

## 부패에 따른 지방정부 실패와 대응 방안\*

### Combating Strategies to Local Governments Failure Caused by Corruptions

정 정 목(Chung, Chung Mok)\*\*

#### ABSTRACT

Local governments fail for various reasons. Corruption is one of the reasons of the failure. The prime purpose of this paper is to clarify types of corruption in local governments. Then identify matching failures of each type of corruption. It will help to create strategies to prevent local governments to fail.

Corruption is, basically, a human behavior. In many cases, corruption abusing institutions. Man invent institution, however, institution made human behavior. Man and institution mutually affecting. One may describe it as an evolution of corruption. This is why continuous efforts to cease corruption never succeed.

Institution, here, means a formal governing apparatus based on representative democracy. Many deficits are imbedded in representative democracy. Electoral system which is an essential element of it is inefficient in comparison with market. Voter as an indispensable element of the system shows a little concern in politics since information is far from perfect and distributed unevenly among participants causing an increased costs of voting.

Asymmetrical information exists between local government officers and local council which causing councilors captured by local government officers and impairing the principle of the separation of powers. Local residents may misunderstand the true purpose of unconditional grants due to fiscal illusion. Moreover, local communities, especially farming and fishing communities, tend to be more undemocratic or in other words more conservative than their counterparts in urban areas.

As a result, moral hazards among local public officers, trafficking party nominations, trafficking official positions in local governments, cartelized corruptions and institutional corruption which means buying laws are prevalent. More important implication of the failure of local government that caused by the deficits of representative democracy in combination with human egoism is the fact that it is not only the failure of local governments but also the failure of the formal governing apparatus as a whole. This is why the cures for the failure of local governments cannot be limited to the local governments.

The author suggests following measures to prevent local government failure. Election held in all levels of governments should be managed by public funds since expenses for the campaign and the

\* 이 논문은 2014-2016학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)를 받아 연구한 것임.

\*\* 청주대학교 사회과학대학 행정학과 교수

political contributions are the prime sources of corruptions and local governments failure.

Power of local government head should be exercised through decentralization within local government. Also, power of local government head on local budget should be restricted by introducing hard budget constraint to prevent from misuse and/or abuse of budget. Pringent system should be enlarged to emphasize the sense of responsibility for the rank and file voter in the results of politics. To intensify competition among local governments, the outcomes of administration should be as clear as possible so that local residents can compare his/her local government with neighboring governments. To do this, power of local governments should be enforced with a well designed decentralization within local government as a condition.

Key words: trafficking party nomination, trafficking official position, decentralization within local government, hard budget constraint, public management of election, pringent system.

## I. 문제의 제기

유럽의 봉건 1000년을 지배했던 종교권력은 봉건체제가 무너진 후에도 상당기간 정치적인 영향력을 행사했다. 정치권력은 1648년 베스트팔렌 조약으로 정치와 종교의 분리원칙이 확립되면서 종교권력으로부터 독립한다. 정·종 분리원칙에 따라 독립한 정치권력은 절대왕권으로 이어졌고 (절대)왕권은 (절대)부패했다. 부패한 왕정에 대한 대안은 두 경로를 거친다. 하나는 산업혁명이고 다른 하나는 시민혁명이었다. 이로써 유럽은 근대 민주공화정과 자본주의 경제체제로 이행했다. 이때의 시대사조는 자유 혹은 자유방임(laissez-faire)이었고, 이때의 정부(정치)는 시장에 개입하지 않을수록 좋은 정부였다. 이른바 야경국가(night watchman state)가 이 시대의 대안이었다. 그러나 시장이 여러 결함을 드러내고 세계대공황은 자유방임은 무책임이라는 인식을 각인시켰다. 이때에는 규제주의와 행정국가(administrative state)가 시대사조이자 대응이었다. 특히 복지 이념은 이미 정당성을 확보한 정부의 시장개입을 한층 더 강화했다. 복지가 시대사조가 되자 요람에서 무덤까지 국가가 책임지는 복지국가(welfare state)가 대안이었고 이는 정치인들의 인기영합주의와 결합하여 보모정부(nanny government)를 초래했다(Micklethwait and Wooldridge, 2014: 27-46).

세계대공황, 제2차세계대전, 복지는 모두 정부의 시장개입을 정당화하고 확대시킨 중요한 요인들이었고 복지국가는 그 실현을 위한 대응책이었다. 정부의 시장개입과 복지 정책의 확대는 필연적으로 예산과 조세부담 증가를 초래했지만, 1945년 이후 1970년대 초반까지 이어진 역사상 유례가 없는 세계적 경제성장은 증가한 예산과 조세부담을 감당할 수 있도록 해주었다.

그러나 1970년대 중반 이후 세계경제의 침체가 시작되면서 파티는 끝났다. 지속적으로 증

가하는 조세부담은 납세자들로 하여금 정부 지출에 대해, 그리고 그 성과에 대해 보다 관심을 기울이도록 했다. 제3의 길 혹은 신자유주의라는 이름으로 정부개입과 복지정책을 축소를 정책 대안으로 내세우기도 했다. 영국의 수상 Thatcher와 미국 대통령 Reagan이 선두 주자였던 이 정책 기조를 자유주의로의 회귀라 평가하기도 한다.

자유주의로 회귀하여 야경국가를 지향하는 것이 바람직한 대안일 수 없지만 이러한 정책 기조는 복지정책이 실패했다는 인식이 확산되면서 생명력을 유지하고 있다. 최근 미국에서 벌어지고 있는 Tea Party movement는 그 한 예로 이해할 수 있다. 이와 함께 국정 운영을 위한 새로운 대안에 관한 논의도 이미 30여년에 걸쳐 진행 중이다.

이러한 다양한 시도가 이루어지는 보다 직접적인 이유는 정부의 실패<sup>1)</sup>에 있다. 정부 실패의 본래 의미는 규제의 실패이다. 그러나 이 용어의 의미는 정부의 무지 혹은 불확실성<sup>2)</sup>, 정치제도의 결함, 낭비, 부패를 포괄하는 것으로 확대되었다.

무지 혹은 불확실성에 의한 실패는 정책 결정과정의 지적(知的) 한계가 원인인 경우와 삼권분립의 원칙에 따른 견제와 균형을 유지하기 위한 입법부 의원들과 공무원 사이의 비대칭정보(asymmetrical information)가 원인인 경우로 나눌 수 있다. 전자는 현재의 지적 능력으로는 해결하기 어려운 문제이지만 후자는 정치제도를 보완하여 해결하는 방안을 강구할 수 있다.

정치제도의 결함은 삼권분립원칙의 훼손뿐 아니라 보다 치명적인 문제를 포함하고 있다. 치명적이란 정치제도의 결함이 단순히 비민주적 결과를 초래할 뿐 아니라 예산의 낭비와 오·남용, 부패의 고리가 되고 있다는 의미이다.

예산의 낭비와 오·남용, 부패는 지적 능력의 문제가 아니다. 이는 인간의 행태와 제도적 결함, 특히 정치제도의 결함이 상호작용한 결과이다. 사적인 쾌락이나 권위의식<sup>3)</sup>에 따른 예산의 낭비는 부패의 일종이기도 하다. 정치제도의 결함에 관한 보다 적극적인 대응이 필요한 이유이다.

한편, 민주국가에서는 입법적 분권에 따라 계층화 정부가 통치 권력을 분점하고 있다. 따라서 정부의 실패는 모든 계층의 정부를 포괄한다. 지방정부 역시 실패하며, 지방정부의 실패가 보다 큰 문제라는 주장도 있다(Dollery & Wallis, 2001: 1).

이 글은 지방정부 실패의 중요한 원인인 부패의 유형을 분류하고 각 유형에 적합한 대응 방안을 모색하기 위한 것이다. 부패의 양상은 정부의 수준에 따라 차이가 있을 수 있으나 정치제도의 결함과 공직자의 행태가 상호작용하여 초래된다는 점은 동일하다. 이 글의 또

1) 정부의 실패(Government Failure)는 1960년대에 시작된 정부규제에 대한 비판에서 사용되기 시작한 기술적 용어(a terms of art)이다. 이때의 비판은 시장의 실패만이 유일한 규제의 정당한 이유라고 전제한 것이었다. 이후 이 용어에 다양한 의미가 덧붙여졌다(Orbach, 2013: 44).

2) Dawn(1957)의 용어로 확실하게 알지 못하는 모든 것이라고 정의한다.

3) 흔히 도덕적 해이(moral hazards)라고도 한다. 관용차나 비행기 좌석의 고급화, 비싼 식당 이용 등이 이에 해당할 것이다.

다른 목표는 이 점을 분명히 밝히는 것이다.

## Ⅱ. 부패의 유형

### 1. 비대칭정보(Asymmetrical Information)와 윤리적 해이(Moral Hazard)

윤리적 해이는 엄격하게 정의하면 부패는 아니다. 그러나 공무원들이 비대칭적으로 알고 있는 정보를 활용하여 특정집단에게 편익을 줄 수 있다면 부패로 이어질 수 있다. 편익과 그 대가를 교환할 수 있기 때문이다. 재정 환상(fiscal illusion)이 그 한 예이다.

재정 환상이란 정부가 제공하는 서비스를 소비하는 납세자들은 비용이 실제보다 싼 것으로 오해한다는 전제이다. 이 환상에는 여러 가지 종류가 있는데, 지방정부 재정과 관련된 것은 끈끈이 종이(flypaper effect)와 임차인 환상(renter illusion)이다(Chung, 2011: 97-98; Dollery & Wallis, 2001: 14-16).

재정환상은 부패에 이용될 수 있다. 상위 정부로부터 보조금을 받은 지방정부는 이에 관한 정보를 충분히 공개하지 않을 수 있고, 지방납세자들은 보조금을 자신들에게 준 것이 아니라 지방정부에 준 것이라고 오해할 수 있기 때문이다. 지방공무원들은 이러한 상황을 조장하거나 이용할 수 있다. 보조금을 특정 집단에게 혜택을 주는데 사용할 수도 있으며, 이러한 보조금 집행에 반대급부가 따른다면 이는 부패이다.

### 2. 선거

#### 1) 선거제도의 결함

대의민주제는 주권 재민의 원칙을 전제로 한다. 바꿔 말하면, 유권자 개개인이 통치권의 주체이다. 유권자 개개인이 통치권을 실질적으로 행사하는 것은 현실적으로 불가능하므로 대리인을 내세우며, 이들을 선출하는 것으로 주권을 간접적으로 행사한다. 따라서 선거는 대의민주제의 핵심적 제도이다. 이 핵심적 제도에는 다양한 결함이 내재되어 있다.

선출직에 출마하는 후보에게는 당선할 수 있는 정치능력(political ability)과 함께 당선될 경우 발휘해야 할 통치능력(governing ability)이 필수적이다(정정목, 2014: 314). 그러나 유권자들이 이를 판별하기는 어렵다. 통치능력은 미래에 입증될 수밖에 없는 능력이기 때문이다. 따라서 불충분한 정보를 바탕으로 선택할 수밖에 없고, 본질적으로 과거에 근거한 선택이 될 수밖에 없어 비효율적이다.

후보의 능력을 측정할 수 있는 보편적 기준은 공약인데, 현안이 다양한 만큼 모든 유권자들의 선호에 완벽하게 부합하는 공약 묶음을 만들 수 있는 가능성은 희박하다. 바꿔 말하면 시장에서 소비자들의 선호를 촘촘하게 충족시키듯 유권자들의 선호를 충족시키는 것은 원천적으로 불가능하다는 점에서도 비효율적이다.

이와 같은 결함은 네거티브 전략, 지지매입(support buying) 등의 편법을 사용하기 좋은 환경을 조성하며 유권자들의 합리적 판단을 훼손하기 쉽다. 따라서 부패 선거 가능성이 높아지고, 유권자 무관심을 초래할 가능성도 증가 한다. 특히 중앙당이 지역 후보를 공천하고, 이들이 다시 지방선거 후보를 공천하는 권한을 행사하는 정당 정치가 부패의 원인이기(정정목, 2014: 314; Chung, 2014a: 185-86) 때문에 선거제도는 비효율적일 뿐만 아니라 부패의 배양지이다. 선거제도에 따른 부패의 양상은 다음과 같다.

## 2) 정당과 정치인의 공천매매(trafficking party nominations)

우리나라의 정당은 지극히 중앙집권적이다. 중앙당이 전국의 지구당을 지휘·통제하기 때문이다. 바꿔 말하면 중앙당의 정책에 모든 지구당이 동조하도록 한다. 이는 중앙당의 당직자가 지역구 의원의 공천에 강력한 영향력을 행사하기 때문에 가능하다. 특히 특정 지역에서는 특정 정당의 공천이 당선과 직결된다. 비록 특정 지역에 국한한 것이지만 선거에서 결정력을 가지고 있는 것이다. 따라서 정당의 중앙집권화가 안정적으로 유지된다.

이러한 지배력은 지역구 의원이나 원외 지구당위원장을 통해 지역에 분배된다. 중앙당의 공천을 얻어 당선한 의원은 말할 나위 없고, 낙선한 지구당위원장도 지역 내 선출직 당 후보 결정에 결정적인 영향력을 행사한다. 이는 결국 중앙당의 지배력이 지역구 의원이나 원외 지구당위원장을 통해 지역에 분배된 것이다. 이러한 정당 구조 때문에 우리나라의 지방자치제는 중앙정부 권력이 지역적으로 분권된 것과 함께 정당의 권력도 지역적으로 배분된 것으로 이해해야 한다. 이것이 공천을 사고 팔 수 있는 이유이다(Chung, 2014: 184).

특정 지역이란 영남과 호남으로 대표되는 양 지역을 의미한다. 그리고 수도권에는 이 양 지역 출신 주민들이 우세한 지역이 있다. 그리고 각 지역을 지배하는 정당이 있기 때문에 정당의 공천이 당선에 결정적이다. 때문에 공천을 둘러싸고 금전거래가 벌어진다. 돈을 들여 공천을 획득하면 당선은 이변이 없는 한 확정적이다(Chung, 2014: 185).

지역구 의원에 출마하려는 후보에게는 중앙당 당직자가, 지역의 단체장과 지방의회의원에 출마하려는 후보는 지역의 지구당위원장이 결정적 영향력을 행사할 수 있다. 이 권력관계에서 부패가 발생한다. 이는 공공연한 사실로서 매관매직이다. 매관매직에 의해 후보가 되고 당선하면 지역의 지배자로 군림하며 부패를 자행하여 중앙의 부패를 지방으로 확산시킨다.

### 3) 지방정부 내에서의 매관매직(trafficking official positions)과 부패 카르텔

지역구 의원으로서는 앞서 언급한 다양한 사익을 추구하는데 도움이 되고, 지역 주민들이 납득할 수 있으며, 지역에서 자신의 통제력을 유지하는 데 도움이 될 수 있고, 자신에게 충성하는 후보를 공천하는 것이 유리하다. 지역의 발전에 얼마나 기여할 수 있는가는 부차적인 고려 사항일 뿐이다. 이 경우 지역의 고위 공무원 출신을 공천하는 것이 바람직하다. 그는 지역의 현안을 충분히 이해하는 전문가이자, 주민들은 물론 지역의 기업가들과도 친숙할 것이며 따라서 지역구 의원의 대리인으로서 지역구 의원의 사익추구에 도움이 될 수 있다. 문제는 자신에 대한 충성심일 것이다. 다년간의 접촉을 통해 확인하고 동시에 공천의 대가를 지불할 수 있는 후보를 공천하는 것이 유리하다(Chung, 2014: 186).

지역구의원이 중앙당으로부터 공천을 받고 지역에서 군립하듯, 지역에서 지역구 의원의 공천을 받아 지역 선출직에 진출한 지방정치인들은 지역구 의원의 사익추구에 협력하는 한편 자신들의 사익을 추구한다. 전북 임실에서 군수 선거에 출마했던 후보는 “정당 공천을 받아 만년 계장들이 4-5000만 원을 들고 찾아왔다”(정정목, 2011: 104; 중앙일보, 2010. 4. 19. 탐사기획, 6·2 지방선거, 국회의원 총선보다 중요하다. P. 5)고 고백했다. 이는 매관매직이 지방정부의 계장급 공무원에까지 이어지는 것임을 보여준다. 이런 과정을 거쳐 “정치권만이 아니라 관료사회까지 썩는다”(중앙SUNDAY 제360호, 2014년 2월 2일-2월 3일: News 3).

지방의 고위공무원 출신이 단체장이 되는 비율이 높은(Chung, 2014: 185-86) 것은 이러한 현실을 입증하는 간접적 근거일 수 있다. 이들은 지역구의원을 정점으로 역내 기업과 공무원 그리고 지방의회의원을 철의 삼각형으로 결속하여 관리하는 관리자 역할을 수행한다. 이것이 부패 카르텔이다(Chung, 2014: 185-87).

이런 정당 정치와 선거제도하에서 당선한 선출직들은 주민보다는 정당의 지도자와 사익 그리고 부패 카르텔을 위하여 봉사한다. 그리고 이러한 선출직들과 카르텔을 맺고 있는 기득권 세력이 장악하고 있는 지방정부를 혁신할 수 없는 선거제도가 지방의 부패 카르텔 형성을 조장하고, 유권자들이 정치를 혐오하게 하며 유권자 무관심을 초래할 수 있다.

### 4) 선거비용 및 지구당 운영비용

공천을 받았다 하더라도 각종 선거비용과 지구당 운영비용 등의 경비가 필요하다. 정치인을 위한 후원금은 이러한 비용을 충당하는데 사용된다. 미국의 경우 선거비용을 조달하기 위한 현금은 민주적 가치를 수호하기 위한 것으로 미화되지만 사실은 기업이나 자산가들이 자신들에게 유리한 법안을 제정하기 위한 대가이다. 이것이 법률 구매(buying law)이며 제도화 부패(institutional corruption)이다(Chung, 2014a: 15).

우리나라도 정치헌금제도를 운영하고 있으며, 정치헌금의 목적이 입법로비로 확인되어 처벌받는 의원들도 있다. 이를 미국의 경우와 같은 제도화부패로 볼 수 있는지는 또 다른 논의의 주제이지만, 부패에 따른 지방정부 실패의 정점에 지역구 의원이 있고 선거제도 자체가 부패의 배양지라 할 수 있다.

### Ⅲ. 지방정부 실패

공공선택론자들은 대의민주제(representative democracy)하에서 정부가 실패하는 원인과 결과에 대한 연구 결과를 축적해 왔다. 그들에 따르면 정부란 링컨이 주창했던 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 것이 아니라 Busy(정치가)의, Bossy(관료)에 의한, Bully(로비스트)를 위한 것이다(Tullock, et. al., 2002: x). 이들의 주장은 대의민주제의 구조적 결함과 관련한 공인들의 사익추구와 그 결과로 인한 비효율적 예산의 증가에 근거한 것이다. 이는 협의의 지방정부 실패이자 제도 자체의 결함이며 비대칭정보가 주된 원인이다.

부패 자체가 실패이기도 하지만 부패는 명백한 범법 행위인 반면 실패는 적법 여부를 구분하기 어려운 경우가 적지 않다. 이것이 부패와 실패를 구분하는 이유의 하나이다. 경계가 불분명한 부패와 실패를 굳이 구분하는 또 다른 이유는 실패는 부패를 제도화라는 이름으로 합법화할 가능성이 있기 때문에 이를 방지해야 한다는 점을 강조하기 위한 것이다. 예를 들어, 기초단체장이 자신의 재선을 위해 선심행정에 예산을 배정한다면 이는 단순한 예산 낭비가 아니라 지방정부의 실패로 규정하여 이를 방지하기 위한 보다 강력한 대책을 수립해야 한다는 의미이다.

따라서 이 글에서는 지방정부의 실패를 광의로 정의한다. 광의의 지방정부 실패는 민주적 가치의 훼손과 비효율을 포함한다. 민주적 가치의 훼손이란 소수가 다수의 비용으로 혜택을 누리는 모든 현상을 포괄한다.

#### 1. 비대칭정보(asymmetric information)와 지방정부 실패

##### 1) 삼권분립원칙의 훼손(impairment of the principle of separation of powers)

중앙정부의 입법·행정·사법 3부는 독립하여 각기 견제와 균형을 이루도록 한 삼권분립 원칙은 절대 권력의 출현을 방지하기 위한 중요한 제도적 장치이다. 이를 중앙정부가 위치한 수도에서 이루어지는 분권이라는 점에서 수도분권(capital decentralization)이라고도 한다(정정목, 2014: 15-18; Maass, 1959: 10-11).

특히 입법부가 행정부를 효과적으로 견제해 주어야 하는 이유는 분명하다. 국가의 기능이 질·양적으로 팽창하면서 행정부 공무원의 권한이 크게 증가했기 때문이다. 자유방임과 야경국가 이후 국가 기능은 팽창 일로였고 이에 따라 행정부의 권한도 강화 일로였다.

그럼에도 불구하고 입법부의 견제 능력은 오히려 약화되었다. 그 이유 역시 분명하다. 세습제와 엽관제의 폐단을 해소하기 위하여 시행한 실적제는 공무원(중앙과 지방)의 전문성과 직무 경험 축적에 크게 기여한 반면, 이들을 견제하기 위한 의원(중앙과 지방)들은 대중적 지지로 선출된다. 전문성을 담보하기 어렵다. 이들 사이에는 정보의 비대칭이 초래되고, 지방의원들이 공무원들에게 포획된다. 바꿔 말하면 지방의원의 전문지식과 경험이 부족하여 지방정부를 효과적으로 견제하며 균형을 유지할 수 없는 것이다(Chung, 2011: 96-97; Dollery & Wallis, 2001: 9-10). 이에 더해, 전문가인 관료들은 의제(agenda)를 통제함으로써 지방의원들의 견제와 감독을 원천적으로 봉쇄할 수도 있다(Romer & Rosenthal, 1978: 43).

지방의회의원이 비대칭정보 때문에 지방공무원들에게 포획되어 견제와 균형의 역할을 할 수 없다면 이는 공식적 통치체제(formal governing apparatus)가 작동하지 않는 것이며, 따라서 지방정부의 실패이다. 비대칭정보의 문제는 부패는 아니지만 지방정부의 실패를 초래한다. 비대칭정보가 주된 원인인 재정환상(Dollery & Wallis, 2001: 14-15)은 그 예이다.

보조금은 지역 간 경제적 불균형 완화, 국가적 정책 목표의 달성 등을 목표로 하는 정부 간 재정이전제도이다. 보조금 중에서 무조건부보조금(unconditional grants)은 특히 못사는 지역 주민의 복지 수준을 향상시켜 지역 간 경제적불평등을 완화하기 위한 것이다. 그러나 주민들은 이를 알지 못할 수 있으며, 오히려 지방정부에 준 것이라는 재정환상을 가질 수 있다. 지방정부가 이를 보다 적극적으로 홍보하지 않은 채 다수 보다는 소수에게 혜택이 되는 정책에 사용한다면, 중앙의 정책 목표가 현장에서 실패하는 것이자 지방정부의 실패이다.

## 2) 입법부와 행정부의 유착: 철의 삼각형

삼권분립의 원칙이 작동하지 못하여 예산을 낭비하고 그 혜택이 소수에게 돌아간다면 결국 다수가 그 비용을 부담하는 것으로 비민주적 결과이다. 철의 삼각형은 이를 더욱 효과적·합법적으로 이행하는 제도화 부패이자 지방정부의 실패이다(Dollery & Wallis, 2001: 11-12). 소수가 다수의 비용으로 편익을 얻기 때문에 비민주적이기도 하다. 지방은 이 토착 비리의 온상이다(정정목, 2014: 330-333). 유권자들인 이익집단도 부패구조에 가담한 것이며, 주민들의 복지 보다는 소수의 편익을 도모하는 것이기 때문에 지방정부의 실패라 규정할 수 있다.



## 2. 선거와 지방정부 실패

### 1) 공직매매(trafficking official positions)

공직매매는 지역 내 각종 선거의 정당 후보 결정과 지방공무원들의 승진 혹은 보직인사에서 금전을 받는 것을 의미한다. 정당이 각종 선출직에 후보를 결정할 때 어떤 명목이든 돈을 받는 것은 부패이다. 부패로 선출된 선출직 공직자들이 자신들의 지속적인 당선을 위해 예산을 오·남용하고, 지방 공무원·지방 이익집단·지방의원들이 형성하는 철의 삼각형에 의한 정책 결정(예산 배정)으로 지방정부가 실패한다.

지방정부 공무원의 승진·보직인사에서 금품을 수수하는 것은 부패이기도 하며 지방정부의 적법성과 도덕성 그리고 효율성을 떨어뜨려 지방정부 실패로 이어진다.

### 2) 예산 오·남용과 낭비

지방정부예산 오·남용의 경우는 대부분 법적 제제가 가능하다. 그러나 낭비는 법적 제제가 가능하지 않을 수 있다. 특히 단체장들이 경쟁적으로 벌이는 축제는 선심성 예산 낭비의 대표적 사례이다. 예산의 지방경제 성장 효과를 고려하면 이는 심각한 실패라 할 수 있다. 노동의 공간적 분업(spatial division of labor)에 따라 생산과정이 세계로 확산되고 이 과정에서 지방정부는 스스로의 역할을 찾아야 하며(정정목, 2014: 313) 이를 위해 보다 많은 예산을 사용해야 한다. 예산의 오·남용과 낭비는 이러한 이유로 지방정부의 실패이다.

## 3. 유권자 무관심

Fesler는 전원의 미덕에 근거한 지방자치에 대한 낭만적 이해를 경계했다. 지방은 도시에 비해 보수적이기 때문에 비민주적이며(Fesler, 1968: 542) 더 나아가, 공식적인 통치체제(formal governing institute)가 작동하기 어렵다는 주장까지 제기 되었다(McConnel, 1966: 93-94). 오래 된 이들의 주장은 미국과 독일을 포함한 대부분의 국가에서 지방수준의 정부가 가장 부패하고 후원 관계에 오염되었다(Rose-Ackerman, 1999: 149)는 연구 결과에서 아직도 진행형이라는 점이 입증되었다.

유권자들이 정치에 적극적으로 참여할 유인은 부족하다. 참여로부터 기대할 수 있는 편익 보다는 비용이 훨씬 크기 때문이다. 이에 더해 지방정치에 걸려 있는 이해관계는 중앙정치에 비해 작다. 따라서 유권자들은 정치에 무관심해지고 지방정치에는 더욱 무관심해진다. 유권자 무관심은 비단 지방정치에 국한된 것은 아니지만 중앙정치보다 지방정치에 더 심하

다. 중앙선거 참여도에 비해 지방선거 참여도는 전형적으로 낮으며(Verba & Nie, 1972: 247) 지방선거에의 참여도가 낮다는 것을 입증하는 통계에는 부족함이 없다(Smith, 1985: 21). 지방정치 참여도가 낮은 이유는 지방정부가 결정하는 정책이 지방주민들에게 미치는 영향이 중앙정부가 결정하는 정책이 미치는 영향보다 작기 때문이다(정정목: 2014: 317; Dollery & Wallis, 2001: 5). 부패와 비효율적 지방정부 운영이 오랜 기간 지속되어 관행화 하면서 유권자들이 느끼는 무력감은 무관심을 더욱 조장할 수 있다. 비민주적·비효율적 지방정부 운영이 유권자 무관심의 유일한 원인인 것은 아니지만 그 중요한 원인이라는 점에서 이는 지방정부의 실패이다.

#### IV. 대응 방안

제도에 내재된 결함과 인간의 속성이 결합하여 빚어지는 다양한 부패와 이에 따른 지방정부 실패를 방지하기 위해서는 종합적이고 문화적인 대응이 필수적이다. 종합적이란 중앙과 지방을 구분하지 않고, 제도 전반을 혁신하는 것을 의미한다. 중앙의 부패가 그대로 지방의 부패로 이어지고, 입법부와 행정부 연계하여 정부의 실패를 초래하기 때문이다. 따라서 중앙정부와 구분한 지방정부의 실패만을 방지하기 위한 대안은 효과를 기대하기 어렵다. 공식적인 통치체제 전반을 혁신하여 모든 수준의 정부가 실패하는 원인을 제거해야 한다.

부패와 정부의 실패를 초래하는 중요한 원인이 인간의 속성이라는 점은 부패와 실패의 원인에 문화적 특색이 있다는 의미를 함축하는 것이다. 같은 제도라도 시간과 공간에 따라 운영 양식과 결과가 다를 수 있기 때문이다.

이 원인을 제거할 수 있는 방안을 강구함에 있어 가장 큰 어려움은 대의민주제에는 많은 결함이 내재되어 있지만 대체할 수 있는 대안을 찾을 수 없다는 점이다. 민주제는 (황)제정이나 왕정과는 달리 혁명이 불가능하다는 한계가 있을 수밖에 없다. 오랜 세월을 거쳐 진화한 결과인 인간의 속성은 바꾸기 어렵다. 이것이 부패를 방지하기 위한 대안을 찾기 어려운 또 다른 이유이다. 점진적 개선으로서의 혁신만 가능할 뿐이다.

##### 1. 선거제도의 혁신

선거제도가 부패를 유발하는 가장 큰 이유는 선거비용이다. 따라서 선거를 공영화하여 모든 수준의 정부에서 치러지는 선거의 공영제를 도입하여야 한다. 선거비용을 후보가 부담하고 이를 정치헌금으로 충당할 수 있도록 허용하면 돈정치(money politics)를 초래하고 소수인 자산가가 다수의 비용으로 편익을 얻는 비민주적 결과를 초래한다. 공영선거제를 도입하

여 정치현금의 명분을 약화시키고 다수에게 혜택을 배분하는 원칙을 구현해야 한다.

## 2. 지방정부 내부의 분권화

단체장의 권한은 사실상 막강하다. 이 권한을 단체장이 독단적으로 행사할 수 없도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 바꿔 말하여 권한 행사의 결과에 대해 단체장, 주무 국장, 과장 그리고 담당 사무관까지 공동으로 책임지도록 법제화함으로써 이를 지방정부의 권한이 되도록 해야 한다. 단체장의 독단적 권한이 아니라 지방정부의 권한이 되도록 지방정부 내부의 분권화(decentralization within local government)가 이루어져야 한다는 의미이다.

예산의 오·남용은 선심용·과시용·편법 사용에 따른 것(정정목, 2011: 100-03)이며 그 주된 원인은 단체장과 지방의원의 사익추구, 삼권분립원칙의 훼손, 단체장의 과도한 예산권(정정목, 2011: 105)이다. 또한, 지방정부는 재정 실패를 책임져 줄 상위 수준의 정부가 있으므로 예산을 방만하게 사용한다는 것이다. 이것이 연성예산제약이다(정정목, 2014: 366-67; Oates, 2008:319). 연성예산제약을 강성예산제약(hard budget constraint)으로 전환하여 재정 실패에 관하여, 경우에 따라서는 단체장과 관련자들의 사유재산으로 책임지도록 하는 방안도 강구해야 한다.

## 3. 주인 겸 대리인(pringent) 체제

Putnam은 이태리에서 지방정부가 성공하거나 실패한 사례를 20여년의 연구한 끝에 지방정부가 성공한 지역은 주민들의 적극적인 참여가 오랜 전통으로 확립된 지방이라는 점을 밝혔다(Putnam, 1993). 그러나 이태리의 특정지역에 적극적인 주민참여 전통이 있고 이런 지역의 지방정부들이 성공적으로 운영되고 있다는 것은 오히려 예외적인 경우에 속할지 모른다. 유권자 무관심이 보다 일반적인 현상이기 때문이다(정정목, 2014: 317; Dollery & Wallis, 2001: 5).

더욱이 공공선택의 가정에 따르면 유권자라도 투표에 참여하지 않는 것이 합리적이다. 이보다 더욱 큰 비용이 초래되는 지방정부의 운영에 참여할 것을 기대한다면 그 가정에 더욱 크게 벗어나는 것이다. 따라서 비대칭정보의 문제를 보완하려는 자동차보험회사의 보험료 할증제와 같은 유인이 필요하다. 지방정부 운영에 다양한 방법으로 참여를 독려할 수 있다. 예를 들어, ICT 전문가가 자신의 재능을 지방정부 혁신에 기여하고 지방정부가 그 기여를 공인해 주어 그 전문가의 경력 개발에 도움이 된다면 호혜적 관계를 기대할 수 있다.

더 나아가 대의민주제의 주인-대리인(principal-agent) 관계에서 지나치게 많이 대리인에게 위임한 권한을 점차 회수하여 주인 겸 대리인(pringent) 체제로 전환해 나아가야 한다. 직접민주제를 시행하기는 어렵더라도 보다 많은 직접민주제적 요인을 도입해야 한다.

#### 4. 지방정부 권한 강화

Tiebout의 이상적 기준에 따르면 지방정부들은 생산자들이 시장점유율을 높이기 위해 치열하게 경쟁하듯 경쟁해야 한다. 이 경쟁은 지방정부들이 자신이 생산한 공공재를 (지방세라는 가격으로) 구입하는 소비자들인 지방주민을 보다 많이 유치하려는 것이다.

그런데 이 경쟁이 충분히 치열하지 않기 때문에 실패, 즉, 비효율적이다. 불충분한 경쟁이 지방정부 실패의 원인인(Boyne, 1998: 1-22) 것이다. 그렇다면 지방정부는 왜 치열하게 경쟁하지 않는가. 자치권의 제약, 각 계층 정부의 수, 지방공공재 시장의 선호기제의 한계, 비대칭정보의 문제들 때문이다. 우선 지방정부 내부 분권화를 전제로 보다 강력한 권한을 지방정부에 부여하여 운영 성과가 보다 분명하게 드러날 수 있도록 해야 한다.

### V. 결 론

우리가 사는 세상을 흔히 공공부문과 사부문으로 양분한다<sup>4)</sup>. 대다수 국가에서, 공공부문을 운영하는 제도는 대의민주제이며 사부문을 운영하는 제도는 시장이다. 대의민주제와 시장은 공히 경쟁의 원칙이 적용된다.

대의민주제는 제정이나 왕정에 비교하면 혁신적인 정치제도이지만 내재된 결함이 적지 않다. 시장 역시 인류의 부를 폭발적으로 증가시킨 제도이지만 많은 결함이 있다.

인류는 수많은 제도를 고안하고 운영했지만 영원히 존속한 것은 없다. 모든 제도는 부패하고, 그로 인한 문제가 축적되면 새로운 제도로 대체되었다. 부패는 모든 제도의 종말에서 볼 수 있는 공통적 현상이다. 대의민주제와 시장 역시 부패가 만연하여 종말에 다가섰지만 아직 새로운 제도가 부상하지는 않았다. 사실 이 두 제도를 대체할 수 있는 새로운 제도를 찾는 것은 쉽지 않다.

공유 개념이 제시되어 권력과 부를 공유하는 공유정부(sharing government)와 공유경제(sharing market)를 논의하기 시작했지만 대의민주제와 시장을 대체할 수 있는 제도로 구체화하지는 못했다.

이 글에서는 대의민주제와 시장에 내재된 결함을 이용한 다양한 부패를 방지하기 위한 방지책을 제시했다. 이 방지책들은 제한적이며 한시적이라는 두 가지 결함을 가지고 있다. 모든 부패는 인간의 사익 추구가 가장 근본적인 원인인데 이를 제거하는 방안은 아니라는 점에서 그 효과는 제한적일 수밖에 없을 것이다. 인간이 부패 방지책을 만들지만 그 부패 방지책이 새로운 인간의 부패행위를 만들기 때문에 부패 방지책은 늘 오래된 미래일 수밖에

4) 제3섹터나 민관합작 등 양 부문을 부분결합한 영역도 있으나 이 글의 내용과는 크게 관련이 없다.

에 없다. 이는 부패의 진화라 할 수도 있다. 따라서 모든 부패 방지책은 한시적 대책일 수밖에 없다. 부패를 발본색원할 수 없으며, 부패를 영원히 방지할 수 있는 지속가능한 방지책을 고안하기 어렵다. 인간의 사익 추구라는 본능에 가까운 속성을 제어할 수 없는 한, 지속적으로 새로운 부패 방지책을 모색해야 한다는 것이 이 글의 또 다른 결론이다.

## 참고문헌

- 정정목. (2011). 한국지방자치의 문제와 대응방안. 『공공정책연구』. 18(2): 89-111. 2011 서울: 공공정책학회.
- \_\_\_\_\_. (2014). 『지방자치원론』. 개정판. 서울: 법문사.
- 중앙SUNDAY 제360호, 2014년 2월 2일-2월 3일: News 3
- Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics* . Basingstoke: Macmillan.
- Boyne, G. A. (1998). *Public Choice Theory and Local Government*. Basingstoke: Macmillan.
- Chung, chungmok. (2014). “Cartelized corruption in Korean Municipalities: Focused on Municipal Head.” *Korean Corruption Studies Review*, Vol.19 No. 2 June 2014: 179-191.
- \_\_\_\_\_. (2014a). “A Comparison between Cartelized and Institutional Corruptions.” *Korean Corruption Studies Review*, Vol.19 No. 3 September 2014: 1-17.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Dollery, Brian & Joe Wallis. (2001). “Local Government Failure.” *University of Otago Economics Discussion Papers No. 0121*. December 2001: 1-19.
- Fesler, James W.(1968) “Approaches to the Understanding of Decentralization,” *The Journal of Politics*, 27:536-66.
- Lessig, Lawrence. (2013). “Institutional Corruptions.” *Edmond J. Safra Working Papers*, No.1 15th March, 2013: 1-20.
- Maass, Arthur. ed., (1959). *Area and Power: A Theory of Local Government*, Glenco, IL: The Free Press.
- McConnell, Grant. (1966). McConnell, Grant. (1966). *Private Power and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Micklethwait, John and Adrian Wooldridge (2014). *The Forth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. New York: The Penguin Press.
- Oates, Wallace E. (2008). “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions,” *National Tax Journal*. 54(2):313-334.
- Orbach, Barak. (2013). “What Is Government Failure?” *Yale Journal of Regulation*, Vol. 30:44, 2013, pp. 44-56.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Romer, T. and H. Rosenthal. (1978). “Political Resource Allocation, Controlled Agendas and the Status Quo”, *Public Choice*, Vol.33(4): 27-43.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tiebout, Charles M. (1956). “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, 64(October): 416-24.
- Tullock, Gordon, Arthur Seldon, and Gordon L. Brain. (2002). *Government Failure: A Primer*

*in Public Choice*, Washington, D.C.: Cato Institute.

투고일자 : 2015. 11. 30

수정일자 : 2015. 12. 29

게재일자 : 2015. 12. 31

## &lt;국문초록&gt;

## 부패에 따른 지방정부 실패와 대응 방안

## 정 정 목

지방정부는 다양한 이유로 실패한다. 부패는 그 한 원인이다. 이 글의 일차적 목표는 지방정부의 부패 유형과 각 유형의 부패가 초래하는 지방정부 실패를 분류하는 것이다. 이를 근거로 실패를 방지할 수 있는 대책을 모색하는 것이 주된 목표이다.

부패는 본질적으로 인간의 행태이다. 부패의 많은 경우가 제도의 허점을 이용한 것이다. 인간이 제도를 고안하지만 제도가 다시 인간의 행태를 만든다. 인간과 제도는 상호작용하며, 이를 부패의 진화로 이해할 수도 있을 것이다. 왜 부패를 근절하려는 지속적인 노력이 성공하지 못하는가를 설명해 주는 것이기도 하다.

여기서 제도란 대의민주제에 따른 공식적 통치체제를 의미하는데 이 제도에는 많은 결함이 내재해 있다. 이 제도의 핵심인 선거제도는 시장에 비해 비효율적이다. 선거의 주인인 유권자는 투표에 큰 관심을 보이지 않는다. 정보가 불충분할 뿐만 아니라 불평등하게 배분되어 투표의 비용을 높이기 때문이다.

지방공무원과 지방의원 사이의 비대칭정보로 인해 지방의원은 지방공무원에게 포획되어 삼권분립의 원칙이 훼손된다. 주민들은 재정환상에 빠져 무조건부보조금의 주된 목표를 이해하지 못할 수도 있다. 더욱이 소규모 지역사회는 도시 지역에 비해 더욱 보수적인 경향이 있다.

그 결과, 지방 공직자들의 윤리적 해이, 정당의 공천권 매매, 지방공무원 승진·보직인사의 매관매직, 부패 카르텔, 법안 구매를 의미하는 제도화 부패가 만연하여 실패를 초래한다.

이를 방지하기 위한 방안은 다음과 같다. 모든 수준의 정부에서 치러지는 선거의 공영제를 도입하여야 한다. 지방정부 내부의 분권화(decentralization within local government)를 통해 막강한 단체장의 권한을 지방정부의 권한으로 전환하여 단독으로 행사할 수 없도록 해야 한다. 예산의 오·남용에 대하여는 강성예산제약(hard budget constraint)을 도입하여 경우에 따라서는 단체장과 관련자들의 사유재산으로 책임지도록 하는 방안도 강구해야 한다. 유권자들의 책임의식과 직접민주제적 요소를 강화하기 위하여 주인 겸 대리인(pringent) 체제를 확충해야 한다. 내부분권화를 전제로 지방정부 권한을 강화하여 운영성과가 보다 분명하게 드러나도록 함으로써 지방정부 간 경쟁을 강화해야 한다.

주제어: 공천매매, 공직매매, 강성예산제약, 지방정부 내부 분권화, 선거공영제, 주인 겸 대리인 체제.