

지방정치의 부패구조 개혁방안

A Study on Political Corruption in Local Governments

2000. 12.

연구진

김성호 (자치행정연구실 수석연구원)

황아란 (자치행정연구실 수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

그 동안 언론이나 정치계에서는 지방정치의 부패가 심각한 것으로 보도하기도 하고 논의되기도 하였다. 그러나 지방정치의 부패에 대한 체계적인 실태분석과 이에 대한 연구는 거의 이루어지지 않은 것이 우리의 실정이었다. 이에 당 연구원의 연구진에 의하여 그 실태분석과 아울러 정책대안을 제안하게 된 것은 커다란 성과라 할 수 있다.

주민과 가장 가까운 곳에서 이루어지고 있는 지방정치의 부패는 주민과 지방정치가의 신뢰관계와 지방자치에 치명적인 손상을 가할 수도 있다. 또한 지방정치의 부정부패는 자원의 왜곡분배로 인한 비효율성과 경쟁력의 약화, 성실한 공무원과 주민의 사기저하 및 행정기능의 약화와 정부불신에 따른 정책효과의 둔화 등을 초래함으로 인하여 지방자치제에 대한 무용론이 등장할 우려도 있다는 점에서 반드시 해결하지 않으면 안되는 과제이다.

본 연구는 지방정치의 부패 유발요인에 대하여 광범위한 자료를 분석하였고, 이에 따라 현행 지방정치 부패 관련 법제도 및 법집행상의 구조적이고 제도적인 한계와 문제를 분석함으로써 우리 실정에 적합한 지방정치의 부패 해소 방안을 제안하였다는데 특별한 의의가 있다. 이 보고서가 지방정치의 부패를 해소하는데 관심있는 주민, 지방정치가, 시민단체, 학자 및 관계전문가에게 유용하게 활용되기를 기대한다.

2000년 12월

한국지방행정연구원 원장 박우서

요 약

본 연구는 지방자치단체의 건전한 공직풍토 조성을 위한 일환으로 단체장과 지방의원의 공직수행을 대상으로 부패 유발요인을 분석하고, 부패방지 대책을 모색함으로써 신뢰받는 지방정치와 투명한 지방행정을 위한 기반을 확립하는데 초점을 둔다. 지방정치의 부패 문제는 크게 정치부문과 행정부문으로 나누어 정당공천이나 선거운동과정에서 발생하는 정치부문의 부정부패 문제와 당선(또는 재선) 후 공직의 권한이나 직위를 통해 영향력을 행사하는 과정에서 나타나는 행정부문의 부정부패로 접근하고자 한다.

지방정치부패의 실태를 파악하고 이에 대한 개선방안을 모색하기 위하여 본 연구에서는 법제도적인 측면에 초점을 둔다. 즉 지방정치부패현상을 법과 제도, 그리고 운영상의 비합리성이나 모순, 비현실성 등에서 원인을 파악하고 이에 대한 법제도적 처방을 모색하는데 일차적인 관심을 모으고자 한다. 지방정치가의 공직부패에 관한 시간적 연구범위로는 1991년 지방의회가 구성된 이후 최근까지로 하되, 민선단체장이 출범한 1995년 이후에 초점을 둔다. 실태분석은 지방정치가 당사자 뿐 아니라 지방정치가의 부패실태를 가장 직접적으로 접할 수 있는 자치단체의 5급 이상 전현직 간부급 지방공무원을 대상으로 지방정치과정상의 주요 문제와 한계, 부패해소방안에 대한 의견조사를 분석한다.

제2장에서는 지방정치 부패의 개념과 유형을 분류하고 지방정치부패의 역기능과 문제점을 제시하였으며, 지방정치부패의 접근방법과 선행연구의 분석방법과 한계에 대하여 논하였다. 지방정치가의 부패요인은 일반 공무원과 상이한 부분이 있을 뿐 아니라 권한행사의 범위와 영향력 또한 일반 공


무원보다 훨씬 큰 최고 정책결정권자라는 점에서도 부패의 영역과 내용에 차이를 보이고 있기 때문이다. 요컨대 기존 연구들이 지방자치단체의 정치 부패 분야에서 지니고 있는 한계를 극복하기 위해서는 지방정치의 부패실태를 별도로 파악할 필요가 있음을 논하였다.

제3장에서는 언론에 보도되었던 지방정치의 부패 실태와 관례에서 언급된 지방정치의 부패실태를 각각 지방정치부문과 지방행정부문으로 구분하여 고찰하였고, 양형상의 문제점을 살펴보았다. 단체장이나 지방의원입후보자가 지역구 국회의원과 지구당 대의원을 대상으로 공천현금을 제공하거나 공직의 지위와 권한을 남용하여 인허가와 관련한 청탁이나 각종 이권사업에 개입되는 경우까지 발생하기도 하였다. 또한 단체장의 선심성 예산집행이나 파행적인 행정수행 뿐 아니라 공무원 선거개입 사범의 대부분이 줄서기 차원에서 선거에 관여하였다는 사실이 보도된 바 있으며, 이는 지방자치제 실시 이후 두드러진 현상이다.

제4장에서는 지방정치의 부패에 대한 실증분석을 위한 조사설계와 분석 결과를 종합하였다. 실증분석은 지방정치의 부패실태 및 현황에 대한 사항과 부패유발 요인 관련 사항 그리고 실효성 있는 부패억제 방안에 대하여 이해관계자에 대한 의견조사결과를 분석하였는데 그 결과는 다음과 같은 시사점을 제공해 주고 있다. 첫째, 단체장과 지방의원 등 지방정치가의 부정부패에 대한 전·현직 공무원과 현직 지방정치가의 의견은 전체적으로 그리 심각한 상태는 아니지만 건전한 공직풍토 조성을 위하여 주의를 기울여야 할 수준이며, 특히 지방정치가의 공직수행 시 견제와 균형을 유지하기 위한 제도적 장치의 필요성을 시사해 주었다. 둘째, 지방정치가가 그 권한이나 영향력을 부적절하게 사용하는 사례에 대한 분석결과, 단체장은 선출직에 따른 정치적 이유에서 부정이나 비리가 많다는 것을 시사하는 반면, 지방의원은 당선이후 공직의 주요 권한을 행사하는 과정에서, 그리고 공직의 영향력을

이용하여 이권에 개입하는 사례가 비교적 많다는 것을 시사해 주었다. 셋째, 본 연구의 조사대상자들은 공통적으로 지방정치가들이 현실적으로 당면하고 있는 가장 큰 부패 유발 환경으로서 정당공천 문제와 법정선거비용의 준수, 재선을 위한 인기영합 사업에의 치중 등을 지적함으로써 현실적인 부패 유발 환경과 요인이 지방자치의 제도적인 문제와 운영상의 미숙에 내재되어 있는 문제를 반영해 주었으며, 공직윤리를 강조하는 것도 중요하지만 이 보다 제도개혁과 운영상의 보완이 시급하다는 사실을 시사해 주었다. 넷째, 지방정치의 부패억제 방안으로 현직 단체장과 지방의원은 공통적으로 정당공천의 배제 필요성을 지적하였으며, 퇴임 공무원 역시 이 방안에 대하여 가장 압도적인 지지를 나타내었다. 또한 내부고발자 보호와 부패공직자의 사면대상 제외, 부패공직자의 피선거권 박탈기간 연장, 이권개입 방지제도 등에 대해서는 당사자인 민선공직자를 포함해서 모든 응답집단간에 차이 없이 절실한 필요성을 제기하였다. 그리고 의사결정 공개절차의 제도화, 감사실 독립성 확보, 정치자금의 양성화 등의 방안도 모든 응답집단에서 지지비율이 높은 것을 볼 수 있었다. 다만, 응답집단 간에 부패방지 방안에 대한 우선 순위에 차이를 발견할 수 있었지만, 이는 응답집단간 입장차이일 뿐 민선공직자의 부패방지를 위하여 새로운 제도도입과 다각적인 제도 보완의 필요성을 확인시켜 주고 있다.

제5장에서는 지방정치의 부패구조 개혁의 기본방향을 제시하고 이에 따른 대안을 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 지방정치가 충원제도의 개선을 위해서는 지방선거 후보자의 정당공천을 배제하고, 선거비용 공영제를 확대하며, 지방의원의 유급직화를 통하여 유능한 인재가 지방정치가로 진출할 수 있는 여건을 조성하며, 낡은 미납자 등 지방의원으로서의 자격미달자의 피선거권을 제한하고, 일당지배적 체제를 완화하기 위한 지방선거의 선거구제를 대안으로 제시하였다. 둘째, 단체장 권한행사의 투명성 확보를 위해서는 지



방의회의 단체장 견제권한을 확대하고, 지방공무원의 인사제도와 지방자치단체 자체감사제도의 개선안을 제안하였으며, 부패감시활동에 시민참여를 확대하고, 민선공직자에 대한 주민소환제를 도입하며, 입찰·인허가 등 민원행정의 공개시스템을 구축하고, 반부패특별법제정과 내부고발자 보호제도의 도입을 제안하였다. 셋째, 지방정치의 부패방지를 위한 사법제도 개선 방안으로서는 적절한 양형기준을 수립하고 사면권·피선거권을 제한하여 형벌의 실효성을 높이며, 지방정치의 부패적발을 제고를 위한 수사의 효율성 제고방안을 제안하였다.

目 次

제1장 서론	1
제1절 연구목적 및 배경	1
제2절 연구범위 및 방법	4
1. 연구범위 및 분석틀	4
2. 연구방법 및 분석자료	5
제2장 지방정치부패의 이론적 논의	7
제1절 지방정치부패의 개념과 유형	7
1. 지방정치부패의 개념과 정의	7
2. 지방정치 부패유형	12
3. 지방정치 부패의 역기능과 문제점	17
제2절 선행연구의 분석방법과 한계	19
1. 공직부패의 접근방법	19
2. 지방자치와 정치부패의 관계	23
3. 선행연구의 한계	26
제3장 지방정치의 부패실태	29
제1절 언론에 의한 지방정치의 부패실태	29
1. 선거부문의 지방정치 부패실태	30



2. 행정부문의 지방정치 부패실태	39
제2절 판례에 의한 지방정치의 부패실태	50
1. 지방정치부문의 지방정치가 부패실태	52
2. 지방행정부문 지방정치가 부패실태	72
3. 지방정치 부패에 대한 양형상의 과제	79
제3절 요약 및 시사점	91
1. 언론보도에 의한 지방정치 부패	91
2. 판례에 의한 지방정치 부패	94

제4장 지방정치부패에 대한 실증분석 **98**

제1절 조사설계	98
1. 조사대상 및 방법	98
2. 설문지 개발	99
3. 조사실시 및 설문지 회수결과	103
제2절 분석결과	106
1. 부패실태 및 현황	106
2. 부패유발 요인	138
3. 부패억제 방안	153
제3절 분석의 종합 및 평가	173
1. 분석의 종합	173
2. 평가 및 시사점	177

제5장 지방정치의 부패해소방안	181
제1절 기본방향	181
제2절 지방선거제도 개선	183
1. 지방선거 후보자 정당공천 배제	183
2. 선거비용 공영제 확대	189
3. 지방의원의 유급직화	196
4. 지방정치가 피선거권 조정	204
5. 선거구제 개선	211
제3절 지방정치가 권한행사의 투명성 확보	216
1. 지방의회 의 단체장 견제권한 확대	216
2. 지방공무원 인사제도 개선	223
3. 지방자치단체 자체감사제도 개선	236
4. 부패감시활동에 시민참여 확대	243
5. 지방정치가에 대한 주민소환제 도입	247
6. 입찰·인허가 등 민원행정의 공개시스템 구축	250
7. 반부패특별법제정과 내부고발자 보호제도 도입	253
제4절 부패방지 위한 사법제도 개선 방안	259
1. 부패사범에 대한 처벌의 실효력 확보	259
2. 부패 적발율 제고를 위한 수사의 효율성 제고방안	263
제6장 결 론	266
【참고문헌】	268

【Abstract】 274

【부 특】 277

【부특 1】 : 부패행위 관련 판례 278

【부특 2】 : 설 문 지 283

【부특 3】 : 부패실태 및 부패 억제방안 설문응답 292

표 목 차

〈표 3-2-1〉 지방의회의원 연도별 각종 비리 발생현황('91~99)	51
〈표 3-2-2〉 지방정치분야 부패형량비교	80
〈표 3-2-3〉 특별 사면 특별 복권 실태(1993-1997)	88
〈표 3-2-4〉 특별사면 및 복권 사유	89
〈표 3-3-1〉 검찰의 사법처리대상자수(1995년 5월-2000년 3월)	94
〈표 4-1-1〉 설문지 구성	102
〈표 4-1-2〉 설문지 회수율	104
〈표 4-2-a1〉 부패실태 및 현황-인허가	107
〈표 4-2-a2〉 부패실태 및 현황-행정지도 및 단속	109
〈표 4-2-a3〉 부패실태 및 현황-인사행정	111
〈표 4-2-a4〉 부패실태 및 현황-복무행정	113
〈표 4-2-a5〉 부패실태 및 현황-물품구입	115
〈표 4-2-a6〉 부패실태 및 현황-관급공사 등의 계약·입찰	116
〈표 4-2-a7〉 부패실태 및 현황-공유재산 처리	118
〈표 4-2-a8〉 부패실태 및 현황-예산책정/사업계획	120
〈표 4-2-a9〉 부패실태 및 현황-지방세 감면/탈세	122
〈표 4-2-a10〉 부패실태 및 현황-행사지원	123
〈표 4-2-a11〉 부패실태 및 현황-조례제개정	125

〈표 4-2-a12〉 부패실태 및 현황-지방의회 행정감사	127
〈표 4-2-a13〉 부패실태 및 현황-선거지원단체 특혜제공	128
〈표 4-2-a14〉 부패실태 및 현황-선심행정	129
〈표 4-2-a15〉 부패실태 및 현황-집단이기적인 예산편성	131
〈표 4-2-a16〉 부패실태 및 현황-정치자금 수수	132
〈표 4-2-a17〉 부패실태 및 현황-단체장 비리의 심각성: 지방정치가	133
〈표 4-2-a18〉 부패실태 및 현황-단체장 비리의 심각성: 공무원	134
〈표 4-2-a19〉 부패실태 및 현황-지방의원 비리의 심각성: 지방정치가	135
〈표 4-2-a20〉 부패실태 및 현황-지방의원 비리의 심각성: 공무원	136
〈표 4-2-b1〉 부패유발요인-선거비용: 지방정치가	139
〈표 4-2-b2〉 부패유발요인-선거비용: 공무원	140
〈표 4-2-b3〉 부패유발요인-법정선거비용의 준수: 지방정치가	141
〈표 4-2-b4〉 부패유발요인-법정선거비용의 준수: 공무원	142
〈표 4-2-b5〉 부패유발요인-정당공천: 지방정치가	143
〈표 4-2-b6〉 부패유발요인-정당공천: 공무원	144
〈표 4-2-b7〉 부패유발요인-재선 추구의 인기영합: 지방정치가	145
〈표 4-2-b8〉 부패유발요인-재선 추구의 인기영합: 공무원	146
〈표 4-2-b9〉 부패유발요인-지역언론사 유착: 지방정치가	147
〈표 4-2-b10〉 부패유발요인-지역언론사 유착: 공무원	148
〈표 4-2-b11〉 부패유발요인-시민감시장치 미흡: 지방정치가	149
〈표 4-2-b12〉 부패유발요인-시민감시장치 미흡: 공무원	150
〈표 4-2-b13〉 부패유발요인-자체감사기능의 제한성: 지방정치가	151

〈표 4-2-b14〉 부패유발요인-자체감사기능의 제한성: 공무원	152
〈표 4-2-c1〉 부패 방지 방안-정치자금 양성화	154
〈표 4-2-c2〉 부패 방지 방안-지방의원 유급직화	155
〈표 4-2-c3〉 부패 방지 방안-정당공천 배제	156
〈표 4-2-c4〉 부패 방지 방안-의사결정 공개절차 제도	158
〈표 4-2-c5〉 부패 방지 방안-지방의회 인사동의권	159
〈표 4-2-c6〉 부패 방지 방안-이권배제 의사결정제	160
〈표 4-2-c7〉 부패 방지 방안-주민소환제	162
〈표 4-2-c8〉 부패 방지 방안-전문경영인제	163
〈표 4-2-c9〉 부패 방지 방안-내부고발자 보호제도	164
〈표 4-2-c10〉 부패 방지 방안-감사원 지방조직 신설	165
〈표 4-2-c11〉 부패 방지 방안-감사실의 독립성 강화	167
〈표 4-2-c12〉 부패 방지 방안-비리 공직자 피선거권 박탈 기간 연장	168
〈표 4-2-c13〉 부패 방지 방안-비리 공직자 사면대상 제외	169
〈표 5-2-1〉 1995년도 지방선거관련 보조금 정당별 배분·지급내역	190
〈표 5-2-2〉 1998년도 지방선거관련 보조금 정당별 배분·지급내역	191
〈표 5-2-3〉 현행 지방선거 후보자의 선거비용 기준	195
〈표 5-2-4〉 지방자치법상의원지급경비변천	197
〈표 5-2-5〉 의원 1인당 연간지급액 조정내역	199
〈표 5-2-6〉 지방의회비 예산현황('91-'97)	203



그림 목차

<그림 2-1-1> 지방정치 부패 메커니즘 15
<그림 4-1-1> 설문지개발 과정 100
<그림 5-1-1> 지방정치부패 해소방안 접근틀 182

제1장 서론

제1절 연구목적 및 배경

헌법 제7조 제1항은 ‘공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다’라고 규정하고 있으며, 지방공무원법 제53조 제1항은 ‘공무원은 직무에 관련하여 직접 또는 간접을 불문하고 사례, 중여, 또는 향응을 접수할 수 없다’라고 규정하여 공무원의 청렴성을 헌법과 법률적 의무사항으로 규율하고 있다. 또한 지방자치법 제34조 제2항은 지방의회의원의 청렴의무를 규정하고 있을 뿐 아니라 동조 제3항에서는 ‘지방의회의원은 그 지위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선해서는 아니된다’고 명시되어 있다. 특히 단체장에게는 제임 자치단체의 영리를 목적으로 거래를 하거나 당해 자치단체와 관계 있는 영리사업에 종사할 수 없도록 규정하고 있다(『지방자치법』 제88조 제2항).

지방정치의 부정부패는 자원의 왜곡분배로 인한 비효율성과 경쟁력의 약화 등 경제적인 문제뿐만 아니라 성실한 공무원과 주민의 사기저하를 초래하여 행정기능의 약화와 법질서의 파괴, 정부불신에 따른 정책효과의 둔화 등 그 폐해가 매우 심각하다. 더욱이 그러한 공직부패가 주민이 직접 선출한 공직자에게 해당한다면 대의제 민주주의의 기본 토대라 할 수 있는 주민과 선출직 공직자의 신뢰관계와 지방자치에 치명적인 손상을 가하게 되는 것이다.

물론 선출직 공직자를 포함하여 부정부패 문제는 어느 시대 어느 국가를

막론하고 정도의 차이는 있지만 항상 존재해 왔으며, 우리나라도 부정부패 척결이 건국 이래 지속적인 문제로 제기되어 왔다.¹⁾ 그러나 날로 대형화되고 구조적으로 관계화되고 있는 부정부패 문제는 만연된 부패의 사회현상이 됨으로써 정부에 대한 국민의 신뢰 저하와 사회 총체적인 기강의 해이, 국가경쟁력의 약화 등 국가발전상에 걸림돌이 되고 있다. 따라서 IMF 관리체제까지 불러일으킨 경제위기를 극복하고 나아가 선진국 진입을 위한 국가 경쟁력을 회복하기 위해서는 무엇보다 공공부문의 투명성 확보로 주민신뢰와 공직 윤리규범의 확립이 요구되는 시점이다.

본 연구에서 공직자의 부정부패 해소, 특히 지방정치의 부패구조 개혁방안에 초점을 두게 된 것은 1995년 6·27지방선거이후 민선단체장체제의 지방자치제가 실시되면서 지방자치단체의 자율성과 책임성이 강조되는데 있다. 본격적인 중앙행정권한의 지방이양이 추진되고 있는 시점에서 지방정치가 권한에 따른 책임을 명확하게 부담하도록 제도화함으로써 행정권한의 지방이양으로 인한 부패의 확대를 사전에 차단할 필요성이 커지고 있다.

지방자치단체는 가장 주민의 생활에 밀접한 행정을 수행하고 있기 때문에 집행적·급부적·규제적 지방행정이 폭넓고 광범위한 부정과 부패에 연루될 경우, 이는 지방정치의 문제에 국한되는 것이 아니라 국가기강을 흔들게 된다는 점에서 심각한 문제라 아니할 수 없다. 주민과 가장 가까운 곳에서 이루어지고 있는 지방정치의 부패 해소는 국가경쟁력의 기초이다. 지방자치단체의 공직자 특히 주민을 대표하는 민선단체장과 지방의원의 건전한 공직수행과 솔선수범이 주민과 지방정부의 신뢰관계를 높이고 지방정치발전 을 이루게 한다는 점에서 매우 중요하다.

1) 역대정부의 반부패활동에 대해서는 한국행정연구원(1999), 「한국의 부패실태 및 요인 분석」, 국무조정실연구용역보고서, pp 55-84. 참조

지금까지 일반 행정직 공무원의 공직부패에 관해서는 상당한 연구가 진행되어 왔으나 지방자치 실시 이후 지방정치의 부패에 관해서는 연구실적이 매우 미흡하였다. 특히 지방자치단체의 단체장, 지방의원 등 지방지방정치의 부정과 부패에 대하여 우려와 관심은 많았으나 부패의 실례에 접근하기가 용이치 않았던 관계로 실제 이에 관한 조사나 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이며, 지방공무원의 부패에 관해서도 특정분야에 한정하거나 치우쳐 조사가 이루어져 온 경향이 많다²⁾ 따라서 지방자치단체 공직자의 부패에 대한 체계적이고 종합적인 연구를 통하여 지방자치단체의 부패의 연결체계를 분석하고 이를 해소하기 위한 제도적 대안을 제시할 필요가 있다.

본 연구는 지방정치의 부패구조를 개혁하여 자치단체의 건전한 공직풍토를 조성하기 위한 일환으로 지방자치단체의 최고 정책결정권자이자 정책집행권자인 지방정치가의 부패 유발요인을 분석하고, 그 방지 대책을 모색함으로써 신뢰받는 지방정치와 투명한 지방행정을 위한 기반을 확립하는데 초점을 둔다. 따라서 본 연구의 내용은 지방정치의 부패실태를 파악하는 데 중점을 두고자 하며, 한편, 현행 부정부패 관련 법제도 및 법집행상의 문제점을 비롯하여 구조적이고 제도적인 한계와 문제를 분석함으로써 한국적 방법론을 제시하고 이러한 대안을 통해서 지방행정의 국가경쟁력과 지방자치단체에 대한 주민의 신뢰를 제고하는데 목적을 둔다.

2) 행정분야별로는 특히 건축분야, 건설분야, 세무분야, 환경분야, 식품위생분야 등에서 비리와 부패가 많은 것으로 지적된다(국토연구원, 「건설분야 부패 방지대책」, 국무조정실 연구용역보고서, 1999. 5.; 한국보건의사회연구원, 「식품위생분야 부패방지대책」, 국무조정실연구용역보고서, 1999. 5.; 한국조세연구원, 「조세분야 부패방지대책」, 국무조정실연구용역보고서, 1999. 5.; 한국형사정책연구원, 「경찰분야 부패방지대책」, 국무조정실연구용역보고서, 1999. 5.; 주택산업연구원, 「건축분야 부패방지대책」, 국무조정실연구용역보고서, 1999. 5.; 한국환경정책·평가연구원, 「환경분야 부패방지대책」, 국무조정실연구용역보고서, 1999. 5).

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위 및 분석틀

본 연구는 지방정치의 부패구조를 분석함에 있어서 지방자치단체 지방정치가, 즉 단체장과 지방의원의 공직수행 실태를 대상으로 조사하고 이를 분석하는데 중점을 둔다. 이들의 부패 문제는 크게 정치부문과 행정부문으로 나누어 정당공천이나 선거운동과정에서 발생하는 정치부문의 부정부패 문제와 당선(또는 재선) 후 공직의 권한이나 직위를 통해 영향력을 행사하는 과정에서 나타나는 행정부문의 부정부패로 접근하고자 한다. 물론 정치부문과 행정부문의 부패는 상호 연계가 되어 있는 것이 사실이며, 재선추구의 동기가 공직수행에 중요한 영향을 미친다고 볼 수 있다. 다만 정치부문과 행정부문으로 나누어 지방정치부패를 접근하는 것은 공직부패의 구조적인 문제를 파악하고 내용상의 구체성을 유형화하는데 보다 적절할 것으로 보기 때문이다.

그런데 본 연구에서 지방정치의 부패는 단체장 또는 지방의원이 공직의 지위나 재량권을 부당하게 이용하여 재선이나 부의 중식 등 유형·무형의 사적 이익을 추구하는 행위를 함으로써 건전하고 공정한 공직수행에 반하는 경우를 포괄한다. 즉 공직의 권한을 부당하게 이용하는 데에는 지방정치의 ‘불법적’인 부정부패만이 분석대상이 아니라 편법 또는 법을 위반하지 않더라도 공직윤리에 어긋나는 행태 모두를 포함한다.

한편, 지방정치 부패의 실태를 파악하고 이에 대한 개선방안을 모색하는데 있어서는 다양한 접근이 가능하나 본 연구에서는 법제도적인 측면에 초점을 둔다. 물론 공직부패를 적절하고 이를 방지하기 위해서는 윤리의식이

나 사회·문화적인 측면의 개선방안이 병행되어야 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 공직부패현상을 법과 제도, 그리고 운영상의 비합리성이나 모순, 비현실성 등에서 원인을 파악하고 이에 대한 법제도적 처방을 모색하는데 일차적인 관심을 모으고자 한다. 즉, 지방정치의 부패방지 정책에 대한 구체적인 실천적인 제도와 운영의 개선에 초점을 두고 방안을 모색하는 것이다.

끝으로 지방정치가의 부패에 관한 시간적 연구범위로는 1991년 지방의회가 구성된 이후 최근까지로 하되 민선단체장이 출범한 1995년 이후에 초점을 둔다. 이는 민선단체장과 지방의원을 함께 선출한 1995년 지방선거이후에 비로소 지방정치의 부패문제가 구조적으로 발생되고 있다고 보았기 때문이다.

2. 연구방법 및 분석자료

지방정치의 부패에 대한 접근은 이론적 논의와 함께 구체적인 실태분석을 병행해야 할 것이다. 이론적 논의는 공직부패와 관련한 국내외의 기존 연구문헌을 통하여 지방정치부패의 개념정의와 접근방법에 대하여 논의한다.

한편, 본 연구는 지방정치의 부패를 파악하는 실태분석으로써 감사원, 총리실 반부패특위, 검찰청, 행정부 감사관실, 지방자치단체 감사관실 등 중앙과 지방자치단체의 관계 기관을 대상으로 심층 인터뷰 실시를 통하여 지방자치단체 공직부패의 실태와 심각성을 파악한다. 또한 주요 일간지를 통하여 보도된 기사내용을 분석하는 것과 함께 지방정치의 부패와 관련된 판례 분석을 통하여 사법부의 판례동향과 양형을 검토하고, 이에 대한 처벌실태

를 파악한다. 또한 지방정치가 당사자 뿐 아니라 지방정치의 부패상태를 가장 가까운 거리에서 확인할 수 있는 자치단체의 5급 이상 전현직 간부급 지방공무원을 대상으로 지방정치수행의 주요 문제와 한계, 개선방안에 대한 의견조사를 분석한다.

지방정치의 부패는 그 부패의 실태에 접근하기가 매우 어려운 과제였다. 부패자체가 은밀하게 이루어지는 탓도 있지만, 현직 자치단체의 보직공무원과의 인터뷰에서는 인사상의 불이익이 예상되는 탓으로 지방정치가에 대한 부패 실상을 말하기를 꺼려하였고, 퇴직 단체장 역시 앞으로의 정치적 입지에 손상을 주지나 않을 까하여 말을 아끼는 사례를 경험하면서 연구진이 발원지를 밝히지 않을 것을 전제하여도 면접에 의해서는 실태 파악에 한계가 있었다. 반면 하위직 공무원의 경우 지방정치의 부패실태에 대하여 직접 접한 정보가 아니라 들은 사례들이 많아 신뢰도의 저하라고 하는 문제를 제기하였다. 이리하여 지방정치의 부패실태는 자치단체의 5급이상 보직 공무원이 실제로 접할 수 있는 위치에 있다는 점에 착안하여 현직 5급이상 공무원과 퇴직 5급이상 공무원을 대상으로 조사하였다. 그 결과, 연구진의 이러한 접근 방식에 의한 본 조사의 결과는 지방정치의 부패실태를 연구하고 분석하는데 기대 이상의 자료를 제공해 주었다.

제2장 지방정치부패의 이론적 논의

제1절 지방정치부패의 개념과 유형

1. 지방정치부패의 개념과 정의

부패현상은 어느 사회에서나 동서고금을 막론하고 존재해온 사회병리 현상의 하나로써 부패는 그 역사성과 함께 각 국가의 사회문화적 전통과 국민의 가치관을 반영하는 것이기 때문에 부패에 대한 개념정의는 나라마다 시대마다 다양한 방법으로 접근되고 정의되어 왔다. 동일한 사안에 대하여 국가에 따라, 사회구성원에 따라 부패에 대한 인식의 차이를 발견할 수 있으며,³⁾ 법규적인 측면에서 부정부패라 할지라도 현실에 있어서는 일반적으로 통용되고 인정되는 관례적 행위로 간주하는 경우 역시 조직이나 사회가 처하고 있는 문화적 배경과 전통이 다르기 때문인 것으로 해석할 수 있다.⁴⁾

대체로 사회규범이 지켜지지 못하는 무규범 또는 반규범 상태를 부정부패의 개념으로 정의하기도 하며,⁵⁾ 부정과 부패를 개념적으로 분리하여 부정이란 공적인 직권이나 행정수단을 사적으로 이용하는 옳지 못한 행위로, 그

3) 송창근·박홍식, (1994), “부패의미의 문화적 차이와 사회적 의미규정,” 「한국행정학보」; 연성진, (1998), 「공무원 부정부패의 실태 및 대책」, 한국형사정책연구원.

4) 예를 들어 공직자들이 금품이나 접대 등을 제공받았음을 인정하는 경우에도 그 행위를 범법행위 또는 부정부패로 인식하지 않는 사례가 많은데, 지난 해 대전법조비리사건은 청렴의무를 엄격히 지켜야 할 검찰관계자까지 관례화된 소액의 금품이나 접대수수행위에 대하여 부패로 인식하지 않고 ‘떡값’이란 용어로 널리 통용되고 있음을 보여주는 사건이었다.

5) 유종해, (1992), 「행정의 윤리」, 서울: 박영사, p. 185.

리고 부패란 직권남용을 통하여 가외수입이나 이득을 취하는 행위, 또는 사회공익을 위반하는 윤리적 행위를 포괄하는 개념으로 정의하기도 한다⁶⁾. 이와 유사한 개념으로써 비리, 부조리, 비위, 오직 등의 용어는 그 행위종류나 포괄성의 정도에서 차이를 들 수 있다⁷⁾.

한편, 지방정치 부패의 개념정의를 위해서는 기존연구에서 논의되어 온 보다 포괄적인 공직부패 개념에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 이는 지방정치 부패 역시 넓은 의미의 공직부패에 포함되기 때문이다. 따라서 다음은 공직부패에 대한 기존논의에 초점을 두고 지방정치 부패의 개념적 정의를 다루고자 한다.

공직부패에 대한 기존연구의 다양한 개념적 접근은 크게 세 가지 범주로 분류하여 논의될 수 있다⁸⁾. 첫째, 가장 보편적이고 널리 사용하고 있는 정의으로써 공직에 초점을 둔 부패의 개념정의를 들 수 있다. 이는 공직자가 자신이 담당하는 직무와 관련하여 주어진 규정이나 규범으로부터 벗어나 사익을 취하거나 추구하는 행위 및 사회적·공적 신뢰를 저해하는 행동을 뜻한다⁹⁾.

6) 김혁래, (1999), "한국 부정부패의 유형과 실태," 문정인·모종린(편), 「한국의 부정부패」, 연세대학교 국제학연구소, 정책연구시리즈 1, 서울: 오름.

7) 예를 들어 법에 저촉되는 명백한 부패행위는 아니지만, 많은 사람들이 비윤리적이라고 생각하는 행위에 대하여 비리란 용어를 사용한다. 비리란 용어는 민주주의가 정착된 유럽이나 북미 국가에서 공직사회에 있는 사람들이 권력을 남용했을 경우 이에 대한 대중의 저항감을 나타내는 말이다. 그 외 다른 국가에서는 비리보다 직설적인 표현인 '부패'라는 용어를 즐겨 쓴다(스티븐 무어, 1999, p. 42). 본 연구에서는 부패와 부정, 부조리가 본 연구에서는 실질적으로 크게 이를 구별하는 실익이 없다고 보아 이를 혼용하거나 부패의 개념 속에 이들 용어를 포괄하여 사용하고자 한다.

8) 전수일, (1996), 「관료부패론」, 선학사, pp. 14-26; 김해동·윤태범, (1994), 「관료부패와 통제」, 집문당, pp. 24-25; 송 복, (1993), "부패의 정치경제학," 한국정치학회편, 「문민정부와 정치개혁」, 한국정치학회, pp. 131-133; Heidenheimer, A. (ed.), (1989), *Political Corruption*, New Brunswick: Transaction.

9) Bayley, D., (1996), "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *Western Political*

부패에 대한 공직중심의 개념 정의는 사적인 이익추구를 위한 공직의 부당한 사용이나 영향력의 행사라는 점에서 '직무와의 연계성'과 '사적인 이익추구'가 핵심적인 요소를 구성하고 있는 것이 특징이다.

예를 들어, 공직부패를 '공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직·간접적으로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무불이행 또는 부당행위 등으로 규범적 의무를 일탈하는 경우'로 규정하거나,¹⁰⁾ '공공생활에서 차지하는 특수한 지위나 공직에 따르는 영향력이나 권력을 이기적으로 부당하게 사용하는 행태나 수뢰행위의 모든 형태'로써 정의하는 것¹¹⁾ 등이 공직중심의 부패정의에 속한다.

둘째, 공직자와 일반 경제주체 간에 일종의 거래현상으로써 공직부패를 접근하는 시장중심의 개념정의를 가진다. 이는 공직자가 자신의 직무수행을 일종의 사업으로 간주하여 자신의 직위나 직책을 사적인 이익을 극대화시키는 수단으로써 전락시키는 것을 의미한다¹²⁾. 즉 시장과 공공부문 사이의 비정상적인 상호작용의 한 형태으로써 '재화에 대한 거래행위¹³⁾, '정치적 지지와 물질적 혜택의 교환'¹⁴⁾ 등

Quarterly, Vol. 19, No. 4.; Nye, J., (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 2; Myrdal, G., (1971), *Asian Drama*, New York: Pantheon Books, pp. 200-210

10) 전수일, (1984), "관료부패연구: 사회문화적 접근", 「한국행정학보」, 제18권 제1호, p. 145.

11) Myrdal, G., (1971), *Asian Drama*, New York: Pantheon Books, pp. 200-210.

12) Leff, N., (1964), "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist*, No. 8.; Tilman, R., (1968), "Emergence of Black-Market Bureaucracy," *Public Administration Review*, Vol. 28(Sept/Oct).

13) 소병희, (1993), "부패행위의 경제학적 분석," 소병희, 「공공선택의 정치경제학」, 서울: 박영사, pp. 109-110.

14) Levi, M. and D. Nelken, (1996), *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*, Blackwell.; 에치오니할레비, (1991), 윤계중 역, 「관료제와 민주주의」, 서울: 대영문화사.

으로 공직부패의 개념을 규정한다¹⁵⁾.

예를 들어 합법적인 시장기구를 통해 공직자들이 적절한 대우를 받지 못할 때나 별도의 수입을 얻기 위하여 공직의 독점적 권한과 재량권을 남용하여 수입을 획득하는 행위가 여기에 속하며, 보다 일반적으로 자신의 공적 지위를 개인적인 이득을 취하기 위한 수단으로 부당하게 이용하는 모든 행위를 포함하는 개념으로 확장될 수 있다.

셋째, 공직부패에 대한 포괄적이고 광의의 개념으로써 공익중심의 정의를 들 수 있다¹⁶⁾. 공익중심의 개념 정의에서는 공직자가 업무수행과정에서 공익에 위반하는 행위 모두를 부패로 규정함으로써 '공익'이 부패의 측정 척도이며, 공익을 위반하는 행위가 부패라고 하는 것이 핵심요소를 이룬다.

예를 들어 공직자가 법적으로 규정되지 않은 금전이나 보상을 제공한 사람에게 혜택을 줌으로써 공익에 위배되는 경우이다. 또한 비록 사익을 추구하는 경우가 아니더라도 공익에 기여하지 못하는 모든 비도덕적 행위를 포함하기도 하는데 즉, 공직중심의 개념 정의에 해당하는 부패 외에도 사치 등

15) 시장중심의 개념 정의에 따르면 부패가 이루어지기 위해서는 정상적이고 경쟁적인 거래가 불가능하거나 제한되어 있는 최소한 재화가 존재해야 한다. 최소한 재화의 공급에 권한이나 영향력을 지닌 공직자가 그에게 부여된 직권을 남용함으로써 부패의 공급자가 된다면 그러한 권한의 비합적이고 부도덕하며 불공정한 사용을 요구하며 대가를 제공하는 자를 부패의 수요자라 할 수 있다. 부패행위가 이루어지면 부패의 수요자와 공급자 사이에는 공동적인 이해관계가 발생하게 되는데 이는 부패행위가 발각될 때 양쪽 모두 법적인 처벌을 받고 사회적인 명예와 지위의 손상을 감수해야 하기 때문에 부패를 은폐하고 조장하는 연속적인 부패의 사슬이 형성되기 쉽다 (소병희, (1993), 전계서, pp. 109-110).

16) Banfield, E., (1975), "Corruption as a Feature of Governmental Organization," *Journal of Law and Economy*, Vol. 18(Dec.); Friedrich, C., (1966), "Political Pathology," *Political Quarterly*, Vol. 37; Rosgow, A. and H. Lasswell, (1963), *Power, Corruption and Rectitude*, NJ: Prentice-Hall.

공직자로서 품위손상을 시키는 행위, 예산낭비, 복지부동, 근무태만 등의 부적절한 태도를 포괄한다.

공직부패에 대한 위의 세 가지 개념정의는 지방정치 부패의 개념정의에도 적용될 수 있다. 다만 지방정치 부패는 지방자치단체의 민선 공직자를 대상으로 한다는 점에서 개념적 범위의 차이가 있는 것이다. 그런데 앞서 논의한 공직부패의 개념정의는 나름대로의 유용성을 지니고 있지만 한편으로 각각의 한계점도 지적될 수 있으며, 이는 본 연구의 지방정치 부패에 대한 개념정의에도 동일하게 적용된다. 즉, 공직중심의 개념정의에 있어서는 부패행위의 기준이 되는 '공적 의무'의 성격을 규명하는 것이 쉽지 않다는 점과 시장중심의 정의는 부패의 기준이 상대적일 수 있다는 한계를, 그리고 공익중심의 정의 또한 공익의 의미를 다양하게 해석할 수 있는 문제를 지닌다.

시장중심의 개념에서 본 연구의 지방정치부패를 접근할 경우는 공권력을 행사하는 지방자치단체의 지방정치가가 제한된 공공자원을 배분하는 과정에서 수요초과로 말미암아 사적인 이익을 취하는 것이며, 일반경제주체는 뇌물이라는 추가비용을 제공하여 특혜를 구매하는 행위로 볼 수 있다. 또한 선출직이기 때문에 재선을 목적으로 지역 유권자나 집단에게 금전이나 특혜를 제공하여 지지표를 얻는 행위도 지방정치부패에 포함된다. 시장중심의 이러한 접근은 지방정치 부패의 방지책과 해소방안을 모색함에 있어서 부패행위에 따른 편익을 줄이고 비용을 증가시킬 수 있는 방향에서 제시될 수 있다. 여기서 비용이란 단체장과 지방의원 등 지방정치가의 경우 형사처벌의 기대치 외에도 부정행위에 대한 사실이 알려질 경우 정치생명이 끝나거나 선거에서의 지지율 저하 등 재선의 가능성이 낮아지는 정치비용도 포함된다.

17) 김혁래, (1999), 전계논문; 유종해, (1992), 전계서, p. 188.

본 연구에서는 위와 같은 시장중심의 개념을 배제하지는 않지만 기본적으로 공직중심의 개념정의를 채택하고자 한다. 즉 지방정치의 부패란 단체장이나 지방의원이 재선이나 부의 중식 등 유형·무형의 사적 이익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용하는 행위를 함으로써 건전하고 공정한 공직수행에 반하는 경우라고 정의하고자 한다. 물론 지방정치의 부패를 윤리적이고 공익 중심적인 포괄적인 개념으로 규정할 때에는 공직사회를 중심으로 사회전체의 건전화를 이끌어 가는데 유용할 수도 있다. 그러나 본 연구에서 지방정치의 부패에 대하여 제한된 범위에서 협의로 접근하는 것은 지방정치가의 직무와 관련한 부당하고 부적절한 행위에 초점을 두어 문제의 본질을 철저히 규명하고 이에 대한 보다 합리적인 부패방지 대책을 마련하는 것이 효과적이라 보기 때문이다. 다만, 공직의 권한을 부당하게 이용하는 데에는 지방정치가의 '불법적'인 부정부패만이 분석대상이 아니라 편법에 의하여 또는 법을 위반하지 않더라도 공직윤리에 어긋나는 행태 모두가 포함된다는 점에서 공익 중심의 개념을 가미하고자 한다.

2. 지방정치 부패유형

지금까지 부정부패의 유형은 어떤 기준을 적용하는가에 따라서 즉 분석대상이 되는 부패의 범위, 영역, 내용 등에 따라 매우 다양한 방식으로 분류되고 있다. 먼저 그 기준을 부패의 정도로써 분류할 경우, 백색부패(경미한 부패), 회색부패(일상화된 부패), 흑색부패(악성화된 부패) 등으로 나눌 수 있다¹⁸⁾. 백색부패는 소액의 과태료나 벌금을 눈감아 주는 정도의 일로서 잘

18) Heidenheimer, A., (ed), (1970), Political Corruption: Readings in Comparative Analysis,

못을 알지만 이에 대해 굳이 어떤 조치를 취할 필요는 없다고 인식되는 부패이며, 흑색부패는 공직자나 일반인 모두 잘못된 부패임을 알고 이에 대한 적절한 처벌이 가해져야 한다고 인식되는 부패이다. 그리고 회색부패는 어떤 경우에는 물의를 일으키거나 간과되기도 하며, 사회구성원 간에 의견이 갈라져 어떤 집단에서는 처벌의 대상으로 보고 다른 집단은 그렇지 않은 대상으로 보는 경우를 뜻한다. 회색부패는 공직자가 부패행위를 알면서 묵인해 주지만 일단 발각되어 문제시되면 사회적 물의를 일으키는 제도화된 부패를 의미하는 바, 이는 그 사회에서 부패행위가 얼마나 관습적으로 일상화 또는 만연화 되어 있는지에 따라 달려있다¹⁹⁾.

또한 부패의 영역이나 주체와 관련하여 유형화시킬 경우, 관료부패, 정치부패, 기업부패, 언론부패 등²⁰⁾, 또는 정치부패, 관료부패, 행정부패, 교육부패, 민간부패 등²¹⁾, 또는 정권주체의 부패, 기관주체의 부패, 권력부패, 관료부패 등으로 구분될 수 있으며²²⁾, 부패 주체의 수에 따라 개인형 부패와 조직형 부패로 나눌 수도 있다²³⁾.

한편, 부패의 범위와 거래방식에 따라서 거래식(transactive)부패와 강압식(extortive) 부패 등²⁴⁾ 또는 정실형, 위협형, 사기형, 거래형 부패로 분류되기도 하며²⁵⁾, 부패의 내용에 따라 독직행위, 뇌물수수행위, 공금횡령행위, 그리

N.Y.: Holt Rinehart & Winston.

19) 소병희, 전계서, pp. 111-2

20) 임종철 외, (1995), 「한국사회의 비리」, 서울대학교 출판부, p. 6

21) 김해동, (1991), "체제부패와 공공정책의 관계에 관한 연구," 「행정논총」, 제29권 제1호

22) 윤태범, (1997), "공무원 부패에 대한 법적 통제방안," 「한국행정논집」, 제9권 제1호

23) 김혁래, (1999), 전계 논문.

24) Kaufman, D., (1997), "Economic Corruption: Some Facts," The 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru, Sep. pp. 7-11.; Alatas, S., (1990), Corruption: its Nature, Causes and Consequences, Avebury.

고 족벌주의·연고주의 등으로²⁵⁾, 또는 공직일탈행위에 따라 의무불이행, 불법행위, 부당행위 등으로 구분될 수 있다²⁶⁾.

본 연구는 지방정치의 부패의 내용과 성격을 구체적으로 이해하고 특성을 분석하는데 유형화의 목적이 있기 때문에 유형분류를 부패의 목적과 수단 등 내용에 초점을 두고자 한다.

지방정치의 부패는 우선 재선 (또는 당선)이란 정치적 목적을 갖는 지방정치가와 현재 또는 향후의 불공정한 경제적 혜택을 도모하는 이들 사이에서 발생한다는 점에서²⁷⁾ 이해관계인과 정치권력을 지닌 지방정치가간의 부정적 거래행위로써 성립되는 것이다. 따라서 지방정치가의 정치부패는 당선이나 재선을 목표로 정치자금 마련 및 지지세력 확보를 위하여 편의나 특혜를 제공하는 행위를 의미한다. 여기에는 정당공천과 불법선거운동 등 선거과정에서의 부정부패뿐 아니라 선심행정 등 정책결정 및 집행과정에서 뇌물수수 및 정치적 지지를 담보한 각종 특혜나 이익의 제공을 포함한다. 이러한 지방정치의 부패 메카니즘을 도식화하면 <그림 2-1-1>과 같다.

한편 지방정치가인 단체장이나 지방의원이 개인적인 부의 증식이나 사익 추구를 위하여 공직의 권한과 영향력을 남용하여 이권에 개입하는 것도 지방정치부패의 중요한 영역에 포함된다. 여기에는 일반적으로 행정부패의 제도적 요인으로 지적되는 인허가권과 규제권, 조직인사권, 그리고 평가·심사 등 통제·감독권한을 직접 이용하거나 또는 이러한 권한을 갖고 있는 공무

25) 윤태범, (1997), 전계논문.

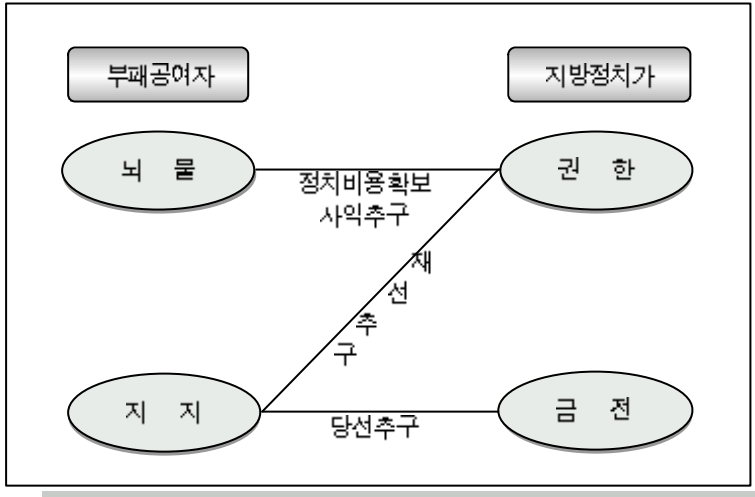
26) 김혁래, 전계논문.

27) 부정부패의 유형과 구조에 대한 자세한 논의는 김혁래·박선웅, (1998), "부패의 사회문화적 유형 및 공기업조직과의 관계," 연세대학교 사회발전연구소 편, 「세계화 시대의 경쟁력 강화를 위한 공기업 체질강화 방안(1)」 참조

28) 강원택, (1999), "부패척결을 위한 정치제도 선진화 방안," 1999년도 한국행정학회 특별세미나 「새천년의 비전: 투명하고 부패없는 사회건설」, 1999년 12월 20-21일.

원에게 영향력을 행사하여 이권개입에 따른 사적 이해를 추구하는 것도 그 중요한 수단이므로 포함된다.

〈그림 2-1-1〉 지방정치 부패 메커니즘



요컨대 부패제공의 대가로 지방자치단체의 지방정치가가 누리는 혜택은 뇌물수수(금전, 고가품, 접대, 향응)나 퇴직 후 취업보장(민간기업의 주요임원 등) 뿐 아니라 정치적 지지세력과 정치자금의 확보 등이 포함된다.

참고로 지방정치 부패의 수단적인 측면에서 공직의 부당한 사용, 즉 직권남용의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 허위 영수증 작성이나 세금포탈 등 공문서 위조를 묵인 또는 조장하는 것을 들 수 있으며, 둘째 탈법적이거나 불공정한 결재처리를 지적할 수 있다. 예를 들어, 특정 부하 직원에 대한 편파적인 승진추천 평가서를 작성하거나, 업무처리의 우선 순위를 임의로 변경하여 특정인의 문서를 먼저 처리하도록 부당하게 지시하는 행위, 또는

까다롭고 복잡한 행정절차를 특정인에게만 간소하게 편의를 제공하는 행위, 정부 보조금 배당에 특정인에게 유리하게 지급되도록 결정하는 행위 등을 들 수 있다. 셋째, 위법적인 행위를 묵인하는 것으로써 규정이나 규격에 위반되는 사항(물품)의 묵인이나 합격판정, 탈세나 감세의 묵인 등이 이에 해당된다. 넷째, 정보제공과 관련된 것으로써 공유재산 매각품목·시기, 도시개발계획 및 각종 이권의 이양시기·방법, 입찰시 각종 정보의 사전제공 등을 들 수 있다. 다섯째, 규정개정이나 사업계획변경 등으로 특정인(집단)이 특혜를 받을 수 있도록 규제법규를 개정한다든가 특정인의 이해관계가 있는 사업을 업무계획에 반영토록 사업계획을 변경하는 것 등을 지적할 수 있다.

그런데 지방정치 부패의 수단적 측면에서 논의한 직권남용의 사항들은 정치부패와 행정부패 영역에서 상당부분 중첩되는 것이라 본다. 다만 지방정치 부패의 개념정의에 있어 지방정치가, 즉 단체장과 지방의원의 부패를 대상으로 한다고 할 때 정치부패의 폐해는 행정부패나 관료부패보다 더 심각하다는 점이 지적되어야 할 것이다. 이는 그들이 지방자치단체에서 권력의 상층부를 구성하고 있으며 정책결정권의 영향력이 지대한 점, 그리고 정치부패와 행정부패는 밀접하게 관련되어 있다는 점을 들 수 있다. 즉 부패한 정치가 부패한 행정을 낳게 되기 때문이며²⁹⁾, 깨끗한 정치 밑에서 부패행위를 저지를 무모한 관료는 없을 것이다.

29) Caiden, G., (1994), "Dealing with Administrative Corruption," in Cooper, T. (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, p. 306.

3. 지방정치 부패의 역기능과 문제점

부패행위는 부도덕하므로 개인의 도덕성의 타락을 내포하고 도덕적 지탄의 대상이 되며, 비합법적이므로 사회 기강의 해이를 내포하고 법적인 처벌의 대상이 되며, 불공정하므로 사회정의의 붕괴를 내포하고 부패행위를 한 자는 정치적으로 또는 사회적으로 매장될 위험을 감수하게 되는 것이다³⁰⁾. 혹자는 공직부패가 개발도상국의 근대화과정에서 긍정적인 기여를 한다는 주장도 일부 제기되기도 하지만 이는 상당히 제한적이고 상황적인 문제일 뿐 일반적으로 부패가 발전의 저해요인이라는 데에는 이견이 없다. 즉 후진국에서 정경유착이 생기게 되는 과정을 보면 정부주도형 경제성장정책을 추진하는 과정에서 경제통제와 국가권력이 강화되며, 이를 통하여 기업육성과 자본가 육성을 위한 시책을 펴나가면서 결과적으로 특정기업과 자본가에게 특혜를 주게 되지만, 경제성장이라는 국가적 목표를 달성하기 위하여 필요한 과정으로 인식되어 부패의 순기능적인 측면을 강조하거나 윤리적으로 이를 정당화하기 쉽다. 그러나 권력의 경제참여와 정경유착은 국가적으로 자원의 낭비, 기업에 대한 소비자의 종속, 분배의 왜곡 등을 초래하게 된다³¹⁾.

공직부패가 막대한 국가 자원의 낭비를 초래하여 부패과정을 통해 왜곡 분배되는 정부의 막대한 예산지출과 정경유착이 IMF의 경제위기를 불러들인 주요 요인 가운데 하나라는 것은 주지의 사실이다. 또한 공직부패는 정부에 대한 신뢰도가 낮아지고 정권의 정당성, 정통성을 상실케 하여 정치혼란을 야기시킨다. 이는 특히 정부의 정당성 확보가 정부활동의 가장 기본이 된다는 점에서 정부신뢰를 저해하는 공직부패는 정부의 정당성을 침해하는 가

30) 소병희, (1993), 전계서, pp. 109-114.

31) 전철환, (1988), "정경유착과 민주화의 과제," 「계간경향」, 봄호, pp. 129-141.

장 대표적인 요인의 하나라고 할 수 있다³²⁾.

지방정치의 부패 즉, 지방정치가에 의한 부패 역시 일반적인 공직부패와 비교할 때 정도의 차이를 있을지언정 그 내용 면에서는 크게 다를 것이 없다고 본다. 오히려 지방자치단체가 주민의 생활에 밀접한 행정을 수행하고 있다는 점에서 지방정치의 부패로 인한 주민의 불신과 반응성 결여 또는 계층간의 갈등 유발 등 피부로 느끼는 사회적 파급효과는 더 크다고 할 것이다. 즉 주민의 일상과 밀접한 종합행정을 집행하는 지방행정이 폭넓고 광범위한 부정과 부패에 연루될 때 지방정치에 대한 뿌리깊은 불신과 사회전반에 파급되는 부패불감증으로 인한 국민윤리의식의 파괴는 지방의 문제에 국한되는 것이 아니라 국가공권력에 대한 신뢰를 저해한다는 점에서 심각한 문제라 아니할 수 없다.

32) Nye, J., (1990), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis.", In Heidenheimer, A. Political Corruption, NJ. Transaction, p. 308.

제2절 선행연구의 분석방법과 한계

1. 공직부패의 접근방법

지방정치의 부패를 포함하여 공직부패를 설명하는 지금까지의 연구방법으로는 가장 일반적으로 개인적 접근법, 제도적 접근법, 체제적 접근법, 문화적 접근법, 시장교환적 접근법이 주로 이용되어 왔다. 부패에 대한 접근방법은 부패현상의 원인을 어느 관점에서 접근하는가의 문제라 할 수 있으며, 이에 따라 부패에 대한 방지방안이나 해소책을 모색하는데 중요한 방향설정과 분석의 틀을 제공해 주는 역할을 한다.

첫째, 개인적 접근법은 부패현상을 분석하는데 있어서 개인의 규범행위와 실제행위와의 차이에 초점을 두고 도덕적이고 심리학적 관점에서 접근하는 방법이다³³⁾. 이는 부패가 결국 사람이 하는 행위의 결과라는 점에서 부패에 개입된 사람의 특정한 품성, 성격, 탐욕 등이 부패를 유도한다고 보며³⁴⁾, 인간은 결코 충족되지 않는 욕망이 있어서 사회의 도덕률을 따르지 않거나, 강력한 제재를 받지 않으면 부패하기 쉽다는 것이 기본 전제라 할 수 있다. 즉 개인의 도덕적·윤리적 측면에서의 가치관과 심리적 특성, 그리고 사회경제적 여건과 배경 등 개인의 자질이나 본성에서 부패의 근본원인을 찾는 것으로써, 이러한 접근은 공직자의 청렴의식이나 윤리의식에 대한 연구를 통해 부각되고 있다. 또한 개인의 사회경제적 여건 가운데 특히 낮은 보수 등 경제적인 압박감이나 상대적인 박탈감에서 비롯되어 소위 ‘생계유지형

33) Banfield, E., (1975), op. cit.; Johnston, M., (1982), "Corruption and Political Culture in America: An Empirical Perspective," *Publius: the Journal of Federalism*; 권수일, (1996), 전게서.

34) 김해동·윤태범, (1994), 전게서, p. 30.

부패'가 발생하는 것으로 본다³⁵⁾

부패에 대한 개인적 접근법은 부패란 자질이 부족한 사람이 공직을 얻었을 때 발생하는 현상으로 규정될 수 있으나³⁶⁾, 전반적인 사회풍토나 조직의 분위기를 거스르는 것이 불이익을 받게 되기 때문에 부패에 개입되는 경우는 개인의 도덕성에 기인한다기보다 구조적 압력에 기인한다고 볼 수 있기 때문에 개인적 접근법의 한계를 지닌다³⁷⁾.

둘째, 법·제도적 접근방법은 부패현상을 법과 제도, 그리고 그 관리상의 비합리성, 모순, 비현실성 등에서 원인을 찾는 접근법을 뜻한다. 즉 정부가 업무수행의 근거로 마련한 제도와 업무를 수행하는 절차상의 제도가 한계나 역기능을 지니기 때문에 부패가 유발된다고 보며, 따라서 제도와 절차의 개선을 통하여 부패를 적결하는 방법을 모색하는 것이다. 예를 들어 행정규제에서 비롯되는 인허가 및 단속과정, 행정절차상의 불투명성, 정보제공의 제한성, 규제가 비현실적이고 불명확한 기준, 업무수행절차가 불분명하거나 비공개적으로 행해지는 경우에 업무수행을 둘러싸고 비리와 부패가 발생한다고 보고 규제개혁 등 법적·제도적 결함의 개선책을 모색한다는 점에서 처방성이 강한 접근방법이라 평가할 수 있다.

공직부패에 대한 법·제도적 접근방법에서는 법적·제도적 결함에 의하여 정치·경제의 불안정이나 공동체 의식이 약화되어 개인의 윤리의식이나 도덕성을 저해시키는 환경적 요인에 초점을 두는 것과 행정조직의 구조적·제도적 측면에서 조직 내부의 특성, 즉 낮은 보수수준이나 법규나 규율의 비현실성 등으로 인하여 개인의 재정적 기반을 마련하거나 예산이나 지원을

35) 김영중, (1992), 「부패학 원인과 대책」, 송실대학교 출판부; 김해동, "관료부패통제의 윤리," 「행정논총」, 제30권 제1호, 서울대학교.

36) 유종해, (1992), 전계서, pp. 196-197.

37) 김혁래, 전계논문.

확보하기 위해 부당한 수단과 방법을 동원하게 되는 조직적 요인에 초점을 두는 연구로 나눌 수 있다³⁸⁾.

셋째, 사회문화적 접근법은 개인의 가치관, 신념체계, 태도 등에 영향을 주는 사회문화적 환경과 부패현상과의 관련성에 초점을 둔 접근방법이다. 예를 들어 한국사회의 특수한 문화적 전통으로써 빈손으로 가는 것을 실례로 여기는 선물풍속이나 권위주의 유교문화 속에서 관존민비의식에 따라 공직자가 지니게 되는 권위적이고 시혜적인 태도가 부정부패를 유발시키고, 가부장적 가족제도에 따른 연고주의와 여기서 파생하는 은정주의나 정실주의 같은 문화적 요소들이 공직의 업무수행에서 공사구분을 흐리게 하는 것 등을 들 수 있다.

또한 조직의 내적인 풍토나 조직문화가 부패에 동조적인 환경적 요인으로 작용하게 되는데, 예를 들어 떡값이나 촌지가 관례화되고 내부비리 고발 등에 대한 반감이 높은 조직풍토에서는 특정 개인만이 예외적으로 이를 거부하거나 반발하기 힘들기 때문이다. 따라서 사회문화적 접근방법에서 부패는 개인적인 문제이기보다 조직과 사회 구성원으로서 부득이하게 발생할 수밖에 없는 것으로 간주되며, 부패를 해소하기 위해서는 부패를 둘러싼 조직과 사회의 인식을 바꾸는 것이 선행되어야 함을 강조한다.

넷째, 시장교환적 접근법은 부패에 대한 통제측면에서의 접근이라 할 수 있는데 형벌의 근간을 이루는 저지이론(Deterrence theory)과 맥을 같이 한다. 이는 시장교환적 개념에서 공직부패가 부패로 인해 기대되는 사적이익이 부패의 적발에 따른 부정적 효과보다 크기 때문에 발생하는 것으로 보고, 부패의 원인을 부패행위의 적발확률과 부패행위자에 대한 처벌강도가 부패의 비용을 얼마나 효과적으로 증대시키는가에 초점을 두고 찾게 된다³⁹⁾. 따라서

38) 상계논문.

시장교환적 접근법에서는 구체적인 통제수단의 장치와 개별 장치들의 부패 억제 효과에 대한 실효성을 중심으로 분석하게 되는데, 구체적인 통제수단으로는 내부고발제도 및 자체감사제도 등 내적 통제수단과 사정기관의 활동과 효과를 내용으로 하는 외적 통제수단 등이 있다⁴⁰⁾.

참고로 저지이론의 경우 형사범 등 범죄행위는 처벌의 확실성, 엄격성, 신속성 등 세 가지 측면에서 부패에 대한 인식 정도에 따라 억제효과가 발생한다는 보는데, 첫째 처벌의 확실성은 범법자에 대한 체포, 기소, 유죄확증 및 벌칙부과의 확률을 높이는 것을 뜻하며 둘째, 처벌의 엄격성은 범죄에 대한 대가, 즉 처벌의 강도를 높이는 것을 의미한다. 그리고 셋째, 처벌의 신속성은 범죄행위가 발생하였을 때 신속하게 벌칙을 부과하는 것을 뜻한다. 저지이론에 비추어 볼 때 지방정치부패는 범죄행위자에 대한 처벌에 있어 강력한 벌칙을 신속하고 확실하게 부과함으로써 범죄 당사자는 물론 잠재적인 부패공직자의 의지를 위축시켜 결국 지방정치부패를 억제할 수 있게 되는 논리를 지닌다⁴¹⁾.

39) 박재완, "헌법관료의 부패모형과 정책시사점," 「21세기 한국사회를 위한 부패방지의 종합적 처방」, 제4회 한국부패학회 학술대회 논문집, 1998.

40) 박중훈 외, 「한국의 부패실태 및 요인분석」, 한국행정연구원, 국무조정실의회 연구용 역보고서 7, 1999, pp. 116-117.

41) Grasmick, H. and D. Green, (1980), "Legal Punishment, Social Disapproval, and Internalization as Inhibitors of Illegal Behavior," *Journal of Criminal Law and Criminology*, pp. 325-335; Ross, (1984), "Social Control Through Deterrence: Drinking and Driving Laws," *Annual Review of Sociology*, pp. 21-35.

2. 지방자치와 정치부패의 관계

권력과 부패의 관계는 권한이 있는 곳에 부패가 존재할 수 있다는 문제에서 출발한다. 지방정치부패의 심각성이 새롭게 제기되는 것은 지방자치단체의 권한이 확대되어가고 있는 시대적 변화와 맥을 같이하여 지방자치단체의 자기결정권이 확대되고 있을 뿐 아니라 내용상 가치배분의 정치적 성격이 강해지고 있다는 점이다. 지방자치단체가 주민에 의해 지방의회가 구성되고 지방자치단체장이 직접 선출됨에 따라 지방자치단체의 자기책임성이 높아지고, 자율적이며 독자적인 결정권을 행사하는 영역이 넓어지고 있다는 것은 주지의 사실이다. 이는 단체장과 지방의원이 직선되어 임기가 보장됨으로써 자신의 권한을 충분히 행사할 수 있게 되었으며, 지방행정이 과거의 집행적 성격에서 기획과 정책결정의 비중이 높아지고 있는 상황에서 가치배분의 정치적 성격 또한 높아지고 있음을 뜻한다.

특히 정부가 지난 1998년 12월 중앙행정기관의 권한 중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한을 지방자치단체에 최대한 이양함과 아울러 지방자치단체간에 사무를 합리적으로 배분하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고 주민생활의 편익을 도모하는 것을 목적으로 「중앙행정권한의 지방이양추진등에 관한 법률」을 제정한 바 있다. 이와 관련하여 1999년 지방이양추진위원회를 대통령 소속으로 구성함에 따라 중앙차원에서 본격적인 지방분권이 추진될 수 있는 여건이 마련되었다.⁴²⁾ 본 위원회가 추진하

42) 본 위원회가 다루게 될 내용은 중앙행정권한의 지방이양(제18조 제2항의 규정에 의한 이양사무의 환원을 포함) 및 지방자치단체간의 사무배분에 관한 기본계획의 수립과 시행에 관한 사항, 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분을 위한 대상사무의 조사에 관한 사항, 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간 사무배분 대상의 결정에 관한 사항, 법령에 규정된 사무의 국가 또는 지방자치단체의

고 있는 지방분권은 지금까지의 중앙집권체제를 주민과 그 대표기관의 자기 결정권을 확보하는 방향으로 권한의 이양 또는 재배분될 것으로 예상되는 한편, 중앙권한의 지방분권에 수반하여 지방자치단체는 지역문제 해결을 위한 권한의 확대에 따라 업무수행능력을 제고함과 동시에 그 결정과 결과에 대하여 책임을 지게 하는 방향으로 추진되고 있다.

그런데 지방자치단체의 자기결정권과 책임성이 높아지며 지방행정의 정책결정적, 정치적 성격이 더욱 증대할 것이라는 예상에는 지방자치의 실시가 특정지역에서 정치적 역학관계의 변화를 가져올 수밖에 없다는데 근거한다. 즉, 지방자치단체의 의사결정에 지역의 이익집단, 지역 엘리트, 지역 주민 등이 자신의 이해를 관철시키기 위하여 행정기관과 지방의회에 로비나 영향력을 행사하게 되기 때문이다. 이러한 정치주체들 간의 다양한 이해와 이익이 상호경쟁하고 표출되는 가운데 가치배분의 민주성과 공정성이 도모된다는 점은 지방정치 활성화가 지닌 순기능이라 할 수 있을 것이다. 그러나 지방자치의 역기능적인 측면에서 우려되는 것은 지역의 유지나 토호세력이 지방의원이나 단체장 등 지방정치가와 결탁하여 국지적인 이익을 보호하는 쪽으로 나아갈 수 있다는 점이다.

실제로 1991년 지방의원선거 이후 지방의원의 비리나 1995년 단체장 직선 후 세간에 논란이 되었던 지방정치가의 부패문제는 주로 자신의 이익을 실현하기 위한 이권개입과 민원인의 청탁을 받은 경우가 많았다. 더 나아가 지방자치단체의 이해관계인인 지역의 상공업자나 기업인이 지역유지나 실력자를 동원하여 정경유착 또는 재선을 희망하는 단체장이나 지방의원에게 압력이나 영향력을 행사하는 문제를 지적할 수 있다. 지역의 유력한 이익집단들이 조직적으로 지방의회의 상임위원회나 단체장, 집행기관의 관료집단 등

소관 구분에 관한 사항 등이다.

과 긴밀한 협조관계를 구축함으로써 지역의 특정 이익을 옹호하기 위한 방패막이 역할로 지방정치를 이용함으로써 지방정치의 부패가 구조화되고 증가될 수 있는 것이다.

이는 특히 인허가권을 비롯한 규제관련 권한이 중앙에서 지방으로 상당 부분 이양되고 있는 추세에 비추어볼 때, 인허가와 관련하여 상공업자나 이익집단, 그리고 민원인이 지방의원이나 단체장을 상대로 각종 로비를 벌이면서 이 과정에 뇌물과 압력, 탈법 등과 같은 부패나 부조리가 만연될 소지가 크다. 이에 덧붙여 지방자치단체의 민영화 사업의 추진이나 민자유치 등으로 민간위탁이나 계약을 통한 공공서비스의 수행이 증대됨에 따라 민간과의 계약과정에서 부조리와 뇌물수수의 부패문제가 개입될 여지가 커진다는 점도 주목해야 할 것이다. 대상업체를 선정하는데 있어 수의계약을 한다거나, 특정한 업체에 유리하도록 사전에 정보를 제공하는 부조리에서부터 시작하여 저가입찰을 유도한 대가로 또는 계약의 본래 조건을 따르지 않는 대가로 뇌물을 받는 부패문제까지 다양하게 지적될 수 있다.

요컨대 지방자치의 실시에 따른 민주화와 자율화의 급진장으로 과거 중앙정부의 주도하에 계획되고 추진되던 각종 정책과 규제가 이제 지방의 주도로 추진되는 상황의 변화 속에서 종래에 비견할 수 없을 만큼 많은 권한과 책임의 분산이 이루어지고 있다. 그런데 문제는 권한이양과 함께 이에 수반하여 지방정치의 부패도 중앙에서 지방으로 이양되고 구조화되고 있다는 의구심을 지울 수 없다는 점이다. 특히 중앙부처에 대해서는 국회, 감사원 등 강도 높은 감사기관의 감사를 받고 있으나, 중앙부처에 의한 지방정치가에 대한 감사는 일정한 한계를 지닐 뿐 아니라 자체적인 감사 역시 유명무실한 실정이어서 지방정치의 부패 발생가능성은 과거보다 오히려 높아졌다고 볼 수 있다. 더구나 지방자치단체의 최고 권력층인 단체장과 지방의원이

연루된 비리와 부패문제를 다룰 때에는 부패의 적발이나 처벌이 자칫 정치적인 이유로 변이 될 가능성이 높을 뿐 아니라 부패의 규모나 사회적 파급효과가 크다는 점에서 지방자치의 근저를 흔들게 하는 문제를 지닌다. 따라서 지방정치 부패의 구조화를 방지하기 위해서는 지방정치의 부패방지를 위한 방안이 조속히 제도화되어야 할 당위성이 여기에 있다.

참고로 지방정치 부패의 심각성은 최근 설문 조사한 결과에서도 나타나고 있는데, 이에 따르면 정치인의 부정부패지수가 3.81로 가장 높았다. 또한 구체적 행위에 대한 부패 정도를 묻는 문항에서 설문대상자들은 ‘정치인이 기업들로부터 금품을 받는 행위’(부패지수 3.68), ‘승진 대가로 돈을 받는 행위’(3.65)등을 고질적인 부패사례로 꼽고 있는 것을 볼 수 있다.⁴³⁾

3. 선행연구의 한계

이상과 같이 지방정치의 부패 원인은 그 실태가 다양하고 행정제도적, 문화환경적 국민의식과 긴밀한 관련을 가지고 있어 이를 종합적으로 체계적으로 접근할 필요가 있다. 또한 지방정치의 부패나 비리는 단체장과 지방의원의 민선이후 누적된 제도적 디비 즉, 권한과 책임의 불일치와 같은 모순된 구조의 결과라 할 수 있다는 점에서 이에 대한 체계적이고 다각적인 처방이 필요하다. 이는 지방자치단체의 단체장과 지방의원 등 지방정치가의 부패문제를 접근하는데 있어서도 예외가 아니라고 본다. 이러한 점에서 본 연구에

43) 한국형사정책연구원은 최근 전국 9개 도시에 사는 30살 이상의 성인 남녀 1,354명을 대상으로 ‘직업별 부정부패 정도’와 구체적 행위에 대한 부패정도를 묻는 설문을 조사하였다(한겨레신문, 99년 09월 27일 14면 참조).

서는 문화적이고 의식적인 측면보다 제도적이고 구조적인 측면에 보다 중심을 두어 지방정치의 당사자인 지방정치가의 부패 문제를 접근함으로써 제도적 방안을 제시하는데 초점을 두고 있다.

한편, 지금까지의 선행연구에서는 중앙이나 지방을 대상으로 일반 행정직 공무원의 공직부패 문제점과 해소방안을 제시하거나 부패에 대한 특정한 분야에 초점을 두어 집중적인 개선안을 모색하는 연구가 많았다⁴⁴⁾. 그러나 지방자치 실시이후 지방자치단체의 부패문제 역시 지방공무원을 대상으로 삼는 데는 한계를 지닌다. 이는 지방자치의 정치적 성격, 즉 민선 공직자를 중심으로 한 지방정치의 권력 구조적인 측면에서 공직부패의 실태파악과 처방이 함께 다루어져야 하기 때문이다.

사실상 일반 행정직 공무원의 행정부패와 민선 공직자의 정치부패 관계는 상호 연계되는 면도 있지만 부패의 발생원인과 목적, 내용상에 현격한 차이가 있다. 지방정치는 지방자치단체의 권력구조적인 측면에서 최상층부를 구성한다는 점 외에도 민선으로 선출되는 공직이기 때문에 권력추구 과정에서 정당공천과 관련하여 중앙정치와 연계를 가질 뿐 아니라 지지기반을 쌓거나 유지하기 위하여 지역유지나 영향력 있는 주요 단체와 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 그러나 이러한 관계유지를 위한 정치적 필요성은 인정하면서도 이것이 공정하고 건전한 공직수행에 걸림돌이 되거나 부패를 조장하는 원인으로 작용한다면 이 부분에 적절한 해결방안을 모색하는데 초점을 두어야 한다.

이는 지금까지 일반 행정직 공무원의 행정부패를 대상으로 한 대안적용 으로서는 뚜렷한 한계를 지닌다는 것을 뜻한다. 물론 공직자의 윤리의식의

44) 지방자치단체의 공직부패 역시 민원행정 관련 건설, 건축, 세무, 환경, 식품위생 분야 등에 대한 지방공무원의 부패와 부조리를 다루는 것이 대부분이었다.

제고를 비롯하여 절차의 투명성 확보와 권한의 자의적 행사를 축소하기 위한 제도적 장치, 감사제도 및 처우 개선 등 일반직 공무원의 부패해소를 위하여 논의되는 방안들 중 일부는 지방정치가의 정치부패를 줄이는데 기여할 수 있을 것이다. 그러나 지방정치가의 주요 관심사인 정치적 지지확보나 재선추구, 공직의 지위나 권한행사의 차별성 등에 따른 정치부패 요인을 고려한다면 기존의 행정부패 해소방안을 적용하는 것만으로는 미흡하다. 다시 말해 지방정치가의 부패요인이 일반 공무원과 상이한 부분이 있을 뿐 아니라 권한행사의 범위와 영향력 또한 일반 공무원보다 훨씬 크고 최고 정책결정권자라는 점에서도 부패의 영역과 내용에 차이를 지니기 때문이다.

요컨대 기존 연구들이 지방자치단체의 정치부패 분야에서 지니고 있는 한계를 극복하기 위해서는 지방자치단체 지방정치가의 부패실태를 우선 파악하고 건전한 공직풍토의 조성을 위하여 그 구조적인 원인과 제도적인 문제에 대한 처방으로써 부패방지의 예방적인 방안과 사후적인 처벌방안을 동시에 모색하여야 할 것이다.

제3장 지방정치의 부패실태

제1절 언론에 의한 지방정치의 부패실태

단체장과 지방의원 등 지방정치가는 지역의 정책결정과 집행의 책임자로서 지방정치권력의 최상층을 구성하는 정치인이다. 부정부패 문제에 있어서 단체장과 지방의원이 불법적인 범죄를 저지르는 것은 통계상 매우 드문 일이며, 실제로 지방정치가가 부패와 관련되어 돈을 받는 경우에도 대개 합법적인 형태로 이루어지고 있다. 더 중요한 것은 이들 지방정치가가 공직비리를 캐는 사정활동에 대하여 그들이 지닌 정치권력으로 충분히 무마시키거나 왜곡시킬 수 있다고 믿을 만큼 상당한 영향력과 권력을 쥐고 있는 것이다⁴⁵⁾. 또한 여러 종류의 공직부패 가운데 특히 정치부패를 가장 심각하고 가장 근절되기 힘든 부패로 보는 이유는 정치부패가 정치가의 사적인 치부보다 집권자의 권력유지 또는 재선을 위한 정치자금의 확보가 그 주된 목적이며, 따라서 정치권의 영향 아래에 들어가는 모든 사회적 활동이 정치부패에 의해 오염되고 같이 타락하기 때문이다⁴⁶⁾. 정치부패가 지니는 이런 특수한 성격은 정치부패가 미치는 영향이 매우 광범위하고 심각하다는 의미일 뿐 아니라 지방정치가의 부정부패를 파악하고 분석하는데 있어 무엇보다 접근상의 한계가 존재하는 것을 내포한다.

본 연구에서는 우선 민선단체장체제 출범 이후 지난 5년간 언론지상에 보도된 내용을 중심으로 지방정치가의 부정부패를 유형화하여 살펴보고자 한

45) Rose-Ackeman, (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, New York Academic Press, p. 86.

46) 소병희, 전계서, pp. 125-135.

다⁴⁷⁾. 물론 이러한 분석접근 방법도 지방정치가의 정치부패 실태를 파악하는데 한계를 지니는 것이 사실이다. 무엇보다 언론에 보도된 사건은 빙산의 일각에 지나지 않는다는 것과⁴⁸⁾ 보도된 사건의 정확성이나 추적이 용이하지 않다는 문제를 지닌다. 그러나 이러한 제약에도 불구하고 어떠한 유형의 지방정치 부패가 민선 지방자치단체 공직자에 의해 야기되어 왔으며, 불법적인 것은 아니라 해도 사회의 지탄을 받는 공직비리로써 문제시되었는가를 파악하는데 도움이 될 것으로 본다.

1. 선거부문의 지방정치 부패실태

지방정치 부패와 관련하여 가장 크게 부각되는 문제 중의 하나는 선거와 관련된 정당공천과 정치자금의 모집 및 선거과정에서의 불법 행위이다. 현행 선거법상 지방자치 단체의 시도지사, 시군구청장, 또는 시도의원의 경우 정당의 공천이 허용되어 있으며, 정당공천이 배제되어 있는 시군구 의원의 경우에도 내천이 공공연한 실정임을 부정할 수 없을 것이다. 우선 지방선거에서 정당공천은 현실적으로 지방선거가 국정운영의 중간평가적 의미로 받아들여지고 있으며, 선거쟁점 역시 지역에 국한된 것이 아니라 중앙정부와 관련된 전국적인 이슈였으며, 중앙정치의 영향이 지대하다는 점에서 그 중요도를 더하고 있다⁴⁹⁾. 이는 특히 유권자의 지역주의적 투표 행태가 시간이 갈수

47) 본 연구의 분석자료는 한겨레, 중앙일보, 동아일보 등 3개 일간지를 중심으로 1998년 6월부터 2000년 5월까지 보도된 내용을 검토하였다. 다만, 본 보고서에는 이름과 지역을 익명으로 처리하였다.

48) 은폐된 부패현상이 노출된 부패현상보다 훨씬 많은 것을 허셀(Herschel, 1982)은 빙산 모형으로 설명하고 있다.

특 더욱 고착화되어 가는 실정에서 아무리 유능한 지역의 후보라 하더라도, 그리고 현직의 이점을 누리는 단체장이나 지방의원이라 하더라도 선거에 당선(또는 재선)되기 위해서는 정당의 공천을 받는 것이 가장 유리하다는 것을 의미한다⁴⁹⁾. 그 결과 정당공천과 관련한 뇌물제공을 비롯하여 이권청탁을 대가로 한 정치자금의 조달, 선거과정상의 금품제공을 비롯한 불법선거운동 등 이제까지 선거와 관련하여 드러난 부패만 하더라도 우려할 만한 수준이다.

가. 정당공천

공천비리의 대표적인 유형은 공천권자에게 뇌물을 제공하고 정당공천을 받는 것이다. 특히 지역주의적 정당지지가 팽배한 지역에서는 특정 정당의 공천이 당선과 직결되는 현실이란 점에서 그 중요성은 두 말 할 필요가 없을 것이다. 이는 현직의 이점을 누리고 있는 단체장이나 지방의원이 재선을 위해 출마하는 경우에도 정당공천을 받는 것과 무소속으로 출마하는 것 사이에는 재선에 큰 차이가 있다는 사실에서도 정당공천을 위한 공직출마자들의 관심이 지대한 것은 당연하다고 본다⁵⁰⁾. 또한 지방선거의 정당공천과정은 아직까지 민주적이고 공정한 절차에 따른다기보다는 중앙당의 입김이 크게 작용하고 있으며 지구당 위원장이 절대적인 영향력을 행사하는 것이 현실이기 때문에 이들 공천권자를 대상으로 한 집중적인 공천 운동이 필요

49) 강원택, (1999), "지방선거에 대한 중앙정치의 영향," 조중빈(편), 「한국의 선거III」, 서울: 푸른길, pp. 79-114.

50) 지방선거의 현직효과에 대한 자세한 논의는 황아란(1999) 참조 "6·4 기초단체장선거와 현직효과," 조중빈(편), 「한국의 선거III」, 서울: 푸른길, pp. 347-398.

51) 황아란, (1998), 「1998년 6·4 지방선거 분석」, 한국지방행정연구원 연구보고서 98-13, pp. 62-75.

한 것이 현실이다. 다음은 공천과 관련하여 언론에 보도된 부패사례를 살펴보고자 한다.

- ① 시장후보 선출 수뢰 ○○당원 2명 구속: ○○당의 ○○시장 후보선정위원 정○○씨와 문○○씨가 지난달 14일 시장후보로 선출되었던 이○○씨로부터 시장 공천자 결정을 위한 투표에 지지부탁과 함께 금품을 받은 혐의(동아일보 95년 6월 8일 30면)
- ② ○○군수 등 3명 공천비리사건: 지난달 10일 ○○당 김○○의원(영○-함○)과 함께 정치자금법 위반 등 혐의로 구속된 김○○ ○○군수와 김○○ ○○남도의원, 강○○ 전○○도의원 등 3명에 대해 보석 결정. 김군수와 강씨는 지난해 각각 ○○당 ○○군수후보공천을 조건으로 지구당위원장 김의원에게 3억 6천5백만원과 4천만원의 금품을 전달한 혐의로 구속(동아일보 95년 7월 11일 31면)
 - 김○○ 의원 항소심도 유죄/지방선거 공천비리 벌금 400만원(중앙일보 1996년 2월 27일 23면)
- ③ 이○○ ○○시장이 지난 선거에서 거액의 비자금을 조성해 공천과 선거운동 과정에 사용한 혐의로 검찰이 예금계좌 압수수색(한겨레 1995년 8월 30일 1면)
 - ○○시장이 ○○당 후보경선 과정에서 당시 대의원 2명에게 2,400만원을 선거자금으로 제공 확인(한겨레 1995년 10월 18일 1면)
- ④ 비자금수사 이어 공천수뢰 구속: ○○당 송○○ ○○갑지구당 위원장이 시의원 공천의 수뢰혐의로 전격구속(한겨레 1995년 8월 30일 3면)
- ⑤ 김○○ 의원 입건/ 6·27관련 돈을 받은 혐의: 서울지검 공안1부는 ○○당의 김○○의원과 ○○갑지구당 위원장 정○○씨가 현 ○○구청장 박○○씨로부터 구청장 후보공천 대가로 각각 2천만원과 3천만원을 받은 사실 확인(한겨레 1995년 12월 23일 1면)

- ⑥ 김○○ 의원 지방선거때 수뢰/ 도의원 공천대가로 6천만원: 김○○ 의원(○○도 ○○)은 지난해 6·27지방선거 당시 ○○에게 ○○당 도의원 후보로 출마했다 낙선한 추모씨(64)로부터 6천만원의 공천사례비 수수(동아일보 1996년 5월 18일 38면)
- ⑦ 채○○(○○당, ○○갑) 의원 공천현금수수 수사: 대검 중수부는 채의원이 지난 6·4지방선거 당시 수역원의 공천현금을 받은 혐의로 본격 수사돌입(한겨레 1998년 9월 30일 1면)
- ⑧ 광주지검 특수부는 ○○시장 후보 공천과 관련해 거액을 받은 혐의(정치자금법 위반)로 정○○ ○○당의 의원의 사전구속영장을 청구(한겨레 1998년 9월 30일 1면)
- ⑨ 김○○ 의원 공천현금 내사: 김○○ 의원(○○당의, ○○도 ○○)이 지난 6월 지방선거 공천과 관련해 거액의 공천현금을 받은 혐의로 내사 중(한겨레 1998년 10월 31일 19면)
- ⑩ ○○당 ○○시 지부 압수수색: ○○당 ○○시 지부장 이○○ 의원(○○시○ ○갑)이 6·4지방선거를 앞두고 ○○시의회 H의원에게서 후보공천을 대가로 1억원을 받은 혐의를 잡고 수사에 착수(한겨레 1998년 12월 31일 1면)

나. 불법 선거운동

4개 지방선거가 동시에 실시되는 현행의 제도는 과다한 후보 수와 짧은 선거기간 때문에 후보들은 자신을 알리기 위해 치열한 선거운동을 벌이게 된다. 선거법 위반과 관련하여 가장 빈번히 제기되는 문제가 선거사범의 '3대 선거악'으로 불리는 금전선거사범과 흑색선거사범 및 공무원의 선거개입사범을 들 수 있다. 우선 1998년 6·4 지방선거 공소시효 만료일인 1998년 12월 4일 현재 선거사범은 총 4,463명으로 그 중 2,420명을 기소(구속 161명 포함)하고, 2,036

명(구속 1명 포함)을 불기소하였으며, 7명은 수사 중에 있는 것으로 나타나 선거사범 발생건수와 기소자 수가 역대 선거사상 최다를 기록하였다⁵²⁾. 지난 1995년 6·27 지방선거에서는 총 3,259명이 선거사범으로 입건되어, 그 중 1,681명이 기소(구속 267명)되고 1,578명이 불기소된 바 있다⁵³⁾.

1998년 동시지방선거의 선거별 입건현황을 살펴보면, 광역단체장선거 253명, 기초단체장 선거 1,118명, 광역의원선거 427명, 기초의원선거 2,665명이며, 유형별로 살펴보면 금전선거사범 1,071명(구속 90명), 흑색선전사범 666명(구속 19명), 선거폭력사범 131명(구속 13명), 불법선전사범 348명(구속 5명), 신문방송부정이용 65명(구속 2명), 기타 부정선거운동 1,083명(구속 24명), 선거관련사범 141명(구속 9명), 그리고 중앙선거관리위원회에서 고발된 945명을 포함한 선거비용사범은 총 958명이다.

다음은 보다 구체적으로 금전선거사범과 흑색선거사범 및 공무원의 선거개입사범에 대하여 살펴보고자 한다. 첫째, 금전선거사범 총 1,071명은 전체 입건된 선거사범의 24%로 가장 많은 사례인데, 유권자 매수 관련 771명, 공천관련 대의원 또는 공천권자 매수 관련 37명, 후보자 매수 관련 16명, 신문·방송관계자 매수 관련 14명, 선거운동관계자 및 선거참관인 금품제공 관련 183명, 청중동원 관련 46명, 당선사례 4명 등이다. 이를 선거별로 분류하면, 광역단체장 선거 51명, 기초단체장 선거 343명, 광역의원 선거 74명, 그리고 기초의원 선거 603명 등으로 나타난다.

둘째, 흑색선거사범으로 입건된 총 666명은 공직수행 중 비리관련 123명, 정

52) 대검찰청 공안부 1998년 12월 4일 현재 보도자료 참조

53) 이렇듯 선거사범이 급증한 것은 한편으로 후보자, 선거인, 당선자, 낙선자의 구분 없이 적극적인 선거사범 단속과 다른 한편으로 후보자간 상호 비방에 따른 심한 감정 대립에 따른 고소·고발이 크게 늘어났으며, 선거일 이후의 선거사범 단속에 대한 일반인의 관심이 증가했기 때문으로 해석된다.

당공천비리 관련 85명, 학력·경력·병력 관련 164명, 축첩·축재 등 개인비리 관련 46명, 지역감정·지역이기주의 조장관련 79명, 비리수사 관련 31명, 모욕·욕설 관련 45명, 건강 후보사퇴 관련 30명, 기타 63명 등이다. 이를 선거별로 분류하면, 광역단체장 선거 52명, 기초단체장 선거 218명, 광역의원 선거 65명, 기초의원 선거 331명 등으로 나타난다. 이와 같은 흑색선거사범의 숫자는 지난 6·27 지방선거에 비교하여 약 41%가 증가한 것이다.

셋째, 공무원의 선거개입사범은 총 361명이 입건되었다. 이를 유형별로 살펴보면, 금전선거 42명, 흑색선전 53명, 불법선전 4명, 선거폭력 3명, 신문방송부정이용 9명, 기타 부정선거운동 215명, 선거비용 5명, 선거관련 30명 등이다. 또한 신분별로 분류하여 살펴볼 경우, 일반공무원 관련 222명은 예산집행 빙자 금품·향응제공 12명, 특정후보 지지호소·선거기획·자료제공 49명, 투·개표부정개입 13명, 선거사범 편파단속·단속포기 14명, 위장전입 124명, 기타 16명으로 나타난다. 한편, 단체장 관련 139명은 당선 113명, 낙선 18명, 불출마 8명을 포함하는 것으로, 이들의 입건내용은 공직이용 홍보활동 15명, 공직이용 선심행정 30명, 일반 선거범죄 관련 91명, 기타 3명으로 나타난다.

특히 공무원의 선거개입사범은 당선자를 포함하여 공무원 관련 사범 가운데 202명이 재선의식 홍보활동과 선심행정 등 공직수행 빙자 선거운동과 관련된 것으로 나타나 지방행정력의 낭비와 누수현상이 초래되는 문제를 시사해 준다. 또한 단체장을 제외한 공무원관련 사범 222명 중 185명이 줄서기 차원에서 선거에 관여한 것으로 나타나 공직사회가 지지후보별로 분열되고 효율적인 업무수행에 지장이 초래됨을 보여 주었다.

한편, 선거비용 관련 사범의 단속현황을 살펴보면 중앙선거관리위원회에서 고발된 945명을 포함하여 입건된 총 958명의 선거비용관련 사범은 전체 선거사범의 21.4%를 차지하고 있다. 이들 선거비용관련 사범은 798명이 기소되고

160명이 불기소되었는데, 이 가운데 당선자와 당선자의 회계책임자는 각각 53명, 123명이 포함되어 있다.

참고로 선거사범 가운데 입건된 당선자는 총 755명으로, 이를 선거별로 살펴보면, 광역단체장 8명, 기초단체장 88명(구속 1명), 광역의원 90명(구속 2명), 기초의원 569명(구속 13) 등이다. 그리고 입건된 당선자 가운데 364명(구속 16명)이 기소되었으며, 369명이 불기소되었는데, 이러한 당선자의 기소율 48.2%는 역대 선거에서 최고의 기록을 보여주는 것이다. 지난 6·27 선거에서 당선자는 658명이 입건되어 289명이 기소(43.9%)된 바 있다. 끝으로 지방선거와 관련하여 언론에 보도된 일부 사례를 살펴보면 다음과 같다.

- ① ○○시 사전선거운동 물의: 전·현직시장을 부각시킨 신문 을 배포함으로써 사전선거운동에 해당되어 선관위가 이를 적발하였다. (한겨레 1995년 1월6일 22면)
- ② '당선되면 그만'은 옛말/부정선거 예고된 철퇴: 부정선거혐의 후보들에 대한 청와대 내사작업이 폭넓게 진행되면서 도지사 선거에 출마한 후보 중 몇몇이 거액을 주고 타후보를 매수하거나 유권자들에게 금품을 제공한 혐의를 포착하고 구체적인 증거확보에 착수(한겨레 1995년 6월 28일 5면)
- ③ 위장전입: 선거구에 타지역 주민을 위장전입시켜 시의원에 당선된 ○○시의회 김○○의원 구속(중앙일보 1995년 7월 18일 15면)
- ④ 금품살포: 선거과정에서 금품을 돌린 ○○시의회 이○○의원 불구속입건(중앙일보 1995년 7월 18일 15면)
- ⑤ 지방선거부정 수사: ○○도의회의원 이○○ 통합선거법위반혐의로 구속. 지난 6월 3일 자신의 집에서 선거운동원 37명에게 4백10만원의 활동비지급(동아일보 1995년 8월 30일 1면)
- ⑥ 허위사실 유포: 선거당시 상대후보에 대해 허위사실을 퍼뜨려 명예훼손 혐의로 불구속기소된 ○○시장 박○○ 피고인에게 징역1년6월 구형(동아일보

1995년 8월 30일 1면)

- ⑦ 후보매수: 김○○ ○○군수가 지난 선거에서 후보자를 매수하여 무소속후보로 등록하게 한 혐의로 계좌에 대한 압수수색 영장을 발부받아 자금추적(한겨레 1995년 8월 30일 1면)

다. 정치(선거)자금

앞서 정당공천 비리와 선거부정에서 살펴보았듯이 선거과정의 고비용 구조는 불법적인 정치자금의 수요를 창출하는 기반이 되고 있다. 특히 정치자금과 뇌물과의 구분은 대가성을 놓고 애매한 법적용이 문제로 제기되어 왔다. 대개 기업으로부터 제공되는 정치자금은 그 액수가 클 뿐만 아니라 설령 직접적인 이권청탁을 대가로 요구하는 경우가 아니라 하더라도 결국 정치권력을 쥐고 있는 고위 공직자에게 제공되는 '안전 보험'과 같은 성격을 내포하고 있기 때문에 투명하고 공정한 공직수행에 의혹이 제기되는 것을 막을 수 없다. 언론에 일부 보도된 다음의 내용을 보더라도 정치자금과 관련한 부정부패의 의혹은 지방자치단체의 건전한 공직풍토 조성을 위해 시급히 해결해야 할 심각한 문제라 본다.

- ① 임○○지사 오늘 영장: 지난해 6·4지방선거 운동기간 중 서○○ 전 ○○은행장으로부터 별도로 1억 받아 특가법상 수뢰혐의로 구속영장을 청구. 부인 주○○씨는 금융감독위원회에 청탁해 은행이 퇴출되지 않도록 해달라는 부탁과 함께 4억을 받은 혐의로 구속(한겨레 1999년 7월 16일 1면)
- ② 뇌물이나 정치자금이나 최○○ ○○시장 서○○ 전 ○○은행장에게 받은 돈의 성격을 놓고 검찰 고심(한겨레 1999년 7월 28일 14면)
- 최○○ ○○시장 선거지원금 명목으로 2천만원 받아 정치자금법 위반혐의로 불구속 기소(한겨레 1999년 7월 31일 22면)

- ③ 지난해 4·11 총선 직전에 정○○ 총회장으로부터 1억을 받은 문○○ ○○시장과 노○○, 김○○ 의원을 소환하여 조사. 문 시장과 노 의원은 검찰에서 금품수수 사실을 시인(한겨레 1997년 4월 17일 1면)
- 문○○ ○○시장 사전수뢰죄 기소: ○○지역의 여당후보로서 당선이 확실시되고 당선 후 ○○시정 전반에 걸쳐 포괄적 권한을 행사할 수 있다는 점에서 공직취임 전 뇌물도 처벌하겠다는 강한 의지 반영(동아일보 1997년 5월 23일 2면)
 - 문○○ ○○시장 6년 구형/ ○○서 2억 수뢰혐의(동아일보 1997년 11월 25일 46면)
 - 문○○ 시장 무죄선고/ 돈을 받은 사실은 인정되지만 당시 직무에 관련된 구체적인 청탁을 받았다는 증거가 없으며, 당선된 뒤 한보를 잘 봐달라는 추상적이고 막연한 취지의 청탁금에 불과(동아일보 1997년 12월 30일 39면)
- ④ 유○○ ○○지사 수역 수뢰 혐보: 검찰은 일부 광역 및 기초단체장들이 이권 청탁을 대가로 기업체에서 돈을 받거나 예산을 불법전용한 혐의에 대해 집중내사 중이며, 특히 유○○ ○○지사가 모건설업체에서 인허가와 관련해 수역원을 받는 등 이권청탁과 관련해 돈을 받았다는 혐보를 입수 지난해부터 집중내사(동아일보 1997년 5월 24일 1면)
- ⑤ 청구회장한테 거액수수/전·현직 단체장 3명수사: 검찰에 따르면 이○○ ○○도지사는 지난 95년 지방선거 직전 장○○ 회장으로부터 5억 원을 받았으며, M시장과 K지사 등 전·현직 광역단체장 2명도 수천만원에서 수억원 을 받은 것으로 나타났다. 검찰관계자는 광역단체장들이 받은 돈의 대가성 여부를 밝힌 뒤 소환시기와 사법처리 여부를 결정할 방침이라 밝힘(한겨레 1998년 9월 2일 26면)

2. 행정부문의 지방정치 부패실태

가. 인허가 등

지방자치단체장은 건축, 토지, 위생, 유흥업소 등 주민생활과 직결된 각종 인허가권을 가지고 있다. 그런데 선출직인 민선단체장은 형법에 의한 사법적 처벌이나 4년 임기 후 ‘정치적 심판’ 외에는 아무런 제재수단이 없기 때문에 인허가 업무의 불법과 편법전횡에 대해서는 누구도 간섭하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이 때문에 심지어 지방자치단체장은 무소불위(無所不爲)의 ‘지방영주(領主)’라는 말이 나오기까지 한다. 이러한 문제의 심각성은 지방자치단체의 인허가 관련 비리가 자치단체장이 표면에 나서지 않고 간접적으로 개입해 이루어지는 사례가 상당 부분 차지한다는 지적에서도 찾을 수 있다. 감사원 관계자의 말을 빌리면⁵⁴⁾ “시장, 군수의 지시에 의한 것이 뻔한데도 뇌물 등 범죄사실이 드러나지 않고 단체장에 대한 징계권을 행사할 수 없어 담당자 징계요구로 끝낼 수밖에 없었다”고 하듯이 인허가권을 갖고 있는 지방정치가의 공정하고 투명한 권한 행사에 문제가 제기되고 있다. 뿐만 아니라 인허가와 관련된 부정부패는 단체장이나 공무원에 국한된 것이 아니라 지방의원 또한 예외가 아니라는 점에서 권력과의 부패고리가 지방자치에 걸림돌로 작용할 수 있다는 우려를 자아내게 한다. 다음은 직접적으로 지방정치가의 인허가권 행사비리와 관련하여 언론에 보도된 사례를 단체장과 지방의원으로 나누어 살펴본 것이다.

54) 1998년 9월 8일 동아일보 3면 참조.

1) 단체장

- ① 주유소 설치허가: 이○○ ○○시장이 주유소 설치허가와 관련 업자로부터 3천만원, 시 승진인사와 관련 5백만원과 금거복이 수수혐의(한겨레 1996년 6월 28일 2면)
 - 이○○ ○○시장 3년 선고(한겨레 1996년 9월 10일 23면)
 - 이○○ ○○시장 무죄(한겨레 1996년 12월 19일 1면)
- ② 설계변경: ○○군수 비리수사/ ○○시장 때 항공소음 이주관련 수뢰혐의: 조○○ ○○군수가 ○○시장 재직당시 항공기 소음피해지역주민 이주단지 토목공사를 4차례 설계변경 해 사업비를 늘려주는 대가로 뇌물을 받은 혐의로 수사(동아일보 1996년 9월 12일 47면)
- ③ 건물용도변경: 서울지검 특별수사본부는 K구청 등 서울시내 2-3개 일선구청장들이 대형건물의 불법용도변경을 묵인해 주는 대가로 거액의 뇌물을 받은 혐의로 내사 중(동아일보 1996년 12월 14일 39면)
- ④ 농산물도매시장 법인지정: 농수산물도매시장 법인 지정과정 등 ○○도 ○○시의 대형 이권사업 비리 수사중인 ○○지검 특수부는 송○○ ○○시장을 뇌물수수 등의 혐의로 소환(한겨레 1997년 4월 8일 26면)
 - 송○○ ○○시장 수뢰혐의로 구속(한겨레 1997년 4월 11일 26면)
- ⑤ 공원조성계획변경: 공원지역내 스포츠센터를 건립할 수 있도록 근린공원 조성계획안을 변경해 달라는 청탁과 함께 2천 만원을 받은 혐의로 이○○ ○○구청장을 구속(동아일보 1997년 4월 19일 38면)
- ⑥ 관광호텔 설립승인: 군유지 특혜블하와 함께 관광호텔 설립승인을 청탁 받고 업체에서 뇌물을 받은 혐의로 이○○ ○○군수를 구속(동아일보 1997년 11월 1일 37면)
- ⑦ 건물준공허가: 손○○ ○○시장은 ○○시 ○○면 ○○리 주상복합 건물 ○○스포츠의 준공허가를 내주고 건축업자로부터 뇌물수수 혐의(한겨레 1998

년 4월 23일 23면)

- ⑧ 건축허가 및 설계변경: ○○시 ○○구 ○○동 ○○아파트의 건축허가 및 연립주택 설계변경과 관련해 청탁을 받고 2천8백만원을 받은 혐의로 ○○구청장 구속(한겨레 1998년 7월 6일 15면)
- ⑨ 아파트 사업승인: 검찰은 ○○도 ○○시 아파트 사업승인 과정에서 윤○○ ○○시장은 용수배정을 조건으로 5개 업체에서 건당 2천~5천만원씩 1억 3천만원을, 정○○ 건설도시국장은 1천2백만원을 신○○ 주택과장은 8천만원을 6개 업체로부터 받은 것을 확인(한겨레 1998년 7월 29일 6면)
- ⑩ 시금고 지정: 이○○ 전 ○○시장은 시금고 지정 대가로 농협으로부터 돈을 받아 지난 5월 뇌물수수혐의로 구속(한겨레 1999년 7월 28일 14면)

2) 지방의원

- ① 고도제한 및 풍치지구지정 해제: ○○시 ○○구의회 김모의원은 지난해 3월 K주택건설대표에게 접근, ○○시 ○○구 ○○동 일대에 고층아파트를 지을 수 있도록 고도제한 및 풍치지구지정을 해제해 주겠다고 ○○시장 등에 대한 교제비 명목으로 2억7천만원을 챙긴 혐의로 구속(한겨레 1995년 5월 4일 29면)
- ② 토지이용 용도변경: ○○시의회 홍모의원은 92년 3월 K개발관계자로부터 일 반거주지역인 ○○시 ○○동 땅에 특급관광호텔을 신축할 수 있도록 해달라는 부탁을 받고 시의회 도시계획정비안을 심의 의결하면서 상업지역으로 용도변경 되도록 힘써주고 사례비로 1천8백여만원을 받은 혐의로 구속(동아일보 1995년 5월 4일 29면)
- ③ 토지이용 용도변경: ○○시의회 김○○의원 뇌물수수: 김의원은 지난해 3월 ○○고 재단이사로부터 학교부지의 일부를 골프연습장으로 용도 변경해 달라는 청탁과 함께 뇌물을 받은 혐의로 구속기소돼 항소심에서 선고유예를 받

고 지난 6·27선거에 강동구에서 출마하여 다시 당선됨(동아일보 95년 9월 7일 30면)

- ④ 유종업소허가: ○○ 구의회 한○○ 의원 변호사법 위반: 지난해 1월 무허가 단관주점 업주에게 '구정에 부탁하여 허가를 받아주겠다'며 3백만원을 받은 혐의로 불구속 기소(한겨레 1998년 5월 12일 21면)
- ⑤ 토지이용 용도변경: ○○시의원으로 있던 지난 96년 10월 (주)○○티타늄공업으로부터 공장터 용도변경 관련 청탁과 함께 1억 원을 받은 혐의로 전 ○○시의회 의원 백○○씨 구속영장 청구(한겨레 1999년 2월 23일 19면)
- ⑥ 주택건설 인허가: ○○시 주택건설사업 인·허가 비리사건을 수사 중인 ○○지검 특수부는 아파트 용수배정을 잘 해달라는 청탁과 함께 건설업자로부터 2천만원을 받은 혐의로 용인시의회 의장 이○○씨 구속(한겨레 1998년 7월 29일 6면)

나. 입찰 및 계약

지방자치단체의 부정부패와 관련하여 가장 문제가 많은 분야 중에 하나가 관급공사의 입찰이나 계약에 관한 것이다. 여기에는 업체선정과 입찰예정가의 유출에 따른 금품수수 뿐 아니라 단체장이나 지방의원이 직접 이권에 개입되어 비리를 저지르는 사례도 포함된다. 관급공사의 입찰이나 계약 등에 관련된 공직부패는 지방의 수준에서 발견되는 정경유착의 대표적인 유형이라 할 수 있으며 음성적인 정치자금의 연계를 가늠해 볼 수 있는 부분이기도 하다. 또한 관급공사와 관련된 부정부패는 얼마 전 발생하였던 '씨랜드 대 참사' 사건에서 보는 바와 같이 그 폐해가 엄청나다는 점에서 특히 주의를 요한다.⁵⁵⁾ 이제까지 관급 건설공사 및 계약과 관련하여 언론에 보도된

55) 1999년 6월 30일 경기도 화성군 서시면 백미리 씨랜드 청소년 수련원에서 화재가 발

부정부패 사례를 살펴보면 다음과 같다.

- ① 입찰 이권개입: 지난 2일 이○○ ○○시장이 주식의 40%를 소유하고 있는 ○○건설이 ○○군이 발주한 32억원 규모의 ○○산 관광지 조성사업을 56대 1의 경쟁을 뚫고 예정가의 99.99%라는 근접한 금액으로 낙찰 받아 직위를 이용해 예정가를 빼냈다는 의혹이 제기되어 예금계좌 추적(1995년 8월 30일 3면)
 - 전주지검은 ○○시장이 시장 취임 한달도 안돼 직위를 이용, 자신의 인사권을 미끼로 낙찰예정가를 빼낸 것을 밝혀내고 입찰가를 빼낸 대가로 황○○ 전○○ 부군수 등 공무원에게 금품을 줬는지를 밝히는데 수사의 초점을 둠 (1995년 10월 18일 1면)
 - 구속 중 시장직 사퇴
- ② 재개발 사업자선정: 재개발 관련 수뢰 ○○구의원 구속: 재개발지역의 철거공사를 맡게 해 주겠다고 건설업체로부터 8천여만원의 뇌물을 받은 ○○시 ○○구의회 의원 이○○씨를 뇌물수수혐의로 구속(동아일보 95년 9월 26일 30면)
- ③ 도로공사 입찰예정가 누출: 구청에서 발주한 도로공사의 입찰예정가를 건설업자에게 미리 빼주고 돈을 받은 혐의로 전 ○○시의원 권○○씨와 ○○시 ○○구청 기획실장 최○○씨 등 구청 공무원 2명 구속기소(1997년 2월 27일 27면)
- ④ 입찰비리 묵인: ○○시 ○○구청 관내 노상 주차장을 사전담합 수법으로 불법으로 낙찰 받은 ○○구의회 의원 유○○씨 등 주차장 업자 11명과 이들의 입찰비리를 눈감아 준 구청 공무원 5명을 적발하여 유씨 등 업자 4명과 공무원 2명을 뇌물수수 및 공여혐의로 구속(1997년 6월 25일 27면)

생하여 25명이 사망한 사건으로 씨랜드의 허가과정에서 온갖 불법이 자행되어 지방자치단체의 중대한 부패상으로 비난받았다.

- ⑤ 관급공사 발주비리: 고○○ ○○시장과 방○○ ○○시장이 지난 95년이후 관내 관급공사 발주과정에서 3~4차례에 걸쳐 대형 설계감리업체로부터 거액의 뇌물을 받은 혐의로 조사(1997년 9월 24일 1면)
- '○○공단 조성 기본계획'과 관련 2천만원을 받은 ○○시장에게 특정범죄가중처벌법 위반혐의로 불구속 기소(1997년 9월 26일 27면)
- ⑥ 관급공사 발주비리: ○○시 외도지구 토지구획정리사업 등 관급공사 발주과정에서 편의를 제공해주는 대가로 설계감리업체들로부터 수 차례에 걸쳐 1천~2천만원 상당의 금품수수(1997년 9월 29일 27면)
- ⑦ 관급공사 비리: 관내 관급공사 시공업체로부터 뇌물을 받은 혐의로 구속기소되어 징역 5년이 구형된 ○○구청장 김○○ 피고인에게 특정범죄가중처벌법 위반(뇌물)죄를 적용해 징역 2년6개월 추징금 6천만원을 선고(1997년 9월 24일 27면)
- ⑧ 건설비리: 대구지검 ○○지청은 지난 달 26일 하수종말처리장 건설과 관련해 건설업체로부터 두 차례에 7천여만원의 뇌물을 받은 혐의로 권○○ ○○시 ○○군수 구속(한겨레 1998년 5월 12일 21면)
- ⑨ 수의계약: ○○시 시의원이 지난해 9월 뇌물을 받고 주차장 수의계약 조례를 특정업자에게 유리하게 고쳐주고 2900만원을 받은 혐의로 검찰에 구속(한겨레 1998년 5월 12일 21면)
- ⑩ 수의계약: ○○군수가 군 발주 지방도로 확장공사를 수의계약해준 뒤 공사 수주업체로부터 2,500만원의 뇌물을 받은 혐의로 구속(동아일보 1998년 6월 22일 19면)
- ⑪ 건설사업 업체선정: 이○○ ○○시장이 지난해 ○○실내체육관과 96년 청소년수련원 건립공사와 관련해 ○○건설 대표로부터 컨소시엄 업체로 끼워주는 조건으로 8천만을 받은 혐의로 소환(한겨레 1998년 11월 21일 19면)
- 이○○ ○○시장 사퇴: 9천만원 수뢰혐의로 구속기소된 이 시장이 다음 달 1

일자로 사퇴하겠다는 사직서를 20일 ○○시의회에 제출(1999년 1월 21일 24면)

- ⑫ 건설비리: '씨랜드' 감사와 관련해 ○○군내 각종 공사비리를 수사중인 수원지검 특수부는 아파트 건설사업과 관련해 김○○ ○○군수가 사업편의를 제공하고 수개 업체로부터 1억3천만원의 뇌물을 받은 혐의로 구속수감(한겨레 1999년 8월 2일 1면)
- ⑬ 관급공사 업체선정: ○○지역 관급공사 관련 비리혐의로 ○○시 시의원 34명이 ○○시 발주 공사를 특정 건설업체들이 딸 수 있도록 해주고 거액의 사례비를 챙긴 단서포착(한겨레 1999년 8월 3일 13면)
 - 관급공사 관련 비리의혹 시의원 가운데 건설사업기본법 위반혐의가 있는 이모의원은 불구속 기속할 방침(한겨레 1999년 8월 14일 21면)
- ⑭ 건설공사 비리: 조달청이 발주한 ○○지역 대규모 토목공사와 관련해 대형 건설업체로부터 청탁과 함께 2억 원을 받은 혐의로 김○○ ○○지사에 대한 내사 진행(한겨레 1999년 8월 11일 1면)
- ⑮ 건축 사업자 선정: 1997년 ○○군이 민자유치사업으로 초정리 스파텔(호텔) 건축 사업자 선정과정에서 ○○건설업 대표 윤모씨를 사업자로 선정해주는 대가로 6차례에 걸쳐 4억8천만원을 받은 혐의로 변○○ ○○도 ○○군수에 대해 구속영장 청구(동아일보 2000년 5월 24일)
 - 농지전용 행정 절차 무시: 스파텔 사업부지의 대부분이 농지이기 때문에 관련 규정상 1만㎡이상의 농지전용에는 도지사와 협의를 거치도록 되어있으나 이를 무시하고 농지를 전용함
 - 이권개입: ○○군수는 1997년 1월 ○○씨에게 마을 발전기금 명목으로 2억을 내게 하여 이 돈을 주민 4명에게 보관시켰다가 군 보조비 2억5천만원과 합쳐 초정리 토속음식점을 만드는 사업에 투입하기로 하고 이중 2억 8천만원을 사업 시공자로 선정된 자신의 아들에게 줌

- 이권개입: ○○군수는 스파텔 사업자 ○○씨에게 압력을 넣어 골조공사 등을 자신의 아들이 경영하는 건설회사에 하도급을 주도록 한 뒤 공사비 명목으로 2억5천만원을 아들에게 지불토록 함
- 인사청탁: ○○군수는 ○○씨를 스파텔 사업자로 선정되는데 도움을 준 ○○ 기획계장 나모씨(41세, 7급)를 다른 곳으로 인사이동시키지 않는다는 조건으로 윤씨로부터 1천만원을 받고, 중국 여행경비 명목으로 2천만원을 쟁긴 혐의를 받음

다. 공유재산 처분 및 지역개발

지방자치단체의 공유재산 처리와 관련한 비리와 부패는 공유재산 매입과 불하 과정에서 특정인이나 업체에게 유리하도록 특혜를 제공하고 뇌물을 받는 사례가 많다. 이는 본격적인 지방자치제 실시 이후 지역경제 활성화나 지방재정력 확충을 위한 수단으로 지나치게 개발을 지향하고 있는 추세에서 토지 등의 개발이나 용도변경, 개발과 관련된 정보의 사전누설 등으로 토착적인 성격의 부정과 비리가 많은 것으로 나타난다. 즉 특정지역에서 특정한 상공업자나 부호, 토호 등이 연계되어 나타나는 토착비리의 대표적인 예가 토지개발이나 용도지정과 관련된 것이 많다.

또한 여기에는 공유재산 처리과정에서 결정권한을 지닌 단체장이나 지방의원이 직접 이권에 개입되어 사익을 도모하는 경우도 포함된다. 예를 들어 지방자치단체가 지역개발이나 재개발사업을 추진하는 경우 지방의원이 이권에 개입하여 공직자가 지켜야 할 제척사항을 무시하고 의사결정에 참여하는 사례도 종종 발견할 수 있다. 이는 특히 지방의원의 출신배경이나 경력을 볼 때 그 지역의 상공업자나 사업가출신이 상당수 차지하고 있으며⁵⁶⁾ 지

56) 한국연감사, (1994), 「한국연감」, 한국연감사, pp. 834-872 참조.

방의원직을 획득한 후에도 사업체를 가지고 있는 경우가 많다는 점도 토착 비리의 발생과 밀접한 관련이 된다. 즉 단체장이나 지방의원은 지역경제에 직접적인 영향을 미치는 조례제정과 예산심의 과정에서 상당한 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있기 때문에 자신의 이익추구나 청탁을 들어주다 부조리에 연루되는 경우가 많은 것이다. 언론에 보도된 관련 사례를 살펴보면 다음과 같다.

- ① 균유지불하: 균유지불하 의결 때 이 안건을 통과시켜주는 대가로 업자로부터 금품을 가로챈 양주군 의원 권○○, 김○○ 등 2명을 구속(중앙일보 1995년 2월 10일 23면)
- ② 시유지불하: ○○시 북구 의회 배○○의원은 92년 11월 소방도로에 편입되고 남은 대지에 무허가 건축물을 지으려는 주민을 협박, 상습적으로 금품을 뜯은 혐의와 지난해 4월 시유지를 불하받게 해주겠다고 한 모씨(59)로부터 뇌물을 받은 혐의로 구속(중앙일보 1995년 7월 18일 15면)
- ③ 균유지불하: 균유지 30만평의 특혜불하와 관광호텔 설립승인을 청탁받고 업체에서 뇌물을 받은 혐의로 이○○ ○○군수를 구속(동아일보 1997년 11월 1일 37면)
- ④ 농지 불법 임대차 이권개입: 김○○ ○○군수를 전업농가 육성을 위한 정부의 농지 장기임대차 사업을 악용해 거액의 임대료를 챙긴 혐의로 소환조사(동아일보 1996년 8월 14일 30면)
- ⑤ 균유지매입 이권개입: 변○○ ○○군수에 대한 검찰조사 결과 1997년 ○○군이 민자유치사업으로 추진한 스파텔 건축사업은 95년 6월 변군수가 취임하기 이전에는 30억 규모의 사업이었으나 취임직후 1백80억의 대형사업으로 바뀌었으며, 변군수가 보유한 땅에 사업을 유치, 스파텔 부지에 편입된 356평과 인근부지 2만4천여평의 땅값이 20배 이상 뛰는 바람에 수억대의 개발이익을 챙긴 것으로 나타남(동아일보 2000년 5월 24일)

- 또한 ○○군이 공시지가의 10-20배가 넘는 가격으로 보상매입한 스타텔 부지 중 일부가 충북도내 다른 고위 공직자와 그 가족 등의 소유인 사실이 드러나 변군수가 이들에게 특혜를 주기 위해 부지를 선정했는지 여부에 대하여 조사

⑥ 재개발사업 이권개입: ○○시내 재개발사업 추진과정에서 거액의 뇌물을 주고받은 12개 재개발조합 관계자 16명(○○3구역 재개발조합장인 ○○구 ○○시의원 포함)을 특정범죄가중처벌법상의 뇌물공여 혐의로 구속(한겨레 1996년 7월 20일 23면)

⑦ 비리고발 덮는 ○○시의회: ○○시의회 비리파문은 ○○3동 황○○ 전 의원이 제44회 임시회 본의회에서 "기업체를 실질적으로 운영하는 사람들이 시의원직을 자신의 방패막이와 이권도구로 이용하고 있는 현실을 더 이상 두고 볼 수 없다"며 사퇴서 제출

- 황 전의원은 "특정기업과 관련된 의원이 상임위원장 자리를 차지해 이권에 개입하고 예산책정과 요금인상안 등 각종 안건을 처리하면서 업체쪽을 봐주고 있다"며 시의회 내부의 치부를 공개

- 그러나 ○○시의회는 그가 제기한 문제에 대해 해명은 하지 않은채, 같은 달 14일 의장 직권으로 사퇴서를 전격 수리해 사건을 은폐하려 한다는 의혹 제기(1997년 8월 15일 25면)

⑧ 상가개발: ○○지점은 시장으로 재직하면서 상가개발업자로부터 1억 6천만원을 받은 혐의로 오○○ 전 ○○시장을 구속(한겨레 1998년 10월 28일 27면)

⑨ 아파트 재개발: 아파트 재개발 공사를 맡은 업체로부터 공사편의를 봐달라는 청탁과 함께 2억1천여만원을 받은 혐의(뇌물수수)로 ○○시 ○○구의회 의장 임○○(○○6구역 아파트재개발조합장) 구속(1999년 3월 12일 27면)

라. 기타

지방정치가의 부정부패 문제는 행정처리과정이나 공무원 인사 및 복무행정과 관련하여 또는 세무비리까지 다양한 유형으로 발견할 수 있다. 행정처리과정의 부패와 관련하여 단체장이 사퇴까지 하게된 사례가 있었을 뿐 아니라 인사청탁과 관련하여 뇌물수수 혐의로 수사를 받은 단체장, 그리고 탈세나 면세를 위하여 비리에 연루된 지방의원의 부정부패 문제가 제기되곤 하였다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

- ① 사고수습 행정처리: ○○호 기름유출사고와 관련하여 ○○군수와 ○○해양경찰서장 등 기관장들이 사고회사인 ○○해운(주)으로부터 거액의 뇌물을 받았으며, 어민에게 지급될 위로금을 착복(1996년 2월 23일 21면)
- 1996년 7월 20일 뇌물수수혐의로 재판을 받던 중 군수직 사퇴
- ② 인사청탁 및 업체뇌물수수: 정○○ ○○시장이 인사청탁의 대가로 직원 3명으로부터 2천만원, 도시가스업자등 업자들로부터 수천만원의 뇌물을 받은 혐의(특정범죄가중처벌법위반)로 수사중(1996년 10월 15일 27면)
- 영천시장 불구속 입건(9백만원 수뢰, 추행 혐의)(1996년 10월 24일 27면)
- ③ 탈세: ○○도의회 권모의원은 93년 6월 분노처리를 주목적으로 설립한 자기 회사의 91-92 사업연도 수익금 259억 원을 누락신고하여 법인세 10억원을 포탈한 혐의로 구속됐다(동아일보 1995년 5월 4일 29면)
- ④ 탈세: 인천지검부청 지청은 세무공무원에게 사례비를 주고 재산세와 종토세를 납부하지 않은 혐의로 전 ○○시의회 의장 송○○씨와 전 도의원 원○○씨 등 2명을 강제구인하여 조사(중앙일보 1996년 5월 9일 23면)
- ⑤ 세금면제: ○○시 세무비리사건을 수사중인 ○○지검은 종합토지세를 면제해주는 조건으로 공무원에게 뇌물을 준 ○○시의원 김○○ 의원을 뇌물공여 혐의로 구속(동아일보 1996년 5월 26일 30면)
- ⑥ 세금면제: ○○시 서구청 조세비리와 관련하여 취득세 면제를 위하여 세무공

무원에게 부탁, 세금을 내지 않은 혐의로 ○○시 서구의회의원 송○○씨 구속영장 청구(중앙일보 1996년 6월 4일 23면)

제2절 관례에 의한 지방정치의 부패실태

지방정치가의 부패가 언론에 의하여 보도된 사례는 대단히 많고 다양하다. 그러나 언론에 보도된 건수보다 지방정치가의 부패가 사법처리 된 것은 단체장과 의원의 수에 비하여 그다지 많지 않다는 점에 유의할 필요가 있다 (<표 3-2-1>와 <부록 1> 참조).

따라서 지방정치가의 대다수가 부패와 연루되어 있는 것처럼 이해하는 것은 현실에 부합되지 않는 인식임을 전제하고, 그럼에도 불구하고 그 실태를 조사한 것은 관례에서 드러난 지방자치단체에서 발생할 수 있는 부패의 사례를 유형화하고 그 내용을 분석하는데 있다. 지방자치단체의 지방정치가가 투명하고 공정한 역할수행을 지향하고 경계의 대상을 명확히 함으로써 지도자로서의 명예를 지킬 수 있도록 하기 위함이다.

참고로 아래 표에서 지방의회의원은 전체적으로 뇌물수수와 관련된 비리가 가장 많은 것으로 드러나고 있다. 이는 지방의원 중 생활급에도 미치지 못하는 수당을 받고 있는 데에도 일부 원인이 있고, 기초의회의원의 경우, 읍면동대표를 총원하는 데 따르는 선출방식에도 문제가 있음을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 연도별 비리발생이 크게 늘고 있지 않다는 점과 전체 지방의원 정수에서 부패에 연루된 의원의 수가 차지하는 비율이 미비하다는 점에 유의하여야 할 필요가 있다.

〈표 3-2-1〉 지방의회의원 연도별 각종 비리 발생현황('91~'99)

단위: 명(%)

구분	비 리 내 용 별						
	계	변호사 위 반	뇌물수수	경제범죄	파렴치행위	국가보안법	기타
계	279	28(10)	103(37)	36(13)	5(2)	4(1)	103(37)
'91	28	2(7)	13(46)	2(7)	-	1(4)	10(36)
'92	27	3(11)	10(37)	3(11)	2(7)	-	9(33)
'93	49	5(10)	23(47)	10(20)	1(2)	-	10(20)
'94	45	6(13)	15(33)	10(22)	2(4)	2(4)	10(22)
'95	18	2(11)	7(39)	4(22)	-	-	5(28)
'96	28	5(18)	5(18)	1(4)	-	-	17(61)
'97	31	4(13)	5(16)	2(6)	-	1(3)	19(61)
'98	20	1(5)	13(65)	2(10)	-	-	4(20)
'99	33	-	12(36)	2(6)	-	-	19(58)

출처: 행정자치부, 내부자료, 2000. 8. 현재

본 절에서 제시한 판례사례는 1991년부터 2000년 6월까지의 대법원 판례를 대상으로 민선단체장과 지방의원이 관련되어 있는 판례를 전수조사하였다. 그 중에서 본 연구와 직접 관련되어 있는 판례를 2차로 선정하고 이를 다시 유형별로 분석하였다. 다음은 지방정치 부패와 관련 있는 판결문 내용을 사례로 선정하였는데 중복이 많은 사례는 일부 배제하였다.

그런데 여기에 소개된 판례는 판례 평석 보다는 지방정치 부패의 사실관계를 적시하는데 중점을 두고자 한다. 다음은 법원의 판례상 나타난 지방정치의 부패실태를 정치부문과 행정부문으로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 지방정치부문의 지방정치가 부패실태

언론에서 드러난 바와 마찬가지로 지방정치부패 중 가장 크게 부각되고 있는 문제는 정당공천, 불법선거운동, 국회의원과 단체장 및 지방의원과의 수직적 관계형성, 지방의회와 단체장의 갈등으로 인한 문제가 있으며, 이러한 부문에 관하여 사법심사의 대상이 된 바가 있다. 다음은 이와 같이 판례상 드러난 지방정치분야의 부패를 유형별로 나누어 그 사례를 고찰하고자 한다.

가. 정당공천 및 정치자금 관련 부패

우리나라의 지방선거에서 정당공천은 당선에 가장 유리한 대안인 것이 현실이다. 지방선거의 정당 후보선출은 각 정당의 지구당위원장의 영향력이 가장 유력하게 행사되고 있는 실정이며 단체장 후보자⁵⁷⁾나 지방의원후보들은 정당공천을 위하여 지구당에 기부 또는 행사비를 지원하거나 국회의원 선거 시 선거운동을 하여주는 등의 사례가 빈번하다. 이는 정치자금법 제13조에서 「누구든지 공직선거(대통령·국회의원·지방자치단체의 장 및 지방의회의원선거를 말한다)에 있어서 특정인을 후보자로 추천하는 일과 관련하여 정치자금을 기부하거나 받을 수 없게 되어 있고, 제30조는 정당·후원회·법인·기타 단체에 있어서는 그 구성원이 13조의 규정에 위반하여 정치자금을 기부하거나 받을 경우 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처하고 그 제공된 금품 기타 재산상의 이익을 몰수하도록 규정하고 있다는 점에서 위법사항이다.

57) 단체장을 향한 악마의 유혹, '매관매직'의 공천구조와 청탁의 검은 비랍 그리고 자기분열... (한겨레21, 1999년 8월 19일 제271호 참조).

1) 구청장 공천 받기 위해 지구당에 기부

기부행위제한기간 중에는 당해 선거 관련 여부를 불문하고 일체의 기부 행위를 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 ○○당 추천 ○○구청장 후보자가 되려고 한 김○○은 박○○을 통하여 ○○당 ○○갑 지구당 사무국장으로서는 ○○구청장 선거구 안에 있는 김○○에게 금 2,000만원과 미화 13,000달러를 제공함으로써 기부행위제한법률을 위반하였다(서울고법 1998년 10월 13일 98노2012).

2) 구청장 공천 대가로 선거운동 제공

국회의원 ○○○는 선거운동의 대가로 여○○에게 차기 구청장 후보 공천을 보장하겠다고 정○○ 부총재의 각서를 받아 줄 수 있다고 약속한 사실과 승용차와 기사를 제공한 사실이 있다. 구청장후보공천이라는 이익은 재산상 이익은 아니지만 「공직선거및선거부정방지법」 제135조 제3항이 1996년 2월 6일 개정(공포일부터 시행)되어 종전에는 선거운동의 대가로 ‘금품 기타 재산상 이익’을 제공하는 것을 금지하던 것을 ‘금품 기타 이익’을 제공하는 것을 금지하는 것으로 바뀐 취지를 감안하면 국회의원 ○○○의 위와 같은 행위는 위 규정에 위반되는 것으로 해석하는 것이 타당하다(서울고법 1998년 4월 16일 98노159).

3) 공천 대가로 지구당에 기부

국회의원 김○○은 ○○당 ○○지구당 당사 신축비로 1994년 6월경 강○○으로부터 3천만원의 기부를 약속 받아 강○○이 1994년 12월 이를 이행하였다. 1994년 6월경 김○○로부터는 당사 신축부지 제공을 약속 받았고, 1994년 9월경 사용승낙서를 받아 당사신축 공사를 시작한 것은 국회의원 김

○○이 지구당의 위원장으로서 공천과 관련하여 기부를 하게 한 것이어서 이는 정치자금법 제30조에서 말하는 '정당에 있어서 그 구성원'으로서 당해 위반행위를 한 자에 해당한다. 국회의원 김○○이 공천과 관련하여 행하여 왔던 언행, 후원금, 당사신축비 등을 기부하고 수수하게 된 동기와 경위, 그 액수의 다과, 선거일을 불과 몇 달 남겨 놓지 않고 위와 같은 행위가 이루어진 배경, 그 결과 등에 비추어 보면 김○○ 등의 기부는 공천과 관련되어 있다(대법원 1998년 6월 9일 선고 96도837).

4) 국회의원의 지구당 행사에 지방의원이 행사비 기부

구의장, 구의원이 협의회개소식 때 국회의원에게 지역행사비를 기부하였다. 지역구 동별 책임자로 구성된 당무협의회가 개소식을 한 1996년 3월 20일부터 선거일 다음날인 같은 해 4월 11일경까지 오○○가 다른 사람으로부터 합계 8백 2십 6만원을 받아 합계 7백 9십 일만 4천 6백 5십원을 지출한 것으로 기재되어 있는데, 수입금 중 나머지 6십 1만원은, 문○○ 구의회 의장 등 6명으로부터 3월 20일 개소식 때 고사 절값으로 4십만원, 김○○ 주민회장으로부터 3월 27일에 2만원, 성○○ 구의원으로부터 4월 2일에 9만원을 각 받은 것으로 기재되어 있다(서울고법 1997년 2월 21일자 96초221).

나. 불법선거운동

지방선거에서 불법선거운동이 다양한 방법으로 이루어지고 있다. 개인감정으로 상대후보자를 비방하거나 허위사실을 유포하는 것, 허위확력기재, 기부행위위반 및 후보매수, 정당표방금지, 사전선거운동, 불법유인물 배포 또는 과다배포, 사전선거운동 및 매수, 다른 조직이용 등이 있다.

1) 상대후보 인격비하, 허위사실유포

- ① 상대후보 허위비방: 제2회 전국동시지방선거 ○○시의회의원선거 ○○면 선거구 시의원 후보자 ○○○는 1998년 6월 2일 16:00경 ○○시 ○○면 ○○에 있는 ○○경로당에서 선거인 김○○ 외 14명이 모여있을 때 '같은 선거구에 후보로 출마한 정○○가 1991년도 지방자치제 도의원 후보로 나온 황○○의 선거운동을 하여 주겠다'라고 한 후 돈을 받아 선거운동에 사용하지 않고 확보한 사실이 없음에도 불구하고 위 정○○를 가리켜 "황○○으로부터 선거운동을 하겠다고 받은 돈을 선거운동에 사용하지 않고 자신이 확보했다"고 하였다. 또한 돈을 뿌리고 사람을 때리고 취업사기를 하고, 그런 사람을 시의회에 어떻게 진출시킬 수 있겠습니까"라고 연설한 바 있다.
- 결국 장○○ 개인에 관한 사실을 의도적으로 과장 또는 왜곡한 것으로서 장○○의 정치적 역량이나 공직 담임의 적격성에 대한 것이라기보다는 오히려 인격적으로 비하하는 취지를 표현한 것으로 보아야 한다. 나아가 비록 그것이 장○○의 인격과 능력에 관한 정보를 유권자에게 제공한다는 측면에서 공공의 이익을 위한다는 동기도 일부 있다고 보여진다 하더라도 이러한 공적 이익은 미미하고 거의 상대방 후보에 대한 비방에 의하여 상대방을 낙선시키고 자신이 당선되겠다는 사적 이익이 동기를 이룬 것이므로 위법이다 (대법원 2000년 2월 22일 선고 99도3736).
- ② 행사후원을 행사주도로 허위계재: 구의회의원인 ○○○는 ○○회가 추진하는 효도관광행사에 5만원 내지 10만원 정도씩 보조해 주고, 노인들에게 잘 다녀오시라고 배웅한 사실이 있을 뿐 피고인이 주도적으로 위 행사를 기획·추진한 바는 없음에도 불구하고 당선될 목적으로 선거공보에 마치 위 ○○회의 효도관광행사를 피고인이 추진한 것처럼 허위의 사실을 게재한 사실이 인정된다(서울고법 1998년 12년 1일 98노2586).
- ③ 상대후보비방유인물 배포: ○○○는 정당한 선거운동방법을 택하지 않고 상

대 후보를 비방함으로써 자신에게 유리한 결과를 얻기 위해 상대방 후보를 비방하는 유인물을 직접 작성하여 선거구에 살포한 것은 그 죄질이나 범정이 극히 불량한 점 등에 비추어 원심의 양형은 너무 가벼워서 부당하다(서울고법 1998년 11월 24일 98노2668).

- ④ 개인감정으로 상대후보비방: 지방선거에서 시의원 후보로 출마한 한○○이 의회활동을 하면서 자신의 불법 건축물을 고발하였다는 이유만으로 선거기간 내내 개인적인 감정으로 후보자를 비방하고 다닌 행위는 죄질이 매우 불량한 점 등에 비추어 벌금 백만원을 선고한 원심의 양형은 너무 가벼워서 부당하다(서울고법 1998년 11월 17일 98노2568).
- ⑤ 허위사실 공표로 인한 당선무효는 부당: ○○○는 지난 1995년 6월 27일 실시된 서울 ○○구청장선거에 당선된 ○○○는 선거의 상대후보자인 배○○이 당선되지 못하도록 하기 위하여 상대후보의 재산규모, 건강 등에 대한 허위사실을 유도한 사실이 있다. 제1차 합동연설회에서 한 연설 중 문제가 된 부분은, 위 배○○이 스스로 야당으로 출마하려고 했었는지에 대하여 객관적인 근거없이 소문이나 일간신문의 추측기사만에 의거하여 다수의 유권자들이 모인 장소에서, 이를 발설한 것이므로 여기에는 허위사실공표의 범의가 있다. 다만 원심이 구청장에 대하여 당선무효에 해당하는 벌금 300만원을 선고한 것은 그 형의 양정이 너무 무거워서 부당하다(광주고법 1996년 10월 9일 선고 95노742 판결 서울고법 1996년 7월 25일 96노1113).
- ⑥ 전과사실의 공포는 유죄 아니다: ○○○가 선거관리위원회가 주최한 합동연설회장에서 일간지의 신문 기사를 읽는 방법으로 전과사실을 적시하였다는 점과 그 사실 적시에 있어서 과장 또는 왜곡된 것이 없는 점 및 그 표현방법 등에 비추어 볼 때 피고인이 위 사실을 적시한 것은 상대 후보인 이○○의 평가를 저하시켜 스스로가 당선되려는 사적 이익도 동기가 되었지만 유권자들에게 상대 후보자의 자질에 대한 자료를 제공함으로써 적절한 투표권을 행

사하도록 하려는 공공의 이익도 한 동기가 되었다고 보는 것이 상당하다.

- 또한 위와 같은 전과사실이 공표됨으로써 상대 후보인 이○○이 입는 명예(인격권)의 침해 정도와 만일 이를 금지할 경우 생기는 ○○○의 표현의 자유에 대한 제한과 유권자들의 올바른 선택권에 대한 장애의 정도를 교량한다면 후자가 전자보다 중하다고 보는 것이 상당하다(대법원 1996년 6월 28일 선고 96도977).

- ① 선거운동 후보자 비방죄(허위사실공표): ○○○가 합동연설회장에서 청중 약 400명을 상대로 상대 후보인 최○○를 겨냥하여 “소문에 의하면 모후보는 4년전 수역여원의 금품공세 덕분에 시의원에 당선되어 의정활동을 하였다”라는 취지의 연설을 하였다. 위 최○○은 4년 전 ○○시의원선거 당시 금품살포 등의 혐의로 선거관리위원회나 수사기관 등으로부터 고발당하거나 입건당한 전력이 전혀 없고, ○○○ 자신도 위 금품공세 등의 연설 내용이 진실에 부합함을 뒷받침할 만한 객관적인 증거나 자료가 없는 상태에서 추측에 의하여 위와 같은 연설을 한 것은 위법이다(서울고법 1996년 3월 22일 96노 51).

2) 허위학력기재

허위학력 기재 처벌의 타당성은 위법성의 측면과 책임성의 측면으로 나누어 볼 수 있다⁵⁸⁾.

먼저 위법성의 측면에서 허위학력기재는 사회의 신뢰를 파괴하는 행위이고 그 위법성이 그 행위에 내재하는 본질적인 것이며, 선거운동이 신뢰획득운동이라는 점에서 그 진실성을 의심하게 만든다. 따라서 학력을 포함한 후보자의 주요경력사항은 후보자에 대하여 알아야 할 최소한의 기본사항이므로 그 기재의 진실성은 절대적으로 요청된다. 한편, 책임성의 측면에서는 학

58) 서울고법 1996년 4월 4일 96노202 판결문 참조

력을 사실대로 기재하여 선거관리위원회에 제출하는 것이 누구든지 쉽게 지킬 수 있고 또 공직에 지원하는 사람이라면 마땅히 지켜야 할 최소한의 규범이라고 할 것이다. 그러므로 이러한 금지를 위반한 사람에 대한 비난 즉 책임은 더욱 엄격히 추궁되어야 할 것이다.

① 서울 ○○구의회 의원인○○○는 1998년 6월 4일 실시된 제2회 전국동시지방선거의 같은 구의회 의원 선거에 제출마한 후보자인바, 위 선거에 당선될 목적으로, 1998년 5월 22일경 서울 ○○구 ○○○가 47의 2 소재 서울 ○○구을선거관리위원회에 제출하여 같은 달 26일 동 선거구 내에 첨부된 선전벽보 17매와 선거인들에게 우송된 선거공보 6,180매 등 선거인쇄물 이력란에 '○○대 사회개발대학원 총동문회 이사', '○○대 경영대학원 총동문회 이사'라고 게재하여 선전벽보 및 선거공보에 선거운동을 위하여 고등교육법에서 인정하는 정규학력 외의 학력을 게재하고, 그 교육과정명, 수학기간을 기재하지 않음으로써 허위사실을 공표하였다. 피고인을 벌금 8십만원에 처한다(서울고법 1998년 12월 22일 선고 98노2589 판결 : 상고기각).

② ○○○는 초등학교를 졸업하였을 뿐인데도 불구하고 경력 방송용 원고에 '○○고등학교 2년 중퇴'로 기재하여 지역방송에서 수 십 회에 걸쳐 피고인이 '고교 중퇴' 학력을 가진 것으로 방송되게 한 점, 차점자와 근소한 표차로 당선된 점, 피고인이 1991년 선거 시에도 선거용 인쇄물에 ○○농업고등학교를 졸업한 것으로 허위로 기재한 전력이 인정된다(서울고법 1998년 10월 27일 98노2431).

③ ○○○는 ○○중학교에 1961년 입학하여 1963년 2월 28일 제적된 적이 있는데 ○○고등학교를 졸업한 것으로 허위 학력을 기재한 사실이 선거전에 발각되어 선거 이전에 그 사실을 알리는 벽보가 5개 투표구와 각 투표구별로 5개 소씩 25군데 부착되었고 선거 당일에도 투표소 입구마다 같은 내용의 공고문이 부착되었으며 ○○시 관내 지역신문에도 같은 내용이 게재된 점, 피고인

은 70.1%의 지지로 시의원에 당선된 점 등이 인정되나 항소논지는 공선법 위반이다(서울고법 1998년 10월 20일 98노2127).

- ④ ○○○는 ○○농업고등학교에 1953년 4월 15일 입학하여 2학년이던 1954년 11월 1일 중퇴한 점, 피고인이 선거공보물 제작을 위하여 인쇄업자에게 제출한 메모지에는 '○○농고'라고만 기재하였으나 선거공보물에는 '○○종합고등학교 졸업'으로 인쇄된 점, 위와 같은 허위 학력 기재 사실이 선거관리위원회에 선거전에 발각되어 선거 이전에 그 사실을 알리는 벽보가 3개 투표구와 각 투표구별로 5개소씩 15군데 부착되었고 선거 당일에도 투표소 입구마다 같은 내용의 공고문이 부착되었으며 파주시 관내 지역신문에도 같은 내용이 게재된 점, 피고인은 60.1%의 지지로 시의원에 당선된 점 등을 인정할 수 있다. 원심의 양형은 적절하다(서울고법 1998년 10월 20일 98노2114).
- ⑤ ○○○는 ○○공민학교를 졸업한 것이 최종학력이고 ○○고등학교를 입학한 사실이 없음에도 선거공보 등의 약력란에 ○○고등학교 졸업이라고 허위의 학력을 기재한 것으로서 그 위법성과 책임의 정도가 결코 가볍다고 할 수 없다(서울고법 1996년 4월 4일 96노202).
- ⑥ ○○고등학교 졸업이라는 피고인의 학력을 홍보물에 게재하게 된 경위가 ○○○ 자신이 광고대행사인 광연재의 직원 윤○○에게 홍보물의 제작을 의뢰하면서 자신의 학력을 ○○고등학교 졸업이라고 기재한 자료를 넘겨주었기 때문인 사실을 인정할 수 있고, 이는 ○○○가 처음부터 선거 홍보물에 자신의 학력에 ○○고등학교 졸업이라는 내용을 게재하고자 하는 의사가 있었음을 분명하게 보여 주고 있다(서울고법 1996년 7월 5일 96노1112).
- ⑦ ○○○는 각 인쇄물이 제작되기 전 같은 달 11월 학력이 잘못된 것을 발견하고 백○○에게 그 수정을 지시하였으나 인쇄소측으로부터 다시 교정하여 인쇄하려면 마감시간까지 당해 선거관리위원회에 인쇄물을 제출할 수 없다는 연락을 받고 부득이 교정을 못한 채 학력이 허위기재된 선거공보 및 전단형

소형 인쇄물을 당해 선거관리위원회에 제출하였다. 선거벽보는 맨 나중에 인쇄작업을 한 데다가 1장짜리이기 때문에 교정이 비교적 쉬워 위 학력허위사실을 빼고 다시 인쇄한 점, 이러한 피고인의 학력허위사실게재에 대하여 이의제기가 있게 되자 당해 선거구인 ○○갑 선거관리위원회는 1995년 6월 24일 선거공보, 소형인쇄물의 관련게재내용 중 ○○시 ○○대학교 체육과 2년 수료는 ○○대학교 청강생으로 씨름부에서 활동한 것으로 소명한다는 공고문을 작성하여 위 선거관리위원회 명의로 선거일전에 투표소마다 이를 공고 게시하였다. ○○○ 대하여는 피선거권이 제한되지 않는 범위 내에서의 벌금형을 선고함이 상당하다(서울고법 1996년 3월 15일 96노66).

3) 기부행위위반 및 후보매수

공직선거법 제112조 제1항 소정의 기부행위라 함은 아무런 의무 없이 금품이나 재산상의 이익 등을 무상으로 제공하는 행위나 제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다. 동법 제113조에서 후보자로 하여금 선거 전 일정 기간(기부행위제한기간) 내에 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 일체의 기부행위를 할 수 없도록 규정한 취지는 다음과 같다. 선거전 일정기간 내의 기부행위는 후보자의 지지기반을 조성하는 데 기여하거나 매수행위와 결부될 가능성이 높아 이를 허용할 경우 선거 자체가 후보자의 인품·식견 및 정책 등을 평가받는 기회가 되기보다는 후보자의 자금력을 겨루는 과정으로 타락할 위험성이 있어 이를 방지할 필요가 있는 것이다. 따라서, 동법 제112조 제2항 등에서 규정하고 있는 의례적이거나 직무상 행위 등이 이에 해당하지 아니함은 물론, 후보자에 의하여 타인에게 금품이 제공되었다고 할지라도 그것이 실질적으로 같은 법 제135조 소정의 선거사무관계자에 대한 수당 및 실비보상과 같이 법이 허용하는 선거비용으로 지출된 것이라면 비록 그 지출절차에 하자가 있다고 할지라도 여기서 말하는 기부행

위에는 해당하지 아니한다고 할 것이다.

- ① 선거구민에게 금품수수: ○○○가 1998년 6월 4일 실시된 전국동시지방선거 ○○군 군의원 선거에서 박○을 당선되게 할 목적으로 선거인인 한○○에게 합계 금 150,000원을, 곽○○에게 금 100,000원을 각 교부하였다(대법원 1999년 5월 28일 선고 99도732).
- ② 선거구민에게 수권배포: ○○○가 1998년 6월 4일 실시된 ○○북도 의회 의원 선거에 후보자가 되고자 하는 자로서 법 제112조 제1호가 정하는 기부행위제한기간에 속하는 1997년 12월 22일 ○○북도 ○○읍 ○○1리 소재 마을회관 겸 경로당 준공식장에서 그 곳에 참석한 선거구 주민들을 상대로 시가 금 1,200원 상당의 수권 300장을 배포하여 기부행위를 하였다(대법원 1999년 5월 11일 선고 99도499).
- ③ 유권자에게 식사제공: 김○○는 1998년 6월 1일 18:00경 ○○○2동에 거주하는 마을 청년 7-8명을 대동하고, 후보자의 선거사무실에 들러 후보자의 선거사무장 이○○과 후보자의 친구인 구의원 박○○가 함께 있는 자리에서, 선거일을 도와주고 싶다고 하자 위 박○○가 "나는 돈도 없고 선거일도 이틀밖에 남지 않았으니 당신들을 선거운동원으로 쓸 수 없는 입장이다. 기왕에 사무실을 찾아왔는데 저녁이라도 먹고 가라. 다만, 자원봉사자는 몇 명이라도 괜찮으니 10명만 양복을 입고 와서 선거운동을 도와 달라"고 한 후 서울 ○○○구 ○○○동 307의 15 소재 ○○갈비 식당에 위 김○○ 등이 식사를 하러 간다고 전화해 주어 위 김○○ 등이 같은 날 21:30경부터 23:00경까지 위 ○○○식당에서 248,000원 상당의 식사를 하였다. 선거일에 임박하여 유권자들에게 식사제공 등의 기부행위를 하는 것은 선거의 공정성을 크게 해치는 것이다(서울고법 1998년 12월 15일 98노2702).
- ④ 유권자의 관광경비기부: 허○○가 김○○로부터 선심성 관광경비로 현금 500,000원을 기부받았다(서울고법 1998년 11월 24일 98노2498).

- ⑤ 유권자에게 현금기부: 선거인에게 제공한 금액이 합계 10만원에 불과한 점, ○○○는 주민들의 지지를 받아 당선된 다음 구의원으로서 지역을 위해 봉사하고 있는 점 및 잘못을 깊이 뉘우치고 원심 제2회 공판 시부터 범행을 자백한 점 등에 비추어 원심의 양형(벌금 100만원)은 적절하다(서울고법 1998년 11월 10일 98노2440).
- ⑥ 호별방문하여 사전선거운동: 개개발조합장은 일반주민들이 구의원 선거에는 전혀 관심이 없어 피고인의 얼굴을 알리기 위하여 박○○의 아파트를 방문하게 되었고, 빈손으로 가기가 미안하여 주스 1박스를 사들고 갔다. 조합장은 박○○의 집을 호별방문하여 출마사실을 알리면서 지지를 호소함으로써 선거운동기간 전에 호별방문하여 선거운동을 하였다(서울고법 1998년 10월 27일 98노2432).
- ⑦ 비누, 수건 배포: 당시 현직 시의원이 범행 당시가 추석을 앞둔 시점이라고는 하나 지방선거가 불과 몇 달 남지 아니한 시점이었던 점, 수건이나 비누세트를 배포한 대상이 선거구인 ○○동 주민이나 이와 관련된 기관단체에 한정되어 있고 불우이웃에게만 배포한 것이 아니라 여러 명의 반장들을 통하여 그 반원들 수에 맞추어 반원들 전원에게 수건이나 비누를 대량으로 배포한 점, 수건에는 특히 '○○시의원○○○'이라고 명기한 점등을 비롯하여 제반 사정에 비추어 볼 때, 사회통념상 관시 행위는 일반보통인 사이에서 행하여지는 의례적인 정의(情宜)의 범위를 벗어나는 능동적·계획적 행위이고 다과류의 범위를 넘어 식사류 및 주류를 제공하고 비누세트까지 제공한 점에 비추어 보면 이를 가지고 의례적인 행위라고 볼 수는 없다. 사전선거운동금지기간이 기부행위금지제한기간(선거일 전 180일부터 선거일까지)에 한정된다고는 할 수 없으므로 사전선거운동의 죄와 선거인매수의 죄는 기부행위 제한기간 이전에도 성립할 수 있다(서울고법 1998년 10월 20일 98노2039).
- ⑧ 도의원을 국회의원 선거운동원으로 활용: 국회의원 ○○○는 1996년 4월 11

일 실시된 제15대 국회의원 선거에 ○○시 ○○선거구에서 ○○당 공천으로 출마하여 당선된 자로서, 기부행위 제한기간 중에는 일체의 기부행위를 할 수 없음에도 불구하고, 1996년 4월 4일 12:00경 ○○시 ○○구 ○○면 ○○리 소재 공소의 김○○의 집에서 개최된 ○○면○○총친회에 참석하여 그 지역 출신 ○○당 도의원으로서 선거구민인 김○○에게 피고인의 당선을 위한 선거운동을 부탁하며 2백만원(주식회사 ○○은행 ○○출장소장 발행의 십만원 권 자기앞수표 20장)을 제공하여 기부행위를 하였다(대법원 1998년 7월 10일 선고 98도477).

- ㉓ 당대 경선 지지 사유로 술값 지불: ○○○가 ○○시 제11선거구 ○○당의 대의원인 동시에 ○○남도 의원선거의 선거인인 김○○ 등에게 ○○남도 의원 선거에 출마할 위 당 후보자를 선출하기 위한 당내 경선에서 공소의 임○○를 위 당 후보로 당선시킴과 동시에 도의원 후보로 출마시 지지를 부탁할 목적으로 김○○ 등의 술값 4만원을 지불한 행위는 비록 그 금액이 다액은 아니라고 하더라도 동인들로 하여금 도의원후보자 선출을 위한 당내 경선에서 위 임○○를 지지하도록 부탁할 분명한 목적 하에서 한 행위인 이상 공선법 제 115조가 금지하는 기부행위에 해당한다(대법원 1996년 6월 14일 선고 96도405).
- ㉔ 선거공약으로 한 기부해태: 합동연설회장에서 선거관리위원회에 납부한 기탁금을 전액 구리시민 장학재단에 기부하겠다고 약속한 선거공약으로 한 기부약속해태행위는 비록 시장이 선거공약으로서 평소 가지고 있던 장학사업에 대한 의지를 표명하는 방법으로 이루어졌다고 하더라도 이는 「공직선거 및선거부정방지법」 제257조 제1항 제1호, 제113조, 제112조 제1항 제11호 위반의 행위에 해당한다(서울고법 1996년 4월 4일 96노178).
- ㉕ 지역의 운동 서클에 경비 지원: 구청장은 성○○에게 선거운동을 도와 달라는 취지로 개최예정인 생활체육테니스 연합회 회장기 테니스대회 경비 지원

금 명목으로 천만원을 제공한 사실을 인정할 수 있다. ○○○후보자는 손○○에게 1995년 5월 중순경부터 비공식 선거운동원들의 활동에 필요한 경비를 필요할 때마다 2백만원, 3백만원, 5백만원씩 손○○에게 주었으며, 조○○에게 2백만원, 김○○에게 백만원, 이○○에게 2백만원, 성○○에게 3백만원, 이○○에게 백만원, 김○○에게 백만원을 각 제공하고, 김○○에게는 별도로 2백만원을 투표일전에 더 지불하기로 약속하였다. 이외에도 조○○가 ○○불교학교 7기 회원 및 주민들에게 식사 등 음식물을 제공한 사실이 있다(서울고법 1996년 3월 14일 96노 43).

4) 정당표방금지

법이 자치구·시·군의회의원선거의 후보자에 대하여 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천받음을 표방하는 행위를 처벌하는 취지는 기초자치가 소규모 생활자치·주민자치인 점을 고려하여 기초의회인 자치구·시·군의회의 의원선거가 정당의 대리전이 되는 것을 예방하고, 후보자들 사이에 공평한 조건에서 선거운동을 할 수 있도록 하겠다는 것이다. 이를 위하여 특정 정당이 자치구·시·군의회 의원선거의 후보자에 대하여 지지를 한다거나 또는 그 후보자를 추천하였다는 뜻을 유권자들에게 알리는 것을 금지하는 방법을 택한 것이다⁵⁹⁾.

한편, '표방'이라는 말의 사전적 의미는 어떠한 생각이나 의견 혹은 주의나 주장 따위를 공공연하게 밖으로 드러내어 내세우는 것이므로, 법 제84조가 금지하는 행위는 자치구·시·군의회의원선거의 후보자가 특정 정당으로부터 지지를 받고 있다는 점, 혹은 특정 정당으로부터 후보자로 추천을 받았다는 점을 유권자들에게 드러내어 내세우는 일체의 행위를 의미하는 것으로

59) 대법원 1999년 5. 28. 선고 99도732 판결 참조

로 볼 수 있다.

구체적으로 어떠한 행위가 법 제84조가 금지하는 정당표방 행위에 해당하는지 여부를 결정함에 있어서는 어떠한 표현행위가 행하여지는 시기적, 지리적 여건 등을 종합적으로 고려하여 그 시기, 그 선거구의 일반적인 유권자들이 그 표현을 접할 때에 특정 정당이 당해 자치구·시·군의회의원선거의 후보자를 지지하고 있거나, 혹은 특정 정당이 당해 자치구·시·군의회의원선거의 후보자를 추천하였다는 뜻을 표시하고 있는 것으로 받아들일 것인지 여부에 따라야 할 것이다.

- ① 당기 앞세우고 지지연설: ○○당의 지구당 간부와 당원들 중 한○○을 지지하는 사람들은 한○○을 위하여 선거운동을 적극 벌이기로 하고 1998년 5월 19일 05:00경 ○○당의 ○○지구당사에서 동·면 협의회장이 모여 지구당 위원장을 비롯한 간부들과 동·면 협의회장 등은 ○○당이 공식적으로 추천한 ○○도지사 후보자 임○○과 도의회 의원 후보자 한○○, 이○○ 및 ○○당이 이른바 '내천'한 ○○시의회 의원 후보자들을 위한 선거운동을 하는 기회에 실질적으로는 ○○당 후보자나 다름없는 피고인 한○○의 선거운동을 적극 지원하기로 결의하였다. 이에 따라 피고인 한○○은 1998년 5월 24일자 합동연설회에서 ○○당의 ○○지구당원 수십 명과 함께 당기를 앞세우고 등단하여 이번 시장 선거에서 당선되면 ○○당에 입당할 것이라는 내용의 연설을 하였고, 1998년 5월 30일자 합동연설회에서 ○○당 ○○지구당 당원들과 함께 ○○당의 당기를 들고 다녔으며, 1998년 6월 3일자 피고인 한○○의 개인연설회에서, 홍○○은 찬조연사로 나서서 "한○○ 후보자는 대통령이 후원하는 후보이고 당선되면 ○○당에 입당할 사람이니, 사실상 우리 ○○당 후보나 다름이 없다. 한○○ 후보를 지지해 달라"는 내용의 연설을 하는 등 특정 정당의 지지·추천을 표방한 경우에 해당한다(대법원 1999년 10월 8일 선고 99도2314).

- ② 선거공보에 특정정당지지표현 사용: ○○○의 선거공보의 표현은 그 자체만으로는 ○○○가 ○○당 또는 ○○당 ○○시 ○○군 갑지구당의 지지를 받고 있다거나 혹은 그로부터 추천을 받았다는 뜻을 표시하는 것으로 보기에 부족하다고 할 것이지만, ○○당 ○○시 ○○군 갑지구당의 추천을 받아 출마한 ○○시장 후보 및 도의원 후보들의 선거공보 표현과 동일한 표현을 함으로써 간접적으로 피고인이 ○○당 ○○시 ○○군 갑지구당의 추천을 받아 출마한 것이라는 인상을 유권자들에게 주기에 충분하다(대법원 1999년 5월 25일 선고 99도279).
- ③ 정당지지 공표: 자치구의원 후보자는 선거운동과 관련하여 특정 정당으로부터 지지 또는 추천받았음을 표방할 수 없음에도 특정 정당이 자신을 지지 또는 추천해 주었다는 사실을 널리 공표하여 선거운동에 유리하게 이용하는 것은 선거권자의 판단을 흐리게 한다는 점에서 죄질이 좋지 않다(서울고법 1998년 11월 10일 98노2538).

5) 사전선거운동 또는 불법유인물

공직선거법이 특정인의 당락이나 자유로운 투표의사에 영향을 미칠 수 있는 매수 및 기부 행위를 금지 제한함으로써 금품제공을 수반한 금권선거를 방지하고 이와 관련한 여러 가지 탈법적 요소를 막아 선거의 공정을 최대한 보장하고자 하였다. 또한, 후보자들로 하여금 가능한 한 동시에 선거운동을 시작하게 함으로써 후보자간의 균등한 기회를 보장하고 선거분위기의 상시화로 인한 과열경쟁 및 낭비를 방지하고자 선거운동기간을 특정하며 그 이외의 기간에 하는 선거운동을 모두 위법한 것으로 규정한 것이 입법취지이다. 따라서 후보자들이 금품을 제공받거나 모임을 주선하여 사전선거운동을 한 행위는 선거의 공정을 심히 해쳤다는 면에서 그 비난가능성이 크다고 할 것이다⁶⁰⁾.

- ① 마을회관에서 유권자지지 호소: ○○○는 피고인이 1998년 5월 15일 12:00경 ○○시 ○○동 ○○회관에서 ○○미화원 소속 근로자 김○○ 등 18명에게 구의원 후보로 출마한 사실을 말하면서 지지를 호소하며 악수를 정하는 방법으로 사전선거운동을 하였다(대법원 2000년 2월 25일 선고 99도4330).
- ② 전농회 추대행위 위법: ○○○는 계획적으로 사전선거운동을 한 것이 아니라 농업경영인 연합회와 전국농민회 회원들이 자발적으로 피고인 김○○를 시의원 후보로 추대하였고, 법에 저촉되는 것인지 모르고 단순히 농민회 추대행사라는 것만 알고 참석하였다. 그러나 ○○○들이 지방선거를 불과 한달도 채 남지 않은 상태에서 지역주민들을 모은 자리에서 특정후보자의 지지를 부탁하는 것은 선거의 공정성을 해치는 것이다(서울고법 1998년 12년 8월 98노 2822).
- ③ 불법 명함형 인쇄물 배부: ○○○는 1998년 6월 4일 실시된 제2회 전국동시지방선거의 ○○특별시의회 의원 선거의 후보자로 출마하였던 자로서, 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 선거법의 규정에 의하지 아니하고는 후보자의 성명을 나타내는 인쇄물을 배부하여서는 아니됨에도 불구하고, 1998년 5월 17일 06:00경 ○○구 ○○○동 소재 ○○○공원 연못가에서 '○○당 ○○갑지구당 부위원장 김○○'이라는 내용이 인쇄된 명함형 인쇄물 100매를 소지하고 그 곳에 온 성명불상의 주민들을 상대로 위 명함 6매를 배부한 것은 위법이다(서울고법 1998년 12년 8월 98노2703).
- ④ 구의원 명함배부 위법: 구의원○○는 평소 사용하던 명함을 배부하는 것은 무방한 것으로 알고 있었고, 배부 도중에 제지를 받고 즉시 중단하였으나 원심의 양형(벌금 80만원)은 부당하지 않다(서울고법 1998년 12년 8월 98노 2701).
- ⑤ 명함형 인쇄물 법정수량초과: 이 사건 범행 내용은 선거홍보용 명함형 인쇄

60) 서울고법 1996년 2. 29 95노3304.

물을 법정 수량에 초과하여 제작 배부한 것으로 그 위법성의 정도가 비교적 가볍고, 또한 위 명함형 인쇄물의 법정 한도에 대한 선거법의 규정을 자세히 알지 못하여 인쇄소에서 권유하는 대로 제작·사용함으로써 이 사건 범행에 이른 것으로 그 경위에 참작할 점이 있는 점, ○○○는 그 동안 공무원 또는 구의원으로 국가와 지역사회의 발전을 위하여 이바지 해 온 점, 자신의 잘못을 깊이 뉘우치고 있는 점 등 양형의 조건이 되는 모든 사정을 살펴보면 원심이 피고인에 대하여 벌금 8십만원을 선고한 것은 그 형의 양정이 적절하다(서울고법 1996년 3월 22일 96노204).

㉞ 지역주간지 기사 복사하여 홍보활용: 이 사건 구의원 ○○○의 범행 내용은 피고인의 거주지 지역의 주간지인 종로저널 신문에 피고인을 홍보하는 내용의 기사가 실리자 이를 복사한 후 거기에다 자신의 선거구호를 추가하여 편집한 홍보물을 300장 정도를 배부한 것에 불과하고, 그 기사 내용도 자신의 경력 등을 과장하거나 상대방 후보에 대하여 헐뜯는 내용이 아니고 순수하게 자신의 학력, 경력, 사회 활동 등을 소개하면서 지역을 위해 봉사하기 위하여 구의원 선거 후보로 출마하였다는 것을 나타내는 정도에 그쳐 다른 선거법위반 사례에 비하여 그 위법성의 정도가 비교적 가벼운 점, 벌금 백만원의 형은 너무 무거워서 부당하므로 벌금 5십만원에 처한다(서울고법 1996년 3월 14일 96노43).

㉟ 아파트 대표, 구내 각종운동회원대상 사전 선거운동: 박○○는, 1995년 6월 1일 10:30경 서울 ○○구 ○○동 ○○아파트 관리사무소에서 ○○구 시의원 공소 외 우○○, 같은 구 ○○동 구의원 지○○, 같은 동 ○○극동아파트 3동 대표 공소 외 김○○, 같은 아파트 4동 대표 박○○, 같은 아파트 1동 대표 김○○, ○○아파트 8동 대표 김○○ 등을 나오게 한 다음 구청장 후보자를 참석시켜 소개하고 후보자가 ○○구청장으로 출마할 것이니 밀어달라는 취지로 지지를 부탁하였다. 박○○는 후보자의 유급 선거운동원인 사실을 인정

할 수 있고, 인정사실에 의하면 후보자는 그의 유급 선거운동원인 박○○로 하여금 아파트 동대표, 구축구연합회 임원, 가족 야유회 주선하면서 지지 부탁 등 각 모임을 개최토록 한 후 이에 참석하여 선거운동기간 전에 선거운동을 한 범죄사실이 있다(서울고법 1996년 3월 14일 96노43).

6) 공익적 단체를 선거조직으로 이용

수협, 농업경영인 연합회, 전농회 등 단체가 직원 또는 회원을 지방의원 후보에 당선시키기 위해 조직을 이용한 것은 위법이라는 사례이다.

① 수협이용: ○○수협 조합장인 박○○이 1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방자치선거에서 ○○광역시의회 ○○군 제2선거구 시의원 후보로 입후보하자 그의 선거운동을 돕기 위하여 ○○수협 직원들을 대상으로 선거운동을 하기로 공모하여, 1998년 5월 23일 16:00경 ○○수협 본점 회의실에 본점 및 ○○지역 지소에 근무하는 직원 50여명을 교육명목으로 소집하여 그들을 상대로, 친인척을 통하여 박○○의 선거운동을 해달라, 친목회, 동창회 등에서 박○○을 적극 홍보하라, 전임 농협조합장과 우리 수협조합장의 대결이니 우리 수협조합장이 새마을운동에 기여한 바를 중점적으로 홍보하라는 등 선거운동지침을 시달함으로써 선거운동을 하였다(대법원 1999년 2월 26일 선고 98도3923).

② 농민회 이용: 피고인등은 계획적으로 사전선거운동을 한 것이 아니라 농업경영인 연합회와 전국농민회 회원들이 자발적으로 피고인 김○○를 시의원 후보로 추대하였고, 법에 저촉되는 것인지 모르고 단순히 농민회 추대행사라는 것만 알고 참석하였다. 그러나 피고인들이 원심 판시와 같이 지방선거를 불과 한 달도 채 남지 않은 상태에서 지역주민들을 모은 자리에서 특정후보자의 지지를 부탁하는 것은 선거의 공정성을 해치는 것이다(서울고법 1998년 12월 8일 98노2822).

다. 국회의원, 단체장이 수직적 관계 형성

다음의 판례내용은 국회의원, 단체장이 권력상 상호 수직적 서열관계를 형성하고 있으며, 지역의 각종사업과 관련하여 당정협의를 수시로 개최하고 이권사업에 관여하고 있음을 입증하고 있다. 이러한 당정협의를 국가와 지방간 협력을 통해 행정효율을 제고한다는 긍정적인 측면이 있는 반면에 이것이 중앙-지방정치기간 수직적 서열화와 부패의 연결고리로 이용될 우려가 있다는데 문제가 제기된다⁶¹⁾.

국회의원-시장간의 당정 협의와 이권사업: ○○건설주식회사는 ○○시나 ○○도와는 아무 연고도 없는 건설업체로서 ○○시에서 발주한 1989년 12월의 올림픽기념 생활관공사와 ○○지구 사원입대아파트(총 1,000세대)공사의 공개경쟁 입찰에서 ○○시가 책정한 낙찰가격에 근사한 입찰가액으로 위 공사들을 수주하였는데 부실시공으로 하자가 발생한 사실이 그 당시 지방신문에 빈번히 보도되었다. 당시 ○○당 국회의원이었던 장○○는 국회 건설분과위원으로서 올림픽기념생활관이 ○○에 유치된 것은 자신의 업적이라고 공언해 왔으며 국회의원 장○○는 ○○시의 여당 책임자로서 ○○시장 등 시 관계자들과 함께 수시로 ○○시의 중요정책에 관하여 당정협의회를 열었으며, ○○건설주식회사에는 장○○의 처남인 공소외 김○○이 등기부상 이사로 등재되어 있고 사실상 전무로 근무하여 왔다. 이러한 사실에 근거하여 당시 ○○시에는 회사가 ○○시의 대단위 공사를 거둬 수주하게 된 데에는 장○○의 영향력 때문일 것이라고 하는 소문의 공포는 허위사실공포가 아니다. 다

61) 현직 단체장들은 "정당 실력자의 이권청탁 압력이 못 견딜 정도다. 선거에서 정당의 공천이 엄청난 위력을 발휘하다 보니 가장 뿌리치기 힘든 게 바로 정치 실력자들의 압력과 청탁이다. 그러나 들어주면 부패로 가는 지름길이고, 뿌리치면 패שמ죄가 기다리고 있다." 고 힘들어하고 있다(○○ 지역의 한 기초단체장)(한겨레21 1999년 8월 19일 제271호).

만 ○○국회의원이 관공서의 장에게 191,057매나 되는 연설회 고지 인쇄물 발송한 것은 선거법위반이다(서울고법 1993년 10월 7일 선고 93노1519 판결. 상고).

라. 지방의회와 집행기관간 갈등

지방자치법은 의결기관으로서의 의회의 권한과 집행기관으로서의 단체장의 권한을 분리하여 배분하고 있는바, 그 취지는 지방의회와 자치단체장이 상호 견제해야 할뿐만 아니라 균형과 조화를 이루어 자신들을 선출한 지방자치단체 주민들의 편의 및 복리증진과 지방자치행정의 민주성을 도모하도록 하려는데 있다고 할 것이다. 그러므로, 지방자치단체 기관간의 상호 권한 견제는 헌법과 지방자치법 등 법률이 허용하는 제도 내에서 합리적인 방법으로 행해져야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 그와 같은 합법적이고 합리적인 방법을 취하지 않고 폭력적인 집단행동의 수법으로 지방자치단체의 한 기관의 구성원들이 다른 기관에 난입하여 그 다른 기관의 고유권한을 행사하지 못하게 방해한 행위에 대해서는 엄한 형사책임을 묻지 않을 수 없다고 하겠다.

또한 우리 나라 역사상 오랜 유보기간을 거치다가 1995년 7월 1일부터 비로소 본격적으로 시행된 지방자치제도를 바람직한 방향으로 조기정착시켜야 한다는 점, 지방자치단체기관간의 위법한 권한분쟁 해결방법에 대해 사법부인 법원이 이를 엄하게 견제함으로써 지방의회와 집행기관 사이의 바람직한 관계정립 방향을 제시해야 한다는 점등에 비추어 피고인들의 범행에 대해 중한 형벌을 부과한 사례가 있다.

군수가 군의회 의원 공무집행 방해: ○○군수인 피고인 장○○과 같은 군 내

무과장인 피고인 고○○가 같은 군 부군수인 고○○ 등과 함께 그 관사와 같은 경위로, 부안군의회에서 군수불신임결의안을 채택하려는 군의회 의원들의 직무집행을 군청 직원들을 동원하여 실력으로 저지하기로 공모한 다음, 피고인 고○○가 구내방송을 통하여 청사 내에 있는 직원 150여 명을 집합시켜 그들로 하여금 의원들이 본회의장에 들어가려는 것을 계단에서부터 가로막아 입장하지 못하게 하고, 의원들이 소회의실에 들어가 의사를 진행하려 하자 다시 직원 50여 명으로 하여금 그 곳에 난입, 회의장을 점거하게 하여 의사집행을 못하게 함으로써, 공무원이 공무 외의 일로 집단행위를 함과 동시에 다종의 위력으로 부안군의회 의원들의 정당한 공무집행을 방해하고 그들이 점유하는 방실인 부안군의회 소회의실에 침입하였다(대법원 1998년 5월 12일 선고 98도662).

2. 지방행정부문 지방정치가 부패실태

가. 인허가

단체장과 지방의회의원은 각종 인허가와 관련하여 업자들의 로비대상이 되고 있다. 여기에서는 유수점용허가, 토석채취허가, 토석납품권, 공유수림 매립면허, 주유소 건축허가, 옥외건축물 허가, 건축미관심사 등 인허가와 관련하여 사법처리되었던 사례를 소개하고자 한다.

- ① 단체장 허가관련 뇌물수수: 김○○(군수)이 1996년 6월 초순 상피고인 이○○(의원)의 승용차 안에서 이○○로부터 "관사에 가서 확인해 보고 필요한 데 쓰라"는 말과 함께 현금 500만 원이 들어 있는 노란색 대봉투를 받았다. 그 다음날 ○○군청 군수실에서 이○○의원을 만나 위 돈이 무슨 돈이냐고 물은

결과 위 돈은 ○○종합레저개발(주) 대표이사인 박○○이 ○○종합레저개발(주)에 한탄장 유수점용허가를 내주어 래프팅 사업을 할 수 있도록 해준데 대한 사제와 함께 앞으로 사업의 편의를 잘 봐달라는 취지로 금원을 공여한 것이라는 점을 알았다. 비록 뇌물의 수수시점에서는 수수의 명목이 명시되지 아니하였다고 하더라도 바로 그 다음날에 뇌물인 점을 알았으며 그럼에도 이를 반환하지 아니하고 계속 보유하였다면 그 시점에서 뇌물수수죄가 성립한다(1998년 12월 23일 선고 98도857).

- ② 군의회 부의장 인허가 청탁 미수: 피고인은 위 신덕리 일대에 대한 토석채취허가 토석 납품권 및 공유수면매립면허를 받으려고 할 당시, ○○군의회 부의장에 대한 청탁 명목으로 1992년 7월경 권○○에게 3백만원과 양주 2병을, 토석채취허가에 대한 주민동의를 얻기 위하여 마을이장에 대한 청탁 명목으로 1993년 11월 초경 권○○에게 1백만원과 소갈비 10근을 각 주었다. 권○○이 횡령하여 부의장에 대한 청탁은 무위로 끝났으나 군의회부의장이 업자들의 청탁대상에 포함되어 있었음을 의미한다(1997년 5월 7일 선고 97도789).
- ③ 주유소 건축허가 신청하면서 시장에게 금품제공: 이○○은 이○○이 ○○시장으로 부임한 직후 ○○시 ○○동 ○○자문위원회의 위원장 자격으로 위 이○○시장을 접견하여 알게 되었고, 1994년 6월 10일 11:00경 ○○시 ○○동에 있는 ○○시청 2층 시장실에 가서 이○○시장에게 ○○주유소의 건축허가신청을 잘 처리하여 달라는 부탁을 하면서 2천만원을 주었다. 1994년 6월 중순경 피고인 손○○는 이외에 같은 해 10월 중순 이○○시장의 자택에서 주유소건축허가가 잘 처리되어 고맙다는 취지로 현금 천만원을 더 주었다. 이○○이 신청한 이 사건 주유소 건축허가 신청은 주유소가 타당성 없는 지역이어서 ○○시의 전임시장인 남○○의 재직시 반려된 일이 있는데, 피고인 이○○이 시장으로 부임한 후인 1994년 8월 10일 이○○이 다시 허가신청을 하여 같은 달 30일 ○○시로부터 허가를 받았으며, 허가시 결제는 부시장 전결

로 하였으나 그 전에 ○○도에 허가승인요청을 할 때 피고인 이○○이 직접 결재를 하여 처리하였다(93서울고법 1996년 12월 18일 선고 96노2036 판결 : 상고).

- ④ 옥외광고물 허가정당: 피고인이 허가권자인 구청장 김○○에게 근로복지공사 건물 옥상에 주식회사 세일기획이 광고물을 설치할 수 있도록 허가를 내달라고 청탁하면서 피고인과 주식회사 ○○기획의 관련을 설명하기 위하여 "사실은 ○○기획은 내가 투자하여 경영하는 회사이다"라고 말하였다. 피고인이 구청장에게 옥외광고물허가청탁하고 방○○과 공모하여 허가기간이 끝났음에도 광고행위를 계속하였다(대법원 1996년 10월 15일 선고 96도1669).
- ⑤ 구의회 의장이 건축미관심사 통과 대가로 알선수뢰: ○○시의회 의장이 아파트 건축을 추진 중이던 이○○로부터 ○○시 건축위원회에서 1차 부결된 미관심사를 가결시켜 달라는 부탁을 받고 의회 사무과장을 통하여 ○○시 건축과장에게 같은 내용의 전화를 하여 미관심사를 가결되도록 한 후 그 사례비 명목으로 관시 금품을 수수하였다. 시의회 의장의 행위는 공무원의 직무에 속한 사항의 알선행위에 해당함이 명백하고, 또 그 알선의 대가로 금원을 수수한 이상, 그 금원이 시의원 전원을 위하여 받은 것이고 개인적인 입장에서 받은 것이 아니라고 하더라도 「특정범죄가중처벌등에관한법률」의 알선수뢰죄가 성립함에는 아무런 지장이 없다(대법원 1995년 7월 28일 선고 94도 2578).

나. 입찰 계약

각종 구매와 입찰은 담당부서가 별도로 조직되어 있어서 단체장이 직접 권한을 행사할 수 있는 분야는 아니다. 그럼에도 불구하고 다음의 사례를 살펴보면 실무공무원이 자진하여 뇌물의 일부를 상납하기도하고 단체장이 직접 특정업

체와 계약하도록 지시하기도 하는 것으로 나타나고 있다.

- ① 구청계약계장이 구청장에게 뇌물상납: 김○○는 ○○구청장으로 재직하면서 소속직원인 재무과 계약계장인 피고인 한○○으로부터 그의 업무에 대한 감독, 인사 등과 관련하여 잘 보아달라는 취지로 1996년 6월 초순 서울 ○○구 ○○동 소재 피고인의 집에서 현금 1천만원, 같은 해 10월 초순경 같은 구 ○○도동 소재 ○○도 ○○선착장 1층 식당에서 현금 5백만원, 같은 해 11월 초순경 같은 구 소재 ○○구청 근처 ○○식당에서 현금 1천만원, 같은 해 12월 중순경 ○○구청장실에서 현금 1천만원, 1997년 1월 중순경 ○○구청장실에서 현금 6백만원, 1997년 2월 초순경 ○○구청 근처 ○○병원 건물 1층 다방에서 현금 3백만원, 1997년 3월 초순경 ○○구청장실에서 현금 1천만원, 1997년 4월 초순경 ○○구청장실에서 현금 6백만원, 1997년 5월 27일경 같은 구 ○동 소재 ○○주유소 근처 피자집에서 현금 6백만원을 각 교부받아 합계 현금 6천 6백만원의 뇌물을 수수하였다(대법원 1998년 9년 22일 선고 98도 1234).
- ② 입찰 관련 낚찰 구청장이 지시: 계약계장 한○○은 구청장 김○○가 한○○에게 원심 공동피고인 ○○만석이 ○○구청에서 발주하는 ○○천 정비사업 공사를 낚찰받을 수 있도록 도와주라는 지시를 하였다. 한○○이 조○○으로 하여금 그 공사를 낚찰받을 수 있도록 부정한 방법으로 도와주고 조○○으로부터 현금 1천8백만원의 뇌물을 받았기 때문에 이를 혼자 차지하면 피고인 김○○가 자신에게 인사상 불이익을 줄 우려가 있다고 생각하여 현금 1천만원을 구청장 김○○에게 상납하였다(대법원 1998년 9년 22일 선고 98도1234).

다. 이권개입

지방정치가가 개인적인 친분이나 사적 영향력을 발휘하여 인허가, 입찰 등을

알선, 청탁함으로써 자치단체의 이권에 개입한 사례는 다음과 같다.

군 의원의 금품수수 사례: 원심이 군의원 이○○가 대표이사 박○○으로부터 교부받은 관시 각 금원(이의원이 업자의 뇌물을 군수에게 전달한 금액은 현금 5백만원이며 업자로부터 받은 금액은 미상)이 래프팅 사업자등록, 유수점 용허가 등 ○○군수나 ○○군 관계공무원 등의 직무에 속하는 사항이나 지역 여론 등 사업여건 조성과 관련한 청탁금으로 수수된 것이라면, 이는 군의회 의원의 직무와는 무관한 위 피고인의 개인적인 친분이나 사적인 영향력에 의거하여 다른 공무원의 직무에 속한 사항에 관하여 알선 또는 청탁하는 행위와 대가관계에 있는 것이다(1998년 12월 23일 선고 98도857).

라. 인사

단체장이 공무원의 승진, 보직 등 인사와 관련하여 금품수수가 뇌물의 형식으로 이루어진 사례가 있다. 뇌물죄는 직무집행의 공정과 이에 대한 사회의 신뢰에 기하여 직무행위의 불가매수성을 그 직접적 보호법익으로 하고 있으므로 뇌물성은 의무위반행위의 유무와 청탁의 유무 및 금품 수수시기와 직무집행행위의 전후를 가리지 아니한다. 따라서 뇌물죄에서 말하는 '직무'에는 법령에 정하여진 직무뿐만 아니라 그와 관련 있는 직무, 과거에 담당하였거나 또는 장래에 담당할 직무 이외에 사무분장에 따라 현실적으로 담당하지 않는 직무라 하여도 법령상 일반적인 직무권한에 속하는 직무 등 공무원이 그 직위에 따라 공무로 담당할 일체의 직무도 포함된다.⁶²⁾ 한편 뇌물죄에서 뇌물의 내용인 이익이라 함은 금전, 물품 기타의 재산적 이익뿐만 아니라 사람의 수요와 욕망을 충족시키기에 족한 일체의 유형, 무형의 이익

62) 대법원 1984년 9월 25일 선고, 84도 1568 판결; 1992년 2월 28일 선고, 91도3364 판결 등 참조.

을 포함한다고 해석되고, 투기적 사업에 참여할 기회를 얻는 것도 이에 해당한다⁶³⁾. 이러한 뇌물성의 유무는 공무원의 직무와 이익공여자와의 관계, 이익수수의 경위, 그 당시의 사회상태 등 제반 사정을 종합하여 합리적으로 판단하여야 할 것이다.⁶⁴⁾

① 보직관련 뇌물수수: 1997년 4월 초순경 ○○구청 계약계장이 구청장실에서 현금 600만원의 뇌물을 김○○에게 주면서 자신을 다른 부서로 보내달라고 부탁하였다. 김○○가 구청장으로서 구청 직원인 계약계장 한○○에 대하여 업무상 감독권, 인사권 등을 가지고 있음을 감안하면, 모두가 구청장 김○○의 계약계장 한○○에 대한 업무상 감독권, 인사권 등 직무와 관련이 있다고 볼 것이다(대법원 1998년 9월 22일 선고 98도1234).

② 시장이 승진전략 관련 금품수수: 1995년 추석 후인 9월 중순경 ○○시 ○○동에 있는 ○○시장 관사에 찾아가 그 곳 거실에서 6급 공무원 부인인 김○○은 시장부인에게 남편 유○○의 승진을 부탁하며 승진사례로 현금 500만원과 생대구 한 마리를 주었고, 1996년 1월 20일경 같은 장소에서 10돈 짜리 금거북이 1개를 주었다⁶⁵⁾. 법원은 공직사회에서 내부적으로 야기되고 있는 이러한 인사부패에 대하여 관대한 판단을 내리고 있다. 즉 ○○시 5급사무관 승진인사의 요인은 1996년 1월 10일 전 수도과장인 공소외 이○○의 공로연수파견으로 생기게 되었고, 위 이○○은 1995년 12월 14일 공로연수파견신청을 하였다는 것이니, 그렇다면 위 금 500만원을 제공하였다는 일시에는 6급

63) 대법원 1994년 11월 4일 선고, 94도129 판결 등 참조

64) 대법원 1981년 4월 28일 선고, 80도3323 판결 참조

65) 위와 같이 금품을 준 경위에 관하여는 6급인 행정주사로만 15년을 근무하여 자기와 같은 동기생들과 비교하면 승진이 늦었고, 또 96년도 봄 인사 때 승진을 놓치게 되면 98년도에 가서야 승진을 바라볼 수 있는 입장이 되어 조급한 마음이 생기고, 처도 자기 남편의 승진이 남보다 늦어 일종의 열등의식을 가지고 있던 터라 시장에게 인사하여 어떻게든 승진하려고 했다고 한다.

공무원 유○○이나 그 처는 승진인사가 있으리라는 것을 예상할 수 없는 1995년 9월 중순에 승진 부탁을 하면서 금품을 제공한다는 것은 이해가 가지 아니하고, 자백에 신빙성이 없다는 이유로 6급 공무원의 처가 검사 앞에서 한 자백 및 김○○의 진술은 임의로 진술한 것이 아니라고 의심할 만한 상당한 이유가 있다 할 것이다(93서울고법 1996년 12월 18일 선고 96노2036 판결 : 상고).

- ③ 읍장보직청탁 금품수수: 1991년 5월 25일 16:00경 ○○군수실에서 공무원 김○○이 ○○군수 이○○에게 ○○군 ○○읍장으로 임명하여 달라고 청탁하면서 한국외환은행이 발행한 4천만원의 자기앞수표 1매와 1천만원의 자기앞수표 1매를 공여하자, 군수 이○○이 이를 수수하였다. 공무원 김○○이 ○○읍장 임명장을 받은 같은 해 5월 31일 군 행정계장인 정○○에게 지시하여 군청 청사에서 3천만원의 자기앞수표 1매를 피고인 김○○에게 돌려주어 당시 모금 중인 체육진흥기금으로 기부하도록 하였고, 나머지 2천만원의 자기앞수표는 같은 해 6월 12일 정○○을 통하여 피고인 김○○에게 돌려주어 당시 모금 중이던 ○○학숙건립기금으로 기부하도록 하였다(1996년 6월 28일 선고 92도1803).
- ④ 인사고과, 보직유지 청탁 뇌물수수: 안○○는 당시 북구청 구청장으로 이○○에게 인사고과 등 편의를 봐 달라는 취지에서 11회에 걸쳐 합계 8백 3십만원을, 북구청 부구청장 강○○에게 세무계 직원들은 인사이동의 대상이 되지 않도록 하여 주고 인사고과 평점과정에서도 선처하여 달라는 취지에서 그 당시 대토분양권을 양도하는 외에 21회에 걸쳐 합계 8백 9십만원을, ○○시 시청 세정계장으로 근무하던 하○○에게 북구청 세무과 업무 자체점검과정에서 적발된 사항들에 대하여 잘 처리하여 주고 사소한 문제에 대하여는 지적하지 말아 달라는 취지에서 8회에 걸쳐 합계 9백만원을 각 교부하였다. 안○○가 구청장 이○○에게 교부한 금전이 위와 같은 뇌물에 해당함은 분명하

고, 그 액수 등으로 보아 사교적 의례에 불과한 것이라 할 수는 없다(대법원 1995년 9월 5일 선고 95도1269).

마. 탈세

단체장이 행정절차를 무시해가며 탈세를 교묘하게 도와준 사례이다.

탈세 위한 불법압류해제 사례: ○○산업개발의 등록세 및 취득세를 부과하고 징수하는 행정기관은 ○○시 서구청인데, 위 서구청의 위임전결규정에 의하면 등록세 및 취득세의 납부고지와 체납업무 등은 세무과장이 전결하나 세금액이 고액인 경우에는 수시로 그 징수 여부 등에 대하여 구청장에게 보고하고 있다. 전○○과 유○○의 제1차 압류해제 행위는 구청장인 채○○의 지시가 있었기 때문에 그에 따른 행위이었거나, 아니면 제1, 2차 압류해제로 인하여 이익을 보게 되는 사람과의 직접적인 혹은 간접적인 공모에 의한 것이라고 봄이 경험칙에 부합할 것이다(1998년 4월 28일 선고 98도361).

3. 지방정치 부패에 대한 양형상의 과제

지방정치 부패에 대한 법원의 최종판단은 선거운동에 관한 한 대체로 벌금형으로 처벌하고 있다.

그런데 동일 정치분야 부패 중 가장 편차가 심한 것은 허위학력기재의 경우이다(<표3-2-2> 참조). 허위학력기재의 경우 벌금형이 70만원에서 500만원까지 선고되었다. 선거운동과 관련된 부패 또는 위법이 벌금형정도에 따라 선거무효까지 선고될 수 있기는 하나 이 정도의 벌칙으로 부패를 근본적으

로 최소화할 수 있는지에 대해서는 의문이 제기된다.

〈표 3-2-2〉 지방정치분야 부패형량비교

유 형	형 량
허위학력계제	벌금 70만원, 80만원, 90만원, 100만원, 200만원, 500만원 순
허위사실공포(상대후보비방죄 포함)	벌금 100만원, 200만원, 300만원, 300만원(선고유예), 250만원(선고유예)
금전 및 물품수수, 기부행위위반	벌금 100만원, 150만원, 200만원, 징역 1년, 징역 8월과 추징금
정당표방금지	벌금 100만원, 150만원

인허가, 청탁, 입찰, 계약 등과 관련한 지방정치가의 행정부문 부패 특히 뇌물수수에 대해서는 특정범죄가중처벌법을 적용하여 징역형으로 선고하고 있으나 작량감형에 의하여 집행유예를 일반적으로 선고하고 있어 처벌의 엄격성을 훼손하고 있다. 특히 지방자치단체의 공무원 승진 및 보직 등 인사와 관련한 지방정치가 부패에 대해서는 법원이 임의성을 엄격하게 해석하여 적용하는 경향이 있다. 이로 인하여 은밀하게 이루어지는 뇌물수수 등에 대해 어렵게 확보한 증거조차도 증거채택을 유보하는 등 지나치게 관대한 태도를 보이고 있어 지방자치단체 부패해소에 역행하고 있다는 비판을 받을 우려가 크다.

이상과 같은 처벌실태를 볼 때, 지방정치 부패는 지나치게 관대한 처벌을 받으며, 처벌되는 공직자 사이에서 형평성의 문제도 대두되고 있다. 관대하고 자의적이라는 비난을 받는 지방정치 부패 관련 범죄의 양형을 둘러싼 법

리 논쟁을 보다 깊이 분석할 필요가 있다.

가. 엄격한 처벌에 대한 찬반론

1) 관대한 처벌논리

지방정치 부패 관련 범죄에 대한 처벌이 관대함을 인정한다고 할 때, 오직 관대하다는 이유만으로 무조건 비난받을 것은 아닐 것이다. 왜냐하면, 관대한 양형을 찬성하는 입장에서는 다음과 같은 논거를 동원할 수 있기 때문이다⁶⁶⁾.

첫째, 지방정치가에게 가장 큰 제재는 무엇보다 공직에서 추방되는 것이다. 공직추방은 그것의 직업적 안정성과 경제적 수익 또는 지방정치가의 자격으로써 얻을 수 있는 사회적 인정과 무형의 권력을 모두 잃어 버리게 된다. 따라서 공직으로부터의 추방 자체가 커다란 명예의 실추를 가져올 것이다.

둘째, 형사절차에 개입된다는 것 자체가 주는 지위저하적 효과(degradation effect)는 공직자에게 심각하게 다가오며, 지방정치가일수록 그 부정적 효과는 더할 것이다. 경찰과 검찰, 법원에 소환되고 심문 받는 것은 당사자에게 굴욕감과 망신스러운 느낌을 준다. 이는 죄를 짓지 않는 사람에게도 마찬가지로 적용된다. 이 점이 양형에서 부지불식간에 참작되고 있다.

셋째, 고위공직자와 마찬가지로 지방정치가는 대체로 구속 수사하는 전통이 우세하다. 구속된다는 것은 더욱 확실히 지위저하적 효과를 초래한다. 평소 사회의 중류층 이상의 생활을 하다 가장 열악한 시설에서 살아가야 한다는 것, 구속을 통해 평소의 사회적 지지망과 단절된다는 것이 주는 두려움과

66) 부정방지대책위원회, (1998), 「공직자비리의 처벌실태 및 방지대책」, 보고서, 제28집, 1998.4, pp. 43-45.

소외감은 사회적 지위가 높은 사람들에게 더할 것이다. 우리사회에서는 구속 자체가 범죄자라는 낙인을 실제로 부여하는 효과가 있다.

넷째, 집행유예와 선고유예율이 가장 높은 범죄가 뇌물죄 등 지방정치가 관련 범죄라고 하지만, 다수의 지방정치가는 구속되므로 그 구속기간 만큼의 사실상 자유형을 집행받은 것이다. 항소심에서 집행유예율이 더욱 높아지는 것은 구속 후 항소심 판결이 내려지기까지 6개월에서 10개월 사이의 긴 기간 동안 자유를 박탈당했기 때문에 그 점을 고려하여 집행유예율이 높아진다고 해도 그리 이상한 것은 아니다.

다섯째, 범죄학적으로 볼 때 지방정치가범죄는 시민적 안전을 직접 위협하지 않는 일반 폭력범 및 재산범과는 달리 부패한 지방정치는 형법적 의미에서의 전과가 없으며, 공직에서 추방되는 이상 지방정치가로서 저지를 수 있는 범죄를 더 이상 범할 수 없다. 즉 전과도 없고 재범위험성도 없다. 따라서 특별예방적 견지에서 지방정치 관련 범죄를 매우 엄격하게 처벌할 필요가 없다. 오히려 실형을 집행할 경우 교화목적의 달성은커녕 인격장애를 초래할 수도 있을 것이다.

여섯째, 일반예방적 견지에서 부패한 지방정치가를 엄격히 처벌할 필요가 있다는 주장은 일견 타당하다. 범죄를 저지르면 결국 비용/편익 계산상으로 손해임이 입증되어야 하는데, 그것은 꼭 형벌 강화라는 원시적 방법으로 대응할 일이 아니다. 지방정치 관련 범죄의 적발율을 높이고, 그 범죄에 대한 사전적 예방적 정책을 통해 지방정치 관련 범죄를 구조적으로 줄여갈 수 있는 것이다. 또한 범죄가 저질러진 경우에도 몰수·추징의 철저한 집행, 그리고 범죄수익의 몰수, 범죄수익의 몇 배에 달하는 액수에 징벌적 배상을 과하는 입법 등을 통해 지방정치 관련 범죄의 발생을 억제하는 것이 더욱 바람직한 방법이다.

일곱째, 흔히 지방정치 관련 범죄에 대하여 집행유예, 선고유예의 비율이 높음을 들어 비판한다. 통계상으로 볼 때 다른 범죄에 비해 확실히 형유예율은 높다. 그러나 지방정치기는 대부분 전과가 없는 초범이다. 다른 범죄를 저지른 자 중에서 초범인 경우와 비교해 볼 때, 지방정치 범죄의 형유예율이 결코 높다고 볼 수 없다. 오히려 지방정치 범죄에 대한 세인의 비난 때문에 법관은 형을 유예하는 데 심리적 압박감을 받으며, 같은 조건의 다른 범죄에 비해 다소 불리하게 다루어지는 면이 있다.

여덟째, 지방정치기는 공직수행으로 그 동안 사회에 봉사한 점을 참작해야 한다. 한번의 과오로 오랫동안 쌓아올린 공적을 무너뜨리고 거기에 가혹한 형벌까지 집행하는 것이 반드시 바람직한 지는 재고를 요한다.

이상과 같이 신중하고 관대한 처벌을 요구하는 당위성은 변호사의 변론요지에서, 그리고 법원의 판결에서 보여지는 경향이기도 하다.

2) 엄격한 처벌논리

일반여론 및 언론의 지배적인 경향은 사회의 모범이 되어야 할 지방정치가가 관여한 범죄행위는 더욱 엄격히 처벌해야 한다는 견해를 지지한다. 그 논거는 대략 다음과 같이 구성될 수 있다.⁶⁷⁾

첫째, 지방정치 관련 범죄는 그 사회적·경제적 피해가 매우 크다. 또한 지방정치가범죄는 사회적 기강을 무너뜨리고, 지방정치가의 업무수행에 대한 불신감을 조장한다. 선량한 지방정치가의 업무수행마저 의구심을 갖게 되고, 이러한 불신이 쌓이면 적극적인 공무수행이 아니라 보신적이고 무사안일한 공무수행이 일반화된다. 따라서 지방정치 관련 범죄는 반드시 뿌리 뽑아야 할 악이다. 그러므로 지방정치 관련 범죄를 엄벌에 처하는 것은 당연

67) 상계보고서, pp. 46-48.

한 것이다.

둘째, 지방정치 관련 범죄는 공적 권한을 남용한 범죄이며, 공직수행 시 주민들의 기대를 배반한 행위이므로 엄벌에 처해져야 한다.

셋째, 지방정치 관련 범죄의 적발율은 현실적으로 매우 낮다. 그 요인으로는 ① 뇌물죄 같은 경우는 필요적 공범이며 범죄학적으로 말할 때 합의적 범죄에 해당한다. ② 범죄양태가 비가시적이다. 횡령과 배임, 공문서 관련죄, 뇌물죄 모두 그 범죄성이 외부로 뚜렷이 표출되지 않고 장부의 조작, 서류의 조작, 은폐된 금전수수의 형태를 띠게 되므로 잘 적발되지 않는다. ③ 지방정치 관련 범죄의 피해자가 뚜렷하지 않거나 피해자가 분산되어 있다. 때문에 이러한 범죄는 적발되면 대중적 분노에 직면하지만, 피해자의 존재가 특정화되지 않는 이상 고소와 고발, 신고를 받을 가능성이 적다. 이같이 적발율이 낮은 범죄의 경우 범죄억제의 효과를 거두기 위해서는 형량을 높이는 방법으로 대응하지 않을 수 없다.

넷째, 많은 지방정치 관련 범죄는 구체적인 수익을 겨냥하는 공리적 범죄의 성격을 띤다. 공리적 계산을 통해 범죄로 인한 기대손실이 기대이익보다 크다는 사실이 인식되어야 한다. 범죄의 기대손실은 [검거율×형량]을 금전으로 환산한 수치이며, 기대이익은 [범죄성공율×범죄수익]을 말한 것이다. 그런데 지방정치 관련 범죄는 검거율이 낮고 이상과 같은 사유로 그 검거율을 단기간에 끌어올릴 수도 없는 만큼 엄격한 형량으로 대처하는 것이 불가피하다는 것이다.

다섯째, 지방정치 관련 범죄를 엄격하게 처벌하는 것은 일반예방적 견지에서도 타당하다. 이러한 범죄는 옹보나 특별예방의 이념에서 다루어질 필요는 없고, 일반 지방정치가들의 범죄기대심리를 근절하는 것이 필요하다. 지방정치 관련 범죄를 엄격히 처벌하는 법적 관례를 수립함으로써 이러한

범죄가 중대한 사회악이라는 일반적 인식이 확고해 질 것이며, 이는 형법의 도덕 형성력 제고라는 적극적 일반예방의 관념에도 부합하는 것이다. 또한 저질러진 범죄에 대한 엄격한 처벌을 통해 범죄회피심리를 자극할 것이다.

여섯째, 인도주의적 견지에서 지방정치 관련 범죄에 대해서는 자유형(실형)이 아닌 방법으로 대처하는 것이 적절하다고 논의될 수 있다. 그러나 상당한 재력이 있는 지방정치가의 경우 벌금형 등 재산형은 아무런 범죄억제 효과가 없다. 차라리 자유형으로 인한 자아정체감의 훼손, 사회적 관계의 곤란 등을 이용하여 지방정치가의 범죄에 관한 한 자유형(실형)위주로 처벌해 가야 한다. 범죄를 저지르면 반드시 실형을 받는다는 법적 관행이 형성된다면, 그야말로 가장 좋은 범죄억제책이 될 것이다. 다른 제재수단을 통해 이 같은 효과를 거두기는 불가능하다.

일곱째, 일반시민들은 부패한 지방정치가들이 쉽게 범망을 빠져나가거나 관대한 형을 선고받는 경향에 대해 법적 정의감의 훼손을 경험하고 있다. 지방정치가이든 일반시민이든 누구나 범죄를 저지르면 동등한 처벌을 받는다는 인식이야말로 사회정의의 기초가 된다. 더구나 지방정치가일수록 그 권한에 상응하는 법적 책임을 물어야 한다. 일반범죄자들의 유전무죄, 유권무죄 주장이 타당하지 않다고 하더라도, 적어도 그러한 말이 별 이의 없이 통용되는 사회적 풍토가 쇠신되지 않고서는 법치주의와 사회정의를 실현시켜 갈 수 없는 것이다.

이상과 같이 지방정치가 범죄에 대한 형벌 적용에 있어서 관대형과 엄격형 사이의 대립은 지방정치가 ‘개인’에 초점을 맞추는가, 지방정치 ‘범죄현상’에 초점을 맞추는가의 대립이라고 볼 수도 있을 것이다.

나. 형의 일관성에 대한 과제

현재의 처벌실태를 살펴보면 형의 형평성, 일관성 면에서 심각한 문제를 안고 있다. 특히 형평성 문제에 대하여는 일반 국민, 중하위직 공무원은 물론 처벌받는 공무원도 민선 자치단체장 등 고위공무원에 비해 지나치게 무거운 처벌을 받는다고 느끼고 있다. 한편, 고위직 혹은 지방정치가들은 정치적 필요에 따라 사정을 당한다고 느낀다. 이같이 모든 관련자들이 자기 사건에 대한 형평성을 상실하였다고 주장한다. 그 중에서도 민선단체장 등 고위공직자에 대한 경미한 처벌과 자의적인 석방은 사법부에 대한 불신의 주요원인 가운데 하나로 지적되고 있다. 지방정치가의 범죄를 처리함에 있어 사법적 판단이 아니라 행정적·정치적 판단에 좌우되는 현실은 범죄자에게 자기 범죄에 대한 중화의 논리에 바탕을 제공하며, 대형비리사범일수록 그러한 경향이 높다. 즉, 대형비리사범일수록 자신의 범죄문제를 정치화함으로써 범죄문제의 엄정한 법적 처리를 방해하는 것이다. 그런 점에서 앞으로는 정치적 사정이 아니라 비리공직자에 대한 일상적 수사활동이 더욱 강화되어야 할 것이다⁶⁸⁾.

형평성 문제의 또 하나의 단면은 법관간의 양형 차이이다⁶⁹⁾. 이것은 본 연구에서는 검증되지 않았지만, 모든 범죄에 걸쳐 법관간 형량의 차이는 하나의 문제점으로 지적되어 왔고, 그것을 시정하기 위한 여러 시도가 나오고 있다. 여러 범죄에 대한 법관들의 양형편차에 대한 연구에서 발견된 사실은 다음과 같다⁷⁰⁾. 첫째, 개별 법관들의 자유재량의 폭이 매우 크고, 둘째 영향력 있는 양형인자로서는 검사의 구형량, 전과회수, 피해자와의 합의 여부,

68) 상계보고서, p. 120.

69) 상계보고서, p. 61.

70) 이영란, (1996), "양형의 결정요인(III)-법관별 양형격차의 분석을 중심으로-", 「한국양형론」, 서울: 나남출판, pp. 107-131 참조.

피해자원인성 등을 들 수 있으며, 셋째 구형량에 비해 선고형이 매우 낮다.

아직 우리나라의 경우 법관 개개인의 양형상의 편차가 어느 정도이고, 어떤 변수가 결정적인 것인지에 대한 세밀한 분석은 나와있지 않으며, 지방정치 관련 범죄라고 하는 보다 협소한 범위에서의 양형편차에 대해서는 과학적 분석이 나와있지 않은 상태라 할 수 있다.

또한 양형에 있어 범죄의 시기별 편차에 대해서도 주목되어야 할 것이다. 비리적결의지가 강조될 때는 공직자범죄의 적발건수가 늘어나며, 그에 대한 형량도 높아지는 경향이 있지만, 비리에 대한 정책적 의지가 강하지 않을 때는 범죄의 적발건수가 줄어들고 그 형량도 낮아지는 것이 보통이다. 그러나 여론이 잠잠해지는 항소심에 이르면 관계적인 형량과 대차 없는 형이 확정되는 경향이 있다. 이로 인하여 법관의 양형재량권이 정부의 형사정책 및 시민적 감수성에 영향을 받을 수 있으며, 이 때문에 재량권의 잣대가 공정하지 못한 것으로 비판받을 수 있는 것이다.

이렇듯 부패한 지방정치가 처벌에 있어 양형의 형평성과 일관성에 대한 비판은 상당한 근거를 갖고 있다고 할 수 있다. 적어도 그러한 의심을 씻어 낼 수 없으면 법의 권위에 대한 신뢰를 얻기 어렵기 때문에 사법부로서는 그것을 합리화하고 적정화하기 위한 다각도의 노력을 통하여 양형의 사회적 보편성을 확보할 필요가 있다.

다. 부패한 지방정치가 사면 신중

지방정치가의 부패에 대해서는 특별사면에 신중하여야 한다. 지금까지 실형을 선고받은 비리공직자의 실제 수감기간은 가장 긴 기간동안 수감된 공무원이 2년 3월 정도이며, 대다수는 가석방과 형집행정지, 사면 등의 조치로 석방되었다. 실형 혹은 집행유예를 받은 부패공직자는 대부분 특별사면 및

특별복권을 통해 형벌 이전의 상태로 원상회복되었다.

1993년 이후 특별사면 복권의 주요 대상자는 <표 3-2-3>, 사면복권의 사유는 <표 3-2-4>과 같다. 이와 같은 특별사면 및 복권조치의 대상은 부패에 연루되었던 고위공직자가 대다수를 차지하고 있으며, 부패한 공직자까지도 사면대상에 포함시킴으로써 법집행의 형평성을 결정적으로 교란시켰다는 점에서 특히 사회적으로 많은 비난을 받았다.

<표 3-2-3> 특별 사면 특별 복권 실태(1993-1997)

일시	인원	주요사면·복권 대상자(사건, 인명)
93.12.24	특별사면 137 특별복권 24 특별사면/복권 26	· 국회상공위뇌물외유(박진규, 이재근, 이돈만, 권성원, 임도종) · 농약관리법개정정탁(박재규), 정탁비리(이상욱)
95.8.15	특별사면 1,269 특별감형 426 특별복권 528 특별사면/복권 318	· 동화은행비리(김종인) · 수서택지특혜분양(정태수, 오용운, 김동주, 이규황, 이원배, 이태섭, 장병조) · 현대그룹사권(정몽준, 정주영) · 현대상선탈세사건(정몽헌, 박세용, 송윤재) · 한전원전전설비리(김우중, 최원석, 박기석) · 슬롯머신(박철연, 엄삼탁, 이인섭, 이권개) · 상지학원비리(김문기) · 솔곡비리(김종호, 이종구, 이상훈, 김철우, 한주석, 정용후, 조기엽, 정의승, 윤춘현, 손병용) · 포철비리(황경로, 이화일, 이종열, 정도원, 김진홍) · 노동위돈봉투사건(김택기, 이창식, 박장광)
96.2.25	특별사면 1 특별감형 1 특별사면/복권 22	· 슬롯머신(천기호), 입찰예정가누설(서상은) · 도로공사수주(권병식), 공사발주정탁(김천환) · 해사불법채취(심명구, 문병하) · 마을금고비리(박세열), 배임수재(이경희)

96.8.15	특별복권 5 특별사면/복권 6	· 솔곡비리(김종취), 동화은행비리(이용만, 안영모) · 슬롯머신사건(정덕일, 정덕진), 한전비리(안병화) · 산은대출비리(이형구), 상무대사건(조기현)
97.10.3	특별사면/복권 23	· 전-노 비자금사건 기업인(김우중, 이권희, 최원석, 장진호, 이준, 김준기, 이권) · 현대상선사건, 현대중공업비자금횡령 · 상무대사건, 인천해사업체탈세사건
97.12.22	특별사면/복권 26	· 12·12, 5·18관련자(전두환, 노태우 등) · 전-노비자금관련자(전두환, 노태우, 이현우)

〈표 3-2-4〉 특별사면 및 복권 사유

일 시	사 유
1993. 12.24	문민정부 성립이전의 정치인의 비리처벌사건 관련자에 대한 사면 및 복권
1995. 8.15	문민정부 성립 후 1년여 동안 계속된 사정정국 하에서 처벌된 고위공직자, 정치인, 군인, 기업가에 대한 대대적인 사면. 이 사면을 통해 95년 이전의 고위공직자 처벌은 백지화됨
1996. 2.25	대통령 취임 3주년기념으로 나머지 고위공직자에 대한 사면조치.
1996. 8.15	뇌물공직자 및 고위 정치인, 관련 기업인에 대한 사면조치.
1997. 10.3	전-노 비자금사건 관련기업인(23인)에 대한 특별사면 복권조치
1997. 12.22	12·12, 5·18관련자, 전-노비자금관련자, 고위공직자(25인)에 대한 사면·복권조치.

사법적 결정을 거의 무력화시켜 버리는 이러한 조치는 정치과잉이자 법치주의에 대한 훼손일 뿐 아니라 법적 결정의 힘을 약화시켰다는 것이다. 이러한 잦은 사면조치로 인해 앞으로 어떤 대형비리의 범죄자도 자신의 처벌에 만족하지 않고 정치권의 사면을 기대할 수 있게된 셈이다. 고위공직자일 수록 그 범죄성의 정도, 사회적 책임감 모두 심각하다는 점을 감안하여 지금의 관례보다 기중된 처벌을 하고, 엄격한 집행을 하지 않는 한 유전무죄, 유권무죄라는 세인의 비난을 면할 수 없을 것이다. 법의 형평성이 근본적으로 의심받는 사회적 풍토 속에서는 법치주의를 실현해 갈 수 없음은 당연하다⁷¹⁾.

따라서 고위공직자 특히 주민의 투표로 당선된 지방정치가에 대해서는 엄격한 법집행이 이루어져야 한다는 국민여론을 존중하고 법집행의 일관성을 기하기 위해 갖가지 이유로 석방하는 조치를 억제하여야 할 것이다. 뒤에서 논의할 본 연구조사의 분석결과에서도 부패한 지방정치가에 대하여는 일정기간 사면에서 제외하여야 한다는 견해에 퇴임공무원은 91.0%로서 대다수가 찬성하였고, 심지어는 이해당사자라 할 수 있는 지방의원(86.6%)과 단체장(82.1%)이 압도적으로 찬성하고 있어 대부분의 지방정치가가 부패적결에 동참하고자 하는 건전한 공직의식을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 그러므로 부패한 지방정치가에 대한 사면은 최대한 억제하는 것이 부패방지대안의 하나임을 각 집단간 압도적으로 동의하고 있는 것으로 보아 관대론보다는 엄격론의 관점에서 접근하더라도 무리한 정책은 아니라고 볼 수 있다. 특히 대형부패사범에 대한 잦은 사면은 검찰·사법권의 행사를 무의미하게 만들고, 범죄억제효과를 약화시키며, 법질서 전반에 대한 불신을 야기시킨다. 과거의 잘못된 법집행을 반성하는 견지에서라도, 근본적으로 국민통합의

71) 부정방지대책위원회, (1998), 전계보고서, p. 41.

정치적 필요성이 국민적으로 납득되는 경우가 아니고서는 부패한 공직자에 대한 사면권의 행사는 대통령의 권력남용으로 보아야 할 것이다. 앞으로 특별사면에 대해서도 국회의 동의 기타 국민의 의사를 묻게 하는 절차가 필요하다고 여겨진다⁷²⁾.

제3절 요약 및 시사점

1. 언론보도에 의한 지방정치 부패

언론보도를 통해 살펴본 지방자치단체 지방정치가의 부패는 상당히 다양한 유형의 사례로 나타나고 있다. 그렇다고 하여 이러한 사례가 모든 단체장이나 지방의원의 청렴성과 공정성을 의심케 하는 자료로 쓰이기에는 부적절하다. 그러나 지방자치단체의 최고 정치권력을 이루는 이들 지방정치가의 부패 사례는 그 경각심을 불러일으키는 데는 충분하다고 본다. 또한 지방자치단체의 최고 책임을 맡는 지방정치가가 부패에 연루될 경우 청렴하고 공정한 공직수행에 일관해 온 지방자치단체의 중간관리층이나 하위직 공무원의 사기를 현저히 저하시키는 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

지방정치가로 가는 첫 걸음인 선거과정에서부터 부패가 발생하는 것은 정당공천과 고비용 선거구조에 기인한 것이 많았다. 단체장이나 지방의원입 후보자가 지역구 국회의원과 지구당 대의원을 대상으로 거액의 공천헌금을 제공하는 것 뿐 아니라 지역토호세력이나 업체로부터 선거지원금 명목 등 음성적인 정치자금을 받게 됨으로써 야기되는 부정과 비리는 향후 공직수행

72) 상계보고서, p. 122

시 부패로부터 자유로울 수 없는 한계와 제약을 안고 시작하는 것이 된다. 또한 선거과정에서도 선거법 위반사례에서 가장 많은 것이 금권선거사범이란 점은 현행의 선거운동방식이 얼마나 많은 돈이 소요되는 선거인지를 시사해 준다⁷³⁾. 그 결과 단체장이나 지방의원은 선거를 치르며 켜던 빚을 청산하고 재선 출마할 비용을 마련하기 위하여 공직의 지위와 권한을 남용하여 인허가와 관련한 청탁이나 각종 이권사업에 개입되는 경우까지 발생하기도 하는 것이다.

지방선거의 혼탁성에 덧붙여 지방자치의 심각한 문제들 중에는 출마를 계획하는 현직기관장의 선심성 예산집행이나 파행적인 행정수행 뿐 아니라 공무원 선거개입 사범의 대부분이 줄서기 차원에서 선거에 관여하였다는 사실을 지적할 수 있다. 특히 공무원의 선거개입은 지방자치단체의 조직내부가 지지후보별로 분열되고 정치화되고 있다는 것을 뜻하는 것이며, 지방자치제 실시 이후 인사부조리가 지방자치단체장으로 그 연결고리가 이전되고 있다는 비판과 연계된 것이다. 이는 인사행정에 있어 합리적이고 객관적인 기준이 아닌 엮관계적인 정실개입의 가능성이 매우 높다는 것과 정치적인 분과구조가 조직화됨으로써 효율적인 조직운동을 기대하기 어렵게 되는 문제를 지닌다⁷⁴⁾. 심지어 공무원임용 규칙을 개정하여 특정한 사람을 임용하거나 승진하는 사례까지 나타남으로써 지방자치단체 조직운영의 ‘자기 사람 심기’가 건전한 조직풍토를 해치는 주요 요인으로 지적되고 있다.

73) 본 연구진과 전·현직 지방정치가와와의 인터뷰에서도 법정선거비용을 준수하여 선거를 치르는 것에 대해 대부분이 회의적인 답변이 많았던 것도 이를 뒷받침해 준다.

74) 인사제도에 대한 공무원의 인식조사 결과에 따르면 승진에 결정적인 영향을 미치는 것으로 실력(10.3%)보다는 연공(28.1%), 근무연수(27.8%), 대인관계(23.2%)가 높게 나타난다. 뿐만 아니라 동료나 선배 공무원의 인사조치에 대하여 이해되지 않는 경우가 59%를 차지하고 있어 인사조치의 불만이 높으며, 승진의 합리성에 대해서도 대부분이 불량하다고 지적한 것을 볼 수 있다(조성한, 1995).

한편, 공직의 직위와 권한에 관련해서는 특히 인허가와 관급공사의 입찰이나 계약, 공유재산의 처리 등에 부정과 부패사태가 많은 것을 살펴볼 수 있었다. 사업허가나 승인, 건설공사의 설계변경이나 준공허가, 토지나 건물의 용도변경, 도시계획안 변경 등에 따른 뇌물수수가 지방정치의 행정부패의 대부분을 차지하고 있다.⁷⁵⁾ 뿐만 아니라 관급 건설공사의 입찰비리나 재개발사업과 관련해서는 뇌물수수뿐 아니라 단체장이나 지방의원의 직접적인 이해관계가 얽혀있는 사업체가 그 대상이 되는 등 제척사유를 무시하고 이권에 개입되는 사례도 빈번히 발견할 수 있다.

특히 지방의원의 경우 가장 전통적인 ‘검은 돈’ 조달방법은 상임위 활동을 이용해 관련기관이나 기업 등으로부터 받는 것이다. 여기에는 비리를 폭로할 것처럼 협박해 돈을 갈취하는 공갈수준의 방법도 동원되고, 청탁이나 민원을 들어준 뒤 반대급부로 사례금 형식의 돈을 받는 경우도 있다. 앞서 사례로 들었던 1997년 ○○시의회 비리과문에서 황○○ 의원이 사퇴이유로 밝혔듯이 기업체를 실질적으로 운영하는 사람이 의원직을 특정 기업체의 방패막이와 이권도구로 이용하는 현실에 대하여 깊은 우려를 제기한 바 있다. 즉 특정기업과 관련된 의원이 상임위원장 자리를 차지하여 이권에 개입하고 예산책정과 요금인상안 등 각종 안건을 특정업체에게 유리하도록 처리한다던가 아파트재개발조합장인 지방의원이 지역의 재개발사업을 계획하고 추진하면서 이권을 챙기는 것은 지방의회 의사결정의 공정성에 가장 큰 장애요인이 무엇인지 시사해 준다.

75) 전라북도의 뇌물거절 캠페인을 살펴보면 업자들이 지방공직자를 유혹하는 대가로 요구하는 것들로는 지정업소로 해줄 것, 허가를 빨리 내줄 것, 입찰예정가 누출, 정책정보 누출 따위를 꼽고 있다(한겨레, 1997년 4월 24일, 25면).

2. 관례에 의한 지방정치 부패

관례에 의한 지방정치 부패사례는 언론 보도의 사례와는 달리 실제 사법처리가 이루어진 경우가 그리 많지 않다는데 먼저 유의할 필요가 있다.

〈표 3-3-1〉 검찰의 사법처리대상자수(1995년 5월-2000년 3월)

구분	직급	건수(명)	죄명	구속여부
단체장	시,도지사	계 5명	· 특가법위반(뇌물):4명 · 외: 정치자금에 관한 법률위반	구속 3건 불구속 2건
	시,군,구청장	계 53명	· 특가법위반(뇌물):27 · 특경법위반(횡령, 알선수뢰)3 · 뇌물수수:14 · 업무상횡령, 배임:1 · 외: 입찰방해, 위계공무집행방해, 산림법위반(뇌물), 직권남용권리행사방해, 제3자뇌물수수, 뇌물공여교사, 정치자금관련법률위반, 수뢰후 부정처사	구속 29건 불구속 24건
지방의원	시도의원	계 54명	· 특가법위반(뇌물):11 · 특경법위반(횡령,알선수뢰):5 · 변호사법위반:4 · 뇌물수수:17 · 업무상횡령, 배임:5 · 뇌물공여:1 · 건설업법위반:1, 건축법위반:1 · 외:국토이용관리법위반,사기미수,허위공문서작성,제3자뇌물취득,상습도박,무고,부동산소유권이전등기관련특별법,농업협동조합법위반,축산업협동조합위반	구속 34건 불구속 20건

지방의원	시,군,구의원	계 134명	<ul style="list-style-type: none"> · 특가법위반(뇌물):20 · 특경법위반(횡령, 알선수뢰):4 · 변호사법위반:13 · 뇌물수수:32 · 업무상횡령, 배임:9 · 뇌물공여:14 · 건설업법위반:2 · 농지법위반:1 · 외:업무방해,입찰방해 (3),제3자뇌물취득,식품위생,자연공원법,사문서 위조,사기(5),알선뇌물수수,도박,도시계획법위반(2),부동산등기특별조치법위반(3),보조금예산및관리(3),허위공문서작성(2),공무집행방해,양곡관리법위반,허위공문서작성(3),대기환경보전법위반,사행행위등 규제및처벌특별법위반 	구속 97건 불구속 42건 미체포 1건
------	---------	-----------	--	-----------------------------

(대검찰청 내부자료 2000. 5. 팔호안의 수는 인원수)

검찰이 사법처리 한 지방정치가 수와 입건죄명, 구속여부는 <표 3-3-1>과 같다. 다만 관례에서 나타나고 있는 바와 같이 공천과 관련하여 금품이 수수되고 지방선거 선거연설시 상대후보의 인격을 비하하고, 선거공보에 자신이 주최하지 않은 사회봉사활동을 자신이 주관한 것으로 기재하며, 후보자의 불법건축물을 고발하였다하여 선거기간 내내 개인감정으로 비방하고 다니며, 상대후보의 재산규모, 건강 등에 대한 허위사실을 공표하여 이에 대하여 법원은 법적 책임을 묻고 있다.

그러나 이는 전체 지방자치단체의 단체장과 지방의원의 수에 비하면 사법처리 건수는 매우 낮은 비율이다. 이러한 점에서 대다수의 지방정치를 부패공직자로 몰아세우는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다. 그 이유는 지방자치단체의 발전을 위하여 자신에게 맡겨진 공직을 원만하게 수행하고자

헌신적으로 봉사하고 노력하고 있는 대다수의 지방정치가를 매도하는 결과가 되기 때문이다. 바로 이러한 지방정치가들의 명예를 회복시키고 비록 소수라 하더라도 지방정치가가 그 공직과 관련된 부패행위로 사법처리 될 수밖에 없었던 지방정치의 구조적인 정치적, 행정적 요인을 밝히고 그 원인을 제거함으로써 지방자치단체에서 이루어지는 지방정치가 지역발전과 국가발전에 기여할 수 있는 제도적 여건을 마련하는 것이 중요한 과제이다.

한편 지방정치가의 부패 관련 판례 가운데 다음 사례에 대해서는 판례가 부패적결의 의지가 있는지에 대하여 의문이 들기도 한다. 예컨대, 판례는 지방의원이 자신의 직무와 직접 관련은 없더라도 법원도 인정한 바와 같이 뇌물의 알선 또는 청탁의 죄를 범하였음에도 불구하고 재판부가 이에 대하여 직무관련성을 엄격하게 해석하여 허가업자의 이권을 군수에게 청탁하고 업자의 뇌물을 단체장에게 전달하는 역할까지 수행한 군의원에게 이에 상응하는 법적 책임을 묻지 않은 것은 이해할 수 없는 판결이다. 또한 보직청탁을 이유로 단체장이 금품을 수수한 사건에 대한 대법원의 판단은 다음 사항을 간과한 것으로 보인다. 첫째, 기부는 본인의 의사로 하여야 함에도 불구하고 해당 면장을 불러 체육진흥기금과 ○○학숙건립기금에 기부하도록 한 것은 기부의 본래의 취지를 훼손한 것으로서 결국 공식적인 군발전 성금 구좌에 입금되지 않았음을 재판부가 간과하고 있으며, 군수가 거금의 군발전 성금을 기부한 보직전보대상자에게 그가 원하는 보직에 전보하였다면, 포괄적인 뇌물수수로 보아야 한다. 그 이유는 거금의 성금을 내지 못하고 임무에 충실한 공무원이 원하는 보직을 받지 못하는 결과를 초래할 수 있고, 이것이 지방공무원 인사를 엮관계적으로 운영하는 것을 정당화할 우려가 있다는 점에서 우리나라의 직업공무원제를 흔드는 결과가 되기 때문이다. 기부라는 형식을 내세워 단체장이 금전을 받고 특정 보직을 부여하는 것은 어떤 명목의 돈이든 뇌물로 보는 것이 사회전체의 정서이고 우리의 공직문화이라고 본다. 따라서 대법원이 우리나라 지방공무원 인사제도에 지대한 영향을 미칠 수 있는 이러한

사건에 대하여 지나치게 안이한 판결을 내린 것으로 보인다.

이상과 같은 관례가 존재하기 때문에 지방정치가들이 사법부를 크게 의식하지 않고 있는 것 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다. 지방자치단체 지방정치가의 명예를 위해서라도 위와 같은 부패사태가 더 이상 발생하지 않는 제도적 장치와 지방정치가 자신들의 자각 그리고 사법부의 엄정한 판단이 무엇보다 필요하다고 본다.

제4장 지방정치부패에 대한 실증분석

제1절 조사설계

1. 조사대상 및 방법

지방정치 부패의 문제점과 해소방안에 대한 실증조사는 전·현직 공무원과 단체장 및 지방의원 등 현직 지방정치가를 대상으로 심층면접조사, 우편 설문조사 및 전화인터뷰를 통하여 조사하였다. 먼저 의견조사의 대상을 선정함에 있어 공무원은 민선단체장과 지방의원의 공직수행에 가까이 접할 수 있는 5급 이상 국·과장을 표본선정의 기준으로 삼았다. 그런데 지방정치의 공직수행과 관련하여 보다 객관적이고 중립적인 입장에서 그 실태나 문제점, 그리고 개선방안에 대한 의견을 조사하는 것은 현재 지방정치가 인사권의 영향력을 직접적으로 받고 있는 현직 공무원보다는 퇴임공무원을 대상으로 삼는 것이 적절할 것으로 본다. 본 조사에서는 5급 이상 공무원 가운데 1999년과 2000년도에 퇴임한 지방공무원을 표본선정의 기준으로 삼아 전국적으로 총 1,000명을 (무작위로 추출하여) 조사대상으로 삼았다. 이들의 연령분포를 살펴보면 50세 이하가 63명, 51세~55세 87명, 56세~61세 850명으로 대부분 정년까지 오랜 동안 공직의 경험을 쌓았던 것으로 나타났다.

참고로 본 조사에서는 현역 공무원도 조사대상에 포함하였는데, 5급 이상 국·과장을 각 광역단체에 30명씩 그리고 각 기초단체에는 15명씩 할당하여 총 3,960명을 조사대상으로 삼았다. 그러나 현직 단체장이나 지방의원의 공직수행에 대하여 현역 공무원이 객관적이고 솔직하게 의견을 개진하는데는

어려움이 있을 것으로 예상될 뿐 아니라 지방정치가와 고위 공무원간에 직접적인 이해관계를 가진다. 따라서 지방정치의 부패실태나 제 요인에 대한 현역 고위공무원의 의견은 본 연구조사의 참고자료로만 활용하는 것이 적절하다고 본다.

한편 본 연구조사 대상에는 단체장과 지방의원 등 현직 지방정치를 포함하였다. 물론 지방정치를 대상으로 지방정치부패의 실태를 파악하는데는 한계가 있다. 그러나 이들이 민선 공직자로서 부패와 관련하여 느끼고 경험하는 문제점과 건전한 공직풍토를 저해하는 제도적 또는 구조적 요인에 대하여 현실적인 처방이나 대안을 모색하는데는 의미가 있다고 본다. 따라서 이에 대한 의견조사를 목적으로 본 연구에서는 16개 광역단체와 232개 기초단체의 장과 각 자치단체별로 5명의 지방의원을 할당하여 총 248명의 단체장, 1,240명의 지방의원을 조사대상으로 삼았다.

2. 설문지 개발

가. 설문지개발 과정

지방정치의 부패에 관한 설문지를 개발하기 위하여 본 연구진은 수 차례의 내부 워크숍과 한 차례의 전문가 초청 워크숍을 실시하였다. 뿐만 아니라 다양한 의견과 심도 있는 논의를 이끌어 내기 위하여 지방자치단체 전·현직 고급 공무원과 퇴임 단체장 및 지방의원, 그리고 언론인 등을 대상으로 수 차례 비공개 심층면접조사와 전화인터뷰 등을 병행하였다.

〈그림 4-1-1〉 설문지개발 과정

연구자 워크샵 → 관계자(단체장, 지방의원, 국과장) 심층면접 → 설문지 1차 개발 → 예비조사 → 설문지 수정 → 연구자 워크샵 → 설문지 확정

공식·비공식 회의와 면접을 통하여 설문지를 개발하는 과정에서 나온 의견을 종합하여 정리하면 다음과 같다.

- 지방정치부패와 관련한 의견조사는 기존의 행정부패에서 공무원을 대상으로 삼는 것과는 달리 단체장과 지방의원의 정치부패를 다룬다는 점에서 지방자치단체의 건전한 공직풍토 조성에 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 그러나 성격상 민감한 사안이므로 우선 의견조사대상자를 선정함에 있어 입장에 따라 의견차이가 있음을 고려해야 하며, 응답의 비밀과 신변보호를 위해 익명성을 보장하고 조사설계를 해야한다.
- 부패실태에 대한 접근은 퇴임 단체장 및 지방의원을 포함하여 전·현직 고위공무원을 비롯하여 지방자치단체 관련 수주업체, 언론기자, 학계 전문가 등을 대상으로 한 비공개 심층면접을 통해 의견조사를 하거나 이에 의한 보완이 필요하다.
- 단체장과 지방의원은 민선으로 공직을 획득한다는 점에서 정당공천, 선거자금, 지지세력 동원 등 선거와 관련한 제도적·구조적 문제가 공직수행에 있어 정치부패의 중요한 요인으로 작용한다고 본다. 단체장 및 지방의원 등 현직 지방정치가에 대한 설문조사는 지방정치 부패의 실태 파악보다는 건전한 공직수행을 제약하거나 방해하는 현실적인 문제나 한계 등을 파악하고 이에 대한 개선방안을 모색하는데 초점을 두도록 한다. 즉, 지방정치 부패의 원인과 처방에 대하여 지방정치가가 현장에서 느끼

고 경험한 의견 조사는 의미가 있다고 본다.

- 또한, 지방정치가의 부패문제는 하위직 공무원보다 지방정치가와 접촉이 많은 지방자치단체의 고위 보직공무원을 대상으로 삼는 것이 실태에 근접할 수 있으며, 기득권을 누리고 있는 현역 공무원보다는 이해관계에서 자유로울 수 있는 퇴임 공무원의 의견조사에 비중을 두는 것이 분석결과에 대한 신뢰성을 높일 수 있을 것이다.
- 설문구성은 언론보도를 통한 기초자료와 심층면접조사를 토대로 지방정치 부패의 유형과 사례를 파악하여 설문조사의 항목을 구성하는 것이 효과적일 것이며, 부패실태에 대한 설문 응답항은 폐쇄형과 개방형을 모두 포함하는 것이 응답의 용이성과 구체성을 보완할 수 있는 방법이 될 것이다.

나. 최종설문지 내용

최종 설문지의 조사항목에는 크게 지방정치가의 유형별 부패실태 및 현황, 부패유발요인, 부패적결방안 등에 대한 응답과 의견을 묻는 설문을 포함하고 있으며, 특히 부패실태 및 현황과 관련한 설문에서는 심층면접과 워크숍 등에서 취합한 참고사례를 포함하여 응답의 적절성과 용이성을 높이고자 하였다. 한편, 설문응답자에 따라서 설문지 내용 구성을 달리하였는데, 단체장과 지방의원은 부패유발 요인과 부패적결방안에 대하여 의견을 조사하는 것에 초점을 두었다. 현역 공무원은 지방정치가의 유형별 부패실태와 부패유발 요인에 초점을 두었다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 지방정치가의 유형별 부패실태를 비롯하여 부패유발요인, 부패적결방안 등을 모두 포함하여 의견조사를 하고자 하였다.

본 연구조사에 이용된 단체장 및 지방의원 등 지방정치가용 설문지는 부

패유발요인 관련 7개 항목과 단체장과 지방의원에 대한 전반적인 부패실태 2개 항목, 그리고 단체장부패적결방안 관련 15개 항목 등 총 24개 설문항으로 구성되어 있으며, 그밖에 소속기관의 분류(시·도 또는 시·군·구)와 경력기간, 그리고 지방의원의 경우 의정활동비 관련 2개 항목을 포함하였다. 현역 공무원용 설문지는 지방정치가의 부패실태와 관련하여 19개 항목과 부패유발 요인과 관련하여 7개 항목, 그리고 부패적결방안에 대한 항목 1개 등 총 27개 설문항으로 구성되어 있으며, 기타항목으로 소속기관의 분류와 경력기간을 포함하였다. 한편, 퇴임 공무원용 설문지는 부패실태 관련 19개 항목과 부패유발요인 관련 7개 항목, 그리고 부패적결방안 관련 15개 항목 등 총 41개 설문항으로 구성되어 있으며, 그밖에 퇴임 전 소속기관의 분류와 경력기간을 포함하였다(<표 4-1-1> 및 <부록 2> 참조)⁷⁶⁾.

〈표 4-1-1〉 설문지 구성

설문항목 분류	설문 내용	민선 공직자	현역 공무원	퇴임 공무원
부패 실태 및 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 단체장, 지방의원 부패실태: 인허가, 행정지도·단속, 인사문제, 복무행정, 물품구입, 계약·입찰, 공유재산 처분, 예산책정·사업계획, 지방세 감면·탈세, 행사지원, 조례제·개정, 정치자금, 기타사례 등 (13개 항목) - 지방의원 부패실태: 지방의회 행정감사, 집단이기적 예산편성, 부패/비리수준 등(3개 항목) - 단체장 부패실태: 선거지원 편의·특혜, 선심행정, 부패/비리수준 등(3개 항목) 		○	○

<계속>

76) 설문항목의 구체적인 내용은 <부록 2>의 「퇴임공무원용 설문지」를 참조하되, 단 설문지의 편집 형태(크기, 여백 등)는 실제와 다름.

설문 항목 분류	설문 내용	민선 공직자	현역 공무원	퇴임 공무원
부패유발 요인	- 선거비용, 정당공천, 재선추구, 지역언론유착, 시민감시 장치, 자체감사기능, 법정선거비용(7개 항목)	○	○	○
부패억제 방안	- 정치자금양성화, 지방의원 유급직화, 정당공천배제, 의사결정공개, 지방의회 인사 동의권, 이권개입방지, 주 민소환제, 전문경영인제, 기타의견 등 (9개 항목) - 내부고발자 보호, 감사원 지방조직 신설, 감사실(과) 독립성, 부패공직자의 피선거권 박탈기간 연장, 부패 공직자 사면대상 제외, 기타의견 등 (6개 항목)	○		○

의견조사의 응답항은 설문내용에 따라 다르게 구성하였는데, 먼저 유형별 지방정치의 부패실태의 경우는 단체장과 지방의원에 대한 항목으로 나누어 단답식 응답과 사례에 대한 개방식 응답을 포함하였다. 둘째, 지방정치가의 전반적인 부패실태에 대한 인식과 부패유발요인과 관련해서는 4점 척도로 응답할 수 있게 하였으며, 셋째 부패적결방안은 개별 방안에 대한 의견은 4점 척도로 그리고 그 밖의 의견개진은 개방식 항목으로 포함하였다.

3. 조사실시 및 설문지 회수결과

우편을 통한 설문조사는 2000년 5월 15일부터 7월 5까지 약 50일간 실시하였으며, 우편설문의 회수율을 높이고자 설문지 발송과 함께 협조공문과 회신봉투를 동봉하였다. 설문지 회신율은 25.5%로 총 6,448명 가운데 총 1,646명이 설문에 응답하였다. 그러나 이 가운데 95개의 설문지는 개별적인

회신이 아니라 묵음으로 취합된 상태에서 회송되었기 때문에 분석에서는 제외하였다. 이는 자치단체가 설문응답을 취합하여 보내는 경우 응답자의 신뢰성뿐 아니라 응답 내용의 노출 가능성으로 솔직한 의견개진이 힘들 수 있기 때문이다. 실제로 본 연구의 예비분석 결과, 묵음으로 보낸 설문응답 집단과 그렇지 않은 집단간에 거의 모든 항목에서 유의미한 차이를 발견할 수 있어 응답의 편향성을 확인할 수 있었다.⁷⁷⁾ 따라서 분석에 이용된 설문응답은 1,551명으로 유효 회신율은 24.1%를 나타내고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 5급 이상 퇴임 공무원은 총 1,000명의 조사대상 가운데 172명이 응답하여 17.2%, 그리고 현역 5급 이상 국·과장 공무원은 총 3,960명 중에 1,074명이 설문에 응하여 27.1%의 회수율을 나타내었다. 한편, 단체장은 248명 가운데 광역단체장 1명을 포함하여 총 59명이 응답하였으며, 지방의원은 광역의원 19명을 포함하여 총 246명이 응답하여 각각 23.8%, 19.8%의 회신율을 나타내었다.

〈표 4-1-2〉 설문지 회수율

	현직 공무원	퇴임 공무원	단체장	지방의원	합계
배 포	3,960	1,000	248	1,240	6,448
회 수	1,074	172	59	246	1,551
회수율(%)	27.1	17.2	23.8	19.8	24.1

77) 예를 들어 ‘단체장이 인사권 행사에 있어 편파적이거나 부적절한 영향력을 행사하고 있는가’의 질문에 대하여 개별 회신된 응답은 36%가 그렇다고 한데 비하여 묵음 회신된 응답은 20%만이 동의하는 것으로 나타나 두 집단간의 차이가 뚜렷하게 나타내었다($X^2=5.94, p<.05$). 또한 다른 항목들에 있어서도 보통 15% 정도의 차이를 발견할 수 있다.

참고로 설문응답자의 소속기관과 공직경력을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 퇴임 공무원 가운데 퇴직하기 전 근무하였던 소속기관을 유형별로 살펴보면 시청 28.0%, 군청 24.8%, 구청 19.3%이었으며, 광역시청(서울 포함)은 10.6%, 도청은 17.4%로 나타난다. 또한 공직경력을 살펴보면, 30년 이하가 25.9%, 31~35년 61.2%, 36년 이상이 13.0%로 대부분 퇴임 공무원의 근무경력은 30년에서 35년 사이인 것으로 나타난다.

둘째, 현역 공무원의 경우 소속기관별로 살펴보면, 시청 37.9%, 군청 38.0%, 구청 20.8%이었으며, 시·도청은 3.3%를 차지하고 있다. 또한 공직경력을 살펴보면, 10년 이하 6.9%, 11년~20년 15.3%, 21년~30년 64.7%, 31년 이상 13.1%로 나타난다.

셋째, 단체장의 경우 소속기관별로 살펴보면 우선 광역단체장 1인은 도지사인 것으로 나타났으며, 기초단체장은 시장 39.3%, 군수 35.7%, 구청장 25.0%로 나타난다. 또한 공직경력을 살펴보면 초선을 뜻하는 2년 이하가 31.5%, 재선인 3~5년 50.0%, 그리고 6년 이상이 18.5%의 분포를 보인다.

넷째, 지방의원의 경우 소속기관별로 살펴보면 우선 광역의원은 19명중 1명은 광역시 의원이고 나머지 18명은 도의회 의원인 것으로 나타난다. 한편 기초의원은 시의원 25.1%, 군의원 34.9%, 구의원 40.0%를 차지하고 있다. 또한 공직경력을 살펴보면 광역의원의 경우 2년 이하가 44.4%, 3~5년은 5.6%, 6년 이상은 50.0%로 나타난다. 기초의원의 경우 2년 이하는 53.3%, 3~5년 24.5%, 6년 이상은 22.2%를 차지하고 있다.

제2절 분석결과

1. 부패실태 및 현황

다음은 단체장 및 지방의원의 공직권한과 영향력이 부적절하게 이용되고 있는 부문에 대하여 전·현직 공무원이 직·간접적으로 경험하였던 것을 기초로 한 설문응답을 분석하고자 한다. 부패실태 및 현황과 관련하여 의견조사에 초점을 둔 항목으로는 인허가 발급, 행정지도 및 단속, 공무원 인사행정, 공무원 복무행정, 물품구입, 관급공사 등의 계약·입찰, 공유재산 처리, 예산책정/사업계획, 지방세 감면/탈세, 행사지원, 조례제개정, 지방의회 행정감사, 선거지원단체 특혜제공, 선심행정, 집단이기적 예산편성, 정치자금 수수 등 16개 항목과 단체장과 지방의원이 관여된 전반적인 비리와 부패 수준을 묻는 2개 설문항목이 해당된다.

1) 인허가 관련

인허가와 관련하여 단체장이 직·간접적으로 부적절한 영향력을 행사하는가에 대한 질문에 퇴임공무원의 59.1%가 ‘그렇다’고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 72.8%가 ‘그렇다’는 응답을 보여주고 있다.

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 16.5%, 지방의원에 대하여 42.3%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

참고로 인허가와 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 다음과 같다: 광고물허가 신고수리, 옥외광고물 표시허가 기간연장, 토지형질변경, 농지지목 변경, 건물 용도변경, 건축토목공사 설계변경, 검사, 감독, 준공허가, 지방

자치단체 금고 지정, 농수산물 도매시장 지정, 사업승인(관광호텔 사업계획승인), 각종 사업 인허가(주유소 설치, 도시가스, 상가개발), 오염물질/폐기물 배출/방지시설 설치허가, 특정 건축설계사무소 민원처리, 자동차 운송사업인허가, 화물차량 이전등록 등.

〈표 4-2-a1〉 부패실태 및 현황-인허가

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	59.1	40.9	159	72.8	27.2	162
현직 공무원	16.5	83.5	1036	42.3	57.7	1025
chi-square test	$\chi^2=145.0$ d.f.=1 p<.01			$\chi^2=52.3$ d.f.=1 p<.01		

개방식 설문응답에서 인허가 관련 지방정치가의 부패 사례를 분류해 보면 다음과 같다. 건축/토목공사 허가 및 설계변경이 전체 283건 중 21%에 해당하는 62건으로 가장 많이 지적되었고, 다음으로는 각종 사업 인허가가 61건, 토지형질 변경이 36건으로 나타났다. 그 밖에 토지용도변경(14건), 지방 자치단체 금고 지정(13건), 관광호텔 사업계획 승인 등 사업승인(13건), 농지 지목변경(12건), 건물용도 변경(10건), 농지전용 허가(10건)가 지적되었으며, 준공허가(9건), 검사/감독(6건), 오염물질/폐기물 배출 방지 시설 설치허가(5건), 특정 건축설계 사무소 민원처리(5건), 광고물 신고수리(4건), 자동차 운송사업 인허가/화물차량 이전등록(3건), 옥외광고물 표시허가 기간 연장(2건), 농수산물 도매시장 지정(2건), 기타(26건)로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

인허가 부패사태의 내용을 살펴보면, 건축/토목공사 허가 및 설계변경의 경우는 대개 선거에 협력한 업자에 한하여 토목공사 업자를 지정하거나, 특정업자에게 특혜 또는 사업전수를 많이 주는 대신 선거시 금품수수 또는 일정지역 선거운동을 부탁하는 것으로 나타났다. 또한 각종 사업 인허가의 경우는 인허가 발급과정에서 잘 협조하라는 등 특히 지방의원들의 청탁이 많았으며, 선거구민의 민원 및 이권과 관련하여 이루어지는 경우가 많았다. 예로, '표를 얻어 당선된 단체장이나 의원은 수단과 방법을 가리지 않고 자기를 지지해준 민원인에 대해서는 직·간접적으로 부하 직원에게 인허가를 하도록 압력을 행사하는 것' 등을 들 수 있다.

한편, 지방자치단체 금고 지정의 경우 지정된 금고를 무시하고 타 금융기관에 예금을 강요하거나, 지방자치단체 금고 유치에 있어서 구역의 금품수수가 이뤄지는 것으로 나타났다.

요컨대, 인허가와 관련하여 지방정치가들은 지역구민의 민원을 해결하려고 하는 과정에서 혹은 자신과의 인간관계 등에 의해 인허가 사항이 특정 법률에 저촉됨에도 불구하고 당사자에게 유리하게 억지 해석을 강요하거나, 특히 지방의원의 경우 자기 사업이나 이해관련인의 이권개입을 위하여 영향력을 행사하고 있는 것으로 나타났다.

2) 행정지도 및 단속

행정지도 및 단속과 관련하여 단체장이 특정인이나 업소에 특혜를 주도할 경우 직·간접적으로 부적절한 영향력을 행사하기도 하는가에 대한 설문에 퇴임공무원의 53.9%가 '그렇다'고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 68.2%가 '그렇다'는 응답을 보여주고 있다.

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 12.3%, 지방의원에 대하

여 32.9%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

〈표 4-2-a2〉 부패실태 및 현황-행정지도 및 단속

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	53.9	46.2	156	68.2	31.9	157
현직 공무원	12.3	87.7	1031	32.9	67.2	1029
chi-square test	$\chi^2=159.9$ df=1 p<.001			$\chi^2=72.4$ df=1 p<.001		

참고로 행정지도 및 단속과 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 다음과 같다: 무허가 광고물 적발, 청소년 유해업소 단속시 과징금부과, 지적사항 목인, 체육시설업(당구장 등) 신고민원 청탁, 지도점검시 지적사항, 시설기준목인, 단속정보누설, 단속배제, 행정처분·고발 제외 (식품접객업소, 단란주점), 지체상금 납부 등.

개방식 설문 응답에서 행정지도 및 단속 관련 사례를 분류해 보면 다음과 같다. 가장 많이 지적된 사항은 식품접객업소 및 단란주점의 행정처분 고발 제외와 관련된 사례로써 전체 169건 가운데 28%(47건)을 차지하였다. 다음으로 지도점검시 지적사항 목인이 34건, 청소년 유해업소 단속시 과징금 부과 및 지적사항 목인이 15건, 시설기준 목인과 단속배제 및 완화가 각각 10건으로 나타났다. 그밖에 무허가 광고적발(7건), 단속정보누설(7건), 체육시설업 신고 민원 청탁(6건), 지체상금 납부(2건), 기타(31건)로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

먼저 행정처분 고발제외의 경우는 법령위반 행위의 적발, 고발 또는 과태료 처분 등의 행정처분절차를 위한 결재과정에서 단체장이 '이번만은 지도차원에서 좀더 기일을 주어야 한다'는 등의 내용으로 최종 결재를 기피하거나 전결권인 경우에는 무언의 암시적 지시가 있는 것으로 나타났다. 지방의원의 경우는 담당 공무원에게 전화, 방문, 호출 등 다양한 방법으로 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 한편 청소년 유해업소 단속시 과징금 부과 및 지적사항 목인의 경우, 특히 지방의원들이 유해업소 단속 후 행정처분 전에 선처나 목인에 대해 은근히 청탁을 하거나 법규 중 가장 낮은 처분을 요구하는 경우가 많았으며, 만약 이를 들어주지 않을 경우에는 단속을 방해하거나 단속강행시 시정질문 공세를 하는 것으로 나타났다.

요컨대, 행정지도 및 단속에 있어서는 주로 선거 때 도와준 업소나 주민에게 불법행위 단속 시에 관대하게 처벌하도록 압력을 행사하거나, 단체장이나 지방의원의 측근이나 지인(知人)이 운영하는 업소에 대하여 단속이나 처분을 완화하도록 압력을 행사한다는 지적이 많았다.

3) 공무원 인사행정

공무원 인사문제에 단체장이 편파적이거나 부적절한 영향력을 행사하기도 하는가에 대한 설문에서 퇴임공무원의 3/4이상인 76.3%가 '그렇다'고 응답하였으며, 지방의원에게 대해서도 75.7%가 '그렇다'는 응답을 보여주고 있다.

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 30.0%, 지방의원에게 대하여 38.3%가 '그렇다'는 응답을 나타내었다는 점에서 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 그러나 인사문제와 관련한 현직 공무원의 이러한 동의 비율은 다른 설문 응답과 비교해서는 월등히 높은 것으로 이해당사자로서 이 부문에 대한 부패 체감도는 매우 높은 것을 보여준다.

〈표 4-2-a3〉 부패실태 및 현황-인사행정

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	76.3	23.8	160	75.7	24.3	148
현직 공무원	30.0	70.2	1021	38.3	61.7	1023
chi-square test	$\chi^2=129.6$ df=1 p<.001			$\chi^2=73.6$ df=1 p<.001		

참고로 인사문제와 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 신규채용, 승진, 전보 등이다.

개방식 설문응답에서 공무원 인사문제 관련 사례를 분류해 보면 다음과 같다. 공무원의 인사문제는 개방형 응답들 가운데서도 다른 어떤 부문보다 많은 지적이 있었는데, 전체 487건 가운데 특히 승진문제가 42%에 해당하는 202건으로 가장 많고, 다음은 전보문제가 160건, 선거지원 관련 인사특혜가 37건, 신규채용문제가 17건이고, 기타는 71건으로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

우선, 승진문제의 경우는 크게 혈연, 지연 등 인맥 위주의 영향력 행사와 선거시 도움을 준 자에 대한 승진 배려, 승진과 관련한 금품수수 등으로 구분할 수 있다. 즉 선거 당시 도와준 사람에게 대한 대가 표시로 우선 승진시키거나 ‘다음 지방선거를 의식하여 자기사람을 유리하게 승진시키는 경향이 있는 것’으로 나타났다. 단체장은 출신지역에 따라 지역 편파적인 승진 인사가 이루어지고 지방의원은 특히 자기 지역구 출신공무원을 승진시키고자 영향력을 행사하는 것으로 지적되었다. 또한 승진과 관련하여 과장 및 계장 또는 7급 승진까지도 금액이 정하여져 있을 정도로 금품수수가 관행화 되어

있다는 응답도 있었다.

다음으로, 전보의 경우는 승진과 마찬가지로 혈연, 지연, 학연에 따른 전보 특혜를 비롯하여 출신지역에 유리한 특혜, 선거 대가성 전보와 파벌형성, 금품수수 등으로 범주화할 수 있다. 특히 단체장 선거 시 도움을 준 공무원을 요직에 전보시키는 등 일반직 공무원의 '사병화' 사례가 심하다는 지적이 많았다. 또한 전보와 관련하여 흥미로운 것은 전보를 통해 보복적인 인사를 단행한다는 지적들이다. 예를 들어 선거경비를 상납하지 않았던 사람이나 부당한 지시 사항을 거절했던 공무원 등은 전보시 불이익을 주도록 인사 및 감사부서에 지시하는 것으로 나타났다. 그밖에도 선거지원 인사특혜와 관련하여 선거운동원을 기능직, 고용직으로 채용하는 것이 관례화 되어 있다는 지적이 많았다. 뿐만 아니라 신규채용의 경우 특정인에게 특혜를 주고 대가를 받거나, 지방공사나 공단의 임직원으로 채용하도록 압력을 행사한다는 지적이 있었으며 지방의원까지도 공무원 신규채용에 영향력을 행사하는 것으로 조사되었다.

요컨대, 인사문제는 다른 부문보다 그 폐해가 가장 심한 것으로 나타났는데, 단체장의 경우는 당선 기여자에 대한 인사특혜를 포상관계처럼 관행화시키고, 반대자에 대하여는 인사상의 불이익을 줌으로써 다음 재선을 위한 '자기 사람 심기식'의 편파적인 인사권 행사가 많은 것으로 나타났다. 한편 지방의원의 경우는 자기 지역구 출신의 공무원이 승진이나 전보시 특혜를 받도록 인사청탁을 하는 것으로 나타났으며, 이러한 인사청탁이 제대로 받아들여지지 않을 때 시정질문 등을 통해 압력을 행사하는 것으로 나타났다.

4) 공무원 복무행정

공무원의 복무행정과 관련한 정책결정에 단체장이 청탁 등 영향력을 행

사하기도 하는가에 대한 설문에 퇴임공무원의 53.5%가 '그렇다'고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 56.1%가 '그렇다'는 응답을 보여주고 있다.

〈표 4-2-a4〉 부패실태 및 현행-복무행정

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	53.5	46.5	157	56.1	43.9	155
현직 공무원	15.4	84.6	1035	20.1	79.9	1019
chi-square test	$\chi^2=122.2$ d.f.=1 p<.001			$\chi^2=93.4$ d.f.=1 p<.001		

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 15.4%, 지방의원에 대하여 20.1%가 '그렇다'는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

참고로 공무원 복무행정과 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 복무지도, 징계양정, 표창, 포상, 연수, 교육대상자 선정이다.

개방식 설문응답에서 복무행정 관련 사례를 분류해 보면 다음과 같다. 공무원 복무행정과 관련한 전체 181건의 응답 가운데 징계양정이 69건(38%)으로 가장 많았고, 그밖에는 표창 및 포상관련 부패(66건), 연수·교육대상자 선정(20건), 복무지도(13건), 기타(13건) 등이 지적되었다(<부록 3-1> 참조).

우선 징계양정의 경우 단체장은 선거 때 비협조자에게 징계처분을 하거나 소위 '공신'에 대해서는 징계사유가 심각하더라도 경징계 또는 훈계정도로 그치는 경우가 많은 것으로 나타났다. 지방의원의 경우는 자기 지역구 출

신의 공무원이나 가까운 공직자의 징계양정에 대하여 선처를 당부하는 등 영향력을 행사하고 있다는 내용이 많았다. 예를 들어 인사위원회에서 징계 등의 의결은 사실상 특별한 경우를 제외하고는 대부분 단체장의 의중에 따라 후결하는 경우도 있으며, 형식적인 절차에 불과하다는 지적도 있었다. 한편, 표창 및 포상이나 연수·교육 대상자 선정의 경우 ‘자기편 사람’을 승진 시키거나 표창 상신을 유도하며, 해외 연수 및 교육 대상자를 선정하는 경우가 많았다. 특히 단체장은 대상자를 사실상 지명하는 것으로, 그리고 지방의원은 직간접적으로 청탁이나 압력을 행사하는 것으로 나타났다.

요컨대 복무행정과 관련해서는 주로 공무원 조직 내 지지집단의 세력화를 위하여 부당한 영향력을 행사하는 경우가 많은 것으로 조사되었다.

5) 물품구입

특정업체로부터 물품을 구입하도록 단체장이 공무원에게 부탁하거나 정보누설 등을 통해 사적 이해를 추구하는가에 대한 설문에서 퇴임공무원의 43.4%가 ‘그렇다’고 응답하여 ‘그렇지 않다’는 부정적인 응답이 많았던데 비하여, 지방의원에 대해서는 53.5%가 ‘그렇다’는 응답을 보여주고 있다.

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 12.9%, 지방의원에 대하여 27.1%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

참고로 물품구입과 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 다음과 같다: 구내식당 물품구입, 여행사 선정, 전산장비 구매, 통신회선 청약 (한국통신), 인쇄물 수의계약, 종합운동장내 각종 운동기구 구입, 종합운동장 관리사무소 부대시설(식당, 점포, 매점 등) 임차, 의료장비/ 의약품, 수의계약을 위하여 특정업체에 유리한 시방서 작성 등.

〈표 4-2-a5〉 부패실태 및 현황-물품구입

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	43.4	56.6	159	53.5	46.5	157
현직 공무원	12.9	87.1	1035	27.1	72.9	1022
chi-square test	$\chi^2=91.5$ df=1 p<.001			$\chi^2=44.6$ df=1 p<.001		

개방식 응답에서 물품구입 관련 사례를 분류해 보면 전체 169건 중 각종 물품 구매관련이 54건(32.0%)으로 가장 많은 지적을 받았으며, 인쇄물 수의 계약은 32건으로 나타났다. 그 밖에 수의계약을 위하여 특정업체에게 유리한 시방서 작성(17건)을 비롯하여, 여행사 선정(16건), 전산장비 구매(8건), 구내식당 물품구입(6건), 종합운동장 관리사무소 부대시설 임차 및 의료 장비(4), 의약품관련(4), 기타(28건) 등이 지적되었다(<부록 3-1> 참조).

특히, 각종 물품 구매와 관련해서는 지방의원 자신이 직접 운영하는 사업체의 물품을 구입하도록 압력을 행사하거나 중간 브로커 역할을 하는 경우가 많이 지적되었다. 단체장의 경우, 아주 작은 물품구입부터 공사계약에 이르기까지 결재 과정을 통하여 특정인에게서 물품을 구매하도록 유도하여 사적 이해를 추구한다는 지적도 있었다. 또한 인쇄물 수의계약의 경우에 단체장이나 지방의원과 주로 친분이 있거나 연고 있는 인쇄업자에게 특혜를 제공하는 경우가 많다는 지적도 있었다.

요컨대 물품구매에 있어서는 ‘주로 선거를 지원했던 사람들에게 보은의 차원에서 특혜를 주는 경우뿐 아니라 지방정치가의 개인적인 이권과 관련하

여 깊이 관여하는 경우도 있다'는 것으로 조사되었다.

6) 관급공사 등의 계약·입찰

지방자치단체가 발주하는 건축·건설관련 관급공사 및 연구용역, 경영평가의 계약/입찰과 관련하여 단체장이 특정인이나 특정업체가 유리하도록 영향력을 행사하거나 정보를 제공하는가에 대한 설문에 퇴임공무원의 57.9%가 '그렇다'고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 62.4%가 '그렇다'는 응답을 보여주고 있다.

〈표 4-2-a6〉 부패실태 및 현황-관급공사 등의 계약·입찰

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	57.9	42.1	152	62.4	37.6	149
현직 공무원	15.3	84.7	1031	24.8	75.2	1015
chi-square test	$\chi^2=145.8$ df=1 p<.001			$\chi^2=88.0$ df=1 p<.001		

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 15.3%, 지방의원에 대하여 24.8%가 '그렇다'는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

참고로 건축·건설관련 관급공사 및 연구용역, 경영평가의 계약/입찰과 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 다음과 같다: 업체선정, 컨소시

업 구성, 입찰예정가의 유출, 시장가격보다 비싼 계약, 납품물량 허위 작성/예산유용, 사역인원 허위 작성, 뇌물수수 등.

개방식 설문응답에서 건축·건설관련 관급공사 및 연구용역, 경영평가의 계약/입찰 관련 사례를 분류해 보면 전체 198건의 응답 중 과반수 이상인 61%(121건)이 업체선정과 관련된 부패로 나타나고 있다. 다음으로 지적된 것은 뇌물수수(13건), 시장가격보다 비싼 계약(8건), 입찰예정가의 유출과 납품물량의 허위작성(7건), 예산 유용(7건), 컨소시엄 구성(5건), 사역인원 허위작성(2건), 기타(29건) 등이다(<부록 3-1> 참조).

먼저 업체선정과 관련해서는 단체장의 경우 업체를 사전에 선정하면서 금품을 요구하거나 선거지원 등 이해관계가 있는 업체에 공사를 수주할 수 있도록 압력을 행사한다는 내용이 많았다. 지방의원들의 경우에는 선거 비용을 충당하기 위해 공사 계약시 자신의 업체나 자기가 선정해 주는 업체를 선정하도록 강요하는 사례가 있는 것으로 조사되었다. 또한 업체 선정의 경우 뇌물수수는 단체장과 지방의원 모두 각종 건축, 토목, 건설 공사자 선정시 선거 비용 협조자나 특정인에게 수의계약의 대가로 음성사례비를 수수하거나 리베이트를 요구하는 경우가 많은 것으로 나타났는데, 수의계약에 따른 각종 공사는 일정한 리베이트가 관행적으로 적용되고 있는 것으로 조사되었다. 또한 계약이 시장가격보다 높게 이루어지고 있는데, 이는 자치계 실시 이후 증가된 것으로 지방정치가의 이해관계인에게 용역 발주하는데 따른 것으로서, ‘약 90% 이상의 용역비가 특정인을 위한 예산 편성인 것’이란 지적도 있었다. 입찰예정가 유출의 경우는 건설업체 대표의 부탁에 의하여 해당 지역 의원이 예정가격 유출을 청탁하는 사례가 있고 심지어 수의계약 공사 금액의 10%는 리베이트로 금액이 정해진 경우도 있는 것으로 나타났다.

요컨대, 건축·건설관련 관급공사 및 연구용역, 경영평가의 계약/입찰 관

런해서는 일부 지방의원의 경우 건설업 등 사업체를 타인명의로 해놓고 경영하면서, 관련 공무원에게 암암리에 영향력을 행사하는 등 자기가 쓴 선거 비용을 충당하기 위해서 또는 선거지원에 대한 보답 차원에서 공사 및 연구 용역에 영향 및 압력을 행사하는 것으로 나타났다.

7) 공유재산 처리

지방자치단체의 공유재산(토지 등)을 매입, 매각, 임대하는 과정에서 편법 동원 및 특정인에게 유리하도록 단체장이 영향력을 행사하거나 정보를 제공하는지에 대한 설문예 퇴임공무원의 30.6%가 ‘그렇다’고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 40.4%가 ‘그렇다’는 응답을 보여주어 ‘그렇지 않다’는 응답이 많이 나타나고 있다.

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 6.7%, 지방의원에 대하여 13.0%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

〈표 4-2-a7〉 부패실태 및 현황-공유재산 처리

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	30.6	69.4	147	40.4	59.6	146
현직 공무원	6.7	93.3	1032	13.0	87.0	1021
chi-square test	$\chi^2=84.3$ df=1 p<.001			$\chi^2=69.7$ df=1 p<.001		

참고로 공유재산(토지 등)과 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 다음과 같다: 공유재산 임대 및 임대료 산정, 공유재산 관리 선정, 공유재산 매각(토지 특혜불하), 공유재산 매입, 보상 등.

개방식 설문응답에서 공유재산 관련 사례를 분류해 보면, 전체 응답 65건 중 공유재산 매각(토지 특혜 불하)이 24건으로 가장 많고, 다음은 공유재산 매입, 보상 등이 16건, 공유재산 임대 및 임대료 산정이 14건, 공유재산 관리 선정이 5건, 기타 6건으로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

먼저 공유재산 매각(토지 특혜 불하)에 있어서는 지방의원의 경우 국공유재산 매각 보상시 주민의 뜻을 앞세워 영향력을 행사하는 것으로 나타났으며, 공유재산 임대 및 임대료 산정의 경우에는 의원 본인 또는 지인에게 공유재산 임대 등이 유리하도록 하거나, 보상금 지급에서 우선순위가 되도록 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 그리고 공유재산 매입과 관련한 구체적인 사례는 특정인에게 유리하게 하거나 그렇지 않더라도 자기 지역구에 시설을 유치하기 위해 형상 등이 불리한 토지를 매입하게 하는 경우도 있다는 지적이 있었다.

요컨대, 공유재산 처리와 관련해서는 지방정치가들이 사익추구 외에도 '지역구 관리상 관심을 갖지 않을 시 차기 선거에서 불리할 것을 우려'하여, 공유재산 매각, 매입, 임대 등을 자기 출신 지역에 유리하도록 영향력을 행사하는 것으로 나타났다.

8) 예산책정/사업계획

예산책정이나 사업계획 수립과정에서 특정인이나 특정업체에게 유리하도록 단체장이 영향력을 행사하기도 하는가에 대한 설문에 퇴임공무원의 50.0%가 '그렇다'고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 67.6%가 '그렇다'는

응답을 보여주고 있다.

〈표 4-2-a8〉 부패실태 및 현황-예산책정/사업계획

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	50.0	50.0	152	67.6	32.4	151
현직 공무원	11.6	88.4	1031	27.0	73.0	1025
chi-square test	$\chi^2=141.0$ df=1 p<.001			$\chi^2=99.0$ df=1 p<.001		

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 11.6%, 지방의원에 대하여 27.0%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

참고로 예산 책정 및 사업계획과 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 다음과 같다: 사업계획안 변경(근린공원조성계획안), 중기지방재정미반영사업, 지방투융자 사업, 중소기업 지원사업추진시 특정업체 지원, 시내버스 노선 조정, 편성곤란한 예산 계상/경상비 증액, 도시계획, 통신장비설계 건적 등.

개방식 응답에서 예산책정 및 사업계획 관련 사례를 분류해 보면 다음과 같다. 전체 응답 180건 중 편성곤란한 예산 계상/경상비 증액이 39건으로 가장 많은 지적을 받았으며, 다음으로 예산책정시 이권개입(21건), 근린조성공원 계획안 등 사업계획안 수립 및 변경(16건), 중소기업지원사업 추진시 특정업체 지원(16건), 지방투융자사업(11건), 도시계획(10건), 중기지방 재정

미반영사업(4건), 시내버스 노선 조정(4건), 기타(60건) 등으로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

먼저 편성 곤란한 예산 계상/경상비 증액에 있어서 구체적 사례를 살펴 보면 ‘시내버스 대표이사인 도의회 의원이 도에서 편성되지 않는 예산을 예결위에서 계상 의결하여 버스 공동조합이 보조적으로 사용가능케 하는 등’ 일신의 이익을 위한 경우가 있고, 단체장과 관련해서는 ‘의회 통과를 위하여 경상예산(여비, 급량비, 회의비 등)을 각 실과에 분산 계상하여 예산을 편성하고 편법을 동원하여 단체장의 활동비로 쓰는 경우’가 있었다. 다음으로 예산책정시 이기주의 사례로는 시의원이 자기 지역구 소속업체를 비호하여 영향력을 행사하고 지역구내의 사업에 대해서는 노골적으로 개입하는 등 특정업체나 지역구 사업을 지원하거나, 특정 업체나 특정인과의 개인적 인간관계를 우선하여 예산책정에 영향력을 행사하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

근린공원 조성 계획안 등 사업계획안 수립 및 변경에 있어서는 단체장의 경우 소속 정당의 공약사항 이행을 위해 정책적으로 근린공원 조성계획에 영향을 주는 사례가 있었으며, 중소기업 지원사업 추진시 특정업체 지원에 있어서는 모든 사업을 임의로 결정한 후, 의원들을 매수하거나 의원 요구를 들어주는 조건으로 특정업체를 지원한다는 지적도 있었다.

그밖에 예산책정/사업계획에 있어서 지역주민의 숙원사업은 경쟁적으로 예산을 계상토록, 예산심의과정에서 영향력 행사를 하고 있으며, 단체장은 선심행정을 하기 위하여 부서별 예산을 잘라 숨겨서 집행하는 행태를 보인다는 지적도 있었다.

9) 지방세 감면/탈세

특정인이나 특정업체의 지방세 감면, 탈세와 관련하여 단체장이 담당공무원에게 직·간접적으로 청탁하거나 부적절할 영향력을 행사하기도 하는가에 대한 설문에서 퇴임공무원의 9.7%가 ‘그렇다’고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 26.8%가 ‘그렇다’는 응답을 보여주고 있다. 즉, 퇴임 공무원의 대다수는 지방정치가가 지방세 관련 비리에 ‘그렇지 않다’고 응답하고 있다.

〈표 4-2-a9〉 부패실태 및 현황-지방세 감면/탈세

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	9.7	90.3	144	26.8	73.2	142
현직 공무원	3.1	96.9	1027	7.0	93.0	1015
chi-square test	$\chi^2=14.6$ df=1 p<.001			$\chi^2=57.3$ df=1 p<.001		

한편, 현직 공무원의 경우에도 단체장에 대하여 3.1%, 지방의원에 대하여 7.0%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내어 그 비율이 낮았으나 퇴임공무원과는 여전히 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

참고로 지방세 감면, 탈세와 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 취득세, 등록세, 종합토지세, 비과세 중과세 등이다.

개방식 설문응답에서 지방세 감면, 탈세 관련 사례를 분류해 보면, 전체 응답 32건 중 10건은 비과세 중과세 관련 영향력 행사로 가장 많고, 다음은 취득세 관련이 8건, 종합토지세 관련이 5건, 기타가 9건으로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

특히 비과세 중과세 관련 사례에서는 ‘금고 이사장 출신 의원의 상당수가 금고의 대형화에 따라 자기 건물을 소유하게 되는데 이에 대해 세금 경감을 하도록 압력을 행사’했다는 지적을 비롯하여, 취득세와 관련해서는 표를 의식해서 특정단체의 취득세 부과에 관여하는 경우 등의 사례를 살펴볼 수 있었다.

또한 지방세 감면/탈세와 관련하여 한편으로는 현역 의원으로서 지방세를 체납하고 있으나 독촉 절차를 추진하지 못하도록 하는 등 의원직을 개인 편익을 위해 이용하는가 하면, 또 다른 한편에서는 표를 의식하여 특정 단체나 특정인에게 감면혜택을 주도록 하거나 고액체납업체나 지역유지에게는 압류나 강제징수를 하지 말도록 압력을 행사한다는 내용이 지적되었다.

10) 행사지원

공직수행과는 무관한 일에 단체장이 공무원의 인력동원이나 장비, 편의제공 등 행사지원을 부탁하기도 하는가에 대한 설문에서 퇴임공무원의 26.3%가 ‘그렇다’고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 24.3%가 ‘그렇다’는 응답을 보여주고 있다.

〈표 4-2-a10〉 부패실태 및 현황-행사지원

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	26.3	73.7	152	24.3	75.7	144
현직 공무원	8.4	91.6	1032	12.5	87.5	1021
chi-square test	$\chi^2=44.3$ df=1 p<.001			$\chi^2=14.5$ df=1 p<.001		

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 8.4%, 지방의원에 대하여 12.5%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

참고로 행사지원과 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 정치적 행사의 인력동원, 사적인 일에 공공장비 지원 등이다.

개방식 설문응답에서 행사지원 관련 사례를 분류해 보면 전체 56건 중 지구당 행사 등 정치적 행사의 인력 동원이 19건으로 가장 많고, 공공장비 지원이 18건, 개인적 행사에 인력동원이 10건, 기타가 9건으로 나타나고 있다 (<부록 3-1> 참조).

먼저 지구당 행사 등 정치적 행사의 인력 동원에 영향력을 행사하는 사례가 많았는데, ‘당원대회에 읍면장, 실과장을 참석케 하거나 정치자금 모금에 참가하도록 영향력 있는 공무원을 통하여 권장’하는 사례가 지적되었다. 그리고 공공장비지원의 경우에도 지방의원이 구정 질문시 자기 동민을 동원하기 위하여 공공장비를 지원토록 하거나 의원이 가입한 사회단체에 차량지원을 요청하는 등 공공장비를 사적인 일로 지원토록 하는 사례도 있었다. 또한 사적인 일이나 행사에 공공근로자나 장비를 사용하는 경우도 많았는데 ‘단체장의 가족 휴양시 수행원들을 동원하여 제설 작업을 실시하거나 의원택정원수 조정작업을 하는 등’ 공무원과는 전혀 상관없는 사적인 일에 공공 인력이나 장비를 동원하는 사례가 지적되었다.

그밖에 사적인 행사들은 공식적 행사로 전환되고 관례화되고 있으며, 행정은 뒷전이고 행사에 사람을 동원하는데 노력을 경주하는 현상까지 벌어지고 있다는 지적뿐 아니라, 주간, 월간 간부회의시 단체장이 참석하는 주민동원 행사계획이 없는 실과장, 읍면장에 대하여 무능하다고 공공연히 질타하는 현상까지 나타나는 것으로 조사되었다.

11) 조례제개정

조례 제·개정시 단체장이 사적인 이해관계를 추구하기도 하는가에 대한 설문에서 퇴임공무원의 22.3%가 ‘그렇다’고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 48.7%가 ‘그렇다’는 응답을 보여주고 있다.

〈표 4-2-a11〉 부패실태 및 현황-조례제개정

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	22.3	77.7	148	48.7	51.3	154
현직 공무원	4.3	95.7	1036	19.9	80.1	1027
chi-square test	$\chi^2=67.8$ df=1 p<.001			$\chi^2=61.7$ df=1 p<.001		

한편, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 4.3%, 지방의원에 대하여 19.9%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

참고로 조례 제·개정과 관련하여 설문지에 사례로써 예시된 사항은 다음과 같다: 조례제·개정, 안전통과(토지불하, 토지용도변경, 주차장 수의계약 조례개정), 예산책정, 요금인상 등.

개방식 응답에서 조례 제·개정 관련 사례를 분류해 보면, 전체 89건 중 거의 절반에 해당하는 43건이 조례 제개정과 관련한 사적인 이익의 추구로 나타났다. 다음으로 예산책정에서의 사적인 이익 추구가 28건, 토지불하/토지용도변경/주차장 수의계약 등 안전통과가 14건, 요금 인상이 4건으로 나타

났다(<부록 3-1> 참조).

조례 제개정과 관련해서는 크게 지역구 관리차원, 사적 이해 관계로 나눌 수 있는데, 전자의 구체적 사례로는 지역구민에게 불이익이 된다고 판단하는 조례는 통과를 거부하고 득표에 유리한 단체의 편의를 제공하는 방향으로 조례를 제정하는 등 지역주민과 이해관계가 있는 조례 제개정에 있어서 민감하게 반응한다는 것을 들 수 있다. 또한 지방정치가 자신의 사적인 이익을 추구하는 사례로는 자기가 운영하는 사업체와 관련 있는 상임위에 배정됨으로써 자기 이해관계에 직접적으로 영향력을 행사하거나 조례 통과를 담보로 이익을 추구한다는 지적이 있다. 그밖에 각종 안전통과와 요금 인상 등에 있어서도 자기가 운영하는 동일한 분야의 사용료 증액을 요구하는 등 사적인 이익을 추구하는 사례들도 나타나고 있는 것으로 조사되었다.

12) 지방의회 행정감사

지방의회의 행정감사시 지방의원이 지적사항을 묵인해주는 조건으로 관련 공무원에게 금품이나 향응(식사제공)을 직·간접적으로 요구하는가에 대한 설문에서 퇴임공무원의 26.5%가 ‘그렇다’고 응답하였다. 참고로 현직 공무원의 경우에는 6.0%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내었으며 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

한편, 개방식 설문응답에서 지방의회 행정감사시 묵인조건으로 금품이나 향응 요구 사례를 분류해 보면 다음과 같다. 전체 개방식 응답 33건 중 절반에 해당하는 15건이 감사관련 금품이나 향응 제공으로 가장 많은 지적을 받았고, 다음은 감사관련 청탁 4건, 사전거래 2건, 기타 11건의 순서로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

〈표 4-2-a12〉 부패실태 및 현황-지방의회 행정감사

단위: %

	지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	26.5	73.5	147
현직 공무원	6.0	94.0	1043
chi-square test	$\chi^2=69.0$ df=1 p<.001		

지방의원이 행정감사 관련 금품이나 향응 제공을 요구하는 경우는 지방의회의 행정감사나 예산심의, 상임위원회 개최 후 향응 또는 기관에 의한 금품수수가 이루어지고 있다는 것과 이러한 것을 직접 요구하지는 않더라도 식사제공 등 접대가 상례로 당연시되어 있다는 지적이 많았다. 또한 감사관련 청탁의 경우, 금품이나 향응을 요구하지 않는다 하더라도 이를 기회로 인허가 사항이나 각종 단속 위반에서 적발시 목인을 요청하거나 이권 청탁이 이루어지는 것으로 나타났다. 이에 덧붙여 사전에 금품을 주어야 지적사항이 경미해지고, 감사질의 대상과 내용이 사전에 조정된다는 내용도 있었다.

13) 선거지원단체 특혜제공

단체장이 자신의 당선을 위해 선거운동을 도와준 단체나 집단에게 편의나 특혜를 주기도 하는가에 대한 설문에 퇴임공무원의 대부분인 74.4%가 '그렇다'고 응답하였다. 참고로 현직 공무원은 27.1%가 '그렇다'라는 응답을 보여주었으며, 퇴임 공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있으나 다른 설문항목과 비교할 때 매우 높은 동의율을 나타내고 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 4-2-a13〉 부패실태 및 현황-선거지원단체 특혜제공

단위: %

	단체장		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	74.4	25.6	156
현직 공무원	27.1	72.9	1043
chi-square test	$\chi^2=136.3$ d.f.=1 p<.001		

개방식 설문응답에서 선거지원단체에 대한 편의 및 특혜 관련 사례를 분류해 보면, 전체 64건의 응답 가운데 수의계약 등 사업특혜가 24건으로 가장 많고, 보조금 등 단체지원이 17건, 기타가 25건으로 나타났다.

먼저 민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금은 ‘민간단체가 공무원의 상급기관이라 할만큼 대단한 위상을 갖기 때문에 단체장이 민간단체를 최고 유권자로 의식해서 각종 행사, 단합대회 시 보조금 등을 지원’ 한다는 지적이 있었다. 사업특혜의 경우는 자신을 압도적으로 지지한 부락이나 단체에 대하여 복지시설이나 도로포장 등의 소규모 사업을 배정해 주도록 영향력을 행사한다는 지적과 자신의 선거를 지원한 업체를 사업시행시 우선적으로 선정하거나 수의계약 시 특혜를 제공하는 것으로 나타났다. 또한 선거운동을 도와준 단체나 집단(예: 새마을 부녀회 등)에게 유리하게 예산이 책정되고 행정편의를 제공토록 지시하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

요컨대 선거지원 단체에게 특혜가 제공되는 이유는 ‘단체장이 표에 가장 약하고 항상 차기를 생각하기 때문’이라는 지적이다.

14) 선심행정

단체장이 재선을 염두에 두고 선심성 행정으로 예산을 낭비하기도 하는가에 대한 설문에도 퇴임공무원의 3/4이상인 76.3%가 '그렇다'고 응답하였다. 참고로 현직공무원의 경우에는 25.5%가 '그렇다'라는 응답을 나타내었으며, 이는 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

〈표 4-2-a14〉 부패실태 및 현황-선심행정

단위: %

	단체장		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	76.3	23.7	160
현직 공무원	25.5	74.5	1047
chi-square test	$\chi^2=163.7$ d.f.=1 p<.001		

한편 개방식 설문응답에서 선심성 행정 관련 사례는 상당히 많이 지적되었는데, 이를 분류해 보면 다음과 같다. 전체 응답 109건 중 33건이 공사 및 사업관련으로 가장 많은 비율을 차지하며, 다음은 각종 행사 개최 및 행사 보조가 26건, 단체지원 및 보조금 지급이 21건, 기타가 29건으로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

먼저 공사 및 사업관련의 선심성 행정으로 예산을 낭비하는 사례를 보면 투자 우선 순위에 의한 사업보다 선심성과 전시효과에 급급한 사례가 있다는 내용을 비롯하여, 교통 장애를 해소하지 않으면서 주요 도로변 인도 포장 은 매년 뜯고 파고 하는 것이 반복된다는 불필요한 교량건설이나 하천 정

비로 전시효과에 치중한다는 사례가 지적되었다. 이는 단체장이 선거로 선출됨에 따라 표와 관계된 사업을 우선 선정하여 시행한다는 내용이 많았다. 또한 각종 행사 개최 및 행사보조로 인한 예산 낭비의 경우는 민선 이후 전체적으로 각종 행사의 횟수가 늘어나는 등 자신을 홍보하는 행사를 많이 개최하는 것으로 지적되었는데 이로 인해 특히 필요한 부분에 예산이 책정되지 못하는 부작용도 있는 것으로 나타났다. 그밖에 단체지원 및 보조금 지급에 있어서는 지역의 사조직 및 특정 단체(관변단체, 노인회, 여성단체, 장애인단체 등)에 편법지원을 하는 사례와 민간에 지급되는 경상보조금 등이 추경예산 편성시 증액되는 사례가 지적되었다.

요컨대, 개방형 응답 가운데는 단체장 대부분이 공직 수행시 재선을 의식하고 행동하고 있으며, '다음 업무를 이어 받을 사람은 전혀 염두에 두지 않고 자기가 있는 동안 실적을 위해서 막대한 부채를 지더라도 강행하는 경향이 있어 예산낭비의 중요한 원인이 되는 것으로 나타났다.

15) 집단이기적 예산편성

지방의원이 집단이기적인 예산편성(지역편중 개발사업·복지사업 등)으로 예산낭비나 효율성을 저해하기도 하는가에 대한 설문에 퇴임공무원의 4/5이상인 80.6%가 '그렇다'고 응답하였다. 참고로 현직 공무원의 경우에는 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있으나 43.5%가 '그렇다'는 응답을 보여 주어 다른 설문항에 비해 높은 동의를 나타내었다.

한편, 개방식 응답에서 집단이기적인 예산 편성 관련 사례를 분류해 보면 다음과 같다. 전체 195건의 응답 가운데 가장 많은 내용은 지역편중(집단이기적) 개발 및 예산 편성이 73%(143건)로 나타났으며, 다음으로 '나눠 먹기식' 개발사업 및 예산편성(21건), 해외경비 등 의원 개인을 위한 예산(11건),

기타(20건)가 지적되었다(<부록 3-1> 참조).

〈표 4-2-a15〉 부패실태 및 현황-집단이기적인 예산편성

단위: %

	지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	80.6	19.4	160
현직 공무원	43.5	56.5	1046
chi-square test	$\chi^2=76.6$ df=1 p<.001		

먼저 지역 개발 및 예산편성은 자치단체 전체의 행정수요나 우선순위에 따라 합리적이고 타당성있는 예산을 책정해야 하나 사업의 효과성이나 타당성이 낮더라도 출신 선거구라 해서 이기적으로 예산책정을 요구하는 행태를 보인다는 내용이 많이 지적되었다. 또한 나눠먹기식 개발사업 및 예산 편성도 위의 집단이기적 예산편성과 맞물려 있는 것으로 예산을 사업의 우선 순위 또는 사업효과보다는 지역구별로 균등 배분하여, 즉 읍면동의 행정수요와 사업의 필요성과 관계없이 의원 1인 당 동일한 액수로 사업비를 배분함으로써 열악한 지방 재정의 효율적 운영을 저해하는 것으로 나타났다. 그밖에 집행부가 예산을 편성하여 의회에서 심의 의결할 때 집행 예산은 삭감하는 반면, 의원들을 위한 과도한 행정장비의 구입 및 해외연수비를 추가로 편성의결하는 사례도 지적되고 있다.

요컨대 지역 이기주의적인 예산 편성은 지방의원들이 인기관리와 재선을 확고히 하고자하는 측면에서 지역구에 예산 편성을 유도하기 때문에 비효율적인 예산운영이 이루어지는 것으로 분석된다.

16) 정치자금 수수

단체장이 구역내 관련 업체 또는 지역유지로부터 소위 ‘떡값’이란 명목으로 정치자금을 받기도 하는가에 대한 설문에 퇴임공무원의 35.7%가 ‘그렇다’고 응답하였으며, 지방의원에 대해서는 39.5%가 ‘그렇다’는 응답을 보여주고 있다.

〈표 4-2-a 16〉 부패실태 및 현황-정치자금 수수

단위: %

	단체장			지방의원		
	그렇다	그렇지 않다	계(명)	그렇다	그렇지 않다	계(명)
퇴임 공무원	35.7	64.3	129	39.5	60.5	114
현직 공무원	6.7	93.3	965	11.5	88.5	958
chi-square test	$\chi^2=104.4$ df=1 p<.001			$\chi^2=64.5$ df=1 p<.001		

참고로, 현직 공무원의 경우에는 단체장에 대하여 6.7%, 지방의원에 대하여 11.5%가 ‘그렇다’는 응답을 나타내어 퇴임공무원과 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

개방식 응답에서 정치자금 수수 관련 사례를 분류해 보면 다음과 같다. 전체 44건의 응답 가운데 17건이 각종 업체로부터 입찰시 정치자금을 수수한다고 지적되었고, 그밖에는 인허가 등 민원관련 3건, 기타 24건으로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

구체적 사례를 보면 비서실을 이용한 금품수수를 비롯하여 각종 사업이나 공사에서 낙찰이나 수의계약을 약속하고 활동비를 받는 경우가 있는 것으로 조사되었다. 또한 인허가 등 민원관련해서는 재산도 없고 직업도 없이

의원직을 생계로 삼으면서 지역유지들로부터 부당하게 떡값을 받거나, 공무원에게 부당한 압력을 행사하고 그 대가로 민원인에게 금품제공을 받는 등의 문제가 있는 것으로 지적되었다.

전체적으로 개방형 응답에서는 어떠한 방법으로든 지방정치가들이 직·간접적으로 민원인에게 도움을 주고 정치자금을 받고 있는데 의원의 경우는 거의 상당수가 직업 없이 떡값으로 활동하고 있다는 지적과 대부분 아주 은밀하게 이루어지고 있으나 공공연한 비밀이라는 지적도 있다.

17) 단체장 비리의 심각성

단체장이 관여된 비리와 부패가 심각한지에 대한 물음에 설문 응답자 중 현직 단체장은 3.4%, 현직 지방의원은 33.3%가 동의하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 현직 단체장 가운데 ‘정말 그렇다’라고 응답한 비율은 없고, 3.4%가 ‘그런 편’이라고 응답한데 비하여 현직 지방의원은 10.1%가 강하게 긍정하고 있었으며, 23.2%가 ‘그런 편’이라는 의견을 보여주었다.

〈표 4-2-a 17〉 부패실태 및 현황-단체장 비리의 심각성: 지방정치가
단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	0	3.4	41.4	55.2	58
의원	10.1	23.2	53.7	13.0	246
chi-square test	$\chi^2=56.3$ df.=3 p<.001				

반면에 단체장 관련 부정부패의 심각성에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 41.4%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 55.2%에 이르고 있는데 비하여 지방의원은 각각 53.7%, 13.0%로 나타난다. 요컨대 단체장 관련 비리와 부패의 심각성에 대하여 단체장보다는 지방의원의 동의 비율이 뚜렷하게 높게 나타나고 있다.

한편, 전·현직 공무원의 경우 퇴임 공무원은 43.7%, 현직공무원은 8.7%가 심각하다는 답변을 보여 줌으로써 전·현직 공무원 사이에도 뚜렷한 의견 차이를 보여 주었다. 퇴임 공무원의 경우 16.4%가 단체장 관련 부정부패의 심각성에 대하여 '정말 그렇다'라고 강한 동의를 나타내었으며 27.3%가 '그런 편'이라고 인정하고 있는데 비하여, 그렇지 않다는 부정적 의견에는 '그렇지 않은 편'이 45.4%, '전혀 그렇지 않다'가 10.9%로 나타난다. 참고로 현직 공무원의 의견은 '정말 그렇다' 2.3%, '그런 편' 6.4%, '그렇지 않은 편' 47.3%, '전혀 그렇지 않다'가 44.0%로 나타나고 있다.

〈표 4-2-a18〉 부패실태 및 현황-단체장 비리의 심각성: 공무원

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
퇴직 공무원	16.4	27.3	45.4	10.9	165
현역 공무원	2.3	6.4	47.3	44.0	1041
chi-square test	$\chi^2=172.7$ df.=3 p<.001				

요컨대 단체장 관련 비리와 부패의 심각성에 대하여 서로 뚜렷한 의견 차이를 보이고 있으나, 현직 단체장(3.4%)과 현직 공무원(8.7%)보다는 현직 지

방의원(33.3%)과 퇴직 공무원(43.7%)이 단체장 관련 비리와 부패에 대하여 더 심각하게 평가하고 있는 것을 볼 수 있다.

18) 지방의원 비리의 심각성

지방의원 관련 비리와 부패의 심각성에 대한 설문에 응답자 중 현직 단체장은 15.3%, 현직 지방의원은 16.5%가 심각하다는 응답을 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 단체장은 1.7%가 ‘정말 그렇다’라고 응답하였으며, 13.6%가 ‘그런 편’이라고 하였다. 한편 당사자인 지방의원은 3.7%가 강하게 긍정하고 있었으며, 12.8%가 ‘그런 편’이라는 의견을 보여주었다.

반면에 지방의원 관련 비리와 부패의 심각성에 대하여 ‘그렇지 않은 편’이라는 의견은 단체장 응답자 중 경우 57.6%, ‘전혀 그렇지 않다’는 27.1%에 이르고 있으며, 지방의원은 각각 53.7%, 29.8%의 비율을 보이고 있다. 요컨대 지방의원 관련 비리와 부패의 심각성의 인식에 있어서는 단체장과 지방의원사이에 통계적인 차이가 없는 것으로 분석된다.

〈표 4-2-a19〉 부패실태 및 현황-지방의원 비리의 심각성: 지방정치가
단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	1.7	13.6	57.6	27.1	59
의원	3.7	12.8	53.7	29.8	242
chi-square test	$\chi^2=0.9$ d.f.=3 ns.				

한편, 퇴임 공무원은 49.7%, 현직공무원은 20.5%가 지방의원 관여 비리와

부패가 심각하다는 답변을 보여 줌으로써 전·현직 공무원 사이에도 뚜렷한 의견 차이를 보여 주었다. 퇴임 공무원의 경우 15.0%가 지방의원 관련 부정 부패의 심각성에 대하여 '정말 그렇다'라는 응답을 하고 있으며, 34.7%가 '그런 편'이라고 하는데 비하여, 부정하는 의견은 '그렇지 않은 편'이 44.9%, '전혀 그렇지 않다'가 54%로 나타난다. 참고로 현직 공무원의 의견은 '정말 그렇다' 4.8%, '그런 편' 15.7%, '그렇지 않은 편' 55.1%, '전혀 그렇지 않다'가 24.4%로 나타나고 있다.

요컨대 지방의원 관여 비리와 부패의 심각성에 대하여 현직 단체장과 지방의원간에 의견차이가 없는 것으로 나타났으나 퇴직공무원과 현역공무원 간에는 의견이 뚜렷하게 차이가 나는 것으로 나타났다.

〈표 4-2-a20〉 부패실태 및 현황-지방의원 비리의 심각성: 공무원

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
퇴직 공무원	15.0	34.7	44.9	5.4	167
현역 공무원	4.8	15.7	55.1	24.4	1045
chi-square test	$\chi^2=79.3$ df.=3 p<.001				

19) 기타 지방정치가의 부패부문

지금까지 논의한 것 외에 단체장이나 지방의원의 부정, 부패, 비리 또는 불법적인 것은 아니더라도 부당하게 공직의 영향력을 행사하고 있는 것에 대한 개방식 설문응답을 살펴보면 다음과 같다.

전체 42건의 응답 가운데 권위의식 및 자질이 20건으로 가장 많고, 다음은 의원의 행정업무에 대한 지나친 간섭(11건), 단체장의 독단적인 업무수행(4건), 제선 의식한 업무소홀(2건), 기타(23건)의 순으로 나타났다(<부록 3-1> 참조).

우선, 지방정치가의 권위의식과 자질문제가 제기되는 이유는 지방의원의 경우 공무원에 대한 고압적 자세와 더불어 지방의원의 자질이 부족하여 의정활동보다는 본인의 권위 세우는 일에만 집착을 함으로써 행정에 저해 요인이 되고 있다는 내용이 많았다. 예를 들어, ‘반대를 위한 반대’와 ‘권위를 세우기 위한 반대를 일삼는다’는 지적이 있었다. 또한 단체장의 경우에도 조례 제·개정 등을 통해 자기의 생각을 관철시켜 행정을 장악하려는 경향이 강하는 지적이 있었다. 다음으로, 지방의원의 행정업무에 대한 지나친 간섭도 큰 문제점으로 지적되었는데, 지방의원은 모든 행정에 있어서 부당하게 공직을 견제하려는 경향이 있고, 너무 빈번한 각종 서류 제출 요구로 업무에 지장을 초래하기도 한다는 내용도 있었다. 또한 심한 경우에는 일상 업무중 지방의원에게 보고 또는 설명이 없다는 이유로 공무원에게 부담을 주고, 보고 설명의 의무가 없는 일상 행정업무에 대한 보고나 설명을 하지 않았을 경우 의원 경시관 이유로 마찰을 일으키는 경우도 있다는 지적도 있었다.

단체장의 독단적 업무수행은 단체장의 전횡이라는 문제점을 야기시킨다. 한 예로는 ‘구·군의 경우 부단체장, 국과장의 업무상 영향력은 아주 미미하고, 청사건립시 제반사항, 식수 문제 할 것 없이 우수한 직원의 아이디어나 간부의 좋은 의견을 무시하고 단체장 혼자서 주관적으로 결정하는 것’ 등의 지적을 들 수 있다. 또한 민선이라는 이유로 인사상의 견제가 거의 없어져서 인사, 공사계약 등의 권한이 1인 집중 체제로 잘못 가고 있다는 내용이 많았다. 즉, 감사에서 지적이 되어도 실무자만 문책을 받고 단체장의 신상에 영

향을 주는 제도가 없기 때문에 단체장에 의한 부정부당 행위가 계속되고 있다는 지적이었다. 그밖에 특이할 만한 것으로는 과벌형성, 재선을 의식한 업무소홀, 규정에 없는 업무수행 등을 들 수 있다. 특히 지방의원이 자신이 속한 정당에 호의적인 직능단체가 아니거나 정당소속이 다른 단체장 등에 대해서는 인식공격을 하는 등 과벌을 형성하는 것으로 나타났다. 또한 표를 의식하여 포괄적으로 유리하게 법령 해석 또는 행정처리를 하거나 구청장 등 단체장 단속 업무 등에 대하여는 적극적인 행정력을 행사하지 않는다는 문제도 지적되었다.

2. 부패유발 요인

부패유발요인에 대해서는 단체장과 지방의원, 그리고 전·현직 공무원의 의견에 대하여 비교 분석하고자 한다.⁷⁸⁾ 지방정치 부패의 유발요인으로는 선거비용, 법정선거비용의 준수, 정당공천, 재선추구, 지역언론유착, 시민감시장치, 자체감사기능 등에 초점을 두었으며 조사된 의견을 분석하면 다음과 같다.

1) 선거비용

선거비용 때문에 단체장과 지방의원 등 지방정치가의 정치부패는 사라지기 힘들다는 의견에 대하여 현직 단체장은 40.7%가 동의한데 비하여, 현직

78) 집단간 비교분석에서 분석방법은 첫째, 4점 척도를 기준으로 카이스퀘어 검증을 하였으며, 둘째 4점 척도를 100점 만점으로 환산하여 분산분석의 던칸테스트를 통해 집단간 의견 차이의 유의미성을 검증하였다.

지방의원은 75.1%가 긍정적인 응답을 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 선거비용의 문제성에 대하여 단체장은 34%가 강하게 긍정하고 있었으며, 37.3%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있는데 비하여, 지방의원은 29.8%가 강하게 긍정하고 있었으며, 45.3%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다.

반면에 선거비용과 정치부패의 관계에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 37.3%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 17%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 18.4%, 6.5%로 그 비율이 낮은 것을 볼 수 있다. 즉 같은 지방정치기라 하더라도 단체장보다 지방의원이 선거비용으로 인한 정치부패의 문제성을 인정하는 비율이 뚜렷하게 높게 나타나고 있다.

〈표 4-2-b1〉 부패유발요인-선거비용: 지방정치기

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	3.4	37.3	37.3	17.0	59
의원	29.8	45.3	18.4	6.5	245
chi-square test	$\chi^2=32.0$ df=3 p<.01				

한편, 퇴임 공무원은 86.4%, 현직공무원은 53.2%가 선거비용이 부패유발요인이라는 점을 인정하고 있으나, 전·현직 공무원 사이에도 뚜렷한 의견 차이를 보여 주었다. 퇴임 공무원의 경우 44.4%가 선거비용 때문에 정치부패가 사라지기 힘들다는 의견에 강한 동의를 나타내었으며 42%가 '그런 편'이라고 인정하고 있는데 비하여, 이에 반대하는 의견에는 '그렇지 않은 편'

이 11.2%, '전혀 그렇지 않다'가 2.4%로 나타난다. 참고로 현직 공무원의 의견을 살펴보면, '정말 그렇다' 16.5%, '그런 편' 36.7%, '그렇지 않은 편' 38.1%, '전혀 그렇지 않다'가 8.7%로 나타나고 있다.

〈표 4-2-b2〉 부패유발요인-선거비용: 공무원

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
퇴직 공무원	44.4	42.0	11.2	2.4	169
현역 공무원	16.5	36.7	38.1	8.7	1048
chi-square test	$\chi^2=94.5$ df=3 p<.01				

끝으로 4점 척도의 응답유형을 100점 만점으로 환산할 경우 응답 집단별 평균점수는 퇴직 공무원 76.1점, 지방의원 66.1점, 현역 공무원 53.7점, 단체장 42.4점으로 나타난다. 분산분석의 던칸테스트 결과 이 네 집단의 평균값은 유의미한 차이를 지니는 것으로 나타난다($F=44.0$, $p<.001$).

요컨대 선거비용으로 인한 지방정치가의 정치부패 문제에 대하여 응답 집단간에 서로 뚜렷한 의견 차이를 보이고 있으나, 현직 단체장을 제외한 퇴직공무원, 현직 지방의원, 현직 공무원 등은 과반수 이상이 지방정치가의 정치부패의 유발요인으로서 선거비용의 문제성에 동의하는 것으로 나타난다.

2) 법정선거비용의 준수

현실적으로 현행의 법정선거비용은 준수하기 어렵다는 의견에 대하여 현직 단체장은 79.6%, 현직 지방의원은 85.3%가 동의하는 것으로 나타났다. 이

를 구체적으로 살펴보면, 법정선거비용의 준수의 어려움에 대하여 단체장은 27.3%가 강하게 긍정하고 있었으며, 55.9%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있는데 비하여, 지방의원은 36.5%가 강하게 긍정하고 있었으며, 48.8%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다.

반면에 법정선거비용 준수의 어려움에 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 15.3%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 5.1%에 이르고 있으며 지방의원은 각각 10.2%, 4.5%로 나타났다. 그런데 단체장과 지방의원이 나타내고 있는 이러한 법정선거비용 준수의 어려움에 대한 인식차이는 통계적 의미가 없는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-2-b3〉 부패유발요인-법정선거비용의 준수: 지방정치가

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	23.7	55.9	15.3	5.1	59
의원	36.5	48.8	10.2	4.5	244
chi-square test	$\chi^2=3.9$ df=3 ns.				

한편, 퇴임 공무원은 94.1%, 현직공무원은 83.2%가 긍정적인 답변을 보여 줌으로써 전·현직 공무원 사이에는 어느 정도 의견 차이를 발견할 수 있다. 퇴임 공무원의 경우 55.9%가 현행 법정선거비용 준수의 어려움에 대해 강한 동의를 나타내었으며 38.2%가 '그런 편'이라고 인정하고 있는데 비하여, 부정적 의견에는 '그렇지 않은 편'이 4.7%, '전혀 그렇지 않다'가 1.2%에 불과

한 것으로 나타난다. 참고로 현직 공무원의 의견을 살펴보면, '정말 그렇다' 34.4%, '그런 편' 48.8%, '그렇지 않은 편' 12.0%, '전혀 그렇지 않다'가 4.8%로 나타나고 있다.

〈표 4-2-b4〉 부패유발요인-법정선거비용의 준수: 공무원

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
퇴직 공무원	55.9	38.2	4.7	1.2	170
현역 공무원	34.4	48.8	12.0	4.8	1042
chi-square test	$\chi^2=33.1$ df=3 p<.001				

끝으로 4점 척도의 응답유형을 100점 만점으로 환산한 경우 응답집단별 평균점수는 퇴임 공무원 83.0점, 지방의원 72.4점, 현직 공무원 70.9점, 그리고 단체장 66.1점으로 나타난다. 분산분석 던칸테스트 결과 집단간 차이는 퇴임공무원과 나머지 세 집단(지방의원, 현직 공무원, 단체장)간에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다($F=11.6$, $p<.001$)

요컨대 현행 법정선거비용 준수의 어려움에 대하여 현직 단체장과 지방의원사이에는 서로 뚜렷한 의견 차이를 보이고 있지 않으며, 퇴직 공무원과 현역공무원 사이에는 어느 정도 의견차이가 있으나 전체적으로 모든 응답자들의 절대 다수가 법정선거비용의 비현실성에 대하여 동의를 표시하는 것을 발견할 수 있다.

3) 정당공천

정당공천 때문에 지방정치가는 공천권자의 눈치를 살피야 한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 72.9%, 현직 지방의원은 88.2%가 긍정적인 응답을 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 정당공천의 문제성에 대하여 단체장은 27.1%가 강하게 긍정하고 있었으며, 45.8%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있는데 비하여 지방의원은 48.6%가 강하게 긍정하고 있었으며, 39.6%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다.

〈표 4-2-b5〉 부패유발요인-정당공천: 지방정치가

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	27.1	45.8	18.6	8.5	59
의원	48.6	39.6	7.8	4.1	245
chi-square test	$\chi^2=12.9$ df=3 p<.01				

반면에 정당공천과 정치부패의 관계에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 18.6%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 8.5%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 7.8%, 4.1%로 그 비율이 낮은 것을 볼 수 있다. 즉 같은 지방정치가라 하더라도 선거 비용 문제에서와 같이 단체장보다 지방의원이 정당공천의 문제성을 인정하는 비율이 뚜렷하게 높게 나타나고 있다.

한편, 퇴임 공무원은 91.7%, 현직공무원은 76.9%가 긍정적인 답변을 보여 줌으로써 전·현직 공무원 사이에도 뚜렷한 의견 차이를 보여 주었다. 퇴임

공무원의 경우 54.1%가 정당공천의 문제성에 강한 동의를 나타내었으며 37.6%가 '그런 편'이라고 인정하고 있는데 비하여, 그렇지 않다는 부정적 의견에는 '그렇지 않은 편'이 6.5%, '전혀 그렇지 않다'가 1.8%에 불과한 것으로 나타난다. 참고로 현직 공무원의 의견을 살펴보면, '정말 그렇다' 27.9%, '그런 편' 49.0%, '그렇지 않은 편' 17.8%, '전혀 그렇지 않다'가 7.3%로 나타나고 있다.

〈표 4-2-b6〉 부패유발요인-정당공천: 공무원

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
퇴직 공무원	54.1	37.6	6.5	1.8	170
현역 공무원	27.9	49.0	17.8	7.3	1048
chi-square test	$\chi^2=53.2$ df=3 p<.001				

끝으로 4점 척도의 응답유형을 100점 만점으로 환산한 경우 응답집단별 평균점수는 퇴임 공무원 81.4점, 지방의원 77.6점, 현직 공무원 65.2점, 그리고 단체장 63.9점으로 나타난다. 분산분석 던칸테스트 결과 집단간 차이는 퇴임공무원이나 지방의원의 의견이 현직공무원이나 단체장과 유의미한 차이가 있는 것으로 나타난다($F=26.1$, $p<.001$).

요컨대 정당공천으로 인한 정치부패 문제에 대하여 응답 집단간에 어느 정도 의견 차이가 나타나고 있으나, 퇴임 공무원(91.7%)을 비롯하여 현직 지방의원(88.2%), 현직 공무원(76.9%), 현직 단체장(72.9%) 등 모든 응답자의 절대다수가 정당공천이 지방정치가의 부패유발 요인이 되고 있다는데 인식

을 같이하고 있다.

4) 재선추구의 인기영합

지방정치는 재선을 위하여 인기에 영합하는 사업에 우선 순위를 둘 수밖에 없다는 의견에 대하여 현직 단체장은 45.8%만이 동의한데 비하여, 현직 지방의원은 92.3%가 긍정적인 응답을 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 재선추구의 인기영합의 문제성에 대하여 단체장은 34%가 강하게 긍정하고 있었으며, 42.4%가 ‘그런 편’이라고 동의하고 있는데 비하여, 지방의원은 42.5%가 강하게 긍정하고 있었으며, 49.8%가 ‘그런 편’이라는 의견을 보여주었다.

반면에 재선추구와 인기영합 사업의 관계에 대하여 ‘그렇지 않은 편’이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 39.0%, ‘전혀 그렇지 않다’는 강한 부정은 15.2%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 5.3%, 2.4%로 그 비율이 매우 낮은 것을 볼 수 있다. 즉, 이 문제 역시 같은 지방정치가라 하더라도 단체장보다 지방의원이 재선 위한 인기영합사업의 부패유발 요인을 인정하는 비율이 뚜렷하게 높게 나타나고 있다.

〈표 4-2-b7〉 부패유발요인-재선 추구의 인기영합: 지방정치가

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	34	42.4	39.0	15.2	59
의원	42.5	49.8	5.3	2.4	245
chi-square test	$\chi^2=82.7$ df=3 p<.001				

한편, 퇴임 공무원은 94.2%, 현직공무원은 71.2%가 긍정적인 답변을 보여 줌으로써 전·현직 공무원 사이에도 뚜렷한 의견 차이를 보여 주었다. 퇴임 공무원의 경우 62.6%가 재선 위한 인기영합 사업의 문제성에 강한 동의를 나타내었으며 31.6%가 '그런 편'이라고 인정하고 있는데 비하여, 부정적 의견에는 '그렇지 않은 편'이 5.2%, '전혀 그렇지 않다'가 0.6%에 불과한 것을 볼 수 있다. 참고로 현직 공무원의 의견을 살펴보면, '정말 그렇다' 24.0%, '그런 편' 47.2%, '그렇지 않은 편' 22.4%, '전혀 그렇지 않다'가 6.4%로 나타나고 있다.

끝으로 4점 척도의 응답유형을 100점 만점으로 환산할 경우 응답 집단별 평균점수는 퇴임 공무원 85.4점, 지방의원 77.4점, 현역 공무원 62.9점, 단체장 44.6점으로 나타난다. 분산분석의 던칸테스트 결과 이 네 집단의 평균값은 유의미한 차이를 지니는 것으로 나타난다($F=62.5, p<.001$).

〈표 4-2-b8〉 부패유발요인-재선 추구의 인기영합: 공무원

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
퇴직 공무원	62.6	31.6	5.2	0.6	171
현역 공무원	24.0	47.2	22.4	6.4	1044
chi-square test	$\chi^2=113.1 \quad df=3 \quad p<.001$				

요컨대 재선을 위한 인기영합사업의 문제에 대하여 지방정치가와 공무원 간에는 서로 뚜렷한 의견 차이를 보이고 있으나, 현직 단체장(45.8%)을 제외

한 퇴임공무원(94.2%), 현직 지방의원(92.3%), 현직 공무원(71.2%) 등은 절대 다수가 재선 위한 인기영합사업이 부패유발 요인이 되고 있다는데 동의하고 있는 것을 볼 수 있다.

5) 지역언론사 유착

단체장이나 지방의원 등 지방정치가와 지역언론사(기자)간의 유착이 심하다는 의견에 대하여 현직 단체장은 13.8%, 현직 지방의원은 42.7%가 긍정적인 응답을 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 지역언론사 유착의 문제성에 대하여 단체장은 1.7%가 강하게 긍정하고 있었으며, 12.1%가 ‘그런 편’이라고 긍정하고 있는데 비하여 지방의원은 8.5%가 강하게 긍정하고 있었으며, 34.2%가 ‘그런 편’이라는 의견을 보여주었다.

반면에 지방정치가와 지역언론사간의 유착에 대하여 ‘그렇지 않은 편’이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 55.2%, ‘전혀 그렇지 않다’는 강한 부정은 31.0%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 52.4%, 4.9%로 상대적으로 단체장에 비하여 그 비율이 낮은 것을 볼 수 있다. 즉 같은 지방정치가라 하더라도 단체장보다 지방의원이 지방정치가와 지역언론의 유착이 부패의 요인이 되고 있음을 인정하는 비율이 높게 나타나고 있다.

〈표 4-2-b9〉 부패유발요인-지역언론사 유착: 지방정치가

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	1.7	12.1	55.2	31.0	58
의원	8.5	34.2	52.4	4.9	246
chi-square test	$\chi^2=43.3$ df=3 p<.001				

한편, 퇴임 공무원은 61.3%, 현직공무원은 26.8%가 긍정적인 답변을 보여 줌으로써 전·현직 공무원 사이에도 뚜렷한 의견 차이를 보여 주었다. 퇴임 공무원의 경우 22.0%가 지방정치가와 지역언론사간의 유착 문제에 강한 동의를 나타내었으며 39.3%가 ‘그런 편’이라고 인정하고 있는데 비하여, 부정적 의견에는 ‘그렇지 않은 편’이 33.3%, ‘전혀 그렇지 않다’가 5.4%로 나타난다. 참고로 현직 공무원의 의견을 살펴보면, ‘정말 그렇다’ 4.2%, ‘그런 편’ 22.6%, ‘그렇지 않은 편’ 54.4%, ‘전혀 그렇지 않다’가 18.8%로 나타나고 있다.

〈표 4-2-b10〉 부패유발요인-지역언론사 유착: 공무원

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
퇴직 공무원	22.0	39.3	33.3	5.4	168
현역 공무원	4.2	22.6	54.4	18.8	1045
chi-square test	$\chi^2=112.9$ df.=3 p<.001				

끝으로 4점 척도의 응답유형을 100점 만점으로 환산할 경우 응답 집단별 평균점수는 퇴임 공무원 59.3점, 지방의원 48.8점, 현역 공무원 37.8점, 단체장 28.1점으로 나타난다. 분산분석의 던칸테스트 결과 이 네 집단의 평균값은 유의미한 차이를 지니는 것으로 나타난다(F=49.3, p<.001)

요컨대 지방정치가와 지역언론사간 유착 문제에 대하여 지방정치가와 공무원간에는 서로 뚜렷한 의견 차이를 보이고 있으나, 퇴임 공무원(61.3%)을 제외한 현직 지방의원(42.7%), 현직 공무원(26.8%), 현직 단체장(13.8%) 등은

지방정치가가 지역언론사와 유착되어 부패유발의 요인이 되고 있다는데 동의하는 비율이 부정하는 비율보다 낮게 나타나고 있다.

6) 시민감시장치 미흡

단체장의 권한행사에 대한 시민단체의 적절한 감시장치가 미흡하다는 의견에 대하여 현직 단체장은 25.9%만이 동의한데 비하여, 현직 지방의원은 77.8%가 동의하는 것으로 나타났다. 이를 구체적으로 살펴보면, 시민단체의 감시장치 미흡문제에 대하여 단체장은 3.5%가 강하게 긍정하고 있었으며, 22.4%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있는데 비하여 지방의원은 23.9%가 강하게 긍정하고 있었으며, 53.9%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다.

반면에 시민단체의 감시장치 미흡에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 56.9%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 17.2%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 20.6%, 1.6%로 그 비율이 낮은 것을 볼 수 있다. 즉 같은 지방정치가라 하더라도 단체장보다 지방의원이 단체장 견제 위한 시민단체의 감시장치 미흡이 부패유발 요인이 되고 있다는 것을 인정하는 비율이 뚜렷하게 높게 나타나고 있다.

〈표 4-2-b11〉 부패유발요인-시민감시장치 미흡: 지방정치가

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	3.5	22.4	56.9	17.2	58
의원	23.9	53.9	20.6	1.6	243
chi-square test	$\chi^2=66.4$ df=3 p<.001				

한편, 퇴임 공무원은 86.0%, 현직공무원은 51.4%가 긍정적인 답변을 보여 줌으로써 전·현직 공무원 사이에도 뚜렷한 의견 차이를 보여 주었다. 퇴임 공무원의 경우 39.2%가 시민단체의 감시장치 미흡문제에 강한 동의를 나타내었으며 46.8%가 '그런 편'이라고 인정하고 있는데 비하여, 부정적 의견에는 '그렇지 않은 편'이 10.5%, '전혀 그렇지 않다'가 3.5%로 나타난다. 참고로 현직 공무원의 의견을 살펴보면, '정말 그렇다' 13.8%, '그런 편' 37.6%, '그렇지 않은 편' 37.8%, '전혀 그렇지 않다'가 10.8%로 나타나고 있다.

〈표 4-2-b12〉 부패유발요인-시민감시장치 미흡: 공무원

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
퇴직 공무원	39.2	46.8	10.5	3.5	171
현역 공무원	13.8	37.6	37.8	10.8	1046
chi-square test	$\chi^2=98.2$ df=3 p<.001				

끝으로 4점 척도의 응답유형을 100점 만점으로 환산할 경우 응답 집단별 평균점수는 퇴임 공무원 73.9점, 지방의원 66.7점, 현역 공무원 51.4점, 단체장 37.3점으로 나타난다. 분산분석의 던컨테스트 결과 이 네 집단의 평균값은 유의미한 차이를 지니는 것으로 나타난다(F=54.9, p<.001).

요컨대 단체장 견제 위한 시민단체의 적절한 감시장치 미흡문제에 대하여 지방정치가와 공무원간에는 서로 뚜렷한 의견 차이를 보이고 있으나, 현직 단체장(25.9%)을 제외한 퇴임공무원(86.0%), 현직 지방의원(77.8%), 현직 공무원(51.4%) 등은 시민단체의 적절한 감시장치 미흡이 부패유발 요인이

되고 있다는데 동의하는 비율이 높은 것을 볼 수 있다.

7) 자체 감사기능의 제한성

현행의 지방자치단체 자체감사 기능으로는 지방정치가의 부정이나 비리를 예방하는데 한계가 있다는 의견에 대하여 현직 단체장은 46.4%가 동의한데 비하여, 현직 지방의원은 81.3%가 긍정적인 응답을 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 자체감사 기능의 제한성에 대하여 단체장은 1.8%가 강하게 긍정하고 있었으며, 44.6%가 ‘그런 편’이라고 긍정하고 있는데 비하여, 지방의원은 32.1%가 강하게 긍정하고 있었으며, 49.2%가 ‘그런 편’이라는 의견을 보여주었다.

〈표 4-2-b13〉 부패유발요인-자체감사기능의 제한성: 지방정치가

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	1.8	44.6	33.9	19.7	56
의원	32.1	49.2	15.0	3.7	246
chi-square test	$\chi^2=42.4$ df=3 p<.001				

반면에 자체감사기능의 한계에 대하여 ‘그렇지 않은 편’이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 33.9%, ‘전혀 그렇지 않다’는 강한 부정은 19.7%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 15.0%, 3.7%로 그 비율이 낮은 것을 볼 수 있다. 즉 같은 지방정치가라 하더라도 단체장보다 지방의원이 지방자치단체 자체감사 기능의 한계를 인정하는 비율이 뚜렷하게 높게 나타나고

있다.

한편, 퇴임 공무원은 92.3%, 현직공무원은 55.0%가 긍정적인 답변을 보여 줌으로써 전·현직 공무원 사이에도 뚜렷한 의견 차이를 보여 주었다. 퇴임 공무원의 경우 59.4%가 지방자치단체의 자체감사기능의 한계에 강한 동의를 나타내었으며 32.9%가 '그런 편'이라고 인정하고 있는데 비하여, 부정적 의견에는 '그렇지 않은 편'이 5.9%, '전혀 그렇지 않다'가 1.8%로 나타난다. 참고로 현직 공무원의 의견을 살펴보면, '정말 그렇다' 17.6%, '그런 편' 37.4%, '그렇지 않은 편' 31.5%, '전혀 그렇지 않다'가 13.5%로 나타나고 있다.

〈표 4-2-b14〉 부패유발요인-자체감사기능의 제한성 : 공무원

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
퇴직 공무원	59.4	32.9	5.9	1.8	170
현역 공무원	17.6	37.4	31.5	13.5	1044
chi-square test	$\chi^2=160.9$ df=3 p<.001				

끝으로 4점 척도의 응답유형을 100점 만점으로 환산할 경우 응답 집단별 평균점수는 퇴임 공무원 83.3점, 지방의원 69.9점, 현역 공무원 50.3점, 단체장 42.9점으로 나타난다. 분산분석의 던칸테스트 결과 이 네 집단의 평균값은 유의미한 차이를 지니는 것으로 나타난다($F=44.0$, $p<.01$).

요컨대 지방자치단체 자체 감사기능의 한계로 인하여 지방정치가의 부정 및 비리를 방지하기 어렵다는데 대하여 지방정치가와 공무원간에는 서로 뚜

러한 의견 차이를 보이고 있으나, 현직 단체장(46.4%)을 제외한 퇴임공무원(92.3%), 현직 지방의원(81.3%), 현직 공무원(55.0%) 등은 과반수 이상이 현행 자체감사 기능의 한계로 인하여 지방정치가의 부패유발요인이 되고 있는데 동의하고 있는 것을 볼 수 있다.

3. 부패억제 방안

지방정치가의 건전한 공직환경 조성을 위한 부패유발요인 억제방안으로써 단체장과 지방의원 및 퇴임공무원을 대상으로 조사된 내용 - 정치자금 양성화, 지방의원의 유급직화, 정당공천 배제, 의사결정 공개, 인사결정시 지방의회 동의, 이권 배제, 주민소환제, 전문경영인제 도입 등 을 분석하면 다음과 같다.

1) 정치자금 양성화

‘돈’과 관련된 단체장의 부패를 줄이기 위하여 정치자금 양성화를 위한 제도도입(예: 후원회 제도 등)이 필요하다는 의견에 대하여 현직 단체장은 89.9%, 현직 지방의원은 74.7%, 퇴임 공무원은 79.9%가 긍정적인 응답을 하여 압도적인 지지를 나타내었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 정치자금 양성화에 대하여 단체장은 45.8%가 강하게 동의를 나타냈으며, 44.1%가 ‘그런 편’이라고 긍정하고 있는데 비하여 지방의원은 33.5%가 강하게 긍정하고 있었으며, 41.2%가 ‘그런 편’이라는 의견을 보여주었다. 한편 퇴임 공무원의 경우는 36.8%가 ‘정말 그렇다’고 응답하였으며, ‘그런 편이다’라는 의견은

44.1%로 나타났다.

반면에 정치자금 양성화에 대하여 ‘그렇지 않은 편’이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 8.5%, ‘전혀 그렇지 않다’는 강한 부정은 1.7%에 불과하고, 지방의원은 각각 15.5%, 9.8%로 나타난다. 퇴임공무원의 경우는 ‘그렇지 않은 편이다’ 15.7%, ‘전혀 그렇지 않다’ 9.8%의 분포를 보이고 있다.

〈표 4-2-c1〉 부패 방지 방안-정치자금 양성화

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	45.8	44.1	8.5	1.7	59
의원	33.5	41.2	15.5	9.8	245
퇴임 공무원	36.8	33.1	15.7	14.4	166
chi-square test	$\chi^2=12.9$ df=6 p<.05				

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 단체장 78.0점, 지방의원 66.1점, 퇴임 공무원 64.1점으로 나타난다. 분산분석의 던칸 테스트 결과 집단간 차이는 단체장과 지방의원이나 퇴임 공무원 사이에서 유의미한 것으로 나타났다($F=4.3$, $p<.05$).

2) 지방의원 유급직화

‘돈’과 관련된 지방의원의 부패를 줄이기 위하여 유급직화로 일정 월급을 지급하여야 한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 55.9%, 현직 지방의원은 75.4%가 지지를 나타낸 반면에, 퇴임 공무원은 32.8%만이 긍정적인 응답을

하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 지방의원의 유급직화에 대하여 단체장은 8.5%가 강하게 긍정하고 있었으며, 47.4%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있는데 비하여, 지방의원은 43.0%가 강하게 긍정하고 있었으며, 32.4%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 '정말 그렇다' 13.7%, '그런 편이다' 19.1%의 분포를 보이고 있다.

반면에 지방의원의 유급직화 필요성에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 32.2%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 11.9%에 이르고 있는데 비하여 지방의원은 각각 19.3%, 5.3%로 그 비율이 낮게 나타난다. 그리고 퇴임공무원의 경우 '그렇지 않은 편이다' 21.4%, '전혀 그렇지 않다' 45.8%의 분포를 보여 지방의원의 유급직화에 대해 부정적인 의견이 많은 것을 보여주고 있다. 이로써 지방의원의 유급직화에 대한 단체장, 지방의원, 퇴임 공무원간에 뚜렷한 의견차이가 나타남을 알 수 있다.

〈표 4-2-c2〉 부패 방지 방안-지방의원 유급직화

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	8.5	47.4	32.2	11.9	59
의원	43.0	32.4	19.3	5.3	244
퇴임 공무원	13.7	19.1	21.4	45.8	168
chi-square test	$\chi^2=138.5$ d.f.=6 p<.001				

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 지방의원

71.0점, 단체장 50.9점, 퇴임 공무원 33.5점으로 나타난다. 분산분석의 던컨테스트 결과 세 집단간 의견 차이가 유의미한 것으로 나타났다 ($F=67.7$, $p<.001$).

3) 정당공천배제

‘지방자치단체의 자율성’ 제고를 위하여 단체장과 지방의원의 정당공천을 배제한다는 의견에 대하여 단체장은 79.6%, 현직 지방의원은 90.6%, 퇴임 공무원은 93.0%가 긍정적인 응답을 하여 압도적인 지지를 나타내었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 민선 공직자의 정당공천 배제에 대하여 단체장은 57.6%가 강하게 찬성하고 있었으며, 22.0%가 ‘그런 편’이라고 찬성하고 있다. 지방의원은 64.6%가 강하게 찬성하고 있으며, 26.0%가 ‘그런 편’이라는 의견을 보여주었다. 마지막으로 퇴임 공무원의 경우는 ‘정말 그렇다’ 82.4%, ‘그런 편이다’ 10.6%의 분포를 보여 정당공천 배제에 대한 찬성율이 가장 높게 나타났다.

〈표 4-2-c3〉 부패 방지 방안-정당공천 배제

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	57.6	22.0	18.6	1.7	59
의원	64.6	26.0	7.3	2.0	246
퇴임 공무원	82.4	10.6	4.1	2.9	170
chi-square test	$\chi^2=30.8$ df=6 p<.001				

반면에 부패유발 억제 방안으로서 정당공천 배제에 대하여 ‘그렇지 않은 편’이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 18.6%, ‘전혀 그렇지 않다’는 강한 부정은 1.7%로 나타나고 있다. 지방의원은 ‘그렇지 않은 편이다’ 7.3%, ‘전혀 그렇지 않다’ 2.0%의 분포를 보이고 있으며, 퇴임 공무원은 각각 4.1%, 2.9%에 불과하였다. 이러한 부패유발 억제 방안으로서 정당공천 배제에 대하여 단체장, 의원, 퇴임 공무원간의 뚜렷한 의견 차이를 발견할 수 있다.

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 퇴임 공무원 90.8점, 지방의원 84.4점, 단체장 78.5점으로 나타난다. 분산분석의 던칸 테스트 결과 퇴임공무원과 지방정치가간에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다($F=6.7, p<.01$).

4) 의사결정 공개절차 제도

최고 의사결정과정의 투명성을 제고하기 위하여 의사결정의 진행내용을 기록하며 의사결정 공개절차의 제도화(예: 예산안 심의 공청회, 인사위원회 회의록 공개 등)를 규정한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 66.1%가 찬성한데 비하여, 현직 지방의원은 85.3%, 퇴임 공무원은 88.6%가 긍정적인 응답을 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 부패 유발요인 억제 방안으로서 의사결정 공개절차 제도에 대하여 단체장은 18.6%가 강하게 긍정하고 있으며, 47.5%가 ‘그런 편’이라고 긍정하고 있는데 비하여 지방의원은 40.8%가 강하게 긍정하고 있었으며, 44.5%가 ‘그런 편’이라는 의견을 보여주었다. 퇴임 공무원의 경우는 ‘정말 그렇다’ 59.3%, ‘그런 편이다’ 29.3%의 분포를 보이고 있다.

〈표 4-2-c4〉 부패 방지 방안-의사결정 공개절차 제도

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	18.6	47.5	32.2	1.7	59
의원	40.8	44.5	12.2	2.5	245
퇴임 공무원	59.3	29.3	8.4	3.0	167
chi-square test	$\chi^2=43.9$ d.f.=6 p<.001				

반면에 부패유발 억제 요인으로서 의사결정 공개절차 제도화에 대하여 ‘그렇지 않은 편’이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 32.2%, ‘전혀 그렇지 않다’는 강한 부정은 1.7%에 이르고 있는데 비하여 지방의원은 각각 12.2%, 2.5%로 그 비율이 낮은 것을 볼 수 있다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 ‘그렇지 않은 편이다’ 84%, ‘전혀 그렇지 않다’ 3.0%의 분포를 나타내고 있다. 이는 부패유발 억제 요인으로서 의사결정 공개절차 제도화에 대한 의견차이가 단체장, 지방의원, 퇴임 공무원간에 뚜렷하게 나타나고 있는 것을 보여준다.

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 퇴임 공무원 81.6점, 지방의원 74.6점, 단체장 61.0점으로 나타난다. 의사결정 공개절차 제도화에 대하여 퇴임 공무원의 찬성 비율이 가장 높으며, 다음으로 지방의원, 단체장의 순으로 나타났다(F=14.6, p<.001).

5) 지방의회 인사동의권

단체장이 행정기관의 고위직급에 대한 인사결정시 지방의회의 동의를 구

하도록 한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 11.9%, 퇴임 공무원은 23.5%만이 긍정적인 응답을 한 반면, 현직 지방의원은 66.0%가 지지를 나타내었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 인사결정시 지방의회 동의에 대하여 단체장의 경우 '정말 그렇다'라는 강한 긍정은 없었으며, 다만 11.9%가 '그런 편'이라고 응답하였다. 지방의원의 경우는 36.9%가 강하게 긍정하고 있으며, 29.1%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있는데 비하여, 퇴임공무원은 10.8%가 강하게 긍정하고 있었으며, 22.7%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다.

반면에 부패유발요인 억제방안으로서 인사결정시 지방의회의 동의에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 49.2%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 38.9%에 이르고 있다. 이에 비하여 지방의원은 각각 25.0%, 9.0%로 그 비율이 낮으며, 퇴임 공무원의 경우는 '그렇지 않은 편'은 22.8%이고, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 43.7%에 이른다. 이로써 부패유발요인 억제방안으로서 인사결정시 지방의회의 동의에 대하여 단체장, 지방의원, 퇴임 공무원간에 뚜렷한 의견 차이가 나타남을 알 수 있다.

〈표 4-2-c5〉 부패 방지 방안-지방의회 인사동의권

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	0	11.9	49.2	38.9	59
의원	36.9	29.1	25.0	9.0	244
퇴임 공무원	10.8	22.7	22.8	43.7	167
chi-square test	$\chi^2=115.8$ d.f.=6 p<.001				

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 지방의원 64.6점, 퇴임 공무원 33.5점, 단체장 24.3점으로 나타난다. 분산분석의 던칸테스트 결과 인사결정시 지방의회의 동의에 대한 세 집단간 의견 차이는 유의미한 것으로 나타났다($F=63.7, p<.001$).

6) 이권배제 의사결정제

이권개입 방지를 위하여 지방정치가의 개인적인 이권이 관련된 사안에 대해서는 의사결정과정에서 배제시키는 제도를 도입한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 79.6%, 현직 지방의원은 81.9%, 퇴임 공무원은 87.0가 긍정적인 응답을 하여 압도적인 지지를 나타내었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 이권배제 의사결정제도에 대하여 단체장은 23.7%가 강하게 긍정하고 있었으며, 55.9%가 '그런 편'이라고 긍정하는 것으로 나타났다. 지방의원의 경우는 46.5%가 강하게 긍정하고 있으며, 35.4%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주는 비해 퇴임 공무원은 각각 53.9%, 33.1%의 분포를 보이고 있다.

〈표 4-2-c6〉 부패 방지 방안-이권배제 의사결정제

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	23.7	55.9	15.3	5.1	59
의원	46.5	35.4	16.0	2.1	243
퇴임 공무원	53.9	33.1	9.5	3.5	169
chi-square test	$\chi^2=20.2$ df=6 p<.01				

반면에 부패유발요인 억제방안으로서 이권배제 의사결정제도에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 15.3%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 5.1%로 나타나고 있다. 지방의원의 경우는 '그렇지 않다' 16.0%, '전혀 그렇지 않다' 2.1%의 분포를 보이고 있으며, 퇴임 공무원의 경우는 각각 9.5%, 3.5%로 그 비율이 다소 낮은 것을 볼 수 있다. 즉 단체장, 지방의원, 퇴임 공무원간에 부패유발요인 억제방안으로서 지방정치가의 이권배제 의사결정제도에 대한 의견에 뚜렷한 차이가 나타남을 알 수 있다.

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 퇴임 공무원 79.1점, 지방의원 75.5점, 단체장 66.1점으로 나타난다. 분산분석의 던칸 테스트 결과 퇴임공무원과 지방의원의 의견과 단체장의 의견에는 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다($F=5.2, p<.01$).

7) 주민소환제

지방정치가에 대한 주민소환제를 도입함으로써 부패공직자의 해직장치를 마련한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 47.5%가 찬성한 반면, 현직 지방의원은 78.0%, 퇴임 공무원은 83.1%가 긍정적인 응답을 하여 압도적인 지지를 보여주었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 주민소환제 도입에 대하여 단체장은 17.0%가 강하게 긍정하고 있었으며, 30.5%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있는데 비하여, 지방의원은 38.8%가 강하게 긍정하고 있었으며, 39.2%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 '정말 그렇다'라는 강한 긍정적인 대답은 57.8%에 이르고, '그런 편'이라는 응답은 25.3%로 나타났다.

반면에 부패유발요인 억제방안으로서 주민소환제 도입에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 37.3%, '전혀 그렇지 않다'는 강한

부정은 15.2%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 18.8%, 3.2%로 그 비율이 낮게 나타나고 있다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 ‘그렇지 않은 편’ 12.1%, ‘전혀 그렇지 않다’ 4.8%의 분포를 보인다.

〈표 4-2-c7〉 부패 방지 방안-주민소환제

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	17.0	30.5	37.3	15.2	59
의원	38.8	39.2	18.8	3.2	245
퇴임 공무원	57.8	25.3	12.1	4.8	166
chi-square test	$\chi^2=52.6$ df=6 p<.001				

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 퇴임 공무원 78.7점, 지방의원 71.2점, 단체장 49.7점으로 나타난다. 분산분석의 던칸 테스트 결과, 퇴임공무원이나 지방의원의 의견이 단체장과 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다(F=22.1, p<.001).

8) 전문경영인제

지방정치가의 부패를 줄이기 위하여 행정책임자는 전문경영인제를 도입 한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 37.9%만이 찬성한데 비하여, 현직 지방의원은 73.8%, 퇴임 공무원은 68.9%가 긍정적인 응답을 하여 높은 지지를 나타내었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 전문경영인제 도입에 대하여 단체장은 6.9%가 강하게 긍정하고 있었으며, 31.0%가 ‘그런 편’이라고 긍정하고 있

는데 비하여 지방의원은 31.6%가 강하게 긍정하고 있었으며, 42.2%가 ‘그런 편’이라는 의견을 보여주었다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 ‘정말 그렇다’라는 전문경영인제 도입에 대한 강한 긍정이 47.0%이고, ‘그런 편’이라는 응답은 21.7%를 차지하고 있다.

반면에 전문경영인제 도입에 대하여 ‘그렇지 않은 편’이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 32.8%, ‘전혀 그렇지 않다’는 강한 부정은 29.3%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 21.3%, 4.9%로 그 비율이 낮은 것을 볼 수 있다. 마지막으로 퇴임 공무원의 경우는 ‘그렇지 않은 편’ 16.9%, ‘전혀 그렇지 않다’ 14.4%의 분포를 보이고 있다.

〈표 4-2-c8〉 부패 방지 방안-전문경영인제

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	6.9	31.0	32.8	29.3	58
의원	31.6	42.2	21.3	4.9	244
퇴임 공무원	47.0	21.7	16.9	14.4	166
chi-square test	$\chi^2=65.7$ df=6 p<.001				

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 퇴임 공무원 67.1점, 지방의원 66.8점, 단체장 38.5점으로 나타난다. 분산분석의 던칸 테스트 결과, 퇴임공무원과 지방의원의 의견이 단체장과 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다(F=20.0, p<.001).

9) 내부고발자 보호제도

지방정치가의 건전한 공직풍토 조성을 위하여 단체장 및 지방의원 등 부패 공직자에 대한 처벌의 확실성과 엄격성 차원에서 내부고발자를 철저히 보호하는 제도를 도입한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 80.7%, 현직 지방의원은 82.7%, 퇴임 공무원은 82.9%가 찬성하여 모든 응답 집단이 압도적인 지지를 나타내었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 내부고발자 보호제도에 대하여 단체장은 35.1%가 강하게 긍정하고 있었으며, 45.6%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있다. 이에 비해 지방의원의 경우는 53.9%가 강하게 긍정하고 있으며, 28.8%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주고 있다. 마지막으로 퇴임 공무원의 경우는 61.6%가 강한 긍정적인 반응을 보이고 있으며, 21.3%는 '그런 편'이라고 응답하였다.

〈표 4-2-c9〉 부패 방지 방안-내부고발자 보호제도

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	35.1	45.6	14.0	5.3	57
의원	53.9	28.8	15.2	2.1	243
퇴임 공무원	61.6	21.3	9.8	7.3	164
chi-square test	$\chi^2=23.1$ df=6 p<.001				

반면에 내부고발자 보호제도에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 14.0%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 5.3%로 나타났다. 다음으로 지방의원은 각각 15.2%, 2.1%의 비율을 보이고 있고, 퇴임

공무원의 경우는 각각 9.8%, 7.3%의 비율을 보이고 있다.

10) 감사원 지방조직 신설

단체장과 지방의원 부패사정전담기구를 감사원 지방조직에 신설한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 37.9%만이 찬성한데 비하여, 현직 지방의원은 63.7%, 퇴임 공무원은 80.2%가 긍정적인 응답을 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 감사원 지방조직 신설에 대하여 단체장은 6.9%가 강하게 긍정하고 있었으며, 31.0%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있는데 비하여, 지방의원은 25.8%가 강하게 긍정하고 있었으며, 37.9%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 과반수 이상(59.9%)이 '정말 그렇다'가 59.9%는 강한 긍정을 나타내었고, '그런 편'이라는 의견은 20.3%를 차지하였다.

〈표 4-2-c10〉 부패 방지 방안-감사원 지방조직 신설

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	6.9	31.0	50.0	12.1	58
의원	25.8	37.9	28.3	7.9	240
퇴임 공무원	59.9	20.3	9.9	9.9	162
chi-square test	$\chi^2=83.5$ df=6 p<.001				

반면에 감사원 지방조직 신설에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인

의견은 단체장의 경우 50.0%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 12.1%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 28.3%, 7.9%로 그 비율이 낮은 것을 볼 수 있다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 '그렇지 않은 편'이 9.9%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정도 9.9%로 매우 적게 나타났다. 이로써 단체장, 지방의원, 퇴임 공무원간의 감사원 지방조직 신설에 대한 의견이 뚜렷한 차이를 나타내고 있는 것도 알 수 있다.

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 퇴임 공무원 76.8점, 지방의원 60.6점, 단체장 44.2점으로 나타난다. 분산분석의 던칸 테스트 결과 세 응답 집단간에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다 ($F=27.0, p<.001$).

11) 감사실의 독립성 강화

지방자치단체 자체감사의 내실과 실효성 제고를 위하여 단체장으로부터 감사실(과)의 독립성을 강화한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 53.4%가 찬성하는데 비하여, 현직 지방의원은 83.0%, 퇴임 공무원은 80.3%가 긍정적인 응답을 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 감사실의 독립성 강화에 대하여 단체장의 경우 10.3%가 강하게 긍정하고 있었으며, 43.1%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있는데 비하여, 지방의원의 경우는 44.0%가 강하게 긍정하고 있으며, 39.0%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 '정말 그렇다' 46.6%, '그런 편' 33.7%의 분포를 보이고 있다.

반면에 감사실의 독립성 강화에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 43.1%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 3.5%에 이르고 있다. 이에 비하여 지방의원은 '그렇지 않은 편' 14.5%, '전혀 그렇지 않다'는 2.5%의 분포를 보이고 있으며, 퇴임 공무원은 각각 10.4%, 9.2%의

비율을 차지하고 있다.

〈표 4-2-c11〉 부패 방지 방안-감시실의 독립성 강화

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	10.3	43.1	43.1	3.5	58
의원	44.0	39.0	14.5	2.5	241
퇴임 공무원	46.6	33.7	10.4	9.2	163
chi-square test	$\chi^2=54.3$ df=6 p<.001				

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 지방의원 74.8점, 퇴임 공무원 72.6점, 단체장 53.4점으로 나타난다. 분산분석의 던컨테스트 결과 지방의원이나 퇴임공무원의 의견이 단체장과 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다($F=13.7$, $p<.001$).

12) 부패 지방정치가 공직 피선거권 박탈기간 연장

부패/비리 공직자의 공직 피선거권 박탈기간을 현행 공선법 18조, 119조(5년~10년)보다 연장한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 73.7%, 현직 지방의원은 80.3%, 퇴임 공무원은 83.2%가 긍정적인 응답을 하여 압도적인 지지를 나타내었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 공직 피선거권 박탈기간 연장에 대하여 단체장은 22.8%가 강하게 긍정하고 있었으며, 50.9%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있다. 이에 비하여 지방의원은 48.2%가 강하게 긍정하고 있었으며, 32.1%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다. 마지막으로 퇴임 공무원의 경

우는 57.5%가 '정말 그렇다'라는 강한 긍정을 하고 있으며, 25.7%는 '그런 편'이라는 응답을 하였다.

〈표 4-2-c12〉 부패 방지 방안-비리 공직자 피선거권 박탈 기간 연장
단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	22.8	50.9	24.6	1.7	57
의원	48.2	32.1	15.6	4.1	243
퇴임 공무원	57.5	25.7	13.2	3.6	167
chi-square test	$\chi^2=23.1$ df=6 p<001				

반면에 피선거권 박탈기간 연장에 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 24.6%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 1.7%로 나타나고 있다. 지방의원의 경우는 '그렇지 않은 편' 15.6%, '전혀 그렇지 않다' 4.1%의 분포를 보이고, 퇴임 공무원은 각각 13.2%, 3.6%을 차지하고 있다.

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 퇴임 공무원 79.0점, 지방의원 74.8점, 단체장 64.9점으로 나타난다. 분산분석의 던칸 테스트 결과, 퇴임 공무원이나 지방의원의 의견이 단체장과 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다(F=5.4, p<.01).

13) 비리 공직자 사면대상 제외

부패/비리 공직자에 대해서는 일정기간 사면대상에서 제외한다는 의견에

대하여 현직 단체장은 82.1%, 현직 지방의원은 86.6%, 퇴임 공무원은 91.0%가 긍정적인 응답을 하여 압도적인 지지를 나타내었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 비리 공직자 사면대상 제외에 대하여 단체장은 26.8%가 강하게 긍정하고 있었으며, 55.3%가 '그런 편'이라고 긍정하고 있다. 다음으로 지방의원의 경우는 49.8%가 강하게 긍정하고 있었으며, 36.8%가 '그런 편'이라는 의견을 보여주었다. 마지막으로 퇴임 공무원의 경우는 '정말 그렇다'라는 강한 긍정이 과반수 이상인 65.1%로 나타났고, '그런 편'이 25.9%를 차지하였다.

반면에 비리 공직자 사면대상 제외가 부패적결 방안이라는데 대하여 '그렇지 않은 편'이라는 부정적인 의견은 단체장의 경우 16.1%, '전혀 그렇지 않다'는 강한 부정은 1.8%에 이르고 있는데 비하여, 지방의원은 각각 10.5%, 2.9%로 그 비율이 다소 낮은 것을 볼 수 있다. 그리고 퇴임 공무원의 경우는 '그렇지 않은 편'이 7.2%, '전혀 그렇지 않다'가 1.8%에 불과하였다. 즉 비리 공직자 사면대상 제외에 대하여 단체장, 지방의원, 퇴임 공무원 모두 강하게 긍정하고 있으나 세 집단간에 어느 정도 차이가 있는 것을 알 수 있다.

〈표 4-2-c13〉 부패 방지 방안-비리 공직자 사면대상 제외

단위: %

	정말 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계(명)
단체장	26.8	55.3	16.1	1.8	56
의원	49.8	36.8	10.5	2.9	239
퇴임 공무원	65.1	25.9	7.2	1.8	166
chi-square test	$\chi^2=27.1$ df=6 p<.001				

한편 4점 척도 응답을 100점 만점으로 환산할 경우 평균 점수는 퇴임 공무원 84.7점, 지방의원 77.8점, 단체장 69.1점으로 나타난다. 분산분석의 던칸테스트 결과, 세 집단 모두에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다($F=9.1, p<.001$).

14) 기타 부패유발요인의 억제 및 부패적결 방안

끝으로 지방정치가의 부패유발요인을 억제하거나 부패적결을 위해 새로 보완되거나 도입되어야 할 방안에 대한 개방식 설문응답을 유형별 빈도수 순서로 살펴보면 다음과 같다(<부록 3-2> 참조).

먼저 부패유발요인의 억제방안으로써 개방형 응답에 가장 많은 의견은 기관구성 방법과 관련된 것이었다(총 132건). 지방자치단체의 기관구성과 관련하여 기초단체의 폐지, 특히 광역시의 구자치제 폐지에 대한 의견과 기초의회의 경우 폐지하거나 광역의회와 통합하여 운영하는 방안이 많이 제기되는 것을 볼 수 있었으며, 의원 정수 감축과 중대선거구제로의 전환을 주장하는 의견도 상당수 제기되었다. 또한 전문경영인제 도입을 비롯하여 기초단체장을 관선으로 임명직으로 환원시키는 방안을 제기하는 의견도 상당수 있었으며, 기관통합형으로써 지방의원 가운데 단체장을 선임하자는 의견들이 제기되기도 하였다. 특히 단체장과 관련해서는 행정경력 등 자격제한과 출마횟수의 제한(단임제 또는 1회 연임제 등)을 제안하는 의견이 많았다.

둘째, 정당공천 및 선거제도와 관련한 응답도 상당히 많았는데(총 68건), 특히 기초단체장 등 지방정치가의 정당공천배제 또는 당적보유 금지가 대부분을 차지하였으며(52건), 선거비용 최소화(예: 홍보물, 방송 등에 국한)와 선거공영제, 그리고 입후보자에 대한 사전검증(전과, 재산, 경력등)과 인사청문회, 공직자 재산등록시 증액부분에 대한 철저한 검증절차 등이 지적되었다.

셋째, 감시기능 강화방안(총 64건)과 관련해서는 도 단위 부패사정기관의

설치 등 중앙감사의 감사기능 강화에 대한 의견과 자체감사로써 감사실의 전문감사관제, 음부즈만 제도 도입 그리고 지방의회 소속의 감사직 신설 등 지방의회 감시권 강화를 비롯하여 전문적이고 독립적인 감사기능을 위한 제안이 많았으며, 시민감사청구제의 활성화 뿐 아니라 시민감시기구의 설치에 대한 의견도 많았다.

넷째, 공무원의 처우개선에 대한 의견이 많이 제시되었는데(총63건), 특히 보수인상과 신분보장은 지방정치부패에 직접적인 관련보다는 지방정치가의 정당하지 않은 지시에 응하지 않을 수 있는 공직환경의 조성이라는 차원에서 그 필요성 주장하는 의견이 많았던 것으로 본다.

다섯째, 부패공직자에 대한 엄중처벌과 관련(총 62건)하여 공직에서의 영구추방, 사면대상 제외, 영구적 공소시효에 대한 제안 뿐 아니라 부패사태의 공개, 재산몰수, 관련기관 취업금지 등 처벌의 엄격성을 강조하는 의견이 상당히 많았다.

여섯째, 부패방지교육 또는 의식개혁과 관련한 의견(총 57건)에서는 일반 공무원 뿐 아니라 선거직 공직자에 대해서도 정례적이고 지속적인 교육이 필요하며, 이에 덧붙여 시민의식 개혁을 통한 도덕성 회복과 자치의식의 제고가 필요하다는 주장이 많았다.

일곱째, 인사제도의 개선과 관련(총 39건)해서는 특히 단체장의 인사권 배제 또는 부단체장으로의 인사권한 위임 등 단체장의 인사권 제한 또는 견제할 수 있는 장치의 필요성에 대한 의견이 많았으며, 그밖에 엄정한 공개경쟁 채용제도, 승진 후보자 공개제도, 인사위원회 기능강화, 심사승진제 폐지, 5급 승진시험 부활, 이권부서의 순환보직실시, 자치단체간 인사교류, 근무평정방법의 객관성 확보 및 공개, 직위분류제 도입 등 단체장의 인사제량권을 축소하는 방안이 많이 제기되었다.

여덟째, 의사결정공개 제도화(총 30건)와 관련해서는 정책결정 및 행정처분 과정의 의무적 공개, 인터넷 등을 이용한 정책결정과정의 공개, 예산편성 집행절차 공개, 중요사업비의 집행공개제 도입, 공개입찰, 관공비를 비롯한 정보비, 포괄사업비 등의 공개, 납품사항 사전 공개, 민원온라인제도 등 행정의 투명성을 위한 공개행정에 대한 의견이 많았다.

아홉째, 단체장의 권한조정(총 26건)과 관련해서는 특히 부단체장으로의 권한 분산을 주장하는 의견이 많았는데, 주로 인사권, 인허가권, 예산편성권 등 행정사항을 부단체장에게 위임하는 것과 부단체장에 대한 행정관 도입 등 단체장으로부터의 독립적인 신분보장을 주장하는 경우도 많았다. 즉 단체장에게 집중된 권한을 분산시키는 방안으로써 부단체장의 행정권한(인사, 인허가 등 행정업무) 강화가 가장 많이 제기되었다.

그밖에 책임행정 구현을 위하여 지방정치가에게 행정적 책임을 물을 수 있는 법적 제도적 장치를 강구하는 것을 비롯하여 정책결정 실명제, 결재권자 총괄 책임제 등 부패 지방정치가에게 형사처벌 외에도 행정벌을 법제화하여 행정책임을 강화하자는 의견이 많았다(총 18건). 또한 부패적결에 대한 확실성과 엄격성 차원에서 내부고발자 보호를 비롯한 부패방지법의 조속한 제정과 강력한 부패방지기구의 설립을 제안하는 의견이 있었다(총 17건). 그리고 단체장의 정치자금 양성화와 지방의원의 유급직화와 관련해서는 후원제도의 활성화와 지방의원에 대한 급여성 보수의 현실화, 정액 월급여 등 실질급여 보장을 통해 이권개입의 유혹을 억제시키는 방안이 제기되었다. 이권개입 금지방안과 관련해서는 지방의원의 직업관련 상임위 배치 금지, 이권이 관련된 사안에 대한 제척사유의 엄격한 적용 등이 언급되기도 하였으며, 주민감사청구제도 등 시민단체 감시기능의 활성화와 주민소환제 및 탄핵제도의 도입필요성을 제기하는 의견도 있었다.

제3절 분석의 종합 및 평가

1. 분석의 종합

가. 공직부패의 실태

지방정치가의 부정부패 실태에 대한 의견조사를 퇴임공무원을 대상으로 한 설문조사 결과에 초점을 두고 전체적으로 살펴보면 다음과 같다. 단체장에 대해서는 특히 선심행정의 예산낭비(76%), 공무원의 인사관련(76%), 선거지원집단에 대한 특혜(74%) 등에서 공직의 권한이나 영향력을 부적절하게 사용하고 있다는 응답이 많았다. 또한 인허가(59%), 관급공사등의 계약·입찰(58%), 행정지도/단속(54%), 공무원 복무행정(54%) 등에 대해서도 응답자의 과반수 이상이 단체장의 권한행사에 부정적인 평가를 나타내었다. 반면에 단체장의 공직권한 행사의 경우, 부정적인 평가가 적었던 부문은 예산책정/사업계획수립(50%), 물품구입(43%), 정치자금수수(36%), 자치단체 공유재산처리(31%), 인력동원/행사지원(26%), 조례제개정(22%), 지방세감면/탈세(10%) 등으로 나타났다.

한편, 지방의원에 대해서는 특히 행정감사시 공직권한이나 영향력을 부적절하게 사용하고 있다는 응답이 많았다(94%). 또한 집단이기적 예산편성(81%), 공무원 인사문제(76%), 인허가(73%), 행정지도/단속(68%), 예산/사업계획수립(68%), 관급공사 등의 계약·입찰(62%), 공무원 복무행정(56%), 물품구입(54%) 등에 있어서도 과반수 이상이 지방의원에 대하여 부정적인 평가를 보여주었다. 반면에 조례제개정(49%), 자치단체 공유재산처리(40%), 정치자금수수(40%), 지방세 감면/탈세(27%), 인력동원 및 행사지원(24%) 등에 대하여 부정적 평가가 상대적으로 적은 것을 볼 수 있었다.

참고로 현직 공무원은 예상대로 모든 항목에서 단체장이나 지방의원의 공직수행에 대하여 퇴임공무원보다 훨씬 긍정적인 평가를 보여주었으며, 어떤 항목에 있어서도 부정적인 평가가 더 많은 경우가 없었다. 그러나 현직 공무원의 응답을 항목간에 비교해 볼 때, 단체장에 대해서는 특히 공무원 인사(30%), 선거지원단체 특혜(27%), 선심행정(26%) 부문에서 부정적 평가가 상대적으로 많았는데 이는 퇴임공무원의 응답비율이 높았던 부문과 일치하고 있다. 그밖에 현직공무원의 응답에서 단체장의 부정부패에 비교적 높은 비율을 차지하고 있는 부분은 인허가(17%), 공무원 복무행정(15%), 관급공사 계약/입찰(15%), 물품구입(13%), 행정지도/단속(12%), 예산/사업계획수립(12%) 등으로 나타나고 있다.

한편, 민선 공직자의 전반적인 비리와 부패의 심각성에 대한 집단간 평가를 살펴보면 4점 척도를 100점 만점으로 환산할 때 다음과 같다. 우선 단체장 관련 비리와 부패의 심각성에 대해서 응답자 가운데 현직 단체장은 16.1점, 현직 공무원은 22.3점으로 낮게 평가하고 있는데 비하여 상대적으로 지방의원은 43.5점, 퇴임 공무원은 49.7점으로 높게 나타나 집단간 차이를 보여준다. 다음으로 지방의원 관련 비리와 부패의 심각성에 대해서는 응답자 별로 현직 단체장 29.9점, 지방의원 30.2점, 현직공무원 33.6점, 퇴직 공무원 53.1점으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 지방정치가의 부정부패가 그리 심각하게 평가되고 있지는 않지만 상대적으로 단체장보다 지방의원의 비리와 부패가 크게 인식되고 있다는 것을 보여준다.

나. 부패유발 요인

지방정치가의 부패유발 요인을 응답집단에 따라 종합적으로 분석하기 위하여 4점 척도를 100점 만점으로 환산하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 현

직 단체장의 경우 부패유발 요인 가운데 법정 선거비용의 준수가 어렵다는 것이 66.1점으로 가장 높았으며 정당공천으로 인한 문제가 63.9점으로 나타남으로써 특히 이 두 문제에 대한 심각성이 높은 것을 보여주었다. 다음으로 재선을 위한 인기영합 사업의 우선이 44.6점, 자체감사기능의 한계가 42.9점, 선거비용이 42.4점으로 나타났으며, 시민단체의 감시장치 미흡 37.3점, 지방 정치가와 지역언론사간의 유착 28.1점 등의 순으로 지적되었다.

둘째, 현직 지방의원의 경우도 현직 단체장과 정도의 차이는 있으나 부패 유발 요인으로 정당공천 문제와 재선을 위한 인기영합 사업의 우선이 각각 77.6점, 77.4점으로 높았으며 법정 선거비용의 준수 문제도 72.4점으로 어려움을 많이 공감하고 있는 문제로 지적되었다. 또한 자체감사기능의 한계가 69.9점, 시민단체의 감시장치 미흡 66.7점, 선거비용 66.4점으로 높았으며, 지방 정치가와 지역언론사간의 유착은 48.8점으로 나타남으로써 거의 모든 부패 유발요인에 대하여 동의의 비율이 높았다.

셋째, 퇴임 공무원의 경우 지방 정치가의 부패유발 요인으로는 재선을 위한 인기영합 사업 우선이 85.4점으로 가장 높았으며, 자체감사기능의 한계 83.3점, 법정선거비용의 준수 83.0점, 정당공천 문제 81.4점으로 나타났다. 다음으로 선거비용 76.1점, 시민단체 감시기능 미흡 73.9점, 지방 정치가와 지역 언론사간의 유착 59.3점 등으로 나타나 모든 부패 유발요인에 대하여 동의의 비율이 많은 것을 보여주었다.

끝으로 현직 공무원의 경우는 법정 선거비용의 준수가 70.9점으로 가장 어려운 문제로 지적하였으며, 정당공천 65.2점, 재선을 위한 인기영합 사업의 우선 62.9점으로 높았다. 다음으로 선거비용과 자체감사기능의 한계가 각각 53.7점, 53.0점으로 나타났으며, 시민단체의 감시기능 미흡은 51.4점, 지방 정치가와 지역언론사간의 유착은 37.4점으로 나타남으로써 지역언론사간의

유착을 제외한 모든 부패유발요인에 대하여 동의하는 응답이 더 많았다.

참고로 부패유발요인에 대하여 이들 네 응답집단은 정당공천과 법정선거비용준수 문제를 제외한 모든 항목에 집단간 의견차이가 유의미한 것으로 나타났는데, 그 특징은 각 유발요인에 대한 동의비율이 정도의 차이는 있으나 퇴임공무원이 가장 높고 다음으로 지방의원, 현직공무원, 단체장의 순으로 나타나는 점이다. 정당공천의 경우는 퇴임공무원이나 지방의원의 의견이 현직 공무원이나 단체장과의 사이에서만 유의미한 차이가 있는 것으로, 그리고 법정선거비용의 경우는 퇴임공무원의 의견이 다른 세 응답집단과의 사이에서 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

다. 부패억제방안

지방정치가의 부패억제 방안으로써 설문응답자별 우선순위에 대하여 4점 척도를 100점 만점으로 환산하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째 현직 단체장의 경우, 정당공천 배제와 정치자금의 양성화가 각각 78.5점, 78.2점으로 가장 높았으며, 다음으로 내부고발자 보호와 부패공직자의 사면대상 제외가 69.1점으로 높은 지지를 받았다. 다음으로 이권개입 방지의 제도화 66.1점, 부패공직자의 피선거권 박탈기간의 연장 64.9점, 의사결정 공개절차의 제도화 61.0점, 감사실 독립성 강화 53.4점, 지방의원의 유급직화 50.9점으로 나타나 이들 방안에 대한 긍정적 의견이 부정적인 것보다 많은 것으로 나타났다. 반면에 주민소환제 도입 49.7점, 감사원 지방조직 신설 44.2점, 전문경영인제 도입 38.5점, 지방의회의 인사동의권 24.3점 등은 부정적인 의견이 긍정적인 것보다 많은 것을 보여 주었다.

둘째 현직 지방의원의 경우, 정당공천 배제가 84.4점으로 가장 높았으며 내부고발자 보호와 부패공직자의 사면대상 제외가 각각 78.2점, 77.8점으로

압도적인 지지를 받았다. 다음으로 이권개입 방지의 제도화 75.5점, 부패공직자의 피선거권 박탈기간의 연장과 감사실 독립성 강화가 각각 74.8점, 의사결정 공개절차의 제도화 74.6점, 주민소환제 도입과 지방의원 유급직화가 각각 71.2점, 71.0점으로 높은 지지를 살펴 볼 수 있다. 또한 전문경영인제 도입 66.8점, 정치자금의 양성화 66.1점, 지방의회의 인사동의권 64.6점, 감사원 지방조직 신설 60.6점 등으로 모든 부패억제 방안에 대하여 긍정적인 의견이 부정적인 것보다 많은 것을 보여 주었다.

셋째 퇴임 공무원의 경우, 정당공천 배제가 90.8점으로 가장 높았으며, 부패공직자의 사면대상 제외와 의사결정 공개절차의 제도화가 각각 84.7점, 81.6점으로 압도적인 지지를 받았다. 또한 이권개입 방지의 제도화와 내 부고발자 보호가 각각 79.1점, 부패공직자의 피선거권 박탈기간의 연장 79.0점, 주민소환제 도입 78.7점, 감사원 지방조직 신설 76.6점, 감사실 독립성 강화가 72.6점으로 상당히 높은 지지를 받고 있는 것으로 나타났다. 그리고 전문경영인제 도입이나 정치자금의 양성화 문제도 각각 67.1점, 64.1점으로 긍정적인 의견이 높은 것을 볼 수 있었다. 그러나 지방의회의 인사동의권과 지방의원의 유급직화는 각각 33.5점으로 부정적인 의견이 많은 것으로 나타났다.

2. 평가 및 시사점

지금까지 분석된 설문조사결과에 대한 지방정치가의 부정부패는 다음과 같은 시사점을 제공해 준다.

첫째, 단체장과 지방의원 등 지방정치가의 부정부패에 대한 전·현직 공무

원과 현직 지방정치가의 의견은 전체적으로 그리 심각한 상태라고 평가되지는 않았다. 그러나 평가의 적절한 응답집단을 고려하여 살펴 볼 때, 즉 단체장에 대하여 현직 단체장이나 현직 공무원이 아닌 지방의원이나 퇴임 공무원의 평가를 고려해 보면, 단체장 관련 비리와 부패의 심각성에 대하여 동의하는 비율이 지방의원은 3명 중 1명 꼴이며, 퇴임공무원은 5명 중 2명 이상 꼴인 것으로 나타나고 있다. 한편, 지방의원 관련 비리와 부패의 심각성에 대하여 단체장은 7명 중 1명 이상 꼴로, 퇴임공무원은 2명 중 1명 꼴로 동의하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 민선 공직자의 부정부패가 아직까지 매우 심각한 현실이라 평가되고 있지는 않더라도 보다 건전한 공직풍토 조성을 위하여 주의를 기울여야 할 수준이라는 것을 뜻하며, 특히 지방정치가의 공직수행시 견제와 균형을 유지하기 위한 제도적 장치의 필요성을 시사해 준다.

둘째, 단체장이 공직의 권한이나 영향력을 부적절하게 사용하는 것으로 전·현직 공무원이 많이 지적한 분야는 특히 재선을 염두 한 선심행정의 예산낭비, 인사권 행사, 그리고 선거운동을 도왔던 집단이나 단체에 대한 특혜 제공 등으로 나타났다. 이와는 달리 지방의원은 특히 행정감사권 행사시 지적사항을 묵인해 주는 조건으로 공무원에게 금품이나 향응을 요구하는 사례가 매우 많은 것으로 나타났으며, 집단이기적인 예산편성과 공무원 인사문제 개입, 그리고 인허가 관련 문제 등도 상당히 많이 지적되었다. 이는 지방정치가 중 단체장은 선거직에 따른 정치적 이유에서 부정이나 비리가 많다는 것을 시사하는 반면, 지방의원은 정치적인 문제에 기인하기보다는 당선 이후 공직의 주요 권한을 행사하는 과정에서, 그리고 공직의 영향력을 이용하여 이권에 개입하는 사례가 비교적 많다는 것을 시사해 준다.

셋째, 본 연구의 조사대상자들은 공통적으로 지방정치가들이 현실적으로

당면하고 있는 가장 큰 부패 유발 환경으로서 정당공천 문제와 법정선거비용의 준수, 재선을 위한 인기영합 사업에의 치중을 지적하였다. 또한 현직 단체장을 제외한 모든 응답집단의 과반수 이상이 지방정치가의 부패에 대한 자체감사기능의 한계와 시민단체의 감시장치 미흡, 그리고 과도한 선거비용의 소요를 부패유발 요인으로 지적하였다. 이러한 현실적인 부패유발 환경과 요인은 지방자치의 제도적인 문제와 운영상의 미숙에 내재되어 있는 문제를 반영해 주는 것으로써 건전한 공직풍토 개선을 위하여 공직윤리도 중요하지만 이를 강조해서만 해결될 문제가 아니며 제도적 개혁과 운영상의 보완이 시급하다는 사실을 시사해 준다.

넷째, 지방정치가의 부패억제 방안으로 현직 단체장과 지방의원은 공통적으로 정당공천의 배제 필요성을 지적하였으며, 퇴임 공무원 역시 이 방안에 대하여 가장 압도적인 지지를 나타내었다. 또한 내부고발자 보호와 부패공직자의 사면대상 제외, 부패공직자의 피선거권 박탈기간 연장, 이권개입 방지제도 등에 대해서는 당사자인 지방정치를 포함해서 모든 응답집단간에 차이 없이 결실한 필요성을 제기하였다. 그리고 의사결정 공개절차의 제도화, 감사실 독립성 확보, 정치자금의 양성화 등의 방안도 모든 응답집단에서 지지비율이 높은 것을 볼 수 있었다.

다만, 응답집단 간에 부패방지 방안에 대한 우선 순위에 차이를 발견할 수 있었던 방안 가운데 특히 현직 단체장은 정치자금의 양성화를 정당배제만큼이나 강하게 그 필요성을 주장하였으나, 지방의회의 인사동의권을 비롯하여 감사원 지방조직 신설이나 전문경영인제 도입에는 반대가 더 많았다. 현직 지방의원의 경우는 내부고발자 보호와 부패공직자의 사면대상 제외, 이권개입 방지의 제도화 등에 압도적인 지지를 보여 주었으며, 설문조사에 포함된 모든 방안도입의 필요성에 대하여 긍정적인 입장을 보여주었다. 한

■

편, 퇴임공무원은 부패공직자의 사면대상 제외와 의사결정 공개절차의 제도화를 비롯하여 이권개입 방지의 제도화, 내부고발자 보호, 부패공직자의 피선거권 박탈기간의 연장, 주민소환제 도입, 감사원 지방조직 신설 등에 있어서도 강한 필요성을 나타내었다. 그러나 지방의회의 인사동의권과 지방위원의 유급직화 방안에 대해서는 반대가 많게 나타났다. 요컨대 이러한 응답집단간 입장에 따른 차이가 어느 정도 존재하기는 하지만 전체적으로 방안에 대한 의견조사결과는 지방정치가의 부패방지와 격결을 위하여 새로운 제도도입과 다각적인 제도 보완의 필요성을 확인시켜 주고 있다.

제5장 지방정치의 부패해소방안

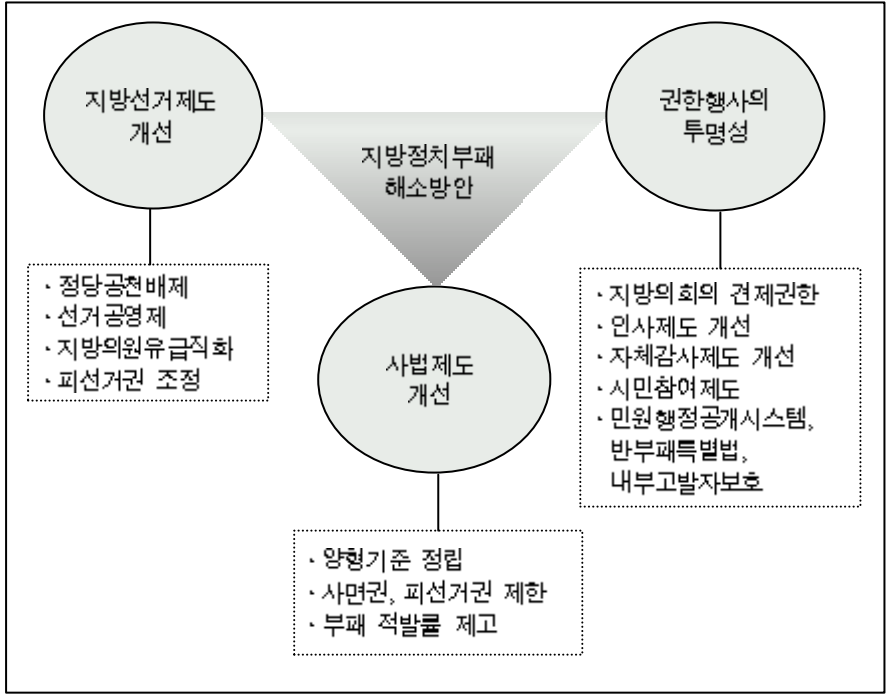
제1절 기본방향

지방정치의 부패를 해소하기 위해서는 지방정치가의 총원과정에서부터 권한행사의 투명성 확보, 그리고 부패 공직자에 대한 사법처리까지 연계된 부패방지 시스템의 구축이 필요하다. 본 연구에서는 이를 크게 세 분야로 나누어 지방정치의 부패 해소방안의 접근틀로 삼고자 한다(<그림 5-1-1> 참조).⁷⁹⁾

첫째, 선거부문의 지방정치의 부패를 해소하기 위해서는 지방정치가 선출과정의 투명성과 기회의 공정성이 확보되어야 한다. 정당공천의 폐해로서 지적되는 중앙정치의 연속과 공천비리, 지역적 정당지지에 따른 비합리적 투표 행태 등을 개선하기 위한 비정당선거제 도입을 추진할 필요가 있다. 또한 선거비용의 최소화를 위하여 선거공영제 확대입법과 선거운동의 개선을 모색하는 한편, 자질과 능력을 갖춘 자가 당선될 수 있도록 피선거권의 조정 방안과 지방의원의 유급제를 제안하고자 한다.

79) 지방정치의 부패를 지방의 문제에 국한되어 논의하는 것은 부패원인의 복합성을 고려할 때 한계를 지닌다. 즉, 지방자치단체 지방정치가가 주요 대상인 지방정치 부패의 영역에는 상당부분 중앙정치부패와 중첩되고, 직·간접적으로 연계되어 있는 것이 사실이다. 따라서 지방정치 부패의 주요 요인으로써 중앙정치 부패문제를 심도있게 논의하고 이에 대한 해소방안을 제시하는 것이 필요하지만, 본 연구의 범위에서는 정치부패의 이와 같은 구조적 문제로 그 연계고리의 첫단후라 할 수 있는 공천문제에 초점을 두고 접근하고자 한다.

〈그림 5-1-1〉 지방정치부패 해소방안 접근틀



둘째, 행정부문의 지방정치의 부패를 해소하기 위해서는 권한행사의 투명성을 제고시켜야 한다. 입찰· 인허가와 관련된 민원행정의 투명성을 제고하고 권한을 분산하며, 단체장에 대한 지방의회의 견제권한을 확대하는 방안 등을 통하여 지방자치단체의 내부 견제장치를 제도화하는 것이다. 이와 더불어 단체장의 인사행정 관련 부패방지를 위해서는 지방인사위원회의 독립성을 강화함으로써 인사행정의 합리성을 도모하는 방안을 제안하는 한편, 자체감사제도의 개선방안을 비롯하고 시민감시 및 참여제도, 내부고발자 보

호제 등에 초점을 두고자 한다.

셋째, 지방정치가의 부패사실이 드러난 때에는 처벌이 엄격하게 이루어짐으로써 재발의 방지를 기대할 수 있는 사법적 절차와 제도개선을 제안하고자 한다. 이를 위하여 양형기준의 정립을 비롯하여 사면권 행사 및 피선거권 제한 그리고 부패 적발률 제고에 초점을 둔다.

제2절 지방선거제도 개선

1. 지방선거 후보자 정당공천 배제

가. 현황과 문제점

현행 공직선거법상 지방자치단체의 시도지사, 시군구청장, 시도의원의 경우 정당의 공천이 허용되어 있다. 그런데 정당공천에 의한 지방정치부패의 심각성에 대하여 응답집단간 약간의 의견차이는 있으나 퇴임공무원(91.7%), 현직공무원(76.9%), 현직단체장(72.9%)등 모든 응답자의 절대다수가 동의하고 있어 현행제도 개선의 필요성을 뒷받침 해주고 있다. 부패유발 억제방안으로서도 정당공천배제는 퇴직공무원(90.8%), 지방의원(84.4%), 단체장(78.5%)도 공감대가 형성되어 있다. 특히 지방정치가 대다수가 정당공천에 의해 당선된 자임에도 불구하고 정당공천배제를 부패방지방안으로 응답한데 대하여 주목할 필요가 있다.

현실적으로 각 정당의 지구당위원장은 국회의원 선거구 당 2인의 시도의원을 공천하고 있으며, 읍면동마다 1인씩 선출하는 시군구의원도 사실상 내천

하고 있는 경우가 대부분인 실정으로 선거구의 단체장, 지방의원을 자신의 재선에 유리한 인물로 공천하고 있다. 만일 지방선거가 중앙정치와 하부조직원 내지는 선거운동조직의 구축에 유리한 인물을 선출하는데 주로 활용된다면 지방자치는 중앙정치에 예속될 수밖에 없는 제도적 문제점을 가진다.

또한 정당공천 문제는 지방선거를 국정운영의 중간평가적 의미로 받아들여지게 하는 제도적 요인이 되고 있으며, 시간이 갈수록 지역에 따른 일당지배적 선거를 더욱 고착화시키는 실정을 낳고 있다. 이로 인하여 아무리 유능한 지역의 후보라 하더라도 선거에 당선되기 위해서는 정당의 공천을 받는 것이 유리한 것이 사실이다. 더욱이 지방선거 때마다 각 정당은 국가로부터 받은 보조금뿐만 아니라 각 정당의 정치자금을 총 동원하여 자기 정당의 후보자를 전략적으로 지원하고 다양한 선거의 기법을 동원하여 물량공세를 펼치고 있다. 이러한 상황 속에서는 지역의 발전을 위하여 헌신하고자 하는 참신한 인재가 정당의 공천 없이 입후보하여 자기의 비용으로 선거를 실시한다는 것은 현실적으로 무모한 일이라 판단되고 있다.⁸⁰⁾

이 때문에 지방선거 후보자들은 공천을 받기 위하여 지구당 위원장인 국회의원 또는 대의원에게 지지를 부탁하면서 금품을 제공하고 있으며, 후보를 매수하거나 정치자금 명목으로 금품을 수수하고 단체장이 공공연히 해당 지역구 국회의원 선거운동을 하는 등 그 폐단이 폭넓게 확산되고 있는 실정이다.⁸¹⁾

80) 학계나 시민사회단체 관계자들의 분석도 이 대목에서 일치한다. “단체장을 사실상 정당의 보스정치인이나 국회의원이 결정하는 공천제도야말로 자치단체장의 비리와 부정을 낳는 핵심원인이다. 단체장을 뽑는 데 주민보다 공천권자의 영향력이 크다 보니 그만큼 부적격 인사의 단체장 당선이 늘고, 공복 구실을 하기 어렵다.”(한겨레 21 99년 8월 19일 제271호 참조).

81) 단체장 공천관련 부패사례로서는 당의 후보선정위원이 금품을 수수하거나 자신의 당선을 위해 후보자를 매수하여 무소속으로 등록하게 한 사례도 있으며, 은행장으로

지난 3차례의 지방선거가 정책중심의 지방선거로 실시되기보다는 일당지배적 지역선거로 끝나게된 가장 큰 이유는 앞의 실태 조사에서도 드러났듯이 지방선거에 정당이 참여하게 된 것을 들 수 있다. 언론과 관례상 실태 분석에 의하면 시도지사과 시도의원 공천과정시 정당내부에서의 부패사태가 발생하고 있으며, 중앙당 차원에서도 부분적으로 이에 개입하고 있는 것으로 드러나고 있다. 뿐만 아니라 정당의 공천으로 당선된 단체장이나 의원은 국회의원선거 뿐만 아니라 대선 등 각종선거에서 같은 정당 출신을 지원하는 과정에서 지지발언, 금품수수 등으로 인해 일부지역에서는 선거를 부정 혼탁선거로 실시케 하는 요인의 하나로 지적되고 있다. 또한 정치구조가 국회의원→시군구청장→시도의원→시군구의원 등으로 서열화되고 지방정치가 중앙정치의 하부구조화 되어 가고 있다는 점에서 문제의 심각성을 읽을 수 있다.

나. 개선방안

공천 관련 중앙당, 지구당의 부패해소방안으로서는 지방선거에서의 정당 참여를 배제한다. 지방선거에 대한 정당참여의 당위성은 인정하지만 지역주의 선거를 극복하는 시점에서 정당이 제 기능을 할 수 있는 여건이 성숙될 때 지방선거의 정당공천제를 재론할 시기라고 본다. 정당이 정책정당으로서

부터 받은 뇌물을 지구당위원장인 단체장은 정치자금으로 간주되어 무죄이나 지구당위원장이 아닌 단체장은 유죄로 인정되기도 하며, 단체장이 범상 국회의원선거 시 선거운동을 못하게 되어 있으나 공공연히 지역구 소속 국회의원의 선거운동을 한 사례도 있다.

지방의원의 공천과 관련해서도 지구당 위원장이 수뢰하거나 선거과정에서 위장전입, 금품살포, 의회의장단 선거 시 금품수수가 아직도 행하여지고 있음이 언론에 의하여 드러나고 있으며, 검찰의 수사대상이 된 경우도 있다.

주민의사를 수렴하고 합리적·민주적 운영을 통하여 지방자치단체의 지방 정치가를 선출할 수 있을 때가 바로 그 시기라고 보는 것이다. 지금까지 정당참여에 의한 지방선거는 지역주의에 물들고 지방선거의 차별성보다 과도한 중앙정치의 영향 속에 지방선거의 고유한 쟁점을 상실하게 하는 요인으로 작용하고 있다.

지방선거에 있어서 정당공천 배제안은 첫째, 중앙정치의 역기능으로 나타나는 부패의 연결고리를 차단할 수 있다고 본다. 즉, 지방자치단체의 지방정치 후보자 공천과 관련한 정당내부의 부패연결고리를 차단하고자 하는 것이다. 이는 특히 지방선거에 중앙당의 공천이 배제된다면 후보자 스스로의 노력으로 주민의 지지를 받을 수 있는 정책개발과 지역봉사에 중점을 두어 활동하게 될 것이므로 중앙정치의 과당적 선동적 정치행태를 차단할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 후보자의 자질이 선거의 쟁점이 될 것이다. 정당의 공천배제는 지방선거의 이슈가 정당의 정치공세가 아니라 지방자치의 발전을 위한 지역 후보자들의 구체적인 정책적 대안, 비전, 리더십 등의 전문성과 성실성, 인격 등이 평가받을 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 정당공천을 배제한다고 하여 정당원의 입후보를 배제하는 것이 아니라 지방자치단체의 지방정치가 되기 위해서는 정당원 또는 무소속 후보자에게 공정한 경쟁의 장을 제공하여 주민이 선택할 수 있게 되어야 할 것이다. 현행제도는 한편으로 불공정 경쟁을 용인하고 있다는 점에서 제도개선의 필요성이 있다.

셋째, 정당의 부정적 영향력이 감소할 것이다. 지방선거에서 중앙정치의 부정적이고 지나치게 소모적인 정치적 논쟁이 공식적으로 사라지게 될 것이고, 지방선거의 쟁점과 무관한 중앙정치의 쟁점이 그대로 지방선거에 투영되는 일은 사라질 것이다. 이로 인하여 지방선거에서 정당공천의 배제는 참

신한 인사의 충원 기회를 확대하는 기회가 됨으로써, 지방정치가 중앙정치와 독립하여 헌법이 보장하는 지방자치 본연의 취지에 따라 운영될 수 있는 여건을 마련하는 계기가 될 것이다.

참고로 외국사례를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 영국의 지방선거제도가 채택하고 있는 정당공천과 다수대표제의 문제점은 무소속의원의 배제 등의 회구성의 왜곡, 중앙정치의 영향, 공천상의 불합리를 들 수 있다. 이는 특정 지역을 ‘안전한’ 노동당, 보수당 등이 장악하여 영구적인 주도권을 가짐으로써 일당지배적인 의회에서 영속적인 도당화를 돕게 됨에 따라 효과적인 반대와 견제가 곤란하며, 부패의 위험까지도 지니고 있다. 영국에서도 1당 지배적인 지역에서 정당공천과 다수대표제의 부정적 측면이 특히 두드러지게 나타나고 있다.⁸²⁾

둘째, 미국 지방선거에서의 비정당선거란 투표용지에 후보의 소속정당을 표시하지 않는 제도로서 도시 정당조직의 부패를 해결하고 지역의 주요현안과 후보에 대한 관심을 높이기 위하여 채택하였다. 비정당선거제도는 정당의 이름만으로 후보자를 선택할 수 없도록 함으로써 이론상으로는 정치인들이 교육수준이 낮은 많은 수의 유권자들을 동원하는 것을 어렵게 만들도록 하기 위한 제도이다. 현재 하와이주를 제외한 모든 주에서 실시하고 있는 비정당선거제도는 인구 2만 5천 이상 도시의 70%가 이 제도를 도입하고 있으며 1910년 이후 생성된 도시의 거의 모두가 이를 채택하고 있다. 이러한 비정당선거제도는 오로지 후보자의 능력과 덕망을 투표선택 기준으로 삼도록 하기 위한 제도로서 채택된 것이다.⁸³⁾

셋째, 독일의 지방선거에 있어서는 규모가 큰 게마인테의 경우, 정당이 주

82) 김성호, (1997), 「외국의 지방선거 분석」, 연구보고서, 한국지방행정연구원, 1997. 12, pp. 202-203.

83) 상계서, p. 203.

요 정책에 영향력을 발휘하지만 중소기업의 계마인테는 탈정치적 성향의 유권자단체가 지역문제를 중심으로 의견을 개진하고 있다. 따라서 외형상으로는 지방선거를 정당이 주도하고 있으나 실질적으로는 비정당적이 되는 결과를 가져오고 있다. 이러한 이유로 정당 역시 당원이 아니더라도 지역에서 잘 알려져 있는 인물을 의원후보명부에 올리며, 후보자도 당과의 관계보다는 지역과의 관계를 강조하고 있는데 이는 계마인테의 규모가 적기 때문인 것으로 분석된다⁸⁴⁾.

다. 관련법 개정

공직선거법 제49조제2항의 “정당추천후보자의 등록은 대통령선거와 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도 의원선거에 있어서는 그 추천정당이, 지역구국회의원선거와 지역구시·도의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 있어서는 정당추천후보자가 되고자 하는 자가 신청하되, 추천정당의 대표자가 서명·날인한 추천서와 본인승낙서(대통령선거와 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도 의원선거에 한한다)를 등록신청서에 첨부하여 한다. 이 경우 비례대표국회의원후보자와 비례대표시·도의원후보자의 등록은 추천정당이 그 순위를 정한 후보자명부를 함께 첨부하여야 한다”를 “정당추천후보자의 등록은 대통령선거와 비례대표국회의원선거에 있어서는 그 추천정당이, 지역구국회의원선거에 있어서는 정당추천후보자가 되고자 하는 자가 신청하되, 추천정당의 대표자가 서명·날인한 추천서와 본인승낙서(대통령선거와 비례대표국회의원선거에 한한다)를 등록신청서에 첨부하여 한다. 이 경우 비례대표국회의원후보자의 등록은 추천정당이 그 순위를 정한 후보자명부를 함께 첨부하여야 한다”로 개정한다.

84) 상계서, p. 189.

아울러 공직선거법 제49조제3항을 “자치구·시·군의원선거의 후보자 또는 무소속후보자가 되고자 하는 자는 제48조(선거권자의 후보자추천)의 규정에 의하여 선거권자가 기명·날인(무인을 허용하지 아니한다)한 추천장(단기 또는 연기로 하며 간인을 요하지 아니한다)을 등록신청서에 첨부하여야 한다”를 “지역구 시·도의원 및 지방자치단체의 장, 자치구·시·군의원선거의 후보자가 되고자 하는 자는 제48조(선거권자의 후보자추천)의 규정에 의하여 선거권자가 기명·날인(무인을 허용하지 아니한다)한 추천장(단기 또는 연기로 하며 간인을 요하지 아니한다)을 등록신청서에 첨부하여야 한다”로 개정한다.

2. 선거비용 공영제 확대

가. 현황과 문제점

현행 선거공영제는 “모든 선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 하며, 선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다”(헌법 제116조)고 헌법에 명시함으로써 선거공영제를 천명하고 있다. 선거공영제는 후보자의 기회균등, 선거비용의 절약, 선거운동의 과열 방지 등에 그 목적이 있다. 따라서 우리나라의 선거공영제는 선거비용제한액을 공고하여 지출금액을 제한하고 선거비용의 수입과 지출방법·보고·조사를 통하여 공명선거를 보장하고자 하는 것이다.

본 연구의 조사에서도 선거비용 때문에 지방정치가의 부패가 사라지기 힘들다는 견해에 대하여 단체장보다 지방의원이 더 긍정적으로 응답하였고

선거비용으로 인한 정치부패의 문제성을 높게 인식하고 있다.

현직단체장을 제외한 퇴임공무원, 현직지방의원, 현직공무원 등은 과반수 이상이 지방정치가의 부패와 관련하여 선거비용이 문제되고 있음을 지적하고 있다. 특히 법정선거비용은 각 응답집단의 절대다수가 비현실적이어서 준수하기가 어렵다고 인식하고 있는 실정이며, 이외에 과다하게 소요되는 선거비용이 지방정치를 부패하게 만드는 요인이 되고 있어 돈안드는 선거를 위한 명실상부한 선거공영제를 도입하기 위한 총체적인 제도 개혁이 요구되고 있다.

〈표 5-2-1〉 1995년도 지방선거관련 보조금 정당별 배분·지급내역

	민주 자유당	민주당	자유민주연합	합계
국회 교섭단체 (지급액)	6,960,918,720*	6,960,918,720*	6,960,918,720*	20,882,756,160*
국회 의석수 (지급액)	168 (9,200,095,371)	97 (5,311,959,828)	21 (1,150,011,921)	286 (15,662,067,120)
총선 득표수 (지급액)	7,923,719 (6,944,018,148)	6,004,577 (5,262,161,826)	3,943,463 (3,455,887,146)	17,871,759 (15,662,067,120)
총지급액	23,105,032,239	17,535,040,374	11,566,817,787	52,206,890,400
지급비율(%)	44.3	33.6	22.1	100

(근거규정: 「정치자금법」 제18조) ※ 출처: 선거관리위원회 내부자료 2000.8.

* 50% 균등분할 배분·지급(「정치자금법」 제18조 제1항).

〈표 5-2-2〉 1998년도 지방선거관련 보조금 정당별 배분·지급내역

	자유민주연합	새정치 국민회의	한나라당	국민신당	합계
국회교섭단체 (지급액)	9,446,488,200*	9,446,488,200*	9,446,488,200*	2,833,946,460**	31,173,411,060
국회 의석수 (지급액)	47 (2,073,978,119)	85 (3,750,811,491)	149 (6,574,951,908)	8 (353,017,552)	289 (12,752,759,070)
총선 득표수 (지급액)	3,178,474 (2,364,639,143)	4,971,961 (3,698,911,363)	8,991,425 (6,689,208,564)	0 0	17,141,860 (12,752,759,070)
총지급액	13,885,105,462	16,896,211,054	22,710,648,672	3,186,964,012	56,678,929,200
지급비율(%)	24.5	29.8	40.1	5.6	100

(근거규정: 「정치자금법」 제18조) ※ 출처: 선거관리위원회 내부자료 2000.8

* 50% 균등분할 배분·지급(「정치자금법」 제18조 제1항).

** 5% 균등분할 배분·지급(「정치자금법」 제18조 제2항)

특히 지방선거시 시도지사, 시도의회의원, 시군구청장 선거는 정당참여로 실시되고 있으며, 이를 이유로 각 정당은 다음과 같이 지방선거 때마다 국가 예산에서 막대한 보조금을 수령하고 있다⁸⁵⁾.

각 정당은 지방선거에서 국가의 보조금뿐만 아니라 각 정당의 정치자금을 총 동원하여 지당 공천대상자를 조직적·전략적으로 지원한다. 이와는 반대로 무소속후보자는 오로지 자기의 노력과 비용으로 선거운동을 하게 되는 데 이는 후보자간 선거운동에 있어서 형평성에 어긋나는 것이다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 이슈가 지방선거의 쟁점이 되기보다는 정당의 정책 및 인적, 정치자금의 지원으로 인하여 중앙당의 정치적 이슈가 크게 부각된다는 점에서 지방선거 본래의 취

85) 지방선거와 관련하여 국가는 1995년 522억 600만원, 1998년 566억 7892만원을 원내 교섭단체인 3당에게만 지급하였다.

지에도 부적합하다.

지방선거에서 선거비용과 관련한 부패는 다음과 같은 현실적인 이유에서도 문제가 제기된다. 첫째, 우리나라의 경우 공직선거 후보자들이 당선을 위하여 지방선거에 무관심한 유권자를 설득하기보다는 금품제공, 향응제공 등을 통해 감정에 호소하는 전통적인 선거관리 기법이 득표력에 영향력이 크다. 둘째, 유권자 역시 마지막 기표하는 순간에는 지역의 장래를 위하여 인물이나 정당의 정책을 기준으로 하여 투표하기보다는 후보자마다 특색이 없으므로 지연, 혈연, 금품이나 향응을 제공한 후보에게 기표할 가능성이 크다.

이러한 선거운동시스템 아래에서는 후보자들이 막대한 선거비용을 지출하지 않을 수 없는 여건이고 현행의 포지티브 시스템(positive system)이 오히려 선거비용 증대를 용인하는 결과를 초래하고 있다. 이번 조사결과에서는 지방정치가의 부패방지를 위한 방안으로서 정치자금양성화에 대하여 단체장은 89.9%, 지방의원은 74.4%, 퇴임공무원까지도 79.9%가 후원회제도를 도입이 필요하다는데 긍정적인 응답을 하여 압도적으로 지지의사를 보이고 있다⁸⁶⁾. 그러나 이처럼 지방선거에서 정치자금을 양성화하여 실시하게 된다면, 지방정치는 그 자체가 정치화되고 정치자금 동원을 위한 수단으로 전략하게 될 우려가 있다⁸⁷⁾.

86) 단체장은 막대한 비용이 드는 선거를 치러야 한다는 점에서 볼 때 사실상의 정치인이다. 그러나 선거자금 등 정치자금을 합법적으로 확보하는 일은 불가능하다. 현행 정치자금법에 따르면 정당조직(중앙당과 지구당)과 국회의원만 후원회 조직 등을 통한 정치자금을 받을 수 있다. 때문에 상당수의 단체장 후보들은 선거비용을 마련하기 위해 불법적인 금전수수나 모금에 나설 수밖에 없다. 이런 현실은 단체장이 표적 사정에 약한 대표적 공직자 집단으로 전략하게 하는 한 원인을 제공하고 있다는 게 단체장들의 한결같은 얘기다(한겨레21 1999년 08월 19일 제271호 참조).

87) 하지만 단체장 후보들에게 정치자금 모금과 수수를 무조건 허용하는 것도 쉽지 않다. 국회의원이나 정치인과는 달리 직접적인 행정권한을 갖고 있는 단체장의 정치자

현실적으로 지방선거의 선거비용이 지방정치후보자에게 지나친 부담이 되고 있다면, 이는 지역발전에 의지를 가진 성실한 후보자들의 공직진출을 포기하게 만드는 결과가 될 뿐만 아니라, 이로 인해 유산자계층에게 명예직을 제공하고 그들만의 잔치로 끝나버릴 우려가 있다⁸⁸⁾. 참고로 시도의원을 중심으로 지방자치단체의 지방정치가들도 후원회를 법적으로 인정받고자 하는 노력도 있었으나, 여기에는 반론도 거세므로 정치자금 양성화보다는 우리나라의 경우 선거공영제를 철저히 시행하는 것이 부패를 줄이는 데 중요한 대안이 될 수 있을 것으로 본다⁸⁹⁾.

나. 개선방안

첫째, 지방선거에서 선거운동 자체가 과열되지 않고 중앙정치의 영향력을

금 수수 허용은 득보다 실이 더 크다는 게 일반적 평가이다. 즉 현직 단체장이나 후보에 대한 기부 허용은 사실상 이권과 관련한 대가를 염두에 둔 뇌물수수를 합법화 해주는 꼴이 된다는 지적이다(한겨레21 1999년 08월 19일 제271호 참조).

88) 대부분의 국가에서 지방선거비용을 가능한 한 제한하려는 입장이고, 프랑스, 영국과 같이 선거비용을 엄격하게 제한하고 있는 국가도 있다. 영국에서는 1인의 후보자가 지출할 수 있는 선거비용의 최고한도액수는 법에 의하여 규정되어 있는데, 현재 법정선거비용의 상한은 각 선거구당 기본경비 192파운드에 선거인당 3.8페니를 더한 액수이다(1989년의 경우에는 기본경비 162파운드에 선거인당 3.2페니를 더한 액수였다). 이처럼 영국에서는 지방선거를 적은 비용으로 치룰 수 있도록 제도적 장치가 마련되어 있다. 이러한 제도는 무엇보다도 선거에 있어서 가난한 후보자와 부유한 후보자간의 기회 불평등을 감소시키는데 있다(김성호, (1997), 「외국의 지방선거분석」, 전개보고서, p. 202).

89) “양 팔고 집 팔아 선거를 치르게 하면서 선출직 공직자의 부패를 근절할 수는 없다”면서 선거공영제를 전면실시하거나 △법적 선거비용의 대폭 축소 △선거비용 지출에 대한 철저한 사전사후 감시 △선거가 있는 해에 한시적인 모금을 전제로 단체장 선거에서도 합법적인 선거자금 모금 길을 여는 방안 등을 시급히 검토해야 한다고 지적했다(한겨레21 1999년 08월 19일 제271호 참조).

최소화하며, 선거의 공정성을 유지하기 위해서는 지방선거 관련 정당보조금 지급제도를 폐지하여야 한다.

둘째, 지방선거의 선거운동은 철저한 선거공영제를 도입함으로써 선거운동으로 인하여 유권자의 사생활을 침해할 수 없도록 제도화하고, 후보자에게도 선거운동 자체가 경제적 부담이 되지 않도록 선거관리위원회가 정하고 있는 선거비용제한액을 최소화하여야 한다.

셋째, 지방선거의 선거운동을 포지티브시스템으로 운영하면 선거가 과열될 우려가 있기 때문에 선거관리위원회가 후보자에 대한 객관적인 정보를 유권자에게 많이 제공하는 것을 정책의 기조로 삼되 개인적인 선거운동은 제한할 필요가 있다.

이상과 같은 개선방안의 기대효과는 첫째, 지방선거 때마다 국가가 각 정당에 지원하던 정당보조금을 줄일 수 있고, 후보자간 기회의 형평성을 유지할 수 있다.

둘째, 정당참여 없이 후보자들이 동일한 조건에서 경쟁할 수 있게 되는 경우, 중앙정치의 쟁점보다는 지역의 발전을 위한 정책대안이 발굴되고 여론이 수렴될 것이다.

셋째, 철저한 선거공영제는 장기적으로 선거운동과 선거비용의 축소와 함께 금권, 타락선거를 감소시키게 될 것이다.

넷째, 창의적인 지방행정에 적합한 인재의 당선에 확대될 것이다.

다. 관련법 개정

1) 지방선거시 정당보조금 지급제 폐지

다음의 정치자금법 제18조 제1항 제2호·3호를 폐지한다.

- 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당 중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 얻은 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의

후보추천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5이상 득표한 정당

3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 2이상 득표한 정당

2) 선거비용제한액 대폭 축소 또는 완전 선거공영제 채택

제1안) 시도의회의원, 시도지사, 자치구시군 의회의원, 자치구시군의 장 선거제한액의 축소한다. 공직선거관리규칙 제51조에 의거하여 선거관리위원회가 선거비용제한액을 구분하여 공고하게 되어있는데 선거비용제한액을 대폭 축소한다.

〈표 5-2-3〉 현행 지방선거 후보자의 선거비용 기준

선거 비용	현 행	기탁금
시도지사	2억원 + α	5천만원
시도의회의원	1500만원 + α	400만원
시·군·구청장	2800만원 + α	1500만원
시·군·구의회의원	800만원 + α	200만원

(선거법령: 공직선거법 제121조, 제56조)

제2안) 시도의회의원, 시도지사, 자치구시군 의회의원, 자치구시군의장 선거비용을 선거관리위원회가 인정하는 방법으로 후보자에 대한 객관적 정보를 제공하는 데 한정하는 완전공영제로 실시한다.

3) 장기적으로 지방선거 후보자의 기탁금 납부제 폐지 검토

장기적으로 지방선거 후보자의 기탁금 납부제 폐지를 검토한다. 공직후보자에 대한 기탁금제 도입목적은 후보자의 난립으로 인한 선거비용의 증대를

감축시키는 효과를 달성하는데 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역 발전에 봉사하고자 하는 지방선거 후보자들의 의욕과 열정이 기탁금 부담으로 인하여 입후보 자체를 저지하는 기제로 작용하고 있으므로 장기적으로 기탁금 납부제 폐지를 검토하여야 할 시점이다⁹⁰⁾. 따라서 공직선거 및 선거부정방지법 제56조 제1항 중 제3, 4, 5, 6호의 삭제를 검토한다.

3. 시도의회의원 선거 400만원
4. 시도지사선거 5,000만원
5. 자치구·시·군의 장선거 1,500만원
6. 자치구·시·군의원선거 200만원 이상을 삭제한다.

3. 지방의원의 유급직화

가. 현황 및 문제점

현재 시도의원의 90%는 다수대표제로, 10%는 비례대표제에 의해 국회의원선거구를 단위로 선출하고 있다. 기초의회의원은 거의가 읍·면·동마다 1인씩 선출되고 있다. 현재 지방의회의원의 신분은 비상근 명예직을 채택하고 있으며, 다만 실비보상적 차원에서 의정활동비와 여비 및 회기수당을 지급하고 있다(지방자치법시행령 제15조). 지방의원에 대한 경비지급과 관련하여 그 변천과정을 요약하면 다음과 같다.

90) 영국의 경우, 국회의원과 달리 지방선거 후보자는 기탁금이 필요 없다. 선거는 공영제이며 경비는 후보 1인당 기본비 150파운드에 유권자 1인당 3펜스까지 지출이 가능하다. 주민수가 10만 명인 카운티의 경우 우리 돈으로 약 600만원 정도 쓸 수 있다는 계산이 나온다. 합동유세 같은 것은 없고 각 가정에 선거공약 팸플릿 한 장 오는 게 고작이다. 선거 뒤 실사를 통해 경비초과가 드러나면 선거무효와 동시에 형사처벌이 가능하다.

<표 5-2-4> 지방자치법상의원지급경비변천

구 분	지방자치법	구 분	시행령
제정 (1949.9.4)	○ 일비와 여비를 지급하되 내무부장관 승인 언어 조례로 정함		
제1차 (1949.12.15)	○ 일비와 여비를 지급하되 ○ 시·읍·면의 경우 도지사승인 언 도록 개정		
제5차 (1960.11.1)	○ 회기 중에 한하여 일비와 여비 지 급토록 개정		
제8차 (1988.4.6)	○ 회기 중 일비와 여비지급 하되 지급 기준은 대통령령으로 함	1991.4.1	○ 일비 - 시·도: 50,000원내 - 시군구: 30,000원내
제9차 (1991.5.23)	○ 일비는 회기 중에 한하여 지급 ○ 여비는 본회의·위원회결의나 의장명에 의한 공무여행시만 지급		
제10차 (1991.12.31)	○ 회기 중에 한하여 일비지급 ○ 여비는 공무상 여행시외에 회기 중 본회의·위원회 출석시 지급		
제11차 (1994.3.16)	○ 의정활동비: 의정자료 수집·연구와 그 보조활동소요비용 지급 ○ 여비: 본회의·위원회결의나 의장 명에 의한 공무여행시 지급 ○ 회의수당: 회기 중 지급 ○ 상해·사망 등의 보상: 신설	1994.7.6	○ 일비 - 시·도: 60,000 - 시군구: 50,000
		1995.7.1	○ 의정활동비 - 시·도: 500,000 - 시군구: 350,000 ○ 회의수당 - 시·도: 60,000 - 시군구: 50,000
		1996.12.30	○ 의정활동비 - 시·도: 500,000 - 시군구: 350,000 ○ 회의수당 - 시·도: 60,000 - 시군구: 50,000 (원격지회의 출석비와 공 휴일회의수당 신설)
		2000.1.1	○ 의정활동비 - 시·도: 의정자료수집 연 구비 월 70만원 보조활동비 월50만원 - 시·군·구: 의정자료수 집 연구비 월 55만원 ○ 회의수당 - 시도: 80,000원 - 시군구: 70,000원

이상과 같이 지방의원에게 실비변상을 해주고 있음에도 불구하고 지방의원의 일부는 각종 부패에 연루되어 왔고 이것이 본 연구의 조사에서도 확인되었다. 지방의원의 부패를 줄이기 위한 지방의원의 유급직화에 대해서는 지방정치가인 단체장(55.9%), 특히 지방의원(75.4%)은 대단히 긍정적이었으나 퇴임공무원은 32.8%만이 찬성을 하였다. 그러나 지방의원의 유급직화가 주민, 공무원, 의원을 대상으로 조사한 9가지 대안 중 지방의회의 의정효율성을 제고하기 위한 가장 중요한 대안으로 선정된 연구결과도 있다⁹¹⁾. 특히 단체장이 지방의원의 유급직화를 지지하고 있다는데 유의할 필요가 있다.

본 연구에서 지방의원의 유급제를 논의하는 것은 지방의회가 단체장에 대한 견제역할과 주민대표 기능을 다할 수 있는 대안의 하나로서 지방의회 의원의 유급직화는 피할 수 없는 과제라 보기 때문이다⁹²⁾. 지방의회위원의 유급직화의 당위성은 다음과 같다.

첫째, 현재 의정활동에 대한 수당으로 지급되는 지방의원의 수당이 생활급에 미달됨으로 인하여 의원의 활동기반이 취약하며, 현실적으로 건설한 직장인보다는 주로 자치단체와 이해관계를 갖는 자영업자들이 주로 의정활동을 수행할 수밖에 없는 여건이 조성되어 있어 개선을 요한다.

지방의원은 이미 의정활동비와 제 수당을 받고 있어 생활급에 준 하는 보수는 아니라 하더라도 상당한 실비변상을 받고 있다. <표 5-2-5>를 참조하

91) 김성호 외. (1996). 「지방의회의 의정효율성제고방안」 연구보고서 206호. 한국지방행정연구원. 1996. 2. pp. 81-83.

92) 본 조사에서는 기초의회의원의 경우, 한달 평균의정활동비가 100만원 25.6%, 150만원 21.4%, 50만원 29%, 200만원 13.1%로 나타나고 있다. 100만원 이상이 든다는데 42.9%의 의원이 응답하였다는 점에서 지방정치에도 불가피하게 금전이 소요되고 있다. 의정활동비의 80.9%가 경조사비이며, 지역국민 간담회 및 면담이 7~8%, 의정활동비 43%로 나타나, 이러한 비용을 전적으로 인정할 수는 없으나 경조사로부터 자유롭게 해준다면, 의정활동비에 더 많은 투자가 가능할 것으로 보인다.

면, 시도의원의 경우, 연간 2,040만원 정도, 시군구의원의 경우 1,220만원 정도를 받고 있다(2000년 9월 현재). 이러한 점에서 지방의원의 유급직화의 토대는 이미 마련되었다고 할 수 있다. 따라서 지방의원의 부패를 방지하기 위해서는 지방의원에게 정당한 세비를 지급하고 이에 따라 엄격한 책임과 의무를 부여하는 것이 부패예의 유혹을 거절하고 21세기 지방자치를 바람직한 방향으로 유도하는 길이라 할 수 있을 것이다.

〈표 5-2-5〉 의원 1인당 연간지급액 조정내역 (단위: 만원)

구분	이 전		현 행		증 감	
	시·도	시·군·구	시·도	시·군·구	시·도	시·군·구
계	1,440	820	2,040	1,220	+600	+400
의정활동비	720 (60×12월)	420 (35×12월)	1,080 (90×12월)	660 (55×12월)	+360	+240
회의수당	720 (60×120일)	400 (5×80일)	960 (8×120일)	560 (7×80일)	+240	+160
월 평균	120	68	170	102	+50	+34

(행정자치부, 내부자료, 2000년 9월 현재)

둘째, 연간 시도의회의 경우 회의일수가 120일, 시·군·자치구의회의 경우 80일로 되어 있다. 지방의원의 의정활동은 회의뿐만 아니라 이를 준비하기 위한 각종 회의참석과 자료수집을 위하여 과외의 노력과 시간을 필요로 하므로 중산층 봉급생활자가 직장생활을 겸하면서 지역을 위하여 연간 120일 내지 80

일을 명예직으로 봉사한다는 것은 현실적으로 불가능하다.

지방의원은 현행 공직자윤리법에 의하여 재산공개 및 등록의무자에 해당하는 지방자치단체의 공직자인 이상, 사회적·공적 책임에 부합되는 보수를 지급하고 이에 따른 법적·윤리적 책임을 부여하는 것이 타당하다. 연간 120일 또는 80일을 회의에 참석해야하는 의원에게 일방적으로 생업을 희생하도록 강요하는 것은 비합리적이다.

셋째, 현재 지방행정은 상당한 전문성과 경험을 가지지 않으면 의정활동을 원만하게 수행할 수 없으므로 전문성을 가진 주민이 의원으로 진출하는 것이 바람직하나 수고와 노력에 대한 경제적 보상이 미흡한 측면이 있어 전문직 종사자의 진출이 적다. 그럴 수밖에 없는 이유는 지방의원으로서의 자질과 전문성 갖춘 자의 경우 시간적·경제적 손실, 직업적 장래의 불확실, 정당정치의 강력한 영향력에 따른 좌절로 인하여 지방자치단체의 지방정치 진출을 꺼리게 될 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 지역구민으로 인하여 자신의 사업과 사생활에 간섭을 받게 될 것이라는 우려 등의 이유가 전문직 종사자의 입후보를 꺼리게 하는 요인이 될 수 있다. 지방의회마다 차이는 있지만 이러한 현실 때문에 지방자치단체에 이해관계가 있는 자영업자들의 진출이 두드러지고 있는 실정이다.

넷째, 사법처리 된 의원의 비리 가운데 인허가 관련 이권개입으로 인한 뇌물수수와 변호사범위반이 가장 높게 나타나고 있음을 고려할 때 부패방지 차원에서라도 지방의원의 유급직화는 불가피한 정책방향이라고 본다. 특히 지방의원의 부패와 관련하여 지방의원의 명예직화를 고수할 경우 자질과 전문성이 부족한 자 또는 해당 자치단체와 이해관계가 있는 업자들이 계속 지방의회위원으로 진출하게 될 가능성이 크다. 이로 인해 지방자치단체의 부패가 구조화될 가능성도 크기 때문에 지방의원의 유급직화는 불가피하다.

다섯째, 우리나라의 지방자치 단체는 외국의 자치단체보다 관할 면적과 인구가 비교적 크기 때문에 전문적인 식견을 가진 의원이 주민의 입장에서 집행기관을 견제하고 정책대안을 제시하기 위하여 의원직을 직업으로 하는 전임직 지방의원제의 도입이 필요하다.

이상과 같은 지방의원 유급직화의 당위성 때문에 지방공무원, 주민, 심지어 지방의원까지도 효율적인 의정활동을 위해서는 소의회제를 도입하면서 지방의원의 유급직화를 지지하고 있다는 연구결과도 있다. 이에 따르면, 지방의원은 말할 것도 없고 집행기관 및 의회사무처의 공무원, 주민들까지도 의원수를 줄여 유급직화하는 것이 의정효율성을 제고하는 가장 중요한 방안이라고 동일하게 압도적으로 지지하고 있다⁹³⁾. 이는 수년 전부터 지방의원직의 유급직화에 대한 국민적 여론이 이미 조성되었음을 의미하며, 이를 반영하여 1998년 지방선거에서는 지방의원 정수를 이미 감축하였고, 1999년 12월 지방의원의 실비를 현실화하였다(<표 5-2-5> 참조).

나. 개선방안

지방의원이 생활비와 의정활동비 마련을 위해 부패에 연루되지 않고 단체장에 대한 견제와 주민대표로서의 존재가치를 다하도록 하기 위해서는 지방의원으로서의 자질과 역량 그리고 인격을 갖춘 자들이 소신껏 의정활동을 할 수 있도록 의정활동비를 생활급으로 지급하여야 할 것이다. 반면 지방자치단체의 정무직 공무원으로서의 엄격한 윤리적·법적 책임을 지우게 하는 것이 지방의원의 부패해소에 기여할 것으로 판단된다.

지방의원 유급직화의 장점으로는 첫째, 지방의원의 신분이 정무직 공무원

93) 상계보고서, pp. 81-83.

으로 전환됨으로써 공무원으로서의 엄격한 책임과 의무를 지게 함으로써 부패해소에 기여할 수 있다. 둘째, 지방의원의 유급직화는 해당 지방자치단체와 이해관계에 있는 자에 대하여 피선거권을 엄격하게 제한할 수 있어 지방자치의 건전화와 부패를 차단하는데 기여할 것으로 예상된다. 셋째, 전문가의 지방의회 진출기회를 확대하는 순기능을 가지게 될 것이다. 이는 지방의회의 의정전문성을 높이고 지방의정의 질을 한 단계 더 제고시킴으로써 주민의 관심과 기대를 모으는 계기가 될 것이다. 넷째, 지방의원에게 생활과 품위유지를 위한 금전적 보수 및 직위를 적정수준으로 확보해 줌으로써 부패로 인한 비용을 상대적으로 극대화함으로써 부패를 최소화할 수 있다. 다섯째, 전시간을 의정활동에 투입할 수 있기 때문에 충분한 여론 수렴과 자료수집을 통한 정책대안 도출이 가능하여 의정활동의 질이 제고될 수 있다. 여섯째, 의원의 의정활동비와 계수당을 연간으로 합산할 경우, 광역의회의원의 경우 2,040만원 정도이므로 현재의 의원정수를 조정한다면 지방의원 유급직제를 도입할 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 다른 한편 지방의원의 유급직화로 인한 문제점으로 지적되고 있는 것으로서는 첫째, 퇴직공무원들이 가장 우려하고 있는 문제로서 지방의원직의 유급직화가 행정에 대한 지방의원의 지나친 개입이 확대되지는 않을까 하는 점이다.

둘째, 유급지방의원을 유지하기 위한 금전적 지출이 점차 증가하게 되어 공공예산의 팽창을 초래하지는 않을까 하는 우려이다. 그러나 1991년 지방의회가 다시 구성된 이후 지방의회비 예산현황을 보면 지방의회예산은 일반회계대비 1% 이내에 머물고 있는 것을 살펴볼 수 있다.

〈표 5-2-6〉 지방의회비 예산현황('91-'97)

(단위 : 백만원)

구분	계(일반회계 대 의회비:%)	시·도(일반회계 대 의회비:%)	시군구(일반회계 대 의회비:%)
1991	127,650(0.76)	24,551(0.46)	103,099(0.91)
1992	158,935(0.67)	42,512(0.39)	116,423(0.91)
1993	174,779(0.91)	45,340(0.81)	129,439(0.95)
1994	198,715(0.92)	54,257(0.85)	144,458(0.95)
1995	237,180(0.56)	66,643(0.37)	170,537(0.69)
1996	282,809(0.71)	74,026(0.41)	208,782(0.95)
1997	276,281(0.60)	76,120(0.30)	200,161(0.70)

주) 일반회계 순계예산규모대 의회비(의원경비+사무기구운영경비)의 비율임

셋째, 지방의원 직이 직업적으로 시간을 의정활동에 투여할 만큼 지방의회 의정활동의 업무량이 많지 않다고 보는 시각도 있다. 이러한 점에서 의정활동의 업무량과 광역·기초의회간 연계를 강화하는 차원에서 프랑스처럼 시도 및 시군구의회 의원간 겸직제도 고려해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 현재와 같이 지방선거에서 정당공천제를 유지할 경우, 중앙의 직업 정치인이 대량으로 지방의원으로 유입되어 지방자치의 본질을 훼손하게 될 가능성도 있다. 따라서 지방의원의 유급직제는 본 연구결과에서도 드러났듯이 각 응답집단간 동일한 의견을 보이고 있는 정당공천제 폐지가 선행되어야 할 것이다.

지방의회 의정활동의 주체는 지방의원이다. 따라서 지방의회의 의정효율성을 제고하고 책임감과 전문성을 갖춘 의원들이 지방의회에 진출하여 지방자치의 정착과 발전에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 지방의원의 유급직제를 도입하여야 할 것이다. 다만 자치단체의 재정부담을 고려하여 재정력

이 우수한 자치단체부터 우선 실시하거나 의원정수 조정, 중·대선거구로의 조정, 정당공천제 폐지 등의 정책이 함께 고려되어야 할 것이다.

다. 관련법 개정

지방자치법 제32조 제1항을 다음과 같이 개정하여야 한다. 즉, 제32조 제1항의 「지방의회의원은 명예직으로 하되」를 「지방의회의원은 정무직 지방공무원으로 한다」로 개정한다.

4. 지방정치가 피선거권 조정

가. 현황 및 문제점

지방의원의 이권개입방지를 위해서는 지방정치가의 이권이 관련된 사안의 정책결정과정에서 지방정치를 배제하는 제도를 도입하여야 한다는 방안에 대하여 단체장 (79.6%), 지방의원(81.9%), 퇴직공무원 (87%)이 응답집단간에 차이 없이 압도적으로 지지하고 있다. 특히, 지방의원 스스로도 이 문제에 대하여 그 폐해를 제거하는데 동일한 의사를 표하고 있다는 점에서 제도 도입상의 문제는 없을 것으로 판단된다. 이 점에 착안하여 지방정치의 부패방지를 위해서는 지방정치의 피선거권 제한에 유의할 필요가 있다.

1) 지방자치단체의 이해관계자 피선거권 제한

현재 지방선거의 선출직 공직자의 피선거권은 공직선거법 제25조, 후보자 등록무효 기준은 현행 지방자치법 제33조에서 규정하고 있는데, 지방의원은

지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 관련 시설, 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제34조 제2항에서는 청렴의 의무, 알선금지를 규정하고 있다. 한편, 지방자치법 제88조 제2항에서는 자치단체장이 해당 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 하거나 당해 지방자치단체와 관계 있는 영리사업에 종사할 수 없도록 규정하고 있다.

그러나 이러한 법규정이 있음에도 불구하고 현실적으로는 이러한 제척사항을 적용한다 하더라도 실제로는 자치단체와 이해관계인임에도 불구하고 지방선거의 후보자로 당선된 후에는 법상 무관한 자인 것으로 조치하여 사실상 자신과 이해관계 있는 안건 또는 자치단체의 정책결정에 영향력을 행사함으로써 지방정치가의 부패유발요인으로 작용하고 있다. 예를 들어 지방자치단체와 직접적 이해관계가 있는 납품업자, 입찰업체, 운수업체의 임직원 등에 대한 제한 규정을 두지 않고 있어 이러한 이해당사자가 지방의회에 진출하여 의사결정에 사익추구를 도모한다는 우려가 제기되고 있다⁹⁴⁾. 이러한 업종에 종사하는 의원이 해당 위원회 또는 본회의에서 자치단체의 정책결정 시 사익에 바탕을 둔 의사결정을 하게 된다면 주민이나 자치단체에 공익을 현저하게 저해할 우려가 있다.

앞서 지적하였듯이 지방의원 입후보 자격은 현행 지방자치법제33조의 겸직금지규정에 의하여 상당수의 이해관계인의 입후보를 사실상 금하고 있다. 이에 대해 이해관계인의 입후보 제한이 헌법상 보장된 피선거권을 지나치게

94) 제2대 부산시의회 상임위원 배정시, 지방자치단체의 각종 주요사업 추진시 직접적인 이해관계가 있는 건설교통, 도시항만주택위원회에는 시의회내 16명의 건설 및 운수업자 중 8명이 집중 배정되어 상임위의 활동이 관련업종 의원들의 이익을 보호하는데 치중함으로써 공익을 저해하게될 가능성을 우려하고 있다(1995. 7. 11 부산일보, 기업인출신 8명, 노른자위 배정).

제한하고, 사실상 입후보 자원을 지나치게 제한하는 결과를 초래한다는 비판을 받게 될 우려도 있다. 그럼에도 불구하고 지방정치의 부패방지를 위하여 지방의회 의원의 입후보 요건에 이해관계자에 대한 피선거권에 제한을 두는 것은 불가피하다고 본다. 이는 자치단체와 입찰, 납품, 거래하거나 요금을 결정대상이 되는 업체를 경영하는 이해관계자에 대해서는 지방의원 피선거권을 제한하는 것이 공정하고 합리적인 의회의 결정과 부패방지에 필요하기 때문이다.

또한 본 연구조사 결과에서 보듯 단체장, 의원, 공무원 대다수가 이와 같은 이해관계인의 피선거권 제한에 압도적으로 찬성하고 있는 것은 지방정치가 입후보 단계부터 이들을 배제시키지 않으면, 부패방지가 어렵다고 보아 제도 도입에 대한 공감대가 형성되어 있음을 시사한다.

참고로 외국의 사례를 살펴보면, 독일 지방의원의 경우 계마인테의 공무원, 회사의 무한책임사원 및 자치단체가 과반수 이상의 표를 가지는 공법인의 고위 직원, 공법상 재단의 직원은 겸직이 불가능하다(바덴뷔르템베르크주 계마인테법 제29조). 또한 지방의원은 타인의 법정대리인이 아닌 한 계마인테에 대하여 로비활동을 할 수 없도록 법적 제한이 부가되어 있다.

일본에서도 지방의회 의원은 당해 지방자치단체에 대하여 청부를 하거나 당해 지방자치단체가 경비를 부담하는 사업에 관하여 그 단체의 장, 위원회, 위원 또는 이들의 위임을 받은 자에 대하여 청부하는 자나, 그 지배인 또는 법인의 무한책임사원, 이사 또는 감사 또는 이들에 준하는 자, 지배인 및 청산인의 직을 겸업할 수 없다(일본공직선거법 제92조의 2). 이는 지방자치단체 이해관계인에 의한 지방정치의 부패를 막기 위한 불가피한 피선거권 제한 조치로 이해될 수 있다.

2) 납세의무기피자 피선거권 제한

현행 공직선거법에서는 납세(국세, 지방세, 광의적으로는 범칙금 등 포함) 의무 기피자에 대하여 지방선거의 피선거권을 제한하지 않고 있다. 그러나 “대표 없으면 조세 없다”는 격언은 반대로 지방자치단체의 주민으로서 납세의 의무를 지지 않는 자는 주민의 대표로서 지방자치단체의 재정을 관리할 수 없다는 것을 의미하는 것이다. 이것이 평등권을 일탈한 것인지는 법리적 검토가 필요하지만 주민으로서 납세의 의무를 다하지 않은 자 또는 소득이 없어 해당 지방자치단체로부터 각종 세금을 면제받고 있는 자에 대하여 피선거권을 제한하고 있는 외국의 사례는 논리적 타당성을 가지고 있다.

따라서 장기적인 검토과제로서 해당 자치단체에 재산세를 부담하고 있는 자에게 선거권, 피선거권을 부여하여야 할 지에 대해서도 검토할 필요가 있다. 당해 자치단체에 대한 납세의 의무를 다하는 자에게 자신의 재산에 관한 중요한 결정을 하는 지방의회의 대표자 선출 시 선거권, 피선거권을 부여하고 이를 통하여 자신의 재산과 관련한 정책결정에 참여할 기회를 부여하는 것은 타당하기 때문이다.

참고로 프랑스의 경우 데파르트망의회의원은 만 21세에 달한 자로서 데파르트망내의 거주자가 아닌 자로서 선거일시 년도의 1월 1일까지 직접세 납부자명부에 등재되어 있거나 선거일까지 그 명부에 등재될 자격을 증명하는 경우 또는 상기한 기간 안에 데파르트망 구역안에 있는 부동산을 상속받은 경우 데파르트망의원의 피선거권을 가진다(프랑스 선거법 제194조). 이처럼 프랑스에서는 당해 지방자치단체에 거주하지 않는 자라 하더라도 직접세 납부자나 부동산상속자에게 피선거권을 부여하고 있는 것은 대표 없는 조세 없다는 격언의 구현으로 볼 수 있다. 반면 교문세의 납부를 면제받은 자는 교문의원이 될 수 없다는 피선거권 제한규정을 둬으로써 지방의원이나 단체

장 피선거권은 주민으로서의 의무를 수행하고 있는 자에게만 부여하고 있음을 알 수 있다.⁹⁵⁾

3) 교사에 대한 입후보제한 해제

현재 공직선거법상 교장, 교감, 교사는 그 직을 가지고서는 지방의원에 입후보할 수 없다. 기초의회의 의원의 자질을 고려하면, 교육자는 다른 직종보다 부패에 노출될 우려가 적으며, 비교적 지방자치단체와 사업적 이해관계가 적을 뿐 아니라 자질면에서도 지역을 위하여 의회에서 일할 수 있는 역량을 갖추고 있는 자가 많으므로 지방의회 의원입후보 제한을 해제하는 것에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

나. 개선방안

1) 지방자치단체의 이해관계자에 대한 피선거권 제한

해당 지방자치단체와 직접적인 이해관계를 가지는 납품업자, 건설업자, 운수업자 또는 공공시설의 장 또는 직원이 소속기관의 이익을 보호하기 위하여 지방자치단체의 정책과 예산에 영향력을 행사할 수 있는 이해관계인의 피선거권을 제한함으로써 구조적 부패연결고리를 차단하도록 한다.

다만, 이해관계자의 입후보를 원천 봉쇄하기 위해서는 지방의원의 유급직화가 선행되어야만 제도개선이 본래의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 그 이유는 현행 선거체제하에서 이해관계인의 입후보를 봉쇄한다면, 특정분야 전문가의 의회진출이 부족하여 의정활동의 질이 지금보다 더욱 낮아질 우려가 예상되기 때문이다.

95) 김성호, (1997), 「외국의 지방선거제도분석」, 한국지방행정연구원, 1997. 12, pp. 212-213.

2) 자치단체에 대한 납세의무 기피자의 피선거권 제한

주민으로서 납세(국세, 지방세, 범칙금 등)의 의무를 다하지 않은 자의 피선거권은 제한한다. 물론 이것은 직접적인 지방정치가 부패방지대책은 아니다. 그러나 적어도 지방선거의 입후보자가 되기 위해서는 국세와 지방세 그리고 각종 범칙금을 성실하게 납부하지 않으면 후보자도 될 수 없다는 인식을 갖게 하고, 이것이 간접적으로는 지방정치가가 자신의 공적인 지위를 남용하여 국세와 지방세 그리고 각종 범칙금을 면제 또는 감면 받으려는 특권의식을 미연에 방지함으로써 간접적인 부패방지 효과를 기대할 수 있다.

주민으로서의 납세의 의무를 다하지 않은 자의 피선거권을 제한하는 것은 주민으로서의 의무를 다하지 않은 자 또는 각종 세금을 면세받고 있는 자에 대하여 피선거권을 제한하고 있는 프랑스의 사례는 확고한 논리적 근거를 가지고 있다. 적어도 지방의원이나 단체장 후보자는 당연히 주민으로서의 기본적인 의무인 납세의 의무를 다한 자이어야 할 것이다.

장기적 제도도입 검토사항으로서 당해 지방자치단체에 세금을 납부하고 있는 주민에게는 거주요건을 충족하지 않았더라도 선거권과 피선거권을 부여하는 것이 대표민주주의의 원칙이 부합된다는 점에서 납세의 의무를 기준으로 하는 피선거권의 자격요건의 강화는 법리적으로 무리가 없다고 할 것이다. 이 제도의 기본이념은 해당 자치단체에 재산을 가지고 있어, 지방세를 내고 있는 이상 해당 자치단체의 의사결정에 참여할 권리가 있다는 것이다. 이와 같이 당해 자치단체에 이해관계를 가진 자에게 선거권과 피선거권을 부여하는 것은 지방자치의 기본정신에 위배되지 아니한다. 다만 이 제도를 도입하기 위해서는 지방자치법제12조의 주민의 자격을 '지방자치단체의 구역안에 주소를 가진 자'를 '지방자치단체의 구역안에 주소를 가진 자 또는 당해 자치단체에 재산세를 납부하는 자'로 개정하는 것을 전제되어야 할 것이다.

3) 교육지에 대한 입후보제한 해제 검토

초중등 교사의 지방의원 겸직금지규정은 유지하되 입후보제한을 해제한다. 교장, 교감, 교사에게 지방의회의원 입후보 기회를 부여하는 것은 지방자치단체의 여론 형성중이자 지도층인 교육자의 지방의정 참여를 보장하는 것이므로 의미가 있다. 또한 지방선거에 정당참여를 배제시키는 방안이 전제된다면 교육에의 당파성 유입에 대한 우려는 해소될 수 있을 것이다. 특히 교육자치를 지방자치의 범주에 포함시킬 경우, 지방의정의 활성화에 기여할 것으로 보인다.

다만, 교사의 직을 가지고 입후보는 할 수 있도록 현행의 입후보 제한을 해제하되, 당선되면 휴직하고 지방의원으로서의 임무를 수행하도록 한다. 그 이유는 현재 지방의회 회기가 연간 120일 내지 80일의 회의일수를 유지하고 있으므로 야간회의를 전제하지 않는 한, 교육자로서의 본연의 임무인 수업에 지장을 줄 수밖에 없기 때문이다.

다. 관련법 개정

1) 지방자치단체와의 이해관계자, 납세기피자에 대한 피선거권 제한

공직선거 및 선거부정방지법 제52조 (등록무효) 제1항 제9호, 제10호를 다음과 같이 제정한다

9. 지난 2년 이상 자치단체와 이해관계를 가진 업체의 임원에 종사하였던 자
10. 지난 10년 간 지방자치단체에 납부하여야 할 지방세, 범칙금, 과태료를 납부하지 아니한 자

2) 초중등학교 교원에 대한 입후보제한 해제

다음의 공직선거 및 선거부정방지법 제53조 (공무원 등의 입후보) 제1항

제7호를 삭제한다.

7. 정당법 제6조 제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원

5. 선거구제 개선

가. 현황 및 문제점

우리나라에서는 시도의원의 경우 국회의원 선거구당 2명으로 되어 있으며, 시군구의원은 1인 선거구가 대부분이다. 시군구의원의 경우, 대부분 읍·면·동대표로 선임되고 있어 의원으로서의 자질과 역량을 갖춘 인제는 입후보하지 않고 있는 실정이다. 특히 정당참여가 허용된 광역지방의원 선거구가 국회의원선거구와 연계되어 있는 것은 중앙·지방간 수직적 관계를 형성하는데 환경요인으로 작용하고 있다고 본다.

현행 선거구제의 문제점으로는 첫째, 표의 등가성 원칙을 준수하는 공정한 선거구 획정이 어렵다는 점이다. 1998년 광역 지방의회선거의 경우 16개 광역의회 가운데 6개(서울, 광주, 대전, 울산, 충남, 제주)를 제외한 나머지 10개 광역의회의 선거구가 평균인구의 상한선 60%를 넘는 것으로 나타나⁹⁶⁾ 위헌의 소지를 지니고 있다⁹⁷⁾.

즉, 현행 소선거구제 하에서 선거구획정의 기준이 되는 행정구역(혹은 국회의원선거구)은 지역대표성을 고려한다할지라도 평등선거의 기본이 되는

96) 황아란, (1998), 「64 지방선거 결과 분석」, 한국지방행정연구원 보고서, 제302권, 1998. pp. 7-9 참조

97) 1996년 1월 헌법재판소의 국회의원 선거구획정 관련 선거구 인구편차에 대한 결정문에서는 재판관 5명의 다수의견으로 선거구 인구수가 평균 인구수의 상.하 60%의 편차, 즉 4:1을 초과하여 선거구를 획정하는 것은 위헌이라 하였다.

표의 등가성 원칙을 준수하는데 있어 심각한 문제를 지니고 있어 개선이 필요하다.

둘째, 소선거구제와 단순 다수대표제를 병행하는 현행 선거제도에서 주민대표성과 관련하여 가장 큰 문제는 사표의 증가를 들 수 있다. 특히 단순다수대표제 하에서는 과반수이상의 투표자가 지지하지 않은 경우에도 당선될 수 있기 때문에 당선인에 대한 주민대표성에 문제가 제기될 수 있다. 또한 이론적으로 정당지지분포가 선거구마다 상대다수이기만 하면 당선되고 의석을 확보하기 때문에 주민의 지지율보다 높은 정당점유율이 나타나기 쉬우며,⁹⁸⁾ 현재와 같은 지역별 1당 독점정당체제의 전국화 현상을 용이하게 만들 수 있어 특별히 개선이 필요하다.

셋째, 소선거구제에 의한 의원 선출은 지방의원의 대표 대상이 지역선거구민에 초점을 두게 하며, 선거과정에서 선거구내 과열된 경쟁으로 지역공동체의 통합과 조화를 약화시키며 부패를 야기하는 결과를 초래하기 쉽다.

소선거구제에 의해 구성된 지방의회는 전체의 이익보다 지역구의 이익을 대표하는데 우선 순위를 두게 됨으로써 제한된 자원배분의 의사결정인 사업예산편성이나 정책 우선 순위를 결정하는 과정에서 지역적 수요와는 상관없이 모든 지역에 균등하게 배분하는 ‘나눠먹기 식’의 협상이 벌어지기 쉽다.⁹⁹⁾ 이러한 자원배분은 사업의 우선순위를 선정함에 있어서 부패가 개입되고 이것이 저소득층의 소수집단이 많은 지역이나 저개발 지역에 불이익을

98) 예컨대, 서울의 경우 한나라당은 41.8%의 득표율을 얻었지만 의석률은 16%인데 반하여 국민회의는 50.3%의 득표율을 얻어 83%의 의석률을 차지하는 등 광역의회의 원선거의 정당득표율과 의석점유율간의 심각한 괴리가 나타나고 있다.

99) ○○도 ○○경실련 등은 ○○시의회 H(40)의원이 2000년 6월 14일 자신의 선거구에 예산이 적게 배정됐다는 이유로 시 간부를 폭행하는 등 물의를 빚자 의원직사퇴 등을 요구, 24일 공개사과와 시의원 윤리수칙 서약서에 대한 서명을 받아냄(주간내일신문 www.naeil.com 입력시간 2000/06/28 18:58).

가져오는 결과를 초래하며, 거시적이고 종합적인 지역발전의 계획수립과 추진에 예산의 비효율적 집행을 초래 할 수도 있다.

넷째, 다수대표제에 의한 소선거구제 의원선출방식은 지역 토호세력과 유지의 선출을 이끌기 때문에 덕망있고 전문성을 갖춘 유능한 인사가 지방의회로 진출하는 것을 곤란하게 함으로써 지방의원의 자질 향상에 걸림돌이 될 수 있다. 지방선거가 혈연·지연·학연 등 각종 연고에 의한 선거운동으로 실시되어 경쟁은 과열되고 인신공격과 흑색선전이 난무하기 때문에 자질을 갖춘 전문직업인이나 공직은퇴자, 여성 등은 출마를 포기하거나 연고가 없다는 이유로 낙선하는 사례가 많다. 뿐만 아니라 소지역을 대표하는 지방의원은 당선 후 각종 경조사에 빠짐없이 참석해야 하는 등 막대한 애경조사비 소요로 과도한 경제적 부담을 지게 된다. 역설적으로 이처럼 지역구 범위가 좁기 때문에 의정활동비가 중대선거구일 때보다 더 많이 소요될 수 있다는 것이다. 이로 인해 지방의원들이 금전과 관련된 부패에 연루되는 경우가 발생하고 있다.

참고로 선거구 관련 외국사례 가운데 20세기초 미국의 진보적 개혁운동은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 정치적 보스(political bosses) 중심의 과벌정치(machine politics)를 타파하기 위해 비정당선거와 함께 도입된 지방정치가 수의 축소와 대선거구제 도입은 정치적 보스와 지방 유지의 영향력을 줄이는 반면 중산층의 영향력을 제고할 수 있는 선거구제라는 점에서 개혁론자의 지지를 받았다. 대선거구제에서 선출된 의원은 출신 선거구의 이해에만 국한되지 않고 지방자치단체 전체의 지지연대와 이익을 추구하게 될 뿐 아니라 의원의 자질이 높아진다는 장점을 지니고 있다는 점에 착안한 것이다. 현재 미국에서는 지방정부의 60%가량이 대선거구제에 의해 지방의회 의원을 선출하고 있다.

나. 개선방안

시·도, 시·군·구의원 지역선거구를 소선거구제로 운영한 결과 상기와 같은 문제점을 초래하고 있으므로 우리나라의 실정에서는 지방의원의 선거구제를 소선거구제에서 대선거구 또는 혼합선거구제로 전환하는 것이 자질있는 의원의 선출과 일당지배적 원구성으로 인한 부패해소에 일조할 것으로 판단된다¹⁰⁰⁾. 선거구제의 확대는 협소한 선거구의 이해관계에 얽매이지 않고 자치단체 전체의 이익을 위한 정책결정이 가능하게 한다는 점과 기초의원의 경우, 소선거구제에 의한 읍·면·동대표가 아닌 지방자치단체 전체의 대표이므로 단체장에 대한 견제가 가능하며 선거구민의 지지를 받기 위한 금품이나 향응을 제공하는 데서 탈피할 수 있다고 본다.

다. 관련법 개정

지방의원 선거구제 확대를 위한 공직선거법 개정은 다음과 같다. 첫째, 제20조제2항 ‘지역구국회의원, 지역구 시·도의원 및 자치구·시·군 의원은 당해 의원의 선거구를 단위로 하여 선거한다’는 조항은 소선거구제를 원칙으로 규정하고 있다. 지방자치단체의 특수한 실정을 반영하기 위해서는 동조동항의 ‘지역구 국회의원은 당해 의원선거구를 단위로 선거하고, 지역구 시·도의원 및 자치구·시·군 의원은 별도로 정하는 선거구 단위로 선거한다’로 개정하는 것이 타당하다.

둘째, 제22조 제1항의 시·도의회의 의원정수 중 ‘지역구 시·도의원정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2이상의 국

100) 황아란, (1996), 「지방선거제도개선에 관한 연구」, 연구보고서 제206호, 한국지방행정연구원, 1996.2, pp. 151-154. 참조.

회의원지역선거구로 된 경우에는 국회의원지역선거구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)마다 2인으로 한다'는 규정 중 '(하나의 자치구·시·군이 2이상의 국회의원지역선거구로 된 경우에는 국회의원지역선거구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역선거구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)'는 해석조항은 자치단체의 시도의원 선거구를 국회의원 선거구와 수직적 연계를 가지도록 규정한 것이므로 이를 삭제하는 것이 타당하다. 또한 '.....자치구, 시군을 분할하여 이를 확정하되, 하나의 시도의원 지역구에서 선출할 지역구 시도의원정수는 1인으로 하며'를 '.....자치구, 시군을 기준으로 확정하되, 자치구, 시군마다 2인으로 하며'로 개정한다.

셋째, 제23조 제1항의 자치구·시·군의회의 의원정수 중 '자치구·시·군의 지방의회(이하 "자치구·시·군의회"라 한다) 의원정수는 그 관할구역 안의 읍·면·동[지방자치법 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역)제5항의 행정동을 말한다. 이하 같다]마다 1인으로 한다. 다만 인구 5천 미만의 동(도서지역인 동을 제외한다)은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합한다'는 규정 가운데 '읍면동 마다 1인으로 한다'를 '읍면동의 수를 기준으로 별도로 정한다'로 개정한다.

넷째, 공직선거법 제26조 제2항 '자치구, 시군의원 선거구는 읍면동을 단위로 확정하되'를 '자치구, 시군의원 선거구는 1개의 읍면동에서 1인의 의원을 선출할 수 없으며'로 개정한다.

제3절 지방정치가 권한행사의 투명성 확보

1. 지방의회의 단체장 견제권한 확대

가. 현황과 문제점

우리나라 지방자치단체는 의결기관과 집행기관이 권력분립원칙에 의하여 분리·구성되어 있는 기관대립형태를 택하고 있다. 기관대립형 기관구성형태는 지방의회와 자치단체장의 협동과 대립, 견제와 균형원리를 동시에 요구함으로써 상당한 정도의 긴장과 갈등이 내재되어 있는 제도이다. 단체장은 지방자치단체의 장이자 국가의 일선행정기관의 장으로서의 지위를 가지고 있어 자치사무뿐만 아니라 기관위임사무 등 법령에서 위임된 국가사무에 대한 권한을 행사하고 있다. 단체장은 조례안, 예산안, 각종 의안에 대한 재의요구권 또는 거부권, 선결처분권, 재의결안건에 대한 제소권, 의회소집요구권, 의안제출권, 예산안 편성·제출권을 통해 의회를 견제한다.

반면에 지방의회의 단체장 견제제도는 행정사무감사·조사 시 서류제출요구권, 단체장 출석요구권, 의견진술, 질문에 대한 응답요구권 등이 있다. 그러나 지방의회는 의회사무처(국과) 직원에 대한 의회의 협의권, 단체장의 인사권 및 조직권에 대한 통제 장치 미약 등으로 인하여 법령상 자치단체장에 대한 지방의회의 견제장치가 미약한 실정이다. 뿐만 아니라 지방의회를 점하고 있는 다수당과 동일한 정당출신의 일부 특정지역 단체장의 경우 단체장의 정치적 영향력이 매우 크기 때문에 지방의회가 단체장에 대한 견제세력화 하기보다는 지지 세력화하는 경향이 있어서 본래의 견제·균형 취지가 약화되는 요인으로 작용하고 있다. 또한 현행 지방의원은 대표범위에 있어서 단체장과 비교할 수 없을 정도로 미흡하기 때문에 위상에 차이를 보여

주고 있어서, 단체장의 1인 독점적 지배현상이 나타나게 되었다.

기관간 불균형한 권한 배분으로 인하여 단체장이 재정과 행정능력을 무시한 채 각종 축제와 박람회를 경쟁적으로 개최함으로써 주민의 세금을 낭비하고 예산을 무원칙적으로 집행하는 경우에도 이를 제재할 수 있는 지방의회의 규제장치가 부족한 실정이다. 본 연구의 조사에서도 재선을 위한 인기영합사업이 부패의 요인이 되고 있다는데 대하여 퇴임공무원(92.3%) 현직지방의원(72.3%), 현직공무원(71.2%) 등 절대다수가 동의하고 있으며 단체장 스스로도 45.8%나 이에 동의하고 있다.

지방의회의 역할 중 대표적인 것으로는 정책수립기능과 단체장 즉 집행기관에 대한 감시기능의 수행이다. 지방의회가 집행기관을 감시하고 있기 때문에 집행기관이 긴장하고 행정의 공평성과 공정성을 유지하기 위한 노력을 하게 된다. 이러한 점에서 지방의회에 대한 자치단체의 주요시책의 보고는 자치단체장의 독단적인 사업추진으로 인한 부패의 유혹으로부터 행정의 투명성을 확보하는 계기가 될 수 있다. 또한 지방의회의 의결사항을 추가 조정함으로써 집행기관에 대한 의회의 견제권한을 확대시킬 필요성이 있다고 본다.

나. 개선방안

1) 주요시책에 대한 의회보고 제도화

지방의회는 주민의 대표기관이며, 당해 자치단체의 주요사항은 의회의 의결로써 집행된다(지방자치법제35조). 그러나 단체장은 해당 지방자치단체의 주요 시책운영 방향과 목표, 방침 등을 일방적으로 발표하고 있다. 이는 단체장이 기본적으로 장과 지방의회는 별개의 기관이라는 것을 이유로 지방의회에 사전에 보고할 의무가 없다고 생각하기 때문이다. 중요한 정책이나 정

보는 원칙적으로 의회에서 발표하고 의회의 비판을 받아야 할 것이다. 지방 의회에 대한 단체장 주요시책 보고제도는 단체장의 일방적인 주요시책의 결정과 집행으로 인한 부패방지를 위하여 다음과 같이 운영하도록 한다.

첫째, 의회는 주민대표기관이므로 단체장의 주요시책발표는 가능한 한 회기 중에 의회에서 하여야 할 것이다. 그 이유는 단체장의 주요시책에 대하여 의의가 있을 때에는 의원이 질의 할 수 있어야 하기 때문이다. 보고에 대한 질의는 해당 기일까지 기다릴 필요가 없이 바로 질문을 받도록 하는 것이 바람직하다. 주민이 질문을 하고자 하는 내용은 조속히 질의하고 이를 해명함으로써 즉응성을 가능하게 할 필요가 있다.

둘째, 단체장에 대하여 정기회에 당면한 제 문제나 정기회 이후에 발생한 사건에 대한 시책을 중심으로 임시회 마다 행정보고를 의무화한다. 행정보고는 단체장이 필요시마다 시행하고 있지만, 이를 정기회 때 보고하고 해당 자치단체의 현황과 문제점을 의회에 대하여 명확하게 한다. 이에 따라 주민은 해당 자치단체의 상황을 이해하고 집행기관, 의결기관에 대한 관심을 제고할 수 있다.

셋째, 지방의회의 폐회 중 단체장이 중요시책을 발표할 때에는 가능한 사전에 의장 등에게 연락한다.

2) 지방의회의 의결사항 추가

지방의회가 단체장에 대한 견제권한을 확대하기 위해서는 지방자치법 제 35조의 의결사항을 추가 확대할 필요가 있다. 현재 지방의회의 의결사항은 지방자치법 제 35조에 조례, 예산, 결산 등 중요사항을 제한적으로 열거하고 있으며, 동조 제 2항에 의하여 조례가 정하는 바에 따라 의결사항을 추가할 수 있게 되어 있다. 이와 같이 제도적으로는 지방의회가 조례로써 의결사항

을 추가하여 단체장에 대한 견제권한의 확대를 통한 의회의 권한을 강화할 수 있음에도 불구하고 이를 활용하지 않고 있다.

앞으로 동법제2항에 의거하여 의결사항을 추가한다면, 의회의 단체장 견제권한은 해당 자치단체의 실정과 자주성을 반영하여 그 권한의 확대가 가능하게 될 것이다. 의결사항의 추가가 가능 한 것으로서는 현행 개별법에서 지방의회의 의견을 듣도록 되어 있는 규정이나 법령 중 중요사항을 지방의회의 의결사항으로 규정하는 것 등을 고려할 수 있다.

다. 관련법 개정

1) 지방자치법 제37조 제4항 신설

지방자치법 제37조 제4항을 신설하여 ‘지방자치단체의 장은 연 1회 이상 당해 지방자치 단체의 주요시책운영방향과 재정현황, 일반행정 실적에 관한 보고서를 제출하고 의회의 의견을 청취하여야 한다’를 신설한다.

2) 지방의회의 의결사항 추가

(가) 시도의회 의결사항에 도시발전종합대책 수립 추가

도시계획법제4조제1항에서 건설교통부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 전국 도시지역의 균형되고 지속가능한 발전을 위한 정책방향을 제시하고 이를 위한 국가의 시책을 종합한 대책(이하 “도시발전종합대책”이라 한다)을 5년마다 수립하도록 규정하고 있다. 도시발전종합대책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다(동법제2항).

1. 도시지역의 균형있는 발전에 관한 사항
2. 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시의 발전에 관한 사항
3. 도시개발의 기본방향에 관한 사항

4. 대도시권의 성장관리에 관한 사항
5. 지방중소도시의 발전에 관한 사항
6. 기타 대통령령이 정하는 사항

이상과 같이 건설교통부장관이 도시발전종합대책을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 의견을 들어야 한다(동법동조제3항)고 규정하고 있다.

이와 같이 시도주민의 삶의 질과 이해관계에 직결된 중요한 도시발전종합대책이 주민의 대표기관인 시도의회의 의결없이 단체장의 의견을 들어 국가가 정하도록 규정하고 있는 도시계획법제4조는 자치 단체의 계획고권을 현저하게 침해한 규정이다. 이와 관련하여 국가의 유관기관과 단체장간에 부패의 침투가 가능할 수 있다는 점에서 다음과 같이 도시발전종합대책은 시도의회의 의결사항으로 규정하여 주민의 관점에서 논의하고 의견을 수렴하는 절차를 거치도록 관련법을 개정하는 것이 타당하다.

"건설교통부장관이 도시발전종합대책을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 의견을 들어야 한다"를 "건설교통부장관이 도시발전종합대책을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 의견을 듣고 시도의회의 의결을 거쳐야 한다"로 개정한다.

(나) 시군의회의 의결사항에 도시기본계획 수립 추가

도시계획법제7조제1항에서 도시기본계획은 20년을 단위로 하여 다음 각 호의 사항에 대한 정책방향을 정하도록 되어 있다.

1. 도시의 특성·지표 및 계획목표에 관한 사항

- 2. 도시의 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항
- 3. 도시의 토지이용·개발 및 환경보전에 관한 사항
- 4. 도시기본시설에 관한 사항
- 5. 도시의 공원 및 녹지에 관한 사항
- 6. 기타 대통령령이 정하는 사항

현재 도시계획법제9조에서는 도시기본계획수립과 관련하여 공청회의 개최 및 지방의회의 의견청취규정을 두고 있다. 동조제1항에서는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시기본계획을 수립하고자 하는 때에는 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 도시기본계획의 수립에 반영하도록 규정되어 있다.

지방의회는 의결기관이다. 따라서 그 의견은 의결로써 말한다. 그러므로 도시기본계획수립은 법상 개념이 모호한 지방의회의 의견을 듣도록 하기보다는 시군의회의 의결을 거치도록 함으로써 이와 관련한 공론화과정을 거치도록 하는 것이 타당하다. 이를 위하여 동법동조는 다음과 같이 개정할 수 있다.

동조제2항에서 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시기본계획을 수립하는 때에는 미리 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 의회의 의견을 들어야 한다”를 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 도시기본계획을 수립하는 때에는 미리 당해 특별시·광역시·시 또는 군의회의 의결을 거쳐야 한다”로 개정한다.

(다) 공유재산 취득·처분의 범위

현행 지방재정법제77조 제1항에서는 지방자치단체의 장은 예산을 편성하

기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 수립하여 당해 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 제2항에서 제1항의 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위 및 관리계획의 작성기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 지방자치단체의 공유재산취득처분의 범위는 국가가 대통령령으로 규정할 사항이 아니라 헌법제117조제1항에 의거하여 지방의회가 자치단체의 실정에 따라 그 기준을 정하면 되는 것이다. 이는 단체장의 공유재산 취득·처분에 대한 지방의회의 감시권의 범위와 관련된다는 점에서 더욱 그러하다. 이러한 입법취지를 달성하기 위하여 공유재산취득·처분의 범위는 지방의회가 실정에 따라 정할 수 있도록 다음과 같이 관련법을 개정한다.

지방재정법제77조제2항 “제1항의 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위 및 관리계획의 작성기준은 대통령령으로 정한다”를 “제1항의 관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위 및 관리계획의 작성기준은 조례로 정한다”로 개정한다.

지방재정법시행령 제84조제2항 “법 제77조제2항의 규정에 의하여 공유재산의 관리계획에 포함하여야 할 사항은 다음 각 호의 1에 해당하는 중요재산의 취득·처분으로 한다”는 삭제한다.

한편, 그밖에도 단체장이 부정부패로부터 자유로울 수 있도록 하기 위해서는 지방의회가 국제교류, 공해방지 또는 재해원조 등의 협정, 해당 자치단체의 현장 또는 선언서 작성 등을 지방의회의 의결사항으로 규정함으로써 의회가 집행기관을 견제할 수 있는 범위를 확대하여야 할 것이다.

2. 지방공무원 인사제도 개선

가. 현황과 문제점

본 연구의 조사에 의하면, 공무원 인사문제에 지방정치가가 편파적이거나 부적절한 영향력을 행사한다는 데 3/4 이상의 퇴직공무원이 동의하고 있으며, 현직공무원의 경우에도 이와 관련된 부패체감도가 매우 높다. 개방형 질문에서도 승진, 전보, 선거지원관련 인사특혜 순으로 문제를 지적하고 있는데, 승진과 전보 경우는 크게 인맥 위주의 영향력 행사와 선거시 도움을 준 자에 대한 보상, 관행화된 금품수수 등으로 구분할 수 있다. 특히 단체장 선거시 도움을 준 공무원을 요직에 전보시키는 등 지방정치가의 '사병화' 사례나 보복적인 인사 단행이 심각한 문제로 제기되고 있다. 또한 선거지원 인사특혜와 관련하여 선거운동원에게 기능직, 고용직 등 보직을 주는 것이 관례화되어 있으며, 지방의원까지도 공무원 인사에 영향력을 행사하는 것으로 조사되었다.

이상과 같이 지방정치가가 지방공무원의 인사를 부당하게 행사하거나 부패와 연결된 사례가 나타날 수 있는 제도적 문제점은 다음과 같다¹⁰¹⁾.

1) 단체장에게 인사권이 과도하게 편중

우리나라 지방공무원의 인사에 관련한 근거법 규로는 지방공무원법과 15개의 령, 규정, 규칙, 준칙이 있다.¹⁰²⁾ 특히 지방자치법 제96조, 제101조 그리

101) 반부패특별위원회, 부패방지를 위한 지방 인사·감사제도 개선방안, 제7차 부패방지대토론회, 반부패특별위원회, 20009. pp. 3-10 참조

102) 현재 지방공무원 인사에 관련하여 다음 제규정이 근간이 되고 있음 : 지방공무원임용령, 지방연구직 및 지도직 공무원의 임용 등에 관한 규정, 지방공무원정계 및 소청규정, 지방공무원 보수규정, 지방공무원 수당규정, 지방공무원 명예퇴직수당지급

고 지방공무원법 제6조는 교육직 공무원을 제외한 지방공무원의 임용과 관련된 임용권은 그 공무원이 속해 있는 당해 지방자치단체의 장에게 전적인 인사권을 부여하고 있다.

자치단체장에게 당해 자치단체에 속하는 거의 모든 공무원에 대한 인사권이 편중되는 현상은 독선적 인사, 정실에 의한 외부인사 채용, 인사청탁과 관련한 비리와 부정 등을 견제할 수 있는 장치가 미비되어 있기 때문에 인사관련 부정이 유발될 수 있는 구조적 문제점이 잠재되어 있다. 또한 지방공무원은 임명권자의 사고방식, 행동에 따라 행정행태가 영향을 받지 않을 수 없다. 이로 인해 지방공무원의 전문성을 바탕으로 한 객관적이고 공정한 행정 추진에 부정적인 영향을 줄뿐만 아니라, 자발적이고 혁신적인 공직수행 풍토가 정착되지 못할 수도 있다.

이는 또한 지방공무원의 인사제도상에 부정적인 영향을 미칠 수 있는데, 부당한 인사로 인하여 공직내부에 보이지 않는 편가르기가 발생하거나 승진 전보 시 인택의 영향이 크게 작용되어 자체 내 공무원 평정제도가 객관성을 잃어버리는 문제의 소지를 지닌다. 요컨대 단체장에게 집중된 인사권은 조직의 리더십 확보를 위해 그 필요성이 인정된다 할지라도 지방행정의 효율성을 저하시키고 부정적인 조직풍토를 조장하게 하는 심각한 문제들의 원인으로 대두되고 있다.

2) 지방인사위원회의 독립성 결여

지방인사위원회는 승진임용의 사전 심의, 공무원 징계의결 등 인사관리에

규정, 지방공무원 평정규칙, 지방공무원 인사기록 및 인사사무처리규칙, 지방공무원 복무조례준칙, 지방공무원 인사규칙준칙, 지방공무원 인사교류규칙준칙, 지방공무원 제안규칙준칙, 지방공무원 징계양정에 관한 규칙준칙, 공무원 당직 및 비상근무규칙준칙 (15가지).

있어서 중요한 권한과 기능을 가지고 있다. 자치단체 인사위원회는 보통 5-7인으로 구성되며 부단체장이 위원장직을 맡고 있다. 그러나 자치단체장이 부단체장의 인사권에 절대적으로 영향을 미치는 현실에서 부단체장이 인사위원장을 맡고 있을 뿐만 아니라 자치단체 공무원의 과반수 이상이 위원회의 위원으로 구성되어 있어 운영상 공정성, 독립성의 확보가 미흡하여 공정하고 객관적인 인사정책 수행에 한계가 있다.

3) 승진 등에 있어서 파행적 인사제도 운영

승진에는 기본적으로 일반승진, 공개경쟁승진, 인사위원회의 심의에 의한 임용과 특별승진, 근속승진과 우대승진이 있다. 그러나 현행의 인사승진은 일반직 위주의 승진과 행정직 우대의 승진체계가 주류를 이루고 있어 전문직, 기술직에 대한 천시 풍토와 기능직 등에 사기저하 요인이 되기도 한다. 이러한 문제는 또한 전체적으로 행정의 전문성과 승진기회의 형평성에도 역행하고 있다¹⁰³⁾.

지방자치제 실시 이후 종전의 심사승진과 시험승진제의 혼용을 폐지하고 서열에 의한 심사승진제도를 주로 활용하게 됨에 따라 시험준비에 따른 업무공백을 막는 장점은 있지만 시험승진제와는 달리 정실인사 등으로 인하여 인사의 공정성이 떨어지고 능력보다 연공서열 중심으로 운영된다는 지적이 제기되고 있다. 본 연구에서도 일부 자치단체에서는 이를 통해 조직내 파벌

103) 국민의 정부 출범전 모든 기초자치단체에 지적과를 설치 운영하였으나 상당수 기초자치단체가 구조조정 과정에서 지적업무 담당과장을 지적직 이외(행정직 토목직 등) 타직으로 보직함에 따라 기술업무처리의 전문성이 결여되고 있다. 아래 표에서 나타나듯이 250개 기관 중 137개 시군구(55%)가 복수직으로 되어 있다. 또한 일부 자치단체에서는 지적과장을 업무와 전혀 관계없는 읍 면 동장에 배치하거나(16명), 마땅히 보직할 곳이 없으므로 대기 발령하는 등(10명) 지적직 공무원의 전문성을 무시한 인사가 일부 드러나고 있다.

이 강화되거나, 정실인사가 이루어지는 등 파행과 인사적체가 심화되어 승진을 위한 줄서기와 운동이 공공연하게 벌어지는 등 부패현상으로 이어져 공직의 혁신분위기를 소진시키고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 현상은 2급, 3급 공무원에 대해서는 공식적인 평정절차가 없으며, 4급과 5급 공무원에 대한 평정이 주관적으로 실시되고 있다는 데에도 기인하고 있는 바, 특히 5급에 대한 공개경쟁승진시험은 거의 없어지고 임의재량권 남용에 의한 심사승진이 만연되고 있어 이것이 부패요인으로 작용되고 있음이 드러나고 있다. 또한 지방서기관으로서의 승진이 확실하게 보장되는 직위의 매관매직, 직무대리 발령으로 승진시험을 통하지 않는 편법승진 등의 인사 부조리가 생겨나고 있다.

4) 보직관련 비리

보직은 당해 공무원의 전공분야, 훈련, 근무성적, 전문성, 적성 등을 고려하여 경력과 실적 등에 따라 능력을 적절히 발휘할 수 있도록 부여하여야 한다. 그러나 공무원의 보직이 정실이나 뇌물수수에 의해 특정한 우대 등 무원칙적으로 관리되는 경우가 있다. 전보비리의 전형은 특정 직위에 대한 임용청탁에 의하여 야기되는 비리로써 승진비리에 비해 상대적으로 금품거래

구분	지적공부관리	인력배치현황				비고
		지적직렬	복수직렬			
			소계	지적 직렬	행정 직렬	
계	250(100%)	113(45%)	137(55%)	68(28%)	69(28%)	토목 3, 건축 1
시군구	244(12)		131(12)	68	64(12)	()내는 일반구
출장소	6	-	6	-	6	

※ 지적직공무원은 최초 임용시 국가기술자격종소지자만으로 제한 (1999.6.현재)

가 정기적이며 이로 인한 피해가 조직 내부뿐만 아니라 주민 등 외부에까지 미친다는 점에서 문제가 심각하다.

나. 개선방안

1) 단체장의 지방공무원 임용권 견제제도 도입

첫째, 지방자치법과 지방공무원법에 자치단체장이 직접 임용할 수 있는 자유재량 임명직의 직위와 수를 한정하여 규정하고 일정 보직자에 대해서는 지방의회의 승인을 거치도록 한다. 단체장의 자유재량 임명직은 자치단체의 정치적 또는 행정적인 측면에서 단체장을 지원할 수 있는 긴밀한 협력자로서 단체장 의지에 따라 임용될 수 있도록 하되, 그 수는 명확하게 한정하고, 임용 시 급여수준, 자격요건, 임용기간 등을 공식화 해둬으로써 정규직화 할 수 없도록 규정해야 할 것이다¹⁰⁴⁾.

둘째, 경쟁에 기초한 개방임용제를 활용한다. 현재 지방자치단체의 개방직은 법률, 국제통상, 정보통신, 도시계획, 환경, 과학기술, 교통의 7개 분야에 걸쳐 개방하였으나 선정기준에 있어서 시도는 4급과 5급, 시군구는 6급 이하로 되어 있기 때문에 보수와 승진에 있어 외부로부터의 인재영입 등에 현실적인 실효성 미약한 실정이다. 따라서 개방직위의 대상을 1-3급 등 고위직으로 확대하여 직무수행의 성과에 따른 판단이 가능하도록 하는 객관적 자격요건을 갖춘 자가 경쟁을 통하여 개방형 공직에 임용이 되도록 그 범위를 확대할 필요가 있다¹⁰⁵⁾.

104) 프랑스의 경우 공무원법에서 지방자치단체들이 자치단체 최고 집행권자로서 정치적으로 필요한 협력자를 주요 직위에 계약적으로서 임용할 수 있도록 하고 있다(프랑스 공무원법 제44조).

참고로 외국사례를 살펴보면, 영국의 경우 고위 직의 공개채용은 지방정부들의 경쟁력 강화를 위하여 수석행정관 등 직원의 공개채용이 늘어나고 있는 추세이다. 지방정부의 고위직 공개모집의 경우, 모집대상 직위, 급여 수준, 응모자의 자격 등을 공고하는 방식으로 하며, 주로 지방자치연감(Local government chronicle)에 게재하거나, 행정 전문가를 경쟁적으로 찾기 위한 다른 수단으로 간부스카우트 전문회사(headhunt)에 스카우트 용역을 주기도 한다.

한편 미국의 경우, 워싱턴시의 지방공무원 임용 직종은 선거직, 경력직, 집행간부직 및 예외직으로 분류하고 있다. 경력직(Career service)의 경우, 직위분류에 따라 경쟁시험을 거쳐 선발된 직업공무원으로서 3년의 시보기간을 거치며 신분보장이 잘 되어 있다. 주로 중하위직에 적용하는데 우리나라의 일반직 공무원 수준이라 할 수 있다. 집행간부직(executive service)의 경우는 시장이 임명하는 주요 간부로서 워싱턴시의 경우 각 단위 기관장, 각 국장 및 부국장, 시장이 임명하는 위원회 위원 등으로 구성된다. 또한 엽관계의 폐해를 고려하여 시의회의 인준을 받도록 입법화하고 있다. 그리고 예외직(excepted service)은 비밀요원, 비서 등 임의재량직이라 할 수 있으며, 우리나라의 별정직, 고용직과 유사하다.

2) 지방인사위원회의 독립성 확보방안

첫째, 지방공무원 인사위원회 운영의 독립성을 확보하고 결정의 객관성을 제고하기 위하여 위원 구성에 있어서 인사전문가를 중심으로 위촉하되, 단체장 추천 1/3, 지방의회 추천 1/3, 시도인사위원회 추천 1/3(광역자치단체의 경우 중앙인사위원회 추천) 등의 비율로 구성하고, 자치단체 공무원은 당해

자치단체 부단체장만 위원으로 참여하며, 위원장과 부위원장은 인사위원회에서 민간인 위원 중 호선한다(인사위원의 위촉은 당해 자치단체와의 이해관계자를 제외시키도록 한다).

시도인사위원회 또는 중앙인사위원회 추천자를 인사위원으로 위촉하게 한 것은 반자치적이라고 비판받을 수 있다. 이러한 우려에 대한 반대논리의 근거로서는 우선, 지방인사위원회가 단체장 및 지방의회 추천 위원이 2/3나 되기 때문에 시도인사위원회 또는 중앙인사위원회가 추천한 위원이 들어간다고 하더라도 결정적인 영향력을 행사할 수 없는 구도이며, 다만 위원회의 비합리적 결정에 대하여 견제기능을 하게 될 것이다. 다음으로, 중앙정부나 시도의 공무원을 객관적이고 합리적인 기준에 의하여 공식적인 절차를 거쳐 투명하게 인사위원회에 그 명부(인재풀)를 상정할 수 있어 유능한 인재를 널리 확보하여 적재적소에 필요한 인재를 배치할 수 있다. 마지막으로 본 대안은 지방의회, 단체장, 상급인사위원회가 추천한 3자 견제체계 구축을 기본으로 하고 있다. 즉 중앙인사위원회위원장은 국가를 대표하여 추천한 시도인사위원회 위원을 통하여 시도인사위원회 인사의 공정성을 감시·견제하고, 시도지사 및 시도의회 추천 위원은 각 기관을 대표하여 시도인사위원회가 공정한 인사를 실시하도록 상호 견제하는 구도이다. 시군구인사위원회도 같은 원리로 3자 견제체제로 구성한다. 따라서 지방인사위원회는 인적 구성상 해당 단체장 또는 지방의회의 의사에 의하여 결정될 것이므로 반드시 반자치적이라 할 수는 없다.

둘째, 인사위원회 의결에 대하여 자치단체장의 이의가 있을 때에는 재의 요구권을 부여하되, 인사위원회의 재의결로 확정할 수 있도록 하여 자치단체장으로부터 운영의 독립성을 부여하도록 한다.

참고로 외국의 사례를 살펴보면, 미국 로스엔젤레스시의 지방공무원제도

는 미국 내에서 가장 모범적인 제도라고 평가받고 있는데 모든 시정부 안의 직원들은 반드시 시험에 합격해야 한다. 시정부 인사국의 상위 기구로서 공무원자문위원회(Board of civil service commission)를 두고 인사국의 현장에 명시된 의무에 따른 규칙과 규정을 이행하게 하고 있다. 공무원 자문위원회는 5년간의 임기로 의회의 인준을 받아 시장이 임명하는 시민자문위원으로 구성되는데, 인사국 운영 전반을 통제하는 역할을 수행하고 있으며 이러한 권한과 역할은 국장(general manager)을 통해서 이루어지도록 하고 있다.

3) 다면평가제 활용 확대

다면평가제란 인사권을 가진 단체장이 행하는 기존의 일률적이고 일방적인 심사방식에서 탈피하여 투명한 평가방식과 검증절차를 도입하여 책임자를 임용하는 방식이다¹⁰⁶⁾. 다면평가제를 시행할 때 주의해야 할 것으로는 실시 이전에 익명성 보장의 원칙과 방법을 충분히 고시하고, 평가의 형평성을 유지할 수 있도록 상호간의 담합, 악의적인 평가는 제외하는 방법을 강구하는 등 피평가자 및 피평가집단별로 평가성향의 차이를 조정할 수 있도록 사전 준비가 있어야 한다.

참고로 ○○시 ○○구청이 5급 승진인사 때 상사와 동료, 부하직원들의 투표결과를 심사에 반영토록 한 사례가 있고, 인사위원장인 부구청장이 투표인단을 무작위로 뽑아 구성한 바가 있다. 또한 ○○구는 승진대상자로 확정된 뒤에도 우선 직무대리로 발령, 한달간 여론을 수렴해 정식발령을 내는 방식을 선호하였다¹⁰⁷⁾.

다면평가 시스템의 장점으로는 상급자뿐만 아니라 동료, 부하직원, 고객

106) 반부패특별위원회, 「부패방지를 위한 지방인사, 감사제도 개선방안」, 제7차 부패방지대토론회, 이기우, pp. 18-19.

107) 상계논문, p. 18.

으로부터 업무실적 즉 자신의 업적, 능력, 태도, 리더십을 평가받는 것으로 첫째, 권위적 관리가 힘들어지고, 둘째, 동료나 부하의 업적에 무임승차하려는 자세가 없어지며 셋째, 간혹 직속상급자는 속일 수 있어도 상급자, 동료, 부하직원을 동시에 속이기는 불가능하므로 정실주의 방지효과를 기대할 수 있다는 점이다. 또한 다면평가제도의 시범 시행 결과 전반적으로 직원상호간 대하는 태도나 근무분위기가 매우 개선되었고, 기피부서, 격무부서에 대한 근무를 자원하는 등 직무수행 방식도 적극적, 능동적으로 바뀌어서 다면평가제도 도입이 일단 성공적이라고 평하고 있다. 그러나 다른 한편, 다면평가제도의 문제점으로는 일부기관에서 운영하여 본 결과 다면평가제도 도입으로 승진대상자들의 경우 시험제도 시행시보다 사무관 승진이 오히려 더욱 어려워졌다는 평을 하는 경우도 있다¹⁰⁸⁾.

4) 공직자의 윤리강령 및 부패척결 행동전략 추진

첫째, 자치단체는 관료행태의 변화를 추구하는 예방적 조치와 행정윤리교육 및 훈련의 강화가 지속적으로 이루어지도록 한다. 또한 정기적으로 관료조직간의 청렴도를 점검하여 그 결과를 인사에 반영할 수 있는 인사평정제도와 부패방지교육 프로그램을 자체적으로 발전시키도록 유도하기 위하여 이에 대한 인센티브를 부여하거나 인사가점제를 활용한다. 개개의 조직 단위별로 부패방지를 위한 내부통제장치와 행정쇄신을 통한 청렴도의 고양 전략 등 건전한 공직문화의 확산을 추진한다.

둘째, 제정될 부패방지법령에는 뇌물의 실체와 대가성 기준, 단순선물과의 구분 등 뇌물의 개념을 현실에 맞게 구체화하고 명확한 처벌기준을 마련해야 할 것이며, 뇌물수수로 인하여 면직된 자는 일정기간 공직, 기업 등에

108) 상계논문. p. 19.

취업이 제한되도록 하는 등 규제장치를 마련한다.

셋째, 지방자치단체4단체협의회별로 단체장 및 지방의원의 윤리현장을 제정 선포한다. 이는 지방정치가에 의한 자율규제 기준을 마련함으로써 지방정치의 자정노력을 국민에게 보여주고 상호간 부패방지를 위한 자율적 견제장치로서의 기능하게 될 것이라는 점에서 의의가 있다.

5) 심사승진제 관련 부패방지 대안

지방자치제 실시 이후 종전의 심사승진과 시험승진제의 혼용을 폐지하고 서열에 의한 심사승진제도만을 활용하게 됨에 따라 시험준비에 따른 업무공백을 막는 장점은 있지만 시험승진제와는 달리 정실인사 등으로 인사의 공정성이 저하되고 능력보다 연공서열 중심으로 운영되고 있으며, 일부 자치단체에서는 이를 통해 조직내 파벌을 강화하거나, 정실인사가 이루어지는 등 인사파행과 인사적체가 심화되어 이것이 부패현상으로 이어져 공직사회의 사기를 저하시키는 동인으로 작용하고 있다.

예컨대, 서울의 경우 본청을 비롯, 강북, 노원, 서대문구 등 3개 자치구가 시험승진제를 유지하고 있다. 또한 종로, 용산, 광진 등 16개 자치구는 시험제와 심사제를 병행하고 있으며 심사제만 시행하는 곳은 성동, 강서, 구로 등 6곳뿐이다.

심사승진제 관련 부패를 해소하고 인사의 공정성을 확보하기 위해서는 승진대상자 중 50%는 시험승진제로, 나머지 50%는 심사승진제로 대상자를 결정할 수 있도록 두가지 방안을 병행하는 방안을 제안하고자 한다. 이는 승진심사정원 중 일부는 객관적이고 공정한 시험승진기회를 부여하고, 나머지는 심사하여 승진시킨다면, 정실인사, 선심성 인사의 비난을 최소화하는 방안으로 정착시킬 수 있을 것이다. 물론 자치단체별로 시험승진과 심사승진

의 비율은 실정에 따라 조정할 수 있도록 한다.

6) 의회사무처(국,과)공무원 인사권의 독립

현행 지방의회 근무 공무원의 인사제도는 지방자치의 시행 초창기에 과도기적으로 불가피하게 도입된 제도이다. 따라서 지방자치단체를 기관대립형 구조로 규정하고 있는 헌법과 법률에 따라 의회가 단체장의 인사권 관련 부패를 축소하고 이에 대한 견제적 기능을 다하기 위해서는 인사권을 분산한다는 차원에서 지방의회 근무 공무원에 대한 인사권의 독립을 긍정적으로 검토하여야 할 것이다.

단체장의 인사관련 부패가 상당수 드러나고 있어 인사권의 분산이 인사권의 독점으로 인한 부패방지에 일조 할 수 있다. 더욱이 지방자치단체의 집행기관과 의회는 지방자치행정의 책임을 공유하여야 할 관계이므로 견제와 균형·협력원리에 충실할 수 있는 인사제도를 갖추어야 지방자치제의 발전을 기대할 수 있는 것이다.

특히 의회사무처(국, 과)공무원들이 의정활동지원과 보좌에 만족하고 그 자체를 보람으로 여길 수 있을 때, 지방의회의 의정전문성도 제고되고 창의적으로 의정지원활동에 전념할 수 있다. 그러므로 의회는 우선적으로 일반행정직을 제외한 의정전문성을 요하는 직에 한정하여 임용 시부터 의회직 공무원으로서 봉사하고자 하는 자세와 전문성을 가진 인재를 충원할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

설문조사결과 지방의회에 근무하는 공무원들은 기관대립형 구조를 전제할 경우 지방의회사무처(국, 과)가 충실하고 효율적인 의정보좌활동을 수행하고 집행기관에 대한 견제와 균형의 기능을 달성하기 위하여 사무처(국, 과)직제의 독립이 필요하다고 보았다.¹⁰⁹⁾

지방의정직렬에는 의회행정직과 입법조사직류¹⁰⁹⁾를 두고, 의회행정직은 일반행정직과 교류가 가능하게 하되, 입법조사직은 전문직으로 분류하고 엄격한 자격기준에 따라 임용될 수 있도록 규정하여야 한다. 그 이유는 의회사무처(국, 과) 입법조사직 공무원이 의회의 전문적 업무를 수행함에 있어서 일반행정직 공무원과 다른 근무자세와 전문적인 학문적 배경이 필요하기 때문이다.

지방의회의 입법조사직은 초임부터 7급 이상으로 충원하고 집행기관과의 인사교류를 제한하되, 의회직공무원으로서의 전문성을 제고하기 위하여 의회와 의회간의 교류는 허용하여야 한다. 지방의회사무처(국, 과)직급을 집행기관과 대응시킬 경우, 의회에서 승진폭이 넓어짐에 따라 전문성과 사명감을 가진 인재들의 지원이 확대될 것으로 예상된다.

물론 의회행정직의 경우, 집행기관과 의회사무처(국, 과)간에는 교류를 할 수 있는 길을 열어 두어야 한다. 의회사무처(국, 과)공무원의 임면권은 의장에게 주고, 사무처장(국장, 과장)이 근무평정점을 심사·결정할 수 있도록 인사권을 독립시켜야만 조직의 질서가 유지되고 직무에 전념할 수 있을 것이다.

이러한 지방의회 근무 공무원에 대한 인사권의 독립과 입법조사직류를 신설하기 위해서는 다음과 같은 현실적인 제약요인을 고려하여야 한다. 현행 법제 하에서는 의장에게 인사권을 부여할 경우 공무원을 선발한 자와 임용자가 달라지는 모순이 발생하게 되며 실제 운영과정에서 의장은 집행기관에 근무하는 공무원 중에서 임용을 해야 되는데, 집행기관과 아무런 협의없이 인사권을 행사하기에는 무리가 따를 뿐만 아니라, 협의를 한다고 가정할

109) 김성호외, 「지방의회의 의정효율성 제고방안」, pp.192-202

110) 김성호, “지방의회의 입법보좌관제 도입에 즈음하여”, 「자치통신」 제21호, 1993. 6. 30, pp. 22-23.

때, 결국은 현 제도와 다를 것이 없게 되는 결과를 초래할 수 있다.

또한, 지방의정직렬을 신설할 경우, 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다¹¹¹⁾. 첫째, 승진기회의 상실문제이다. 본 설문조사에서 집행기관공무원 중 의회근무희망자가 적었던 것은 승진의 기회가 줄어들기 때문이라고 본다. 예컨대, 경북 영풍군의 경우, 600여 공무원 중 의회근무자는 10여명이며 기능직을 제외하면 행정직은 5명뿐이므로 심각한 인사적체가 발생할 수 있다. 이를 해소하기 위해 도에서 조정권을 행사한다고 가정할 때 하위직이 승진을 위해 객지에서 생활하는 어려움도 예상되는 만큼 의회근무 희망자가 적을 수도 있다. 둘째, 근무의욕의 저하문제이다. 공무원의 경우 순환보직제를 권장하는 이유는 폭넓은 업무경험을 통하여 유능한 전문행정인을 육성하는 뜻도 있으나 동일업무를 3년만 반복하면 벌써 그 업무에 실증을 느껴 능력이 떨어지는 것도 큰 이유일 것이다. 따라서 7급에서 출발하여 퇴직 시까지 의회에 근무하면서 같은 업무를 반복 처리하여야 한다는 것은 전문성은 제고될 수 있으나 근무의욕이 저하되는 요인으로 작용할 수 있다. 셋째, 업무처리능력에 관한 문제이다. 10년이 넘도록 근무해도 타과·타계의 업무를 잘 모를 만큼 행정이 복잡다양해지는 추세인데, 공무원생활을 의회에서 시작하여 의회에서 끝낼 경우 매우 좁은 시야를 가지게 되어 다양한 의원들의 요구를 제대로 보좌해 나갈 것인가 하는 문제도 검토되어야 할 것이다. 넷째, 집행기관에서의 유기적인 협조문제이다. 의회근무공무원의 직렬이 독립될 경우, 집행기관 근무 공무원과의 관계가 단절되어 집행기관간의 유기적인 협조체제의 저해요인으로 작용할 우려도 예상된다.

따라서 지방의회 인사권의 독립과 지방의정직렬의 신설은 이상과 같은

111) 이무식, "지방의회 사무조직 합리화방안에 대한 소고", 『지방행정』, 1993. 6, pp. 133-135.

현실적인 한계를 종합적으로 고려하여 대안을 마련하여야 할 것이다.

다. 관련법 개정

1) 지방자치법 제35조 제1항 개정

‘지방자치단체의 부단체장, 인사위원회 위원, 감사위원회 위원, 집행기관 실국장 임명동의’를 삽입한다.

2) 지방공무원임용령 제7조의4 개정

이를 위해서는 지방공무원임용령 제7조의4에서 개방형 전문직위의 직무 수행요건을 세분화한다.

3) 지방공무원법 제7조 제2항 개정

‘인사위원회는 위원 5인 이상 7인 이하로 구성하되, 제3항 각 호의 규정에 의하여 위촉되는 위원은 3인(위원이 7인 미만인 경우는 2인)으로 한다’를 ‘인사위원회는 6인 이상 9인 이하로 구성하되, 위원은 단체장이 1/3, 지방의회가 1/3, 시도인사위원회가 1/3(시도의 경우 중앙인사위원회 1/3)을 위촉한다’로 개정한다.

3. 지방자치단체 자체감사제도 개선

가. 현황 및 문제점

지방자치단체에 대한 감사는 상시 감시체계에 의해 내부·외부에서 다양

한 형태의 감사제도가 도입·실시되고 있음에도 부패방지과 효율성 확보차원에서는 미흡하다는 지적이 제기되어 왔다. 이는 사전예방 보다 사후적발 위주로 진행되는 감사형태, 중복적인 감사로 인한 감사의 비효율성¹¹²⁾, 자체 감사기구의 독립성 미흡에 따른 감사의 제한, 감사인력 및 전문성 부족에 따른 통제기능 미흡 등으로 감사의 실효성에 한계가 있음을 의미한다¹¹³⁾.

자치단체에 대한 감사를 살펴보면 우선 중앙감사로서 감사원 감사를 비롯하여 정부합동감사로서 중앙부처 감사, 그리고 국회의 국정감사가 있다. 또한 자치단체의 자체 감사와 지방의회의 행정사무감사 및 조사 등 다양한 감사기관이 감사업무를 수행하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 외부감사나 자체 감사가 근본적으로 지방정치가의 위법부당행위를 밝혀내고 이에 대한 적절한 조치가 제도적으로 불가능한 실정이라는데 문제가 있다. 그 이유는 지방정치가인 자치단체장과 지방의원의 책임성 한계에 대한 명료한 법적 규정이 미비되어 있을 뿐 아니라 지방자치의 정치적 성격으로 인하여 자치단체장과 지방의원은 지방공무원법상 징계규정의 적용대상이 아니므로 징계를 요구할 임용권자가 없다는 문제를 지닌다.

지방자치단체의 자체 감사가 비효율적으로 이루어진 원인은 다음과 같다¹¹⁴⁾. 첫째, 현재 자치단체의 감사부서 대부분은 피감사부서인 집행기관과

112) 감사원이나 중앙부처, 상급기관에 의한 중복감사의 빈번함으로 인하여 광역자치단체의 경우 1년의 28.2%, 기초자치단체의 경우 33% 가량의 기간을 수감에 보내야 하며, 실제로 이를 준비하는 기간까지 포함하면 1년 내내 감사준비와 수감에 인력과 시간을 낭비하고 있으며 감사결과도 비효율성을 들어내고 있다(최유성, (1999), 「지방자치단체에 대한 감사제도의 개선 방안」, 한국행정연구원 보고서, p. 47 참조).

113) 본 연구의 조사에 의하면, 현행 자치단체의 자체감사기능으로는 지방정치가의 부패를 예방하는데 한계가 있다는 의견에 퇴임 공무원 92.3%, 지방의원 81.3%가 압도적으로 이에 동의하고 있으며, 심지어 공무원 55%, 단체장도 46.4%나 이에 동의하고 있다.

동일한 기관에 소속되어 있으며, 감사요원들은 피감사기관에서 충원되고 일정기간을 근무한 후 다시 피감사기관인 일반부서로 전보되고 있다. 광역자치단체는 부단체장 아래에 감사기구가 있으며, 기초자치단체는 시군구별로 다르나, 시는 부단체장 아래의 기획실 산하에, 군은 모두 부단체장 아래에 감사기구가 있어 조직내 감사부서의 독립성을 보장받지 못하고 있다¹¹⁴⁾.

둘째, 자치단체의 감사직원이 적은 상태에서 집행기능으로서의 감사는 형식주의화 할 우려가 있다¹¹⁵⁾.

셋째, 자체감사를 규정하는 법적 근거가 미약하여, 자체감사의 법적 근거가 되는 행정감사규정과 지방자치법 자체감사규칙에 있어서 제도적으로 적극적인 감사활동을 보장하는 명시조항들이 없다는 점에서 문제가 있다.

넷째, 자체감사·조사활동을 위해서는 감사일반에 관한 지식과 행정과정(기획, 집행, 평가, 시정조치 과정절차) 및 감사대상업무에 관한 전문지식이 요구되며 객관성 확보를 위하여 감사요원의 신분상 독립성을 필요로 하고 있으나, 구조적으로 이 두 가지 모두가 미비된 상황에서는 당연히 부패통제의 실효성을 확보할 수 없다.

다섯째, 지방화, 개방화, 행정의 전문화, 복잡화에 대응하여 기능별 감사체계를 구축할 필요가 있으나 앞에서 본 바와 같이 감사인력이 부족할 뿐만 아니라 순환보직에 의하여 임용됨으로 인하여 자체감사요원의 질적인 감사

114) 반부패특별위원회, 이기우, 전계논문, pp. 22-25, 참조.

115) 감사 및 지도감독의 규정과 관련해서는 지방자치법에 지방자치단체의 산하기관 및 단체의 지도감독은 자치사무로 규정되어 있고(제9조 제2항), 행정자치부장관 또는 시도지사가 행하는 자치단체에 대한 감사는 법령위반사항에 한하여 실시하고(지방자치법 제158조), 지방자치단체의 사무에 대하여 감사를 하는 경우에는 행정감사규정이 정하는 바에 의하여야 한다고 규정(지방자치법 시행령 제55조의3)하고 있다.

116) 자치구의 경우는 평균 15명, 도자치단체는 28명, 일반시를 보면 평균 3-4명이며, 군은 2-3명 정도이다.

능력, 전문성 확보 등의 문제가 야기되고 있다. 또한 가장 중요한 부조리 억제 수단으로서 자체 감사요원에 대한 지속적 전문교육이 필요하므로 감사교육원, 공무원연수원, 감사관련 외부교육 등의 적극적 지원이 요구되고 있다.

여섯째, 행정감사규정(제7조)에서 ‘각 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급 기관 소속공무원의 복무의무위반 또는 비위 사실이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 당해 사실에 대하여 실시한다’라고 규정되어, 하급기관소속 공무원의 범위에 관할구역 내 기초자치단체가 포함되는지의 여부가 모호하여 시도가 실시하는 기강감사에 대하여 시군구가 반발하는 등 법령해석의 갈등으로 형평에 맞는 기강감사가 어렵다. 또한 이 규정에는 지방정치를 포함시킨다는 내용이 없으며, 현장비리 적발 시 명확히 확인된 증거품이나 관련자료 제시를 거부하는 경우, 이를 강제할 수 있는 방법이 없어 실효성 있는 조사도 쉽지 않다.

일곱째, 자치단체 일부기관에서는 자체감사 결과 위법·부당 사항을 적발하고도 불문 처리하거나 가볍게 처리하는가 하면, 일상감사 대상에 해당하는 업무에 대하여 일상감사를 하지 않는 경우도 있으며, 그밖에도 추정·회수 등 시정요구를 하여야 할 사항을 아무런 처분 없이 내버려 둔 사례가 발생하기도 하였다. 또한 시정이 불가능한 사항에 대하여 시정요구를 하거나 사망자 또는 퇴직자에 대하여 징계요구를 한 사례 등 자체감사의 결과를 반영하여 시정 조치하는 절차 등의 집행이 형식적으로 시행되는 것으로 나타나고 있다.

여덟째, 단체장과 지방의원의 위법 부당한 부패행위를 시정하기 위한 사법심사 절차가 복잡하고 과중한 경비와 시간이 소요되고 있으며, 단체장과 지방의원의 부패에 대한 사법심사시 책임을 엄격하게 묻지 않고 가볍게 처벌되고 있어 부패의 유혹을 뿌리치기가 어려운 실정이다.

이상과 같은 문제점을 보면, 지금까지 지방자치 단체의 자체감사는 유명무실화되어 온 것을 부인하기 어렵다. 이러한 문제를 해결하고 자체감사로 지방정치가에 대한 감사까지 실효성 있게 수행하기 위해서는 독립성을 가진 지방감사위원회의 설치 및 지방감사직렬의 신설, 지방회계관의 국가직화를 제안한다.

나. 개선방안

1) 독립성을 가진 지방감사위원회 설치

본 연구의 조사에 따르면, 자체감사기능의 내실화와 실효성 확보를 위하여 단체장으로부터 감사실을 독립시키고 부패를 줄이자는 의견에 대해 지방의원 83%, 퇴임공무원 80.3%, 단체장도 53.4%가 찬성하고 있다. 자체감사의 피감대상자 범위에는 지방정치가도 포함시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 자치단체 내에 단체장으로부터 독립성과 객관성을 보장받는 지방감사위원회를 지방의회의 동의를 얻어 감사전문가를 위촉하며, 소속공무원, 단체장 및 지방의회 의원에 대한 감사 및 조사권을 부여하고 감사결과를 의회에 통보함으로써 징계의결권도 부여하는 방향으로 운영한다.

시군구의 경우 감사위원의 구성비율은 단체장 추천 1/3, 지방의회 추천 1/3, 시도감사위원회 추천 1/3(광역자치단체의 경우 행정자치부에서 추천)로 구성하며, 임기를 보장하고 위원장은 상임으로 운영한다. 지방감사위원회는 합의제집행기관의 법적 성격을 부여하여 단체장과 지방의원을 견제 감시하도록 한다.

인사위원회와 마찬가지로 시도감사위원회와 행정자치부가 감사위원을 1/3 추천한 것을 두고 반자치적이라는 비판을 받을 수 있다. 그러나 이 제도는 자치단체의 감사권이 단체장 1인 소속 하에 있는 한 자체감사권은 유명

무실화 될 수밖에 없다는 분석이 나온 이상, 지방자치단체의 자체감사권이 주민을 대표하여 지방정치가와 소속공무원들의 부패와 비리에 대하여 철저히 행사되기 위해서는 위원 상호간의 견제장치도 필요하다는 점을 반영하였다.

본 대안은 지방의회, 단체장, 상급감사위원회 3자 견제체계 구축을 기본으로 하고 있다. 즉 행정자치부장관은 국가를 대표하여 추천한 시도감사위원회 위원을 통하여 시도감사위원회의 실효성 있는 합리적 감사와 조사에 참여하여 견제하고, 시도지사와 시도의회 추천 위원은 각 기관을 대표하여 시도감사위원회가 공정한 감사와 조사를 실시하도록 상호 견제하는 구도이다. 시군구감사위원회도 같은 원리로 3자 견제체제로 구성한다.

다만, 감사위원회가 의회소속으로 구성되어 운영됨으로 인하여 지방의회의 감사 및 조사기능은 다소 약화될 것으로 예상된다. 따라서 감사위원회를 의회소속으로 두는 한, 의회의 행정사무감조사 기능은 약화될 것이나 감사의 질은 제고되는 방향으로의 변화가 불가피하다. 이에 대한 대안으로서는 첫째, 의회는 행정사무감조를 직접 실시하지 않고 감사위원회에 대행시켜 그 감사보고로 대처하는 방식으로 운영하는 방안이 있을 수 있다. 둘째, 감사위원회는 지방정치가, 소속 지방공무원의 부패와 비리의 감사 및 조사를 전담하고, 행정사무감사 및 조사는 의회가 현재와 같이 수행하는 방안이 있다.

2) 지방감사직렬의 신설로 전문감사요원 확보

지방자치제도 본연의 취지를 저해하지 않으면서 감사의 목적을 달성하기 위해서는 자체감사기구를 효율적으로 활용할 것이 요구되므로 자치단체 수준에서의 보다 독립적이고 전문적인 감사기구를 지방의회에 설치하고 자체

감사요원의 감사직렬화를 추진하여 감사부서 공무원을 시도감사위원회 소속 공무원으로 전환하여 인사권을 행사하게 한다. 이를 위하여 지방공무원 임용령 제7조의3에서 언급하고 있는 국제전문직위의 지정과 마찬가지로 이 조항은 전문감사관직을 임용하기 위한 근거가 될 수 있으므로 지방공무원임용령에 전문감사관직을 별도로 지정해 줌으로써 감사의 전문 보직관리제를 활용할 수 있다. 또한 지방감사직 공무원을 광역 또는 기초자치단체간 인사 교류를 시행하여 감사직렬화에 따른 승진한계를 극복하고 감사기법과 경험 전수 등으로 감사역량을 강화하는 방안도 있다.

3) 지방회계관의 국가직화 검토

지방재정관리의 통일성 확보와 지방자치단체의 회계업무를 국가적 차원에서 지원하고 지방자치단체의 재정운영에 대한 사전 견제기능을 강화할 수 있도록 지방자치단체의 예산회계법상의 세입징수관, 재무관, 지출관, 출납관을 국가직화하는 방안도 고려될 수 있다. 이는 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률(회책법) 제4조 1항에서 언급하고 있는 회계관계직원이 자치단체의 재정관리, 즉 수입지출을 관리하고 책임지도록 함으로써 자치단체의 회계와 관련해서는 일상적인 감독체계가 이루어져 감사원에 의한 상위감사만으로도 책임성을 확보할 수 있는 제도이다¹¹⁷⁾.

이상과 같이 지방회계관의 국가직화는 자치재정권, 자치행정권을 침해할 우려가 크므로 지방회계관에 대한 책임을 구체화하고 명확하게 규정하는 방향으로 추진하는 것이 지방자치의 본질을 훼손하지 않는 방향이라 할 수 있다.

117) 프랑스 공무원법, 지방재정법 참조

4) 감사원의 지방감사기관분원의 설치 검토

본 연구의 조사에 따르면 지방정치가 부패사정전담기구를 감사원 지방조직에 신설하여야 한다는 의견에 대하여 퇴임공무원 80.2%, 지방의원은 63.7%, 현직단체장 37.9%가 동의하는 것으로 나타난다. 지방행정의 책임성과 투명성 제고, 그리고 지방재정의 건전화를 위한 감사체제를 확립하며 증가하는 감사대상과 지방에서 발생하는 민원사항을 신속히 처리하기 위해서는 6대 광역시권역 또는 시도를 중심으로 감사원 지방분원을 설치하는 조직 확대의 방법을 고려해 볼 수 있다.

그러나 지방정치가에 대한 감사원의 감사는 이제 막 싹트기 시작한 자치단체의 자율권을 침해할 우려가 있고, 상시적인 감사가 현실적으로 불가능하다는 점에서 그다지 실효성 있는 제도라 볼 수 없다. 오히려 단체장으로부터 독립적이고 실효력있는 자치단체의 자체감사시스템의 구축이 훨씬 더 실용적이고 장기적으로 부패해소에 유리할 수 있다.

4. 부패감시활동에 시민참여 확대

가. 현황 및 문제점

1) 시민감사판제 도입

시민 개인과 시민단체의 비리감시역할은 최근에 매우 주목받고 있다. 지방정치가의 부패적결을 위해서는 뜻 있는 시민들이 지속적으로 문제를 제기하고, 문제사례를 발굴하며, 그에 대한 조치를 촉구하는 열성적인 노력이 뒤따라야 한다. 그러나 개별 시민으로서는 부패원에의 접근이 어렵고, 공직부패사례 발굴을 위해 많은 시간과 비용을 들여야 하기 때문에 문제제기 자체

가 쉽지 않다는 데 문제가 있다. 시민단체는 약간의 전문성과 단체의 영향력을 활용할 수 있지만, 시민단체로서 얻는 것은 공익에의 사명감과 명예밖에 없다. 남다른 사명감을 가지고 감시에 임하더라도 현실적으로 조사비용·인력 등의 부담과 압박을 받게 되는 것이 현실이다.

그럼에도 불구하고 지방정치가 부패는 주민이 감사관으로서의 기능을 수행할 수 있는 제도적 여건을 조성함으로써 그 실효성을 상당 부분 확보할 수 있다. 이러한 점에서 시민감사관제도는 부패해소에 일조할 수 있는 제도이다.

2) 주민감사청구제 활성화

현재 지방자치법상 지방자치단체의 20세 이상의 주민은 20세 이상 주민총수의 50분의 1 범위 안에서 당해 자치단체의 조례가 정하는 20세 이상의 주민수 이상의 원서로 감사를 청구할 수 있으며, 시·도에 있어서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 감사청구를 할 수 있다¹¹⁸⁾.

주민감사청구제도는 1999년 개정된 지방자치법에 신설된 제도이다. 주민감사청구는 일본에서 시행되고 있는 사무감사청구와 주민감사청구제도의 장점들을 선별하여, 우리나라 실정에 적합하도록 개선된 새로운 주민감사청구방식이라 할 수 있다. 다만, 현재 법제화된 내용상의 문제점을 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 감사청구기관의 공정성과 전문성 확보가 미흡하다. 일본의 경우에는 감사위원회라는 전문적이고도 독립적인 감사기관이 주민감사청구를 담당하고 있으나, 우리나라의 경우 상급기관이 청구된 감사사항을 담당하도록

118) 지방자치법 제13조의 4 참조.

되어 있어 기존 제도에서 파생되고 있는 독립성이나 전문성의 문제가 근본적으로 해결될 수 없다.

둘째, 감사결과의 조치에 대한 사항이 매우 포괄적이며, 권고수준으로 제시되고 있어 구속력이 미비되어 있다. 일본의 경우, 감사청구에 따른 감사결과에 대한 조치가 미비할 경우 주민소송제도로 연계될 수 있도록 제도화되어 있다.

셋째, 주민감사 청구요건 강화 사례를 들 수 있는데, 지난해 8월 개정된 지방자치법에 근거해 전국의 기초 및 광역자치단체들은 주민감사청구조례를 제정하고 있다. 당초 주민감사청구조례의 입법 취지는 일반 시민들의 행정참여와 행정견제 및 열린 행정을 위한 것이었으나, 본래 목적과는 달리 청구인원의 과다, 청구자격 규정에서 시민단체 등 공익단체 배제, 감사청구심의회 구성에 있어서의 시민참여 배제 등의 문제를 드러내고 있다. 각 지방자치단체가 조례를 제정하는 과정에서 사실상 이 제도가 제 역할을 하지 못하게 만들려는 시도들이 나타나고 있다.¹¹⁹⁾

119) ○○시의 경우 애초에는 감사청구인수를 1000명으로 규정한 주민감사청구조례안을 입법예고했다. 그러나 시는 시민단체의 의견을 어느 정도 반영해 최종적으로 청구인수를 800명으로 낮춘 조례안을 시의회에 제출했다. 그러나 ○○시의회는 지난 5월 29일 주민감사청구제도의 무용론을 주장하며 집행부안보다 늘어난 1000명으로 조례를 제정했다. 그 이유는 주민감사권이 보장되면 주민과 의회의 마찰만 생기고 의회의 권한이 축소된다는 이유로 청구인수를 집행부안보다 늘려 의결한 것이다. 결국 ○○시의회의 이런 모습은 시의원직을 권력으로 인식하면서 의원들 스스로 주민감사청구 제도의 취지나 절차를 왜곡시키려는 것이다(동아일보, 2000년 6월 29일(목) 19:40 참조).

나. 개선방안

1) 시민감사관제도의 활성화

지방정치가에 대한 자치단체의 감사활동에 시민들이 적극 참여할 수 있는 시민감사관 제도의 활성화는 공정성과 신뢰를 통하여 자체 감사의 한계를 극복하고 감사행정에 대한 시민의 신뢰를 높일 것으로 기대된다. 이와 관련된 사례로써, 서울시의 시민감사관제도는 감사청구 뿐만 아니라 감사활동에 까지 시민이 직접 참여하는 제도를 시행함으로써 시민의 권리침해 사항에 대한 감사활동에 주력하고 있다.

2) 시민감사청구제의 활성화

각 지방자치단체의 조례상 주민감사청구제 요건을 완화하도록 권장한다. 이는 현재 지방자치법상 제도화된 주민감사청구제도를 활성화하여 주민에 의한 감사가 실효력있게 정착될 수 있도록 제도적으로 보완하는데 기여할 것이다.

참고로 일본의 경우, 지방자치단체의 주민은 감사청구대상에 대하여 주민 감사청구를 할 수 있으며, 주민의 감사청구가 있는 경우에는 감사위원은 반드시 감사하여야 한다. 만일 감사청구에 이유가 없다고 판단될 때에는 청구인에게 그 사유를 통지함과 동시에 이를 공표하여야 한다. 감사청구가 타당하다고 인정될 경우, 해당 자치단체의 의회, 단체장, 그밖에 집행기관 또는 직원에 대해서 기간을 정해 필요한 조치를 취할 것을 권고함과 동시에 해당 권고의 내용을 청구인에게 통지하며 내용을 공표 한다.

한편, 감사위원으로부터 권고를 받은 의회, 단체장 그 밖의 집행기관 또는 직원은 해당 권고에 제시된 기한 내에 필요한 조치를 강구해야 하고, 그 조치내용을 감사위원회에 통지하여야 한다. 이러한 제반조치에 이유가 있는 경

우 청구권자는 필요한 조치로서 주민소송을 취할 수 있다. 이 때 주민소송은 감사청구결과에 관계없이 가능한 것은 아니며, ① 감사청구의 기각에 불복이 있는 경우, ② 의장, 단체장 등에 대한 필요조치에 대해서 불복이 있거나, ③ 필요조치를 행하지 않았을 경우, ④ 감사청구일로부터 60일 이내에 감사·권고를 행하지 않았을 경우에만 재판소에 소송을 제기할 수 있다.

5. 지방정치가에 대한 주민소환제 도입

가. 현황 및 문제점

지금까지는 지방자치제도가 시행 초기기 때문에 지방정치가에 대한 불신임제도 등은 행정의 안정성을 해치고 정치적으로 악용될 가능성이 크다는 점에서 도입을 미루어 온 바 있다.

지방정치가에 대한 불신임제도의 변천사를 살펴보면, 당초 지방자치법은 제21조에서 지방의회는 당해 지방자치단체의 장을 불신임할 수 있도록 되어 있었는데, 이러한 불신임의결은 「재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성」이라는 정족수가 요구되었다. 그러나 2차 지방자치법 개정(1956.2.13)에 의하여 시·읍·면장의 직선제가 채택됨으로써 시·읍·면 의회는 불신임 결의권이 폐지되었다. 지방자치법 제4차 개정(1958.12.26)에 의하여 시·읍·면장이 임명제로 됨에 따라 다시 불신임제도가 부활되었다. 그러나 지방정치가에 대한 불신임제도가 당리당략적 이용이나 내부갈등을 초래하는 등 혼란을 야기함에 따라 지방정치가 불신임제도를 폐지하였고, 1988년 전문개정 시 도입되지 않은 상태로 오늘에 이르고 있다.

그러나 지방정치가가 비리에 연루되거나 부당한 행정행위를 하였을 경우

또는 자치단체 직원의 부패에 대한 간접적인 책임이나 감독권 소홀에 대한 책임을 면할 수 없는 경우, 이에 대하여 법적 책임뿐만 아니라 정치적인 책임을 지을 수 있는 제도가 정비되어 있어 지방정치가 불신임제도의 도입이 요구되고 있다. 본 연구의 조사에 의하면, 퇴임공무원 83.1%, 지방의원 78%, 단체장 47.5%가 부패방지방안으로 주민소환제 도입에 동의하는 것으로 나타나 지방정치가 스스로도 이에 동의하고 있다는 점에서 이 제도에 대한 도입시기가 도래한 것을 뒷받침해 준다. 주민이 지방의원과 단체장의 해직을 청구할 수 있는 제도적 장치는 지방자치단체의 책임정치, 책임행정의 실현을 위하여 각 응답집단 간에 그 필요성을 인정한 것으로 해석된다.

지방의원이나 단체장이 주민의 신뢰에 반한다고 생각되어질 때 임기 종료 전에 주민이 직접 해직을 요구하는 주민소환제는, 공직자의 책임성을 요구하는 가장 강력한 주민의 통제수단이라 할 수 있다. 또한 공직자에게 주는 심리적인 효과도 크기 때문에 사전적인 부패 방지책으로서도 의미가 높다. 특히 주민소환제는 공직자의 부패와 무능이 해직청구의 주요 사유가 된다는 점에서 지방정치가 공직윤리와 공무수행의 개선을 기대할 수 있으며, 주민 주권을 가장 실질적으로 보장하는 제도라는 점에서 공공문제에 대한 시민의식을 제고시키는 기능을 하게 된다.

나. 주민소환제 도입을 위한 입법방안

주민소환제로 인하여 기관구성의 안정성이 저해되거나 당리당략에 의하여 악용되는 것을 방지하기 위하여 관련규정의 엄격성 등 적절한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 주민소환제는 지방정치가에 대한 해직의 가능성이 존재함으로써 지방정치를 부당하게 위축시키는 결과를 가져와 독립성과 적극성을 약화시킬 수 있으며, 당리당략에 의해 남용될 경우 즉, 근소한 차이로 선거에 패한 정

당이 이를 만회할 수 있는 수단으로써 주민소환제도를 이용하고자 하는 의도를 규제할 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 주민투표로서 결정되는 지방정치가의 해임은 통상 투표참여율의 저조로 주민소환의 결정이 주민의 대표성을 가질 수 있는가에 대한 문제가 제기될 수 있기 때문에 이에 대한 고려가 주민소환제 도입 시 신중하게 검토되어야 할 것이다.

주민소환제의 도입방안은 주민투표제를 준용하되, 지방자치법상 주민투표의 대상에 이를 포함시키며, 구체적인 사항은 조례로 정하게 한다. 다만 주민투표의 결정사항이 지방정치가의 해직인 만큼 그 주요내용과 절차는 다음과 같이 규정의 엄격성을 부여토록 한다.

- ① 주민투표의 대상에 지방의원 및 단체장의 해직청구 사항을 포함하되, 그 요건을 일반 주민투표제 실시보다 강화하여 규정한다.
- ② 지방의원이나 단체장이 해직되어야 할 이유를 기입한 정원내용을 주민투표관리위원회에 회부한다.
- ③ 해직사유는 지방정치가의 당선 후 행동이 주민의 의사와 합치되지 않는 경우, 공약이 실행되지 않는 경우, 정책이 주민의 복지에 반하는 결과를 초래될 수 경우, 또는 지방정치가의 자질, 윤리의식의 결여 등을 포함한다.
- ④ 지방정치가가 위법 부당한 행정행위를 하였거나 경영수익사업의 실패로 인하여 지방자치단체와 주민에게 심대한 손실을 입혔을 때, 부당하게 인사권을 남용하였을 때, 예산을 방만하게 운영하여 낭비를 초래하였을 때 지방의회는 재적의원 과반수 이상의 발의와 2/3 이상의 찬성을 얻어 지방정치가를 불신임할 수 있도록 한다.
- ⑤ 의회의 지방정치가 불신임의결의 효력은 제1안으로서 지방정치가불신임의결로써 면직처분의 효력을 부과하는 방안 또는 제2안으로서 지방의회가 지방정치가를 불신임한 경우, 주민투표로 이를 확정하는 방안을 검토한다.
- ⑥ 대상 공무원의 해직정원 내용에 대한 공식적인 입장표명 절차를 두도록 한다.

- ⑦ 해직청원을 위한 주민 수에 있어서는 일정수의 서명(예: 20세 이상 주민 총수의 1/6이상 또는 직전 단체장선거 투표수의 25%)으로 주민소환요건을 채운 경우 주민투표일자를 결정한다¹²⁰⁾.
- ⑧ 최저투표율(예: 20세 이상 주민 총수의 50% 또는 직전 단체장선거 투표율의 4/5이상 등)을 규정하여 주민소환 결정의 주민대표성을 확보하도록 한다.
- ⑨ 주민투표 결과 2/3 이상의 찬성으로 해임을 결정한다.
- ⑩ 주민소환제도 도입에 따른 문제점을 최소화하기 위한 방안으로써 공직자의 일정 임기기간(예: 취임 후 1년 이내, 임기만료 전 1년 등) 동안은 주민소환을 할 수 없도록 하여 잦은 지방정치가 해임에 따른 혼란을 방지토록 하여야 한다.

6. 입찰·인허가 등 민원행정의 공개시스템 구축

가. 현황 및 문제점

지방자치단체의 부패는 대부분 민간부문(개인 또는 기업)이 공공이익이나 비용의 분배권한을 가진 지방자치단체기관에 대해 뇌물을 제공함으로써 발생된다. 뇌물제공은 지방자치단체로부터 혜택을 누리기 위해서나, 특정비용 부담을 줄이려는 목적에서 행해진다. 예컨대, 기업은 뇌물을 제공함으로써 입찰자격을 획득하거나, 입찰자격자 수를 제한시키도록 할 수 있다. 또한 지방자치단체의 각종 규제대상에서 제외됨으로써 비용을 회피하기 위한 목적에서 뇌물이 제공되기도 한다. 뇌물에 의해 지방자치단체의 관리들은 기업

¹²⁰⁾ 미국의 경우, 공직자에 대한 해직청구의 주민서명 요건은 자치단체마다 상이하여 5%~50%까지 다양하나 보통 전체유권자의 25% 서명을 요구하는 자치단체가 많다. 일본의 경우는 전체 유권자의 1/3이상을 요구하고 있다.

에 따라 규제를 강력하게 시행하기도 하며 피온적으로 시행하기도 한다. 부패 관행은 특히 지방자치단체 지방정치가들이 권한행사에서 재량권을 많이 보유하고 있을 경우 빈번히 발생하고 있다.

뇌물의 규모 및 정도는 관련된 혜택의 전체적 수준, 뇌물거래 행위의 위험도, 그리고 뇌물 당사자들 간의 협상력 등에 의하여 결정된다. 뇌물과 관련된 혜택수준이 클수록, 거래행위에 따른 위험도가 클수록, 그리고 뇌물을 받는 측이 의도적으로 혜택을 부풀리거나 위험을 강조함으로써 협상력을 높이는 경우 뇌물규모가 커진다. 뇌물 제공과 관련된 혜택은 일부 소수인에 국한되는 반면 비용은 광범위하게 전가된다. 즉 뇌물 혜택은 뇌물 당사자들 간에 국한되나 뇌물로 인한 비용(높은 단가의 계약체결에 따른 보상 및 사업의 부실, 나아가 국가전체의 효율성 저하 등)은 결국 조세부담 증가 등을 통해 대중에게 전가된다. 예컨대, 뇌물로 인해 지방자치단체가 기업에 대해 안전규정이나 환경규정 등을 허술하게 적용할 경우 일반 주민에게 그 피해가 전가된다. 뇌물제공이 관행화 될 경우 지방자치의 정치적 정당성에도 타격을 주게 된다¹²¹⁾.

그러므로 부패해소방안은 부패분야에 따라 다르지만 부패가 많이 야기되고 있는 입찰·인허가 등 부패다발민원행정의 투명성을 확보하는 것이 전략적 접근이라 본다.

아울러 주민의 만족도 제고가 행정의 최대 목표로 자리잡게 되면서 이제까지 행정편의적인 공급자 중심의 행정서비스제공은 수요자 중심의 고객지향적 원스탑 서비스를 지향하고 있다. 나아가 정보통신기술의 발달로 인하

121) Susan Rose-Ackerman 예일대 교수의 'Corruption in the World'세미나 발표문 요약(이민호, 부패추방을 위한 법제도적 접근방안, 1999한국행정학회특별세미나, 새천년의 비전, 한국행정학회, p. 11).

여 21세기 정보화 사회의 민원 행정 서비스는 대민접촉에 의한 오프라인 서비스에서 인터넷을 통한 온라인 서비스로 전환되고 있는 추세이다. 민원 행정서비스는 민원처리의 간편성, 신속성, 정확성도 중요하지만, 투명성 및 공정성 등이 가장 중요한 요소라고 할 수 있다.

나. 개선방안

입찰, 인허가 등 민원처리과정의 온라인 공개는 민원인이 자신이 제출한 민원의 처리상황을 확인하기 위해 행정기관을 방문하여야 하는 번거로움과 담당공무원과의 접촉을 통해 발생할 수 있는 비리를 미연에 방지할 수 있는 장점을 지닌다. 민원인이 언제 어디서나 인터넷 접속을 통하여 자신의 민원이 어떻게 처리되고 있는지 확인할 수 있는 공개제도는 이용자의 편의뿐 아니라 민원처리의 공정성과 투명성 확보에 중요한 장치가 된다¹²²⁾.

민원처리절차의 온라인 공개를 위해서는 검색기능, 처리절차, 구비서류, 관련서류 내용, 담당부서, 업무처리담당자, 전화번호, 처리예정일 등 업무소개와 민원인들이 궁금해하는 사항에 대한 내용설명이 쉽고 편리하게 구성되어 있어야 할 것이다. 예컨대 서울시에서는 업무담당자에게는 개별 아이디와 패스워드를 부여하여 현재 진행중인 업무를 근무 부서(처리 장소)에서 직접 입력할 수 있도록 하고 있다. 또한 모든 민원처리 입력문서는 다음 절차의 처리 예정일을 표시하며, 결재진행 단계마다 결재일을 입력토록 하여 결재상황과 결재 지연에 대한 관리통제를 가능케 하고 있다는 점에서 부패방

122) 서울시는 인허가 서류를 제출한 민원인이나 공개업무에 대한 정보를 얻고자 하는 시민에게 인터넷 민원처리 공개방(<http://www.metro.seoul.kt>)을 개설하여 정보를 제공하고 있다. 서울시의 민원처리 온라인 공개시스템은 서울시에서 처리하고 있는 민원업무 중 부조리발생 소지가 있는 민원행정 등을 기준으로 처음 26개 업무를 공개하였고 현재 산업경제, 교통분야, 환경분야 등 15개 업무를 추가로 공개하고 있다.

지에 기여할 수 있는 대안의 하나이다.

7. 반부패특별법제정과 내부고발자 보호제도 도입

가. 현황 및 문제점

내부고발이란 내부자가 불법적 비도덕적이라고 믿는 조직내부의 활동에 대하여 이것을 밖에 공개하는 행위를 의미한다. 내부고발자의 보호는 반부패적 인간의 확산을 통하여 공직을 깨끗하게 만들어 나가자는 것이며, 동시에 도덕적 자원에 대한 보호를 통하여 부패를 통제해 나간다는 의미를 가진다¹²³⁾. 내부고발의 보호는 부패한 사람의 적발보다는 부패를 싫어하는 모두에게 부패를 거부하고 싫어할 수 있는 권리와 실천기회를 주려는 것이다.

지방정치가가 인사권, 보직권을 가지고 있다는 것을 이유로 정직한 공무원에게 명백한 부패에 대하여 침묵을 강요당하게 해서는 결코 부패를 억제할 수 없다. 따라서 내부고발자의 보호는 지방자치단체의 일부 지방정치가의 부패를 목인 또는 동참 관련 공무원, 관련 기업이나 민간업자들이 부패환경에 구속되지 않고 본인이 원하는 한 이러한 비리에 저항할 수 있도록 권리와 힘을 제도적으로 부여하는 것이다. 그럼으로써 일반공무원이 부패에 빠지거나 연루되지 않도록 도우며, 사명감을 가지고 주민을 위해 일할 수 있는 여건을 조성하자는 데 목적이 있다. 이를 위하여 국가는 내부비리를 고발하는 공익정보제공자의 불이익이나 보복성 인사를 당하지 않도록 철저히 신분보장을 보장하고, 비리와 관련한 일정비율의 포상을 제공하는 것을 그 내용

123) 이은영 외, (1997), 「부정부패의 사회학」, 서울: 나남출판, pp. 113-123.

으로 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

본 연구조사에 의하면, 지방정치가의 건전한 공직풍토 조성을 위하여 내부고발자를 철저히 보호하는 제도를 도입해야 한다는 의견에 대하여 현직 단체장 80.7%, 현직 지방의원 82.7%, 퇴임 공무원 82.9%가 찬성함으로써 모든 응답 집단이 압도적인 지지를 나타내었다. 지방정치가들 역시 이 제도 도입에 압도적으로 동의하고 있는 것은 지방자치단체의 부패해소에 공감대가 형성되어 있음을 시사한다.

그러나 지금까지 내부고발자는 국가와 사회에 대한 기여나 선의와는 달리 상상 못할 고통과 소외를 겪는 경우가 많았다. 동료나 상사의 비리고발은 조직의 배반자로 낙인이 찍혀 그 조직에서 살아남기 힘들뿐만 아니라 관련 기관에서 추방되기 일쑤이기 때문에 그러한 부담을 무릅쓰고 내부비리를 고발하는 사람은 극히 드물 수밖에 없다¹²⁴⁾.

예컨대, 내부고발에 대한 제도적 보장이 없는 한 직업의 상실, 동료로부터의 소외, 건강악화나 심신의 피로, 자신이나 가족의 안전에 대한 위협, 경제적 곤란을 당하게 되는 내부고발을 자발적으로 하기란 쉽지 않은 결단이며 용기가 필요하다. 내부고발로 인한 직접적 불이익조치로서는 직위해제, 강등, 해고, 정직 등이 있으며, 평가에서의 불이익, 근무조건, 담당업무, 승진, 전보, 복직, 배치, 교육, 훈련, 보수, 표창, 그밖에 다양한 편익의 박탈을 들 수 있다.

그럼에도 불구하고, 실제로 담당공무가 외부로부터 은폐된 영역일수록 외부적 감시는 거의 불가능하며, 내부로부터의 신고가 없으면 부패적결이 불가능하다는 점에서도 내부고발자 보호제도의 도입필요성이 인정된다. 가령

124) 사례: 이문옥 전 감사관 1990년 5월 직무상 기밀누설혐의로 파면, 1996년 10월 대법원 무죄판결.

군사적 업무, 정보기관의 업무에 대해서는 외부에서는 어떤 일이 일어났는지 알 길이 없다. 그런데 이제까지 공익제보자 보호를 위한 법률을 제정해야 한다는 목소리가 높았으며 입법청원까지 되어 있는데도 정식 법률로써 제정되지 않았다. 그 때문에 양심적으로 비리를 밝혔던 인사들이 법적·사실적으로 불이익을 입고 있는 현실이다. 따라서 우선 공익제보자에 대한 법적 보호장치가 조속히 만들어져야 한다. 또한 공익제보자의 제보 결과 예산전용이나 정·경유착을 막을 수 있었다면 그것은 국가예산과 국민세금을 보호한 것인 만큼 그에 상응하는 보상이 이루어져야 할 것이다. 실제로 공익제보에 대한 법적 보장이 되어 있는 국가에서도 막상 제보한 공직자들이 당하는 실제적 불이익이 적지 않다는 점을 감안할 때, 이들에 대한 보호는 매우 적극이지 아니면 안 될 것이다²⁵⁾.

참고로 외국사례를 살펴보면 미국은 1989년 ‘내부비리 고발자보호법(Whistle-Blower Protection Act)²⁶⁾’을 제정하여 시행하고 있다. 이 법은 공직사회, 기업 등의 조직활동이 비윤리적, 불법적 또는 사회에 해가 된다고 여길 경우 그 조직원이 해당조직의 사무국 또는 외부의 신고기관에 고발할 수 있고 이에 대한 보복을 금지하는 보호장치이다. 본 제도에 의하여 모든 국민이 부정비리 행위자에 대한 감시자로서 정의로운 사회와 청렴한 국가건설에 기여하고 있다. 미국에서는 내부비리 고발자를 보호하고 지원하기 위한 시민단체인 GAP(Government Accountability Project)가 설립되어 진실을 선택하고 자기양심에 따라 행동하고 불의와 타협하지 않은 사람들을 도와주고 있다²⁷⁾.

125) 감사원 부정방지대책위원회, 공직자비리의 처벌실태 및 방지대책, 부정방지대책위원회, 보고서 제28집, 1998. 4 p. 86.

126) ‘내부비리 고발자 보호제도’를 도입하는 국가가 증가하고 있는 추세이며 현재 캐나다, 영국, 호주에서도 입법하여 운영하고 있다.

127) GAP의 사무총장인 Louis Clark에 의하면 ‘직장 내에서 내부고발을 실행한 사람을

현행 지방공무원법상 지방공무원은 직무상 알게된 사실에 대한 비밀을 유지하게 되어 있으나 직무상 알게된 사실이라도 이것이 부패와 관련되었을 때에는 비밀유지의 의무를 지지 않도록 할 필요가 있다. 물론 내부고발자를 과다하게 보호하면, 사람에 대한 불신이 증폭되고 조직의 화합이 깨지며 업무상 마비현상이 생길 수 있다. 지방정치가가 혹시라도 고발의 대상이 될까 봐 지나치게 소극적으로 업무를 수행할 수도 있다. 또는 내부고발자 보호제도를 남용하는 사례가 발생하여 지방정치가의 정책결정행위에 대하여 불만을 품은 직원이나 공무원이 내부비리를 폭로하겠다고 위협할 수도 있으므로 이러한 문제점들은 제도 도입상 고려되어야 할 것이다¹²⁸⁾.

요컨대, 내부고발자 보호제도는 이상과 같은 다소간의 역기능에도 불구하고 구조적 부패의 통제에 경제적이고 능률적이며 효과적이다. 또한 이 제도는 정보공개법의 보완적 기능을 수행하게 될 것으로 기대된다¹²⁹⁾. 뿐만 아니라 내부고발자의 보호는 헌법상 표현의 자유를 보장한다는 것을 의미한다는 점에서 이 제도는 국민 누구나 자신의 양심에 반하여 살지 않도록 하는 제

주위 동료들이 영웅으로 대하고 있으며, 비리내용을 알고는 있으나 직접 고발행동을 하지 못하는 동료들이 정보를 제공하여 강력한 정보센터(Information Center)로 지위를 갖게 된다'라고 한다(이민호, (1999), "부패적결을 위한 기업부문의 역할."

1999 한국행정학회 특별세미나 「새천년의 비전」, 한국행정학회, p. 7).

128) 그러나 비리고발자의 의도가 선의이든 악의이든 내부비리에 대한 진실된 정보만 제공되면 그 정보를 제공하는 자는 결과적으로 광범위하게 공익을 도모하기 때문에 마땅히 보호해야 한다.

129) 각 지방자치단체가 정보공개조례를 제정하고 이를 시행하고 있음에도 불구하고 지방자치단체는 내부의 잘못된 정책결정이나 결과 또는 부패 관련 사항과 같이 자신의 불리한 정보에 대해서는 자발적으로 공개하기보다는 은폐하려고 할 수 있다. 이러한 공익 정보는 내부 정책결정과정 참여자가 잘못된 정책결정이나 부패에 관하여 진실을 밝혀 줌으로써 문제의 확산이나 부패의 구조화를 미연에 방지할 수 있기 때문이다.

도적 장치로서 역할을 할 것이라 본다. 특히 지방정치는 사회적 책임과 의무가 높게 기대되는 지방자치단체의 주요 정책결정자로서 납세자의 세금에서 보수 또는 수당을 받고 있는 한, 지방정치의 부패행위는 보호받을 가치가 없다고 할 것이다.

나. 개선방안

내부고발자 보호제도 도입으로 부패감시기능을 강화하는 것은 지방정치가 역할의 중요성에 비추어 불가피한 선택이다. 동 제도는 행정기관 내부의 부패에 대한 공익정보제공자를 제도적으로 보호함으로써 부패감시기능을 강화하고 부패에 대한 경각심을 제고하는데 효율적인 방법이다. 공익정보제공자 보호제도는 부패방지법에서 담을 수 있다고 본다. 부패방지법의 기본 명제는 다음과 같이 정리될 수 있다³⁰⁾.

부패방지법은 부패에 대한 전면적이고 총체적인 대응을 목표로 하므로 공직자윤리법상의 공직자 행동규범을 보다 상세하게 다듬고, 공직자 윤리위원회의 전문적 활동을 가능하게 하며, 등록재산의 실사를 감사원 등 전문기구에서 엄격히 시행하도록 한다. 부패를 고발하는 공익정보제공자를 보호하는 구체적인 조항을 마련한다. 돈세탁의 철저한 규제와 그 처벌을 도입함으로써 부정부패의 안전판을 제거하고 공직사회의 투명성을 높인다. 부정부패의 적발의 강화와 부정부패자, 그 상관, 그 규제를 담당하는 공직자의 범죄에 대한 처벌을 강화한다. 부패방지특별수사부를 구성하여 고위공직자의 부패에 대해 독립적이고 엄정한 규제가 가능하도록 한다³¹⁾. 이러한 처방은 부

130) 김창국, 전계서, pp. 361-428 참조.

131) 감사원 부정방지대책위원회, (1998), 공직자비리의 처벌실태 및 방지대책, 부정방지대책위원회, 보고서 제28집, 1998. 4, pp. 84-85.

패방지 선진국에서 이미 시행되고 있는 사항들과 함께 우리사회의 시행착오 과정에서 정리된 부패방지의 '법적 전략'의 틀이라 할 수 있다.

다. 관련법 제정방향

내부고발자 보호법규정에 동 제도를 도입하기 위한 입법 방향으로는 첫째, 행정기관 내부의 부패에 대한 공익정보제공자는 제도적으로 보호하고, 수사기관은 본인이 원할 경우 제보자가 누구인지 공개하지 말아야 하며, 내부비리를 고발하는 자에 대하여 처벌의 경감 또는 면제규정을 둔다.

둘째, 공익정보제공자에게는 입증책임을 묻지 않으며 공무원에게는 부패에 대한 신고를 의무화한다.

셋째, 지방자치단체의 물품구입, 공사입찰, 시공과정의 비리, 인허가 과정상의 비리, 지방자치단체의 예산낭비를 막는 경우 이에 대하여 보호하고 보상하는 제도를 도입한다.

넷째, 공익정보제공자 보호창구를 개설하고, 내부비리 신고자 신원보호하며, 공정하고 철저한 조사를 제도적으로 보장한다.

다섯째, 일정 규모이상의 내부비리와 관련된 공익정보를 보호대상으로 한다. 현실적으로는 모든 비리사건보다 대규모 부패의 경우에 적용할 수밖에 없다. 대규모 부패와 관련 있는 사업은 가장 신중하게 고려할 필요성이 있기 때문에 업무수행을 방해할 우려는 없으며, 오히려 당연한 감시기능의 역할로 간주할 수 있기 때문이다.¹³²⁾

132) 김준기, (1999), 「부정부패 척결전략」, 한국의 부정부패, 서울: 오름(연세대 국제학 연구소), pp. 127-128.

제4절 부패방지 위한 사법제도 개선 방안

1. 부패사범에 대한 처벌의 실효력 확보

가. 현황 및 문제점

부정부패사범에 대한 관대한 선고형은 그 나름대로의 이유가 없다고는 할 수 없지만, 입법자가 의도한 높은 법정형에 비하여 너무나 동떨어져 있다. 이는 정부의 부정부패적결 노력에 냉소를 자아내어 일반 예방적 효과를 반감시킬 뿐만 아니라, 행위 당사자에게도 부정부패행위에 대한 억제력을 저하시키는 요인이 되고 있다. 최근, 온정주의적 양형에 대한 국민적 비판과 부정부패사범 적결의 절박성으로 인하여 과거에 비하여 높은 형이 선고되고 있기는 하나 이를 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다고 할 것이다¹³³⁾.

부정부패사범 특히, 지방정치가를 포함한 고위공직자의 부정에 대한 온정주의적 태도가 사정수사의 실효성을 떨어뜨리고 있다. 한 예로서, 현행 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률에는 뇌물액수가 5,000만원 이상일 경우에는 10년 이상의 징역에 처하도록 되어 있으므로 이를 작량감경하여도 집행유예는 불가능하지만 자수감경이라는 편법을 사용하여 집행유예가 이루어지고 있다¹³⁴⁾. 뇌물사범의 대부분이 보석이나 집행유예로 석방되고 그 처벌의 실효성이 담보되지 않는 현실에서 일벌백계를 통한 일반 예방적 효과의 고양은 실로 어려운 일이 아닐 수 없다¹³⁵⁾.

133) 김준호, (1999), "부정부패사범 단속의 문제점과 대책," 제23회 한국형사정책연구원 세미나 자료, 1999. 6 p. 58.

134) 상계 논문, p. 55.

135) 우리나라의 경우 뇌물죄에 있어서 실행률이 30%에 미치지 못하고, 이웃 일본의 경우에는 10%에도 미치지 못함. 다만 최근 부패사범에 대한 문제의식 확산으로 법원

이와 같은 사법부의 온정주의적 태도는 부정부패사범의 특성에 상당 부분 그 원인이 있는 것이 사실이다. 즉, 부정부패사범 특히 뇌물사범의 대부분은 사회지도층 또는 공직자이고, 이들 중에 전과를 가지거나 누범에 해당하는 등의 요소는 거의 없다. 또한 국가공무원법 등의 관련 법률에 의하여 피고인은 징계처분을 받고 유죄판결과 함께 공직에서 퇴출되고 있어 재범(특히 수뢰죄의 경우)의 위험성은 거의 없다고 할 수 있다. 나아가 우리나라와 같이 뇌물수수 행위가 광범위하게 퍼져 있는 경우에는 국민일반의 의식처럼 법원도 적발되어 재판에 회부된 뇌물사범과 적발되지 않은 뇌물사범간의 사실상의 형평을 고려하지 않을 수 없다는 이유에서 뇌물사범에 대하여 법정형에 비하여 현저히 낮은 형과 함께 집행유예를 선고하고 있다. 그러나, 뇌물사범의 경우 형사정책적 차원에서 응보적 요소나 특별예방적 요소보다는 일반예방적 효과에 보다 비중을 두어야 한다는 점에서 온정주의적 태도는 문제가 있다고 본다.¹³⁶⁾

나. 개선방안

1) 적절한 양형기준 확립

사법부가 지방정치가 처벌의 형평성과 일관성에 대한 비판을 최소화하려면 다음과 같은 기준을 고려하여야 할 것이다.¹³⁷⁾

첫째, 범죄자의 사회적 지위보다 범죄의 질량에 비례한 처벌이 원칙화 되어야 할 것이다.¹³⁸⁾ 예컨대, 뇌물죄의 경우 수뢰액수가 가장 적절한 기준이

의 선고형량과 실행률이 높아지는 경향이 있다.

136) 전계 논문, p. 55.

137) 부정방지대책위원회. (1998). 「공직자 비리처벌실태 및 방지대책」. 전계보고서 제28집, pp. 62-63.

138) 현재 중국에서는 형법에서 공직자의 수뢰에 대하여 수뢰액수에 따른 처벌기준을

될 것이다. 민선 공직자의 범죄일수록 엄격하게 처벌해야 한다는 주장은 도덕적으로 맞을지 몰라도 법적으로는 문제가 있다. 그보다는 지방정치가일수록 거액의 뇌물을 받을 가능성이 높고 실제 통계상으로도 그렇게 나타나고 있으므로 그 지위에 관계없이 고액을 수뢰한 자는 높은 형을 선고하는 것이 당연한 것이다.

둘째, 범죄의 특성이 감안되어야 한다. 공직자 비리의 경우 생계보전형, 자리유지형, 부정축재형 비리로 구분될 수 있다. 범죄자수에 따라 개인비리형, 관행적 비리형, 집단비리형 등 여러 유형으로 구분될 수 있다. 그 중 부정축재형, 집단비리형에 대해서는 가장 강력한 단속과 엄격한 처벌을 해야 할 것이며, 관행적 비리형이나 자리유지형 비리에 대하여는 비리불감증을 타파하고 규제를 위한 제도개선 및 정책적 개선노력을 병행해야 할 것이다. 이는 생계보전형 비리에 대하여는 처벌과 동시에 생계의 뒷받침을 위한 보수지급 등 대책을 아울러 취해야 할 것이다. 이는 비리적결이 단순히 형사적 처벌만으로 달성될 수 없음을 뜻하며, 종합적인 정책구상 하에서 각종 조치들이 적절히 구사되어야 함을 의미한다.

셋째, 법관간이 양형의 편차를 줄이기 위한 방법도 강구되어야 한다. 형사 법관들의 자유재량의 폭을 실질적으로 좁히고, 양형기준을 보다 구체화하는 등으로 현행 양형제도의 개선이 시급히 요청된다 할 것이다¹³⁹⁾.

규정하고 있다(中華人民共和國 刑法 第八章 橫領受賄罪 第383條).

- 1) 100,000위안: 징역 10년 이상이나 사형
- 2) 50,000~100,000위안: 징역 5년 이상이나 중신형
- 3) 5,000~50,000위안: 징역 1년~7년, 중죄 7년~10년
- 4) ~5,000위안: 징역 2년 이하 또는 집행유예

139) 이영란, 전게서, p. 132

2) 부패사범에 대한 사면금지 기간부여

대형비리사범에 대해서는 엄격한 법집행이 이루어져야 한다는 국민여론을 존중하고 법집행의 일관성을 기하기 위해 갖가지 이유로 사면하는 조치를 억제하여야 할 것이다. 특히 대형부패사범에 대한 잦은 사면은 검찰·사법권의 행사를 무의미하게 만들고, 범죄억제효과를 약화시키며, 법질서 전반에 대한 불신을 야기시키게 된다.

과거의 잘못된 법집행을 반성하는 견지에서, 근본적으로 국민통합의 정치적 필요성을 국민적으로 납득할 수 있는 경우가 아닌 일반적 부패사범에 대한 사면권의 행사는 대통령의 권력남용으로 간주하고, 이와 같이 국민적 납득이 되지 않는 부패사범 등에 대한 특별사면에 대해서는 국회의 동의 기타 국민의 의사를 묻게 하는 절차가 필요하다는 주장이 나오고 있는 실정이다.¹⁴⁰⁾ 물론 특별사면권은 대통령의 고유한 권한으로서 이에 대한 규제를 논의한다고 하더라도 실효력을 갖는 것은 아니다.

그러나 본 연구조사에서도 부패·비리 공직자에 대해서는 일정기간 사면 대상에서 제외하여야 한다는 의견에 대하여 현직 단체장(82.1%), 현직 지방의원(86.6%), 퇴임 공무원(91.0%) 모두가 긍정적인 응답을 하여 압도적인 지지를 보여주고 있다. 따라서 지방정치가 당사자들도 부패한 공직자는 사면에서 제외되어야 함을 강하게 지지하고 있는 이상, 부패사범에 대한 대통령의 사면권 행사제한을 제도적으로 도입하는 데에는 법리상 무리가 따르다 할지라도 그 취지는 반드시 반영되어야 할 것이다. 즉, 부패사범에 대한 사면 금지기간은 피선거권 제한기간에 준하도록 하는 것이 합리적이라 할 수 있다.

140) 부정방지대책위원회, 전계보고서, p. 67.

3) 부패공직자 피선거권 제한기간 연장

부패한 지방정치가의 피선거권을 일정기간 제한하는 방안이 유력한 부패 해소 대안으로 제안되었다. 본 연구조사에 의하면, 부패·비리 공직자의 공직 피선거권 박탈기간을 현행 공선법 18조, 119조(5년~10년)보다 연장하여야 한다는 의견에 대하여 현직 단체장은 73.7%, 현직 지방의원은 80.3%, 퇴임 공무원은 83.2%가 긍정적인 응답을 하여 압도적으로 지지하였다. 이러한 결과는 지방정치가 스스로도 부패한 지방정치는 피선거권을 제한함으로써 다시는 지방정치 무대에서 부정적인 영향력을 행사할 기회를 주어서는 안된다는 공감대가 형성되었음을 보여주고 있다. 이는 다수의 지방정치가가 건전한 공직의식을 가지고 있음을 반영한 것이므로 동 제도의 도입이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

요컨대, 지방정치 부패사범에 대해서는 지방정치가 스스로도 엄격한 처벌에 압도적으로 찬성하고 있어 제도개선에 무리가 없을 것으로 본다.

2. 부패 적발을 제고를 위한 수사의 효율성 제고방안

가. 현황 및 문제점

지방정치가비리는 단발적, 즉흥적 단속만으로 효과를 거둘 수 없다는 것이 그 동안 너무나 잘 증명되어 왔다. 단번의 획기적인 사정활동보다는 일상적이고 집요한 인지와 수사가 필요한 것이다.

범죄연구자에게 상식 중의 하나는 형벌량보다 검거율이 훨씬 효율적이라는 것이다¹⁴¹⁾. 범죄자에게 범죄로 인한 기대손실은 검거율 형량이 될 것이

141) 부정방지대책위원회, 상계보고서, p. 68.

다. 검거율 30%에 형벌이 6년이 적정하다고 가정한다면, 다시 형벌을 완화하여 3년형을 과하려 할 때 검거율은 60%로 향상되어야 할 것이다. 더구나 많은 범죄자들이 투기적 모험자임을 감안한다면 검거율 30%에 징역 6년보다는 검거율 60%에 징역 3년이 훨씬 범죄억제효과를 거둘 수 있을 것으로 본다. 실제로 적발의 확실성이 없는 중형주의는 범죄억지력도 제대로 가질 수 없다¹⁴²⁾. 지방정치가 범죄의 경우 중형보다는 적발율을 높이는 것이 더욱 범죄억제에 기여할 수 있을 것이다.

적발율, 검거율, 유죄율을 높이는 것이 필요한 이유 중의 하나는 범죄에 대한 형벌상의 부담을 특정인에게 과중하게 과할 경우 형평성의 문제도 제기될뿐더러 잔혹한 형벌이라는 비판을 면할 수 없기 때문이다. 따라서 적발율, 검거율을 적정한 수준으로 높이는 것이 가장 바람직한 정책방향이라 할 수 있다. 물론 적발율, 검거율 인상이 그리 쉬운 일은 아니다. 그러기 위해서는 무엇보다 정책 당국의 확고한 부패적결의지와 지속적인 검거노력이 필요하다. 실제로 문민정부 들어 이전보다 훨씬 강력한 부패적결조치로 말미암아 이전 정권의 4배 가까운 부패공직자가 처벌되었던 것은 그 한 예이다.

나. 개선방안

지방정치가의 부패방지를 위한 수사의 효율성 제고를 위한 방안은 다음과 같이 제안할 수 있다¹⁴³⁾.

첫째, 참고인 구인제도의 도입이 검토되어야 한다. 뇌물죄의 경우 관련 참고인들은 피의자와 인간관계를 전제로 뇌물고리고 맺어져 있으므로 쉽사리

142) 박기석, (1997), "형벌의 범죄억지력과 국민의 자유와 권리- 법경제학적 분석 -, "형사정책연구", 겨울호, 한국형사정책연구원; 박세일, (1994), 「법경제학」, 서울: 박영사, p. 389. 이하 참조.

143) 김준호, 전계논문, p. 57.

뇌물공여 또는 뇌물수수와 관련된 사실을 진술하지도 않을뿐더러, 아예 검찰의 소환을 거부하고 잠적하는 사례가 허다하다. 이런 경우 수사는 초기 단계에서부터 장비에 부딪치게 되는 것이다.

이를 위한 개선방안으로 형사소송법에 법관의 영장을 받아 참고인을 구인하는 제도를 신설할 필요가 있다. 프랑스의 경우 검사는 법관의 영장없이 참고인을 구인하여 24시간 조사할 수 있는 보호유치제도를 가지고 있고 이는 실제적 진실 발견에 매우 중요한 역할을 하고 있다.

둘째, 참고인이 수사기관에서 허위진술을 할 때의 제재방안이 강구되어야 한다. 부정부패사범 특히 뇌물사건의 경우 대부분의 사건 관련자들은 피의자들과 동료, 상사 또는 부하 등의 인간관계로 엮여 있어 허위진술로서 수사기관을 기만하는 것이 상례이다. 법정에서의 허위증언 뿐만 아니라 수사기관에서의 적극적 허위진술에 대하여도 형사처벌 등 적절한 제재수단을 강구함이 밀행성을 특징으로 하는 뇌물사건 수사에 있어서 실제적 진술발견과 수사 효율성을 위해 필요하다.

셋째, 압수수색영장 공개행위에 대한 처벌조항 신설이 필요하다. 내부직원 또는 외부인에 의한 것이든 수사의 착수단계에서 아직 혐의내용이 확인되지도 않는 압수수색영장의 내용을 공개하는 것은 피의자 인권보호 차원에서나 수사의 효율성 차원에서 묵과할 수 없는 일이기 때문이다.

제6장 결 론

본격적인 지방자치가 실시된 지 이제 겨우 5년 된 시점이다. 현재의 시각에서 지방자치단체 전체 지방정치가의 부패가 심각하다고 평가하기에는 다소 이른 감이 있다. 여러 가지 통계자료를 감안한다 하더라도 지방자치단체의 단체장 248명, 지방의원 4,180명중에서 부패와 관련되어 사법처리 된 수는 극히 일부분에 불과하다. 따라서 본 연구는 이러한 보고서가 자칫 어려운 여건에서도 자치단체의 발전과 주민의 복리증진을 위하여 열심히 노력하는 단체장과 지방의원을 매도하거나 성토했기 위한 것이 아니라 우리나라의 지방행정이 더욱 투명하고 공정하게 집행되어 주민의 신뢰를 받고 부정이나 부패와 같은 사례가 자리잡지 못하게 21세기형 부패 없는 지방자치의 제도적 틀을 재구조화 하는데 목적을 두었다. 이를 위해 본 연구는 지금까지 지방정치가의 부패가 심각하다는 지적만 있었지 이에 대한 구체적인 실태가 파악된 바가 없었다는 점에서 우선 지방정치의 부패실태를 조사하는데 중점을 두었으며, 이를 다각도로 분석하고 이에 따른 대안의 방향을 제시하기 위한 연구임을 분명히 전제하고자 한다.

본 연구에 의하면, 민선단체장을 선출한 이후 지방정치가의 충원과정에서 중앙정치의 부정적 영향력이 많이 나타나고 있다. 이와 관련하여 부패가 구조화되어 가고 있는 것은 아닌가 하는데 대한 우려가 크다. 이러한 점에서 우리나라의 지방정치 관련 부패를 줄이기 위해서는 정당참여배제, 단체장에 대한 의회의 견제권 확대, 선거공영제 확대, 선거구제 개선, 의원의 위상제고가 필요하고, 행정부패를 줄이기 위해서는 민원행정의 투명성을 제고하며, 공익정보제공자보호를 위한 가칭 '부패방지법'을 제정하고 주민감사청구제

를 활성화하는 등의 제도가 시급하게 도입되어야 할 과제로서 지적되었으며, 관련된 제도개선이 필요한 시점이다.

지방행정에 있어서 단체장들은 권한이 지나치게 제한되어 있다고 주장하고 있음에도 불구하고 지방공무원들이나 언론에서는 그 권한을 봉건영주에 비교하는 경우도 있다. 지방행정 정책의 결정과정, 인사권 행사과정에서 부패가 구조적 관행적으로 이루어지고 있다는 지적에 대하여 대다수의 지방정치가들은 불만족스럽게 여길 수도 있을 것이다. 그러므로 본 연구결과에 따라 지방정치의 부패유발 구조적 취약점으로 드러난 부분을 근본적으로 개혁하여 지방자치단체의 지방정치가들로 하여금 부패에 노출되지 않을 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 할 것이다. 이를 위해서는 지방행정의 정책결정과정, 예산집행과정, 인사행정에 대하여 투명성과 공정성을 높이는 제도적 장치를 도입함으로써 스스로 부패와의 단절조치를 가시적으로 추진해 나갈 때, 주민들로부터 신뢰를 쌓을 수 있게 될 것이다. 이로써 지방정치가 스스로의 명예를 지키고, 지방정치의 부패에 대한 주민, 언론, 정부의 우려로부터 자신을 지킬 수 있을 것이다.

본 연구조사에서도 밝혀진 바와 같이 대부분의 부패해소 방안에 대해서 공무원은 말할 것도 없고 지방정치가 스스로가 자신을 규제하는 제도의 도입에 이미 공감대가 폭넓게 형성되어 있음을 확인할 수 있었다. 이는 지방정치가 대다수가 지방정치의 부패에 대하여 강도 높은 부패방지제도의 도입을 선호하고 있었다는 점에서 제도보완만 되면, 지방정치가들이 지금보다도 훨씬 더 투명하고 공정한 지방행정을 수행해 나갈 수 있다는 반부패의 실천의지를 천명해 준 것으로 높게 평가할 수 있다.

정부의 조속한 후속조치만 남은 셈이다.

【참고문헌】

국내문헌

- 감사원 부정방지대책위원회, (1998), 「공직자비리의 처벌실태 및 방지대책」, 부정방지대책위원회, 보고서 제28집, 1998, 4
- 강원택, (1999), “부패적결을 위한 정치제도 선진화 방안,” 1999년도 한국행정학회 특별세미나 「새천년의 비전: 투명하고 부패없는 사회건설」, 1999년 12월 20-21일.
- 강원택, (1999), “지방선거에 대한 중앙정치의 영향,” 조중빈(편), 「한국의 선거 III」, 서울: 푸른길.
- 국토연구원, (1999), 「건설분야 부패방지대책」, 국무조정실 연구용역보고서.
- 김성호, (1997), 「외국의 지방선거 분석」, 한국지방행정연구원 연구보고서 283권, 1997, 12.
- 김성호 외, (1996), 「지방의회의 의정효율성제고방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 205호.
- 김영종, (1992), 「부패학원인과 대책」, 숭실대학교 출판부.
- 김준호, (1996), “부정부패사범 단속의 문제점과 대책,” 제23회 한국형사정책연구원세미나 자료, 1999. 6.
- 김창국 외, (1997), 「부정부패의 사회학-문민5년 반부패정책 평가보고서」, 서울: 나남출판.
- 김해동, (1991), “체제부패와 공공정책의 관계에 관한 연구,” 「행정논총」, 제 29권 제1호.

- 김해동, (1992), "관료부패통제의 윤리," 「행정논총」, 제30권 제1호, 서울대학교.
- 김해동·윤태범, (1994), 「관료부패와 통제」, 서울: 집문당.
- 김혁래, (1999), "한국 부정부패의 유형과 실태," 문정인·모종린(편), 「한국
의 부정부패」, 연세대학교 국제학연구소, 정책연구시리즈 1, 서울:
오름.
- 김혁래·박선웅, (1998) "부패의 사회문화적 유형 및 공기업조직과의 관계,"
연세대학교 사회발전연구소 편, 「세계화 시대의 경쟁력 강화를 위한
공기업 체질강화 방안(1)」.
- 박기석, (1997), "형벌의 범죄억지력과 국민의 자유와 권리-- 법경제학적 분
석 --," 「형사정책연구」, 겨울호, 한국형사정책연구원.
- 박세일, (1994), 「법경제학」, 서울: 박영사.
- 박재완, (1998), "현업관료의 부패모형과 정책시사점," 「21세기 한국사회를
위한 부패방지의 종합적 처방」, 제4회 한국부패학회 학술대회 논문
집.
- 박중훈 외, (1999), 「한국의 부패실태 및 요인분석」, 한국행정연구원, 국무조
정실의뢰 연구용역보고서 7.
- 반부패특별위원회, (2000), 「부패방지를 위한 지방 인사·감사제도 개선방안」,
제7차 부패방지대토론회, 반부패특별위원회, 2000. 9.
- 부정방지대책위원회, (1984), 「공직자비리의 처벌실태 및 방지대책」 연구보
고서, 제28집, 1998, 4
- 소병희, (1993), "부패행위의 경제학적 분석," 소병희, 「공공선택의 정치경제
학」, 서울: 박영사.
- 송 복, (1993), "부패의 정치경제학," 한국정치학회편, 「문민정부와 정치개
혁」, 한국정치학회.

- 송창근·박홍식, (1994), “부패의미의 문화적 차이와 사회적 의미규정,” 「한국행정학보」.
- 에치오니 할레비, 유재풍 역, (1991), 「관료제와 민주주의」, 서울: 대영문화사.
- 연성진, (1998), 「공무원 부정부패의 실태 및 대책」, 한국형사정책연구원.
- 유종해, (1992), 「행정의 윤리」, 서울: 박영사.
- 윤태범, (1997), “공무원 부패에 대한 법적 통제방안,” 「한국행정논집」, 제9권 제1호.
- 이민호, (1999), “부패적결을 위한 기업부문의 역할,” 1999 한국행정학회 특별 세미나 「새천년의 비전」 한국행정학회.
- 이영란, (1996), “양형의 결정요인(Ⅲ)-법관별 양형격차의 분석을 중심으로,” 「한국양형론」, 서울: 나남출판.
- 이은영 외, (1997), 「부정부패의 사회학」, 서울: 나남출판.
- 임종철 외, (1994), 「한국사회의 비리」, 서울대학교 출판부.
- 전수일, (1996), 「관료부패론」, 서울: 선학사.
- 전수일, (1984), “관료부패연구: 사회문화적 접근,” 「한국행정학보」, 제18권 제1호.
- 전수일, (1996), 「관료부패론」, 서울: 선학사.
- 주택산업연구원, (1999), 「건축분야 부패방지대책」, 국무조정실 연구용역보고서.
- 전철환, (1988), “정경유착과 민주화의 과제,” 「계간경향」 봄호.
- 최유성, (1999), 「지방자치단체에 대한 감사제도의 개선 방안」, 한국행정연구원 보고서.
- 한국보건사회연구원, (1999), 「식품위생분야 부패방지대책」, 국무조정실 연구용역보고서.

한국연감사, (1994), 「한국연감」, 한국연감사.

한국조세연구원, (1999), 「조세분야 부패방지대책」, 국무조정실 연구용역보고서.

한국형사정책연구원, (1999), 「경찰분야 부패방지대책」, 국무조정실 연구용역보고서.

한국환경정책·평가연구원, (1999), 「환경분야 부패방지대책」, 국무조정실 연구용역보고서.

황아란, (1998), 「1998년 6·4 지방선거 분석」, 한국지방행정연구원 연구보고서 98-13.

황아란, (1999), 「6·4 기초단체장선거와 현직효과」 조중 빈(편), 「한국의 선거 III」, 서울: 푸른길.

황아란, (1996), 「지방선거 제도개선에 관한 연구」 한국지방행정연구원 연구보고서 제206호.

대검찰청 공안부 1998년 6·4지방선거 보도자료.

동아일보 1998년 9월 8일자 3면.

부산일보 1995년 7월 11일자.

한겨레신문 1997년 4월 24일자 25면.


한겨레신문 1999년 09월 27일자 14면.

한겨레21, 1999년 8월 19일. 제271호.

<http://www.metro.seoul.kr>

국외문헌

- Alatas, S., (1990), *Corruption: its Nature, Causes and Consequences*, Avebury.
- Banfield, E., (1975), "Corruption as a Feature of Governmental Organization," *Journal of Law and Economy*, Vol. 18(Dec).
- Bayley, D., (1996), "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *Western Political Quarterly*, Vol. 19, No.4.
- Caiden, G., (1994), "Dealing with Administrative Corruption," in Cooper, T., (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker.
- Friedrich, C., (1966), "Political Pathology," *Political Quarterly*, Vol. 37.
- Grasmick, H. and D. Green, (1980), "Legal Punishment, Social Disapproval, and Internalization as Inhibitors of Illegal Behavior," *Journal of Criminal Law and Criminology*.
- Heidenheimer, A., (1989), (ed.), *Political Corruption*, New Brunswick: Transaction.
- Heidenheimer, (1970), (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, N.Y.
- Johnston, M., (1982), "Corruption and Political Culture in America: An Empirical Perspective," *Publius: The Journal of Federalism*.
- Kaufman, D., (1997), "Economic Corruption: Some Facts," *The 8th Inter-national Anti-Corruption Conference*, Lima, Peru, Sep.
- Leff, N., (1964), "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist*, No. 8.

- 
- Levi, M. and D. Nelken, (1996), *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*, Blackwell.
- Myrdal, G., (1971), *Asian Drama*, New York: Panteon Books.
- Nye, J., (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 2.
- Nye (1990), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," In Heidenheimer, A., *Political Corruption*, N.J. Transaction.
- Ross, (1984), "Social Control Through Deterrence: Drinking and Driving Lows," *Annual Review of Sociology*.
- Rose-Ackerman, (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press.
- Rosgow, A. and H. Lasswell, (1963), *Power, Corruption and Rectitude*, NJ: Prentice-Hall.
- Tilman, R., (1968), "Emergence of Black-Market Bureaucracy," *Public Administration Review*, Vol. 28 (Sept/Oct).


【Abstract】

A Study on Political Corruption in Local Governments

In governance terms, corruption threatens democratic public institutions by permitting the influence of improper interests on the use of public resources and power, and by undermining the confidence of citizens in the legitimate activities of local government. There is a growing awareness that sound governance plays an important role in effective action against corruption.

This study is to ascertain the extent of political corruption in local governments in Korea and to unravel its causes. By doing this, it provides future policy options to counter political corruption at the local level. Based on the analyses of press coverage, judiciary review, and survey data, we conclude that although the political corruption in local governments is not so serious, there are some problems in local government system. One of the major obstacles to the successful control of local political corruption is the party nomination in local elections where the central party politicians heavily influence on the selection process of party candidates running for chief executives and local councilors. We also find that political favouritism and arbitrariness, especially by the chief executives are not properly checked in the present institutional structure of local governments.

For the prevention of political corruption in local governments, the policy



alternatives proposed contend changes in local electoral system, improvements of transparency mechanism, and law enforcement, investigation and control measures with strong sanctions attached. The administrative transparency mechanisms are particularly important to impede political corruption, which includes measures that guarantee the openness of systems and the standardization of public processes; those that provide access, scrutiny or engagement with public sector processes, and measures that facilitate reporting or exposure of actual or potential corrupt activity.



【부 록】

【부록 1】 : 부패행위 관련 판례

【부록 2】 : 설 문 지

【부록 3】 : 부패실태 및 부패 억제방안 설문응답

【부록 1】 부패행위 관련 판례

〈부록 1-1〉 지방정치분야 부패행위

	판결번호 및 일시	위 반 내 용	관 련 자	형 량
공천 비리	96도837판결 대법원 1998.6.9	· 국회의원의 공천관련 금품수수 · 당사신축이유로 정치자금 수수 (공 천관련): 배임수재, 배임중죄	국회의원공천	
	98노159 서울고법 1998.4.16	· 특정경제범죄가중처벌등에 관한 법률 위반 (선거운동 대가로 구청장 공천 약속)	국회의원	
	96초221결정 서울고법 1997.2.21	· 지구당행사비 상납	구의회의장 구의원	
허위학 력계제	98노2589 서울고법 1998.12.22	· 공직선거법 허위 학력계제	구의회의원	선고 벌금80만원
	98노2431 서울고법 1998.10.27	· 허위 학력계제	구의원 (양곡소매업)	선고 벌금100만원
	98노2402 서울고법 1998.10.27	· 허위학력계제	시의원 (정당인)	선고 벌금200만원
	98노2127 서울고법 1998.10.20	· 허위학력계제	시의원 (축산업)	선고 벌금70만원
	98노2114 서울고법 1998.10.20	· 허위학력계제	시의원(농업)	선고 벌금90만원

(계속)

	판결번호 및 일시	위 반 내 용	관 련 자	형 량
허위 학력 계제	96노1112 서울고법 1996.7.5	· 허위학력계제	광역시의원	선고 벌금100만원
	96노202 서울고법 1996.4.4	· 허위학력계제	구의원	선고 벌금500만원
허위 사실 공표 (상대 후보 비방 죄)	99도3068 1999.11.12	· 선거운동 (후보자 비방죄)	시의원후보	
	99도1149 1999.6.11	· 허위사실 공표 (선거연설)	광역시의원후보	
	98노2586 서울고법 1998.12.1	· 자신이 주도적으로 처리한 것으로 친목단체행사에 일부 보조한 것을 선거명부에 허위사실계제	구의원(상업)	선고 벌금300만원
	98노2668 서울고법 1998.11.24	· 상대후보비방유인물 살포	시의원(상업)	선고 벌금200만원
	98노2568 서울고법 1998.11.17	· 상대후보비방죄	시의원(농업)	선고 벌금100만원
금전 · 물품 수수 · 기부 행위 위반	99도2314 대법원 1999.10.8	· 기부행위위반	시장후보	
	99도499 대법원 1999.5.11	· 기부행위제한 위반 (수권300장, 효자손200개)	도의원 후보	
	99도732 대법원 1999.5.28	· 금품제공(25만원)	군의원 후보	
	98노2702 서울고법 1998.12.15	· 식사제공 (기부행위, 248,000원)	구의원후보 (건축업)	

(계속)

	판결번호 및 일시	위 반 내 용	관 련 자	형 량
금전 · 물품 수수 · 기부 행위 위반	98노2530 서울고법 1998.11.17	· 기부행위 (28만원상당 다과제공, 사전선거운동)	구의원후보 (태권도장운영)	벌금150만원
	98노2440 서울고법 1998.11.10	· 유권자 매수	구의원	벌금100만원
	98노2432 서울고법 1998.10.27	· 호별방문(쿠스박스)	구의원 (제개발조합장)	
	98노2039 서울고법 1998.10.20	· 사전선거운동: 수권, 비누세트 대량 배포, 식사류, 주류 제공 (선거인 매수죄)	시의원 (최사대표이사)	벌금200만원
	98노2012 서울고법 1998.10.13	· 출판물에 의한 명예훼손 기부행위제한 위반 (200만원, 13000달러)	구청장후보	후보: 징역1년, 지구 당사무국 장: 징역8월, 추징금 35,312,440원
	98도477 대법원 1998.7.10	· 불법선거사무소 운영: 유죄 · 200만원 기부: 무죄 (사무원수당)	도의원	
	96도 405 대법원 1996.6.14	· 기부행위위반 (술값 40,000원) -도의원 선출 당내 경선시 지 지부탁	도의원후보	
	96노 178 서울고법 1996.4.4	· 기탁금의 기부 공약은 기부행 위 금지위반	시장	
95노3304 서울고법 1996.2.29	· 매수 및 기부행위금지위반 (사전선거운동)	구청장		

(계속)

	판결번호 및 일시	위 반 내 용	관 련 자	형 량
인허가	98도887 1998.12.23	· 유수점용 허가로 인한 뇌물수수 죄 (500만원)	군수	
	97도789 1997.5.7	· 인허가 · 청탁(토석채취허가)	군수, 군의회 의장, 군의회 부의장	
	96노 2036 93서울고법 96.12.18	· 뇌물수수(건축허가 관련 청탁, 금품수수, 승진 관련 뇌물수수)	시장	시장에 대한 뇌물공여 무죄
	96도1669 대법원 1996.10.15	· 옥외고물관리법위반	구청장	
	94도2578 대법원 1995.7.28	· 특정범죄가중처벌 등에 관한 법 률위반(알선수재, 미관심사가결)	시의장	

〈부록 1-2〉 행정분야 공직부패

	판결번호 및 일시	위 반 내 용	관련자	형 량
입찰	98도1234 1998.9.22	· 뇌물수수(계약계장으로부터 6100만 원 뇌물수수, 입찰관련 낙찰지시)	구청장	특가법 적용
	98노227 서울고법 1998.6.26	· 뇌물수수	군수	징역2년6월 집행유예4년 추징금 7200만원
	97노2289 서울고법 1998.4.21	· 뇌물수수	구청장	무죄
	96노2036 93서울고법 1996.12.18	· 뇌물수수	시장	
인사	98도1234 1998.9.22	· 보직관련정탁 뇌물공여 · 인사상 불이익 두려워 상납	구청장	
	96노 2036 93서울고법 96.12.18	· 승진관련 금품수수	시장	
	92도1803 1996.6.28	· 뇌물수수(보직관련)	군수	파기환송
	95노1269 대법원 1995.9.5	· 인사고과 등 보직유지관련 뇌물 수수	구청장	
	95노250 서울고법 1995.4.27	· 뇌물수수	구청장	
직권 남용	98도662 대법원 1998.5.12	· 군청직원 동원(의회의 군수불신 임결의 안채택 의사권행 방해)	군수	
	98도361 1998.4.28	· 불법 압류해제 간섭지시(배임)	구청장	징역1년

【부록 2】 설 문 지

지방자치단체의 건전한 공직풍토 조성을 위한 의견조사

※ 아래의 다음과 같은 사항에 대하여 단체장이나 지방의원이 공직의 권한이나 영향력을 부적절하게 이용하고 있는지 여부에 대하여 선생님께서 직·간접적으로 경험하신 사항이 있다면 해당란에 단체장과 지방의원의 경우를 나누어 표시를 해 주시고, 알고 계신 사례를 가능한한 모두 적어주시면 감사하겠습니다.

1. 단체장이나 지방의원이 인허가 발급과 관련하여 직·간접적으로 부적절한 영향력을 행사하기도 한다.

1-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

1-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)

광고물허가 신고수리, 옥외광고물 표시허가 기간연장, 토지형질, 농지지목 변경, 건물 용도변경, 건축/토목공사 설계변경, 검사, 감독, 준공허가, 지방자치단체 금고 지정, 농수산물 도매시장 지정, 사업승인(관광호텔 사업계획승인), 각종 사업 인허가(주유소 설치, 도시가스, 상가개발), 오염물질/폐기물 배출/방지시설 설치허가, 특정 건축설계사무소 민원처리, 자동차 운송사업인허가/ 화물차량 이전등록 등

<사례>

2. 단체장이나 지방의원이 행정지도 및 단속과 관련하여 특정인이나 업소에 특혜를 주도록 직·간접적으로 영향력을 행사하기도 한다.

2-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

2-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)

무허가 광고물 적발, 청소년 유해업소 단속시 과징금 부과, 지적사항 묵인, 체육시설업(당구장 등) 신고민원 청탁, 지도점검시 지적사항, 시설기준묵인, 단속정보누설, 단속배제, 행정처분·고발 제외 (식품접객업소, 단란주점), 지체상금 납부 등

<사례>

3. 단체장이나 지방의원이 공무원 인사문제에 편파적이거나 부적절한 영향력을 행사하거나 그 대가를 받기도 한다.
- 3-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다
- 3-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)

신규채용, 승진, 전보 등

<사례>

4. 단체장이나 지방의원이 공무원의 복무행정과 관련한 결정에 청탁 등 영향력을 행사하기도 한다.
- 4-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다
- 4-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)

복무지도, 징계양정, 표창, 포상, 연수, 교육대상자 선정

<사례>

5. 단체장이나 지방의원이 특정업체로부터 물품을 구입하도록 공무원에게 부탁하거나 정보누설 등을 통해 사적 이해를 추구하기도 한다.

5-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

5-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)

구내식당 물품구입, 여행사 선정, 전산장비 구매, 통신회선 청약 (한국통신), 인쇄물 수의계약, 종합운동장내 각종 운동기구 구입, 종합운동장 관리사무소 부대시설(식당, 점포, 매점 등) 입차, 의료장비/ 의약품, 수의계약을 위하여 특정업체에 유리한 시방서 작성 등

<사례>

6. 단체장이나 지방의원이 지방자치단체가 발주하는 건축·건설관련 관급공사 및 연구용역, 경영평가의 계약/입찰과 관련하여 특정인이나 특정 업체가 유리하도록 영향력을 행사하거나 정보를 제공하기도 한다.

6-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

6-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)

업체선정, 컨소시엄 구성, 입찰예정가의 유출, 시장가격보다 비싼 계약, 납품물량 허위 작성/ 예산유용, 사역인원 허위 작성, 뇌물수수 등

<사례>

7. 단체장이나 지방의원이 지방자치단체 공유재산(토지 등)을 매입, 매각, 임대하는 과정에서 편법 동원 및 특정인에게 유리하도록 영향력을 행사하거나 정보를 제공하기도 한다.

7-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

7-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)

공유재산 임대 및 임대료 산정, 공유재산 관리 선정, 공유재산 매각(토지 특혜불하), 공유재산 매입, 보상 등

<사례>

8. 단체장이나 지방의원이 예산책정이나 사업계획 수립과정에서 특정인이나 특정업체에게 유리하도록 영향력을 행사하기도 한다.
- 8-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다
- 8-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)

사업계획안 변경(근린공원조성계획안), 중기지방재정미반영사업, 지방투융자 사업, 중소기업 지원사업추진시 특정업체 지원, 시내버스노선 조정, 편성곤란한 예산 계상/경상비 증액, 도시계획, 통신장비설계 견적 등

<사례>

9. 단체장이나 지방의원이 특정인이나 특정업체의 지방세 감면, 탈세와 관련하여 담당공무원에게 직·간접적으로 청탁을 행사하기도 한다.
- 9-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다
- 9-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)

취득세, 등록세, 종합토지세, 비과세, 증과세

<사례>

10. 단체장이나 지방의원이 정당행사나 공직수행과는 무관한 일에 공무원의 인력동원이나 장비, 편의제공 등 행사지원을 부탁하기도 한다.

10-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

10-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)
정치적 행사의 인력동원, 사적인 일에 공공장비 지원 등

<사례>

11. 단체장이나 지방의원이 조례제·개정시 사적인 이해관계를 추구하기도 한다.

11-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

11-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

(참고사례)
조례제·개정, 인건통과(토지불하, 토지용도변경, 주차장 수의계약 조례개정), 예산 책정, 요금인상 등

<사례>

12. 지방의회의 행정감사시 지방의원이 지적사항을 묵인해 주는 조건으로 관련 공무원에게 금품이나 향응(식사제공)을 직·간접적으로 요구하기도 한다.

12-1. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

<사례>

13. 단체장이 자신의 당선을 위해 선거운동을 도와준 단체나 집단에 편의나 특혜를 주기도 한다.

13-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

<사례>

14. 단체장이 재선을 염두해 두고 선심성 행정으로 예산을 낭비하기도 한다.

14-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

<사례>

15. 지방의원이 집단이기적인 예산편성(지역편중 개발사업·복지사업 등)으로 예산낭비나 효율성을 저해하기도 한다.

15-1. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

<사례>

16. 단체장이나 지방의원이 구역내 관련업체(지역유지)로부터 소위 '떡값'이란 명목으로 정치자금을 받기도 한다.

16-1. 단체장 ①그렇다 ②그렇지 않다

16-2. 지방의원 ①그렇다 ②그렇지 않다

<사례>

17. 다음은 위의 설문에 포함되지 않은 단체장이나 지방의원의 부정, 부패, 비리, 또는 불법적인 것은 아니더라도 부당하게 공직의 영향력을 행사한다고 생각하시는 사례가 있으면 적어주십시오.

※ 다음 의견에 대한 선생님의 생각은 어떠하십니까?

① 정말 그렇다 ② 그런 편이다

③ 그렇지 않은 편이다 ④ 전혀 그렇지 않다

	<의견>
a1.	선거비용 때문에 단체장과 지방의원 등 지방정치가의 정치부패는 사라지기 힘들다
a2.	정당공천 때문에 지방정치가는 공천권자의 눈치를 살펴야 한다
a3.	지방정치가는 재선을 위하여 인기에 영합하는 사업에 우선 순위를 둘 수밖에 없다
a4.	단체장이나 지방의원과 지역언론사(기자) 간의 유착이 심하다
a5.	단체장의 권한행사에 대한 시민단체의 적절한 감시장치가 미흡하다
a6.	지방자치단체의 자체감사 기능으로는 지방정치가의 부정이나 비리를 예방하는데 한계가 있다
a7.	단체장이 관여된 비리와 부패가 심각하다
a8.	지방의원이 관여된 비리와 부패가 심각하다
a9.	현실적으로 현행의 법정선거비용은 준수하기 어렵다

※ 지방정치가의 건전한 공직환경 조성을 위한 다음의 부패유발요인 억제방안의 도입필요성에 대하여 선생님은 어떻게 생각하십니까?

- ① 정말 그렇다 ② 그런 편이다
 ③ 그렇지 않은 편이다 ④ 전혀 그렇지 않다

<부패유발요인 억제방안>	
b1.	'돈'과 관련된 단체장의 부패를 줄이기 위하여 정치자금 양성회를 위한 제도도입(예: 후원회 제도등)이 필요하다
b2.	'돈'과 관련된 지방의원의 부패를 줄이기 위하여 유급직회로 일정 월급을 지급한다.
b3.	'지방자치의 자율성' 제고를 위하여 단체장과 지방의원의 정당공천을 배제한다.
b4.	최고 의사결정과정의 투명성을 제고하기 위하여 의사결정의 진행내용을 기록하며 의사결정 공개절차의 제도화를 규정한다(예: 예산안 심의 공청회, 인사위원회 회의록 공개 등)
b5.	단체장이 행정기관의 고위직급에 대한 인사결정시 지방의회의 동의를 구하도록 한다.
b6.	이권개입 방지를 위하여 지방정치가의 개인적인 이권이 관련된 사안에 대해서는 의사결정과정에서 배제시키는 제도를 도입한다.
b7.	지방정치가에 대한 주민소환제를 도입함으로써 부패공직자의 해직장치를 마련한다.
b8.	'권한'과 관련된 지방정치가의 부패를 줄이기 위하여 행정책임자는 전문경영인제*를 도입한다

※ 전문경영인제(일명 씨티메니저)란? 지방의회의 승인을 거쳐 자치단체 행정기관의 최고 책임자를 공개경쟁을 통해 임명하여 지방행정을 총괄케 하는 제도로써 민선 단체장은 지방자치 단체의 상징적 대표로 정치적인 분야만을 담당하여 행정권한을 분리시키는 제도입니다.

b9. 그밖에 선생님께서 생각하시기에 부패유발요인을 억제하는 적절한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

※ 지방정치가의 건전한 공직풍토 조성을 위하여 단체장 및 지방의원 등 부패 공직자에 대한 처벌의 확실성과 엄격성 차원에서 다음의 방안도입의 필요성에 대하여 선생님은 어떻게 생각하십니까?

- ① 정말 그렇다 ② 그런 편이다
 ③ 그렇지 않은 편이다 ④ 전혀 그렇지 않다

<부패처벌의 확실성·엄격성 제고방안>	
a1.	내부고발자를 철저히 보호하는 제도를 도입한다.
a2.	단체장과 지방의원 부패사정전담기구를 감사원 지방조직에 신설한다.
a3.	지방자치단체 자체감사의 내실과 실효성 제고를 위하여 단체장으로부터 감사실(과)의 독립성을 강화한다.
a4.	부패/비리 공직자의 공직 피선거권 박탈기간을 현행(5년~10년)보다 연장한다.
a5.	부패/비리 공직자에 대해서는 일정기간 사면대상에서 제외한다.

c6. 선생님께서 평소 생각하시기에 건전한 공직풍토 조성과 공직자의 부패척결을 위하여 새로 보완되거나 도입되어야 할 방안이나 제도가 있으면 말씀해 주십시오.

※ 통계처리를 위하여 몇 가지 여쭙겠습니다.

가. 선생님이 퇴직하시기 전 근무하셨던 소속기관은 다음의 어디에 해당되니까?

- ① 시청(기초단체) ② 군청 ③ 구청 ④ 광역시청(서울 포함)
 ⑤ 도청

나. 선생님의 지방공무원으로 재직하신 경력은 총 몇 년입니까? (년)

♣ 설문에 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사드립니다.

【부록 3】 부패실태 및 부패 억제방안 설문응답

〈부록 3-1〉 부패실태

1. 각종 인허가 관련 〈N=283〉

< > : 사례수

<p>건축/토목 공사 허가 및 설계 변경 <n=62></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 토목공사의 경우 특정업자에 특혜 또는 사업권수를 많이 주고 선거시 금품수수 또는 일정지역 선거운동을 부탁하는 사례 · 공사와 관련하여 개입하여 압력 행사특히 의원이 공사와 관련되어 있는 경우 · 면동관내 토목공사에 대한 업자선정 등 읍·면·동 행정예 결속이 관여하고 특히 공사 시행업자 선정에 관여함 · 권리를 남용하려는 이권이 선명, 토목공사는 선거에 협력한 업자에 한하여 지정 · 의원들이 자기구역 토목 공사가 있을 때, 자기와 관련된 업자를 지정 · 건축토목공사 등에서 특정업체에 수의계약토록 영향력 행사 지방의원 · 각종 공사 발주시 금액관계 없이 일일이 업자선정 및 정탁만행 · 각종 공사를 권인척에게 하도급 · 건축 토목공사 허가 및 설계변경 <54건>
<p>각종 사업인허가 (주유소 설치, 도시 가스 상가개발 등) <n=61></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단계장은 인허가에 있어 자기와 관계되는 자가 출원시 담당자를 불러 직·간접적으로 '해주면 어땠겠느냐'고 할 때 담당자로서는 어쩔 수 없이 되는 방향으로 처리하는 사례가 많고, 지방의원-인허가 업무도 잘모르면서 무조건 되겠거니 할 때는 아주 위험한 사례가 많음 · LPG가스 판매업 허가 신청에 있어 본인이 다른 사람의 명의를 빌려 신청하고 여러 가지 업무에 대한 시시비비를 통하여 민원에 개입하고 여타 의원들을 동원하여 압력 행사

<p>(계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 표를 얻어 당선된 단체장이나 의원은 수단과 방법을 가리지 않고 자기를 지지해준 민원인에 대해서는 직·간접적으로 부하 직원에게 인·허가를 하도록 압력행사 · 인허가시 기간 과다(과장은 1년으로 함이 타당하다고 기안지에 명시했으나 기관장은 5년 허가) · 자치단체에서 행하는 인허가 중 관련 선거구민의 민원 및 이권과 관련한 것(특정하여 위 사례를 지정하기는 곤란) · 민원을 이유로 인허가 거부 사례 및 인허가 영향력 행사단체장/인허가 영향력 행사지방의원 · 특정한 개별사항에 대하여 요구하기보다는 각종허가를 허가위주로 요구하고 있음 · 인허가 발급시 잘 협조하라는 등 특히 지방의원들의 정적이 많음 · 각종 인허가나 다수사업에 직·간접적으로 관여 · 사업인허가(건축계기물 처리공장) · 제2기 의원 중 인허가 발급 간여로 하차한 경우 · 주유소 설립의 인허가 <2권> · 상가개발 사업인허가 · 공장 설립 사업인허가 · 유기장 인허가 민원 처리시 · 사설묘지허가, · 어린이집인가 · 식품접객업소 등 · 식품 공중 위생업 인허가시 · 청소년 유흥업소 인허가 · 각종 사업 인허가 <40권>
<p>토지형질 <n=36></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장이나 지방의원의 측근이 요구하는 토지형질변경 등에 직·간접적으로 영향력을 크게 행사함 · 토지형질변경 <35권>
<p>토지용도변경 <n=14></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 농림지역을 국토이용계획변경 준도시지역으로 조정토록 한 후 숙박시설 등 특정인에게 허가 이득이 되게 하는 등 · 연고자의 토지 불하시 조건 완화 혹은 가격 인하 투쟁(지방의원) · 토지용도 변경 <12권>

<p>사업승인 (관광호텔 사업 계획 승인 등) <n=13></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 놀이배 사업을 영위하기 위해 사전 필요한 농지개량 시설 목적의 사용 승인시 이해다툼이 심하고 분쟁소지가 많음에도 특정인의 이익을 위해 승인해주도록 압력행사 · 관광호텔 사업계획 승인 <2건> · 도시 계획 변경 승인 <2건> · 토목, 전기 등 사업 · 공장설립 승인 · 건축 사업승인 · 사업계획 승인 <5건>
<p>지방자치단체 금고 지정 <n=13></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지정된 금고를 무시하고 타 금융기관에 예금 강요 등 월권 행위 · 금고지정, 특정은행 지정에 대한 필요한 책임추궁 및 여유기금 분산예탁 요구 · 지방자치단체 금고유치에 수액 거래. 심지어 독점하기 위하여 10억이 넘을 때도 있음 · 지방자치단체 금고 지정 <10건>
<p>농지지목 변경 <n=12></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 농지지목 변경 <12건>
<p>농지전용허가 <n=10></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 농지전용허가(신고)시 재촉 또는 가능한 방법으로 유도 부탁 등으로 담당자의 판단을 흐리게 하는 사례가 있음 · 농지전용 허가시에 자기 쪽 사람이 신청하는 경우 법 절차를 초월하여 요구하는 사례도 있음 · 농지전용허가 등 농지전용문제 <8건>
<p>권물용도 변경 <n=10></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 권물용도변경 허가 <10건>
<p>준공허가 <n=9></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 건축 준공허가 등 <9건>
<p>검사/감독 <n=6></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 검사 조사 등 각 분야에서 법령 상 불가능 것도 가능한한 허가 처리토록 영향력 행사 · 건축사용 검사 · 수의계약 검사 감독 · 준공검사 <2건> · 검사
<p>오염물질/폐기물 배출 /방지시설 설치허가 <n=5></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 폐기물 배출, 방지시설 설치허가 · 폐기물 배출 등 인허가시 구의원 청탁 · 폐기물 수집 운반업(대행업) · 오염물질, 폐기물 배출시설 허가 <2건>

특정 건축설계 사무소 민원처리 <n=5>	<ul style="list-style-type: none"> · 건축사직을 이용 건축심의위원이 되고 허가를 반대한 후 무마조로 금품수수, 구속 · 특정 건축설계사무소 민원 처리 등 <4건>
광고물 신고수리 <n=4>	<ul style="list-style-type: none"> · 현수막 제작 연간 단가계약에 친지 명의의 업체가 응찰하여 낙찰 · 광고물 허가 신고수리 <3건>
자동차 운송사업 인허가/화물차량 이권등록 등 <n=3>	<ul style="list-style-type: none"> · 자동차 운송사업허가지방의원이 법규를 이해하지 못하여 발생한 사안 · 사업용 자동차(택시) 중차 <2건>
옥외광고물 표시 허가 기간 연장 <n=2>	<ul style="list-style-type: none"> · 옥외광고물 표시허가(불법광고물 설치-현수막 등) · 옥외광고물 표시허가 기간연장
농수산물 도매 시장 지정 <n=2>	<ul style="list-style-type: none"> · 농수산물 도매시장 지정 · 특정농민 단체에 농특산물 직관시설 이용권
기타<n=26>	<ul style="list-style-type: none"> · 지역여론을 빙자한 불허가 처리 등 · 토석채취허가 연장 · 무허가 건축물 처리 · 선출 지역의 집단 민원임을 내세워 영향력을 행사 · 의원개인과 권분이 있는 지역유지의 각종 인허가에 대다수의 의원들이 직접 부탁을 하고, 잘 인될 시에는 회기 중에 본인 또는 동료 의원을 통하여 질문을 하고 자료를 요구하여 골탕을 먹임 · 해양환경과 지역주민여론 행정기관과 협의에 의하여 부결되었는데도 지방의회 의원은 특정인에게 허가를 해주도록 영향력을 행사하고 있음 · 단체장, 지방의원을 불문하고 자신과의 관계 등에 의해 필요시는 인허가 사항에 대해 특정 법률에 저촉되거나 상식선에서 불가능함에도 당해자에게 유리하게 억지 해석을 강요할 때가 있으며 특히 지방의원의 경우 행정집행과 이완되어 있어 더욱 심각한 상태임 · 개인적인 민원을 가지고 해결을 요구하는 사례(전체적인 공익보다는 지역구민의 민원만을 해결해주도록 요구하는 사례)

(기타)

- 부당한 인허가 사업
- A구의회 K의원은 출신지역 주민의 민원사항 처리를 위해 관련 공무원에게 법규에 다소 위반되더라도 민원인의 요구대로 처리토록 압력행사
- 지방의원들의 경우 자기 지역구에 경로당 공사 유치 등에서 부터 사소한 민원처리까지 부탁하는 경우가 더러 있음
- 각종 보조사업 및 용자 사업자 선정시 자기 선거구 지역주민이 선정되도록 영향력 행사
- 지역구민인의 민원해결 청탁 등
- 특정업체의 당초 계약 축소 등 민자 사업
- 어업권 이전 등록 등
- 광업법에 의한 광물채취시
- 사업장 허가를 자기 처나 형제 명의로 변경시켜 놓고, 지방의원은 막대한 권한을 갖고 골재 채취 허가권 및 건설사업수의 계약 등 영향력 행사
- 도로점용 허가의 부당한 요구 및 점용료 산정의 부당한 요구가 있었음 지방의원
- 지방의원은 자기 사업과 관련된 평소 연고가 있는 주변에 대하여 가능한 방향으로 영향력 행사 - 예: 석산 개발, 러브호텔 등
- 모든 인허가 업무에 있어 영향력 행사 <7권>

2. 행정지도 및 단속(N=169)

< > : 사례수

<p>행정처분 고발 제외(식품접객업소, 단락주점)<n=47></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 법률위반 행위 중 적발 고발 또는 과태료 처분 등의 행정처분절차를 위한 결재과정에서 '이번만은 지도차원에서', '좀더 기일을 주어야' 등의 내용으로 최종 결재를 기피하거나, 권결권인 경우에는 무언의 암시적 지시가 있으며, 지방의회의원의 경우는 전화, 방문, 호출 등 다양한 방법으로 영향력을 행사하고 있음 · 유흥업소, 음식점, 불법 또는 위법 행위시 고발 또는 영업허가 취소 등 조치해야 되는데 불구하고 지인 또는 도움을 준다는 이유로 제재를 하는 경우 · 환경 식품 위반적발시, 지방의원 상급부서 공무원의 부탁으로 가끔 특혜처리(가법제)하고, 지방의원은 지방 유권자를 보호하기 위해 적극적으로 간여, 부탁 혹은 압력 · 식품접객업소 단속행정 처분시 단체장이나 지방의원이 자신들이 정실관계나 지역구 내의 업소에 대하여 선처 요청 · 농촌지역(군단위)의 경우 다소 발생하며, 행정처분시 관대한 처분을 요구하기도 함-지방의원 · 무허가 업소 단속 및 식품접객업 위반업소 단속시 · 축산폐수 방류 고발제외 · 위반업소 단속시 경하게 처리 요구 · 식품접객업소 행정처분 감경 요구 · 단락주점 행정처분 · 행정처분과 관련된 사항에서 제한적인 영향력 행사 · 각종 행정처분시 간접적 부탁 등의 사례 · 인허가 업소 법규 위반 적발시 처벌 억제 · 식품접객업소 지도 단속 결과 고발 조치 등 · 식품접객업소 행정처분에 고발 등 제외 압력 행사 · 식품접객 업소 단속 · 위생업소 등 행정처분 · 고발제외 <5건> · 행정처분 경감 및 제외 <25건>
<p>지도점검시 지적 사항 목인 <n=34></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지도, 단속 적발시 눈감아 주라는 압력 · 지도점검시 지적사항 목인 <33건>

<p>청소년 유해업소 단속시 과징금 부과, 지적사항 목인 <n=15></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의원·유해업소 단속 후 행정처분 전에 질박줄 수 있는지 목인 해줄 수 있는지 은근히 청탁이 들어올 때도 있음 · 유해업소 과징금 인하 목인과 과징금 부과 관련 <6건> · 청소년 유해업소 단속시 지적사항 목인 또는 과징금 부과 취소 및 인하 등 · 청소년 유해업소, 식품접객업소 단속 적발시 직·간접적 영향력 행사 · 과태료 부과에 있어 법과 규정이 있으나 최저의 적용을 요구 · 청소년 유해업소 단속 방해, 단속강행시 시정질문 공세 · 식품접객업소/주유소 유해업소 단속 · 유해업소 단속 과징금 부과 및 고발 · 유해업소 단속 후 행정 처분 <2건>
<p>시설기준 목인 <n=10></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 위법 건축물 사용 승인 요구 · 위법 건축물 목인 요구 <2건> · 무허가 건축물 단속 목인 요청 <2건> · 시설기준 목인 <5건>
<p>단속배제 및 완화 <n=10></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 의원 본인 또는 지인과 관련있는 업소 주변에 대하여 교통단속 등을 완화하도록 영향력 행사 · 단제장의 측근이 운영하고 있는 업소에 대한 단속 배제 등으로 혜택을 주고 있는 상태 · 도외준 업소나 주민의 불법행위 단속(심야영업행위 단속)에서 제외하여 줄 것을 원함 · 친분관계의 건축물 단속 자제 요구 · 단속배제, 고발제외 · 단속배제 <5건>
<p>무허가 광고적발 <n=7></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 무허가 광고물 적발시 제납 처분의 경우 강력히 대처해야 하나 주민의 청탁, 얼굴을 알기 때문에 평소 신세권 사람이기 때문에 그렇지 못함 · 광고물 지도단속에 대하여 시민들의 반발로 시장이나 지방의원들에게 요청으로 다소 미흡할 때도 있음 · 무허가(신고) 현수막 부착관련 절거 시 압력 행사 · 무허가 광고물 적발 <4건>

<p>단속정보 누설 <n=7></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장의 측근이 운영하고 있는 업소에 대한 단속정보 누설 · 단속정보 누설 <6건>
<p>체육시설업 (당구장 등) 신고 민원 청탁 <n=6></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 신고민원 청탁 <5건> · 체육시설
<p>지체상금 납부 <n=2></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 형편이 어려운 영업 중 손님외 부주의(음식점에서 먹다 남은 소주병을 다방의 냉장고에 보관함) 적발되었는데 그 시기에 영업주가 중상의 교통사고를 당하여 자동으로 영업정지 상태였음 · 특정인에게 지체상금을 묵인하여주라는 강압 지시에 담당(관련) 공무원은 불만을 느끼고 있음
<p>기타 <n=33></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 환경관련 단속 지적으로 과태료 부과 압력 등 자기와 권분이 있거나 선거에 참여한 자는 특혜 지시-단체장 · 기업체 환경오염 단속에 적발된 업소를 강력하게 처벌하지 못하도록 압력(지역경제, 주민고용에 지장사유) · 환경관련 불법 행위 단속시 다소 그런 사례 있음 · 폐기물 무단방기 과태료 부과 등 구의원 부탁 · 폐기물 배출업소 단속 · 쓰레기 투기단속 · 광범위한 부탁 및 청탁 교통법칙금 단속, 행정단속에 걸리는 모든 분야 · 과적차량 단속시 적발된 차량에 대한 무마 청탁. 지방의원이 단체장에게, 단체장이 관계 과장에게 압력 · 주차단속부탁, 특정업체계약 편의제공 등 사소한 사례 · 주정차 위반단속 적발 스티커 처리 · 과적차량 단속 · 불법 주차단속 <3건> · 주차단속 및 단속된 스티커 가지고 와서 청탁 등 · 주정차 위반시 <2건> · 불법 어업단속 업무 등 · 불법 어업 지도 단속 · 무허가 권속물 단속이나 이행강제금 부과 뒤 지역주민의 민원성 요구에 따른 청탁이나 사실상의 압력이 존재할 수 있고, 지역개발사업에 민원편을 들어 공익추구를 어렵게 하는 경우 · 노점상 단속 완화 등을 청탁

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 무허가 권속물 적발결거 시 특혜 압력 · 무허가 굴착 적발 · 법규정 또는 지침을 위반하여 적발된 업체나 사업자를 무마토록 영향력 행사 · 단속 적발 시 지방의원에게 정탁하는 사례가 있음-지방의원 만능해결사 · 시의원인 경영하는 업체에 불이익을 주게 되자 행정사무 감사 및 시정질의를 통하여 관련 부서를 집요하게 공격하는 사례가 있음 · 사업량 배정(특정인에게) 단속양정 경감요구 등 · 단속된 업주가 선거 참모였다는 등으로 선처 부탁, 거절시 예산심의시 무조건 삭감 · 특정인의 업소에 대하여 관대한 처벌을 주도록 압력을 가하는 경우가 비일비재 · 각종 행정지도 및 단속에 있어 특정업소나 특정인에게 봐주도록 영향력 행사 · 특정부분이 아닌 모든 사항에 그럼. 특히 혈연 소지연 등에 더욱 그럼
------	--

3. 인사문제(N=487)

< > : 사례수

<p>승진 <n=202></p>	<ul style="list-style-type: none"> - 선거관련 · 특정 정파 위주로 인사 남발, 빈번함(무질서 상태)/기초자치단체장은 절대로 정당추천 공천 등을 배제하여야 하며 과거 임명제 시절보다 훨씬 문란함. 조속히 직업공무원제가 정착되어야만 지방자치단체가 활성화 될 것임 · 특히 승진시 구조조정(강제퇴출자) 명단에 선거경비 미상납자 및 부당 지시 사항 거절한 자 등을 퇴출시키도록 인사 및 감사 부서에 지시하고 있음 · 승진 (비서실에 근무한자 또는 직접 도움받은 자, 선거운동한자를 우선 고려) · 승진에 있어 자기편에 속하는 공무원을 발탁하거나 승진. 학력이나 지연 역시 작용 · 승진인사에 경력, 능력보다는 당파 관련된 인사의 영향력, 친인척 관련한 영향력에 좌우됨 · 신규채용은 직·간접적으로 영향력을 주기는 힘들지만, 승진 전보 등은 자유자재로 영향력을 행사할 뿐 아니라 단체장의 경우는 자기선거에서 직·간접으로(직원의 권척이나 지인이 자기를 지지하지 않은 경우도 영향받음) 영향력을 절저히 행사 · 승진 등에 있어서 단체장은 맹목적인 충성파에게 기회를 주고 지방의원은 출신 지역 공무원의 영전을 위해 노력함 · 단체장, 의원선거 시 도움 및 지원한 공직자를 승진시키는 사례 등 단체장 선거 후 공직자의 사병화 사례 심화 · 승진 시에는 선거 시에 도움을 받은 사람에 대하여 적극적으로 하고 있음. 국회의원이거나 지방의원은 더 말할 것도 없음 · 선거 개입 등 주변 가까운 관계 공무원 우선 승진 · 지방선거 의식 자기사람 유리하게 승진시키는 경향이 짙음 · 단체장은 선거 시에 도와줬던 사람, 지방의원은 자기 지역구의 출신이 승진 되도록 영향력 행사 · 지방공무원은 당선자의 권리품. 특히 승진 등 인사시 · 선거 시 도움을 준 공무원 승진-단체장 <3권> · 승진인사에 자기편 직원심기가 있음 <3권> · 승진인사 시 자기사람 우선 승진, 자기편이 아니라고 인정되는 자 불이익 인사(좌천) · 본인을 지지하지 않았다는 심증이 있을 경우 승진시 불이익
-----------------------------	---

(계속)

- 지역 및 인맥
- 면장 승진시 의원과 연관이 있는 공무원을 승진하여 발령하도록 하고 있으며 산하 공무원들에 대하여 부적절한 영향력을 행사함. 예- 타면 출신에 대한 기피 현상과 특정인물을 자치단체장에게 요구함
- 자기 지역출신 공무원에 대한 승진이나 상급기관 진출을 인사권자에게 당부
- 지방(기초)의원은 특히 자기 지역구 출신공무원을 승진시키고자 영향력 행사함
- 학연, 지연 등 연고지 중심으로 승진시 개입하고 있음-지방의원
- 승진시 지역연고, 학연 등의 사례가 있으며 대가는 알지 못하지만 그렇다고 생각은 함
- 승진시 비교적 인맥에 영향을 받는 것 같음. 의회 측에서 요구사항이 많음
- 자기출신 지역의 직원을 중요직 또는 승진시키도록 압력을 행사하는 사례-지방의원
- 단체장의 출신지역에 따라 지역 편파적인 승진 인사
- 지역구출신, 공무원을 전 순위 발탁 승진
- 승진(지역구 출신 공무원들의 우대)
- 특정학교 출신고려, 지연, 학연, 혈연 관계 직원 승진
- 출신 지역의 공무원이 우선 승진
- 구의원의 경우 자기 동사무소 직원의 인사이동에 개입
- 승진 등에 지연관계, 혈연관계 등이 많이 좌우됨
- 출신지역 공무원 승진 시
- 지역 사람 쟁기기(승진)
- 연고에 의한 승진 등
- 단체장 - 지역색 승진
- 친척이라는 미명아래 암 탈기 환자 승진시켜서 4개월 후 사망 사례
- 의원 개인과 친분이 두터운 공무원에 대하여 승진
- 단체장은 본인과 대상자간 직거래. 지방의원은 자기 출신 읍면동 출신을 승진토록 함
- 단체장, 의원 자기 주변 사람을 공무원 능력은 배제하고 승진 등 영향력 행사
- 인맥으로 연공서열 무시한 승진
- 승진(친인척 위주)

(계속)

- 금품수수
 - 단체장의 인사 중 승진에 대하여 인사의 시기를 늦추어 당사자로 하여금 찾아와서 부탁하도록 유도, 관사를 찾아 부인한테 부탁하는 사례, 발표 후 사례금 받는 사례/지방의원은 단체장과 가깝다고 평소에 소문을 내고 승진대상자를 직간접으로 찾거나 대상자를 만나서 단체장에게 영향력을 행사하는 행위 등
 - 모든 인사 행정에서 편파적이고 특히 4,5급 승진시는 대가성 향응 또는 뇌물 수수가 심함. 특히 학연, 지연, 혈연 등 각종 연고 인사는 심각함.
 - 시군의 경우 5급(과장) 임용권을 시장, 군수가 행사하므로 종전의 편향에 의한 선발보다 그 과정이 용이하므로 6급 중의 희망자가 많아 일부에서는 상당한 금전이 거래되고 있음/투표에 의하여 기입된 시장, 군수도 투입된 선거자금의 보충원으로 생각
 - 별정 5급(의회전문의원) 승진시 돈을 받은 사례(500만원)-다른 문제로 형사입건된 후 문제로 나타난 사례가 있었음
 - 각종 승진인사(특히 5급 승진 대상자 선발)에서 거의 대부분이 사전 또는 사후에 상당한 대가성 금액이 수수되고 있어 심각한 상황임
 - 승진 및 보직인사 특히 5급 보직 인사는 지역주의는 물론이고 금품이 거래되어야만 된다는 점 아주 불행
 - 승진시 부인들이 단체장 집에서 식모살이로 친한 후 대가를 전함. 결친한 사이 분위기 조성후 대가 원함/의원들이 단체장에게 압력 인사 청탁
 - 과장 및 계장 또는 7급 승진까지도 금액이 정하여져 있을 정도로 관행화되고 있음
 - 인사(특히 승진)에 있어서의 금품 수수
 - 돈을 주지 않으면 고위직 승진을 못함
 - 승진시 금품 거래 여론이 많음(6-5급 승진시)
 - 승진은 몇천만원이라는 것이 공공연한 관례로 되어 있음
- 기타
 - 집행부에서 인사하는 것을 의회 근무한 사무국 직원들을 고집부려서라도 승진 또는 집행부 중 중요 부서 근무를 요구하며, 때로는 의견 충돌도 하며 인사한 사무국 직원을 받지 않는 사례

(계속)

- 공무원이라면 월급 올라가고 계급 올라가는 승진하는 맛에 산다고 하여도 과언이 아님. 특히 사무관 승진에는 4배수, 3배수하는 인사규정을 역이용하여 자기에게 이로운 사람과 청탁에 의한 인사가 이뤄지는 사례가 많음. 이 규정을 없애고 서열에 의한 인사를 하고 승진 인사는 공개적으로 공고하여 차순위자가 부당한 운동을 할 수 있는 기회를 원칙적으로 봉쇄하시기 바람
- 승진에 있어 승진 후보자 하위에 있는 자 승진 요구. 청탁 안들어 주면 반감으로 의정에 활용
- 의회 근무 공무원의 승진요구
- 구의원들의 승진 등 인사청탁 및 관여
- 의원사무국 근무자를 우선적으로 승진
- 승진시 단체장에게 영향력 행사 및 단체장의 편파적 승진 예: 서열을 아주 무시하고 서열 밖의 인물 승진
- 승진 서열을 무시하고 단체장이 능력이라는 핑계로 승진시키는 사례. 서열 24위가 과장으로 승진
- 승진시의 인사형태가 바뀌지 않고 있으며 근무평정에 있어 재량권이 너무 많으며 승진시 전직원을 대상으로 승진평가를 실시하여 승진 조치(투표 등)
- 승진을 위한 근무 평정 관계
- 객관적 타당성이 없는 편파적 승진 인사
- 객관성이 없는 승진인사
- 승진시 단체장 주관의 발탁인사가 시행
- 요즘에 직원의 능력이라는 잣대로 연공서열 무시하고 승진하는 경우. 과연 능력이란 잣대가 무엇인가?
- 승진년수 미달자 기간되면 승진
- 특정인의 승진을 위하여 여론 형성하는 사례
- 단체장-승진시 자기가 마음먹고 있는 자를 평소 결재시 이야기하는 관계로 근무성적 등을 만들어 보고시에 실무자가 유리하게 작성하여 차기 단체장에 '그때 말씀하신 이 사람입니다'로 하여 그래야 결재에 까다로움 없이 쉽게 업무 처리.
- 단체장의 비서실, 지방의원 사무실에서 누구누구의 신규 채용, 승진 등을 조치하라는 전갈과 함께 이는 어느 분의 뜻인지 알고 알아서 하라는 등으로 압력을 넣는 사례가 있음

<p>(계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 승진 등에 간접적인 부탁을 한다는 소문은 있으나 확실치 않음 · 대가를 받는 것이 아니라 우수한 사람이 승진하는 것은 지당하나 경륜과 지식이 풍부함에도 우선순위 다소 늦음 · 시장, 의원은 승진에 상당한 비중이 있는 사람들임 · 특정인을 1년에 회계과장-기획실장-총무과장 보직사례 · 승진에 공무원 대다수가 불안을 느끼고 있음. 사회 고위층 인사들에 의한 인사가 이루어지는 경향이 있음 · 5급 심사승진 대상자 중 객관적인 기준 없이 승진 임용 · 승진시 특정 공무원이 유리하도록 영향력 행사 · 특정인 승진 청탁 및 압력 · 승진 등 인사문제에 편파적이거나 부적절한 영향력 행사 등<117건>
<p>전보 <N=160></p>	<ul style="list-style-type: none"> - 혈연, 지연, 학연 등 · 지방공무원의 인사전보는 전공무원이 참여한 관심사항인데, 지연, 혈연, 학연을 이유로 인사에 편파적인 영향력을 행사하고 있음 · 의회근무 직원의 인사시 요직부서 내지 주요부서 진출 내지 보직 요구. 의원개인의 인맥, 지연이 있는 사람의 특혜요구 · 전보 등에 규정이나 규칙을 준수하지 않고 충성도에 따라 좌우 · 의원 개인과 친분이 두터운 공무원에 대하여 전보를 부탁하고 영향력 행사 · 전보시 지연 혈연 학연 등을 고려해 주길 요망 · 학연이나 부적절한 관계가 이들의 연결고리 역할을 하는 것으로 알고 있음 · 전보(권인척 위주) · 전보 등에 지연관계, 혈연관계 등이 많이 좌우됨 · 특정학교 출신고려, 지연, 학연, 혈연관계 직원 전보 · 학연, 지연 등 연고지 중심으로 전보시 개입하고 있음-지방의원 · 단체장의 권인척을 비서로 임용하여 인사 문제에 깊숙이 개입하여 편파적인 인사를 단행 · 전보인사: 경력, 능력보다는 당과 관련된 인사의 영향력, 권인척 관련한 영향력에 좌우됨 · 전보 등(지역구 출신 공무원들의 우대)

(계속)

- 출신 지역의 공무원이 우선 전보되는 사례가 있다는 여론이 많음
- 구의원의 경우 자기 동사무소 직원의 인사이동에 개입, 부서간 이동시(전보)
- 출신선거구에 유능한 직원배치를 희망 피력
- 지방의원은 연고지 관련 인사 압력이 많은 것으로 판단
- 출신지역 공무원 전보시
- 전보: 지역구출신 공무원을 요직 부서에 전보요구
- 단체장은 본인과 대상자간 직거래. 지방의원은 자기 출신 읍, 면, 동 출신을 전보토록 함
- 단체장 - 지역색 전보
- 단체장은 선거시에 도와줬던 사람, 지방의원은 자기 지역구의 출신을 전보되도록 행사하고 있음
- 단체장 출생지역 출신공무원을 주요보직에 임명
- 전보 비밀비재(예: 지역 편파 등)
- 전보(특정지역 출신)
- 파벌형성 및 선거 대가성
- 전보발령 등 고질적으로 파벌형성의 폐해임
- 요직을 자기 사람으로 보내기 위해 단체장 부탁(예산)을 들어주는 대가로 전보 발령/의회직이 구분되지 않음을 기회로 자기 마을 출신 공무원 배치 청탁
- 단체장, 의원선거시 도움, 지원을 준 공직자를 전보시키는 사례 등 단체장 선거후 공직자의 사병화 사례 심화
- 지방선거 의식 자기사람 유리하게 전보하는 경향이 짙음
- 단체장, 의원 자기 주변 사람. 공무원 능력은 배제하고 전보 등 영향력 행사
- 지방의원이 인사에 영향력을 행사(지방의원과 마찰을 빚은 직원은 꼭 전보됨)
- 전보 등에 있어서 단체장은 맹목적인 충성파에게 기회를 주고 지방의원은 출신 지역 공무원의 영전을 위해 노력함
- 자기의 계보에 속하는 사람을 우선 요직에 배치(자기를 따르는 사람을 믿고 우대하는 것이 인간의 속성이 아닌가?)

(계속)

- 특히 전보시 구조조정(강제퇴출자) 명단에 선거경비 미상납자 및 부당지시 사항 거절한 자 등을 퇴출시키도록 인사 및 감사 부서에 지시하고 있음
- 전보: 특정 정파 위주로 인사 남발, 빈번함(무질서 상태)/기초자치단체장은 절대로 정당추천 공천 등을 배제하여야 하며 과거 임명제 시절보다 훨씬 문란함. 조속히 직업공무원제가 정착되어야만 지방자치단체가 활성화 될 것임
- 지방공무원은 당선자의 전리품. 특히 전보등 인사시
- 전보인사에 자기편 직원심기가 있음
- 선거시 비협조 직원 불리한 전보/읍면동 공무원-지역의원이 전보 요청
- 본인에게 지지하지 않았다는 심증이 있을 경우 전보시 불이익
- 전보(보복적 인사 반영)
- 금품수수
 - 전보에는 몇천만원이라는 것이 공공연한 관례로 되어 있음
 - 전보(부적절한 영향력 행사는 볼 수 없으나 다소 대가성 바람)
 - 인사대가를 받는 것은 없을 것이나 전보에 있어서는 다소의 편견이 있다고 봄
- 기타
 - 특정 직원을 전보 요구하거나 전보를 방해하는 사례
 - 요즘에 직원의 능력이라는 것대로 연공서열 무시하고 전보를 하는 경우
 - 전보 등 인사문제에 편파적이거나 부적절한 영향력 행사
 - 개인감정에 따라 전보조치
 - 객관적 타당성이 없는 편파적 전보 등 인사
 - 단체장구체적 물증은 없으나 청내 여론이 약간 편파적임/의원-권분 있는 공무원의 전보우대 정탁, 과내 업무분장시(예: 서무주임) 특정인 정탁
 - 지역주민이 선출한 의원이라 전보 정탁 등은 근성적이나 정탁을 받는 입장에서 거부하기가 어려움
 - 자치단체장의 의도에 따라 전보. 지방의원의 정탁에 의한 전보
 - 전보 우대 일부 의원 적극 압력. 어떤 의원은 자기 추천 직원 보직 문제로 계속 공무원에게 압력

<p>(계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 전보시 외부압력에 의해 편파적인 보직을 주고 있음 · 주관부서 전보시 단체장 주관의 발탁인사가 시행 · 전보에 공무원 대다수가 불안을 느끼고 있음. 사회 고위층 인사들에 의한 인사가 이루어지는 경향이 있음 · 중요 과장 이상 전보 등 · 특히, 순환 전보 기간에 해당될 때, 'A를 **부서로 발령하는 것을 고려해 보라'는 식의 간접적으로 간섭 · 단체장의 비서실, 지방의원 사무실에서 누구누구의 전보 등을 조치하라는 전갈과 함께 이는 어느 분의 뜻인지 알고 알아서 하라는 등으로 압력을 넣는 사례가 있음 · 지방의원의 경우 직간접적으로 인사에 개입하여 영향력 행사. 금품, 대가성 여부는 아는 바 없음 · 전보 직원을 총무담당 주사로 앉히자는 등 억압적이고 행사를 하고 있음 · 전보시 특정 공무원이 유리하도록 영향력 행사 등 전보 관련 <100권>
<p>선거지원 관련 인사 특혜 <N=37></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장: 단체장 선거시 출서지에서 자기에게 불리한 행위자는 인사 불이익 즉, 선거자금 미기부자, 반대 후보의 운동자는 거의 다 지역 퇴출 불이익, 다음 재선을 위한 자기 사람 심기식 인사구성, 특히 간부급, 부단체장의 선별 기준은 이부에 능한자, 큰 돈(현금) 잘 바치는 자, 재산에 유리한 자/지방의원: 단체장의 가장 괴로운 것 어려운 것은 인사요인 발생시 직원들이 의원에 청탁(돈주고) 하여 인사압력 혹은 투쟁 전개함 · 기초자치단체장 선거에는 당해기관의 계장급(6급)이상은 대부분 지지후보에 적극 가담해야 하는 분위기. 지지후보가 당선된 공무원은 신분 등 여러 가지 면에서 특혜를 받는 대신, 상대방 후보를 지지했던 공무원은 동 임기 중에는 찬밥신세가 됨. 이로 인해 우수한 공무원도 매사 불평, 반대, 또는 적당주의로 처신하게 되는 경우 · 선거에 도움받을 수 있는 공무원 우대(능력 무시), 의원은 선거에 도움되는 공무원 자기 읍·면 전보를 위해 노력하고, 단체장은 원칙적인 공무원 타지 진출 요구 · 학연, 혈연, 지연 등 선거 때 도와준 사람에게 편파적인 인사로 직장분위기가 몇 개의 보이지 않는 편가르기 발생. 지방자치단체장이나 지방의회에 대한 회의감을 느낌

(계속)

- 지자체하의 최대 문제점임. 자기를 도와준 사람은 승진 전보 등 특혜가 보이지 않게 주어짐
- 인사승진, 전보시 선거에 직간접으로 참여한 공무원을 항상 관리하여 우대인사등 편법 인사를 행하고 있음
- 선거시 도와준 공직자 우대
- 지방선거시 자기 쪽에 유리한 발언 등(운동)을 한 공무원에게 인사시 우대를 한 경향이 두드러지게 나타남/의원의 경우는 더욱 심하여 자기 운동을 한 사람을 단체장에게 추천하는 사례가 빈번히 있음
- 혈연과 지연 학연에 따른 편파적 인사는 민선체제 이후 더욱 심각한 상태이며, 선거 실시 당시 기여자에 대한 특혜 현상은 포상관계 처럼 받아들여지고 있으며, 지방의회의원은 지연 중심의 인사정책이 심각함
- 선거운동원에 기능직, 고용직 등의 보직을 주는 것이 관례화 되었음
- 자치단체장 선거결과에 따라 공무원 배치 및 근무부서 이동이 심함(선거에 직 간접 지원된 직원 등 우선 선발 배치)
- 선거에 직·간접적으로 관여하여 당선에 공헌한 공신들에게 인사상(승진, 요직 전보) 특혜 부여
- 선거시 경쟁자 선거 공무원의 인사상 불이익 처분
- 선거때 도움주지 않은 공무원은 능력이 있어도 배제되고 있는 것이 공무원을 무사안일로 내 모는 결과를 초래하고 있음
- 자신을 지지해준 공직자 우대(전보, 승진 등)
- 특히 자기를 도와준 씨족에 대한 배려(그 씨족 출신 공무원의 승진, 발탁)
- 관계되는 산하 공무원 인사 청탁시 반영(일용직 공무원 채용 등)
- 인사나 보직에 있어 특혜를 주는 경우가 많이 있음
- 자신에게 헌신한 자를 인사에 특혜
- 지방선거 때 직·간접으로 도움을 받았던 사람 또는 정당으로부터의 요청으로 인하여 부적절한 영향력을 행사하는 사례가 많음
- 단체장: 자기후종세력 인사 우대/의원: 자기와 관련 있는 자 청탁
- 단체장-지지자에 대한 우대 인사/의원: 영향력 행사
- 단체나 집단의 일부 요원 별정직 특채
- 선거도와준 단체 임원 자녀들의 기능직 특별임용

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 선거서는 기부자, 운동한 공무원은 영전, 반대자는 좌천, 퇴출 · 지방자치제와 민선단체장 시대가 되면서 자기사람 키우기 및 상대편 밀어내기 · 지방선거시 자기를 지지하지 않았다 하여 편파적 인사 조치 · 매관매직 행위 극성 · 특정 학교 출신 '표'와 관계 등 · 인사청탁 알선 등 <8건>
신규채용 <n=17>	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원 특채시 대상자 선정에 있어 특정인에게 특혜를 주고 상당한 대가(사례)를 받음 · 신규채용 지방공사 공단의 임직원 채용압력 및 특정 임직원 비호 · 신규채용 등 인사문제에 편파적이거나 부적절한 영향력 행사 · 지방의원들이 공무원 신규채용 등에 영향력 행사 · 일용직급 또는 기능직 특채까지 관여하는 사례가 있음 · 신규채용 <12건>
기타 <n=71>	<ul style="list-style-type: none"> · 의원의 경우 지방유지로 행세하여 행정에 깊이 관여(예: 이권)하여 공무원이 청탁 거절하는 경우 인사에 불이익이 있도록 관여하고 특권층 행세로 공무원이 의원을 두려운 존재로서 생활 · 자치단체공무원들이 일할 수 있는 분위기 조성이 필요하다고 보며 21세기 경쟁력 있는 자치단체로 육성 위해서 가장 중요한 것 중의 하나가 공무원 사기 진작인데, 단체장들의 일관성 없는 다수 집단의 외압에 의한 인사 등은 열심히 의욕적으로 일할 수 있는 분위기를 흐리게 하고 줄서기 등의 수단이나 눈치를 보는 공무원들이 많이 늘어나 공무원 조직이 효율적으로 그 기능을 발휘치 못하게 됨으로써 지방자치제의 본래의 취지 퇴색 · 아주 심한 정도임. 특히 이 부분은 제도적 장치 마련이 필요하다고 생각됨. 저희 ○○군의 경우 선거 당시 몇 명의 후보가 비슷한 득표를 하였기 때문에 더욱 그러한 실정임(즉, 반대세력에 대하여) · 단체장의 고유권한 중 하나인 인사문제에 다소 편파적인 경우가 단체별로 차이가 있다고 보며 민선단체장으로서 다수의 모집단들로부터 외압을 받고 있는 것이 사실(차기 선거 전제하)/지방의원 대다수가 집행부의 인사문제를 비롯하여 사업예산문제에 대하여 소지역주의 차원에서 압력을 행사하고 있음. 그러나 그 대가를 주고받는 사항은 잘 모르겠음

(계속)

- 단체장의 공무원 신규채용 승진 전보 보직 등 전권적인 권한 행사로 단체장의 의중 살리기와 줄서기 경향이 어느 지자체에서나 있을 것으로 사료됨
- 인사발령시 집권당의 고향이나 지역편중 중심, 타 지역 출신을 퇴출 종용, 타지로 전출, 선호 부서는 지역 출신으로 배치, 열관주의 만연, 과잉 충성자 과다
- 일부 시의원들이 업무처리능력이 탁월한 직원들을 총무국장이나 총무과장에게 추천하는 경우가 있으나 반영되는 경우는 많지 않음
- 인사문제에 단체장, 지방의원의 영향력이 많이 작용하고 있음
- 행정 감사시 자기의 의사에 반한 답변을 할 때 정당한 사항인데도 태도불순 운운하며 끝까지 인사에 반영하도록 영향력 행사
- 단체장은 소위 심복을 두어 자기 관리에 최선을 다하고 잘했다고 생각되면 최우선적으로 심복을 도와주고 지방의원은 자기출신(읍,면,동) 지역구 직원을 시장, 부시장, 국장에게 잘 봐 주라고 청탁하면서 모든 면에서 잘 처리해 줌
- 단체장이나 지방의원이 보직에 대한 적임자를 추천하는 것은 행정이 외부환경을 적절히 수용해나가는 과정으로 좋은 점도 있으나 받아들이는 사람의 입장에서 진행과정의 정도에 따라 부적절한 영향력이라고 느낄 수도 있기 때문에 단순하게 흑백을 가린다는 것은 적절치 못함
- 사람을 측정하기 힘든 능력의 격차가 있어 일정한 잣대로 가능하기 힘들. 객관적으로 구분이 확연한 사항은 행사하기 힘들지만 조건이나 능력을 구분하기 힘든 사람간에는 행사
- 지방자치단체 내의 최고의 권한자이기 때문에 인사 물이 없을 정도로 부적절. 그 사례는 이야기할 필요도 없음. 본인도 경험할 수 있기 때문임. 연구자들이 생각하는 것보다 심할 것으로 믿음
- 선출직이 단체장이 된 경우 잘못된 대표적인 것이 인사문제. 교육위원이 교육감 선출에 직접 관여하거나 당선에 기여한 대가로 각종 인사에 관여하여 인사질서를 문란시키고 있어 조직사회가 무너지고 있다. 99.1.16자 ○○ C의원이 인사 관여 문제로 지방 언론에서 7-8일간 계속 보도됨

(계속)

- 특히 법이나 규정을 무시하고 시키는 대로 하는 자 즉 심복자를 우대하고 있으며 해바라기 인사를 우대하고 있음
- 대가를 받는 경우는 없다고 보나 청탁을 받고 영향력을 행사하는 것은 구태의연
- 공무원의 인사를 또는 보직 변경 등의 압력으로 직원의 생활급 갈취/광역 및 중앙부서 인사(월 1-2차) 차 빙자 인사사례금 갈취(1회 50-100만원)
- 인사 결과 소지역주의가 강하게 나타나고, 특정인의 압력에 의해 상식적으로 이해가 안 되는 인사사례
- 능력주의란 명분으로-지연, 혈연, 학연 주먹구구식 인사(타인 배제)
- 단체장-특정인 뽑주기 위한 인사관계 규정 예) 기술직을 줄이고 자기 추종세력 용립을 위한 행정직 늘리기 위한 인사규정 개정
- 편파적인 인사
- 기관장과 친밀한 의원에게 금품을 제공하여 기관장에게 청탁 요청
- 단체장이 임명한 비서가 인사에 대한 실질적인 권한을 행사하고 있어 근무의욕을 떨어뜨림
- 민선단체장은 인맥이 형성되므로 인사에 정실이 있으며 지방의원 역시 그렇다고 봄
- 의회의장은 단체장(인사권자)과 협의과정에서 강하게 자기가 뽑는 사람을 천거 관철
- 관계된 공무원 인사에 개입하는 경우
- 인사부서에 근무 경력이 없어 잘 모르겠으나 영향력을 행사하는 것으로 예상됨
- 승진, 전보시마다 인사기준이 바뀌고 승진, 전보시마다 인사청탁
- 지연 학연과 관련한 영향이 인사에 많이 적용
- 특정인에 대한 인사청탁이 종종 있는 편
- 인사는 항상 불만족과 상대성이 있으나 '측근의 편파적 인사다'라는 직원들의 불만을 종종 들음
- 편파적인 인사 그리고 청탁 및 압력 행사, 다만 대가는 없다고 봄
- 대가 받는지 여부 확인할 수 없으나 자기(구의원) 거주지 근동 직원 부탁사례 다수 있음
- 제3자(외부인사)를 통한 거래
- 읍면동장은 인사권이 없기 때문에 지시에 명령을 불복하는 직원에 있어 2회에 걸쳐 보고 드렸으나 현재까지 무방비 상태 의원 말을 존중

(계속)

- 관련 지역구 인택에 따른 차등 인사와 압력
- 지역출신, 특정학부 출신 등을 우선 승진시키는 사례, 의원들이 단체장에게 부탁하는 사례
- 지방의회 의원 인사에 직간접적 개입이 많음. 제도적 장치 필요
- 인사불균형(승진과 보직문제, 학연, 지연, 지역주의)
- 인사청탁을 함으로 공무원 등이 의원에게 부탁 압력 행사
- 인사권 남용(자리 이동)
- 지방자치단체장, 의장 등이 인사나 부당한 방법으로 가장 많이 행사함
- 공무원 인사를 자기편 이용하기 위해 편중 인사. 사무관 이상 인사권을 중앙(도) 등에서 조정 필요
- 공무원 구조조정시 기준도 없는 무법천지이고 평소 개인적 이권관계 반대자로 찍혀 당함(평계: 여자, 별정직 이유)
- 인사와 관련한 부정 부조리 행위. 특히 5급 무시험 특별채용 과정, 단계장 횡포(원칙과 기준 없이 주관적인 인사)
- 공무원 승진 등 인사에 자기 연고자가 탈락되는 경우 강도 높은 견제 아닌 견제를 행하고 있음
- 단체장 정실인사(지역, 연고, 학연)/지방의원 특정한 인사 부탁
- 지방의원이 자기지역 사람을 추천하거나 경쟁관계에 있을 때 우선 고려해주도록 요구하고 있음
- 자기를 지지해준 유권자나 지역 출신에 대한 관심표명
- 관선보다 노골적으로 더욱더 강하게 작용
- 당무자가 소신껏 일하고자 하나 지방 단체장의 압력에 의해 마음대로 처리
- 단체장 사람, 지방의원 사람 구분
- 인사청탁
- 특정인에 대한 인사청탁
- 대가를 받는지는 알 수 없음
- 그 대가 여부는 알 수 없음
- 지방의원 모두가 인사청탁 이권 개입
- 무조건적인 복종과 견전한 의사표시라도 본인 생각과 다르면 인사조치
- 안방인사단체장 사모님이 인사에 영향력을 행사
- 간신이 돼야 출세할 수 있음. 권위 의식이 강하여 장기 근속자를 무색할 정도 무시

(계속)

- 자가지역 읍면동장 및 직원 인사에 영향력 행사 (의원의 친인척 동기생 승진 권보 청탁)
- 지연, 학연, 인맥위주 행정
- 시, 군의 인사시 형평성에 어긋난 인사
- 무허가 건축물 철거시(동장제직시) 청탁을 거절한다는 이유로 구 의원이 단체장에게 동장을 교체하라는 요구를 하는 사례가 있음
- 지방의원-직원 인사시 보직 부탁
- 특정 공무원의 승진, 전보요구(지방의원)
- 시장, 군수가 바뀔 경우 자기와 같은 학연, 지연 공무원으로 인사 배치를 하여 공무원들이 줄을 서는 등 문제가 많음
- 지방의원들이 단체장에게 인사 청탁
- 특히 인사에서는 권한을 최대한 행사하여 질서를 어지럽히는 것은 다반사. 기준을 대외적인 변명 자료밖에 안됨
- 단체장-실과소장 인선시 능력 아닌 아부나 하고 부인들이 관사에 찾아가 살림살이 해주는 간부를 우선 배치
- 인사 <2관>

4. 복무행정(N=181)

< > : 사례수

<p>징계양정 <n=69></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 다른 직원 같으면 징계 및 사표수리가 될 정도인 자가 사표를 두 세 차례 반려 받고 한직에 근무하는 등 소위 공신에 대한 예우로 복무행정에 편파적인 예 · 평소 미운 사람(선거 때 따라주지 않은 사람)에게 징계 처분 지시 · 징계 교육대상 선정시 평소 잘못 보인자(비이부자)에게 큰 피해 · 지방의원은 출신지역 공무원이나 가까운 공직자의 징계양정에 대하여 선처 요구 · 지방의원은 출신지역 인사(공무원)의 경우 자체 감사 지적시 단체장 등에 청탁으로 징계 양정보다 완화 조치 요구 · 징계사유가 중하더라도 경징계 또는 훈계하려는 성향 · 가끔 징계대상자가 있을 경우 고려해주도록 요구 · 시의원이 청탁 받은 직원의 징계양정 낮춤 · 징계양정에 맞지 않는 징계 요구 · 지방의원의 출신지역 공무원의 징계 · 징계양정 임의 결정(동일 사안 차별화) · 징계양정 확대 또는 경감 요구 · 징계양정에 대하여 자치단체장에게 선처를 당부하는 등 영향력을 행사함 · 어떤 사례가 있으면 징계시에 지방(기초)의원들은 영향력을 행사하고자 하는 사례 있음 · 징계처분이나 포상 등에 관여하고 있으며 공무원이 역이용하여 의원의 말을 듣지 않으면 안되도록 압력행사 · 인사위원회에서 징계 등을 의결할 때, 특별한 경우를 제외하고는 대부분 단체장의 의중에 따라 후결하는 형식절차에 불과함 · 사소한 감사 지적사항은 자체 징계(주의, 시정, 훈계) 하였으나 민선 이후 상급기관(도)에 중징계 의뢰하고 있음 · 의원이 징계양정 해결에 사전 개별적 압력 · 인사문제와 별다른 사항이 아니고 연계된 것으로 엄격한 징계상황이나 탁월한 사항의 모범, 실적이 현저한 사항 이외는 관여가 가능 · 징계양정을 하향 조정하는 사례가 많음 · 징계양정 <49건>
------------------------------	--

<p>표창, 포상 <n=66></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 직원 중 아무개는 근무태도가 어떤지 묻고 그 사람 표창 상신 한번 해주지 이런 식으로 영향력을 행사한 사례가 있음 · 직원들의 자기 양양을 위해 표창, 포상 등을 지방의원이 권의하는 경우 · 자기편 사람을 승진시키기 위해 표창 상신 유도/특혜를 분위기 조성으로 합법화 유도 · 출신 지역구 관내 등 직원들의 표창이나 인사에 관대한 경우 · 지방의원이 본인과 가까운 공무원에게 표창을 주도록 인사위원회에 영향력을 행사하는 행위 · 단체장 - 표창, 포상 대상자 사실상 지명. 지방의원 - 특정인 부탁 · 표창-단체장 권적으로 실행됨 · 포상 대상자 선정 등에 관계 의원이나 처분관련 상급자에게 청탁 · 단체장 - 표창자 선정시 평소 자기에게 아부 잘한 자 우선 · 평소 각종 정보 제공자를 표창 추천 및 시상 · 포상, 표창도 편파적으로 지명 · 정부포상대상자(연말) 선정시 절대적 영향력 행사 · 인간관계 등을 고려한 표창 등 부탁 · 친분 있는 공무원의 표창(포상) 청탁 · 표창 상신된 공무원의 표창 결회 요구 · 특정인에 대한 표창이나 이에 대한 청탁 · 포상 대상자에 포함해보라는 식의 간섭 · 포상, 포창 임의 추천 지시 · 표창, 포상 등 압력적 청탁 · 포상 상신 때 업적이 미비한 자 선정 · 포상대상자 추천시 청탁 · 사실과 다른 표창상신 요구 · 자기편 사람의 표창 · 포상 대상자 선정 <2권> · 표창 및 포상 <41권>
<p>연수, 교육대 상자 선정 <n=20></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 자기를 비판하는 공무원 좌천 자기에게 아부하는 직원 매사 우대(해외 연수 등) · 연수대상자 선정 시 평소 자기에게 아부 잘한 자 우선 · 자기편 사람의 연수, 교육대상자 선정

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 교육연수 대상자에 포함해보라는 식의 간섭 · 교육대상자 선정(사무관 승진) · 연수 등과 관련하여 청탁 등 영향력 행사 · 연수, 교육대상자 선정 <14건>
복무지도 <n=13>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장도 복무행정에 대하여는 그렇게 큰 영향을 미치지 않고 정책적인 사항에 대하여 영향력을 행사하지만 지방의원들은 자그만 사항도 영향력을 행사함 · 목적달성을 위해 간접적으로 복무상태를 지적 · 복무지도 <11건>
기타 <n=13>	<ul style="list-style-type: none"> · 누가 표가 많은 가 또한 지역주의, 학연, 지연 너무 심함. 열심히 일하는 자 항상 뒷전이고 아첨하는 자는 우선. 저 같은 경우엔 강원도에서도 최우수 시로 이루었으나 30년만에 장관 표창하나 받고, 퇴직 직전에도 세정행정이 강원도에서 최우수 시로서 시상금도 받았지만 다 소용없음 · 의회사무국 인사와 관련할 때 협의과정에서 가끔 의견이 있음(현행 규정에 의회사무국 인사는 의회 의장이 사전협의를 하게 되어 있음) · 중요한 사항 또는 개인에 주어지는 특전이 높다고 판단되는 사항에 대하여 다소 특정인에 대한 청탁 등의 영향력을 행사. 특히 지방의원들의 특정인에 대한 관리에 집착하는 경우 · 각종 행정시 자기사람(정파) 무질서하게 횡행하고 있음. 지방행정의 발전을 기하기 곤란, 당분간 중앙의 철저한 점검, 감독이 필요함 · 자기편 우대 행정, 반대편에 대한 부당한 영향력 행사 및 평가 관리 · 좁은 군 단위 지역에서는 모두 아는 사람이지만 특히 자기에게 도움을 준 공무원에게는 영향력을 끼치게 됨 · 특정 공무원을 위하여 청탁 등 영향력을 행사하고 있지 않는 것으로 알고 있음 · 친인척 공직자에게 특혜 · 단체장이나 지방의원은 자기와 관계가 있으면 직접 간섭 · 자기세력화를 위해서 음양으로 관심 표명 · 단체장은 지방공무원의 복무행정에 관여 · 일일이 간섭 · 소소한 일

5. 물품구매 관련(N = 169)

< > : 사례수

각종 물품
구매관련
<n=54>

- 해당 업종을 경영하는 의원 중 일부는 자기업체의 물품구입 등에 알게 모르게 간여
- 의원 개인이 직접 운영하는 사업체의 물품을 구입하도록 압력을 행사하며 특히 중간 브로커 역할을 하는 의원이 있음
- 지방의원 - 개인사업을 위한 물품구매 강요 사례(정수기, 전자제품 등 간접 강매, 의회 개정시 무난하게 의정활동 하겠다고)
- 자기 경영 또는 소수의 영리를 목적으로 자사 제품 또는 용역을 은근히 요구하므로 거부 불가
- 지방의원의 경우 시설사업 소요자재를 자기 또는 관계인에게서 구입하도록 유도, 압력
- 예산 심의후 의원이 경영하는 회사의 물품 구입 강요 등
- 지방의원 - 자기 직업과 연계된 물품 구매 예를 들면 각종 사무기기 구입이나 시설 설치 등
- 상업을 하는 의원의 경우 자기 집 물건을 판매해줄 것을 직·간접적으로 실력 행사
- 지방의원의 경우 구매시 자기가 운영하는 업체의 물품 강요
- 아주 작은 물품구입 또는 공사계약에 이르기까지 결제를 통하여 특정인에게 주도록 유도하는 경향
- 지방의원-자기와 관련된 업자의 품명, 수량을 간접적으로 제시 구입 협조요구 사례
- 농기계 구입시 지방의원들의 지역연고와 인간관계로 인하여 특정업체에 구매 알선 유도
- 물품구입하는 데 있어 특정업체로부터 구입토록 사적 이해를 추구하는 사례가 있음
- 아는 업체의 물품(책자, 그릇) 구매 알선
- 각종 장비, 물품 구입시 지정업체에서 구매토록 협조 요청
- 특정업체가 아니라 지역업체로 하여금 구입할 수 있도록 도와주는 실정임
- 소규모 권설공사용 쓰레기 마대기 등 물품 구매시 부탁
- 각종 계약(물품) 구매시 필요에 따라 관여
- 지방의원의 경우 관내의 물품사용등 유도
- 기념물 구매(각종 행사관련)

<p>(계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 물품구매시 특정 비율을 적용 수회 · 예산이 많이 소요되는 물품 구입 정보누설 · 사업용 물품구입시 · 벌꿀 구매 압력 · 관급 자재 조달시 · 청사비품구입 · 물품구입시 계약 등 <28권>
<p>인쇄물 수의 계약 <n=32></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 및 시군 관광홍보지 발행시 서울의 특정 업체 임원이 본 군(郡) 출신이라고 찾아와서 기관장을 방문해 그 결과 오더에 의해 그 업체와 계약 체결(결과 저작권 침해 문제 발생됨) · 인쇄물 제도 계약시 자기와 친분이 있는 업자에 편의제공을 요구하는 사례가 있음-지방의원 · 인쇄물 수의계약 등 특정업체를 소개하여 구매 또는 용역계약 체결토록 함 · 대량의 인쇄물을 종문이나 지역내 업자에게 주도록 압력 · 의원이 자기와 연고 있는 인쇄업자에게 인쇄의뢰를 정탁하는 경우 · 인쇄물 수의계약시 지인 소개 정탁 · 인쇄물 등 간접적 부탁을 하는 경우-지방의원 · 인쇄물 수의계약 등 <26권>
<p>수의계약을 위하여 특정업체에 유리한 시방서 작성 등 <n=17></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 특히 군의원의 경우 각종 수의계약 사업에 자기가 잘 아는 사업가를 추천 · 특정업체의 조건에 맞추어 제한 입찰 내지 수의계약 · 수의계약 특정업체 선정 · 수의계약 업체선정에 따른 압력 · 단체장이나 의원 공히 자기에게 이익을 준 업체 수의계약 · 단체장 - 수의계약을 위하여 특정업체에 유리한 시방서 작성 · 단체장 - 선거비를 음성적으로 대준 업자들의 부탁으로 특정업체에게 수의 계약 · 수의계약 특정업체 유리한 시방서 작성 · 수의계약 등 특정업체 물품구입 · 수의계약을 위하여 특정업체에 유리하도록 지원 · 단체장이 특정업자에게 수의계약 촉구. 어쩔 수 없음 · 수의계약시 업체 선정 <6권>

여행사선정 <n=16>	<ul style="list-style-type: none"> · 여행사 관광업체 선정 등 아예 직원이 선정하지 못함. 단체장이나 지방의원이 좌지우지 · 여행사 선정 <15건>
전산장비 구매 <n=8>	<ul style="list-style-type: none"> · 전산 장비 구입, 특수 장비 구입시 조달 요구 과정에서도 특정 업체 조제품을 요구토록 관련 직원에게 주문한 적이 한두번이 아님 · 전산장비 구입시 특정인과 수의계약토록 함 · 전산장비 구매 <6건>
구내식당 물품구입 <n=6>	<ul style="list-style-type: none"> · 식당이용 등 모든 사항에 관여 · 학교 급식 물품 구입 등 · 구내식당 물품구입 <4건>
종합운동장 관리 사무소 부대시설 (식당, 점포, 매점 등) 입차 <n=4>	<ul style="list-style-type: none"> · 종합운동장 관리사무소 부대시설 입찰 · 식당 점포 매점 수의계약 · 부대시설 입차 · 식당 입차
의료장비/ 의약품 <n=4>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의원이 속칭 「보좌관」을 시켜 방역약품을 특정업체에서 구입해 달라고 청탁하였음(지방의원 선거시 도움을 받은 업체라고 노골적으로 표현) · 의료장비/의약품 수의계약 기타 · 의약품 수의계약 · 보건소 의료장비 구입에 있어서 특정 제품 구매개입
기타 <n=28>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장, 지방의원 모두 흔히 많이 있음. 특히 지방의원들은 자기가 부탁한 사항을 안들어 주면 행정 감사시 밖에 나가 들은 사항을 가지고 공무원들을 몹시 괴롭힘 · 건축계획 보고서 단체장이 운영하는 경량철골 조립식 건축업체(주식회사 삼동)에 의뢰하는 조립식 건물만 결제하고 있으며 철근 콘크리트 영구건물 건축(읍면동 부대건물)을 승인하지 않고 있음 · 특정 시의원(특히 의장이나 상임위원장)은 관련업체를 비밀리에 비호 육성 · 정보누설은 없으나 청탁 또는 압력은 있음(OO업체에 수의계약 하라는 등) · 단체장이 임명한 비서관이 관여하고 있음 · 본인 또는 친인척 관련 사업과 관련 청탁 사례

(계속)

- 지역주민에게 부탁 받아서 잘봐주도록 행사
- 권이 있을 경우에 무조건적 조장 참여
- 자기 사람이라고 인정되는 사업가들에게 보은 차원에서 행사
- 일부 의원들의 자기 인맥관련 행사
- 지방 업자를 보호해야 한다는 미명하에 정탁이 있었음
- 지방의원의 업체 운영에 있어서 직·간접적 이용 압력
- 단체장은 이권에 심할 정도이고 지방의원은 관여
- 이권에는 절대적 관심이 많음
- 선정 기종(물품)에 대한 총결 조사 변경 요구 등
- 행정직무상 필요한 사안이 있을 때 부탁하는 사례
- 오수처리시설 특허품목 알선 현지견학 유도
- 지방의회위원의 정탁 압력
- 통신회선 정약
- 체육행사시 운동용품 구입 외
- 아는 사람의 경우 사전 전화가 음
- 포괄적으로 간섭
- 의원들이 전부 관여
- 꼭 사실
- 체면에 관계된 사소한 일
- 심하지는 않으나 수시로 발생
- 가끔 사례 있다고 봄
- 시도의 경우 사적 이해 추구까지는 곤란한 것으로 판단됨

6. 건축·건설 관련 관급공사 및 연구용역(N=198)

< > : 사례수

<p>업체 선정 <n=121></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 상세한 내용은 알 수 없으나 특히 업체 선정(소규모 건설사업)시 일정 회사를 선정토록 행사하는 일부 지방(기초)의원이 있음 · 권설관련하여 사전 업체 선정하여 금품을 요구하기도 하며 자기편일 경우만 공사수주토록 압력 행사 등 각종 이권개입 · 공사에 있어 수의계약 사항에 대하여 의원이 지정하는 특정업체에 맡기도록 청탁하는 사례가 있음 · 일부의원이 출신지역의 업체를 소개하거나 출신지역 소규모 공사계약을 특정업체와 체결하여 줄 것을 요청 · 업체 선정시 지방업자를 선정하는 것이 바람직하다는 식으로 간섭 · 각종 공사의 수의계약 등을 특정인의 업체가 독점 시행 · 요즘 입찰제도는 도저히 영향력을 행사할 수 없지만 그래도 자기 측 근에게 유리하게 작용해 주기를 원함. 수의계약을 할 수 있는 영역에서는 돈이 될만하면 철저히 행사 · 업체 선정 등에 관하여 단체장이나 의원들이 직접 간섭하고 있으나 담당자의 자질과 관련이 있음 · 수의계약시 가능한 소규모 발주 공사에 대하여서는 자기 친인척이 수주할 수 있도록 영향력을 행사 · 권설 공사 발주시 수의계약에 해당하는 공사 중 특정 업체에 수의계약 권장하고 불응시 상임위원회 회의시 다른 업무 트집 잡아 공격하는 경향 있음 · 도로관리사업소 도로보수 공사시 특정 업체 지정 압력. 오창 과학산업단지 진입로 공사 등 계약시 특정 업체에 주도록 압력 행사 · 쓰레기 수거 대행수탁업체 결정(2000.4.30)시 특정인(인척)에게 주식회사를 설립하게하여 시설과 장비, 인력이 전무한 자에게 공고절차 없이 수의계약(13억원) 수주 · 수의계약 대상업체선정에서 정당관련, 선거관련 혜택을 준 사람에게만 수의계약 체결하도록 하고, 실무진 의견 반영되지 않음(따르지 않는 담당자는 인사 불이익 조치) · 용역사업의 경우 효과도 없는 것을 선거시 도와주었다 해서 용역을 빙자, 혜택을 주고 용역품은 사장시킴 · 확실한 근거는 없으나 업자들간에 단체장 비서 또는 친척의 도움이 있어야 공사를 따낼 수 있다고 불평불만 팽배
--------------------------------	---

(계속)

- 권속 건설관련 관급공사 및 연구용역, 경영평가의 계약 입찰과 관련 하여 특정인이나 업체에 유리하도록 영향력 행사
- 특정업체에 수의계약을 주도록 계약부서장(경리담당, 재무과장)에 압력을 행사하고 있음(단체장, 의원)
- 읍면 지역의원들은 소규모 주민 숙원사업 발주시 영향력을 행사하여 자기가 업자 선정, 감독을 하고 부정을 저지른 사례
- 대형건설공사 업체 선정시 선거 캠프에서 영향력 행사
- 특히 수의 계약시 특정업체 선정에 영향력 발휘
- 지방의원-관련업체에 공사 계약토록 측면 지원 및 요구
- 자기 성향 혹은 동조하는 업체가 수의계약 되도록 하는 사례
- 경제사정이 어려워 관내 업체들에게 우선하거나 하청을 권장하는 사례
- 지방의원들이 수의계약 대상사업에 대한 특정업체와의 계약을 요구 하는 경우가 많음
- 단체장은 자기가 좋아하는 업체 선정하고 의원은 읍면의 수의 계약에 관여
- 읍면동 발주공사 업체선정시 의원이 잘 아는 업체에 수주계약 종용
- 지역연고나 평소 절친했던 업체에 수의계약 선정 예가 있다는 소문이 있음
- 수의계약의 경우 '어느 업체 어썩소'하는 경우가 있을 수 있는 정도
- 공사 입찰시 가능한 한 관내 업체가 발주를 받는지에는 관심
- 단체장의 소규모 사업에 대한 업자선정과 모든 사업의 사전 승인 후 사업시행토록 하는 사례
- 특히 업소 선정에서 영향력 행사
- 지방의원들이 선거 비용 충당하려는 의도가 많아 공사나 물품 구입시 자기가 선정해주는 업체나 자기 것 강요
- 이벤트 행사 업체 지정 등에 적극 관여
- 토목건설업자에 대한 특정업자 지정
- 업체선정시 선거 당시 도움주신 분 의식 선정
- 업자 선정 청탁 및 수의계약
- 이권업체에 유리하도록 행사
- 업체선정에 영향력 행사
- 수의계약 시공업자 선정 관여
- 각종 공사 계약 및 업자 선정
- 도로 보수 업체 수의 계약 압력(청탁)

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 물품 구입시 업체 선정 요구 · 수의계약 권에 대한 업체 선정 · 공사입찰(수의계약)시 영향력 행사-특정업자 지명 · 특정인 또는 같은 지역 출신 업체에 주도록 유도 · 업체 선정 등(특히, 수의계약 대상, 공사 업체 선정시) · 연구용역 발주시 특정인이 수탁토록 종용 · 건설업종에 관련된 단체장이나 의원은 절대적인 영향력을 행사한다고 보면 될 것임 · 업체선정 또는 지방의원이 직접 참여 · 업체선정에 영향을 미침 <2건> · 소규모 영선사업(수의계약)에 정략 · 시범사업 선정 · 보조사업자 선정 · 민간위탁자 지정 · 업체선정이나 각종 편의 제공 · 특정 업자에게 수의계약 촉구 · 업체 선정과정(수의계약) · 특정업체 선정요구 <65건>
뇌물 수수 등 <n=14>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장 - 각종 건축, 토목, 건설 공사자 선정시 선거 비용 협조자에게 수의계약 혹은 특정인에게 수의계약으로 음성 사례비 수수/지방의원 - 각종 건축, 토목 공사(시군당 평균 년 150건)시 특정자 선정 청탁 후 리베이트 수수 · 단체장은 비서실을 이용해서 수의계약 대상사업을 선정 측근업체에게 발주토록 관계 부서에게 압력을 행사하여 수주한 업체가 사례(금품)을 받고 있는 상태임(법을 이용한 수의계약이 늘어나고 있는 상태며 비서실의 권한이 너무 방대한 상태)/지방의원도 계약 부서에 관련업체 선정 요구 금품수수 사례 · 공히 발주사업에서 자기 관내 공사는 자기 맘대로 수의 계약하도록 압력 행사로 리베이트를 챙기는 것이 상례 · 수의계약 대상 각종 공사 물품 구매시 적정한 비율을 적용 수뢰 · 단체장의 경우 약속어음 받고 공업단지 땅 등기이전 하라는 지시. 어린이 놀이터 입장료 민자유치로 50:50(민간:군)수입을 100% 민간에게 주라는 등 · 시설공사 수의계약과 관련 뇌물수수행위 · 뇌물 수수 등 <9건>

<p>시장가격보다 비싼 계약 <n=8></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 특정계조업체에게 수의계약토록 정탁하는 지방의원이 있을 수 있으며, 이는 어쩔 수 없는 지역현실이라고 생각되고 계약제도를 개선하지 않는 한 현행제도 하에서는 공직자의 어려움이 가중될 수밖에 없음. 수의계약제도의 금액 확대가 대표적인 사례임 · 자치계 실시 이후 용역비의 급격한 증가-이해관계인에게 용역 발주-용역비는 90% 이상이 특정인을 위한 예산 편성 · 시장가격보다 비싸지는 않지만 同種同價의 계약을 하면서 자기나 관련자가 계약하고자 노력 · 수의계약을 하면서 높은 방법으로 설계 금액 책정 산출 · 시장가격보다 비싼 계약 <4건>
<p>입찰예정가의 유출 <n=7></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 심지어 수의계약까지도 금액이 정하여져 있음(공사 금액의 10%) · 권설업체 대표 부탁에 의하여 해당지역 의원이 예정가격 유출 정탁 · 예정가 유출 <5건>
<p>납품물량의 허위 작성/예산 유용 <n=7></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 납품물량 허위작성, 예산유용 · 예산유용 <6건>
<p>권소시업 구성 <n=5></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 권소시업 구성 <5건>
<p>사역인원 허위 작성 <n=2></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 사역인부 마구계비로 채용(저의 시의 경우 인구 5,800명에 일용적이 200명) · 사역인원 허위 작성
<p>기타 <n=34></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 각급 권설공사에 특정업체를 참여시키기 위하여 설계과정에서 당해 업체에 유리한 공법으로 설계하거나 입찰 참가자격 결정시 특정업체에 유리한 실적 제한(물량, 금액)을 하도록 함 · 수의계약 등에 대하여 년지시 의사표시를 하거나 신복 공무원에게 노골적으로 얘기 · 특정 업체의 APT 권설 심의 등에 있어서의 향후 이행 조건을 전제로 긍정적 허가를 심사한 사례가 있음 · 지방의원의 권설업체 유착 또는 권설업 겸업 · 자기가 쓴 선거비용을 충당하기 위한 노력의 일환으로 공사를 가급적 자기동생(친척, 지인)에게 따주기 위한 노력(영향, 압력) · 의장이 관공업체를 선정하고 사례금을 의장이 직접 챙기는 등 이루어 말할 수 없는 비리가 존재하고 있음

(계속)

- 지방의원으로서 시장허가업종을 경영하는 의원들이 자기 사업을 확장하고 보호하기 위하여 단체장과 간부공무원에게 은근한 압력과 권위를 요구. 때로는 시장의 약점을 잡고 매사를 뒤에서 조종하고 있기도 하였음(2대 의원의 경우)
- 각종 정부지원사업에 대상자 선정시 측근에게 유리하도록 영향력 행사
- 지역에서 지방의원을 끼지 않고는 사업을 할 수 없다는 소문이 있음
- 해당지역구와 관련된 사업이나 업무 관련해서 너무 집착하다 보니 마찰이 심함
- 행정업무 수행에 있어 이해 득실에 따라 지역내 실행되는 사업에 대하여 과도하게 간섭하고 있는 실정임
- 일부의원은 관련업계를 비밀리에 경영
- 입찰에 부질 수 있는 것도 수의 계약토록 압력
- 지방의원이 공사 수의계약을 특정인에게 지원되도록 영향력행사
- 지방의원으로서 권설사업 허가를 자기 처 명의로 명의 변경하여 놓고 각 읍 면 동 수의계약전에 대하여 영향력 행사
- 일부 시의원의 경우, 권설업, 설계(토목)용역업, 물품납품업 등 사업체를 타인명으로 해놓고 경영하고 있어 관련공무원에 암암리에 영향력을 행사하여 사업을 하기 위해서 시의원을 하고 있는 의원이 30% 이상이라고 봄
- 정무 부지사가 향후 선거 등을 대비해 지역 업자 청탁으로 토목 공사 수의계약을 수시로 부탁(압력 행사)
- 지방의원 일부는 각종 공사 수주를 위해 부당하게 영향력을 행사하는 사례가 있음
- 법에 안 걸리도록 유도. 안 들으면 불이익
- 단체장의 비서관이 관계
- 권설업체 사업물량 확보 요구
- 권설업 면허 소지로 지역사업 수의계약 체결
- 소규모 권설공사 수의계약 청탁
- 유리한 조건 제시 계약 암시(수의계약)
- 공사, 납품 등
- 연구용역 알선-지방의원
- 특정업체 유리하도록 노력
- 공사관련 극성 <2건>
- 공사수의계약 권 <5건>

7. 공유재산 매각 매입 임대관련<N=65>

< > : 사례수

<p>공유재산 매각(토지 특혜불하) <n=24></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 백화점의 주차장 부지가 부족하니까 인근 공영주차장을 백화점에 수의계약 매각 · 공유재산(잡종재산) 매각시 면적을 분할하여 소규모로 수의계약 조건에 맞추어 매각 · 국공유재산 매각 보상시 주민의 뜻을 앞세워 영향권 행사(지방의원) · 공유재산 매각시 예정가를 제공해달라는 청탁 가능성 · 공유재산 매각시 특정인 지정(단체장) · 공유재산 매각시 특정인(주위의 제3인물 등장시켜)에 불하토록 · 매각, 가격인하, 특정인에게 불하 압력(지방의원) · 용도폐지 또는 불하되도록 요구한 사례(지방의원) · 공유재산 매각에 대한 압력 · 공유재산 매각(토지 특혜 불하) <15건>
<p>공유재산 매입, 보상 등 <n=16></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의원 - 공유재산 매입시 특정인에게 유리하게 하거나 그렇지 않더라도 자기 지역구에 시설을 유치하기 위해 형상 등이 불리한 토지를 매입하게 하는 경우 · 단체장은 주민숙원 사업대상이라는 명분 아래에 측근의 토지 등을 매입토록 계획 수립사업을 시행하면서 보상금을 주는 사례 · 지방의원 - 공유재산 보상(예를 들면 자기관할 등 계획도로 편입시 공시지가 상향조정) · 공유재산 매입 시 당사자와 결탁 고가 매입, 특정인에게 고가 매입 부당보상 등 · 주차장 용지 매입 청탁(IMF 시절 부동산 불경기 시에) · 출신지역이 유리하도록 공유재산 매입 시 행사 · 공유재산 매입 시 <10건>

<p>공유재산 임대 및 임대료 산정 <n=14></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 체육단체에 특혜를 주기 위하여 공유재산(골프연습장)을 체육회에 무상임대(체육시설의 무상임대는 시민의 체력 증진을 위한 공익적 목적으로 개인이나 단체가 직영할 때 가능하며 체육회에서 단체 운영비 조달을 위하여 직영을 하지 않고 입찰을 통하여 개인에게 거액의 임대료를 받고 재임대하여 운영하는 경우 체육회에 무상임대는 불가함) · 의원 본인 또는 지인에게 공유재산임대 등이 유리하도록 영향력을 행사하고 보상금 지급에서 우선 순위가 되도록 영향력 행사 · 공유재산 임대나 임차시 효율성이나 사용가치가 적은 물건을 싸다는 이유만으로 권장하는 경우가 있음 · 공유재산 임대하는 과정에서 권법동원 및 특정인에게 유리하도록 영향력 행사 · 공유재산 임대를 자기가 신청 압력행사로 불의 야기 · 체육시설 임대(롤러스케이트장, 골프연습장) · 특정인에게 공유재산 임대 · 지방의원 - 임대가격 인하 · 공유재산 임대 및 임대료 산정 <6건>
<p>공유재산 관리 선정 <n=5></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 공유재산 관리자 선정 <5건>
<p>기타 <n=6></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장은 자기의 사업을 위하여 로비 등을 하고 있으며, 지방의원은 자기 고장(읍,면,동)에 적극 후자하려고 하고 있음 · 실무자나 담당관리자를 불러 지시. 법 절차에 맞지 않아 해 줄 수 없다고 하면 너무 법만 따지지 말고 되는 방향으로 검토 처리하라는 지시 · 단체장의 경우 이 사항은 거의 부탁이 없으며, 지방의원의 경우 이 사항에 대하여 많은 의원이 부탁하여 실무자가 곤욕을 치르고 있음 · 공유재산과 사유재산과의 교환과정에서 특혜를 주고 사후 사례 · 지역구 관리상 관심을 갖지 않을시 차기 불리함 인식 · 정보제공

8. 예산책정/사업계획(N = 180)

< > : 사례수

<p>편성곤란한 예산계상/경상비 증액 <n=39></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 시내버스 대표이사이며 도의회 의원이 도에서 편성하지 않는 예산을 예결위에서 계상 의결하여 버스 공동조합 보조격으로 사용예정 · 의회 통과를 위하여 경상예산(여비, 급량비, 회의비 등)을 각 실과에 분산 계상하여 예산을 매오도록 편법 집행(예산부서에게 물어둔 단체장 활동비 편성 및 집행 내용을 수시 보고 받고 있음) · 출입기자, 관련 신문사의 정략으로 언론사에서 주관되어 발행하는 책자를 본 지역과 관련이 있다해서 수백권의 책자를 발행하기 전에 예산에 반영. 후후 집행하여 읍면실과 리 등에 임의 배부한 사실 등 · 편성곤란한 예산계상시에 자기가 아는 사람 또는 선거시 도움을 준 이들을 위하여 영향력 행사 · 편성곤란한 예산 편성-공중보건의 숙소 임차료 수정예산 반영, 도축장 시설 개수비 계상, · 편성곤란한 예산 계상(단체장)/ 편성곤란한 예산 계상, 경상비 증액요구사례(의회분)(지방의회) · 특정 지역 관련 예산 등 편성곤란한 예산 계상 압력 행사 · 편성곤란한 예산 계상. 필요 없는 장비 구입 예산 계상 강요. 경상비 증액. · 절차를 무시한 예산 편성 -중기 사업계획 미반영사안 예산 계상요구미반영시 담당자 인사 불이익 반영 등 · 선거시에 자기를 도와준 지역, 집단단체에 대해 배려 · 지방의원이 출신지역의 사업에 영향력 행사 · 의원사업비의 명목으로 예산편성 · 정보비 각과 예산에 계상(단체장) · 편성곤란한 예산 계상/경상비 증액 <2건> · 편성곤란한 예산 계상 <16건> · 경상비 증액 <3건>
---------------------------------------	---

<p>예산책정시 이기주의 <n=21></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 기초자치단체장이 지역경제발전을 위해 도비보조신청을 하는 경우와 당해 지역도의원이 도예산 심의과정에서 지역이익을 고려하지 않고 일방적으로 삭감조치하는 사례(지역주민불신 초래) · 시의원인 경우 자기 지역구 소속업체는 비호하여 영향력을 행사하고 지역구내의 사업에 대해서는 노골적으로 개입, 투쟁 · 지방선거시 자기를 지지한 지역이나 단체에 예산 과다 책정 · 단체장은 지방의원과 협의, 의원이 요구하는 형식의 예산편성과 특정업체 및 특정인에게 유리하도록 예산을 편성 중액하고 있음 · 일부의원의 경우 지역적 현안 사업계획을 군민의사와 배치되게 개발업자와의 개인적 인간관계를 이유로 해당 계획을 찬성, 반대하는 입장으로 나서는 경우가 있음 · 지방의회 의원이 특정업자 및 친인척 명의로 회사를 설립하고 특정사업에 대하여 단가조작 등 업체 봐주기 식 영향력 행사 · 예산편성시 모든 분야에 간여하며 특정인에게 유리하도록 압력 행사 · 지역개발 사업의 우선순위 범위에 들지 않은 사람을 예산책정토록 무리한 요구가 허다함 · 단체장에게 압력을 행사하여 개인적인 사업 또는 인척 측근의 요구에 의한 예산을 편중 편성 요구 · 주민수혜도가 적은 사업을 출신지역 특정인의 편의 사업비를 무리하게 예산 계상 요구 · 특정업체가 아니라 지역업체로 하여금 구입할 수 있도록 도와주는 설정임 · 자기사업을 하는 지방의원에 대한 공직자들의 아부성 도움 또는 의원들의 노골적인 예산 책정 간여 등 · 단체장은 광범위하게, 의원은 지역 특정이나 업체 · 각종 단체 지원금 중액, 용역비 중액 · 사업편성시(특정지역) · 특정업체나 지역구사업에 대한 지원 · 특정지역 관광계획수립 · 특정인에 한정된 예산배정 요구 · 특정지역에 예산 과다 투자 · 새마을 부녀회, 새마을 구지회 예산책정
--	--

<p>사업계획의 수립 및 변경(근린공원조성 계획안) <n=16></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장: 정치인이므로 정당의 공약 사항 이행을 위해 정책적으로 근린공원 조성계획 영향 · 사업계획 수정시 특정인에게 유리하게 작성 · 사업계획안 수립 및 변경시 · 사업계획 확정 · 사업계획안 변경 <12건>
<p>중소업체지원 사업 추진시 특정업체 지원 <n=16></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 사업은 임의 결정 후 의원들을 매수 또는 의원 약속사업을 주는 조건으로 예산 편성 특정업체 지원 · 예산확정이나 사업계획 수립과정에서 특정인이나 특정업체에게 유리하도록 영향력 행사 · 각종 지원사업 직접 단체장에 권의하여 지원하는 사례 · 특정 단체에 대한 예산 지원(자신이 속해있는 특정 단체) · 친인척 사업 지원 · 중소기업 지원사업 추진시 특정 업체 지원 <11건>
<p>지방투용자 사업 <n=11></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방투용자 사업 <11건>
<p>도시계획 <n=10></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의원-도시계획 설계 용역을 자기가 친한 용역사로 하여 금 견적 또는 수의계약토록 하는 사례 · 도시계획안 입안, 마을 진입로 확장 포장, 간이상수도 등등 · 특정업체의 도시계획변경-특혜시비 · 도시계획 변경 <2건> · 도시계획 <5건>
<p>중기지방재정미반영사업 <n=4></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 장기간 예산 사정으로 미집행 도시계획을 조건부로 무리하게 우선 시행 · 중기지방재정계획에 후순위를 앞당겨 실시 · 중기 지방 재정 미반영 사업 <2건>
<p>시내버스 노선 조정 <n=4></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 시내버스 노선 변경요구가 많음 · 시내버스 노선 등 <3건> · 시내버스 노선 조정

기타 <n=60>	<ul style="list-style-type: none"> · 예산책정시 세부행정 과목에 대한 과민한 영향력 행사 · 예산책정시 유리하도록(이해관계가 직간접적으로 있도록) 안전을 처리하고 있는 실정임 · 연고가 있는 특정 단체에 대한 예산책정 등 · 수의계약 예산책정. 단체장 마음대로, 거역하는 자는 번두리로 좌천 · 예산책정 <24권> · 지역주민의 숙원사업은 경쟁적으로 예산 계상하도록 하고, 예산심의과정에서 영향력 행사는 다반사 · 지방자치단체장은 선심행정 하기 위하여 부서별 예산을 잘라 숨기기 작전, 지방의회는 찾아내어 나누어 먹기식으로 숨비꼭질 장난 · 각종 권설공사에 있어 사업구간별로 분리 당해년도 사업으로 시행할 수 있는 것도 특정업체가 계속 그 공사를 시행할 수 있도록 예산 편성이나 사업계획 수립과정에서 사고이월 또는 계속비사업으로 함 · 모든 사업 자체가 단체장과 의원간의 사전 논의 등을 하고 있는 것으로 알고 있음 · 시도 의원의 경우 예산 정책 또는 사업 계획 수립에 영향력 행사에 적극적임 · 어린이 공원 부분 해체하여 특혜 부여(단체장) · 친인척에게 절대적인 특혜 부여 · 재산권과 관련하여 이해관계인 편을 들 · 사업계획도 없이 사업지시 · 권설사업(소규모)비 증액요구 및 영향력 행사(지방의원) · 청사 신축용역 감리 등 · 용역 발주 · 경노당 신축 · 지방의원의 부적절한 행위가 많다고 생각함 · 전분야 관여 주도적 추진 · 의연 중 암시 노출 · 이 사항은 조금은 있을 수 있으나, 거의 대체적으로 단체장이나 지방의원이 부딪히는 사례가 적음
-----------	--

(계속)

- 효율적인 예산의 배분이 안됨. 즉 지역발전에 도움이 되는 부분에 직접투자 하지 않고 단체장은 각 의원에게 선심성 예산 배정. 때에 따라서는 우선 순위 가리지 않는 불필요한 부분에 이중적 예산 투입
- 지방의원의 예산심의과정에서 지나칠 정도로 출신지역 예산에 집착하는 경향. 특히 마을 안길 포장, 뒷골목 포장등에 관심이 많음
- 지방의원들의 외국여행은 관광성 낭비 요소가 많다고 보며 여행 경비 지원을 요구하는 사례가 있음
- 꼭 필요한 사업의 예산을 예결위에서 공무원의 의원에 대한 태도가 좋지 않다고 판단 삭감조치
- 사업예산 편성시 지방의원의 자기출신 지역내 사업유치를 위하여 영향력을 행사하는 사례가 있음
- 공약 이행을 위한 과도한 예산 편중(일상적 업무 추진 애로)
- 예산 집행에 있어서의 투명성 결여
- 예산투자의 불균형, 시군간 형평성 결여
- 예산편성시 과도한 자신의 지역구 편중이 없어야 함
- 지자체 예산 편성, 집행의 불합리(불요불급하지 않은 예산 집행) - 공원시설, 가로조명 시설, 경계석, 보도 블록 등 지나친(빈번한) 교체 등
- 단체장 - 선거 의식, 선심예산 편성요구
- 예산 지원 요구. 행정 편의 지시
- 예산 및 행정지원
- 예산 지원 <2권>

9. 지방세 감면/탈세(N=32)

< > : 사례수

<p>비과세 <n=10> 중과세</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 금고 이사장 출신 의원의 상당수가 금고의 대형화에 따라 자기 건물 소유-관련 세금 경감을 위한 압력 행사 · 새마을 금고 등 공공 법인의 비과세 · 비과세 중과세를 감액 조치하도록 편법 요구 · 비과세토록 압력 행사(지방의원) · 중과세 누락 · 등록세 비과세 · 비과세 중과세 <4건>
<p>취득세 <n=8></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 특정단체의 취득세 부과관련(표 의식하여) · 취득세 실시시 선처 부탁 · 취득세 <6건>
<p>종합토지세 <n=5></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 종합토지세 <5건>
<p>기타 <n=9></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의원들의 체납세 관련 자신들의 세금이 체납된 의원들이 많으며, 그러한 의원들이 체납세에 대하여 따질 때 할말이 없음 · 현역 의원으로서 세금(지방세)을 체납하고 있으며, 독촉 절차 등을 추진하지 못하도록 압력 행사함(2대 의원) · 2000. 4. 7 및 4. 12에 발생한 강릉 산불 피해농가에 대한 지방세 감면 등 기타 사항에 관한 간접적인 연구 검토 제시(특별한 경우에 한함) · 고액체납자 업체와 지역유지 등은 압류, 강제징수를 하지 말라고 압력 · 단체장 - 세금감면(간접적)/지방의원 - 구두(간접적) · 토로 점용료를 부당하게 감면해주도록 요구한 사례 · 지방세감면, 탈세와 관련 담당공무원에게 청탁을 하는 사례 · 감면 대상 해당되지 않는 사항 청탁 · 도의원이 지방세 체납 강제처분에 영향력 행사

10. 행사지원(N=56)

< > : 사례수

<p>지구당 행사 등 정치적 행사의 인력 동원 <n=19></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장이 정치적 행사에 직간접으로 공무원을 동원(예; 뒷편에서 힘이 있는 과장에게 별도 지시를 해서 동원하여 도와주고 있음)/ 지방의원은 권한을 이용하여 동원을 요구하는 사례가 있음 · 자주 있는 일은 아니지만 각종 사회단체, 정당행사 등에 인력 동원이 안된다고 하면서 주민대신 공무원을 늦게까지 행사에 참여시키는 일 · 당원대회에 읍면장, 실과장을 참석케 하거나 정치자금 모금에 참가하도록 영향력 있는 공무원을 통하여 권장 · 구정 결문시 자기 동민을 동원하기 위해 직원 동원하여 방정객 인솔-의회비용으로 중식 등 대접 · 국회의원 의정 보고에 공무원 동원 · 정당행사시 인력동원되도록 영향력 행사 <14건>
<p>공공장비 지원 <n=18></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 인력 동원은 남의 눈이 있으니까 동원하지 않지만 일요일 등 공휴일에도 직원 대동하고 사적인 행사 차량 동원 · 공공장비 지원(개인 과수원 관리사 견축, 정비공장 보유 산소 용접기 무단 이동 사용) · 사적인 일에 공적인 장비(차량 또는 물품)을 대여 또는 이용케 하는 행위 · 구정 결문시 자기 동민을 동원하기 위해 구정 차량 동원 · 의원이 가입한 사회단체에 차량 지원 요청 · 사적인 일에 예산외 집행 및 장비지원 등 특히 정당행사에 지원되는 일이 많다고 사료됨 · 장비지원 압력, 특정정당 홍보 압력 · 창당대회 의자 지원 · 사적인 업무처리를 위한 장비가 필요한 사항을 부탁 <10건>

개인적 행사 <n=10>	<ul style="list-style-type: none"> · 직장 내의 고용원, 청소부 또는 일이 있을 때마다 하급직원을 마치고 자기 개인 일꾼 같이 부려먹는 일이 허다함 · 자기 농장, 혹은 권축물 수선 관리시, 도 시군의 기술 인력 음성적 협조 받는 경우 있음(단체장) · 지방의원들의 체육대회, 등산대회 같은 행사에 직원을 동원시키는 경우가 많음 · 의정보고회, 시정보고회는 가능하나 사조직 행사시에 공무원 동원 · 자치단체장의 가족 휴양시 수행원들을 동원 개설 작업 실시 · 의원택 정원수 조정 작업을 함 · 읍면동 지역의 개인적 행사 · 의원의 소속권 관련 단체 행사에 공무원 행사권행 요원 활용 · 시의원과 관련된 강연회에 공무원 다수 참여 요구 · 사적인 일에 공공근로자의 인력을 요구 <3건>
기타 <n=9>	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 및 학교 내의 행정 지원 사례 많음. 교육청에서 행정지원되어야 하나 자치단체에서 장비, 모래 등을 지원하는 사례가 있으나 이는 부처별 예산반영 처리할 것을 지방비 낭비. · 주간, 월간 간부회의(주업무 계획보고)시 단체장이 참석하는 주민동원 행사계획이 없는 설과장, 읍면장은 무능하다고 공공연히 질타하고 있음 · 자연스럽게 참여토록 유도. 복무 감독공무원으로 하여금 인적사항 기록 불이익 조성 · 모든 행사에 담당부서 공무원들을 인원동원에, 행정은 뒷전이고 사람동원에 전력 · 사적인 행사를 공식적 행사로 전환, 관례화 · 공사 구분이 안되게 활용 · 행사인력동원 · 각종 행사 지원을 부탁하는 사례 있음 · 일반행사

11. 조례제개정(N=47)

< > : 사례수

<p>조례제개정 <n=43></p>	<p>지역구 관리차원 <n=12></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 국도, 철도, 하천변에 음식 숙박업 규제 조례제정시 예를들면 시에서는 환경부의 기본 뜻을 받들어 하천변에서 100m 이내에는 규제를 하도록 조례안을 의회에 상정하면 의회에서는 보류, 재심의 등에 몇 개월을 소비한 후 하천변에서 30m로 수정 가결하는 사례 · 수질보전을 위해 각종행위를 제한하는 규제 지역내에 주민편의라는 명분으로 건축행위등을 할 수 있는 조례를 제정하여 단제장에게 이송하였으나 단제장이 재심을 요구하며 공포를 거부한 사례 · 본 사항에 단제장은 이해 관계를 잘 추구치 않으나, 지방의원은 자기와 주민과 관계가 되는 것이면 정당한 조례 제정, 개정 등 통과에 많은 괴로움을 주고 있음 · 지방의원은 자기 출신구 지역의 제한 사항을 무조건 해제 조치하고자 억지를 부리는 사례가 있음 · 지방의원은 자기 지역구의 일이 있으면 직·간접적으로 간섭 · 자기 지역구 관계 있는 조례제정 적극 반대하는 사례 · 법에서 정하고 있는 사항 외에 지방의원, 주민편의 위주로 개정하고자 함 · 지역주민에게 불이익이 된다고 판단하는 조례 통과 거부 · 지역주민과 이해관계가 있는 조례 제정 또는 개정 사항 · 유성구 구세특례 조례제정(연구단지, 행정기관) · 득표 유리 단체 편의제공 조례제정 · 선거와 관련하여 의식하지 않을 수 없을 것임
	<p>사적 이해 <n=12></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 조례 제개정시 지방의원 개인의 사적 감정을 이유로 심의시 타 의원들에게 반대하도록 선동, 안전이 부결 또는 상당기일 유보로 지연되는 사례가 허다하여 업무의 지장 초래함 · 지방의원 업무결의시 이해관계가 있는 내용은 심도있게 따지며 압력을 행사하고 있는 경우가 많이 발생하고 있음 · 자기 운영 사업체와 관련 있는 상임위원회에 배정됨으로써 자기 이해관계에 직접적으로 영향력 행사

	사적 이해 (계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 이익(압력)단체의 청탁으로 조례제정, 개정 등에 반영요구 · 사적으로 친분있는 혹은 의원개인과 연관된 부분의 조례 개정 · 상급단체 준칙안을 일부 수정하여 사적인 이해관계를 추구 · 조례 제 개정시 사적인 이해관계(특정단체나 특정 유지 등) 를 추구하는 사례 있음 · 조례 통과를 담보로 특정 이해관계 추구 지방의원 · 자기 사업에 유리한 것에 대해서는 적극적 · 조례 제개정시 이기적인 편파적인 의견제시(지방의원) · 지방의원-예산에 관련된 조례 등 제개정시 사전 청탁하여야 통과 · 조례 제 개정시 사적인 이해관계 추구
	기타 <n=19>	<ul style="list-style-type: none"> · 조례개정, 규칙 등 임의조정 지시 · 전문지식 부족에 기인함 · 장이나 의원이 직간접적으로 관여 · 조례 제개정 <16건>
요금 인상 <n=4>		<ul style="list-style-type: none"> · 자기가 운영하는 같은 분야의 사용료 증액 요구 등 · 요금 인상 등 조정 <3건>

12. 지방의회 행정감사(N=33)

< > : 사례수

<p>금품이나 향응(식사) 제공 <n=15></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원은 의원들의 하인과 마찬가지로. 언제 어느 때고 의원을 만나면 차나 식사 대접을 하여 환심을 사야 함. 그렇지 않은 경우 문제거리도 안되는 사항을 가지고 공개 당선주기 등 공무원을 괴롭힘 · 한시기구 설치기간 연장 승인 중(행자부) 예산 편성 의회 심의 기간이 앞서 있는 때 예산 승인 불가 압력으로 금품 수수 · 잘 봐 달라고 의원이 운영하는 식당이나 기타, 음식점에서 사전 식사 등 환심을 삼 · 지방의회의 행정감사나 예산심의 기타 상임위원회 개최후 향응을 받거나 기관에 의한 금품수수 · 부당한 예산 책정 요구. 향응대 대불 요구 · 요구하지는 않으나 식사제공 등의 대우 · 직접 요구는 하지 않지만 분위기 상 식사 정도 제공 · 직접 요구가 없어도 후일 어떤 방법으로든지 보답 · 요구하지는 않지만 예의상 많은 편 · 요구하지는 않지만 그런 예 있음 · 향응요구가 아니라, 개인 이익 요구 · 묵인조건이 아니라 상례화 · 접대는 당연시함. · 향응(식사 등) 요구 · 식사제공
<p>감사관련 청탁 <n=4></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 금품이나 향응을 요구하기까지는 하지 않으나 이를 기회로 다룬 인허가 사항이나 각종 단속에서 위반되어 적발되는 것을 봐 달라고 요청하는 경우가 허다 함 · 요구는 하지 않지만 감사지적을 해두고 담당 공무원의 성의에 따라서 처분정도가 결정됨을 은근히 바람 · 다음 부탁할 일 봐달라 또는 협조해 달라 · 향응 요구는 않으나 이권(공사나 어려운 허가) 청탁

사건거래 <n=3>	<ul style="list-style-type: none"> · 간혹 저질의원이 사전 방문 접촉으로 이익 쟁기는 일 있음 · 사전에 돈을 주어야 지적사항이 경미해짐 · 감사, 질의 등이 사전에 조정
기타 <n=11>	<ul style="list-style-type: none"> · 의원개인이 활동하기 위해서 조례안에 OO위원회를 설치하도록 요구하면서 관철되지 않자 상임위에서 안전(의안)을 심의 거부하는 "미결" 처리의 변형 행태를 많이 보임 · 월권 또는 권한 남용으로 자기 과시 내지 행정 및 공무원에 압력 행사 · 시의원이 강사꾼으로 형성되다보니 행정을 알아야, 모르니깐 한심 · 어떤 특정인(사람)을 지목해서, 골탕을 먹이는 예(사적인 감정) · 통합 공과금 조례 제정시(92년경) · 기술계통 업무담당에 압력 · 작은 지적도 크게 여론화 · 일반적인 관계 · 사실 아닌가 · 간접적으로 · 일부 의원

13. 선거지원 단체 특혜 제공(N=64)

< > : 사례수

<p>사업특혜 (수의계약 등) <n=24></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 자기에 유리하게 투표했다고 생각되는 부탁이나 단체에 대하여 노인정, 마을회관, 복지회관, 도서관, 마을 안 포장 등 소규모 사업을 주도록 영향력 행사 · 관련업체에서 부탁하는 도로개설, 하천정비, 하천골재 채취허가, 업체의 장을 군정조정개발위원회에 위촉하여 등산 및 야유회, 해외여행 등 이루어질 수 없는 특혜 제공 특히 의형제를 맺어 형님, 동생으로 불림 · 각종 행사에 항상 초대하여 여러 사람 앞에 힘을 과시하며, 물품구매시나 공사수의 계약시 수주를 하도록 특혜 · 공사 수주의 편의를 주도록 영향력을 행사하는 사례 · 선거시 금전지원 업체 특혜토록 압력 및 분위기 조성 · 편의 제공 업체에 수의 계약토록 지시, 압력 행사 · 수의 계약 범위 내에서 대상업체를 선정 · 소규모 공사시행, 사업 우선 시행 · 사업 시행시 우선 대상 · 지역사업 우선 책정 · 특정인에게 토목사업을 주도록 유도 · 민간위탁 사업 등 이익제공(개인 혹은 단체) · 희망 사업 추진 등 · 각종 공사 특혜(토목 공사 수의 계약 등) <6건> · 공사업자 선정 간여 <2건> · 각종 사업 <2건>
<p>보조금 등 단체지원 <n=17></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 민간단체가 공무원의 상급기관이라고 할만큼 대단한 위상을 갖고 있기 때문에 단체장이 그들을 당선을 좌우하는 유권자로 의식해서 각종 행사, 단합 대회 등에 많은 지원 · 각종 공사 수주, 인허가, 기타 이런 사업 등의 특혜를 주고 특정단체에 보조금 등을 지원하는 사례 · 관변단체 등에 이해할 수 없는 지원 등/예산지원대상 단체 아닌 지역 J.C에게 거액 무상지원 강요 · 지원한 단체는 법의 테두리 내에서 지원하고, 비지원단체는 배제하는 사례 · 여성문화회 연간 4천만원 지원 · 여성단체활동 지원

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 지원단체 예산 은밀히 지원(합리화시킴) · 특정단체 예산 지원 요청 · 특정 단체에 중액 지원 지시 · 지원금 중액편성 · 단체 보조금 지원 <7권>
기타 <n=23>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장은 표에 가장 악하고 차기를 항상 생각하기 때문에 특혜가 이루어지고 있음 · 재선을 위하여 기왕의 편의에 보답하는 뜻에서 한 두차례 있음 · 차기 선거를 위하여 행정보다는 특혜에 신경 씀 · 특혜는 모르겠으나 편의는 제공한다고 보며 평소 좋은 관계를 유지하려고 노력 · 이 사항은 보이지 않게 많이 특혜를 주려고 노력하고 있는 사항임 · 도와준 집단에 대한 편의 특혜(불법 부당 행위 묵인) · 이권이 형성되는 것이라면 무엇이든지 특혜 · 공공권물 임차 사용허가 및 애로사항 우선 해결, 각종행사시 적극 후원 · 지도 감독 격발 처벌에서 매달라 부탁 · 애경사시 필요 이상의 방문 · 농업 경영인 대회 행사 · 축협 및 축협모임(여성 한우리) · 인허가 등 · 매우 심함 · 물어볼 필요가 없음 · 예를 들어 어느 특정 단체를 지칭할 수는 없으나, 공공연한 사실임 · 사례 정확하게 지정불가하나 객관적으로 느낌 · 인지상정으로 어쩔수 없다고 봄 · 가능성 있다고 여겨짐 · 아닐 수 없음(업자나 공무원) · 다소 그런 면이 있음 · 그럴 수 있다고 봄 · 지역주의, 공식적 조처, 비공식적 학연, 지연 할 것 없이 한심하다고 생각됨

14. 재선 업무에 둔 선심행정(N=109)

< > : 사례수

공사 및
사업관련
<n=33>

- 이해 관계 있는 지역의 불요불급의 도로를 개설한다던가 또는 업체를 두둔하는 사례로 도로부지 매입 자금 또는 공사비를 낭비하는 사례가 있음
- 투자 우선 순위에 의한 사업 보다 선심성, 전시 효과에 급급한 실정이며, 교통 장애를 해소하지 않으면서 주요 도로변 인도 포장은 매년 뜯고 파고 하는 것이 연중 반복되고 있음(○○ ○○로변)
- 지지율이 낮은 선거투표구(마을)에서 요구하는 안길포장, 농로확장, 가로등 설치, 농업 용관정 설치 등 주민생업에 직결되는 일에서 주민들이 화합이 잘 되는 부락을 본따라고 강요하며 계산된 예산을 타 부락으로 이전 책정하여 사업 시행
- 불필요한 교량 건설과 하천 정비로 전시 효과를 노림
- 관심지역 보도블럭 공사 1년 이내 재시공 등
- 단체장과 지방의회 의원은 선거로 선출됨에 따라 업무수행시 조금 부족한 사업이라도 표와 관계된 사업을 우선 선정 시행
- 주민 복지, 편의시설이란 명분으로 사업 우선순위 없는 영순위 우선 지원
- 중장기계획이나 계속 사업 중단하고, 선심성 예산 편성운영
- 예산 낭비 차원이 아니고 같은 사업일지라도 지역별로 우선 지원하는 사례가 있다고 봄
- 단체장은 선거를 의식하여 선심성 행정으로 예산낭비가 심함
- 극히 일부 사업에 우선순위 부여
- 특정지역 주민을 위한 불필요한 예산 책정, 집행
- 특정지역에 사업예산 투입
- 특정지역 건설 등 관련 예산 지원
- 지역편중 예산 책정
- 포괄사업비의 지역편중 집행 등
- 포괄사업비 집행
- 지역개발사업
- 지역균형개발에 다소 의외적 사업책정
- 불요불급한 사항이라도 주민 다수 요구시 예산 반영

<p>(계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 주민 숙원 사업 · 비생산적인 사업 시행 · 인기 사업 선정 추진 · 전시효과적인 사업 · 말할 필요도 없음. 사업의 우선 순위 책정해놓고 집행해야 하나 마을별 부탁권이 그때그때 약속에 의해 이루어지고 있음(다수 소규모 사업 사례임) · 사업의 우선순위 변경 · 사업책정(시행 후순위를 우선 시행) · 특정사업을 계획성 없이 선정 발주 · 불특정 다수인이 관계되는 사항에 대하여는 이를 가급적 수용 · 급하지 않은 소규모 마을지원사업 - 회관, 도로포장 · 필요 없는 노인회관, 마을 회관 신축 · 필요불급한 공사 <2건>
<p>각종 행사 개최 및 행사 보조 <n=26></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 민선이 된 후, 가장 두드러진 것은 각종행사, 예술제, 국제적인 행사 계획 등 자신을 홍보하는 행사를 많이 집행하고 있음, 이에 소요되는 예산은 하지 않아도 되었던 행사비용이니 만큼 낭비. 생산적이고 시민에게 보탬이 되는 행사만 선택적으로 추진 요망, 전국 제전이라던가 국내의 행사도 한번도 주관해보지 못한 작은 도시가 국제영화제나 연극제나 음악제나 어떻게 수용할 수 있는가? · 재선에 따른 관념을 버리고 진정 주민과 직원을 위해야 하는데 모든 행사의 횟수가 늘어나고 예산도 증액하여 낯내기 식 선심성 행사에 예산과 공무원이 많이 동원되는 사례(예, 군주식 행정시행) · 불필요하고 행사가치가 없는 문화행사가 많음. 일반 통상적인 읍, 면별 배정식 공사업에도 자기가 특별히 힘써 공사를 준다고 유권자에게 전화를 함 · 선거관련 법망에 피할 수 있는 한 각종 행사 특히 주민과 접근할 수 있는 기회를 최대한 확보하고자 모든 노력의 기울임 · 도로 공사 준공식을 전 구간 완료 후에 하지 않고 구간 별로 준공식을 하도록 하여 막대한 예산 낭비 · 마을 단합대회 참석격려, 노인잔치, 단체관광, 각종 모임에 격려 (각종 행사가 너무 많음)

<p>(계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 행사 및 주민설명회 등으로 업무 외적인 시간과 인력 낭비 · 각종 문화행사나 스포츠 행사 빈번 · 문화행사 · 노인간치, 축제 · 직원 MT를 이용한 행사지원, 직원 해외연수 · 행사 그 자체가 현 단체장의 재선을 위하여 운영 · 행사비 증액/ 각종 행사 참석 얼굴 보이기 생색내기 · 특히 각종 지역 행사에 많은 예산 낭비 · 지역단위 소규모 행사에 예산 지원 · 불필요한 행사에 예산 반영 · 각종행사의 경비 과다지출 · 불필요한 홍보성 행사가 많다고 봄 · 취임후 업적보고회 수 차례 걸쳐 실시 · 보고회 등의 낭발 · 각종 모임 회식 · 각종행사 <5건>
<p>단체지원 및 보조금 지급 <n=21></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 민간에 경상보조금 등이 당초예산, 추경예산 편성시 증액. 새로운 단체가 보조 지급선이 됨 · 관변단체, 노인회 등 사업비 증액지원 · 특정단체에 대한 보조(예) 여성단체 장애인 단체, 노인회 · 지역사회조직 및 단체에 편법지원 · 임의 보조금 예산 편성후 편의 제공 단체, 조직에 지원 · 우선 순위 선정 후 업무 수행하여야 하나 표가 많이 나온 지역에 예산 투입 · 특정업종 육성을 위한 시책수립 강행 용고집, 비협조단체 냉대 고립화 · 도와주고 싶은 업체의 장을 대동하고 과시하므로 무언의 압력 행사 · 관변단체 임원, 구성동원에게 음식제공 사례 · 간담회를 통한 식사제공 등 · 불필요한 공사, 불필요한 구정 설명회 등으로 다과 제공 · 재선을 염두에 둔 것이 아니라 특정의원이나 단체에 강력한 요구에 의하여 임의보조금 집행-축제지원 및 체육경기대회 지원, 보훈의 달 행사 지원 등 · 예산 낭비라기 보다 각 단체에서 지원 요구시 지원 · 경로당 등 각종단체 지원 및 보조금 지급 <8건>

기 타 <n=29>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장이면 거의 재선을 위하여 선심행정을 꾀침으로서 예산낭비는 많음. 그러므로 재선의 기회를 될 수 있으면 어렵도록 제도적인 장치를 마련하여 이러한 선심 행정을 막을 수 있도록 해야 한다고 봄 · 지역에 따라서 사람의 인성에 따라서 다소 차이가 있겠으나 선거구역 또는 재선을 의식하여 사업비를 편중 결정하는 사례 · 공직수행에 거리가 재선을 의식하고 행동. 다음 업무를 이어 받을 사람에게 대해서는 전혀 염두에도 없고 자기가 있는 동안 실적을 위해서는 막대한 부채를 지더라도 강행하는 경향 · 어느 단체나 단체장이 재선을 염두에 두고 있다면 선심성 행정의 기준이 모호한 시점에서 예산을 집행한다고 봄 · 모든 민원이나 예산 집행이 형평성, 공익보다는 다음 선거 준비를 위해 이루어짐 · 선거를 위한 선심성 (전시적) 행정이 많음 · 선거를 의식하며 업무가 추진되는 걸 지양 · 다음 표를 의식한 선심행정이 모하게 이루어지고 있음 · 모든 것이 선심성이고 재선을 염두에 둠 · 마을회관 권립, 추곡 하곡 수매장 방문 등 · 학업 급식비, 체육관, 경로당, 지하수 개발(약수) · 불우이웃 돕기 성금 등을 목적외 사용(선물 등 구입) · 지역예산 증배 · 주민의 무리한 요구 수용 · 보상금, 보조금의 예산 과다 계상(긍정적 또는 부정적인 시각의 차가 있음) · 과다한 전시행정에 과다한 예산 투자 · 전체예산 법정경비를 제외하고도 모두 선거를 의식해서 편성, 30-40%는 낭비성 · 용역비 계상-사업계획을 세우기 위하여 사전용역비 계상으로 예산낭비 · 서민층 지원에 선심성 행정으로 예산을 낭비하는 경우가 있음 · 업무추진비 전용 사례 <2건> · 기본에 따라 선심성 사업추진 · 선심성 행정은 한다고 보나 꼭 예산을 낭비하는 일이라고는 생각지 않음 · 이 항목은 어느 부서를 막론하고 심각하게 이루어지고 있음 · 극성적 · 욕심 없는 자 못 봄 · 특정한 것으로 노출되지 않고 간접적인 간섭 · 가능성 있다고 봄 · 그럴 때도 있음 · 선심행정
------------------	---

15. 집단이기적인 지역구 예산편성(N=195)

< > : 사례수

<p>지역편중(집단이기적) 개발 및 예산 편성 <n=143></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 우선순위나 시 전체를 보고 꼭 필요한 사업을 위해 예산을 책정해야 하나 효과성이나 수혜도가 낮더라도 자기 지역이라 해서 무조건 예산책정을 요구 · 국회도 아닌 지방기초단체의원들이 동지역, 면지역의 자기출신 지역의 개발사업을 사전 입법절차 또는 행정 절차 없이 법을 무시하고 밀어 부침 · 출신 지역구로 예산이 분할 지원(도로 개설 등)되게 소규모 공사가 남발되고 상대적으로 공공에 이익에 되는 대형사업은 계속 지연되고 있음 · 예산 편성시 자기 지역에 많은 예산을 책정하려고 실무진들이 필요한 예산을 삭감하고 자기들의 목적 달성을 해야 풀어주는 예산 편성으로 결렬발이 예산이 되고 있음. · 자기 출신 지역의 개발만 편중시키고 그외 지역은 나 몰라라 하던가, 개발 저지를 위한 치졸한 수법을 자행한 사례가 있음 · 각 해당 상임위원이나 예결위원의 경우 자기 지역내의 사업을 위하여 예산 편성 관계 공무원에게 청탁하여 예산을 따내는 경우(불용시 여러모로 관계 불편, 어려움) · 도시계획 사업(도로 개설 등)을 지역구 내에 하도록 하고, 예산 부족으로 시작하다 중단하고 보면 토지, 건물의 감정평가 수수료 등 많은 예산 낭비와 행정의 비효율성 초래 · A구의회 K의원 출신지역인 C동에는 주민종합복지회관이 있어 기능이 일부 중복되는 부녀복지관 건립예산을 K의원의 영향력에 힘입어 2000년도 예산에 책정 · 지방의원 중 자기 출신지역에 지원사업을 좀 더 많이 배정받으려고 영향력을 행사하는 경우 있음(각종 공사 보조사업 등) · 특정인이나 특정업체는 아니나 특정다수인(집단)이 한 동속이 되어 특히 그 지역(출신지역구)만을 위해 즉 편협된 사고를 함
---	---

(계속)

- 지방의원-예산편성 심의과정에서 의원 소속 및 관련 단체 등에는 중액등 삭감이 심하지 않으나 의원과 무관한 예산 등은 삭감 사례
- 예산 투자의 중장기 계획에 의한 예산편성보다는 그때그때 민원요구에 의한 예산 투자가 빈번하고 중복투자 우려
- 의원개인이 소속된 단체나 업체, 안면있는 당해 소속 업체(단체)에 관한 예산은 반영하라고 압력 내지는 청탁을 하고 있으며 현 제제상 안들어 줄 수 없으며 예산 미반영시는 어떠한 구실을 붙여서라도 집행부를 괴롭히고 있음
- 예산 심의시 집행부 의견과는 상이하게 사업책정(예산) 자기 지역구 관리를 위해 차기에는 다른 지역구에 협조한다는 미명아래 같은 의원과 담합 실시
- 지방의원들이 지역주민을 의식하고 우선 순위 사업에서 별로 급하지 않은 사업에 예산 편성을 하여 예산 낭비하는 경우
- 지방의원의 경우, 차기 출마를 의식하여 항상 자신의 출마예정지역 예산 계상에 과민 반응 및 의원들 간 갈등 대립
- 구의원의 경우 예산집행에 있어 전체적인 균형보다 지역이기주의에 의거 자기 출신구역내 집행하도록 압력을 가하므로 행정적으로 어려움이 있음
- 자기지역 개발 및 발전을 위해 사업을 유치하려고 함. 그에 따른 경미한 부작용 우려
- 지방의원의 경우 지역주민을 항상 염두에 두고 있음에 어느 정도 예산 편성시에는 자기 지역 우선
- 지역의 표를 의식해서 시 전체를 생각하지 않고 지역구에 많은 사업예산을 요구하고 있는 사례 있음
- 자기 지역의 표를 의식해서 불필요한 사업 선정 예산 편성
- 지역구 관리차원의 단체 행사 예산지원
- 이 분야는 상당히 민감한 사항임. 읍면동 지역단위의 선심성 예산편성에 신경을 많이 쓰는 일이 있음
- 자기 지역구만을 고집하기 때문에 예산이 소규모로 분산되어 현안사업에 투자하지 못함
- 자기출신 지역에 이기적으로 사업을 가져가고 전체 지역의 형편을 고려하지 않음

(계속)

- 우선순위에서 급하지 않은 사업에 출신지역 사업에 집착
- 지역개발사업소속 선거구(동) 예산 편성 요구, 거시적 사업저해
- 공평한 예산 심의 결여-자기 지역구에 개발사업계획 챙기기식 예산 심의
- 지역 관리차원에서 개발사업 예산편성 요구
- 자기지역에 숙원사업 해결하기 위하여 긴급성이 없어도 편성을 요구하는 사례가 있음
- 출마지역 숙원 사업(도로 개설) 해결
- 출신 지역에 각종 개발사업(예: 소방도로 개설)에 우선 시행토록 요청
- 사업의 우선순위보다 자기 출신지역별 분배
- 자기지역내 소방도로 개설, 문화복지시설 유치, 경로당 권립 등
- 시설을 유치키 위해 예산편성부터 특정지역 배치 요구
- 예산낭비 사례는 없으나 지역이기주의 발동 사례는 많음
- 흔히 말하는 실세 지역구는 많이 투자된 사례
- 노인정 과다 권립 등 복지사업 편중 또는 중복
- 지방의원이 공무원 위에 군림자세로 자기 이기주의적 성향으로 예산편성
- 비효율적으로 사용되지 않는 복지회관, 경로당, 청소년 수련실 등을 유치하는 행위
- 도로망 확충, 보조사업 편중
- 적은 예산에 많은 사업으로 인하여 출신지역 민원해결을 위해 많은 요구를 함
- 자기출신 지역에 사업비율(주로 지역개발) 증액해 주도록 요구하거나 위원끼리 담합을 하는 사례
- 개발사업의 합리적 배분저해(특정지역 중심)
- 관할 지역에 필요예산 중점 활동
- 자기관할동 위주로 도로개설이나 영세민 지원요청, 전체기준에 따르지 않음
- 예산 심의시 동의를 전제로 자기 지역 또는 관계되는 사업 예산을 증액 또는 신규 계상되는 사례
- 예산 심의과정에서 해당지역 개발사업비를 과다하게 요구하며 재심의하는 경우 있음
- 지역과 관련된 사업의 예산책정(그보다 더 중요한 사업은 제외하고 정략 등으로 예산이 책정되는 사례가 많음)

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역내 현안사항 해결을 위한 예산 책정 요구 · 소규모 지역주민 숙원사업(사실상 실행 필요성이 없으나 지역개발 명목으로 예산편성 영향력 행사) · 주민숙원사업 등 · 일부 주민불편사항 해소사업 - 진입로, 농로 포장 · 소규모 주민 편의 사업추진 · 읍면동 소규모 주민숙원 사업 계상 등 · 특혜성 주민 숙원 사업 · 균형(지역)발전을 저해하는 당선지역(동단위)내의 예산 편성 압력으로 불필요한 사업 추진 · 관내 주민편의 시설 설치 및 운영에 있어서 과중한 예산 계산 등 타 지역과 형평성 결여 · 자기 지역구 사업을 위해서 억지로 우의를 주장하여 본인의 비중에 따라 예산이 편성되는 경우 · 지방의원 출신지역 사업예산의 무리한 예산 계상 압력 행사/자기 지역예산 미계상시 예산심의시 타예산 삭감 · 예산편성시 출신지역 현안 사업을 다수 책정하고 예산을 편성하도록 관련 부서에 청탁과 압력 행사 · 의원의 경우 자기 지역 쟁기기에 있어 사업 우선순위가 될 수 없는데도 불구하고 예산 편성 요구 · 자기지역에 대한 자기 인식도 높이기 위해 필요 불가한 예산 요구 편성 · 출신지역(선거구) 개발 및 예산편성 요구하는 등 집단이기적이고 지역이기적인 지역편중 개발사업 <79권>
나눠먹기식 개발사업 및 예산편성 <n=21>	<ul style="list-style-type: none"> · A면의 1,000백만원 예산이 편성(계상)되면 B면에도 같은 수준의 예산이 계상되어야 한다는 식의 나눠먹기식 예산 편성사태가 보편화 · 지역편중사업으로서 예산을 낭비하는 사례는 없으나, 읍면동의 대표이기 때문에 집단이기적인 예산 편성을 요구하는 사례가 있으며, 의원간에 똑같은 예산액을 책정 요구하는 사례 · 우선순위없는 출신 읍면에 우선 지원 또는 읍면세 규모에 관계없이 의원 1인당으로 동일한 액수의 사업비 예산 확보 및 투자조치

<p>(계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 예산을 사업의 우선순위 또는 사업효과보다는 출신지역별로 균등배분을 요구, 열악한 재정의 효율적 운영을 저해하고 있음 · 지방의원들은 각기 자기 지역에 대한 사업비의 예산편성에 민감하기 때문에 나눠먹기식의 균등한 배분을 요구(예산의 효율성 차원에서는 문제) · 사업우선 순위에 관계없이 지역구에 대한 예산 편성으로 나눠먹기식 사업이 시행되어 효율성 저해 · 중요사업 우선 순위보다는 나눠먹기식 예산 편성 · 개발사업이나 복지사업에 있어 지역안배 차원에서 예산 편성, 꼭 필요한 지역개발 사업이 늦어짐 · 사업의 시급성에 의한 우선 순위에 미치지 못하나 지역분배(지역구) 논지에 따라 예산 편성 요구를 함 · 군 전체사업 대상 우선 순위에 의하지 않고 지역구별 분배요구 또는 우선 대상선정요구 등 · 소지역주의 대두로 자기지역의 예산에 신경쓰는 경향이 많음 · 도시계획 도로개설의 연차적 시행-한정된 예산을 자기지역 서로 편성하려고 나눠먹기식 편성 · 지역구별로 예산분배(나눠먹기식) · 지역개발사업의 동별 안배를 요구 · 동별로(의원별로) 나눠먹기식 예산편성 · 각 읍면간 나눠먹기 예산 심의 · 읍면 예산편성시 나눠먹기식 편성 · 동별 형평무시 분배적 예산 편성 요구 · 소규모 주민 숙원사업비 책정시 나눠먹기식(마을 단위 일정한 편성) · 지역개발 사업에 나눠먹기식 예산 편성 · 나눠먹기식 예산 편성
<p>해외경비 등 의원개인 위한 예산 <n=11></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 집행부에서 예산편성하여 의회심사 의결할때 집행의 예산을 삭감하여 의원들의 과다한 행정장비 및 해외연수비를 추가로 편성의결 · 예산편성 승인과정에서 일정한 이상의 의원 몫으로 예산을 편성하도록 예산 심의 중에 단체장에게 요구하며 관철되지 않을 시 예산안 심사를 보류함 · 선전국의 의회제도를 진심으로 공부하기 위해서 해외를 간다면 이해가 되지만 그렇지 않으면서 매년 또는 선거 이후 막대한 예산을 책정해서 해외 나들이하는 것이 상례

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 부담 지시가 있는 사업도 지방비라는 이유로 부담하지 않게 하고, 자기들이 사용할 수 있는 각종 소모성 경비 특히 해외 여행 경비 등을 부담. · 자기의 선거 공약을 실현하기 위하여 웃지못할 예산 편성이 되고 있음(이의 제도적 장치가 필요) · 해외연수 경비 편성(의원)등 실정을 무시한 이기적인 예산 편성 사례 <4건> · 지방의원 - 의원회관 등 대규모 신축(예산 낭비), 해외여행비 · 의원별로 예산 할당하여 선심행정. 순서를 무시한 예산 집행
기타 <n=20>	<ul style="list-style-type: none"> · 공익보다는 표를 의식한 예산 편성 · 인기관리와 재선염두 · 자신들의 재선을 위해 서로 짜고 예산을 조정 집행부와 결탁 · 우선 순위를 정하여 예산 편성 집행하여야 하나, 의원들과의 사전 협의 · 각종 지역개발 사업에 있어 전반적으로 예산 낭비나 효율성을 저해하는 사례가 많이 있음 · 예산편성에 대하여 확인은 하나 예산낭비적인 측면이라 보기는 어려움 · 읍·면·동 단위 선출하기 때문 지역발전에 큰 것을 볼 줄 모름 · 지역이기주의 관련 혐오시설 빙자 주민여론 조성 · 군의원들의 지역이기주의 현상이 있음 · 지방도 공사, 하천정비사업, 각종 지원사업에 대한 예산편성시 영향력을 행사하고 있음 · 복지처관 전립이나 교량 건설 등 건설 사업에서 아직 시기 미도래의 사업을 자기 임기 중에 관철 · 경로당 지원, 경로당 신축(개보수)비 지원, 경로잔치, 노인회 지원 · 필요 이상의 노인정, 어린이집 설치 · 보도 블록 교체, 노인당 시설 확장 · 타당성 검토 없이 개발사업 지원요구 · 불요불급한 사업 · 각종 사업 · 가장 문제가 많은 분야임 · 이해관계의원이 찾아와 부닥 · 제도적 보완책 필요

16. 정치자금 수수(N=44)

< > : 사례수

<p>각종 업체로부터 /입찰시 등 <n=17></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장은 물품구입, 인사(승진) 수의계약(공사부문)시 관련업체에 게 비서실을 통하여 사례금을 받는 사례 또는 관사를 이용한 사 례. 지방의원도 마찬가지 · 낙찰이나 수의계약을 약속하고 활동비를 받는 사례도 있음 · 지방의원의 구역내 업체를 공사 수주토록 하여 암암리에 업체로 부터 떡값을 받음 · 공사 입찰 및 업체 선정 편의로 대가 받음, 업체 보호막 역할로 대가 받음 · 사업지구 및 입자선정시 연고권을 가진 업체로부터 사례 · 관련업체는 물론이고 지역유지로서 이권관계가 있는 사람으로부 터 받음 · 지방자치 단체에서 시행하는 공사 특히 토목 공사 등 · 지역사업자에 소규모 사업 지원대가로 떡값 챙김 · 지역에 소규모 건설업자들과 유달리 심함 · 업체서 식사 사례를 제공. 본인들은 안하는 척 간접 효과유도 · 지역내에서 공사하는 업자에게 다소 · 각종사업에 간여 후 · 사업 선정 수주, 완공 사례금 · 관내 업체로부터 · 공사수의계약 <2건> · 지원금 명목
<p>인허가 등 민원관련 <n=3></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 재산도 없고 직업이 없이 의원을 직업 삼아 지역유지들로부터 부 당하게 떡값을 받거나 공무원에게 부당한 압력을 행사하고 그 대 가로 민원인에게 금품제공 받음 · 부정사례 눈감아주는 조건. 인허가 등 정책 · 지방의원-어딘가 모르지만 주민들의 민원을 핑계로 다소 그런 점 이 있음

기타 <n=24>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의원의 경우 대도시와 농촌지역과는 많은 차이가 있다고 생각되나 구체적 사례는 대도시에서 찾아볼 수 있을 것임 · 상당수 의원이 직업 없이 딱값으로 활동. 자동차세도 내지 않으며, 자동차를 탐. 제3자가 볼 때는 생계가 불가능한 데도 의원 활동 · 어떠한 방법(수의계약에 의한 혜택)으로든 직·간접적으로 도움을 주고 정치 자금을 받지만, 아주 은밀하게 이루어지기 때문에 적발하기 힘들. · 은근히 비라고 있는 사례가 많으며, 딱값이 편안한 사업장을 자주 방문하거나 감사 등을 핑계로 접촉함 · 시장, 군수 5명을 모시고 근무를 하였으며, 4명은 돈을 받고 그중 2명은 심한 경향 · 비서실장이 앞서서 관련 유지 자녀들을 취업 알선 창고로 이용되고 있음 · 비서실을 이용한 딱값, 금품수수 등 · 대명절시 딱값 명목으로 천원, 만원씩 거둬드린다.(관련 공무원 동원하여) <2건> · 활동비 명목으로 요구 · 단체장, 지방의원의 구속사례 참고 · 공공연한 비밀임/당선 유망자는 선거 한 번 치르면 때 돈 번다 (당선되면 권한이 많아 혜택 볼 수 있으므로) · 비밀리에 이루어지는 사항은 노출되지 않음 · 비밀리에 이루어지기 때문에 상세한 것은 알 수 없으나 비공식 자금이 동용된다는 설이 있음 · 서로가 타성이 됨 · 공공연한 비밀 · 받는 것 같음 · 세부적으로 밝힐 수 없으나 상당히 만연됨 · 말은 들리는데 구체적으로 알 수 없음 · 물증은 없으나 거의가 그렇지 않은가 · 은밀히 거래하므로 물증을 확보하지 못하나 심중으로 짐작 · 직접 확인된 바는 없지만 거의 그런 인식을 갖고 있음 · 타 시·군 그러한 사례가 있다는 이야기는 들었음 · 잘 모르는 사항임. 다만 심중적으로 그렇다고 느끼고 있음 · 논의할 가치조차 없음
--------------	---

17. 기타 지방정치가의 부패부문(N=42)

< > : 사례수

권위의식
및 자질
<n=20>

- 행정이 실무적인 업무는 해당 담당주사나 담당자를 불러 물어보아도 충분한데 해당과장을 불러 묻는 것은 잠재적인 권위의식에서 이루어진 행위
- 지방의원들은 무조건 고압적인 자세로 타협이나 협의는 염두에 없으며 지방자치단체를 무시하고 있음. 행사시 좌석 등에 민감한 반응을 보여 주민들로부터 지탄을 받는 경우도 있음
- 지방의원에게 극진한 예우 등을 갖추지 않을 경우, 약점을 잡거나 기어이 트집거리를 만들어 인사에 반영케 하거나 괴롭히려는 사례
- 지방의원의 자질이 부족하여 의정활동보다는 본인의 권위 세우는 일에만 집착을 하여 행정에 저해요인 됨(반대를 위한 반대, 권위를 세우기 위한 반대 등)
- 지방의회 운영 면에서 의회는 집행부의 우위에 있는 것으로 생각하고 고자세와 위압적인 언어구사로 심리적 불만 유발, 진정한 지자체 발전은 쌍방이 병존하는 구도 위에서만 가능(화합과 상생의 의정운영 활동이 필요)
- 지방의원은 공무원과 같이 지역을 위해서 힘써야 하고, 공무원 위에서 군림하는 자세로 행동한다는 자세를 바꾸어야 함
- 지방의원은 공무원을 자신의 개인비서 또는 보좌로 착각하고 지방토호세력으로 군림하여 지역주민간의 불화가 끊임없고 의원운영 예산의 낭비가 심하며 행정기관에 기구자세를 두는 것도 어려움
- 보편적으로 단체장 수준과 지방의원 수준이 너무 차이가 남. 실제로 지방의원이 공부하는 하지 않고 질문하는 등 질문자체가 오기와 아집으로 보이는 경우가 너무 많음
- 의원 - 너무 무계를 많이 잡고 지나친 간섭을 하거나 아예 예산심의 감사 등 시행시 감정에 치우치는 경향
- 구의회 의원들의 지나친 대우 요구
- 마을 경조사에 당해 읍면장 대동하여 방문하는 사례
- 권위주의가 넘친다. 의원은 모두에게 겸손해야 하나 공직자(과장이상)를 지나칠 정도로 몰아세움
- 민선을 앞세운 새로운 권위주의 탄생
- 민선단체장과 지방의원 모두가 거의 100%가 영향력을 행사하고 독점하고 있는 실정임

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장의 경우 조례의 제개정으로 자기의 생각을 짚게 하여 행정을 장악하려는 경향임 · 너무 권위적 · 사생활이 깨끗하지 못한 사람이 많고 국회의원 보다 더 우월권을 갖고 모든 것을 다 해결해 주는 것 같은 실상임 · 의원의 자질향상 노력필요 · 지방의원들이 행정에 대해 너무 무지하기 때문에 강압적으로 명령하는 식으로 대함 · 지방의원의 자질문제는 지방행정 발전의 걸림돌이 될 뿐만 아니라 공무원들의 사기를 저하시킴
의회(원)의 행정업무에 대한 지나친 간섭 <n=11>	<ul style="list-style-type: none"> · 현재 우리나라의 의식수준을 봐서 기초의회는 별로 격렬하지 못하고, 모든 행정에 있어서 부당하게 공직을 견제하려는 예가 허다함. 아무 도움이 되지 않는 현황 제출, 또는 서류제출 등으로 업무에 지장 초래 · 해당 상임위원의 경우 관계가 불편한 부서의 경우는 해당업무와 관계없는 터무니없는 것을 질문하여 답변 거부나 틀린 답변을 하면 이를 이유로 개인적인 망신을 주는 경우도 있음 · 의원-행정에 간섭이 심하고 의원숫자가 너무 많고 연간 출석일수 80 일을 낮추어야 함(예: 필요 없이 임시회를 개최하여 시정질문, 현장방문, 시정청취 등 공무원의 시간적 낭비가 심함) · 도 군의원이 군정 수행에 있어 인사 예산 인허가 등 사사권권 간섭하여 올바르게 증정한 군정이 어려움(특히 군정) · 의원과 다름이 있는 읍면동장의 행정행위 내용 자료요구 및 추궁, 청탁을 거절한 부서에 대한 집중적 행정사무감사 및 질책 등 · 구청장이 사업을 올리면 시의원들은 예산지원 부족으로 불가함을 의결하고, 시의원님들은 종합 검토 없이 예산을 세워놓고 구비에서 받을(50%) 예산 조치하라는 등 처리 못할 지시를 함 · 지방의원들은 각종 이권에 광범위하게 직·간접적으로 연관되어 있고 공무원들이 정당한 행정집행에 큰 장애 요인으로 대두되고 있음(크고 작은 모든 일에 연관) · 지방의원 등이 자신 또는 주변인과의 이해관계가 있는 권을 행정감사나 구정질문 등에 반영하여 억지를 쓰는 경우가 있음(허가 불허, 행정처분, 제납 독촉 및 조치 등)

<p>(계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 일상 업무중에도 지방의원에게 보고 또는 설명이 없다는 이유로 공무원에게 부담을 주고, 보고 설명의 의무가 없는 일상 행정업무에 대한 보고, 설명을 결하였을 시는 의원 경시란 이유로 마찰을 일으키고 있는 사례 허다함 · 청탁거절시 행정사무감사 등 의회개회시 여러가지 형태로 감정적인 추궁, 발설 등 · 지방의원 - 하위직 공무원에 대한 복무 갈등(간섭), 직무감독, 불필요한 자료 제출 요구로 위화감 조성
<p>단체장의 독단적 업무수행 <n=4></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 구 군의 경우 부단체장, 국과장의 영향력(업무상)은 아주 미미하고 다소 주요사항, 즉 청사건립시 제반사항, 어떤 조각 배치, 식수 할 것없이 단체장 혼자서 주관적으로 군립하여 우수한 직원의 아이디어나 간부의 좋은 의견을 시함 · 선거제 시장군수제 하에서는 주민의 견제는 더 강화되었으나 전문성이 부족하고 정보 접근성이 부족하여 견제가 잘 이루어지지 못하고 민선제라는 이유로 수사, 정보, 인사상의 견제가 거의 없어져서 인사, 공사계약 등의 권한이 1인 체제로 잘못가고 있음 · 사무의 위임전결 규정에 국장 과정 등의 전결사항을 중요하거나 이해관계가 있는 사항은 단체장의 결심이나 지시를 받도록 하므로써 권한과 책임을 동시에 부여하지 않고 책임만 전가하고 있어 부정부패의 요인이 되고 사기저하의 요인이 되고 있음 · 부자치단체장 영향성 상실(단체장 독주)
<p>재선의식한 업무소홀 <n=2></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 표를 의식해 포괄적인 유리하게 법령 해석 및 행정처리 요구 · 구청장이 단속 업무 등에 대하여는 적극적인 행정력을 행사하지 않는 편
<p>파벌형성 <n=1></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의원이 같은 정당 소속의 단체장에게는 호의적이지만 그렇지 않은 경우 인신공격 하거나 파벌을 형성하는 사례
<p>규정에 없는 업무 관련 <n=1></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 공공시설 또는 공공장소 등에 관련 법규에 따라 특정한 시설을 할 수 없음에도 그 시설을 놓도록 압력을 가하는 행위

기타
<n=23>

- 대개 개인의 생각과 의견만으로 시행정의 많은 검토와 조사에 의한 처리를 일방적으로 잘못됐다는 지적과 고자세의 일부의원의 편견에 전체적인 시민이 불이익을 받는 경향(나주 영산강 고수부지에 시민복지와 휴식공간 등을 이용하기 위하여 유체꽃밭을 조성하고자 하였으나 단 한 의원의 반대로 무산됨으로써 인근 영강, 영산 이창가 가동은 물론 시민의 아쉬움이 있었음)
- 대체적으로 관선공무원보다 민선시대에 묵시적으로 직간접 이권 또는 공직내부 부당한 영향력을 행사 실무진을 어렵게 한다. 감사에 지적되어도 실무자만 문제되고 단체장은 크게 신상에 영향을 주는 방도가 현행법으로 없기 때문에 부정 부당 행위 지속
- 지방자치단체 증견관리자가 아직도 변화나 개혁에 주춤하는 사항 중 아직도 고쳐지지 않는 일은 명절, 휴가, 외국여행 등으로 언론인, 지방의원, 출입 정보 형사 등에 사례문제가 아직도 잔존하고 있음
- 단체장이나 지방의원이 당선되기까지 대부분이 금품살포, 남을 비방하는 등의 수단으로 선거운동 하였으므로 지역에서 객관적 도덕적 수행이 거의 불가
- 지방의원의 경우 집행부 간부에 대해서 자기의 불만을 의회 본회의에서 인신공격성 발언을 하거나 자기도대로 행정을 유도해 가려는 경향이 있음
- 권한있는 단체장에게만 국민과 공직자가 눈높이를 맞춤. 그리고 복종하여 공직 기강이 해이
- 우리 군은 선거당시 씨족, 단체 등 지지자들이 군정에 어려므로 너무 간섭 많이 함(예: 공무원 인사, 특정 사업권 등)
- 사적인 관계로 업무에 관계
- 지방의원으로부터 지구내 주민의견이라는 사유로 각종 부당한 사항에 대하여 청탁 또는 압력 행사
- 지방의원들이 모든 인허가 이해관계 인사 등에 영향력을 행사. 관철되지 않으며 마찰이 생김
- 득표 위주 활동, 지방의원의 경우 지방유지로서의 행동에 소요되는 비용 마련을 위한 활동
- 전체 주민을 위한 사업에 성공되었어도 친분관계의 한 사람의 요구로 이권 훼손

(계속)

- 단체의 장은 업무 집행의 책임이 있으니까 덜하지만 지방의원은 본인 일부터 지역구의 시민 청탁을 모두 받아 영향력 행사
- 각종 관변 단체에 대한 지원, 각종 이익단체의 조직 등
- 지방의원의 자질에 앞서 주민들의 의식구조 개선이 선결과제임
- 기초의원은 예산 낭비만 할 뿐 없는 편이 행정에 도움이 된다고 생각함
- 단체장이 운영하는 회사 대표 명의로 석가탄신일, 크리스마스, 신정 등에 군내 18000여 권 세대에 축하전보를 보내고 있음
- 시골에서 할일 없는 실업자들이 지방의원이 되면 안하무인으로 이권청탁, 인사압력이나 하는 풍토. 지방의회는 없애야 하는 미운 오리새끼임
- 기초단체 장기적 지역 발전보다는 편의적 행정에 치우치고 있음
- 5세미만이 커서 정치행정을 하면 모를지 고칠 수 없을 것임
- 구체적 사례 격시는 곤란하나 포괄적 사항에 있어 그런 경향이 있음

〈부록 3-2〉 공직 부패 해소 및 억제 방안

1. 기관구성방법 <N=132>

< > : 사례수

<p>기관구성방법 <n=85></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 광역시의 자치구 폐지, 시 단위 자치제만 존속-권전한 지방재정운영과 자치구간의 불필요한 경쟁 지양, 광역자치로서 주민자치 효율성 기대 · 광역의원만 선출하고, 기초단체장(시장, 군수)은 도지사가 임명하고 기초의원을 당분간 선출하지 않는 것이 예산 절감, 부정부패 방지, 동서화합 등 바람직하다고 사료됨 · 지방단위의 민선제 폐지 (지방재정의 중앙의존으로 자치 불가) · 지방자치계의 축소시행(광역만 시행-시도) · 기초자치 유보, 광역자치만 시행 · 기초자치 유보 · 광역자치만 실시(기초자치 폐지) <4건> · 기초의회와 기초단체장 선거 폐지 · 민선구청장제 및 지방의원제도 폐지 · 기초단체장 민선폐지/기초의회 폐지 · 구청장 선거와 구의회 선거 필요 없음 · 광역시의 구자치 폐지 <6건> · 과연 우리나라 실정에 기초자치단체의 의회가 필요할까? 의회에 관련된 재정투입 만큼 행정의 질이 향상되어야 하는데 · 기초자치의회(군, 구)는 폐지되어야 함. 예산 시간 낭비요, 비효율적인 제도로 시도 단위만 두고 기초의회는 폐지하는 것이 현명(영국, 일본 등도 축소 내지 폐지됨) · 기초의원(시, 군) 폐지하고 도의회 흡수. 도의회(광역)의원의 보좌관(비서)제도는 절대 신설 반대 · 지방행정을 하는데 광역시 권내는 기초단체의원은 없애고 광역 의원을 확대하는 것이 바람직 · 기초의원이 할일 없이 예산만 축내고 지방행정에 보탬이 전혀 되지 않고 지방행정에 걸림돌만 되는 격 · 지방의회 폐지 <9건> · 기초의회 폐지 및 유보 <2건> · 기초의회를 시도 광역의회로 통합 운영 · 기초의회를 광역의회로 흡수
--------------------------------	---

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 광역시의 구의회 의원은 시의회를 늘리고 폐지하는 것이 바람직함-너무나 부당한 영향력 행사가 많음 · 광역시의 구의회 폐지 <5건> · 광역의원과 기초의원을 지방의원으로 일원화 · 도의원을 별개 선거에 의해 선출하지 말고 기초의원과 도의원을 기초의원선거 때 득표율에 따라 상위 2인은 도의원으로 하고 잔여 의원을 기초의원으로 하면 예산 결감 효과와 부정요원제거, 국민 시간 절약, 국력 낭비 방지. · 광역의회의원을 기초의원 중에서 전후반기로 나누어 추천하는 제도 도입 · 기초자치단체 폐지 · 기초단체장 선거제도 폐지 · 지방의원 중에서 단체장 선임 · 시군구 의원 중에서 단체장 호선 · 민선단체장의 의회 의장 겸직제도 도입 · 광역단체 폐지(중앙과 구청의 다른 연계) · 광역시의 경우 기초단체장 임명, 기초의원은 광역의원이 대신 · 기초의원 시·군 단위로 고득표 순으로 선출 · 자치단체장의 임명제로 전환 <4건> · 광역시장이 구청장 임명 · 기초단체장 임명제로 전환 <4건> · 기초단체장은 임명제로 전환(광역자치는 그대로 실시) · 단체장 관선으로 환원 <6건> · 기초단체장 관선제로 전환 <8건> · 기초단체장 간선제 또는 임명제로 전환 · 기초단체장 선거를 없애고 관선으로 해야 함 · 자치단체장은 관선으로 지방의원은 민선으로 <2건> · 기초의회와 기초단체장 민선에서 관선으로 전환
전문경영인제 <n=4>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장 의원의 임명제 등 전문경영인제 도입 · 전문경영인제 도입 <3건>
단체장 연임 관련 <n=11>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체장 5년 단임제 및 부단체장의 지위향상 · 단체장의 연임 제한 · 단체장 임기 5년 단임제 · 단체장의 단임제(임기 5년으로 연장)

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장 단임제 <3권> · 단체장 임기연장 및 단임제로 · 지방정치가 재선 출마 불가(단임제) · 자치단체장 2번 출마 제한 · 민선 공직자 당선 횟수 제한
지방정치가 자격제한 <n=12>	<ul style="list-style-type: none"> · 자기자신도 일정한 자질을 갖추고 행정을 아는 단체장을 선발해야 할 것이며 어떠한 자격기준에 합당한 후보자 등록제도가 필요하다고 봄. 특히 자신이 몸담고 있는 공무원들을 아끼지 않고 부정한 공무원들을 보며 자기 자식같이 사랑하지 않는 단체장 임기가 끝난 후 지탄을 받을 것을 왜 모르는지 · 단체장, 의원의 자격 제한(단체장-행정 경력자) · 단체장, 의원의 자격제한(행정 유경력자) · 단체장, 의원 자격제한 · 지방정치가 자격제한(학력, 재력) · 단체장, 의원의 자격제한(재산, 행정업무경력, 덕망검비) · 단체장의 자격제한(인력자) · 단체장 자질(단체장의 자격제한) · 자치단체장 자격제한(정당인 배제, 행정유경력자) · 지방의원의 일정한 출마자격제한 · 기초의원의 자격제한(공인 자질이 검증된 자, 청렴결백한 자 등 추천) · 기초의원의 경우 전문가로 의회 구성
선거구제 <n=10>	<ul style="list-style-type: none"> · 소선거구를 대신거구로 법개정 · 기초의원 선거의 중선거구제 <2권> · 시의회 중선거구제 도입 · 시의회 선거의 경우 도/농을 구분하여 전체 투표 실시(표가 많은 순서로 대표 선출-독일식) · 기초의원 선거구 광역화 · 군의원 광역화 · 기초자치단체 의원의 선거구제 폐지 · 지방의원 선거구 획정 폐지(기초의원 읍면동 단위 폐지) · 기초의원의 지역연고제 폐지
의원수 <n=10>	<ul style="list-style-type: none"> · 구조조정(의원수 감축) · 도의회 의원 정수 20% 수준 감축 · 지방의원 수 감축 <6권> · 광역의원의 수 확대 <2권>

2. 정당공천 및 선거제도 <N=68>

<p>정당공천배제 <n=52></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방선거의 정당공천 배제 <8건> · 지방정치가 정당추천과 가입금지 · 단체장 및 지방의원의 당적 배제 · 단체장, 의원의 정당공천 배제 <3건> · 단체장 및 의원 공천 배제(선거법 개정) · 지방자치단체장 정당공천 배제 및 정당 탈퇴 · 단체장의 정당공천 배제 및 당적 배제 · 단체장 당적 배제 · 단체장의 정당공천 배제 <13건> · 광역단체장은 정당 공천 배제하는 것이 바람직 <2건> · 기초단체장 정당 공천 배제 <13건> · 기초단체장의 정당가입 및 공천 배제 · 자치단체장의 당적 보유하지 않도록 · 지방의회의원의 내천제 폐지 <2건> · 지방의원 정당공천 배제 · 기초단체장, 의회 정당배제 <2건>
<p>선거비용 및 선거제도 <n=16></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 선거의 완전 공영제 <4건> · 선거공영제(선거공보와 연설회만을 통한 선거운동) · 선거비용의 공용화 · 선거비용 최소화(방송토론, 홍보비 등 선관위에 납부하는 비용만) · 선거비용 최소화(홍보물 제작만 활용) · 선거비용 최소화 규정 엄격한 법 적용 · 선거비용 최소화 <2건> · 선거비용 현실화 <2건> · 선거비용의 절감 · 선거비가 안드는 선거제도 수립 · 선거문화 혁신(돈이 적게 드는) · 선거비용 한도액 심사제도 확행 <2건> · 법정 선거비용의 엄격한 준수 · 지방정치가 출마시 경력, 재산, 전과 기록 등 모두 공개 · 단체장, 의원의 입후보 자격기준 엄격하게(전과기록 유무, 학벌 등) · 선거시 입후보자의 범법행위는 물론 각종 의무 불이행 사항도 공개 · 재산공개, 비용공개 대상자 확대 · 공직자 재산등록 전공직자로 확대 및 엄정 실시 <2건>

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 재산등록 신고시 중액부분 결정한 검증, 고지 거부제 폐지(전원등록 의무화) · 사회단체의 후보검증제도 제도화 · 국가나 제3 기관에서 단체장 업무 평가 객관화하여 시민들에게 판단자료 제공 · 단체장과 의원 평가제 실시, 80%이상의 점수받은 자에 대하여만 재선도전 · 공천과정에서 지방정치가에 대한 청문회 제도 도입 · 지방정치가에 대한 인사청문제도 신설 <2권> · 선거제도 개선(선거유세 없애고, 선거유세 기간 짧게) · 후보자 선거운동 완전 금지(선거제도의 혁신) · 선거 후 선거캠프 해체 · 유급 운동원 일정수 허용
------	--

3. 감사기능의 강화 <N=64>

< > : 사례수

외부감사기능 <n=18>	<ul style="list-style-type: none"> · 도 단위 부패 사정기관 설치 · 지방별로 감사원 분원 설치 · 중앙정부의 감찰기능 강구 · 중앙 및 상급기관의 감사 기능 강화 · 중앙단위의 정기적 감사 · 전문감사기관으로부터 감사 정례화 · 국가의 지속적인 사정활동 · 감사원의 감사기능 강화 <n=2> · 정기적인 감사, 특별감사, 교육 등 중앙부서의 제도적 감독 · 압행 감사 확행 · 무기명 투서내용 현지 압행감사 시행 · 감시 제도 개선 · 행정감시 기구 설립 · 감사 일원화(자치단체 관할 감사실 폐지, 감사원 분원 설치) · 퇴직 공무원 무급자로서 업무추진비와 관공비만 지불하는 감사원 직속기관으로 감사 · 별도 감독기구 필요 <2권>
------------------	---

<p>자체감사기능 <n=14></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 감사실의 전문감사관계의 확립 · 감사실의 독립성 강화 · 감사계의 독립 필요/의회에 감사계를 두어 행정감사와 연계 추구 · 감사직의 독립운영을 통한 자체감사 강화 · 자체감사 기능 독립(지방의회 소속의 감사직) · 감사기구 강화 및 독립기구 설치 · 사정과 감사 지속적인 시행 · 합목적성에 따른 감사 · 감사예산의 실무팀 단체장으로 독립 · 기초단체의 감사실 전문감사요원으로 · 자체 감사 강화 · 읍부즈만 제도 도입 필요 <3건>
<p>주민감시제도 <n=17></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 시민감시기구 설치(감사위원회-구성: 감사 상급단체 직원, 시민추진 위원 등) · 시민감시단 제도화 · 시민단체의 활성화 및 시민단체의 감사 <2건> · 민선 공직자 감시단체 및 기구 선정 필요 · 시민감시제 운영(기초단체장 권한 행사 제한) · 민간단체의 감시기능 활성화 <3건> · 시민 감시제도 활성화 <3건> · 주민 감사 청구제 정착 <3건> · 지방정치가의 통제 장치(법적, 시민단체의 활성화) · 단체장 업무 감사 기능 제도화(시민단체)
<p>의회 견제 감사 기능 강화 <n=6></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 자치사무 기획단계에서 의회 견제 제도 · 단체장에 대한 불신임제도 도입 · 지방의회 감시권 강화 <2건> · 지방의회의 제도적 권한 강화 <2건>
<p>기타 <n=9></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 주기적이고 내실있는 감사활동 전개/일반 사정 기관의 사정활동 강화 · 부패 관련 업무에서 단체장/의회 견제 제도 개선 · 일선기관의 중복감사 회수 줄이기 · 지역간 교환감사 제도 개발 · 감사관의 의무 보직 기간을 연장(3-5년) · 관공비 등 선심성 행정비용 감사 철저 · 단체장 감사제도 · 단체장 및 의원 감사제도 · 감사기능 강화

4. 공무원 처우개선 등 <N=63>

< > : 사례수

<p>처우개선 <n=63></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원 처우개선 <13건> · 하위직 공무원의 처우개선 · 공무원의 전문화와 처우개선 · 공무원 봉급현실화 <9건> · 보수의 현실화로 고급인력 임용 유도 · 적절한 보수 <2건> · 공직자의 경제적 보장 강화 · 공무원 보수인상 <4건> · 공무원 생활수준 보장 · 공무원 보수체계 조정 · 하위직 공무원 봉급인상 등 처우개선 · 하위직 공무원 생활급 인상 · 봉급의 현실화 및 처우개선 <3건> · 공무원 보수인상 등 처우개선 <8건> · 공무원 처우개선(생활보장) · 공무원 처우개선(생활보장, 봉급인상 등) · 봉급인상 및 연금제도 개선 등 공무원 처우개선 · 공무원 신분보장 <2건> · 공무원의 신분보장 제도 확장(정당하지 않은 지시에 응하지 않도록) · 도, 중앙인사위원회의 강화로 공무원 신분보장 · 공무원의 신분보장(정당한 보수 책정 등) · 공무원 신분보장과 보수체계 확립 · 정년 또는 명예퇴직 생활 보장 · 충분한 공무원 복지정책 · 복지제도 활성화 · 연금 공단에서 개별 연금 상황통보 공직 애착 · 권위하고 청렴한 공직자 우대 포상 제도 대폭 개선 · 공직자의 공직에 대한 자긍심 부여(보수 체계 및 직위분류 개선)
------------------------------	---

5. 비리공직자 처벌 <N=62>

< > : 사례수

<p>비리공직자 피선거권 박탈 기간 연장 등 비리공직자 엄중 처벌 <n=58></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장의 비리시 직위해제 등 엄중 처벌 · 단체장 비리 해임(직위 해제) · 선거직 공무원의 비리 적발시 엄중 처벌 · 지방정치가 이권개입시 처벌 강화(형사처벌, 공개 등) · 지방정치가 직권남용에 대하여 본인 제재 조치 · 단체장, 의원에 대한 일반공무원과 동일한 징계제도 신설, 견제 · 부패 공무원 공직에서 완전 추방 <3권> · 단체장 부정비리시 공직 박탈 · 선거직 공직자 부패연루자 공직에서 배제 · 선거직 공직자 비리 적발시 공직 박탈 등 엄격한 징계 · 처벌 강화, 공직 박탈 · 부정부패 관련자 공직박탈 · 부패공직자의 공무담임권 영구히 박탈 · 비리 공직자 엄정 처벌(공직 박탈) · 비리관련 공직자의 공직 추방 · 비리 공직자 강력한 처벌(파면, 자격정지 등) · 비리 공직자 엄중처벌(3대까지 공직 못하게) · 비리 공직자의 엄중처벌(공직에서 영구적 퇴출 및 재산몰수) · 부정부패 공무원 엄중처벌(중국 사형 중형제도) · 비리 공직자 처벌규정 강화(신분공개 등) · 부패 공무원 엄중 처벌 <19권> · 비리 공직자 소송 중 권한 중지하는 명문규정 도입 · 비리 지방정치가의 신속한 재판 · 비리 단체장 신속 수사 · 재직 중 부정부패 사안 공소시효 영구화 · 부정부패 공무원 엄중 처벌(부패 시효기간 영구화) · 사법권의 올바른 집행 · 감시 기구로 비리 발생시 엄벌 · 부조리 공무원에 대한 엄격한 신상필벌 · 부정부패 발생시 긍정하고 엄정한 법 집행 <5권> · 부패 공직자 처벌기준 강화 · 비리 공무원 공개 엄중 처벌 · 비리 발본 색원
---	--

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 철저한 신상필벌 · 관련 기관 취업 금지 · 정치권 등 권력기관 부패 근절 노력 · 행, 형사 책임추궁 강화 · 비리공직자, 무능 공직자 과감한 도태 · 부정부패 사례 공개 · 부패 사례 인터넷 공개 · 청탁자 명단 공개 · 부패 사례의 데이터베이스화(부패근절사례도 마찬가지) · 뇌물공여자도 함께 처벌 · 부패 장방연대 책임 부여
사면대상에서 제외 <n=4>	<ul style="list-style-type: none"> · 부정부패 공무원 사면제도 폐지 · 공직비리가 사면제도 없음(처벌법 강화 공직 박탈) · 사면 복권 남용 억제 · 비리 공직자에 대한 사면권 축소

6. 교육 및 의식개혁 <N=57>

< > : 사례수

교육훈련 <n=14>	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원 양성 위한 전문 교육기관 설립(전문직 공무원 채용) · 교육훈련 통한 인식 태도 전환(개선) · 교육중시(인성, 자질) · 공직자 사명감 고취 위한 교육 정례화 · 공무원의 정기적인 인사교육 · 선거직 공무원의 지속적인 교육 · 지방의원의 정례적인 교육실시 · 철저한 사전 인성 교육 · 철저한 정신 교육 · 일선교육강화 · 공무원 교육 훈련 <4건>
공무원 의식 개혁 <n=21>	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원 의식개혁 <6건> · 공무원 의식 개혁(도덕성, 정렴성 등) · 공직자의 의식개혁(지역사회개발 위한 마음가짐) · 지방정치가의 의식개혁 <3건> · 지방정치가의 교육 통한 의식개혁

<p>(계속)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장, 지방의원 의식개혁 · 단체장 의식개혁 통한 투명한 행정 · 공인으로서 윤리의식강화 · 고위 공직자의 의식개혁 · 정치의식 개혁 · 기관장, 의원의 부패척결 의지 · 사회 전반의 부패 척결운동 · 윤리강령의 제도화 · 인간성 공직풍토 조성
<p>시민의식개혁 <n=22></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 의식개혁/사회풍토 개혁 · 시민의식 개혁 및 도덕성 확립 · 시민의식개혁과 공직자 의식 개혁 동시에 사회 전체적인 의식 개혁 · 사회구조 또는 의식 개혁 · 시민의식개혁과 홍보 · 주민의 자치의식 발달 · 국민 전체적인 도덕성 회복 · 도덕성 회복 · 시민 및 주민 의식개혁 <11건> · 교육 통한 의식개혁 <2건>

7. 인사제도 <N=39>

< > : 사례수

<p>인사제도 <n=39></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 소공화국의 전행이요 당국의 뿌리인 심사승진제도는 폐지되어야 함. 입맛에 맞는 사람만이 기회가 되는 심사승진제도는 지방자치의 핵심적 문제점임. 이를 바로 잡지 않고는 인사가 만사라는 말이 무색 · 엄정한 공개경쟁 채용 제도 · 전 공무원의 공채(일용직부터 정규직까지) · 인사제도 개선 <2건> · 인사제도 개선(자치단체장의 위법 부당한 인사관리) · 근무평정 승진 후보자 공개 제도 도입 · 승진 후보자 공개 · 인사제도는 승진서열에 의한 고시제도
------------------------------	---

(계속)

- 승진 연한 제도
- 자동 승진제(승진 소요기간)
- 인허가 부서 공무원 순환 보직제
- 5급 승진 시험 부활 <2권>
- 적법하고 합목적인 공무원의 인사상 불이익 방지 제도 도입
- 인사 이동 제한
- 순환 보직 실시 <2권>
- 이권부서 담당자 1년 이내 전보조치(순환보직)
- 자치단체간 인사교류
- 구(區)間 인사교류
- 공직 내부의 인사 투명성 제고, 공개된 평가제도-평소 근무사항 공개
- 인사권자의 투명한 인사
- 인사 제도의 투명성/권력기관 언론기관의 정화
- 6급 인사 공무원의 경우 광역지자체에서 승진 전보 임격히 동계 직접 관리(구 군 인사권 폐지)
- 연봉제 도입(철저한 업무분석)
- 평등한 인사평정제도 확립
- 공무원 직위분류제 조기 시행
- 인사기준 법제화
- 근무평정방법을 변경시행-객관성 보장
- 공직사회 안정화 대책(인사제도)
- 자치단체장 인사재량권 축소
- 단체장의 인사권 배제
- 단체장의 인사행정사무 개선
- 단체장의 인사권 제한 장치 마련
- 자치단체장의 인사권 축소 또는 공개
- 단체장의 인사권 제한
- 인사권의 견제
- 인사권의 부단체장에게 권한 위임
- 인사권 한을 부단체장에게 이양
- 인사위원회의 실질적 권한 부여
- 인사위원회 기능의 강화 <2권>
- 간부공무원의 인사권 박탈
- 단체장의 인사권제한

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장에게 인사권을 주지 않는 것이 올바른 공직자 역할을 다할 것 같음 · 읍·면·단체인 단체장에게 인사권 부여 · 단체장의 인사권 결재할 수 있는 방안(단체장의 인사권에 대한 통제) · 단체장 인사권으로부터 경리관 직무 침해 방지할 제도적 장치 및 감시기구 · 지방정치가의 업무 한계 구체적 법제화 · 단체장 인사권 개선
------	---

8. 의사결정 공개절차 제도화 <N=30>

의사결정 공개 절차 제도화 (행정, 예산 등 의 공개) <n=30>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장이 지식이 없어 무리한 사업계획 수립으로 막대한 예산이 낭비되는 일이 있으므로 중요한 사업은 시민 공청회 등을 통하여 충분히 의견 수렴 사전 예산 및 행정 낭비 초래 방지 요망됨 · 법 제·개정 및 정책결정시 청문회 및 공청회 제도의 활성화 및 개선 · 민원온라인 제도/계약 사무 공개 입찰 및 청문회 제도 도입 · 행정청문회제도 실시(연간 1-2회, 지방의원+주민대표) · 예산 편성 및 사업진행시 주민참여 의견 수렴 · 각종 사업의 시행 사전예고제 도입(공정성 확보)/각종 사업의 시행 심의제 시행 · 인사 예산권의 경우 심의위원을 구성하여 역할 분산 · 투명성, 공개성, 도덕성 · 행정정보 공개 활성화 · 정책결정 및 행정처분 과정의 의무적 공개 · 예산 편성 집행절차 공개 · 공개적 민원처리 · 업무의 공개 · 행정 및 예산 공개 · 공개행정, 공개입찰 · 공사입찰 시 복수예비가격 전부 공개 · 각급 공사 등의 사이버 입찰 도입 · 개발, 공사입찰 등 수의계약 제도 개선 · 정책결정과정의 투명성
---	---

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 의사결정의 공개 · 투명한 업무 · 관공비, 정보비, 포괄사업비, 납품사항 사전 공개(행정, 예산 공개) · 행정공개 질적 확대 · 공개행정(입안단계부터 결과까지) · 공개행정 <4권> · 모든 사업 내용의 인터넷 공개 · 중요사업비 집행공개제 도입 · 기관장 관공비 공개 · 모든 거래 행위의 투명화 · 단체장·각부서에 숨겨진 정보비를 공개하여야 함
------	--

9. 단체장 권한조정 <N=26>

<p>단체장 권한 조정 <n=26></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장 독선 지양 · 자치단체장의 권한 책임 완화 · 단체장에 대한 감사권 신설 · 단체장의 시책 추진시 철저한 감사 · 단체장 권한 축소 <2권> · 단체장 권한 분산 <2권> · 단체장 권한 제한 <2권> · 기관장의 권한 축소(인사, 인허가권은 부단체장으로 권한 이양) · 단체장 지방의원의 권한 축소 · 권한과 예산의 대폭위임 · 단체장으로부터 부단체장 독립성 유지 · 부단체장의 행정권한 확대, 독립적 신분보장 · 단체장과 부단체장의 권한 조정(단체장-정치적 업무, 부단체장-행정분야) · 민선단체장과 임명직 부단체장간의 권한 배분 · 부군수의 행정권한 강화, 단체장의 행정업무 부단체장으로 이임 · 각종 인허가 등 행정사항은 부단체장에게 권한 위임 · 예산편성권 부단체장에게 위임 · 지방공무원 인사권 부단체장에게 위임 · 인허가 및 지도단속 업무 부단체장에게 권한 이임
---------------------------------------	---

(계속)	<ul style="list-style-type: none"> · 유립형태의 부단체장에 대한 행정관계도 도입-위임범위 확대 · 부단체장은 국가직으로(단체장으로부터 독립) · 부단체장의 지방직에서 국가직으로 전환(단체장 임명권에서 벗어나도록) · 부군수 국가직 전환
------	---

10. 책임행정 <N=18>

책임행정 <n=18>	<ul style="list-style-type: none"> · 공직자의 책임 행정(특히 고위 공직자) · 재정책임법 제정(행정 책임, 정책결정 하자 책임) · 단체장의 책임행정 할수있도록 제도화 · 지방정치가의 행정적 책임을 물을 수 있는 법적 제도적 강구 · 민선단체장에 대해 행정 책임을 물을 수 있는 제도 · 단체장의 형사상 책임 외 행정책임 법제화 · 미리 단체장 형사처벌 외 행정벌 법제화(지방자치법, 지방공무원법 등) · 미리 지방정치가 사법처분과 행정처분 모두 · 단체장 책임 묻는 제도적 장치 필요 · 선거직 공무원의 행정책임 강화(민형사 책임 뿐만 아니라) · 단체장의 행정책임제(법적 책임) · 직원 서명 처리제도(물품구입, 민원처리 등 하위직 전결권 부여) · 사무위임 전결규정의 확대 시행 · 하위직 공무원에 대한 결계권자 전제 책임제 · 정책결정 실명제(찬반 결정시 기명식) · 의회 의안 결정시 기명식 처리 · 공직자에 대한 책임 행정제 강화 · 선심성 예산 낭비에 대한 배상제도 실시
----------------	---

11. 부패방지법 및 제도 <N=17>

부패방지법 및 제도 <n=10>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정치가의 부패척결 실현지침 또는 제도 장치의 법제화 · 부정부패방지법의 조속한 시행 · 민선 공직자 부패방지 특별법 제정 · 공직자 부정부패방지법 강력한 시행 · 반부패특별법 제정 · 부패방지법의 조속한 제정 <3건> · 대만, 싱가포르 같은 부패 방지기구 설립 운영 · 부패방지위원 신설
내부고발자 보호제도 <n=7>	<ul style="list-style-type: none"> · 내부고발제(크린 신고제) 도입 및 제도화 <3건> · 내부고발제 활성화 · 내부 고발자 신분보장 <2건> · 내부 고발자 보호 장치 마련

12. 지방의원 유급직화 <N=15>

지방의원 유급직화<n=15>	<ul style="list-style-type: none"> · 업무추진비, 경비, 의정활동비 등 정액 월급여화 · 기초자치단체 의원의 개인별 기본비용 일정액 지급 · 급여성 보수의 현실화 · 기초의회를 군별로 광역화하여 의원수 줄이고 유급직화 · 기초의원의 수 감축, 유급직화 <2건> · 지방의원의 실질급여 보장이런 개입 근절 · 지방의원 유급직화 <5건> · 봉급지급 · 지방의원의 후원제도
-----------------	---

13. 기타 <N=75>

<p>기피제도 (이권관련 사업)<n=4></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 이권과 관련 사안 의사결정에서 기피제 제도화 · 단체장, 지방의원의 이권사업 금지 · 직업과 관련된 상임위 배치 금지 · 지방의회 의원의 완전 무보수 명예직화/지방의원의 영리행위(사업) 금지법안 제정
<p>주민소환제 <n=5></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 민선단체장의 시민소환제 및 중간 평가제 · 단체장에 대한 주민소환제 · 단체장, 의원의 소환제도, 탄핵제도 도입필요 · 주민소환제 도입 <2건>
<p>정치자금 양성 화 <n=4></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 정치자금 양성화 <2건> · 정치자금 양성화 및 후원제도 활성화 · 정치자금 모금의 자율성
<p>기타<n=62></p>	<ul style="list-style-type: none"> · 소요예산 전액 미지급(완전 무보수 명예직화-의원) · 지방의원의 명예직화 · 명예직화 · 봉사자로서 임무(지방의원) · 단체장의 공사집행 한도액 제시 · 공사업활제도 개선(격려심사제) · 2번 이상 수의계약 금지 조항 법제화 · 계약 제도 개선 · 공무원 노조 인정 · 지방공무원 노조 설립 인정(단, 단체행동권 제한) · 보좌관 신설/개별 업무추진비 신설 · 의원의 원활한 의정활동 위한 보좌관 필요 · 출장비, 시간의 근무수당 등 비용 현실화 · 출장비 및 과 운영비, 관서당 경비의 적절한 계상 · 경상경비의 편성 및 집행 철저한 감시와 집행내용 확인 · 단체장, 의원의 특별 관공비 절제, 일반 행사예산 항목에 반영 · 고위 공직자 관공비 없앴 · 집행부와 의회 기능 완전 분리, 소속직원의 인사권 독립 · 의회사무직의 독립성 필요 · 결재 과정 단순화 · 민원처리 간소화 · 정치권의 부패척결 의지

(계속)

- 감찰기관 공무원과 기관의 청렴성
- 상급자가 출선 수법
- 단체장과 의원 청렴성 공개
- 주민들로부터 비리제보 활성화
- 금품 제공한 시민처벌조항 삭제-신고활성화
- 시민의 권전한 고발정신
- 경조사 및 각종 행사비 등에 대한 확실한 제도
- 공무원 길휴사비 정액
- 기공 및 준공식 참석 및 관혼상제 참석 금지
- 출입기자 감독기관 설치-행정기관 독립성 유지책 마련(경찰, 검찰, 정보원, 정당, 출입기자단 등)
- 자치단체의 독립성(검, 경찰, 언론, 상급기관의 압력으로부터)
- 편성된 예산의 사업변경 및 설계변경 금지
- 정상경비 집행의 합리성
- 간부 공무원에 대한 관리
- 인사, 감사, 예산 집행의 공정성 확보
- 현제도의 실천의지
- 청소업무 등 민간기구로 이양
- 민선과 관료간 책임한계 명료화
- 민원 채심사 제도
- 관련 법률 개혁
- 법규정 준수
- 모든 행사의 관 주도 억제
- 단체장 비서실 폐지
- 부드러운 직장분위기 조성
- 전문직 공무원 육성(사명감 갖도록)하고 전문가 및 실무자 의견 존중되는 행정풍토 조성
- 정치개혁
- 직업공무원제 보완
- 초등학교 교과과정에 반부패 관련 과목 신설
- 행정새신, 규제완화
- 공무원 및 공직자 자질 향상

(계속)

- 타율적인 행정관리권 배제
- 시민단체 및 주민의 폭넓은 의견수렴
- 언론보도, 홍보를 통한 공직자에 대한 국민의 부정적 시각해소
- 단체장-시의원의 상호협력 필요
- 지방의회와 행정부간 토론 및 협의 제도 활성화
- 지방의원의 업무 관련 청탁 금지 제도화
- 주기적인 설문실시로 현상 파악
- 정기적인 직원 대상 설문조사 실시 비리 신빙성 있을 시 감사원 감사 후 책임 묻는 제도
- 지방의원의 의회 개원일수로 줄이고 개원 시에는 최소한 5시간이상은 하여야 함. 출석수당비 지급 때문에 예산에 책정된 금액을 모두 지출하기 위하여 날짜를 늘이고 할 일이 없으니 하루에 20분 30분으로 일당을 지급 받음

지방정치의 부패구조 개혁방안

발행일 : 2000년 12월 29일

발행인 : 박 우 서

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국행정DB센터

Tel. 02)725-0641

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대인쇄문화사

Tel. 02)2272-8125

E-mail: hprint@unitel.co.kr

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-228-X 93350

