



유권자 투표참여에 영향을 미치는 요인에 관한 연구

-제5회 지방선거 사례를 중심으로-

2010년 8월

(재)동아시아연구원

제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 “지방선거 투표참여 요인에 관한 연구” 용역
결과물로 제출합니다.

2010년 8월

동아시아연구원 원장

참여 연구진

연구책임

이내영 EAI 여론분석센터 소장 · 고려대 정외과 교수

공동연구

서현진 성신여대 사회교육학과 교수

이곤수 EAI 거버넌스센터 부소장

임성학 서울시립대 국제관계학과 교수

정원칠 EAI 여론분석센터 선임연구원

정한울 EAI 여론분석센터 부소장

목 차

I. 한국선거의 투표참여 제고논의의 현황과 과제	1
1. 한국의 투표율 제고 방안 논의 현황	1
2. 투표참여 제고방안 논의의 재정립	5
3. 투표참여 제고를 위한 제도운영 평가와 과제	9
II. 투표참여에 영향을 미치는 요인에 대한 기존 이론의 특징	16
1. 문제제기	16
2. 기존이론	17
3. 투표율 제고를 위한 대안	25
III. 개인적 수준에서의 투표참여 요인 분석 <small>이거는 한번 썩 읽어 보면 좋을 듯</small>	27
1. 투표율 변화	27
2. 기권충과 기권이유	28
3. 6.2 지방선거 주요 이슈와 선거운동의 영향력	35
IV. 투표참여에 영향을 미치는 선거제도 국제비교	42
1. 투표율 하락의 보편화	42
2. 제시된 다양한 대안들	45
V. 투표율 제고를 위한 전자투표의 도입 및 부재자투표 확대 방안	59
1. 투표참여율 제고방안으로서 전자투표 도입의 검토	59
2. 투표율제고를 위한 부재자투표의 확대 방안	67
VI. 유권자 인식으로 본 투표참여 인식과 제고 방안	75
1. 투표율 위기의식 급감	75
2. 투표참여에 미치는 제도적 효과	78
VII. 종합 및 투표참여를 위한 선거제도 개선방안	96
참고문헌	99

표목차

<표 1-1> 역대 재보궐 선거 투표율 현황(%)	1
<표 1-2> 한국 투표율 하락 원인에 대한 분석들과 이론적 기반	4
<표 1-3> 지방선거 선거단속조치 실적: 제4회와 제5회 비교	9
<표 1-4> 최근 공직선거법 변경사항	10
<표 1-5> 투표참여 제고방안 과제 및 세부 연구과제	15
<표 2-1> 유권자와 정치제도에 따른 투표율제고 방안	26
<표 3-1> 사회경제적 배경과 투표참여(ANOVA 분석)	33
<표 3-2> 선거관심, 이념, 정당 변수와 투표참여(ANOVA 분석)	34
<표 3-3> 세대 간 인터넷 이용과 투표참여 차이(t-test 분석)	39
<표 3-4> 정당 지지자 간 후보단일화 평가와 투표참여 차이(t-test 분석)	40
<표 4-1> 1945~2001년까지의 국가별 국회의원 선거 평균 투표율	44
<표 4-2> 주요국의 의무투표제 실시현황 (선거법 명문화한 경우)	47
<표 4-3> 주요국의 의무투표제 실시현황 (선거법 명문화하지 않은 경우)	48
<표 4-4> 1979~2004년 유럽의회 투표율 (15개국)	50
<표 4-5> 국가별 의무등록제 시행 여부	54
<표 4-6> 주요국의 선거인 명부 등재방법 및 작성형식	56
<표 4-7> 각국의 선거권 연령 요건	57
<표 4-8> 투표요일, 투표일 수, 투표시간	58
<표 5-1> 전자투표의 주요 방식	61
<표 5-2> 주요 전자투표 추진국가 현황	65
<표 5-3> 재외선거제도의 주요 내용	70
<표 5-4> 외국의 부재자투표	72
<표 6-1> 제5회 지방선거 투표율 54.5%에 대한 평가 (%)	77
<표 6-2> 1인 8표제에 대한 평가 (%)	80
<표 6-3> 집단별 전자투표제 도입시기 및 방식 (%)	93

그림목차

<그림 2-1> 다운스의 기대효용모델	19
<그림 2-2> 기대효용과 시민의무 모델	20
<그림 3-1> 역대 선거 투표율 변화	27
<그림 3-2> 기권 이유 변화	30
<그림 3-3> 투표결정시기	36
<그림 3-4> 세대와 선거정보매체	37
<그림 3-5> 세대 간 트위터, 싸이월드 등 네티즌 의견에 대한 관심도 차이 (%)	38
<그림 6-1> 17대 대선과 제5회 지방선거 직후 각 투표율에 대한 평가 (%)	77
<그림 6-2> 1인 8표제에 대한 평가(%)	79
<그림 6-3> 1인 8표제에 평가별 기권한 비율 (%)	81
<그림 6-4> 매니페스토운동이 투표선택에 도움이 되었나? (%)	83
<그림 6-5> 매니페스토운동에 대한 평가 변화 (%)	84
<그림 6-6> 예비후보자 등록제도에 대한 평가 (%)	86
<그림 6-7> 후보자 정보공개 제도에 대한 평가 (%)	87
<그림 6-8> 의무투표제에 평가: 소명과 벌금제도 (%)	89
<그림 6-9> 투표인센티브에 평가: 할인권/상품권 제공방식과 취업가산점 방안 (%)	91
<그림 6-10> 전자투표 도입시기 및 방식 (%)	92

I. 한국선거의 투표참여 제고논의의 현황과 과제

1. 한국의 투표율 제고 방안 논의 현황

투표율 하락은 한국에서 뿐 아니라 전 세계 대부분의 나라에서 나타나고 있는 현상이다 (Blais 2006; Niemi and Weisberg 2001, 22-35; 이갑윤 외 2008,1). 대부분 모든 나라에서 투표율 하락을 막고 투표율을 높이기 위해 각방의 노력을 기울이고 있지만 특히 한국에서 투표율 하락의 문제를 더 심각한 문제로 받아들이고 있는 것은 세계 그 어느 나라보다도 그 하락의 폭과 속도가 빠르기 때문이었다. 2004년 17대 총선과 2006년 제4회 지방선거에서 각각 16대 총선과 제3회 지방선거에 비해 투표율의 부분적인 반등이 있었지만, 연이은 2007년 17대 대선에서 투표율이 63.0%, 2008년 18대 총선에서의 투표율이 46.0%로 역대 가장 낮은 수치에 머물면서 투표율 위기 논란이 거세진 바 있다 (김도중 2008; 김욱 2009; 김형준 2008; 이준한 2007; 조성대 2009) (3장 서현진 <그림 3-1> 참조).

특히 <표 1-1>에서 볼 수 있듯이 투표율 하락에 더욱 민감하게 된 것은 최근 수년간 진행되어 온 재보궐선거 선거 투표율이 20~30%대에 그치고 2008년부터 2009년까지 실시한 교육감 선거에서 경기 12.3%, 대전15.3%, 서울 15.5%, 충남 17.2%, 전북 21.0%에 그치면서 투표율 문제에 대한 심각성이 배가된 것으로 보인다 (중앙선거관리위원회 2010).

<표 1-1> 역대 재보궐 선거 투표율 현황(%)

선거일	00.6.8	00.10.26	01.4.26	02.8.8	03.4.24	03.10.30	04.6.5	04.10.30
투표율	21.0	25.0	28.2	29.6	29.5	34.2	28.5	33.2
선거일	05.4.30	05.10.26	06.7.26	06.10.25	07.4.25	08.6.4	09.10.28	10.7.28
투표율	33.6	40.4	24.8	34.1	27.9	23.3	39.0	34.1

자료 : 이성룡(2008), 중앙선거관리위원회 <2008-2009 교육감선거정보시스템>

이러한 투표율 하락의 원인에 대한 논의를 정리해보면 <표 1-2>와 같다. 이는 2장(임성학)에서 정리한 이론적 틀과 블레이크스(Blais Andre 2006)의 이론적 분류를 중

합하고 이에 포함되지 않은 국내 논의를 필자가 추가한 것이다. 여기서는 크게 거시적 요인(체제/문화), 미시적 요인(개인차원), 제도적 차원으로 분류하여 정리한다.

첫째, 거시적 차원에서 보면 사회경제 구조적, 문화적 변화가 특정 집단의 집합적 투표율 변화에 영향을 준다는 입장이다. 우선, 지역 및 선거구 특성을 기준으로 보면 도농격차의 해소 및 지역네트워크의 약화 등으로 과거 한국 투표율의 지역적 편차를 압축적으로 보여준 도저촌고(道低村高) 현상이 사라지면서 투표율 하락 경향이 나타난다는 설명이다. 또한 주로 탈물질주의 균열이 젊은 세대를 기반으로 자리 잡으면서 이들이 환경, 여성, 삶의 질 같은 탈물질적 가치에 기반을 둔 이슈에 민감하게 반응하며 참여의 방식 역시 선거와 같은 전통적 방식보다는 집단 저항 등 비전통적 참여방식을 선호하게 되면서 투표율 하락이 나타났다는 설명도 있다 (Inglehart 1990; 김형준 2008; 김영태 2008; 김도중 2008). 손낙구는 수도권 인구통계 자료 및 선거관련 방대한 자료를 정리하여 한국사회에서 경제적 양극화가 심화되면서 주로 저소득층, 하위계층에 소속한 유권자들이 밀집된 지역(동네)이 고소득층, 상위계층 밀집지역에 비해 평균 투표율에 비해 낮다는 주장도 제기하였다 (손낙구 2010). 한편, 민주화 이후 반복된 선거과정에서 과거 권위주의 시대의 동원투표의 문화를 자발적 정치문화가 대체하면서 발생한 것이라는 설명도 제기된다 (김욱 2009).

둘째, 개인수준(individual level)의 미시적 요인들에 주목할 경우 크게 비정치적 요인과 정치적 요인으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 우선 투표율에 영향을 미치는 비정치적 요인으로는 무엇보다 유권자의 소속 사회적 집단, 즉 사회경제적 배경요인 특히 연령(age)과 교육수준, 종교유무 등을 꼽는 논의들이 제기되고 있다. 그러나 서구에서는 고학력, 고소득층 등 선거정보를 많이 보유하고 있거나 정치경제적 자원을 많이 가지고 있는 층에서 투표할 확률이 높게 나타나는 반면, 한국에서는 반대로 저학력층과 저소득층에서 투표율이 높게 나타나는 것이 특징이다 (Brady et al. 1995; Wolfinger and Rosenstone 1980; 서현진 2007). 공동체의 약화와 개인주의의 확산됨에 따라 투표에 대한 시민적 의무감이 약화되고 있는 것도 미시적 차원에서 투표율을 하락시키는 비정치적 요인으로 지적되고 있다 (김영태 2008). 미시적 요인 중에 주목할 점은 정치불신의 증가, 정당일체감 및 선거관심도의 약화, 이념성향의 중도화 혹은 정책적 차별성의 부재 등 정치적 요인들이 유권자 개인의 투표행위에 미치는 영향에 있다. 이러한 부정적 요인은 선거에 대한 냉소주의와 투표과정에서의 정치적 소외로 이어져 투표율 하락에 직접적인 인과관계가 있는 것으로 나타

나고 있다.

셋째, 제도적 접근으로서 비교연구의 맥락에서 정당체제나 선거제도의 투표율 제고효과를 분석하거나 선거행정 차원에서 유권자들의 투표접근성(vote accessibility)을 높이기 위한 투표촉진제도에 대한 연구들로 세분화된다. 다수제(plurality)보다는 비례대표제(proportional representation)가, 소선거구제보다大選구제가 투표율 제고에 영향이 크다는 사실이 밝혀진바 있다. 또한 상당부분 ‘선거경쟁도(competitiveness)’가 높고 유권자들의 투표 선택의 결정이 용이할수록(vote decisiveness) 투표율이 높아지는 경향이 있는데 주로 의회권력의 분산여부(단원제, 양원제), 정당체제의 분절도(양당제, 다당제)에 따라 투표율이 달라진다고 한다(Blais 2006; 김욱 2009). 또한 각 정당이 대표하는 계급적 기반이 전체 유권자들을 포괄하지 못할 경우 대표되지 않은 유권자들의 투표참여를 저해한다는 주장도 있다(최장집 2005). 그러나 이러한 논의들은 한국 투표율 제고방안 연구에서 큰 진전이 이루어지지 않고 있다. 투표율을 높이자고 선거제도와 정당제도를 개정하는 것은 본말이 전도되는 상황이기 때문이다.

반면, 투표자들의 투표비용을 감소시키고 투표 접근성을 높이기 위한 각종 투표 촉진(vote facilitating)제도에 대한 논의는 활발하고 실제 시행되고 있는 사례도 많다. 투표 공휴일제, 부재자투표 기준의 완화, 노인, 장애인, 오지 거주자 등 투표장 접근이 어려운 계층에 대한 특별 지원대책, 유권자 명부 자동등록제 등 서구에서 논의되는 투표 촉진제도의 상당부분을 실시하고 있으며 그 외 논의되는 제도적 방안에 대해서도 정치권, 언론, 선거관리위원회 등 선거유관 당사자들이 대체로 적극적으로 검토하고 있다. 그 결과 한국의 선거에서 유권자들이 투표를 위해 치러야 하는 시간적, 정신적, 물질적 비용은 세계적으로도 낮은 편에 속한다는 것이 중론이다(이갑영 외 2008; 조성대 2009).

〈표 1-2〉 한국 투표율 하락 원인에 대한 분석틀과 이론적 기반

분류	투표율 저하 요인	주요 학자
거시적 요인	<ol style="list-style-type: none"> 1. 선거구특성/규모: 도저촌고 현상의 해소 2. 후기산업사회의 도래: 탈물질주의 균열 등장, 비전통적 이슈, 비투표 참여(시위 등) 고조 3. 자율적 정치문화의 등장: 동원투표의 약화 4. 사회적 양극화 심화 : 저소득 밀집 선거구 낮은 투표율 5. 발전단계/국가규모*: 후진국, 개도국, 대국 낮은 투표율 	<p>Inglehart(1990) 김형준(2008) 김영태(2008) 김도종(2008) 김 욱(2009)</p> <p>손낙구(2010)</p> <p>Powell(1982)</p>
미시적 요인	<ol style="list-style-type: none"> 1. 비정치적요인 <ol style="list-style-type: none"> 1) 개인의 사회경제적 배경: 저연령 (고학력*), 무신론 2) 경제적 자원보유: 부동산, 문맹, 빈곤층 3) 사회네트워크의 약화* / 주거이동 4) 시민적 의무감 약화(개인주의 고조) 2. 정치적 요인 <ol style="list-style-type: none"> 1) 정당일체감의 약화 2) 선거 관심 3) 정치불신 심화/ 정치효능감 약화 4) 이념적 중도화*/ 정책적 차별성 부재 및 무지 5) 지역주의 약화* (호남/부산/경남 투표율 하락) 5) 이슈-탄핵/ 중간심판론 시 투표율 상승 	<p>Wolfinger & Rosenstone (1980) Brady et al. (1995) 손낙구(2010) 서현진(2008) 선거연수원자료집 김영태(2008)</p> <p>Aldrich(2003) 김형준(2008) 김영태(2008) 임성학(2010) 조한상(2008)</p> <p>김영태(2008) 김 욱(2009) 서현진(2008)</p>
제도적 요인	<ol style="list-style-type: none"> 1. 선거제도 : 비례대표제/대선거구의 투표율 상승 효과 2. 정당체제 <ol style="list-style-type: none"> 1) 선거경쟁성(electoral competitiveness)과 투표결정력* (vote decisiveness) 저하 (양원제, 다당제* 약함) 2) 정당체제의 낮은 대표성* 3. 투표촉진제도(vote-facilitating rules)* <ol style="list-style-type: none"> 1) 투표 공휴일제* [시행중] 2) 부재자투표(absentee voting)* [시행중] 3) 투표접근성 제고책*[시행중] 4) 우편투표(postal voting)* [미시행] 5) 대리투표(proxy voting)* [미시행] 6) 사전투표(advance voting)* [미시행] 7) 전자투표(electronic voting)* [미시행] 8) 자동등록제 [시행]-영구명부제 변경 검토 4. 투표대상확대*(국내외국인거주자, 만19세, 재외거주민투표확대, 부재자 기준 완화) [시행중] 5. 강제(의무)투표제(compulsory voting) [미시행중] 6. 투표자우대제도(voting incentive)* [미시행중] 	<p>Blais(2006) Jackman(1987) 김욱(2009)</p> <p>Blais(2006) Flanklin(2004) 김영태(2004) 류재성(2008) 최장집(2005) 임혁백(2000)</p> <p>Flanklin(2006) 중앙선거관리위원회(2010)</p> <p>Blais(2006) Gimpel&Schuknecht(2003)</p> <p>김용호(2010) 조성대(2009)</p> <p>Blais(2006) 김 욱(2009) 중앙선거관리위원회(2010) 이준한(2007)</p> <p>조한상(2008)</p>

* 학계에서 그 효과에 대한 이론적 논쟁이 진행되고 있는 사안

2. 투표참여 제고방안 논의의 재정립

1) 투표율(양적 지표) 중심의 접근이 갖는 문제

그러나 이러한 논의는 몇 가지 중요한 문제점을 내포하고 있다. 무엇보다 정치참여의 한 지표인 ‘투표율’의 중요성을 지나치게 강조하는 경향이 나타나고 있다는 점이다. 물론 유권자 개개인의 투표참여 여부를 집합적(aggregate index) 차원에서 보여주는 투표율은 선거결과와 대표성과 새로 선출된 대표의 정통성에 영향을 미치는 변수임에는 분명하다. 지나치게 낮은 투표율을 기록한 선거에서 선출된 대표에 대해 대표성과 정통성에서 문제가 발생할 수 있다는 점은 분명해 보인다 (Dalton 1996, 47; 조성대 2009, 227-8; 이준한 2007, 9).

그러나 이에 대한 다양한 반론도 존재한다. 첫째, 현재의 투표율 하락이 자율적인 정치문화의 정착과 권위주의 시절의 동원투표가 사라지면서 발생한 현상이며, 단순 투표율이 증가한다고 반드시 민의가 더 전달되는 것은 아니라는 문제제기다 (김옥 2009, 187). 둘째, 투표율 하락이 정통성의 문제를 야기할 수 있다는 점에 동의하면서도 “투표참여의 불평등이나 대안부재에 따른 소외현상 등 질적인 대표성 문제”는 양적인 차원의 투표율 문제로 환원될 수 없다는 주장도 제기된다 (Dalton 1996, 47; Verba et al. 1996, 309-10; 이갑운 외 2008, 2-3). 셋째, “법리적으로 볼 때 선택의 대안이 마땅치 않을 경우 선거참여율이 그때그때 다른 것은 시민들의 건강한 민주의를 보여주는 징표이며, 국민의 책임은 자신의 선거참여 여부와 무관하게 그 선거의 결과를 받아들이는 수동적 형태로 실현된다”는 적극적인 해석도 있다 (정태호 2002, 42-57)¹⁾. 넷째, 전형적인 엘리트주의적 해석으로서 대중은 대중적 열광의 노예가 되거나 엘리트의 조작(manipulation)에 쉽게 이끌리게 되는 존재기 때문에 높은 참여가 바람직하지 않을 수 있으며 반대로 정치적 만족도가 높은 대중은 참여에 소극적이라는 주장도 있다. 높은 참여가 오히려 정치적 불만의 표현이라는 해석도 존재한다 (Erikson and Tedin 2005, 310-3; 조성대 2007, 227).²⁾

결국 투표율은 투표참여 수준과 민주주의 성숙도를 측정하는 절대적인 지표가 될

1) 조한상(2008), 297쪽 주26)에서 재인용.

2) 첫 번째부터 세 번째까지의 주장은 기본적으로 유권자 참여가 민주주의 실현의 핵심과제라고 인식한다는 점에서 공통적이다. 그러나 현재 투표율 제고 관련 이론적 논의를 살펴보면 네 번째의 엘리트주의적 시각에서 접근하는 논의는 현실적으로 찾아보기 힘들다. 따라서 본 연구에서 엘리트주의적 시각은 검토하지 않는다.

수 없다. 투표율이라는 집합적 수준의 양적 지표에 과도한 의미부여를 하면서 간혹 투표율 제고를 최우선적인 기본권으로 오인하는 경우가 발생한다. 투표율은 투표참여의 한 차원을 보여줄 뿐 아니라 우선순위도 떨어지는 지표다. 투표참여에서 무엇보다 중요한 가치는 모든 유권자가 자유롭게 자신의 권한을 행사할 수 있어야 한다는 점이다. 투표율 제고가 아니라 투표참여의 제고의 측면에서 보면 대표성 보장을 위해 정당한 권한을 가지고 있는 모든 유권자들에게 참여의 권리를 모두에게 동등하고 실질적으로 보장하는 것이 우선이다. 최근 유권자 연령을 19세로 낮추고, 국내 거주외국인에게 투표권을 부여하고, 2012년 총선부터 해외거주자 투표를 실시하는 조치들을 투표율 제고차원에서 논의하는 것은 개념상의 혼란을 보여준다. 투표율 차원에서 보면 이들 조치는 투표율 하락으로 귀결될 것이다. 그럼에도 이러한 조치들을 실시하는 것은 투표율 제고보다 대표성의 폭을 확대하는 것이 투표참여의 우선적 가치임을 반증해주는 것이다.

최근 한국에서 투표율이 지속적으로 하락하는 경향을 보이자 투표율 제고에 보다 강력한 ‘효과성’을 갖는 제도적 대안들에 관심이 모이고 있다. 투표의 의미를 권리에서 의무로 확장하면서 투표를 법적으로 강제하는 ‘강제(의무)투표제(compulsory vote)’, 반대로 적극적으로 투표하는 사람들에게 각종 물질적 혜택을 제공하는 ‘투표 우대제(incentive)’, 투표비용의 획기적 절감을 위한 ‘전자투표제(electronic vote)’ 등 새로운 제도적 대안에 대한 논의가 부쩍 늘고 있다 (김형준 2006,1; 이준한 2007; 조한상 2008, 297-30). 그러나 투표율 제고 자체에 과도한 의미부여를 하면서 최근 논의되고 있는 의무투표제나 투표우대제가 자칫 자율적이고 자유로운 투표참여의 권리라는 상위의 가치와 충돌할 여지가 없는지 신중하게 따져야 할 일이다.

2) 투표촉진제도 중심의 논의 : 경쟁선거(electoral competitiveness)의 강화 필요성

〈표 1-2〉에서 한국투표율 제고 방안 논의는 주로 투표촉진제도 중심으로 맞춰져 왔다. 조성대는 “한국의 선거제도는 다른 국가에 비해 투표 참여의 비용이 적은 편이다. 미국처럼 유권자가 투표하기 위해 직접 선거관리위원회에 등록해야 하는 개인등록제를 채택하지 않고 있다. 관공서에서 대신 등록해주기 때문이다. 투표일은 공휴일로 지정되기 때문에 직장인이 생계를 희생할 필요도 없다. 투표소도 비교적

집에서 가까운 곳에 설치된다. 즉 제도가 부여하는 비용은 거의 없다고 할 수 있다”고 주장한다(2009, 253). 이갑영 역시 “투표 비용, 정보비용과 시간비용에 있어서는 다른 나라와 마찬가지로 지난 20년간 투표비용이 감소했다는 점에서 투표율 하락의 원인으로 간주할 수 없다”고 하며 심지어 “적어도 투표비용이라는 측면에서만 놓고 본다면 투표율은 하락하기 보다는 상승했어야 할 것이다”라고까지 평가하고 있다 (이갑영 외 2008,20).

그러나 선거는 투표를 통해 국민주권이 선출된 대표자에게 위임하는 정치적 과정이자, 정기적인 선거를 통해 자신을 대표할 정치적 대표를 선택함으로써 주권자인 유권자들의 이익을 실현해가는 민주적 통제(democratic control)의 과정이다. 정당들은 선거시기 유권자들의 선택을 받기 위해 자유롭고 공정한 경쟁을 펼치고 유권자들의 선택 여하에 따라 선거결과는 물론 차기 대표 체제에서 자신의 이익실현에 차이가 분명히 나타날 때 유권자들은 특정 정당에 대한 지지와 일체감을 가질 수 있으며 높은 투표효능감을 갖게 될 것이다. 다. 나아가 선거 시기 뿐 아니라 이렇게 선출한 대표들이 권력을 위임받아 활동하는 임기 중에도 유권자들의 이익 실현을 위해 책임을 다할 것이라는 믿음, 정치적 신뢰가 높아질수록 투표에 적극적으로 나서게 된다는 점도 이미 검증된 결과다 (김형준 2007; 서현진 2008).

문제는 정당일체감을 높이거나, 정치불신을 극복하고 투표효능감을 높이는 데에 있어 선거제도상의 개혁은 간접적인 효과만 미칠 것으로 보인다. 보다 직접적인 변화를 위해서는 정당체제나 정당 이념, 활동방식 전반의 개혁, 심지어 인적쇄신까지 이루어져 보다 생산적이고 민의에 대한 책임정치를 실천이 필요할 것이다. 이는 본 연구의 범위와 폭을 넘어서는 과제이다. 다만 유권자의 정치참여에 영향을 미치는 정치적 요인들이 선거과정에서 주로 선거경쟁도(electoral competitiveness)로 집약적으로 나타날 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다 (2장 임성학 참조). 선거경쟁도는 선거제도, 정당체제, 선거운동 등 선거과정을 좌우하는 주요 요인들이 집약적으로 작용한 결과다. 유권자의 입장에서 선거가 자신의 이익을 정치적으로 대변할 대표를 선택하여 권력을 위임하는 과정이라고 한다면 정당의 입장에서 ‘선거가 국민들의 표를 얻기 위한 정당간 투쟁’이 된다 (Thomson 2002).³⁾

대개 선거경쟁이 치열하다는 것은 정당간 정책경쟁 및 득표경쟁이 활발하게 진행되고 있음을 의미한다. 즉 정당은 보다 많은 미디어 경쟁과 유권자 동원경쟁을 펼

3) 이성룡(2008) p. 98에서 재인용.

치게 되면 유권자들의 관심이 높아지고 보다 많은 선거정보를 제공받게 됨으로써 결과적으로 보다 합리적인 투표선택이 가능해지고 투표참여의 동기를 강하게 받게 된다 (Dahl 1998; 이성룡 2008). 이미 2004년 총선에서 열린우리당과 한나라당의 치열한 접전(electoral competitiveness)이 펼쳐질 때 투표율 상승이 있었음은 확인된 바 있다 (김영태 2004). 이후 추가연구가 필요하겠지만 2010년 지방선거에서 투표율 상승이 있었던 것도 여야간 지지격차가 근접했던 것이 주된 요인으로 볼 수 있을 것이다. 이는 정당간 지지격차를 인위적으로 조정하는 것은 불가능하겠지만 정당간 선거경쟁을 보다 활성화할 제도적 요인과 방안을 모색하는 것은 가능할 것이다.

이를 위해선 무엇보다 기존의 선거관리가 주로 ‘깨끗한 선거’ 즉 공정선거에 초점을 맞추면서 ‘선거 과열’ 요인들을 억제하는 데 초점을 맞추었다면 이제 공정하면서도 활발한 경쟁을 이끄는 방향으로 전환할 필요가 있다. 민주화 이후 1994년 처음으로 제정된 선거관리의 기본법인 <공직선거법> 제1장 총칙의 제1조 목적에서 “이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 選舉가 國民의 자유로운 의사와 民主的인 節次에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 選舉와 관련한 부정을 방지함으로써 民主政治의 발전에 기여함을 目的으로 한다”고 함으로써 기본적으로 공정선거, 부정방지에 기본 취지가 있음을 확인할 수 있다. 이러한 부정방지, 선거 공정성 유지를 위한 선거관리로 인해 <표 1-3>에서처럼 2010년 제5회 지방선거만 보더라도 전회 선거에 비해 위반건수 및 조치비율이 감소하고 있다. 전체적인 선거 단속건수가 줄고 있으며 특히 공무원 선거개입, 금품/향응 제공 등 중대선거범죄가 줄어드는 추세이다.

〈표 1-3〉 지방선거 선거단속조치 실적 : 제4회와 제5회 비교

	제4회 (2006.5.31)					제5회 (2010.6.2)				
	계	고발	수사 의뢰	경고	이첩	계	고발	수사 의뢰	경고	이첩
계	5,821	705	411	4,611	94	3,812	355	217	3,133	107
금품/음식물 제공	1,305	342	202	744	17	848	180	101	548	19
비방/흑색선전	47	5	17	5	20	51	5	15	13	18
유사기관/사조직	45	21	8	14	2	30	10	9	10	1
공무원 선거개입	146	11	10	123	2	107	6	6	88	7
집회/모임이용	127	7	1	119		79	6	1	72	
기타	4,151	319	173	3,606	53	2,678	148	85	2,402	62

자료 : 중앙선거관리위원회 〈e-선거정보〉 (2010.6.3)

공정선거 및 부정방지 우선의 선거관리가 과거 권위주의에서 민주화 이행하는 시기에 유권자들의 높은 투표참여에도 불구하고 다양한 관권, 금권, 부정선거가 유권자들의 투표선택을 왜곡했던 시기에는 적절했다고 평가할 수 있다. 그러나 현재처럼 유권자들의 투표참여가 약화되고 선거에서의 정당간 경쟁이 약화되는 상황에서 재검토할 필요성이 있다. 김인영의 “그 동안 학계와 선관위가 부정선거 방지를 위해 조용한 선거를 깨끗한 선거로 오인하고 선거과열 방지만 강조하였는데, 이러한 조용한 선거가 시민들의 후보자 정보 부족과 무관심을 초래하였고, 결국 (1997년 민주화 이후의) 투표율 하락에 일조한 것으로 판단한다” 는 주장은 설득력을 갖는다 (김인영 2008).

3. 투표참여 제고를 위한 제도운영 평가와 과제

이 절에서는 투표참여에 대한 새로운 관점정립에 기초하여 지난 4회 지방선거 이후 이번 제5회 6.2 지방선거 전후로 달라진 선거참여제도의 현황을 정리해보고 이후 추가 논의의 과제를 정리하고자 한다.

〈표 1-4〉 최근 공직선거법 변경사항

목표	개선사항	기존 선거법	개정 선거법
대표성	1인 8표제	1인 6표	광역/기초 단체장, 광역/기초의원, 광역/기초 비례대표 + 교육감, 교육위원
	재외국민투표	불허	재외국민 투표권 - 2012년 대선/총선부터 투표 보장
	주한외국인 투표	불허	주한외국인 지방선거투표권 보장 [2006 지방선거 첫 시행]
	만 19세 투표	만 20세	만19세 투표권 확대 [2006지방선거]
	부재자 투표요건	투표당일 투표지에 거주하지 않는 자로 한정	투표소에 가서 투표할 수 없는 모든 사람으로 완화 [2006 지방선거]
경쟁성	예비후보자 등록	광역단체장 교육감 선거일 120일 전, 기초단체장/의원 60일전	광역단체장, 교육감은 동일, 기초단체장/의원은 90일전으로 확대
	후보자 등록시점	선거일전 15일 전부터 2일간	선거일전 20일부터 2일간으로 확대
	예비후보자 선거운동	-	예비후보자 전화통화, 문자메시지 전송 가능(단, 컴퓨터 자동전송장치나 전송프로그램 이용시 5회 이내로 제한) [신설]
		어깨띠, 표지물 착용금지	착용 허용
		선거사무소 간판 수량제한	수량제한 폐지
		외국인 공무원인 예비 후보자/배우자 선거운동 금지	선거운동 허용
	트위터 선거운동	-	* 예비후보의 트위터 운동 허용 * 전송회수 제한 없음 * 허위사실/비방은 규제 [신설]
	집단선거운동	2명(후보동행시 5명) 초과 무리지어 선거운동 금지	5명(후보 동행시 10명) 초과 무리지어 선거운동 금지
	친목모임 금지	선거기간 중 향우회, 종친회, 동창회 개최불허(대선예외)	순수 목적 모임은 자유롭게 허용 (관변단체, 반상회는 금지)

자료 : 중앙선거관리위원회 <e-선거정보>(2010), 공직선거법 본문, 부산일보(2010) 자료를 필자가 재정리

2006년 5.31 지방선거 전후 개정된 공직선거법 내용을 살펴보면 전체적으로 정치 참여의 대표성을 확대하고 선거경쟁성을 강화해야 한다는 본 연구의 방향에 부합하는 것으로 나타난다. 각 분야별로 살펴보면 다음과 같다.

1) 대표성 확대

① 1인 8표제 : 직접선출 공직의 확대

1인 6표제에서 1인 8표제로 확대되었다. 2010년 6.2 지방선거부터는 교육감과 교육위원 선거가 전국동시선거로 치러지게 됨에 따라 광역단체장, 광역의원, 기초단체장, 기초의원, 광역 비례대표, 기초 비례대표 투표와 함께 유권자들의 직접 투표에 의해 선출되는 공직의 범위가 확대되었다. 다만 1인 8표제의 실시로 유권자들의 직접투표에 의해 선출되는 공직의 범위가 교육계까지 확대된 것은 교육정책에 대해 민의를 보다 직접적으로 대변하려는 취지라고 할 수 있다. 그러나 교육감 및 교육후보의 경우 정당공천을 허용하지 않은 상황에서 후보 및 후보의 정책에 대한 정보취득이 용이하지 않고 투표 혼란을 가중시켜 무효표 및 줄투표 등 ‘무개념 투표’를 증가시키거나 투표율 자체를 하락시키는 요인으로 작용할 것이라는 부정적인 전망이 나오는가 (연합뉴스 2010/06/02) 하면 반대로 40대 학부모층 및 교육감, 위원 후보 및 선거관계자, 친인척 등 이해당사자를 크게 증가시켜 투표율 제고에는 도움이 될 것이라는 상반된 해석도 나왔다 (연합뉴스 2010/06/03).

② 만19세 투표연령 조정 및 주한 외국인 지방선거 투표권 보장

2006년 지방선거부터 투표연령이 만 19세로 하향조정 됨에 따라 투표참여권이 확대되었다. 2005년 8월 선거법 개정에서 열린우리당은 만18세 안을, 한나라당은 만19세 안을 내놓고 절충을 벌이다 결국 만 19세로 확대되었다. 현재 만 19세 투표자들의 투표참여는 20대와 비슷한 수준을 유지할 정도로 저조한 상태이다. 20대와 함께 투표참여 유인 및 시민적 의무 교육의 필요성이 제기된다.

③ 주한외국인 지방선거투표권 보장

유권자 기준이 국민이 아닌 주민인 지방선거에서 국내 거주 외국인에 대한 선거권과 피선거권이 보장됨으로써 지방선거의 유권자 대표성이 확대될 수 있었다. 해당 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있고 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있으며 영주의 체류자격 취득 후 3년 경과하여 외국인 등록대장에 올라 있는 외국인으로서 2005년 당시 외국인 선거권자 수는 6,726명이었고 이번 선거에서는 11,000여 명으로 늘어난 것으로 나타났다. 아직은 미미한 수준이지만 앞으로 계속 증가될 것으로 예상된다.

④ 부재자 투표요건 완화

부재자 투표요건을 완화는 투표에 참여해야 할 유권자들의 투표참여를 보장한다는 점에서 대표성 강화에 기여하는 조치로 평가할 수 있다. 2006년 지방선거 이전까지 투표당일 투표소 거주지에 거주하지 않는 자로 제한했던 규정이 2005년 법개정을 통해 “투표당일 투표소에 가서 투표할 수 없는 모든 사람”으로 완화함으로써 투표지 거주자라도 개인 사정에 의해 투표지 투표소에 갈 수 없는 사람들이 투표할 수 여건이 마련된 것이다.

⑤ 재외국민투표권 보장

2009년 2월 법개정을 통해 2012년 총선부터 재외국민들의 투표참여권이 보장받게 되었다. 240만여명으로 추산되는 만 19세 이상의 재외국민의 선거권 행사가 가능해짐에 따라 투표참여의 폭이 크게 확대될 뿐 아니라 선거결과에도 적지 않은 영향을 미칠 전망이다. 따라서 이들의 투표참여 방법과 효과에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

2) 선거 경쟁성 강화

지난 2006년 지방선거를 앞두고 통과된 선거법 개정안이 주로 유권자 대표성 확대에 초점이 맞춰졌다면 2010년 지방선거를 앞둔 2009년~2010년 2월 사이의 선거법 개정에서는 선거경쟁을 강화하는 방안들이 눈에 띈다.

① 선거운동 기간의 확대

우선 예비후보자 등록시점을 현행 광역단체장, 교육감의 경우 선거일 120일전으로 규정한 항목은 그대로 유지하되, 기초단체장, 기초의원 예비후보자들의 등록시점은 선거일 60일 전에서 90일 전으로 앞당겼다. 본선 후보 등록시점 역시 기존 선거법에서 선거일 15일 전 2일 간으로 정한 규정에서 선거일 20일 전으로 앞당김으로써 선거운동기간의 확대 효과를 갖게 되었다.

② 예비후보자 선거운동 범위 확대

올해 2월 선거법 개정에서 기존의 예비후보자가 어깨띠, 표지물 등을 착용하여 선거운동을 금지하는 규정이 허용하는 방향으로 개정되었고, 선거사무소 간판의 수량을 제한하던 조항도 폐지되었다. 예비후보자나 배우자가 외국인 혹은 공무원인 경우 선거운동을 금지해왔던 조항도 허용하는 방향으로 개정되었다. 또한 선거운동 기간 중에만 허용되었던 전화통화, 컴퓨터를 이용한 문자전송 5회 허용기준이 예비후보기간까지 연장되었다. 예비후보자의 선거운동이 여전히 제한을 받는 것은 사실이지만 현직자에 도전하는 도전후보나 정치신인들의 선거운동 범위를 넓힘으로써 부분적이나 선거경쟁도를 높이는 데 기여하는 조치로 평가된다.

③ 집단 선거운동의 확대

기존 법에서 2명을 초과(후보 동행시 5명)하여 무리지어 선거 운동하는 것을 금지하던 조항이 5명(후보 동행시 10명)으로 확대되었다. 또한 직접적인 선거운동의 범위에 포함되지는 않지만 대선을 제외한 선거에서 선거운동 기간 중 향우회, 친목회, 종친회 등을 금지하던 조항이 선거운동 목적이 아닌 순수 목적인 경우 허용하는 것으로 바뀌었다. 다만 바르게살기협의회, 한국자유총연합, 새마을운동협의회 등 (지방)정부 지원을 받는 단체의 모임이나 반상회 등은 여전히 개최가 금지되었다.

⑤ 트위터 등 사이버 선거운동

트위터 등 사이버 선거운동의 영향이 국내외적으로 커지고 있는 가운데 이번 선거부터 트위터를 통해 예비후보자나 본 선거에서 후보자가 선거와 관련한 지지나 반대내용을 게시할 수 있게 했다. 다만 선거운동 기간 중에는 팔로워들이 그 내용을 리트윗하는 것을 허용한 반면 예비후보 시기에는 이를 금지함으로써 트위터의 기능을 제대로 보장하기는 힘든 것으로 평가된다.

전체적으로 보면 최근 선거법개정이나 관리 방향이 투표율 자체를 끌어 올리는 방향에서 유권자 정치참여의 대표성과 선거경쟁성을 강화하는 방향으로 전환되고

있는 것은 분명해 보인다. 다만 아직까지 예비후보자들에게 사전선거 금지 명목으로 금지된 조항들이 많이 있으며 후보자나 정당이 유권자들과 대면, 인쇄, 온라인 통로를 통한 자유로운 접촉은 어려운 상황이라 할 수 있다. 공명선거의 틀에서 완전히 벗어나 있지는 못한 것으로 평가할 수 있다.

이제까지의 논의를 종합하여 앞으로 보다 적극적으로 투표대표성을 강화하고 선거경쟁성을 높여 투표참여의 제고를 이루기 위해서 고려해야 할 추가 연구과제를 정리하면 다음과 같다. 다음 장들에서는 주요 이슈별로 심층적인 문제진단과 정책제언을 제시할 것이다.

〈표 1-5〉 투표참여 제고방안 과제 및 세부 연구과제

목표	과제	세부 연구과제
대표성 강화	유권자 정치선호 이해	<ul style="list-style-type: none"> 6.2 지방선거 등 최근 지방선거에서 나타난 유권자 투표선호결정과정의 특징과 변화 분석 달라진 투표참여 결정요인 여부 검토
	젊은 층 투표율 제고방안	<ul style="list-style-type: none"> 젊은 층 저참여의 원인: 무관심론 대 탈물질가치 수용에 따른 비투표정치 참여방식을 선호하는 결과인가? 젊은 층 고유의 투표참여 결정요인의 차별성은 무엇인가? 젊은 층 투표동기를 끌어낼 맞춤형 정책방안(트위터 규제 완화 등)
	부재자 투표의 대상 확대	<ul style="list-style-type: none"> 부재자투표요건의 완화에도 불구하고 부재자 투표규모가 크게 증가하지 않는 원인은 무엇인가? 수시부재자명부등록제에서 항구명부제로의 전환 방안(이성룡 2008) 부재자 투표소 설치기준의 완화(2000명에서 500명)의 타당성 검토(유권자희망연대 4대정책제안 2010.4.20)
	재외국민 투표율 제고	<ul style="list-style-type: none"> 재외국민 투표 비용 감소 방안 투표 정보 제공방안 재외국민 유권자들의 선호와 의사 수렴 방안
경쟁성 강화	선거운동기간 추가확대	<ul style="list-style-type: none"> 현행 20일에서 30일 전 완화방안
	예비후보 운동범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> 특히 현직자 이외 도전자들의 후보 및 정책인지도 획기적으로 높일 선거운동 허용
	정당/후보별 정치적 차별화	<ul style="list-style-type: none"> 당사자 선거운동 외에 정당/후보별 정치적 차별성 부각 구체적인 정책 매니페스토의 정보제공 효과 제고 방안 후보자 정치성향 조사공표방안 (선관위 정당정책비교 방식 차용) 교육감/교육위원 후보의 정당공천제 혹은 러닝메이트제
	표현의 자유	<ul style="list-style-type: none"> 트위터 UCC 규제(유권자희망연대 4대정책제안 2010.4.20) 후보 지지 아닌 정책추진 위한 집회/표현의 자유 허용방안
투표 촉진 제도	전자투표제	<ul style="list-style-type: none"> 전자투표제의 제도적 효과: 투표율 제고 효과 있나? 해외 사례 연구
	투표시간 연장	<ul style="list-style-type: none"> 현행 오전 6시-오후 6시에서 마감시간을 8시로 연장 (유권자희망연대 4대정책제안 2010.4.20)
	우편투표/사전투표	<ul style="list-style-type: none"> 우편투표제에 대한 유권자들의 평가와 기대 점검 사전투표제(유권자희망연대 4대정책제안 2010.4.20)
강제 투표	의무투표제	<ul style="list-style-type: none"> 의무투표제와 자유투표제의 상충 가능성과 쟁점 해외 의무투표제 시행국가 사례연구 국민들의 의무투표제 수용성 검토
	투표자우대제	<ul style="list-style-type: none"> 투표자우대제와 자유투표제의 상충 가능성 해외사례와 2008년 한국 적용사례 비교 유권자의 의무투표제 수용성 검토

II. 투표참여에 영향을 미치는 요인에 대한 기존 이론의 특징

1. 문제제기

다른 정치체제와 민주주의가 다른 점은 국민들의 적극적인 정치참여일 것이다. 이런 국민들의 자발적 정치참여는 시민들의 정치적 요구를 정치체제가 반영하도록 하게 하여 정책이라는 정치적 결과물을 산출하게 된다. 산출된 정책은 다시 시민들의 평가와 요구에 의해 영향을 받게 된다. 따라서 이런 환류(feedback)과정을 통해 정치참여는 정치과정에 영향을 주고 민주주의는 유지된다. 이스턴(D. Easton)은 이런 정치과정을 체제이론(system theory)으로 단순하게 설명하고 있다.

그렇다면 정치참여는 무엇인가? 정치참여는 정치에 영향을 주기 위해 행하여지는 행위라고 할 수 있다. 일반국민들이 가장 쉽고 편하게 참여할 수 있고 가장 중요한 의미를 가지는 참여는 역시 선거이다. 국가의 중대한 문제를 결정하는 국민투표(referendum)와 국가를 운영하는 지도자를 선출하는 선거는 ‘민주주의의 핵심’이라고 할 수 있다. 따라서 민주주의 국가는 선거에 많은 국민이 참여할 수 있도록 제도적으로 지원하고 있다.

민주주의에서는 선거 이외에도 다양한 형태의 정치참여를 허용하고 있다. 헌법에서 보장된 집회결사의 자유를 행사하여 시위 등의 집단행동을 통해 정치적 의사를 표현할 수 있다. 정보화의 발전으로 집단행동의 형태도 매우 다양해지고 있다. 과거에는 조직을 통한 대규모 시위방식이 주를 이루었지만 최근에는 인터넷, 사회네트워크서비스(social network service: SNS) 등을 통해 사이버공간에서의 참여도 증가하고 있다. 이외에도 이익집단을 통한 정치참여, 불법적 형태의 폭력적 참여 등도 나타나고 있다. 위에서도 언급한 바와 같이 선거는 가장 대표적이고 중요한 정치참여의 수단이기 때문에 국민의 선거 참여는 민주주의의 발전과 정당성 측면에서 매우 중요하다.

따라서 국민의 투표참여는 학문적 연구의 대상이 되었다. 사회구조적 이론, 합리적 선택이론, 정치환경이론, 제도적 이론 등이 일반국민의 투표참여행태를 설명하고 있다. 기존의 투표행태 이론은 유권자가 어떤 후보를 찍느냐에 초점이 맞추어져 있었지만 민주주의가 발전한 서구선진국가의 투표율이 점차 하락하면서 투표율 하락

에 대한 연구가 관심을 얻게 되었다.

한국도 민주화 이후 투표율 하락을 경험하고 있어 대의 민주주의에 대한 회의가 높아지고 있다. 이런 문제점에 대해 중앙선관위, 학계, 정치권은 관심을 가지고 개선하고자 노력하고 있지만 아직 가시적인 성과를 내놓지는 못하고 있다. 이 글은 투표율 제고를 위한 보다 효과적이고 실효성 있는 정책 대안을 제시하기 위해 기존의 논의를 비판적으로 정리하는 성격을 가지고 있다.

2. 기존이론

1) 거시적 접근 : 사회 구조적 설명

사회 구조적 설명은 근대화이론에 기초한다. 투표율을 설명하는 최초의 이론으로 컬럼비아 학파의 정치사회학적 영향을 많이 받았다.⁴⁾ 사회가 근대화되면 일반국민들의 소득 수준은 높아지고, 소득수준이 높아지면 양질의 교육을 받을 가능성이 높아진다. 양질의 교육을 받은 사람은 공적인 문제에 관심을 갖게 되어 정치적 문제에 개입하게 되면서 정치적 참여를 보다 쉽게 하게 된다. 따라서 수입, 교육수준, 도시화 등 근대화 결과와 투표율과는 높은 상관관계를 갖는다는 것이다. 또한 공적인 문제가 관심이 많은 남자, 노년층의 투표율이 높다는 것도 많은 국가에서 경험적으로 증명되었다 (Lazarsfeld et al. 1968; Scammon 1967).

그러나 사회 구조적 설명은 민주주의 초기의 발전 과정에서는 설명력을 가지고 있었으나 상반되는 사례들이 발견되면서 점차 설명력이 약해지고 있다. 선진국의 교육 수준이나 소득이 점차 늘어났지만 반대로 투표율은 계속 하락한다거나 의학의 발달로 선진국 국민의 평균 나이는 높아졌음에도 불구하고 투표율은 떨어지고 있다. 특정 국가의 경우 도시보다는 동원의 효과가 큰 농촌의 투표율이 높은 경우도 발견되었다.

근대화이론에 기초한 사회구조적 설명의 문제점은 이후 탈물질주의 혹은 탈근대

4) 유권자의 투표행태를 사회학적 관점에서 연구한 미국의 ‘컬럼비아 학파’(Columbia School)는 선거에 대한 근대적 분석의 효시라는 평가를 받고 있다. 1940년대 미국 대통령 선거를 체계적이고 동태적인 방법으로 분석하여 투표행태 연구를 한 단계 끌어올렸다. 특히 선거과정 속에서 유권자들의 태도의 형성, 변화 및 발전과정과 최종 투표결정까지의 과정을 분석한 동태적 연구라는 점에서 선거 및 투표행태 연구에 의미가 있다 (임성학 2009a).

화론을 통해 보완된다. 잉글하트는 투표율 하락의 원인을 탈근대화에서 찾는다. 특히 젊고 교육을 받은 중산층이 기존과는 다른 투표행태를 보이고 있다고 주장한다. 과거 경제적 문제로 중심으로 갈라진 사회균열(social cleavage)은 탈물질적 가치, 즉 삶의 질, 환경, 인권, 여성 등을 중심의 균열로 대체된다. 따라서 이런 세대는 물질주의를 기초로 형성된 대중정당과의 일체감도 적으며 이런 정당에 의해 동원되지도 않는다 (Inglehart 1990). 이런 세대는 기존의 정치적 제도에 안주하기 보다는 새로운 방식을 통해 정치적으로 참여를 하려고 한다. 이런 현상은 한국에서도 나타나고 있다. **젊은 세대는 선거참여보다는 사이버 공간에서 자유롭게 정치참여를 하고 있지만 공식적인 정치참여인 선거에는 관심이 적다.** 유석진 외의 대학생에 관한 연구에 따르면 대학생은 온라인을 정치정보 이용과 정치관련 사이트로 이용하고 있다는 면에서 투표선택에 많은 영향을 미쳤다고 주장한다. 특히 이들 네티즌들이 진보성향을 공유하며 서로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 젊은 세대가 온라인을 통해 정치적 정보와 가치를 공유하지만 정치참여의 증가로 바로 이어지는 않았다(유석진 외 2005). 따라서 투표율을 제고하기 위해서는 정치적으로 관심이 있는 젊은 세대를 투표장으로 인도하기 위한 노력이 필요하다.

2) 미시적 접근: 유권자 분석

① 합리적 선택이론적 접근⁵⁾

합리적 선택이론의 설명은 위의 근대화 사회구조적 설명의 한계를 극복하기 위해 보다 개인적인 혹은 미시적인 분석에 기초한다. 즉 왜 유권자가 투표하는지에 대해 질문하고 이에 대한 해답을 찾는 것에서 시작한다. 합리적 선택이론의 시초는 다운스의 투표의 기대효용 모델이다 (Downs 1957). 바젤과 시벌버그도 투표는 재산최대화 행태(wealth-maximizing behavior)라고 주장한다 (Barzel and Silberberg 1973, 58). 투표행위도 인간의 다른 행태와 다르지 않으며 결국 행위의 효용 즉 비용과 혜택에 따라 결정된다고 본다. 따라서 유권자는 투표하지 않을 때보다 투표할 때 효용이 커지면 투표하게 되고 그 반대의 경우에는 투표하지 않는다. 아래의 공식을 따르면 투표에 참여하여 얻을 수 있는 기대수익(PB)가 유권자가 지불해야하는 비용

5) 합리적 선택 설명 부분은 아래 두 글을 정리한 것임을 밝힘(김옥 2009; 조성대 2009).

(C)보다 큰 경우 유권자의 보상(R)은 커지기 때문에 투표한다 (<그림 2-1> 참조). 이론에 따르면 일반적으로 투표하는 것은 매우 비합리적인 행위이다. 왜냐하면 유권자 개인의 한 표가 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 가능성은 매우 낮기 때문이다. 결국 투표의 기대수익은 0에 가까워지고 비용만 부담하게 되어 합리적 유권자는 투표하지 않아야 하지만 일반 선거에서 투표율은 0%를 초과할 뿐만 아니라 꽤 높은 수준을 유지하고 있는 투표의 역설(paradox of voting)이 나타난다.

〈그림 2-1〉 다운스의 기대효용모델

$$R = PB - C$$

R(reward) : 투표행위에서 개인 유권자가 받는 보상
B(benefit) : 선호하는 후보가 당선된 후 실천에 옮길 정책 혜택
P(probability) : 유권자 개인의 한 표가 혜택을 가져올 확률
C(cost) : 투표에 참여함으로써 지불해야 하는 비용

조성대(2009; 231)에서 인용

다운스의 기대효용이론의 문제점을 보완하기 위해 새로운 항목이 추가되었다 (Downs 1957; Riker and Ordeshook 1968). D는 시민의 의무를 의미하는데 국민은 민주주의를 원하고 따라서 이의 지속을 위해 사회적 책임감에 의해 투표를 하게 되며 투표는 민주주의에 참여했다는 만족감, 자신의 정당 선호를 확인했다는 만족감, 정체체제에 대한 효능감을 확인했다는 만족감 등을 줄 수 있다고 한다. 따라서 C보다 R이 커지면 투표에 참여하는 것이 합리적 행동이 되는 것이다(참고 <그림 2-2>). 하지만 보완된 합리적 모델에 대한 비판도 제기되고 있다. 시민의무라는 사회심리학적 설명으로 합리적 선택이론을 대신하는 것은 이론의 퇴보를 인정하는 것이라고 비판 받았다.

〈그림 2-2〉 기대효용과 시민의무 모델

$$R = PB - C + D$$

D(Civic Duty) : 시민적 의무

다운스의 모델에 대한 또 다른 보완은 페레존과 피오리나의 최소최대 후회의 결정이론(minimax regret decision)이다 (Ferejohn and Fiorina 1974). 이 이론에 따르면 유권자가 투표를 할 지 말지를 결정할 때는 내가 지지하는 후보를 선택하여 얻는 혜택도 고려하지만 내가 지지하는 후보가 떨어져 받게 되는 비용도 고려한다. 따라서 유권자는 최악의 상태가 발생할 부정적 효과를 줄이기 위해 투표에 참여할 수 있다고 주장한다.⁶⁾

② 무관심한 유권자⁷⁾

보통 이념성이 강한 유권자는 정치에 대한 관심도 높고 높은 이념적 일관성을 보이며 정치적 참여도도 높다는 것이 정설이다 (Box-Steffensmeier and De Boef 2001). 반면 이념성이 약한 유권자는 강한 유권자와는 반대의 정치적 행태를 보인다. 이념성이 강하다는 의미는 어떤 특정 이념에 따라 생각하고 행동하며 매우 동감하고 있다는 것을 의미한다. 반면 이념성이 약하다는 것은 특정 이념에 기초한 사고방식이나 행태를 보이지 않는 것을 의미한다.

정치학에서 유권자의 이념적 수용성과 일관성에 대한 뜨거운 논란이 계속되고 있다. 먼저 일반론으로 유권자는 정치적 신념이나 이념에 따라 정치적 행동을 하고 이념이 유사한 집단에 속하고 따라서 이런 집단의 내부적 동질성은 매우 높다고 가정한다 (Esteban and Ray 1994). 집단의 구성원은 정치적 이슈에 같은 반응을 보이고 유사한 후보자를 지지하는 성향을 보인다. 이런 경우 유권자는 매우 강한 이념성을 보인다고 할 수 있다.

6) 이 이론 또한 심리학의 인간의 위험회피적(risk averse) 속성을 기초로 제안된 이론이라는 점에서 합리적 선택 이론자들로부터 비판 받을 수 있다.

7) 이 내용은 아래의 글을 발췌한 것임 (임성학 2009c)

반면에 어떤 시민은 자유 혹은 보수(liberal/conservative)라는 이념에 따른 신념체계를(belief system)을 가지고 있지도 않고 일관성도 없다는 반론이다 (Axelrod 1967). 일반 대중은 일관된 정치적 가치관을 형성하지 못해 이를 기초로 정치적 과정을 예상하는 것은 매우 이상적이라는 주장이다. 미국정치학에서 대중의 정치적 의식이나 신념에 대한 1960년대와 70년대에 주장되던 이론으로 일반시민은 정치에 대해 매우 제한적일 뿐만 아니라 왜곡된 관심을 가지고 있고 정치적 이슈에 대해 사려 깊은 의견을 제시할 능력도 없다고 주장한다. 그리고 유권자의 이념형성에 대한 논의에서도 유권자가 가지고 있는 이념보다는 지지후보의 이념에 따르는 경향이 있어 유권자가 가지고 있는 이념은 선거에서 그렇게 중요하지 않는 것으로 평가되었다.⁸⁾ 이런 이론적 경향을 최소한주의(minimalism)라고 한다. 이로 인해 정치의 영역은 매우 축소되고 대중의 의견이나 가치는 정치학의 관심영역에서 멀어지게 되었다 (Sinderman 1993).

최소한 주의의 대표적 학자인 컨버스(Converse)는 대부분의 일반 시민은 정치적 문제를 다룰 때 이념에 의해 영향을 받는다고 할 수 없다고 주장한다. 그 이유는 일반 대중의 의견이나 가치는 정치나 사회에 대한 종합적인 원칙 속에서 인과적이거나 연역적인 추론에 의해 정해지지 않기 때문이다. 이런 현상이 나타나게 되는 요인으로 먼저 양면가치성(value ambivalence)이다. 일반 대중들은 충돌이 될 수 있는 가치를 동시에 추구하는 양면가치적 성격을 보이고 있다. 예를 들면 자유와 평등의 가치에 있어서 자유와 평등의 가치가 서로 충돌할 가능성이 있다고 하더라도 두 가치를 동시에 추구하는 성향을 보이기도 한다. 둘째는 무관심(indifference)의 문제이다. 심지어 자유와 평등의 갈등적 관계를 알려고 하지 않으며, 안다고 하더라도 정치적 태도나 행동에 아무런 영향을 미치지 못하는 경우이다 (Jacoby 2006).⁹⁾

따라서 일반 유권자를 합리적으로 생각하고 이에 따라 투표하는 개인으로 보기는 보다는 정치에 무관심하며 이념적 일관성도 없어 상황에 따라 투표행태는 매우 유동적이라고 보는 견해이다.

8) 2002년 대선의 경우 유권자의 이념 성향에 따라 투표하기 보다는 지지후보가 먼저 결정된 후 지지후보의 이념과 정책을 따랐다 (김주찬, 윤성이 2003).

9) 영국의 경우 이념은 유권자의 투표행태에 매우 제한적인 역할을 한다. 대다수의 유권자가 중요한 이슈에 대해 동의하고 있지만 유권자의 거의 반 정도는 정당간의 차이를 인지하지 못하고 있다. (Rose 1984). 미국도 투표행태에 가장 많은 영향을 미치는 것은 정당일체감이고, 이런 정당일체감은 어릴 때 부모의 영향으로 형성되는 경우가 많다. 따라서 투표는 유권자가 정당의 정치적 주장이나 이념을 인식하기 전에 이미 결정되는 경우가 많다.

3) 제도주의적 접근 : 정치제도적 설명

잭먼은 정치문화적 요인은 투표율을 설명하는데 실패했다고 주장한다. 그는 서구 산업국가를 비교한 후 투표율은 정치제도와 선거법과 매우 밀접한 관계를 가지고 있다고 주장한다. 특히 전국적으로 경쟁적인 선거구가 있는 경우 정당과 후보자는 유권자를 동원하려고 하고 이로 인해 투표율이 상승한다 (Jackman 1987). 정치제도가 정치적 경쟁성을 증가시키고, 투표참여에 편의를 제공하거나 인센티브(공정적 혹은 부정적 모두 포함)를 제공한다면 투표율은 상승한다는 주장이다.

① 경쟁성 제도

정치제도도가 정당 혹은 후보 간의 경쟁을 촉진시킨다면 투표율은 상승할 것이라는 이론이다. 개인의 속성에 기초한 이론과 정치적 동원에 의한 이론보다는 경쟁적 정당체제가 유지될 수 있는 정치적 제도가 중요하다는 이론이다 (Franklin 2002). 이 이론은 유권자의 입장에서 선거경쟁이 치열하면 할수록 유권자의 투표효율을 높여 투표에 참여할 가능성이 높아진다는 측면에서 합리적 선택이론과도 밀접한 관련을 갖는다. 따라서 보다 경쟁적인 정치환경을 조성할 수 있는 제도가 투표율을 제고시킨다는 것이다. 그러나 이 이론은 세부적인 사항에서 이론적 논란을 제공한다. 예를 들면 양당제와 다당제 중 어느 정당체제가 경쟁성을 높일 수 있을까 하는 것이다. 정치제도가 투표율에 미치는 영향을 연구의 시초라 할 수 있는 잭먼의 연구에서도 다소 상반된 결과가 도출되었다. 잭먼에 따르면 다당제 하에서는 유권자가 집권 정당을 직접 선택하기 보다는 선거결과에 따라 정당연합으로 결정되어 투표할 유인 적다고 주장하는 반면에 의석수와 득표율의 비례성은 투표율과 상관관계가 있다고 주장한다 (Jackman 1987).¹⁰⁾ 다당제는 비례성이 높은 선거제도와 밀접한 관계가 있다는 점을 고려해 본다면 두 주장이 상호 모순적이다. 따라서 정치제도의 논의는 국가별 특성이 고려되어야 할 것이다.

한국의 경우 17대 총선의 투표율을 분석한 김영태는 유권자의 수와 지역적 정체성의 강약이 투표율과 상관관계가 있다는 점을 발견하였다. 열린우리당과 한나라당

10) 잭먼은 의회제도와 투표율의 상관관계도 분석하였다. 양원제보다는 단원제가 선거와 의회와의 관계를 보다 확실하게 보여줄 수 있기 때문에 투표율은 상승한다. 즉 권력이 양원으로 나누어져 있는 국가의 경우 투표율이 낮다 (Jackman 1987).

이 치열한 접전이 있었던 선거구의 경우 투표율이 높아졌다 (김영태 2004). 14-18대 총선의 투표율을 조사한 류재성의 논문에서는 선거경쟁이 투표율을 제고한다는 사실과 정당 후보수의 증대가 투표율을 저하한다는 사실을 밝혔다 (류재성 2008). 따라서 한국의 경우 양당제적이며 치열한 선거경쟁이 있었던 선거구의 투표율이 높았다고 할 수 있다.

선거제도의 다양성의 측면이다. 정치제도가 다양한 의견과 이해를 대변할 수 있을 정도로 다원화되어야 투표율은 상승한다. 공간모델에서 후보자들이 중간으로 몰리는 후보수렴현상으로 인해 유권자는 후보나 정당간 차이를 구분할 수 없게 되고 결국 투표에 참여하지 않게 된다 (Aldrich 1993, 250). 또한 특정 이해와 권익을 대표할 수 있는 후보나 정당이 선거에 나오지 않는다면 소외된 유권자는 투표할 유인이 줄어든다. 물론 전략적 투표를 통해 차선의 선택을 할 수도 있지만 자신이 지지하는 후보나 정당이 없다면 투표할 유인은 감소할 것이다. 이 이론은 한국정치에 많이 적용되고 있다. 한국의 정당체제는 냉전반공주의, 보수와 극우만을 대표하는 반쪽 정치대표체제이기 때문에 서민이나 노동계급의 이익과 요구가 정치적으로 대표되지 못하는 왜곡된 민주주의이다. 따라서 서민, 노동계급, 젊은 세대들이 투표참여를 거부한 상태에서 보수성향을 갖는 유권자는 과대대표되는 보수 정치 대표체제를 유지하고 있기 때문에 지속적으로 투표율은 낮아지고 민주주의의 정당성은 훼손되고 있어 한국 민주주의는 위기에 처해 있다고 주장한다 (최장집 2005, 19~26)¹¹⁾. 임혁백은 정치적 경쟁성을 약화시키는 지역주의와 정치적 접근성을 떨어뜨리는 반공-냉전주의를 벗어나야 한다고 주장한다. 경쟁성을 높이기 위해서는 지역주의의 해소와 함께 정당 보스주의의 철폐해야 하며 이를 위해서는 정당지배구조를 혁신하고 당의 운영에 개방적 참여가 보장되어야 한다. 정치적 접근성을 확보하기 위해 이데올로기적 측면에서 모든 대안들이 논의될 수 있는 정치적 환경을 조성해야 한다 (임혁백 2000).

위의 주장 중 가장 핵심적인 내용은 한국정당체제가 보수독점적 정당체제이기 때문에 이념적으로 다양한 대안들이 나올 수 있는 이념적으로 유연한 정당체제로 전환되어야 한다는 것이다. 이런 주장은 17대 총선 이후 민노당의 원내 제3당으로 진입하면서 설득력을 잃게 되었다. 민노당의 원내진입은 “정당체제가 대표하는 이

11) 이를 해결하기 위해서는 정치적으로 대표되지 않은 서민이나 노동을 정치과정에 흡수하여야 하며 이를 위해 좌우의 이념적 스펙트럼을 대표하는 정당들의 경쟁이 있어야 한다 (최장집 2005, 246).

념적 공간이 이전에 비해 확대” 되어 “보수정당의 원내 대표성의 독점이 종식” 되었고 “지역균열에서 벗어나 좌-우의 계급정치적 속성을 대표” 할 수 있게 되었다 (강원택 2007. 79).¹²⁾ 그러나 다양성이론은 한국의 상황을 설명하지 못한다. 민노당과 같은 진보정당이 원내에 진입했지만 그 이후 투표율은 상승하지 않았을 뿐더러 이들에 대한 지지도 점차 하락하는 추세이다.

② 선거편의와 강제제도의 유무

정치제도적 측면에서 선거편의와 강제제도의 유무와 투표율에 대해 객면은 높은 상관관계가 있다고 주장한다 (Jackman 1987). 선거편의의 경우 특히 미국과 같이 선거등록이 어려운 경우 투표율은 낮아진다고 주장한다. 선거등록이 제한된 시간과 장소에만 허용된다면 투표참여의 비용은 높아지게 된다. 시민권, 등록절차, 부재자투표제도, 인종적 종교적 차별, 투표시간과 장소, 투표일의 공휴일여부 등 법적 행정적 제도에 따라 투표율은 차이가 난다 (Scammon 1967). 선거편의 제도로 우편투표가 제기되었다. 영국의 경우가 대표적인 성공사례로 일반투표, 우편투표, 전자투표를 병행하여 투표율을 높인 것으로 보고되고 있다.¹³⁾ 최근 정보화의 발전과 더불어 투표편의 제공에 대한 논의도 활발하게 진행되고 있다. 김용호는 “e-politics의 주요 개념인 전자투표, 인터넷 캠페인, 인터넷 여론조사, 인터넷 모금운동, 인터넷 자원봉사, 이메일링 등” 을 소개하고 “2000년 미국 대선 예비선거에서 세계 최초로 전자투표를 도입한 애리조나주의 사례를 들어 전자투표와 투표율 간의 상관관계를 비교분석” 하였는데 “인터넷 투표를 도입한 결과 1996년 예비선거에서 12,800명만이 참가했던 데 비해 2000년에는 85,970명이 투표에 참가해 7배 이상의 투표율이 상승” 했고 “전체 투표자의 46.5%에 해당하는 39,942명이 인터넷으로 투표를 했으며 해킹, 인증문제 등의 기술적 문제도 발생하지 않았다. 특히 소수민족들의 투표율도 크게 상승해 '디지털 격차'(digital divide)를 해소할 수 있는 가능성을 보여주었다” 고 주장했다.¹⁴⁾ 중앙선관위는 한국 정보화기술의 발달과 더불어 전자투표 등 정

12) 이 내용은 아래의 글에서 발췌한 내용임 (임성학 2009b).

13) 투표율은 높였지만 정치적 효과에 대해서는 비판도 있다. “우편투표의 투표율 제고도 균일적이지는 못하여서 고연령층에서는 증가한 반면 저연령층에서는 오히려 하락하였다. 이는 시범투표에서의 다변화된 투표방식이 고연령층에게 더 많은 참여 기회를 부여하였으며, 저연령층의 경우 투표 편의성보다는 시민 책무감이 우선적으로 배양할 필요가 있다는 점을 시사하였다” (장우영 2006. 269).

14) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000064681 출처 : “인터넷투표 하면 투표율 올라간다” - 오마이뉴스: 검색일 2010/06/28

보화를 이용한 선거편의제도 제공에 노력하고 있다. 보안상의 문제, 대리투표의 문제 등의 기술적 문제만 해결된다면 유권자의 편의를 확대하는 제도는 적극 도입하는 것이 필요하다.

의무투표제도만큼 투표율을 높이는데 효율적인 제도는 없을 것이다. 의무투표제는 투표율 상승에 직접적인 영향을 미친다 (Jackman 1987). 의무투표제를 실시하고 있는 국가의 투표율은 대부분은 90%를 넘는다. 의무투표제를 실시하는 국가는 20개국으로 유럽의 경우 그리스, 벨기에, 오스트리아 등이고 오세아니아의 오스트레일리아, 아시아의 싱가포르, 태국 등이 있다 (신명순 2006, 251~252). 그러나 투표율 상승을 위해 의무투표제도를 도입해야 한다는 주장에 반대하는 논의도 있다. 먼저 투표의 의무는 군 복무나 납세의 의무보다 중요성이 낮음에도 불구하고 처벌은 더 가혹하다는 주장이다. 또한 마음에 드는 후보나 정당이 없음에도 불구하고 선택해야 한다면 이는 개인의 자유를 침범할 수 있다는 논리 등이다. 따라서 김욱은 다음과 같이 주장한다. “만약 투표율이 너무 낮아져서 지도자 선출을 제대로 못하게 되는 사태가 발생한다면, 강제 투표제 도입을 심각하게 고려해야 할 것이다……현재 한국이 경험하고 있는 투표율 감소 추세는 그리 우려할 만한 수준은 결코 아니다” (김욱 2009, 191-92).

3. 투표율 제고를 위한 대안

일반국민들이 가장 쉽고 편하게 참여할 수 있고 가장 중요한 의미를 가지는 참여는 역시 선거이다. 국가의 중대한 문제를 결정하는 국민투표(referendum)와 국가를 운영하는 지도자를 선출하는 선거는 민주주의의 핵심이라고 할 수 있다. 따라서 민주주의 국가는 선거에 많은 국민이 참여할 수 있도록 노력해야 한다.

위에서 논의한 미시적 접근과 제도적 접근을 통합해 보면 아래 <표 2-1>과 같다. 유권자는 합리적 유권자, 무관심한 유권자, 시민적 책무성이 있는 유권자로 나누어 볼 수 있고 정치체제는 경쟁적 체제와 비경쟁적 체제로 구분할 수 있다. 합리적 유권자는 정치체제가 경쟁적인 경우에만 투표의 기대효용이 높아져 투표에 참여하고 비경쟁적일 경우 투표참여 비용이 높아져 기권하는 것이 합리적이다. 따라서 정치체제나 선거를 보다 경쟁적으로 유도할 수 있는 제도를 도입하거나 투표참여에 대한 인센티브를 제공해야 한다.

무관심한 유권자는 정치제도의 경쟁성과는 상관없이 투표에 참여하지 않는다. 따라서 무관심 층을 합리적 유권자 혹은 시민적 책무성을 가진 유권자로 변화시키는 노력을 하거나 의무투표제를 도입하는 노력을 해야 한다. 마지막으로 시민적 책무성을 가진 유권자는 정치제도의 경쟁성과 상관없이 투표에 참여할 것이다. 이런 유권자는 민주주의 시민교육을 통해 가능하기 때문에 시민교육을 강화해야 한다.

〈표 2-1〉 유권자와 정치제도에 따른 투표율제고 방안

		정치제도		해결책
		경쟁	비경쟁적	
유권자	합리적	O*	X	경쟁적 정치제제 유지 편의성 혹은 인센티브제도
	무관심	X	X	의무투표제도
	시민적 책무성 (civil duty)	O	O	시민교육

* O은 투표참여, X는 기권을 의미함

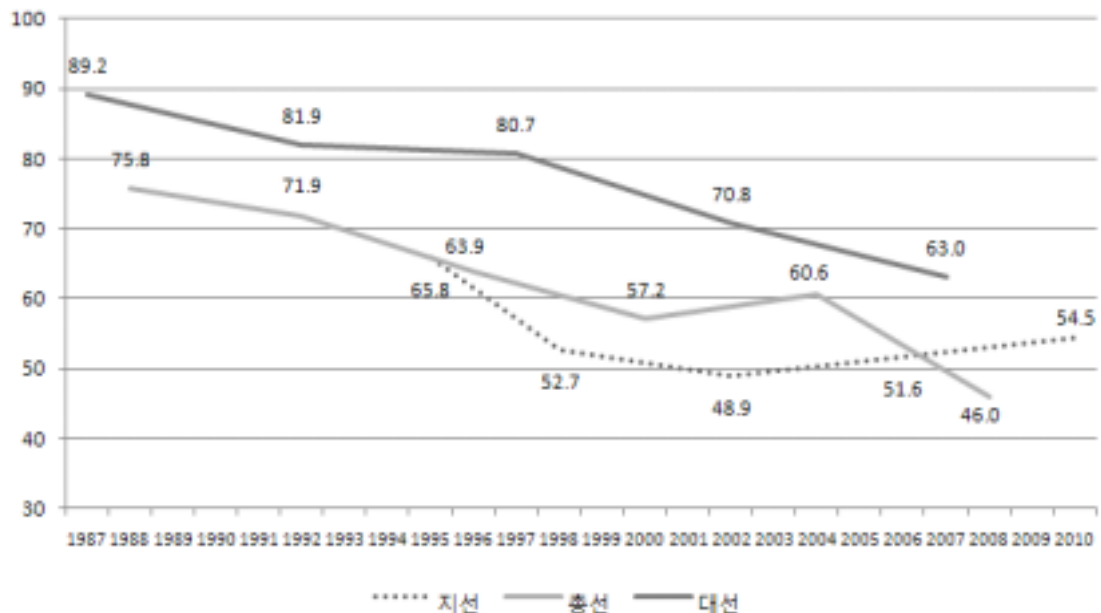
Ⅲ. 개인적 수준에서의 투표참여 요인 분석

1. 투표율 변화

〈그림 3-1〉에서 볼 수 있듯이, 민주화 이후 모든 선거의 투표율은 꾸준히 하락세를 보여 왔다.¹⁵⁾ 먼저 대선 투표율을 보면, 1987년 13대 89.2%에서 16대 70.8%까지 지속적으로 하락했고 지난 17대 대통령 선거에서는 63%로 역대 최저치를 기록하였다. 총선에서도 이런 현상이 나타났다. 17대 총선에서 약간 반등하였으나 18대 총선 투표율은 46.1%로 역대 선거 중 최저치를 기록했다.

그러나 지방선거 투표율은 조금씩 높아지고 있다. 전국 동시선거 중 가장 낮은 48.9%의 투표율을 보인 2002년 제3회 지방선거 이후 2006년 선거에서 2.7% 포인트 상승하였고 이번 선거에서도 약간 상승하여 54.5%를 기록하였다.

〈그림 3-1〉 역대 선거 투표율 변화



출처 : 중앙선거관리위원회

15) 그림에 나타난 대선 투표율은 13대 1987년, 14대 1993년, 15대 1997년, 16대 2002년, 17대 2007년 자료이다. 총선자료는 1988년 13대, 1992년 14대, 1996년 15대, 2000년 16대, 2004년 17대, 2008년 18대 투표율이다. 지방선거 투표율은 1995년 제1회 동시선거, 제2회 1998년, 제3회 2002년, 제4회 2006년, 제5회 2010년 자료다.

이 글에서는 유권자 개개인의 투표참여에 영향을 미친 요인을 분석함으로써 이번 지방선거에서 투표율이 조금이나마 상승하게 된 이유를 설명해보고자 한다. 누가 투표에 참여하였는지를 유권자 개개인의 사회경제적 배경이나 정당성향 그리고 선거 운동이나 이슈에 초점을 두어 살펴보고자 한다. 즉 누가 참여하는지에 대한 분석은 투표참여에 영향을 미치는 심리요인과 선거운동 요인 등을 설명함에 있어서 매우 유용한 기본요소가 된다.

다음 2절에서는 이번 지방선거 자료를 지난 지방선거와 대선 그리고 총선 선거자료와 비교 검토하였다. 이를 통해 유권자의 사회경제적 배경이나 선거관심도 등에 대한 공통점과 차이점을 찾아보았다. 3절에서는 이번 지방선거에서 유권자 개인의 투표참여에 영향을 미친 선거운동과 주요 이슈 요인을 경험적으로 분석하였다. 분석에는 2010년 지방선거 자료가 중심이 되었으며 일부 비교를 위해 지난 2006년 지방선거와 2007년 대선 그리고 2008년 총선을 전후하여 동아시아연구원과 중앙일보, SBS, 한국리서치가 공동으로 설문조사한 패널자료를 사용했다.

2. 기권층과 기권이유

1) 왜 투표하지 않았는가?

앞서 살펴본 바와 같이 대부분의 선거에서 투표율은 하락세를 보였다. 따라서 선거가 끝날 때마다 언론에서는 자신의 소중한 한 표를 행사하지 않은 무책임하고 무관심한 기권자들을 비난했고 투표일을 공휴일로 하면 안 된다는 대안을 제시하기도 한다.

그런데 투표율 하락현상은 우리나라만의 문제는 아니다. 1960년대 이래 대부분 민주주의 국가에서도 기권자가 증가하는 현상이 보편적으로 나타났다. 동시에 기권하는 유권자가 증가하는 원인에 대한 주장도 매우 다양하게 제기되었다. 주로 정당 일체감의 약화로 인한 무당파의 증대, 지지 정당이나 후보자 부재, 네거티브 선거운동의 만연으로 인한 정치 불신의 증대와 젊은 층의 정치적 무관심 등이 그 원인으로 분석되었다 (Abramson and Aldrich 1982; Conway 1991; Ansolabehere and Iyengar 1995; Rosenstone and Hansen 1996; Wattenberg and Brians 1999; Abramowitz and Stone 2006).

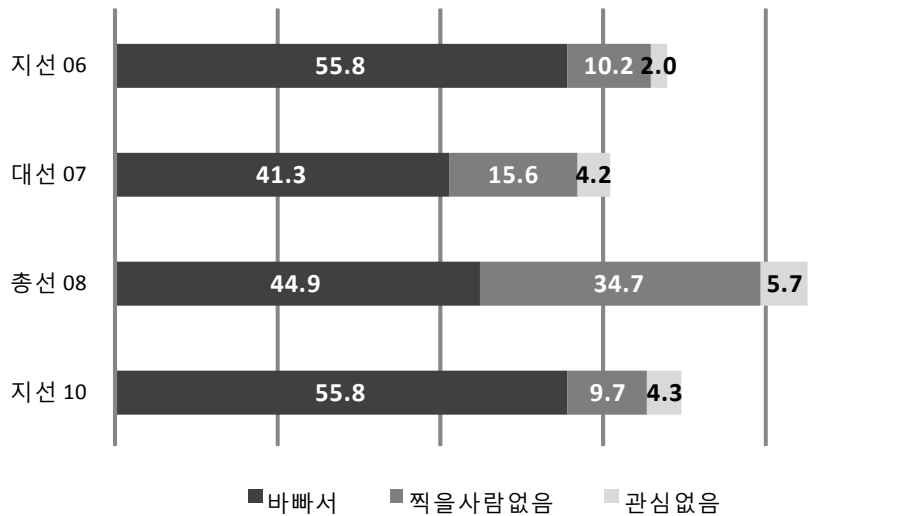
이와 유사하게 한국 선거에서도 투표율 하락 원인은 젊은 세대의 불참, 정당과 후보자 간 경쟁력 약화, 지지후보 부재, 네거티브 선거운동으로 인한 정치 불신 증대와 선거관심도 저하 등으로 설명되어졌다 (강원택 2002; 강경태 2003; 이재철 2006; 서현진 2008). 지난 총선에서도 사실상 정책이나 이슈가 없는 선거가 치러졌다. 한나라당의 공천 갈등으로 친박연대가 결성되는 등 각 정당의 '전략공천' 과정을 지켜보면서 유권자들의 정치 혐오는 커졌다.

유권자들은 투표를 통해서 지지후보가 당선되고 정책이나 공약이 실행됨으로써 발생하는 실질적인 이익을 얻기도 하지만 이런 이익은 심리적 만족감에 비하면 매우 작은 것이다. 유권자는 자신에게 주어진 한 표를 행사했고, 이를 통해 좋아하고 지지하는 후보가 당선되었다는 심리적 만족감 때문에 투표에 참여하는 경우가 더 많다는 것이다. 그렇기 때문에 최근 투표참여가 급격히 감소하는 현상은 정치권에 대한 불만이 커지면서 심리적 만족감이 작아지고 있기 때문으로 이해해야 한다는 것이다 (고선규 2008).

그렇다면 실제로 기권자들은 이런 심리적 불만 등 정치적 요인 때문에 투표에 참여하지 않은 것일까? 아니면 단지 바쁘거나 놀러가기 위해 투표를 포기한 것일까? 중앙선관위가 선거 후 유권자를 대상으로 실시한 여론조사 결과에 따르면, 투표 당일 몸이 아프거나 출근, 출장, 개인적인 약속 등 물리적인 이유로 투표일에 기권하는 유권자는 2004년 총선에서는 37.7%였으나 2007년 대선 25.2%, 2008년 총선에서는 27.8%로 이전과 비교하면 감소하였다. 그러나 정치적 무관심, 정치 불신, 찍고 싶은 정당이나 후보자가 없는 경우, 그리고 투표해도 정치가 변하지 않는다는 낮은 정치적 효용성 등 심리적인 요인으로 기권하는 비율은 2004년 55.4%에서 2007년 68.6%로 급증하였다. 지난 2008년 총선에서도 62.6%로 2004년보다 증가하였다.

동아시아연구원 등에서 조사한 패널자료에도 같은 문항이 들어있다. <그림 3-2>를 보면 지방선거, 대선, 총선에서 설문 조사된 기권 이유가 비교 정리되어 있다. 2006년 5월 31일 치러진 지방선거에서 기권한 응답자 중에 그 이유를 '시간이 없어서' 라고 답한 비율은 55.8%인 반면 '관심이 없어서' 2%, '누가 당선될지 뻔해서' 2%, '투표해도 바뀌는 것이 없어서' 2% 등 정치적 이유는 모두 16%였다.

〈그림 3-2〉 기권 이유 변화



출처 : EAI·SBS-중앙일보·한국리서치 패널여론조사 (2006지선, 2007대선, 2008총선, 2010지선)

2007년 12월 대선에서는 ‘시간이 없어서’ 라고 답한 비율은 41.3%로 줄고 찍을 사람이나 관심이 없어서라고 답한 비율은 19.8%로 늘었다. 다른 정치적 이유로 기권한 응답자 비율을 모두 합하면 41.2%로 지방선거 16% 보다 훨씬 높아졌다. 반대로 비정치적 이유 때문에 기권한 비율은 82.3%에서 59.3%로 대폭 감소했다. 2008년 4월 총선에서도 이런 추세는 지속되었는데 바빠서 등 비정치적 이유는 57.4%로 조금 줄었고 정치적 이유는 42.6%로 조금 증가되었다. 특히 그림에서 볼 수 있듯이, 찍을 사람이 없어서 기권한 비율이 34.7%로 크게 증가하였다.

그런데 이번 지방선거에서는 ‘찍을 만한 사람이 없어서’ 라고 답한 비율이 9.7%로 최근 선거 중 가장 낮았다. 이 외에 관심이 없다거나 당선될 사람이 뻔해서라는 등 정치적 이유는 모두 22.7%로 이전에 비해 크게 줄어들었다. 반면 바빠서 55.8% 등 비정치적 이유로 기권한 응답자 비율은 72.1%였다. 이는 지난 2006년 지방선거에서 조사된 기권 이유 비율과 비슷한 수준이다. 물론 지방선거와 대선 그리고 총선은 선거 수준과 유형이 다르기 때문에 지방선거에서 특히 유권자들의 정치적 이유가 적게 작용한다고 볼 수도 있다.

그럼에도 불구하고 정치적 이유가 증가한 지난 대선이나 총선과 비교해 볼 때 이번 지방선거에서 이 비율이 줄어든 점은 눈여겨 볼만하다. 2006 지방선거 당시 16.2%였던 정치적 이유가 대선에서 41.2%, 총선에서 42.6%로 증가하였고 비정치적

이유는 82.3%에서 59.3%, 57.4%로 감소한 것이다. 하지만 이번 지방선거에서는 투표율이 상승하였고 정치적 이유로 기권한 유권자 비율도 22.7%로 줄어들었다. 특히 짝을 사람이 없다는 이유로 기권한 비율은 지난 대선과 총선에서 무려 24.5%나 증가한 반면 이번 선거에서 가장 낮은 비율을 차지했다. 이는 주목해야 할 중요한 변화이다. 정당과 후보자가 유권자를 투표장으로 가도록 활발한 선거운동을 통해 관심 거리와 이슈를 제공하는 노력을 했기 때문이라고 본다. 유권자들이 정치적 영향력을 행사하기 위해 투표에 참여할 심리적 동기를 제공했기 때문일 것이다.

2) 투표참여에 영향을 미친 사회경제적 배경 요인

개개인의 투표참여에 영향을 미치는 중요한 요인은 각 국가가 처한 상황에 따라 다르게 나타난다. 한 국가 내에서도 선거 유형과 쟁점 등에 따라 다르게 나타난다. 그럼에도 불구하고 사회경제적 지위와 선거관심, 이념, 지지정당 요인은 개인의 투표참여에 영향을 미치는 가장 보편적인 요인들로 알려져 왔다. 여기서는 최근 선거의 투표참여에 이 변수들이 미치는 영향력을 살펴보았다.

먼저 개인의 투표참여에 영향을 주는 사회경제적 요소들은 연령, 직업, 교육수준 및 소득수준 등이다. 많은 투표연구들이 보편적으로 학력수준이 높고 소득이 많으며 상류층의 유권자일수록 학력이 낮고 소득이 적은 계층의 유권자보다 더 활발히 투표에 참여한다는 것을 입증해 왔다. 그 이유는 사회경제적 지위가 높을수록 정치적 자원이 많기 때문인데, 정치 지식과 정보를 습득하는데 드는 시간과 노력, 비용을 쉽게 투자할 수 있다는 것이다. 이 이론은 사회경제적 수준이 높은 유권자들이 밀집한 대도시 등의 지역구에서 투표율이 높은 집합적 현상을 설명하는 데도 유용하다 (Milbrath 1965; Verba et al. 1978; Wolfinger and Rosenstone 1980; Rosenstone and Hansen 1993; Franklin 2004; Tenn 2005).

민주화 이전 한국에서는 이런 일반론과는 달리, 여성, 저소득층, 저학력층이 더 활발히 투표에 참여하는 현상이 나타났다. 또한 집합적 수준의 투표율을 보면, 서울의 투표율이 가장 낮으며, 대도시에서 농촌으로 갈수록 투표율이 높아지는 촌고도저(村高都低) 양상을 보였다. 이러한 투표행태는 ‘동원된 정치참여’ 이론에 의해 설명되었는데, 가난하고 정치적 지식과 관심이 부족한 유권자들을 권위주의적 정권이 관권, 폭력, 금품에 의해 투표에 동원되어 왔기 때문이라는 것이다 (Kim and Koh

1972; Kim 1980; 윤천주 1989).

그러나 민주화 이후 이런 동원투표 현상이 점차 사라지게 되었고 사회경제적 변수들의 영향력은 다른 나라의 상황과 다르지 않게 보편적인 방향으로 나타났다. <표 3-1>을 보면 최근 선거에 나타난 투표참여와 유권자의 사회경제적 배경 간 관계가 정리되어 있다. 투표참여를 1, 기권을 2로 보고 집단별 평균차이를 비교한 결과를 보면, 거의 모든 선거에서 연령대, 학력수준, 직업군, 그리고 소득수준에 따른 유권자 집단 간 투표참여도 차이가 발견되었다.

모든 선거에서 나이가 어린 유권자들이 투표참여 평균이 높게 나타났는데 이는 나이가 어릴수록 기권할 확률이 높은 것을 의미한다. 학력수준도 투표참여에 영향을 미치는데 이번 지방선거를 제외한 다른 선거에서 학력수준이 낮은 유권자일수록 투표에 참여할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 물론 이번 선거에서도 중졸이하 저학력층 유권자들의 투표참여가 가장 활발한 현상을 지속적으로 나타났다. 하지만 다른 선거와 비교해볼 때 이번 지방선거에서는 대재이상 고학력자들의 투표참여 확률이 더 높아져서 학력 간 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

투표참여 평균차이는 직업 집단에서도 나타났다. 학생이나 화이트칼라 집단에 속한 유권자일수록 자영업자, 주부, 블루칼라 보다 투표참여 평균점수가 높다. 이번 지방선거에서도 다른 집단 유권자들보다 학생들의 투표참여가 가장 저조하였지만 화이트칼라 유권자들의 경우, 투표참여 평균은 낮아져서 예전보다 더 많이 투표에 참여한 것을 알 수 있다. 소득수준별 차이도 나타났는데 저소득층이 더 투표에 참여할 확률이 높았다. 그런데 이런 결과는 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 지방선거에서만 유의미했다.¹⁶⁾

이를 종합하면 최근 선거에서 나이가 어릴수록, 학력수준이 높을수록, 학생이나 화이트칼라 직종에 근무할수록, 소득수준이 낮을수록 기권할 가능성이 큰 것으로 나타났다. 이는 소득수준이나 학력수준이 높은 유권자일수록 정치지식과 자원이 많아서 투표에 참여할 확률이 높다는 일반론과는 다른 결과이다. 하지만 이번 지방선거에서는 젊은층, 고학력층, 학생, 화이트칼라 유권자 층에서 이전 선거보다 투표참여가 활발해진 것을 알 수 있다.

16) 대선과 총선에서 소득이 100만원 미만과 400만원 이상 인 두 집단만을 비교했을 때 이들 간 차이는 통계적으로 의미가 있었다. 또한 투표자와 기권자 집단으로 나누어 소득 평균을 비교했을 때 투표자 집단의 평균이 3.59로 기권자 집단 3.84보다 낮았다. 기권자 집단의 평균 소득이 더 많음을 알 수 있고 이런 차이는 통계적으로 유의미했다.

〈표 3-1〉사회경제적 배경과 투표참여(ANOVA 분석)

		지선06	대선	총선	지선10
연령	19-29	1.34(223)	1.19(416)	1.35(210)	1.23(163)
	30대	1.19(239)	1.09(531)	1.18(273)	1.14(199)
	40대	1.07(226)	1.05(511)	1.12(278)	1.07(219)
	50대	1.05(142)	1.02(327)	1.07(189)	1.05(153)
	60대 이상	1.01(171)	1.02(326)	1.03(203)	1.02(170)
	F(p)	31.385(.000)	28.200(.000)	27.840(.000)	13.223(.000)
학력 수준	중졸이하	1.04(322)	1.03(179)	1.07(88)	1.03(61)
	고졸	1.16(357)	1.04(661)	1.09(368)	1.12(425)
	대재이상	1.24(323)	1.10(1271)	1.19(697)	1.09(415)
	F(p)	26.107(.000)	13.880(.000)	11.111(.000)	2.673(.070)
직업	학생	1.33(73)	1.16(123)	1.29(63)	1.21(71)
	화이트칼라	1.24(182)	1.11(624)	1.21(344)	1.08(284)
	블루칼라	1.11(240)	1.09(265)	1.13(136)	1.13(104)
	주부	1.12(277)	1.05(542)	1.12(300)	1.10(226)
	자영업	1.08(167)	1.04(435)	1.08(240)	1.10(226)
	F(p)	9.362(.000)	9.077(.000)	7.658(.000)	2.849(.015)
소득 수준	100만원 미만	1.07(137)	1.04(141)	1.10(78)	1.05(59)
	100-199만원	1.14(226)	1.07(254)	1.11(148)	1.13(105)
	200-299만원	1.13(230)	1.06(481)	1.14(265)	1.07(199)
	300-399만원	1.17(163)	1.10(495)	1.16(277)	1.14(197)
	400만원 이상	1.20(193)	1.08(711)	1.18(371)	1.10(309)
	F(p)	2.660(.021)	1.733(.140)	1.549(.186)	2.340(.054)

출처 : EAI·SBS·중앙일보·한국리서치 패널여론조사 (2006지선, 2007대선, 2008총선, 2010지선)

다음으로 보편적으로 투표참여에 중요한 영향을 미치는 변수들인 선거관심도나 이념성향 그리고 지지정당 요인에 대해 살펴본 결과는 〈표 3-2〉와 같다. 예상대로 모든 선거에서 관심 있는 유권자 집단과 관심 없는 집단 간 평균차이가 큰 것으로 나타났다. 이는 선거에 관심이 있는 유권자일수록 투표에 참여할 확률이 높은 일반적 현상과 일치하는 결과이다.

이념성향에서도 진보 유권자 집단과 보수 유권자 집단 간 투표참여 평균점수에 차이가 있었다. 보수나 진보 성향이 있는 유권자들이 중도 유권자들보다 투표에 참여할 확률이 높은 것이 일반적 현상이다. 그런데 특이한 것은 최근 세 번 선거에서

모두 보수 집단이 중도나 진보 집단 보다 투표에 참여할 확률이 높았다는 것이다. 대선에서는 이런 차이가 크지 않아서 통계적 의미가 없었지만 2006년 지방선거와 2008년 총선에서는 의미가 있었다.

하지만 이번 지방선거에서는 다른 현상이 나타났다. 진보와 보수 유권자들 간 투표참여 평균점수에서 차이가 발견되지 않았다. 즉 기존의 보수 집단이 진보 집단보다 투표에 참여할 확률이 높은 현상이 이번 선거에서는 나타나지 않았다. 진보 집단 유권자들이 선거에 활발히 참여했음을 알 수 있다. 그리고 통계적으로 유의미한 차이는 아니지만 선거에서 일반적으로 발견되는 현상인 중도 유권자들이 다른 유권자들보다 기권할 확률이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉선거관심, 이념, 정당 변수와 투표참여(ANOVA 분석)

		지선06	대선	총선	지선10
선거 관심	관심있음	1.08(731)	1.06(1893)	1.10(841)	1.05(591)
	관심없음	1.32(270)	1.24(218)	1.29(310)	1.20(311)
	F(p)	97.226(.000)	93.661(.000)	63.217(.000)	53.695(.000)
이념 성향	진보	1.17(389)	1.10(519)	1.19(275)	1.09(265)
	중도	1.16(237)	1.08(665)	1.16(379)	1.12(310)
	보수	1.12(353)	1.07(927)	1.13(495)	1.09(315)
	F(p)	2.866(.036)	2.539(.079)	3.206(.041)	.761(.467)
정당 지지	친박연대			1.05(84)	
	국민중심당	1.02(12)	1.00(5)	1.11(45)	1.21(19)
	한나라당	1.09(426)	1.06(1036)	1.11(506)	1.09(312)
	열린우리당	1.22(238)	1.07(291)	1.14(220)	1.07(27)
	민주당	1.21(68)	1.08(38)		1.09(198)
	민주노동당	1.14(106)	1.08(145)	1.19(52)	1.07(41)
				1.10(40)	1.00(15)
	창조한국당		1.11(72)	1.21(62)	1.00(2)
	지지정당없음	1.17(149)	1.13(501)	1.39(137)	1.12(273)
	F(p)	4.267(.000)	3.495(.001)	9.354(.000)	1.547(.127)

출처 : EAI·SBS-중앙일보·한국리서치 패널여론조사 (2006지선, 2007대선, 2008총선, 2010지선)

또한 지지정당에 따라 투표참여 평균의 차이가 나타났는데 이런 집단 간 차이도

이번 지방선거에서만 통계적 의미가 없었다. 주로 진보나 보수 상관없이 주요 정당 지지자가 소수정당 지지자나 지지정당이 없는 유권자보다 투표에 더 활발하게 참여하는 것이 보편적인 현상이다. 하지만 <표 3-2>를 보면 2006년 지방선거에서는 국민중심당이나 한나라당 등 보수정당 지지자들의 투표참여 평균이 다른 정당 지지자들보다 높았다. 민주당이나 열린우리당 지지자들은 민주노동당 지지자나 지지정당이 없는 유권자들보다 더 기권할 확률이 높았다.

대선에서는 각 정당 지지자간 차이가 크지 않았지만 보수정당 지지자들의 투표참여 평균이 가장 높았던 점은 여전했다. 총선에서도 한나라당, 친박연대, 자유선진당 등 보수 정당 지지자들의 평균 투표참여도가 민주당이나 민주노동당 등 진보 정당 지지 유권자들 보다 높았다. 다시 말해서, 최근 선거에서는 보수성향이거나 보수 정당을 지지하는 유권자들이 진보성향 유권자들 보다 더 활발히 투표에 참여했다는 것을 알 수 있다.

그런데 이번 지방선거결과를 보면, 이런 추세가 바뀐 것을 알 수 있다. 한나라당과 민주당 지지자들 간 차이가 없었다. 국민참여당, 민주노동당, 진보신당, 창조한국당 등 오히려 진보진영 유권자들의 투표참여가 활발했으며 자유선진당 지지자들과 지지정당이 없는 유권자들의 투표참여가 저조했음을 알 수 있다.

요약하면, 최근 선거에서 더 활발하게 투표에 참여한 집단은 고연령층, 저학력층, 저소득층 유권자들이었으며 직업군으로는 블루칼라나 자영업자 그리고 주부에 속한 유권자였다. 이념이나 정당 지지성향을 보았을 때 진보성향을 가진 유권자 중에 가장 기권자가 많았고 반대로 보수 성향 정당 지지자 중에 투표에 참여한 유권자가 가장 많았다. 이런 보수층의 적극적 투표참여 현상은 최근 선거에서 나타난 보수 세력의 득세 현상과 관련이 있었다.

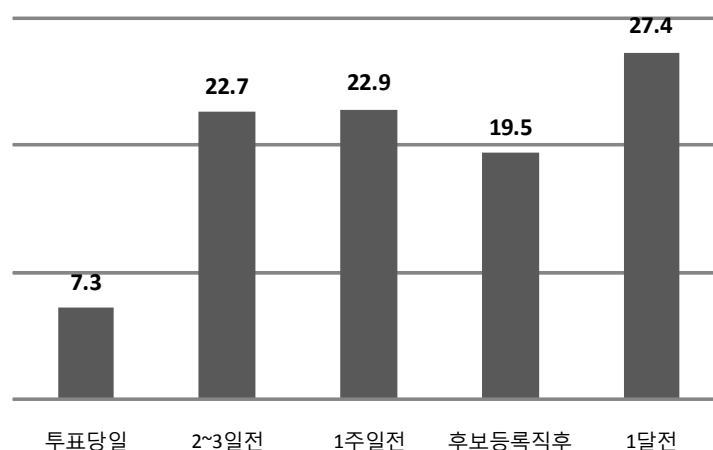
하지만 이번 지방선거에서는 이런 최근 선거에서 지속적으로 나타난 현상에 변화가 생긴 것을 알 수 있다. 젊은층, 고학력층, 학생, 화이트칼라 유권자 층에서 이전 선거보다 이번 지방선거에서 투표에 활발하게 참여하는 변화가 나타났다. 또한 진보 성향의 유권자들이나 진보 정당 지지자들의 투표참여가 활발해져서 보수성향이나 보수 정당 지지자들의 투표참여와 차이가 없어진 것도 이번 선거에서 새롭게 나타난 변화이다.

3. 62 지방선거 주요 이슈와 선거운동의 영향력

3절에서는 이번 지방선거에서 진보 진영 유권자들의 투표참여가 이전보다 활발하게 나타난 현상이 선거운동이나 주요이슈와 관련이 있는지를 살펴보았다. 이번 지방선거의 투표율이 상승한 것에 대해 많은 전문가와 매체들이 젊은 유권자들의 참여를 효과적으로 이끌어 낸 적극적인 선거운동과 진보진영의 후보 단일화를 원인으로 꼽았다. 또한 대부분의 여론조사 결과와 다른 선거결과에 대해서는 여론조사가 잘못되었다는 비난도 있었지만 이를 발표하지 못하는 선거전 1주일 동안 큰 변화가 일어났기 때문이라는 주장도 강력하게 제기되었다.

그렇다면 실제로 투표일에 근접해서 투표를 결심한 유권자 비율은 얼마나 될까? <그림 3-3>을 보면, 투표결정시기를 묻는 질문에 대해 투표 당일에 투표를 결심했다고 답한 유권자가 7.3%나 되었다. 2-3일전에 투표를 결심했다는 유권자는 22.7%이고 1주일 전에 결정했다는 유권자도 23%나 된다. 이들을 모두 합하면 투표에 참여한 유권자의 과반수가 마지막 일주일간의 선거운동기간 중에 투표참여를 결심한 것을 알 수 있다. 따라서 이번 선거에서 막바지 선거운동기간 1주일만 유권자들을 투표장으로 동원해내는 데 매우 중요한 기간이었다는 것을 알 수 있다.

〈그림 3-3〉 투표결정시기

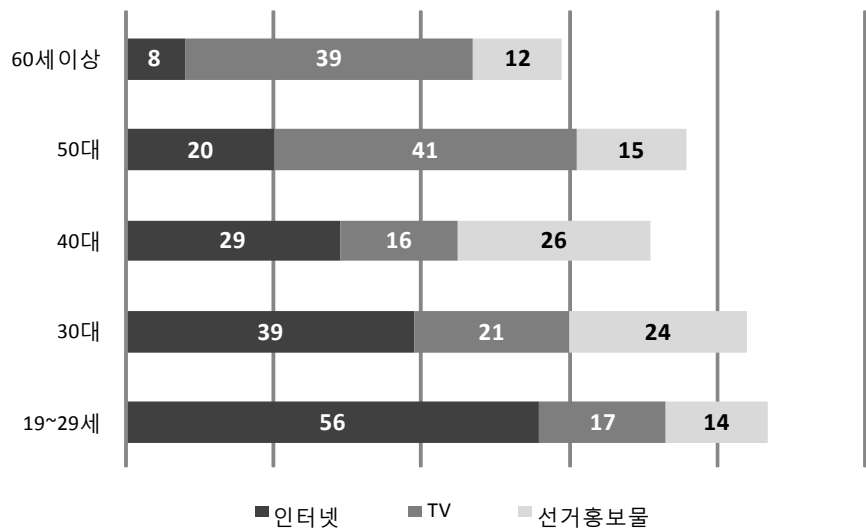


출처 : EAI-SBS-중앙일보-한국리서치 패널여론조사(2010지선)

특히 이 기간 동안 인터넷과 트위터 등을 중심으로 한 선거운동은 젊은 유권자들을 투표장으로 이끌어 내는데 기여했다는 주장이 선거 후 제기되었다. 여기에서는

이런 주장이 경험적 근거가 있는지 살펴보았다. 이번 지방선거 패널조사를 이용하여 실제로 인터넷과 트위터 등에서 정보를 얻은 유권자들이 그렇지 않은 유권자들보다 투표에 활발히 참여했는지를 분석한 결과는 다음과 같다.

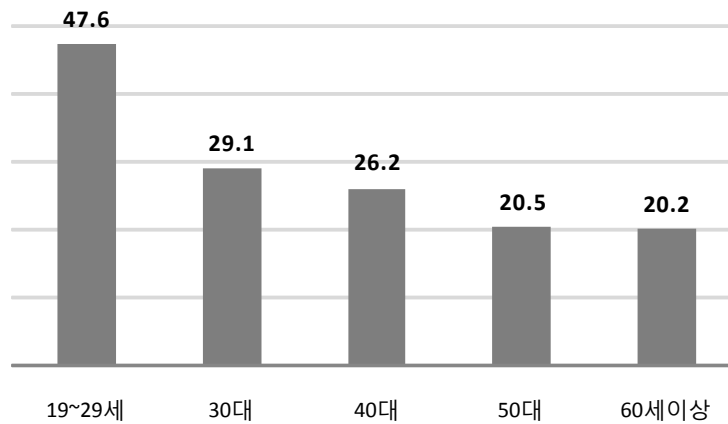
〈그림 3-4〉 세대와 선거정보매체



출처 : EAI·SBS·중앙일보·한국리서치 패널여론조사(2010지선)

〈그림 3-4〉를 보면, 선거정보 매체 이용에 있어서 세대 간 차이가 크다는 것을 알 수 있다. 젊은 유권자일수록 인터넷 매체를 통해 선거관련 정보를 얻은 것을 알 수 있다. 전체 유권자를 놓고 볼 때 이번 지방선거에 대한 정보를 가장 많이 얻은 매체로 인터넷(30.8%), TV(25.6%), 선거홍보물(18.7%), 신문(15%) 순으로 인터넷이 가장 많이 이용된 매체였다. 그런데 이를 세대별로 나눠보면 인터넷은 젊은 유권자층에서 가장 많이 이용한 매체인 반면 나이가 많아질수록 TV를 주요 정보매체로 이용한 것을 알 수 있다. 특히 60대 이상 유권자들은 TV 다음으로 신문(32%)을 중요한 정보매체로 이용했다.

〈그림 3-5〉 세대 간 트위터, 싸이월드 등 네티즌 의견에 대한 관심도 차이 (%)



또한 TV 토론이나 신문, 인터넷 등에서 제공되는 정보를 얼마나 관심 있게 보았는가하는 질문에 대해서도 세대 간 차이가 나타났다. 언론 매체 관심도 중 세대 간 차이가 가장 많이 나타난 것은 트위터나 싸이월드, 개인블로그 등 인터넷 매체의 네티즌들 의견에 대한 관심도이다. 〈그림 3-5〉에서 볼 수 있듯이, 19-29세 유권자들의 48%가 트위터 등에 올려진 네티즌들의 정보와 의견에 관심을 가졌다고 답변한 반면 다른 세대 유권자들 중 관심을 가진 비율은 30% 미만이었다.

〈표 3-3〉 세대 간 인터넷 이용과 투표참여 차이(t-test 분석)

			N	평균	t값	p
인터넷 정보 이용	19-29	인터넷	93	1.15	-2.932	.004
		다른 매체	70	1.35		
	30대	인터넷	78	1.14	.176	.860
		다른 매체	121	1.13		
	40대	인터넷	65	1.07	.142	.887
		다른 매체	154	1.07		
	50대	인터넷	30	1.00	-1.435	.153
		다른 매체	123	1.07		
트위터 관심	19-29	관심	77	1.13	-3.061	.003
		무관심	85	1.33		
	30대	관심	58	1.15	.513	.609
		무관심	141	1.13		
	40대	관심	57	1.05	-.707	.480
		무관심	160	1.08		
	50대	관심	31	1.03	-.416	.678
		무관심	120	1.05		
	60대 이상	관심	33	1.03	.245	.807
		무관심	131	1.03		

출처 : EAI·SBS·중앙일보·한국리서치 패널리론조사(2010지선)

이런 세대 차이는 실제 투표참여에 어떤 영향을 미쳤을까? 〈표 3-3〉을 보면 인터넷 매체를 통해 정보를 얻은 유권자들과 그렇지 않은 유권자들의 평균 투표 참여도를 비교한 결과를 알 수 있다. 전체 유권자를 대상으로 했을 때는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았지만 세대별로 나누어 분석한 결과는 달랐다. 19세에서 29세를 대상으로 한 경우 인터넷을 주요 정보원으로 삼은 유권자일수록 평균적으로 투표에 참여할 확률이 높은 것을 알 수 있다. 다른 세대에서는 인터넷 이용 여부가 투표참여에 영향을 미치지 않음을 알 수 있다.

그리고 트위터, 싸이월드, 개인블로그 등에 나타난 다른 네티즌들의 의견에 관심을 기울인다고 답한 유권자들과 아닌 유권자들 간 투표참여 평균도 20대에서만 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이런 결과를 통해 인터넷 매체 이용이나 트

위터 같은 매체에 대한 관심이 다른 세대에서는 별로 영향력이 없으나 19세에서 29세의 젊은 층 유권자들에게는 투표참여에 영향을 미치는 중요한 요인이었음을 알 수 있다.

다음으로 이번 지방선거에서 가장 중요한 선거대결 구도였던 진보와 보수 정당 간 반MB나 반노 연대 전략의 영향을 분석하였다. 지방선거 후보자 등록이 끝난 시점에서 가장 주목할 선거이슈는 야권단일화였다. 광역단체장 16곳 가운데 9곳에서 친노무현 인사가 야권후보로 나서자 한나라당은 ‘MB 대 친노’라는 신구정권 대결구도를 만들고 친노심판론을 내세우며 대대적인 공세를 폈다.

이에 민주당은 야권후보 단일화를 통해 ‘MB 대 반MB’로 한나라당과의 일대일 구도를 만들며 현정권심판론으로 맞섰다. 국민참여당 뿐 아니라 민주노동당이나 진보신당 후보와의 단일화를 이루어가며 선거전에 뛰어들었다. 선거결과 야4당 연대의 후보들이 많이 당선되어 후보단일화 성과가 큰 것으로 나타났다. 여기서는 이런 야권단일화 효과가 진보 정당 지지자들을 투표장으로 이끄는 데에도 영향을 미쳤는지를 살펴보았다.

〈표 3-4〉 정당 지지자 간 후보단일화 평가와 투표참여 차이(t-test 분석)

	후보단일화	N	평균	t값	p
한나라당 지지자	긍정	149	1.09	.214	.830
	부정	161	1.09		
야4당 지지자	긍정	250	1.07	-2.690	.008
	부정	28	1.21		
지지정당 없음	긍정	194	1.10	-1.553	.122
	부정	72	1.17		

출처 : EAI·SBS·중앙일보·한국리서치 패널여론조사(2010지선)

〈표 3-4〉에 한나라당 지지자들과 민주당, 국민참여당, 민주노동당, 진보신당 등 후보 단일화를 이룬 야4당 지지자들 그리고 지지정당이 없다고 답한 지지자들 간 투표참여 차이가 정리되어 있다. 한나라당 지지자들과 지지정당이 없다고 답한 유권자들의 경우, 야권 후보단일화에 대해 긍정이나 부정으로 평가하는 것과 투표참여는 상관이 없는 것으로 나타났다. 하지만 야 4당 지지자들의 경우, 야권단일화를 잘했

다고 하는 유권자일수록 반대하는 유권자들보다 투표에 참여할 확률이 높은 것으로 나타났다. 즉 야권단일화는 이에 찬성하는 야4당 지지자들을 투표장으로 이끄는 데 기여했음을 알 수 있다.

그 외에 이번 선거의 주요 이슈였던 천안함, 세종시, 4대강, 무상급식, 노대통령 서거1주기, 전교조 교사 해임 건 등은 정당 지지자들 간 투표 후보 결정에 있어서 고려하는 정도에서 차이를 보였다. 하지만 실제로 이 이슈들이 유권자를 투표장으로 동원해내는 효과는 없는 것으로 나타났다. 예를 들면 야4당 지지자들은 한나라당 지지자들과 비교해 볼 때 노대통령 서거 1주기를 후보자 선택과 관련하여 중요하게 고려하는 것으로 나타났다. 따라서 이 이슈가 반MB 연대를 형성하고 지지자들을 결집하는데 중요한 요인이 되었다. 하지만 이런 지지자들 간 차이는 투표참여의 차이를 설명하는 변수가 되지는 않았다. 왜냐하면 야당 지지자들은 투표에 참여했든 하지 않았든 이 이슈를 중요하게 여기고 있었기 때문이다.

이상에서 논의된 바를 정리하면, 이전 선거와 비교해볼 때 이번 지방선거에서는 투표율이 소폭 상승하였고 정치적 이유 보다는 비정치적 이유로 기권한 사람들의 비율이 늘었다. 또한 젊은층, 학생, 진보성향이나 진보 정당 지지자들의 투표참여가 이전 보다 활발했다. 특히 트위터 등 인터넷 매체는 19세에서 29세의 젊은 층 유권자들의 투표참여에 영향을 미치는 중요한 요인이었다. 그리고 야권단일화도 야4당 지지자들을 투표장으로 이끄는 데 기여했음을 알 수 있다. 이런 결과는 최근 선거에서 일반적으로 나타나는 투표율 하락세를 해결하기 위해서는 유권자에게 책임을 전가하기보다는 정치권에서 유권자의 관심과 참여를 유발할 이슈나 후보 등 대안을 제시하는 일이 무엇보다 중요함을 시사한다.

IV. 투표율 제고를 위한 각국의 노력들

1. 투표율 하락의 보편화

투표율의 하락은 단지 우리나라만의 문제가 아니다. 세계의 많은 민주국가에서 공통으로 겪고 있는 문제이며 따라서 세계 여러 나라에서 투표율에 대한 연구가 많은 학자들에 의해 꾸준히 이뤄지고 있기도 하다. 중심적인 이슈에는 투표율 하락 현상의 정치이슈로의 부상이 존재한다. 실제 유럽의 프랑스, 핀란드, 영국, 아일랜드, 스위스, 스페인에서도 낮아지는 투표율에 대한 다양한 진단과 처방을 제시하는 연구들이 발표되고 있다 (Bakvis 1991; Powell 2000; IDEA 2002 & 2004; Rose 1997; Jackman 1995). 아시아의 상황도 유럽의 선진국들과 투표율에 있어 고민의 궤를 같이 하고 있다. 일본은 1995년 중의원 선거에서 44.5%라는 과반수에도 미치지 못하는 투표율을 기록하는가하면 대만 역시 60%대의 투표율을 겨우 유지하는 수준이다. 북미의 미국과 멕시코 역시 1990년대 이후 40~60%수준의 투표율을 유지하고 있을 뿐이다 (IDEA 2002).

〈표 4-1〉에서와 같이 1945년부터 2001년까지 국회의원 선거에서 나타난 국가별 평균 투표율을 비교해보면, 호주, 벨기에, 오스트리아, 독일, 이탈리아, 스칸디나비아 국가들은 역대 선거의 평균 투표율이 높은 편이지만 영국, 프랑스, 미국, 스위스 등 서구의 전통적인 민주국가나 우리나라와 일본 등은 평균 투표율도 낮고 최근 선거의 투표율도 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

이와 관련하여 Hill은 1960년부터 2000년 사이에 20개의 서구 민주국가들의 투표율을 분석하면서 같은 기간 중 미국의 평균투표율은 54.65%이고 미국과 스위스를 제외한 나머지 국가들의 평균 투표율이 80.02%로서 미국의 투표율이 다른 서구 민주주의 국가들에 비하여 크게 낮다는 점을 심각하게 우려한 바 있다 (Hill 2006)¹⁷⁾ 미국의 경우 투표율 변화 추이를 살펴보면, 대통령선거의 경우 등록 선거인수 대비 투표율(Vote/reg.)이 1968년도에 89.7%를 기록하였고 그 이후 60~70%대를 등락하다가

17) 다만, 미국의 투표율은 투표연령 인구 대비 투표자수에 의한 비율(vote/voting age population-VAP)로 표기된 것이므로 무자격자를 제외한 선거권이 있는 유자격인구(voting eligible population-VEP)를 기준으로 할 경우 4%정도 더 높게 나타나는 것으로 분석하기도 한다. 참고로 미국의 National Election Study(NES)는 2004년 미국 대선 투표율을 76.3%, 2000년 대선 투표율을 72.1%로 분석하기도 한다. 미국에서 투표율을 분석하는 것은 투표연령인구나 선거권이 있는 유자격 인구를 기준으로 하는 외에 등록된 선거인을 기준으로 하는 경우도 있어 분석의 목적에 따라 각기 다른 투표율이 나타나곤 한다.

2004년도에는 68.7%를 기록하였으며, 투표가능연령인구 대비 투표율(Vote/VAP)에 있어서는 2000년 선거에서 46.6%를 기록하였으나 대체로 50%대를 유지하고 있다. 연방의회의원선거만 실시되는 이른바 중간선거의 투표율이 저조한 것으로 나타나는데 등록 선거인수 기준에 의한 투표율은 50%대를, 투표가능연령기준에 의한 투표율은 30%대를 보여주고 있다. 한편, 스위스는 1960년대까지 60~70%대의 투표율을 보였으나 1971년에 여성참정권이 허용된 이후 투표율이 50%대로 하락하기 시작하여 1980년대 이후 최근 선거에 이르기까지 40%대의 투표율을 지속적으로 기록하고 있다.

우리나라의 경우 역대 선거의 평균투표율은 비교적 높게 나타나고 있으나¹⁸⁾, 1987년 민주화 이후 투표율이 지속적으로 하락하고 있으며, 2005년도에 선거권 연령을 20세에서 19세로 인하한 후 실시된 제17대 대통령선거와 제18대 국회의원총선거에서는 선거사상 가장 낮은 투표율을 기록하였으며, 특히 최근 선거를 기준으로 볼 때 주요 국가 중 가장 낮은 투표율을 보여주고 있다.

18) International IDEA의 자료에 의하면, 1945년 이래 현재까지의 역대 선거를 통틀어 투표가능연령인구 대비 투표율(vote/VAP%)을 기준으로 한 평균투표율 순위를 보면, 우리나라는 전 세계 분석대상국가 172개국 중 56위인 74.8%로 분석되어 상대적으로 높은 순위를 차지하고 있다. 주요국의 순위를 살펴보면 이탈리아가 92.5%로 1위이며 이어서 뉴질랜드 86.2%(8위), 오스트리아 85.1%(12위), 벨기에 84.9%(13위), 네덜란드 84.8%(15위), 호주 84.4%(16위), 덴마크 83.6%(17위), 스웨덴 83.3%(18위), 독일 80.6%(29위), 노르웨이 79.5%(37위), 핀란드 79.0%(40위), 스페인 77.0% (46위), 영국 74.9%(55위)이 우리나라보다 앞 순위를 차지하고 있다. 반면에 일본 69.0%(75위), 캐나다 68.4%(77위), 프랑스 67.3%(81위), 스위스 49.3%(138위), 미국 48.3%(139위), 브라질 47.9%(142위) 등은 우리나라 보다 평균투표율이 낮은 것으로 나타나고 있다. 명부등록제도 등 선거제도나 통계상의 기술적인 요인이 있겠지만 우리나라의 역대 선거 평균투표율은 비교적 높은 수준이라고 할 수 있다.

〈표 4-1〉 1945~2001년까지의 국가별 국회의원 선거 평균 투표율

순위/국가명/선거회수/투표율	순위/국가명/선거회수/투표율	순위/국가명/선거회수/투표율
1 Australia(22) 94.5	58 Aruba(3) 78.5	115 Vanuatu(5) 68.3
2 Singapore(8) 93.5	59 Bahrain(1) 78.4	116 Estonia(4) 68.1
3 Uzbekistan(3) 93.5	60 San Marino(7) 78.4	117 Jamaica(12) 68.1
4 Liechtenstein(17) 92.8	61 Paraguay(9) 78.3	118 Hungary(3) 67.0
5 Belgium(18) 92.5	62 Mozambique(2) 78.0	119 Dominican Republic(6) 66.6
6 Nauru(5) 92.4	63 Kiribati(4) 77.9	120 United States of America(17) 66.5
7 Bahamas(6) 91.9	64 Brazil(14) 77.8	121 Benin(3) 65.9
8 Indonesia(7) 91.5	65 Costa Rica(12) 77.7	122 Mexico(19) 65.2
9 Burundi(1) 91.4	66 Iran(1) 77.3	123 Sao Tome e Principe(3) 64.5
10 Austria(17) 91.3	67 Azerbaijan(2) 77.0	124 Papua New Guinea(8) 64.1
11 Angola(1) 91.2	68 Portugal(10) 77.0	125 St. Lucia(12) 64.1
12 Mongolia(4) 91.1	69 Slovenia(3) 76.6	126 Solomon Islands(4) 63.8
13 New Zealand(19) 90.8	70 Kazakhstan(1) 76.2	127 Trinidad & Tobago(12) 63.3
14 Cambodia(2) 90.3	71 Finland(16) 76.0	128 Central African Republic(2) 63.2
15 Italy(15) 89.8	72 Nicaragua(6) 75.9	129 Burma(2) 62.7
16 Luxembourg(12) 89.7	73 Panama(4) 75.5	130 Kyrgyzstan(3) 62.5
17 Cyprus(7) 89.7	74 Armenia(2) 75.4	131 Guinea Bissau(2) 62.5
18 Iceland(17) 89.5	75 Palestinian Authority(1) 75.4	132 Algeria(2) 62.3
19 South Africa(1) 89.3	76 United Kingdom(16) 75.2	133 Antigua & Barbuda(11) 62.2
20 Cook Islands(1) 89.0	77 Tanzania(2) 74.6	134 Kenya(2) 62.1
21 Tajikistan(2) 88.7	78 Dominica(12) 74.4	135 Guinea(1) 61.9
22 Guyana(7) 88.5	79 Sri Lanka(11) 74.3	136 Syria(1) 61.2
23 Thailand(15) 88.3	80 St. Kitts & Nevis(11) 74.2	137 Botswana(6) 60.7
24 Malta(14) 88.2	81 Suriname(6) 74.2	138 Belarus(2) 60.6
25 Albania(4) 88.0	82 Cameroon(4) 74.0	139 Sierra Leone(1) 60.3
26 Netherlands(16) 87.5	83 Canada(18) 73.9	140 Bosnia & Herzegovina(3) 60.2
27 Sweden(17) 87.1	84 France(15) 73.8	141 India(13) 59.4
28 Seychelles(2) 86.6	85 Spain(8) 73.6	142 Russia(3) 58.4
29 Tunisia(5) 86.2	86 Gambia(5) 73.4	143 Bangladesh(6) 58.2
30 Malawi(2) 86.2	87 Ireland(16) 73.3	144 Sudan(2) 57.6
31 East Timor(1) 86.0	88 Ukraine(2) 73.2	145 Switzerland(14) 56.5
32 Denmark(22) 85.9	89 Republic of Korea(10) 72.9	146 Tonga(4) 56.3
33 Germany(14) 85.4	90 Honduras(11) 72.8	147 Niger(3) 56.2
34 Slovakia(4) 85.2	91 Moldova(3) 72.8	148 Macedonia(2) 54.1
35 Mauritius(6) 84.4	92 Romania(3) 72.5	149 Senegal(6) 53.8
36 Argentina(18) 84.2	93 Madagascar(5) 72.5	150 Lithuania(3) 52.7
37 Czech Republic(4) 82.8	94 St. Vincent & the Grenadines(14) 72.2	151 Djibouti(2) 52.6
38 Western Samoa(3) 82.3	95 Lesotho(4) 72.1	152 Jordan(3) 51.8
39 Bolivia(11) 82.2	96 Maldives(2) 72.0	153 Zambia(3) 51.7
40 Tuvalu(2) 81.9	97 Togo(2) 71.9	154 Guatemala(16) 51.6
41 Palau(6) 81.7	98 Malaysia(6) 71.5	155 Ghana(6) 50.5
42 Bulgaria(4) 81.4	99 Morocco(5) 71.2	156 Poland(5) 50.3
43 Andorra(3) 81.4	100 Croatia(3) 71.2	157 Nigeria(3) 50.3
44 Turkey(10) 81.3	101 Democratic Rep. of Congo(1) 70.9	158 Chad(1) 50.1
45 Fiji(3) 81.0	102 Monaco(7) 70.9	159 El Salvador(11) 49.6
46 Philippines(7) 80.9	103 Uganda(3) 70.8	160 Zimbabwe(3) 48.7
47 Belize(5) 80.4	104 Yemen(2) 70.7	161 Colombia(18) 47.6
48 Norway(15) 80.4	105 Taiwan (Republic of China)(5) 70.5	162 Haiti(3) 47.1
49 Peru(9) 80.3	106 Comoros Islands(2) 70.3	163 Mauritania(2) 45.5
50 Israel(15) 80.3	107 Grenada(6) 70.3	164 Pakistan(6) 45.3
51 Venezuela(10) 80.0	108 Anguilla(8) 69.5	165 Egypt(5) 45.1
52 Uruguay(11) 80.0	109 Japan(22) 69.5	166 Burkina Faso(4) 41.7
53 Greece(16) 79.9	110 Nepal(7) 69.1	167 Lebanon(3) 39.5
54 Kuwait(5) 79.6	111 Ecuador(12) 68.9	168 Ivory Coast(2) 37.0
55 Chile(11) 78.9	112 Georgia(3) 68.9	169 Mali(2) 21.3
56 Latvia(4) 78.7	113 Barbados(11) 68.8	
57 Namibia(3) 78.6	114 Cap Verde(3) 68.6	

International IDEA, 2002, Voter Turnout Since 1945~2001 A Global Report

2. 제시된 다양한 대안들¹⁹⁾

다양한 투표율 관련 연구들에도 불구하고 어떤 접근이 보편성을 가진다고 일반화하는 것은 무리다. 개별국가의 다양한 정치사회적 경험과 더불어 국민 개인의 다양한 기질과 개성이 반영될 수 있기 때문이다. 여기에 제도적 측면까지가 영향을 미치고 있어 복잡성은 가중될 수밖에 없다. 그러나 각국의 투표율 제고를 위한 다양한 노력들은 몇 가지 분류는 가능하다.

1) 의무투표제

의무투표제 혹은 의무투표제(compulsory or mandatory voting)는 투표불참자에 대하여 법적제재를 가하거나 불이익을 주도록 법률에 규정함으로써 선거인에게 투표참여 동기를 부여하여 투표율을 제고하려는데 그 취지를 두고 있다. 실제로 있어 강제투표를 위한 법적 규정은 합법적이고 사실적인 것(dejure or de facto)으로 간주되며, 투표의 강제를 위한 규정은 일반적으로 헌법규정에 근거한 성문의 법률(statutory law)의 형식을 취하고 있다. 강제투표의 집행은 최소한의 사실상의 강제(minimal de facto enforcement)로부터 다양한 제재의 집행(the imposition of various sanctions)에 이르기 까지 넓게 분포되어 있는 바, 벌금부과가 가장 일반적이며, 여권이나 신분증(identity cards) 혹은 운전면허증의 발급을 불허하거나 정부 혜택을 제한하기도 하고 형사적 제재(as a criminal offence)로서 징역형의 위협 등과 같이 다양한 형태를 보이고 있다 (Pippa 2004).

International IDEA가 세계적으로 강제투표(혹은 의무투표제)를 실시하고 있는 국가들의 기권자에 대한 제재의 내용에 대해 유형별로 분석한 것을 살펴보면,²⁰⁾ ① 기권에 대한 소명(Explanation) : 기권자들로 하여금 추가적인 제재를 받지 않기 위하여 기권에 대한 소명절차를 거치도록 하는 것이다. ② 벌금부과(Fine) : 기권자들에 대해 벌금을 부과하는 것으로서 벌금액은 국가마다 다양하다. 스위스의 경우 3프랑을 부과하며, 오스트리아의 경우 300 내지 3,000 ATS를, 키프로스에서는 200 키프로스 파운드, 아르헨티나의 경우 10~20 아르헨티나 페소, 페루의 경우 20 Soles와 같이 다양한 벌금을 부과하고 있다. ③ 징역형의 위협(possible imprisonment or threat of

19) 전자투표에 대해서는 VI장에서 자세히 다루었으므로 본 장에서는 이를 제외하였다.

20) 이하의 내용은 International IDEA의 관련부분을 요약한 것임. <http://www.idea.int/index.cfm>을 참조.

imprisonment) : 기권자에 대한 제재로서 징역형의 부과인데 실제 투표 불참에 대한 제재로서 징역형은 아니고 기권자에 대한 벌금을 부과하고 수차례의 계고에도 불구하고 벌금을 미납할 경우 징역형이 선고되는 수가 있는 것이다. ④ 공민권의 정지 또는 박탈(Infringements of civil rights or disenfranchisement) : 벨기에의 경우 15년 이내에 4번 이상 기권한 자는 선거인명부에서 말소되고 향후 10년간 선거권이 박탈되며, Peru의 경우 투표한 증거로 스탬프를 날인한 투표카드를 교부하는데 공공서비스를 받거나 공직에 임용되기 위해서는 스탬프를 요하는 것이다. 싱가포르에서는 기권자가 합당한 기권이유를 들어서 재신청할 때까지 선거인명부에서 제외하며, 볼리비아에서는 투표 참여의 증거로 카드를 교부해주는 데 선거일후 3개월간 동 카드를 제시하지 않은 자는 은행으로부터 급료를 찾을 수 없도록 하고 있다. ⑤ 기타(Others) : 벨기에의 경우 기권자는 공직에 임용되는데 불이익을 부여하며, 그리스의 경우 여권이나 운전면허증을 받는데 불이익을 부여하고 있다. 이탈리아의 경우, 의무투표제 당시 다소 변덕스러운 사회적 제재(arbitrary or social sanctions)를 가했는데 예를 들면 기권자의 경우 아이를 탁아소(daycare place for child)에 보내는 것을 제한하는 것과 같은 제재를 가한 것이다. 주요국의 의무투표제 현황을 선거법 명문화를 기준으로 구분하여 살펴보면 <표 4-2>과 <표 4-3>와 같다.²¹⁾

21) 보다 구체적인 자료는 IDEA, Compulsory Voting, 2001 : http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm 및 AEC, Compulsory Voting in Australia, 2006 : http://www.aec.gov.au/pdf/voting/compulsory_voting.pdf 참조.

〈표 4-2〉 주요국의 의무투표제 실시현황 (선거법 명문화한 경우)

국 가 명		기권시 제재 내용	비 고
1	아르헨티나*	· 벌금) 미화 20달러(10-20페소) · 3년간 공직취임 및 고용금지	70세 이상은 예외
2	호주*	· 벌금) 20-50호주달러	
3	오스트리아	티롤*	· 벌금) 300-3000실링
		포르알베르크	· 벌금) 300-3000실링 · 벌금 미납시 징역형을 선고할 수 있음
4	벨기에*	· 벌금) 1회위반 5-10유로, 2회 위반 10-25 유로 · 15년 이내 4번 투표불참시 10년간 투표권 박탈 · 공직제한	
5	브라질	· 벌금) 그 지역 최저 임금의 3-10% · 은행대출, 공직제한 등	
6	칠레*	· 벌금	
7	키프로스*	· 벌금) 200키프로스 파운드	
8	에콰도르	· 벌금) 500-200스크레	문맹자와 65세 이상은 예외
9	피지*	· 벌금 · 징역형 가능	
10	그리스*	· 새 비자나 운전면허증 발급에 어려움을 겪을 수 있음	
11	리히텐슈타인*	· 벌금) CHF20	
12	룩셈부르크	· 벌금	
13	멕시코	· 사회적, 임의적 제재가능	
14	나우루*	· 벌금	
15	페루	· 벌금 · 투표확인증이 없으면 공공사무소에서 서비스나 물품요구가 거부됨	70세 이상은 예외
16	싱가포르	· 벌금) 5싱가포르 달러 · 선거인명부에서말소	
17	스위스 (샤프하우젠 주)	· 벌금) 3스위스 프랑	
18	터키*	· 벌 금	
19	우루과이	· 벌금 · 투표권 상실	
20	프랑스	· 벌금) 100유로	상원만 해당 (간선으로 선출)

〈표 4-3〉 주요국의 의무투표제 실시현황 (선거법 명문화하지 않은 경우)

국 가 명		기 권 시 제 재 내 용	비 고
1	볼리비아	· 3개월간 은행에서 월급 인출 금지	
2	코스타리카		관련내용은 없음
3	도미니카 공화국		관련내용은 없음
4	이집트*	· 벌금) 20이집트 파운드 · 징역형 가능	남자만 해당
5	가봉		관련내용은 없음
6	과테말라		관련내용은 없음
7	온두라스		관련내용은 없음
8	이탈리아	· 육아시설을 이용하기 어려움	
9	파라과이	· 벌금	
10	필리핀	· 벌금) 100페소	계엄령에 규정
11	태국		관련내용은 없음

국가명 끝에 * 표시를 한 국가들은 투표불참사유를 증명하면 제재를 피할 수 있음

그러나 의무투표제의 효용성에 대해서는 주장이 갈린다. Franklin은 22개국의 1945년-1999년간 선거를 대상으로 한 투표율 변화를 분석한 결과 의무투표제를 시행하는 나라와 그렇지 않은 나라와 비교할 때 의무투표제 시행으로 11%의 투표율 제고 효과가 나타나는 것으로 보았다. Jackman과 Miller는 의무투표제(Compulsory Voting Law)의 도입이 투표율을 증가시킬 것으로 기대를 하게 된다는 것을 인정하면서도, 투표율을 증가시키기 위하여 투표불참에 대한 불이익(disincentive)을 규정하는 강제투표법이 제정되었다 하더라도 불참자에 대한 제재(penalties for disobedience)가 일관성(uniform)이 없고 가혹하지도 않기 때문에 이러한 법률에 일반적인 순응(universal compliance)을 기대할 수는 없다고 주장하고 있다. Norris는 의무투표제를 시행하고 있는 23개 국가를 대상으로 의무투표제의 도입여부에 따른 투표율의 변화에 대하여 분석한 결과 선진 민주국가에서는 의무투표제 시행이 긍정적인 효과를 가져와 투표가능연령대비 투표율(Vote/VAP)은 7.7% 상승, 등록 유권자수 대비 투표율(Vote/Reg)은 14.2%의 상승을 가져오는 것으로 나타났으나, 신생 민주국가나 semi-democracies의 경우에는 의무투표제의 시행으로 인한 투표율 제고 효과가 높지 않은 것으로 분석하고 있다.

이와 관련하여 유럽의회의원선거를 살펴보면 의무투표제를 시행하는 국가와 그렇지 않

은 국가들 사이에 투표율에 있어 나타나는 차이를 확인할 수 있다. 유럽의회위원선거는 1979년부터 5년마다 치러지며 선출방식은 비례대표제이고 만 18세 이상의 남녀 모두가 투표권을 행사할 수 있다. 투표율을 살펴보면 의무투표제를 시행하고 있는 벨기에, 룩셈부르크 그리고 그리스의 살펴보면 우선 제재 강도가 강한 벨기에와 룩셈부르크의 투표율이 90%대로 높게 나타난 것을 알 수 있다. 반면 제재 강도가 약한 그리스의 경우 투표율이 62.8%로 의무투표제를 시행하고 있는 다른 나라들과 비교해서 낮은 편이다. 결과적으로 의무투표제가 투표율을 높이는 것에 일정한 영향을 미친다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 의무투표제의 효용성에도 불구하고 두 가지 점에 대한 고려도 필요하다. 첫째 <표 4-4>에서 알 수 있듯이 투표율이 상승하는 국가보다는 하락하는 국가가 많다는 점이다. 의무투표제를 시행하고 있는 3개국 중 벨기에와 그리스도 예외가 아니라는 점이다. 즉 의무투표제를 시행하는 국가의 투표율이 그렇지 않은 국가와 비교하여 상대적으로 높을 수는 있겠으나 투표율의 경향성에 있어서도 같은 효용성을 나타낸다는 것을 의미하는 것은 아니다. 둘째 의무투표제를 시행하는 국가들의 투표율이 높은 것은 사실이지만 개별 국가의 다른 요인들에 대한 이해가 선행되어야 한다. 의무투표제를 실시하는 국가의 경우 의무투표제를 실시하기 이전부터 높은 투표율을 나타냈을 가능성도 배제할 수 없다. 더욱이 투표율 자체가 일국의 정치발전 수준이나 국민들의 의식 수준을 가늠하는 절대적 척도가 아니라고 본다면 의무투표제에 따른 높은 투표율이 반드시 바람직하다고 보는 것도 무리이다. 낮은 정치발전 수준이나 국민들의 의식 수준에 의무투표제라는 제도적 장치를 이용하여 인위적으로 간섭했을 가능성도 있기 때문이다.

〈표 4-4〉 1979~2004년 유럽의회 투표율 (15개국)

국가	1979	1984	1989	1994/95	1999	2004	투표율 추세
오스트리아				67.7	49.4	41.8	하락
벨기에*	91.4	92.2	90.7	90.7	91	90.8	하락
덴마크	47.8	52.2	47.4	52.9	50.5	47.8	하락
핀란드				57.6	31.4	41.1	상승
프랑스	60.7	56.7	48.8	52.7	46.8	43.1	하락
독일	65.7	56.8	62.3	60	45.2	43.0	하락
그리스*	78.6	77.2	80.1	80.4	75.3	62.8	하락
아일랜드	63.6	47.6	68.3	44	50.2	59.7	상승
이탈리아	84.9	83.4	81.4	74.8	70.8	73.1	상승
룩셈부르크*	88.9	87	96.2	88.5	87.3	90.0	상승
네덜란드	58.1	50.6	47.5	35.6	30	39.1	상승
포르투갈		72.4	51.2	35.5	40	38.7	하락
스페인		68.9	54.7	59.1	63	45.9	하락
스웨덴				41.6	38.8	37.2	하락
영국	32.2	31.8	36.6	36.4	24	38.9	상승
사이프러스						71.2	
체코						27.9	
에스토니아						26.9	
헝가리						38.5	
라트비아						41.2	
리투아니아						48.2	
말타						82.4	
폴란드						20.4	
슬로바키아						16.7	
슬로베니아						28.3	

EurActiv Network: <http://www.euractiv.com/en/elections/european-parliament-elections-2004-results/article-117482>

* 표시 국가는 의무투표제 시행 국가임

2) 인센티브제

Handberg는 사회가 강제의 위협을 수반한 인센티브 매트릭스(a matrix of incentives)로 움직인다고 보면서, 법률에 인센티브제를 도입하는 것은 법상 도덕성과 직접 관련이 없는 측면(non-moral aspects of law)에 더 유용하며 어떤 이슈가 그 사회의 근

본적인 측면에 관한 것일 때에는 그 해결책으로서 보다 강제적인 수단이 동원되는 것이다. 또한 기본적으로 법은 그 사회의 핵심적인 도덕적인 가치(the society's central moral values)의 표현이며 이러한 관점에서 법은 기본적으로 인센티브가 아닌 강제에 의존한다는 것이다. 인센티브 혹은 제재 가운데 어느 것을 선택하느냐 여부는 어떤 목표나 정책이 그 사회에 있어 얼마나 중요한지에 달려있다고 하면서 어떤 목표가 사회적으로 중요한 것으로 간주되면 될수록 인센티브 제공을 대신하여 제재를 가하는 정책수단을 동원하게 될 것이라고 하였다.²²⁾ 그러나 실제 구체적인 인센티브제를 실시하고 있는 국가는 없으며 이탈리아가 선거인에게 투표편의를 위한 여비를 제공하고 있을 뿐이다.²³⁾

3) 사전투표제

선거 당일 이전에라도 유권자의 사정에 따라 투표를 할 수 있도록 하는 제도가 사전투표제이다. 미국을 포함한 5개국의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

① 미국

각 주법이 정하는 바에 따라 자율적으로 사전투표제도를 실시하고 있다. 2004년 대통령선거에서 35개 주가 사전투표제도를 실시하고, 15개 주가 사전투표제도를 실시하지 않았다. 사전투표제도를 실시하지 않는 주들 중 대부분이 적절한 사유가 있을 때만 우편투표를 인정하고 있다. 근거로 사전투표는 연방차원에서 강행하는 규정이 없어 주법에 의하여 자체적으로 실시된다.²⁴⁾

22) Handberg, Roger., "Law, Coercion, and Incentives" Ibid., pp.103-112.

23) 하원의원선거법 제117조에 “해외근로자로서 투표하기 위하여 귀국하는 자는 국경내의 출발역으로부터 투표할 시읍면까지의 왕복 철도 교통을 무상으로 이용할 권리를 가진다.” 제118조에 “하원 총선거의 경우 선거인이 투표소까지 왕복하기 위한 국영철도의 요금을 70%까지 할인할 수 있으며, 할인에 관한 사항은 철도청이 정한다.” “국가공무원, 군인 및 지방자치단체 공무원으로서 선거에 참여하기 위하여 근무지와 다른 시읍면에 가야 하는 자는 재무부장관이 재무부령으로 정하는 범위 안에서 현행 법규가 정하는 여비 및 근무수당을 지급 받을 수 있다”고 명시하고 있으나 이탈리아의 경우 부재자 투표를 인정하고 있지 않다는 점을 고려한다면 인센티브로서의 의미가 크다고 보는 것은 어려울 것이다.

24) 참고로 플로리다주의 사전투표(플로리다주 선거법 제101.657조)에 따르면 선거관리인이 해당 카운티의 모든 선거인이 동등하게 투표를 실시할 수 있는 지리적 위치에 있는 시회관이나 공공도서관을 사전투표장소로 지정하여 선거일전 15일부터 선거일전일까지 실시하며, 보궐선거의 경우 선거일전 8일부터 선거일전일까지 실시하도록 되어 있다. 평일의 경우 매일 최소 8시간, 주말의 경우에는 총 8시간동안 실시되며 사전투표를 하고자 하는 선거인은 신분증을 지참하고, 사전투표자 증명서(Early Voting Voter Certificate)를 제출해야 한다. 2004년 총선거시 사전투표 비율은 총 29.3%였다.

② 일본

사전투표는 사전투표를 접수하는 투표소에 가서 투표일과 같이 투표용지에 후보자 명이나 정당명을 기재한 후 투표자 스스로 투표함에 넣는 방식이다. 비록 투표당일까지 투표자가 사망 등을 하더라도 그 표는 1표로서의 효력이 있다.²⁵⁾

③ 호주

선거인은 선거일 전에 사전투표센터(pre-poll voting center)나 선거관리위원회 지역사무소에서 직접 투표할 수 있다. 특히 호주의 경우 사전투표(pre-poll Vote), 우편투표(Postal Vote), 부재자투표(Absent Vote)를 모두 실시하고 있다. 사전투표와 우편투표를 신청할 수 있는 사유는 동일하고, 선거일 당일 등록된 주(State) 또는 지역(Territory)에서 투표를 할 수 없는 유권자의 경우 우편으로 투표하거나, 사전투표센터에 직접 가서 사전투표를 할 수 있다. 반면 선거당일 자신이 등록한 선거구내에는 없지만 해당 주나 지역에 있는 경우 그 유권자는 부재자투표를 행사할 수 있다.²⁶⁾

④ 스위스

정치적 권리에 관한 연방법 제7조에 따라 주는 선거일전 4일부터 최소 2일 동안

25) 일본 공직선거법 제48조의 2에 따르면 선거인은 직무업무 또는 총무성령으로 정한 용무가 있는 자, 용무(전호의 총무성령으로 정하는 자는 제외) 또는 사고에 의하여 그가 소속된 투표구의 구역 외에서 여행 또는 체재하는 자, 질병·부상·임신·노쇠·신체의 장애 또는 산욕으로 보행이 곤란하거나 교도소·소년원 또는 부인보도원에 수용되어 있는 자, 교통이 불편한 섬 기타 총무성령으로 정하는 지역에 거주 또는 체재하는 자, 선거인이 속하는 투표구가 있는 시·정·촌의 구역 밖에 거주하는 자로 한정된다.

26) 호주 연방선거법 제200조의 1, 시행령 제2호에 따르면 선거일에 선거인이 다음과 같은 경우에 해당할 때 사전투표를 신청할 수 있도록 규정하고 있다. 선거일 투표시간 동안 선거인이 등록된 주 또는 지역의 모든 투표소로부터 8km 이상 떨어져 있는 경우, 선거일 투표시간 동안 선거인이 등록된 주 또는 지역의 모든 투표소에 출석할 수 없을 조건으로 여행할 경우, 심각한 질병, 쇠약, 임박한 출산으로 인해 선거일 당일 투표소에 출석할 수 없는 경우, 심각한 질병을 가지거나, 쇠약하거나, 출산이 임박한 자를 돌보기 위해 선거인이 (병원 이외의) 장소에 있어 선거일 당일 투표시간동안 투표소에 출석할 수 없는 경우, 선거일 투표시간동안 (특수병원 이외의) 병원에 입원중인 환자이지만, 병원에서 투표를 할 수 없는 경우, 선거일 투표시간동안 특수병원에 입원중인 환자이지만, 이동투표함을 통해 투표를 할 수 없는 경우, 종교적인 이유로 투표소에 들어갈 수 없거나, 선거당일 투표시간의 대부분 투표소에 출석할 수 없는 경우, 선거일 선거인이 구류 또는 징역중인 경우, 선거인의 주소가 선거인명부에서 삭제된 경우, 선거일 투표시간 동안 업무에 종사하는 선거인이, 투표를 위해 결근이 허용되지 않는 경우 또는 투표소에 출석하기 위해 선거인의 부재가 그 업무상 선거인에게 피해가 될 수 있는 경우이다. 참고로 2001년 연방선거에서 상원선거에서 사전투표·우편·잠정투표율은 9.47%였으며 하원선거에서는 9.42%였다.

사전투표를 허용해야 하며 선행투표를 실시하려면 주법에 사전투표를 위하여 모든 또는 특정한 투표소가 정해진 시간대에 개방되고, 투표권자가 투표지를 봉인한 봉투를 관청에 제출할 수 있다는 내용이 규정되도록 하고 있다. 주가 사전투표에 대한 보다 확대된 방식을 규정하는 경우, 그 규정은 연방의 국민투표와 선거에도 적용된다.

⑤ 캐나다

캐나다 연방선거법 제10장 제168조 내지 제176조에 따르면 선거일에 투표를 할 수 없는 선거인은 선거일전 3일 동안 사전투표소에서 투표를 할 수 있다. 사전투표는 통상 선거일전 10일인 금요일, 9일인 토요일, 7일인 월요일 정오부터 오후 8시까지 각각 실시된다. 사전투표구를 구성하는 투표구의 선거인명부에 성명이 등재된 선거인은 동 투표구에 설치된 사전투표소에서 투표할 수 있으며 사전투표는 선거일 투표와 동일한 방식으로 진행되고, 별도의 신고절차를 거치지 않는다.

4) 선거인명부 작성

선거인명부의 작성은 선거인 자격여부를 확인하여 공증하는 제도로서 선거의 실시에 앞서 선거에 참여할 자격 있는 선거권자를 확정하는 것은 반드시 필요한 절차로 간주되고 있으며²⁷⁾ 각국이 나름의 선거인 명부제도를 운용하고 있다. 한국의 경우 자동적으로 유권자로 등록되는 시스템을 적용하고 있으며 이로 인해 투표 불참을 이유로 제재를 부과하는 것에 이견이 있을 수 있다. 그러나 다른 국가들의 유권자 등록제를 살펴보면 신청/자유등록제 채택하고 있는 국가 중 의무투표제를 시행하고 있는 국가는 칠레, 도미니카 그리고 터키뿐이다. 의무투표제를 시행하고 있는 다른 국가들은 모두 의무등록제를 실시하고 있어 의무투표제와 의무등록제의 병행이 예외적인 경우가 아님을 알 수 있다.

27) 미국의 North Dakota주와 Wisconsin주의 일부 counties에서는 선거인등록을 요하지 아니함. Coleman, Kevin J., Joseph E. Cantor, and Thomas H. Neale, Presidential Elections in the United States : a Primer, p. 47.

〈표 4-5〉 국가별 의무등록제 시행 여부

해당 국가수	비율	국가목록
		해당 국가/지역 (205개)
시행	125 60.9%	Andorra, Anguilla, Armenia, Angola, Argentina, Austria, Australia, Aruba, Azerbaijan, Bangladesh, Belgium, Burkina Faso, Bulgaria, Bahrain, Benin, Bermuda, Bolivia, Brazil, Bahamas, Belarus, Belize, Central African Republic, Switzerland, Cook Islands, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Cyprus, Czech Republic, Germany, Djibouti, Denmark, Dominican Republic, Algeria, Ecuador, Estonia, Egypt, Spain, Finland, Fiji, France, Gabon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Georgia, French Guiana, Gambia, Guinea, Guadeloupe, Greece, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Croatia, Hungary, Israel, India, Italy, Jordan, Japan, Kyrgyzstan, Korea, Republic of, Kosovo, Lebanon, Liechtenstein, Sri Lanka, Lesotho, Lithuania, Luxembourg, Latvia, Morocco, Monaco, Moldova, Republic of, Macedonia, the Former Yugoslav Republic of, Martinique, Mauritania, Mauritius, Maldives, Mexico, Mozambique, New Caledonia, Nicaragua, Netherlands, Norway, Nepal, Nauru, Niue, New Zealand, Panama, Peru, French Polynesia, Papua New Guinea, Poland, Puerto Rico, Portugal, Paraguay, Reunion, Romania, Russian Federation, Rwanda, Sudan, Sweden, Singapore, Slovenia, Slovakia, San Marino, Suriname, Sao Tome and Principe, El Salvador, Chad, Tajikistan, Timor-Leste, Turkmenistan, Tonga, Trinidad and Tobago, Ukraine, Uruguay, Uzbekistan, Saint Vincent and the Grenadines, Virgin Islands, British, Viet Nam, Samoa, Yemen,
미시행	76 37.0%	Afghanistan, Antigua and Barbuda, Albania, American Samoa, Bosnia and Herzegovina, Barbados, Burundi, Botswana, Canada, Congo (Kinshasa), Democratic Republic of the, Congo (Brazzaville), Cote d'Ivoire, Chile, Cameroon, Cape Verde, Dominica, Eritrea, Ethiopia, Falkland Islands (Malvinas), Micronesia, Federated States of, Grenada, Ghana, Guam, Hong Kong, Haiti, Indonesia, Ireland, Iraq, Iran, Islamic Republic of, Iceland, Jamaica, Kenya, Cambodia, Kiribati, Saint Kitts and Nevis, Cayman Islands, Kazakhstan, Saint Lucia, Liberia, Madagascar, Marshall Islands, Mali, Mongolia, Malta, Malawi, Malaysia, Namibia, Niger, Nigeria, Philippines, Pakistan, Palestine, Palau, Solomon Islands, Seychelles, Saint Helena, Sierra Leone, Senegal, Somalia, Swaziland, Togo, Thailand, Tunisia, Turkey, Tuvalu, Taiwan, Tanzania, United Republic of, Uganda, United States of America, Venezuela, Virgin Islands, U.S., Vanuatu, South Africa, Zambia, Zimbabwe, Zanzibar,
정보없음	4 1.9%	United Arab Emirates, Western Sahara, Turks and Caicos Islands, Wallis and Futuna,

출처 : EurActiv Network (<http://aceproject.org/epic-en/CDTable?question=VR08>)

앞서 설명한 바와 같이 많은 국가에서 직권작성주의, 즉 의무등록제를 택하고 있으나 명부의 효력 측면을 동시에 살펴보는 것이 필요하다. 명부의 작성은 영구명부제를 채택하고 있는 나라들이 대부분이지만 한국의 경우 개개의 선거에 대하여 선거가 실시될 때마다 수시로 작성하여 사용하는 명부제인 수시명부제를 채택하고 있다. 선거인등록제도에 따른 투표율에의 영향정도를 살펴보면, Hill은 1960년부터 2001년까지 주요국의 투표율을 분석하면서 의무투표제(Compulsory Voting)를 운용하는 국가는 평균투표율이

87%를, 직권등록제 혹은 자동등록제(Automatic Registration)를 택하고 있는 나라들은 76%를 기록하였으나, 반면에 신청등록제를 취하고 있는 프랑스의 경우 65%, 미국의 경우 55%에 머무른 것으로 분석하였다. 이러한 결과는 선거권자가 선거인 등록을 하기 위하여 부담하는 비용으로 인해 투표비용(costs of voting)이 증가하기 때문이라는 것이다.²⁸⁾ 미국과 같이 신청등록제를 취하는 경우 선거인은 투표 전에 선거인등록이라는 또 하나의 절차를 거쳐야 하기 때문에 투표비용이 증가하고 결과적으로 투표율이 낮게 나타난다는 것이다.

특히 미국의 경우, 낮은 투표율의 주된 원인으로 선거인등록 문제가 제기되고 있다. 선거인등록은 투표하는 것보다 어려울 뿐만 아니라 보다 긴 여행을 요하고 보다 불편한 시간대에 가능하며 훨씬 복잡한 절차를 거쳐야 하기 때문에 투표율 저하의 주된 요인으로 작용한다는 것이다. Powell은 미국에서 자동등록제를 택하는 경우 투표율이 14%정도 증가할 것이라고 주장한 바 있으며²⁹⁾ 실제 선거인 등록률을 높이는 것에 대해 지속적인 관심을 기울이고 있다. 선거인등록을 촉진하기 위하여 1993년에 연방의회는 전국유권자등록법(National Voter Registration Act : NVRA- 흔히 Motor Voter Law로 통칭됨)을 제정하여 선거권자들이 자동차등록사무소(Department of Motor Vehicles) 등 다양한 공공 사무소에서 선거인 등록을 할 수 있도록 하였고 이를 통해 대략 2,200만 명의 선거인이 혜택을 받은 것으로 나타나고 있다. 또한 많은 주에서 선거당일 등록제(election-day registration : EDR)를 채용하기 시작하였으며 이를 통해 3~10%의 투표율 신장효과가 나타난 것으로 연구되고 있다.³⁰⁾ 한편, 1993년도에 NVRA를 채택한 이후 많은 주에서 주 단위 선거인명부제를 채용하기 시작하였는데³¹⁾, 2002년 연방선거개혁을 위한 전국위원회(National Commission on Federal Election Reform)는 투표율 제고의 방안중 하나로서 주 단위의 광역명부제(Statewide Voter Registration)를 제안하였다. 이러한 주 단위 광역명부제는 잠정투표(provisional balloting)를 가능하게 하고 선거당일 등록제를 용이하게 하며 선거

28) Hill, David, American Voter Turnout-an institutional perspective, pp. 40-41.

29) Powell, "American Voter Turnout." Streb, Matthew J. „Rethinking American Electoral Democracy, p. 16에서 재인용.

30) Ibid., p. 17.

31) 1968년 South Carolina 주에서 주 단위 광역 명부리스트가 최초로 도입되었으며, 1973년에 Kentucky주, 1983년~1987년에 Louisiana 주에서 도입되었다. 2001년 현재 미국의 20개주와 District of Columbia에서 주단위 광역 명부제를 도입하고 있으며, 미국 내 투표연령인구(VAP)의 39.2%가 주 단위 광역명부제에 등재된 것으로 집계되고 있다. National Commission on Federal Election Reform, To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process, pp. 151-153.

인들이 전자투표기를 이용하여 자신의 투표소뿐만 아니라 근무지에서 자유로이 투표할 수 있는 편의를 제공할 수 있다는 것이다.³²⁾

위에서 본 바와 같이 선거인명부제도는 투표율에 영향을 미치는 요인 중 하나이며, 직권등록제 또는 자동등록제가 신청등록제에 비하여 투표율을 제고할 수 있고 광역화된 명부체계가 선거인의 편의 도모와 투표율 제고에 효과적이라고 할 수 있을 것이다. 주요국의 선거인 명부제도를 살펴보면 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 주요국의 선거인 명부 등재방법 및 작성형식³³⁾

국 명	등재방법	작성형식	담당기관
영국	직권등록제	정기등록명부제(1년마다 작성)	선거등록관
미국	정기신청등록제 (대부분의 주)	영구명부제(대부분의 주)	주 공공사무소
프랑스	신청등록제	영구명부제	투표구행정위원회
독일	직권등록제	수시명부제	시·읍·면행정청
일본	직권등록제	영구명부제(3.6.9.12월 작성)	시·정·촌선거관리위원회
이탈리아	직권등록제	영구명부제(6개월마다 수정)	시·읍·면선거관리위원회
스페인	직권등록제	영구명부제(매월 갱신)	선거인명부관리국
스웨덴	직권등록제	영구명부제	중앙선거청
캐나다	직권등록제	수시명부제	선거관리관
멕시코	직권등록제	영구명부제	연방선거인등록집행국
브라질	신청등록제	영구명부제	선거법원
필리핀	신청등록제	영구명부제(12년마다 갱신)	선거감시인단
호주	신청등록제	영구명부제	선거위원회

5) 선거권 연령 인하에 대하여

선거권 연령인하는 19세기에 라틴아메리카에서 21세에서 18세로 인하하기 시작

32) 동 위원회의 주장에 의하면, 1990년을 기준으로 볼 때 고용근로자의 17.7%가 자신의 거주지 밖에서 일을 하고 30.5%가 자신의 근무 장소로부터 30분이 넘는 거리에 거주하고 있으며 시간이 흐를수록 통근자의 숫자가 늘어날 것이고 통행거리는 증가될 것이라는 것이다. 따라서 기술적으로 주 전역에서 선거인의 등록여부의 확인과 투표용지의 현출이 가능하다면 시민들이 자신의 근무 장소나 학교 또는 심부름 장소(errands)나 집 근처의 투표소에서 투표할 수 있게 될 것이고, 투표부정에 대한 위협의 증가 없이 선거인의 투표참여를 보다 용이하게 할 수 있다는 것이다. Ibid., pp. 151-156.

33) 중앙선거관리위원회 편, 외국의 선거제도 비교분석집 I, p. 189.

하였고 그 후 1960년대 후반에 서유럽이 뒤를 이었으며 1970년대 초에 미국이 21세에서 18세로 인하하였다. 현재 각국의 선거권 연령은 대부분 18세로 표준화되는 경향을 보이고 있는데, 각국의 선거권 연령을 살펴보면 <표 4-7>와 같다.³⁴⁾

〈표 4-5〉 각국의 선거권 연령 요건

연령	국 가 명	비 고
16세	니카라과, 쿠바, 브라질(임의적), 오스트리아(2008. 9. 28. 총선거부터)	3(4)
17세	북한, 인도네시아, 수단, 이란	4
18세	미국, 영국, 프랑스, 독일, 덴마크, 중국, 호주, 브라질(의무적), 뉴질랜드, 포르투갈, 룩셈부르크, 인도, 벨기에, 아르헨티나, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 오스트리아, 체코, 이스라엘, 이탈리아, 에콰도르, 멕시코, 불가리아, 그리스, 폴란드, 스페인, 도미니카, 스위스, 캐나다, 노르웨이, 에스토니아, 필리핀, 슬로바키아, 러시아, 헝가리, 루마니아, 태국, 이집트, 터키, 몽골, 스리랑카, 에티오피아, 수리남, 과테말라, 파키스탄, 그라나다, 아이슬란드, 미크로네시아, 모잠비크, 나미비아, 네팔, 베네주엘라, 칠레, 파나마, 페루, 볼리비아, 콜롬비아, 우루과이, 코스타리카, 엘살바도르, 니제르, 시리아, 베트남, 유고슬라비아, 잠비아, 바하마, 카자흐스탄, 라트비아, 크로아티아, 리투아니아, 우크라이나, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 짐바브웨, 알바니아, 아르메니아, 방글라데시, 캄보디아, 벨루시, 보스니아헤르체코비나, 그루지아, 가나, 아이티, 이라크, 몰타, 마셜군도, 모리타니, 모리셔스, 팔라우, 세인트키츠 네비스, 슬로베니아, 트리니다드토바고, 우간다, 차드, 감비아, 남아프리카공화국, 스와질란드, 토고, 투발루, 탄자니아, 바누아투, 콩고, 세네갈, 가이아나, 아일랜드, 자메이카, 마다가스카르, 나이지리아, 파라과이, 산마리노, 안도라, 안티가바부다, 중앙아프리카공화국, 레소토, 마케도니아, 시에라리온, 상투메 프린시페, 파푸아뉴기니, 알제리, 솔로몬제도, 부르키나파소, 기니, 키리바시, 라오인민주주의공화국, 말리, 코트디부아르, 바베이도스, 베냉, 보츠와나, 기니비사우, 벨리즈, 세인트빈센트그라나다, 말라위, 몰도바, 세이셸, 키프로스, 가봉, 온두라스, 세인트루시아, 이에라리온	114(113)
19세	대한민국	1
20세	일본, 모로코, 나우루, 카메룬, 튀니지, 리히텐슈타인	6
21세	싱가포르, 말레이시아, 쿠웨이트, 레바논, 통가, 모나코, 사모아, 피지, 몰디브, 아제르바이잔	10

최근 5년간 선거권 연령을 변화시킨 국가들을 살펴보면, 이란(15세→17세), 오스트리아(19세→18세), 대한민국(20세→19세), 수단(21세→17세), 튀니지(21세→20세), 파키스탄, 세네갈, 보츠와나, 코트디부아르, 가봉, 키프로스, 이에라리온, 볼리비아, 레소토, 온두라스 (21세→18세)와 같음.(최근 오스트리아가 18세→16세로 인하)

6) 투표일

34) 중앙선거관리위원회 편, 외국의 선거제도 비교분석집 I (2005), p. 79

투표일에 있어서도 동일한 패턴이 나타나지는 않는다. 의원내각제를 채택하고 있는 국가의 경우 의회가 해산되면 의회가 해산된 날로부터 며칠 이후에 선거를 실시한다는 규정이 있으며 투표일이 반드시 공휴일이지도 않다. 투표시간에도 차이가 있으며 투표기간 역시 하루로 통일되어 있는 것은 아니다. 이를 정리하면 <표 4-6>와 같다.

<표 4-6> 투표요일, 투표일 수, 투표시간

국가명	투표요일	투표일수	투표시간
영국	목요일(평일)	1일	7시~22시 (15시간)
미국	화요일(평일)	1일	* 참조
프랑스	일요일	1일	8시~18시 (10시간)
독일	일요일	1일	8시~18시 (10시간)
일본	일요일	1일	7시~20시 (13시간)
이탈리아	일요일 월요일	2일	6시~22시 (16시간) 7시~14시 (7시간)
스페인	일요일	1일	
스웨덴	일요일	1일	8시~20시 (12시간)
스위스	일요일	2일	
캐나다	월요일	1일	9시~20시 (11시간)
멕시코	일요일	1일	
브라질	일요일	1일	
필리핀	월요일	1일	7시~15시 (8시간)
호주	토요일	1일	8시~20시 (12시간)

V. 투표율 제고를 위한 전자투표의 도입 및 부재자투표 확대 방안

1. 투표참여율 제고방안으로서 전자투표 도입의 검토

1) 투표참여촉진기제로서 전자투표의 의의

최근의 지속적인 투표율 하락현상은 '참여민주주의의 위기'로 까지 일컬어 질만큼 점점 더 심각한 양상을 보이고 있다. 전자투표는 이에 대한 대응방안으로 다양한 측면에서 검토되고 있다. 사실 정보통신기술의 발달에 따른 전자민주주의의 담론 속에서 전자투표는 시민참여를 증대시킬 주요 수단으로 평가되어 왔다. 전자투표란 간단히 "전자적 방식에 의해서 투표하는 것"으로 정의되는데, 이는 선거제도나 투표방법에 대한 새로운 시스템 도입이라는 패러다임 전환을 의미하는 것이다 (고선규 2006, 36). 전자투표 도입은 단순히 투표과정만을 전자화하는 것이 아니라 유권자 명부, 본인확인, 투표, 개표, 검표과정 등 선거의 모든 과정을 전자화하는 종합적인 의미의 전자선거 시스템의 구축이 요구되기 때문이다.³⁵⁾

이러한 전자투표는 유권자의 투표편의성 제고, 참여방법의 다양화, 투표참여비용의 절감을 통해 투표참여를 촉진할 것으로 평가되고 있다. 특히, 전자투표는 정치참여에 대한 무관심계층을 선거과정으로 유인하는데 기여하고, 투표참여가 어려운 취약계층인 장애인, 입원환자, 해외거주자 등에게 참여기회를 확대할 수 있는 수단으로 기대된다. 그렇지만 전자투표 시스템의 고위험성이나 기술적 신뢰성의 문제, 디지털 격차(digital divide) 등을 제기하는 회의적 견해도 만만치 않은 실정이다. 그리고 전자투표와 투표참여율 간의 관계에 대해서도 논란이 있다. 그럼에도 불구하고 정보화사회의 진전과 함께 전자투표는 거스르기 어려운 흐름이 되고 있다. 실제로 세계 각국에서 투표참여 제고를 위한 대안으로서 전자투표 도입을 검토하고, 전자투표를 시행하거나 시험 중에 있다.

한국에서의 전자투표 논의는 선거관리의 정보화 차원에서 출발하였다. 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위)는 1994년 선거관리정보시스템을 구축하여 선거정보화의 초석을 마련하였고, 1998년에는 공직선거에 전자투표를 도입할 목적으로 버튼식 전

35) 전자투표에 관한 법적 정의에 관련하여 공직선거관리규칙에서는 "전자투표 및 개표라 함은 전산조작에 의하여 투표(거소투표를 제외함)·개표를 실시하는 것을 말한다"라고 규정하고 있다(제136조의 2 제1항).

자투표기를 개발하였다. 2001년에는 인터넷 선거정보시스템을 구축하는 한편, 터치스크린 전자투표기를 개발하였다. 중앙선관위의 전자투표사업은 2003년 8월 참여정부의 전자정부로드맵 과제 중 온라인 국민참여 확대의 4대 세부추진과제로 선정되었고, 이에 따라 2004년 11월부터 정보화전략계획이 추진되었고, 2005년 1월 17일에는 전자투표사업 추진계획과 로드맵이 공표되었다. 이에 따르면, 2006년 지방선거에서 종이투표와 터치스크린 방식의 투표를 병행하고, 2007년 공직선거에서 시범 전자투표를 실시한 뒤, 2008년 18대 총선부터 본격적인 전자투표를 도입하며, 2012년에는 모바일 전자투표를 실시한다는 것이다. 그리고 2005년 8월 공직선거법에 '전자선거추진협의회' 설치와 '전자투표 시범실시'에 대한 법률적 근거를 마련하고, 전자투표 시범시스템 구축사업을 본격적으로 추진하였다. 그러나 정치권과 국민적 합의의 부재, 인프라 기반 미비, 기술적 안정성 부족, 초기 도입비용의 문제 등을 이유로 현재까지 본격적인 전자투표는 실시되지 못하고, 농협과 대학 등 공공기관, 민간단체 및 정당경선 등에 부분적으로 도입되고 있을 뿐이다 (류석진·김용복 2009).

2) 전자투표의 유형 및 도입효과

전자투표는 그 특성상 도입국가마다 다양한 양상으로 적용되고 있다. 전자투표는 여러 가지로 유형화될 수 있지만 가장 일반적인 분류는 투표장소에 따라 투표소 투표(Poll Site E-voting: PSEV)와 원격 투표(Remote E-voting: REV) 방식으로 구분하는 것이다.³⁶⁾ 투표소 투표(PSEV) 방식은 지정된 투표소에서 전자투표를 하는 방식으로 투표기구와 저장매체만 다를 뿐 기존 방식과 큰 차이점이 없으며, 투표기기를 선거인단이 관리하기 때문에 안전성이 비교적 크다. 이 방식은 원격투표방식을 전면 도입 하기 전에 전자투표에 적응하는 단계에서 널리 채택되고 있다. 투표소 투표방식 중에서도 키오스크(Kiosk) 방식은 간이투표소 방법이라 할 수 있는데, 이는 사람들의 왕래가 잦은 백화점, 공원, 도서관, 쇼핑몰 등 공공장소에 키오스크 전자투표기를 설치하여 투표를 하는 무인투표 방법이다. 원격 투표(REV)는 지정된 투표소가 아닌 장소에서 컴퓨터, 전화, 휴대전화와 같은 전자기기를 이용하여 투표하는 방법이다. 인터넷 투표가 가장 대표적이지만, 그 외에도 전화, SMS, 혹은 디지털 TV를

36) 흔히 키오스크(Kiosk) 방식을 투표소 투표방식에서 분리하여 3단계, 즉 투표소 투표, 키오스크 투표, 원격투표로 구분하기도 한다.

활용할 수도 한다. 이와 같은 전자투표 방식의 특징을 간략히 정리하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 전자투표의 주요 방식

구 분	투표방식 및 장치	직접적 선거 관리 수준	기술적 안정성 쟁점화 수준	특 징
투표소 투표 (PSEV)	터치스크린	높음	낮음	투표소와 개표소를 공공망으로 연결
	PC기반 기술			
	키오스크(Kiosk)	중간	중간	많은 사람이 모이는 공공장소에 투표기 설치
원격 투표 (REV)	유선 및 무선전화	낮음	높음	기술적 위험도가 높 고 비밀투표 침해의 가능성이 높음
	이동전화 SMS			
	인터넷			
	양방향 디지털TV			

류석진 · 김용복(2009), 조희정(2006)에서 제작성

이와 같은 새로운 전자투표의 도입에 따른 기대효과로 가장 강조되는 것은 투표의 편의성과 접근성 제고를 통해 투표율을 높일 수 있다는 점이다. 예를 들어 시각장애인을 위한 음성투표기능을 지원하는 전자투표의 경우 시각장애인들도 직접 자신의 참정권을 행사할 수 있도록 하며, 특히 원격 투표의 경우에는 사·공간의 한계를 극복할 수 있어 해외거주자 등 직접적 투표참여가 어려웠던 유권자들의 투표권 행사를 보장할 수 있다. 또한 정확한 기표로 인한 무효표를 감소시킬 수 있다는 것도 장점이다. 실제로 일본에서 전자투표를 도입한 결과 개표과정에서 발생하는 무효표나 판정불가능한 표가 전혀 발생하지 않는 효과를 거두었다. 이런 점들은 선출된 대표의 정당성을 강화하여 대의민주주의의 대표성을 증진하는 효과로 귀결될 수 있다. 그리고 전자투표 시스템의 도입은 투·개표시간의 단축 등 선거관리의 효율성을 제고하며 선거비용을 절감할 수 있다는 효과를 가진다. 투표시간 종료 후에 투표함을 개표소로 이동하여 개표작업을 진행하는 현재의 개표방식은 많은 시간이 소요되고 있지만, 전자개표 시스템을 이용할 경우 선거결과를 신속하고 효율적으로 집계할 수 있고 인간적 오류를 방지할 수 있다.

그렇지만 전자투표 도입에 대한 회의론자들은 전자투표가 투표참여율을 제고하고

있다는 뚜렷한 증거를 찾을 수 없다고 반박한다. 오히려 기존 종이투표방식과 병행 실시함으로써 선거관리비용이 증대되었다는 점을 강조한다.³⁷⁾ 미국의 경우, 시민들의 투표참여율과 투표참여자 구성에 거의 영향을 주지 않은 것으로 보고되었다 (고윤환 2005). 또한 전자투표에서 문제가 되는 것은 원격투표의 경우 선거인의 동일성 확인과 그로 인한 대리투표나 중복투표 및 투표자의 자유의사 확보의 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 그리고 투표결과의 조작 가능성이나 네트워크 장애 등 기술적 보안과 신뢰의 측면에서 문제가 제기된다. 그 외에도 디지털기기에 대한 접근성이나 조작능력의 차이로 인한 정보 격차와 그에 따른 보통·평등선거의 침해 가능성은 전자투표를 반대하는 근거가 되기도 한다.

3) 주요국가의 전자투표제도 추진현황

전자투표의 도입하는 의도는 국가에 따라 차이가 있지만, 이를 통해 달성하고자 하는 목적은 대체로 유사한 양상을 보이고 있다. <표 5-2>에서 정리한 바와 같이, 전자투표를 도입하고자 하는 가장 주된 목적은 지속적으로 감소하고 있는 투표율 문제 때문이다. 21개 주요 전자투표 추진국가 중에서 10개국이 투표율 저하에 대한 대응책으로 전자투표를 채택하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로 많은 국가들이 선거비용 절감, 신속한 집계를 통한 시간단축, 선거관리의 효율화, 선거행정의 개방성 강화 등 선거행정의 개선 방안으로 전자투표를 추진하였다. 그 밖에 전자투표를 통한 투표환경의 개선, 선거부정 문제의 해결 또는 투표 편의성 증진을 목적으로 하고 있다.

도입 목적에 따라 채택하고 있는 전자투표의 방식에도 차이를 보이고 있다. 대부분의 전자투표 도입국가들은 투표소 투표방식(PSEV)을 채택하고 있는데, <표 5-2>의 21개 국가 중 15개국이 터치스크린, 광학펜 방식 등 여러 기기를 이용한 투표소 투표방식을 채택하고 있다.³⁸⁾ 원격 투표(REV)를 채택한 국가들은 인터넷, 전화, 휴대폰 문자 등 다양한 전자기기를 이용한 방식을 적용하고 있다. 그렇지만 이들 국

37) 전자투표의 도입이 장기적으로는 경제적인 것으로 평가되지만, 전자투표시스템의 도입 초기에는 막대한 초기 비용이 소요되기 때문이다.

38) 2008년 미국 대통령 선거에서는 터치스크린, 광학 스캐너, 레버 머신, 펀치 카드, 일반 투표용지 등 모두 다섯 가지의 투표 방식이 사용되었다. 이것은 2000년 대선에서 야기된 플로리다주의 재검표 논란 이후 투표와 개표 과정의 신뢰성 확보를 위해 여러 방법을 도입하고 있기 때문이다. 터치스크린 전자 투표는 2006년까지 가장 각광을 받았던 첨단 투표방식이었지만, 오작동으로 인한 투표 지연 사태가 자주 발생하고 해킹 및 개표 부정 위험에 대한 우려가 커지면서 다양한 기기들을 병행사용하게 된 것이다.

가들이 원격 투표방식을 배타적으로 사용하고 있는 것은 아니며, 거의 대부분 투표소 투표를 병행하고 있다.

전자투표를 추진한 국가들의 성과들은 다양하게 나타나고 있다. 캐나다, 호주, 스위스, 영국과 같이 유권자들이 전자투표에 긍정적인 반응을 보인 나라도 있는 반면, 독일, 네덜란드 등 전자투표의 추진을 유보하거나 도입을 전면 중단한 나라도 있다. 캐나다에서는 유권자의 투표편의성 증진을 목적으로 2003년과 2004년 선거에서 5개 주에 전자투표를 도입하였고, 그 결과 투표참여율이 20% 증가한 것으로 보고되었다. 호주수도특별자치구에서 2001년, 2004년, 2008년 의원선거에 도입한 전자투표는 유권자들에게 매우 긍정적으로 수용되었다. 2008년 선거 후 실시한 출구조사에 따르면, 호주 유권자들의 85%가 전자투표가 사용하기 쉽다고 응답하였고, 79%는 시스템의 안내가 명쾌하다고 답하였으며, 90%는 전자투표가 신속하고 효율적이라고 평가하였으며, 특히 투표 대기시간에 대한 만족도가 97%로 매우 높은 것으로 나타났다 (ACT Electoral Commission 2009).

인터넷투표방식을 채택하고 있는 스위스에서도 상당히 긍정적으로 평가를 받는 것으로 나타났다. 2004년 9월 지방선거가 실시된 지역 중 전자투표 방식 선택권이 주어졌던 4곳의 유권자 중 1014명에게 전화로 설문조사를 실시한 결과, 과거에 인터넷 투표 경험이 있던 유권자의 90%가 전자투표를 재이용한 것으로 나타났다. 인터넷 투표방식 선택 이유로는 신속성 및 절차의 간단성과 같은 편리성 때문에 인터넷 투표를 선택(72.5%)한 것으로 조사되었다. 그리고 다른 선거에도 인터넷 투표를 도입될 경우 투표소 투표나 우편 투표 방법을 이용했던 사람의 60% 이상과 인터넷 투표를 이용한 투표자의 95% 이상이 인터넷 투표를 할 의사가 있다고 응답한 것으로 나타나, 인터넷 투표도입에 대한 스위스 유권자들의 반응은 매우 긍정적인 것으로 평가된다 (Christin & Trechsel 2005).

영국은 2000년 지방선거 이래로 여러 차례 전자투표 시범투표를 실시하였다. 2007년 전자투표 시범선거 후 지역별로 실시한 설문조사에서, 전자투표 방식으로 투표한 유권자들의 25~30%가 만약 전자투표가 가능하지 않았더라면 투표하지 않았을 것이라고 응답했다. 인터넷 투표방식을 사용한 유권자의 87%, 전화투표 이용 유권자의 67%가 본인이 사용한 인터넷 투표방식이 편리하다고 응답하였으며, 인터넷 투표와 전화 투표를 사용한 유권자들의 85% 이상이 모두 자기들이 선택한 투표방식이 지속되는 것을 희망했다 (The Electoral Commission 2007).

그러나 영국 선거관리위원회는 2007년 시범선거를 끝으로 전자투표 시스템의 보안성과 신뢰성이 강화되기 전까지는 더 이상 시범선거를 실시하지 않기로 결정 내렸다 (European Digital Rights 2007). 네덜란드는 1998년을 시작으로 2002~2005년에 걸쳐 총선이나 유럽의회 선거에서 전자투표를 시행하여 전자투표에 대한 경험과 역사가 풍부한 나라다. 하지만 2006년 10월, 네덜란드의 해커들이 ‘신뢰할 수 있는 전자투표를 위한 아일랜드 시민운동(Irish Citizens for Trustworthy E-Voting: ICTE)’ 라는 시민단체의 협조 하에 실험을 하여 보안과 안전성의 문제를 지적하였다. 전자투표를 반대하는 “We do not trust voting computers” 라는 단체와 여론의 목소리가 점점 커졌고, 정부 또한 전자투표가 비밀투표를 보장하지 못한다는 결론을 내렸다. 결국 2007년 10월 1일 전자투표 도입을 전면 중단하였고, 현재 네덜란드는 해외부재자투표를 제외한 모든 선거에서 다시 종이투표방식을 채택하고 있다 (European Digital Rights 2007).

독일에서는 1990년대 중반부터 전자투표 도입을 논의하여 10여 년 동안 전자투표를 도입하였지만, 투표의 조작과 오류 유발 가능성을 우려한 반대 여론도 매우 높았다. 결국 2009년 3월 독일 헌법재판소는 전자투표 방식은 유권자의 표가 컴퓨터 내에서 어떻게 처리되는지 알 수 없고, 선거의 공공적 본질에 위반된다는 이유로 위헌결정을 내렸고, 같은 해 9월 지방 선거부터 전자투표의 사용이 금지되었다 (European Digital Rights 2009). 아일랜드 정부는 2002년 시범선거 후 전자투표를 전국적으로 확대 실시 하겠다는 목표 하에 전자투표 도입을 추진하였다. 하지만 전자투표의 확대 도입이 지연되고, 전자투표 추진에 투입한 5200만 유로(약 675억 원)의 예산에 비해 성과가 미흡하여 야당으로부터 비난을 받았다 (강원택 2007). 결국 2009년 4월, 아일랜드는 전자투표 전면실시에 소요되는 과도한 추가비용을 이유로 전자투표의 추진을 중단을 선언했다 (Department of the Environment, Heritage & Local Government 2009).

〈표 5-2〉 주요 전자투표 추진국가 현황

국가	도입 시기	도입목적	투표방식	특징
오스트리아	2004년 4월	-	인터넷 투표방식	추진 유보 ^a
벨기에	1991년부터 4년마다 행해지는 지방선거에서 실시	투표환경 개선, 신속한 개표	투표소 전자투표방식(중이확인증)	터치패널 방식과 마그네틱 카드 및 광학판 방식의 지역별 적용, 1999년 옵티컬 방식 통일; 2003년 종이 확인증 발급 도입
에스토니아	2001년부터 인터넷 투표방식 추진, 2005년 1월과 10월 지방선거에서 인터넷투표 실시	투표환경 개선, 공공효율성 증진, 투표율 제고	인터넷 투표방식	ID 카드를 활용하여 사전투표기간 동안 인터넷투표, 국제적으로 인터넷투표를 공식선거에 적용한 모범적인 사례로 평가됨
핀란드	2008년 시의원선거 ^b	투표율 제고, 선거비용 절감	인터넷 투표방식	2010년 1월 전자투표 추진 유보; 기존 투표 시스템 유지
프랑스	1994년 유럽의회선거, 1995년 대통령선거에서 전자투표 실시 ^c	투표율 제고	투표소 전자투표방식, 인터넷 투표방식	도입 후 투표율 증대, 개표시간의 단축, 선거비용 감소; 2004년, 2005년 선거법 개정 이후 실질적으로 전자투표가 시행됨 ^c
독일	1999년 유럽의회 선거당시 처음 도입 ^d	기존의 선거환경보완, 투표환경개선, 투표신속성 향상	인터넷 투표방식	선거를 위한 공공인터넷 단말기 개발, 투표소의 온라인 연결 및 전자선거인명부 구축; 2009년 3월 헌법재판소 전자투표방식 위헌결정
네덜란드	1998년 시작, 2002~2005년 총선과 유럽의회선거에서 전자투표시행	투표율 제고	투표소 전자투표방식, 인터넷 투표방식(재외국민)	2007년 10월 1일 전자투표 도입 전면 중단. 다시 종이투표 방식 채택
포르투갈	2004년 6월 9개 지역에서 EU관련 선거의 시범투표	투표환경 개선	투표소 전자투표방식(터치스크린, 광학판, 전자카드 방식)	2005년 2월 총선에서 2개 지역에서 전자투표시스템과 원격투표시스템 동시 사용
슬로바키아	2005년 6월 대선에서 시험투표	-	인터넷 투표방식	1개 도시에서 시험투표
스위스	2003년 3개주 시범 실시	투표율 제고, 젊은층 참여 유도	인터넷투표	2004년 9월 국민투표에서 세계 최초로 전국단위 인터넷 투표 실시; 2005년 10월 SMS 투표 실시
인도	2003년	선거부정 해결, 선거비용 절약	투표소 전자투표방식	도입 후 경제적이고 손쉬운 투표환경 조성, 선거부정 해결, 개표시간 단축, 선거비용 절약 효과
일본	2002년 6월부터 지역별로 12회 정도 전자투표 실시	선거관리업무효율화, 개표시간단축, 선거비용 절감, 투표율 제고	투표소 전자투표방식	무효표 감소
호주	2001년, 2004년 ACT의 각 3개 지방 지역의회선거에서 두 차례 도입	선호투표제의 복잡성완화, 시간 단축, 투표 편의성 증진	EVACS 시스템(투표소 전자투표 방식)	12개 언어 제공, 시각장애인과 문맹자를 위한 오디오장치 설비
영국	2000년 런던 시장 선거 및 지방선거	투표율 제고	투표소 전자투표, 인터넷 투표방식	2007년 시범투표를 마지막으로 전자투표 추진 유보
미국	2000년 1월 알래스카 공화당 예비선거	투표율 제고	투표소 전자투표방식과 인터넷 투표방식 등	정당 예비선거의 경우 투표율 제고
캐나다	2003년, 2004년 5개 주에 적용	투표 편의성 증진	전화투표, 인터넷투표, 투표소 전자투표방식 병행	투표 참여율 20% 증가
아르헨티나	2003년 9월	비용 절감, 선거행정의 개방성 강화	투표소 전자투표방식(중이확인증)	40~50% 경비절감효과 숫자키보드, 하드디스크, 모니터로 시스템 구성
브라질	1996년 총선	선거관리의 효율성향상, 선거부정 방지	투표소 전자투표방식(중이확인증)	1996년 부분적 도입 후 2002년 대선 전국적 도입, 개표시간의 성공적 단축
코스타리카	1998년	투표율 제고	투표소 전자투표, 인터넷 투표방식	인터넷투표 도입(종이투표 방식과 병행), 선거부정 감소, 투표율 제고, 선거행정의 효율성 향상
베네수엘라	2004년 8월	투표환경 개선 ^a	투표소 전자투표방식(중이확인증)	우고 차베스 대통령 소환선거에 사용
아일랜드	2000년 도입결정	개표의 정확성, 효율성, 시·공간 제약 완화, 무효표 감소	투표소 전자투표방식	2009년 4월 23일 전자투표 추진 중단 선언 ^g

전자선거추진협의회(<http://www.e-voting.go.kr>) 자료를 기초로 보완한 것임.

^a 조희정(2007); ^b Ministry of Justice Finland(<http://www.vaalit.fi/42735.htm>);

^c 전학선(2007); ^d 김면희(2007); ^e Phillip Green(2005); ^f European Digital Rights, 2007;

^g Department of the Environment, Heritage & Local Government, 2009.

그외 핀란드와 오스트리아도 시스템의 안전성과 보안성의 문제로 전자투표 추진을 유보하거나 중단한 상태에 있다.

일본은 투표과정을 정보화함으로써 업무를 신속화, 간소화하고, 의문표나 무효표를 없애 개표업무를 효율적으로 진행하고자 전자투표를 도입하기로 결정했다.³⁹⁾ 2001년 11월 30일 제정된 전자투표특례법에 따라, 자치단체장이나 의원선거에 전자투표를 도입하여 2008년까지 11개 지자체에서 20회에 걸쳐 실시되었다. 전자투표도입 이후 실시된 설문조사에서 유권자들은 기존투표방식보다 전자투표를 압도적으로 선호하는 것으로 드러났다. 또한 본래의 목표인 개표 시간의 단축, 투표절차의 간소화를 이뤄냈다. 하지만 투표 실시 과정에서 투표기계 고장, 조작 실수로 인한 문제점이 빈번히 발생하면서 신뢰성에 의문이 제기되었고, 특히 가니시 선거의 무효판결 이후로 지자체들은 전자투표 도입에 소극적인 태도를 보이고 있으며 정밀도의 향상과 시스템의 안정화가 필요한 것으로 나타났다. (류석진·김용복 2009).

4) 투표참여율 제고를 위한 전자투표 도입의 시사점

외국의 사례에서 검토한 것처럼, 많은 국가들이 정보통신기술을 선거과정에 접목한 전자투표의 도입을 통해 선거인의 투표편의를 증진시킴으로써 투표참여율을 제고하려는 시도를 하고 있다. 그렇지만 국가에 따라 선거제도가 다르고, 정치·사회·경제 여건이 다르기 때문에 그 효과도 다를 수밖에 없다. 결국 중요한 것은 전자투표의 도입이 유권자의 투표참여를 높이는 실질적인 방안이 되기 위해서는 도입되는 전자투표 방식이 얼마나 유권자의 투표참여비용을 얼마나 절감시키고 투표에 대한 관심을 제고하는가에 달려 있다는 점이다. 유권자들이 투표를 기권하는 것은 바쁜 일정과 투표장소의 원거리성과 같은 접근성 등의 이유가 크다는 점을 고려할 때, 투표과정의 신속성과 편리함 및 원거리 투표 가능성을 특징으로 하는 전자투표 방식은 투표참여에 유리한 환경을 제공하는 유용한 수단이 될 수 있다.

정보통신기술의 발전과 더불어 정보화 사회로의 급변하는 환경 속에서, 분명히 전자투표제는 현재와 같은 낮은 투표율 현상을 극복하고 유권자들의 투표 접근성을 제고하며 투표에 참여할 수 있도록 하는 가장 효과적인 투표편의성 확보방안이라

39) 일본 총무성은 1997년 7월 “전자기기 이용을 통한 선거시스템연구회”를 발족시켜 전자투표에 대한 연구를 진행하고, 최종적으로 각 투표소에 전자투표기를 설치하고, 투표결과는 기억디스크의 형태로 회수하여 개표소에서 집계하는 투표방식을 도입하였다.

할 것이다. 전자투표가 성공적인 투표율 제고방안이 되기 위해서는 전자투표의 장애요인 해소를 위한 기술적·제도적·정치문화적 측면에서 다양한 조건들이 충족되어야 할 것이다. 그리고 무엇보다 전자투표추진 로드맵이 공표되고 전자투표기가 제작·배치되어 공공조합장 선거 등에 시범적으로 도입되고 있음에도 불구하고 실제 공직선거에는 도입되지 못하는 문제점을 주목할 필요가 있다. 그것은 아직도 전자투표 도입에 관한 정치적·사회적 합의가 없이 타당성에 대한 논란이 계속되고 있고 국민들에게 전자투표 도입에 대한 비전과 인식을 심어주지 못하고 있기 때문이다 (이성룡 2008). 이런 점에서 전자투표에 대한 적극적 홍보와 공직선거에서의 시범실시를 통해 수용성을 높여나가는 것이 필요하다. 그리고 전자투표의 위험성을 감안하여, 시험적 실시는 특히 투표참여비용이 높아 투표기권이 높은 재·보궐선거나, 새로운 정보기술의 수용성이 높은 대학생 부재자투표, 혹은 접근성이 크게 제약되는 해외거주자 부재자투표 등과 같이 전자투표 도입의 기대효과가 높은 영역부터 부분적으로 적용해 보는 것이 효과적일 것으로 보인다.

2. 투표율제고를 위한 부재자투표의 확대 방안

1) 부재자투표제도의 의의

부재자투표제도는 선거일에 일반투표소에서 투표할 수 없는 유권자의 참정권보장을 위하여 선거일 전에 투표할 수 있도록 하는 제도이다. 한국의 부재자투표제도는 공직선거법[(타)일부개정 2010.5.17 법률 제10303호 시행일 2010.11.18]의 규정에 근거한다.⁴⁰⁾ 동법의 부재자신고 조항(제38조)에 따르면 부재자투표의 대상은 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내거주자로서 선거일에 투표소에서 투표할 수 없는 사람으로 한다. 선거인명부작성기준일(선거기간개시일전 6일)부터 5일 내에 부재자투표 신고를 필요요건으로 한다.

투표 방법은 거소투표와 부재자투표소 투표로 구분된다. 현재 거소투표는 ① 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기 기거하는 군인이나 경찰공무원 중 부재자투표소

40) 우리나라의 공직선거법은 1994년 3월 16일 “공직선거및선거부정방지법”의 제정으로 현행 틀을 갖추게 되었다. 종전에 대통령, 국회의원, 지방의원의 선거에 대한 법률이 독자적으로 존재했었는데 이 법안을 통해 14대 국회에서 공직선거 관련법이 통합되고 체계화되었다 (이현출 2008).

에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내(營內) 또는 함정에 근무하는 자, ② 병원 또는 요양소에 장기 기거하는 자로서 거동할 수 없는 자, ③ 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자, ④ 선거일에 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 "중앙선거관리위원회규칙"으로 정하는 섬에 거주하는 자, ⑤ 부재자 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자로서 "중앙선거관리위원회규칙"으로 정하는 자에게만 인정되며, 이에 해당하지 않는 경우는 부재자투표소 투표를 하도록 되어 있다.

2) 한국의 부재자투표제도의 변화

2005년 발족된 정치개혁 특위는 17대 총선의 과정에서 드러난 제도와 현실의 괴리를 보완하기 위해 활동했는데, 이를 통해 통과된 2005년 6월 30일 개정안은 부재자신고 요건을 대폭 완화했다. 종전에 “선거인명부작성기간만료일 이전부터 주민등록지인 구·시·군 밖으로 떠난 자로써 선거일까지 돌아올 수 없는 자 등으로 한정”되어 있던 것에 대해 “선거일에 투표를 할 수 없는 선거인은 누구든지 부재자신고를 하고 부재자투표를 할 수 있도록” 신고요건을 대폭 확대했다 (이현출 2008). 이로써 사실상 한국에서도 누구나 부재자투표를 할 수 있도록 제도적 요건이 완화되었다. 그렇지만 지난 제17대 대통령선거와 제18대 국회의원총선거에서 부재자신고인수는 전체 선거인수의 2.2%였고, 지난 제5회 동시지방선거의 부재자신고인수도 전체의 2.4%였다.⁴¹⁾ 게다가 부재자신고인중 군인·경찰관이 전체 61.7%를 차지하고 있고, 선거종사원을 제외한 일반인 부재자신고인은 전체의 25.7%에 불과한 것이다. 또한 부재자 투표율은 89.9%로서 이는 지난 2006년 4회 지방선거의 부재자 투표율 90.08%보다 0.9%p 낮고, 제18대 대통령선거의 부재자투표율 91.6%에 비해서도 1.7% 낮은 수치이다 (중앙선거관리위원회 2010/5/29). 이러한 결과는 부재투표제도의 개선에도 불구하고 여전히 부재자투표제도의 이용률이 매우 저조하다는 것을 보여 준다.

2009년 2월 12일부로 신설된 “재외선거에 대한 특례”에 따라서 그간 논란이 되

41) 제5회 전국동시지방선거의 부재투표신고인 수는 932,001명이며, 이중 부재자투표소 투표대상은 809,982명이고 거소투표대상은 122,019명이었다. 확정된 부재자투표 대상자 중에서 일반인은 239,617명, 선거종사자 117,730명, 군인·경찰공무원 574,654명이다.

어온 재외국민에 대한 부재자투표가 보장되었다.⁴²⁾ 동법에 따르면, ‘국외부재자 신고 대상자’와 ‘재외선거인등록신청 대상자’로 나누어진다. 주민등록이 되어있거나 국내거소신고를 한 사람은 공관을 경유하여 관할 구·시·군의 장에게 “국외부재자 신고”를 하고, 주민등록이 되어있지 아니하고 국내거소신고도 하지 아니한 사람의 경우 공관을 직접 방문하여 중앙선거관리위원회에 “재외선거인 등록신청”을 함으로써 투표권을 행사할 수 있다.⁴³⁾ 국외부재자 신고자는 대통령선거와 비례대표 및 지역구국회의원선거에 투표할 수 있지만, 재외선거인등록신청자는 대통령선거와 비례대표국회의원선거만 가능하다. 하지만 주민등록이 있는 일시체류자와 국내 거소신고를 한 재외국민은 별도 신고절차를 거치지 않아도 선거인명부에 자동으로 이름이 오르기 때문에 국내에 들어와 투표할 경우 모든 선거에 참여할 수 있다. 피선거권은 대선과 국회의원 선거 출마의 경우 대한민국 국적만 갖고 있으면 가능하다. 지방선거는 주민등록이 있거나 국내거소 신고를 한 재외국민 중 해당 지역에서 선거일 전 60일 이상 거주시 가능하다. 해외에서 투표할 수 있는 최초 선거는 2012년 4월11일 제19대 국회의원 선거가 될 것이다.⁴⁴⁾

42) 우리나라는 1966년에서 1972년까지 일시적으로 해외체류 재외국민에게 투표를 허용했는데 이는 베트남 파병군인들의 투표권을 보장하기 위함이었으나 파병 종료와 함께 폐지되었다(전원배 2003). 재외국민을 위한 투표제도는 범위는 서로 다를지라도 대체로 인정되고 있지만, 우리나라의 경우 권위주의 정권 시절 국외에 거주하는 반정부적 인사들에 대한 경계로 인해 실시되지 않았고 민주화 이후에는 관련법이 현실을 따라가지 못하였다. 2007년 헌법재판소가 과거 판례를 깨고 재외국민에 대한 선거권 제한에 대해 헌법불합치 판결을 내림으로써 제도적 변화가 이루어졌다.

43) 그러나 후자의 경우 “우편신청을 허용하지 않은 채 직접 공관을 방문해야 하고 실제 투표 때도 재외투표소가 설치된 공관을 다시 찾도록 하여 공관과 먼 곳에 거주하는 경우 사실상 선거권을 행사할 수 없도록 규정된 것”이라는 주장으로 다시금 헌법소원이 제기된 상태이다 (파이낸셜뉴스 2010/6/17).

44) 중앙선거위 : http://www.nec.go.kr/nec_2009/info_election/election04/20100118/1_1153.html에서 인용.

〈표 5-3〉 재외선거제도의 주요 내용

	재외선거인등록신청	국외부재자신고	비고
대상	영주권자, 장기체류자격 취득자, 영주목적 외국거주자 등	유학생, 상사원, 주재원, 국외여행자, 체류 예정자 등	
신분	주민등록/거소신고 없음	주민등록/거소신고 되어있음	
신청방법	공관 직접 방문 (우편신청 불가)	공관 경유해 관할 시·군·구청장에게 신청 (우편신청 가능)	
선거 종류	대통령선거, 비례대표국회의원선거	대통령선거, 비례대표국회의원선거, 지역구 국회의원 선거	국외부재자신고 대상자는 귀국시 모든 선거 참여 가능
신청기간	선거일전 150일부터 선거일전 60일까지		
투표방법	선거일 전 14~9일 사이에 6일 이내 지지 후보나 정당 이름을 투표용지에 직접 적어 투표		

중앙선관위 http://www.nec.go.kr/nec_2009/info_election/election04/20100118/1_1153.html

한편, 2010년 1월 25일 개정안에 따라 30인 이상 생활하는 장애인생활시설에 거소투표를 위한 기표소를 설치하는 것이 의무화되었다.⁴⁵⁾ 장애인생활시설의 장은 거소투표부재자신고인 수 등을 부재자신고마감일 후 3일까지 관할구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 하고 선관위는 이를 공고해야 한다. 30인 미만의 시설의 경우에도 후보자 혹은 선거사무장이 요구할 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

3) 외국의 부재자투표제도

미국에서는 제한 없는 부재자투표제도(unrestricted absentee voting), 조기투표(in-person early voting), 우편투표 등의 제도가 실시되고 있다. '부재자 투표'는 투표용지를 우편으로 보내지만, 조기투표는 유권자가 반드시 선관위가 지정한 거주지역 내 투표소에 직접 가서 투표해야 한다. 조기 투표의 사유를 정해놓은 주도 있고, 그

45) 이는 2002년 9월 중앙선관위에 의해 제기된 선거법 등 정치관계법개혁안에도 포함되어 있던 내용이다 (연합뉴스, 2009.9.8).

렇지 않은 주도 있다. 개표는 최종 투표가 끝난 뒤 이뤄진다. 조기투표 채택 주는 2000년의 3개 주에서 2004년에 32개주로 늘어났다. 이에 따라 2004년 대선에선 유권자의 20%, 2006년 총선에선 25%가 조기 투표했으며 2008년 대선에서는 35개주에서 실시하고 33%가 조기투표 했다 (조선일보 2008/9/10; 연합뉴스 2008/10/22). 미국에서 사전투표와 우편투표의 실시결과 투표율이 제고되었는지에 대해서는 논란의 여지는 있지만, 이 방법들이 투표에서 오는 비용을 최소화 해 투표참여를 높이는 “쉬운 투표방법(easier voting methods)”으로서 선거인의 편익을 증대하였다는 점에서는 중요한 의미를 가진다 (Fitzgerald 2003: 2-3).

일본과 북유럽 국가 다수(덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드)는 원앙을 향해중인 선원을 위한 해상투표를 실시하고 있다. 일본의 경우 선거관리위원회가 투표송신용지와 송신용지 등을 봉투에 넣어 봉해 교부한 뒤, 선상에서 선장에 의해 선거인명부등록 증명서를 확인하고 투표송신 용지에 필요사항을 기재하여 서명하게 한 후 투표자 개인에게 교부한다. 그 뒤 선내에서 투표하여 팩시밀리로 지정 시·정·촌 선거관리위원회위원장에게 송신한다. 스웨덴의 경우는 중앙선거청이 미리 지정한 외항선에서 선거일 55일 전부터 투표를 할 수 있다. 우리나라 역시 팩스를 통해 선상투표를 가능하게 하는 안이 거듭 발의되었고 2010년 4월 임시국회에서 여야간 합의를 통해 통과될 것으로 전망되었으나 “비밀선거 원칙에 위배” 되는 것에 관한 막판 이견으로 통과되지 못했다 (연합뉴스 2010/4/27).

대리인에 의한 투표를 허용하는 나라는 영국, 프랑스, 스웨덴, 호주, 벨기에 등이 있다. 프랑스의 경우 대리투표를 허용하는 대상은 선원, 군인, 임산부 및 환자와 그 부조자, 해외거주자, 출장중인 기자, 학생, 노약자 등이다. 또한 위임장에 의한 투표 (vote par procuration)도 가능한데 이때 위임자와 수임자는 동일한 시·읍·면에 등록되어 있어야 한다. 그 밖에 독일과 오스트리아에서는 선거증을 발급한다. 선거증을 교부받은 경우는 명부에 등록되지 않은 선거구에서도 투표할 수 있다 (학위논문). 필리핀에서는 2010년 5월 실시된 대선에서 해외 부재자 투표를 광스캔 방식의 전자투표로 진행했다 (뉴시스 2010/4/10).

〈표 5-4〉 외국의 부재자투표

국가	투표방식	특징
미국	조기투표 해외 부재자 투표	주(州)별로 부재자투표 사유, 자격, 등록 등에 차이가 있음
일본	우편에 의한 부재자투표 해상투표 해외 부재자 투표	소속지, 업무지, 지정병원에서 투표 가능 우편투표의 대상자는 중대한 신체적 장애를 가진 선거인 해상투표에 팩시밀리 사용
영국	대리인(proxy)에 의한 투표 우편에 의한 투표 투표사무장(presiding officer)에 의한 투표 동반자의 원조에 의한 투표 해외 부재자 투표	부재자투표 신청을 한 후 국외에 있거나 항해중인 경우 대리인증서(proxy paper)에 의한 대리투표 가능 맹인, 신체적 장애가 있는 경우 투표사무장이 참관인 앞에서 투표 가능 맹인 선거인의 경우 동반자가 작성한 서면신고서를 제출하면 원조를 얻어 투표 가능
독일	선거증제도 부재자의 우편투표(briefwahl) 시설투표구에서의 투표 해외 부재자 투표	선거증을 교부받은 자는 우편투표 또는 당해 선거구의 어느 한 투표구에서 투표 가능 병원, 양로원, 노인수용소, 요양원, 보호소 등의 시설에 특별투표구 설치
프랑스	대리투표 위임장에 의한 투표 해외 부재자 투표	위임투표의 경우 수임자는 2개 이상의 위임장을 위임받아 투표 불가
덴마크	우편투표 해상투표 해외 부재자 투표	선박에서의 우편투표 가능
스웨덴	우체국에서의 투표 외항선에서의 투표 해외 부재자 투표	외국을 항해중인 선원은 지정된 외항선에서 투표 가능. 투표권 혹은 여권이 없을 시 선원수첩, 기타 신분증명서로 확인 가능.
오스트리아	선거증제도 해외 부재자 투표	선거증제도가 있는 대신 우편투표제도를 두지 않고 있음

4) 투표율 제고를 위한 부재자투표의 확대방안

부재자투표는 유권자들이 보다 편리하게 투표할 수 있도록 배려하는 제도라는 점에서 투표기권을 방지하고 투표참여를 확대할 수 있는 방안이 될 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 세계 각국은 유권자들의 투표편의성 증진을 위해 부재자투표의 요건을 완화하는 개선책을 강구하고 있다. 그렇다면 한국의 부재자투표제도가 각종 공

직선거에서 낮은 투표율의 상승에 기여하도록 하기 위해서는 어떻게 해야 하는가?

투표참여 확대를 위해서는 부재자투표 요건을 완화·보완하는 것이 필요하다는 것은 주지의 사실이다. 부재자투표는 기본적으로 부재자 신고와 투표의 2단계로 구분될 수 있다. 지난 6.2 지방선거결과에서 드러난 부재자투표제도의 문제점은 여전히 일반국민들의 이용률이 매우 저조할 뿐 아니라 부재자투표율도 감소하였다. 이는 곧 부재자투표의 신고와 투표의 두 가지 측면 모두에 문제점이 있다는 것을 의미한다.

① 신고 측면의 개선방안

부재자 투표의 신고 측면에서는 부재자 신고의 비용을 낮추어 부재자투표의 대상 유권자들이 쉽게 신고할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 신고방법과 신고기간의 개선이 요구된다. 먼저, 부재자 신고방법의 개선이 필요하다. 현행 부재자 신고는 원칙적으로 대리 신고를 불허하고 있으며 인편에 의한 신고만을 채택하고 있다. 현행 부재자 신고의 문제점으로는 우편이나 인편에 의한 방법만을 허용하는 것이 과연 타당한 것인가이다. 그리고 부재자 신고서를 구하여 작성 후 우편으로 발송하는 일은 번거롭다는 것이다. 부재자 신고에 있어 유권자의 비용부담을 줄이기 위해서는 인터넷을 통한 부재자 신고와 같은 편의성을 제고할 수 있는 제도 개선이 강구될 필요가 있다.

다음으로 부재자 신고기간이 연장되어야 한다. 현행 공직선거법에 의한 부재자 신고기간 5일은 충분한 기회를 제공하기 어려우므로 신고기간의 연장 문제를 적극 검토해야 한다.⁴⁶⁾ 부재자신고요건의 대폭적 완화에도 불구하고 부재자신고율의 큰 변화가 없는 것은 부재자투표제도에 대한 인식부족 외에도 홍보미흡이 원인이 되고 있다. 부재자 신고기간의 연장은 이와 같은 부재자투표제도를 홍보하고 이용을 권장하는 데에도 도움이 될 것이다. 한편, 부재자 신고기간을 놓친 유권자들의 투표권을 보장하기 위한 보완적 장치(이를테면 사전투표)도 함께 강구될 필요가 있다.

한편, 새로 도입된 재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고의 경우에도 대상자의 신고 비용이 상당히 높은 것으로 평가되어, 투표율 제고의 측면에서는 이에 대한 면밀한 검토가 필요한 것으로 보인다.⁴⁷⁾

46) 부재자 신고기간이 5일이지만, 우편신고의 경우 배송기간을 감안하면 사실상 2~3일에 불과한 실정이다. 더욱이 지난 6.2 지방선거의 경우, 부재자신고기간인 5월 14일(금)부터 5월 18일(화) 사이에 토요일과 일요일이 포함되어 있어 우편신고의 경우 최소 5월14일 하루로 제한하는 결과를 초래하였다.

② 투표 측면의 개선방안

부재자신고를 하는 유권자는 투표의사가 높은 경우라고 볼 수 있다. 그렇지만 실제 부재자투표율은 90% 정도로서 10%의 신고자들이 투표에 불참하고 있다. 여기에는 지나치게 짧은 투표기간(2일)과 투표시간(오전 10시부터 오후 4시) 그리고 제한적인 투표소의 설치 등에 따르는 부재자투표의 기회비용이 높기 때문이다. 따라서 투표기간을 좀 더 확대하고 지나치게 제한된 투표시간을 연장하는 것은 선거인들이 투표에 참여할 수 있는 기회를 확대함으로써 투표율을 제고하는 효과를 기대할 수 있다.

부재자투표소 설치와 관련하여 행정편의주의적인 방식을 탈피하고 신고인의 투표편의를 고려하여 접근성이 높은 장소나 대중교통수단의 요지에 투표소를 설치하고 부재자 투표소를 늘려 신고인의 투표편의를 제고하는 방안을 적극적으로 모색하여야 한다. 2002년 16대 대선이후 지난 6.2 지방선거에서 15개의 대학에 부재자투표소를 설치·운영함으로써 젊은 층의 투표참여의 편의성을 높이는 효과를 거두었다. 향후 부재자 투표소 설치 요건을 완화해 투표율을 높이는 방안이 지속적으로 추진될 것으로 기대된다.⁴⁷⁾

현재 채택하고 있는 재외선거의 투표방식은 선거일전 14일부터 6일 이내의 기간 동안 설치되는 재외투표소에서 오전 10시부터 오후 5시까지 투표하도록 되어 있어 (중앙선관위 재외선거 홈페이지: <http://ok.nec.go.kr/>), 투표에 소요되는 기회비용이 상당히 클 것으로 판단된다. 따라서 실제 재외선거가 재개 될 경우, 재외선거인의 투표 비용을 감안한 편의성 제고방안이 적극 고려되어야 할 것이다.

47) 재외선거인 등록신청의 경우, 선거일 전 150일부터 60일까지의 기간동안 공관을 직접방문하여 재외선거인 등록신청(우편신청 불허)을 하도록 되어 있으며, 국외부재자신고의 경우에도 공관을 경유하여 국외부재자신고서를 제출(우편신고 가능)하도록 하고 있다 (중앙선관위 재외선거 홈페이지: <http://ok.nec.go.kr/>).

48) 현행 선거법 규칙에 따르면 “동일 읍·면·동의 구역안에 거소를 둔 부재자 투표예상자가 2천인을 넘을 경우 해당 구역에 부재자 투표소를 설치·운영할 수 있다”고 되어있는데, 중앙선관위는 이를 하향 조정(예를 들면, 1000명)해 보다 대학뿐만 아니라 근무인원이 많은 공장에도 부재자투표소를 설치하여 투표율을 높이겠다는 의지를 밝혔다(뉴시스, 2010/5/18). 6.2지방선거에서 대학 내 부재자투표율은 69.1%로 전체 투표율 89.9%에 비해 월등히 낮았다는 점에서도 부재자투표소 설치 확대는 대학생들의 투표율 제고에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

VI. 유권자 인식으로 본 투표참여 인식과 제고 방안

이 장에서는 2010년 지방선거 이후 투표참여에 대한 유권자 의식조사결과를 토대로 투표참여논의의 방향 재정립 필요성을 확인하고 개별 유권자들의 투표참여를 위해 새롭게 시도되고 있거나 논의되고 있는 제도적 방안들에 대해 유권자들 스스로는 어떻게 생각하는 지 살펴보고자 한다. 아무리 이론적으로 이상적이거나 바람직한 제도라 하더라도 유권자들에게 수용되지 않는 제도는 실효성을 거두기 어려울 뿐 아니라 역작용을 가져오기 때문이다.

1. 투표율 위기의식 급감

최근 제17대 대통령선거, 18대 국회의원 총선거 등 전국선거에서 투표율이 이전 선거에 비해 하락경향을 보이고 특히 18대 총선에서 투표율이 처음으로 50%를 밑돌고 재보궐 선거 등에서 투표율이 20~30% 대에 머물면서 투표율 하락에 대한 위기 의식이 크게 확산되어 왔다. 그러나 <그림 3-1>에서 볼 수 있듯이 이번 제5회 지방선거 직전 선거인 제18대 총선에서 50%에도 못 미치는 46.1%를 기록했던 흐름이 이어지지 않을까 하는 우려가 적지 않았다. 그러나 최종 투표율이 54.5%의 투표율을 기록하여 지난 4회 지방선거에 이어 투표율 상승을 이어간 것으로 나타났다.

이는 지난 대선투표율에는 미치지 못하는 것이기는 하지만 2006년 4회 지방선거의 51.6%, 2008년 18대 총선에서의 46.1%의 투표율을 넘어섰다는 점에서 투표율 하락 경향은 일단 진정국면으로 전환한 것으로 보인다. 선거관리위원회 역시 “유권자의 주권의식과 선거관심도 향상이 투표참여로 연결된 것”으로 긍정적으로 평가하면서 투표율 하락 경향이 불가역적인 현상은 비관적 전망에서는 벗어난 것으로 보인다.

민주화 이후 투표율 기록을 보면 1987년 이후 1990년 중후반까지의 70~90%에 달하는 높은 투표율은 민주화 초기에 집중적으로 유권자들의 높은 정치적 관심과 열망이 반영된 결과이자 각 지역을 대표하는 3김 경쟁이 치열했던 시기로서 지역주의 동원이 최고조에 달했던 정치적 환경의 산물로 볼 수 있다. 김욱은 1980년대 후반

이후 민주화 과정에서 나타난 투표율 하락 현상은 권위주의 시기의 권위주의적 동원 및 민주화 초기 지역주의 동원 투표(mobilized voting)이 감소한 것을 주된 이유로 찾는다 (김욱 2009, 185).

또한 민주화 및 정보화, 냉전종식, 세계화 등 거시적 사회변화가 가져온 가치관 및 이익갈등 구조가 복잡화, 다양화 된 반면 기존의 정당들은 민주 대 반민주, 호남 대 영남이라는 지역구도에서 크게 벗어나지 못하면서 유권자들의 정당일체감이 약화된 것도 또 다른 요인으로 지적된다. 이러한 관점에서 볼 때 투표율 하락 경향을 무조건 부정적으로 보기 보다는 민주화 초기 지역주의 투표가 최절정에 달했던 시점의 ‘비정상적인’ 높은 투표율이 ‘정상화’ 되는 국면으로 이해할 수 있다 (김욱 2009, 186).

그럼에도 불구하고 1997년 대선 당시 80.7%에 달했던 대선 투표율이 10년 만에 63.0%로 17.7%포인트 하락하고 2008년 18대 총선에서도 전기 총선에 비해 16.6%포인트가 하락하는 등 최근 선거에서 투표율 낙폭이 컸던 것이 투표율 위기에 대한 우려를 높였던 것으로 보인다. 실제로 이러한 위기의식은 전문가들에 한정된 것이 아니라 유권자들 사이에서도 확산되어 온 것이 사실이다. 실제로 2007년 대선 이후 실시한 서강대 현대정치연구소 여론조사 결과에 따르면 17대 대선 당시 최종 투표율 63.0%를 낮다고 생각하는 응답이 무려 80.5%에 달할 정도였다. 이러한 우려는 세대별, 정당 지지별로 큰 차이가 없었다고 보고된 바 있다.⁴⁹⁾

그러나 일부언론이나 전문가 사이에서는 제5회 지방선거 투표율의 경우 40% 초 중반까지 떨어질 수 있다는 우려에도 불구하고 결과는 54.5%로 상승세를 유지한 것으로 나타나면서 투표율을 바라보는 유권자들의 시각에 적지 않은 변화가 확인된다. 선거 후 실시한 여론조사에서 6.2 지방선거에서의 투표율 54.5%에 대해 어떻게 평가하는 지 물어 본 결과 2년 전 실시한 대선 투표율에도 못 미치는 수준임에도 낮다고 보는 우려는 크게 줄어든 것으로 나타났다.

54.5%의 투표율을 매우 낮다고 보는 응답이 6.9%, 대체로 낮은 편이라는 응답이 31.8%였고 적당하다는 응답은 30.0%였다. 대체로 높은 편이라는 응답도 27.0%, 매우 높은 편이라는 응답은 3.1%로 이 두 응답을 합하면 30.1%는 높다고 보고 있다. 지난 대선 투표율에 대해 적당하다 및 높다고 응답한 비율이 19.5%에 불과했던 것

49) 이는 전국 만19세 이상 만59세 이하 성인남녀 1,205명 대상으로 실시한 웹 조사 결과로서 2008년 2월 22일부터 26일 사이에 조사를 진행한 결과이다. 2010년 조사는 7월 24일 전국 800명 대상 전화조사결과이다.

과는 크게 대조되는 결과이다. <표 6-1>에서 볼 수 있는 것처럼 성별, 연령별, 학력별 인식차이도 별로 없었다.

〈그림 6-1〉 17대 대선과 제5회 지방선거 직후 각 투표율에 대한 평가 (%)



자료 : 서강대현대정치연구소(2008.2), EAI·한국리서치(2010.7)

* 매우 높은 편, 대체로 높은 편, 적당한 편, 대체로 낮은 편, 매우 낮은 편이라는 보기 중 매우 높은 편, 대체로 높은 편이라고 응답한 비율을 합한 값.

〈표 6-1〉 1제5회 지방선거 투표율 54.5%에 대한 평가 (%)

	사례수 (명)	매우 높은 편이다	대체로 높은 편이다	적당한 편이다	대체로 낮은 편이다	매우 낮은 편이다	모름/ 무응답	계
▣ 전 체 ▣	(800)	3.1	27.0	30.0	31.8	6.9	1.1	100.0
성별								
남 자	(395)	2.8	27.8	27.7	30.6	10.6	0.4	100.0
여 자	(405)	3.3	26.3	32.3	33.1	3.3	1.8	100.0
연령								
19 - 29 세	(159)	4.9	28.5	23.1	32.7	10.3	0.5	100.0
30 - 39 세	(173)	5.0	30.1	31.6	25.3	7.4	0.6	100.0
40 - 49 세	(181)	1.1	32.3	31.0	30.0	5.7	0.0	100.0
50 세 이 상	(288)	2.2	21.1	32.2	36.5	5.6	2.5	100.0
학력								
중 졸 이 하	(110)	2.3	22.1	42.5	22.3	6.8	4.1	100.0
고 졸	(266)	3.1	26.0	26.4	37.7	5.5	1.4	100.0
전문대재학이상	(422)	3.3	29.1	29.0	30.9	7.6	0.0	100.0
모름/ 무 응 답	(3)	0.0	0.0	30.8	0.0	42.6	26.6	100.0

자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

2. 투표참여에 미치는 제도적 효과

투표율 위기론이 확산되면서 투표율을 끌어올리기 위한 다양한 제도적 방안들이 시도되거나 논의되어 왔다. 특히 6.2 지방선거에서는 민주적 선출공직을 확대해나가는 과정에서 유권자들이 선택해야할 공직선거의 종류가 늘어나 1인 8표제가 처음으로 시행되면서 선거관련 제도의 변화가 투표율에 어떠한 영향을 미칠 지 초미의 관심사가 되었다. 이러한 제도의 효과에 대한 논의는 무성하지만 정작 이들 제도의 효과에 대한 경험적 검증과정은 부족했다.

본 연구에서는 그 중에서도 투표율에 긍정적, 부정적으로 영향을 미칠 수 있는 주요 제도들에 대한 유권자 인식이 투표선택에 미친 영향을 살펴보고자 한다. 여기서는 첫째, 6.2 지방선거에서 처음 실시된 1인 8표제, 둘째, 합리적 유권자론에 기반을 두고 개인수준에서 유권자들의 정보 취득비용을 감소시켜 투표율 제고에 기여하고자 한 매니페스토운동, 예비후보자 제도, 등록후보 신상정보 공개 제도, 셋째, 아직 실시되지는 않았지만 투표율 논의를 위한 의무투표제, 투표 인센티브제, 전자투표제도 등에 대한 유권자들의 수용성 여부를 살펴보기로 한다.

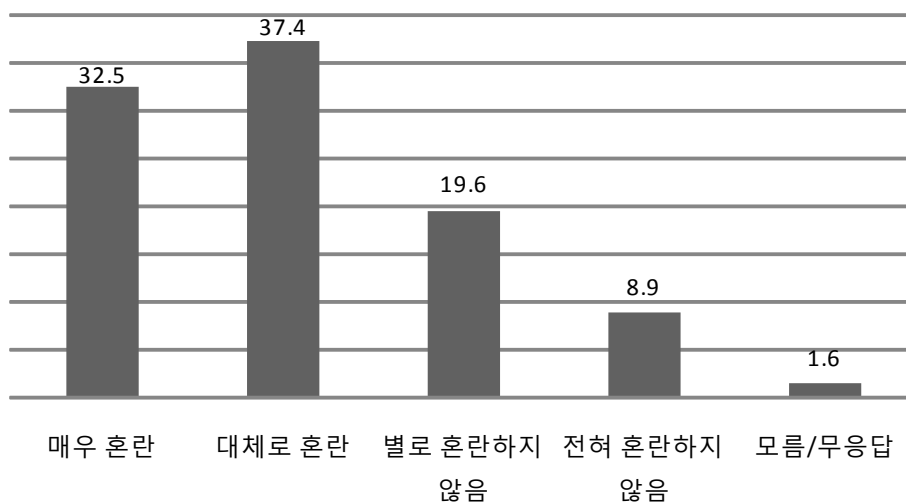
1) 1인 8표제 : 보수층, 고연령층, 저학력 층 혼란 강도 커

2010년 제5회 지방선거에서는 기존 1인 6표에서 교육감 및 교육위원 선거를 동시에 치르게 됨에 따라 1인이 8표를 동시에 투표하는 첫 선거였다. 특히 교육감 및 교육위원의 경우 정당공천이 허용되지 않고 적지 않은 후보들이 난립하게 됨에 따라 선거 전부터 1인 8표제가 노인층이나 저학력층을 중심으로 투표율 하락이나 무효표의 양산으로 이어질 것이라는 우려가 적지 않았다. 특히 야권과 진보성향의 정당들은 야권단일후보로 단일화한 반면 여당 지지의 보수층에선 후보들이 난립하여 1인 8표제의 혼란이 더 클 것으로 예상되기도 했다 (연합뉴스 2010/06/02, 헤럴드경제 2010/06/03). 물론 선거 이후 전반적으로 지난 지방선거에 비해 투표율이 상승하자 오히려 1인 8표제가 30-40대 학부모층의 투표관심을 높이고, 적지 않은 후보군의 등장으로 선거의 이해당사자가 크게 늘어 투표율 상승에 기여했다는 상반된 평가도 제기된 바 있다 (YTN 2010/06/03, 국민일보 2010/06/03).

EAI와 한국리서치가 선거 후 실시한 사후조사 결과에 따르면 1인 8표제가 유권

자들에게 적지 않은 혼란을 가져왔음은 쉽게 확인된다. 이번 선거에서 한명이 8표를 행사하는 1인 8표제에 대해 매우 혼란스러웠다는 응답이 32.5%, 대체로 혼란스러웠다는 응답은 37.4%로 총 69.9%가 혼란스럽다는 응답을 했다. 반면 별로 혼란스럽지 않았다는 응답은 19.6%, 전혀 혼란스럽지 않았다는 응답은 8.9%로 28.4%만이 큰 혼란이 없었다는 응답을 했다. 모름/무응답은 1.6%에 그쳤다.

〈그림 6-2〉 1인 8표제에 대한 평가 (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

〈표 6-2〉를 보면 특히 애초 예상과 달리 이념성향이나 연령, 학력에 따른 혼란을 느낀 규모에서는 큰 차이가 발견되지 않았지만 역시 혼란을 느낀 강도는 역시 보수층, 고연령층, 저학력층에서 컸다.

이념별로 보면 매우 혼란스럽다는 응답과 대체로 혼란스러웠다는 응답을 합해보면 진보층이 69.3%, 중도층의 68.7%, 보수층에서는 73.1%로 다소 혼란스럽다는 평가 상대적으로 높기는 해도 큰 차이는 아니었다. 그러나 매우 혼란스러웠다는 응답을 보면 진보층에서 24.6%, 중도층에선 32.5%, 보수층에선 38.5%로 역시 혼란을 느낀 강도에서는 보수후보가 난립한 보수층에서 투표 혼란이 더 강했다는 것을 보여 준다.

연령별로 봐도 같은 패턴이 확인된다. 매우 혼란스럽다는 응답과 대체로 혼란스러웠다는 응답을 합하면 20대에서는 64.0%, 30대에서는 76.4%, 40대에서 73.0%, 50

대 이상에서는 오히려 낮은 67.4%로 나타나 학부모를 둔 30대, 40대 등 교육감, 교육위원 선거에 보다 직접적인 이해관계를 가진 세대에서 혼란을 느낀다는 응답이 많았다. 높은 관심이 오히려 정보의 부족으로 인해 투표선택에 애로를 느낀 응답자 저변이 더 넓었던 것으로 보인다. 그러나 역시 그 강도를 살펴보자면 혼란스러움을 매우 크게 느꼈다는 응답에서 20대는 23.0%, 30대는 30.0%, 40대는 35.2%였지만 50대 이상에서는 37.6%로 연령이 높은 응답자 층에서 큰 혼란을 느낀 응답 비율이 높았다.

학력별로 봐도 혼란스럽다는 전체 응답비율은 중졸이하 계층에서 69.3%, 고졸층에서 69.6%, 전문대 재학 이상 층에서 70.3%로 큰 차이를 보이지 않았다. 다만 매우 혼란스럽다고 응답한 비율은 전문대 재학 층에서 가장 낮은 29.6%, 고졸층에서 35.3%, 중졸이하층에서 36.1%로 학력이 낮은 세대에서 1인 8표제로 겪은 혼란의 강도가 컸음을 알 수 있다.

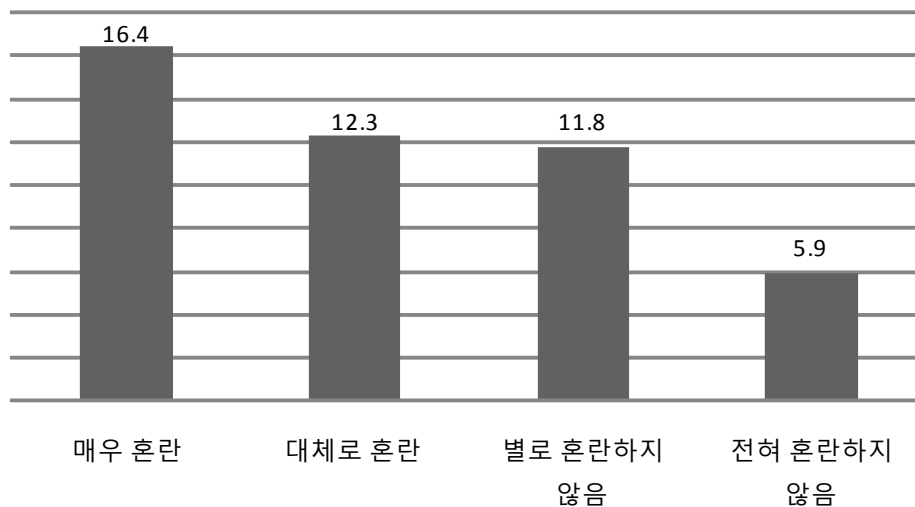
〈표 6-2〉 1인 8표제에 대한 평가 (%)

	사례수 (명)	매우 혼란스러웠 다	대체로 혼란스러웠 다	별로 혼란스럽지 않았다	전혀 혼란스럽지 않았다	모름/ 무응답	계
▣ 전 체 ▣	(800)	32.5	37.4	19.6	8.9	1.6	100.0
<i>이념별</i>							
진 보	(187)	24.6	44.7	21.0	9.1	0.6	100.0
중 도	(318)	32.5	35.2	22.9	8.5	0.9	100.0
보 수	(268)	38.5	34.7	15.0	8.9	3.0	100.0
<i>연령</i>							
19 - 29 세	(159)	23.0	41.0	23.6	10.5	1.9	100.0
30 - 39 세	(173)	30.0	46.4	17.4	5.6	0.6	100.0
40 - 49 세	(181)	35.2	37.8	17.7	8.0	1.2	100.0
50 세 이 상	(288)	37.6	29.7	19.8	10.5	2.3	100.0
<i>학력</i>							
중 졸 이 하	(110)	36.1	33.2	19.7	8.3	2.7	100.0
고 졸	(266)	35.3	34.4	20.9	7.7	1.8	100.0
전문대재학이상	(422)	29.6	40.7	18.8	9.6	1.2	100.0
모름/ 무 응 답	(3)	73.4	0.0	0.0	26.6	0.0	100.0

자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

그렇다면 이러한 1인 8표제로 인한 혼란이 투표 참여 여부에 영향을 미쳤을까? 이를 살펴보기 위해 1인 8표제에 대한 혼란을 느낀 집단과 그렇지 않은 집단 간에 기권했다고 응답한 비율을 비교해보았다.⁵⁰⁾ 매우 혼란스러웠다고 응답한 사람 중에서는 16.4%가 기권했다고 답했고, 대체로 혼란스러웠다고 응답한 사람 중에서는 12.3%가 기권했다고 답했다. 별로 혼란스럽지 않았다는 응답자 중에서는 11.8%가 기권했다고 답한 반면 전혀 혼란스럽지 않았다는 응답자 중에서는 5.9%만이 기권했다고 답했음을 알 수 있다. 즉 아주 두드러진 차이라고 볼 수는 없지만 1인 8표제에 애로를 많이 느낀 응답층과 그렇지 않은 층 간에 기권율에 차이를 가져왔음은 나타난다. 따라서 이후 선거에선 1인 8표제 특히 새로 포함된 교육감, 교육위원 후보 및 정책을 보다 적극적으로 홍보하고 투표절차를 간소화할 방안을 모색할 필요가 있어 보인다.

〈그림 6-3〉 1인 8표제에 평가별 기권한 비율 (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

2) 정책경쟁과 정보취득 비용 감소를 위한 제도적 방안에 대한 평가

50) 일반적인 선거조사에서 투표여부에 대한 질문에 대해서는 소위 ‘사회적 요망효과(social desirability effect)’에 의해 실제 투표율보다 투표했다는 응답이 높게 나오는 오버리포팅(over reporting) 경향이 있다. 이번 조사에서 기권했다는 비율은 실제 기권율 45.5%에 비해 많이 낮은 14.1%에 그쳤다. 그러나 1인 8표제에 애로를 겪은 응답일수록 기권했다는 응답이 높게 나온 패턴은 애초 가설과 일치하는 결과이다.

① 매니페스토운동 평가

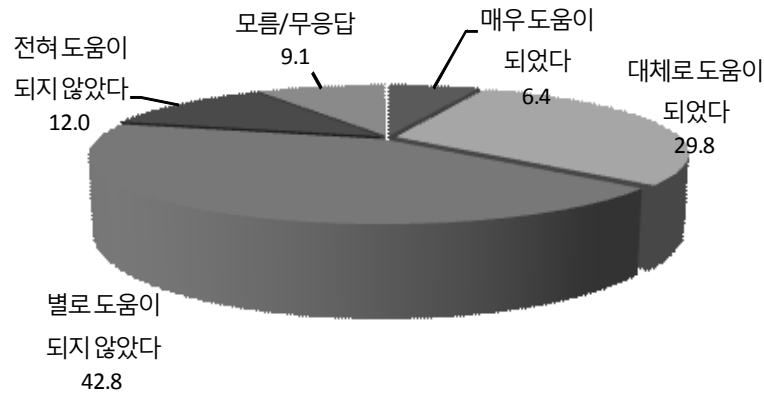
2006년 5.31 지방선거를 앞두고 언론, 시민단체(5.31 스마트 매니페스토정책선거추진본부 등)들이 주도하며 매니페스토운동이 국내에 본격적으로 추진되고 있다.

“매니페스토운동은 국민들에게 정당별 정책의 차이, 정책 시책의 우선순위, 시책의 실현 시점 및 방식, 그리고 정책 시실의 결과 등에 대해 정확한 정보를 제공해주는 것을 목표로 한다. 국민들이 정당과 후보자의 매니페스토를 사전에 검토하고 투표하게 되면 정보비용이 낮아지고 정치 참여 또한 활성화된다” (한국정책학회 2010, 76).

즉, 정치적으로는 정책선거 및 정책정당체제의 정착 및 책임정치를 촉진시키는 데 그 기본 취지가 있다. 뿐만 아니라 투표참여의 관점에서 보면 정당, 후보들의 선거정책에 대한 정확한 정보를 유권자들에게 효과적으로 전달함으로써 유권자들의 투표비용 그 중에서도 정보취득에 필요한 비용을 감소시키고 선거 관심을 이끌어냄으로써 투표율 제고에 도움을 줄 수 있다는 것이다.

매니페스토운동이 지연, 혈연 등의 전 근대적인 연고나 네거티브 캠페인 대신 정책경쟁의 중요성을 제고시키고, 당선자들로 하여금 공약실천의 책임감을 강화하는데 적지 않은 기여를 했음에도 이를 보는 유권자들의 시선은 냉담하다. ‘후보 선택에 매니페스토운동이 얼마나 도움이 되었느냐’는 질문에 대해 응답자의 36.1% (매우 도움이 되었다 6.4%, 대체로 도움이 되었다 29.8%) 만이 긍정적으로 답했다. 도움이 되지 않았다는 부정적인 응답이 54.7%(별로 도움이 되지 않았다 42.8%, 전혀 도움이 되지 않았다 12.0%), 모름/무응답이 9.1%나 되었다.

〈그림 6-4〉 매니페스토운동이 투표선택에 도움이 되었나? (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

좋은 취지에도 불구하고 유권자들 사이에 실질적인 기여를 하지 못하는 주된 이유 중의 하나는 무엇보다 선거공정성을 해치지 않는 범위 내에서 후보간, 정당간 정책비교 결과를 제시하려다보니 고도로 객관화된 계량지표 개발 및 산출과정에 매몰되면서 지표를 개선하는 과정에서 지표의 선정과 이에 따른 정책평가 과정이 지나치게 다양화, 전문화, 복잡화 되어 가고 있다는 데 있다. 주로 정치권, 언론, 일부 전문가들이나 시민단체, 싱크탱크 등이 제 각각의 매니페스토의 수집, 분석, 평가과정을 주도하는 것이 불가피해진다.

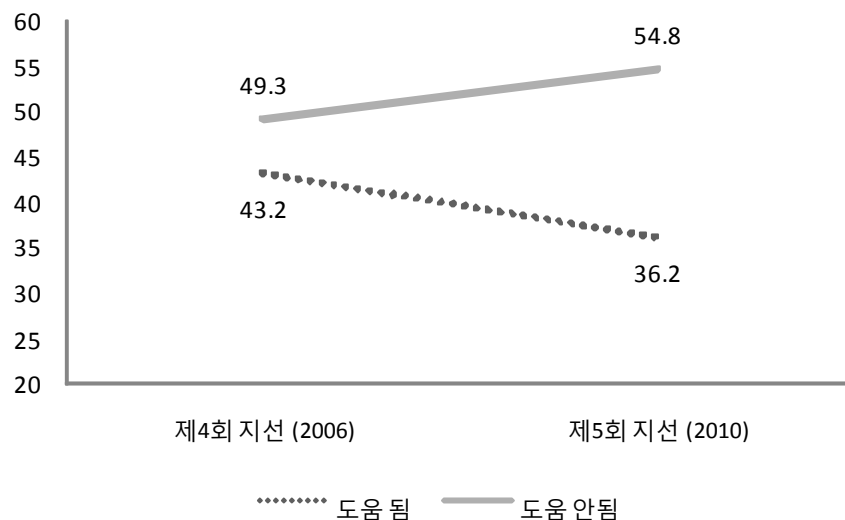
또한 선거 시기에만 집중된 매니페스토운동은 “매니페스토의 내용 평가(선거전 평가)와 실행평가(사후적 평가)”의 선순환을 통해 선거용 장밋빛 공약의 남발을 막는데 한계를 보여왔다. 선거 후 실행평가가 균형 있게 진행되지 못할 경우 선거라는 짧은 시간 동안 각 정당, 각 후보들이 실행과정을 염두에 둔 구체적, 실현 가능한 정책개발이 아닌 득표활동에 도움이 되는 외형적 공약개발에 치중하는 것을 제어할 수 없게 된다.

이러한 문제점들이 매니페스토운동에 대한 부정적인 평가를 증가시키고 있는 것으로 보인다. 2006년 6월 3-5일 전국성인남녀 1,001명 대상으로 실시한 제2차 전국패널조사에서는 매니페스토운동이 후보선택에 도움을 주었다는 응답이 43.2%였고 도움이 되지 않았다는 응답이 49.3%였다. 그러나 4년이 지난 2010년 7월 정기조사

에서는 도움이 된다는 응답이 36.2%로 하락하고 반대로 도움이 되지 않았다는 응답이 54.8%로 증가한 것으로 나타났다.

결국 매니페스토운동을 수용하고 활용해야 할 유권자들은 매니페스토 제도 운용 과정에선 오히려 점차 배제되거나 일방적인 홍보대상으로 전락하거나 후보, 정책 등 선거 전반에 대한 관심을 높이거나 유권자들 판단에 도움이 되는 정보를 제공할 것이라는 애초의 목표와는 거리가 있어 보인다. 보다 유권자 친화적인 매니페스토운동으로의 전환이 필요한 시점이다.

〈그림 6-5〉 매니페스토운동에 대한 평가 변화 (%)



자료 : EAI·SBS·중앙일보·한국리서치 패널조사(2006.6), EAI·한국리서치(2010.7)

② 예비후보등록제

2004년 제17대 국회의원선거에서 예비후보등록제를 도입하여 현직자 아닌 경쟁후보들이 유권자들과 접촉하고 알릴 수 있는 최소한의 여건을 법적으로 보장되었다. 특히 2010년 2월 선거법 개정을 통해 기존 선거법이 선거과열을 막는다는 명분으로 과도하게 예비후보자 등록이후 할 수 있는 선거운동을 제한했던 것을 다소 완화하는 조치들이 이루어졌다. 이는 단순히 유권자들의 투표과정을 용이하게 하는 투표

촉진제도 보다 선거경쟁을 보다 공정하게 강화함으로써 유권자들의 선거관심과 투표 동기를 불러일으키는 데 기여할 것으로 기대되었다 (중앙일보 2010/03/26).

우선 기초단체장, 의원의 예비후보등록 시점을 앞당겼다. 선거법에 따르면 대통령 예비후보는 선거일 240일전, 지역구 국회의원 및 광역단체장은 120일전으로 변화가 없었지만 광역단체 의원 및 기초단체장, 의원 선거는 기존 60일전에서 90일 전으로 앞당겨졌다. 군 지역 예비후보 등록은 선거 60일 전부터 가능하다는 조항이 신설되었다 (선거법 제60조의 2 예비후보자 등록).

선거운동과 관련하여 기존의 예비후보자가 어깨띠, 표지물 등을 착용하여 선거운동을 금지하는 규정이 허용하는 방향으로 개정되었고, 선거사무소 간판의 수량을 제한하던 조항도 폐지되었다. 예비후보자나 배우자가 외국인 혹은 공무원인 경우 선거운동을 금지해왔던 조항도 허용하는 방향으로 개정되었다. 또한 선거운동 기간 중에만 허용되었던 전화통화, 컴퓨터를 이용한 문자전송 5회 허용기준이 예비후보기간까지 연장되었다.⁵¹⁾

그러나 실질적으로 유권자들과 접촉할 수 있는 홍보수단이 명함이나 어깨띠, 표지물과 같은 극히 제한적인 수단에 제한되어 있고 사실상 독립적으로 선거운동을 할 수 있는 사람은 예비후보자와 배우자, 직계존비속에 한정되어 있다. 또한 공직선거법에 따르면 예비후보자들의 경우 인쇄홍보도 제한된다. 선거구 안에서 세대수의 100분의 10에 해당하는 수 이내에서 자신의 사진, 성명, 전화번호, 학력, 경력, 그 밖의 필요한 사항을 게재한 인쇄물을 후보자 등록 개시 전까지 1회에 한정된다. 선거운동원의 경우 예비후보자와 동행하는 경우에만 명함배포 등의 선거운동을 할 수 있어 실질적으로 예비후보들이 유권자들에게 자신을 홍보하고 알리는 데는 여전히 제약이 많은 것으로 판단된다.

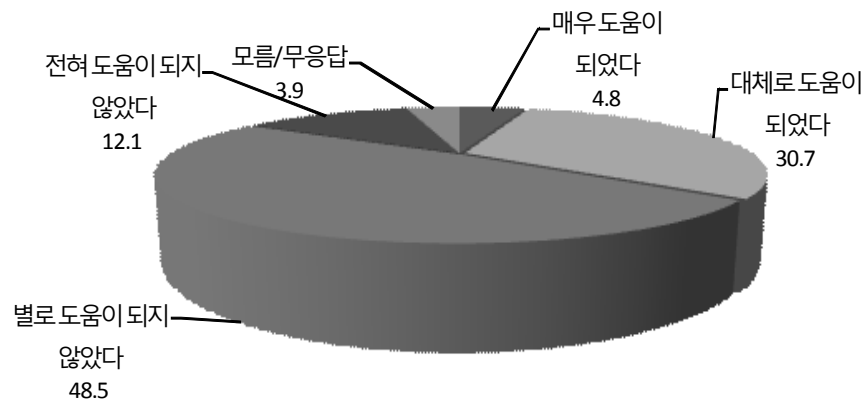
실제 등록시점을 다소 앞당기고, 일부 예비후보자들의 선거운동 제한을 완화하였지만 예비후보등록제도에 대한 유권자들의 평가는 냉담하다. 예비후보자등록제도가 유권자들 투표선택에 매우 도움이 되었다는 응답은 4.8%, 대체로 도움이 되었다는 응답이 30.7%로 도움이 되었다는 응답은 합해도 35.5%에 불과했다. 반면 별로 도움이 되지 않았다는 응답이 48.5%, 전혀 도움이 되지 않았다는 응답도 12.1%로서 부정적인 응답이 60.6%나 되었다. 모름/무응답은 3.9%였다.

이후 선거법 개정과정에서는 현직자가 아닌 도전 후보들, 특히 정치신인들의 알

51) 본 연구보고서의 제1장을 참조할 것.

릴 기회를 충분히 보장함으로써 선거에 대한 관심을 불러일으키고, 공정선거의 취지를 살리기 위해서는 예비후보자등록제도에 대한 보완이 시급하다는 것을 보여주는 결과이다.

〈그림 6-6〉 예비후보자 등록제도에 대한 평가 (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

③ 후보자 정보 공개제도

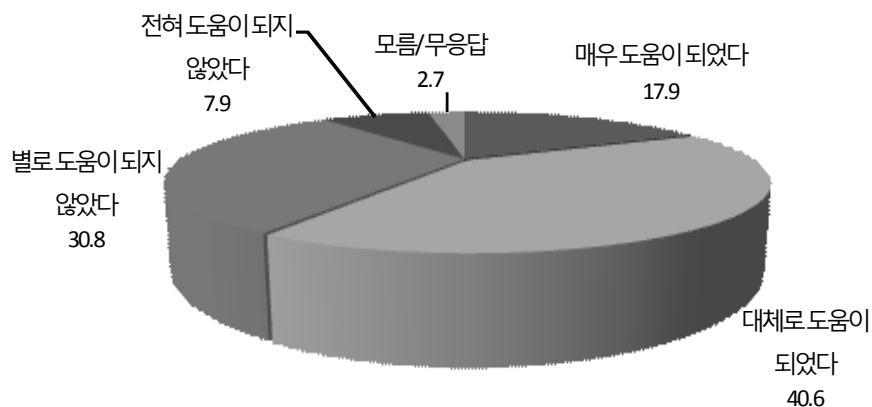
선거관리위원회가 매 세대에 발송하는 선거공보에 포함되는 ‘후보자정보공개자료’ 역시 2006년 3월, 2008년 2월, 2010년 1월 세 차례 선거법개정을 통해 시각장애인선거인을 대상으로 한 점자형 선거공보를 제작하게 되었고 책자형 선거공보에 포함하여 유권자들에게 발송해왔고 선관위 홈페이지 등을 통해 온라인에서 쉽게 확인할 수 있게 되었다 (선거법 제65조 선거공보 조항).

공개되는 후보자 정보에는 후보자, 배우자, 직계존비속의 재산, 병역, 납세, 전과, 직업, 학력, 경력 등에 대한 정보를 일괄적으로 유권자들에게 제공함으로써 유권자들의 정보취득 및 투표선택의 비용을 최소화하는 데 적지 않은 기여를 해왔다. 선거관리위원회 뿐만 아니라 대부분의 주요 언론들도 주요 후보자 정보를 정리하여 보도를 함으로써 유권자들이 후보들에 대한 최소한의 정보를 취득하는 비용을 크게 감소시키는데 기여했다 (뉴시스 2010년 5월 17일자).

실제로 조사결과를 봐도 유권자들도 후보자 정보공개제도의 경우 긍정적인 평가가 많았다. 매우 도움이 되었다는 응답이 17.9%, 대체로 도움이 되었다는 응답도

40.6%로 긍정적인 답변이 58.5%로 높았다. 별로 도움이 되지 않았다는 응답은 30.8%, 전혀 도움이 되지 않았다는 응답은 7.9%로 38.8%만 부정적으로 답했다. 정당, 언론, 전문가 그룹까지 참여하여 진행하는 매니페스토운동의 경우 공정성, 전문성이 강조되면서 유권자들에게 쉽게 수용되지 못하고 있는 반면, 후보자 정보공개 항목이 많지는 않지만, 후보자 개인의 경력과 최소한의 자질을 구체적으로 보여주는 자료들이라는 점에서 유권자들의 후보자 선택에 큰 도움이 되어 왔음을 시사한다. 정책경쟁이 유권자들의 눈높이에 맞게 진행되어야 한다는 점을 확실히 해둘 필요가 있다.

〈그림 6-7〉 후보자 정보공개 제도에 대한 평가 (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

3) 투표참여 제고를 위한 새로운 제도적 대안들에 대한 평가

본 연구의 4장과 5장에서 살펴 본 바와 같이 투표참여의 제고를 위해 새로운 제도적 대안들이 검토되고 있다. 그 중에서도 정치권과 학계의 주목을 크게 받고 있는 의무투표제, 투표 인센티브제, 전자투표제도에 대한 유권자들의 인식은 어떠한지 살펴보려고 한다.

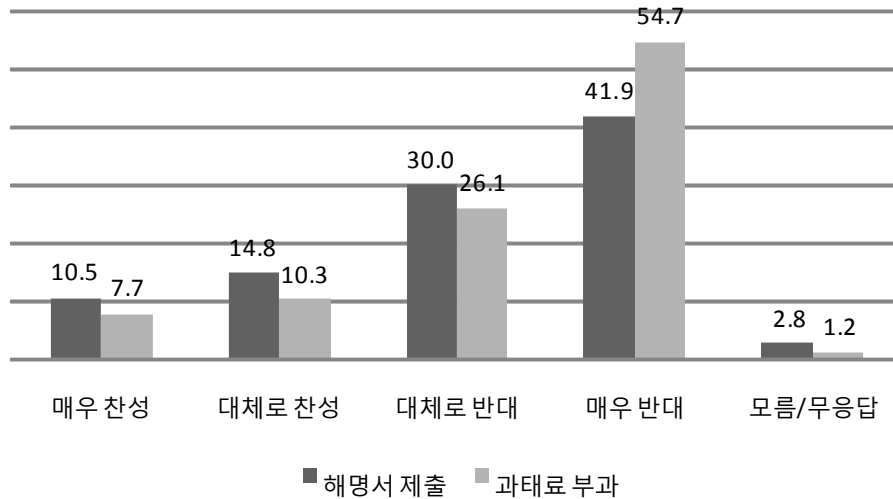
① 의무투표제(혹은 의무투표제, 책임투표제)

논란은 있지만 투표율 제고에 가장 큰 효과를 보여주는 것으로 알려진 의무투표제의 경우 유권자들의 거부감이 매우 심각한 것으로 나타났다. 이러한 거부감은 이미 1999년 선거관리위원회가 기권자들에게 5000원의 과태료 부과를 모색하다 여론의 질타로 포기한 이후 최근 ‘강제투표’ 혹은 ‘의무투표’라는 어감을 순화하여 ‘책임투표제’로 용어를 변경하고, 제재의 수위를 점진적으로 누진적으로 부과하는 제안도 나오고 있다 (이준한 2007, 15-16). 의무투표제의 효과는 처벌의 강도와 비례하는 것으로 알려져 있기 때문이다 (Blais 2006).

이에 본 연구에서는 강제투표 혹은 의무투표라는 거부감을 줄 수 있는 용어를 생략하고 중립적인 언술로 질문을 하는 한편, 강제의 강도별 인식차이를 살펴보기 위해 가장 약한 제재에 속하는 ‘비투표자에게 해명서를 제출하게 하는 방안’ 즉 기권에 대한 소명(explanation)을 강제하는 방식과 의무투표제 중 가장 많이 활용되면서 처벌강도도 큰 ‘벌금부과 방식’에 대한 질문을 했다 (호주, 벨기에, 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 필리핀 등).

조사결과를 보면 우선, 가장 낮은 수준의 제재가 되는 소명방식(해명서 제출)이나 과태료를 부과하는 벌금 제도 모두 반대여론이 압도적이었다. 우선 소명방식의 경우 매우 찬성한다 10.5%, 대체로 찬성한다 14.8%로 찬성 여론은 25.3%에 불과했고, 대체로 반대한다는 입장은 30.0%, 매우 반대한다는 입장이 41.9%로 나타났다. 보다 처벌강도가 높은 비투표자들에게 과태료를 부과하는 방식에 대해서는 매우 찬성 7.7%, 대체로 찬성은 10.3%로 긍정적인 답변이 18.0%에 불과했지만 대체로 반대한다는 응답은 26.1%, 매우 반대한다는 입장만 과반수가 넘는 54.7%에 달했다. 에 대해서 크면서 (그리스, 터키, 벨기에 등) 의무투표제의 효과는 하다는 점에서 이러한 제도의 지속 도입은 상당한 정치적 논란과 국민저항을 불러일으킬 수 있음을 보여준다.

〈그림 6-8〉 의무투표제에 평가: 소명과 벌금제도 (%)



자자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

② 투표 인센티브(투표자 우대제도)

투표율 하락 현상이 지속되어 오면서 한국에서도 이미 1999년부터 이미 부분적으로 투표 인센티브제가 시행되어왔다. 1999년 울산 동구청장 선거에서 경품행사를 개최하거나 2000년 10월 진천군 도의원 보궐선거에서 최고투표율 기록한 읍, 면에 상금 2000만원 시상, 가장 투표율 높은 마을과 투표자 5%에게 경품을 시상하였고, 2005년 4.30 재보궐 선거에서도 성남시 중원구 등 일부 선거구에선 투표율에 따라 소년, 소녀 가장돕기 행사 개최 등의 행사를 마련한 바 있다. 투표 인센티브제가 본격적으로 논의된 2006년에는 10.25 인천 남동을 국회의원재보궐 선거에서 투표사실 확인증(감사카드)을 배포하여 역내 백화점 20-30% 할인, 영화관 입장권 1000원 할인, 투표율이 가장 높은 동에 대해서는 추가혜택을 제공하고, 최고령 및 최대투표가 종 10명에게 20만원 상당의 문화상품권이 지급되기도 했다(조한상 2008, 303-4). 2008년 2월 29일 개정선거법에선 제6조 2항을 신설하여 인센티브제의 법적 근거를 마련하였다.

“각급 선거관리위원회(읍, 면, 동 선거관리위원회는 제외)는 선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 교통이 불편한 지역에 거주하는 선거인 또는 노약자, 장애인 등 거동이 불편한 선거인에게 교통편의를 제공하거나, 투표를 마친 선거인에게 국공립 유료시설의 이용요금을 면제, 할인하는 등의 필요한 대책을 수립, 시행할 수 있다. 이 경우 공정한 실시방법 등을 정당, 후보자와 미리 협의하여 한다” (공직자 선거법 제6조 2항, 2008. 2.29 개정).

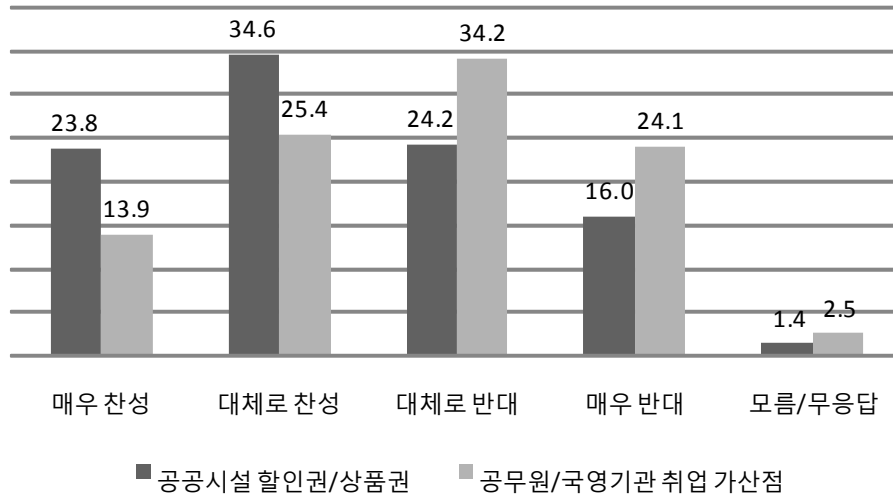
2008년 18대 총선에서 본격적으로 시행하고자 했지만 관련기관과의 충분한 사전 협의와 동의, 투표확인증 제도 실무상의 준비부족으로 유권자들에게 오히려 큰 불편을 주게 되면서 급기야 중앙선거관리위원회는 2008년 4월 선거가 끝난 후 홈페이지에 사과문을 올리는 상황까지 벌어진 바 있다 (조한상 2008, 319).

이후 투표인센티브제 실시여부에 대한 검토를 위해서는 의무투표제에서 처벌의 강도가 중요한 것처럼 인센티브 강도별 인식편차를 살펴볼 필요가 있다. 현재 실시되고 있는 공공시설 할인, 문화상품권과 같은 보상 방식과 공무원이나 국영기업 취업 시 가산점을 주는 방안과 같은 보다 강한 인센티브 제도로 구분하여 유권자들의 태도를 살펴보았다.

우선 공공시설에 대한 할인권이나 문화상품권과 같이 현행 방식으로 보상을 해주는 방안에 대해서는 찬성여론이 반대여론보다 많았다. 매우 찬성한다는 입장이 23.8%, 대체로 찬성한다는 입장은 24.6%로 과반수에 달하는 58.4%가 긍정적으로 답했다. 대체로 반대한다는 입장은 24.2%, 매우 반대한다는 입장은 16.0%로 부정적인 응답은 40.2%에 그쳤다. 반면 공무원이나 국영기업 취업 시 가산점을 주는 방안의 경우에는 반대여론이 다수였다. 매우 찬성한다는 입장이 13.9%, 대체로 찬성한다는 입장은 25.4%로 39.2%에 그친 반면 대체로 반대한다는 입장은 34.2%, 매우 반대한다는 입장은 24.1%로 부정적인 응답은 58.3%나 되었다.

결국 투표행위에 대해 소정의 물질적 보상에 대해서는 공감도가 크지만 취업과 같이 민감하고 형평성의 문제가 불거질 소지가 있는 인센티브제도에 대해서는 거부감이 크다는 것을 알 수 있다. 이후 투표인센티브제 추진과정에서 투표율 제고효과에 지나치게 집착하여 인센티브의 강도를 높이기보다는 합의가능한 수준의 인센티브제도를 원활하게 집행할 수 있는 방안에 초점을 맞추는 것이 현실적일 수 있음을 보여준다.

〈그림 6-9〉 투표인센티브에 평가: 할인권/상품권 제공방식과 취업가산점 방안 (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

③ 전자투표제 : 투표촉진(편의성 제공) 제도

투표채널의 다원화를 통해 투표 편의성을 제고함으로 시민참여 증대를 꾀하고자 전자투표제 도입 필요성이 제기되고 있다. 중앙선거관리위원회는 1994년 선거관리정보시스템을 구축한 이래 1998년에 버튼식 전자투표를 개발한 바 있으며 참여정부 시기 전자투표사업을 전자정부로드맵 과제 중 온라인 국민참여 확대의 4대 세부추진과제로 선정하면서 본격적으로 추진되고 있다. 2005년 1월 17일 공표된 전자투표사업 추진계획과 로드맵에 따르면 2006년 지방선거에서 종이투표와 터치스크린 방식의 투표를 병행 → 2007년 전자투표 시범 실시 → 2008년 18대 총선에서 본격적인 전자투표 도입 → 2012년 모바일 전자투표 순으로 진행할 예정이었다.⁵²⁾

그러나 정치권과 국민적 합의의 부재, 인프라 기반의 미비, 기술적 안정성과 초기 도입 비용 문제 등에 대한 논란이 해소되지 못하면서 정당, 대학교 학생회, 농협 등에 통합선거인 명부 확인시스템, 바코드를 통한 개표/검표 시스템, 터치스크린 투표시스템 등이 부분적으로 활용되고 있는 상황이다 (고선규 2008, 17-9).

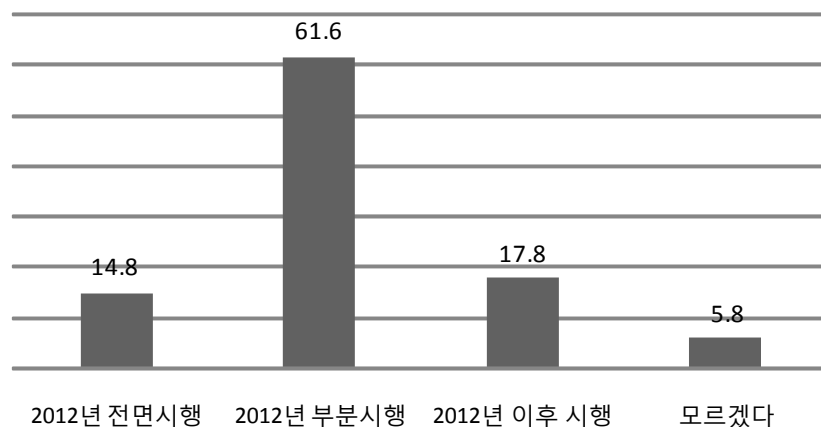
투표과정의 신속성, 편리함, 원거리 투표 접근성 등의 장점에도 불구하고 기술적, 정치문화적 불신이 해소되지 못하는 조건에서 유권자들의 전자투표제에 대한 전면

52) 본 연구보고서의 제5장 참조.

적 수용이 어려운 것으로 보인다. 특히 전자투표가 일정한 정보기기를 활용해야 한다는 점에서 고연령층, 저학력층에게는 적지 않은 심리적 부담을 가져올 수 있다는 점에서 전자투표를 바라보는 인식 격차가 발생할 수 있다.

실제로 이번 조사에서 전자투표 도입 시기와 방식에 대해 물어 본 결과 예정된 2012년부터 전면 시행해야 한다는 입장은 14.8%에 불과한 반면 2012년에는 부분적으로 시행하고 점차 확대해야 한다는 단계론에 대한 선호가 61.6%로 가장 높았다. 2012년 이후로 시행시기를 미뤄야 한다는 입장도 17.8%였고, 모르겠다는 응답도 5.8%로 나타났다.

〈그림 6-10〉 전자투표 도입시기 및 방식 (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

〈표 6-3〉에서 계층별로 보면 20대에선 2012년 전면시행론 11.3%, 부분시행 및 단계적 확대방안에 대한 선호가 74.9%로 높았고, 2012년 이후 시행론이 12.6%로 나타났다. 30대에선 전면시행론 14.1%, 부분시행론 67.2%, 2012년 이후 연기론 16.2%로 나타났다. 40대에서는 2012년 전면시행론 14.4%, 단계적 시행론은 20-30대에 비해 다소 적은 60.0%, 2012년 이후 시행론이 19.9%, 모르겠다는 응답이 5.6%로 유보적인 입장이 상대적으로 많았다. 50대 이상에서는 전면시행론이 17.4%로 다른 세대에 비해 다소 높게 나타나고 2012년 부분시행입장이 52.0%로 적지만, 대신 2012년 이후 시행론이 20.2%, 모르겠다는 응답이 10.4%로 전자투표의 조기 실시에 대한 우려가 다른 세대에 비해 더 큰 것으로 나타났다.

학력별로 보면 역시 저학력층에서 유보적 입장이 강했다. 중졸이하에서는 전면실시론 18.4%, 부분시행론이 48.5%인 반면 2012년 이후 시행입장이 18.2%였고 모르겠다는 입장도 14.9%로 다른 집단에 비해 가장 높았다. 고졸층에서는 전면시행 15.0%, 부분시행 62.5%, 2012년 이후 연기입장이 17.8%였다. 모르겠다는 입장은 4.8% 였다. 대재이상 층에서는 고졸층과 비슷한 패턴이었다. 전면시행 13.8%, 부분시행입장 64.7%, 2012년 이후 시행입장이 17.8%, 모르겠다는 응답은 3.7%였다. 모든 학력계층에서 2012년에는 시범적으로 부분시행하자는 입장이 많은 가운데 저학력층에선 고연령층처럼 모르겠다는 유보층이 많았다.

〈표 6-3〉 집단별 전자투표제 도입시기 및 방식 (%)

	사례수 (명)	2012년부터 전면 시행해야한 다	2012년부터 부분적으로 시행하고 점차 확대해 나가야한다	2012년에는 시행하지 말고, 그 이후에 시행해야한 다	모르겠다	계
▣ 전 체 ▣	(800)	32.5	37.4	19.6	8.9	100.0
연령						
19 - 29 세	(159)	11.3	74.9	12.6	1.2	100.0
30 - 39 세	(173)	14.1	67.2	16.2	2.5	100.0
40 - 49 세	(181)	14.4	60.0	19.9	5.6	100.0
50 세 이 상	(288)	17.4	52.0	20.2	10.4	100.0
학력						
중 졸 이 하	(110)	18.4	48.5	18.2	14.9	100.0
고 졸	(266)	15.0	62.5	17.8	4.8	100.0
전문대재학이상	(422)	13.8	64.7	17.8	3.7	100.0
모름/ 무 응 답	(3)	0.0	30.8	0.0	69.2	100.0

자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

대체로 2012년 전면시행입장이나 2012년 이후로 전면 연기하자는 입장이 소수의견으로 비슷했고 대체로 2012년에 부분적으로 시행하자는 입장이 다수의견으로 수렴되었다. 전자투표에 익숙지 않은 고연령층, 저학력층에서는 입장유보 응답이 높게

나타나는 특징이 있었다.

조사결과를 종합하면 이후 전자투표 추진에 있어 무리하게 2012년 전면시행을 강행하기 보다는 2012년 선거에서 부분적이고, 시범적인 사업을 통해 유권자들의 불신을 해소하고 전자투표의 유용성을 널리 알리면서 전면적인 시행으로 확산시키는 전략 마련이 필요해 보인다. 또한 정보화 취약계층(고연령, 저학령층)에서 전자투표제도에 대한 입장이 높은 만큼 이들 계층이 전자투표 방식에 대해 낯설어하고 어려워하지 않을 수 있는 전자투표방식에 대한 완벽한 준비가 필요할 것으로 보인다.

[보론] 여론조사 방법론

구 분	내 용
모집단	전국의 만19세 이상 성인남녀
표본크기	800명
표본추출	2009년 12월 주민등록인구현황에 따라 성별, 연령별, 지역별 비례할당 후 무작위추출
표집오차	무작위추출을 전제할 경우, 95% 신뢰수준에서 최대허용 표집오차는 $\pm 3.5\%$
조사방법	컴퓨터를 이용한 전화면접조사(CATI)
조사기간	2010. 7. 24 (1일간)
조사기관	(주)한국리서치

VII. 종합 및 투표참여를 위한 선거제도 개선방안

투표율 하락은 한국에서 뿐 아니라 전 세계 대부분의 나라에서 나타나고 있는 현상이다. 1945년부터 2001년까지 국회의원 선거에서 나타난 국가별 평균 투표율을 비교해보면, 전통적인 민주국가 대부분에서 나타나는 보편적 현상임을 알 수 있다. 다만 한국에서 투표율 하락의 문제를 더 심각한 문제로 받아들이고 있는 것은 다른 나라들과 비교하여 그 하락의 폭과 속도가 빠르다는 점이다.

이러한 문제인식에 따라 투표참여율을 높이기 위해 투표참여 요인에 대한 연구들이 활발히 진행되었다. 그러나 정작 국민들이 생각하는 투표율 감소의 위기감은 크지 않은 것으로 조사되었다. 본 연구를 위해 이번 지방선거 직후 실시한 여론조사에서 6.2 지방선거에서의 투표율 54.5%에 대해 어떻게 평가하는 지 물어 본 결과 2년 전 실시한 대선 투표율에도 못 미치는 수준임에도 낮다고 보는 우려는 크게 줄어든 것으로 나타났다. 54.5%의 투표율을 매우 낮다고 보는 응답이 6.9%, 대체로 낮은 편이라는 응답이 31.8%였고 적당하다는 응답은 30.0%였다. 대체로 높은 편이라는 응답도 27.0%, 매우 높은 편이라는 응답은 3.1%로 이 두 응답을 합하면 30.1%는 높다고 보고 있다. 지난 대선 투표율에 대해 적당하다 및 높다고 응답한 비율이 19.5%에 불과했던 것과는 크게 대조되는 결과이다.

결과적으로 기존의 논의들이 무엇보다 정치참여의 한 지표인 ‘투표율’의 중요성만을 강조하거나 ‘깨끗한 선거’ 즉 공정선거에 지나치게 초점을 맞추는 것이 시의적절한 대응이 아닐 수 있음을 시사한다. 투표율의 경우 투표율이라는 집합적 수준의 양적 지표에 과도한 의미부여를 하면서 모든 유권자가 자유롭게 자신의 권한을 행사할 수 있어야 한다는 점을 간과할 수 있는 문제점을 내포한다. 투표율 제고 자체에 과도한 의미부여를 하면서 최근 논의되고 있는 의무투표제나 투표우대제가 자칫 자율적이고 자유로운 투표참여의 권리라는 상위의 가치와 충돌할 여지가 없는지 신중하게 따져야 할 일이다. 또한 깨끗한 선거의 강조와 더불어 전체적인 선거단속건수가 줄고 있고 특히 공무원 선거개입, 금품/향응 제공 등 중대선거범죄가 줄어드는 추세를 고려하여 이제는 공정하면서도 활발한 경쟁을 이끄는 방향으로 전환할 필요도 고려해야 한다.

이와 관련하여 본 연구에서 활용한 여론조사 자료들을 살펴보면, 우선 사람들은 이번 지방선거에서 왜 투표를 하지 않는가라는 질문에 대해 ‘찍을 만한 사람이 없

어서' 라고 답한 비율이 9.7%로 낮은 반면, 관심이 없다거나 당선될 사람이 뻔해서 라는 등 정치적 이유는 모두 22.7% 그리고 바빠서 55.8% 등 비정치적 이유로 기권한 응답자 비율은 72.1%에 달했다는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 그간 투표율에 대한 다양한 분석과 처방들이 제시되고 있지만 이들 처방들이 주로 정치적인 이유들을 고려한 진단에 기인한 것이라는 점을 고려한다면 처방으로서의 실효성 측면에 있어 한계를 보이는 결과라 하겠다.

결국 정치적인 이유보다는 비정치적인 이유들에 대한 면밀하고도 실효적인 대안 마련이 필요하며 이러한 노력들이 향후 투표참여에 있어 중요한 변수로 작용하게 될 것이다.

이를 위해 우선 고려할 수 있는 대안으로 전자투표를 꼽을 수 있다. 전자투표는 그 특성상 도입국가마다 다양한 양상으로 적용되고 있다. 본 연구를 위해 실시한 여론조사에서 전자투표 도입 시기와 방식에 대해 물어 본 결과 예정된 2012년부터 전면 시행해야 한다는 입장은 14.8%였고 2012년에는 부분적으로 시행하고 점차 확대해야 한다는 단계론에 대한 선호가 61.6%로 가장 높았다. 2012년 이후로 시행시기를 미뤄야 한다는 입장도 17.8%였고, 모르겠다는 응답도 5.8%로 나타났다. 결과적으로 전자투표 자체에 대해 국민들의 반대인식보다는 찬성인식이 높았으며 다만 이후 전자투표 추진에 있어 무리하게 2012년 전면시행을 강행하기 보다는 2012년 선거에서 부분적이고, 시범적인 사업을 통해 유권자들의 불신을 해소하고 전자투표의 유용성을 널리 알리면서 전면적인 시행으로 확산시키는 전략이 적절할 것임을 알 수 있다.

의무투표제 도입이나 인센티브제의 활성화에 대한 논의도 있으나 이 두 대안 모두에 대한 국민들의 인식은 호의적이지 않은 것으로 나타났다. 의무투표제 시행을 통해 소명방식의 처벌을 하는 것에 대해 매우 찬성한다 10.5%, 대체로 찬성한다 14.8%로 찬성 여론은 25.3%에 불과했고, 대체로 반대한다는 입장은 30.0%, 매우 반대한다는 입장이 41.9%로 나타났다. 보다 처벌강도가 높은 비투표자들에게 과태료를 부과하는 방식에 대해서는 매우 찬성 7.7%, 대체로 찬성은 10.3%로 긍정적인 답변이 18.0%에 불과했지만 대체로 반대한다는 응답은 26.1%, 매우 반대한다는 입장만 과반수인 54.7%에 달했다.

인센티브제 역시 여론은 호의적인 것만은 아니었다. 우선 공공시설에 대한 할인권이나 문화상품권과 같이 현행 방식으로 보상을 해주는 방안에 대해서는 찬성여론

이 반대여론보다는 많았다. 매우 찬성한다는 입장이 23.8%, 대체로 찬성한다는 입장은 24.6%로 과반수에 달하는 58.4%가 긍정적으로 답했다. 대체로 반대한다는 입장은 24.2%, 매우 반대한다는 입장은 16.0%로 부정적인 응답은 40.2%에 그쳤다. 반면 공무원이나 국영기업 취업 시 가산점을 주는 방안의 경우에는 반대여론이 다수였다. 매우 찬성한다는 입장이 13.9%, 대체로 찬성한다는 입장은 25.4%로 39.2%에 그친 반면 대체로 반대한다는 입장은 34.2%, 매우 반대한다는 입장은 24.1%로 부정적인 응답은 58.3%나 되었다.

이 밖에 제도적 측면의 보완도 필요해 보인다. 대표적인 것이 이번 지방선거에서의 1인이 8표제이다. 여론조사 결과에 따르면, 1인 8표제가 유권자들에게 적지 않은 혼란을 가져왔음은 쉽게 확인된다. 이번 선거에서 한명이 8표를 행사하는 1인 8표제에 대해 매우 혼란스러웠다는 응답이 32.5%, 대체로 혼란스러웠다는 응답은 37.4%로 총 69.9%가 혼란스럽다는 응답을 했다.

결과적으로 비정치적인 요인들이 투표참여에 중요하게 작용하고 있다는 이번 연구결과를 반영하여 전자투표의 도입에 보다 적극적인 입장을 견지할 필요를 발견하게 된다. 다만 그 도입 시기에 있어서는 국민 여론이 신중한 입장에 있음을 고려하여 점진적인 것이 적절할 것이다. 이 밖에 의무투표제 도입은 국민적 저항이 클 수 있다는 점을 그리고 인센티브제에 대한 도입 역시 소극적으로 대응하는 것이 정책 결정 비용을 절약하게 하는 것임을 인식할 필요가 있다.

물론 투표참여 확대를 위해서는 부재자투표 요건을 완화·보완하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해 신고측면에 있어서는 유권자의 비용부담을 줄이기 위해 인터넷을 통한 부재자 신고와 같은 편의성을 제고할 수 있는 제도 개선이 강구될 필요가 있다. 부재자 신고기간의 연장도 적극적으로 고려되어야 한다. 현행 공직선거법에 의한 부재자 신고기간 5일은 충분한 기회를 제공하기 어려우므로 신고기간의 연장 문제를 적극 검토하는 것이 타당해 보인다.

참고문헌

국내문헌

- 강경태. 2003. “한국 대통령 선거 어떤 유권자가 참여하나? 선거관심도를 중심으로,” 『한국정치학회보』 제37집 1호.
- 강원택. 2002. “투표 불참과 정치적 불만족: 기권과 제3당 지지를 중심으로,” 『한국 정치학 회보』 제36집 2호.
- 2007 "민주화 20년의 정당 정치: 평가와 과제 " 경제와 사회 74:66-83.
2007. 아일랜드의 정보화와 거버넌스: 전자투표 도입 논의를 중심으로. 『유럽연구』. 제25권. 3호: 89-107.
- 고선규. 2006. "전자투표 제도의 효과와 향후 과제." 『지역정보화』 5월호: 36-43.
2008. 『제18대 국회의원선거 유권자의식조사』 중앙선거관리위원회.
- 고윤환. 2005. "선거기권 방지를 위한 부재자투표제도 개선방안에 관한 연구." 인하 대학교 대학원 박사학위논문.
- 김도중. 2008. “투표율 향상을 위한 외국의 제도 비교.” <http://www.civicedu.go.kr>.
- 김면희. 2007. 전자투표 도입 현황과 전망: 네덜란드와 독일. 『유럽연구』 제25권 2호.
- 김주찬 · 윤성이. 2003. "2002년 대통령선거에서 이념성향이 투표에 미친 영향." 21세기정치학회보 (구, 부산정치학회보) 13 (2):1-17.
- 김욱. 2009. “투표율 제고를 위한 제도적 방안.” 『현대정치연구』 제2권 1호. pp176-95.
- 김영태. 2004. “제17대 국회의원 선거와 투표참여 집합자료를 중심으로.” 『지역 사회』 47권. pp. 64-70.
2008. “민주시민교육을 통한 투표율 제고방안.” www.civicedu.go.kr.
- 김왕식. 2006. “투표참여와 기권: 제4회 전국 동시 지방선거 분석.” 2006 한국선거학회 연례학술대회 발표논문.
- 김형준. 2008. “한국선거의 투표율 하락추이와 원인.” www.civicedu.go.kr.
- 류재성. 2008. "지역구 선거경쟁과 국회의원 선거 투표율: 제 14-18대 총선." 한국정치학회 춘계학술회의.

- 류석진·김용복. 2009. "전자투표 논의의 쟁점과 현실: 한국과 일본의 비교." 『한국 정치연구』. 제18집 2호: 127-158.
- 박해영. 2009. 공직선거에서 전자투표의 도입. 『공법학연구』 제10권 2호: 31-54.
- 서현진. 2008. "제17대 대선과 투표참여." 이현우 권혁용 공편 『변화하는 한국유권자2』 서울: 동아시아연구원.
- 신명순. 2006. 개정판비교정치론. 서울: 박영사.
- 서복경. 2008. "투표불참 유권자 집단과 한국 정당체제," 2008년 한국정당학회 하계학술회의 발표논문.
- 이갑운 외. 2008. "투표율 저하 원인과 제고방안 분석" 중앙선거관리위원회 연구보고서.
- 이성룡. 2008. 『투표율 제고를 위한 제도적 개선방안에 관한 연구: 투표비용의 감축과 선거의 경쟁성 제고를 중심으로』 중앙선거관리위원회 자료집.
- 이재철. 2007. "정치문화와 투표행위: 5·31 지방선거에 나타난 인지적, 정서적, 평가적 정향과 투표참여." 『한국과 국제정치』 제23권2호.
- 이현출. 2008. "제18대 총선과 지방행정; 개정된 선거법의 고찰." 『지방행정』 제57권 No.653.
- 임성학·전용주 외. 2009a. "유권자의 사회적 배경과 투표행태." 『투표행태의 이해』 서울: 한울.
- 2009b. "참여민주주의와 정당체제." 한국과 국제정치 25 (1):61-92.
- 2009c. "한국의 선거와 이념: 정치사회와 유권자의 상호관계." 오토피아 24 (2):37-67.
- 임혁백. 2000. 『세계화시대의민주주의: 현상, 이론, 성찰』 서울: 나남출판.
- 유석진·이현우·이원태. 2005. "인터넷의 정치적 이용과 정치참여." 『국가전략』 11(3):141-69.
- 장우영. 2006. "영국의 선거현대화와 정책실패." 정책분석평가학회보 19 (2):255-75.
- 정기진·이훈영. 2008. "사회균열구조의 선거 영향력에 대한 유권자 인식에 관한 실증연구: 투표에서 유권자의 정당 선택 기준을 중심으로." 『한국정당학회보』 제7권 1호.
- 정진우. 2003. "전자투표의 효과와 문제점에 관한 탐색적 연구." 『행정논총』 제41권 4호: 107-126.

- 정연정. 2005. "미국의 전자투표: 추진현황과 문제점을 중심으로." 『한국정치학회보』 제39권 3호: 283-301.
- 전원배. 2003. "해외부재자투표 도입문제." 국회사무처.
- 전학선. 2007. "2007년 프랑스 대통령선거와 인터넷." 『외법논집』 제27집: 167-197.
- 조성대. 2009. "투표참여와 기권." 전용주 외(편). 『투표행태의 이해』 서울: 한울.
- 조한상. 2008. "투표참여자 우대제도에 관한 헌법적 고찰." 『헌법학연구』 14권 2호.
- 조희정. 2006. "해외의 전자투표 사례 연구." 『공공행정연구』. 제7권 2호: 167-195.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기』. 서울: 후마니타스.
- 최연혁. 2006. "투표율의 제고에 대한 유권자 투표행태적 논의." 2006 한국선거학회 연례학술대회 발표논문.

언론보도

- 『뉴시스』. 2010. "부재자투표소 설치 요건 완화 추진" 5월 18일
- 『연합뉴스』. 2008. "악천후 투표차질에 '거소투표 확대' 필요성 제기" 4월 10일.
- 『연합뉴스』. 2009. "일문일답으로 풀어본 재외국민투표" 2월 8일.
- 『연합뉴스』. 2010. "'선상(船上) 부재자 투표' 국회처리 난항" 4월 27일
- 『연합뉴스』 "6.2 지방선거 투표율, 50%대 중반 예상" 2010.6.2
- 유권자희망연대 보도자료. 2010. 『2010 지방선거, 투표율을 높이기 위한 4대 정책 제안』.
- 『YTN』 "투표율 54.5%... 15년 만에 최고치." 2010.6.3
- 중앙선거관리위원회 편, 외국의 선거제도 비교분석집 I, 2005.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 『e-선거정보』 www.nec.go.kr.
- 『중앙선관위』. 2010. 보도자료, 5월 29일.
- 『파이낸셜뉴스』. 2010. "재외국민 선거 신고·투표 규정 법률 위헌 헌법소원" 6월 17일.

외국문헌

- Abramowitz, Alan I., and Walter J. Stone. 2006. "The Bush Effect: Polarization, Turnout, and Activism in the 2004 Presidential Election." *Presidential Studies Quarterly* 36: 141-154.
- Abramson, Paul R., and John H. Aldrich. 1982. "The Decline of Electoral Participation in America." *American Political Science Review* 76: 502-521.
- Aldrich, John H. 1993. "Rational Choice and Turnout." *American Journal of Political Science* 37(1): 246-78.
- Ansola-behere, Stephen., and Shanto Iyengar. 1995. *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*. New York: The Free Press.
- Axelrod, Robert. 1967. "The Structure of Public Opinion on Policy Issues." *Public Opinion Quarterly* 31(1): 51-60.
- Bakvis, Herman (Ed.). 1991. *Voter Turnout in Canada*. Toronto & Oxford: Dundurn Press.
- Barzel, Yoram, and Eugene Silberberg. 1973. "Is the Act of Voting Rational?" *Public Choice* 16(1): 51-8.
- Blais Andre. 2006. "What Affects Voter Turnout?". *Annual Review of Political Science* 9. pp. 111-25.
- Box-Steffensmeier, Janet M., and Suzanna De Boef. 2001. "Macropartisanship and Macroideology in the Sophisticated Electorate." *Journal of Politics* 63(1): 232-48.
- Conway, Margaret M. 1991. *Political Participation in the United States*. Washington DC.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Christin, Thomas & Trechsel, Alexander H. (2005). Analysis of the 26th September 2004 ballot as held in four Geneva Municipalities (Anières, Carouge, Cologny and Meyrin). Geneva.
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, Russel. J. 1996. *Citizen Politics: Public Opinion, and Political Parties in Industrial Democracies*. Chatham House.

- Downs, Anthony. 1957. "An Economic Theory of Democracy." New York: Harper and Law.
- Erikson, Robert and Kent J. Tedin. 2005. *American Public Opinion: Its Origin, Content, and Impact*. New York: Pearson Education.
- Esteban, Joan-María, and Debraj Ray. 1994. "On the Measurement of Polarization." *Econometrica* 62(4): 819-51.
- Ferejohn, John A., and Morris P. Fiorina. 1974. "The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis." *American Political Science Review* 68(2): 525-36.
- Frankin, Mark N. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franklin, Mark N. 2002. "The Dynamics of Electoral Participation." In *Comparing Democracies2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, ed. L.LeDuc, R.G.Niemi and P.Norris. London: Sage.
- Franklin Mark N. 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. London: Cambridge University Press.
- Fitzgerald, Mary. (2003). *Easier Voting Methods Boost Youth Turnout*. Mary Washington University.
- Hill, David, *American Voter Turnout -An Institutional Perspective-*, Boulder, Colorado : Westview Press(a member of the Perseus Books Group), 2006.
- Inglehart, Ronald. 1990. *CultureShift :In Advanced Industrial Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jacoby, William G. 2006. "Value Choices and American Public Opinion." *American Journal of Political Science* 50(3): 706-23.
- Jackman, RW. 1987. "Political Institutions and Voter Turnout in Industrial Democracies." *American Political Science Review* 81. pp.405-24.
- Kim, Chong Lim. 1980. "Political Participation and Mobilized Voting." In *Political Participation in Korea*, Chong Lim Kim(eds.).
- Kim, Jae-On and B.C. Koh. 1972. "Electoral Behavior and Social Development in South Korea: An Aggregate Data Analysis of Presidential Election," *Journal*

of Politics 34: 825-859.

- Lazarsfeld, Paul, Bernard Berelson, and Hazel Gaudet. 1968. *The People's Choice*. 3rd. ed. Chicago: University of Chicago.
- Milbrath, Lester W. 1965. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago, IL.: Rand McNally.
- Niemi, Richard G. and Herbert F. Weisberg. 2001. "Why Is Voter Turnout Low (And Why Is It Declining)?" in Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg eds. *Controversies in Voting Behavior: Fourth Edition*. Washington DC: CQ Press. pp.22-35.
- Norris, Pippa, *Electoral Engineering - Voting Rules and Political Behavior-*, Cambridge, United Kingdom : Cambridge University Press, 2004.
- Powell, G E. *Comparative Democracies: Participation, Stability and Violation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Powell, Bingham Jr G. 1986. "American Voter Turnout in a Comparative Perspective." *American Political Science Review* 80:17-43.
- Riker, William H., and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62(1): 25-42.
- Rose, Richard. 1984. *Do Parties Make a Difference?* London: Chatham House Pub.
- Scammon, Richard M. 1967. "Electoral Participation." *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 371:59-71.
- Rose, Richard. 1997. "Evaluating Election Turnout." *Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*:35-47.
- Rosenstone, Steven J. and John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: MacNillan Publishing Company.
- Sinderman, Paul M. 1993. "The New Look in Public Opinion Research." In *Political Science: The State of the Discipline II*, ed. A.W.Finifter. Washington, DC: The American Political Science Association.
- Tenn, Steven. 2005. "An Alternative Measure of Relative Education to Explain Voter Turnout." *The Journal of Politics* 67: 271-282.
- Thomson, Dennis F. 2002. *Just Election: Creating a Fair Process in the United*

- States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Verba, Sidney, Norman Nie and Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wattenberg, Martin P. and Craig Leonard Brians. 1999. "Negative Campaign Advertising: Demobilizer or Mobilizer?" *American Political Science Review* 93: 891-909.
- Wolfinger, Raymond E., and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Heaven: Yale University Press.
- ACT Electoral Commission. (2009). Report on the ACT Legislative Assembly Election 2008. Canberra: Publishing Services for the ACT Electoral Commission.
- Department of the Environment, Heritage & Local Government. (2009). Minister Gormley announces Government decision to end electronic voting and counting project. (<http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/Voting/News/MainBody,20056,en.htm>)
- European Digital Rights. (2007). Electronic voting machines eliminated in the Netherlands. (<http://www.edri.org/edri-gram/number5.20/e-voting-machines-netherlands>)
- European Digital Rights. (2007). Enough Internet voting trials says the UK Electoral Commission. (<http://www.edri.org/edri-gram/number5.16/uk-electoral-report>)
- European Digital Rights. (2009). No more e-voting in Germany. (<http://www.edri.org/edri-gram/number7.5/no-evoting-germany>)
- IDEA. 2002. A Handbook of Voter Turnout in the World. Stockholm: International IDEA.
- The Electoral Commission. (2007). *Electronic Voting Summary Paper*. London