

## 재보궐 선거 정치참여에 관한 시론\*

박명호 | 동국대학교

### | 논문요약 |

정치참여의 여러 형태 중 가장 전통적이며 일반적인 것은 투표참여로서 정치체제의 정당성을 확보하고 정치과정에 국민의사를 반영하는 중요한 과정이다. 투표참여의 중요성에 대한 많은 논의와 홍보에도 불구하고 세계의 많은 민주국가들이 계속하여 하락하는 국민들의 투표참여문제를 해결하기 위해 고심하고 있다. 우리나라도 예외가 아니어서 1987년 절차적 민주화가 확보된 이후 치러진 각종 선거의 투표율이 하락하여 선출된 대표자의 정통성에 의문이 제기되는 경우까지 나타나고 있다. 더욱이 국회의원 및 지방정치 재보궐 선거의 투표율은 심각한 상황이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은 2005년 4월 30일 재보선을 중심으로 투표참여요인을 경험적으로 분석하였다. 정기선거와 마찬가지로 재보선의 경우도 연령과 교육정도에 따라 참여정도가 상이하게 나타났다. 고학력의 젊은층일수록 재보선에 참여하지 않았다. 이를 바탕으로 본 논문은 재보선의 투표율을 제고하기 위해 검토할 수 있는 장단기 대안을 제시하고 있다.

---

**주제어** | 정치참여, 투표참여, 재보선, 투표율 제고방안

---

\* 본 논문은 동국대학교 2002학년도 신입교원연구비지원으로 이루어졌음.

## I. 글을 시작하며

정치참여의 여러 형태 중 가장 전통적이며 일반적인 것이 투표참여이다. 민주주의를 국민에 의한 정부(government by the people)로 규정할 때 민주주의를 실현하는 요소로서 국민의 정치참여, 그 중에서도 투표참여는 정치체제의 정당성을 확보하고 정치과정에 국민의사를 반영하는 중요한 과정이다. 대중참여를 중요시하는 규범적 관점에서 볼 때도 투표참여는 민주적 반응성과 건강성을 확인하는 중요한 지표의 하나가 된다(Lijphart, Arend 1997). 특히 현대 대의민주주의에서 국민들의 높은 투표참여는 무엇보다도 강조된다. 이는 투표참여를 통해 시민에 의한 정치, 사회적 목표의 통제가 가능하고, 국민과 정치엘리트 간의 정치적 의사소통이 이뤄지며 국민들이 정부의 결정에 영향력을 행사할 수 있기 때문이다.

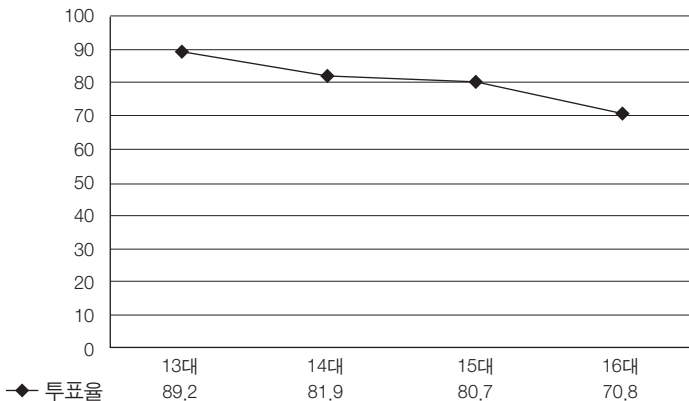
투표참여의 중요성에 대한 많은 논의와 홍보에도 불구하고 세계의 많은 민주국가들이 계속하여 하락하는 국민들의 투표참여문제를 해결하기 위해 고심하고 있다. 우리나라도 예외가 아니어서 1987년 절차적 민주화가 확보된 이후 치러진 각종 선거의 투표율이 하락하여 선출된 대표자의 정통성에 의문이 제기되는 경우까지 나타나고 있다. 더욱이 여러 가지 이유로 치러지는 국회의원 및 지방정치 재보궐 선거의 투표율은 심각한 상황이다. 이에 따라 어떻게 하면 하락하는 국민들의 투표참여를 증가시킬 수 있을가에 대한 논의가 요구되고 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문에서는 어떤 유권자들이 무슨 이유로 투표에 참여하지 않고 있으며 궁극적으로 어떻게 하면 투표참여를 제고할 수 있는지를 모색하여 보고자 한다. 특히 본 논문은 그동안 대다수의 연구가 주목하였던 총선과 지방선거를 대상으로 하고 있지 않다. 본 논문은 2005년에 치러졌던 재보궐 선거를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 대선, 총선 그리고 지방선거에 대한 분석을 통해 알려진 투표참여에 관한 논의를 재보궐 선거로 확대하고자 하는 것이다. 이를 위해 아래에서는 우선 우리나라 투표참여의 변동추이를 살펴보고 투표참여에 대한 기존의 주요 연구를 검토한 다음 2005년 4월 30일의 재보궐 선거의 투표참여를 검토하고자 한다.

## II. 우리나라에서의 투표참여 변화추이

1987년 이후 치러진 네 차례의 대통령선거를 보면 국민들의 투표참여가 계속하여 하락하고 있음을 알 수 있다. 대통령선거, 국회의원선거 그리고 지방선거 중 국민들의 선거에 대한 관심이 상대적으로 크다고 할 수 있는 것이 대통령선거이다. 그럼에도 불구하고 1987년 제13대 선거에서 90%에 육박하는 투표율을 기록한 이래 1992년의 제14대 선거에서는 81.9%를 기록하였고 이어 1997년의 제15대 대통령선거에서는 80.7%를 기록하여 간신히 80%대를 유지하였다. 가장 최근에 치러진 2002년의 대통령선거에서는 투표참여율이 더욱 하락하여 70.8%를 기록하여 대통령선거 사상 최저의 투표율을 기록하였다.

대통령선거에서의 지속적인 투표율 하락과 함께 국회의원선거에서도 계속하여 투표율이 하락하는 현상이 나타났다. 민주화 이후 처음 치러진 1988년의 제13대 총선에서 75.8%를 기록한 것이 가장 높은 투표율이었다. 이후 국회의원선거에서의 투표율은 2004년의 17대 총선에서 약간의 상승을 기록할 때까지 지속적으로 하락하였다. 즉, 1992년의 제14대 총선의 투표율은 71.9%, 1996년의 제15대 총선에서는 63.9% 그리고 2000년의 제 16대 총선에서는 57.2%를 기록하여 사상 처음으로 국회의원선거의 투표율이 50%대에 머무르는 현상이 나

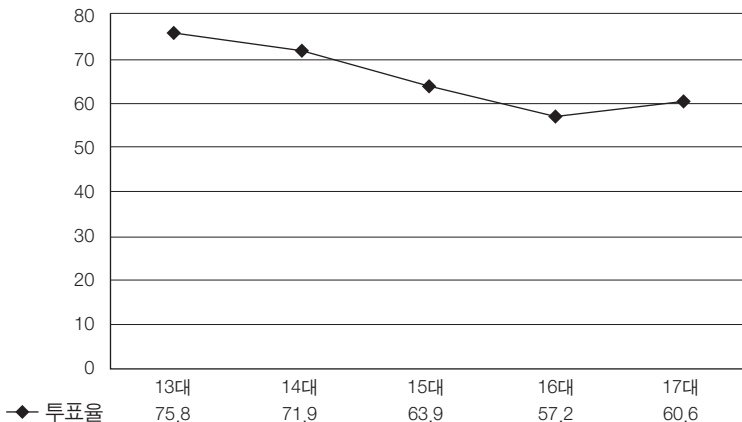
〈그림 1〉 역대 대통령 선거 투표율 추이



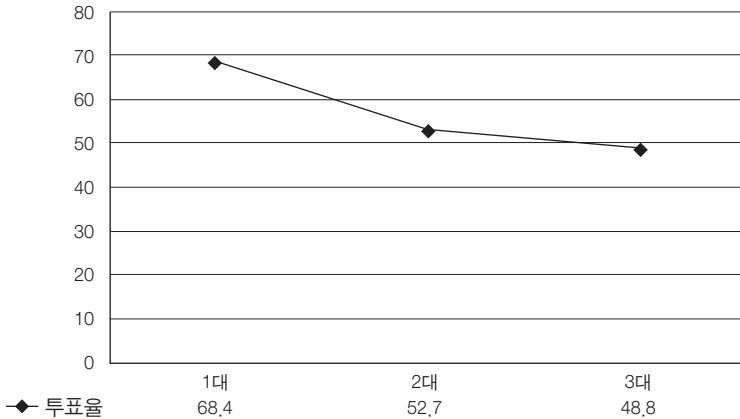
타났다. 계속하여 하락하던 국회의원선거에서의 투표율은 2004년 총선에서 일부 상승하여 60.6%를 기록하였다. 하지만 이것을 하락세의 투표율이 반전하여 상승의 계기를 마련한 것으로 해석하기는 어려운 것으로 보인다. 왜냐하면 17대 총선의 경우 대통령 탄핵과 이에 대한 국민적 반발이라는 17대 총선만의 이슈가 영향력을 발휘한 특이한 경우라고 볼 수 있기 때문이다. 특히, 17대 총선 최대의 이슈였던 대통령 탄핵에 대한 젊은층 유권자의 반발이 거셌고 이것이 과거 낮은 투표참여를 기록했던 20대와 30대의 투표참여를 가져와 투표율의 증가에 크게 기여했다고 해석할 수 있다(윤성이 2004; 이현우 2004). 나아가 2004년 총선에서는 네티즌들이 인터넷을 통하여 새로운 형태의 정치참여를 활발히 벌였으며 인터넷을 통한 선거 참여운동이 젊은 세대의 투표율을 일정부분 높이는 데 영향을 주었다는 주장까지 이어졌다(윤성이 2004).

지속적으로 하락하는 동일한 패턴을 보여 주었지만 대통령선거와 국회의원선거의 투표율 변화는 지방선거의 투표율 변동추이보다는 나은 모습을 보여주는 것이 사실이다. 지방선거의 투표율 하락은 더욱 극적인 모습이기 때문이다. 30여년만에 부활된 지방선거의 경우 1995년의 제1회 전국동시지방선거의 투표율은 68.5%를 기록하여 상대적으로 국민들의 높은 참여를 기록했었다. 하지만 이후 지방선거의 투표율은 계속하여 하락 1998년의 제2회 전국동시지방선

〈그림 2〉 역대 국회의원선거 투표율 추이



〈그림 3〉 역대 동시지방선거 투표율 추이



거의 경우 52.7%를 기록하여 50%대를 유지하다가 2002년의 제3회 전국동시지방선거에서는 48.8%를 기록하여 50% 이하의 낮은 투표율을 기록했다. 여러 가지의 선거 중에서 국민들의 관심이 상대적 의미에서 가장 낮게 나타나는 것이 지방선거라고 하더라도 이와 같이 낮은 투표참여율은 폴뿌리 민주주의의 실현을 위한 지방자치의 의미를 퇴색시킬 뿐만 아니라 낮은 투표율에 기반하여 선출된 지방자치단체장과 지방의원들의 정치적 정당성에 의문을 제기할 정도에 이르렀다. 1년여 앞으로 다가온 제4회 전국동시지방선거를 앞두고 투표율 제고를 위한 사회적 논의와 대안모색의 중요성이 부각되는 이유가 바로 여기에 있다고 하겠다.

70%대의 대통령선거 투표율, 50%대의 국회의원선거 투표율 그리고 50% 이하의 지방선거 투표율 문제에 비해 더욱 심각하게 부각되는 것이 국회의원과 지방자치단체장 및 지방의원의 재선거, 보궐선거의 투표율이다. 전국적 차원에서 치러지는 대통령선거, 국회의원선거 그리고 동시지방선거와 달리 재보궐선거는 일정지역에서만 치러지는 것이어서 상대적으로 더욱 낮은 투표율을 기록하는 것으로 보인다. 구체적으로 보면, 총 11회가 실시된 제14대 국회 재보선의 경우 평균 55.3%의 투표율을 기록하여 그나마 50%대의 투표율을 기록했다. 하지만 이후 치러진 국회의원재보선의 투표율은 지속적으로 하락하여 15

〈표 1〉 14대 국회 이후 국회의원재보선 투표율

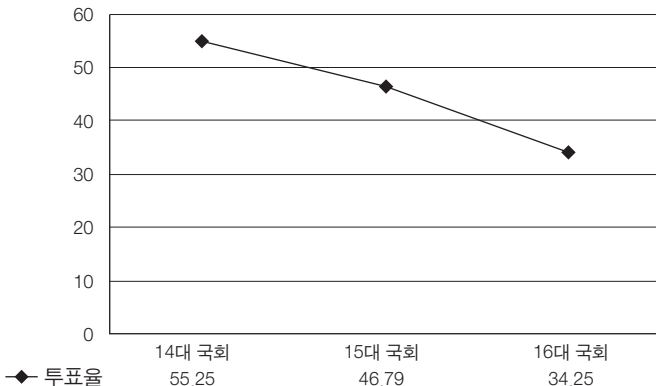
선거	14대 국회	15대 국회*	16대 국회
투표율	55.25%	46.79%	34.25%
선거 횟수	11건	20건	20건

\* 15대 국회의원에 대한 선거는 총 21건이나 1건(광주 동구)은 무투표 당선

대 국회의 경우 20회의 선거에서 평균 46.8%의 투표율을 보였고, 역시 20회가 치러진 제 16대 국회의 경우에는 더욱 하락하여 34.3%의 투표율을 기록했다. 정치적 상황에 따라 일정 부분 투표율의 등락이 있다고 하더라도 국회의원재보선의 투표율은 앞으로도 지속적으로 하락할 것으로 예상할 수 있다.

지속적으로 하락하는 투표율의 문제에 있어 가장 심각한 것이 지방선거의 재보선 투표율이다. 앞서 언급했듯이 대통령선거, 국회의원선거 그리고 지방선거 중 지방선거의 투표율이 상대적으로 가장 낮고 하락폭이 가장 넓은 것이 지방선거였기 때문에 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 제1회 전국동시지방선거 이후 치러진 총 29회의 광역의원 및 광역자치단체장 보궐선거에서 평균 48.4%의 투표율을 기록하여 50% 이하의 투표율을 기록했었다. 3회 지방선거 이후의 재보선의 경우 2회 지방선거 이후 재보선 평균 투표율(24.8%)보다 약

〈그림 4〉 역대 국회의원 재보궐선거 투표율 추이



〈표 2〉 지방선거 재보선 투표율 추이

선거	1회 지방선거*	2회 지방선거*	3회 지방선거**
투표율	48.35%	24.81%	31.90%
선거 횟수	29건	54건	56건

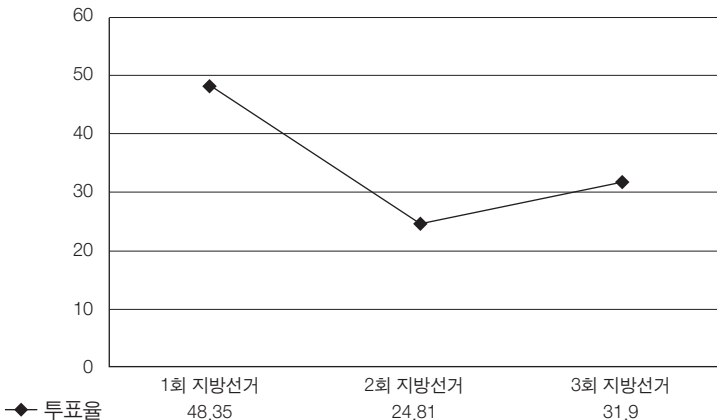
\* 1회와 2회 지방선거 이후 재보선의 경우 광역의원과 광역자치단체장만을 대상으로 함.

\*\* 3회 지방선거 이후 지방의원 재보선은 총 58건이나 2건은 무투표 당선이었고, 평균 투표율은 기초 및 광역 지방 재보궐 선거 전체에 대한 투표율임

간 상승했으나 그럼에도 불구하고 31.9%의 평균 투표율을 기록했다. 결국 1987년 민주화 이후 우리나라에서 치러진 대통령선거, 국회의원총선거 그리고 지방선거의 투표율은 지속적으로 하락했다. 그 중에서도 지방선거의 투표율 하락이 가장 심각한 것으로 나타났다. 그리고 재보선의 경우 국회의원선거의 경우 보다 지방선거의 재보선에서 투표율 하락이 더욱 심한 것으로 나타났다.

본 논문에서 주요대상으로 하고 있는 2005년 4월 30일 재보궐 선거의 경우도 예외는 아니었다. 국회의원선거구 6곳과 기초자치단체장 7곳에서 치러진 선거에서 전체 투표율은 33.6%에 불과했다. 국회의원선거구의 경우 평균 36.4%였고 기초자치단체장의 경우 평균 39.2%였다. 이전의 사례와 비교할 때

〈그림 5〉 역대 동시지방선거 재보궐선거 투표율 추이



일정 부분 상승한 측면이 있으나 만족할 만한 수준은 결코 아니었다. 특히 광역의원의 경우 평균 27.3%, 기초의원의 경우 29.6%였다. 국회의원선거구의 경우 경북 영천시 투표율이 59%로 최고였고 성남시 중원구의 투표율이 29.1%로 최하위였다. 기초자치단체장의 경우 경북 청도군이 70.4%로 최고를 기록했지만 경기 화성시의 경우 25.8%에 머물고 말았다.

### III. 2005년 재보선의 투표참여

그렇다면 우리는 여기에서 어떤 사람들이 투표에 참여하고 어떤 사람들이 투표에 참여하지 않는가에 대한 기존의 주요연구를 검토할 필요가 있다. 투표에 참여하지 않는 사람의 특성에 대한 이해는 투표율 제고를 위한 대안제시에 도움이 될 수도 있다.

우선, 투표참여에 관한 이론을 보면, 집단수준과 개인수준으로 나누어 볼 수 있다. 집단수준의 논의를 보면, 정치제도의 영향에 주목하는 경향이 있다. 이는 1980년대 중반 이후 제기된 민주주의의 제도적 디자인에 대한 관심이 정치참여에 대한 정치제도의 영향에 주목한 것과 관련있다. 이에 따르면 유권자 등록법, 선거제도, 헌법제도 그리고 정당제도 등의 영향에 관심을 보인다. 나아가 단원제, 강제투표제, 동시선거여부, 비례대표제의 실시여부도 주목한다. 미국의 경우, 대통령 선거와 의회선거가 동시에 실시되는 경우가 중간선거만 있는 경우보다 상대적으로 높은 투표참여를 기록하는 것과 같은 맥락이다 (Jacobson 2000).

다음으로 개인수준에서도 논의되는 것으로 문화적 요인의 영향력이다. 예를 들면, 국가별 비교연구에서 상대적으로 높은 정치적 신뢰, 정치적 효과성 그리고 사회자본을 가지고 있는 경우에 상대적으로 높은 정치참여의 가능성이 있다는 것이다. 또한 사회경제적 변수로서 경제발전 또는 경제적 상황을 고려하는 경우도 있다. 예를 들면, 부유한 국가들이 상대적으로 높은 수준의 문자해득율과 도시화 정도를 보이고 이것이 결국 높은 투표참여로 이어질 것으로 기대한다. 왜냐하면 높은 수준의 경제사회적 발전이 국민들의 정치적 효능감의



향상을 가져올 것으로 믿기 때문이다.

마지막으로, 선거 자체의 중요성에도 주목한다(Blais 2000). 일반적으로 투표 참여는 선거가 존재하는 정치적 환경(macro political contexts)에도 영향을 받는 것으로 간주된다. 예를 들면 선거경쟁의 정도가 높으면 관심이 증대되고 결국 참여증대로 이어질 것이라는 설명이 그것이다. 이러한 맥락에서 보면 4·30 재보선의 경우 경쟁후보 간 치열한 경쟁이 벌어졌던 경북 영천시의 국회의원 재선거 투표율이 가장 높게 나타난 것(59.0%)은 설명 가능하다.

개인수준의 요인을 보면, 인구통계학적 요인, 사회심리학적 요인, 그리고 정치관련 태도 요인으로 구분된다. 인구통계학적 요인은 교육수준, 성별, 연령, 직업, 거주지 규모 그리고 소득 등을 말한다. 사회심리학적 요인은 외부압력에 대한 취약도, 지역감정 등을 말한다. 그리고 사회심리학적 요인 중, 정치관련 태도요인으로 민주시민의 의무감, 정치체제에 대한 충성도, 정당일체감 또는 선호도, 정치적 효능감, 정치적 지식의 정도 그리고 정치적 관심의 정도 등이 개인의 투표참여여부를 결정하는 데 중요한 요인으로 작용한다.

범위를 좁혀 민주화 이후 우리나라의 각종선거에 대한 분석을 통해 제시된 투표참여에 대한 분석을 보면 복합적 모습이 나타난다. 우리나라의 사례에 대한 연구도 위에서 살펴본 이론적 맥락에서 이뤄졌으며 그 주요한 내용을 보면 아래와 같다.

첫째, 일부 연구에서는 교육정도가 상당한 정도로 투표참여여부에 영향을 미치는 것으로 나타났으나(김욱 1998; 이남영 1993), 14대와 15대 대선을 대상으로 한 연구에서 교육정도는 투표참여여부를 결정하는 데 효과가 없었다(강경태 2003).

둘째, 유권자들이 선거에 얼마나 관심을 가지고 있는냐에 따라 투표참여에 결정적인 것으로 나타났다(강경태 2003). 사실 외국의 경우에도 정치적 관심이 투표참여에 상당한 영향을 미치는 것으로 확인되었다(Powell 1986).

셋째, 1997년 대선의 경우 정치적 효능감의 경우 별다른 영향력을 미치지 못하는 것으로 나타났다(김욱 1998). 하지만, 일부 연구에서는 정치효능감이 투표 참여여부에 결정적 요인으로 작용한 것으로 보았다. 한국정치의 전반적 민주화에 따라 민주화 보다 한 표의 가치를 자각하는 정치효능감이 높을수록 투표

에 참여할 가능성이 상대적으로 높아졌다는 것이다(강경태 2003). 미국의 경우에도 1960년대 이래 계속하여 투표율이 하락하는 추세이다. 이러한 현상은 정당일체감의 약화, 정치적 효능감의 저하 그리고 정치적 불신의 증대에 따른 결과로 해석되고 있다. 특히 정치적 불신의 증가 또는 정치적 신뢰도의 하락은 정치적 효능감을 떨어뜨리고 정당일체감을 약화시켜 궁극적으로 투표참여정도를 하락시키는 것으로 확인되었다(서현진 2003).

넷째, 농촌지역의 동원투표도 거의 사라진 것으로 확인되었다(강경태 2003). 정치학의 용어로서 한동안 사용되던 “도저촌고”라는 말은 투표참여율이 도시는 낮고 상대적으로 농촌은 높다는 것을 말하며 1990년대까지의 투표참여를 설명하는 이론으로 사용되었다(윤천주 1963). 이외에도 소득과 직업에 따라 투표참여여부에 영향을 미치는 요인으로 부각되었다(김옥 1998).

다섯째, 선관위의 활동과 관련된 부분이다. 특히 선거운동기간 중 선관위의 선거관리에 대한 유권자의 평가가 유권자의 투표참여여부에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 경험적으로도 이 부분은 확인되어 선관위의 활동이 공정하다고 판단하는 유권자들이 투표에 참여할 가능성이 높았고 선관위의 활동이 공정하지 못하다고 생각하는 유권자들이 상대적으로 기권하는 경향이 높았다(강경태 2003). 선관위의 활동과 관련하여 주목되는 부분이다.

2005년 4월 30일의 재보선은 모두 44개 선거구에서 치러졌다. 44개 선거구 중 본 논문에서 분석대상으로 하고 있는 것은 국회의원선거구 6개와 기초자치단체장 선거구 7개이다. 모두 13개의 대상 선거구 중 경북 영천의 경우 국회의원과 기초자치단체장을 동시에 선출했다. 국회의원선거의 경우, 경기 성남중

〈표 3〉 2005년 4월 30일 재보선 현황

선거구분	선거인수	투표자수	투표율
전 체 (44)	2,168,040	728,731	33.6%
국회의원 (6)	887,472	322,998	36.4%
기초단체장 (7)	749,045	293,976	39.2%
광역의원 (10)	429,386	117,242	27.3%
기초의원 (21)	236,037	69,928	29.6%

원, 포천 연천, 충남 공주 연기, 아산, 경북 영천, 경남 김해 갑 선거구이며, 기초자치단체장 선거의 경우, 부산 강서, 경기 화성, 전남 목포, 경북 영천, 청도, 경산 그리고 영덕이다. 본 논문에서 사용한 자료는 국회의원과 기초자치단체장 재보궐 선거가 치러진 13개 지역의 만 20세 이상 성인남녀 1,539명을 대상으로 조사한 것이다. 분석을 위해 사용된 종속변수는 투표참여여부이다. 이는 투표참여와 불참으로 나누어지며 이에 따라 로짓회귀분석방식이 사용되었다. 조사자료에서 추출 가능한 독립변수들은 대체로 개인의 사회경제적 특성을 반영한 것이다. 즉, 성별, 연령, 교육정도 그리고 소득이다. 이와 함께 개인의 정치적 관심도를 측정하기 위해 정치자금기부의향을 사용했다. 정치적 관심이 높을수록 정치자금기부의사를 가질 가능성이 높다고 보았기 때문이다. 정치자금기부의향이 상대적으로 높은 경우 정치적 관심이 높을 뿐만 아니라 나아가 정치적 효능감도 높을 가능성이 있다고 할 수 있다. 마지막으로 선관위의 재보선 홍보활동 인지여부도 분석에 포함하였다. 계속하여 하락하고 있는 투표율 제고를 위해 다양한 방식의 이벤트가 동원되고 있는 상황에서 투표를 제고를 위한 선관위의 활동과 관련하여 주목되기 때문이다.

〈표 4〉 재보선 투표참여의 결정요인

변 수/모 형	모형 1	모형 2	모형 3
성별	.188 (.154)	.060 (.221)	.265 (.233)
연령대	.697 (.069)***	.877 (.106)***	.937 (.115)***
정치자금기부의향여부	-.070 (.071)	-.113 (.105)	-.054 (.125)
교육정도	-.152 (.083)*	-.259 (.122)*	-.252 (.132)*
소 득	.002 (.003)	.004 (.004)	.004 (.004)
선관위홍보 인지여부	-.167 (.061)***	-.1.09 (.081)	-.071 (.087)
상 수	-.042 (.528)	.078 (.751)	-.521 (.838)
-2 Log Likelihood	1049.174	513.457	471.413
Cox-Snell R-Square	.161	.213	.220
예측정확도	72.5%	75.5%	75.2%
사례수	1539	868	858

Note: 추정계수 (표준오차) \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

〈표 4〉는 2005년 4월 30일 재보선의 투표참여요인을 분석한 것이다. 모형 1은 국회의원과 기초자치단체장을 구분하지 않고 모두 포함시킨 것이며, 모형 2는 국회의원선거, 모형 3은 기초자치단체장 선거만을 대상으로 하고 있다. 위의 결과는 앞선 검토한 이론적 논의와 한국사례에 대한 연구와 유사한 모습을 보이고 있다. 우선, 연령과 교육정도가 투표참여여부에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연령이 높을수록 투표에 참여할 가능성이 높았다. 더불어 교육정도가 낮을수록 투표에 참여할 가능성이 높았다. 두 요인은 상호관련되어 있다고 할 수 있다. 즉, 젊은층의 고학력층보다 노년층의 저학력층이 상대적으로 투표에 참여할 가능성이 높다는 것이다. 대선과 총선 그리고 지방선거를 대상으로 한 기존의 연구와 같은 맥락이다. 그동안 재보선에도 유사한 패턴이 나타날 것이라는 추정을 경험적으로 확인할 수 있다.

특히, 연령대의 영향력은 재보선과 관련하여 더욱 주목되는 부분이다. 중앙선관위의 2005년 하반기 재보선(10월 26일 실시) 유권자 전수조사도 같은 결론을 내리고 있다(중앙선관위 2006). 국회의원 재선거를 치른 4개 지역의 유권자(53만 8,046명)에 대한 전수조사를 보면, 연령대별 투표율이 최대 3배까지 벌어지는 결과가 나왔다. 즉, 20대 유권자의 투표율은 21%, 30대는 33%, 40대는 46.4%, 50대는 56.2% 그리고 60대 이상은 61.2%였다. 2004년 17대 총선의 경우 20대의 투표율(44.7%)과 60대 이상의 투표율(71.5%) 차이가 1.59배였지만 2005년 4·30 재보선의 경우 그 격차가 2.91배로 벌어진 것이다.

이러한 맥락에서 재보선에서 반복되고 있는 한나라당의 연승은 결국 세대 간 투표참여 차이가 결정적이라고 할 수 있다. 4·30 재보선을 대상으로 한 경험적으로 확인된 이와 같은 세대 간 투표참여정도의 차이는 그 동안의 각종 정기선거에서 계속되어 온 현상이다. 2002년 16대 대선에 대한 선관위의 유권자 전수조사를 보면, 20대 18.5%, 30대 23.9%, 40대 24.1%, 50대 15.3%, 60세 이상이 18.2%로 선거인수는 30대(25.1%)가 가장 많으나 투표자수는 40대가 가장 많은 것으로 나타났다. 하지만 투표율의 경우, 20대 56.5%, 30대 67.4%, 40대 이상이 78.9%로 연령층이 높을수록 투표참여도가 높으며, 20대 후반이 55.2%로 가장 낮고 50대가 83.7%로 가장 높은 것으로 나타났다. 결국, 세대별 투표참여의 정도에서 상당한 차이가 계속 되어온 것이다.

마지막으로 주목할 부분은 선관위의 재보선 홍보활동의 효과부분이다. 위의 표를 보면 선관위 재보선 홍보활동의 투표참여에 대한 영향력은 국회의원과 기초자치단체장 선거를 모두 포함한 분석에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 선관위의 재보선 홍보활동을 인지하고 있는 경우에 투표에 참여할 가능성이 상대적으로 높았다. 재보선은 정기적으로 치러지는 대선, 총선 지방선거와 달리 일부지역에서만 치러지는 선거이다. 정치권과 언론의 관심은 상당할 수 있지만 국민적 관심수준은 낮은 경우가 일반적이다. 특히 고학력 젊은층의 관심이 그렇다. 따라서 재보선 실시에 대한 선관위의 홍보활동이 투표 참여 제고에 상당부분 도움이 된다고 할 수 있다.

#### IV. 글을 맺으며-투표참여 제고방안 모색

지금까지 우리는 민주화 이후 치러진 각종선거의 투표율 변화양상을 살펴 보았다. 대통령선거, 국회의원선거 그리고 지방선거의 투표율은 지속적으로 하락하고 있고 특히 재보선의 경우 그 정도가 더욱 심각함을 알 수 있었다. 재보선에 대한 경험적 분석을 통해 선행연구와 마찬가지로 연령과 교육정도가 투표참여여부를 결정하는 데 중요한 영향력을 미치는 것으로 확인되었다. 그렇다면 정당성의 위기까지 제기할 수 있을 정도로 낮은 재보선 투표율을 제고하기 위해 어떤 방안을 시도할 수 있을까?

우선, 장기적 차원에서 정치적 신뢰와 정치적 효능감을 향상시키는 것이다. 앞서 기존의 연구결과에서 보았듯이 유권자들은 정치에 대한 불신이 크고 자신의 한 표가 정치적으로 별다른 영향력을 행사할 수 없다고 판단할수록 투표 참여에 소극적임을 알 수 있었다. 따라서 장기적 차원에서 정치의 본령을 회복함으로써 국민들의 정치참여에 대한 의식을 바꿀 수 있을 것이다. 하지만 이러한 장기적 대안은 즉각적 효과가 나타나기 어려우며 따라서 단기적 차원에서 몇 가지 제도적 대안을 모색할 수 있을 것이다. 더불어 앞서 보았듯 상대적으로 젊은층의 투표참여가 다른 세대에 비해 낮은 문제를 해결하기 위해 지속적인 정치교육 또는 민주시민교육이 요청된다. 전체적으로 젊은층의 유권자가 증가

하고 이들이 상당기간동안 유권자의 상당수를 차지할 것을 볼 때 이들에 대한 지속적 교육과 홍보는 무엇보다도 필요한 일이다.

제도적 차원에서 국회의원의 경우 재보선 사유가 발생했을 경우 재보선을 실시하는 것이 불가피하다. 전국구 의원의 경우 정당에서 제출한 예비후보명단의 순서에 따라 자동으로 승계하지만 지역구 의원의 경우 지역대표성을 고려해야 하기 때문에 재보선이 불가피한 것이다. 하지만 프랑스의 경우 입후보시 대리인과 함께 등록하여 유고시에는 대리인이 자동으로 승계하는 제도를 채택하고 있다. 우리나라의 경우 이와 같은 제도를 채택하는 것은 어려운 것으로 보인다. 역대 재보선을 보면 정부와 대통령에 대한 중간평가적 성격을 갖고 있기 때문이다(강원택 2004). 유권자들이 재보선을 통하여 기존 당선자의 정당을 변경함으로써 재보선이 유권자의 정치적 판단을 정치과정에 반영하는 통로로서 기능하게 하는 것이다. 따라서 지역구 의원의 경우 결원이 발생했을 경우 재보선의 실시는 반드시 이뤄져야 할 것이다.

하지만 국회의원의 경우 재보선을 실시하더라도 지방의원의 경우 프랑스 제도의 원용을 모색할 필요가 있을 것이다. 앞서 보았듯 재보선의 경우 정기선거의 경우보다 상대적으로 투표율이 낮게 나타났다. 그 중에서도 지방선거의 재보선 투표율은 더욱 낮았다. 따라서 기초의원의 경우 입후보시 대리인과 함께 등록하도록 하여 결원이 발생했을 경우 자동으로 승계하도록 하는 것이 바람직할 수 있다. 물론 이 경우에도 재선거의 경우는 선거 자체에 문제가 있는 경우이므로 예외로 하여야 할 것이다. 광역의원의 경우 정당공천제를 시행하고 있기 때문에 기초의원과 같은 방식을 사용하는 것은 원칙적으로 무리라고 하겠다. 선거를 통한 정당에 대한 유권자의 심판이라는 과정이 있기 때문이다. 나아가 국회의원선거의 경우 선거제도의 근본적 변경을 통한 보궐선거의 변화를 시도할 수 있을 것이다.

독일의 경우 연동형의 정당명부식 비례대표제를 사용하며 비례대표선거에서 나타난 정당득표율을 우선하기 때문에 의원의 결원이 발생했을 경우 소속 정당이 제출한 정당명부의 예비후보자가 자동으로 승계하도록 규정하고 있다. 우리나라의 경우 병립형제도로써 지역구와 전국구를 별개로 취급하고 있다. 따라서 국회의원선거제도를 독일식의 연동형으로 하는 경우 비례대표선거에

서 나타난 정당투표를 우선하는 원칙하에 결원보충을 위한 보궐선거의 경우 선거에서 각 정당이 제출한 명부에 따라 승계하도록 하는 것이다. 물론 이와 같은 방안은 국회의원선거제도의 근본적 변화를 전제로 한다. 그리고 재보선의 경우 유권자들의 일정 수준 이상의 참여를 보장할 수 있다면 고려할 필요가 없을 수도 있는 방안들이다. 하지만 계속하여 하락하는 투표참여율을 볼 때 재보선의 경우 지속적 하락이 불가피하다면 제도적 차원에서 고려할 수 있을 것으로 보인다.

장기적 방안과 제도적 개선과 더불어 단기적으로 고려해 볼 수 있는 방안을 보면, 우선, 물질적 금전적 보상을 제공하는 것이다. 예를 들면 재보궐 선거 참여시, 지하철 표, 식권, 문화상품권 또는 영화권 등을 제공하는 것이다. 1999년 울산 동구청장선거에서 경품행사를 개최한 사례가 있으며 이 때 투표율이 56.3%를 기록한 경우가 있다. 울산 동구의 경우, ‘투표하고 경품도 타고...’ 기초자치단체장 보궐선거의 투표율을 높이기 위해 선거관리위원회가 경품을 내걸었다. 울산 동구 선관위는 28일 실시되는 울산 동구청장 보궐선거에 29인치 TV, 김치냉장고, 전기밥솥 등 10개의 가전제품을 경품으로 내걸기로 했다고 7일 밝혔다. 이 경품은 개표가 끝난 뒤 투표에 참여한 시민을 대상으로 선관위원들이 추첨해 전달하게 되었다 (동아일보 1999. 10. 8).

같은 맥락에서 투표율이 높은 소단위지역에 대한 일정한 특혜를 부여하여 경쟁을 유도하는 방식도 고려할 수 있다. 당시의 신문보도를 보면 이 제도의 효과에 대한 단서를 발견할 수 있다. 2000년 9월 전국에서 동시에 지방선거가 치러진 48개 지역 중 충북 진천군은 투표 전부터 유난히 주목을 받았던 곳이다. 국내 선거사상 처음으로 선거참여 포상금이 내걸렸기 때문이다. 충북 진천군선관위는 이날 치러진 진천 1,2선거구 도의원 보궐선거에서 최고 투표율을 보이는 읍·면에 주민숙원사업비 2,000만 원을 지급키로 했던 것이다. 그동안 투표율을 끌어올리기 위해 지방선거 참여 유권자에게 경품을 제공한 사례는 있었지만 포상금을 내걸기는 이번이 처음이어서 진천군선관위측은 상당한 ‘약탈’ (?)을 받을 것으로 기대했었다. 그러나 지역민심은 그렇지 못했다. 투표참여 독려방송이 나가기가 무섭게 “시끄럽다”는 주민들의 항의가 빗발쳤다. 가라앉은 선거분위기 탓인지 선거법 위반사례 등 신고전화도 단 한건에 그쳐 인근

시·군에서 지원 나와 편성된 기동대요원들도 허탈해 하는 모습이었다. 사상 처음으로 포상금까지 내걸렸음에도 불구하고 진천지역 지방선거가 이처럼 ‘뜨지 않음’ 이유는 이번 선거가 충북도의회 의장단 선거과정에서 금품살포 사실이 들통나 형사처벌을 받고 퇴출된 대상자 3명의 빈자리를 메우기 위한 선거였기 때문으로 보인다. 즉 타락한 지방의회 실태를 목격하고 실망한 주민들이 지방선거 자체를 외면한 것이 아니냐는 분석이다. 이 지역 24개 투표구의 개표결과 평균투표율은 35.8%로 집계됐으며 포상금은 51.2%의 투표율을 기록한 덕산면 차지가 됐다. 이 같은 투표율은 전국 평균투표율(24.4%)보다는 높지만 지난 6·4지방선거 당시 투표율(67.7%)의 절반에 그친 수준이다. 특히 이번 지방선거에선 부산 수영1선거구 투표율이 8.9%로 사상 최저를 기록하는 등 2곳의 투표율이 한 자릿수에 그쳐 지방선거에 대한 민심 외면이 전국적으로 심각한 수준에 이르렀음을 반영했다(문화일보 2000. 10. 19).

더불어 투표참여를 위한 방안으로 고려해 볼 수 있는 것이 공무원 또는 공기업 채용시 투표참여여부를 일정 부분 반영하는 것이다. 또한 공직선거에 입후보하는 투표참여여부를 확인하여 공개하는 것도 고려해 볼 수 있다. 선출직 공직에 진출하려는 사람과 공무원이 되고자 하는 사람의 경우 일정 수준 이상의 시민의식이 전제되어야 한다는 차원에서 고려해 볼 수 있는 제도이다. 하지만 이 방안 역시 기권 또한 정치적 의사의 표현이라고 이해한다면 바람직하지 않은 방안이라고 할 수 있다. 이런 의미에서 본다면 단기적 방안은 여러 가지 한계를 가지고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 투표방식의 개선을 시도할 수 있다. 재보선 투표일을 주말로 변경한 것이 도움이 되었다는 유권자의 비율이 절반에 가깝다(49.6%). 특히, 20~30대의 젊은층의 학생, 고학력층 그리고 고소득층에서 투표일의 토요일 변경에 많은 도움을 받은 것으로 나타났다. 투표시간을 연장한 것이 투표참여에 도움 되었다는 유권자는 10명 중 6명 이상이다(61.1%). 투표시간 연장의 효과는 연령이 낮을수록 크게 나타났다. 젊은층일수록 투표시간 연장이 투표참여를 가능하게 했다는 것이다. 따라서 주말을 이용하여 재보선을 실시하며 투표시간을 연장하고 사전투표와 같은 방식을 도입할 필요가 있을 것이다.



## 참·고·문·헌

- 강경태. 2003. “한국대통령선거 어떤 유권자들이 참여하나?” 『한국정치학회보』 v. 37, n.1.
- 강원택. 2004. “한국에서 보궐선거의 특성과 정치적 의미.” 『의정연구』 제17호.
- 김옥. 1998. “투표참여와 기권.” 이남영 편. 『한국의 선거』 2. pp. 197-254. 서울: 푸른길.
- 박명호. 2005. “투표율 제고방안에 대한 시론.” 세계각국의 재보궐 선거제도 이해와 투표율 제고방안 심포지엄 발제문.
- 서현진. 2003. “미국유권자의 정치적 신뢰도와 투표참여의 관계.” 『한국정치학회보』 v. 37, n. 1.
- 윤성이. 2004. “인터넷과 17대 총선.” 『17대총선분석: 대통령탄핵과 향후정국의 전망』 2004 한국정치학회 총선분석 특별학술회의.
- 윤천주. 1963. 『한국정치체계』. 서울: 고려대출판부.
- 이남영. 1993. “투표참여와 기권.” 『한국의 선거 1』. pp. 21-47. 서울: 오름.
- 이현우. 2004. “정당투표제의 도입의 정치적 효과.” 『17대 총선분석: 대통령탄핵과 향후정국의 전망』 2004 한국정치학회 총선분석 특별학술회의.
- 중앙선거관리위원회. 2003. 제16대 대통령선거 투표율 분석.
- 중앙선거관리위원회. 2006. 2005년 10.26 재선거 투표율 분석.
- Blais, A. 2000. *To vote or not to vote : The merits and limits of rational choice theory*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Jacobson, Gary. 2000. *The politics of congressional elections*. Reading, MA: Addison Wesley
- Lijphart, Arend. 1997. “Unequal participation: Democracy’s unresolved dilemma.” *American Political Science Review*, 91, 1-14
- Powell, Bingham. 1986. “American Voter Turnout in Comparative Perspective.” *American Political Science Review*, V. 80, March.

## ABSTRACT

# Political Participation in By-elections

MyoungHo Park | Dongguk University

From a normative perspective that values mass participation, turnout is a key indicator of democratic responsiveness and health. Also, from a purely analytical perspective, as in empirical democratic theory, voter turnout is the form of political participation that is most easily comparable across national contexts. However, voter turnout has been declining in most democratic countries. Low voter turnout seems most severe at the reelections and by-elections, threatening democratic legitimacy of the elected. On this basis, this article empirically analyze factors that influence voter turnout by using survey data from the 4. 30 reelections and by elections, 2005. This article finds that age and level of education are the most important in deciding voter turnout while controlling for other factors. Finally, this article recommends long-term and short-term measures in order to enhance voter turnout.

---

**Key Words** | political participation, voter turnout, reelection, by-election, measure for enhancing voter turnout.