

지방자치단체 선출직·고위직 부패의 발생원인 분석*

A Study on the Causes of Corruption in Elected and High-Ranking Officials of Local Governments

류 민 정(Ryu, Min Jung)**

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the characteristics of corruption and the causes of corruption among elected and high-ranking public officials of local governments, focusing on the audit report. The characteristics of corruption in elected and high-ranking positions in local governments were divided into corruption types and causes of corruption. As for the characteristics of the type of corruption, corruption in which a high-ranking official unfairly changed personnel standards or procedures or appointed a business operator at the direction of a high-ranking official was the most common. As for the characteristics of the causes of corruption, it was found that high-level corruption mainly occurs due to insufficient feasibility reviews in the policy decision-making process, insufficient internal control governance, and abuse of discretionary power.

This study conducted an in-depth analysis on the causes and spread of corruption in cases of insufficient internal control governance in which high-ranking corruption appears most complexly. Lastly, based on the analysis of the audit report, local governments themselves briefly suggested matters requiring institutional improvement to check the policy decision-making of high-ranking officials such as local government heads.

Key words: corruption, head of local government, local council member, high-ranking civil servant, internal control

* 본 연구는 2022년 감사원 감사연구원 연구보고서 「지방자치단체 부패실태 및 제도적 취약요인 분석」의 일부를 수정·보완한 것이며, 감사원 감사연구원의 공식적 의견이 아닌 개인의 의견임을 밝힙니다.

** 감사원 감사연구원 행정감사연구팀 연구관, 행정학박사

I. 서론

지방자치단체 선출직·고위직 공무원은 지방자치단체에서 인사권, 인허가권, 예산배분권 등 다양한 권한을 가지고 있으므로 그로 인해 발생하는 부패는 지역사회·경제·행정에 미치는 파급효과가 크게 나타나게 된다. 특히 지방자치단체 선출직·고위직의 반복적인 부패는 주민의 행정부에 대한 불신을 가지게 한다는 점에서 중요성을 가지고 있다. 지방자치단체장은 지역토착세력, 지역업체 등과 쉽게 유착관계를 형성하게 되는데 이러한 유착관계가 부패로 이어질 경우 지방자치단체는 부적격자에게 지방공공재의 공급을 맡기게 되어 주민들의 안전을 위협하거나, 공공부문의 공정성을 훼손하는 결과를 가져오게 된다(류민정, 2022). 예를 들어, 안산도시공사 본부장은 외부 지인의 청탁을 받고 인사점수를 조작하는 등 채용절차의 공정성을 위반하였는데 이는 지역사회가 공공부문에 대한 신뢰를 잃게 하는 원인으로 작용한다(감사원, 2013.4.). 이처럼 자치단체장·지방의원 등 선출직 공무원을 중심으로 부패가 반복적으로 발생하는 것은 지역사회의 불신 팽배로 이어지고 자치단체장이 부패사건에 연루되어 퇴진할 경우 주요 지역사업이 원활하게 추진되지 못하여 지역주민에게 그 피해가 돌아가게 된다.

또한 외부 이해관계자의 개입에 의해 발생하는 지방선출직·고위직 부패는 자치단체의 의사결정을 왜곡된 방향으로 유도할 뿐 아니라 공적자원을 비효율적으로 배분하여 경제적 손해로 이어지는 문제가 있다(류민정, 2022; 조형석, 2022). 지방자치단체장, 지방고위직 공무원 등이 결탁하여 추진한 사업이 실패할 경우 주민들은 장기간 관련 비용을 부담하게 된다(정정목, 2015). 예를 들어, 용인경전철 사업은 지방자치단체장과 시의원이 결탁하여 사업을 추진하였는데 하도급업자 부당선정 등으로 300억 원의 예산낭비를 초래하였을 뿐 아니라 준공검사 지연에 따른 계약해지 문제로 8,500억 원 배상판결이 있어 주민들에게 막대한 비용을 부담하게 되었다(한겨레, 2020.7.29.).

지방자치단체의 부패를 근절하기 위해 행·재정제도의 통제나 규제를 강조하게 되는데 행·재정적 관리체계를 느슨하게 운영하는 자치단체의 경우 단순히 비효율적 행정운영에 그치지 않고 지방선출직·고위직이 이를 활용하여 부패를 유발할 수 있는 환경이 쉽게 조성된다(류민정, 2022). 지방자치단체장은 선거비용을 마련하는 과정에서 지역토착세력과 유착관계를 형성하게 되는데 당선 이후 인허가, 예산배분권, 인사권 등을 활용하여 토착세력의 이익을 극대화시키는 사례가 나타나고 있다(전수일, 2002; 황해동, 2021). 무엇보다도 자치단체 내부에서 행·재정적 관리체계가 적절하게 작동하지 못하면서 고위직은 재량권 남용의 형태로 부패를 발생시킨다.

이처럼 지방선출직·고위직 공무원은 지역토착세력과의 긴밀한 연고를 형성하고 있으며(황해동, 2021; 최남희 외, 2012), 인사·인허가·예산배분 권한 등을 활용하여 이해관계자

에게 유리한 정책결정을 할 수 있다는 점에서 부패 위험요인을 안고 있다. 그러나 정부 및 지방자치단체의 부패예방 관련 법령 및 정책들은 일반직 공무원을 대상으로 추진되고 있어 고위직 등에 대한 부패방지제도의 사각지대가 나타나고 있다. 따라서 지방선출직·고위직 공무원의 부패가 반복적으로 발생하는 원인을 파악하는 것이 필요하다. 그러나 고위직들에 대한 부패발생원인을 파악하는 것은 자료접근이 수월하지 않은 한계를 가지고 있다. 이에 본 연구는 감사원과 행정안전부, 시·도 자체감사기구에서 공개하고 있는 감사결과보고서를 중심으로 지방자치단체 선출직·고위직 공무원의 부패특성 및 부패발생원인을 분석하고 시사점을 제시하고자 하였다.

Ⅱ. 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 의의 및 선행연구 검토

1. 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 개념 및 범위

지방자치단체 선출직·고위직 공무원의 부패는 두 가지 개념적 접근이 이루어질 필요가 있다. 지방자치단체 선출직·고위직 공무원이 누구인지, 그리고 본 연구에서 부패의 범위는 어디까지인지가 그것이다. 첫째, 지방자치단체 선출직·고위직 공무원은 「국가공무원법」 제23조의2 고위공무원단에 관한 규정에서 그 근거를 찾을 수 있다. 동법 제2항 제3호에서는 「지방자치법」 제123조 제2항, 제125조 제5항에 근거하는 지방자치단체장의 직위 중 제1호에 해당하는 자를 고위공무원단 공무원으로 포함시키고 있다. 그러나 고위공무원단에 해당하는 공직자(부시장·부군수 등) 만으로는 일반인이 생각하는 고위직 공무원과 괴리가 있으며, 지방선출직 공무원을 포함시키지도 못하고 있다.

따라서 「공직자윤리법」 제3조의 재산등록 의무자를 고위직 공무원의 범위로 보는 것이 적절할 것이다. 여기에는 위의 고위공무원단 뿐 아니라 지방자치단체장, 지방의원 등 선출직 공직자(정무직공무원), 4급 이상의 지방공무원, 공기업·공직유관단체의 임원이 모두 포함된다. 따라서 본 연구에서의 지방선출직·고위직 공무원은 지방자치단체장, 지방의원 등 선출직 공직자와 부시장·부군수, 4급 이상의 지방공무원을 의미한다.

둘째, 부패의 범위이다. 일반적으로 부패(corruption, 腐敗)는 ‘사적인 이익을 위해 공적인 지위를 남용하는 것(the abuse of public office for private gain)’을 의미한다(World Bank, 1997). 부패는 부정 혹은 비리와 혼용되어 사용되는데 부정(fraud, 不正)은 ‘정직하지 않은 행동으로 자신이나 다른 사람을 위해 이득(gain)을 얻거나 손해(loss)를 끼치는 것’(HM Treasury, 2007)이고, 비리(非理)는 ‘올바른 이치나 도리에 어긋나는 것’이라는 사전적 의미를 지니고 있다(박희정 외, 2013).

부패의 범위는 실제 우리나라에서 부패행위를 감찰, 조사, 수사하는 기관인 감사원과 국민권익위원회, 대검찰청의 적용범위를 통해 살펴볼 수 있다. 감사원은 「감사원 감사사무 처리규칙」 제5조 제1항에서 직무감찰을 행정사무감찰과 대인감찰로 구분하며, 대인감찰을 공무원 등의 위법·부당행위로 규정하고 있어 법률 위반뿐만 아니라 부당행위도 포함하여 정의하고 있다. 국민권익위원회의 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 부패방지권익위법)」 제2조에서는 공직자 직무에 한정하여 권한을 남용하거나 위반한 행위를 부패행위로 정의하고 있다. 구체적으로 동법 동조 제4호에서 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위 등을 부패행위로 규정하고 있다. 한편, 대검찰청은 「형법」에서 제시하고 있는 직무유기, 직권남용, 수뢰, 공무상 비밀누설 등의 위반행위를 공무원 범죄로 규정하고 있다.

공무원의 부패는 협의의 측면에서 형법에 근거한 직무범죄로 제한하여 바라볼 수 있으나, 국민권익위원회나 감사원 등은 보다 위법·부당행위를 포함하여 광의의 측면에서 부패행위를 접근하고 있다. 따라서 본 연구에서 부패행위는 형법 등에 근거하여 처벌되는 공무원의 범죄행위와 행정법상 공직자 직무의 위법·부당 행위에 대해 처벌(징계 등)을 받는 부패행위를 모두 포함하였다.

2. 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 현황

지방자치단체 선출직 공무원의 부패와 관련된 통계는 공식적으로 발표되지 않고 있다. 이에 기존 연구를 통해 지방선출직 공무원의 부패현황을 살펴볼 수 있다. 황해동(2021)은 사법적 판단이 결정된 지방자치단체장을 대상으로 민선1기~민선5기까지의 부패현황을 조사하여 총 142건의 부패를 보고하고 있다. 가장 많이 나타나는 부패유형은 뇌물수수·향응 76건(53.5%), 선거법 위반 46건(32.4%), 직권남용 15건(10.3%)의 순으로 나타났다.

한편, 일반적으로 접근가능한 공무원 전체의 직무범죄 현황은 대검찰청의 「범죄분석」을 통해 살펴볼 수 있다.¹⁾ 직무유기, 직권남용, 뇌물 등 직무관련 범죄는 2016년 1,425명에서 2020년 1,716명으로 6.5% 증가하는 모습을 보이고 있다. 특히 3급 이상 고위직은 2016년 146명에서 2020년 226명으로 연평균 51.7% 증가하였다.

지방공무원의 직무범죄자는 2020년 703명으로 전체 공무원의 약 41.0%를 차지하고 있다. 지방자치단체의 고위직 공무원의 부패는 3급에서 주로 발생하고 있으며 최근 5년 동안 3급의 직무관련 범죄는 9.7%, 2급은 49.4%의 증가율을 보이고 있다.

1) 이 자료는 수사기관에 신고되지 않거나 인지되지 못한 범죄를 통계에 포함시키지 못하는 한계가 있다.

〈표 1〉 직무관련 공무원 직급별 범죄 실태

(단위: 명, %)

구분		2016		2017		2018		2019		2020		증감률	
		전체	지방	전체	지방	전체	지방	전체	지방	전체	지방	전체	지방
전체		1,425	616	1,548	838	1,933	722	2,028	771	1,716	703	6.5	5.0
고위직	소계	146	15	110	20	389	17	260	21	226	10	51.7	-2.6
	차관급이상	7	1	10	-	30	3	38	1	29	-	46.7	-66.7
	1급	4	1	15	1	12	5	14	-	16	-	43.9	200.0
	2급	8	3	9	6	7	2	12	7	4	1	-8.7	49.4
	3급	127	10	76	13	340	7	196	13	177	9	81.8	9.7
중간 관리직	소계	178	103	157	106	189	92	255	177	270	172	5.8	19.8
	4급	57	23	75	38	102	42	85	36	76	35	2.7	14.7
	5급	121	80	82	68	87	50	170	141	194	137	13.4	34.4
하위직	소계	962	428	1037	534	1115	471	1195	532	1115	485	5.5	4.3
	6급	456	212	506	281	509	228	602	274	559	243	9.9	5.6
	7급	318	161	323	172	362	178	318	167	294	140	-1.3	-3.0
	8급	118	42	134	59	154	51	164	61	168	66	6.2	13.7
	9급	70	13	74	22	90	14	111	30	94	36	11.2	41.8
기타		139	70	244	178	240	142	318	41	105	36	9.3	12.7

주: 공무원 범죄는 직무유기, 직권남용, 뇌물을 대상으로 함

자료: 대검찰청(각년도). 「범죄분석」

3. 선행연구 검토

지방자치단체 선출직·고위직 공무원의 부패유형과 발생원인을 분석하기 위한 기준을 마련하기 위해 선행연구를 검토하였다. 구체적으로 부패발생원인을 사업추진단계별로 분석한 연구와 조직환경, 행정제도, 개인, 통제체계 등 일반적 원인에 주목한 연구를 중심으로 살펴 보았다.

(1) 사업추진단계별 선행연구

부패발생원인은 정책형성(결정)단계, 계획수립단계, 정책집행단계, 정책평가 및 사후관리 단계 등 정책추진과정에 따라 그 원인을 분석할 수 있다. 부패발생원인을 탐색하는 것은 사건발생 이후이므로 접근가능한 정책추진과정은 계획수립, 집행, 사후관리 등의 단계에 따라

행정자료를 중심으로 조사하는 것이 일반적이다.

그러나 이러한 방식은 지방자치단체장 등 고위직 공무원의 지시에 의해 부패가 발생하였다 하더라도 실무를 담당하는 하위직 공무원 중심으로 조사·감사가 이루어지면서 근본적인 문제가 해결되지 못하고 부패가 반복되는 한계가 있다. 이에 조형석(2022)은 정책형성단계에서의 부패발생 원인에 주목하여 관료의 정치화, 정책포획, 이해충돌 등과 같이 의사결정과정 혹은 정책형성과정에서 부패위험의 증가(OECD, 2018)를 경고하고 있다. 이는 주로 고위직 공무원에 의해 발생하는 특성을 지닌다.

정책형성 이후의 정책계획-집행-사후관리단계에서 발생하는 위법·부당행위는 정책형성 단계에서 결정된 부패행위가 실무를 담당하는 중·하위직 공무원들을 통해 실현되는 단계이다. 예를 들어, 차경엽(2018), 조형석(2022)은 계약 분야에서의 부패발생원인을 계약준비, 계약체결 및 이행, 검사 및 하자보수 등 사업추진단계별로 구분하여 각 단계에서 발생하는 부패유형을 분석하고 있다. 계약준비 단계에서는 타당성 검토를 실시하지 않거나 그 결과를 무시한 계약 추진, 입찰 참가자격 부당 제한, 계약심의위원회를 거치지 않고 사업부서에서 임의로 수의계약을 실시하는 문제가 주로 나타났다. 계약체결 및 이행 단계에서는 심사기준과 다르게 평가하거나 심의위원회에서 타당성 검토 부실 및 심의결과 이행을 부적정하게 하는 등의 위법·부당행위가 있었다. 검사 및 하자보수 단계에서는 준공검사 부적정, 부적정한 대가지급, 하자보수 미조치 등의 위법·부당행위가 있었다. 계약 분야에서는 대부분 적정한 계약행정 절차를 거치지 않음에 따라 위법·부당 행위가 나타나고 있었다.

(2) 일반적 부패발생원인에 대한 선행연구

다수 학자들은 부패 발생원인을 조직환경, 행정제도, 개인적, 통제체계적 요인 등 네 가지로 구분하고 있다(이영균, 2004; 이호규·고대유, 2022; 김철식, 2012; 박우근, 2016; 배영민·한승조, 2022; 최예나, 2021). 지방고위직의 부패발생원인에 대한 연구가 많이 이루어지지 않은 제약점이 있어 본 연구에서는 고위직을 포함한 일반적 부패발생원인에 대한 선행 연구를 탐색하고 감사결과보고서를 통해 고위직 부패발생원인의 범위를 좁혀가는 방식을 취하였다.

첫째, ‘조직환경 요인’은 부패 발생의 주된 요인으로 해당 지역에서 오랜 기간 존속해 온 관습이나 관례 등이 조직 내·외부 풍토에 영향을 미치는 것을 의미한다. 자치단체의 조직문화가 합리적, 객관적 문화보다 비합리적, 비공식적 문화일 경우 외부 이해관계자들의 밀접한 상호작용과 연계하여 부패가 쉽게 발생하게 된다. 이때 지방자치단체장·고위직의 권력남용이 더해지면서 집단주의 문화가 강한 공직사회의 부패는 조직적 부패로 이어지고 부패행위에 대한 죄의식도 약한 것으로 지적된다(고대유·김정식, 2020; 김철식, 2012; 김해동, 1990; 김택, 2000; 이호규·고대유, 2022; 전수일, 1982; 조운행, 2005).

둘째, ‘행정제도적 요인’은 과도한 정부의 권한 및 규제, 조직구조, 규범, 법률 등의 취약성과 밀접한 연관성이 있다. 정부의 정책 및 재원 배분에 대한 의사결정은 법에 근거하고 있으나 자치단체장 등의 재량권에 따라 진행되므로 재량 권한이 과대해질수록 부패의 기회는 증가하게 된다(이영균, 2004). 공무원은 모호한 규정을 편의적으로 처리하거나 과정을 공개하지 않음으로서 개인의 사적 이익을 추구할 수 있다(이호규·고대유, 2022; 조형석, 2022).

셋째, ‘개인적 요인’은 개인적 윤리의식 부족, 책임의식 부재로 대표되나 공직사회 집단문화, 재량권 남용 등과도 연계된다(이대호·고대유, 2022). 최근 자치단체의 효율적 행정업무 추진을 위해 공무원의 재량권을 확대하면서 공직윤리 의식이 낮은 공직자에게 재량권이 많이 부여될수록 부정행위를 저지를 가능성은 높아진다(이대호·고대유, 2022). 자치단체장의 경우에는 선거과정에서 지역토착세력과 유기적인 네트워크 관계를 형성하며 당선 이후 이들에게 다양한 특혜를 주는 과정에서 재량권 남용 가능성이 강하게 제기되기도 하였다(황해동, 2021).

넷째, ‘통제체계적 요인’은 부패 발생을 차단하거나 제제·처벌하는 수단으로 작용하는 내·외부 감사기구의 통제기능 미흡, 시민사회 감사활동 미흡 등 외부통제기능이 약화된 경우이다.

(3) 선행연구의 시사점

선행연구 검토를 통해 정책추진과정별 부패발생원인을 조직환경, 행정제도, 개인, 통제체계적 요인에 따라 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 정책형성 단계에서는 권위주의·연고주의적 조직문화 속에서 자치단체장 등에게 과도하게 재량권이 부여되고 고위직 이상 공무원이 정치적 의사결정을 내리면서 부패가 발생할 위험이 있다. 이 과정에서 부패를 방어·견제할 수 있는 부서 간 내부통제 체계가 주어진 기능을 다하지 못하면서 부패가 발생하게 된다.

둘째, 정책수립 단계에서는 의사결정 단계에서 사전절차로 이루어지는 타당성 검토(예: 예비타당성 조사) 미흡, 부서 간 정책타당성 검토·견제 미흡 등에 따라 부패가 발생할 위험이 있다.

셋째, 정책집행 단계에서는 사업추진절차를 누락하거나 소극적으로 업무를 처리하는 경우, 또는 위법행위를 알면서도 이를 은폐하면서 부패가 발생하게 된다.

넷째, 사후관리 단계에서는 부패행위에 대한 관대한 처벌로 인해 부패방지 효과가 나타나지 못하거나 외부감사 및 감사가 미흡한 경우 부패가 발생하는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 정책추진과정별 부패발생원인

구분	조직환경적 요인	행정제도적 요인	개인적 요인	통제체계적 요인
정책형성 (결정)	· 권위주의, 연고주의 · 비효과적 조직구조 · 특혜의식 · 관료의 정치화 · 전관예우(퇴직자) · 정책포획	· 이해충돌방지 미흡 · 과도한 재량권 부여 · 의사결정 근거자료 부족	· 윤리의식 부족	· 내부통제 거버넌스 미흡 (부서 간 견제 미흡) · 정보비대칭 · 내부고발제도 미흡
정책수립	· 연고주의 · 도덕적 해이	· 타당성 검토 미흡 · 공고방식 부적절	· 공무원 전문성 부족 · 부정청탁	
정책집행		· 행정정보공개 미흡 · 이행관리 미흡 · 규정 미흡 및 위반 · 사업추진절차 누락	· 소극적 업무처리 · 적정요건 사실 은폐 · 금품·향응수수	· 관대한 처벌 · 외부감사 미흡 · 주민감시 미흡
정책평가 및 사후관리		· 사후조치 미흡 (준공검사, 허가취소 등) · 지방의회활동 미흡	-	

4. 연구방법

(1) 연구분석틀

본 연구는 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 개념적 범위를 설정하고 선행연구에서 제시하고 있는 부패유형, 부패발생원인을 참고하여 감사결과보고서를 분석하기 위한 연구분석틀을 정립하였다. 구체적으로는 사업추진단계별 부패유형, 부패발생원인을 중심으로 지방자치단체 선출직·고위직의 부패특성을 살펴본 후 중요 사례에 대해서는 그 원인을 심층분석 하였다.

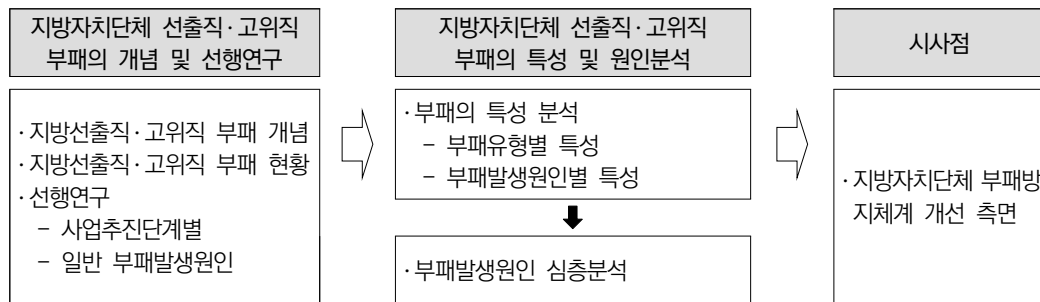
첫째, 감사결과보고서를 통해 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 특성을 파악한다. 부패특성은 다섯 가지 부패취약분야를 중심으로 부패유형과 부패발생원인에 대해 살펴보았다. 부패유형은 인사·인허가 등 행정관리 분야와 계약·보조금·공사 등 재정관리 분야에서 주로 나타나는 부패유형을 정책추진단계에 따라 살펴보았다. 이를 통해 고위직 부패가 주로 나타나는 정책추진단계는 어느 부분인지 파악하고자 하였다.

둘째, 감사결과보고서를 통한 지방자치단체 선출직·고위직의 부패발생원인을 감사사례 분석을 통해 심층분석 하였다. 감사사례를 심층 분석하는 이유는 기존 연구에서와 같이 감사결과보고서를 통해 분야별 부패유형을 분류하거나 주요 부패발생원인을 파악하는 것은 주된 문제점과 원인을 파악하는 것에는 유용하나 부패가 어떻게 시작하고 확산되는지를 파

악하는 데에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 주요 발생원인별로 지방자치단체 선출직·고위직 부패가 다른 위법·부당행위로 어떻게 파생되어가는지 그 과정을 심층적으로 살펴봄으로써 고위직 부패의 중대함과 심각성을 파악하고 부패방지 개선에 대한 시사점을 얻고자 하였다.

감사사례는 중대한 사건을 중심으로 분석하기 위해 위의 부패특성에서 살펴본 사례 중 감사결과보고서의 처분요구결과가 중 통보(인사자료, 비위), 고발·수사의뢰, 중징계 사항 등 2018년 이후 우수사례로 평가된 처분요구 사항을 중심으로 선정하였다.

셋째, 감사결과보고서를 통한 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 심층분석 결과를 토대로 시사점을 도출하였다.



〈그림 1〉 연구분석틀

(2) 부패발생원인 판단기준

부패발생원인은 선행연구에서 제시되었던 원인 중 조직환경적 측면과 행정제도적 측면으로 구분하여 살펴보았다.²⁾

1) 조직환경 측면의 부패발생원인 판단기준

조직환경 측면은 권위주의, 연고주의 관료의 정치화에 따른 정치적 기준 적용, 특정 단체 등에 의한 정책포획 등으로 구성하였다. 먼저, 권위주의(authoritarianism)는 어떤 일을 권위에 의지하여 해결하려고 하는 태도나 그 행동양식을 의미한다.³⁾ 권위주의에 의해 부패를 유발하는 고위직은 권력남용적 성향을 지니며, 이를 실행하는 공무원은 권력을 쟁취하기 위

2) 선행연구에서는 부패발생원인을 조직환경, 행정제도, 개인적 요인, 통제체계적 요인 등 네 가지로 구분하였다. 그러나 감사결과보고서에서 개인적 요인에 관한 사항을 발견하는 것은 한계가 있었다. 또한 내부통제 거버넌스는 법령상 규정되어 있는 부서 간 의사결정 과정의 투명성을 살펴보고자 함이므로 큰 틀에서 행정제도에 포함시켜 살펴보도록 한다.

3) 국립국어원 표준국어대사전, 네이버 행정학사전 등 참고.

해 부패행위를 선택하는 경향을 보인다. 권위주의적 조직문화는 패거리 집단을 형성하므로 조직적 부패가 유발하는 원인으로 작용한다(이호규·고대유, 2022; 김철식, 2012). 감사결과 보고서에서 개인의 특성을 추정하는 것은 한계가 있으므로 상급자의 권력·지위·신분에 의해 업무가 부당하게 추진되는 경우를 권위주의로 판단하였다.

둘째, 연고주의(nepotism)는 혈연·지연·학연 등 일차집단적 연고를 다른 사회적 관계보다 중요시하고 이런 행동양식을 다른 사회관계까지 확장하는 문화적 특성을 의미한다.⁴⁾ 연고주의는 외부 이해관계자들과 밀접한 상호작용을 통해 공직사회에 자리잡게 된다(고대유·김정식, 2020). 감사결과보고서에서는 지역토착세력, 산하 기관 직원 등 지인의 관계를 고려하여 위법·부당행위가 이루어졌을 경우를 연고주의로 판단하였다.

셋째, 관료의 정치화는 정책결정 과정에서 성과 등 다른 기준보다 정치적 기준에 의해 의사결정이 이루어지는 것을 의미한다(이창길, 2020). 이러한 관료의 정치화는 정치적 기준에 의해 정책을 결정하는 ‘정책의 정치화’, 정치적 기준에 의해 공직자를 임용하는 ‘인사의 정치화’, 공직자의 자발적 기준에 따른 정치적으로 행동하는 ‘행태의 정치화’ 등 다양하게 정의할 수 있다(이창길, 2020; 조형석, 2022). 감사결과보고서에서는 고위직이 법령 등을 위배하여 비합리적 기준이나 절차를 제시하는 경우를 ‘정치적 기준’으로 판단하였다.

넷째, 정책포획(Policy Capture)은 정책당국이 특정 정책대상자의 로비 등에 영향을 받아 ‘공익’이 아니라 특정 이해관계자의 ‘사익’을 보호하는 방향으로 정책을 집행하는 현상을 의미한다(감사연구원, 2019; 조형석, 2022). 감사결과보고서에서는 자치단체가 업무를 추진함에 있어서 지역토착세력 등 이해관계자 요구가 특징인이나 단체에 편중된 이익을 가져오는 경우로 판단하였다.

2) 행정제도적 측면의 부패발생원인 판단기준

행정제도적 측면은 선행연구에서 통제체계로 분류되었던 내부통제 거버넌스 미흡을 포함하여 재량권 남용, 이해충돌방지 미흡, 타당성 검토의 미흡 등으로 구성하였다. 첫째, 재량권 남용은 공직자의 재량행위가 공익적 목적에 따라 행사되어야 하나 이를 무시하고 자의적으로 공정성이 결여되거나 평등의 원칙에 위배되는 처분을 한 경우를 의미한다.⁵⁾ 재량권의 개념을 명확히 하기 위해 유사한 개념인 ‘직권남용’에 대해 살펴보면, 직권남용은 공무원이 일반적 직무권한에 속하는 사항에 대해 그 권한을 위법·부당하게 행사하는 것을 의미한다(조기영, 2021; 대법원, 2020.1.30.).

자치단체장은 「지방자치법」에 근거하여 자치단체 운영과 관련하여 사무의 관리·집행(제116조), 사무의 위임·위탁(제117조), 지방공무원의 임면·복무·징계권(제118조), 「지방재

4) 네이버 행정학사전 등 참고.

5) 네이버 두산백과 참조

정법」 제36조에 따른 예산편성권 등의 권한을 부여받고 있다. 감사결과보고서에서는 자치단체장이 법령상 부여된 권한 범위 내에서 재량적으로 조직을 운영할 수 있으나 권한을 위법·부당하게 행사할 경우 재량권 남용으로 판단하였다.

둘째, 이해충돌이란 공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계⁶⁾가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 의미한다(공직자의 이해충돌 방지법 제2조 제4호). 이해충돌은 공직자의 업무수행시 ‘사의’와 공정한 업무를 통한 ‘공익’이 충돌하는 것으로 보는 견해, 이러한 충돌이 공직부패 발생이전에 나타나는 상황으로 보는 견해 등 그 개념과 시점이 다양하게 정의된다. 그러나 공통적으로 이해충돌은 공직자가 자신의 직무를 수행함에 있어서 영향을 미칠 정도의 이해관계가 있는 상황으로 보고 있다(장영수, 2017; 김주영, 2013; 이유봉, 2019; 정신교, 2021; OECD, 2003). 감사결과보고서에서는 「이해충돌방지법」, 「지방공무원법」 등에 따라 공정경쟁을 위해 시험위원이 배우자, 친족 등과 긴밀한 관계에 있음에도 업무에 참여하는 경우로 판단하였다.

셋째, 공직자는 인사, 계약, 보조금 등에 대한 의사결정 과정에서 관련 법령 및 타 법령을 위반하는지 여부 등 법적 타당성을 검토하고 있다. 또한 사업부서는 어떠한 정책·사업을 추진함에 있어서 해당 정책의 실현가능성 등을 고려하여 사업계획서 또는 세부실행계획을 작성한다. 이때 정책담당자는 법적 타당성 외에 재원조달 가능성, 정책효과 등을 구체적으로 계획·수립한다(인천광역시, 2020). 따라서 감사결과보고서에서 타당성 검토가 미흡하다는 것은 인사·인허가·계약·보조금 등에 대한 정책적 의사결정 과정에서 승인·제한요건 등 법적 타당성·적합성(예: 예비타당성조사 등)과 재원조달가능성, 정책효과 등에 대한 사전검토가 충분히 이루어지지 않은 점을 지적한 내용으로 판단하였다.

넷째, 조직운영 관점에서의 내부통제(internal control)⁷⁾는 자치단체장에 의해 수립된 조직운영 목표와 운영방침을 조직 내에서 준수하고 달성할 수 있도록 하는 통제이다. 사업부서의 경우 특정 업무를 두 명 이상의 담당자에게 분산시켜 업무상 부정을 예방하고(1차 방

-
- 6) 사적 이해관계는 동법 동조 제6호에 따라 다음과 같이 정의되고 있다. ① 공직자 자신 또는 그 가족, ② 공직자 자신 또는 그 가족이 임원·대표자·관리자 또는 사외이사로 재직하고 있는 법인 또는 단체, ③ 공직자 자신이나 그 가족이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하는 개인이나 법인 또는 단체, ④ 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 재직하였던 법인 또는 단체, ⑤ 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하였던 개인이나 법인 또는 단체, ⑥ 공직자 자신 또는 그 가족이 일정 비율 이상의 주식·지분·자본금 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체, ⑦ 최근 2년 이내 퇴직한 공직자로서 퇴직일 전 2년 이내에 동법 제5조 제1항에 해당하는 직무를 수행하는 공직자와 같이 국회규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙, 동법 시행령 제3조에서 정하는 범위의 부서에서 같이 근무하였던 사람, ⑧ 그 외 공직자의 사적 이해관계와 관련되는 자
- 7) 내부통제는 회계통제와 관리통제로 구성된다. 회계통제는 자산의 보호, 회계기록의 정확성과 완전성 및 재무보고의 신뢰성과 적시성 확보를 목적으로 수행된다. 내부통제는 초기 회계통제 수단에서 비롯되었으나 현재는 비회계적 통제를 포함한 경영 효율성 제고 수단으로 활용되고 있다(차경엽, 2018, 재인용).

어), 내부건제조직인 통제부서(예산부서, 위원회 등)에서는 이를 주기적으로 모니터링(2차 방어)하며, 감사부서는 통제부서의 점검결과를 상위평가하는 방식으로 점검하고 필요시 외부감사기구(상급기관, 감사원 등)에서 이를 점검(3차 방어)하는 방식으로 역할분담이 이루어져야 한다(IIA, 2013; 차경엽, 2018). 감사결과보고서에서 내부통제 거버넌스가 미흡하다는 것은 사업부서에서 업무를 추진하면서 예산부서, 각종 위원회 등에서 업무를 견제·통제하는 기능을 수행하지 않았거나, 자체감사기구 및 상급 외부감사기구에서 업무를 관리·통제하지 않는 경우로 판단하였다.

〈표 3〉 부패발생원인 판단기준

구분		주요 내용
조직 환경적 측면	권위주의	- 고위직의 지시에 의해 업무를 부당하게 추진한 경우
	연고주의	- 고위직의 부당한 지시가 지인 등과 연관된 경우
	정치적기준 적용	- 고위직이 법령 등에 위반되는 비합리적 기준이나 절차를 제시하며 부당하게 업무를 지시하는 경우
	정책포획	- 지역도착세력 등 업무와 관련된 이해관계자의 요구가 특정인·단체에 편중된 이득을 가져오는 경우
행정 제도적 측면	재량권 남용	- 자치단체장이 「지방자치법」, 「지방재정법」 등에 포함되는 권한을 위법·부당하게 행사하는 경우
	이해충돌방지 미흡	- 「이해충돌방지법」, 「지방공무원법」 등에 따라 배우자친족 등과 긴밀한 관계가 있음에도 업무에 부당하게 참여한 경우
	타당성검토 미흡	- 인사·인허가·계약·보조금 등에 대한 의사결정 과정에서 법적 타당성·적합성에 대한 검토가 이루어지지 않은 경우 - 업무추진을 위한 세부시행계획을 수립하면서 재원조달가능성, 정책효과 등에 대한 검토가 이루어지지 않은 경우
	내부통제 거버넌스 미흡	- 인사·인허가·계약·보조금 등의 업무를 추진하면서 예산부서, 위원회 등에서 의사결정과정을 견제·통제하지 않은 경우 - 위의 업무를 추진하면서 자체감사기구, 외부감사기구(상급기관 등)에서 업무를 관리·통제하지 않은 경우

Ⅲ. 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 특성

1. 분석현황

지방자치단체 선출직·고위직 부패의 특성은 지방자치단체 부패행위에 대해 감사 활동을 수행하는 감사원과 행정안전부, 시·도 자체감사기구 감사결과보고서를 중심으로 파악하였다.

부패특성을 살펴본 분석 대상은 최근 5년 동안 지방자치단체 선출직·고위직이 관여된 감사원, 행정안전부, 시·도 자체감사기구 감사결과보고서이다. 감사결과보고서의 선정기준은 첫째, 인사·인허가·계약·보조금·공사 등 부패취약분야를 중심으로 우선 선정하였다. 둘째, 지방자치단체장, 지방의원, 고위직 공무원이 관여된 감사결과보고서를 대상으로 하였다. 셋째, 감사결과보고서의 처분요구 결과가 통보(인사자료, 비위), 고발, 정직 등 중징계를 포함하여 경징계, 기관장·기관경고 등을 대상으로 선정하였다. 이때 인사·인허가 분야의 경우 행정관리 분야, 계약·보조금·공사 분야의 경우 재정관리 분야로 구분하여 살펴보았다.

분석된 부패사건은 총 128건으로 감사원의 처분요구사항이 30건(23.4%), 행정안전부 32건(25.0%), 자치단체 감사결과보고서는 66건(51.6%)으로 나타났다. 또한 부패취약분야별로 살펴보면 인사 43.8%, 계약 12.5%, 보조금 7.8%, 인허가 4.7%, 공사 3.1%, 기타 28.1%로 나타났다.

〈표 4〉 부패취약분야별 현황

(단위: 건, %)

구분								
	총계	비중	감사원	비중	행안부	비중	지자체	비중
계	128	100.0	30	100.0	32	100.0	66	100.0
계약	16	12.5	3	10.0	10	31.3	3	4.5
인허가	6	4.7	3	10.0	2	6.3	1	1.5
인사	56	43.8	7	23.3	10	31.3	39	59.1
공사	4	3.1	3	10.0	1	3.1	0	0.0
보조금	10	7.8	3	10.0	4	12.5	3	4.5
기타	36	28.1	11	36.7	5	15.6	20	30.3

2. 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 유형

(1) 행정관리 분야

지방자치단체 선출직·고위직이 관여된 인사·인허가 부패를 행정관리 분야로 통합하여 그 특성을 살펴보았다. 채용·승진·보직관리·성과평가 등 인사분야 부패는 총 56건으로 나타났으며 그 중 채용 부패가 50.0%(31건), 승진 부패 22.6%(14건)의 순으로 나타났다. 인허가 부패는 9.7%(6건)으로 많이 발견되지 않았다. 행정관리 분야 부패를 부패유형별 특성과 정책추진단계별 특성에 따라 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 부패유형별 특성

행정관리 분야의 부패유형별 특성을 살펴보면 첫째, 공고기준·절차를 적정하게 마련해야 함에도 기관마다 적용기준을 부적정하게 설정·변경하는 문제가 나타나고 있다. 예를 들어, 「지방공무원임용령」 등에 따라 승진후보자명부 순위에 따라 승진심사가 이루어져야 하나 A자치단체는 부시장 전결로 시행되는 다면평가 결과를 승진후보자명부 순위보다 우선하여 승진심사를 실시하고 있었다.⁸⁾ 그러나 「지방공무원 다면평가 운영지침」에 따르면 다면평가 결과는 승진심의 시 보완자료로만 활용하도록 하는 것으로 고위직의 잘못된 승진기준에 따라 공정하지 못한 인사업무가 이루어졌다.

둘째, 법령 등의 규정에 따라 심사가 이루어져야 함에도 기준과 다르게 평가가 이루어지는 문제가 나타나고 있다. 예를 들어, B시설관리공단은 응시자가 제출한 경력 분야 및 경력 인정 기간이 기준에 미달함에도 응시자의 서류를 합격시켰다.⁹⁾

셋째, 기관장이 인사업무에 대한 최종 권한을 보유하면서 친인척·지인 등 특정 응시자나 승진대상자, 직무대리자를 사전에 내정하거나 특정인에게 특혜를 주는 허가가 이루어지고 있다. 예를 들어, 경남 C시에서는 공공하수도 하수처리장 시설 점검 시 관리대행영역을 수행하는 (주)**관리 □□사업소장에게 해당 업체에서 아들을 채용하도록 영향력을 행사한 사례가 있었다.¹⁰⁾

〈표 5〉 행정관리 분야의 부패유형

(단위: 건, %)

구분		부패유형	계	비중	감사원	행안부	지자체
계			62	100.0	10	12	40
정책 형성	타당성검토	· 법적 타당성검토 미실시	1	1.6	1	0	0
		· 법적 타당성검토 결과와 다르게 처리	2	3.2	1	1	0
	사업추진 방법	· 공고기준 및 절차의 부적정	18	29.0	4	2	12
		· 심사서류 조작	5	8.1	2	3	0
		· 심사와 관련된 사전행정절차가 부적정	1	1.6	0	1	0
관계기관 및 부서 협의	· 관계기관 및 부서와 협의업무 미실시	1	1.6	0	1	0	
정책 수립	위원회 운영	· 심의위원회 위원의 부적정한 구성	7	11.3	0	0	7
		· 심의위원회를 거치지 않고 업무 처리	3	4.8	0	0	3
		· 심의위원회 심의절차 부적정 운영(의결권한 침해)	2	3.2	0	2	0
	적격심사	· 제출서류 미확인	2	3.2	0	0	2
		· 심사기준과 다르게 평가	10	16.1	1	1	8
	선정 및 허가	· 상급자 지시·청탁으로 대상자 선정 및 허가	9	14.5	1	1	7
계획이행		· 선정·허가된 내용과 다르게 업무 처리	1	1.6	0	0	1
이행완료		· 선정·허가된 내용의 위반·미실시에 대한 조치 미흡	0	0.0	0	0	0

8) 행정안전부(2020). 2019년 정부합동감사 결과: 인천광역시.

9) 서울시감사위원회(2017). 지방공공기관 등 채용비리 특별점검.

10) 행정안전부(2021). 부동산 투기 및 불공정행위 특별감찰.

넷째, 채용·승진·근무성적평정 업무를 공정하게 심의·심사할 수 있는 평가위원을 구성해야 함에도 응시·평가대상자와 이해관계가 있는 위원을 부당하게 구성하는 문제가 나타나고 있다. 예를 들어, 『지방 출자·출연기관 인사·조직 지침』에 따르면 면접시험위원은 응시자와 이해관계가 있는 경우 심사를 제척·기피·회피해야 하는데, D시 경력직 직원 면접채용 과정에서 00과는 ‘D시 &&&달 행사’와 관련하여 기간제 근로자로 채용되었던 응시자 E의 면접위원으로 과거 위 행사로 근무경험 관계가 있는 F과장을 위촉하였다.¹¹⁾

2) 정책추진단계별 특성

인사·인허가 등 행정관리 분야에서 나타나는 부패를 정책추진단계별로 그 유형을 분류하면 정책형성 단계에서 부패가 발생하는 비율은 45.1%, 정책수립 단계에서의 비율은 53.1%로 나타나고 있다. 즉, 지방자치단체 선출직·고위직의 행정관리 분야 부패는 정책이 집행되기 전의 단계에서 부패가 형성되는 경우가 98%를 넘어서고 있다. 이와 같은 결과는 지방자치단체 선출직·고위직 부패가 정책형성 및 수립 단계 즉, 정책 의사결정 단계에서 주로 나타나고 있음을 보여주고 있다.

(2) 재정관리 분야

지방자치단체 선출직·고위직이 관여된 계약·보조금·공사 부패를 재정관리 분야로 통합하여 그 특성을 살펴보았다. 재정관리 분야의 부패는 총 30건으로 그 중 계약 부패는 53.3%(16건)으로 나타났으며, 보조금 부패 30.0%(9건), 공사부패 13.3%(4건)로 나타나고 있다. 재정관리 분야 부패를 부패유형별 특성과 정책추진단계별 특성에 따라 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 부패유형별 특성

재정관리 분야의 부패유형별 특성을 살펴보면 첫째, 지방 선출직·고위직 공무원의 지시·청탁 등으로 정책초기 단계에서부터 사업자가 부당하게 내정되거나 사업자 선정심의 과정에서 고위직의 영향으로 부적정하게 사업자가 선정되는 등 사업자 부당선정 문제가 가장 많이 나타났다. 예를 들어, G체육회 『사무처 운영 규정』, 『임직원 행동강령』에서 임직원은 자신이 소속된 기관 등과 수의계약을 체결하여서는 아니되는 것으로 규정되어 있음에도 불구하고, 해당 기관의 H가 대표로 있는 @@주식회사와 스포츠선수단 용역을 수의계약으로 체결한 사례가 있다.¹²⁾

11) 세종시감사위원회(2018). 공공기관 채용비리 특별점검.

12) 제주시감사위원회(2021). 2021 제주도체육회 종합감사결과보고.

둘째, 계약·보조금 등 업무를 추진함에 있어서 법적 타당성 검토가 이루어지지 않거나 그 결과를 반영하지 않은 채 정책을 추진하는 문제가 나타나고 있다. 예를 들어, 지방보조금 예산 편성시 보조금의 성격, 보조사업자 비용부담 능력 등을 검토하고 지방보조금심의위원회 심의를 통해 사업을 추진하도록 하고 있는데, I시 보건소는 **엔지니어링 이사 J가 본인 회사의 자동화재속보기를 어린이집에 설치해달라고 부탁하자 해당 물품의 종류 및 판매 현황, 거래가격 등을 확인하지 않고 업체 신청절차도 거치지 않은 채 보조사업을 추진된 사례가 있다.¹³⁾

〈표 6〉 재정관리 분야의 부패유형

(단위: 건, %)

구분		부패유형	계	비중	감사원	행안부	지자체
계			30	100.0	9	15	6
정책 형성	타당성 검토	· 법적 타당성검토 미 실시	4	13.3	2	2	0
		· 법적 타당성검토 결과와 다르게 처리	2	6.7	1	1	0
	사업추진 방법	· 공고기준 및 절차의 부적정	2	6.7	1	1	0
		· 계약추진(수의계약, 변경계약 등) 방법의 부적정	3	10.0	0	2	1
정책 수립	위원회 운영	· 심의위원회를 거치지 않고 업무처리	1	3.3	0	1	0
		· 심사기준과 다르게 평가	1	3.3	0	1	0
	사업자 선정	· 상급자 지시·청탁으로 사업자 지정	7	23.3	3	0	4
		· 사업자 부담 선정	8	26.7	1	7	0
계획이행	· 사업계획 부당 변경		1	3.3	1	0	0
	· 사업계획 불이행 묵인		1	3.3	0	0	1
이행완료			0	0.0	0	0	0

2) 정책추진단계별 특성

계약·보조금·공사 등 재정관리 분야에서 나타나는 부패를 정책추진단계별로 유형을 분류하면 정책형성 단계에서 부패가 발생하는 비율이 36.7%, 정책수립 단계는 56.6%로 나타나고 있다. 즉, 지방자치단체 선출직·고위직의 재정관리 분야에서의 부패는 정책이 집행되기 전의 단계에서 부패가 형성되는 경우가 93.3%로 나타나고 있다. 행정관리 분야에서도 마찬가지로 지방선출직·고위직의 재정관리 분야 부패도 정책의사결정이 이루어지는 단계에서 주로 나타나고 있음을 알 수 있었다.

13) 감사원(2020). 각종 수의계약을 통해 시장 측근 업체에 특혜를 제공한 의혹 관련.

(3) 시사점

위의 분석결과를 통해 지방자치단체 선출직·고위직 부패유형에 대한 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 인사·인허가 등 행정관리 분야는 기준·절차를 부적절하게 적용하는 사업추진방법 측면에서의 부패가 가장 큰 비중(38.7%)을 차지하는 반면, 계약·보조금·공사 등 재정관리 분야는 상급자 지시 등에 의해 부당하게 사업자가 지정되는 등 사업자 선정 측면에서 부패가 가장 큰 비중(50.0%)을 차지하는 것으로 나타났다. 반대로 행정관리 분야에서 상급자 지시에 의한 대상자 선정·허가의 부패유형은 14.5%, 재정관리 분야에서 기준·절차 부적절에 의한 부패유형은 16.7%로 나타나 비교되고 있다.

둘째, 정책추진단계를 ‘정책형성-정책수립-계획이행-이행완료’로 구분할 때 행정관리 분야와 재정관리 분야의 부패는 공통적으로 정책형성, 정책수립 단계에서 90% 이상 나타나고 있다.

3. 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 발생원인

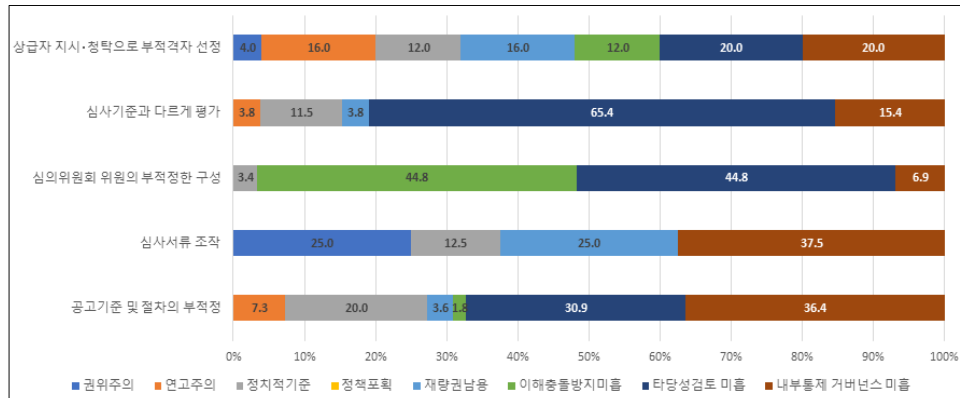
감사결과보고서를 바탕으로 부패발생원인을 행정관리분야와 재정관리분야로 구분하여 분석한 결과는 다음과 같다. 각 부패사건은 부패발생원인에 해당할 경우 중복 카운트하였다.

(1) 행정관리 분야

행정관리 분야에서 가장 많이 나타나는 부패발생 원인은 타당성 검토 미흡(37.5%), 내부통제 미흡(22.6%), 정치적 기준 적용(12.5%), 이해관계충돌(10.1%) 등으로 나타났다. 이를 구체적으로 살펴보면 행정관리 분야에서 가장 많이 지적되었던 유형은 채용공고 기준이나 절차가 부적절한 경우로 그 발생원인은 내부통제 거버넌스 미흡 36.4%, 타당성 검토 미흡 30.9%, 자치단체장 등의 정치적 판단에 따른 기준 적용 20.0%로 나타났다.

또한 채용·승진 등 심사 시 기준과 다르게 평가하는 경우도 다수 나타났다. 이 때의 부패발생원인은 타당성 검토가 적절하게 이루어지지 않았기 때문이 65.4%, 내부통제 거버넌스가 미흡했던 것이 15.4%로 나타났다.

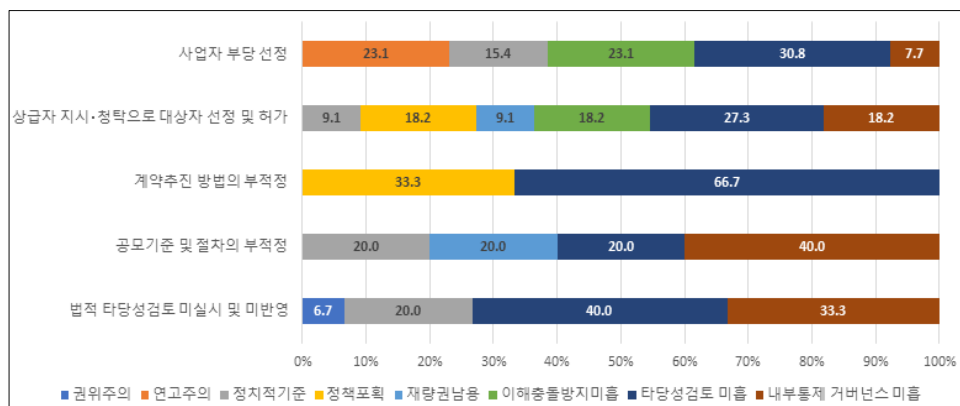
마지막으로 고위직의 지시나 청탁에 의해 합격자가 선정되거나 인허가 특혜가 이루어지는 경우가 있다. 이때의 부패발생원인은 타당성 검토 미흡 20.0%, 내부통제 거버넌스 미흡 20.0%, 연고주의 16.0%, 재량권 남용 16.0% 등 다양한 원인 복합적으로 나타났다.



〈그림 2〉 행정관리분야의 주요 부패발생원인

(2) 재정관리 분야

재정관리 분야에서 가장 많이 나타나는 부패발생 원인은 타당성 검토 미흡(34.0%), 내부통제 미흡(21.3%), 정치적 기준 적용(14.9%), 이해관계충돌(10.6%) 등으로 나타났다. 이를 구체적으로 살펴보면 재정관리 분야에서 가장 많이 지적되었던 유형은 사업자를 부당하게 선정하는 경우로 그 발생원인은 타당성 검토가 적절하게 이루어지지 않은 경우 34.0%, 내부통제 거버넌스 체계가 작동하지 않는 경우 21.3%, 관료의 정체화에 따른 비합리적 기준 적용 14.9%로 나타났다.



〈그림 3〉 재정관리분야의 주요 부패발생원인

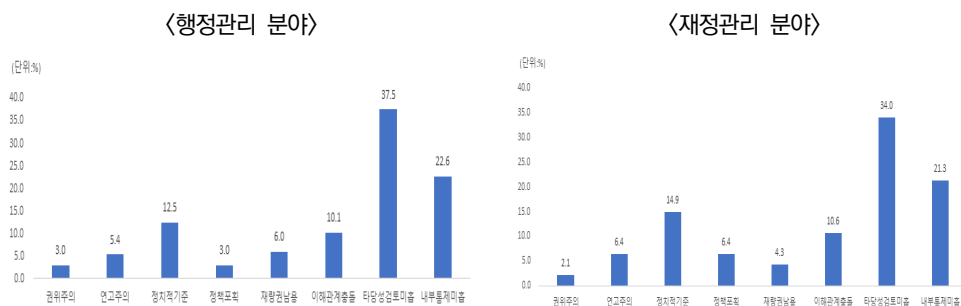
다음으로 고위직 등의 지시·청탁으로 계약·보조사업의 대상자를 선정하는 경우는 타당성 검토 미흡 27.3%, 내부통제 거버넌스 미흡 18.2%, 정책포획 18.2%, 이해충돌방지 미흡

18.2% 등 복합적으로 나타났다. 앞서 사업자 부당선정 유형의 경우 계약·보조사업자 등을 심사하는 과정에서 나타나는 유형으로 사업자를 적정하게 선정하였는지에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않으면서 타당성 검토 미흡이 상대적으로 높게 나타났으며, 심사과정에서 지인 등 연고주의 영향이 작용하는 것으로 나타났다. 반면, 고위직의 지시로 사업자가 내정된 경우는 위원회 심사 등을 거치지 않은 채 그 대상으로 선정되는 경우가 많으므로 조직 내부의 견제·통제장치가 작동하지 못하면서 발생하게 된다.

이외에도 고위직이 특정 단체에 정책적으로 포획되어 사업자를 결정하거나 정치적 판단에 따라 사업자를 선정하는 등의 유형이 나타났다.

(3) 시사점

위의 분석결과를 통해 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 지방자치단체 선출직·고위직의 부패발생원인은 정책의사결정 과정에서의 타당성검토 미흡(36.7%)이 가장 높게 나타나고 있으며, 이어서 내부통제 거버넌스 미흡(22.3%), 정치적 기준 적용(13.0%), 이해관계 충돌(10.2%), 재량권 남용(5.6%)의 순으로 나타나고 있다.



〈그림 4〉 행정 및 재정관리분야의 주요 부패발생원인

둘째, 지방자치단체 선출직·고위직의 부패는 복합적으로 발생한다. 행정 및 재정관리 분야에서 대부분의 부패유형은 조직환경적 측면에서의 원인과 행정제도적 측면에서의 원인이 함께 나타나고 있다. 이는 자치단체장 등의 정치적 판단기준에 의해 부패사건이 발생했다 하더라도 이를 실행하는 과정에서 사전 타당성검토가 이루어지지 못하거나 내부통제 장치가 작동하지 않는 등의 방식으로 조직 내부에서 부패가 확산되고 있음을 시사하는 것이다.

셋째, 선행연구에서 제시하고 있는 조직환경적 요인은 감사결과보고서에서 크게 문제로 드러나지 못하고 있다. 감사보고서의 특성일 수도 있으나 자치단체 선출직·고위직의 부패를 발생시키는 주요 원인은 내부통제 거버넌스 미흡, 타당성검토 미흡, 재량권 남용 등 행정제도적 측면에 집중되어 있다.

이하에서는 세 가지 발생원인 중 고위직 부패로 연결되는 과정에 가장 복합적으로 나타나는 내부통제 거버넌스 미흡을 중심으로 감사사례를 살펴보도록 한다.¹⁴⁾ 감사사례는 중대한 사건을 중심으로 분석하기 위해 위의 감사결과보고서 사례 중 통보(인사자료, 비위), 고발·수사의뢰, 중징계 처분을 받은 사항 중 우수 평가를 받은 사례를 중심으로 선정하였다. 또한 행정관리 분야(인사), 재정관리 분야(보조금)의 사례를 각각 한 개씩 선정하였다. 행정안전부와 지방자치단체 감사결과보고서는 그 대상이 상대적으로 인사 분야에 집중되어 있으므로, 감사원의 보고서를 우선 분석하되 행정안전부와 지방자치단체의 유사사례가 있을 경우 함께 제시하였다.

Ⅳ. 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 발생원인 사례분석: 내부통제제도를 중심으로

1. 기관장의 직원 부당 채용 사례

K시설안전관리공단은 직원 채용 공고에 지방의원의 비서였던 자가 응시하자 기관장이 서류 및 면접전형 단계에 부당하게 관여하여 자격요건 등을 무마시키고 최종합격하도록 하였다.

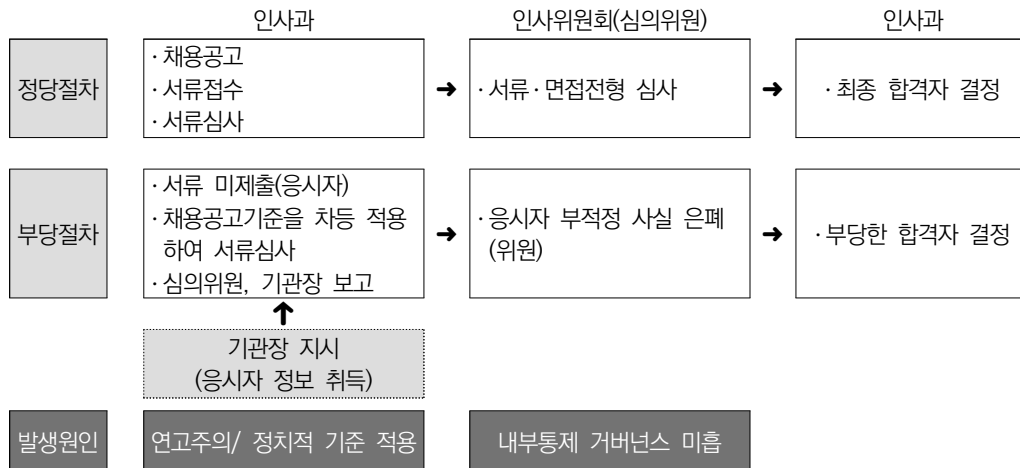
경력직 채용업무 부당 처리
○ K시설안전관리공단은 "2019년 제4회 직원채용 공고"를 하였으며, 일반직 4급 경력직 2명을 최종합격 처리한 후 채용
○ △△는 ○○가 일반직 4급 경력직 채용에 응시한 사실을 알고 있었으며 응시자가 입사지원서에 쓰지 못한 경력이 있을 수 있고 추후 서류입증이 가능하다고 하니 합격에 준하여 처리하도록 지시
○ 공단 직원 3명으로 구성된 서류전형 심사위원 중 □□는 ○○가 자격기준을 충족하지 못함을 알고 있었으나 다른 심사위원을 이를 알지 못한 채 심사한 후 ○○를 서류전형에 합격

자료: 감사원(2021.9.). 부평구·연수구 정기감사.

K시설안전관리공단의 부당 채용 사례는 기관장이 부당하게 서류전형 결과에 관여하는 것을 견제·통제할 수 있는 내부통제체계가 작동하지 못하면서 부패가 발생하고 있음을 보여주고 있다. 부패는 하나의 원인으로만 발생하는 것이 아니라 복합적인 요인들이 함께 작

14) 이해충돌방지 미흡, 정치적 기준 등의 부패발생 원인도 어느 정도 비중이 있는 것으로 나타났으나, 중징계 이상의 감사사례를 선정하는 과정에서 이에 해당하는 사례를 발견하지 못하였다. 다만, 부패는 복합적 원인으로 발생·확산되므로 사례를 심층분석하는 과정에서 다른 원인을 함께 살펴보도록 한다.

용하게 된다. 이 사례에서는 내부통제체계의 미흡뿐만 아니라 연고주의, 기관장의 정치적 기준에 의한 채용절차 변경 등이 복합적으로 나타나고 있다. 구체적인 부패발생의 발생과정과 위험요인은 다음과 같다.



(1) 기관장-심사위원(인사위원회) 간 내부통제 거버넌스 미흡

『지방공기업 인사운영기준』에 따르면 직원 채용 시 서류·면접전형의 합격여부는 시험위원을 위촉하여 결정하도록 되어 있다. 이처럼 지방공기업에서 시험위원을 별도로 구성하는 이유는 채용의 공정성을 확보하기 위해서이다. 기관장은 최종 임용권자이긴 하나 서류·면접전형 단계에서 합격여부에 관여해서는 안된다. 한편, 자치단체 등에서는 인사위원회에서 채용·승진 등에 관한 사항을 심의하고 있으며, 사실상 기관장의 채용에 대한 개입을 통제할 수 있는 내부통제 역할을 수행하고 있다.

그러나 K시설안전관리공단의 사례는 채용담당자의 상급자인 \$\$가 담당자의 응시자의 서류전형 탈락현황을 보고받은 후 탈락여부에 대한 최종판단을 기관장의 지시대로 따르도록 함으로써 인사부서의 채용심사 업무에 기관장이 관여할 수 있도록 하였다.

또한 공단에서 □□는 서류전형 심사위원으로서 공정한 채용이 이루어질 수 있는 내부통제자로서의 역할을 수행할 수 있는 위치에 있었다. 따라서 서류전형 내부위원인 □□는 심사가 있기 전 응시자가 서류전형 합격요건을 충족하지 못했음을 알고 있었으므로 심사당시 이를 알리고 통제자로서의 역할을 수행했어야 하나 그대로 합격시킴으로서 내부통제 장치가 무력화 되었다.

(2) 정치적 기준에 따른 채용절차(기준) 변경

「지방공기업 인사운영기준」, 「채용공고」에 따르면 응시자의 서류전형은 정해진 날짜까지 접수되어야 하며 정해진 기준에 따라 적합여부를 서면심사하도록 되어 있다. 그러나 공단 기관장은 채용공고의 내용과 다르게 정치적 기준에 따라 응시자를 서류 및 면접전형에 합격시켰다.

기관장은 ‘객관적 서류확인 전까지는 합격에 준하여 처리’해야 한다거나 ‘서류는 면접일까지 제출’하면 된다는 등 공고내용과 다른 기준을 적용하여 자격기준 및 서류제출 기한을 부적절하게 운영하도록 하였다. 기관장 등이 내정자를 둔 경우 법령 등에 규정된 내용과 다른 기준을 두며, 그 기준은 객관적·합리적 근거에 따라 마련되지 못하고 자주 변경되는 특성을 지닌다(경상남도감사위원회, 2018; 서울시감사위원회, 2017; 행정안전부, 2020).

(3) 연고주의의 영향

「지방공기업 인사운영기준」에서는 시험위원 중 「지방공기업 블라인드 채용 가이드라인」을 위반하면 시험위원으로 위촉하지 못하도록 되어 있다. 이러한 규정을 두는 이유는 응시자에 대한 사전정보가 공개되지 않도록 함으로써 공정한 경쟁이 이루어지도록 하도록 하기 위함이다.

K시설안전관리공단에서도 블라인드 채용을 실시하였다. 그러나 기관장은 응시자가 지방의회의원의 비서로 재직했던 것을 알고 있었기 때문에 특정 응시자에게만 서류전형 자격요건을 완화하도록 지시할 수 있었다. 이에 대해 감사보고서에서는 부정청탁, 친분관계를 추측할 수 있는 내용이 기재되어 있지는 않다. 그러나 기관장이 이미 응시자가 해당 기관에 지원했다는 정보를 알고 있었으며 특정인에게만 관련 서류제출 기한을 연기하거나 채용요건을 완화하도록 조치한 점은 특정한 관계를 의식한 것으로 판단된다.

최남희 외(2012), 황해동(2021)은 지방자치단체 등 고위직 공무원들이 지방자치단체장, 지방의원, 지역인사들과 유착관계를 형성하고 있음을 주장하고 있다. 이들은 특정한 대가 없이도 미래이익(승진, 공천 등)에 대한 기대심리로 인사 등 다양한 특혜를 제공할 유인이 있다.

(4) 유사사례

지방자치단체 및 지방공기업 등에서 기관장이 내부통제체계를 무력화하거나 정치적 기준을 적용하여 채용절차에 관여하는 사례가 나타나고 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체, 지방공기업 등에서 단체장·고위직 등의 관여에 의해 부적격자가 채용

되는 사례가 다수 발견되고 있다. 특히 자치단체에서 인사위원회를 개최하지 않고 기관장이 지정하는 내정자를 채용하는 등 내부통제체계를 회피·무력화는 사례를 주의깊게 살펴볼 필요가 있다. 이는 기관장이 인사권한에 부적절하게 개입하는 것으로 공정한 채용이 이루어지는 것을 방해하기 때문이다.

L자치단체의 경우 군수가 내정한 자를 채용하려 했으나 응시자의 자격요건이 채용요건에 미달하자 인사위원회를 개최하지 않고 자격기준을 변경하여 재공고하여 최종 합격시킨 사례가 있다. 이는 채용공고가 이루어지기 전부터 기관장이 내정자를 정하면서 채용절차에 관여한 것으로 인사 담당자가 채용절차를 위반하도록 하였으며, 그 과정에서 부적절한 절차를 통제할 수 있는 인사위원회의 심의는 고의적으로 회피하였다.

▶ 00도 00군 A과에서는 '000 생태과학관 운용요원'을 채용하면서 B과 000로부터 특정인의 이력서가 첨부된 채용방침 문서(군수보고)를 전달받고 채용공고를 하였으나, 내정자의 경력이 채용요건에 미달되자 인사위원회의 의결도 없이 자격요건을 완화하여 변경 공고하였으며, 응시자가 내정자 1명에 불과한데도 재공고 없이 서류면접 시험을 강행하여 채용(기관경고, 주의)

자료: 행정안전부(2020). 생활속 불공정 및 소극행정 특별점검

둘째, 기관장의 정치적 기준에 따라 합격기준을 변경하는 사례는 지방자치단체 선출직·고위직 부패에서 다수 나타나고 있다. 지방공공기관은 「지방공기업법」, 「지방출자·출연법」 등에 근거하여 기관 내부규정으로 채용을 진행하면서 기관장의 내부방침 등에 따라 서류전형 합격기준을 매년 변경하거나 낮게 설정하는 등 부적절하게 운영하고 있다.

예를 들어, M신용보증재단은 5년 간 행정직원을 신규채용하면서 매년 이사장의 방침으로 직원채용 계획을 수립·시행한 바 있다. 필기시험 합격기준은 2012년 평균 60점 이상, 2013~2014년은 40점 이상으로 변경하는 등 일관성 없이 신입직원 채용전형을 실시하였다.¹⁵⁾

〈표 7〉 M신용보증재단의 채용전형방법 변화

구분	2012	2013	2014	2015	2016
채용계획인원(명)	7	5	3	4(행원 3, 기록물 1)	2
채용직급	6급행원	6급 행원	6급 행원	6급 행원	6급 행원
필기합격기준	평균 60점 이상 (고득점순)	40점 이상 (고득점순)	40점 이상 (고득점순)	고득점 순	고득점 순
배수	5	5(25명 내외)	6.7(20명 내외)	5(20명 내외)	5(10명 내외)
합격자수(명)	8	29	22	행원 18, 기록물 5	12
동점자수(명)	2	6	7	행원6	4
필기과목	경영,법률,금융, 경제,일반상식	경영,법률,금융, 경제,일반상식	경영,법률,금융, 영어,일반상식	경영,법률,금융, 경제,일반상식	경영,법률,금융, 경제,일반상식
응시자격	토익 700점 이상	토익 700점 이상	미적용	미적용	미적용

자료: 경상남도감사위원회(2018). 지방공공기관 채용비리 특별감사

15) 경상남도감사위원회(2018). 지방공공기관 채용비리 특별감사.

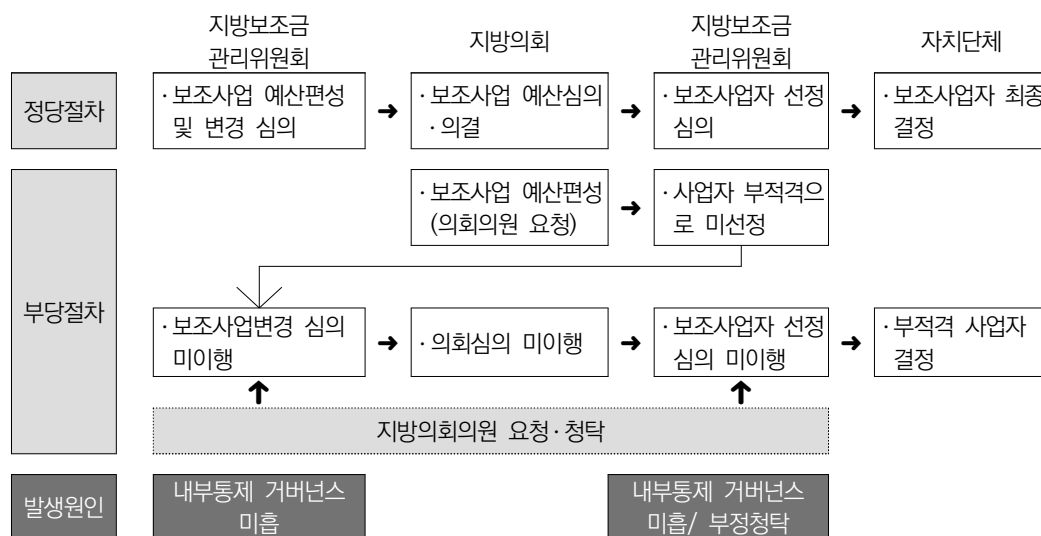
2. 지방의회의원의 보조사업 부당 추진 사례

N자치단체는 의회의원으로부터 요청받은 신규 보조사업이 지방보조금심의위원회 심의를 통과하지 못하는 등 사업추진이 어렵게 되자 의원의 제안을 수용하기 위해 보조금심의위원회 심의없이 기존 사업을 다른 사업으로 부당 변경하였다.

지방의회의원이 청탁한 업체와 사전 협의하여 지방보조사업 부당 추진
<p>○ N자치단체는 2017년 12월 N시의회(예산결산특별위원회)로부터 N시의회의원 ∇∇가 발의한 뉴시교육사업의 사업비 2억원을 2018년도 예산 신규항목(민간경상보조사업)으로 설치해 줄 것을 요청받음</p> <p>- 지방보조금심의위원회 심의결과 적격점수(70점 이상)를 득점하지 못하는 등 적격자가 없어 사업추진이 어렵게 되자, 해당 과는 ∇∇의원에게 해당 사업비를 불용하거나 다른 사업으로 전용하는 것으로 대면보고</p> <p>○ ∇∇의원은 2018년 7월 해당 사업을 한강홍보사업으로 변경하도록 제의하면서 주식회사## 대표이사 I와 추진할 것을 청탁</p> <p>- 해당 과는 기존 사업과 목적이 다르나 의원의 제의에 따라 지방보조금심의위원회 절차 없이 사업을 변경하는 것으로 결정하고 한강홍보사업 추진계획을 수립</p>

자료: 감사원(2022.3.). 지방자치단체 계약 등 관련 비리점검.

N자치단체의 지방보조사업 부당 변경 사례는 지방보조사업을 변경하는 과정에서 사업의 타당성 등을 관리·통제할 수 있는 지방보조금심의위원회의 절차를 거치지 않는 등의 문제가 나타나고 있다. 또한 이 사례는 지방의회의원의 제안에 따라 보조사업을 부당하게 변경한 것으로 의회의원이 보조사업 수행업체를 청탁하는 등 보조사업자 선정에 관여하였다. 구체적인 부패발생의 발생과정과 위험요인은 다음과 같다.



(1) 내부통제 거버넌스 미흡에 의한 지방보조사업 부당 변경

구 「지방재정법」 제32조의2에 따라 지방보조금은 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 지방보조금 예산을 편성하도록 되어 있다. 만약, 지방보조사업의 적격자가 없어 새로운 지방보조사업으로 변경할 경우에는 지방보조금 예산편성과 동일하게 지방보조사업의 성격, 지방보조사업자의 비용부담능력 등을 검토하고 지방보조금심의위원회 심의와 지방의회의 의결을 거쳐 새로운 지방보조사업을 추진하여야 한다.

N자치단체는 N시의회의원이 발의한 낚시교육사업을 2018년 신규 보조사업으로 편성할 것을 요청받았으며, 사업자공고를 조건으로 이를 수용하였다. 그러나 지방보조금심의회 심의 결과 적격자가 없어 사업이 추진되지 못하게 되자 해당 과에서는 의원에게 사업비를 불용하거나 다른 사업으로 전용하는 방안을 보고하였다. 이후 의회의원은 해당 사업을 한강홍보사업으로 변경하도록 제의하였다. 낚시교육사업과 한강홍보사업은 목적이 다르므로 지방보조금심의위원회 심의를 다시 거쳐야 한다. 그러나 서울시는 이러한 내부통제 절차를 거치지 아니하고 한강홍보사업 계획을 수립하였다.

(2) 부정청탁에 의한 보조사업 업체 부당 선정

「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제5조에서는 공직자에게 보조금 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 특정 단체가 보조금을 지원받도록 개입하거나 영향을 미치는 청탁을 하지 않도록 되어 있다. 또한 동법 제6조, 제7조에서는 부정청탁을 받은 공무원은 그에 따라 직무수행을 해서는 안되고 청탁을 한 자에게 이를 거절하도록 되어 있다.

「공무원행동강령」 제6조, 제8조에 따르면 공무원은 직무를 수행할 때 지연·혈연·학연·종교 등을 이유로 특정인에게 특혜를 주거나 특정인을 차별하여서는 아니되고 정치인이나 정당 등으로부터 부당한 직무수행을 강요받거나 청탁받은 경우 소속 기관의 장에게 보고하거나 행동강령책임관과 상담한 후 처리하도록 되어 있다. 또한 「지방의회의원 행동강령」 제8조에서는 의원은 그 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니된다고 규정하고 있다.

그러나 N시의회의원은 한강홍보사업을 제의하면서 특정업체를 청탁하였다. 그리고 N자치단체 담당자는 보조사업을 공모하기 전에 업체 실적 등을 제출받아 공모대상 기준, 정량평가 기준 등을 해당 업체에 맞추어 추진계획을 수립하고 공모하였다. 그 결과 해당 공모조건에 부합하는 사업대상자는 의회의원이 청탁한 업체만 해당되는 등 부당하게 업체가 선정되는 결과를 가져왔다.

(3) 유사사례

지방의회의원이 지방자치단체에 특정사업의 예산을 포괄 편성한 후 특정업체를 알선하는 방식으로 보조사업을 추진하는 사례가 다수 나타나고 있다. O자치단체는 2015~2017년까지 ‘원예작물 고품질 생산 시범사업’을 포괄 편성한 후 P, Q, R, S자치단체 등에 세부사업을 분산·편성하고 보조사업자를 특정하는 방식으로 사업을 부당하게 추진하였다.¹⁶⁾

예를 들어, O자치단체는 ‘2015년 원예작물 고품질 생산 시범사업’에 대한 예산을 포괄 편성한 후 시·군별 세부사업을 보조금으로 집행하였다. 그리고 ‘선별기 교체지원 사업’ 등에 대해 도의원이 알선한 특정 조합을 지정하여 지원하였다. 만약, 내정된 사업자가 사업을 포기한 경우에는 지방의원과 협의하여 다른 보조사업자로 변경·추진하기도 하였다.

이처럼 지방의원들의 요구에 의해서 나눠먹기식으로 추진되는 보조사업들은 법령에서 정한 공모절차, 보조금심의위원회를 통한 선정심의 등의 과정 없이 매년 도의원 및 이전 O자치단체 간부출신 공무원 등으로부터 요구되고 있었다. 또한 특정 개인 또는 법인에게 수천 만원에서 수억원의 보조금이 지원되고 있었다.

〈표 8〉 특정인을 사전에 지정하여 추진한 주요 보조사업 현황

(단위: 천원)

구분	사업명	보조사업자	보조금			자부담	지역
			계	도비	시군비		
2015	선별기 교체지원	000조합	140,000	70,000	70,000	140,000	천안
	공기열이용 에너지절감사업	000법인	499,230	249,615	249,615	500,000	부여
2016	시설채소 생산단지	000법인	411,842	205,921	205,921	491,425	부여
	블루베리 시험포 일괄물주기시스템	000	25,954	12,977	12,977	30,046	청양
	토마토작목반 기능보강	000법인	69,238	34,619	34,619	70,761	청양
	시설하우스에너지절감시설	0000	25,976	12,988	12,988	25,977	청양
2017	인삼유통시설현대화사업	000법인	260,000	130,000	130,000	260,000	논산
	스크린설치보수공사	000법인	67,284	33,642	33,642	75,216	부여
	시설하우스설치지원	000법인	57,852	28,926	28,926	62,151	부여
	저온창고 설치사업	000법인	200,000	100,000	100,000	200,000	부여
	시설하우스 신축지원	000법인	600,000	300,000	300,000	600,000	부여

자료: 행정안전부(2018). 2017년 정부합동감사결과: 충청남도. 재인용

16) 행정안전부(2018). 2017년 정부합동감사결과: 충청남도

V. 결론

지방자치단체 선출직·고위직 부패를 경계해야 하는 이유는 이들이 자치단체 운영에 영향을 미칠 수 있는 권한을 광범위하게 가지고 있으면서 정책결정을 위한 의사결정과정은 소수 인원에게 의해 불투명하게 이루어지기 때문이다. 또한 중하위직의 부패가 개인의 일탈 혹은 개인의 업무범위 내에서 이루어지는 데 반해 고위직 부패는 조직전체로 부패행위가 확산될 가능성마저 내포하고 있어 부패로 인한 파급력도 상당하다. 특히, 고위직 부패는 반복적으로 발생하고 있음에도 불구하고 단체장 등의 지시에 따라 중하위직 공무원을 중심으로 부패가 실행되면서 정책의사결정권자와의 연관성을 밝혀내고 이를 적발하는 것이 쉽지 않다.

본 연구에서 감사결과보고서를 통해 파악한 지방자치단체 선출직·고위직의 부패발생원인은 공무원 개인의 일탈이나 일부 제도적 문제보다는 자치단체의 비효율적인 행·재정관리의 연장선에서 부패가 쉽게 나타날 위험이 있다는 점에 주목하고 있다. 고위직의 부패가 정책형성 및 수립단계에서 주로 나타나고 있다는 점은 고위직이 재량권을 충분히 활용하여 정책의사결정 과정에 개입하고 있는 특성을 단적으로 보여주는 것이다. 정책의사결정에 개입하는 과정은 감사사례분석에서 나타나는 것처럼 하위직에게 서류조작 등을 지시함으로써 조직 내부의 심의 관리위원회의 기능을 무력화시키거나 내부통제 장치를 거치지 않는 등의 다양한 방식으로 구현되고 있다. 따라서 지방자치단체 고위직의 부패를 방지하기 위해서는 정책의사결정 과정에서 이들을 견제할 수 있는 내부통제장치를 마련하는 것이 필요하다.

그 방향은 첫째, 지방자치단체장을 견제·통제할 수 있는 의사결정 체계가 자치단체에 마련되어 있는지에 대한 자치단체 스스로의 점검이 필요하다. 지방자치단체장에 의한 부패는 단체장을 견제·통제할 수 있는 내부통제기구의 심의를 받지 않은 채 사업절차를 통과시키거나 내부통제기구의 기능을 무력화시킬 수 있다는 점에서 위험성을 지니고 있다. 감사사례 분석에서 내부통제 거버넌스 미흡 사례로 제시되었던 바와 같이 자치단체장의 지시대로 서류전형 심사서류를 조작하여 인사위원회(심사위원)의 심의를 받거나 채용자격 기준을 인사위원회 심의없이 변경하는 경우가 이에 해당한다.

둘째, 부패취약분야 중 인사·인허가 등 행정관리 분야를 대상으로 자치단체장을 견제할 수 있는 장치가 마련되어 있는지 점검하는 것이 필요하다. 행정관리분야의 내부통제 거버넌스 체계는 계약·보조금 등 재정관리 분야에 비해 취약하다. 예를 들어, 지방보조사업은 「지방보조금법」 등에 근거하여 지방보조금관리위원회가 사업계획, 사업자선정, 사업평가 등 사업계획 단계부터 집행, 사후관리단계까지 관리·통제기구로서의 역할을 수행하도록 법령에 규정하고 있다. 자치단체에 따라서는 예산부서가 지방보조금 비율을 전체적으로 관리하면서 사업계획·평가 등에 대한 관리를 함께 수행하고 있으며, 감사부서에서 보조사업에 대

한 일상감사를 실시하기도 한다.

그러나 인허가의 경우 개별 법령에 따라 추진되므로 자치단체 내부적으로 관계기관의 협조를 구하는 것 외에 이를 관리·통제하기 위한 부서가 부재한 실정이다. 이는 결국 자치단체장이 인허가권을 남용할 경우 조직 내부에서는 이를 견제할 수 있는 내부통제장치가 부재하다는 것을 의미한다.

셋째, 감사부서에서 부패취약분야에 대한 상시 모니터링을 함으로써 부서 간 견제·통제장치로서 역할을 하고 있는지에 대한 점검이 필요하다. 지방자치단체장의 지시에 의한 부패행위는 이를 통제할 수 있는 견제장치가 미비한 경우 쉽게 발생한다. 그러나 감사부서는 일상감사 등을 통한 상시 모니터링 체계를 통해 법령상 내부통제 장치가 마련되어 있지 않은 분야에 대해서도 일정 수준의 위법·부당행위를 통제할 수 있다. 자치단체의 일상감사 규정 등에 따르면 일반적으로 감사부서의 상시 모니터링 체계는 계약, 예산관리 등 재정관리통제에 집중되어 있어 인사나 조직운영에 대한 상시 모니터링은 이루어지지 않는 경우가 많다. 다만, 강원도 등 일부 자치단체는 임용, 징계 등 인사업무에 대해서도 행정관리통제를 시도하고 있다.

본 연구는 기존 연구와 달리 지방자치단체 선출직·고위직을 중심으로 부패발생원인을 살펴보았다는 점에서 의의가 있다. 그러나 감사결과보고서를 중심으로 연구를 진행하면서 몇 가지 연구한계가 나타나고 있다. 첫째, 본 연구는 최근 5년 동안의 감사원, 행정안전부, 지방자치단체 감사결과보고서를 분석하였으나 실제 지방선출직·고위직 부패에 대한 감사 사례는 제한적으로 나타나고 있다. 따라서 감사결과보고서를 통해 지방자치단체 고위직의 부패유형, 부패발생원인을 시계열로 분석하기 위해서는 분석대상 연도 혹은 감사결과보고서의 확장을 고려할 필요가 있다. 둘째, 지방의회의원과 관련된 감사사례는 지방의원과 관련된 업체와 보조사업을 수의계약하는 사례가 대부분으로 인사·인허가 등에서는 나타나지 않았다. 이는 감사보고서를 통해 의회의원의 부패발생원인을 파악하는 것은 다소 한계가 있음을 시사하고 있다. 향후 지방자치단체장, 지방의회의원 등 정치인의 부패발생원인을 파악하기 위해서는 감사보고서 외에 정당 차원의 접근 등 다양한 관점에서 연구를 시도하는 것이 필요할 것이다. 마지막으로 지방자치단체장, 지방의회의원, 지방고위직 공무원으로 구분하여 부패유형과 부패발생원인을 살펴봄으로써 개별적 특성과 자치단체의 부패방지방안을 구체화하는 등 추가 연구가 필요하다.

참고문헌

- 감사원. (2013.4.). 「지역 토착비리 기동점검」.
- 검찰청. (각년도). 「범죄분석」.
- 김광영 외. (2017). 지방자치단체 인사분야 감사제도 개선방안 연구. 「한국인사행정학회보」, 16(3).
- 김철식. (2012). 공무원 부정부패의 원인과 현황에 대한 실증적 분석. 「공공사회연구」, 2(1).
- 김해동. (1990). 관료부패 유형. 「행정논총」, 28(1).
- 라영재. (2010). 기초지방자치단체의 부패방지 전략: 대구 달성군을 중심으로. 한국지방정부학회 학술대회논문집.
- 류민정. (2017). 「부패통제 점검을 위한 평가모형 및 기준에 관한 연구」. 감사연구원.
- 류민정. (2022). 지방자치단체 비리 근절. 「고위험 분야별 보고서」. 감사연구원.
- 박우근. (2016). 「지방자치단체 공무원의 부패실태와 관리방안 연구」. 부경대학교 박사학위논문.
- 이영균. (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 「한국정책과학학회보」, 8(3).
- 이지은. (2019). 지방보조금 운영의 책임성 제고방안에 관한 연구. 「지방행정연구」, 33(1): 63-90.
- 이창길. (2020). 한국 관료제의 위기: 정치화의 역설. 「정부학연구」, 26(1): 103-130.
- 이호규 · 고대유. (2022). 공직부패 발생 요인과 저감 방안 모색. 「한국정책연구」, 22(2): 165-184.
- 전수일. (2002). 한국의 권력형비리에 관한 연구. 「한국부패학회보」, 8(2): 85-107.
- 정정목. (2015). 부패에 따른 지방정부 실패와 대응 방안. 「한국부패학회보」, 20(4): 209-224.
- 조형석. (2021). 지방자치단체 인 · 허가 업무에서의 부패 유형과 특성분석. 「지방행정연구」, 35(2): 43-74.
- 조형석. (2022). 공직사회 기본질서 확립. 「고위험 분야별 보고서」. 감사연구원.
- 차경엽. (2018). 「공공부문 비리 취약분야의 내부통제 운영사례 분석: 지방자치단체 계약분야를 중심으로」. 감사연구원.
- 최남희 외. (2012). 「지방자치단체 토착비리에 대한 인과순환적 구조분석」. 감사원 감사연구원 용역보고서.
- 최예나. (2021). 부패요인이 정부수준별 부패에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 32(2).
- 황해동. (2021). 지방자치단체장의 부패 실태 분석과 개선방안. 「한국지방자치학회보」, 33(4): 115-147.
- INTOSAI. (2017). *Guideline for the Audit of Corruption Prevention*.
- OECD. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*. OECD Public Governance Reviews.
- OECD. (2018). *Investing in Integrity for Productivity*. OECD Public Governance Committee.
- 오마이뉴스(2015.6.4.). 개교 1년 된 학교가 안전등급 B.
- 한겨레(2020.7.29.). 토착비리로 건설된 용인경전철 치적쌓기에 누더기 전략 .
- 한국경제(2022.9.15.). 복마전 태양광 사업.

투고일자 : 2022. 12. 16

수정일자 : 2022. 12. 23

게재일자 : 2022. 12. 31

<국문초록>

지방자치단체 선출직·고위직 부패의 발생원인 분석

류 민 정

본 연구는 감사결과보고서를 중심으로 지방자치단체 선출직·고위직 공무원의 부패특성 및 부패발생원인을 분석하고 시사점을 제시하는 데 목적이 있다. 지방자치단체 선출직·고위직 부패의 특성은 부패유형과 부패발생원인으로 구분하여 살펴보았다. 부패유형을 중심으로 나타나는 특성은 고위직이 인사기준이나 절차를 부당하게 변경하거나 고위직의 지시로 사업자를 내정하는 유형의 부패가 가장 많이 나타났다. 부패발생원인 측면에서 나타나는 특성은 정책의사결정 과정에서 타당성 검토가 충분히 이루어지지 못하거나 내부통제 거버넌스가 미흡한 경우, 재량권 남용 등에 의해서 고위직 부패가 주로 발생하는 것으로 나타났다. 여기에서는 고위직 부패가 가장 복합적으로 나타나는 내부통제 거버넌스의 미흡 사례를 중심으로 부패발생원인과 확산과정에 대해 심층분석 하였다. 마지막으로는 감사결과보고서 분석내용을 중심으로 지방자치단체 스스로 자치단체장 등 고위직의 정책의사결정을 견제하기 위한 제도적 개선이 필요한 사항을 간략히 시사점으로 제시하였다.

주제어: 부패, 지방자치단체장, 지방의회의원, 고위직 공무원, 내부통제