해외연구관 수시과제

- 브렉시트 의의와 영향 -
- 선거권 연령 18세 인하에 따른 참의원선거 영향 분석 -

2016. 9.

선거연수원

(제도연구부)

○ 「브렉시트 의의와 영향」 및 「선거권 연령 18세 인하에 따른 참의선거 영향 분석」 파악을 위하여 영국, 일본 해외연구관으로부터 보고서를 받아 취합하였음.

○ 본 보고서에 게재된 내용은 연구관 개인의 의견 또는 견해로서 중앙선거관리위원회의 공식적인 의견이나 견해가 아님을 밝힘.

목 차

1. 브렉시트 의의와 영향 ····· 1

2. 선거권 연령 18세 인하에 따른 참의원선거 영향 분석 ····· 7

영 국

영국 연구관 : 윤성원

1. 브렉시트(Brexit)의 의의 및 국민투표 실시 배경

가. 브렉시트의 의의

○ 브렉시트는 지정학적·경제적·국제안보적 측면에서 상당한 파급력을 지닐 것으로 추정됨.

- 지정학적 측면에서 브렉시트는 영국 내 전통적인 유럽회의론(Euroscepticism)적 시각이 2008년 금융위기 이후 확산된 반(反)세계화(globalisation) 움직임과 결합된 것으로 볼 수 있음. 특히 영국의 이민자 정책은 향후 수 년 내 상당한 변화를 겪을 것이 확실시됨.
- 영국이 그간 자유무역 및 다자주의를 선도해 왔다는 점에서, 브렉시트는 유럽연합(EU)이 추진 중인 다양한 자유무역협정에도 부정적 영향을 미칠 것으로 전망.[1)]
- IS(Islamic State)는 브렉시트를 테러리스트 활동의 결과라고 주장. 이와 관련 유럽 내 극우세력의 활동 역시 증가할 가능성이 있음.

나. 국민투표 실시 배경

○ 영국의 EU 탈퇴 결정은 국내적으로 오랜 기간 숙성된 반(反) 유럽통합 정서가 이민자 급증, 일자리 감소, EU 내 영국 지위 문제 등과 맞물려 나온 것임.

1) 2016년 8월 현재 EU는 미국과 TTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership), 걸프협력회의(GCC)와 자유무역협상을 각각 진행 중에 있으며, 캐나다와의 자유무역협정인 CETA(EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement)는 협상완료 후 비준 절차를 기다리고 있다.

○ 국민투표의 실시 배경은 근인(近因)과 원인(遠因)으로 나눌 수 있음.

- 2013년 1월 보수당의 데이비드 캐머런(David Cameron) 당시 영국 총리는 2015년 5월 예정된 총선에서 승리할 경우 EU 탈퇴 여부를 결정하는 국민투표를 2017년 말까지 실시하겠다고 공약.
- 2008년 금융위기 이후 경기침체가 지속되면서 영국 국민들 사이에 급증하는 유럽 이민자에 대한 불만이 점증. 이런 가운데 2010~2015년 EU 탈퇴를 기치로 내건 극우 성향의 영국독립당(UKIP)이 정치적 영향력을 급속히 확대하자, 2015년 총선에서 노동당에 정권을 내줄 것을 우려한 보수당 내 EU 탈퇴론자들이 지지자들의 이탈 방지를 위해 캐머런을 압박한 것이 중간 수준의 근본 원인.[2)]
- 1973년 영국이 유럽경제공동체(EEC: EU의 전신)에 가입한 직후부터 40여 년간 꾸준히 화두로 등장해 온 유럽회의론은 이번 국민투표를 가능케 한 보다 근본적 원인임. 영국은 EEC 가입 2년 후인 1975년 탈퇴 여부를 묻는 국민투표를 실시한 바 있음 (잔류 67.23%, 탈퇴 32.77%로 잔류).

2. 국민투표 법적 근거 및 절차

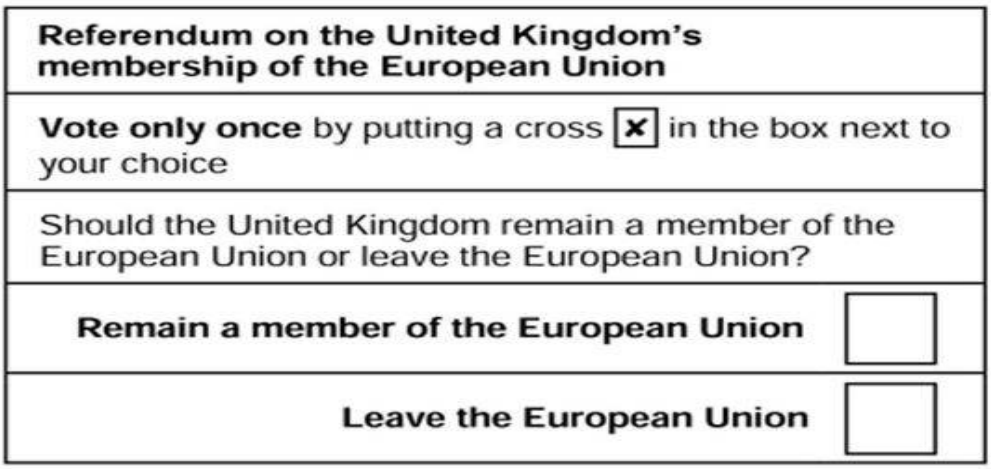
○ 「EU 국민투표법 (The European Union Referendum Act 2015)」이 2015년 12월 17일 왕실승인 절차를 거쳐 발효.

- 동 법 제1조 3항은 국민투표가 반드시 2017년 12월 31일 이전에 시행돼야 한다고 규정.
- 동 법 제1조 4항 및 5항은 투표용지에 명시될 질문 및 선택지 문항을 규정 (<그림 1> 참조).

---

2) Oliver Wright and Carlie Cooper, Brexit: What is it and why are we having an EU referendum?, *Independent* (23 June 2016): http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/what-is-brexit-why-is-there-an-eu-referendum-a7042791.html (검색일: 2016.8.9.)

○ 2016년 6월 23일 진행된 국민투표와 관련한 주요일정은 <표 1>과 같음.


Referendum on the United Kingdom's membership of the European Union

Vote only once by putting a cross ☒ in the box next to your choice

Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?

Remain a member of the European Union ☐

Leave the European Union ☐

<그림 1> EU 국민투표 투표용지

주요내용	날짜
선거운동원 등록	2016.2.1
지정 대표 선거운동원(lead campaigners) 신청 마감	3.31
선관위의 지정 대표 선거운동원 발표	4.14
선거운동 기간 시작	**4.15**
1차 선거자금 확보 및 선관위에 보고서 제출	4.28
2차 선거자금 확보 및 선관위에 보고서 제출	5.19
3차 선거자금 확보 및 선관위에 보고서 제출	6.16
4차 선거자금 확보 및 선관위에 보고서 제출	6.29
투표등록 마감	**6.7**
우편투표 신청 마감	6.8
대리투표 신청 마감	6.15
투표	**6.23 (07.00~22.00)**
개표	**6.23 (22.00)**
£250,000 이하 선거운동원의 지출보고서 제출 마감	9.23
£250,000 초과 선거운동원의 지출보고서 제출 마감	12.23

<표 1> 2016 EU 국민투표 주요일정[3)]

3) The Electoral Commission, *Media Handbook: Referendum on the United Kingdom's Membership of the European Union* (23 June 2016), p. 5.

3. 투표운동 방법

○ 등록 선거운동원(registered campaigners)은 선관위에 대표 선거운동원(lead campaigners) 지정을 신청할 수 있음.

○ 선거운동 기간 제반 활동사항 (유세 및 홍보물 발간 등)은 형사 및 민사책임 관련 규정 및 「공공질서법 (Public Order Act 1986)」 등의 규정을 준용함. 이에 따라 명예훼손 및 인종혐오를 선동하는 행위, 위협적 또는 모욕적 언행이 금지됨.

- 선거운동 기간 위법적 활동에 대해서는 경찰 또는 민사법원에 조사책임.
- 모든 선거 홍보물 (온라인 홍보 포함)은 발간주체와 해당 선거운동 기관 등을 명시.

○ 선거방송은 방송사들의 협의 하에 배정. 각 진영의 대표 선거운동원은 통신청(Ofcom) 방송규약 및 BBC 편집 가이드라인에 따른 방송 콘텐츠 및 비용 제공.[4)]

4. 국민투표 비용 부담

가. 국가의 관리비용 부담범위

○ 선거관리 및 운영에 필요한 비용은 재무부 및 의회 검토 등을 거쳐 통합국고기금(Consolidated Fund)에서 사용.

나. 정당 등 운동단체의 투표운동 비용 부담범위

○ 정당의 경우 2015년 총선 결과에 따라 지출 한도액을 설정 (<표 2> 참조).

---

4) 각 언론사의 선거방송 및 보도는 반드시 중립적일 필요는 없음. 다만 텔레비전 및 라디오 선거방송토론의 경우 Ofcom은 신문 및 온라인 매체에 비해 보다 강화된 규제를 적용.
https://fullfact.org/law/factcheck-did-ofcom-say-greens-cant-take-part-leaders-tv-debates/ (검색일: 2016.8.12.)

분류기준	지출한도액	정당별 총선(2015) 득표율
>득표율 30%	￡7,000,000	보수당 (36.8%)
>득표율 20-30%	￡5,500,000	노동당 (29%)
>득표율 10-20%	￡4,000,000	UKIP (12.6%)
>득표율 5-10%	￡3,000,000	자민당 (7.9%)
득표율 5%<	￡700,000	SNP (4.7%) 녹색당 (3.8%) DUP (0.6%) Plaid Cymru (0.6%) SDLP (0.3%) UUP (0.4%) 기타 총선에서 1명 이상의 후보자를 낸 모든 정당
기타 등록 선거운동기관	￡700,000	-

<표 2> 2016년 EU 국민투표 정당별 지출한도[5)]

○ 대표 선거운동원의 경우 ￡700만을 한도로 선거비용 지출 가능.

- 선거운동 기간 선관위에 등록하지 않은 선거 운동원의 경우 ￡10,000까지 지출 가능.
- ￡10,000를 초과하는 선거비용을 지출하는 자는 반드시 선관위에 등록 절차를 마쳐야 함.

다. 정당 등 투표운동비용 국고보조여부

○ 「EU 국민투표법」(Schedule 1)은 「정당, 선거 및 국민투표법(Political Parties, Elections and Referendums Act, PPERA 2000)」(s.108-110)을 준용, 정당 등 선거운동 단체에 대한 국고보조를 규정.

- 국고보조 규모는 ￡600,000를 초과하지 않는 범위 내에서 가능하며, 해당 금액은 선거방송 및 홍보물 발송 등 선거운동에 필요한 특정한 목적에만 사용되어야 함.[6)]

5) The Electoral Commission, *Media Handbook*, p. 10.

6) The Electoral Commission, *The designation process* (Updated 3 March 2016), p. 5.

5. 국민투표 결과

○ 국민투표 결과 잔류 1614만1241표(48.1%), 탈퇴 1741만742표(51.9%)로 영국 국민은 EU 탈퇴를 선택. 투표율은 72.2%를 기록.[7)]

- 잉글랜드 (잔류 46.6%, 탈퇴 53.4%), 웨일즈 (잔류 47.5%, 탈퇴 52.5%), 스코틀랜드 (잔류 62%, 탈퇴 38%), 북아일랜드 (잔류 55.8%, 탈퇴 44.2%).

○ 언론보도 및 국민반응

- 여론조사기관 YouGov에 따르면 영국의 EU 탈퇴 결정이 옳았다는 의견은 46%, 옳지 않은 결정이었다는 의견은 42%를 기록, 국민투표 결과 양상이 투표가 한 달 이상 지난 시점에서도 크게 바뀌지 않고 있음을 시사.[8)]
- 잔류를 희망한 유권자가 60%에 달한 런던의 경우 국민투표 결과를 놓고 '충격과 실망'이라는 평가가 주류.[9)]
- 허핑턴포스트에 따르면 영국 주요 신문 가운데 EU 탈퇴지지 입장을 표명한 신문 (최대발행부수 The Sun 포함)의 발행부수는 약 480만부로 잔류를 희망한 신문의 발행부수 300만부를 앞선 것으로 나타남.[10)]

---

7) http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information? (검색일: 2016.8.10.)

8) Siobhan McFadyen, Brits DON't regret Brexit vote as polls indicate majority supports leaving EU, *Express* (5 August 2016): http://www.express.co.uk/news/politics/696760/british-no-regret-Brexit-majority-support-Leave-theresa-may-national-stats-poll-EU (검색일: 2016.8.10.)

9) Ryan Ramgobin, London's reaction to Brexit: "A bloody disaster... we're second division now", *Independent* (11 July 2016): http://www.independent.co.uk/news/uk/london-s-reaction-to-brexit-a-bloody-disaster-we-re-second-division-now-a7131156.html (검색일: 2016.8.10.)

10) Louise Ridley, Which Newspaper Support Brexit in the EU Referendum?, *The Huffington Post UK* (21 June 2016): http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/which-newspapers-support-brexit_uk_5768fad2e4b0a4f99adc6525 (검색일: 2016.8.10.)

일 본

일본 연구관 : 송재현

1. 투표참여

가. 유권자 수의 증가

❍ 2016년 참의원 통산선거의 유권자수는 106,202,873명[11]으로 역대 최다임.

- 이중 새로이 선거권을 획득한 18세, 19세 유권자의 수는 약 240만명으로 전체 유권자수의 약 2.3%를 차지함.
- 2016년 참의원 선거의 주요 관전 포인트가 10대 유권자의 투표 행동이었던 만큼 전국 각기에 10대 유권자의 투표참여를 촉진하는 계몽활동이 활발하였음.

그림 7. 18세 선거권 홍보 포스터(전국)

그림 8. 18세 선거권 홍보 포스터 (고베시)

11) 재외국민을 포함한 수치임.

- 또한 대부분의 도도부현(都道府縣; 한국의 광역자치단체에 해당)의 선거관리위원회[12] 및 이를 총괄하는 총무성은 선거권 연령 18세 인하를 의식한 특설 페이지 등을 개설하였음.

그림 9. 총무성의 18세 선거 홍보용 홈페이지

나. 투표율에 미치는 영향

❍ 2016년 참의원 통상선거의 투표율은 54.70%로, 전 선거인 2013년 참의원 통상선거와 비교하여 2.09%포인트 상승하였음. 다만 투표율 상승이 선거권 연령 인하에 의한 것이라고는 판단할 수 없음.

- 1947년 제 1회 참의원 선거부터 2016년 제 24회 참의원 선거의 투표율[13]을 나타낸 것이 아래의 그림 4임.

12) 일본의 선거관리위원회는 한국과 같이 중앙선거관리위원회를 중심으로 지역별 지부가 있는 중앙집권형이 아닌, 각 도도부현 및 시구정촌(市區町村; 한국의 시군구에 해당) 관할하에 있는 조직으로, 각 지역별로 다른 계몽활동 및 사업을 실시함.

13) 총무성 홈페이지의 정보를 기반으로 필자가 작성.

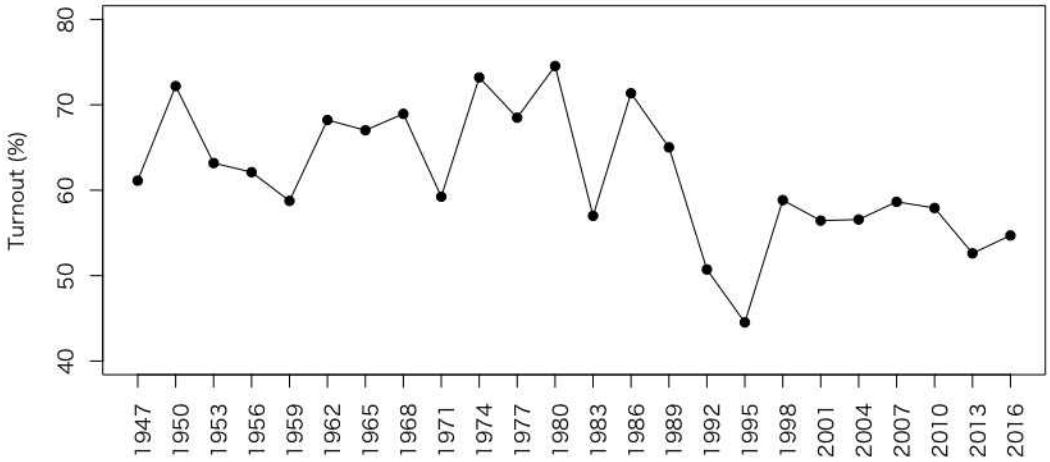


그림 10 참의원 선거의 투표율 변동

- 현재까지 투표율은 장기적으로는 하락하는 추세이나, 전체적으로는 등락을 반복하고 있으며 이번의 2.09%포인트 상승 또한 그러한 등락의 범위 내에서 이해할 수 있음.
- 무엇보다도 선거권 연령 인하가 투표율 상승에 미친 영향이 제한적인 근거는 새롭게 선거권을 획득한 18세, 19세 유권자의 낮은 투표율임.
  - 총무성의 발표[14]에 따르면 18세 유권자의 투표율은 51.17%, 19세 유권자의 경우 39.66%로 평균 45.45%임. 이는 2016년 참의원 통상선거의 투표율 54.70%보다 약 10%포인트 낮은 수치임.
- 결국 2016년 참의원 통상선거 투표율의 상승은 10대 유권자를 제외한 유권자의 높은 투표율 혹은, 오차 범위 내의 변동일 가능성이 높으며 10대 유권자의 참여에 의한 것이라고는 보기 어려움.

14) 이는 전수조사가 아닌 표본조사로 오차를 동반함.

- 또 하나의 가능성으로는 10대 유권자가 참여함에 따라 이를 경계하는 고연령층의 투표 참여율이 높아졌을 가능성 또한 있음. 다만 이는 어디까지나 필자의 개인적인 가설이며, 연령별 투표율 및 선거후 여론조사의 데이터가 부족한 현재 시점에서는 검증이 불가능함.

2. 투표행동

가. 세대별 투표 정당

❍ 2016년 참의원 통상선거 투표에 참여한 10대 유권자들의 투표 정당은 여타 세대에 비하여 큰 차이가 없음.

- 세대별 비례대표 투표 정당[15]은 이하의 표 1과 같음.

	자민[16]	민진[17]	공명[18]	유신[19]	공산[20]	기타
10대	40%	17%	10%	8%	8%	17%
20대	43%	16%	9%	8%	7%	17%
30대	40%	16%	9%	11%	8%	16%
40대	37%	19%	10%	11%	9%	14%
50대	35%	21%	11%	10%	10%	13%
60대	33%	22%	10%	9%	13%	14%
70대이상	35%	22%	9%	6%	10%	18%

표 1. 세대별 투표 정당

15) 아사히 신문, 동경대학교 합동조사의 결과

16) 자유민주당 (自由民主党)

17) 민진당 (民進党)

18) 공명당 (公明党)

19) 오사카 유신의 모임 (おおさか維新の會)

20) 일본 공산당 (日本共産党)

- 세계적인 공통적인 추세로는 젊은 유권자일수록 진보[21] 정당을 지지하는 경향이 있으나 2016년 참의원 통상선거에서는 그와 같은 경향이 확인되지 아니함.
  - 보수정당인 자민당의 10대 득표율은 약 40%로 평균 35.91%에 비해 약 4%포인트 높은 득표율을 보임.
  - 반면, 제 1야당이자 중도 진보[22]정당인 민진당의 10대 득표율은 17%로 평균 득표율인 20.98%에 비해 약 4포인트 낮음. 또한 공산당의 10대 득표율은 8%로 평균 득표율인 10.74%에 비해 약 3%포인트 낮음.
  - 공명당 및 오사카 유신의 모임은 각각 진보, 보수로 분류되나 공명당의 경우, 종교단체인 창가학회 (創価學會)를 지지모체로 하여 대부분 동원에 의한 득표라는 점, 오사카 유신의 모임은 지역정당이라는 점에서 연령과 큰 관계를 보이지 아니함.
  - 전체적으로 10대 유권자는 다른 유권자에 비하여 상대적으로 보수적인 정당에 투표하는 경향이 강함. 이는 최근 일본 정치에서 지적되는 우경화 현상의 일부로 해석할 수 있음.

3. 선거권 연령 인하가 미친 기타 영향

가. 성인 연령 인하

❍ 성인 연령을 현재의 20세에서 선거권에 맞춘 18세로 인하하자는 의견이 있으나 현재 법제화되지 아니함.

21) 일본은 진보라는 표현 대신 "혁신"이라는 용어를 사용함.

22) 민진당의 경우 중도라는 표현이 정확할 수 있으나 보수 정당인 자민당에 대항하는 제 1야당이라는 점에서 중도 진보라 표현함.

- 공직선거법 개정까지 성인 연령과 선거권 연령이 20세로 동일하였으나 선거권 연령이 18세로 인하됨에 따라 성인 연령 또한 이에 연동하자는 의견이 있음.
- 성인 연령이 18세로 내려갈 경우, 소년법의 적용 연령 및 음주, 흡연 가능 연령 또한 18세로 인하됨. 다만 만 18세는 일본의 고등학교 3학년에 해당되기 때문에 같은 학년 내에서 음주, 흡연이 가능한 학생이 혼재할 가능성이 있음.
- 자민당의 특명위원회는 민법상의 성인연령을 18세로 낮추고 음주 및 흡연 가능 연령을 18세로 낮추는 것을 정부에 요구하기로 함[23].

4. 법률 개정안

❍ 선거권 인하에 관한 법률 개정은 2015년 6월 「공직선거법등의 일부를 개정하는 법률(公職選擧法等の一部を改正する法律)[24]」이 성립한 후, 2016년 6월 19일 시행되었음.

❍ 개정된 법률은 「공직선거법(公職選擧法)」, 「지방자치법(地方自治法)」, 「어업법(漁業法)」, 「농업위원회등에 관한 법률(農業委員會等に關する法律)」으로 모두 선거권에 관한 사항임. 이하는 공직선거법의 개정된 사항에 대해서 설명함.

- 「공직선거법(公職選擧法)」의 개정된 조항은 제9조, 21조, 30조의 4, 30조의 5, 137조의 2임.

---

23) 산케이 신문. 2015년 9월 1일. "술, 담배 18세 해금을 자민당 특명위원회가 선거권 연령 인하에 맞추어 제언(酒・たばこ１８歳解禁を 自民特命委、選擧權年齡下げ踏まえ提言)." 접속일자: 2016년 8월 23일.

24) 공직선거법등의 일부를 개정하는 법률(公職選挙法等の一部を改正する法律). 중의원 홈페이지. URL: http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18701021.htm (접속일자: 2016년 9월 6일)

- 이하는 개정된 조항의 전문임 (굵은 글씨는 개정된 부분으로 괄호 안은 개정전을 뜻함)

第九条 日本国民で年齢満十八年(二十年)以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する。
２ 日本国民たる年齢満十八年(二十年)以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する。

제 9조 만 18세(20세) 이상의 일본국민은 중의원 의원 및 참의원의원의 선거권을 가진다.
2 만18세(20세) 이상의 일본국민으로, 3개월 이상 시정촌의 구역내에 거주하는 자는, 해당인이 속하는 지방공공단체의 의회 의원 및 수장 선거권을 가진다.

第二十一条 選挙人名簿の登録は、当該市町村の区域内に住所を有する年齢満十八年(二十年)以上の日本国民で、その者に係る登録市町村等の住民票が作成された日から引き続き三箇月以上登録市町村等の住民基本台帳に記録されている者について行う。

제 21조 선거인명부의 등록은 해당 시정촌의 구역내에 주소를 가지는 만18세 (20세)이상의 일본국민으로, 그에 관한 등록 시정촌등의 주민표가 작성된 날로부터 연속하여 3개월 이상 등록 시정촌등의 주민기본대장에 기록되어있는 자에 대해서 행한다.

第三十条の四 在外選挙人名簿の登録は、在外選挙人名簿に登録されていない年齢満十八年(二十年)以上の日本国民で、在外選挙人名簿の登録の申請に関しその者の住所を管轄する領事官の管轄区域内に引き続き三箇月以上住所を有するものについて行う。

제 30조의 4 재외선거인명부의 등록은 재외선거인명부에 등록이 되어있지 않은 만18세 (20세) 이상의 일본국민으로, 재외선거명부의 등록 신청에 관해 해당인의 주소를 관할하는 영사관의 관할구역내에 연속하여 3개월 이상 주소를 가지는 자에 대하여 행한다.

第三十条の五　在外選挙人名簿に登録されていない年齢満十八年(二十年)以上の日本国民で、在外選挙人名簿の登録の申請に関しその者の住所を管轄する領事官の管轄区域内に住所を有するものは、政令で定めるところにより、文書で、最終住所の所在地の市町村の選挙管理委員会に在外選挙人名簿の登録の申請をすることができる。

제 30조의 5 재외선거인명부에 등록되어있지 않은 만 18세 (20세) 이상의 일본국민으로 재외선거인명부의 등록신청에 관하여 해당인의 주소를 관할하는 영사관 관할구역내의 주소를 가지는 자는 정령에 정하는 바에 따라 문서로 최종 주소 소재지의 시정촌 선거관리위원회에 재외선거인명부 등록 신청이 가능하다.

第百三十七条の二 年齢満十八年(二十年)未満の者は、選挙運動をすることができない。
2　何人も、年齢満十八年(二十年)未満の者を使用して選挙運動をすることができない。ただし、選挙運動のための労務に使用する場合は、この限りでない。

제 137조의 2 만 18세 (20세) 미만의 자는 선거운동을 할 수 없다.
2 누구라도 만 18세 (20세) 미만의 자를 사용하여 선거운동을 할 수 없다. 다만 선거운동을 위한 노무에 사용하는 경우는 제한하지 않는다.

5. 18세, 19세 유권자의 선거운동

❍ 개정된 「공직선거법(公職選擧法)」 제 137조의 2는 선거운동에 관한 제한을 선거권과 동일한 20세에서 18세로 인하하였음.

- 선거운동에 관해서는 제 137조 2만 개정되었기 때문에 선거운동에 대한 제한은 20세 이상의 유권자와 동일함.
- 선거 당일에 만 18세 생일을 맞이하는 유권자의 경우, 선거운동 기간 중 선거운동을 할 수 없음. 선거운동 기간 중 생일을 맞이하는 유권자는 생일전날부터 선거운동이 가능함.