

지방자치단체의 부패실태와 반부패정책*

A Study of the Local Autonomy Bodies' Corruption and Anti-Corruption Strategies

한 형 서 (Han, Hyung-Seo)**

ABSTRACT

This study examines actual situations of corruption spreading among the heads of Korea local autonomy body, council members, and local government officers since the implementation local autonomy system in the 1990s and in return, provides reasonable long-term anti-corruption strategies through the systematic approach.

Specifically, the corruption of the elected-local government officers is very serious due to the current political parties nomination and election system, and campaign procedure. The reason for the corruption spreading among the local officers can be private connection, alumni relations, blood relations, and the difficulties of living allowance because of the low remuneration, the moral hazard, and professionalism.

As suggested, this paper presents several reasonable anti-corruption policies as follows: first, adoption of resident citation system; second, abrogation of public nomination system through political parties; third, maintenance of transparency and simplification of public administration process; fourth, the civil service procedure through the internet; fifth, cumulation of the database of corrupted government officers; sixth, mobilization of NGO and retired government officers in anti-corruption strategies.

Keywords : local autonomy, resident citation system, transparency

* 이 연구는 2003년도 한국학술진흥재단의 연구지원비로 이루어졌음.

** 한양대학교, 아태지역연구센터. 연구교수

I. 서론

지방자치가 도입된 지 10년이 경과했지만 지방자치에 대한 기대와 희망보다는 부작용을 우려하는 목소리가 점점 높아지고 있다. 이미 선진국에서는 지방자치의 정착을 위한 다양한 법·제도적 장치를 마련하여 지방자치를 “풀뿌리 민주주의”와 “민주시민교육의 장”으로 완성하는데 많은 시간과 노력을 투자해 왔다. 그러나 우리나라의 경우를 본다면, 지방자치는 법률적으로 자율성과 독립성을 부여받고 있지만, 아직도 중앙정부로부터 여러 가지 측면에서 적·간접적으로 상당한 간섭과 통제를 받는 것이 사실이다. 그래서 중앙정부로부터 독립된 지방자치발전을 위해서는 무엇보다도 자치단체장과 지방의원, 그리고 지방공무원들의 역할이 강조되고 있다.

자치단체장은 행정을 총괄하는 CEO로서 지역발전을 위한 다양한 정책집행과 비전을 제시하기 때문에 오케스트라를 지휘하는 지휘자에 비유할 수 있다. 즉 주민에 의해서 선출된 자치단체장은 행정의 수장으로서 갖추어야 할 도덕성과 신뢰성 및 청렴성 등을 바탕으로 지역발전을 위한 정책비전을 제시하는 지역일꾼이 되어야 한다. 또한 지방의회는 지역과 주민을 대표하는 대표로서, 주요 정책과제를 결정하는 최고 의사결정기관으로서의 역할을 수행하며, 동시에 단체장이 집행하는 여러 가지 정책과제를 합법적으로 수행하고 있는지 견제와 감시기능을 하고 있다. 그러나 지방의회는 지역발전을 위한 정책지원이 필요할 경우 단체장을 위한 정치적 협력자로서 동반자 관계를 유지해야 한다. 그밖에 지방공무원은 행정의 CEO가 의도하는 주요 정책과 방향을 성공적으로 집행할 수 있도록 보조적 기능을 수행하며, 실제로 주민에게 행정서비스를 제공하는 가장 핵심적인 하부행정기관이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근 선출직 공무원인 자치단체장과 지방의원 및 일부 지방공무원들에 의해서 일어난 부패의 양태는 지방자치의 발전과 정착을 위협할 정도로 심각한 수준에 이르렀다. 즉, 지방자치단체에서 일어나고 있는 단체장과 토착세력 및 기업인 사이에 부패연계를 들 수 있다. 또한 일부 지방의원들은 개인사업과 특정집단을 비호하기 위하여 단체장과 지방공무원을 대상으로 불법적 압력과 청탁을 통하여 부패를 조장하고 있다.

이와 같이 끊임없이 재연된 공직부패와 비리는 공직사회에 대한 불신을 조장하고 있으며, 사회적으로는 도덕적 해이와 부패 불감증을 증폭시켜 지방자치의 정착과 성숙한 시민사회를 만드는데 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 특히 하부행정기관인 기초단체에서의 부패는 기본적인 국가조직과 사회시스템을 붕괴시킬 수 있기 때문에 그에 대한 적절한 대응책을 마련해야 한다.

지금까지 역대정부는 공직부패 척결을 위한 다양한 정책을 대통령 취임식 때마다 “부패 척결”¹⁾에 대한 강한 의지를 보여 왔으나, 정권말기에는 정책의지 부족과 친인척 및 통치권

1) 역대 대통령의 취임사에서 부패공약을 비교해 본다면, 이승만 대통령은 정부구성 완료 이후 정책제시보다 국민 화합에 역점을 두었고, 박정희 대통령의 취임사(1963.12)는 새로운 정치풍토 조성을 위해서 부정부패

자의 주변에서 권력형 부패로 인한 정책공약의 허구성을 경험하였다.

본 연구는 지방자치 실시 이후 끊임없이 증가하는 지방부패의 심각성을 고려할 때 시의 적절하다고 본다. 특히 지방자치단체에서의 부패는 다양한 분야에서 논의될 수 있으나, 여기에서는 부패의 대상을 지방단체장, 지방의원, 그리고 지방공무원 등으로 제한하여 분석하고자 한다. 즉, 자치단체장과 지방의원, 그리고 지방공무원 등에 대한 부패의 원인과 실태를 분석하고, 그에 대한 반부패정책으로 주민소환제도, 정당공천제의 폐지, 행정절차의 투명성과 간소화, 인터넷을 통한 온라인 민원처리, 부패공무원에 대한 데이터베이스(DB)화, 시민단체와 퇴직공무원의 활용방안 등을 알아보려고 한다.

II. 연구의 목적

지방부패는 행정의 수혜자인 지역주민과 기업인, 그리고 지역경제에 많은 영향을 줄 수 있다. 즉 지역주민들은 주민복지와 공정한 행정서비스 제공을 받는데 불이익을 받을 수 있으며, 기업인들은 시장경제의 원리에 입각한 자유경쟁시스템에서 공정한 게임의 룰을 적용 받을 수 없다. 특히 자치단체장의 부패는 행정을 이끌어 가는 CEO로서 행정에 대한 총체적인 불신과 지방자치의 발전을 저해하는 요인으로 간주된다. 지방자치단체장이 권한남용을 통하여 특정집단 혹은 개인에게 특혜를 준다면 합법성과 공정성 및 형평성 등의 문제가 제기될 수 있다. 동시에 단체장은 이해관계가 얽힌 특정사업에 외부의 토호세력으로부터 많은 압력과 금전적 청탁 및 인사권 남용 등으로 공정한 행정을 하는데 많은 어려움을 안고 있다.

한국의 지방의원은 원칙적으로 무보수 원칙을 따르고 있지만, 실제로 지역주민을 대표하기 때문에 행정에 대한 견제·감시기관으로서의 역할과 기능을 수행한다. 그런데 일부의원들은 본연의 역할보다는 지방자치단체장 혹은 행정공무원에게 부당한 압력을 행사하거나 개인사업이나 자기와 관련된 이익집단에 특혜를 주어 부패를 조장하고 있다. 이와 같이 지방의원들의 불법행위는 지방자치를 정착시키는데 커다란 장애요인으로 간주되고 있다. 그래서 지방의원들의 부패형태는 대의제 민주주의를 파괴하는 행위이며, 주민들로 하여금 지방자치

청산을 공약하였다. 최규하 대통령(79.12)은 정권과도기 상황으로 정책대안을 마련할 수 없었으나, 전두환 대통령(80.9)은 부정부패와 의식구조의 개혁을 강조하였으며, 노태우 정부는 권위주의 청산과 지도층에 대한 신뢰받는 정부를 수립하여 보통사람들의 위대한 시대를 열거하였다. 김영삼 정부(93.2)는 문민정부의 개막을 선언하면서 부패척결과 위로부터의 개혁을 시도하였고, 김대중 정부(98.2)는 취임사에서 부패에 대한 언급은 없었으나 국민의 정부 이후 부패의 원인을 정치·경제발전의 장애요인으로 간주하여 부패척결에 대한 강한 의지를 가지고 국정수행을 하였다. 최근 노무현 참여정부(03.2)도 부정부패의 근절이라는 공약을 취임사에 담고 있는 것으로 볼 때, 우리 사회에 만연된 부패의 심각성을 일깨워주고 있다. 이와 같이 역대 정권은 부패척결을 위해 많은 정책을 내놓으나, 대부분 대통령 주위의 친인척 비리와 정경유착 등으로 실패하였다.

에 대한 무관심을 유발하며, 지방발전을 역행하는 행동이라고 볼 수 있다. 실제로 지방의원의 부패는 투명한 지방정치 실현과 풀뿌리 민주주의 정착을 저해한다는 측면에서 반드시 제도적 개선과 부패정책에 대한 변화를 필요로 한다.

또한 지방공무원의 부패도 거의 모든 행정분야에서 조직적·지능적으로 증가하는 추세이다. 특히 지방부패의 가장 취약한 부분으로 널리 알려진 건축·소방·위생·세무·환경 등의 분야에서 먹이사슬처럼 조직화되고 있다. 최근 지방공무원의 부패는 어느 한곳에 국한된 게 아니라 여러 분야에서 복합적으로 이루어지고 있다. 또한 부패의 연결이 하나의 시스템처럼 아래에서부터 위로 올라가는 경향을 볼 수 있다.²⁾ 앞으로 지방정부는 지방경쟁력 강화와 세계화(Globalization)를 표방하고 있지만 지방공무원의 부패가 계속되는 한 행정의 투명성과 한국기업의 경쟁력 강화는 생각할 수 없다.³⁾ 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 부패에 대한 체계적인 연구는 충분히 이루어지지 못했다. 즉 지방정부 차원에서 부패에 대한 논의는 상당히 있었으나, 특히 지방자치단체장과 지방의원 및 지방공무원 등에 의해서 발생한 부패에 대한 원인과 실태분석에 대한 연구는 거의 없었다. 그래서 지방정부의 부패에 관한 연구는 자치단체장과 지방의원 및 지방공무원 등을 대상으로 하는 것은 큰 의미를 가지고 있다.

본 연구는 1990년 지방자치 실시 이후 각 지방자치단체의 단체장과 지방의원 및 지방공무원 등에서 나타난 각종 부패실태를 알아보고, 그에 대한 장기적인 반부패정책의 패러다임을 찾고 행정에 투입하는데 그 목적이 있다. 그래서 지방자치단체에서 만연되고 있는 부패의 시스템을 보다 체계적이고, 종합적·거시적인 관점에서 분석하여 가능한 반부패정책을 제시하는데 있다.

III. 지방부패에 관한 이론적 고찰

1. 지방부패의 개념

지방부패의 개념은 학자에 따라 다양하게 논의될 수 있으며, 특히 지방부패에 대한 통일된 개념정의란 매우 어렵다. 그러나 여기에서 몇몇 학자들의 견해를 본다면, Arnold J.

- 2) 지난해 부패방지위원회가 12월 대통령 선거직후 월드리서치와 함께 실시한 국민의 부패인식도 조사에서 가장 시급한 분야로는 정치분야가 93.3%로 1위이고, 그 다음은 사법, 행정, 언론 순으로 나타났고, 행정분야에서는 건축·건설분야가 1위(66.7%)이고 법무, 세무, 병무, 국방 등의 순으로 조사되었다. 강철균(2003), “부패방지 전 략의 새로운 패러다임”, 부패방지과 신뢰정부 구축. 2003년도 세미나 발표논문집, p. 1.
- 3) 스위스 국제경제개발연구원(IMD) 보고서에 의하면 2003년 현재 우리나라의 국가경쟁력 순위는 작년 10위에서 15위로 평가되어 세계 주요 선진국과 비교할 때 기업경영의 투명성에서 낙제점을 받았으며, 한편 IMD는 올해 한국경제의 정책과제로 한반도 평화 및 번영구축, 부패추방 및 행정서비스 개선, 투명한 시장 질서와 기업 친화 적 국가건설 등을 제시하였는데, 여기에서도 부패추방을 강조하고 있다.

Heidenheimer는 부패의 개념정의를 공직중심, 시장이론 중심, 공익중심의 형태로 분류하고 있으며,⁴⁾ 베일리(D. H. Bayley)는 부패개념을 “뇌물수수행위와 같은 부당한 배려에 의하여 공직자가 그의 의무를 위반하도록 유인된 경우”라며 공직중심으로 보고 있다. 또한 나이(J. Nye)는 자신은 물론 가족 친지와 사적 도당까지 포함된 금전적·비금전적 신분상의 이익을 추구하기 위하여 영향력을 행사하는 광의개념으로 설명하고 있다. 우리나라 김영종 교수에 의하면 지방행정부패란 “지방 행정인이나 이와 관련된 자들의 불법적 행위와 부당한 공직남용, 사익추구, 그리고 공직의 책임과 국민의 기대가능성을 일탈한 행위”라고 보고 있다.⁵⁾

이와 같이 지방부패의 개념도 그 나라의 정치·경제·사회·문화적 환경 등에 따라 상이하게 설명할 수 있다. 그러나 지방부패의 개념은 공직에 종사하는 지방공무원들이 비정상적인 방법으로 자기의 공무수행을 개인이익과 특정인에게 특혜를 주어 불특정 다수인에게 형평성과 공익을 저해하는 포괄적인 개념으로 볼 수 있다.⁶⁾ 결국 지방부패는 단체장과 지방의원 및 지방공무원들이 자신의 직무와 관련하여 부당한 방법으로 권한을 행사하거나 직·간접적으로 권력남용을 통하여 공익을 침해한 경우를 뜻한다.

2. 지방부패의 유형과 원인

1) 지방부패의 유형

우리나라 부패의 유형은 분류하는 기준과 학자들에 따라 정치적 부패, 관료적 부패, 기업 부패, 언론부패 등 다양하게 논의되고 있으나,⁷⁾ 지방부패의 유형은 권력적, 제도적, 구조적, 관행적 형태 등을 들 수 있다. 특히 지방부패는 세무, 경찰, 위생, 환경, 건설 등의 분야에서 관행적인 형태로 나타난 것이 특징이다.⁸⁾ 여기에서 관료들의 부패유형은 다음과 같이 몇 가지를 설명할 수 있다.

첫째로, 권력형 비리로써의 관료와 기업인 사이에 유착관계를 들 수 있다. 즉, 대부분 관료들은 엄격한 법률적 규제와 원칙 아래 기업을 통제하는 수직적 관계를 요구한다. 이러한 수직적 관계에 있는 관료들은 행정의 권력화를 심화시켜 특정기업이나 개인에게 사업적 특혜를 주어 금전적 보상을 받으려 한다. 반대로 기업이나 개인은 관련된 사업을 원활히 하기 위한 방법으로 관료들과의 유대관계를 통하여 사업적 수혜를 받으며, 단기적으로는 기업이 추구하는 목적달성을 추구하며, 장기적으로는 기업과 관료들과의 네트워크를 형성하여 기업

4) 오석홍, 「인사행정론」, (서울: 박영사, 1999), p. 707; 자세한 설명은 전수일, 「관료부패론」, (서울: 선학사, 1999), pp. 14-22참조.

5) 김영종, 「부패학」, (서울: 송실대출판부, 2001), p. 411.

6) Zentrum fuer Europa- und Nordamerika-Studien, Politische Korruption, Opladen 2000, pp. 32-33.

7) 김영종, “부정부패와 사정제,” 「한국행정연구」, 제5권 4호, 1996, p. 73.

8) 백기완 외, “공직부패에 대한 연결망 이론적 접근,” 「한국행정학보」, 제34권 제2호, 2000, pp. 85-87.

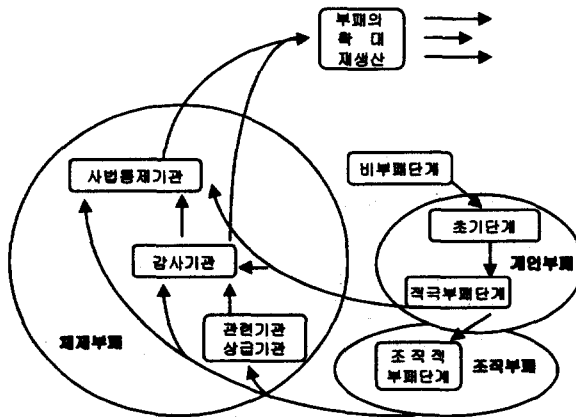
성장을 계획하고 있다.⁹⁾

둘째로, 지방부패의 일반적인 유형은 뇌물수수, 알선수재, 금품수수, 공금횡령 등을 들 수 있다. 즉 자치단체장과 지방의원 및 지방공무원들이 지역주민이나 특정인에서 부당한 특혜를 제공하여 상대방으로부터 직·간접으로 금전이나 향응을 제공받는 경우이다.

셋째로, 지방부패가 관행화된 경우이다. 이런 유형은 서구 선진사회에서 찾아보기 힘든 우리사회의 독특한 현상이라고 할 수 있다. 즉 지방자치단체장이 불법적인 건축물을 인·허가 해주거나 혹은 그린벨트를 해제해 주는 대가로 적절한 금전적 혜택을 받는 경우인데, 공사의 수의 계약 때 공사금액의 일정비율을 먹값명목으로 커미션을 받는 경우가 이에 속한다.¹⁰⁾

넷째로, 과거에는 지방공무원의 비리가 단순히 생계형이었다면, 최근에는 하부기관에서부터 상부기관으로 연결되는 먹이사슬처럼 체계적이고 조직화되고 있다(그림 1 참조). 예를 들면 건설업자가 토지 매입가격을 과다하게 산정하여 거액의 비자금을 행정관청과 군부대에 제공한 이후 군사보호구역에 아파트를 건축할 수 있도록 상호간에 수혜를 받는 경우를 들 수 있다. 또한 최근 익산시청 공무원들과 건설공사 시공업자, 그리고 감리단이 연루된 부패의 조직화를 들 수 있다. 그밖에 공기업인 한국전력직원들과 납품 인쇄업체간의 발생한 뇌물수수사건으로 발주금액의 20-25%를 리베이트로 제공하는 경우인데, 이와 같이 부패의 형태가 더욱 지능화·조직화되고 있음을 말해주고 있다.¹¹⁾

(그림 1) 공직의 부패구조



자료: 김용세, 「공직자 부정부패」, (서울: 두남출판사, 1998), p. 51.

9) 김택·신현기·한형서, 「지방행정론」, (고양시: 한국학술정보, 2002), pp. 154-155.

10) 상계서, p. 147참조.

11) 경향신문, 2003. 05. 25.

2) 지방부패의 원인

일반적으로 지방부패의 원인은 제도적·구조적 모순과 관행적·습관적 산물 등에서 찾아볼 수 있다. 1990년 지방자치 실시 이후 지방부패의 원인도 정치적·사회적 환경에 따라 상당히 변화하고 있다. 김영중¹²⁾ 교수는 지방부패의 원인을 공직자의 불법적·비윤리적 행정 문화와 구조적인 문제, 그리고 정치·행정인에 대한 통제기능의 취약성 및 지방행정구조의 모순 등으로 보고 있다. 그러나 공직부패에 대한 원인을 어느 특정분야로 제한하기란 매우 어려운 과제이다. 그럼에도 불구하고 지방공무원들의 부패원인은 다음과 같이 몇 가지 형태로 분류할 수 있다.

첫째로, 지방부패는 선출직 공무원들의 고비용 선거자금을 그 원인으로 본다. 즉 자치단체장과 지방의원들은 지방선거에서 막대한 선거비용을 사용했기 때문에 사용된 선거자금을 회수할 목적으로 공직의 권한을 남용하고 있다. 2000년 한국지방행정연구원의 한 설문조사에 의하면 지방의원 246명을 대상으로 부패유발 원인을 조사한 결과 재선의식(92.3%), 정당 공천(88.9%), 시민감시장치 미흡(77.8%), 선거비용(75.1%) 등으로 나타나 대부분 선거를 그 부패의 원인으로 보고 있다.¹³⁾

둘째로, 자치단체장과 광역의원에 대한 정당공천제를 부패의 원인으로 볼 수 있다. 이들은 중앙정부로부터 정당공천을 받기 위하여 중앙정치인과 지역구위원장에게 거대한 정치기금을 제공해야 한다. 여기에서 선출된 지방단체장과 지방의원들은 사용된 정치자금을 회수하기 위하여 혹은 차기 선거를 의식하여 재임 중 부패접근에 빠져든다.

셋째로, 부패는 지방공무원의 가치관 결여와 상·하 복종관계, 그리고 공직의 사유화 등에서 비롯된다. 예를 들면, 1994년 9월 인천 북구청에서 일어난 세금횡령사건을 들 수 있으며, 전국 259개 시·군·구청에서 무려 424억원에 달한 세금횡령을 그 좋은 예로 들 수 있다. 여기에 관련된 지방공무원만 250명 이상이 조세부패혐의로 고발된 것을 보아도 그 심각성을 알 수 있다.¹⁴⁾ 또한 공무원의 보수는 부패와 반드시 일치한다고는 볼 수 없으나, 상당한 부분에서 공무원의 낮은 보수와 생활고에 밀접한 관계가 있다.¹⁵⁾

넷째로, 연고주의·혈연주의·학연주의가 지방공무원의 부패를 조장하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 특히 인사문제에 공무원의 능력과 관계없이 개인적 친분이나 학연·지연 등을 고려하여 특정인을 등용하는 경우이다.¹⁶⁾ 예를 들면 선출직 단체장이 선거에서 도움을 준 공무원을 우선적으로 승진시키는 경우가 좋은 사례라고 할 수 있다.

12) 김영중, "지방행정부패방지를 위한 중장기 정책", 「한국부패학회보」, 제2호, 1998, p. 5.

13) 동아일보, 2001. 04. 23.

14) 한국일보, 1997. 11. 14.

15) 유 훈, 「행정학 원론」, (서울: 박영사, 2000), p. 980; 김용세, "공무원과 사기업 종사자의 보수비교(1997)", 「공직자 부정부패」, (서울: 두남출판사, 1998), p. 172.

16) 김규정, 「행정학원론」, (서울: 법문사, 2000), p. 693.

다섯째로, 지방행정에 대한 제도적 문제와 통제기능의 결합 등을 들 수 있다. 즉, 현행 지방자치단체에 대한 통제는 행정자치부 감사, 감사원 감사, 국정감사, 그리고 지방의회 및 자체감사 등의 많은 감사를 받고 있으나, 아직까지 지방자치의 감사체도가 체계적이지 못하고 비효율적이다. 따라서 부패방지를 위한 제도적 장치가 제 기능을 발휘하지 못하는데 그 원인을 찾고 있다.¹⁷⁾

3) 지방부패의 특징

우리나라 지방부패의 특징은 다양하게 논의 될 수 있으나, 지방자치 실시 이후 만연되고 있는 몇 가지 부패의 상호연관성을 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째로, 자치단체장, 지방의원, 그리고 기업인 및 토착세력 사이에 일어난 부패를 들 수 있다. 즉, 자치단체장과 지방의원은 특정기업이나 토착세력에게 경제적 특혜를 제공하거나 불법적인 사실을 묵인하는 대가로 금전적 보상과 정치자금을 받아내어 상호간의 불법적 유착관계를 형성한다. 이것은 이들 사이에 존재하는 지배와 복종의 관계를 “고객과 후원자”¹⁸⁾라는 권력적 산물로 볼 수 있다. 최근 경남지방경찰청은 2002년 11월 28일부터 한달간 부정 부패 및 부조리 단속을 했는데, 지역토착비리가 구속 84명, 불구속 174명으로 가장 많았고, 기업과 금융기관의 비리는 구속 34명, 불구속 101명, 공직비리는 구속 6명, 불구속 66명 등 토착비리와 기업비리의 심각성을 잘 보여주고 있다.

둘째로, 지역주민들이 행정사무를 처리하는데 있어서 세습화와 관행화를 받아들이고 있다. 즉 주민들이 긴급한 민원사무를 처리하는 과정에서 담당공무원에게 급행료를 주는 경우이다. 여기에서 주민들은 기존의 행정관행을 어길 경우 자신만 피해를 본다는 피해의식 때문에 기존의 관행에서 벗어나지 못하고 있다. 이와 같이 지방부패는 계속된 관행화와 세습화로 주민과 공무원 사이에 일반화되고 있다.

셋째로, 학연·지연·연고주의는 지방부패의 특징이라 할 수 있다. 예를 들면 지역주민은 지역의 현안이나 개인의 이해관계가 침해하게 대립된 경우 합법적인 행정절차보다는 학연·지연·연고주의에 의한 문제해결을 시도하는 경우가 훨씬 수월하다고 믿고 있다.¹⁹⁾

넷째로, 지방공무원의 낮은 보수와 불필요한 행정규제가 지방부패를 조장하는 원인이라할 수 있다. 현실적으로 공무원들의 낮은 보수가 지방부패를 조장하는 원인이며, 또한 엄격한 행정규제는 기업인에게 기업 활동을 제약하고 있기 때문에 공무원과 불합리한 결탁을 만들고 있다.

이와 같이 지방부패는 전통적으로 행정관료와 지역주민의 사이에 하나의 “삶의 윤택유”의 역할로 이해하는 경우도 있으며,²⁰⁾ 동시에 개인과 기업인은 비합법적인 부패를 통하여

17) 박호성 외, 「한국정치와 지방자치」, (고양시: 인간사랑, 2002), p. 327.

18) 윤대범, “효율적인 반부패를 위한 윤리적 정부의 구축방안: 신뢰 시스템의 형성을 중심으로”,

19) 박재완, “반부패의 거시적 전략”, 「한국부패학회」, 제5호, 2001, p. 134.

20) 이서행, “한국사회 부패의 문화적 기저와 그 해체가능성 모색”, 「한국부패학회」, 제5호, 2001, p. 54.

막대한 거래비용을 축소한다는 의미가 있다. 그러나 부패는 보다 거시적인 관점에서 볼 때, 지역발전을 저해할 뿐만이 아니라 공직자에 대한 도덕적·윤리적 가치관을 파괴하는 암적 존재라고 볼 수 있다.²¹⁾

IV. 지방자치단체의 부패실태와 분석

한국의 지방부패는 지방자치발전과 투명한 지방영정을 위하여 반드시 치유되어야 할 과제라 본다. 따라서 지방정치의 핵심요인이라 할 수 있는 선출직 자치단체장과 지방의원, 그리고 지방공무원 등에서 발생하는 부패실태를 분석하고자 한다.

1. 지방자치단체장

과거 자치단체장은 지역행정을 위한 자발적인 CEO가 아니라 중앙정부를 대표하는 공무원으로 일정 기간동안 지역에 체류하다 중앙정부로 다시 복귀하기 때문에 지역발전을 위한 장기적인 정책비전보다는 적당히 임기를 마무리하는 무사안일주의를 택하였다. 그러나 지방자치실시 이후 1994년 민선 1기를 시작으로 지역주민은 단체장에 대한 기대와 희망, 그리고 우려 등을 동시에 가지고 있다. 지방정부는 기존 중앙정부의 행정시스템에서 이양된 정치·행정 시스템을 지역에 맞는 행정으로 변화시켜야 하며, 또한 자치단체장은 지역주민과 지역발전을 위하여 보다 적극적으로 지역정책의 비전을 제시해야 했다. 그럼에도 불구하고 자치단체장들은 지역현안에 관련된 정보를 악용한 비리와 토착세력 및 특정기업간에 유착관계로 오히려 많은 부패를 조장하고 있다. 예를 들면 경기도 전 안산시장은 재직 중에 얻은 그린벨트 해제정보를 이용해 수십억의 땅 투기를 한 경우와 서민용 임대주택을 짓게 되어있는 땅을 일반분양 아파트 용지로 전환해주는 대가로 거액의 부당이익을 받은 경우를 들 수 있다.²²⁾ 또한 자치단체장이 막강한 인사권을 가지고 선거에 공헌한 사람에게 승진 시 특혜를 주는 경우를 들 수 있다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 민선1기 지방자치단체장의 비리는 뇌물수수 총 16건 중, 구속 11명, 불구속 5명으로 나타났으며, 사법처리의 결과는 징역 4명, 집행유예 8명, 자격정지 1명, 선고유예 1명, 무죄 2명 등으로 집계 되었다. 그리고 <표 2>의 민선2기 자치단체장의

21) Anke Arrtyny, *Korruption - wuchernder Krebschaden in der Gesellschaft, Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32-33-/2001, p. 3.

22) 당시 수원지검 안산지청에 따르면 전 P안산시장은 약 117억 원대의 부동산투기를 한 것으로 드러났으며, 또한 고산신도시에 확정된 세입자 아파트 부지를 일반분양 아파트부지로 용도변경해주는 대가로 모 건설업체로부터 현금 3억원과 2억원 상당의 부당이익을 챙긴 것으로 드러났다. 조선일보 2002. 10. 22.

비리를 본다면, 뇌물수수 19건, 배임 1건, 뇌물공여 1건 등 총 21건이며, 그중 구속은 19명, 불구속 2명으로 나타났다. 이들의 사법처리결과를 본다면, 징역 11명, 집행유예 7명, 벌금 1명, 무죄 2명 등이다.²³⁾ 반면에 민선3기 지방단체장의 비리는 2002년 7월 30일 현재 구속 중이거나 구속된 사람이 7명으로 나타났다.²⁴⁾ 이와 같이 지방자치단체장의 비리는 민선3기에 비하면 민선2기의 자치단체장의 비리가 오히려 증가된 것으로 볼 수 있으며, 그리고 민선3기의 단체장비리는 아직 임기 초기에 있지만 그들의 비리가 계속 증가되고 있음을 증명해주고 있다.

〈표 1〉 민선1기 자치단체장의 임기 중 비리현황

구 분	사 유			사법처리 결과		
	뇌물수수	징역	집행유예	자격정지	선고유예	무죄
구 속	11	3	3		1	2
불구속	5	1	5	1		
합 계	16	4	8	1	1	2

자료: 2002년 9월 국정감사 자료임.

〈표 2〉 민선2기 자치단체장 임기 중 비리현황

구 분	사 유				사법처리 결과			
	합 계	뇌물 수수	배 임	뇌물 공여	징역	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. 지방의원

지방자치 실시 이후 지방의원들의 부패의 형태를 본다면, 지방자치의 정착에 대한 상당히

23) 2002년 9월 국정감사에서 민봉기위원이 행정자치부로 요구한 자료임.

24) 이 자료는 송석찬 의원이 지난 6.13선거 후 구속된 자치단체장의 명단을 요구한 자료임.

회의적인 생각이 든다. 지방자치 실시 이전 지방정부의 부패는 대부분 행정을 집행하는 단체인 재장이나 일선행정기관에서 이루어졌지만, 지방자치 실시와 함께 또 하나 부패의 변수로 지방의원이 추가된 것이다. 지난 1991년 지방의회가 출범한 이후 모두 564명의 지방의회 의원들이 각종 비리로 형사입건 되었고, 이중 169명이 구속됐다. 여기에서 광역의회 의원은 151명, 기초의원 의원은 413명으로 나타났다.²⁵⁾ 현재 지방의원은 광역의원보다는 기초의원들의 비리가 심각함을 알 수 있다. 이와 같이 지방의원들의 부패는 의원들의 자질과 도덕성에 대한 문제를 제기할 수 있으며, 일부에서 논의되고 있는 지방자치의 폐단과 지방의원의 임명제가 그 설득력을 얻고 있다. 그러나 일부에서는 지방의원의 비리를 줄이기 위한 방안으로 유급제 도입을 주장하고 있으나,²⁶⁾ 지금까지 지방의원들의 자질이나 도덕성을 볼 때, 이러한 제도의 도입이 반듯이 부패를 줄인다고 확인할 수 없다. 그래서 정부는 지방의원의 부패방지를 위하여 보다 다양한 제도적 보완장치를 마련해야 한다.

<표 3>에서 보듯이 1998년부터 2002년까지 기소된 광역의원의 현황을 본다면, 광역의원들의 부패를 예측할 수 있다. 즉, 1998년 부패로 기소된 광역의원은 6명, 1999년에는 9명, 2000년에는 5명, 2001년에는 3명, 2002년에는 13명으로 총 36명에 달하고 있다. 여기에서 광역의원들의 부패가 98년 이후 꾸준히 줄어들다가 2002년에는 다시 증가하는 추세인데, 부패의원들의 숫자가 1998년 이후로 줄었다기보다는 오히려 느슨한 지방의원에 대한 감찰과 조사를 그 원인으로 볼 수 있다. 이것은 최근 지방의원들에 대한 고강도 조사가 실시된 이후 지방의원 부패의 건수가 다시 증가했다는 데 예견할 수 있다.

<표 3> 기소된 광역의원의 현황(98년-2002년)

년도	기소된 광역의원
2002	5
2001	3
2000	5
1999	9
1998	6
합 계	28(6)*

* () 6명은 현재 재판진행 중.

자료정리: 동아일보, 2002. 09. 09.

25) 연합뉴스, 2003.3.27. <http://www3.ynhapnews.net>

26) 김성호, “지방자치단체의 부패방지체계와 개선방안” 『부패방지과 신뢰정부 구축』, 2003년도 세미나 발표논문집, p. 50.

<표 4>에서 보듯이 지방의원의 비리와 유형을 살펴보면 광역의원의 비리 총66건 중, 선거법 위반 17건, 뇌물수수 13건, 배임횡령 9건, 기타 27건이며, 기초의원의 비리는 총317건 중, 선거법 위반 123건, 뇌물수수 80건, 배임횡령 17건, 기타 97건 등으로 광역의원과의 비교해 볼 때, 전체적으로 기초의원의 비리가 광역의원의 비리보다 더 심각한 것으로 보인다. 이러한 결과는 지난 1995년 5월에 검찰청에서 발표한 지방의원들의 비리와 비교해 볼 때 오히려 증가하는 추세이다. 그 당시 지방의원들의 범죄유형은 뇌물수수 88건, 사기 82, 폭력 60건, 횡령 32건, 변호사법 30건, 건축법 28건, 교통사고처리특례법 등의 순으로 나타났다.²⁷⁾

이와 같이 지방의원은 자치단체장에게 부당한 압력을 행사하여 개인사업을 하거나 특정인을 위하여 건축인·허가를 받을 수 있도록 돕는다든지 혹은 그린벨트 지역에 건축물을 지을 수 있도록 영향력을 행사하는 방법으로 부패를 조장한다. 특히 지방의원들은 선거 때 과다하게 지출된 선거경비를 회수할 목적으로 이권청탁을 하거나, 정당으로부터 내천을 받기 위하여 지구당위원장에게 지불할 돈과 차기 선거비용을 마련한다는 것이다. 그래서 지방의원들의 부패는 10년이 지난 오늘에도 선거법 위반과 뇌물수수에 집중된 것을 볼 때, 선거구조의 문제점을 개선하는 것이 부패를 줄이는 선결과제라 할 수 있다.

〈표 4〉 지방의원의 비리와 유형(98년7월-2002년 6월)

구분	광역의원	기초의원	총 계
선거법 위반	17	123	140
뇌물수수	13	80	93
배임횡령	9	17	26
기 타	27	97	124
합 계	66	317	383

자료정리: 조선일보, 2002. 06. 11.

3. 지방공무원

먼저 지방공무원의 부패는 행정의 제도적·구조적 취약성과 공무원들이 공직에 대한 가치관 결여 및 지역사회에 존재하는 사회·문화적 환경요인 등을 들 수 있다. 최근 정부가 지난 2002년 11월 28일부터 2개월간 행정자치부와 각 지방자치단체가 공동으로 실시한 감찰 결과를 보면 전국에서 무려 8,209명의 비리공직자를 적발해 96명을 구속하고 312명을 불구

27) 김택, 「관료부패론」, (서울: 학문사, 1999), p. 67참고.

속 입건된 경우만 보더라도 공직부패의 사슬이 끊이지 않고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 광역자치단체의 공무원비리의 현황(2000년)

비리 유형	광역자치단체 공무원의 분류			
	비리 수	특별시	광역시	도
직무유기	274	62	39	173
직권남용	72	16	8	48
뇌 물	163	17	33	113
총 계	509	95	80	334

자료: 대검찰청, 범죄분석(2001), p. 481.

여기에서 직급별로 본다면 자치단체장을 포함한 3급 이상이 52명, 4급-5급 476명, 6급 이하 4,883명, 산하단체 1,334명 등으로 나타났다.²⁸⁾ 이것은 지난해 비위공직자 월 평균 적발 숫자인 약 500명보다 4-5배 많은 것으로 공무원 사회의 심각한 문제점을 제기할 수 있다. 그러나 공무원의 비리와 부패에 대한 징벌제도는 상당히 미약하여 부정행위로 적발된 공무원이 구속기소 되는 비율을 본다면 일반범죄가 60%정도인데 비하여, 상대적으로 낮은 40% 수준에 머물러 있다.²⁹⁾

〈표 5〉에 나타난 광역자치단체의 공무원비리도 그 심각성을 감지할 수 있다. 광역단체별로 공무원의 비리를 본다면 서울특별시가 95건, 광역시가 80건, 도가 334건 등 총 509건으로 나타났다. 여기에서 전체적인 비리의 유형별로 본다면 직무유기가 총 274건, 뇌물수수 168건, 직권남용 72건 등의 순으로 나타나 각 지방자치단체에서 직무유기와 뇌물수수의 심각성을 알 수 있다.³⁰⁾

또한 〈표 6〉의 2001년 지방공무원 비리현황은 지방공무원의 부패가 기능직보다 일반직에서 많은 것으로 나타나 있다. 여기에서 일반직과 기능직에서 나타난 부패의 종류별 분류를 본다면 일반직은 파면 29명, 해임 48명, 정직 108명, 감봉 325명, 견책 788명인데 반하여 기능직은 파면 4명, 해임 21명, 정직 34명, 감봉 60명, 견책 149명 등으로 볼 때, 일반직에서

28) 동아일보, “비위공직자 8208명 적발,” 2001. 02. 03, p. 25; 서울시 1994년부터 1998년 사이에 나타난 직급별 5대 비리 현황에서 6급 이하 하위직 공무원이 현저하게 높은 것으로 나타났다. 이종원, “지방공무원 대민 행정서비스의 부정부패,” 『지방공론』, 제6권 4호 (2000), p. 62.

29) 1998년 1월부터 7월까지 구속 기소된 공무원들 가운데 항소심에서 무죄로 풀려난 사례가 21명 중 20명으로 무려 95%에 육박하고 있어 사법당국의 처벌수위가 매우 낮음을 알 수 있음. 박호성 외, 전제서, p. 327.

30) 연도별, 비위유형별 현황은 부패방지위원회(2002), (서울: 부패방지위원회, 2002), p. 571참조.

보다 무거운 징벌을 받는 것으로 보인다.

<표 6> 지방자치단체 공무원의 비리 현황(2001. 12. 31)

구 분		계	일 반 직	기 능 직	법 정 직	고 용 직
현 원		217,993	162,469	47,660	4,834	3,030
징 계 인 원 (징 계 율)		1,613	1,298	268	28	19
		0.7%	0.8%	0.6%	0.6%	0.6%
종 류 별	파 면	34	29	4	1	
	해 임	73	48	21	1	3
	정 직	146	108	34	2	2
	감 봉	395	325	60	9	1
	견 책	965	788	149	15	13
기 관 별	시 도	199	157	37	5	
	시·군·구	1,006	792	176	23	15
	읍·면·동	408	349	55		4

자료: 행정자치부, 「지방자치단체공무원인사통계」, 2001, p. 38.

그리고 <표 7>는 1995년부터 2001년 사이에 국가공무원과 지방공무원의 부패공무원 징계현황을 비교할 수 있는데, 국가공무원의 경우 1995년에는 747명, 1996년에는 744명, 1997년에는 877명, 1998년에는 1,054명, 1999년에는 986명, 2000년에는 856명, 그리고 2001년에는 625명이 징계를 받는 것으로 나타났으나, 부패공무원의 수가 전년도에 비해서 현저히 감소된 것을 알 수 있다. 반면에 지방공무원의 경우 1995년에는 2,143명, 1996년에는 1,825명, 1997년에는 2,076명, 1998년에는 1,872명, 1999년에는 2,670명, 2000년에는 1,901명, 그러나 2001년에는 1,613명으로 나타났다. 현재 부패공무원의 수는 전년도와 1999년에 비해서 상당히 감소되고 있으나, 아직도 그 감소의 숫자가 미비하다고 볼 수 있다.

이와 같이 지방공무원의 비리는 현재의 구조적인 문제를 해결하지 못한다면 부패를 척결하는데 많은 어려움이 있다. 지난 2002년 말 반부패연대가 발표한 서울 소재 구청과 경찰청 및 경찰서의 민원업무 담당공무원들을 상대로 한 부패관련 설문조사를 보더라도 우리 사회의 부패정도를 알 수 있다. 특히 지방공무원의 부패은상으로 알려진 소방, 세무, 건축 및 주택, 위생, 교통, 환경 등의 분야에서 부패가 집중된 것으로 나타났다(반부패국민연대편, 반부패지도II, 2002: 293참고). 또한 지방공무원의 부패는 하위직으로 갈수록 심화되어 도덕적 해

이와 사회적 불신, 공직의 사유화 현상, 권한 남용 등을 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있다.

〈표 7〉 연도별 공무원 징계현황

연 도	합 계	국가공무원	지방공무원	경찰소방 공무원	교육공무원
2001	3,682	625	1,613	1,251	193
2000	4,507	856	1,901	1,663	87
1999	5,866	986	2,670	2,082	128
1998	6,140	1,054	1,872	3,069	145
1997	5,689	877	2,076	2,562	174
1996	5,308	744	1,825	2,563	176
1995	5,601	747	2,143	2,037	134

자료: 부패방지위원회(2002), 「부패방지백서」, p. 570

V. 지방자치단체의 부패방지를 위한 반부패정책

지금까지 정부의 반부패정책은 통치권자가 정권초기에 부패척결에 대한 상당한 의지를 가지고 노력했으나 큰 실효를 거두지 못했다. 그 실패원인은 단지 “선언적 정책프로그램”³¹⁾만 제시하였지 정책집행을 위한 일관성과 지속성을 상실했다는 데 있다. 또한 정부의 정책부재와 부패척결에 대한 의지부족 등이 그 실패요인으로 보인다. 김영중 교수는 지방부패의 통제를 위한 정책대안으로 독립된 통제장치의 마련, 제도적인 통제, 지방의회의 부패방지위원회 설치, 지방주민들에 대한 반부패교육 등을 촉구하고 있다.³²⁾ 그러나 지방자치단체의 반부패정책은 시대적·정치적·환경적 변화에 다를 수 있다. 여기에서는 지방자치단체의 반부패전략으로 다음과 같은 몇 가지 대안을 제시하고자 한다.

1. 주민소환제도

주민소환제도는 선출직 공직에 취임한 지방의원이나 도지사, 시장·군수 등이 임기만료

31) 김태윤, “규제개혁과 부정부패,” 『한국행정연구』, 7권 4호 (1998), p. 87.

32) 김영중, 전계서, 2001, p. 420.

전이라도 위법·부당한 직무행위를 한 경우 일정수의 유권자가 연서로 해직을 청구하고 이를 주민투표에 붙여 과반수의 찬성으로 공직자를 해임시키도록 하는 제도이다.³³⁾

우리나라는 1995년 지방자치 실시 이후 자치단체장이 막강한 인사권과 재량권을 가지고 무소불위의 권력으로 지방자치의 근간을 흔드는 권력 메커니즘에 빠져있다. 즉, 지난해 전북 정읍시장의 부인이 인사 청탁과 관련해 뇌물수수로 구속된 사건과 여주시장의 불법비리사건, 그리고 분당시 자치단체장이 건축인·허가 과정에서 보여준 행태는 자치단체장에 대한 감시와 통제기능에 많은 시사점을 주고 있다. 이와 같이 최근 지방단체장의 부패가 광범위하게 발생되면서 부패방지를 위한 제도적 보완장치로 주민소환제의 필요성을 강조하고 있다.³⁴⁾

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 있다는데 큰 의미가 있다.³⁵⁾ 그러나 현행법은 지방자치단체장이 형사처벌을 받는 경우를 제외하면 정책을 소신껏 집행할 수 있도록 임기를 보장해 줌으로써 주민소환제를 배제하고 있다. 그래서 지방자치단체장의 비리행위에 대한 지방의회의 통제기능이 미비하며, 단체장에 대한 통제기능이나 처벌이 큰 효과를 거두지 못한 상황이기 때문에 하나의 통제적 수단으로 “주민소환제도의 도입”을 고려해야 한다.

주민소환제도의 도입은 자치단체장의 임기가 보장된 경우라도 재임 중 행정비리와 관련된 부패행위가 명백할 때 주민들에게 자유로운 투표를 통해서 단체장을 해임할 수 있도록 함으로 자치단체장의 부패행위를 방지하는데 가장 효율적인 제도라고 볼 수 있다. 비록 일부에서는 주민소환제도의 도입으로 발생할 행정의 불안전, 단체장의 위축 등을 우려하고 있지만 부패척결과 투명한 행정이라는 목적을 위해서는 최소한 부작용을 감소해야 한다.

2. 정당공천제의 폐지

지방자치 실시이후 지방단체장과 광역의원들은 정당공천을 받는 과정에서부터 막대한 선거비용을 필요로 한다. 현재 정당공천제는 기초자치단체장과 광역의원의 입후보자들이 정당공천을 받기 위하여 중앙당이나 지구당위원장에게 막대한 공천헌금을 지불해야하는 구조적인 모순을 안고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 「전국시장·군수·구청장협의회」³⁶⁾가 정당공천제의 폐단을 제기했다. 그 대표적인 이유로 ① 공천헌금으로 인한 부

33) 일본의 지방자치법은 선출직 공직자에 대한 해직청구를 할 수 있도록 규정하고 있다. 지방의원의 해직청구는 선거권을 가진 자는 정령이 정하는 바에 따라 주민총수의 3분의 1 이상의 연서를 얻어 보통지방공공자치단체의 선거관리위원회에 해직을 청구할 수 있다.

34) 최근 시민단체와 행정자치부는 일부 지방자치단체장이 선거를 의식한 예산집행과 낭비, 인사전횡과 금품수수, 전시적 행정행위, 불필요한 행사개최, 인기위주의 행정 등으로 지방자치의 본질을 훼손시키고 있기 때문에 주 민소환제도의 필요성을 강조하고 있다.

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

36) 2001년 10월 30일 전국 232명의 기초자치단체장으로 구성된 전국 시장·군수·구청장협의회이다.

정부패 유발, ② 기초자치단체장에 대한 정치권 통제수단, ③ 당리당략 등을 들고 있다.³⁷⁾ 전국 시장·군수·구청장협의회가 “리서치앤리서치”에 의뢰해 전국 만20세 이상 2000명을 대상으로 정당공천제에 관한 설문조사를 했는데 그 결과에 따르면 기초자치단체장에 대한 정당공천제를 57.7%가 반대하고, 44.9%가 찬성하였다.³⁸⁾

이와 같이 정당공천제는 지구당위원장들에 의해서 유능하고 자질 있는 기초자치단체장이나 광역의원을 추천하기보다 공천헌금이나 자신에 대한 충성도를 기준으로 지방일꾼을 후보로 낙점한다는 것이다. 그래서 다수의 기초단체장들은 막대한 선거비용이나 투입된 정치헌금을 회수할 목적으로 부패를 하고 있으며, 차기 공천헌금을 마련하기 위한 방법으로 광범위한 부정을 하고 있다. 또한 단체장은 주민들이 선호하는 정당공천을 받기 위해 지구당위원장의 불합리한 인사 청탁과 건축인·허가과정에서 부당한 압력을 받아 부패를 유발하는 경우도 있다. 이런 이유 때문에 정당공천제의 폐지는 유능한 인재들이 지방선거에 출마할 수 있도록 제도적인 틀을 마련하고 막대한 선거비용 절감과 부패방지를 위하여 필요하다.

3. 행정절차의 투명성과 간소화

1998년 국민정부출범 이후 행정의 투명성과 책임성을 강조하면서 행정규제의 완화와 불필요한 법규철폐 등 많은 변화가 있었으나,³⁹⁾ 아직도 공무원의 행정비리 척결을 위해선 행정공개, 행정규제 완화, 정보시스템 구축과 유사기관의 업무협조 및 통합 등이 선행되어야 한다. 지난 1998년 1월 1일부터 본격적으로 시행에 들어간 정보공개법제도는 2003년 현재 실시된 지 5년째로 접어들고 있지만 아직도 일반인들이 필요한 정보를 청구하여 정보를 획득한다는 것이 쉽지 않다. 특히 정보공개법의 제정과 시행은 투명한 행정과 공개행정의 구현을 가능케 하여 깨끗한 행정을 기대할 수 있다.

현재의 모호한 법규는 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 구체적인 기준을 명시하는 것이 필요하며, 현실적으로 지켜지기 어려운 행정규제는 과감히 폐지하여 주민을 위한 행정서비스 방향으로 나아가야 한다. 즉 행정담당자는 불필요한 행정규제를 완화하고 복잡한 행정절차를 간소화하여 원천적으로 부패의 접근을 근절할 수 있도록 법·제도적 장치를 보완해야 한다.⁴⁰⁾ 왜냐하면 엄격한 규제와 법규는 담당공무원의 재량권 남용과 뇌물수수 및 행정지연 등 많은 부작용을 초래할 수 있기 때문이다. 예를 들면 관행적으로 내려온 법원의 급행료와 같은 대민 접촉성 부패형태는 행정의 투명성을 저해하고 부패를 조장하는 관행적 절차로 남

37) 전국시장군수구청장협의회, 「지방이 살아야 나라가 산다」, 지방분권 정책세미나 발표자료, 2003, p. 10.

38) 연합뉴스, 2003. 03. 15.

39) 국민의 정부 출범 이후 중앙정부에 등록된 총 11,125건의 규제건수 중 5,326(47.9%)의 규제가 폐지되었고, 규제개혁 성과의 주요 내용으로 건축허가 관련규제, 소방검사제도 개선(소방검사 횟수 대폭 축소, 민간업체위탁 소방예방검사 면제), 농지전용·용도변경 허가제도, 환경지도단속절차의 투명화 등을 들 수 있다.

40) 김종석, 「규제개혁의 과제와 방향」, 『규제연구』, (서울: 한국경제연구원, 1999), p. 461; 최병선·사공영호, “부 정 부패와 정부규제,” 『한국행정연구』, 5(4) (1996), p. 65.

아 있다. 이미 언급했듯이 지방부패의 온상으로 건축, 주택, 위생, 환경, 소방 등의 인·허가 과정에서 행정절차의 투명성과 간소화가 이루어진다면 관행적인 부패를 억제하는데 많은 도움이 될 수 있다. 이러한 측면을 고려한다면 정부는 각 행정기관에서 부패원인으로 파악된 각종 행정규제와 행정절차를 완화시킨다면 공무원과 지역주민 사이에 나타난 부패의 관행을 줄일 수 있으며, 또한 공무원들이 정책집행을 하는데 있어서 보다 합리적이고 투명한 방법으로 주민에게 깨끗한 행정서비스를 제공하게 될 것이다.

4. 인터넷을 통한 온라인 민원처리

오늘날 정보·통신기술의 발달은 모든 분야에서 많은 영향을 미치고 있다. 특히 행정에 있어서 인터넷을 이용한 민원처리와 각종 행정서비스 제공은 전자행정 구축과 부패방지를 위한 새로운 변화라고 볼 수 있다. 최근 온라인민원처리 시스템은 행정에서 나타난 부패를 차단하고 행정의 투명성·경제성·신속성·능률성 등 행정이 추구하는 종합적인 정책수단으로 활용될 수 있다. 앞으로 행정기관이 인터넷을 보다 효율적으로 사용한다면 행정에 관련된 모든 사항을 투명하게 할 수 있다. 예를 들면, 민원인이 행정기관에 방문하지 않더라도 필요한 행정업무를 인터넷을 통하여 접수하고 민원인은 접수된 시작부터 인터넷을 통해서 민원처리상황 및 최종적인 결과까지 매 단계마다 진행상황과 관련 담당자를 투명하게 알 수 있다. 이와 같이 인터넷을 통한 행정업무의 처리는 행정의 책임성·능률성·투명성을 확보하는 동시에 부패방지에 대한 시너지효과를 기대할 수 있다.⁴¹⁾ 즉, 온라인 시스템에 의한 반부패효과는 불필요한 대민접촉의 방지, 부서간의 경쟁촉진, 개방된 정보의 증가, 자율적인 재량권의 방지 등을 들 수 있다. 특히 건축인·허가의 경우 부패로 인한 부작용이 많기 때문에 인터넷에 의한 행정처리과정과 결과를 메뉴화 시킨다면 민원인이 언제나 자유롭게 인터넷을 통하여 투명한 행정을 열람할 수 있다.

최근 한국행정연구원과 반부패국민연대, 한국갤럽 등이 조사한 서울시의 OPEN 시스템 도입에 관해서 대체로 만족한 것으로 나타났다. 특히 질문지 중 온라인 공개시스템이 부패방지효과에 도움이 된다는 응답자가 69%(2000년)와 57%(2001)로 조사되었고, 또한 투명성에 대한 개선효과를 묻는 질문에는 공개업무의 내용과 업무진행과정의 링크, 그리고 담당부서, 담당자의 순으로 나타났다.⁴²⁾ 한편 서울시는 온라인 민원처리에 대한 시민들의 반응도를 인터넷으로 조사한 결과 질문자 1,167명 중 긍정 984명(84.3%), 부정 183명(15.7%)이었고,

41) 서울시는 인터넷을 통한 온라인 민원처리 대상업무를 2000년 현재 41개 분야에서 실시하고 있으나, 앞으로 행정의 투명성과 신뢰성 확보를 위해서 계속 확대해 나갈 방침이다. 고 건, “민원처리온라인 공개시스템과 부패 척결,” 『지역정보화』, 2000/6, 통권 제12호 (2000), p. 6; 대구 지검은 국내 최초로 인터넷을 통한 고소·고발 장 접수 증명서, 불기소 증명서, 항고장접수 증명서 등 7개 종류의 민원서류 발급제도를 도입하였다.

42) 남궁근 외3, 「전자정부를 통한 부패통제」, (서울: 도서출판 한울, 2002), p. 90.

민원처리에 대한 만족도는 응답자 1,055명 중 긍정 762(72.3%), 불만 293명(27.7%)으로 조사되었다.⁴³⁾ 이와 같이 인터넷을 통한 온라인 민원처리는 부패방지를 위한 새로운 보완장치로써 평가받고 있다. 그러나 이러한 제도가 보다 효율적으로 정착되기 위해서는 각 자치단체의 전자문서 표준화와 사무자동화를 위한 정보인프라 구축을 하는데 많은 투자를 해야 한다.⁴⁴⁾

5. 부패공무원의 데이터베이스(DB)화

공직부패의 주요 감시기관으로는 행정자치부, 검찰청, 경찰청, 감사원, 국무조정실, 내부감사기관 등을 들 수 있다. 지금까지 이들 기관은 부패공무원에 대한 자료를 개별적으로 관리하고 있다. 이와 같이 각 부처가 공무원에 대한 부패자료를 개별적으로 관리하고 있기 때문에 전체적인 공직부패의 실태를 파악하는데 많은 어려움이 있으며, 동시에 부패공무원을 체계적으로 관리하는 것이 불가능하였다. 이런 이유 때문에 각 부처별 공직부패의 통계자료는 보다 체계적이고 종합적인 관리를 해야 한다. 공무원들의 모든 부패사실을 통합된 데이터베이스(DB)로 일원화함으로써 부처간, 지방자치단체 등이 상호간에 부패의 실태를 정확히 파악하고 부패감소를 위한 벤치마킹을 가능케 한다. 또한 거시적인 관점에서 통합된 부패자료는 반부패정책을 보다 과학적이고 체계적으로 관리할 수 있다는데 많은 장점이 있다. 지금과 같이 공직비리 현황을 각 부처별 감독기관에서 독자적으로 관리한다면 부패공직자를 파악하고 관리하는데 많은 어려움이 있다. 그래서 앞으로 부패공무원의 자료는 각 부처공무원, 각 자치단체장, 그리고 지방의원 및 지방공무원 등으로 세분화할 필요가 있으며, 정기적으로 분기별, 연도별로 부패의 실태를 파악하여 지속적으로 관리하고 통합된 전산화를 구축해야 한다. 이와 같이 부패에 대한 통합백서가 각 부처간, 행정기관, 직급별, 그리고 각 지방자치단체 등으로 분류되어 계량화 된다면 상호 벤치마킹(Benchmarking)을 통한 시너지 효과를 기대할 수 있다.⁴⁵⁾

6. 시민단체와 퇴직공무원의 활용방안

공직사회의 부패척결은 사정기관인 감사원·검찰·경찰·내부감사 등을 통해서만 가능하다고 생각할 수 있지만, 앞으로는 시민단체와 퇴직공무원을 적절히 활용하는 방안을 생각해야 한다. 특히 2000년 이후 급속한 인터넷의 보급과 정보통신의 발달은 정부와 시민단체 및 퇴직공무원의 정보네트워크 구축을 가능케 하였다. 현재 특정분야에서 발생하고 있는 비리

43) 김찬곤, “민원처리온라인 공개로 투명행정 실천,” 『지방포럼』, (5,6) (2000), p. 45.

44) 정부의 정보화 사업은 2001년부터 시·도간, 시·도-중앙간의 전자문서유통을 실시하며, 2002년부터는 전 행정 기관으로 확대실시하기 위한 준비단계에 있다.

45) 현행 각 행정부처는 지능화, 조직화된 관료부패를 예방하기 위하여 통합된 부패자료의 일원화와 관련된 수사기관과 공조체제를 유지하고 중복된 감사나 행정의 낭비를 최소화하는 것이 중요하다.

는 전문적인 지식을 갖지 않은 일반인들이 찾아내기란 쉽지가 않다. 그래서 부패의 취약분야에 근무한 퇴직공무원을 적절히 활용한다면 날로 지능화, 조직화된 공직비리에 대한 정보교환과 감시기능을 다양화할 수 있다.⁴⁶⁾ 이제까지 정부의 부패에 관한 감시활동은 사후적인 관리형태였기 때문에 큰 성과를 거두지 못했지만 행정실무에 경험이 있는 퇴직공무원을 잘 이용한다면 부패의 근원을 보다 원천적으로 차단하는데 그 예방적 효과를 기대할 수 있다. 특히 부패의 온상으로 알려진 건축, 건설, 소방, 보건, 경찰과 검찰 등에서 공직경험이 풍부한 퇴직자를 부패방지의 전문가로 고용하는 방안을 생각할 수 있다.⁴⁷⁾ 결국 정부부패방지는 사정기관, 언론, 시민단체 및 퇴직공무원 등의 종합적인 네트워크를 활용하는 것이 바람직하다.

VI. 맺음말

우리나라의 지방부패는 단기적인 정책만으로 큰 성과를 기대하기란 매우 어렵다. 그래서 반부패정책은 단기적인 처방보다 장기적, 종합적, 체계적으로 정책을 마련하는데 많은 노력을 해야 한다. 지금까지 지방자치단체장과 지방의원 및 지방공무원들의 도덕적·윤리적 가치관을 볼 때, 정부의 차원에서 부패방지를 위하여 반부패정책을 지속적으로 일관되게 추진하는 것이 바람직하다. 앞으로 정부는 반부패정책에 대한 접근방법을 새로운 시각에서 재정립할 필요가 있다. 즉, 기존 단속위주의 감시나 처벌위주의 형태에서 과감히 벗어나 예방적 차원에서 반부패정책을 접근하는 것이 중요하며, 동시에 성실하고 우수한 공직자에게는 승진시 인센티브를 주거나 금전적 보상이 뒤따라야 한다. 또한 업무처리과정에서 사소한 잘못은 발생하더라도 정책사안에 따라 과감히 인정하는 적극적 노력을 해야 한다. 특히 지방자치 실시 이후 지방부패에 대한 원인으로 볼 수 있는 다음과 같은 사항들이 개선되어야 한다. 먼저 선출직 공무원들의 도덕적 해이와 가치관 결여를 들 수 있다. 그리고 제도적인 면에서는 각 정당간에 첨예하게 대립된 지방선거제도를 개선하는 것이다. 그밖에 지방공무원들의 보수체계 비현실화 및 근무환경을 우선적으로 다루어져야 한다.

본 연구에서 반부패정책으로 제안된 주민소환제도, 정당공천제도의 폐지, 행정절차의 투명성과 간소화, 인터넷을 통한 온라인 민원처리, 부패공무원에 대한 데이터베이스 일원화, 시민단체와 퇴직공무원의 활용방안 등은 부패방지를 위한 현실적인 대안이라 할 수 있다. 그래서 지방자치단체가 위에서 언급된 다양한 정책을 성실히 수행하기 위하여 정치권의 적극적인 지지와 정부의 제도적 변화를 전제조건으로 한다.

46) 1999년 8월 24일 민주개혁 국민연합, 한국기독교청년회, 부정부패추방시민연대, 흥사단 등 18개 시민단체가 연합하여 “반부패실천연대”를 창설하였다. 이 단체는 전국 150여개의 지역에 설치되어 있는 신문고를 통해서 부정부패의 고발을 접수하고 시민의 자발적인 참여를 유도하고 있다.

47) 오일환, “지자체의 부패방지 처방은 없는가,” 『지방자치』, 10호 (1999), p. 40.

참고문헌

- 강철규. “부패방지 전략의 새로운 패러다임”, 「부패방지와 신뢰정부 구축」 2003년도 세미나 발표 논문집, pp. 1-6.
- 검찰청. 범죄분석(2001).
- 고 건. “민원처리온라인 공개시스템과 부패척결.” 「지역정보화」. 2000/6, 제12호(2000), pp. 4-6.
- 김규정. 「행정학원론」. 서울: 법문사, 2000.
- 김성호·황아란. 「지방정치의 부패구조 개혁방안」. 서울: 한국지방행정연구원, 2000.
- 김영중. “부정부패와 사정제”, 「한국행정연구」. 제5권 4호(1996), p. 72-95.
- 김영중. “지방행정부패방지를 위한 증장기 정책”, 「한국부패학회보」. 제2호, 1998, p. 1-24.
- 김영중. 「부패학(개정증보판)」. 서울: 숭실대학교 출판부, 2001.
- 김용새. 「공직자 부정부패」. 서울: 두남출판사, 1998.
- 김종석. 「규제개혁의 과제와 방향」. 「규제연구」. 서울: 한국경제연구원, 1999, pp. 453-465.
- 김준호. “부정부패사범 단속의 문제점과 대책.” 「부패사범의 처벌실태와 효율적 통제방안」. 서울: 한국형사정책연구원, 1999, pp. 41-58.
- 김찬곤. “민원처리온라인 공개로 투명행정 실천.” 「지방포럼」. 제 6호 통권 70호(2000), pp. 44-45.
- 민봉기. 국정감사자료. 2002.
- 김 태. 「관료부패론」. 서울: 학문사, 1999.
- 김택·신현기·한형서. 「지방행정론」. 서울: 한국학술정보. 2002.
- 김태윤. 「규제개혁과 부정부패」. 「한국행정연구」. 제7권 4호(1998), pp. 76-95.
- 남궁근 외3. 「전자정부를 통한 부패통제」. 서울: 도서출판 한울. 2002. pp. 79-100.
- 박호성 외. 「한국정치와 지방자치」. 고양시: 인간사랑. 2002.
- 박재완. “반부패의 거시적 전략.” 「한국부패학회」. 제5호, 2001. pp. 129-144.
- 반부패연대편. 「반부패 지도 II」. 서울: 도서출판 사람생각. 2002.
- 부패방지위원회. 「부패방지백서」. 서울: 부패방지위원회. 2002.
- 오석홍. 「인사행정론」. 서울: 박영사, 1999.
- 오일환. “지자체의 부패방지 처방은 없는가.” 「지방자치」. 1999/10(1999), pp. 39-42.
- 유 훈. 「행정학 원론」. 서울: 박영사, 2000.
- 윤태범. “우리나라 정부의 반부패정책의 평가: 지속서의 확보 관점에서.” 「한국행정학보」. 제33권 제4호 (1999), pp. 129-151.
- 이서행. “한국사회 부패의 문화적 기저와 그 해체가능성 모색”, 「한국부패학회」. 제5호 2001. pp. 53-74.
- 이종원. “지방공무원 대민행정 서비스의 부정부패.” 「지방공론」. 제6권 4호(2000), pp. 57-66.
- 전국시장군수구청장협의회, 「지방이 살아야 나라가 산다」, 지방분권 정책세미나 발표자료. 2003.

전수일, 「관료부패론」, 서울: 선학사, 1999.

최병선·사공영호, “부정부패와 정부규제,” 「한국행정연구」, 5(4) (1996), pp. 49-71.

행정자치부, 「지방자치단체공무원인사통계」, 2001.

Arttyn, Anke, Korruption - wuchernder Krebschaden in der Gesellschaft, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32-33-/2001, p. 3-5.

Claussen, Hans Rudolf/Ostendorf, Heribert, Korruption im oeffentlichen Dienst, Koeln/Berlin/Bonn/Muenchen 2002.

Fiebig, Helmut/Junker, Heinrich, *Korruption und Untreue im oeffentlichen Dienst*, Berlin 2000.

Grupp, Bruno, *Korruptionsabwehr in der oeffentlichen Verwaltung*, Renningen 2001.

Hoefling, Christian, *Korruption als soziale Beziehung*, Opladen 2002.

Huber, Barbara, *Combating Corruption in the European Union*, Koeln 2002.

Von Arnim Hans Herbert, *Korruption. Netzwerke in Politik, Aemtern und Wirtschaft*. Muenchen 2003.

Von Arnim Hans Herbert, *Politik macht Geld*, Muenchen 2001.

Von Arnim Hans Herbert, *Von schoenen Schein der Demokratie*, Muenchen 2000.

Zentrum fuer Europa- und Nordamerika-Studien, *Politische Korruption*, Opladen 2000.

인터넷 자료 및 일간신문

연합뉴스, 2003.3.27. <http://www3.yonhapnews.net>

경향신문, 2003. 05. 25.

동아일보, 2001. 04. 23.

조선일보, 2002, 06. 11.

조선일보, 2002, 10. 22.

한국일보, 1997, 11. 14.