

## 재·보궐선거의 특징과 정치적 의미:

2005년 4월 30일 국회의원 재선거를 중심으로

신 두 철\*

## &lt;요약문&gt;

본 논문은 2005년도 4월 30일 국회의원 재선거의 특징과 정치적 의미를 파악하기 위하여, 민주화 이후에 실시된 재·보궐선거에서 나타난 특징과 제17대 총선을 비교 관점에서 살펴보았다. 한국의 재·보궐선거는 지역차원에서 실시되는 선거임에도 불구하고 국정운영에 대한 회고적 성격과 뒤따를 전국단위의 선거전초전 등과 같은 의미가 부여되면서 과열 양상과 네거티브 선거캠페인이 주류를 이루어왔다. 연구결과 4·30재·보궐선거 결과는 민심의 흐름에 상당한 변화가 있었으며, 동시에 민주화 이후 실시된 기존의 재·보궐선거와는 상당한 차이점을 드러냈다. 구체적으로 4·30재·보궐선거가 전체 재·보궐선거에서 차지하는 비중은 상대적으로 높게 나타났으며, 이는 개정 선거법의 강력한 적용으로 선거무효판결의 빈도가 높아진 결과로 보인다. 투표율은 기존의 재선거의 평균투표율에 비해서는 낮지만, 16대 국회기간 동안의 재선거보다는 높게 나타났다. 4·30재·보궐선거는 정치적 중요성으로 인하여 여당과 야당 모두 중앙당의 적극적 지원과 개입이 이루어졌으며 이로 인해 선거 전반이 과열되고 네거티브 캠페인 중심의 선거과정인 다시 재현되었다. 4·30재선거에서 정당의 의석교체율은 역대 어느 재선거 보다 높았으며, 기존의 대통령의 국정운영 평가와 여당의 득표율간의 상관관계는 증명되지 않았다. 결론적으로 우리나라 재·보궐 선거에서 의석교체와 여당의 패배 가능성이라는 높은 상관관계를 단지 국정운영에 대한 회고적 성격의 투표성향에 따른 '중간투표 모델' 안에서 해답을 찾기 보다는 후보자 개인에 대한 평가나 선거가 실시되는 지역구의 정당조직 우열 및 선거전략 같은 지역적 특성에 의해 선거결과가 결정된다는 '선거운동 모델'에서 찾는 연구가 향후에 수행되어야 할 것이다.

주제어: 선거, 재·보궐선거, 중간투표모델, 선거캠페인, 국정운영

## I. 머리말

2005년 4월30일의 재·보궐선거(re-election·by election)는 제17대 총선 이후 1년 만에 여당의 과반수가 무너진 상태에서 실시되었다. 4·30재·보궐선거의 결과는 그동안 민심의 흐름에

\* 중앙선거관리위원회 선거연수원

상당한 변화가 있음을 보여주었으며, 동시에 민주화 이후 실시된 기존의 재·보궐선거와는 상당한 차이점을 드러낸 선거였다.

특히 6곳에서 치러진 국회의원 재선거는 제17대 총선에서 선거법 위반으로 인해 당선무효 처리되어 공백이 생긴 의원직을 처음으로 충원(replacement)한다는 차원에서 제17대 총선의 연장선상으로 볼 수 있으며 다른 한편으로 불법 선거를 통해 당선되더라도 더 이상 의원직을 오랫동안 유지할 수 없음을 보여주는 교훈적 의미가 담겨 있다.

지난 4·30재·보궐선거 또한 중간평가의 의미와 함께 선거결과가 국정운영 전반은 물론 여야의 관계 설정에도 영향을 미친다는 차원에서 여당과 야당 모두 중앙당의 지도부가 총동원되었으며, 작년 총선에서 사라진 것으로 알았던 돈 봉투까지 다시 등장하는 등 온갖 구태들이 재현되었다.

본 논문에서는 4·30재·보궐선거 특히 국회의원 재선거의 특징과 정치적 의미를 파악하고자 한다. 이를 위하여 민주화 이후 실시된 재·보궐선거에서 나타난 일반적 특징과 제17대 총선 결과의 집합자료를 비교 관점에서 살펴보겠다. 이를 통해 4·30재·보궐선거와 과거 재·보궐선거의 공통점은 무엇이며 차이점은 무엇인지를 밝혀낼 것이다. 또한 4·30재·보궐선거에서 나타난 선거캠페인의 특징을 통해 선거과정이 네거티브 캠페인이 아닌 포지티브 캠페인의 형태로 변화될 수 있는 방안도 논의해 보겠다.

## II. 한국 재·보궐선거의 일반적 특징과 4·30재·보궐선거의 특징

선거법에 의하면 재선거는 후보자 또는 당선인이 없을 때, 선거의 전부무효의 판결 또는 결정이 있을 때, 당선인이 임기 개시 전에 사퇴하거나 사망한 때, 그리고 당선자의 효력이 상실되거나 당선자가 무효로 될 때 실시되며, 보궐선거는 지역구국회의원, 지역구시·도의원과 자치구·시·군의원 및 지방자치단체의 장에 궐원(闕員) 또는 궐위(闕位)가 생긴 때에 실시하도록 규정하고 있다.

### 1. 재·보궐선거의 실시횟수와 비중

우리나라에서는 제헌국회 이후 현재까지 총 161번의 재·보궐선거가 실시되었으며 이 중에서 재선거는 50번, 그리고 보궐선거는 111번이 실시되었다. 이번 4·30재·보궐선거는 국회의원 재선거 6곳, 기초자치단체장 보궐선거 7곳, 광역의원 재·보궐 10곳, 기초의원 재·보궐 21곳의 총 44곳에서 실시되었다. 역대 재·보궐선거에서 4·30재·보궐선거가 차지하는 비중은 재선거가 26%, 보궐선거가 28%로 비교적 높게 나타났다.<sup>1)</sup>

4·30재·보궐선거가 실시된 사유를 살펴보면 선거법 위반으로 당선무효에 의한 재선거가 국회의원 선거 6곳 모두, 광역의원 선거는 2곳, 기초의원선거는 5곳이었으며, 사직·사망·피선거권상실 등으로 인한 보궐선거는 기초단체장 선거 7곳 모두, 광역의원선거 8곳, 기초의원선거 16곳이었다.

〈표 1〉 한국 재·보궐선거의 실시현황

정 권	국 회	재선거	보궐선거
이승만 정권	제헌~4대	9	21
장 먼 정권	5대	4	11
박정희 정권	6대~10대	4	11
전두환 정권	11대~12대	0	0
노태우 정권	13대~14대	2	3
김영삼 정권	14대~15대	1	15
김대중 정권	15대~16대	15	18
노무현 정권	16대~17대	2	1
	17대	13	31
합 계		50	111

출처 : 조진만 2005, 11; 중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>(검색일: 2005년 10월 25일).

4·30재·보궐선거의 빈도가 높아진 이유는 무엇보다 개정된 정치관계법의 위력이 제17대 총선의 선거과정에서 뿐만 아니라 선거 이후에도 당선무효판결로 이어진 결과라 할 수 있다. 즉 선거법 위반에 대한 강력한 단속과 법의 엄격한 적용, 그리고 선거과정에서 발생한 선거법 위반 행위가 실제로 사법당국에 고발로 이어졌음을 의미한다. 법원의 당선무효 판결이 과거에는 국회의원의 임기 말기나 되어서야 이루어지던 것에 반해서 이번 국회에서는 총선 이후 1년 만에 6곳에서 재선거까지 치러질 수 있도록 신속하게 처리되었다. 또한 선거무효소송이 선거무효판결로 결정되는 것이 극히 부진했던 과거에 비해서 당선무효판결로 이어지는 빈도도 상대적으로 높게 나타나고 있다.

이러한 신속한 당선무효 결정은 향후 공직 선거에서 불법선거운동을 줄이는 긍정적 효과로 작용할 것이다. 현재 제17대 총선에 의해 선거법 위반행위로 기소되어 재판이 진행 중인 의원은 총 46명이며 진행 중인 선거소송의 숫자, 속도와 당선무효판결의 빈도를 볼 때 제17대 국회에서는 역대 어느 국회에서 보다 재선거가 많이 실시될 전망이다.<sup>2)</sup>

1) 참고적으로 1987년 민주화 이전에는 단 한차례의 재선거도 실시된 적이 없으며 다만 50번의 보궐선거만이 치러졌다.

〈표 2〉 4·30재·보궐 실시지역(국회의원과 지방자치단체장)과 실시사유

선거구분	선거구명	실시사유	
		성 명(정당명)	사 유
재선거	경기 포천·연천	이철우(열린우리당)	당선무효
재선거	충남 공주·연기	오시덕(열린우리당)	당선무효
재선거	경북 영천시	이덕모(한나라당)	당선무효
보궐선거	경기 화성시	우호태(한나라당)	퇴 직
보궐선거	전남 목포시	전태홍(민주당)	사 망
보궐선거	경북 청도군	김상순(한나라당)	퇴 직
보궐선거	경북 경산시	윤영조(한나라당)	퇴 직
보궐선거	경북 영천시	박진규(한나라당)	퇴 직
보궐선거	경북 영덕군	김우연(한나라당)	퇴 직

출처: 중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>(검색일: 2005년 10월 25일).

민주화 이후 실시된 재·보궐의 경우, 김영삼 정권초기에는 강력한 개혁과 사정을 추구하던 과정에서 의원직을 많이 상실하였으며 김대중 정권기에는 한보사건과 같은 부정부패로 의원직을 상실하여 치러진 국회의원 보궐선거의 유형(조진만 2005, 12)이 대부분이었다. 이에 비해 이번 4·30재·보궐선거는 이런 유형의 재·보궐선거가 한곳도 해당되지 않았다. 지방선거에서의 재·보궐선거는 임기 중인 기초자치단체장, 광역의회 의원, 기초의회 의원이 국회의원 재선거 또는 다른 공직 선거에 출마하기 위해 사직 또는 퇴직함으로써 보궐선거가 가장 많이 실시되었다.

## 2. 재·보궐선거의 투표율 및 후보경쟁

재·보궐선거는 여야 모두 중앙정당의 지원 하에 총력전을 펼치며 선거과정에서 나타나는 과열 양상에도 불구하고 통상선거보다 국민적 관심이 상대적으로 적으며, 일반적으로 투표율이 낮게 나타난다. 특히 재·보궐선거가 정치적 중요성이 떨어진다는 점과 평일에 실시된다는 점은 유권자의 참여를 끌어내지 못하는 요인으로 지적되고 있다.

2) 2005년 5월 1일 현재 선거법 위반 또는 불법 정치자금 등을 받은 혐의로 1심 또는 2심에서 당선무효형을 선고받은 현역의원은 모두 8명이다. 이 중 6명은 2심이 끝난 상태다(조선일보 2005년 5월 1일).

〈표 3〉 민주화 이후의 국회의원선거의 투표율과 재·보궐선거 투표율(%)

국 회	총선투표율	재·보궐선거 투표율	투표율 차이
13대 국회	75.8	71.0	-4.8
14대 국회	71.9	55.3	-16.6
15대 국회	63.9	46.8	-17.1
16대 국회	57.2	34.3	-22.9
17대 국회	60.6	36.4	-24.2
평 균	65.9	48.8	-17.1

출처: 중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>(검색일: 2005년 10월 25일).

실제로 민주화 이후 실시된 총선 투표율과 재·보궐선거의 투표율을 분석해보면 다음과 같은 몇 가지 흥미로운 사실을 발견해 낼 수 있다.

민주화 이후 전국적으로 실시된 총선의 평균투표율은 65.9%이며 재·보궐선거 평균투표율은 이보다 17.1% 낮은 48.8%이다. 이에 비해서 제17대 총선의 투표율 60.6%로 4·30재·보궐선거의 투표율36.4%의 편차는 24.2%로 그 어느 때보다 크게 나타났다. 제17대 총선의 투표율이 탄핵 등의 변수로 인하여 상대적으로 높게 나타난 것에서 원인을 찾을 수도 있겠지만, 그보다는 13대 이후 지속적으로 떨어지고 있는 재·보궐선거 투표율의 하락추세를 반영한 것으로 보인다.

다만 이번 4·30국회의원 재선거의 투표율은 36.4%로, 16대 국회에서의 재선거 투표율 34.3% 보다는 2.1% 높아졌다는 것은 하양추세의 투표율에 변화가 있음을 보여주는 좋은 사례이다. 정치적 상황에 따라 일정부분 투표율의 차이가 있다 하더라도 민주화 이후 실시된 총선과 재·보궐선거의 투표율 모두 지속적으로 하락했다는 점에서 이번 재선거의 투표율 상승은 의미가 크다.

물론 제17대 총선과 4·30재·보궐선거의 투표율 동반 상승을 단지 정치적 상황에 따른 일시적 현상으로 볼 것인지 아니면 투표율의 지속적 상승의 모멘텀으로 봐야 할 것인지에 대한 평가는 10월의 재·보궐선거 투표율에 따라 그 해석이 달라질 수 있을 것이다.

참고적으로 이번에 실시된 6곳의 재선거지역의 당시 평균투표율이 56.75%로 제17대 총선의 평균 투표율(60.6%)에 비해서 상대적으로 낮았다.

마지막으로 4·30재·보궐선거에서는 경북 영천지역이 59.1%로 가장 높은 투표율을 기록했다. 경북 영천은 여야 모두가 '특별한 정치적 의미(전국정당화대 텃밭사수)'를 부여하고 총력전을 펼침으로써 4·30재·보궐선거의 최고 승부 지역으로 부상하게 되었고, 이것은 보궐선거에 대한 이 지역 유권자의 높은 관심과 투표율을 상승시키는 결과를 가져왔다. 그에 반해서 성남 중

원은 단지 29.1%의 유권자가 투표에 참여해 극히 저조한 투표율을 보임으로써 재선거의 대표성에 심각한 의문을 제기하는 사례로 꼽힌다. 일반적으로 외국에서도 재·보궐선거의 경우 투표율이 높지는 않지만,<sup>3)</sup> 이번 4·30재·보궐선거처럼 국회의원의 잔여임기가 3년 가까이 남은 상태에서 선거가 실시된 점에서 투표율의 제고 방안이 시급하다. 이 결과는 4·30재·보궐선거 이전의 재·보궐선거보다 언론과 지역 유권자의 높은 관심에도 불구하고 각 지역의 유권자가 받아들이는 재선거에 대한 체감도는 얼마든지 큰 차이를 보일 수 있음을 나타낸다.<sup>4)</sup>

〈표 4〉 4·30재·보궐선거 후보자 등록상황 및 투표율

선거구분	선거구수	후보자수	경쟁률	투표율(%)
계	44	138	3.1:1	33.6
국회의원	6	27	4.5:1	36.4
기초단체장	7	20	2.9:1	39.2
광역의원	10	23	2.3:1	27.3
기초의원	21	68	3.2:1	29.6

출처: 중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>(검색일: 2005년 10월 25일).

투표율만을 볼 때 재·보궐선거의 정치적 중요성에 대하여 지역주민들이 느끼는 관심도(낮은 투표율)와 정당이 부여하는 정치적 의미(총력전 및 대리전, 선거결과가 향후 각 정당의 지도부에 미치는 영향력(지도부 강화 및 당의 정체성), 그리고 향후 정국의 주도권 확보 차원에서의 정치적 의미는 각기 다른 차원에서 해석이 가능할 것이다.

4·30재·보궐선거의 후보자간의 경쟁도를 살펴보면, 전체 44개 선거구에서 138명의 후보자가 등록하여 평균 3.1대1의 경쟁률을 보였으며, 6곳의 국회의원 재선거 지역에는 총 27명이 입후보하여 4.5대 1의 경쟁률을 나타냈다. 성남 중원에는 7명이 입후보하여 경쟁률이 가장 높았으며, 경북 영천에는 열린우리당과 한나라당 후보 2명만이 출마하였다.

이를 민주화 이후에 실시된 총선과 재·보궐선거의 후보자수와 비교해보면 다음과 같다.

민주화 이후 국회의원 재·보궐선거 후보자수는 평균 4.2명이었으며, 민주화 이후 제16대 총선까지의 지역구당 평균 후보자수는 5.1명이었다(조진만 2005, 15). 그리고 제17대 총선에서 각 지역구별 입후보자 수는 4.84명이었다. 결과적으로 4·30국회의원 재선거의 후보자수는 제17대 총선의 후보자 평균보다는 0.34명 적지만, 민주화 이후 실시된 재·보궐선거의 평균보다 0.4명 높게 나타났다. 총선에 비해 재·보궐선거에 후보자수가 적은 것은 국회의원의 사망 등과 같은

3) 2002년과 2004년 실시된 일본의 17개 중의원 보궐선거의 투표율은 48%로 직전 같은 선거구의 평균투표율 64%에 비해 16%로 낮게 나타났다(김영필 2005, 63).

4) 참고적으로 성남 중원의 제17대 총선의 투표율은 54.1%였다.

예상치 못한 사건으로 재·보궐선거가 실시됨에 따라 준비기간의 부족 등을 이유로 출마를 꺼리게 된다는 의견이 있다(강원택 2004, 156). 하지만 이번 국회의원 재선거의 경우 후보자수가 기존의 재·보궐선거의 평균보다 높게 나타난 점과 직전의 총선과 비교하여 편차가 줄어들었다는 점에서 볼 때 두 가지 해석이 가능하다. 첫째는 이번 재선거가 선거무효판결로 인해 실시되었다는 점이 예기치 못한 사유로 발생한 재·보궐선거 보다 후보자의 숫자를 높였을 가능성이다. 그 의미는 제17대 총선이 종료됨과 동시에 선거소송이 진행되면서부터 재선거를 준비할 기간이 충분했다는 점 즉, 재선거의 예측 가능성을 높였을 것이라는 점이다. 또한 개정선거법이 강력하게 적용되고 사법당국의 신속한 판결의지와 대법원의 자율성의 보장으로 인하여 실제 선거무효판결의 가능성이 높아진 것 등은 재선거를 준비하는 후보자의 입장에서 보면 출마의 현실성을 높이고 후보 등록률을 높이는 결과로 이어졌을 것으로 추정된다.

선거결과에서도 밝히겠지만 제17대 총선에서 차점으로 낙선했던 후보자들이 이번 재·보궐선거에서 입후보한 경우가 많았으며 당선된 빈도도 높았다. 다른 한편으로 여당의 과반수 의석이 무너지면서 이를 지키려는 여당과 정국의 주도권을 잡으려는 야당의 경쟁으로 출마후보자를 높이는 결과를 가져왔을 가능성도 배제할 수는 없다.

### 3. 선거과정

일반적으로 선거의 정치적 의미와 영향력이 클수록 선거전반이 과열될 가능성이 높으며, 선거과정이 정책공약 중심의 포지티브 캠페인보다는 상대 후보자에 대한 도덕성·자질 또는 상대당의 비방을 중심으로 하는 네거티브 캠페인 중심의 선거 전략이 나타날 가능성이 높다. 지금까지 우리의 재·보궐선거는 정책대결에 의해서라기보다는 정치 이벤트와 네거티브 캠페인이 중심이 되고(박철희 2003; 조성대 2004), 지역주의와 인물경쟁이 선거결과에 중요한 요인으로 작용해왔다. 이번 4·30재·보궐선거 역시 지역선거임에도 불구하고 중앙정치의 쟁점사안이 부각되고 여당과 야당 모두 총력전을 펼침으로써 선거과정 전반이 혼탁해졌으며, 돈 봉투가 다시 등장하고 관권선거 시비에 흑색선전, 인신비방과 이로 인한 고소·고발 사태가 줄을 이었다.

#### 1) 네거티브 캠페인

선거과정이 정책공약을 중심으로 이루어질 때 포지티브 캠페인, 상대후보자에 대한 도덕성·자질 등을 중심으로 할 때 네거티브 캠페인 중심의 선거 전략이라고 한다. 선거과정에서는 두 가지 성격의 캠페인이 모두 사용되며 일반적으로 포지티브, 네거티브 캠페인이 양면적으로 활용될 때 그 효과가 크다. 그 이유는 유권자는 입후보자의 두 가지 정보, 즉 도덕성-정책 관련정보 모두에 관심을 가지며 이를 토대로 후보를 결정하기 때문이다.

후보자는 자신의 정책을 유권자에게 공약함으로써 표로 평가받아야 하는 것이 선거의 기본원

칙이다. 그러나 실제 선거과정에서 정책공약보다는 상대 후보자의 부도덕성, 자질부족 등을 거론하며 자신이 당선되어야 할 논거보다는 상대 후보자가 되지 말아야 할 논거를 제시함으로써 자신을 상대적으로 부각시키려는 경향이 있다. 네거티브 캠페인은 개별유권자에게 상당한 부정적 이미지를 남기면서도 그 강력성으로 인해 큰 효과를 발휘하고 있다.

과거 우리 선거에서는, 특히 권위주의 정권하에서는 정책경쟁이 이루어질 수 있는 환경이 조성되지 못했고 지역주의와 정파성은 정책토론을 더욱 어렵게 했다. 우리 정당이 갖는 지역성·정파성으로 인하여 정당의 후보자 공천과정에서 이들의 자질이나 도덕성이 제대로 검증되지 못하였고, 이로 인해 실제 선거과정에서는 후보자의 약점, 특히 도덕성과 관련된 흑색비방이 더욱 부각되는 결과를 가져왔다.

이번 재·보궐선거 후보 공천과정에서도 후보자를 둘러싸고 뒤늦게 도덕성 시비와 선거법 위반 주장이 제기되는 등 잡음이 끊이지 않았고 일부에선 재심의를 요구하고 있기도 하다(테일리서프라이즈 05/03/30; 중앙일보 05/04/11). 본 선거에 들어서면서 상대후보자에 대한 흑색비방 선전과 같은 네거티브 캠페인은 더욱 과열되었다. 실제로 충남 아산지역에 등록하려던 여당의 예비후보자는 이중 당적보유로 인하여 후보 등록을 하지 못하게 되어 후보자가 교체되는 해프닝도 발생하였다.

재·보궐선거가 네거티브 캠페인으로 전개되지 않게 하기 위해서는 선거캠페인이 가지는 특징을 제대로 이해하는 것이 필요하다. 선거에서 유권자는 입후보자의 두 가지 정보, 즉 인물(도덕성) 정보와 정책관련 정보를 모두 얻고 싶어 한다. 일반적으로 선거캠페인은 네거티브와 포지티브의 양면이 활용될 때 그 효과가 크다는 측면에서 정책선거는 일방적으로 포지티브형의 선거 정보만을 강조하기 보다는 두 형태의 정보가 동시에 유권자에게 전달될 때 그 실현 가능성이 높아진다. 그럼으로 향후 재·보궐선거가 포지티브형태의 선거로 변화하도록 유도하기 위해서는, 선거의 정보전달과정에서 선거가 포지티브 캠페인으로 유도될 수 있는 제도적 방안들이 더욱 강화되어야 한다. 즉 포지티브 선거운동은 후보자에 대한 도덕성과 같은 인물(도덕성)정보와 정책관련 정보가 조화될 수 있는 방안으로 제시되어야 한다. 현행 선거제도의 틀 안에서 후보자의 기회균등과 정보전달의 효과성을 높이기 위해서는 기존 후보자의 신상 정보공개를 확대하고, TV방송토론을 활성화하며, 후보자와 정당의 정책을 쉽게 비교할 수 있는 정당정책비교프로그램과 같은 외적동인이 제공될 때 가능할 것이다. 또한 지나친 규제로 인하여 제17대 총선에서 문제로 지적된 후보자와 유권자의 접촉기회를 확대하기 위한 선거운동 방법의 개선도 뒤따라야 할 것이다.

## 2) 총력전과 대리전

한국 재·보궐선거과정의 두 번째 특징은 총력전과 대리전 양상이다. 재·보궐선거가 지역선거구 차원에서 실시되는 선거임에도 불구하고 과거 재·보궐선거는 중간평가의 성격과 국정운



영에 대한 평가와 선거전초전 등과 같은 의미가 강하였으며 이로 인해 여당과 야당은 모두 중앙당의 적극적 지원과 개입으로 선거 전반이 과열되는 특징을 보였다(진영재·조진만 2003).

이번 4·30재·보궐선거 역시 여당의 국회과반수 의석 상실, 중간평가, 그리고 향후 국정운영 주도권 선점이라는 의미가 부여됨으로써 초반부터 치열한 선거운동이 나타났다. 선거운동의 과열은 후보자에 대한 면밀한 인물정보나 정책관련 정보에 의해 후보가 선출되기 보다는 지연·학연 같은 연고나 지역주의에 의해 후보가 선택되는 부작용으로 나타난다. 다른 한편으로 선거 과열은 재·보궐선거의 낮은 투표율과 결합하여 금품살포와 향응제공행위 같은 각종 불법선거운동과 선거브로커나 사조직 등을 이용한 ‘조직동원형 네트워크 선거’, 지역정서 등을 활용한 비방, 흑색선전 중심의 ‘연고주의형 네거티브 캠페인’으로 나타나게 된다.

〈표 5〉 4·30재·보궐선거 관련 선거법위반행위

선거별 \ 조치별	계	고발	수사의뢰	경고	주의	이첩
국회의원	50	10	8	19	13	
기초단체장	73	2	4	27	37	3
광역의원	19	2	1	9	7	
기초의원	45	3	3	28	11	
계	187	17	16	83	68	3

출처: 중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>(검색일: 2005년 10월 25일).

중앙선관위는 이번 국회의원 재선거와 관련하여 고발 4건, 수사의뢰 7건, 경고 14건을 했다고 밝혔다. 또한 4·30재·보궐선거와 관련해 대검에 입건된 선거사범은 46명으로 비슷한 규모(47개 선거구)로 치러진 지난해 10·30재보선 때 선거사범(23명)의 두 배였다.

이러한 네거티브 캠페인은 더욱 가열되었으며 돈 문제로 재선거를 치르는 성남 중원에서는 돈 봉투가 다시 등장하는 등 불법선거운동이 그 정도를 넘어섰다는 평가가 적절할 것이다.

#### 4. 선거결과

외국의 보궐선거의 경우 일반적으로 집권당의 후보가 고전하는 특징을 보이고 있다. 왜냐하면 기본적으로 유권자들이 보궐선거에서 총선과 다른 투표행태를 보이며 지역선거적 쟁점보다는 정부의 업무 수행에 대한 국민들의 전반적인 여론을 반영하는 중간평가의 의미를 가지기 때문이다(조진만 2005, 6~8).

재·보궐선거에 관련된 국내의 연구결과들도 우리의 국회의원 재·보궐선거가 대통령의 국정운영에 대한 회고적 평가에 초점을 맞춰 투표가 이루어질 가능성이 높다는 점을 밝히고 있다.

이번 4·30재·보궐선거의 결과를 기존의 재·보궐선거와 비교 분석해보면 다음과 같은 특

징을 발견할 수 있다.

국회의원 재선거가 실시된 6곳의 선거구 중에서 5곳은 열린우리당이 의석을 차지하고 있었으며 경북 영천 1곳만 한나라당이 의석을 점하고 있었다. 선거결과 6곳의 선거구 중 5곳에서 의원 교체가 이루어졌으며 의석교체가 이루어진 5곳 중에서 4곳은 야당의 후보가 승리하였고 1곳(충남 공주·연기)에서는 무소속 후보가 당선되었다.

그 결과 이번 재선거에서 정당들 사이의 의석교체비율은 80%이며 이 비율은 기존의 총선과 재·보궐선거 사이에 나타난 정당간의 의석교체비율인 48.2%보다 월등하게 높은 비율이다. 재·보궐선거와 총선 사이에 정당 간 의석교체비율은 42.9%이며 총선과 총선 사이에 발생하였던 정당 간의 의석교체율은 37.5%이다.

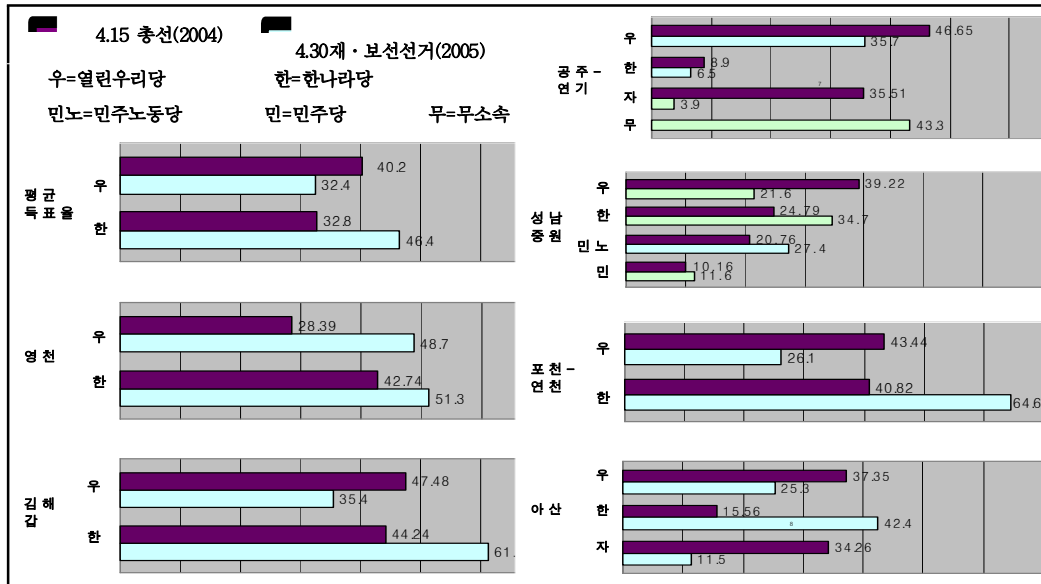
우리나라 재·보궐선거의 대표적인 특징은 총선에서 승리한 정당이 재·보궐선거에서는 패배한다는 점이다. 특히 총선이 실시된 이후 재·보궐선거에서 여당의 의석이 야당으로 교체된 비율은 28.6%인데 비해서 여당이 재·보궐선거에서 의석을 유지한 경우는 16.1% 밖에 되지 않는다. 이는 야당이 의석을 유지한 경우인 37.5%보다 현저히 낮게 나타난다.

4·30재·보궐선거의 경우에는 여당인 열린우리당이 가지고 있던 선거구 5곳에서는 모두 의석교체가 이루어진 반면에 한나라당이 점하고 있던 경북 영천에는 의석변화가 없었다. 열린우리당은 전체 국회의원 재선거 6곳, 시장·군수·구청장 7곳, 광역의회 의원 선거 10곳 등 정당 공천이 이뤄진 23곳 선거에서 단 한곳도 승리하지 못했다.

아래의 표6에서 나타나는 바와 같이 제17대 총선 이후 달라진 민심의 변화는 의석교체비율에서 뿐만 아니라 득표율의 변화에서도 확연하게 증명된다. 열린우리당의 경우 6곳의 국회의원 재선거구에서 평균 32.4%의 득표에 그친 반면, 한나라당은 46.4%를 득표하였다. 득표결과를 1년 전 총선과 비교해보면 열린우리당의 경우 공주·연기(46.65%→35.7%)를 비롯하여 6곳 모두에서 득표율이 평균 7.8%포인트가 내려앉은 반면, 한나라당은 포천·연천에서 23.8%포인트를 비롯하여 전체적으로 13.6%포인트가 상승하였다. 다만 경북 영천의 경우 2명의 후보만이 출마했다는 점을 감안하더라도 열린우리당의 후보가 영남권에서 48.7%를 득표했다는 것은 한국 재·보궐선거에서도 ‘선거운동 모델’적용가능성을 열어놓고 있다.<sup>5)</sup>

5) 국정운영에 대한 회고적 성격의 투표성향이 나타날 때는 ‘중간투표 모델’이라 하며 후보자 개인에 대한 평가나 선거가 실시되는 지역구의 정당조직 우열 및 선거전략 같은 지역적 특성에 의해 선거가 결정될 경우 ‘선거운동 모델’이라고 한다.

〈표 6〉 제17대 총선 득표율과 4·30 국회의원 재선거 득표율



출처: 중앙일보(2005년 5월 2일); 출처: 중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>(검색일: 2005년 10월 25일).

우리나라 재·보궐선거의 또 하나의 특징은 대통령과의 국정운영에 대한 평가와 재·보궐선거에서 여당의 득표율 사이에 상관관계가 있다는 것이다. 다시 말하면 대통령의 국정운영에 대한 평가가 긍정적 일수록 여당의 득표율이 높아진다는 것인데 이번 4·30재·보궐선거의 경우 직전 조사된 노무현 대통령의 국정운영에 대한 평가에서 48%가 ‘잘 한다’고 응답해(세계일보 05/03/29) 그 어느 때보다 높게 나타났음에도 불구하고 모든 선거구에서 완패했다는 점과 낮은 득표율로 볼 때 대통령의 국정운영 평가와 여당의 득표율에 대한 상관관계는 이번 재·보궐선거에서 큰 의미를 부여하기 어려운 것 보인다.

〈표 7〉 대통령 국정운영에 대한 평가와 재·보궐선거 여당득표율(%)

대통령 재임기간	국정운영에 대한 긍정적 평가	여당의 득표율 차이
1년차	73.0	10.2
2년차	38.8	2.6
3년차	27.2	0.9
4년차	17.8	-3.4
5년차	17.7	-8.5
노무현 대통령	48.0	-7.8

출처 : 조진만 2005, 22; 세계일보(2005년 3월 29일)<sup>6)</sup>

6) 노무현 대통령의 국정운영에 대한 평가는 세계일보의 여론조사 자료를 활용하였으며, 여당과의 득표율

4·30재·보궐선거 결과는 여당원의 당선무효로 선거구가 많았다는 점과 일반적으로 재·보궐선거가 국정운영에 대한 회고적 성격으로 인해 여당에게 불리하다는 점 등이 복합적으로 작용해 여당의 패배로 이어졌다고 볼 수 있으며, 한나라당의 경북 영천에서의 승리는 지역주의에 의한 결과로 해석해 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 여당이 공천한 23개 선거구 중 단 한곳에서도 승리하지 못했다는 것은 작년 총선 이후 민심의 변화가 컸다는 정치적 의미를 담고 있다. 하지만 재·보궐선거 직전 노무현 대통령의 지지도가 최근 그 어느 때보다 높았다는 점을 생각해 볼 때 대통령의 국정운영에 대한 평가와 여당의 득표율에 대한 상관관계 분석에 있어 선거구별에 따른 지지도 분석을 고려한 좀 더 세밀한 분석과 논의가 필요하다.

〈표 8〉 4·30재·보궐선거지역의 후보자별 득표율과 제17대 총선의 득표율(%)

선거구명	제17대 총선 결과			4·30재·보궐선거 결과		
	투표율	후보자별 득표율		투표율	후보자별 득표율	
성남중원	54.1	이상락(우)	신상진(한)	29.1	신상진(한)	정형주(민노)
		39.22	24.79		34.7	27.4
포천·연천	57.6	이철우(우)	고조홍(한)	38.1	고조홍(한)	장명재(우)
		43.44	40.82		64.6	26.1
공주·연기	55.1	오시덕(우)	정진석(자)	37.9	정진석(무)	이병령(우)
		46.65	35.51		43.3	35.7
아산	53.0	북기왕(우)	이명수(자)	32.0	이진구(한)	임좌순(우)
		37.35	34.26		42.4	25.3
영천	62.9	이덕모(한)	최상용(우)	59.1	정희수(한)	정동윤(우)
		42.74	28.39		51.3	48.7
김해	57.8	김맹곤(우)	김정권(한)	34.2	김정권(한)	이정욱(우)
		47.48	44.24		61.3	35.4

\*약어, 우: 열린우리당, 한: 한나라당, 민노: 민주노동당, 민: 민주당, 자: 자민련, 무: 무소속

다른 한편으로 상대적으로 여당의 지지도가 높을 것으로 예상되었던 선거구에서까지 의석교체가 이루어졌다는 점은 한국 재·보궐선거에서의 의석교체와 여당의 패배 가능성의 빈도가 높은 것을 단지 국정운영에 대한 회고적 성격의 투표성향에 따른 ‘중간투표 모델’에서 찾기보다는, 후보자 개인에 대한 평가나 선거가 실시되는 지역구의 정당조직 우열 및 선거전략 같은 지역적 특성에 의해 선거결과가 결정된다는 ‘선거운동 모델’ 또는 두 모델을 연계한 연구를 통해서 찾을 것을 제시해주고 있다.

특히 이번 재·보궐선거에서 제17대 총선에 출마하여 차점자로 낙선했거나 이전부터 여러 차

차이는 제17대 총선과 4·30재·보궐선거의 득표율 차이임.

례 출마한 경험을 통해 탄탄한 조직과 지역구의 인지도가 높은 후보가 모두 당선되었다는 점은 한국 재·보궐선거에서 ‘선거운동 모델’의 적용가능성을 증명하는 좋은 사례라 할 수 있다(표 8).<sup>7)</sup>

### III. 결 론

본 논문은 2005년도 4월30일의 국회의원 재선거의 특징과 정치적 의미를 파악하기 위하여, 민주화 이후에 실시된 재·보궐선거에서 나타난 특징과 제17대 총선을 비교 관점에서 살펴보았다. 연구결과 4·30재·보궐선거는 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째, 4·30재·보궐선거가 제헌국회 이후 실시된 총 161번의 재·보궐선거에서 차지하는 비중은 재선거 26%, 보궐선거 28%로 비교적 높게 나타났으며, 개정 정치관계법의 강력한 적용과 선거무효소송이 진행 중인 판결 중에서 당선무효판결의 빈도가 높아지면서 국회의원 재선거가 이루어지는 지역구가 늘어날 수 있을 것이다.

둘째, 4·30재·보궐선거의 투표율(33.6%)은 민주화 이후 그 직전까지 실시된 재·보궐선거의 평균투표율(46.1%)에 비해서는 낮지만, 16대 국회 재선거(34.25%)보다는 높게 나타났다. 전체적인 투표율 하락 추세로 볼 때 유권자 측면에서 이번 선거에 대한 관심이 높았던 것으로 해석된다. 그럼에도 불구하고 30%대의 낮은 투표율은 재·보궐선거의 대표성에 의문을 제기할 수준이다. 낮은 투표참여의 개선방안으로 해당 지역구의 차점자가 의원직을 승계하는 방안, 단계적인 의무투표제의 도입, 전자투표의 시범실시 등 다양한 사회적 논의와 대안이 전향적으로 고려되어야 할 것이다.

셋째, 4·30재·보궐선거는 선거결과가 미치는 정치적 중요성으로 인하여 여당과 야당 모두 중앙당의 적극적 지원과 개입이 이루어졌으며 이로 인해 선거 전반이 과열되면서 돈 봉투 등 불법선거, 후보자의 흑색비방 등의 네거티브 캠페인 중심의 선거과정이 다시 재현되었다.

넷째, 4·30재·보궐선거에서 여당은 국회의원 재선거가 실시된 6개 선거구를 포함하여 정당 공천을 한 23개의 선거구에서 단 한곳도 승리하지 못하였으며, 정당들 사이의 의석교체를 또한 역대 어느 재·보궐선거 보다 높게 나타났다. 민심의 변화는 여당의 득표율 변화로도 나타나 여당의 국회의원 재선거득표율은 제17대 총선의 비해 평균 7.8%포인트가 하락하였다.

마지막으로 노무현 대통령의 국정운영에 대한 평가가 그 어느 때보다 긍정적으로 나타났음에도 불구하고 선거결과는 여당의 완패로 끝났으며 제17대 총선과 재선거 득표율의 편차 역시 높게 나타났다는 관점에서 기존의 대통령의 국정운영 평가와 여당의 득표율간의 상관관계는 증명

7) 충남 아산에서 한나라당의 이진구 후보만이 제17대 총선에서 3위 득표자로서 당선되었는데, 이 결과는 당시 2위 득표한 자민련의 이명수 후보가 열린우리당으로 출마하려다 이중당적으로 등록을 못함으로 써 나타난 결과로 보는 것이 타당할 것이다.

되지 않았다.

위의 두 요인의 상관관계를 명확히 밝혀내기 위해서는 선거구별에 따른 국정운영 평가요인을 종속변수로 고려한 좀 더 세밀한 분석이 요구된다. 특히 상대적으로 여당의 지지도가 높을 것으로 예상되었던 선거구에서까지 의석교체가 이루어졌다는 점에서 우리나라 재·보궐 선거에서 의석교체와 여당의 패배 가능성이라는 높은 상관관계를 단지 국정운영에 대한 회고적 성격의 투표성향에 따른 ‘중간투표 모델’ 안에서 해답을 찾기 보다는 후보자 개인에 대한 평가나 선거가 실시되는 지역구의 정당조직 우열 및 선거전략 같은 지역적 특성에 의해 선거결과가 결정된다는 ‘선거운동 모델’에서 찾는 연구가 향후에 수행되어야 할 것이다.

## <참고문헌>

- 강원택. 2004. “한국에서 보궐선거의 특성과 정치적 의미.” 『의정연구』 제10권 1호, 145-166.
- 김영래. 2004. “총선의 정치사적 의미와 과제.” 공선협 제17대 국회의원선거 총결산 토론회. 서울. 4월.
- 김영필. 2005. “외국의 재·보궐선거와 한국의 시사점.” 『세계 각국의 재·보궐선거제도 이해와 투표율 제고방안』, 53-72.
- 김형준. 2003. “미디어와 인터넷 선거운동에 대한 평가.” 한국정치학회 춘계학술회의, 94-114.
- 박명호. 2005. “재·보궐선거 투표율 제고방안.” 중앙선거관리위원회 세계 각국의 재·보궐선거제도 이해와 투표율 제고방안 세미나. 서울. 12월, 75-88.
- 박철희. 2003. “정책선거 실현을 위한 선거과정 및 정당운영 개선책.” 중앙선거관리위원회 정책선거 실현을 위한 심포지엄. 서울. 12월, 1-13.
- 신두철. 2004. “정책선거의 시각에서 본 4·15 총선.” 『한독사회과학논총』 제14권1호, 177-194.
- 신두철. 2005. “재·보궐선거 캠페인의 특징과 정책선거 실현방안.” 중앙선거관리위원회 세계 각국의 재·보궐선거제도 이해와 투표율 제고방안 세미나. 서울. 12월, 31-49.
- 정진민. 2002. “정책정당 실현을 위한 내부조건.” 『통일로』 3월호, 96-107.
- 조진만. 1998. “집권정부의 정치적 지지도와 국회의원 재·보궐선거 -김영삼 집권기를 중심으로-.” 『동서연구』 제10권 1호, 159-198.
- 조진만. 2005. “우리나라 재·보궐선거의 특징.” 중앙선거관리위원회 세계 각국의 재·보궐선거제도 이해와 투표율 제고방안 세미나. 서울. 12월, 3-28.
- 진영재 편. 2002. 『한국의 선거 IV』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 진영재·조진만. 2003. “한국 재·보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례분석: 김영삼과 김대중 정권기를 중심으로.” 『한국정치학회보』 36권 1호, 185-202.

중앙선거관리위원회. 2005. 『선거관리』. 제51호. 서울: 중앙선거관리위원회.

Anderson, James E. 1979. *Public policy-Making*. 2nd Ed. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Harrop, Martin and Miller, William L. 1978. *Election and Voters*. London: Macmillan.

William Crotty. 1984. *American Political Parties in Decline*. Boston: Little Brown and Company.

인터넷검색

중앙선거관리위원회, 역대선거정보, <http://www.nec.go.kr/necis/index.html>(2005년10월25일).

세계일보 2005년 3월 29일.

데일리 서프라이즈 2005년 3월 30일.

중앙일보 2005년 4월 11일.

중앙일보 2005년 5월 2일.

Abstract

## Characteristics and Political Significance of By-Elections:

Focus on April 30 2005 By-Election of Assembly

Sin, Du-Chel

(National Electoral Education Institute)

This study has made a comparative analysis of the characteristics identified in the by-elections held after the democratization of 80's and those in the 17th general elections to understand the characteristics and political significance of the April 30 2005 by-elections. The study resulted in the following characteristics of the April 30 by-elections. First, the ratios of the number of electees in the April30 by-elections to those in the total of 161 by-elections conducted since the Constituent National Assembly were relatively high at 26% for re-elections and 28% for by-elections. Second, the turnout rate in the April 30 by-elections, 33.6%, was higher than that in the re-elections for the 16th Assembly, 34.25%. In consideration of the overall tendency of decreasing turnout over time, this is interpreted as much interest in the latest by-elections. Third, in the latest by-elections, the active involvement and support by the central offices of both the ruling and opposition parties resulted in excessive competition resorting to negative campaigns. Fourth, more seats have changed hands in the April 30 by-elections than in any other by-elections. Lastly, the correlation between the evaluation of the presidential approving rate and the rate of votes for the ruling party has not been proven.

**Key Words:** election, re-election · by election, election campaign, political party