

공직선거법 개정운동 제안을 위한
제17대, 18대, 19대 총선투표율 분석 및
공직선거법의 문제점 파악과 개선방향 검토

1차 보고서

2012년 8월 23일

정책위원회

공직선거법 개정운동 제안을 위한 제17대, 18대, 19대 총선투표율 분석 및 공직선거법의 문제점 파악과 개선방향 검토

1차 보고서 요약

◎ 문제의식

- 진보신당은 4.11 총선에서 1.13%의 지지율을 얻으면서 등록취소
- 진보신당의 원내진출 또는 유의미한 제도권 정당으로서의 정치활동이 어려운 이유 중 하나는 공직선거법, 정당법, 정치자금법 등 제도의 문제
- 절차적 민주주의가 보장되는 제도, 즉 ‘게임의 규칙’을 개선하지 않는 한 진보신당의 미래를 보장할 수 없음
- 정치관계법 개정에 대한 논의는 기존에도 계속되어왔으나 기존 거대 정당 구조에서는 개선의 여지가 발견되지 않음
- 따라서 “목마른 사슴이 우물을 파듯이” 아쉬운 진보신당이 이 문제를 본격적으로 의제화하고 중장기 계획에 따라 실현 가능한 토대를 만들어내야 할 것임

◎ 투표율 분석 및 정치관계법의 문제

- 논의의 기초 데이터를 확보하기 위해 17, 18, 19대 총선 전국 투표율을 읍면동 단위
위로 분석
- 결과 투표율이 높은 지역은 계속 높고 낮은 지역은 계속 낮음
- 이에 대한 자세한 현황은 newjinbo.org/vote 사이트에서 확인할 수 있음
- 정치참여에서 배제된 유권자들의 문제가 심각함을 확인하였으나 구체적 상관관계를
증명하지 못했음 : 향후 과제
- 공직선거법은 정치에 대한 유권자의 관심을 낮추고, 투표할 수 없는 계급의 투표권
을 보장하지 않는 한편, 국회의원 선거 및 대통령 선거 등에서 유권자의 의사가 제
대로 반영될 수 없는 구조로 이루어져 있음을 지적
- 정당법 및 정치자금법이 정치발전을 저해하는 위험적 구조로 이루어져 있음을 확인

◎ 본 보고서의 의미와 향후 운동 방향

- 각 정치관계법이 가지고 있는 문제점을 검토하고 이를 개선하기 위한 방안을 모색
함
- 중앙당과 각 당협이 정치활동 및 선거운동이 가지고 있는 문제에 대한 구체적 실사
를 진행
- 시민사회진영과 문제의식을 공유하고 교류와 소통을 통해 여론화 및 의제화
- 유권자들의 동의를 통한 대중적 쟁점으로 부각
- 정치관계법에 대한 전면적 개정운동으로 발전 승화
- 향후 완결된 형태로 진보신당의 안을 정책대안으로 제시하고 실물화하는 작업 진행

목 차

서문

보고서 작성의 목적	1
보고서의 구성	2
보고서의 역할	2

총선투표율 분석과 정치관계법 개정운동의 방향

1. 1987년 이후 국회의원 선거 투표율 변화	3
2. 16대~19대 국회의원 선거 시도별 투표율 변화	3
3. 각 광역단위 별 지역구 투표율 분석	5
4. 각 총선에서 확인되는 투표율 경향	20
5. 투표율을 떨어트리는 주원인 - 제도	21
6. 투표율 제고 및 정치적 권리보장을 위한 제도개선 안	24
7. 기타	27
8. 공직선거법 전면개정운동을 위한 당의 활동방향	27
9. 본 보고서 이용의 방식의 예	30

서문

◎ 보고서 작성의 목적

○ 진보신당의 현황과 진보신당에 대한 비판

- 진보신당은 4월 11일 총선에서 정당지지율 1.13%를 획득하면서 공식적으로 등록 취소되었음
- 진보신당의 부진에 대한 각종의 견해가 제기되었음

- (1) 명망가 중심의 정당활동의 한계를 드러낸 것
- (2) 유권자에게 각인될 수 있는 구체적이고 적실한 대안의 부재
- (3) 대안정당으로서의 정체성을 명확히 보여주지 못한 한계
- (4) 대중적 의제화를 중시하지 않는 운동권적 정치활동
- (5) 유권자들의 인지를 높일 수 있는 스타의 부재
- (6) 검증되지 않은 수권능력에 대한 유권자의 회의
- (7) 기타 등등

○ 비판의 수용과 반박

- 진보신당의 부진에 대하여 제기된 이러한 평가들은 실상 자기모순적 내용들로 점철되어 있음(예컨대 ‘명망가 중심성’을 비판하는 동시에 인물이 없다는 비판)
- 각각의 비판지점에 일정한 의미가 있다고 인정하더라도 각각의 비판은 적절히 걸러서 우리에게 필요한 부분을 발췌하여 수용하는 동시에 부당한 비판에 대하여 일정하게 반박할 필요 있음

○ 공직선거법을 비롯한 제도적 한계의 부각

- 한편 진보신당의 현실에 대한 비판에서 빠진 것은 제도가 현상을 고착화하고 있다는 것에 대한 것임
- 제도권 정치가 가지는 한계에 대해서는 별론으로 하더라도 최소한 제도권 정치가 제공해야 할 적절한 절차 혹은 ‘게임의 규칙’에 대한 분석과 전망이 소거된 채 이루어지는 비판은 한계를 가질 수밖에 없음
- 절차적 민주주의가 제공할 수 있는 공정한 게임의 규칙이 보장되지 않는 한 제도권 정당으로서 진보신당의 미래는 밝지 않음

○ 정치관련법 개정의 필요성 제시

- 이러한 문제의식에 기초하여 당의 중장기 활동으로 공직선거법을 중심으로 하는 정치관련법 전면 개정운동을 제안함
- 실질적이고 실효성 있는 결과를 도출하기 위하여 당이 이 운동을 전면적으로 제안하고 조직화할 것을 제안함
- 본 제안을 위하여 현행 제도가 가지고 있는 문제점을 검토하고 그 대안을 제시함

◎ 보고서의 구성

- 현행 공직선거법 하에서 치러진 17~19대 총선의 투표율을 분석하고 현황을 파악함
- 현행 공직선거법이 가지고 있는 문제점을 제시함
- 공직선거법을 비롯한 정치관계법의 전면 개정을 제안함
- 당 차원에서 정치관계법 개정운동을 위한 회의체를 구성하고 선별된 특정지역에 대해 중앙당과 당협의 협조를 통한 실태조사를 제안함

◎ 보고서의 역할

- 향후 정치관계법 개정운동을 위한 당 내 회의체의 연구 검토, 중앙당과 각 당협 간 협조를 통해 진행된 실사 결과, 시민사회진영과의 교류와 협력을 통한 제도개선의 방향 등을 종합하여 정치관계법 개정을 위한 당의 공식 보고서를 작성하기 위한 전초작업으로서 역할
- 중앙당 및 각 당협이 향후 각종 선거에서 활용할 수 있는 기초자료로서 역할
- 특히 본 보고서에서 확인할 수 있는 17, 18, 19대 총선 읍면동 단위 투표율 분포 지도를 당원들이 언제든지 온라인을 통해 확인할 수 있도록 함으로써 활용도를 높임

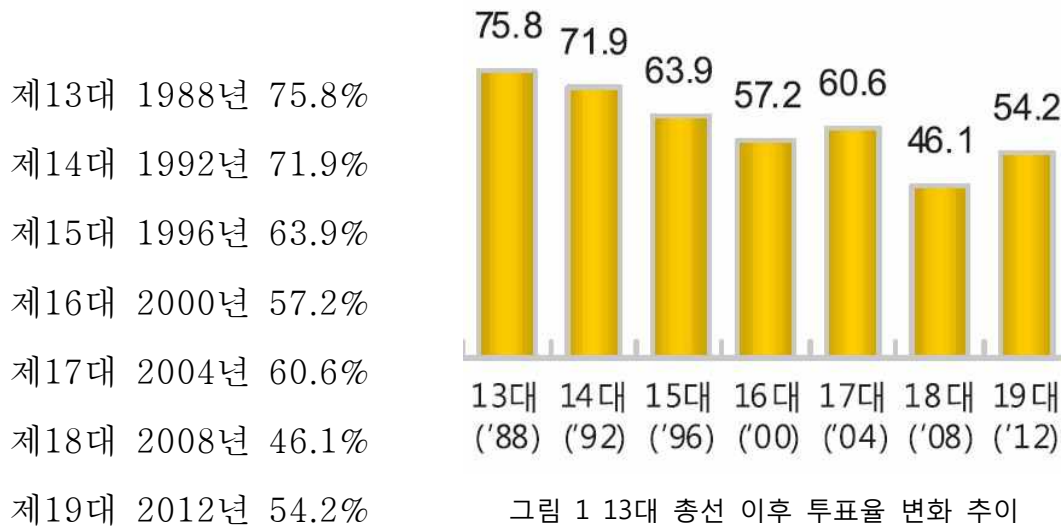
※ 본 보고서를 작성하는 과정에서 한겨레 신문사의 신기섭 기자는 읍면동 단위 투표율 분포 지도를 작성하기 위한 프로그램 소스를 제공함은 물론 기술적 지원을 아끼지 않았음. 특히 본 보고서에서 제시하고 있는 투표율 분포 지도 중 18대 총선 지도를 이미 총선 전에 제작하여 활용하고 있었으며 이를 아무런 조건 없이 제공함. 본 보고서의 제18대 총선 읍면동 단위 투표율 분포 지도는 전적으로 신기섭 기자의 결과물임에 유의할 것.

※ 본 보고서를 작성하는 과정에서 중앙당 전산국 부장 류창표 동지의 지원이 있었음. 업무 외 사안임에도 불구하고 퇴근 후 작업 등 개인시간을 이용해 지도제작 작업을 수행함. 본 1차 보고서의 제출이 가능할 수 있게 해 준 류창표 동지의 노고에 감사드립니다.

※ 본 보고서에 올린 17, 18, 19대 국회의원 총선거 읍면동단위 투표율 경향 지도는 당 홈페이지에서 확인할 수 있음. 사이트 주소는 newjinbo.org/vote
당 홈페이지 메인 화면에 배너를 설치하였으며, 배너를 통해 들어와 각 총선당시 읍면동 단위의 투표율까지 확인할 수 있음

총선 투표율에 대한 분석과 정치관계법 개정운동의 방향

1. 1987년 이후 국회의원 선거 투표율 변화



- 총선 투표율은 지속적인 하락추세를 보이고 있음
- 17대 국회의원 선거의 투표율이 추세와 달리 높았던 것은 당시 노무현 대통령에 대한 탄핵 사태로 인하여 유권자들의 선거참여 열기가 높았기 때문이었음
- 한편 19대 국회의원 선거의 투표율이 추세와 달리 높았던 것은 현 이명박 대통령에 대한 유권자들의 피로도가 정치참여로 전환되면서, 특히 이번 총선에서 두드러졌던 각계 인사들의 투표참여독려가 많은 역할을 했던 것으로 판단됨
- 중앙선거관리위원회의 조사에 의하면, 19대 총선 전에 실시한 여론조사 결과 유권자들의 총선 관심도가 17대 총선 수준으로 높아졌던 것으로 확인됨. 특히 SNS를 활용한 활발한 선거운동이 20~30대 젊은층의 관심도를 18대 총선에 비해 10% 이상 증가시켰던 것으로 확인됨
- 그러나 그래프에서 확인할 수 있듯이 투표율의 하락수준이 일정한 경향을 보이고 있으며, 17대와 19대의 현상이 지속적으로 이어질 가능성은 그리 높지 않은 상황

2. 16대~19대 국회의원 선거 시도별 투표율 변화

- 16~19대 총선에서 전국 16개(19대에서는 17개) 광역시도 단위의 일반적 투표율은 다음 표와 같은 변화를 보이고 있음

	16대 57.2%	17대 60.6%	18대 46.1%	19대 54.2%
서울	54.3	62.2	45.8	55.5

부산	55.4	61.9	42.9	54.6
대구	53.5	59.3	45.1	52.3
인천	53.4	57.4	42.5	51.4
광주	54.0	60.2	42.4	52.7
대전	53.3	58.9	45.3	54.2
울산	59.1	62.0	45.8	55.7
경기	54.9	59.7	43.7	52.6
강원	62.9	59.7	51.5	55.7
충북	60.8	58.2	49.3	54.6
충남	60.1	56.0	48.2	52.4
전북	60.6	61.2	47.5	53.6
전남	66.8	63.4	50.0	56.7
경북	64.6	61.5	53.1	56.0
경남	60.6	62.3	48.3	57.2
제주	67.2	61.1	53.5	54.6
세종				59.2

16대~19대 국회의원 선거 시도별 순위 변화

	16대 57.2%	17대 60.6%	18대 46.1%	19대 54.2%
1	제주	전남	제주	경남
2	전남	경남	경북	전남
3	경북	서울	강원	경북
4	강원	울산	전남	강원
5	충북	부산	충북	울산
6	전북	경북	경남	서울
7	경남	전북	충남	제주
8	충남	제주	전북	충북
9	울산	광주	서울	부산
10	부산	강원	울산	대전
11	경기	경기	대전	전북
12	서울	대구	대구	광주
13	광주	대전	경기	경기
14	대구	충북	부산	충남
15	인천	인천	인천	대구
16	대전	충남	광주	인천

[추이의 확인을 용이하게 하기 위하여 19대에 처음으로 광역단위로 편제된 세종시를 제외함]

* 광역단위 투표율 순위는 투표율 자체가 변폭이 심하지 않고 순위변동 역시 들쭉날쭉한 경향을 보이고 있음

* 제주와 충북의 경우 전국적으로 투표율이 낮았던 선거에서는 상대적으로 높은 투표율을 보였으나 반대로 전국적으로 투표율이 높은 선거에서는 상대적으로 낮은 투표율을 보임

* 서울, 부산, 경남 및 광주의 경우 전국적으로 투표율이 낮았던 선거에서는 상대적으로 낮은 투표율을 보였으나 반대로 전국적으로 투표율이 높은 선거에서는 상대적으로 높은 투표율을 보임

* 대전은 갈수록 상대적인 투표율이 올라가는 반면 전북은 갈수록 상대적인 투표율이 떨어짐

- * 전라남도는 16대 2위, 17대 1위, 18대 4위, 19대 2위로 광역투표단위 중 가장 높은 수준을 유지하고 있음
- * 인천광역시 16대 15위, 17대 15위, 18대 15위, 19대 16위로 광역투표단위 중 가장 낮은 수준을 유지하고 있음
- * 16~19대 총선에서 상위 8개 지역 안에 항상 드는 광역단위는 제주, 전남, 경북, 경남 4개 지역이었으며,
- * 각 총선에서 하위 8개 지역 안에 항상 드는 광역단위는 인천, 대전, 대구, 경기, 광주 5개 지역임
- * 광역 시도단위 투표율 순위를 분석할 경우, 투표율은 도 단위에서 낮고 광역시단위에서 높은 경향이 나타나며
- * 경기도의 경우 서울과 인접한 수도권에 위치하면서 타 도 단위지역과는 달리 2, 3차 산업 밀도가 높아 광역시단위와 차이가 없는 지역이라는 판단이 가능
- * 그러나 이와 같은 해석이 가능하다고 할지라도 이것이 1차 산업 위주 촌락지역보다 2, 3차 산업 위주 도시지역의 투표율이 높게 나타난다고 단정할 수는 없음

3. 각 광역단위 별 지역구 투표율 분석

(1) 경기도

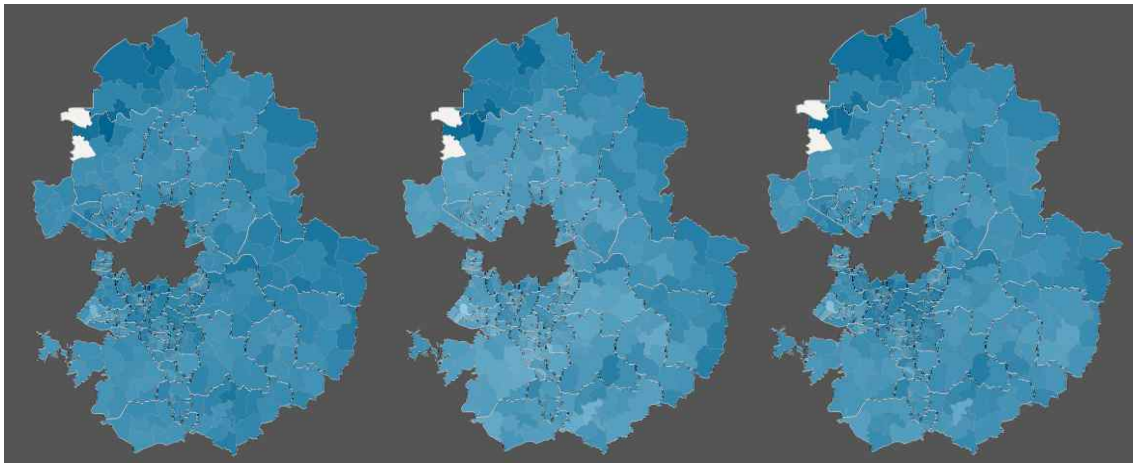


그림 2 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 경기도 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 경기도 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(54.9%)		17대(59.7%)		18대(43.7%)		19대(52.6%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	양평가평	66.50	성남 분당갑	68.46	양평가평	51.60	안양 동안을	61.27
2	성남 분당갑	63.14	안양 동안을	68.42	광명시을	50.17	성남 분당갑	60.92
3	안성시	62.83	고양 일산갑	67.54	안양 동안을	49.50	광명시을	60.50
4	성남 분당을	61.20	성남 분당을	67.49	안양 동안갑	49.10	용인시병	60.29
5	부천 원미을	60.76	용인시을	66.91	용인 수지구	48.82	의왕과천	60.21

6	의왕과천	60.29	의왕과천	66.25	의왕과천	48.22	성남 분당을	60.04
7	파주시	60.20	안양 동안갑	65.71	군포시	48.09	안양 동안갑	58.82
8	포천연천	60.10	광명시을	65.70	평택시갑	48.56	군포시	58.10
9	광명시	59.93	부천원미을	64.91	포천연천	47.53	고양 일산서	57.59
10	여주군	59.58	군포시	64.67	고양 일산서	47.08	수원시정	56.72
11	평택시을	59.09	수원 영통구	63.39	성남 분당갑	46.74	구리시	55.55
12	동두천양주	58.57	양평가평	63.19	수원 영통구	46.71	고양 덕양갑	55.50
13	안양동안구	57.73	고양 일산을	62.89	구리시	46.52	용인시을	55.50
14	평택시갑	57.40	수원 장안구	61.99	안양 만안구	45.77	수원시갑	55.09
15	고양일산갑	56.97	김포시	61.95	고양 일산동	45.65	고양 덕양을	54.87
16	구리시	56.95	구리시	61.22	고양 덕양갑	45.63	안양 만안구	54.78
17	광주군	56.74	부천 소사구	61.08	하남시	45.61	부천 원미을	54.70
18	김포시	56.72	고양 덕양갑	60.86	부천 원미을	45.28	김포시	54.30
19	군포시	56.54	고양 덕양을	60.78	성남 분당을	45.25	고양 일산동	54.25
20	오산화성	55.78	안산 단원을	60.24	고양 덕양을	45.02	하남시	54.15
21	부천소사구	55.73	광주시	59.84	이천여주	44.92	부천 소사구	53.91
22	이천시	55.58	시흥시갑	59.44	김포시	44.61	안산 단원을	53.26
23	하남시	54.98	하남시	59.44	남양주시갑	44.50	화성시을	53.02
24	의정부시	54.50	안성시	59.34	평택시을	44.16	광명시갑	52.96
25	용인시갑	54.15	안양 만안구	59.23	안산 단원을	44.14	시흥시갑	52.63
26	고양덕양갑	53.81	의정부시을	59.11	시흥시갑	44.03	파주시갑	52.13
27	고양덕양을	53.73	광명시갑	58.78	광명시갑	43.95	용인시갑	51.51
28	안양만안구	53.55	남양주시갑	58.13	용인 처인구	43.71	남양주시갑	51.35
29	고양일산을	52.38	파주시	57.98	의정부시을	43.58	수원시을	51.19
30	수원 팔달구	52.22	의정부시갑	57.65	동두천양주	43.45	의정부시을	50.97
31	수원 장안구	52.19	평택시갑	57.64	남양주시을	43.42	포천연천	50.49
32	남양주시	51.15	포천연천	57.56	수원 장안구	43.37	의정부시갑	50.14
33	용인시을	50.73	수원 권선구	57.41	의정부시갑	43.31	남양주시을	49.80
34	시흥시	50.40	남양주시을	57.32	부천 소사구	43.26	수원시병	49.63
35	수원 권선구	50.27	동두천양주	56.90	용인 기흥구	42.93	오산시	49.60
36	성남 수정구	49.63	평택시을	56.73	오산시	42.66	평택시갑	49.41
37	부천 원미갑	49.41	수원 팔달구	56.55	파주시	42.54	여주양평가평	49.30
38	성남 중원구	48.88	용인시갑	56.54	안성시	41.61	안성시	49.05
39	부천 오정구	48.36	이천여주	56.13	안산 상록을	40.63	동두천양주	49.01
40	안산시갑	47.25	오산시	55.69	부천 오정구	40.60	광주시	48.98
41	안산시을	46.16	안산 상록갑	55.67	수원 권선구	40.14	화성시갑	48.71
42			화성시	54.90	광주시	39.82	성남 수정구	48.70
43			안산 상록을	54.78	안산 상록갑	39.62	파주시을	48.69
44			성남 수정구	54.71	화성시갑	39.54	성남 중원구	48.48
45			부천 오정구	54.28	성남 중원구	39.17	평택시을	48.47
46			성남 중원구	54.13	성남 수정구	38.77	이천시	48.34
47			부천 원미갑	53.45	화성시을	38.49	안산 상록갑	47.79
48			시흥시을	49.64	수원 팔달구	38.32	부천 원미갑	47.69
49			안산 단원갑	48.86	부천 원미갑	37.71	부천 오정구	47.60
50					안산 단원갑	35.82	안산 상록을	46.43
51					시흥시을	33.97	안산 단원갑	44.01
52							시흥시을	41.52

* 경기도 지역구는 16대와 17대 및 18대를 경유하면서 지역구의 분할 및 지역구명칭의 변경 등이 다수 이루어짐

- * 양평가평 지역구의 경우 상대적으로 높은 수준의 투표율을 보이던 것이 19대 총선에서 여주와 지역구가 합쳐지면서 상대적 투표율이 대폭 하락함
- * 같은 성남지역이라도 분당구갑과 분당구을 지역구는 항상 상대적으로 높은 투표율을 보이는 반면, 수정구와 중원구는 16~19대 총선에서 항상 상대적으로 낮은 투표율에 머물고 있음
- * 안산의 경우 단원구를 지역구는 상대적으로 중상위의 투표율을 유지하는 반면 안산의 다른 지역구들, 즉 단원갑, 상록갑, 상록을 지역구는 항상 상대적으로 낮은 투표율에 머물고 있음
- * 포천군연천군 지역구는 투표율이 낮은 선거에서는 상대적으로 높은 투표율을 보이고 있으며 반대로 투표율이 높은 선거에서는 상대적으로 낮은 투표율을 보이고 있음
- * 16~19대 총선에서 상대투표율 상위 20위 안에 항상 든 지역구는 성남 분당갑, 성남 분당을, 부천 원미을, 의왕과천, 광명시(을), 안양 동안구(갑, 을), 고양 일산구, 구리시, 군포시가 있음
- * 고양 덕양구는 16대 갑이 26위, 을이 27위를 기록했으나 17대 이후 줄곧 상대 투표율 20위 안에 들고 있음
- * 김포시는 18대에 상대 투표율 22위를 기록한 외에 모두 20위 안에 들
- * 지역구 분할로 인하여 하위 그룹의 경향을 분석하는 데에는 약간의 곤란이 있으나, 18대와 19대를 기준으로 하위 22개 지역구를 보면
- * 16대에 안산시갑과 안산시을 지역구가 상대투표율 최하위를 기록한 이래 안산 상록갑, 상록을, 단원갑 지역은 최하위권을 벗어나지 못하고 있으며
- * 수원시 지역은 수원시갑 지역구(장안구 일대)가 큰 편차를 보이는 반면 다른 지역은 대체로 낮은 투표율에 머물고 있음
- * 경기도내 지역구의 상대투표율의 변이를 보면, 안성시와 같이 큰 변폭을 보이는 몇 개 지역구가 있음에도 불구하고 상대적으로 투표율이 높은 지역은 계속 높게, 낮은 지역은 계속 낮게 나타는 경향이 있음

(2) 강원도

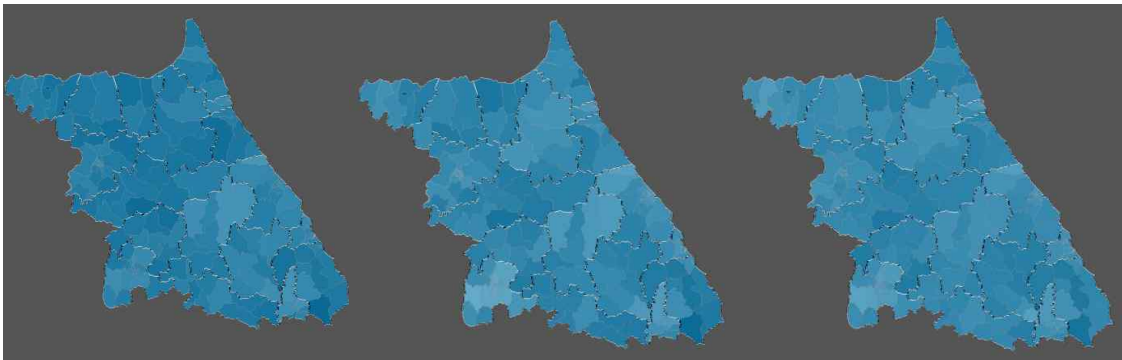


그림 3 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 강원도 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 강원도 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(62.9%)		17대(59.7%)		18대(51.5%)		19대(55.7%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	화천철원양구	69.28	홍천횡성	64.24	홍천횡성	58.80	홍천횡성	62.20
2	홍천횡성	68.44	철원화천양구 인제	63.97	철원화천양구 인제	57.24	태백영월평창 정선	57.51

3	태백정선	66.23	춘천시	60.57	태백영월평창정선	54.60	철원화천양구인제	57.46
4	영월평창	65.81	동해삼척	59.44	동해삼척	54.17	동해삼척	56.70
5	동해삼척	65.21	속초고성양양	58.86	속초고성양양	53.16	속초고성양양	56.65
6	속초고성양양인제	63.15	원주시	58.79	춘천시	51.40	춘천시	56.33
7	춘천시	61.06	태백영월평창정선	57.71	강릉시	50.06	강릉시	55.01
8	강릉시	59.11	강릉	57.54	원주시	42.77	원주시을	51.35
9	원주시	58.25					원주시을	49.52

- * 강원도 지역구는 16대에 9개 지역구에서 17, 18대에 8개 지역구로 축소되었다가 19대에 원주시 선거구가 갑을로 분리되면서 다시 9개 지역구가 됨
- * 17대 선거에서 춘천시가 타 지역에 비해 높은 투표율을 보인 것 이외에 강원도 지역구 선거에서는 도시지역의 투표율이 낮고 벽지의 투표율이 상대적으로 높은 경향이 유지됨
- * 강원지역의 투표율 분포가 비록 약간의 변동이 있다고 할지라도 그 수준 자체가 특이하다고 할 정도는 아님
- * 이러한 현상은 강원도가 다른 지역에 비해 개발 등으로 인한 지역 내의 변화양상이 적기 때문인 것으로 분석됨

(3) 충청북도

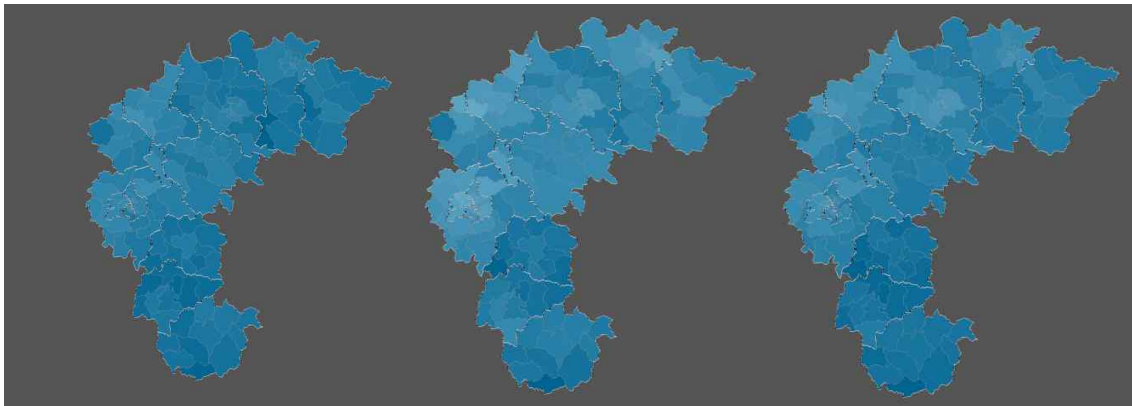


그림 4 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 충청북도 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 충청북도 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(60.8%)		17대(58.2%)		18대(49.3%)		19대(54.6%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	보은옥천영동	74.27	보은옥천영동	64.24	보은옥천영동	62.02	보은옥천영동	65.80
2	청원군	65.70	제천단양	60.25	충주시	52.01	청주 상당구	55.79
3	충주시	63.12	충주시	59.42	증평진천괴산음성	49.79	청주 흥덕갑	55.14
4	진천괴산음성	62.90	청주 흥덕갑	58.06	청원군	49.33	제천단양	54.87
5	제천단양	61.73	청주 상당구	56.82	제천단양	49.30	청원군	54.42
6	청주 상당구	54.88	청원군	56.42	청주 흥덕갑	46.97	증평진천괴산음성	53.35

7	청주 흥덕구	51.92	증평진천괴산 음성	56.18	청주 상당구	45.35	청주 흥덕을	50.23
8			청주 흥덕을	55.31	청주 흥덕을	42.54	충주시	50.06

* 보은군 옥천군 영동군 지역구의 투표율은 다른 충청북도 내 지역구들에 비해 월등히 높은 투표율을 유지하고 있음

(4) 충청남도

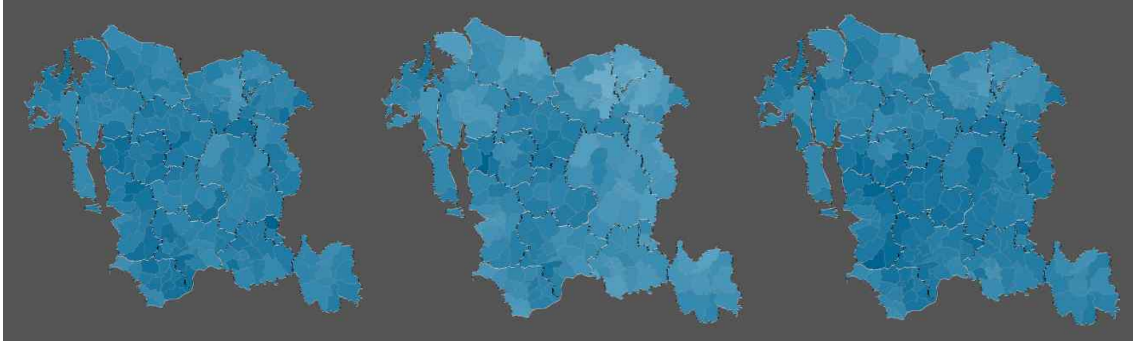


그림 5 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 충청남도 읍면동 단위 투표율 분포도

— 충청남도 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(60.1%)		17대(56.0%)		18대(48.2%)		19대(52.4%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	청양홍성	66.51	홍성예산	59.23	홍성예산	58.33	부여청양	59.52
2	부여군	66.45	보령서천	58.22	부여청양	56.93	공주시	57.59
3	당진군	64.56	부여청양	57.20	보령서천	51.74	보령서천	56.82
4	공주연기	64.46	논산계룡금산	56.06	서산태안	50.17	홍성예산	54.59
5	예산군	64.06	서산태안	55.76	논산계룡금산	49.07	논산계룡금산	53.24
6	보령서천	63.51	천안시갑	55.62	당진군	47.65	서산태안	53.05
7	논산금산	61.02	공주연기	55.09	공주연기	47.00	당진시	51.19
8	서산태안	60.52	천안시을	55.06	아산시	44.86	천안시갑	50.04
9	천안시갑	55.85	당진군	54.84	천안시갑	43.44	아산시	48.85
10	아산시	53.29	아산시	53.03	천안시을	41.16	천안시을	48.34
11	천안시을	47.79						

* 상대적 투표율의 순위는 그다지 편차가 보이지 않음

(5) 전라북도

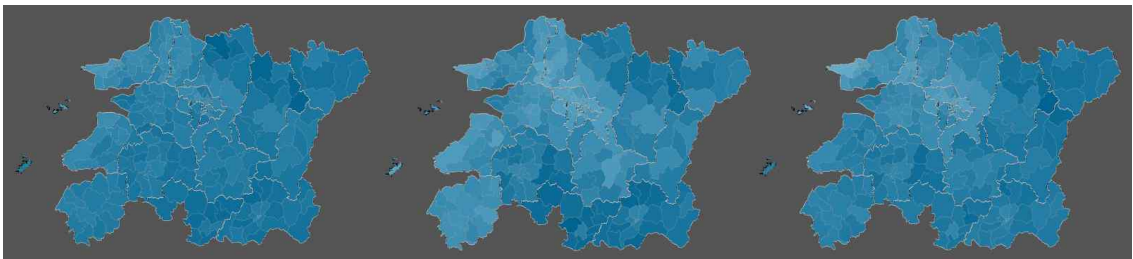


그림 6 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 전라북도 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 전라북도 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(60.6%)		17대(61.2%)		18대(47.5%)		19대(53.6%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	진안무주장수	75.38	남원순창	66.82	남원순창	60.75	진안무주장수 임실	64.27
2	남원순창	74.04	진안무주장수 임실	65.14	정읍시	57.43	남원순창	61.82
3	김제시	68.13	정읍시	64.94	진안무주장수 임실	54.03	정읍시	61.80
4	완주임실	66.52	전주완산구을	63.32	김제완주	48.36	고창부안	60.23
5	고창부안	64.32	김제완주	62.60	군산시	47.81	전주완산구을	56.15
6	정읍시	63.71	전주완산구갑	62.32	고창부안	47.18	김제완주	53.34
7	전주덕진구	57.73	고창부안	61.81	전주완산구갑	45.64	익산시을	52.28
8	군산시	57.43	전주덕진구	60.99	전주덕진구	43.75	전주완산구갑	51.35
9	익산시	53.75	익산시을	57.98	익산시갑	43.05	전주덕진구	48.67
10	전주완산구	53.31	익산시갑	57.46	익산시을	41.88	익산시갑	48.04
11			군산시	55.38	전주완산구을	41.70	군산시	47.18

* 전라북도는 지역구 간 상대투표율의 순위에 큰 변화가 없음. 즉 높은 곳은 계속 높은 수준을 유지하고 낮은 곳은 계속 낮은 수준을 유지함

* 남원시와 순창군, 진안군 무주군 장수군 임실군, 정읍시의 투표율은 항상 높게 나옴

* 군산시, 전주시 일대의 투표율은 계속 낮은 수준을 유지

(6) 전라남도

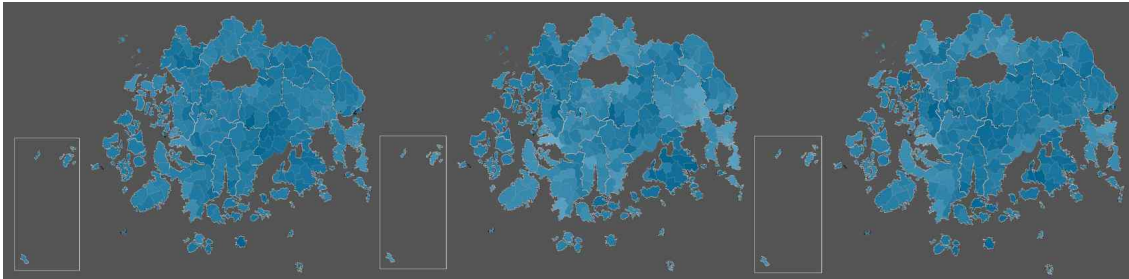


그림 7 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 전라남도 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 전라남도 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(66.8%)		17대(63.4%)		18대(50.0%)		19대(56.7%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	해남진도	76.13	고흥보성	70.19	고흥보성	61.39	고흥보성	62.22
2	무안신안	75.00	함평영광	67.50	무안신안	58.05	나주화순	61.73
3	보성화순	74.31	강진완도	67.26	함평영광장성	54.85	순천곡성	61.63
4	강진완도	73.54	담양곡성장성	65.55	해남완도진도	52.59	무안신안	60.68
5	고흥군	73.38	나주화순	65.11	담양곡성구례	52.57	장흥강진영암	58.78
6	나주시	71.83	광양구례	64.70	나주화순	52.04	해남완도진도	57.99
7	함평영광	70.81	해남진도	64.52	장흥강진영암	49.52	광양구례	55.73
8	장흥영암	69.96	무안신안	64.49	목포시	48.77	담양함평영광 장성	53.90
9	담양곡성장성	68.44	장흥영암	63.68	광양시	47.30	여수시을	52.61

10	광양구례	64.50	순천시	62.29	여수시	45.55	여수시갑	51.46
11	순천시	59.41	여수시	61.08	순천시	43.37	목포시	48.75
12	목포시	58.28	여수시갑	57.57	여수시갑	40.53		
13	여수시	57.91	목포시	56.66				

- * 전라남도는 인구의 증감에 따라 지역구의 합분이 계속되고 있음
- * 전라남도는 16~19대 총선에서 전국 투표율보다 항상 높은 투표율을 기록하고 있음
- * 전라남도의 투표율은 2~3차 산업 위주의 공업 및 도시지역과 벽지 간의 투표율에 차이가 많이 나고 있음
- * 상대투표율 최상위 지역구와 최하위 지역구의 투표율 차이가 타 지역에 비해 월등히 많이 남
- * 읍면동 투표율의 격차가 어떻게 나타나고 있는지를 분석할 필요가 있음

(7) 경상북도

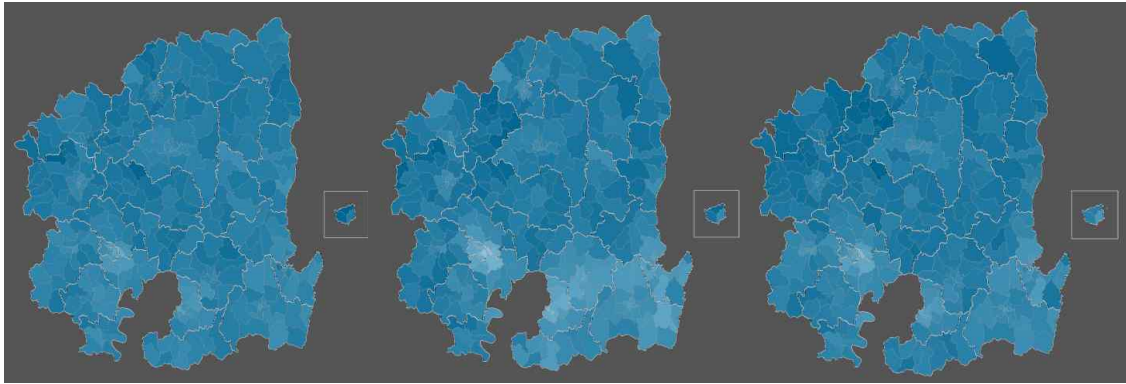


그림 8 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 경상북도 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 경상북도 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(64.6%)		17대(61.5%)		18대(53.1%)		19대(56.0%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	봉화울진	74.46	군위의성청송	67.45	군위의성청송	65.57	문경예천	68.37
2	문경예천	72.92	문경예천	67.37	문경예천	64.43	상주시	64.85
3	청송영양영덕	72.44	영주시	66.72	상주시	63.38	군위의성청송	64.54
4	군위의성	72.31	영양영덕봉화울진	65.52	영양영덕봉화울진	63.21	영양영덕봉화울진	64.46
5	상주시	70.58	상주시	65.51	김천시	62.15	영주시	61.55
6	안동시	70.45	영천시	62.88	안동시	61.15	영천시	60.15
7	칠곡군	68.94	안동시	61.93	영주시	58.73	안동시	57.76
8	고령성주	68.01	김천시	61.80	고령성주칠곡	53.03	경주시	55.95
9	영주시	67.91	포항 남구울릉	61.37	경주시	51.85	김천시	55.21
10	포항 남구울릉	64.49	포항 북구	61.25	포항 북구	50.95	포항 남구울릉	53.62
11	영천시	63.42	경주시	61.07	포항 남구울릉	49.02	고령성주칠곡	53.01
12	포항 북구	62.09	고령성주칠곡	58.09	영천시	47.85	경산청도	51.92
13	김천시	60.87	경산청도	57.25	구미시	43.86	구미시갑	51.34
14	경주시	60.07	구미시	56.83	경산청도	43.83	포항 북구	51.32
15	경산청도	57.34	구미시갑	55.04	구미시갑	40.24	구미시	47.13
16	구미시	55.87						

* 경상북도는 도농 간 투표율의 편차가 매우 크게 나타나며 상대적 순위의 경향이 일정하게 유지되는 특성을 보임

* 특히 공업이 밀집한 구미, 포항 지역의 투표율이 현저히 낮게 나타나고 있음

(8) 경상남도

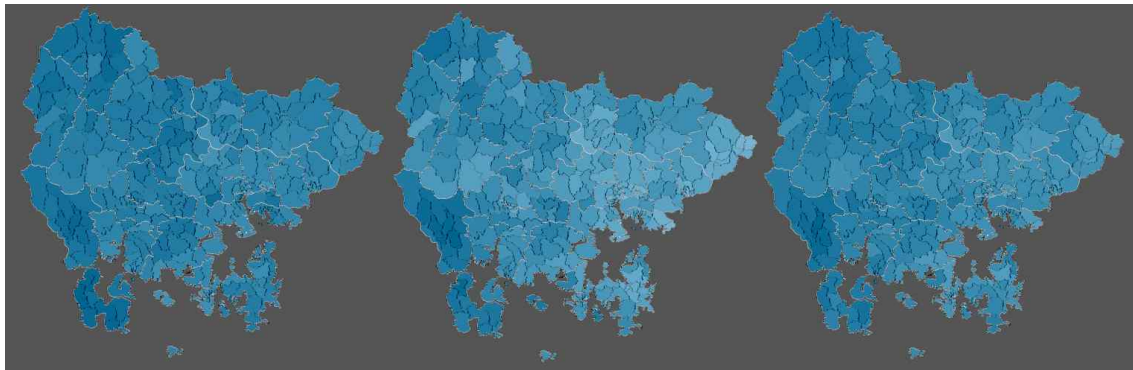


그림 9 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 경상남도 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 경상남도 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(60.6%)		17대(62.3%)		18대(48.3%)		19대(57.2%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	산청합천	73.78	남해하동	74.11	남해하동	70.92	사천남해하동	65.91
2	남해하동	71.33	창원시을	67.58	사천시	57.65	산청함양거창	63.02
3	함양거창	70.39	산청함양거창	66.51	산청함양거창	56.37	진주시갑	61.87
4	진해시	68.37	진해시	65.20	진주시갑	55.29	의령함안합천	60.45
5	밀양창녕	67.41	의령함안합천	63.92	의령함안합천	52.61	진주시을	58.69
6	사천시	66.43	진주시갑	63.87	통영고성	51.76	창원 성산구	58.28
7	의령함안	65.76	진주시을	63.63	밀양창녕	50.69	창원 마산회원	56.81
8	진주시	64.49	거제시	62.86	창원시을	50.44	창원 진해구	56.68
9	통영고성	63.90	밀양창녕	61.61	진주시을	49.01	김해시을	56.67
10	거제시	61.70	사천시	61.19	김해시을	45.46	밀양창녕	56.24
11	창원시을	61.37	마산시갑	61.17	마산시갑	44.99	창원 마산합포	55.02
12	마산 합포구	57.04	김해시을	60.01	진해시	44.33	창원 의창구	54.76
13	마산 회원구	52.58	마산시을	59.99	마산시을	44.23	거제시	53.84
14	양산시	51.78	창원시갑	59.88	거제시	43.94	김해시갑	53.75
15	창원시갑	51.28	통영고성	58.97	창원시갑	43.04	양산시	53.72
16	김해시	47.92	양산시	58.07	양산시	40.48	통영고성	52.80
17			김해시갑	57.84	김해시갑	40.12		

* 16대 총선에서 상대적 투표율 최하위를 기록한 김해시는 17대 총선 이후 김해시갑과 김해시을로 분리되면서 김해시갑은 여전히 상대적 투표율 최하위권에 머물고 있으며, 김해시을은 비록 중하위권에 머물고 있으나 김해시갑에 비해 상대적으로 높은 투표율을 보이고 있음

* 통영시고성군 지역구는 투표율이 낮은 총선에서는 상대적으로 높은 투표율을 보이는 반면 투표율이 높은 총선에서는 상대적으로 낮은 투표율을 보임

* 경상남도지역의 투표율 분포가 비록 약간의 변동이 있다고 할지라도 그 수준 자체가 특이하다고 할 정도는 아님

- * 경상남도 지역구 선거에서는 도시지역의 투표율이 낮고 벽지의 투표율이 상대적으로 높은 경향이 보이기는 하나 도시지역의 투표율과 벽지의 투표율 순위가 고루 분포되어 있는 편으로
- * 도농 간 실질적인 편차가 어느 정도로 상관관계를 가지고 있는지를 확인하기 위해서는 개별 지역구 단위의 투표율을 분석할 필요 있음

(9) 제주자치도

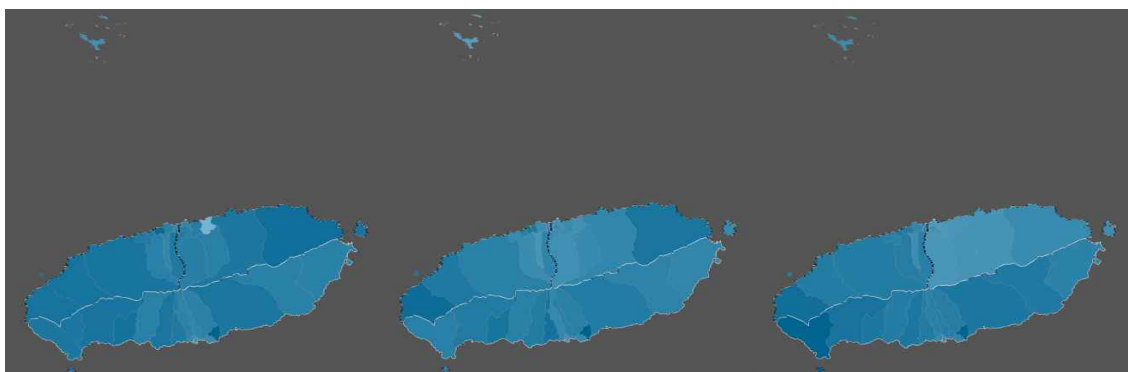


그림 10 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 제주자치도 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 제주자치도 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(67.2%)		17대(61.1%)		18대(53.5%)		19대(54.6%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	북제주군	74.21	북제주군을	62.88	서귀포시	57.00	서귀포시	60.78
2	서귀포남제주	69.86	서귀포남제주	61.49	제주시갑	52.34	제주시갑	56.44
3	제주시	62.65	북제주군갑	60.14	제주시을	51.86	제주시을	47.42

- * 제주자치도는 전국 투표율의 등락과 관련 없이 16대 이후 투표율이 지속적으로 하락하는 추세이다가 19대 총선에서 약간 반등했음
- * 제주자치도는 행정구역의 중앙부에서 상대적 투표율이 떨어지는 현상 발생
- * 제주 북단 추자도는 계속해서 낮은 투표율을 보이고 있음

(10) 서울특별시

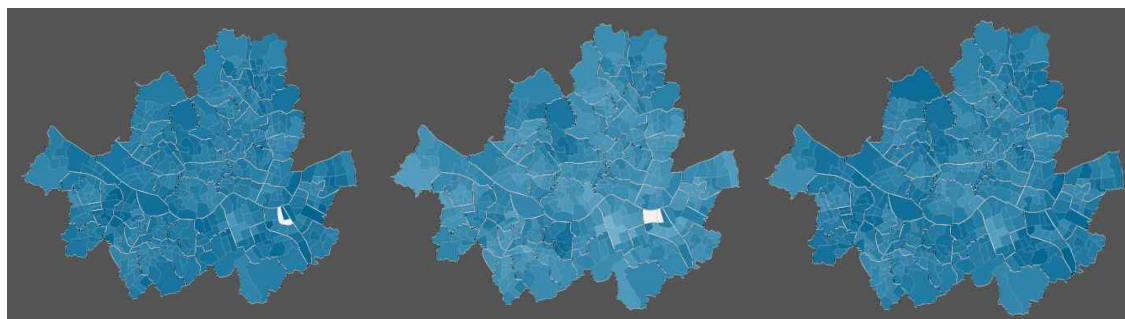


그림 11 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 서울특별시 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 서울특별시 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(54.3%)		17대(62.2%)		18대(45.8%)		19대(55.5%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	중구	61.43	양천구갑	67.23	동작구을	56.83	노원구을	61.23
2	동대문구을	59.03	노원구을	66.35	노원구을	52.44	강남구을	60.62
3	양천구갑	58.78	영등포구갑	65.47	종로구	52.21	양천구갑	59.96
4	구로구갑	58.74	강남구을	65.41	은평구을	51.37	구로구갑	59.39
5	강남구을	57.77	강동구갑	65.01	노원구병	50.98	동작구을	59.36
6	종로구	57.58	송파구갑	65.00	동작구갑	49.29	동대문구을	58.10
7	동작구갑	57.06	서초구을	64.72	노원구갑	49.08	송파구갑	57.72
8	서초구을	56.96	서초구갑	64.56	구로구갑	48.64	영등포구갑	57.61
9	성동구	56.85	노원구갑	64.29	양천구갑	48.42	동작구갑	57.61
10	강서구을	56.56	종로구	64.02	도봉구갑	48.38	서대문구갑	57.49
11	강동구갑	56.52	동작구을	64.00	서대문구갑	48.31	강서구을	57.41
12	은평구을	56.18	구로구갑	63.95	중구	48.25	노원구갑	57.41
13	마포구을	55.66	동작구갑	63.93	영등포구갑	48.16	송파구병	57.37
14	서대문구갑	55.62	구로구을	63.88	성동구을	47.44	송파구을	57.32
15	성북구을	55.52	서대문구갑	63.80	구로구을	47.28	종로구	57.15
16	마포구갑	55.30	동대문구을	63.62	도봉구을	47.17	서초구갑	57.04
17	노원구갑	55.15	강서구을	63.45	서초구을	46.79	마포구갑	56.79
18	서초구갑	54.86	노원구병	63.20	동대문구을	46.47	광진구갑	56.77
19	도봉구갑	54.73	송파구병	62.80	강남구을	46.17	노원구병	56.55
20	관악구갑	54.66	도봉구갑	62.55	동대문구갑	46.10	강동구갑	56.39
21	송파구갑	54.55	송파구을	62.53	송파구병	46.09	서초구을	56.24
22	중랑구을	54.38	서대문구을	62.27	마포구갑	45.80	도봉구을	56.05
23	광진구갑	54.30	마포구을	62.21	성동구갑	45.77	서대문구을	56.00
24	도봉구을	54.19	관악구갑	62.05	강서구을	45.76	마포구을	55.97
25	금천구	53.96	마포구갑	62.05	강동구갑	45.28	구로구을	55.72
26	노원구을	53.87	성동구을	61.95	관악구갑	45.13	영등포구을	55.57
27	구로구을	53.59	중구	61.91	광진구을	44.67	도봉구갑	55.29
28	영등포구갑	53.46	성북구갑	61.77	마포구을	44.65	은평구을	55.25
29	동대문구갑	53.34	성동구갑	61.68	중랑구을	44.61	성동구을	55.20
30	강동구을	53.34	동대문구갑	61.65	성북구갑	44.45	성동구갑	55.07
31	동작구을	53.25	도봉구을	61.45	관악구을	44.35	관악구갑	54.77
32	용산구	53.03	광진구갑	61.37	서대문구을	44.35	중구	54.43
33	성북구갑	53.03	영등포구을	61.20	서초구갑	44.32	중랑구을	54.16
34	서대문구을	52.74	광진구을	61.19	성북구을	44.23	강서구갑	54.04
35	은평구갑	51.91	용산구	61.18	금천구	43.97	광진구을	53.99
36	송파구을	51.66	관악구을	60.84	강서구갑	43.85	성북구을	53.78
37	광진구을	51.46	강동구을	60.82	강북구을	43.65	관악구을	53.77
38	영등포구을	51.35	은평구을	60.69	송파구갑	43.29	성북구갑	53.75
39	양천구을	51.33	양천구을	60.18	용산구	43.01	양천구을	53.24
40	강서구갑	50.92	중랑구을	59.97	강동구을	42.97	동대문구갑	53.13
41	강남구갑	50.87	금천구	59.94	광진구갑	42.90	강동구을	53.00
42	관악구을	50.55	성북구을	59.92	영등포구을	42.88	용산구	51.96
43	강북구갑	50.48	강북구을	59.91	은평구갑	42.64	강북구을	51.85
44	강북구을	50.18	강서구갑	59.60	양천구을	42.58	금천구	51.60
45	중랑구갑	49.96	은평구갑	59.18	송파구을	42.50	강북구갑	51.37
46			강남구갑	58.30	중랑구갑	42.18	은평구갑	51.15
47			강북구갑	58.30	강북구갑	42.10	중랑구갑	50.89
48			중랑구갑	55.67	강남구갑	39.05	강남구갑	50.17

- * 서울특별시의 각 지역구 상대투표율은 중상위권에서는 각 총선 별로 이동이 활발하게 나타나고 있으나
- * 상대적으로 투표율이 낮은 30위 이하의 지역구에서는 투표율이 낮은 지역구가 계속해서 낮은 투표율이 형성되는 경향이 있음
- * 노원구을 지역구는 17대부터 일부 지역을 분리한 이후 가장 높은 상대적 투표율을 보이고 있음
- * 같은 강남구임에도 강남구갑은 언제나 하위권을 유지하는 반면 강남구을 지역구는 최상위권을 유지하고 있음
- * 강동구을, 은평구갑, 양천구을, 강서구갑, 강남구갑, 강북구갑, 강북구을, 중랑구갑 지역의 투표율이 매 총선마다 하위권을 형성하고 있음에 유의

(11) 부산광역시

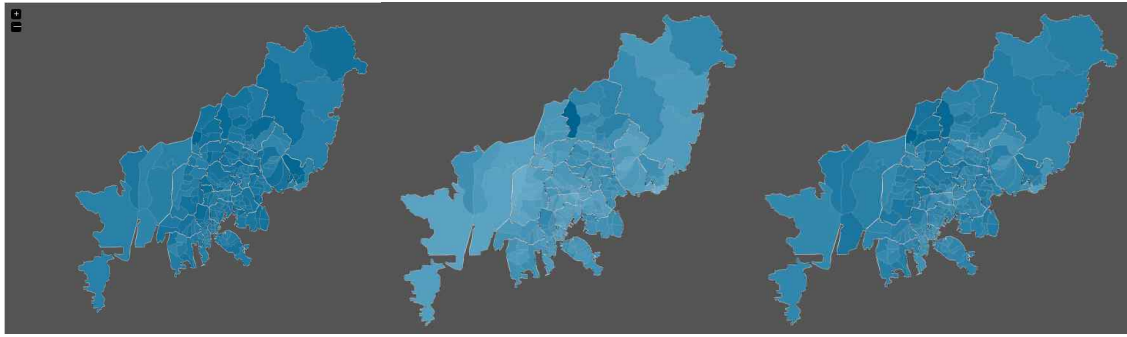


그림 12 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 부산광역시 읍면동 단위 투표율 분포도

– 부산광역시 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(55.4%)		17대(61.9%)		18대(42.9%)		19대(54.6%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	영도구	63.17	해운대구기장군을	63.95	금정구	48.24	북구강서구을	60.92
2	해운대구기장군을	61.84	남구을	63.93	남구을	47.05	사상구	57.42
3	북구강서구을	61.43	연제구	63.02	연제구	47.04	부산진구갑	57.00
4	연제구	60.13	수영구	62.89	수영구	46.77	남구을	56.79
5	중동구	59.25	동래구	62.83	동래구	45.85	수영구	56.63
6	서구	57.20	부산진구을	62.70	서구	45.16	연제구	56.43
7	사하구갑	57.11	부산진구갑	62.64	영도구	44.73	북구강서구갑	54.95
8	부산진구을	56.44	남구갑	62.43	사하구을	43.95	동래구	54.52
9	부산진구갑	55.88	북구강서구을	62.34	사하구갑	43.70	사하구갑	53.97
10	수영구	55.17	사하구갑	62.14	해운대구기장군을	42.19	사하구을	53.96
11	동래구	54.59	금정구	61.76	북구강서구을	41.97	해운대구기장군을	53.82
12	금정구	52.80	북구강서구갑	61.61	부산진구갑	41.08	금정구	53.71
13	남구	51.94	영도구	61.56	남구갑	40.16	영도구	52.96
14	해운대구기장군갑	51.90	사상구	61.44	중구동구	39.67	남구갑	52.83

15	사상구	51.86	중구동구	61.30	북구강서구갑	39.67	부산진구을	52.81
16	사하구을	49.77	서구	60.25	부산진구을	39.53	중구동구	51.62
17	북구강서구갑	48.85	사하구을	59.90	해운대구기장 군갑	38.75	해운대구기장 군갑	50.78
18			해운대구기장 군갑	59.53	사상구	37.76	서구	50.03

* 19대 총선에서 사상구의 상대적 투표율이 갑자기 상승한 것이 주목할 만한 점(19대 총선에서 사상구의 투표율이 타 지역에 비해 상승했던 이유는, 사상구 지역구에서 새누리당의 손수조와 민통당의 문재인이 맞붙는 이벤트 효과가 있었기 때문으로 판단됨.

* 특히 손수조를 지원하기 위하여 박근혜가 수차례 방문하는 등 19대 총선에서 사상구는 지역구 내외에서 초미의 관심지역으로 부각됨.

* 그림에도 불구하고 19대 총선 사상구 투표율은 57.4%수준에 머물고 있다는 것에 유의)

* 해운대구 우동, 재송동, 반여동, 반송동을 포함하는 해운대구기장군갑의 상대적 투표율은 언제나 하위권을 유지하는 반면,

* 해운대구 좌동, 중동, 송정동과 기장군 일대를 포함하는 해운대구기장군을 지역구의 상대적 투표율은 16, 17대에 상위권에 있다가 18, 19대에 들어 중위권 이하로 내려옴(해운대구기장군을 지역구의 상대적 투표율이 하락한 이유를 파악할 필요)

* 부산광역시외의 각 지역구 별 상대적 투표율의 증감은 총선별로 변화가 있었으나 일정한 경향이 유지되고 있음

(12) 대구광역시



그림 13 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 대구광역시 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 대구광역시 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(53.5%)		17대(59.3%)		18대(45.1%)		19대(52.3%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	달성군	63.52	수성구갑	64.45	달서구을	48.78	수성구갑	58.20
2	중구	58.20	수성구을	62.28	수성구을	48.34	달서구을	54.30
3	수성구갑	57.06	달서구을	60.72	달성군	47.30	북구갑	53.66
4	북구갑	56.77	동구갑	60.18	수성구갑	46.89	달서구갑	52.90
5	수성구을	54.92	중구남구	59.01	북구갑	46.05	동구을	52.81
6	남구	54.58	달성군	58.66	달서구갑	46.02	동구갑	52.40

7	동구	53.84	달서구갑	58.65	서구	45.67	달성군	52.35
8	서구	51.14	북구갑	58.62	동구을	44.95	수성구을	51.99
9	달서구갑	49.16	동구을	58.56	중구남구	44.33	북구을	51.03
10	북구을	49.16	북구을	58.41	동구갑	43.54	중구남구	50.12
11	달서구을	49.03	달서구병	56.50	달서구병	42.35	서구	49.04
12			서구	56.14	북구을	39.15	달서구병	48.90

* 대구광역시는 달서구병, 북구을의 상대적 투표율이 지속적으로 낮은 수준을 유지

* 17~19대 총선에서 달서구을, 수성구갑 지역구의 상대적 투표율이 지속적으로 높은 수준을 유지

* 도농 간 실질적인 편차가 어느 정도로 상관관계를 가지고 있는지를 확인하기 위해서는 개별 지역구 단위의 투표율을 분석할 필요 있음

(13) 인천광역시

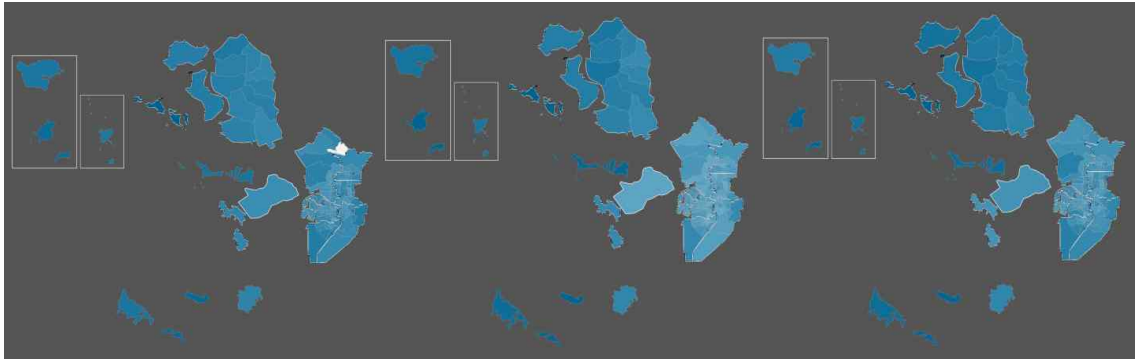


그림 14 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 인천광역시 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 인천광역시 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(53.4%)		17대(57.4%)		18대(42.5%)		19대(51.4%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	서구강화군을	64.43	서구강화군을	61.03	서구강화군을	47.96	서구강화군을	55.64
2	중구동구용진군	58.47	연수구	60.97	중구동구용진군	45.91	연수구	54.21
3	연수구	55.68	부평구을	59.92	연수구	43.64	중구동구용진군	53.08
4	남구을	53.62	중구동구용진군	58.34	남동구을	43.63	부평구을	52.49
5	남동구을	53.54	남동구을	58.27	계양구갑	43.55	서구강화군갑	51.88
6	부평구갑	52.62	계양구갑	57.77	계양구을	42.37	남동구갑	51.19
7	부평구을	51.97	계양구을	57.17	부평구을	42.12	남동구을	51.06
8	남구갑	51.92	남동구갑	56.88	남구을	41.83	남구을	50.69
9	계양구	51.70	부평구갑	56.49	남동구갑	41.04	계양구갑	50.24
10	남동구갑	51.04	남구을	56.22	부평구갑	41.00	계양구을	49.66
11	서구강화군갑	49.70	서구강화군갑	54.22	서구강화군갑	40.19	부평구갑	48.76
12			남구갑	54.12	남구갑	39.92	남구갑	47.13

* 인천광역시는 각 총선에서 언제나 총 투표율에 비해 낮은 투표율을 기록한 광역시이며 시도별 상대투표율에서도 항상 15위 및 16위(19대 세종특별자치시를 포함할 경우 17위)를 기록했음

* 서구강화군을 지역구는 항상 상대적 투표율 최고를 기록

* 17~19대 연속 남구갑 지역구가 상대적 투표율 최하를 기록(16대에서도 8위로 하위권)

- * 같은 부평구임에도 부평구갑 지역구는 계속 하락추세인 반면 부평구을 지역구는 등락이 큼
- * 서구강화군을, 연수구, 중구동구옹진군 지역구는 항상 상대 투표율 상위를 기록
- * 서구강화군갑 지역구는 항상 하위를 기록하다가 19대 총선에서 중상위권으로 올라감
- * 지역적 편차가 확연하게 나타나고 있으므로 그 원인에 대한 판단 필요

(14) 대전광역시

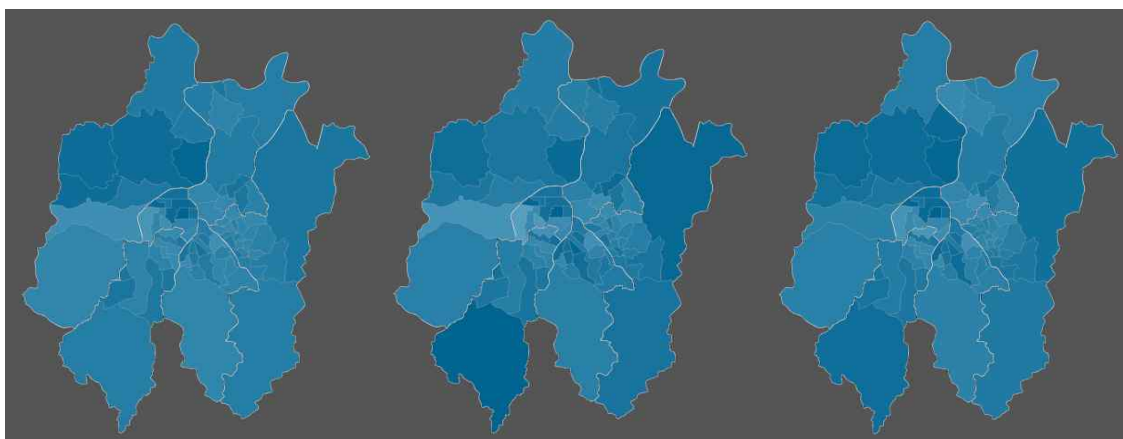


그림 15 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 대전광역시 읍면동 단위 투표율 분포도

－ 대전광역시 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(53.3%)		17대(58.9%)		18대(45.3%)		19대(54.2%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	유성구	59.85	유성구	62.13	중구	46.56	유성구	57.42
2	대덕구	55.65	서구을	60.97	유성구	45.92	서구을	55.15
3	서구갑	53.28	대덕구	58.47	대덕구	45.47	중구	54.99
4	서구을	52.40	중구	58.15	서구갑	45.20	서구갑	53.41
5	동구	52.27	서구갑	58.01	서구을	44.60	동구	52.34
6	중구	49.91	동구	56.42	동구	44.20	대덕구	51.18

- * 유성구의 상대적 투표율은 지속적으로 높게 나오며, 동구의 상대적 투표율은 지속적으로 낮게 나옴
- * 대전광역시는 16대 총선에서 최고 투표율이 나온 유성구와 최저 투표율이 나온 중구가 9.94%의 차이를 보인 외에 17~19대까지 최고투표율과 최저투표율이 6.3%대 이내에서 편차가 크지 않음

(15) 세종특별자치시

	16대		17대		18대		19대	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1							세종시	59.21

- * 세종특별자치시는 19대에 처음으로 광역단위 선거구로 결정됨(타 지역구와 선거구획정을 명확히 하지 못함에 따라 1명의 지역구 국회의원을 더 선출하게 됨으로써 현역의원 정수가 300명이 됨)

* 세종특별자치시는 지난 선거 당시 없던 지역구이므로 별도로 지도를 작성해야 하나, 읍면동 단위 투표율을 시각화하는 과정에서 투표구별 분할이 불가능하여 원 행정구역이었던 연기군 및 공주군에 포함하여 지도 작성하였음

* 따라서 세종특별자치시의 투표율을 시각화한 자료는 생략함

(16) 광주광역시

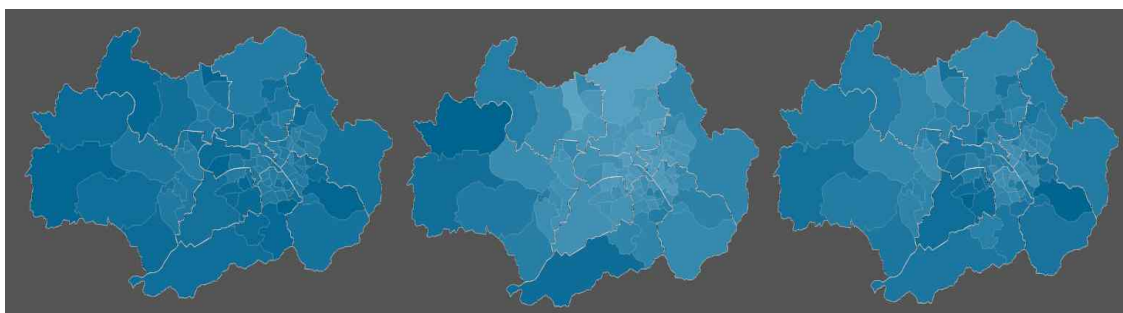


그림 16 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 광주광역시 읍면동 단위 투표율 분포도

– 광주광역시 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(54.0%)		17대(60.2%)		18대(42.4%)		19대(52.7%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	동구	59.23	서구을	63.31	남구	46.71	서구을	59.53
2	남구	58.48	남구	60.91	광산구갑	45.28	동구	55.17
3	광산구	56.00	동구	60.55	동구	44.15	서구갑	53.87
4	북구갑	51.32	서구갑	60.45	서구을	41.77	북구을	52.30
5	서구	51.25	광산구	60.16	북구갑	41.39	남구	51.19
6	북구을	50.39	북구을	59.08	광산구을	41.06	광산구을	51.18
7			북구갑	57.91	서구갑	40.70	북구갑	50.44
8					북구을	38.87	광산구갑	49.85

* 광주광역시는 각 총선에서 지역구 별 투표율의 차이가 10% 이상 넘어간 적이 없으며

* 상대적 투표율의 변동 역시 큰 변화가 보이지는 않음

* 광주광역시 전체 투표율은 정치적 사안이 중대할 때 다른 광역단위와 비교하여 상대적으로 높은 반응도를 보임

(17) 울산광역시

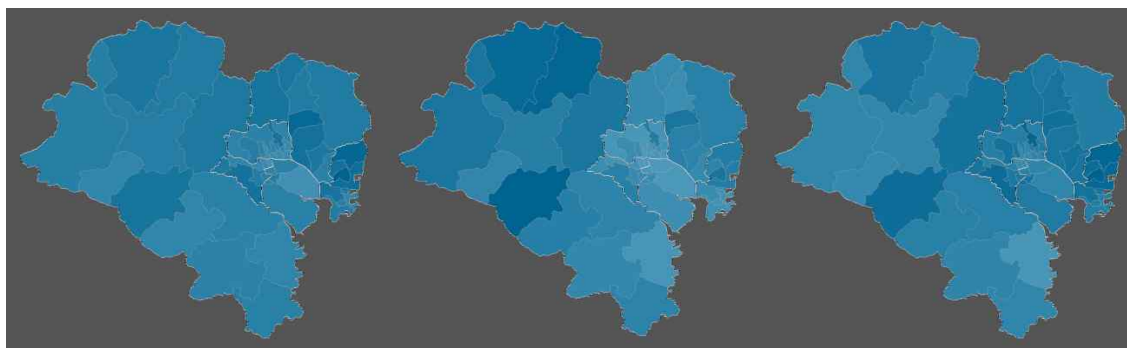


그림 17 (왼쪽부터) 제17대, 제18대, 제19대 울산광역시 읍면동 단위 투표율 분포도

- 울산광역시 내 지역구별 투표율 변화 추이는 다음 표와 같음

	16대(59.1%)		17대(62.0%)		18대(45.8%)		19대(55.7%)	
	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율	지역구	투표율
1	동구	69.00	동구	67.55	울주군	50.45	동구	59.79
2	북구	60.60	북구	66.58	북구	47.82	북구	58.25
3	남구	57.25	울주군	61.08	동구	47.72	남구갑	55.77
4	중구	57.00	남구갑	60.96	남구갑	44.62	중구	54.66
5	울주군	53.89	남구을	59.26	중구	42.52	남구을	53.82
6			중구	58.48	남구을	42.15	울주군	52.54

* 울주군의 상대적 투표율이 각 총선별로 달리 나타나는 것 외에 울산광역시의 상대적 투표율의 변동은 특이한 점이 없음

* 동구와 북구가 매 총선에서 상대적 투표율의 상위에 오르고 있음

4. 각 총선에서 확인되는 투표율 경향

(1) 일반적 경향

- 1) 투표율이 낮은 지역은 계속 낮고 투표율이 높은 지역은 계속 높은 경향
- 2) 전반적으로 투표율은 계속 하락하는 경향(17대에는 대통령 탄핵, 19대는 저변에 확산되었던 투표율 재고운동 등의 영향으로 경향성과 배치되는 투표율 상승이 있었음)

(2) 예외적 경향

- 1) 인물 또는 사건 : 지역구 출마자, 굵직한 정치적 사건(예를 들면 17대 총선 투표율을 전반적으로 끌어 올린 대통령 탄핵사건 등) 등의 경우 지역구 간 상대적 투표율의 변동이 있음
- 2) 공간의 구획 및 변화 : 지역 개발, 지역구의 합분 등으로 인한 상대적 투표율의 변동이 있음

(3) 소결

- 각 지역구 및 읍면동 투표율의 경향을 통해 얻을 수 있는 우선적인 결론은, 물리적 및 의식적인 수준에서 투표에 참여할 수 있는 사람들은 언제나 투표를 하고 있다는 것

- 일정한 경향이 지속되고 있다는 것은 다음 두 가지 가설을 가능하게 함

- 1) 정치에 무관심한 사람들은 언제나 투표장에 나가지 않음
- 2) 정치에 관심이 있고 참여하고 싶은 사람들 중 일정한 비율이 언제나 투표장에 나갈 수 없는 상황에 있다는 가정을 가능하게 함

- 1)의 경우 이것은 의식의 문제로서 투표를 해도 바뀌는 것이 없다는 회의와 정치적 무관심이 가장 크게 작용함. 19대 총선 과정에서 중앙선관위가 실시한 여론조사에서 투표참여 의향이 없는 이유 중 52.8%가 “투표해도 바뀌는 것이 없어서”였고 “정치에 관심이 없어서”가 14.5%를 차지함

- 1)의 경우라면, 왜 그들이 정치에 무관심한지에 대한 심층적 현황파악과 분석이 필요한 것 : 이 가정이 맞다면 그동안 정치인들이 유권자들의 정치혐오를 깊게 했던 반면 정책적으로 이들이 동의할 수 있는 대안제시를 하지 못하고 있다는 기존의 정치평론들이 정당하다는 것을 의미. 이 경우에는 달리 제도적 대안을 제시할 수 있는 여지가 없음

- 2)의 경우는 제도적 문제와 물리적 문제가 결합된 것으로 볼 수 있음. 즉 투표율을 높이지 못하는 물리적 한계로 지적되는 정당 및 정치인에 대한 정보의 부재, 투표 참여를 위한 시간의 부족, 투표장으로서의 접근성 부족 또는 원격지 출퇴근의 제한 등의 이유, 그리고 이러한 물리적 한계를 극복할 수 있도록 보장하는 제도적 장치의 부재 및 투표와 관련된 메리트 혹은 패널티의 부재 등이 그 요인

- 2)의 경우라면, 적어도 유권자들의 정치혐오라는 의식적(추상적) 차원의 문제를 일정정도 만회할 수 있는 제도적 장치의 마련을 통해 투표율의 제고가 가능할 수 있음. 실제로 절차적 민주주의의 제도적 설계가 어떻게 이루어졌는지에 따라 유권자들의 정치참여도가 차이가 남

- 가정 1)과 2)는 어느 한쪽에 일방적으로 원인이 있다고 할 수 없고 양자가 복합적으로 작용함에 따라 총선에서 전반적으로 낮은 투표율과 항상적인 투표율 저하경향이 발생하고 있다고 봐야 할 것임

- 특히 2)번의 가정에 주목할 때, 이번 각 총선 투표율 분석에 따르면 각 선거시기마다 투표를 할 수 있는 사람들은 거의 대부분 투표를 했다는 결론

- 즉 일정한 경향을 보이며 나타나고 있는 저조한 투표율로 미루어 투표에 의향이 있고, 투표를 할 수 있는 상황에 있는 사람들은 투표를 하고 있으며

- 반면 투표에 의향이 없거나 혹은 의향은 있더라도 투표를 할 수 없는 사람들은 투표를 하지 않거나 못하는 상황이 계속된다고 볼 수 있을 것임

- 이 한계를 극복할 수 있는 방안으로 우선 제도적 장치를 새롭게 정비할 것이 요청됨

5. 투표율을 떨어트리는 주원인 - 제도

- 본 보고서의 목적은 총선 등 각종 선거에서 투표율의 저하 현상이 단지 정치혐오 또는 정치무관심에서 비롯되는 것만은 아니라는 점을 밝히고 그 대안을 모색하고자 하는 것임

- 앞서 간략히 점검한 것처럼 투표율의 저하현상에는 일정한 경향이 있으며 어떤 특별한 정치적 사건이 계기가 되지 않는 한 이러한 경향이 뒤집어지는 일이 없음

- 따라서 단순히 의식적이고 추상적인 측면에서 투표율의 저하를 논하는 것은 부족하고, 이러한 지지부진한 정치참여 현상을 극복하기 위해 제도개선의 측면을 다룰 필요 있음

- 16대부터 19대에 이르기까지(단, 본 보고서에서 16대 총선의 결과는 필요할 경우 표와 텍스트로만 다루며 시각적으로 확인할 수 있는 지도는 아직 준비하지 못했음) 전국의 읍면동 단

위 투표율 추이를 분석하면서 유추할 수 있는 투표율 저하의 요인에는 다음과 같은 것이 있음

(1) 정치에서 배제되는 계급 계층이 존재하고 있음

- 일정한 경향성을 보이는 투표율. 즉 투표할 수 있는 사람과 투표할 수 없는 사람으로 나뉘어져 있는 현실. 결국 현재의 투표는 명백한 계급투표 양상을 띠고 있음. 즉 “투표할 수 있는 계급”의 이해가 반영되는 반면, “투표할 수 없는 계급”의 이해는 영원히 제 모습을 드러낼 수 없도록 만드는 투표현실

- “투표할 수 없는 계급”의 문제는 이번 4.11 총선에서 처음으로 제기된 것이 아니라 이미 과거의 모든 선거에서 지속적으로 문제제기되었던 것이었으며,

- 이미 이에 대해 한림대학교 최태욱 교수는 “한국 사회의 대다수를 차지하는 노동자, 자영업자, 중소기업인 집단들의 선호와 이익이 정책 혹은 정치과정에서” 배제되고 있다는 사실을 지적하면서 이들 “한국 사회의 약자집단들은 대부분 자신들의 정치적 대표성을 제대로 확보하지 못하고 있고, 그 때문에 사회경제적 불평등이 지속되고 있음”을 문제로 제기(최태욱, ‘왜 지금 합의제 민주주의를 논하는가?’, 경향시민대학 등 주최, “제2의 민주화 운동 : 합의제 민주주의를 향하여” 자료집, 2012. 6. 27. 참조)

- 또한 전남대학교 선학태 교수는 한국 정치의 가장 큰 문제점으로 “시장경제의 낙오자, 실패자를 비롯한 사회경제적 약자들의 이익과 가치가 정치적 결정과정에 제대로 투입, 대표되지 못하고 있”어 “정치참여의 불평등이 사회경제 불평등을 만들어내는 구조”가 고착되어 있음을 지적(선학태, ‘왜 비례대표제인가?: 경제민주화, 복지국가, 그리고 합의제 민주주의’, 경향시민대학 등 주최, “제2의 민주화 운동 : 합의제 민주주의를 향하여” 자료집, 2012. 6. 27. 참조)

(2) 정치에 대한 관심을 제고할 수 있는 정치활동의 방식이 과도하게 제한되고 있음

- 각종 선거운동의 제한, 평상시 정치활동의 규제 등으로 인하여 유권자들이 정치집단 혹은 정치인에 대해 일상적으로 정보를 습득하고 판단할 수 있는 여건이 보장되지 않음. 따라서 정보는 항상 모자라고 정보가 모자라다보니 정치에 대한 무관심은 높아지면서 직접참여의 동기가 부여되지 않음

- 이 문제는 현행 공직선거법이 구조적으로 특정 상황과 사건에 대한 제한을 규정하면서 그 외의 것에 대해서는 보장하는 구조로 이루어진 것이 아니라, 선거관리의 행정적 영역이 미치는 이외에 일체의 정치활동을 억제하는 구조로 이루어져 있기 때문에 발생

- 공직선거법의 총론에서 각종 위원회를 두고 있음. 즉 공직선거법 총론편에는 제8조의2 선거방송심의위원회, 제8조의3 선거기사심의위원회, 제8조의5 인터넷선거정보심의위원회, 제8조의7 선거방송토론위원회, 제10조의2 선거부정감시단, 제10조의3 사이버선거부정감시단 등 각종 위원회와 감시단에 대한 규정이 있음

- 각 위원회의 역할은 공직선거법 외에 각종 법률에서 규정하고 있는 방송심의위원회, 언론중재위원회, 정보통신보호위원회 등의 업무영역 중 선거관련사항을 특화한 것에 불과함. 따라서 옥상옥의 형태로 이중 삼중의 선거운동 제한기구를 두고 있는 것임. 더구나 공직선거법상의 각 위원회는 매스미디어 환경이 변화할 때마다 기존과 다른 기술이 발생할 때마다 그에 해당하는 위원회를 신규 설치하는 형태로 되어 있어 규제기구의 증대로 인한 정치활동의 장애는 갈수록 심각해지는 상황

- 한편 각론의 부분에 들어가서도 마찬가지로, 일상적 정치활동의 상시적 규제로 공직선거법의 규정이 점철되어 있음. 이러한 규제는 정치활동 및 선거운동의 개별적 내용에 대해서뿐만 아니라 그 기준의 근거도 명확히 알 수 없는 기간의 규제, 운동주체에 따른 세세한 규정 및 선거운동의 방식 등에 대하여 광범위하게 이루어지고 있음

- 공직선거법의 취지 자체가 공정한 정치활동과 선거운동을 보장하고 금권 및 관제선거의 위험을 예방 혹은 억제하기 위한 것임을 인정한다고 하더라도, 현행 공직선거법은 오히려 법을 지키면서 ‘게임의 법칙’에 충실하려는 정치집단의 활동은 억압하고 권력과 자본의 힘을 가진 거대정당의 정치활동은 보장하게 되는 모순적 효과를 발생함

(3) 유권자의 의식이 적절히 반영되지 않는 공직자 선출 구조

- 두 가지 대표적인 문제점을 짚을 수 있음. 첫째, 단순다수대표제의 한계를 여실히 드러내고 있는 대통령선거, 둘째, 대안적 정치세력의 등장을 방해하는 소선거구제 단순다수대표제 형태의 국회의원 총선거.

1) 역대 대통령 선거에서 유권자 과반수의 득표를 한 대통령이 단 한 명도 배출되지 않은 현행 대통령 선거방식



1987-노태우 32.6%



1992-김영삼 33.91%



1997-김대중 31.97%



2002-노무현 34.33%



2007-이명박 30.52%

?

2012년

역대 대통령선거 당선자들의 총 유권자 대비 득표율. 1987년 이후 다섯 명의 대통령 중 총 유권자 중 1/3 이상의 지지를 얻은 당선자는 김영삼과 노무현 두 사람 뿐

이러한 구조가 초래한 가장 부정적인 결과는, 1987년 이래 지금까지 치러진 대통령선거 과정에서 진보정당을 지지하는 유권자가 우리 사회에 얼마나 있는지를 한 번도 확인할 수 없다는 점

- 일정하게 정치적 주도권을 장악하고 있거나 정국의 분할 구도에서 어느 정도 지분을 가지고 있는 정치세력들은, 실질적인 양당제 구조인 남한 정치지형에 균열을 일으킬 수 있는 진보정당의 지지율이 정확하게 드러나는 것을 원치 않으며, 현재까지 그렇게 되고 있음(이 부분에

대해서는 2011. 7. 11. R-Zine 칼럼 “언제까지 30%짜리 대통령?” 참조)

- 최선의 선택이 원천 봉쇄되고 있는 현행 대통령선거 제도로 인하여 유권자들이 차선 내지 차악을 선택하도록 강요받으면서 ‘찍을 만한 사람이 없다’는 식의 정치혐오가 높아짐

2) 대안세력이 정당하게 평가되지 않는 소선거구제 단순다수대표 선출 방식의 현행 국회의원 선거제도

- 과거 민주노동당은 소선거구제 단순다수대표 선출방식의 현행 지역구 국회의원제도가 유권자의 의사를 적절히 반영하지 못하며, 각 정당의 전국득표율과 의석수의 불균형을 야기한다는 이유로 2000년 7월 헌법소원을 제기하였음

- 이에 대하여 2001년 7월 19일 헌법재판소는 당시까지 ‘전국구’ 의석배분의 근거가 되었던 단순 1인 1표제가 위헌이라고 결정하였고, 이 결정에 따라 2002년 3월 공직선거법을 개정하면서 그해 6월 지방선거에 처음으로 정당명부제도가 도입되었고, 2004년 총선에서 1인 2표 정당명부제를 도입함으로써 민주노동당의 원내진출에 결정적 계기가 되었음

- 이러한 성과를 거두었음에도 불구하고 현행 공직선거법에 의한 비례대표제는 총선 유효투표 총수의 3% 이상을 득표하거나 5석 이상 지역구 국회의원을 당선시켜야만 배분이 이루어지도록 한 한계가 있음

- 더구나 유권자 대비 지역구 선거구 획정을 재구성하는 과정에서 오히려 비례대표는 줄어드는 현상이 발생

- 유권자로 하여금 정치참여의 의미를 획득하지 못하도록 만드는 현행 국회의원 선출방식의 한계는 지속적으로 정치적 무관심을 양산하는 기제가 될 것임

6. 투표율 제고 및 정치적 권리보장을 위한 제도개선 안

제1과제 : 정치로부터 배제되는 현상의 극복

- 특히 4.11 총선 과정에서 부각되었던 사안은 비정규 일용 노동자들이 투표를 하고 싶어도 할 수 없는 노동환경의 문제였음. 이 사안은 이미 과거 각 투표에서도 무수하게 제시되었던 것이었으나 갈수록 심각해지는 경향이 있음. 즉 사회양극화가 심해지고 갈수록 고용불안정이 가중됨에 따라 노동자들의 투표참여율 역시 낮아지는 경향이 정황적으로 발견됨. 여기서 굳이 정황적이라는 용어를 사용한 것은 심증은 있으나 결정적 물증이 없기 때문.

- 가장 필요한 것은 비정규 노동자들이 배제되지 않는 정치참여구조가 보장되어야 할 것. 평일 수요일 하루를 정하여 투표를 하도록 함으로써 투표율을 낮추게 되는 경향. 투표일을 국가

공휴일로 지정하는 것도 아니고 국가기관을 제외한 사기업에서는 기업체의 자율에 맡김에 따라 노동자들이 구조적으로 투표에 참여하지 못하는 상황이 발생

- 이 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 투표일을 획기적으로 늘려 유권자들이 시간에 쫓김이 없이 투표에 참여할 수 있도록 해야 할 것이며, 둘째, 고의과실을 불문하고 피고용인들이 투표를 하는데 정신적 물질적으로 방해한 한 업주들에 대해서 강력히 처벌할 수 있는 방안을 찾아야 할 것임

제2과제 : 규제위주 선거운동 제한의 해소

- 다음으로 각종 규제로 인하여 정당 및 정치인의 활발한 정치활동이 억제됨에 따라 유권자들에게 제공되는 정보의 양과 질이 유권자들을 만족시키지 못하는 수준에 머무르고 있다는 점. 이 부분은 공직선거법이 선거운동을 제한하고 있는 것과 관련 있음. 각종 규제 위주로 점철되어 있는 현행 공직선거법의 규정들 다수는 위헌임.

제3과제 : 의원선출방식을 비례대표제로 변경

- 단순다수제 소선거구제 국회의원 선출방식이 유권자들로 하여금 최선의 선택을 방해하므로 선거에 참여하고자 하는 의욕을 저하시키고 있음. 이 문제는 대통령 선거에서도 역시 마찬가지로 나타나는 문제임. 대통령 선거는 결선투표제를 도입함으로써 일정부분 해결할 여지가 있으나 국회의원 선출에 있어서는 단지 결선투표제를 도입하는 정도로 해결될 수 있는 문제가 아니라 선출의 방식 자체를 완전히 변경해야 할 문제임.

- 정당명부 비례대표제를 도입함으로써 이 문제를 해결할 수 있을 것임

- 어떤 비례대표제를 도입할 것인가가 숙제로 남음. 지금까지 가장 대표적으로 제시된 대안은 독일식 정당명부 비례대표제였으나 이 제도가 한국사회에서 유권자들의 의사를 정확하게 반영할 수 있는 제도인지 여부를 판단하는 과정은 부족했음.

- 따라서 이제는 과연 어떤 방식의 국회의원 선출이 유권자들의 민의를 충실히 반영할 수 있는지 검토가 필요하며, 그 검토의 결과를 제시해야 할 때가 되었음.

- 진보신당은 4.11 총선 정치개혁부분 공약사항으로 완전 비례대표제를 제시한 바 있음.

- 그러나 이 제도 역시 전국명부로 할 것이냐 광역명부로 할 것이냐, 단순정당투표로 할 것이냐 명부순위투표를 병행할 것이냐의 세밀한 부분이 결정되지 않은 상황.

제4과제 : 선거참여권 보장

- 유권자들이 투표를 하는데 있어 최대한의 편의가 제공되고 있는지 여부 역시 판단할 필요성 있음. 또는 그 편의를 선거관리위원회나 지역 행정기관이 하고 있는지 아니면 일부 개인이 하고 있는지를 검토해야 함.
- 편의제공이 원만히 이루어지지 않는다는 것은 국가가 의무를 해태하는 것이므로 이에 대한 문제제기가 반드시 필요하며 제도적으로 이를 보완해야할 것임(예컨대 격지 투표소를 왕복하는 서틀의 운행 등)
- 공직선거법 상 규정되어 있는 선거연령제한 규정(만19세 이상) 및 피선거권 연령제한 역시 시대적 변화에 맞게 합리적으로 변경되어야 할 것임. 진보신당은 4.11 총선에서 선거권 17세 및 피선거권 19세(대통령선거 피선거권의 경우엔 공약으로 구체화하지 않았음) 공약을 제시한 바 있음. 19세 피선거권이 적정한지, 17세로 선거권과 피선거권을 공히 통일하는 방안이 적정한지 등을 비롯하여 대통령선거 피선거권 연령까지 포함한 검토 필요

제5과제 : 무임승차의 문제 해결 및 참여유도

- 메리트 혹은 패널티가 전무하기 때문에 유권자들이 선거를 남의 일로 생각하는 경향 강화.
- 투표를 한 유권자나 투표를 하지 않은 유권자나 결국 정치참여 여부로 인한 어떠한 영향이 없으며,
- 오히려 투표를 하지 않은 유권자들이 파행적 정치에 대한 책임에서 벗어나면서 무임승차하는 경향을 막을 제도적 장치가 전혀 없음
- 따라서 투표에 참여한 유권자에게는 일정한 이익을 향유하게 하고 투표에 참여하지 않은 유권자들에게 일정한 불이익을 주는 방법을 찾아야 할 것임

제6과제 : 대선 결선투표제

- 대선 결선투표가 헌법 사항이라는 견해 있으나 법률사항으로 보아야 할 것임
- 당에서 제안 후 시민사회단체에서 결합하면서 '결선투표네트워크(결투넷)'가 결성되었으나
- 조직 결성 직후 노회찬 의원이 결선투표를 내용으로 하는 공직선거법 개정안을 발의하면서 운동이 지속되지 못하고 있음

- 한편 지방자치단체장 선거 및 교육감 등 주요 공직자 선거에 결선투표를 도입할 필요성 있으나 노회찬 법안에는 이 내용이 빠져있음

7. 기타

- 공직선거법과 함께 반드시 병행해야 할 것이 정당법과 정치자금법 개정

정당법의 문제

- 현행 정당법은 각종 위헌적 조항을 보유하고 있음. 예를 들어
- 중앙당의 수도 위치 강제(제3조), 이와 관련하여 중앙당과 시도당 발기인의 수에 차이를 둔 것(제6조) 및 시도당 수를 법정한 것(제17조)과 과도한 법정 당원수(제18조) : 지역정당의 설립이 원천 봉쇄됨. 그러나 현실적으로 거대 정당들은 모두 지역정당
- 정당의 당원이 될 수 있는 자격요건의 제한 특히 연령(국회의원 선거권에 기준한 만19세) 및 공무원의 정당가입 제한(제22조)
- 총선 유효투표총수 100분의 2 미만의 득표 시 정당등록취소(제44조)
- 기초조직인 지구당을 원천 불허하는 것 등

정치자금법의 문제

- 현행 정치자금법 역시 상당한 문제를 가지고 있음. 예를 들어
 - 진성당원의 납입 당비 액수와 연동되지 않은 채 의석에 따라 일괄적으로 지급되는 국고보조금 제도 및 국고보조금 사용내역의 원칙적 비공개 등(제5장)
- [새누리당이 정치후원금 완전 공영제 및 기부내역 공개 확대를 정치자금법 개혁안으로 제시하고 있으나 이는 부차적인 것임]

8. 공직선거법 전면개정운동을 위한 당의 활동방향

(1) 진보신당이 이 운동을 전면적으로 진행해야 하는 이유

- 각 총선을 통해 원구성이 이루어지면 국회 안에 ‘정치개혁특별위원회(세칭 ‘정개혁위’)'가 구성되었음
- 그러나 각 대의 정개혁위는 유권자들의 정치참여를 최대한으로 보장하고 정치적 배제가 일어나는 현실을 개선하기 위한 논의를 진척시키지 못했음
- 정개혁위는 구성 자체가 원내 진출에 성공한 거대 정당들의 의원들을 중심으로 이루어졌으며, 자당의 이해가 관철되는 범위 안에서 상호 협상을 진행하면서 결과적으로 공직선거법 및 정치관련 제도의 구조를 왜곡시키는 결과를 낳았음

- 정개특위가 이러한 한계를 가질 수밖에 없었던 것은 무엇보다도 이미 원내 진출한 정당 및 의원들로 정개특위가 구성됨에 따라 절차적 민주주의의 완성이라는 목표의식을 절실하게 가질 이유가 없었기 때문

- 한편 원내 정당 및 정치인들은, 특히 진보진영의 경우 정치적 절차의 중요성에 착목하기보다는 정체성과 대안제시에 주목하면서 내용을 채움으로써 유권자들의 지지를 이끌어낼 수 있다고 주장

- 그러나 제도권 정치에서 유효한 정치력을 발휘하기 위해서는 절차 혹은 제도(즉 ‘게임의 규칙’)이 실질적 내용을 유도 내지 결정한다는 것은 이미 수많은 정치학자들 및 법학자들에 의하여 지적된 사항(이에 대해서는 최태욱, ‘왜 지금 합의제 민주주의를 논하는가?’, 경향신문대학 등 주최, “제2의 민주화 운동 : 합의제 민주주의를 향하여” 자료집, 2012. 6. 27. 참조)

- 특히 진보진영의 경우 진보 혹은 좌파적 의제를 지속적으로 제시해 왔으며, 각종 선거과정에서 충분히 구체적인 정책대안을 제시해왔음에도 불구하고 유권자들로부터 ‘외면’ 당해왔던 이유를 제도적 측면에서 찾는 관점의 변화가 필요

- 이미 원내에 진출한 거대정당들이 공직선거법 등 정치관계법에 대하여 소극적이고 이해타산적 관점에서 벗어나지 못한 결핍기식 논의를 진행하면서 결국 정치개혁의 열망 자체를 사장시켜왔던 것과는 달리, 직접 당사자로서 진보정당이 본격적으로 문제를 제기해야 할 시기가 되었음

- 특히 과거 민주노동당 당시, 유권자의 의사반영이 제대로 이루어지지 않는 소선거구 1인1표 국회의원 선거제도에 대해 2000년 7월 제기한 헌법소원을 통해 정당명부 비례대표제가 도입됨으로써 진보정당의 원내진출이 가능하게 되었던 사실을 상기할 필요 있음

- 따라서 진보신당 중심의 정치관계법 전면개정을 위한 연구단위의 조직, 구체적 개별적 사안에 대한 실사, 이 과정에서 도출된 결론을 가지고 시민사회진영과 소통하면서 사회 의제화하는 운동을 전개할 것을 제안함

(2) 중앙당 차원의 활동 방식

1) 제도개선의 방향을 검토할 초동 단위 구성

- 당내 전문가 및 평당원들 중 진보신당의 위촉된 활동의 근본적인 원인을 제도적 측면에서 바라보는 의견이 상당히 존재하고 있음

- 공직선거법, 정당법, 정치자금법 등 정치관계법 전면 개정을 목표로 하는 당 차원의 협의체를 구성하고, 의견을 제시할 수 있는 평당원과 전문가를 조직

- 당 조직에서는 (i) 공직선거법, 정당법, 정치자금법의 구체적 문제점을 구체적으로 나열 및 분석, (ii) 분석된 문제점들에 대한 대안 구체화, (iii) 조직화, 여론화 및 의제화를 위한 활동방향의 모색 등을 수행함

2) 투표율 제고와 관련한 구체적 개별적 대상 특정 및 실사계획

(i) 본 보고서에서 특히 주목했으나 설득력 있는 구체적 근거를 확보하지 못한 것이 바로 투표율과 노동 간의 상관관계임

- 즉 투표율이 저하되는 현상의 주요 원인이 투표할 수 있는 시간, 투표를 위한 정보를 얻을 수 있는 시간과 방법 등을 확보하지 못하는 노동자들, 특히 비정규 일용직 노동자들이 투표를

하지 못하는 것과 밀접한 연관이 있을 것이라는 가정이 있었으나 그 상관관계에 대한 실질적 자료를 확보할 수 없었음

- 과거 손낙구가 집필한 “대한민국 정치사회 지도”(후마니타스, 2010)는, 분석 대상이 수도권에 한정되어 있기는 하나 인구총조사(2005년) 결과를 바탕으로 주택소유여부, 거주형태, 학력, 종교 등이 투표율, 지지율과 어떤 관계가 있는지를 세밀하게 검토한 바 있음

- 그러나 “대한민국 정치사회 지도” 역시 투표율과 노동 간 상관성에 대한 분석을 진행하지 못했음. 통계청의 자료로는 이 상관관계가 어떤 경향으로 나타나는지에 대해 유효한 결과를 보여주지 못함

- 당에서 조직한 정치관계법 개정을 위한 조직에서 특정 지역 몇 개소를 선정하고 이 지역의 투표율과 지역 유권자들의 노동형태를 실사할 필요성. [예를 들어 서울 강남구 논현1동과 역삼 1동, 경기도 안산시 상록구 일대, 시흥시 정왕동, 경상북도 구미시 및 인접 칠곡군 북부 지역, 경상남도 거제시의 동단위와 면단위, 전남 여수시, 부산시 부산진구 부전동, 인천 남구 일대, 울산시 울주군 온산읍]

(ii) 정치활동 및 선거운동과 관련해 공직선거법 등 정치관계법이 어떻게 진보신당의 활동에 영향을 미쳤는지에 대해 검토할 필요성

- 과거 민주노동당 활동시기부터 지금까지 공직선거법 등으로 인하여 정치활동에 제약을 받은 사례들을 재검토

- 각 사례들을 검토하면서 정당활동의 제약은 물론 권리행사의 직접주체인 유권자들에게 미친 영향 등을 중점적으로 분석할 필요 있음

3) 시민사회진영에 대한 의제 제시 및 공동대응단위 구성

- 진보신당이 정치관계법 개정에 대한 일정한 방향을 제시할 수 있을 때 시민사회진영에 대하여 운동차원의 연대와 공동대응단위 구성을 제안할 수 있을 것임

- 현재 비례대표 확대, 대선 결선투표제 도입, 선거운동 시 표현의 자유 확대 등을 의제로 시민사회진영과 인권운동진영에서 활발한 논의가 있음

- 원내 정당들이 정치관계법 개정 소극적인 관계로 시민사회진영이나 인권운동진영이 본격적으로 이 문제를 제기하는데 어려움을 겪고 있는 상황임

- 본격적인 의제화 작업을 위하여 공동대응단위 구성은 반드시 필요하며 진보신당이 이 분야에서 선도적 역할을 할 수 있을 것으로 판단됨

4) 여론화 및 이를 통한 의제화 진행

- 사회운동진영과 결합하면서 언론을 통한 여론화 및 사회의제화 작업을 병행함

5) 전면적으로 재설계된 정치관계제도의 도출 및 제안

- 사회운동진영과 교류 및 소통을 통해 구체적인 법안을 작성하는 단계로 진행

- 다만 이 과정에서 각 사안별 시기의 선택이 필요할 것임. 예를 들어 선거운동에 대한 규제 철폐나 유권자들에 대한 광범위한 투표권 행사 여건 보장과 같은 사안은 단기적으로도 제시할 수 있는 사안이나, 비례대표제 확대 및 결선투표제 도입과 같은 사안은 중장기적 계획이 필요할 것임

(3) 당협의 활동 방식

1) 해당 당협에 특정한 지역 및 사안을 채택

－ 중앙당이 특정한 관심지역을 선별하여 실사를 진행하는 것과 동시에 또는 별개로 각 당협 별로 당협에 특화된 사안을 중심으로 공직선거법의 문제 및 투표율의 문제에 대한 실사를 진행할 수 있을 것임

2) 각 사안에 대한 구체적 실사의 진행

－ 사안별로 당협에서 의제화하고자 하는 내용을 중심으로 실사를 진행
－ 예를 들어 해당 당협의 지역구에서 선거운동의 제한이 어떻게 이루어졌는지에 대한 검토, 혹은 투표율이 급격하게 차이나는 인접 선거구의 현황 등에 대한 실사를 진행
－ 실사는 지역 선거관리위원회의 자료, 해당 행정청의 각 자료, 유권자들에 대한 면접설문 등을 통해 진행할 수 있을 것임

3) 실사결과의 공유와 중앙당에 대한 의견제시

－ 실사의 결과는 각 당협 간 논의를 통해 공유하는 동시에 중앙당에 대한 당협의 의견제시를 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것임
－ 중앙당은 당협의 활동을 통해 확인된 결과를 수합하고 그 의미를 분석하여 당협이 실제 정치활동을 하는 데에 필요한 자료를 정리하여 제공할 수 있음

4) 여론화 및 의제화 과정에서 직접적인 유권자의 대면과 설득

－ 지역의 언론 및 시민단체들과 함께 정치관계법 전면 개정을 의제화하면서 이 문제가 유권자들의 이해와 직접적인 관련을 가지고 있음을 알리는 작업

9. 본 보고서 이용의 방식의 예

－ 본 보고서는 완성된 진보신당의 정치개혁 안이 아니라 이를 위한 사전 준비단계의 기초자료로써 역할할 것임
－ 본 보고서 및 newjinbo.org/vote 페이지에 올린 투표율 지도, 투표율 관련 기초자료(low data)를 이용하여 기본적 정보를 확보할 수 있음
－ 한편, 성별, 연령별 유권자들의 투표성향과 투표율의 관계에 대한 자료는 중앙선거관리위원회의 자료를 통해 확보할 수 있음
－ 확보 가능한 자료들과 본 보고서를 기본으로 하여 수행할 수 있는 활용방식의 예는 다음과 같음

[대구 달성군 지역구에서 박근혜 당선과 투표율의 추이 분석]

16~18대 박근혜 지역구인 대구 달성군의 투표율

총선	유권자수	투표인수	득표수	투표율	득표율	총유권자 대비 득표율
16대	98,776	62,783	37,806	63.56	60.22	38.27

17대	111,889	65,633	45,298	58.66	69.00	40.48
18대	121,397	57,416	50,149	47.30	87.34	41.31

선거인 및 투표자의 연령대 비율

총선	구분	19	20-29	30-39	40-49	50-59	60이상
16대	선거인		26.4	29.3	16.3	9.9	18.1
	투표자		16.5	27.8	18.5	12.7	24.5
17대	선거인		19.7	26.1	24.3	12.0	17.9
	투표자		14.5	22.5	25.7	15.3	22.1
18대	선거인	1.6	16.9	26.2	24.1	13.6	17.6
	투표자	0.7	8.4	22.2	25.9	18.3	24.5
19대	선거인	1.8	14.8	20.4	19.4	20.0	23.6
	투표자	1.8	11.2	14.6	17.7	23.6	31.1

기본 현황

※ 박근혜는 18대 선거에서 투표자 중 87.34%라는 득표율을 보이며 압도적 지지를 얻어 당선
그러나 총 유권자 대비 득표율을 보면 16~18대 3번에 걸친 총선에서 단 한 번도 유권자의 과
반수 이상 지지를 얻은 적이 없음

※ 19대 선거에서 박근혜가 비례대표로 출마함에 따라 19대 선거 지지율 판단은 불가

※ 대구 달성군 지역구의 연령대별 유권자 수를 보면, 16대 총선에서는 20세부터 39세까지 청
장년층이 전체 유권자의 과반수를 넘었으나(55.7%) 17대에서는 40세 이상 중년 노년층의 유
권자가 과반수를 넘어섰으며(54.2%) 18대에서 역시 이 추세가 계속 유지됨(54.3%). 19대 선
거에서는 40세 이상 유권자 수가 전체의 **63%**에 달함

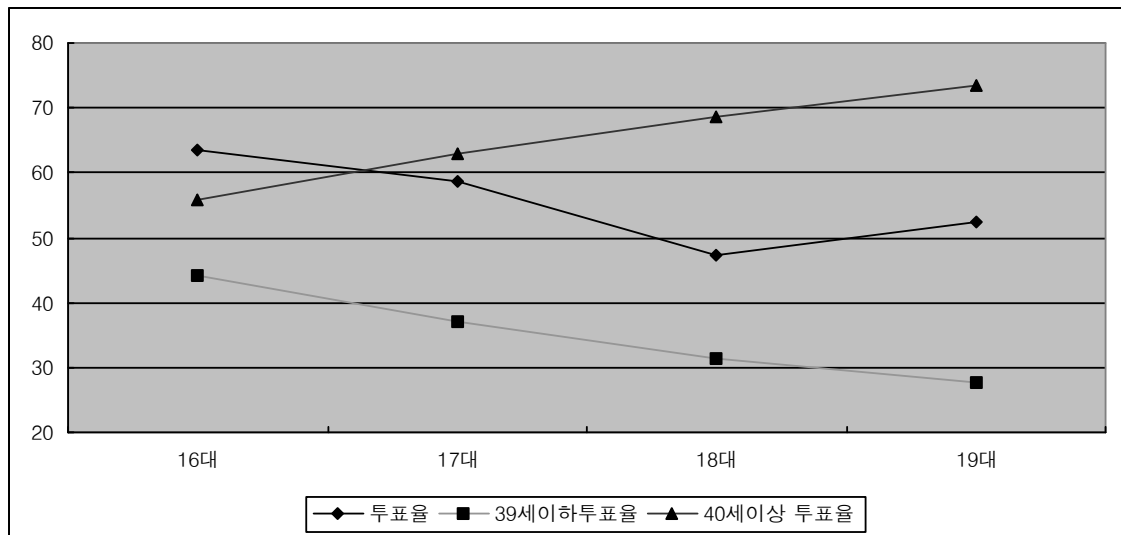
※ 대구 달성군 지역구의 연령대별 투표율을 보면, 16대 선거에서 40세 이상 투표자들이 전체
투표자의 55.7%를 점유하고 있으며, 17대 선거에서 40세 이상 투표자들이 전체 투표자의
63.1%를 점유하고 있고, 18대 선거에서 40세 이상 투표자들은 전체 투표자의 68.7%를 점유
하고 있음이 나타남. 19대 선거에서 40세 이상 투표자들이 전체 투표자의 **73.4%**를 점유

※ 16대 총선에서는 20~39세까지의 유권자가 55.7%임에도 불구하고 투표율은 40세 이상이
55.7%를 기록하는 역전현상이 나타나고 있으며, 17대 및 18대 총선에서는 39세 이하 유권자
의 수가 40세 이상 유권자를 밀도는 현상이 유지되면서 투표율 역시 39세 이하에서 현저하게
떨어지는 현상이 발생함. 19대 총선에서는 유권자의 노령화가 더욱 심각해졌으며, 30세~49세
까지의 장년 및 중년층 투표율이 이전 총선에서보다 현격히 떨어짐

※ 전체적으로 유권자 수가 늘고 있는 것에 반해 투표율이 계속 떨어지고 있는 것은 39세 이
하 청장년층의 투표율이 현격히 떨어지는 것과 밀접한 관계가 있음

※ 전체 투표율은 39세 이하 투표율과 정의 관계에 있으며, 40세 이상 투표율과 부의 관계에

있음



실사가 필요한 사항

- (1) 달성군의 20~39세(및 경제활동인구)의 투표율이 지속적으로 하락하는 경향과 노동의 상관관계(노동자들의 투표율이 전체 투표율에 미치는 영향)
- (2) 달성군의 정치적 분위기가 박근혜에 대한 절대적 지지로 나타나는 원인
- (3) 평상시 정치활동 및 선거운동 과정에서 진보신당에게 불리하게 작용하는 지역적 환경

실사를 통해 얻을 수 있는 효과

- (1) 달성군의 전반적인 투표율을 올릴 수 있는 방안 모색
- (2) 정치활동과 선거운동을 진행하는 과정에서 필요한 선택과 집중의 범위 파악
- (3) 진보신당에 유리한 정치활동과 선거운동의 방향 모색