

## 투표용지의 정치적 효과

문은영\*

### • 목 차 •

I. 서론	III. 투표용지의 정치적 효과-기호효과를 중심으로
II. 투표용지의 역사와 디자인	1. 기호효과에 관한 이론적 검토
1. 투표용지의 역사	2. 동시지방선거에서의 기호효과
2. 투표용지의 디자인	IV. 결론
3. 우리나라의 투표용지	

### I. 서론

선거에서 유권자는 크게 특정 정당이나 후보자를 지지하는 일관투표자와 투표결정시기가 일정하지 못한 유동투표자(floating voters), 그리고 투표의사는 있지만 조사시점까지 아직 투표선택을 하지 못한 집단인 부동층(the undecided)<sup>1)</sup>으로 나누어 볼 수 있다. 일관된 투표 선택 의사를 가진 유권자들은 자신의 투표선택에 신념이 있으며 대부분 초기에 투표결정을 하고 선거에 관심이 높다. 그러나 유동투표자들과 부동층은 투표율도 낮으며 선거이슈가 아니라 다른 사람의 권유에 의해 잘 설득되는 특성이 있어 투표선택도 시간적으로 가장 나중에 하고 상대적으로 쉽게 투표선택을 바꿀 수 있다(Lazarsfeld et al 1948). 따라서 정당과 후보자는 유권자의 지지를 확대하여 선거경쟁에서 승리하기 위해 기존의 지지층을 굳건히 하는 것과 동시에 새로운 지지층 즉 유동투표자와 부동층을 잡기 위해 선거운동 기간에 더욱 더 관심을 기울인다(Berelson et al 1954).

유권자의 투표행태에 관한 이론은 매우 다양하고 풍부한데, 사회심리학적인 이론인 정당일체감(party identification)이나 사회학적 이론인 사회경제적 지위(SES Model), 다운스(Downs)의 합리적 선택이론(rational choice theory), 피오리나(Fiorina)의 회고적

\* 중앙선거관리위원회 법제과

1) 유동투표자의 경우 이전 선거와 다른 투표선택을 한 유권자와 선거기간내에 투표선택이 변경된 유권자를 의미하는 것으로서 단순히 투표선택을 하지 못한 부동층과는 구별되는 개념이다. 따라서 부동층은 유동층의 개념의 일부에 속하게 된다(이현우 2007).

투표(retrospective vote), 전망적 투표(prospective vote) 등이 있고 특히 유동투표자들에게 선거운동 기간 동안 새로운 정치정보가 얼마나 많은 영향을 미치는가에 달려있다면서 미디어의 노출정도를 살펴보는 연구(Converse 1966) 등이 있다.

그러나 이 글에서 주목하고자 하는 점은 일반적인 유권자의 투표행태에 대한 자체보다 투표행태에 영향을 미치는 또 다른 제도적·기술적 부분에서의 영향에 대해 살펴볼려 한다. 바로 유권자가 마지막 투표선택에 앞서 최종적으로 마주하게 되는 투표용지에 관련한 문제이다. 투표용지는 유권자가 선택할 수 있는 후보자명이나 정당명이 나열되어 있는 종이에 불과하지만 그 이름 외에 이름의 순서나 정당 상징, 기호 등과 같은 투표를 위한 기본적인 정보를 함께 담고 있다. 따라서 이러한 정보가 유권자의 투표선택에 전혀 영향을 미치지 않을 것이라고 볼 수 없을 것이다. 특히 투표선택에 필요한 정보가 없는 상태에서 투표의사만을 가지고 기표소에 들어선 유권자에게 투표용지는 투표에 결정적인 역할을 하게 되는 것이다.

투표용지에 대한 논란은 우리나라의 경우 2006년 제4회 지방선거 중 기초의회의원 선거에서 중선거구제 실시로 인한 복수 공천 후보에 따른 기호문제와 2010년 제5회 지방선거에서는 이와 더불어 교육감·교육위원의 투표용지 게재순위가 추첨으로 결정되었는데, 이 순위가 당선결과에까지 영향을 미쳐 사회적인 문제점으로 대두되었다.

투표용지에 관해 문제가 제기된 다른 국가의 사례로 미국을 들 수 있는데, 2000년 대통령 선거에서 선거 결과를 뒤집을 만큼 투표용지에 대한 논란이 거셌다. 주별로 다른 투표방식을 사용하고 있는 미국의 경우 플로리다 주 팜비치 카운티의 버터플라이(나비 모양) 투표용지로 인해 유권자가 투표선택에 있어서 혼란을 가져왔다는 것이다.<sup>2)</sup>

21세기에 들어서면서 특히 문맹인들이 투표를 편리하게 하기 위해, 투표 오류를 줄이기 위해 투표용지에 많은 정보를 담고자 하는 경향이 신 민주국가들 사이에 증가하게 되었는데 바로 여러 가지 색깔이나, 정당 상징, 후보자의 사진 등을 담는 것이었다.

이하에서는 이러한 투표용지에 대한 고대로부터의 역사적 변천과정을 살펴보고, 전세계의 투표용지의 구성과 현황에 대해 먼저 살펴보도록 하겠다. 특히 투표용지의 구성(design)에 따른 효과 중 대표적으로 드러나는 것으로 우리나라의 선거에도 큰 영향을 미치고 있고 2006년과 2010년 지방선거에서도 나타났던 기호효과에 주목하여 볼 것이

2) 최초 개표결과 플로리다 주에서 부시가 1725표 차이의 우세로 근소한 표차로 인해 재검표에 들어갔는데 재검표 결과 그 차이는 930표로 줄어 불과 0.016%가 되어 기계에 의한 재검표가 이루어지는 동안 고어측에서 투표용지에 문제가 있다는 이의를 제기했다. 팜비치 카운티에서 사용한 버터플라이 투표용지가 투표에 있어서 혼동을 일으킬 확률이 높다는 것이었다. 이 투표용지를 보면 왼쪽 맨 상단에 공화당이 부시 그리고 오른쪽 상단은 개혁당의 팻 뷰캐넌, 그리고 다시 왼쪽 두 번째가 민주당의 고어 순으로 되어 있었는데 고어 지지자들이 심리적으로 투표용지를 보는 순간 부시가 왼쪽에 있는 것을 보고 오른쪽에는 고어가 있을 것이라 생각하고 무심코 두 번째 홀에 편지를 함으로써 투표할 가능성이 높다는 것이다. 많은 사람들이 실제 잘못 투표한 것을 깨닫고 이의를 제기하기도 했다.

다. 이를 통해 그동안 선거관리와 준비에 있어서 크게 염두에 두지 않았던 투표용지를 살펴봄으로서 투표용지 구성이 투표결과에 큰 영향을 미칠 수 있다는 정치적 효과를 인지하여 더 나은 투표용지 구성과 방향에 대한 새로운 인식을 제고해보고자 한다.

## II. 투표용지의 역사와 디자인<sup>3)</sup>

### 1. 투표용지의 역사

2500년 전 투표가 처음 실시된 이래 투표는 거수나 구두동의로 이루어졌다. 이는 500 B.C. 아테네나 프러시아부터 19세기 중후반 미국, 영국의 선거로 이어졌다. 중세시대 교회에서 처음 서면을 통한 비밀투표가 도입됐는데, 1562년 교황선거에서 실시되었다. 19세기까지도 거수, 구두, 선택한 후보자 뒤로 줄서기 등을 통한 공개투표가 계속됐는데, 뇌물, 부패, 협박의 위협으로부터 벗어나기 위해 비밀투표가 비로소 도입되었다. 1856년 호주에서 미리 인쇄된 단일 투표용지가 처음 등장해 이와 같은 비밀투표를 "호주식 투표(Australian Ballot)"라 부른다(Katz 1997). 이후 1872년 투표법(ballot act)에 따라 영국의 모든 선거구에서 실시되었고, 1888년 미국에서는 처음으로 메사추세츠 주에서 모든 주단위 선거에서 호주식 투표를 채택하였다(Seymour and Frary 1918).

이후 비밀투표는 한 장의 투표용지에 기표하고 투표함에 넣는 방법, 미리 인쇄된 정당명이나 후보자명이 적힌 투표용지를 투표함에 넣는 방법, 구슬이나 막대를 각각의 후보자 투표함에 넣는 방법으로 발달하였다.

#### 1) 단일 투표용지, 단일 투표함

비밀투표의 가장 흔한 형식은 미리 인쇄된 투표용지에 있는 선호하는 후보자 이름에 기표한 후 접어서 투표함에 넣는 것이다. 고대 그리스의 시라큐스에서는 올리브 나뭇잎에 적기도 했고(Encyclopedia Britannica 1911, 249), 페리클레스 시대에는 도자기 파편으로 비밀투표를 실시했다(Katz 1997). 기표하는 방법은 선호하는 후보자명이나 정당명 옆에 X, 체크표시(✓), 사선 또는 지문을 찍는 것이다.

3) 이에 관해서는 레이놀즈(Andrew Reynolds)의 2006년 논문을 토대로 하고 있음을 밝혀둔다.

## 2) 복수 정당/후보자 투표용지, 하나의 투표함

프랑스어권 나라와 스칸디나비아, 스페인, 그리스, 남미, 말라위에서 주로 사용하는 투표방식으로 미리 인쇄된 각각의 정당이나 후보자 투표용지를 기표없이 투표함에 넣는 것으로 주로 투표용지를 넣을 봉투도 함께 사용된다. 이 방법은 B.C. 139 Lex Gabiana 시대의 고대 로마에서 비롯되어 각각의 후보자명이 조각된 나무 투표용지를 항아리에 넣은 것에 기원을 두고 있다(Seymour and Frary 1918).

## 3) 같은 투표용지, 각각의 후보자 투표함

마지막 방법은 이탈리아식 작은 공[Italian diminutive of ballotta(ball)]에서 유래한 투표(ballot)라는 문자 그대로의 의미를 가장 잘 반영한 방식으로 같은 종이(또는 공, 대리석, 막대)를 각각의 후보자 투표함에 넣는 것이다. 그래서 투표함에 가장 많은 투표를 받은 후보자가 승리하는 것이다.

식민지 시대의 인도, 파키스탄, 서부 아프리카, 서부 나이지리아, 우간다, 케냐, 영국령 기아나, 잔지바르, 수단 등 20세기 중반 많이 사용됐으나 지금은 거의 사용되지 않는다. 특히 1848년부터 1874년까지 헝가리에서 이 방식이 사용됐는데 각각의 후보자에게는 본인 이름이 표시된 색깔 있는 투표함이 있고, 유권자가 투표소에 들어가면 4-6 feet의 막대를 배부 받아(비공식적인 막대가 밀반입되는 것은 피해야 함) 선호하는 후보자 투표함에 넣는 것이다(Seymour and Frary 1918).

레이놀드(Raynolds 2006)가 107개 국가에서 지난 20년 동안 의회와 행정부, 대통령 선거에 사용된 134개 투표용지에 대해 조사한 결과에 따르면, 위 두 가지 방식이 오늘날 대부분 사용되는 방식으로 89개 국가가 단일 투표제를 사용하고 있었고, 15개 국가가 복수 투표방식을, 3개 국가에서는 각각 다른 선거에서 두 가지 방식을 섞어 사용하고 있다.<sup>4)</sup> 특히 단일 투표방식이 가장 많이 사용되고 있는데, 다른 방식들은 부패와 협박의 가능성이 가장 높기 때문으로 여겨지고 있다. 이후 투표방식의 변화는 문맹 유권자들에게 보다 우호적으로 다가갈 수 있도록 투표용지를 개선하는 것에 초점을 맞추게 됐는데, 20세기 후반 들면서 예를 들어 정당 색깔, 상징, 사진 등 투표용지에 담는 정보가 점점 증가하고 있다.

4) 자세한 내용은 부록 2 각 국의 투표용지 디자인 참조

## 2. 투표용지의 디자인

### 1) 투표용지의 형태

전 세계에서 사용하고 있는 종이 투표용지의 가장 일반적인 형태는 가로가 짧고 세로가 긴 직사각형 모양으로 보통 기호 또는 상징, 사진, 이름(후보자명 또는 정당명), 기표란 등이 해당 국가마다 순서를 달리하며 구성되어 있다. 그 외에 투표용지에 없는 후보에게 투표하기 위해 기명투표란이 부가적으로 있는 경우도 있다. 동시선거를 실시하는 경우 해당 선출선거에 따라 이와 같은 내용이 반복되어 나타나고 있다.<sup>5)</sup>

### 2) 배치와 이름순서

상징이나 색깔 선택 같은 것이 동기(motivation)에 영향력을 미쳐 유권자의 행태나 정치 심리학, 상징주의에 영향을 준다는 연구들이 있는데, 이 중 투표용지와 관련해서는 투표용지의 이름순서에 따른 알파벳 투표, 다시 말해 기호효과에 관한 논의가 가장 활발하다.

많은 연구에서 투표용지 하단에 있는 것보다 상단에 이름이 위치하는 것에 이점이 있다고 밝혀왔다. 이러한 이유는 “당나귀 투표, 얼간이 투표(donkey voting)”가 이루어지기 때문인데, 즉 맨 앞의 후보자에게 기표하는 것이다.

계속해서 레이놀즈(Raynolds, 2006)의 조사에 따르면 38개 투표용지가 후보자나 정당명의 알파벳 순이고, 65개 투표용지는 무작위나 비 알파벳 방식으로, 24개 투표용지는 정당명부 순서로 작성되었다. 오스트리아, 브라질, 네덜란드, 베네수엘라의 경우 정당의 이전 선거결과에 따라 정해졌다. 호주의 태즈메이니아 주와 미국의 많은 주의 경우 순서를 교대로 하고 투표용지를 여러 버전으로 만들어 어느 한 후보가 알파벳 투표로 인한 이익을 얻을 수 없도록 한다(Darcy and Mackerras 1993). 투표용지에서 이름순서가 왜 중요한지 보여주는 흥미로운 사례가 있는데 다음과 같다. 1994년 모잠비크에서 대통령 선거와 의회선거에 있어서 각각 무작위 순으로 정당명이 적힌 투표용지가 작성되었는데 대통령 선거에서 승리한 당은 조아킹 알베르토 시사노(Joaquim Alberto Chissano)가 후보인 모잠비크 해방전선당(the Frente de Libertação de Moçambique: FRELIMO)으로 이 당은 대통령선거 투표용지에서 세 번째에 위치하고 있었다. 의회선거에서는 제1당인 FRELIMO와 제2당인 Resistência Nacional Mpçambique(RENAMO)의 뒤를 이

5) 각 국의 투표용지 형태는 부록 3 참조

어 놀랍게도 이전에는 잘 알려지지도 않았던 정당이었으나 투표용지에서 세 번째에 위치하고 있었던 União Democrático(UD) 정당이 5.1%를 득표했다는 점이다. 그러나 1999년 선거에서는 투표용지 순서가 뒤바뀌었고 UD는 1.5% 득표에 그쳤다.

### 3) 상징(symbol)

수십년에 걸쳐 정당과 후보자의 상징은 아프리카, 아시아, 캐리비안 국가에서 투표에 도움을 주기 위해 사용되었다. 오늘날 50개 국가에서 정당로고를 투표용지에 사용하고 있고, 12개 국가는 개개인 후보자를 표현하는 상징을 사용하고 있다. 몇몇 국가에서는 고도의 정치적으로 의미가 있는 상징을 투표용지에 사용하고 있는데 남용하는 수준도 보여주고 있다. 짐바브웨 대통령 무가베(Mugabe)는 일방적으로 수탉을 그의 정당 상징으로 삼고 다른 당에서 사용하는 것을 금지시키기도 했다(Moyo 1992).

탄자니아에서는 선거에서 상징이 얼마나 중요지를 보여준다. 1965년에 Tanzanian African National Union(TANU)당에서 각 111개 선거구에 각 2명의 후보자를 내세워 투표용지의 상징으로 쟁(hoe)와 집(house)을 사용하기로 하고, TANU의 전국집행위원회는 선거구의 알파벳 순으로 위에서부터 번갈아가며 쟁과 집을 배정했다. 쟁과 집은 중립적 상징으로서 각각의 후보자를 단순하게 나타낼 것으로 기대되었다. 그러나 농업을 주로 하는 사회에 있어서 탄자니아 사람들 대부분이 쟁에 의존해 생활을 영위하는 농민으로 쟁을 더 친근하게 느끼고 있었다. 특히 Bukoba 지방에서 Haya 사람들은 “Enfuka efuka”라는 속담이 있었는데 바로 “쟁이는 모든 것의 아버지”라는 뜻이다. 쟁은 지역에서 부의 상징으로 여겨지고 있으며 물물교환을 위한 통화로 사용되었고, 신부의 지참금으로써도 사용되었다(Molonos 1967). 반대로 집은 서구식 스타일로 직사각형의 네 벽이 있고, 기와를 올리고 창문이 있었다. 이는 외국현대식 집으로 지역정서에는 맞지 않았고 대부분 탄자니아 사람들에게는 호화스럽게 보였다.

1965년 선거에서 쟁을 부여받은 후보자의 53%가 뒤이은 1970년 선거에서는 62%, 1975년에는 74%가 현직과 관계없이 승리했다. 1980년 선거에서는 TANU 집행위원회가 의도적으로 쟁 상징을 특정 후보자에게 부여한다는 비난이 거세지고, 1980년 선거에서 쟁 상징을 부여받은 모든 내각 장관들이 승리하자 정부는 투표용지에서 쟁과 집 상징을 사용하지 말도록 하고 후보자 이름 옆에 사진을 두는 것으로 대체했다.

### 4) 사진, 색깔 그리고 추가 정보

개발도상국가에서 투표용지에 사진을 사용하는 것이 증가하고 있는데 정당 상징이 중

중 사용되고 있다. 30개 국가에서 후보자 사진을 사용하고 있고, 특히 대통령선거에서는 32개국 투표용지 중 22개국에서 사용하고 있다. 사진은 특히 아프리카와 남미국가에서 사용됐는데, 키프로스, 파푸아 뉴기니, 아이티, 2001년 이후 아일랜드 공화국에서 사용하고 있다. 파푸아 뉴기니의 경우는 투표용지에 사진을 이중으로 싣고 있는데 1987년 이래로 후보자의 사진과 함께 특히 약한 정당제를 강화시키기 위해 이중 사진제를 도입하여 후보자 옆에 각 정당 당수의 사진도 실을 수 있도록 하고 있다.

색깔의 경우 133개 투표용지 중 41개가 컬러 인쇄나 여러 가지 색을 사용하고 있고, 나머지 투표용지들은 검은색이나 여기에 한 가지 색이 추가된 것을 사용하고 있다.

심리학 실험에서는 다른 색깔에 대한, 성별에 따라(Swaringen et al 1978), 문화에 따라(Choungourian 1968) 반응에 영향을 끼친다고 한다(Wilson 1966). 루빈오프와 마쉬(Rubinoff, Marsh 1980)는 투표용지 색깔에 대한 실험을 실시하여 후보자의 색깔 표현이 후보자의 특징 인식에 영향이 있다는 것을 밝혀냈다. 가레트와 브룩스(Garret & Brooks 1987)은 투표용지의 색깔이 후보자의 성별과 유권자의 성별에서 영향을 미치는 점을 연구하였는데 남성 유권자의 경우 초록색 투표용지의 후보자에 여성 유권자의 경우 분홍색 용지의 후보자를 선호한다고 한다.

##### 5) 투표용지 디자인의 정치 심리학

투표 행태에 대한 투표용지 디자인의 영향은 심리학적 관점에서 이해될 수 있는데 정치학에서는 심리학의 오래된 이론인 발견법(Heuristics)<sup>6)</sup>을 받아들여 투표에 대한 동기나 정보에 대한 인식이 부족할수록 투표용지의 색깔이나 상징 등이 투표 행동에 더 쉽게 영향을 끼친다는 것이다. 이에 관한 논의는 크게 정치 상징주의(political symbolism), 단서론(cue taking), 액자효과(framing), 설득론(persuasion), 반응행태론(response behavior)으로 구분할 수 있다.

정치 상징주의에서는 상징이 중립적 방식으로 사용된 것이 아니라 정치적 목적을 가지고 만들어진 것이라고 본다(Elder and Cobb 1983; Campbell and Rollins 1989; Burke 1989; Ginzberg 1990). 따라서 투표용지에 쓰인 상징은 특히 문맹 유권자들에게 일종의 지도 역할을 할 수 있고, 조작가능하기 때문에 그들의 선호에 실질적인 영향을 미친다고 본다. 특히 상징의 효과는 자동적이어서 유권자가 자신의 행동이 상징에 근거한 것이라는 인식도 하지 못한 채 영향을 받을 수 있어 이러한 자동적 반응을 통제하기는 어렵다고 한다(Bargh 1999).

6) 심리학에서 발견법이란 모든 경우를 고려하지 않고 나름대로 발견한 편리한 기준에 따라 그 중 일부분을 고려하여 문제를 해결하는 방법으로, 처리 부담을 줄여 주는 대신 옳은 답을 보장하지는 못한다.

단서론은 투표에 있어서 상징 등을 단서로 보고 있는데, 루피아(Lupia 1994)는 일반적으로 유권자들은 상대적으로 정보가 많은 유권자들의 행동을 따라하는 경향이 있는데 물론 다른 단서가 같은 개인에게 있어서도 다른 반응을 이끌어 낸다고 한다. 예를 들어 인종과 성별은 강력한 단서이나 개인들에게는 다른 방식으로 구현된다고 한다. 특정 유권자가 후보자의 인종에 대해 모르는 경우 성별이라는 단서가 강력하게 작용하지만 인종을 알게 된 후에는 성별로 인한 영향은 덜 받게 되는 것과 같다. 이러한 맥락에서 상징이 중요한 단서 일체감(cue identities)으로 작동한다. 일체감의 중요성은 심리학에서 잘 알려진 것으로, 투표디자인을 통한 단서 등은 선거에 심대한 영향을 끼치는 것으로 본다.

액자효과는 같은 내용이라도 의사 전달이 어떤 틀(frame) 안에서 전달되느냐에 따라 전달 받은 사람의 태도나 행동이 달라지게 되는 것을 말한다. 투표용지에서 상징은 틀로서 작동하며 이 같은 틀이 선거의 중심 이슈 역할을 하게 된다. 예를 들어 위의 탄자니아 사례에서 보면 서구식 집을 상징으로 사용한 경우 이 상징을 통해 그 정당의 서구화에 대한 인식으로 해석될 수 있기에 이를 보고 투표한다는 것이다.

설득론 중의 하나인 정교화가능성모델(elaboration likelihood model)에서 페티와 카치오포(Petty & Cacioppo 1986)는 커뮤니케이션의 중심경로와 주변경로를 구별한다. 중심경로는 과정 자체에 대해 정교하게 의존하는 것을 말하는 반면 주변경로는 체계적으로 과정에 접근하는 것이 아니라 상징과 같은 주변적 단서를 통해 설득에 이르게 되는 것을 말한다. 중심경로를 통한 방법이 노력이 많이 들고 인지적 자원이 더 요구되기 때문에 설득은 종종 주변경로를 통해 이루어지기 쉽다는 것이다. 투표용지 그 자체는 설득적 메시지로 작용하지 않는 반면 주변단서의 주된 예로서 투표용지에서 상징이 설득적 효과를 발휘하게 된다. 이 효과는 즉각적이며 그 효과가 오래가지 못하는 것과는 상관 없다.

마지막으로 투표행태에서 투표용지 디자인의 중요성을 이해하기 위한 것으로 반응행태조사 론이 있다. 조사 응답자들이 확실한 주관에 따라 조사에 응답하거나 투표소에서 투표하기 보다는 기억에 더 의존한다는 것이다. 젤러(Zaller)와 펠드만(Feldman)은 조사 응답자들이 설문 문항이 조금이라도 바뀌면 응답이 달라진다는 것을 보고 약간의 변화가 큰 효과를 가져온다는 것을 밝혀냈다(Zaller & Feldman 1992). 따라서 투표용지에 있어서도 상징, 사진, 색깔 같은 단서가 투표에 영향을 끼친다는 것이다.

그러나 모든 사람이 위와 같은 상징적 조작에 영향을 받는 것은 아니다. 투표에 대한 선호가 확실하거나 상징적 조작을 알아차리는 유권자도 있다. 그러나 투표소에 들어갈 때까지 결정하지 못했거나, 상징적 조작에 대한 인식이 부족한 경우 이상의 이론들에서 밝히는 바와 같은 영향을 받을 수 있게 되는 것이다.



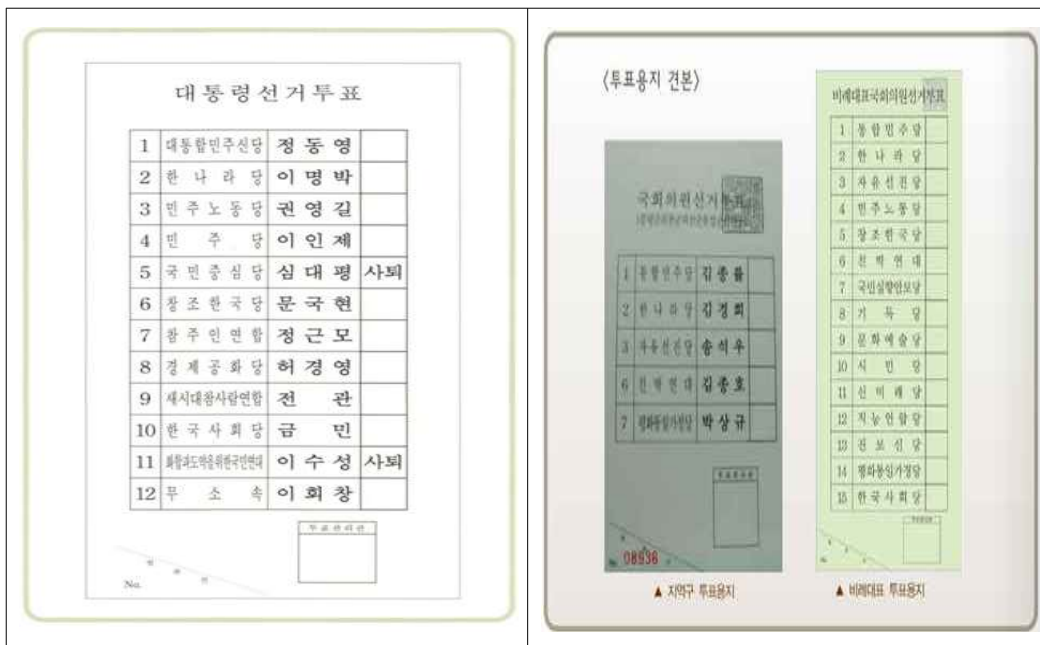
### 3. 우리나라의 투표용지

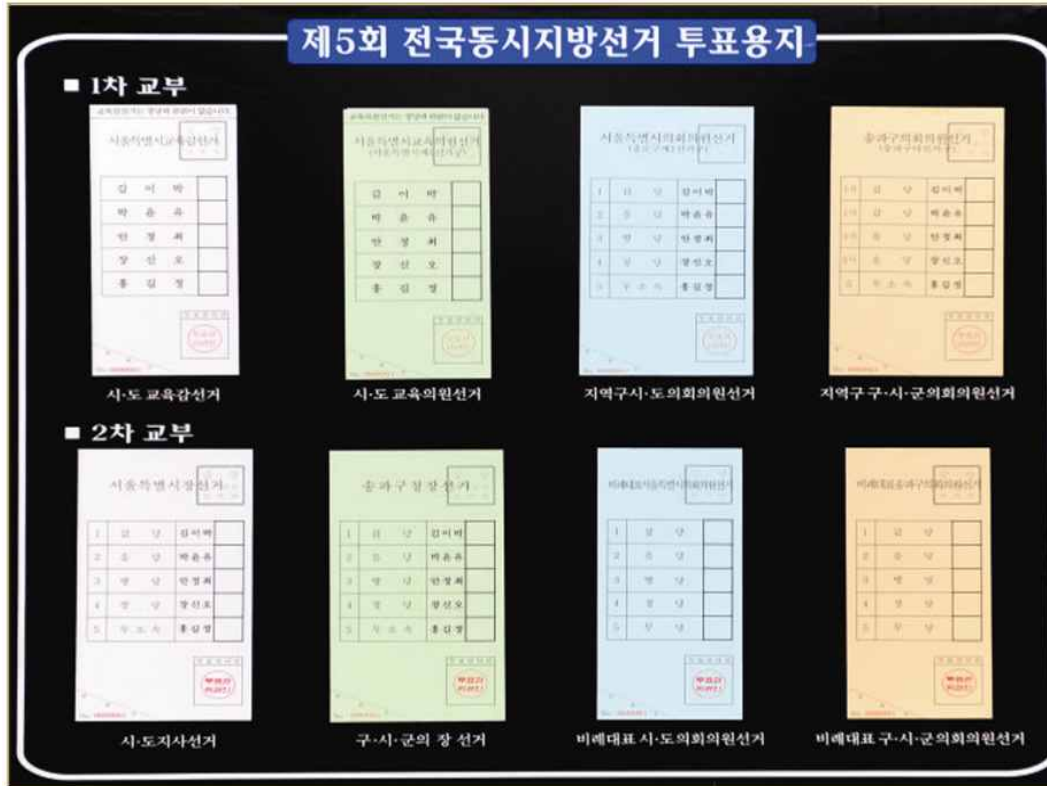
#### 1) 투표용지의 형태

우리나라의 투표용지의 경우 투표용지의 지질·색상의 선택, 기호결정방식, 인쇄·납품과정, 보관 및 이송 등의 업무를 중앙선거관리위원회의 지휘아래 각급 선거관리위원회에서 엄격하게 관리하고 있다.

현재 사용하고 있는 투표용지의 색상을 먼저 살펴보면 색상은 특정정당이 표방하는 색상을 배제하고 개표소에서 투표지분류가 쉽도록 선거별로 색상을 달리하고 있다. 동시선거를 실시하는 지방선거의 경우 시·도지사 및 교육감선거는 백색으로, 구·시·군의 장 및 교육의원선거는 연두색으로, 시·도의원선거는 하늘색으로, 구·시·군의원선거는 계란색으로 작성되었다. 대통령선거는 백색의 투표용지를 사용하고 있고, 국회의원선거는 지역구선거와 비례대표선거의 투표용지가 서로 구분되도록 지역구선거는 백색, 비례대표선거는 연두색 용지를 사용하고 있고, 투표용지의 글씨 색깔은 검은색으로 동일하다. 그 구성도 기호, 정당명, 후보자명, 기표란으로 구성되어 있다.

〈그림 1〉 대통령선거, 국회의원선거, 동시지방선거 투표용지





출처: 중앙선거관리위원회, 제17대 대통령선거총람, 제18대 국회의원선거총람, 제5회 동시지방선거총람.

## 2) 투표용지의 기재순위 방법

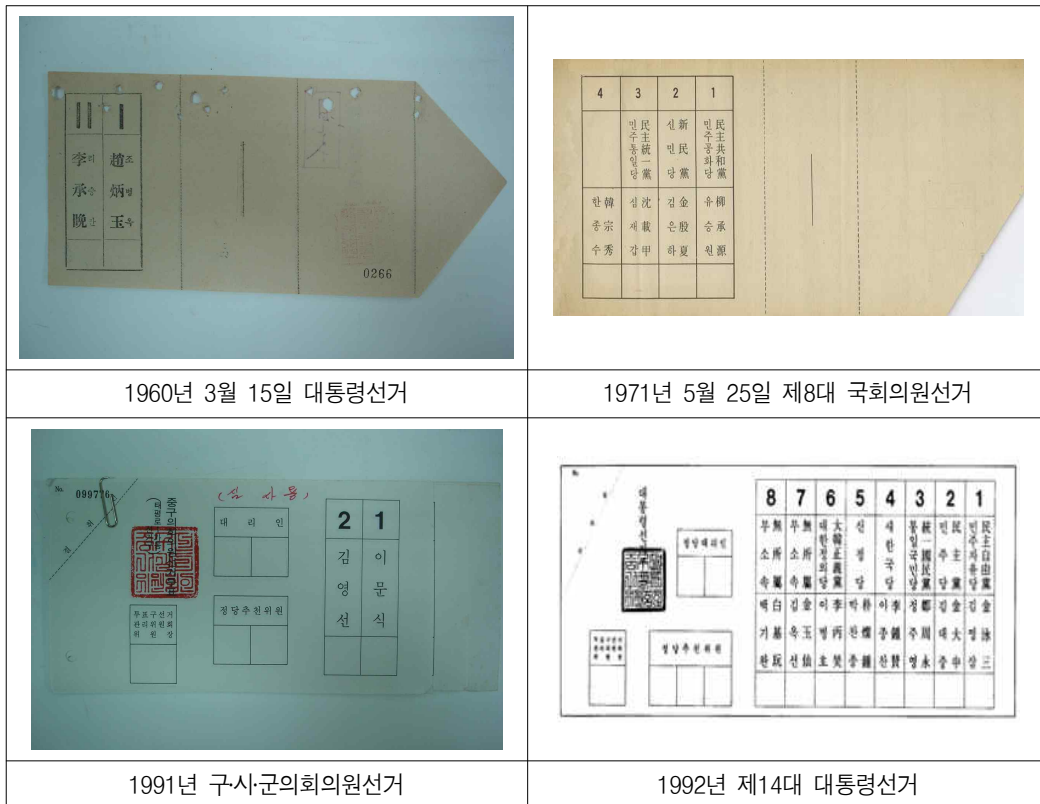
투표용지 기재순위(기호)의 결정방법은 후보자등록마감일 현재 국회에서 의석을 가지고 있는 정당이 추천한 후보자, 국회에 의석이 없는 정당이 추천한 후보자, 무소속후보자 순으로 정하고 있는데 이들의 구체적인 기호결정 방법은 국회의석이 있는 정당은 국회의석수 순으로, 의석이 없는 정당은 정당명칭의 가나다순으로, 무소속후보자는 성명의 가나다순으로 하고 있어 외국의 투표용지에서 알파벳 순서로 순위를 정하는 것과 비슷하다. 그리고 2006년 선거부터 중선거구제를 채택한 지역구 기초의원선거의 경우, 같은 정당 내 2명 이상의 후보자를 추천한 경우 기호순위는 성명의 가나다순으로 결정하였고, 2010년에는 정당에게 기호순위를 자율적으로 결정할 수 있도록 하였다. 한편 그동안 교육감 후보자들이 이름의 가나다 순으로 기호를 배정받았는데 1, 2번을 받은 후보가 대부분 당선되었다는 문제점이 지적되어 2010년 교육의원선거 및 교육감선거 관리규칙을 개정해 교육감·교육의원 선거의 경우 정당이 후보자를 추천하는 선거와 구분할 수 있도록 투표용지 기재순위(기호)를 표시하지 않도록 하였고 그 순위는 후보자등록

마감 후 추첨하여 결정하였다. 그리고 “교육감·교육의원 선거는 정당과 관련이 없습니다.”라는 문구를 넣었다.

### 3) 역대 투표용지 변천

역대 투표용지를 살펴보면 최초의 선거는 1948년 5월 10일에 치러진 5·10 제헌의회 총선거이나 한국전쟁 등을 거치면서 제헌의회 투표용지는 남아있지 않다. 현재 중앙선거관리위원회가 보유하고 있는 가장 오래된 투표용지는 1960년 정·부통령 선거에 쓴 용지로 현재 투표용지와 달리 특이한 점은 기호 1, 2, 3 대신 막대 하나, 막대 둘, 막대 셋으로 표기하고 이름도 세로쓰기로 한자와 한글을 같이 쓰고 있다. 기호대신 막대를 넣은 이유는 아라비아 숫자를 모르는 문맹 유권자를 위한 것이었다.

<그림 2> 역대 투표용지



출처 : 중앙선거관리위원회, 선거관리위원회(1963~1993).

오늘날처럼 아라비아 숫자를 사용하게 된 것은 1971년 제7대 대통령선거부터다. 그러나 현재 이 투표용지가 남아있진 않고, 1971년 5월 25일에 치러진 제8대 국회의원 투표용지를 통해 살펴볼 수 있다.

이때는 후보자 이름뿐만 아니라 정당명까지 한글과 한자를 같이 썼다. 1991년 구·시·군의회의원선거에서는 최초로 한글만 사용하는 투표용지가 도입되었다. 한글·한자 병용 문화가 사라지는 추세에 따른 것이었다. 비록 1992년 대통령선거에서 다시 한문과 한자를 병기하기도 했지만 이후 선거에서는 모두 한글만 사용하였다.

또 이전 투표용지는 세로쓰기였기 때문에 투표용지도 가로가 길고 세로가 짧았지만 1993년 제14대 국회의원 재·보궐선거에서 가로쓰기를 도입하여 투표용지가 가로가 짧고 세로가 긴 현재의 투표용지의 모습과 같아졌다.

이후 전국단위 선거로는 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거부터 적용되었다. 투표용지의 색깔은 모두 백색에 검은 글씨로 인쇄되었고 동시지방선거가 도입된 이후에야 위에서 살펴본 바와 같이 투표용지 색깔을 달리하게 되었다.

### Ⅲ. 투표용지의 정치적 효과 - 기호효과를 중심으로

이상에서 살펴본바와 같이 우리나라 투표용지는 그동안 기표행위 그 자체나 투·개표 관리상의 편의에 따라 조정되고 변화해온 것을 볼 수 있다. 따라서 투표용지에 담긴 투표에 관한 정보가 달라지지는 않았다는 것을 볼 때 투표용지가 갖는 정치적 함의에 대한 논의도 거의 이루어지지 않았다.

그러나 현재 우리나라에서 투표용지의 내용과 관련하여 문제시 되고 있는 사항이 있는데, 바로 투표용지 상의 순서에 따른 기호효과이다.

기호효과에 대해 좀 더 설명하자면, 유권자가 후보자 결정에 필요한 정보가 없지만 투표를 해야 한다면 유권자가 투표용지에 기재되어 있는 후보의 순서, 즉 기호에 의존하는 경향이 높게 나타난다는 것이다.

특히 정당공천이 금지되었던 과거의 기초의원선거에서 특정 기호가 유독 많이 당선된 사례나 정당공천은 허용되었으나 중선거구제가 도입된 2006, 2010년 기초의원선거에서 ‘가’ 기호 후보자의 당선이 매우 높은 현상, 2010년 교육감·교육의원선거에서 첫 번째 후보가 대거 당선된 사례를 비추어 볼 때 심각한 문제가 아니라 할 수 없다.

## 1. 기호효과에 관한 이론적 검토

투표용지 상의 후보자 이름순서가 유권자의 투표결정에 영향을 준다는 것은 오랫동안 논란거리였는데 후보자 이름이 투표용지 처음에 있어 혜택을 본다는 “초두효과(primacy effect)”와 마지막에 있어 효과를 본다는 “최근효과(recency effect)”<sup>7)</sup>가 대표적이다(Koppell and Steen 2004). 이러한 이론들은 특히 유권자가 후보자의 이름 인지도, 후보자의 정당 같은 후보자에 대한 정보가 충분하지 않을 때 합리적 선택을 하지 않는다는데 근거를 두고 있다(Miller and Kronsnick 1998). 다른 정보가 부족하거나 유권자가 후보자에 대해 모호한 태도를 갖고 있을 때 투표용지에 후보자의 순서가 유권자의 결정에 영향을 준다고 한다(Upton and Brook 1975; Bakker and Lijhart 1980; Darcy and McAllister 1990; Brockington 2003; Koppell and Steen 2004; Alvarez Sinclair and Hasen 2006; Shie and Luttmie 2006). 또한 선거의 유형도 중요한 문제인데 호와 이마이(Ho and Imai 2008)는 기호효과가 지역적일수록, 상대적으로 덜 대중적인 선거일수록 또는 비정파 후보가 나오는 선거의 경우 더 나타나는 경향이 있다고 한다.

광역단체장과 광역의원, 기초단체장과 기초의원, 여기에 교육감과 교육의원까지 선출해야 했던 동시지방선거의 경우 각 후보자를 일일이 알기는 사실상 쉽지 않다. 짧은 선거기간 동안 각 선거에 출마한 후보들이 동시에 선거운동 펼치게 되면서, 유권자들은 사실상 정보의 홍수 속에서 정보의 빈곤을 동시에 겪을 수밖에 없는 것이다. 정보가 넘쳐날수록 유권자가 투표결정을 위한 후보자에 대한 실제적인 정보를 추려내기에는 과도한 시간과 노력이 요구되기 때문에 대부분의 유권자들은 일부 정보에 의존하여 후보자를 선택한다고 하는 팝킨(Popkin 1991)의 “적은 정보의 합리성(low information rationality)”을 추구하게 된다는 것이다.

투표결정을 하기 위한 정보가 부족할 경우 합리적 유권자라면 투표소에 가지 않고 기권할 수도 있다. 그러나 동시지방선거의 경우 상대적으로 관심이 있는 선거에 참여하기 위해 투표에 참여하게 되면서 다른 선거에도 참여하도록 유도하게 된다(이현우 1999; 이현우·황아란 1999). 투표자들은 훌륭한 민주시민의 책임감을 다하기 위해 투표소에 가야할 뿐 아니라 모든 선거에 투표해야 한다고 느낄 수 있으며, 따라서 후보들을 잘 모르거나 누구를 뽑을지 결정하지 못한 경우라도 투표하게 된다는 것이다. 따라서 상대적으로 관심이 떨어지는 기초의원 후보의 기재 순서는 유권자가 아무 후보도 전혀 모르는

7) 초두효과는 시각적으로 제시되는 선택의 경우 순서에 있어서 첫 번째를 고르는 것이 가장 눈에 띄기 때문에 강하다고 한다. 최신효과는 음성으로 제시되는 맨 마지막이 가장 기억하기 쉬운 대안으로 선택될 수 있으며, 시각적인 투표용지 차원에서는 특정 후보를 선택할 이유를 찾지 못하여 다른 후보를 선택하지 않을 이유를 찾을 수밖에 없게 된다면 피로와 단기기억의 장애로 인하여 나중에 기재된 후보보다 첫 번째 후보에 대한 부정적 생각이 많아지게 됨으로서 마지막 후보를 선택한다는 것이다.

상태에서 “좋은 시민”이 되기 위해 동시 실시되는 모든 지방선거에 투표해야 한다고 느낄 경우 중요한 영향을 미칠 수 있다(황아란 2010).

위와 같은 이론적 논의에서 투표용지에 기재된 순서가 투표결정에 영향을 준다는 많은 경험적 증거가 축적되어 왔으며 많은 연구에서 초두효과를 대부분 강조해왔다. 우리나라의 경우에도 기초 지방의원 선거 실시를 통해 기호효과에 대한 연구가 진행되어 왔는데 정당 공천이 금지되었던 2006년 이전의 기초의원 선거에서는 지역별로 특정 기호의 당선률이 매우 높았다(정준표 2007; 황아란 1998). 그 당시 후보자 성(姓)에 따라 기호가 가, 나, 다로 배정되었으나 유권자들이 정당의 기호 1, 2, 3으로 오인하여 특정 지역에서 특정 기호가 훨씬 많이 당선된 사례가 있었다. 2006년 기초의원선거에서는 정당 공천이 허용되어 이러한 문제는 사라졌지만 중선거구제의 도입으로 같은 정당에서 여러 후보가 출마함에 따라 특히 “가” 기호의 당선자가 급증하였다(박창규 2009; 정준표 2007; 황아란 2007).

## 2. 동시지방선거에서의 기호효과

우리나라의 선거에서 기호효과가 나타난 현상을 살펴보기 위해서 2006년, 2010년 기초의원선거와 2010년 교육감·교육의원선거에서 투표용지상의 게재순위에 따른 기호효과가 실제 얼마나 나타나는지 빈도분석을 통해 알아보하고자 한다.

2006년 실시된 제4회 동시지방선거에서는 지역구자치구·시·군의원선거를 중선거구제로 실시하여 같은 정당이 추천한 후보자의 기호결정양식을 호적상 성명의 가나다순으로 결정하였다. 기초의원 정당후보의 기호별 당선률을 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> 2006년 기초의원 기호별 당선률

(단위 : %)

구 분	2인추천 선거구		3인추천 선거구			4인추천 선거구			
	가	나	가	나	다	가	나	다	라
열린우리당	66.0	14.4	60.0	28.6	18.6	75.0	16.7	41.7	16.7
한나라당	91.5	56.9	92.1	72.2	46.8	77.8	50.0	44.4	50.0
민주당	56.6	38.7	72.2	50.0	38.9	81.3	25.0	25.0	43.8
민주노동당	50.0	50.0	-	-	-	-	-	-	-
국민중심당	18.0	28.0	52.6	26.3	42.1	33.3	33.3	33.3	33.3

출처: 중앙선거관리위원회, 제4회 동시지방선거총람

열린우리당과 한나라당, 민주당의 복수 공천 선거구에서 기호 ‘가’의 효과를 살펴보면 다른 기호의 당선률과 현저한 우위를 보이는 것을 알 수 있다. 이로써 ‘가’ 후보의 당선률이 전체적으로 높게 나타난다는 점에서 기호의 초두효과가 뚜렷이 드러난다. 후보자의 기호순서가 다른 어떤 선거와 관련된 요인이 아닌 개개 후보자의 성(姓)의 순서에 따라 결정되었다는 점에서 선거외의 요인으로 작용할 수밖에 없었는데, 이 외부요인으로 인해 후보자가 당선되는데 큰 영향을 끼친 것이다.

이후 이러한 문제점이 지속적으로 제기되어 2010년 공직선거법 개정을 통해 2010년 지역구자치구·시·군의원선거에서 정당이 같은 선거구에 2명 이상의 후보자를 추천한 경우 그 정당이 추천한 후보자 사이의 투표용지 기재순위를 해당정당이 정한 순위에 따르도록 변경하여 기호부여에 대한 정당의 자율성을 보장하였다.<sup>8)</sup> 이에 따라 각 정당은 한나라당의 경우 당헌·당규를 통해 시·도당 공천심사위원회의 심사와 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정되도록 하고, 민주당도 당헌·당규에서 시·도당상무위원회 및 최고위원회의의 의결과 당무위원회의의 인준으로 추천이 확정되도록 했다. 이외에도 자유선진당 대전시당의 경우 공직선거법에서 추천한 추천제를 도입해 탁구공 추천으로 순위를 정하기도 했다. 따라서 투표용지의 순위 결정을 각 정당의 선거전략에 따라 정하도록 함으로써 비선거요인을 최대한 제거하거나 추천을 통해 선거외적 요인으로 인한 결정방식이 아닌 누구에게나 공평한 기회를 제공하는 방향으로 개선되었지만 실제에 있어서 각 정당의 복수공천후보자들은 선순위 기호인 “가”번을 배정받기 위한 노력이 치열하였다(아시아투데이 2010.4.2.; 노컷뉴스 2010.5.4.).

2010년 기초의원의 기호별 당선률은 다음과 같다.

〈표2〉 2010년 기초의원 기호별 당선률

(단위 : %)

구 분	2인추천 선거구		3인추천 선거구			4인추천 선거구			
	가	나	가	나	다	가	나	다	라
한나라당	87.7	24.3	93.4	44.2	35.0	90.0	70.0	30.0	40.0
민주당	86.7	39.2	85.9	70.6	38.8	91.7	91.7	41.7	33.3
자유선진당	72.2	29.6	71.4	42.9	21.4	100.0	33.3	33.3	-
민주노동당	100.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-

8) 2010.1.25 공직선거법을 개정하여 제150조 제7항을 신설  
공직선거법 제150조제7항 지역구자치구·시·군의원선거에서 정당이 같은 선거구에 2명 이상의 후보자를 추천한 경우 그 정당이 추천한 후보자 사이의 투표용지 기재순위는 해당 정당이 정한 순위에 따르되 정당이 정하지 아니한 경우에는 관할선거구선거관리위원회에서 추천하여 결정한다. 이 경우 그 기재순위는 “1-가, 1-나, 1-다” 등으로 표시한다.

구 분	2인추천 선거구		3인추천 선거구			4인추천 선거구			
	가	나	가	나	다	가	나	다	라
진보신당	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-
국민중심연합	33.3	-	33.3	-	-	-	-	-	-
미래연합	-	20.0	-	-	-	-	-	-	-

위 표에서 살펴본바와 같이 후보자의 기호별 당선률은 2006년에 비해 크게 달라지지 않은 것을 알 수 있다. 물론 기호순위를 정하는 방법이 달라졌기 때문에 2006년의 기호순위의 함의와 같은 선상에서 논할 수는 없지만 다른 기호의 당선률과 비교해볼 때 현저히 드러나는 차이는 아직도 기호순위를 정하는 방법이 달라졌지만 기초의원 선거에서 기호효과가 사라졌다고 판단하기는 어렵다는 것을 알 수 있다.

한편 2010년 선거에서 기호효과를 부정할 수 없는 선거가 있는데 바로 교육감·교육의원선거다. 사실 기호효과를 사전에 최대한 줄이기 위해 교육감 및 교육의원선거에서도 정당의 후보자추천이 허용되는 지방자치단체장 및 지방의원선거와 쉽게 구분할 수 있도록 투표용지에 기호란을 없애고 성명만 게재하되, 그 순위는 추첨으로 정하며<sup>9)</sup> 투표용지 제일 상단에 ‘교육감(교육의원) 선거는 정당과 관련이 없습니다.’ 등 정당이 후보자를 추천하는 선거와 구분할 수 있는 문구를 표시하였다.

<표 3> 2010년 교육감·교육의원선거 투표용지 게재순위별 당선현황

(단위 : 명, %)

구분		계	투표용지 게재순위			
			첫 번째	두 번째	세 번째	일곱 번째
교육감	당선자수	16	6	4	5	1
	당선률	100	37.5	25.0	31.3	6.2
교육의원	당선자수	82	54	22	5	1
	당선률	100	65.9	26.8	6.1	1.2

출처 : 제5회 동시지방선거총람

9) 2010년 2월 26일 기존의 「교육감선거 후보자 등록신청 등에 관한 규칙」을 전부개정하여 「교육의원선거 및 교육감선거 관리규칙」으로 하고 줄투표에 대한 우려를 줄이기 위하여 투표용지 서식을 개정하였다.

\* 줄투표: 유권자들이 교육감·교육의원선거에서 자신이 지지 또는 선호하는 정당이 지방자치단체장·지방의원선거에서 받은 기호에 맞춰 투표하는 것으로 헤일로(halo)효과라고도 함.



그러나 선거결과를 살펴보면 정당과 무관하게 실시된 교육감·교육의원선거였으나 특히 교육위원의 경우 투표용지 게재순위가 첫 번째인 후보자의 당선률이 현저히 높은 것으로 나타나 기호효과의 영향력을 배제할 수 없다.

### 3. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 동시지방선거에서 투표용지상 기호효과가 여전히 의미있는 영향력을 미치고 있는 것이 확인되었다. 투표용지는 단순히 기표를 위한 최종 수단일뿐만 아니라 선거결과에까지 영향을 미치는 강력한 단서로서 작용할 수 있다는 점에서 선거외의 요인으로 인한 선거결과에 영향을 미치는 현상을 배제하기 위해 이를 약화시킬 수 있는 제도적 방안을 모색할 필요가 있다. 가능한 대안을 정리해보면 다음과 같다.

우선 투표용지 전체 형태를 조정하는 것이다. 현행과 같이 가로가 짧고 세로가 긴 직사각형 모형이 아닌 원형으로 바꾸어 모든 후보에게 동일한 위치를 부여할 수 있는 방법이 있다. 그러나 이는 세계적으로도 유례를 찾아볼 수 없는 형태로 과연 유권자가 원형 투표용지를 통해 기표하는데 무리는 없는지, 개표관리상 계수기를 사용하는 우리나라에서 문제점이 없는지 등을 추가로 고려해봐야 할 것이다.

다른 나라들이 사례를 통해 알 수 있는 방법으로는 호주의 경우 기호효과에 대한 문제점을 인식하고 알파벳순으로 정하던 투표용지상의 순위를 1984년에 무작위 방식으로 전환했다(King 2009). 미국에서도 오하이오주, 아이다호주, 몬타나주 등에서는 투표구마다 후보의 기재순서를 바꾸도록 규정하고 있다(황아란 2010). 일본의 경우와 같이 직접 이름을 기입하는 자서식으로 할 수는 없더라도, 투표용지의 순위를 지역에 따라 달리하는 방법 등으로 투표용지의 순위 정함으로써 기초의원과 교육의원 선거에서 가변 후보와 첫 번째 순위 후보의 당선비율이 현저히 높은 현상은 극복할 수 있을 것이다. 이렇게 순위에 변화를 줌으로써 초두효과 자체를 없앨 수는 없지만 적어도 후보들에게 공평한 기회를 줄 수 있는 방안이 될 수 있다. 물론 이로 인한 선거관리비용이 늘어날 것이며 후보들은 통일된 기호로 선거운동을 할 수 없다는 한계도 분명 존재한다.

마지막으로 생각해볼 수 있는 것은 동시지방선거를 통해 계속되는 선거로 인한 국론분열의 최소화, 선거관리경비의 절감, 투표율의 향상 등 장점도 있을 것이나 동시실시로 인한 여러 가지 문제점을 극복하고 유권자의 진정한 의사를 반영하기 위해 전국적인 동시선거를 고집하기보다 자치단체별로 서로 다른 시기에 선거를 치르게 되면 지금과 같은 지방정치의 중앙화도 막을 수 있고<sup>10)</sup>, 지방 현안을 진지하게 논의할 수 있는 장이 마

10) 일본의 경우 보궐선거나 재선거 사유가 발생하면 자치단체별로 결위된 자리에 대한 선거를 실시하고, 그때부터 잔여임기를 수행하는 것이 아니라 새롭게 임기가 개시되기 때문에 자치단체별로 서로 다른 시기

련될 수 있을 것이다. 유권자 입장에서도 후보자에 대한 정보를 더욱 많이 확보한 가운데 의미있는 선택을 할 수 있을 것이다(이현출 2010).

#### IV. 결론

본 연구는 그동안 투표행위 자체인 기표나 투·개표 관리의 대상으로만 여겨졌던 투표용지에 대해 고대로부터의 역사와 변천과정, 전 세계의 투표용지의 현황, 우리나라 투표용지에 대해 알아보고, 투표용지가 갖는 정치적 함의에 대해 이론적으로, 문헌적으로 검토해 보았다. 이를 바탕으로 우리나라 동시지방선거에서 나타난 투표용지가 갖는 효과 중 기호효과가 나타나고 있는 실질적 현상을 규명하는데 중점을 두었다. 빈도분석결과 기초의원선거에서 기호 ‘가’번을 배정받은 후보가(교육의원선거의 경우 첫 번째 위치한 후보가) 다른 기호의 후보보다 선거 경쟁에서 매우 유리하다는 것이 2006년 선거와 2010년 선거에서 나타난 공통된 현상이었다. 이러한 현실적 상황을 바탕으로 가능한 제도적 대안을 함께 논의해보았다.

그러나 사실 이론적 검토에서 이미 살펴본바와 같이 투표용지가 정치적 효과를 가지게 되는 이유는 유권자가 선거에 대한 정보가 심각하게 부족하기 때문이다. 선거에 대한, 후보에 대한 정보와 확신이 있는 유권자는 투표용지 상의 정보나 게재순위에 크게 구애 받지 않고 소신껏 투표결정을 할 수 있다. 따라서 위에서 제시한 방법들이 우선적 해결방법으로 논의될 수는 있으나 중요한 것은 선거가 비본질적인 요인으로 인해 결정되지 않도록 하는 것이다.

또한 위에서 제시한 제도적·기술적 해결방법 뿐만 아니라 규범적·당위적 차원에서 검토해 본다면 민주주의의 중요한 원리 중의 하나는 모든 유권자가 동등한 정치적 권리를 행사할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 선거에 대해, 후보에 대해 분명하고 정확하게 이해할 수 있도록 도와주는 것이 정치참여 평등의 지향을 통한 민주주의 원칙의 구현일 것이다.

무엇보다 유권자가 해당 선거나 후보자, 공약에 대해 충분히 인식할 수 있도록 하고, 그 유권자가 스스로의 선택을 바탕으로 자발적으로 투표소로 나올 수 있게 하는 근본적인 의식개선을 위한 시민교육과 효율적이고 저비용으로 정치에 관한 정보를 제공할 수 있도록 하는 제도개선이 장기적으로는 선행되어야 할 것이다. 이를 통해서 선거로 구현되는 대의민주주의가 제대로 발현될 수 있을 것이다.

---

에 선거를 치르게 된다.

## 참고문헌

- 박창규. 2009. “현행 기초의회의원선거제도의 문제점.” 한국지방자치학회 2009년도 동계 학술대회 논문집. 469-503.
- 이현우. 1999. “동시선거제도와 유권자의 선택.” 조중빈 편. 「한국의 선거 III」. 서울: 푸른길.
- \_\_\_\_\_. 2007. “2006년 지방선거의 유동투표자 분석.” 『국가전략』. 제13권. 3호. 143-167.
- 이현우·황아란. 1999. “선거제도에 따른 지역주의 효과의 변화.” 『한국과 국제정치』 제15권. 2호. 89-118.
- 이현출. 2010. “정당과 후보자의 선거운동.” 제5회 전국동시지방선거 외부평가 용역보고서. 중앙선거관리위원회. 200-225.
- 정준표. 2007. “5·31 기초의원선거에서 나타난 선거제도의 효과: 도시와 농촌의 차이.” 『한국정당학회보』 6권. 2호. 29-63.
- 황아란. 1998. “1998년 6·4 지방선거 분석.” 한국지방행정연구원 연구보고서. 98-13.
- \_\_\_\_\_. 2007. “기초 지방의원 선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과.” 『지방정부연구』 11권. 1호. 209-225.
- \_\_\_\_\_. 2010. “기초 지방의원선거와 기호 효과.” 『한국정치학회보』. 제44집. 제1호. 107-124.
- 중앙선거관리위원회. 1994. 선거관리위원회사 1963~1993. 중앙선거관리위원회 내부자료.
- \_\_\_\_\_. 2008a. 제17대 대통령선거총람.
- \_\_\_\_\_. 2008b. 제18대 국회의원선거총람.
- \_\_\_\_\_. 2006. 제4회 전국동시지방선거총람.
- \_\_\_\_\_. 2010. 제5회 전국동시지방선거총람.
- 아시아투데이 “여성후보 ‘가’ 번으로 전략 공천하라”(2010.4.2)  
<http://www.asiatoday.co.kr/news/view.asp?seq=344434>(검색일 2010.8.2)
- 노컷뉴스 “한나라당 기초 의원 후보들 ‘담합 논란’”(2010.5.4)  
<http://www.nocutnews.co.kr/show.asp?idx=1465038>(검색일 2010.8.2)
- Alvarez, R. Michael, Betsy Sinclair and Richard L. Hasen. 2006. "How Much if Enough? The 'Ballot Order Effect' and the Use of Social Science

- Research in Election Law Dispute." *Election Law Journal* 5(1). 40–56.
- Bakker, Eric A. and Arend Lijphart. 1980. "A Crucial Test of Alphabetic Voting: The Election at the University of Leiden, 1973–1978." *British Journal of Political Science* 10(4). 521–525.
- Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William N. McPhee. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Choungourian, A. 1968. "Color reference and cultural variation." *Perceptual and Motor Skill* 26. 1203–1206.
- Converse, Philip E. 1966. "Information flow and Stability of Partisan Attitude." in Angus et al., *Election and the Political Order*. New York: Wiley
- Darcy, Robert and Ian McAllister. 1990. "Ballot Position Effects." *Electoral Studies* 9(1). 5–17.
- Garrett, J., Brooks, C. 1987. "Effect of ballot color, sex of candidate, and sex of college student of voting age and their voting behavior." *Psychological Reports* 60. 39–44.
- Ho, Daniel E., and Kosuke Imai. 2008. "Estimating Causal Effects of Ballot Order from a Randomized Natural Experiment: The California Alphabet Lottery, 1978–2002." *Public Opinion Quarterly* 72(2). 216–240.
- Katz, R. 1997. *Democracy and Election*. Oxford University Press. Oxford.
- King Amy., Andrew Leigh. 2009. "Are Ballot Order Effects Heterogeneous?". *Social Science Quarterly* 90(1). 71–87.
- Koppell, Jonathan G. S., and Jennifer A. Steen. 2004. "The Effects of Ballot Position on Election Outcomes." *Journal of Politics* 66(1). 267–281.
- Lazarsfeld, Paul F., Berelson, Bernard and Gaudet, Hazel. 1948. *The People's Choice: How the Voters Makes up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.
- Lupia, A. 1994. "Shortcuts versus encyclopedias: information and voting behavior on California insurance reform elections." *American Political Science Review* 88. 63–76.

- Petty, R. E., Cacioppo, J. T. 1986. *Communication and Persuasion: Central and Peripheral Routes to Attitude Change*. New York: Springer.
- Popkin, S. L. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Preseidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Miller, Joanne M. and Jon A. krosnick. 1998. "The Impact of Candidate Name Order on Election Outcomes." *Public Opinion Quarterly* 62(3). 291-330.
- Molonos, A. 1967. "An attempt at a psychological analysis of the role of symbols in Tanzanian election 1965." In: Cliffe, L.(ED.). *One Party Democracy*. Nairobi: East African Publishing House.
- Moyo, J.N., 1992. *Voting for Democracy: Electoral Politics in Zimbabwe*. University of Zimbabwe Press. Harare.
- Reynold, Andrew., Marco Steenbergen. 2006. "How the world votes: The political consequence of ballot design, innovation and manipulation." *Electoral Studies* 25. 570-598.
- Rubioff, M., Marsh, D. 1980. "Candidates and colors: an investigation." *Perceptual and Motor sKills* 50, 868-870.
- Seymour, C., Frary, D.P. 1918. *How the World Votes: The Story of Democratic Development in Elections*. Springfield, MA: Nichols Co.
- Shue, Kelly, and Erzo F. P. Luttmer. 2006. *Who Misvote? The Effect of Differential Cognition Costs on Election Outcomes*. NBER Working Papers 12709. Cambridge, MA: NBER.
- Swaringen, S., Layman, S., Wilson, A. 1978. "Sex differences in color naming." *Perceptual and Motor Skills* 47. 440-442.
- Wilson, G.D. 1966. "Arousan properties of red versus green." *Perceptual and Motor Skills* 23, 947-949.
- Upton, G. J. and D. Brook. 1975. "The Determination of the Optimum Position on a Ballot Paper." *Applied Statistics* 24(3). 279-287.
- Zaller, J., Feldman, S. 1992. "A simple theory of the survey response: answering questions versus revealing preferences." *American Journal of Political Science* 36. 579-616.

## <국문초록>

유권자가 투표선택에 앞서 최종적으로 마주하게 되는 것은 바로 투표용지에 기표하는 순간일 것이다. 과연 투표용지는 유권자의 투표선택에 어떠한 영향력을 미칠까? 이에 대하여 투표용지의 고대로부터의 역사와 그 변천과정에 대해 살펴보고, 전세계 투표용지의 현황에 대한 비교분석을 시도하여 투표용지의 정치적 함의에 대해 이론적, 문헌적으로 검토해보았다. 특히 이중 우리나라 동시지방선거에서 특히 문제점으로 나타나고 있는 기호효과에 대한 경험적 입증을 시도하였다. 분석결과 2006년, 2010년 동시지방선거에서 여전히 기호효과가 의미있는 결과로서 나타나 선거 외적인 비본질적 요인으로 인해 선거결과가 영향을 받고 있다는 것을 알 수 있어 이에 대한 제도적 대안을 검토해보았다.

그러나 중요한 것은 투표용지가 정치적 효과를 가지게 되는 것은 유권자가 선거에 대한 정보가 부족하기 때문이다. 따라서 투표용지에 대한 기술적·제도적 대안도 물론 모색하고 개선해 나가야겠지만 근본적으로는 선거에 대하여, 후보에 대하여 분명하고 정확하게 이해할 수 있게 도와주는 것이 선거로 구현되는 대의민주주의가 제대로 발현될 수 있도록 정치 참여 평등을 지향하는 길일 것이다.

**주제어** : 투표용지, 정치적 효과, 기호효과, 선거결과, 투표선택

voting ballots, political effects, order effects, electoral results, voting choice