「한국지방행정학보」 제7권 제1호(2010. 8): 19-38

지방자치단체장의 부패유형에 관한 연구*

A Study on the Types of Corruption by Elected Local Executive Officers

김 예 승 (대림대학교 강의전담교수)

Abstract

Ye-Seung Kim

Elected local executive officers become to be considered as a pivotal factor in regional development as their roles and rights are concentrated since the local autonomous government system was established. That is, the policy vision and morality of executive officers are having a direct and indirect impact on the regions that they represent. Frequency of corruption by elected local executive officers especially is consistently increasing as the settlement of local self governance. The study thus aims to analyze the types of corrupt conducts by local executive officers and explore the ways in which to solve the problems hereinafter. In order to achieve the research objectives, the author attempts to classifies the types of corruption as follows, and provide the suggestions accordingly. First, it is needed to implement the system that controls and keeps elected local executive officers of great political power in office in check in order to prevent the corrupt conducts relating to public authorization and permission works. Second, the functions of Contract Review Committee ought to be significantly strengthened to eradicate the corrupt conducts relating to government bidding and contract procedures undertaken by elected local executive officers. Third, the functions of Personnel Committee ought to be strengthened and its corresponding policy system ought to be supplemented in order to root out the corruptions on authority over human resources. Fourth, the abolition of current party nomination in local elections should be considered in order to eradicate the corrupt conducts relating to scandal on political money donations and embezzlement.

주제어: 선출직 지방자치단체장, 부패현황, 부패유형, 부패근절

Key Words: elected local executive officer, current state of corruption, types of corruption, corruption eradication

---

* 본 논문은 연구자(김예승, 2010)의 박사학위 논문의 일부를 학술대회 발표를 목적으로 재구성하였음을 미리 밝혀둔다.

Ⅰ. 서 론

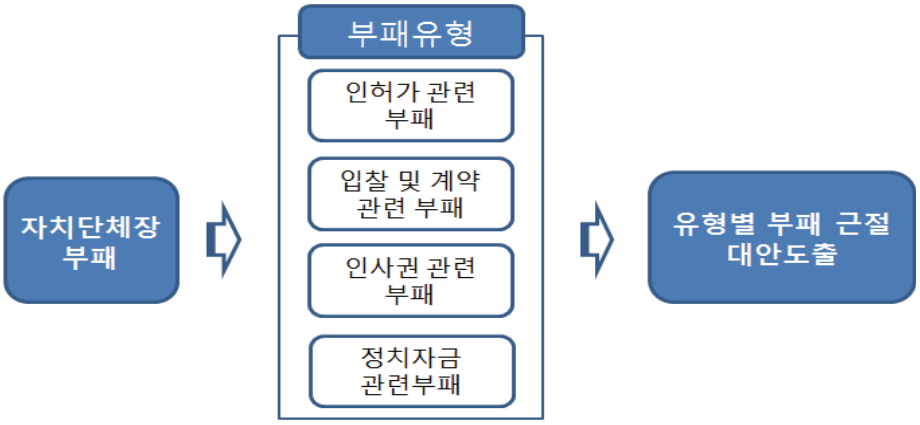
지방자치가 시작되면서 지방자치단체는 중앙정부의 일방적인 통제에서 벗어났으며, 자치단체장은 해당 지역의 정책과정에 중요한 영향력을 행사하게 되었다. 단체장은 주민이 직접 선출하는 지역의 대표자이기 때문에 자신이 가지고 있는 비전을 주도적으로 실천할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 공무원의 행동양식에도 영향을 미치게 된다. 따라서 자치단체장의 자질 여하에 따라 지방자치단체의 주요 과제수행은 직접적으로 영향을 받을 수밖에 없다. 주민을 대상으로 설문조사에 기초한 실증연구(박해육・주재복, 2008: 23-24)에서도 단체장은 지역의 정책결정에 핵심적인 영향력을 지닌 것으로 인식되고 있다.

특히 기초자치단체의 경우 자치단체장의 역할과 권한이 집중되어 있어 자치단체장의 정책과 비전은 해당 자치단체에 커다란 영향을 미치며, 최근 각종 언론매체는 민선 1기부터 끊임없이 발생되고 있는 지방자치단체장의 부패를 지역발전의 저해요소로 보도하고 있다. 이렇듯 끊임없는 자치단체장의 부패가 발생과 이에 대한 악영향이 대두되고 있어 이에 대한 연구가 중요함에도 불구하고 아직까지 자치단체장의 부패에 관한 연구는 활성화되지 않고 있다.

일반적으로 행정가의 부패는 정부의 신뢰성과 권위를 추락시키고 불신감을 증대시키기 때문에 도덕적・윤리적 기준을 쇠퇴시키고 행정비의 상승을 가져 온다. 특히 지방자치단체장의 부패는 자원의 왜곡분배로 인한 비효율성과 경쟁력 약화 등 경제적인 문제를 발생시킬 뿐만 아니라 인사정책의 부실, 엽관제적 승진, 뇌물수수나 권한남용 등으로 행정기능의 약화와 법질서의 파괴, 정책효과의 둔화 등 그 폐해가 심각하다(안광현, 2007: 4). 이러한 측면에서 보면 단체장 부패행위는 해당 지역에 지대한 영향을 미칠 것이라 추측할 수 있다.

이러한 지방자치단체장의 부패는 개인에 의해 행해지는 것이긴 하지만, 이에 대한 결과는 지역 전체에 영향을 미치기 때문에 중요한 문제이다. 특히 지방자치단체장의 부패는 단체장의 역할 및 권한과 관련되어 발생하는 경우가 많기 때문에 이들의 부패를 근절하기 위해서는 단체장의 부패유형을 분석하여 그에 따른 해결방안을 모색해야 할 필요성이 있다.

그러나 아직까지 자치단체장의 부패유형에 대한 심층적인 분석은 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구의 목적은 지방자치단체장의 부패유형을 구분하고, 그에 따른 분석을 통해 단체장의 부패 근절을 위한 방안을 모색하는데 있다.



<그림 1> 연구의 분석틀

Ⅱ. 자치단체장의 부패에 대한 이론적 검토

1. 지방자치단체장의 영향력

지방자치에 있어서 가장 중요한 요인은 바로 주민들에 의해 직접 선출되는 지역의 지도자, 즉 지방자치단체장이다. 이들은 지방의회의원에 비해 비중이나 권한이 매우 크기 때문에 앞으로도 계속 지방의 핵심적인 지도자의 위치를 차지할 것이다(이승종, 1995: 21). 지방자치시대에서는 지역의 상황에 따른 정책의 방향을 설정하고 중앙정부와 다양한 지역의 주체들과의 협력관계를 통해 정책을 수행해 나갈 수 있는 자치단체장을 필요로 한다(이미원, 2006: 247). 따라서 지방자치단체장에게는 지역의 현안을 파악하고 문제에 대한 원인을 규명하여 지역발전을 위한 미래 비전을 제시하고 준비하는 자질이 요구된다.

민선시대의 두드러진 특징 중 하나는 지역주민들은 지방자치단체장을 지역발전에 가장 큰 영향 요인으로 인식하고 있는 것이다. 주민들을 대상으로 한 민선시장의 업적평가의 결과 지역경제요인이 가장 큰 영향을 미친다는 연구결과(김현조・박영강, 2006: 140)가 이러한 주민들의 인식을 뒷받침 한다. 따라서 지방자치단체장은 법령상 부여된 권한 및 역할과 함께 지역의 총체적인 발전에 대한 책임이 요구되기도 한다.

지방의 발전에 대한 측정은 주요 지표를 통해 지방자치의 운영에 대한 평가로 이루어진다. 주요 지표 중 단체장의 자질, 식견, 경륜, 인성, 도덕성, 역할 등은 지방자치의 운

영과 평가를 하는 데 있어 커다란 평가요인이다. 실제로 단체장이 열심히 봉사하고 역할을 수행하면 그 지역은 살기 좋은 지역이 된다. 지방자치는 아직까지 관(官)중심의 행정문화를 갖고 있고, 자원이 행정에 집중되어있기 때문이다(안태환, 2002: 2). 다시 말해 지역의 이미지나 분위기, 각종 개발사업의 선정과 집행, 공무원의 인사와 사기, 지역의 인재양성 등은 대부분 단체장의 권한에 의해 수행된다. 따라서 단체장의 업무수행에 의해 그 지역과 주민은 모든 측면에서 절대적인 영향을 받을 수밖에 없다.

또한 지방자치단체장은 해당 지역에 긍정적인 영향을 미치기도 하지만 부패행위 등을 통해 지역의 신뢰성을 떨어뜨리는 등 부정적인 영향을 미치기도 한다. 자치단체장은 행정을 총괄하는 CEO로서 지역발전을 위한 다양한 정책수립 및 집행, 비전을 제시한다. 따라서 주민에 의해 선출된 자치단체장은 행정의 수장으로서 갖추어야 할 도덕성과 신뢰성 및 청렴성 등을 바탕으로 지역발전을 위한 정책비전을 제시해야 한다.

지방자치단체장의 핵심적 기능은 지역발전을 위한 비전을 제시하고, 비전을 달성하기 위해 지역의 역량을 최대한 결집하는 것이다(박세정, 2006: 194). 즉 지역의 다양한 네트워크의 중심에서 구심적 역할을 해야 하기 때문에 이러한 역할을 수행하려면 무엇보다 신뢰를 구축하는 것이 선행되어야 한다. 단체장이 주민으로부터 신뢰를 받지 못하면 지역민들을 결속시키고 지역의 에너지를 점화시킬 수 없기 때문이다.

이러한 맥락에서 지도자가 제시한 비전을 실현시키기 위해서는 강한 정책을 펼칠 수 있는 추진력이 필요하며, 이때 꼭 필요한 것이 바로 도덕성이다. 하지만 민선 단체장 선출 후 빈번하게 발생하는 청탁성 민원, 특히 인・허가, 계약 및 입찰과 관련된 부패는 주민과 단체장의 신뢰를 무너뜨린다. 또한 이러한 부패는 지역 전체의 비효율을 형성하기 때문에 장기적으로 지역경제의 성장에 부정적인 영향을 미친다.

단체장 선출 시 도움을 준 지역의 후원자, 지지자들은 이후 이해관계의 당사자, 또는 이권 청탁 등으로 정실개입을 하고자 하기 때문에 단체장은 청탁민원 해결에 많은 시간과 노력을 기울인다. 특히 재선을 목표로 하는 단체장의 경우 이러한 경향을 더욱 심하게 보인다. 인・허가 분야의 청탁민원은 이권이 개입되기 때문에 정상적인 업무처리절차를 거치지 않고 단체장을 통해 해결하려는 것이 일반적인 현상이기 때문이다(이갑영, 2004: 566). 단체장의 이러한 부패는 주민들에게 단체장에 대한 불신을 심어주는 동시에 해당 지역에 대한 신뢰를 잃게 하기 때문에 지역에 부정적인 영향을 미친다.[1)]

---

1) 일례로 단체장이 도로건설이 필요함에 불구하고 청탁으로 인해 도로건설 사업을 취소하고 필요성이 작은 관개시설 사업을 대신 추진할 경우 도로건설사업의 취소에 따른 기회비용은 당해 사업에만 국한되지 않고 도로 건설사업의 무산에 따른 기타 사회경제적 비용까지 포함하게 된다. 또한 어느 특정집단이 다른 집단들 보다 특혜를 받을 경우 이로 인한 경제구조의 전반에 왜곡현상이 일어나기도 한다(경기개발연구원, 2002: 28).

2. 지방자치단체장의 부패가 미치는 영향

부패는 동서고금을 막론하고 어느 사회에서나 지속적으로 존재해 온 사회병리현상의 하나이다. 또한 부패는 관찰 가능한 사회현상이기보다는 포착하거나 진단하기 어려운 사회 병(social disease)이다.

「부패방지법」 제2조 제3호에 의하면 부패행위란 "공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위"이며, "공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득, 관리, 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위"라고 명시되어 있다. 결국 부패행위가 성립되기 위해서는 권한의 남용이 의도적이고 비합리적이어야 하며, 특정한 사적 이익 또는 불이익이 권한의 활용과 직·간접적으로 연결되어야 한다(반부패특별위원회, 2003: 23).

부패는 경제적·행정적·사회적 측면에 모두 부정적인 영향을 미친다. 부패는 경제적 불평등을 낳고 이를 영속화 시키며, 행정서비스의 부진과 행정가격의 상승을 낳음으로써 불공정한 행정공급을 초래한다. 또한 부패는 정부의 예산수립 및 집행에 관한 의사결정을 왜곡시켜 예산의 합리적 배분과 효율적 활용을 저해하고, 독점산업을 유지하여 시장의 경쟁도를 낮아지게 하며, 공공부문에 대한 불신을 조장하고 사람들 간의 신뢰기반 무너뜨려 민주주의 발전을 저해한다(한균자, 2002).

일반적으로 부패는 정책형성과 정부활동을 왜곡시키고 사회의 신뢰구조를 무너뜨려 공동체의 존립기반을 위태롭게 하는 결과를 갖고 오며, 궁극적으로 경제적 효율성을 저하시켜 경제적인 비용을 창출한다. 자치단체장의 부패는 공직부패의 일부라고 볼 수 있는데, 이러한 공직부패는 왜곡 효과(distortionary effect)와 부정적 동기유발 효과(disincentive effect)를 통해 경제성장을 저해하는 결과를 초래한다(Goudie & Stasavage, 1998).

왜곡효과는 국가 및 사회자원의 배분이 왜곡되어 이루어지는 현상을 지칭하는 것으로서 공직부패는 국가와 사회의 경제활동이 합리성과 효율성의 원칙에 의거하여 이루어지는 것을 왜곡시키는 효과를 갖고 온다. 즉 공직부패는 불필요한 예산사업을 야기하거나 기존 또는 추진 중인 사업의 방향, 내용, 추진주체에 영향을 미쳐 사업의 수행이 비합리적, 비효율적으로 이루어지게 된다(경기개발연구원, 2002: 27).

우리나라의 부패 및 비리는 지위 및 권한의 남용과 관련되어 있다. 부패는 경제에 지대한 악영향을 미치는데 이는 자원의 비효율적인 배분을 초래하고, 정부 정책에 대한 신뢰를 상실하게 하여 경제적인 폐해를 수반하기 때문이다. 하지만 부패 및 비리로 인한

경제적 폐해는 정확하게 측정하기 힘들다. 그 이유는 보편적으로 적용 가능한 부패의 개념을 정의하여 측정할 수 있는 지표가 없고, 경제적 폐해의 크기를 정확히 추론할 수 있는 충분한 자료의 구득성에 문제가 있기 때문이다(김택권, 1999: 77-78).

특히 자치단체장의 부패는 행정을 이끌어가는 책임자로서 행정에 대한 총체적인 불신과 지방자치의 발전을 저해하는 요인으로 간주된다. 단체장이 권한남용을 통해 특정집단 혹은 개인에게 특혜를 준다면 합법성과 공정성 및 형평성 등의 문제가 제기될 수 있다(한형서, 2003). 단체장은 지역주민과 지역의 발전을 위해 적극적인 지역정책을 제시해야 함에도 불구하고, 오히려 지역현안에 관련된 정보를 악용한 비리와 토착세력 및 특정 기업 간 유착관계로 인한 많은 부패를 조장하고 있다. 우리나라의 경우 지역에 따른 정당선호도가 확실히 구분되기 때문에 특정 지역에서 특정 정당의 공천을 받을 경우 당선이 확실시 되는 경우가 있어 토착비리가 지속적으로 발생하고 있다.

3. 지방자치단체장 부패의 구분

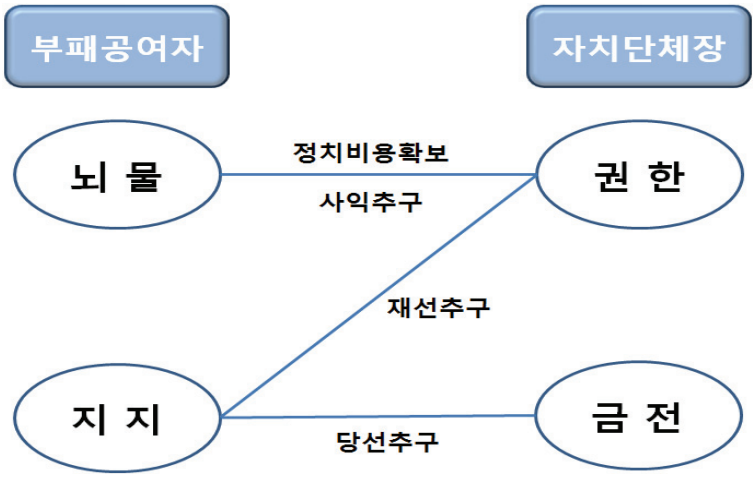
지방자치단체장의 부패행위는 단체장의 권한 및 역할과 관련하여 발생하기 때문에 부패의 유형분류는 목적과 수단 등에 의한 내용에 의해 구분되어야 한다. 단체장은 개인적의 부의 증식이나 사익 추구를 위해 공직의 권한과 영향력을 남용하여 이권에 개입하고, 이는 결국 지방정부의 중요한 부패 영역이 된다. 단체장은 행정가로서의 역할을 수행하기 때문에 특히 행정부패의 제도적 요인으로 지적되는 인·허가권과 규제권, 조직인사권, 평가·심사 등 통제·감독권한을 직접 이용하거나, 이러한 권한을 갖고 있는 공무원에게 영향력을 행사하여 이권개입에 따른 사적이해를 추구하기도 한다(김성호·황아란, 2000: 14-15).

이러한 측면에서 자치단체장의 역할 및 권한, 실제 자치단체장들의 부패 사례를 통해 유형화를 하면 다음과 같다(김성호·황아란, 2000; 김성호, 2003; 오일환, 2004; 김상철, 2006). 지방자치단체장의 부패유형은 크게 인·허가 관련 부패, 입찰 및 계약 관련 부패, 공유재산 처분 및 지역개발 관련 부패, 인사권 남용 관련 부패 등 네 가지로 구분할 수 있다.

1) 인·허가 관련 부패

지방자치단체장은 주민생활과 직결된 각종 인·허가권을 갖고 있기 때문에 인·허가를 받고자 하는 사람들의 로비의 대상이 되고 있다. 이는 1998년 감사원의 감사결과에 의해서도 확인된다. 1998년 감사원은 전국자치단체장의 인·허가 관련 비리에 대해 감사를 하였고, 그 결과 단체장의 직·간접 개입이 무더기로 적발되었다. 그러나 이때 단

체장의 지시를 받아 직접 행정처분을 한 실무자들이 징계의 대상이 되었다(김영종, 2003: 18). 이러한 상황은 결국 단체장에 대한 처벌은 형법에 의한 사법적 처벌이나 선거에 의한 정치적 심판 외에 별다른 제재수단이 없기 때문에 단체장의 부패에 대한 통제가 어렵다는 것을 의미한다.



자료: 김성호・황아란(2000: 15)

<그림 2> 지방정부의 부패 메커니즘

지방자치단체장과 관련된 부패유형 중 가장 자주 발생하는 사례 중 하나는 바로 허가권을 둘러싼 뇌물수수형태의 부패이다. 인・허가권은 공직자들에게 대체로 일종의 독점적 권력으로 인식되어, 그들이 인가 또는 허가를 거절하거나 단순히 방치함으로써 공권력을 뇌물수수에 사용하는 경향이 있다(송하율, 1999: 13). 특히 지방자치단체는 작은 규모의 인・허가가 많이 이루어지고 있고, 이에 대해 단체장이 가장 큰 권한을 갖고 있기 때문에 지방자치단체 단위에서 가장 많이 발생하고 있는 부패 유형이다.

2) 입찰 및 계약 관련 부패(공유재산 처분 및 지역개발 관련 부패)

인・허가 관련 부패 외에 가장 빈번하게 발생하는 부패현상 중 하나는 관급공사 등 지방 특정사업의 입찰이나 계약과 관련하여 발생하는 부패이다. 여기에는 대상 업체를 선정하는 데 있어 금전적 청탁을 받아 수의계약을 한다거나, 특정업체에 유리하도록 사전에 정보를 제공하는 부조리에서부터 시작하여 저가입찰을 유도한 대가로 또는 계약의 본래 조건을 따르지 않는 대가로 뇌물을 받는 경우에 이르기까지 다양한 형태의 부패가 발생된다(김성호・황아란, 2000: 25).

각종 구매와 입찰은 담당부서가 있어 단체장이 직접 권한을 행사할 수 있는 분야는

아니다. 그럼에도 불구하고 '구청계약계장이 구청장에게 뇌물상납', '입찰관련 낙찰 구청장이 지시'한 사례(대법원 1998년 9월 22일 선고 98도1234)들은 실무공무원이 자진하여 뇌물을 상납하거나, 단체장이 직접 특정업체와 계약하도록 지시함으로써 관급공사 등의 계약 입찰을 자의적으로 추진했음을 의미한다(안광현, 2007: 63). 이는 자치단체장이 권한과 권력을 통해 간접적으로 부패에 개입되고 있음을 의미하며, 이러한 부당하고 부실하게 실시된 입찰 및 계약은 지역에 부정적인 파급효과를 일으킬 수 있는 요인이 된다.

이러한 입찰 및 계약관련 부패는 공유재산 처분 및 지역개발과 관련된 부패에 의해 발생하는 경우가 대다수이다. 지방자치의 실시이후 지역경제 활성화나 지방재정확충을 위한 수단으로 지나치게 개발을 지향하고 있는 추세 속에서 만연하고 있는 부패유형이다. 즉 공유재산 처리 과정이나 지역개발에 대한 결정권한을 갖고 있는 지방자치단체장은 공유재산 매입과 불하과정에서 특정인이나 특정업체에게 유리하도록 특혜를 제공하고, 직접 이권에 개입하는 등 자신의 사익을 도모하기 위해 뇌물을 받는다(김상철, 2006: 410).

자치단체장은 공유재산처분 및 지역개발에 대한 결정권한을 갖고 있기 때문에 이와 관련한 부패를 저지를 확률이 높고, 이러한 부패는 토착적인 성격을 띤다. 지방자치에서 발생하는 부패 중 가장 큰 문제는 토착비리이다. 이는 지방자치의 정착과 지방행정의 효율성에 부정적인 영향을 미치기 때문에 근절되어야 할 중요 문제로 선택되어 정부는 이를 해결하는 데 역량을 집중시키고 있다.

3) 인사권 남용 관련 부패

「지방자치법」 제105조에 의하면 "지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다"라고 명시되어 있다. 즉 단체장은 해당지역의 공무원에 대한 인사권을 부여받고 있다. 이렇듯 단체장에게 인사권이 편중되어 있는 현상은 독선적인 인사, 정실에 의한 외부인사 채용, 인사 청탁과 관련한 비리와 부정 등을 유발할 수 있는 구조적인 문제점을 내포하고 있다(김성호・황아란, 2000: 223-224; 오일환, 2004: 54-55 재인용). 이러한 측면에서 결국 인사기준은 연공서열과 능력보다는 자치단체장에 대한 충성심이나 뇌물상납 등과 같이 비합리적인 요소가 중요하게 작용한다고 유추할 수 있다.

실제로 단체장에 의한 불합리한 인사 조치에도 불구하고 묵인 또는 방관하는 경우가 대부분이다. 공개적으로 문제를 삼을 경우 본인에게 돌아올 인사상의 불이익을 우려하여 제대로 대응하지 못하기 때문이다(김상철, 2006: 401). 결국 단체장이 인사권에 대한 통제수단, 즉 견제수단이 없기 때문에 단체장들의 인사권 남용과 관련된 부패는 발생할 수밖에 없다.

4) 정치자금(선거법 위반) 및 횡령 관련 부패

개인횡령 및 정치자금과 관련된 부패는 자치단체장 부패의 원인으로 지목되고 있다(오일환, 2004; 안광현, 2009b). 현행 기초자치단체장 선거는 정당공천이라는 정치적 구조 때문에 높은 선거비용과 이에 따른 불법적인 정치자금을 필요로 한다. 실제로 민선 2기, 3기의 경우 기초자치단체장 선거가 끝난 직후 각각 7명이 정치자금법 및 선거법 위반으로 당선무효가 되어 재선거가 실시되었다. 기타 횡령의 경우 해당 지역의 공금을 사적으로 유용하는 것을 의미하는 데 이러한 사례가 적발되어 사법처리 된 경우는 거의 없지만 이는 단체장의 도덕성과 직결되는 문제라고 볼 수 있다.

정치자금 및 기타 횡령과 관련된 부패는 단체장의 직무수행과 직접적으로 관련되어 발생하는 부패유형은 아니지만 단체장의 개인적 특성과 관련된 문제라고 볼 수 있다. 특히 이러한 유형의 부패는 단체장의 직위상실로 바로 이어진다. 따라서 정치자금 및 기타 횡령 등의 개인적인 부패는 단체장의 직무정지로 인한 리더십 및 정책집행의 단절,[2] 재・보궐선거의 실시로 인한 선거비용 지출 등 예산낭비의 주요 원인이 되어 간접적으로 지역에 부정적인 영향을 미친다.

<표 1> 지방자치단체장의 부패유형 및 주요 사례

부패유형	내용	사건번호 또는 언론보도일자
인・허가	건물용도변경	동아일보 1996년 12월 14일 39면
	공원조성계획변경	동아일보 1997년 4월 19일 38면
	관광호텔 설립승인	동아일보 1997년 11월 1일 37면
	건물준공허가	한겨레 1998년 4월 23일 23면
	아파트 사업승인	한겨레 1998년 7월 28일 14면
	시금고 지정	한겨레 1999년 7월 28일 14면
	부지용도 변경 허가	연합뉴스 2001년 3월 13일
입찰 및 계약	건설비리	한겨레 1998년 5월 12일 21면
	수의계약	한겨레 1998년 5월 12일 21면
	건축 사업장 선정	동아일보 2000년 5월 24일
	입찰 관련 구청장 지시	대법원 1998년 9월 22일 선고 98도1234

2) 단체장이 부패로 인해 기소 및 구속이 되면 직무가 정지되어 부단체장이 단체장을 대신하여 업무를 처리하게 되어 있다. 그러나 부단체장은 정책집행 결과에 의한 책임을 회피하고자 하는 경향이 크기 때문에 실제로 업무의 진행이 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 단체장의 개인적 부패는 정책집행의 단절 및 행정업무의 공백을 초래한다.

부패유형	내용	사건번호 또는 언론보도일자
공유재산 처분 및 지역개발	시유지불하	중앙일보 1995년 7월 18일 15면
	농지불법 임대차 이권개입	동아일보 1996년 8월 14일 30면
	재개발 사업 이권개입	한겨레 1996년 7월 20일 23면
	비리고발 덮은 시의회	한겨레 1997년 8월 15일 25면
인사	보직관련 뇌물수수	대법원 1998년 9월 22일 선고 98도1234
	승진청탁 관련 뇌물수수	93서울고법 1996년 12월 18일 선고 9노2036 판결: 상고
	보직청탁 금품수수	대법원1992년 6월 28일 선고 92도1803
	인사고과, 복직유지 청탁	대법원 1995년 9월 5일 선고 95도1269
	인사청탁	연합뉴스 2003년 8월 30일

자료: 김성호(2003: 32); 안광현(2007: 66) 수정.

Ⅲ. 지방자치단체장의 부패유형 현황

1. 지방자치단체장의 기소현황

현재 민선 4기의 기초자치단체장의 기소현황에 따르면 2009년 11월 1일 현재 직위상실이 36명, 직무수행 중 49명, 재판진행이 13명(구속 4명, 불구속 9명)이다.[3] 전체 230곳의 기초자치단체장 중 총 98명인 약 43%가 부패에 연루되어 있다. 즉 기초자치단체장의 절반 정도가 부패에 관련되어 있어 심각한 문제로 대두되고 있다.

기초자치단체장의 부패는 민선 1기부터 현재 민선 4기까지 꾸준히 증가해왔다. 2006년 행정자치부의 자료에 의하면 민선 1기부터 3기기까지의 단체장 부패는 꾸준하게 증가했음을 확인할 수 있다(<표 2> 참조). 특히 서울특별시의 경우 민선 3기의 부패가 민선 1, 2기에 비해 두 배가량 증가하였으며, 대전광역시의 경우 민선 1, 2기에는 단체장의 부패가 한건도 없었지만 민선 3기에 들어 2건이나 발생하였다.

부패의 내용으로 살펴보면 뇌물수수나 횡령보다는 정치자금법(선거법) 위반의 증가가

3) 행정안전부가 민주당 최규식 의원에게 제출한 자료 참조.

심각함을 알 수 있다. 1기에는 4건 밖에 되지 않았지만 2기는 24건, 3기는 49건으로 눈에 띄는 증가율을 보이고 있어 이에 대한 문제가 심각하게 제시되고 있는 상황이다. 민선 1기부터 3기까지 자치단체장 기소 내용을 보면 뇌물수수 73건, 선거법 및 정치자금법 위반 77건, 기타 9건 등으로 불법적으로 돈을 받거나 선거에 이기기 위해 탈법행위를 한 사례가 대부분을 차지했다. 특히 민선 1기 때 23건에 불과했던 단체장 기소 건수가 2기 60건, 3기 78건으로 지속적인 증가를 보이고 있다(연합뉴스, 2005년 5월 24일자).

<표 2> 기초자치단체장 기소 현황

구분	합계			선거-정치자금법 위반			뇌물수수			기타(횡령 등)		
	1기	2기	3기	1기	2기	3기	1기	2기	3기	1기	2기	3기
합계	23	60	78	4	24	49	16	33	24	3	3	3
서울	4	4	8		3	7	3	1	1	1		
부산	1	2	3		1	1	1	1	2			
대구	2	1	6			5	2	1				1
인천		3	2		1	1		2	1			
광주		1	1								1	
대전			2			1						1
울산	1	2	3		2	1				1		2
경기	3	10	12		1	8	3	9	4			
강원	3	2	3			1	3	2	2			
충북		3	3		2	2		1	1			
충남		4	4		2	3		2	1			
전북	2	5	5	1	2	3		2	2	1	1	
전남	1	5	9		2	8	1	3	1			
경북	4	9	8	3	4	4	1	5	4			
경남	1	7	8		4	4	1	3	4			
제주	1	2	1				1	1			1	1

자료: 안광현(2007), p. 67.

2. 지방자치단체장의 부패유형

민선 2기와 3기의 지방자치단체장의 부패유형을 살펴보면 다음의 <표 3>과 같다. 기소 후 형이 확정된 사례를 기준으로 선거법 위반을 포함한 정치자금 및 횡령과 관련된 부패가 55건(55.0%)으로 가장 많은 비중을 나타내고 있으며, 그 다음으로 인・허가와 관련된 부패가 20건(20.0%), 계약 및 입찰 관련 부패가 16건(16.0%), 인사권 관련 부패가 9건(9.0%)으로 확인되었다.

<표 3> 지방자치단체장의 부패유형

부패유형	빈도(건)	비율(%)
인・허가	20	20.0
계약 및 입찰	16	16.0
인사권	9	9.0
정치자금 및 횡령	55	55.0
합 계	100	100.0

주: 본 자료는 1998년부터 2006년까지의 주요 일간지를 검색하여 기소 후 형이 확정된 지방자치단체장만 대상으로 함.

연도별 지방자치단체장의 부패유형을 살펴보면 민선 2기의 시작인 1998에 발생한 단체장의 총 부패는 27건 이었다. 그 중 정치자금(선거법) 및 횡령이 18건(66.7%)으로 가장 많았으며 인・허가 6건(22.2%), 계약 및 입찰이 3건(11.1%)로 나타났다. 1999년은 총 6건의 단체장 부패가 발생했으며, 그 중 인・허가 관련 부패가 4건(66.7%)으로 가장 많았고, 계약 및 입찰 관련 부패가 2건(33.3%)로 확인되었다. 2000년에는 총 8건의 부패가 발생했으며 인・허가 4건(50.0%), 정치자금(선거법) 및 횡령 2건(25.0%), 계약 및 입찰, 인사권 부패가 각 1건(12.5%), 2001년은 총 5건 중 계약 및 입찰 2건(40.0%), 인・허가, 인사권, 정치자금(선거법) 및 횡령 각 1건(20.0%)으로 나타났다.

민선 3기의 시작인 2002년은 총 25건의 부패가 발생했으며 그 중 정치자금(선거법) 및 횡령이 20건(80.0%)으로 가장 많았고, 계약 및 입찰 2건(40.0%), 인・허가 및 인사권 관련 부패가 각 1건(4.0%)으로 확인되었다. 2003년은 인・허가 4건(44.4%), 계약 및 입찰, 인사권 부패가 각 2건(22.2%), 정치자금(선거법) 및 횡령이 1건(11.1%)으로 나타났다. 2004년에는 총 10건의 부패가 있었으며, 정치자금(선거법) 및 횡령 부패가 4건(40.0%), 계약 및 입찰 관련 부패가 각 3건(30.0%)으로 나타났다. 2005년은 총 4건의 부패가 발생했으며 정치자금(선거법) 및 횡령이 3건(75.0%), 계약 및 입찰이 1건(25.0%), 2006년은

총 6건의 부패가 모두 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 것으로 확인되었다(<표 4> 참조).

<표 4> 연도에 따른 지방자치단체장의 부패유형

구 분		부패유형				전 체
		인·허가	계약 및 입찰	인사권	정치자금 (선거법) 및 횡령	
1998년	빈도	6	3	0	18	27
	연도 중 %	22.2%	11.1%	0.0%	66.7%	100.0%
1999년	빈도	4	2	0	0	6
	연도 중 %	66.7%	33.3%	0.0%	0.0%	100.0%
2000년	빈도	4	1	1	2	8
	연도 중 %	50.0%	12.5%	12.5%	25.0%	100.0%
2001년	빈도	1	2	1	1	5
	연도 중 %	20.0%	40.0%	20.0%	20.0%	100.0%
2002년	빈도	1	2	2	20	25
	연도 중 %	4.0%	8.0%	8.0%	80.0%	100.0%
2003년	빈도	4	2	2	1	9
	연도 중 %	44.4%	22.2%	22.2%	11.1%	100.0%
2004년	빈도	0	3	3	4	10
	연도 중 %	0.0%	30.0%	30.0%	40.0%	100.0%
2005년	빈도	0	1	0	3	4
	연도 중 %	0.0%	25.0%	0.0%	75.0%	100.0%
2006년	빈도	0	0	0	6	6
	연도 중 %	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
전 체	빈도	20	16	9	55	100
	연도 중 %	20.0%	16.0%	9.0%	55.0%	100.0%

주: 본 자료는 1998년부터 2006년까지의 주요 일간지를 검색하여 기소 후 형이 확정된 지방자치단체장만 대상으로 함.

이러한 분석결과 민선 2기는 총 46명, 민선 3기는 총 54명이 부패에 연루되었으며, 선거가 진행되었던 1998년과 2002년, 2006년의 경우 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패가 대다수를 차지하는 것으로 나타났다. 즉 지방자치단체장들은 당선을 위해 불법적인 행위를 하는 경우가 많다고 추정된다.

지역유형별 지방자치단체장의 부패유형을 살펴보면, 지역유형이 도시인 경우 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패(39건, 63.9%)가 가장 많음을 알 수 있다. 그 다음으로 인・허가(12건, 19.7%), 계약 및 입찰(8건, 13.1%), 인사권(2건, 3.3%)과 관련된 부패가 확인되었다.

지역유형이 비도시(군)인 경우 도시의 경우와 마찬가지로 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패(16건, 41.0%)가 많이 발생하고 있으며, 그 다음으로 인・허가와 계약 및 입찰(각 8건, 20.5%), 인사권(7건, 17.9%)과 관련된 부패가 나타나고 있음이 확인된다(<표 5> 참조).

도시와 비도시를 비교분석 한 결과 도시지역은 비도시 지역에 비해 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패의 발생이 높으며, 비도시 지역은 도시지역에 비해 계약 및 입찰, 인사권과 관련된 부패비율이 높음을 알 수 있다.

<표 5> 지역유형에 따른 지방자치단체장의 부패유형

구 분		부패유형				전 체
		인・허가	계약 및 입찰	인사권	정치자금 (선거법) 및 횡령	
도시 (시)	빈도	12	8	2	39	61
	지역유형 중 %	19.7%	13.1%	3.3%	63.9%	100.0%
비도시 (군)	빈도	8	8	7	16	39
	지역유형 중%	20.5%	20.5%	17.9%	41.0%	100.0%
전 체	빈도	20	16	9	55	100
	지역유형 중 %	20.0%	16.0%	9.0%	55.0%	100.0%

주: 본 자료는 1998년부터 2006년까지의 주요 일간지를 검색하여 기소 후 형이 확정된 지방자치단체장만 대상으로 함.

Ⅳ. 지방자치단체장 부패 근절 대안 모색

1. 지방자치단체장의 광범위한 권한 견제

지방자치단체장은 다양한 역할을 수행하기 때문에 그에 따른 권한이 막강하다. 따라서 이러한 자치단체장의 권한을 견제할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 지방선거는 지방분권화를 지향하고 있기 때문에 자치단체장에게 많은 권한들이 이양되고 있다. 일례로 우리나라의 기초자치단체장인 구청장의 권한은 인・허가권 등을 포함한 3,888개로 3,727개인 광역 단체장보다 161개나 많다. 따라서 이러한 많은 권한을 갖고 있는 구청장은 예산과 인사권, 인・허가권 등을 통해 막강한 권력을 행사하고 있다.[4] 특히 이러한 구청장의 권한은 마을공원 조성, 가로등 설치, 20m 이내의 도로 정비나 개선 등 지역의 주민 생활과 밀접한 부분과 직결되어 있어 단체장의 투자순위에 따라 주민의 생활이 달라질 수밖에 없다(중앙일보, 2010년 5월 18일자).

결국 기초자치단체장은 지역 주민에게 가장 밀접한 행정서비스를 제공하고 있는 만큼 다양한 권한을 통해 지역에 많은 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히 상대적으로 많은 인・허가의 권한을 갖고 있는 만큼 비리에 노출이 되어 있다. 이러한 이유로 단체장의 권한을 견제하고, 부패를 감시할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 물론 현재 지방의회가 이러한 역할을 수행할 목적으로 운영되고 있지만, 지방의회 역시 정당공천으로 이루어지고 있어 실질적인 견제가 되고 있지 못하다. 즉 단체장과 지방의원의 정당이 일치하는 경우가 많아 지방의회는 제대로 된 견제세력의 역할을 이행하지 못하고 있다.

따라서 제대로 역할을 하지 못하고 있는 지방의회의 운영을 개선할 필요가 있으며, 시민들의 적극적인 감시가 필요하다. 물론 현재 주민소환제 등의 제도가 시행되고 있지만 이는 절차가 복잡하고, 시간이 길게 소요되기 때문에 주민들의 접근성을 힘들게 하여 상시적인 감시가 이루어지기 힘들다는 단점이 있다. 따라서 이를 위해 일부 제도에 적용되고 있는 '시민 모니터링제'를 단체장과 의원들의 활동을 견제 할 수 있도록 적극 도입하여 제도화 할 필요가 있다.

---

4) 구청장의 막강한 파워는 예산권과 인사권에서 나온다. 서울시내 25개 구청은 올해 평균 3,124억 원의 예산을 쓴다. 이 중 구청장은 인건비·업무추진비·사회복지비 등을 제외한 예산의 집행권을 갖고 있다. 구청 한 해 예산의 대략 20% 수준이다. 송석휘 서울시립대 도시행정학과 교수는 "구청장이 투자 우선순위를 어디로 결정하느냐에 따라 주민들의 생활이 달라질 수밖에 없다"고 말했다. 구청장은 소속 공무원 1200여 명의 승진·전보·징계 등의 인사권도 행사한다. 관내 10~20여 개씩인 동사무소의 동장 임명권도 구청장 몫이다. 구청장의 인허가권은 (광역자치단체) 시장보다 세다. 21층 미만 연면적 10만㎡ 이내의 건축물의 신·증축이나 인허가는 모두 구청장 소관이다. 관내 위법 건축물 적발, 1년 미만의 도로 점용, 옥외광고물 설치 허가권도 행사할 수 있다. 또한 교육은 직접적으로 시·도 교육감의 영역이지만 구청장이 영향력을 행사할 수 있다. 무상급식을 할 수 있는 예산 편성과 집행이 구청장의 권한이기 때문이다(중앙일보, 2010년 5월 18일자).

2. 계약 심의위원회 기능 강화

지방자치단체가 민간과 사업을 진행하는 과정에서 단체장의 계약 및 입찰과 관련된 부패가 많이 발생하고 있다. 특히 개발이 많이 이루어지고 있는 지역에서 더욱 많은 부패가 발생하고 있다. 일례로 칠곡 군수는 1998년 6월 초순쯤 경북 칠곡군청 군수 집무실에서 칠곡군 팔공산 테마파크 위락단지 조성과 관련하여 업자로부터 토지변경 부탁과 함께 5천만 원을 받았고(국민일보, 2000년 6월 30일자), 홍천군수는 수해를 입었던 홍천 일대 도로 교량 공공시설 등 복구공사를 시행하면서 평소 친분이 있는 특정 건설업자 및 무허가 업자 등에게서 2,500여만 원의 뇌물을 받고 공사를 수주토록 하여 처벌을 받기도 했다(국민일보, 2002년 2월 27일자). 이러한 일들이 발생하는 이유는 수의계약을 통한 입찰 및 계약이 빈번하게 이루어지기 때문이다.[5)]

이러한 문제를 해결하기 위해 2006년 1월부터 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 시행되면서 계약의 적절성을 심의하기 위해 계약심의위원회를 설치하도록 되어있다. 그러나 실제 형식상 운영되는 경우가 많기 때문에 법의 강제력을 강화할 필요가 있다. 위원회 구성 시 전문인으로 구성할 수 있도록 강제할 필요가 있으며, 현재 '특별한 사유가 없는 한' 심의결과를 반영할 수 있도록 되어있기 때문에 '특별한 사유'에 대한 명시가 확보되어야 한다. 아울러 수의계약을 근절 할 수 있는 조항이 추가될 필요가 있다.

3. 인사위원회 기능 강화

지방자치단체에서는 현재 인사위원회가 설치되어 운영되고 있다. 이 제도의 목적은 인사의 불공정성을 해소하기 위함이지만 실제 집행부의 결정내용을 추인하는 역할 이상을 하지 못하고 있다. 다시 말해 집행부의 결정은 자치단체장의 의중이 반영되기 때문에 결국 인사문제에 있어 단체장의 영향력을 결정적이라고 할 수 있다. 일례로 감사원의 감사 결과 단체장의 말에 직원이 이의를 제기하여 직원을 직위해제 시키는 사례가 발생했다. 이러한 사례에서도 나타나듯이 인사위원회의 기능은 제대로 작동하지 못하고 있다고 볼 수 있다(박세정, 2006).

따라서 인사위원회의 기능을 강화시킬 수 있도록 제도의 보완이 필요하다. 특히 인사위원회의 구성 시 해당 지방자치단체의 공무원의 위촉을 일정 인원으로 제한하고, 지치단체장의 임명 및 위촉을 일정 부분으로 제한할 필요성이 있다.

---

5) 감사원의 2006년 자료에 따르면 2004년 2월 이후 체결된 1천만 원 이상 공사계약 중 76%인 112, 689건 5조 2,154억 원을 수의계약으로 체결하여 공정성 투명성이 낮아졌다(http://ydj575.blog.me/80107295220).

4. 지방선거구조 개선

우리나라 지방자치는 정당공천제에 의해 구성되며, 지방분권을 지향하는 구조를 지니고 있다. 이러한 구조는 자치단체장의 부패를 초래하는 역기능을 초래하기도 한다. 우리나라의 정당은 지역에 기반을 두고 있기 때문에 일부 지역에서는 정당공천을 받는 것이 바로 당선으로 이어진다는 인식이 있다. 이로 인해 일부 지역의 단체장, 혹은 후보들은 공천을 받기 위해 수단과 방법을 가리지 않는다.

또한 지방분권화가 정착되면서 과거 중앙정부와 광역자치단체가 갖고 있던 권한들이 기초자치단체로 이양되면서 단체장은 늘어난 권한과 함께 권력이 집중되어 다양한 부패에 노출되어 있다. 따라서 이러한 구조적인 문제 해결을 위한 노력이 수반되어야 한다.

이를 위해 지방선거에 도입되고 있는 정당공천제의 대안을 논의해야 할 필요성이 있다. 우리나라의 지방선거는 정당공천제에 기초하고 있어 단체장은 정치적인 기반을 통해 선출된다고 보기 때문에 행정가와 동시에 정치가의 이미지가 강하다. 일반적으로 정당공천제는 중앙정부와 지방정부의 매개체로서 주민의 수요와 욕구를 충족시키고 정당정치의 효율성을 제고시킨다(주용학, 2002: 45). 또한 다수의 후보자가 나오는 선거에서 후보자의 정치적, 혹은 정책적 성향을 파악하는 데 용이하며, 책임정치를 실현하는 데 그 목적을 둔다.

그러나 이러한 정당공천제는 중앙정치화를 통한 지방자치 본질의 훼손, 지역주의의 고착화, 질 낮은 후보자의 선출 등의 문제를 일으키고 있다(김봉준・한상연, 2008: 10-11). 이러한 정당공천제의 문제는 자치단체장의 비리로 연결되는 경향이 있다.

앞서 논의한 기초자치단체장들의 부패행위 현황을 살펴보면 정치자금법 및 선거법 위반 등이 가장 빈번하게 일어나고 있어 단체장 후보들은 공천을 받기 위해 위법 및 탈법한 행위를 하고 있음을 알 수 있다.[6] 결국 이러한 공천을 받은 후보들은 단체장 자질과 능력을 담보할 수 없으며, 당선 후 부패행위로 이어지는 구조로 되어있다. 한편 기초자치단체장은 주민들의 일상생활과 직결된 문제와 관련된 정책을 집행하기 때문에 주민의 생활에 많은 영향을 미칠 수밖에 없다. 이러한 측면에서 보면 단체장은 정치적인 성향보

---

6) 실제로 지난달 31일 중앙선관위는 한나라당 인천지역 한 국회의원의 지역보좌관이 지난 2월 기초의원 예비후보자한테 공천헌금 1억 3000만원을 받은 혐의로 검찰에 수사를 의뢰했다. 지난달 29일에는 전북도청 기자실에서 익산시 의회 민주당 김 모 의원이 시장에 출마하려던 안 모 부시장에게 돈을 요구했다는 내용을 담은 녹취록이 공개되기도 했다. 선관위는 지난 7일 김 의원이 한 지방의원 입후보 예정자로부터 7,000~8,000만원을 받은 혐의로 김 의원을 포함해 5명을 검찰에 수사의뢰했다(내일신문, 2010년 4월 19일자). 또한 일부 단체장은 공천이 확정된 단계에서 금품 수수 등 비리로 구속에 이어 후보자격마저 박탈되는가 하면 수사가 진행 중인 상태에서 지레 불출마를 선언하고 있다. 현역들의 비리는 검・경 등 수사기관이나 감사원 등에 의해 불거지기도 하고 상대후보들의 폭로에 의해 드러나기도 해 지역 주민들은 한결같이 "정당과 공천심사위는 도대체 뭐 하는 곳이냐"며 노골적인 불신을 드러냈다(연합뉴스, 2010년 4월 26일자).

다 주민을 이해하고, 주민에게 봉사할 수 있는 능력이 요구된다.

그러나 정당공천제는 정당의 이념을 통한 공천을 하고 있기 때문에 능력 있는 신진인재의 발굴을 힘들게 한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 기초 자치단체 단위의 선거에서는 정당공천제를 배제해야 할 필요성이 있다.

Ⅴ. 결 론

우리나라는 지방자치에 의한 지방분권화를 지향하고 있기 때문에 4년에 한번 동시지방선거가 이루어지고 있다. 특히 기초자치단체의 경우 주민과 가장 밀접한 행정적·경제적 공간단위이기 때문에 기초자치단체의 정책과 비전은 주민의 삶의 질에 큰 영향을 미친다. 아울러 기초자치단체장은 행정·정치가, 그리고 경영가 등의 다양한 역할을 수행함과 동시에 이에 따른 많은 권한을 갖고 있는데, 이는 지방자치와 지방분권을 위해 필요한 부분이기도 하지만 역설적으로 많은 문제를 나타내기도 한다.

특히 지방자치단체장의 부패는 민선 1기부터 민선 4기까지 꾸준히 증가하는 추세를 나타내고 있어 지방자치제도 발전의 저해요인으로 지적되고 있다. 지방자치단체장이 지역에 큰 영향요인임을 고려한다면 이는 꼭 해결해야 하는 문제이다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체장의 부패유형을 구분하고, 유형별 부패를 해결하기 위한 방안을 제시하였다.

첫째, 자치단체장의 인·허가와 관련된 부패를 방지하기 위해 단체장의 막강한 권한을 견제할 수 있는 제도가 필요하다. 특히 기초자치단체장은 광역단체장 보다도 많은 인·허가권을 갖고 있는 만큼 비리에 많이 노출되어 있다. 따라서 단체장의 권한을 견제하기 위해 지방의회의 역할이 강조되어야 하며, 동시에 시민들의 적극적·상시적 감시가 이루어져야 한다.

둘째, 단체장의 계약 및 입찰 관련 부패를 방지하기 위해서는 계약심의위원회의 기능이 강화되어야 한다. 이 제도는 현재 형식상 운영되는 경우가 대다수이기 때문에 법의 강제력을 강화할 필요가 있다. 특히 위원회의 구성, 심의결과 반영 등이 객관적으로 이루어 질 수 있는 조항의 명시가 필요하다.

셋째, 단체장의 인사권 관련 부패를 근절하기 위해 인사위원회의 기능 강화가 필요하다. 현 제도는 집행부의 결정내용을 추인하는 역할 이상을 하지 못하고 있기 때문에 인사문제에 단체장의 영향력은 막강하다. 따라서 인사위원회의 기능강화를 위한 제도의 보완이 필요하다.

넷째, 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패를 근절하기 위해서는 지방선거에 도입

되고 있는 정당공천제 폐지에 대한 고려가 필요가 있다. 단체장의 부패발생의 원인으로 정당공천제가 하나의 원인으로 지적되고 있다. 우리나라는 지역에 따라 선호하는 정당이 구분되기 때문에 정당공천제로 인해 지방정치가 중앙정치에 영향을 받을 수밖에 없어 지방자치의 취지가 무색하며, 이와 함께 고비용 선거제도로 인한 단체장의 부패가 많이 발생하고 있다. 따라서 기초 자치단체 선거에서는 정당공천제 폐지를 고려해 볼 수 있다.

본 연구는 1998년부터 2006년까지의 신문기사 검색을 통해 지방자치단체장의 부패현황 자료를 구축하였기 때문에 단체장 부패유형에 대해 세밀한 분석이 이루어지지 못했다는 한계가 있다. 따라서 이러한 부분을 보완하여, 자치단체장 부패유형에 대한 심층적 분석을 통해 단체장의 부패 원인과, 그에 따른 실질적 해결방안 모색을 위한 연구가 지속적으로 진행될 필요성이 있다.

<참고문헌>

경기개발연구원. (2002). 「경기도 부패방지시스템 구축 방안」.

「국민일보」. (2001). 검찰, 뇌물 받은 칠곡군수 구속. 6. 30.

「국민일보」. (2001). 장수군수 수뢰 혐의 구속. 10. 5.

「국민일보」. (2002). 수해복구 수백억 공사 홍천군수 등 수뢰 알선. 2. 27.

김봉준・한상연. (2008). 지방선거의 정당공천제에 관한 논의. 「한국지방자치연구」, 10(3): 1-21.

김상철. (2006). 지방정부 부정부패에 대한 연구. 「사회과학연구」, 12: 401-421.

김성호・황아란. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」, 서울: 한국지방행정연구원.

김영종. (2003). 지방주민의 삶의 질 향상: 지방부패문화의 개혁을 중심으로, 「한국부패학회보」, 8(2): 1-19.

김택권. (1999). 부정부패의 경제적 폐해,「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」. 문정인·모종린 편, 서울: 오름.

김혁래. (1999). 한국 부정부패의 유형과 실태, 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」. 문정인・모종린 편, 연세대학교 국제학연구소.

김현조・박영강. (2006). 민선단체장 10주년의 시정성과 평가: 부산광역시 및 자치구를 중심으로. 「국제정치연구」, 9(2): 139-162.

박세정. (2006). 자치단체장의 부패: 현실과 대책. 「사회과학논총」, 25(1): 193-213.

박해육・주재복. (2008). 「지방자치단체장의 리더십 연구: 민선기초자치단체를 중심으로」, 서울: 한국지방행정연구원.

반부패특별위원회. (2003). 「부패방지백서」.

송하율. (1999). 「부패의 경제학」, 서울: 산업연구원.

안광현. (2007). 「지방자치단체장의 부패인식에 관한 연구」. 박사학위논문, 숭실대학교 대학원.

_____. (2009a). 기초자치단체장의 부패영향요인에 관한 연구,「한국지방자치연구」, 10(4): 47-63.

_____. (2009b). 「지방자치와 세계화」, 경기: 한국학술정보.

안태환. (2002). 전략계획 특성에 따른 지방자치단체장의 바람직한 역할, 「한국지방자치학회보」, 14(4): 1-16.

「연합뉴스」. (2010). 충북 제조업체 1년 새 5% 증가. 4. 26.

오일환. (2000). 「현대한국정치의 쟁점」, 경기: 을유문화사.

유종해. (1992). 「행정의 윤리」, 서울: 박영사.

이갑영. (2004). 지방화시대 민선 기초단체장의 리더십: 단체장의 역할을 중심으로, 「한국지방자치학회 동계학술자료집」, : 563-571.

이서행. (1993). 한국사회의 부정부패, 고영복 편, 「현대사회문제」. 사회문화연구소.

이승종. (1995). 자치단체장의 역할과 자질, 「한국행정학회 하계학술대회」, : 21-31.

임옥기. (2008). 「공무원 부패의 영향요인: 공무원 인식조사를 중심으로」. 박사학위논문, 서울시립대학교 대학원.

정문섭. (2009). 「대한민국을 움직이는 자치단체 CEO: 성공하는 지자체에는 비밀이 있다」. 서울: 이른아침.

주용학. (2007). 민선4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의. 「한국지방자치학회보」, 19(1): 29-51.

「중앙일보」. (2010). 구청장, 식당 허가부터 간판 크기까지 쥐락펴락. 5. 18.

「한겨레」. (2001). 자치단체장 비리 위험수위/뇌물수수 51% 선거법위반 36%. 3. 20.

「한국일보」. (2001). 심재덕 수원시장에 영장 청구. 3. 11.

「한국일보」. (2010). '책임정치' 명분, 그러나 뒷거래·줄대기 병폐로 눈살. 4. 13.

한균자. (2002). 「한국사회문제」. 서울: 한국방송통신대학교 출판부.

한형서. (2003). 지방자치단체의 부패실태와 반부패정책. 「한국부패학회보」, 8(2): 109-130.

헤르만 지몬. (2008). 「히든 챔피언」. 이미옥 역. 서울: 흐름출판.

Goudie, A. W. and Stasvage, David. (1998). a framework for the analysis of corruption, Crime, *Law & Social Change* 29.

Johnston, Michael. (1997). What can be done about entrenched corruption?, *Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.

접수일(2010년 02월 15일)
수정일자(2010년 02월 27일)
게재확정일(2010년 03월 15일)