

## 투표율 제고를 위한 의무투표제 연구

### A Study on the Obligatory Voting System to raise the Turnout of Voters

김 광 선\*

Kim, Kwang-Sun

#### 목 차

- I. 문제의 제기
- II. 참정권적 기본권과 기본의무
- III. 18대 총선투표에 대한 설문조사분석
- IV. 외국의 의무투표제 사례분석
- V. 투표율 제고를 위한 의무투표제 도입방안

#### 국문초록

지난 2007년 12월 19일에 실시된 17대 대선투표율은 62.9%로 나타나서 직접선거로 치러진 11번의 대선 중 가장 낮은 수준으로 그 이전의 최저 기록이던 2002년 70.8%보다 무려 7.9%포인트 하락했다. 2008년 4월 9일에 실시된 제18대 총선에서도 투표율은 46%에 그침으로써 이 역시 지금까지 가장 낮았던 지난 16대 총선(57.2%)보다 11.2%포인트나 떨어짐으로써 전국 규모 선거 사상 가장 낮은 투표율로 기록되었다. 이상과 같은 우리나라의 투표율은 선진국과 비교해서도 크게 낮은 수준이다. 투표에 불참하면 벌금을 내는 등 불이익을 주는 의무투표제를 실시하는 국가의 투표율은 더 높아 벨기에의 경우 2007년 6월에 치러진 총선의 투표율은 91.0%였고, 호주의 경우 같은 해 11월 24일에 치러진 총선 투표율은 94.8%나 되었다. 투표권 내지 선거권을 권리라고만

논문접수일 : 2009. 6. 16.

심사완료일 : 2009. 7. 23.

게재확정일 : 2009. 7. 23.

\* 법학박사, 성결대학교 행정학부 교수

이해한 나머지 우리나라와 같이 계속해서 그 권리를 포기하는 자가 늘어남으로써 투표율이 50% 이하로 낮아질 경우 '선거 민주주의 위기론' 내지 '대의 민주주의 위기론'이 제기될 수 있다. 이러한 문제의식에서 대의 민주주의의 위기를 극복하기 위해 18대 총선투표에 대한 설문조사분석을 통해 투표율이 저조한 이유를 알아보는 한편 외국의 의무투표제 사례를 분석하여 향후 우리나라의 국민투표율 제고를 위한 의무투표제 도입방안을 마련하였다.

의무투표제의 도입문제는 참정권적 기본권과 기본의무에 관련된 것이므로 법적 근거를 요하는 문제이다. 선거권 보장과 관련하여 문제의 소지를 없애기 위해서는 헌법 제24조 "모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다"를 "모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가지고 선거의무를 진다"로 개정하는 한편 이러한 헌법적 근거에 의하여 공직선거법에 기권자에게 과태료 부과 등 이상에서 살펴본 외국의 사례를 참고하여 우리 실정에 맞는 제재규정을 추가해 넣는 개정이 요구된다.

주제어 : 의무투표제, 강제투표제, 국민투표, 투표율, 선거권

## 1. 문제의 제기

지난 2007년 12월 19일에 실시된 17대 대선에서 총유권자 3765만3518명 중 2368만 2063명이 투표에 참여함으로써, 투표율은 62.9%로 나타났다. 직접선거로 치러진 11번의 대선 중 가장 낮은 수준으로 그 이전의 최저 기록이던 2002년 70.8%보다 무려 7.9%포인트 하락했다. 13~15대까지는 80%대를 유지하다<sup>1)</sup> 16대 선거에서 70.8%로 주저앉더니 이젠 60%대까지 밀려났다. 한편 2008년 4월 9일에 실시된 제18대 총선에서도 총유권자 3779만 6035명 중 1739만 3516명이 투표해, 투표율은 46%에 그쳤다. 이 역시 지금까지 가장 낮았던 지난 16대 총선(57.2%)보다 11.2%포인트나 떨어짐으로써 전국 규모 선거 사상 가장 낮은 투표율로 기록되었다. 이러한 투표율은 그나마 전국 평균치이고 경기 시흥乙 선거구의 경우 선거인 13만 5천 239명 중 4만 5천 942명만이 투표에 참여하여, 34.0%의 전국 최저 투표율을 기록하는 등 30%대인 선거구만도 전국적으로 무려 20개에 달하는 것으로 나타났다. 대선이나 총선만이 아니고 지방선거 투표율 추세도 크게 다르지 않고,<sup>2)</sup> 재·보선의 경우는 20-30%대의 낮은 투표율을 당연시

1) 13대(1987년) 89.2%, 14대(1992년) 81.9%, 15대(1997년) 80.7%로 계속해서 투표율이 하락했다.

2) 지금까지 전국 단위 선거에서 가장 낮은 투표율은 2002년 제3회 전국동시 지방선거 당시의 48.9%였다.

하게 돼버렸다.

이상과 같이 우리나라의 투표율은 선진국과 비교해서도 크게 낮은 수준이다. 미국의 경우는 대선 투표율이 1996년 49%, 2000년 51.2%였던 것이 지난 2004년에는 60.7%로 계속 높아지고 있고, 지난 2007년 5월에 실시된 프랑스 대선 결선 투표율은 84.0%나 되었다. 투표에 불참하면 벌금을 내는 등 불이익을 주는 의무투표제를 실시하는 국가의 투표율은 더 높아 벨기에의 경우 2007년 6월에 치러진 총선의 투표율은 91.0%였고, 호주의 경우 같은 해 11월 24일에 치러진 총선 투표율은 94.8%나 되었다.<sup>3)</sup>

'투표는 총알보다 강하고'(링컨), '민주주의 최고 통치자는 대통령이나 국회의원 또는 행정관료가 아니라 유권자'(루스벨트)인 것은 민주주의의 영원한 진리이고 원칙이지만,<sup>4)</sup> 투표권 내지 선거권을 권리라고만 이해한 나머지 우리나라와 같이 계속해서 그 권리를 포기하는 자가 늘어남으로써 투표율이 50% 이하로 낮아질 경우 '선거 민주주의 위기론'<sup>5)</sup> 내지 '대의 민주주의 위기론'<sup>6)</sup>이 제기될 수 있다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 대의 민주주의의 위기를 극복하기 위해 18대 총선투표에 대한 설문조사분석을 통해 투표율이 저조한 이유를 알아보는 한편 외국의 의무투표제 사례를 분석하여 향후 우리나라의 국민투표율 제고를 위한 의무투표제 도입방안을 마련하는데 그 목적을 두었다. 이 연구를 함에 있어서 의무투표제를 도입한 대부분의 나라들이 이론적인 연구가 뒷받침된 후에 실시되었다기보다는 실제적인 필요에 의해 제도화되었기 때문에 자유권적인 참정권과 기본의무로서의 의무투표제에 대한 논쟁사태가 많지 않고, 연구 자료수집의 한계로 충분히 다루지 못하였다. 이 부분에 대한 논의는 차후 연구과제로 남겨두려고 한다.

## II. 참정권적 기본권과 기본의무

### 1. 참정권의 의의

우리 헌법 제24조는 "모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다"고 규정하고, 제25조에 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다"고 규

3) 홍영림. "이명박 17대 대통령 당선. 투표율 62.9% 사상 최저". 『조선일보』, 2007. 12. 20.일자.

4) 신호섭. "투표율". 『조선일보』, 2007. 12. 20.일자.

5) 우승봉. "18대 총선거 투표율 46% 민주주의 위기론". 『조선일보』, 2008. 4. 10.일자.

6) 김일영. "투표용지에 '기권란'이 있었더라면". 『조선일보』, 2008. 4. 10.일자.

정함으로써 선거권과 피선거권을 국민의 기본권으로 보장하고 있다. 이밖에도 헌법 제 72조에는 "대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교국방통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다"고 규정하는 한편 제130조에 "헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다"고 규정함으로써 국민투표권도 참정권적 기본권으로 보장하고 하고 있다. 이상과 같이 참정권은 국민이 국가기관의 구성원으로서 공무에 참여하는 권리이다.<sup>7)</sup> 참정권은 오늘날의 민주정치에 있어서는 국민이 국가의사의 형성과정에 참여하거나 국가기관을 구성하며 국가권력행사를 통제 내지 견제할 수 있는 등 필수적인 제도적 장치로 되어 있는 민주적·정치적 권리이며, 개별적인 국민의 능동적인 공권이다. 오늘날 대의민주정치에서 참정권의 행사는 필수적인 것으로 인정되고 있으며, 참정권은 국민주권의 표현으로서 다른 기본권에 대하여 우월적 지위를 가진다.<sup>8)</sup> 참정권은 주권자의 주권 행사권으로서 대의민주주의를 실현시키는데 그 의의가 있다.<sup>9)</sup>

## 2. 참정권적 기본권과 기본의무

참정권은 이상과 같이 다른 기본권에 대하여 우월적 지위를 가지는 국민의 기본권이다. 다만, 참정권적 기본권을 전국가적 자연권으로 볼 것이냐, 아니면 국가내적인 실정권으로 볼 것인가에 대한 이견이 있을 뿐이다. 참정권을 전국가적 자연권으로 파악하여 국가성립 이전에 자연권으로 존재한다고 봄으로써 민주정치에 있어 가장 필수적인 권리임을 강조하려는 견해도 있으나<sup>10)</sup> 참정권의 주체는 국가기관의 한 구성원으로서의 개별국민이기 때문에 참정권은 국가내적인 실정권으로 보아야 한다는 견해가 지배적이다.<sup>11)</sup> 따라서 참정권은 대부분의 자연권적인 자유권적 기본권들과는 구별된다. 또한 참정권적 기본권은 국민 개인의 불가양·불가침의 권리로서 대리하여 행사할 수

7) 권형준, "선거권에 관한 고찰", 『현대헌법이론』, 1996, pp.447-461; 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007, p.1124; 김철수, 『헌법신론』, 박영사, 2008, p.837에서 재인용.

8) 선거에 관한 규정은 기본권장에서 아니고 통치기구에서 규정하는 경우가 있다. 예를 들면, 프랑스 제 5공화국헌법 제2조, 스위스헌법은 의회의 장에서, 독일기본법서도 연방의회의 구성원리로서 선거권을 규정하고 있다. 선거권을 시민의 권리의 하나로 규정하고 있는 것은 이탈리아헌법 제48조, 캐나다헌법 제3조 등이 있다. 미국헌법에서는 흑인 및 여성의 투표권(수정헌법 제15조, 제19조)만 규정하고 있으나 투표권(voting right)은 일반적으로 인정되고 있다.

9) 헌법 1989.9.8 선고, 88 헌가 6. 헌법판례집 제1권, pp.199-208.

10) 참정권을 전국가적 자연권으로 보고 이를 헌법에 실정권화 한 것으로 보는 견해도 있다: 홍성방, 『헌법학』, 현암사, 2008, p.560.

11) 김철수, 전제 『헌법학개론』, p.1125; 정중섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2007, p.600.

없는 극히 개인적인 권리이다.

참정권. 그 중에서도 선거권 내지 투표권은 대의민주주의를 실현시키기 위하여 인정되는 것이므로 국민이 그 권리를 행사할 때는 당연히 선거 내지 투표에 참여할 것을 전제로 한다. 따라서 대의민주주의 국가에서 주권자인 국민이 민주주의를 실현하기 위하여 선거 내지 투표에 참여하는 것은 공권인 동시에 공의무의 성격도 있다고 보는 견해가 있다. 국민은 개인의 법적 권리로서 참정권을 보유하는 동시에 국가의 이익을 위하여 적절하게 이를 행사할 도의적 의무를 가진다고 할 수 있다는 견해가 그것이다.<sup>12)</sup>

이에 대하여 선거 내지 투표의 의무화를 부정하는 견해는 참정권이 권리이지 결코 참정의무를 동반하는 것이 아니라고 본다. 즉, 국가기관에 참여할 수 있는 권리인 참정권과 구체적인 투표권, 공무집행권 등 국민이 국가기관으로서 행하는 권리를 구별하지 못하고 후자에 있어서의 의무성을 전자의 기본권에 붙인 것이므로 국민이 국가기관에 참여할 수 있는 권리인 참정권은 권리이지 결코 의무가 아니라고 한다.<sup>13)</sup>

이상과 같이 참정권은 국가내적인 실정권이며, 의무가 수반되는 권리라고 본다 할지라도 법적인 권리가 아닌 정치윤리적 의무로 본다는 데는 이견이 없다. 이는 헌법 헌법과 공직선거법상 당연한 결과라고 할 수 있다. 다만 선거 내지 투표의 의무가 헌법상 의무는 아닐지라도 선거권 불행사자에 대하여 법률로 불이익을 주는 등의 제재를 하는 것은 별개의 문제이고, 따라서 이러한 경우 법률로 제재하는 것이 헌법상 금지되었다고 보기 어렵다<sup>14)</sup>.

### III. 18대 총선투표에 대한 설문조사분석

#### 1. 18대 총선투표율분석과 그 의미

18대 총선은 총선 사상 처음 50% 미만으로 떨어진 46.1%로 사상 최악의 투표율을 기록하였다. 이러한 투표율은 지난 17대 총선 투표율(60.6%)과 비교하면 무려 14.5%포인트

12) 선거권의 공무성에 대해서는 그것이 ①정치적 권리인 성격, ②국민대표의 결정에 관여한다는 의미에서의 공공성, ③자유권과는 달리 구체적인 선거제도 중에서 실현되는 것, ④선거의 공공성의 의미로 이해하고 있다. 박일경, 「신헌법학원론」, 법경출판사, 1990, pp.338-339; 김기범, 「한국헌법」, 교문사, 1973, p.265; 윤세창, 「신헌법」, 일조가, 1993, p.170; 김철수, 전계 「헌법학 개론」, p.1125에서 재인용, 최우정, 「한국헌법학」, 진원사, 2008, p.560.

13) 문홍주, 「제6공화국 한국헌법」, 해암사, 1987, p.321; 허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2003, p.642; 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2000, p.542.

14) 양건, 「헌법강의 I」, 법문사, 2007, pp.555-556.

인트나 낮은 것이다. 역대 총선 최저 투표율이던 16대(57.2%)보다도 11%포인트 이상 낮은 것이다. 대선과 지방선거 등 역대 전국단위 선거를 통틀어도 가장 낮은 투표율이라는 수치스런 기록이다.

이러한 최악의 투표율의 의미는 정치권에 대한 민심의 철저한 외면으로 요약할 수 있다. 민의를 대변하는 선량을 뽑는 중요 정치행사에 3700만 유권자 중 절반이 넘는 2000만 명이 팔짱을 낀 채 투표장을 외면했다. 투표를 하지 않은 이들 2000만 명이 '주류'가 되고, 한 표를 행사한 1700만 명은 '비주류'가 되는 어처구니없는 일이 생긴 셈이다.

이번 총선에서는 전국적으로 20여개 선거구가 투표율 40%에도 미치지 못했다. 유권자의 반의반으로부터도 지지받지 못한 채 당선된 '그들만의 의원'이 대거 탄생된 것이다. '우리들의 의원'을 배출하지 못한 이런 고장 난 총선은 '대의 민주주의의 위기'라는 말을 실감케 한다. 각 당이 이번에 얻은 의석수를 놓고 이러저러한 정치적 해석을 엮는 다해도 정치 수요자인 국민이 공급자를 철저히 외면했다는 엄중한 현실만은 피해가기 힘들다.

특히 한나라당은 총선 결과 어렵게나마 과반 의석을 차지한 데 대해 안도하고 있지만 지난 대선과 비교하면 민심의 급속하고도 심각한 이반을 실감치 않을 수 없다. 지난 대선의 경우 이명박 대통령은 48.7%의 득표율로 승리했지만 이번 총선에서 한나라당 정당 득표율은 37.5%에 그쳤다. 더욱이 지난 대선 투표율은 이번 총선보다 훨씬 높은 63%였다는 점을 감안하면 한나라당 지지 세력은 거의 반 토막이 난 셈이다. 전체 유권자를 기준할 때 30% 지지를 받은 대통령이 탄생한 지 불과 4개월 만에 지지를 17%의 한심한 다수당이 탄생한 것이다. 국민이 안정 의석을 만들어줬다고 자부하기에는 썩스러운 듯하다.

## 2. 18대 총선투표에 대한 설문조사분석

18대 총선에서 나타난 사상 최악의 투표율에 대해 여러 해석이 가능하지만, 정확한 이유를 짚어내기는 쉽지 않다. 여론조사 전문가들에 따르면, 투표를 하지 않은 유권자만을 상대로 '왜 투표하지 않았는지'를 조사할 경우 실증적 분석이 가능한 데이터를 확보하기가 어렵다고 한다. 기본적으로 정치적 무관심층이 많기 때문에 응답률 자체가 크게 떨어지고, 그나마 대답을 한다고 해도 '자기 합리화' 심리가 작동해 솔직한 이유를 말하지 않는 경우가 많기 때문이란 것이다.

Weekly Chosun이 이번 총선에서 투표장에 가지 않은 유권자 550명을 상대로 투표 마감 직후인 4월 9일 오후와 10일 오전에 걸쳐 직접 설문조사한 바<sup>15)</sup>에 의하면 다음

과 같은 분석 이 나왔다.

이번 설문조사 결과 가장 주목할 만한 것은 투표장에 가지 않은 유권자들이 지난 대선 직후, 즉 연초만 해도 투표할 의향이 상당했다는 점이다. '작년 말 대선 직후엔 내년 4월 총선 때 투표할 생각이었나'라고 물은 결과, 응답자의 57.3%가 '그렇다'고 답했다. '아니다'는 대답은 12.2%에 불과했다. 이밖에 '생각한 적 없다'는 대답이 21.8%였다. 이는 이번 총선에서 투표하지 않은 사람들 중 상당수가 단순한 정치 무관심층이 아니라 대선 이후 전개된 이런저런 실망스러운 정치 현실 때문에 투표 포기로 돌아선 것으로 풀이된다. 즉 '이유 있는 투표 거부'였던 것이다. 이러한 투표거부로 투표장에 안 간 유권자가 53.9%나 되었는데, 투표를 안 한 이유에 대해 "지난 대선 당시 투표장으로 향한 사람들의 주된 기류는 노무현 대통령과 진보 진영에 대한 실망감 때문에 '이명박'이라는 대안을 선택하자는 것이었다"며 "하지만 이명박 정권이 출범 후 보여준 인사 파동 및 공천 갈등 등으로 인한 실망감 때문에 한나라당 지지층의 상당수가 투표장에 가지 않은 것으로 보인다"라고 지적하는 학자도 있다(강원택 숭실대 교수, 정치학). '노무현'이라는 핵심적 투표 요인이 사라지면서 관심을 끌 만한 선거 쟁점도 정책도 실종된 데다가 '이명박'에 대한 실망감마저 겹치면서 투표율이 떨어질 수밖에 없었던 것이다. 이는 지난 16대 총선과 비교해도 알 수 있다. 16대 총선의 경우 지역구별 인물 경쟁보다는 '노무현 탄핵'이라는 전국적 이슈가 총선 기간 내내 판세를 흔들면서 유권자들을 투표장으로 끌어들이었다. 때문에 총선 투표율이 지속적으로 하락해온 추세 속에서 이례적으로 투표율 반등을 기록했었다.

사상 최악 투표율 하락의 주원인이 유권자들의 '이유 있는 투표권 거부'에서 비롯됐다는 것은 이들이 투표를 하지 않은 구체적 이유를 물어본 결과 한층 뚜렷해졌다. '왜 투표를 하지 않았나'라는 질문을 던지고 5가지 예시 가운데 해당하는 것들을 복수로 선택하게 한 결과, 가장 많이 나온 답은 '다른 일이나 개인 사정 때문에 어쩔 수 없이 못 갔다'(44.0%)는 것이었다. 그런데 이와 거의 비슷한 수의 응답자가 '꼭 찍어주고 싶은 후보가 없다'(42.5%)라고 이유를 말했다. 다음은 '지지하는 정당이 없다'(이는 비례대표 투표 의사도 없음을 나타냄 16.2%), '공천 잡음이 마음에 들지 않았다'(14.4%), '원래 나는 거의 투표하지 않는다'(12.4%)의 순이었다. 여기서 가장 많이 나온 '다른 일이나 개인사정 때문에 어쩔 수 없이 못 갔다'는 답은 어느 정도의 '자기 합리화'가

15) 설문조사는 가급적 연령대별 균형을 이루도록 노력했다. 다만 조사 지역은 지역성이 심해 이른바 '묻지마 물표'의 우려가 높은 곳을 피해서 서울·경기·인천 등 수도권 지역을 중심으로 했다. 이들은 투표율이 모두 전국 평균(46.1%)보다 낮은 지역(서울 45.7%, 인천 42.2%, 경기 43.6%)들이다.  
[간접설문] 투표장 안 간 유권자가 53.9%... 조선일보 [2001호] 2008. 4. 14.일자.  
[http://weekly.chosun.com/site/data/html\\_dir/2008/04/16/2008041600832.html](http://weekly.chosun.com/site/data/html_dir/2008/04/16/2008041600832.html)

답졌을 가능성이 있음을 감안해야 할 것 같다. 즉 투표장에 가지 않은 보다 실질적 이유는 '꼭 찍고 싶은 후보가 없었기 때문'이라고 보는 것이 보다 옳을 수 있다는 얘기다. 그리고 이는 온갖 잡음과 파행을 일으킨 각 당의 '공천 작전'이 그때그때의 관심 제고와 '응원'에도 불구하고, 전체적으로는 실패였음을 방증하는 것으로 풀이된다.

이번 총선에서 주요 정당들은 주로 외부 인사들로 구성된 공천심사위원회에 공천 작업을 맡겼다. 그 결과는 외형적으로는 대대적 물갈이였지만, 속을 들여다보면 계파 간 나눠먹기의 한계를 벗어나지 못했다는 지적이 일반적이다. 17대 총선 당시 '정당민주주의의 시금석'으로 평가 받던 경선에 의한 상향식 공천은 실종돼 버렸다. 특히 '무작정 물갈이'의 여파 속에 인지도가 낮은 낯선 인물들이 대거 공천 받은 것도 투표율을 하락시키는 요인으로 작용한 것으로 보인다. 결국 잡음과 갈등이 유난히 심했던 '그들만의' 하향식 공천에 대해 유권자들이 사상 최악의 투표율로 응수한 것으로 볼 수 있다. 이에 대해 후자는 "이번 공천 과정을 살펴보면 국민을 아예 배제한 채 정치 엘리트끼리 독과점으로 후보를 결정한 셈"이라며 "유권자의 소외감이 정치와 정당에 대한 무관심을 가속화한 것"이라고 분석하면서, "이번 사상 최악의 투표율은 공천 과정의 중요성에 대한 값진 교훈을 던진 셈"이라며 "당장 2010년 지방선거부터는 이번과 같은 하향식 공천이 통하지 않을 것"이라고 예상하기도 했다(장훈 중앙대 교수, 정치학).

응답자에게 '작년 말 대선 때 투표했나?'라는 질문에 '했다'는 답이 68.2%로 '안 했다'(31.8%) 보다 두 배 이상 많았다. 이번 총선에 투표하지 않은 유권자의 거의 7할이 지난 대선 때는 투표했다는 것이다. 흥미로운 것은 이 '지난 대선 때는 투표했다'는 응답자를 상대로 '그러면 대선 때 누굴 지지했나?'라고 물은 결과 '이명박'(60%)이라는 대답이 압도적으로 많았다는 점이다. 다음은 '정동영'(12%) '이회창'(9%) '기타'(18%) '무응답'(1%) 순으로 나왔다. 이번 총선에 투표하지 않은 유권자 그룹을 기준으로 하면 대선 때 40.8%는 이명박 후보에게, 8.2%는 정동영 후보에게, 6.1%는 이회창 후보에게 투표했던 셈이다. 총선에서 투표하지 않은 유권자 중 과거 이명박 후보 지지자의 규모가 정동영 후보나 이회창 후보에 비해 5~6배나 많은 것이다. "이번에 안 갔지만 대선 때는 투표했다"는 68.2% 중 당시 이명박 지지자의 40.8%가 권리를 포기한 것으로 나타남으로써 한나라당 득표율(37.5%) 하락이 그 주원인으로 나타났다. 그 결과 이번 18대 총선에서 한나라당이 얻은 정당 득표율은 대선 당시 이명박 후보의 득표율(48.7%)에 한참 이르지 못한 것으로 나타났다.



## N. 외국의 의무투표제 사례분석

### 1. 유럽국가의 사례

의무투표제에 관한 유럽의 사례를 살펴보면 다음과 같다<sup>16)</sup>

#### 가. 벨기에

벨기에는 보통선거권(universal suffrage)이 도입되기 전인 1893년부터 강제투표가 실시되기 시작했으므로 세계 최초로 전국적인 선거에 강제투표제를 도입한 나라이다. 강제투표제는 상류계층이 교육을 제대로 받지 못했거나 가난한 시민들에게 투표하지 말라고 강요하는 것을 막기 위해 도입되었으며, 국가, 지방자치, 유럽의회 선거 등 모든 선거에 적용되었다. 투표를 하지 않은 사람들에게는 해명을 할 기회가 주어졌으며 해명이 받아들여지면 더 이상의 절차는 없었고, 만약 불참이유가 받아들여지지 않으면 첫 번째 위반에 대해서는 5~10 EUR을, 두 번째 위반에 대해서는 10~25 EUR를 납부해야 한다. 만약 투표인이 15년 이내 네 번 이상 투표를 하지 않으면 그 사람은 선거인명부에서 제외되고 10년 동안 참정권을 잃게 되며, 공무원이 투표를 하지 않을 경우 승진에서 제외되는 등의 제재도 가해진다.

#### 나. 오스트리아

오스트리아는 연방법에 의하여 강제투표제를 실시하고 있지만 1949년 이래 각 지역은 이 특정법의 적용여부를 스스로 결정할 수 있게 되어 있다. 강제투표제에 대한 규정이 1919년 포르알베르크(Vorarlberg)지방의 선거법과 1923년 선거법에 있었음에도 실시되지 않다가 1949년부터 모든 지역에 적용되기 시작했다. 강제투표제는 지방선거는 물론 지역의회선거에도 적용되며, 세계 제 2차 대전 이후 대통령선거에서 투표를 하는 것은 의무였다. 1990년 초·중반에 서쪽 끝 지역의 포르알베르크(Vorarlberg)와 티롤(Tirol)지방을 제외한 전국 모두의 지역이 강제투표제를 철폐하였고 이 두 지역도 2004년에 강제투표제를 폐지하였다. 강제투표제가 남아있던 시기에 기권자들은 그들이 투표하지 못한 이유를 해명할 기회가 있었고 대부분 그 해명은 받아들여졌다. 만약, 해

16) IDEA, "Voter turnout in Western Europe since 1945" pp.25-32; 중앙선거관리위원회, 「외국의 선거제도 비교분석집 I」, 중앙선거관리위원회, 2005. 12. pp.490-498에서 재인용.

명이 받아들여지지 않을 경우에는 벌금이 부과될 수 있었으며, 벌금은 꽤 높았으나 실제로 부과된 벌금은 대개 법이 정하고 있는 것 보다 낮았다. 관련법은 700 EUR(2003년 10월 기준 768 USD) 이하의 벌금을 부과할 것을 책정해 놓았으나 실제로는 대개 50 EUR이하의 벌금이 부과되었다. 강제투표제의 규정(provisions)은 포르알베르크(Vorarlberg)와 티롤(Tirol)지방의 지역법 안에서 만들어졌다.

#### 다. 키프로스

키프로스는 1959년부터 선거법에 따라 의회선거와 대통령선거에서 18세에서 60세 사이의 모든 선거인에게 투표가 강제되었다. 투표를 하지 않은 사람들에게는 제재가 정해지기 전, 왜 투표를 하지 못했는지 이유를 설명할 기회가 주어졌으며 이유가 타당하다고 인정되면 처벌받지 않았고, 그 이유가 받아들여지지 않으면 벌금형에 처해졌으나 법원에 의해서 내려지는 벌금은 500 CYP(2003년 9월 기준 약 931 USD)를 넘지 않았다.

#### 라. 그리스

그리스는 1952년에 강제투표제에 대한 헌법적 근거가 마련되었지만 1실시되지 않다가 975년 당시 정당들이 강제투표제 실시를 발의함으로써 선거인들의 기권을 방지하고 보통선거 원리의 실천을 강화하기 위한 의도로 도입되었다. 강제투표는 유럽의회선거를 포함한 그리스의 모든 선거에 적용되었으나, 70세 이상의 유권자와 질병으로 인해 거동이 불편한 자는 지정된 투표소로부터 200km 밖에 사는 자들과 함께 면제대상이 되었다. 투표를 하지 않은 자는 불참 이유를 설명할 기회가 주어졌지만 그 이유가 당국으로부터 인정받지 못할 경우에는 1개월 이하의 징역 등 상당히 엄한 제재를 받을 수 있었다. 구 선거법에서는 투표하지 않은 자가 여권이나 운전면허증을 얻는 것을 제한할 수도 있었지만 오늘날 강제투표제는 사실상 상징적인 의미만 가지고 있고 강제투표 불이행에 대한 제재는 거의 부과되지 않고 있다.

#### 마. 이탈리아

제2차 세계대전 직후 새로운 선거제도가 도입되면서 강제투표제도 도입되었고 약 50년 동안 선거법 안에 남아있었다. 파시즘이 붕괴하고 이탈리아가 군주국이 되어야 할지 공화국이 되어야 할지에 대한 국민투표가 이러한 방법으로 행해졌다. 당시 군주제주의 자는 강제투표제 도입에 강한 찬성입장을 표명했고 이로 인해 폭넓은 참여가 보장됨으로써 국민투표에서 승리하기를 기대했었다. 당시는 모든 선거에서 투표를 하는 것이 의무였으며, 기권자에게 가해졌던 제재들은 현재 벨기에에서 시행하고 있는 것과 유사

했다. 즉, 일정한 기간 동안 계속해서 투표권을 행사하지 않은 사람에게는 임시적으로 투표권을 박탈하였으며, 기권자에게 공무원이 될 기회를 주지 않거나 공공의 직위를 위해 입후보하는 것을 제한하는 것도 있었다. 이에 따라 투표율은 상당히 높았으나 처벌을 규정하고 있는 법 조항에도 불구하고 투표를 하지 않은 소수의 사람들에게 제재는 좀처럼 가해지지 않았다. 강제투표제는 몇 년 동안 논쟁거리가 되어왔으며, 결국 1993년 새로운 선거법에서는 “강제(compulsory)”라는 말은 쓰지 않고 투표는 “권리(right)”이자 “의무(duty)”라고 규정하고 있다.

#### 바. 리히텐슈타인

리히텐슈타인은 1862년부터 강제투표가 시작되었으며 대중들에게 강제투표는 전통이 되어왔으나 선거법의 필수적인 부분으로 본격적인 시행은 1922년부터 이루어졌다. 19세기 강제투표제는 24세 이상의 성인 남자에게만 적용되었다(리히텐슈타인에서 여성의 참정권은 1984년에 보장되었음). 정당한 이유 없이 투표를 하지 않은 사람들에게는 그 당시에는 비교적 많은 액수인 1길더의 벌금이 부과되었으며, 1950년대와 1960년대에도 지방경찰이 기권자에게 벌금을 부과하였다. 그러나 지방의회들이 투표를 강제하는 데 드는 비용이 벌금으로 인한 수입보다 크다는 것을 알게 되면서부터 서서히 사라지기 시작했다. 현재 강제투표를 규정하고 있는 법은 1973년에 만들어진 것이며, 리히텐슈타인의 모든 선거와 국민투표에 적용되고, 기권자들은 합당한 해명을 하지 못할 경우 벌금이 부과되었으나 그 벌금은 CHF 20(2003년 9월 기준 USD 14)를 넘지 않았으며 이러한 제재가 실제로는 거의 적용되지 않았다.

#### 사. 룩셈부르크

룩셈부르크는 강제투표제를 1919년 도입했고 같은 해에 여성의 참정권을 인정하였다. 국회선거와 유럽의회선거, 지방자치선거에 있어서 투표는 강제적이거나, 70세 이상이거나 선거당일 외국에 있는 사람들은 이 사실을 증명할 수 있다면 투표하지 않아도 되었다. 선거법은 유권자가 처음으로 기권을 할 경우 벌금에 의해 처벌받는다고 규정하고 있으며, 이어 두 번째로 강제투표제를 위반할 경우에는 만약 첫 번째 위반으로부터 6년 이내에 다시 위반했을 경우 더 큰 액수의 벌금이 부과하도록 하였다. 이때의 벌금은 99-991 EUR(2003년 9월 기준 108-1087 USD)에 이르렀다. 실제로 기권자는 첫 번째 위반 이후 경고만을 받고 있지만 이런 경고가 반복되면 이후의 처분을 위해 법원으로 가야할 경우가 생길 수도 있도록 하였다.

### 아. 네덜란드

강제투표제는 보통 선거권(여기서 보통선거권은 남성을 위한 보통 선거권을 의미하며, 여성의 참정권은 1919년 보장됨)의 개념과 비례대표제(Proportional representation)를 도입한 1917년 헌법의 개정과 함께 시작되었다. 강제투표제의 도입에는 2가지 이유가 있었다. 그 첫 번째는 투표를 하는 행위는 개인의 이익이 아닌 공공의 이익을 위한 직무이며 이때의 공공이 가지는 권리는 의무로 여겨졌기 때문이고, 두 번째는 새로 도입된 비례대표제가 진정한 의미에서 "비례"대표가 되기 위해서는 100%의 투표율이 전제가 되어야 하기 때문이었다. 네덜란드에서는 강제투표(compulsory voting)란 말이 먼저 쓰인 것이 아니라 강제투표율(compulsory turnout)이란 말이 먼저 사용되었다. 강제투표제는 모든 선거에 적용되었으나, 강제투표가 네덜란드에 존재했던 기간 동안 이 제도는 논쟁거리가 되었고 여러 번 고쳐지기도 했으며, 1967년 정부에 의해 임명된 위원회의 폐지권고가 있을 때까지 실행되었다. 1971년의 국회의원선거는 강제투표제가 도입된 이후, 처음으로 강제투표 없이 진행된 선거였다.

### 자. 스위스

현재 스위스의 강제투표제는 26개의 주(Kanton) 중 샤프하우젠(Schaffhausen)이라는 1개의 주에서만 실시되고 있는데, 샤프하우젠에서는 1904년부터 거의 100년 동안 강제투표제를 실시하고 있다. 1971년 샤프하우젠을 제외한 모든 주에서 강제투표제가 폐지되었다. 강제투표는 모든 선거에 적용되며 기권에 대한 처벌은 처음 강제투표제가 도입되었을 때와 동일하다. 기권자는 100년 전에는 매우 큰 액수였지만 지금으로서는 매우 작은 액수인 3 CHF(2003년 9월 기준 2 USD)를 벌금으로 납부하여야 한다. 취리히(Zurich)나 아르가우(Aargau) 등 다른 주들도 과거에는 강제투표제를 실시하였으나 여성은 1971년에 참정권을 얻었으므로 강제투표가 처음 도입되던 때는 남성에게만 해당되었다.

### 차. 호주

모든 선거에서 투표하는 것은 선거인의 의무로 규정하고 선거위원은 선거일 이후 각 선거에서 투표를 하지 않은 자의 성명과 주소에 대한 명부를 작성하고(선거법 제245조), 선거구선거관리관은 각 선거의 선거일 후 3개월 이내에 작성된 명부에 기재된 선거인의 가장 최근 주소로 벌금통지서를 우송 등의 수단으로 전달하여야 한다. 다만, 선거권자가 사망한 경우, 선거일에 국내에 없는 경우, 그 선거에 투표할 자격이 없는 경우, 투표하지 아니할 타당하고 충분한 이유가 있는 경우에는 벌금통지서를 우송 또는

교부하지 않을 수 있다. 다만, 남극지방 선거인, 자격 있는 해외선거인, 부재선거인에게  
 는 적용되지 않는 선거인에게는 예외로 하였다. 벌금통지서에는 선거인이 그 선거에서  
 투표하지 않았다는 사실, 투표를 하지 아니한 것에 대한 타당하고 충분한 이유 없이  
 법률에 위반된다는 사실, 선거인이 투표에 불참한 사실이 법원에 의하여 처리될 것을  
 원하지 않는 경우 그 불참에 대한 타당하고 충분한 이유를 제출하거나 벌금 20달러를  
 납부할 것 등을 이행해야 한다는 사실이 기재되어 있다. 이러한 규정위반에 대한 기소  
 는 선거위원 또는 선거위원회 의해 서면으로 권한을 위임받은 공무원만이 할 수 있게  
 하였다.

## 2. 의무투표제 실시현황

21세기 오늘날까지 의무투표제를 실시하고 있는 나라들의 의무투표제 실시 현황을  
 살펴보면 다음과 같다.

국가	기권 시 제재내용	비고
아르헨티나	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벌금 미화 20달러, 3년간 공직취임 및 고용금지</li> <li>• 노령, 질병, 원거리거주자 제외</li> </ul>	
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벌금형(1회 위반 5~10유로, 2회 위반 10~25유로)</li> <li>• 15년 이내 4번 위반 시 선거인명부에서 탈소, 10년 동안 참정권 상실</li> <li>• 공무원 위반 시 승진에서 제외</li> </ul>	주마다 상이
브라질	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벌금형(선거일후 30일 이내 그 사유 소명이 없는 경우 그 지역 최저 임금의 3~10%벌금), 공직제한, 여권취득 제한</li> <li>• 16세~18세, 70세 이상 선거인 및 문맹자 제외</li> </ul>	
베네수엘라	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의무적</li> </ul>	상징적 규정
과태말라	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의무적(벌금)</li> </ul>	
룩셈부르크	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벌금형, 70세 이상 또는 선거당일 외국에 있는 사람 제외</li> </ul>	
페루	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 70세 이하 의무적</li> </ul>	
칠레	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의무적(벌금)</li> <li>• 병자, 해외 또는 원거리 거주자 제외</li> </ul>	
필리핀	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벌금 100페소</li> <li>• 차기선거에서 공직출마 금지, 다음연도 공직제한</li> </ul>	
싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의무적(기권자는 명부탈소), 벌금 5싱가포르달러(3,500원 정도) 납부 시 회복</li> </ul>	
호주	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벌금 20호주달러(최고 50호주달러)</li> </ul>	

키 프 로 스	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 벌금 500 키프로스 파운드(2003년 9월 기준 약 931 USD) 이하</li> <li>◦ 의회선거와 대통령 선거에만 적용(개정 논의 중)</li> </ul>	
에 과 도 르	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 벌금 500~2,000 스크레</li> <li>◦ 65세 이하 의무적(문맹자 제외)</li> </ul>	
이 집 트	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 벌금 20 이집트 파운드(4,000원정도)</li> <li>◦ 남자만 의무적</li> </ul>	
그 리 스	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 70세 이상 유권자, 거동이 불편한 자, 지정된 투표소로부터 200km밖에 사는 자 제외</li> <li>◦ 위반 시 1개월 이하의 징역형</li> <li>◦ 여권, 운전면허증 취득 제한(폐지)</li> </ul>	상징적 규정
태 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 의무적</li> </ul>	
우 루 과 이	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 의무적(벌금)</li> <li>◦ 투표권 상실</li> </ul>	
몽 고	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 의무적(벌금)</li> <li>◦ 투표권 상실</li> </ul>	
스 위 스	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 샤프하우젠(Schaffhausen) 주에서만 실시</li> <li>◦ 벌금 3 스위스 프랑(2003년 9월 기준 2 USD)</li> </ul>	
터 키	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 벌금형</li> </ul>	
리 히 텐 슈 타 인	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 벌금 CHF 20(2003년 9월 기준 USD 14) 이하</li> </ul>	

이상을 종합해 볼 때 투표를 하지 않고 기권할 경우 21개 국가 중 80%에 해당되는 17개 국가가 벌금을 부과하고, 1개 국가는 징역형, 3개 국가는 상징적으로 의무화하는 것으로 나타났다. 벌금을 부과하는 국가의 40%에 해당되는 7개 국가는 벌금 외에 3년간 공직취임 및 고용금지(아르헨티나), 15년 이내 4번 위반 시 선거인 명부 말소와 10년 동안 참정권 상실 및 공무원의 위반 시 승진 제외(벨기에), 공직과 여권취득 제한(브라질), 차기선거 공직출마금지와 다음 년도 공직제한(필리핀), 선거인명부 말소하되 벌금 납부 시 회복(싱가포르), 투표권 상실(우르과이, 몽고) 등과 같은 권리 제한 내지 상실 등이 추가되는 것으로 나타났다. 1개월 이상 징역형을 부과하는 나라(그리스)도 있었다.

다른 한편 이상과 같이 투표를 하지 않고 기권할 경우 제재를 가하는 나라들 중 8개 나라에서는 이러한 제재를 받지 않은 예외들을 인정하고 있었다. 노령이나 질병 또는 원거리 거주자(아르헨티나), 16-18세와 70세 이상자와 문맹자(브라질), 70세 이상자와 선거당일 외국에 있는 자(룩셈부르크), 70세 이상자(페루), 병자와 해외 혹은 원거리 거주자(칠레), 66세 이상자와 문맹자(에콰도르), 여자(이집트), 70세 이상자와 거동 불편자 및 지정투표소로부터 200km 밖에 거주하는 자(그리스) 등이 그 예이다.

## V. 투표율 제고를 위한 의무투표제 도입방안

우리나라의 경우 투표율이 비교적 높았던 과거에는 의무투표제 도입이 투표의 자유권 침해라는 이유로 문제가 될 수 있었지만 비교적 낮은 투표율로 민주주의의 위기를 맞는 오늘날에 와서는 그 위기를 극복하기 위하여 적극적으로 고려하지 않을 수 없게 되었다. 이상에서 살펴본 바와 같이 20여개 국가가 의무투표제를 도입하고 있고, 그 중에 17개 국가가 벌금을 부과하고, 벨기에의 경우 15년 이내 4번 위반 시 선거인 명부 말소와 10년 동안 참정권 상실시키고, 공무원이 위반했을 때는 승진에서 제외시키는 등의 불이익을 주고 있다. 민주주의의 원조라 할 수 있는 영국도 지난 2005년 총선 투표율이 61%로 낮아짐으로써 사회 문제로 떠오르자 의무투표제 도입을 추진하고 있음은 그 시사하는 바가 크다.

우리나라에서도 지난 2007년 12월 19일에 실시된 17대 대선의 투표율이 62.9%로 직접선거로 치러진 11번의 대선 중 가장 낮은 기록을 한데 2008년 4월 9일에 실시된 제 18대 총선의 투표율은 46%에 그쳐 전국단위 선거 사상 최저의 투표율을 기록함으로써 민주주의의 위기가 우려되고 있다. 따라서 이상과 같이 최저 투표율을 기록한 양대 선거를 치른 지금이 향후 치러질 선거를 대비하여 투표율 제고를 위한 의무투표제를 조심스럽게 연구 검토하여 좋은 방안을 마련할 때이다. 지난 1999년 선거관리위원회가 추진했지만 여론의 반대로 실행에 옮기지 못했던 '투표 불참자 과태료 부과'를 통한 의무투표제도를 적극 검토할 필요가 있다.

기권자에게 이상과 같은 과태료부과나 일정기간 투표권행사의 정지 등과 같이 불이익을 주는 방안과 함께 투표자에게 인센티브를 주는 방안도 함께 검토할 필요가 있다. 예를 들면, 지난 18대 총선에서 처음으로 도입되었던 '투표확인증을 통한 국·공립 시설 할인' 제도도 박물관이나 지정문화재, 공용주차장 등에 투표확인증을 제출하면 최대 2천원까지 할인받을 수 있었지만, 일부 시설에서는 사용이 불가능하고 사용 가능한 시설도 제한적이어서 효과가 미미하다는 지적이 많았기 때문에 젊은이들이 많이 찾는 영화관이나 대형 마트 등으로 대폭 확대하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 터치 스크린 방식의 전자투표제는 현재 일부 선거에서만 시범 실시되고 있지만, 이를 전면 도입하여 꼭 지정된 투표소가 아니라도 전국 어디에서나 투표가 가능하도록 투표 접근성을 높이는 방안도 함께 검토할 필요가 있다.

의무투표제의 도입문제는 참정권적 기본권과 기본의무에 관련된 것이므로 법적 근거를 요하는 문제이다. 선거권 보장과 관련하여 문제의 소지를 없애기 위해서는 헌법

제24조 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”를 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가지고 선거의무를 진다”로 개정하는 한편 이러한 헌법적 근거에 의하여 공직선거법에 기권자에게 과태료 부과 등 이상에서 살펴본 외국의 사례를 참고하여 우리 실정에 맞는 제재규정을 추가해 넣는 선거 관련법 정비가 요구된다.

## 참고문헌

- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2007.  
권형준, “선거권에 관한 고찰”, 「현대헌법이론」, 박영사, 1996.  
김기범, 「한국헌법」, 교문사, 1973.  
김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2007.  
\_\_\_\_\_, 「헌법신론」, 박영사, 2008.  
박일경, 「신헌법학원론」, 법경출판사, 1990.  
문홍주, 「제6공화국 한국헌법」, 해암사, 1987.  
양 건, 「헌법강의 I」, 법문사, 2007.  
윤세창, 「신헌법」, 일조각, 1993.  
정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2007.  
허 영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2003.  
홍성방, 「헌법학」, 현암사, 2008.  
중앙선거관리위원회, 「외국의 선거제도 비교분석집 I」, 중앙선거관리위원회, 2005.  
IDEA, “Voter turnout in Western Europe since 1945”.

### 기타 참고자료

- 김일영, “투표용지에 ‘기권란’이 있었더라면”, 「조선일보」, 2008. 4. 10.일자.  
신효섭, “투표율”, 「조선일보」, 2007. 12. 20.일자.  
우승봉, “18대 총선거 투표율 46% 민주주의 위기론”, 「조선일보」, 2008. 4. 10.일자.  
홍영림, “이명박 17대 대통령 당선, 투표율 62.9% 사상 최저”, 「조선일보」, 2007. 12. 20.일자.  
[긴급설문] 투표장 안 간 유권자가 53.9%... 「조선일보」, 2008. 4. 14.일자.  
[http://weekly.chosun.com/site/data/html\\_dir/2008/04/16/2008041600832.html](http://weekly.chosun.com/site/data/html_dir/2008/04/16/2008041600832.html)



[Abstract]

## A Study on the Obligatory Voting System to raise the Turnout of Voters

Kim, Kwang-Sun  
*Professor, Sungkyul Univ.*

In the past of heavy poll, there was some legal problems owing to violating the right to vote, it is time to take an obligatory voting system into account in these days of light poll. The obligatory voting system is the best way to raise the turnout of voters, but there is some legal problem to introduce the obligatory voting system in Korea. The obligatory voting system clashes with the voting rights, therefore the legal basis to phase in the system is needed.

The Constitution Article 24(All citizens shall have the right and the duty to vote under the conditions as prescribed by Act) is needed to be amended. And the Public Servant's Election Act is also needed to be provided by the regulations to put some restraints like imposing a fine, with reference of foreign cases.

**Key words** : obligatory voting system, compulsory voting system, national referendum, turnout of voters, voting right

