

지방행정 부조리를 방지하기 위한 지방인사행정 개혁 방안

A Study on the Reform of Personnel Administration to Prevent Corruption in Local Government

이 상 엽 (한서대학교 행정학과)

The self-controls and regulations of local governments have increased and the regulations and controls of the central government to local governments have decreased when local autonomy was launched in Korea. However, the self-regulation and control mechanism of local governments have remained premature and primitive so that misdoings and corruption in local governments have tended to increase in terms of their types and numbers or frequency. This paper examines the level, causes and anti-corruption strategies of local corruption, especially focused on personnel administration. This paper also interviewed a total of 537 of former and incumbent local officials and a total of 451 private contractors. Local corruption cases were collected from correction requests, newspapers, and the site visits of local governments. The reforms of personnel administration are as follows: ①strengthening the independence of human resource commissions, ②development forming employee associations in local governments, ③an advance notice rule of personal management, ④a job transferring evaluation system, ⑤automatic promotion system, ⑥the quota of employees between in the headquarters and in low branch agencies, ⑦specifying penalty regulations, ⑧awareness reform and enlargement of self-regulation, ⑨enhancing the pride of local officials.

I. 서론

지방자치단체의 자율성이 커지고 상대적으로 중앙부처 등의 통제와 감독이 약화된 반면에 지방자치단체 내부의 자동통제메카니즘이 충분히 기능을 발휘하지 못하는 상황에서 지방자치단체에서의 부조리와 부패 발생가능성이 높아지고 그 종류도 상당히 다양해지고 있는 것으로 추측되고 있다. 지방공무원들은 일반국민과 직접 대화와 교섭을 통하여 정부의 대국민 창구 역할을 하기 때문에 그들의 부패는 국민생활에 중대한 영향을 미치고 행정서비스의 질에 절대적인 영향을 미친다. 따라서 부패문제는 대다수 국민이 접하는 일선 지방공무원에서부터 개선되어야 한다. 구조적 부조리를 방치해 두면 부조리는 자기영속성을 지니고 그 자체를 먹이로 해

서 성장하게 되고, 지방공무원의 부조리는 점차 지역사회의 무기력에 의해 부추겨지는 자기창조성을 지니기 때문에 부패고리의 단절에 주력해야 한다.

지방행정의 여러 부조리 행태 중 특히 민선단체장의 권위주의적인 인사권 행사와 정실화로 인사행정의 질서에 문제가 있다는 지적이 나오고 있고, 공무원들의 불만이 높은 상태이다. 논공행상식 인사와 보복성 인사는 공무원의 사기를 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다.

지방공무원의 부조리는 음성적·은폐적 특성으로 구체적인 부조리 행위에 대한 파악이 용이하지 않기 때문에 지방공무원에 대한 부조리는 보다 심층적인 분석이 요구된다. 특히 중앙보다는 지방의 시각에서 부조리 원인에 대한 분석과 대안의 실현가능성에 대한 검토가 필요하며, 당위론적 주장이나 추상적인 대책보다는 구체적인 대안 제시가 요구된다. 여기에서는 지방행정 부조리 수준과 실태를 전반적으로 살펴보고, 특히 인사부조리 수준과 실태에 초점을 두었다. 지방행정 부조리를 방지하기 위한 대책으로 지방인사행정 개혁방안을 주로 처방적 차원에서 제시하였다.

먼저 부조리 수준과 부조리 발생요인으로 구분하여 실태를 파악하였다. 부조리 수준은 직접적으로 부조리가 얼마나 만연되어 있는가를 나타내는 개념이며, 부패 발생요인은 부조리 수준에 직·간접적으로 영향을 주는 요인을 의미한다. 부조리 수준은 전반적 부조리 수준 및 추세, 분야별·계층별·집단별 부조리 수준을 측정하였다. 여기서 지방공직자는 자치단체장, 지방의원, 공무원을 포괄하는 광의의 의미이며, 민원인은 지방자치단체를 상대로 하는 민원인사업자를 의미한다. 시간적 범위로는 최근 3-4년간 자료를 주 대상으로 하였다. 부조리 수준, 유발요인 및 주요대책에 대한 공무원과 민원인에 대한 인식도는 설문조사를 통해 분석하였다. 설문 문항은 공무원용과 민원인용으로 구분하여 작성하였고, 설문조사 기간은 2000년 6월 23일부터 7월 31일까지였다. 민원인은 민원사무처리부의 민원인을 대상으로 무작위 추출하였으며, 우편조사를 하였다. 2,000부를 배포하여 회수한 461부를 분석하였다. 공무원의 경우 현직공무원은 자치단체별·직급별·부서별로 할당 추출하여 감사관실 책임 하에 조사를 실시하였고, 퇴임공무원은 퇴임공무원 명부에서 무작위 추출하여 우편조사를 실시하였다. 1,500부를 배포하여 회수한 573부를 분석하였다(현직공무원 77.7%, 전직공무원 21.5%; 광역자치단체 소속 34.9%, 기초자치단체 소속 58.1%). 주요 부조리 사례는 감사처분요구 분석, 언론보도자료, 자치단체 감사관실 실태조사 등을 통하여 수집하였다.

지방행정 부조리 방지 대책으로는 크게 ①유능하고 청렴한 단체장 및 지방의원의 선출여건 개선, ②지배구조 및 관리강화로 부조리에 대한 견제기능 강화, ③정보공개 및 평가 강화로 행정의 투명성과 효율성 제고, ④분야별 부조리 방지대책, ⑤지방인사행정의 개혁 등으로 구분할 수 있다. 이상의 대책 중에서 본 논문에서는 지방인사행정 개혁방안을 중심으로 지방행정 부조리 방지대책을 제시하였다. 자치단체장에 집중되어 있는 인사권에 대하여 내부적인 견제장치를 마련함으로써 단체장의 인사권 남용으로 인한 폐해를 줄일 수 있는 대책이 필요하다. 이를 위하여 지방자치단체 내부의 기관 상호간의 인사통제체도를 마련하고 인사권한의 분권화가 필요하다. 공정하고 객관적인 인사제도를 정착시키기 위하여 인사의 기준을 객관적으로 정립하여 주관적인 평가가 개입할 수 있는 여지를 최대한으로 예방하고 당사자나 제3자가 납득할 수 있도록 한다. 승진, 전보와 인사평정에 있어서 평가대상 공무원이 담당하는 직무의 성격을 고려한 객관적이고 합리적인 성과지표의 설정에 의한 투명한 인사관리가 이루어져야 할 것이다. 지방인사행정 개혁방안을 크게 4가지로 구분하여 세부적인 대책을 제시하였다. 첫째, ①자율적

인사통제메카니즘 구축 방안으로는 인사위원회의 독립성 제고, ②실·국별 책임인사운영제, ③직장협의회와의 구성과 운영의 활성화 등을 제시하였고, 둘째, 인사과정의 객관화와 투명화 방안으로는 ①인사기준의 명확화 및 인사예고제 도입, ②전보심사제 및 자동승진제 도입, ③근무성적평정 및 승진 시 기관별 할당제 도입 등을 제시하였다. 셋째, 의식개혁 및 징계양정기준의 구체화 방안으로는 ①지방공무원 행동강령 제정을 통한 공무원의 책임성 강화, ②시민단체와의 자정운동 확산 및 반부패교육 강화, ③징계양정기준 구체화 및 징계자에 대한 패널티 강화 등을 제시하였고, 넷째, 근무여건 개선 등을 통한 일선공무원의 자긍심 제고 방안으로는 ①보수 및 근무여건의 개선, ②인센티브제 확대, ③대학(원) 진학시 행·재정적 지원 확대, ④복수직급제 확대 등 방안을 제시하였다. 주요대책에 대한 타당성 및 실현가능성 등을 분석하기 위하여 자치단체장, 부단체장, 지방의원, 지방공무원, 사업자, 시민단체 대표, 언론인 등과의 면담을 실시하였고, 관련부처와의 검토회의 등을 통해 의견을 수렴하였다.

II. 지방부조리의 개념 및 특징

1. 지방부조리의 개념

부조리와 부패의 개념에 대해서는 여러 가지 견해로 나눌 수 있다. 최광의 부패개념은 부정 부패의 주체에는 아무런 제한이 없이 자기 또는 제3자의 부당한 이익을 위하여 자기에게 주어진 권한이나 권위를 오용하는 일체의 행위를 의미한다. 광의의 부패개념은 최광의의 개념 중에서 공직자에 의해 행해지는 일체의 불법·부당행위를 의미한다. 협의의 부패개념은 광의의 개념 중에서 공직자의 직무의무 위반행위만을 의미한다. 세계은행(World Bank), 국제투명성기구(TI)에서는 부패를 사적 이익을 위한 공권력의 오용으로 정의하고 있는데, 이 정의는 민간 부문의 부패를 제외하는 개념으로서 협의의 개념과 유사하다. 최협의의 부패개념은 협의의 부패개념 중에서 공무원의 직무에 대한 범죄행위만을 의미하는 견해이다. 부패의 개념을 좁은 의미로 이해할 경우 논의의 초점이 대개 개인에게 귀착되고 만다. 즉, 부패 자체가 아니라 부패 행위를 한 “부패한 개인”에게 초점이 모아진다. 이러한 시각은 인식 범위를 좁힘에 따라서 부패의 원인과 처방에 대한 논의도 개인 중심으로 이루어질 수밖에 없다. 그러나 부패는 개인적인 문제라기보다는 부패문제의 구조성이나 체제성의 문제로 이해해야 한다. 부패문제의 구조성이나 체제성은 부패가 발생하게 되는 정치·사회적 구조와 체제의 성격을 의미한다. 따라서 여기에서는 부패의 개념을 최광의의 개념으로 해석하였다. ‘부정부패’라는 단어는 포괄적인 의미에서의 부패현상을 나타내는 말로 흔히 사용하지만 굳이 부정과 부패를 구별할 필요는 없다고 본다. ‘不條理’는 사물의 본질적인 도리나 이치에 어긋남 또는 조리에 맞지 아니함을 지칭하는 용어로서, 공직사회 병리현상을 지칭하는데 있어서 공직사회의 부패와 관련하여 가장 많이 사용한다. 부조리와 유사한 개념으로서 비리와 비위가 있다. 非理는 도리에 어긋나는 일, 非違는 법에 어긋남 또는 그 일 또는 어느 특정한 지위나 업무에 기대·요청되는 바를 배신하고 저버리는 것을 의미하는데, 일상적으로 부조리는 비위·비리와 구분되지 않고 사용되고 있다.

본 논문에서 사용되는 부조리 개념은 최광의의 부패 개념과 유사한 것으로, 공무원의 불법 행위에 국한하지 않고 부당행위 또는 사회규범상 어긋나는 행위까지를 포괄한다. 지방부조리는 지방자치단체의 업무를 중심으로 주민의 대리인인 지방공직자가 자신의 직무를 수행하는 과정

에서, 주민들에게 행정서비스를 제공함에 있어 공직이 요구하는 원칙과 규범을 위반하여 사적인 이익을 추구하는 것을 의미한다.

2. 지방부조리의 특징

지방공무원의 부조리는 국가공무원의 부조리와 다음과 같은 측면에서 차이가 난다고 볼 수 있다.

첫째, 토착비리와 부패고리화의 문제이다. 대형비리는 지역유지와 유착되어 나타나는 경우가 있고, 이 경우 국회의원, 지방의회의원, 단체장 등 정치인의 청탁이 개입되는 경우도 있다. 현장지도점검, 불법행위단속, 민원처리과정의 급행료 등 하위직의 비리도 민원인과 학연, 지연, 혈연 등으로 연계되어 관행적으로 존속되는 경향이 있다.

둘째, 비리에 대한 무감각증 현상이다. 공무원, 민원인, 일반주민까지도 사소한 비리에 대해서는 당연시하고 인간관계상, 사업상 윤택유라는 의식이 있다. 업무수행상 금품수수는 가벼운 사례이지 부패행위는 아니라고 인식하고, 주는 자도 금품수수를 행정관행으로 여겨 크게 문제되는 것으로 인식하지 않는 경향이 있다.

셋째, 적발·고발의 곤란 문제이다. 고발자는 지역에서 배신자로 낙인받게 되고 내부비리를 폭로하는 경우에는 조직내부에서 고립될 가능성이 높기 때문에 공공연한 비리에 대해서도 고발되지 않는 경향이 있다. 공무원의 뇌물 요구가 점차 음성화·지능화되고 민원인의 뇌물제공 방법이 정교화되고 있다. 중앙기관의 경우 조직내 비리가 사법기관이나 언론 등에 공개되면 기관장의 인사에 즉각적으로 반영되기 때문에 기관장들이 부패척결에 적극성을 보이고 있으나, 자치단체장의 경우 부패가 언론에 공개되면 해당 지방자치단체가 부패하였다는 평가를 받고 결과적으로 차기 단체장 선거에 부정적인 영향을 미치기 때문에 부패를 척결하려기보다는 부패를 은폐하려는 경향이 있다. 일부 자치단체의 경우 감사부서로 하여금 공정하고 적극적으로 부패를 척결하라고 하기보다는 상급감사기관의 감사에 대한 대비부서의 역할을 수행하는 경우도 있다. 적발되었을 때에도 회생양이라는 동정심을 갖게 되고 동지애적 차원에서 사후관리를 해주고, 일반인에 비해 관대한 처분을 해주며 시일이 지나면 생계형 비리에 대해 사면을 반복함으로써 처벌의 효과가 미흡한 실정이다. 결과적으로 부패를 잘 알고 이를 척결할 수 있는 부서에서는 부패를 방치하고 있는 한편, 부패의 정확한 실태를 잘 모르는 상급부서는 형식적으로 감사를 하는 경향이 일부 남아 있어 지방부조리가 쉽게 척결되지 않는 것으로 판단된다.

넷째, 견제세력의 부족 문제이다. 지방의회의 견제역할이 충실히 시행되지 않는 경우도 있다. 시민단체의 역할이 중시되나, 아직 여건이 성숙되지 못한 측면이 있다. 지역언론기관은 규모의 영세성, 상업성, 기자의 책임감·전문성 결여 등으로 인해 감시기능을 하기보다는 비리에 유착되는 사례까지 있다.

부조리는 단순히 현상이나 결과가 아니라 조건이며 환경으로서 구조의 특성을 지닌다. 부조리에는 복잡한 관련 요소들이 많기 때문에 공무원만을 부조리 문제의 대상으로 인식하는 것은 한계가 있다. 즉, 부조리 문제에 체계적으로 대응하기 위해서는 부조리의 구조와 체제성을 이해하는 것이 필수적이다. 부조리의 “구조”는 부조리를 공무원 개인의 부정적 행동 혹은 공식적 범규의 위반만이 아닌 다양한 요인의 부정적 결합체로 인식하는 것을 의미한다. 부조리의 “체제성”은 부패가 체제적 조건에 근거함을 의미한다. 예를 들어서 환경이 불결하고 건강이 약한 경우에 질병이나 전염병에 쉽게 감염되듯 부조리도 이의 발생에 용이한 조건이 있다는 것이다

(윤태범, 2000: 4-5). 따라서 부조리를 유발시키는 업무환경에 대하여 중점을 두어 접근하였다. 특히 선출직 공직자를 둘러싼 부조리 환경과 그에 대한 대책에 역점을 두었다.

Ⅲ. 지방행정의 전반적인 부조리 수준과 인사부조리 실태

1. 전반적인 지방부조리 수준

자치단체 공무원이 행하는 부조리 수준에 대하여 민원인의 경우 '심각하다'는 응답(44.6%)을, 공무원의 경우 '심각하지 않다'는 응답(70.3%)을 보였다. 자치단체장의 민선이 자치단체의 부조리 수준에 미친 영향에 대해서 민원인의 경우 53.1%, 공무원의 경우 42.8%가 '악화시켰다'고 응답하였다. 중앙부처 공무원에 비하여 지방공무원의 부조리에 대해서 민원인의 경우 '심각하다'는 응답(37.3%)을, 공무원의 경우 '중앙보다 깨끗하다'는 응답(65.1%)을 보였다.

자치단체에서 가장 부조리가 심각한 계층으로는 민원인의 경우 계장(담당)(30.6%), 국·과장(29.0%), 단체장(23.3%), 7급이하(9.1%) 순으로, 공무원의 경우 단체장(34.9%), 국·과장(25.1%), 7급이하(14.7%) 순으로 응답하였다. 부조리 유발요인으로는 민원인의 경우 우리 사회의 전반적인 부조리 풍토(49.5%), 업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제와 기준의 비현실성(43.6%), 떡값, 접대 등 업무수행을 둘러싼 환경(39.1%), 비리공직자에 대한 관대한 처벌(32.7%), 정치인 등 외부에서의 압력이나 청탁(31.6%) 순으로, 공무원의 경우 낮은 보수수준(54.5%), 선처와 특혜를 바라는 민원인의 유혹(47.3%), 사회의 전반적인 부조리 풍토(46.9%), 각종 행정규제와 기준의 비현실성(41.0%), 외부에서의 압력이나 청탁(39.2%), 기관장이나 상사의 압력(26.3%) 순으로 응답하였다(5가지 중복응답).

부조리가 가장 크게 나타나는 분야로는 <표 1>에서 보는 바와 같이 민원인의 경우 각종 시설공사 발주 및 준공과정(63.5%), 건축 인허가, 형질변경 등 건축민원 처리과정(54.5%),接客업소 인허가, 지도단속 등 식품위생업무(47.8%), 물품구매과정(24.7%) 순으로 나타났으며, 공무원의 경우 시설공사 발주 및 준공과정(61.4%), 건축민원 처리과정(55.6%), 식품위생업무(42.6%), 승진, 전보 등 공무원의 인사과정(41.9%), 소방시설 인허가 및 지도점검과정 등 소방업무(27.1%), 물품구매과정(21.9%) 순으로 나타났다(3가지 중복응답).

단체장·지방의원·지역유지별로 부조리가 가장 심각한 분야에 대하여 질문한 결과 단체장의 경우 민원인은 인허가 업무(56.9%), 공사발주업무(56.5%) 순으로, 공무원은 선심성 사업으로 인한 예산낭비(66.8%), 인사횡포(57.7%) 순으로 응답하였다(3가지 중복응답). 지방의원과 지역유지의 경우 민원인과 공무원 모두 인허가업무, 공사발주 업무, 지역개발에 대한 특혜 개입부문에서 부조리가 심각하다고 응답하였다.

〈표 1〉 지방자치단체 공무원의 부조리가 가장 큰 분야

내 용	민원인 응답(%)	공무원 응답(%)
예산편성과정	13.7	13.7
각종 시설공사 발주 및 준공과정	63.5	61.4
물품구매과정	24.7	21.9
사회복지분야 지원, 농어촌지원자금 배정·사후관리	16.6	5.3
국공유재산관리 과정	8.5	2.4
지방세와 세외수입 징수과정	11.2	3.5
승진, 전보 등 공무원의 인사과정	20.6	41.9
접객업소 인허가, 지도단속 등 식품위생업무	47.8	42.6
건축 인허가, 형질변경 등 건축민원 처리과정	54.5	55.6
환경오염 유발업소 단속과정	22.2	15.9
소방시설 인허가 및 지도점검과정 등 소방업무	13.0	27.1
기 타	0.7	1.6
무응답	0.0	7.1
유효한 응답자의 수	446	547

주: 3가지 중복응답

2. 인사부조리 수준 및 실태

1) 인사부조리 수준

일부 단체장은 지방후견주의의 중심에 있으면서 후견인-피후견인 관계를 형성하는데 필요한 지방자원을 통제하는 경향이 있다(이승중, 1998: 147-161). 단체장은 지방의원에 대해서는 예산을 통해, 행정관료에 대해서는 인사권을 통해, 건설·건축업자와 같은 사업자들에 대해서는 계약, 조달관계를 통해, 위생업소 등과 같은 업소들에 대해서는 인허가와 지도단속을 통해 통제권을 행사한다(박종민, 2000a: 135-148). 이러한 네트워크가 부정적으로 작용할 때 견고한 부패사슬구조로 작용하며, 감사나 중앙정부의 통제가 스며들지 못하는 지방엘리트들만의 아성을 이루게 된다.

민선 1기에 사법처리된 단체장은 21명(뇌물수수 14명, 선거법 위반 5명, 기타 2명)이었고, 민선 2기에는 2001년 1월말까지 46명이 뇌물수수 등으로 사법처리됐으며, 이 중 23명이 구속됐다. 특히 뇌물과 관련된 비리로 사법처리된 단체장이 20명, 선거법 위반 20명, 국가보안법 위반 1명, 업무상 배임 1명, 기타 4명 등이었다. 2001년 2월 현재 10명의 기초자치단체장에 대해 토지 인·허가 또는 업체 편의 제공 대가로 수천만원에서 수억원의 뇌물을 받은 혐의의 수사가 벌어지고 있는 등 단체장의 책임성 문제가 꾸준히 제기되고 있다.

지방자치단체의 인사상 부조리의 수준에 대하여 공무원을 대상으로 질문한 결과 '심각하다'는 응답이 응답자의 37.3%('심각하지 않다' 21.8%)로 나타났다. 지방자치단체장의 민선이 인사부조리나 횡포에 어떤 영향을 주었는지에 대하여 66.0%가 '증가하였다'('감소' 10.1%)고 응답하였다.

2) 공무원의 정치적 중립과 선거관여

단체장의 경우 각 설문문항에서 인사횡포에 대한 지적이 높게 나타났는데, 일부 자치단체장

의 경우 인사결정을 통해 충성과 지지를 표시하는 유력한 관료들을 요직에 임용하거나 혹은 중립과 비판을 나타내는 관료들에게 인사상 불이익을 주어 정실주의의 효과가 나타나도록 하는 경우도 있다. 때문에 정치적 중립 특성 및 공무원의 신분보장에도 불구하고 관료들의 줄서기 행태가 나타나는 경우도 있다. 특히 선거를 앞두고 관료들의 눈치보기 행태가 나타나기도 한다.

공무원의 정치적 중립 여부를 알아보기 위하여 1998년 지방자치단체장 선거시 6급이상 공무원 중 선거 관여정도에 대해 질문한 결과 <표 2>에서 보는 바와 같이 10%이상 관여했다고 응답한 공무원이 34.6%로 나타났다.

<표 2> 지방자치단체장 선거시 선거관여 정도

내 용	공무원 응답(%)
70% 이상	3.0
50-70% 미만	8.4
30-50% 미만	9.9
10-30% 미만	13.3
10% 미만	14.0
모르겠다	49.9
무응답	1.6
유효한 응답자의 수	573

3) 정실주의 인사

혈연, 지연 및 학연으로 구성된 '연줄'은 지방정치에 있어서 효과적인 자원을 얻는데 필요한 개인적 배경으로 작용하기도 한다. 이러한 연줄은 개인들간의 연을 중시하는 연고주의와 결합되어 확산된다(김선업, 1992: 1-33). 특히, 학연과 지연은 지방의원, 공무원 등과 권력자인 단체장을 연결시키는 고리가 된다. 학연 및 지연과 같은 원초적 특성의 공유여부에 따라서 친 단체장과와 비단체장으로 구분되기도 하며, 지방으로 내려갈수록 특정고교 출신의 응집력이 영향을 미치는 경우가 있다. 일부 단체장의 경우 편법으로 선거참모 등 측근인사들을 요직에 기용하는 사례가 일어나고 있다.

· 00구청장은 고교동문 2명을 서기관으로 승진시키거나 요직에 앉혀 구설수(조선일보 2000.6.28)

· 사정당국이 해당기관에 통보한 자료에 의하면 10여명의 자치단체장이 지난해 지방선거과정에서 상대후보 진영에 가담했던 국장들을 좌천시키는 등 인사횡포를 저지른 것으로 드러났다(경향신문 1999.5.7).

단체장이 바뀌고 1년 이내에 이루어지는 6급 이상의 인사에서 정실주의 인사 정도에 대해 질문한 결과 <표 3>에서 보는 바와 같이 10% 이상 정실주의 인사가 이루어진다고 응답한 공무원이 51.1%에 달하고 있다. 인사시기가 다가오면 지방공무원들의 분위기가 술렁이고 인사후에도 인사후유증이 나오는 경우가 있어 인사기준을 명확히 해야 할 것이다.

인사관행과 인사규정을 어기는 사례도 나타나고 있다. 7급에서 6급으로 승진할 경우 군본청에서 읍·면으로 전보되는 게 관행인데, H군의 경우 군수 측근인 이모씨의 경우 6급으로 승진

하면서 동시에 면에서 군본청으로 승진전보돼 비난을 받는 경우도 있다(2000년 8월 H군청 감사관실 출장에서 확인).

〈표 3〉 선거후 정실주의 인사 정도에 대한 인식

내 용	공무원 응답(%)
70% 이상	8.0
50-70% 미만	14.5
30-50% 미만	16.6
10-30% 미만	12.0
10% 미만	9.1
모르겠다	38.9
무응답	0.9
유효한 응답자의 수	573

4) 인사과정에서의 뇌물수수

인사비리의 또 다른 유형으로 인사에 관련한 뇌물이 수수되는 경우도 발생하고 있다.

· 00시장 부인은 시청 6급 직원의 부인으로부터 남편을 사무관으로 승진시켜달라는 청탁과 함께 3천만원을 수취(전남일보 1999.5.25).

· 00시장 부인은 시 공무원으로부터 인사 사례비조로 9천만원을 수취하여 기소(강원일보 1999.4.17).

· 00군수는 직원채용과정에서 뇌물을 받아 자격정지 2년의 선고유예 판결(무등일보 1999.2.23).

승진과 전보과정에서의 부조리 실태를 알아보기 위하여 최근 1년동안 승진된 자 중 몇 %나 기관장, 인사부서장, 정치인 등을 통해 직·간접적으로 금품을 제공하였다고 생각하는지에 대하여 질문한 결과 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 10%이상 금품을 제공했다고 생각하는 응답자가 40.0%에 달하고 있다. 6급 이상에서 주요보직으로 보직변경된 자들 중 몇%나 금품을 제공하였다고 생각하는지에 대하여 질문을 한 결과 10%이상 금품을 제공했다고 응답하는 공무원이 24.4%로 나타났다.

〈표 4〉 승진·전보시 금품을 제공한 자의 비율(공무원의 반응)

내 용	승진시(%)	전보시(%)
70% 이상	8.4	2.6
50-70% 미만	10.8	6.8
30-50% 미만	11.7	8.7
10-30% 미만	9.1	6.3
10% 미만	7.0	10.1
모르겠다	50.3	63.4
무응답	2.8	2.1
유효한 응답자의 수	573	573

인사와 관련하여 금품을 제공할 경우 누구에게 제공하였는지에 대하여 질문을 한 결과 <표 5>에서 보는 바와 같이 인사담당과장이나 담당(50.5%), 단체장(45.6%), 국·과장(27.2%), 지방의원(19.7%) 순으로 나타났다.

〈표 5〉 인사와 관련한 금품제공 대상자

내 용	공무원 응답(%)
단체장	45.6
부단체장	13.1
국장, 과장	27.2
인사담당 과장, 담당	50.5
지방의원	19.7
국회의원, 정치인	14.8
지역유지	8.3
기 타	5.3
무응답	0.0
유효한 응답자의 수	412

주: 2가지 복수응답

5) 승진·전보 및 근무성적평정의 불합리

「지방공무원법」 제30조의5 제2항에 따르면, 소속 공무원을 보직함에 있어서 당해 공무원의 전공분야, 훈련, 근무성적, 전문성, 적성 등을 고려하여 적당한 직위에 임용하여야 한다고 규정하고 있고, 「지방공무원임용령」 제7조와 제26조에서 직무의 곤란성과 책임도에 따라 직위를 등급화하고, 소속 공무원의 경력과 실적 등에 따라 능력을 적절히 발전시킬 수 있도록 보직해야 한다고 명시하였으나, 특정 직위에 대한 임용청탁 등의 비리가 많아 공무원의 사기를 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

승진과 전보에 가장 중요한 요소가 무엇인지에 대하여 공무원을 대상으로 질문을 한 결과 <표 6>에서 보는 바와 같이 승진의 경우 단체장과의 친밀도, 근무성적, 서열, 인사부서장의 판단 순으로 나타났고, 전보의 경우 인사부서장의 판단, 전문성, 옮겨가는 부서장의 판단, 단체장과의 친밀도 등으로 나타났다.

〈표 6〉 승진·전보시 중요 영향요소에 대한 공무원의 인식

내 용	승진시(%)	전보시(%)
전문성	10.6	12.3
근무성적	30.8	11.4
서열	29.3	6.8
인품	3.6	1.7
직속상관의 판단	18.9	14.5
인사부서장의 판단	28.2	22.4
옮겨가는 부서장의 판단	-	12.3
단체장과의 친밀도	48.7	10.8
지방의원과의 친밀도	8.5	6.6
국회의원과의 친밀도	4.5	2.2
돈(뇌물)	11.7	1.8
기 타	2.0	0.7
무응답	0.0	0.0
유효한 응답자의 수	556	545

주: 2가지 복수응답

승진에 있어서 문제점으로는 일반직 위주의 승진과 행정직 우대의 승진체계가 주류를 이루고 있어 전문직·기술직 경시현상으로 나타나고 기능직 등의 사기저하 요인이 되기도 한다. 지방자치체 실시 이후 종전의 심사승진과 시험승진제의 혼용을 폐지하고 서열에 의한 심사승진 제도만을 활용하게 됨에 따라 시험준비에 따른 업무공백을 막는 장점은 있지만 시험승진제와는 달리 정실인사 등으로 공정성이 떨어지고 능력보다 연공서열 중심으로 운영되고, 일부 자치단체에서는 이를 통해 조직내 파벌이 생기는 등 파행과 인사적체가 나타나고 있다.

승진이 연공서열 원칙에 근간을 두게 되면 후임자가 선임자와의 선의의 경쟁을 하지 않기 때문에 조직 내부의 경쟁력이 상실되고 무사안일에 빠지며, 우수한 하위직 공무원들에게 인센티브가 없는 경우에는 조직분위기의 침체를 초래하고 우수한 인재들의 이탈을 초래하게 된다. 지방서기관으로서의 승진이 보장되기 쉬운 자리인 행정계장, (총무, 예산)과장, 감사담당관, 행정국장 등 보직에 대한 인사비리, 또는 승진과 관련한 인사비리가 있고, 또 직무대리 발령으로 승진시험을 통하지 않고 편법승진 등의 부조리가 생겨나고 있다.

현행 근무성적 평가기준은 대부분 추상적인 항목이다 보니 평가자의 자의적인 해석이 가미되고 연공서열 위주로 인사가 이루어지기가 쉬우며, 5급의 경우 근무성적평정의 점수가 커 주관적 평정으로 공정성을 잃을 수 있다. 평정요소와 평정방법의 객관성 결여로 승진후보자의 최종결정은 결국 인사권자의 주관적 판단에 크게 의존할 수밖에 없게 된다. 현재 근무성적을 평가하는 3대 요소는 근무실적, 직무수행능력, 직무수행태도인바, 근무실적의 경우 창의성·노력도 등 실적과는 무관하게 평가기준이 정해져 있고, 직무수행능력의 평가기준은 전문지식·종합실무능력 등 포괄적이고 애매한 기준으로 되어 있다. 근무평정결과를 비공개로 유지하기 때문에 현재 평정제도의 공정성과 신뢰성을 인정받지 못하고 있고, 또 미리 승진후보자가 내정되어 짜맞추기 위한 역산제에 의한 평정이 이루어지기도 하는 경우가 발생하고 있다.

6) 징계양정 기준의 구체성 미흡

일부 자치단체의 경우 비리를 저지른 공무원에 대한 처벌이 공정하지 못하고, 징계 후 사후 관리가 부족한 경우도 있다. 단체장이 비리행위로 적발된 공직자를 엄격하게 처벌하고 있는지에 대해서는 민원인은 '아니다'라는 응답이 49.6%, 공무원은 '그렇다'라는 응답이 47.3%로 나타났다.

감사원 감사결과 또는 자치단체 자체감사의 결과에 따라서 징계처분 등의 후속조치가 당연히 수반되어야 하나 그러하지 않는 자치단체들이 상당수 있어 지방공무원들의 기강확립에 문제점을 보이고 있고, 감사결과가 지방행정업무에 제대로 반영되지 못하는 문제점이 있다. 일부 자치단체에서는 자체감사 결과 위법·부당 사항을 적발하고도 불문 처리하거나 가볍게 처리하는가 하면, 일상감사 대상에 해당하는 업무에 대하여 일상감사를 하지 않는 경우 등 감사의 결과를 반영하여 시정 조치하는 절차 등의 집행이 미약한 것으로 나타나고 있다.

·00도의 경우 1999년 한 해 동안 일선 시·군의 잘못된 행정 63건에 대해 관련 공무원들을 파면·해임·감봉·견책 등으로 징계하라고 처분했으나, 실제 시·군에서 징계가 내려진 것은 16건이었고, 나머지는 모두 훈계로 낮춰졌다(2000.5.28. 조선일보).

·00은 직원에 대한 범죄처분결과 통보서를 임의로 찢어버렸고 이러한 공용문서 손상혐의로 불구속 기소되어 벌금형을 선고받아 형이 확정되었는데도 처벌대상 당사자에게 비위사실 조사 업무를 맡겨놓고 내버려 둔 징계의결요구업무 담당자와 주관자를 징계요구

(<http://www.bai.go.kr/nindex3.html> 감사원결정례 R0119980225000.hwp).

7) 지방공무원의 사기 저하

지방공무원의 사기문제는 지방부조리와 간접적으로 관련이 되는바 사기문제를 간단히 살펴보기로 한다. 단체장 직선 이후 지방자치단체 공무원의 사기가 어떻게 변했는지에 대하여 질문을 한 결과 민원인의 경우 30.8%, 공무원의 경우 79.2%가 '저하되었다'라고 응답을 하였다.

지방자치단체 공무원의 사기저하 원인으로는 <표 7>에서 보는 바와 같이 인사문제, 주민들의 지나친 요구에 대한 대응, 보수문제 순으로 나타났다.

〈표 7〉 지방자치단체 공무원에 대한 사기 저하원인

내 용	공무원 응답(%)
단체장의 무원칙한 태도	35.5
보수문제	47.3
신분불안	29.3
승진, 전보 등 인사문제	58.7
과도한 업무부담	30.9
주민들의 지나친 요구에 따른 대응	48.8
지방의원의 불필요한 간섭	35.3
자아발전 기회 부족	11.1
기 타	0.9
유효한 응답자의 수	566

주: 3가지 중복응답

상대적으로 열악한 보수 및 근무여건, 업무부담의 과중, 공무원에 대한 일반사회의 편견과 매도로 지방공무원들의 사기가 크게 저하되어 있는 실정이다. 특히 중하위직의 경우 대내적으로 각종 행사나 단속업무에 동원되는 등 저가치적인 업무에 시달려 조직내에서의 자신의 존재 및 역할에 대한 존중감을 상실하고 있고, 대외적으로는 부패와 무능력한 집단으로 인식되는 사회적 평가로 인해 공직자로서의 자긍심을 잃고 있는 형편이다.

공무원들의 현재 보수수준은 비록 절대적 빈곤함은 면한 수준이지만 주요 선진국의 민간대비 공무원보수 비율이 110-140%인데 반해 우리의 경우 88.4% 수준에 불과하다. 공무원의 보수와 부조리와의 상관관계에 대하여 질문을 한 결과 공무원의 82.2%가 '관계가 있다'라고 응답을 하였다. 현재 보수수준은 지역에서 생활하는 데 어느 정도 수준인지에 대한 질문에 '적당'이라는 응답이 73.0%로 나타났다.

지방공무원의 출장시 지급되는 출장여비는 출장목적과 출장지를 고려할 때 식사비, 교통비 등에 부족한 실정이다. 특히 지방의 경우 지역의 범위가 넓어 원거리 출장이 많고, 대부분 자신의 승용차를 이용해 출장을 다니기 때문에 유류대와 통행료, 주차료 등 부담이 많은 편이다. 업무수행경비, 부서운영비 등이 현재의 물가수준을 반영하지 못하고 비현실적으로 낮게 책정되어 있어 부서원들의 출장여비를 개인에게 지급하지 않고 부서운영비로 활용하는 사례가 있어 7급 이하 하위직의 경우 직무수행에 어려움이 있다. 특히 읍·면·동사무소의 공무원에 대한 실비보상적 수당이 지급되지 않아 근무기피 현상이 일어날 수 있다.

IV. 지방행정 부조리를 방지하기 위한 인사행정 개혁방안

1. 지방행정 부조리 방지 대책과 지방인사행정 개혁

지방행정 부조리를 방지하기 위하여 가장 시급히 개선해야 할 방안이 무엇인지에 대하여 민원인과 공무원을 대상으로 질문을 한 결과 <표 8>에서와 같이 우리 사회의 전반적인 부조리 풍토 쇠퇴, 지키기 어렵고 비현실적인 행정규제의 개혁, 기관장이나 상사의 압력을 배제할 수 있는 여건 마련, 떡값, 접대 등 업무수행을 둘러싼 관행 개선 등의 방안이 높은 비중을 차지하였고, 특히 공무원의 경우 공무원의 보수인상 방안에 대한 응답이 높게 나타났다.

〈표 8〉 지방행정 부조리 방지방안에 대한 개괄적 인식

내 용	민원인 응답(%)	공무원 응답(%)
떡값, 접대 등 업무수행을 둘러싼 관행 개선	42.5	25.3
우리 사회의 전반적인 부조리 풍토 쇄신	57.8	62.1
기관장이나 상사의 압력을 배제할 수 있는 여건 마련	43.5	45.7
정치인 등 외부에서의 압력이나 청탁을 배격할 수 있는 여건 마련	34.3	55.5
지키기 어렵고 비현실적인 행정규제의 개혁	49.6	54.3
행정기준 및 절차의 명확화	25.6	32.3
업무처리에 대한 기록과 공개	18.5	6.3
부당한 처리에 대한 이의제기 방법 강화	16.9	12.6
공무원의 보수 인상	29.0	68.4
공무원의 윤리교육 강화	29.0	25.3
공무원의 업무수행 태도 개선	24.3	10.3
업무처리에 있어 개별공무원의 재량권 축소	10.3	5.6
금품·향응을 제공한 자에 대한 처벌 강화	27.2	43.3
조직내부의 통제기능의 강화	12.4	11.2
내부고발제도의 활성화	13.7	12.4
사정기관 활동의 효과성 제고	15.0	4.4
비리공직자에 대한 처벌 강화	31.7	14.8
유효한 응답자의 수	379	427

주: 5가지 복수응답

단체장, 지방의원, 중·하위직공무원, 지역유지(도착세력) 등 계층별·집단별로 구분하여 부조리를 방지하기 위한 효율적인 방안에 대하여 민원인과 공무원을 대상으로 질문한 결과 대부분 시민단체 활동의 활성화, 업무처리 관련 정보의 공개, 직무감찰의 강화 등이 높은 비중을 차지하였고, 단체장 및 지방의원과 관련된 방안으로는 주민소환제 도입, 단체장 징계제도의 도입, 이해관계가 있는 상임위 배치 배제, 정당공천 배제 등의 응답이 대체로 높게 나타났다. 중·하위직 공무원의 부조리 방지대책으로는 보수수준의 현실화, 재량행위에 대한 명확한 한계 설정, 일벌백계식의 엄격한 처벌 등의 응답이 높게 나왔고, 지역유지의 부조리 방지방안으로 각종 위원회 정비 및 활동공개 방안이 높게 나타났다.

이상에서 제기된 대책을 기초로 하여 지방부조리 대책을 제시하면 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 크게 ①유능하고 청렴한 단체장 및 지방의원의 선출여건 개선, ②지배구조 및 관리강화로 부조리에 대한 견제기능 강화, ③정보공개 및 평가 강화로 행정의 투명성과 효율성 제고, ④분야별 부조리 방지대책, ⑤지방인사행정의 개혁 등으로 구분할 수 있다. 이상의 대책 중에서 본 논문에서는 지방인사행정 개혁방안을 중심으로 지방행정 부조리 방지대책을 제시하였다.

자치단체장에 집중되어 있는 인사권에 대하여 내부적인 견제장치를 마련함으로써 단체장의 인사권 남용으로 인한 폐해를 줄일 수 있는 대책이 필요하다. 이를 위하여 지방자치단체 내부의 기관 상호간의 인사통제체도를 마련하고 인사권한의 분권화가 필요하다. 공정하고 객관적인 인사제도를 정착시키기 위하여 인사의 기준을 객관적으로 정립하여 주관적인 평가가 개입할 수 있는 여지를 최대한으로 예방하고 당사자나 제3자가 납득할 수 있도록 한다. 승진, 전보와 인사평정에 있어서 평가대상 공무원이 담당하는 직무의 성격을 고려한 객관적이고 합리적인 성과지표의 설정에 의한 투명한 인사관리가 이루어져야 한다.

인사분야 부조리를 방지하기 위한 가장 효율적인 방안에 대하여 공무원들에게 질문을 한 결

과 <표 9>에서 보는 바와 같이 인사관련 규정의 명확화와 원칙 준수, 인사원칙의 공표, 인사위원회의 독립성 제고, 인사예고제 실시, 직장협의회 활성화, 부서장과 동료의 청렴성 평가 순으로 나타났다.

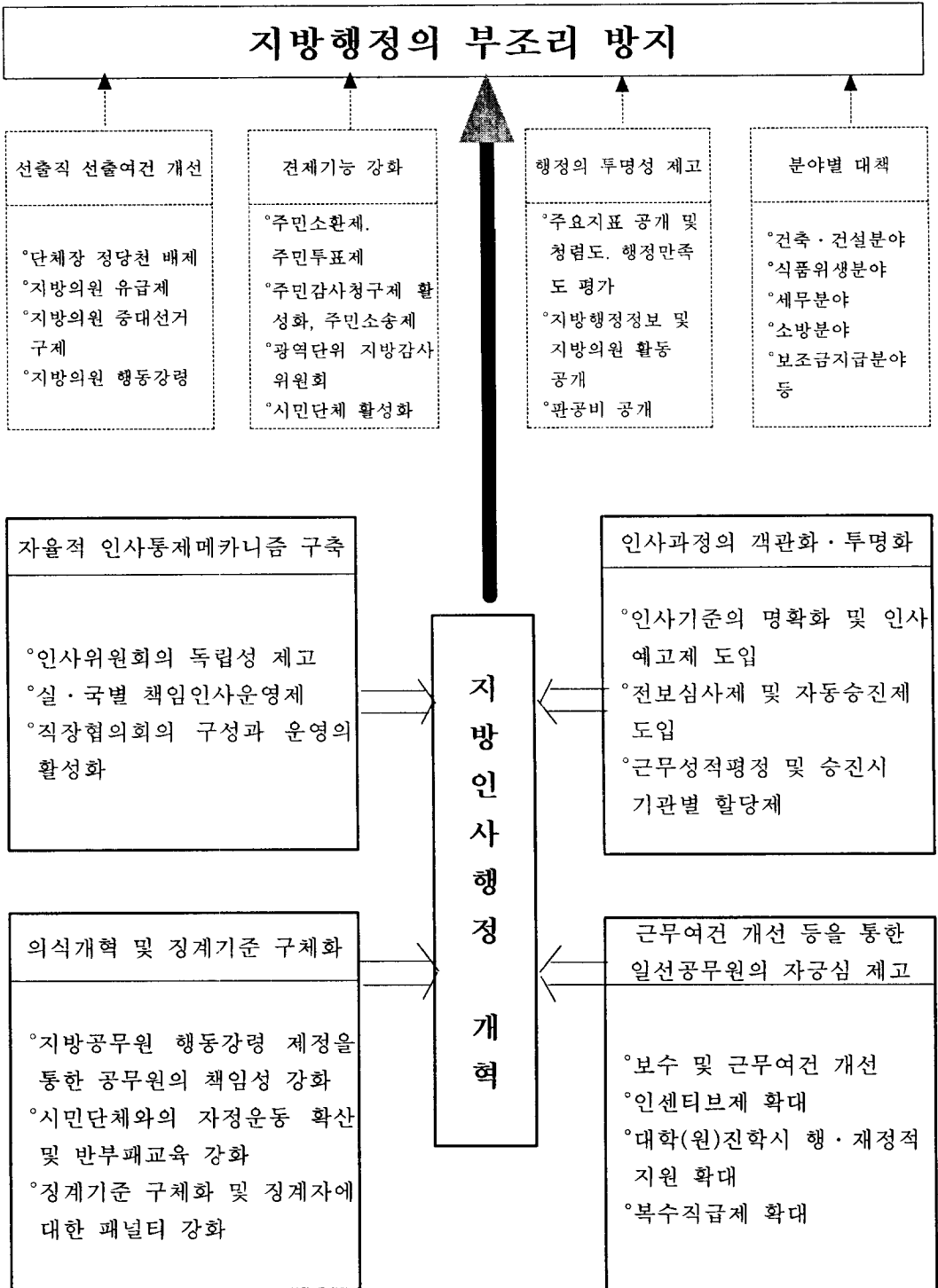
<표 9> 지방행정 부조리를 방지하기 위한 지방인사행정 개혁방안

내 용	공무원 응답(%)
인사관련 규정의 명확화와 원칙 준수	63.3
인사위원회의 독립성 제고	26.7
국장급 수준으로 인사권 이양	4.7
단체장의 정당공천 배제	8.1
인사예고제 실시	23.7
인사원칙의 공표	32.2
직장협의회 활성화	23.6
시민단체의 감시 강화	6.0
지방의회의 감시 기능 강화	0.7
부서장과 동료의 청렴성 평가	15.3
기 타	1.8
무응답	0.0
유효한 응답자의 수	569

주: 3가지 복수응답

이상의 지방인사행정 개혁방안을 <그림 1>에서 보는 바와 같이 크게 4가지로 구분하여 세부적인 대책을 제시하였다. 첫째, ①자율적 인사통제메카니즘 구축방안으로는 인사위원회의 독립성 제고, ②실·국별 책임인사운영제, ③직장협의회 구성과 운영의 활성화 등을 제시하였고, 둘째, 인사과정의 객관화와 투명화 방안으로는 ①인사기준의 명확화 및 인사예고제 도입, ②전보심사제 및 자동승진제 도입, ③근무성적평정 및 승진시 기관별 할당제 도입 등을 제시하였다. 셋째, 의식개혁 및 징계양정 기준의 구체화 방안으로는 ①지방공무원 행동강령 제정을 통한 공무원의 책임성 강화, ②시민단체와의 자정운동 확산 및 반부패교육 강화, ③징계양정 기준 구체화 및 징계자에 대한 패널티 강화 등을 제시하였고, 넷째, 근무여건 개선 등을 통한 일선공무원의 자긍심 제고 방안으로는 ①보수 및 근무여건의 개선, ②인센티브제 확대, ③대학(원) 진학시 행·재정적 지원 확대, ④복수직급제 확대 등 방안을 제시하였다.

〈그림 1〉 지방행정부조리 대책과 인사행정 개혁방안과의 연계도



2. 자율적 인사통제 메카니즘 구축

1) 인사위원회 독립성 제고

자치단체장 민선 이후 단체장의 인사재량이 확대되면서 정실인사가 심해지고, 인사부조리와 관련된 문제가 계속될 수 있기 때문에 자치단체의 인사위원회를 객관적으로 구성해 합리적으로 운영함으로써 인사의 공정성과 객관성을 제고시킬 필요가 있다.

「지방공무원법」 제8조에 의해 구성되는 인사위원회는 공무원 총원계획의 사전심의 및 각종 임용시험 실시, 보직관리기준과 승진 전보임용기준의 심의, 승진임용의 사전심의, 임용권자의 요구에 의한 공무원의 징계결의, 지방자치단체장이 지방의회에 제출하는 공무원의 인사와 관련된 조례안과 규칙안의 사전심의, 기타 법령의 규정에 의하여 인사위원회의 관장사항에 속하는 것 등 인사전반에 걸친 권한을 행사할 수 있도록 되어 있다.

인사관리에 있어서 중요한 권한과 기능을 갖고 있는 자치단체 인사위원회는 5-7인으로 구성되는데, 인사위원회의 공정성을 확보하기 위하여 2000년 12월 29일 「지방공무원법」 제7조 제2항을 개정하여 외부 위촉위원 수를 과반수 이상으로 위촉하도록 하였다(공포 후 6개월이 경과한 날로부터 시행). 그러나 위원 위촉 권한을 여전히 자치단체장에게 부여하고 있어 단체장이 우호적 인사만을 민간인 위원으로 위촉할 경우 실효를 거두기 어려운 상태이다. 동법 제15조 제1항에서는 소청심사위원회의 위원장을 외부 위촉위원 중에서 호선하도록 개정하였으나, 인사위원회는 여전히 자치단체장의 절대적인 영향을 받을 수밖에 없는 부단체장이 인사위원장으로 되고 있어 인사위원회의 운영상의 공정성·독립성이 제대로 확보될지 의문스럽다.

인사위원회의 기능이 제대로 수행되고 있는지에 대하여 공무원에게 질문한 결과 <표 10>에서 보는 바와 같이 52.0%나 부정적인 응답이 나왔다.

〈표 10〉 인사위원회의 기능 수행 정도

내 용	공무원 응답(%)
아주 독립적으로 공정하게 운영된다	2.3
그런대로 공정하게 운영된다	14.5
보통이다	30.7
일부는 기관장, 외부 정치인의 의도에 따라 좌우된다	20.9
기관장의 인사를 정당화시키는 둘러리에 불과하다	31.1
무응답	0.5
유효한 응답자의 수	573

인사위원회가 독립성을 갖지 못하고 실제적으로 단체장의 영향하에 있기 때문에 인사위원회가 객관적인 심의와 의결을 통해 단체장의 인사권 전횡을 견제하여 객관적이고 합리적인 인사결정을 하는 기능을 수행하지 못하고 단체장의 인사권 남용을 정당화하고 면책시키는 역할을 하는데 그치는 경우가 많다.

지방공무원 인사위원회 운영의 독립성을 확보하기 위하여 위원은 단체장 추천 1/2, 지방의회 추천 1/4, 시민단체 또는 직장협의회 등의 추천 1/4로 구성하도록 하고, 이때 외부 인사가 과반수 이상을 차지하도록 한다¹⁾. 해당 자치단체의 고위 퇴임관료를 인사위원으로 위촉하는 사례가 많은바 해당 자치단체의 퇴임관료는 위촉 대상에서 제외하도록 한다.

「지방공무원법」 제9조 제1항을 '인사위원회에 위원장·부위원장 각 1인을 두며, 위원장은 외부 위촉위원 중에서 호선하도록 하고, 부위원장은 시·도의 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사, 시·군·구의 부시장·부군수·부구청장이 된다'로 개정하도록 한다. 인사위원회의 명단은 공개하도록 한다.

인사위원회 독립성 제고와 함께 인사위원회 기능을 현재의 단순한 심의기능뿐만 아니라 준입법적 기능까지 확대하도록 한다. 인사행정에 관한 사항을 조사하고, 인사행정의 개선에 관하여 연구하는 기능과 공무원의 평정 및 교육훈련에 관한 종합적 기획 기능을 추가하도록 한다. 인사위원회 회의의 정례화하도록 함으로써 실질적인 심사기능을 보강하도록 한다.

「지방공무원법」 제67조의2 제1항에 의하면 "공무원은 누구나 인사·조직·처우 등 각종 근무조건과 기타 신상문제에 대하여 인사상담이나 고충의 심사를 청구할 수 있으며, 임용권자는 이를 이유로 불이익한 처분이나 대우를 하여서는 아니 된다"라고 고충처리제도의 운영을 제시하고 있는 바, 공무원의 승진 전보 등의 인사와 처우 등 신상문제에 대한 고충처리에 있어 인사위원회 제도의 이용뿐만 아니라 보다 일상적으로 공무원들의 인사상담과 일상적인 업무상의 고충해소 등을 청취하여 공정하게 처리할 수 있는 인사상담실의 운영을 활성화할 필요가 있다.

현재 고충처리제도는 복잡한 절차, 고충누설, 불이익 등의 우려로 제대로 운영되지 않고 있는데(천안시의 경우 1999년부터 2000.11.30일까지 실적 전무), 이를 활성화시키기 위하여 고충처리 접수처를 부기관장으로 하고 구두로도 할 수 있도록 하며, 부기관장은 비밀을 보장하고 1주일 이내에 고충을 해결하도록 하되 해결하기 곤란한 경우 위원회에 상정하도록 한다.

2) 실·국별 책임인사운영제 활성화

공무원 스스로 자신의 능력과 관심분야에 적합한 직무를 선택할 수 있는 기회를 제공하여 개인적 업무성과와 직무만족도뿐만 아니라 조직의 응집력을 높여 나가는 내부인력시장제도를 활용할 필요가 있다. 이는 공무원들이 자신들이 희망하는 부서를 지원하도록 하고, 각 실·국(군지역의 경우 과)장에게는 실·국(과)의 정원 범위내에서 소속공무원을 선발할 수 있는 권한을 부여하는 제도이다. 특히 내부인력시장의 특징이 인력관리 측면에서 지원자와 선발자 쌍방간 합의에 의하여 결정될 수 있다는 점에서 직무만족과 업무성과가 기대될 수 있으며 또한 현재의 순환보직적 인사제도의 가장 큰 폐해인 전문성의 결여에 대한 단점을 어느 정도 보완할 수 있을 것이다.

서울특별시 1998년 8월부터 실·국장에게 조직, 인사, 예산 운용의 자율권을 부여하여 정원, 인력, 예산을 효과적으로 운영하는 실·국별 책임경영제를 도입하여 운영하고 있다. 실·국·본부장은 함께 일할 팀을 구성하여 그 구성원을 인사부서에 추천하고, 과단위별 구성원은 해당 국·실·본부장의 책임아래 배치하도록 하였다. 5급 이하 정원을 과단위로 배정하지 않고 실·국·본부단위로 배정해 인력을 신축적으로 운영하도록 하였다. 인천광역시 5급

1) 일본의 경우 도도부현과 정령지정도시에 인사위원회가 설치되어 있다. 시정촌의 경우 인구 15만 이상의 시는 인사위원회 또는 공평위원회를, 인구 15만 이하의 시는 공평위원회를 둘 수 있다. 이는 정치나 정실의 개입을 배제하기 위해 설치된 것으로 채용시험의 실시, 급여·근무시간 등 근무조건 결정과 불이익 처분에 대한 불복신청의 수리·재결 등을 담당하는 행정위원회로서의 성격을 지니고 있다. 인사위원회는 임기 4년의 인사위원 3명으로 구성되어 있다. 인사위원은 지방의회의 동의를 얻어 장이 임명한다. 인사행정에 관한 조사, 직원후생 등에 관한 제도연구, 채용시험 실시, 직원연수 및 근무성적평가에 관한 종합계획 수립 등의 기능을 담당한다.

이하 공무원에 대해 인사부서에서 실·국만 지정하여 배치하고, 5급에 대한 해당 직위와 6급 이하 직원에 대한 과 배치하는 실·국장이 개인의 능력과 부서별 특징을 고려하여 인력을 배치하는 실·국장 책임인사운영제를 1998년 12월부터 도입하였다(2000년 2월부터 책임인사운영제의 적용범위를 5급 이하에서 6급 이하로 변경). 이외에도 대전광역시는 1999년 1월부터 실·국장 책임행정제를, 경기도는 1999년 1월부터 6급 이하 공무원 임용권 위임제도를 운영하고 있는데(정정화, 2000: 227-242), 이와 같은 실·국별 책임인사운영제를 전국 자치단체로 확대 운영할 필요가 있다. 다만 정실인사 문제가 발생될 가능성이 있기 때문에 공무원의 희망부서를 먼저 고려하도록 하고, 실·국별 업무수행 결과에 대한 공정한 평가와 공동책임제를 병행하는 것이 바람직하다고 본다.

3) 직장협의회 구성과 운영의 활성화

상명하복의 복무규율과 정해진 규정에 따를 수밖에 없는 관료조직의 특성상 개별적으로는 자신이 요구를 밝힐 수 있는 통로가 없는 점을 보완하기 위하여 노사협의회적 성격의 공무원 직장협의회가 1998.9.24 법률 제5516호로 제정되었다. 법률제정 당시의 시급성 등에 기인하여 법률의 내용이 협의회의 원활한 활동을 보장해 주기에는 미흡하며, 특히 하위규정은 공무원 단체권에 대한 기본적 사항과 협의회 활동을 과도하게 규제하는 측면이 있다.

공무원에게 단체행동권을 부여하지 않으면서 가입금지 대상공무원을 과다하게 규제하는 것은 문제가 있고, 대상인원이 얼마 되지 않는 기관에서는 가입금지 대상공무원을 제외하면 실질적으로 구성할 수 있는 인원이 매우 적게 된다. 근무시간 중 활동을 하지 못하게 하면서 가입금지 공무원을 과다하게 지정하는 것은 직장협의회 설립 취지에 적합치 않다. 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률시행령」에서 4급 기관장 이상의 기관 단위로 협의회를 설립하도록 규정하고 있는데, 이는 중앙기관을 염두에 두고 만든 규정으로 지방 실정에는 다소 문제가 있을 수 있다²⁾.

기관장은 협의회의 협의요구에 대해 성실히 임하여야 하며, 합의한 사항은 이행에 성실히 노력해야 한다는 규정은 있으나, 위반할 시의 처벌규정은 없어 그 선언적 의미 이상의 실효성 보장이 미흡한 실정이다.

기관장이 직장협의회에 가입하지 말 것을 강제하거나 탈퇴할 것을 종용할 경우, 열성적인 회원에 대해 협의회 가입이 금지되는 부서로 발령을 내어도 대항할 수단이 없는 형편이다.

직장협의회는 내부 정책결정과정 참여자가 자치단체의 잘못된 정책결정이나 부조리에 관하여 진실을 밝혀줌으로써 문제의 확산이나 부조리의 구조화를 미연에 방지할 수 있도록 한다. 또한 내부고발을 가능하게 하고, 하위공무원의 근무환경 개선 및 고충처리를 가능하게 함으로써 공무원의 사기진작에 도움이 될 수 있다. 따라서 직장협의회에 대한 보다 전향적인 조치를 구상할 필요가 있다.

행정자치부에서는 2000년 4월 24일 「공무원직장협의회설립 운영에 관한 업무처리지침 개선안」을 일선 시·군·구에 시달하여 지방6급 팀장과 각급 기관의 국·과 단위 서무담당자,

2) 국무조정실 연구용역에서는 광역단위 연합협의회 결성을 허용하자는 연구자의 주장이 있었고, 공청회에서도 이와 유사한 주장이 있었으나, 행정자치부에서는 연합회 결성은 직장협의회 설립취지에 맞지 않으며 시·도 소속 기관들 상호간에도 지리적으로 떨어져 있는 경우가 많아 협의회의 운영 차질 및 근무조건상 협의사항이 다른 점 등을 들어 곤란하다는 주장을 함에 따라 이 대책은 정부의 대책에 포함되지 못했다.

문화재·환경 등 지도단속업무 담당자에 대하여 기관장이 판단하여 가입을 허용하도록 한 바 있다. 이와 같은 가입허용 여부를 자치단체장이 결정하도록 한 것은 단체장의 자율성을 최대한 보장하는 취지였는데도 일부 자치단체에서는 6급 담당들의 가입을 저지하는 경우가 있어 이들에 대한 가입허용을 단체장의 재량에 맡기는 것보다 의무사항으로 정하는 것이 바람직하다고 본다. 아울러 가입제한 대상 중 예산, 경리, 물품출납분야의 근무자는 가입할 수 있도록 한다.

협의회 임원에 대하여 가입이 금지되는 부서로 발령을 낼 경우 "직장협의회 의 여건 등을 고려 기관장이 원만히 운영할 필요가 있다"라는 지침보다는 "직장협의회 의 의견을 사전에 청취하도록 한다"라는 보다 적극적인 신분보장 조치가 필요하다고 본다. 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률시행령」 제13조에서 협의회에 대한 지원 내용을 규정하고 있고, 2000년 4월에 "기관실정을 보아 지원능력이 있을 경우 업무에 지장이 없고 추가예산이 소요되지 않는 범위내에서 기관장이 사무실 등을 적극 지원하도록" 운영지침을 시달한바 있는데, 보다 적극적인 지원이 이루어지도록 자치단체에 권장할 필요가 있다.

복리후생·근무환경과 관련된 각종 위원회에 직장협의회에서 추천하는 위원이 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 총무과에서 관장하고 있는 복지후생 등과 관련한 업무 중 직원과 직결된 업무를 직장협의회 주축으로 이관하여 운영하는 방안을 검토하도록 한다. 서울시는 직원복지후생과 관련한 업무를 공식조직에서 하던 것을 직장협의회를 주축으로 가칭 "직원복지후생지원팀"을 구성하여 직장협의회 사무실에 4-5명의 직원들을 복지지원팀으로 발령, 상근시키며 기존 총무과에서 하던 업무를 일부 이관하는 방안을 검토하고 있다.

지방의원, 토착세력, 지역언론 등 외부·상부로부터의 부당한 요구나 압력, 비리 등에 대한 부조리 신고센타를 직장협의회에서 자발적으로 설치·운영하여, 접수된 사항은 진위여부를 검토한 후 사실을 공개하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 대구지역 12개 공무원직장협의회 모임인 '달구벌직장협의회'에서는 2000.11.6 "지방의원들이 부당한 방법으로 이권개입, 납품압력, 공사중지명령, 접대성 골프 강요 등의 비도덕적 행위를 하고 있음"을 지적하고, '지방의회 바로 세우기 운동'의 일환으로 지방의원의 부당한 요구나 압력, 비리 등에 대한 '신고센타'를 설치·운영하고, 접수된 모든 사항은 공개할 계획임을 밝혔다. 다만 이 문제는 지방의회와의 의견조율을 전제로 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

직장협의회에 관련 한 외국사례를 살펴보면 다음과 같다(이승찬, 1999: 136-155). 미국의 경우 연방정부 공무원에 대해서는 1978년 연방공무원개혁법의 제정을 바탕으로 단결권과 단체교섭권을 인정하고 있으며 쟁의행위는 불용하고 있다. 주 차원에서 공무원에게 단체교섭권을 인정하는지 여부는 각 주 정부의 입법권에 맡겨져 있다. 단체교섭은 그 성격에 따라 "단체교섭"과 "협외"로 구분하는 바, 주 별로 단체교섭의 성격에 대하여 상이하게 규정하고 있다. 단체교섭의 대상은 "임금, 근로시간, 기타의 근로조건"으로 규정하고 추상적이며 포괄적인 규정방식을 취한다.

일본의 경우 현업직 공무원을 제외한 일반직 공무원은 노동조합 대신 직원단체라는 이름으로 단결권을 행사할 수 있다. 교섭사항은 급여, 근로시간, 기타 근무조건, 사회적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관련된 사항에 한정되며 관리운영사항은 제외된다. 노사 쌍방이 성의와 책임을 가지고서 이행하도록 규정하고 있지만 법적인 구속력을 갖는 의미는 아닌 것으로 해석된다. 자치체 공무원노동조합으로 대표적인 것이 自治勞(전일본자치단체노동조합)이다. 현재 조합원은 약 98만 5천명으로 1954년에 결성되었다. 이 自治勞에는 본부와 단위조합 외에

현 본부, 그리고 전국을 9개 블럭으로 나누어 설치된 지구연락협의회(地連)가 있다. 임금인상이나 노동시간 단축, 부당하고 금지 등을 관철시키는 운동방침을 가지고 있다(최종만, 1998: 338). 이 自治勞와 日教組, 自治勞連, 國公總連 등 11개 노동조합이 연합하여 1992년 공무원 노동조합연락회를 결성하였다.

영국의 경우 군인·경찰을 제외하고는 공무원들에게 단결권과 단체교섭권을 부여하고 있다. 공무원들에 의한 파업을 특별히 금지 또는 제한하는 입법은 없다. 공무원들은 직무의 종류 및 등급에 따라 여러 형태의 노동조합을 구성하거나 가입할 수 있으며 민간부문 근로자들과 함께 노동조합을 결성하기도 한다. 공무원 노조의 상부연합단체로 공무원노조협의회가 존재한다.

독일의 경우 전국적·지역적 차원에서 설치되는 공무원 노조 또는 공공부문 노조와 근무기관 차원에서 설치되는 직원협의회의 이중적 구조를 지니고 있다. 공무원노조에 전임제도를 허용하고 있으며 공무원의 근로조건을 정하는 법령의 입법단계에서 노동조합에게 일정정도 관여하는 권한을 인정하고 있다. 직원협의회에는 직원의 이익옹호를 위하여 행정기관의 대표와 사회적 사항, 인사적 사항에 관해 관여 또는 공동결정하고 근무협정을 체결하는 권한을 인정하고 있다. 근무기관이 여러 단계로 구성되어 있을 경우, 그 단계에 상응하는 직원협의회가 계층별로 설치된다. 하부행정기관에는 직원협의회를, 중간행정기관에는 지구직원협의회를, 최고행정기관에는 중앙직원협의회를 설치할 수 있다. 직원대표위원은 무보수로서 명예직이지만 근무면 제청구권을 가지고 특별근무수당을 지급된다.

프랑스의 경우 공무원법에서 임금이나 근로조건에 관한 문제들을 정부나 기타 행정기관과 교섭할 수 있는 권한이 인정됨을 규정하고 있다. 공무원의 직무군마다 인사협의회가 노사 동수로 설치되는데, 채용, 승진, 보직, 복무규율, 휴직, 징계 등 개별근로관계의 문제에 대한 자문을 행하고 있다. 각 부처, 지방행정기관 등에 조직운영협의회가 설치되며, 행정기관의 조직에 관한 사항, 행정기관의 운영, 업무의 방법, 근무능률 등에 관한 사항 및 직원을 규율하는 법령의 기안 등과 기타 행정기관의 조직운영에 관한 사항에 관해 자문을 행한다.

3. 인사과정의 객관화와 투명화

1) 인사기준의 명확화 및 인사예고제 도입

인사의 객관적인 기준이 결여되어 임명권자의 눈치를 살피기에 급급한 나머지 지방공직자의 전문적이고 객관적인 업무 추진이 어렵고, 공직자에 의한 자발적이고 혁신적인 공직수행 풍토가 정착되지 못하는 어려움이 있다. 단체장의 '내사람 심기'에 따른 '편가르기식 인사'로 자치단체 조직내 공무원간에 파벌이 조장되는 인사병폐가 발생되고 있다. 상급기관에 인사규정심의위원회를 운영하여 인사관련 규정상 재량권 남용의 소지를 사전에 차단하고 인사 관련 규정을 보다 명확히 하고, 단체장의 인사원칙 준수 여부를 감독할 수 있도록 할 필요가 있다.

인사의 예측가능성을 확보하기 위하여 승진과 전보 등 인사의 경우 전산망을 통하여 구체적인 인사일정과 대상자 명단 등을 공개하는 인사예고제를 도입할 필요가 있다. 승진심사일, 승진심사기준을 사전에 공고하고, 심사결과가 나오면 승진 내정자 명단 공개를 15일 정도 실시하여 이 과정에서 승진 내정자들에 대한 여론청취 등이 이루어지도록 한 뒤, 정실인사 등 부정적인 여론이 있을 경우 재심사가 이루어지도록 한다.

「지방공무원법」 제8조에서 인사위원회는 보직관리기준의 사전의결, 승진임용의 사전심의를

관장하도록 하고 있으나, 사전에 이를 공개하는 것은 구체적으로 규정하지 않고 있다는 점, 지도감독상의 누수문제와 책임행정의 차질 초래 등을 이유로 인사사전에예고제에 반대하는 경우도 있으나, 일부 자치단체에서는 이를 긍정적으로 수용하고 있는 상태이다. 창원시장과 창원시공무원직장협의회는 2000년 11월 16일 인사예고제 등을 시행하기로 합의하였다. 인사기준을 1주일 전에 예고하고 승진예정자의 경우 본인에 한해 관련 자료를 열람할 수 있도록 하였다.

서울시는 2000년 2월 18일 전산망을 통해서 승진심사의 원칙, 선발 우선순위 등 7급 이하 공무원의 승진심사기준을 정하는 승진심사기준선정위원회와 위원명단을 발표하였다. 각 분야에 전문성을 가진 직원대표들의 참여를 통해 인사기준의 공정성을 확보하려고 하였으며 투명한 절차를 위하여 공개하였다. 승진심사기준선정위원회의 구성은 서기관급의 위원장 1명, 문화, 환경, 교통, 주택 등 각 분야의 업무를 담당하고 있는 일반직, 기능직 6-9급의 직원들로 구성되었다. 승진심사가 인사위원회 심사만을 통하여 이루어지던 것을 승진심사기준위원회에서 정한 기준에 따라 인사위원회의 심사 절차를 밟도록 하였다.

2) 전보심사제 도입

전보의 경우도 전산망을 통해 전보예정일과 전보기준 등이 사전에 공개되고 전보인사에 대한 여론수렴을 하여 시행하도록 할 필요가 있다. 특히 산하기관이 많아 전보청탁 우려가 큰 기관에는 전보심사제를 도입하도록 한다. 5급 이하 전보의 경우 전보시기를 정례화하고 전보 시 반드시 신청을 받은 후 동일한 직위(지역, 기관, 부서 등)에 경합이 있을 경우 전입시험성적, 근무성적, 포상 및 징계사항 등과 같은 객관적인 기준에 의거하여 전보자를 결정함으로써 전보의 투명성과 객관성을 제고하도록 한다.

3) 자동승진제 도입

자동승진제를 도입하여 공직사회의 안정을 도모하고 인사권자의 과도한 재량을 방지해야 할 것이다. 승진대상인원의 일정율(50%)은 결격사유가 없는 한 승진후보자순위에 따라 승진이 자동적으로 결정되도록 개선할 필요가 있다. 4급·5급 승진인사 시행시기를 연간 1-2회로 정례화하고, 6개월 또는 1년간의 소요인원을 예상, 일괄하여 승진예정자를 확정하도록 한다.

4) 근무성적평정 및 승진 시 기관별 할당제 도입

근무성적 평정 및 승진후보자 결정 시 기관 전체적으로 통합 운영함으로써 사실상 산하기관 근무자가 불이익을 받기 때문에 통합운영방식을 본부, 산하기관, 일선기관으로 대상집단을 나누어 집단별로 적정비를 할당 운영방식으로 전환할 필요가 있다. 지방공무원의 경우 시·군 본청, 읍·면·동사무소 등으로 근무평정 대상집단을 나누어 근무평정을 하거나 승진후보자를 결정하도록 한다.

근무성적평정 시 기관별 할당제를 실시하고 있는 경기도 교육청 사례를 살펴보면 다음과 같다³⁾. 1993년 3월 18일 지방공무원 근무성적평정자 및 확인자 시행 이후 교육장소속 교육행정 6급 이하 공무원에 대한 근무성적평정을 교육장이 총괄하여 서열명부를 작성하면서 교육청 근무 공무원들을 상위 평정함에 따라 초·중등학교 근무 공무원들의 불평·불만으로 민원이

3) 경기도교육청 내부자료. 지방공무원 근무성적평정 제고 개선사항.

발생하고 시·군간 균형과 기관간 균형이 결여되는 문제점이 제기되었다. 이에 따라 기관별 할당제를 적용하게 되었는데, 그 대상은 교육청 소속 지방교육행정 6급 이하 공무원이며, 하급교육청, 초등학교, 중등학교 기관별로 '수'평정을 현원의 20%, '우'평정을 현원의 40%, '양'평정을 현원의 40%로 할당하여 평정하도록 한다. 예를 들어 지방교육행정주사 49명(교육청 6명, 초등학교 16명, 중학교 27명)에 대한 '수'와 '우' 평정의 경우 <표 11>과 같이 배정하게 된다.

<표 11> 경기도 교육청의 기관별 할당제 사례

근무성적평정				'수'평정				'우'평정			
수 (20%)	우 (40%)	양 (40%)	계	교육청 (20%)	초등학교 (20%)	중학교 (20%)	계	교육청 (40%)	초등학교 (40%)	중학교 (40%)	계
10명	20명	19명	49명	1명	3명	6명	10명	2명	7명	11명	20명

주: 소수점 이하 첫째자리에서 반올림하되 배정정수에 미달할 경우 ①소수점이하 첫째자리 숫자가 가장 높은 자리의 기관에 배정(예: 수평정의 중학교 참조), ②소수점 이하 첫째자리 숫자가 같은 기관이 2 또는 3일 경우 피평정자의 근무실적 등을 고려하여 적의처리(예: 우평정의 교육청, 초등학교 참조)

이와 같은 기관별 할당제를 자치단체에 도입할 경우 읍·면·동 근무자의 인사불만, 사기침체 및 읍·면·동 근무 기피현상 등을 해소할 수 있을 것으로 본다. 근무성적과 관계없이 기관별 할당제를 도입하는 것은 기관간 승진기준의 불형평 문제가 발생한다는 지적도 있으나, 기관별 할당제는 근무성적의 범위 내에서 이루어지는 것이며, 오히려 그 동안 기관간의 불형평 문제를 해소하기 위한 대안이라 판단된다.

4. 의식개혁 및 징계양정 기준의 구체화

1) 지방공무원 행동강령 제정을 통한 공무원의 책임성 강화

공직자윤리법이 제정되어 있지만 선언적 규정이 많아 유명무실하게 운영되고 있다고 볼 수 있다. 지방공무원들은 부패한 행위의 범위와 기준에 대해 명확하고 구체적인 인식을 결여하고 있으며, 이에 따라 관습적으로 부패행위를 저지르고 있어 보다 구체적인 공무원 윤리규정의 제정과 홍보가 필요하다. 지방공무원의 업무추진상황을 예측 가능하게 하고 투명하게 실천 규범화하는 것이 필요하다.

공직자들의 직무와 관련된 윤리의식과 행동을 제고시키기 위해서는 윤리적 행동에 위배되는 부적절한 상황에 대처할 수 있는 구체적인 기준과 절차를 규정하는 지방공무원 행동강령을 조례나 규칙으로 제정하도록 한다⁴⁾. 행동강령은 공무원들을 처벌하기 위한 것이 아니라 부정부

4) 공직자 표준행동강령의 경우 이미 선진 각국에서 제정하여 운영하고 있다. 미국의 경우에도 공직자 윤리법과는 별도로 대통령령에 의한 공직자 행동강령을 규정하고 있다. 싱가포르의 경우에는 공직자 윤리법과는 별개의 「공무원 복무칙칙」(재무부)을, 그리고 홍콩의 경우에도 별도의 「이익 및 항응수수에 관한 총독령」을 규정하고 있다. 일본의 경우 1998년 대장성 간부 등이 「검사정보를 흘려준」 혐의로 구속되면서 관료사회의 독직과 부패가 심각한 사회문제로 부각되었다. 이를 계기로 국가공무원윤리법(1999년 8월 13일)과 국가공무원윤리규정(2000년 3월 28일)을 제정하여 시행하고 있다. 여기에는 5천엔 이상의 증여를 받았을 때 직속상관에게 보고해야 하는 의무, 2만엔 이상 받았을 경우 공개, 이해관계자와는 저녁을 피하라는 등 구체적 기준이 규정되어 있다. 이외에도 회의에서 제공되는 다과나 3천엔 정도의 음식물을 제외한 접대는 금한다. 돈을 내는 여행은 안 된다. 달력이나 회사 선전용 기념품을 제외한 금품수수는 금한다. 회

패 또는 비리를 행할 수 있는 상황에서 공직자들의 의식을 강화시켜 주기 위한 구체적인 행동 기준을 설정해주는 데 그 의의가 있다. 지방공무원들의 건전한 가치관이나 윤리의식을 선언적 또는 당위론적으로 강조할 것이 아니라 무엇이 윤리적 행동에 저촉되는 지를 구체적으로 합의 하고 제시하여야 한다. 즉, 어떠한 경우에 직무를 이용한 부당이익 수수행위가 되며, 어떤 것이 받지 말아야 할 뇌물성 선물수수행위가 되는지, 또는 어떠한 경우가 이익의 충돌현상이 되는 지에 대한 구체적인 기준들이 제시되어야 하고, 위반시 구체적인 벌칙조항이 적시되어야만 이 보다 실질적이고 실천적인 의미의 공직자 행동강령이 될 수 있다.

행동강령에 포함시킬 내용으로는 출장비 및 업무추진비 엄정 집행, 알선·청탁 등 금지, 이권개입 금지, 비밀유지, 직무관련 출장요령 및 보고요령, 특혜나 차별 배제, 외부강연 시 강의 수당 한도 설정, 금전 차용 및 보증 금지, 금전, 상품권 등 일체의 선물 수수, 기타 서비스 수수행위 금지, 경조사 시 다발적 고지행위 금지 및 경조의금 한도 설정, 전별금 수수행위 금지, 해외여행 후 상급자에 대한 선물제공 금지, 부서비 등 음성적 운영비 근절, 근무 중 사적행위 금지, 음해행위 금지, 도박 등 사행행위 금지 등 지방공무원이 평상시 접할 수 있는 세부적인 기준을 제시하도록 한다.

구체적인 행동강령이 제정되면 해당사항별로 대표적인 사례를 적시한 지침서를 마련하여 지방공무원들의 이해도와 실천·준수가능성을 제고해야 한다. 공직자 행동강령에는 공직자들의 복무자세나 친절 서비스 행정 등과 관련된 내용들보다는 선물 등이나 부당이익 등의 수수 또는 이익충돌상황에서의 처리기준 등 실질적으로 부정·비리와 연계될 수 있는 직무관련 내용들만을 중심으로 하는 행동강령을 제정하는 것이 정책의 실효성을 높일 수 있다. 공직자 행동강령 점검은 지역별 반부패특별위원회나 공직자윤리위원회에서 담당하도록 한다.

2) 시민단체와의 자정운동 확산 및 반부패교육 강화

(1) 시민과 공직자의 반부패교육·홍보 강화

부패가 만연한 사회나 조직에서는 부패불감증이 생겨날 수밖에 없다. 반부패를 위한 의식개혁은 바로 이 부패불감증을 타파하고 정상적인 상태로 회복을 의미하는 것으로서 부패척결의 기반이라 할 수 있다. 청렴하고 투명한 공직사회를 건설하기 위해서는 공무원 스스로가 국가와 사회의 공복으로서 자신의 책무와 역할에 대해 자긍심을 가지고 있어야 한다.

공직자들에 대한 반부패교육이 형식에 그치고 있고, 시민들에 대한 반부패교육이 전국민에게 확산되지 못하고 있다. 정부의 반부패노력이 지속되고 있음에도 불구하고 시민과 공직자간의 불신이 해소되지 않고 있어 시민과 공직자간의 반부패에 대한 공동노력이 요망된다.

시민단체, 지역주민과의 반부패 토론타당을 지방공무원교육기관의 정규교육프로그램에 반영하는 등 시민과 공직자의 반부패교육·홍보를 강화하도록 한다. 인터넷을 통한 부패문제해결 관련 토론을 활성화하도록 한다.

국민의식 개혁, 반부패 사회교육 프로그램의 운영이나 캠페인, 반부패정책·제도 개선의 연구, 개혁대안 제시 등에 시민단체가 적극 참여함으로써 장기적·일반적 효과에 목적을 둔 반부패 인프라 구축 활동에 시민단체와 정부가 공동 노력할 필요가 있다.

의장까지 택시를 함께 타는 행위도 금한다는 등 세부지침을 제시하고 있다. 공무원윤리심사회 설치, 임명권자에 대한 조사 요구, 윤리감독관 임명, 위반사항에 대한 벌칙 등에 관한 상세한 규정을 담고 있다. 2000년 4월 이후 3개월간 5천원 이상 접대 보고건수는 332건에 달하고 있다.

(2) 시민단체와 직장협의회외의 자정운동 확산

시민단체는 권력, 정치적 영향력과 경제적 이익 등으로부터 자유롭다는 강점과 차별성을 바탕으로 정부기관 등 다른 반부패 단위들이 하기 어렵거나 하더라도 비효율적인 틈새분야에 오히려 강력한 영향력을 행사하며 반부패 활동의 중요한 단위로 기능할 수 있다. 직장협의회 중심으로 시민단체 등과 연계하여 지방부조리 자정운동을 확산하도록 한다. 지방행정의 분야별로 전문성과 대표성을 갖고 있는 시민단체가 서로 연대하게 되면 취약한 인력과 재정상태를 극복할 수 있고 다양한 형태의 지방부조리에 보다 체계적이고 효율적으로 대처하게 될 것이다.

(3) 각종 위원회 위원 추천에 시민단체 참여

유명무실한 위원회를 정비하고, 각종 위원회 위원 위촉시 시민단체에 추천권을 부여하도록 하는 조치가 제대로 운영되지 않고 있어 이에 대한 철저한 감독이 필요하다. 1998.1.1-2000.6.30까지 시도 위원회 개최 횟수는 12,565회로 위원회별로 연평균 4.4회를 개최하였고, 위원회 운영경비는 연평균 1,666,117천원으로 위원회 평균 3,594천원이며, 위원회 1회 개최 시 평균 331천원 정도의 운영경비가 소요되었다. 2000.6월 현재 위원회는 총 10,308개로 전년기준 10,461개 보다 153개 감소하였다. 불필요한 위원회를 보다 적극적으로 정비하도록 해야 할 것이다. 지방자치단체의 위원회와 위원 현황을 보면 <표 12>에서 보는 바와 같이 시민단체 추천 위원이 2000년 6월말 현재 2,019명으로 위촉민간위원 대비 2.6%에 불과한 실정이다.

<표 12> 지방자치단체 위원회 구성 현황

	위원회수 (개)	위 원 수 (명)			민간위원수 (위촉직 위원 대비비율)	시민단체 추천 위원수		
		당연직	위촉직	계		위원수	민간위원중 비율	위촉위원중 비율
계	10,308	49,990	90,199	149,189	76,301명 (85%)	2,019명	2.6%	2.2%
시도	1,159	5,666	14,059	19,725	12,527명 (89%)	239명	1.9%	1.7%
시군구	9,149	44,324	76,140	120,464	63,774명 (84%)	1,780명	2.8%	2.3%

*자료: 행정자치부 내부자료에서 재구성

위원회 활동에 있어서 시민의 감시기능을 강화하고 정책결정의 책임성과 효율성을 제고하기 위하여 전체위원(당연직·위촉직 포함)의 20%를 시민단체에서 추천하는 위원으로 구성하도록 할 필요가 있다. 다만 농촌지역의 경우 시민단체가 활성화되지 못한 경우도 있는바 도농별·인구규모별로 시민단체의 추천비율 기준을 달리 정할 필요가 있다⁵⁾.

현재 시민단체의 기준이 모호한 상태이기 때문에 위원회 위원의 추천권을 가질 수 있는 시민단체로는 1차적으로 자금의 조달·운용의 공개, 인적 구성, 활동실적 등을 공개하는 시민단

5) 국무조정실에서는 전체위원의 20%를 시민단체에서 추천하는 위원으로 구성해야 한다고 주장하는 반면 행정자치부는 농촌지역의 경우 시민단체가 활성화되지 못하고 시민단체의 기준이 모호한 점을 들어 모든 자치단체에 획일적으로 이런 기준을 적용하기 어렵다는 의견을 보였다.

체로 정하고, 2차적으로 지역별 시민단체연합회에서 인정하는 시민단체, 중국에는 전국시민단체총연합회의 심사기준을 통과한 시민단체로 한정할 필요가 있다.

3) 징계양정기준의 구체화 및 징계자에 대한 패널티 강화

부패자에 대해서는 징계기준을 시행령에 구체적으로 명확하게 설정하여 단체장의 '봐주기식 징계'를 방지하도록 한다. 현행 징계기준은 부패에 대한 세부 징계기준이 없고 청렴의무 위반으로 분류하여 비위 경중, 고의성 여부에 따라 파면·해임·정직·감봉·견책으로 처벌하도록 되어 있어 재량적인 운용이 가능하도록 되어 있다. 따라서 비위유형을 금품횡령·유용, 금품수수 등으로 구체화하고 수수금액, 수수배경, 제공자와의 관계 등에 따라 처벌기준을 구체적으로 명시하도록 한다.

비리행위로 적발된 공직자에 대해서는 근무성적평정, 포상, 승진·전보시 제한을 확대하도록 한다. 「지방공무원임용령」 제34조 ①항에서 규정하고 있는 승진임용의 제한기간과 「지방공무원보수규정」 제13조 ①항에서 규정하고 있는 승급 제한기간(정직 18월, 감봉 12월, 견책 6월)을 비리행위로 징계 등을 받은 자는 그 기간을 2년으로 연장하도록 한다. 「지방공무원법」 제71조 ⑤항의 단서규정 “다만, 징계처분을 받은 후 직무수행상의 공적으로 포상 등을 받은 공무원에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 승진임용이나 승급의 제한기간을 단축하거나 면제할 수 있다”라는 규정에서 ‘지방공무원법 제73조의2 ①항에서 규정한 징계사유의 시효가 3년인 경우’와 중점정화대상 비위로 징계를 받은 자는 제외하도록 하고, 아울러 「지방공무원임용령」 제34조 ⑤항의 규정 대상에서도 제외하도록 한다.

「지방공무원인사기록및인사사무처리규칙」 제7조 ①과 ②항에서 규정하고 있는 처분기록의 말소경과기간(정직 7년, 감봉 5년, 직위해제 2년, 공무원징계양정등에관한규칙 제6조 제2항에 의한 불문(경고) 1년)을 비리행위로 징계 등을 받은 공무원에 대해서는 그 기간을 대폭 연장함으로써 승진, 전보 등 인사운영 전반, 서훈 및 포상대상자 선정, 징계양정 결정 시, 사무관 대우 대상자 선발, 근무성적평정 및 인사평정 등에 있어서 불이익을 확대하도록 한다(참조: 충청남도인사관리규정 제37조 “징계처분을 받은 공무원은 당해 처분이 된 날 또는 그 집행이 종료된 날로부터 각각 1년 내지 7년의 기간이 경과할 때까지 처분사항을 별지 서식에 의거 기록 유지하여 승진, 정보 등 인사관리에 반영하여야 한다”). 징계처분을 행하고 이에 따른 후속조치(예: 감봉처분시 보수의 불감액, 인사기록카드 미등재 등)를 취하지 아니함으로써 징계처분의 실효를 거두지 못하는 사례가 발생하지 않도록 징계처분의 사후관리에 철저를 기해야 할 것이다.

부패 및 부조리와 연루되어 3번 이상 자체징계를 받은 공무원은 면직하고 취업제한을 강화한다. 부패와 연루되어 실형을 선고받은 공무원은 제도적으로 사면복권의 기회를 박탈하도록 한다. 「공직자윤리법시행령」 제33조 퇴직공무원의 취업이 제한되는 기업체 대상에 정부에 대한 반공식적인 로비스트 역할을 하는 각종 협회들은 제외되어 있는데, 비리행위로 퇴직한 공무원은 정부산하 협회 등에도 취업을 할 수 없도록 제한한다. 또한 비리행위로 퇴임한 공직자는 유관사기업체에 대한 취업제한기간과 대상업체를 대폭 강화하도록 한다.

5. 근무여건 개선 등을 통한 일선공무원의 자긍심 제고

1) 보수 및 근무여건 개선

공무원의 각 직급별로 이에 상응하는 민간부분의 상대직급을 정하여 이를 기준으로 보수를 연동하여 공무원 보수를 조정할 필요가 있다. OECD국가, 특히 싱가포르의 경우 직급별로 민간부분의 전문직종의 기준점을 공표하고 있다⁶⁾.

보수인상 외에 간접적인 처우 개선방안에 대하여 공무원을 대상으로 질문한 결과 자녀들의 학비 보조(57.4%), 그 밖의 복리후생 확대(47.3%), 시간외 근무수당 현실화(38.2%), 여비 현실화(32.0%), 본인의 대학이나 대학원 진학시 학비 지원(19.1%) 순으로 나타났다(2가지 중복응답). 공무원자녀의 교육비 지원을 대학교까지 확대하도록 하고, 무주택 공무원들에게는 전세 및 주택매입자금을 장기저리융자로 제공할 필요가 있다.

전직원에 대한 현업수당 지급 또는 관내 현지 지도점검시 출장비를 지급하도록 하고, 출장비를 개인에게 지급하지 않고 부서경비로 활용하는 관행을 시정하도록 해야 할 것이다.

2) 인센티브제 확대

현행 행정풍토의 특징 중에 하나로 공로는 뒷사람이나 조직에게 돌아가고 과실은 개인에게 귀착하는 경우를 들 수 있다. 이는 개인으로 하여금 자신의 일을 열심히 하고 조직으로부터 그에 상응하는 보상을 받을 수 있다는 기대감을 꺾어 사기를 저하시키고 단지 연공서열에 의한 공통된 보상만을 기대하기 때문에 무사안일에 빠질 수 있다. 따라서 개인의 책임을 분명히 하고 그에 대한 권한을 주고 업무성과에 따라 개별보상을 하는 개별책임 및 보상제도를 확립하는 것도 능력발전을 위해 노력하도록 하는 동기유발의 장치가 될 수 있다.

성과연봉제, 성과상여금제, 예산성과금을 통하여 공무원 보수체계를 성과급으로 전환하고자 하지만 성과급제의 문제점이 나타나고 있고⁷⁾, 특히 지방행정의 경우 종합행정이기 때문에 정확한 직무분석에 한계가 있다. 다만 성과지표가 객관적으로 가능한 분야에서는 인센티브 강화가 필요하다.

지방세 체납액 징수분야⁸⁾, 위법행위에 대한 적발·과징금 부담분야 등과 같이 성과측정이

6) 미국 1999년도 뉴욕시 공무원의 보수체계를 보면, 단순한 사무보조직의 경우 주 35시간 근무를 기준으로 연봉 \$20,000-\$30,000의 수준이고, 공공건물의 청소지원인력의 경우 \$22,850-\$27,650을 지급하고 있다. 관리직의 경우 \$37,000-\$75,000, 의사나 회계사의 경우 \$46,000-\$57,000 수준이다. 일본의 경우 국가공무원의 급여는 대기업수준에는 다소 못 미치지만 300-500인 규모의 민간기업 급여 정도에 해당한다. 인사원은 매년 4월에 전국의 종업원 100명 이상 기업 중 77,000여개 사업소를 무작위 추출하여, 공무원의 행정직과 유사한 업무를 가진 사무, 기술, 노무 등 45개 직종의 약 45만명의 급여와 연구직, 의사 등 46개 직종의 약 6만명의 임금실태를 조사하여, 이것을 기준으로 일의 종류, 직위, 학력, 연령 등에 따라 민간급료 수준과 차이가 발생하지 않도록 공무원급여를 결정하고 있다. 지방공무원의 급여는 국가공무원들보다 높으며, 특히 고졸자들은 노조가 학력격차운동을 벌인 결과, 민간보다 오히려 높은 수준이다. 일반직 직원은 급여 기타의 급부에 대해서 불복이 있는 경우에 대부분은 불이익처분에 해당된다고 해석하여 인사위원회 또는 공평위원회에 불복신청을 할 수 있다.

7) OECD 공공관리위원회(PUMA)의 조사에 의하면, 많은 경우에 성과급제가 효과적으로 기능을 못하고 있는 것으로 나타났다. 성과급제의 공통적 문제점으로는 보수지급의 목적으로 성과평정제를 운영하며, 성과평정의 등급을 제대로 관리하지 못하고, 성과급 보상을 여러 사람에게 분산시키며, 평정체계의 표준화와 통제로 인하여 융통성이 결여되어 있고, 보상규모가 노력할 가치가 있을 만큼 충분하지 못하다는 점을 지적하고 있다(OECD, 1995).

8) 2000년 6월말까지 지방세 체납액은 총 9,481억원으로 지난해 한해동안의 체납총액인 9,733억원을 육박했

가능한 분야에서 부서별·개인별로 실적에 따라 인센티브를 확대하여 행정의 생산성을 높이도록 한다. 체납세 징수, 불법행위에 대한 과징금·과태료 부과실적 등이 전년대비 일정을 (10%) 이상 증가할 경우 초과증가분의 일부(20% 정도, 1인당 연간 1천만원 이내)를 성과급으로 지급하도록 한다.

3) 대학(원) 진학시 행·재정적 지원 확대

여건이 허락되면 대학이나 대학원에 진학할 것인지에 대하여 공무원을 대상으로 질문을 한 결과 68.6%가 진학 의사를 가지고 있는 것으로 나타났다. 지방으로 내려갈수록 7급 이하는 대졸자가 많은 반면 5-6급의 경우 아직 고졸 출신이 많은 실정이다⁹⁾. 이들의 경우 대부분 40대 이상으로 단기적인 연수나 교육만으로 지방공무원의 가치관을 변화시키기가 용이하지 않다. 따라서 정규적인 대학(원) 교육을 통하여 가치관·의식을 변화시키도록 하고 아울러 학위취득으로 인한 사기진작 효과를 가져오도록 해야 할 것이다.

공무원의 대학(원)교육에 대해 행·재정적인 지원을 적극적으로 전개함으로써 중견공무원의 기획능력을 제고하도록 한다. 공무원의 대학(원) 진학 시 파견근무제를 확대하도록 한다. 고등교육법 제40조①항에서 “산업대학(전문대학을 포함한다)은 산업체(산업체를 구성원으로 하는 단체를 포함한다)로부터 위탁받아 교육을 실시하거나 산업체에 위탁하여 교육을 실시할 수 있다”라는 규정에서 산업체위탁교육 자격을 1차적으로 지방의 종합대학교까지, 2차적으로 전국의 종합대학교까지 확대하도록 한다. 위탁교육기관을 확대할 경우 지방공무원의 산업체위탁의 질을 제고하고, 대학간 위탁생의 유치경쟁을 유발시킴으로써 등록금 인하를 유도할 수 있다. 학비 부담을 인문사회과학의 경우 한 학기 210만원대에서 최고 80만원대까지 줄일 수 있고, 야간에 강좌를 개설, 자치단체의 휴식시설을 활용할 경우 등·하교로 인한 시간부담을 줄이게 되어 지방공무원의 사기를 높일 수 있다.

매칭펀드식 학자금 지원제도를 도입하여 해당 대학에서의 장학금 지원을 확대하고 해당 자치단체에서 학자금을 지원하도록 함으로써 대학과 대학원에서의 충분한 학습기회를 가능하도록 한다. 틈새시간, 예를 들어 야간이나 주말을 이용한 교육프로그램을 운영하고, 지방공무원 교육과정과 동일한 과목을 대학이나 대학원에서 이수할 경우 해당과목을 면제하는 방안을 검토할 필요가 있다.

4) 복수직급제 확대

복수직급제는 1994년 인사적체를 해소하고 공무원 조직을 계급제 틀에서 직무중심으로 전환하기 위하여 도입하였다. 중앙부처의 경우 직위가 과장 및 계장이나 사무관이 담당할 업무에 한해 과장은 서기관이나 부이사관을, 계장 등은 사무관이나 서기관급으로 각각 임명할 수 있는 제도로, 자리의 1/3의 범위내에서 실시하고 있다. 서울시는 2000년 1월 1일부터 복수직급제를 시행(2000년에 3급 5명, 4급 10명)하고 있는데, 지방공무원의 승진 적체 해소와 지방공무원의 사기양양을 위하여 3급·4급에 대한 복수직급제를 전국 광역자치단체에 확대 적용할 필요가 있다. 복수직급제는 중간관리층의 보강으로 정책기능을 강화시키고, 직무의 책임도·난이도에 상응한 직급 부여로 책임행정을 구현하는 데 도움이 되며, 지방공무원에게도 국가공무

고, 누적분을 포함한 지방세 체납액은 3조 9,833억원으로 늘어났다(행정자치부 2000년 국정감사 자료).

9) 충남 천안시와 예산군의 경우 시·군청의 계·과장 학력을 보면 전문대졸 이하가 88%를 차지하고 있다.

원과 같이 동일한 승진기회를 부여함으로써 사기진작 효과를 거둘 수 있다. 사기진작과 조직의 활성화를 통한 일하는 공직분위기 조성은 지방행정의 질을 제고하고 결국 지방부조리 방지에 기여하게 될 것으로 판단된다. 정책부서인 중앙부처와는 달리 집행적 사무가 주를 이루는 자치단체에는 적용에 문제가 있다는 지적도 있으나¹⁰⁾, 광역자치단체의 경우 기 시행하고 있는 서울시와 업무성격상 별다른 차이가 없어 가능하다고 본다.

V. 결 론

지방행정의 부조리 수준과 실태를 분석하고, 부조리를 방지하기 위한 인사행정 개혁방안을 제시하였다. 대책은 여러 가지로 제시될 수 있으나, 본 논문에서는 실현가능성이 있다고 판단되는 대안만을 제시하였다. 지방자치단체의 자율성 증대는 지방행정상의 부조리를 방지할 수 있는 제도적인 장치와 함께 추진되어야 한다. 역으로 지방부조리에 대한 개혁들이 지방분권화라는 대세를 훼손시켜서는 안될 것이다. 부조리분야에 대한 기술이 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면에 초점을 두다보니 어려운 여건 하에서도 성실하게 책임을 다하는 단체장과 지방의원이 전체적으로 매도당할 우려도 있을 수 있다. 그러나 지방행정체제를 보다 투명하게 하고 공정한 제도를 도입함으로써 능력 있는 지방정치 지도자들이 차별화되고 명예를 지키는 계기가 될 수 있을 것이다.

최근 개방형 임용제와 구조조정의 확산에 따른 신분의 불안, 연금혜택의 불안, 공무원집단을 부패집단으로 매도하는 사회풍조 등 공무원의 자공심이나 명예를 지키기 어려운 환경들이 전개되고 있어 공무원들의 사기가 저하되어 있다고 볼 수 있다. 창의적이고 형평적인 공공정책은 그 파급효과에 있어서 어떠한 민간기업의 효율성이나 상품성보다도 주민에게 미치는 영향을 클 수밖에 없다는 점을 인정한다면 지방공직사회의 약화된 지위와 사기의 회복은 무엇보다도 먼저 고려되어야 할 것이다. 주민의 입장에서는 지방공무원의 도덕적이고 윤리적인 가치기준을 일반 시민보다 우선시 하는 풍토가 내재되어 왔다. 사회의 수많은 집단으로부터 쏟아지는 무수한 비난과 개혁의 요구속에서 공무원 사회는 목표와 의욕을 잃어버릴 수도 있다. 지방공직사회에 대해 개혁의 주문을 외치는 한편으로 지방공무원의 애환에 대한 재조명이 필요할 것이다.

반부패의 노력이 지속성을 지니기 위해서는 부패에 대한 현실인식과 더불어 부패의 척결에 대한 당위성과 그 결과의 바람직스러움에 대한 인식의 확보와 확산이 필요하다. 지방자치단체에서 일어나고 있는 부조리를 청산하기 위해서 도입 활용되고 있는 새로운 제도에 대한 구성원의 이해와 공감을 위한 체계적인 노력이 지방자치의 주역인 자치단체장, 지방의원, 지방공무원, 시민, 민원인 등 모두에게 필요하다.

10) 국무조정실 연구용역에서는 복수직급제 도입을 주장하는 반면 행정자치부에서는 일시적인 승진적체 해소에는 도움이 될 지 모르나 연쇄적인 승진효과가 없고 직급인플레이 현상을 초래할 수 있다는 점을 들어 반대의견을 표명하였다.

참 고 문 헌

- 국회사무처 예산정책국. (2000). 「2000년도 국정감사자료집」.
- 권해수. (1999). 시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구. 「1999년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 김상목. (2000). 지방정부의 조직·인사방향. 「자치공론」, 6(1).
- 김선업. (1992). 한국사회의 연줄망의 구조적 특징. 「한국사회학」, 26(여름).
- 김용세. (1998). 공직부패의 개념, 유형과 구조. 「형사정책연구」 9(3).
- 김판석·권경득. (1999). 지방자치단체의 인사제도 개혁. 「한국행정학보」, 33(1)
- 김필두·금창호. (1999). 「지방자치단체의 공직분류체계 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 박상필. (1999). 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제. 「한국행정학회보」, 33(1).
- 박재욱. (2000). 도시통치체제와 지방정치의 민주화. 「2000년도 한국행정학회 기획세미나 논문집」.
- 박종민. (2000). 「한국의 지방정치와 도시권력구조」. 나남출판.
- . (2000a). 집단이론, 후견주의 및 도시의 리더십. 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집」.
- 반부패특별위원회. (2000). 지방자치단체의 공직자 부패방지대책. 세미나 자료집.
- 윤태범. (2000). 부패방지를 위한 NGO와 정부간의 역할관계. 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집」.
- . (2000a). 우리나라 정부의 반부패정책의 평가: 지속성의 확보 관점에서. 「한국행정학보」, 33(4).
- 이근주. (1999). 「정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 이상엽 외. (2000a). 「지방행정분야 부패방지 대책」. 국무조정실 연구용역과제.
- . (2000b). 지방행정분야 부패방지 대책. 「교육·조달 등 7개 분야 부패방지 연구결과 공청회 자료집」. 반부패국민연대.
- 이승종. (1998). 민선자치단체장 리더십의 결정요인. 「한국행정학보」, 32(1).
- 이승찬. (1999). 당신이 주인입니다. 전국공무원노동조합준비모임.
- 이호철. (1996). 「일본관료사회의 실체」. 삼성경제연구소.
- 임승빈·김필두. (1997). 「현지에서 본 일본의 지방자치실제」. 한국행정연구원.
- 정정화. (2000). 지방정부 인사권한 분권화의 영향요인. 「한국행정학보」, 34(3).
- 최병대·김상목. (1999). 공직사회 경쟁력 제고를 위한 실적주의 인사행정기능의 강화. 「한국행정학보」, 33(4).
- 최병대·이종원. (1999). 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구 I」. 서울 시정개발연구원.
- 최종만. (1998). 「일본의 자치체 개혁」. 나남출판.
- Anechiarico, Frank, James B. Jacobs. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago: The Univ. of Chicago Press.
- Bradley, B. (1998). "The Importance of Civic Sector", *National Civic Review*, 87(2).
- Byrne, Tony. (1990). *Local Government in Britain*. London: Penguin Books.

- Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*, Berkely, CA: Univ. of CA. Press.
- OECD. (1998). Improving Ethical Conduct in the Public Service-Recommendation of the OECD Council.
- OECD. (1996). Ethics in the Public Service. Occupational Papers. 14.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*.
- Pritchard, Jane. (1998). Code of Ethics. in *Encyclopedia of Applied Ethics*. Academic Press. 527-34.
- Robinson, Mark. (ed). (1998). *Corruption and Development*. U.K.: Frank Cass.
- Saloman, L. M. (1995), *Partners in Public Service*, The Johns Hopkins Univ. Press.
- Stapenhurst, R., & S. J. Kpundeh. (1999). *Curbing Corruption: Towards a Model for Building National Integrity*. EDI of World Bank.
- World Bank. (1999). A Multipronged Strategy for Combatting Corruption.
- World Bank. (1999). Fostering Institutions to Contain Corruption. *PREM Notes*. 24.

李尙曄: 경희대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 받고, 현재 한서대학교 행정학과 교수로 재직. 주요 관심분야는 지방행정론, 부패론, 한국행정론 등이며, 저서로는 「도시경영론」, 「지방재정론」, 논문으로는 “중국의 국가예산제도 변천”, “중국의 지역격차 분석”, “성격유형과 갈등관리유형과의 관계를 통한 부서의 효율성 분석”(이상 한국행정학보) 등이 있음. 현재 KBS 객원 해설위원, 한국인간관계학회 기획이사, 한국 비교정부학회 총무이사로 있음.