

사회적 갈등 비용과 선거의 갈등해결기능에 대한 연구

임재형 | 단국대학교 분쟁해결연구센터

+ 국문요약 +

한국사회에서 갈등 연구는 정부가 추진하는 공공사업에 대한 정부 또는 공공기관과 주민 사이에 발생하는 공공갈등에 중점을 두어 진행되어 왔다. 갈등 양상의 다각화와 갈등 대상의 다양화는 한국사회가 경험하는 갈등에 대한 심각성과 갈등해소를 위한 대책마련의 필요성에 대한 공감대를 형성하게 되었다. 갈등의 심각성에 대한 이해에 따라 갈등해결을 위한 다양한 수단에 대한 분석적 이해는 시도되었지만 대부분의 선행연구가 커뮤니케이션이론, 협상이론, 중재와 조정 과정, 그리고 사법적 소송제도와 같은 제도적 접근에 국한되어 논의되어 왔다. 이에 반해서 주민들이 참여하는 의사결정과정인 선거에 대해서는 갈등해결 도구로서 구체적인 논의와 연구가 실시되지 않았다.

본 연구는 사회적 갈등에 대한 사회적 비용과 갈등해결 메커니즘으로서 선거가 가지는 효율성에 대한 연구를 주된 목표로 한다. 우선, 본 연구는 사회적 갈등이 초래하는 비용계산을 시도한다. 한국사회에서 나타나고 있는 민간영역의 갈등사례를 (1) 아파트 주민대표 선출(입주자대표회의) 사례 그리고 (2) 협동조합의 대표자 선출 사례에 대하여 갈등비용을 산출한다.

I. 서론

한국사회는 다양한 갈등의 분출을 경험하고 있다. 민주화를 계기로 공동체 가치보다 개인의 가치에 중점을 두는 사회적 가치체계의 변화가 확산되면서 개인 차원의 갈등이 사회적으로 확대되어 나타나는 악순환이 나타났다. 사회는 급속도로 복잡적·다층적 구조로 변화함에 반해서 갈등구조에 대한 이해는 체계적으로 따라가지 못하는 부조화가 발생하였다. 사회적 수준의 갈등에 대한 이해와 대안의 제시가 선결되지 않으면 한국사회가 사회적 차원에서 부담해야 하는 비용이 경제발전에 부정적 영향을 미칠 것이다. 사회적 우려를 염두에 둘 때, 사회적 갈등의 비용에 대한 이론적 및 경험적 이해의 대중적 확산은 갈등의 부정적 측면을 최소화하고 긍정적 측면을 활용할 수 있는 계기가 된다.

한국사회에서 갈등 연구는 정부가 추진하는 공공사업에 대한 정부 또는 공공기관과 주민 사이에 발생하는 공공갈등에 중점을 두어 진행되어 왔다. 공공갈등에 대한 관심은 기업과 주민, 민간단체와 주민, 그리고 주민과 주민 등 다양한 시민사회의 주체들 사이에 발생하는 갈등에 대한 연구가 활발히 진행되지 못했다. 시민사회 내부에서 발생하는 갈등을 대상별로 나누어 보면, 해당 단체나 조직의 중요한 정책 결정에서만뿐만 아니라 단체나 조직의 대표자를 선출하는 인선과정에도 갈등이 확대되어 이른바 '생활 속의 갈등'의 형태로 증가하는 추세에 있다.

이처럼 갈등 양상의 다각화와 갈등 대상의 다양화는 한국사회가 경험하는 갈등에 대한 심각성과 갈등해소를 위한 대책마련의 필요성에 대한 공감대를 형성하게 되었다. 한국여성개발원(2005)의 연구결과에 따르면 1,000명을 대상으로 한 여론조사에서, 응답자의 92%가 한국사회의 갈등이 심각한 수준으로 인식하고, 70%는 사회통합을 저해하는 수준으로 인식하는 것으로 나타났다. 한국사회의 갈등을 해결하기 위해서 다양한 전략이 제시되어 왔지만 사회 차원에서 보면 갈등은 약화 또는 감소하기보다는 증가되어왔다. 갈등해결 메커니즘의 개발에 대한 사회적 요구에도 불구하고 갈등에 대한 합리적이고 민주적인 해결의 틀이 마련되지 못하고 사실상 방치된 상태로 지속되어왔다. 사회적 갈등의 심각성에 대한 이해에도 불구하고 구체적인 비용에 대한 경험적인 분석은 미흡하여 갈등이 야기하는 비용에 대해서 무감각한 경향이 있다.

갈등의 심각성에 대한 이해에 따라 갈등해결을 위한 다양한 수단에 대한 분석적 이해는 시도되었지만 대부분의 선행연구가 커뮤니케이션이론, 협상이론, 중재와 조정 과정, 그리고 사법적 소송제도와 같은 제도적 접근에 국한되어 논의되어 왔다. 이에 반해서 주민들

이 참여하는 의사결정과정인 선거에 대해서는 갈등해결 도구로서 구체적인 논의와 연구가 실시되지 않았다. 갈등의 사회적 비용에 대한 체계적인 이해의 부족은 갈등해소를 위한 구체적인 노력으로 연결되지 못했다. 갈등해결을 위한 다양한 대안이 가지는 비용과 효용에 대한 경험적 분석도 이루어지지 않았다. 갈등과 갈등해소 방법에 대한 객관적이고 과학적인 이해가 선결된다면, 그리고 선거가 이러한 역할을 수행한다면 우리사회에 만연하는 생활 속의 갈등에 대한 구체적인 대응책을 마련하는 계기가 될 것이다.

본 연구는 사회적 갈등에 대한 사회적 비용과 갈등해결 메커니즘으로서 선거가 가지는 효율성에 대한 연구를 주된 목표로 한다.¹⁾ 우선, 본 연구는 사회적 갈등이 초래하는 비용 계산을 시도한다. 한국사회에서 나타나고 있는 민간영역의 갈등사례를 ① 아파트 주민대표 선출(입주자대표회의) 사례 그리고 ② 협동조합의 대표자 선출 사례에 대하여 갈등비용을 산출한다.

II. 연구의 범위와 방법

1. 갈등의 개념과 범위

갈등에 대한 개념정의에 따르면 의사결정의 측면에서 갈등을 파악하는 경우 갈등을 “의사결정의 표준 메커니즘(standard mechanisms of decision making)에 장애가 발생하여 행동대안의 선택에 있어서 개인이나 집단이 곤란을 겪는 상황”(Simon & March 1958, 112)으로 정의하고 있다. 일반적으로 갈등이란 주요인사의 선택을 포함한 정책의 결정상황에 직면해서 결정에 참여하는 주체들 사이에 대안을 선택하는 데 제약을 받는 상황(Minnery 1985, 5-6)을 의미하는 것이라는 점에서 한국사회에서 발생하는 민간단체의 대표선출과 정책결정과정에서 발생하는 갈등은 사회적으로 가지는 함의가 크다. 이런 점에서 주목하여 본 연구는 민간단체의 대표선출 및 정책의 결정과 관련한 갈등을 주요 연구

1) 이 연구는 2014년도 중앙선거관리위원회의 연구비 지원에 의해 수행되었습니다. 그러나 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은 중앙선거관리위원회의 공식 의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견이나 견해를 밝히겠습니다.

대상으로 한다.

민간단체는 일반적으로 비영리민간단체로 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체를 의미하는 것으로 이해된다. 본 연구에서 민간단체는 비영리민간단체 시행령에서 규정하는 단체를 의미하는 것이 아니라 정부가 관계하지 않는 다양한 민간의 자발적 조직의 결사체를 의미하는 것으로 영리활동의 추구 유무, 구성원의 수, 체육이나 종교와 같은 특정 목적에 대한 규정에 관계없이 포괄적으로 규정된다. 예를 들면 아파트 단지를 구성하는 주민대표자회의의 대표선출과정이나 농협의 조합장 선출과정과 같은 인사 선임 과정의 갈등 그리고 조직의 정책결정과정에 발생하는 조직 내의 집단 간 이견에 따른 갈등이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

본 연구는 분쟁사례를 선정하여 각각의 사례의 분쟁과정을 시계열에 따라 조사하여 갈등에 따른 경제적 및 사회적 비용을 산정하여 분쟁의 비용을 계산한다. 분쟁의 비용으로는 직접비용과 간접비용으로 분리하여 직접비용은 분쟁에 참여함에 따라서 발생하는 인건비 손실과 분쟁에 따른 유관 기관의 참여에 따른 대응비용을 포함하는 것으로 한다. 간접비용은 정책이나 인선의 결정이 정해진 절차와 시한 내에 이루어져 진행되지 못하고 다시 결정을 해야 함에 따라서 발생하는 절차비용, 결정을 진행하지 못해서 발생하는 기회비용 또는 손실, 제3자의 피해에 수반되는 사회적 비용까지 포괄적으로 조사하고 논의한다.

갈등사례의 비용계산을 주요 목적으로 하는 본 연구는 민간분야에서 갈등사례로 시사적인 의의가 있는 것으로 평가되는 ① 아파트 주민대표 선출(입주자대표회의) 사례를 주요 인사 선출에 대한 사례 그리고 ② 협동조합과 관련하여 주요 대표자의 선출과 정책결정에 대한 사례를 주요 사례로 선정하여 각각의 정책결정과정과 관련한 갈등의 경제적 및 사회적 비용을 산출한다. 비용 산정에 있어서 인선과정에 대한 갈등의 비용 산출과 정책결정에 대한 갈등의 비용 산출의 유형을 분리하여 비용을 계산한다.

2. 갈등 및 부패비용 추정방법

1) 갈등비용 추정방법

갈등과 관련해서 발생하는 비용과 효용은 시장에서 거래하는 가격이 존재하지 않는 경우로 구성되는 경향이 있다는 점에서 이를 해결할 수 있는 이론적 대안이 필요하다. 비시장적 가치에 관련한 비용을 계산하는 기존의 방법은 환경가치의 손실에 대한 사회적 비용

을 추산하는 방법을 위주로 발전되어 왔는데 이를 살펴보면 다음과 같다. 시장에서 거래 가격이 존재하지 않는 재화나 서비스에 대한 가치의 추정이 갈등의 비용과 갈등해결 메커니즘으로서 선거의 비용 및 효용을 추론할 수 있는 근거를 마련하기 위해서 비시장적 가치추정을 이용한다. 비시장적 가치 추정법은 접근방법에 따라 물리적 연계방법(physical linkage method)과 행태적 연계방법(behavioral linkage method)으로 구분된다.

“물리적 연계방법”이란 추정과정상 실험적 방식에 의존하거나 실제로 인정되는 통용가치만을 반영하여 비시장 가치를 추정하는 방법임에 반해, “행태적 연계방법”이란 가상의 대체시장을 설정하여 추정하고자 하는 대상의 경제적 효용을 간접적으로 추정하거나 지불의사(WTP: willingness to pay)를 직접적으로 파악하는 방식이다. 따라서 행태적 연계 방법은 추정대상의 가치를 행위자나 피행위자에게 직접적으로 묻느냐 대체시장에 포함되어 있는 가치만을 간접적으로 추출하느냐에 따라 구분할 수 있다.

물리적 연계방법과 행태적 연계방법의 주된 차이점은 추정대상의 가치를 행위자 또는 피행위자를 포함한 유관당사자에게 직접 질문을 통해서 비용을 구성하는 경우와 대체시장에 포함되어 있는 가치를 조사를 통해 간접적으로 추정하는 방식을 사용하는 경우로 구분할 수 있다. 설문을 통해서 가치를 추정하는 행태적 연계방법의 경우 설문작성 과정에 주관성이 개입할 여지가 많고 응답자들이 스스로의 이해관계를 위해 전략적으로 대응하는 경우 추정가치의 편이(bias)가 발생할 수 있어 추정결과의 신뢰성이 충분히 확보되지 못한다는 단점이 존재한다. 이에 반해서 물리적 연계방법의 경우는 실제시장에서 거래되고 있는 대상을 지표로 사용한다는 점에서 객관성에 대한 논란은 해소할 수 있지만 추정치가 과소평가되는 경향이 있다.

이런 점을 고려하여 본 연구에서는 물리적 연계방법에 주안점을 두어 비용을 추정하는 방법을 개발하기 위해서 물리적 연계방법을 통한 가치추정의 기법을 소개한다. 첫째, 유지비용법(maintenance cost approach)은 어떤 비용이 발생하는 상황이 있을 때, 이를 저감 또는 방지하는 장치나 기술에 소요되는 비용을 측정하는 것이다. 예를 들면, 대기오염이 발생할 때 대기오염을 저감하거나 방지하는 장치를 장착하고 이를 유지하는 비용을 계산하는 방식이다.

둘째, 손실함수법(damage function approach)은 투여반응분석법(dose response techniques)이라고도 하며 사회적 비용이 유발되는 상황이 발생했을 때, 이를 원상태 또는 유사한 상태로 복구하는 데 소요되는 비용을 추산함으로써 손실되는 가치를 추정하는 방법이다. 수질오염으로 인한 사회적 비용을 오염으로 인해 직접적으로 손해를 본 객체인 수산생물자원의 손실 그리고 농작물의 손실과 같은 손실된 가치를 합산하여 추정하는 방

식이다. 측정이 가능한 가시적 변화를 근거로 손실비용을 측정하기 때문에 분석구조가 간단명료하고 직접적이라는 점이 우수하지만 가시적 변화가 유발되지 않은 손실에 대해서는 측정이 불가능하기 때문에 비용이 과소계상되는 단점이 있다.

그 밖에 회피행위모형(avoiding behavior model), 여행비용모형(travel cost approach), 속성가격모형(hedonic price model), 그리고 조건부가치추정법(contingent valuation method)는 비용발생상황을 회피하거나 편익발생상황을 유도하기 위해서 지불하고자 하는 주관적 비용을 묻는다는 점에서 관련자들을 대상으로 설문조사를 통해 사회적 비용을 조사하는 행태적 연계방법이기 때문에 본 연구에서는 적극적으로 고려하지 않는다.

비시장가치의 추산을 위해 앞에서 논의한 방법들은 나름대로의 장단점을 가지고 있지만 본 연구에서는 설문조사를 통해 주관적 의사를 조사하는 방법은 배제하고 주로 객관적 상황을 염두에 둔 물리적 연계방법 특히 유지비용법을 주된 방법으로 선택하고 이를 보완하기 위해서 사례별로 필요한 비용항목을 추가하여 분쟁의 사회적 손실비용을 계산하고자 한다.

갈등의 비용에 포함되어야 하는 직접 및 간접비용의 항목을 결정하는 것도 본 연구가 수행해야 할 중요한 사안이다. 앞에서 간략하게 설명했듯이 분쟁에 따른 직접적 인건비 손실과 유관 기관의 소요 비용을 포함해야 한다. 그리고 갈등의 간접비용으로는 절차비용, 기회비용, 제3자의 손실 등이 있다. 갈등의 다면적 특성에 대한 체계적인 연구를 통해 갈등의 비용을 구성하는 구체적인 항목을 선정하고 이를 통해 갈등 비용의 계산에 포함되어야 하는 비용항목을 최종적으로 결정한다.

2) 부패비용 추정방법

본 연구가 수행하는 두 가지 사례인 입주자대표회의와 협동조합의 사례는 갈등이 초래하는 비용보다 이권과 관련된 사업을 추진하는 과정에 통제되지 않는 권력이 이권에 개입함으로써 발생하는 다양한 부패의 비용이 더 중요한 사안으로 받아들여진다. 이런 점에서 부패에 대한 비용의 산출에 주목할 필요가 있다.

부패는 사회 및 경제적으로 부정적인 악영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 구체적으로는 세계의 거의 모든 국가에 뿌리 깊이 만연하는 부패는 경제적 발전, 정치적 민주화, 사법적 정의에 악영향을 미치고 궁극적으로 국가와 사회가 그 비용을 부담해야 한다. 부패의 구체적인 폐해는 원활한 시장제도의 마비, 공공 기금 운영과정에 누수현상, 그리고 부패가 통제되지 않으면 사회제도의 붕괴로 이어진다. 이러한 부패의 심각성에 대해 인식하고 부패에 대한 경험적 연구는 1990년대에 전성기를 맞이하였다. 부패에 대한 지속적

인 연구에도 불구하고 여전히 부패는 객관적인 자료가 충분하지 않다는 비판을 받고 있다. 부패의 연구에 있어서 너무나 많은 부패의 종류에도 불구하고 실제로 사용되는 지표는 제한적이다(Rose-Ackerman 1983).

부패에 대한 관념에 기초한 지표를 활용하는 연구는 방법론적으로 문제가 지적되어 왔다. 첫째, 국제적인 부패의 척도를 연구하는 경우, 표본의 선택에 있어서 특정 업체나 인사를 표본으로 선택하게 되면 결과가 왜곡되어 나타날 가능성이 높다. 둘째로는 부패에 대해 자발적 또는 비자발적으로 부패사례를 정확하게 신고하지 않는 경향이 있다. 부패는 수치스럽거나 때로는 범죄를 구성할 수 있기 때문에 응답자가 정확하게 설문에 응답하지 않는다.

이러한 부패의 특성상 부패에 대한 연구는 계량적인 내용보다는 질적인 보고서에 치중하는 경향이 있다. 부패에 대한 질적인 평가는 개별 국가가 가지는 특성에 중점을 두고 이루어진다. 질적인 논의는 개별 국가에서 부패를 처리하는 과정이 제대로 작동하는지 여부에 중점을 두어 논의를 진행한다. 계량적인 분석이 어려운 것은 부패가 어느 정도 문제가 되는지에 대한 화폐단위로 정확한 수치를 계산하기 어렵고 결과적으로 국가의 부패 정도를 수량화하여 상대적 비교를 통해 서열화하는 것은 더욱 어렵다.

세계의 177개국을 대상으로 청렴도 순위를 조사하는 국제투명성기구(Transparency International)의 경우는 대상국가의 청렴도에 대한 평가를 통해 100점 만점에 부패가 만연하는 정도의 감점을 통해 대상국의 청렴도 서열을 평가하는 방식으로 부패 정도를 측정한다. 부패에 대한 계량적인 분석과정은 주로 설문조사 자료를 사용할 수밖에 없는데 부패에 관련한 설문조사 과정 자체가 결정적인 한계를 가지고 있다. 설문조사 방법을 이용한 부패의 계량화의 정확도와 신뢰도는 질문의 내용에 영향을 받게 된다. 앞에서 논의한 바와 같이 국가별 연구를 수행할 때, 국가별로 부패에 대한 문화적 이해가 각각 다르고 부패에 대한 수치심과 법적 책임 때문에 의도적으로 응답하지 않을 수 있는 문제가 있다(Harrison and Hughes 1997).

부패에 관한 관념을 물어보는 설문조사는 본질적으로 은밀한 특성을 가지고 있기 때문에 사회적 상황에 영향을 받게 된다. 예를 들면 여론조사 자체가 응답자의 성향에 의해 영향을 받기도 하고 여론조사가 실시되던 시기의 정치적 상황, 부패에 대한 국가의 정책 의지, 언론의 보도 경향, 대중의 대응 등의 외부적인 요소가 부패에 대한 설문조사에 영향을 준다.

연구자가 다양한 설문조사자료를 사용하지만 현 시점에 사용하는 자료는 이미 몇 해 전에 조사가 이루어진 오래된 자료라는 점이다. 예를 들면 부패와 관련해서 가장 유명한

유로바로미터(Eurobarometer)를 활용한 올해의 부패 지수는 작년의 자료를 이용하여 계산하였고 올해의 부패지수가 발표될 쯤에는 새로운 설문자료가 소개된다는 문제가 있다.

부패를 측정하는 대안적 방법으로 정부의 공식적인 회계를 통해서 조사하는 방법이 개발되었다(Ferraz and Finan 2008; 2011). 지방정부의 회계부정이 선거결과에 미치는 영향에 대한 연구에서 시작되었다. 부정에 대한 측정의 정확성보다는 유권자와 정치인의 행동에 영향을 미치는 한에 있어서는 신뢰할 수 있는 정확한 자료가 측정되었다고 간주하고 자료를 조사하였다. 이 방법의 문제는 일단 공직자가 감사를 통해서 부패를 일관되게 찾아내는 시스템을 이해하게 되면 공직자들은 행동을 변화하여 이를 회피할 수 있는 방안을 찾게 된다는 점에서 방법론적으로 한계가 있다.

부패에 대한 계량적 연구의 정확도와 신뢰도를 높이기 위해서 다양하게 산재하는 일차 자료와 이차자료를 활용하는 방법이 개발되었다. 가장 일반적인 접근법의 하나는 정부의 공식자료의 불일치를 확인하고 이를 수정하는 방법이다(Reinikka and Svensson 2004; Fisman and Wei 2004; Hsieh and Moretti 2006; Narciso and Javrcik 2008). 두 가지 이상 정부 자료를 비교하는 방법은 부패 행태의 양식을 찾아내는 데 유용할 뿐 아니라 반부패 정책의 효과를 검증하는 데도 유용하게 사용된다.

이에 대한 대안적 방법론은 독립적인 회계감사를 시행하거나 회사나 가게에 대해 설문 조사를 실시하는 것이다. 정부의 보고서와 별도로 연구자가 시장가격을 조사하는 등의 방식으로 실제가격과 정부보고서의 금액을 비교하여 부정한 금전적 이득을 확인하는 방법이다(Olken 2007; Atanassova et al. 2009; Hiehaus and Sukhtankar 2011). 물론 회계장부에 표시된 가격과 조사한 실제 시장가격의 차이를 부패에 기인하는 것으로 간주하는 것은 검증되지 않았다는 점에서 이에 대한 다양한 보완책도 개발하고 있다(Fisman and Wang 2011; Coviello and Gagliarducci 2010; Sukhtankar 2011; Tella and Freneschelli 2009).

직접적인 방법에 의한 부패의 계량화 연구도 존재한다. 기업이 공공조달 공사와 같은 경우 지불하는 뇌물비용 등이 계약금액 부풀리기 기업의 소득세 회피와 같은 방법에 의해서 공식적으로 기록되는 경우가 있는데 이러한 이차자료를 활용하여 부패비용을 계산해 내는 방식이다(Tran 2010; Tran and Cole 2011). 문서로 남아 있는 자료를 활용해서 비용을 계산한다는 점에서 자료가 신뢰할 만하고 자료에 관련된 당사자들의 동기 등을 확인할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 장점에 비해 한 기업의 부패 상황을 경제 전반에 적용하기에는 설득력이 낮다는 점이 가장 큰 약점이며 동일한 방법을 여러 기업에 걸쳐서 장기간 적용하는 것이 어렵다는 것이다. 자료를 제공하는 기업을 표본으로 조사를 진행할

경우 표본의 왜곡이라는 비판을 피할 수 없다.

문서를 확보하여 이를 통해 추론하는 방식의 한계를 극복하기 위한 대안으로 현장에 직접 나가서 부패를 관측하는 방법이 있다. 교사나 보건소 직원이 월급을 받고 업무를 수행해야 하는 시간에 직장에 출근하지 않는 경우를 예고 없이 방문하여 조사하고 이를 자료의 형태로 작성하는 방법이 있다(Chaudhury et al. 2006). 실험디자인을 통해서 법규를 위반하고 운전면허시험을 통과시켜주는 빈도를 조사하여 부패의 객관적 상황을 계량적으로 측정한다(Bertrand et al. 2007). 이 밖에도 트럭 기사가 도로에서 운전규칙 위반이나 과적위반으로 경찰에게 단속되었을 때 경찰에게 뇌물을 공여하는 시도를 통해서 부패의 정도를 측정하는 방법도 활용하였다(Olken and Barron 2009).

부패에 대한 계량연구의 한계에도 불구하고 유럽연합(European Union) 집행부는 기존에 조사된 여러 가지 지표를 활용하여 가장 포괄적인 연구결과를 발표하였다. 이 과정에 활용된 데이터는 유로바로미터는 물론 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development), 세계은행(World Bank), 세계경제포럼(World Economic Forum), 국제투명성기구(Transparency International) 그리고 대학과 연구소가 작성한 다양한 자료를 분석하여 지표목록 작성과 보고서 작성에 기초자료로 활용하였다. 이렇게 수집된 지표들은 부패를 위한 새로운 지표의 기초로 사용된 것이 아니라 보고서의 핵심이라고 할 수 있는 질적 분석보고서를 보충하는 역할을 수행하는 것으로 활용하였다.

이상의 자료들을 종합한 유럽연합 부정부패방지 보고서는 2014년 2월 3일에 처음으로 발간되었는데 탈세, 횡령 등 부정부패로 인해 세수와 외국인 투자 감소 등으로 유럽에서 매년 발생하는 부패로 인한 경제적 손실규모가 무려 1,200억 유로(170조 원)에 이르는 것으로 확인됐다. 이는 유럽연합의 한해 예산과 맞먹는 액수이며 유럽 전체 국내총생산의 1%에 달하는 액수로, 유럽 경제에 큰 부담을 주고 있다고 유럽연합은 지적하고 있다. 유럽연합의 새 회원국들은 공공건설 부분에서 전체 계약액의 4분의 1이 부패 비용으로 들어가기 때문에 국민에게 큰 피해를 주고 있는 것으로 조사되었다. 건설 관련 기업의 80%가 부패에 노출되어 있으며 특히 유럽연합 총 생산의 20%를 차지하는 정부 구매가 부패에 취약하다고 조사되었다.

본 연구에서는 유럽의 부패비용을 추정하는 데 사용된 위의 방법을 적용하여 개별사인 공동주택 입주자대표회의와 협동조합의 주요 대표자 선출과정을 직접 현장에서 부패비용을 계산하는 것은 현실적으로 불가능하다. 부패비용 산출의 현실적 한계를 고려하여 유럽의 선행 연구사례에 나타난 기준을 적용하여 본 연구가 관심을 가지는 두 가지 유형

에 대한 부패비용을 추산하고자 한다.

III. 갈등 및 부패비용의 사례분석

생활 속의 민주주의 사례와 관련하여 발생하는 갈등의 비용은 앞에서 논의한 바와 같이 비시장 가치가 대부분을 구성하기 때문에 이에 대한 조사방법으로 물리적 연계방법 특히 유지비용법에 중점을 두고 비용계산을 추진한다. 비시장 가치 중에서 본 연구의 주요 사례로 다루는 공동주택 입주자대표회의와 협동조합은 구성원들 사이에 발생하는 갈등으로 인한 비용보다 해당 공동체가 주어진 기능을 수행하는 과정에 필요한 업무의 수행에 수반되는 부정, 부패, 부조리 등으로 인해서 발생하는 부패비용의 비중이 훨씬 큰 것으로 볼 수 있다.

본 연구에서는 주어진 사례별로 추진하는 사업에 포함된 사업의 비용구조를 파악함으로써 각각의 사업이 가지는 갈등과 부패의 비용구조를 파악하고 공동체 조직이 적절하고 합법적으로 선택된 대표에 의해서 운영되지 못할 경우 발생할 수 있는 비용체계를 확인한다.

1. 사례 1: 공동주택 입주자대표회의

입주자대표회의는 동별 세대수에 비례하여 공동주택관리규약으로 정한 선거구에 따라 선출된 각 동의 대표자 4명으로 구성되는 당사자능력을 가진 비법인 사단이다. 입주자대표회의는 공동주택관리규약 개정안의 제안, 아파트관리방법의 제안, 공용시설물의 사용료 부과기준의 결정, 단지안의 주차장·승강기 등의 유지 및 운영기준, 행위허가 또는 신고행위의 제안 등 중요한 사항에 대한 의결권을 가지고 있으며 입주자대표회의의 회장은 입주자대표회의를 대표한다는 점에서 입주자대표회의는 대의기관임과 동시에 집행기관으로서 성격을 가진다.

입주자대표회의는 공동주택 입주자들을 대표하여 공동주택을 관리, 운영하는 과정에 수많은 이권사업에 관련이 되기 때문에 집행부를 구성하려는 입주민들 사이에 끊임없는

분쟁의 대상이 되어왔다. 입주자대표회의가 적절하게 운영되면 주민들의 삶의 질을 높일 수도 있지만 반대로 부적절한 인사들이 개인의 이익을 위해 입주자대표회의를 악용하게 되면 부정과 비리의 온상으로 전락하고 주민들의 삶은 고비용·저효율의 악순환에 빠지게 된다.

입주자대표회의의 비용구조와 관련된 논의를 위해서는 공동주택관리와 관련하여 입주자대표회의 표준관리규정에 나와 있는 권한에 대해서 인지하고 이와 관련한 비용항목을 추산할 수 있다. 공동주택의 관리를 주관하는 입주자대표회의의 업무는 주민으로부터 관리비를 수입으로 수납하여 이를 집행하는 예산집행의 사업이 있으며 이에 비해서 규모는 상대적으로 작지만 입주자대표회의가 주체가 되어 수행하는 중개나 소개와 같은 활동을 통해서 추가의 수입을 획득할 수 있는 다양한 사업이 존재한다. 입주자대표회의가 주관하는 지출과 수입은 소위 말하는 돈이 움직이는 전체 사업과 관련되어 있어 수입과 지출 전반에 걸쳐서 부패가 발생할 가능성이 항상 있다. 입주자대표회의의 이러한 특성을 고려하여 공동주택의 관리업무와 관련한 포괄적인 사업항목의 확인과 이에 따른 수입과 지출의 전체적인 예산 집행과정과 업무를 파악할 필요가 있다.

입주자대표회의의 업무와 관련해서 가장 일반적으로 논의되는 것은 관리비 예산에 관한 것이다.

① 관리비 예산의 확정과 변경

아파트 관리비의 공동사용분은 일반관리비, 청소비, 소독비, 오물 수거비, 승강기 유지비, 난방비, 급탕비, 수선유지비로 이루어지는 순관리비와 공동전기료와 공동수도료 등을 포함하는 공동사용료가 있다. 그리고 개별사용분에 대한 사용료는 TV시청료, 개별전기료, 개별 수도료, 개별가스와 온수 등의 에너지 사용료, 그리고 보험료가 포함된다.

② 단지 내의 전기, 도로, 상하수도, 주차장, 가스설비 및 난방시설, 승강기 및 곤돌라, 방화설비, 방범시설, 조경시설 및 기타 부대시설 등의 유지 및 운영에 관한 기준을 설정한다. 부대시설 등의 사용료 기준과 그 부과방법을 결정 또는 변경한다.

③ 공동주택의 공용부분, 공동소유인 부대시설 및 복리시설의 보수, 대체, 그리고 개량 등의 계획을 수립하고 이를 집행한다. 관리비와 구분하여 특별수선충당금과 시설물의 안전관리에 관한 특별법에 의한 안전점검의 대가와 공동주택관리령에 의한 공동주택의 안전점검 비용 및 안전진단 실시비용을 위에서 언급한 관리비와는 별도로 징수한다.

④ 관리주체의 동의를 얻지 않은 광고물, 표지물의 조치, 또는 표지를 설치하거나 부착하는 행위에 대한 동의와 결정권한 그리고 단지 내 판매사업 및 상시출입자의 통제와 승인의 권한, 그리고 유형 자산의 구입 및 불용품의 처분 결정은 기타 잡수입을 구성한다. 잡수입은 관리비 이외의 공동주택을 관리하는 과정에 발생하는 수입을 의미한다. 보다 구체적으로 잡수입의 유형을 보면 재활용품 판매비, 단지 내 광고 부착료, 알뜰시장 개장 장소 대여료, 단지 외 일반인을 대상으로 한 유료주차장 임대료, 단지 내 복리시설 운용수입 등이 있다. 이러한 잡수입에 대해 부녀회·노인회 수익사업 등으로 간주하여 잡수입으로 관리하지 않고 입주자대표회의의 감사 또는 승인을 받지 않아 서로 간에 마찰을 빚는 경우가 종종 발생되고 있다. 이의 방지를 위해서는 잡수입에 대한 합리적인 사용 방법을 관리규약으로 정하여 운용하는 것이 필요하다.

이 밖에도 기타 공동주택 단지의 관리에 필요한 의사결정을 한다.

입주자대표회의가 집행하는 예산과 관련한 부패는 다양한 거래와 관련한 뇌물과 관련이 있는 것으로 파악된다. 유럽의 부패사례를 격년으로 조사하는 유로바로미터에 따르면 EU 시민의 5%가 매년 뇌물을 지불하는 것으로 나타났다. 부패의 총체적인 경제적 비용을 구체적으로 계산하는 것은 쉽지 않다고 지적하면서 유럽의 경우 매년 전체 GDP의 1%에 해당하는 1,200억 유로가 부패 비용으로 사라진다고 보고하고 있다. 이 결과는 국제상업회의소(International Chamber of Commerce), 국제투명성기구, 세계경제포럼, UN Global Compact, Clean Business is Good Business가 포함된 조사위원회가 2009년 조사한 자료에 근거해서 전 세계 차원에서 보면 GDP의 5%에 해당하는 금액이 부패비용으로 지불되었음을 의미한다고 설명하고 있다(European Commission 2009, 3-4).

국가경제를 기준으로 GDP란 한 국가의 국내에서 생산된 모든 최종생산물(재화 및 용역)을 시장가격으로 평가한 총 가치이다. ‘국내에서 생산된’이라는 것은 국내의 내국민 및 외국인을 구별하지 않고 국내에서 생산한 것을 포함한다는 의미이다. ‘최종생산물’이란 재화 및 용역이 최종적인 사용자에게 도달하였을 때를 기준으로 한 것으로서 중간생산물과 구별되며, ‘시장가격’이란 부가가치세 등 간접세를 포함하는 의미이며, ‘총 가치’란 각 재화 및 용역들을 시장가격으로 평가하여 합산한다는 의미이다. 국가경제의 GDP에 대비한 부패비용의 비율이 5%라는 평균추정치를 개별민간단체인 입주자대표회의에 적용하는 것은 논란의 여지는 있지만 입주자대표회의가 집행하는 전체 예산을 GDP에 준용하여 본 연구에서는 입주자대표회의가 1년간 집행하는 전체 예산을 계산하여 이 전체 예산의 5%가 부패비용으로 사용되었다고 간주한다.

〈표 1〉 전국 입주자대표회의 분포 및 관리비 현황

지역	단지 수	단지 내 세대 수		500세대 기준 월별 총 관리비(원)
		최대	최소	
강원	530	1,792	138	22,019,360
경기	3,684	5,282	120	37,218,620
경남	920	3,000	102	14,484,400
경북	670	2,635	110	26,063,710
광주	671	2,972	110	15,615,320
대구	764	4,256	105	30,078,110
대전	423	3,958	109	41,306,040
부산	943	7,374	150	20,123,081
서울	2,366	6,864	102	43,979,600
세종	44	1,429	156	13,174,180
울산	372	3,027	113	26,472,870
인천	423	5,076	100	22,921,098
전남	488	5,131	119	16,406,400
전북	606	2,102	150	24,187,210
제주	75	1,364	128	15,020,270
충남	581	4,168	104	30,563,428
충북	489	3,599	119	13,219,960

* 2014년 6월 기준으로 월별 관리비는 지역별 각 세대 수와 유사한 단지를 샘플로 뽑아 작성함

입주자대표회의가 집행하는 예산도 입주민들이 최종적으로 사용하는 재화뿐 아니라 용역에 간접세가 포함된 시장가격을 반영한다는 점에서 부패비용을 산정하는 기준으로 국가의 경우 1년간 GDP의 5%로 산정하는 것처럼 입주자대표회의의 경우 1년간 전체집행 예산의 5%를 부패비용으로 산정하는 것은 큰 문제가 없는 것으로 판단된다. 문제는 개별 입주자대표회의의 규모가 일정하지 않다는 점이다. 법에 따르면 300세대 이상의 공동주택, 150세대 이상으로 승강기가 설치된 공동주택, 150세대 이상으로서 중앙집중식 난방방식(지역난방방식을 포함)의 공동주택 등의 요건이 있다. 이를 고려하여 본 연구에서는 기본 500세대로 구성된 공동주택의 1년 집행예산을 조사하고 전국 공동주택 관리를 위한 입주자대표회의 현황을 조사하여 전체 평균을 계산하여 부패비용을 계산하고자 한다.

㉑ 500세대의 1년 집행예산 $\times 0.05 = 1$ 단위 입주자대표회의의 1년 부패비용

입주자대표회의가 구성된 공동주택의 관리비는 국토교통부에서 운영하는 공동주택관리정보시스템에 등록된 전국 17개 광역자치단체별 공동주택의 수를 반영하는 단지규모 및 이에 해당하는 관리비를 조사하였다.²⁾ 앞의 <표 1>에 나타난 바와 같이 서울의 경우에는 하나의 공동주택 단지에 최대 6,864세대가 거주하는 경우도 있지만 최소의 경우는 100여 세대로 공동주택대표자회의의 규모는 다양하게 분포하고 있다. 이런 현실을 감안하여 본 연구에서는 500세대의 단지를 기준으로 설정하였다. 국토교통부의 관리시스템에 따르면 전국에 1만 4천여 개의 공동 주택 단지가 있고 관리비의 지역 간 편차는 있지만 500세대 단지의 경우 매월 2천4백여만 원의 관리비를 집행하여 1년에는 2억 9천만 원을 집행하는 것으로 나타났다. 이 결과를 위에서 제시한 계산식 ㉑에 대입하면 500세대로 구성된 하나의 공동주택 단지를 관리하는 입주자대표회의에서 발생하는 부패비용은 전체 예산집행의 5%라고 가정했기에 매년 1천4백여만 원에 해당한다.

㉒ 한 단위 입주자대표회의의 1년 부패비용 \times 전국 입주자대표회의 수
= 입주자대표회의 전국 부패비용

평균 한 단위의 공동주택 단지에서 입주자대표회의에서 발생하는 부패 비용이 1천4백여만 원이고 전국에 1만 4천여 개의 공동주택 입주자대표회의가 등록되어 있다면 전체 부패비용은 계산식 ㉒에 따라 2,047억 1천2백만 원이 발생하는 것으로 나타났다.

이 결과는 언론에 보도된 공동주택 관리비 관련 현실을 반영하는 결과이다. 국토교통부에 따르면 전국 총 1,332만 가구 중 아파트는 863만 가구로 64.7%(2012년 말 기준)에 이른다. 국민 10명 중 6명이 아파트에 거주하기 때문에 주택산업연구원에 따르면 2010년 전국의 관리비의 규모가 12조 원으로 추정된다고 한다. 실제로 경찰청은 2013년 6월부터 약 5개월간 아파트 관리비리 164건을 수사해 5명을 구속하는 등 모두 581명을 검거한 바 있다. 유형별로 비리 행태를 살펴보면 입주자대표 등이 아파트 공사 관련 업체 등으로부터 부정한 청탁을 받고 금품을 수수하는 행위가 45%(260명)로 가장 많았다. 아파트입주자대표회장이 도장공사업체 대표로부터 금품을 받거나 관리소장이 승강기 유지보수업체로부터 금품을 수수하는 사례, 관리소 직원이 하자보수공사업체로부터 금품을 수수하

2) 국토교통부 공동주택관리정보시스템(<http://www.k-apt.go.kr/>).

는 사례 등이 적발됐다(한국일보, 2014년 9월 23일).

2. 사례 2: 협동조합

협동조합은 2012년 12월 1일 「협동조합기본법」이 시행되면서 다양한 형태의 협동조합이 나타나게 되었고 농업과 농촌분야에도 기존의 농업협동조합과 다른 협동조합의 설립이 가능하게 되었다. 이러한 변화는 농업뿐 아니라 기존의 협동조합이 존재하고 있는 수산업, 축산업, 임업 등의 다양한 일차산업분야에 새로운 협동조합이 나타나는 계기가 되었다.

본 연구에서 연구의 대상으로 선정한 협동조합은 「협동조합기본법」에 따라 새롭게 조직되는 협동조합은 포함하지 않는다. 본 연구에서 연구대상으로 선정하는 협동조합은 농협, 수협, 축협, 임협과 같이 1960년대 일차 산업 생산자인 농어민 및 축산업과 임업에 종사하는 소규모 생산자를 위해 해당산업의 생산과 판매를 진흥하고 지원할 목적으로 설립된 조합 특히 지역의 단위조합을 대상으로 한다. 농협, 수협, 축협은 중앙회가 은행업무 또는 신용사업을 수행하는 경우가 있는데 이는 본 연구의 범위에서 배제하고 농협은 단위 농협, 수협은 회원수협 등을 주요 연구대상으로 하나 연구의 복잡성 때문에 본 연구에서는 단위농협을 주요 분석대상으로 하여 이를 다른 유사한 형태의 조합에 준용하는 형식을 취한다.

우리나라에 구성되어 있는 농협의 단위조합의 업무활동은 구매, 판매, 이용을 포괄하는 경제사업과 예금과 대출에 준하는 신용 및 공제사업으로 나뉘는데 그 구성은 다음과 같다.

- ① 농업에 관한 기술과 경영의 향상을 위한 지식과 기술의 생산지도 및 농촌생활 개선과 문화생활의 향상을 위한 생활지도는 전통적 협동조합의 업무
- ② 조합원의 사업과 생활에 필요한 물자의 구입, 운반, 보관, 가공, 그리고 공급을 포괄하는 구매사업
- ③ 조합원이 생산하는 물자의 운반, 보관, 가공, 검사, 그리고 판매를 포괄하는 판매사업
- ④ 조합원의 사업 또는 생활에 필요한 공동이용시설의 설치와 농업을 목적으로 하는 토지의 조성, 개량, 관리, 수리시설의 설치와 관리 및 농업생산의 효율을 증진하는데 필요한 시설의 관리 및 이용사업
- ⑤ 의료사업

- ⑥ 농촌가공사업
- ⑦ 조합원의 예금과 적금의 수입, 조합원에 필요한 자금의 대출, 내국환, 국가와 공공단체 및 금융기관 업무를 대리하는 신용사업
- ⑧ 농지의 매매, 임대차, 및 교환의 소개
- ⑨ 타 경제단체, 문화단체와의 경제행위 또는 생활계약에 관한 단체협약 체결
- ⑩ 중앙회나 정부가 위촉하는 사업

협동조합의 부패비용을 산정하는 경우에도 앞의 입주자대표회의에 적용한 방법을 유사하게 적용할 수 있다. 협동조합의 경우는 앞에서 논의한 바와 같이 운영하는 사업을 경제사업과 신용 및 공제사업으로 분리할 수 있는데 본 연구에서는 두 가지 사업을 분리하지 않고 전체 영업현황을 부패비용 계산에 포함한다.

앞에서 소개한 바와 같이 전 세계 차원에서 보면 GDP의 5%에 해당하는 금액이 부패비용으로 지불되었음을 의미한다고 설명하고 있다(European Commission 2009, 3-4). 국가경제를 기준으로 GDP란 한 국가의 국내에서 생산된 모든 최종생산물(재화 및 용역)을 시장가격으로 평가한 총 가치이다. ‘국내에서 생산된’이라는 것은 국내의 내국민 및 외국인을 구별하지 않고 국내에서 생산한 것을 포함한다는 의미이다. ‘최종생산물’이란 재화 및 용역이 최종적인 사용자에게 도달하였을 때를 기준으로 한 것으로서 중간생산물과 구별되며, ‘시장가격’이란 부가가치세 등 간접세를 포함하는 의미이며, ‘총 가치’란 각 재화 및 용역들을 시장가격으로 평가하여 합산한다는 의미이다. 국가경제의 GDP에 대비한 부패비용의 비율이 5%라는 평균추정치를 개별민간단체인 협동조합에 적용하는 것은 논란의 여지는 있지만 협동조합이 집행하는 전체 경제사업 예산을 GDP에 준용하여 본 연구에서는 협동조합이 1년간 집행하는 전체 예산을 계산하여 이 전체 예산의 5%가 부패비용으로 사용되었다고 간주한다.

협동조합이 경제사업과 관련하여 집행하는 예산은 조합원들이 최종적으로 사용하는 재화뿐 아니라 용역에 간접세가 포함된 시장가격을 반영한다는 점에서 부패비용을 산정하는 기준으로 국가의 경우 1년간 GDP의 5%로 산정하는 것을 협동조합의 경우 1년간 전체 집행예산의 5%를 부패비용으로 산정하는 것은 큰 문제가 없는 것으로 판단된다. 다만 협동조합의 경우는 경제사업과 신용사업을 분리하여 신용사업이 경제사업보다 많은 감사와 통제를 받는 것으로 판단하여 경제사업에는 5%의 부패비용이 발생하는 것으로 전제하는 대신 신용사업은 이보다 적은 2%의 부패비용이 발생하는 것으로 전제하여 연구를 진행한다.

〈표 2〉 전국 협동조합 분포 현황

지역	조합의 수	조합원(선거인) 수	평균 조합원 수
농협	1,149	2,960,522	2,577
수협	82	134,325	1,638
산림조합	129	445,276	3,452
서울	21	13,412	639
부산	24	29,927	1,247
대구	25	50,125	2,005
인천	28	48,788	1,742
광주	17	32,857	1,933
대전	16	20,481	1,280
울산	18	32,820	1,823
세종	9	19,645	2,183
경기	178	366,284	2,058
강원	105	175,946	1,676
충북	76	169,653	2,232
충남	153	340,314	2,224
전북	109	277,795	2,549
전남	185	468,058	2,530
경북	192	446,069	2,323
경남	173	366,388	2,118
제주	31	101,960	3,289

협동조합의 경우에도 문제는 개별 조합의 조합원 규모가 일정하지 않다는 점이다. 면 단위 단위농협의 경우 면의 전체 인구가 11,153명인데 조합원이 1,182명 준조합원이 5,358명으로 구성되는 것을 보여준다. 개별 단위농협의 경영공시에 따르면 영업수익과 영업비용이 있는데 이를 통합한 액수를 전체 집행예산으로 간주하는데 조합원의 규모에 따라서 집행예산의 규모가 변화할 수 있기 때문에 본 사례에서도 기준으로 조합원 1,000명의 단위농협을 설정한다.

㉔ 조합원 2,000명의 단위조합 1년 신용사업 영업수익 $\times 0.02$
= 1단위 협동조합의 1년 신용사업 관련 부패비용

㉕ 조합원 2,000명의 단위조합 1년 경제사업 영업수익 $\times 0.05$
= 1단위 협동조합의 1년 경제사업 관련 부패비용

전국 농협과 관련한 단위협동조합의 분포는 농가인구 284만 7천여 명으로 구성되는데 이는 개입조합원과 법인조합원을 합한 것이다. 이 중에서 개인조합원의 수는 242만 5,188명으로 추산된다. 본 연구에서 분석의 단위는 단위농협이라는 점에서 지역농협 964개, 지역축협 117개, 품목농협 45개, 품목축협 24개, 인삼협 11개를 합하여 농업 관련 단위농협은 전국에 1,161개가 존재하는 것으로 조사되었다. 이 결과는 1개 단위 농협의 평균 조합원 수가 2,100여 명에 달하는 것이다. 협동조합과 관련한 본 자료에 근거하여 평균조합원이 2,000여 명에 달하는 조합을 경상남도, 충청남도, 전라남도에서 각각 선택하여 각각 2013년 요약본 경영공시자료를 분석하여 평균을 작성한 결과 영업수익 약 400억에 달하는 것으로 조사되었는데 그중에서 신용사업을 통한 영업수익은 100억 원 그리고 경제사업을 통한 영업수익은 300억 원에 달하는 것으로 조사되었다.

㉖ 1단위 협동조합의 1년 부패비용(㉔ + ㉕) \times 전국 협동조합의 수 = 전국 협동조합의 부패비용

조사된 영업수익에 앞의 계산식 ㉔와 ㉕를 적용하면 평균 하나의 단위협동조합에서 신용사업으로 인한 부패비용은 매년 2억 원 그리고 경제사업으로 인한 부패비용은 매년 15억 원이 발생하여 단일의 단위협동조합에서 발생하는 평균 부패비용은 매년 17억 원인 것으로 조사되었다. 이 결과를 전국의 1,360개의 협동조합에서 발생하는 것으로 전제하여 계산식 ㉖에 적용하면 국내에서 경제사업과 신용사업을 하고 있는 협동조합 전체의 부패비용은 2조 3,120억 원에 달하는 것으로 조사되었다.

IV. 기대효과와 연구결과 활용방안

본 연구는 생활 속 민주주의에서 발생하는 사회적 갈등에 대한 비용과 갈등해결 메커니즘으로서 선거가 가지는 효율성에 대한 연구를 주된 목표로 ① 공동주택 입주자대표회의와 ② 협동조합을 선택하였다.

우선, 본 연구는 국가가 주도하는 공공사업에 따른 사회적 갈등이 아니라 주민자치와 관련한 생활 속의 민주주의에서 발생하는 사회적 비용에 중점을 두었다. 한국사회에서 나타나고 있는 민간영역의 갈등사례는 자치조직의 업무를 집행하는 대표자를 선출하거나 주요 정책사안을 결정하는 과정에 투표를 활용하는데, 입주자대표회의의 대표 선출이나 협동조합의 조합장 선출 등의 사례에서 선거가 구성원이 참여를 통해 의사를 결정한다는 점에서 적절한 대안으로 간주되어왔지만 현실에 있어서는 합리적인 결과와는 거리가 있는 것으로 나타나고 있다. 현실적으로 선거 자체를 치르는 데 소요되는 비용은 선거인 1인당 1만 원의 비용이 든다고 하더라도 1천 호가 모여 사는 공동주택의 선거 비용은 1천만 원에 불과하고 전국 규모로 확대해서 본다고 하더라도 천문학적인 비용이 소요되는 것은 아니다. 사회적 갈등의 비용은 선거와 생활 속에서 구성원들이 참여하지 않음으로 인해서 발생하는 외부경제효과와 부패 비용이 문제의 본질을 구성한다.

사례분석에서 논의한 바와 같이 공동주택 입주자대표회의의 운영과 관련해서 전국적인 부패비용의 규모는 2,000억 원이 넘는 것으로 계산되었다. 전국 17개 광역자치단체별 공동주택에서 집행하는 관리비를 12조 원으로 간주할 때 전체 관리비의 5% 미만으로 계산해도 이 정도의 비용을 공동주택 거주자가 부담해야 하는 현실이다. 전국 1,323만 가구 중 863만여 가구가 공동주택에 거주한다는 현실을 볼 때 국가와 사회적 관심이 요구된다.

협동조합의 경우에도 전국적으로 농협, 수협, 산림조합을 포함해서 1,500여 개의 357만 명의 조합원이 포함되어 있고 각 단위농협별로 경제사업과 신용사업을 통한 전체 사업에서 발생하는 부패비용이 전국적으로 2조 3천억 원에 달하는 것으로 조사되었다. 생활 속의 민주주의가 구성원들에 의해서 적절하게 통제되지 않을 경우 사회가 떠안아야 하는 부패 비용은 천문학적인 것으로 나타났다.

한국사회가 민주주의로 발전하는 과정에 선거가 사회적 갈등을 해결하는 기제로서 작동하기 위한 적절한 조건을 갖추어 오는 방향으로 발전했다고 생각해왔지만 현실에서는 선거과정이 적절하게 관리되지 못함으로써 생활 속의 민주주의가 갈등을 해소하는 것이 아니라 갈등을 유발하고 그로 인해서 사회적 부패비용을 만들어내는 제도로 전락할 위기

에 처해 있다고 할 수 있다. 이러한 생활 속의 민주주의가 적절하게 통제되기 위해서는 선거제도의 투명성을 확보하는 보완장치가 필요하다.

본 연구는 생활 속의 민주주의에서 나타나는 갈등과 부패의 사회적 비용을 경험적으로 연구하고 이러한 사회적 문제의 해소를 위한 사회적 접근인 선거의 효율적 운영 방안을 연구함으로써 갈등해결 메커니즘으로서 선거의 효용성을 과학적으로 입증하는 기대효과가 있다. 지금까지 선거연구 또는 갈등연구에서 선거의 효용성에 대하여 사회적 외부경제 효과의 하나인 부패비용과 연계한 실증적이고 과학적인 연구는 부족한 상황이었다. 이러한 측면에서 본 연구는 학문적인 측면에서뿐만 아니라 선거를 관리하고 집행하는 정책적 측면에서의 중요한 함의가 있다.

본 연구의 성과를 활용하는 방안은 첫째, 사회적 갈등이 수반되는 생활 속 민주주의의 부패 비용 산출 결과는 사회적 비용의 규모를 예측하고 이를 해결하는 정책 어젠다 설정을 위한 근거자료로 활용할 수 있을 것이다. 이제까지 생활 속의 민주주의에 주민의 적극적인 참여가 전제되지 않고 선거의 잡음이 지속되면 많은 사회적 비용이 수반될 것이라는 설명은 있었지만 구체적으로 비용이 유발되는 경로와 비용의 규모에 대해서는 언급되지 않았다.

둘째, 선거를 사회적 갈등해결의 기제로서 자리매김시킴으로써 새로운 선거방법이나 선거시스템 개발을 위한 근거로 활용할 수 있을 것이다. 즉, 현재 중앙선거관리위원회가 추진하고 있는 온라인투표시스템(K-voting)을 추진하기 위한 비용 대비 효과의 근거자료로 활용할 수 있을 것이다. 즉, 온라인투표시스템의 사회경제적 비용과 효과를 추산하는 근거가 될 것이며 이를 토대로 예산주관부서를 설득하는 자료로 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 다른 측면에서 선거가 사회적 갈등을 해결하는 기제로서 작동하기 위한 조건과 절차를 명확하게 도출해냄으로써 선거의 기능을 확대하는 정책추진이 가능하게 될 것이다. 지금까지 선거는 공직선거에서 대표자를 선출하는 기능에 머물러 있었다, 향후에는 선거의 기능이 '민간선거(생활선거)'로 확대되고 '대표자'의 선출에서 '정책이나 주민의 의사결정'의 선택으로 확대할 필요가 있다. 이러한 선거의 기능 확대는 선거관리위원회의 역할 재정립과도 밀접한 관련성을 가지고 있다고 본다.

마지막으로 본 연구는 선거를 통해 사회통합을 진전시키는 효과도 기대할 수 있다. 민간영역에서 갈등양상은 사회의 복잡성은 증가하는 반면, 복잡성에서 기인하는 갈등해결의 메커니즘은 발전하지 못하는 양상으로 전개되어왔다. 사회적 변화의 이해관계에 민감한 일부 계층이 정치적인 의견을 주도하는 소수의 적극적 참여자로 부상하게 되어 대표 선출과정과 정책결정과정을 독점하는 현상이 나타나게 되었다. 소수의 적극적 참여와 소

극적인 다수로 구성되는 의사결정구조는 침묵하는 다수의 의견이 반영되는 제도를 형성하는 방향으로 사회제도가 발전되는 것이 아니라 소수가 의견을 독점하는 방향으로 제도가 방치되는 결과를 낳았다.

갈등해결 기제의 미비, 의사결정 제도의 미비는 소수가 자신의 이익에 부합하지 않는 결정에 대해서 동의하지 않는 사회적 갈등의 격화라는 분쟁의 불씨를 키우는 결과를 낳았다. 현재의 갈등해결 구조는 대표 선출과정이나 정책결정과정에 적극적인 소수자의 의견을 반영하는 데 유리한 구조로 남아 있다는 점에서 사회통합에 긍정적으로 기여하지 못하고 있다. 그러므로 사회구성원의 참여가 보장되고 의사표출의 장과 절차를 갖춘 의사결정 구조로서 선거시스템의 제도화는 사회통합에도 기여하게 될 것이다.

참·고·문·헌

- 권영인. 2005.5. “도로사업과 국민참여제도(PI) 도입방안.” 『월간 국토』 283. 36-43.
- 김갑성 외. 1996.9. 『혐오이설의 입지갈등과 합리적 해소방안: 쓰레기 처리시설을 중심으로』. 삼성경제연구소.
- 김정희. “‘김부선 사태’로 본 아파트 관리비 비리 실패.” 『한국일보』, 2014년 9월 23일.
- 김길수. 2004. “정책집행과정에서 주민저항 사례연구: 부안 방폐장 부지선정을 중심으로.” 『한국정책학회 동계학술발표논문집』 386-411.
- 김선희 외. 2005. 『국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구』. 국토연구원.
- 김성일 외. 2005. 『대형공공건설사업의 효율적 추진방안 연구』. 국토연구원.
- 김용웅·차미숙. 1997. 『국토개발관련 분쟁의 발생실태와 조정방안에 관한 연구』. 국토연구원.
- 김정훈. 1996. “고형폐기물 소각처리시설에 있어서의 입지결정과정.” 『한국행정학보』 30-11. 63-78.
- 김현주 외. 1999. 『대형국책사업의 효율적 추진방안』. 삼성경제연구소.
- 나태준·박재희. 2004. 『갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안』. 한국행정연구원.
- 박재묵. 2005. “공공갈등 관리의 관점에서 본 친성산 갈등.” 『분쟁해결연구』 3-2. 5-37.
- 박태순. 2006. “국책사업 갈등과 사회적 합의형성.” 『대통령 지문 지속가능발전위원회 갈등관리정책팀 발제문』.
- 배상근. 2006. 『국책사업 표류와 정책혼선』. 한국경제연구원.
- 분쟁해결연구센터. 2006.7. “공공사업 갈등 해결 사례: 서울 마포자원회수시설운영사업.” 『분쟁해결포럼 자료집』 제4회.
- 이성우. 2006. “공공분쟁의 이론적 고찰과 계량화연구 방안.” 『한국 공공분쟁연구의 현황과 과제』 한국정치학회·단국대학교 분쟁해결연구센터 2006 하계학술회의 발표논문집.
- 이영희. 2004.4. “국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형.” 『월간 국토』 270. 59-64.
- 임재형. 2006. “한국 공공분쟁연구의 현황과 과제.” 『한국 공공분쟁연구의 현황과 과제』. 한국정치학회·단국대학교 분쟁해결연구센터 2006 하계학술회의 발표논문집.
- 최병선. 1992. 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』. 서울: 법문사.

국토교통부 공동주택관리정보시스템(<http://www.k-apt.go.kr/>).

Ferraz, C., and F. Finan. 2008. “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes.” *Quarterly Journal of Economics*, Vol.123, No.2. 703-754.

- Ferraz, C., and F. Finan, 2011. "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Government." *American Economic Review*, Vol.101, No.1, 1274-1311.
- Harrison, L., and A. Hughes, 1997. *The Validity of Self-Reported Drug Use: Improving the Accuracy of Survey Estimates*. Rockville: NIDA Research Monograph.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Minnery, J. R. 1985. *Conflict Management in Urban Planning*. Gower House: Gower Publishing Company Limited.
- Rose-Ackerman, S. 1983. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, H. A., & J. G. March, 1958. *Organizations*. NY: John Wiley & Sons.

접수일자: 2017년 10월 10일, 심사일자: 2017년 11월 27일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

A Study on the Cost of Social Dispute and Election as an Alternative Process of Dispute Resolution

Lim, Jae Hyoung | Dankook Center for Dispute Resolution, Dankook University

Korean academic community has studied the domestic-social disputes with an emphasis on the social overhead capital work by the central government. There are various types of disputed with different types of relevant parties in the public disputes. Since these type of social conflict inevitably involve a huge amount of socio-economic cost, Korean society begin to form a social consensus of an alternative institution or approach to resolve these conflicts.

However, various researches concentrates on a few theoretical frameworks such as communication theory, negotiation theory, arbitration and mediatio process, and litigation approach. Among other approach, academic community has intentionally or not discounted the utility of local polling as an alternative decision-making process and a conflict resolution process.

This will analyze the socio-political cost of the domestic-social disputes in Korean society and will address the utility of local voting for resolving the disputes. I selected two cases of domestic-social dispute in civil society: 1) election of the residents' representatives in the apartment complex, 2) election of the representative of the cooperative union.

■ Keyword: social dispute, dispute cost, election, conflict resolution, board of the residents' representatives, board of the cooperative union