



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제907호 | 2014년 9월 4일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 고현욱 | www.nars.go.kr

재·보궐선거의 현안과 쟁점

김 종 갑 *

1. 들어가며

지난 7.30 재·보궐선거 이후 다시 재·보궐선거제도에 대한 개선의 목소리가 높아지고 있다. 그동안 잦은 재·보궐선거로 유권자의 선거피로가 가중되고 과다한 선거비용이 발생했을 뿐만 아니라, 선거실시 사유가 대부분 개인적 비리나 이해관계에 의한 결원이었다는 점에서 비판적인 지적이 제기되고 있다. 또한 저조한 투표참여율로 당선인의 대표성이 훼손되는 문제점도 보이고 있다.

이에 정치권과 학계에서는 재·보궐선거 자체를 폐지해야 한다는 ‘재·보궐선거 무용론’에서부터 보궐선거의 횟수를 줄이거나 차순위 득표자에 의한 승계방안 등 다양한 개선방안을 제시하고 있다.

이 글에서는 현행 재·보궐선거의 문제점을 살펴보고, 외국의 재·보궐선거제도를 고찰한 후 현재 논의되고 있는 개선방안 중 ‘차순위 승계방안’과 ‘원인제공자 비용부과방안’을 중심으로 검토하고자 한다.

2. 재·보궐선거의 개념 및 공직선거법 관련 규정

통상 재·보궐선거는 재선거와 보궐선거로 나뉜다. 재선거는 당선인이 선거법이나 정치자금법 위반으로 당선무효형을 받거나 선거

무효의 판결을 받아 결원이 발생했을 때 실시된다. 반면 보궐선거는 당선인이 임기 중 사망 또는 사직으로 발생한 결원을 메우기 위해 실시되는 선거이다.

현행 공직선거법 제200조에 따르면 재·보궐선거의 대상은 지역구국회의원 및 지역구지방의회의원, 지방자치단체장 선거가 되며, 비례대표국회의원 및 비례대표지방의회의원선거에 결원이 생길 때에는 차순위 명부후보자가 그 직을 승계하게 된다. 또한 동법 제35조제2항은 재·보궐선거일을 4월과 10월의 마지막 수요일로 정하고 있다.

3. 최근 재·보궐선거 분석

(1) 발생사유

지난 2010년부터 2013년까지 실시된 재·보궐선거 총 189건을 발생사유별로 분류하면, 사직 63건, 당선무효 56건, 피선거권 상실 38건, 사망 24건, 퇴직 8건의 순으로 나타난다.

이처럼 재·보궐선거의 발생사유를 살펴보면 당선인의 사망이나 건강상의 이유로 사직한 경우보다는 다른 선거에 출마하기 위해 사직한 경우나 당선무효, 공직선거법 또는 정치자금법 위반으로 인한 피선거권 상실이 대부분을 차지한다.

<표 1> 재·보궐선거 선거별 발생사유(2010-2013)

	사직	퇴직	당선 무효	사망	피선거권 상실
국회의원	1	8	4	2	1
광역단체장	1	0	0	0	0
광역의원	40	0	9	2	9
기초단체장	7	0	18	1	3
기초의원	14	0	25	19	25
합 계	63	8	56	24	38

자료: 중앙선거관리위원회

대부분의 재·보궐선거가 사망이나 건강상의 이유로 인한 사직과 같은 부득이한 사유가 아니라 개인적인 비리나 정치적 이해로 인해 실시되었다는 점에서 제도개선의 필요성이 제기되고 있다.

(2) 선거비용

지난 4년간(2010-2013) 실시된 재·보궐선거에 소요된 총비용은 978억여 원으로 천억 원에 육박하는 것으로 집계된다. 이는 2012년 19대 총선의 전체 선거비용 903억 원을 초과하는 액수다. 연도별 지출비용을 보면 2010년 재·보궐선거에는 97억 원이 지출되었지만, 이듬해인 2011년에는 600억 원으로 비용이 6배나 급증했다. 지방선거 특히, 시·도의회와 구·시·군의회 선거에서 결원발생이 두드러졌기 때문이다.

<표 2> 재·보궐선거 비용

단위: 천원

연도	총선	지방선거	계
2010	8,776,581	917,630	9,694,211
2011	3,650,956	56,397,033	60,047,989
2012	0	19,055,249	19,055,249
2013	6,065,738	3,035,435	9,101,173
계	18,493,275	79,405,347	97,898,622

자료: 중앙선거관리위원회

2010년부터 2013년까지 3년간 지출된 재·보궐선거비용을 총선과 지방선거로 나누어 비교하면 지방선거에 지출된 비용이 국회의원 재·보궐선거비용보다 4배 이상 월등히 많다. 지방선거의 재·보궐선거 비용은 모두 지방자치단체가 부담하기 때문에 그만큼 지방재정을 압박하게 만드는 요인이 된다.

(3) 투표율

현행 재·보궐선거는 낮은 투표율을 보인다.

대선이나 총선과 동시실시된 2007년과 2012년 재·보궐선거의 경우를 제외하면 2007년 이후 역대 재·보궐선거의 평균투표율은 34%에 불과하다. 2013년 상반기 재·보궐선거부터 사전투표제가 실시되어 투표율이 높아질 것으로 예상되었지만 가시적인 효과는 없었다. 사전투표가 실시된 최근 세 번의 재·보궐선거 투표율은 33.5%(2013년 상반기), 33.5%(2013년 하반기), 32.5%(2014년 상반기)를 기록했다. 사전투표가 실시되기 전의 재·보궐선거 평균투표율 34%보다도 낮은 수치이다. 이는 사전투표제도의 도입이 투표참여를 확대했다기보다 단순히 분산시키는데 그쳤다는 것을 말한다.

낮은 투표참여는 당선인의 득표율과 무관하게 ‘민주적 정당성(democratic legitimacy)’을 훼손하는 결과를 가져온다. 달리 표현하면, 민주적 절차에 따라 당선되었고 당선인의 득표율이 아무리 높다고 하더라도 투표율 자체가 낮다면 당선인의 대표성(representativeness)은 떨어질 수밖에 없다는 뜻이다.

<표 3> 역대 재·보궐선거 투표율(2007-2014)

선거일	투표율(%)	선거일	투표율(%)
2007.12.19	64.3	2011.4.27	39.4
2008.6.4	23.3	2011.10.26	45.9
2008.10.29	33.8	2012.4.11	54.5
2009.4.29	34.5	2012.12.19	54.3
2009.10.28	39.0	2013.4.24	33.5
2010.7.28	34.1	2013.10.30	33.5
2010.10.27	30.9	2014.7.30	32.9

주: 2007년 12월 및 2012년 4월·12월 재·보궐선거는 대선, 총선과 동시실시되었음

4. 외국사례

(1) 일본

일본의 재선거는 법정득표에 이르는 후보자가 없거나,¹⁾ 당선인이 사망한 경우, 선거무효나

1) 선거별 법정득표수는 차이를 보인다: 중의원 지역구선거: 유효투표 총수의 1/6, 참의원 지역구선거: 1석에 해당하는 유효투표수의 1/6, 지방의회의원선거: 1석에 해당하는 유효투표수의 1/4, 지방자치단체장의 선거: 유효투표 총수의 1/4.

당선무효가 발생한 경우에 실시된다. 반면 보궐 선거는 당선된 자가 사망 또는 사직하여 결원이 있을 때 실시하는 선거이다.²⁾

보궐선거는 각급 선거마다 실시요건의 차이를 보인다. 중의원 소선거구의 경우 1석이라도 결원이 발생하면 보궐선거를 실시하지만, 중의원 비례대표, 참의원 지역구 및 비례대표는 보궐선거를 실시하지 않고 공석으로 두거나(참의원 지역구), 차순위 명부후보가 그 직을 승계한다(중의원 및 참의원 비례대표). 그러나 결원이 의원정수의 1/4을 초과하게 된 때에는 보궐선거를 실시한다.

광역의회인 도·도·부·현 의회의원 중 2명 이상 결원이 된 경우, 그리고 시·정·촌 의회의원 정수의 1/6이 결원이 된 경우에도 보궐선거가 실시된다.

보궐선거를 실시하는 시기는 중의원과 참의원선거의 경우 4월과 10월이며, 지방의원은 보궐선거의 요건이 발생한 날부터 50일 이내이다.

(2) 독일

독일은 지역구원이 사망하거나 피선거권 상실 등의 경우 연방선거법 제48조제1항에 따라 우선적으로 정당명부상의 후순위자가 해당 의석을 승계한다. 지역구원의 궐위시 비례대표가 그 자리를 차지할 수 있는 것은 지역구와 비례대표를 연동하는 독일의 의석배분방식과 밀접한 관련을 갖는다. 독일은 정당득표의 결과로 총의석을 정하고 지역구의를 먼저 채운 후 잔여의석을 비례의석으로 채우는 방식이다. 즉, 총의석은 비례의석이 되고 비례의석 안에는 지역구의석이 포함되어 있다. 다시 말해 지역구원이 선출될 때 비례대표는 이미 선출된 것이다. 이런 이유로 지역구원의 궐위시 비례대표가 그 자리를 채울 수 있다. 그러나 초과의석(overhang seats)이 발생한 경우라면

해당 주(州)에서는 비례대표가 지역구원의 자리를 승계할 수 없다. 초과의석은 배분의석을 ‘초과한’ 지역구원을 의미하므로 그 자리를 대체할 비례의석이 존재하지 않는다.

해당 선거구의 당선인 또는 의원이 무소속이거나 해당 주에서 정당명부를 등록하지 못하여 후순위자가 없는 경우³⁾ 예외적으로 보궐선거를 60일 이내에 실시한다.

독일 지방의회선거는 주마다 차이는 있지만 모든 주에서 비례대표제 또는 비례대표 중심의 선거제도를 채택하고 있기 때문에 결원이 발생했을 때 보궐선거 없이 후순위 명부후보가 그 직을 승계하는 것이 일반적이다.

(3) 프랑스

프랑스는 선출직 공직자의 사퇴 또는 사망의 경우 후보자가 지명한 대리후보(suppléant)를 통해 결원을 해결하는 독특한 방식을 채택하고 있다. 즉, 다수대표제에 의해 선출된 상원 또는 하원에 결원이 발생할 경우 다음 총선 때까지 보궐선거 없이 대리후보로 충원한다.

그러나 선거구의 선거가 무효가 된 경우 3개월 이내에 보궐선거를 실시한다. 다만, 상원의원의 임기만료에 의한 보궐선거를 실시한 경우에는 1년 이내에는 다시 보궐선거를 실시하지 않는다.

지방의원선거에서는 선거별로 차이를 보인다. 레지옹(광역의회)의 경우 차순위 명부후보가 그 직을 승계하고, 데파르트망(중역의회)의 경우 결원 발생시 3개월 이내 보궐선거를 실시한다. 꼬뮌(기초의회)의 경우 인구수 3,500명 이상의 자치단체에서는 명부후보가 승계하고, 인구수 3,500명 미만의 자치단체에서는 1/3이상의 결원 발생시 보궐선거를 실시한다.

3) 정당명부를 등록하지 못하는 경우는 의석배분의 기준인 5% 봉쇄조항을 통과하지 못한 경우를 말한다.

2) 일본공직선거법 제109조 및 제113조.

5. 현재 논의되는 재·보궐선거 개선 방안과 평가

그동안 재·보궐선거의 해법으로 정치권과 학계에서 제안된 방안들을 보면 크게 결원 발생시 지역구대표로 충원하는 방안과 재보궐선거의 발생 자체를 억제하는 방안 두 가지로 구분된다. 전자의 사례는 ‘지역구 차순위 득표자 승계방안’이며, 후자는 ‘원인제공자 선거비용 부과방안’, ‘재·보궐선거 실시요건 강화’, ‘재·보궐선거 연 1회 실시’, ‘사퇴자 정당공천 금지’, ‘후보기탁금 및 선거보전금 몰수’, ‘사퇴자 소속 정당에 정당보조금 지급 금지’ 등이라 할 수 있다.

이하에서는 기존의 재·보궐선거 개선방안들 중 대표적인 ‘차순위 득표자 승계방안’과 ‘원인제공자 선거비용 부과방안’의 내용을 살펴보고자 한다.

(1) 차순위 득표자 승계방안

차순위 득표자 승계방안은 지역구선거에서 2위로 낙선한 후보로 하여금 결원을 채우도록 하는 방안이다. 비례대표의원인 결원시 차순위 명부후보가 그 직을 승계하는 것처럼 지역구에서도 동일하게 실시하자는 것이다. 그러나 이 방안은 재·보궐선거 실시에 따른 유권자의 혼란과 선거비용의 증가를 방지하는 장점이 있으나, 소선거구제의 운영원리에 위배된다고 할 수 있다.

이 방안은 과거 일본 중의원선거에서 중선거구제를 실시할 때 당선인이 동점자의 형태로 복수로 존재할 때 적용했던 방안이다. 그러나 1994년 중선거구제에서 소선거구제로 바뀌면서 폐지되었다.

(2) 원인제공자 선거비용 부과방안

원인제공자 선거비용 부과방안은 당선인의 책임 또는 다른 선거에 출마하기 위해 중도사퇴함에 따라 실시되는 재·보궐선거의 경우 그 선거비용을 사퇴자 본인으로 하여금 부담하도록 하는 방안이다.⁴⁾ 이 방안은 그동안 가장 많이

논의되어 왔고 수용가능한 방안으로 평가되고 있다. 그러나 사퇴자의 피선거권이나 사유재산권을 침해할 수 있고, 선거비용을 국가가 보조해주는 선거공영제의 취지에서 벗어날 수 있다.

재·보궐선거로 인한 행정공백과 막대한 선거비용, 그리고 유권자의 정치불신 심화 등을 고려할 때 당선인에게 귀책사유가 있어 발생한 보궐선거의 경우 선거비용의 일부 또는 전액을 사퇴자에게 부담하도록 하는 것은 타당하다고 볼 수 있다.

6. 나가며

‘차순위 득표자 승계방안’은 현행 선거제도의 운영원리에 반한다. 우리가 채택하고 있는 소선거구 다수대표제에서는 후보간 ‘득표의 차이’가 아니라 ‘누가 가장 많은 득표를 했느냐’가 중요하고, 최다득표자 1인만이 당선되는 방식이다. 낙선한 후보자를 차순위 득표자라는 이유로 당선인 궐위시 그 직을 승계하도록 하는 것은 선거제도의 운영원리에 부합하지 않는다.

‘원인제공자 선거비용 부과방안’은 현행 재·보궐선거제도의 현실적인 대안이 될 수 있다. 그러나 해당 사퇴자의 기본권에 대한 침해여부가 논란이 될 수 있다. 또한 우리가 채택하고 있는 선거공영제와도 상충될 수 있다. 따라서 재·보궐선거의 원인제공자에게 선거비용을 부담시키는 방안은 다양한 측면에서 면밀한 법적 검토가 선행되어야 할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지이며, 이 중 일부는 국회방송(www.natv.go.kr)에서 「의정이슈와 논점」으로 방송됩니다.
(매주 월요일 AM 7:00, PM 9:00)

4) 19대 국회에서 재·보궐선거가 당선인의 귀책사유로 발생했을 때 원인제공자(또는 그 소속정당)에게 선거비용을 부담시키는 내용의 공직선거법 개정안이 3건 발의되었다: 우윤근의원(1900419), 이완영의원(1903418), 박완주의의원(1905822).