

지방자치의 부패구조와 제도·문화적 정책 대응 연구

A study on the structure of corruption of
local government and countermeasure approaches.

김택 (Kim, Taek)* · 오필환 (Oh, Phil Hwan)**

ABSTRACT

This paper we also focus on how to combat prevalent corruption and institutionalize local government anti-corruption policy and analyze methods of regional and systematic anti-corruption policy agenda. we attempt to cast light on corruption from many different viewpoints. This article world it mainly deals with anti-corruption infrastructures and preventive systems on local government. We attempt to deal with several issues : 1. to examine the existing local corruption and anti-corruption policy : 2. to analyse the types of local corruption in Korea; 3. to study the causes and preventive method of corruption in Korean local government.

Our exploratory study on local corruption phenomena in Korea is particularly concerned with the assumption that corruption will threaten the very pillars of the national competitiveness because it can be obstacle to transparent administration and local development. Thus, This research analyzes the anti-corruption systems in Korea generally and provides a theoretical foundation for eliminating corruption in Korean local government for recovering the public trust.

Key words: local government corruption, regulation, institutional & socio cultural approach

* 한국학중앙연구원

** 천안대학교

I. 서론

1. 연구목적

지방자치제도는 한 나라의 정치, 문화, 역사의 지난한 타협 과정속에서 생성된 것이며 다양한 환경과 정치적 이데올로기에 따라 변질되며 발전을 하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라는 지난 1949년 지방자치법이 제정되었지만 극도의 정치혼란과 정치적 미성숙으로 말미암아 실시되지 못하다가 1952년에야 부분적으로 실시되었는데 이것도 정파적 이해대립과 민주주의의 미성숙으로 인해 제도적인 정착의 토대를 상실하였다고 볼 수 있다. 왜냐하면 그 당시 정부 여당이 현실적인 요소를 무시하고 법률적 자구수정에만 몰두하였고 국민적 동의조차 받지 못하는 등 여러 가지 문제를 야기시켰던 것이다. 1961년 박정희정부의 등장과 더불어 지방자치제는 중단되게 되었으며 전두환 정부도 이를 실시하지 않다가 지방자치법만 개정하여(1988년 3월 4일) 통과시키는 등 파행을 거듭하게 되었다. 그러다가 주민들의 참여욕구의 증대와 행정의 분권화 지역균등발전이라는 인식과 더불어 노태우씨의 6. 29 선언으로 말미암아 전면 실시되게 되었다. 일찍이 제임스 브라이스는 “지방자치제도는 주민을 위해서뿐만 아니라 주민과 더불어 능률적으로 일 할 수 있도록 교육시키는바 상식과 합리성 그리고 판단력과 사교성을 기른다”고 갈파했다. 또한 “의견을 합쳐야 할 사람들은 양보와 타협의 필요성을 배우고 스스로의 인품을 보여줄 기회를 갖고 동료들에게 스스로를 내세울 기회를 갖게 한다. 그래서 지방자치야말로 민주주의의 학교이며 원천”이라고 주장했다.(정세욱, 지방행정학:1999)

뿐만 아니라 토그빌도 “지방자치는 국민들에게 어떤 방법으로 자치를 행사하는지를 교육하며 국가는 지방자치 없이 자유로운 정부를 수립 할 수 있지만 자유정신을 가질 수는 없다”고 갈파했다. 이와 같이 지방자치행정은 민주주의를 발전시키고 지방정부 스스로 지역의 문제를 자치적으로 해결해 나가는 역할과 과제를 가지고 있다고 볼 수 있다. 결국지방의 문제를 해결하기 위해서는 지방공무원 지역정치인 주민의 책임감과 의지가 중요하다고 볼 수 있다. 특히 현대사회의 급속한 다원화, 복잡화는 행정부의 권한 강화로 귀결되고 있고, 지방 행정은 질적 양적으로 복잡 다양화되어 행정의 업무가 전문화 기술화로 집약되어가고 있다. 즉 지방 행정은 국민의 광범위한 생활 영역에까지 직·간접적으로 강력한 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 즉 부정부패가능성을 항시 내포하고 있다. 특히 지방의 토호세력과 주변업자, 지방관료의 유착부패는 술한 의혹과 불신으로 지역 주민을 기

만하였으며 풀뿌리 민주주의라는 기초적인 인식조차 망각하는 등 자치행정의 기본 정신을 뿌리 채 교란시키고 있는 실정이다.

지방 관료사회 뿐만 아니라 지방 정치 사회 구조속에 풍토병(endemic)처럼 만연된 패거리 부패를 척결하지 않고서는 21세기 지식정보화사회에서 지방민본행정의 제고와 지방의 경쟁력 향상은 난망하여 지방행정의 시스템이 고스란히 위협받게 될 것이다.

지방자치제 실시와 함께 지방행정의 역할이 강조되고 있는 시점에서 지역주민에 의한 자치행정의 합법성에 대한 요구와 주민에 대한 책임성을 보장받고자하는 것은 당연한 시민의 요구이자 의무라고 볼 수 있다.

이와 같이 바람직한 지방자치제도의 성숙을 저해하는 지방정부의 부패문제를 좀더 깊이있게 연구하고 분석하여 건전한 자치행정의 개선과 투명한 정책의 효율적 집행이 가능하도록 하여야 할 것이다. 그러면 오늘날 한국지방정부사회의 구석구석에까지 부패가 확산되어 있는 심각한 부패문제를 진단하고 부패구조를 혁파하여 바람직한 방향은 무엇인지 고찰하고자 한다.

2. 지방부패 정의

지방공무원부패는 일반인이 범하는 부패와는 다른 몇 가지 특징을 가지고 있는데, 예컨대 직무수행과 관련 국민에 대한 신뢰성의 위반, 대민 접촉상의 부패소지가 많은 점, 자치민주주의의 기대가능성 실패 등이라는 점이다.

특히 공무원의 부패를 민원부패라는 시각에서 그 실체분석을 논의할 때 지방공무원부패의 개념은 보다 다양한 의미를 함축하거나 상이한 학설에 의하여 고찰할 수 있다.(김영중,부패학:1999)

부패학자들의 대표적 학설을 논의해 보면 다음과 같다.

첫째, 윤리·도덕설로서 공무원의 부패는 형사상의 사실성을 위반하지 않더라도 적어도 공직의 비윤리적, 비도덕적 일탈행위로서 도덕적 비난행위를 의미한다(Banfield, Wraith, Liu). 이에 따르면 지방공무원부패는 시민의 요구에 대한 대응성에 부응하지 못하고 있으며 공공윤리의 책임을 다하지 못한 경우이다.

둘째, 제도적 접근설로 공직자들의 범죄와 부패는 주로 후진국가나 개발도상국가에서 발생하는 제도적 취약성이나 정책에서 찾을 수 있다(S.P.Huntington, G.Myrdal). 이는 공익실현을 위해 정부가 일정한 인·허가상의 규범에 따라 민간영역의 행위를 감독·통제하는 행위라고 볼 수 있다.

셋째, 권력 남용설로서 공무원의 부패행위는 권력 관계적 측면에서 볼 때 권력 남용적 병폐와 역기능의 결과적 부산물로 보는 학설이다(F.W.Riggs,

H.H.Werlin, J.C.Scott). 이에 의하면 지방 관료들이 인·허가권이나 주어진 권한을 집행할 때 재량권을 일탈하거나 유월함으로써 부정행위를 취한다.

이상과 같이 지방공무원의 부패는 “지방공무원이 규제권을 이용하여 민간의 행위를 적극적 또는 소극적으로 개입하여 공익을 일탈한 사적이득행위”라고 정의하고자 한다.

3. 부패에 대한 국제적 평가 및 반부패 성공요인

1) 국제적 평가

지난 1995년부터 각 국가의 부패인지지수¹⁾를 조사 발표해온 국제 투명성기구(Transparency International: TI)에 의하면 2004년 한국은 세계 146개국중 47위로서 10점 만점에 4.5점을 기록하고 있다. 이 부패인지지수는 국제투명성기구에 제공된 18개의 조사결과에 기초하고 있으며, 국내외 기업인과 국가 분석전문가들의 인식을 반영하는 자료이다. 한국은 1999년 3.8로 가장 낮은 점수에서 1996년 가장 높은 점수인 5.02를 받아 10년동안 4점대에 머무르며 크게 개선되지 못했다. 특히 부패지수가 4.0에서 5.0 사이의 기록을 가지고 있는 15개 국가의 일인당 GDP는 평균 5,560 달러로, 한국은 국민소득이 12,000달러 수준이면서 국가의 청렴도는 중진국이하의 수준국가들과 같은 부끄러운 상태이다(부패방지위원회, 부패방지백서:2004).

2004년도의 부패인지지수가 9점이상인 국가인 핀란드, 뉴질랜드, 덴마크, 아이슬란드, 싱가포르, 스웨덴, 스위스 같은 국가들은 모두 국민소득이 높은 국가이다. 국제 투명성기구의 분석에 의하면, 2003년 부패지수와 132개 국가의 일인당 GDP의 상관관계는 매우 높으며, 특히 부패지수가 7.0이상인 국가들의 평균 1인당 GDP가 31,421달러로 나타났다. 또한 부패지수가 5.0에서 7.0 사이의 기록을 보이는 16개 국가들의 평균 1인당 국민소득이 15,029달러이며, 국민소득이 3만달러가 넘는 국가들은 거의 부패지수 22위 이내의 국가들이다. 2004년 20위 국가가 된 칠레, 30위 국가가 된 보츠와나, 슬로베니아, 41위가 된 코스타리카 등의 국가들의 결과를 보아 저소득국가도 부패의 정도를 줄일 수 있음을 볼 때 경제가 성장하면 부패의 정도가 자연히 줄어들 수 있다는 기대를 갖는 것은 매우 소극적인 태도이라고 본다. 부패의 지수가 현저히 개선된 국가들의 경제성장의 가능성을 주시해야 할 것이다. (오필환, 대리인모형을 통한 반부패정책연구:2005)

결국 국가의 부패가 줄어들어 투명한 국가가 되어야 신뢰받는 국가가 되고 이를

1) 부패의 상태를 나타내는 지수는 여러 연구기관, NGO, 민간 신용평가기관, 정부기구 등 다양한 기관에 의해 작성되는데, 대표적인 집계지수로는 TI의 CPI와 Kaufmann 등이 세계은행 보고서에서 제시한 부패지수등이 있다.

통해 국민소득이 높아질 수 있다는 것이다. 우리는 국민소득 2만불을 목표로 국가의 경제를 성장시키고자 노력하고 있는데, 국가의 투명성이 개선되지 않고는 경제 성장을 위한 노력에 한계가 있음을 알 수 있다. 부패평가 관련 외국 전문기관들은 대체적으로 한국을 부패가 심각한 국가로 인식하고 있다. 또한 수출대국 19개국 중 중국에 이어 세계 2위의 뇌물 공여국으로 평가하고 있는 것은 물론 국가마다 부패에 대한 규정이 다르고, 아울러 객관적인 사정관련 자료로는 부패수준에 대한 적절한 판단 곤란하더라도 그 심각성을 인식하지 않을 수 없다.

※ 가령, 어느 국가의 부패 관련 사법처리 수치가 높은 것은 부패가 많아서가 아니라 역으로 부패 척결의지가 높기 때문일 수 있음

<표1-1> TI가 평가한 우리나라의 국가투명성지수

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
부패지수	4.29점	4.2점	3.8점	4.0점	4.2점	4.5점	4.3점	4.5점
국별순위	34위	43위	50위	48위	42위	40위	50위	47위
조사대상 국가수	52개	85개	99개	90개	91개	102개	133개	146개

자료: <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>.

- 스위스 국제경영대학원(IMD)이 평가한 국가별 뇌물 및 부패지수 순위도 하위권을 맴돌고 있는 수준

<표1-2> IMD가 평가한 한국의 뇌물 및 부패지수 순위

연도별	'95	'97	'98	'99	'00	'01
순위/국가	27/48	26/46	36/46	33/46	36/47	34/47

- 홍콩의 투자 자문회사 PERC가 평가한 한국의 부패순위는 아시아 12개국 중 7위권으로 말레이시아, 태국보다 더 부패한 나라로 평가되고, 매년 부패지수가 하락

2) 해외의 부패척결 성공요인

TI의 부패인지도 지수 상 95년 이후 우리와 경제적 측면에서 비교되고 있는 싱

가폴과 호주는 10위권 이내를, 홍콩은 20위권 이내를 유지하고 있으며, 말레이시아는 약 30위권 이내를 유지하고 있고, 경제발전과 규모가 가장 큰 미국은 약 15위권을 유지하고 있음. 이들 국가에서의 반부패 사례가 우리나라 부패척결 노력에 시사하는 바는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 정치지도자가 부정부패 척결에 대한 확고한 의지를 가지고 자신이 모범을 보였다는 점. 즉 지속적인 사정활동이 성공요인 중의 하나이다.

둘째, 부정부패를 단편적이 아닌 지속적이고 종합적 관점에서 대처하였다는 점. 즉 홍콩이나 싱가포르에서 볼 수 있듯이 전담기구 설치 및 법 정비를 통한 엄격한 사정활동이 이루어질 수 있는 체제를 갖추어 자국의 상황에 맞는 종합적이고 중장기 전략을 수립하였다는 점이다.

셋째, 홍콩과 싱가포르에서 볼 수 있듯이 부패척결 노력은 점차 예방·교육·홍보 부문으로 집중되고 있다. 정부의 부패척결 노력을 국민들에게 지속적으로 교육과 홍보를 통해 알림으로써 부패방지를 위한 예방 내지는 사정활동을 활성화하여야 한다.

넷째, 무엇보다 중요한 것은 공무원들 자신에 대한 의식교육 및 변화가 전제되어야 하며, 부패척결을 위해 시민단체 등의 참여를 적극적으로 유도해야 한다.

- 외국의 사례분석을 통해 본 부패척결의 성공조건은 다음과 같다.
- 최고지도자의 강력한 반부패의지 및 리더쉽 :이광요 장관석 메클로스, 나세르
- 국민의 적극적인 지지·참여: 홍콩 이탈리아
- 부패방지법 제정 및 독립적인 사정기구운영 :호주, 말레이시아,싱가포르 홍콩 호주
- 반부패 제도 마련, 반부패 교육·홍보 노력: 홍콩 미국
- 높은 공무원 보수: 싱가포르 홍콩

<표1-3> 주요나라 법률 및 기구

구분	근거법률	통제기구	담당인력
싱가포르	부패방지법 (1960)	부패행위조사국 (1960)	80명
홍콩	뇌물방지령 (1970)	廉政公署(ICAC) (1974)	1,300명
호주	부패방지위원회법 (1989)	부패방지독립위원회 (1989)	128명

※ '98년도 부패통제관련 예산 : 홍콩 1,100억원, 호주 100억원

II. 지방정부의 부패실태

1. 부패심각도

우리나라에서의 공직부패는 그 수준이 여전히 상당히 심각한 상태로 밝혀지고 있다. 특히 외국과의 비교에 있어서는 우리나라의 부패수준은 심각한 상태로 새로운 차원에서 접근되어서라도 해소되어야 할 문제로 지적되고 있다. 실태에 기초하여 공직부패를 분석한 결과 우리나라 공직부패는 다음과 같은 몇 가지 특성으로 요약될 수 있다.

첫째, 부패의 발생은 전반적으로 특정 업무분야와 특정직급의 공직자에 의해 자행됨. 즉 민간인과의 접촉이 많고, 그것도 일선 집행기관에서 처리되는 과정에서 발생하고 있는 것임. 하지만 부패는 심지어 사정기능분야에서도 발생하고 있는데서 볼 수 있듯이 반드시 특정 기능분야에 한정되어 발생하지 않고 있으며, 아울러 공무원의 직급별 구성비를 감안할 때 공직사회 전체에 만연하고 있다.

둘째, 특히 뇌물의 경우를 상정할 때, 개별 비리규모는 공직자의 직급과 연계성이 매우 높게 나타나고 있음. 즉 고위공직자일수록 전반적으로 수뢰규모가 커지고 있는데, 범죄 사건화된 자료에 따르면 문제는 비록 하위직이라 할 지라도 평균적인 비리규모가 결코 생계유지 차원이라고 단정할 수 없을 정도로 큰 편이다.

셋째, 공직비리는 민간경제 규모가 크지 않던 과거에는 조직 내적인 관리과정에서 상대적으로 많이 발생하였지만 이제는 절대다수가 대외적인 업무수행 과정에서 발생하고 있다.

- 각종 여론조사 결과 대부분의 국민들은 아직도 우리나라의 부패가 심각한 수준으로 인식

<표2-1> 부패 심각도 인식

구 분	매우 심각	심각한 편임	심각하지 않은 편임	전혀 심각하지 않음	합 계
'97년	32.8%	55.6%	5.7%	0.5%	100%
	93.8%		6.2%		
'99년	48.5%	44.8%	6.3%	0.4%	100%
	93.3%		6.7%		

정신문화연구원(1999), 공직자 윤리규범 및 국민의식 개선연구

<표2-2> 우리나라 공직자의 부패수준

연도별	매우 부패	다소 부패	보통	별로 부패하지 않은 편	거의 부패하지 않음	잘 모름
'01년	37.0%	34.6%	21.1%	3.9%	0.5%	2.9%

반부패특별위원회(2001), 부패관련 국민인식도 조사

* '99.3(정신문화연구원), '00.10(제2건국위), '01.11(반부패특위)에 실시한 여론조사 결과 각각 93%, 76%, 72%가 부패의 심각성을 인정

· 부문별 부패 인식도

- 민간부문에 비해 공공부문의 부패문제가 심각한 것으로 인식되고 있으나 민간부문 부패도 심각한 수준으로 인식<표2-3>

<표2-3> 공공부문과 민간부문의 부패 심각도

구분	매우 극심 1	2	3	4	5	전혀 없음 6	총 합	
							극 심 (1~3)	않 음 (4~6)
공공부문	7.2%	33.4%	36.0%	17.8%	4.8%	0.8%	76.6%	23.4%
민간부문	4.8%	15.8%	40.4%	26.4%	11.4%	1.2%	61.0%	39.0%

제2건국위(2000), 부정부패 실태 및 추이분석에 관한 연구

- 분야별로는 공직분야(정치, 사법, 행정), 경제분야(사업주, 회사원, 자영업자 등), 사회분야(언론, 의료, 법률, 사회단체), 교육문화분야(교육자 및 예술문화인 등) 순으로 심각성 인식<표2-4>

<표2-4> 분야별 부패심각도

구 분	매 우 극 심 1	2	3	4	5	전 혀 없 음 6	종 합	
							극 심 (1~3)	얕 음 (4~6)
공직분야	17.4%	39.6%	26.6%	12.4%	4.0%	0.0%	83.6%	16.4%
경제분야	6.8%	30.3%	39.8%	17.8%	5.6%	0.0%	76.6%	23.4%
사회분야	2.2%	19.4%	39.2%	29.8%	9.0%	0.4%	60.8%	39.2%
교육문화	6.6%	15.8%	33.8%	31.2%	11.2%	1.4%	56.2%	43.8%

제2건국위(2000), 부정부패 실태 및 추이분석에 관한 연구

국민의 정부 당시 16명의²⁾ 시, 도지사 가운데 5명이 사법처리를 당함으로써 광역지방자치단체장의 부패수위는 도를 이미 넘어섰고 기초자치단체장, 의회의원, 하위직 지방공무원들의 뇌물 행태는 지역 주민들의 분노와 탄식을 자아내고 있다.

<표2-5> 민선2기 자치단체장 임기 중 비리현황

구 분	사 유				사법처리 결과			
	합 계	뇌물 수수	배 임	뇌물 공여	징 역	집행 유예	벌 금	무 죄
구 속	19	18	1		11	7		1
불구속	2	1		1			1	1
합 계	21	19	1	1	11	7	1	2

자료: 2002년 9월 국정감사 자료임.

2) 유종근 전북지사는 지역업체로부터 뇌물을 받아 지난 3월구속되었고 임창열 경기지사는 구속되었다 풀려나 대법원에서 유죄취지로 원심이 파기된 상태이다. 최근 검찰의 사법처리를 당한 이는 문희갑 대구시장 최기선 인천시장 이며 심완구 울산시장은 건설사로부터 3억 원을 수수한 혐의로 검찰조사를 앞두고 있다.
민선2기 단체장의 49명이 유죄판결을 받았거나 사법처리가 진행중이다.(민선1기는 23명) 조선일보 2002년 5월10-11일 참조

이는 단체장들이 지역업자들에게 이권혜택을 부여하고 대가성 뇌물을 수수하는 유착구조가 근절되지 않고 있는 실정을 단적으로 말해 주고 있는데 본고에서는 뇌물비리가 어떤 방식으로 진행되고 있는지 살펴보자.

2. 지방부패유형

- 독직행위

지방공직자가 그 업무를 수행하는 것이 그의 의무로 되어 있음에도 불구하고 이에 대한 대가를 명시적으로 요구하는 행위를 말하는데 면허취득자에게 또는 공사입찰 건 당 일정한 액수의 금품을 강요하는 행위를 말한다. 일반적으로 독직은 권한을 남용하는 공무원과 다른 일반인과의 관계에서 생기고 독직의 기법은 이들 관계에서 채택되는 방법을 말한다.

- 뇌물수수행위

뇌물수수행위는 어떤 사람이 정부 공직자로부터 바라는 바의 행위를 확보하기 위해서 금전이나 다른 유인책을 제공하는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 뇌물은 사전에 또는 청탁한 일이 성사된 후에 지불되기도 한다. 속된 말로 급행료니 기름치기 약치기 등이 이에 해당한다.

- 공금횡령행위

공무원이 허위 공문서를 작성, 허위보고 및 결정 등 의도적으로 개인 또는 파당적 이익을 위해 공금을 횡령함으로써 국고에 손실을 가져오는 일체의 행위를 말한다. 지방세비리에서 많이 볼 수 있는 전형적 수법이다.

- 패거리 유착형

지방선거는 이윤을 극대화하는 자본의 논리와는 달리 득표수를 극대화하는 목적을 가지고 있다고 볼 수 있다. 득표수를 극대화하기 위해서 정치자금의 수수와 그 반대급부로 특혜를 부여하는 방식이라고 볼 수 있는데 당선자와 지방토호세력업자들과의 패거리 유착이 전형적인 예다.

- 지방행정상의 규제형

경제행위에 대한 인허가 조사 검사 등 각종 정부규제로부터 발생하는 비리라고 볼 수 있는데 정부규제형 비리는 거래비용 증가 진입장벽 설치 눈감아 주는 대신 지불하는 촌지로 인한 가격조작비리 등이 해당한다.

3. 부패실태

지방공무원부패는 지방주민들의 도덕적 의식과 행정공무원, 그리고 지방의회 의원들의 공직관이 매우 희박한데서 오는 결과라고 지적할 수 있다. 행정의 의사결정에서도 합리적인 판단보다는 연고주의나 사인주의적인 이해관계에 의하여 좌우되는 경우가 많다. 그리고 지역의 토호들의 인정과 정적인 관계에 의하여 정책결정이 좌우되는 경우도 있으며 국가의 중요한 예산도 낭비하고 사례에 따라서는 뇌물과 독직에 사용되는 경우가 많다. 지방의 특수한 이익과 발전을 위하여 출발한 지방자치제도가 오히려 지방주민들의 전체이익과 공익보다는 지역의 일부계층과 특수한 공무원의 일부의 이익을 챙긴다는 것은 바람직하지 못하다고 할 수 있다.

그리고 지방공무원부패는 지방주민들의 도덕적 의식이 약하여 부패를 조성하는 풍토를 만든다. 부패는 주는 자와 받는 자의 쌍방간의 합의에 의하여 이루어진다. 지방주민들은 지방행정인들의 부패행위를 조성하는 토양과 환경의 역할을 하고 있다. 특히 연고주의, 지역주의, 관료주의, 그리고 파벌주의 등이 바로 행정부패를 조성하는 변수라고 할 수 있다.

1) 건축부패

모든 건물의 건축에는 설계 - 시공 - 감리라는 단계로 구성된다. 그리고 건축주 설계자 시공업체가 실제 건축에서 주체로 관여한다. 그런데 한국의 건물 건축에는 일선 건축공무원의 각종 허가나 검사 승인이 매우 중요한 절차로 개입되어진다. 삼풍백화점 붕괴사고 수사과정에서 드러났듯이 건축관련 공무원은 건축사무소 시공업체와 유착해 부패구조를 형성하고 있다. 예를 들어 건설공무원은 『철근 배근 간격이 너무 넓다』, 『주차장 입구가 잘못돼 있다』, 『검토할 시간이 필요하다』며 꼬투리를 잡거나 허가를 차일피일 미룬다. 이에 따라 건설업체는 울며겨자 먹기로 돈을 쥐어주는데 보통 50만~1백만원을 던져준다고 한다. 시공부문을 빼고는 거의 모든 행정절차(서류제출 허가 검사 등)를 건축사무소가 대행하는 현실에서 건축사들은 건설담당공무원과 좋은 사이를 유지하며 共生관계를 형성한다<표 2-5 참조> 얼마전 한 건축사가 건축비리를 폭로한 것을 차치하더라도 건설비리는 담당공무원과 건축사와의 유착에서 나온다고 볼 수 있다.(김택, 관료부패론:1999)

현재 일반 건물의 경우 평당 설계비는 10만~20만원 선으로 전체 공사비(평당 2백만~3백만)의 5%정도 수준이다. 따라서 최악의 경우 건축사들은 설계계약 수입의 5분의 1가량을 대(對)관청 로비자금으로 쓰고 있는 셈이다.

시공업체와 담당 직원의 뇌물수수 관행도 여전한 게 현실이다. 기초검사나 중간검사를 실시하는 과정에서도 ‘용돈’이나 ‘수고비’ 명목의 돈이 건네진다. 특히 마지

막 관문인 준공검사 과정에서는 뭉칫돈이 오간다고 볼 수 있다. 아무리 작은 건물이라도 평균 1백만원은 넘으며 대규모 아파트단지의 경우 1천만원을 호가하는 것으로 알려지고 있다.

삼풍백화점 붕괴사고 당시 드러난 관계당국과의 유착 등 설계 - 시공 - 감리 - 감독상의 문제점들은 우리사회의 대형참사가 왜 끊이지 않는지, 그 이유를 잘 설명하고 있다. 결국 뇌물공세로 부실공사가 될 수밖에 없는 현실이다.

<도표 2-5> 건축과정의 부패 - 유착구조 개념도



대형공사를 둘러싼 뇌물수수에는 그에 따른 利權이 엄청나기 때문이다. 대형공사를 따내기만 하면 회사가 순식간에 급성장을 할 수 있고, 경영주는 돈방석에 앉게 된다. 정부공사는 설계변경에도 후해 ‘밑지는 장사’를 걱정할 필요가 없다는 게 건설업계의 평가이다. 또한 국방관련공사의 수의계약관행은 건설업계의 비리를 초래한 원인으로 작용했다. 노씨 사건으로 밝혀진 리베이트 규모는 대략 공사액의 3~5%선이다.

건설부패는 또, 기업체들이 공사 예정가에 근접하게 가격을 써내 계약을 따내는 사전담합형도 있다. 정상적인 경쟁으로는 낙찰률 90%를 넘기기가 힘들기 때문에 공사 예정가의 95%를 상회해 수주한 공사에서는 뇌물이 오간다는 관측이다. 이와 같이 건설부패는 담당공무원의 인·허가 및 검사 그리고 입찰·담합비리가 주종을 이룬다고 볼 수 있다.

2)세무부패

세무분야의 부패가 근절되기 어려운 속성을 가지고 있는 것은 세무부패의 직접적인 희생자는 별로 없고 대부분의 경우 이익을 보는 사람들만 있기 때문이다. 세무공무원의 부정이 광범위하고 조직적인 현상이라는 사실에 대해서는 많은 사람들

이 공감하고 있으며 이것을 억제할 수 있는 방안마련이 시급함에도 불구하고 미흡한 이유는 세무부패의 구조적인 개혁이 필요한데 세리들만 조사하고 단죄하는데만 신경을 썼기 때문이다. 가짜도장을 찍어 혈세를 통채로 삼킨다던지 세금을 깎아주고 뇌물을 받는 것은 고전적 수법에 속할 정도로 세리들의 비리유형과 수법은 가지각색이었다. 또한 공무원 범죄 중 그 액수나 발생인원에서 가장 많은 뇌물사건이 세금과 관련된 것이라고 볼 수 있다.

지방세 체납분에 대하여 현금 징수 후 징수금액을 즉시 납부치 아니하고 유용하거나 횡령한다든지, 지방세 체납분에 대한 법원의 공매재산 처분시 개인통장으로 불입토록 하여 착복하는 경우도 있다. 그리고 정당한 사유없이 지방세를 감액하여 향응이나 금품수수 등을 하는 경우도 있다.(김택,관료부패이론:2003)

○ 신축건물 취득세 등록세 감원

신축건물의 취득세와 등록세의 경우 과세표준액과 과표기준으로 사용하는 실제 공사금액 사이에 격차가 있을 수 있다는 점에 착안해 부정이 저질러지고 있다. 세무공무원들은 주로 건축주가 시공업자와 맺는 공사계약서가 과표기준으로 사용된다는 점을 악용하여 공사도급 계약서를 위조해 공사금액을 줄이는 수법을 사용한다.

사례)

서울 관악구청 세무과직원 金모씨는 강남구청에 근무하던 지난 92년 3월 강남구 대치동에 신축한 모피혁회사 건물의 공사비 35억원을 21억원으로 낮게 책정해 3천7백만원의 세금을 줄여주는 대가로 뇌물을 받았다. 또한 서울동부세무서 재산세과 이씨는 14억원인 건물 매매가를 7억7천만원으로 낮춰주고 3천5백만원의 뇌물을 받았으며 이 과정에서 자신과 납세자와의 소개역할을 한 세무사 2명에게도 3백만원씩 나눠 가졌다. 터무니 없이 낮은 과표가 탈세를 조장하고 부정을 발생시키는 것이다.

○ 지방세 체납금 횡령

법원으로부터 체납지방세에 해당하는 경락 배당금을 받은 때에는 지방재정법 제45조 규정에 따라 다음 날까지 시금고에 납입하여야 함에도 이행하지 않고 부패를 저지르는 경우도 있다. C시의 경우 지방세 체납담당 공무원이 배당금 접수대장에 배당금을 받지 않은 것으로 기재하고 상급자의 결재를 한 후 횡령하는 수법을 쓰기도 하였다.

○ 취득세 착복

세무공무원이 은행의 출납도장을 위조, 납세영수증을 발급해주고 징수장부에는 이를 누락시켜 세금을 횡령하는 것이다. 아주 고전적 수법이라 할 수 있다.

사례)

지난 94년 9월 3일 발생한 ○○시 ○구청 도세사건은 세무계장 安모씨등 80명이 가짜영수증을 발급해주고 등록세와 취득세 80여억원을 도둑질한 대표적인 케이스다. 이들은 일반 납세자의 세금을 착복한 것은 물론 경남기업 등 10여개 업체의 취득세 19억원도 영수증을 위조하는 수법으로 빼돌렸고 ○○구청 세무계장 李씨는 자금난을 겪는 업체를 찾아가 납세독촉을 한 뒤 어음까지 받아 가로챘다.

○ 등록세착복

등록세착복은 지방세징수 부정 중 가장 흔한 유형이라고 볼 수 있다. 즉 과세표준과 세액을 산정하는 방법이 복잡해 납세자가 스스로 세금을 계산하기 어렵기 때문에 세무공무원들이 이를 교묘히 이용하는 것이다. 특히 아파트신규 입주자 등 부동산 취득자들은 개인적으로 은행에 등록세를 내고 등기소에 등기를 하는 행정 절차의 번거로움 때문에 집단적으로 세금 납부 및 등기업무를 법무사에 위탁하고 있다. 법무사 직원은 납세자로부터 세금을 받아 구청공무원과 짜고 납세자에게는 가짜영수증을 건네주고 금융기관 수납필 위조도장을 만들어 구청장부상에는 등록세를 정상납부 한 것처럼 만들어놓고 세금의 전부 또는 일부를 착복한다. 착복한 돈은 법무사측과 공무원간에 4대6정도로 나눠 가진다고 한다.

3) 위생부패 실태

위생부패는 지방자치제 실시와 함께 더욱 기승을 부리고 있는데 이는 식품위생과 관련하여 허가, 신고, 감시권한의 많은 부분이 지방정부로 이양되어 자치단체의 느슨한 단속이나 봐주기식 배려가 가능해졌기 때문이다. 위생부패 실태는 다음과 같다.

그간 위생업무는 시민생활과 밀접한 업무이면서 수년간 금품수수 등과 같은 부조리가 끊이지 않고 발생하는 민생취약비리의 대표적 유형이다. 위생부패는 위생공무원과 영업주간에 긴밀한 유착으로 인하여 그 불법행위가 포착되기 어려웠던 것이 사실이다. 또한 사정기관 및 행정관서의 감사시 소액비리의 전형으로서 근절되지 않고 있는 것이 현실이다(<도표2-6>참조).

<도표2-6> 식품 위생 접객업소 감시·위반현황(업종별 :1998)

구분	감시건수	위 반 건 수						
		합계	시설위반	업태위반	미성년자 출입	건강진단	퇴폐영업	기타
총계	828,834	73,250	8,095	6,735	8,364	3,343	3,839	42,874
휴게음식점	110,508	6,346	324	284	40	1,125	777	3,796
- 다방	90,754	5,529	247	265	31	1,055	767	3,164
- 제과점	13,051	422	41	5	1	28	.	347
- 기타	6,703	395	36	14	8	42	10	285
일반 음식점	465,208	45,159	4,105	3,444	6,401	1,325	1,502	28,382
단란주점	151,330	15,126	3,021	2,937	936	486	1,155	6,591
유흥주점	101,788	6,619	645	70	987	407	405	4,105

자료: 식품의약품안전청 식품안전과, 1999.

식품 위생허가 및 영업상의 비리는 허가 과정에서 자치단체와의 금품수수가 가장 많고 그 다음으로 경찰·소방부패로 나타나고 있다.

위생부패는 그 특성상 소액비리가 주종을 이루고 있지만 식품단속으로 인하여 기업의 사활이 걸린 부분에는 과거 식품의약품안전청 고위간부들의 수뢰사건처럼 거액이 오고 간다고 볼 수 있다. 위생영업의 인·허가시 위생공무원들은 식품위생 법이나 건축법에서 제한하고 있는 시설기준 또는 규정 등을 무시하고 부당하게 영업허가 처리를 하는 경우가 있다.

- 예) ○ 근린생활시설의 건축물 용도에 설치되는 단란주점의 영업장 면적 허용기준(150㎡이하)을 초과하여 허가하는 경우
- 불법 건축물에는 인·허가 사항을 허가할 수 없음에도 부당하게 허가하는 경우
- 학교환경위생정화구역으로 위해시설을 설치할 수 없는 지역에 단란주점을 허가하는 경우

4) 환경부패

환경행정업무의 특징의 하나는 정책수립은 물론 집행에도 고도의 전문적인 지식이 필요하다고 볼 수 있다. 그리고 환경행정분야는 끊임없이 새로운 전문성을 필요로 한다. 특히 자치단체의 지도·단속 담당 일선공무원은 잦은 인사이동 등으로 인해 전문지식이 부족하고 그나마 인력도 미흡하며 직책상의 대우도 낮은 상황이다. 때문에 업무를 충실하게 수행하지도 못하면서 공익보다 사익을 취하고자 하면서 발생하고 있다. 그런데 환경부패는 그 피해가 국민에게 직·간접으로 미치고 생태계를 파괴한다는 측면에서 그 파급효과가 엄청나다고 볼 수 있다. 환경부패의 면면을 보면 하수처리장의 정화에 불량약품을 쓴다든지 폐기물을 불법으로 매립한다든지 바다를 오염(기름유출)시킨다든지 하는 자연파괴범죄가 주종을 이룬다. 업자와 공무원과의 유착부패가 환경부패를 가속화시키고 있다. 불량화공약품을 하수처리장에 납품하면서 고가의 수입약품을 사용한 것으로 허위로 계산하고 공무원과 납품업자가 나누어 먹는 경우도 있다.³⁾

사례)

○○시 ○○하수처리장과 ○○하수처리장의 장장과 과장 등이 억대의 뇌물을 받아 가로채 불량약품 묵인형 비리가 있는가 하면 공장폐수를 몰래 방출하는 경우도 있다. 폐기물을 불법으로 매립하는 경우도 있다. 서울지검이 적발한 ○○의회 오모씨는 무허가 건축폐기물을 15t트럭 1대당 7,318만원씩 받고 수거한 뒤 수도권 일대 야산 등에 몰래 버려 수십억원의 부당이득을 취하기도 했다.

5) 소방 및 기타행정분야

○ 소방

대민 자치행정분야의 공직부패 및 비리중 매우 광범위하게 퍼진 부패의 하나가 바로 소방행정과 관련된 것으로 건물을 신축하거나 업무용 건물 소유자, 혹은 업소 운영자는 대부분 소방서 직원들에게 금품을 건네준 경험을 갖고 있다고 한다. 즉 소방서안에 조직적인 상납체계가 있다는 짐작을 가능케 해준다.

○○시 ○○소방서의 비리에서 밝혀진 바에 따르면, 현행 소방법규는 신축건물의 준공검사를 받으려면 소방안전 점검필증을 받아야 하고, 일정 규모이상의 업소들은 정기적으로 소방안전 점검을 받게되어 있어서 업주와 소방서가 금품을 주고받는 것이 관례화 된 것으로 판단된다.

건물주나 업주들은 소방법규가 너무도 까다롭고 비현실적이어서 법을 지킬 수가

3) 멜트라제s라는 약품이 분뇨처리과정에 투입되지 않으면 분뇨가 제대로 폭 썩지않아 그야말로 생똥물이 그대로 한강에 유입된다고 한다. 함승희, 『성역은 없다』, 상계서, p. 195.

없기 때문에 울며 겨자먹기로 뇌물을 건네게 되며, 소방서 측은 법규나 단속자체보다는 업주들이 건축비를 싸게 하거나 소방안전시설 유지에 필요한 경비를 줄이기 위해 뇌물을 건네는 현실이라고 한다.

건물주나 업주는 현행 법규의 비현실성이 <돈 뜯는 명분>이 된다고 하고 그렇지 않고 소방설비 미비를 뇌물로 극복하려는 처사는 우리사회의 안전불감증을 드러내는 행위로 엄격한 법 적용이 필요할 것이다.

○ 각종기금

기금취급 담당자의 잦은 교체 또는 업무숙지 미흡 등으로 금고 은행과 유착하여 저금리 상품으로 운영한다든지 기금의 단초 취지대로 집행치 아니하고 기금 목적 외 사용하는 경우도 있다. 기금담당 지방공무원이 기금의 회계관 직인을 임의 사용하여 개인적으로 유용하는 경우도 있다.

K광역시시의 한 지방공무원은 농업인 후계자 복지기금을 인출할 때는 지출결의서를 작성하여 기금운용관의 결재나 기금출납원의 기금거래 인감 날인을 받는 등 정당한 인출절차를 거쳐야 함에도 거치지 않고 기금출납원이 자리를 비운 사이 다른 공무원의 캐비닛에 보관되어 있던 기금통장 인감을 훔쳐 돈을 횡령하는 사례도 있었다.

이외에도 국·공유재산관리상의 부조리나 임대개설상의 비리, 그리고 보건소의약품 납품과 관련된 부정이 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 지방정부 부패원인

지방정부의 부패는 크게 세가지로 나눌 수 있는데 선거제도의 왜곡으로 발생한 단체장비리가 있는데 당선되기 위해서 상당한 액수를 사용한 당선자들이 비리유혹에 쉽게 빠지고 있으며 두 번째로는 지방의원의 비리가 있는데 이는 지역업자와 토호와의 결탁으로 한탕주의식 비리를 저지르는 경우가 있다. 그리고 지방공무원은 인사승진상의 비리나 지역업자와의 커넥션비리가 대부분을 차지한다고 볼 수 있다.

1. 구조 및 제도적 비리요인

20세기 초 미국에서는 지역부패의 유형이라 볼 수 있는 머신폴리틱스(machine

politics)의 폐해가 극심하였다.⁴⁾ 한국도 1995년 지방자치단체장 선거이후 어느 특정 후보나 특정정당을 지지하고 선거 후 그들을 보호해 주는 형태라든지 업주의 이익을 대변하고 이들로부터의 지지를 바탕으로 지방자치를 꾸려 가는 지방토호들의 정·관·업 유착형 비리가 급증하고 있다.(김병준,지방자치론:2000)

1)정 관 업 3자 패거리 유착구조

지방 정치부패는 오늘날 주로 개도국뿐만 아니라 선진국에서도 찾아볼 수 있는 부패이다. 정치발전이 이루어지지 않은 상황에서 권력을 놓고 잡은 세력은 놓지 않으려고 하고 못잡은 세력은 그것을 잡으려고 안간힘을 쓴다. 또한 정치 발전이 성숙된 선진국에서도 지역 업자와의 유착 금권정치를 통한 헤게모니 유지 등 그 폐해가 심각하게 나타나고 있다. 이른바 미헬스가 말하는 과두제철칙이 정치부패에서도 존재하는 것이다. 야당측에서도 부패가 나타나지만 특히 권력을 잡은 여당이 그 권력을 유지하기 위하여 갖가지 방법을 다 동원한다. 야당을 탄압하고 자기정당을 확대 강화하며, 국민을 조직 동원하고 선거부정을 자행한다.

여기에는 천문학적 숫자의 돈이 든다. 특히 부정한 선거를 치루는데 드는 돈은 그 한계를 아무도 알 수 없을 정도이다. 이 많은 돈을 조달하기 위하여 지방단체장 후보자들은 업자와 대가성 금액이 오고 간다. 업자도 당선 가능한 인사에 막대한 보험금을 드는 것이 상식으로 통한다. 우리의 경우를 보면 지난날 선관위에 기탁된 자금의 배당이나 국고 보조금은 각 당에 쓰는 정치자금에 비하면 푼돈에 불과했다. 김영삼정부가 들어서고 나서 정치개혁법이 만들어지면서 국고보조금이 대폭적으로 증가 되었지만 현실적으로 한계에 봉착하게 된다. 위로는 대통령을 비롯하여 각 당의 국회의원들은 자기 개인의 정치자금은 물론 당의 정치자금을 마련하기 위하여 수단과 방법을 가리지 않았다. 사정이 이러하기 때문에 정치부패의 현상은 피할 수 없는 사실이 되었다.

특히 지방의원들의 부정중에서 가장 대표적인 것이 로비를 받고 청탁·알선하는 행위인데 이권을 미끼로 하여 그 대가로 직접 요구하는 형태라든지 도정이나 시정 군정 감사에 앞서 정부에 자료를 요구할때 검은돈이 나올 만한 항목을 요구자료 목록에 포함시켜 관계공무원이나 업계가 감(感)을 잡고 사전에 알아서 손쓰도록 유도하는 수법이 있고 이미 훑고 지나간 사안을 며칠 뒤 심지어는 다음 회기에 다시 물고 늘어져 금품을 노리는 방식이 있다.(김택:1999)

4) 20세기 초 미국의 지방자치의 폐해를 말하는데 이는 사회복지제도가 발달하기 이전 강력한 정당지도자를 구심점으로 하는 지방정당(지구당)이 도시 저소득층의 생계수단과 생활보호를 제공한 후 이들로부터 오는 지지를 바탕으로 지방정치를 주도했고 결국 이들의 생계를 지원하기 위해 특정업주와의 유착을 통해 자금을 끌어 모음.

기업인도 지방 정부가 기업 활동의 전반에 간섭하므로 기업인은 지방정치권력과 유착할 수 밖에 없다. 각종 허가획득, 행정절차의 단축, 세금경감 단속으로부터의 회피, 정보의 획득, 입찰사업 정보 등이 관료들에게 놓여 있기 때문이다. 관료가 이와 같은 과정을 통해 기업활동을 지배하는 가운데 공직사회는 불법적 청탁에 한다. 기업은 제품구매 사업자지정 허가 사업정보 등을 목적으로 관료들에게 뇌물을 주고자 한다. 정부주도적 경제발전이 낳은 병폐 가운데 하나는 이와 같은 기업활동의 천민자본주의 (pariah capitalism)문화의 형성이라고 할 것이다. 한국의 모든 경제활동과 국민생활에 대한 官의 규제와 인·허가가 기업과 주민의 활동을 엮매고 있는데 기업과 주민은 官의 규제의 그물을 뚫어야 하고 그러기 위해서 손쉬운 뇌물공세에 호소하려는 유혹을 받게 된다. 문제는 규제의 단계마다 독점적인 권한을 가진 공무원들이 너무 많다는데 있다. 이들이 제각기 뇌물을 요구하다보면 기업이 부담하는 '추가세금'은 눈덩이처럼 불어난다. 규제가 많으면 상납과 같은 조직적인 부패구조가 탄생하는 것이다.

부패가 규제를 줄이는 효과가 있더라도 부패한 공무원들은 더 많은 규제를 만들어 이를 상쇄해 버린다. 세무공무원에게는 세무조사시 인정과세라는 제도가 있어 마음만 먹으면 부패를 조장할 수 있다. 따라서 이러한 재량권의 자의적 행사는 납세자측에서는 어떻게 하면 세금을 줄여보나 하며 담당공무원과 밀착하게 마련이다. 위생업소 신규 영업시 관계공무원이 허가처리 과정에서 많은 재량권을 남용할 수 있어 영업주가 부득이 허가를 받기 위해 관계공무원들에게 사례하는 경우에 부조리가 발생할 수 있다. 그리고 위생업소 영업주가 관계 공무원과의 긴밀한 유대관계를 가지고 영업을 하며 영업 허가시 사례하는 것을 오래된 관행으로 생각한다. 담당공무원은 당연히 뇌물을 줄 것이라는 인식을 갖고 있어 부조리가 근절되지 않는 주된 원인이라고 판단된다.

2) 지방직 공무원의 신분불안

지방자치행정의 투명성확보를 위해선 직업공무원의 신분을 철저히 보장해주는 대신 직업공무원의 자격조건을 보다 강화하여 지방자치실시에 따른 공무원 사기저하를 방지하면서 비리행위를 저지른 공무원에 대해선 일벌백계의 원칙에 따라 공직사회에서 부패공무원을 청산할 수 있도록 해야되는데 이를 위해선 지금보다 훨씬 공무원의 사회적 지위를 개선할 필요가 있다.

지방자치단체의 인사위원회는 지방공무원법 제7조에 따라 운영되고 있는데 매우 독립성이 취약한 주의로 흐르고 있는데 실제 자치단체 인사위원회의 구성은 5-7인 중 위촉위원은 2-3명에 불과하고 자치단체장이 부단체장의 인사권에 영향을 미치는 상황에서 부단체장이 인사위원장을 하게 되어 있기 때문에 자치단체 공무원의

과반수 이상인 상황에선 결코 공정한 인사가 불가능하다.

이러한 문제점이 심화되는 것은 형식적인 자치단체 인사위원회의 설치운영에 상당한 원인이 있으며, 자치제의 실시 이후 무단체장의 인사권 약화와 자치단체장의 독주로 지방공무원의 대부분이 단체장과 소속 정당의 시녀가 되고 있다는 평가가 나오고 있다.

정실에 의한 외부인사 채용은 더욱 다양한데 모 지사는 선거참모 등 측근인사들을 요직에 기용하였고 자신이 이전 공직에 재직할 때부터 친분이 있거나 선거당시 선거대책본부기획단장, 외곽조직활동자 등을 유관기관에 임용하고 있으며, 모 광역시장의 경우엔 특별보좌관을 추가로 신설하여 과거의 인맥을 중용하고 있다.

실제 공무원 10명 가운데 6명 정도가 인사와 관련된 뇌물이나 상납 등 정실인사가 이뤄지고 있다고 여기고 있으며, 지방자치단체의 인사관련 부패 현상은 승진을 위해 명절과 휴가철 때 금품 제공, 인사권자 주변의 결혼축의금, 관혼상제 챙기기 등 다양한 형태로 나타나고 있다.(김성호, 지방정치 부패구조개혁방안:2002)

3) 감사기관의 비효율적 시스템

공무원 부정에 대한 감사·수사체계가 허술해 공직사회의 고질적인 상납구조와 기업체와의 유착이 계속 이어지고 있다. 각급 기관에 대한 감사원 감사의 경우 서류대조 등으로 공직자가 세금이나 공금을 횡령한 사실이 드러났을 때만 당사자를 검찰 등 수사기관에 고발할뿐 나머지 사항에 대해서는 대부분 행정처분에 그치고 있다. 또 고발을 받은 수사기관도 감사원이 통보한 비위사실을 재확인할 뿐 추가 범죄나 상급자 관련여부 등을 더 이상 캐지 않는 실정이다. 지방행정의 공직자의 직무집행에 대한 감시 감독기구가 제 기능을 수행하지 못하고 있는 것은 자치단체에 대한 감사가 국회와 감사원, 중앙부처, 행정자치부, 상급기관, 지방의회, 자체감사기구 등에 의하여 연중 여러번 중복감사가 시행되고 있지만 지방자치단체 공무원들의 비리가 적발되는 경우는 매우 드물고, 사법당국의 수사에 의해서도 구체적인 부패실상이 잘 드러나지 않는 것은 지방행정감사기능의 미비와 지방의회의 상시 감사기능이 미약하기 때문이다. 또한 자치단체자체의 감사요원의 전문성 미흡과 감사기관의 독립성 결여, 지방감사가 주로 합법적인 예산집행에 국한되어 이루어지고 있고 회계감사위주의 상급감사를 피하려는 형식주의와 보신주의, 자치단체장의 도덕적 해이 등이 복합적으로 작용하고 있다.

4) 주민감사제도의 시행착오

민선 자치시대를 맞아 주민들의 행정에 대한 관심과 참여욕구가 증대되었고 아울러 제도적인 장치 마련의 필요성이 제기되었다. 주민감사청구제는 해당 지역사정

을 가장 잘 아는 지역주민이 지방행정을 감시하고 참여함으로써 행정의 투명성과 자치행정의 민주성을 향상시키는 제도라고 볼 수 있으며 따라서 행정기관의 사무 처리가 법령에 위배되거나 공익을 저해할 경우 주민들이 감사청구제를 실시해야 한다는 주장은 그동안 학계나 시민단체 등에서 끊임없이 제기되어 왔었다.

지난 1999년 6월에 248개 자치 단체 중 31개가 조례, 규칙 또는 자체 계획에 의하여 주민감사청구제를 채택, 운영하고 있지만 주민감사청구제에 대한 주민들과 시민단체들의 관심부족, 감사청구의 자격과 내용을 제한, 단체장 소속하의 내부 감사 부서가 감사를 담당함으로써 단체장 자신의 위법 부당한 행위에 대한 감사청구의 실효성이 없었다. 이에 정부는 1999년 8월31일에 지방자치법에 감사청구제도입 근거조항을 명문화함으로써 감사청구제의 기틀을 확고히 하게 되었다.

주민감사청구제의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 감사청구인수의 지나친 요구는 감사청구를 하는데 있어 청구취지를 바래게 한다는 점이다. 청구인수를 낮추면 감사청구가 남발한다고 하지만 남발은커녕 청구가 1-2건에 불과하다는 점이다.

<표3-1> 주민감사청구조례상의 청구인수 현황

제목	자치단체		감사청구인수	비율	20세이상주민수
전체평균	광역자치단체		22693	1/1476	3350만
전체평균	기초자치단체		68870	1/298	2055만
청구인수최대	광역	경기도	3600	1/2000	615만
	기초	포항시	5000	1/70	65만
청구인수최소	광역	제주도	374	1/1000	37만
	기초	강릉	150	1/1111	16만
청구비율최대	광역	서울	2000	1/3700	750만
	기초	중랑구	200	1/1463	32만
청구비율최소	광역	11개지역	374-2030	1/1000	-
	기초	태백시	500	1/50	4만2천

자료:함께하는 시민행동(2000년6월1일발표)

사례)충청북도조례제2586호

제2조(감사청구주민수)지방자치법제13조의4의 규정에 의하여 주무부장관에게 감사를 청구하는 경우 연서하여야 하는 주민수는 전년도 12월31일 현재 20세이상 주민총수의 1000분의1 이상으로 한다.

둘째, 현행 지방자치법상 주민은 당해 자치단체의 장과 공무원, 지방의회의원 등이 행한 위법, 또는 부당한 공급의 부과, 징수, 지출, 재산의 취득관리, 처분, 계약 체결, 이행 기타 의무의 부과 등에 대하여 조사 또는 감사청구를 주무장관 또는 시·도지사에게 감사 청구한다고 규정하였는데 주민들이 감사원에 감사청구를 하지 않고 주무부 장관에게 청구한 것은 주민의 감사청구제가 지방자치단체에 대한 중앙정부의 행정적 통제를 강화하여 지방자치의 취지에 역행할 우려가 있다고 볼 수 있다.

셋째, 중앙정부에 의한 합법성의 통제 외에도 합목적성의 통제도 할 수 있도록 한 점이다. 즉 ‘자치단체장의 사무처리가 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우’에도 감사청구를 할 수 있고 주무장관이 감사를 실시하여 자치단체장에게 일정한 조치를 요구할 수 있기 때문이다.

넷째, 감사청구의 대상을 지방자치단체장의 사무처리에 한정하고 있다. 즉 지방의회를 포함시키지 않은 점이다.

다섯째, 주민감사청구위원회의 구성의 중립성이 마련되질 않고 있다. 현재 각 지방자치단체는 자치단체장이 위원회의 위원을 추천함으로써 공정한 구성이 되질 않고 있다.

5) 행정 투명성미흡

지방자치행정의 부정·부패를 청산하기 위해선 결국 행정의 투명성확보⁵⁾가 선행되어야 하고 이를 위해선 행정개혁이나 투명성확보를 위한 전국적 규모의 새로운 행정평가시스템구축이 필요하다. 전자정보사회로 가고 있는 현재에도 여전히 도장

5) 이에대해 강경근 교수와 김영종교수는 는 정보부패의 개념을 제기하였는데 이는 멩히 "공개하여야 할 정보를 공개하지 않음으로서 비록 특정적 손해를 가한 경우는 아니라 할지라도 사회에 대한 일반적 해악을 가한 경우, 이에 대한 책임을 어떠한 형태로든지 지우도록 하는 이론을 "정보부패"(information corruption)라는 개념으로 묶을 수 있다"고 말하면서 정보부패는, "정보의 均質性을 흐트러뜨림으로써 공동체질서 정립이나 사회공공 정책을 誤導하여 정보를 접한 소수자에게만 구체적 또는 추상적인 이득을 가져오게 할 때의, 그 상황을 법·제도적으로 포착하는 것이다"라고 주장하였다. 즉 정보부패 개념을 원용하면, 법적 제재를 가하기는 어려워도 사회윤리나 사회정서상 납득하기 어려운 정도의 '불균형적 특혜'나 '우월적 이익'을 先取하는 경우를 정보부패로 보아 공동체 부패에 대한 새로운 '패러다임'을 형상화시킬 수 있는 것이다.

문화와 폐쇄적인 서류문화, 행정기관간의 폐쇄성 등이 잔존하고 있고 행정정보의 비공개와 권위주의문화가 유지되는 등 현행 지방행정의 부패와 부정, 그리고 부조리의 원인이 행정의 투명성 부족과 개방성 부족 등에 있기 때문에 이를 청산하기 위해선 우선 공정하고 객관적이며, 개방적인 지방자치행정의 평가시스템을 구축하여 부패의 근본적인 원인을 제거해나갈 필요가 있는데 그렇지 못하고 있다. 스웨덴의 경우 공문서는 모두 공중에게 공개하고 누구나 공문서를 자유롭게 열람할 수 있으며, 미국은 1996년 클린턴이 전자정보자유법을 개정하여 연방의회, 법조계, 언론계 등 어디서나 알 권리 행사를 가능하게 하여 행정의 투명성을 현격하게 강화한 것에서 알 수 있듯이 우리도 행정의 투명성확보는 필연적으로 요청될 것이므로 이에 대비한 자치행정평가의 기능이 절대적으로 필요하다. (이근주·김택, 정보공개확대방안:2000)

6) 정당공천제

지난 98년 시작된 민선 2기 단체장 중 5명중 1명꼴로 범법자 양산 될 정도로 비리가 심각하다. 사법처리 단체장만 해도 40여명이 유죄판결을 받았고 10여명이 사법처리가 진행 중이다. 이와같은 원인은 구조적인문제로서 돈이 많아야 당선된다는 사회인식에서 비롯되는데 특히 중앙정치와 비슷하게 돈이 많이 들어갈 수 밖에 없는 정당공천제가 문제라고 볼 수 있다. 지역의 일꾼을 뽑는데 중앙정치의 축소판처럼 정당공천현금이 오고가고 당선자는 비리유혹에 쉽게 물들 수 밖에 없다. 현재 지방선거에서 책임정치가 구현되지 못하고 지방살림이 부패정치로 물들게 하는 근본적인요인이 정당공천제라는 것은 이미 현직 단체장들 대다수의 공통된 견해이고 전문가들의 시각이다.

2. 문화적 관점에서 본 부패요인

1) 토착적·고질적 비리

한국의 행정문화적 전통은 공동체적인 정의적 인간관계를 바탕으로 한 것이다. 이러한 문화의 특징은 인간관계의 중시와 공사 무분별 상부상조의식의 발달 등이다. 이러한 문화에서는 부패행위가 전통적 인사치레와 혼동이 일어난다. 떡값 접대는 사람의 정성을 표시하는 것으로 생각한다. 또 순수한 마음의 발로로 이것은 건전한 사회생활의 일부로 본다. 인간관계를 위계적으로 통제하고 합리화시키는 유교문화의 힘은 우리사회에서 매우 막강했다고 할 수 있다. 이 문화가 현대 한국 사회에서 관료적 권위주의의 등장을 한결 용이하게 했으리라는 점도 쉽게 수긍할 수 있을 것이다. 동양의 유교문화권 국가의 사회규범으로 가족우선주의, 의리중시주의,

정실주의 등이 있다. 그 중 의리의식은 관료사회에 커다란 영향을 미치고 있다. 부패사건의 대소를 막론하고 많은 부패현상이 의리관계를 이용한 것들이다. 특히 일부 악덕기업가들은 이 의리관계를 극히 교묘하게 이용하고 있다. 예를 들면 은퇴한 은행 간부를 이용하여 일반적으로 어려운 대출을 받는다든가 퇴역장성을 중역으로 기용하여 이권청탁을 시킨다든지 무기거래상으로 위장하여 커미션을 챙긴다. 또한 술자리를 같이 한다든가 골프나 마작을 하면서 친분을 쌓는다. 우리나라 대기업의 접대비는 상상을 초월한다. 각 기업마다 로비 전담부서가 있다는 것은 이것을 잘 말해 준다. 청탁과 접대문화는 부패를 야기하는 하나의 관계 고리로 기능하며 공동체 문화속에서 부탁과 답례는 일종의 삶의 일부이다. 구성원들을 서로 묶어주는 역할을 한다고 본다.(김해동:1990)

지방정치가 중앙정치의 지역주의에 감염되어 또 다른 신지역주의 문화를 확산시키는 가운데 기존의 지방토호세력 중심의 학연 및 혈연 등 연고주의가 확산되면서 지방언론과 시민단체, 지식인 등이 상호비판·감시하기보다는 거대한 담합구조를 이루는 경향이 있다. 또한 지역특성에 따른 지방부패의 네트워크화로 인해 지방정책의 정치화가 오히려 강화되면서 지방행정의 투명성은 저하되고 지방자치행정이 과거보다 토착적이고 고질적인 지역사회의 부조리구조를 확대 재생산하는 장치로 작용하는 경향마저도 있다.

2) 권위주의적 행정

한국의 전통적인 유교문화는 관존민비와 권력 지향적 가치관으로 공직자들의 의식구조를 지배하게 되고 권위주의적 관료행태가 권력오용과 남용이란 결과를 가져와서 역시 부패의 좋은 서식처가 된다는 것이다. 한국 관료의 병리적 행정행태와 관련하여 볼 때 무엇보다 중요한 행정행태는 우리나라에 있어서 고질적인 권력의 집중화 현상이다. 이것은 관료의 의식면에서 볼 때 한국관료의 지나친 권력 소유 욕망으로 발생된 것이라 말할 수 있다

한국 관료들의 권위주의 성격과 강도는 영국이나 미국의 경우보다도 1.7배 가량 높은 것으로 보고되고 있음을 볼 때 이러한 행정 관료들의 권위주의적 관존민비 행태는 부패의 중요한 토양이 된다고 하겠다. 한국에 있어서의 이른바 관치행정은 바로 이 권위주의적 관료 행태에서 비롯되었다.

이 관치행정이란 것도 국민을 위한 행정의 이념, 즉 위민이념을 강조한다. 그러나 관치행정의 위민이념을 엄격한 의미에서 가부장적인 것이라고 볼 수 있다. 행정봉사는 정부가 베푸는 은사로 여겨진다. 정부는 은사를 베푸는 주체의 입장에서도, 국민을 은혜를 받는 객체의 입장에 세움으로써 윤리적으로 주는 자와 받는 자를 명백히 구분한다. 행정의 실제에서 관료부정과 행정 관료가 이와 같은 위민이

념의 논리와 무관하지 않음에 주목할 필요가 있다. 한국의 공공행정이 지닌 특성들, 예를 들면 권위주의, 기관 편의적 범규행정, 형식적 능률주의, 관준민비의 행정문화와 행태, 공무원의 選民의식과 허구적 공복관, 특히 관직만능과 행정부패 등은 모두가 관치행정에서 그 요인을 찾을 수 있다고 보여진다.(김해동:1990)

3. 공공윤리적 관점에서 본 부패요인

1) 조직윤리문화

윤리란 사회적 존재로서의 인간이 특정한 환경이나 상황에서 취하게 될 행동에 대한 도덕적 기초를 마련해 주는 것으로서 특정상황에서 인간의 행동을 규정하거나 금지하는 규범적 행동기준이라고 할 수 있다.

정부조직은 윤리적 문제와 그 문제를 해결하기 위한 체계적 접근이 특별히 필요한 영역이다. 행정윤리는 정부조직에서의 공무원의 행동에 도덕적 원리를 적용시키는 것을 의미한다.

정부조직은 전통적으로 개인책임보다는 소위 조직윤리를 강조한다. 조직윤리는 공무원이 조직내에서 구성원간의 친화, 승진 안전 공동의 이익을 공유하는 대가로 충성과 기관의 전술과 정책을 수용할 것을 요구한다.

이 윤리는 공무원의 개인적 윤리나 동기와는 관계없이 충성심을 보여 줄 것을 요구하는데 그것의 가장 정형화된 형태는 복종의 형태이다. 그 결과 공무원은 조직에 대한 충성심을 가장 높은 차원의 도덕성으로 간주하게 되고 건설적인 이의제기나 반대는 위배되는 것이 되기 때문에 조직은 이를 허용하지 않게 된다.

조직윤리는 조직의 비공식 규범이 되고 조직구성원을 지배하게 되기 때문에 공무원은 이 윤리를 위배함으로써 자신의 지위와 수입을 잃게 되는 모험을 시도하려고 하지 않게 된다.

오늘날 우리는 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 대규모조직의 지도자들이 비윤리적 행위를 하는 것을 너무 많이 목격하고 있다. 이러한 비윤리의 세계에서 오직 행정에만 윤리를 강조하는 것은 이중적인 기준을 적용하는 것과 같은 것이다. 그러나 행정이 국가발전을 주도하여 온 우리나라에서는 이러한 비리가 모두 다 행정의 문제라고 해도 과언이 아닐 것이다. 회사가 상품을 제조하면서 공해를 배출하듯이 행정도 발전을 제조하면서 비리를 배출하였던 것이다.(유종해, 행정의 윤리 :1992)

이러한 행정·사회분위기의 도덕적 타락은 관료의 부정이 잉태되며 조직과 개인의 부패에 대해서 공무원 자신은 저항하지 않고 침묵한다.

전감사원 감사관李文玉씨가 삼성그룹 감사중단 사실을 언론에 발표한 사실, 한

준수 전 군수의 선거부정 사실을 공표한 것, 윤석양 이병이 보안사 민간인 사찰에 대한 양심선언을 한 것 등은 공무원이 자신의 의무를 다하기 위해서 조직윤리에 대항한 대표적 케이스라고 볼 수 있다. 그러나 대다수의 관료들은 침묵과 복종으로 행동한다. whistle-blower가 되기보다 조직윤리에 따른다. 그것이 전통적 미덕이고 조직윤리에 따르는 것이 올바른 처신이라고 대다수가 여긴다. 이것이 부패원인이 되고 마는 것이다.

IV. 지방정부의 부패구조 방안

1. 제도정책적 방안

1) 인·허가부패 규제개혁

규제정책의 내용이 현실과 동떨어져, 각종 행정비리와 부패의 온상이 되고 있다고 볼 수 있다. 그래서 규제개혁을 위해서 다음과 같은 점을 강화시켜야 할 것이다.

첫째, 건축, 건설, 위생, 소방 등 비리취약분야의 인·허가 등을 현실적으로 정비·완화해야 한다. 존치가 필요한 환경규제는 규제내용과 그 기준을 투명화, 객관화하여 행정집행기준을 명확히 해야 한다.

둘째, 각종 민원처리절차에 인터넷이나 우편을 이용하여 공무원들과 민간인의 접촉을 차단, 투명성을 보장하는 것이다. 주요 인·허가처리과정과 결과를 인터넷에 공개하고 행정분야별 업무지침을 매뉴얼화하여 열람하게 한다.

셋째, 관·경유착을 방지하기 위해 수의계약과 경쟁제한 요건을 엄격하게 제한하고 공개입찰, 전자입찰을 실시해야 한다.

넷째, 자치단체에서 조례나 규칙, 규정, 지침 등에 의해서 규제하고 있는 각종 인·허가 사항도 검토해서 부패와 비리의 원인이 되는 과도한 규제를 완화해야 한다.

2) 지방행정감사제도의 개선과 감사기법의 전문성

(1) 지방감사제도개선

지방부패를 예방하고 방지하기 위해서는 독립적인 지방감사위원회를 설치하여 감사위원은 지방의회의 동의를 얻어 감사전문가를 위촉하는 방식을 취하고 지방의

회 의원의 비리까지 감사권을 확대하여 감사결과를 의회에 통보하는 제도를 마련할 필요가 있다.

일본의 경우 지방자치단체 직원의 위법부당한 행위로 인하여 지역주민이 받은 손실을 시정할 수 있도록 주민이 직접 청구할 수 있는 감사청구권을 인정하고 있는데 우리도 주민이 직접 의회에 대한 자치단체의 감사청구권을 인정할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

지방행정집행에 대한 감시 감독기구의 기능을 확대하고 권한을 강화해나간다면 기존의 국회와 감사원, 중앙부처, 행정자치부, 상급기관, 지방의회, 자체감사기구 등에 의하여 연중 여러 번 형식적으로 중복감사가 이루어지지만 실효성이 없는 감사가 아니라 책임 있고 철저한 감사 집행으로 지방자치행정의 부패구조를 근본적으로 차단할 수 있고 지방의회의 기능강화로 올바른 지방자치의 실현에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

현재 부실한 자치단체 자체의 감사기능과 감사요원의 비전문성, 감사기관의 독립성 결여 등을 극복하고 회계감사위주의 상급감사가 아닌 철저한 주민감사가 가능해지고 365일 지방자치단체의 사무행정 및 정책, 회계감사 등이 가능해져서 지방자치의 도덕적 해이를 극복하는 계기가 되어야 한다.(김성호:2002)

(2) 감사기법의 전문성

미국의 회계감사원 GAO(General Accounting Office)은 국방 등 대규모 사업에 대해 단계마다 개입해 방향을 제시해 주고 있는데 GAO의 전문성이 뛰어나기 때문에 대체로 각 기관은 이를 따르고 있다. 행정 각 분야를 효율적으로 감사하고 정책대안을 제시하려면 전문성을 갖춘 인력이 필요한 것은 두말할 나위가 없다. 우리나라에 있어서 특히 각 시도 지방자치단체기관의 자체 감사기관은 독립성과 전문성도 없을 뿐 아니라 제대로 감사를 실시할 여건보장도 안되어 있다. 감사원과 지방자치단체 자체기관의 감사요원은 전문성을 갖추고 감사교육을 주기적으로 받아 질적인 향상을 도모해야 할 것이다.

3) 시민사회의 감시감독기능강화

한국NGO가 도덕성에 기초하면서 특성화된 사업이나 전문적 분업의 시민운동이 필요하고 특정 이슈나 국가 사회적 쟁점에 적절하게 대처할 수 있는 전문가 양성 등이 중요하다고 본다. 한국NGO가 부패감시를 효율적으로 할 수 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 진정한 자치의 원리와 열린 자방자치를 구현하기 위해선 자치행정의 주민 참여확대를 통해 폐쇄적인 행정체계를 극복하고 시민과 사회단체의 행정 감시기능

을 강화해 나가야 하며, 이를 위해선 지방자치행정에 관한 법률 제정단계에서 부터 시민단체의 참여를 적극 보장하고, 자치행정의 집행과정에 행정옴부즈만제가 강제적으로 도입되도록 해야 한다.

둘째, 지방자치단체의 행정집행과정에 적극적이고 공정하게 시민단체와 시민참여를 보장하기 위해선 '지방자치활성화를 위한 시민단체 지원특별법'을 제정할 필요가 있으며 이를 통해 행정과정에 대한 투명성제고와 시민에 대한 행정정보의 공개가 강제적으로 이루어지도록 할 필요가 있다.

셋째, 지방행정부문의 열린 공간을 확대하기 위해선 주민 개개인의 의견과 감시가 감시네트워크로 확대 구축되도록 하여야 할 것이다. 이를 위해 행정 감시를 온라인으로 접수하여 즉각 처리하여 통보 될 수 있도록 상시간 전자민원조사관제의 신설도 검토하여야 하며 이 임무를 일정한 자격을 갖춘 시민단체에서 할 수 있도록 제도적 법적 장치를 뒷받침해 주어야 할 것이다.(김성호:2000)

4) 주민감사청구 및 주민소환제도입

현재 시행되고 있는 주민감사청구제도의 실효성을 제고하기위한 제도적 방안이 필요하다고 본다. 1960년대 초반부터 실시된 일본의 주민감사제는 지방자치법상 주민1인이라도 청구할 수 있도록 규정하고 (사무감사청구, 선거권자 50분의 1이상의 연서로 제기)있는데 우리나라와 같이 단순비위사실의 감사에 그치는 것이 아니라 주민소송으로 가기 위한 절차라고 볼 수 있다. 일본의 지방자치단체는 주민의 감사 청구제 뿐만 아니라 주민의 조례제정·개폐청구제도도 시행 중에 있으며 한 발 더 나아가 의회해산이나 의원해직청구, 지방자치단체장과 주요 공무원의 비위사실이 있을 때 해직청구제도도 실시되고 있을 정도로 광범위하게 실시되고 있다. 한국지방행정연구원의 조사에 의하면 주민소환제의 도입이 공직부패 감소요인의 중요한 변수로 보고 있다. 특히 현직단체장의 47.5%와 지방의원의 78.0% 및 퇴직공무원의 83.1%가 주민소환제 도입을 부패억제의 방안으로 평가하고 있다고 한다.⁶⁾ 그러면 현행 제도의 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체장에 대한 철저한 감사를 실시하여 위법한 결정 또는 처분을 시정하는 장치를 마련하고 중앙집권화를 초래하지 않도록 하려면 중앙정부로부터 독립기관인 감사원에 감사청구를 하도록 해야 한다. 주민감사청구조례를 만드는데도 광역자치단체나 기초자치단체 스스로 조례안을 작성하는 것이 아니라 행정자치부의 지침을 따른다는 일부의 비판도 있다. 주민자치의 민주성과 독립성을 확보하려면 중앙정부의 간섭이나 예속으로부터 벗어나야 할 것이다.

6) 김성호·황아란, 「지방정치의 부패구조 개혁방안」, (서울: 한국지방행정연구원, 2000), p. 161.

둘째, 감사청구의 대상을 지방자치단체장의 사무처리에 한정하지 말고 지방의회까지 폭넓게 포함시키도록 시민단체나 학계에서 법의 개정을 요구한다.

셋째, 일반주민과 단체들이 부정과 오류에 대하여 손쉽게 감사청구를 할 수 있도록 청구인 수 규정을 완화하는 것이 중요하다.

넷째, 주민감사청구심의회위원회의 전문성·합리성·독립성 제고와 조례운영의 전문성, 위원회의 독립성, 위원의 공정한 위촉이 필요하다. 심의위원회에 대한 시민단체의 추천이 필요하다.

사례)광주시는 심의위원회에 시민단체참여규정

다섯째, 감사청구주체에 시민단체의 참여를 제도적으로 명문화하여야 한다. 주민감사청구제는 주민의 권리 이익을 주민 스스로 보장받는 제도이지만 사실상 주민들이 직접 청구하기에는 여러가지 난점이 있다고 볼 수 있다. 주민을 대신하여 시민단체가 능동적으로 그 역할을 다하여야 할 것이다.

5) 지방직 공무원의 신분보장 강화

지방자치제 실시 이후 지방행정공무원의 최고 불만은 인사 관련 불만이고 또한 인사와 관련된 부패발생이 많은데 이러한 이유는 사회 전반적의 비합리성과 역사적, 문화적 요인 등에 기인하고 있지만 정치제도와 행정제도, 인사제도, 보수제도, 규제제도 등과 상승작용을 하고 있는 것이라 평가되며 이러한 지방행정공무원의 인사 불만을 해소하지 않고 지방자치행정의 투명성제고나 생산성 향상은 기대하기 힘들며, 이러한 문제점은 또한 현행자치행정제도의 문제점이라는 점에서 본다면, 지방자치단체에 소속된 지방직 공무원의 신분보장과 인사제도의 개혁 등이 필요한데 이는 지방자치제도개혁위원회나 지방자치행정개혁추진위원회를 통해서도 동시에 논의될 필요가 있다.

지방행정의 직업공무원신분을 철저히 보장해 주고 이들의 자격조건을 보다 강화한다면 지방자치행정의 공무원 사기향상과 부패방지에 일조를 할 것이며, 지방자치단체의 인사위원회를 구성하는 관련 규정을 개정하여 자치단체 인사위원회 역할의 중립성을 보장해 나간다면 민선단체장의 인사전횡과 인사비리를 차단할 수 있다.

현재 중앙인사위원회가 하는 역할 범위를 지방자치공무원에게도 적용될 수 있도록 하는 '개방형 직위의 확대실시를 위한 특별법률'을 제정하고 현재의 자격요건을 대폭 완화하여 실질적으로 민간인 신분의 전문가가 대폭 채용될 수 있도록 해나간다면 공식사회의 개방화와 부패담합구조의 청산, 인사부조리의 개선 등의 효과를 아울러 볼 수 있을 것이다.(반부패특위,대민행정개선방안:2000)

6) 공무원 성과급 확대

관료들의 상하관계에서 도덕적 해이를 줄이는 것은 조직의 목표를 달성하도록 하는 유인(incentives)을 잘 제공하는 것이다. 기업의 경우는 이윤과 성과급 배당이 라는 동기부여를 분명히 할 수 있으나 공공서비스의 경우는 효율성이나 이윤의 측정이 매우 어려운 실정이다. 따라서 대부분 효율성보다는 상위관료에 대한 충성도나 역학관계에 그 성과보상이 왜곡되어 버리는 경우가 많다. 공공기관에 근무하는 대리인들에게 적절한 보수가 보장되지 않으면 도덕적 해이와 비리의 가능성은 커진다. (오필환, 대리인이론 모형을 통한 반부패정책연구 :2005)

싱가포르가 부패방지전략이 성공할 수 있었던 이유는 공무원들의 처우를 대폭적인 수준으로 개선하여 생계에 어려움이 없이 공무원직을 안정적으로 수행 할 수 있도록 했다는 점이다. 즉, 공무원들이 부패유혹에 쉽게 물들지 않기 위해서는 적절한 보수지급을 통한 생화안정과 함께 공직자로서의 자긍심을 고취시키는 것이 필수적이다. 향후 5년 이내에 민간기업의 보수와 대등한 수준에 도달하도록 정부에서 계획을 내놓았지만, 그 현실성은 미흡하고 선거를 위한 선심 공약에 치우쳤고, 민간기업의 임금상승률에 따라 보수를 결정하는 방식으로 보수결정시스템을 개선한다하지만 그 공약이 지켜지지 않고 있다.

공무원 처우개선제도가 불충분하게 되면, 결국 공직자들이 비리와 부패의 유혹에 쉽게 빠질 수밖에 없으며 시민에 대한 행정서비스도 뒤쳐질 것은 뻔하다는 사실이다. <도표 4-1>를 보면 공금을 횡령한다든지 증수회의 비율이 줄어들지 않고 계속 이어지고 있는 것은 열악한 보수제도와의 상관성이 있다고 볼 수 있다.

<표4-1> 연도별 비위현황

년도	합계	복무규정위반	품위손상	비밀누설	공문서위조 및 변조	직권남용	직무유기	감독불충분	공금유용	공금횡령	증수회	기타
1998	6140	1193	1431	5	74	74	1831	217	117	37	946	215
1997	5689	1019	1255	6	70	78	1697	213	64	43	954	290
1996	5308	794	956	25	75	88	2144	165	70	52	621	318
1995	5061	706	835	4	66	93	1822	274	112	143	653	353
1994	6223	1620	1063	3	91	129	1802	279	122	93	790	231
1993	7116	1086	1137	8	105	117	2703	381	109	25	919	526
1992	4092	812	587	2	84	85	1354	210	51	14	646	247
1991	3996	657	712	14	98	67	1422	214	34	22	484	272
1990	4656	646	672	3	92	104	1934	315	62	46	512	270
1989	4397	520	549	5	69	73	1514	177	53	56	442	939
1988	3146	372	596	6	54	38	1273	152	56	48	321	230

1987	2991	308	448	1	73	41	1174	218	44	42	404	238
1986	4094	244	615	16	63	73	1566	253	103	75	646	440
1985	3580	123	585	4	90	88	1661	193	84	35	376	341
1984	4528	113	741	6	123	123	2002	275	135	23	493	494
1983	5361	119	880	11	174	123	2423	363	114	43	556	555
1982	6259	219	1049	4	167	164	2750	399	94	52	540	821
1981	6681	469	1066	7	168	306	2287	283	97	38	837	1123
1980	7184	271	997	6	146	234	3515	404	88	68	458	997
1979	7349	204	1002	3	176	264	3722	447	106	37	449	919
1978	8050	264	1002	12	263	229	3957	530	171	60	395	1167

자료: 한국행정연구원 1998년 연구보고서

관료들의 욕구와 보수간의 심각한 괴리현상은 부패의 소지를 가져오고 생계비 미달의 보수체계는 부패의 원인이 되고 있다. 매슬로우가 지적하는 욕구의 계층구조에서 경제적 불만족이 부패의 한 원인이 되었는데, 낮은 보수를 받는 관료에게 공공봉사를 기대하기는 무리이다.

생계형부패(petty corruption)가 근절되지 못하는 원인을 여기서 찾아 볼 수 있다. 보수제도의 획기적 개선이 없이는 공무원의 생산성 향상이나 서비스 창출, 비리방지를 기대하는 것은 무리라고 생각된다. 보수제도의 개선을 위해서는 다음과 같은 점을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 현행 연공급 생활급위주의 보수체계를 직무에 따라 차등지급을 한다든지 직무실적에 따른 성과급체제로 개편하는 방안을 모색하여야 한다.

둘째, 보수문제를 종합적으로 해결하도록 하기 위해 정부관료 전문가 시민대표로 구성되는 위원회를 설치하여 심도 있게 분석하여야 할 것이다.

셋째, 외부 전문가뿐만 아니라 내부관료들에게도 공직개방제 문호를 더욱 확대하여 이들에게는 보수상한액의 기준을 제한하지 않는다.

넷째, 공무원노조의 설립을 검토하여 이들에게는 단결권, 단체교섭권까지 부여하여 정부와 노조가 합리적인 선에서 문제를 풀어나가야 될 것이다. 결론적으로 보수문제는 부패와 관련시키는 인식이 요구되며 행정부 수반인 대통령의 의식전환과 과단성 있는 결단이 요구된다고 하겠다.

7) 행정환경의 투명성 제고

(1) 행정정보공개제도의 확대

지방정부가 보유한 정보는 지역주민들이 향유할 수 있어야 한다. 즉 지역주민이면 누구든지 그에게 직접적인 이해관계가 있건 없건 국가 등이 지니는 정보의 공개를

법적으로 청구할 수 있다는 논리는 국가의 정보는 당연히 그 생산자의 몫이고 시민은 당연히 거기에 접근할 수 없다는 기존 법 패러다임의 전환을 의미하는 것이었고 동시에 대중의 참여가 제한되는 엘리트 중심의 대의민주주의의 일각이 참여민주주의에 양보하는 신호라고 볼 수 있다

지난 1998년 1월 1일부터 본격적인 시행에 들어가게 된 정보공개 제도는 실시된 지 2년이 경과하였지만 아직도 일반 시민들의 청구하여 정보를 획득하기에는 용이하지 못한 것이 사실이다. 이것은 시민들이 이해와 자세도 중요하겠지만 무엇보다도 정보공개 대상 기관들이 수용의지가 미약하기 때문이다. 우리 나라는 정보공개법의 제정과 시행으로 말미암아 투명한 책임행정과 공개행정의 구현을 실현시켰고 나아가 정부기관이 보유 관리하고 있는 각종 정보 지식을 민간 부분과 시민들이 공유, 활용함으로써 국가 경쟁력 향상과 민주 행정의 공공성을 고양시키는 계기가 되었다고 할 수 있다. 결국 행정의 투명성과 책임성을 확보하고 공직 비리의 가능성을 차단하기 위해서는 정보공개 대상기관들의 공개의지와 시민들의 정보 접근권을 용이하게 할 수 있도록 그 여건과 준비를 하여야 하며 정보 공개 활성화를 위한 제도적 법적 개선 방안이 필요하다. 이를 위해 정보공개가 가능한 정보자원을 효율적으로 관리하여 정보공개에 핵심적 인프라를 구축하여야 한다. 정보공개목록의 DB화작업은 민간부분과 협력을 통해 시도 할 수 있으며 정보공개내용의 선별작업 또한 민간부분과 공존관계(boundary-crossing partnership)를 모색하는 방안이 마련되어야 한다. 정보공개는 시의적절하고 융통성있는 체제를 구축하여야 하는데 이를 위해서는 정보공개운영상의 문제점을 인식하고 새로운 방안을 수용하여야 할 것이다. 즉 청구방법의 전자화, 공개시일의 단축, 비공개 사유의 축소문제, 정보공개서식과 편람의 간소화 처리대장의 매뉴얼화 등이 민원서비스 진작 차원에서 개선 내지 법개정이 필요하다고 볼 수 있다. (이근주, 김택, 정보공개확대방안:2000)

(2) 관공비비공개문제

국민이나 시민단체에서 요구하고 있는 공공기관장의 관공비(업무추진비) 공개문제는 그 사용내역을 일반에게 공개함으로써 행정의 신뢰와 투명성을 확보한다는 측면에서 그 의의가 있다고 볼 수 있다. 각 기관장에게 편성된 업무추진비나 특수활동비등의 예산이 객관적이고 투명하게 집행되고 있는지에 대한 공개요구 및 감시는 시민의 정당한 권리라고 볼 수 있다. 특히 기관장이 많이 사용하는 관공비가 행정기관의 예산집행관련 서류중에서도 가장 공개를 꺼려 할 부분으로서 업무추진비가 공개된다면 여타 예산집행관련 정보들의 공개도 공개되어 자의적이고 선심성낭비를 줄여나가게되는 계기가 될 수 있다. 사실 관공비는 사용목적이 특정되어 서울시는 지난 1999년 11월에 서울시장의 관공비내역을 일부공개한다고 발표하였는

데 이는 시민단체인 참여연대가 정보공개거부처분취소청구소송을 제기함으로써 이루어 졌으며 1999년12월에는 기획예산처 재정부 행자부 3개 중앙부처에 대해 업무추진비 지출관련 서류의 정보공개청구를 하여 행자부는 공개를 전면 거부하였고 기획예산처와 재정경제부는 부분공개를 결정한 전례가 있었다. 이번 실태조사에서 서울시나 충청남도, 대전시등 자치단체의 경우에는 기관장의 업무추진비가 공개하고 있는 것으로 드러났으며 다른 기관들도 공개를 하려는 추세에 있다. 7)

8) 행정처리 매뉴얼 시스템도입

행정과정과 절차의 투명성을 확보하고 대민행정의 비리를 방지하는 가장 손쉬운 방법은 모든 직무에 대한 매뉴얼작업화를 통해 민원인에게 행정절차와 처리과정, 민원담당공무원의 직무내용 등을 공개하고 현행 규제위주의 행정을 지원 및 서비스 위주의 행정으로 전환시키면서 다단계 행정절차의 대폭적인 축소와 간소화, 행정처리절차의 게시와 비치, 매뉴얼집의 담당공무원 소지의무화, 매뉴얼집의 현장 비치 등을 의무화해 나가는 것이 효과적이라고 판단된다. 모든 행정과정과 절차가 투명하게 이루어지도록 하려면 법제도적인 차원에서 행정처리의 단계를 대폭 간소화하는 것은 물론이고 가급적 행정처리절차에 관한 모든 사무를 강제적으로 매뉴얼화하도록 하여 시민들이 누구나 행정처리과정과 절차를 명확히 알 수 있게 하여야 하며 행정업무에 대한 의문이 없도록 행정처리과정의 공개원칙을 실천해 나가는 것이 필요하다.

예를 들어 건축심의 단계부터 준공 허가까지 6단계 인허가 과정을 거치도록 한 현재의 건축행정은 대폭 손질하여야 하며, 이러한 불합리한 행정절차와 민원인이 일목요연하게 민원접수상황을 모르도록 하는 행정과정이 오히려 여러 단계의 행정과정을 거치도록 제정한 입법목적과 달리 건축행정의 민원과 부조리에 대한 원인을 제공하고 있기 때문에 현행 6단계의 인허가 과정을 최소 2~3단계로 과정을 대폭 축소하여 담당 공무원의 수를 수평적으로 배치하거나 수를 줄이고 상호 교차 점검하도록 제도적 장치를 마련한다면 민원행정 및 인허가 행정의 부패와 부정을 획기적으로 감소시킬 수 있을 것이다.(반부패특위 공청회보고서:2000)

9) 행정집행 전과정의 실명제도입

행정과정의 투명성 강화를 위해 가장 필요한 것이 매뉴얼집의 작성과 비치라면

7) 현재 중앙행정기관은 관공비 공개를 아직도 비공개로 일관하는 경우가 있다. 그런데 공개하는 기관들의 일부는 편법으로 사용하고 있는 경우도 있었는데 이는 관공비에 대한 부당한 지출을 금지하기위해 특수업무추진비를 신용카드사용을 사용한다고 하지만 행정기관 주변에서는 카드깡으로 현금화하여 불법을 자행하고 있다고 한다.

이를 책임행정으로 연결하여 부정부패의 척결로 발전시킬 수 있는 획기적인 제도는 모든 행정업무의 단계별, 과제별, 사례별 집행자나 처리자의 실명제를 적극 도입하여 이를 사후 평가하도록 하는 시스템을 갖추는 일이며, 이는 고의적인 민원의 처리지연이나 집행과정의 왜곡을 통해 행정부패와 부정을 저지르는 공무원 부조리를 영구적으로 차단할 수 있는 제도라고 본다.

행정운영실명제의 도입은 행정부서의 정책집행과 정책기안, 민원처리담당자 등 모든 영역과 과정 및 절차에 확대해 나간다면 지방자치행정의 만성적인 부조리 원인인 한탕주의나 면피주의 문화를 근절시켜나가고 우리사회에 찾아보기 힘든 책임 의식과 자기 지위에 대한 애착과 소속감, 국가에 대한 충성심을 재고시켜 줄 수 있으며 공공부문의 서비스질을 획기적으로 개선시킬 수 있는 계기가 될 것이다.(반부패특위 공청회보고서:2000)

10) 부패행정기관 재정지원 삭감시스템 도입

시민들이 정부나 지방행정에 대해 가지는 불만은 높은 수준의 행정서비스와 삶의 질을 보장해 달라는 주문으로부터 나오는 것이 아니라 자신이 경험하는 사소하고 일상적인 민원처리나 인 허가와 관련된 생계 연관형 행정처리에 관한 공정성 투명성에 대한 불만으로부터 파생된 것이라는 점에 착안하여 행정기관 및 지방자치단체의 시민만족도를 조사하여 평가하고 이를 지방재정지원에 적극 활용할 필요가 있다.

지방자치단체의 고객만족도를 조사하는 특별기구에는 중앙정부관계자, 전문가, 지방의원, 국회의원 등을 고르게 참여하게 하여 객관적 지표를 통해 평가지표를 개발하고 이를 원칙으로 실사 및 평가팀을 비공개로 구성하여 해당년도의 평가 자료를 차기년도의 예산반영에 반영시켜나가는 전략을 펴야 하는데 이에 대한 접근은 국회의 동의를 받아 처리하는 것이 중요하고 효과적일 수 있는데 그 이유는 국회의원들은 어떤 형태로든지 지방정부를 견제할 수 있는 장치를 원하기 때문이다.

따라서 시민들의 지방행정에 대해 가지는 행정서비스 평가권한이 보장된다면 중앙정부의 지방자치단체에 대한 합리적인 통제효과는 물론이고 주민의 지방자치단체에 대한 통제를 가능하게 해주어 행정의 투명성과 효율성에 대한 간접적인 압력 수단으로 작용할 것이며, 지방자치단체의 장은 스스로 정치적 입지강화를 위해 행정 부패나 부조리를 막고 지방행정의 서비스를 공정하게 이루어지도록 최선을 다할 것이라 판단된다.(김성호, 지방정치의 부패구조개혁방안:2002)

2. 사회문화적 변동의 유발전략

1) 국민의 의식 개혁

우리사회의 생활 전반에 관행화되고 일상화되어 버린 부패문화를 일소하는 첫번째 개혁과제는 국민의 의식전환이라고 볼 수 있다. 의식의 변혁이 없는 부정 부패의 척결은 단지 형식적이고 일과성이 될 가능성이 크다. 아무리 철저하게 부정과 부패, 그리고 비리를 찾아내어 척결한다고 하여도 왜곡된 국민의식이 상존하는 한 그것은 계속적으로 부정 부패와 비리를 만들어 낼 것이기 때문이다.

따라서 부정, 부패, 비리를 싹 틔우고 배양시키는 왜곡된 국민의식을 개혁하여 국가의 기강을 바로잡아 나가야 한다. 의식개혁을 위해서는 다음과 같은 점이 집중적으로 전개되어야 한다.

첫째, ‘한국병’으로 지칭되는 부정 부패와 온갖 부조리를 생성시키는 왜곡된 의식구조의 타파와 제거를 위한 노력이다. 잘못된 의식구조란 예컨대公私구분의 모호성, 탈법의식, 낭비와 과소비 의식, 불신주의, 배금 및 금력지상주의적 사고, 불로소득, 투기심리 공중도덕 의식의 미비, 무질서, 무기강 등을 말한다. 이러한 노력은 정부에 의해서도, 민간에 의해서도 적극적으로 행해져야 하는데 그 방법은 매우 구체화되어야 한다. 이를 위한 조속한 별도의 연구는 필요하다.

둘째, ‘신한국’을 겨냥한 건강하고 진취적이며 창의적인 바람직한 의식구조를 적극적으로 형성하려는 정부와 민간의 집중된 노력이 있어야 한다. 바람직한 의식구조란 공동체 의식, 합리적 사고, 도덕과 예절의 회복, 민족과 국가에 대한 자긍심과 애국심, 품위있는 삶에 대한 동경과 열망 등이다. 여기에서의 적극적인 노력도 매우 구체화되어 나가야 한다.

셋째, 법의식의 확립이다. 법의식의 확립은 곧 국가가 얼마나 법을 엄정하고 공평하게 집행하는가에 달려있다. 공무원들이 법을 남용하고 불공정하게 집행하는 한 국민의 법 준수 의식이 생겨날 리가 없고 돈이면 무엇이든 다 된다는 의식이 팽배해질 수 밖에 없다. 따라서 국가는 법이 엄정히 집행되도록 해야 하고, 법을 지킨 사람과 안 지킨 사람 사이에 차이가 있도록 하기 위하여 신상필벌이 적용되도록 적극적으로 노력해야 한다.(김택,관료부패론:1999)

2)탈(脫)권위주의화 행정

한국의 행정문화와 행정행태는 관치행정적인 것이다. 전체적으로 그것은 권위주의로 특정 지을 수 있다. 권위주의는 민본행정으로의 전환을 어렵게 하는 가장 심각한 장애요소가 아닐 수 없다.

권위주의는 평등의 관계보다는 수직적인 관계에서 지배 복종의 관계를 강조하는 문화이다. 관 지배주의나 관 우월주의 또는 관존 민비 사상은 권위주의의 한 형태라고 할 수 있다. 이러한 권위주의는 1961년 이후 군부정권의 출범과 더불어 더욱

강화되었다고 볼 수 있다.

오늘날과 같이 국민의 욕구가 다양하게 분출되고 정치와 행정의 민주화가 이룩되고 있는 현실에서도 한국행정기관의 권위남용과 관료제화 현상은 민원업무에서 심각하게 나타나고 있다. 고압적인 자세, 업무처리 절차의 복잡화, 관례 묵수적(默守的)인 행정처리방식(routinization), 봉사심의 결여 및 무사안일주의 등은 행정체계가 아직도 권위주의적 관료제화로 경직화되고 있다는 것을 보여준다.

따라서 행정기관과 관료는 국민의 복지를 위해서 봉사하는 기관이며 봉사하는 公僕이라는 정신이 투철해야 하며, 국민은 이를 믿고 행정에 참여하며 서로 협조하는 관계가 이루어져야 할 것이다. 따라서 정부는 믿을 수 있고 봉사하는 정부라는 인식을 국민이 갖도록 권위주의 요소들을 과감하게 청산하여야 한다.(김해동:1999)

3. 공공윤리제고

미국의 3대 대통령 토마스 제퍼슨은 “공공 서비스는 공공의 신뢰를 전제로 한다”는 말을 하였는데 이는 공무원은 국민의 세금을 징수하고 사용하며 국민으로부터 위임받은 권력을 사용하기 때문에 그들에게 보다 높은 윤리적 기준이 요구된다고 볼 수 있다.

1992년 미 연방정부의 윤리국에 의해서 제정된 ‘공무원윤리규범’에서는 “행정서비스는 공공의 신뢰에 대한 책임으로써 공무원에게 헌법과 법률과 윤리적 원칙에 대한 충성을 요구한다”라고 규정하고 있다.

공무원의 윤리성 제고를 위해서는 다음과 같은 두 가지가 요구된다.

하나는 공공서비스를 수행함에 있어서 최상의 윤리적기준의 설정과 다른 하나는 최소한의 윤리적 기준을 충족시킬 수 있는 책임성을 보장할 수 있는 제도적인 통제 메커니즘이다. 먼저 윤리성 제고를 위해서는 법의 지배원칙이 필요하다고 볼 수 있다. 공무원이 그들의 직위를 남용하지 않고 법에 순응하는 것은 그들의 권력을 통제하는 수단이 된다. 윤리적 의무로써 법률에의 순응은 공무원들에게 진실을 밝히며 약속을 지키며 직무에 충실하도록 한다. 이와 같은 윤리성의 강화는 공무원들로 하여금 공공서비스에 대한 자기인식, 명예, 그리고 사명감을 중시케하는 자율과 책임의식의 고양을 목표로 한다.

또 하나는 공무원들에게 고결한 원칙을 지키도록 하고 사명감을 고취시켜서 동기부여를 유발케 하는 것이다.

공공윤리의 원칙들은 다소 모호하고 추상적이기 때문에 복잡한 개별적인 여건하에서 어떻게 적용해야 할 것인가가 문제가 된다. 그러므로 구체적인 상황속에서 공익과 사익(부정부패)을 구별할 수 있는 윤리적인 가치기준이 공직자에게는 만드

시 필요하다.

공공윤리에 대한 고결한 원칙과 기준 그리고 미덕은 국민에 대한 대응성(responsiveness)과 책임성(responsibility)이 결합할 때 비로소 시민의 이익과 봉사를 구현할 수 있다.

V. 결 론

지금까지 지방정부의 부패구조 특징을 살펴보고 이의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 지방부패통제가 효율적이고 실천 가능한 정책이 수립되기 위해서는 무엇보다도 철저한 원인과 처방을 강구하여야 하며 인간의 부정 행태를 규제하는 제도에서 가치를 두어야 할 것이다.

모든 권력기구와 마찬가지로 자치 정부 역시 적절히 통제되지 않으면 안된다. 권력부패는 그 속성상 그 행사자로 하여금 자의적으로 행사하게 하는 경향이 있고 그 단맛에 도덕성을 망각하게 마련이다. 따라서 시민단체 언론 시민의 참여로 통제를 강화시켜야 할 것이다.

결론적으로 지방부패구조의 개선을 대책을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 정당공천제의 폐해를 공문화 하여 이의 적절한 제도개선작업이 필요하다. 정당 공천 제도를 폐지 할 것인지 현직 단체장에게도 정치자금의 후원회제도를 활성화하여 투명성을 제고하던지 하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 그런데 최근 기초의회까지 정당공천제를 도입하여 중앙당의 입김을 강화했다. 이 문제는 다시 재논의 하여야 할 것이다.

둘째, 단체장의 견제가 매우 중요하다. 도시발전계획이나 중대한 지방정책은 지방의회에 보고를 의무화하는 방안이 필요하다. 또한 지방의원들의 유급직화를 시행하여 유능한 사람들이 의회에 진출 직무에 전념하도록 할 것이다.

셋째, 지방인사의 투명성과 독립성이 보장되도록 법률개정이 필요하다. 현재 단체장이 인사권을 장악하여 지방공무원들이 여기에 순응할 수밖에 없고 인사비리가 만연하고 있는 실정이다. 인사의 공정한 기준과 절차가 요구되며 이를 위해 지방의회의 승인 의무화 지방인사위원회의 독립성제고가 필요하다.

넷째, 지역의 NGO가 지방정부 부패에 통제역할을 할 수 있도록 제도적 개선작업이 필요하다. 비리단체장의 소환제도나 주민감사제 등을 NGO가 대리할 수 있도록 하여야 하며 주민참여방안을 극대화하여 지방행정의 투명성을 높히도록 하여야

할 것이다.

다섯째, 법의 엄격한 집행이 필요하며 뇌물공무원에게는 사면복권의 기회를 박탈하는 법안마련도 요구된다.

여섯째, 국가청렴위원회, 감사원, 검찰청이 감독기관으로서 그 임무를 게을리해서는 안되며 특히 지역과수꾼으로서 중앙언론이나 지역 언론이 파수견의 기능과 역할을 강화시켜나가야 할 것이다.

그러나 지방정부의 비리를 방지하는 것도 중요하지만 지방자치가 위축되어서도 안된다. 주민들은 부패를 방지하는 것 뿐만 아니라 보다 나은 행정서비스를 받고 싶어한다. 다시 말하면 부패방지가 죽이기식 사정 작업으로 변질되어 지방행정이 위축되고 복지부동해서는 안된다는 것이다. 한국의 지방자치는 이제 15여년의 세월이 흘렀다. 지방자치의 본래 이념을 만개 시킬 수 있도록 민주성과 효율성을 강화시켜 나아가야 하고 또한 주민참여와 감시로 책임성과 투명성을 높혀 나아가야 한다. 그런데 제도가 아무리 좋아도 업무는 사람이 하므로 지방공무원들의 공공윤리의식과 공복관이 중요하며 국가와 시민에게 봉사하고 이를 실천하고 고민하는 자세가 필요하다고 본다.

참 고 문 헌

1. 국내서적

- 김성호 외(2002), 「지방정치의 부패구조개혁방안」, 서울:한국지방행정연구원연구보고서
- 김병준(2000), 「한국지방자치론」, 서울:법문사
- 김택(2003), 「관료부패이론」, 서울: 한국학술정보
- 김택(1999), 「관료부패론」, 서울:학문사
- 임미옥(1999), 「미완의 부패방지법」, 참여연대 개혁통신
- 유중해(1992), 「행정의 윤리」, 서울: 박영사
- 조창현(1998), 「한국 지방자치의 쟁점과 과제」, 서울:문원
- 정세욱(1999), 「지방행정학」, 서울:법문사
- 최병선(1992), 「정부규제론」, 서울:법문사
- 한상진(1988), 「한국사회와 관료적 권위주의」, 서울: 문학과 지성사

한국행정학회편(1988), 「한국민주행정론」, 서울 : 고시원

2. 국내 논문

- 김철수(1996), “감사원의 직무감찰기능과 부정 부패방지”, 『감사』, 3월호, 통권 제46호
- 김영중(1999), “지방행정 부패 방지방안”, 한양대 지방자치연구소 발표논문
- 김택(2000), “소규모건설공사 방지대책”, 서울시 감사관실주최 건설공사방지워크샵, 발제 논문
- 김택(2000), “주민감사제 활성화 방안”, 청주.안산경실련주최 <주민감사제 문제점과 대책> 발제문
- 김택(2000), “위생부패:원인과 대책”, 서울시 반부패행정시스템연구소, 연구 보고서
- 김택(1999), “한국의 시민사회와 관료부패-NGO를 중심-” 한국부패학회보4호
- 김택(2000), “행정부패개혁의 법.제도 정책적 대응” 한국행정학회, 춘계학술대회발표 논문
- 김택(2000), “부패방지를 위한 지방행정 개선방안” 반부패특별위원회 연구 보고서
- 김해동(1990), “관료부패의 유형”, 『행정논총』, 제 28권 제 1호
- 박종두(1991), “행정윤리에 관한 연구” 현대사회와 행정, 제2집, 연세행정연구회
- 오필환(2005), “대리인이론모형을 통한 반부패정책연구”, 한국부패학회보 10-2호
- 윤우곤(1988), “현대 한국관료의 의식구조”, 계간경향, 봄호
- 이정복(1993), “신한국건설을 위한 제도개혁과 통치이념”, 『신한국의 정책과제』 한림과학원편

3.기타

<기 타 자 료>

- 감사원 감사백서 2000
- 경찰청 경찰백서 2000
- 국가청렴위원회 부패백서 2003
- 국무총리실 반부패 기본계획 2001
- 대검찰청 범죄백서 2001
- 반부패특별위원회 “부패방지를 위한 민원행정개선방안” 연구보고서 2000
- 행정자치부 행정백서 2001

TI 연구자료 2004

<일간지>

대한매일신보2000,4,14,조선일보2002,510-11일

4. 외국서적 및 논문

Bayley, H.D.(1966), "The Effects of Corruption in a Developing Nation", Western Political Quarterly, Vol. 19, No. 4

Heidenheimer, Ardld J.(1970), "Political Corruption :Readings in Corruptive Analysis, New Brunswick :Transaction

Henderson, Gregory(1968), Korea: The politics of the Vortex, Cambridge: Harvard University Press

Myrdal G.(1971), "Corruption : Its Cause and Effects" in G. Myrdal, Asian Drama. N.Y. : Pantheon Books

Park E.K(2000),"Bureaucratic Culture and Ethics in South and North Korea",Conference Theme, ISPA WORLD Congress,Quebec,1-5 August2000

Tilman, R.O., "Emergence of Black - Market Bureaucracy", PAR, Vol 28 No. 5

저자약력: 공저자 오필환은 남가주대학과 미네소타 웰던대학에서 연구하였으며 현재, 천안대학교 교수로 근무하고 있다. 학문적 관심분야는 지방재정, 부패, 시민사회 등이다.

공저자 김택은 강원대, 미 아메리칸대학 및 독 슈파이어행정대학원에서 연구하였으며 현재, 한국학중앙연구원에 근무하고 있다. 학문적 관심 분야는 정책평가, 윤리 부패, 행정문화 등이다.