

사전투표제의 의미 및 과제 : 6.4 제주지방선거

김남수*

< 목 차 >

- | | |
|---------------|----------------|
| I. 서론 | III. 사전투표제의 과제 |
| II. 사전투표제의 의미 | 〈참고문헌〉 |

< 국문 초록 >

본 논문은 2014년 6월 4일 광역 및 기초자치단체장선거, 광역 및 기초의원선거, 교육감 선거 등 동시 지방선거가 있었는데, 이번 선거에서 처음으로 전국적으로 사전투표제를 도입·적용하였다. 따라서 가능하면 선거에 많은 지역주민들의 참여를 독려하여 선거투표율을 높이는 것이 중요하다. 사전투표제의 도입배경은 우리나라는 지난 1990년대 초부터 지방 자치가 시작된지도 상당히 지났음에도 선거에의 참여율 특히 지방선거에의 참여율이 그리 높지 않은 것이 현실이다. 따라서 매년 선거참여율이 점차 낮아짐에 따라 중앙선거관리위원회에서 투표참여율을 증대시키는 차원에서 이루어졌다고 할 수 있다. 그러므로 본 논문은 우선 사전투표제의 의미와 외국의 사전투표제 실시에 대한 내용을 살펴보고, 특히 6.4 제주지역 지방선거에서 사전투표제를 통하여 실질적으로 투표율 증대에 얼마나 영향을 미쳤는지 등 사전투표 실시에 대한 내용을 분석하고 그에 향후 과제에 대하여 제시하였다.

핵심어: 지방자치제, 6.4 지방선거, 사전투표제

* 제주한라대학교 교수

I. 서론

2014년 6월 4일은 광역 및 기초자치단체장선거, 광역 및 기초의원선거, 교육감선거 등 동시 지방선거가 있었는데, 이번 선거에서는 처음으로 전국적으로 사전투표제를 처음으로 도입·적용하여 선거를 치렀다. 매년 선거를 치르면서 강조되고 있는 점이 어떻게 하면 선거에 많은 주민들의 참여를 독려하여 선거투표율을 높일 것인가에 초점을 맞추고 있다. 그간 지방선거를 진행하면서 매년 선거참여율이 점차 낮아짐에 따라 중앙선거관리위원회에서 투표참여율을 증대시키는 차원에서 사전투표제를 도입·실시했다고 판단된다. 선거를 함에 있어서 많은 변수들로 인하여 선거결과가 달라지고 특히 각 당입장에서는 선거에의 참여율에 따라 당락이 결정될 수 있다고 생각되고 있기 때문에 가능하면 많은 지역 주민들이 투표에 참여하기를 기대하고 있다. 우리나라도 1990년대 초부터 지방자치가 시작된지도 상당히 지났음에도 선거에의 참여율 특히 지방선거에의 참여율이 그리 높지 않은 것이 현실이다. 사전투표는 말하자면 본 선거 투표일 이전에 일정기간을 정하여 미리 투표할 수 있도록 하는 행위로 지방선거의 투표율을 조금이라도 높여 나가리라 기대하고 있다.

따라서 본 글에서는 6.4 제주지역 지방선거에서 사전투표제를 통하여 실질적으로 투표율 증대에 얼마나 영향을 미쳤는지 등 사전투표제 의미 및 과제에 대하여 살펴보고자 한다.

II. 사전투표제의 의미

1. 사전투표제의 정의

사전투표의 근거는 공직선거법 158조 3항에 근거를 두고 있다. 본 조항에는 사전투표라는 용어가 아니라 ‘통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표’라는 표현을 사용하고 있

다. 선관위는 이전 방식의 부재자투표와의 구분을 위해 사전투표라는 표현을 보도자료 등에서 사용하였고, 중앙선관위는 선거관계법령 개정을 통해 사전투표라는 명칭을 공식화해야 한다는 제안을 내놓았다.¹⁾ 2013년 4월 재보궐 선거에서 처음으로 도입된 사전투표제는 선거 당일 투표가 비정규직 노동자 등 선거 당일에 투표가 어려운 선거인이 별도의 부재자신고 없이 사전투표 기간(선거일 전 5일부터 2일간) 동안 전국 어느 사전투표소에서나 투표할 수 있는 제도이다. 이번 6.4 지방선거에서 전국 단위로는 처음 적용하여 시행되었다.

사전투표제는 전국의 사전투표소를 통신망으로 연결, 선거인명부를 하나로 통합 운영하고, 투표용지 발급기를 이용, 사전투표소가 설치된 곳 어디에서나 선거인에게 해당 선거구의 투표용지를 발급·교부함으로써 사전투표가 가능하도록 한 시스템을 갖추어 시행되었다. 사전투표 실시는 모든 공직선거에 해당되며, 선거일 전에 투표하고자 하는 모든 선거인(부재자신고를 한 선거인은 제외)은 사전투표소가 설치된 곳이면 전국 어디서나 투표할 수 있다. 그리고 사전투표소 설치는 선거 실시 지역 안의 읍·면·동마다(선거구가 구·시·군의 관할구역보다 작은 경우에는 해당 선거구의 읍·면·동에만) 설치되었다. 이미 2013년 1월 1일부터 모든 공직선거에 통합선거인명부²⁾를 이용한 사전투표제도가 도입돼, 2013년 상반기 재·보궐선거에서 첫 실시되었으며, 2014년 6·4 지방선거에서는 전국 단위 선거로는 처음으로 사전투표가 실시·적용하게 되었다.

사전투표제는 기존의 부재자투표에 편의성을 높이기 위해 수정 도입된 것이다. 기존 부재자투표는 사전에 부재자 신고가 필요했으며 투표소는 각 시·군·구마다 설치되었다. 투표소는 선거일 전 6일부터 2일간 진행됐고 투표용지는 등기우편으로 발송하였다.

반면, 사전투표제는 사전신고를 하지 않아도 되고, 투표소는 관할 구역 안의 읍·면·동마다 설치되었다. 선거일 전 5일부터 2일간 선거가 진행되며 투표용지는 사전투표소에서 인쇄로 교부한다는 점에서 차이가 있다.

1) 중앙선거관리위원회. 통합선거인명부 「사전투표」 평가. 중앙선거관리위원회 내부 보고서. 2013.

2) 통합선거인명부는 중앙선관위가 전산조직을 이용하여 전국 선거인을 하나의 선거인명부로 통합 작성한 것이다. 이를 위해 통합선거인명부 서버-운용프로그램-통합명부운용장비(명부 단말기, 투표용지 발급기, 본인확인기, 무정전 전원장치)-통합인명부 통신망이 필요하다. 통신장애대비를 위하여 통신망을 이원화 체제를 구축하였다. 주 통신망인 국가정보통신망과 보조통신망인 무선(3G/LTE)통신망과전구간 사설전용망(예선투표) 구성 및 암호화 체제를 유지하였다.

투표시간은 기존 부재자 투표와 동일한 오전 6시부터 오후 6시까지로 정해졌다. 그리고 사전투표는 사전투표소로부터 100미터 이내에서 투표참여를 권유하는 행위와 선거인에게 교통편의를 제공하는 행위 등은 엄격히 금지된다.

사전투표는 선거일인 2014년 6월4일 개인 사정으로 인해 투표할 수 없는 경우 5월 30일과 31일 이틀간 자신의 주소와 상관없이 전국 3,506곳에 설치되는 사전투표소를 방문하여 소중한 한 표를 행사할 수 있어 주소지와 상관없이 투표할 수 있어 유권자 스스로 투표장소를 고를 수 있다는 장점을 가지고 있다.

그리고, 사전투표소는 전국적으로 주로 읍·면사무소나 동주민센터에 설치되며, 위치는 선관위 홈페이지(www.nec.go.kr)에서 확인할 수 있고, 해당 지역(관내)와 타 지역(관외) 모두 한 장소에서 투표가 진행됐다는 점도 특징이다. 선거기간 중 관내선거인은 각 투표용지에 기표한 뒤 투표함에 투입하고, 관외선거인은 기표한 투표지를 회송용 봉투에 넣은 후 봉합해 투표함에 투입하면 된다.

2. 사전투표제의 절차 및 관리

제주지역은 42개 읍면사무소나 주민센터, 시청과 도의회 의원회관에서 사전투표가 실시되었다. 사전투표절차는 투표소에 도착하면 먼저 신분증을 제시하고 본인이 맞는지 확인하는 절차를 거친다. '신분증 스캐너'에 신분증을 갖다대어 '통합선거인명부'에 이름이 올라 있는지 확인하는데 이때 투표사무원이 육안으로 신분증 사진과 대조해 본인이 맞는지 거듭 확인한다. 본인 확인절차가 끝나면 '투표용지발급기'에서 자신이 거주하는 지역에 출마한 후보자들의 이름이 적힌 총 5장(제주지역)의 투표용지가 발급된다.

관내 선거인인 경우는 사전투표소가 설치된 읍·면·동 주소지에서 직접 선거할 수 있는데 무인 또는 서명입력을 통해 본인조회(신분증명서 제시)를 하고, 투표용지를 교부받아 기표소에서 기표한 후 투표함에 투입하면 된다.

반면, 관외선거인(자신의 주소지 읍·면·동에 설치된 사전투표소가 아닌 사전투표소에서 투표하는 사람)에게는 투표지를 담은 회송용 우편봉투도 함께 지급된다. 이때 투표용지를 수령했다는 사실을 확인하는 차원에서 서명 입력장치에 서명하거나 지문 입력장치에

지문을 갖다대어 수령 확인한다.

이후 기표소에 들어가 투표용지에 기표를 한 후 투표지를 회송용 우편봉투(관외선거인만 해당)에 넣은 뒤 기표소 밖으로 나와 투표함에 넣으면 된다. 사전투표를 마치면 투표 사실이 통합선거인명부 서버에 기록되어 투표일에 다시 투표할 수 없다.

금년 실시된 사전투표는 1일차(30일) 투표마감 후 사전투표함을 읍면동 사전투표소에 자체보관했다가 사전투표 2일차(31일) 투표 마감 즉시 지역 선관위에 인계된다. 단, 보안이 취약한 경우에는 1일차 투표마감 후에도 바로 지역 선관위에 인계되었다. 아울러, 사전투표가 마무리되면 지역 선관위에서 6월 4일까지 보관하게 되는데, 관내선거와 관외선거 모두 마찬가지지만 과정은 조금씩 다르다. 그리고 관내선거 투표함은 선거일 오후 6시까지 각 지역 선관위 내 안전한 장소에 보관되고, 관외선거 투표함은 사전투표참관인이 참여하는 가운데 투표함을 열어 투표자 수(회송용봉투 수)를 확인한 뒤 우체국에 인계한다. 우체국에서는 선거인의 주소별로 각 회송용봉투를 관할 지역 선관위에 등기우편으로 발송한다. 또, 각 지역 선관위에 도착하는대로 접수를 한 후 우편투표함에 투입해 선거일 오후 6시까지 보관하게 된다.

한편, 중앙선관위는 1일차 투표 후 읍면동 사전투표소에서 투표함을 보관하는 경우 반드시 CCTV, 무인경비시스템, 잠금장치 등이 설치돼 있고 민원인 등이 출입이 통제되는 당직실, 경비실, 관리사무소 등에 보관하도록 하였다. 또 읍면동 선관위 간사, 서기 등 공무원 2명을 보관책임자로 지정해 야간 당직근무를 하고 이들에게는 미리 보안유지 등에 대한 특별교육을 실시하였다. 또 관할 경찰서에 특별경비를 요청하고 경비담당자와 비상연락체제를 유지하도록 하였다. 그리고 1일차나 2일차 이후 선관위가 투표함을 보관할 때 선관위 직원이 당직근무를 하고, 출입통제가 가능한 안전한 장소에 보관하도록 지시하였고, 관할 경찰서에 특별경비를 요청하고, 경비용역업체에도 해당 기간에 순찰을 강화하고 비상출동 대응체제를 유지하였다. 특히 사전투표 마감 후 사전투표함 봉합, 봉인과정에 사전투표 참관인을 반드시 참관하게 했다. 사전투표함을 지역 선관위로 이송할 때도 사전투표참관인, 경찰, 투표사무원이 함께 운송차량에 탑승하도록 하였다. 아울러 ‘투표함 바꿔치기’에 대비해 사전투표함에 고유 식별번호가 내장된 전자칩을 부착하였다.

3. 사전투표제의 외국 사례³⁾

1) 미국

연방제 국가인 미국은 주별로 다른 사전투표 제도를 가지고 있다. 선거일 이전의 투표는 조기투표(early voting), 조건 없는 부재자투표(No-excuse absentee voting), 조건부 부재자투표(excuse required for absentee), 전면적 우편투표(all-mail voting) 등으로 분류하고 있다. 미국은 사전투표로서 조기투표 제도를 운영하고 있다. 조기투표제는 유권자들이 지인 서류를 제출해야 하는 부재자투표와는 달리, 조기투표를 위한 별도의 등록 절차가 없으며, 조기투표를 허용하는 주에서 선거인으로 등록된 유권자는 지정된 시기와 투표소에서 선거에 참여할 수 있다. 조직투표를 허용하는 시기는 주에 따라 다르며, 조기투표 기간은 짧게는 4일부터 길게는 45일까지 분포되어 있으며, 조기투표를 허용하는 32개 주의 평균 조기투표 기간은 19일이다. 그리고 투표소 선정 및 관리는 연방정부가 아닌 주정부에 권한과 관리 책임이 있으며, 주로 주국무부의 선거관리국에서 총괄하고 있다. 개표는 선거 당일의 투표와 함께 이루어진다. 따라서 미국은 조기투표 홍보를 위하여 각 주의 국무부 선거관리국 및 카운티의 선거관리 담당 부서에서 조기투표 관련 일정 및 조기투표소의 위치를 홈페이지에 게시하고 있다. 그리고 선거 당일 투표를 제외한 사전투표제를 통해 선거에 참여한 유권자의 비율은 2000년의 14%에서 2008년에는 30%까지 증가하였으나, 조기투표제도가 실제로 투표율을 제고하는 효과를 가지는지에 대해서는 여전히 논란의 여지를 갖고 있다. 하지만 미국에서 조기투표제를 통하여 유권자들이 선거에 참여함으로써 지불하는 시간적, 금전적 비용을 감소시켜 시민들이 정치에 참여할 수 있는 기회를 보다 폭넓게 제공하고 있다.

2) 일본

일본은 2003년 6월 「공직선거법」이 개정되면서, 선거인명부 등록지의 시·구·정·촌에

3) 중앙선거관리위원회, 각국의 사전투표제도 사례.

기일전투표소에서 투표하는 제도가 신설되고 같은 해 12월부터 시행되어 왔다. 사전투표(기일전투표) 실시를 위하여 선거인 명부를 작성하고 있는데 선거인 명부는 본인의 신청이 아닌 선거관리위원회가 자격조사를 하고, 등록 자격이 있는 자는 주민기본대장에 근거하여 다동으로 등록되어, 주민등록대장을 기초로 시·구·정·촌 선거관리위원회가 작성(전산처리)하고 있다. 선거인 명부는 시정촌 선거관리위원회가 작성, 보관하게 되며, 한번 등록되면 소멸되지 않는 한 영구적으로 유효하기 때문에 명부는 영구 선거인명부라고 불리기도 한다. 선거기일에 업무, 여행, 레저, 결혼식, 장례식 등 일정한 사유가 있는 자는 별도의 신청없이 기일전 투표를 할 수 있도록 하는 사전투표제를 운영하고 있다. 사전투표(기일전 투표)의 기간은 선거기일의 공시일 또는 고지일의 다음날부터 선거기일 전일까지이다. 그리고 사전투표(기일전투표)는 선거기일 투표소에서 행해지는 투표와 동일한 확정투표로 취급되므로 기본적인 절차는 선거일 투표소에서 행해지는 투표와 동일하다. 각 시·구·정·촌의 선거관리위원회는 웹사이트에 기일전 투표와 부재자투표 제도에 대한 소개, 투표방법 및 투표소 등을 게재하여 홍보하고 있다. 아울러 일본 신경제연맹은 2013년 7월 참의원 선거의 투표를 독려하는 홍보활동(‘Vote for JAPAN 투표합시다’)를 진행하였는데, 웹 콘텐츠와 트위터를 이용(ex, ‘현 라쿠텐 회장 겸 사장이 도쿄도 미나토구 사무소를 방문하여, 기일전투표를 함.’)하여 기일전투표를 홍보하고 있다. 따라서 사전투표(기일전투표) 효과를 보면 중의원의원 선거에서 총투표자수 중 기일전투표자수 비율이 2005년 12.89%(69,526,624명/8,962,847명), 2009년 19.42%(72,019,655명/13,984,085명)로 증가추세를 나타내어 2005년에 비해 2009년 기일전투표자가 증가하였음을 보여주고 있다.

3) 캐나다

캐나다의 사전투표 제도는 1920년에 처음 도입(법에 명시되어 있는 직업군(예: 경찰, 군인)에게만 적용)되고 1962년 선거부터 모든 유권자에게 확대 시행되고 있다. 사전투표를 위해서는 등록을 하여야 하는데, 온라인 등록(E-regislation)이나 전화등록(선거청 전화)이 가능하며, 대부분의 경우 온라인이나 전화로 가능하지만 경우에 따라서는 팩스나

메일로 아이디 증명을 요청할 수도 있고, 선거전 등록을 하지 않았을 경우도 선거 당일 투표소에서도 등록할 수 있다. 유권자(5년이하 외국 거주유권자 포함)는 (지방)선거청에 신청을 하고 우편투표에 참여할 수 있고, 국내 또는 국외에 거주하고 있는 캐나다 시민 들 모두에게 자격이 주어진다. 사전투표소 혹은 특별투표소 설치는 선거관리관이 선거청 장의 승인을 받아 설치하도록 선거법에서 규정하고, 특별투표소는 선거관리위원의 판단 으로 또는 특정 커뮤니티의 요청을 받아 선거청장의 승인으로 필요한 곳에 설치한다. 사 전투표소는 선거일전 7일~10일, 오후 12시부터 저녁 8시까지 운영되었다. 선거청은 선 거기간 동안 유권자 정보카드(Voter information card)를 유권자들에게 발송하는데, 이 카드에는 언제 어디서 사전투표가 가능한지에 대한 설명이 적혀 있고, 선거청에서 홍보 를 하고 있으며, 캐나다 국영우체국에서 선거에 대한 정보가 담긴 안내문을 매세대에 발 송하거나 학생들의 투표를 돕기 위해 홍보팀은 젊은 유권자들을 위해 특별히 디자인한 정보 키트와 포스터를 대학 등에 보내기도 한다. 캐나다 선거청은 2006년의 사전투표율 이 2004년에 비해 1.3% 증가하였고, 이 사전투표율의 증가는 전체 투표율을 0.7% 증가 시키는 결과를 나타내었다.

4) 호주

호주의 사전투표제는 선거일에 자국의 영토에 체류하지 않는 국민, 중대한 질병, 허약 또는 근무지를 떠날 수 없는 자, 종교적인 이유로 투표소를 방문할 수 없는 자 등은 사 전투표(pre-poll vote)를 신청할 수 있게 하였다. 사전투표를 하기 위해서는 일시적으로 선거인명부에 등록되어야 한다. 또한, 사전투표신청은 선거구선거관리관, 사전투표관리관, 재외선거구선거관리관에게 직접하여야 하며 사전투표방법으로는 직접 투표소 투표를 하 거나 우편투표의 방법이 있다. 그리고 투표소 투표는 선거일 전 2주의 기간동안 사전투 표소에서 투표할 수 있으며, 우편투표는 선거공고후 우편투표신청서를 작성하여 제출하 면 선거관리위원회(AEC)에서 투표용지를 발송해 주고 있다.

〈표 1〉 각국의 사전투표 선거기간

국가	사전투표제 기간
미국	주법에 따라 다름 : 플로리다주; 선거일 전 5일부터 선거일 전일까지
일본	선거공시일 다음날부터 투표 선거일 전일, 참의원 선거는 총 15일, 중의원 선거는 총 10일
캐나다	선거일 전 정해진 3일간, 보통 선거일전 10일전 금, 9일인 토요일, 7일인 월요일 3일간 실시
호주	선거일 2주전부터 선거일 전

4. 6.4 지방선거 사전투표 분석

금번 6.4 지방선거에서 선관위는 6월4일 선거일이 닷새간의 '황금연휴'의 시작점이지만 사전투표제가 있기 때문에 투표율이 2010년 지방선거 때보다는 상승할 것으로 전망하였다. 특히 선거일인 4일부터 '징검다리 5일 연휴'의 시작이어서 젊은 층 직장인들의 경우 미리 투표를 하고 휴일처럼 보낼 수 있어 상당수가 사전투표에 참여할 것으로 예상되었다.

2010년 65.1%를 기록했던 제주지역 투표율도 전반적으로 상승할 것으로 예상하였다. 4년 전 제주지역 투표율 역시 전국 최고였지만 이를 능가할 것으로 보였다.

금번 2014년 6.4지방선거에 참여할 제주지역 선거인수는 46만7182명으로 4년 전 지방선거 당시 42만4098명보다 4만3084명(10.1%)이 증가하였다. 연령대별로는 40대가 10만7055명(22.91%)으로 가장 많고 △50대 8만9976명(19.25%) △30대 8만4416명(18.06%) △20대 6만9212명(14.81%) 순이다.

역대 선거에서 다른 연령대에 비해 상대적으로 낮은 투표율을 보이고 있는 20~30대가 사전투표를 통해 참정권을 행사할 경우 이번 선거 변수가 될 것으로 보였다.

헌정사상 처음으로 진행된 사전투표에서 유권자들이 반가웠던 건 복잡한 절차 없이 편안하게 선거에 참여할 수 있었다는 사실이다. 부재자 투표와 달리 별도의 신고 없이 근처의 사전투표소를 방문해 투표용지를 받아 선거에 참여할 수 있다.

〈표 2〉 광역자치단체별 6.4 지방선거 사전투표율 현황

시 도	선거인수	사전투표자수	투표율(%)
서울특별시	8,441,594	940,025	11.14
부산광역시	2,932,179	260,975	8.90
대구광역시	2,012,579	160,935	8.00
인천광역시	2,319,198	262,816	11.33
광주광역시	1,138,418	151,214	13.28
대전광역시	1,207,972	135,292	11.20
울산광역시	912,325	97,626	10.70
세종특별자치시	101,559	15,353	15.12
경기도	9,679,317	998,026	10.31
강원도	1,255,469	178,767	14.24
충청북도	1,261,119	167,903	13.31
충청남도	1,644,554	196,263	11.93
전라북도	1,503,242	241,518	16.07
전라남도	1,549,440	279,655	18.05
경상북도	2,211,734	290,015	13.11
경상남도	2,658,347	316,173	11.89
제주특별자치도	467,182	51,685	11.06
합 계	41,296,228	4,744,241	11.49

6.4 지방선거에서 광역자치단체별로 사전투표율을 살펴보면 다음과 같다. 전남이 18.65%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 전북이 16.07%, 세종시가 15.12%, 강원도가 14.24%, 충북이 13.31%, 광주광역시가 13.28%, 경북이 13.11%, 충남이 11.93%, 경남이 11.89%, 인천광역시가 11.33%, 대전광역시가 11.20%, 서울특별시가 11.14%, 제주특별자치도가 11.06%, 울산광역시가 10.70%, 경기도가 10.31%, 부산광역시가 8.90%, 대구광역시가 8.00% 순으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 6.4 지방선거 전국 사전투표 현황(성별)

시도	선거인수		사전투표자수		사전투표율(%)	
	남	여	남	여	남	여
서울	4,118,645	4,322,949	566,086	373,939	13.74	8.65
부산	1,433,489	1,498,690	159,294	101,681	11.11	6.78
대구	987,685	1,024,894	100,725	60,210	10.20	5.87

사전투표제의 의미 및 과제 : 6.4 제주지방선거

인천	1,157,383	1,161,815	160,808	102,008	13.89	8.78
광주	556,005	582,413	88,825	62,389	15.98	10.71
대전	597,750	610,222	82,332	52,960	13.77	8.68
울산	466,800	445,525	59,044	38,582	12.65	8.66
세종	51,519	50,040	8,926	6,427	17.33	12.84
경기	4,832,444	4,846,873	615,905	382,121	12.75	7.88
강원	626,521	628,948	107,798	70,969	17.21	11.28
충북	630,571	630,548	98,958	68,945	15.69	10.93
충남	827,862	816,692	115,674	80,589	13.97	9.87
전북	740,236	763,006	134,988	106,530	18.24	13.96
전남	766,272	783,168	152,397	127,258	19.89	16.25
경북	1,098,612	1,113,122	163,115	126,900	14.85	11.40
경남	1,323,300	1,335,047	180,917	135,256	13.67	10.13
제주	231,103	236,079	31,077	20,608	13.45	8.73
합계	20,446,197	20,850,031	2,826,869	1,917,372	13.83	9.20

제주는 6.4지방선거에서 사전투표율이 11.06%으로 나타나고 있고, 남녀별로 보면 남자가 31,077명인 13.45%, 여자가 20,608명인 8.73%로 남자가 높게 나타났다.

〈표 4〉 6.4 지방선거 제주 사전투표 현황(성별)

(단위: 명)

시도	선거인수			사전투표자수			사전투표율(%)		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여
제주시	340,604	167,712	172,892	36,327	21,891	14,436	10.67	13.05	8.35
서귀포시	126,578	63,391	63,187	15,358	9,186	6,172	12.13	14.49	9.77
합계	467,182	231,103	236,079	51,685	31,077	20,608	11.06	13.45	8.73

제주시 읍, 면, 동별 사전투표 현황으로 보면 다음과 같이 나타나고 있다. 관외사전투표로써 선거인수 19,965명 중 19,679명이 투표하였고, 거소우편투표로써 1,452명 중 1,231명이 투표하였다. 지역별로 보면, 한림읍이 790명 선거인 중 772명이, 애월읍이 464명 선거인 중 444명이, 구좌읍이 381명 선거인 중 374명이, 조천읍이 709명 선거인 중 695명이, 한경면이 345명 선거인 중 325명이, 추자면이 232명 선거인 중 227명이, 우도면이 111명 선거인 중 110명이, 일도1동이 121명 선거인 중 117명이, 일도2동이

1,344명 선거인 중 1,322명이, 이도1동이 324명 선거인 중 317명이, 이도2동이 1,613명 선거인 중 1,600명이, 삼도1동이 563명 선거인 중 554명이, 삼도2동이 273명 선거인 중 267명이, 용담1동이 301명 선거인 중 297명이, 용담2동이 732명 선거인 중 720명이, 건입동이 407명 선거인 중 397명이, 화북동이 812명 선거인 중 789명이, 삼양동이 578명 선거인 중 568명이, 봉개동이 132명 선거인 중 130명이, 아라동이 1,120명 선거인 중 1,098명이, 오라동이 378명 선거인 중 374명이, 연동이 1,470명 선거인 중 1,457명이, 노형동이 1,997명 선거인 중 1,984명이, 외도동이 811명 선거인 중 803명이, 이호동이 157명 선거인 중 155명이, 도두동이 196명 선거인 중 188명이 각각 사전투표에 참여를 하였다.

〈표 5〉 제주시 지역(읍면동) 사전투표 현황

(단위: 명)

제주시 읍면동명	구분	선거인수	실제 투표자수	무효 투표수	기권수
관외사전투표		19,965	19,679	277	9
거소우편투표		1,452	1,231	138	83
한림읍	관내	790	772	18	0
애월읍	관내	465	444	21	0
구좌읍	관내	381	374	6	1
조천읍	관내	709	695	14	0
한경면	관내	345	325	20	0
추자면	관내	232	227	5	0
우도면	관내	111	110	1	0
일도1동	관내	121	117	4	0
일도2동	관내	1,344	1,322	22	0
이도1동	관내	324	317	7	0
이도2동	관내	1,613	1,600	13	0
삼도1동	관내	563	554	9	0
삼도2동	관내	273	267	6	0
용담1동	관내	301	297	4	0
용담2동	관내	732	720	12	0
건입동	관내	407	397	10	0
화북동	관내	812	789	23	0
삼양동	관내	578	568	10	0

사전투표제의 의미 및 과제 : 6.4 제주지방선거

봉개동	관내	132	130	2	0
아라동	관내	1,120	1,098	22	0
오라동	관내	378	374	4	0
연동	관내	1,470	1,457	13	0
노형동	관내	1,997	1,984	13	0
외도동	관내	811	803	8	0
이호동	관내	157	155	2	0
도두동	관내	196	188	8	0

또한, 서귀포시 읍, 면, 동별 사전투표 현황으로 보면 다음과 같이 나타나고 있다. 관외사전투표로써 선거인수 8,694명 중 8,563명이 투표하였고, 거소우편투표로써 605명 중 521명이 투표하였다. 지역별로 보면, 대정읍이 518명 선거인 중 502명이, 남원읍이 615명 선거인 중 593명이, 성산읍이 658명 선거인 중 641명이, 안덕면이 297명 선거인 중 292명이, 표선면이 807명 선거인 중 785명이, 송산동이 150명 선거인 중 148명이, 정방동이 95명 선거인 중 92명이, 중앙동이 159명 선거인 중 152명이, 천지동이 179명 선거인 중 175명이, 효돈동이 218명 선거인 중 214명이, 영천동이 206명 선거인 중 204명이, 동홍동이 810명 선거인 중 804명이, 서홍동이 589명 선거인 중 585명이, 대륜동이 508명 선거인 중 494명이, 대천동이 158명 선거인 중 157명이, 중문동이 509명 선거인 중 498명이, 예래동이 188명 선거인 중 185명이 각각 사전투표에 참여를 하였다.

〈표 6〉 서귀포시 지역(읍면동) 사전투표 현황

(단위: 명)

서귀포시 읍면동명	구분	선거인수	실제 투표자수	무효 투표수	기권자수
관외사전투표		8,694	8,563	127	4
거소우편투표		605	521	34	50
대정읍	관내	518	502	12	4
남원읍	관내	615	593	20	2
성산읍	관내	658	641	16	1
안덕면	관내	297	292	5	0
표선면	관내	807	785	21	1
송산동	관내	150	148	2	0
정방동	관내	95	92	3	0

중앙동	관내	159	152	7	0
천지동	관내	179	175	4	0
효돈동	관내	218	214	4	0
영천동	관내	206	204	2	0
동홍동	관내	810	804	4	2
서홍동	관내	589	585	4	0
대륜동	관내	508	494	14	0
대천동	관내	158	157	1	0
중문동	관내	509	498	10	1
예래동	관내	188	185	3	0

Ⅲ. 사전투표제의 과제

이번 6.4 지방선거에서 전면적으로 도입된 사전투표는 기존의 부재자투표와 마찬가지로, 모든 사전투표 투표용지가 회송용 봉투에 넣어져 우편으로 관할 투표소로 보내지고, 우송된 투표용지들은 종식 선거일에 개봉되어 집계하였다. 그런데 이러한 방식에는 다음과 같은 문제가 발생할 소지가 있을 수 있다. 첫째, 투표지 우송과정에서 발생할 수 있는 보안문제이다. 종이투표를 사용하는 사전투표의 경우, 일단 투표가 끝나면 투표용지를 관할 선거구 개표소로 운송하는 과정에서 제대로 감시가 이루어지지 않아 상당한 보안상의 문제가 발생할 가능성이 있다. 둘째, 우송과정에서 관할 선거구 내에서 거주하는 선거인이 사전투표를 한 경우에도 예외 없이 모든 투표용지가 우체국 등기우편을 통해 접수되고 있다. 여기서 등기우편 요금과 회송봉투 제작 등에 적지 않은 예산이 낭비될 가능성이 있다. 셋째, 종이투표를 사용하는 사전투표가 오히려 기계에 의존하는 부분이 커서 투개표 과정에서의 기기 작동 오류나 투표지의 훼손, 오염 등이 발생할 가능성이 높다.

현재 위와 같은 사전투표의 문제들은 종이투표용지를 사용하는 것에 따른 우송과정의 복잡성과 그에 기인한 기계적 오류 및 보안의 문제라고 할 수 있다. 따라서 이를 해결할 수 있는 방안으로 터치스크린 투표기를 도입하는 방안이라 할 수 있을 것이다. 물론 터치스크린 투표기도 기계의 오작동이나 오류 가능성 측면에서 완벽하다고는 할 수 없지

만, 오류와 오차의 가능성을 최소화할 수 있고, 터치스크린 투표기를 사용함으로써 투개표의 전과정을 중앙선거관리위원회에서 일괄적으로 감시, 감독할 수 있어 업무진행의 효율성과 생산성을 높일 수 있을 것이다.

아울러, 사전투표제에 대한 국민들에 대한 인지와 이해도를 증대하기 위한 홍보가 중요하다. 사전투표를 실시하는 목적이 투표율을 높이기 위한 것이므로 국민들에게 얼마나 어떻게 알리느냐가 사전투표제가 안정적인 성공적인 정착을 하는 데 필요하다.

이러한 점에서 사전투표제의 도입 취지에 맞게 사전투표가 전체 투표율 증대에 어느 정도 기여할 수 있도록 지속적으로 우리 국민 모두의 인지 및 동참이 함께 있어야 할 것이다.

[참고문헌]

- 김종갑(2010). 사전투표제의 국가별 운영현황과 국내도입방향. 국회입법조사처.
- 이부하(2009). 전자민주주의와 인터넷 선거. 공법학연구 제10권 제2호.
- 이상신(2014). 사전투표의 명과 암: 제도적 특징과 문제점, 그리고 보완의 가능성. 세계 지역연구논총. 제32집 1호.
- 제주특별자치도선거관리위원회(2014). 제6회 지방선거 읍면동별 개표현황.
- 제주의소리 <http://www.jejusori.net/>
- 중앙선거관리위원회(2014). 사전투표율. 전국시도별 성별 연령별 현황.
- 중앙선거관리위원회(2014). 각국의 사전투표제도 사례.
- 중앙선거관리위원회(2013). 통합선거인명부. 사전투표 평가. 중앙선거관리위원회 내부 보고서