

게임 이론으로 살펴 본 돈 쓰는 선거의 논리*

강 원 택**

I. 들어가는 말

III. 논의

II. 돈 쓰는 선거에 대한 게임 이론적
모델

IV. 결론

ABSTRACT

Rational Candidates and Vote-buying: A Game-Theoretic Analysis

In spite of democratization, money politics, especially in elections, remains prevalent in South Korea. The purpose of this paper is to illuminate why rational candidates, who would prefer "cheap" elections, try to spend hefty amounts of campaign money.

This paper begins with the assumption that spending "more" money raises the likelihood of a candidate's success in elections. A two-person zero-sum game theoretic model finds that it is rational

for a candidate to spend a lot of money on a campaign if he or she believes that the other's are also. However, if a penalty is imposed for spending large amount's of campaign money, it will discount the payoff of money politics. If it is not threatening, it will still be rational to conduct a "money election". Therefore, where the belief of the effectiveness of money politics is prevalent, the role and willingness of watch-dog institutions seriously matter.

Key words: vote-buying, money politics, game theory, elections

* 이 글의 초고를 읽고 조언을 주신 한림대 김재한 교수께 감사드립니다.

**강원택: 경남대 극동문제연구소 객원연구위원, 정치학

I. 들어가는 말

돈 안 드는 선거에 대한 논의가 활발하다. 민주화이래 중앙 정치뿐만 아니라 각 단위 지방의회 의원과 단체장 선거 등이 잇달아 실시되면서 이제 선거는 특별한 행사이기보다는 생활속에서 빼놓을 수 없는 일상적 행사가 되었다.

그러나 돈이 많이 드는 선거는 사회 전체에 고비용을 부담하게 하며 그 정치 비용의 조달을 위한 검은 거래와 부패의 우려를 낳고 있는 것이다. 이 밖에도 돈이 많이 드는 선거는 그로 인해 높은 비제도적 진입 장벽을 설정하여, 유능하고 참신하지만 돈이 없는 새로운 인물의 등장을 억제한다는 부작용도 지적될 수 있을 것이다.

따라서 돈이 많이 드는 선거는 단순히 경제적 측면의 비효율적뿐만 아니라, 정치적인 면에서 경쟁의 공정성과 대표성의 문제를 야기 시킬 수 있는 것이다.

더욱이 현재 사실상 묵과되고 있는 법정 한도액 이상의 돈이 드는 선거는 결국 탈법, 불법적인 행위라는 점이다. 즉 경쟁의 당사자들에게 요구되는 경쟁의 규칙을 지키지 않은 채 승자를 선출하고 있다는 점에서 그 결정의 적법성에 근본적인 의구심을 제기할 수 있는 것이다.

이 글의 목적은 간단한 게임 이론을 이용하여 선거에 출마한 각 후보자의 입장에서 돈 드는 선거의 논리를 살피고 이를 막을 수 있는 방안을 찾아보기 위한 것이다.

현재 논의되고 있는 방법들이 대체로 선거운동 방식이나 제도적인 개편에 주목하고 있음에 비해 이 글에서는 선거 자금과 관련된 법 집행의 엄정성을 강조하려 한다.

II. 돈 쓰는 선거에 대한 게임 이론적 모델

이 글에서 사용되는 돈 쓰는 선거의 개념은 후보자들이 현행법상 규정된 한도액을 초과한 선거 경비를 지출하는 선거를 의미한다. 정당 제도화의 수준이 낮은 한국의 선거에서는 후보자와 유권자의 개인적 친분 관계가 중요하게 작용하고 있을 뿐만 아니라, 돈을 쓰지 않으면 당 조직도 가동하지 않고 일반 유권자의 지지도 이끌어낼 수 없다는 것이 선거에 참여한 많은 이들의 경험담이기도 하다. 돈 드는 선거가 문제되는 것은 그 비용이 정책 개발 혹은 여론 조사 등 수궁할 수 있는 부분에 드는 것이 아니라, 유권자의 지지를 직접적으로 이끌어 내는데 사용되고 있기 때문이다. 다시 말해 돈 드는 선거의 문제는 그것이 일종의 매표(買票)를 의미하는 것이라는 데 있다.

후보자와 (일부) 유권자들 중 누가 돈을 매개로 한 정치적 지지의 관계에 대해 보다 큰 책임이 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있겠지만, 돈 쓰는 선거의 기본 원리는 결국 돈을 쓰는 것이 당선 확률을 높일 것이라는 후보자들의 주관적 (혹은 경험적) 믿음에 근거한다고 할 수 있다.

다시 말해, 사실이건 혹은 추정되는 믿음이든 돈을 더 쓰게 되면 그만큼 자신에 대한 지지율을 높일 수 있을 것이라는, 혹은 적어도 상대방의 돈 공세에 밀려 피해를 입지는 않을 것이라는 ‘돈의 효율성’이 돈 선거의 중요한 이유라고 보아야 할 것이다. 이 글은 이와같은 현실주의적 입장에서 돈 선거의 문제를 다루려 한다.

다시 말하자면, 많은 후보자들이 현실적으로 가지고 있는 곧 선거의 효율성에 대한 믿음을 부정하지 않으며 오히려 논의의 출발점으로 삼고자 한다.

이 글은 선거에서 후보자들의 경쟁에 대한 모델링을 위해 ‘현실적인’ 몇 가지 가정을 전제로 한다.

첫째, 일부 후보들은 자신의 소신, 철학, 이념을 정치적으로 펼치고 주장하

기 위해 출마하기도 하지만¹⁾, 다운즈의 입장대로²⁾ 이 모델에서 후보자들은 순수한 의미에서 관직을 얻고자 출마하는 이들(pure office-seekers)로 가정된다. 즉 후보자들은 당선인 유일한 최고의 목표이며 이를 위해서는 가능한 모든 방법을 다 동원할 수 있다고 가정된다. 어떤 후보들은 그릇된 방법을 통해 당선되느니 차라리 당선되지 않는 것이 낫다고 여길 수도 있겠지만 이 모델에서의 후보자 1, 2는 모두 당선을 최고의 목표로 생각하고 이를 위해 필요한 수단을 강구하는 존재로 가정된다.

둘째, 경쟁의 방식, 즉 선거 제도는 현행 우리나라에서 시행되고 있는 단순다수제(plurality rule electoral system)이며, 논의의 단순화를 위해 2인의 후보가 경쟁하는 상황을 가정한다. 2인이 경쟁하는 단순다수제 방식 하에서 선거는 제로섬 게임이 될 것이며, 한 후보의 승리는 불가피하게 다른 후보의 패배로 귀결될 수밖에 없다. 후보자 1, 2가 각각 x_1 , x_2 ($0 < x_1 < 1$, $0 < x_2 < 1$)의 당선 확률을 갖는다고 하면, $x_1 + x_2 = 1$ 이다.

셋째, 돈을 (법정 선거 비용 이상으로) 쓰면 그만큼 유리해진다는 믿음이 존재한다고 가정한다. 이는 매우 현실적인 시각에 기초하고 있다. 아마 돈을 적게 쓰기도 당선될 수 있다면 대부분의 후보는 돈을 적게 쓰려 할 것이다. 돈을 많이 쓰는 이유는 결국 돈을 적게 사용하면 (혹은 법정 비용 한도 내에서 사용하면) 당선되지 못할 것 혹은 불이익을 얻을 것이라고 믿기 때문일 것이다. 즉 이 글에서는 규범적이나 정치 도의적으로 볼 때 부정적인 것일지라도, 위에서 언급한 돈 선거의 효용성을 인정한다. k_1 , k_2 ($0 < k_1 < 1$, $0 < k_2 < 1$)는 후보자 1, 후보자 2가 각각 돈을 법정 선거액 이상 사용함으로써 증대시킬 수 있다고 믿고 있는 증대된 당선 확률을 의미한다. 즉, 돈을 뿌림으로써 자신에 대한 지지를 높일 수 있다고 주관적으로 믿고 있는 돈 선거의 효용성이다.

1) Donald Wittman, "Candidate Motivation: A Synthesis of Alternative Theories," *American Political Science Review*, 77 (1983), pp. 142-157.

2) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Brothers, 1957)

〈표 1〉은 이러한 가정 하에서 각 후보자가 법정 비용의 한계 내에서 선거비를 지출하거나(No money), 혹은 선거비를 법정 비용 이상으로 많이 사용하는 경우(Money)에 얻게 되는 이득(payoff)을 정리한 것이다.

〈표 1〉 돈 쓰는 선거에 대한 게임 이론적 모형 (기본형)³⁾

		후보자 2			
		No money		Money	
후보자 1	No money	x1,	x2	x1-k2,	x2+k2
	Money	x1+k1,	x2-k1	x1+k1-k2,	x2+k2-k1

단 $0 < x1 + k1 < 1, 0 < x2 + k2 < 1$ 이다.

〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 한 후보만이 돈을 사용하고 다른 후보는 돈을 사용하지 않는 경우, 돈 쓴 후보는 그만큼 당선 확률을 높일 수 있다고 믿는 반면 돈을 사용하지 않는 후보는 그만큼 자신이 불이익을 얻고 있는 것으로 생각할 것이다.

예를 들어 후보자 1만이 돈을 (법정 한도액 이상으로) 사용하면, 후보자 1의 이득은 원래의 $x1$ 에서 $k1$ 만큼 증대될 것이다. 반면 법정 액수를 지킨 후보자 2의 경우에는 원래의 예상 당선 비율 $x2$ 로부터 $k1$ 만큼 감소될 것이다. (혹은 그만큼 상대적으로 불리하다고 느낄 것이다.)

따라서 〈표 1〉에서 내쉬 균형 (Nash equilibrium)은 후보자 1, 후보자 2가 모두 돈을 사용하는 점, 즉 $(x1+k1-k2, x2+k2-k1)$ 에서 유일하게 이뤄지게 된다.

3) Geddes는 남미의 행정 개혁을 설명하기 위해 이와 유사한 모델을 사용하였다. 그러나 이러한 유사성은 우연적인 것이다. Barbara Geddes, "A Game Theoretical Model of Reform in Latin American Democracies," *American Political Science Review*, 85 : 2(1991), pp.371-392.

다시 말해 돈을 많이 쓰면 당선의 확률을 높일 수 있다는 믿음이 존재한다면 당선을 위해 가능한 수단을 추구하는 합리적 (혹은 합목적적) 후보자는 과다한 선거 비용을 사용하게 되는 것이다. 앞의 <표 1>은 후보들이 돈의 효용성에 대한 경험적, 주관적 믿음을 갖고 있는 경우 그 유혹을 물리치기가 어렵다는 것을 명백히 보여주고 있다.

비록 몇 가지 현실적으로 보이는 가정에 근거하여 설정된 모델이지만, <표 1>의 가정은 다소 불충분하다.

왜냐하면 현실적으로 법정 선거비용이 정해져 있기 때문에 돈의 효용성이 있다라도, 돈 쓰는 선거는 적발되어 처벌받을 수 있는 위험 부담을 갖기 때문이다.

다시 말해 당선의 가능성을 높이기 위해 돈을 법정 한도액 이상으로 사용하다가 자칫 적발되면 처벌받아 당선이 취소되거나 재선거를 해야 하는 법적 제재의 위험성이 있다.

따라서 보다 현실적인 모델이 되기 위해서는 이러한 위험 부담을 동시에 고려하여 살펴보아야 할 것이다.

다음의 <표 2>는 <표 1>의 기본형에 기초하여 처벌의 위험성이 존재하는 상황에서 각 후보자들의 선택을 살펴 보고자 하는 것이다.

두 후보자가 각기 적발되어 처벌받을 확률을 p 라고 가정하자 ($0 \leq p \leq 1$). 이러한 처벌의 가능성은 돈을 씬으로써 증대된 당선의 확률을 감소 (discount)시키게 된다.

후보자가 돈을 많이 쓸 경우 적발될 확률이 매우 높다면, 예컨대 p 값이 1에 가까워진다면 돈 쓴 후보의 당선 확률은 0에 가까워질 것이다. 반대로 돈을 쓰지 않은 후보는 상대방 후보가 돈을 씬으로써 갖는 위험성으로 인해 당선의 가능성을 높일 수 있다.

처벌의 위험성이 존재할 때 각 후보자의 이득은 다음의 <표 2>와 같이 될 것이다.

〈표 2〉 돈 쓰는 선거에 대한 게임 이론적 모형 (처벌의 위협성이 존재할 때)

		후보자 2	
		No money	Money
후보자 1	No money	x1, x2	(x1 - k2) + p (x2+k2), (x2+k2) (1 - p)
	Money	(x1+k1) (1 - p), (x2 - k1) + p (x1+k1)	(x1+k1 - k2) (1 - p) + (x2+k2 - k1) p, (x2+k2 - k1) (1 - p) + (x1+k1 - k2)

〈표 1〉에서 보았던 기본형의 모델과 달리, 위의 모델의 각 칸에 주어진 값의 크기는 p 값에 따라 변화한다. 예컨대, 후보자 1 이 단독으로라도 돈 쓰는 선거를 선호하는 조건은 (즉, 후보자 2는 법정 비용을 지킬 때)

$$x1 < (x1 + k1) (1 - p) \text{의 식을 만족하여야 한다.} \text{----- (1)}$$

(1)의 식을 정리하면,

$$x1 * [p / (1-p)] < k1 \text{가 된다.} \text{----- (2)}$$

여기서

0 ≤ p < 1/2 일 때는 p / (1 - p) < 1 이 되므로,

$$(2) \text{의 식은 } x1 * [p / (1 - p)] < x1 \text{이 되고} \text{----- (3)}$$

1/2 ≤ p ≤ 1 일 때는 p / (1 - p) > 1 이므로,

$$x1 \leq x1 * [p / (1-p)] \text{이 된다.} \text{----- (4)}$$

여기서 만약 후보자 1의 당선 확률 x1을 주어진 값으로 본다면, p의 값이 1/2 을 넘어서면 (2)의 식을 만족시키기 위해서는 k1의 값이 매우 커야 할 것이다. 다시 말해 p 값이 상대적으로 큰 (4)의 경우, 돈을 써서 당선 가능성

을 높일 것으로 예상하는 돈의 효용성 (k_1)이 기존의 당선 확률 x_1 보다 큰 값으로 기대되는 경우에만 가능한 것일 것이다. 따라서 애당초 당선 확률이 대단히 낮은 경우 (x_1 가 매우 작은 값인 경우)를 제외한다면, 적발, 처벌의 우려가 상대적으로 낮은 (3)에 비해 (4)의 경우는 보다 (1)의 식을 충족시키는데 어려움이 있을 것이다. 즉, 처벌의 위험 부담이 크다면 돈 쓰는 선거의 가능성은 그만큼 낮아짐을 알 수 있다.

이에 비해 p 값이 $1/2$ 보다 낮은 경우에는, k_1 이 크지 않더라도 (1)의 식을 충족시키기가 상대적으로 용이하다. 즉, 현실적으로 적발될 가능성이 적다면 보다 쉽게 돈 선거에 의존할 가능성이 커진다는 것을 말해 주고 있다.

이제는 후보자 2가 돈을 쓰는 경우에 후보자 1 역시 돈을 쓰게 되는 상황을 살펴 보기로 한다. 이를 위해서는

$(x_1 - k_2) + p * (x_2 + k_2) < (x_1 + k_1 - k_2) (1 - p) + (x_2 + k_2 - k_1) * p$ 를 만족하여야 한다. ————— (5)

식 (5)을 정리하면,

$p < [k_1 / (2 * k_1 + k_2 + x_1)]$ 로 바꾸어 볼 수 있다. ————— (6)

그런데 $0 < k_1 < 1, 0 < k_2 < 1, 0 < x_1 < 1$ 이므로,

$k_1 / (2 * k_1 + k_2 + x_1) < 1/2$ 이다. ————— (7)

따라서 (6) 과 (7)에서

$0 \leq p < k_1 / (2 * k_1 + k_2 + x_1) < 1/2$ 가 될 것이다. ————— (8)

다시 말해 식 (5)를 만족시키기 위해서는 적발될 확률 p 값이 $1/2$ 에 미치지 못하는 낮은 수준이어야만 하며, 후보자 1은 후보자 2가 돈을 쓰는 경우에, 함께 돈 쓰는 선거를 하게 되는 것이다.

위의 논의를 종합하면, 후보자 2의 상황과 무관하게 후보자 1이 언제나 돈을 쓰는 선거에서 보다 나은 이득을 얻게 되는 조건은, 식 (3)과 (8)에서 본 것처럼 적발되어 처벌받을 확률 p 가 $1/2$ 보다 작은 경우이다.

지금까지는 후보자 1의 입장만을 보았으나 선택의 논리는 후보자 2의 입

장 역시 마찬가지로 될 것이므로 후보자 1, 2가 모두 돈을 쓰는 칸에서 내쉬 균형이 이뤄지기 위한 조건은 적발 및 처벌의 확률 (p)이 낮아져야 한다는 것이다.

결국 <표 1>, <표 2>의 모델을 통해 이끌어 낼 수 있는 논리적 함의는 과도한 선거비가 당선에 도움이 된다면 후보자들은 법정 비용을 초과한 선거비를 사용할 수밖에 없으며, 선거 비용에 대한 처벌의 위협성이 존재하더라도 그 가능성이 높지 않다면 그로 인한 위협보다는 돈을 쓰게 됨으로써 얻게 되는 이득이 보다 크다는 것을 말해 주고 있다. 결국 돈 선거의 문제는 얼마나 높은 수준의 처벌의 확률이 존재하느냐에 달려 있는 문제라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 논 의

15대 총선에서의 법정 선거비용 한도액은 평균 8천 1백만원이었고, 평균 신고액은 4천 6백 25만원이었다. 실제로 선거관리위원회에 법정 한도액을 초과했다고 신고한 후보자는 하나도 없었다. 그러나 만일 신고된 금액대로 선거가 치뤄졌다면 돈 쓰는 선거에 대한 문제는 발생하지 않았을 것이다. 결국 돈 선거에 대한 여론의 관심은 이러한 신고 금액이 정직한 것이 아니었다는 것을 말해 주고 있는 셈이다.

이 글에서 설정한 모델은 (법정 비용 이상으로) 선거비를 쓰면 당선에 유리하다는 인식에서 출발하고 있다. 특히 내쉬 균형이 후보자 1, 2가 모두 돈을 쓰는 칸에서 이뤄진 것은 상대방은 쓰고 나는 안 쓰면 나만 불리하다는 인식에 기초한 것이다. 상대방 후보가 큰 액수의 선거비를 사용하고 있다고 믿고 있다면 어느 후보도 '혼자서만' 돈 안드는 선거를 치루기는 어려울 것이다.

다음의 표는 15대 총선 출마자 (낙선자 포함)를 대상으로 한 선거비용에

대한 한 설문조사에서 기초한 것으로 (동아일보 97. 6. 2), 그 설문조사의 결과에 따르면 거의 모든 선거 출마자들은 상대방 후보가 거액의 선거 비용을 쓰고 있다고 믿고 있다. 응답자의 43.3%가 상대방 후보가 10억원 이상의 비용을 쓰고 있다고 믿고 있으며, 약 2/3의 응답자들은 적어도 5억원 이상을 사용하였다고 보고 있는 것으로 나타났다. 상대방 후보가 1억원 미만을 썼을 것이라고 응답한 사람은 조사자의 5.9%에 불과하였다. 결국 거의 모든 응답자들이 상대방 후보는 법정 한도액을 지키지 않고 있다고 보고 있는 것이다.

〈표 3〉 경쟁 후보의 실제 선거비용에 대한 출마자의 추정 액수

상대방 후보의 추정된 선거비용	응답자의 비율(%)	누적 비율(%)
30억원 이상	10.8	10.8
20억 - 30억원	11.0	21.8
10억 - 20억원	21.5	43.3
5억 - 10억원	20.1	63.4
1억 - 5억원	25.9	89.3
1억원 미만	5.9	95.2

출처: 동아일보 (97. 6. 2)에 의거하여 표로 재구성하였음.

이 조사에서는 또한 60%를 넘는 응답자들이 선거 비용에 대한 신고액과 지출액이 일치하지 않고 있다고 응답한 것으로 보도되었다. 결국 위에서 인용한 조사의 결과는 많은 후보자들이 법정 선거비용을 무시하고 과다한 선거비를 사용하고 있다는 일반적인 믿음을 재확인시켜 주었고 15대 총선이 돈으로 얼룩진 선거였다는 점을 명백하게 보여주고 있다.

한 가지 흥미로운 점은 상대방이 법정 선거비용을 크게 넘어 사용했다고 생각하면서도, 선거비용 수입 지출 보고서에 대한 이의신청을 하지 않은 이

유에 대해서는 위의 조사의 반이 넘는 응답자가 이의 신청을 해도 효과가 없을 것 같아서라는 견해를 밝힌 것으로 나타났다.

즉, 선거 규정액 이상을 사용하였더라도 이에 대한 처벌의 가능성은 별로 없는 것으로 보고 있는 셈이다. 선거관리위원회는 15대 총선 이후 선거비용 실사 이후 총선 후보자 1,309명 가운데 1,096명과 관련된 선거법 위반 행위자 3,568명을 적발하여, 109명을 고발하고 231명을 수사 의뢰, 3,217명을 경고·주의 조치했으며 11명은 위반 사항을 검찰에 통보하였다(동아일보, 96. 8.23).

이 가운데는 여당의 중견급 의원도 포함이 되어 있었고 백 명을 훨씬 넘는 당선자가 포함되어 있었다. 그러나 실제로 기소된 경우는 매우 드물었으며, 1997년 6월 현재 이와 관련한 재판을 통해 의원직을 상실한 것은 자민련의 조종석 의원의 경우가 유일하다.

그러나 조 의원의 경우에도 재선거에서 출마가 가능하므로 선거법 위반을 확인한 이 재판의 결과가 반드시 처벌의 의미를 갖는다고 보기는 어렵다. 즉, 거의 모두가 법정 선거액을 지키지 않고 있다고 보고 있지만 실제로 그로 인해 처벌받는 경우는 오히려 예외적인 것이라고 말할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 선거 비용을 직접 실사하여 검찰에 고발 등 조치하였음에도 불구하고 선거관리위원회는 이 자료를 일반에 공개하지 않고 있다. 이에 대해 민주사회를 위한 변호사 모임과 공명선거실천운동협의회는 정보공개 거부처분취소 소송을 낸 것으로 보도되었다(동아일보 97. 4. 1). 선거 무렵에는 언제나 선거사범에 대한 엄중한 법 집행을 강조하지만 일단 선거가 끝나고 나면 언제나 흐지부지되어 온 과거의 관행이 계속 이어지고 있음을 느낄 수 있다.

이밖에 비록 여론의 반대에 부딪혀 일단 무산되기는 했지만, 15대 총선 이후 선거법위반 사범의 공소 시효를 현행 6 개월을 4 개월로 줄이려 한 정치권의 합의 역시 선거에서의 경쟁의 규칙을 지키기보다는 우선 당선되기만 하면 된다는 정치인들의 일반적 인식을 보여 주는 또다른 예라고 할 것이다.

결국 지금까지 정치인(혹은 후보자)들이 선거에서 과다한 선거비용을 사용함으로써 선거법을 위반하였더라도 그로 인해 받을 수도 있는 처벌의 가능성은 결코 '실질적인 위협'이 되지 못했다고 볼 수 있다. 따라서 <표 1>에서 밝혀진 대로, 돈의 효용성에 대한 믿음이 존재하는 한 규정액을 넘어서는 과다한 선거비용의 유혹을 뿌리치기란 쉽지 않은 일일 것이며, 그것은 특히 낮은 처벌의 가능성으로 인해 더욱 어려움 없이 이뤄져 온 것이라고 하겠다.

과거 권위주의 시대의 선거 부정의 사례는 경쟁의 공정성을 확보하기 위한 차원보다는 정치적 통제의 수단이라는 목적과 연관되어 이해되는 경우가 많았다. 예컨대, 야당 후보의 선거법 위반 혐의는 종종 야당을 길들이려는 (혹은 정치적 압력을 행사하기 위한) 음모라는 반격을 받았고, 여당 의원의 경우는 당 지도부의 의중에 거슬리지 않도록 통제하는 수단으로 이용되어 오기도 한 것이 사실이며, 공정한 경쟁의 규칙을 세운다는 측면에서 선거 사범을 다룬 적은 거의 없었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 왜냐하면 여당은 국회에서의 다수 의석 확보를 위해 당선자를 보호해야 했기 때문에 자기 당의 의석을 잃게 될 지도 모를 선거법의 엄격한 적용을 무모하게 시도할 리 없었다.

게다가 민주화 이후로 여당은 줄곧 의석 확보를 위해 합당 등 타당의 도움을 얻거나 종종 무소속 의원들을 영입해야 하는 처지였기 때문에, 이러한 상황 논리에 익숙한 한국의 정치인이라면 선거 전 대통령이나 관련 기관에서 엄정한 법 집행을 강조하더라도 그것을 실질적이고도 심각한 위협으로 인식하는 후보는 많지 않을 것이다.

또한 지정 기탁금 등의 불균등으로 인해 여당 후보들이 일반적으로 보다 많은 돈을 쓸 것이라는 일반 유권자의 추측에 기초하여 야당 역시 이 문제로 인해 큰 어려움을 겪은 일은 없었다. (가난한) 야당이 법정 비용을 초과하여 사용하였다면 (돈 많은) 여당은 보다 많은 돈을 썼을 것이라는 것이 야당의 변함없는 방어 논리였다. 즉, 선거에 임해서는 어느 후보나 우선 당선되고 보자는 것이었고, 돈이 통한다는 믿음이 있는 한 우리의 정치 현실

은 처벌에 대한 위험 부담 없이 결국 돈 선거로 귀결될 수 밖에 없었을 것이다.

엄청난 액수의 돈이 사용되는 대통령 선거에서는 거액을 쓴 후보라도 일단 대통령에 당선이 되면 누구에게도 견제받지 않는 강력한 권력을 행사하여 왔으므로 사실상 누구도 선거 자금의 문제를 빌미로 재선거라든지 당선 무효를 주장할 수는 없었다.

이런 점에서 최근 이슈가 되고 있는 14대 대통령 선거자금 문제는 비록 시기적으로 레임덕 현상을 보이는 임기 말에 터져 나온 것이긴 하지만, 그동안 과도한 선거비용은 처벌받지 않는다는 관행에 제동을 걸 수 있는 좋은 전례가 될 수도 있을 것으로 보인다.

IV. 결 론

돈 선거의 유인 요소들이 관행적으로 존재하는 상황에서, 선거비용을 획기적으로 줄일 수 있는 선거제도란 사실상 존재하지 않는다. 일부에서는 현행 방식인 단순다수제 선거제도 자체가 음성적 정치자금의 필요성을 내포하고 있다고 분석한다.⁴⁾ 돈 선거의 원인을 개인적인 수준의 경쟁이 보다 강조되는 단순다수제 방식의 선거제도의 문제로 귀결시키는 것은 상당한 진실을 포함하고 있지만 반드시 옳은 것이라고 말할 수는 없다. 왜냐하면 단순다수제를 채택하고 있는 영국, 캐나다, 뉴질랜드(1993년 선거까지)에서는 반대로 이 제도 하에서도 거의 돈이 들지 않는 선거를 치뤄 오고 있기 때문이다.

승자 결정 방식을 현행대로 유지하면서 선거구의 크기만을 증대시키는

4) 예컨대, 박병석, "정치자금 문제에 대한 정치제론적 접근," 이남영 편, 『한국의 선거』(서울: 나남, 1993), 331-362 쪽을 볼 것.

방식, 즉 과거 일본형의 단기 비이양식 선거제도 (single non-transferable electoral system)는 다수를 선출하게 된다는 점에서 경쟁의 강도를 다소 낮출 수 있을 지는 모르지만, 과거 일본의 사례에서 보듯이 부패, 정경유착의 문제를 해결하는데 별다른 도움을 주지 못할 수도 있다. 선거구 규모의 확대는 일반적으로 비례성을 높이는데 기여하는 것으로 알려져 있지만, 우리의 현행 선거 관행과 처벌의 확률이 낮은 상황에서는 오히려 돈을 써야 하는 지리적 범위만 커지게 될 지도 모른다. 반면 순수한 형태의 정당명부제 비례대표제 방식은 돈 안 쓰는 선거에는 기여할 것이다. 왜냐하면 유권자는 후보자 개인보다 정당에 대해 투표를 하게 되므로 후보자 개인이 돈을 쓴다고 하더라도 그것이 돈 쓴 후보의 당선에 직접적인 도움을 미치지 않게 되므로 무리하게 돈을 쓸 필요성은 줄어들게 될 것이다.

그러나 현실적으로 그러한 선거제도의 변화는 단기간 이뤄질 수 없는 일이다. 무엇보다 이 선거 제도는 안정된 정당 중심의 정치를 전제로 하고 있어 정치 지도자를 중심으로 이합집산이 쉽게 이뤄지는 우리의 현실에 그대로 적용하는 데는 문제가 있다.

또한 선거제도의 변화는 현역 정치인들의 정치적 생명과 연계되어 있는 사항이므로 단지 돈이 덜 든다는 이유만으로 쉽게 변화될 것으로 보기는 어렵다. 또한 비례대표제가 다당제로 이끄는 강한 경향성이 존재한다는 점을 고려한다면 한국과 같은 강력한 대통령제 하에서 다당의 출현이 어떤 정치적 결과를 초래할 것인지에 대해서도 깊은 논의가 선행되어야 할 것이다.

현재의 관행이 유지되고 있는 상황이라면 어쩌면 정당명부상의 높은 순위를 얻기 위해 당내에서 정당명부 작성의 결정권을 쥐고 있는 정당 지도부와와의 음성적 돈 거래가 활발해질 지도 모른다. 즉, 선거제도의 변화는 돈 선거의 관점에서 볼 때 그것이 가져다 줄 순기능이 있다고 하더라도 현실적인 방안이 되기에는 매우 포괄적인 변화와 긴 시간을 요구한다는 점을 인식하여야 할 것이다.

돈을 쓰면 실제로 당선에 도움이 되느냐 하는 것은 토론의 여지가 있는 문제이지만, 선거에서의 승리에 돈이 도움이 된다고 하는 믿음이 선거 경험

이 있는 많은 정치인들 사이에 폭 넓게 존재하고 있다면 이를 완전히 뿌리 뽑기란 사실상 불가능한 것인지도 모른다. 앞서 언급한 대로, 사실 돈을 적게 쓰고도 당선될 수만 있다면 (혹은 그것이 가능하다고 믿는다면) 굳이 큰 돈을 쓰려 하지 않을 것이다.

따라서 현실적으로 돈의 효용성에 대한 믿음이 존재하는 상황에서 선거에 참여한 후보는 당선을 위해 돈 선거의 유혹을 쉽게 물리칠 수 없을 것이다. 당선을 위해 모든 수단을 강구할 준비가 되어 있는 출마자들에게 도덕적, 윤리적 차원에서 준칙을 요구한다는 것도 매우 비현실적인 방법일 것이다. 따라서 돈 쓰는 선거를 막을 수 있는 매우 효과적인 한 방법은, <표 1>, <표 2>의 모델을 통해 추론할 수 있는 것처럼 결국은 매우 상식적인 방식에 근거하고 있다. 즉, 규정을 어기는 후보에 대한 적발, 처벌의 확률을 높이는 일이다. 법정 선거비용을 초과하여 사용하면 적발될 것이고 따라서 당선될 수 없다는 (당선되더라도 무효가 된다는) 준칙에의 믿음이 자리잡을 수 없다면, 아무리 부분적으로 제도를 개선하더라도 돈 선거에의 유혹은 쉽게 사라지지 않을 것이다. 100여년 전의 영국은 1883년 부패방지법(the Corrupt Practices Act of 1883)을 제정한 이후 선거에서의 부패 문제를 해결했다. 그러나 법의 제정은 그것이 엄격히 지켜질 경우에만 의미를 가지는 것이다.

당선자 전원이 법정 비용을 어겼다면 모두를 처벌하고 새로이 선거를 치를 수도 있다는 대통령과 선거관리위원회, 검찰 등 선거 관리자의 각오와 엄중한 법 집행이 없다면 돈 안 쓰는 선거의 문제는 많은 이들의 우려에도 불구하고 쉽사리 없어지지 않을 것으로 보인다.

결국 돈 쓰는 선거 문제 해결의 고리는 합리적 행위자들의 비합리적 결과를 교정할, 즉 합의 이행을 보장할 제도적 장치의 신뢰성 혹은 효과성의 문제로 귀결된다고 하겠다.