

# 자치단체장의 부패사례연구

## A Case Study on the Corruption of Head of Local Autonomy

안 광 현(An, Kwang Hyun)\*

### ABSTRACT

A case study on the corruption within the local government level demonstrated the seriousness of its condition. Its condition threatens the regional development and settlement surround the local autonomy. In order to confirm these corruption data is reliable, the head of the local government gathered several interviews and surveys of entire heads of the local government. Using these interviews and surveys, the frequency analysis, technique statistical data analysis, and factor analysis are performed to search the solution to corruption. As a result of the analysis, the causes of corruption, and its prevention strategies are discovered. It consists of individual behavioral factors, institutional factors, and environmental factors.

Key Words : 부패요인(corruption cause), 개인행태요인(individual behavioral factors), 제도적요인(institutional factors), 환경적요인(environmental factors), 반부패전략(anti-corruption strategies), 요인분석(factor analysis)

## I. 서론

한국은 정권이 새롭게 바뀔 때마다 공직기강과 부패척결이라는 슬로건을 최우선순위로 내걸고 부패방지정책이나 반부패대책들을 수립하고 집행하여 왔다. 그러나 이러한 정책들은 제대로 실효성을 거두지 못하고 오히려 더 심각한 사회적문제로 남아 있는 실정이다.

행정안전부의 자료<sup>1)</sup>에 따르면 지방자치 실시 이후 자치단체장과 지방의회의원의 부패 사법처리가 계속 증가하였으며, 지난 2002년 선거를 통해 당선된 3기 자치단체장의 경우 전체 248명 가운데 31.5%인 78명이 선거법, 정치자금법, 뇌물수수 등 각종 혐의로 기소됐다. 자치단체장 세 명 중 한 명꼴로 사법처리 되었다(행정안전부, 2006; 선거관리위원회, 2006).

그리고 2006년 5. 31 지방선거와 관련해 기소된 당선자들 가운데 현재까지 10명 가운데 4명꼴로 1심 재판에서 당선무효형이 선고된 것으로 나타났다. 대법원과 대검은 선

\* 숭실대학교 행정학부 강사

1) 2006년 2월 28일 열린우리당 민병두 의원에게 제출한 '지방자치단체장과 지방의회의원 사법처리 현황.'

거법위반혐의(금품·향응제공이나 허위사실 유포, 사전선거운동 등)로 기소된 당선자가 342명으로, 1심 재판이 끝난 266명 가운데 37.8%인 101여명이 당선무효형을 선고받았고, 76명은 1심 재판이 진행 중이며<sup>2)</sup> 그 중에 당선무효가 확정된 사람도 있다.<sup>3)</sup>

자치단체장은 행정을 총괄하는 CEO로서 지역발전을 위한 다양한 정책집행과 비전을 제시하는 리더이므로 행정의 수장으로서 갖추어야 할 도덕성과 신뢰성 및 청렴성 등을 바탕으로 지역발전을 위한 일꾼이 되어야 한다. 그런데 주민에 의해 선출된 자치단체장에 의해서 일어난 부패의 양태는 지방자치의 발전과 정착을 위협할 정도로 심각한 수준에 이르렀다. 자치단체장과 토착세력 및 기업인 사이의 부패, 개인사업과 특정집단을 비호하기 위하여 단체장과 지방공무원을 대상으로 불법적 압력과 청탁을 통하여 부패를 조장하고 있다.

한국지방행정연구원의 조사에 의하면<sup>4)</sup>, 단체장의 위법·부당한 행정행위는 인사, 인·허가, 예산편성, 입찰 및 물품구매 등 인사와 인허가, 재정지출에 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히, 이 보고서는 단체장은 지방행정의 모든 행정영역에서 위법·부당한 권한남용이 발생할 수 있다는 것을 나타낸다(김성호외, 2000: 292-395). 따라서 단체장의 권한이 증가됨에 따라 권한의 남용가능성이 커지고 있다는 점에서 이에 대한 통제 네트워크를 구축하는 것이 중요한 것임을 보여주고 있다.<sup>5)</sup> 단체장이 위법·부당하게 영향력을 행사하는 부문은 인사·복무에 관련된 업무가 총 668건(28.4%)으로 가장 많았다. 다음은 구매와 입찰 등에 관한 단체장의 위법·부당한 행태가 총 384건(16.3%), 예산편성에 관한 단체장의 위법·부당한 행태가 총 375건(15.9%), 각종 인·허가에 관련된 단체장의 부패는 총 286건(12.1%), 또한 선거지원 단체에 대한 특혜제공과, 지방자치단체의 각종 행사지원, 재선을 염두에 둔 선심행정이 총 229건(9.7%)이 지적되었다(김성호·황아란, 2000).

본 연구는 기존연구에서 다뤄지지 않았던 자치단체장의 집단 특성<sup>6)</sup>에 따른 부패요인을 비교하고, 기초자치단체장의 부패사례를 통해 부패요인을 분석하였다. 이러한 분석을 통하여 자치단체장의 부패를 요인별로 설명하고 부패현상에 대한 전략방안을 제시한다.

2) 국민일보, 2006년 11월 21일(화) 1면, 기소된 광역단체장은 이완구 충남도지사와 김태환 제주지사이다. 지방자치단체장은 246명 중에 49명이 선거법위반으로 기소되었다.

3) YTN뉴스, 2006년 11월 20일(월) 정치면, 고길호 신안군수와 한창희 충주시장 등 기초단체장 2명은 대법원에서 상고까지 끝나 당선 무효가 확정됐다.

4) 분석대상은 총 1,551명으로, 5급 이상 퇴임공무원 총 1,000명 조사대상 가운데 172명이 응답, 현역 5급 이상 국·과장 공무원 총 3,960명의 조사대상 가운데 1,074명, 단체장 총 248명 가운데 광역단체장 1명을 포함하여 59명 응답했다. 김성호·황아란, 지방정치의 부패구조 개혁방안, 연구보고서 제329권, 2000, pp. 104-105.

5) 반부패국민연대 보도자료, 2002.; 선거관리위원회 웹사이트; 행정자치부 웹사이트; 오필환, 「지방자치단체장의 부정부패: 실태와 대응방안」, 파주: 집문당, 2004, 등을 참고.

6) 연령, 학력, 재직기간, 소속기관, 소속 정당, 종교, 이전 직업, 부패여부 등

## II. 이론적 고찰 및 연구의 절차

### 1. 자치단체장 부패의 특징

지방정부는 중앙정부에 비하여 직접적으로 주민을 대상으로 하는 서비스를 제공함에 따라 부패 또한 주민들과 밀접하게 관련되어 발생한다. 지방부패는 행정의 수혜자인 지역주민과 기업인 그리고 지역경제 전반에 커다란 악영향을 미친다. 특히 기초자치단체장이 권한을 남용하여 의도적으로 특정집단 혹은 개인에게 특혜를 제공한다면 합법성과 형평성 등의 문제가 필연적으로 제기될 수밖에 없다. 또한 지방행정 전반에 대한 총체적인 불신을 초래하여 궁극적으로 지방자치의 발전을 크게 저해하는 요인으로 작용한다는 점이 매우 심각하다. 자치단체장 부패(corruption)의 개념정립은 단순한 것이 아니라 시대별, 지역별, 계층별로 상이하게 나타나고 서로 다른 역사성을 가지고 있기 때문에 일반화된 개념을 도출하기가 어렵고, 정치·경제·사회·문화적 환경 등에 따라 상이하게 설명하게 된다.

자치단체장부패의 유형은 권력적, 제도적, 구조적, 관행적 형태로 나타난다. 자치단체장은 특정기업이나 토착세력에게 경제적 특혜를 제공하거나 불법적인 사실을 묵인하는 대가로 금전적보상과 정치자금을 받아내어 상호간의 불법적 유착관계를 형성한다. 자치단체장의 부패는 학연·지연·연고주의의 특징도 가지고 있다. 본 논의에서는 자치단체장의 부패의 개념을 자치단체장이 재산이나 부의 증식 등 유·무형의 사익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용하는 행위를 함으로써 건전하고 공정한 공직수행을 위반하여 일반시민과 지역주민들의 기대가능성(expectation)을 저버린 일체의 일탈행위(deviant behavior)로(안광현, 2007: 55) 규정한다.

자치단체장부패의 특징과 원인은 공직자의 불법적·비윤리적 행정문화와 구조적인 문제, 그리고 정치·행정인에 대한 통제기능의 취약성 및 지방행정구조의 모순 등이다. 그러나 단체장부패에 대한 원인을 어느 특정분야로 제한하기란 매우 어려운 과제이다. 부패현상이 단순하지 않고 복합적이고 다변수적이기 때문에 한마디로 그 유발요인을 말하기는 어려운 것이다(김영종, 2001: 35-36). 자치단체장은 자치단체의 사무의 실제적 집행권자(행정수반)일 뿐만 아니라 사무의 전반적 통할권자(수장)도 되기 때문에 그 권한은 강력하고 광범위하기(이규환, 2002: 248; 최창호, 2005: 355) 때문에 부패유발 가능성도 매우 높다. 그 중 부패를 유발할 수 있는 권한의 내용은 첫째, 자치단체의 대표 및 사무통할권(동법 제92조)과 사무의 관리·집행권 둘째, 소속 각급 행정청과 그 관할 구역 안에 있는 자치단체를 지도·감독 셋째, 소속직원을 지휘·감독하고 법령이 정하는 바에 의하여 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 권한(동법 제96조) 등이다.

## 2. 자치단체장의 부패요인

자치단체장의 부패요인은 다양하게 설명할 수 있으나 기존연구에서 나타난 결과를 종합하여 보면 다음과 같다. 첫째, 선출직 자치단체장들의 고비용 선거자금을 그 원인으로 본다. 자치단체장들은 지방선거에서 막대한 선거비용을 사용했기 때문에 사용된 선거자금을 회수할 목적으로 공직의 권한을 남용하고 있다. 2000년 한국지방행정연구원의 한 설문조사에 의하면 부패유발 원인을 조사한 결과 재선의식(92.3%), 정당공천(88.9%), 시민감시장치 미흡(77.8%), 선거비용(75.1%) 등으로 나타나 대부분 선거를 그 부패의 원인으로 보고 있다.

둘째, 자치단체장에 대한 정당공천의 부작용이 부패요인이라고 주장하는 학자들도 있다.<sup>7)</sup> 이들은 중앙당으로부터 정당공천을 받기 위하여 중앙정치인과 지역구위원장에게 거대한 정치기금을 제공해야 한다. 여기에서 선출된 지방단체장은 사용된 정치자금을 회수하기 위하여 혹은 차기 선거를 의식하여 재임 중 부패접근에 빠져든다(부산일보, 2006. 3. 28).

셋째, 가치관 결여와 상·하 복종관계, 공직의 사유화 등에서 부패가 발생한다. 1994년 9월 인천 북구청에서 일어난 세금횡령사건을 예를 들 수 있으며, 전국 259개 시·군·구청에서 무려 424억 원에 달한 세금횡령을 그 좋은 예로 들 수 있다(한국일보, 1997. 11.14).

넷째, 연고주의·혈연주의·학연주의가 자치단체장의 부패를 조장하는 중요한 요인으로 작용한다(유종해, 2006: 180-181). 특히 인사문제에 공무원의 능력과 관계없이 개인적 친분이나 학연·지연 등을 고려하여 특정인을 등용하는 경우이다. 예를 들면 선출직 단체장이 선거에서 도움을 준 공무원을 우선적으로 승진시키는 경우가 좋은 사례라고 할 수 있다.

다섯째, 지방행정에 대한 제도적문제와 통제기능의 결함 등을 들 수 있다(김영종, 2001: 38). 즉, 현행 자치단체에 대한 통제는 행정자치부 감사, 감사원 감사, 국정감사, 그리고 지방의회 및 자체감사 등이 있으나 아직까지 감사제도가 체계적이지 못하고 비효율적이다.

자치단체장의 부패요인분석은 행정부패의 원인분석모형(김영종, 1998: 405)을 통해 응용하여 적용하였다. 첫째, 단체장의 권위주의적 가치관과 행정형태에 의해 발생하는 부패를 설명하는 구조적 분석(structural analysis) 둘째, 단체장의 부패요인을 단체장의 사유권과 권력남용에 의한 부패유발로 설명하는 권력문화적 분석(power-cultural analysis) 셋째, 현행 행정제도의 결함과 미비, 행정통제의 부적합성으로 인해 자치단체장의 부패가 발생한다는 것을 설명하는 거시적 분석(macro analysis) 넷째, 한국 사회

7) 2007년 5월 30일 “지방정치제도의 현실과 과제”(국회지방자치발전연구회·한국지방자치학회 주최) 에서 임승빈교수가 주장함. 5월 30일 전국시장군수구청장협의회 공동회장단회의에서 정당공천제 폐지에 대한 성명서를 발표함(과천문화신문, 2007. 6. 9. 2면)

의 건전한 시민문화결핍과 도덕성과 합리성이 부족한 시민들이 부패요인자요 공급자라는 측면에서 부패요인을 설명하는 시민문화의 환경적 분석(civil cultural analysis) 다섯째, 성장이데올로기(growth ideology)의 합리화에 근거한 경제 엘리트들 간의 야합, 정경유착과 이권개입에 의한 자치단체장의 부패가 발생할 수 있음을 설명하는 정치경제학적 분석(political economic analysis)이다.

학자들마다 나름대로의 범주를 내세우며 다양한 측면에서 부패의 원인을 연구하고 있지만 대체로 학자들 사이에 공통된 논의들은 정치·행정적 원인, 사회·문화적 원인, 경제적 원인, 개인적 원인 등 4개의 범주로 묶어 부패의 원인을 설명한다.<sup>8)</sup> 본 연구에서는 기존의 학자들이 논의하고 있는 사항들을 중심으로 부패발생의 원인제공이 되는 수준별 단위에서 첫째, 부패를 발생시키는 개인행태요인 둘째, 정치 및 행정의 조직(구조)과 관련된 제도적요인 셋째, 환경적요인 등으로 나누어 접근하고자 한다.

### 1) 개인행태요인

개인행태요인을 설명하려면 윤리·도덕적 측면에서 부패를 이해하고 개인들의 행동결과를 알아야한다. 부패는 부패행위에 참여한 개인들의 자질(qualities), 본성(nature), 윤리(ethics)에 있다고 보는 견해이다(Johnston, 1982: 12-16). 즉, 개인의 성격이라든가 독특한 습성이 부패행태와 밀접한 관계가 있다고 보는 입장이다(김해동, 1990: 146). 아무리 합리적인 정책결정과 계획이 수립되고 능률적인 조직이 존재한다고 하더라도 조직 속에서 정책과 계획을 집행하는 관료들의 가치관, 태도, 의식구조가 공식성과 윤리성을 외면한다면 행정은 곧 부패소지를 낳게 된다(유종해·김택, 2006: 186).

### 2) 제도적요인

단체장의 부패요인을 정치 및 행정적인 법과 제도, 그리고 그 관리상의 비합리성, 모순, 비현실성과 이와 관련된 부정적인 체제적 요소 등에서 찾는다. 이 접근법은 법과 제도가 개인의 행위와 결합하여 부패행위를 낳게 되는지를 연구하는 데에 관심을 두기 때문에 개인적 접근법보다는 처방성이 강한 접근법이라고 할 수 있다. 특히 관료조직을 둘러싼 체제적 요소는 관료조직을 둘러싸고 있으면서 관료들의 부패발생에 직접적이든 간접적이든 영향력을 행사하는 사회·구조적인 체제적 요소를 일컫는다.

### 3) 환경적요인

지방자치단체와 지방정부의 환경과 조건은 급격하게 변하고 다양한 형태로 나타나고 있다. 이러한 변화의 물결은 정치, 사회, 경제, 문화, 교육, 종교 등 모든 방면에 다양한 구조변화를 가져왔고, 이러한 변화는 자치단체의 정책방향과 내용을 변화시키는 환경변

8) 김해동·윤태범(1994)은 정치행정 체제적 요소, 제도적·구조적 요소, 사회적·문화적 요소 등으로 분류하고 있으며, 전수일(1996)은 정치적 요소, 행정적 요소, 사회문화적 요소 등으로 분류한다.



수로 작용하고 있다. 특히 세계화라는 큰 변화 속에 중앙정부의 역할은 축소된 반면 지역은 그 역할이 재정립되고 있으며 동시에 국가 경제활동의 동력이 되고 있다. 지역은 직접 세계경제의 경쟁질서에 적응하고, 지식기반의 지역혁신체제의 구축이 지역발전의 강력한 동력이 되면서 관심이 커졌다(이철우, 2004: 9-22). 자치단체장부패도 이러한 환경의 변화와 환경적 요인에 많은 영향을 받게 된다. 자치단체장의 부패요인 중 환경적 요인은 사회문화적 원인 혹은 행정·문화적 원인이라고 할 수 있는데 한국의 관료문화는 권위주의적이고, 형식주의적이며, 운명주의적이며, 이성적이기보다는 온정적이고, 향리적 파벌주의 성향이 강하다는 것이 전통적 관점이다(황성돈, 1994: 27).

### 3. 선행연구의 검토

자치단체장의 부패는 자치단체 운영의 비효율성과 경쟁력의 약화 등 경제적인 문제를 발생시킬 뿐만 아니라 인사정책의 부실, 엽관제적 승진, 뇌물수수나 권한남용 등으로 성실한 공무원과 주민의 사기저하를 초래하여 행정기능의 약화와 법질서의 파괴, 정부불신에 따른 정책효과의 둔화 등 그 폐해가 매우 심각하다.

이처럼 자치단체장의 부패문제가 해소되지 않고서는 지역주민의 삶의 질 향상을 목표로 하는 지방자치는 영원한 과제로 남기 때문에 이에 대한 많은 연구들이 진행되었는데 지방자치단체의 공무원 부패를 대상으로 하는 연구가 대다수를 이루고 있다(오필환, 2004; 김영종, 1998; 김영종, 1999; 연성진, 1998; 김광주, 1995). 그리고 자치단체장을 대상으로 하는 연구가 있다고 하더라도 지역의 주민, 부단체장 및 공무원들을 대상으로 하는 설문조사를 통하여 간접적인 관점에서 지방자치단체장의 부패 연구가 있을 뿐이다(김성호, 2003).

자치단체장의 법적 지위에 대한 기존 연구로서 김병준(1995)은 자치단체의 대표, 단체의 집행기관장, 국가의 일선기관장의 장으로서의 지위에 대해 논의하였고, 김도훈(1995)은 일반적인 단체의 대표, 주민대표, 행정권의 수반, 국가의 하부기관, 정치지도자로서의 단체장으로 분류하였다. 시민참여와 주민의식에 관한 배병용(2000)의 연구는 지방정치의 권력 구조적 측면에서 시민의 위상을 파악하였는데 지역사회의 권력이 시장에게 집중되어 있으며, 지역의 정책결정에 있어서 시민회가 큰 영향을 미치지 못하였을 뿐만 아니라 일반 시민을 비롯한 기업과 시민단체마저 거의 영향을 미치지 못한 것으로 나타나고 있다.

지역사회 권력구조에 관한 연구로서는 임현만(1999)의 연구가 있는데 자치단체장의 강력한 영향력이 상황적 요인에 따라 다소 다르게 나타난다는 결과를 제시하고 있다. 이창원(1999, 2000)의 연구는 상황론적 접근으로 단체장의 리더십 행태가 다른 상황적 요인들과 어떤 관계가 있는지에 대해 연구한 것으로 어떤 요인들이 공무원과 지역주민의 단체장평가에서 중요한지를 검토하였다. 자치단체장의 행정윤리에 관한 이강웅(1999)의 연구는 기존의 연구가 규범적 연구에 초점을 둔 것과는 대조적으로 조직 내

구성원들이 왜 윤리적 혹은 비윤리적으로 행동하고 생각하는가를 이해할 수 있는 경험적 연구를 하고 있다.

이은영·박원순(2002)은 부패추방을 어떻게 하느냐는 주제를 다루고 있는데 내부고발에 대한 도덕적 통제방안에 대하여 설명하며, 공익정보제공자 보호제도에 대한 효율적 방안을 제시하고 있으나 구체적 시행에 대해서는 어려움을 안고 있다. 명재진(2007)은 자치단체장의 부패행위에 대하여 발생한 손해에 대하여 배상하도록 하는 주민소송제도와 관련하여 체계적으로 연구하였다. 그러나 지난 두 번의 기초자치단체장의 주민소환제도가 실패로 돌아간 사실을 통해 실효성을 얻기에는 복잡한 법적절차와 현실적인 어려움이 문제로 남게 되었다. 라영재(2008)는 반부패전략과 정책의 부패개선효과에 관한 연구를 통해 청렴도 개선과 구조적 및 제도적 부패개선, 공직윤리와 인사관리와 사후적 통제에 대한 반부패시스템에 대하여 잘 설명하고 있다.

기존 연구에서 보여준 규범적 접근과 자치단체장을 간접적으로 조사한 연구는 자치단체장 주변인물(공무원, 주민, 부단체장 등)을 대상으로 한 설문조사를 이용하였기 때문에 자치단체장이 인식하는 부패요인과 반부패전략에 대해서는 제대로 설명하기가 어렵다. 사실 이러한 자치단체장의 부패의 논의에서 가장 중요한 것은 자치단체장의 인식과 경험인데 이러한 연구가 어려운 현실이다. 본 연구에서는 이러한 자료수집의 난점을 극복하기 위하여 보다 현실적인 부패요인과 반부패전략을 찾기 위하여 현역 기초자치단체장 5명과 인터뷰를 실시하였다. 이러한 인터뷰 과정에서 이들 기초자치단체장과 관계성이 좋은 다른 기초자치단체장들의 소개를 통하여 설문조사에 보다 적극적인 참여가 가능하였다.

본 연구는 먼저, 기존연구의 부패요인을 근거로 기초자치단체장 인터뷰조사결과와 부패유발요인과 반부패전략에 관한 설문지 조사를 통해 나타난 결과를 요인별로 분석한다. 다음은 부패사례에 나타난 요인의 일반적 특성과 요인별 차이를 비교분석하여 기초자치단체장의 부패방지전략에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

### III. 연구 설계 및 분석결과

#### 1. 조사대상 및 분석방법

자치단체장 부패요인에 대한 조사를 위해 민선 4기 지방자치단체장 246명 중 광역자치단체장 16명을 제외한 기초자치단체장 230명 전체를 조사대상으로 하여 2006년 8월 1일부터 2006년 8월 31일까지 우편을 이용하여 설문조사를 실시하였다.<sup>9)</sup> 그리고 부패영향요인과 반부패전략에 관한 설문조사 이후 1년이 경과한 2007년 8월 1일부터 2007

9) 조사대상 230명에서 71명을 최종분석에 사용하게 되어 32.4%의 설문응답률을 보였다.

년 8월 15일까지 부패여부를 확인할 수 있는 대상자에 대한 부패여부를 관련자료(신문자료, 중앙선거관리위원회 홈페이지 및 관련 지방자치단체 공무원과의 전화면담)를 토대로 확인하였다. 면접조사와 설문조사를 통해 얻은 분석결과를 기초자치단체장의 부패사례와 접목하여 부패행태와 부패요인을 확인하였다. 사례분석은 연구자의 분석틀에 의해서 분석하였다.

변수측정 및 분석방법으로는 첫째, 기존연구와 현직 자치단체장 5명과의 인터뷰<sup>10)</sup>를 통하여 확정된 변수와 부패영향요인변수를 10개의 하위변수로 구성하였고, 측정방법은 Likert's 5점 척도이다. 둘째, 인구·사회 변수에는 연령, 최종학력, 재직기간, 소속정당, 종교 및 이전 직업을 포함시켰다. 설문조사를 통하여 확보된 자료는 SPSS 12.0 통계프로그램을 이용하여 통계분석을 실시하였다. 측정도구의 신뢰도분석을 위해 Cronbach's alpha를 확인하였고, 부패영향요인 10개 항목을 요인분석을 통해 살펴보았다.

## 2. 분석결과

### 1) 면접조사 분석결과

본 연구를 위해 먼저 면접조사를 실시했는데 그 대상자는 자치단체장 5명이며, 면접조사는 단체장의 업무와 부패인식에 관련된 내용으로 하였다. 면접질문지 작성은 관련 문헌조사를 토대로 파악된 부패요인, 자치단체장의 자질, 반부패가치체계 및 부패방지 전략에 관한 사항을 담고 있다. 지방자치단체장 5명에 대한 면접조사에 대한 분석결과를 간략하게 요약하여 정리하면 <표 1>과 같다.

### 2) 부패요인인식에 대한 탐색적 요인분석

부패요인에 대한 탐색적 요인분석을 통하여 몇 개의 요인으로 묶이는지 확인하였다. 표본의 적절성 측정치인 Kaiser-Meyer-Olkin(KMO) 측도가 0.712으로서 양호한 것으로 나타났다.<sup>11)</sup> 그리고 모형의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett의 구형성 검정치(sphericity)로서 근사 카이제곱( $\chi^2$ )이 244.300이고, 자유도(df)가 45 그리고 유의확률이 0.000으로서 유의수준 5% 보다 작기 때문에 '상관관계 행렬이 단위행렬이다.'라는 귀무가설을 기각할 수 있어서 요인분석을 위한 공통요인이 존재한다고 할 수 있다.

10) 기초자치단체장 5명과의 인터뷰를 통하여 얻어진 결과는 부패영향요인과 관련해서 대체로 기존 연구와 의견을 같이하였으나, 부패영향요인으로 공천헌금마련이 가장 높았다. 면접조사는 2006년 7-9월이었다.

11) KMO의 값이 0.9 이상이면 매우 좋으며, 0.8 이상이면 양호하며, 0.6-0.7 정도이면 보통이고, 0.5 이하이면 부적절하다고 본다(Kaiser, 1974; 양병화, 1999:286).



<표 1> 면접조사 분석결과

번호	질문내용	응답내용					비고
		A군수	B시장	C시장	D시장	E시장	
1	자치단체 발전에 중요한 역할담당자	자치단체장	지역주민	자치단체장	지역주민	자치단체장	자치단체장과 지역주민이 중요
2	단체장에게 중요한 업무	인사행정	지역발전 계획	지역발전 계획	지역발전 계획	인사행정	지역발전 계획과 인사행정
3	단체장의 자질	행정업무 능력	행정업무 능력	솔선수범하는 책임성, 전문성	행정업무 능력	행정업무 능력	행정업무 능력
4	단체장의 부패요인	낮은 급여, 마련	윤리의식 부족, 리더십 부재, 공천허금 마련	공천허금 마련, 부패하게 만드는 사회구조	윤리의식 부족, 리더십 부재	공천허금 마련, 차기선거에 영향	공천허금 마련, 윤리의식 부족, 리더십 부재
5	받은 뇌물의 사용처	생활자금	노후대책	생활자금	공천허금	공천허금	생활자금과 공천허금
6	청탁에 대한 처리	바로 돌려줌	바로 돌려줌	돈은 받지 않고 청탁은 들어줌	바로 돌려줌	바로 돌려줌	바로 돌려줌
7	부패하지 않기 위해 가질 태도	매우 중요함	중요함	매우 중요함	중요함	중요함	중요하거나 매우중요
8	단체장의 통제 방법	주민소환 제도	주민소환 제도	자치단체장 업무에 관한 법규강화	자치단체장 업무에 관한 법규강화	주민소환 제도	주민소환 제도, 법규강화
9	부하직원의 법규위반에 대한 처리	최대징계	중징계	최대징계	중징계	중징계	중징계, 경징계의 양극화
10	단체장의 권한남용에 대한 지방의회 의 통제방법	청문회	소환	고발	청문회	청문회	청문회, 소환, 고발
11	감사제도의 적합성	적합하지 않음, 개선필요	보통	보통	적합함	적합하지 않음, 부적절함	보통, 적합하지 않음
12	부패방지 전략 방안	급여인상, 정당공천제도 폐지	법·제도적 규제 강화, 주민소송 제도, 주민소환 제도	행정의 정보공개, 주민소환 제도, 감사제도 강화	윤리교육 및 윤리강령제, 정당공천제도 폐지	행정의 정보공개, 정당공천제도 폐지	정당공천제도 폐지, 주민소환제도, 행정의 정보공개
종합	부패요인	제도적 요인	개인행태 요인	제도적 요인	개인행태 요인	제도적 요인	제도적 요인, 개인행태 요인
	방지전략	정당공천제도 폐지	법·제도의 강화, 주민의 감시강화 통제	행정의 정보공개, 주민소환제도, 감사제도 개선	개인행태-윤리의식에 중점	행정의 정보공개, 정당공천제도 폐지	행정의 정보공개, 정당공천제도 폐지

12) 각 항목에 대해 응답자들이 가장 중요하다고 답변하거나 중복된 내용의 빈도를 정리함

&lt;표 2&gt; 부패요인인식에 대한 탐색적 요인분석(KMO와 Bartlett의 검정)

표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도	.712
근사 카이제곱	244,300
Bartlett의 구형성 검정 자유도	45
유의확률	.000

&lt;표 3&gt; 부패요인인식에 대한 회전 후 요인행렬

	요인		
	1	2	3
윤리의식 부족	-.047	.349	.524
낮은 급여	-.073	.231	.018
리더십 부재	.010	.461	.530
징계에 대한 낮은 부담감	.086	.291	.437
공천현금 마련	.456	.592	-.220
부패하게 만드는 사회구조	.263	.649	-.035
차기선거 영향	.866	.190	-.130
학연·지연 관계	.968	-.123	.061
정치적 압력	.530	.263	-.232
경제적 도움	.583	.415	-.212

탐색적 요인분석을 실시하여 최종 포함될 문항의 선정과 요인의 수 그리고 어떻게 요인이 묶이는지 사각회전법(oblique rotation)과 스크리도표를 살펴보았다. 탐색적 요인 분석, 요인행렬, 스크리도표, 사각회전(oblique rotation)의 오블리민(direct oblmin)방법을 이용한 결과와 이론적인 연구결과 부패요인을 3개로 나누는 것이 좋을 것으로 판단되었다. 요인행렬에 의해서 구분되어진 항목들을 살펴보면 개인행태요인(윤리의식 부족, 리더십 부재, 징계에 대한 낮은 부담감), 제도적요인(낮은 급여, 공천현금 마련, 부패하게 만드는 사회문화구조) 및 환경적요인(차기선거 영향, 학연·지연 관계로 거절하기 힘들, 정치적 압력, 경제적 도움)으로 구분이 가능하다.

### 3) 부패요인인식에 대한 신뢰도분석과 상관관계와 평균비교

자치단체장의 부패요인인식과 관련된 전체항목에 대한 신뢰도분석을 한 결과 Cronbach's alpha 값이 0.751이었다. 탐색적 요인분석을 통하여 얻어진 개인행태요인, 제도적요인, 환경적요인 간의 상관관계를 상관분석(correlation analysis)을 통하여 살펴보았다. 분석에 따르면 제도적요인과 환경적요인 간에 상관성을 확인할 수 있었다. 이에 따르면 Pearson 상관계수가 .519(\*\*)이며 유의확률(양쪽)이 0.000으로 유의미한 관계를 갖는 이들 요인 간에는 나뉠대로의 영향력을 주고받는다 할 수 있다.

&lt;표 4&gt; 부패요인인식 간의 상관계수 r(p)

	개인행태요인	제도적 요인
제도적요인	.231 (.052)	
환경적요인	.011 (.927)	.519(**) (.000)

\*\* 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함. n=71.

자치단체장들이 인식하는 부패요인 중에서 개인행태요인, 제도적요인, 환경적요인의 점수를 통하여 차이를 살펴보았다. 이를 위하여 개별요인의 하위항목들에 대한 평균값을 구하고, 이들을 개별요인에 대한 하나의 점수로 나타내었다. 각 요인의 평균점수는 제도적요인(2.96), 개인행태요인(2.83), 환경적요인(2.50)의 순서로 그 차이가 나타났다. 이러한 결과는 제도적 요인과 개인행태요인의 순서로 지방자치단체장의 부패가 발생할 가능성이 있다고 인식하고 있음을 시사한다. 또한 환경적 요인이 다른 요인들보다 상대적으로 낮은 것은 단체장의 부패행위에 개인행태요인이나 제도적 요인만큼 직접적인 영향을 비교적 적게 미친다는 것을 의미하는 것으로 설명할 수 있다.<sup>13)</sup> 부패인식은 부패영향요인 10개 항목을 요인분석<sup>14)</sup>을 통하여 산출된 변수를 4분위수값을 기준으로 4점 순서척도로 변환하였다.

&lt;표 5&gt; 부패요인의 4분위수

요인 구분	사분위수		
	25	50	75
1요인	-.6944481	-.1517961	.5798803
2요인	-.8902509	.0147030	.7921219
3요인	-.6187353	.0046258	.7351059

#### IV. 부패사례조사 및 분석결과

부패사례는 언론과 법원에서 공개된 지방자치단체장의 부패사건 중에서 자치단체장의 부패요인을 분류하여 설명할 수 있는 것을 연구대상으로 선택하였다. 구체적인 사건 내용을 확인하기 위해서 언론사 자료<sup>15)</sup>, 사건에 대한 판결내용을 수집하였고, 부패사건

13) 환경적 요인에는 차기선거 영향, 학연·지연, 정치적 압력 및 경제적 도움 등의 항목으로 구성되어 있다.

14) 요인분석은 주성분추출방식과 Direct-Oblimin 회전에 의하여 고유값이 1을 넘는 요인 3개를 최종적인 요인 수로 확정하였다. 이는 전체 변량의 66.447%를 설명한다.

15) 신문 및 방송기사내용, TV방송 내용, 인터넷 동영상, 보도자료 등.

당사자의 개인행태와 사건의 환경적 측면을 이해하기 위해서 부패당사자에 관한 내용이 실려 있는 기존문헌자료를 수집하였고, 이와 관련이 있는 주변 사람들에게 인터뷰를 하였다.

## 1. S시 K시장의 부패사례

### 1) 사건의 개요 및 처리결과

이 사례<sup>16)</sup>는 국회의원과 지방선거에서 3선 시장에 당선돼 고위공직만 무려 14년을 지낸 지역개발의 추진력이 강력했던 리더였던 자치단체장(시장)이 지역건설업자와의 유착관계로 인한 부패사건이다. 검찰이 S시 K시장(66)에 대한 수사를 시작하여 2004년 9월 27억여 원을 횡령한 혐의로 S건설업체 대표이며 그 지역상공회의소 회장이던 김모(51)씨를, 2004년 11월에는 20억여 원을 횡령한 혐의로 D건설업체 대표 노모(46)씨를 각각 구속했다.

당시 검찰에서 조사한 결과 K시장은 뇌물수수 사실을 은폐하기 위해 건설업자로부터 CD(양도성예금증서)를 받은 뒤 다시 돈세탁 과정을 거쳐 현금화했으며, 일부는 미화로 받은 뒤 선거자금이나 해외여행경비 등에 사용한 것으로 발표했다. 결국 검찰은 2004년 12월 24일 K시장을 뇌물수수 혐의로 구속했다. 춘천지방법원 강릉지원 형사합의2부는 업체로부터 돈을 받은 혐의로 구속 기소된 S시 K시장에게 징역 5년에 추징금 8천 784만 원을 선고했다. K시장에게 금고 이상의 형이 선고됨에 따라 시장으로서 직무집행이 정지됐다.

### 2) 분석 및 시사점

이 사례에서 발견한 점은 다음과 같다.

첫째, 이 사례는 학연·지연의 부패요인이 관련된 부패사건이었다. 부패사건과 관련된 지역 업체대표들이 후배라는 사실이다. 2005년 3월 15일 오후2시 강릉지원 2호 법정에서 열린 2차 공판에서 피고인 및 증인신분으로 법정에 출두한 D건설 대표 노모씨, 최모(여), 김모씨, 건설회사 관계자, 금융계 직원은 고향후배 및 친인척이었다.

둘째, 관행화 된 부패사건이었다. 강원일보에서 인터뷰(2005. 1. 24)한 내용에 보면 “당시 김씨는 S시 일반건설협회장을 맡고 있었고 20여명이 넘는 공무원들이 수행하는 해외여행에 공동경비로 미화를 전달한 것은 다분히 관행적인 측면이었지 이를 통해 특별히 개인적인 이득을 얻고자 한 것이 아니다. 하지만 그러한 것이 포괄적인 뇌물죄에

16) 동아일보, 2004. 12. 24, 사회면; 서울신문, 2004. 12. 24, 사회면; 강원일보, 2004. 12. 15.; 2004. 12. 24; 2005. 1. 24.; 2005. 3. 4, 사회면.

해당된다고 한다. 시민들에게 죄송할 뿐이다.”라고 했다.

셋째, 건설업체의 수의계약과 관련된 부패사례이다. 그 지역공무원들을 인터뷰(강원일보, 2005. 3. 15)한 내용에 “국가나 지방자치단체는 공권력을 이용해서 건설 사업권을 주거나 인·허가를 주는 것이 비일비재하다. 부패의 시작은 바로 여기서 부터다. 하물며 아파트 단지 하나만으로도 수억 원이 거래되는데 사업권이 그 몇 배에 달하는 도시개발권은 어떠하겠느냐?”는 내용이 있다.

각종 인·허가권이나 관급공사사업권 등을 둘러싸고 벌어지는 건설업체간의 암투와 이를 미끼로 한몫 챙기려는 자치단체공무원이나 정치인들의 구태가 끊임없이 건설과 관련된 비리를 키우고 있는 것이 오늘 한국의 현실이다. 청렴위원회가 발표한 '04년도 주요 대민업무 청렴도 측정결과'에 따르면 2004년 금품이나 향응을 제공한 민원인 가운데 2명 중 1명(52.4%)은 건설업에 종사하는 사람인 것으로 집계됐다. 또한 금품·향응 제공률이 3%(평균 제공률의 2배)을 넘는 업무분야에는 지방교육청 공사계약(3.2%), 자치단체 주택·건축인허가(3.0%) 등이 포함돼 건설 사업권과 인허가를 둘러싼 부패가 여전하였다.

이 사례의 부패요인을 분석하면 첫째, K시장의 '뇌물수수 혐의'사건은 이른바 '정·건 유착형' 비리로 표현할 수 있을 것이며 부패하게 만드는 사회구조가 원인이 되었고, 경제적인 도움과 건설업자와의 지역연고관계에서 발생한 환경적 요인에 해당되는 부패사례로 설명할 수 있을 것이다. 둘째, 국회의원을 지내고 민선단체장도 지낸 피의자가 뇌물로 받은 돈을 선거자금으로 사용한 것으로 보아서 선거자금에 대한 구조적인 문제가 부패를 일으키게 만든 원인이라는 점에서 제도적 요인도 이 사례의 요인이 될 수 있다. 셋째, K시장이 뇌물수수 사실을 은폐하기 위해 건설업자로부터 CD(양도성예금증서)를 받은 뒤 다시 돈세탁 과정을 거쳐 현금화하고, 일부는 미화로 받은 뒤 선거자금이나 해외여행경비 등에 사용한 것을 보면 윤리의식부재와 지능적인 범죄행위가 있었던 것으로 개인행태요인으로 발생한 부패사례로 설명할 수 있을 것이다.

이 부패사례는 개인행태요인, 제도적요인, 환경적요인 모두 해당되는 포괄적 부패사례로 볼 수 있다. 이 사건을 통해 부패방지전략을 제시할 수 있는 것은 자치단체장의 윤리교육 강화와 선거제도의 개선 및 지방 부패문화의 개선 등이다.

## 2. S시 C시장의 부패사례

### 1) 사건의 개요 및 처리결과

이 사례<sup>17)</sup>는 전남 S시장(C씨)이 기업체에 보조금을 주고 역대의 뇌물을 받은 부패사

17) 한국아이닷컴 뉴스부 reporter@hankooki.com, 2005. 11. 24; 한국경제, 2005. 11. 24, 정치 사회면; 연합뉴스, 2005. 12. 3, 사회면.



건으로 광주지방법원 순천지원 형사합의부(재판장: 구○○ 부장판사)는 특가법상 뇌물 수수죄로 구속 기소된 C씨(53)에 대해 징역 4년에 추징금 9,200만원을 선고했다. 재판부는 판결문에서 “검찰 측이 제시한 증거에 조작된 단서가 없고, 뇌물의 용도와 전달자의 직업 등으로 미뤄 뇌물이 피고인에게 전달된 것으로 볼 수 있으며, 시장이라는 직무와도 관련이 결코 없다고 볼 수 없어 이같이 판시한다.”고 밝혔다. 또 “현직 시장으로서 공분을 망각한 행위를 한 것은 비난받아 마땅하며 혐의를 부인하는 등 죄질이 불량하지만 그동안 시장으로서 지역발전에 노력해 온 점 등 정상을 참작, 형량을 정했다”고 덧붙였다.<sup>18)</sup>

C시장은 2003년 재단법인 ‘뿌리 깊은 나무 박물관’ 건립과 관련해 보조금 21억 원을 지원해준 대가로 건설업자로부터 5,000만 원을 건네받고 2003년 1-3월 당시 비서실장을 통해 쇼펍센터 건축과 관련한 인·허가와 납품 편의대가 등으로 5개 업체로부터 4,200만원을 받은 혐의로 구속 기소됐으며, 결심공판에서 징역 10년을 구형받았다. 이로써 전남 S시는 지방자치시대 이후 민선 시장들이 잇따라 사법처리 되는 불명예를 안게 됐다. S시는 지난 97년 민선 1기 방○○ 시장을 비롯해, 2001년 민선 2기 신○○ 시장에 이어 민선 3기인 C시장까지 공사 비리에 연루돼 형사처벌을 받게 된 것이다.

## 2) 분석 및 시사점

이 사례에서 발견한 점은 다음과 같다.

같은 지역에서 연속해서 발생한 자치단체장의 부패사건이다. 시민들은 “민선 시장마다 줄줄이 비리 혐의로 사법처리 되는 것을 보니 부끄럽고 한심한 생각마저 든다.” “검찰이 엄정한 수사를 통해 앞으로 진실을 밝혀야 한다.”고 입을 모았다.<sup>19)</sup> “S시장이 지역건설업자와 20억이 넘는 금융거래를 한 사실은 S시민으로서는 도저히 용납할 수 없습니다. 도의적인 책임을 지고 즉각 사퇴해야 한다.”(정○○: S시 참여연대 사무국장).<sup>20)</sup>

이 사례는 부패의 개념상 공익중심적인 관점에서 보면 단체장 개인의 특수이익을 공동이익과 공적임무보다 우선시 한 부패행위이며, 구조적관점에서 접근하면 단체장이 인·허가권에 대해 권한을 집행할 때 합리적 의사결정과정을 일탈하여 건설업자에게 편의를 주었고, 단체장의 재량권을 일탈한 부패행위로 볼 수 있다.

이 사례는 지역 건설업자에게 인·허가와 납품 편의를 제공하고 뇌물을 받은 뇌물수수 사건으로 부패요인을 분석하면 다음과 같다.

첫째, C시장이 받은 뇌물은 정치 활동비 명목으로 받은 뇌물이기에 정치구조로 인하여 발생된 제도적 요인에 해당한다고 볼 수 있다. 둘째, 사업 인·허가와 건설과 관련

18) 조선일보, 2006. 5. 10.

19) 한국아이닷컴 뉴스부 reporter@hankooki.com 2005. 11. 24.

20) 2006년 8월 24일 오후 2시 전화인터뷰.

하여 뇌물을 통한 로비를 할 수밖에 없는 정경유착에 의한 행정의 구조적인 문제점이 이 사건에 대한 부패의 원인으로 볼 수 있다. 셋째, 피의자는 직무와 관련하여 뇌물을 받아 개인의 정치 활동비로 사용한 점은 공익성과 윤리성을 외면한 개인의 행태와 단체장의 리더십 부재와도 관계가 있었던 개인행태요인으로 발생한 부패사건이라 볼 수 있다.

이 사례는 정치구조와 행정구조의 문제점에서 발생한 정경유착과 관련된 제도적요인과 단체장이 개인적으로 받은 뇌물을 사용한 비윤리적인 행태에 의한 부패사건이라고 평가할 수 있겠다. 이 사건을 통해 지방자치단체장의 부패방지전략으로 정치·행정의 제도적 개선으로 정경유착과 관련된 사법적 통제강화, 윤리교육 강화와 책임성 확보, 리더십제고 방안 등을 제시할 수 있다.

### 3. G시 K시장의 부패사례

#### 1) 사건의 개요 및 처리결과

이 사례<sup>21)</sup>는 단체장이 승진을 대가로 부하직원들에게 뇌물을 받은 부패사건이다. 검찰은 공무원연금공단에서 거액을 대출받은 공무원들을 대상으로 내부조사를 벌인 결과 대출금 대부분을 승진 대가로 G시 K시장에게 전달했다. 조사결과 내용을 살펴보면 2001년 4월부터 2004년 8월 구속되기 전까지 K시장 재임기간 중 이뤄진 33명의 사무관 승진인사와 관련, 승진대상자 등으로부터 돈을 받았다. 구체적으로 K시장은 시공무원들의 인사를 하면서 지난 8월 정기인사 때 문모(55)씨로부터 3,000만원을 받는 등 승진대상자 5명에게서 1,000만~3,000만원씩 모두 1억1,000여만 원을 받은 혐의다.

승진을 대가로 금품을 받은 혐의로 구속 기소된 K시장에 대해 J지법 G지청 형사합의부(재판장: 황○○)는 2004년 12월 17일 1심에서 징역4년에 추징금 1억6천5백만 원을 선고했다. 재판부는 K시장과 변호인이 받은 돈이 G시의 인사 관행과 형식적인 인사위원회 운영, 시장의 막강한 권한 등을 감안할 때 뇌물로 볼 수밖에 없다고 밝혔다. 결국 “지역사회에 대한 K시장의 공헌과 고령, 과거 민주화 공헌 등을 감안하더라도 고위공직자로서 책임 있는 본을 보이지 못했으며, 고위공직자의 뇌물수수는 공직 불신의 원인이며 공직기강을 무너뜨리고 하위직 공무원의 부정을 확대 재생산 시킬 수 있다”며 중형을 선고했다. 이후 K시장은 2005년 4월 8일 시의회에 사직서를 제출했다.

#### 2) 분석 및 시사점

이 사례에서 발견한 점은 다음과 같다.

21) 전북일보, 2005. 4. 27; 한국일보, 2005. 4. 8, 사회면; 서울신문, 2005. 4. 9.

첫째, 거액의 뇌물을 받은 혐의로 구속영장이 신청된 K시장은 승진을 대가로 금품을 받고 공무원으로부터 받은 돈이 '격려금이나 선거용후원금'이라고 주장했다. 하지만 G시의 인사 관행과 K시장의 막강한 권한이라는 부분을 볼 때 또한 공무원에게 돈을 받았다는 점에서 K시장이 주장하는 '선거용 후원금'이란 주장은 타당성이 없어 보인다.

둘째, 하급공무원들은 인사 관행으로 돈을 주고받는다는 점이다. 공무원 중 대출을 받아 인사 청탁뇌물을 줬을 가능성이 높고, 뇌물을 준 인사 청탁자는 드러난 사람보다 훨씬 많다는 것을 시사한다. 승진 서열에서 한번 뒷전으로 밀리면 승진을 완전히 포기하고 후배들에게 자리를 비켜줘야 하는 것이 하위직 지방공무원사회의 승진법칙이다. 이에 따라 돈을 들여서라도 승진하려는 풍토가 만연해 있는 것이 사실이다. G시의 경우 역시 돈을 준 공무원들이 대부분 하위직 지방공무원이었다.

이 사례는 공직 중심적인 관점에서 행정문화와 관련하여 주민들의 기대가능성을 저버리고 행정 권력을 오용·남용하여 승진과 관련하여 개인의 사익을 추구했던 불법적·비윤리적 행위의 부패이며, 제도적 접근설과 구조적 관점에서 보면 인사정책의 취약성과 단체장이 인사정책에 대해 합리적으로 의사결정을 하지 못하고 재량권을 일탈하거나 유월하여 발생한 부패행위로 설명할 수 있다. 이 사례의 부패요인에 대해 설명하면 다음과 같다.

첫째, 이 사례는 단체장이 시청공무원들한테 승진을 대가로 뇌물을 받았던 행정의 구조적인 문제점이 이 사건에 대한 부패의 원인으로 제도적 요인에 의한 부패사건이라 할 수 있다. 둘째, 단체장이 갖추어야 할 책임감과 윤리의식의 부족과 단체장의 올바른 리더십 부재에서 기인한 부패사례로 개인행태요인에 의한 부패사건이라고 할 수 있다.

이 사례를 통해 알 수 있는 것은 인사권에 대하여 단체장이 재량권을 일탈하여 행사할 경우(구조적요인에 의한 단체장의 부패) 공직의 안정성, 예측가능성을 저해함으로써 공무원의 사기를 저하시키고 지역주민에 대한 서비스수준이 저하될 우려가 있다. 그러므로 지방자치단체에서의 합리적인 인사운영시스템과 적법한 감사와 통제가 요구된다. 이 사건을 통해 부패방지전략으로 지방공무원의 인사제도의 개선, 감사제도의 강화, 책임감과 윤리교육 강화 등을 제시할 수 있다.

#### 4. G군 K군수의 부패사례

##### 1) 사건의 개요 및 처리결과

이 사례<sup>22)</sup>는 군수가 공금횡령으로 구속된 부패사례이다. 민선 3기 G군 K군수는 공금횡령의 이유로 지난 2004년 12월 21일에 처음 소환되었다. K군수에게 적용된 혐의는 2000-2002년 충남 시장·군수 협의회 총무를 맡으면서 충남시장·군수 협의회 기금 1

22) 대전일보, 2005. 6. 6. 사회면; 오마이뉴스, 2005. 11. 18. 정치면; 뉴스타운, 2005. 11. 18.

억6천670여만 원을 다른 13명의 시장·군수들과 나눠가졌다는 것이다. 당시엔 충남지역 기초자치단체간 협력을 위해 출범한 충남 시장·군수협의회가 시·군 공동부담금으로 조성한 기금을 지방선거 불출마, 낙선 후보 요구로 사적으로 분배해 나눠 쓴 것으로 조사됐다.

배분액은 시장·군수 각 1인당 1,200만원 씩 모두 1억8,000여만 원에 이르는 것으로 알려지고 있다. 협의회는 또 민선 1기 지방선거 직후에도 같은 방식으로 당시 조성돼 있던 기금을 일괄 배분한 것으로 확인됐다. 대전지검 특수부에 따르면 K군수는 2000년 말부터 2002년 사이 비서실장 등 부하 공무원들을 통해 군정 홍보물을 제작하는 것처럼 허위 서류를 꾸며 모두 4,900여만 원의 공금을 횡령하도록 한 혐의가 있다. 또한 2002년 6월에는 인쇄업자 이○○씨에게 ‘계속 홍보물을 납품할 수 있도록 도와 달라’는 부탁과 함께 840여만 원을 받은 혐의도 받았다. 2005년 4월 28일 대전지검은 업무상 횡령 등 혐의로 구속 기소된 K군수에 대해 “죄질이 나쁘다”며 징역 5년에 추징금 840만 원을 구형했다.

## 2) 분석 및 시사점

이 사례에서 발견한 점은 다음과 같다.

첫째, 행정경험이 많은 공무원출신의 단체장의 부패사건으로 K군수는 독선적인 업무 추진의 경향이 많았고, 편중인사와 비리의혹이 끊이지 않으면서 외욕적인 일 추진은 견형과 독선으로 비춰졌다. 이 때문에 주민탄원과 진정이 끊이지 않았고 시민단체의 공금으로 조성한 충남시장·군수협의회 기금을 다른 시장·군수들과 나눠가진 혐의로 검찰에 고발됐다.

둘째, 예산낭비와 부하 공무원들을 통해 수천만 원의 공금을 횡령하고 업자로부터 뇌물을 받은 사례이다. 관사 운영비가 G군 공유재산관리조례 제56조 규정에 따라 사용자가 부담해야함에도 K군수가 청사관리 청소인부를 채용, 관사에서 근무케 하는 등 예산을 낭비하여 G군 재정에 손해를 끼쳤다. 시·군간 협력과 지방자치 발전의 목적으로 출범한 단체에서 협의회 기금을 사적으로 나눠가지고 공금유용 또는 횡령한 사건이다.

셋째, 단체장의 직권을 남용하여 발생한 부패사건이다. 비자금을 빨리 만들어 내라는 군수와 자치행정과장의 지시에 따라 2,500만원을 마련한 부하직원이 당시 명예퇴직을 앞두고 있는 모 과장에게 보관하게 했다.

넷째, 부패로 모은 자금은 선거자금으로 사용하려다가 유리한 판세로 흘러 직접 선거자금으로 사용하지는 않고 아내 명의로 부동산 등을 구입해두었다. K군수가 공금을 횡령하게 된 주된 이유는 지방선거 불출마, 낙선 후보 요구로 배분한 것으로 나타났다(신동아, 주간동아 참고 2005년 3월자). 감사원은 분배한 시점이 6.14 지방선거 직후인 것으로 미뤄 당시 불출마하거나 낙선한 일부 시장·군수들이 조성돼 있던 기금을 정산할 것을 요구해 일률배분 한 것으로 추정해왔으나 2005년 2월 1일 재판에서 업무상 횡

령 등 혐의로 구속된 K군수가 빼돌린 돈을 선거자금으로 사용하려 했다는 법정 진술이 나왔다.

이 사례는 공직 중심적 관점에서 공직을 비윤리적·비도덕적으로 사용하여 사익을 추구하였고, 행정문화와 관련하여 행정 권력을 오용·남용하여 개인적인 일을 공무원들에게 시키고 개인의 사익을 추구하여 발생한 부패행위였다. 시장중심의 관점에서 접근하면 단체장이 공공의 이익을 분배함에 있어서 자신의 지위를 개인의 이익을 극대화하는 수단으로 여겼던 부패행위로 설명할 수 있다. 또한 선거에 대한 구조적 원인이 포함된 포괄적 부패사건으로 이 사례의 부패요인은 다음과 같다.

첫째, 단체장이 갖추어야 할 책임감과 윤리의식의 부족으로 공금횡령을 개인적으로 사용한 개인행태요인에 의한 부패사례이다. 둘째, 자치단체장이 선거를 치루기 위해 필요한 선거자금을 마련해야하는 정치구조의 미비한 실정에서 이루어진 제도적 요인의 부패로 설명할 수 있을 것이다. 물론 사회문화적으로도 부패하기에 적합한 토양이었다. 셋째, 시·군 간 협력과 발전을 위한 목적으로 15개 시·군 단체장들이 회원으로 참여하고 있는 시장·군수협의회와 관련되어 일어난 사건으로 부하직원들에게 정치적 압력을 행사하고 경제적인 도움을 얻기 위해 발생한 부패요인이 있기 때문에 환경적 요인이라고 설명할 수 있다.

이 사건을 통해 지방자치단체장의 부패방지전략으로 선거의 공천제도의 개선, 자치단체 내에서의 감사기능의 확대, 내부고발자 보호제도, 윤리교육의 강화 등을 제시할 수 있다.

## 5. 사례분석결과 요약

위의 4가지 사례의 부패요인을 분석하면 서로 상이한 점과 공통적인 면이 있다. 어느 한 가지 요인으로 부패가 발생하기보다는 두 가지 이상의 요인으로 발생하는 것을 알 수 있다. 이것은 부패현상이 어느 한 가지 요인이나 변수로 발생하기보다는 다양한 변수와 요인에 의하여 발생한다는 것을 설명하는 것이다. 그 중 제도적 요인으로 인해 발생하는 부패가 가장 많았고 다음으로는 개인행태요인이었으며 마지막으로 환경적 요인으로 나타났다.

제도적 요인으로는 행정구조와 선거자금으로 발생한 부패가 많았다. 그 중 K시장의 '뇌물수수 혐의'사건의 경우 우리나라에서 가장 많이 발생가능성이 높은 유형의 부패로 건설업체와 관련된 구조적부패사례이다. 이른바 '정치권-건설업의 유착형' 부패로 표현할 수 있다. 부패하게 만드는 사회구조와 뇌물을 선거자금으로 사용할 수밖에 없는 제도적 요인이 이러한 부패사건을 일으키게 만들었다고 설명할 수 있다. 이에 대한 부패방지전략으로 정·경 유착의 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치와 법규강화, 선거제도의 개선이 필요하다.

다음은 인·허가나 납품편의를 제공하고 뇌물을 받는 정치·행정 구조상의 문제, 인



사 청탁, 승진대가와 관련되어 발생하는 부패가 많다. 인사권을 통한 단체장의 부패는 공직의 안정성, 예측가능성을 저해함으로써 부하직원의 사기저하와 지역주민에 대한 서비스수준이 저하될 우려가 있으므로 합리적인 인사운영시스템이 요구된다. 이에 대한 부패방지전략으로 지방공무원인사제도의 개선, 내부고발자 보호 및 내부통제시스템의 확보 등이 필요하다.

개인행태요인으로는 윤리의식부족이 가장 중요한 요인이었다. 공익성과 윤리성을 외면한 윤리의식부재와 리더십 부재로 인해 부패가 발생한 경우가 많다. 선거를 치르는데 비용이 많이 들었기 때문에 '본전을 뽑으려는' 심리가 작용하고 여기서 부패의 먹이사슬이 생길 수 있다. 단체장의 경우 인사상의 고유권한으로 이왕이면 관행으로 돈을 받아 정치자금이나 선거자금으로 비축하고 싶을 수도 있었던 것으로 보인다. 이에 대한 부패방지전략으로 윤리의식강화 프로그램과 사법적인 통제, 리더십제고 방안 등을 제시할 수 있다.

환경적 요인에 의한 부패는 다른 사람이나 조직과의 관계에서 이익과 관련되어 있다. K군수의 사례에서 보듯이 상호이익과 관계에서 부패가 발생한다. 또한 부하직원이나 단체장의 영향력과 관련된 사람들에게 정치적 압력을 행사하고 경제적인 도움을 얻기 위해 부패가 발생할 수 있다. 이에 대한 부패방지전략으로 지방 부패문화개혁과 감사제도의 개선, 주민통제 방안 등을 제시할 수 있다.

## V. 기초자치단체장부패 요인별 방지전략

자치단체장 면접조사 분석결과에 따르면 단체장의 부패요인으로 가장 중요하게 생각하는 것은 제도적 요인에서 공천헌금마련과 개인행태요인에서 윤리의식부족과 리더십 부재였다. 부패방지전략으로는 윤리교육 및 훈련강화, 정당공천제도폐지가 가장 중요한 방안으로 인식하고 있다고 응답하고 있으며, 다음으로 주민소환제도와 행정의 정보공개를 제시하고 있다.

부패방지전략에 대한 인식조사 결과 정당공천제도폐지(4.42), 윤리교육 및 훈련강화(3.94), 내부고발자 보호제도 확립(3.93), 법·제도적인 규제 강화(3.86), 행정의 정보공개(3.80), 주민소환제도의 실시(3.54), 감사제도의 강화(3.52), 주민소송제도의 실시(3.34), 지방자치단체장의 급여 인상(3.18), 의회에 주요시책보고 및 의회기능의 확대(3.06)의 순서로 나타났다.

사례분석 결과를 통해서 부패요인을 분석하면 서로 상이한 점과 공통적인 면이 있었고, 어느 한 가지 요인으로 부패가 발생하기 보다는 두 개 이상의 요인으로 발생하는 것을 알 수 있었다. 제도적 요인으로는 행정구조와 선거자금으로 발생한 부패가 많았다. 인·허가와 관련된 부패하게 만드는 행정구조와 뇌물을 선거자금으로 사용할 수밖에 없는 제도적 요인이 부패사건을 일으키게 만들었다. 개인행태 요인으로는 윤리의식

부족이 가장 중요한 요인이다. 공익성과 윤리성을 외면한 윤리의식부재와 리더십부재로 인해 부패가 발생한 경우가 많았다. 환경적 요인으로서는 지방부패문화와 관련된 사례가 있었고 다른 사람이나 조직과의 관계에서 압력을 행사하고 이익을 추구하는 경향이 있었다. 자치단체장의 부패요인에 대한 분석결과를 토대로 부패요인을 제거하기 위해서 개인행태 측면, 제도적 측면, 환경적 측면에서 부패방지전략을 다음과 같이 제시한다.

## 1. 개인행태 측면

이는 단체장 개인의 행태적인 측면으로 볼 수 있는데 장기적인 관점에서 재교육 및 훈련과정에 행정 철학이나 행정윤리 등의 자질향상에 기여할 수 있는 과정을 개발해야 한다. 자치단체장이 인간의 존엄성과 공동체의식강화를 위해 준법정신과 책임성 등에 관심을 가질 수 있도록 많은 기회를 제공해야 한다. 개인행태측면에서의 부패방지전략으로 지방자치단체장의 책임성 확보, 윤리의식제고방안과 지방자치단체장의 리더십제고 방안을 제시한다.

자치단체장은 먼저, 지역이 당면한 현안과제를 해결하기 위해 지역 환경에 대한 지식을 갖추고 비전과 전략을 수립하며 실현가능한 수단을 찾아야한다. 다음은 자치단체의 내·외부와 관련된 조직과 개인들과 지역발전을 위해 공생적 관계를 유지하면서 협력하도록 만드는 리더십기술을 활용해야한다. 단체장은 열정과 자신감과 결단력을 가지고 지역주민과 공무원과 타 지역자치단체 및 중앙행정기관에 신뢰를 구축할 수 있는 지도자가 되어야한다.

## 2. 제도적 측면

자치단체장이 역할을 수행하는 과정에서 나타나는 문제점을 개선하고 자치단체장의 역할을 재정립하기 위해서는 단체장의 권한행사에 대한 견제권을 강화하고 투명성을 확보하며, 제도적 장치와 개선이 필요하다. 자치단체장 및 지방의회위원에 대한 견제 및 책임성 확보장치가 미비하여 각종 비리나 부패사례가 빈발하였다. 이는 일부 지역지도층 인사와 지방 정치인의 유착 및 지방단위 사정기관과의 연계 고리차단이 필요하게 된 것이다. 이를 해결하기 위해 자치단체장의 인사전횡 방지장치를 마련하여 시행해야 하며, 직장협의회·지방의회 추천인사의 참여확대, 인사위원회의 독립성 확보와 주요 보직에 대한 의회 동의절차 및 개방직임용 확대, 인사예고제 의무화 등을 구비해야한다.

제도적 측면에서 자치단체장의 부패방지전략은 첫째로 지방공무원의 인사제도 개선, 둘째로 자치단체장 선거제도 개선, 셋째로 부패사범에 대한 사법판단의 실효성 확보, 넷째로 행정의 공개와 내부고발자 보호제도 확립 등이다.

### 3. 환경적 측면

전체사회와 지역사회가 건전할 때 공직사회나 자치단체장의 부패가 근절 될 수 있다. 우리나라의 경우 환경적 특성에서 비롯되어 제도화된 모습을 굳히고 있는 권력형 비리와 부패가 자치단체장에게도 많이 발생된다. 이러한 제도화된 부패는 정(政)·경(經)·관(官)이 구조적인 연결고리를 맺고 있는 모습을 보이고 있다. 여기에 규범과 실체가 괴리된 자치단체장들의 부패가 만연하게 된다. 이러한 측면에서 자치단체장의 부패근절을 위해서 제도적 장치와 사회적분위기를 만들어야 한다.

환경적 측면의 부패방지전략은 건전한 시민문화의 창조 및 확산효과(spillover effect)를 통하여 부패의 소지를 없애는 방안이다. 단체장의 부패는 단체장의 개인적 일탈행위의 결과로 유발될 수도 있지만 많은 경우에 부패의 제공자와 부패 유인자가 지역주민이기 때문에 쌍무적인 거래관계에서 이루어진다. 그러므로 감사제도의 개선, 자체 감사기구의 감사결과에 대한 평가체계구축, 의회기능의 확대, 주민참여의 확대가 이루어져야 하며 시민문화의 정화와 환경적 개선으로 건전한 사회문화의 정착, 사회교육기관을 통한 윤리적 가치관 개발, 언론기관의 활용과 범국민적, 범시민적 통제의 개발 등이 이루어져야한다.

## VI. 결론

자치단체장을 대상으로 조사한 분석결과에 따르면 자치단체장의 부패는 윤리의식의 부족과 리더십부재 등과 같은 개인적 측면의 요인들에 의하여 높게 이루어지는 것으로 나타났다. 또한 부패사회구조와 같은 사회문화적 환경은 물론 공천헌금마련과 같은 제도적 환경도 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 면접조사 분석결과에 따르면 자치단체장의 부패요인으로 가장 중요하게 생각하는 것은 제도적 요인에서 공천헌금마련과 개인행태요인에서 윤리의식 부족과 리더십부재였다. 부패방지전략으로는 윤리교육 및 훈련강화, 정당공천제도 폐지가 가장 중요한 방안으로 인식하고 있다고 응답하고 있으며, 다음으로 주민소환제도와 행정의 정보공개를 제시하고 있다. 특히, 부패요인에서 공천헌금마련에 대하여 관심을 기울일 필요가 있는데 다른 부패요인들과 달리 현재 지방자치제도 하에서 현재 및 다음 선거에 유리한 입장을 갖게 되는 현실적인 부패요인이 되기 때문이다.

사례분석결과를 통해서 부패요인을 분석하면 서로 상이한 점과 공통적인 면이 있었고, 어느 한 가지 요인으로 부패가 발생하기 보다는 두 개 이상의 요인으로 발생하는 것을 알 수 있었다. 제도적 요인으로는 행정구조와 선거자금으로 발생한 부패가 많았으며, 인·허가와 관련된 부패하게 만드는 행정구조와 뇌물을 선거자금으로 사용할 수밖에 없는 구조적요인이 부패사건을 일으키게 만들었다. 개인행태 요인으로는 윤리의식

부족이 가장 중요한 요인이다. 공익성과 윤리성을 외면한 윤리의식부재와 리더십부재로 인해 부패가 발생한 경우가 많았다. 환경적 요인으로는 지방부패문화와 관련된 사례가 있었고 다른 사람이나 조직과의 관계에서 압력을 행사하고 이익을 추구하는 경향이 있었다.

자치단체장의 부패는 단체장의 개인적 행태, 정치·행정 등의 제도적인 문제, 사회문화나 환경과의 부적응 등 복합적 요인에서 오는 결과이므로 부패방지전략 또한 통합적인 측면에서 강구되어야 한다. 제도적인 장치와 규제만으로는 문제해결에 어려움이 있으므로 국민과 지역주민 스스로가 부패를 배격하고 정의감으로 무장하여 자존심을 지키는 운동이 필요하다. 그리하여 부패는 반드시 드러나고 처벌된다는 사회적 분위기를 만들어 나가야 하며, 삶의 정체성을 회복하고 부패에 대한 제도적인 장치의 확립 및 주민인식에 대한 변화 등의 종합대책을 세워야 한다. 자치단체장의 부패에 대한 인식이나 가치체계가 부패행태에 영향을 미칠 가능성이 높다는 것이 어느 정도 확인된 것은 인간의 내면적인 품성이 중요하다는 것을 말해주는 것이다. 그러므로 정직한 인격을 갖춘 지도자들이 배출될 수 있도록 어릴 때부터 윤리교육을 강화하고 영적인 훈련이 뒤따라야 할 것이다.

지방부패문화를 개혁하기 위해서는 행정개혁이 있어야 하는데 지방 부패문화의 이상적 개혁은 의식개혁이 근본적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 외면적 법제도적 차원의 개혁뿐만 아니라 인간 내면의 도덕적 양심과 윤리의식, 가치기준과 공직관이 더욱 확고하게 되는 것도 매우 중요하다. 공공의 봉사에 있어서 행정윤리가 법적 규범이나 효과적인 의식과 함께 모든 단체장의 행정봉사의 기준이 되고 행정문화의 준칙이 된다면 외부의 어떠한 부패유인에도 흔들리지 않을 수 있게 된다. 근본적으로 공직자와 지역주민의 의식이 개혁되고 부패관행과 문화가 바뀌어져야 자치단체장의 부패가 해결될 수 있을 것이다.

### <참고문헌>

- 김성호, (2003), 지방자치단체의 부패방지체계와 개선방안, 「부패방지과 신뢰정부 구축」, 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집, pp. 27-52.
- 김영종, (1998), 지방행정부패방지를 위한 중장기 정책, 「한국부패학회보」, 제2호, pp. 5-27.
- 김영종, (2001), 「부패학」, 서울: 숭실대학교 출판부.
- 김학실·김보흠, (2007), 일본의 청렴도 제고방안 연구, 「2007 한국부패학회 하계학술대회 발표논문집」, 한국부패학회, pp. 79-98.
- 김해동, (1990), 관료부패의 유형, 「행정논총」, 제 28권 제1호, pp. 1144-1162.
- 남궁근, (2003), 「행정조사방법론」, 서울: 법문사.

- 라영재, (2008), 반부패 전략과 정책의 부패 개선 효과에 관한 연구: 노무현 정부의 반부패 정책을 중심으로, 「한국부패학회보」, 제13권 제3호, pp. 37-60.
- 명재진, (2007), 지방자치와 주민참여를 통한 투명성 확보, 「한국부패학회보」, 제12권 제3호, pp. 1-20.
- 박재욱, (2002), 지방자치제 위기론과 기초자치단체장의 권한 및 위상, 「지방정부연구」, 제6권 제1호, pp. 117-134.
- 안광현, (2007), 지방자치단체장의 부패인식에 관한 연구, 송실대학교 박사학위논문.
- 오필환, (2004), 「지방자치단체장의 부정부패: 실태와 대응방안」, 파주: 집문당.
- 월간조선, (2004), 6월호.
- 유종해·김택, (2006), 「행정의 윤리」 제2개정판, 서울: 박영사.
- 이광희, (2003), 지방자치단체장의 리더십, 「한국행정논집」, 제15권 제3호, pp. 643-665.
- 이서행, (2002), 공직부패와 청백리윤리의 재조명, 「한국부패학회 학술대회 발표논문집(권력형 비리와 윤리문제)」, 한국부패학회.
- 이종수, (2004), 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로, 「한국행정학보」, 제38권 제5호, pp. 241-258.
- 이창원, (2000), 지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 미치는 영향, 「한국행정학보」, 제34권 제2호, pp. 139-160.
- 임수복, (2001), 지방자치단체장의 역할 확인 및 정립방안에 관한 연구: 주민 및 공무원의 의식조사를 바탕으로, 경기대학교 박사학위논문.
- 정영해 외, (2005), 「SPSS 12.0 통계자료분석」, 광주: 한국사회조사연구소.
- 중앙선거관리위원회, (2002, 8), 「제3회 전국동시지방선거에 관한 유권자의식 조사」, \_\_\_\_\_, (2002, 11), 「제3회 전국동시지방선거총람」, \_\_\_\_\_, (2006), 「중앙선거관리보」, 제60호, 지방선거결과 각종통계.
- 황성돈, (1994), 유교사상과 한국관료문화, 「한국관료제와 정책과정」, 서울: 다산출판사.
- 황아란, (2002), 지역주의와 지방자치: 기초자치단체장의 정당공천, 「한국행정학보」, 제36권 제2호, pp. 129-143.
- 행정안전부, (2006), 지방자치단체단체장과 지방의회의원 사법처리 현황, 행정자치부가 민병두 의원에게 제출한 국회보도자료, 2006. 2. 28.

- Ackerman, Susan Rose, (1999), *Corruption And Government: Cause, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bayley, H. D, (1966), The Effects of Corruption in a Developing Nation, *Western Political Quarterly*, Vol. 19, No. 4(December), pp. 526-528.
- Dipendra, Sinha, (1998), Government Expenditure and Economic Growth in Malaysia, *Journal of Economic Development* Volume 23, Number 2, December, pp. 71-80.
- Frederickson, H. George, (1993), Ethics and Public Administration: Some Assertions, In H. George Frederickson (ed.), *Ethics and Public Administration*, New York: M. E. Sharpe.



- Johnston, Michael (1982). *Political Corruption and Public Policy in America*.  
Montgomery: Cole,  
Kim, Young Jong. (2003). *New Korea Public Administration & Corruption Studies*.  
Seoul: HyungSeul Press.  
Theobald, Robin (1990). *Corruption, Development, and Underdevelopment*. Durham:  
Duke University Press.

- 과천문화신문. (2007. 6. 9). 2면.  
국민일보. (2001. 5. 11). 사회면.  
국민일보. (2006. 3. 20). 1면.  
국민일보. (2006. 11. 21). 1면.  
대한매일. (2000년 7월 14일). 29면.  
동아일보. (2001. 7. 20). 사회면.  
동아일보. (2001. 7. 24). 사회면.  
동아일보. (2001. 11. 13). 사회면.  
매일경제신문. (2002년 3월 19일).  
조선일보. (2000년 6월 30일). 29면.  
한겨레신문. (2001. 6. 15). 사회면.  
한겨레신문. (2001. 7. 24). 사회면.  
한겨레신문. (2001. 7. 31). 사회면.  
한겨레신문. (2001. 8. 14). 사회면.  
한겨레신문. (2006. 4. 24). 사회면.  
한국교육신문. (2006. 4. 24).  
YTN뉴스. 2006. 11. 20. 정치면.  
행정안전부 웹사이트. (2008). [www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr).  
<http://www.nec.go.kr/notice/report/> 2006. 3. 14.  
<http://www.transparency.org/>. 2006.