

사전투표제도와 투표율:

‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료분석*

강 신 구 | 아주대학교

사전투표제도는 투표에 따르는 시간적·공간적 비용을 줄임으로써 유권자의 투표 편의를 개선하여 투표율을 제고시키고자 하는 목적으로 도입된 제도이다. 그러나 일견 당연해 보이는 예상과는 달리 사전투표제도가 실질적인 투표율 제고를 이끌어냈는가에 대해서는 상반된 평가가 엇갈려 왔다. 이 글은 이와 같은 사전투표제도의 투표율 제고효과를 ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료를 통하여 검증하고 있다. 우리는 먼저 집합자료에만 의존하는 분석으로는 사전투표제도의 효과가 새로운 투표자의 총원이라기보다는 기존 투표자의 분산이라는 경쟁가설을 효과적으로 가려내지 못한다는 한계가 있다는 것을 밝히고, ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료를 활용한 미시적 분석을 수행하였다. 우리의 분석결과는 사전투표자의 인구통계학적·사회경제적·정치적 속성이 기권자보다는 당일투표자의 속성에 훨씬 가깝다는 것을 보여준다. 또한 분석에 활용된 다항로짓모형의 예측값을 활용한 분석은 이들 사전투표자들의 대부분이 사전투표가 없었더라면 당일투표를 했으리라고 추정하게 한다. 이러한 결과는 결국 사전투표가 투표율을 제고하는 순효과는 지극히 제한적이라는 것을 시사한다. 그러나 이와 같은 결론은 역설적으로 사전투표에 의한 선택이 충분하지 못한 정보에 기인하는 것일 수 있다는 비판과 우려를 상당부분 완화시키는 함의를 아울러 가진다. 그것은 사전투표에 의한 선택의 결과가 사전투표제도가 허용되지 않았을 경우의 결과와 크게 다르지 않을 것을 의미하기 때문이다.

주제어: 사전투표제도, 투표율, 기권자, 투표비용, 투표편의, 충분한 정보에 기반하지 않은 선택, 20대 국회의원선거

*중앙선거관리위원회의 제20대 국회의원선거 외부평가 용역보고서로 제출한 원고(강신구 2016)를 학술논문의 성격에 맞추어 전면적으로 재구성하고 분석을 보완한 글입니다.

I. 서론

2016년 4월 13일 수요일에 실시된 제20대 국회의원 선거는 전체 4천 2백만 명의 유권자 중 약 2천 4백 40만 명의 유권자가 투표에 참여하여, 58.03 퍼센트의 투표율을 기록하였다(중앙선거관리위원회 홈페이지). 그러나 사실 투표에 참여한 유권자 중 약 5백 12만여 명의 유권자는 공식 선거일인 13일이 아닌, 선거일 전 5·6일에 해당하는 4월 8, 9일 금·토 이틀간에 걸쳐서 실시된 사전투표제도를 이용하여 투표를 하였다. 이는 전체 유권자 중 12.18 퍼센트에 해당하는 수치이며, 투표자를 기준으로 하면 약 21 퍼센트에 해당한다. 즉 이번 제20대 국회의원 선거에 투표한 유권자 5명 중 1명은 사전투표제도를 통해서 자신의 소중한 민의를 미리 밝힌 것이다.

중앙선거관리위원회의 홈페이지는 사전투표제도를 다음과 같이 설명하고 있다. “사전투표란 선거인이 별도의 신고없이 사전투표기간 동안에 읍·면·동마다 설치되는 사전투표소에서 투표할 수 있는 제도를 말하는 것으로서 이는 유권자의 투표편의 개선을 통한 투표참여를 높이기 위해 2013년도 상반기 재·보궐선거에 처음 실시되었고 2014년 제6회 전국동시지방선거에서 전국적으로 실시되었습니다”(밑줄은 저자에 의한 강조). 즉 사전투표는 자격을 갖춘 유권자라면 별도의 신고없이, 꼭 자신의 주민등록이 소재하는 투표소만이 아니라 전국 어디의 투표소에도 관계없이, 미리 정해진 사전투표기간(공직선거일 전 5, 6일)에 투표하는 것을 허용하는 제도이다. 이러한 사전투표는 이전의 부재자 투표를 대체하여,¹⁾ 2013년 상반기 재·보궐선거에 처음 도입되었으며, 이번의 제20대 국회의원선거는 2014년의 제6회 전국동시지방선거에 이어 두 번째로 전국단위의 사전선거가 실시된 선거이다.

사전투표제도에 대한 위와 같은 간략한 설명만으로 이미 사전투표제도가 유권자에 대한 투표의 시간적·공간적 제약을 줄여줌으로써 투표편의를 획기적으로 개선하고 있음을 충분히 이해할 수 있다. 우선 실질적인 투표의 시간이 세 배로 연장되었다

1) 부재자 투표는, 예를 들어, 군인처럼 공직선거일에 자신의 거주지에서 투표하는 것이 불가능한 유권자의 투표를 허용하기 위한 목적으로 실시되었지만, 별도의 신고절차를 요구하였으며 부재자 투표용지를 미리 우편으로 수령받아야 했다는 점에서 현행의 사전투표와는 다르다.

는 점에서²⁾ 시간적 제약이 완화되었다고 할 수 있으며, 다음으로 굳이 자신의 주민등록이 소재한 투표소로 찾아가지 않더라도 전국의 어느 투표소에서든 간단한 신분확인 절차 후 투표가 가능하게 되었다는 점에서 공간적 제약 또한 획기적으로 감소되었다 할 수 있는 것이다. 그러나 과연 이렇게 개선된 투표편의가 더 많은 유권자들을 투표장으로 이끌었을까? 즉 사전투표제도의 도입이 실질적인 투표율의 제고로 이어졌을까?

위 중앙선거관리위원회의 소개글을 통해서 알 수 있는 것처럼, 투표율 제고는 사전투표제도를 도입한 주된 목적의 하나라고 할 수 있다.³⁾ 그리고 이를 위하여 사전투표제도는 투표에 따르는 시간과 거리의 비용을 감소하는 방향으로, 즉 유권자의 투표편의를 개선하는 방향으로 설계되었다. 그러나 이렇게 개선된 투표의 환경이 실질적인 투표율 제고로 이어졌는가에 대해서는 상반된 평가가 존재하고 있다. 즉, 사전투표제의 도입 이후 실시된 재·보궐 선거와 사전투표가 전국단위로 처음 실시된 지난 2014년의 제6회 전국동시지방선거의 결과를 두고, 사전투표제도가 투표율 제고라는 제도도입의 목적을 달성하고 있다는 평가가 있는 반면(이상신 2014a), 그렇지 않다는 평가가 아울러 존재하고 있는 것이다(가상준 2016). 후자의 평가는 사전투표제도가 과거의 투표제도 환경 속에서 투표를 하지 않았을 유권자, 즉 기권자를 새로이 투표장으로 이끌었다기보다는 사전투표가 허용되지 않았더라도 투표를 했을 유권자가 단지 자신에게 보다 편리한 투표방식으로 사전투표를 이용했을 뿐이라고 그 이유를 설명한다. 결국 사전투표의 효과는 새로운 투표자를 충원하기보다는 기존의 투표자를 분산하는 데 그쳤다는 것이다(김도경 2014).

이 글은 이처럼 상반된 평가를 받고 있는 사전투표제도의 투표율 제고효과를 이번 20대 국회의원 선거의 결과를 통해서 검증하고자 한다. 앞서 밝힌 바와 같이 20대 국회의원 선거는 전국단위로 사전선거가 실시된 두 번째의 선거이다. 비록 새로운 제도 도입의 효과를 온전히 파악하기에는 여전히 이른 감이 없지 않아 있지만, 투표율과 관련한 중요한 함의를 담고 있는 제도의 효과는 기다리기 보다는 꾸준히 그 효과를

2) 2013년 처음 도입될 당시 사전선거의 투표시간은 오전 6시부터 오후 4시까지였지만, 이후 2014년 제6회 지방선거를 앞두고 개정된 공직선거법에 따라(2014년 2월 13일 일부개정) 사전선거의 투표시간이 공직 선거일의 투표시간과 같이 오전 6시부터 오후 6시까지로 확대됨에 따라 실질적인 투표시간은 세 배로 연장되었다고 할 수 있다.

3) 사전투표제의 도입배경과 과정에 대한 보다 자세한 논의는 이공주(2014) 참조.

추적·관찰하는 것이 필요할 것이다. 지난 2014년의 전국동시지방선거에 비해서, 사전투표제도의 존재·절차·효용 등은 이번 20대 국회의원 선거에서 유권자들에게 더 잘 알려져 있었을 것이라고 가정할 수 있다. 그러하기에 20대 국회의원 선거의 결과를 통한 분석은 사전투표제도의 투표율 제고 효과를 보다 온전히 밝혀줄 수 있을 것이라고 기대할 수 있다.

그러나 이 글에서 우리는 사전투표제도의 투표율 제고효과에 대한 검증에 분석을 한정하지는 않는다. 우리는 이와 아울러 사전투표와 관련하여 제기되고 있는 중요한 하나의 비판을 다루고자 한다. 사전투표제도를 통하여 투표한 유권자는 설혹 투표의 향이 바뀌게 되더라도 공식선거일 당일에 다시 투표를 행할 수는 없다. 이는 사전투표를 한 다음부터 공식선거일 당일까지 새롭게 밝혀진 사실, 얻어진 정보를 사전투표자가 자신의 투표선택에 반영할 수 없다는 의미이다(이공주 2014). 즉, 사전투표에 의한 선택이 충분한 정보에 기반한 것이 아닐 수 있다는 것(ill-informed choice)이다(Fitzgerald 2005, 849). 만약 이러한 우려가 사실이라면, 설령 사전투표가 투표율 제고에 긍정적인 영향이 있다고 하더라도 그것은 결코 바람직한 결과는 아닐 것이다.

이와 같은 우려와 비판은 ‘과연 어떤 유권자가 사전투표를 선택하는가?’에 따라서 상당부분 떨어질 수도, 더해질 수도 있다. 모든 유권자가 같은 양의 정보에 대해서 똑같이 반응하지는 않는다. 어떤 유권자는 새롭게 얻어진 정보의 종류와 내용에 상관없이 똑같은 후보자 혹은 정당에게 여러 선거에 걸쳐서 반복적으로 투표한다. 반면에 새롭게 드러난, 사소하다고 할 수 있는 작은 정보에도 민감하게 반응하여 자신의 투표선택을 바꾸는 유권자도 있다. 이른바 ‘부동층(浮動層)’에 해당하는 유권자들이다. 과연 어떤 유권자집단이 사전투표자의 다수를 구성하는지에 따라 사전투표의 결과가 새롭게 드러난 정보에 따라 달라질 수도 있었던 선택이었는지, 아니면 새롭게 밝혀진 정보가 투표선택에 반영될 기회가 없었음에도 불구하고 투표의 결과가 – 지극히 현실적인(practical) 견지에서 – 온전한 민의의 반영이었는지 판단되어질 수 있다. 우리는 이 글에서 사전투표의 투표율 제고 효과를 검증하기 위하여 유권자의 어떤 속성이 유권자로 하여금 사전투표, 공식선거일 당일의 투표, 혹은 기권 중의 하나를 선택하게 했는지를 분석할 것이다. 그 결과는 사전투표와 관련하여 제기되고 있는 위와 같은 비판적 물음에 대한 해답의 단초를 아울러 제시할 것이다.

이어지는 글의 구성은 다음과 같다. 아래에서는 먼저 사전투표제도와 투표율의 관계에 대한 기존의 연구들을 검토할 것이다. 이어지는 경험분석의 부분에서는 먼저 사

전투표제도가 처음 도입된 2013년 이후 이번 20대 국회의원 선거까지 나타난 사전투표제도와 투표율의 관계를 집합자료(aggregate data) 중심으로 간략히 살펴본 이후, 이번 제20대 국회의원선거 직후에 실시·수집된 ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료를 통하여 유권자의 투표참여방식 선택의 결정요인을 미시적으로 분석하고, 그 결과를 활용하여 사전투표제도의 투표율 제고 효과를 추정한 결과를 제시할 것이다. 끝으로 이 글의 분석결과가 함의하는 바를 정리하는 것으로 글을 맺고자 한다.

II. 사전투표제도와 투표율의 관계에 대한 기존 연구의 검토

잘 알려져 있는 바와 같이, 한국선거의 투표율은 결코 높지 않다. 국회의원 선거만 하더라도 1987년의 민주화 이후 치러진 13대 국회의원 선거에서 75.8퍼센트의 투표율을 기록한 이후 지속적으로 하락하다가 2008년의 18대 국회의원 선거에서는 한국의 전국단위선거 역사상 가장 낮은 46.1퍼센트의 투표율을 기록하기까지 하였다. 비록 이후 2012년의 19대 총선에서 투표율은 54.2퍼센트로 반등하는 모습을 보이기도 하였지만, 여전히 이와 같은 투표율을 만족할만한 것이라고 하기는 어렵다.

그러나 이와 같이 낮은 투표율이 한국만의 특수한 현상은 아니다. 미국의 연방선거에서도 대통령 선거에서의 투표율은 대체로 50퍼센트 수준에 머무르고 있으며, 중간선거의 경우에는 그 보다도 더 낮은 3분의 1 정도의 유권자만이 투표에 참여하고 있다(김도경 2014; Fitzgerald 2005). 비례대표제 혹은 그 변형을 일반적으로 채택하고 있는 유럽 각국의 의회 선거 투표율은 한국이나 미국의 경우보다는 월등히 높은 수준이지만, 이들 나라의 투표율 역시 최근에는 점점 낮아지는 경향을 보여주고 있다.⁴⁾

4) 제2차 세계대전 이후부터 지금까지 민주주의 체제를 유지하고 있는 서유럽 16개 국가의 경우를 살펴보면, 1950년대의 평균투표율은 84퍼센트 수준이었지만, 1980년대 이후 지속적으로 하락하는 경향을 보여주고 있다. 2000년부터 2009년 사이의 기간 이들 16개 국가의 전국선거의 평균 투표율은 76.9퍼센트로 비록 세계의 다른 민주주의 국가보다는 여전히 높은 수준이지만, 가장 높은 수준의 투표율을 보여주었던 1960년대의 85.3퍼센트와 비교하면, 8퍼센트 포인트 이상 하락한 모습을 보여주고 있다(Gallagher et al. 2011, 306-307)

민주주의가 어원적으로 시민의 지배를 의미한다고는 하지만, 현대의 대의민주주의에서 일반 시민들이 정치의 참주인임을 느끼는 순간은 많지 않은 것이 사실이다. 이런 점에서 선거는 일반 시민들이 주권자임을 확인하는 얼마 안 되는 소중한 순간이며, 현대의 대의민주주의를 여전히 민주주의라고 주장할 수 있게 해 주는 필수적인 조건이 된다. 그럼에도 불구하고 현대의 많은 민주주의 국가에서 투표율이 지속적으로 하락하고 있다는 보고들이 잇따르고 있다. 사회가 더 복잡하고 전문화함에 따라 선출된 대리인에게 부여되는 위임의 양과 정도가 증가하게 되고, 이에 따라 주권을 행사할 수 있는 기회가 가지는 희소성이 증가함에도 불구하고, 투표율은 오히려 낮아지고 있다는 것은 역설적이라고까지 할 수 있다.

전반적인 투표율 하락의 경향은 민주주의의 운영과 관련하여 심각한 우려를 자아내게 한다. 특히 낮은 투표율이 계급·계층·이념·세대 등 이해를 달리 하는 여러 사회경제적 속성 등에 따른 불평등한 투표율과 결합하게 되면, 그것은 더욱 심각한 문제가 된다. 그것은 침묵하고 있는 다수가 어떤 선호를 가지고 있는지를 알 수 없기에 선출된 대리인에게 부여된 위임의 정당성을 심각하게 의심할 수 있는 가능성을 열어두고 있기 때문이다(Lijphart 1997). 이런 의미에서 민주주의에서 유권자의 투표행위, 그로 인한 높은 참여율은 정치적 대표성을 실현하고, 정부의 책임성을 강화시킴으로써 민주주의 체제의 심화·발전을 기대할 수 있게 해주는 민주주의의 중요한 도구라고 할 수 있을 것이다.

낮은 투표율과 민주주의의 관계에 대한 우려 속에서, 세계 각국은 각자의 현실에 맞게⁵⁾ 투표율을 반전시키기 위하여, 의무투표, 사전투표, 우편투표, 전자투표, 조건 없는 부재자 투표 등과 같은 다양한 조치·제도들을 단독으로 혹은 병합하여 도입·실시해 왔다.⁶⁾ 이 중, 공식선거일 이전에 투표하는 것을 허용하는 제도로서의 의미를

5) 예를 들어, 미국에서는 낮은 투표율의 주된 원인의 하나로 지목되는 등록제의 번거로움을 완화하기 위한 제도들이 연방정부와 주정부 차원에서 도입·실시되고 있다. 전국 어디에서나 쉽게 찾을 수 있는 운전면허관리사무소(Department of Motor Vehicle Office)에서 쉽게 등록절차를 마칠 수 있게 허용하는 제도(Motor Voter Act), 등록과 선거를 같은 날 할 수 있게 허용해주는 제도(Election Day Registration, Same Day Registration) 등이 그러한 예이다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 피츠제랄드(Fitzgerald 2005), 버든 외(Burden et al. 2014), 가상준(2016) 등 참조.

6) 투표율을 제고하기 위한 세계 각국의 다양한 제도적 노력들에 대해서는 이상신(2014b), 김도경(2014), 노리스(Norris 2004) 등 참조.

갖는 사전투표⁷⁾는 한국을 비롯하여, 미국, 일본, 캐나다, 스위스, 호주, 스웨덴, 러시아 등에서 채택되고 있는 가장 보편적인 제도의 하나라고 할 수 있다.⁸⁾

그런데, 이처럼 제도의 변화를 통해서 투표율을 제고시키고자 하는 노력들의 대부분은 합리적 선택이론에 의해 계발·발전되어 온 다음과 같은 ‘투표의 산술’(Calculus of Voting) 함수에 이론적 근거를 두고 있다(Downs 1957; Riker and Ordeshook 1968, 28):

$$R_i = pB_i - C_i + D_i \geq 0$$

위 식에서 R_i 는 개인이 투표행위를 통하여 얻게 되는 순 보상(Reward)을 의미하며, 그 구성요소로서 p 는 개인이 선호하는 후보자가 선거에서 승리하는데 결정적인 기여를 하게 될 확률(probability), B_i 는 투표에 참여하여 개인이 선호하는 후보가 당선 될 경우와 투표에 참여하지 않을 경우 당선이 예상되는 후보 사이에 개인이 예상하는 편익(differential Benefit), C_i 는 투표참여에 따르는 비용(Cost), 그리고 마지막으로 D_i 는 시민적 의무(Duty)를 이행했을 경우의 만족감을 의미한다.⁹⁾ 즉, 이 함수가 의미하는 바는 투표에 참여했을 때의 효용에서 비용을 제한 순보상값이 투표에 참여하지

7) 명칭 자체는 국가별로 다양하게 불리운다. 예를 들면, 미국에서는 일반적으로 조기투표(early vote)라 하고, 일본에서는 ‘기일전투표’라 한다(김도경 2014). 이 글에서는 각국의 고유명칭에 관계없이 공식선거일 이전에 투표하는 것을 허용하는 제도를 ‘사전투표’로 정의하고자 한다.

8) 그러나 정의(definition) 및 분류상 같은 사전투표라고 하더라도, 사전투표의 기간·방식 등에 있어서는 큰 차이가 존재한다는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 예를 들어, 미국의 경우에는 연방선거라 하더라도 그 관리는 주정부가 한다는 헌법조항에 따라 33개 주에서 사전투표를 허용하고 있으며, 사전투표의 시작시기는 빠르게는 선거일 전 45일, 늦게는 선거일 전 주의 금요일로 다양하며, 사전투표 종료시기 역시 선거일 전 주의 목요일부터 선거일 직전의 월요일까지 다양하게 분포되어 있다(미국의 연방선거일은 ‘11월의 첫 번째 월요일 다음의 첫 화요일’로 규정되어 있다). 이에 따라 사전투표의 기간은 4일부터 45일까지의 분포를 보여주고 있다. 또한 오레곤 주와 워싱턴, 콜로라도 등은 전면적인 우편투표를 아울러 실시하고 있다(김도경 2014).

9) 원래의 ‘투표의 산술’ 함수는 아래첨자(i)를 포함하지 않는다. 개인(individual)의 투표동기를 분석한다는 취지에 맞게 i를 첨가하였다. 투표의 산술함수에 대한 보다 상세한 설명 및 적용과 관련해서는 강신구(2011) 참조

않았을 경우보다 클 때, 개인은 합리적으로 투표에 참여하게 된다는 것이다.

이와 같은 투표의 산술 함수가 함의하는 바에 따라, 투표율 제고를 위한 많은 제도적 노력들은 투표의 비용을 감소하거나, 투표하지 않을 때의 비용을 증가시키는 방향으로 설계되었다. 벨기에 등에서 시행되고 있는 의무투표제는 후자에 해당하고, 이 글의 분석대상이 되는 사전투표는 전자에 해당하는 대표적인 예라고 할 수 있다. 이 글의 분석범위를 넘어서는 후자의 예를 논외로 하고 사전투표제도에 초점을 맞추어 보면, 투표의 비용을 감소시킴으로써 유권자의 투표편의를 개선하고, 이를 통해서 투표율 상승을 기대할 수 있다는 것은 일견 지극히 논리적이다. 그러나 사전투표의 투표율 제고효과에 대한 대부분의 경험적 연구들은 그 효과가 매우 제한적이거나 (Norris 2004; Fitzgerald 2005; Gronke et al. 2007; Primo et al. 2007; 가상준 2016) 심지어 부정적, 즉 음의 효과를 보여주고 있다는 결과(Burden et al. 2014)를 내놓고 있다.¹⁰⁾

이와 같은 예상 밖(counterintuitive)의 결과에 대해서 연구자들은 다양한 설명을 제시하고 있다.¹¹⁾ 포티어와 롤프(Fortier 2006; Rolfe 2012) 등은 투표행위가 가지는 사회적 의미에 주목하여, 사전투표가 공식선거일이 가지고 있는 일종의 포칼 포인트(focal point)로서의 사회적 의미, 즉 공동체의 중요한 정치적 행사에 함께 참여해야 한다는 시민적 인식과 의무감을 희석시킴으로써 오히려 전반적인 투표율을 낮추게 될 수 있다고 주장한다. 버든과 그의 동료들(Burden et al. 2014)은 정당, 시민단체, 언론 차원에서 투표참여를 독려하기 위한 목적으로 이루어지는 동원(mobilization)에 주목한다. 투표기간이 늘어날수록 이와 같은 동원의 노력은 분산되고 효과는 줄어들 수밖에 없을 것이다.¹²⁾ 이는 유권자의 입장에서 본다면, 선택을 위해 필요한 정보

10) 상대적으로 소수이긴 하지만, 사전투표제도가 투표율 상승에 긍정적인 영향을 미친다는 경험적 연구도 존재한다(Blais et al. 2003; 이상신 2014) 지아모와 브록스는 단기적으로는 긍정적이지만, 장기적으로는 부정적인 효과를 가진다는 연구결과를 제시하였다(Giammo and Brox 2010).

11) 일반적으로 가장 흔히 접하게 되는 설명은 ‘사전투표제도의 도입에 따른 투표비용 감소의 효과가 크지 않다’는 것이다. 그러나 이는 ‘왜 사전투표제도가 기대한 바와 같은 투표율 제고의 결과를 가져오지 못했는가?’에 대한 답이라기보다는 단지 그 결과를 다른 방식으로 표현한 것에 지나지 않는 것이기에 ‘설명’이라고 하기는 어렵다는 판단이다.

12) 예를 들어, 사전투표율이 높은 주에 대해서는, 대통령 후보자가 선거 막판 유세지를 결정할 때 피하려고 한다던가, 선거방송편성의 시간을 줄이는 경향을 찾아볼 수 있다(Burden

를 수집하는 비용을 동원의 감소에 의해 추가적으로 지불해야 한다는 의미이다. 결국 이들은 투표편의의 개선에 의한 직접적인 비용감소의 폭보다 동원감소에 따른 간접적인 비용증가의 폭이 더 커지므로 사전투표제는 투표율에 부정적인 효과를 가진다고 주장한다.

위와 같은 설명들은 공통적으로 하나의 새로운 제도를 도입할 때, 의도치 않은 부정적 부수 효과(negative side-effects)가 - 예를 들어, 시민적 의무감의 희석이나 동원의 감소 등 - 발생할 수 있음을 주장하고 있다. 그러나 이와 같은 설명들은 왜 부정적인 부수효과의 크기가 직접적인 투표비용 감소의 효과를 상쇄할 수 있을 만큼 큰 것이어야 하는지에 대해서는 충분한 설명을 제시하고 있지 못하다. 이런 의미에서 사전투표가 기대한 바와 같은 투표율 상승을 이끌지 못한 것에 대한 기존의 설명은 여전히 미완(未完)의 설명이라고 할 수 있으며, 이는 사전투표의 투표율 제고효과는 여전히 더 면밀하고 반복적인 경험적 검증의 대상이 되어야 함을 시사한다.¹³⁾

III. 사전투표제도의 도입과 투표율의 변화: 집합자료 분석

앞에서 우리는 사전투표와 같은 유권자의 투표편의를 개선하기 위한 제도의 도입 배경, 도입을 이끌었던 기대, 예상을 벗어난 결과, 그리고 이에 대해 제시된 설명들을 기존 연구의 검토를 통해서 살펴보았다. 이와 같은 검토를 통하여 우리는 사전투표의 투표율 제고효과는 여전히 엄밀한 경험적 검증이 필요함을 알 수 있었다. 이

et al. 2014, 98쪽).

- 13) 한 가지 더 생각해 볼 수 있는 것은 투표와 불참의 경계를 가르는 비용(C)에 대해서 유권자들이 주관적으로 판단하는 부담감의 분포이다. 어떤 유권자는 아무리 투표환경이 어렵더라도 투표를 할 것이며, 또 어떤 유권자는 아무리 쉬운 투표환경이라도 여전히 불참할 것이다. 결국에 투표환경의 개선에 의하여 불참을 투표로 바꾸는 유권자는 일종의 경계선(threshold) 상에 있는 유권자들일 것이다. 그러나 우리는 이와 같은 분포를 설명해주는 이론을 알지 못한다. 대부분의 합리적 선택이론은 일종의 대표(representative) 유권자를 상정하면서 이와 같은 분포에 대해서 침묵하고 있거나, 암묵적으로 균등분포(uniform distribution)를 가정하고 있다. 이와 같은 분포가 어떤 모습을 갖는지, 그리고 왜 그런 모습을 갖는지를 설명하지 못하는 한, 투표참여에 관한 어떠한 설명도 경험적 설명의 영역을 벗어나기는 힘들다.

에 우리는 먼저 한국에서 사전투표가 처음 도입·실시된 2013년 상반기 재·보궐 선거이후부터 가장 최근의 20대 국회의원선거까지 드러난 투표율의 변화를 집합자료(aggregate data)를 중심으로 간략히 살펴보고자 한다. 그 이후 우리는 다음 섹션에서 보다 미시적인 분석을 시도할 것이다. 다음의 <표 1>은 2013년 상반기 재·보궐 선거 이후 실시된 역대 선거의 투표율을 사전투표의 결과와 관련하여 보여주고 있다.

사전투표는, 앞서 설명한 바와 같이, 유권자의 시간활용을 용이하게 하고, 관외투표를 허용함으로써 거리비용을 획기적으로 줄임으로써 투표를 용이하게 만들어줄 수 있는 제도로 설계되었다. 2013년 상반기 재·보궐선거에서 처음 도입된 사전투표제도는 이러한 제도도입의 취지와 기대에 부응하여 매우 성공적으로 실시된 것으로 평가되었다. 이와 같은 성공의 지표로서 무엇보다 사전투표에 참가한 투표자의 비율이 높은 것이 주목을 받았다. 2013년 상반기 재·보궐선거에서 유권자기준 사전투표율은 4.9퍼센트로서, 전체 투표자의 17.9퍼센트가 사전투표를 선택했다는 것이다. 이는

<표 1> 사전투표제도 도입 이후 당일투표율, 사전투표율의 변화

(단위: %)

사전투표제도 도입 이후의 선거	전체 투표율	당일투표율 (전체 유권자수 대비)	사전투표율 (전체 유권자수 대비)	사전투표율 (투표자수 대비)
2013년 4월 재·보궐선거	33.5	28.6	4.9	17.9
2013년 10월 재·보궐선거	33.5	28.0	5.5	18.9
2014년 6월 전국동시지방선거	56.8	45.3	11.5	20.2
2014년 7월 재·보궐선거	32.9	24.9	8.0	24.3
2014년 10월 재·보궐선거*
2015년 4월 재·보궐선거	32.6	25.9	6.7	20.6
2015년 10월 재·보궐선거*
2016년 4월 국회의원총선거	58.0	45.5	12.2	21.0

주: * 2014년 10월과 2015년 10월의 재·보궐선거는 국회의원에 대한 보궐선거를 결여한, 상대적으로 소규모로 구성된 선거(2014년은 기초의원 2명에 대한 보궐선거, 2015년은 기초단체장 1명, 광역의원 9명, 기초의원 14명에 대한 보궐선거)로서, 별도의 중앙선거관리위원회 보도자료가 남아 있지 않아 공란으로 남겨두었다.

출처: 이상신(2014a) 및 중앙선거관리위원회 보도자료, 그리고 2016년의 자료는 중앙선거관리위원회가 제공한 “제20대 국회의원선거 투표구별 개표결과” 자료를 활용하여 직접 계산

2010년 이후의 4차례 재·보궐선거에서 부재자투표율이 전체 투표자 수 기준 평균 4.3퍼센트에 불과했던 것과 비교하여 4배가량 증가한 수치로서(이상신 2014a), 이를 두고 일부는 사전투표제도가 부재자투표를 대체하여 투표의 편이성을 획기적으로 제고하고, 이를 통해서 투표율 자체를 전반적으로 상승할 수 있도록 견인하는 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대하였다.

그런데 사전투표제도와 투표율의 관계에서 재·보궐 선거와 전국단위 선거에서의 사전투표를 구분하는 것은 중요하다. 그 이유는 사전투표소가 설치되는 지역이 항상 전국이 되는 것이 아니라, 당해 선거가 실시되는 지역에 제한된다는 점 때문이다. 즉 재·보궐 선거의 경우는 재·보궐 선거가 실시되는 지역 안에서 사전투표가 허용되는 반면에 전국선거의 경우에는 전국 어디에서나 자신의 지역 후보자에 대한 투표를 할 수 있다는 것이다. 이에 따라 재·보궐 선거의 경우는 사전투표가 거리비용을 줄이는 효과가 상대적으로 감소할 수밖에 없는 조건이 된다.

이와 같은 차이를 염두에 두고 <표 1>을 다시 살펴보면, 우선 자료가 확보된 4회의 재·보궐선거에서의 전체 유권자 대비 사전투표율의 평균값은 6.3퍼센트, 비록 이번의 20대 국회의원 선거를 포함하여 2회에 불과하지만 전국단위 선거에서의 사전투표율 평균값은 11.8퍼센트로서, 역시 기대한 바와 같이 전국단위 선거의 사전투표율이 재·보궐선거의 사전투표율보다 월등히 높은 양상(88.4퍼센트 증가)을 보여준다. 그러나 여기에서 주목하고 싶은 비교는 재·보궐선거와 전국단위선거의 비교가 아니라, 재·보궐선거 간, 그리고 전국단위선거 간 비교이다. 물론 재·보궐선거라 하더라도 실제 선거를 실시하는 지역에 큰 차이가 존재하고, 전국단위선거 또한 지방선거와 국회의원 선거라는 차이가 존재하지만, 사전선거와 투표율의 관계에 주목하는 한 보다 의미있는 집단구분을 제공한다고 판단되기 때문이다. 즉, 사전선거가 투표율을 견인하는 역할을 수행할 수 있는가라는 물음에 대한 답을 찾는 데에 대해서 말이다.

그러나 이와 같은 물음과 관련하여 재·보궐선거 상호 간, 그리고 전국단위선거 상호 간 비교는 명확한 답을 제공해주지 않고 있음을 <표 1>를 통해서 알 수 있다. 먼저 전국단위 선거로서 2014년의 전국동시지방선거와 이번의 20대 국회의원 선거를 비교해 보면, 당일투표율은 0.2퍼센트 포인트 증가한 반면, 사전투표율은 0.7퍼센트 포인트 증가함으로써, 결국 전체 투표율은 1.2퍼센트 포인트 상승한 결과로 나타난다.¹⁴⁾

14) <표 1>에서 다른 선거와는 달리, 20대 국회의원 총선거의 경우 당일투표율과 사전투표율

즉 사전투표제가 전체투표율을 견인할 수 있음을 의미하는 결과로 해석될 수 있다. 그러나 재·보궐선거를 상호비교한 결과는 이와 같은 해석이 성급한 것일 수 있음을 시사한다. 즉 사전투표율은 2013년 4월 처음 도입된 이래, 2014년 7월의 재·보궐선거까지 꾸준히 상승했지만, 당일투표율은 오히려 꾸준히 감소하여 결과적으로 전체 투표율에 있어서는 큰 차이가 나타나지 않고 있는 것이다. 2015년 4월의 재·보궐선거는 이전 2014년 7월의 재·보궐선거와 비교하여 사전투표율은 감소하고, 당일투표율은 증가하여 역시 유사한 전체투표율을 보이고 있다. 이는 사전투표율이 당일투표율과 역의 관계를 맺을 수도 있음을 보여주는 결과이다. 이 경우 사전투표제가 전체 투표율을 제고하는 효과가 있다고 말하기는 어렵다.

다른 한편으로, 사전투표제도의 투표율 제고효과를 검증하기 위하여, 이렇게 (높은 수준으로 구분된) 선거 간 비교에 한정될 필요는 없을 것이다. 하나의 선거는 보다 작은 단위로 치러진 여러 개의 선거의 집합으로 이해할 수도 있기 때문이다. 이번 20대 국회의원 선거만 하더라도 그 내면에는 전국 253개의 지역구 국회의원선거와 47명의 전국비례대표의원을 총원하는 선거를 포함하고 있다. 이에 주목하여 이상신(2014a)은 1회부터 6회까지의 전국동시지방선거에서 실시된 94회의 시·도지사 선거의 결과를 개별 단위로 사용한 집합자료에 대한 회귀분석(N=94)을 통해서 부재자투표와 사전투표를 포함한 편의투표가 전체 선거인 수 대비 1퍼센트 포인트 증가할 때, 전체 합산 투표율 또한 1.13퍼센트 포인트 증가하며, 사전투표제의 도입이 전체 투표율을 9퍼센트 포인트 정도 증가시켰다는 결과를 보고하였다.¹⁵⁾ 우리도 이와 같은 연구에 착안하여 제20대 국회의원선거의 비례의원선거 투표율을 전국 17개 광역선거구 단위로 분할하여 살펴보았다. 다음의 <표 2>와 <그림 1>은 그 결과를 보여주고 있다.

<그림 1>은 <표 2>의 결과를 산포도(scattergram)의 형태로 표현한 것이며, 그림에서 보이는 양의 기울기를 가지는 선은 합산투표율을 종속변수로, 사전투표율을 독립변수로 하여 추정한 단변인 회귀분석의 결과를 보여주고 있다. 이 회귀분석의 결과만

의 합산이 전체투표율과 일치하지 않는다. 이는 다른 선거에서는 일반적으로 허용되지 않거나, 허용되더라도 매우 작은 수의 유권자들만 참여함으로써 그 영향이 미미한 거소·선상·재외투표의 값 때문이다.

15) 이상신(2014a)의 회귀분석은 1회 지방선거 이후 발견되는 투표율 하락추세를 통제하기 위한 선거회차 변수, 1위와 2위 후보의 투표율 차이를 의미하는 선거경합도 변수가 함께 포함되어 추정되었다.

〈표 2〉 전국 17개 광역선거구별 합산투표율과 사전투표율 비교: 20대 국회의원 선거

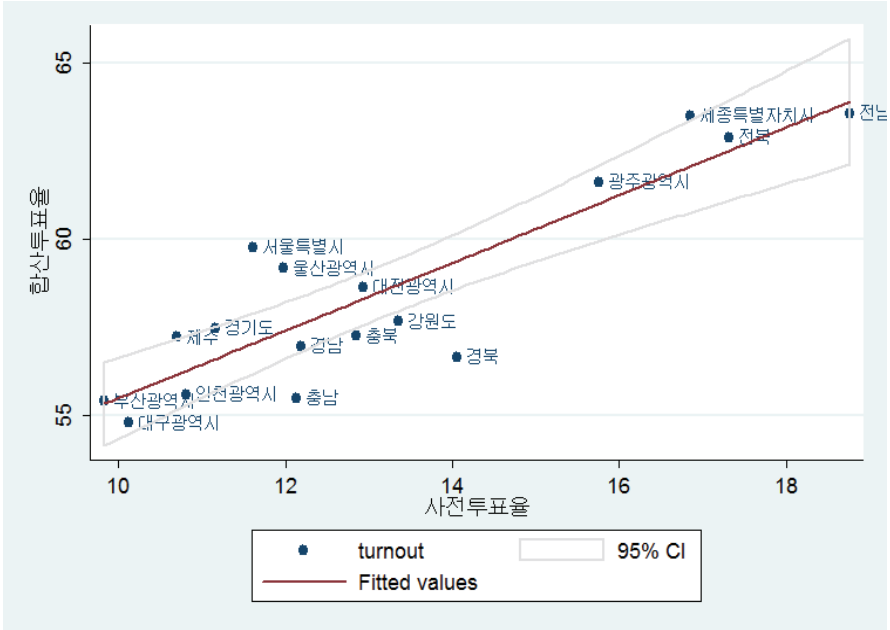
지역	합산투표율 (%)	사전투표율 (% , 전체 선거인수 대비)
서울특별시	59.77	11.61
부산광역시	55.40	9.83
대구광역시	54.79	10.12
인천광역시	55.60	10.81
광주광역시	61.62	15.75
대전광역시	58.64	12.93
울산광역시	59.17	11.97
세종특별자치시	63.52	16.85
경기도	57.48	11.16
강원도	57.67	13.35
충북	57.26	12.85
충남	55.49	12.13
전북	62.90	17.32
전남	63.59	18.76
경북	56.65	14.06
경남	56.96	12.19
제주	57.23	10.70
계	58.02	12.18

출처: “제20대 국회의원선거 투표구별 개표결과” 자료 (중앙선거관리위원회 제공)를 활용하여 직접 계산.

을 표면적으로 받아들인다면, 사전투표제도가 투표율을 견인하는 역할을, 그것도 상당한 수준으로 하고 있다고 해석할 수도 있을 것이다.¹⁶⁾

그러나 이와 같은 집합자료에 의한 분석은 매우 심각한 오류의 가능성을 안고 있다. 그것은 어떤 다른 제3의 요인에 의해서 보다 많은 유권자들이 투표에 참여할 것을 결정하고, 이렇게 투표참여를 결심한 유권자들이 자신의 편의에 따라 자유로이

16) 추정된 회귀식은 다음과 같이 표현될 수 있다: 합산투표율=45.88(1.80)+0.96(0.14)*사전투표율. 즉, 사전투표율이 1퍼센트 포인트 증가할수록, 합산투표율은 0.96퍼센트 포인트 증가한다는 것이다. 괄호 안의 수는 추정된 표준오차를 의미하며, 그 결과 t값은 7.11로 통계적으로 매우 유의미한 관계를 형성하는 것으로 평가할 수 있다.



〈그림 1〉 20대 국회의원선거의 광역선거구별 투표율의 산포도(scattergram)

당일투표와 사전투표 사이에서 선택한 경우라고 하더라도, 우리가 목격하는 관계의 양상은 〈그림 1〉에서 발견되는 것과 동일한 모습일 수 있다는 것이다. 이 경우, 증가된 투표율이 사전투표의 도입에 의한 것은 아닐 수 있으며, 사전투표의 효과는 새로운 투표자의 총원이라기보다는 기존 투표자의 분산일 수도 있는 것이다.

결국 이는 집합자료에만 의존한 분석으로는 사전투표제도의 투표율 제고 순효과(net effect)를 추정하기 어렵다는 것을 보여준다. 그것은 집합자료에 의한 분석이 ‘사전투표를 선택하는 사람은 이미 투표를 계획하고 있던 사람들로서, 이에 따라 사전투표가 전반적인 투표율 향상에 미치는 효과는 제한적이고, 단지 투표율 분산의 효과를 보이게 될 것이다’와 같은 경쟁가설을 검증할 수 없기 때문이다. 이와 같은 가설을 검증하기 위해서는 미시적 분석을 통해서 사전투표가 허용되지 않았더라면 유권자는 어떤 선택을 했었으리라는 예측을 수행해야 한다. 만약 그 예측이 기권이라면 사전투표제도는 투표율 제고의 효과를 가질 것이고, 만약 그 예측이 여전히 투표라고 한다면 사전투표제도는 투표율 제고가 아니라 분산의 효과만을 가지는 것으로 해석되어야 할 것이다. 이에 다음에서는 ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’자료들

이용하여 사전투표제와 투표율의 관계를 검증하고자 한다.

IV. 사전투표제도의 투표율 제고 순효과 검증: ‘제20대 국회의원 선거 유권자 조사’ 자료 분석

앞에서 밝힌 바와 같이 여기에서는 사전투표제도가 투표율을 제고하는 순효과를 대중설문조사(mass survey) 자료를 활용하여 미시적으로 분석하고자 한다. 결국 이 효과를 검증하기 위해서는 ‘사전투표가 허용되지 않았더라면, 사전투표를 행했던 유권자가 어떤 선택을 했을까?’라는 물음에 답해야 하며, 이러한 물음에 답하는 것에 대해서 집합자료는 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 분석에 사용된 자료는 중앙선거관리위원회의 후원으로, 한국정치학회의 주관 아래, (주)한국리서치에 의해 실시·수집된 ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’자료로서, 조사는 20대 국회의원선거 직후인 2016년 4월 14일부터 4월 29일까지 16일 간에 걸쳐서, 지역별·성별·연령별 기준에 의해 비례적으로 임의추출된(stratified random sampling) 1,215명의 응답자에 대한 일대일 대인면접조사의 방식으로 이루어졌다.

우리는 사전투표제도가 투표율 제고에 미치는 순효과를 추정하기 위하여 ‘기권’, ‘당일투표’, ‘사전투표’ 중 응답자가 어떤 선택을 했느냐를 기록한 **투표참여선택** 변수를 종속변수로 활용한 다항로짓모형분석(multinomial logit model analysis)을 수행할 것이다. 우리가 다항로짓모형을 채택한 이유는 우선 이를 통해서 사전투표자의 속성이 기권자의 속성과 유사한가, 당일투표자의 속성과 더 유사한가를 추정할 수 있기 때문이다. 기권자의 속성과 더 유사하다면, 사전투표제도가 투표율 제고의 효과가 있음을 의미하는 것이고, 당일투표자의 속성과 더 유사하다면, 사전투표제도가 단지 분산의 효과만을 가지는 것으로 해석될 수 있다(가상준 2016). 그러나 사전투표에 의한 투표율 제고의 순효과가 ‘얼마나’ 되느냐를 추정하기 위해서는 이것만으로는 부족하다. 사전투표자의 전반적 속성이 당일투표자와 유사하다고 해서 모든 사전투표자가 사전투표가 없었더라면 당일투표를 선택하리라고 기대하는 것은 무리기 때문이다. 다항로짓모형의 유용성 중 하나는 회귀계수의 영향력에 대한 추정이 끝난 후, 그 결과를 활용하여 종속변수의 각 값을 선택할 확률을 추정하는 것이 가능하다는 것이다. 우리는 이를 활용하여, 사전투표를 했다고 답한 응답자들을 대상으로, 과연 이들

〈표 3〉 투표참여선택 비교

	선거인수(명)/ 응답자수(명)	기기권권 (%)	당일투표 (%)	사전투표 (%)	합산투표 (%)
중앙선거관리위원회 자료* (실제)	42,067,602	41.98	45.47	12.18	58.02
‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료	1215	22.30 (271 [†])	70.86 (861 [†])	6.83 (83 [†])	77.70 (944 [†])

주: * 중앙선거관리위원회가 제공한 “제20대 국회의원선거 투표구별 개표결과” 자료를 활용하여 직접 계산. † 응답자의 수.

의 선택에 대해서 모형이 예측한 결과는 무엇인지를 예상하는 것으로 사전투표제도의 투표율 제고 순효과를 추정하고자 한다. 다음의 〈표3〉은 앞으로의 분석에 종속변수로 활용될 응답자의 **투표참여선택**¹⁷⁾의 분포를 보여주고 있다. 비교를 위하여 〈표3〉은 중앙선거관리위원회에 의해 수집된 이번 20대 국회의원선거의 실제 결과와 ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료에서의 투표참여선택의 분포를 함께 보여주고 있다.

〈표 3〉을 통해서 우선 확인할 수 있는 것은 표본의 투표율이 실제의 투표율보다 높게 나타나고 있다는 점이다(77.70% 대 58.02%). 이와 같은 차이는 투표와 같이 규범적으로 해석될 수 있는 행태를 묻는 설문에서 일반적으로 발견되는 현상이다. 그런데 또 하나 흥미로운 차이가 발견된다. 비록 합산 투표율의 경우에 있어서는 표본이 실제보다 높은 모습을 보이지만, 세부적인 항목에서는 실제의 사전투표율이 표본의 사전투표율보다 월등히 높게 나타나는 모습을 보이고 있는 것이다. 이와 같은 차이들이 표본의 수집과정에서 발생한 문제인지, 아니면 응답자가 허위로 답을 한 경우에 해당하는지는 현 단계에서 알기 어렵다. 비록 표본의 대표성과 응답의 신뢰성에 의문을 제기할 수 있지만, ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료는 사전투표제도와 투표율의 관계를 미시적으로 분석하기 위하여 사용가능한 거의 유일한 자료이다. 다만 이와 같은 차이들은 앞으로의 결과를 해석하는 데 있어서 항상 유의해야 할 필요성이 있음을 상기시킨다.

17) 이하의 기술에서 분석에 직접적으로 포함되는 변수가 처음 등장할 때, 진한 굴림체로 표현하였다.

‘사전투표가 허용되지 않았더라면, 사전투표를 행했던 유권자가 어떤 선택을 했었을까?’라는 물음에 답하기 위해서는 유권자들이 기권, 당일투표, 사전투표의 세 가지 선택지 중에 하나를 선택하게 하는 요인과 그 영향력의 크기를 알아야 한다. 그러나, 기권과 투표사이의 선택에 영향을 미치는 요인들에 대해서는 이미 많은 연구들이 축적되어 있지만(Downs 1957; Riker and Ordeshook 1968; Davis et al. 1970; Cox and Munger 1989; Jacobson 1990; 박찬욱 1992; 김욱 1998; 문우진 2009; 강신구 2012), 당일투표와 사전투표사이의 선택에 영향을 미치는 요인들에 대해서는 아직 심도있는 연구가 이루어지지 않았다. 이에 따라, 이 글의 분석에서는 기존의 연구에서 기권과 투표의 차이를 설명하는 것으로 밝혀진 요인들을 후보군으로 삼아, 이들 요인들이 당일투표와 사전투표의 차이에 미치는 영향을 탐색적으로 살펴보고자 한다.

분석에 포함될 독립변수는 다음과 같다. 먼저 인구통계학적 속성으로서 응답자의 성별(여성), 연령, 교육수준,¹⁸⁾ 7개로 묶여진 거주지역¹⁹⁾ 변수가 포함되었다. 다음으로 응답자의 사회경제적 속성과 관련있는 고용상태, 직종, 가구소득, 재산규모²⁰⁾ 변수가 포함되었다. 분석에 활용되는 설문은 응답자의 고용상태와 관련하여 정규직, 계약직, 비정규직, 아르바이트, 실업상태, 학생, 은퇴, 주부, 비노동 중의 하나를, 그리고 직종과 관련하여 화이트칼라, 블루칼라, 농업/수산업, 자영업, 기타 중의 하나를 선택하게끔 하였다. 이들 각각을 더미변수로 구성하여 분석에 포함하였다.²¹⁾ 이 중 가구소득의 경우, 월소득 199만 이하부터, 100만원 단위의 3개구간, 그리고 마지막으로 500만 이상의 5점 척도로 구성되었는데, 준비단계에 시행된 양면인 분석의 결과, 월소득 500만 이상 가구의 경우, 응답자가 특히 높은 기권율을 보여주었기에 별도로 더미변수를 더하여 분석에 포함하였다.

마지막으로 응답자의 정치적 태도나 쟁점에 대한 입장과 관련된 변수로서 정치관

18) 중졸이하, 고졸, 전문대졸, 4년제 이상의 4개 값을 갖는 서열변수로 구성되었다.

19) 17개의 광역선거구를 서울, 인천/경기, 대전/세종/충북/충남, 광주/전북/전남, 대구/경북, 부산/울산/경남, 강원/제주의 7개 지역으로 묶었으며, 범주변수의 속성을 가지기에 각각의 지역을 더미변수로 구성하였으며, 기준범주로 서울을 제외하였다.

20) 1억 미만부터 4억 이상의 5점 척도로 구성되었다.

21) 주부와 기타를 각각 기준범주로 설정하여 분석에 포함시키지 않았다.

심,²²⁾ 투표의무감,²³⁾ 정치지식,²⁴⁾ 사전투표지식,²⁵⁾ 정당일체감 강도,²⁶⁾ 정책차이인식,²⁷⁾ 대통령업무수행 평가,²⁸⁾ 효능감,²⁹⁾ 그리고 정당, 지인, 선관위의 투표동력 활동을 접한 적이 있는가의 여부를 측정하는 변수들이 포함되었다.³⁰⁾ 이 중, 정치관심, 정치지식, 정당일체감 강도의 변수는 머리말에서 소개한 바 있는 사전투표에 대하여 제기되는 우려와 관련하여 중요한 함의를 가진다. 그것은 사전투표에 의한 선택이 사전투표

-
- 22) ‘전혀 없다’부터 ‘매우 많다’까지의 4점 척도로 구성되었다.
- 23) 투표를 의무로 느끼는가 선택으로 느끼는가에 대한 물음에 대하여 의무로 답한 경우를 더 미변수로 구성하였다.
- 24) ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’는 예를 들어, “지역구와 비례대표를 포함하여 20대 국회의원은 총 몇 명입니까?”와 같이 응답자의 정치지식을 묻는 설문 5개를 포함하고 있다. 정치지식의 정도는 이들 5개 질문에 대한 정답의 수로 측정되었다.
- 25) “이번 국회의원 총선거의 사전투표는 4월 8일(금)과 9일(토) 이틀간에 걸쳐서 실시되었다”와 같은 문장에 대해서 맞다, 틀리다를 답하는 형태로 주어진 4개의 질문에 대해서 맞고, 틀린 것을 정확히 가려낸 수로서 사전투표에 대한 지식을 측정하였다.
- 26) “귀하께서는 특정정당에 대해서 가깝게 느끼고 있습니까?” (“아니다”라고 답하는 경우) 다른 정당보다 조금이라도 더 가깝다고 느끼는 정당이 있습니까?” (“처음의 질문에 대해서 ‘그렇다’고 답한 경우 혹은 두 번째의 질문에 대해서 있다고 답한 경우) 그 정당에 대해서 얼마나 친근하게 느끼십니까?” 이 3개의 연속된 질문에 대한 답에 따라서 정당일체감의 강도가 0에서 3까지의 4점 척도로 측정되었다. 0은 처음과 두 번째 질문에 대해서 아니다와 없다고 답한 경우, 1부터 3의 값은 처음과 두 번째 질문에 대해서 각각 그렇다와 있다고 답하고, 마지막의 질문에 대해서 ‘그리 친근하게 느끼지 않는다’라고 답하면 1, 어느 정도 친근하게 느낀다고 답하면 2, 매우 친근하게 느낀다고 답하면 3의 값을 부여하는 형태로 정당일체감의 강도를 측정하였다.
- 27) “귀하께서는 이번 선거에서 정당의 후보들 간에 정책적 차이가 얼마나 있었다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 차이가 있었다는 응답에 대하여 1의 값을 부여하였다.
- 28) “귀하께서는 지난 3년간 박근혜 대통령의 업무수행에 대해 어떻게 평가하십니까?”라는 질문에 ‘매우 잘하였다,’ ‘잘한 편이다’라고 응답한 경우에 1의 값을 부여하였다.
- 29) “정치와 정부의 일이 너무 복잡하고 어려워서 나같은 사람들은 제대로 이해하기 힘들다,” “공직자들은 나같은 사람들이 생각하는 바에는 관심이 없다고 생각한다”라는 두 개의 문장에 대한 동의의 강도를 묻는 질문에 대한 응답의 평균값을 이용하여 4점 척도로 구성하였다.
- 30) 초기의 분석에는 0(매우 진보)부터 10(매우 보수)까지의 11점 척도 위에 선택한 본인의 이념위치를 활용한 변수들(예를 들면, 진보, 중도, 보수의 더미 변수, 혹은 중간값으로부터의 편차를 의미하는 이념의 극단성 등)을 분석에 포함하였으나, 이들 변수의 설명력이 약하고, 무엇보다 상대적으로 결측치가 많아 최종 분석에서는 제외하였다.

이후 공식선거일까지 새롭게 밝혀지는 정보를 반영하지 못하는, 충분한 정보에 근거하지 못한 선택일 수 있다는 우려이다. 투표행태에 대한 선행연구는 정치에 대한 관심과 지식이 높을수록, 그리고 정당일체감이 높을수록 누구에게 투표할지를 일찍 결정하는 경향이 있음을 밝혀왔다(Berelson et al. 1954; 한정훈 2013; 김도경 2014). 만약 이러한 변수들이 유권자들로 하여금 사전투표를 선택하게끔 한다면, 사전투표에 의한 선택의 결과는 이들이 사전투표를 하지 않고 당일투표를 했을 때의 결과와 다르지 않을 것이다. 즉 사전투표의 결과가 민의의 왜곡을 불러일으키는 것은 아닌 것이다. 다음의 <표 4>는 이제까지 소개한 변수들을 독립변수로, 투표참여선택을 종속변수로 포함하는 다항로짓분석의 결과를 보여주고 있다. 기준범주로 당일투표를 설정하였기에, 표에 나오는 두 개의 추정계수 군은 해당되는 독립변수가 당일투표에 대비하여 기권과 사전투표를 선택하는 응답자의 효용(utility)에 미치는 영향력의 크기를 의미한다.³¹⁾

<표 4>의 결과는 먼저 연령이 높을수록, 교육수준이 낮을수록, 재산규모가 많을수록, 정치관심이 높을수록, 투표를 의무로 느낄수록, 정치지식 수준이 높을수록, 정당일체감 강도가 높을수록, 대통령 업무수행에 대해서 긍정적으로 평가할수록, 그리고 선관위의 투표독려활동을 접촉한 경험이 있는 응답자가 기권보다는 당일투표를 선택할 확률이 높다는 것을 보여준다. 또한 직종이 블루칼라에 해당하는 응답자, 거주지가 강원/제주인 응답자가 상대적으로 당일투표보다는 기권을 선택했음을 알 수 있다. 이는 투표참여와 관련한 전통적인 연구의 결과와 대체적으로 일치하는 것이다. <표 4>는 또한 사전투표와 당일투표 사이의 선택과 관련하여, 고용상태가 비정규직이거나 학생인 경우,³²⁾ 거주지역이 광주/전북/전남이거나 부산/울산/경남인 경우(기준 범주인 서울에 비해서), 또한 투표를 의무로 느낄수록, 사전투표에 대한 지식이 높을수록, 그리고 정당의 투표참여 독려활동을 경험한 유권자일수록 사전투표를 당

31) 참고로 표에서 기권/당일투표의 추정계수에서 사전투표/당일투표의 추정계수를 뺀 값은 독립변수가 응답자로 하여금 사전투표보다는 기권을 선택하게 하는 영향을 의미한다. 만약 이 값이 음이라면, 이는 독립변수가 사전투표를 선택하게 하는데 긍정적인 영향을 미치고 있음을 의미한다.

32) 고용상태와 관련하여, 아르바이트와 은퇴자의 경우에 추정된 표준오차가 비정상적으로 큰 것을 <표 4>에서 발견할 수 있다. 이는 이들 집단의 투표자 전원이 사전투표가 아닌 당일투표를 선택한 것에 기인하고 있다.

〈표 4〉 투표참여선택의 결정요인 분석: 다항로지모형

		기권/당일투표		사전투표/당일투표	
		추정계수	표준오차	추정계수	표준오차
성별	여성	-0.168	0.207	-0.021	0.291
연령		-0.039***	0.009	-0.012	0.013
교육수준		0.195*	0.112	0.092	0.153
고용상태	정규직	-0.760	0.626	0.941	0.863
	계약직	-1.197	0.866	1.605*	0.946
	비정규직	-0.734	0.635	0.278	0.891
	아르바이트	-0.908	0.790	-32.998	1.68*107
	실업상태	-0.462	0.738	0.419	0.914
	학생	0.021	0.463	1.529**	0.727
	은퇴 비노동	0.087 -2.003	0.859 1.364	-33.014 1.284	1.60*107 1.253
직종	화이트칼라	0.532	0.610	0.829	0.787
	블루칼라	1.461**	0.588	-0.079	0.803
	농업/수산업	0.377	1.050	-0.010	1.112
	자영업	0.824	0.596	0.155	0.786
가구소득		-0.148	0.110	-0.056	0.149
	500만 이상	0.588*	0.313	0.130	0.446
재산규모		-0.234**	0.089	-0.274**	0.124
지역	인천/경기	0.281	0.252	0.317	0.426
	대전/세종/충북/충남	0.220	0.339	0.364	0.503
	광주/전북/전남	-0.351	0.397	0.935**	0.472
	대구/경북	0.117	0.382	0.144	0.572
	부산/울산/경남	-0.034	0.327	0.804*	0.466
	강원/제주	0.772*	0.456	0.245	0.751
정치관심		-0.747***	0.120	0.051	0.175
투표의무감		-0.617***	0.182	0.593*	0.305
정치지식		-0.186**	0.075	0.026	0.119
사전투표지식		-0.120	0.090	0.332**	0.142
정당일체감 강도		-0.507***	0.104	0.015	0.127
정책차이인식		-0.110	0.179	0.232	0.256
대통령 업무수행 평가		-0.393**	0.201	0.131	0.301
효능감		0.117	0.118	-0.381**	0.169
투표동력:	정당	-0.163	0.216	0.486*	0.272
	지인	-0.403	0.269	0.301	0.310
	선관위	-0.271**	0.126	-0.206	0.179
상수		4.612***	0.840	-3.347***	1.267
	응답자 수	1174			
	로그우도	-679.61			

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 기준범주(baseline category)는 당일투표.

출처: '제20대 국회의원선거 유권자 조사'

일투표에 우선하여 선택하였다는 것을 보여준다. 반면에 효능감은 사전투표보다는 당일투표를 선택하게끔 했다는 것을 아울러 알 수 있다.

표에는 보고되어 있지 않지만, 기권과 사전투표 사이의 선택과 관련하여, 연령이 높을수록, 정규직, 계약직, 학생인 경우에 (기준범주인 주부와 비교하여), 거주지가 광주/전북/전남인 경우에 (서울과 비교하여), 정치관심도가 높을수록, 투표를 의무로 느낄수록, 사전투표에 대한 지식이 높을수록, 정당일체감의 강도가 강할수록, 그리고 정당과 지인의 투표독려 활동을 접촉한 경험이 있는 유권자일수록 사전투표를 선택할 확률이 높다는 것이 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다.

사전투표제도가 충분한 정보에 근거하지 않는 선택을 하게 만들 수도 있다는 비판과 관련하여 주목되는 변수인 정치관심, 정치지식, 정당일체감의 강도 등은 모두 이들 값이 클수록, 기권보다는 당일투표나 사전투표를 선택하게 할 확률을 높인다는 것을 보여주지만, 당일투표와 사전투표 사이에 어떤 선택을 할 것이냐에 대해서는 큰 역할을 하지 못하는 것을 아울러 보여주고 있다. 이는 사전투표의 결과가 민의를 왜곡할 가능성은 그리 크지 않다는 것을 함의하는 것으로 풀이된다.

이와 같은 결과는 사전투표자의 속성이 기권자보다는 당일투표자의 속성과 전반적으로 더 유사하다는 것을 의미하는 것으로 2014년의 제6회 전국동시지방선거 이후에 수집된 자료를 통해서 사전투표자의 특성을 분석한 가상준(2016)의 결과와 대체로 일치한다. 그리고 이 결과가 함의하는 것은 사전투표제도가 투표율에 미치는 효과는 기권자를 투표장으로 이끄는 순수한 제고의 효과보다는 여차피 투표를 하리라고 예상되는 유권자들이 보다 편리하게 투표장을 찾게 만드는 분산의 효과가 더 크다는 것이다.

그렇다면 제고와 분산의 효과가 보여주는 상대적인 크기는 어떻게? 즉, 사전투표자의 속성이 기권자의 속성보다는 당일투표자의 속성에 가깝다고 해서, 모든 사전투표자가 사전투표가 없었더라면 당일투표를 선택했을 것이라고 예상할 수는 없다. 일부는 기권했을 수도 있을 것이다. 사전투표제도가 없었더라면 기권했을 사람들의 수와 비율이 곧 사전투표가 투표율의 제고에 미치는 순효과라고 할 수 있을 것이다. 이를 알아보기 위하여 우리는 앞에서 밝힌 바와 같이 다항로짓분석의 결과를 이용하여, 실제의 투표참여 선택의 유형과 모형이 예측하고 있는 투표참여 선택의 유형을 비교하여 보았다. 다음의 <표 5>는 그 결과를 보여주고 있다.

모형의 예측과 실제의 결과가 일치하는 경우가 바로 이와 같은 다항로짓모형에

〈표 10〉 모형의 예측과 실제 투표참여 선택유형의 비교

		모형이 예측한 투표참여 선택:		
		기권	당일투표	사전투표
실제 투표참여 선택:	기권	115	143	0
	당일투표	48	782	3
	사전투표	7	72	4

서 모형평가의 지표로서 일반적으로 사용되는 올바른 예측의 비율(PCP, Percentage of Correct Prediction) 지수이다. 〈표 5〉에 의하면 모형은 전체 1,174명의 응답자 중 901명의 선택(PCP값=76.5 퍼센트)을 올바르게 예측하고 있음을 보여주고 있다.³³⁾ 그러나 여기에서 우리가 주목하고자 하는 부분은 전체적인 모형의 설명력이 아니라, 실제 사전투표를 했다고 답한 응답자들에 대해서 모형이 어떻게 추정하고 있는가이다(〈표 5〉에서 음영으로 처리된 부분). 이들 중에서 모형이 기권을 했으리라고 예측하는 사람들, 그리고 모형이 사전투표를 하리라고 예측한 사람의 제2선택, 즉 그 다음으로 높은 확률을 보이는 선택지가 기권인 사람의 비율이 바로 사전투표에 의해서 투표장으로 이끌려진 사람들, 즉 사전투표의 투표율 제고에 대한 순효과라고 해석될 수 있을 것이다. 우리의 모형은 사전투표를 했다고 답한 83명의 응답자 중 단 7명에 대해서 기권을 예측하고 있으며, 모형이 사전투표를 하리라고 예측한 응답자 중 제 2 선택이 기권인 경우는 없었다. 이는 모형의 분석표본에 포함된 1,174명의 응답자 중 0.6퍼센트, 916명의 투표자 중 0.76 퍼센트에 불과한 수치이다.

물론 우리의 분석모형과 표본은 많은 한계를 가지고 있다. 분석에 사용된 표본의 대표성과 응답의 신뢰성에 의심을 가질 수 있으며, 당일투표와 사전투표의 선택을 결정하는 변수의 도출과 관련한 이론적 가설 또한 약하다. 이와 같은 한계를 인지하고 있음에도 불구하고, 이와 같은 분석의 결과는 우리로 하여금 사전투표제도가 투표율 제고에 미치는 효과는 매우 제한적이라는 결론을 조심스럽게 제시하게 한다.

33) 응답자들이 모형의 추정이 사용되는 일부의 독립변수들에 대해서 결측값을 보여주고 있기에 최종 추정된 모형의 표본수가 1,215에서 1,174로 줄어들었다. 하지만 사전투표를 했다고 답한 응답자의 수는 동일하게 83명으로 유지되었다.

V. 결어

현대의 많은 민주주의 국가에서 투표율이 지속적으로 하락하고 있다는 보고들이 잇따르고 있다. 낮은 투표율은 그 자체로 선출된 권력의 정당성과 대표성에 의문을 가지게 하며, 특히 낮은 투표율이 계급·계층·이념·세대 등 이해를 달리 하는 여러 사회경제적 속성 등에 따른 불평등한 투표율과 결합하게 되면, 민심의 왜곡가능성은 더욱 커지게 되어 문제는 한결 더 심각해진다. 이와 같은 우려 속에서 세계 각국은 하락하는 투표율을 반전시키기 위한 다양한 제도적인 노력을 도입·실시해 왔다. 2013년 상반기 재·보궐 선거에서 기존의 부재자 투표를 대체하여 도입된 사전투표제도 또한 이러한 제도적 노력의 하나라고 할 수 있다.

그러나 투표의 비용을 감소시킴으로써 투표편의를 개선하고, 이를 통해서 전반적인 투표율 상승을 기대할 수 있다는 일견 당연해 보이는 예상과는 달리, 이와 같은 제도적 노력이 실질적인 투표율 상승에 미치는 효과에 대해서는 상반된 평가가 엇갈려 왔다. 이러한 배경 속에서 우리는 도입 이후 2번째로 전국단위 사전투표가 실시된 제20대 국회의원선거 결과를 바탕으로 사전투표제도의 투표율 제고효과를 검증하였다. 이를 위하여 우리는 먼저 집합자료에만 의존하는 분석으로는 사전투표제도의 효과가 새로운 투표자의 충원이라기보다는 기존 투표자의 분산이라는 경쟁가설을 효과적으로 가려내지 못한다는 한계가 있다는 것을 밝히고, ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’자료를 활용한 미시적 분석을 수행하였다.

응답자의 인구통계학적·사회경제적·정치적 속성이 기권, 당일투표, 사전투표라는 세 선택지 중의 하나를 선택하는 데 미치는 영향을 분석한 결과는 사전투표를 선택한 응답자의 속성이 기권자보다는 당일투표자의 속성에 훨씬 가깝다는 것을 보여준다. 또한 분석에 활용된 다항로짓모형의 예측값을 활용한 분석은 이들 사전투표자들의 대부분이 사전투표가 없었더라면 당일투표를 했으리라고 추정하게 한다. 이러한 결과는 결국 사전투표가 투표율을 제고하는 순효과는 지극히 제한적이라는 것을 시사한다.

그러나 이와 같은 결론은 역설적으로 사전투표에 의한 선택이 충분하지 못한 정보에 기인하는 것일 수 있다는 비판과 우려를 상당부분 완화시키는 함의를 아울러 가진다. 그것은 사전투표에 의한 선택의 결과가 사전투표제도가 허용되지 않았을 경우

의 결과와 크게 다르지 않을 것을 의미하기 때문이다.

비록 우리의 분석결과는 사전투표의 투표율 제고효과가 지극히 제한적이라는 평가를 내리게끔 하지만, 그렇다고 해서 이러한 평가가 사전투표가 무용하기에 폐지되어야 한다는 주장으로 받아들여져서는 곤란하다. 먼저, 비록 아무리 미미하더라도 사전투표제도가 조금이라도 더 많은 유권자들을 투표장으로 이끌 수 있다면 그것만으로도 충분한 역할을 하고 있는 것으로 해석될 수 있다. 이는 한 표의 가치를 얼마나 소중하게 여기느냐에 달린 문제이다. 그리고 비록 새로운 유권자들을 끌어들이지는 못할 지라도, 기존의 투표자들에게 보다 편리한 투표의 환경을 제공하는 것의 가치도 결코 작지 않음을 간과해서는 안 될 것이다.

투고일: 2016년 8월 20일

심사일: 2016년 9월 26일

게재확정일: 2016년 10월 10일

참고문헌

- 가상준. 2016. “사전투표제는 투표율을 제고하는가?” 『한국정당학회보』 15집 1호, 5-28.
- 강신구. 2011. “정치참여에 대한 인터넷의 차등적 효과: ‘한국인의 삶과 가치변화에 관한 연구’(World Values Survey) 2005년 조사 자료를 중심으로.” 『평화연구』 19집 2호, 71-112.
- 강신구. 2012. “누가, 왜 투표하였나? 누가 투표의향을 바꾸었나?” 박찬욱·김지윤·우정엽 편. 『한국유권자의 선택1: 2012 총선』 서울: 아산정책연구원. 62-85.
- 강신구. 2016. “사전투표제, 재외국민투표, 투표참여.” 한국정치학회 편. 『2016년도 중앙선거관리위원회 용역보고서: 제20대 국회의원선거 외부평가』 245-276.
- 김도경. 2014. “사전투표제가 투표율에 미치는 영향.” 『한국시민주리학회보』 27(1): 1-23.
- 김욱. 1998. “투표참여와 기권: 누가, 왜 투표하는가?” 이남영 편. 『한국의 선거 II』. 서울: 푸른길.
- 문우진. 2009. “정치정보, 정치참여와 민주주의.” 『한국정치학회보』 43집4호: 327-349.
- 박찬욱. 1992. “유권자의 선거관심도, 후보인지능력과 투표참여의사: 제14대 총선전 조사 결과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 26집3호: 153-174.

- 이광주. 2014. “사전투표 제도의 문제점과 대응방안에 관한 연구.” 『헌법학연구』 20집 3호, 165-192.
- 이상신. 2014a. “제6회 지방선거와 사전투표” 『선거연구』 5:53-82쪽.
- 이상신. 2014b. “사전투표의 명과 암: 제도적 특징과 문제점, 그리고 보완의 가능성.” 『세계지역연구논총』 32집 1호, 33-60.
- 한정훈. 2013. “누가, 왜 대선후보 지지결정을 늦추는가?” 박찬욱·김지윤·우정엽 편. 『한국 유권자의 선택2: 18대 대선』 서울: 아산정책연구원. 135-171.
- Berelson, Bernard, Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Blais, André, Louis Massicotte, and Agnieszka Dobrzynska. 2003. *Why Is Turnout Higher in Some Countries than in Others?* Ottawa: Elections Canada.
- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer, and Donald P. Moynihan. 2014. “Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Election Reform.” *American Journal of Political Science* 58. No. 1, 95-109.
- Cox, Gary W. and Michael C. Munger 1989. “Closeness, Expenditures, and Turnout in the 1982 U.S. House Election.” *American Political Science Review* 83: 217-231.
- Davis, Otto A., Melvin J. Hinich, and Peter Ordeshook. 1970. “An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process.” *American Political Science Review* 64: 426-448.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Boston: Addison-Wesley Publishing.
- Fitzgerald, Mary. 2005. “Greater Convenience But Not Greater Turnout: The Impact of Alternative Voting Methods on Electoral Participation in the United States.” *American Politics Research* 33. No. 6, 842-867.
- Fortier, John C. 2006. *Absentee and Early Voting: Trends, Promises, and Perils*. Washington D.C.: American Enterprise Institute Press.
- Gallagher, Michael, Michael Laver, and Peter Mair. 2011. *Representative Government in Modern Europe, Fifth Edition*. London: McGraw Hill.
- Giammo, Joseph D., and Brian J. Brox. 2010. “Reducing the Costs of Participation: Are State Getting a Return on Early Voting?” *Political Research Quarterly* 63. No. 2, 295-303.
- Gronke, Paul, Eva Galanes-Rosenbaum, and Peter A. Miller. 2007. “Early Voting and

- Turnout.” *PS: Political Science and Politics* 40. No. 4, 639-645.
- Jacobson, Gary C. 1978. “The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections.” *American Political Science Review* 72: 469-91.
- Lijphart, Arend. 1997. “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma” (Presidential Address to the American Political Science Association, 1996) *American Political Science Review* 91. No. 1, 1-14.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Primo, David M., Matthew L. Jacobsmeier, and Jeffrey Milyo. 2007. “Estimating the Impact of State Policies and Institutions with Mixed-Level Data.” *State Politics & Policy Quarterly* 7. No. 4, 446-459.
- Riker, William, and Peter Ordeshook. 1968. “A Theory of the Calculus of Voting.” *American Political Science Review* 62. No. 1, 25-42.
- Rolfe, Meredith. 2012. *Voter Turnout: A Social Theory of Political Participation*. New York: Cambridge University Press.

ABSTRACT

Early Voting and Turnout: An Analysis of the 20th National Assembly Election Survey

Shin-Goo Kang | Ajou University

Early voting was introduced to raise the turnout rate by reducing the costs and, thereby, improving convenience of voting. Contrary to the seemingly natural expectation, however, there have been some mixed results on the actual effect of this reform measure on turnout. In this paper, we investigate the effect of early voting on turnout based on the survey data, collected immediately after the 20th National Assembly Election in Korea. We first show that an analysis based solely on aggregate data is structurally limited because it does not allow us to discern the competing hypothesis such that the effect of early voting is not to recruit new voters but to distribute the voters who already decide to vote. Our microscopic analysis based on the survey data suggests that the early voters are much closer to the regular voters who cast their ballots on the official election day than non-voters in terms of demographic, socio-economic, and political characteristics. Moreover, our prediction based on the multinomial logit analysis suggest that most early voters would have voted on the election day if early election had not been allowed. In sum, it suggests that the effect of early voting in creasing turnout is limited. However, the result also relieves some concerns of early voting such that the outcome of early voting might be an ill-informed choice because it implies that the outcome would not be so much different from the one under the situation where early voting is not allowed.

Keywords: early voting, turnout, non-voter, voting costs, voting convenience, ill-informed choice, 20th National Assembly Election