

지방자치단체장의 비리사례 유형 분석

An Analysis on the Types of Corruption of the Elected Officers of Local Governments

김 광 구 (경희대학교 행정학과 조교수)

홍 성 우 (경희대학교 대학원 행정학과 박사과정)

Since the general election for the local government officials in 1995, the local autonomy system has caused the problems such as the centralization of the power and authority to the local government's chief, political and administrative corruption of local government officials, and the structural and systematic weakness of check and balance with local council. The previous researches have pointed out the causes of corruption of the local government's chiefs because of the excessive authority of the directly elected mayor and governor, the lack of local residents' interest, and participation in local government affairs, and the insufficiency of control and check by central government and local council.

In this sense, this study aims to explore the systematic and practical anti-corruption measurements for the chief of local government. First of all, this paper is to review the legal status and authority of directly elected mayor or governor and to investigate the control measurements and the limits based on the "*law of local autonomy*". The following is to search for the type of corruption of the elected local government's head and to exemplify the political and administrative corruption cases. The main types of corruption are related to the authorization and permission, the contracts and bids, the public property management, and personnel matters.

This study suggests several anti-corruption strategies. First, the role and function of the local council for checking the authority of the local government's chief should be strengthened. Second, the system of direct control measurements by citizen like recall, referendum, and inspection by constituent should be introduced and operated effectively. Third, the institutional personnel system such as '*the local government personnel commission*', the personnel appraisal, and the centralized authority of local government's chief would be reformed. Fourth, the self-audit system by local government and local council should be settled and intensified to check the excessive authority of the local government chief. Fifth, the administrative procedure related to the authorization, permission, contracts, and bids has to be opened through the on-line as well as off-line for the transparent administration.

키워드 : 부패, 선출직 공무원, 지방정부, 지방의회

Key Words : corruption, the elected officers, local government, local council

I. 서 론

우리의 지방자치는 15년이라는 짧은 기간 동안에 직접민주주의의 근간 제도로 정착되어가고 있지만 또한 많은 시행착오와 문제점의 대두로 앞으로 보완하고 개선해 나아가야 할 부분이 적지 않은 것도 사실이다. 그중 우선적으로 시급한 부분은 지방자치단체장에 대한 권한의 집중문제와 이로 인한 단체장들의 비리와 부패의 문제, 그리고 이러한 문제 해결을 위한 시민의 감시와 참여를 위한 제도 정비와 운용이다.

민선 4기 지방자치단체 출범 전날인 지난 6월 30일, 검찰은 5. 31 지방선거에서 재선한 경기도 00시 시장의 집무실과 자택을 압수수색했다. 민간기업 대표 2명으로부터 각각 억대의 금품을 받은 혐의이다. 또한 검찰은 7월 1일 승진인사 청탁 명목으로 거액의 뇌물을 받은 강원도 00시의 시장 부인을 구속했다. 시장부인은 지난해 말 시청 6급 공무원 부인이 남편 승진인사 청탁 명목으로 전달한 현금 2천 만원을 제3자를 통해 건네받은 혐의다.

두 사례는 민선 4기로 접어들고 있는 우리나라의 지방자치가 얼마나 부패와 청탁 등으로 얼룩져 있는지를 단적으로 보여주는 사례이다. 이처럼 자치단체장의 비리가 끊이지 않는 것은 단체장 개인의 도덕성 부재에도 문제가 있지만 이들이 갖고 있는 법적 지위와 권한에 비해 이를 감시하고 견제할 제도적 장치가 미흡한 때문이다.

자치단체장의 비리나 부패행위 방지를 위한 중앙정부의 개혁 노력에도 불구하고 공직사회가 아직도 정신을 차리지 못하고 있으며, 더구나 지역 공직사회의 수장격인 자치단체장이 비리와 연루돼 공직사회가 흔들리는 사례가 나타나고 있다. 더군다나 더 심각한 것은 단체장 비리가 좀체 근절되지 않고 있는 데다 단체장 구속으로 해당자치단체가 업무추진에 막대한 타격을 입고 있다는 점이다.

지난해 5월 행정자치부가 발표한 '민선 10년 평가 자료'는 이러한 상황을 수치로 극명하게 보여준다. 자료에 따르면 민선 단체장 시대가 열린 1995년 7월부터 지난해 2월까지 142명의 단체장이 검찰에 의해 각종 범법행위로 기소됐다. 뇌물수수 67건, 선거법·정치자금법 위반 66건 등으로, 불법으로 돈을 받아 챙기거나 선거에 이기기 위해 탈법행위를 저지른 사례가 대부분이었다. 특히 민선 1기(1995년 7월~98년 6월) 때 23건에 불과했던 기소 건수는 2기(1998년 7월~2002년 6월) 때 59건으로 늘어났으며, 3기(2002년 7월~06년 6월)에는 60건을 넘어섰다.

자치단체장이 광역 16명과 기초 234명을 합쳐 모두 250명인 것을 감안하면, 2기와 3기의 경우 단체장 4명 중 1명 꼴로 기소를 당한 셈이다.

지방자치단체장의 부패와 청탁문화가 근절되지 않고 오히려 기승을 부리는 이유는 무엇일까. 무엇보다 지방자치단체장이 지니는 막강한 지위나 권한이며, 이를 감시하고

견제하기 어렵게 돼 있는 우리나라 지방의회의 구조적 문제점을 지적하는 전문가들이 많다. 이와 함께 우리나라 특유의 정실문화, 학벌주의도 지자체의 부패 행태를 부추기는 요인으로 작용하고 있다는 지적이다.

본 논문에서는 지방자치단체장들의 비리나 부패행위를 방지하기 위한 자치단체장에 대한 통제수단의 모색을 위해 먼저 현재 지방자치단체장에게 주어진 법적 지위나 권한의 검토를 통해 자치단체장에 대한 통제의 필요성과 그 한계를 파악해 보고자 한다.

그리고 자치단체장들의 비리행위 방지를 위한 수단과 대책을 모색해 보기 위해 단체장들의 비리행위에 대한 개별적인 사례들을 단체장들의 지위나 권한과 연계하여 유형화시켜 그 원인을 탐색해 보고, 마지막으로 자치단체장들의 비리행위를 방지할 수 있는 제도적·실천적 방안들을 모색해 보고자 한다.

II. 지방자치단체장의 지위와 통제에 관한 이론적 논의

1. 지방자치법상 자치단체장의 지위와 권한

1) 지방자치단체장의 법적 지위

지방자치단체장의 지위에 대해서 법령의 해석, 역할수행, 그리고 지방자치단체 기관구성의 형태에 따라¹⁾ 다양한 설명이 가능하겠지만, 통상적으로 지방자치단체의 수장으로서의 지위와 국가 및 상급 자치단체의 하급행정기관으로서의 지위로 유형화하기도 하고(최창호, 2003: 353-355), 또한 지방자치단체의 대표로서의 지위, 지방자치단체의 집행기관장으로서의 지위, 국가의 일선기관으로서의 지위, 정치지도자로서의 지위 등으로 구분하기도 한다(김병준, 2003: 367-369).

위와 같이 유형화될 수 있는 지방자치단체장의 지위에 대해 지방자치법을 토대로 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 지방자치단체의 수장으로서의 지위

먼저 지방자치단체의 수장으로서의 지위에서 파생된 것으로 ‘지방자치단체 대표로서의 지위’와 ‘지방자치단체 행정수반으로서의 지위’가 있다. 지방자치법 제92조는 ‘지

1) 지방자치단체와 지방의회의 지위와 권한은 지방자치단체의 기관구성 형태, 즉 입법기관인 지방의회와 집행기관인 집행부의 구성방법에 따라 크게 달라질 수 있다. 일반적으로 기관구성의 형태는 기관통합형, 기관대립형 및 절충형으로 구분한다. 우리나라의 기관구성 형태는 기관대립형 중에서도 자치단체장의 권한이 지방의회의 그것에 비해 상대적으로 큰 강시장-약의회형이다.

방자치단체의 장은 당해 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 통할한다'고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 지방자치단체의 장은 먼저 '지방자치단체 대표로서의 지위'를 가지며, 지방자치단체의 장은 외부에 대하여 그 자치단체를 대표하는 지위에 있는 것이다(지방자치법 제92조).

둘째는 '지방자치단체 행정수반으로서의 지위'를 가지게 되며, 지방자치단체의 장은 그 자치단체의 사무(고유사무 및 단체위임사무)를 실제적으로 집행하는 최고책임자로서의 지위에 있는 것이다.

(2) 국가 또는 상급 자치단체의 하급행정기관으로서의 지위

지방자치단체의 장은 국가 또는 상급자치단체의 사무(기관위임사무)를 수임·처리하는 한도 안에서는(동법 제93조, 국가사무의 위임) 하나의 국가공무원인 것이다. 지방자치단체의 장이 자치단체의 수장이면서 국가 또는 상급 자치단체의 하급기관을 겸한다는 것은 지방자치단체를 국가 또는 상급 자치단체에 예속시키고, 지방자치를 위축시킬 우려를 자아내고 있으나, 반대로 국가의 특별지방행정관서의 설치를 억제하여 지방에서의 2중행정의 폐해를 방지하는 일면도 가지고 있다 할 것이다(최창호, 2003: 354-355).

이와 같은 지방자치단체장의 '자치단체 수장으로서의 지위'와 국가하급기관으로서의 지위'에 대한 논란이 없는 것은 아니나 자치단체 수장으로서의 지위를 우선적으로 고려한다는 관점에서 우리나라 지방자치법의 기본정신과 지방자치 관계 법령 규정의 근본취지에 비추어 볼 때 지방자치단체의 장은 지방자치단체 수장으로서의 지위를 고유한 것으로 하면서 국가 또는 하급기관의 위임사무를 수임·처리하는 국가 또는 상급 자치단체의 하급기관으로서의 지위를 부가적으로 가지고 있다고 보는 것이 타당하다 할 것이다(임수복, 2001: 10).

2) 지방자치단체장의 권한

전술한 바와 같이 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 사무의 전반적 통할권자(수장)일 뿐만 아니라 사무의 실제적 집행권자(행정수반)도 되기 때문에 그 권한은 강력하다. 또한 자치단체의 장은 자치단체의 사무인 고유사무와 단체위임사무 뿐만이 아니고 집행기관만의 사무인 이른바 기관위임사무도 처리하기 때문에 어떤 의미에서는 지방자치단체의 사무보다 더 광범위한 사무를 관장하고 있다고 할 것이다.(최창호, 2003: 355)

우리나라 자치단체장의 권한을 지방자치법을 토대로 하여 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 지방자치단체의 대표 및 사무통할권

지방자치단체의 장은 그 자치단체를 대표하고 사무를 통할한다(동법 제92조). 여기서의 대표란 지방자치단체의 장의 행위가 그 자치단체의 행위로서 효과를 발생하는 것을 말하고, 사무통할이란 자치단체의 사무 전반에 대하여 기본방향을 설정하고 종합성과 통일성을 확보하는 것을 의미한다.

(2) 사무의 관리·집행권

지방자치단체의 장은 자치단체의 사무(고유사무와 단체위임사무)와 법령에 의하여 그 단체의 장에게 위임된 사무(기관위임사무)를 처리한다(동법 제93조, 제94조). 즉, 지방자치단체장의 권한은 의회의 의결사항과 장 이외 집행기관의 권한에 속하는 사항을 제외한 해당 단체에 관한 일체의 사무를 관리하고 집행한다.

(3) 소속 행정청·관할자치단체에 대한 지도·감독권

지방자치단체의 장은 소속 각급 행정청과 그 관할구역 안에 있는 자치단체를 지도·감독한다. 관할 구역내 각급 행정청의 지도·감독과 관련하여 시장은 구청장 또는 동장을, 자치구청장은 동장을, 군수는 읍장 또는 면장을 지도·감독하고, 특별행정기관에 대해서는 시·도지사가 경찰서장을, 시장·군수가 소방본부장 또는 소방서장을 지도·감독한다. 또한 관할구역 안의 자치단체에 대하여 조언·권고·지도할 수 있다. 이를 위해 필요한 때에는 자료제출을 요구할 수 있고(동법 제155조), 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있으며(동법 제158조), 시장·군수·자치구청장의 명령 또는 처분이 위법하거나 부당하다고 인정할 때에는 그것을 시정·취소·정지할 수 있다(동법 제157조).

(4) 소속직원에 대한 임면 및 지휘·감독권

지방자치단체의 장은 소속직원을 지휘·감독하고, 법령이 정하는 바에 의하여 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 권한을 가진다(동법 제96조). 또한 지방자치단체의 장은 지방의회 의장의 추천에 의하여 지방의회의 사무직원을 임명한다(동법 제83조 2항).

(5) 기관 및 시설의 설치권

지방자치단체의 장은 그 소관사무의 범위 내에서 필요한 때에는 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관 및 중소기업지도기관 등을 설치할 수 있다(동법 제104조 제1항).

(6) 재정에 관한 권한

지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있을 때에는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있으며, 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 미리 지방의회의 의결을 얻어 보증채무부담행위를 할 수 있다(동법 제115조).

(7) 지방의회에의 발안권

지방자치단체의 장은 지방의회에 조례안·예산안을 제출하며, 기타 지방의회의 의결사항에 관하여 의안을 제안하는 권한을 가진다(동법 제58조, 제118조).

(8) 규칙제정권

지방자치단체의 장은 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무(자치사무·국가사무)에 관하여 규칙을 제정할 수 있다(동법 제16조, 제17조).

(9) 지방의회에 대한 견제권한

지방자치단체의 장은 지방의회와의 관계에 있어서 ① 의회 임시회의 소집 및 소집요구(동법 제39조), ② 의회 부의안건의 공고(동법 제40조), ③ 의안 및 예산안의 발의(동법 제58조), ④ 재의요구 및 제소(동법 제19조, 제98조, 제99조) 등의 권한을 가진다.

2. 지방자치단체장에 대한 통제수단 및 한계

1) 통제 수단

전술한 지방자치단체장의 권한이 아무런 제약이나 통제 없이 행사될 수 있는 것은 물론 아니다. 실제 그 권한의 행사에 있어서는 여러 가지 제약이 따르게 되며, 그러한 제약이나 통제수단은 자치단체장의 권한을 약화시키게 된다. 이러한 지방자치단체장의 권한에 대한 제약이나 통제수단의 유형은 여러 가지 기준에 따라 다양하게 분류될 수 있다(김지선, 2001:25-31).

첫째로, 통제의 주체에 따라 지방의회에 의한 통제(출석요구, 조사, 감사, 불신임결의안 등), 주민에 의한 통제(주민감사, 주민소환, 주민투표 등), 감독기관에 의한 통제(보고, 승인, 취소, 정지, 이행명령 등)로 나눌 수 있다.

둘째로, 통제의 내용에 따라 조직·인사에 관한 통제, 재정에 의한 통제, 행정관리에 의한 통제로 나눌 수 있다.

셋째로, 통제의 성격에 따라 권력적 통제(시정명령, 취소, 정지, 직무이행명령, 대집

행, 감사, 승인, 임면 등)와 비권력적 통제(지도·지원, 정보제공, 조언·권고, 조정 등)로 나뉜다.

넷째로, 직무상 통제(시정명령, 취소, 정지, 직무이행 명령, 조언·권고 등)와 신분상 통제(불신임결의, 소환, 탄핵소추, 해직, 정직, 면직, 파면 등)으로 나누어진다.

이상에서 살펴본 지방자치단체장들의 통제수단의 유형화 중 직무상 통제와 신분상의 통제로 구분하여 보다 구체적인 통제수단을 살펴보고자 한다.

(1) 직무상 통제

자치단체장에 대한 직무상 통제는 자치단체장의 적법하고 타당한 직무이행을 확보하기 위한 통제로서 이에 는 다음의 두 측면이 있다.

① 직무이행의 위법·부당성 저지

자치단체장이 행한 처분이 위법 또는 현저히 부당한 경우에 그것을 여하히 제지·회복시키느냐가 문제된다. 이에 관하여 우리나라의 현행 제도에서는 자치사무에 있어서는 위법한 경우에만 위임사무에 있어서는 위법·부당한 경우 모두 감독기관이 1차적으로 시정명령을 하고, 이에 불응할 때에 2차적으로 취소·정지할 수 있고, 이 경우 자치단체장은 그 감독기관의 처분에 이의가 있을 때에 대법원에 제소할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제157조).

② 직무불이행에 대한 이행의 확보

자치단체장이 직무태만으로 직무를 이행하지 아니하는 경우에 그것을 여하히 이행토록 하느냐가 문제된다. 이에 관하여 우리나라의 현행제도는 위임사무에 한하여 감독기관이 이행명령을 할 수 있고, 그 이행 명령에도 불응할 때에 그 자치단체의 비용 부담으로 대집행할 수 있도록 하고 있으며, 그 이행명령에 이의가 있는 자치단체장에게 제소권과 이행명령 집행정치결정 신청권을 인정하고 있다(지방자치법 제157조의 2). 또한 자치단체장의 지방의회의 재의결에 대한 제소 불이행의 경우에 감독기관이 제소를 지시하거나 직접 제소할 수 있도록 하고 있다(동법 제 159조 제④·⑤·⑥항).

(2) 신분상 통제

자치단체장에 대한 신분상 통제는 자치단체장이 법령위반, 직무위배, 품위손상 행위를 하였거나 그 직위를 유지할 수 없는 사유가 발생하였을때에 퇴직, 해직, 파면 등 신분변경을 가져오게 하는 통제를 의미한다.

① 당연퇴직(실직)

자치단체장은 피선거권이 없게 된 때, 연임할 수 없는 직에 취임한 때에는 그 직에서 당연퇴직되며, 또한 자치단체의 폐지분합으로 인하여 그 자치단체가 폐지된 때에는 그 직을 상실한다(동법 제90조의2).

② 불신임결의

자치단체장에 대한 불신임결의 제도는 기관대립형에 있어서 지방의회와 단체장 사이에 알력과 마찰이 심한 경우, 그 알력과 마찰을 해소하는 극단적인 방법이다. 이러한 불신임결의 제도는 우리나라의 현행 제도에서는 단체장의 직선제로 인해 채택되지 않고 있다.

③ 주민소환

주민소환은 유권자 일정수 이상의 연서에 의하여 자치단체장의 사직을 그 임기만료 전에 청구하여 주민투표(또는 의회의 동의)로 확정하는 제도이다. 그 소환의 사유는 범죄나 비행 외에 정치적 무능력, 공약 불이행, 독단전횡, 비효율 등 다양하다. 이 제도는 공직자윤리 확보, 행정의 대민대응성, 주민의 공공사항 관심촉진 등의 이점을 가지고 있는 반면에 공직자 위축, 감정적 운동 등의 남용으로 인한 지방자치의 파행화 우려를 안고 있다. 이러한 주민소환제도는 우리나라에서는 아직까지 채택되고 있지 않고 있다.

④ 징계 등

자치단체장이 법령위반, 직무위반, 범죄, 품위손상 등의 행위를 하였거나 기타 일정한 사유가 발생하였을 때에 감독기관에 의하여 해직, 정직, 면직, 파면 등 신분변동 처분을 행하는 것이다.

2) 통제의 한계

이상에서 지방자치단체장들의 통제수단에 대해 살펴보았으나 그 동안 지방자치단체장의 전횡에 대하여 그 통제수단이 미약하다는 비판적 여론과 함께 그 대비책이 필요하다는 논의가 있어왔던 것이 사실로서 이하에서는 통제수단의 한계에 대해 살펴보고자 한다.

(1) 감독기관에 의한 통제의 양면성

지방자치단체장의 권한 남용과 지방의원의 자질문제 등 지방행정의 문제가 야기될 때마다 중앙정부에 의한 지방정부의 통제방법이나 수단이 제시되곤 하였으나 이와 같

은 중앙통제 메커니즘은 중앙과 지방의 관계를 일방적인 관계로 만들며, 중앙집권적인 경향을 촉진시켜 지방자치단체의 자율성을 훼손시킬 수 있다는 한계가 있다.

(2) 신분상 통제방안 미흡

위에서 지방자치단체장에 대한 통제를 직무상 통제와 신분상 통제로 구분할 때 우리나라에 있어서는 직무상 통제에 비해 신분상의 통제 수단이나 방법에 관한 법제도적 마련이 부족한 상태라 하겠다. 신분상 통제의 여러 가지 방법 중 우리나라에서는 당연퇴직제도만 채택되어 있고, 불신임결의, 주민소환, 징계 등의 제도가 마련되어 있지 아니하여 이에 대한 검토가 요구된다 하겠다.

(3) 의회의 역할 부족

지방자치단체장과 지방의회는 상호견제와 균형관계에 의하여 권한의 남용을 방지하고 잘못된 행정을 시정·운영하여야 한다. 그러나 아직까지 우리나라의 의회는 전문성 부족과 단체장에 비해 약한 권한으로 인해 그 통제기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 의회는 주민전체의 대표기관으로서의 역할을 제대로 수행하고, 나아가 이제는 주민들도 지방행정의 수동적인 소비자가 아니라 주인으로서 지방행정을 점검하고 통제하는 감시자로서의 역할을 해야 할 것이다.

(4) 법제도의 활용상 문제

지방자치단체장에 대한 주민통제와 관련하여 선진제국의 좋은 제도를 도입·검토하는 것이 필요할 것이다. 그 보다 우선적으로 현행 지방자치법에 규정된 제도부터 활용가능하도록 법제도의 보완 및 조치가 이루어져야 할 것이다.

III. 지방자치단체장의 비리 유형과 사례

본격적으로 지방자치제가 실시되면서 제도적으로는 중앙정부의 권한이 지방으로의 이양이 미흡하면서도 지방자치단체장 개인에게는 권한이 집중되어 있어서 단체장의 인사와 행정결정에 대한 독점과 독주로 인한 많은 병폐들이 나타나고, 지방자치에 대한 주민의 의식이 부족하고 또한 제도적으로도 주민참여의 수단이 확보되지 못하여 주민감시의 공백이 나타나고 있기도 하다.

또한 지방의회의 전문성이 보장되지 못하여 지방의회의 지방자치단체장에 대한 견제와 감시를 제대로 하지 못하기도 하며, 지방의원들이 지역개발 사업 등에 관여하여

부패연결고리에 연루되는 사건도 종종 벌어진다. 그리고 정당정치로 인해 중앙정치가 지방정치에 관여하여 중앙정치의 축소판으로 지방정치가 정쟁이나 정략에 휘말리는 경우들도 있다(추미애, 2001: 5).

이러한 현실에서 지방자치단체장들의 부패와 비리가 증가하고 있다. 지난해 5월 행정자치부가 발표한 '민선 10년 평가 자료'에 따르면 민선 단체장 시대가 열린 1995년 7월부터 지난해까지 138명의 자치단체장이 검찰에 의해 각종 범법행위로 기소되었다.

기소의 원인으로는 뇌물수수 59건, 선거법 및 정치자금법 위반이 73건, 기타 횡령 등 불법으로 돈을 받아 챙기거나 선거에 이기기 위해 탈법행위를 저지른 사례가 대부분이었다. 이를 민선 시대별로 구분하여 살펴보면, 민선 1기(1995년 7월~98년 6월) 때 23건에 불과했던 기소 건수는 2기(1998년 7월~2002년 6월) 때 59건으로 늘어났으며, 3기(2002년 7월~05년)에는 56건을 넘어서고 있다.

<표 1> 자치단체장의 사법처리 현황 및 추이

구 분	계	선거법 및 정치자금법 위반	뇌물수수	기타 (횡령 등)
계	138	73	59	6
민선 1기	23	4	16	3
민선 2기	59	24	33	2
민선 3기	56	45	10	1

자료: 행정자치부 지방행정본부 자치제도팀(2005)

그럼에도 불구하고 「민선 지방자치 10년 평가」 자료에 의하면, 민선 지방자치 10년 동안 3번의 자치단체장 선거를 통하여 선출된 지방자치단체장의 능력이나 자질은 향상되어왔다고 평가되고 있다.

<표 2> 민선 지방자치 10년 동안 자치단체장 능력 및 자질 향상 정도

구 분	미 흡	동 일	양 호
전체	119 (16.8)	130 (18.4)	458 (64.8)
국가공무원	33 (20.8)	36 (22.6)	90 (56.6)
지방공무원	16 (11.5)	19 (13.7)	104 (74.8)
교수(학계)	35 (15.0)	41 (17.5)	158 (67.5)
NGO	35 (20.0)	34 (19.4)	106 (60.6)

자료: 행정자치부, 「민선 지방자치 10년 평가」

위의 표에서 볼 수 있는 바와 같이 지난 민선 지방자치 10년 동안 지방자치단체장의 능력 및 자질 향상 정도는 전체 응답자의 64.8%가 양호하다고 응답하고 있으며, 이러한 응답결과는 각 집단별로도 큰 차이가 발생하지 않고 있는 바, 다만 상대적인 비중에서 지방자치단체장과 동일한 기관에서 근무하는 지방공무원 집단이 74.8%로 긍정적으로 평가하여 그 비중이 가장 큰 반면 국가공무원 집단은 56.6%로 가장 낮게 나타나고 있다.

이러한 민선 지방자치단체장들의 능력과 자질에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고 단체장들과 관련된 문제점들로는 선심성 시책추진 및 예산낭비, 전시행정으로 행정력 소진, 재선을 위한 조직 및 인력활용, 이권을 둘러싼 비리, 인사전횡으로 인한 공직 분위기 훼손, 및 단체장의 윤리의식 결여 등을 지적하고 있다(행정자치부, 2005: 343).

이에 지방자치단체장들의 법적 지위와 권한의 남용과 관련한 비리유형을 좀 더 세분하여 그 구체적인 내용과 사례를 살펴보면 다음과 같다.

1. 인·허가 관련

1) 내용 및 원인

인허가와 관련하여 지방자치단체장들이 직·간접적으로 부정적인 영향력을 행사하는 것으로 이와 관련된 사항은 토지형질 변경, 농지지목 변경, 건물용도 변경, 건축/토목공사 설계변경, 준공허가, 지방자치단체 금고 지정, 사업승인, 자동차 운송사업 인허가 등 매우 다양하다. 2000년도 한국지방행정연구원의 “지방정치의 부패고조 개혁방안”에 관한 연구에서 보면, 인허가 관련 지방정치가(자치단체장과 지방의회 의원)의 비리사례 중 건축/토목공사 허가 및 설계변경이 가장 많이 지적되었고, 다음으로는 각종 사업의 인허가, 토지형질 변경 등의 순으로 나타나고 있다.

이러한 인허가 관련 비리사례의 내용을 구체적으로 살펴보면, 자치단체장의 선거에 협력한 업자에 한하여 건축/토목공사 업자를 지정하거나, 특정업자에게 특혜 또는 사업건수를 많이 주는 대신 선거시 금품수수 또는 일정지역 선거운동을 부탁하는 것으로 나타난다. 또한 표를 얻어 당선된 단체장은 본인을 지지해준 인허가 관련 민원인에 대해서 직·간접적으로 부하 직원에게 인허가를 하도록 압력을 행사하는 것으로 나타난다. 한편 지방자치단체 금고 지정의 경우 지정된 금고를 무시하고 타 금융기관에 예금을 강요하거나 지방자치단체 금고 유치에 있어서 금품수수와 같은 비리행위가 나타나기도 한다.

2) 비리 사례

(1) 관광호텔 설립승인 : 군유지 특혜불허와 함께 관광호텔 설립승인을 청탁받고 업체에서 뇌물을 받은 혐의로 이00 군수를 구속(동아일보 1997년 4월 19일 38면)

(2) 옥외광고물 허가청탁 : 피고인이 허가권자인 구청장 김00에게 근로복지공사 건물 옥상에 주식회사 00기획의 광고물을 설치할 수 있도록 허가를 내달라고 청탁하면서 피고인과 주식회사가 00기획의 관련을 설명하기 위하여 “사실은 00기획은 내가 투자하여 경영하는 회사이다”라고 말하였다. 피고인이 구청장에게 옥외광고물허가를 청탁하고 방00와 공모하여 허가 기간이 끝났음에도 광고행위를 계속하였다(대법원 1996년 10월 15일 선고 96도 1669)

(3) 시금고 지정 : 이00 前 00시장은 시금고 지정 대가로 농협으로부터 돈을 받아 지난 5월 뇌물수수혐의로 구속 (한겨레 1999년 7월 28일 14면)

(4) 공원조성계획변경 : 공원지역내 스포츠센터를 건립할 수 있도록 근린공원조성계획안을 변경해 달라는 청탁과 함께 2천만원을 받은 혐의로 이00 00구청장을 구속(동아일보 1997년 4월 19일 38면)

2. 관급공사 등의 계약·입찰

1) 내용

각종 구매와 입찰은 자치단체 내에 담당부서가 별도로 조직되어 있어서 단체장이 직접 행사할 수 있는 분야는 아니다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체가 발주하는 건축·건설 관련 관급공사 및 연구용역, 경영평가의 계약·입찰과 관련하여 지방자치단체장이 특정인이나 특정업체가 유리하도록 영향력을 행사하거나 정보를 제공하는 것을 의미하는 것으로 이는 업체선정, 컨소시엄 구성, 입찰예정가의 유출, 시장가격보다 비싼 계약, 및 납품물량 허위작성 등의 구체적 사항으로 예시된다.

먼저 업체선정과 관련해서 단체장이 업체를 사전에 선정하면서 금품을 요구하거나 선거지원 등 이해관계가 있는 업체에 공사를 수주할 수 있도록 압력을 행사한다거나 수의계약의 대가로 음성사례비를 수수하거나 리베이트를 요구하는 것 등이다.

2) 비리사례

(1) 입찰관련 낙찰 구청장이 지시 : 00구청장 김00는 구청 계약계장 한00에게 원심

공동피고인 00만석이 00구청에서 발주하는 00천 정비사업공사를 낙찰받을 수 있도록 도와주라는 지시를 하였다. 한00이 조00으로 하여금 그 공사를 낙찰받을 수 있도록 부정한 방법으로 도와주고 조00으로부터 현금 1천8백만원의 뇌물을 받았고, 이를 혼자 차지하면 피고인 구청장 김00가 자신에게 인사상 불이익을 줄 우려가 있다고 생각하여 현금 1천만원을 구청장 김00에게 상납하였다(대법원 1998년 9월 22일 선고 98도 1234).

(2) 건설사업 업체선정 : 이00 00시장이 지난해 00실내체육관 내 청소년 수련원 건립공사와 관련해 00건설 대표로부터 컨소시엄 업체로 끼워주는 조건으로 8천만원을 받은 혐의로 소환(한겨레 1998년 11월 21일 19면)

(3) 건축 사업자 선정 : 00군이 민자유치사업으로 호텔건축 사업자 선정과정에서 00 건설산업 대표 윤모씨를 사업자로 선정해 주는 대가로 6차례에 걸쳐 4억 8천만원을 받은 혐의로 변00 00군수에 대해 구속영장 청구(동아일보 2000년 5월 24일)

3. 공유재산 처리

1) 내용

본격적인 지방자치제 실시 이후 지역경제 활성화나 지방재정력 확충을 위한 수단으로 각 지방자치단체는 지나친 재개발을 지향하고 있는 추세에서 토지개발을 위한 용도변경, 개발과 관련된 정보의 사전누설 등과 같은 성격의 부정과 비리 형태로 지방자치단체의 공유재산(토지 등)을 매입, 매각, 임대하는 과정에서 편법 동원 및 특정인에게 유리하도록 단체장이 영향력을 행사하거나 정보를 제공하는 것을 의미한다. 이는 구체적으로 공유재산 임대 및 임대료 산정, 공유재산 관리 선정, 공유재산 매각(토지 특혜불허), 공유재산 매입, 보상 등과 연관되어 나타난다.

2) 비리사례

(1) 농지 불법 임대차 이권개입 : 김00 00군수를 전업농가 육성을 위한 정부의 농지 장기임대차 사업을 악용해 거액의 임대료를 챙긴 혐의로 소환조사(동아일보 1996년 8월 14일 30면)

(2) 상가개발 : 00지검은 시장으로 재직하면서 상가개발업자로부터 1억6천만원을 받은 혐의로 오00 전00시장을 구속(한겨레 1998년 10월 28일 7면)

(3) 공유지매입 이권개입 : 1997년 00군이 민자유치사업으로 추진한 스파텔 건축사업은 95년 6월 변군수가 취임하기 이전에는 30억 규모의 사업이었으나 취임직후 1백 80억의 대형사업으로 바뀌었으며, 변군수가 보유한 땅에 사업을 유치, 스파텔 부지에 편입된 356평과 인근부지 2만 4천여평의 땅값이 20배 이상 상승한 관계로 수억대의 개발이익을 얻은 것으로 나타남(동아일보 1997년 5월 24일)

4. 공무원 인사

1) 내용

지방자치단체 공무원 인사에 자치단체장이 편파적이거나 부적절한 영향력을 행사하는 것으로 공무원의 승진 및 전보, 선거지원 관련 인사특혜, 신규채용 등의 문제로 나타난다. 승진문제의 경우는 크게 혈연, 지연 등 인맥위주의 영향력 행사와 선거시 도움을 준 사람에 대한 승진 배려, 승진과 관련한 금품수수 등으로 승진과 관련하여 과장 및 계장 또는 7급 승진까지도 일정 금액이 정해져 있을 정도로 금품수수가 관행화 되어 있는 경우도 있다.

전보와 관련한 문제로는 단체장 선거시에 도움을 준 공무원에 대해서는 요직에 전보시키는 등 일반직 공무원의 단체장 '사병화' 사례가 있기도 하고, 반대로 보복적인 인사를 단행하기도 하는 문제이다. 또한 신규채용의 경우 특정인에게 특혜를 주고 대가를 받거나, 지방공사나 공단의 임직원으로 채용하도록 압력을 행사하는 등의 비리가 나타나고 있다.

2) 사례

(1) 인사 승진시 군수 측근 정실인사 단행(이하 전국공무원노동조합 부정부패추방운동본부, 2006). : 2002년 5월, 000군수 재직당시 비서실장이던 000을 핵심부서인 감사담당으로 전보발령 하였는바 인사관례를 보면 감사담당은 최소 6급 승진 12년 이상된 고참급 담당이 전보 되었으나, 비서실장 000는 6급승진이 4년정도 밖에 안된 신참으로 이는 상식적으로 도저히 납득할 수 없는 정실인사의 표상이었음.

(2) 매관매직 : 전북 00군에서는 사무관 승진에서 탈락한 노모계장이 자살하는 일이 발생했다. 자신의 집에서 농약을 마시고 스스로 목숨을 끊은 노계장은 승진 서열 1위였던 자신이 취임사까지 작성하는 등 승진이 확정적이었으나, 갑자기 다른 사람이 승진하자 이를 비관했던 것으로 밝혀졌다. 게다가 충격적인 것은 노계장의 부인이 인사를 앞두고 현금 2천만원을 군수 부인에게 준 뒤, 승진이 안 되자 되돌려 받

있다는 것이다. 이 사건을 계기로 수사가 진행되어 군수가 그 동안 인사를 전후해 6급 직원 7명으로부터 1인당 3천만~3천 5백만원씩 총 2억 1천 5백만원을 받은 사실을 밝혀내고 특가법상 뇌물수수 혐의로 구속

(3) 단체장 부인의 인사개입(수뢰창구) : 단체장이 부인을 금품 수뢰창구로 하고 이를 몰랐다는 이유로 사법 처리를 면한 사례는 1998년 7급 직원 K씨에게서 6급으로 승진시켜 달라는 부탁과 함께 2000만원을 받는 등 95년부터 지난해 초까지 6명으로부터 8,000만원을 받은 혐의로 검찰에 구속된 전북 00시장 부인의 경우나 1999년 승진 희망자 직원의 부인 등에게서 현금과 황금거북이 등 5,700여 만원의 금품을 챙긴 혐의로 구속돼 징역 1년6개월을 선고 받은 전남 00시장 부인의 경우가 있다.

IV. 지방자치단체장의 비리방지를 위한 대책

한 연구조사에 의하면 자치단체장 비리원인은 인사·예산·정책결정권 등 단체장의 권한이 과도하기 때문에, 지역의 자치행정에 대해 주민의 참여와 관심이 부족하기 때문에, 중앙정부의 자치단체에 대한 견제가 미비하기 때문에, 그리고 지방의회의 감시가 소홀하기 때문에 등의 순으로 제시되고 있다(추미애, 2001: 10). 이와 같이 자치단체장 역할수행과 권한행사의 과정에서 나타는 문제점, 특히 비리근절을 위해서는 먼저 법·제도적인 측면의 개선 및 보완이 필요하고, 나아가 지방의회나 지역주민들의 견제나 통제기능이 확보되어야 할 것이다.

1. 지방의회의 견제·감시 기능 강화

자치단체장 뿐만 아니라 지방지자체의 부패와 청탁문화가 근절되지 않고 오히려 기승을 부리는 이유에 대해 무엇보다 지방자치단체장의 막강한 권한을 견제하기 어렵게 돼 있는 우리나라 지방의회의 구조적 문제점을 지적하는 전문가들이 많다. 선진국에서는 지자체장이 특정 정당 소속일 경우 주민들이 지방의회 의원으로 반대 정당 출신을 많이 뽑아 줘 각 정당이 균형을 이루도록 함으로써 자치단체장에 대한 의회의 견제 및 감시 기능이 작동되도록 하고 있다.

하지만 우리나라는 지자체장이 특정 정당일 경우 지방의회 의원마저 모조리 그 정당 출신을 뽑아주는 특이한 '씩쓸이 선거문화'가 형성돼 있다는 데 문제점이 있다. 서울의 경우 민선 1기 조 순(민주당) 시장이 당선됐을 때는 시의회에서 민주당 이 총

147명 중 130명을 차지했으며, 고 건(국민회의) 시장이 당선된 1998년에는 국민회의가 시의회를 휩쓸었다. 또한 한나라당 오세훈 후보가 시장으로 당선된 5. 31 지방선거에서는 아예 한나라당이 지역구 96명을 모두 차지하는 진기록을 세웠다. 같은 정당이라고 해서 특별한 유착 관계가 생겨난다고 단언할 수는 없지만, 아무래도 견제와 감시 기능이 약화될 가능성이 크다 할 것이다.

또한 우리의 지방의회 기능이 약화된 원인으로 집행부 우위의 이른바 ‘강수장-약의회형’의 기관대립형 지방정부 구조를 유지하고 있어 자치단체장에 비해 상대적으로 권한이 약하기 때문이라는 지적도 있으며, 지방의회 의원들의 전문성 및 의정활동에 대한 자부심 부족 등을 지적하기도 한다. 이에 국회는 2003년 7월 18일자로 지방자치법 제32조에서 지방의원의 신분을 명예직에서 유급제로 전환하는 근거를 마련하였고, 2005년 8월 4일 지방자치법을 개정하여 지방의원의 전문화를 도모할 수 있도록 하는 유급제를 도입토록 하였다. 나아가 자치단체장 및 지방정부를 감시하고 견제하는 지방의회의 역할과 기능을 제고할 수 있도록 하는 제도적인 보완 및 지방의회 스스로의 노력이 이루어져야 할 것이다.

2. 주민에 의한 직접통제의 강화

우리나라 특유의 정실문화, 학벌주의도 지자체의 부패 행태를 부추기는 요인으로 작용하고 있다는 지적이다. 특정 명문고 출신이 그 지역의 관계, 기업계, 학계 등을 장악하고 있는 지역사회라면 해당 학교 출신의 지자체장이 같은 학교 동문의 청탁 등을 거절하기 어려운 게 현실이다.

감시의 주체가 돼야 할 공무원 직장협의회나 감사 관련 부서마저도 이러한 ‘관계의 그물망’에서 벗어나기 어렵다고 일선 공무원들은 토로한다. 현실이 이렇다면 이제 주민이 직접 나서 자치단체장의 ‘전횡’을 감시하고 견제기능을 발휘해야 한다는 게 전문가들의 조언이다. 주민감사청구, 주민투표제 및 주민소환제 등 법적 수단을 적극 활용해 단체장의 전횡을 막거나 비리 단체장을 아예 물러나게 만들어야 한다는 것이다.

외국의 입법례를 살펴보면, 일본과 미국 등에서는 주민소환권이 인정되어 일본에서는 주민은 지방의회의 해산청구, 의원의 해직청구, 자치단체장 및 주요 공무원의 해직청구 등의 주민소환제를 인정하고 있으며, 미국의 경우 자치단체에서 주민소환이 실제 행사되어 공직자의 직위를 박탈하는 경우도 있긴 하지만 주민소환제도를 보장해줌으로써 직권의 남용을 방지하는 심리적인 효과를 거두는 기능을 한다.

우리나라의 경우 주민소환제는 악용의 소지가 있는바 악용과 남용의 방지를 위한

엄격한 법규정을 통해 비록 지방자치단체장이 임기가 보장되어 있다고 할지라도 일정한 지방공직자의 활동이 주민의 복리에 상당한 손해를 끼쳤다고 판단되는 경우에 주민들이 그러한 지방공직자를 공직으로부터 해직시킴으로써 통제할 수 있는 수단을 가져야 할 것이다.

3. 인사제도 개선

현재 우리나라 지방공무원의 인사권이 과도하게 단체장에게 편중되어 있어 소위 청탁인사나 정실인사의 문제점이 지적되고 있는바 이를 시정하기 위한 인사제도의 개선이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 승진심사에 있어서의 부패방지 및 공정성 확보를 위해 인사평가에 있어 자치단체장의 일률적인 평가에서 탈피하여 다면평가제의 활용을 확대하도록 해야 할 것이다.

둘째, 자치단체장의 인사권한을 견제하는 수단 중 하나인 지방인사위원회의 독립성을 확보하고, 결정의 객관성을 제고하기 위하여 인사전문가 위주의 위원을 위촉하도록 하여야 할 것이다.

셋째, 자치단체장의 지방공무원 임용권을 견제하기 위하여 단체장의 자유재량 임명직의 직위나 수를 제한하여 규정하고 보직자에 대해서는 지방의회의 승인을 거치도록 하며, 또한 경쟁에 기초한 개방형 임용제를 활용해야 할 것이다.

넷째로, 지방의회 사무처 공무원의 인사권에 대한 독립을 검토해야 할 것이다. 현행 지방의회 근무 공무원의 인사제도는 지방자치 시행 초기에 과도기적으로 도입된 것으로 단체장의 인사 관련 비리가 상당수 드러나고 있는 상황과 지방의회의 지방자치단체장에 대한 견제기능을 고려해 볼 때, 지방의회 사무처 직원에 대한 인사권의 분산이 인사권의 독점으로 인한 비리방지에 일조할 수 있을 것이다.

4. 지방자치단체 자체감사제도의 개선

먼저 지방자치단체의 자체감사기능의 내실화와 실효성의 확보를 위해 단체장으로부터 감사실을 독립시키고, 또한 지방자치단체 내에 단체장으로부터 독립성과 객관성을 보장받는 소위 '지방감사위원회'를 설치해 단체장, 지방의회 의원 및 소속공무원에 대한 감사 및 조사권을 부여하도록 하는 감사제도의 개선 및 보완이 이루어져야 할 것이다.

5. 자치단체장의 연임제 제한

재선을 위한 선심성 행정으로 인한 단체장의 비리문제와 관련하여 현행 3선이 허용된 자치단체장 연임제도를 4년 중임제로 제한하도록 하자는 것이다. 사실 민선자치단체장들은 직무상 통제를 거의 받지 않는 권한을 누리면서 재선, 3선에 집착하고, 특히 선거자금 마련을 위해 이권이 걸린 관급공사나 인사, 인허가 등과 관련된 뇌물을 받게 될 수 있기 때문에 3선이 아닌 재선만 허용할 경우 그만큼 부정이 줄어들 개연성이 있을 것이기 때문이다.

6. 입찰·인허가 등 행정의 공개

지방사무를 총괄하는 권한을 갖고 있는 지방자치단체장은 각종 입찰·인허가와 관련하여 각종 비리 위험에 노출되어 있고, 그러한 비리사실이 실제 드러나고 있다. 이러한 뇌물혜택은 당사자들간에 국한되나 뇌물로 인한 비용은 결국 조세부담 증가 등을 통해 일반 시민들에게 전가된다고 볼 수 있다. 나아가 뇌물제공이 관행화될 경우 지방자치의 정치적 정당성에도 타격을 주게 될 것이다. 그러므로 단체장 및 지방고위 공무원들의 뇌물과 관련한 비리의 해소방안은 부패가 많이 야기되는 입찰·인허가 등 부패다발 민원행정은 민원처리과정의 온라인 공개로 민원인 자신이 제출한 민원의 처리상황을 확인할 수 있도록 하는 민원행정의 투명성을 확보하는 것이 전략적인 접근이 될 것이다.

V. 결 론

민선 자치단체장 이후 지방자치단체는 주민위주의 행정구현, 행정서비스 개선, 지역발전 및 혁신체계의 구축 등을 통하여 지방자치 발전에 많은 기여를 하고 있으나 개선되고 보완되어야 할 사항들이 많은 것이 현실이다. 지방분권의 강화로 인하여 자치단체장에게 보다 많은 권한을 위임할 수 있게 되어 분권과 자율에 상응하는 책임성 확보가 시급하며, 법적 통제와 더불어 시민에 대한 정치적 책임성을 확보할 수 있는 방안들을 모색해야 할 시점인 것이다(행정자치부, 2005: 324).

이러한 시점에서 본 논문에서는 민선 이후 지방자치단체장들의 비리행위에 대한 유형과 그 원인들의 고찰을 위해 먼저 단체장들의 법적 지위와 권한을 현행 지방자치법을 토대로 살펴보고, 이러한 단체장들의 권한에 대한 통제의 수단과 한계점을 살펴보

았다. 자치단체장들에게 부여된 법적 지위와 권한의 남용이나 악용을 통해 야기되는 단체장 비리나 부패행위에 대해 지난 민선 3기 동안 이루어진 개별적 비리사례를 각 유형별로 살펴봄으로써 지방자치단체장들의 비리나 부패를 방지할 수 있는 대책을 모색해 보았다.

지방자치단체장의 비리·부패 행위를 방지할 수 있는 수단으로 제시된 주민소송제가 2005년에 도입되어 자치단체장의 위법한 재무회계 행위에 대한 통제장치가 마련된 바 있고, 또한 가장 강력한 주민참여·통제 장치인 주민소환제가 2006년 5월에 도입됨에 따라 금년 하반기부터는 비위를 저지른 단체장 및 지방의원을 유권자의 힘으로 해임할 수 있는 길도 열리게 되었다. 그러나 이러한 제도적 장치의 마련뿐만 아니라 보다 중요한 것은 제도적 장치의 내실 있는 운용에 있다할 것이다.

우리의 지방자치제는 이제 정착의 단계에 있다고 볼 수 있다. 지방자치단체장뿐만 아니라 지방의회 의원들의 자질과 역량이 점차 향상되고 있으며, 또한 주민들의 자치 의식과 참여의식도 높아가고 있다. 이러한 시기에 우리의 지방자치는 자치단체장의 책임성 및 도덕성 확보, 지방의회에 의한 견제장치 마련, 법제도에 의한 통제의 강화, 및 주민의 주권의식을 바탕으로 하는 적극적인 참여를 유도하고, 이러한 제도적 장치 및 수단을 효과적·실천적으로 운용해 나가려는 노력들이 지속되어야 할 것이다.

<참 고 문 헌>

- 김기만. (2002). 「지방정부의 부패구조에 관한 연구」. 단국대학교 대학원 석사학위논문.
- 김병준. (2003). 「한국지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김성호·황아란. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」. 한국지방행정연구원.
- 김지선. (2001). 「지방자치단체장에 대한 주민통제에 관한 연구」. 순천향대학교 대학원 석사학위논문.
- 김택·오필환. (2002). 지방자치의 부패구조와 제도·문화적 정책 대응 연구”. 「한국부패회보」.
- 류지태. (2001). 지방자치단체장에 대한 주민의 법적 통제제도. 「시민과 변호사」.
- 윤순철. (2001). 지방자치단체장의 주민소환제에 대하여. 「시민과 변호사」.
- 이병근. (2003). 한국사회의 부정부패 실태 및 대책-공무원의 부정부패를 중심으로-. 「한국공안행정학회보」 제12호.
- 이의배. (2002). 지방공직자의 부패원인과 방지대책에 관한 연구. 연세대학교

행정대학원 석사학위 논문.

이현출. (2005). 지방정치 부패요인 해소를 위한 제도개선 방안. 「입법정보」 제166호.

임수복. (2001). 「지방자치단체장의 역할 확인 및 정립방안에 관한 연구」.

경기대학교 대학원 박사학위논문.

전국공무원노동조합 부정부패추방운동본부. (2006). 「완도군 부패, 비리 행정실태 조사보고서」.

최창호. (2003). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.

최향순. (2003). 단체장의 행정책임, 어떻게 증대시킬 수 있나. 「지방자치」.

추미애. (2001). 「지방자치의 발전방향」. 국정감사 자료집.

행정자치부. (2005). 「민선지방자치 10년 평가」.

기타 일간지 및 인터넷 자료.