

지방주민의 삶의 질 향상: 지방부패문화의 개혁을 중심으로

Improving Local Citizens' Quality of Life : focusing on
innovation of a culture of corruption in local government

김 영 종 (Kim, Young Jong)*

ABSTRACT

Improving the quality of life(QOL) is the fundamental purpose of local administration. Nevertheless, the rapid increase of corruption incidences in local government since introduction of the local autonomy in the 1990s has caused a serious obstacle in the process of local administration development in Korea.

The significance of corruption to QOL can be correlated to one another. That is, a society with high QOL has a transparent society, while a society with low QOL has higher instances of corruption in its local citizens' society. In terms of this perspective, public confidence and transparency should be included as a strategy of the QOL domains.

In the context of improving the QOL of the local citizens, the author suggests some strategies focusing on innovation of a culture of corruption in the society of local citizens.

Keywords: Quality of life, Culture of Corruption deviant behavior

* 숭실대학교 행정학과 교수

I. 문제의 제기

우리나라는 1990년대 중반이후 지방자치제도의 전면적인 실시와 함께 본격적으로 지방화 시대에 돌입하였다. 지방화는 풀뿌리로부터의 민주주의(grassroot democracy)를 실현하는 꿈과 역학적인 관계에 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 꿈은 지역이기주의, 무분별한 재정 낭비, 그리고 지방공직자의 부패현상의 증대 등으로 인하여 시련의 딜레마에 빠진 것 같다. 이제 우리 나라는 대망의 21세기를 출발하면서 선진국의 대열에 합류할 안간힘을 쓰고 있다. 이를 위해 정보화, 국제화와 함께 자율화, 지방화, 민주화, 그리고 투명화는 국가발전의 이상적인 이념¹⁾이라고 할 수 있다. 그러므로 지방화시대에 있어서 우리의 국가발전의 목표는 지방공직자의 부패통제를 통하여 목표접근을 가속화 할 수 있다.

행정의 궁극적인 목적은 인간의 삶의 질(quality of life)의 향상에 있다. QOL은 계량적인 변화에도 관련되고 있으나 질적인 면도 있다. 경제적인 면에서도 논의 할 수 있으나 인간의 내면적 심층적인 면에서도 논의 할 수 있다. 가시적인 면만 아니라 불가시적인 면에서도 논의 할 수 있다. 특히 투명하고 정직한 사회 그리고 성실한 사람이 보장받는 사회를 지향하는 것이 QOL의 의미를 더욱 가치있게 한다.

한국의 경우 최근에 무역협회가 발표한 결과에 의하면 QOL은 32위를 차지하였다. 무역의 규모 11위권이내이고 인터넷 사용에서 1위인 나라가 QOL 32위라는 결과는 어울리지 아니한다. 특히 각연구기관이나 국제기관에서 발표된 CPI는 한국이 여전히 부패의 굴레에서 벗어나지 못하고 있다는 것을 입증한다. 예를 들면 2002년에 TI의 발표한 통계에 의하면 한국은 102개국에서 40위 CPI는 4.5를 기록하고 있다. 그리고 TI가 발표한 BPI(Bribery Perception Index)에 의하면 한국은 비교국 21개국중에서 18위를 차지하였고 점수는²⁾ 3.9/10이다. 여전히 뇌물이 많은 나라로 알려져 있다.

특히 여기서 우리가 주목하는 것은 지방자치제가 본격적으로 실시된 후 그 성과가 과연 어느 정도로 이루어 졌는가 하는 점이다.³⁾

지방자치가 실시 된지 만7년이 되었지만 국민 10명 가운데 약 8명 가량(75.7%)은 아직도 지방자치 성과가 미흡하다는 평가를 내렸다. 또 지방자치의 부문별 성과에 대한 평가에서는 행정 서비스 혁신(5점만 점에 3.3점), 지역문화 활성화(3.2점), 지역복지 향상(2.9점) 순으로 좋은 평가를 받았으나 지역경제 활성화에 대한 만족도는 2.8점으로 가장 낮게 나타나 지역경제 활성화가 시급한 과제로 제시됐다. 특히 지방자치 실시 이후 지역간 경제불균형

1) 김기옥(1997), 지방자치행정론 서울: 법영사, 32-33. 김영중(2001), 부패학 서울: 숭실대 출판부404-432.

2) 자세한 것은 다음의 자료를 참조 할 것 www.ti.org.

3) 매일경제신문 2002/03/19 이 통계는 매일경제신문이 창간 36주년을 기념해 온 I&C연구소와 공동으로 전국 성인 남녀 1200명을 대상으로 실시한 '지방자치 평가와 발전'에 대한 여론조사에서 드러났다. 여론조사에 따르면 △지역경제 △행정서비스 △지역문화 △주민복지 △ 기반시설 등 5개 분야에 대한 지방자치 7년 성과도 종합평가에서 제주가 3.25점으로 주민들의 만족도가 가장 높은 것으로 나타났다.

(23.6%)이 가장 큰 문제점으로 지적돼 지역간 균형발전을 위한 다양한 대책이 강구돼야 함을 시사했다.

지방자치제도 개선과 관련해 국민 51.2%는 기초단체장 정당공천이 불필요하다고 답했고 85.1%는 주민소환제를 도입해 임기중이라도 비리 단체장을 해임할 수 있도록 해야한다는 의견을 제시했다. 지방자치 발전을 위해서는 주민참여의식 강화(35.8%), 단체장, 지방의회 의원 비리 방지(29.4%), 지방재정 자립(16.8%), 지방정부 권한확대(8.3%), 지방의회 기능 강화(5.8%) 등의 대책이 필요한 것으로 나타났다.

특히 여기에서 주목을 요하는 것은 단체장의 비리(21.7%), 국가정책 추진의 어려움(21.1%)이 지방자치의 문제점으로 지적 된 점이다.

따라서 지방자치화는 당연히 지방주민의 QOL의 증가로 이어질 것을 기대하였으나 오히려 지방화와 더불어 부패문화화가 가속되는 것이 심각한 문제이다. 즉 지방화와 더불어 지방주민들의 QOL은 실제로는 악화되고 있다. 따라서 이 연구는 지방화와 상충한 발전의 측정 틀로서 지방주민의 QOL을 살펴보고 그 향상을 위한 전략으로서 지방부패문화의 개혁정책을 제시하는데 연구의 목적이 있다. 연구의 방법은 문헌연구와 기술적인 방법(descriptive approach)을 활용한다. 그리고 부패문화의 개혁은 다양한 전략이 있으나 지방부패문화를 중심으로 논의하고 특히 반 부패 도덕성의 개발에 초점을 두고 있음도 한계이다.

II. 삶의 질(QOL)에 대한 일반적인 이론

QOL이 무엇인가에 대한 것은 학자에 따라 다양한 논의를 하고 있다.

삶의 질(quality of life=QOL)에 대한 개념적 모형은 학자들에 의하여 다양한 논의를 하여 왔다.

첫째, Johanna de Haes 와 Ferdinand van Knippenberg 는(Joyce,McGee & O'Boyle, 1999, 20) “삶을 평가할 때에 관리하는 능력”과 “ 육체적,심리적,사회적 활동과 물질적 구조적 영역에 있어서 욕구만족의 정도”에 초점을 두고 있다. 나아가서는 인간의 삶의 만족에 대한 전세계적인 평가(global evaluation)이다라고 한다.

둘째, Robert E. Lane(Offer,1996, 259) 은 주관적,개인적, 객관적, 그리고 환경적인 관계에 초점을 맞추고 있다. 즉 주관적인 행복감(sense of well-being)과 객관적인 환경의 질을 포함한다.

셋째, Myles I. Friedman (1997,1-17)은 QOL이 인간의 매일 삶의 의식과 행복을 요구하는 총체적인(holistic) 개념으로 본다.

한마디로 삶의 질이란 주관적이거나 객관적인 삶의 적용(application)과 실태에 대한 평가라고 할 수 있다. 일반적인 삶의 질의 범주는 표 2-1과 같이 평가 할 수 있다.

4 한국부패학회보

여기에서 지금까지 학자들은 QOL 의 변수에 공신력과 투명성을 포함시키지 아니하여 왔다. 이러한 변수는 한국의 경우 매우 중요하다. 특히 최근에는 지방자치화와 더불어 급진적으로 증대하는 부패현상이 정부불신과 사회갈등을 더욱 가속화시키고 있는 실정이다. 따라서 필자는 QOL 의 기준에 이러한 변수를 보완하여야 할 것이다.

표2-1 삶의 질의 주요 변수

종류 내용	개인적인 수준 (INDIVIDUAL LEVEL)	개인적 네트워크/세대/가족 (PERSONAL - NET WORK/HOUSEHOLD/ FAMILY) (new suggested domain)	사회적 /지역사회 수준 (SOCIETAL/COMMUNITY LEVEL)
1	-의료적인 조건 (Medical Condition)	-사회적인 지원 (Social Support) (new suggested domain)	-평화/자유/정의 (Peace/Freedom/Justice)
2	-건강과 안전의 위험도 (Health and Safety Risks)	-가족 기능 (Family Functioning) (new asuggested domain)	-고용/소득 (Emploment/Income)
3	-기능적인 상태(Functional Status) *육체적(Physical) *인지적(Cognitive) *정서적(Emotional) *사회적(Social)		-음식, 주택, 의복 (Food,Housing,Clothing)
4	-건강의 지각(Health Perceptions)		-공공 안전(Public Safety)
5	-개인의 건강자원 (Personal Health Resources)		-환경(Environment)
6	-기회(Opportunity)		-건강과 사회봉사 (Health and Social Services)
7	-영성(Spirituality) (new suggested domain)		-교통/통신 (Transportation/Communications)
8	-채워지지 않은 욕구 Unmet Needs (new suggested domain)		-교육/문화 (Education/Culture)
9	-공신력/투명성 (필자의 제안) (Public Confidence/Transparency)		-오락/여가 (Recreation/Leisure)
10			-인종형평성(Racial Equity) (new suggested)
11			-공신력과 투명성 (필자의 제안) (Public Confidence/Transparency)

자료: CDC 1991,6. Myles I. Friedman(1997), Improving the QOL: Holistic Scientific Strategy Westport,Connecticut: Praeger, p.63.

여기에서 우리는 QOL은 매우 다양한 요인과 관련되어 있다는 사실이다. 개인적인 것과 사회적인 것과 물질적인 것과 비물질적인 것 등을 포괄하는 복합적(complex)인 변수라는 것을 알 수 있다. C.R.B. Joyce 는 삶의 질의 네영역을 심리적인 행복(psychological wellbeing), 인지된 삶의 질(perceived quality of life), 행태적인 자질(behavioral competence), 그리고 객관적인 환경(objective environment)로 나누어서 설명하는 것을 보면 삶의 질은 주관적, 객관적, 정적, 인지적, 그리고 개인적, 사회적인 것으로 복합적인 것이다.

III. 지방부패문화의 개념과 구조적 실태

지방부패문화란 무엇을 말하는가? 한마디로 지방부패문화는 지방공직자나 관련자들의 부패가 일상적인 삶의 행태(modus operandi)로 구조화된 것을 말한다. 공직이라 무엇인가? 공직자란 어떠한 자를 의미하는가? 하는 문제를 우리가 먼저 살펴 볼 필요가 있을 것 같다. 공직의 의미는 국민의 공복이라는 뜻이다. 공복이란 국민의 심부름꾼이며 봉사자란 의미이다. 공직이 결코 국민과 백성을 다스리고 통제하고 군림하는 직책이 아님은 물론이다. 이러한 맥락에서 전통적인 유교적 가치관에서 배태된 관준민비의 사상은 매우 잘못된 것임에 틀림없다고 하겠다.

공직은 국민의 대표자로서 역할과 기능을 가진다. 국민의 대표자란 정치적 대표자이지 법적인 대표자는 아님은 물론이다. 국민의 복리 민복을 위하여 최선을 다하여 봉사하여야 할 책임을 진다. 대표자는 동시에 책임을 져야 할 위치에 있는 자임은 물론이다. 여기에서 국민과의 관계에서는 일반인보다 더 강한 책임의식을 느껴야 된다. 그리고 특히 공직자는 정부관료제에 있어서 시민과 정부보다도 더 강한 책임의식을 느껴야 하고 뿐만 아니라 정부관료제에 있어서 시민과 정부보다도 더욱 강한 특별관계(special power relationship)를 향유하며 책임과 의무 봉사자로서의 공직윤리를 가져야 한다. 여기에서 국민은 공직자에게 기대가능성(expectation)을 가지고 국민의 선량한 모범적인 봉사자의 역할을 수행할 것을 기대하게 된다. 공직은 어떤 법적인 규범이나 공식적인 기준보다도 공직자 자신이 공적임무(public mission)를 수행하며 실천하는데 더욱 중요한 의미가 있다고 하겠다. 공직은 사적인 이익보다는 공적인 기관이나 이익을 도모하는 것이 더욱 중요하다고 하겠다.

일찍이 인류학자 C. C. Kluckhorn(1950)⁵⁾은 인간을 문화적 가치를 추구하는 동물인 점을 강조하고 인간의 생존동안 문화적 관습에서 벗어날 수 없다고 주장한다. Rose(1956)는 개인이 상호 어떻게 행동하는가에 대한 공통적 이해관계를 문화라고 본다. Tyler(1889)는 문화의 실체는 인간의 지식, 신념, 윤리, 법, 그리고 관습과 구성원으로서의 지켜야 할 행위를 포함

5) 자세한 것은 A.L.Droeber and C. Kluckhorn(1950), The Concept of Culture : A Critical Review of Definitions, Papers of Peabody Museum Vol: XL Cambridge : Harvard University

시켜 복합적 전체(complex whole) (김영중, 1992)라고 하였다. 특히 문화를 행태론 (behaviorism)의 입장에서 볼 때 ‘사회적으로 유형화된 행동양식’이라고 할 수 있다. 부패문화의 관련자가 사회적 기대가능성과 책임성, 그리고 도덕성을 일탈한 행태(deviant behavior)이다.⁶⁾

지방부패에 대한 실태는 반 부패위원회가 내어 놓은 부패백서의 자료가 잘 설명하고 있다. 7) 일반국민, 전문가, 공무원, 외국인 등을 대상으로 부패수준 및 부패발생 원인, 정부의 부패 방지 노력 등 부패실태에 대한 인식 및 태도의 조사에 의하면⁸⁾ 표 3-1에서 보는 바와 같이 지방부패문제는 정부의 어떤 기관과도 비교할 수 없을 만큼 심각하게 증가되고 추세이다.

표3-1 지방부패의 기관 유형별 청렴도

기관유형	종합 청렴도	체감 청렴도			잠재 청렴도				
			부패 인식	부패 경험		업무 환경	행정 제도	개인 태도	부패 통제
전체	6.43	6.52	6.65	6.39	6.33	7.33	5.74	6.54	5.62
중앙부처	6.52	6.71	6.82	6.59	6.33	7.39	5.65	6.61	5.56
청	6.33	6.63	6.21	7.09	6.03	6.91	5.56	6.16	5.44
지자체	5.74	5.26	6.34	4.11	6.20	7.08	5.73	6.38	5.52
교육청	7.22	7.61	7.32	7.91	6.84	8.06	6.06	7.10	6.01
공기업	6.08	6.15	6.20	6.10	6.02	6.80	5.64	6.12	5.46

자료: 부패방지위원회(2002), 부패방지백서 서울: 부패방지위원회, 426.

- 6) 부패의 객체인 시민도 부패를 유인하는 경우, 부패의 주체로 도리 수 있음은 물론이다. 이러한 맥락에서 실제로 주체와 객체는 구별하기 어려운 경우가 대부분이다. 뿐만 아니라, 부패의 객체없이 주체가 독립적으로 부패행위를 자행하는 경우도 있을 수 있다. 부패의 개념은 부정, 비리, 부조리 등의 다양한 개념으로 사용되고 있으나 부패라고 하는 것이 국제적으로 공인된 학술용어임은 물론이다.
- 7) 부패방지위원회(2002), 부패방지백서 서울: 부패방지위원회, 354-355.
- 8) 이 자료는 2002년도 부패 관련 내국인 인식도 조사는 분기 단위로 1차(3.30~4.3), 2차(7.11~7.15), 3차(10.11~10.15), 4차(12.20~12.24)에 걸쳐, 외국인 인식도 조사는 연말(11.21~12.23)에 민간조사 전문기관인 월드리서치에서 전화조사를 통해 실시된 것이다. 조사대상과 표본규모는 각 조사마다 일부차이는 있으나 일반국민 1,500명, 공무원 500명, 전문가 100명, 외국인 150명을 기본으로 하여 조사가 실시되었다. 조사방식은 일반국민, 공무원, 전문가, 외국인 모두 전화조사이며 표본오차는 95% 신뢰수준에서 일반국민 $\pm 2.53\%$, 공무원 $\pm 4.38\%$ 내외이다. 조사항목은 주로 부패 일반사항, 부패방지위원회 관련사항으로 동일 항목이 여러 차례 조사되었으나 아래에서는 최종 조사결과를 바탕으로 시계열 변화 정도를 분석하고자 한다. 자세한 것은 아래의 문헌을 참조 할 것 자세한 것은 다음의 자료를 참조할 것 반부패위원회(2002), 부패백서 서울: 반부패위원회, 1-200.

위의 표에서 보는 바와 같이 종합 청렴 도는 16개 교육청이 제일 높고(7.22) 다음이 중잉부처(6.52), 청(6.33), 공기업(6.08), 그리고 지방자치단체(5.74)의 순서이다 특히 우리가 주목할 것은 지자체의 경우는 전체평균 6.43 보다도 더 청렴 도가 낮은 5.74 인 점을 주목하여 볼 수 있다. 즉 우리는 지방자치단체가 풀뿌리 민주주의 훈련장으로서 지역주민의 특수한 이익을 추구하는 이상적인 이념을 가지고 출범하였으나 동시에 지역이기주의와 지방부패와 갈등이라는 역기능과 부패를 간과 할 수 없을 정도로 심각하게 대두되고 있다는 사실을 주목하여야한다.

뿐만 아니라 체감 청렴도에 있어서도 지자체의 경우는 5.26으로서 전체평균 6.52에 훨씬 미치지 못하고 있음을 주목하여 볼 수 있다. 즉 체감부패는 실제로 일상생활의 과정에서 느끼는 부패의 정도로서 이것은 상당히 의미 있는 시사점을 던져 주고 있다. 즉 지역주민들이 일상생활에서 느끼는 부패는 지자체가 가장 부패하였다는 것을 경험적으로 동의 하고 있다는 사실이다. 따라서 우리는 지방부패의 구조적인 문화를 개혁하는 것이 매우 시급하다고 할 수 있다.

지방부패문화의 구조적인 실태는 행정자치부에 보고된 통계자료에서도 잘 나타나 있다. 예컨대 국가공무원과 지방공무원과의 부패공무원 징계결과를 비교하여 보면 국가공무원의 경우 1985년에는 28.1%인 1,005명이 징계를 받았으나 1990년에는 761명으로서 16.3%를 차지하고 1991년에는 710명으로서 17.3%이며 1992년에는 761명(18.6%), 1993년에는 894명(12.6%), 1994에는 1,447명(23.25%), 1995년에는 747명(14.76%), 1996년에는 744명(14.02%), 1997년에는 877명(15.42%), 1998년에는 1,054명(56.30%), 1999년에는 986명(16.75), 2000년도에는 856명(18.9%), 그리고 2001년도에는 625명(16.8%) 이 징계를 받는 등 현저하게 감소하였다. 그러나 지방공무원의 경우는 1985년에는 1,429명(39.9%)이 징계를 받았으나 1990년에는 2,395명(51.4%)이 징계를 받았고 1991년에는 1,719(41.9%), 1992년에는 1,612명(39.3%), 1993년에는 3,392명(47.7%), 1994년에는 1,923명(30.90%), 1995년에는 2,143명(42.34%), 1996년에는 1,825명(34.38%), 1997년에는 2,076명(36.49%), 1998년에는 1,872명(30.49%), 1999년에는 2,670명(45.51%), 2000년도에는 1,901명(42.1%), 그리고 2001년도에는 1,613명(43.8%) 으로서 점점 증가하는 추세이다.⁹⁾

특히 지방공무원 비위 유형은 가장 최근의 2001년 경우를 보면 품위손상 650명(31.3%), 직무유기 및 태만 697명(33.6%), 중수회 247명(11.9%), 복무규정위반 157명(7.6%), 그리고 기타 108명(5.2%) 의 순서로 많은 비율이다. 지방공무원은 공무원으로서의 기본적인 자질이 문제가 된다고 지적되고 있다. ¹⁰⁾

9) 자세한 것은 행정자치부(2000), 통계연보 서울 : 행정자치부, 170 그리고 부패방지위원회(2002) 서울:부패방지위원회, 570. 등을 참조할 것. 백분율은 징계받은 공무원 전체(경찰,소방공무원과 교육공무원포함)중에서 국가공무원 혹은 지방공무원이 차지하는 비율을 말한다. 예컨대 1999년의 전체징계받은 공무원은 5,866명이며 국가공무원 986명, 지방공무원 2,670명, 경찰,소방공무원 2,082명, 그리고 교육공무원이 281명이 징계받은 공무원이다.

10) 자세한 것은 부패방지위원회(2002), 부패방지백서, 572.참조. 여기에서 연도별 비위유형통계는 2001년의 경

표3-2 연도별 공무원 징계현황

연도	합계	국가공무원	지방공무원	경찰소방공무원	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	1,504	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
1994	6,223	1,447	1,923	2,388	465
1993	7,116	894	3,392	2,601	229

자료 : 부패 방지위원회(2002), 부패방지백서, 570.

그러면 지방부패문화의 구조적인 원인은 무엇인가 간단하게 살펴보자.

첫째, 지방부패의 핵심은 각종 로비문화와 깊은 관련을 가지고 있다. 그러면 로비는 무엇인가? 로비가 부패의 관행을 증가시키고 있다는 학술적인 논의는 Theodore J. Lowi 의 “The End of Liberalism”(1979)에서 잘 설명되고 있다. 즉 그는 미국사회가 로비로 인하여 국가의 주요기관(특히 의회)은 이익단체(interests group)의 노예가 되고 있다고 강력하게 주장하고있다. 따라서 그는 새로운 사법민주공화국의 수립을 제기하고 있다. 물론 로비가 국민의 기본적인 청원권 적 기본권이며 대인관계(human relation)라고 순 기능적으로 보는 입장도 있다. 즉 다원화되고 있는 사회에 로비를 통하여 건전한 이익집단의 이익을 추구하는 행위는 비교적 긍정적인 동의를 얻을 수 도 있다. 그러나 이것은 어디까지나 그 행위가 일반적인 준거 틀(frame of norm)내에서 허용된다. 만약로비가 건전한 의사통로를 통하여 필요한 정보를 제공하여 올바른 판단에 의한 의사결정을 하는데 는 유익한 행위라고 인정할 수 도 있을 것이다. 그러나 로비가 역기능적인 결과를 초래하는 것은 첫째로는 정치와 행정 이 공익(public interests)을 위반하고 특수한 집단이나 사익을 추구하는 데 그친다는 문제점 과 둘째로는 로비의 과정에서 건전한 정보제공보다는 합리적인 판단을 흐리게 하는 뇌물성의 부패공세를 통하여 비합리적인 의사결정을 하게되는 위험성 자체에 큰 문제점이 있다고 지적 할 수 있다. 따라서 로비의 결과로 선량한 일반인보다는 특수한 집단이나 소수의 이익 이 우선 시 되는 결정이나 불법적이고 비윤리적인 판단을 하게 한다. 따라서 그 자체가 불

건전한 로비자체가 시민사회의 발전을 저해하게 된다.

특히 불건전한 로비문화는 유착문화를 유발시킨다. 즉 정치권력과 기업의 금력이 로비에 의하여 구조적으로 연결고리를 형성하여 정치부패와 기업부패의 부산물을 낳는 경우를 상정할 수 있다. 이러한 유착구조는 비단 정치집단과 기업체간의 문제만이 아니다. 무수한 이익집단과의 상호 부패의 커넥션(connection)이 가능하고 이것은 결국 검은 로비문화의 온상에서 자라게 된다. 이러한 불건강한 로비사회에서 건전한 민주주의와 질 높은 인간의 삶의 질이 어떻게 보장되었는가? 따라서 지방공직자의 부패는 행정문화(administrative culture)적 유산이거나 역사적 전통적인 삶의 형태(a way of life)로서 보는 맥락적(contextural)분석이 가능하다.

따라서 지방행정부패는 많은 경우 토착형 연고주의와 이해관계와 얽혀있다고 본다. 예컨대 구조적으로 지방행정부패는 지방의원과 상호 이권관계로 밀착되어 있거나 지역주민과의 연고주의(nepotism)적인 은밀한 이해관계로 발생하는 경우가 많다. 인사문제, 경제적인 이해관계, 그리고 기업의 특수한 이익관계, 인허가관계, 그리고 개인적인 이해관계 등이다.

둘째, 지방 공직자의 미시적 또는 구조적 요인을 지적 할 수 있다. 이러한 원인은 부패관련자가 개인적 도덕적 윤리의식의 결여로 말미암아 자행하는 비윤리적인 불법적 일탈행위인 것이다. 이러한 원인은 실제로 사회현상의 실체를 인간내면의 의식의 존재에서 발견하고자 하는 의사자유주의(voluntarism)적 배경과 사회과학 철학적 가치관을 가지고 있다고 하겠다.¹¹⁾ 말하자면 개인적 행태적 원인이라고 할 수 있고 주관주의적 가치관의 원인이라고도 할 수 있다. 이러한 미시적 분석시각은 사람마다 개인차(individual differences)가 있기 때문에 그러한 개인차는 부패의 가능성의 정도의 차이를 말한다. 지방공직자의 경우 사인주의적(personalism)인 이해관계에 의하여 좌우된다.

셋째, 지방정부의 부패는 지방주민들의 도덕적 의식이 약하여 부패를 조성하는 풍토를 조성한다고 할 수 있다. 부패는 주는 자와 받는 자의 쌍방간의 합의에 의하여 이루어진다. 지방주민들은 지방 행정인 들의 부패행위를 조성하는 토양과 환경의 역할을 하고 있다. 특히 연고주의, 지역주의, 관료주의, 그리고 파벌주의 등이 바로 지방공직자부패를 조성하는 변수라고 할 수 있다. 그리고 지역의 토착민들의 인정과 정적인 관계에 의하여 정책결정이 좌우되고, 국가의 중요한 예산도 낭비하거나 사례에 따라서는 뇌물과 독직에 사용기도 한다. 지방의 특수한 이익과 발전을 위하여 출발한 지방자치제도가 오히려 지방주민들의 전체 이익과 공익(public interests)보다는 지역의 일부 계층과 특수한 공무원의 일부의 이익을 챙긴다는 것은 심각한 문제이다.

넷째, 제도적이고 거시적(macro) 원인을 지적 할 수 있다. 아무리 개인적인 부패 가능성이 있다 하여도 시스템 적인 면에서 통제장치가 잘 되어 있으면 부패유발을 방지할 수 있다. 따라서 부패는 시스템의 미비로 인하여 유발되므로 개인적인 원인만 주장하면 중대한 귀인

11) 자세한 것은 다음의 참고문헌을 참조할 것. Gibson Burrell and Gareth Morgan(1988), Sociological Paradigm and Organizational Analysis London : Heidemann, pp.1~35.

착오¹²⁾를 일으킬 가능성이 있다.

다섯째, 환경적인 원인에 의한 것으로 부패는 불건전한 시민문화의 환경적 요인에서 유발된 객관적 결정주의(objective determinism)에 의한 산물(outputs)이라고 할 수 있다. 다른 말로 말하면 부패현상은 결코 공직자들만의 책임은 아니나 합리적이고 도덕적인 시민문화가 결핍된 사회 문화적 환경은 관료제의 병폐와 역기능을 통제하지 못하고 부패의 토양을 조성하는 경우가 된다.

여섯째, 지방정부의 부패는 정치경제학적 측면에서 정경유착문제는 필연적으로 부패의 소지가 된다. 특히 이 경우는 정부의 고급공직자와 기업의 최고의 의사결정자를 둘러싸고 유발되기 쉽다. 예를들면 5·6공화국 때의 수천억원에 달하던 정치비자금이나 정치부패의 근원이었던 정치비자금을 건네준 재벌총수들의 소환과 조사에 대한 중앙리서치의 20세 이상의 800명의 여론조사에 의하면¹³⁾ 응답자의 75.8%가 “경제활동에 타격을 줄 것이라고”하면서도 69.3%가 “경제 타격이 있더라도 철저히 수사해야 한다”고 응답하였고 특히 흥미 있는 것은 “음성적인 정치자금을 주지 않겠다”고 한 전경련의 자정선언은 “매우 잘 지켜 질 것”이라고 한 응답자는 불과 3.9% 이었다는 것이다. 문민정부 때에 무려 5조원에 달하는 부도를 낸 한보사건과 무려 1조 5,000여 억 원에 달하는 정치비자금이 그 경우이다.

IV. 지방주민들의 삶의 실태

먼저 우리 나라 전체의 QOL의 수준을 보면 표 4-1 과 같다. 여기에서 발견하는 것은 우리 나라는 물량적인 면에서는 상당히 높은 편이나 삶의 질 면에서는 상당한 낮은 수준이라는 것이다. 우리는 32위에 불과하다는 것에 주목하여야한다. 지방주민들의 삶의 질은 더 떨어질 것으로 추정된다.

우리의 삶의 실태중 경제적인 면은 어떠한가? 일반적으로 우리 나라의 국민들의 경제적인 소득 면에서 심각한 격차를 보이고 있다. 다음의 통계를 보자.¹⁴⁾

12) 귀인착오(causal attribution)는 개인원인과 제도적 요인의 불일치에서 나타나는 결과로 인한 착오이다.

13) 조선일보, 1995.11.12일자 참조

14) 중앙일보 2003, 5. 28,

표4-1 한국인의 삶의 질(주요국가와 비교)

	단위	한국		미국		일본		중국	
			순위		순위		순위		순위
연구개발투자(2000)	억달러	122	8	2,653	1	1,486	2	108	9
R&D/GDP(2000)	%	2.653	7	2.687	6	3.118	3	1.004	27
물류비/GDP(최근)	%	16.3	-	10.5	-	11.4	-	20.0	-
컨테이너 물동량 (2001)	천TEU	7,907 (부산)	3	5,184 (LA)	7	2,770 (동경)	18	na	-
비행기이륙(2000)	1000회	227	18	8,766	1	642	6	573	7
원유수입(2000)	억달러	252	3	939	1	446	2	149	7
석유소비(2000)	1000bbl/day	2,146	7	19,701	1	5,528	2	4,780	3
전력생산(2000)	10억kwh	273.20	11	3,799.94	1	1,014.74	3	1,307.65	2
미국유학생수(00/01)	명	45,685	4	-	-	46,497	3	59,939	1
관광수입(2001)	10억달러	6.3	18*	72.3	1	na	-	17.8	5
관광지출(2001)	10억달러	6.9	12	58.9	1	31.9**	4	13.1**	7
관광객입국(2001)	백만명	5.1	31*	45.5	3	na	-	33.2	5
초고속인터넷(2001.6)	1000명당	136.5	1	30.9	40	9.30	12	na	-
PC보급대수(2001)	100명당	25	25	62	1	62	1	0	50
이동전화가입자(2001)	100명당	61	22	44	27	57	25	11	44
IMD국제경쟁력(2001)	100점	56.827	27	100.0	1	54.347	30	52.2	31
UN HDI(2001)	-	-	27	-	6	-	9	-	-
부패지수(2002)	0-10	4.5	40	7.7	16	7.1	20	3.5	59
고급두뇌유출(2002)	0-10	4.70	11	8.96	49	6.0	29	3.53	4
국가이미지(2002)	0-10	5.60	29	8.04	5	5.51	31	7.42	9
삶의 질(2002)	0-10	5.64	32	8.92	11	6.15	26	4.53	38
세계100대브랜드(2002)	개	1	10	65	1	6	2	0	-
Fortune 500(2002)	사	12	7	197	1	88	2	11	8
도시생계비(2001)	뉴욕100	서울 90	22	뉴욕100	7	동경140	1	북경 96	12
사무실임대료(2001)	\$/m2	523	9	452	13	1,233	1	245	36
국방비(2000)	억달러	128	-	2,947	-	444	-	412	-
자치쓰레기(최근)	kg/명	400	-	720	-	410	-	-	-

자료: 한국무역협회, 2002/10/2/ 발표자료

경기 침체가 계속되면서 부자와 가난한 사람간의 소득격차가 다시 벌어지고 있다. 통계청이 27일 발표한 ‘도시 근로자 가구 가계수지 동향’에 따르면 올 1분기에 소득이 많은 상위 20% 가구의 월 평균 소득은 5백80만원인 반면 소득이 적은 하위 20% 가구는 1백 6만원의 소득을 올린 것으로 나타났다. 상위 20% 계층이 하위 20%계층의 5.47배를 버는 셈이다. 이는 외환위기직후 소득 격차가 크게 벌어졌던 1998년 1분기의 5.52배에 육박하는 것이다. 지난해 연평균 5.18배까지 떨어졌다가 이번에 다시 높아졌다. 상위 20% 계층의 소득은 지난해 이후 경기침체에도 불구하고 계속 증가하고 있으나 하위 20% 계층의 소득은 제 자리 걸음을 하고 있다. 특히 하위 20%계층은 소득에서 세금과 소비 지출 등을 빼고 나면 적자를 면치 못하고 있으며, 적자 규모가 커지고 있다. 적자 규모는 지난해 1분기 월 평균 12만원에서 올 1분기 18만원으로 50%나 늘었다. 반면 상위 20% 계층은 같은 기간 월 평균 흑자 규모가 1백 92만원에서 1백 96만원으로 커졌다. 한편 물가 상승을 감안한 올 1분기 도시 근로자 가구의 월 평균 실질소득은 2백 64만원으로, 전년 동기보다 0.2% 증가하는 데 그쳤다. 소득격차가 증대됨은 지방민의 경우는 더욱 가속화 될 수 있고 지방주민들의 삶의 질이 점점 후퇴하고 있다고 할 수 있다.

표4-2 한국인들의 평균소득격차

(단위 1,000원)

분기별소득	2002년 1분기	2분기	3분기	4분기	2003.1
하위 20%월평균소득	104	106	109	107	106
상위 20%월평균소득	563	533	558	559	580

자료: 중앙일보 2003, 5. 28,

우리 나라는 서울공화국이라는 말이 있다. 불과 휴전선에서 한두 시간의 거리를 두고 전 인구의 약 3분의 1인 2000만 인구가 수도권에 몰려있다. 안보 면에서 국토의 균형개발 면에서나 매우 바람직하지 못하다. 우리의 지방주민들의 QOL 은 어떤가? 15) 대한민국은 서울공화국'이라는 유행어가 있다. 과거 개발독재로 인해 서울과 지방의 격차가 갈수록 확대되던 무렵 시작된 말이다. 문민정부와 국민의 정부가 들어서면서 이 말은 '지방은 서울의 식민지'라는 극언으로 이어졌다. 국민의 삶에 영향을 주는 요인과 국민으로써 우리는 혜택이 서울에 편중돼 있는 현실, 서울이 아닌 모든 지방은 '시골'이고 쇠퇴하는 주변 부에 불과한 이 땅을 비낀 말이다. 특히 우리는 서울공화국이라는 말은 정치 경제적인 현상이며 사회 심리적인 의미가 있음을 새겨보아야 할 것이다.

특히 지역주민들의 문화생활은 현저하게 차이가 난다고 지적하고 있다¹⁶⁾. 예컨대 2001년

15) 한국일보, 2003.5.25 일자

한 해 동안 인구 1만 명당 공연예술 행사의 경우 수도권은 8.5건인데 비해 비 수도권에선 1.6건으로 5배 이상 차이를 보였다. 전국 52개 미술관 중 수도권은 31개(60%)가 몰려 있는 반면 전북을 비롯해 울산과 강원, 충북에는 공·사립 미술관이 전무하다. 올해 한국문화예술진흥원의 문예진흥기금은 140억 원. 이중 전북에 지원된 예산은 불과 2억4000만 원밖에 되지 않는다. 다른 시도 또한 비슷한 수준이다라는 것이다. 나머지 100억 원에 달하는 기금은 서울과 경기를 중심으로 활동하는 단체에 지원되고 있다고 주장한다.

QOL의 실태에 대한 사례를 잠깐 보자. QOL은 주민 만족 도라고 할 수 있는데 서울특별시 시민평가제도에 의하여 연구한 주민만족도의 통계 조사한 것을 표4-3에서 보면 재미있는 것을 발견할 수 있다.

표4-3 체감만족도와 요소별만족도 비교 : 2000년 하반기 조사결과

구분	민원	보건 의료	상수도	시내 버스	지하철	청소	도시 가스	사회 복지관	세무 행정	시립 병원
체감 만족도	74.8	65.1	55.1	59.3	59.7	61.1	70.3	74.6	68.2	64.0
요소별 만족도	74.7	65.5	54.7	62.0	52.7	61.1	70.1	74.0	66.2	60.8
종합 만족도	74.8	65.3	54.9	60.7	56.2	61.1	70.2	74.3	67.4	62.1

자료 : 박경효, 정윤수(2001.4.27), “시민만족도평가제도의 조사모형과 방법론의 발전방향”, 서울시시민평가제도의 성과와 과제, 한국행정학회 발표논문집, 46-62.

2000년도 하반기 만족도 조사 결과를 보면, 10개 평가대상 행정 서비스 중에서 시내버스, 지하철, 시립병원의 경우를 제외하고는 체감 만족도와 요소별 만족도가 비슷한 수치를 보이고 있다. 두 만족도가 비슷한 수치를 보이는 서비스의 경우에는 체감 만족도와 차원만족도의 인과관계를 잘 반영해주는 것으로 해석할 수 있다. 그렇다고 하면 체감 만족도와 요소별만족도를 합하여 산출된 종합 만족도는 유사한 만족도 두 개를 이중으로 계산한 결과가 된다. 종합 만족도는 해당 행정서비스에 대한 절대적 만족 수준으로서 측정되고 있다. 그런데 종합 만족도는 만족도의 절대적 수준뿐만 아니라 만족도의 개선 정도를 포함시킬 필요가 있다. 민원 만족도는 74.8로서 다른 요소별 만족도 보다는 높다. 그러나 여기에서 아직도 C학점에 머무르고 있다는 것을 보아서 지방자치체의 삶의 질은 크게 만족한 수준은 아니라고 할 수 있다.

16) 신현택, (2002) “지역간 문화격차에 관한 연구: 수도권과 비수도권을 중심으로”, 경기대대학원 박사학위논문, 1-190.

상기자료가 시사하듯 서울특별시의 경우도 행정서비스의 만족도는 크게 만족할 만한 수준이 아닌 것 같다. 특히 행정서비스의 대부분은 바로 투명성과 공신력의 변수와 관련된다 고 보며 따라서 서울 시민의 QOL 역시 지방 공직자들의 반 부패문화의 확산이 필요한 것으로 보인다.

V. 지방 부패문화 개혁을 통한 QOL 향상전략

우리 나라의 삶의 질의 실태를 외국과 비교하여 보면 다음과 같다¹⁷⁾ 한국은 표3-1에서 보는 바와 같이 외국과 비교하여 흥미 있는 결과를 보여준다. 그리고 부패지수(CPI)는 미국 16위(7.7), 일본20위(7.1), 한국40위(4.5), 중국59위(3.5)의 순서이다. 그리고 고급두뇌의 유출은 미국49위(8.96), 일본29위(6.0), 한국11위(4.70), 그리고 중국4위(3.53)의 순서로서 한국은 중국 보다는 유출이 적은 편이나 일본이나 미국에 비교하면 월등하게 높은 편이다. 삶의 질에 있어서는 미국11위(8.92), 일본 26위(6.15), 한국32위(5.64), 그리고 중국38위(4.53) 으로서 한국은 중국보다는 약간 높은 편이나 미국이나 일본보다는 낮은 편이다. 그러나 흥미 있는 것은 국가이미지에 있어서는 미국5위(8-04), 중국9위(7.42), 한국29위(5.60), 그리고 일본31위(5.51)의 순서로서 중국이 월등하게 높은 편이다. 이것은 여러 가지 해석을 할 수 있으나 전통적인 문화적인 요소와 국가적인 홍보의 영향이 클 것으로 추정된다. 특히 여기에서 유의할 것은 한국의 경우 대형 부패사건(예컨대 현직 대통령의 자녀가 부패관련으로 사법처리되는등)과 대형사고가 수년간에 걸쳐서 크게 보도되고 특히 각종 사회적인 범죄와 그리고 이익단체들의 극렬한 집단 행위 등이 매스미디어를 통하여 보도되어 국가이미지가 매우 손상된 것으로 판단된다.

지방주민들의 부패문화 중 가장 심각한 것은 소위 토착형 부패이다. 토착형 부패는 부패의 유형의 하나이다. 지방 주민들 중 전통적인 오랜 토착적인 연결고리가 부패의 부산물을 산출하게 된다는 것이다. 지역주민들의 유착형 부패이다. 그리고 구조적인 연결고리가 부패 결과를 낳게되어 지역주민들의 발전을 저해시키는 역기능을 하게된다. 구체적으로 그 연결고리는 다양하다. 사업의 이해관계, 취업과 사업의 연결고리, 그리고 선거와 관계된 연결고리 기타 지역주민들의 일상생활과 관련된 연결 고리 등이다. 사실 중앙정부의 경우는 토착형의 부패구조는 상당한 수준으로 호전되거나 개선된 것도 사실이다. 그러나 지방자치단체의 경우는 아직도 요원한 수준이다. 그 이유는 구조적인 지방부패문화를 개혁할 외부로부터의 자극적인 유인 효과가 거의 전무한 원인도 있고 부패문화를 일상생활에서 유지하는데 더 큰 이점이 있는 현실적인 제도의 결함도 지적할 수 있다. 예컨대 지방자치단체장의 '부패병'에서도 적나라하게 나타나고 있다. 문민정부 출범 이후 전국 지방자치단체장들이 평균 4명

17) 한국무역협회, 2002년 10월 2일

중 1명 꼴로 수뢰혐의로 기소된 것으로 나타났다. 광역자치단체장(시·도지사) 16명과 기초자치단체장(시장·군수·구청장) 232명 등 전체 지방자치단체장 248명 가운데 59명이 부패혐의로 기소된 것으로 드러났다.

그러면 지방부패를 방지하는 정책은 무엇인가? 간략하게 몇가지 제시한다.

첫째, 지방부패의 반부패 시스템 설정이다. 우리 나라의 반 부패 시스템은 거의 모두 중앙정부로 집중하고 있다. 정치, 경제, 문화, 인구, 혹은 사회의 모든 주요시설과 인력이 중앙으로 집중되어 있듯이 반부패 시스템도 중앙으로 집중되어 있다. 부패방지위원회, 감사원, 혹은 검찰과 경찰 등이 중앙집중이다. 지방의 부패증가와 구조적인 부패문화를 치유하는 것은 바로 반 부패기구를 지방에도 설치하는 것이 필요하다고 주장한다. 지방행정부패통제에 관련된 관련 법규범은 ①현행 부패 방지법에 지방행정부패통제에 관련된 조직과 기능 등을 포함시키는 방안 ②지방 행정부패 방지법(가칭)을 독립적으로 입법화하여 지방자치단체에서 발생하는 부패현상을 포괄적으로 통제관리하는 방안 ③지방행정부패방지위원(가칭)은 단체장 또는 의회의 소속으로 독립적으로 부패조사, 반 부패정책수립과, 반 부패교육 등의 목적으로 설치될 수 있다. 지방행정부패방지위원은 광역자치단위로 설치하되 그 선출은 ①대통령이 임명하는 방안 ②광역지방 자치단체장이 임명하는 방안 ③그 지역주민이 선출하는 방안 ④자치단체장이 임명하되 의회의 동의를 받는 방안 등의 방안이 제시 될 수 있다

둘째, 지방부패문화를 척결하는 시범지구를 만들고 실험지역을 점점 확대함이 필요하다는 주장이다. 반부패문화의 도미노효과를 유도하는 방안이다. 지방부패를 통제하는 데에는 모든 가능한 반부패교육의 특별정책이 필요하다. 예컨대 학교교육과 지방주민을 위한 사회교육정책도 필요하다. 특히 각 시도 교육위원회에 반 부패담당 교육장학사를 두며 각급학교에는 반 부패교육 전담교사제와 일정한 프로그램을 의무적으로 시행하도록 사회교육법이나 교육관련법을 개혁하는 문제도 고려할 수 있다. 특히 각급단체장과 지방의회 의원은 당선된 이후 매년 소정의 반부패 교육훈련을 의무적으로 받도록 하여 도덕성과 공직관을 제고시키는 정책대안이 제시될 수 있다.

셋째, 행정윤리직 특별공무원 직열신설과 배치를 통하여 공무원사회에 새로운 조직문화의 신바람을 일으켜야 한다. 학교교육과 사회교육에 반 부패교육을 의무화하도록 입법제도와 정책추진을 병행하여야 할 것이다. 특히 중앙정부와 마찬가지로 지방자치기구에 있어서도 정경유착 혹은 관경유착의 고리를 제거하는 것이 급선무이다. 사정기관의 보다 철저하고 공정한 부패관련자의 '채찍(stick)' 정책과 당근(carrot)' 정책이 필요하다. 여기에서 채찍은 성역 없는 사정과 엄정성을 말하며 당근정책이란 공직자의 사기교양을 제도적으로 확보하여 주는 실질적인 반 부패정책이다.

넷째, 당근에 대한 정책도 진지하게 고려하여 볼 필요가 있다. 최근의 공무원 노조와 같은 집단행태에 대하여 보다 강력한 법적인 대응과 함께 그 원인에 대한 심층적인 분석을 통하여 사기양양의 정책방안을 강구하여야 한다. 공직자 사기양양은 물질적 보상부문만은 아니다. 비물질적인 보상부문인 공무원 인사와 승진, 후생복지, 그리고 고충처리 등이 핵심적

인 부문이다. 처우의 기본적인 기준은 관민대등의 보수원칙의 수준으로 한 정책적 결정이 필요하다고 본다. 현행 공무원 보수조정심의위원회 규정에 의한 위원회 조직은 비현실적이고 비합리적이다. 처우개선의 문제가 국가사정차원의 성패와 관련되어 있으므로 보다 심층적인 분석과 적절한 보수결정을 하여야 한다.

다섯째, 지방행정부패의 효과적인 통제를 위하여서는 구체적인 정책의 지침이 요청된다. 부패의 실체가 그 속성상 포착하기 어렵고, 오랜 관행상 하루아침에 끊어버리기 어려우며, 그리고 은밀하기 때문에 반 부패의 고리를 단절하기는 쉬운 것이 아니다. 따라서 지속적이고 내면적인 반 부패의 정책이 필요하고 장기적이며 지속적인 정책실행방안이 요구된다. 예컨대, 부패통제는 국가존립의 문제이고 생존의 문제이다. 앞으로 부패한 나라는 군사무기보다도 더 무서운 국제적인 조약과 제도적인 틀에 의하여 국가주권을 상실할 지도 모르는 무서운 '제도제국주의'의 시대에 접어들었다. 따라서 '반 부패라운드(anti-corruption round)'에 대하여 좋은 싫든 국제적인 흐름과 요구에 동의하여야 한다는 것이다.

특히 지방공직자 부패는 중앙정부의 부패통제와 함수관계에 있으나 지방행정부패의 통제는 보다 효율적이고 독립적인 통제장치가 필요하다고 본다. 그 이유는 지방화 시대에 부응하여 지방행정규모, 조직과 권한, 예산 그리고 기능의 강화로 말미암아 필연적으로 부패사태가 급증하고 있기 때문이다.

여섯째, 지방공직자 부패의 통제는 법적인 통제와 행정조직의 자율적 윤리적 통제 메카니즘(self-moralizing control-mechanism), 그리고 공직자나 지방주민의 개인적 윤리적인 통제가 상호 균형적으로 조화를 이룰 때 효율성과 효과성을 극대화 할 수 있다. 지방주민들의 QOL의 향상은 무엇보다도 지방행정기관에 대한 공신력과 투명성을 통하여 이루어 질 수 있다. 그렇게 하기 위하여서는 지방부패문화를 개혁하는 지혜가 급선무이다. 따라서 위에서 논의한 반 부패문화에 대한 전략은 바로 지방주민들의 QOL의 향상과도 직결된다고 할 수 있다.

VI. 요약과 결론

지금까지 우리는 지방주민의 삶의 질의 향상을 위해 지방부패 문화를 척결하는 데서 출발하여 하였다. 우리는 지방자치제도의 활성화가 이루어지면서 지방부패문제가 심화되고 있는데 우려를 한다. 그리고 QOL의 향상은 바로 물량적인 변화와 발전도 필요하나 특히 사회적인 투명성과 공신력이 보다 중요하다는데 초점을 두고 있다. 지방화시대는 풀뿌리민주주의 이상을 가지고 민주적인 국가발전에 크게 기여하리라 예상했다. 그러나 지역이기주의와 갈등, 그리고 지방공직자의 부패는 매우 심각하게 증대되고 있다. 지방공직자의 부패 방지의 새로운 시스템과 패러다임의 정립이 시급하다. 지방행정의 투명성과 청렴성 없이는 진정한

의미에서 총체적 정의공화국(Republic of Total Justice)을 기대하기 어렵기 때문이다.

요컨대 제도적인 패러다임으로서 지방부패의 시스템의 보완이 요청된다. 그리고 반 부패 문화를 확산하고 구축하기 위하여 반 부패의 교육이 필요하다. 이러한 대안은 보다 효과적인 반 부패결과가 이루어질 것이라는 결과를 기대하기 때문이다. 특히 지방부패문화의 치유=투명사회(TR: transparent society)=지방민의 삶의 질(QOL)의 향상으로 이어진다는 사실을 신뢰하기 때문이다.

참고문헌

- 김 성남(2001), *부패방지백서* 서울: 반 부패 특별위원회
- 김영중(2001, 증보4판), *부패학* 서울: 송실대 출판 부
- _____(1993), “부패문화의 개혁정책”, *한국행정연구*, 2(1):26-46
- _____(1997), “세계주요국가의 반부패입법제도 비교”, *한국부패학회보*, 1:1-25.
- _____(2003)부패문화의 치유, *한국부패학회보*, 8(1):1-29.
- 김택(2001), *국민의 정부 반부패정책-평가와 개선방안* 서울: 반부패행정 시스템 연구소 SIT Issue Paper 2000-4, pp.1-50.
- 이선우, 조경호(2001), “서울시 시민 평가제 이후의 구청민원 공무원 행태와 구정변화분석”, *정부 개혁과 행정학 연구(한국행정학회, 2001년 춘계학술대회 발표논문집)*, 177-196.
- 동아일보, 2002/10/17
- 백완기(1989), *한국의 행정문화* 서울: 고려대 출판부
- 부패방지위원회(2002) *부패방지백서* 서울:부패방지위원회
- 신현택,(2002) “지역간 문화격차에 관한 연구: 수도권과 비수도권을 중심으로”, *경기대대학원 박사 학위논문*, 1-190.
- 전수일(1982), “관료부패에 관한 연구”(박사학위논문) 서울: 고려대 대학원
- 이서행(2001), “한국사회 부패의 문화적 기저와 그 해체가능성 모색”, *한국부패학회보*, Vol.5., pp.53-74.
- 최병대·권경득·강인호(2000). “지방자치단체 시민평가제의 효과적인 도입방안에 관한 연구,” *한국지방자치학회보*, 12(1): 29-50.
- 한국경제/2000/1/22
- <http://web.edunet4unet/~mille/1999/한국/오토비의흑사건/오토%20로비%20의혹%20사건.htm>
- <http://www.ti.org>
- Beer, Michael (1980). *Organization and Development*. Santa Monica: Goodyear Co., Inc, pp. 218-255.

- Bayley, David H. (1966). "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *Western Political Quarterly*. Vol. No. 4. 719-732.
- Burrell, Gibson and Morgan, Gareth(1988), *Sociological Paradigm and Organizational Analysis* London : Heidemann.
- Caiden, Gerald E. (1969). *Administration Reform*, Chicago: Aldine Publishing Co., 65.
- Carino. Ledivina V. (1986). *Bureaucratic Corruption in Asia-Causes, Consequences and Controls*. Quezon City: JMC Press, Inc.
- Dye, Thomas R, & Zeigler, L. Harmon (1981). *The Irony of Democracy*. Monterey: Duxbury Press, 322-355.
- Frederickson, H. George(1997), *The Spirit of Public Administration* Sanfrancisco: Jossey-Bass Publish
- Friedman, Myles I.(1997), *Improving the Quality of Life: A Holistic Scientific Strategy* Westport: Praeger
- Gibson, Burrell and Gareth, Morgan (1978). *Sociological Paradigm and Organizational Analysis*. London: Heinemann, 1-35.
- Gould, David J. (1983). "The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries". in *World Bank Staff Working Papers* (No. 580) Washington :D.C. The World Bank. 1-41.
- Graziano, Luigi(2001), *Lobbying, Pluralism and Democracy* New York: Palgrave
- Heidenheimer, Arnold J. (ed.)(1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick New Jersey: Holt. Rinehart and Winston
- Hoogvelt, Ankie M. M. (1976). *The Sociology of Developing Countries*" in London: Mac Press.
- Johnston, Michael(1982), *Political Corruption and Public Policy in America* Monterey: Cole.
- Joyce C.R.B. et.al(1999), *Individual Quality of Life: Approaches to Conceptualisation and Assessment* Amsterdam: HAP
- Kim, Young Jong(1997), "Corruption in South and North Korea", presented at the *8th International Anti-Corruption Conference*, Lima, Peru, 1-20.
- ____& et.al(1998), *Public Sector Ethics* New York: The Federation Press.
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley :University of California Press. 62-63.
- Lewis, Carol W. (1991). *The Ethics Challenge in Public Service*. Washington D. C.: ASPA. 1044-189.
- Library of Congress(1965), *Legislators and the Lobbyists* Washington D.C.: Congressional Quarterly Service House Reports(Nos.713-750, Jan.25-Nov.29, 1994), *Lobbying Disclosure Act of 1994* Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1.

- Miller, William L. et.al(2001), *A Culture of Corruption* New York: Central Euprean University Press
- Namenwirth, J. Zvi and Philip Weber(1987), *Robert, Dynamics of Cuture, Dynamics of Culture* Boston: Allen & Unwin
- Nye, J. S. (1967). "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis", *American Political Science Review*. Vol. LXI:2, 417-427.
- Offer, Avner(ed, 1996), *In Pursuit of the Quality of Life* Oxford: Oxford University Press
- Richan, C. Willard(1996), *Lobbying for Social Change(2nd ed.)* New York: The Haworth Press
- Richardson, Jeremy(1993), *Lobbying in the European Community* Oxford: Oxford University Press
- Robinson, Mark(1998), *Corruption and Development* London: Frank Cass
- Werner, Simcha B.(March-April,1983), "New Direction in the Study of Administrative Corruption" in *Public Administration Review*, Vol.43: 146-154
- Wolpe, Bruce C.& Levine Bertram J.(1996), *Lobbying Congress* Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.