

## 지방정부의 부패 통제와 책무성 확보 방안에 대한 연구\*

### Control of Local Government Corruption and Accountability

라 영 재(Ra, Young Jae)\*·정 인 환(Jung, Inwhan)\*\*

#### ABSTRACT

The development of local autonomy and decentralization at the same time can lead to an increase of local corruption. Simplicity of the central government's anti-corruption strategies to meet the capacity of local government shall establish measures to control difficult.

Nation status of local government corruption, especially political corruption associated with the local provincial administration is showing the realities of corruption. Conducted in the central government only controls the local government corruption, corruption of local government can not improve. With local politicians, the corrupt practices of officials in order to fundamentally improve accountability of local politicians and civil servants should be improved.

In this sense, political, administrative, organizational and financial responsibility for improving governance model applied to a network of local governments to establish accountability measures is presented in norms. In conclusion, Callahan says, and accountability systems, performance measurement and citizen participation is an effective governance of the three elements work is also presented.

Key Words : 부패(Corruption), 책무성(accountability), 효과적인 거버넌스(Effective Governance)

## 1. 서론

지방자치가 발전하고 지방분권이 확대되면서 국민들은 지방 정치인과 임명직 공직자의 권한에 부합하는 역할과 책무성(accountability)을 요구하고 있다. 특히 지방정부에 대한 지역주민이나 언론의 불신이 높아진 상황에서 주민의 대리인인 지방자치단체장, 지방의회 의원과 지방공무원의 부패를 이제는 더 이상 용인할 것 같지 않다. 우리나라도 지난 6.2 지방선거에서 여전히 연고주의에 기반을 둔 선거운동이 사라지지 않았지

\* 이 논문은 2010년 10월 22일 한국부패학회 추계학술대회 발표논문을 수정하고 보완하였음을 밝혀둡니다.

\*\* 한국조세연구원 연구위원

\*\*\*협성대학교 도시·지역학부 부교수

만 상대적으로 도덕적이면서 충실한 공약을 내세운 후보가 당선되는 사례가 많아지면서 지방자치의 본연의 기능을 회복해 가는 것 같다. 정치학에서 지역의 부패에 대한 논의는 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 정치적 부패현상을 주된 연구의 대상으로 하고 있으며, 행정학에서는 지방공무원의 행정부패의 원인이나 이를 해결하기 위한 제도적 처방에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 그러한 제도적 대책이나 처방이라는 것 또한 부패 원인에 근거한 효과적이고 차별화된 대책이라기보다는 다소 규범적이고 천편일률적인 행정적 대책을 나열하는 수준에 머물고 있는 것 같다. 그리고 반부패 대책의 수립이라는 것도 제도의 형식적 도입 수준에 머물고 있어서 제도운영의 효율성이 담보되지 않는다는 것이다. 우리나라의 지방자치 20년 기간 동안에 과거 중앙 집권적인 정치와 행정적 유산으로 인하여 지방자치단체와 지방의회에게 중앙의 제도적 권한과 책임의 분권은 상당히 이루어지고 있으나 지방으로 권한과 재량권이 이양된 만큼 지방으로 총체적인 부패가 이양되나 못해 구조화되어 가는 것 같이 보인다. 중앙보다 지방의 부패가 더 심하다는 실증적인 근거를 찾기는 쉽지 않지만 지방에서 독점적인 특정 정치세력과 행정 공무원이 결탁하여 부패행위를 자행하다가 적발되는 사례는 언론을 통해서 종종 밝혀지고 있다.

그렇다면 지방의 부패가 단순히 중앙정부에서 수직적 통제와 지방정부의 차원에서 수평적 통제만으로 해소될 수 것이라고 생각하는 것은 너무나 단순한 제도주의적 사고이다. 공직자의 부패나 책무성의 문제는 본질적으로 민주주의의 문제이기 때문이며 (Koliba, 2010:24), 그래서 정치적, 행정적 민주성을 파괴하는 부패 행위자인 공직자의 부패 유인과 동기를 감소시켜야 한다면 공직자의 책무성을 확보하는 방안으로 반부패 전략을 구성하는 것이 가장 효과적이라는 것이다. 그런 측면에서 지방 공직자의 뇌물 수수, 접대와 향응과 같은 혐의의 부패행위 결과만을 규제나 통제하는 대상으로 보거나 규정하지 말고 지방정부, 공직자의 책무성을 확보하거나 개선할 수 있는 정치적, 행정적인 개혁 전략과 수단을 강구하는 것이 더 효과적이라는 것이다.

지난 지방자치의 역사에서 지방정치와 행정의 투명성은 점점 개선되어 가고 있기는 하지만 지방정치인과 행정공무원의 청렴성이나 윤리성은 국민의 기대수준 만큼 개선되었다고 보기는 어렵다. 그런 가장 큰 이유는 지금까지 지방정부 차원의 반부패 통제전략과 그 대책이 임시방편적이고 전시적이어서 효과적이지 못하다는 것을 의미하는 것이다. 대부분의 지방정부의 반부패 전략이나 대책이 중앙정부의 반부패 전략과 통제방안을 수동적으로 수용하거나 단순히 따라가는 수준에 머물러 있기 때문이었으며, 지방정치와 행정이 여전히 독자적 자율성을 갖지 못하고 지방에서 견제와 균형이 작동하고 대리인의 책무성을 확보할 수 있는 정치적, 행정적 시스템을 확보하지 못하였기 때문이다. 최근에 정보화 사회의 진전과 지방에서도 시민사회 세력의 성장과 같은 정치사회적 환경 변화로 인하여 지방정부의 투명성이나 지방공직자의 청렴성, 윤리성, 공적 책무성에 대한 주민들의 기대수준이 갈수록 높아지면서 지방의 부패문제가 지방자치의 적이며 지역사회의 통합과 신뢰를 감소시키는 주된 요인이라는 공통의 인식이 확산되고 있

다. 그 간 학자들은 부패의 대처방안에 대한 논의에서 Heidenheimer(2002)가 주장하는 적발처벌, 제도개선, 교육의 전통적인 3가지 반부패 접근법이 효과적이라는 것에 이의를 달지 않고 있다. 그렇지만 지방정치나 행정의 권력이 소수에게 집중되어 있고 지역 사회에서 연고주의가 개입될 여지가 더 높은 정치, 사회적 환경에서는 다극화되어 있어서 견제와 균형의 원리가 작동하는 중앙정부의 부패상황과는 좀 더 다른 접근법이 필요한 것 같다.

본 논문은 우리나라 지방의 부패실태에 대하여 각종 2차 자료를 중심으로 정치와 행정을 구분하여 대상별 부패변화 정도를 분석해 보고 그간의 선행연구를 바탕으로 하여 지방정부의 소극적 부패통제 방안이 아닌 Bovens(2005)의 책무성 개념과 Romzek과 Dubnick(1987)의 통제방안을 통합하여 최근 Callahan(2007)이 제시하고 있는 “효과적인 거버넌스” 개념을 적용하여 규범적 차원에서 새로운 지방정부의 반부패 전략을 제시하는 것을 연구목적으로 하고 있다.

## II. 지방정부의 부패와 책무성

### 1. 지방정치, 행정의 부패

지방자치가 발전하면 지역주민의 정치 및 행정참여가 활성화되면서 지방정치와 행정의 민주성과 대응성을 개선시킬 것이기에 중국에는 지방정부 전체의 부패도 감소하게 될 것이라는 연구가 있다(민준기, 1987). 그러나 지방자치의 부정적인 이면에 지방자치를 하게 되면 지역토호와 유착관계에 의한 후원적 부패관계가 더 고착화되어서 지방정치와 행정이 자치와 분권화가 더 가속화된다고 하더라도 지역사회의 부패환경이 근본적으로 개선되지 않는 한 일시적으로 지방정부의 부패는 증가할 수 있다는 지적도 있다(오일환, 2004; 이은영, 2005). 그래서 지방자치의 확대되게 되면 부패에 관련하여서는 긍정과 부정적인 결과를 동시에 가져올 수 있다는 양면성을 가지고 있다. 그러므로 지방자치 및 지방분권과 지방부패와의 상관성에 대해서도 긍정설과 부정설이 동시에 존재하고 있다(Bhargava & Bolongaita, 2004; 라영재, 2009a 재인용). 그러므로 지방자치와 지방 분권화가 부패를 줄이고 행정의 민주성을 확대할 수 있으려면 지방의 분권과 책무성의 확대가 부패통제 전략으로써 활용해야 한다(Brillountes, 2001; Joaquin, 2004, 라영재, 2009b). 지방자치에 대하여 지방정치나 행정에 대한 시민통제 강화, 중앙정부의 재량권 이양과 자원통제의 권한의 감소(Meagher, 2001; De Dios & Ferrer, 2000)와 지방정부의 책무성 강화로 연결되어야 하며(Callahan, 2007), 지방 재정의 분권화로 인하여 예산이나 공공자금의 원천과 지출이 투명하게 처리되어야 한다고 한다. 그런 측면에서 지방정부 차원에서 부패가 중앙정부의 부패수준 보다 더 심하다는 주장도 있는 것 같다(Shleifer & Vishny, 1998; Rose-Ackerman, 1999). 결론적으로 정치적 측면에

서 지방자치의 확대는 주민의 감시와 감독으로 인하여 부패가 줄어들 가능성도 있지만 동시에 지방의 토호나 엘리트나 이익집단의 특수이익에 의하여 포획될 가능성도 있다. 그래서 지방자치와 민주주의와의 상호 관계와 같이 지방자치와 분권의 추진으로 지방자치단체장, 지방의원의 책무성, 투명성, 청렴성이 동시에 개선될 수 있도록 주민의 정치 참여의 활성화, 효과적인 직·간접적 통제, 지속적인 행정개혁을 추진해야 한다.

지방자치에서 지방정치와 지방행정을 엄밀하게 구분할 수 없지만 자치단체장이나 지방의회 의원이라는 주체, 행위자 차원에서 정치영역에서 발생하는 부패를 지방정치의 부패라고 정의를 한다면 지방의 임명직 공직자라는 행위자와 지방행정과정에서 발생하는 부패를 지방행정의 부패라고 정의할 수 있다. 즉 부패의 행위자를 기준으로 하여 지방정치와 지방행정의 부패를 구분할 수 있다. 지방정치의 부패가 권력형, 정치부패의 성격을 가지고 있다면, 지방행정의 부패는 행정 관료의 재량권 이탈과 남용으로 발생하는 작은 부패라고 할 수 있다. 다만 지방행정의 부패는 속성상 지방의 정치부패와 연관되어 있을 수 있다는 것이다.

우리나라 지방행정의 부패에 대한 연구는 주로 행정학자를 중심으로 부패발생요인이나 원인에 대한 연구이거나 반부패 정책이나 대책에 대한 논의가 주를 이룬다(김영종, 1998; 한형서, 2003; 김택 외, 2005). 최근 지방부패에 대한 원인보다는 해결방안에 대한 실증적인 사례 연구(김성호, 2003; 강제상 외, 2008; 김태룡 외, 2000; 라영재, 2009a)도 있다. 특히, 민주화된 이후 김영삼 정부부터 공직자윤리법, 정보공개법 제정, 김대중 정부의 부패방지법 제정, 노무현 정부의 선거법, 정치자금법 개정 등 부패방지과 관련한 제도가 도입되고 부패전담기구로서 부패방지위원회(이후 국가청렴위원회 개칭, 현재는 국민권익위원회로 통합)가 설치됨으로서 일반적인 반부패 정책뿐만 아니라 청렴도 측정과 같은 실증적 연구도 증가하는 추세이고 지방자치와 지방분권화의 추세 속에서 지방행정의 부패에 관한 다양한 논의가 증가하고 있다.

그런 반면 1980년대 이후 신공공관리론(NPM), 거버넌스 개념의 영향으로 부패개념이 확장되면서 청렴성(Integrity), 책임성(responsibility), 책무성(accountability), 투명성(transparency) 등과 같은 행정가치는 개념적으로 상호영향을 주면서 부패 통제의 가치 기준으로 전환되고 있다(박순애, 2009: 12; 라영재, 2009b). 그러므로 지방정부의 부패개념도 선출직부터 임명직 공무원 및 행정기관의 현시적인 흑색 부패에 해당하는 경험적 부패행위부터 청렴성, 투명성, 책무성 기준에서 볼 수 있는 회색, 백색부패로까지 개념을 확대하여 광의로 정의하는 것이 타당하다. 그런 측면에서 지방행정의 부패개념도 동일한 차원에서 광의로 확대되고 통제방안도 단지 부패통제방안이라기 보다는 책임성, 책무성 통제방안으로 확대해서 보려는 시도가 있다(라영재, 2009b).

## 2. 부패와 공적 책무성

부패를 정의하는 데 있어서 학자들마다 다양하고 통일된 견해가 없다고 한다. 공직, 시장, 공익을 중심으로 정의한다고 하더라도 행위자의 관점이거나 현상의 결과를 중심으로 해석하는데 머물고 있으므로 각각의 견해 차이 이외에서 특별히 다른 정의를 하는 것은 아니다. 그리고 대부분의 부패 관련 연구는 그 부패 원인과 이에 대한 처방과 관련된 논의인데, 그 연구도 최근에는 종합적, 다차원적 접근이 효과적이라는 데 연구가 수렴되는 것 같다. 또한 부패에 대한 국가간 비교 조사결과를 보면 선진국과 후진국의 부패지수의 격차는 점점 크게 벌어지고 있다. 특히 개발도상국가의 부패수준은 선진국과 비교하여 낮으므로 해서 국가 신인도와 이미지에 악영향을 주게 되어서 국가차원에서 국가경쟁력 제고하려는 차원에서 부패지수를 개선하려고 노력하고 있다. 그렇지만 부패 속성으로 부패행위의 은밀성을 가지고 있어서 국가가 통제하기거나 발견하는데 어려움이 있고 그나마 드러나는 부패의 규모는 “빙산의 일각”이라고 한다. 그러해서 개발도상국가와 같이 투명성이 낮은 국가에서는 드러나 경험적인 부패지수만으로 그 국가의 부패정도나 청렴성을 측정하는 것만으로는 실제 부패정도에 대하여 과소 측정할 수 있다는 것이다. 그래서 일반 국민에게 공직자의 부패실태에 대한 설문조사와 공직자의 부패행위의 적발과 처벌된 건수를 가지고서 국가나 한 지역의 부패정도를 평가한다는 것은 일정한 측정의 한계가 있다고 볼 것이다. 그러나 현실에서는 부패정도를 정확하게 측정하기 어렵기 때문에 민원인에 대한 부패인식조사나 공직자의 부패행위 적발과 처벌 건수와 같은 자료를 가지고 일반적으로 국가나 기관의 부패지수로 활용하고 있다.

공직자의 부패를 줄이는 것이 주인인 국민의 뜻이라면, 그런 주인의 요구가 행정개혁의 주된 역사적 동인이었고 미국 행정사의 발전과정에서 나타나듯이 반부패 운동의 역사라는 것(Anechiarico & Jacobs, 1996; 라영재, 2009b)이다. 그렇다고 정치적, 행정적 개혁을 통해서 제도화된 국가는 부패가 전혀 발생하지 않는 것일까? 그렇지 않은 것이며 단지 국민이 인식하는 공직자의 부패정도가 낮다는 것만을 의미하는 것일 뿐이다. 오히려 국민의 입장에서 보면 정치나 행정의 권력분립과 통제나 국민의 참여가 활발하거나 정치와 행정의 투명성이 높아지면서 부패행위가 더 들어날 수도 있고 동시에 정치적, 행정적 책무성을 확보하기가 용이할 수도 있다. 그러므로 민원인이나 일반 국민의 부패인식지수(CPI)가 국가나 정부기관의 책무성 정도를 정확하게 측정한다고 할 수는 없을 것이다. 그래서 많은 국가에서 민원인의 부패인식지수를 조사하는 것과 함께 정부기관의 신뢰도와 고객만족도와 같은 정부기관의 책무성을 측정하는 대리지표들을 활용하고 있다. 결국 정부가 공직자의 뇌물수수나 향응접대와 같은 혐의의 개념인 부패와 비리행위를 측정하고 이에 근거하여 제도적 개선을 하거나 결과주의적 관점에서 드러난 부패행위를 적발과 처벌한 것만으로 공직자의 부패행위를 줄이고 공직자의 책무성을 개선하여 정부의 신뢰도를 제고한다는 것은 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 그

래서 공직 윤리를 연구하는 학자들은 최근에는 행위 결과로서의 부패현상을 의미하는 부패 개념보다는 도덕(morality), 윤리(ethics), 책임성(responsibility)이라는 광의의 부패 개념을 연구하는 학자들이 많아지고 있다(Cooper, 2006). 아울러 공직자가 준수해야한 정치적, 행정적 가치를 소극적으로 부패하지 않는 것에서 청렴(integrity), 윤리의 개념으로 발전되기도 하며, 아예 투명성(transparency), 공평(equity), 책무성(accountability)으로 공직의 가치를 해석하기도 한다(Mulgan, 2000; Behn, 2001; Dubnick, 2002; 라영재, 2009b 재인용). 그러므로 부패하지 않는 것, 즉 반부패(anti-corruption)는 공직자가 지켜야 할 가장 소극적이고 기본적인 행위준칙일 뿐이다. 그러나 국민이 정치인이나 공직자에 위임된 사명은 결과적으로 정치나 행정의 책무성(accountability), 책임(responsibility)을 가져야 한다는 것이고 그렇다면 이러한 정치적, 행정적 책무는 공직자가 투명성, 윤리성, 청렴성, 공평과 같은 정치, 행정적 철학과 가치에서 나오는 것이다.

과거 국가 형성기나 산업화 시대에 공직 부패의 발생 원인이나 결정요인을 탐색할 때에도 지역공동체의 역사, 정치체제, 사회구조, 문화 등 역사적 맥락이나 복잡성을 함께 고려해야한다고 했다(Friedrich, 1972). 역사적 시기에 따라 반부패 행정개혁의 강조점도 각각 다른데(Goodnow, 1890; Gullick, 1928; Anechiarico와 Jacobs, 1996), 그 이유가 그 시대에 공직자에 요구하는 책임성, 책무성의 가치가 다르기 때문이다. 그래서 행정의 책무성을 확보하는 방안에 대하여도 초기에는 법적, 재정적 책무성과 순응을 확보하는 단계에서 현재는 시민참여나 성과관리를 통해 공직의 책임과 책무성을 확보하려고 한다(Callahan, 2007).

정치적 민주화나 행정의 능률성이라는 측면에서 내외부의 통제장치가 정상적으로 작동이 된다면 부패의 발생원인과 대책을 단편적이고 평면적으로 찾는 것은 더 이상 무의미해 보인다. 발전 행정시기에 행정 관료의 부패기회를 감소시키고 포괄적인 감시, 조사와 대상강화(target hardening)의 통제전략을 추구하였다. 그렇지만 행정부패가 완전히 없어지는 것은 아니었고 오히려 공직자에게 위임되고 확대된 정치적, 행정적 책임성 또는 책무성을 더 강조하면서 부패방지 전략이나 정책방향도 다차원적이고 종합적인 처방으로 변화하고 있고 반부패 전략의 대상에서 부패 개념을 광의로 해석하여 투명성, 청렴성, 공평성, 책임성, 책무성으로 확장하여 정의하고 있다. 단순한 부패통제를 위한 정부기관, 인력, 제도를 구축하고 강화하는 것뿐만 아니라 공직자의 법적, 재정적, 조직적 책무성에서 정치적, 전문적, 행정적 적극적인 책무성을 확보하려는 전략과 유인을 확대하고 있다.

그러므로 전통적인 부패통제 방안으로는 법치의 강화와 부패행위에 대한 징벌적 제재와 같은 행정기관의 내외부의 직접적 통제전략을 강조하고 있으나, 현대에서는 행정 감시, 정보공개, 감사, 형사적·행정적 제재의 강화를 근거로 하여 부패기회의 감소와 비용의 증가와 같은 간접적 통제와 직접적 통제가 연계된 종합적, 포괄적, 다차원적인 통제전략(control strategy)이 효과적이라고 한다. 그러나 최근 공직윤리를 논의하거나

공공관리론(NPM)에서는 로마 귀족정치 이래 노블레스 오블리즈와 같은 서구 정치의 전통과 역사처럼 중앙이나 지방정치와 행정에서 선출직 공직자나 고위공직자가 출선수범하기도 하며, 그 연장선상에서 청렴 및 윤리적 리더십을 강조하고 있고(Ciulla, 1998), 최근에는 공적인 책무성(public accountability)을 강화해야 한다고 한다.

### 3. 논의의 준거틀

우선 지방정부의 부패실태를 부패행위자를 기준으로 지방정치인인 지방자치단체장과 지방의회 의원으로 나누고, 지방행정 부패는 임명직 공직자인 지방공무원의 부패행위로 규정한다. 부패행위의 결과인 부패실태는 적발과 처벌된 것으로 부패수준을 보도록 한다.

<표 1> 지방 공직자별 부패적발 현황 및 통제방안

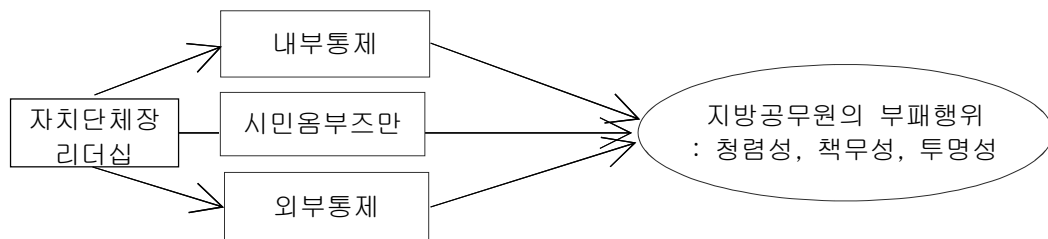
부패영역	행위자	부패적발현황	기존 통제방안
정치부패	자치단체장	자치단체장 사법처리현황	외부통제
	지방의회 의원	지방의회 의원 사법처리현황	외부통제
행정부패	지방공무원	사법처리현황 징계현황 행동강령위반	내외부 통제
	지방자치단체 교육청	기관 청렴도	내외부 통제

전통적으로 공직자 개인과 기관의 부패행위에 대한 적발과 처벌과 같은 직접적이면서 수동적 대응 전략에서 최근 공직자의 책무성 확보나 통제 방안으로 전환하고 있다. 수동적인 부패통제방안으로는 부패통제기관에 의한 범죄자의 체포, 조사, 재판과 처벌로 이어지는 일련의 순환적인 조치를 의미하게 된다. 그러나 제도화되고 구조화된 부패는 은밀한 속성을 가지고 있으므로 부패통제기관은 가시적인 부패행위이거나 상대적으로 작고 사소한 부패행위만을 적발하고 처벌할 가능성이 높아진다. 전통적인 부패개념의 확대 현상을 시민이 기대하는 정치인이나 행정 관료의 도덕성과 윤리성을 높이려는 것(Cooper, 2006)으로 해석할 수도 있지만 현대의 예방적인 부패통제 전략은 전형적인 수동적인 부패통제 전략을 포함하면서도 청렴하고 투명한 환경을 조성토록 동기를 부여하고 부패욕구를 제한하려는 적극적인 사전적 통제 및 공직자의 책무성 확보 전략을 추구하고 있다(Miller, Robert & Spencer, 2005; 128-137). 부패라는 개념을 시민들의 입장에서는 넓게 보려하고 공직자는 좁게 보려는 경향의 문제를 극복하고 효과적인 통제 전략을 마련하려면 부패개념을 공직자의 책임성이나 책무성으로 확장해서 보는 것

이 타당해 보인다. 그렇다면 공직자의 책무성을 확보하거나 통제하려는 전략 또한 사전적, 사후적 전략과 수직적, 수평적, 대각선적(diagonal) 공직의 책무성 통제 전략이 필요하다(Boves, 2005:196).

<표 1>과 같이 지방정부의 부패실태를 행위자를 기준으로 보아 실태를 분석하고 그 대응방안으로 공직자의 책무성을 확보할 수 있는 대응방안을 찾아보는 데 연구의 준거틀로서 활용코자 한다. <그림 1>과 같이 기준의 지방정부의 사례 연구를 참조하여 좀 더 일반적인 책무성 확보방안을 찾아보는데 연구의 목적이 있다.

<그림 1> 지방정부 부패통제 및 책무성 확보 방안



\* 자료 : 라영재(2009a). 지방정부 부패통제전략의 효과성 분석. p. 10 인용.

현대 대의민주주의 정치체제에서 전문적인 관료제에 행정영역을 위임할 수밖에 없는 정치 상황에서 국민이 공직자의 공적 책무성을 물을 수 있다는 것은 단지 민주적인 국정운동을 위한 보증이라는 의의를 가지는 것만은 아니며 민주주의의 정치행정체제를 유지하는 필수적인 전제조건이라는 것이다. 주인대리인 관계에서 국민과 선출된 정치인은 고위관료, 일선관료에 이르기까지 정치적, 행정적 책임을 지을 수 있고 그 책무성을 지속적으로 물을 수 있어야 한다(Bovens, 2005; 라영재, 2009b).

<표 2> 공적 책무성과 통제방안

	조직적 책무성	정치적 책무성	법적 책무성	행정적 책무성	전문적 책무성
통제자	상관	대통령, 의원, 정당	법원	감사, 옴부즈만	동료
근거	명령과 지시, 표준운영절차	여론, 정당연합, 정치적 기회	법과 판례	청렴성, 적법성, 능률성, 효과성	전문성, 전문가집단평가
특성	재량적 외부통제 필수적	유동적, 상황적	확정성	정규적	특정분야 적절성

\* Bovens, 2005. "Public Accountability". 「The Oxford Handbook of Public Management」 및 라영재(2009b) 재인용.

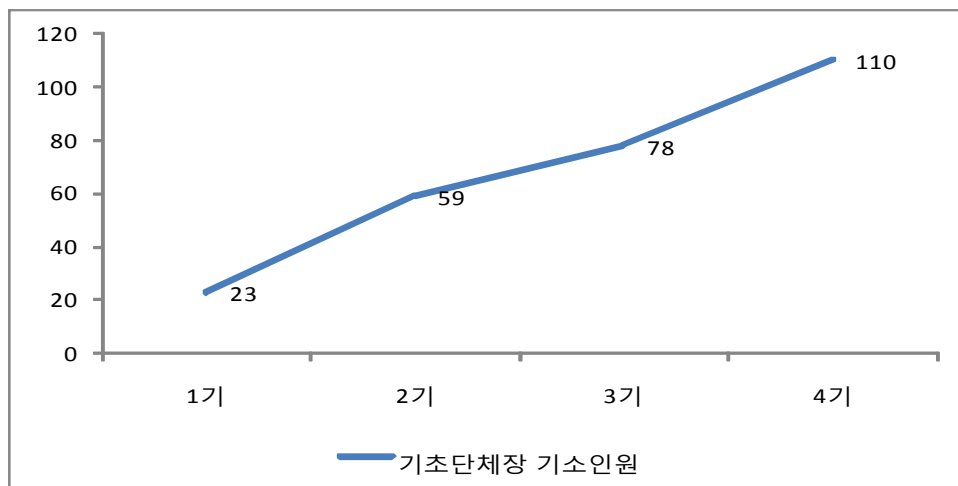


### Ⅲ. 우리나라 지방정부의 부패 실태

#### 1. 지방정치의 부패 실태

지방정부의 부패수준은 평가하기 위하여 일차적으로 공직자인 행위자의 적발처벌 현황을 살펴보고 좀 더 적극적인 책무성 지표로서 최근 논란이 되고 있는 지방재정의 건전성 지표로서 지방재정의 현황을 보기로 한다. 일단 지방자치단체장과 지방의회 의원의 선출직 공직자의 부패 수준을 살펴보아야 하며, 두 번째로 지방정부의 기관 청렴도를 다른 기관과 비교해 보아야 한다. 다만 개인이나 기관의 청렴도, 부패정도는 빙산치림의 실제 드러나는 부패는 실제의 일부에 불과하고 그것도 국민의 기대수준과는 거리가 있는 것이므로 부패수준을 정확하게 측정하는 것은 불가능하다. 그렇지만 우리나라 지방정치와 행정의 부패수준은 중앙정부나 민간부문에 비하여 높다고 할 수 없고, 실제 드러나는 지방정부의 도덕적 해이나 부패실태는 심각하다. 그리고 협의의 투명성을 공개성, 대응성, 의사소통 등으로 확대하여 해석해 보면 지방정부의 수준은 더 심각하다.

<그림 2> 지방자치단체장 기소현황



\* 자료 : 행안부 및 경향신문, 2010.5.4일자 참조.

우리나라 지방자치가 강시장 약의회 체제에서 지방자치와 행정에서 도지사, 시장, 군수, 구청장의 지방자치단체장의 권한과 기능은 막강하나 뇌물수수 및 선거법 위반으로 기소된 단체장이 지속적으로 증가하고 있다. 민선4기 기초단체장 기소율은 전체 기초단체장 203명 대비 47.8%에 이르러 거의 반에 이르는 기초자치단체장이 기소되었다는 것은 기초자치단체장의 도덕성 문제를 떠나서 부패가 구조적이거나 지방자치제도의 제도적 설계의 결함 문제가 있다는 것을 의미한다. 결국 지방자치단체장의 재보궐 선거는

지방자치의 불연속 문제를 야기하게 되고 국고 낭비를 초래하고 있다.

지방자치의 한축으로 지방의회가 조례제정, 예산심의, 행정사무감사 등 주민을 대표하여 의정활동을 충실히 하고 있는가도 여전히 의문이다. 최근 경실련이 16개 광역의회의 의안발의 및 처리결과를 조사하여 발표한 것을 보면 3년 6개월간 조례발의 건수는 평균 2.07건이고, 예결산안 평균 원안 가결율은 48.61%로 나타나고 있다(경실련 보도자료 2010년 3월 25일). 지방의회 활동의 충실성보다는 더 큰 문제는 아래 표에서 보는 바와 같이 뇌물수수 및 선거법 위반으로 기소된 의원이 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 제5기 지방의회 의원 중에서 광역의회 의원 733명 중 92명(12.6%)이 사법처리가 되었고, 기초의회 의원 2883명 중 175명(6.1%)이 사법처리가 되었다(경향신문 2010.5.4일자). 특히 지방의회 의원의 직업 분포를 보면 주로 지역의 건설, 자영업자로서 이해충돌의 문제가 발생할 소지가 많다는 것이다. 그래서 지방의원의 윤리성, 도덕성, 청렴성의 심각한 위기라고 볼 수 있다. 최근 지방자치법에 겸직금지 의무, 윤리강령 제정 및 윤리위원회 설치를 하도록 하고 있으나 실효성이 없는 것으로 조사되고 있으며, 작년 말 국민권익위원회에서 지방의회 의원 행동강령 제정 공청회를 개최하였고<sup>1)</sup> 현재 2010년 11월 1일 공포되었다.

<표 3> 지방의회 의원 기소현황

구 분	기소된 지방의회 의원	기 소 유 형				
		뇌물 수수	변호사법 위반	경 제 사범	국가보안법 위반	선거법 위반 등
제2기(91. 7~95. 6)	1,024					
제2기(95. 7~98. 6)	82	23	10	7	1	41
제3기(98. 7~02. 6)	224	73	12	22	-	117
제4기(02. 7~09. 6)	293	20	1	13	-	259
제5기(06.7~10.5)	267	13				254

\* 자료 : 국민권익위원회 내부자료 및 조승수 의원실 보도자료(2009.12.12), 경향신문(2010.5.4) 참조

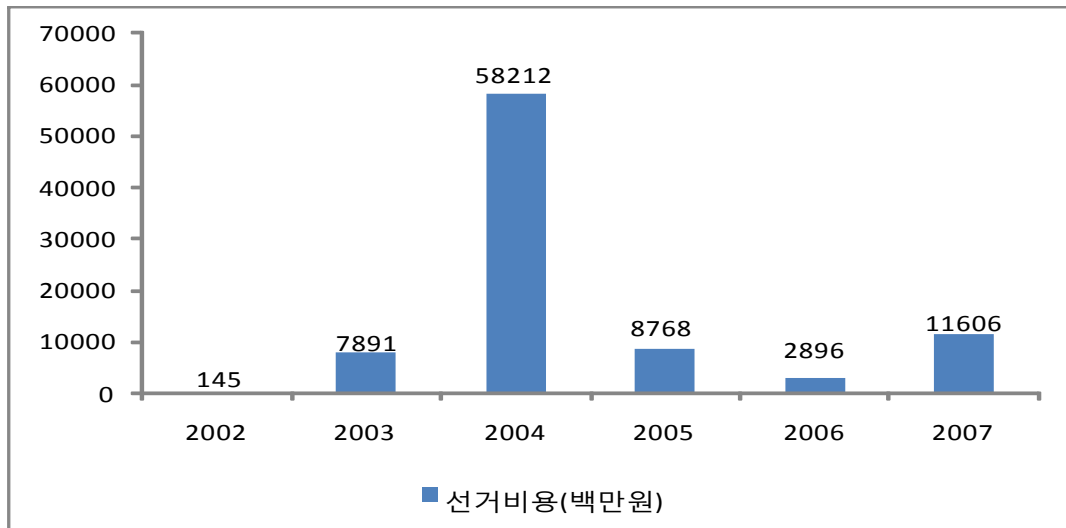
\*\* 제5기는 경향신문 인용(사법처리 현황)

지방자치단체장과 지방의회 의원의 부패 등의 불법행위로 인하여 기소되거나 사법처리가 되게 되면 재보궐 선거를 실시해야 되어서 <그림 3>과 같이 지방재정으로 재보

1) 지방의회의 권한이 충분한가라는 질문에 공무원은 81.6%, 일반국민은 56.0%, 지방의회 의원은 40.8%라고 응답하였고, 지방의회 윤리성 확보제가 충분한가에 대한 질문에는 지방의회 의원은 52.4%, 공무원은 34.0%, 일반국민은 45.8%라고 응답하였음. 그리고 지방의회 의원의 청렴성은 지방의회 의원은 55.6%, 공무원은 24.0%가 높다고 응답하고, 일반국민은 46.7%가 낮다고 응답하고 있다. 국민권익위원회. (2009.11). 지방의회 의원 행동강령 제정을 위한 설문조사 결과보고서 참조.

결 선거비용을 보전해야 한다. 이 또한 지역 주민의 세금으로 충당하게 되어 지방 정치인이 정치적 책무성을 저버린 결과를 초래하게 된다.

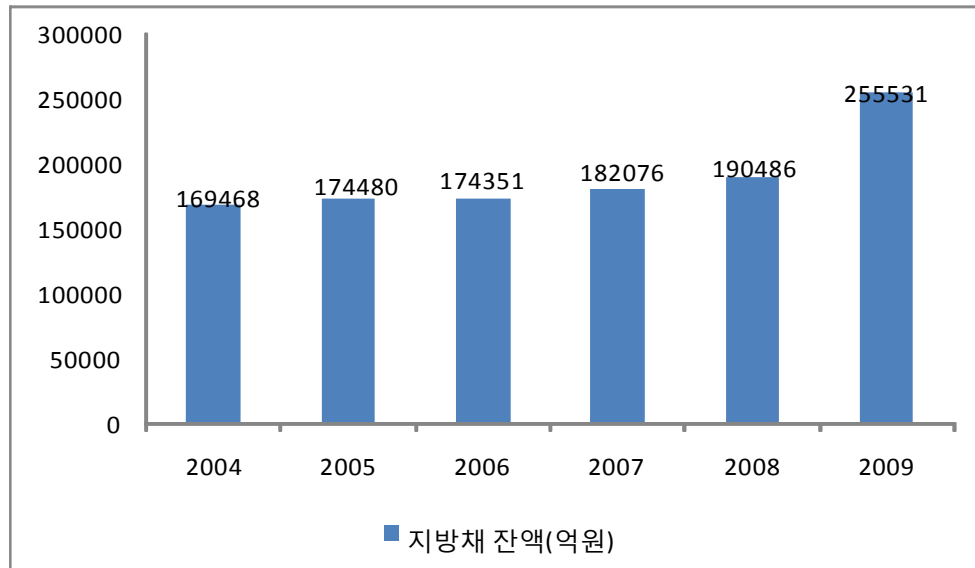
<그림 3> 지방 재보궐 선거 비용



\* 자료 : 중앙선거관리위원회 재보궐 선거비용 공개 자료 참조.

최근 미국 캘리포니아 주정부의 재정적자 규모가 세금수입의 56%가 넘어서 2009년 기준 재정적자 규모가 190억 달러이고 실업률도 12.6%가 되었고 2007년 일본 유바라시가 재정적자로 파산을 했다. 우리나라도 6.2지방선거를 계기로 지방자치단체의 부채규모가 증가가고 있어서 지방자치단체의 재정건전성 문제가 선거 이슈가 되었다. 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 것은 구조적인 문제일 수 있으나 지자체 재정파탄의 대부분이 호화청사나 불요불급한 도로·교량 등 사회간접자본(SOC) 투자 때문이라고 한다면 지방자치단체장과 지방의회 의원이 재정건전성을 확보하지도 못하면서 무리한 가시적인 정책을 밀어 붙인 정치적, 재정적 책무성의 문제가 된다. <그림 4>와 같이 우리나라 광역자치단체의 지방채무현황을 보면 지속적으로 증가하고 있으므로 적절한 건전성 유지를 위한 대책이 필요하다. 특히 일본 유바라시 사례와 성남시의 호화 청사 건립 사례에서 보는 바와 같이 자치단체장의 부패문제와는 다른 차원의 지방정치인이 주민의 대리인으로서 책무성을 지키지 않은 문제로 접근해야 한다.

&lt;그림 4&gt; 16개 광역자치단체 지방채무 현황



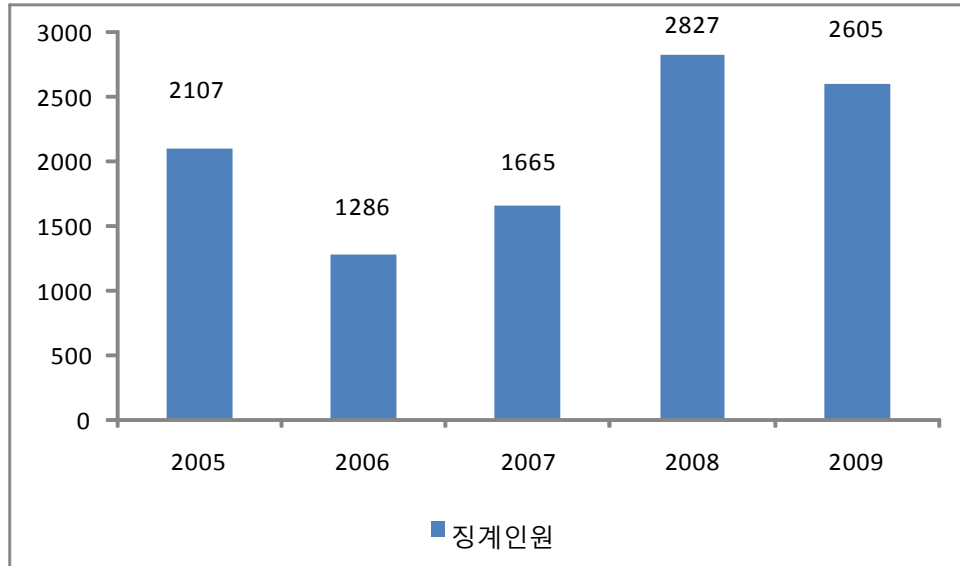
\* 자료 : 행안부 2010년 지방세연감 참조.

광역 시도뿐만 아니라 기초자치단체도 재정운영의 건전성을 유지하면서 예산을 효율적으로 집행하는 것은 중요한 책무 중에 하나이나 해마다 지방채무가 급증하고 있다. 그러나 기초 지방자치단체의 경우는 재정자립도가 광역자치단체보다 더 취약함에도 불구하고 주민편의시설 확충, 지방경제의 활성화, 복지서비스 증대와 같은 고유지방사무의 확대 보다는 호화청사 건립, 일회성 행사 등 전시성 행정에 집중하고 있다.

## 2. 지방행정의 부패 실태

지방공무원의 부패행위는 일차적으로 내부통제에 의하여 지방공무원의 징계현황으로 그 결과를 알 수 있다. 지방공무원의 징계는 상급단체의 감사나 기관 내부의 감사 등 내부통제장치의 얼마나 잘 작동하는가와 지방자치단체장의 반부패 의지에 따라 변동될 수 있지만 여전히 적지 않은 수가 복무규정 위반 등의 사유에 의하여 징계를 받고 있다는 것이다(행정안전부, 2009).

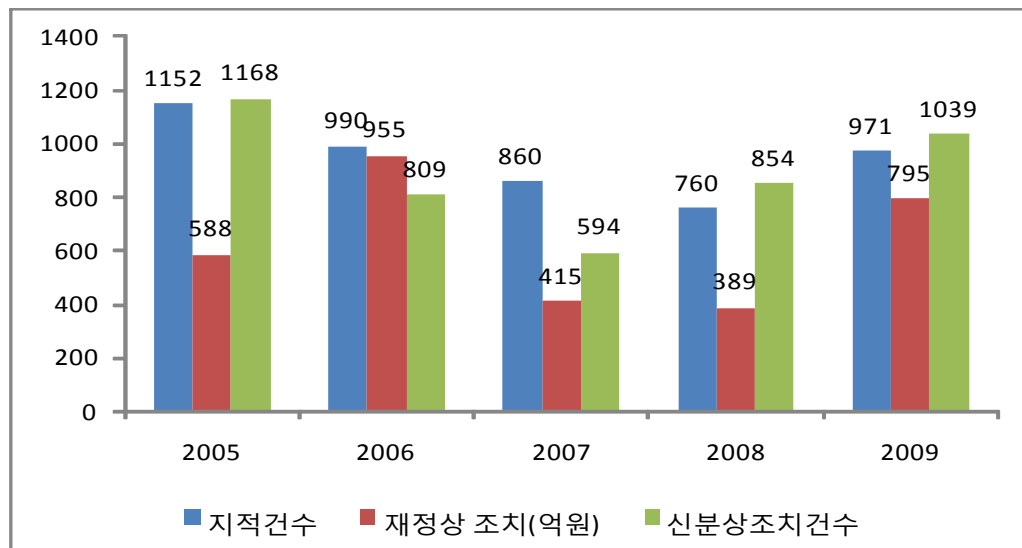
&lt;그림 5&gt; 지방공무원 징계현황



\* 자료 : 행정안전부 2010년 통계연보 참조.

이와 더불어서 정부합동감사 결과를 보더라도 지적건수, 신분상조치건수 및 재정상 조치건수도 최근 증가 추세에 있다는 것이다. 물론 이 경우도 지방공무원의 부패정도와 중앙정부의 적발의지를 동시에 고려해야 하지만 단순히 비교하더라도 지방공무원의 행정적 책무성은 개선이 되고 있다고 볼 수 없다.

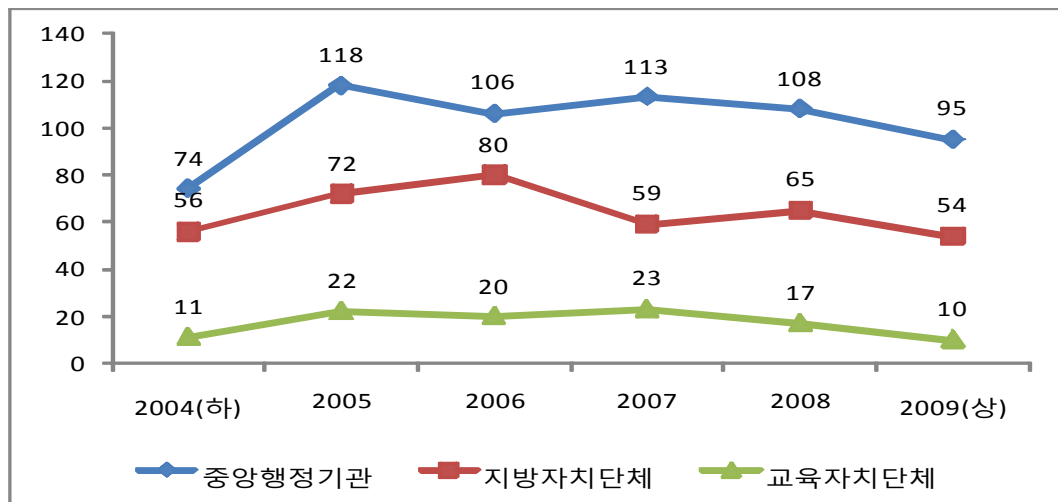
&lt;그림 6&gt; 정부합동감사 지적 현황



\* 자료 : 행정안전부 2010년 통계연보 참조.

지방공무원의 위법과 불법으로 인한 적발과 처벌의 가장 마지막이 사법기관에 의한 기소나 사법처리라고 한다면 지방자치단체와 지방교육청 공무원의 기소현황을 보면 중앙행정기관의 공무원 기소현황보다는 많지 않다. 위에서 본 감사원이나 중앙정부의 징계 등 내부통제에 의한 징계자수보다는 사법기관의 기소현황과는 좀 더 다른 결과를 보여주고 있다. 아무래도 중앙행정기관의 공무원이 더 많은 재량권을 가지고 있고 더 많은 사법기관의 적발과 처벌로 인하여 기소건수가 더 많다고 해석할 수 있다.

<그림 7> 공무원 기소현황(단위: 명)



\* 자료: 2009 국민권익백서.

지방 공무원의 뇌물향응수수, 공금횡령유용, 직원남용, 직무유기, 문서위변조 및 기타 공무원 범죄에 대한 기소 현황을 보면 중앙행정기관이나 교육청의 공무원에 비하여 높다고는 할 수 없으나 협의의 부패행위에 대한 적발만을 의미하는 것으로 광의의 공직자의 청렴성이나 투명성의 결과와는 다르다. 즉 인허가 등 행정재량권의 정도와 주민의 고객만족도 등과 비교하면 반비례하는 결과이고 대부분 지방자치단체가 폐쇄적으로 행정기관을 운영하거나 정책을 집행한다는 것을 의미한다. 두 번째 지방부패의 실태를 보여주는 지표가 공직자 개인 행위를 직접 대상으로 한 것이 아니고 기관의 청렴도 수준을 평가하는 것이다. 2002년부터 국가청렴위원회에서 민원인을 대상으로 한 조사한 기관 청렴도 결과를 보면 기초자치단체와 지방교육청 등이 중앙행정기관이나 공기업 등 공직유관단체보다 심각한 것으로 나타나고 있다.

&lt;그림 8&gt; 공공기관 종합청렴도 개선도('08-'10)



\* 자료 : 국민권익위원회 보도자료, 2010년 12월 9일 인용

### 3. 실태분석결과와 해석

우리나라 지방정부의 부패는 김영중(1998)에 의하여 지방공무원의 자질 문제와 토착형 연고주의로, 한형서(2003)는 지방자치단체, 지방의원, 기업인 및 토착세력 사이에 일어난 부패, 지역주민들이 민원행정사무를 처리하는 데 급행료 등 관행화, 학연, 지연 등 연고주의, 지방공무원의 낮은 보수와 불필요한 행정규제로, 김성호(2003)는 지방자치단체장, 의원의 정당공천, 선거운동, 정치자금 등 정치부패, 지방공무원의 인허가, 입찰·계약, 공유재산 처분 및 지역개발, 인사, 탈세 등 행정부패 등으로 분류하고 있다. 지방정부의 부패가 중앙정부기관의 부패유형과는 좀 더 다른 점은 한정된 지역에서 특정 연고주의를 매개로 하여 자치단체장 등 정치부패와 일선 행정 관료의 행정부패가 중첩적으로 동시에 연결되어 있다는 것이다.<sup>2)</sup> 특히 자치단체장의 막강한 권한에 비하여 책무성을 통제할 만한 장치와 제도가 불비하다는 것이고, 오히려 기관의 내외부 부패와 통제장치의 정점에 지방자치단체장이 존재한다는 것이다. 민주적 정치체도의 결함(Koliba, 2010)의 문제가 발생하고 기관청렴도 측정에서 보는 바와 같이 기관간 차이를 비교할 수 있겠지만 지방 공직자의 책무성을 확보할 수 있는 방안이라고 보기는 어렵다. 그리고 중앙행정기관이나 국가공무원과 비교하여 사법기관이나 부패통제기관의 적발과 처벌 건수만으로 지방공무원이 중앙공무원보다 더 부패해 있다거나 책무성을 덜 가지고 있다고 말할 수는 없을 것이다. 다만, 지난 정부들, 김영삼 정부의 행정쇄신, 김

2) 부패행위 주체가 중앙과 지방이라는 계층적, 기능적 행정기관의 역할 차이에서 기인하는 부패유형의 차이 이외에 각각 행위자, 구조, 제도 등의 차이에서 기인하고 있는 지방부패의 특징에 대한 실증적인 연구결과는 부족하다. 김성호(2003), 국무조정실 연구보고서(2000). 참조.

대중 정부의 행정개혁, 노무현 정부의 정부혁신, 현 정부의 선진화 등은 중앙정부 차원에서 투명성의 개선에 일조를 했겠지만 근본적으로 지방행정기관이나 지방공무원의 폐쇄성을 해소하거나 중앙정부 공무원보다 높고 기술적 전문성을 확보하는 데는 한계가 있는 것으로 보인다. 즉, 일정 정도의 정부의 반부패시책이 지방정부에 투입되고 정치개혁이 영향을 주는 것처럼 보이지만 지방정부의 여러 가지 유형의 책무성을 확보하는 데 일정정도 한계가 있다는 것을 동시에 보여주고 있다.

#### IV. 지방정부의 책무성 확보 방안 및 결론

##### 1. 지방정부의 부패통제 방안

지방정부 부패개념 정의와 유형에 따라서 부패통제 방안과 추진전략도 다를 수 있다. 그러므로 효과적인 부패통제 전략되려면 현존하는 부패행위에 대한 즉각적인 대응, 즉 처벌과 보상, 적절한 부패의 실태를 주기적·과학적으로 측정하고 노출된 부패원인을 규명하고 제도적으로 개선하려는 노력을 지속적으로 수행하면서도 구조적이고 관행화된 숨겨진 부패원인을 제거하고 변화시키려는 구조적인 정부개혁이 수반되어야 한다(Anechiarico & Jacobs, 1996; 라영재, 2009a).

지방정부의 부패통제 방안에 대하여 김영중(1998), 김태룡·안희정(2000), 이승중(2003)의 연구를 보면 내외부 통제장치 마련과 부패취약분야의 제도개선, 교육과 훈련을 강조하고 있다. 그러나 강시장 체제의 지방자치에서 지방자치 단체장의 리더십 견제와 더불어 공직 책무성의 제고를 위한 역할기대도 중요해고 있다. 이를 뒷받침하는 논의로 국가든 기업이든 조직적 차원에서 부패통제장치의 구축보다도 더 중요한 요인이 도덕적 리더십이라고 할 수 있다.(Miller, Robert & Spencer, 2005; 152). 그런 측면에서 첫째로 현재의 지방자치에서 논란위원회에서 공직자가 공직생활에서 적용해야할 7가지 원칙으로 이타심, 청렴성, 객관성, 책무성, 공개성, 정직성, 리더십을 제시하고 있는데(Oliver, 1997; 132), 지방자치단체장의 청렴, 윤리적 리더십이 절대적인 전제 조건으로 볼 수 있다.

두 번째로 전통적으로 위계적인 행정통제 수단에 비교하여 독립적이고 자율적인 통제장치로서 대각선 관계를 가진 옴부즈만, 독립적 조사기관 등이 나타나고 있다는 것이다(Behn, 2001; Schilermans & Bovens, 2005). 이를 독립적인 기관의 설치와 운영은 기존의 Friedrich(1940), Finer(1941)의 내외부 통제에 비교하면 중첩적, 중간적 형태를 띠고 있고 민관협력의 성격이 강해서 옴부즈만 전략이라고 할 수 있다(라영재, 2009a).

세 번째로 지방정부 중 특히 지방행정의 부패나 지방공무원의 부패행위인 경험적 부패, 공정성과 투명성, 책무성 수준에 모두 영향을 주는 요인은 업무절차나 내용의 적극적인 공개라는 것이다(라영재, 2009a). 즉 행정의 공개성, 투명성의 확보가 부패의 개선



이나 통제에 효과적이라는 것이라는 것을 입증하는 것이다. 그러므로 지방정치와 행정의 부패는 지방자치단체장의 강력한 의지와 리더십과 술선수범과 자치단체와 지방의회의 기관간의 견제와 균형의 작동, 지방행정의 정보공개 등 행정투명성의 확대와 자체감사, 엄정한 징계 등 내부통제장치의 강화가 동시에 작동되고 운영되어야 한다. 다만 지방정부의 내외부 통제기관들의 개별적인 통제전략의 한계로 인한 통제장치와 방안들의 연계, 지방정부의 단체장 등 지도자의 리더십의 중요성, 내부통제 방안 중에서 인사관리 공정성이나 성과관리 객관성, 부패통제의 유인책을 강구하기 위하여 지방행정개혁의 과제로서 지방정부의 온오프라인상 정보공개 확대, 정책결과의 책무성 강화 등이 필요한데, 이는 부패통제 전략에서 지방정부의 정치적, 행정적 책무성 확보와의 연계나 패러다임의 전환이 필요한 대목이다.

## 2. 지방정부의 책무성 확보방안

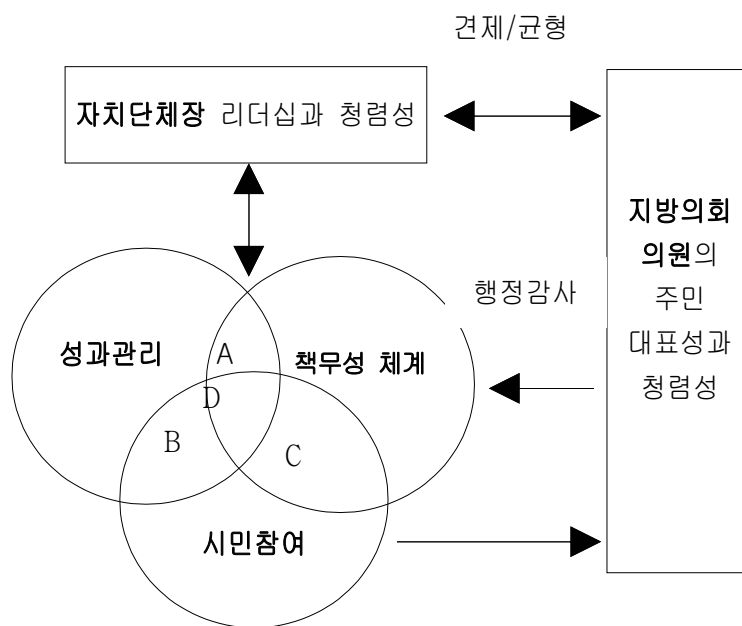
최근 지방정부의 부패통제전략의 효과성 분석을 보면, 내부통제, 외부통제, 시민통제의 3가지 통제전략 중에서 구체적으로는 행정의 공개와 투명성을 높이는 것이 반부패 전략으로 가장 효과적이다(라영재, 2009b). 지방자치와 지방분권화의 진척으로 지방자치단체장, 지방의원 같은 선출직 공직자뿐만 아니라 임명직인 지방공무원에 이르기까지 공직자의 반부패, 청렴성, 투명성 및 책무성은 지방정치와 행정의 중요한 정치적, 행정적 가치와 덕목이 되었다. 그런 측면에서 선진국의 지방자치와 같이 지방자치단체와 의회의 견제와 균형이 작동하도록 지방자치를 재설계해야 한다. 그래야 자치 민주주의에 가장 부합하는 상호 균형적 통제의 힘에 의하여 단체장의 부패를 통제하고 정치적 책무성을 확보할 수 있다. 아울러 선출직인 지방자치단체장이나 지방의회의원의 정치적, 책무성은 주민의 시정참여의 확대나 주민감사청구권, 주민소환제, 주민참여예산제 등과 같은 주민의 정치 및 행정참여의 확보가 가장 중요한 통제요인이 된다.

행정적, 조직적 공적 책무성 확보 방안이 필요한데, 폐쇄적인 공직의 개방과 공직자의 전문성 확대와 더불어서 반부패 통제 전략에 논의한 것과 같은 정책의 결정과 집행과정 및 피드백과정의 공개와 정책실명제와 같은 투명성 확보 장치나 제도가 가장 효과적인 책무성 확보 방안이다.

<그림 9>와 같이 지방정치인이나 지방공무원 그리고 지방정부가 주민에 대한 대응성과 책무성을 확보하기 위해서는 단지 부패통제 방안만으로는 한계가 있고 Callahan(2007)이 주장한 바와 같이 책무성 체계의 구축, 지방행정의 성과측정, 시민참여의 3요소가 효과적으로 상호 작동하는 것을 의미하는 지방정부의 효과적인 거버넌스가 가동되어야 한다. 여기에 추가하여 우리나라처럼 정치의 미발전과 정부의 신뢰도가 낮은 국가에서는 정치 책무성이 높아지도록 지방자치의 제도를 개선해야 한다. 더불어 근본적으로 주민의 정치, 행정참여가 보장되면서 지역 공동체의 발전을 함께 도모하는 네트워크 거버넌스 또는 거버넌스 네트워크인 하이브리드 책무성 체제(Mashaw, 2006;

Koliba, 2010), 다극적인 책무성 체제(Polycentric system of governance)를 만들어야 한다(Behn, 2001; Posner, 2002; Page, 2004; Marthur & Skelcher, 2007; Koliba, 2010). 효과적인 책무성을 확보하기 위해서는 1단계로 책무성 체제, 성과측정, 시민참여 도입 단계이고 2단계로는 이들 성과측정, 책무성 체제, 주민참여가 연계하는 단계이며, 최종 3단계는 3요소 모두 연계하여 효과적인 거버넌스가 이루어지는 주민이 주인이 되는 단계이다(Vigoda, 2001; Callahan, 2007).

<그림 9> 효과적인 지방정부 거버넌스 관계<sup>3)</sup>



### 3. 결 론

2010년 국제투명성기구가 발표한 부패인식지수(CPI)는 작년보다 0.1점이 떨어진 5.4 점이고 OECD 국가 30개에서 22위로 폴란드 등 체제전환국이거나 남유럽 국가 등을 빼면 꼴찌에 해당한다. 여전히 국가 전체의 부패수준은 선진국과 높은 격차를 보이고 있다. 그런 가운데 민선 지방자치를 다시 시작한지 20여년이 지난 현 시점에서 지방정부의 부패수준은 국가 전체의 수준보다 높다고는 할 수 없다. 그러나 국민들의 인식에는 지방의 부패는 꽤 심각한 것으로 받아들여지고 신뢰도 또한 낮다. 그리고 이런 낮은

3) (이 모형은: 삭제함) Callahan(2007)은 효과적인 거버넌스 3요소인 책무성(accountability), 성과측정(measurement), 참여(participation)가 효과적으로 작동하려면 거버넌스 개념을 적용해야 된다고 하나 이 논문에서는 개발도상국가처럼 정치적 미발전 국가에서 정치의 경제와 균형 모형이 함께 작동토록 모형을 재구성하였다.

신뢰도에는 지방정부의 정치적, 행정적, 조직적, 전문적 책무성은 더 낮은 것도 중요한 이유라고 볼 수 있다. 이런 상황이 지속되면 지방자치의 무용론이 대두되기도 할 것이고 지방행정의 효율성을 위하여 광역행정을 논의하기도 할 것이다. 그러나 지방자치가 발전하지도 않고서 다시 행정의 효율성만을 위하여 지방자치를 후퇴시키는 것은 지방의 지속가능한 발전과 자치를 위해서 바람직하지도 효과적이지도 않다. 그러므로 제5기 지방자치를 시작한 현시점에서 여야를 불문하고 지방자치의 발전과 더불어서 지방정부의 부패방지 전략을 포함하는 지방정부의 책무성을 확보하는 방안을 주체적이고 창의적으로 만들어야 한다. 그렇지 않으며 국제화, 지방화 시대에 지방접우는 영원히 중앙정부에 예속되고 지방정치와 후원자 관계에서 벗어나지 못하면서 주민의 기대와 요구에 부응하지 못하여 지방 공동체의 붕괴와 지방자치의 쇠퇴를 맞보게 될 것이다.

### <참고문헌>

- 경실련. (2010). 광역의회의 의원발의 및 처리결과 보도자료.
- 국민권익위원회. (2009). 부패방지백서.
- 국민권익위원회. (2009b). 지방의회 의원 행동강령 제정을 위한 설문조사 결과 보고서.
- 국민권익위원회. (2010). 2010년 공공기관 청렴도측정결과 보도자료.
- 김병섭·김지은. (2005). “지방분권과 부패”, 투명성포럼, 한국행정학회, 국가청렴위원회 공동 토론회 자료집.
- 김병준. (2002). 「한국지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김성호. (2003). 지방자치단체의 부패방지체계와 개선방안. 한국행정학회 부패방지과 신퇴구축 기획세미나 발표 논문집.
- 김성호·황아란. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」. 지방행정연구원.
- 김상미. (2006). 지방정부의 청렴성 제고 방안: 공직부패를 중심으로. 「한국부패학회보」.
- 김상철. (2006). 지방정부 부정부패에 관한 연구. 「사회과학연구」. 제12권.
- 김영중. (1998). 지방행정부패방지를 위한 중장기 정책. 「한국부패학회보」.
- 김태룡·안희정. (2000). 부패의 결정요인과 통제수단에 관한 연구: 한국지방정부의 적용사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 제12권 제2호.
- 김해동. (1992). 관료부패 통제의 논리. 「행정논총」. 제30권 제1호.
- 민준기. (2003). 한국의 정치발전 무엇이 문제인가. 서울: 을유문화사.
- 박동서·안해균. (1987). 「행정통제론」. 서울: 한국방송통신대학교.
- 박순애·박재현. (2009). 청렴성 개념과 측정모형에 관한 타당성 연구. 「한국부패학회보」 제14권 제1호.
- 라영재. (2003a). 부패방지 거버넌스에 관한 연구. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문

- 라영재. (2003b). 국제사회의 부패방지 추진실태 및 원용방안. 「경제정책연구」. 제5권 제1호.
- 라영재. (2008). 반부패 전략과 정책의 부패개선효과에 관한 연구. 「한국부패학회보」. 제13권 제3호.
- 라영재. (2009a). 지방정부 부패통제전략의 효과성 분석: 경기도 안산시 청렴도 개선사례를 중심으로. 「한국부패학회보」. 제14권 제2호.
- 라영재. (2009b). 공공부문 책무성의 변천과 통제방안. 「한국정책연구」 제9권 제1호.
- 라영재. (2010). 지방정부의 투명성 제고를 위한 새로운 협력시스템. 국회정책토론화 자료집.
- 서울대 한국행정연구소·한국갤럽조사연구소. (2008). 「공공기관 청렴도 측정모형 개선연구」. 국민권익위원회 연구보고서.
- 안광현. (2008). 기초자치단체장의 부패유발요인과 반부패전략에 관한 연구. 「한국부패학회보」. 제12권 제3호.
- 이승중. (2005). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 이창원. (1998). 관료제와 관리자의 리더십. 「한국행정연구」. 제7권 제4호.
- 조은경. (2005). 지방자치, 분권과 부패. 투명성포럼 자료집.
- 한국행정연구원. (1999). 「부패통제체계 개선방안」. 국무조정실연구용역보고서. 8.
- 한형서. (2003). 지방자치단체의 부패실태와 반부패전략. 「한국부패학회보」.
- 행정안전부. (2010). 2010년 행정안전부 통계연보
- Anechiaririco. F. and J. B. Jacobs. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. The University of Chicago Press. Chicago and London.
- Burn, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance : Measurement, Accountability and Participation*. CRC Press.
- Christopher Koliba, Jack W. Meek and Asim Zia, (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. CRC Press.
- Dobel. J. P. (1999). *Public Integrity*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dubnick and Romzek, B. S. (1993). *Accountability and the Centrality of Expectations in Americal Public Administration*, Research in Public Administration 2.
- Frank J. Goodnow. (1900). *Politics and Administration*. New York: Russel and Russel.
- Heidenheimer. Arnold. J. & M. Johnston. (eds). (2002). 「*Political Corruption: concepts and contexts*」. 3rd ed. New Brunswick, New Jersey.
- Heywood, P. (eds.) (1997). *Political Corruption*. MA: Blackwell Publishers.
- Keun Namkoong. (2005). "Controlling Corruption from a Governance Perspective : The Case of Korean Pact on Anti-corruption and Transparency.
- John B. Kidd and Frank-Jurgen Richter(2002). 「Corruption and Governance in Asia」. Palgrave Macmillan.

- Bovens, Mark. (2005). *Public Accountability*. in the The Oxford Handbook of Public Management. Oxford Press.
- Gulick, L. (1941). *Forward*, in Harold Seidman, *Investigating Municipal Administration: A Study of the New York City Department of Investigation*. New York : Columbia University Institute of Public Administration.
- Sampford, C, Arthur Shacklock, Carmel Connor and F. Galtung. (2006). *Measuring Corruption*. Burlington: Ashgate.
- Seumas Miller, Peter Roberts, & Edward Spencer. (2005). 「*Corruption and Anti-Corruption : An Applied Philosophical Approach*」. Upper Saddle River, New Jersey.
- Transparency International. (2001). Global Corruption Report 2001.
- \_\_\_\_\_. (2002). 「Corruption Fighters' Tool Kit」.
- U. N. (2002). Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Tool Kit.
- Vinay Bhargava and Emil Bolongaita. (2004). *Challenging Corruption in Asia*, The World Bank.

투고일자 : 2010.11.01

게재확정 : 2010.12.17