

사회적 자본과 한국 지방선거에서의 표 매매*

박규동**

안도경***

본 논문은 지방선거에서의 표 매매(賈買) 문제를 청도군의 사례를 통해서 연구한다. 지방선거에서의 표 매매는 후보자, 유권자, 선거운동원들 간의 높은 수준의 신뢰가 없이는 불가능하며 이러한 의미에서 집합행동의 성공이라고 볼 수 있다. 지방의 사회적 자본은 후보자와 유권자, 후보자와 선거운동원 사이의 정보의 비대칭성 그리고 고발자에 대해 국가가 제공하는 상당한 금전적 보상 등 표 매매를 어렵게 만드는 여러 요인들을 극복하는데 결정적인 역할을 한다. 사회적 자본과 이를 바탕으로 한 호혜성의 규범은 표 매매의 상황에서 왜곡된 책임성(perverse accountability)을 만들어 낸다. 결속적 사회적 자본(bonding social capital)은 제공된 금품을 거부하기 어렵게 만들고 운동원들의 기회주의적 행동을 통제하는 역할을 한다.

주제어: 선거, 부패, 표 매매, 사회적 자본, 집합행동

I. 서론: 지방선거에서의 표 매매에 관한 의문

국가의 발전 정도를 측정하는 다양한 국제 지표에서 대한민국은 최근 인상적인 결과를 보여주고 있다. 국민총생산과 무역 부문에서는 지난 십여 년 이상 세계 10

* 본 논문은 2011년 한국행정학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 논문입니다. 유익한 논평과 조언을 해주신 논평자와 익명의 심사위원들께 감사드립니다. 본 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 지원, 한국연구재단의 지원(NRF-2010-330-B00077)과 2010년 서울대학교 신입교수 연구정착금으로부터 지원받은 연구비에 의하여 수행되었습니다.

** 서울대학교 행정대학원 정책학과 석사과정을 수료하였으며 주요 관심분야는 제도주의, 정책분석이다(gdpark29@snu.ac.kr).

*** Indiana 대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 정치외교학부 교수로 있다. 주요 관심분야는 제도이론, 공공선택이론 등이다(tkahn@snu.ac.kr).

위권 내외에 포함되었다.¹⁾ 유엔개발기구가 발표한 2010년 인간개발지수(Human Development Index)에서 한국은 세계 12위를 기록하였다. 이는 우리나라가 지난 반세기 이상 동안 동경해 왔던 서구의 여러 나라들, 예를 들어, 스위스(13), 프랑스(14), 덴마크(19), 영국(26)을 앞서는 것이며, 네덜란드(7), 캐나다(8), 스웨덴(9), 독일(10), 일본(11)의 뒤를 바짝 쫓고 있는 순위이다.

전반적인 경제발전과 국제적 위상의 증대에도 불구하고 한국이 유독 낮은 평가를 받고 있는 영역이 있는데 그것은 공공부문의 청렴도이다. 세계투명성기구(Transparency International)가 발표한 2010년 부패지수(Corruption Perception Index)에서 대한민국은 39위로 평가를 받았다. 우리사회의 부패 문제가 심각하다는 것은 국제기구의 통계가 아니더라도 쉴 새 없이 불거져 나오는 부패 스캔들 사건들을 통해서 모두가 잘 알고 있다. 부패문제를 개선하는 것은 대한민국이 명실상부한 선진국으로 도약하기 위해 필수적인 일이 아닐 수 없다. 관 주도의 경제개발, 급격한 사회변화, 미성숙한 정치문화 등의 거시적 요인들을 부패의 원인으로 볼 수는 있다. 그러나 부패 문제의 개선을 위해서는 부패를 거대한 단일의 문제로 볼 것이 아니라, 부패의 다양한 형태들을 조사하고 각각의 형태에 대한 구체적인 개선의 계획을 세울 필요가 있다.

본 연구는 지방선거에서의 부패 특히 표 매매(vote-buying and vote-selling) 문제를 다룬다.²⁾ 지방선거에서의 표 매매는 금품이 오가는 선거부패의 가장 극단적인 형태이다. 본 연구는 경상북도 청도군의 사례를 집중적으로 조명하여 표 매매가 어떠한 방식으로 행해지는지, 왜 근절되기 힘든지를 밝히고 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 청도군에서는 2005년부터 2008년 까지 4년 연속 군수 선거가 실시되었다. 2004년 김상순 군수는 대법원에서 유죄 판결을 받아 군수 직을 잃었다. 2005년 실시된 보궐 선거에서 무소속으로 당선된 이원동 군수는 2006년 5월의 지방선거에서는 한나라당의 공천을 받아 재선에 성공하였지만, 2007년 선거법위반으로 군수 직을 상실하였다. 한나라당이 공천자를 내지 않은 2007년 12월의 재선

1) 수출 6위(2010, IMF), 국민총생산 15위(2010, CIA), 구매력기준 일인당 국민총생산 GDP(PPP) 25위(2010, IMF).

2) 본 연구에서는 유권자와 후보자 사이의 돈과 물질을 매개로 한, 선거에서의 불법거래 전체를 통칭하여 표 매매라 한다. 이러한 표 매매는 유권자의 관점에서는 매표 또는 표를 파는 것이며, 후보자의 관점에서는 매수 또는 표를 사는 것이다.

거에서는 무소속 정한태후보가 당선되었다. 그러나 정한태 군수는 곧바로 선거법 위반으로 징역 3년을 선고 받아 군수 직을 상실하였고 2008년 6월에 재선거가 실시되어 한나라당의 공천을 받은 이중근 후보가 당선되었다.

특히 2007년 선거에서의 금품 살포에 대한 검경의 조사 과정에서 전개된 사건의 양상은 충격적이다. 군수를 비롯하여 22명이 구속되고 1,000명 이상의 군민이 경찰의 조사를 받았으며 조사를 받던 중 군민 2명이 자살하였다. 결국 총 1,400여 명이 이 사건으로 사법처리를 받았다. 이 외에도 해남, 진도, 영천, 창녕, 화순, 태안, 임실, 청양 등 수 많은 지역에서 최근 수년간에 기초단체장이 선거법 위반으로 직위를 상실하고 재선거가 이루어졌으며 선거법위반의 내용이 대부분 금품 살포와 관련되어 있다. 청도군에서는 자살 사건과 언론의 집중보도 이후 선거에 대한 선거관리위원회의 밀착 감독이 이루어지고 군민 차원에서 깨끗한 선거 치르기 운동이 진행되어 2008년 이후의 기초단체장 선거는 비교적 깨끗하게 치러진 것으로 평가되고 있다. 그러나 2009년 축협조합장 선거와 2010년 군 의원 선거에서 다시 금품 및 향응 제공 사례가 적발되는 것들로 미루어보아, 청도의 선거 문화가 완전히 변화하였다고 판단하기는 아직 이르다.

지방선거 부패 문제가 심각하다는 것이 잘 알려져 있고 이러한 문제가 언론에서 끊임없이 보도되고 있지만 이에 대한 국내의 사회과학적 연구는 많지 않다.³⁾ 아마도 지방선거의 부패 문제가 너무 잘 알려져 있어서 더 이상의 사회과학적인 연구를 통해서 추가적으로 알 필요가 있거나 알 수 있는 부분들이 적기 때문인지도 모른다. 그러나 지방선거에서의 부패 문제는 여러 가지 사회과학적인 퍼즐들을 제시한다.

첫째, 도시지역에서 표 매매 문제는 많이 근절된 것으로 보이지만, 농촌지역에서의 표 매매는 여전히 광범위하며 정상적인 것으로 인식될 정도이다. 둘째, 비슷한 여건에 처한 농촌 지역들 간에도 지방선거에서의 표 매매 문제는 그 정도에 있어 상당한 차이를 보인다. 셋째, 특정 지역들은 선거부패와 관련한 위법 사례가 지속적으로 적발되고 처벌이 이루어졌음에도 불구하고 그 개선에 큰 어려움을 겪

3) 국내에서 지방선거에 대한 기존의 연구들은 선거제도와 특징에 주목하는 거시적인 연구가 대부분이었다. 유권자의 후보자 선택을 설명하기 위한 미시적 차원의 연구로는 소순창(2002), 송건섭(2004), 송건섭·이부희(2008)의 연구들을 들 수 있다.

고 있다. 넷째, 표 매매는 복잡하고 많은 비용이 수반되는 과정이다. 대규모의 유권자들에게 체계적으로 돈을 뿌려야 하고, 그렇게 뿌린 돈이 선거 결과에 영향을 미쳐야 한다. 후보자가 제공하는 대가는 가시적이지만 유권자의 이에 대한 보답은 측정이 어렵다. 또한 표 매매 거래에서 당사자가 암묵적인 조건을 위반했을 경우 이를 처벌할 방법이 없는 것으로 보인다. 따라서 이러한 거래가 어떻게 지속성을 가질 수 있는지에 대한 설명이 필요하다. 본 논문은 특히 네 번째 문제에 집중하고 그를 통해서 세 번째의 문제에 대한 해답을 찾고자한다.

선거부패는 독립적인 문제가 아니라 지방 공공부문의 부패라는 큰 문제의 한 부분이다. 선거가 완전히 독립적인 행동의 장이 아니라 서로 연결되어 전개되는 여러 행동 상황 중의 한 국면이기 때문이다. 청도의 공공부문 부패 문제에 대해 언론이 보도한 내용만 보더라도 여러 가지 문제가 복잡하게 연결되어 있음을 알 수 있다. 재선을 노리는 군수의 공무원 줄 세우기(중앙일보 2006년 2월 9일자), 현직 군수의 국회의원 공천로비(중앙일보 2004년 1월 18일자), 조합장 출마후보의 대의원과 조합원 매수(아시아뉴스 2009년 9월 17일자), 공무원의 군수·군의원 등의 선거개입(대구불교방송 2006년 5월 30일자, 매일신문 2006년 8월 11일자 외 다수 기사들), 후보자가 사조직을 이용하여 불법선거운동을 하거나 유권자를 매수하는 것(오마이뉴스 2008년 1월 17일자 외 다수 기사들), 후보자가 유권자에게 음식 및 향응을 제공하는 행위(동아일보 2003년 11월 29일자, 2009년 2월 22일 경북일보 외 다수 기사들), 유권자의 금품요구 및 수수(한겨레신문 2010년 11월 25일자) 등과 같은 부패의 형태들은 상호 독립적으로 존재하는 것이 아니라 서로 맞물려서 연결되어 있다. 또한 복잡하게 연결된 문제들 중에서 무엇이 궁극적인 원인인지도 분명하지 않다. 유력 후보는 유권자에게 제공할 돈을 마련하기 위해서 공무원과 사업자들로부터 금품을 제공받는다. 이는 군수가 막강한 인사권과 인허가권을 가지고 있기 때문이다. 지역 유권자들이 정치적으로 개어있고 군수의 업무에 대한 평가를 바탕으로 다음의 선거 때 투표권을 행사한다면 군수의 법적·제도적 권한은 현실적으로 제약받을 것이다. 그러나 이미 선거과정에서 표 매매에 동참한 유권자들이 지역 정치인들을 업적으로 평가할 것으로 기대하는 것은 무리가 있다. 즉, 표 매매에 지역정치인과 유권자가 대규모로 동참하는 것이 당선된 군수에 대한 견제를 어렵게 하고 따라서 군수의 권한을 강화하는 것으로 볼 수 있다.

본 연구는 표 매매 문제를 근절하면 지방정치의 부패문제가 전반적으로 해결될 것이라는 낙관을 전제로 하지는 않는다. 그렇지만 지방선거의 표 매매 문제가 지방 공공부문의 전반적인 부패를 해결하는데 있어 어찌면 비교적 쉽고 비용이 적게 드는 출발점이 될 수도 있다고 본다. 표 매매를 지탱하는 집합행동의 구조가 강력하기는 하지만 부패의 연결고리에서 가장 취약한 부분일 수도 있기 때문이다. 표 매매가 이루어지지 않는다면 군수 또는 지방유력 정치인이 지역 경제인과 공무원으로부터 불법 선거자금을 공여 받을 이유가 줄어들 것이다. 만약 여전히 뇌물을 받는다고 하더라도 그러한 행위에 대한 시민적 감시와 비판의 정도는 더 높아질 것이다. 선거에서 표 매매가 근절되면 조합장 선거의 부패 문제가 집중적인 개혁의 대상이 될 가능성이 높아질 것이다. 즉, 표 매매의 근절이 부패의 악순환을 끊을 하나의 고리가 될 수 있는 것이다. 표 매매가 근절되면 정책과 업적을 바탕으로 한 후보자 선택의 가능성이 열리고, 지방정치의 건전한 의제의 설정이 가능해지며, 유권자들이 정치적으로 훈련되는 등 긍정적인 발전이 시작될 수 있는 것이다.

본 연구는 선거부패가 심한 것으로 알려진 한 지역만을 고찰하는 한계가 있다. 따라서 상황적 변수가 비슷함에도 불구하고 선거부패 문제가 비교적 덜한 지역과의 비교를 통한 함의를 도출하지 못하는 단일사례연구의 한계를 지니고 있다. 그러나 앞으로의 비교연구를 위해 단일사례로 부터 주요 변수를 확인하고 연구의 분석틀을 구성하는 것은 의미가 있다(Ostrom 2005: 35). 본 연구는 체계적인 사례 연구를 통해서 유사사례에 대한 비교 연구, 더 나아가 다수의 사례에 입각한 일반화를 가능케 하는 이론과 분석틀을 발전시키는 데 기여하고자 한다.

II. 집합행동의 실패로서의 표 팔기(vote-selling)

유권자가 후보자로부터 금품을 제공 받는 것을 부패로 볼 수 있는가? 일반적으로 부패는 ‘사적 이득을 위해 공직, 권력, 그리고 자원을 남용하는 것’으로 정의된다(Tanzi 1998; Rose-Ackerman 1999; Johnston 1996). 이러한 관점에서 보면 유권자가 표를 파는 행위는 부패로 볼 수 있다. 정치적 대표자의 선출에 참여하는 것은 헌법에 명시된 시민의 권한이다. 유권자의 지위는 공적인 지위이며, 투표권은 국민에

게 귀속되는 주권의 일부이다. 공직 선거에서 투표를 한다는 것은 공적인 지위를 바탕으로 하여 권력을 행사하는 것이다. 선거과정에서 후보자가 유권자에게 금품을 제공하는 것은 유권자에게 사적인 이득을 제공함으로써, 유권자의 공적인 권한의 행사에 영향을 미치고자 하는 것이다. 유권자의 입장에서 금품제공에 응하는 것은 자신의 공적인 권한을 남용하여 사적인 이득을 취하는 것이다. 따라서 선거에서 유권자가 금품을 받는 것은 부패에 대한 일반적인 정의가 지칭하는 행위의 한 유형으로 볼 수 있다.

그러나 부패에 대한 일반적인 정의가 전제하고 있는 몇 가지 가정들은 지방선거에서 유권자가 표를 파는 행위에 그대로 적용되지는 않는다. 우선, 표를 파는 행위는 주인-대리인 관계의 틀에는 들어맞지 않는다. 유권자는 이러한 행동상황(action situation)에서 궁극적인 주인이기 때문이다. 표 매매를 부패의 문제로 접근하기 위해서는 협소한 주인-대리인 관계의 틀을 넘어서 이 문제를 집합행동(collective action)의 차원에서 논의할 필요가 있다.

Downs(1957)는 민주주의에서 선거를 집합행동의 문제로 정식화 하였다. 시민들이 정치적 대표자를 선출하기 위한 선거에 참여하여 자신의 선호를 투표를 통해서 표현하는 것은 대의민주주의가 유지되기 위한 기본적인 조건이다. 선거에 참여하여 투표를 하는 시민들의 수가 너무 적으면 민주주의의 근본적인 제도 자체가 위협을 받을 수 있다. 따라서 유권자들은 선거라고 하는 민주주의의 근본적인 인인 제도를 유지한다는 차원에서는 공동의 이해관계를 가지고 있다. 또한 시민들이 단순히 선거에 참여하는 것으로 그치는 것이 아니라, 후보자가 제시하는 공약, 정책, 그리고 후보자의 능력을 바탕으로 지지할 후보를 선택함으로써 청렴하고 유능한 대리인을 선출하는 것, 그러한 대리인의 업무수행을 감시하는 것, 그리고 대리인의 업무성과에 따라서 다음 선거에서 다시 투표를 통해서 처벌 또는 보상을 하는 것 모두 대의민주주의가 이상적인 형태로 작동하기 위한 조건들이 된다. 즉 민주주의적 선거는 유권자들 간의 선호의 차이로 인하여 지지하는 후보가 다를 지라도, 더 상위의 수준에서 보면 유권자 집단 전체를 위한 공공재를 공급하는 것이다. 다수의 유권자들이 민주주의적 게임의 규범과 규칙을 위반하고 후보자와 사적인 거래를 통해서 개인적인 편익을 획득하는 것은 유권자들이 집합행동 문제를 해결하는데 실패하고 있음을 의미한다.

집합행동이론의 관점에서 보면 표를 파는 행위는 주인-대리인의 관계에서 주인이 다수임으로 인해서 발생하는 기회주의적 행동이라 할 수 있다. 주인이 다수인 경우에 발생하는 주인들 간의 집합행동 문제는 공동의 대리인에 대한 감시와 처벌의 편익이 집합적 재화임에 비해 감시와 처벌의 비용은 그러한 활동을 행하는 사람들이 개인적으로 부담해야 한다는 데서 발생한다(Ostrom 1990, Groenedijk 1997). 공동의 대리인을 감시하고 처벌하는데 드는 비용을 부담하지 않는 것은 무임승차 행위로 볼 수 있다. 유권자가 후보자로부터 돈을 받고 그에 의해 영향을 받는 것은 집합행동의 상황에서 ‘비협조’의 전략을 택한다는 점에서 무임승차와 동일하다. 그러나 이는 대리인으로부터 사적인 편익을 제공 받고 대리인과 부패의 공모자가 된다는 점에서는 극단적 형태의 무임승차 또는 그 이상의 적극적인 ‘배신’ 행위라 할 수 있다.

이렇게 보면 유권자가 후보자에게 표를 파는 행위는 납세자가 공무원을 매수하여 탈세를 하는 것과 유사한 행위이다. 대다수의 시민들이 납세의 의무를 제대로 수행하지 않는다면 정부서비스의 질이 저하되고 결국 모두가 피해를 보게 된다. 그러나 각 개인의 납세 여부는 정부 예산에 미미한 차이를 가져올 뿐이고 탈세로 인한 혜택은 탈세자에게만 귀속된다. 따라서 납세자는 자신의 의무는 수행하지 않고 타인들이 내는 세금으로 공공서비스의 혜택만 향유하고자 하는 무임승차의 동기를 가질 수 있다.

집합행동으로서의 납세에 대한 여러 연구는 시민들 간의 신뢰가 납세의 의무를 행하기 위한 필요조건이라는 결론을 내린다. 즉 대부분의 시민들은 다른 시민들이 납세의 의무를 행한다고 신뢰하면 자신도 납세의 의무를 행할 의지를 가지고 있다(Levi 1988; Rothstein 2005; Scholz and Lubell 1998). 공공재 공급을 둘러싼 집합행동에 대한 여러 실험 연구들(Isaac and Walker 1988, 1993)과 공유재의 관리에 대한 경험적 연구(Ostrom 1990)가 보여주는 바처럼 사람들은 다른 사람들이 협동한다면 자신도 조건부로 협동하고자 하는 선호를 가지고 있다. 집합행동의 상황에서 대부분의 사람들이 협동적으로 행동한다는 것은 집합재가 효과적인 수준으로 공급될 가능성이 높다는 것을 의미하며 집합행동에 협조하기 위해 자신이 부담하는 비용이 부당할 정도로 크지는 않다는 것을 의미한다. 그러나 대부분의 다른 사람들이 기회주의적으로 행동할 경우 개인의 협동만으로는 공공재의 공급이 어려

을 뿐만 아니라 설사 공급된다고 하더라도 협력자들은 불공정한 수준의 비용을 부담하여야 한다.

선거에서도 역시 마찬가지로의 논리가 적용된다. 대다수의 유권자들이 후보자로부터 금품을 제공 받는다면 그 선거는 이미 민주주의적 의미를 상실한 것이 된다. 표의 매매가 횡횡하는 선거에서 특정 유권자가 혼자 청렴한 것은 무의미하거나 혼자서만 손해를 보는 것으로 인식될 수 있다. 따라서 표 매매에 동참하는 것을 각 유권자의 시민의식이 낮기 때문이라고 치부할 수만은 없다. 본 연구의 대상인 청도군의 군민들은 자신의 고향이 새마을 운동의 발상지라는 큰 자부심을 가지고 있다. 2008년 1월, 금품수수로 조사를 받던 두 명의 군민이 스스로 목숨을 끊은 직후 청도의 10개 사회단체들은 “청도를 살려주십시오!”라는 호소문을 발표하였다. 그 호소문은 “길에 떨어져 있는 물건도 주워가지 않는다는 도불습유(道不拾遺)의 아름다운 고장”이었던 청도에서 “소박하게 살아가던 사람들이 갑자기 죄인이 되고 저승길로” 떠나게 되었음을 안타까워하고 있다. 호소문은 대규모의 표 매매를 부정하지는 않는다. 다만 왜 이러한 일들이 반복적으로 일어나는가에 대한 이해할 수 없음을 표현하고 있는 것이다. 낮은 의식수준이 표의 매매로 이어졌다고 단정하기보다는 지방선거의 특수한 조건과 청도의 사회적 조건이 결합하여 하나의 비극적인 균형이 탄생하고 재생산 되어 왔다고 보는 것이 타당할 것이다.

Ⅲ. 성공적 집합행동으로서의 표 매매

앞 절에서 깨끗한 선거가 집합행동의 문제임을 주장했지만, 부패한 선거 역시 거대한 집합행동의 문제이고 이를 어렵게 만드는 여러 가지 요인들이 존재한다. 선거에서의 표 매매가 쉽지 않은 이유는 그러한 ‘거래’의 각 단계에 일방의 불완전 정보(one-sided incomplete information) 상황으로 인한 기회주의적 행동, 즉 거래의 암묵적인 조건에 반하는 행동의 가능성이 상존하고, 이러한 행동을 효과적으로 통제하는 것이 거래 자체의 불법성으로 인하여 제약을 받기 때문이다.

첫째, 후보자가 금품을 제공하는 것이 합리적이기 위해서는 금품을 제공 받은 유권자의 지지성향 또는 투표 참여 여부가 금품 제공 후보에게 유리하게 바뀌어

야 한다. 그러나 후보자가 금품을 제공하고 유권자가 이에 화답하여 표를 제공하는 거래는 심각한 일방의 불완전 정보문제에 노출되어 있다. 즉 후보자 측에서는 분명히 돈을 주었으나 그 반대급부로 표가 제공되었는지는 확인할 길이 없고 설사 표가 제공되지 않았음을 확인 한다고 하더라도 이에 대해 마땅히 제재(sanction)할 방법이 없어 보인다. 이는 마치 기업가가 동질적인 원료를 공급하는 수많은 납품업자들에게 먼저 대금을 지불한 다음, 특정한 날짜에 특정한 장소로 물건을 배달해 놓으라고 하는 것과 같다. 여기서 그 기업가는 물건이 배달되는 현장에 있을 수 없고 누가 배달을 하고 누가 하지 않았는지도 알 수 없다. 기업가가 알 수 있는 것은 결과적으로 얼마만큼의 물건이 배달되었는가 하는 것뿐이다. 합리적인 선택의 관점에서 보면 이러한 거래는 이루어 질 수가 없다. 왜냐하면 납품업자들의 관점에서는 돈을 받았다고 해서 반드시 물건을 배달해야 할 이유가 없기 때문이다. 일반적인 경제적 거래에서 이처럼 잠재적인 불완전 정보의 문제로 인하여 거래 자체가 애초에 성립하지 않을 수 있는 문제를 극복하기 위해서 다양한 감시와 제재의 규칙들을 활용한다. 선거의 맥락에서 보면 이는 금품을 제공 받은 유권자가 투표에 참여하였는지, 어느 후보를 찍었는지에 대해 금품을 제공한 후보가 어느 정도 파악할 수 있어야 한다는 것이다.

둘째, 많은 유권자들에게 돈을 신속하게 뿌리기 위해서는 피라미드식 전달 체계가 구축되어야 한다. 후보자는 ‘배달사고’가 발생할 수 있음에도 불구하고 그 전달체계를 통하여 충분한 돈이 유권자에게 전달될 것이라고 믿어야 한다. 그러나 표 매매 자체의 불법성과 비밀스러움으로 인해서 과연 전달체계가 제대로 작동하여 돈이 유권자들에게 전해 졌는지를 정확하게 판단하는 데는 한계가 있는 것으로 보인다. 또한 전달 체계의 각 단계에서 ‘누수(leak)’가 발생했을 경우 이에 대한 처벌은 쉽지 않을 것이다. 전달 사고의 문제 역시 피라미드식의 전달 체계 각 단계에서 존재하는 정보의 비대칭성, 즉 일방의 불완전 정보의 문제에 기인하는 것이며 그로 인한 일종의 ‘도덕적 해이’의 문제라고 할 수 있다.

셋째, 매표(賣票) 행위를 신고할 경우 그 신고자는 국가로부터 상당한 금전적 보상을 받을 수 있다. 특히 이러한 위험은 후보자뿐만 아니라 돈을 받는 유권자에게 크게 느껴질 수 있다. 금품을 제공 받는 유권자들 사이에는 다른 유권자가 자신을 경찰이나 선관위에 고발하지 않을 것이며 금품을 수수했다는 이유로 사회적 따돌

림의 대상이 되지도 않을 것이라고 믿어야 한다. 금품 제공을 고발하는 유권자에 대해 제재가 가해질 것이라는 신뢰할만한(credible) 위협이 있어야 한다.

위와 같은 문제들에도 불구하고 표 매매가 광범위하게 이루어지고 있다는 것은 기초단체 선거 및 농촌지역 사회구조의 특정한 조건들, 그리고 표의 매매와 관련한 행동의 규범과 규칙들이 표 매매라고 하는 만만치 않은 집합행동의 문제를 극복하게 만들고 있음을 뜻한다. 이런 의미에서 표의 매매는 제도화된 것으로 예상된다. 본 논문은 지방의 사회적 자본이 표 매매와 관련된 정보의 비대칭성을 극복하게 해주어 결과적으로 표 매매라고 하는 거래가 가능하게 하는데 결정적인 역할을 한다는 것을 보이고자 한다. 다음의 절에서는 청도군에서의 인터뷰 내용을 토대로 하여 표 매매의 집합행동이 이루어지는 구체적인 메커니즘을 살펴보도록 하겠다.

IV. 사회적 자본과 표 매매

본 연구에서 실시한 자료 수집은 크게 사전적 자료 수집과 현장 조사를 통한 자료 수집으로 나뉜다. 사전 자료 수집은 지방자치단체에서 발생하는 부패사례와 관련된 자료와 인터넷에 공개된 이 지역의 부패 또는 비리와 관련된 신문 기사를 토대로 하여 선거부패사례의 유형을 개괄적으로 파악하기 위한 탐색적 차원에서 이루어졌다. 이를 토대로 관련 당사자들과의 면담과 현장 답사를 행하였다. 현지에서의 인터뷰는 총 2회에 걸쳐서 이루어졌으며 2010년 7월 1차 현장 방문에서 6명, 2011년 7월 2차 현장 방문에서 8명, 총 14명의 다양한 사회적 지위에 있는 지역 주민들을 인터뷰를 하였다. 이 절의 내용은 인터뷰 대상자들의 답변 내용이 일치하는 부분들을 중심으로 구성되었다.⁴⁾ 인터뷰 대상의 선정과 인터뷰는 다음의 계

4) 주요 인터뷰 대상자들은 다음과 같다. 1. 선거관리위원회 공무원 2명 (한 명은 현재 도시지역 선관위 제직, 다른 한 명은 현재 농촌지역 선관위 제직); 2. 지역주민 K (도의원 선거 낙선 경력; 군 의원 선거 낙선 경력). 3. 지역주민 P (전 지역 조합장; 군의원 선거 낙선 경력). 4. 지역주민 J (前 군수의 선거자금책, 금품 살포로 구속 전력). 5. 지역주민 D (상업종사자; 선관위 부정선거 감시단). 6. 지역주민 S (전 군의원 경력). 7. 지역주민 Y (선거운동 유경험자). 8. 지역주민 H (도 의원 경력).

획에 따라 실시하였다. 우선 2차 자료로 수집된 사례들에 대한 심층적인 자료를 얻은 후 이를 토대로 각 사례들에 대한 인터뷰 대상을 선정하여 접근하였다. 제 1차시기 인터뷰는 각 사례에 대한 전반적인 내용을 이야기 형식으로 듣는 비구조화 방식으로 이루어졌다. 이 경우 연구자가 필요한 내용을 정확하게 파악하기 힘들 수 있다는 단점이 있지만, 대답하기 불편한 내용을 자연스럽게 유도할 수 있다는 장점을 갖는다. 제 2차시기 인터뷰는 1차시기 인터뷰 후 수 개월 이후에 이루어졌으며 면접 인터뷰 대상자들은 제 1차시기와 한 명을 제외하고는 중복되지 않았다. 제 2차시기의 인터뷰는 제 1차시기 인터뷰 자료를 토대로 하여 구성된 질문들이 주를 이룬 반구조화 형태로 진행되었다.

인터뷰의 내용을 이해하기 위해서는 먼저 청도군의 인구·지리학적 특성을 알 필요가 있다. 청도군에는 약 400개의 자연부락이 존재한다. 자연부락들은 특정 성씨가 약 60~70% 정도를 차지하고 있는 준(準)집성촌의 성격을 띤다. 경제인구의 절반가까이는 농업에 종사하고 있다. 이 지역의 유권자들은 유동성이 낮고 (immobile), 어렸을 때부터 함께 성장해온 사람들, 가족구성원, 그리고 친밀한 지인들과 함께 거주하고 있다. 청도군의 인구는 점점 줄고 있다. 70년대는 청도의 인구가 10만을 넘었으나 외부인구가 유입되지 않고 젊은 층의 이농현상이 지속되어 현재 45,000명 정도가 거주하고 있다. 이 지역의 노년인구 비중은 도시 지역보다 약 2배 가량 높다.

청도군의 지리적·인구사회학적 조건으로 인하여 공동체의 구성원들은 서로 간 정당지지성향을 비교적 잘 알고 있다. 즉 청도군의 상황은 개인의 직업, 가입 협회 (associational membership), 이념적 성향 (ideological inclination), 정당들과 정책들에 대한 공개적 태도 (public statement) 등에 대해 구성원들이 서로 잘 알고 있다는 Stokes(2005)가 보고하는 아르헨티나의 경우와 유사하다. 따라서 유권자는 이웃하며 살아왔던 다른 유권자들에게 자신의 투표성향을 숨기기 어렵다. 이 지역에서는 ‘누구 집 부엌에 숟가락이 몇 개가 있다는 것까지 안다’는 말이 있을 정도로 구성원들의 사생활이 노출되어 있다.

본 연구에서는 청도군의 지방선거과정에서의 표 매매를 설명하기 위해 일방의 불완전 정보 (one-sided imperfect information) 상황이 어떻게 극복되는지, 선거운동원의 기회주의적 행동이 어떻게 통제되는지, 그리고 외재적 개입의 효과가 어떻

게 제한되는지의 문제들에 초점을 맞춘다. 이들 개념들은 선거과정에서의 행위자들의 전략과 행동을 설명하기 위한 중요변수들을 아우르는 상위의 추상적 개념들이라 할 수 있으며 2차시기 인터뷰 질문지는 이들 개념들을 중심으로 구성되었다. 이하에서는 인터뷰의 내용을 중심으로 하여 위의 세 가지 문제들에 대해 구체적인 해답을 제시하겠다.

1. 돈이 표에 영향을 미치는 이유

선거과정에서 후보자와 유권자는 비대칭적 정보관계에 놓여있다. 후보자는 유권자의 투표선호에 대해 완전히 알지 못하며, 유권자가 후보자 앞에서 표면적으로 드러내는 지지성향은 기대편익에는 영향을 주지 않는 ‘헛말’(cheap talk)일 가능성이 높다. 특히 후보자가 표 매매를 시도할 것이라고 예상되는 경우 유권자는 자신의 정보적 우위를 이용하여 후보자로부터 최대한 많은 물질적·금전적 혜택을 얻어내려 할 것이다. 선거과정에서 행위자들이 각자가 직면한 불확실성을 어떻게 줄여나가는지에 대해 분석하는 것은 표 매매 과정을 설명하기 위한 출발점이 된다. 표 매매는 불법이므로 공식적인 조직을 이용하여 진행할 수 없고, 금품의 전달 과정에서 주인-대리인 문제가 존재하며, 비밀투표 하에서 유권자의 최종선택을 파악하기 힘들기 때문에 그 효과가 불확실한 전략이다. 그럼에도 불구하고 청도군 지역에서 표 매매는 횡행하였는데, 이는 표 매매의 불확실성을 낮추는 기제가 있었기 때문이다.

먼저 확인된 것은 역대 선거에서 표 매매를 했던 후보자들은 선거결과를 비교적 정확히 예측해 왔다는 점이다. 특히 조합장 선거나 군의원 선거와 같은 비교적 작은 단위의 선거에서 표 매매 전략을 사용하는 후보자들의 선거결과 예측은 대체로 정확했다고 한다. 여러 인터뷰 대상자들은 표 매매 전략이 당선을 위해서 꼭 필요한 전략이었다고 말한다.

“통상 50퍼센트라고 얘기를 하거든요. 돈이 살포된 인원의 50퍼센트(가 대개 표로 돌아옵니다). 군수선거의 경우 유권자가 3만 8천명이면 (투표율을) 약 70퍼센트로 잡습니다. 대개 군수선거에서는 총 투표수를 23,000표 정도 잡히는 걸로 보고 그 중에서 내가 11,000표에서 12,000표 잡으면 당선이 되는 겁니다.

약 20,000명에게 5만원씩만 돌리면 10억. 10억 쓰면 100퍼센트 당선이라는 공식이 있었죠.” (지역주민 D)

“시골에서는 돈을 받으면 거의 찍어준다고 보는 것이 맞아. 돈을 받으면 거의 투표소로 간다고 보면 돼. 그래서 청도지역은 (지방선거) 투표율이 70~75% 썩이나 나오는 거야. 후보자 입장에서는 다른 후보자도 돈을 쓸 것이라고 생각을 하기 때문에 선거에서 이기려면 자기도 돈을 쓰는 게 최선의 전략이라고 생각을 하거든.” (전 군 의원 출마자 K)

그러나 후보자가 무차별적으로 표를 사는 것은 아니다. 상대 후보 역시 표를 살 것으로 예상되기 때문에 후보자는 자신의 불확실성을 줄이기 위한 전략적 표 매매가 필요하다. 후보자들이 표 매매의 효과를 극대화하기 위해서는 우선 유효 유권자가 누구인지, 그 중 자신에게 투표를 할 가능성이 있는 사람들은 누구인지를 선별하는 것이 필요하다.

“선거캠프의 리서치 자료에는 성별, 지역별 등으로 다 분류가 되어있어요. (연구자에게 자료를 보여주며) 예를 들어서 누구누구 같은 사람은 나를 지지했다 누구는 안 했다 이런 게 나온다고, 이거는 여론조사 기관에 삼백만 원 정도 주면 자료를 만들어 줘니다.” (전 군의원 S)

즉, 후보자는 표 매매 거래의 성립 이전부터 자신을 지지하거나 중립적인 성향을 지닌 유권자들을 대상으로 하여 표를 팔고자 한다. 그러나 상대 후보를 지지하는 유권자에게 돈이 가는 경우도 있다. 그러한 유권자들에게 주는 돈의 액수는 자신을 지지하거나 중립적인 성향을 지닌 유권자들보다 많다.

“때에 따라서는 저쪽 편인지 알면서도 그 사람 입막음을 하려고 돈을 주는 경우도 있어. (일명) ‘육값’ 이다. 하도 마을에서 상대방에 대한 비방을 심하게 해서 여론을 안 좋게 몰아가니깐 그러지 말라고 주는 돈이야.” (전 군의원 출마자 K)

표 매매는 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 선거 전략이지만, 표 매매의 비용 대비 효과성은 1 이하이다. 즉, 후보자가 한 명의 유권자를 매수하기 위한 실질가격

은 2배 또는 그 이상이며, 청도군의 선거에 출마하는 후보자들은 이에 대해 지불 의사를 갖고 있었다.

민주적 책임성을 가진 유권자들은 후보자들의 공식적 행동에 대해 투표로써 조건부적인 보상 또는 처벌을 행한다. 이러한 민주적 책임성의 행사를 통해서 유권자가 기대할 수 있는 보수는 선출된 대표자가 집행하리라 예상되는 정책의 성격과 관련된 것으로써 상당히 불확실하며 이에 대해 적용되는 할인율(discount rate) 또한 높다. 유권자들이 행하는 조건부적인 보상 또는 처벌은 유권자의 표가 사표(死票)로 전락하는 경우에는 효력을 발휘하지 못한다. 반면에, 표 매매에 동참하는 유권자의 기대 보수는 확실하며 할인율 또한 낮다. 표를 매수한 후보가 당선되지 않더라도 이러한 매수에 응할 용의가 있는 유권자는 확실하고 즉각적인 편익을 기대할 수 있기 때문이다. 후보자가 개별 유권자에게 직간접적으로 제공하는 물질적·금전적 보상은 다수의 유권자들에게 공약을 통해서 제시되는 공공재적 성격의 정책이 주는 보상에 비해 훨씬 더 직접적이라는 점에서 Olson(1965)이 말하는 선별적 유인(selective incentive)에 가깝다. 투표행위가 호혜성에 입각한 조건부적 행위가 되는 상황에서 개인은 이러한 선별적인 유인을 선택하게 된다.

그러나 이러한 논리는 금품이나 향응을 제공 받은 유권자가 왜 제공 후보자에게 투표를 하는가를 설명하는데 한계가 있다. 비밀투표제도 하에서 특정 후보에게 금품을 제공 받더라도 투표소에서는 예를 들어 자신에게 가장 유리한 정책을 제시하는 다른 후보를 선택할 수도 있기 때문이다. 즉, 유권자들은 자신들의 정보우위를 이용하여 자신의 편익을 극대화 할 수 있을 것이다. 따라서 매수당한 유권자의 편익극대화 행위만으로는 금품제공과 투표행위의 연결을 설명할 수 없다. 그럼에도 불구하고 청도군에서의 표 매매는 매수당한 유권자의 선택에 영향을 미치고 있었으며, 따라서 이러한 보수구조의 변화를 설명하기 위한 기제가 규명되어야 한다.

금품을 제공받은 유권자의 다수가 금품 제공 후보에게 투표하는 이유는 무엇인가? 이에 대해서는 Schaffer(2007)와 Schaffer and Schedler(2007)가 설명하는 베닝(Benin), 대만, 일본, 포르투갈 북부, 필리핀 사례들에 대한 설명들이 중요한 시사점을 갖는다. 이들 사례에서 표 매수자(vote-buyer)들은 지역 고유의 사회적 규범들을 이용하여 매수당한 유권자들에게 도덕적 빚(moral debts)을 지움으로써 일방 불완

전 정보의 문제를 해결하였다. 이러한 규범은 호혜성(reciprocity)에 기초한 것으로서, 누군가로부터 호의로 인식될 수 있는 어떤 것을 받는다면, 때에 따라서는 비용을 부담하면서까지 그에 대해 보답해야한다는 것이다. 그 결과 선거에서의 유권자들의 행태는, Stokes(2005)의 표현을 빌리자면, 왜곡된 책임성(perverse accountability)의 형태를 띠며 이는 기구정치(machine politics)의 기제로서 작동하게 된다.

대다수의 청도군 지역주민들은 유권자들이 금품을 제공한 후보를 찍는 것은 양심의 문제라고 대답하였다. ‘양심’이라는 표현은 행위에 대한 옳고 그름을 판단하는 기준을 의미한다는 점에서 내면적 규범으로 해석할 수 있다(Crawford and Ostrom 2000). 이러한 내면적 규범은 특정 상황과 관련하여 다른 사람들이 어떠한 규범을 공유하고 있는가에 의해 영향을 받는다(Ostrom 1990). 표 매매를 통해 제공되는 물질적·금전적 편익은 호혜성의 원리를 바탕으로 한 유권자의 내면적 규범에 영향을 미쳐 내적인 보수변화(internal changes in payoffs)를 가져오고 개인들의 전략선택에 영향을 끼치는 것이다. 즉 내면화된 호혜성의 규범은 특수한 신뢰관계를 왜곡된 책임성으로 연결시키는 매개변수라고 할 수 있다. 이 때 특수한 신뢰관계에 있는 사람들 간에 형성되었던 공동의 규범들은 표 매매의 성립에 기여하는 사회적 자본의 어두운 측면이 된다. 여기서 공유된 규범이 사회적 자본의 어두운 측면이 되는 것은 상황 의존적(contingent)이다.

특수한 신뢰관계에서 형성된 사회적 자본을 토대로 이루어지는 표 매매는 시장에서의 단순한 물질적 거래 이상의 의미를 지닌다. 표 매매 거래의 성립 이후 유권자의 투표행위는 민주적 책임성에 기초해야하는 문제가 아닌 자신이 속한 사회적 네트워크와 관련된 호혜성의 문제가 되는 것이다. 인터뷰 대상자들의 다양한 증언은 표의 매매가 단지 선별적인 유인일 뿐만 아니라 내면적인 규범을 통해서 효과가 발휘된다는 것을 보여준다.

“기초의원 나오시는 분이 관광버스 운송업을 하셨거든요. 지방선거 때 일인데 초파일날 관내 행사가 있을 때마다 무료로 할머니들을 실어 줬는데, 그 할머니가 버스 한 번 얻어 탄 기억이 나서 투표할 때도 그렇게 생각이 나더라고요. 뭐라도 받으면 그 쪽으로 미안해서……” (선관위 관계자)

“마을 할머니들 아지매들 영감님들 (이야기 나누는 것 들어보면) 그래도 내가

먼저 받아부렸는데 받아부리면 찍어줘야지. 어디 술자리 가서 말 한마디, 요새 너 누구 (선거운동)한다며 아이다 이러면서 같은 (학교) 동기인데 우야겠노 그 래도 우리 동네는 (그 후보에 대해서) 분위기 괜찮데 이런 식으로 (수다) 떨 고……” (지역주민 Y)

일단 금품을 제공받은 경우 선거에서 표의 행사가 민주적인 책임성의 문제가 아니라 호혜성이라는 사회적 규범을 기준으로 한 양심의 문제로 변한다면, 애초에 금품을 거부하는 것이 민주적 책임성을 유지하기 위한 방법이 될 것이다. 왜 유권자는 제공된 금품을 거절하지 못하는가? 선별적인 유인이라는 유혹이 금품을 제공 받는데 역할을 하겠지만 어쩌면 더욱 중요한 것은 사회적 연결망에서 존재하는 호혜성의 규범이 금품이라는 ‘호의’를 거절하기 어렵게 만든다는 점이다. 선거운동 이전부터 선거운동원과 유권자는 특수한 신뢰관계에 기반 하여 결속적 사회적 자본(bonding social capital)을 형성하고 있다. 이러한 사회적 자본은 선거운동원이 유권자에게 금전적·물질적 편익을 제공할 때 유권자의 내면체계에서 기대 비용 또는 기대편익에 영향을 준다. 즉, 선거운동원이 건네는 돈을 받는 경우 또는 받지 않는 경우에 대한 기대보수가 존재하는 것이다. 지역주민 D는 거의 모든 유권자가 돈을 받을 수밖에 없는 이유에 대해 다음과 같이 설명한다.

“돈을 주면 미안해서 (그 후보를 찍어주게 만듭니다). 돈을 주는 사람을 보면 꼭 자기 주변 친척이나 아주 가까운 사람입니다. 그러면 안 해줄 수가 없어요. 후보자 측의 사람이 준 돈인지 아니면 그냥 옆집에서 친한 사람이 주는 돈인지를 혼동하게끔 합니다. 그게 바로 양심으로 귀결되는 것이고 표심을 혼드는 주요 전략이죠. ...그러면 돈 주인이 따로 있는 것은 알면서도 나와 친한 사람이 주는 돈처럼 느끼게 만드는 것입니다.” (지역주민 D)

유권자가 처음부터 돈을 거절하는 경우 많은 사회적 비용을 부담해야 한다. 돈을 거절하는 경우 다음 선거에서 운동원으로부터 돈을 받지 못할 가능성이 높고, 운동원과의 신뢰관계 또한 악화될 수 있다. 유권자가 돈을 거절하는 행위가 유권자 자신의 민주적 책임성 즉, 정치적 소신을 유지하기 위한 행위로 비춰지지 않을 수 있기 때문이다. P는 돈의 거절이 가져오는 결과에 대해 다음과 같이 말하고 있다.

“운동원이 돈을 건넬 때 (유권자가) 돈을 안 받는다고 하면, 돈을 안 받으려고 하니깐 (운동원이) ‘우리 후보를 안 찍어주려고 하는구나.’ (이런 식으로 생각해서 전부터 잘 알던 사람들이) 서로 의가 상해.” (전 조합장 P)⁵⁾

이러한 규범이 공유되어 있음에도 불구하고 유권자들에게 제공된 금품이 100% 표로 돌아오는 것은 아니다. 한 명의 유권자가 복수의 후보자로부터 금품을 제공 받는 경우는 그렇지 않은 경우에 비해 빈도수가 많지는 않으나, 이 경우 역시 선거 결과에 유의미한 영향을 미친다. 어떤 유권자들은 자신의 지지성향을 감추어서 여러 후보로부터 금품을 제공받고자 하기도 한다. 이러한 유권자에게 한 후보만 금품을 제공할 경우 이 유권자는 금품을 제공한 후보에게 표를 주게 된다. 따라서 돈이 100% 표로 연결되지 않는다 하더라도 상대 후보는 최소한 이 유권자를 중립화시키기 위해서 금품을 제공하게 되는 것이다. 금품을 제공 받고도 제공한 후보를 찍지 않는 이유는 크게 기권, 소신, 그리고 중립으로 분류할 수 있다.

“양심적인 사람들은 예를 들어서 식구가 둘이다 하면 돈 받은 사람들한테 나눠서 찍어줘. 대개 중복되게 돈을 받는 사람들은 선거가 되면 가만히 있어. 그러니깐 양쪽 후보 진영에서 다 동그라미표라고 생각을 하는 거지. (그러한 경우를 감안하여) 뿌린 돈의 50% 효력이 발생한 거면 잘 된 거고, 30%면 잘 안 된 거라고.” (전 조합장 P)

“한 15%는 두 사람한테 동시에 받고, 그 중에서는 기권하거나 자기 마음 가는 사람들에게 찍어줘.” (전 군의원 S)

“(무소속의)군수후보하고 같은 성씨이고 한나라당 당원이고 하면 자기 의견을 표출하기에는 애매한 사람이겠죠. 이 사람에 대해서 각 캠프 측에서는 자기 사람으로 만들어야겠다고 생각을 합니다. (그 사람은)자기의 개인적 지위가 있기 때문에 (자신의 지지성향에 대해)발설을 안 해요. 그 중에서 돈을 밝히는 사람

5) 필리핀 선거에서의 표 매매에 대한 연구에서도 거의 동일한 보고가 있다. “Declining the offer generates fear of retaliation from candidate or operatives. In Metro Manila, for instance, money offered as a gesture of goodwill comes with implicit pressure to accept it, lest the recipient be branded as someone defiant.” (Schaffer 2002a: 26).

은 여기저기서 받는 대신 중립이 되는 것이죠. (후보자들이 돈을 중복적으로 주는 이유는)그 사람 때문에 표가 깨질까봐 걱정하는 것입니다. 내 한 표가 깨져서 다른 후보 쪽으로 간다면 2표를 잃게 되는 것과 같은 효과이기 때문입니다.” (지역주민 D)

인터뷰 대상자들의 증언이 일관되게 밝혀주는 바는 이동성이 낮은 지방 공동체에 존재하는 높은 수준의 사회적 자본이 일방의 불완전 정보로 인한 표 매매의 어려움을 극복하게 해준다는 것이다. 긴밀한 혈연관계와 같은 촘촘한 사회 연결망에 접근이 가능한 후보자는 유권자의 투표 의도를 비교적 정확하게 파악할 수 있다. 그 결과 후보자는 매수의 대상에 대한 정보를 촘촘한 사회적 연결망으로부터 획득하여 매수의 효과를 극대화 할 수 있게 된다. 촘촘한 사회적 연결망에서 유지되고 있는 행위자들 간의 돈독한 관계로 인하여 제공된 금품을 거부하는 것이 금품 전달자에 대한 결례 또는 노골적인 적대행위로 해석되고 따라서 금품제공의 사회적 비용을 높이게 된다. 또한 사회적 연결망 속에서 형성된 호혜성의 규범이 내면화된 유권자들에게 일단 금품이 제공되는 경우, 그 유권자는 금품을 제공한 후보에게 어떤 식으로든지 보답하는 것이 그러한 규범을 지키는 것으로 생각하게 된다. 인터뷰 대상자들은 이를 ‘양심의 문제’ 라고 표현하였다. 물론 사회적 연결망의 구조와 기본적인 지지성향으로 인하여 제공된 금품의 효과성은 유권자에 따라 차이가 있을 수 있으며, 이러한 호혜성이 복수의 후보자와 연결되는 경우가 존재할 수 있기 때문에 호혜성의 규범은 표 매매의 성립을 설명하기 위한 완전한 설명변수라 볼 수는 없다.

2. 선거운동원의 기회주의에 대한 통제

앞에서 우리는 사회적 자본이 유권자들의 내적·외적 규범을 통해 작용하여 표 매매를 둘러싼 일방의 불완전 정보 상황을 극복할 수 있게 하고 결과적으로 유권자의 선택과 선거 결과에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 그런데 금품이 선거에 영향을 주기 위해서는 금품이 유권자에게 제대로 전달되어야 한다. 선거운동원의 기회주의적 행동은 표 매매의 효과를 절감시키는 주된 원인이다. 보통 배달 사고 또는 누수(leak)라고 불리는 이러한 기회주의적 행동에는 네 가지 유형이 있

다. 첫째는 자금책이 동책들에게 동책 몫만 주고 선거자금 모두를 착복하는 경우이다. 둘째는 동책까지 자금 배달을 했는데 동책이 일부만 돌리고 대부분의 돈 봉투를 착복하는 경우이다. 셋째는 마을 내 다른 후보자들의 동책들이 마을 인심을 잃지 않기 위해 공모를 하여 마을 유권자들에게 돈을 분배하는 경우이다. 끝으로 선거관리위원회, 경찰 또는 상대후보 진영의 감시가 심하여 동책이 돈 봉투를 돌리지 못하고 보관하고 있는 경우이다. 대개 동책들은 선거관리위원회나 사법기관의 감시가 심하다는 것을 핑계로 돈 봉투를 착복한다. 이러한 기회주의적 행동에 대해서 후보자는 어떤 효과적인 통제 수단을 가지고 있는가?

후보자가 돈의 전달과정을 통제하고 누수를 줄이는 전달체계를 만드는 출발점은 선거 운동조직의 구성이다. ‘돈을 쓰는’ 후보자의 선거조직은 공식적인 선거조직과 선거사조직으로 이원화되어 운영되고 있다. 공식적인 선거조직은 선거법에서 허용하는 선거운동을 하는 반면, 선거사조직은 선거법에서 금지하고 있는 선거운동을 한다. 즉, 길거리에서의 선거유세, 포스터와 명함배포와 같은 활동은 공식적인 선거조직에서 수행하지만, 마을에서의 여론조성이나 표 매매와 같이 유권자와 좀 더 근접한 형태로 이루어지는 선거운동은 선거사조직을 통해 이루어진다.

사조직을 통한 선거운동은 공식적인 선거운동보다 강한 영향력을 행사하는데 여기에는 크게 두 가지 원인이 있다. 첫째, 현행 선거법에서는 공무원, 통·리·반장, 바르게살기협회, 새마을운동 협의회, 자유총연맹 등 각종 관변단체의 상근임직원 등의 선거운동을 금지하고 있으나 선거사조직의 경우 이러한 사람들이 중요 역할을 담당하는 경우가 많다. 선거사조직은 지역사회에서 상당한 영향력을 행사하는 이들로 구성되기 때문에 공식적인 조직에 비해 효과적인 선거운동을 할 수 있는 것이다. 둘째, 선거사조직에 속한 선거운동원들은 공식적 선거조직의 운동원들 보다 유권자와 공유하는 사회적 자본이 더 많다. 즉 선거사조직 운동원과 유권자 사이에 공유된 규범, 상호 신뢰 및 호혜성의 정도가 높고 결속적 사회 자본이 견고하다.

선거사조직은 피라미드식의 구조를 띠고 있으며, 특수한 신뢰와 결속적 사회적 자본(bonding social capital)을 토대로 형성된 조직이라는 점에서 Schmidt(1977)가 말하는 후견주의(clientelism)의 구조와 유사하다. 후보자와 선거운동원의 후원-수혜주의적 관계는 돈을 비롯한 다양한 이익을 거래대상으로 하여 맺어진다. 군수 또

는 조합장이 가진 권한과 관련된 특혜가 후보와 운동원 사이에서 거래대상이 되기도 한다. 그러나 선거사조직은 선거기간 동안에만 존재하는 단기적인 조직이며 각 조직구성원들이 지닌 조직외부와 사회적 연결망이 선거운동에 이용된다는 점에서 차이점을 지닌다. 지역주민들은 후견주의에 기반 한 선거 사조직이 형성되는 과정에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

“조직이 (갑작스럽게) 그냥 형성되지는 않고 평상시 쌓아온 관리된 인맥을 토대로, 청도는 모든 게 관변단체를 중심으로 움직이고 있습니다. 선거를 제대로 치른다면 (선거운동원이) 동, 리 단위로 최소한 1명씩은 있어야겠죠. 청도에 9개 읍·면이 있는데, 청도군 전체를 약 100개로 잡을 때 거기다가 한 마을에서도 윗동네 아랫동네 식으로 구분을 하는 경우도 있어서 실제로는 최소 100명이 넘는 동책이 필요하고 한 동네에 약 100만 원 정도 필요하다고 봐야 합니다.” (지역주민 D)

“(마을에는 특정 성씨가 많은 편이기 때문에) 혈연이 가장 안전한 쪽이고 타 성별로도 대표를 만들어서 공약을 해야 하니깐 그 쪽으로도 (조직을 구성)하긴 하죠. 학연 역시 이게 굉장히 무섭더라고, 청도군의 학연이 상당히 중요합니다.” (전 군의원 S)

선거 조직은 후보자가 유권자로부터 정치적 지지를 얻기 위해 필요한 거래비용을 수직적 위계구조에 내부화하여 줄이는 역할을 한다. 선거사조직은 다양한 이익을 거래대상으로 하여 땃어지고 수직적 피라미드 구조를 이룬다. 이 피라미드 구조는 금품의 전달구조가 되며 자금책에서 유권자 까지 4-5단계로 구성된다. 선거사조직에 대해 지역주민 K가 알려주었던 것을 정리해보면 다음과 같다.

자금책은 선거사조직 유지를 위해서 필요한 자금을 관리한다. 자금책은 후보자와 가장 긴밀한 자만이 될 수 있다. 자금책은 가방을 가지고 있으면서 후보자나, 선거본부장 등이 지시를 하면 언제든지 자금을 지급한다. 자금책은 선거본부장이 할 수도 있고, 사무장이 할 수도 있고 별도로 정할 수도 있다.

선거본부장이라는 자리는 선거법상의 공식직함은 아니지만 선거에 대한 모든 것을 총지휘한다. 본부장에게는 300~1,000만원은 지급해야 하다. 돈을 지급하는

이유는 본부장의 자금 착복을 막기 위한 인센티브를 제공하기 위해서이다. 선거 본부장은 자금의 흐름을 정확히 알고 있다. 선관위에 등록된 선거사무원의 경우 법정경비 일당 및 수당 이외에 식비 정도만 지급한다. 후보자의 경제력에 따라 선거사무원에게 지급되는 수당과 식비는 천차만별이다.

동책은 보통 두 명 이상이다. 동책을 두 명 이상으로 하는 이유는 자금 착복을 서로 감시하게 하고, 자금을 신속히 살포하기 위해서이다. 청도는 자연부락이 많은 관계로 자연 부락단위로 동책을 구성한다. 동책 수당은 최하 30만원, 보통 50만원을 지급한다. 동책은 원칙적으로 다른 후보로부터 돈을 받지 않았을 유권자에게만 돈을 돌리는데 만약 동책이 같은 마을 내 특정 유권자에게만 돈을 돌린 것이 알려지면 돈을 못 받은 마을사람들로부터 비난을 받을 위험이 있다. 또한 상대방 후보 측 운동원이나 선관위의 단속이 심한 경우 동책이 돈을 돌리지 못하는 경우도 있다. 동책은 이러한 위험들을 감수하고 돈을 돌린다.

청도군에서는 해당 선거의 유권자의 수나 선출직의 사회적 가치, 즉 보수나 명예의 크기에 따라 차이는 있지만 비공식적 선거사조직이 선거 때 마다 꾸준히 형성되었다. 이 지역의 유권자들은 도시의 유권자들보다 선거에 참여할 기회가 더 많다. 기초·광역의원과 단체장 뿐 아니라 각종 협동조합장, 마을금고 이사장, 그리고 마을의 이장까지 모두 선거를 통해 선출되고 있다. 잦은 선거는 행위자들 간의 규칙적인 상호작용을 가능하게 했고, 선거의 반복과 함께 비공식적 피라미드 조직을 지속적으로 생산해왔다. 이런 의미에서 선거 부패는 제도화(institutionalization)되어 있으며 선거사조직은 제도화된 선거부패의 결정체다. 선거사조직은 결속적 사회적 자본을 토대로 한 수직적 사회연결망으로 볼 수 있으며, 운동원들의 결속적 사회적 자본을 선거운동에 이용하여 선거운동을 효과적이게 만든다.

그러나 선거사조직이 표 매매의 거래비용을 항상 줄이는 것은 아니다. 선거운동원들의 기회주의적 행동은 오히려 표 매매의 거래비용을 높일 수도 있다. 이러한 점에서 선거조직은 표 매매의 효과를 절감시키거나 상승시킬 수 있는 조절변수라 할 수 있을 것이다. 선거운동원들의 도덕적 해이는 때에 따라 후보자가 선거에서 표 매매를 위해 많은 돈을 썼음에도 불구하고 낙선하게 되는 결정적 원인이 되기도 하며, 표 매매가 밖으로 공개되는 시발점이 되기도 한다. 후보자는 다양한 비공식적인 방법을 통해서 암묵적인 유인 구조(incentive structure)를 만들어 내고

이를 통해서 선거조직 내부의 기회주의를 통제한다. 먼저 가장 기본적인 통제의 방법은 기회주의적 행동을 하는 선거운동원을 다음 선거에서 배제하는 것이다.

“착복이 심하다면 (다음번에 선거운동원으로 쓰기가 좀 그러니깐) 그 사람은 다음 번 선거에서는 큰 재미를 못 볼 수도 있지 않겠나.”(전 군의원 출마자 K)

또한 집단적인 유인을 제공하거나 핵심 운동원들 간의 경쟁을 이용하기도 한다.

“동네 프리미엄 같은 것을 제시하는 경우도 있습니다. 너희 동네에서 표가 더 나오면 (나중에 얼마를 더 주겠다) 이런 식으로 운동원이 돈을 받았는데 배달 사고가 났다면 다음 번 선거에서는 그 사람을 다른 사람으로 대체한다든지 방법을 찾을 것입니다. 선거에서는 표를 갇아먹는 것을 제일 경계하기 때문에……(착복한 운동원을 처벌하는 식으로 여론을 악화시키지는 않는다.) 예를 들어, 그 사람이 이장 급이었다라고 하면 그 사람과 맞상대 할 수 있는 다른 사람을 찾는 식이죠. 관변단체 지도자나 공무원 등을 찾을 겁니다.“(지역주민 D)

후보자는 배달사고를 감안하여 필요한 유권자의 수보다 더 많은 수를 계산하여 돈을 유통시킨다. 후보자의 이러한 선택은 대리인(선거운동원)의 도덕적 해이를 통제하는 인센티브를 지급하는 것이라 할 수 있다. 그러나 대리인의 도덕적 해이가 인센티브만으로 해결되는 것은 아니다. 지역주민 P가 들려준 B군수의 당선 사례는 후보자와 선거조직원들 사이에 축적된 사회적 자본이 많은 경우 비대칭적 정보구조에서 발생할 수 있는 선거조직원들의 기회주의적 행동이 줄어들 수 있다는 것을 보여준다. B군수의 사례는 지역주의 색채가 강한 청도에서도 사회적 자본이 잘 축적된 사조직과 자금을 이용한다면 당선이 가능하다는 것을 보여준다.

“B군수는 어떻게 (당선이) 됐느냐…… 그 당시 한 사람당 만원 단위로 점심 저녁 한 그릇으로 푸는 방법을 썼어. 이런 경우 대략 3억 정도 들어. (그런데도 지지율이 낮게 나오니깐) 3만원씩 돈을 풀었어. 약 12,000표를 얻어야 하니깐 약 5억 정도 들지. B군수랑 사돈관계에 있는 문중이 청도에 약 6~700가구 정도 되는데 사방에 연비연사(聯臂聯査)⁶⁾ 해서 종중의 단결력이 굉장해. 그걸 이용해서 생전 선거운동 안하던 우리 사돈이~ 이런 식으로 부탁해서 누수 없이 돈을

씩 다 풀어버린 거야. 만약 (그 당시 여론조사에서 앞서고 있던) C가 또 풀었으면 되는데, 이미 13%나 앞선 상황인데 (돈을 풀 이유가 없었지), (C후보 측은 선거기간 동안 5만원씩 풀었기 때문에) 또 돈을 푼다고 하면 5만원씩 풀어야 되는데 (돈을 풀 필요가 없다고 판단해서) 안 풀었던 말이야.” (전 조합장 P)

선거운동원의 기회주의적 행동에 대한 통제는 앞서 유권자가 금품을 제공한 후보자를 찍게 되는 것과 마찬가지로 공유된 규범에 입각한 사회적 제재를 통해서도 이루어진다. 2007년의 금품살포에 대한 조사를 받던 과정에서 자살한 운동원의 사례는 유권자와 운동원 간에 형성된 사회적 자본을 바탕으로 선거운동원들의 기회주의적 행동에 대한 처벌이 가능함을 보여준다. 이러한 처벌은 사회적 평판의 손상이라는 형태를 띤다. 인터뷰에 따르면 당시 선거운동원이 자살한 이유는 자신의 불법 행위가 발각되었기 때문이 아니라 돈을 착복한 것이 주변인들에게 알려졌기 때문이라고 한다. 청도군에서 유권자들은 돈을 받은 사실을 가까운 사이의 사람들과 공유하는 경향이 있다고 한다. 사회적 자본이 풍부한 유권자들 간에 돈을 받은 사실과 액수를 서로 공유하기 때문에 선거운동원의 착복에 대해 구성원이 인지할 확률이 높아진다. 그 선거운동원의 죽음은 민주적 책임성을 준수하지 못한 수치심 때문이기 보다는 자신이 돈을 착복하면서 구성원들과의 사회적 자본을 잠식한 것이 공개되었기 때문에 발생한 것으로 볼 수 있다. 지역주민들의 인터뷰는 운동원과 유권자 간의 공유된 사회적 자본이 풍부할수록 운동원의 기회주의적 행동 또한 발생할 확률이 낮다는 본 연구의 주장을 재확인 한다.

“H후보하고 T후보하고 (경쟁을 하는데) 남편은 T친구고 부인은 H친구여서 한 집에서 두 후보를 운동 해준 거예요. T쪽 일 보는 신랑은 어느 날 돈을 막 하더니만 한 사람당 10만원씩 봉투를 넣어서 돌린단 말이예요. 부인은 돈이 없어서 못 돌리니깐 H한테 전화를 한 거예요. 저쪽에서 돌리는데 우리는 우야노. 그랬더니 H가 나 그런 돈 없다. 볼 것도 없다. 그래서 (H 측에서 경찰에) 고발을 한 거지. ... 거기다가 T는 10만원씩 주라고 (그 운동원한테) 100만원을 줬는데 자기가 2만원 떠먹고 8만원씩 줬단 말이야. 경찰조사에서 막상 드러나니깐 자기가 8만원씩 준 게 탄로가 나버리잖아. 그래서 양심상 자살을 한 거지. 돈을

6) 사돈관계가 연 걸리듯 하다는 뜻.

돌린 것 때문에 자살을 한 것이 아니라, 띠어먹은 게 양심에 걸려서 자살을 한 거지.”(전 군의원 S)

“그 빵꾸는 좀처럼 나는 게 아닌데 운명이라 하는 게..... 지 국민학교 동창생한테 돈을 쥐서 풀라고 했어. 한 앞에 10만원씩 풀라고 돈을 쫓는데 임마가 5만원밖에 안줬어. 그게 양심이 가책이 되가지고 자살을 해 버렸어. 그리고 나서 또 한 명이 자살을 해버렸어. 그 사람도 띠어먹었어, 소문이 많이 나쁘니깐 이제 감당을 못하는 거야. 이거는 제일 가까운 친구들끼리 빵꾸가 난거야. ‘친구들끼리 돈 보태주지는 못할망정 그럴 수 있나!’ 하다가 그래 된 거지.”(전 조합장 P)

이상에서 우리는 지역사회의 풍부한 사회적 자본이 선거사조직과 돈의 전달체계 구성을 용이하게 할 뿐만 아니라, 이를 통해 운동원들의 기회주의적 행동을 통제하는 기제로서 작용하고 있음을 확인하였다. 특히 후보자와 선거 운동원 간의 관계뿐만 아니라 운동원과 유권자간의 관계에서 형성된 결속적 사회적 자본이 운동원의 사회적 평판에 대한 영향 요인으로 작용하여 기회주의의 비용을 높인다는 것을 알 수 있었다. 즉, 사회적 자본에 의해 뒷받침되는 규범이 돈의 전달과 관련된 집합행동 문제의 해결해주고, 유권자들이 선거운동원에 대한 간접적인 감시자의 역할을 하게 된다. 따라서 때때로 발생하는 누수 현상에도 불구하고 선거운동 진영은 충분한 돈이 유권자에게 전달될 것임을 확신할 수 있게 된다. 매 선거마다 후보자가 바뀔 수 있다는 점에서 후보자와 선거운동원의 관계는 운동원과 유권자의 관계에 비해 반복게임(repeated game)의 성격은 다소 약하다고 볼 수 있다. 그러나 사회적 연결망을 통해서 운동원의 평판이 알려지고 이러한 평판이 다음 번 선거의 후보자들에게 전달되기 때문에 간접적인 형태의 반복게임이 진행되는 것이다. 청도군의 사례는 행위자들 간에 구축된 사회적 자본이 일회게임(one-shot game)에서는 불가능한 협력, 보복, 처벌 등을 가능케 가능할 수 있음을 보이고 있다.

3. 단속의 어려움

앞에서 우리는 후보자, 선거운동원 그리고 유권자가 결속적 사회적 자본의 연결망 속에서 긴밀하게 협동하여 표 매매의 집합행동이 성사됨을 보았다. 이 과정

에서 사회적 자본의 구성요소인 촘촘한 사회연결망과 호혜성의 규범은, 행위자들로 하여금 민주적인 책임성이 아닌 왜곡된 책임성(perverse accountability)을 바탕으로 선거라고 하는 행동의 장애 임하게 만든다. 사회적 자본은 선거 부정에 대한 고발을 어렵게 만들고 경찰과 선관위의 개입이 근본적인 한계를 가지게 한다.

지방선거에서의 표 매매 행위를 감시하는 공적인 역할은 지역의 선거관리위원회와 경찰조직이 맡는다. 그리고 사법기관들은 적발된 선거사범들을 처벌하는 역할을 한다. 지방선거부패를 줄이기 위해 이들이 현재 사용 중인 정책적 선택은 공명선거 캠페인과 같은 예방 활동, 선거 기간 중 부정선거 감시단 활동 및 경찰에 의한 단속, 부정선거 신고 포상 제도를 통한 유인 제공 등이 있다.

정부조직의 개입이 성공적이기 위해서는 그러한 개입이 후보자의 기대보수(expected payoffs)에 영향을 주어 그들의 기회주의적 행동을 억제할 수 있어야 한다. 그런데 청도군의 사례에서 정부조직은 지방선거에서의 표 매매 문제를 해결하는데 근본적인 한계를 지니고 있었다. 무엇보다도 불법 행위를 감시하기 위한 비용이 높다. 가용자원의 수준을 고려하지 않은 채 현행보다 현격히 많은 물리적·인적 자원이 감시행위에 투입된다면 표 매매는 근절될 수 있을지 모른다. 본 연구의 인터뷰에 참여했던 지역주민들은 2008년 청도군수 재보궐 선거에서는 돈을 뿌리는 일이 발생하지는 않았다고 얘기한다. 여기에는 자살 사건으로 인한 외부의 집중적인 관심 평소보다 많은 경찰과 선관위 인력이 투입이 결정적인 역할을 한 것으로 보인다. 그러나 더 많은 자원이 감시행위에 투입 될수록 표 매매는 오히려 더 은밀한 방식으로 진화할 수 있다. 인터뷰 과정에서 알게 된 은밀한 돈 전달의 방식에는 다음과 같은 것들이 있다: 악수를 가장하여 직접 전달; 차 안에서 전달; 선거운동원이 음료수 병이나 담배 갑에 고액권 지폐를 넣어서 유권자에게 전달; 심야시간 논이나 비닐하우스 안에서 전달; 유권자 집의 전화기 밑에 지폐를 넣은 후 운동원이 나중에 전화를 걸어 확인을 요청; 경조사를 위한 부조금으로 가장하여 전달; 인근 도시(경산, 대구)에서 유권자와 접선하여 금품 및 향응 제공; 운동원이 유권자에게 선거일 이후 돈을 지급하기로 약속.

우선, 위에서 나열된 표 매매 당사자들의 행위는 물리적으로 감추어져 있지는 않으나 제 삼자가 그 의미를 파악하기 힘들다. 이들의 행위는 일상생활에서 관찰되는 행동들과 크게 다르지 않기 때문이다. 마을 사람들은 늘 누군가와 대화를 하

면서 전화를 하고 차를 타는 등 하루에도 수십 번씩 지역사회 구성원들과 끊임없는 사회적 접촉을 한다. 다만, 이들의 행위 이면에 존재하는 어떤 상황 또는 맥락은 제 삼자에게 감추어져 있다. 이러한 현상은 지방선거에서의 표 매매가 외부환경 또는 위협으로부터 상당한 적응력 또는 면역력을 증진시켜왔음을 보여주는 것이다. 따라서 단순히 감시비용을 올리면 표 매매가 근절될 것이라는 처방은 대단히 특수한 가정에 기초한 제안이다.

그렇다면 부정선거에 대한 신고포상제도는 얼마나 효과를 보이고 있을까? 앞절에서 우리는 선거운동원의 기회주의적 행동이 구성원들 간의 사회적 자본에 따라 제재되고 있음을 보였다. 그런데 우리는 유권자가 표 매매 거래를 제안 받았을 때 이를 수락하고 이에 대해 선관위나 경찰에 신고하지 않는다는 사실이 앞절에서의 우리가 주장한 내용들을 더욱 보완해 줄 수 있다는 것을 발견하였다. 즉, 운동원의 기회주의적 행동이 구성원들 간의 사회적 자본을 잠식할 수 있기 때문에 제재 또는 처벌받는 것처럼, 어떤 유권자가 운동원의 표 매매 거래에 대해 신고하는 것 행위 또한 그가 공유하고 있는 사회적 자본의 힘으로부터 자유롭지 못하다. 선거운동원과 유권자 사이의 사회적 자본은 선거기간이 아닌 보통 때에는 행위자들 간의 거래비용을 줄여주는 쌍방에게는 긍정적인 것이기 때문에, 합리적인 유권자라면 선거운동원을 고발하여 사회적 자본을 잃고 싶지 않을 것이다. 어떤 개인이 신뢰관계에 있는 사람을 고발한다는 것은 사회적 자본의 손실을 뜻하고 심지어는 다른 사회적 자본을 상실한 추방자(outcast)로 전락할 수도 있다. 선관위 관계자는 “지도단속을 제대로 하지 못한 책임은 우리에게 있지만 유권자도 문제가 많았다”고 말한다. “수천 명에게 돈을 살포했는데 한 명도 신고하지 않았다... 신고하면 마을을 떠나야 한다는 분위기가 있는 데다 혈연 지연으로 얽힌 채 은밀하게 돈이 오고 가 단속이 쉽지 않다”는 것이다(동아일보, 2008. 1. 26). 금품수수의 경험에 있는 지역주민과의 인터뷰 내용도 이를 뒷받침해준다.

“시골에서 돈을 안 받으면 따돌림을 받는다. 내가 돈 안 받는다를 아는 사람들은 나보고 모임 같은 곳에 나오지 말고 집에만 있으라고 하더라니깐. ... 그런데 이렇게 돈 받는다고 절대로 고소고발이 이루어지지 않는다. 자네라면 내 형이 돈을 준다면 고발하겠나? ... 형이 잡혀 들어가면 어찌 할 것인가? 몇 번 찍어라 하고 주는 게 아니고 그냥 ‘여기 있다’ 라고만 얘기한다. ‘형님 이러

지 마이소' 얘기해도 그냥 '마 됐다' 이러면서 막무가내로 주고 가버린다.” (전
군의원 출마자 K)

요약하자면 돈의 전달이 긴밀한 사회 연결망을 바탕으로 일상적인 활동을 가장
한 채 이루어지기 때문에 감시활동만으로는 적발하기 힘들고, 보상제도 역시 사
회적 자본의 손실에 대한 두려움을 극복하게 할 만큼 효과적이지 못하다는 것이
다. 2008년의 부정 선거 조사와 자살 사건, 언론의 관심으로 인하여 군 차원의 공명
선거 캠페인과 대규모 인력을 투입한 감시활동이 행해지자 그 해에 치러진 군수
선거에서는 표 매매가 상당히 근절된 것으로 보인다. 그러나 과연 청도의 선거 행
태가 일상적인 조건에서 어떤 식으로 민주적 선거의 균형으로 확립될 것인지에
대해서는 좀 더 지켜보아야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구에서 우리는 지방 선거에서의 표 매매를 부패로 규정하였고 그러한 부패는
민주적 지방 정치를 위한 집합행동의 실패이기도 하지만, 표 매매를 어렵게 하는 여
러 요인들을 극복하는 집합행동의 성공이기도 하다는 전제에서 출발하였다. 특히 표
매매 문제가 심각하게 드러난 청도군의 사례를 인터뷰를 통해 집중적으로 조명함으
로써 우리는 견고한 사회적 자본과 호혜성을 바탕으로 한 공동체적 규범이 왜곡된 형
태의 책임성을 낳고 이를 통해 표 매매의 집합행동이 가능하게 됨을 발견하였다.

지역주민들이 서로 공유하는 사회적 자본은 민주적 책임성을 준수하기 위해 부
담해야 하는 어떤 비용으로 작용하고 있다. 청도에서의 표 매매는 대한민국에서
선거가 시작된 때부터 최근까지 반복되면서 제도적 균형으로 정착한 것으로 보인
다. 지역 주민들은 깨끗하고 공정한 선거를 치를수록 공공부패가 줄어들고 더 많
은 공공재가 공급될 수 있음을 알고 있다. 그러나 개인적으로 민주적 책임성을 준
수하는 것은 상당한 사회적 대가를 치러야 하는 것으로 인식된다. 민주적 책임성
에 입각한 표 매매 거부 전략은 왜곡된 책임성(perverse accountability)을 바탕으로
한 표 매매 수락 전략보다 낮은 기대보수를 제공할 것으로 인식되는 것이다. 이러

한 상황에서는 2008년의 청도군의 선거와 같이 예외적인 상황과 개입규모가 아닌 한, 정부 당국의 개입은 큰 효과를 거두지 못할 것으로 보인다.

우리의 연구는 대한민국 지방정치를 학연, 혈연, 지연과 같은 일차적 관계에 기초한 기초단체장 독주체제로 설명하는 것과 대립되지 않는다(박종민 2000a; 2000b). 이를 토대로 지방 정치의 거버넌스 구조가 선거 과정부터 존재했던 행위자들의 상호작용 구조의 연속선상에 있을 것이며, 표 매매의 성립을 위해 극복되어야 할 집합행동의 문제 또한 이러한 구조 안에서 해결될 것임을 유추할 수 있다. 그러나 기초단체장 중심의 후견주의가 지배하는 지방정치 낙후성의 원인을 낮은 사회적 자본이라고 보는 것은 받아들이기 힘든 부분도 있다. 사회적 자본의 존립 형태와 정치적 맥락에서의 활성화 방식을 구체적으로 보지 않고 낙후한 지방 정치로부터 낮은 사회적 자본을 유추를 하는 것은 사회적 자본을 기능주의적으로 정의하는 것이며 지방정치의 결과에 대한 규범적 판단에 따라서 사회적 자본의 성숙성을 측정하는 것으로 보인다. 사회적 자본의 핵심인 촘촘한 사회연결망과 구성원간의 호혜성은 더 넓은 범위의 사회의 관점에서 볼 때 긍정적인 역할을 할 수도 있다. 그러나 사회적 자본이 어두운 면을 가질 수 있다는 점 또한 분명하며 본 연구는 지방 선거의 맥락에서 사회적 자본이 가장 어두운 방식으로 활성화되는 것을 보여주었다는 의미가 있다. 청도의 선거부패는 높은 수준의 사회적 자본 없이는 불가능한 것이며 사회적 자본이 특정한 상황에서 왜곡된 형태로 그 기능을 발휘하는데서 연유한다고 볼 수 있다.⁷⁾

본 연구는 지방 선거의 부패 구조를 사회적 자본의 역할과 관련하여 자세히 들여다 본 의미는 있지만 과연 깨끗한 지방선거가 어떻게 가능할 것인가에 대한 함의를 도출하는 데에는 한계를 지닌다. 우리는 지방선거 행태의 개선이 만병 통치약적인 하나의 정책을 통해서 가능하리라 보지 않는다. 선거 부패의 역사가 길고 사회적 뿌리가 깊기 때문이다. 그러나 희망을 가질 수 있는 몇 가지 근거들은 있다. 첫

7) 이러한 관점에서 보면 흔히 연고주의라고 부르는 현상, 즉 지연, 학연, 혈연 등을 바탕으로 하여 폐쇄적인 관계 내에서 서로 특혜를 주고받는 것은 사회적 자본의 어두운 측면이 발현되는 것과 동일하다고 할 수 있을 것이다. 연고주의 또는 사회적 자본의 어두운 측면 양자 모두 특수한 신뢰관계로 맺어진 집단의 내부에서는 사회적 연결망을 통해서 협동을 이루어 내는 것이지만, 그 집단이 속하고 있는 사회 전체의 규범적·법적인 기준에서 보면 공정성의 원칙을 위반하여 부정적인 외부효과를 만들어 내는 것이다.

째, 본 연구가 확인한 것들 중의 하나는 선거부패가 지방의 사회적 자본을 통해서 이루어지는 것은 우리나라뿐 아니라 세계 여러 나라에서 상당히 보편적인 현상이라는 점이다(Schaffer 2007a; Stokes 2005). 그러나 필리핀, 아르헨티나 등과 비교해 우리의 희망적 가능성은 중앙 정치, 최소한 중앙 단위의 선거에서 표 매매는 거의 해결되었다는 점에 있다. 따라서 덜 부패한 중앙정치 세력과 정부 기관들이 집중적으로 특정 지역에 관심을 가지고 개입하게 된다면 2008년 청도의 군수 선거에서처럼 상당한 효과를 볼 수도 있다. 물론 이러한 전략은 모든 지역에 동시에 적용되기 힘들다는 문제가 있다. 둘째, 왜곡된 책임성이 지방선거에서 실현 가능한 유일한 균형은 아니라는 점이다. 우리는 청도의 유권자들이 도덕적으로 타락하고 민주적 시민의식이 완전히 결여되어 있어서 표 매매가 발생하는 것은 아님을 확인하였다. 오히려 표 매매가 사회적 자본의 구조를 바탕으로 규범적인 위력을 발휘하면 개개인의 유권자들이 그러한 행태에 저항하기 힘들게 된다. 즉 몇 만원의 돈의 유혹이 너무 커서라기보다는 몇 만 원을 거절하는데 따르는 사회적 비용이 너무 크기 때문에 표 매매에 동참하게 되는 유권자들이 많은 것이다. 따라서 일단 어떠한 경로로든지 민주적 책임성의 균형이 형성된다면 이는 상당히 견고하게 확립될 가능성이 있다. 민주적 책임성의 균형이 형성되기 위해서는 사회적 자본이 선거 시기에 활성화되는 것을 억제하는 것으로 충분하지, 아니면 사회적 자본이 기존의 방식과는 다르게 긍정적인 형태로 활성화되어야 하는 지는 이후 연구의 과제로 남는다.

한편, 청도 및 청도와 유사한 사회적 자본의 구조를 지닌 농어촌 지역에서 선거 부패의 척결이 쉽지 않은 것으로 우려하게 하는 요인들도 있다. 무엇보다 지방 정부의 낮은 재정 자립도는 지방의 유권자들이 민주적인 책임성을 배우는데 큰 걸림돌이 되는 것으로 판단된다. 우리가 낸 세금으로 우리의 일을 하는 것이 아니라 어차피 중앙정부에서 내려오는 돈으로 지방 정부를 운영한다는 의식이 자리를 잡는 경우, 결국 지방정치의 문제는 이권의 분배의 문제로 인식될 수밖에 없는 것이다. 또한 2008년의 사건 이후에도 청도의 조합장 선거와 군 의원 선거에서 표 매매가 문제 되었던 것처럼 아주 작은 단위에서 큰 이권이 걸린 선거가 반복되는 조건 하에서는 군 단위의 선거에서 민주적 책임성의 원리가 실현되기 어려울 수 있을 것이다. 즉 밑으로 부터의 관행과 학습 효과가 지방선거 전체에 대해 부정적인 영향을 미치고 개혁을 어렵게 만들 수 있는 것이다.

우리는 지방재정의 문제와 조합장 선거의 문제 등은 이후의 연구과제로 남겨 놓고자 한다. 이후의 연구에서는 청도와 비슷한 여건에 있으면서도 비교적 깨끗한 선거가 이루어지는 지역들을 연구할 필요가 있다. 이러한 비교 연구를 통해서 지방 선거 부패 문제의 개선 방향에 대한 더 적실성 있는 함의를 찾을 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 박종민(편). 2000a. 《한국의 지방정치와 도시권력구조》 서울: 나남.
- 박종민. 2000b. “집단이론, 후견주의 및 도시의 리더십.” 《한국지방자치학회보》34(3): 189-204.
- 소순창. 2002. “한국 지방선거에서의 지역 할거주의와 정당투표 시민(지역주민)의 긍정적 투표와 부정적 투표.” 《한국지방자치학회보》14(3):21-42.
- 송건섭. 2004. “유권자의 투표행태연구. 《지방정부연구》8(3):215-235.
- 송건섭·이부희. 2008. 유권자의 후보자 선택의 영향요인 분석. 《한국지방자치학회보》20(1):5-30.
- Crawford, Sue E. S. and Ostrom, E. 2000. A Grammar of Institutions. Reprinted in *Polycentric Games and Institutions: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, ed. Michael McGinnis, 114-55. Ann Arbor: University of Michigan Press. Originally published in *American Political Science Review*. Vol. 89(3) (September 1995): pp. 582-600.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Groenedijk, N. 1997. A Principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change*. Vol. 27: pp. 207-229.
- Isaac, R. M., and Walker, J. M. 1988. Communication and Free-Riding Behavior: The Voluntary Contribution Mechanism, *Economic Inquiry*. Vol. 26: pp. 585-608.
- Johnston, M. 1996. The search for definitions. *International Social Science Journal*. Vol. 48. pp. 321-335.
- Levi, M. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2005. *Social traps and the Problem of trust*. New York: Cambridge University Press.
- Schaffer, F. C. 2007a. Why Study Vote Buying?. *Elections for Sale*. London: Lynne Rienner Publishers: pp. 1~24.
- _____. 2007b. Lessons learned. *Elections for Sale*. London: Lynne Rienner Publishers: pp. 225~227.
- Schaffer, F. C., and Schedler, A. 2007. What is Vote Buying?. *Elections for Sale*. London: Lynne Rienner Publishers: pp. 25~45.
- Scholz, John T. and Mark Lubell. 1998. "Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action." *American Journal of Political Science* 42: 903-920.
- Schmidt, S. 1977. *Friends, Followers and Factions*. Berkeley: University of California Press.
- Stokes, S. 2005. Perverse Accountability. *American Political Science Review*. Vol. 99: pp. 315-325.
- Tanzi, V. 1998. Corruption Around the World. *IMF Staff Papers*. Vol. 45: pp. 559-594.
- Zuckerman, A. S. 1997. Reformulating Explanatory Standards and Advancing Theory in Comparative Politics. In Lichbach, M. I. & Zuckerman, A. S.(eds.). *Comparative Politics*. New York: Cambridge University Press.
- 경북일보 <www.kyongbuk.co.kr>
- 대구불교방송 <www.dgbbs.co.kr>
- 동아일보 <www.donga.com>
- 아시아뉴스 <www.anews.com>
- 오마이뉴스 <www.ohmynews.com>
- 중앙일보 <www.joongang.co.kr>
- 청도군청 <www.cheongdo.go.kr>
- 청도신문 <www.chdnews.com>
- 한겨레신문 <www.hani.co.kr>