

투표율 제고를 위한 제도적 방안

김 욱 | 배재대학교

| 논문요약 |

민주화 이후 한국 선거의 투표율이 감소하는 추세에 있음은 분명하다. 그러나 이러한 감소의 가장 큰 원인은 보다 자율적인 선거문화의 정착으로 인해 과거 권위주의 시절 투표율을 기형적으로 부풀렸던 동원투표가 사라지고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 투표율 감소가 반드시 부정적인 측면만 갖고 있는 것은 아니다.

투표율이 증가한다고 해서 반드시 민의가 더 잘 전달되는 것은 아니다. 따라서 무조건 투표율을 제고하는 방안을 찾기보다는 어떠한 방식으로 투표율을 제고하는가가 중요하다. 최선의 방식이란 존재하지 않지만, 가능하면 강요된 참여보다는 자발적 참여를 유도하는 방안이 바람직하다고 할 수 있다. 다만 자발적 참여와 강요된 참여를 명확히 구분하기는 철학적·경험적으로 쉽지 않다.

유권자의 자발적 투표를 유도하는 제도적 방안으로는 여러 가지가 있지만, 가장 효과가 큰 몇 가지를 언급하면, 첫째, 선거제도를 현행 소선거구 중심에서 비례대표제 중심으로 바꾸는 방안이 있다. 이는 유권자의 투표 효능감을 증대시키는 방안이다. 둘째, 투표의 비용을 줄이는 방안으로는 전자투표의 도입 등이 있으나, 기술적 문제의 해결이라는 선결과제가 남아 있다. 셋째, 보다 전격적인 방안으로서 투표자에게 인센티브를 제공하는 방안과 강제투표를 도입하는 방안이 있으나, 두 방안 모두 실질적으로는 참여를 강요한다는 측면에서 문제를 안고 있다.

주제어 | 투표율, 동원투표, 비례대표제, 전자투표, 강제투표(의무투표), 투표 참여

I. 서론

민주화 이후 한국 선거의 투표율이 감소 추세를 보이고 있는 것은 주지의 사실이다. 지난 2004년 총선과 2006년 지방선거에서는 과거 선거에 비해 다소 반전하는 기미를 보였으나, 2007년 17대 대통령 선거에서는 63%, 그리고 2008년 18대 총선에서는 46%라는 사상 최저의 투표율을 기록하며 투표율 하락의 추세를 계속 이어갔다. 물론 17대 대선과 18대 총선은 여러 가지 측면에서 예외적인 성격을 갖고 있으며 이에 대해서는 뒤에 다시 논의하겠지만, 분명한 것은 한국의 주요 선거에서 투표율이 전반적으로 감소하고 있다는 사실이다.

그에 따라 이러한 투표율 저하에 대한 많은 우려의 목소리가 제기된 바 있으며, 또한 이미 많은 논문들이 투표율을 제고할 수 있는 방안을 제시한 바 있다. 물론 여기서의 방안이란 유권자의 의식 개혁이나 한국 정치의 질 향상과 같은 장기적인 방안이 아니라 단기적으로 효과를 거둘 수 있는 주로 제도적인 차원의 방안을 의미한다. 본 연구에서도 여러 가지 다양한 제도적 방안을 논의하되, 그 중에서도 특히 강제투표 도입 방안을 중점적으로 논의하고자 한다.

투표를 제고 방안을 논의한다고 해서 필자가 투표율 저하에 대한 일부의 우려에 공감하고 있는 것은 아니다. 뒤에 논의하겠지만, 민주화 이후 발생하고 있는 투표율의 감소는 어찌 보면 과거 권위주의 시절에 기형적으로 높았던 투표율이 제자리를 찾아가는 측면이 많다. 게다가 높은 투표율이 반드시 보다 정확하게 민의를 전달하는 것은 아니라고 생각한다.

그럼에도 불구하고 투표율 제고 방안을 논의하는 이유는 동일한 조건이라면 높은 투표율이 더 좋다는 너무도 당연한 생각에서만은 아니다. 이러한 방안에 대한 논의 과정에서 투표율의 미시적 기반인 투표참여의 의미를 다시 한번 되새겨 볼 수 있을 뿐만 아니라, 그동안 서로 분리되어 진행되어 온 투표참여 연구와 투표율 분석을 서로 연결시켜 볼 수 있는 기회라고 생각하기 때문이다. 다시 말하면, 미시적 수준에서 투표참여 이론의 적용을 통해 집합수준에서의 투표율 문제를 접근해 보겠다는 것이다.

본 연구는 모두 5개의 절로 구성되어 있다. 다음 2절에서는 투표참여 이론에 대해 다운스의 기대효용 모델을 중심으로 간략히 검토한다. 3절에서는 민

주화 이후 투표율 추세를 분석하고 그 변동을 설명한다. 4절에서는 앞에서의 기대효용 모델을 바탕으로 다양한 투표율 제고 방안을 논의하고 평가한다. 마지막 5절에서는 결론을 대신하여 강제투표제 도입 방안에 대해서 중점적으로 논의한다.

II. 투표율의 미시적 토대: 투표참여 이론에 대한 검토

투표율이란 한 선거에서 투표할 수 있는 권한을 가진 사람 중에서 실제로 투표에 참여한 사람이 차지하는 비율을 의미한다. 그런데 이러한 투표율이라는 수치는 결국 유권자 개개인의 투표 참여가 집합되어 나타나는 집합자료(aggregate data)라고 할 수 있다. 따라서 거시적 수준에서 투표율에 대한 의미 있는 논의를 진행하기 위해서는 먼저 미시적 수준에서 개인의 투표참여 행위를 이해하는 것이 필수적이다. 바로 이러한 맥락에서 이번 절에서는 투표참여에 대하여 간략하게 검토하고자 한다.

투표참여는 정치참여의 한 형태로서 이에 영향을 미치는 요인은 크게 개인(미시적) 수준과 체계(거시적) 수준의 요인으로 구분할 수 있다. 개인 수준 요인이란 말 그대로 유권자 개인이 갖는 특성을 지칭하는 것으로, 인구통계학적 요인, 사회심리학적 요인, 그리고 정치관련 태도 요인 등이 포함된다. 체계 수준 요인이란 개인의 특성을 떠나 선거에 영향을 미치는 구조, 제도, 상황 등을 모두 포함하는 선거 환경적 요인을 의미한다. 이에는 선거구의 크기, 선거결과에 근접성, 선거제도 (보다 넓게는 선거법), 정당제도, 선거문화, 선거의 유형 등이 포함된다.

이 중에서 그동안 주로 많은 연구의 대상이 된 것은 물론 개인 수준의 요인이다. 투표참여의 대표적 이론이라고 할 수 있는 사회경제적 지위(Socio-Economic Status) 이론은 유권자 개인의 사회경제적 지위에 따라 투표에 참여할 확률이 달라진다는 내용을 담고 있다. 또한 민주화 이전 우리나라를 비롯한 제3

세계 국가들에게 적용될 수 있는 동원투표(mobilized voting) 이론 또한 외부적 동원 압력에 취약한 개인일수록(농촌 거주 고령자) 동원된 투표를 할 확률이 높다고 주장한다는 점에서 역시 개인 수준에 초점을 맞추고 있다.

이러한 개인 수준의 요인에 대한 관심의 편중은 투표참여와 투표율 간의 관계에 대한 체계적인 연구를 어렵게 만드는 데 기여해 왔다. 실제로 투표참여 연구와 투표율 분석은 서로 분리되어 진행되어 왔다. 전자가 미시적 수준에서의 분석에 그치는 동안, 후자는 집합 수준에서 투표율의 변화 추이를 분석하는 데만 집중해 왔기 때문이다(김욱 2002).

투표참여와 투표율을 보다 긴밀하게 연결하기 위해서는 개인의 투표참여에 영향을 미치는 요인 중에서 체계 수준의 요인에 보다 많은 관심을 가질 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 체계 수준의 요인이야말로 투표율의 통시적 변동이나 국가 간 차이를 설명하는 데 유용하기 때문이다. 예를 들어, 한국 선거에서의 투표율의 지속적인 감소 현상을 설명하기 위해서는, 그리고 왜 미국은 다른 민주국가에 비해 투표율이 낮은가를 설명하기 위해서는, 미시적 수준의 요인보다는 체계 수준의 요인에 초점을 맞출 수밖에 없는 것이다.

개인 수준 요인과 체계 수준 요인을 동시에 고려할 수 있는 보다 일반적인 이론 틀은 다운스(Downs 1957)의 기대효용(expected utility) 모델이다. 다운스는 합리적 선택이론의 시각에서 투표참여 행위를 설명하고 있는데, 그는 인간의 투표 참여 행위 또한 인간의 다른 모든 행동과 마찬가지로 자신의 효용 극대화의 기준에서 결정된다고 보았다. 보다 구체적으로, 유권자는 투표할 때 기대되는 효용이 기권할 때 기대되는 효용보다 클 때는 투표하며, 반대로 투표의 기대 효용이 기권의 기대 효용보다 작을 때는 기권한다는 것이다. 그야말로 너무나도 일반적이고 상식적인 행위의 원칙이다.

이러한 일반적 원칙에 따르면, 투표 참여의 조건은 $EU(V) - EU(A) > 0$ 이 되며, 이는 결국 다음과 같은 요소로 구성된다: $pB - c > 0$. 여기서 p 는 유권자 개인의 한 표가 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 확률(즉, 자신의 한 표로 인해 후보자 간 득표수가 갈라지거나 혹은 단 한 표 차로 자신이 투표한 후보가 승리할 확률)로서, 이는 객관적인 수치가 아니라 유권자 자신의 주관적인 판단에 의해 결정된다. B 는 자신이 투표한 후보자가 당선됨으로써 자신에게 돌아오는 효용과 다른

후보가 당선되었을 때 돌아오는 효용 간의 차이를 나타낸다. 한편 c 는 투표에 소요되는 비용으로 이는 선거결과에는 상관없이 투표를 함으로써 무조건 들어가는 비용이다.

그런데 문제는 대통령선거, 국회의원 선거, 지방선거를 막론하고 대부분의 정치적 선거에 있어서 p 의 가치는 무시할 정도로 작다는 것이다. 만일 p 가 0에 가깝다면, B 의 크기에는 상관없이 pB 또한 0에 근접하게 될 것이며, 결국 투표의 조건은 “ $0 - c > 0$ ”으로 된다. 투표하는 데 조금이라도 비용이 들어간다고 가정한다면, 앞에서 언급했던 p 의 가치를 상당히 과대평가한 일부 유권자를 제외한 대부분의 유권자가 투표를 하지 않고 기권할 것이라는 결론이 도출된다. 이것이 바로 투표의 역설(the paradox of voting)이다. 자신의 기대효용을 극대화하는 합리적 유권자라면 기권하는 것이 마땅하나, 실제 선거의 경우는 많은 유권자가 자신의 표를 행사하고 있다는 것이다.

기본 모델을 제시했던 다운스도 자신의 모델이 투표비용이 존재하는 실제 현실에는 맞지 않는 것을 인식하였으며, 이러한 현실과의 괴리를 극복하기 위하여 기본 모델에 새로운 항목을 추가할 것을 제안하였다(Downs 1957). 그것이 바로 d 항목으로 흔히 시민의 의무(civic duty)를 지칭하는 것으로 알려지고 있다. 다운스에 따르면, 많은 사람들이 민주주의를 원하고 있으며 따라서 민주주의의 지속을 위하여, 즉 민주주의를 누리고 있는 시민의 사회적 책임감(social responsibility)의 일환으로, 투표를 한다는 것이다.

여기서 한 가지 강조할 점은 시민의 의무를 수행함으로써 느끼는 효용은 어떤 후보가 선거에 이겼는가에 상관없이 투표 행위 그 자체에서 발생한다는 것이다. 기본 모델에서의 B 항목이 유권자 개인의 투표 행위가 선거 결과에 영향을 미쳤을 때만 발생하는 것과는 대조적이다. 이러한 면에서 B 항목이 투표 행위의 도구적(instrumental) 혜택 또는 효용이라고 한다면, d 항목은 투표 행위의 내재적(intrinsic) 가치 혹은 효용이라고 할 수 있다. 이처럼 d 항목은 p 항목과는 상관없이 무조건 포함되기 때문에 새로운 투표 참여의 조건은 “ $pB - c + d > 0$ ”이 된다.

라이커와 오더숙은 다운스가 제시한 d 항목을 보다 더욱 확대 발전시켰다(Riker and Ordeshook 1968). 그들에 의하면 d 항목은 단지 민주주의 지속을

위한 시민의 의무를 수행했다는 데에서 오는 만족감뿐만 아니라, 기존 정치체제에 대한 충성의 표시에서 오는 만족감, 자신의 정당 선호를 확인했다는 만족감, 자신의 정치적 효능감을 확인했다는 만족감 등을 포함한다. 이처럼 라이커와 오더숙에게 있어서 d 항목은 투표 행위 그 자체로서 발생하는 모든 내재적, 혹은 표현적(expressive) 혜택을 포괄하는 개념이다.

다운스가 처음 제안하고 라이커와 오더숙에 의해 더욱 확대된 d 항목은 그 후 많은 논란의 대상이 되었다. 일부 이론가들은 이에 대해 강한 거부감을 표시하였다. 특히 배리(Barry 1970)는 사회심리적 요인을 통한 투표 행위 설명은 합리적 선택 이론의 영역 밖에 있는 것이거나, 아니면 결국 유권자들은 투표를 하고 싶어하기 때문에 투표한다는 동어 반복적인(tautological) 설명에 불과하다고 비판하였다. 물리 또한 “개개인이 느끼는 시민의 의무에 대한 기원, 강도 및 정도를 설명해 줄 수 있는 이론이 없는 한, 이러한 시민적 의무의 추가는 단지 합리적 선택 이론의 예측력을 상실 시킬 뿐이라고” 주장한다(Mueller 1989, 351). 다시 말하면, 이는 극히 미봉적인 조치로서 사회심리학적인 설명과 경제학적인 합리적 선택 이론의 차이를 불분명하게 함으로써 오히려 이론의 퇴보를 가져왔다는 비판이다.

한편 최근의 일부 학자들은 d 항목의 추가에 대해서 보다 긍정적인 평가를 내리고 있다. 이들은 유권자의 투표 행위에 대한 도구적 설명의 한계를 인정하며, 투표를 소비 행위로서 이해하려는 노력을 보이고 있다(Fiorina 1976; 1990; Hinich 1980; Aldrich 1997). 이처럼 투표를 소비행위로 보는 학자들의 논리는 간단하다. 투표 행위는 도구적으로는 도저히 설명이 불가능하니, 이젠 투표를 소비행위로 보고 투표 행위 그 자체에서 발생하는 혜택 혹은 효용에 초점을 맞추어야 한다는 것이다.

물론 이러한 내재적 혜택의 대부분이 정신적·심리적이라는 점에서 객관적으로 측정하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 많은 비판가들의 지적대로 자칫 임시방편적이거나 동어 반복적인 설명으로 전락해 버릴 가능성이 있음은 인정할 수밖에 없다. 그러나 이를 방지하기 위해서라도 d 항목에 대한 보다 깊은 관심과 연구가 필요하다는 것이 이들 옹호론자들의 주장이다.

이러한 d 항목과 관련한 논란에 있어서 우리가 간과해서는 안 될 점이 있다.

그것은 바로 다운스의 기대효용 모델의 성격으로서, 이 모델 자체는 경험적으로 검증이 불가능한 일종의 원칙 혹은 기본 전제라는 사실이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 다운스의 기대효용 모델은 합리적 선택 이론의 시각을 투표 참여 행위에 그대로 적용한 것이다. 따라서 합리적 선택 이론에 있어서 인간의 합리성(즉, 효용 극대화 원칙)이 모든 이론의 바탕이 되는 기본 전제인 것과 마찬가지로, 다운스의 모델은 투표 참여 이론에 있어서 기본 전제의 역할을 수행하고 있는 것이다.

기본 전제는 원칙적으로 경험적 검증이 불가능하다. 우리가 인간이 합리적인지 아닌지 경험적으로 검증할 수 없듯이, 다운스의 기대효용 모델이 맞는지 틀리는지 경험적으로 검증하는 일 또한 불가능하다는 것이다. 사실 우리가 각 유권자 개인의 머리 속에 들어가지 않는 한, 각 유권자의 기대효용이 얼마나 되는지 도저히 측정할 방법이 없다. 따라서 위 모델을 직접 검증하는 것은 무의미한 일이다.

이러한 맥락에서 본다면, 다운스의 기대효용 모델은 알맹이가 없는 껍데기와 같다. 그럼에도 불구하고 이러한 껍데기, 혹은 기본틀이 중요한 이유는 그것을 바탕으로 하여 유권자의 투표참여에 영향을 주는 요인들을 논리적으로 도출할 수 있다는 것이다. 이것이 진정한 이론화 작업이며, 이러한 이론화 작업을 통해서 경험적으로 검증이 가능한 투표 참여의 하위 이론이나 가설(즉, 알맹이)이 형성될 수 있는 것이다.

사실 다운스 본인도 이러한 기본틀만을 제시하는 데 그친 것은 아니다. 다운스 나름대로 p , B , c , d 각 항목에 영향을 미치는 요인들을 논리적으로 제시하고 있다. 예를 들어, 투표비용(c)에 영향을 미치는 가장 중요한 요인으로서 시간을 지적하였으며, 이러한 시간적 여유라는 측면에서 볼 때 소득이 높은 유권자가 소득이 낮은 유권자에 비해 투표 비용이 적게 들며, 따라서 투표할 가능성이 높다는 가설을 도출해 내고 있다(Downs 1957, 273). 또한 d 항목의 가장 중요한 요인으로서 민주시민의 사회적 책임성을 지적한 것은 이미 앞에서 언급한 바 있다.

그 밖에 우리가 알고 있는 투표 참여에 대한 이론들 모두가 이 기본틀에서 도출된 것이라고 할 수 있다. 사회경제적 지위이론은 투표 비용, 즉 c 항목에 초점

을 맞춘 것으로서 사회경제적 지위가 높은 유권자는 지위가 낮은 유권자에 비해 정보처리비용이나 시간이라는 측면에서 투표비용이 적게 들며, 따라서 투표에 참여할 확률이 높다는 것이다. 동원투표 이론은 d 항목 중에서 외부의 압력에 순응함으로써 기대하는 효용에 초점을 맞춘 것으로서, 농촌민의 경우 도시민에 비해 이러한 압력의 빈도와 강도가 강하기 때문에 동원된 투표를 할 가능성이 높다는 것이다. 또한 최근 사회심리학적 접근방법에서 제기된 “추지틀(heuristics)” 이론 역시 투표비용 중에 정보처리 비용에 초점을 맞추어, 유권자들이 이 비용을 어떻게 최소화하는지, 또한 유권자의 교육 수준에 따라 그러한 비용절감 방법이 어떻게 다른지 등에 대해 논의하고 있다(Sniderman, Brody and Tetlock 1991; Popkin 1991; 김종립 · 이남영 1997).

이러한 관점에서 본다면, 다운스의 기대효용 모델에 d 항목을 추가하는 것이 동어반복적이라고 비판하는 것은 잘못된 지적이다. 우리는 그 모델 자체를 직접적으로 검증하는 것이 아니라 그 모델에서 도출된 하위이론이나 가설을 검증하는 것이기 때문에, 동어반복(tautology)이 발생할 가능성이 없다는 것이다. 따라서 투표 참여 행위를 보다 폭 넓게 설명하기 위해서는 기본 모델에 d 항목을 추가하는 것이 바람직하며, 더 나아가 이 항목에 대한 보다 많은 관심과 이론화 작업이 필요하다고 생각한다. 물론 본 연구의 목적이 이러한 이론화 작업에 있는 것이 아니다. 단지 기대효용 모델을 이용해 투표율 제고에 도움이 되는 제도적 방안들을 도출해 보고자 한다.

III. 민주화 이후 투표율 변화 추이에 대한 설명

민주화 이후 선거에서의 투표율 변화 추이(〈표 1〉과 〈그림 1〉 참조)를 보면, 꾸준히 감소 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 물론 최근 들어 감소의 폭이 주춤하거나 안정화되는 측면이 보이고 있기는 하지만, 전반적으로는 선거의 유형에 상관 없이 감소 추세를 보이고 있다. 투표율에 가장 직접적인 영향을 미치는

〈표 1〉 민주화 이후 주요 선거 투표율 변화 추이

연 도	지방선거	국회의원선거	대통령선거
1987			89.2%
1988		75.8%	
1992		71.9%	81.9%
1995	65.8%		
1996		63.9%	
1997			80.7%
1998	52.7%		
2000		57.2%	
2002	48.9%		70.8%
2004		60.6%	
2006	51.6%		
2007			63.0%
2008		46.0%	

자료: 중앙선거관리위원회 웹사이트(<http://www.nec.go.kr>), 검색일자: 2008년 8월 24일

요인이 선거관심도이며, 선거관심도는 선거의 유형(대통령선거, 국회의원선거, 지방선거)에 따라 크게 차이가 나므로, 선거의 유형별로 투표율 변화 추이를 살펴보고자 하겠다.

먼저 선거관심도가 가장 낮은 지방선거의 경우 1995년 제1회 선거에서 68.5%의 투표율을 기록한 뒤 1998년 제2회에서는 52.7%로 무려 15%포인트 정도 감소하였으며, 2002년 제3회 선거에서는 48.9%로 또 다시 약 4%포인트 감소하였다. 그러다가 가장 최근의 2006년 제4회 선거에서는 51.6%를 기록하여 안정화 내지 반전의 기미를 나타냈다.

국회의원 선거의 경우도 비슷한 추세를 보이고 있다. 1988년 제13대 총선에서 75.8%의 비교적 높은 투표율을 보인 이래, 1992년 14대 총선에서 71.9%, 1996년 15대 총선에서 63.9%, 그리고 2000년 16대 총선에서 57.2%로 지속적으로 감소하였다. 그러다가 가장 최근의 2004년 17대 총선에서는 60.6%로 다시 약간 상승하였으나, 2008년 18대 총선에서 다시 46.0%로 추락하였다. 물론 이

〈그림 1〉 선거유형별 투표율 변화



러한 급격한 추락에는 17대 대선과 시간적 차이가 나지 않는 데서 오는 유권자의 선거 피로감 및 주요 정당들의 공천 준비 소홀, 그리고 선거 당일의 굶은 날씨 등 단기적 요인들도 작용하였으나, 장기적으로 투표율 감소 추세가 이어지고 있는 것은 분명한 사실이다.

대통령 선거의 경우는 안정화의 기미 없이 지속적인 하락을 유지하고 있다. 1987년 13대 선거에서 89.2%를 기록한 이후, 1992년 14대에서 81.9%, 1997년 15대에서 80.7%, 2002년 16대에서 70.8%의 투표율을 기록하는 등 투표율이 계속 하락하였다. 게다가 가장 최근의 2007년 17대 선거에서는 63.0%를 기록하여 하락 추세를 유지했다. 물론 이러한 지속적인 하락은 최근 안정화를 보였던 지방선거와는 다소 차이가 있다. 그러나 이 차이를 지나치게 확대 해석하는 것은 조심스럽다. 왜냐하면 17대 선거의 경우 워낙 선거 초반부터 한나라당의 일방적 우위가 지속되었다는 점, 그리고 투표 연령이 19세 이하로 낮추어짐으로써 투표율이 저조한 젊은 유권자층이 확대되었다는 점 등을 감안할 때 평소보다 투표율이 낮아질 것으로 선거 전에 이미 예상했기 때문이다.

이러한 1980년대 후반 민주화 이후 전반적인 투표율 하락 추세는 어디에서 기인하는 것일까? 이 질문을 미시적인 수준에서 던지면, 왜 민주화 이후 한국의 유권자는 투표 참여를 덜 하고 있는 것일까? 가장 중요한 원인은 근대화 및 민주화로 인하여 보다 자율적인 정치문화가 형성됨에 따라 과거 권위주의 시절 널리 퍼졌던 ‘동원 투표(mobilized voting)’의 감소이다(Kim 1980). 사실 권위주의 시절 한국의 투표율은 기형적이라고 할 만큼 높은 투표율을 기록하였는데, 것처럼 높은 투표율에 크게 기여했던 동원 투표가 점차 줄어들고 있는 것이다.

물론 이러한 자율적인 정치문화의 형성에 따라 자발적인 투표참여는 오히려 증가하리라는 예측이 가능하다. 그러나 그 효과는 기대보다 크지 않을 것이다. 왜냐하면 정치참여의 통로가 넓지 않은 권위주의 국가에서는 투표 참여가 커다란 중요성을 갖지만, 민주주의 국가에서는 투표참여는 다양한 정치참여 형태의 하나에 불과하기 때문이다. 실제로 투표참여는 다른 참여에 비해 비용은 적게 들지만 효과 또한 그리 크지 않다는 점에서, 보다 자율적인 유권자일수록 투표 참여에 비해 비용도 많지만 효과가 큰 정치참여에 초점을 맞출 가능성이 높다

고 할 수 있다.¹⁾

실제로 우리보다 더 자율적인 정치문화를 갖고 있는 서구 대부분의 나라에서도 투표율이 감소하고 있는 추세를 보이고 있다. 이러한 현상의 가장 중요한 원인으로 지목되는 것은 물론 정당일체감의 약화이다. 그러나 이와 더불어 많은 자율적 유권자들이 투표참여보다는 보다 효과적인 다른 유형의 참여에 초점을 맞추고 있다는 사실 또한 간과할 수 없다. 예를 들어, 탈물질주의적 가치관을 가진 유권자일수록 투표참여와 같은 단순한 형태의 참여보다 거리 시위, 서명운동 등 보다 적극적 형태의 참여를 선호하는 것으로 나타나고 있다(Inglehart 1990).

결국 자율적인 정치문화의 형성으로 동원투표에 비해 자발적 투표의 상대적 중요도가 증가한 것은 사실이다. 다만 자발적 투표의 절대적 증가율은 앞에서 말한 이유 때문에 그리 크지 않을 것이다. 따라서 자발적 투표의 증가율보다 동원투표의 감소율이 더 크기 때문에, 전체적인 투표율은 감소 추세를 보이고 있다고 할 수 있다. 그리고 같은 맥락에서, 최근 들어 이러한 투표율의 감소가 다소 주춤해지고 투표율이 안정화되는 징후가 나타나는 것은 한국에서 동원투표가 이제 거의 사라졌음을 간접적으로 시사하고 있다.

IV. 투표율 제고 방안

위에서의 논의를 바탕으로 할 때 민주화 이후 투표율의 감소는 부정적인 측면만 있는 것은 아니다. 민주화 과정을 거치면서 보다 자율적인 정치문화가 자리잡게 되고, 그에 따라 과거 권위주의 시절 외부의 압력에 의해 행해졌던 동원투표가 점차 사라지면서 발생한 현상이기 때문이다. 그렇다면 투표율을 제고 방

1) 투표 참여와 다른 유형의 정치참여 간의 차이에 대한 보다 자세한 논의는 Verba, Schlozman, and Brady(1995)를 참조하라.

안을 논의하기 전에, 먼저 과연 인위적으로 투표율을 제고할 필요가 있는지, 혹은 그것이 바람직한지에 대해서 생각해 볼 필요가 있다.

먼저 원론적으로 볼 때, 투표율이 높을수록 선거 결과가 유권자의 의사를 보다 정확히 전달할 확률이 높은 것은 분명하다. 이는 표본 수가 증가할수록 그 표본이 모집단을 더 잘 대표할 수 있다는 표본추출 이론과 동일한 원리이다. 그러나 표본 추출에서도 표본의 수보다 표본 추출 방식이 더욱 중요하듯이, 선거에서도 단순한 투표율의 증가보다는 어떠한 방식으로 투표율이 증가하였는가 가 더욱 중요하다.

문제는 표본추출에서처럼 명백한 답을 구하기가 어렵다는 것이다. 표본추출에서는 무작위추출법을 포함한 확률표본추출이라는 정답이 있다. 그러나 선거에서는 그러한 정답을 찾기 어렵다. 다만 우리가 손쉽게 합의할 수 있는 것은 강제적인 방법보다는 유권자 스스로의 자발적인 참여를 유도하는 방법이 바람직하다는 점이다. 민주주의는 시민의 자발적인 참여에 기초하고 있기 때문이다.

물론 철학적으로 보면, 자발적 참여와 강요된 참여를 명확히 구분하는 것이 그리 쉬운 일은 아니다. 대부분의 인간 행위에 있어서 자발과 강요는 서로 밀접하게 연결되어 있기 때문이다. 예를 들어, 정치학회장 선거에서 우리가 늘 경험하는 것이지만, 평소 잘 아는 사람이 후보로 나와서 표를 부탁해서 투표를 했다고 할 때, 이것은 자발적 행위인가, 아니면 강요된 행위인가? 또한 내가 지금 이 순간에 논문을 쓰고 있는 것은 자발적인 행위인가, 아니면 논문 실적을 강요하는 사회적 구조와 분위기에 의해 강요된 행위인가?

문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은 우리는 때때로 스스로 우리를 외부적 강요에 맡기기도 한다는 사실이다. 호머의 서사시에서 나오는 사례에서 보듯이, 선원들을 유혹해 배를 난파시키는 마녀 사이렌의 노래를 이겨내기 위해 오디세우스는 돛대에 스스로 자기 몸을 묶음으로써 자발적으로 외부적 구속을 자청하여 결국 항해의 자유를 지켜내었다(Elster 1976). 이러한 사례는 우리의 일상 생활에서도 자주 발견되는데, 이 경우 이것을 자발적 행위로 보아야 할 것인지, 아니면 외부의 강요에 의한 행위로 보아야 할 것인지 판단하기 어렵다.

이러한 어려움에도 불구하고, 일단 앞에서 언급한 다운스의 기대효용 모델의

관점에서 자발적인 참여를 유도하는 방안을 논의해 보도록 하자. 먼저 p 항목을 증대시키는 방안으로는 선거구의 크기를 보다 작게 하는 방안이 있다. 하지만 전국적 차원의 선거에서는 p 의 값이 워낙 작기 때문에 선거구 크기의 축소가 가져오는 효과는 미미하다. 어찌면 그보다는 국회의원 선거의 경우 현재의 소선거구 중심에서 비례대표제 중심으로 바꾸는 것이 유권자의 투표 효능감을 높여주는 보다 효과적인 방안이 될 수 있을 것이다. 비례대표제하에서는 적어도 자신의 한 표가 사표가 될 가능성은 없기 때문이다.²⁾

다음으로 B 항목을 증대시키는 제도적 방안은 생각하기 어렵다. 대개 정치적 신념이 뚜렷한 경우에 특정 정당이나 후보의 당선으로부터 더 많은 혜택을 보게 될 것이다. 그렇다면 원론적으로는 유권자들이 보다 뚜렷한 이념성이나 정치적 신념을 가지도록 유도하는 방안이 가능하겠지만, 이것은 인위적으로 통제하기 어렵다. 다만 대통령제 국가에서 국회의원선거는 국정의 운영자를 직접 선출하는 선거가 아니기 때문에 유권자들이 느끼는 혜택이 상대적으로 작을 수 있다. 따라서 대통령제 국가의 국회의원선거보다는 의원내각제 국가의 의회선거가 투표율이 높을 확률이 높다.

다음으로 c 항목을 증대시키는 방안으로는 투표에 필요한 각종 행정적 비용을 줄이는 방안과, 투표에 필요한 정신적 비용을 줄이는 방안 두 가지로 구분할 수 있다. 투표 등록을 쉽게 하거나 혹은 자동으로 하고, 투표소를 가능하면 많이 설치하고(수퍼마켓에 설치하는 방안 등), 투표 시간을 많이 주고, 선거일을 공휴일로 지정하는 것 등은 첫 번째에 속한다.

그런데 이러한 대부분의 조치들은 이미 우리나라의 경우 시행하고 있다. 따라서 투표의 행정적 비용을 줄이는 보다 획기적인 방안으로서 전자투표(인터넷 사이트를 통한 투표와 이메일을 통한 투표 등)를 도입하는 방안이 논의될 수 있다. 이에 대해서는 중앙선관위에서도 심각히 검토했던 것으로 알려져 있는데, 기술적인 문제만 해결된다면 매우 효과적인 방안이 될 수 있을 것이다. 만약 그것이 기술적으로 어렵다면, 일반 우편을 통한 투표도 고려해 볼 수 있을 것이다.

2) 실제로 여러 국가의 투표율을 비교 분석한 연구에 따르면, 비례대표제 중심의 국가가 단순다수제 중심의 국가에 비해 투표율이 높은 것으로 나타나고 있다(Norris 2004).

두 번째 투표에 필요한 정신적 비용(혹은 정보비용)을 줄이는 방안은 유권자들에게 후보(혹은 정당)의 특성 및 공약에 대한 정보를 가능하면 쉬운 형태로 많이 제공하는 것이다. 이에 대해서도 후보자 정보 공개, 정당 공약 비교 프로그램 시행 등 이미 많은 조치들이 시행되고 있는 것으로 알고 있다. 그리고 현재 진행 중인 매니페스토(mainfesto) 운동 또한 보다 원활한 공약 관련 정보 제공이라는 측면에서 적어도 장기적으로는 투표율의 제고에 기여할 것으로 기대할 수 있다.

다음으로 *d* 항목과 관련된 제도적 방안으로는 크게 두 가지를 들 수 있다. 하나는 유권자의 투표에 대한 의무감을 강조하는 홍보 및 교육 전략이다. “투표는 민주시민의 의무”라는 점을 유권자에게 널리 홍보하거나, 민주시민 교육 등을 통해 유권자의 투표 참여를 유도하는 것이다. 이러한 방안도 널리 활용되고 있는데, 이 방안의 한 가지 문제점은 의무감을 자극하여 투표하도록 하는 것이 과연 진정한 의미에서의 자발적 참여의 유도인가 하는 것이다. 이는 앞에서 언급한 자발적 행위와 강요된 행위를 구분하는 데 따르는 어려움을 보여주는 사례라고 할 것이다.

다른 한 가지 방안은 투표의 의무감 대신에 투표가 주는 즐거움이나 심리적 만족감을 강조하는 것이다. 이 방안은 투표 행위를 시민적 의무로 느끼는 데 어려움을 겪는 젊은 층을 주요 대상으로 최근 들어 널리 사용되고 있다. 얼마 전까지 중앙선거관리위원회 사이트를 방문하면, 윈더걸스가 나와서 “투표의 즐거움을 누리다”라는 표지판을 들고 있었는데, 매우 신선한 홍보 전략이다. 이 방안은 신선함과 더불어 시민적 의무감을 강조하는 전략에 비해서 강요의 측면이 약하다는 장점을 갖고 있으나, 그 효과가 얼마나 클지는 의문이다.

마지막으로 *c* 혹은 *d* 항목과 관련된 방안으로서, 투표 참여자에게 인센티브를 제공하는 방안이 있다.³⁾ 실제로 일부 재보궐 선거에서는 투표자들에게 경품

3) 이것은 투표 비용에 대한 보상을 제공한다는 측면에서는 *c* 항목과 관련 있으며, 선거 결과와 상관없이 투표 행위 자체에 따르는 혜택을 제공한다는 측면에서 *d* 항목으로 이해할 수도 있다. 다만 일반적으로 *d* 항목에 포함되는 것은 물질적 혜택보다는 정신적·심리적 혜택이기 때문에, 이를 *d* 항목으로 구분하는 것은 조심스럽다.

을 제공하는 등의 제도적 방안을 실시했던 것으로 알려지고 있다. 이와 비슷한 방안(예를 들면, 투표자들에게 연말정산시 혜택을 제공하는 등)을 일반 선거에도 얼마든지 적용할 수 있을 것이며, 이는 상당한 효과를 가져올 것으로 예상할 수 있다.

그러나 이 방안 역시 두 가지 문제를 안고 있다. 하나는 재정적 부담이다. 과연 투표참여자들에게 세금으로 거둔 국가 재정을 나누어 주는 것이 정당화될 수 있는가? 이와 연관된 또 한 가지 보다 근본적인 문제는 만일 이러한 물질적 혜택이 클 경우 이러한 혜택 때문에 투표장에 가는 유권자가 많아질 것인데, 과연 이것을 자발적 투표라고 볼 수 있는가 하는 것이다. 이러한 행위는 투표의 의무감에 의해서 투표하는 것에 비해서 더더욱 자발성이 떨어진다고 보아야 할 것이다.

사실 투표자에게 일정한 물질적 혜택을 부여하는 방안은 기권자에게 일정한 물질적 비용을 부담하도록 하는 방안, 즉 강제투표제(혹은 의무투표제)와 크게 다르지 않다. 외부적 요인에 의해서 투표 참여를 유도한다는 측면에서는 서로 같다고 할 수 있다. 단지 혜택의 부여인가, 비용의 부담인가의 차이만이 있을 뿐이다. 전자가 후자에 비해 표면적으로 덜 강요적인 것으로 보이는 것은 사실이지만, 원리 면에서는 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

V. 결론을 대신하여: 강제투표제의 도입 방안에 대한 논의

앞에서 투표율을 제고할 수 있는 여러 가지 방안에 대해 논의해 보았다. 하지만 대부분의 방안은 우리가 이미 시행하고 있으며, 단기적으로 효과를 가져 올 수 있는 방안들은 기술적으로 어렵거나 아니면 보다 근본적 차원에서 외부적 강요의 문제점을 안고 있다. 그렇다면, 아예 강제투표제를 시행하는 방안은 어떨까?

실제로 강제투표제를 시행하는 국가들도 많은데, 호주, 벨기에, 터키, 브라

질, 그리스 등이 대표적인 사례이다. 강제투표제는 확실히 효과가 있다. 호주와 벨기에에는 최근의 의원선거에서 95%대의 투표율을 기록하고 있으며, 다른 국가들도 70% 중반 이상의 비교적 높은 투표율을 기록하고 있다. 또한 네덜란드의 경우 1970년 강제투표제에서 선택 투표제로 바꾸었는데, 투표율이 대폭 감소하였다(Hague and Harrop 2001).

사실 강제투표제를 시행하는 데는 분명한 이론적 근거가 있다. 선거를 통한 훌륭한 지도자의 선출은 분명 공공재의 성격을 갖고 있다. 따라서 기권자들은 일종의 ‘무임승차자(free rider)’ 라고 할 수 있다. 국가가 공공재를 제공할 때는 무임승차를 못하도록 강제하는 경우가 많다. 군 복무와 세금 납부 등이 좋은 사례이다. 따라서 말로만 투표가 의무라고 할 것이 아니라 실제로 투표를 법적 의무로 규정하는 것은 결코 억지라고 할 수는 없다.

강제투표제에 대한 반대 명분 중의 하나는 투표의 의무가 군 복무 및 세금 납부의 의무에 비해 중요도가 떨어진다는 것이다. 이는 분명 사실이다. 그렇기 때문에 위반시 부가하는 벌칙은 다른 의무에 비해 가볍게 해야 할 것이다. 호주의 경우 20달러의 벌금을 내도록 되어 있다. 또 다른 반대 논리 중의 하나는 마음에 드는 후보나 정당이 없는 경우에는 분명 기권할 자유를 주어야 한다는 것이다. 그러나 이 문제도 얼마든지 해결 가능하다. 투표 용지에 “모두에게 반대”라는 선택을 주면 된다(Hague and Harrop 2001).

강제투표제에 대한 가장 일반적인 비판은 이것이 투표의 질 저하를 필연적으로 가져올 것이라는 데에 있다. 그러나 이를 경험적으로 검증하기는 무척 어렵다. 과연 무엇이 양질의 투표이고, 무엇이 저질의 투표인가? 생각이 깊은 사람의 투표를 생각이 적은 사람의 투표에 비해 양질이라고 할 수 있는가? 설사 그렇다고 하더라도 생각이 깊은 사람과 생각이 적은 사람을 어떻게 경험적으로 구분할 것인가? 교육 수준으로 측정이 가능한 것인가? 필자의 개인적 견해로는 강제투표제가 반드시 투표의 질 저하를 가져오리라는 주장은 근거가 없다.

강제투표제에 대한 보다 근본적인 반대 논리는 선거를 통한 지도자의 선출이 공공재의 성격뿐만 아니라 분명 사유재의 성격도 갖고 있다는 사실이다. 사실 선거는 훌륭한 지도자를 선출한다는 대의 명분도 있지만 보다 현실적으로는 자신의 이익을 잘 대변해 주는 정당과 지도자를 선출하는 기회를 제공하는 장치

이다. 따라서 선거에서 무임승차자의 문제가 발생하는 근본적인 이유는 제공하는 재화가 공공재이기 때문이라기보다는 워낙 투표자의 수가 많기 때문에 한 개인의 표가 승패에 결정적인 영향력을 발휘할 확률이 적기 때문이다. 즉 앞에서 말한 “p”의 문제이다.

이러한 논리에 의한다면, 만약 투표율이 급격하게 떨어진다면, 투표 참여를 통해 자신의 이익을 극대화할 수 있는 기회가 급격하게 증대하게 될 것이다. 이는 투표율에는 일종의 자동제어장치가 내재되어 있음을 의미한다. 대부분의 민주국가에서 사람들이 기권하는 가장 큰 이유는 자신의 한 표가 별로 큰 영향력을 발휘하지 못한다고 생각하기 때문이다. 그러나 이러한 사람들이 많아지면, 결국 유권자 개인의 한 표가 갖는 영향력은 증가하게 될 것이고 그에 따라 보다 많은 사람들이 투표장에 가게 될 것이다.

만약 투표율이 너무 낮아져서 지도자 선출을 제대로 못하게 되는 사태가 발생한다면, 강제 투표제 도입을 심각하게 고려해야 할 것이다. 그러나 위에서 언급한 자동제어장치로 인해 그러한 사태가 발생할 가능성은 거의 없다. 게다가 앞에서 언급한 바와 같이 투표를 통해 심리적 만족감(d 항목)을 얻는 유권자 층이 상당수 존재하고 있는 현실을 감안할 때, 투표율은 일정 수준 이상을 유지할 가능성이 높다.

많은 민주국가의 투표율이 떨어지고 있다고 해도 대개의 경우 50% 이상의 투표율은 유지되고 있다. 우리나라의 경우도 투표율이 감소하고 있는 것은 분명하나, 최근 들어 다소 안정세를 보이고 있음은 앞에서 지적한 바 있다. 투표율이 50%가 안 되면 정당성에 문제가 있다고 지적하는 사람도 있다. 그러나 우리가 투표율 숫자에 지나치게 집착하지 않는다면, 현재 한국이 경험하고 있는 투표율 감소 추세는 그리 우려할 만한 수준은 결코 아니다.

[참고문헌]

- 강경태. 2003. “한국 대통령선거 어떤 유권자들이 참여하나?” 『한국정치학회보』 37집 1호, 91-111.
- 강원택. 1999. “지방선거에 대한 중앙정치의 영향.” 조중빈 편. 『한국의 선거 III』. 서울: 푸른길.
- 김광수. 1986. “투표기권자의 사회인구론적 특성과 그 불참 사유에 대한 연구: 누가? 왜? 투표를 안 하는가?” 『의정연구』 제24집.
- 김영태. 2000. “제16대 국회의원선거의 투표참여와 선거경쟁도: 합리적 선택이론의 관점에서.” 한국정치학회 발표 논문.
- _____. 2002. “1인2표제의 제도적 효과와 정치적 영향: 독일·뉴질랜드·일본의 경험과 시사점.” 진영재 편. 『한국의 선거제도 I』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 김 욱. 1998. “투표참여와 기권: 누가, 왜 투표하는가?” 이남영 편. 『한국의 선거 II』. 서울: 푸른길.
- _____. 1999. “거주지 규모와 연령이 투표참여에 미치는 영향.” 조중빈 편. 『한국의 선거 III』. 서울: 푸른길.
- _____. 2002. “한국 유권자의 투표참여에 대한 통합적 연구방향의 모색.” 진영재 편. 『한국의 선거 IV』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- _____. 2005. 『정치참여와 탈물질주의: 한국과 스웨덴의 비교』. 서울: 집문당.
- 김재한. 1993. “투표참여의 함목적성: 14대 대선에서의 기권행태를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 9 (1).
- 김종립·이남영. 1997. “투표자들은 후보자를 어떻게 선택하는가?” 『의정연구』 제3권 1호.
- 소순창. 1999. “한국 지방선거에서 나타난 무당파층의 실증 분석: 특징과 전망.” 조중빈 편. 『한국의 선거 III』. 서울: 푸른길.
- 박명호. 2005. “투표율 제고방안에 대한 시론.” 『세계 각국의 재보궐선거제도 이해와 투표율 제고방안』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 박찬욱. 1993. “유권자의 선거관심도, 후보인지능력과 투표참여의사: 제14대 선거전 설문결과를 중심으로.” 『한국선거학회보』 제26집 3호, 153-74.
- 이남영. 1993. “투표참여와 기권.” 이남영 편. 『한국의 선거 I』. 서울: 나남.

- 이남영. 2002. “선거과정에 대한 체계적 비교연구: 한국 조사연구를 중심으로.” 진영재 편. 『한국의 선거 IV』. 서울: 푸른길.
- 이현우. 1999. “동시선거제도와 유권자의 선택.” 조중빈 편. 『한국의 선거 III』. 서울: 푸른길.
- _____. 2004. “민주화와 시민참여의 변화: 1987년과 2002년 비교.” 『한국정당학회보』 3권 2호.
- 조기숙. 1996. “투표와 기권.” 『합리적 선택: 한국의 선거와 유권자』. 서울: 한울.
- 중앙선거관리위원회. 2004. 『제17대 국회의원선거 투표율 분석』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 황아란. 1996. “선거구 특성이 투표율에 미치는 영향: 제15대 국회의원 선거분석.” 『한국정치학회보』 제30집 4호, 285-98.
- Aldrich, John H. 1993. “Rational Choice and Turnout.” *American Journal of Political Science* 37: 246-78.
- Cox, Gary W. 1988. “Closeness and Turnout: A Methodological Note.” *Journal of Politics* 50: 768-778.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Low.
- Elster, Jon. 1976. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John A., and Morris P. Fiorina. 1974. “The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis.” *American Political Science Review* 68: 525-36.
- Fiorina, Morris P. 1976. “The Voting Decision: Instrumental and Expressive Aspects.” *Journal of Politics* 38: 390-415.
- _____. 1990. “Information and Rationality in Elections.” In John A. Ferejohn and James H. Kuklinski, eds. *Information and Democratic Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. 1997. “Voting Behavior.” Dennis C. Mueller, ed. *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hague, Rod, and Martin Harrop. 2001. *Comparative Government and Politics*. New York and London: Palgrave Macmillan.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kim, Chong Lim. 1980. “Political Participation and Mobilized Voting.” In Chong Lim Kim, ed. *Political Participation in Korea: Democracy, Mobilization and Stability*. Santa

- Barbara, CA: Clio Books.
- Milbrath, Lester W., and M. L. Goel. 1977. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Mueller, Dennis C. 1989. "The Paradox of Voting." In Dennis C. Mueller, *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Popkin, Samuel L. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Riker, William H., and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62: 25-43.
- Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen. 2003. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Longman.
- Sniderman, Paul M., Richard A. Brody, and Philip E. Tetlock. 1991. *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Wolfinger, Raymond E., and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.

[ABSTRACT]

Institutional Measures for Increasing Voter Turnout

Kim, Wook | Paichai University

Since the democratization process began in 1980s, the voter turnout in Korea has been consistently declining. This decline, however, is attributable mostly to the disappearance of “mobilized voting,” which used to result in abnormally high turnout rates in the authoritarian systems of the past. In this respect, the recent decline of turnout rates has both positive and negative implications.

A higher voter turnout does not necessarily lead to a better representation of voters’ opinion. It is important, therefore, to ponder upon how to increase the turnout rather than trying to increase it by all means. Although a single best method cannot be identified, it is safe to assume that those measures encouraging voluntary participation are better than those leading to forced participation.

Among various institutional measures for increasing voter turnout, the following three might be most effective. One is to change the electoral system from the current simple plurality to proportional representation, which tends to increase voter efficacy. A second is to introduce electronic voting as a measure for drastically reducing the cost of voting. The third measure is to provide voters with various incentives, or alternatively provide non-voters with some penalties (that is, compulsory voting). Undoubtedly, this will have the most direct effect, but it suffers from the problem of forcing participation.

Key Words | voter turnout, mobilized voting, proportional representation system, electronic voting, compulsory (obligatory) voting, voting participation