

# 지방정부의 청렴성 제고 방안: 공직부패를 중심으로

## The Way to Increase the Integrity of a Local Government: Focusing on corruption in public offices

김상미(Kim, Sang Mi)\*

### ABSTRACT

Most of corruption activities include the violation of integrity. The rampant corruption in public offices considers the core value of integrity in government sector. Recently OECD countries tend to emphasize the core value at the public services. The role of government is changed into the role of governance. Now ethical and anti-corrupted public officials are the preconditions of good governance.

The local autonomy system has been revived 16 years ago. But the system is hard to take roots because of the increase of the corruption of local governments. It is said that the elected mayors of the local governments are the most seriously corrupted positions.

The councilors of the first local councils received more bribes than the councilors of the other periods of councils. In essence it means that corruption and pay is negatively related. The first local councilors worked without payment and honorary post. They made a fortune making corruptions. In the case of local officials, the director-generals or directors and the officials with ranks lower than 7 grades are believed to be the most corrupted ones. It produces two distinct polarization phenomenon.

The corruption in local government is the symptom and result of poor governance. It should establish local integrity system to be a good governance by improving mutual relationship, mutual reliance and common performance rather than just focusing on independent programs.

Key Words : 청렴성(Integrity), 국가청렴도지수(Corruption Perception Index), 좋은 거버넌스(Good Governance), 지방청렴성체제(Local Integrity System)

## I. 서론

1991년 지방자치의 재 실시는 지방민주주의를 구현하기 위한 하나의 중요한 국가적 실험이었다. 제1기 지방의회의 임기가 끝난 1995년에는 자치단체장을 선출하여 지방은 자신의 이익을 위해 주장할 수 있는 행위자로서 자치단체장과 지방의회라는 양 기관을 가지게 되었다. 지방자치를 실시하는 것은 중앙정부의 일선행정기관에 불과했던 각급 지방자치단체에 대하여 지방정부로서의 지위를 부여하는 것이며, 자치단체장과 지방의회의원을 선출함으로써 지방정부의 구성에 주민의 참여를 보장하고 이들에게 지방행정

---

\* 지방의회발전연구원 연구부장

의 결과에 대한 정치적 책임을 물을 수 있게 하는 것을 의미한다.

지방의회가 재 구성된지 16년, 자치단체장을 선출한지 11년이 되었지만 민선 지방자치 10년을 평가하면서 지방자치의 착근을 저해하는 요소로 지방의 부패를 지적하고 있다. 책임이 따르지 않은 주민대표자의 선출은 부정, 부패, 권한남용, 시민권리 침해와 같은 부작용을 초래할 가능성이 높기 때문이다. 지난 10년 동안 뇌물수수, 선거 및 정치자금법 위반 등의 혐의로 기소된 자치단체장이 약 160명에 이르고 지방의원은 460명 이상에 이르는 등 지방자치 실시 이후 부패가 증대하고 있다는데 기인한다. 이러한 지방 부패의 증가는 지방자치단체 전반에 대하여 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다(국가청렴위원회, 2006: 16).

지방자치단체의 구성원이자 당해 지역의 엘리트인 자치단체장, 지방의회의원과 지방공무원의 부패는 지방자치의 발전을 위협할 뿐 아니라 지방정부에 대한 불신을 야기한다. 특히 자치단체장이 직권을 넘어 부정부패할 경우 이는 스타켈버그(Stakelberg)균형을 넘어 지방 공직사회 전반에 걸쳐 부정적 영향을 초래할 수 있다(오일환, 2004: 17). 지방자치법 제92조에 의하면 당해 지방자치단체를 대표하는 통할대표권은 자치단체장에게 있기 때문에 상관의 비윤리적 행태는 지방공무원이나 지방의회의원, 지역 주민에게 영향을 주어 부패의 악순환이 우려된다.

이와 같은 상황에서 중앙정부는 2000년 1월 ‘반부패 원년’을 선언하고 2001년에는 ‘부패방지법’을 제정하였으며, 2005년 7월에는 ‘부패방지위원회’를 ‘국가청렴위원회’로 명칭을 변경하여 부패방지를 넘어서 청렴한 국가 건설을 지향하고 있다.

스위스 국제경영개발원(IMD)에 의하면 2006년 우리나라 국가 경쟁력은 작년에 비해 9단계나 하락 전체 61개 국가 중에서 38위를 기록하였다.<sup>1)</sup> 특히 4대 분야 평가 중에서<sup>2)</sup> 정부행정효율(47위) 분야가 16단계 급락하여 가장 큰 하락세를 나타내었다. 정부가 관리기술의 현대화로 정부혁신을 도모한다고 해도 부패하여 청렴한 정부를 구축하지 못한다면 국가 경쟁력은 신장되기 어렵다.

지방정부도 경쟁력 강화와 세계화를 표방하고 있지만 부패가 단절되지 않는 한 지방정부의 역량 강화에 한계가 있다. 정부혁신의 원인이 경쟁력 강화와 같은 신자유주의적인 것처럼 보이지만 실제로는 민주주의의 본질문제와 관련되기 때문이다. 부패가 초래하는 문제는 정부신뢰 저하로 이어지므로 정부가 과감히 반부패 정책을 통하여 청렴도를 제고하지 않는다면 정부의 경쟁력은 물론 신뢰도도 동반 하락될 것이다. 올해는 특히 제4대 동시지방선거가 실시되는 해인만큼 새로이 구성되는 지방정부의 성숙한 운영을 위하여 부패 실태와 문제점을 살펴보고 청렴성을 제고하기 위한 제 방안을 모색하여 본다.

1) 2000년(28위), 2001년(29위), 2002년(29위), 2003년(37위), 2004년(35위), 2005년(29위).

2) 경제성과분야를 제외한 기업경영효율 분야(45위) 15단계 하락, 인프라 분야(24위) 1단계 하락.

## II. 지방부패와 지방정부의 반부패 가치관리로서 청렴성

### 1. 지방정부의 공직부패

부패(corruption)의 어원은 라틴어 ‘함께(Cor)’와 ‘파멸하다(Rupt)’의 합성어로 자기 파괴적인 공멸적 속성을 가장 잘 드러낸다(강정석, 2000: 21). 부패에 대한 정의를 부패방지법 제2조의 제3호는 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”, “공공기관의 예산 사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위”, 상기에 규정한 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 규정하고 있다.

부패행위 중 정부에 의한 부패(government corruption)라 하면 정부관리가 자신의 개인적 이익을 위해 정부자산을 판매하는 것을 의미한다(Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W., 1993: 599). 정부부문을 일컫는 공공부패(public corruption) 역시 공공부문에서의 일부 관료의 부패, 정치가와 공무원이 불법적으로 부적절하게 자신에게 위임된 공공 권력을 잘못 사용하는 것을 말한다.

지방정부는 ‘지방(locality)’이라는 개념을 동반하는데 지방이란 고대 그리스의 ‘koinotos’와 로마의 ‘municipium’에서 유래한 것으로 ‘공동체’와 ‘지역사회’를 의미하는 개념이다(Norton, 1994: 3). 우리나라 지역사회의 공동체를 구성하고 있는 250개의 지방정부의 주요 구성원은 집행기관의 장인 자치단체장과 지방공무원, 그리고 의결기관인 지방의회의 의원들로 구성된다. 정부부패가 정부관리가 자신의 개인적 이익을 위해 정부 자산을 판매하거나 부적절하게 자신에게 위임된 공공권력을 잘못 사용하는 것을 일컫는다면, 지방정부의 부패는 지방정부 차원의 관리가 사익 추구를 위하여 공적 지위를 남용하는 것을 말한다고 유추할 수 있다. 그러므로 지방정부의 부패는 집행기관 구성원인 자치단체장과 지방공무원, 그리고 의결기관의 구성원인 지방의회의원에 의해 이루어지는 부패로서 모두 지방 공직자에 의해 이루어지는 공직부패라는 점에서 공통적이다.

부패방지법 제2조 제2호는 공직자에 대해서 국가공무원법과 지방공무원법에 의한 공무원과 그 밖의 다른 법률에 의하여 그 자격, 임용, 교육훈련, 복무, 보수, 신분보장에 있어서 공무원으로 인정된 자와 그 직원으로 정의하여 공무원 개념보다 공직자의 개념을 광범위하게 규정하고 있다. Heidenheimer의 공직중심(public office centered)의 공직부패 연구에서는 공직자가 직무와 관련한 규정이나 규범으로부터 이탈하여 자신의 직위를 사익추구를 위해 남용하는 행위로, 김용세와 최병대·이종원의 연구에서는 공무원과 민원인과의 쌍방적 행위에서 초래되고 있는 부패현상을 말한다(김용세, 1998: 76-78; 최병대·이종원, 1999: 9-11). 최병대(2000: 12)의 연구에서는 공무원이 직무수행 과정에서 특정인에게 특혜를 베풀 대가로 금품을 수수하는 행위, 즉 청렴의 의무를 위

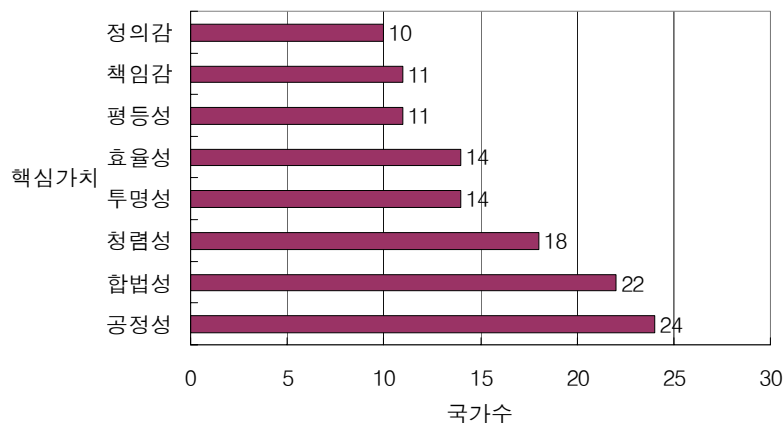
반한 행위로 규정하고 있다.

김영중(2001: 411)은 지방행정인이나 이와 관련된 자들의 불법적 행위와 부당한 이익추구, 그리고 공직의 책임과 국민의 기대가능성을 일탈한 행위로서 ‘지방행정부패’를 규정하고 있다. 김성호(2003: 2)는 자치단체장을 포함한 지방자치단체의 공직자가 자신의 재선이나 부의 증식 등 유형·무형의 사적 이익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용하는 행위를 함으로써 건전하고 공정한 공직 수행에 반하는 행위로서 ‘지방자치단체의 부패’를 정의하고 있다. 한형서(2003: 113)는 자치단체장과 지방의회의원, 그리고 지방공무원이 자신의 직무와 관련하여 부당한 방법으로 영향력을 행사하거나 직·간접적으로 권력을 남용하여 사적 이익을 추구하기 위해 공익을 침해하는 행위로서 ‘지방부패’를 정의하고 있다.

## 2. 반부패와 좋은 거버넌스의 전제조건으로서 공공서비스 핵심가치 전환

OECD에서는 부패와 관련 각국 정부 및 관료의 신뢰수준이 저하되는 현상을 신뢰적자(Confidence)로 명명하고 대처방안으로서 공공관리와 윤리관리를 연결시키는 추세이다. 신공공관리(NPM)에 따른 변화하는 공적 환경의 반작용으로서 공공서비스의 핵심가치를 전환하는 과정에서 윤리성·투명성·청렴성을 부각하는 것이다(OECD, 1996).

<그림 1> OECD 국가의 8가지 핵심적 공공서비스 가치



자료: OECD(2000). Trust in Government. p.32.

OECD는 국가의 8가지 핵심적인 공공서비스 가치를 <그림 1>과 같이 제시하고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 공정성, 합법성, 청렴성 등이 핵심가치로 우선시되고 있으며, 투명성과 효율성에 이어 평등성, 책임감, 정의감이 고려되고 있다. 가장 핵심가치로 인식하고 있는 공정성(impartiality)은 법 앞에서의 평등한 기준뿐만 아니라 공공서비스에 대한 평등한(equal) 접근을 의미한다. 물론 여기서 고려되는 가치들은 모두 중요하

게 고려되어야 한다는 점에서, 어느 가치가 더 중요하다고 보기는 어렵다. 변화하는 공적 환경이 핵심가치의 명료성을 요구함에 따라 OECD 국가의 1/3 이상이 이미 지난 5년간 공공서비스에서 핵심가치를 갱신하였고 나아가서 재검토 중에 있다.

신관리주의에 입각한 공공서비스를 제공했던 국가들이 윤리관리를 핵심적 공공 서비스 가치로 전환하는 추세인 것이다. 오히려 윤리를 더 강조하는 것이 최근 OECD 국가들의 경향인데 이들 국가들이 NPM적 개혁에도 불구하고 오히려 윤리적 가치를 부각하는 것은 윤리적·반부패 공무원을 ‘좋은 거버넌스(good governance)’의 전제조건으로 인식하기 때문이다(윤태범, 2000).

미국은 1989년 대통령령(Executive Order) 제12674호 ‘공무원의 윤리강령 원칙’(Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees)에서 14대 원칙을 제시하였고, 1991년에는 ‘청렴성과 효과성에 관한 대통령위원회(President’s Council on Integrity and Efficiency)’를 설치하여 운영하고 있다. 호주는 1993년 제정한 ‘보다 나은 공공서비스의 구축’에서 공공서비스의 가치로 ‘감시 및 청렴성과 행동에 관한 최상의 기준’을 포함시키고 그 다음해 제정된 공공부문윤리법(Public Sector Ethics Act)에는 공직자의 청렴의 의무를 규정하였다. 영국은 1995년 Nolan위원회가 ① 몰이기심, ② 청렴성, ③ 객관성, ④ 책임성, ⑤ 개방성, ⑥ 정직성, ⑦ 리더십 등 공공생활의 7대 기준과 ① 임명, ② 개방성, ③ 행동강령, ④ 내부고발 등 공직윤리 확립을 위한 4대 요소를 제시하였다.

<표 1> Nolan 위원회의 공공생활의 7대 기준

원칙	내용
· Selflessness(몰이기심)	· 공익에 의한 의사결정
· Integrity(청렴성)	· 공정한 공직수행을 위한 외부의 금전적 이익과 의무의 배제
· Objectivity(객관성)	· 실적에 근거한 공직 업무의 수행
· Accountability(책임성)	· 공직자의 행동에 대한 책임과 직무조사에 응할 의무
· Openness(개방성)	· 의사결정의 근거 제시와 공개제한의 최소화
· Honesty(정직성)	· 공직과 관련한 사적 이익의 신고
· Leadership(리더십)	· 이러한 원칙을 리더십에 의해 준수하고 증진

자료:Transparency International(2000), Source Book. p. 23.

캐나다의 각 주정부는 윤리위원회(Alberta), 청렴위원회(Ontario) 등을 설치하여 윤리 이슈를 구축하고 있다. 뉴질랜드의 ‘공공서비스 비전의 지침’(Public Service Vision Statement)의 6대 원칙에 ‘정부와 국민의 신뢰와 존경을 받을 수 있는 높은 윤리기준의 확립’을 포함하고 아울러 공무원 행동강령의 3원칙 중 1원칙에 공무원은 전문성과 청렴성을 갖고서 정부에 대한 법적 의무를 충실히 완수하여야 함을 명시하고 있다. 포르투갈의 ‘공공서비스 행동강령’(Public Service Code of Conduct)에는 중립성과 청렴성이 핵심적인 가치로 부각되어 있다(박재완, 2000).

### 3. 우리나라 국가청렴도와 정부 단위별 부패의 인식

#### 1) 국가청렴도 지수와 뇌물지수 개선도

국제투명성기구(TI)의 2003년도 국가청렴도 지수(Corruption Perception Index: CPI)는 핀란드(9.7) 1위이며 아시아에서는 싱가포르(8.4), 홍콩(8.0), 일본(7.0), 대만(5.7), 말레이시아(5.2) 등이 한국(4.3)보다 청렴한 것으로 평가되었다. TI가 각국의 CPI를 매년 평가하는 것은 세계화 시대의 기준이 국가의 청렴성 같은 윤리관리로 변화하고 있음을 함의하는 것이다. 2005년 국가청렴도 지수는 5.0으로 2004년의 4.5에 비해 향상되었으나 IMF 이전인 1996년도의 5.02보다는 낮다. 국가청렴도 지수가 1점 오르면 1인당 국민소득이 4,713달러 상승한다는 연구결과가 있다. 2000말 기준 우리나라의 구매력평가기준 1인당국민소득 약 15,000\$에 상응하는 CPI 점수는 6.0, 순위는 25위 수준이 되어야 하는 것으로 나타난다는 점과 비교하면 우리나라의 부패수준은 경제수준에 비해 상당히 낙후되어 있는 것으로 평가할 수 있다(박정수, 2002).

<표 2> 연도별 우리나라의 국가청렴도지수(CPI)와 개선도

연도	국가청렴도지수(CPI)	뇌물지수(WEF)	개선도(WEF)
1995	4.29(27/41)	-	-
1996	5.02(27/54)	-	-
1997	4.29(34/52)	3.7(38/53)	4.3(29/53)
1998	4.2(46/85)	4.0(33/53)	4.0(38/53)
1999	3.8(50/99)	4.0(41/59)	4.6(28/59)
2000	4.0(48/90)	4.3(35/59)	4.9(12/59)
2001	4.25(42/91)	-	-
2002	4.5(40/102)	-	-
2003	4.3(50/133)	-	-
2004	4.5(47/146)	-	-
2005	5.0(50/159)	-	-

자료: <http://www.transparency.de/documents/cpi.htm>, 장근호(2001).

#### 2) 정부 단위별 부패의 인식

한국행정연구원이 2005년 정부와 직접적으로 업무처리 경험이 있는 서울을 비롯 5대 도시의 기업체 관계자나 자영업자를 대상으로 정부 단위별 부패를 조사한 결과는 중앙행정기관 본청(43.8%), 중앙기관의 지방관청(31.8%), 광역 자치단체(11.6%), 기초 자치단체(9.6%), 최일선 지방행정기관(3.2%) 순으로 중앙정부가 지방정부에 비하여 부패정도가 더 만연된 것으로 나타나고 있다. 읍·면·동과 같은 최일선 지방행정기관의 부패정도는 중앙정부나 광역·기초자치단체와 달리 매우 저조하다.

2004년과 비교하였을 때 중앙행정기관의 본청(67.8% → 68.6%)의 부패 인식도는 증가하였으나 광역자치단체(66.8% → 59.4%)와 기초 자치단체(63.2% → 56.8%) 수준에서는 감소하고 있어 중앙정부가 지방정부에 비하여 부패정도가 만연되었다고 생각할 뿐

아니라 가장 심각한 정부 단위(43.8%)로 인식되고 있다. 단 중앙행정기관의 지방관청(79.0% → 73.4%)은 다소 감소하기는 하였으나 부패의 만연정도가 가장 높은 기관으로 나타나 특별행정기관에 대한 부패 대비책이 어느 기관보다 요청된다.

<표 3> 정부 단위별 부패의 만연 정도

구분	연도	매우 만연1	2	3	4	5	전혀 없음6	종합		가장 심각한 단위
								만연1-3	없음4-6	
중앙행정기관 본청	2004	11.6	28.0	18.2	19.6	10.4	1.8	67.8	31.8	27.6
	2005	7.0	25.4	36.2	20.2	9.4	1.8	68.6	31.4	43.8
중앙행정기관의 지방관청	2004	16.8	32.6	29.6	14.6	5.6	.8	79.0	21.0	47.6
	2005	9.6	33.6	30.2	21.6	4.4	0.6	73.4	26.6	31.8
광역자치단체	2004	5.4	28.0	33.4	24.2	8.4	.4	66.8	33.0	10.8
	2005	5.4	21.2	32.8	30.2	9.4	1.0	59.4	40.6	11.6
기초자치단체	2004	6.0	21.0	36.2	26.6	9.4	.8	63.2	36.8	11.6
	2005	5.0	20.4	31.4	29.2	10.4	3.6	56.8	43.2	9.6
최일선 지방행정기관	2004	1.8	9.2	31.0	31.4	21.6	4.8	42.0	57.8	1.8
	2005	2.8	9.0	24.0	32.4	23.8	8.0	35.8	64.2	3.2

자료: 한국행정연구원(2005), 공직사회 전반에서의 부패실태 및 추이분석, p. 23

#### 4. 지방부패와 지방정부의 핵심가치로서 청렴성

##### 1) 지방정부의 가치관리로서 공직 청렴성

부패를 협의로는 정치적·행정적 행태를 통하여 도덕적 규범과 가치를 위반하는 특정한 유형의 침해를 말하며, 광의로는 도덕적 규범과 가치에 대한 모든 침해에 대한 동의어로 간주할 수 있다. 이러한 견지에서 정부부문에서 발생하는 공공부패 현상은 청렴성을 지배적인 정부 가치로 부각시키게 하는 계기가 되고 있다.

공직 청렴성(public integrity)은 대중과 국가가 받아들여야 하는 도덕적 가치와 규범에 따르는 행동의 질을 의미한다. 따라서 청렴성의 유무는 무엇이 옳고 그른지 제대로 판단하고 책임 있게 행동하느냐에 따라 결정된다. 뇌물, 친척 등용, 연고주의, 관직 임명권을 포함한 부패; 사기, 절도; 자산, 직업, 선물을 통한 이해충돌; 정보의 조작; 차별과 성희롱; 숭고한 대의를 위한 부적절한 방법 사용(도덕적 목적을 달성하기 위해 비도덕적 방법 사용); 자원의 낭비와 남용과 같은 부패행위들은 거의 대부분 청렴성 위반 유형을 포함하고 있기 때문에 부패와 청렴성을 같이 논의하는 것은 타당하다. 가치와 규범은 정당한 행위를 하기 위한 도덕적 근거를 제공하고 행위를 선택할시 가이드라인을 제공한다. 이러한 가치와 관련된 “공공생활의 기준(standards in public life)”으로서 물이기심, 청렴성, 객관성, 책임성, 개방성, 정직성, 리더십에 관한 제시가 이루어진 것은 알려진 바와 같다.

부패방지법 제7조에 “공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 직무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다”는 청렴의 의무를 강

조하고 있다. 고로 헌법 제46조제1항에는 국회의원의 청렴의 의무를 규정하고 있고 국가공무원법 제61조도 직무와 관련하여 직·간접적으로 사례 증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없는 청렴의 의무를 규정하고 있다. 지방정부 차원에서는 지방공무원법 제53조 제1항에 “직무에 관련하여 직접 또는 간접을 불문하고 사례·증여 또는 향응을 수수할 수 없다”, 제2항에 “무상의 관계 여하를 불문하고 그 소속 상사에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다”고 청렴의 의무를 규정하고 있다. 지방의회 의원은 정무직 공무원으로서 지방공무원법 제53조의 적용을 받지만 지방자치법 제34조 제2항에 청렴의 의무를 재차 규정하고 있다.

## 2) 지방자치단체의 청렴도 평가 현황

부패방지위원회가 2002년 일반국민, 전문가, 공무원, 외국인 등을 대상으로 정부기관별 청렴도를 평가한 자료에 의하면 종합 청렴도는 16개 교육청이 가장 높고(7.22), 중앙부처(6.52), 청(6.33), 공기업(6.08), 지방자치단체(5.74) 순으로 지방자치단체의 경우 청렴도 종합평균 6.43보다 낮은 수치를 기록하였다. 체감청렴도에 있어서도 지방자치단체는 5.26으로 가장 낮은 수치를 나타내었다. 2004년에서도 종합 청렴도는 중앙부처(8.02), 교육청(7.81), 청(7.62), 지방자치단체(7.50), 공직유관단체(7.44) 순으로 지방자치단체의 경우는 청렴도 종합평균 7.71보다 낮다. 체감청렴도에 있어서도 공직유관단체(7.19)를 제외하면 7.33이라는 낮은 수치를 나타내고 있다. 체감청렴도의 체감 수치가 낮다는 것은 주민들이 지방자치단체가 부패하였다는 것에 암묵적으로 동의하고 있음을 말하는 것과 다를 바 없다.

<표 4> 기관 유형별 청렴도 평가

기관 유형	종합 청렴도	체감 청렴도			잠재 청렴도				
			부패 인식	부패 경험		업무 환경	행정 제도	개인 태도	부패 통제
전체	7.71	7.79	8.42	7.11	7.64	8.44	6.79	8.38	6.71
중앙부처	8.02	8.30	8.69	7.89	7.74	8.69	6.82	8.52	6.67
청	7.62	7.71	8.32	7.06	7.53	8.33	6.69	8.27	6.58
지방자치단체	7.50	7.33	8.30	6.30	7.67	8.40	6.89	8.39	6.78
교육청	7.81	8.08	8.27	7.87	7.55	8.25	6.73	8.29	6.69
공직유관단체	7.44	7.19	8.46	5.84	7.68	8.46	6.80	8.39	6.86

자료: 부패방지위원회(2005), 2004년 부패방지위원회 심의·의결집.

국가청렴위의 2005년 공공기관 청렴도 조사결과에 따르면 33개 중앙행정기관과 15개 광역자치단체와 227개 기초자치단체(75개 시, 83개 군, 69개 구) 즉 242개 지방자치단체의<sup>3)</sup> 청렴도는 10점 만점에 광역자치단체가 8.46점, 기초자치단체가 8.68점으로 평가됐

3) 2004년 평가결과 청렴도 9.0이상인 제주도, 양구군, 삼척시, 하동군, 북제주군, 괴산군, 의왕시, 보은군 제외.



다. 중앙행정기관(8.75점)에 비해서는 조금 떨어지지만 사실상 차이가 없는 수준이어서 점진적으로 향상되고 있음을 나타내고 있다. 특히 대전광역시, 강원광역시, 충남·충북광역시는 중앙정부의 청렴도 평균보다 높다.

2004년도 16개 광역자치단체의 공통업무 중 체감 청렴도가 가장 낮은 분야는 공사계약업무(5.26)로 금품, 향응 제공률이 8.4%로 2002년 8.5%에 비하여 다소 높아졌다. 잠재청렴도는 자동차운송(7.41)과 건설업 등록(7.47)이 청렴도가 낮아 부패유발 요인(기준 절차, 정보공개 등)의 제도 개선이 필요함을 노정하고 있다.

<표 5> 광역자치단체의 업무분야별 청렴도

(단위: %, 점)

구분	제공률(%)		부패 경험	부패 인식	체감 청렴도	업무 환경	행정 제도	개인 태도	부패 통제	잠재 청렴도
	02	03								
공사계약	8.5	8.4	2.50	7.84	5.26	8.07	7.51	8.31	6.74	7.70
자동차운송	6.3	5.0	7.07	8.47	7.79	8.35	6.32	8.20	6.52	7.41
소방완공공사	9.4	4.2	6.93	8.52	7.75	8.66	7.46	8.65	7.54	8.12
건설업등록	7.3	2.9	7.30	8.16	7.75	8.33	6.50	8.35	6.45	7.47
환경보건단속	3.1	1.4	9.26	8.55	8.89	8.62	6.55	8.44	6.59	7.61

자료: 부패방지위원회(2005), 2004년 부패방지위원회 심의·의결집.

### III. 지방정부 공직부패의 실태와 문제점

#### 1. 자치단체장

##### 1) 지방자치단체의 집행기관에서 부패가 가장 심각한 계층

자치단체장은 당해 지방자치단체를 통할 대표하는 수장으로서의 지위(지방자치법 제 92조)와 국가의 하급기관으로서의 지위를 동시에 가진다. 자치단체장에게는 막대한 집행권한뿐 아니라 사무를 위임할 수 있는 권한이 있기 때문에 지방공무원의 가장 많은 34.9%가 지방자치단체에서 부패가 심각한 계층으로 자치단체장을 꼽고 있다. 이어 국·과장(25.1%), 7급 이하(14.7%), 담당(12.6%), 부단체장(2.6%) 순으로 응답하였다. 집행기관에서는 부단체장의 부패가 가장 낮은 비율로 나타나고 있는데 이는 부단체장이 스스로 자치단체의 의사를 결정, 표시할 권한은 없고 행정관청의 장을 보조하는 보조기관으로서의 지위(지방자치법 제101조1항, 3항)에 있으므로, 자치단체장에 비하여 정책집행이나 행정총괄자로서 역할과 권한이 미미하기 때문이다.

&lt;표 6&gt; 지방자치단체에서 부패가 심각한 계층

내용	지방공무원(%)
자치단체장	34.9
부단체장	2.6
국·과장	25.1
계장(담당)	12.6
7급 이하	14.7
무응답	10.1
유효한 응답자의 수	573

자료 : 한서대학교 · 경기개발연구원(2000).

## 2) 자치단체장의 부패가 심각한 분야

자치단체장의 부패가 심각한 분야에 대해서는 민원인과 지방공무원간 견해에 차이가 있다. 지방공무원의 경우에는 선심성 사업으로 인한 예산 낭비(66.8%), 인사횡포(57.7%), 지역개발에 대한 특혜 개입(53.4%), 공사발주 업무(35.3%), 인·허가 업무(31%), 불법행위 묵인·방조(27.3%), 각종 정부보조금의 자의적인 운용(13%), 물품 구매업무(9.1%) 순으로 지적하였다. 민원인의 경우에는 인·허가업무(56.9%), 공사발주 업무(56.5%), 지역개발에 대한 특혜, 개입(45.4%), 선심성 사업으로 인한 예산낭비(42.2%), 불법행위 묵인, 방조(28.1%), 인사횡포(22.2%), 각종 정부보조금의 자의적인 운용(24.5%), 물품구매 업무(20%) 순이다.

지방공무원은 과반수 이상이 민선 자치단체장의 선심성 사업으로 인한 예산 낭비, 인사횡포, 지역개발에 대한 특혜 개입을 지적한 반면에, 민원인은 인·허가업무와 공사발주 업무에서 비리가 발생할 확률이 가장 많은 것으로 인식하고 있는 것이다.

&lt;표 7&gt; 자치단체장의 부패가 심각한 분야

내 용	민원인(%)	지방공무원(%)
인·허가 업무	56.9	31.0
공사발주 업무	56.5	35.3
물품구매 업무	20.0	9.1
불법행위 묵인, 방조	28.1	27.3
인사횡포	22.2	57.7
각종 정부보조금의 자의적인 운용	24.5	13.0
선심성 사업으로 인한 예산낭비	42.2	66.8
지역개발에 대한 특혜, 개입	45.4	53.4
기타	0.9	0.6
무응답	0.0	5.9
유효한 응답자의 수	441	539

주 : 3가지 복수응답, 자료 : 한서대학교 · 경기개발연구원(2000).

### (1) 선심성 사업으로 인한 예산 낭비

자치단체장이 2003년부터 2005년간 투자사업시 타당성이나 재정확보방안 등을 제대로 검토하지 않은 채 취소·중단한 사업이 165건에 집행액만 4,209억원에 달하고 있다

(<표 8>). 이는 단체장이 공약 등을 이유로 전시·선심성 위주의 사업을 추진하다가 변경한 것으로 유추된다.

<표 8> 투자사업으로 인한 예산 낭비

구분	건수	비율(%)	총사업비(억원)	집행액(억원)	집행계획액(억원)
계	12,217	100.0	2,220,295	1,178,371	1,041,924
완료사업	3,179	26.0	250,090	250,090	-
정상추진사업	7,974	65.3	1,804,107	893,991	910,116
지연사업	396	3.2	67,903	30,081	37,822
취소·중단사업	165	1.4	36,306	4,209	32,097
미추진사업	503	4.1	61,889	-	61,889

자료 : 감사원(2006), 「감사결과 문제점」 pp. 1-6. (추진기간 2003.1.1 - 2005.6.30.)

## (2) 인사상 전횡

지방자치법 제96조, 제101조와 지방공무원법 제6조는 지방공무원 임용·지위·감독권과 관련하여 그 공무원이 소속해 있는 당해 지방자치단체의 장에게 전적인 인사권을 부여하고 있어 소속 공무원까지 비리에 연루될 소지가 있다. 실제 공무원 가운데 상당수가 인사와 관련된 뇌물이나 상납 등 정실인사가 이뤄지고 있고, 승진을 위해 명절과 휴가철 때 금품 제공, 인사권자 주변의 결혼축의금, 관혼상제 챙기기 등 다양한 형태로 나타나고 있다고 여기고 있다.

- ▶ ○○○ 전 전북 ○○시장은 부하직원 5명으로부터 사무관 승진 청탁과 함께 1억1,000만원을 받은 혐의로 징역 3년이 선고됐다(한국일보, 2005.6.29.).
- ▶ 10여명의 자치단체장이 지난해 지방선거과정에서 상대후보 진영에 가담했던 국장들을 좌천시키는 등 인사횡포를 저지른 것으로 드러났다(경향신문, 1999.5.7.)

자치단체장이 지방공무원의 인사권을 장악하고 있는 상황에서 연공서열과 능력보다는 단체장에 충성심과 같은 비합리적 요소가 인사 기준으로 작용할 가능성이 크다. 비리는 아니라도 단체장이 관료들로부터 충성심을 얻기 위한 통제 메커니즘으로 고교동문이라는 연고를 이용한 예는 찾아보기 쉽다.<sup>4)</sup> ○○고 출신의 시장에게 ○○고 출신의 관료가 많은 것이 시장의 정책수행에 도움이 되리라는 것을 시사하고 있다(최승범, 1999: 134).

## 4) 평택시의 과장급 이상 관료들의 출신고별 분포(1998년 말 기준).

구분	평택고	안중고	한광고	효명고	기타	계
4급	6	-	-	-	4	10
5급	20	3	3	4	39	69
6급	46	25	18	13	134	236
계	72	28	21	17	177	315

## (3) 지역개발에 대한 특혜 개입, 공사 발주 업무

대한상공회의소 설문조사(1998)에서 응답자 기업인들은 “민선단체장 출범 이후 전시효과가 큰 지역개발사업에는 치중하였지만, 기업유치를 통한 지역경제의 회생에는 무관심하였다”고 지적하고 있어 전시효과적인 지역개발사업에 민선 단체장의 관심이 치중되고 있음을 단적으로 표현하고 있다. 민선 자치단체장 이후 전시효과가 큰 지역경제 활성화나 지방 재정력 확충을 위한 수단으로 지역개발을 지향하고 있는 추세 속에서 만연하고 있는 현상으로 특히 토지 등의 개발이나 용도 변경, 개발과 관련된 정보의 사전 누설 등으로 토착적인 성격의 부정과 비리가 많이 발생하고 있다. 특정 지방사업의 입찰 및 계약과 관련한 부패는 지방의 수준에서 발견되는 정경유착의 대표적인 유형이다.

- ▶ 지목 변경: 대구지검 특수부는 지목변경 부탁과 함께 업자로부터 뇌물을 받은 혐의로 최○○ ○○군수를 구속했다(조선일보, 2000.7.1)
- ▶ 그린벨트 해제 예정지 정보 제공: 박○○ 전 ○○시장이 시장 재직시 그린벨트 해제 예정지역의 정보를 빼내 120억 원대의 투기를 하고 건설업체로부터 5억 원 상당의 뇌물을 받은 사실이 검찰에 적발되었다(동아일보, 2002.10.22.).
- ▶ 관급공사발주 비리: 수원지검 특수부는 관급공사와 관련 이○○ ○○시장이 업체로부터 거액의 뇌물을 받은 혐의로 소환조사를 벌였다(조선일보, 1998.11.21.); 광주지법 순천지원 형사부는 건설업자에게 2억여 원을 받은 혐의로 구속 기소된 신○○ ○○시장에 대해 특정범죄가중처벌법 위반을 적용했다(동아일보, 2001.7.21.)

## (4) 인·허가업무

자치단체장의 부패 중 민원인이 가장 많이 지적한 부패 유형은 인·허가업무이다. 자치단체장의 인·허가권은 독점적 권력으로 인·허가를 거절하거나 방치함으로써 공권력을 뇌물수수에 사용하는 경향이 있다(송하율, 1999: 15). 자치단체장은 재건축 인·허가, 농지 전용 등 주민생활과 직결된 분야의 18종 321건의 인가권, 79종 4,727건의 허가권을 가지고 있기 때문에 업자의 로비대상이 되기 쉬운 위치에 있다. 자치단체장의 인·허가업무의 전횡에 대하여 4년 임기 후의 재선에 의한 정치적 심판이나 형법상의 사법적 기소 외에는 별다른 제재 수단이 없어 통제가 어려운 실정이다. 감사원 감사에서 자치단체장의 개입으로 이루어진 인·허가 비리가 적발되었지만 당시 징계를 받은 자치단체장은 전무하고 단체장의 지시에 따라 직접 행정처분을 한 실무자들만 징계 받은 예가 있다(오마이 뉴스, 2003.3.8.).

- ▶ 골프장 조성사업 허가: 창원지검 특수부는 골프장 조성사업과 관련해 건설업자로부터 돈을 받은 혐의로 송○○ ○○시장에 대해 구속영장을 신청했다(동아일보, 2002.10.23.)
- ▶ 아파트사업 승인: 부산지검 특수부는 관내 아파트 사업 인허가 과정에서 사용

검사 승인을 내주는 대가로 건설업체로부터 금품을 받은 혐의로 안○○ 경남 ○○시장을 구속했다(조선일보, 2002. 7.25.).

- ▶ 개발권 허가: 대구지검 포항지청은 ○○개발 허가와 관련 업체로부터 돈을 받은 혐의로 정○○ 경북 ○○군수를 소환 조사 중이다(동아일보, 2001.2.9.).

### 3) 자치단체장의 부패 사법 처리 실태

부패방지법은 부패행위와 관련 처벌규정을 별도 언급하지 않아 공직자의 공직부패가 발생할 경우 형법상 뇌물죄 등으로 처벌된다. 동법 제2조제2항은 형법상 뇌물죄의 주체로 다루는데 문제가 없으나 동법 제2조제3항은 어느 범위까지 형법상의 뇌물죄의 주체로 볼 수 있는지 문제된다.

민선 1기(1995년 ~ 1998년)부터 민선 3기(2002년 ~ 2006년)까지 10년 동안 기소된 자치단체장은 총 142명으로 불기소까지 포함하면 161명(민선 1기 24명, 민선 2기 59명, 민선3기 78명)에 이른다. 자치단체장 기소 실태는 민선 1기에는 23건에 불과했으나 2기에는 59건으로 늘어났고 2005년 6월 현재 임기중인 3기에는 60건에 이르고 있다.

민선 1기와 2기에는 선거법이나 정치자금법 위반보다는 뇌물수수 비율이 높았으나 민선 3기에는 선거법 및 정치자금법 위반 비율이 높아 부패 내용에 변화가 있었다. 특히 민선 2기와 3기의 경우 자치단체장 4명 중 약 1명 비율로 기소를 당하였다고 해도 과언이 아니다.

<표 9> 임기 중 비리 등으로 기소된 자치단체장 현황

구분	기소된 자치단체장	기소 유형		
		선거법·정치자금법 위반	뇌물수수	기타
민선 1기(95. 7~98. 6)	23	4	16	3
민선 2기(98. 7~02. 6)	59	24	33	2
민선 3기(02. 7~06. 6)	60	38	18	4
총 계	142	66	67	9

주) 민선 3기의 경우 2005년 6월 현재 시점임(자료: 중앙일보, 2005.6.28).

## 2. 지방의회의원

### 1) 지방의회의원의 부패가 심각한 분야

지방의회의원의 부패가 심한 분야에 대해서 지방공무원들은 지역개발에 대한 특혜 개입(53.2%), 공사발주 업무(52%), 인·허가업무(50%), 선심성 사업으로 인한 예산 낭비(48%), 인사횡포(44.1%), 불법행위 묵인, 방조(20.5%), 물품구매업무(13.7%) 순이다. 민원인들은 인·허가업무(65%), 공사발주 업무(59.9%), 지역개발에 대한 특혜 개입(43.5%), 선심성 사업으로 인한 예산 낭비(36.3%) 순으로 응답하였다.

&lt;표 10&gt;지방의회의원의 부패가 심한 분야

내용	민원인(%)	지방공무원(%)
인·허가 업무	65.0	50.0
공사발주 업무	59.9	52.0
물품구매 업무	23.8	13.7
불법행위 묵인, 방조	21.5	20.5
인사횡포	28.3	44.1
각종 정부보조금의 자의적인 운용	20.2	14.1
선심성 사업으로 인한 예산낭비	36.3	48.0
지역개발에 대한 특혜, 개입	43.5	53.2
기타	0.0	0.9
무응답	0.0	3.6
유효한 응답자의 수	446	562

주) 3가지 복수응답, 자료 : 한서대학교 · 경기개발연구원(2000).

## 2) (무보수)명예직 하에서의 높은 비리발생 확률

<표 13>에 의하면 지방공무원의 경우 공무원의 낮은 보수(54.5%)가 부패 확률이 가장 높다고 지적하여 부패와 보수가 부의 관계가 있음을 나타내고 있다. 지방의회의원은 무보수 명예직으로 출발하였으나 이로 인한 한계 때문에 특정 직업의 집단이 지방의회에 진출하여 사익추구로 인한 문제가 발생하기도 하였다. 이러한 이유로 1994년 무보수란 명칭은 사라지고 명예직으로 전환되었으며, 2003년에는 다시 명예직 규정을 삭제하여 유급화의 기반을 만들었다. 정부혁신지방분권위원회의 2005년 지방의정활동기반 혁신계획에 따라 지방자치법 제32조에 월정수당을 신설하여 유급화를 실시하고 있기 때문에 이러한 문제는 완화될 것으로 보인다.

## 3) 지방의회의원의 부패 사법 처리 실태

제1기 지방의회(1991년 ~ 1995년)부터 제4기 지방의회(2002년 ~ 2006년)까지 15년 동안 기소된 지방의회의원은 총 763명(제1기 164명, 제2기 82명, 제3기 224명, 제4기 293명)에 이른다. 무보수 명예직이었던 제1기 지방의회의원의 기소 형태는 뇌물수수가 가장 많은 68건을 차지하였으나, 최근의 제4기 지방의회로 올수록 뇌물수수나 경제 관련 비리는 감소한 반면에 기타 선거법을 위반하는 경향이 높아지고 있다.

&lt;표 11&gt; 임기 중 비리 등으로 기소된 지방의회의원 현황

구분	기소된 지방의회 의원	기소 유형				
		뇌물 수수	변호사법 위반	경제 사범	국가보안 법 위반	기타( ) 선거법 위반
제1기(91. 7~95. 6)	164	68	18	27	3	48
제2기(95. 7~98. 6)	82	23	10	7	1	41
제3기(98. 7~02. 6)	224	73	12	22	-	117
제4기(02. 7~06. 6)	293	20	1	13	-	259(198)
총 계	763	184	41	69	4	465

주) 제4기의 경우 2005년 10월 현재 시점임(자료: 중앙일보, 2005. 6.28.).

### 3. 지방공무원

#### 1) 지방공무원 계층의 부패 양극화 현상

지방공무원에 대한 부패에 대해서는 민원인과 지방공무원간에 인식이 다르다. <표 12>에 의하면 민원인은 지방공무원 계층 중에서 담당(30.6%), 국·과장(29%), 자치단체장(23.3%) 순으로 부패가 심각하다는 성향을 나타내고 있다. 이는 민원인이 그들이 직접 대면하게 되는 일선 공직자와의 관계에서 부패가 발생할 수 있는 소지가 많아 민원인과의 접촉이 비교적 많은 담당(계장)을 가장 많이 지적하고 있다.

반면 지방공무원은 자치단체장(34.9%), 국·과장(25.1%), 7급 이하(14.7%), 담당(12.6%) 순으로 파악하여 지방 권력의 상층부로 갈수록 부패확률이 높음을 시사한다. 지방공무원 중에서도 최상위 계층인 자치단체장과 국·과장, 7급 이하의 부패가 가장 많아 부패의 양극화 현상이 나타나고 있다. 7급 이하 지방공무원이 담당보다 부패 확률이 높은 것은 지방공무원의 낮은 보수에 기인한 생계형 부패일 가능성이 높다.

<표 12> 지방공무원 중 부패가 심각한 계층

내용	민원인(%)	지방공무원(%)
자치단체장	23.3	34.9
부단체장	2.4	2.6
국·과장	29.0	25.1
계장(담당)	30.6	12.6
7급 이하	9.1	14.7
무응답	5.5	10.1
유효한 응답자의 수	451	573

자료 : 한서대학교·경기개발연구원(2000).

#### 2) 특혜와 선처를 바라는 민원인의 유혹

지방공무원의 경우 부패 유발 요인을 공무원의 낮은 보수(54.5%)도 지적하고 있지만 특혜와 선처를 바라는 민원인의 유혹(47.3%)과 우리 사회의 전반적인 부조리 풍토(46.9%), 업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제와 기준의 비현실성(41%), 정치인 등 외부에서의 압력이나 청탁(39.2%), 기관장이나 상사의 압력(26.3%) 순으로 파악하였다. 그러나 민원인들은 우리 사회의 전반적인 부조리 풍토(49.5%), 업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제와 기준의 비현실성(43.6%), 떡값, 접대 등 업무수행을 둘러싼 환경(39.1%), 비리공직자에 대한 관대한 처벌(32.7%) 순으로 파악하고 있다.

&lt;표 13&gt; 지방자치단체의 부패 유발요인

내용	민원인(%)	공무원(%)
떡값, 접대 등 업무수행을 둘러싼 환경	39.1	26.3
우리 사회의 전반적인 부조리 풍토	49.5	46.9
선처와 특혜를 바라는 민원인의 유혹	26.9	47.3
연고에 기초한 부탁	22.3	19.3
기관장이나 상사의 압력	18.4	26.3
정치인 등 외부에서의 압력이나 청탁	31.6	39.2
업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제와 기준의 비현실성	43.6	41.0
행정기준 및 절차의 불명확성	24.2	20.5
업무처리에 대한 기록과 공개의 미비	14.6	4.4
부당한 처리에 대한 이의제기가 어려운 현실	21.8	5.6
공무원의 낮은 보수	32.4	54.5
공무원 개인의 탐욕과 윤리의식 부족	31.4	18.9
비협조적이고 권위적인 공직자의 업무수행 태도	31.1	8.9
업무처리에 있어 개별공무원의 지나친 재량권 행사	12.5	4.2
조직 내부의 통제기능 미약	19.4	9.3
내부고발제도 미비	18.9	9.1
시정기관 활동의 비 효과성	13.0	4.4
비리공직자에 대한 관대한 처벌	32.7	9.1
기타	1.1	0.2
무응답	0.0	0.0
유효한 응답자의 수	376	429

\*5가지 복수응답.

자료 : 한서대학교 · 경기개발연구원(2000).

### 3) 지방공무원의 민생취약 분야의 부패 실태

부패방지위원회(2005: 405)의 부패방지백서에 의하면 건설·건축부패(71.3%)가 1순위, 세무부패(59.4%)가 2순위를 기록하고 있다. 서울시의 청렴성지수의 추이(1999 ~ 2001)를 보면 건축부패가 3년 평균 청렴성지수가 가능한 5개 분야 중 가장 낮은 5위를 기록, 건설부패(4위), 세무부패(3위), 위생부패(2위) 순으로(조은경, 2002) 건축, 세무, 식품위생 등 분야에 부패가 여전히 고질적이다.

#### (1) 건축부패

건축부패는 공무원 가운데 비리가 가장 심한 분야이며 대부분 뇌물수수이다. 이는 모든 건물의 건축이 일선 건축공무원의 각종 허가나 검사승인이 매우 중요한 절차로 개입되어진다는 점에 기인한다. 예를 들어 건설계획의 사전 누설, 인·허가 부조리, 기성 및 준공 등의 업무처리 지연 등으로 허가를 미루면 건축 관련 공무원은 시공업체와 유착하여 부패구조를 형성할 기회가 많게 된다. 최악의 경우 건축사들은 수입의 5분의 1 가량을 대관청 로비자금으로 사용하고 공생관계를 형성한다(김택, 2003: 325).

- ▶ 건축 관련 담당공무원과 시공업체의 뇌물수수 관행 중 마지막 관문인 준공검사 과정에서 뭉치돈이 오간다고 볼 수 있다. 삼풍백화점 붕괴사고 당시 설계-



시공-감리-감독상의 문제점들은 뇌물공사로 부실공사가 될 수밖에 없는 현실이다(반부패행정시스템연구소, 2004: 65).

#### (2) 세무부패

세무부패는 직접적인 희생자는 없고 이익을 보는 사람들만 있기 때문에 근절되기 어려운 속성을 가지고 있다. 재산세 체납분에 대하여 현금 징수 후 징수 금액을 즉시 납부치 아니하고 유용하고 횡령하거나, 지방세 체납분에 대하여 법원의 공매재산 처분시 개인통장으로 불입토록 하여 착복하는 경우도 있다.

- ▶ 신축 건물 취득세 등록세 감면: 관악구청 세무과 ○○○는 강남구청에 근무하던 중 모 회사 건물의 공사비 35억원을 21억원으로 낮게 책정해 세금을 줄여주는 대가로 뇌물을 받았다.
- ▶ 취득세 착복: ○○시 ○○구청 도세사건은 세무계장 ○씨 등 80명이 가짜 영수증을 발급해주고 등록세와 취득세 80여 억원을 가로챘다(김택, 2003: 325).

#### (3) 식품·위생부패

식품·위생부패는 식품·위생과 관련 허가, 신고, 감시 권한의 많은 부분이 지방정부로 이양되어 지방자치 실시와 함께 민생 취약비리의 대표적 부분이다. 식품·위생부패는 주민의 건강과 직접적 관련을 맺고 있어 기업의 사활이 걸린 부분에는 거액이 오가는 경우도 있으나 관련 담당공무원과 봐주기식 유착관계의 소액비리가 주종을 이루고 있다.

#### (4) 환경부패

환경부패는 피해자가 불특정 다수이고 많은 비용과 오랜 시간을 들여야 회복이 가능하며 미래의 생활의 터전까지 위협한다는 점에서 파급효과가 엄청나다.

- ▶ ○○시 ○○하수처리장과 ○○하수처리장의 장장과 과장 등이 억대의 뇌물을 받아 불량약품 묵인형 비리.
- ▶ 폐수찌꺼기인 폐슬러지 4만6000t을 불법 매립하고 이를 묵인해주는 대가로 ○○시 환경보호과 ○○○이 금품을 받은 혐의(문화일보, 2004.7.3.).

### 4) 부패 지방공무원의 처리 실태

#### (1) 국가공무원에 비해 높은 지방공무원의 징계 수

<표 14>는 지방자치 실시 이후 국가공무원과 지방공무원의 징계 공무원 수를 연도별로 비교한 것이다. 국가공무원 수가 지방공무원 수보다 많지만 징계에 있어서는 지방공무원의 징계비율이 2배 이상 높은데 이는 지방공무원이 국가공무원보다 주민과 접촉할 기회가 많아 그 과정에서 발생할 수 있는 소지가 많고 최근에는 또한 많은 행정업

무가 지방자치단체로 위임, 이양되어 지방공무원의 행정권한이 커졌기 때문에 보여진다(김용철, 2004: 78).

<표 14> 연도별 징계 국가 및 지방공무원 수 추이

구분	합계	공무원 수		합계	징계 공무원 수	
		국가공무원	지방공무원		국가공무원	지방공무원
2002	850,032	548,003	302,029	3,898	780	1,791
2001	854,114	548,120	305,994	3,682	625	1,613
2000	859,555	549,502	310,053	4,507	856	1,901
1999	857,616	547,563	310,053	5,866	986	2,670
1998	870,871	555,501	315,370	6,140	1,054	1,872
1997	919,154	561,952	357,202	5,689	877	2,076
1996	909,802	560,645	349,157	5,308	744	1,825
1995	889,762	558,489	331,273	5,016	747	2,143
1994	892,463	567,435	325,028	6,223	1,447	1,923
1993	884,828	568,413	316,415	7,116	894	3,392
1992	871,410	565,115	306,295	4,092	762	1,612
1991	839,801	553,104	286,697	3,996	710	1,719

자료 : 행정자치부(1991-2002), 통계연보, 부패방지위원회(각 년도), 부패방지백서.

## (2) 증수회로 인한 징계 지방공무원 과다

공무원의 징계 원인은 다양하나, 부패행위에 의한 징계 대상은 직권남용, 뇌물수수, 공금횡령·유용, 공문서 위·변조 등이 해당된다.

<표 15> 부패유형별 국가공무원과 지방공무원 징계

(단위 : 명)

구분 (연도/명)	직권남용		증수회		공금횡령·유용		공문서 위조 및 변조	
	국가 공무원	지방 공무원	국가 공무원	지방 공무원	국가 공무원	지방 공무원	국가 공무원	지방 공무원
2002	3	15	106	154	20	37	6	27
2001	-	8	119	83	15	47	6	29
2000	4	13	150	191	22	90	17	35
1999	1	45	187	393	16	86	20	83
1998	1	9	230	156	79	69	6	53
1997	2	9	159	247	30	60	14	51
1996	2	7	110	169	25	92	29	43
1995	1	6	165	287	30	354	7	84
1994	4	8	259	169	43	161	27	48
1993	0	29	251	217	29	102	10	86
1992	3	23	178	167	23	41	9	62
1991	8	8	154	128	11	42	5	72

자료 : 행정자치부(각 년도), 총무처, 통계연보, 부패방지위원회(2004), 부패방지백서.

국가공무원과 지방공무원의 징계는 국가와 지방공무원을 막론하고 증수회로 인한 부패가 가장 많으며, 2순위가 공금유용·횡령, 3순위가 공문서 위조 및 변조, 마지막으로

직권남용으로 인한 부패가 가장 적은 비중을 차지하고 있다. 증수회의 경우, 해가 지날 수록 꾸준히 증가추세에 있으며 특히 지방공무원의 경우 지방의회가 재구성된 1991년 이후에 상당히 많이 증가하였으며, 1999년도에는 전년도 대비 2.5배 이상으로 급격하게 증가하고 있다(조은경, 2001).

### (3) 징계·문책 조치된 지방공무원 과다

감사원의 2005년도 감사결과 재정상의 조치로 변상판정 받거나 추징, 회수, 보전, 환·추급된 금액이 지방자치단체의 경우 86억 63백만원이다. 변상책임에 대해서도 자치단체장은 직원의 상급자로서 위법한 회계관계 행위를 지시 또는 요구 하는 등 회계관계직원등의책임에관한법률 제8조의 규정에 해당하는 경우 변상책임을 물을 수 있다. 그러나 감사에는 단체장이 주도했거나 지시했을 것으로 추정되는 사례가 지적되는 경우에도 실무자들이 인사상 불이익을 우려하여 지시명령 사실을 부인하는 경우가 대부분 이어서 결국 자치단체장의 변상책임을 추궁하지 못하고 실무자들만 처벌하는데 그치는 경우가 허다하다(오일환, 2004: 71).

업무를 잘못 처리하여 징계·문책 등 신분상의 조치를 받은 지방공무원은 136명으로 지방자치단체가 국가기관에 비하여 인사상의 징계, 문책 건수와 인원이 현저히 많다. 감사원 감사결과 수사기관에 고발 수사요청한 건수도 국가기관(10건)에 비하여 많은 업무상횡령·배임(11건), 공문서 위조·변조(2), 법령 위반(1) 등 14건으로 나타나고 있다.

<표 16> 기관별 감사원의 감사 결과

(단위: 백만원)

구분	합계			변상판정		시정		징계·문책		주의	개선	권고	통보		고발수사 요청	
	건수	금액	인원	건수	금액	건수	추징회수 보전환추 급 (△금액)	건수	인원	건수	건수	건수	건수	인원	건수	인원
합계	1,148	205,212 △32	361	12	3,069	120	202,143 △32	115	224	245	7	141	484	87	24	50
국가기관	881	196,549 △32	197	4	210	101	196,339 △32	43	88	168	7	124	424	74	10	35
지방자치 단체	267	8,663	164	8	2,859	19	5,804	72	136	77	-	17	60	13	14	15

자료: 감사원(2006), 2005년도 감사연보, p. 57.

### (4) 견책이나 감봉의 관대한 처벌

<표 17>의 지방공무원의 징계 현황은 일반직 지방공무원이 기능직, 별정직, 고용직 지방공무원보다 부패행위로 인한 징계 비율이 더 높다. 징계유형은 견책> 감봉> 정직> 해임> 파면 순으로 부패에 대한 처벌이 대부분 견책이나 감봉에 그치는 것으로 나타나고 있다.

&lt;표 17&gt; 지방공무원 비리 징계 현황 (2001.12.31.)

구분	계	일반직	기능직	별정직	고용직
현원	217,993	162,469	47,660	4,834	3,030
징계 인원(징계율)	1,613	1,298	268	28	19
	0.7%	0.8%	0.6%	0.6%	0.6%
파면	34	29	4	1	
해임	73	48	21	1	3
정직	146	108	34	2	2
감봉	395	325	60	9	1
견책	965	788	149	15	13

자료: 행정자치부(2001) 지방자치단체 공무원 인사통계, p. 38.

#### 4. 문제점

##### 1) 지방자치 실시 이후 기소된 지방 공직자 수의 증가

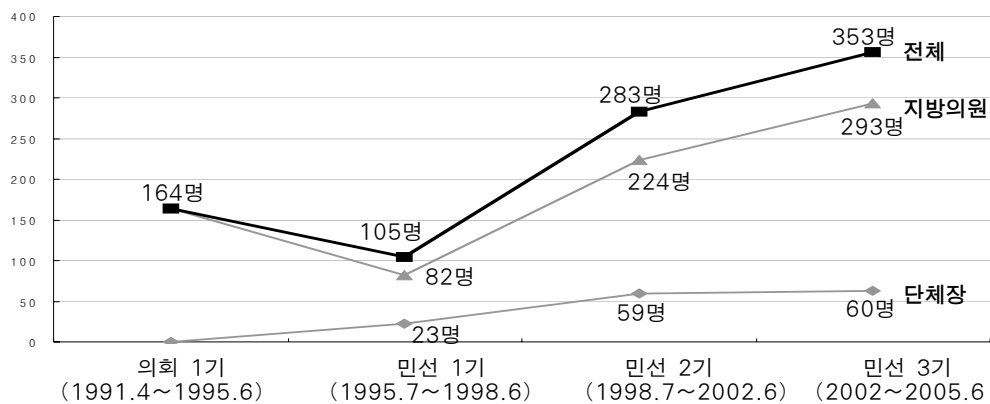
지방의회 재구성 15년, 그리고 민선 자치단체장 10년간 사범 처리로 볼 때 전기 대비 기소된 자치단체장과 지방의회의원은 민선 1기에 64%이던 것이 민선 2기에는 270%, 민선 3기에는 125%의 증가율을 나타내고 있다. 이를 도식화하면 상승 추세를 나타내고 있다.

&lt;표 18&gt; 지방자치 실시 후 비리 등으로 기소된 자치단체장·지방의원

구분	자치단체장	지방의원	계	전기대비 증가율
(지방의회 1기)	-	164	164	-
민선 1기	23	82	105	64%
민선 2기	59	224	283	270%
민선 3기	60	293	353	125%
총 계	142	763	905	-

주) 민선 3기의 경우 2005년 6월 현재 시점임(자료, 행정자치부).

&lt;그림 2&gt; 지방자치 실시 후 비리 등으로 기소된 자치단체장·지방의원



현재) 3가지 복수응답 자료: 한서대학교·경기개발연구원(2000).

## 2) 업무를 둘러싼 관행 등 사회의 전반적 부패 풍토

업무환경적 분야에서 부패 유발요인으로 민원인은 우리 사회의 전반적인 부조리 풍토(63.4%), 떡값, 접대 등 업무수행을 둘러싼 환경(57.5%) 순으로 중시하였다(<표 20>). 지방공무원은 선처와 특혜를 바라는 민원인의 유혹(61.1%), 정치인 등 외부에서의 압력이나 청탁(59.6%), 우리 사회의 전반적인 부조리 풍토(58.7%) 순으로 응답하였다. 이러한 결과는 다른 연구에서도 지방공무원과 지방의회의원의 비윤리적 행위에 영향을 미치는 1순위 요인으로 사회의 도덕적 분위기가 지적되어 뒷받침되고 있다(강인호, 1998). 업무처리의 관행이나 우리 사회의 전반적 풍토에 기인한다는 면은 부패의 문제가 구조적임을 지적한 것이다.

## 3) 강시장 - 약의회형의 기관 구성으로 지방자치단체 조직 내부의 통제 기능 미약

부패통제 분야의 부패 유발 요인 중 지방공무원들은 조직 내부의 통제기능 미약(61%)을 주요 부패 유발요인으로 지적하고 있다(<표 20>). 지방자치단체의 기관구성은 강시장 - 약의회형으로 자치단체장의 법적 권한이 지방의회의 그것에 비하여 매우 강하여 집행기관 견제·감시기관인 지방의회는 자치단체장에 의해서도 제약을 받는다. 지방의회의 권한은 열거주의에 의거하나 자치단체장의 권한은 포괄주의에 의거하고 있기 때문에 보다 광범위하게 행사되므로 지방의회의 역할이 제도적으로 제한되어 있다(최창호, 1998).

지방의회는 행정사무감사 및 조사나 시정질문시 서류제출요구권, 단체장 출석 요구권, 의견진술, 질문에 대한 응답요구권을 통해서 단체장을 견제·감시할 수 있는 반면 자치단체장은 보다 광범위하게 지방의회를 견제할 수 있다. 지방자치법 제19조 제3항에서 자치단체장은 지방의회가 의결한 조례안에 대하여 '이의가 있는 경우' 재의요구할 수 있도록 특별한 제한을 두지 않고 포괄적으로 규정하여 재량권을 인정하였다. 제소할 경우에도 자치단체장은 필요하다고 인정되는 때에는 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다. 또한 지방자치법 제100조는 자치단체장의 선결처분권을 인정하고 있으므로 그만큼 지방의회의 권한행사의 폭이 협소할 수밖에 없다. 지방자치법 제84조는 일반직 의회사무직원의 인사권조차 자치단체장에게 예속하고 있다. 따라서 일반직 의회사무직원은 의장의 명에 충실하기보다는 인사권자인 단체장의 명령을 우선적으로 따를 수밖에 없으며, 언젠가는 집행기관으로 복직하여야 하므로 집행기관의 견제 및 감시업무 축적에 곤란할 수도 있다.

## 4) 비현실적 규제와 기준으로 인한 지방공무원의 재량권

일반적으로 인·허가가 복잡할수록 시간과 비용이 들어 부패가 개입할 여지가 있다. 지방정부의 규제 중 가장 큰 규제는 관문형과 같은 인·허가 규제이나 규제정책의 내

용이 현실과 동떨어진 고비용이거나 불법조장형 등의 규제가 각종 행정비리와 부패의 온상이 되고 있다.

<표 19> 부패를 초래하는 규제 유형

구분	규제유형	내용
이익유발형	관문형	- 대부분의 인·허가 규제를 비롯하여 이를 완화한 형태인 신고제 등의 진입규제. 이 규제를 넘어서면 이익이 보장되므로 인·허가권 혹은 신고접수권을 관장한 부처의 공무원과 이 권리를 얻고자 하는 민원인과의 사이에서 부패가 발생할 가능성이 매우 커짐.
	지대추구형	- 특정한 활동을 할 자격을 부여하는 면허는 광의로 관문형 규제의 역할을 함. 대부분의 면허는 소수에게 한정된 것이므로 다른 사람에게 불법적(혹은 합법적)으로 대여되며 지대를 얻고자 하는 부패 발생의 원인이 되고 있음.
	이익배분형	- 정부가 향후 막대한 이익을 보장해 주는 경제활동을 배정할 때 그 배정 방법에 따라 부조리가 발생할 가능성 소지가 있음. 이 경우 부패 발생여지가 가장 적어지는 방법은 공개입찰방식이겠으나 과거 인위적 배분방식을 채택하여 부패의 발생 가능성이 많았음.
	권익보호형	- 정부부처가 특정 경제활동의 공공성을 중시하여 기존 사업자의 권익을 지나치게 보호하는 과정에서 정부부처와 기존 사업자간의 결탁에 의해 부패 발생가능성이 있음.
	생존권보장형	- 정부가 특정 경제활동을 참여하고 있는 사업자의 퇴출을 막아줌으로써 마지막 순간에는 정부의 지원을 받을 수 있다는 생각에 방만한 경영과 정경유착이 이루어 짐.
비용발생형	고비용형	- 많은 사회적·환경적 규제 중에는 그 강도가 지나치게 강하여 규제를 준수하는데 많은 비용이 드는 규제가 있음. 이 경우 규제담당 공무원에게 뇌물을 주어 규제를 회피하는 것이 훨씬 경제적인데도 적발되었을 때의 위험비용까지 감안하더라도 큰 부담이 되지 않는 경우 부패 발생
	비현실적 기준형	- 현실과는 동떨어진 기준을 설정하거나 정부 스스로가 검사·감독할 능력이 없음에도 불구하고 잦은 검사감독을 설정함으로써 감독관청의 재량으로 불법이 묵인되는 경우가 많고 그 묵인의 반대급부로 부패 발생 - 특히 대형사고가 난 뒤에는 이러한 비현실적 규제가 강화되곤 하는데 이는 규제준수의 가능성을 더욱 희박하게 하는 결과를 초래함. - 예를 들면 단란주점의 경우 비현실적 규제로 인해 불법행위(실내조명 기준, 여성접객부 고용)가 이루어지고 있으나 이를 묵인하는 경우가 많아 위생과 직원들의 부패 개연성이 높음.
	불법조장형	- 특정 경제활동에 대한 가격 규제가 지나치게 엄격하거나 현실적으로 정상이윤을 보장해주지 못함으로써 감독이 소홀한 평시에는 거의 불법적 영업을 하도록 조장하는 결과를 초래하고 있음. 택시요금 규제가 합승행위를 조장하고 금리규제가 은행의 불법영업을 조장하는 경우를 들 수 있음.

자료: 김도훈, “부조리를 낳는 규제의 유형”, 한국경제신문 1996.7.1., 신해룡(1997), “예산결산심사, pp. 814-815; 최병대(2000), p. 16.

<표 20>의 행정제도 분야의 부패 유발 요인 지적에서도 업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제와 기준의 비현실성과 행정기준 및 절차의 불명확성으로 인한 공무원의 재량권 사용에 의한 것으로 나타나고 있다.

Klitgaard(1988)는 부패의 원인을 독점권(monopoly) + 재량권(discretion) - 책임성(accountability)이라는 공식으로 정리한 바 있다. 이 공식은 의사결정 위치에 있는 공식

자의 부패는 독점권과 재량권에 기인한다는 것이다. 예를 들어 세무공무원에게는 세무조사시 인정과세라는 제도가 있어 마음만 먹으면 부패를 조장할 수 있다. 따라서 납세자 측에서는 어떻게 하면 세금을 줄여보나 하며 담당공무원과 밀착하게 되므로 부패가 근절되지 않는 주된 원인이라고 판단된다(김택, 2000).

##### 5) 비리 공직자의 관대한 처벌과 내부고발제도 미비

앞서 서술한 바와 같이 부패를 해도 대부분은 견책이나 감봉에서 그치고 정직이나 파면, 해임은 저조한 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 지방공무원이 뇌물을 공여하여 위법 승진하더라도 형사처벌이나 정직 등 내부징계만 받고 승진된 직위를 그대로 유지하는 것이 관행화되어 있다. <표 20>의 부패통제 분야에 민원인은 비리공직자에 대한 관대한 처벌(66.1%)이 주요 부패 유발요인이라고 지적하고 있다. 지방공무원은 내부고발제도의 미비(56.2%)를 2순위로 지적하였는데 이는 같은 동료라는 인식과 관료제적 조직 내에서 자칫 고립당할 우려가 있기 때문으로 보인다. 인터넷 동호회인 공무원클럽이 현직공무원을 대상으로 한 조사에서도 내부고발 등 공적 조치를 취하겠다는 응답자는 8.2%에 그쳐 공무원들이 내부고발제를 선호하지 않는 것으로 나타나고 있다.

<표 20> 분야별 18가지 부패 유발요인

분야	내용	민원인(%)	공무원(%)
업무환경	떡값, 접대 등 업무수행을 둘러싼 환경	57.5	40.2
	우리 사회의 전반적인 부조리 풍토	63.4	58.7
	선처와 특혜를 바라는 민원인의 유혹	46.7	61.1
	연고에 기초한 부탁	40.7	35.3
	기관장이나 상사의 압력	34.7	40.4
	정치인 등 외부에서의 압력이나 청탁	51.9	59.6
행정제도	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제와 기준의 비현실성	62.5	21.9
	행정기준 및 절차의 불명확성	51.2	39.7
	업무처리에 대한 기록과 공개의 미비	37.7	11.0
	부당한 처리에 대한 이의제기가 어려운 현실	44.1	21.0
인적 요인	공무원의 낮은 보수	40.8	78.2
	공무원 개인의 탐욕과 윤리의식 부족	47.2	52.8
	비협조적이고 권위적인 공직자의 업무수행 태도	69.0	39.1
	업무처리에 있어 개별공무원의 지나친 재량권 행사	38.3	23.1
부패통제	조직 내부의 통제기능 미약	45.9	61.0
	내부고발제도 미비	40.0	56.2
	시정기관 활동의 비효과성	43.8	40.8
	비리공직자에 대한 관대한 처벌	66.1	35.2
기타	기타	0.9	0.4
	무응답	0.0	0.0
유효한 응답자의 수		424	545

\* 업무환경 관련요인은 3가지, 그 외 분야는 2가지 복수 응답.

자료 : 한서대학교 · 경기개발연구원(2000).

#### IV. 지방정부 공직부패 해소를 위한 개선방안

##### 1. 좋은 거버넌스(Good Governance)로서 지방청렴성체제 구축

한국행정연구원의 부패 해소를 위한 방안에 대한 조사결과 사회의 부조리 풍토를 개선하여야 한다는 업무환경 분야가 선결과제로 인식되고 있다(<표 21>). 2004년에는 행정제도 측면이 인적요인보다 우선적 해결과제로 인식되었으나, 2005년에는 인적요인이 행정제도 측면보다 우선적 해결과제로 평가되고 있다. 부패통제 분야는 가장 낮은 비율로 나타나고 있어 사후적 해결책보다 사전적 해결책에 비중을 두는 것이 타당하다는 것으로 해석된다.

<표 21> 부패 해소를 위한 우선적 개선분야

분야	내용	요소별비중*		분야별평균**	
		2004	2005	2004	2005
업무환경	1. 떡값, 접대 등 업무수행을 둘러싼 관행타파	31.8	33.2	25.7	29.1
	2. 사회의 부조리 풍토 개선	33.4	33.6		
	3. 선처와 특혜를 바라는 민원인의 청탁근절	21.6	28.4		
	4. 학연·지연 등에 기초한 연고주의와 온정주의 타파	16.0	21.2		
행정제도	5. 각종 행정규제와 기준의 현실화	26.6	21.4	18.3	16.2
	6. 행정기준 및 절차의 구체화 및 명확화	20.2	21.2		
	7. 업무처리에 대한 기록과 공개	12.6	10.8		
	8. 부당한 처리에 맞서 대응할 수 있는 수단 구비	13.6	11.2		
인적 요인	9. 공무원의 보수 수준 개선	6.0	4.8	17.4	17.6
	10. 공무원의 윤리의식 제고	28.6	33.0		
	11. 공직사회 내부의 상납관행 타파	25.4	23.4		
	12. 업무처리에 있어 담당공무원의 자의적 처리 방지	9.4	9.0		
부패통제	13. 공직 내부의 자체통제기능 활성화	17.6	12.4	13.7	13
	14. 시민단체 역할의 활성화	4.0	4.8		
	15. 사정기관(비리 적발기관) 활동의 효과성 제고	12.8	11.6		
	16. 비리공직자에 대한 처벌 강화	20.4	23.2		

\* 업무환경 관련요인은 3가지, 그 외 분야는 2가지 복수 응답

\*\* 분야별 평균은 분야 내 요소별 지적비율을 단순 합산하여 평균한 것임.

자료: 한국행정연구원(2005), 공직사회 전반에서의 부패실태의 추이분석, p. 41.

이러한 조사결과는 부패는 현상이나 결과가 아니라 조건이며 환경으로서 구조의 특성을 지니는 공공재적 문제(서울행정학회, 2004: 4)라는 점을 함의하는 것이다. 나쁜 거버넌스(Poor Governance)의 증상이자 결과로서의 사회의 부패 풍토를 개선하기 위해서는 각각의 요소들을 별개로 생각하고 독립적인 개혁 프로그램에 초점을 맞추기보다는

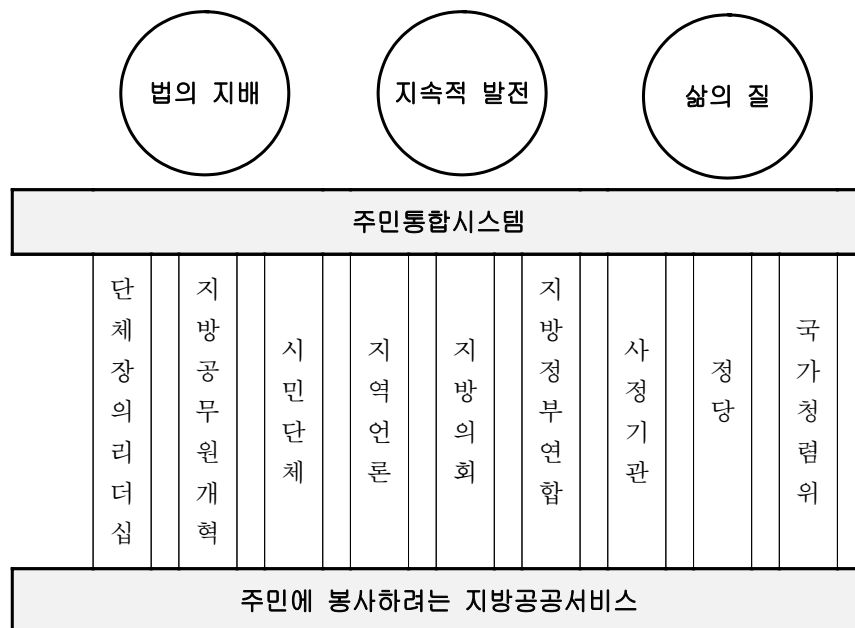


상호관계, 상호의존, 공동성과를 중요시하는 시스템의 구축이 중요하다(조은경, 2001). 최근 UN, OECD에서 좋은 거버넌스(Good Governance), 파트너십(Partnership), 열린정부(Open Government) 등을 반부패 해결책으로 제시하고 있는 것도 이러한 맥락이다. UNDP가 사용하고 있는 좋은 거버넌스란 좋은 구성원들이 좋은 관계를 통한 공동관리를 의미한다.

UN(2002)이 제시하고 있는 국가청렴성체제(national integrity system)도 행정부, 시민사회, 민간영역, 개혁추진자, 사법부, 집행기관, 언론, 감시기관, 의회가 협력하는 거버넌스의 일환으로 부패방지가 정부의 역할만으로는 한계가 있음을 반영하는 것이다.

지방정부의 공직부패도 환경으로서 구조의 특성을 지니는 공공재적 문제이기 때문에 자치단체장, 지방공무원, 지방의 시민단체, 지역언론, 지방의회, 지방정부연합, 지방정부에 대한 사정기관, 정당, 국가청렴위원회의 거버넌스에 의해 지방부패의 근원적 해결을 도모할 수 있을 것이다.

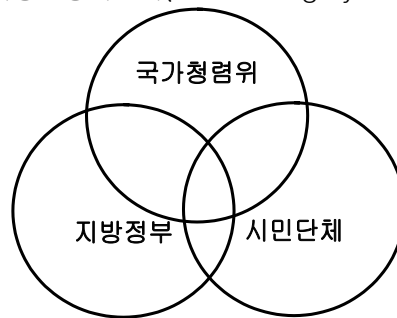
<그림 3> 지방청렴성체제(local integrity system)



조은경(2001), 도시정부의 부패방지전략, p. 51. 수정.

국가청렴위와 시민단체가 지역별로 '부패방지 네트워크 구축사업'을 추진하고 있기 때문에 1단계로서 이를 활용할 필요가 있다. 먼저 지역별로 국가청렴위가 지역 시민단체와 협력관계를 설정하기 위한 논의의 틀을 마련하고, 2단계로는 국가청렴위 - 지방정부 - 시민단체의 3자 협력모델을 갖추기 위한 1단계 거버넌스 모델을 구성한다(서울행정학회, 2004: 174).

&lt;그림 4&gt; 지역청렴성위원회(Local Integrity Committee) 구성



다른 하나는 국가청렴위원회를 중앙과 지방으로 나누어 독립적으로 설치하는 방안도 고려할 수 있다. 중앙의 부패방지위원회는 대통령의 직속 하에 두는 방안과 입법부인 국회에 두는 방안이 검토될 수 있다. 지방의 부패방지위원회는 각 지방의회의 단위로 설치할 수 있고 선출은 일정한 자격자를 상대로 자치단체의 장이 지방의회의 동의를 얻어서 임명할 수 있다(김영중, 2006).

## 2. 전자지방정부를 통한 공개행정 업무환경 구축

전자지방정부란 ICT(Information & Communication Technology)를 활용한 모든 형태의 공공서비스 제공활동으로 행정정보의 공개와 감시를 중심으로 한다. 즉 행정정보의 공개→ 주민의 공개적 감시, 디지털 기록과 증거, 경쟁의 도입→ 자유재량의 축소→ 부패 감소의 구도를 지닌다(박홍식, 2002: 36).

예를 들어 한국행정연구원의 서울시 민원처리온라인공개시스템(OPEN)에 대한 조사에서 공무원의 45%, 시민의 68%가 OPEN시스템으로 인해 부패가 크게 혹은 다소 줄었다고 긍정적으로 평가하고 있다(김영평·이근주, 2001: 363).

<표 22>의 세무행정에서 전자신고로 공무원의 청렴도를 개선하는 효과에 대한 응답자의 평균치는 2.59 및 2.60으로 나타나 3.0이 중립적이라고 볼 때 대체로 부정적이지만 전자신고를 통한 공무원의 영향력 감소는 부패감소에 긍정적으로 보인다(전태영, 2002: 154).

&lt;표 22&gt; 전자신고의 세무부패 억제효과

구분	납세자의 평가					합계	평균	표준편차
	1	2	3	4	5			
청렴도	26	22	22	17	9	96	2.59	1.31
금전수수	26	21	21	19	9	96	2.60	1.31

전태영(2002), "전자신고와 세무부패의 통제", 전자정부를 통한 부패통제, p. 154.

전자입찰은 사전에 설정된 표준에 의하여 진행되기 때문에 담당공무원의 재량권이 축소되어 입찰관련 부패는 상당히 제거되었다는 평가를 받고 있다(권해수, 2002: 122). 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제26조제1항5호에 해당하는 수의계약까지 '전자공개수의계약제도'를 실시하여 수의계약 투명성을 제고할 필요가 있다(윤광재, 2005).

### 3. 행정제도적 측면의 개선

#### 1) 기초자치단체장과 기초의회의원의 정당공천제 폐지

2000년 한국지방행정연구원이 조사한 자료에 의하면 정당공천이 지방정치 부패요인 이라는데 퇴직공무원(91.7%), 현직공무원(76.9%), 현직단체장(72.9%) 순으로 응답자의 절대 다수가 동의하고 있다. 지방정치 부패 억제 방안으로서 5급 이상 퇴직공무원(90.8%), 지방의원(84.4%), 단체장(78.5%) 순으로 지방 공직자의 다수가 정당공천 배제를 부패방지 대안으로 제시하고 있다(김성호, 2006: 92).

#### 2) 인·허가 규제의 품질관리(RQM: Regulatory Quality Management)

TI가 조사한 뇌물공여지수(BPI)에 의하면 10점 만점에 우리나라(1999년 3.4 → 2002년 3.9)는 중국(1999년 3.1 → 3.5), 대만(1999년 3.5 → 2002년 3.8), 이탈리아(1999년 3.7 → 2002년 4.1), 말레이시아(1999년 3.9 → 2002년 4.3)와 비슷한 수준으로 기업의 뇌물공여가 이루어지고 있다(TI, 2002). 기업의 규제부담을 보면 2000년 59개국 중 27위로 '99년에 비하여 26위나 개선되었으나 59개국 중 중위권에 머물고 있어 규제의 품질개선이 이루어져야 한다(장근호, 2001: 37). 일반행정 분야에서 부패가 심한 곳으로는 국민의 경우 공사 및 납품분야와 인·허가 단속 분야를, 공무원들은 인사와 공사계약, 인·허가 단속 순으로 심각하다고 인식하고 있다(서울경제신문 2002.10.22). 인·허가업무는 민원인이 가장 많이 지적한 지방정부의 부패 형태로 부패방지를 위해서는 관계 법령의 통·폐합으로 인·허가의 중복규제를 축소하는 규제의 감축이나 인·허가업무의 단일창구화, 비공식적 행정지침의 사용을 제한할 필요가 있다.

#### 3) 청렴서약제(Integrity Pacts) 운영의 내실화

청렴서약제는 국제투명성기구에 의해 공공조달분야의 청렴성을 높이기 위해 개발된 제도로 1999년 동작구청이 처음 도입한 이후 약 70%의 지방자치단체로 확산되고 있다. 서울시 계약관련 업무 담당 공무원을 대상으로 한 조사에서 청렴서약제 도입으로 부패예방 효과가 크다는 평가가 83%로 담당 공무원들의 인식은 긍정적이다.

&lt;표 23&gt; 청렴서약제 도입으로 인한 부패예방효과 평가

구분	근무기간(%)			합계(명,%)
	10년 미만(2명)	11-20년(7명)	21년 이상(9명)	
없다	0.0	14.3	11.1	2(11.1)
크다	100.0	85.7	77.8	15(83.3)
잘 모르겠다	0.0	0.0	11.1	1(5.6)

반부패국민연대·국제투명성기구한국본부(2004), 서울특별시 청렴계약제 개선방안조사, p. 59.

서울시의 건설과 감리 관련 용역을 수행한 경험이 있는 기업체의 계약관련 업무 담당자를 대상으로 한 조사에서 청렴서약제 도입으로 부패예방 효과가 크다는 평가가 68%로 나타났다. 특히 건설분야에서 부패예방 효과가 크다는 의견이 76.2%로 긍정적으로 작용하고 있다.

&lt;표 24&gt; 청렴서약제 도입으로 인한 부패예방효과 평가

구분	계약 형태(%)		합계(명,%)
	건설(21명)	감리용역(14명)	
전혀 없다	0.0	7.1	1(2.9)
거의 없다	23.8	14.3	7(20.0)
그저 그렇다	0.0	14.3	2(5.7)
약간 크다	61.9	42.9	19(54.3)
매우 크다	14.3	14.3	5(14.3)
잘 모르겠다	0.0	7.1	1(2.9)

반부패국민연대·국제투명성기구한국본부(2004), 서울특별시 청렴계약제 개선방안조사, p. 67.

그러나 지방자치단체의 99%는 청렴서약제를 위반해 적발, 처벌한 사례가 없다(반부패국민연대·국제투명성기구한국본부, 2004: 95)고 하여 이미 전자입찰이 활성화되어 동어반복적 효과에 불과하거나 형식적 절차로 운영되고 있는 것으로 보인다. 청렴서약제 위반의 적발이 보다 활발히 이루어질 수 있도록 제3자 외부인에 의한 감시제도가 강화될 필요가 있다(반부패국민연대·국제투명성기구한국본부, 2004: 109).

#### 4) 행정운영의 실명제 도입

행정과정의 투명성 강화를 위해 가장 필요한 것이 매뉴얼집의 작성과 비치라면 이를 책임행정으로 연결하여 부정부패의 척결로 발전시킬 수 있는 제도는 모든 행정업무의 단계별, 과제별, 사례별 집행자나 처리자의 실명제를 도입하는 일이며, 이는 고의적인 민원의 처리지연이나 공무원 부조리를 차단할 수 있는 제도이다(윤광재, 2005). 행정운영 실명제를 부패가 빈발한 5대 민원처리 담당자나 현장 단속·점검 감독시 모든 영역과 절차로 확대한다면 부패 유발요인이 개선될 수 있을 것이다.

#### 5) 자치단체장 임명·위촉의 인사위원회 구성의 다양화

지방자치법 96조는 소속 직원의 감독권을 자치단체장에게 예속함으로써 단체장이 무

원칙한 인사를 할 경우 이를 견제할 방법이 없다. 지방공무원법 제7조에 의해 자치단체장의 임명·위촉에 의해서 구성되는 지방자치단체 인사위원회가 있다 해도 부단체장이 위원장으로서 자치단체장의 인사권을 견제하기 보다는 단체장의 인사권 영향 하에서 자유롭지 못하다는 우려가 있다. 일본의 경우 인사위원회는 지방의회의 동의를 얻어 임명한다. 지방공무원 인사위원회 운영의 독립성을 확보하기 위하여 자치단체장 추천 1/2, 지방의회 추천 1/4, 시민단체 또는 직장협의회 추천 1/4로 구성하는 방안을 검토할 필요가 있다(한서대학교·경기개발연구원, 2000: 118). 승진대상 인원의 50%는 결격사유가 없는 한 자동적으로 승진되도록 자동승진제를 도입하여 인사권자의 과도한 재량을 방지하는 것도 제고할 필요가 있다. 또한 상관의 불법·부당한 명령에 대한 거부권과 그로 인한 문제에 대한 면책권을 부여할 필요가 있다.

#### 6) 부패방지법의 처벌 규정 강화

부패방지법 제45조 중 공직자가 재직 중 직무와 관련 부패행위로 “당연퇴직, 파면 또는 해임된 경우”에 “에는 공공기관, 퇴직 전 3년간 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 일정규모 이상의 영리를 목적으로 하는 사기업체 또는 영리사기업체의 공동이익과 상호협력 등을 위하여 설립된 법인·단체에 퇴직일로부터 5년간 취업할 수 없다고 규정하고 있다. 이를 부패행위로 ”당연퇴직, 벌금 이상의 형을 선고받거나 파면 또는 해임된 경우”로 개정한다.

### 4. 인적 요인의 윤리의식 제고

#### 1) 지방 공직자의 윤리기준 강화

Moor(1998: 24)에 의하면 Klitgaard의 부패(C) =  $M + D - A$  공식은 공공선과 윤리에 대한 책임감, 즉 공동체 의식이 생략되었으므로 윤리(E)적 역량을 추가한  $C = (M + D - A)/E$ 를 제시한 바 있다. 공직자윤리법은 자치단체장과 지방의회의원의 재산을 관보·공보에 게재하여 공개하도록 치중하여 재산의 형성과정 및 절차와 재산은닉에 대해서는 속수무책이다. 공직자 본인은 그 직계 존·비속의 재산등록의 고지를 거부할 수 있기 때문에 재산의 정확한 실상을 파악하기는 곤란하다. 따라서 직계 존·비속의 재산 공개를 입법화(장영길, 2002: 16)하여 고위 지방 공직자 주변인을 감독하는 것은 부패를 예방하는 효과를 줄 수 있다.

지방공무원의 윤리기준이 되고 있는 행동강령이 상징적으로 운영되고 있어 행동강령에 규정하고 있는 행위기준을 따르도록 유인체계를 마련해야 한다. 예를 들어 간단한 식사, 부당한 지시거부 등 추상적인 규정들을 기관별로 구체적·명료한 기준을 제시하도록 한다. 이를 위해 행동강령책임관의 독립직제화와 신분보장 마련이 요구된다. 행동강령책임관에게 신고할 수 있기 위해서는 행동강령책임관 직위를 외부전문가로

개방하여 계약직제화 하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이는 동료직원을 적발하고 징계할 수 없는 공직사회문화의 한계를 극복하기 위해 필요한 방안이다(김종무·윤수재, 2004).

## 2) 지방공무원교육원의 윤리교육·훈련프로그램 강화

지방 공직자는 지방혁신인력개발원과 시·도의 지방공무원교육원에서 교육훈련을 받는다. 문제는 교육원에서도 윤리와 관련된 교육은 거의 이루어지지 않고 있다는 점이다. 지방혁신인력개발원의 경우에도 ‘부패추방의 현황과 과제토론’시간에 공직윤리를 언급하는 수준에 머물고 있는 실정이다. 물론 직장 내 훈련으로서, 각종 강좌를 통하여 공직윤리에 대한 교육이 이루어지고 있지만, 이것은 대부분 체계적인 틀이 없이 이루어지는 1회성(대개 1-2시간 이내의 교양교육의 일종)에 그치고 있다(윤태범·강성남, 2001: 16). 현재 지방공무원 위주의 프로그램으로 이들의 참여 비중이 더 높으므로 지방의원에게도 참여기회를 증진시킬 필요가 있다.

## 3) 윤리관리 시스템 인증제 도입

지방의회의원의 경우 지방자치법 34조의3의 ①에 지방의회의원이 준수해야할 윤리강령 및 윤리실천규범을 조례로 정할 것을 규정하고, ②에는 지방의회의원의 청렴의 의무를 규정하고 있다. 동법 50조의2에는 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 두도록 하여 부패의 예방과 동시에 처벌을 명시하고 있다. 지방공무원의 경우 지방공무원법 제53조 제1항과 제2항에 “공무원은 직무에 관련하여 직접 또는 간접을 불문하고 사례·증여 또는 향응을 수수할 수 없다. 공무원은 직무상의 관계 여하를 불문하고 그 소속상사에게 증여하거나 소속공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다”는 청렴의 의무만 규정하여 윤리심사에 관한 사항은 언급하지 아니하고 있다.

자치단체별로 기존의 조직체계 중 감사관련 부서(감사실, 감사담당관실 등)가 설치되어 있다는 점에서, 이들 부서의 기능을 윤리담당 부서로 개편하여 기존의 감사 기능과 더불어 윤리관리 및 평가기능을 담당하도록 한다. 부패방지에 있어서 바람직한 것은 외부통제 이전에 기관 스스로 자율적으로 부패를 방지하는 것이다. 지방자치단체가 윤리담당 부서에 의하여 윤리관리 실태의 평가를 할 경우, 해당 기관에 대해서는 윤리관리 시스템의 구축에 대한 인증의 부여와 함께, 감사원 등에 의한 외부감사 등이 일정기간 동안 면제될 수 있도록 감사원 등 관련기관들과 협조한다. 기관이 자율적으로 부패방지를 추진할 수 있을 때 부패방지의 지속성과 효과성이 확보될 수 있기 때문이다(윤태범, 2003).

## 4) 지방공무원직장협의회 이미지 개선

일반적으로 공무원에 대해서는 신분안정, 부패 등의 이미지가 있어 공무원직장협의

회가 스스로의 권익보호와 확대만을 위해서 행동한다면 부정적 이미지가 잔존할 것이다. 이러한 부정적 시각을 극복하지 못하는 한 주민들로부터 폭 넓은 지지를 받기 어려울 것이기 때문에 지방공무원직장협의회는 내부혁신 및 내부고발을 통한 부패방지과 공직윤리 확립 등 부정적 인식을 탈색할 필요가 있다(조선일, 2001). 지방공무원직장협의회와 이와 같은 활동이 본격화된다면 행정문화에 있어서 큰 전환점이 마련될 수 있다. 따라서 공직사회의 윤리적 기반을 조성하는 데 관심을 가져야 한다(박경효, 2002).

## 5. 부패통제 기제의 강화

### 1) 집행기관 감시·견제기관으로서 지방의회의 활성화

지방자치법 제36조에 기초의회는 7일, 광역의회는 10일이라는 범위 내에서 감사를 하도록 하고 있고, 지방자치법시행령 제19조에서 “지방자치단체 또는 해당기관은 … 시정요구를 받거나 이송 받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다” 고만 언급함에 따라 감사결과의 처리 규정을 마련하고 있다. 따라서 행정사무감사 결과의 처리는 집행기관의 장에게 책임이 있는데 자치단체장이 해태 할 경우에 대한 견제방법이 마련되어 있지 않아서 감사결과의 실효성이 의문시되고 있다. 국회의 경우 국정감사및조사에관한법률 제10조에 국정감사나 조사를 위하여 필요한 때에는 증인·감정인·참고인의 출석을 요구하고 검증을 행할 수 있도록 법적 근거를 명시하고 있어 실효성을 확보하고 있다. 감사의 목적을 달성하기 위해서는 감사에 임하는 단체장이나 소속 공무원 그리고 관계인의 출석이나 증언에 있어 무단 불출석, 무성의한 답변, 그리고 위증에 대한 지방의회의 적절한 제재권한이 요구된다.

예산안의 편성은 지방의회가 예산요구액을 삭감하더라도 집행기관의 권한으로 예비비로 산입할 수 있으며, 자치단체장이 예산을 변태지출한 때에도 지방의회로서는 감사원에 감사를 요구하는 이외에는 직접적인 견제수단이 없다.

지방의회사무직원 중 다수를 차지하고 있는 일반직공무원은 단체장이 임명하고, 몇 명 안되는 별정직과 계약직·기능직 공무원만 지방의회의장도 아니고, 자치단체장이 임명하는 의회사무 과·국·처장이 임용권을 행사하도록 개정되었다. 지방의회의원에 대한 전속적 보좌인력인 전문위원의 경우 16.3%가 별정직이고, 83.7%가 일반직인데 일반직 전문위원을 종전과 같이 자치단체장이 임명함으로써 인해 이들은 여전히 집행기관의 압력통로 역할에 충실할 수밖에 없어 지방의회사무직원에 대한 인사권의 확보를 지방의회의장에게로 조치하여야 한다.

### 2) 내부고발자의 보호

부패방지법 제32조와 제36조는 내부고발자보호제도와 신변보호조치요구권과 임의적 보상금제도를 마련하고, 시행령에 최고 2억원까지 보상금의 지급한도를 규정(제40조의

제3항)하고 있다. 이 제도는 보상여부가 강제적이 아니라 임의적이고 그 액수 또한 임의적으로 정할 수 있는 한계가 있으므로 예산낭비 방지 또는 환수금액의 10% 가량을 지급하는(장영길, 2002: 11) 것과 근무평정과 연계하여 인사상 우대하는 방법을 고려할 수 있다.

부패방지법 제32조제8항의 내부고발자의 신분보장과 관련 공직자인 신고자가 인사교류를 요구한 경우, 당해 기관의 장이 인사교류를 원하지 않을 경우 달리 강제할 방법이 없다. 나아가 부패신고를 이유로 보복을 받았다는 사실의<sup>5)</sup> 입증책임에 대하여 명확한 규정이 없어 현실적으로 신고자가 입증책임을 부담하여야 한다. 인사교류 요구의 경우 이 규정을 준용하되 이전의 근무조건보다 불리해서는 안 된다는 규정을 신설할 필요가 있다. 또한 명백한 증거에 의한 입증 책임은 소속기관 또는 단체가 지도록 하는 것이 신고자의 보호를 위해 바람직하다(이상수·박홍식·이지문, 2002).

대부분 지방공무원들은 예상되는 부작용 때문에 동료의 비리를 고발하기 꺼린다. 부패고발 전용전화의 도입은 이런 문제의 해결에 도움을 준다. 이 전화의 제보자의 신원과 익명은 보장되어야 한다(전태영, 2002: 148). 반부패국민연대가 창립 초기부터 운영하고 있는 ‘전화신문고(1588-1258)’나 ‘인터넷 반부패 국민신문고(<http://www.ti.or.kr>)’, 감사원의 ‘188민원신고’에 부정부패 신고 포함, 국가청렴위의 ‘부패신고(02-1398)’ 등이 그 좋은 예가 될 수 있다. 최근 공무원들의 사이버 모임인 ‘공무원클럽’이 고백소(告白所)라는 게시판을 만들어 뇌물수수와 접대 등에 관한 개인적 경험담을 익명으로 올려 공유하고 있다. 이는 공무원들의 자발적 참여를 통한 반부패문화의 확산이 실제로 가능함을 보여주는 작지만 의미 있는 사례라 여겨진다(박경효, 2002).

### 3) 지방 반부패 옴브즈만 제도 활성화

지방자치단체의 자체감사의 한계를 극복하고 각종 부패를 방지하기 위해서는 지방자치단체의 옴브즈만 제도를 활용할 필요가 있다. 2004년 현재 지방자치단체 중 시민참여 옴브즈만 제도는 광역자치단체에서 29개 종류를, 85개 기초자치단체에서 117개 종류를 운영하고 있다. 광역자치단체 중 업무처리 실적이 가장 좋은 것은 서울시의 청렴계약옴브즈만으로 총 50,393건을 처리하여 모든 지방자치단체의 옴브즈만 처리 총 건수의 56.6%를 담당하였다(반부패국민연대·국제투명성기구한국본부, 2004: 49). 지방 옴브즈만 제도가 지역 활동에 그치지 말고 전국적, 세계적 반부패운동과 연대하여 감시의 틀을 구축할 필요가 있다.

5) 2002.4월 ○○시 6급 공무원이 ○○종합운동장설계비 38억원 지출이 부당하다며 부패방지위원회에 38억원의 환수와 관련자 징계를 요구하는 내부자 비리신고에 ○○시장이 보복인사를 단행.



## 참고문헌

- 감사원(2006), 「2005년도 감사연보」.
- 감사원(2006), 「감사결과 문제점」.
- 강인호(1998), “한국 지방정부의 행정윤리의식에 관한 경험적 연구”, 「한국지방자치학회보」, 제10권제3호(통권 24호), 서울: 한국지방자치학회.
- 강정석(2000), 「행정절차와 부패」, 서울: 한국행정연구원.
- 국가청렴위원회(2006), 「2005 청렴백서」, 서울: 국가청렴위원회.
- 권해수(2002), “전자입찰과 조달부패의 통제”, 「전자정부를 통한 부패통제: 이론과 사례」, 경상대학교 사회과학연구소, 서울: 한울아카데미.
- 김성호(2003), “지방자치단체의 부패방지체계와 개선방안”, 부패방지과 신뢰정부 구축, 한국행정학회 세미나 발표논문.
- 김성호(2006), “지방선거에 대한 정당의 관여방식 개선”, 2006년 지방선거의 혁신적 과제와 전망, 한양대학교 지방자치연구소 제36차 지방자치 정책세미나.
- 김영중(2001), 「부패학」, 서울: 숭실대 출판부.
- 김영중(2006), “국가청렴위의 4년의 평가와 향후 과제”, 국가청렴위원회 4년 평가와 과제 세미나 발표논문.
- 김영평·이근주(2001), “서울시 OPEN시스템의 효과성에 관한 연구”, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 김용세(1998), “공직부패의 개념, 유형과 구조”, 「형사정책연구」 제9권제3호.
- 김용철(2004), “우리나라 공공관료의 부패유형별 실태분석”, 「한국부패학회보」 제9권제3호.
- 김종무·윤수재(2004), “공무원 부패방지제도 성공요인 분석: 공무원 행동강령을 중심으로”, 한국행정학회 세미나 발표논문.
- 김택(2000), “지방대민행정과 관료부패”, 이슈페이퍼, 서울: 시립대학교 SIT.
- 김택(2003), “지방정부의 부패구조 진단과 개선방안”, 한국행정의 방향: 윤리와 부패, 한국학술정보.
- 대한상공회의소(1998), 민선 1기의 경제행정 평가와 민선 2기의 과제, 설문조사 결과.
- 박경호(2002), “행정문화와 관료부패”, 뉴스레터 2002.11. 서울: 시립대학교 SIT.
- 박재완(2000), 반부패의 국제적 동향과 대응전략, 서울시립대학교 SIT 개소 세미나.
- 박정수(2002), “부패지수 감상법”, 뉴스레터 2002.10. 서울: 시립대학교 SIT.
- 박중훈·서성아(2005), 「공직사회 전반에서의 부패 실태 및 추이 분석」, 한국행정연구원.
- 박홍식(2002), “전자정부를 통한 부패의 통제: 논리와 방법 및 한계”, 「전자정부를 통한 부패통제: 이론과 사례」, 경상대학교 사회과학연구소, 서울: 한울아카데미.
- 반부패국민연대·국제투명성기구한국본부(2004), 「부패방지 시민참여 활성화방안 연구: 시민옴부즈만 제도의 도입을 중심으로」, 부패방지위원회연구용역보고서.
- 반부패국민연대·국제투명성기구한국본부(2004), 서울특별시 청렴계약제 개선방안조사
- 반부패시스템연구소(2004), 「반부패 연구노트」, 서울: 시립대학교 SIT.

- 부패방지위원회(2006), 「공직자 청렴도 향상 및 부패방지 가이드」, 서울: 부패방지위원회.
- 부패방지위원회(2005), 「2004년 부패방지위원회 심의·의결집」 제3집.
- 부패방지위원회(2005), 「부패방지백서」, 서울: 부패방지위원회.
- 서울행정학회(2004), 「정부-민간기구간 부패방지 협력체계 구축방안」, 부패방지위원회 연  
구용역보고서.
- 송하울(1999), 「부패의 경제학」, 서울: 산업연구원.
- 오일환(2004), 「지방자치단체장의 부정부패: 실태와 대응방안」, 서울: 집문당.
- 윤광재(2005), 「국가 경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안」, 서울: 한국행정연구원.
- 윤태범(2000), “효율적인 반부패를 위한 윤리적 정부의 구축방안: 신뢰 시스템의 형성을 중  
심으로”, 시립대학교 SIT 개소기념 세미나 발표논문.
- 윤태범(2003), “공직자 윤리 확보를 위한 정책방안: 공무원 행동강령을 중심으로”, 한국행  
정학회 세미나 발표논문.
- 윤태범·강성남(2001), “행정윤리의 연구: 이론과 현실적용”, 한국행정학회 동계학술대회 발  
표논문.
- 이상수·박홍식·이지문(2002), “내부고발법의 국제적 비교를 통한 제도개선 연구”, 한국행  
정학회 동계세미나.
- 이영균·윤두섭(2003), “공무원에 대한 윤리교육의 실태분석과 시스템 구축방안”, 한국행  
정학회 세미나 발표논문.
- 장근호(2001), 「규제개혁과 반부패의 세계적 동향: 국제적 인식과 평가」, 서울: 시립대학  
교 SIT 정기세미나.
- 장영길(2002), “부패방지를 위한 공법적 대응”, 「연세법학연구」 제9집제1권(통권 제13호),  
연세법학회, 서울: 연세대학교.
- 전태영(2002), “전자신고와 세무부패의 통제”, 「전자정부를 통한 부패통제: 이론과 사례」,  
경상대학교 사회과학연구소, 서울: 한울아카데미.
- 정웅석(2002), “부패방지에 대한 형사법적 고찰”, 「연세법학연구」 제9집제1권(통권 제13  
호), 연세법학회, 서울: 연세대학교.
- 조선일(2001), “공무원직장협의회제도 운영에 관한 연구”, 「한국행정학보」 제35권제4호.
- 조은경(2001), 「도시정부의 반부패 전략」, 서울: 시립대학교 SIT.
- 조은경(2002), 「행정절차의 투명성과 부패」, 서울: 시립대학교 SIT.
- 최병대(2000), 「시정 청렴성 측정을 위한 모형개발(Ⅱ)」, 서울: 시정개발연구원.
- 최병대·이종원(1999), 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(Ⅰ) - 5대 민생취약분야  
를 중심으로」, 서울시정개발연구원.
- 최승범(1999), “성장과 안정의 정치경제: 평택시의 레짐 정치”, 「정부학연구」 제5권 제1호.  
서울: 고려대학교.
- 최창호(1988), 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사.
- 한국행정연구원(2005), 「공직사회 전반에서의 부패실태의 추이분석」.
- 한서대학교·경기개발연구원(2000), 지방행정분야 부패방지대책, 국무조정실 연구보고서5.
- 한형서(2003), “지방자치단체의 부패 실태와 반부패정책”, 「한국부패학회보」, 서울: 한국부

패학회.

행정자치부(1991~2002), 「통계연보」.

Moor, Jay(1998), On Good Behavior: Corruption & Ethics, in "Habitat Debate", Vol4, No4, UN-HABITAT, Nairobi.

Norton, Alan. (1994). *International Handbook of Local & Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracy*. Aldershot: Edward Elgar.

OECD(2000), *Trust in Government*.

OECD(1996), *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, Occasional Papers No. 14, PUMA, Paris.

Pope, J.,(2000) *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*(TI Source Book), Transparency International, Berlin.

Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W.(1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 10, August 1993,)

TI(2002), *Transparency International Bribe Payers Index 2002*.

UN(2002), *Anti-Corruption Tool Kit*.

<http://cafe.daum.net/publicofficials> 공무원클럽.

<http://ti.or.kr> 반부패국민연대 · 국제투명성기구한국본부.

[www.sit.re.kr](http://www.sit.re.kr) 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.

[www.transparency.org](http://www.transparency.org) 국제투명성기구.

[www.kicac.go.kr](http://www.kicac.go.kr) 국가청렴위원회.

중앙일보, 2005. 6.28. 외 각 신문.

저자 약력 : 저자는 이화여자대학교에서 행정학 박사학위(공공관리)를 취득하였으며, 한국 지방행정연구원과 프랑스 파리 제1대학교 공공행정연구지원센터를 거쳐 현재 지방의회발전연구원 연구부장으로 있다. 최근 논문으로는 제도의 관점에서 본 지방의회의 성과와 정책적 함의(한국정책학회보, 2005), 지방의회의 사회자본 평가(한국지방자치학회, 2005), 시민권, 신사회운동과 지방정치의 변화(한국지방자치학회, 2006) 등이 있다. 학문적 주요 관심분야는 지방자치, 지방정치, 행정철학 등이다 (time@rilc.re.kr).