



사전투표제 현황과 효과: 편의성 증진과 투표율 제고를 중심으로

송진미

2013년 재·보궐선거에서 사전투표제도가 처음 도입되었다. 사전투표제도는 유권자가 부재자 신고 없이 미리 투표할 수 있도록 해 투표참여의 기회를 확대하고 편의를 높였다. 사전투표가 투표율 상승에 기여했는지에 대해서는 평가가 엇갈린다. 추가적인 행정적·재정적 비용 발생, 사전투표자와 선거일 투표자 간 정보 격차 등의 문제도 제기된다. 사전투표율이 높아지는 만큼 제도의 한계와 문제점을 개선하면서 제도의 장점을 극대화할 수 있도록 장기적인 관점에서 다양한 논의가 필요하다.

1 사전투표제도의 정착

2024년 4월 10일 치러진 제22대 국회의원선거 전체 투표자 약 2천 965만 명 중 사전투표자는 약 1천 385만명으로, 전체 투표자 수의 46.7%에 달했다. 2022년 대통령선거에서는 전체 투표자의 47.9%가 사전투표했다. 사전투표제도는 유권자가 미리 부재자 신고를 하지 않고도 선거일 이전에 투표할 수 있는 제도로, 정해진 선거일에 투표가 어려운 유권자의 편의를 위해 마련되었다. 최근 치러진 선거들에서는 전체 투표자의 40% 이상이 사전투표에 참여할 만큼 제도의 활용도가 높다.

하지만 높은 사전투표율에도 불구하고, 사전투표제가 전체투표율 상승에 기여했는지에 대해서는 평가가 엇갈린다. 사전투표가 투표 기회를 확대하여 더 많은 유권자를 투표소로 견인했다는 주장과 사전투표는 투표 의향이 있는 유권자의 편의를 높였을 뿐 투표를 하지 않을 유권자를 투표하도록 이끄는 효과는 미미했다는 주장이 대립하고 있다.

2014년 6월 지방선거에서 전국 선거로 첫 사전투표가 치러진 뒤로 약 10년이 지났다. 본 글에서는 사전투표제도의 도입 취지와 효과를 살펴보고, 제도의 의의와 제도 개선의 시사점을 정리하고자 한다.

2 사전투표제도 도입 과정과 현황

(1) 사전투표제도 도입 취지와 도입 과정

[그림 1]은 민주화 이후 치러진 전국단위 선거의 투표율이다. 2010년까지 투표율이 하락하는 추세였다는 것을 확인할 수 있다. 2008년 제18대 총선에서는 투표율이 46.1%까지 하락했다. 이에 투표율 제고 방안 관련 논의가 활발하게 이루어지기 시작했고, 사전투표제도 도입이 투표율 제고 방안의 하나로 논의되었다.

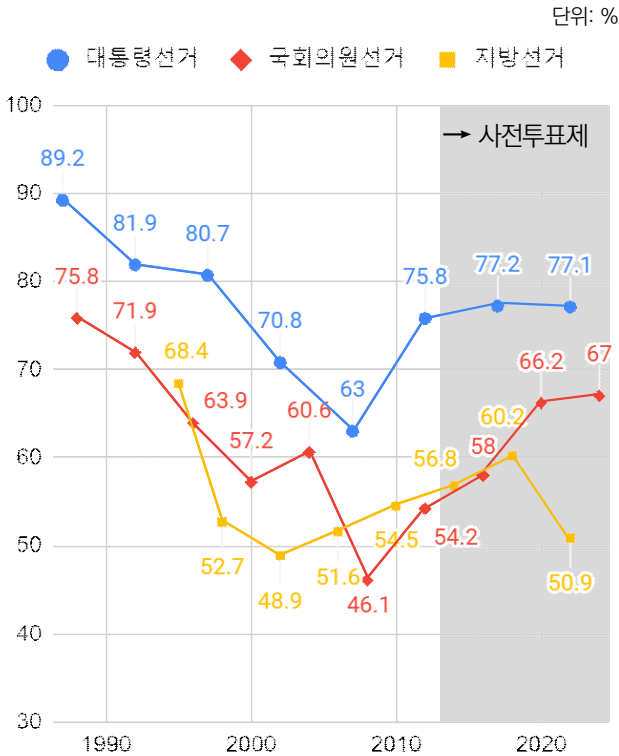
2009년 7월 6일, 중앙선거관리위원회는 선거 참여 확대를 위한 제도개선안으로 사전투표제도 도입을 제안했고,¹⁾ 2011년 4월 8일에는 선거구 내 투표소 중 어디에서나 투표할 수 있도록 하는 통합선거인명부를 활용한 투표 편의 제고 방안을 제안했다.²⁾ 이후 2012년 2월 27일, 부재자투표에서 통합선거인명부를 활용한 사전투표제도 신설을 담은 정치개혁특별위원회안인 「공직선거법」 일부개정법률안이 제출되었고, 같은 날 본회의에서 가결되면서 도입되었다.

1) 중앙선거관리위원회, 「정치관계법 개정의견(공직선거법·정당법·정치자금법)」, 2009.07.06.

2) 중앙선거관리위원회, 「정치관계법 개정의견(공직선거법·정당법·정치자금법)」, 2011.04.08.



[그림 1] 민주화 이후 선거 투표율



2013년 4월 24일 12개 선거구에서 실시된 재·보궐 선거에서 ‘통합선거인명부를 활용한 부재자투표’라는 이름으로 사전투표가 처음 실시되었다. 이후 2014년 1월 17일 법 개정을 통해 사전투표제도로 이름을 바꾸었으며, 같은 해 2월 13일에 이전까지 오후 4시까지였던 투표 마감 시각을 오후 6시까지로 늘렸다. 임기 만료에 의한 전국 단위 선거로는 2014년 제6회 전국동시지방선거에서 처음으로 사전투표가 실시되었다.

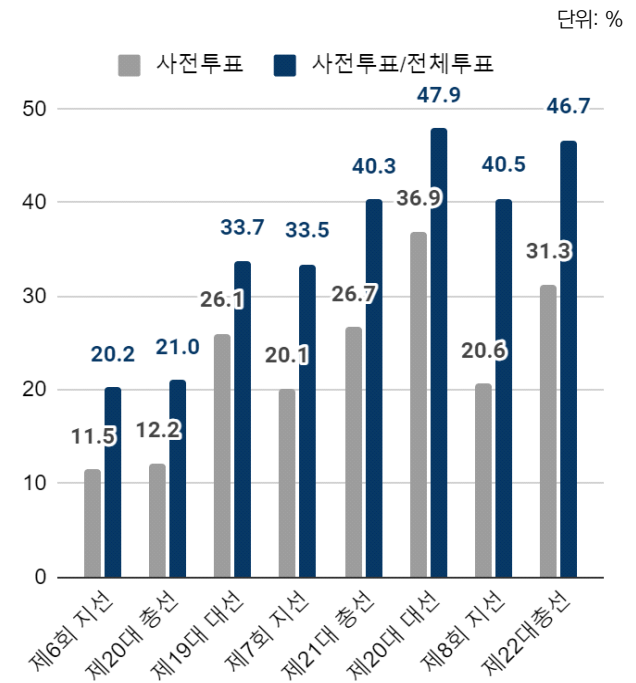
(2) 사전투표 현황

「공직선거법」 제158조는 거소·선상투표자를 제외한 선거인은 누구나 사전투표 기간에 사전투표소에서 투표할 수 있다고 정하고 있다. 사전투표 기간은 선거일 전 5일부터 2일 동안이며, 사전투표소는 읍·면·동마다 1개소씩 설치된다(제148조제1항).³⁾

[그림 2]는 사전투표제도가 시행된 이후 전국 단위 선거의 사전투표율과 전체투표자 수 대비 사전투표 비

율을 나타낸 것이다. 회색 막대는 사전투표 도입 이후 치러진 선거들의 사전투표율인데, 같은 선거 내에서 비교했을 때 사전투표율은 점차 상승하고 있다. 남색 막대는 사전투표자 수를 전체투표자 수로 나눈 것이다. 첫 시행 후 치러진 제6회 지방선거에서는 전체 투표에서 사전투표가 차지하는 비중이 20.2%였으나, 점차 상승하여 제22대 국회의원선거에서는 전체 투표의 46.7%가 사전투표였다.

[그림 2] 사전투표율과 전체투표자 대비 사전투표자 비율



이러한 상승추세가 지속된다면, 다음 선거에서는 사전투표자 수가 선거일 투표자 수보다 많아질 가능성도 있다. 사전투표의 참여도가 높아지면서 제도의 중요성도 높아지고 있다.

3 사전투표제도의 장·단점과 효과

(1) 편의성 증진과 유권자 분산 효과

사전투표제도의 가장 큰 장점은 유권자의 투표 편의가 향상된다는 것이다. 선거일에 일정상 투표가 어려운 유권자가 사전투표일에 투표할 수 있고, 주소지가 아닌 지역에서 생활하는 유권자도 생활권과 가까운 투표소에서 편리하게 투표할 수 있다. 사전투표는 별도의 사전

3) 다만, 관할구역에 군부대 밀집지역이 있거나, 총 읍·면·동의 수가 줄어들었거나, 감염병관리시설 또는 감염병의심자 격리시설이 있거나, 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖의 부득이한 사유가 있을 경우, 사전투표소를 추가로 설치할 수 있다(「공직선거법」 제148조제1항).

신고가 필요 없으므로 선거인 누구나 투표할 수 있고, 주소지의 정해진 투표소가 아닌 모든 사전투표소에서 투표할 수 있기 때문이다.

사전투표제도가 도입되기 이전에는 타지에서 부재자 투표를 하기 위해서 부재자 신고를 해야 했는데, 신고가 누락되어 부재자투표를 못 하는 경우가 발생하기도 했다.⁴⁾ 부재자 신고를 하지 못한 경우, 투표를 포기하거나 선거일에 주민등록상 주소지의 정해진 투표소에 가서 투표해야 했다.

사전투표제도는 투표 인원을 선거일과 사전투표일로 분산시켜 투표소의 혼잡도를 줄이는 효과도 있다. 이러한 분산 효과는 특히 코로나19 팬데믹에서 감염 확산을 막을 수 있다는 점에서 장점으로 재조명되기도 했다.⁵⁾

(2) 비용 발생 및 사전투표자와 선거일 투표자 간 정보 격차

사전투표제의 단점은 별도의 선거관리 비용이 발생하고 추가 인력이 필요하다는 점이다. [표 1]은 사전투표 시행에 따른 각 선거별 투입 인력 및 비용 현황이다. 선거관리 인력은 점차 증가하고 있으며, 예산은 선거마다 편차를 보인다. 사전투표 참여율이 높아지면서 사전투표 관리의 중요성도 높아졌고 많은 인원이 투입되고 있다. 사전투표가 이틀간 치러지면서 선거사무원의 업무 과중이 문제가 되기도 한다.⁶⁾

일각에서 사전투표의 신뢰성에 문제를 제기하면서 선거관리의 어려움 또한 증가하고 있다.⁷⁾ 중앙선거관리위원회는 제22대 총선에서 선거과정의 투명성과 신뢰성 강화를 위해 사전·우편투표함 보관장소 CCTV를

상시 공개하고 사전투표용지 일련번호 등 표기형태를 1차원 바코드로 인쇄하는 등의 방안을 마련한 바 있다.⁸⁾

[표 1] 사전투표 시행에 따른 각 선거별 인력 및 비용 현황

선거명	인력(명)	예산(백만원)
제6회 지방선거(2014)	83,148	56,228
제20대 총선(2016)	85,851	30,908
제19대 대선(2017)	83,825	43,211
제7회 지방선거(2018)	94,323	75,115
제21대 총선(2020)	103,816	50,432
제20대 대선(2022)	102,924	76,655
제8회 지방선거(2022)	110,214	66,976

※자료 : 중앙선거관리위원회

또한, 선거일과 사전투표일 사이의 기간이 길 경우, 선거운동 기간에 이루어지는 후보자와 유권자 간 상호 작용이 위축되거나, 사전투표자와 선거일 투표자 간 정보 차이가 발생한다는 지적이 있다.⁹⁾ 우리나라는 선거일 4~5일 전에 사전투표를 하므로 간격이 길지 않아 사전투표자와 일반투표자 간 정보 차이가 크다고 보기는 어렵다. 그러나 사전투표일과 본투표일 사이에 투표 선택에 큰 영향을 미칠 수 있는 사안이 발생할 경우, 유권자가 자신의 선호에 부합하는 선택을 하지 못할 가능성은 열려 있다.

이러한 기간 차이에 관해 여론조사금지 조항의 실효성에 대해 문제가 제기되기도 한다.¹⁰⁾ 「공직선거법」 제 108조에 따라 선거일 전 6일부터 선거일 투표 마감 시 각까지 정당 지지도나 당선인 예상에 관한 여론조사 결과를 공표할 수 없다. 이는 유권자가 승산이 높은 쪽으로 선호가 기울거나, 반대로 열세인 쪽을 응원하는 방식으로 영향을 받을 가능성이 있기 때문이다.¹¹⁾ 따라서, 선거일 투표자는 6일 전부터 어느 후보·정당이 유리한지에 관한 여론조사 정보 없이 투표에 참여하게 된다. 하지

4) 김한솔, 「고대, 172명 부재자투표 신청서 신고누락」, 『경향신문』, 2012년 12월 12일자; 차지연, 「서울대서도 60여명 부재자투표 신고 누락」, 『연합뉴스』, 2012년 12월 12일자.

5) 장영은, 「[사전투표] 줄이는 유권자 '행렬'...코로나19에 투표 분산 기대」, 『연합뉴스』, 2020년 4월 11일자.

6) 백도인, 「전주시노조 "선거업무 과로사 공무원 순직 인정하라"」, 『연합뉴스』, 2022년 5월 31일자; 한영혜, 「"사전투표 이틀 동원된 남원시청 공무원 사망...과로사 추정"」, 『중앙일보』, 2024년 4월 9일자.

7) 김철선, 「[사전투표] 내 투표지 따라가보니...경찰 호송받아 24시간 CCTV 보관소로」, 『연합뉴스』, 2024년 4월 6일자; 차지연, 「선관위위원장 "부정선거 주장, 민주주의 훼손 행위...강력 대응 방침"」, 『연합뉴스』, 2024년 4월 9일자.

8) 중앙선거관리위원회, 「선거과정에 대한 투명성·신뢰성 강화 방안 마련」, 『2023년 12월 선관위 NEWS』, 2023, p. 2.

9) Eugene Kontorovich and John McGinnis, 「The Case Against Early Voting」, 『POLITCO MAGAZINE』, 2014.01.28.

10) 윤형석, 「선거여론조사결과 공표금지 조항의 위헌성 및 입법적 대안」, 『언론과 법』 18권 3호, 2019, p.99.

11) 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 92헌마177,199.

만 사전투표자들은 투표일 2~3일 전까지의 여론조사 결과를 알고 투표하게 된다.¹²⁾

(3) 사전투표제의 투표율 제고 효과

사전투표제가 투표율 제고에 기여했는지에 대해서는 평가가 엇갈린다. 사전투표제가 기존 투표자들의 편의를 증진시키는데 그치고 투표율에는 큰 영향을 미치지 못했다는 시각이 있는 반면, 사전투표제가 기권자들을 투표장으로 견인하며 투표율 상승에 영향을 미쳤다는 주장도 있다.

[그림 1]을 보면 사전투표제 도입 직후에는 전체적으로 투표율이 상승했지만, 최근 치러진 대선과 총선의 전체 투표율은 사전투표율이 크게 상승했음에도 불구하고 이전 선거와 큰 차이가 없다. 각 선거의 정치적, 경제적, 사회적 배경이 다르므로, 투표율만을 놓고 사전투표제도의 영향을 논하기는 어렵다. 투표율 상승이 사전투표제의 영향인지 다른 외부 요인에 의한 것인지 명확히 구분하기 어렵기 때문이다.¹³⁾

따라서 관련 연구들은 대체로 개인 수준에서 분석을 시도한다. 사전투표제의 투표율 제고에 부정적인 연구들은 사전투표제로 인해 투표 편의가 향상된 것은 맞지만, 이는 기존에도 투표하던 유권자들의 편의를 향상시켰을 뿐 기권표를 투표장으로 이끄는 효과는 미미했다고 평가한다. 사전투표자의 특징이 기권자보다는 선거일 투표자와 유사하므로 기권자를 새로 투표장으로 이끌었다고 보기 어렵고,¹⁴⁾ 사전투표제도가 없었다면 대부분 선거일에 투표를 했을 것으로 보인다는 것이다.¹⁵⁾

사전투표자는 상대적으로 선택할 후보·정당을 일찍 결정하고, 지지후보와 상대후보와의 호감도 차이가 큰 것으로 나타났다.¹⁶⁾

반면, 사전투표제의 투표 동원 효과를 주장하는 연구들은 사전투표제가 투표 기회 확대를 통해 새로운 유권자들을 투표소로 이끌었다고 주장한다. 소득이 낮은 유권자들과 같이 한정된 영역에서 투표율을 높였다는 주장¹⁷⁾부터 투표편의를 높여 투표비용을 절감한 것이 투표참여로 이어졌다는 연구¹⁸⁾까지, 투표율 제고에 긍정적이라는 연구들도 이어졌다.

4 사전투표제도의 의의와 한계

사전투표제도는 지난 10여 년간 유권자의 편의를 증진시켰으며, 선거일에 투표가 어려운 유권자들에게 투표 기회를 제공하는 등 투표 기회를 확대했다. 유권자를 분산시켜 투표소의 혼잡도를 줄이는 등 팬데믹과 같은 위기 상황에서도 안전하게 투표하는 방법을 제공한다는 장점도 있다. 하지만, 사전투표제도가 전체투표율 상승에 미친 영향에 대해서는 논쟁이 계속되고 있으며, 추가적인 비용과 인력 투입, 사전투표자와 선거일 투표자 간의 정보 격차 문제 등은 해결해야 할 과제로 남아있다.

투표 참여에서 사전투표의 비중이 높아지는 만큼 제도의 중요성도 높아지고 있고, 비용과 인력이 많이 투입되는 등 관리의 어려움도 증가하고 있다. 따라서 장기적으로 사전투표제도의 신뢰도를 높이고 보다 효율적으로 선거를 관리하는 방안을 지속적으로 강구할 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

12) 제22대 총선의 경우 4월 4일부터 여론조사 공표가 금지되었으므로, 4월 5일에 사전투표한 유권자는 이를 전, 4월 10일 선거일에 투표한 유권자는 7일 전까지의 여론조사 결과를 알고 투표하게 되는 셈이다.

13) 강신구, 「사전투표제도와 투표율: '제20대 국회의원선거 유권자 조사' 자료분석」, 『한국정치연구』 25권 3호, pp. 225-251; 김준석·구본상·최준영, 「유권자의 투표 참여와 투표방식의 선택- 사전투표제도에 대한 신뢰와 사전투표의 선택을 중심으로」, 『연구방법논총』 6권 3호, 2021, p. 314.

14) 가상준, 「사전투표제는 투표율을 제고하는가?」, 『한국정당학회보』 15권 1호, 2016, pp. 5-28, 가상준, 「2020 년 국회의원선거에서 사전투표 유권자의 특징과 투표선택」, 『한국정치학회보』 55권 2호, 2021, pp. 89-108.

15) 강신구, 앞의글, pp. 225-251.

16) 가상준, 2021, 앞의글, pp. 103-104.

17) 윤기쁨·엄기홍, 「사전투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?: 제 6 회 지방선거에 대한 경험적 분석」, 『미래정치연구』 6권 2호, 2016, pp. 31-53.

18) 김찬송·유재승·이현우, 「사전투표제 세부분석: 20대 총선과 순수사전투표자」, 『21세기정치학회보』 26권 4호, 2016, pp. 7-17.

