

## 제6회 지방선거와 사전투표

이상신 | 숭실대학교

### ✦ 국문요약 ✦

제6회 지방선거에서 사전투표가 최초로 전국단위에서 실시되었다. 이 사전투표의 효과를 보기 위해 지방선거 직후 실시한 서베이와 중앙선거위의 실제 투표율 데이터를 이용하여 분석하였다. 그 결과 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다. 첫째, 1회부터 6회까지의 시·도지사 선거를 중심으로 투표율을 분석한 결과, 사전투표는 상당한 투표율 상승의 효과를 가져왔다. 둘째, 예상과 달리 사전투표에 성별, 연령별, 학력별 차이는 발견되지 않았다. 그러나 사무직 및 전문직, 생산직에 종사하는 사람들, 즉 출퇴근 시간이 일정하여 사전투표를 상대적으로 더 효과적으로 이용할 수 있는 사람들의 사전투표율은 상당히 높은 것으로 나타났다. 셋째, 관외투표율과 관내투표율을 비교하여 분석해본 결과, 유권자들이 적극적으로 관외투표를 이용하여 투표하였음을 발견할 수 있으며, 이는 사전투표의 투표편의성 향상에 대한 유력한 증거로 해석할 수 있다. 넷째, 야당지지자들이 더욱 적극적으로 사전투표에 참가하는 현상이 발견되었다.

## I. 들어가며

2014년 6월 4일 치러진 제6회 지방선거는 56.8%의 투표율을 기록했다. 과연 이 투표율은 얼마나 만족스러운 것이었을까? 48.8%의 투표율로 최저 투표율 기록을 달성했던 제3회 지방선거에 비교하자면 괄목할 만한 증가이고, 각각 51.6%와 54.5%를 기록한 4회와 5회 선거에 비교해서도 충분히 꾸준한 증가세를 이어갔다고 할 수 있다. 그러나 중앙선관위는 사전투표가 처음 전국적으로 실시된 6회 지방선거에서 60%의 투표율을 기대하고 있었기 때문에(이지은 2014), 이 기대에는 다소 미흡했던 것이 사실이다.

6회 지방선거는 이처럼 처음 실시된 사전투표와 그 효과 및 결과에 대해 많은 질문을 던져준 선거였다. 이 논문은 이와 관련된 몇 가지 질문들에 대해 답하고자 하는 시도이다. 좀 더 구체적으로, 이 논문에서는 아래에 나열하는 네 개의 물음에 답해보려고 한다.

첫째, 사전투표는 실제로 투표율 상승에 효과가 있었는가?

둘째, 누가 사전투표에 참가하였는가?

셋째, 사전투표가 실제로 투표편의를 향상시켰는가?

넷째, 사전투표는 어떤 정당에게 유리했는가?

이 질문들에 대해 답하기 위해서 지방선거 직후 실시한 서베이와 중앙선관위의 실제 투표율 데이터를 이용하여 분석하였다. 그 답을 먼저 요약하여 소개하면 다음과 같다. 첫째, 1회부터 6회까지의 시·도지사 선거를 중심으로 투표율을 분석한 결과, 사전투표는 상당한 투표율 상승의 효과를 가져왔다. 둘째, 예상과 달리 사전투표에 성별, 연령별, 학력별 차이는 발견되지 않았다. 그러나 사무직 및 전문직, 생산직에 종사하는 사람들, 즉 출퇴근 시간이 일정하여 사전투표를 상대적으로 더 효과적으로 이용할 수 있는 사람들의 사전투표율은 상당히 높은 것으로 나타났다. 셋째, 관외투표율과 관내투표율을 비교하여 분석해본 결과, 유권자들이 적극적으로 관외투표를 이용하여 투표하였음을 발견할 수 있으며, 이는 사전투표의 투표편의성 향상에 대한 유력한 증거로 해석할 수 있다. 넷째, 야당지지자들이 더욱 적극적으로 사전투표에 참가하는 현상이 발견되었다.

국민의 참정권을 보장하기 위해 최대한의 투표 편의를 제공하는 것은 민주주의 국가의 의무이다. 따라서 민주주의적 선거제도를 채택하고 있는 거의 대부분의 국가들은 그러한 참정권 보장을 위해 투표일 당일의 일반 투표를 보완할 수 있는 다양한 부가적 제도를

시행하고 있다(김선혁 외 2009; 김혁 2005; 류석진 외 2009; Alvarez et al. 2012; Caltech-MIT Voting Technology Project 2001). 보통 편의투표(convenience voting)라고 통칭되는 이러한 제도에는 부재자 투표, 잠정투표, 우편투표, 인터넷/모바일투표, 그리고 사전투표 등이 포함된다(이상신 2014, 36-37; Gronke & Toffey 2008). 각 나라들이 사용하고 있는 이 편의투표의 명칭은 비록 유사하지만, 구체적인 세부적 사항으로 들어가면 각 국가들이 채택하고 있는 제도들은 큰 차이가 나서 일반화하는 것이 쉽지 않다.

사전투표제 역시 대부분의 민주주의 국가에서 유사한 제도를 채택하고 있기는 하다. 그러나 한국의 사전투표제는 시간과 장소에 구애받지 않으며, 특별한 사전등록 절차 없이 가능한 세계 최초의 제도라는 점에서 다른 나라의 사전투표제도와 구별되는 상당히 독특한 제도라고 할 수 있다(이상신 2014; 중앙선거관리위원회 2013a). 이런 제도적 특이성은 사전투표에 대한 일반화된 이론을 만드는 것을 매우 힘들게 한다. 또, 2013년 두 차례 재보궐선거에서 시행된 후, 사전투표가 처음으로 전국적으로 실시된 것이 제6회 지방선거였기 때문에, 아직까지 국내에서는 사전투표에 대한 본격적인 연구가 거의 이루어지지 않은 상황이다. 따라서 이러한 한계들 때문에 논문은 사전투표제에 대한 이론적인 접근이라기보다는 앞으로의 학문적 논의를 준비하기 위한 탐색적 연구의 성격을 띤다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 이어지는 절에서는 투표제도와 투표율의 관련에 대한 기존 연구들을 중심으로 사전투표와 투표율의 관계에 대한 이론적 틀을 제시할 것이다. 이후 본론에서는 앞에서 소개한 네 가지 질문에 대한 분석이 시도된다. 그리고 맺음말에서는 이 분석들을 정리하고 앞으로 사전투표제에 대한 연구 방향을 생각해볼 것이다.

## II. 사전투표와 투표율

투표율에 대한 물음은 필연적으로 왜 사람들은 투표를 하는가라는 질문으로 이어지기 때문에, 경험적인 정치학에서 가장 근원적인 부분을 건드릴 수밖에 없다(Harder & Krosnick 2008; Riker & Ordeshook 1968). 왜 시민들이 투표에 참여하는가라는 질문에 대한 가장 고전적인 이론은 다운즈에 의해 정립되고 후에 “투표의 패러독스(paradox of voting)”라는 이름이 붙은 경제학적 접근이다(Downs 1957; Ferejohn & Fiorina 1974; Riker & Ordeshook 1968). 이 투표의 패러독스 이론은 다음과 같은 간단한 수식으로

표현된다.

$$R = BP - C + D$$

이 투표의 패러독스 이론은 개인의 투표 참가 여부를 결정하는 것은 투표에 참가함으로써 얻는 이익(R)이라는 가정에서 시작한다. 이 이익은 투표의 비용(C)과 투표로부터 얻는 편익(B), 나의 투표가 선거결과를 바꿀 수 있을 확률에 대한 믿음(P), 그리고 시민적 의무감(D, 혹은 투표로부터 얻는 심리적 만족감)의 함수라고 전제된다.<sup>1)</sup> 여기서 도출되는 결론은 한 개인의 투표 참여가 투표의 결과를 결정할 확률이 0에 수렴하는 공직선거의 경우에는 편익이 비용보다 클 가능성은 거의 없으며, 따라서 시민들의 투표는 시민적 의무감에 의해 결정된다는 것이다.

이 다운즈의 모델은 내적 논리가 상충한다는 비판을 받았지만 아직도 투표와 정치참여를 설명하는 기본 모델로 널리 사용되고 있다. 투표제도와 관련 법규가 투표율에 미치는 영향은 이 모델의 비용(C)의 차원에서 논의된다. 즉, 제도를 통해 국민의 투표 비용을 낮추는 것이 투표율 제고에 효과적일 수 있다는 것이다. 사전투표 또한 유권자의 투표비용을 낮추는 것을 목표로 하는 제도이기 때문에, 이러한 연구들은 한국에서의 사전투표가 과연 투표율을 실제로 높였는지에 대한 유력한 근거가 된다. 물론 유권자의 투표비용을 낮추기 위한 투표 제도의 개선이 실제로 투표율 상승에 도움을 준다는 것에 동의하지 않는 연구도 존재한다(Norris 2004). 그러나 Blais와 그 동료들의 연구에서는 여러 나라의 선거제도 비교연구를 통해 부재자 투표나 사전투표 등이 투표율 증가에 상당히 강력한 영향을 준다는 결론에 도달하기도 했다(Blais et al. 2003).

투표제도와 투표율 간의 상관관계를 연구한 예로는 유권자 등록제도에 대한 연구가 있다. 매우 강력한 주민등록제도를 통해 유권자 명부를 작성하고 있는 한국의 경우에는 사실상 유권자 등록이라는 것이 존재하지 않지만(이상신 2014), 이는 다른 나라와 비교해 보았을 때 오히려 특수한 경우에 해당한다. 다른 민주주의 국가에서는 매우 다양한 유권자 등록제도가 있어서 이에 따른 투표비용의 차이가 존재한다(Rosenberg and Chen 2009). 이에 따라 유권자 등록 과정이 복잡하고 고비용일수록 투표율이 낮아진다는 연구 결과는 이미 60년대부터 다양하게 제시되었다(Kelley, Ayres & Bowen 1967; Kim,

1) 각 변수에 대한 해석은 무척 다양한 방식으로 시도되었지만 여기서는 가장 일반적으로 알려진 해석들을 소개한다(Harder & Krosnick 2008).

Petrocik & Enokson 1975). 좀 더 발전된 방법론을 가지고 이 문제를 접근한 90년대 이후의 연구에서는, 만약 유권자 등록제도로 인한 비용이 없다고 가정했을 경우 미국 선거의 투표율이 7%에서 9%까지 상승할 것이라고 예측한 것들이 있다(Mitchell & Wlezien 1995; Nagler 1991; Wolfinger & Rosenstone 1980).

단순한 가정을 떠나, 실제로 유권자 등록제도의 개선이 투표율 증가로 이어진 사례가 흔히 “모터 보터법(Moter Voter Act)”이라고 불리는 1993년의 미국의 유권자 등록법(National Voter Registration Act)이다. 자동차 운전면허를 신규발급 혹은 갱신하면서 동시에 유권자 등록을 할 수 있도록 하는 등 유권자 등록의 편의를 크게 높인 이 법의 도입으로 상당한 투표율 상승이 있었다는 증거들이 제시되었다(Brians & Grofman 2001; Knack & White 2000; Parry and Shields 2001).

고령 혹은 장애 등의 개인적인 이유로 건강한 사람들보다 투표비용이 높을 수밖에 없는 사람들을 위한 투표제도들이 이들의 투표율을 높였는지에 대한 연구들도 존재한다. 물론 이러한 사례는 한국에서도 거소투표란 이름으로 존재하며, 거동이 불편한 이들은 특별히 우편을 통해서 투표하는 것이 허락된다. 장애를 가진 이들이 특별히 공식 투표일 이전에 미리 투표할 수 있도록 하거나 우편투표를 하는 제도를 도입했을 때 투표율 상승이 있었다고 보고된 바 있다(Berinsky, Burns & Traugott 2001; Karp & Banducci 2000).

한국의 사전투표가 다른 나라의 유사한 제도에 비해 가장 두드러지게 차이 나는 것은 투표의 접근성이다. 한국의 사전투표 기간에는 유권자는 별도의 사전등록이나 신청이 필요없이 전국 어디서나 자유롭게 투표할 수 있기 때문에 그 어떤 투표제도보다도 투표에 대한 접근성이 뛰어나다. 기존의 투표율 연구들은 이 투표의 접근성, 좀 더 구체적으로는 투표소 혹은 유권자 등록사무소의 물리적 위치 및 업무 시간의 길이 등이 투표율에 영향을 미친다는 것을 보여준다(Caldeira et al. 1985; Wolfinger & Rosenstone 1980).

### III. 제6회 지방선거에서의 사전투표 분석

이 장에서는 6회 지방선거에서 사전투표가 어떤 결과를 가져왔는가를 분석할 것이다. 우선 가장 중요하고 흥미로운 질문은 물론 사전투표가 실제로 투표율을 높이는 효과를 가져왔는가 하는 문제이다. 이 질문에 답하기 위해 1회부터 6회까지의 시·도지사 선거

투표율 자료를 분석하였으며, 그 결과 사전투표의 도입은 실제로 투표율 증가를 가져왔다는 것을 확인할 수 있었다. 이어서 두 번째로 분석할 문제는 그렇다면 어떤 집단이 사전투표를 이용했는가, 즉, 사전투표를 통해 정치참여를 하게 된 사람들은 누구인가라는 것을 분석할 것이다. 그리고 사전투표제가 목표로 했던 투표편의성 향상에 대한 객관적인 지표라고 할 수 있는 관외투표율을 지역별, 투표날짜별로 분석하였다. 이어서는 사전투표의 정치적 효과를 분석한다. 이를 위해 서베이 자료 및 선관위 개표자료를 분석하여 사전투표가 어떤 정당에 더욱 유리했는지를 살피는 순서로 이 장을 구성하였다.

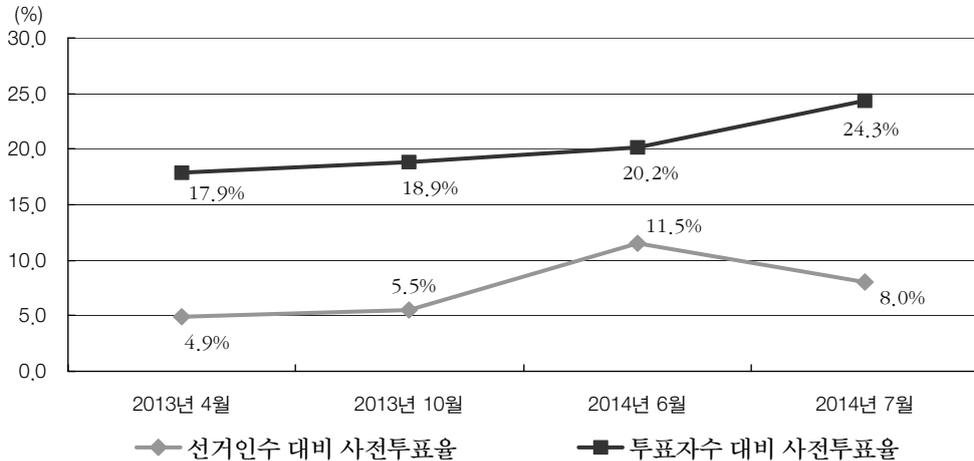
## 1. 2013년과 2014년 선거에서의 사전투표

2013년 두 차례의 재보궐선거에서 최초 도입된 사전투표제는 매우 성공적으로 실시되었다. 사전투표제 성공의 지표로는 첫 도입이었음에도 불구하고 사전투표에 참가한 투표자의 비율이 상당히 높았다는 것을 들 수 있다. 2013년 4월 재보궐선거에서 처음 도입된 사전투표에서 선거인수 기준 사전투표율은 4.9%, 투표자수 기준으로는 무려 17.9%의 사전투표율을 기록했다. 즉, 재보궐선거에 투표한 유권자 5명 중 1명은 사전투표를 이용한 것이다. 종래의 부재자투표율과 사전투표율을 비교하면 그 변화를 더욱 확실히 알 수 있다. 선관위 자료에 따르면 2010년 이후에 치러진 4회의 재보궐선거에서 부재자투표율은 평균 4.3%(투표자수 기준)에 머물렀다(중앙선거관리위원회 2013b). 따라서 17.9%의 사전투표율은 이전 부재자투표율과 비교했을 때 무려 4배의 차이를 보이고 있는 것이다.

하지만 2013년 재보궐선거에서의 사전투표는 매우 제한적이었던 것을 생각할 필요가 있다. 즉, 사전투표를 위한 투표소가 전국적으로 설치되는 것이 아니라, 재보궐선거가 치러지는 선거구에만 한정적으로 설치되었기 때문에 유권자들의 거리비용이 줄어드는 효과는 상대적으로 미미했다. 이는 2013년 4월 재보궐선거의 경우 사전투표제를 이용하여 투표한 유권자 총 35,093명 중 원래의 주소지 관할 내의 투표소에서 투표한 사람은 89.4%에 달한 반면, 10.6%의 유권자만 주소지 관할 밖의 투표소에서 투표했다는 것에서도 알 수 있다(중앙선거관리위원회 2013b). 따라서 대부분의 사전투표는 투표 시간을 좀 더 효율적으로 사용하는 것에 도움을 주는 데 그쳤으며, 거리비용 절감의 효과는 상대적으로 적은 편이었다. 이는 사전투표제 자체의 문제라기보다는 재보궐선거의 성격상 투표소 설치가 제한적일 수밖에 없다는 구조적 문제였다.

2013년 10월 30일의 재보궐선거에서 사전투표제는 두 번째로 실시되었다. 매우 규모가

〈그림 1〉 사전투표율의 변화



작은 미니 선거였으므로 전체 투표율은 33.5%로 높지 않은 편이었다. 이 재보궐선거의 총투표자수는 134,068명이었는데, 이 중 사전투표를 활용한 사람들은 25,327명으로 투표수 기준 사전투표율은 4월 재보궐선거보다 약간 높은 18.9%를 기록했다(중앙선거관리위원회 2013b).

최초로 사전투표가 전국단위로 확대되어 실시된 제6회 지방선거에서 사전투표율은 더욱 늘어나 20.2%(투표자수 기준, 선거인 수 기준으로는 11.5%)에 달했다.

그리고 2014년 7월 30일 재보궐선거에서 선거인수 대비 사전투표율은 8.0%로, 6월의 지방선거보다는 약간 낮지만 2013년의 재보궐선거보다는 더욱 높아졌다. 투표자수 대비 사전투표율은 상승률이 더욱 컸는데, 7월 재보궐선거에서 24.3%를 기록, 투표한 유권자 4명 중 1명은 사전투표를 한 것으로 기록되었다. 이는 6월 지방선거의 20.2%보다도 오히려 높은 것이다.

이렇게 계속 사전투표율이 높아지고 있는 것에는 몇 가지 이유를 생각할 수 있다.

첫째, 전국적으로 사전투표소가 설치되는 전국단위 선거에서는 재보궐선거에 비해 사전투표의 투표편의성이 훨씬 커진다. 2013년 4월 재보궐선거에서는 관외 투표소를 이용한 투표인의 숫자가 그리 많지 않았지만,<sup>2)</sup> 전국 단위 선거에서는 이 숫자가 크게 늘어났을 가능성이 있다.

2) 2013년 4월 재보궐선거에서 관외투표의 비율은 10.6% 정도였고, 이를 제외한 89.6%는 자신의 거주지 근처 투표소에서 투표한 관내투표였다(중앙선거관리위원회 2013).

둘째, 공식 투표일이 휴무일이 아닌 재보궐선거와 달리 총선이나 지방선거, 대선에서는 투표일이 공휴일이다. 이 경우 사전투표를 하고 투표일 하루를 온전히 쉬려는 유권자가 크게 늘어날 것으로 예측할 수 있다. 즉, 투표일이 공휴일일 때 사전투표의 투표비용 절감 효과는 상대적으로 더 커진다.

셋째, 2014년 6월에 첫 번째 전국 사전투표가 실시되기 전까지, 두 차례의 재보궐선거에서 사전투표제가 시험적으로 실시되면서 사전투표제의 비용절감효과가 충분히 홍보되었으며, 이에 따라 국민들의 사전투표에 대한 인지도가 높아진 것이 또 다른 이유일 것이다.

넷째, 2013년 사전투표의 경험이 반영되어 6회 지방선거 및 7월 재보선에서는 좀 더 편의성이 강화된 사전투표가 시행되었다. 앞선 두 차례의 재보궐선거에서는 사전투표가 오후 4시에 마감되었는데, 이것이 오후 6시로 늦추어져서 유권자의 투표 시간이 총 4시간 연장되었다. 그리고 관내 투표함과 관외 투표함을 구분하여 사전투표를 진행하는 방식으로 바뀌어서, 관내 투표자의 경우에는 미리 투표용지를 인쇄해두어 투표용지 인쇄 시간 동안 유권자들이 대기해야 하는 불편이 사라졌다. 또한 관내/관외 투표함의 분리는 우편으로 배달되는 투표용지의 양을 절반 이하로 감소시켜 선거비용을 절감하고 투표 용지 보안의 위험성도 줄이는 효과를 가져왔다.

다섯째, 외국의 경우에도 편의투표를 이용하는 사람들의 비율이 늘어나는 추세다. 2002년 선거지원법(Help America Voting Act)을 도입한 미국의 경우, 선거가 거듭되면서 부재자투표와 사전투표를 이용하는 비율이 계속 상승하고 있다(Alvarez et al. 2012; Kropf et al. 2013). 중간선거보다 대통령선거에서 사전투표 및 부재자투표 참여율이 높아지는 경향이 있는데, 2008년 미국 대선의 경우 30%가 넘는 미국인들이 부재자투표나 사전투표를 이용해 자신들의 주권을 행사했다.

따라서 앞으로도 사전투표 이용률은 계속 올라갈 것이라고 예측할 수 있다. 이번 지방선거에서 사전투표율이 투표자수 기준 20.2%를 기록했지만, 지방선거는 총선이나 대선보다 일반적으로 투표율 자체가 떨어지는 것을 감안하면 앞으로 이 비율은 미국에서의 30% 수준을 넘을 가능성까지도 생각할 수 있을 것이다.

## 2. 사전투표의 투표율 제고 효과

이 절에서는 지난 1회부터 최근 6회까지의 시·도지사 선거 데이터를 이용하여 사전투

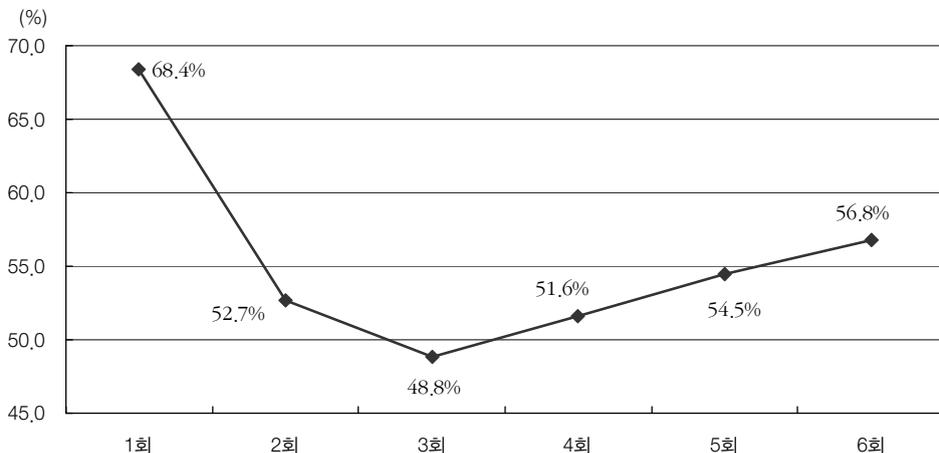
표의 투표율 제고 효과를 분석하였다. 이에 따르면 사전투표 도입으로 인해 투표율에 통계적으로 유의미한 증가가 있었음을 발견할 수 있었다. 회귀분석 결과, 사전투표율이 1% 상승할 때 시·도지사 선거 투표율도 1.1%가량 상승하는 경향이 있었으며, 선거회차와 선거경합도를 통제하였을 때 사전투표 도입 이후 투표율이 전체적으로 9% 정도 상승한 것으로 추정된다.

사전투표의 도입으로 인해 기대된 가장 중요한 효과가 바로 투표율 제고였다. 87년 민주화 직후 매우 높았던 투표율은 90년대 이후 각급 선거에서 모두 계속 낮아지고 있는데, 특히 대통령선거 및 총선에 비해 상대적으로 국민들의 관심이 낮은 지방선거의 투표율은 2002년의 제3회 지방선거에서는 48.8%에도 이르지 못할 정도로 심각하게 낮아진 바가 있다. 이처럼 사전투표가 도입된 가장 중요한 이유가 바로 투표 비용을 줄여 국민의 정치참여를 높이려는 것이었다.

우선 <그림 2>를 보면 3회 지방선거 이후에는 지방선거 투표율이 약간씩 상승하는 추세를 보이고 있었음을 알 수 있다. 3회부터 6회 지방선거의 투표율 변화 추이를 보면 거의 완전한 직선을 이루고 있다. 따라서 6회 지방선거에서의 투표율 상승을 이런 추세로 일환으로 이해해야 할지, 아니면 사전투표가 이 투표율 상승에 영향을 주었는지를 평가하는 것은 쉽지 않은 작업이다.

중앙선관위에는 애초에 사전투표의 도입으로 6회 지방선거에서는 60% 정도의 투표율이 나올 것으로 기대하고 있었다. 그러나 이 기대에 못 미치는 56.8%의 투표율은 “사전투표가 유권자의 선거 참여를 확대하기보다는 투표를 분산시키는 효과”만을 갖는 것이 아닌

<그림 2> 역대 지방선거 투표율 비교



가 하는 언론의 분석도 있었다(이지은 2014).

사전투표의 투표율 제고효과 분석이 쉽지 않은 것은 첫째, 투표율에 영향을 끼치는 요인들이 매우 다양하고, 둘째, 전국적 단위에서 사전투표가 실시된 것이 이번이 처음이기 때문에 아직 충분한 데이터가 확보되지 않았으며, 셋째, 외국의 경우 사전투표나 부재자 투표 등의 편의 투표가 투표율을 높이는 효과는 없거나 미미할 뿐이라는 연구결과가 있기 때문이다.

이 논문에서는 회귀분석 방법을 통해 사전투표가 투표율에 미치는 효과를 분석했다. 이 회귀분석의 분석 단위는 제1회부터 6회까지의 지방선거에서 시·도지사 선거이다. 총 96회의 시·도지사 선거에서 단독출마한 후보가 당선된 2회 지방선거의 전남북 도지사 선거를 제외한 94회의 선거가 표본으로 사용되었다.

이 회귀분석의 종속변수는 각 시·도지사 선거의 투표율이다. 독립변수로는 선거회차, 선거경합도, 선거인수 대비 편의투표율, 투표자수 대비 편의투표율, 사전투표 이진변수 등이 투입되었다.

선거회차 변수는 1회 지방선거 이후의 투표율 하락 추세를 반영하기 위해 작성되었다. 제1회 지방선거의 경우 선거회차 변수의 값은 1, 2회 선거는 2의 방식으로 변수 값을

〈표 1〉 사전투표의 투표율 제고 효과 회귀분석

종속변수: 투표율	모형 1 비표준화계수(표준오차)	모형 2 비표준화계수(표준오차)	모형 3 비표준화계수(표준오차)
선거회차	-0.03(0.006)***	-0.03(0.007)***	-0.03(0.007)***
선거경합도	-0.01(0.042)	0(0.044)	0.01(0.044)
선거인수 대비 편의투표율	1.13(0.271)***		
투표자수 대비 편의투표율		0.49(0.177)**	
사전투표 이진변수			0.09(0.03)**
상수	0.64(0.024)***	0.64(0.025)***	0.66(0.026)***
표본수	94	94	94
F	8.9	5.33	6.03
수정결정계수	0.203	0.122	0.140

Note: \*P < 0.1 \*\*P < 0.01 \*\*\*P < 0.001

입력하였다. 선거경합도는 1위 후보와 2위 후보의 투표율 차이로 계산했다. 선거인수 대비 편의투표율 및 투표자수 대비 편의투표율 변수에서 '편의투표'란 6회 지방선거 이전의 부재자투표와 6회의 사전투표를 합쳐서 말하는 것이다. 사전투표 이진변수는 6회 지방선거 표본의 경우는 1, 이전 지방선거 표본의 경우는 0의 값을 갖도록 한 변수로, 사전투표 도입 이전과 이후의 투표율 변화를 비교하기 위해 사용되었다.

이 회귀분석의 결과는 <표 1>에 정리되어 있다. 이 분석 결과에 따르면, 사전투표는 투표율 제고에 통계적으로 유효한 효과를 갖는 것으로 나타났다. 모형 1에 따르면 선거인수 대비 편의투표율이 1% 증가할 때 투표율 또한 1.13% 증가하는 효과가 있다. 투표자수 대비 편의투표율 변수를 투입했을 때도 마찬가지로 유효한 효과가 있었다. 마지막 모형 3에서는 사전투표 이진변수를 통해 6회 지방선거와 이전 선거에서의 투표율 변화를 진단하였는데, 사전투표 도입 이후 약 9% 정도의 투표율 상승효과가 있는 것으로 계산되었다.

위의 회귀분석에는 명백한 한계가 존재한다. 투표율에 영향을 주는 많은 요인들이 자료의 부족으로 인해 투입되지 못했다는 것이 가장 큰 아쉬움이며, 이는 수정결정계수가 낮은 편이라는 점에서 증명된다. 앞으로 자료 보완을 통해 이 회귀분석 결과에 대한 재점검이 필요할 것이다. 그러나 많지 않은 표본 수에도 불구하고 사전투표가 투표율 상승에 미치는 영향력이 상당하다는 것을 보여주고 있다.

### 3. 사전투표 이용자 분석

이 절에서는 여론조사 데이터를 바탕으로 누가 사전투표를 이용했으며, 공식 선거일 투표(이후 일반투표)와 사전투표를 이용한 투표자들 사이에는 어떤 차이가 있었는지를 살펴볼 것이다. 분석 결과를 먼저 소개하면, 사전투표 이용에 있어 성별, 연령별, 학력별 차이는 발견되지 않았다. 인구학적 변수 중 사전투표 이용에 있어 가장 유의미한 차이를 보인 것은 직업으로, 주로 출퇴근 시간이 일정한 사무직 및 전문직, 그리고 생산직에 종사하는 사람들이 사전투표율이 더 높은 것으로 드러났다. 이 밖에 대도시보다는 오히려 읍면에서 사전투표율이 높았다는 것도 흥미로운 결론이었다.

우선 <표 2>에서는 이번 서베이의 응답자들의 선거 참여 현황을 정리하였다.

응답자 중 사전투표에 참가했다고 답한 사람은 총 12.4%로, 실제 참여투표율 11.5%에 근접한 수치였다. 반면 선거 당일 투표했다고 답한 사람은 서베이에서 60.9%였으나, 이것은 사전투표 및 거소투표를 제외한 실제투표율 45.3%와 비교하면 상당히 높은 편이

〈표 2〉 지방선거 투표여부

투표참여	빈도	퍼센트	6회 지방선거 투표율*
투표하지 않았다	302	25.1%	
보통 투표하는 편이나 이번 지방선거에서는 못했다	20	1.7%	
사전투표하였다	149	12.4%	11.4%
선거 당일 투표했다	733	60.9%	45.3%
Total	1,204	100%	56.8%

Note: \* 선거인수 대비 투표율

라고 평가할 수 있다. 사전투표 및 선거당일 일반투표를 합하면, 이번 서베이 응답자들의 73.3%는 지방선거에 투표했다고 밝혔다. 이는 실제 지방선거 투표율인 56.8%보다 상당히 높다. 이렇게 실제 투표율과 서베이 참가자들이 응답한 투표율이 차이가 나는 것은 일반적으로 발생하는 현상이다.

우선 투표에 참여했다고 답한 응답자 882명을 대상으로, 사전투표 참여에 있어서의 성별 차이를 살펴보았다. 〈표 3〉을 보면 남성투표자 중 사전투표를 한 사람의 비율은 19.25%로, 여성의 14.42%보다 약 5% 가까이 높았다. 그러나 카이제곱 검정결과 P-value는 0.056으로, 통상적으로 사용되는 95% 유의수준을 약간 상회하고 있어서 이 차이가 통계적으로 유의미하다고 말하기는 힘들다. 즉, 남성이 여성보다 사전투표에 더 많이 참가하긴 했지만, 그 차이가 유의미할 정도로 크다고 말할 수는 없다.

한편, 연령별 사전투표율 차이는 거의 없는 것으로 조사되었다. 〈표 4〉의 결과를 보면

〈표 3〉 성(性)별 사전투표율 비교

	일반투표(%)	사전투표(%)	Total	N
남자	80.75	19.25	100	452
여자	85.58	14.42	100	430
Total	83.11	16.89	100	882

$$\chi^2 = 3.6604 \quad P\text{-value} = 0.056$$

〈표 4〉 연령별 사전투표율 비교

	일반투표(%)	사전투표(%)	Total	N	실제사전투표율*
19~29세	82.5	17.5	100	120	15.97
30~39세	82.99	17.01	100	147	9.41
40~49세	82.95	17.05	100	176	9.99
50~59세	81.68	18.32	100	202	11.53
60세 이상	84.81	15.19	100	237	12.22
Total	83.11	16.89	100	882	11.49

$$\chi^2 = 0.8171 \quad P\text{-value} = 0.936$$

Note: \* 선관위 집계 총선거인수 대비 사전투표율. 선관위 자료에 따르면 70세 이상 투표인들의 사전투표율은 10%였다.

가장 사전투표율이 높았던 연령집단과 낮았던 연령집단은 50대와 60대로, 이 두 집단의 사전투표율은 각각 18.32%와 15.19%였다. 그러나 이 연령집단 간 사전투표율의 차이는 카이제곱 검정 결과 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 선관위의 공식 투표율 집계 자료에서 사전투표율이 가장 높은 집단은 20대로, 선거인수 기준 15.97%의 20대가 사전투표에 참가했다고 보고되었다. 그러나 이 수치는 군생활을 하고 있는 20대가 포함된 것으로, 이번 서베이에서 군인들이 포함되지 않은 것을 생각하면 그 차이는 자연스럽게 설명될 것이다.

다음의 〈표 5〉에서는 학력수준별 사전투표율을 비교했다. 4년제 대학 이상의 학력을 가진 계층에서 사전투표율이 20.25%로 가장 높았고, 고졸 학력층에서 14.48%로 가장 낮았다. 하지만 이 두 집단만을 따로 떼어놓고 비교한 경우에도 카이제곱 검정의 P-value는 0.062로 95% 수준에서 유의미하지 않았다. 일반투표 집단과 사전투표 집단의 학력수준의 평균값을 t 검정으로 비교하였을 때, 사전투표 집단의 학력이 약간 높은 것으로 나왔지만 그 차이는 유효하지 않았다. 즉, 학력과 사전투표 참여 사이에는 특별한 상관관계가 발견되지 않았다.

인구학변수들에서 사전투표율과의 관계가 가장 확실히 드러난 것은 직업 변수였다. 〈표 6〉을 보면 가정주부의 경우 사전투표가 9.82%에 불과했던 반면, 생산직 종사자들의 사전투표율은 23.44%, 사무직 혹은 전문직 종사자들의 사전투표율은 27.41%에 달했다.

〈표 5〉 학력별 사전투표율 비교

	일반투표(%)	사전투표(%)	Total	N
중졸 이하	82.61	17.39	100	161
고졸	85.52	14.48	100	366
전문대학	82.88	17.12	100	111
4년제 대학 이상	79.75	20.25	100	242
Total	83.07	16.93	100	880

$$\chi^2 = 3.4821 \quad P\text{-value} = 0.323$$

Note: 모름/무응답 제외

생산직과 사무직 노동자들은 모두 정해진 출퇴근 시간에 직장에서 일해야 한다는 공통점이 있다. 따라서 이 두 집단에서 가장 투표율이 높았다는 점은 사전투표제도의 도입의 주요 목적이었던 투표의 시간 및 거리비용 절감이라는 측면이 확실히 유권자들에게 매력적이었던 것을 시사한다. 반면 자영업이나 비교적 출퇴근 시간이 자유로운 판매/영업/서비스직 종사자들의 사전투표율은 상대적으로 낮은 편이었다.

이러한 결과는 매우 흥미로운데, 미국의 경우 노동자들에게 투표의 시간을 보장하도록 하는 법률이 투표율 증가에 큰 영향을 주지 못했다는 기존 연구결과가 있기 때문이다 (Sterling 1983). 하지만 이러한 기존 연구결과는 한국과 미국이 노동환경과 전국적 투표의 빈도, 기타 투표비용 및 투표 접근성에 영향을 주는 기타 변수에 있어 많은 차이가 있기 때문에 한국에 반드시 적용된다고 볼 수는 없다. 오히려 전 세계 최고 수준의 노동시간을 기록하고 있는 한국의 노동환경을 생각해보면 사전투표가 노동자들의 투표 접근성을 높이고 이에 따라 투표율 증가를 가져왔다고 보는 것이 자연스러운 것이다.<sup>3)</sup>

이렇게 생산직과 사무직 노동자들의 사전투표율이 높았다는 사실은 사전투표가 단지 유권자들의 투표를 분산시키는 것을 떠나 실제로 투표율을 높였다는 것을 방증하는 간접적인 증거로 생각할 수 있다. 사전투표의 도입이 목표로 한 것이 바로 투표에 드는 비용을 낮추는 것이었고, 상대적으로 정해진 노동시간을 가진 집단이 사전투표를 더 많이 이용했

3) OECD Factbook에 따르면, 2010년 대한민국의 연간 평균 노동시간은 2,193시간으로 OECD 회원국 중 단연 1위를 기록했다. <http://goo.gl/F4jhlv>(최종접속일: 2014년 9월 30일).

〈표 6〉 직업별 사전투표율 비교

직업	일반투표(%)	사전투표(%)	Total	N
농/임/어업	82.35	17.65	100	17
자영업	86.22	13.78	100	283
판매/영업/서비스직	86.92	13.08	100	107
생산/기능/노무직	76.56	23.44	100	64
사무/관리/전문직	72.59	27.41	100	135
주부	90.18	9.82	100	163
학생	85.42	14.58	100	48
무직/기타/무응답	72.31	27.69	100	65
Total	83.11	16.89	100	882

$\chi^2 = 27.0444$   $P\text{-value} = 0.000$

다는 것은 이 투표비용 절감 효과가 실재했다는 것을 증명하는 것이기 때문이다. 이러한 투표비용 절감이 앞 절에서 살핀 사전투표의 투표를 제고효과로 이어졌을 것이라고 추측할 수 있다.

마지막으로, 응답자의 거주지 유형별로 사전투표율을 비교해보았다. 대도시 응답자들이 사전투표율이 낮고 중소도시 및 읍면에서 사전투표율이 높은 것을 볼 수 있다.

이러한 결과는 위의 직업별 사전투표율과 비교해보았을 때 약간 의외라고 할 수 있다. 하지만 〈표 8〉에서 시·도지사 선거의 사전투표를 비교해보면 이 서베이 결과와 어느

〈표 7〉 거주지 유형별 사전투표율 비교

거주지 유형	일반투표(%)	사전투표(%)	Total	N
대도시	86.72	13.28	100	399
중소도시	82.44	17.56	100	353
읍/면	73.85	26.15	100	130
Total	83.11	16.89	100	882

$\chi^2 = 11.7577$   $P\text{-value} = 0.003$

〈표 8〉 제6회 시·도지사 선거 사전투표율

특별 및 광역시	사전투표율	도	사전투표율
서울	11.1%	경기	10.3%
부산	8.9%	강원	14.2%
대구	8.0%	충북	13.3%
인천	11.3%	충남	11.9%
광주	13.3%	전북	16.1%
대전	11.2%	전남	18.0%
울산	10.7%	경북	13.1%
세종	15.1%	경남	11.9%
		제주	11.1%

정도 일치하는 것을 발견할 수 있다. 광주 및 세종시를 제외하고는 기타 특별시와 광역시 사전투표율은 전국 평균 사전투표율인 11.5%보다 낮다. 하지만 도지사 선거에서의 사전투표율을 보면 경기와 제주를 제외하고는 모두 11.5% 이상의 사전투표율을 기록하고 있는 것을 알 수 있다. 경기가 다른 도에 비해 도시화 비율이 상대적으로 높은 것을 생각하면, 중소도시나 읍면 단위에서의 사전투표율이 대도시 사전투표율 보다 높다는 서베이 결과는 이 실제 사전투표율에서도 증명되고 있다.

#### 4. 사전투표와 투표편의성

한국의 사전투표제를 외국의 비슷한 제도들과 비교했을 때 가장 두드러지게 차이가 나는 것은 한국의 경우에는 별다른 사전 등록 단계 없이 전국 어디에서나 투표가 가능하다는 점이다. 이 ‘관외투표’가 가능하다는 것은 유권자의 투표 비용을 획기적으로 낮추어 줄 수 있기 때문에 한국 사전투표제의 큰 장점이라고 할 수 있다. 중앙선관위에서도 세계 최초로 이 관외투표를 구현했다는 점을 사전투표 홍보에 반영하고 있기도 하다(중앙선거관리위원회 2013a).

관외투표율은 자신이 거주하는 곳 이외에서 투표하는 것이 더욱 편리한 유권자의 비율

을 나타낸다. 즉, 관외투표율이 높을수록 출근이나 기타의 이유로 지정된 투표소에서 투표하는 것이 불편한 유권자들이 거주지 이외의 다른 투표소에서 투표하는 것을 선호했다는 뜻이 된다. 따라서 높은 관외투표율은 사전투표제가 유권자의 투표 편의를 실질적으로 향상시켰다는 것을 보여주는 객관적인 지표로 평가할 수 있을 것이다.

그런데 이 관외투표율은 제도적 이유 때문에 재보궐선거에서는 낮을 수밖에 없다. 재보궐선거에서 사전투표소는 투표가 치러지는 지역에만 국한되어 설치되며, 따라서 자신이 실제로 거주하는 곳과 주민등록이 있는 곳에서 모두 동시에 재보궐선거가 치러지는 경우가 아니라면 관외투표를 할 수 있는 경우는 별로 생각할 수 없다.

따라서 <표 9>에 정리한 것처럼 최초의 사전투표에서 관외투표의 비율이 10.6%로 낮았던 것은 이러한 제도적 원인이 컸기 때문이라고 생각된다. 그러나 1년 후에 치러진 6회 지방선거에서 관외투표율은 43.8%로 급속히 상승한다. 이는 사전투표에 참가한 사람 중 거의 절반에 가까운 유권자들은 자신이 거주하는 곳의 투표소가 아닌 외부의 투표소에서 투표했다는 것을 의미한다.

이렇게 높은 관외투표율은 사전투표제도가 의도했던 바대로 유권자들의 투표편의성 향상에 크게 기여하고 있다는 것을 방증한다. 계속 상승하고 있는 사전투표율과 함께 이 높은 관외투표율은 유권자들이 사전투표제도에 쉽게 적응하고 있으며 자신의 편의에 맞게 투표하는데 사전투표를 적극 이용하고 있다는 의미로도 해석할 수 있을 것이다.

<표 10>에서 지역별로 관내투표 및 관외투표율을 비교해보면 지역마다 관외투표율의 차이가 있음을 알 수 있다. 관외투표율이 가장 낮았던 지역은 울산인데, 타 지역에 비해 상대적으로 낮지만 그래도 33.9%를 기록, 울산의 사전투표자 3명 중 1명은 자기 거주 지역이 아닌 다른 선거구에서 투표했다. 관외투표율이 높았던 지역은 강원(65.2%), 세종(56.9%), 제주(50.9%) 등으로 이 지역들에선 관내투표보다 오히려 관외투표에 참여한 사람들의 비율이 높았다. 공무원들의 거주 비율이 높고, 상당수 공무원들이 주민등록을 서울 등에 둔 채 세종시에서 근무하고 있는 것을 생각하면 세종시의 관외투표율이 높은 것은 자연스럽다고 이해할 수 있을 것이다. 그러나 강원도 및 제주도에서 관외투표율이

<표 9> 관외투표율의 변화

	관내투표율	관외투표율
13년 4월 재보선	89.4%	10.6%
6회 지방선거	56.2%	43.8%

〈표 10〉 제6회 지방선거 지역별 관내/관외 투표율 비교

지역	사전투표율	① 관내투표율	② 관외투표율	①-②
서울	11.1%	57.3%	42.7%	14.5%
부산	8.9%	60.2%	39.8%	20.3%
대구	8.0%	56.2%	43.8%	12.4%
인천	11.3%	61.8%	38.2%	23.6%
광주	13.3%	53.1%	46.9%	6.2%
대전	11.2%	55.8%	44.2%	11.6%
울산	10.7%	66.1%	33.9%	32.2%
세종	15.1%	43.1%	56.9%	-13.8%
경기	10.3%	54.2%	45.8%	8.3%
강원	14.2%	34.8%	65.2%	-30.4%
충북	13.3%	57.5%	42.5%	15.0%
충남	11.9%	53.6%	46.4%	7.1%
전북	16.1%	60.8%	39.2%	21.6%
전남	18.0%	63.7%	36.3%	27.4%
경북	13.1%	60.4%	39.6%	20.8%
경남	11.9%	60.1%	39.9%	20.2%
제주	11.1%	49.1%	50.9%	-1.7%
전국	11.5%	56.2%	43.8%	12.4%

높았던 이유는 아직 확실치 않다. 두 지방 모두 관광지라는 공통점이 있는 것을 생각하면, 관광객들이 근처의 가까운 사전투표소에서 투표를 했을 가능성이 있다. 그러나 이 지역들에서 특히 관외투표율이 높았던 좀 더 정확한 원인은 후속연구를 통해 밝혀져야 할 필요가 있다.

앞에서 강조하여 말한 것과 같이, 관외투표율이 높다는 것은 유권자 개인이 속해있는 선거구에서 투표하는 것보다 다른 선거구의 투표소에서 투표한 사람이 많았다는 것을 의미한다. 세계적으로도 노동시간이 가장 긴 편에 속하고, 출퇴근 시간이 오래 걸리는 한국

〈표 11〉 투표일별 사전투표율 비교

	금요일 사전투표율	토요일 사전투표율
13년 4월 재보궐선거	35.8%	64.2%
제6회 지방선거	41.3%	58.7%

의 사정을 생각하면 직장이나 학교 근처의 투표소를 이용하는 것이 거주하는 집 주변의 투표소에서 투표하는 것보다 편리한 사람이 많았을 것이라는 것을 충분히 짐작할 수 있다. 이러한 유권자들은 사전투표제의 도입이 없었다라면 훨씬 높은 투표비용을 지불하며 투표에 참가해야 했을 것이며, 이러한 점이 사전투표제가 투표율을 높이는 원인이 되었을 것이다.

관외투표와 관내투표의 비교는 사전투표가 유권자의 투표편의성을 어떻게 향상시키고 있는지를 보여주는 좋은 지표이다. 또 하나 흥미로운 것은 사전투표가 시행되는 날짜별의 투표율 차이다. 선관위 자료에 의하면, 2013년 4월 재보궐선거에서는 금요일 사전투표율이 35.8%였는데 비해 토요일 투표율이 64.2%로 상대적으로 높았다(중앙선거관리위원회 2013b). 한편, 6회 지방선거의 경우 금요일의 전국 사전투표율은 41.3%로 약간 높아진 것으로 나타났다.

금요일보다는 토요일에 투표하는 것이 투표비용이 낮을 것이므로 토요일의 사전투표율이 높은 것은 자연스럽다. 그런데 지방선거에서 상대적으로 재보궐선거보다 금요일 사전투표율이 높아진 것은 아직 그 이유를 판단하기는 이르다. 앞으로 계속 사전투표가 진행되어 더 많은 데이터가 확보된 후에 보다 확실한 분석이 가능해질 것이다.

관외투표율을 지역과 사전투표일에 따라 다시 나누어 보면 〈표 12〉로 정리할 수 있다.

〈표 12〉에서는 사전투표 일자별로 관내투표와 관외투표율을 비교하였다. 사전투표는 금요일과 토요일 양일간에 걸쳐 시행된다. 이 표에서 뚜렷하게 보여지는 것은 금요일에는 관외투표율이 상대적으로 높고, 토요일에는 반대로 관내투표율이 높아지는 경향이 있다는 것이다.

이 차이를 가장 잘 보여주는 지역이 세종시이다. 세종시의 경우 금요일 투표에서는 관외투표율이 무려 70%에 달했는데, 토요일에는 43.3%로 줄어든다. 앞서서도 언급한 바 있지만 세종시에 근무하는 많은 공무원들은 주중에는 가족과 떨어져 있다가 주말에는 가정으로 돌아가는 생활을 하고 있는데, 높은 금요일 관외투표율은 이러한 세종시의 독특한 사정을 반영하고 있다고 보인다. 하지만 세종시뿐만이 아니라 모든 시도에서 공통적으로

〈표 12〉 지역별 및 사전투표일별 관내/관외투표율 비교

지역	1일차			2일차		
	관내투표율	관외투표율	관내-관외	관내투표율	관외투표율	관내-관외
서울	46.8%	53.2%	-6.4%	63.1%	36.9%	26.1%
부산	50.4%	49.6%	0.7%	66.1%	33.9%	32.2%
대구	46.5%	53.5%	-6.9%	62.0%	38.0%	24.1%
인천	49.1%	50.9%	-1.7%	69.8%	30.2%	39.6%
광주	45.4%	54.6%	-9.3%	57.6%	42.4%	15.2%
대전	47.7%	52.3%	-4.6%	60.4%	39.6%	20.8%
울산	59.5%	40.5%	19.1%	70.0%	30.0%	40.1%
세종	30.0%	70.0%	-40.0%	56.6%	43.4%	13.3%
경기	38.7%	61.3%	-22.7%	65.0%	35.0%	30.0%
강원	24.8%	75.2%	-50.5%	47.8%	52.2%	-4.4%
충북	48.1%	51.9%	-3.7%	64.5%	35.5%	29.0%
충남	45.8%	54.2%	-8.4%	59.6%	40.4%	19.3%
전북	55.6%	44.4%	11.2%	65.1%	34.9%	30.2%
전남	58.6%	41.4%	17.2%	68.5%	31.5%	37.1%
경북	53.8%	46.2%	7.6%	65.8%	34.2%	31.5%
경남	50.6%	49.4%	1.1%	66.9%	33.1%	33.7%
제주	43.0%	57.0%	-14.0%	53.9%	46.1%	7.9%
전국	45.5%	54.5%	-9.0%	63.7%	36.3%	27.5%

금요일에는 관외투표율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이는 금요일과 토요일의 투표 비용이 다르기 때문에 발생하는 현상으로 보인다.

이상 관외투표율을 분석한 내용을 바탕으로 결론내리면 다음과 같다. 전국단위 선거에서 사전투표에 참가한 40%를 넘는 유권자들이 관외투표를 했다는 것은 지금까지 많은 유권자들이 높은 투표비용을 감내하며 투표해야 했다는 것을 역설적으로 보여준다. 구체적인 숫자로 보면 6회 지방선거에서 관외투표를 한 유권자의 숫자는 약 2백만 명을 넘는

다. 전체 유권자의 약 5%에 달하는 국민들이 사전투표 제도의 도입을 계기로 통해 자기  
가 원하는 장소에서 투표할 수 있는 기회를 얻었고 실제로, 그렇게 투표했다. 이는 사전투  
표제가 그만큼 잘 설계되었고 성공적으로 시행되었다는 의미로 해석할 수 있을 것이다.

## 5. 사전투표의 정치적 효과: 사전투표는 어떤 정당에게 유리했는가?

사전투표제도 도입에 걸림돌이 되었던 것은 주요 정당들이 투표율 증가에 따른 정치적  
유·불리가 일치하지 않았기 때문이다. 특히 현 여당을 지지하는 고연령층에 비해 젊은  
층의 투표율이 상대적으로 낮는데, 사전투표로 젊은층의 투표율이 높아지는 것에 대한  
부담이 작용했었다. 하지만 앞 절에서 살펴본 바와 같이 사전투표 참가율에서 연령별 차  
이는 크지 않았으며, 50대 이상의 노년층 사전투표율이 30대와 40대보다 약간 높았다.  
따라서 젊은 층들의 투표 참여가 사전투표로 인해 상대적으로 높아질 것이라는 기대는  
실현되지 못했다고 봐야 할 것이다. 그렇지만 여전히 사전투표로 인해 실제로 특정 정당  
이 이득 혹은 손실을 보았을 가능성이 있으며, 이 절에서는 이 부분에 대한 분석을 시도  
한다.

우선 이번 설문조사에서는 새누리당과 새정치연합의 선호도를 11점 척도(-5점-매우  
싫다; 0점-보통; 5점-매우 좋다)로 측정하였다. <표 13>에 정리된 정당 선호도를 살펴  
보면, 우선 일반투표한 사람들의 새누리당에 대한 선호도는 0.637이었던 반면 사전투표  
한 응답자들의 새누리당 선호도는 0.174로 약간 낮은 편이었다.

t검정으로 이 두 평균값을 비교해 본 결과 95% 유의수준에서 통계적으로 유의한 차이  
를 갖고 있는 것으로 나타났다. 즉, 사전투표에 참여한 사람들은 상대적으로 새누리당에  
대해 낮은 평가를 내리고 있었다. 하지만 이것은 상대적인 비교일 뿐이며, 사전투표자들  
의 새누리당에 대한 평가 평균값은 중간값인 0 이상이어서 전체적으로는 호의적인 평가  
라고 할 수 있다. 반면, 새정치연합에 대한 평가에서는 일반투표자와 사전투표자 사이에

<표 13> 투표방식별 정당 선호도 비교

정당	일반투표	사전투표	P-value
새누리당	0.637	0.174	0.0456
새정치연합	-0.046	0.007	0.4084

유의미한 차이를 발견할 수 없었다. 일반투표자들의 새정치연합 평가 평균값은 -0.046으로 약간 부정적인 편이었고, 사전투표자들의 경우에는 0.007로 거의 중간값과 차이가 없었다. 한편 대응표본 t검정(paired t-test)으로 일반투표자들의 새누리당 및 새정치연합 평가를 비교해본 결과 통계적으로 유의미한 차이가 발견되었다( $p < 0.0001$ ). 그러나 사전투표자들의 두 정당 평가를 비교해보았을 때는 유의미한 차이가 발견되지 않았다. 즉, 일반투표에 참가한 사람들은 새누리당을 새정치연합보다 확실히 더 높게 평가하는 경향이 있었다. 그러나 사전투표한 사람들이 두 정당을 다르게 평가한다는 증거는 발견되지 않았다.

한편 지지정당별로 사전투표율을 비교해보면 통계적으로 유의미한 상관관계는 발견되지 않았다. 위의 <표 14>에서는 충분한 샘플이 확보되지 않은 통합진보당 및 정의당 지지자<sup>4)</sup>를 제외한 새누리당 및 새정치연합 지지자와 무당파의 사전투표율을 비교하고 있다. 새누리당 지지자들의 사전투표율은 15.74%로 새정치연합의 17.98%나 무당파의 17.19%에 비해 약간 낮았으나  $\chi^2$  값은 0.6048( $P\text{-value} = 0.739$ )여서 두 변수 사이에 유효한 상관관계는 발견되지 않았다.

지금까지의 분석은 서베이 데이터를 이용한 것이다. 그러나 <표 15>와 <표 16>은 6회 지방선거의 개표자료를 근거로 한 것으로 실제 투표에서의 차이를 보여주고 있다.

우선 <표 15>에서는 투표방법별로 정당별 득표율을 정리하였다. 이 표에 따르면 주로 고령이나 병환 등으로 거동이 불편에 집에서 우편투표를 하는 거소투표의 경우, 새누리당 지지의 비율이 49.32%로 33.02%의 새정연지지율과 비교할 때 큰 차이를 보였다. 마찬가지로

<표 14> 지지정당별 사전투표율

지지정당	일반투표	사전투표	Total	N
새누리당	84.26	15.74	100	394
새정치연합	82.02	17.98	100	267
무당파	82.81	17.19	100	192
Total	83.24	16.76	100	853

Note: 통합진보당, 정의당 지지자 제외

4) 전체 응답자 중 통합진보당을 지지한다고 응답한 사람은 22명, 정의당 지지자는 11명만이 있었다.

〈표 15〉 투표방법별 및 정당별 득표율 총괄(%)

투표방법별	새누리당	새정연	통합진보당	정의당	기타정당	무소속
계	45.78	44.23	1.95	0.89	0.28	4.46
거소투표	49.32	33.02	4.02	1.12	0.49	3.32
사전투표	41.22	47.92	2.29	0.98	0.32	4.4
일반투표	46.9	43.36	1.85	0.86	0.27	4.48

Note: 중앙선관위 자료, 시·도지사 선거 기준

가지로 일반투표의 경우에도 새누리당지지 비율이 가장 높았지만 사전투표의 경우에는 새누리당 지지보다 새정연 지지가 6.7% 정도 높았던 것으로 조사되었다.

물론 이런 결과를 사전투표의 도입으로 인해 상대적으로 진보적인 정당들에게 유리한 선거환경이 조성되었다는 결론으로 쉽게 연결지을 수는 없다. 이를 위해서는 사전투표를 계기로 얼마나 많은 유권자가 새롭게 선거에 참여하게 되었는지, 즉 사전투표가 없었다면 투표하지 못했을 사람들이 사전투표 덕분에 투표하게 된 경우가 얼마나 많은지를 좀 더 확실하게 분석할 수 있어야 한다. 그리고 이 새롭게 늘어난 유권자 중 어느 정도가 여당과 야당을 지지했는지를 파악해야 하는데, 이제 막 전국 단위 사전투표가 처음 시행된 지금에서는 이러한 결론을 쉽사리 내릴 수는 없다.

하지만 앞 절에서 분석한 바와 같이 사전투표의 도입으로 인한 투표율 상승 효과가 확인되었으며, 실제 투표 결과에서도 사전투표가 야당 지지로 연결될 것을 감안하면 어느 정도 사전투표가 야당에게 유리한 선거 결과를 가져왔다고 조심스럽게 추정할 수 있을 것이다.

사전투표에서의 야당편향 현상은 지역 및 정당별로 일반투표율과 사전투표율을 분리하여 비교한 〈표 16〉에서 더욱 확실하게 드러난다. 새누리당은 일반투표에서 호남지역과 서울, 세종, 충남 및 대전을 제외하고는 모두 새정치연합에 앞섰다. 반면 사전투표에서는 새정치연합이 영남 지역(부산 제외)과 제주를 제외하고는 모두 새누리당을 앞섰다.

6회 지방선거에서 가장 치열한 격전지 중의 하나였던 강원 도지사 선거에서, 최문순 후보는 불과 1.6% 차이로 당선되었다. 그런데 최문순 후보는 일반투표에서는 오히려 2위 후보보다 적은 득표율을 기록했는데, 사전투표에서는 반대로 2위 후보보다 13.46% 이상을 득표했다. 이는 전체 투표자수 대비 3.1%에 이르는 표 차이이다. 따라서 최문순 후보는

(표 16) 시·도지사 선거기준 정당별 일반/사전투표 득표율 비교(%)

시도별	새누리당		새정연		일반투표 비교	사전투표 비교
	① 일반투표	② 사전투표	③ 일반투표	④ 사전투표	①-③	③-④
전국	46.9	41.22	43.36	47.92	3.54	-6.7
서울	43.77	39.93	55.39	59.21	-11.62	-19.28
부산*	51.88	43.85	48.11	56.14	3.77	-12.29
대구	57.17	49.07	39.41	45.92	17.76	3.15
인천	50.44	47.98	47.75	50.09	2.69	-2.11
광주	3.13	4.18	59.45	52.85	-56.32	-48.67
대전	47.43	44.04	49.5	52.51	-2.07	-8.47
울산	67.13	58.57	25.24	31.29	41.89	27.28
세종	43.24	38.81	56.75	61.18	-13.51	-22.37
경기	51.16	47.2	48.83	52.79	2.33	-5.59
강원	49.9	42.2	48.08	55.66	1.82	-13.46
충북	49.15	42.66	48.3	54.82	0.85	-12.16
충남	45.08	39.66	51.16	56.31	-6.08	-16.65
전북	20.98	18.91	68.48	71.37	-47.5	-52.46
전남	9.51	9.51	77.7	78.75	-68.19	-69.24
경북	78.71	74.35	13.86	18.76	64.85	55.59
경남	59.76	54.95	35.23	39.67	24.53	15.28
제주	60.44	58.03	34.24	35.82	26.2	22.21

Note: 중앙선관위 자료를 재구성함

\* 부산의 경우 새정치연합 후보가 출마하지 않아 무소속 오거돈 후보의 투표율로 대신하였음

일반투표에서 뒤진 표 차이를 사전투표에서 만회하여 가까스로 당선되었다고 할 수 있다.

충북 도지사 선거에서도 마찬가지로 사전투표의 야당편향 현상이 야당에게 불리한 일반투표 결과를 뒤집었다. 새정치연합의 이시종 후보는 일반투표에서는 2위 후보에 비해 0.85% 정도 낮은 득표율을 기록했지만 사전투표에서는 12.16% 앞섰다. 결국 최종 집계

에서 최시중 후보는 2% 더 많은 표를 확보해서 승리하였다.

다시 강조하자면, 사전투표에서 야당 후보에게 더 많은 지지가 쏠리는 현상이 나타났다고 해서 선거 제도의 변화가 상대적으로 야당에게 유리한 선거 환경을 만들어 냈다고 평가하는 것은 이르다. 그런 평가는 사전투표로 인해 더 많은 야당 지지자가 투표에 참가했다는 것이 증명되었을 때 가능한 것이며, 사전투표가 막 시작된 이 단계에서는 그러한 평가를 내리는 것은 논리적이라고 할 수 없다.

#### IV. 맺음말

사전투표는 2014년 7월 30일의 재보궐선거까지 포함해서 총 4회 실시되었을 뿐이지만 매우 성공적으로 정착하였다. 15명의 국회의원을 뽑아서 미니총선이라고 불린 2014년 7월 재보궐선거에서는 투표한 유권자 네 명 중 한 사람은 사전투표를 이용할 정도였다. 도입된 지 2년이 채 못 되는 짧은 시간 내에 사전투표는 한국의 선거 환경에서 빼놓을 수 없는 하나의 풍경으로 자리 잡았다.

사전투표의 이 성공적인 도입은 한국의 선거를 연구하는 연구자들에게 새로운 연구과제들을 제시한다. 새로운 현상이기 때문에 이를 설명한 이론적 틀도 부재하고, 따라서 앞으로 사전투표가 어떠한 방향으로 진화해 나갈지를 예측하는 것은 더욱 어렵다. 그런 점에서 이 논문은 앞으로 사전투표와 관련해서 논란이 예상되는 연구 과제들을 소개하고 각 연구 과제들에 대해 현재 가능한 데이터를 동원하여 분석해보았다는 의의를 갖는다. 따라서 이 연구는 사전투표에 대한 결론을 짓는 것을 목표로 삼지 않고, 사전투표에 대한 연구자들의 관심을 촉구하고 관련된 여러 주제에 대한 논쟁을 시작하는 것에 초점을 맞추었다. 아래에서는 이 연구에서는 다루지 못했으나 앞으로 더 논의되어야 하는 주제들을 설명하면서 글을 마무리 지으려고 한다.

이 연구에서는 주로 6회 지방선거에서의 사전투표를 분석하였는데, 이 연구에서 나타난 경향성—투표율 제고, 투표비용 감소, 높은 관외투표율, 야당 편향성 등—이 미래의 지방선거에서도 지속적으로 나타날 것이라고는 장담할 수 없다. 또, 지방선거와는 성격이 다른 국회의원선거 및 대통령선거에서 사전투표의 효과가 어떻게 나타날 것인지, 그것이 이 연구에서 분석한 지방선거에서의 사전투표와 과연 다를 것인지도 중요한 연구과제가

될 것이다.

사전투표의 야당편향성이라는 주제는 매우 흥미롭고 정치적으로 민감한 성격을 갖지만, 자료의 한계상 이 연구에서는 시·도지사 선거에 국한시켰다. 다른 선거에서도 이 야당편향성이 발생하는지, 선거별로 야당 편향성은 어떻게 다른 성격을 갖는지는 앞으로 한국 선거 연구에 있어서 매우 중요한 연구과제가 되어야 할 것이다.

또 선거 주기가 들쭉날쭉한 한국 선거 제도의 특징이 사전투표율과 정치참여에 어떤 영향을 줄 것인지도 흥미로운 주제이다. 미국의 경우, 대통령선거에서의 사전투표율이 중간선거의 사전투표율보다 일관되게 높은 경향이 있다. 전국단위 선거가 한 해에 겹치는 경우와 그렇지 않은 경우의 사전투표율이 달라질 가능성이 있으며, 이는 앞으로 학자들의 관심을 끌만한 중요한 주제가 될 것이다.

이와 더불어 사전투표의 성공적인 도입이 중앙선관위에서 2000년대부터 준비하고 있는 전자투표의 본격적인 도입으로 이어질 수 있을 것인지도 논의되어야 할 필요가 있는 문제이다.

## 참·고·문·헌

- 김선혁·민병오·이정진·이상신. 2009. “전자투표의 사회적 합의기반 조성을 위한 실행사업 모델 연구.” 선관위 연구용역 보고서(2009).
- 김 혁. 2005. “e-거버넌스 구현을 위한 전자투표(e-voting)의 가능성과 한계.” 『의정연구』 제 20집.
- 류석진·강원택·김면희·김용복·임혜란·장우영·조희정·한영빈. 2009. 『전자투표와 민주주의: 9개국 비교 연구』. 서울: 인간사랑, 2009.
- 이상신. 2014. “사전투표의 명과 암: 제도적 특징과 문제점, 그리고 보완의 가능성.” 『세계지역연구논총』 32 (1):3 3-60.
- 이지은. 2014. “마의 벽 60%못갠 투표율 ... 사전투표는 ‘분산효과’?” 『연합뉴스』 6월 4일. [http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/06/04/0502000000AKR20140604079751001.H](http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/06/04/0502000000AKR20140604079751001.HTML(최종검색일 2014년 8월 13일)) TML(최종검색일 2014년 8월 13일).
- 중앙선거관리위원회. 2013a. “많은 유권자가 사전투표에 참여하였습니다.” 『e-선거정보』. 서울: 중앙선관위.
- \_\_\_\_\_. 2013b. 「통합선거인명부 「사전투표」 평가.」 중앙선거관리위원회 내부 보고서.
- Alvarez, R. Michael, Stephen Ansolabehere, Thad E. Hall, Jonathan N. Katz, Ronald L. Rivest, and Charles Stewart, III. 2012. *Voting: What Has Changed, What Hasn't, & What Needs Improvement*. Caltech-MIT.
- Blais, André. 2006. “What Affects Voter Turnout?” *Annual Review of Political Science* 9(1): 111-25.
- Blais, André, Louis Massicotte, and Agnieszka Dobrzynska. 2003. *Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others?* Ottawa: Elections Canada.
- Berinsky, Adam J., Nancy Burns, and Michael W. Traugott. 2001. “Who Votes by Mail?: A Dynamic Model of the Individual-Level Consequences of Voting-by-Mail Systems.” *Public Opinion Quarterly* 65(2): 178-97.
- Brians, Craig Leonard, and Bernard Grofman. 2001. “Election Day Registration’s Effect on U.S. Voter Turnout.” *Social Science Quarterly* 82(1): 170-83.
- Caldeira, Gregory A., Samuel C. Patterson, and Gregory A. Markko. 1985. “The Mobilization of Voters in Congressional Elections.” *Journal of Politics* 47(02): 490-509.
- Caltech-MIT Voting Technology Project. 2001. “Voting: What Is, What Could Be.” Caltech-MIT Voting Technology Project.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Addison Wesley.
- Estonian National Electoral Committee. 2010. “E-Voting System: General Overview.”

- Ferejohn, John A., and Morris P. Fiorina. 1974. "The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis." *American Political Science Review* 68(2): 525-36.
- Harder, Joshua, and Jon A. Krosnick. 2008. "Why Do People Vote? A Psychological Analysis of the Causes of Voter Turnout." *Journal of Social Issues* 64(3): 525-49.
- Gronke, Paul, Eva Galanes-Rosenbaum, and Peter A. Miller. 2007. "Early Voting and Turnout." *PS: Political Science & Politics* 40(4): 639-45.
- Gronke, Paul, and Daniel Krantz Toffey. 2008. "The Psychological and Institutional Determinants of Early Voting." *Journal of Social Issues* 64(3): 503-24.
- Gross, Doug. 2011. "Why Can't Americans Vote Online?" CNN(November 8, 2011). (<http://edition.cnn.com/2011/11/08/tech/web/online-voting/>).
- Karp, Jeffrey A., and Susan A. Banducci. 2000. "Going Postal: How All-Mail Elections Influence Turnout." *Political Behavior* 22(3): 223-39.
- Kelley, Stanley, Jr., Richard E. Ayres, and William G. Bowen. 1967. "Registration and Voting: Putting First Things First." *American Political Science Review* 61(2): 359-79.
- Kim, Jae-On, John R. Petrocik, and Stephen N. Enokson. 1975. "Voter Turnout Among the American States: Systemic and Individual Components." *American Political Science Review* 69(1): 107-23.
- Knack, Stephen, and James White. 2000. "Election-Day Registration and Turnout Inequality." *Political Behavior* 22(1): 29-44.
- Kropf, Martha. 2013. "North Carolina Election Reform Ten Years After the Help America Vote Act." *Election Law Journal* 12(2): 179-89.
- Kropf, Martha, and David C. Kimball. 2013. *Helping America Vote: The Limits of Election Reform*. Routledge.
- Mitchell, G. E., and C. Wlezien. 1995. "The Impact of Legal Constraints on Voter Registration, Turnout, and the Composition of the American Electorate." *Political Behavior* 17(2): 179-202.
- Nagler, J. 1991. "The Effect of Registration Laws and Education on U.S. Voter Turnout." *American Political Science Review* 85(4): 1393-1405.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Parry, Janine A., and Todd G. Shields. 2001. "Sex, Age, and the Implementation of the Motor Voter Act: The 1996 Presidential Election." *Social Science Quarterly* 82(3): 506-23.
- Riker, William H., and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62(1): 25-42.
- Rosenberg, Jennifer S., and Margaret Chen. 2009. *Expanding Democracy: Voter Registration*

- Around the World*. New York: Brennan Center for Justice.
- Rosenstone, Steven J., John Mark Hansen, and Keith Reeves. 2003. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Longman.
- Carleton, W. Sterling. 1983. "Time-off Laws & Voter Turnout." *Polity* 16(1): 143-9.
- Wolfinger, Raymond E., and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven, CT: Yale University Press.

접수일자: 2014년 10월 5일, 심사일자: 2014년 10월 29일, 게재확정일: 2014년 11월 11일

[Abstract]

## The 2014 Korean Local Election and Early Voting

Lee, Sang Sin | Soongsil University

In the sixth local election of South Korea in 2014, the early voting system was introduced for the first time. This article analyzes the impact of early voting utilizing post-election survey and the election data provided by Korean National Election Commission. We found the following results. First, regression analysis of the gubernatorial elections between the first local election to the sixth revealed that the early voting had quite strong positive impact on voter turnout rate. Second, demographic variables, except vocation, did not have any significant association with early voting rate. But the blue and white collar workers, who both had strict commute schedules, used the early voting more frequently than people with other vocations. Third, many voters voted out of their residential district. This indicates that the early voting did reduce the cost of voting, and thus helped more people vote. And finally, the supporters of oppositional party used the early voting more frequently than the supporters of ruling party.

---

■ Keyword: Early Voting, Voter Turnout, Korean Local Election, Voting Act, Cost of Voting, Out-of-District Voting