



유권자 투표참여에 영향을 미치는 요인에 관한 연구

-제5회 지방선거 사례를 중심으로-

〈요약집〉

2010년 8월

(재)동아시아연구원

제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 요약집을 “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

정원철 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	3
3. 투표참여 제고를 위한 제도운영 평가와 과제	4
II. 투표참여에 영향을 미치는 요인에 대한 기존 이론의 특징	6
1. 거시적 접근	6
2. 미시적 접근	6
3. 제도주의적 접근	7
4. 투표율 제고를 위한 대안	7
III. 개인적 수준에서의 투표참여 요인 분석	8
1. 기권의 이유	8
2. 투표참여에 영향을 미친 사회경제적 배경 요인	10
3. 6.2 지방선거 주요 이슈와 선거운동의 영향력	12
IV. 투표참여에 영향을 미치는 선거제도 국제비교	13
1. 투표율 하락의 보편화	13
2. 제시된 다양한 대안들	14
V. 투표율 제고를 위한 전자투표의 도입 및 부재자투표 확대 방안	16
1. 투표참여율 제고방안으로서 전자투표 도입의 검토	16
2. 전자투표의 유형 및 도입효과	17
3. 주요국가의 전자투표제도 추진현황	19
4. 투표율 제고를 위한 부재자투표의 확대 방안	21
VI. 유권자 인식으로 본 투표참여 인식과 제고 방안	22
1. 투표율 위기의식 급감	22
2. 투표참여에 미치는 제도적 효과	23
3. 정책경쟁과 정보취득 비용 감소를 위한 제도적 방안 평가	25
4. 예비후보등록제	27
5. 후보자 정보 공개제고	28
6. 의무투표제 평가	29
7. 투표 인센티브제 평가	30
8. 전자투표제 : 투표촉진(편의성 제공) 제도	31
VII. 종합 및 투표참여를 위한 선거제도 개선방안	33

표목차

<표 1> 역대 재보궐 선거 투표율 현황(%)	1
<표 2> 한국 투표율 하락 원인에 대한 분석들과 이론적 기반	2
<표 3> 투표참여 제고방안 과제 및 세부 연구과제	5
<표 4> 유권자와 정치제도에 따른 투표율제고 방안	8
<표 5> 1979~2004년 유럽의회 투표율 (15개국)	15
<표 6> 전자투표의 주요 방식	18
<표 7> 주요 전자투표 추진국가 현황	20
<표 8> 1제5회 지방선거 투표율 54.5%에 대한 평가(%)	23
<표 9> 1인 8표제에 대한 평가(%)	24
<표 10> 집단별 전자투표제 도입시기 및 방식 (%)	32

그림목차

<그림 1> 기권 이유 변화	9
<그림 2> 투표결정시기	12
<그림 3> 세대와 선거정보매체	13
<그림 4> 17대 대선과 제5회 지방선거 직후 각 투표율에 대한 평가 (%)	23
<그림 5> 1인 8표제에 대한 평가 (%)	24
<그림 6> 1인 8표제에 평가별 기권한 비율 (%)	24
<그림 7> 매니페스토운동이 투표선택에 도움이 되었나? (%)	26
<그림 8> 매니페스토운동에 대한 평가 변화 (%)	27
<그림 9> 예비후보자 등록제도에 대한 평가 (%)	28
<그림 10> 후보자 정보공개 제도에 대한 평가 (%)	29
<그림 11> 의무투표제에 평가: 소명과 벌금제도 (%)	30
<그림 12> 투표인센티브에 평가: 할인권/상품권 제공방식과 취업가산점 방안 (%)	31
<그림 13> 전자투표 도입시기 및 방식 (%)	31

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. 대부분 모든 나라에서 투표율 하락을 막고 투표율을 높이기 위해 각방의 노력을 기울이고 있지만 특히 한국에서 투표율 하락의 문제를 더 심각한 문제로 받아들이고 있는 것은 다른 나라들과 비교하여 그 하락의 폭과 속도가 빠르기 때문이다. 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.

특히 <표 1>에서 볼 수 있듯이 투표율 하락에 더욱 민감하게 된 것은 최근 수년간 진행되어 온 재보궐선거 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.

<표 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 기존의 논의를 정리해보면 <표 2>와 같으며 크게 거시적 요인(체제/문화), 미시적 요인(개인차원), 제도적 차원으로 분류하여 정리 가능하다.

〈표 2〉 한국 투표율 하락 원인에 대한 분석들과 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) 김도중(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)</p> <p>선거연수원자료집</p> <p>김영태(2008)</p> <p>Aldrich(2003) 김형준(2008) 김영태(2008) 임성학(2010) 조한상(2008)</p> <p>김영태(2008)</p> <p>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)</p> <p>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

그간의 논의들은 그러나 몇 가지 중요한 문제점을 내포하고 있다. 무엇보다 정치참여의 한 지표인 ‘투표율’의 중요성을 지나치게 강조하는 경향이 나타나고 있다는 점이다. 물론 지나치게 낮은 투표율을 기록한 선거에서 선출된 대표에 대해 대표성과 정통성에서 문제가 발생할 수 있다는 점은 분명해 보인다. 그러나 이에 대한 다양한 반론도 존재한다. 첫째, 현재의 투표율 하락이 자율적인 정치문화의 정착과 권위주의 시절의 동원투표가 사라지면서 발생한 현상이며, 단순 투표율이 증가한다고 반드시 민의(民意)가 더 전달되는 것은 아니라는 문제제기다. 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. 셋째, “법리적으로 볼 때 선택의 대안이 마땅치 않을 경우 선거참여율이 그때그때 다른 것은 시민들의 건강한 민주주의식을 보여주는 징표이며, 국민의 책임은 자신의 선거참여 여부와 무관하게 그 선거의 결과를 받아들이는 수동적 형태로 실현된다”는 적극적인 해석도 있다. 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.

결국 투표율은 투표참여 수준과 민주주의 성숙도를 측정하는 절대적인 지표가 될 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. 따라서 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 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, 선거공정성 유지를 위한 선거관리로 인해 2010년 제5회 지방선거만 보더라도 전회 선거에 비해 위반건수 및 조치비율이 감소하고 있다. 전체적인 선거단속건수가 줄고 있으며 특히 공무원 선거 개입, 금품/향응 제공 등 중대선거범죄가 줄어드는 추세이다.

3. 투표참여 제고를 위한 제도운영 평가와 과제

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.

- 대표성 확대 : 1인 8표제 : 직접선출 공직의 확대 / 만19세 투표연령 조정 및 주한 외국인 지방선거 투표권 보장 / 부재자 투표요건 완화 / 재외 국민투표권 보장
- 선거 경쟁성 강화 : 선거운동 기간의 확대 / 예비후보자 선거운동 범위 확대 / 집단 선거운동의 확대 / 트위터 등 사이버 선거운동

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.

〈표 3〉 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. 거시적 접근

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. 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.

2. 미시적 접근

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. 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. 이 밖에 대개의 경우 이념성이 강한 유권자는 정치에 대한 관심도 높고 높은 이념적 일관성을 보이며 정치적 참여도도 높다는 것이 정설이다. 그러나 정치학에서 유권자의 이념적 수용성과 일관성에 대한 뜨거운 논란이 계속되고 있다. 유권자가 가지고 있는 이념보다는 지지후보의 이념에 따르는 경향이 있어 유권자가 가지고 있는 이념은 선거에서 그렇게 중요하지 않는 것으로 평가되기도 하였다. 일반 유권자를 합리적으로 생각하고 이에 따라 투표하는 개인으로 보기 보다는 정치에 무관심하며 이념적 일관성도 없어 상황에 따라 투표행태는 매우 유동적이라고 보는 견해이다.

3. 제도주의적 접근

투표율은 정치제도와 선거법과 매우 밀접한 관계를 가지고 있다는 주장에 기인한다. 이를 세분화하여 살펴보면, 첫째 정치제도가 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. 둘째 선거편의와 강제제도의 유무이다. 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. 이 밖에 의무투표제도는 투표율을 높이는데 효율적인 제도이다. 의무투표제를 실시하고 있는 국가의 투표율은 대부분은 90%를 넘는다. 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.

4. 투표율 제고를 위한 대안

미시적 접근과 제도적 접근을 통합해 보면 아래 <표 4>와 같다. 유권자는 합리적 유권자, 무관심한 유권자, 시민적 책무성이 있는 유권자로 나누어 볼 수 있고 정치 체제는 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 4> 유권자와 정치제도에 따른 투표율제고 방안

		정치제도		해결책
		경쟁	비경쟁적	
유권자	합리적	O*	X	경쟁적 정치체제 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

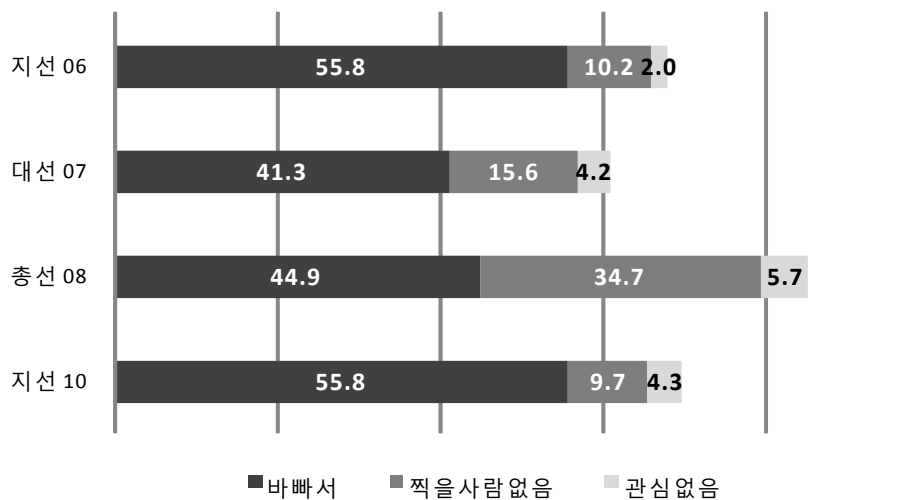
1. 기권의 이유

투표율 하락현상이 널리 확산되면서 기권하는 유권자가 증가하는 원인에 대한 주

장도 매우 다양하게 제기되었다. 주로 정당일체감의 약화로 인한 무당파의 증대, 지지 정당이나 후보자 부재, 네거티브 선거운동의 만연으로 인한 정치 불신의 증대와 젊은 층의 정치적 무관심 등이 그 원인으로 분석되었다. 이와 유사하게 한국 선거에서도 투표율 하락 원인은 젊은 세대의 불참, 정당과 후보자 간 경쟁력 약화, 지지 후보 부재, 네거티브 선거운동으로 인한 정치 불신 증대와 선거관심도 저하 등으로 설명되어졌다.

실제 사람들은 왜 투표를 하지 않는가라는 질문에 대해서는 동아시아연구원에서 조사한 패널조사 결과를 살펴보면, <그림 1>에서 같이 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 1> 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 조

금 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 찍을 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 관심거리와 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. 민주화 이전 한국에서는 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. 그러나 민주화 이후 이런 동원투표 현상이 점차 사라지게 되었고 사회경제적 변수들의 영향력은 다른 나라의 상황과 다르지 않게 보편적인 방향으로 나타났다.

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.

다음으로 보편적으로 투표참여에 중요한 영향을 미치는 변수들인 선거관심도나 이념성향 그리고 지지정당 요인에 대해 살펴본 결과 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.

또한 지지정당에 따라 투표참여 평균의 차이가 나타났는데 이런 집단 간 차이도 이번 지방선거에서만 통계적 의미가 없었다. 이번 지방선거결과를 보면, 이런 추세

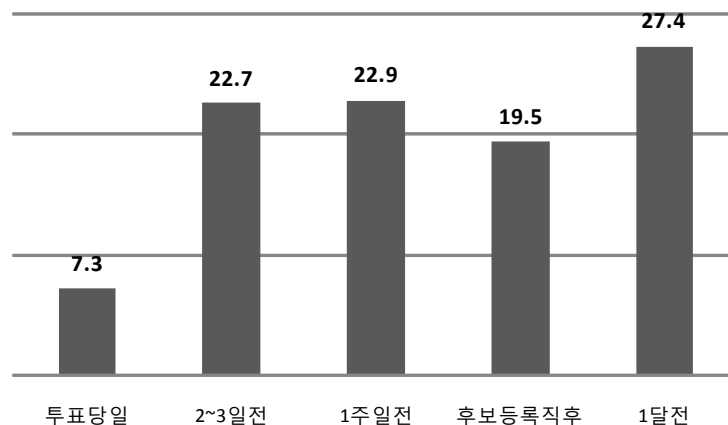
가 바뀐 것을 알 수 있다. 한나라당과 민주당 지지자들 간 차이가 없었다. 국민참여당, 민주노동당, 진보신당, 창조한국당 등 오히려 진보진영 유권자들의 투표참여가 활발했으며 자유선진당 지지자들과 지지정당이 없는 유권자들의 투표참여가 저조했음을 알 수 있다.

3. 6.2 지방선거 주요 이슈와 선거운동의 영향력

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 여론조사가 잘못되었다는 비난도 있었지만 이를 발표하지 못하는 선거전 1주일 동안 큰 변화가 일어났기 때문이라는 주장도 강력하게 제기되었다.

〈그림 2〉를 보면, 투표결정시기를 묻는 질문에 대해 투표 당일 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.

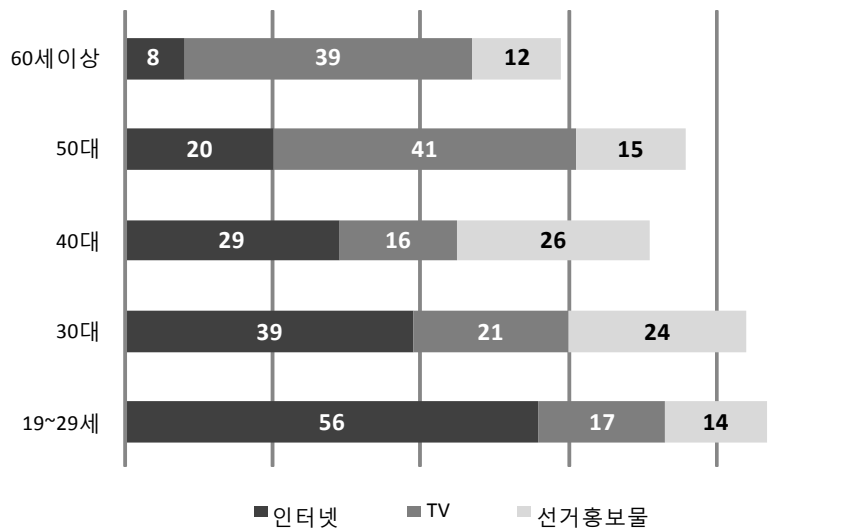
〈그림 2〉 투표결정시기



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. 이번 지방선거 패널조사를 이용하여 실제로 인터넷과 트위터 등에서 정보를 얻은 유권자들이 그렇지 않은 유권자들보다 투표에 활발히 참여했는지를 분석한 결과는 다음과 같다.

〈그림 3〉 세대와 선거정보매체



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

IV. 투표율 제고를 위한 각국의 노력들

1. 투표율 하락의 보편화

1945년부터 2001년까지 국회의원 선거에서 나타난 국가별 평균 투표율을 비교해 보면, 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.

2. 제시된 다양한 대안들

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. 첫째, 의무투표제이다. 의무투표제 혹은 강제투표제(compulsory or mandatory voting)는 투표불참자에 대하여 법적제재를 가하거나 불이익을 주도록 법률에 규정함으로써 선거인에게 투표참여 동기를 부여하여 투표율을 제고하려는데 그 취지를 두고 있다.

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.

실제 유럽의회의원선거를 살펴보면 의무투표제를 시행하는 국가와 그렇지 않은 국가들 사이에 투표율에 있어 나타나는 차이를 확인할 수 있다. 유럽의회의원선거는 1979년부터 5년마다 치러지며 선출방식은 비례대표제이고 만 18세 이상의 남녀 모두가 투표권을 행사할 수 있다. 투표율을 살펴보면 의무투표제를 시행하고 있는 벨기에, 룩셈부르크 그리고 그리스의 경우 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.

〈표 5〉 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
네델란드	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	

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

* 표시 국가는 의무투표제 시행 국가임

둘째, 인센티브제이다. 그러나 실제 구체적인 인센티브제를 실시하고 있는 국가는 없으며 이탈리아가 선거인에게 투표편의를 위한 여비를 제공하고 있을 뿐이다.

셋째, 사전투표제이다. 선거 당일 이전이라도 유권자의 사정에 따라 투표를 할 수 있도록 하는 제도가 사전투표제이다. 대체로 사전투표를 접수하는 투표소에 가서 투

표일과 같이 투표용지에 후보자명이나 정당명을 기재한 후 투표자 스스로 투표함에 넣는 방식이나 우편으로 이뤄진다.

넷째, 선거인명부의 작성이다. 선거인명부작성은 선거인 자격여부를 확인하여 공증하는 제도로서 선거의 실시에 앞서 선거에 참여할 자격 있는 선거권자를 확정하는 것은 반드시 필요한 절차로 간주되고 있으며 각국이 나름의 선거인 명부 제도를 운용하고 있다. 명부의 작성은 영구명부제를 채택하고 있는 나라들이 대부분이지만 한국의 경우 개개의 선거에 대하여 선거가 실시될 때마다 수시로 작성하여 사용하는 명부제인 수시명부제를 채택하고 있다.

다섯째, 선거권 연령인하는 19세기에 라틴아메리카에서 21세에서 18세로 인하하기 시작하였고 그 후 1960년대 후반에 서유럽이 뒤를 이었으며 1970년대 초에 미국이 21세에서 18세로 인하하였다. 현재 각국의 선거권 연령은 대부분 18세로 표준화되는 경향을 보이고 있다.

여섯째, 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.

V. 투표율 제고를 위한 전자투표의 도입 및 부재자투표 확대 방안

1. 투표참여율 제고방안으로서 전자투표 도입의 검토

전자투표란 간단히 "전자적 방식에 의해서 투표하는 것"으로 정의되는데, 이는 선거제도나 투표방법에 대한 새로운 시스템 도입이라는 패러다임 전환을 의미하는 것이다. 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.

이러한 전자투표는 유권자의 투표편의성 제고, 참여방법의 다양화, 투표참여비용의 절감을 통해 투표참여를 촉진할 것으로 평가되고 있다. 특히, 전자투표는 정치참

여에 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 정보화 사회의 진전과 함께 전자투표는 거스르기 어려운 흐름이 되고 있다. 실제로 세계 각국에서 투표참여 제고를 위한 대안으로서 전자투표 도입을 검토하고, 전자투표를 시행하거나 시험 중에 있다.

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.¹⁾ 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 활용할 수도 한다. 이와 같은 전자투표 방식의 특징을 간략히 정리하면 <표 8>과 같다.

1) 흔히 키오스크(Kiosk) 방식을 투표소 투표방식에서 분리하여 3단계, 즉 투표소 투표, 키오스크 투표, 원격 투표로 구분하기도 한다.

〈표 6〉 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 높고 비밀투표 침해의 가능성이 높음
	이동전화 SMS			
	인터넷			
	양방향 디지털TV			

류석진·김용복(2009), 조희정(2006)에서 재작성

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.

그렇지만 전자투표 도입에 대한 회의론자들은 전자투표가 투표참여율을 제고하고 있다는 뚜렷한 증거를 찾을 수 없다고 반박한다. 오히려 기존 종이투표방식과 병행 실시함으로써 선거관리비용이 증대되었다는 점을 강조한다.²⁾ 미국의 경우, 시민들의 투표참여율과 투표참여자 구성에 거의 영향을 주지 않은 것으로 보고되었다. 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 반대

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

하는 근거가 되기도 한다.

3. 주요국가의 전자투표제도 추진현황

전자투표를 도입하는 의도는 국가에 따라 차이가 있지만, 이를 통해 달성하고자 하는 목적은 대체로 유사한 양상을 보이고 있다. <표 7>에서 정리한 바와 같이, 전자투표를 도입하고자 하는 가장 주된 목적은 지속적으로 감소하고 있는 투표율 문제 때문이다. 21개 주요 전자투표 추진국가 중에서 10개국 이 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.

〈표 7〉 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 읍티컬 방식 통일; 2003년 종이 확인증 발급 도입
에스토니아	2001년부터 인터넷 투표방식 추진, 2005년 1월과 10월 지방선거에서 인터넷투표 실시	투표환경 개선, 공공용 투표용지 증진, 투표율 제고	인터넷 투표방식	ID 카드를 활용하여 사전투표기간 동안 인터넷투표, 국제적으로 인터넷투표를 성공적으로 적용한 모범적인 사례로 평가됨
핀란드	2008년 시의원선거 ^b	투표율 제고, 선거비용 절감	인터넷 투표방식	2010년 1월 전자투표 추진 유보; 기존 투표 시스템 유지 ^b
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 선거 당시 처음 도입 ^c	기존의 선거환경보완, 장애인투표환경개선, 투표장소 접근성 향상	인터넷 투표방식	선거를 위한 공공인터넷 단말기 개발, 투표소의 온라인 연결 및 전자선거인명부 구축; 2009년 3월 헌법 재판소 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 동시에 사용
슬로바키아	2005년 6월 대선에서 시범투표	-	인터넷 투표방식	1개 도시에서 시범투표
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 지방지역의 회선거에서 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 ^d
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 효율성 향상, 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 ^e	투표소 전자투표방식(중이확인증)	우고 차베스 대통령 소환선거에 사용
아일랜드	2000년 도입 결정	개표의 정확성, 효율성, 시공간 제약 완화, 무효표 감소	투표소 전자투표방식	2009년 4월 23일 전자투표 추진 중단 선언 ^f

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 김면회(2007); e Phillip Green(2005); f European Digital Rights, 2007;

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

4. 투표율제고를 위한 부재자투표의 확대 방안

한국의 경우 2009년 2월 12일부로 신설된 “재외선거에 대한 특례”에 따라 그간 논란이 되어온 재외국민에 대한 부재자투표가 보장되었다. 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. 국외부재자 신고자는 대통령선거와 비례대표 및 지역구국회의원선거에 투표할 수 있지만, 재외선거인등록신청자는 대통령선거와 비례대표국회의원 선거만 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.

투표참여 확대를 위해서는 부재자투표 요건을 완화보완하는 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.

첫째, 신고 측면의 개선방안이다. 부재자 투표의 신고 측면에서는 부재자 신고의 비용을 낮추어 부재자투표의 대상유권자들이 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.

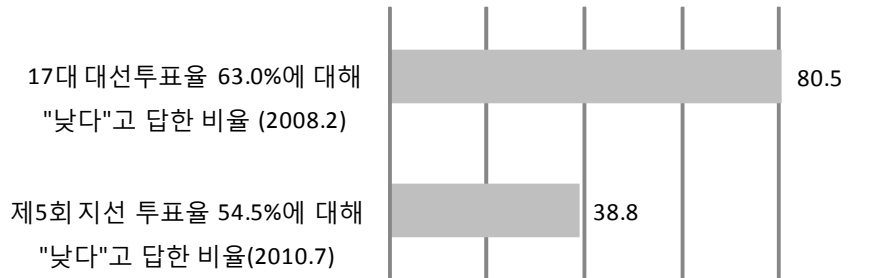
다음으로 부재자 신고기간이 연장되어야 한다. 현행 공직선거법에 의한 부재자 신고기간 5일은 충분한 기회를 제공하기 어려우므로 신고기간의 연장 문제를 적극 검토해야 한다. 부재자신고요건의 대폭적 완화에도 불구하고 부재자신고율의 큰 변화가 없는 것은 부재자투표제도에 대한 인식부족 외에도 홍보미흡이 원인이 되고 있다. 부재자 신고기간의 연장은 이와 같은 부재자투표제도를 홍보하고 이용을 권장하는 데에도 도움이 될 것이다. 한편, 부재자 신고기간을 놓친 유권자들의 투표권을 보장하기 위한 보완적 장치(이른바 사전투표)도 함께 강구될 필요가 있다.

VI. 유권자 인식으로 본 투표참여 인식과 제고 방안

1. 투표율 위기의식 급감

선거 후 실시한 여론조사에서 6.2 지방선거에서의 투표율 54.5%에 대해 어떻게 평가하는지 물어본 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.

〈그림 4〉 17대 대선과 제5회 지방선거 직후 각 투표율에 대한 평가 (%)



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

주 : 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 8〉 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

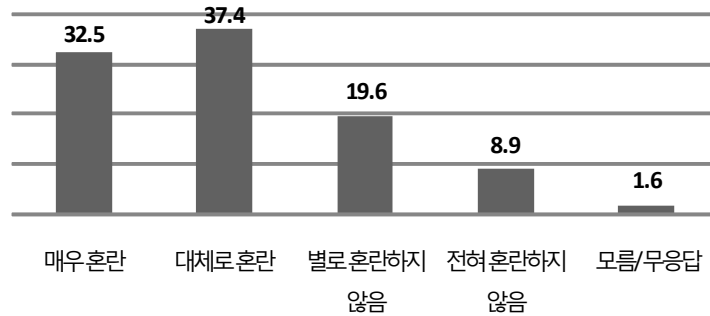
자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

2. 투표참여에 미치는 제도적 효과

2010년 제5회 지방선거에서는 기존 1인 6표에서 교육감 및 교육위원 선거를 동시에 치르게 됨에 따라 1인이 8표를 동시에 투표하는 첫 선거였다. EAI와 한국리서치가 선거 후 실시한 사후조사 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. 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 5〉 1인 8표제에 대한 평가 (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

〈표 9〉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.

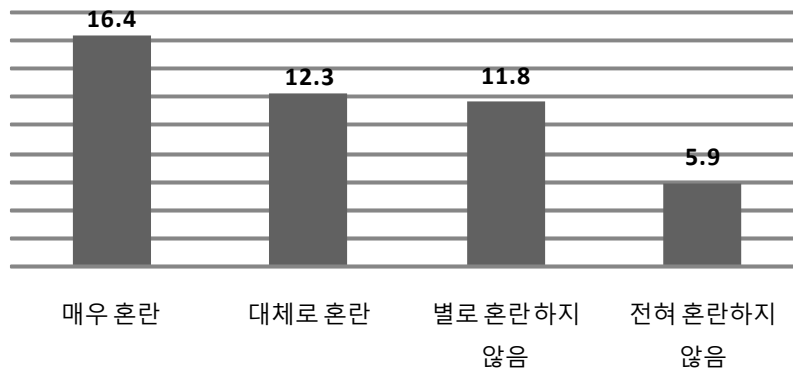
〈표 9〉 1인 8표제에 대한 평가(%)

	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. 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 층간 기권율에 차이를 가져온 것으로 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〉 1인 8표제에 평가별 기권한 비율 (%)



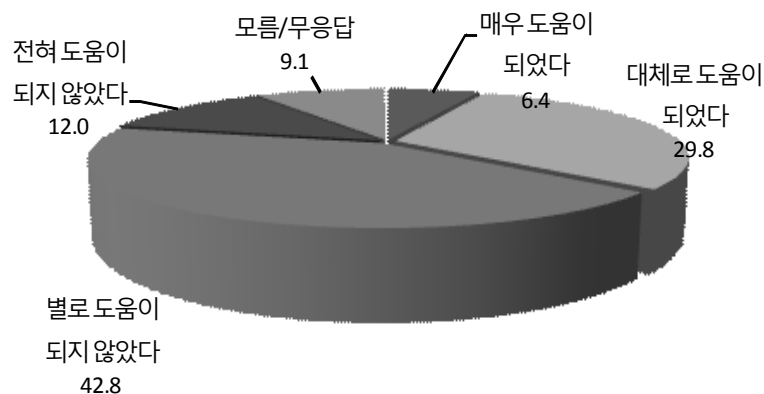
자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

3. 정책경쟁과 정보취득 비용 감소를 위한 제도적 방안 평가

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

택에 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 7〉 매니페스토운동이 투표선택에 도움이 되었나? (%)



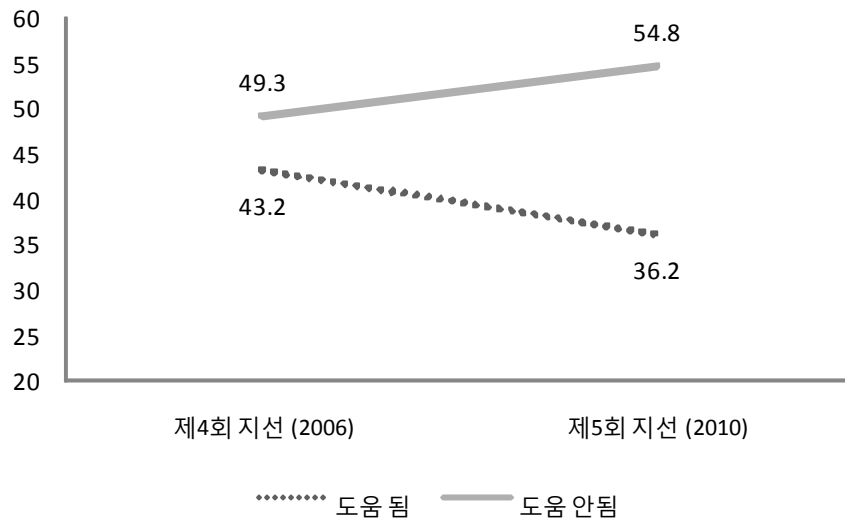
자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

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. 또한 선거 시기에만 집중된 매니페스토운동은 “매니페스토의 내용 평가(선거전 평가)와 실행평가(사후적 평가)”의 선순환을 통해 선거용 장밋빛 공약의 남발을 막는데 한계를 보여 왔다.

이러한 문제점들이 매니페스토운동에 대한 부정적인 평가를 증가시키고 있는 것으로 보인다. 2006년 6월 3-5일 전국성인남여 1,001명 대상으로 실시한 제2차 전국 패널조사에서는 매니페스토운동이 후보선택에 도움을 주었다는 응답이 43.2%였고 도움이 되지 않았다는 응답이 49.3%였다. 그러나 4년이 지난 2010년 7월 정기조사에서는 도움이 된다는 응답이 36.2%로 하락하고 반대로 도움이 되지 않았다는 응답

이 54.8%로 증가한 것으로 나타났다.

〈그림 8〉 매니페스토운동에 대한 평가 변화 (%)



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

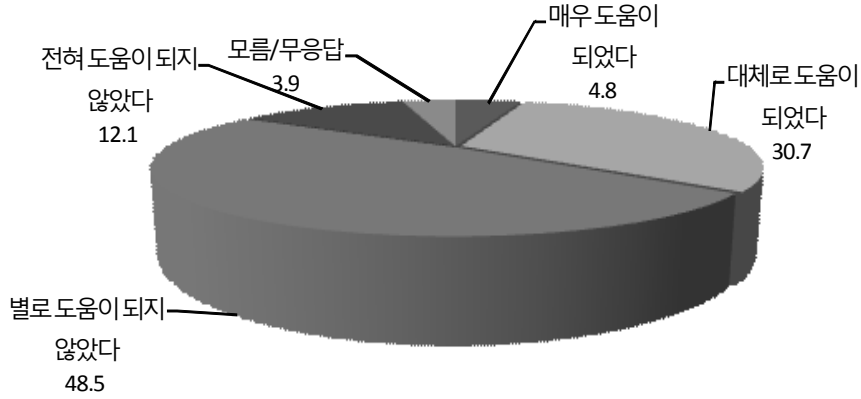
4. 예비후보등록제

2004년 제17대 국회의원선거에서 예비후보등록제를 도입하여 현직자가 아닌 경쟁 후보들이 유권자들과 접촉하고 알릴 수 있는 최소한의 여건을 법적으로 보장하였다. 특히 2010년 2월 선거법 개정을 통해 기존 선거법이 선거과열을 막는다는 명분으로 과도하게 예비후보자 등록이후 할 수 있는 선거운동을 제한했던 것을 다소 완화하는 조치들이 이루어졌다. 그러나 이러한 조치들이 유권자들과 접촉할 수 있는 기회를 제약함으로써 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 유권자들의 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.

〈그림 9〉 예비후보자 등록제도에 대한 평가 (%)



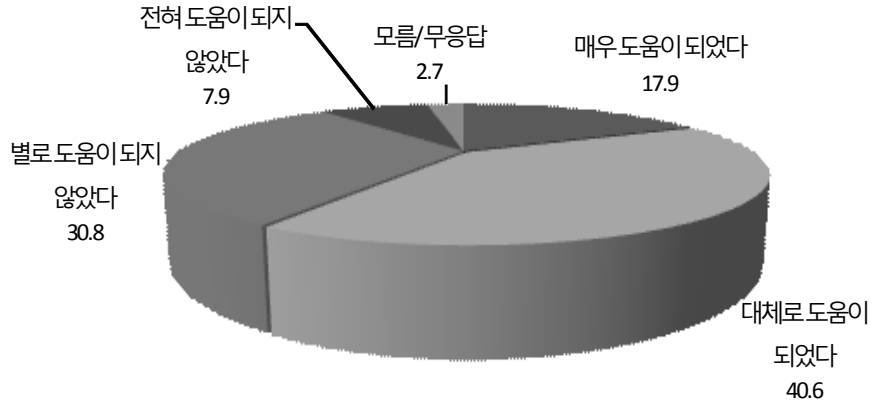
자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

5. 후보자 정보 공개제도

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

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 인식할 필요가 있다.

〈그림 10〉 후보자 정보공개 제도에 대한 평가 (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

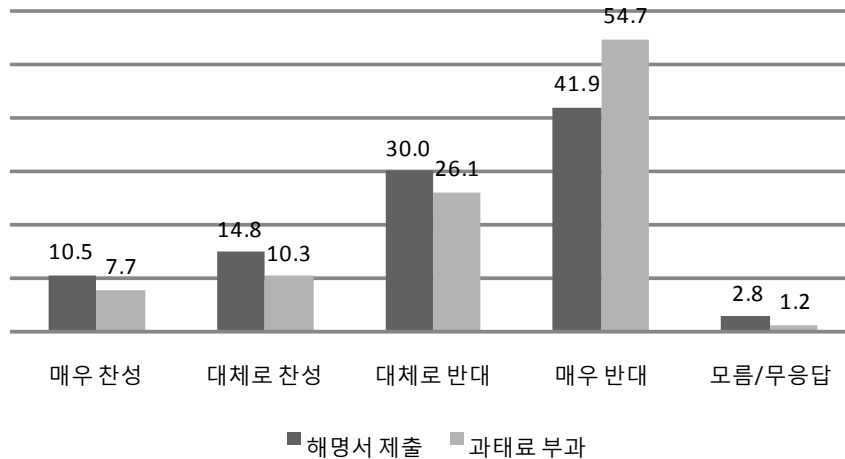
6. 의무투표제 평가

논란은 있지만 투표율 제고에 가장 큰 효과를 보여주는 것으로 알려진 의무투표제의 경우 유권자들의 거부감이 매우 심각한 것으로 나타났다. 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 과반수인 54.7%에 달했다. 따라서 의무투표제의 도입에는 신중함과 더불어 국민적 민심을 살피는 상당한 노력이 필요하다

다고 할 것이다.

〈그림 11〉 의무투표제에 평가: 소명과 벌금제도 (%)

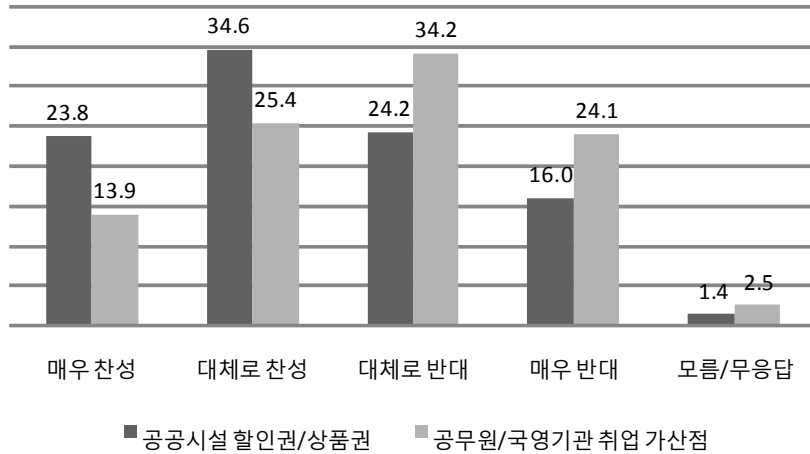


자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

7. 투표 인센티브제 평가

투표율 하락 현상이 지속되어 오면서 한국에서도 이미 1999년부터 이미 부분적으로 투표 인센티브제가 시행되어왔으나 활성화되지는 못했다. 따라서 이후 투표인센티브제 실시여부에 대한 검토를 위해서는 의무투표제에서 처벌의 강도가 중요한 것처럼 인센티브 강도별 인식편차를 살펴볼 필요가 있다. 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.

〈그림 12〉 투표인센티브에 평가: 할인권/상품권 제공방식과 취업가산점 방안 (%)

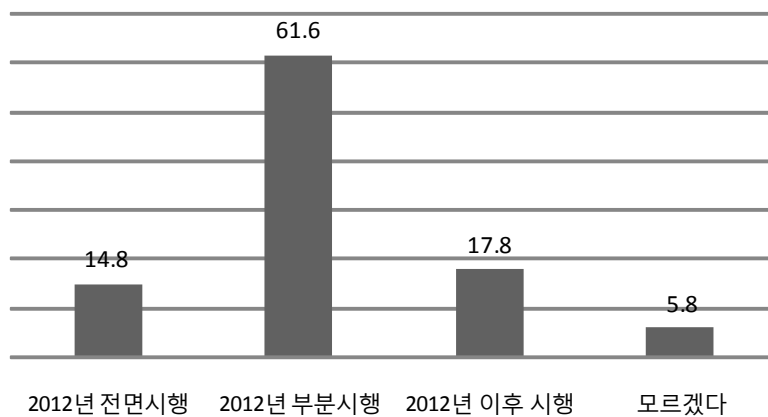


자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

8. 전자투표제 : 투표촉진(편의성 제공) 제도

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 13〉 전자투표 도입시기 및 방식 (%)



자료 : EAI·한국리서치(2010.7)

전자투표제에 대해 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 전면시행론 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 10〉 집단별 전자투표제 도입시기 및 방식 (%)

	사례수 (명)	2012년부터 전면 시행해야한 다	2012년부터 부분적으로 시행하고 점차 확대해 나가야한다	2012년에는 시행하지 말고, 그 이후에 시행해야한다	모르겠다	계
▣ 전 체 ▣	(800)	32.5	37.4	19.6	8.9	100.0
<i>연령</i>						
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
<i>학력</i>						
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 전면시행 입장이나 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 전략이 적절해 보인다. 또한 정보화 취약계층(고연령, 저학력층)에서 전자투표제도에 대한 입장유보가 높은 만큼 이들 계층이 전자투표 방식에 대한 배려와 조력을 제공하기 위한 준비가 필요할 것이다.

VII. 종합 및 투표참여를 위한 선거제도 개선방안

투표참여율을 높이기 위해 투표참여 요인에 대한 연구들이 활발히 진행되고 있지만 정작 국민들이 생각하는 투표율 감소의 위기감은 크지 않은 것으로 조사되었다. 기권의 이유에 있어서도 정치적인 이유보다는 비정치적인 이유가 더욱 컸다는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 본 연구를 위해 실시한 유권자 조사에서도 바빠서 55.8% 등 비정치적 이유로 기권한 응답자 비율은 72.1%에 달했다. 결과적으로 투표율 제고 자체에 과도한 의미부여를 하면서 정치적인 측면에 관심을 집중하거나 선거의 공정성과 더불어 활발한 경쟁을 촉진하기 위해 전환적 시각이 필요함을 알 수 있다.

이를 위해 고려할 수 있는 대안으로 전자투표를 꼽을 수 있다. 다만 당장의 도입보다는 단계적 도입이 적절해 보인다. 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 부분적이

고, 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 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.

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 ■