

# 제도와 지방정치 부패: 선거규칙의 변화와 기초자치단체장 부패와의 관계를 중심으로\*

최창수\*\*

본 논문의 목적은 선거규칙의 변화라는 제도적 요인과 지방정치 부패와의 관계를 규명하는데 있다. 지방정치 부패에 관한 기존의 연구들은 개인적 요인과 사회문화적 요인을 중심으로 부패현상을 설명해 왔다. 그러나 이러한 시각으로는 지난 2004~2005년의 정치관련 법제의 변화 이후 급격하게 증가한 기초자치단체장의 부패현상을 적절하게 설명하기 어렵다. 이에 본 논문은 단체장 부패를 직위획득형 부패와 직위이용형 부패로 나누고 선거규칙 등 정치제도의 변화와 단체장 부패와의 관계를 분석하였다. 지난 민선 1~5 기 동안 형이 확정되어 직위를 상실한 기초단체장 총 사례 138건을 대상으로 한 분석을 통해 본 연구는 제도적 요인의 변화가 단체장의 직위획득형 부패의 증가와 깊은 관계가 있음을 확인하였다. 특히 지역주의가 강한 지역에서의 직위획득형 부패가 2006년 이후 크게 증가한 것으로 나타났다. 또한 지역주의가 강한 지역의 농촌지역사회에서 직위획득형 부패가 상대적으로 많이 발생했음이 통계적으로 확인되었다. 이러한 연구결과는 다음과 같은 결론을 도출하였다. 첫째, 2004~2005년에 이루어진 일련의 정치관련법제의 변화는 지방정치부패에 영향을 미쳤다. 둘째, 지역주의라는 정치문화적 요인과 정치제도적 요인이 결합될 때 지방정치의 부패 가능성이 높아진다. 셋째, 지역주의와 농촌지역사회의 특성이라는 사회문화적 요인이 정치제도적 요인과 결부될 때 지방정치의 부패 가능성이 높아진다. 이러한 연구결과는 지방정치 부패를 이해함에 있어서 그동안 고려되지 않았던 정치제도적 요인의 중요성을 지적하고 있다.

주제어: 제도, 부패, 선거규칙

## I. 문제의 제기

우리나라의 지방자치는 2004~2005년을 기점으로 중요한 제도적 변화를 경험한다. 공직선거법, 정치자금법, 정당법이 한꺼번에 개정되어 선거 관련 규칙(electoral rules)들이 변화된 것이다. 선거관련 규칙의 변화는 각 정당의 공직후보자 선발과정, 선거운동, 지방의정활동

\* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임. (NRF-2012-S1A5A2A01019975).

본 논문의 작성과정에서 자료수집과 분석을 도와준 박충훈 박사에게 감사의 뜻을 표한다.

\*\* 사이버한국외국어대학교 교수(1004cschoe@gmail.com)

등 지방정치의 다양한 측면에 변화를 초래하였다. 또한 흥미롭게도 2005년 이후 출범한 제5기와 제6기 지방정부<sup>1)</sup>에서 정치자금법과 선거법 위반 유형의 단체장 부패가 이전 시기에 비해 급격하게 증가하였다. 정치 관련 제도의 변화가 정치 부패의 감소와 선거과정에서의 투명성 제고를 위한 것이었음을 고려할 때 단체장의 부패의 증가는 주목할 만한 현상이다.

그동안 선거규칙 등 정치제도의 변화가 공천과정과 선거결과에 어떤 영향을 미쳤는가에 관한 연구는 있었으나 지방의원들의 의정활동과 부패 양상의 변화에 대한 체계적인 설명은 거의 없었다. 이러한 인식을 바탕으로 본 연구는 지방부패 중 단체장 부패와 제도 변화와의 관계를 조명한다. 지방정치 부패에 관한 우리나라의 기존 연구들은 대개 부패 공직자의 윤리의식 부족과 리더십 등 개인적 특성요인과 연고중심의 사회적 관계와 같은 문화적 요인을 부패의 주요 원인으로 지적해왔다(안광현 2009a, 2009b & 2009c; 김태룡 2000). 그러나 이러한 시각으로는 제5기, 즉 2006년부터 나타난 단체장 부패의 급격한 증가와 부패 유형의 변화 현상을 적절히 설명하기 어렵다.

본 연구는 부패가 복합적인 요인에 의해 발생하기 때문에 개인적 요인과 사회문화적 요인의 영향을 받지만 우리나라의 경우 제도가 미치는 중요성이 상대적으로 간과되고 있다는 인식에서 출발한다. 이에 선거규칙(electoral rules) 등 제도적 요인의 변화와 단체장의 정치적 부패와의 관계에 대한 분석을 시도한다. 보다 구체적으로 다음과 같은 문제들을 다룬다.

첫째, 선거규칙 등 제도적 요인의 변화는 단체장 부패의 증가 및 유형의 변화와 어떤 관계에 있는가?

둘째, 선거규칙의 변화와 구조적 요인으로서의 정치적 지역주의는 단체장 부패에 어떻게 투영되었는가?

셋째, 지방자치단체의 특성은 단체장 부패의 유형과 어떤 관계에 있는가?

이상의 문제들에 대한 분석을 위해 본 연구는 먼저 이론적 토대가 되는 역사적 제도주의의 핵심적 내용과 부패에 관한 선행연구들을 검토한다. 그리고 이를 바탕으로 우리나라 지방자치 실시 이후 발생한 단체장 부패 사례를 대상으로 제도적 요인과 단체장 부패와의 관계에 대해 분석한다.

## II. 선행연구의 검토와 연구의 방법

### 1. 선거 관련 제도의 변화

선거관련 제도의 변화는 『공직선거및부정선거방지법』(2004년), 『공직선거법』(2005년),

1) 단체장과 지방의원을 동시에 선거하기 시작한 1995년을 1기로 기준을 정하였다.

『정치자금에관한법률』(2004년), 『정당법』(2005년)의 개정을 말한다.

지난 2004년 『공직선거및부정선거방지법』 개정과 2005년의 전면개정<sup>2)</sup>은 선거의 고비용 유인 절감에 목적이 있었다. 청중동원의 문제가 불거진 합동연설회, 정당·후보자연설회를 폐지하는 대신 언론매체를 이용한 선거운동을 확대하기 위하여 선거방송토론위원회를 설치, TV 대담·토론회를 개최토록 하였다. 또한 금품, 현물 수수에 대해서 ‘50배 과태료 부과제도’를 도입하고 기부행위, 정당의 당원집회시 허용되던 교통편의 및 음식물제공 등을 모두 금지하였다. 2005년 개정에서는 선거권 부여연령을 19세 이상으로 확대하였으며 영주권을 지닌 외국인에 대해서도 지방선거의 투표권을 부여하였다. 지방선거와 관련해 중요한 제도상의 변화가 있었는데 시·군·구 의회 의원 후보까지 정당공천이 확대된 것이다. 본 연구의 분석대상인 기초자치단체장은 1995년 동시 선거 이래 정당공천이 허용되었기 때문에 정당공천 대상의 변화와 직접적인 관련성은 없다. 그러나 정당공천의 확대와 각 정당의 공천권 지방 이양으로 지역구 국회의원이거나 당협위원장(대개 해당 지역구 국회의원이 맡는다)이 기초단체장과 기초의회 의원 후보의 공천에 막대한 영향력을 행사할 수 있게 됨으로써 이들 간의 정치적 관계에 변화가 초래되었다.

2004년의 『정치자금에관한법률』<sup>3)</sup>의 개정 또한 고비용 유인의 축소에 초점을 두었다. 후보 개인차원의 후원회만 허용하였고, 선거가 없는 해를 기준으로 1인당 후원가능 한도는 2천만 원으로, 모금한도는 1억 5천만 원으로 각각 축소되었다. 한 후원회에 연간 기부할 수 있는 상한액은 대통령 후보(예비후보 및 경선후보 포함)는 1천만 원, 국회의원 후보(예비후보), 당대표 경선후보 및 광역자치단체장 후보는 500만원으로 정하였다. 또한 법인과 단체의 정치자금 기부와 기탁을 금지하였다. 2004년의 개정은 기부주체뿐만 아니라 기부방법에 대해 많은 제한과 금지조항을 두고 있다는 점에서 상당히 엄격한 규제를 적용한 것으로 평가된다(성중탁, 2015: 214). 이처럼 강화된 규제는 정치활동에 대한 비용지출 그 자체를 줄이지 못한 채 합법적인 수입경로만을 제한시키는 결과를 초래할 수도 있어 결과적으로 비공식적 경로를 통한 정치자금의 획득과 같은 부패 유인을 더 증대시키는 역할을 할 것이라는 우려가 제기되기도 하였다.

2004년 『정당법』<sup>9</sup>차 개정은 한국 정당체계의 변화에서 중요한 의미를 갖는다. 그동안 한국 정당체계의 중요부분을 구성했던 지구당 제도가 폐지되었기 때문이다.<sup>4)</sup> 지구당의 폐지와 정당 내부의 분권화 경향으로 중앙당의 지방통제 수준은 다소 완화되었으나, 진성당원의 규모가 미미하고 당원의 능동적 미흡한 상황에서 정당 내부의 분권화는 해당 지방의 유력 정치

2) 2005년 전면개정 되면서 명칭도 『공직선거법』으로 바뀌었다.

3) 2005년 전부개정이 되면서 『정치자금법』으로 명칭도 바뀌었다.

4) 2005년 개정을 통해 유급당직자가 근무하지 않는 당원협의회의 설치는 허용되었다.

인에 의해 정당 활동이 좌우되는 지역수준의 과두제를 초래할 것이라는 예측도 가능하다. 일례로 지방선거의 후보 공천은 지역구 국회의원이나 해당지역 당협위원장에 의해 좌우될 가능성이 크다(김형준, 2006; 이상목, 2007; 지병근, 2010; 전용주, 2014).

공천권 이양과 맞물려 제도적 개혁방안으로 후보선출에 당원, 대의원의 투표, 여론조사결과를 반영하는 경선이 주목되고 활용 비중이 커졌다. 그러나 이 경선방식에서도 유력 정치인 개인의 영향은 적지 않다. 후보선출을 위한 경선과정에서 일회성 당원이 동원되는 것은 정치발전 수준이 상대적으로 뒤떨어지는 국가에서 용이하게 볼 수 있다. 아르헨티나의 정당체계에 대한 Scherlis(2008)의 연구에 따르면 예비선거 실시 연도와 비실시 연도를 비교했을 때, 전자의 당원수가 높은 것으로 나타났다. 전용주(2014: 470)는 지방선거에서 경선에 참여한 후보가 다수일 경우 충성도가 높은 당원이나 후보 지지자들이 선거인단에 많이 참여함으로써 조직력을 갖춘 후보의 동원선거 현상이 나타났음을 지적하고 있다. 이는 경선결과가 조직 동원력에 의해 결정될 수 있다는 점을 시사하며 이 경우 지역의 조직을 장악하고 있는 단체, 현직 후보 혹은 국회의원의 영향이 커질 수 있다는 추측이 가능하다. 무엇보다 중요한 것은 이러한 제도적 변화가 본래의 취지에도 불구하고 음성적 또는 불법적 정치 비용의 증가를 초래할 수 있고 이는 부패의 발생 가능성을 제고시킬 수 있다는 점이다.

## 2. 선행연구의 검토

### 1) 신제도주의와 정치

본 연구는 신제도주의, 특히 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 시각에서 지방부패에 접근한다. 역사적 제도주의가 본 연구에 대해 제공하는 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 역사적 제도주의는 구조적 맥락과 개인 또는 집단 간의 상호작용에 초점을 맞춘다(하연섭 2011, 46). 제도는 독립변수로서 또는 종속변수로서 작용하며, 행위나, 선택, 정책 등과 상호작용한다. 이 때 제도는 의도한 것이든 또는 그렇지 않든 전략, 갈등, 선택의 산물로서 역사성을 갖는다(Thelen & Steinmo 1992).

둘째, 제도가 행위자의 행위를 결정하지는 않지만, 행위자의 선택을 제약하는 맥락을 제공한다. 즉 제도는 정치적 상호작용을 구조화시키고, 이를 통해 결과에 영향을 미친다(Thelen & Steinmo 1992). 이러한 시각에서 역사적 제도주의는 사회 내에 존재하는 권력관계의 불평등에 초점을 맞추며, 권력관계가 제도에 의해 구조화 되어 있음을 강조한다(하연섭, 53).

셋째, 제도는 행위자들 간의 권력배분에 영향을 미침으로써 정책결과에 대한 행위자들의 영향력을 좌우한다. Schattschneider(1960)는 제도를 “편견을 동원”(mobilization of bias)

하는 장치로서 대상 집단 모두에게 중립적 효과를 가져오기 보다는 특정 행위자의 사적이고 선택적인 이익(selective interests)을 극대화하는 효과가 있다고 주장한다. 동일한 맥락에서 Seidman(1970)은 제도개혁이 본질적으로 합리적 의사결정의 결과가 아니라 자신의 이익을 도모하는 세력들 간에 전개되는 정치게임으로 규정한다.

이러한 시각에서 보면 각종 선거관련 규칙의 변화는 특정 이해관계자들의 이익을 위한 장치일 수 있다.<sup>5)</sup> 우리나라의 지방자치에 관한 각종 제도개혁은 국가 전체의 경제성이나 민주주의의 발전이 아니라 그 이면에 존재하는 특정 정파의 정치적 이익에 따라 이루어졌다는 주장(유재원 2001; 최창수·강문희 2013; 최창수 2014)을 고려하면 이러한 가설은 상당한 근거가 있다. 따라서 선거관련 규칙의 변화가 독립적으로 또는 정치적 요인이나 문화적 요인 등 다른 요인들과의 상호작용을 통해 지방부패에 어떠한 영향을 미쳤는지를 규명하는 것은 중요하다.

## 2) 지방정치 부패

단체장 부패는 단체장이 공직자로서 자신이 담당하는 직무와 관련하여 주어진 규정이나 규범으로부터 벗어나 사익을 취하거나 추구하는 행위 및 사회적·공적 신뢰를 저해하는 행위로 정의 된다(김성호·황아란, 2000: 12). 이러한 정의는 법률적 정의, 즉 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』 제2조 제4항이 부패를 ‘공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하거나 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령을 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위’로 규정하고 있는 것과 일맥상통한다.

그동안 부패에 관한 연구가 다수 산출되었지만 우리나라 지방 민선공직자의 부패에 관한 연구는 매우 부족하다. 더욱이 기존의 연구들은 제한적 시각과 범위에서 지방정치 부패 문제를 다루고 있다. 우리나라의 부패와 지방 정치 부패에 관한 기존 연구들을 크게 네 가지 유형으로 분류하여 검토하면 다음과 같다.

첫째, 규범적 또는 이론적 시각에서 부패 문제의 접근법 또는 영향요인에 대한 선행연구를 정리하여 제시한 유형이다(황성돈 1998; 김택·오필환 2005; 이현출 2005; 박세정 2010; 김성호 2003). 황성돈(1998)은 부패에 관한 연구경향을 부패행위 구성요건에 초점을 맞춘 연구, 부패가 초래하는 결과에 초점을 맞춘 연구, 그리고 부패의 발생 원인에 관한 연구로 나누어 정리하면서 합리적 선택이론의 시각에서 부패해결방안을 제시하고 있다. 박세정(2010)은

5) 기초의원에 대한 정당공천 확대와 각 정당의 공천권 지방이양이 우리나라 지방정치의 후견주의 구조에 변화를 가져왔으며 이로 인해 기초의원과 단체장이 공천권을 가진 국회의원에 종속되는 현상을 초래했다는 지적(Choe 2014)은 제도로서의 선거규칙이 지방정치의 권력관계에 미친 영향이라 할 수 있다.

지배구조의 관점에서 선거제도와 정부형태 등이 부패에 미치는 영향을 논의하고 있다.

둘째, 일정한 기준에 따라 부패 사례들의 유형을 분석한 연구(김용철 1994; 오일환 2004; 김광구·김예승 2011)이다. 예를 들면 김광구와 김예승은 지방자치단체장 부패를 인허가 관련, 입찰 및 계약 관련, 인사권남용 관련, 정치자금(선거법) 위반 및 횡령 관련 등 4가지 유형으로 나누고 지방자치 2~3기의 사례를 연도별, 지방정부 유형별로 분석하고 있다. 그리고 부패방지 방안으로 지방의회의 역할강화와 개인의 도덕성 확립을 제시하고 있다. 정준표 등(2013: 131-135)의 조사 연구는 대도시보다는 중소도시나 읍면지역 거주자의 대표경험이 많으며 현실적으로 접촉 가능한 유권자가 대표의 주된 대상이 되는 경향이 있어서 직접 접촉이 용이한 농촌사회의 대표경험이 높을 가능성을 있다는 점을 지적한다.

셋째, 설문조사에 기초한 인식연구(perception study)이다. 이 유형의 연구들은 민원서비스를 받은 시민(김태룡 2000)이나 기초단체장(안광현 2009a & 2009b), 또는 공무원(이명석·정평호 2005)을 대상으로 실시한 설문조사 분석결과나 소수의 자치단체장에 대한 면담조사(안광현 2009c) 결과를 제시하면서 부패 유발요인들을 제시하고 있다. 한편 국가기관에서 조사한 부패지수와 청렴지수를 종속변수로 하여 집합자료의 분석을 통해 성별차이와 부패수준과의 관계를 분석한 연구도 있다(조정래 외, 2013).

넷째, 지방정치의 부패를 막기 위한 정책방안 제시에 초점을 둔 연구이다(김성호 2003; 한형서 2003; 정재욱 2004; 이현출 2005; 김상미 2006). 이들 연구들은 국제투명성 기구(Transparency International)나 부패방지위원회의 청렴도측정결과를 이용하거나(김상미 2006), 선행연구의 자료들을 바탕으로 지방부패의 실상을 정리하여(김성호 2003; 한형서 2003) 부패 방지 방안으로서의 윤리의식의 강화, 강력한 처벌제도 도입, 각종 감사제도의 활용 등을 제시하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 선거제도와 지방 부패의 관계에 관한 연구는 거의 없다. 정당 공천이나 선거제도의 개혁을 반부패 방안으로 주장하는 연구(김성호 2003; 한형서 2003; 박세정 2010)들도 있으나 평면적 분석에 그치고 있을 뿐 실증적 인과관계 분석에 기초하지 않아 설득력에 한계가 있다.

서구에서도 제도적 요인과 부패와의 관계에 대한 연구가 부족한 것은 사실이다. 서구에서는 1980년대 말 공산권의 붕괴 및 세계 각국에서의 민주주의 발전과 함께 1990년대와 2000년대 초에 걸쳐 각 국가들이 당면한 부패문제에 대한 관심이 증가하였고, 이로 인해 부패관련 연구가 급증하였다. 이들 연구들은 다양한 기준에 따라 분류할 수 있지만 크게 부패의 개념에 관한 연구(Johnston 1996; Philip 1997), 부패의 결정요인에 관한 연구(Goel & Nelson 1998; Nelken & Levi 1996; Rose-Ackerman 1999), 부패의 영향 또는 결과에 관한 연구(Leff 1964; Nye 1967; Kaufman 1998; Ades & Di Tella 1999) 등으로 나누어 볼 수 있

다. 그러나 이러한 연구들 중에서 부패의 원인으로서의 선거규칙과 같은 제도를 독립변인으로 하여 부패와의 관계를 다룬 연구는 많지 않다. 선거규칙 및 정치제도와 부패와의 관계에 관한 주요 연구들을 정리하면 다음과 같다.

먼저 이 분야의 선도적 연구자라 할 수 있는 Rose-Ackerman(1999)은 정치제도와 부패 관계의 중요성을 언급하면서 대통령제 국가의 경우 부패의 가능성이 높다고 주장한다. 이는 의원내각제 보다 행정부의 권력이 입법부 보다 강하며, 대통령 1인에게 권력이 집중되기 때문이다.

한편 80개 국가를 대상으로 선거규칙(electoral rules)과 부패와의 관계를 분석한 Persson 등(2001)은 정당 중심의 선거제도를 가지고 있는 정치체제가 개인 중심의 선거제도를 가지고 있는 정치체제보다, 비례대표 제도를 채택한 정치체제가 그렇지 않은 정치체제 보다 부패가능성이 높다고 지적한다. 또한 소선거구제를 가진 정치체제가 중대선거구제를 가진 정치체제보다 부패가능성이 높다고 하면서 이는 중대선거구제도에서 당선에의 경쟁정도가 상대적으로 낮기 때문이라는 것이다.

그리고 94개 국가를 대상으로 선거제도 및 헌법제도와 부패와의 관계를 연구한 Kunicova 와 Rose-Ackerman(2005)은 비례대표제를 채택하고 있는 정치체제가 그렇지 않은 체제보다 부패의 가능성이 높다는 분석결과를 제시해 Persson 등의 연구결과와 동일한 결론을 제시하였다. 이는 이해관계자의 지대추구(rent-seeking) 대상이 다를 뿐만 아니라 비례대표제도의 경우 유권자와 반대당에 의한 감시가 어렵기 때문이라고 한다.

이러한 연구들은 대개 집합자료를 분석한 국가 간 비교연구(Cross-national Analysis)로서 부패의 전체적인 양상과 정치 및 선거제도와 부패와의 일반적 관계를 보여주는 하지만 부패가 발생하는 구조적 메커니즘을 제시하지는 못하는 단점이 있다. 이에 따라 일부 학자들은 보다 구체적인 국가별 사례연구가 중요하다는 주장을 제기하기도 한다 (Erlingsson 2008, 597).

한편 Schaffer(2007), Schaffer와 Schedler(2007) 등은 선거에서의 대표행위에 대한 사례연구를 통해 표 매수자(vote-buyer)들이 지역 고유의 사회적 규범들을 이용하여 매수당한 유권자들에게 도덕적 부채(moral debts)를 지움으로써 매수한 후보에게 투표하도록 만드는 전략을 사용하고 있음을 지적한다.

### 3. 연구의 범위와 방법

#### 1) 주요 변수

본 연구의 대상은 기초자치단체장의 부패이다. 단체장 부패의 특성을 명확하게 하기 위해

본 연구에서는 단체장 부패는 형사상의 범죄로 인해 사법적 판단의 결과로 단체장 직위를 상실한 수준의 부패로 한정하며, 그 유형은 직위획득형 부패(corruption for position)와 직위이용형 부패(corruption by position)로 구분한다. 직위획득형 부패는 특정한 정치적 직위를 획득하기 위해 반규범적인 행위를 보이는 것을 가리킨다. 공직에 당선되기 위해서 유력 정치인에게 불법적인 정치자금을 제공하거나 주민들의 표를 매수하고 법률이 정한 이상의 과다한 선거비용을 지출하는 행위 등이 여기에 해당된다. 직위이용형 부패는 특정한 정치적 직위에 수반되는 권한을 이용하여 반규범적인 형태로 사익을 취하거나 추구하는 행위를 가리킨다. 단체장의 경우 공무원의 승진이나 사업상의 특혜를 대가로 금전을 수취하는 행위 등이 해당된다.

이처럼 두 가지 유형으로 분류하는 이유는 공적 직위를 중심으로 정치적 부패를 정의할 경우 부패의 범위는 직위에 취임한 이후의 행위로 그 범위가 한정되고 이 경우 지방선거과정에서 현직 단체장 또는 후보자가 직위를 획득하기 위해 행하는 불법적인 대표행위, 정치자금 수수 등의 여러 가지 반규범적 행위는 부패의 범위에서 제외되기 때문이다. 그러나 직위획득 과정의 반규범적 행위는 정치과정의 일부인 선거과정에서 발생하기 때문에 정치부패의 범위에 포함하는 것이 타당하다. 둘째, 두 가지 유형으로의 구분을 통해 부패 사례들에 대한 보다 세밀한 분류가 가능하여 부패 현실에 대한 설명의 적실성이 높아진다. 한 가지 주목할 점은 이 두 유형 간에 연계성이 있다는 점이다. 직위획득을 위한 불법적인 비용의 지출은 직위이용형 부패 행위로 이어질 가능성을 높인다. 직위획득 과정에서의 경제적 비용지출을 만회하기 위해 직위 취임 후 직위를 이용한 부패 행위에 관여할 가능성이 높아지기 때문이다.

지방정치의 부패 수준에 대해 영향을 미치는(혹은 미칠 것으로 기대되는) 요인은 정치 제도 외에도 상당수 존재한다. 정치제도는 그 변화 자체만으로 부패 수준에 영향을 미칠 수 있지만, 여타 요인들과의 결합을 통해 그 영향력이 증가될 수 있다. 본 연구에서 고려한 제도의적 요인은 지역주의이다. 지역주의 정치는 주민의 이념적 성향이나 경제적 이해관계와 별개로 특정 정당이 한 지역에 대해 지배적 영향력을 행사하는 현상을 가리킨다. 영남지역에서는 새누리당과 그 전신정당이, 호남지역에서는 새정치민주연합과 그 전신정당이 지배적인 영향력을 행사하여 선거경쟁에서 높은 우위를 보이는 것과 관련이 있다. 충청지역의 경우에도 지역정당이 존재할 때에는 그 정당이 지배적인 영향력을 행사하였다.<sup>6)</sup> 이들 지역에서는 지배적 정당의 공천이 당선으로 이어질 가능성이 매우 크다.

한편, 정치제도 변화 이후 진행된 지방선거에서 지역주의 영향 지역의 경선비중이 더 높았다는 사실에 주목할 필요가 있다. 2006년 지방선거에서 열린우리당, 민주당, 국민중심당은 지배적인 영향력을 행사하고 있는 강세지역의 경우 주로 경선을 통해 후보를 공천하였다. 열린우리당과 민주당은 호남지역(각각 42.9%, 67.5%), 국민중심당은 충청지역(53.5%)에서 경

6) <표> 선거결과에 따른 정당의 지역별 기초자치단체장 직위 점유 상황

선이 진행되었다(전용주 외, 2010: 139). 전용주 외(2010: 139)는 지역주의 영향 지역에서는 지배적 정당의 공천과 당선 사이에 인과성이 높아 자연스럽게 공천경쟁이 발생하고, 경선 방식을 채택하는 결과를 이끌었다고 보았다.

이러한 상황은 부패 발생 가능성을 높인다. 지역주의 영향 하에 있는 자치단체의 경우 국회의원 등 정치적 유력자의 영향이 매우 크기 때문에 공천을 위해 이들에 대한 ‘줄대기’가 심화될 가능성이 크다. 또한 지역구 경선 결과가 공천에 대한 최종적인 결정이 될 수밖에 없기 때문에 경선 출마자들은 온갖 수단을 동원하여 경선에 임할 가능성이 크다(김형준, 2006: 15). 한편 이렇게 공천된 후보와 경쟁하는 다른 후보 입장에서라도 정당공천의 열세를 극복하기 위해 합법적 범위를 넘어선 득표 전략을 펼칠 유인이 더 증가하게 된다. 본 연구에서는 호남과 영남, 충청 지역을 지역주의 영향지역으로, 나머지 지역을 비영향지역으로 분류하여 분석을 진행한다.

다른 요인은 지방자치단체의 특성이다. 현재 시·군·구로 분류되어 있는 기초자치단체의 사회적 성격에는 차이가 있다. 기초자치단체의 도시화 수준이 낮을수록 직위획득형 부패의 발생이 높아질 가능성이 크다. 이동성이 낮고 구성원 상호간의 이해수준과 접촉이 높은 사회에서는 대표행위 등의 직위획득형 부패가 상대적으로 용이하기 때문이다 (박규동·안도경, 2012: 40). 본 연구에서는 지방자치단체의 특성을 도시지역과 농촌지역으로 구분하여 분석한다.

## 2) 분석 방법

분석대상은 1998년 단체장 선거 이후 발생한 모든 기초단체장 부패 사례이다. 단체장 부패는 법원에서 형이 확정되어 궐위가 된 경우를 대상으로 하였는데 총 사례는 138건이었다.

분석은 다음과 같이 이루어진다. 첫째, 단체장 직위의 궐위를 초래한 높은 수준의 부패가 정권 선거에 따라 분류한 지방정부 시기별로 어떻게 변화되어 왔는지를 분석한다. 특히 선거

시기	영남		호남		충청		기타	
	제1당	수 (비율)	제1당	수 (비율)	제1당	수 (비율)	제1당	수 (비율)
1기	민주 자유당	37 (51.39%)	민주당	40 (93.02%)	자유민주 연합	21 (67.74%)	민주당	40 (45.45%)
2기	한나라당	49 (68.06%)	새정치 국민회의	29 (70.73%)	자유민주 연합	21 (67.74%)	새정치 국민회의	51 (57.95%)
3기	한나라당	61 (74.39%)	새천년 민주당	29 (70.73%)	자유민주 연합	15 (48.39%)	한나라당	70 (79.55%)
4기	한나라당	60 (83.33%)	민주당	20 (48.78%)	한나라당	16 (48.38%)	한나라당	79 (94.04%)
5기	한나라당	49 (70.00%)	민주당	32 (78.05%)	자유 선진당	13 (39.39%)	민주당	50 (59.52%)

규칙의 변화라는 제도적 요인에 따라 부패 수준에 차이가 있는지를 파악하기 위해 카이제곱 검증을 실시한다.

둘째, 선거규칙의 변화와 지역주의와의 관계가 단체장 부패에 어떻게 투영되는지를 분석한다. 지역주의는 우리나라 정치에 지속적으로 영향을 미쳐온 핵심 변수의 하나이다. 본 연구에서는 선거규칙과 단체장 부패와의 관계를 지역주의 영향지역과 비영향지역으로 나누어 어떤 차이가 있는지를 검증한다.

셋째, 자치단체의 특성이 선거규칙의 변화와 단체장 부패에 미치는 영향을 분석한다. 자치단체의 특성은 농촌지역과 도시지역으로 나누고 이들 지역 간의 차이를 분석한다. 이 분석은 앞서 선행연구에서 검토한 바와 같이 사회적 특성이 부패와 관계가 있다는 서구와 우리나라의 연구 결과를 선거규칙이라는 제도적 요인과 함께 고려하여 검증하기 위한 것이다.

일반적으로 대응 혹은 독립표본 간 평균차이의 검증에 이용되는 방법은 t-검증으로 이 방법은 모집단의 정규분포를 가정한다. 그러나 본 연구의 분석대상은 정규분포를 띠다고 보기 어렵다. 따라서 정규분포를 가정하지 않는 비모수 검증법(non-parametric tests)을 사용하는데 제도 변화 전후의 비교에는 Wilcoxon부호순위 검증을, 지역주의 영향지역과 비영향지역의 비교와 같이 동일 시기의 구분된 대상을 비교할 때에는 Mann-Whitney U검증을 이용한다.<sup>7)</sup>

비모수검증을 통해 부패수준의 비교를 위한 시기 구분은 제도변화 이전(2~3기)과 이후(4~5기)가 될 것이다. 1기의 경우, 단체장 직선제 회복 이후 최초로 시행된 제1차 동시지방선거 결과로 구성되어 임기도 3년으로 짧아, 일종의 과도기적 성격에 있었다고 할 수 있다. 그리고 6기는 현 시점에서 임기종료가 상당히 남아있다. 따라서 1기와 6기는 제외한다. 또한 비교분석의 정확성을 기하기 위해 2~3기 혹은 4~5기의 범위에서 신설, 통합, 승격 등 지위와 구조의 변화를 겪은 기초자치단체를 제외한다. 이에 따라 민선2~3기에는 228개, 민선 4~5기에는 226개의 기초자치단체가 분석의 대상이 된다.

### Ⅲ. 제도의 변화, 지역주의, 부패와의 관계

#### 1. 기초자치단체장 궐위와 부패양상의 변화

기초자치단체장의 궐위 내역을 선거주기에 따른 시기별로 살펴보면 <표 1>과 같다. <표

7) Wilcoxon 부호순위(matched-pairs signed-ranks) 검증은 동일하거나 유사한 두 표본, 즉 두 개의 대응표본간 비교를 위한 방법이고(Cramer and Howitt, 2004: 180), Mann-Whitney U검증은 서로 관련되지 않은 표본, 독립표본간 비교를 위한 분석 방법이다(Cramer and Howitt, 2004: 95).

1)에서 확인 가능하듯이 자치단체장의 궤위의 대부분은 자치단체장의 위법행위에 기인한 것이다. 3기를 제외한 나머지 모든 시기에서 위법행위의 비율이 70~80%로 대부분을 차지하고 있다. 단 3기의 경우 위법행위의 비율이 56.76%로 상대적으로 낮고, 위법 외 원인인 출마의 비율이 40.54%로 높은 편이다. 이는 정치경력 단절을 피하기 위해 3선에 해당되는 상당수 자치단체장들이 국회의원 선거나 광역자치단체장 보궐 선거 출마를 목적으로 단체장직을 사임했기 때문이다.<sup>8)</sup> 그러나 부패를 포함한 위법행위는 궤위로 이어지지 않은 경우도 존재한다. 임기 만료 후 판결이 난 경우가 2기와 4기 각각 2건씩 존재한다. 그리고 위법혐의가 논란이 되어 단체장직을 사임하였으나, 법원에서 무죄판결이 난 경우가 1건이 있다. 이런 경우들을 고려하여 위법행위만을 대상으로 시기별로 분류할 경우 <표 2>과 같다.

<표 1> 지방정부 시기별 궤위 원인

원인		1기	2기	3기	4기	5기
위법		5 (83.33%)	20 (71.43%)	21 (56.76%)	31 (86.11%)	24 (77.42%)
위법 외	출마	0 (0.00%)	4 (14.29%)	15 (40.54%)	5 (13.89%)	6 (19.35%)
	사망	1 (16.67%)	4 (14.29%)	1 (2.70%)	0 (0.00%)	1 (3.23%)
	계	1 (16.67%)	8 (28.57%)	16 (43.24%)	5 (13.89%)	7 (22.58%)
합 계		6 (100.00%)	28 (100.00%)	37 (100.00%)	36 (100.00%)	31 (100.00%)

<표 2>에 따르면 자치단체장 직선제가 회복된 첫 번째 시기로서 준비기의 성격을 지닌 민선 1기를 제외하고는 매 임기마다 20~30건의 위법행위가 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 정치관계법 위반과 뇌물수수가 위법행위의 대부분을 차지하고 있으며 기타범죄는 매 주기 1~2건에 불과하다. 기타범죄는 『국가보안법』 위반,<sup>9)</sup> 검정고시 대리시험<sup>10)</sup>과 같이 부패로 보기에는 무리가 있는 위법행위가 대부분이나, 정치관계법 위반과 뇌물수수는 주요한 2개의

8) 『지방자치법』 제95조에서는 자치단체장의 연임을 3선으로 제한하고 있다. 민선 3기의 시점에서는 동법 제87조 1항이다.

9) 민선2기 당선된 김창현 울산 동구구청장은 이른바 '영남위원회' 사건에 연루, 국가보안법 위반으로 유죄선고를 받았다(동아일보, 1999. 8. 31일자).

10) 이훈구 서울 양천구청장이 2005년 고졸검정고시 대리시험을 보게 한 사건으로 위계에 의한 공무집행 방해 및 공문서 위조에 해당된다(동아일보, 2006. 9. 7일자).

위법행위는 직위획득형 부패와 직위이용형 부패의 유형에 해당된다고 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

〈표 2〉 지방정부 시기별 위법 내역

유형	1기	2기	3기	4기	5기
정치관계법 위반	2 (40.00%)	8 (38.10%)	12 (57.14%)	21 (63.64%)	20 (83.33%)
뇌물수수	1 (20.00%)	11 (52.38%)	9 (42.86%)	11 (33.33%)	3 (12.50%)
기타범죄	2 (40.00%)	2 (9.52%)	0 (0.00%)	1 (3.03%)	1 (4.17%)
합 계	5 (100.00%)	21 (100.00%)	21 (100.00%)	33 (100.00%)	24 (100.00%)

한편 시기별 위법내역을 유형별로 살펴볼 경우, 정치관계법 위반은 그 빈도와 비율이 민선 4, 5기가 이전보다 상당 수준 상승하였다. 민선 2, 3기의 정치관계법 위반 빈도는 각각 8건(38.10%), 12건(57.14%)으로 뇌물수수의 11건(52.38%), 9(42.86%)건과 큰 차이를 보이지 않았으나, 민선 4기 21건(63.64%)으로 급증해 뇌물수수의 2배에 육박했으며, 민선 5기에도 20건(83.33%)로 계속 상승하였다. 민선 3기까지만 해도 정치관계법 위반과 같은 직위획득형 부패와 사업·인사상의 이익을 대가로 한 뇌물수수와 같은 직위이용형 부패의 비중이 비슷했으나 민선 4기 이후 직위획득형 부패가 지배적으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

카이제곱 검증결과는 제도변화 전후의 부패양상이 상이함을 보여준다. 〈표 3〉는 민선 2~3기와 4~5기의 자치단체장 범죄유형을 비교한 것이다. 제도 변화 이전의 2~3기와 제도 변화 이후의 4~5기를 비교할 경우 지배적인 부패유형의 양상이 상이함은 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 2~3기의 경우 정치관계법 위반과 뇌물수수의 비율이 동등한 반면, 4~5기의 경우 정치관계법 위반(71.93%)이 뇌물수수(24.56%)보다 그 비율이 훨씬 높다. 이는 정치관계법 위반의 빈도가 2배 이상 증가한 데에서 기인한다. 제도변화 이전 시기에는 직위획득형 부

11) 이러한 부패 발생빈도는 다른 국가에 비해 상당히 높은 편이라 할 수 있다. 덴마크의 경우 2010년 기준 최근 10년간 부패혐의로 사임한 자치단체장이 없었으며, 스웨덴, 네덜란드, 노르웨이도 비슷한 상황이다(박세정, 2010: 4). 한국과 비슷한 지방자치제도를 지닌 일본의 경우 정치관계법 위반을 제외하고 매년 평균 8건 정도의 지방기관 책임자의 부패행위가 발생하는 것으로 나타나고 있는데(日本國總務省, 2003-2009, 박세정, 2010: 19에서 재인용), 이러한 비리발생의 절대치는 한국과 비슷한 수준이다. 한국의 경우 민선 2~5기 기초자치단체장의 뇌물수수 횟수는 평균 8.5회로 나타나고 있다. 그러나 일본의 지방자치단체는 1800여 개에 달하며, 이 통계는 지방공사, 공단사장을 포함한 총 3000개 기관을 대상으로 한 것이다(박세정, 2010: 19). 한국 기초자치단체의 수가 현재 226개<sup>1)</sup>임을 감안하면 한국의 부패수준은 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다.

패와 직위이용형 부패가 비슷한 수준이었다면, 제도변화 이후 시기에는 직위획득형 부패가 기초자치단체장 부패의 대부분을 차지하는 양상이다. 이는 정치 선거규칙 등 제도적 요인의 변화가 단체장의 주요 부패유형과 상당 수준 관계가 있음을 보여주는 증거라고 볼 수 있다.

〈표 3〉 제도변화 전후의 위법양상 비교

유형	2~3 기	4~5 기	$\chi^2(p)$
정치관계법 위반	20 (47.62%)	41 (71.93%)	6.157*
뇌물수수	20 (47.62%)	14 (24.56%)	
기타범죄	2 (4.76%)	2 (3.51%)	
합 계	42 (100.0%)	57 (100.0%)	

\*  $p < 0.05$

## 2. 지역주의와 단체장 부패

지역주의 정치는 직위획득형 부패의 수준, 혹은 정치적 제도와 직위획득형 부패와의 관계에 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있다. 특정 정당의 공천이 선거에서의 당선 여부에 결정적인 영향을 미치는 요인이라면 출마 희망자는 그 정당의 공천을 받는데 우선적인 노력을 기울일 가능성이 크다. 정당 공천과정의 민주성과 투명성이 높지 않은 우리의 현실을 고려할 때 이들 지역에서 공천을 위한 적극적인 노력이 직위획득형 부패로 이어질 가능성이 크다는 점은 앞에서 살펴본 바와 같다.

〈표 4〉 지역별 위법 내역

유형	영남	호남	충청	기타
정치관계법 위반	23 (65.71%)	16 (55.17%)	10 (90.91%)	14 (48.28%)
뇌물수수	11 (31.43%)	10 (34.48%)	1 (9.09%)	13 (44.83%)
기타범죄	1 (2.86%)	3 (10.34%)	0 (0.00%)	2 (6.90%)
합 계	35 (100.00%)	29 (100.00%)	11 (100.00%)	29 (100.00%)

지역주의의 영향과 부패양상과의 관계를 파악하기 위해 지역별 기초자치단체장의 위법 내역을 살펴보면 <표 4>와 같다. 정치관계법 위반의 경우 충청지역의 비중이 가장 높았으며 (10건, 90.91%), 그 다음으로 영남(23건, 65.71%), 호남(16건, 55.17%), 기타(14건, 48.28%)순으로 나타났다. 지역주의 영향이 강한 영·호남과 충청지역은 정치관계법 위반 비중이 과반이었고, 뇌물수수와 격차가 20.69%~81.81%에 이른 반면, 지역주의 영향외의 지역은 정치관계법 위반과 뇌물수수의 격차가 3.45%로 두 유형의 비중이 유사하였다.

이들 지역을 지역주의 영향지역과 비영향지역으로 나누어 부패유형을 비교 분석하면 <표 5>과 같다. <표 5>에 따르면 부패유형에 따라 지역주의 영향지역과 비영향지역 간 차이수준이 다르게 나타났다. 영향지역의 정치관계법 위반 비율은 민선 2~3기와 4~5기의 경우 각각 5.56%, 10.49%로서, 비영향지역의 1.79%와 5.12%보다 높게 나타났다. Mann-Whitney U 검증 결과 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다. 반면, 뇌물수수의 경우 민선 2~3기와 4~5기 모두 영향지역과 비영향지역간 차이를 확인할 수 없었다. 요컨대 직위획득형 부패의 경우 정치제도의 변화 이전부터 비영향지역에 비해 높았던 반면, 직위이용형 부패의 경우 전 시기에 걸쳐서 지역주의 영향지역과 비영향지역의 차이가 나타나지 않았다.

**<표 5> 지역주의 영향지역과 비영향지역간 부패유형 비교**

항목	시기	영향지역	비영향지역	Z
정치관계법 위반	민선 2~기 (144/84)	5.56 (16/288)	1.79 (3/168)	-1.983*
	민선 4~5기 (143/83)	10.49 (30/286)	5.42 (9/166)	-1.735†
뇌물수수	민선 2~3기 (144/84)	3.47 (10/288)	3.57 (6/168)	-0.056
	민선 4~5기 (143/83)	3.15 (9/286)	3.01 (5/166)	-0.081

† p<0.1, \* p<0.05

<표 6>은 지역주의 영향지역의 정치관계법 위반이 제도변화 이전인 민선 2~3기와 변화 이후인 4~5기 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있음을 보여준다. 반면, 비영향지역의 정치관계법 위반과 뇌물수수의 경우 제도변화 이전과 이후에 차이가 없음을 확인할 수 있다. 이러한 분석결과는 직위획득형 부패의 수준이 상대적으로 높았던 지역주의 영향지역 내의 기초자치단체에서 제도변화 이후 그 부패수준이 오히려 증가했음을 보여준다. 지역주의 영향지역의 직위획득형 부패 수준이 높은 것은 지역주의 지배력에 근거한 정당공천 과정뿐만 아니라 공천결과에 반발한 후보자들의 본 선거과정에서의 적극적인 선거운동에도 기인한 것으로 판단된다.

〈표 6〉 지역주의 영향 수준별 제도 변화 이전과 이후의 비교

항목	지역주의 여부	민선 2~3기	민선 4~5기	Z
정치관계법 위반	영향지역 (144/143)	5.56 (16/288)	10.49 (30/286)	-2.114*
	비영향지역 (84/83)	1.79 (3/168)	5.42 (9/166)	0.000
뇌물수수	영향지역 (144/143)	3.47 (10/288)	3.15 (9/286)	-1.604
	비영향지역 (84/83)	3.57 (6/168)	3.01 (5/166)	0.000

\* p<0.05

〈표 7〉이 보여주는 바와 같이 지역주의 영향 지역에서 발생한 정치관계법 위반 중 무소속 단체장에 의한 위반은 제도 변화전인 2~3기에는 5건(33.33%), 변화후인 4~5기에는 12건(38.71%)에 이른다. 지역주의 영향지역의 무소속 평균 당선자 비율이 민선 2~3기 21.88%, 민선 4~5기 18.62%임을 감안하면, 지역주의 영향지역의 정치관계법 위반 사례 중 무소속 당선자의 점유비율은 상당히 높은 편이라고 판단할 수 있다. 이는 지역주의 영향 지역 내의 직위획득형 부패는 정당공천후보 뿐 아니라 정당공천후보와의 경쟁에서 우위를 확보하고자 하는 무소속 후보의 탈법적 행위에 상당부분 기인한 것이라는 해석을 가능하게 한다.

〈표 7〉 지역주의 영향지역 내 무소속 당선 단체장의 정치관계법 위반내역

지역	2~3기	4~5기
영 남	2 (25.00%)	6 (40.00%)
호 남	3 (60.00%)	5 (50.00%)
충 청	0 (0.00%)	1 (14.29%)
합 계	5 (33.33%)	12 (38.71%)

지역별로 보면 호남지역이 민선 2~3기와 4~5기에 각각 3건(60.00%), 5건(50.00%)으로 가장 많이 나타났으며, 영남지역 또한 2건(25.00%)과 6건(40.00%)로 무소속 당선자 비율을 감안하면 정치관계법 위반 비율이 높다고 할 수 있다. 단, 충청지역의 경우 민선 2~3기에는 없었고, 민선 4~5기는 1건(14.29%)으로 낮게 나타났다. 그러나 이는 충청지역의 무소속 당선자 비율이 타 지역에 비해 상대적으로 낮은 것에서 비롯된 것으로 보인다. 충청지역의 무소속 당선자는 2명(6.06%)으로 다른 지역에 비해 상당히 적다. 민선 4기에서도 충청지역의 무소속 당선자 수는 3명(9.09%)에 그쳤다(〈표 8〉 참조). 충청지역에서는 지배적 정당의 영향력

이 영·호남 지역에 비해 다소 약하다. <표 8>에 나타나듯이 제5회 동시지방선거의 경우 영남 지역에서 한나라당은 1곳만을 제외한 나머지 49개 기초단체장직을 차지하였으며, 호남지역에서 정당공천으로 당선된 단체장은 모두 민주당 소속이었다. 반면 충청지역의 지배적 정당인 자유선진당은 영남지역에서 가장 많은 기초단체장을 배출했지만, 다른 정당 소속 후보도 상당수 당선되었다. 대전과 충남의 기초자치단체장은 자유선진당이 과반을 차지했으나 충북은 민주당이 우위를 보였다.

〈표 8〉 제5회 전국동시지방선거의 지역별 당선자 내역

지역	합계	지역지배정당 소속 당선자	지배정당 외 주요정당 당선자	무소속 당선자
영남	68 (100.0%)	49 (70.00%)	1 (1.43%)	18 (25.71%)
호남	41 (100.0%)	32 (78.05%)	0 (0.00%)	9 (21.95%)
충청	32 (100.0%)	13 (39.39%)	17 (51.52%)	2 (6.06%)

이처럼 영·호남 지역에서는 패권정당인 주요 양당의 영향력이 절대적이기 때문에 타 정당의 공천은 선거에 거의 도움이 되지 않는다. 영남지역에서 민주당계 정당의 공천을 받거나 반대로 호남지역에서 새누리당이나 그 전신정당의 공천을 받는 등 지배적 정당과 경쟁관계에 있는 다른 양대 주요정당의 공천을 받는 것은 오히려 득표에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 반면 충청지역의 지배적 정당은 영남과 호남 각 지역의 지배정당이 가진 정도의 지배력을 지니지 못하고 있기 때문에 지배적 정당의 공천이 여의치 않을 경우 다른 정당의 공천을 준비할 수 있다. 충청지역의 무소속 당선자의 비율이 상대적으로 낮은 것은 바로 이 이유 때문으로 해석된다.

### 3. 지방자치단체의 사회적 특성

기초자치단체의 특성과 부패와의 관계에 대한 이해를 위해 우선 기초자치단체 유형별 위법 내역을 살펴보면 <표 9>와 같다. 정치관계법 위반 비율은 군이 70.21%로 가장 높았으며, 그 다음으로 구(59.09%), 시(48.57%) 순으로 나타났다. 군의 경우 정치관계법 위반과 같은 직위획득형 부패의 비율이 뇌물수수와 같은 직위이용형 부패보다 3배 가까이 높게 나타난 반면, 시는 두 유형이 동일한 빈도와 비율을 보였다. 이는 군 유형 자치단체의 특징이라 할 수 있는 소규모 면대면 사회의 특성이 직위획득형 부패와 상관성을 지닐 수 있음을 시사하는 부

분이다. 구의 경우 정치관계법 위반 비율이 뇌물수수 비율보다 높다는 점은 군과 유사하나 이를 토대로 군과 구의 부패양상이 유사하다고 판단하는 데에는 다소 신중할 필요가 있다.

〈표 9〉 기초자치단체 유형별 단체장 위법 내역

유형	시	군	구
정치관계법 위반	17 (48.57%)	33 (70.21%)	13 (59.09%)
뇌물수수	17 (48.57%)	13 (27.66%)	5 (22.73%)
기타범죄	1 (2.86%)	1 (2.13%)	4 (18.18%)
합계	35 (100.00%)	47 (100.00%)	22 (100.00%)

위 기술통계는 위법 빈도만을 기준으로 한 것이며 자치단체의 수는 고려하지 않은 것이다. 자치단체의 수에 비해 구의 부패수준은 다른 자치단체 유형보다 낮음을 감안할 필요가 있다. 뇌물수수의 경우 반대급부로서 경제적 이익을 제공하는 것을 전제하는데 구는 주요 경제 개발분야 사업의 추진에서 시·군에 비해 권한상 제약이 있고 유권자의 의식수준이 상대적으로 높으며 유권자간 사회적 유대감이 상대적으로 약한데 기인한 것으로 보인다.

〈표 10〉 도시-농촌 위법양상 비교

유형	도시	농촌	$\chi^2(p)$
정치관계법 위반	28 (51.9%)	33 (73.3%)	6.587*
뇌물수수	22 (40.7%)	12 (26.7%)	
기타범죄	4 (7.4%)	0 (0.0%)	
합계	54 (100.0%)	45 (100.0%)	

\*  $p < 0.05$

카이제곱 검증결과는 도시와 농촌지역의 부패양상이 상이함을 확인시킨다. 〈표 10〉은 민선 2기 이후 도시와 농촌의 부패양상을 비교한 것이다. 두 지역 모두 정치관계법 위반 비율이 가장 높게 나타나지만, 농촌지역은 73.3%에 이르러 압도적으로 높은 편이다. 도시지역 기초

자치단체의 수가 농촌지역보다 70~80% 많은데도 농촌지역의 정치관계법 위반의 절대빈도가 더 높다는 것은 농촌지역의 사회구조적 성격과 정치부패 간에 상당한 관련성이 있음을 시사하는 부분이라고 하겠다.

한편 지역주의정치와 사회구조라는 부패 친화성을 지닌 요인 간의 결합이 부패에 미치는 영향을 살펴볼 필요가 있다. 이는 정당공천의 영향력이 절대적이고 대표행위로부터의 이탈이 사회적 불이익을 줄 수 있는 두 조건이 모두 갖추어진 기초자치단체와 그렇지 않은 자치단체 간의 차이를 확인하기 위한 것이다.

〈표 11〉 도농여부가 고려된 지역주의 영향 수준별 제도변화 이전과 이후의 비교

항 목	지 역		민선 2~3기	민선 4~5기	Z
정치관계법 위반	도 시	영향지역 (76/75)	5.26 (8/152)	6.67 (10/150)	-0.447
		비영향지역 (65/67)	1.54 (2/130)	2.99 (4/134)	-0.816
	농 촌	영향지역 (68/68)	5.88 (8/136)	14.71 (20/136)	-2.449*
		비영향지역 (19/16)	2.63 (1/38)	15.63 (5/32)	-1.414
뇌물수수	도 시	영향지역 (76/75)	5.26 (8/152)	2 (3/150)	-1.265
		비영향지역 (65/67)	3.85 (5/130)	2.99 (4/134)	-0.333
	농 촌	영향지역 (68/68)	1.47 (2/136)	4.41 (6/136)	-1.414
		비영향지역 (19/16)	2.63 (1/38)	3.13 (1/32)	-1.000

\* p<0.05

〈표 11〉은 지역주의와 사회구조적 요인을 모두 고려하여 제도변화 이전과 이후의 부패양상을 비교한 것이다. 〈표 11〉이 보여주고 있는 바와 같이 지역주의 영향 하에 있는 농촌지역 자치단체에서는 제도변화 이전과 이후의 정치관계법 위반 수준의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 영·호남지역과, 충청지역 농촌자치단체(군)의 기초자치단체장이 정치관계법을 위반한 비율은 민선 2~3기에는 5.88%였으나, 민선 4~5기에는 14.71%로 크게 증가하였다. 반면 다른 지역의 경우 제도변화 이전과 이후의 차이가 확인되지 않았고 뇌물수수는 모든 유형의 지역에서 제도변화 이전과 이후 간의 차이를 확인할 수 없었다. 이러한 결과는 지역주

의, 농촌지역의 사회적 특성이 정치제도적 요인과 결합될 때 부패가 발생할 가능성이 크다는 것을 보여준다.

## IV. 결론 및 함의

본 연구는 우리나라 지방정치 부패를 단체장 부패에 초점을 맞추어 선거규칙이라는 제도적 요인과의 관계를 분석한 것이다. 개인적 요인이나 사회문화적 요인에 초점을 맞춘 기존의 우리나라 연구와는 달리 제도적 요인에 초점을 맞추어 부패와의 상관관계를 규명하려는 시도였다.

연구결과 제도적 요인이 단체장 부패와 관계가 있음이 확인되었다. 2004년과 2005년 두 해에 걸친 일련의 정치관련 법제의 변화는 단체장 부패 양상의 변화와 관계가 있음이 증명되었다. 특히 지역주의라는 정치구조적 요인과 결부되었을 때도 제도적 요인의 영향은 명확하게 드러난다. 직위이용형 부패는 제도변화 이전과 이후의 시기에 별다른 차이가 없었던 반면, 직위획득형 부패가 제도변화 이전 시기보다 증가하였을 뿐만 아니라 지역주의 영향지역에서의 증가는 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다. 반면 지역주의 비영향지역에서는 차이가 나타나지 않아 제도적 요인의 변화가 지역주의 영향지역의 부패와 상관관계가 있음이 확인되었다. 그리고 전통적 부패요인으로 지적되었던 사회적 특성도 제도적 요인과 결합하였을 경우 부패와 관련이 있는 것으로 확인되었다. 도시지역에서는 제도 변화 이전과 이후 별다른 차이가 없었던 반면 농촌지역에서는 직위획득형 부패가 제도변화 이전 시기보다 증가한 것이다. 그리고 지역주의, 농촌지역이라는 사회의 특성이 정치제도적 요인과 결부될 때 부패의 발생가능성이 높다는 점이 확인되었다.

이상과 같은 본 연구의 결과는 다음과 같은 점에서 의미를 찾을 수 있다. 첫째, 단체장 부패 사례 전체를 대상으로 분석하였다는 점이다. 그동안 단체장의 부패 사례가 언론 등에 보도되기는 하였지만 전체적인 통계나 현황 파악조차 되어 있지 않은 점을 고려할 때 전체 사례를 모두 수집하여 유형분류를 시도한 것은 기초자료의 축적이라는 측면에서 중요한 의미가 있다.

둘째, 선거규칙이라는 제도적 요인의 변화와 부패와의 관계에 대한 분석을 처음 시도한 것이다. 이 연구를 통해 부패에 관한 기존의 시각, 즉 개인이나 사회문화적 측면에서 접근하던 방식에 더하여 제도적 요인이 부패에 미치는 영향이 있음을 실증적으로 분석함으로써 우리나라 지방정치 부패 연구의 시각을 확장했다는 점에서 가장 중요한 기여라 판단된다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 측면에서 한계점을 갖는다. 국내에서는 분석대상 자료조차 정리되어 있지 않은 상태였고 선행연구가 거의 없는 상태에서 진행하였기 때문

에 제도적 요인과 부패가 관계가 있는지의 여부를 분석하는데 초점을 두었다. 이에 따라 제도적 요인이 실제 어떻게 작용하여 부패를 초래하는지와 같은 보다 구체적인 인과관계분석은 시도하지 못하였다. 인과관계 분석은 부패 사례들의 내부적 실상에 대한 면밀한 분석을 통해 가능한데 시간과 자원의 제약으로 인해 차후의 연구과제로 남겨두지 않을 수 없었다. 이 점은 향후 연구를 통해 규명되어야 할 부분이다.

둘째, 지방 부패 중에서 단체장 부패만 다룬 것도 한계점이다. 우리나라 지방자치에서 단체장이 차지하는 비중이 크기 때문에 지방부패에 대한 연구가 일천한 현실을 고려하여 먼저 분석의 대상으로 삼은 것이다. 그러나 수적인 측면에서 민선 지방공직자의 대부분을 차지하고 있고 정당공천의 확대라는 제도적 변화로 인해 영향을 많이 받은 지방의원들을 분석 대상에 포함시키지 못한 것은 본 연구의 한계로 남는다. 이 부분도 지방정치 부패의 전체적인 모습을 파악하기 위해 반드시 연구가 되어야 할 부분이다. 본 연구의 한계점과 미흡한 부분은 차후의 연구를 통해 보완될 것으로 기대한다.

## 참고 문헌

- 김광구·김예승. (2011). 지방자치단체장의 부패유형에 관한 연구. 한국행정학회 2011 하계학술대회 발표 논문.
- 김상미. (2006). 지방정부의 청렴성 제고 방안: 공직자 부패를 중심으로. 「한국부패학회보」, 11(2): 19-53.
- 김성호·황아란. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」. 서울: 한국행정연구원
- 김택·오필환. (2005). 지방자치의 부패구조와 제도·문화적 정책대응 연구. 「한국부패학회보」, 10(3): 29-68.
- 김형준. (2006). 한국 지방선거와 공천제도. 한국 지방선거와 공천제도 발표논문, 제32회 시민사회포럼.
- 박규동·안도경. (2012). 사회적 자본과 한국 지방선거에서의 표 매매. 「정부학연구」, 18(1): 23-53.
- 박세정. (2010). 지방자치단체장에 의한 부패의 통제 방안: 지배구조를 중심으로 한 시론적 연구. 「공공정책과 국정관리」, 4(1): 3-34.
- 성중탁. (2015). 한국의 정치자금법제 개선방안: 법인, 단체의 정치자금 기부허용과 사후 투명성 강화를 중심으로. 이화여자대학교 법학연구소 <법학논집> 19(4): 209-239
- 유재원. (2001). 정치행위로서 지방정부개혁. 「한국행정학회보」 35(4): 201-215.
- 이상목. (2007). 지방선거제도 변화의 정치적 효과 분석: 경기도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 19(1): 53-70.
- 임성학. (2005). 17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과. 「한국정치학회보」, 39(2): 195-215.
- 전용주. (2014). 상향식 공천 방식은 민주주의를 진전시키는가?: 2014년 지방선거를 중심으로. 「21세기정치학회보」, 24(3): 457-483.

- 전용주·임성학·강석우. (2010). 정당공천유형과 후보의 본선경쟁력: 2006년 기초자치단체장선거를 중심으로. 「OUGHTOPIA」, 25(1): 127-156.
- 정준표·김진하·안용훈·김정도. (2013). 대표와 정치참여: 제19대 청도군·경산시·수성구 국회의원 선거. 「의정논총」, 8(1): 123-152.
- 지병근. (2010). 후보선출권자(slectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?: 6·2 지방선거에서 한나라당과 민주당의 공천방식에 대한 사례연구. 「현대정치연구」, 3(2): 217-249.
- 최창수. (2014). 시군통합정책의 합리성과 숨겨진 정책의도. 「한국지방자치학회보」 26(1): 53-74.
- 최창수·강문희 (2013). 지방정치의 후견주의 구조와 지방정부 통합: 창원시 통합 결정과정의 분석. 「한국행정학보」 47(4): 167-187.
- 동아일보. (1999. 8. 31). 단체장 옥중결재중단 이후... .
- 동아일보. (2006. 9. 7). 가방끈이 뚝기에...이훈구 양천구청장, 검정고시 대리시험.
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. info.nec.go.kr

- Ades, A. & R. D. Tella (1999). Rents, Competition and Corruption, *American Economic Review* 89: 982-993.
- Choe, Chang Soo (2014). Change of Institutional Setups, Clientelism, and Representation: The Case of Korea. Paper Presented at the NOPSAs 2014 Conference Gothenburg, Sweden.
- Cramer, D. & D. Howitt. (2004). *The SAGE Dictionary of Statistics*. CA: Thousand Oaks. SAGE Publications.
- Erlingsson, Gissur O. Andreas Bergh & Mats Sjolin. (2008). Public Corruption in Swedish Municipalities: Trouble Looming on the Horizon? *Local Government Studies*, 34(5): 595-608.
- Goel, R. K. & M. A. Nelson. (2010). *Decentralization of the Size and Scope of Local Governments and Corruption*, Working paper. Brussels: Université libre de Bruxelles.
- Johnston, M. (1996). The Search for definitions: the Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal*, 48: 321-335.
- Kaufman, D. (1998). Research on Corruption: Critical Empirical Issues. in A. K. Jain (ed). *Economics of Corruption*. N.Y.: Springer. 129-176.
- Kunicova, J. & S. Rose-Ackerman. (2005). Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption. *British Journal of Political Science*, 35(4): 573-606.
- Leff, N. (1964). Economic Development through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8(3): 8-14.
- Nelken, D. & Levi, M. (1996). The Corruption of Politics and the Politics of Corruption: An Overview. *Journal of Law and Society*, 23(1): 1-17.
- Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61(2): 417-427.
- Persson, T., G Tabellini & F. Trebbi. (2001). *Electoral Rules and Corruption*. NBER Working Paper No.

8154. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Philip, M. (1997). Defining Political Corruption. *Political Studies*, 45(3): 436-462.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Schaffer, F. C. (2007). Why Study Vote Buying?. *Election for Sale*. London: Lynne Rienner Publishers: 1-24.
- Schaffer, F. C. & A. Schedler. (2007). What is Vote Buying?. *Election for Sale*. London: Lynne Rienner Publishers: 25-45.
- Schattschneider, E. (1960). *Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Scherlis, G. (2008). Machine Politics and Democracy: The Deinstitutionalization of the Argentine Party System. *Government and Opposition*, 43(4): 579-598.
- Seidman, H. (1970). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford Univ. Press.
- Thelen, K. & S. Steinmo. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. in Sven Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. N.Y.: Cambridge Univ. Press: 1-32.

## Institution and Political Corruption in Korean Local Self-governments: Change of Electoral Rules and Corruption of Elected Mayors

Choe, Chang Soo

The purpose of this paper is to analyze the relationship between change of electoral rules and political corruption in Korean local self-governments. Previous researches on local corruption indicate that the individual personal and socio-cultural factors are independent variables affecting corruption in general. However, these perspectives cannot explain the rapid increase in corruption of elected mayors since 2006. On this ground, this paper examines how the electoral rules and the political corruption of elected mayors are related. In this study, corruption of elected mayors is classified into two categories: corruption for position and corruption by position. By analyzing the entire cases of mayoral corruption in Korean local self-governments for the past two decades, this paper emphasizes that the institutional factors such as change of electoral rules greatly affect the increase of political corruption of elected mayors. This research draws the following conclusions. First, change of electoral rules increases the frequency of corruption for positions. Secondly, change of electoral rules increases the frequency of corruption for position in the region in which political regionalism affects voter turnout strongly. Lastly, change of electoral rules also increases the frequency of corruption for position in rural areas in which political regionalism affects, but it does not in urban areas. In sum, the result of this research points out the need for further research on the political corruption in local self-governments from institutional perspective.

[Key Words: Institution, Corruption, Electoral Rules]