

# 2008년도 중앙선거관리위원회 연구보고서

□ 연구과제명: 투표율저하 원인과 제고방안 분석

책임연구위원: 이갑윤 (서강대학교 정치외교학과 교수)

연구기간: 2008. 5. ~ 2008. 7.

< 목 차 >

I. 서론 .....	1
1. 연구 목적 .....	1
2. 연구의 내용 .....	3
3. 연구자료 및 연구방법 .....	5
II. 투표율 하락의 요인: 세계적 추세 .....	7
1. 개인적 요인 .....	9
2. 사회적 요인 .....	12
3. 정치적 요인 .....	14
III. 한국선거의 투표율 하락과 그 원인 .....	19
1. 개인적 요인 .....	20
2. 사회적 요인 .....	22
3. 정치적 요인 .....	25
IV. 투표율 제고 방안 .....	27
1. 기존 투표율 제고방안 평가 .....	28
2. 새로운 제안: 직접 호별방문과 정책정보 전달제도 .....	32

V. 행동하는 유권자 기획(IITP, Increasing Turnout Plan) .....	40
1. 홍보방안 효과의 과학적 측정 필요성 .....	40
2. 홍보효과의 과학적 측정방법: 실험연구 .....	41
3. 현장실험계획 .....	42
VI. 결론 .....	49
부 록 .....	50
참고문헌 .....	55

# I. 서론

## 1. 연구목적

1987년 대통령 직선제 개헌을 골자로 한 민주화가 시작된 이후 지금까지 5번의 대통령 선거, 6번의 국회의원 선거, 4번의 전국동시지방선거가 실시되었다. 지난 20년간 한국 선거제도의 변화를 평가한다면 상당히 만족할만한 발전의 성과를 이루었다고 할 수 있다. 국민의 의사가 정당과 후보자의 공정한 권력 배분으로 전환될 수 있도록 선거법과 선거제도가 정비되었으며, 금권과 관권에 의한 불법과 부정의 조직선거가 TV토론 및 정책홍보를 통한 지지동원의 선거로 바뀌었다. 이와 더불어 최근 정당과 후보자도 과거와는 달리 지역감정을 자극하기보다는 이념과 정책으로 지지경쟁을 펼치게 됨으로써 서구의 발전된 민주주의 국가의 선거와 비교해도 손색이 없을 만큼 합리적인 선거질서가 제도화 하고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 선거제도의 발전 속에서도 많은 전문가들이 우려하는 현상은 바로 투표율의 지속적인 하락이다. 지난 17대 대통령선거에서의 63.0%의 투표율과 18대 총선에서 46.1%의 투표율은 역대 최저를 기록하게 되었으며, 이는 1987년의 13대 대선과 1988년의 13대 총선의 투표율과 비교하면 각각 26%와 30% 낮은 투표율이다. 민주화의 열기가 식으면서 어느 정도 투표율이 하락한다든지, 또 투표율 하락이 전 세계적으로 지난 2-30년간 나타났다는 점에서 한국의 투표율 하락은 어느 정도 예상될 수 있는 현상이라고 생각할 수 있다. 그러나 문제는 우리나라의 투표율 하락의 정도를 외국과 비교할 때 그 하락 폭이 2~3배가 되며, 특히 지난 10년간 급속히 하락하고 있다는 사실이다. 현재의 한국투표율의 수준이 아프리카 국가를 제외한다면 가장 낮은 국가 중에 속한다는 사실이다.

투표율이 높을수록 바람직하다든가 몇 % 이상이 되어야만 한다는 기준이 있는 것은 물론 아니다. 왜냐하면 일반적으로 투표율은 국민들의 정치문화와

정향, 선거법과 선거제도, 사회 내 다양한 갈등의 수와 크기, 정당제의 구조와 이데올로기 등이 복합적으로 작용해서 결정되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지난 20~30년간 지속되어 온 세계적인 투표율 하락에 민주주의 이론가들이 우려를 표하고 이를 역전시키고자 노력하는 데는 몇 가지 이유가 있다.

첫째는 국민들의 낮은 투표 참여 속에서 선출된 대의제 정부가 국민들로부터 정당성과 권위를 인정받아 과연 통치력을 갖출 수 있는가 하는 지배(Governance)의 문제이다. 그리고 둘째로 낮은 투표 참여 속에서 선출된 대표들이 과연 국민이 원하는 대표자들이며, 또 그들이 국민의 기대하고 요구하는 정책을 결정하고 집행 할 수 있는가 하는 대표성(Representation)의 문제가 발생하게 된다는 점이다.

민주주의 하에서 정부의 정당성과 권위는 제도나 절차에 의해서 얻어지고 선거를 통한 국민의 참여가 바탕이 된 정부구성은 민주권력의 가장 중요한 원천이 된다. 따라서 일반적으로 높은 투표율은 정부의 정당성과 권위를 향상시키고 반면에 낮은 투표율은 정당성과 권위를 감소시키게 된다. 그렇기 때문에 영국의 선거관리위원회는 "낮은 투표율의 원인에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있지만, 그것이 가져오는 민주주의의 심각성에 대해서는 의심의 여지가 없다"고 말하고 있다.

낮은 투표율도 미국과 같이 선거의 종류가 많고 긴 역사 속에 형성된 경우에는 그 심각성이 적지만, 한국과 같이 민주적 선거의 역사가 짧은 경우에는 정당성에 대한 심각한 훼손이 될 수 있을 것이다. 유권자 전체를 기준으로 볼 때 이명박 대통령이 30%의 지지를 받았으며, 국회의석의 과반수를 획득한 한나라당은 전체 유권자의 20%의 지지밖에 받지 못했다는 사실은 이들의 통치력에 큰 한계가 될 수 있다는 것을 부정하기는 어려울 것이다.

낮은 투표율이 민주주의의 대표성을 왜곡한다는 것은 사회적 왜곡과 정치적 왜곡으로 나누어 생각 할 수 있다. 사회적 왜곡이란 투표자가 사회 내 다양한 집단으로 구성된 유권자들을 정확하게 대표하지 못하는 데서 기인하는 것이고, 정치적 왜곡이란 투표자에 의해 선출된 대의원과 그들이 결정하고 집행하는 정책이 유권자 전체의 의사와 다를 때 나타나는 현상을 의미한다. 따라서 투표율이 낮으면 낮을수록 사회적 왜곡과 정치적 왜곡이 커지게 되고 그 결과로 민주주의의 기본원리인 정치적 평등, 다수결, 대의제의 원칙이

훼손될 가능성이 높아진다.

이상의 주장을 요약하면 선거에서 투표율은 두 가지 가치관에 의해 평가될 수 있다. 첫째는 양적인 개념에서 정통성의 문제로서 가급적 많은 유권자들이 참여하여 선출된 통치자가 대표로서 정책추진력이 높다는 것이다. 선거는 유권자 입장에서 보면 자신을 가장 잘 대표할 수 있는 대표를 뽑는다는 점에서 이익의 극대화와 민주주의에서 정치적 반응성을 높이는 기회이다. 한편, 정치인의 입장에서는 국민을 대표하여 때로는 강제력을 사용하거나 국민의 명령(mandate)이라는 명분하에 정책을 추진할 수 있는 정통성을 획득하는 과정이다. 따라서 선거에서 더 많은 지지를 획득한 당선자가 더 높은 정통성을 가진 것으로 간주된다.

두 번째로 질적인 개념에서 대표성 문제를 고려해야 한다. 대표성이란 단순히 높은 투표율로만 해결될 수 없는 문제이다. 다시 말해서 비록 투표율이 높아진다 해도 특정계층의 투표율이 여전히 심각하게 낮다면, 외형적으로 높은 투표율에도 불구하고 질적인 대표성은 높아질 수 없다. 특히 특정집단의 낮은 투표율이 자발적인 것이 아니라 제도나 구조에 의해 강요되었거나 혹은 대안부재에 의한 소외의 결과라면 선거를 통한 민주주의 발전을 기대할 수 없다. 따라서 투표율 증가의 이상적인 형태는 양적인 측면의 정통성 증가와 질적인 측면의 대표성 향상이 동시에 수반되는 것이다.

## 2. 연구내용

보다 많은 투표자들의 선거참여를 유도하여 투표율을 높이고 이에 따라 정부의 통치력과 대표성을 높일 수 있는 개선방안은 매우 시급한 일이지만 결코 쉬운 일은 아니다. 그것은 무엇보다도 투표율에 영향을 미치는 대부분의 요인들이 미리 계획하고 실천할 수 있는 것들이 아니거나 혹은 투표율 그 자체의 문제보다 좀 더 근본적인 것이기 때문이다. 예를 들어 한국정치에서 가장 심각한 문제로 대두되고 있는 정치에 대한 국민들의 실망이나 분노는 선거관리측면에서 다룰 수 없는 영역이다. 그리고 정당과 후보자의 개혁과

발전이나 사회적 갈등의 수나 강도는 계획하고 실천할 수 있는 대상이 아닐 뿐 아니라 비례대표제의 도입과 같은 제도적 개선도 투표율보다 더 중요한 이유에서 이루어지는 것이다. 이렇게 볼 때 선거일의 공휴일화, 투표시간의 연장, 투표방법의 다양화 등 투표하는데 소요되는 비용을 줄이는 방법들이 여러 나라에서 추진되었으나 지속적인 투표율 하락을 개선하지 못하고 있다는 것은 그리 놀랄만한 일이 아닐 것이다.

이 연구는 궁극적으로 투표율제고에 관심을 두고 있다. 그리고 이를 위해서 이 글에서는 가장 먼저 투표율의 감소현상에 대한 평가를 실시한다. 여기에는 투표율의 감소경향, 원인 그리고 외국과의 비교 등이 포함된다. 투표율 저하원인에 대한 정확한 판단이 투표율 제고방안을 모색하는데 선행되어야 하지만 반드시 투표율 저하의 원인을 제거하거나 개선하는 것이 해결책으로 모색될 필요는 없다. 왜냐하면 실천적 측면에서 선거관리위원회에서 실행가능한 역할과 그렇지 못한 영역들이 구분되기 때문이다.

이 연구는 선행연구들의 성과를 통해 투표율 저하의 세계적 추세를 우선 살펴보았다. 여기에는 개인적 요인과 사회적 요인 그리고 정치적 요인으로 구분하여 분석되었다. 물론 이상의 세 가지 요인들을 독립적으로 평가할 수는 없다. 왜냐하면 사회와 정치 그리고 개인은 상호 깊은 연관관계를 갖기 때문이다. 그러나 각 요인의 측면에서 나타나는 원인을 규명함으로써 좀 더 세부적이고 상세한 이유들을 찾아낼 수 있을 것으로 기대한다. 다음으로는 외국사례 분석과 동일한 분석틀을 한국의 투표율 분석에 적용하였다. 이러한 연구방식은 한국의 투표율 감소가 비교정치적 시각에서 다른 국가와 어떤 공통성과 차별성을 보이는지 분석하기 위한 분석디자인 전략이라고 할 수 있다.

이 연구의 궁극적 관심이 투표율 저하원인이 아니라 투표율 제고방안의 모색이라는 점에서 기존의 투표율 제고방안에 대한 선행평가가 필요하다. 예를 들어 의무투표제나 투표비용감소 방안 등 그동안 다양한 방안들이 검토되거나 실제로 실행되었는데, 그 결과는 투표율 제고에 큰 기여를 하지 못했거나 실행되지 못했다. 따라서 실패원인에 대한 규명 역시도 필요한 작업이다. 그리고 필요하다면 외국의 사례는 어떠한지 동시에 검토해야 한다.

이보다 더 중요한 것은 투표율 제고의 새로운 방안을 제시하는 것이다. 이

연구에서는 미국의 《유권자 이끌기(Get Out The Vote)》 프로젝트를 대안으로 제시한다. 이미 미국에서 다양한 실험으로 일정한 결과를 도출한 사례를 소개하면서 한국선거 현실에서는 어떻게 적용될 수 있을지를 검토하도록 한다.

특히 이 방식은 기존의 많은 제안들이 이론적 검토에서 그친 것과 달리, 10년 가량 미국의 여러 지역에서 실험한 결과이며, 평가작업이 학문적 엄격성에 따라 이루어지고 있다는 점에 주목할 바가 있다. 이 연구가 소개하는 “유권자 이끌기” 운동이 한국적 변용을 거쳐서 실험단계로 이어지고, 이를 통하여 한국에서의 효과를 평가할 수 있는 계기가 만들어지기를 기대한다.

결론부터 말하자면 이 연구는 투표율을 증가시키고 투표결정을 합리화 할 수 있는 방안으로 투표참여 독려를 위한 호별 직접방문 (door to door canvassing)과 정당과 후보자의 정치적 정향과 태도에 관한 정보를 유권자에게 직접 제공하는 정보전달 전략을 추천한다. 그러기 위해서 먼저 전 세계적인 투표율 하락현상과 그 원인에 대한 기존연구를 검토한 뒤 한국의 투표율 하락의 원인은 무엇인가를 경험적으로 검증 할 것이다. 그 후 의무투표제, 인센티브제, 선거홍보 등 기존에 사용되거나 논의된 투표율제고 방안을 논의한 뒤, 구체적이고 효과적이며 효율적인 투표율 제고방안을 제시하게 될 것이다. 이 연구에서 제시하는 투표율 제고방안이 “행동하는 유권자” 기획이다.

### 3. 연구자료 및 연구방법

본 연구는 주로 문헌자료를 통한 연구방법을 택하고 있다. 투표율 하락의 원인에 관한 기존연구는 학문적 연구가 축적해온 결과를 요약하도록 한다. 여기에 실증적인 자료는 “민주주의와 선거지원을 위한 국제기구(International Institute for Democracy and Electoral Assistance)"에서 제공한 원자료와 보고서에서 인용한 것이 많다. 뿐만 아니라 레이파르트 선거자료보관소(Lijphart Elections Archive)는 비교선거연구가 가능한 여러나라 선거자료를 제공하고 있어, 이를 활용하였다(<http://dodgson.ucsd.edu/lij/>).

한국선거의 개인수준자료는 투표율 분석에서 매우 중요한데 이를 위해서는 한국선거학회가 보유한 매선거가 끝난 직후 조사한 선거의식조사를 사용하였다. 시간의 추이에 따라 투표율 변화를 분석하기 위해서 가장 유용한 것은 패널자료(panel study)지만 한국에서는 이러한 자료를 구할 수가 없기 때문에 집합자료 수준의 분석만이 가능하다. 한편, 미국의 선거분석에는 미시건 대학(University of Michigan)에서 주관하는 ICPSR의 미국선거자료(American National Election Studies)가 가장 대표적으로 사용된다. 한국의 선거의식조사가 전화인터뷰 방법을 주로 사용하는데 비해 미국에서는 직접대면을 통한 설문방식을 택하고 있다. 이 연구에서 소개하고 있는 미국의 “유권자 이끌기” 프로젝트는 홈페이지를 가지고 있으며(<http://www.yale.edu/vote/>), 단행본으로 연구과정 및 결과물들을 출판하였다.

미국에서는 다양한 방법과 연구자들에 의해 투표율 제고를 위한 노력이 시도되는데 대표적인 프로젝트로 “미국선거기획(United States Election Project)”도 많은 시사점과 연구결과를 보여준다(<http://elections.gmu.edu/>). 이 사이트에서는 선거장비 및 부재자 투표 등 기술적 측면에서 투표율을 증가시킬 수 있는 실천적 방안들을 제시하는 사이트와 링크되어 있다.

## II. 투표율 하락의 요인: 세계적 추세

투표율이 하락하는 경향은 유독 한국에서만 나타나는 현상은 아니다. 아프리카 국가를 제외한 거의 대부분 국가에서는 1980년대 이후로 투표율이 5~15% 감소하는 추세를 보이고 있다. 민주적 선거의 역사가 오래된 서구국가에서의 투표율의 하락은 1960년대 이후 지속적으로 나타나고 있으며, 한국과 같이 1980년대에 민주화를 이룩한 국가에서도 민주화 직후 투표율이 최고치를 기록한 이후 지속적으로 하락하는 것이 보편적인 현상이다. 새로 민주화된 국가의 투표율 하락은 어느 정도 기대할 수 있었던 것이지만, 기존의 민주주의 국가의 투표율 하락은 오랫동안 수수께끼로 남아있었을 뿐 아니라, 지금까지 다양한 요인으로 설명되어왔다.

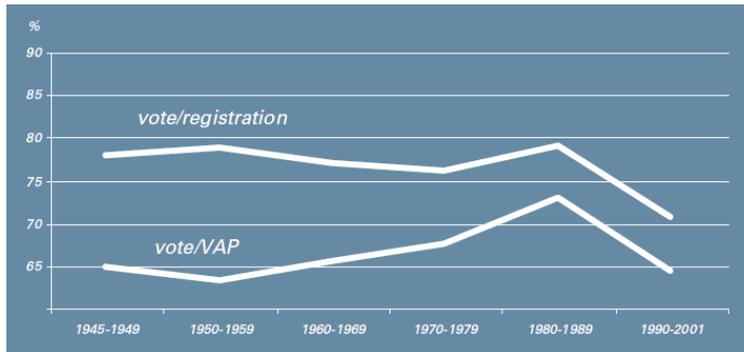
지난 20여 년간 전 세계적으로 나타난 투표율 하락 현상에 대해 많은 학자들이 의아해하는 이유는 무엇보다도 기존에 제시된 투표참여에 관한 설명을 이용한다면 투표율이 하락하기 보다는 오히려 상승해야 했기 때문이다. 첫째로 투표율이 하락하기보다 상승했어야 하는 이유는 교육의 확대이다. 일반적으로 교육수준이 높을수록 투표에 필요한 정보비용을 감소시킬 뿐 아니라 공교육에 의한 시민적 의무감이 높아지기 때문에 투표참여가 높게 나타난다. 따라서 교육기회의 확대에 의한 교육수준의 향상은 투표율 상승을 가져올 것으로 기대하게 된다.

둘째로 서구국가와 비서구 국가를 막론하고 국가에 의해 투표비용을 감소시키는 제도적 개선이 이루어져 왔기 때문이다. 투표를 하기위해 필요한 유권자 등록 제도의 개선 또는 자동등록제, 부재자투표, 사전투표, 우편 투표제의 도입 등으로 투표자는 과거보다 적은 비용으로 투표할 수 있게 되었다. 끝으로 많은 나라에서 투표율 하락현상을 방지하기 위해 투표참여를 독려하는 언론매체를 통한 홍보, 투표율이 낮은 젊은 층과 예비 투표자라고 할 수 있는 중고생들의 공교육 강화, 유권자들에 대한 전화, 우편, 방문을 통한 투표장으로 동원노력들이 다양하게 경주되어 왔다. 투표율 하락의 원인으로 지금까지 다양한 변수들이 주장되어 왔는데, 그 변수들을 크게 개인적, 사회적, 정치적 요인으로 분류할 수 있다 (Niemi and Weisberg).

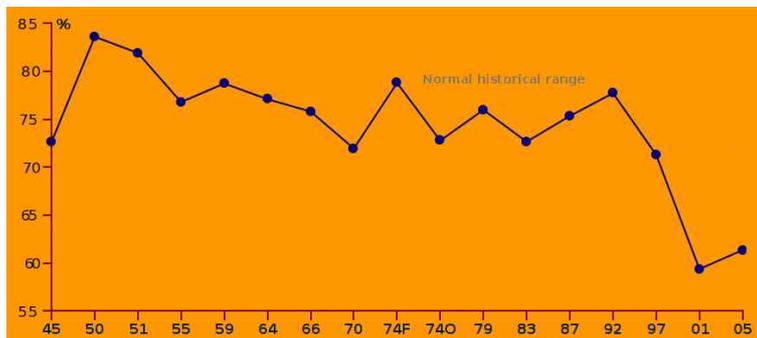
이러한 학문적 예측에도 불구하고 실제적 투표율은 아래의 대표적인 국가

들에서 보는 바와 같이 지속적인 감소추세를 보이고 있다.

<그림 1> 미국의 투표율 추이(1945-2001)



<그림 2> 영국의 투표율 추이(1945-2005)



<그림 3> 캐나다의 투표율 추이 (1967-2003)



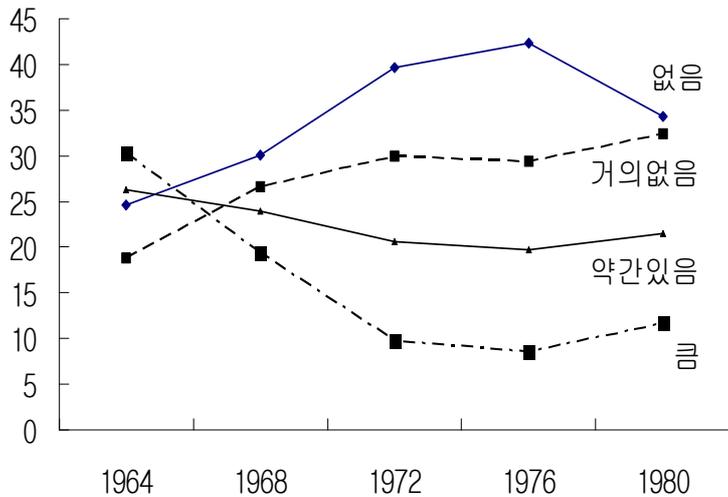
## 1. 개인적 요인

유권자 개인의 투표참여여부 결정을 설명하는데 가장 많이 사용하는 모형은 다운즈(Downs)와 튜록(Tullock) 등에 의해 발전된 비용과 이익의 합리적 계산 모형이다. 투표에 들어가는 비용과 투표의 결과로 얻어질 수 있는 이익을 계산해 투표비용이 이익보다 작을 때는 투표를 하고, 투표비용이 이익보다 클 때는 기권한다는 모형이다. 투표의 비용으로 지적 할 수 있는 것은 투표장에 가서 투표하는데 들어가는 시간과 노력 외에도 정당과 후보자를 선택하는데 필요한 정보수집의 비용이 포함된다.

반면에 투표의 이익은 두 후보자(또는 정당)가 당선 되었을 경우 투표자에게 가져다 줄 혜택의 차이를 투표자가 선거결과에 영향을 줄 수 있는 확률로 곱한 것이다. 이와 더불어 투표자가 투표를 함으로써 얻어질 수 있는 만족감 등이 투표의 이익에 포함 될 수 있다. 이러한 합리적 모형이 유용하다고 받아들여지는 이유는 투표자들이 이런 계산을 한 결과 투표를 하기 때문이라고 생각하기 보다는 투표참여에 영향을 미치는 변수를 분류하고 체계화하기에 유용하기 때문이라고 할 수 있다.

투표 참여율 저하를 가져온 요인으로 가장 많이 지적되는 현상은 1960년대 이후 특히 1970년대와 1980년대에 이르러 대부분의 나라에서 투표자들이 특정 정당에 대해 갖는 감정적 유착 상태로서의 정당 귀속감의 강도가 약해졌을 뿐 아니라 어느 정당도 지지하지 않는 무당파 층이 증가하는 현상이 나타났다. 그리고 이러한 변화와 더불어 정당에 대한 불안과 불신의 증가, 기존 대정당에 대한 지지율 하락 등이 나타남으로서 소위 정당의 실패 또는 퇴조 현상이 목격된 것이다. 이러한 당파성의 약화는 전반적으로 정당에 대한 선호도를 약화시킴으로써 투표율을 저하시켰다고 간주되고 있다. 당파성의 약화 이외에도 투표율 하락을 가져온 정치적 정향의 변화로 지적할 수 있는 요인으로 정치적 효능감의 감소를 꼽을 수 있다.

&lt;그림 4&gt; 미국인들의 정당차이 인식 (1960-1980)



정치 또는 선거에 대해 자신이 이해할 수 있으며 그 결과에 대해 영향을 끼칠 수 있다고 믿는 주관적 효능감이 큰 폭은 아니지만 지속적으로 감소해 왔으며 이는 투표율에 부정적인 영향을 끼쳐왔다고 지적되고 있다. 텍세라 (Teixeira 1987)는 당파성의 약화, 신문구독율의 저하, 효능 감의 감소 등이 투표율 감소의 약 60% 정도를 설명한다고 주장하였다. 이에 반해 유전자의 확대, 사회적 유동성의 증대, 독신자의 증가율 등의 사회적 요인 등은 40%의 감소를 설명해 주고 있다고 밝히고 있다.

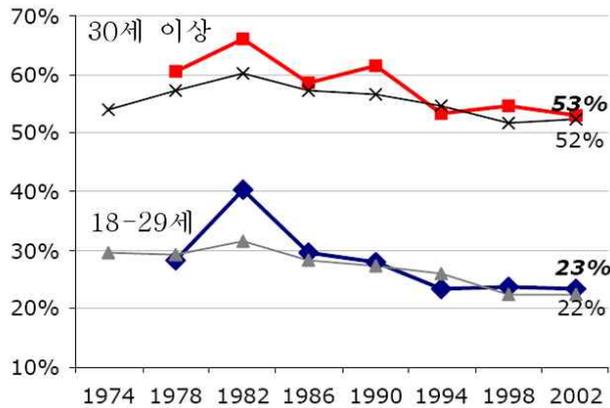
투표율 하락을 야기한 또 하나의 개인적 요인으로 지적되고 있는 것이 투표를 비롯한 정치참여행위 일반에 영향을 미치는 시민적 의무감의 감소이다. 1960년대 이후 투표뿐 아니라 정치가 접촉, 정당 및 선거활동 참여, 시민적 행위 등에 참여하는 비율이 대부분의 나라에서 감소하고 있으며, 그 원인으로 국민의 시민적 의무감의 감소를 들 수 있다. 일반적으로 투표행위는 대부분의 사람에게서는 그 자신의 이익을 실현하는 행위로서 보다는 국민의 책임을 다한다는 의무실현의 성격이 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 시민적 의무감의 감소는 필연적으로 투표율 하락에 영향을 끼치게 되는 것이다.

퍼트넘(Putnam)은 시민적 의무감의 감소를 사회적 자본의 감소로 연결 짓고, 이러한 감소는 특히 1960년대 이후 태어난 젊은 세대에서 두드러지게 나타나고 있다고 주장한다. 그는 사회적 자본이 감소하는 원인으로는 무엇보다

도 TV시대의 도래를 지적하고 있다. 그의 연구는 연령, 교육, 성별 등의 효과를 통제한 이후에도 TV시청이 정치참여에 부정적 영향을 끼친다는 것을 발견하였다. 결국 TV가 개인을 원자화, 고립화시킴으로써 사회적 자본과 같은 사회적 유대, 신뢰, 관여를 감소시키고 있다는 것의 퍼트넘의 주장이다.

정당 선호도의 약화나 시민적의무감의 감소와 비교해 보면 상대적 영향력은 작지만 투표율 감소에 영향을 미치는 인구학적 변화의 요인으로 들 수 있는 것이 투표권의 확대이다. 지난 30~40년간 대부분의 나라에서 유권자의 연령이 21세 이상에서 18세 이상으로 낮추어졌다. 모든 나라에서 예외 없이 투표참여에 가장 큰 영향을 미치는 개인적 변수는 연령이며, 투표율이 70% 이하에 머무는 나라에서는 투표율이 가장 높은 50대 이상의 유권자에 비교할 때, 20대 유권자의 투표율이 1/2 정도에 미치는 것이 일반적 현상이다.

<그림 5> 미국의 연령별 투표율 차이



생의 주기효과 (life cycle effect)에 따라 연령이 많아질수록 정치에 대한 관심이 높아지고 시민적 의무감이 증가해 투표에 많이 참가하기 때문이다. 평균적으로 유권자의 연령이 1년 적어짐에 따라 0.9%정도의 투표율이 낮아지는 것으로 나타나고 있다. (Rosenstone & Hansen)

투표율의 하락을 설명하는 것은 아니지만 투표율 상승을 기대하게 했던 교육의 확대가 투표율증가로 이어지지 않는다는 연구도 있다. 나이(Nie 1996)는 교육수준이 높은 사람이 교육수준이 낮은 사람보다는 투표참여가 높은 것은 사실이지만 교육의 확대가 투표율 상승으로 이어지지 않는 이유를 새

로운 시각에서 찾는다. 계층의 요인으로서 교육수준은 상대적 위치가 중요한 것이지 절대적 위치가 중요한 것은 아니기 때문에, 교육의 확대가 투표율의 상승으로 이어지지 못하고 있다고 설명하고 있다.

<표 1> 각국의 투표율

Country	Electoral system	----- Turnout -----		
		Last election <sup>1</sup>	1980s avg.	Net change
Denmark	PR	87	88	-1
Italy	Mixed	81	89	-8
Sweden	PR	80	89	-9
Austria	PR	80	91	-11
Netherlands	PR	79	84	-5
Germany	Mixed	79	87	-8
New Zealand	Mixed	77	92	-15
Norway	PR	75	83	-8
Greece	PR	75	83	-8
Spain	PR	70	73	-3
Finland	PR	65	74	-9
Ireland	PR -STV	63	74	-11
Portugal	PR	63	78	-15
Canada	Plurality	61	73	-12
Japan	Mixed	61	69	-8
India	Plurality	60	60	0
France	Majority-Pl.	60	73	-13
Britain	Plurality	59	74	-15
United States <sup>2</sup>	Plurality	51	52	-1
Switzerland	PR	43	48	-5
Mean decline				-8

## 2. 사회적 요인

투표율 하락을 설명하는 개인적 요인들이 제대로 다루지 못한 부분의 하나가 세대요인이다. 지난 30~40년간 모든 사람들이 정치적으로 무관심해지고 무력감을 느끼고, 의무감이 감소한 것이 아니다. 사실 투표율 하락을 가져온 상당 부분의 원인은 유권자의 세대교체이다. 물론 상대적으로 젊은 사람들이 나이가 많은 사람들보다 투표율이 낮게 나타나기 때문에 개인의 생애로 볼 때 젊었을 때 낮은 투표 참여에서 나이가 들면서 높은 투표 참여로 변하기 때문에 인구의 연령별 구성비가 크게 바뀌지 않는 한 투표율이 변하지 않을 것이다. 그러나 미국의 예에서 보는 바와 같이 소위 후기 뉴딜세대라고 불리는 2차 대전 이후 출생한 세대는 그 앞 세대와 비교할 때 훨씬 더 낮은 투표율로 시작하였다는 것이다(Miller).

이러한 전후세대의 비중이 유권자 구성에서 점점 높아감에 따라, 전전 세대의 투표율이 크게 변하지 않았음에도 불구하고 투표율이 점차로 낮아지고 있다는 것이다. 이러한 신세대의 유권자 편입으로 인한 투표율의 하락은 대부분의 서구국가에서 발견되고 있는 현상이지만 이들이 풀지 못하고 있는 문제는 왜 전후세대가 유독 투표율이 낮은가 하는 것이다. 잉글하트(Inglehart)는 전후세대가 법과 질서, 성장과 복지와 같은 물질적 가치보다는 자유, 환경, 참여와 같은 탈물질적(post-materialism) 가치를 추구하고 있기 때문이라는 것이다. 이들은 투표와 정당참여와 같은 전통적 참여행위보다는 정치적 저항, 시민단체 참여와 같은 현대적 참여행위에 더 높은 가치를 부여하고 간여하고 있다는 것이다. 퍼트남도 이러한 주장에 동의하면서 신세대에게서 사회적 자본의 감소가 더 두드러지게 나타난다는 것을 발견하고 TV와 같은 대중매체의 보급으로 인하여 개인의 생활이 원자화, 고립화되어 가고 있는 것으로 보고 있다.

전후세대 또는 탈물질주의 세대의 낮은 투표율이 그들이 투표보다 시위와 저항과 같은 비제도적 참여를 많이 하기 때문이라든지 또는 사회적 자본의 감소의 결과라는 주장을 뒷받침해주는 경험적 증거는 많지 않다. 전후세대 또는 탈물질주의 세대가 비저항적 참여행위에 전전세대나 물질주의 세대보다 더 가치를 부여하고 참여하는 것은 사실이지만, 그렇다고 해서 이들의 참여행위가 투표와 정당참여와 같은 전통적 참여행위와 부정적 관계를 나타내는 것은 아니다. 사실상 연령의 효과를 통제했을 때 비전통적 참여행위를 많이 하는 사람은 그렇지 않은 사람보다 투표참여율에 차이를 보이지 않거나 오히려 더 많이 참여하는 것으로 나타나기 때문이다. 또 브렘과 란(Brehm and Rahn)에 의하면 사회적 자본이 정치적 참여에 긍정적 영향을 미치는 것은 사실이지만 그 효과는 그리 크지 않을 뿐 아니라 오히려 정치참여행위가 신뢰와 같은 사회적 자본을 증가시키는 것으로 나타난다는 것이다.

전 세계적인 투표율 하락의 사회적 요인으로 또 하나 지적할 수 있는 것은 전반적으로 사회적 갈등의 크기가 이전에 비해 매우 작아졌다는 사실이다. 대부분의 서구국가는 지난 100여 년간의 국가건설과 자본주의적 산업화 과정에서 계급, 종교, 인종, 문화 등의 큰 갈등을 경험했으며, 2차전 후 독립한 대부분의 서구국가들도 이러한 갈등 외에도 민주화를 둘러싼 정치적 갈등

등을 경험하였다. 그러나 산업화의 성공과 복지제도의 확립, 교육기회의 확대, 인종과 문화의 화합과 조화 등의 조치로 인해 사회적 갈등이 크게 감소하게 되었다. 이러한 사회적 갈등의 감소는 선거의 의미를 민주적 계급투쟁의 장으로부터 복지와 화합의 장으로 변모시키게 하였다고 할 수 있다. 비서구국가에서도 권위주의 시대 하에서 등장했던 민주화 갈등이 민주화의 성공으로 인해 더 이상 선거가 사회적 갈등의 표출이라는 의미를 갖지 않게 되었다.

### 3. 정치적 요인

선거란 기본적으로 정당과 후보자들이 권력을 획득하기 위해 더 많은 표를 얻으려고 하는 경쟁의 장이며, 이 과정에서 국민은 그들에게 좀 더 나은 후보자, 선거공약 및 정당을 내세우는 정당과 후보자를 선택하는 과정이다. 이러한 과정에서 유권자의 역할보다 더 중요한 것은 후보자와 정책대안을 생산하고 이들을 유권자에게 적극적으로 홍보하고 설득하는 정당의 역할이다. 이렇게 볼 때 투표율의 감소요인을 찾는 가장 중요한 대상이 정당, 후보자, 선거공약과 정강, 선거운동의 변화가 되어야 함은 지극히 당연하다고 할 수 있다.

지난 40여 년간 세계적인 투표율 하락을 가져온 원인 중의 하나는 정당 이데올로기의 약화를 들 수 있을 것이다. 적어도 1960년대까지 정당은 정치, 사회, 경제, 문화적 측면에서 자유주의, 보수주의, 사회주의, 기독교주의, 극우주의, 환경주의, 인종주의 등 다양하고 뚜렷한 차이가 있는 이데올로기를 표방하면서 선거에서 유권자들의 지지를 동원해 왔다. 그러나 이러한 정당들의 이데올로기적 지지동원이 20세기 중반부터 눈에 띄게 약화되었다. 대부분의 정당이 1960년대에 이르러서는 중도적 실용주의 정당으로 변모하면서 소위 이데올로기의 종언시대를 맞게 된 것이다.

이러한 정당의 이데올로기 약화 또는 탈이데올로기화 현상은 계급, 종교, 인종, 문화 등의 사회적 갈등이 감소한 결과이기도 하지만, 보다 궁극적인

원인은 무엇보다도 다운즈가 설명한 것처럼 정당의 지지극대화 노력의 결과라고 할 수 있다. 정당이 특정 이데올로기를 실현하는 것이 목적(ideological motivation)이라고 하더라도 그 이데올로기를 국가정책으로 시행되기(implementation) 위해서는 국가권력을 획득하여야 하고 권력을 획득하기 위해서는 민주주의 하에서 더 많은 국민의 지지를 얻는 수밖에 없기 때문이다(office motivation).

대부분의 정당들이 창설 당시에는 특정이념이나 이데올로기를 이용해 짧은 기간 내에 어느 정도의 지지자를 확보하는 데 성공한다. 하지만 다수의 국민들이 중도적이거나 이데올로기적으로 온건한 상황 하에서 소위 수권정당(授權政黨)으로 도약하기 위해서는 그들 고유의 이데올로기를 약화시키거나 희석하여 중도적 이데올로기로 수렴할 수밖에 없다. 이러한 지지극대화 노력과 더불어 여당으로서의 집권경험은 이들의 이데올로기를 더욱 약화시키게 된다. 왜냐하면 국가정책의 대부분은 국민 모두가 동의할 수 있는 경제성장, 사회통합, 법과 질서, 평화와 안보 등의 공통적 목적을 추구하는 탈이념적 성격을 띠고 있기 때문이다. 따라서 정치적 위기상황에서 기존 정당제에 대한 불만과 부정으로 등장했던 대부분의 이념정당들이 국정참여의 경험이 축적되면서 점차 이데올로기적 성격이 약화되는 실리정당으로 변화하게 되고, 이에 따라 정당에 의한 정치적 동원의 약화현상은 피할 수 없는 구조적 결과로 나타나게 된다.

정당의 이데올로기적 성격의 약화가 지난 30~40년간의 투표율 하락의 원인이 되었다는 사실은 역설적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 정당들이 더 많은 국민의 지지를 얻기 위해 그들의 이데올로기를 약화시키며 중도적 실용주의로 변화시킨 것이다. 그런데 역설적으로 유권자는 대다수 정당들의 수렴화로 인하여 더 이상 정당간의 차이를 발견할 수 없게 되었다. 극소수의 이념정당을 제외한 대부분의 정당들이 국민 대다수가 동의할 수 있는 경제성장, 복지 확대, 사회적 안정, 안보확립 등의 보편적 가치를 내세우게 됨으로써 유권자의 상당수는 더 이상 투표향배가 그들의 정책적 희망을 국가정책으로 전이시키는 수단이 될 수 없다는 것을 인식하게 되었다.

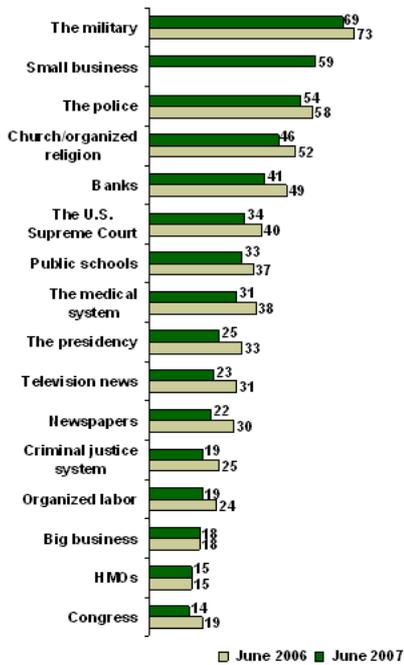
개인적 요구가 특수한 정책이라면 어느 정당도 그러한 정책을 표방하지 않을 것이다. 반면에 정책적 요구가 보편적이라면 어느 정당이 집권해도 그 요

구를 수용할 것이다. 따라서 유권자 입장에서는 투표를 하던 또는 기권을 하던 국민들의 요구가 선거를 통해 국가정책으로 전이되는 것은 불가능해지게 되어 고전적 선거기능인 정책경쟁과는 상당한 괴리가 생기게 된다.

정당의 이데올로기적 성격의 약화가 투표율 감소를 가져오는 또 하나의 이유는 이데올로기의 중도적 수렴으로 인해 정당에 대한 기대와 희망이 불만과 비판으로 변화했기 때문이다. 이데올로기는 정당이 권력추구를 정당화하고 미화할 수 있던 명분으로 존재하였던 바, 정당이 이데올로기를 포기함으로써 그들은 더 이상 정책을 목적으로 존재하는 집단이 아니라 순전히 권력추구를 목표로 하는 파벌(faction)과 큰 차이가 없게 되었다. 특히 선거경쟁에서 서로 다른 정책노선과 대안을 두고 경쟁하는 것이 아니라 당과 당락에 따라 움직이며 상호비방과 헐뜯기만을 일삼는 권력집단으로 비하될 수밖에 없는 것이다.

이러한 정당들의 유사한 득표확대 전략이 정당에 대한 불만과 불신을 불러일으키고, 다시금 정당의 실패와 퇴조를 가져오는 가장 중요한 원이라고 할 수 있다. 이 주장을 뒷받침 해주는 자료로서 현재 서구국가와 비서구국가 모두를 대상으로 볼 때 정당은 국회와 더불어 국민으로부터 가장 낮은 신뢰도를 보여주고 혐오의 대상으로 전락하게 되었다.

<그림 6> 제도에 대한 신뢰정도: 미국의 경우



출처: <http://www.gallup.com/poll/27946/Americans-Confidence-Congress-AllTime-Low.aspx>

지난 30~40년간 투표율 하락의 원인으로 결코 무시 할 수 없는 요인이 선거운동방법의 변화이다. 로젠스톤과 한센(Rosentone and Hansen)에 의하면 투표율감소의 60% 정도가 선거운동방법의 변화로 인해 야기되었다는 것이다. 1960년대 이후 대중매체, 특히 TV의 보급은 정치적 커뮤니케이션의 형태를 대면적(對面的) 커뮤니케이션에서 대중매체를 통한 커뮤니케이션 형태로 변화시켰으며 선거운동 또한 대중매체에 대한 의존도가 절대적이 되었다.

전통적으로 정당, 후보자, 이익단체들의 조직을 통한 선거운동이 대중매체 특히 TV를 통한 선거운동으로 바뀌게 되었으며 이러한 TV에 의한 선거운동이 투표율 감소를 가져온 가장 중요한 원인이라는 것이다. 로젠스톤과 한센의 경험적 자료에 의하면 투표자의 약 1/4은 자발적으로 선거에 참여하는 것이 아니라 정당과 후보자 또는 이익단체의 선거운동조직에 의해 동원되어 참여한다는 것이다. 이러한 전통적인 선거운동방식과 비교할 때 TV 등을 통한 간접적 선거운동 방법은 유권자의 태도를 변화시키거나 투표와 같은 행동을 유발하는 효과는 거의 없으며, 기존의 태도를 강화시키거나 특정한 문제를 이슈화하는 정도의 효과밖에 가지지 못한다는 것이다.

선거운동을 포함한 정치적 커뮤니케이션의 대중매체에 대한 의존도 심화

는 결국 정당의 조직을 약화시킴으로써 정당의 지지자 동원능력을 더욱 약화시키게 되었다. 20세기 중반까지 대부분의 정당들은 많은 당원을 보유하고 있었으며, 기능과 구조가 잘 분화된 조직을 발전시키게 되었다. 이는 무엇보다도 이 같은 대중정당의 조직이 선거운동과 홍보, 지지의 조직화와 기반의 확대 등에 매우 효율적이었기 때문이다.

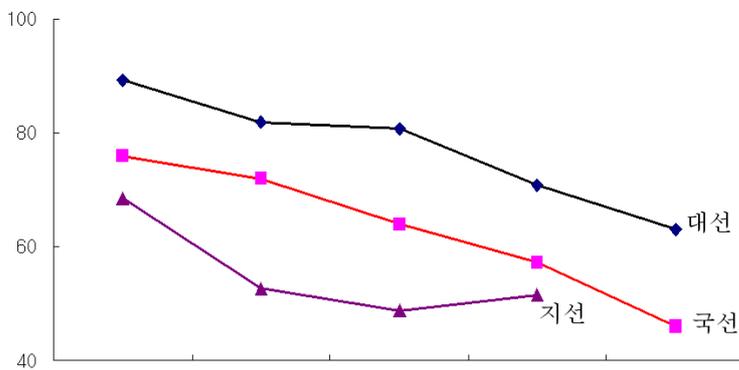
그러나 선거운동을 비롯한 정치적 커뮤니케이션이 당원과 조직을 통한 대인적 커뮤니케이션에서 TV와 신문을 통한 대중매체의 커뮤니케이션으로 전환함으로써 대중정당의 거대한 조직과 당원 수는 불필요할 뿐 아니라 비효율적인 부분으로 변모하게 되었다. 그리고 이에 따라 대부분의 정당은 대중정당에서 간부정당으로 회귀하게 되었으며, 선거운동은 여론조사, 공약 개발, 홍보 등에 전문성을 가진 소수의 전문가들에게 집중되었다. 그 결과 정당의 투표자 동원능력은 당연히 약화되었다.

매스미디어 시대의 도래 이후 정당과 후보자들의 능력이 제한된 또 하나의 이유는 대부분의 대중매체가 정당, 선거, 후보자를 포함한 정치일반에 대해 지나치게 부정적으로 취급한다는 것이다. 특히 주요 이슈가 정당과 정책을 둘러싸고 이루어지기보다는 정당과 후보자의 자질과 능력, 무능, 부패, 부정 등을 둘러싸고 나타난다는 점에서 장기간 대중매체에 익숙한 국민들은 정당과 선거에 대해 부정적인 인식을 갖게 된다. 이러한 국민의 불안과 실망이 정치 무관심으로 이어지게 되고 결국 유권자들이 투표참여를 하지 않게 되기 쉬어진 것이다.

### III. 한국선거의 투표율 하락과 그 원인

우리나라의 투표율은 민주화 이후 전반적으로 하락하는 경향을 보이고 있다. 1987년 제13대 대통령 선거와 1988년 제13대 국회의원 선거이후 대선투표율은 지난 17대 대통령선거에서 63.0%, 18대 총선에서 46.1%를 기록해 역대 최하위를 기록하게 되었다. 특히 우려할 만한 것은 투표율이 지난 10년간 급락했다는 것인데 1997년의 제15대 대통령선거에 비해 17대 대통령선거는 17%p, 2000년 16대 총선에 비해 18대 총선투표율은 14.5%p 하락하였다는 점이다.

<그림 7> 각급선거 투표율 추이



이러한 급격한 투표율 하락이 더욱 우려되는 것은 그동안 투표율 하락을 막기 위해 상당한 수준의 노력이 있었다는 사실 때문이다. 선거관리위원회를 비롯해, 국회, 정당, 행정부 등이 투표율하락을 방지하기 위해 부재자투표제의 확대, 투표시간의 연장, 투표소의 증가, 매니페스토운동, 인센티브제도의 도입, 언론매체를 통한 투표참여의 적극적인 홍보 등을 시행했음에도 불구하고 지속적인 투표율 저하가 나타났다.

앞에서 본 것과 같이 투표율 하락이 전 세계적으로 지난 20년간의 경향이라는 점에서 어느 정도 설명되고 이해될 수 있는 부분이 있지만 한국의 투표율 하락이 지난 20년간 5~15% 정도 하락한 다른 나라의 두 배 또는 그 이상 크다는 점을 주목할 필요가 있다. 이렇게 볼 때 한국의 투표율 하락을 설명하기 위해서 지난 20년간 다른 나라의 투표율 하락을 가져온 요인뿐 아니

라 그 외의 다른 요인들에 대한 분석이 반드시 수반되어야 한다. 따라서 연구전략은 다른 나라들의 투표율 하락을 가져왔다고 주장되는 요인들을 일차적으로 검증한 다음 그 요인들이 설명하지 못하는 부분들을 한국의 특수요인들을 통해 설명해야 한다.

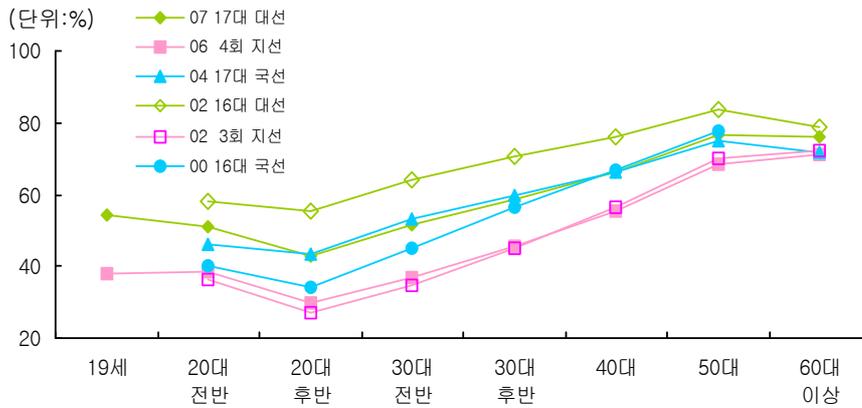
## 1. 개인적 요인

투표참여에 미치는 가장 중요한 개인적 요인을 합리적 투표결정모형을 바탕으로 분석하려 한다면 우선 투표를 비용과 이득이라는 용어로 설명해야 한다. 투표에 들어가는 비용, 투표로 얻어질 수 있는 혜택 등으로 나누어 볼 때 가장 중요한 요인들로 투표 효능감, 선거 경쟁도, 정당과 후보자의 정책 차이, 투표에 필요한 정보비용과 시간비용, 시민적 의무감 등을 지적할 수 있다.

먼저 투표비용, 정보비용과 시간비용에 있어서는 다른 나라와 마찬가지로 지난 20년간 투표비용이 감소했다는 점에서 투표율 하락의 원인으로 간주할 수 없다. 비록 점차 그 속도가 점차 늦춰지고 있지만 우리나라 사람들의 교육수준이 확대되고, 대중매체의 보급은 계속 증가되어 왔다. 이와 동시에 투표장소를 증설하고, 투표시간을 연장했으며, 부재자 투표제의 적용을 확대함으로써 유권자가 투표참여를 위해 지불해야 하는 시간비용도 감소되었다. 따라서 적어도 투표비용이라는 측면에서만 놓고 본다면 투표율은 하락하기 보다는 상승했어야 할 것이다.

투표에 들어가는 혜택변화에 있어서도 투표율 하락의 원인을 찾기는 그렇게 쉽지 않다. 지난 20년간 한국인의 투표참여에 영향을 미친 개인과 관련된 인구학적 변수는 연령이며, 태도 및 정향변수로는 선거에 대한 관심, 투표 효능감, 정당선호도 등을 꼽을 수 있다. 아래의 <그림 8>은 각급 선거에서 연령이 투표율에 미치는 정도를 나타낸 것이다. 선거결과에 영향을 미칠 수 있다거나, 내 한 표가 중요한 영향을 미칠 수 있다고 믿는 투표효능감은 지난 20년간 크게 변화하지 않았기 때문에 투표효능감의 변화가 투표율 하락을 가져왔다고는 볼 수 없다.

<그림 8> 연령별 투표율 차이



출처: 중앙선관위. 2008.3. “제17대 대통령선거 투표율 분석결과” 보고서

투표효능감과 마찬가지로 정당선호도도 투표참여에 영향을 미치지만, 지난 20년간 크게 변하지 않았기 때문에 투표율 하락의 원인이라고 할 수 없다. 다시 말해서 지지하는 정당이 있는 사람들이 어느 정당도 지지하지 않는 무당파층보다 투표율이 높고, 지지하는 정당의 선호도가 강한 사람이 선호도가 약한 사람들보다 더 많이 투표하는 것은 사실이지만 적어도 지난 30여 년간 한국에서 무당파층의 크기가 일관되게 변하지 않았을 뿐 아니라, 정당선호도의 강도도 별로 변하지 않았기 때문에 정당지지도의 변화가 투표율의 하락을 가져왔다고 할 수 없다.

연령을 제외하고는 투표참여에 가장 영향을 미치는 변수는 선거에 대한 관심이며, 선거에 대한 관심의 하락이 투표율하락에 뚜렷한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 특히 지난 17대 대선이 16대 대선 보다 7%p 낮은 투표율의 약 40%와 18대 총선의 투표율이 17대 총선보다 14%p 낮은 투표율의 약 30%를 선거에 대한 관심의 저하를 통해 설명할 수 있다는 것이 설문조사 결과 밝혀졌다.

시민적 의무감(civic duty)이 한국에서도 투표참여에 영향을 미칠 것이라는 것은 어느 정도 기대할 수 있으나 시민적 의무감을 측정한 경험적 조사 자료가 없어 검증할 수 없었다. 그러나 시민적 의무감이 하락했고 이에 따라 투표율도 하락했다는 가설도 별로 신빙성이 없다. 왜냐하면 시민적 의무감이 단기간에 하락할 만한 정치적 환경변화도 없었으며, 의무감과 비슷한 수준의

정향과 태도라고 볼 수 있는 정치적 신뢰도나 효능감이 그동안 별로 변하지 않았기 때문이다. 17대 대선과 18대 총선에서 유권자 연령이 20세에서 19세로 낮아졌기 때문에 투표율이 약간 하락했다는 것은 분명하지만 그 크기가 기껏해야 1%를 넘지 않을 것이기 때문에 투표권의 확대가 전체투표율 저하에 미친 영향은 매우 작다고 할 수 있다.

## 2. 사회적 요인

세대효과가 한국의 투표율 하락에 미친 영향은 그리 크지 않은 것으로 보인다. 투표율이 가장 낮은 20대 투표율은 지난 20년간 지속적으로 하락해 왔으며 그 하락의 크기는 전체 투표율 하락보다 상대적으로 더 크게 나타나고 있다. 그러나 이러한 신입유권자들의 낮은 투표율이 투표율 하락의 원인이라고 볼 수 없는 것은 일반적으로 투표율이 낮으면 낮을수록 연령대별 투표율의 차이가 크게 나타나고 투표율이 높으면 높을수록 연령대별 투표율의 차이가 적게 나타나기 때문이다.

따라서 20대의 투표율 하락이 전체 투표율의 하락보다 더 크게 나타난다고 해도 투표율이 하락하고 있는 경우에는 세대효과라고 볼 수 없다. 사실 연령대별 투표율의 차이를 보면, 지난 20년간 투표율이 하락하면서 그 차이는 점차 증가했으며, 그 크기가 20대, 30대, 40대 그리고 50대 이상의 사이에서 일정한 비율로 증가했다. 따라서 20대의 낮은 투표율은 투표율감소에 따른 지극히 당연한 결과이지 투표율 하락의 원인이 되는 것은 아니다.

아래의 <표 2>는 투표율이 낮아짐에 따라 세대별 투표율 차이가 상대적으로 더 크게 나타난다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 17대 대통령선거의 전체 투표율은 63%이고 20대 후반과 50대의 투표율 차이는 33.7%p이다. 그런데 투표율이 51.6%인 4회 지방선거에서는 20대 후반과 50대 사이의 투표율 차이가 38.6%p로 늘어난다. 이 선거에서는 두 세대 사이의 투표율 차이가 2배가 넘는 것이다. 이처럼 투표율이 낮아지면 집단별 투표율 차이는 더 크게 벌어진다.

&lt;표 2&gt; 세대별 투표율

	19세	20대 전반	20대 후반	30대 전반	30대 후반	40대	50대	60세 이상
17대대선	54.2	51.1	42.9	51.3	58.5	66.3	76.6	76.3
4회지선	37.9	38.3	29.6	37	45.6	55.4	68.2	70.9
17대국선	-	46	43.3	53.2	59.8	66	74.8	71.5
16대대선	-	57.9	55.2	64.3	70.8	76.3	83.7	78.7
3회지선	-	36.3	27	34.5	44.8	56.2	70	72.5
16대국선	-	39.9	34.2	45.1	56.5	66.8	77.6	75.2

출처: 중앙선관위. 2008.3. “제17대 대통령선거 투표율 분석결과” 보고서

전후세대 또는 탈물질주의 세대의 낮은 투표율이 투표율 하락의 원인이 아니었다는 것은 태도나 정향적 수준에서도 나타난다. 먼저 신세대의 새로운 정치참여행위, 시위나 저항이 투표참여를 낮추는가를 보면 저항이나 시위에 참여한 사람들의 투표율이 참여하지 않았던 사람들보다 투표율이 낮은 것은 사실이지만 그 이유는 이들은 연령이 젊기 때문이지, 결코 저항이나 시위와 같은 새로운 참여행위를 선택했기 때문은 아니다. 그 증거로서 연령의 효과를 통제했을 때, 다시 말해서 비슷한 연령대의 사람들에게 있어서는 시위나 저항 등의 참여행위와 투표참여행위 사이에는 매우 약하지만 정관계를 보이고 있다. 아래의 <표 3>은 구체적인 사례로서, 2008년 5월부터 시작된 광우병관련 촛불시위에 대해 6월 6일과 7월 17일 시위참석자들을 대상으로 직접 설문에서 얻은 투표율에 관한 정보이다.

&lt;표 3&gt; 연령별 응답자 투표율

	18대 총선	6월 조사	7월 조사
20대	48.8	74.0	81.2
30대	60.0	82.9	87.3
40대	68.4	81.7	89.6
50대이상	74.3	84.0	93.3
전체평균	64.4	79.6	86.9

출처: 이현우(2008)

위의 <표 3>은 일관성 있는 결과를 보여준다. 모든 연령층에서 18대 총선에서 투표율보다 6월 집회참여자들 조사에서 투표율이 높게 나타났다. 전체 평균을 보아도 15%p 이상 차이를 보인다. 그리고 6월 조사보다는 7월 조사에서 응답자들이 더 높은 투표율을 보이고 있다. 이러한 결과는 6월보다는 7월 집회에 참여하는 응답자들이 더 강한 항의의사를 가지고 있다는 점에 근거해서 보면, 비제도적 참여의사가 강할수록 제도적 참여의사도 강하다는 것을 일관성 있게 보여주는 것이다.

한편, 투표율 하락과 지역주의의 약화 사이에는 매우 약한 관계가 존재한다고 할 수 있다. 지역주의 갈등은 그것이 정치적 갈등인가 사회적 갈등인가라는데 논란이 있을 수 있지만, 민주화 이후 한국선거에 가장 중요한 균열이라는데 이의가 있을 수 없다. 지역주의가 17대 대선과 18대 총선에서도 가장 중요한 투표기준이지만 그 강도가 이전 선거에 비해 약해진 것이 사실이다. 그러나 지역주의의 약화가 투표율 하락에 미친 영향은 그리 크지 않다.

그 동안의 선거에서 지역주의는 투표자 동원에 어느 정도 역할을 담당해온 것은 사실이며, 그렇기 때문에 지역주의 투표성향이 가장 강한 호남지역인들이 다른 지역인들에 비해 투표율이 평균 5%p 정도 높았다. 그러나 이러한 호남인의 투표율은 18대 총선과 17대 대선에서는 다른 지역과 비슷하게 나타났다으며, 이러한 호남인의 투표율의 감소가 지역주의의 약화의 결과라고 한다면 전국투표율에 미친 영향력은 약 1%의 감소를 가져왔다고 할 수 있다.

지역주의의 약화를 감안한다 하더라도 전반적인 한국사회의 갈등수준은 2000년 이후 증가하였다고 할 수 있다. 특히 북한과 미국을 둘러싼 외교안보 분야에 있어서의 이념 및 세대갈등, IMF위기와 신자유주의적 경제질서의 도입으로 인한 양극화와 실업문제는 계급갈등을 확대시키고 있다. 이렇게 볼 때 한국사회의 갈등이 약화되고 그 결과로 투표율이 하락했다는 가설은 경험적으로 검증될 수 없다고 하겠다.

<표 4> 선거관심도, 투표효능감, 선호정당 유무비율(대선)

구분	15대(97)	16대(02)	17대(07)
선거관심도(평균점수)	1.5	1.74	1.93
투표효능감(평균점수)	3.43	2.03	2.94
선호정당 있음(%)	63.1	59.5	71.9

### 3. 정치적 요인

민주화 이후 한국정당제의 이데올로기 지평은 민주화를 둘러싼 정당간의 갈등이 소멸되면서 1990년대 후반까지는 수렴하는 양상을 보여 왔다. 그 결과 주요정당이나 후보자들의 정강과 선거공약 사이에서 의미 있는 차이를 발견할 수 없었다. 따라서 1990년대 중반까지의 투표율 하락을 정당제의 이데올로기 변화로 설명하는 것이 일정부분 가능하다. 그러나 2000년 남북정상 회담을 기점으로 대북문제가 정당 간 이념갈등의 기준이 된 후, 16대 대선에서의 한미동맹문제 등이 제기되면서 보편적인 외교, 안보분야에서의 정책차이를 시작으로 신자유주의 정책도입을 둘러싼 경제분야, 교육과 환경문제와 관련된 사회분야 등에 정당 간 정책적 차이가 점차 뚜렷하게 되었다. 이렇게 볼 때 투표율의 하락, 특히 지난 10년간의 급격한 하락은 정당의 이데올로기적 차이가 다시 커질 때 나타났다는 점에서 이념적 수렴에 따른 투표율 하락이라는 일반화된 주장으로는 설명할 수 없는 매우 이례적인 현상이라고 할 수 있을 것이다.

한국선거와 관련된 정치의 특성으로 정당운영에 관한 환경의 변화를 지적해 볼 수 있다. 지난 10년간의 투표율 하락에 가장 큰 영향을 준 요인으로 선거운동의 변화와 정당조직의 축소를 꼽아볼 수 있다. 한국의 선거운동은 적어도 1990년대 중반까지는 정당과 후보자, 이익단체, 국가기관 등의 조직을 통해 지지를 동원하던 조직선거였다고 할 수 있다. 1995년 제2차 동시지방선거에서 TV토론이 처음 채택된 이후 선거는 조직선거에서 대중매체, 특히 TV를 통해 지지를 동원하는 미디어 선거로 바뀌게 되었다. 국회의원 선거자금을 분석한 임성학의 연구에 의하면 자금지출 비율이 16대 선거에서 조직관리비가 68%, 홍보비가 20%였으나, 17대 선거에서는 조직관리비가 20%, 홍보비가 60%로 완전 역전된 것으로 나타난다.

오랫동안 선거운동 현장에 몸 담았던 한 당직자에 의하면 지난 10년간 대정당의 국회의원 선거구당 선거조직원은 500~1,000명에서 200명 수준으로 줄었고, 선거자금은 적게는 1/5 많게는 1/10로 축소되었으며, 이 대부분의 감소가 자금과 조직에 의존하는 선거가 감소했기 때문이라는 것이다. 유권자를 직접 접촉하는 조직선거에서 간접적인 호소만이 가능한 미디어 선거로 선거

운동방식의 변화는 부정선거의 감소와도 깊은 관계가 있다. 그리고 중앙선거관리위원회와 사법부의 부정선거의 감시, 적발, 처벌 등의 강화는 금품과 향응 제공을 주요 동원수단으로 하는 조직선거를 크게 위축시켰을 뿐 아니라 정당과 후보자로 하여금 대중매체에 대한 의존성을 높게 만들었다.

실례로 2002년의 지방 선거 때부터 도입된 과태료 제도의 강화와 부정선거 신고 포상금제는 부정선거 행위를 감소시키는 데 큰 효과를 가져와 부정선거조치 건수가 16대 대통령선거에서 6,126건에서 17대 대선에서는 1,616건으로 줄어들었으며, 총선을 보아도 17대 1,217건에서 18대에서 616건으로 대폭 감소하였다. 이와 더불어 법적인 규정의 변화도 중요한 역할을 하였다. 17대 국회에서 지구당 제도가 폐쇄됨으로써 조직선거를 할 수 있는 정당과 후보자의 능력이 크게 줄어들게 되었다. 이러한 부정선거의 감소와 투표율 하락 사이의 관계는 대부분의 서구국가에서 20세기 중반 금권과 관권에 의한 지지동원이 금지되면서 나타났던 투표율 하락현상과 비슷하다고 할 수 있다.

선거방식의 변화, 부정선거에 대한 엄격한 관리 그리고 지구당 운영 폐지 등은 유권자에 대한 직접적 자극제공의 기회축소라는 예상치 못한 결과를 가져왔다. 비록 이러한 선거환경의 변화가 투표동기를 위축시킨다 해도 규범적 측면에서 보면 매표나 금권에 의한 동원투표를 억제하는 기능을 하기 때문에 투표의 질적 측면에서는 이전보다 향상된 결과를 가져온다고 볼 수 있다. 다시 말해서 선거의 공정성을 증진시키기 위한 방안들은 비록 투표율 증가에 부정적 영향을 미친다 해도 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

## IV. 투표율 제고 방안

투표율을 높이기 위한 가장 바람직하고 근본적인 방법은 두 가지 측면에서 제시될 수 있다. 첫째로 정당과 후보자의 능력과 자질을 높임으로써 유권자들로 하여금 자발적으로 이들을 지지하고 신뢰할 수 있도록 하는 것이다. 그리고 둘째로 시민적 의무감을 향상시킴으로써 국민의 정치문화를 참여적 정치문화로 변화시키는 길이다. 그러나 이러한 두 가지 방법은 구조적 변수이기 때문에 계획하고 실천할 수 없을 뿐 아니라 설사 가능한 방법이 있다고 하더라도 장기간의 시간을 요하는 것이기 때문에 현재 우리나라가 닥친 급격한 투표율하락의 문제를 개선하기 위한 현실적 방안이라고 보기 힘들다.

또 현재 진행되고 있는 대통령 4년 중임제의 개헌, 대선과 총선을 함께 묶는 동시선거의 실시와 같은 문제와 비례대표제의 본격적인 도입문제도 투표율 문제보다 더 광범위한 정치적 변화를 야기한다. 따라서 동시선거의 실시나 비례대표제의 도입으로 얻어질 수 있는 부수적 효과 중의 하나가 투표율 상승이지, 투표율 하락문제를 해결하기 위해 이들 제도의 변화를 주장한다는 것은 본말이 전도 된다는 점에서 그리 실천적인 대안이 될 수는 없다.

투표율을 높이기 위한 방안은 몇 가지 기준을 충족시켜야 한다. 제시되는 방안은 1) 구체성, 2) 실천가능성, 3) 효율성, 4) 정당성 등의 기준에 의해 판단되어야 한다. 그 동안 투표율을 높이기 위해 투표비용을 줄이는 방법으로 투표시간의 연장, 투표소의 증가, 투표방법의 다양화 등이 시도되었지만 이 조치들이 투표율의 하락을 방지하였다고든 또는 투표율을 증가시켰다는 증거는 별로 없다. 또 이번 총선에 도입된 투표자에게 공공시설이용 등의 인센티브를 제공하는 방법도 그 효과는 기대에 훨씬 못 미쳤다. 결국 기존의 투표율제고 방안은 효율성의 기준에서 만족치 못했다고 평가된다. 위에서 제시한 3가지 기준 중 현재까지 제시된 방안들이 공통적으로 부족한 것은 효율성이다. 따라서 증가하는 단위 투표수에 투여되는 인원과 경비가 가장 경제적인 방법을 고안해야 한다.

투표율 제고방안을 평가하는 또 하나의 중요한 기준은 방법의 정당성이다. 투표율 제고방안에 있어 가장 먼저 제기되는 방안중의 하나가 기권자에게 처벌을 부과하는 의무투표제(compulsory voting)이다. 현재 몇몇 국가에서

실시되고 있지만, 전세계적으로 의무투표제가 확대되지 않고 있는 가장 중요한 이유는 법의 정당성을 둘러싼 논쟁이다. 특히 대부분의 우리나라 국민들이 의무투표제에 대해 부정적인 태도를 갖고 있다는 사실은 의무투표제의 도입에 결정적인 한계가 되고 있다.

## 1. 기존 투표율 제고방안 평가

### 1) 의무투표제:

강제투표(Compulsory Voting)라고 불리는 의무투표제는 비록 현재 실시국가는 20여 개국 내외에 불과하지만 투표율 제고를 위해 서구국가에서 가장 먼저 시행되었을 뿐 아니라 우리나라에서도 검토가 되었던 방안중의 하나이다.(이준한). 의무투표제를 처음으로 도입한 국가는 1892년 벨기에다. 그리고 아르헨티나(1914년)와 호주(1924년)에 이어서 의무투표제를 도입하였다. 베네주엘라나 네덜란드와 같이 한 때 도입을 했다가 폐지한 국가들도 있다.

의무투표제의 가장 큰 장점은 아마 효과나 효율성 측면에서 높게 평가받고 있는 제도중의 하나라는 점이다. 의무투표제를 시행하게 되면 보통 5~15% 정도의 투표율 상승효과를 즉시 얻을 수 있으며, 기권자에 대한 처벌을 강하게 규정하고 집행하는 경우엔 그 이상의 효과도 얻을 수 있다(Lijphart). 그러나 최근의 연구에 의하면 의무투표제의 투표율 상승효과는 과장되었으며, 그 실제효과는 매우 제한적이며 처벌을 엄격히 부과하는 나라조차도 의무투표제를 사용하지 않는 나라에 비해 투표율이 불과 2%p 밖에 더 높지 않다는 비교선거적 연구도 발표되었다(Norris).

법의 통과로 별도의 조직이나 기관을 설립하지 않고도 새로운 제도의 즉각적 시행이 가능하고 집행비용이 크지 않다는 점도 의무투표제의 장점이라고 할 수 있다. 의무투표제를 찬성하는 사람들은 실제로 기권자들을 처벌하는 조항이 없더라도 국민을 계몽한다는 점에서 투표를 국민의 의무로 규정하는 법안을 채택할 것을 주창하고 있다. 의무투표제의 채택을 투표율상승을 위한

방법으로 추천하는 근거는 효과성과 효율성 외에도 투표와 같은 정치참여 행위는 민주주의 하에서 국민이 행사할 수 있는 권리이자 수행해야 하는 의무라는 것이다. 따라서 투표의무를 다하지 않는 사람에게는 그에 따른 처벌이 정당화 할 수 있다는 것이다.

의무투표제를 주장하는 또 하나의 근거는 투표가 교육의 기능을 담당한다는 것이다. 특히 강제로라도 투표를 하게 함으로써 정치에 대해 관심을 가지게 되며 더 나아가서 시민적 의무감과 신뢰와 같은 사회적 자본이 향상되어 진정한 참여정향을 갖는 민주시민이 육성해야 한다는 것이 참여의무를 강조하는 참여민주주의 이론가들의 주장이다. 이외에도 경험적 증거는 없지만 의무투표제가 정당의 선거비용을 감소시킨다는 주장이 있다. 왜냐하면 정당들이 지지자들을 투표장에 동원하기 위해 노력과 비용을 지불할 필요가 없어질 것이기 때문이다.

의무투표제에 따른 벌칙은 크게 4가지로 구분된다. 첫째는 해명의무로서, 기권자는 추가적인 벌칙을 피하기 위해서는 합당한 이유를 제시해야 하는 의무가 규정되어 있다. 둘째는 벌금부가이다. 기권자에게 벌금을 부가하는데, 국가별로 차이가 크다. 예를 들어 스위스에서는 3스위스 프랑, 사이프러스에서는 200사이프러스 파운드, 아르헨티나에서는 10~20 아르헨티나 페소 등으로 규정되어 있다. 세 번째로, 기권자에게 신체형을 부가하는 제도이다. 그런데 신체형은 기권으로 인한 직접적 경우가 아니라, 기권 때문에 부가된 벌금을 수차례 내지 않은 경우에 신체형이 부가된다. 마지막으로 투표권의 제한이 부가될 수 있다. 벨기에의 예를 들어보면 4번을 기권하면 그 이후 15년 동안 투표권을 제한한다.

세계적인 투표율 하락 속에서도 의무투표제를 채택하는 국가가 증가되지 않고 오히려 축소되고 있는 이유는 의무투표제 시행의 당위성에 대한 비판이 많다는 것을 보여주는 증거이다. 의무투표제가 실제로 효과적이며 효율적인 투표율 상승방안이라고 하더라도 의무투표제를 반대하는 사람들은 기권도 유권자의 고유한 권리이며, 의사표현 행위라는 사실을 강조한다. 가령 경제정책에 있어서 A정당을 선호하고, 외교정책에 있어서는 B정당을 지지하여 교차압력(cross-pressure) 때문에 유권자들은 기권할 수 있는 선택지를 가져야 한다. 또한 어느 정당도 자신의 기대와 요구를 제대로 대변해 주지 못할

때 유권자들은 어느 정당도 지지하지 않을 권리를 보장 받아야 한다.

특히 유권자들이 정당이나 후보자들의 정책, 공약 등을 통제하고 변화시킬 수 있는 기제 중의 하나가 기권이라는 것을 감안한다면, 선거과정에서 정당이나 후보자들 중에 하나를 택해야 하는 수동적인 유권자에게 기권의 대안마저 없앤다는 것은 정당화되기가 매우 어려울 것이다. 이와 더불어 대부분의 국민들이 의무투표제를 부정적으로 평가하고 있다는 사실을 감안한다면 투표율이 심각한 수준으로 하락하기 전에는 의무투표제 도입의 현실성은 그렇게 크지 않은 것으로 보인다.

## 2) 투표비용의 감소제도:

투표일에 투표장소에 가서 투표하는 시간과 기회비용을 감소시키는 제도적 방안도 이미 널리 알려진 대안 중 하나이다. 즉, 투표일 전에 투표할 수 있게 하는 사전투표제, 우편이나, 전화, 인터넷을 통해 할 수 있는 원거리 투표제, 투표일을 공휴일화하거나, 투표시간을 연장하고, 투표소를 늘임으로서 접근을 용이하게 하는 방법 등은 이미 채택되었거나 채택이 검토되고 있는 방법들이다. 한국의 경우에 있어서는 이미 투표소, 투표시간은 대부분의 사람들이 충분하다고 여길 만큼 개선되어 왔으며, 부재자 투표제도 확대되어 원하는 유권자들은 큰 부담 없이 이용할 수 있는 투표방법이다.

우편이나 인터넷을 통한 투표제는 이미 몇몇 나라에서 실험적으로 시행되고 있으나 투표율 향상에 기여하는 정도는 매우 제한적인 것으로 나타나고 있다. 이에 대해 다수의 전문가들은 투표비용을 감소하는 방법은 이미 포화상태에 있으며, 대부분의 효과는 이미 투표할 의사를 가진 사람들의 비용을 감소시킴으로써 투표자들이 좀 더 쉽게 투표할 뿐이지 기권하는 사람들에게는 비용의 감소가 큰 유인책이 되지 못한다는 것이다. 실제로 투표를 하지 않는 대부분의 사람들의 기권원인이 과도한 투표비용에 기인하지 않기 때문이다.

이처럼 투표소의 확대, 우편투표와 인터넷 투표 등의 도입이 새로운 투표자를 효율적으로 동원하기 보다는 기존의 투표자들의 비용을 감소시켜 투표율 상승에 비록 제한적인 효과를 가져 온다고 하더라도 기존 투표자들의 투

표비용을 감소시킨다는 점에서 적극적으로 검토 되어야 할 제도임에는 틀림 없다. 왜냐하면 투표가 국민의 의무라면 그 의무를 수행하는 사람들의 비용을 최대한 감소시켜 주는 것이 국가정책으로 바람직 한 것이기 때문이다.

### 3) 투표 인센티브제:

이번 18대 총선에 처음 도입된 투표 인센티브제의 효과는 앞으로 더 조사해야 하지만 현재까지 평가로는 기대했던 만큼 효과를 거두지 못한 것으로 보인다. 인센티브 방식은 의무투표제와는 달리 국민들로부터 거부감도 없었으며, 비교적 쉽게 시행될 수 있다는 점에서 투표율하락을 어느 정도 방지할 것으로 기대되었으나 홍보부족과 운영미숙까지 겹치면서 지극히 제한적인 역할을 담당하는 수준에 그치고 말았다.

투표하는 사람들에게 물질적 혜택을 제공하는 인센티브제도는 매우 독창적인 제도처럼 보이지만 앞으로 지속하기 위해서는 효과나 효율성, 정당성에 있어 좀 더 진지한 검토가 있어야 한다. 투표자들에게 국공립 공원할인권 등을 제공했던 이번 선거에서 나타나듯이 혜택의 크기가 충분하지 않을 경우 효과가 매우 적게 나타날 수 있다. 그러나 만약 효과를 높이기 위해 혜택의 크기를 확대한다면 지나친 경비지출로 인한 비효율의 문제가 야기될 수 있다. 인센티브제의 정당성을 떠나 과연 인센티브제가 다른 제도에 비해 효율적인 투표율 상승방안인가 하는 이견도 제기될 수 있다.

인센티브 제공에 의해 투표자가 기권을 하지 않고 투표하게 된다면 이는 적어도 두 가지의 정당성 문제가 발생할 수 있다. 그 첫째는 과연 인센티브 제공으로 얻어진 투표율 상승이 우리가 투표율 상승으로 얻고자 하는 정부의 정당성과 권위, 대의원과 정책의 대표성이 제고 될 것인가 하는 문제이다. 즉 선거의 고전적 정의에서 유권자들이 충분한 정보를 가지고 자발적으로 참여한다는 가정과 배치되는 문제에 직면하게 될 수 있다.

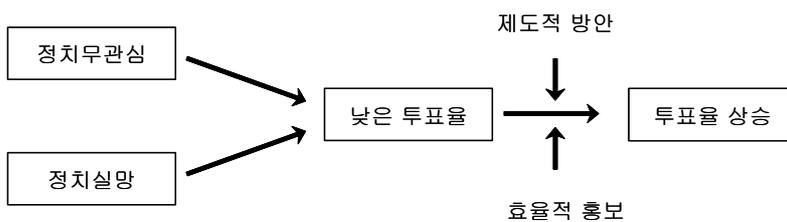
두 번째 문제는 투표행위가 인센티브 제공의 조건적 행위라고 한다면 이는 인센티브가 제공되지 않거나 그 크기가 축소된다면 언제든지 중단될 수 있는 행위라는 점에서 제도의 장기적 효과를 기대하기 어렵다는 문제가 있다.

특히 보상으로 주어지는 자극이 시간이 경과하면서 인센티브로서 작용하지 못하게 되면 그 보상의 폭을 계속 늘려야 하는가 하는 문제에 직면하게 된다.

## 2. 새로운 제안: 직접 호별방문과 정책정보 전달제도

투표율 감소의 주된 원인이 투표관리과정의 문제가 아니라는 사실은 이미 밝혀졌다. 그렇다면 아래의 <그림 9>와 같은 방안 모색 구도를 생각해 볼 수 있다. 다시 말해서 한국에서 투표율 감소의 직접적 원인이 정치적 무관심과 정치실망에서 기인한 것이라면 투표를 격려할 수 있는 제도적 방안과 효율적인 홍보를 통한 유권자 자극이 필요하다. 그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 투표비용을 감소시키거나 인센티브를 제공하는 다양한 방안들은 그 방법들의 정당성에서도 약간의 논란이 있지만, 더욱 중요하게는 투표동원에 미치는 효율성에 있어 지속적으로 채택할 수준에 이르지 못하고 있다.

<그림 9> 투표율 저하문제와 증진방안의 틀



본 연구는 투표율하락을 방지하고 재상승할 수 있는 방안으로 효율적 홍보 전략을 제시하고자 한다. 이 홍보전략은 두 가지 내용으로 구성된다. 먼저 유권자를 방문하여 투표참여를 설득하고 독려하는 호별방문 방안이 그것이다. 그리고 두 번째로는 유권자들이 필요로 하는 정당과 후보자의 정치적 태도와 성향, 이슈에 대한 입장들을 종합해 유권자들에게 전달해주는 정보전달 제도를 제안하고자 한다. 이 두 가지 제안은 기존의 방안과 비교할 때 효과성과 효율성, 정당성과 구체성을 모두 만족시키는 방법이라고 평가할 수 있

다.

### 1) 미국의 “유권자 이끌기(GOVT, Get Out The Vote)” 프로젝트

미국 예일대학의 시민참여팀은 어떠한 조치가 투표참여를 증가시키고 어떤 방식이 효과가 없는지에 관한 실험을 실시하였다. 투표율 증가를 위하여 선의(善意)의 의지, 노력 그리고 프로젝트를 지원하는 자원 등 모두가 중요하지만, 이들을 연계할 수 있는 효율적 전략이 없다면 소기의 성과를 거둘 수가 없다. 특히 학자들이 중심이 되어 엄격한 연구디자인을 설계하고, 이에 따라 선거운동의 영향력을 평가하는 작업이 반드시 선행되어야 한다. 아래의 <표 5>는 “유권자 이끌기”가 단순히 일회성 평가에서 끝난 것이 아니라 다양한 선거단위에서 그 효과가 평가되었다는 것을 보여준다.

<표 5> GOTV가 실험되었던 선거들

년도	선거종류
1998	연방중간선거
1999	주와 지방선거
2000	대통령선거
2001	지방선거
2002	연방중간선거

“유권자 이끌기” 프로젝트는 4가지 방식의 홍보방식 중 어떤 방식이 유권자를 투표장으로 불러내는데 가장 효과적인지를 실험방식을 통하여 실험하였다. 여기에는 1) 전화홍보, 2) 직접방문, 3) 우편물 발송, 4) 전단배포 등이 포함되어 있다.

#### (1) 전화홍보:

1차 실험은 1998년 커네티컷 주의 주선거에서 이루어졌다. 54,000명이 거주하는 서뉴헤이븐이라는 도시를 대상으로 17,000명의 등록유권자 중 9,000명

과 다른 주에 거주하는 전화상담원이 통화를 시도하였다. 전화는 투표 3일전 부터 이루어졌으며, 당일도 포함하였다. 전화내용은 주로 시민의 의무와 투표를 해야 하는 이유를 설명하는 것으로 약 30초 정도 통화를 하였다.

실험결과 전화통화의 비효율성을 발견하게 되었다. 상업적인 전화마케팅 회사는 이미 특정 정당이나 이익집단을 대행하여 전화홍보를 한 경험이 많기 때문에 상담원들은 모두 유경험자들이었다. 전화통화 성공비율을 바탕으로 살펴보면 전화홍보가 오히려 투표율 감소를 가져오는 것이 아닌지 우려가 되는 정도였다. 1998년의 또 다른 전화홍보 실험과 2000년 실험은 전화홍보에서 누가 누구에게 전화를 하는가가 중요하다는 것을 보여준다. 젊고 비공식적 태도의 송화자가 더 효과적이다. 그러나 호별방문 홍보보다는 그 효과가 낮을 것이다.

## (2) 호별방문 설득

호별방문을 통한 투표율 증가 모형의 원형은 지난 10년간 미국에서 집중적으로 시도되었던 GOTV(Get Out The Vote)의 현장 실험연구이다. 이 연구는 대통령선거에서도 50%의 투표율을 넘기지 못하는 미국에서 정당들이 그들의 지지자를 동원하여 투표에 참여하는 것이 아닌, 중립적인 단체에서 설득과 독려로 투표율을 향상시킬 수 있는가 하는 것을 검토하는 계획이다. 여기서 연구된 방안들은 다양한 방법으로 전개되었는바, 조사원이 직접 호별방문하여 투표참여를 설득하는 것이 다른 어떤 방법보다 효과적이며 효율적으로 나타나고 있다.

호별방문의 투표율 증가효과는 선거의 종류에 따라 다르게 나타나지만 방문을 받은 유권자는 그렇지 않은 유권자보다 7~14% 더 높은 투표율을 보이며 이를 표로 환산했을 때 한 표를 증가시키는데 조사기획비, 조사원비, 조직비, 훈련비를 합쳐 약 15불이 소요되는 것으로 나타났다. 이에 비해 우편과 e-mail을 통한 홍보효과는 거의 없는 것으로 나타났다. 한편, 전화홍보는 3~5% 가량 투표참여증가 효과를 가져오며 한 표당 약 25불 소요되는 것으로 나타나고 있다.

직접방문에 의한 투표참여 설득의 동원효과가 가장 크다는 것은 여러 가지

기존 연구에서도 이미 증명되고 있을 뿐 아니라 선거운동 방법으로 호별 방문이 허용되고 있는 서구 국가에서는 가장 오래 되고 효과적인 지지자 동원 방법이다. 앞에서 밝힌 바와 같이 로젠스톤과 한센은 투표율 하락의 약 60%가 정당, 후보자, 이익단체의 지지자 동원방법이 전통적인 대인 커뮤니케이션에서 TV등을 통한 대중 커뮤니케이션으로 바뀐 결과라고 주장하였다. 또한 커뮤니케이션 연구에서 반복적으로 검증되는 태도변화나 행위유발에 미치는 대중매체의 극히 제한적인 영향력과 이에 대비되는 대인 커뮤니케이션의 비교적 큰 영향력 등이 잘 알려져 있다.

최근 미국 선거에서 정당과 후보자들로부터 전통적 호별방문에 의한 지지자 동원은 그 효과에 있어 다시 큰 주목을 받고 있을 뿐 아니라 2000년 부시 대통령의 당선과 공화당의 선거승리가 이들이 지지자를 확대한 결과가 아니라 전통적인 지지자들을 투표소에 동원하는데 성공했기 때문이라는 것이 일반적인 설명이다.

직접방문이 인센티브제보다 더 나은 대안이 될 수 있다는 것은 효과성과 효율성 면에서 우위에 있다는 것 외에도 파급효과와 장기적 효과가 있다는 사실 때문이다. 방문을 통해 대화로서 시민적 의무감과 투표참여의 당위성과 필요성을 설명함으로써 투표뿐 아니라 다른 정치참여 행위들에 필요한 동기유발을 할 수 있다. 그리고 이러한 전 국민에 대한 선거참여운동은 유권자의 태도를 수동적이며 방관자적 태도에서 적극적이며 참여자적 태도로 변화시킬 수 계기가 될 수 있다는 것이다. 특히 이러한 방문설득작업이 TV와 같은 언론매체나 시민단체와 연대해 추진된다면 참여적 정치문화 향상에 큰 도움이 될 것으로 보인다.

### (3) 우편방식

1998년 우편홍보 실험은 선거 15일전, 13일전 그리고 8일전 등 3번에 걸쳐 이루어졌다. 수취유권자는 1번 수취, 2번 수취 그리고 3번 수취하는 경우로 분리하여 그 효과를 측정하였다. 그리고 우편물의 내용도 시민의무 버전; 경쟁선거 버전; 그리고 이웃에 대한 호소 버전으로 나뉘었다. 직접우편 방식은 매 우편이 전달될 때마다 투표율이 0.6% 증가하는 것으로 나타났다. 그런데

3번 이상으로 우편홍보를 증가시켜도 같은 비율로 늘어나는지에 대해서는 알 수 없다. 다른 홍보방식(전화나 직접방문)과 혼합하여도 상승효과가 나타나지는 않았다. 경비를 구체적으로 계산해보면 한 표를 증가시키기 위한 비용은 약 40달러가 된다.

#### (4) 전단지

1998년 햄튼에서 실시된 실험의 내용을 보면 50,000명의 거주자 중 2,000명에게 전단지가 전해졌다. 8인치 x 11인치짜리 카드를 사용하여 각 집에 전달하는 것이다. 이 방식에서는 배달자가 거주자와 직접 접촉하여 설명하는 방식을 제외하였다. 따라서 직접 대화를 나눈 경우는 5개 이하의 사례였다. 전단지에는 비정파적인 투표권유 내용만이 포함되었다. 메시지는 시민의무와 다음 화요일이 투표일이라는 것을 상기시켜 주는 것이었다.

이 방식을 통해서 투표율의 증가라는 통계적 결과를 얻을 수는 없었다. 그러나 좀 더 세분화하여 살펴보면 당파심을 갖는 유권자들에게는 효과가 없었지만 무당파에게는 약 7.2%의 투표증가를 가져왔다. 특히 1996년 선거에서 투표한 경력자들에게 더욱 큰 효과가 나타나는 것을 확인하였다. 이 방식은 중간선거에서 효과가 나타날 수 있으나, 동시선거에서 투표율 향상에는 별로 효율적이지 못한 것으로 밝혀졌다.

다음의 <표 6>은 위에서 설명한 “유권자 이끌기”의 전략을 도표로 비교하여 정리한 것이다. 특히 주목해야 할 것은 각 홍보방식의 효율성 평가이다. 실험결과 미국에서 각 홍보방식에 따라 더 많은 투표를 확보하기 위한 비용을 제공하고 있다. 표에서 보면 가장 경제적인 방법은 전단지 배포방식이다. 그런데 앞의 설명과 같이 전단지 제공이 효과가 있는 것은 모든 선거 때가 아니라 미국의 경우 투표율이 낮은 중간선거에만 해당된다. 그리고 중간선거 때 이전 동시선거에서 투표했던 유권자들에게만 영향을 미치는 등 제한적 효과를 갖는다. 따라서 비록 비용추산으로는 전단지 배포방식이 가장 효과적인 것으로 나타났지만 포괄적 평가로 본다면 호별방문이 더 효과적이라고 할 수 있다.

&lt;표 6&gt; 투표홍보 방식과 그 비용

홍보방법	초기비용	추가 한 표 확보 비용
호별 방문	많은 인원소요/활동반경제한	\$19
홍보전단지	많은 인원/디자인과 프린팅	\$14
우편	비용/디자인과 발송비용	\$40
전화		
자원봉사	열정적인 인력확보	\$25
상업전화	비용/전화홍보회사 접촉	\$200
기계전화	초기비용	\$45
이메일	약간의 노동/주소록 확보	
휴대전화		

## 2) 정책정보전달

이 연구에서 투표율 제고를 위해 제안하는 또 하나의 방안은 유권자가 투표결정에 필요한 정보를 선거를 중립적으로 관리하며 신뢰도가 높은 중앙선거관리위원회가 직접 수집하여 전달하는 역할을 맡는 것이다. 사실 대부분 정치정보를 TV나 신문 또는 인터넷으로부터 수집하고 있는 유권자들은 대통령 후보자를 제외한다면 국회의원후보자, 지방선거후보자들에게 필요한 정보를 손쉽게 획득할 수 방법이 거의 없다. 물론 최근 후보자 정보공개 규정에 따라 학력, 경력, 납세와 국방의무의 이행, 전과여부 등 상당한 정도의 신상정보가 공개되고 선거관리위원회에서 투표통지서와 함께 유권자들에 정당과 후보자의 공약에 관한 내용이 전달하고 있다. 그러나 이는 정당이나 후보자들이 지지를 얻기 위해 그들이 제시한 공약이며, 유권자가 이들을 판단하는데 필요한 객관적이고 비교 가능한 신뢰성 있는 정보가 아니다.

후보자의 신상정보와 함께 유권자가 투표결정을 할 때 가장 필요한 정보는 대의원으로 선출된 이후에 그들이 어떤 정책을 추진하고 결정할 것인가에 관한 것이다. 미래에 대한 불확실성을 감안한다면, 후보자들의 정책선호를 알기위해 필요한 정보는 이념 및 이데올로기 정향과 같은 각 후보들의 정치

적 노선에 관한 정보이다. 보수와 진보, 법과 질서, 성장과 분배, 환경과 개발, 국가의 규제와 시장의 자율, 소수자 권리와 다수의 지배, 복지와 세금 등과 같은 기본적 정치노선에 관한 후보자들의 입장을 보여줄 수 있는 정보가 유권자들에게는 반드시 필요하다.

이와 더불어 국가 및 지역현안, 정치 사회적 중요 이슈에 대한 후보자들의 태도정보를 중립적이고 공신력 있는 중앙선거관리위원회가 수집하여 유권자에게 전달하는 것이 필요하다. 2006년의 지방선거부터 시작된 매니페스토 운동도 이와 비슷한 역할을 담당할 것으로 기대하였지만, 사실상 제한적 역할에 그치고 있다. 그 이유로는 추진의 주체가 시민단체 등이라는 점도 있지만, 좀 더 중요한 이유는 이 운동은 정당과 후보자의 자발적 변화가 수반되어야 성공할 수 있다는데 그 한계가 있는 것이다.

사실 매니페스토 운동은 정당과 후보자가 정치적 지지를 동원하기 위해 기존의 선거공약을 구체적이고 실현가능한 것으로 변화시키고 그 실행을 약속한 것에 불과하다. 이에 반해 중앙선거관리위원회가 정당 및 후보자의 정책성향 및 태도에 관한 정보를 전달한다면 이는 지지동원을 목적으로 하는 것이 아니라 합리적인 투표결정에 필요한 정보를 전달한다는 점에서 정당의 일방적 정보전달과 근본적 차이를 보인다.

중앙선거관리위원회가 투표결정에 필요한 정당과 후보자의 정책성향과 태도에 관한 정보를 전달하는 방안은 투표율 상승에 효과적이며 효율적일 것으로 기대한다. 먼저 정책성향과 태도에 관한 정보수집은 미리 설문을 준비한 다음 정당과 후보자 등록 시 제출케 함으로서 쉽게 획득할 수 있을 것이다. 등록요건에 포함시키지 않더라도 이들 정보가 유권자에게 전달된다고 한다면 정당과 후보자들이 적극적 참여할 것이며, 이 정보를 투표통지서에 함께 전달하는 동시에 이들을 TV나 신문과 같은 언론매체를 통해 홍보한다면 유권자는 이들을 적극적으로 투표결정에 이용할 것으로 보인다.

정치정보의 전달이 참여를 증가시킨다는 것은 오래전부터 검증되어 왔다. 선거에서 정당과 후보자들이 홍보를 강조하는 이유는 바로 정당과 후보자를 알지 못하면 지지할 수 없고, 누구도 지지하지 않으면 투표하지 않는다는 사실 때문이다(Franklin). 또 한국유권자의 투표참여의사를 증가시키는데 투표방법의 다양화나 인센티브제보다 국민들로부터 더 큰 기대를 받고 있는 것

이 바로 정당과 후보자에 대한 정보 획득이라는 것은 유권자 설문조사를 통해 확인된 바 있다.

정책적 정보가 유권자들에게 전달되고, 이를 바탕으로 투표자가 정당과 후보자에 대해 잘 알고 투표한다면, 비록 실제 투표율이 크게 상승하지 않아도 투표율 상승이 목표로 하는 정부의 정당성과 의원의 정책대표성을 크게 향상시킬 수 있다. 사실 정당성을 훼손하는 것은 낮은 투표율만은 아니다. 투표자들이 정당과 후보자의 정책정향을 제대로 알지 못한 채 투표결정을 했다면 정부의 정당성과 의원의 정책대표성이 훼손될 수밖에 없다. 정책성향과 태도에 관한 연구에 의하면 미국의 경우 투표자의 약 1/3 정도의 투표자들이 정보부족으로 인하여 제대로 된 투표를 하지 못한다는 것이다. 다시 말하면 만약 이들이 정당과 후보자의 정책정향에 대해 충분히 알았다면 그들이 실제 선택한 후보자가 아닌 다른 후보자를 선택했을 가능성이 있다는 것이다.

정책정보전달이 가져 올 수 있는 또 하나의 효과는 한국인의 투표결정이 합리적인 정책적 기준으로 바뀌게 하는데 기여할 것이라는 것이다. 민주화 이후 지금까지 한국인의 투표결정에 가장 큰 영향을 미친 것은 지역주의이다. 산업화과정에서 나타난 지역 간의 사회 경제적 격차, 지역민 사이에 존재하는 전통적인 고정관념과 편견, 편파적이며 폐쇄적인 지역중심의 정치사회적 충원, 3 김씨와 같은 지역지도자의 정치적 경쟁 등 지역주의에는 다양한 배경이 존재하지만 분명한 것은 이러한 지역주의 갈등이 정부정책의 노선이나 내용과는 큰 관계가 없다는 것이다. 지역주의가 지속되고 있는 원인 중의 하나가 유권자가 정책투표를 할 수 있는 정당과 후보자에 관한 충분한 정책정보의 부재의 상태에 있기 때문이라면, 신뢰할 수 있는 정책정보의 전달은 투표결정의 기분을 비합리적인 지역에서 합리적인 정책으로 전환 시킬 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

## V. 행동하는 유권자 기획 (ITP, Increasing Turnout Plan)

### 1. 홍보방안 효과의 과학적 측정 필요성

투표율제고를 위한 다양한 방안들이 지금까지 제시되고 실천되었지만, 가장 아쉬운 점은 제시된 방안들의 기획과 실천에 있어서의 비과학성이다. 한 예를 들면 지난 대선에 중앙선거관리위원회가 인기연예인그룹을 홍보대사로 출연시킨 TV와 인터넷을 통한 홍보를 지적할 수 있다. 실제로 그 홍보를 얼마나 많은 사람들이 보았는지, 또 광고에 노출되는 수준을 넘어서 그 실질적 효과는 어떠한 것인지 현재로서는 과학적으로 측정되지 않고 있다. 물론 그 취지는 젊은 사람들의 투표율이 낮기 때문에 이들에게 인기가 있는 가수그룹을 통해 투표참여를 늘리자는 것이다. 그러나 지금까지 대부분의 연구에서 나타난 것은 젊은 사람들을 목표로 하여 투표설득 홍보는 거의 효과가 없다는 것이다. 따라서 그 홍보는 사전조사는 물론 사후조사도 없는 일회성 이벤트에 지나지 않았다고 비판받을 수밖에 없다.

지난 18대 총선에 도입한 인센티브제의 경우도 다르지 않다. 국립공원이용을 할인해 줌으로서 투표참여를 유인하는 방안으로 채택된 인센티브제는 시행에 있어서도 부처 간의 협력부재로 비판 받았으나, 좀 더 비판받아야 할 것은 그 효과에 대한 사전조사 없이 기획되고 집행되었다는 것이다. 최근 투표율 향상방안 중 하나로 주목받고 있는 미국의 GOTV의 강점은 철저한 현장실험(field experiment)에 의해 그 효과와 방법이 검증되고 있다는 점이다.

사실 본 연구에서 제안하고 있는 호별방문 설득계획과 정당 및 후보자 정보 전달 방법은 그 효과가 어느 정도 밝혀져 있는 것이지만 실천되기 전에 반드시 현장실험을 통해 검토해야 할 것이다. 하나의 방안이 실천되고자 할 때 필요한 인원, 경비, 법적, 제도적 승인 절차를 확보하기 위해서는 그 방안이 무엇보다도 효과적이며 효율적이라는 증거가 담보되어야 한다. 그러기 위해서는 이러한 방법들을 실제 선거에 실험적으로 적용해서 그 효과를 과학

적으로 검증하는 동시에 가장 효과적이고 효율적인 구체적 실천 방안이 도출되어야 할 것이다.

이러한 현장실험에 가장 적합한 시기는 2009년 4월과 10월에 있는 재·보궐 선거라고 볼 수 있다. 재·보궐선거가 실시되는 2~3개의 선거구를 선정해 지리적으로(투표소별) 통제집단과 실험집단으로 나누어 실험집단에 다른 방식의 메시지 전달을 하는 실험조치한 후 그 효과를 실험집단 간 및 실험집단과 통제집단 간 투표율 차이를 검증함으로써 측정할 수 있다. 이와 더불어 실험과정에서 나타난 경험을 통해 실험조치별로 가장 효과적이며 효율적인 투표자 동원계획을 도출하는 동시에 실험조치별로 나타나는 여러 가지 문제점을 해결하는 방법을 강구하여야 할 것이다.

## 2. 홍보효과의 과학적 측정방법: 실험연구

실험방식을 통한 과학적 효과분석을 위해서는 효과를 측정할 수 있는 기준 대상과 실험의 처치결과로 나타난 관심대상에 대한 엄격한 비교가 가능한 조건을 구비해야 한다. 여기서 중요한 개념은 ‘통제’이다. 이론적으로 본다면 관심 있는 변수 이외의 모든 변수들은 통제집단(control group)과 실험집단(experimental group)에서 동일하게 유지되어야 한다. 이를 위한 이론적 선출방식은 두 집단을 무작위 추출로 구분하여 각 홍보방식이 얼마나 효과적인지를 실험 이후 비교분석해야 한다. <표 7>은 엄격한 의미에서 실험집단에 대한 순수한 효과가 얼마인지를 측정할 수 있는 기본 디자인을 보여주고 있다.

<표 7> 실험연구의 기본연구 전략

통제집단	0 <sub>1</sub>	(유지)->	0 <sub>2</sub>	0 <sub>2</sub> -0 <sub>1</sub>
실험집단	0 <sub>1</sub>	(처치)->	0 <sub>3</sub>	0 <sub>3</sub> -0 <sub>1</sub>

일반적으로 통제되지 못한 대상에 대한 효과 측정은 위의 표에서 0<sub>3</sub>-0<sub>1</sub>으로 표시된다. 그러나 이러한 측정도 0<sub>1</sub>에 관한 정보가 있는 경우에만 가능하다. 예를 들어 투표율에 관한 것이라면 투표 이전에 투표의사를 확인하고,

투표홍보 이후에 투표의사를 다시 측정하여 비교하는 절차를 따르게 된다. 그런데 현실적으로 선거전 조사에서는 투표의사라는 태도측정이 이루어지고, 선거후 조사에서는 투표참여라는 행위측정이 이루어진다면 이는 비교할 수 있는 측정치들이 되지 못한다. 결국 위의 <표 7>과 같은 최소한의 실험구성이 되지 않는다면 어떤 정책이나 방안의 효과를 객관적으로 측정하는 것이 불가능해진다. 이를 좀 더 구체적으로 기술하면 다음의 논리구조를 따르는 것이다.

- 1) 통제집단은 아무런 자극을 가하지 않은 상태에서 시간이 지남에 따라  $0_1$ 에서  $0_2$ 로 변경됨
- 2) 실험집단은 자극을 가하여  $0_1$ 에서  $0_3$ 로 변화
- 3) 따라서 처치(자극)의 효과는  $(0_3-0_1)$ 이 아니라  $(0_3-0_2)$ 으로 계산됨

### 3. 현장실험계획

#### 1) 현장실험을 위한 기본원칙

실험은 동시에 여러 장소에서 실시되므로 동일한 원칙이 적용되어야만 향후 비교 가능한 홍보효과 측정이 이루어질 수 있다. 따라서 실험착수 단계에서 다음과 같은 기본원칙을 숙지하고 이에 따라 모든 조사장소에서 집단통제 및 효과측정이 이루어져야 한다.

#### <표 8> 실험측정을 위한 기본원칙

- 1) 가설을 정확히 기술하라.
- 2) 대상자들을 정확히 결정하라
- 3) 실험집단과 통제집단의 대상자 수를 결정하라
- 4) 실험집단과 통제집단을 분리하라
- 5) 무작위 추출인지를 다시 확인하라
- 6) 실험집단에만 배타적으로 홍보하라
- 7) 누구와 접촉했는지 반드시 기록하라

## 2) 호별방문 운영 프로그램

호별방문의 경우 시민들과 접촉하는 과정에서 다양한 행위가 발생한다. 예를 들어 정당홍보에는 후보자나 지지자들이 주된 방문자들이 된다. 호별방문에서는 선거관련 홍보물뿐만 아니라 부재자 투표신청용지나 피켓 등이 포함된다. 미국의 경우 차편제공은 불법이 아니기 때문에 호별방문을 통해 수요를 파악한 후 선거당일 유권자들에게 투표장까지 갈 수 있는 차편을 제공하기도 한다. 호별방문자들은 단순히 투표장으로 유권자들을 동원시키는 역할뿐만 아니라 다른 자원봉사자들의 충원과 투표촉구 캠페인이 효율성을 높일 수 있는 방법에 대해서도 끊임없이 생각해야 한다.

3~4주 동안에 넓은 지역에서 많은 가정을 방문하기 위해서는 매우 포괄적인 동선(動線)계획과 조직의 협조가 필요하다. 뿐만 아니라 단위가 작은 동네를 대상으로 하는 경우에도 충분한 준비가 필수적이다. 이 과정을 목표설정(targeting), 충원(recruiting), 계획화(scheduling), 훈련(training) 그리고 감독(supervising)으로 나누어 준비하면 더욱 효율적일 수 있다.

### (1) 목표집단 설정:

목표집단이란 판단컨대 정치적 동원이 가능하다고 판단되는 잠재적 투표자 집단이다. 예를 들어 목표집단은 지난번 선거에서 투표한 유권자들이 될 수 있다. 목표집단의 범위를 결정하고 실제적으로 그 대상자들을 선택하는 것은 매우 중요하다. 만일 목표집단이 확정되어 있지 않다면 몇 가지 지침을 따라 집단을 선택하는 것이 필요하다. 이상적으로는 확보한 명단이 대상이 되는 모든 유권자들을 포괄하고 있어야 한다. 그리고 제공된 유권자 정보가 정확해야 한다.

가정을 방문해서 직접 유권자들과 대면하는 것은 매우 어려운 작업이다. 아파트 등의 가구형태에서 건물 내 진입과 유권자들이 실제로 집에 있는 시간을 알아내는 작업 등은 전체 효율성에도 영향을 미치는 번거롭지만 중요한 일이다. 만일 목표집단 대다수가 직장생활을 한다면 오후 늦은 시간이나 주말을 이용할 수밖에 없는 것이다.

만일 저녁시간의 호별방문을 결정했다면 방문자의 안전문제를 반드시 고려

해야 한다. 예를 들어 10월 하순부터는 오후 7시 이후는 일몰시간으로 특히 외부인에 대해 목표대상자들이 경계하는 시간이 되어 반응율도 낮을 뿐만 아니라 신변안전에도 유리한 상황이 아니다. 이러한 상황에서는 방문자는 초인종을 누른 후 뒤로 한 걸음 물러서서 인터폰을 통해 자신의 신분을 완전히 노출시키 위협적 인물이 아니라는 것을 밝혀야 한다.

여성 방문자에게 좀 더 개방성을 보인다는 주장이 있지만 성별이 유권자들을 접촉할 수 있는 성공비율에 영향을 미친다는 유의한 증거는 없는 실정이다. 잘 훈련된 남자 2명 팀, 남녀 각1명씩 팀, 여자 2명 팀을 나누어 유권자 접촉성공율을 비교해 보면 거의 차이가 나지 않는다.

## (2) 충원

상업적인 전화회사와 달리 호별방문은 거의 개인 노동에 의존하게 된다. 따라서 대학생들이 좋은 호별방문을 위한 좋은 인력이 될 수 있다. 왜냐하면 이들은 주변에 대한 정보를 충분히 가지고 있기 때문이다. 물론 교회, 시민단체 혹은 노조 등도 좋은 인력자원이 될 수 있다.

여기서 주의해야 할 것은 투표홍보 활동이 정당의 선거운동과 중첩되어서는 안된다는 점이다. 특정 단체의 도움을 받을 경우에 그들은 투표홍보뿐 아니라 특정 정당이나 후보를 위한 선거운동을 겸할 수 있다. 이럴 경우 투표홍보의 메시지가 제대로 전달되지 못하고 때로는 오히려 투표홍보가 역효과를 가져올 수도 있다.

## (3) 계획화

그동안의 연구결과에 따르면 방문자들은 평균적으로 한 시간에 5~8명 정도를 접촉할 수 있다. 얼마나 많은 집의 문을 두드릴 수 있는가는 얼마나 인구밀도가 높은가에 달려있지만, 성공적으로 문이 열리고 대화를 나눌 수 있는 인원수는 의외로 일정하다. 일반적으로 집들이 서로 떨어져 있고 인구밀도가 낮은 지역에서 인구가 밀집한 도시지역에서보다 접촉성공율이 높다. 필요에 따라서는 첫 번째 방문에 실패한 경우 두 번째 시도를 해야만 하는 것도 염두해 두어야 한다.

한 시간에 접촉할 수 있는 추정인원은 상당히 보수적으로 계산한 것이다.

사실은 호별방문의 전체대상자들 중 절반은 통제집단으로 분류되기 때문에 이들은 호별방문에서 제외된다. 따라서 실제적으로 호별방문을 하는 것은 기껏해야 전체대상자의 절반에 머문다. 엄격한 방문가구 선택은 중요하다. 만일 구체적인 방문가구를 정해놓지 않는다면 방문홍보자들은 임의로 주변에 가까운 가정을 선택할 가능성이 있다. 이외에 많은 요인들을 감안한 후 계산해보면 평균적으로 방문자들은 한 시간에 12명을 접촉할 수 있다.

이 같은 기본정보는 홍보를 위하여 얼마나 시간이 필요한지를 계산하는데 필수적이다. 총 접촉해야 할 사람 수를 12로 나누면 몇 시간이 필요한지 쉽게 알 수 있다. 그리고 때로는 몇 사람이 나누어서 홍보작업을 해야 하는지 파악할 수 있다.

#### (4) 훈련

호별방문을 단순히 모르는 사람 집의 문을 두드리고 정보를 전달하는 것으로 생각한다면 특별한 교육이나 지식을 필요로 하지 않는다. 예를 들어 매뉴얼화된 정보를 제공하는 시스템 하에서 많은 경험이 있는 방문자들이 초보 방문자들에 비해 약간 더 효율적인 것으로 나타났을 뿐이다. 사전교육은 대부분의 경우 30분 정도면 가능하며 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다.

- a. 호별방문 목적에 대한 설명
- b. 문 앞에서 방문자가 이야기해야 할 정확한 내용에 대한 교육
- c. 각 방문자들을 2명 단위로 편성하여 방문지역을 배정
- d. 자기 동료와 모의 연습실시. 특히 대본을 읽는 듯한 메시지 전달 방지
- e. 호별방문에 필요한 방문지역 리스트, 지도, show card 등 지급
- f. 각 집을 방문한 후 방문자들이 기록해야 할 내용 숙지
- g. 비상시에 연락할 수 있는 전화번호 1개 이상 확보
- h. 일을 마친 후에 모일 장소와 시간 공지

각 가구에 전달되는 메시지는 반드시 일정해야 하며, 일상적인 분위기 속에서 잠재적 투표자와 의사소통을 하는 것이 가장 효과적이다. 대본은 초보 방문자에게 가이드라인이면서 동시에 자신감을 주는 도구로서 필요하다. 그

러나 같은 단어를 반복하는 기계 같은 방문자를 만들어서는 안된다. 방문자들이 딱딱한 문장보다는 그들이 일상적으로 구사하는 용어로 메시지를 전달할 수 있도록 격려해야 한다. 이러한 대화방식에서 유권자들이 투표할 의사를 증가시키게 된다. 항상 방문자들은 유권자들이 질문을 던질 수 있고, 그에 대해 답변을 할 수 있도록 준비해야 한다. 자신감을 가진 방문자일수록 유권자들을 설득할 가능성이 높다는 점을 명심해야 한다.

#### (5) 감독

일단 호별방문이 실시되면 예기치 않았던 많은 문제들이 발생하게 된다. 책임자는 방문자들을 지속적으로 감시할 수 있는 수많은 전략을 구사해야 한다. 특히 시급(時給)으로 일하는 방문자들에 대해 좀 더 관심을 두어야 한다. 우선 이들이 만나는 유권자들의 이름을 제대로 기록하고 있는지 확인해야 한다. 때로는 만난 유권자의 이름이 가공일수도 있다는 가능성을 배제하지 말아야 한다. 이를 방지하기 위해 일정한 시간에 일정한 장소에서 전화하도록 주문할 수도 있다.

급여를 지불할 경우 일주일 단위로 하는 것이 업무 성실성과 방문자들이 빠지지 않고 일하도록 만드는 데 도움이 된다. 주급(weekly payment)은 일하는 사람들에게 자신들이 일하는 것이 지속적으로 인정된다는 인식을 주게 된다. 또한 자신들이 일한 것에 대해 적절한 기회에 평가받을 수 있도록 한다.

호별방문에서 발생하는 문제에 대해 궁극적으로 감독자가 책임을 져야 하는데, 가장 흔한 문제가 기상악화이다. 비에 젖을 수 있는 자료를 가지고 있는 경우에 손상을 막기 위해 비를 피할 수 있는 비닐커버가 있어야 한다. 때로는 홍보대상이었던 거주인으로부터 확인전화를 받을 수도 있다. 호별방문을 한다는 것은 마을을 관통하는 큰 걸음을 걷는 것과 같다. 그 결과는 일반적으로 투표율 상승에 긍정적 효과를 보이지만, 다른 한편으로 어떤 일어난 발생할 수 있다는 점에서 긴장을 늦추어서는 안된다.

### 3) 연구모형

호별방문에서 어떤 방식의 홍보활동이 가장 효과적이었는지를 비교평가하기 위해서는 아래의 표와 같은 집단분류가 필요하다. 여기에 각 집단은 4가지의 홍보방식과 선거정보 전달 여부가 각각 어떻게 영향을 미칠 수 있는지 평가할 수 있는 연구디자인이다.

집단명	홍보방식	선거정보 전달여부
통제집단	X	X
실험집단1	구전설명	X
실험집단2	편지형태의 자료제공	X
실험집단3	이미지 카드제공	X
실험집단4	서명확보	X
실험집단5	구전설명	○
실험집단6	편지형태의 자료제공	○
실험집단7	이미지 카드제공	○
실험집단8	서명확보	○

### 4) “행동하는 유권자” 기획의 운영방식

- (1) 2009년 4월과 9월 재보궐 선거를 이용한 실험측정
- (2) 재보궐 선거구의 집단 구획 및 각 홍보방식의 적용
- (3) 재보궐선거 전후 2차에 걸친 설문조사
- (4) 각 홍보방식에 따른 투표율 증대효과 측정 분석
- (5) 2010년 지방선거에 가장 효율적인 방안 선택
- (6) 연구경과 및 결과에 대한 보고서 작성
- (7) 선관위 홍보방안과 선거공정성 등 선거관리 평가 설문조사

## 5) 예산추정

: 2009년 4월과 10월 재보선에서 3개 선거구 선정조사

(단위: 만원)

사업내용	내역	단위금액	총액
인건비	교수급	4,000 X 15인	60,000
	연구보조원	2,000 X 10인	20,000
설문조사(재보궐, 지선)	사전사후	15,000 X 6회	90,000
현장실험비	투표홍보	3곳 X 2번 X 10,000	60,000
	인쇄 및 우편	2,000 x 3곳 x 2번	12,000
	교육비	4,000 x 2번	8,000
자료분석	전산작업포 합	5,000 x 2번	10,000
출장비	연구진	20,000	20,000
합계			<b>280,000</b>

## VI. 결 론

지난 17대 대통령선거와 연이은 18대 국회의원선거에서 나타난 역대 최저의 투표율은 매우 우려할 만한 현상이라고 아니할 수 없다. 특히 지난 10년간 투표율의 급속한 하락은 정부의 통치력과 대의원과 정책의 대표성에 심각한 위기를 초래할 수 있게 되었다는 점에 대해 누구도 부정할 수 없을 것이다. 이제 투표율의 추가적 하락의 방지와 재상승을 위해서 모든 노력이 경주되어야 할 것이다. 이러한 노력의 실천방안의 하나로 이 연구는 선거관리위원회에 의한 유권자 직접방문을 통한 투표참여 설득과 정당과 후보자에 대한 정책정보전달을 제시하였다. 소위 “행동하는 유권자(Increasing Turnout Plan, ITP)”로 명칭된 이 기획은 투표율 증대를 위한 산합협력 모형이 된다.

투표율향상을 위해 모든 노력이 경주되어야 한다는 것이 곧 모든 조치가 시도되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 말할 필요도 없이 투표율 상승에 효과적이며 효율적일 뿐 아니라 국민이 수용할 수 있는 정당성이 확보될 수 있는 조치가 실행되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 다양한 조치들의 효과와 효율성, 그리고 또 정당성에 대한 철저한 사전 연구와 사후평가가 이루어야 한다. 이러한 점에서 이 연구가 제안한 직접방문과 정보전달대안의 효과와 효율성에 관한 현장실험 계획을 제안하게 되었다.

중앙선거관리위원회는 그동안 민주화 이후 다양한 법과 제도의 개정, 중립적이고 엄격한 선거관리를 통해 놀라운 정도의 공명선거의 질서를 확립하는데 기여해 왔다. 이제는 단순히 정당과 후보자의 불법, 부정선거를 감시하고 처벌하는 기관으로서가 아니라 투표참여의 증대와 합리적 투표결정 등을 이룰 수 있는 장기적이고 거시적인 선거문화의 발전을 도모하는 기관으로 발돋움 하는데 주력하여야 할 것이다. 그 중에서도 가장 시급한 과제 중의 하나가 선거에 국민의 관심을 증가시키고 자발적이고 능동적인 선거참여문화를 생산함으로써 정부의 정당성과 정책의 대표성을 담보할 수 있는 수준으로 투표율을 향상시키는 것이다. 중앙선거관리위원회는 조직구성에서 기획과 연구기능을 확대하는 동시에 효과를 극대화하기 위해 의회와 정당, 언론과 시민단체, 그리고 더 나아가서 전 국민을 대상으로 적극적인 설득과 협력에 착수하여야 한다.

## &lt;부 록&gt;

&lt;부록1. 역대 대통령선거 투표여부 회귀분석 결과&gt;

독립변수	15대('97)	16대('02)	17대('07)
투표효능감	-0.041**	0.059**	-0.061**
선호정당 유무	0.031*	0.055**	0.077**
선거관심도	0.109**	0.080**	0.148**
연령별	-0.002**	-0.002**	-0.003**
정당간 차이(정책) 여부	-	-	0.024
교육수준별	-0.003	-0.002	-0.011
성별	-0.003	0.012	-0.041
호남출신자	-0.015	-0.030	0.012
영남출신자	-0.057*	-0.046*	0.001
<b>설명력(R<sup>2</sup>)</b>	<b>0.151</b>	<b>0.101</b>	<b>0.178</b>

\* : p&lt;0.05, \*\* : p&lt;0.01

## &lt;부록 2. 역대 국회의원선거 투표여부 회귀분석 결과&gt;

독립변수	15대('96)	16대('00)	17대('04)	18대('08)
투표효능감	-	-0.081**	-0.099**	-0.044
선호정당 유무	0.009	0.063*	0.120**	0.059
선거관심도	0.150**	0.164**	-	0.197**
연령별	-0.064**	-0.006**	-0.007**	-0.004*
정당간 차이(정책) 여부	-	-	-	-0.021
교육수준별	0.026*	0.001	-0.012	0.019
성별	0.009	-0.021	0.042	0.016
호남출신자	-0.006	-0.067*	0.009	-0.057
영남출신자	-0.049*	-0.048	0.013	-0.060
<b>설명력(R<sup>2</sup>)</b>	<b>0.176</b>	<b>0.246</b>	<b>0.129</b>	<b>0.195</b>

## &lt;부록 3. 역대 대선 선거관심도, 투표효능감, 선호정당 유무 비율&gt;

구분	15대('97)	16대('02)	17대('07)
선거관심도(평균점수)	1.50	1.74	1.93
투표효능감(평균점수)	3.43	2.03	2.94
선호정당 있음(%)	63.1	59.5	71.9

## &lt;부록 4. 역대 총선 선거관심도, 투표효능감, 선호정당 유무 비율&gt;

구분	15대('96)	16대('00)	17대('04)	18대('08)
선거관심도(평균점수)	2.27	2.43	-	2.37
투표효능감(평균점수)	-	3.14	3.12	3.06
선호정당 있음(%)	58.1	23.3	22.5	33.1

## &lt;부록 5. 역대 대선 투표 기권 사유(%)&gt;

구분	15대('97)	16대('02)	17대('07)
찍을 후보 없다	39.3	10.3	18.4
선거결과 영향 없다	14.3	4.6	11.4
누가되어도 마찬가지	33.9	12.6	13.3
후보간 차이 없다	12.5	4.6	1.2
정치나 선거에 관심이 없어서	-	6.9	10.2
개인사정/출근 등으로	-	54.6	30.6
무응답	-	6.3	14.9

<부록 6. 역대 총선 투표 기권 사유(%)>

구분	15대('96)	16대('00)	18대('08)
찍을 후보 없다	11.1	23.4	8.3
선거결과 영향 없다	4.0	5.0	-
누가되어도 마찬가지	10.6		18.5
후보간 차이 없다		6.1	-
정치나 선거에 관심이 없어서	13.3	31.3	13.7
개인사정/출근 등으로	49.1	33.5	34.5
누가누구인지 몰라	8.4	-	-
내가 찍어도 안될 것	3.5	-	6.0
지지하던 후보에 실망해서	-	-	1.7
투표를 해도 바뀌는 것이 없어서	-	-	10.5
기타	-	0.7	2.6
모름/ 무응답	-	-	4.3

<부록 7. 역대 대선 연령대별 투표율>

	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	합계
14대('92)	69.8	73.3	82.1	85.9	88.8	89.8	83.2	81.9
15대('97)	66.4	69.9	80.4	84.9	87.5	89.9	81.9	80.7
16대('02)	57.9	55.2	64.3	70.8	76.3	83.7	78.7	70.8
17대('07)	51.1	42.9	51.3	58.5	66.3	76.6	76.3	63.3

## &lt;부록 8. 역대 총선 연령대별 투표율&gt;

	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	합계
14대('92)	56.6	57.1	68.5	75.7	81.5	84.3	87.2	71.9
15대('96)	44.8	43.8	57.7	68	75.3	81.3	74.4	63.6
16대('00)	39.9	34.2	45.1	56.5	66.6	77.1	75.3	57.6
17대('04)	46	43	53.2	59.6	66	74.8	71.5	61.1

## &lt;부록 9. 역대 대선 부정선거 조치 건수 투표율&gt;

	고발	수사의뢰	경고	주의	이첩	합계
16대	124	226	734	224	13	1,321
17대	101	100	462	-	4	667

## &lt;부록 10. 역대 총선 부정선거 조치 건수 투표율&gt;

	고발	수사의뢰	경고	주의	이첩	합계
16대	248	408	1,676	565	120	3,018
17대	453	401	2,704	2,743	101	6,402
18대	220	142	1,433	118	50	1,963

## 참고문헌

- 고선규. 2008. “민주시민교육과 선거문화 개선 과제.” 한국정당학회 춘계 학술회의 발표 논문.
- 고선규. 2008. “투표율 제고를 위한 정책적 시도와 모색.” 서강대학교 현대 정치연구소 주최 투표참여제고 토론회 발표 논문
- 김광수. 1986. “투표기권자의 사회인구론적 특성과 그 불참 사유에 대한 연구: 누가? 왜? 투표를 안하는 가?” 「의정연구」 제24집.
- 김영태, 2000, “제16대 국회의원 선거의 투표참여와 선거경재도: 합리적 선택 이론의 관점에서” 「한국정치학회보」 2000년도 연례학술회의
- 김욱. 1998. “투표참여와 기권” 이남영(편), 「한국의 선거Ⅱ」. 서울:푸른길
- 김욱. 2008. ‘투표율 제고를 위한 방안’ 2008년 한국정당학회 춘계학술회의 발표논문.
- 김재한. 1993. “투표참여의 합목적성 : 14대 대선에서의 기권형태를 중심으로.” 「한국과 국제정치」 9(1)
- 김형준. 2006a. “인센티브 부여를 통한 투표참여 제고방안” 「선거관리」 제 52호
- 김형준. 2008. “한국선거의 투표율 하락 추이와 원인.” 서강대학교 현대정치연구소 주최 투표참여제고 토론회 발표 논문
- 박찬욱, 1993, “유권자의 선거관심도, 후보인지능력과 투표참여의사.” 「한국정치학회보」 26집
- 이갑윤, 이현우. 2008. “투표율 제고를 위한 새로운 제안.” 서강대학교 현대 정치연구소 주최 투표참여제고 토론회 발표 논문
- 이남영. 1993. “투표참여와 기권.” 이남영(편), 「한국의 선거 I」 서울:나남
- 이현우. 2008. “정치참여 유형으로서의 촛불집회: 대표성과 변화”. 미발표 논문
- 이현우. 2004. “민주화와 시민참여의 변화: 1987년과 2007년 비교.” 「한국정당학회보」 3권 2호
- 임성학. 2005. “제 17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과.” 「한국정치학회보」, 39집
- 조기숙. 1996. “투표와 기권.” 「합리적 선택: 한국의 선거와 유권자」. 서울:한울.
- 조기숙·김선욱, 2002, “총선연대의 낙선운동이 16대 총선 투표율을 낮추었나?” 「한국정치학회보」 36집 1호
- 강경태. 2003. “한국대통령선거 어

- 면 유권자들이 참여하나?” 「한국정치학보」 37집 1호, 91-111
- 조성대, 2006, “투표참여와 기권의 정치학”, 「한국정치학회보」 제 40집 2호  
한국선거학회. 2006. “투표율제고를 위한 효율적 대처방안-개선방안 구축을  
중심으로.”
- Brehm, John, and Wendy Rahn. 1995. "An Audit of the Deficit in Social  
Capital." Unpublished manuscript, Duke University
- Dalton, Russel J. 1996a. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties  
Industrial Democracies*, 2nd ed. Chatham House.
- Dalton, Russel J., Pual A. Beck, and Robert Huckfeldt. 1998. "Partisan Cue  
and the Media: Information Flows in the 1992 Presidential Election."  
*American Political Science Review* 92: 111-126.
- Delli Carpini, Michael X., and Scott Keeter. 1991. "Stability and Change in  
the U.S. Public's Knowledge of Politics." *Public Opinion Quarterly*  
55:583-612
- DeNardo, James. 1980. "Turnout and the Vote: The Joke's on the  
Democrat." *American Political Science Review* 74(2):406-20
- Donald P. Green, "Mobilizing African-American Voters Using Direct Mail and  
Commercial Phone Banks: A field Experiment," *Political Research  
Quarterly*(forthcoming, 2004).
- Donald P. Green, 2004, "Get Out The Vote: How to increase voter  
Turnout", Bookings Institution Press
- Downs, Anthony 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York:  
Harper and Row.
- Franklin, Mark. 1996. "Electoral Participation." in *Comparing Democracies:  
Elections and Voting in Comparative Perspective*, eds. L. LeDuc, R.  
G. Niemi, and P. Norris. Thousand Oaks: Sage.
- Hal Malchow. 2003. The New Political Marketing(Washington: Campaigns and  
Elections Magazin, pp.281-82
- Harold F. Gosnell. 1997. *Getting-Out-the-vote: An Experiment in the  
stimulation of Voting*. University of Chicago Press, 1997.
- Hircy, Wolfgang. 1999. "the Impact of Mandatory Voting Laws on Turnout:  
A Quasi-Experimental Approach." *Electoral Studies* 13(1): 64-76
- IDEA. 1997, *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political  
Participation* stockholm: International Institutions and for Democracy

and Electoral Assistance

- Inglehart, Ronald. 1977. *Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton University Press.
- Joshua D. Clinton and John S. Lapinski, "'Targeted' Advertising and Voter Turnout: An Experimental Study of the 2000 Presidential Election," *Journal of Politics*, vol.66 no.1
- Lijphart, Arend. 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma." *American Political Science Review* 91: 1-14
- Melissa R. Michelson. 2003. "getting Out the Latino Vote: How Door-to-Door Canvassing Influences Voter Turnout in Rural Central California," *Political Behavior*, vol.25, no.3(2003), pp.247-63
- Miller, Warren E. 1972. "The Puzzle Transformed: Explaining Declining Turnout." *Political Behavior* 14:1-43
- Niemi, Richard G., and Herbert F. Weisberg, eds. 1984. *Controversies in Voting Behavior*, 2nd ed. Washington, D.C.: CQ Press
- Norris, Pippa. 2002. "E-voting as the Magic Ballot?: The Impact of Internet Voting on Turnout in European Parliamentary Elections." Paper for the Workshop on 'E-Voting and the European Election' Robert Schuman Center for Advanced Studies, Villa La Fonte, EUI 10-11 May 2002.
- Norris, Pippa. 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press
- Popkin, Samuel. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, Chicago: University of Chicago Press.
- Powell, Bingham. 1980. "Voting Turnout in Thirty Democracies." in *Electoral Participation: A Comparative Analysis*, Richard Rose ed., Beverly Hills: Sage
- Putnam, Robert D. 1995c. "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of social Capital in America." *PS: Political Science & Politics* 28:664-683.
- Richard G. Niemi., and Herbert F. Weisberg. 2001. *Controversies in Voting Behavior*. QC Press.
- Riker, William H., and Peter Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62:25-42

- Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.
- Schumpeter, Joseph A. 1950[1942]. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 3rd ed. New York: Harper and Row.
- Tullock, Gordon. 1967. *Toward a Mathematics of politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wattenberg, Martin P. 1998b. "Turnout Decline in the U.S. and Other Advanced Industrial Democracies." Unpublished paper, University of California, Irvine.
- Wolfinger, Raymond E., and Steven J. Rosenstone. 1980 *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.