

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

투·개표 분야의 적정성 확보를 위한 공직선거법 개정방향

2020

(사)법과역사학회

투·개표 분야의 적정성 확보를 위한 공직선거법 개정방향

2020. 11.

사단법인 법과 역사학회

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「투·개표 분야의 적정성 확보를 위한 공직선거법 개정방향」

책임연구원 : 박 영 준 (단국대학교 법학연구소 소장)

공동연구원 : 정 주 환 (법과역사학회 회장)

최 용 전(대진대학교 조교수)

연구기간 : 2020. 9. 17. - 2020. 11. 27.

연구수행기관 : (사) 법과역사학회

본 연구보고서는 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

<목 차>

제1장 서론.....	1-2
제2장 투·개표관리의 적정성 확보의 필요성.....	3-13
I. 투·개표관리의 사무범위와 법적 개념.....	3-6
II. 투·개표관리에서의 적정성 개념.....	6-11
III. 적정성 분석의 사례.....	11-13
제3장 각국의 투·개표절차와 대응.....	14-83
I. 한국법 상 투·개표 구조.....	14-21
1. 법적 구조.....	14-15
2. 행정적 구조.....	15-21
II. 각국의 투표절차.....	22-51
1. 미국.....	22-23
2. 영국.....	24-25
3. 독일.....	26-31
4. 프랑스.....	31-37
5. 캐나다.....	38-41
6. 필리핀.....	41-46
7. 일본.....	46-49
III. 최근의 경향과 대응.....	49-69
1. 미국.....	49-55
2. 영국.....	55-58
3. 독일.....	58-60
4. 프랑스.....	60-61
5. 캐나다.....	61-64
6. 필리핀.....	64-65
7. 일본.....	65-67
제4장 투·개표관리의 적정성 확보를 위한 수단.....	68-93
I. 선거사무원 선발 방식과 법적 지위 개선.....	68-69
II. 개표참관인 등 개표종사자 제도 개선.....	69-70

III. 투·개표소 등 완전 공개 원칙.....	70-71
IV. 기타 개표사무 적정성 확보 방안.....	71-72
V. 보르다투표제도 도입 논의.....	73-76
VI. 선거평가에 영향을 미치는 요소와 국제참관인의 확대.....	76-77
VII. 선거 당일 참관인의 역할 확대.....	77-79
VIII. 개표 참관과 개표상황표 작성.....	79-83
IX. 선거참관인과 선거감시단의 책임에 대한 메커니즘.....	83-86
X. 유권자교육.....	86-88
제5장 공직선거법 개정 방향.....	89-108
I. 2020.4.15 총선 의혹.....	89-95
II. 선거상 문제점의 외연에 대한 대응.....	95-102
III. 일반적 논의.....	102-107
IV. 공직선거법 개정시안.....	107-108
제6장 맺음말.....	109-110
<표 목 차>	
표 1 품질활동관리 적정성 측정지표 설명	13
표 2 새로운 품질활동관리 통합적 평가 방안 측정지표 설명.....	13

요 약 문 (국 문)

1. 2022년 3월 9일 제20대 대통령선거, 2022년 6월 1일 제8회 전국동시지방선거, 그리고 2024년 4월 10일에 제22대 국회의원선거가 예정되어 있으므로, 이들 중요 선거에서 투·개표관리의 적정성을 강화하여, 국민의 신뢰를 회복하고, 선거가 국민화합의 계기가 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 그동안 선거의 적정성에 관한 연구는 선거권과 피선거권의 보장 및 선거운동에 관한 주제가 대부분이었으나, 최근 의혹은 투·개표관리 부분에 집중되고 있으므로, 투·개표관리와 관련된 여러 가지 현상을 분석하고, 분석 결과를 바탕으로 적정성 강화 방안을 모색하며, 나아가 그와 관련된 공직선거법, 근로기준법 등의 법령 개정 방향을 제시한다.

3. SNS(유튜브, 밴드 등)를 통하여 현장상황을 실시간으로 공유하고, 즉각적인 대응시스템을 구축하여, 절차사무의 실시간 공유 및 신속한 전파로 선거사무의 효율성을 증진시키고, 체계적인 감시체도를 구축하고, 적극적이고 선제적인 대응으로 각종 사건·사고를 적극적으로 예방하며, 최적화된 개표관리 체제를 구축하여야 한다.

3. 선거인명부에 등재되어 있는 선거인은 그날 오전 6시부터 오후 6시(보궐선거 등에 있어서는 오후 8시)까지 투표소에 가서 자신의 증명서를 제시하고 본인임을 확인받은 후 선거인명부에 서명이나 날인 또는 무인한 후 투표용지 1매를 교부받아 기표방법으로 투표를 한다(제146조, 제155조 제1항, 제157조 제1항).

4. 구·시·군 선거관리위원회는 관할구역 내의 매세대에 선거인명부 확정일 후 2일까지 투표안내문을 우편으로 발송하여야 한다(제153조). 읍·면·동 선거관리위원회는 선거일 전일까지 관할구역 안의 투표구마다 투표소를 설치하여야 하는데, 병영안과 종교시설 안에는 투표소를 설치하지 못한다.

5. 개표사무는 구·시·군 선거관리위원회가 이를 행하는바(제172조 제1항), 선거일 전 5일까지 개표소를 공고하여야 한다(제173조).

6. 중앙선거관리위원회는 통합명부시스템 및 선거전용통신망 구축·운영 준비, 통합명부시스템사용에 필요한 프로그램을 개발한다.

7. 구·시·군위원회와 읍·면·동위원회는 통합명부시스템 운영에 차질이 없도록 사전투표관리 소요인력을 사전 확보한다.

8. 투표관리관에 대한 교육사항은 투표관리관의 지위·역할·임무·책임, 어르신·장애인 등 선거권자에 대한 투표안내요령, 회송용 봉투와 투표용지를 반납한 거소투표신고인과 귀국투표자의 투표 절차, 투표용지 및 선거인명부의 수령·보관·관리요령 등이다.

9. 미국은 투표소 개폐시간을 캘리포니아주의 경우 오전 7시부터 오후 8시, 아이오와주는 오전 7시부터 오후 9시, 버지니아주는 오전 6시부터 오후 7시 등 주마다 상이하며 대체로 오전 6시 또는 8시에 개방하며 오후 6시 또는 9시에 폐쇄한다. 투표시간과 관련하여 전체 60% 이상의 주가 피고용자가 임금상의 손해 없이 또는 어떠한 불이익을 부과받지 않도록 투표를 위하여 근무시간을 할애하도록 고용주에게 의무를 부과하는 법률을 시행하고 있다. 선거인이 투표당일 통상 거주하는 투표구에 있는 투표소에 가서 투표하는 방법을 일반투표라 한다.

10. 영국의 투표시간은 오전7시부터 오후10시까지 15시간으로 한다. 모든 선거구는 여러개의 투표구로 분할되고, 각 투표구에는 1개의 투표소가 지정된다. 독일의 경우 투표시간은 선거일 오전 8시부터 오후 6시까지이며, 각 주의 선거위원장은 특별한 사유가 있는 경우에 투표를 앞당겨 개시할 수 있다.

11. 미국의 선거제도에서 선거참관인은 크게 정당 참관인, 비정당 시민 참관인, 초당적 국제 참관인 그리고 학술적 참관인으로 구분할 수 있다. 미국은 1965년 투표권리에 관한 법률이 발효되어 지역구 또는 연방 주들에서의 선거를 감독하기 위하여 연방 참관인을 두도록 하였다. 미 법무부 소속의 연방 참관인들은 지명되며, 연방법에 저촉되는 행위가 존재하는 지역에 파견된다.

12. 투표 기회를 늘리기 위해 투표시간 연장을 검토해야 한다.

선거는 국민주권을 실현시켜주는 제도로 통치기구를 구성하고 권한의 민주적 정당성을 부여한다. 이러한 의미에서 선거를 민주주의의 꽃이라고 칭하는 것이기도 하다. 따라서 선거는 투표행위와 결과만이 아닌 선거과정 전반에 걸쳐 헌법에서 규정된 선거원칙이 준수되어야 한다. 뿐만 아니라 선거의 자유와 공정성은 주권자의 의사가 왜곡되지 않게 선거의 결과로 반영될 수 있게 하는 전제조건이다. 특히 개표과정에서의 공정한 절차의 확보는 선거의 결과의 왜곡이라는 문제를 야기하지 않도록 하는 장치로 매우 중요한 사항이다.

13. 개표란 투표함을 열어 선거인이 투표한 투표지의 효력을 결정하고 각 후보자의 득표수를 집계하여 투표의 결과를 확정·공표하는 것으로서, 공직선거에서 투표를 통해 표현된 국민의 의사를 수치로 산출하여 당선자를 확정짓는 절차이다. 이러한 개표행위 자체는 국민의 권리의무에 영향을 미치지 아니하는 공권력 작용의 준비행위 또는 부수적 행위로서 투표 결과를 집계하기 위한 단순한 사실행위에 불과하며, 공권력의 행사에 해당하지는 않는다.

14. 투표 및 개표 관리 선거에 참여하는 정당과 후보자 외에 일반유권자와 시민단체의 참여는 배제되어 있다. 선거관리위원회법 및 공직선거법을 개정을 통해 이들의 적극적인 투표 및 개표 참관의 보장이 필요하다.

아울러 투표 및 개표 과정외에 선거인명부 작성 및 선거운동 관리절차 등 선거 전반을 투명하게 공개하여 선거당사자와 유권자의 이해도를 높여야 한다.

15. 투개표분야의 적정성 확보는 민주주의의 참된 발전과 아름다운 선거문화의 창달을 위한 시금석이다. 이를 위하여 투개표(관리)지원단의 신설(제10조의4)과 공직선거법 제1조, 제155조 제1항 및 제3항, 제172조 제3항 등의 개정이 검토되고, 나아가 사이언스카페, 리터러시 및 민주시민교육의 외연을 확장할 필요가 있다.

16. 민주주의는 단순히 형식적 제도만으로 정착되지 않으며 좋은 시민의 성숙한 민주주의 의식, 정치, 사회문제에 대한 자발적인 참여 및 능동적 실천이 전제될 때 공고화될 수 있다.

민주시민교육은 민주시민의 핵심역량을 내면화하고 시민적 주체성을 함양하여 대한민국의 민주주의적 사회통합을 강화함으로써, 국가와 사회 전반에 걸쳐 지속 가능한 발전 동력으로 작용한다.

제도적 민주주의가 아닌 실질적 민주주의의 정착을 위해 정치의 과정과 내용을 채우는 합리적인 방법으로 작용한다. 타율성에 의한 '위로부터 주어진 민주주의'가 아닌, 시민의 자발성에 근거한 '아래로부터의 민주주의'의 실현 방법이 된다.

투·개표 분야의 적정성 확보를 위한 공직선거법 개정방향

제1장 서론

적정이란 국어사전적 의미는 ‘알맞고 바른 정도’로서,¹⁾ 추상적 개념 내지 불확정 개념이다. 대의제 하에서 주권자인 국민이 국가기관을 구성하는 권리를 행사하는 선거제도에서의 ‘적정성’을 확보하기 위해서는 ‘적정성’의 개념적 정의를 명확히 하고 ‘적정성’을 확보할 수 있는 분석틀을 마련하여 적용하여야 할 것이다.

선거는 통치권을 보유한 국가기관에게 통치권을 행사할 수 있는 민주적 정당성을 부여하는 중요한 기능을 가지고 있으며,²⁾ 민주주의를 유지·발전시키는 가장 중요한 제도이며, 중요성이 큰 만큼 선거과정에 대한 절대적 신뢰가 강하게 요구되기도 한다.³⁾ 그러나 선거과정에서 유권자들이 절차적 흠결의 가능성이나 절차적 하자의 여지를 발견하게 된다면, 유권자들은 선거결과를 쉽게 받아들이지 않을 것이며, 이러한 의심이 사실로 받아들여진다면, 선거경쟁에서의 패자집단에게는 선거결과에 대한 불복으로 연결되고, 승자의 국정운영에는 엄청난 장애요인으로 작용할 것이며,⁴⁾ 합법적 불복수단으로 문제점이 해소되지 않을 경우에는 4·19 시민혁명과 같이 저항권을 행사함으로써 민주주의를 회복하고자 할 것이다.⁵⁾

우리나라에서는 진즉에 선거관리의 중요성을 인식하고 1950년 중앙선거위원회를 두었으나,⁶⁾ 3·15부정선거를 겪으면서 선거관리위원회를 제5의 헌법기관화하여, 중립적 국가기관으로서 공정선거를 실현하고자 하였으며,⁷⁾ 이후 선거운동의 기회균등의 원칙을 추가하여 선거관리의 공정성을 더욱 강화하였다.⁸⁾ 이러한 노력에도 불구하고 최근에는 투개표결과에 대한 불복이 일반인의 상식을 넘어서는

1) 네이버 국어사전.

2) 최용전, 「헌법강의」, 동방문화사, 2012, 144-145면; 헌법재판소 2008.1.17. 2007헌마700, 대통령의 선거중립의무 준수요청 등 조치 취소.

3) 헌법재판소 1989.9.8. 88헌가6, 국회의원선거법 제33조, 제34조 위헌심판.

4) 이재복·김기동·차보경, “선거관리위원회의 관리활동과 유권자 만족도: 제7회 전국동시지방선거를 중심으로”, 「사회과학연구」 제26권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2019.1, 9-10면.

5) 한국공법학회, 「선거관리위원회의 헌법적 역할과 과제에 관한 연구(2014 중앙선거관리위원회 연구용역과제)」, 2014. 4면.

6) 국회의원선거법 [시행 1948. 12. 23.] [법률 제17호, 1948. 12. 23., 일부개정] 제18조 “행정수반이 법률제5호 제13조에 의하여 조직한 국회선거위원회는 본법에 의한 국회선거위원회로 함. 국회선거위원회는 위원 15인으로 조직하고 대법원대법관이 그 위원장이 됨.”

7) 대한민국헌법 [시행 1960. 6. 15.] [헌법 제4호, 1960. 6. 15., 일부개정] 제75조의2 “선거의 관리를 공정하게 하기 위하여 중앙선거위원회를 둔다. 중앙선거위원회는 대법관중에서 호선한 3인과 정당에서 추천한 6인의 위원으로 조직하고 위원장은 대법관인 위원중에서 호선한다. 중앙선거관리위원회의 조직, 권한 기타 필요한 사항은 법률로써 정한다.”

8) 현행 대한민국헌법은 선거의 공정관리와 선거운동에 있어서의 기회균등을 규정하고 있다. 헌법 제114조 제1항 “선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.” 헌법 제116조 제1항 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.”

정도로 확산되고 있으며, 급기야 소송이 봇물처럼 쏟아지고 있다.⁹⁾

중앙선거관리위원회에서는 2014년에 선거의혹 해소용 동영상 제작·배포하고, 제18대 대통령선거 개표부정의혹에 대해서는 2017년 4월 19일 해명 브리핑을 하였으며, 2020년에도 시연회와 해명을 하였다.¹⁰⁾

이들 소송에서는 사전투표용지에서 큐알(QR)코드 사용의 문제점과 사전투표와 선거일투표 사이의 큰 괴리 등의 문제점 등이 주요 청구이유로 적시되었음을 보면, 제21대 국회의원 선거와 관련된 각종 의혹과 선거소송의 주원인이 된 부분은 선거관리 사무 중에서 특히 투·개표 분야에 집중되었음을 알 수 있다.

추구경기에서 결과가 만족스럽지 못한 경우에, 경기의 내용보다 심판의 오심 탓으로 돌리는 경우가 있는 바, 심판이 공격의 대상이 되지 않기 위해서는 심판의 경기운영능력을 향상하여 신뢰를 회복하는 방법 밖에 없다.

향후 2022년 3월 9일 제20대 대통령선거, 2022년 6월 1일 제8회 전국동시지방선거, 그리고 2024년 4월 10일에 제22대 국회의원선거가 예정되어 있으므로, 이들 중요 선거에서 과거의 전철을 밟지 않도록, 투·개표관리의 적정성을 강화하여, 국민의 신뢰를 회복하고, 선거가 국민화합의 계기가 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

그동안 선거의 적정성에 관한 연구는 선거권과 피선거권의 보장 및 선거운동에 관한 주제가 대부분이었으나, 최근의 의혹은 투·개표관리 부분에 집중되고 있으므로, 투·개표관리와 관련된 현상을 바탕으로 적정성 강화 방안을 모색하여야 할 것이다. 그러므로 본 보고서에서는 적정성 강화방안 모색의 일환으로 적정성의 개념 정리, 적정성 분석의 사례 검토, 그리고 투개표사무의 적정성을 확보할 수 있는 방안을 모색하고, 공직선거법의 개정방향을 제시하고자 한다.

9) 제18대 대통령선거에서 개표부정의혹(영화 ‘더플랜’)이 있었으며, 제21대국선과 관련하여서는 2020년 7월 30일 현재 50만명 이상의 구독자를 가진 정치 유튜브 채널에서 사전투표함봉인 조작의혹, 관내사전투표와 관외사전투표의 조작 의혹 등 약 970건의 의혹을 제기하였다.

10) 결국 제21대 국회의원 선거와 관련하여 선거무효소송 137건, 당선무효소송 2건 등 총 139건의 소송이 제기되었으며, 유권자가 제기한 소송이 110건, 후보자는 26건, 정당은 2건 그리고 소송 제기 당사자가 유권자인지 후보자인지 구분되지 않는 사건이 1건 있었다. 그리고 증거보전신청은 전국 법원에서 73건이 제기됐고, 보전 결정이 내려진 건 27건임을 보면, 다소 심각한 수준에 다다랐다고 하겠다.

제2장 투·개표관리의 적정성 확보의 필요성

I. 투·개표관리의 사무범위와 법적 개념

1. 선거관리의 사무범위

선거관리(Election Management)란 선거사무를 처리하는 중앙기관인 선거관리위원회가 직접 통할·관리하는 일체의 사무(공직선거법 제12조 제1항)를 말하며, 선거일의 지정, 선거인명부의 작성, 후보자 등록, 투·개표 관리, 당선인 결정 등 여러 행위를 포괄하는 집합적 행위이다.¹¹⁾

2. 투·개표관리의 사무범위와 법적 개념

개표란 투표함을 열어 선거인이 투표한 투표지의 효력을 결정하고 각 후보자의 득표수를 집계하여 투표의 결과를 확정·공표하는 것으로서, 공직선거에서 투표를 통해 표현된 국민의 의사를 수치로 산출하여 당선자를 확정짓는 절차이다. 개표는 당선자 확정 of 정당성 내지 당위성을 부여하는 근거가 되며, 구·시·군선거관리위원회가 이를 행하고(법 제172조 제1항) 구·시·군선거관리위원회가 사전에 공고한 개표소에서 진행되며(법 제173조 제1항), 개표사무를 보조하는 개표사무원도 선거일 전 3일까지 그 성명을 공고한다(법 제174조 제1항). 투표함을 개함할 때에도 개표참관인의 참관 하에 투표함의 봉쇄와 봉인을 검사한 후 이상이 없을 경우에 이를 열어야 하고, 구·시·군선거관리위원회위원장은 투표수를 계산하여 투표록에 기재된 투표용지 교부수와 대조하여야 한다(법 제177조 제1항, 제2항). 후보자별 득표수의 공표에 앞서 구·시·군선거관리위원회위원 전원이 득표수를 검열하고 개표상황표에 서명·날인하여야 하며(법 제178조 제3항), 개표가 끝난 때에는 투표지를 유효·무효로 구분하고, 유효투표지는 후보자별로 구분하여 포장한 후 구·시·군선거관리위원회위원장이 봉인하여야 한다(법 제184조).¹²⁾

이러한 개표행위 자체는 국민의 권리의무에 영향을 미치지 아니하는 공권력 작용의 준비행위 또는 부수적 행위이다. 그리고 개표행위는 투표 결과를 집계하기 위한 단순한 사실행위에 불과하며, 공권력의 행사에 해당하지는 않는다.¹³⁾

11) 헌법재판소 2016. 3. 31. 2015헌마1056·1172, 2016헌마37(병합) 공직선거법 제170조 위헌확인 등

12) 헌법재판소 2016. 3. 31. 2015헌마1056·1172, 2016헌마37(병합) 공직선거법 제170조 위헌확인 등

13) 헌법재판소 2016. 3. 31. 2015헌마1056·1172, 2016헌마37(병합) 공직선거법 제170조 위헌확인 등

구·시·군 선거관리위원회의의 구체적인 개표 절차에 대해서는 공직선거법이나 공직선거관리규칙 등에 명시적인 규정을 두고 있지 아니하다. 다만 선거관리위원회의의 개표관리 매뉴얼 등에 의하면 구·시·군선거관리위원회의의 개표사무는 다음과 같이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 구·시·군선거관리위원회는 개표를 위하여 개함부, 투표지분류기 운영부, 심사·집계부, 정리부 등을 운영한다. 먼저 ‘개함부’는 투표함에 이상이 없는 경우, 투표구별로 투표함을 열고 투표지를 꺼내 후보자별 구분 없이 한 장씩 펼쳐 일정한 방향으로 가지런히 정리한 다음, 정리한 투표지와 해당 투표구의 투표록 사본, 오·훼손된 투표지를 투표지분류기 운영부로 인계한다. ‘투표지분류기 운영부’는 개함부에서 인계받은 투표지를 투표지분류기를 이용하여 후보자 또는 정당별로 분류하고 100매 단위로 고무밴딩을 하며, 어느 후보자 또는 정당에게 기표한 것인지 명확하지 않은 투표지는 미분류투표지로 분류한다. 미분류투표지는 중복기표, 구분선상 기표, 인주가 번진 기표, 일부 현출 기표 등으로 정상 기표되지 않은 투표지와 무효투표지를 말하는데, 사퇴·사망·등록무효된 후보자의 경우도 미분류투표지로 분류된다. 투표지분류기 운영부는 투표지분류기에서 투표지를 분류한 내역이 기재된 개표상황표를 출력하여 이상 유무를 확인한 후 투표지와 함께 심사집계부로 인계한다. ‘심사·집계부’는 개표사무원이 사전에 지정받은 후보자 또는 정당별로 분류된 투표지가 당해 후보자 또는 정당의 것인지 여부(다른 후보자 또는 정당의 투표지가 들어있는지 여부 및 무효로 처리되어야 할 투표지가 들어있는지 여부 포함)와 그 매수를 육안으로 전량 확인하고, 다시 계수기를 이용하여 100매 묶음의 매수를 재확인한 다음, 미분류 투표지는 유효표와 무효표로 구분하고 유효표는 다시 각 후보자별로 심사·분류하여 후보자 또는 정당별로 분류된 투표지에 합산한 후 투표지분류기 운영부에서 출력한 개표상황표의 득표수에 합산 기재하여 이를 위원검열석으로 인계한다. 구·시·군선거관리위원회 위원은 심사·집계부로부터 인계받은 투표지와 개표상황표를 육안으로 검열한 후 개표상황표에 날인하며, 위원장은 개표상황표에 기재된 투표구 단위로 후보자별 득표수를 공표하여 최종 개표결과를 확정한다. 한편, 보고담당 직원은 위원장이 개표상황표를 공표하면 개표상황표에 의하여 정당·후보자별 득표수를 전산 입력하고, 보고책임자는 정당·후보자별 득표수 이상 유무, 부서별 책임사무원란 서명, 위원의 서명 또는 날인 및 투표지 분류 개시시각, 위원장 공표시각 기재여부를 확인한 후 전송·보고한다. 마지막으로 ‘정리부’는 후보자 또는 정당별로 구분된 유효표, 무효표를 투표구별로 하나의 투표지 정리·보관 상자에 넣고, 보조덤편개에 개표상황표 사본을 붙인 후 상자를 덮고, 상자 상단에 선거명, 선거구명, 투표구명을 기재한 후 봉합테이프로 밀봉하여 위원장 사인으로 봉인한다.¹⁴⁾

공직선거법상 ‘선거사무에 종사하는 자’란 공직선거법에서 규정하고 있는 투표사

14) 헌법재판소 2016. 3. 31. 2015헌마1056·1172, 2016헌마37(병합) 공직선거법 제170조 위헌확인 등

무원 및 개표사무원 등을 포함하여 각급 선거관리위원회가 자체규정에 의하여 위촉한 자로서 당해 선거관리위원회의 지휘·감독하에 공직선거법상의 선거사무에 종사하는 자를 포함한다.¹⁵⁾

그리고 개표 보조기구로 사용되고 있는 개표기는 현행 공직선거법 제178조 제2항 “구·시·군 선거관리위원회는 개표사무를 보조하기 위하여 투표지를 유·무효별 또는 후보자(비례대표 국회의원선거 및 비례대표 지방의회의원선거에서는 정당을 말한다)별로 구분하거나 계산에 필요한 기계장치 또는 전산조직을 이용할 수 있다.”는 조항에 근거를 두고 있으며,¹⁶⁾ 2002. 6. 13.부터 개표에 이용되어 왔다. 개표기는 구·시·군 선거관리위원회의 개표를 위하여 설치·운영하는 심사집계부의 육안에 의한 확인·심사를 보조하기 위하여 기표된 투표지를 이미지로 인식하여 후보자별로 분류하거나 미분류투표지로 분류하고 미분류투표지를 제외한 후보자별 투표지를 집계하는 기계장치로 정의할 수 있다.¹⁷⁾

○ 투표분류기 사용의 위헌성 여부[헌법재판소 2016. 3. 31. 2015헌마 1056·1172, 2016헌마37(병합) 공직선거법 제170조 위헌확인 등]

가. 선거권은 투표를 통해 표출된 국민의 의사가 공정한 개표절차에 의해 정확한 선거결과로 반영될 때에만 제대로 보장되므로 이 사건 개표 조항에 의하여 개표절차가 공정하게 진행되지 아니할 경우 선거권이 제한될 수 있다. 다만, 이 사건 투표지분류기 등 이용 문제는 선거권 행사결과를 확인하는 개표절차를 입법을 통해 형성하는 것이므로 입법권이 자의적으로 행사되어 현저하게 불합리하고 불공정한 입법이 되었다고 인정되지 않는 한 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.

나. 이 사건 개표 조항은 개표사무에 소모되는 예산 및 인력 절감, 개표의 신속성과 정확성 제고를 위하여 마련된 조항이다. 선거관리위원회의 개표실무에 따르면, 이 사건 투표지분류기 등에 의하여 후보자 또는 정당별로 분류된 투표지를 넘겨받은 개표사무원은 육안으로 잘못 분류된 투표지(혼표)나 무효표가 있는지 여부를 심사·확인하여 무효표와 후보별 유효표로 다시 분류하는 절차를 거치고, 다시 구·시·군선거관리위원회 위원 및 위원장이 육안으로 투표지 확인 및 득표수 검열을 한다. 따라서 이 사건 개표 조항에 근거하여 이 사건 투표지분류기 등을 이용한다고 하여 공직선거법상 육안에 의한 확

15) 대법원 2002. 4. 26. 선고 2001도4516 판결 공직선거및선거부정방지법위반·상해

16) 공직선거법 제178조 제4항 “개표절차 및 개표상황표의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.”라는 규정과 그 위임에 의하여 공직선거관리규칙 제99조 제3항에 규정되어 있는 “투표지를 유·무효별 또는 후보자별로 구분하고 계산하는데 필요한 기계장치나 전산조직”에 근거를 두고 있었으나, 입법부작위 위헌시비가 일어 2014.1.17.일 공직선거법에 신설하였다.

17) 헌재 2005. 11. 1. 2005헌마982, 2005헌마982 입법부작위에 의한 전산개표기 사용속행 위헌확인

인·심사·검열이 완전히 배제되는 것은 아니다. 또한 개표 이후에도 실물 투표지를 봉인하여 그 당선인의 임기 중 보관하도록 하고 있으므로(공직선거법 제184조, 제186조), 선거 이후에 실물 투표지를 통하여 충분히 투표결과를 검증할 수 있고, 공직선거법은 개표의 공정성을 확보하기 위하여 개표참관인, 관람인 등 여러 가지 제도를 두고 있다. 위와 같은 내용을 종합해 볼 때, 이 사건 개표 조항에서 개표사무를 보조하기 위하여 투표지를 구분하거나 계산에 필요한 기계장치 등을 이용할 수 있도록 한 입법자의 선택이 현저히 불합리하거나 불공정하여 청구인들의 선거권을 침해하였다고 볼 수 없다.

II. 투·개표관리에서의 적정성 개념

1. 헌법적 측면에서의 적정성 개념

1) 과잉금지원칙에서의 적정성의 원칙

헌법적 측면에서의 ‘적정성’ 개념은 과잉금지의 원칙에서 찾을 수 있다. 과잉금지의 원칙이란 국민의 기본권을 제한함에 있어서 국가작용의 한계를 명시한 것으로서 목적의 정당성·방법의 적정성·피해의 최소성·법익의 균형성 등을 의미하며 그 어느 하나에라도 저촉이 되면 위헌이 된다는 헌법상의 원칙이며,¹⁸⁾ 적정성의 원칙은 과잉금지 원칙의 하위 원칙 중의 하나이다.¹⁹⁾

“과잉금지의 원칙이라는 것은 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법 활동을 함에 있어서, 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법(조세의 소급우선)이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권 제한(담보물권의 기능상실과 그것에서 비롯되는 사유재산권 침해)의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화

18) 헌법재판소 1989. 12. 22. 선고, 88헌가13 국토이용관리법 제21조의3 제1항, 제31조의2의 위헌심판

19) 우리나라의 헌법재판소와 독일연방헌법재판소가 관례에서 제시하고 있는 ‘과잉금지원칙’ 내지 ‘넓은 의미의 비례성의 원칙’의 내용을 이루는 세부원칙으로 적합성의 원칙, 필요성의 원칙, 좁은 의미의 비례성의 원칙을 들기도 한다. 적합성의 원칙은 목적 달성을 위하여 채택된 수단이 목적 실현에 적합하여야 한다는 원칙이며, 필요성의 원칙은 목적실현을 위해 필요한 한도를 넘어 조금이라도 더 침해하는 수단을 선택해서는 안된다는 원칙이다. 그리고 비례성의 원칙은 일정한 목적을 실현하기 위하여 특정한 수단을 행사하는 경우 이 목적이 수단의 관계가 명확히 비례관계를 벗어나서는 안된다는 원칙이며, 혹은 목적과 수단의 관계에서 상당한 관계가 성립되어야 한다는 원칙으로 설명하기도 한다. 황치연, “과잉금지원칙의 내용”, 「공법연구」 제24권 제9호, 한국공법학회, 280·287·295면.

된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)는 헌법상의 원칙이다.”²⁰⁾

법률의 위헌심사에서 판단기준으로 과잉금지원칙을 적용하면서 위의 4단계의 심사를 적용하는 것이 일반적이지만, 기본권충돌의 위헌성 심사에서 ‘제한의 목적’과 ‘제한의 적정성’ 즉 목적과 수단의 관계만을 판단하면서, ‘제한의 적정성’의 판단내용으로 충돌하는 상호 기본권 보호와 제한을 합리적으로 조화하기 위한 ‘합리적인 일정한 한계’를 설정하는 것으로 파악하기도 하였다.²¹⁾

그리고 ‘제한의 적정성’을 벗어나 위헌이라고 판단하면서, 제한을 위하여 선택된 수단이 목적에 적합하지 않고, 비례의 원칙에 벗어나 합리적 이유 없는 차별을 ‘적정성’을 의 내용으로 보았으며,²²⁾ 목적 정당성을 ‘제한의 필요성’으로 판단하고, 수단의 적절성을 ‘제한의 적정성’으로 판단하기도 하였다.

“대체로 10년이라는 기간은 그 동안 당해 토지 등을 둘러싼 사업시행자나 제3자의 이해관계가 상당한 정도로 두껍게 형성되고, 토지의 현상·이용상태 및 주변상황 등의 변화로 말미암아 그 토지 등의 사회경제적 가치가 질적 변화를 일으키기에 상당한 기간이라고 보여지며, 한편 원소유자의 당해 토지 등에 대한 애착심 등 소유권 회복을 바라는 감정도 변화가 올 수 있는 기간이라 보여지므로, 그 이후에는 당해 토지 등을 둘러싸고 그 동안에 형성된 법률관계를 그대로 인정시켜야 한다는 법적 안정성의 요청(공익)이 종전 소유자가 소유권 회복으로 인하여 얻는 사적 이익(사익)보다 우월하다고 본 입법자의 판단이 불합리하다고 할 수 없다. 또한 사익의 침해정도를 평가함에 있어서는, 토지 등의 종전 소유자로서는 그 토지 등이 당해 공공사업에 필요 없게 되는 시점과는 상관없이 사업시행자가 그 취득일부터 5년을 경과하여도 취득한 토

20) 헌법재판소 1990. 9. 3. 89헌가95 국세기본법 제35조 제1항 제3호의 위헌심판.

21) 정정보도청구권의 위헌심사에서 피해자의 인격권과 언론기관의 언론의 자유의 충돌을 전제로 위헌심사를 하며, 평등(平等)의 원칙(原則)에 반하지 아니하고, 언론(言論)의 자유(自由)의 본질적(本質的) 내용(內容)을 침해하거나 언론기관(言論機關)의 재판청구권(裁判請求權)을 부당히 침해하는 것으로 볼 수 없으므로 합헌으로 결정하였다. 헌법재판소 1991. 9. 16. 89헌마165 定期刊行物の등록등에관한법률 제16조 제3항, 제19조 제3항의 위헌여부에 관한 헌법소원: 충돌하는 근로자의 단결선택권과 노동조합의 집단적 단결권의 충돌에서, 제한되는 기본권 상호간의 적절한 비례의 유지를 합헌판단의 근거로 삼은 경우도 있다. 헌법재판소 2005. 11. 24. 2002헌바95 등 노동조합및노동관계조정법 제81조 제2호 단서 위헌소원; 전상현, “낙태와 헌법해석”, 「법과 사회」 제63권, 법과사회이론학회 2020.2., 206면.

22) “변호사법 제10조 제2항이 변호사의 개업지를 일정한 경우 제한함으로써 직업선택의 자유를 제한한 것은 그 입법취지의 공익적 성격에도 불구하고 선택된 수단이 그 목적에 적합하지 아니할 뿐 아니라, 그 정도 또한 과잉하여 비례의 원칙에 벗어난 것이고, 나아가 합리적 이유없이 변호사로 개업하고자 하는 공무원을 근무기간 등에 따라 차별하여 취급하고 있다. 그러므로 법 제10조 제2항은 헌법 제11조 제1항, 제15조, 제37조 제2항에 각 위반된다. 또한 병역의무를 이행한 군법무관의 경우는 헌법 제39조 제2항의 경우에도 위반된다.” 헌법재판소 1989. 11. 20. 89헌가102번호 사법 제10조 제2항에 대한 위헌심판.

지 등의 전부를 당해 공공사업에 이용하지 아니하는 경우의 환매권을 규정한 이 법 제9조 제2항에 의하여도 환매권을 행사할 기회가 부여되고 있어 이 규정에 의하여도 보호되고 있다는 점을 고려하면 더욱 그러하다.”²³⁾

그리고 헌법재판소는 ‘목적의 정당성’은 동일한 용어로 사용하고 있지만, ‘제한의 적정성’은 ‘수단의 적정성’,²⁴⁾ ‘방법의 적정성’,²⁵⁾ ‘수단의 적합성’²⁶⁾, ‘방법의 적절성’,²⁷⁾ ‘수단의 상당성’²⁸⁾ 및 ‘수단의 적절성’²⁹⁾ 등으로 혼용되고 있다.

2) 적법절차에서의 절차의 적정성

헌법 제12조 제1항 후단은 “누구든지……법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.”라고 하여 적법절차원칙을 규정하고 있다. 적법절차원칙은 문언상으로는 형사소송절차에 있어서의 적법절차를 의미하며, 절차적 의미에서의 적법 뿐만 아니라 실질적 의미의 법 내용까지 적법하여야 한다는 것으로 해석하여야 한다. 즉 절차를 규율하는 법이 형식적 의미의 법률로 정하여져야 할 뿐만 아니라, 법률의 내용도 정의에 합치되어야 하는 것이며, 이는 절차의 적법성 뿐만 아니라 절차의 적정성까지 보장되어야 한다고 해석한다. 그리고 적용대상에 있어서도 형사소송에만 한정되는 것이 아니라 행정절차를 포함한 모든 국가작용을 의미한다고 보고 있다.³⁰⁾ “형식적인 절차뿐만 아니라 실제적 법률내용이 합리성과 정당성을 갖춘 것이어야 한다는 실질적인 의미”로 확대 해석하고 있다.³¹⁾

23) 헌법재판소 1994. 2. 24. 92헌가15내지17,20내지24공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항 위헌제청; 헌법재판소 2011. 3. 31. 2008헌바26 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제91조 제1항 위헌소원.

24) “심판대상조항들은 조합장선거의 과열과 혼탁을 방지함으로써 선거의 공정성을 담보하고자 하는 것으로서 그 입법 목적이 정당하고, 후보자가 아닌 사람의 선거운동을 전면 금지하고 이를 위반하면 형사처벌하는 것은 이러한 입법 목적을 달성하기 위한 적정한 수단이 된다.” 헌법재판소 2018. 12. 27. 2017헌바248 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제24조 제1항 등 위헌소원; “목적의 달성을 위하여 효과적이고 적절하여 그 수단의 적정성도 인정된다.” 헌법재판소 2012. 6. 27. 2011헌바288 게임산업진흥에 관한 법률 제46조 제3의2호 위헌확인.

25) 헌법재판소 2012. 5. 31. 2010헌마139·157·408·409·423(병합) 전라남도 교육청 공고 제2010-67호 위헌확인 등.

26) 헌법재판소 2018. 8. 30. 2016헌마263 통신제한조치 허가 위헌확인 등; 헌법재판소 2018. 8. 30. 2014헌바180·304·305, 2015헌바133·283·284·357·434·435·436·437·441·442, 2016헌바23·49·64·67·73·98·165·215·244·308·348·375·393, 2017헌바251·281·374·395·468, 2018헌바94·157, 2014헌가10·18·20·22·25, 2018헌가1(병합) 민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률 제18조 제2항 위헌소원 등; 헌법재판소 2003. 6. 26. 2002헌가14 청소년의성보호에관한법률 제20조 제2항 제1호 등 위헌제청.

27) 헌법재판소 1990. 9. 3. 89헌가95 국제기본법 제35조 제1항 제3호의 위헌심판; 헌법재판소 2009. 10. 29. 2007헌마667 변호사법 제28조의2 위헌확인.

28) 헌법재판소 1995. 4. 20. 92헌바29 구 지방의회의원선거법 제181조 제2호 등 위헌소원.

29) 헌법재판소 2016. 9. 29. 2012헌마1002, 2013헌마249, 2015헌마873, 2016헌마267(병합) 변호사시험법 부칙 제2조 등 위헌확인 등 재판관 조용호의 반대이견.

30) 헌법재판소 1992.12.24. 92헌가8 형사소송법 제331조 단서규정에 대한 위헌심판; 헌법재판소 1993.7.29. 90헌바35 반국가행위자의처벌에 관한 특별조치법 제5조 등 및 헌법재판소법 제41조 등에 관한 헌법소원.

31) 헌법재판소 2001. 9. 27. 2000헌마238·302(병합)제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법외의결행위취소 등; 헌법재판소 1998. 5. 28. 96헌바4 관세법 제38조 제3항 제2호 위헌소원.

3) 형벌법규 및 죄형법정주의에서의 적정성

대법원은 징계양정의 재량과 권한남용의 경계를 설정하면서 ‘적정성’의 개념을 사용하였다. 징계처분의 종류와 내용을 징계권자의 재량 행사로서 자의에 맡겨지는 것이 아니라, 징계사유와 징계처분의 상관관계에 균형이 요구되며, 균형의 판단기준은 사회통념상 인정되는 상당성의 인식으로 받아들였다. 즉 징계사유의 경중에 따라 제재의 경중이 비례적으로 결정되어야 하며, 이러한 기준에 부합하지 않으면, 징계권의 남용으로서 무효라고 판단하였다.³²⁾

대법원이 제시해온 징계양정의 적정성 판단기준이 되는 세부 요소들을 정리하면 (i) 직무의 특성(당해 근로자의 지위 및 담당직무의 내용과 동일한 의미로 파악한다), (ii) 당해 사용자의 사업 목적과 성격(비위행위가 기업질서에 미칠 영향, 사업장의 여건) (iii) 비위행위의 동기와 경위, (iv) 당해 징계처분 사유 전후에 저지른 비위행위 사실(징계사유로 삼지는 않았지만 징계사유 발생 이후에 저지른 비위행위), (v) 징계에 의하여 달성하려고 하는 목적, (vi) 징계의 사유가 된 비위사실의 내용과 성질 등으로 크게 나누어 볼 수 있다. 징계양정의 적정성은 징계사유와 징계처분에 대한 취업규칙에의 존재여부 혹은 취업규칙에의 적합성 여부를 의미하는 것이 아니라, 징계사유와 징계처분과의 사이에 사회통념상 상당하다고 보여지는 균형의 존재 여부를 판단하는 문제이기 때문이다.³³⁾

4) 기타 헌법 규정에서의 ‘적정’ 개념

헌법 제32조 제1항 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.”고 규정하고 있으며, ‘적정임금’을 보장하는 것은 “임금의 불안정성을 일부나마 해소하여 생활안정을 보장한다는 사회정책적인 배려를 하기 위한 목적으로 규정된 것으로서”³⁴⁾ ‘적정’의 의미를 “근로자의 노동력에 상응하는 수준의 임금”이거나 “생활을 보장할 수 있는 수준의 임금” 등 다양하게 해석하고 있다.³⁵⁾

32) 대법원 1991. 1. 11. 선고 90다카21176 판결; 대법원 1992. 5.12. 선고 91다27518 판결; 대법원 1998.11.10. 선고 97누18189 판결; 대법원 1999. 9. 3. 선고 97누2528,2535 판결; 대법원 2002.8.23. 선고 2000다60890,60906 판결; 대법원 2005.11.25. 선고 2005두9019 판결; 대법원 2008. 1.31. 선고 2005두8269 판결; 대법원 2011. 3.24. 선고 2010다21962 판결 등, 김경태, “징계양정의 적정성 판단기준에 대한 검토”, 「법학논총」 제3권 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2014, 312면 각주 2)에서 재인용.

33) 김경태, “징계양정의 적정성 판단기준에 대한 검토”, 「법학논총」 제3권 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2014, 318-319면.

34) 헌법재판소 2011. 8. 30. 2008헌마477최저임금법 제6조 제5항 위헌확인.

35) 김 린, “헌법상 적정임금보장의무에 대한 소고”, 「노동법연구」 제47권, 서울대학교 노동법연구회, 2019. 332면.

헌법 제119조 제2항 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”라고 규정하고 있는 바, 소득 분배의 ‘적정’이란 ‘바람직한 분배상태’를 의미하며, “모든 국민에게 공평한 경제적 기회가 주어지고, 각 개인이 사회에 기여한 공헌도에 따라 보수를 받을 수 있으며, 모든 국민이 인간다운 경제생활을 유지할 수 있는 상태”라고 정의하는 학자가 있다.³⁶⁾

2. 공직선거법 등 법령에서의 적정성 개념

공직선거법은 선거운동의 기간·주체·기구·방법 및 기타 각종 제한·금지규정을 두어 선거운동의 기회균등을 보장하고 나아가 선거의 공정성이 확보될 수 있도록 하고 있으며, 공정성은 선거의 적정성과 공평성이 보장될 때 실현될 수 있다.

공직선거법은 예상되는 탈법적인 선거운동을 금지하여, 선거의 자유와 공정을 통하여 그 적정성과 공평성을 보장하고 있으며, 이러한 목적 달성을 위하여 최소한의 합목적적인 규제를 가하고 있다.³⁷⁾

공직선거법은 선거에 관한 경비중 선전벽보의 작성·첩부·철거비용 등 공영선거운동비용을 후보자에게 부담시키고 있는데, 선거공영제도(선거에 관한 비용은 원칙적으로 국가나 지방자치단체가 부담하여야 한다)를 천명하고 있는 헌법 제116조 제2항의 규정에 비추어 보면, 공영선거비용을 후보자에게 부담시킬 수 있는 부담금의 범위나 금액은 성질상 당사자부담이 수긍되는 범위내에서 최소한도에 그쳐야 한다. 이 범위의 적정성과 그 전액을 사전기탁(즉, 예납)하게 하는 것이 합당한지의 여부는 논란의 소지가 있는 것이다. 그러한 논란의 소지는 있으나 우리나라의 기탁금제도는 공영선거비용(즉, 선전벽보, 선거공보, 합동연설회, 선거인명부사본, 투·개표참관인수당 등에 관련된 비용)에 대한 보증금 예납의 의미와 후보난립을 방지하고 후보사퇴·등록무효 등 후보자의 성실성을 담보하기 위한 제재금 예납의 의미가 혼합되어 공영선거비용의 국가부담과 후보자의 부담 간에 적정성을 추구하고 있다.³⁸⁾

3. 투·개표에서의 적정성 개념

투·개표는 헌법상의 ‘선거의 공정 관리’와³⁹⁾ 공직선거법상의 ‘민주정치의 발전에

36) 황신모, “한국의 소득분배구조와 적정소득분배율 추정에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위 청구논문, 1990, 72면.

37) 헌법재판소 1994. 7. 29. 91헌마137 법률질의 회답에 대한 헌법소원.

38) 헌법재판소 1991. 3. 11. 91헌마21 지방의회의원선거법 제36조 제1항에 대한 헌법소원.

기여'40)하기 위하여 '적정'하게 관리되어야 한다. 이때 적정성의 내용으로 상정할 수 있는 것은 “① 국민의 의사가 충분히 반영될 수 있도록 제도적 장치가 마련되어 있는가? ② 독립성과 집행력을 가지고 투·개표 사무를 관리하고 있는가? ③ 제도적 장치가 정상적으로 작동을 유지하고 있는가?”의 질문에 대한 답을 찾아보면 가능할 것이다.

현행 공직선거법은 공정한 개표절차가 진행되기 위해서 개표절차에 대한 관리·감독이 제대로 이루어지도록 하고 있으며, 특히 개표절차의 공정성을 확보하기 위한 대표적인 방법으로 개표참관인에 의한 참관제도를 두고 있다.41)

III. 적정성 분석의 사례

1. 유럽연합(EU) 일반개인정보보호법(The EU General Data Protection Regulation, GDPR)의 '적정성 결정'

페이스북, 아마존 등 외국기업으로 아무런 제한 없이 이전되는 개인정보의 역외 이전을 원칙적으로 금지, 적정성 결정 대상국은 개인정보의 국외 이전을 위한 동의를 별도로 받지 않아도 되며, 국제적으로 개인정보 보호가 EU법과 대등한 위치에 있다는 함축적 의미도 가진다. '적정성 결정'은 '적절한 안전조치'와 '정보주체의 명시적 동의'와 함께 유럽시민의 개인정보를 제3국으로 이전할 수 있는 요건 중의 하나이다. 42)

유럽집행위원회 유럽 시민의 정보보호수준의 적정성을 평가할 때 고려할 사항으로는 “(a) 법치주의, 인권 및 기본적 자유의 존중, 공안, 국방, 국가보안 및 형법, 공공기관의 개인정보 이용을 다룬 전반적·분야별 관련 법률, 이 같은 법률, 개인정보 규칙, 전문성 규칙, 보안조치의 시행(향후 기타 제3국 또는 국제기구로의 개인정보 이전을 위한 규칙도 포함하는 이 규칙은 해당 제3국 또는 국제기구에서 준수되는 것임), 사법적 판례, 유효하고 구속력 있는 정보주체의 권리, 개인정보를 침해당한 개인정보 주체를 위한 유효한 행정적 및 사법적 구제책 (b) 개인 정보주체의 권리 행사의 지원과 권고 및 회원국 감독기관들과의 협력 등 개인정보보호규정의 준수를 보장하고 강요할 의무가 있는, 제3국에 소재하거나 국제기구에 적용되는 하나 이상의 독립적 감독기관의 유무 및 해당 기관의 효과적인 작동 여부 (c) 특히 개인정보의 보호와 관련하여, 제3국이나 국제기구가 체결한 국제협정,

39) 헌법 제114조 ①선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다

40) 공직선거법 제1조 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 (제1조)

41) 헌법재판소 2013. 8. 29. 2012헌마326 동시계표 투표함 수 무제한 허용 위헌확인

42) 김현경·이경준, “EU의 'GDPR 적정성결정'을 위한 입법 과제”, 「성균관법학」 제31권 제3호, 성균관대학교 법학연구원, 2019.9, 2-3면.

또는 법적 구속력 있는 조약이나 문서 및 다자간·지역적 기구에의 참여로 인해 주어진 기타 의무”⁴³⁾를 나열하고 있으며, 나아가 적정성의 지속적 유지를 위하여 “집행위원회는 보호수준의 적정성 여부를 평가한 후 제3국, 해당 제3국의 영토나 하나 이상의 지정부문, 또는 해당 국제기구가 본조 2항의 의미 내에서 적정한 보호수준을 보장하는지를 판단할 수 있다. 이행법률은 최소한 4년 마다의 정기적 검토를 위한 메커니즘을 규정해야 하고 검토에는 제3국이나 국제기구 내의 관련 추이사항 일체가 고려되어야 한다. 이행법률은 영토 및 부문별 적용에 대한 규정을 명시하고, 적용이 가능한 경우 본조 제2항 (b)호의 감독기관(들)에 대해 확인해야 한다. 이행법률은 제93조 (2)의 검토절차에 따라 채택되어야 한다.”⁴⁴⁾고 규정하고 있다.

동 규정들의 내용을 요약하면 정보주체의 권리 보호와 구제수단의 존재여부, 독립적 감독기관의 존재 유무 그리고 4년마다 재평가하여 적정성의 지속여부를 판단하여 적정성평가의 철회 혹은 지속적 유지를 결정하도록 하고 있다.⁴⁵⁾ 즉 적정성 결정의 핵심은 다음의 세가지 지표로 설명할 수 있다.

- 첫째, 국민의 의사가 충분히 반영될 수 있도록 제도적 장치가 마련되어 있는지?
- 둘째, 독립성과 집행력을 가지고 있는 감독기구가 존재하는지?
- 셋째, 제도적 장치가 정상적으로 작동을 유지하고 있는지?

2. SW R&D 품질활동관리 적정성 분석

산업발전에서 하드웨어(HW) 제조기술 보다 소프트웨어의 역량이 더 큰 몫을 차지하며, 국제 경쟁력 강화에서 SW 품질의 중요성이 대두되면서, 세계 최고 수준의 SW 개발을 목표로 WBS(World Best Software) 프로젝트를 실시한 바 있다. 동 프로젝트에서 지식경제부는 품질관리전담기관으로 정보통신산업진흥원(NIPA) 부설 SW공학센터⁴⁶⁾를 지정하여 국방 분야 과제에 대한 성과분석을 실시하였으며, 성과분석의 일환으로 ‘품질활동관리 적정성 분석’을 하였다. SW공학센터와 국방기술품질원이 공동 수행한 적정성 분석은 효율성, 효과성, 정확성, 적시성으로 구성된 4가지 지표를 측정하였다.

43) GDPR 제45조 (적정성 결정에 따른 이전) 2호. KISA GDPR대응지원센터/자료실/GDPR조문, <https://gdpr.kisa.or.kr/gdpr/static/gdprProvision.do>

44) GDPR 제45조 (적정성 결정에 따른 이전) 3호. KISA GDPR대응지원센터/자료실/GDPR조문, <https://gdpr.kisa.or.kr/gdpr/static/gdprProvision.do>

45) 김현경·이경준, “EU의 ‘GDPR 적정성결정’을 위한 입법 과제”, 「성균관법학」 제31권 제3호, 성균관대학교 법학연구원, 2019.9. 7면.

46) SW공학센터는 2016년 정보통신산업진흥원에 합병되었으며, WBS프로젝트는 2019년에 종료되었음. 서영욱, “[월요논단] 중소기업 SW품질관리는 국가경쟁력의 원천”, 중도일보, 2020.8.3. 18면.

표 1 품질활동관리 적정성 측정지표 설명

구 분	측정지표	설 명
수행과정	효율성	WBS프로젝트 이행과정과 산출물 적절성에 대한 품질점검활동이 효율적으로 이행된 정도(투입대비 산출물 비용)
	정확성	품질활동 점검결과가 실제 오류 또는 개선 필요사항으로 확인되어 조치를 수행중인 정도
수행결과	효과성	품질점검활동 결과가 WBS 과제에 실제 개선으로 이루어진 정도
	적시성	WBS 수행과정상 발생하는 품질 위험과 문제점을 조기식별, 개선한 정도(최소 유입단계와 탐지단계가 동일하게 점검활동이 이루어진 정도)

출처: 전수남·이상은, “WBS(World Best Software) 프로젝트의 국방 과제 품질관리 성과 분석”, 『정보과학회지』 제30권 제9호, 한국정보과학회, 2012.9, 22면.

SW품질관리를 위한 적정성분석은 결함예방을 위한 수시점검과 통제적 차원의 정기점검을 통하여 진행되었는데, 이는 품질관리전담기관의 입장에서 구성된 지표이므로, 여기에 프로젝트 수행기관의 수시점검과 정기점검에 대한 만족도 등을 추가한 ‘통합적 적정성 평가방안’을 제안한 견해에 따르면, 효율성(Efficiency), 정확성(Accuracy), 효과성(Effectiveness), 적시성(Timeliness)에 새롭게 전문성(Expertise), 적절성(Adequacy), 충분성(Sufficiency)의 3개 지표를 추가로 제안하였다.⁴⁷⁾

<표 2 새로운 품질활동관리 통합적 평가 방안 측정지표 설명>

구 분	측정지표	설 명
점검 만족도*	전문성	피점검기관의 프로젝트 수행 품질을 점검하는 품질관리전담기관 SW 품질전문가의 SW공학 및 품질 등에 대한 전문성 보유정도를 의미하는 것으로 기존 문헌에서 확인된 점검자의 전문성 혹은 신뢰성을 반영한 지표
	적절성	수시·정기 점검활동이 시기적절하게 이루어진 정도를 의미하며 기존 문헌에서 나타난 응답성 혹은 반응성을 고려한 지표
	충분성	점검 내용 등에 대한 상호간의 의사소통의 충분성을 의미한다. 즉, 품질관리전담기관의 점검 활동이 수시·정기점검을 통해 권고 및 시정 조치 내용으로 충분히 전달된 정도를 의미하는 지표

* 수시 및 정기 점검의 만족도(Satisfaction of occasional and periodic inspection)

출처: 서영욱·채성욱, “융복합 시대의 국가 SW R&D 프로젝트에 대한 품질활동관리 적정성 평가 방안 연구”, 『디지털융복합연구』 제13권 제8호, 한국디지털정책학회, 2015, 96면.

47) 서영욱·채성욱, “융복합 시대의 국가 SW R&D 프로젝트에 대한 품질활동관리 적정성 평가 방안 연구”, 『디지털융복합연구』 제13권 제8호, 한국디지털정책학회, 2015, 96면.

제3장 각국의 투개표절차와 대응

I. 한국법 상 투·개표 구조

1. 법적 구조

1) 투표

선거일이 되면 선거인명부에 등재되어 있는 선거인은 그날 오전 6시부터 오후 6시(보궐선거 등에 있어서는 오후 8시)까지 투표소에 가서 자신의 증명서를 제시하고 본인임을 확인받은 후 선거인명부에 서명이나 날인 또는 무인한 후 투표용지 1매를 교부받아 기표방법으로 투표를 한다(제146조, 제155조 제1항, 제157조 제1항).

다만, 선거인은 선거일 전 5일부터 2일간(이하 “사전투표기간”이라 한다) 매일 오전 6시부터 오후 6시까지 사전투표소에서 투표를 할 수 있다(제148조 제1항, 제155조 제2항). 이에 앞서 구·시·군 선거관리위원회는 선거일 전 10일까지 거소투표신고인명부에 올라 있는 선거인(선상투표자는 제외)에게 거소투표용지를 발송하여야 한다(제154조 제1항).

그리고 구·시·군 선거관리위원회는 관할구역 내의 매세대에 선거인명부 확정일 후 2일까지 투표안내문을 우편으로 발송하여야 한다(제153조). 읍·면·동 선거관리위원회는 선거일 전일까지 관할구역 안의 투표구마다 투표소를 설치하여야 하는데, 병영 안과 종교시설 안에는 투표소를 설치하지 못한다. 다만, 종교시설의 경우 투표소를 설치할 적합한 장소가 없는 부득이한 경우에는 그러하지 아니하다(제147조 제1항, 제4항).

투표율 제고를 위하여 선거인은 투표소에 초등학교 이하의 어린이를 동행, 출입할 수 있도록 하였고(제157조 제6항), 종전 언론기관의 투표소 출구조사 제한을 완화하여 선거일에 투표소로부터 50미터 밖에서 출구조사할 수 있도록 하였다(제167조 제2항).

2) 개표

개표사무는 구·시·군 선거관리위원회가 이를 행하는바(제172조 제1항), 선거일 전 5일까지 개표소를 공고하여야 한다(제173조).

구·시·군 선거관리위원회는 2개 이상의 개표소를 설치할 수 있으며, 그 경우 개

표의 절차 및 방법 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 되어 있다(제173조 제2항, 제4항).

종래에는 원칙적으로 투표함이 모두 도착한 이후 개표하도록 하였으나 2004. 03. 12. 법 개정 시 이를 삭제하였다.

한편, 구·시·군 선거관리위원회는 개표사무를 보조하게 하기 위하여 개표사무원을 두되, 위촉 후 선거일 전 3일까지 그 성명을 공고하여야 한다(제174조 제1항). 교직원 등 투·개표사무원의 범위는 제147조 제9항 제1호 내지 제4호에 해당하는 자 또는 공정하고 중립적인 자 중에서 위촉한다(제174조 제2항, 제147조 제9항).

또한, 개표종료 시에는 개표결과를 즉시 공표하고 개표록·선거록·집계록 등을 작성하여 그 당선인의 임기 중 보관하여야 한다(제185조, 제186조). 그리고 투·개표과정의 공정을 담보하기 위하여 투·개표 상황을 참관할 수 있는 투표참관인(제161조), 사전투표참관인(제162조) 및 개표참관인(제181조)을 반드시 두도록 하고 있다.

2. 행정적 구조

1) 투표행정

(i) 투표관리 준비

i) 사전투표관리체계 정비

가. 통합명부시스템 사전 준비

중앙선거관리위원회(이하 위원회로 한다)는 통합명부시스템 및 선거전용통신망 구축·운영 준비, 통합명부시스템 사용에 필요한 프로그램을 개발하고, 중앙위원회와 시·도위원회는 통합선거인명부 사용에 따른 사전투표소 운영에 필요한 사전투표 운용장비 및 선거물품 등을 제작·보급한다.

나. 통합명부시스템의 구성 및 설치

투표의 공정관리를 위하여 통합명부시스템을 구성하고, 사전투표 운용장비 설치 기준을 마련하고, 특히, 사전투표소 인근 지역에 대학교, 대규모 공단지역, 역·버

스터미널 등 다중이용시설이 있는 경우 예상 사전투표자수를 감안하여 추가 소요수량을 산출하되, 투표소 설비장소 여건을 감안하여 장비를 추가로 설치할 수 있다.

ii) 투표관리 교육교재 등 작성·활용

임기만료에 의한 선거에서는 중앙위원회가, 보궐선거 등에서는 당해 시·도위원회가 (사전)투표관리매뉴얼 등을 작성·시달하여 구·시·군위원회 및 읍·면·동위원회 [(사전)투표관리관 포함]가 활용하도록 한다. 다만, 보궐선거 등의 경우에는 선거구위원회에서 이를 하도록 할 수 있다.

iii) 투표관리 인력 확보 및 교육

사전투표관리 인력확보를 위하여 구·시·군위원회와 읍·면·동위원회는 통합명부시스템 운영에 차질이 없도록 사전투표관리 소요인력을 사전 확보하고, 사전투표 운용장비 장애발생시 대처할 수 있도록 한다⁴⁸⁾.

또한, 투표관리 교육을 위하여 구·시·군위원회는 투표관리 계획 수립시 교육계획을 포함하여 작성하며, 교육일시 등을 읍·면·동위원회에 통지하고, 투표관리 교육은 읍·면·동위원회 위원·간사·서기, 투표관리관 등을 대상으로 하는 집합교육과 투표사무원을 대상으로 하는 전달교육으로 구분하여 실시하며, 중점 교육사항은 선거인명부(국외부재자신고인명부)의 작성 감독에 관한 사항을 비롯하여, 위원의 공정·중립의무, 선거벽보·매세대용 선거공보 접수·보관 및 첩부·발송에 관한 사항, 투표안내문(접자형 투표안내문 포함) 작성·발송에 관한 사항, (사전)투표사무원의 위촉 및 (사전)투표참관인 선정·지정 요령, 투표용지의 수령·보관·관리에 관한 사항, 기타(사전)투표소의 질서유지 등 물의 야기가 예상되는 전분야 등이다.

iv) 투표안내요원(투표사무원) 위촉

어르신·장애인 등에 대한 안내 및 투표편의 등 제공 임무를 수행할 수 있는 공정하고 중립적인 자를 위촉 기준으로 하며, 통·리·반장, 정당의 당원, 특정 정당·후보자와 연고가 있는 자는 제외한다.

다만, 정당의 당원이 아닌 통·리·반장의 경우 투표안내요원이 아닌 다른 투표사무를 담당할 경우 투표사무원으로 위촉 가능하나 통·리·반장의 공정성·중립성에

48) 제·보궐선거시에는 시·도위원회가 인근 구·시·군위원회 전임직원 중 전산능력이 있는 사람을 사전투표장비담당사무원으로 지정할 수 있고 임기만료의 선거시에는 구·시·군청의 전산직원, 투표지 분류기 운영 요원, 전산학과 재학생 등 전산능력이 있는 사람을 우선적으로 확보하며, 사전투표장비담당사무원은 사전투표사무원으로 위촉하여야 하므로 법 제147조제9항의 투표사무원의 자격을 갖춘 사람으로 확보한다.

대한 심사가 충분히 갖추어져야 한다.

(ii) 투표용지 작성·관리

i) 투표용지 인쇄소의 결정(법 제152조②)

시·도 및 구·시·군위원회는 선거기간개시일전 30일까지 투표용지를 인쇄할 인쇄소를 선정하며, 늦어도 선거기간개시일 전까지 투표용지를 인쇄할 인쇄소를 결정하고, 시·도 및 구·시·군위원회는 투표용지를 인쇄할 인쇄소를 결정한 때에는 지체없이 [규칙별표의 4 제19호서식]에 따라 그 인쇄소의 명칭과 소재지를 공고한다.

ii) 인쇄 보안 및 참관

거소투표용지 인쇄장소에는 외부 유출방지를 위하여 위원회 위원·직원 등 관계자 외에는 출입을 제한하는 조치를 취하여야 하며, 거소투표용지 인쇄과정에는 정당추천위원이 참여하여 입회할 수 있도록 사전 안내하는 한편 거소투표용지의 인쇄 및 유출방지 등 대책을 수립하는 동시에 구·시·군위원회는 거소투표용지 인쇄장소 및 인쇄기간 등을 관할 경찰서장에게 통보하여 정복을 한 경찰공무원을 고정 배치 또는 순찰경비를 하도록 한다.

(iii) 투표참관인 신고 및 참관

입후보안내 설명회나 선거사무관계자 회의 개최시 배부하는 정당·후보자를 위한 선거사무 안내책자에 수록하거나 설명·통지하여 사전안내하며, 신고권자는 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장이며 신고기한은 선거일전 2일까지이다.

i) 투표참관인 지정 및 교체

투표참관인의 지정권자는 읍·면·동위원회이며, 투표소마다 8명을 정수로 하고, 필요한 경우 언제든지 읍·면·동위원회에 신고하고 교체할 수 있으며 선거일에는 투표소에서도 교체 신고할 수 있으나(법 제161조⑤). 위원회가 선정한 투표참관인은 정당한 사유없이 참관을 거부하거나 그 직을 사임할 수 없다(법 제161조

⑥).

ii) 투표참관(법 제161조)

투표관리관은 투표개시시각 전까지 투표참관인에 대하여 참관방법, 참관인이 할 수 있는 일, 참관인이 지켜야 할 일, 참관인의 신분보장과 수당지급에 관한 사항 등을 사전 안내하며, 투표참관인은 읍·면·동위원회에서 발급한 출입자 표지를 패용하고 투표소내 참관인석에서 선거인의 본인여부 확인사항, 투표용지의 교부상황과 투표상황 등을 참관한다. 참관인의 권한과 의무는 다음과 같다.

① 참관인은 투표용지의 교부상황과 투표상황 등을 참관할 수 있다.

② 참관 중에 투표간섭 또는 부정투표 그 밖에 법에 위반되는 사실을 발견한 때에는 투표관리관(유고시 직무대행자)에게 그 시정을 요구할 수 있다.

- 시정 요구에 대한 수리 여부는 기속재량에 속한다.

③ 투표참관인은 투표소안에서 사고가 발생한 때에는 투표상황을 촬영할 수 있다.

④ 선거인에 대하여 직접 질문하거나 투표 또는 투표사무를 방해·간섭·지연시키는 행위를 하여서는 아니된다.

⑤ 투표에 간섭하거나 투표를 권유하거나 그 밖에 어떠한 방법으로든지 선거에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.

(iv) 거소투표의 관리

직원 또는 위원(읍·면·동위원을 포함하되, 정당추천위원은 제외) 1인 이상, 공정선거지원단 등은 2인 이상이 투표 진행과정 등을 참관하도록 조치하고, 정당·후보자 측에서도 참관할 수 있도록 안내하며, 기관·시설에 설치·운영하는 기표소에서 참관을 원하는 후보자·선거사무장·선거연락소장은 선거권자 중 1명을 선정하여 참관하게 할 수 있다.

다만, 참관인은 기표소 내외의 이상유무 확인 및 투표상황 등을 참관할 수 있으며, 다음과 같은 행위를 하여서는 아니된다.

- 참관도중 거소투표자에 대하여 직접 질문하는 행위
- 투표 또는 투표사무를 방해·간섭 또는 지연시키는 행위
- 특정 정당이나 후보자의 지지 또는 반대를 권유하는 행위
- 그 밖에 어떠한 방법으로든지 투표에 영향을 미치는 행위

(v) 사전투표 관리

사전투표사무원은 투표구를 관할하는 읍·면·동위원회이며, 위촉기한은 선거일전 3일까지이다. 투표사무원의 자격은 다음과 같다.

- ① 국가공무원·지방공무원⁴⁹⁾
- ② 각급 학교의 교직원
- ③ 「은행법 제2조」의 규정에 의한 금융기관의 직원
- ④ 「법 제53조①. 4 내지 6」에 의한 공공기관(한국은행 포함)·공공조합·지방공사 및 공단의 직원
- ⑤ 투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자⁵⁰⁾

투표용지는 수송시 읍·면·동위원회 위원·간사·서기 및 투표관리관을 대기하도록 하여 투표용지·투표함·투표관리 물품의 인수에 차질이 없도록 한다. 이 경우 구·시·군위원회의 계획에 의해 읍·면·동위원회에서 직접 투표함 등을 수령해 가도록 할 수 있으며⁵¹⁾. 읍·면·동위원회 위원장은 간사 또는 서기 중에서 투표용지 보관책임자를 지정하여 관리하도록 하고 관할 지구대(파출소)에 협조 요청하여 보관장소를 순찰경비하게 한다⁵²⁾.

(vi) 행정적 제재

다음과 같은 경우에는 행정적 제재로서 과태료가 부과된다. 외국의 경우에 비하여 비교적 상세하다. 다만 포괄적 규제주의에는 미치지 못한 흠이 있다.

가. 사전투표기간 및 선거일 모두 근무하는 근로자가 투표하는데 필요한 시간을 청구하였음에도 정당한 사유없이 투표하는데 필요한 시간을 보장해주지 않는 때(법 제261조③ 1)

나. 국가기관·지방자치단체·각급 학교 등 기관·단체의 장이 위원회의 (사전)투표관리관·(사전)투표사무원의 추천 협조요청에 정당한 사유없이 불응하는 때(법 제261조⑦)

다. 투표용지 모형공고문을 훼손·오손한 때(법 제261조⑦ 4)

라. 위원회가 선정한 투표(사전투표)참관인이 정당한 사유없이 참관을 거부하거나 게을리한 때(법 제261조⑧. 1)

마. 학교·관공서 및 공공기관·단체의 장이 정당한 사유없이 위원회의 투표소·사

49) 일반직공무원의 행정직군 중 교정·보호·검찰사무·마약수사·출입국관리·철도공안 직렬의 공무원과 교육공무원 외의 특정 직공무원 및 정무직공무원을 제외한다.

50) 최소한 정당의 당원이 아닌 자로서 특정 정당·후보자에 편향되지 아니한 자 이어야 하고, 사실상의 중립성 주적정성을 기준으로 한다.

51) 읍·면·동위원회가 투표용지를 수령·보관하는 때에는 정당추천위원이 빠짐없이 참여·입회하도록 조치한다.

52) 투표용지 등을 읍·면사무소 및 동주민센터 외의 장소에 보관할 경우에는 해당 투표관리관이 관리하도록 한다.

전투표소 설치를 위한 장소사용 협조요구에 응하지 아니한 때(법 제261조④)

바. 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장이 기표소를 설치하지 아니하거나, 10명 미만의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장이 후보자 등으로부터 거소투표를 위한 기표소 설치의 요청을 받고 정당한 사유 없이 설치하지 아니한 때(법 제261조⑦. 2)

사. 투표사무원·사전투표사무원으로 위촉된 자가 정당한 사유없이 그 직무수행을 거부·유기하거나 해태한 때(법 제261조⑧)

그리고, 투표안내문(접자형 투표안내문 포함)의 부정 작성·발송하거나 정당한 사유없이 이에 관한 직무를 행하지 아니한 행위(법 제240조③), 투표의 비밀을 침해하는 행위(법 제241조), 정당한 사유없이 투표소(사전투표소 포함)에서 투표에 간섭하거나 특정 정당이나 후보자에게 투표를 권유하거나 투표를 공개하는 등 투표에 영향을 미치게 하는 행위(법 제242조), 정당한 사유없이 거소투표자의 투표를 간섭·방해하거나, 거소투표자의 투표를 공개하거나 하게 하는 등 거소투표에 영향을 미치는 행위(법 제242조①) 그밖에, 투표소내외에서의 소란언동을 하는 행위(법 제256조③. 2. 바), 기표소 안에서 투표지 촬영행위(법 제256조③. 2. 사)⁵³⁾ 등의 경우에는 시정 또는 중지명령을 받는다.

2) 개표 행정

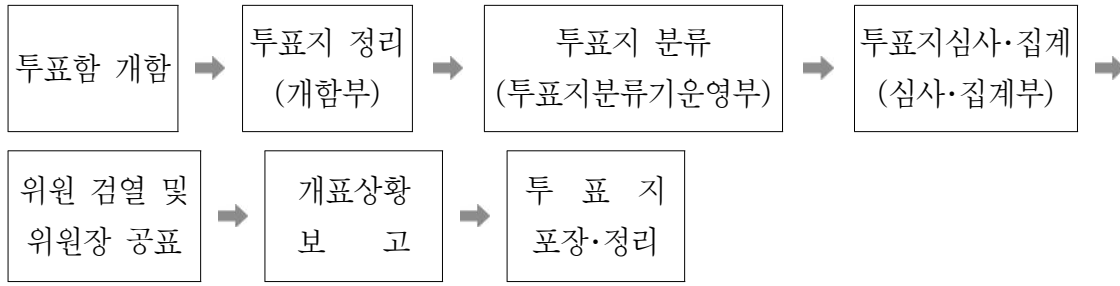
(i) 개표관리

우선 개표장소를 사전에 확보하며, 개표방법이 확정되면 위원·직원 교육을 사전에 실시하며 법 제174조의 규정에 따라 개표사무원을 위촉한다.

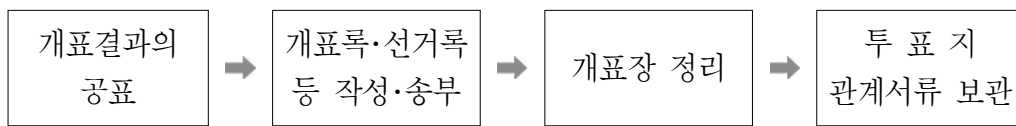
또한, 투표지분류기운영의 효율성 제고방안 강구·시행한다. 한편, 우편투표의 개표는 규칙 제98조에 따라 우편투표함의 개함부터 회송용 봉투의 확인과 봉투의 개봉 및 투표지를 분류하고, 회송용 봉투를 개봉하여 꺼낸 투표지는 유·무효로 구분한다. 우편투표의 개표가 종료된 때에는 투표지는 선거별, 선거구별로 유·무효로 구분하고 유효투표지는 다시 후보자별로 구분한 후 무효투표지와 함께 전체를 포장하여 구·시·군위원장이 봉인한다.

선거일투표의 개표 절차는 다음과 같다.

53) 중앙선거관리위원회, 공직선거 절차사무편람, 2020, 454-564쪽 참조.



개표의 마감 절차는 다음과 같다.



(ii) 개표 관련 위법행위

i) 행정적 제재

다음의 경우 당해 구·시·군위원회가 「규칙별표 3」의 과태료 부과기준에 따라 과태료를 부과한다.

가. 학교·관공서 및 공공기관·단체의 장이 정당한 사유없이 위원회의 개표소 사용 협조요구에 불응하는 행위(법 제261조④)

나. 위원회 선정 개표참관인이 정당한 사유없이 참관을 거부하거나 게을리한 행위(법 제261조⑧1.)

다. 개표사무원으로 위촉된 자가 정당한 사유없이 그 직무수행을 거부·유기하거나 해태한 때(법 제261조⑧2.바.)

라. 국가기관·지방자치단체·각급 학교 등 기관·단체의 장이 위원회의 개표사무원 추천 협조요청에 정당한 사유없이 불응하는 행위(법 제261⑦2.)

ii) 고발 및 수사의뢰 등

한편, 개표의 간섭 및 방해 행위(법 제242조), 개표사무관리 관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란행위(법 제244조), 개표참관인이 될 수 없는 자가 참관인이 되거나 되게 하는 행위(법 제256조③.2. 라) 그밖에, 개표소에서 출입제한과 질서유지 규정 위반행위(법 제256조③2.아.) 등의 경우에는 시정 또는 중지명령을 발한다.

II. 각국의 투표절차

1. 미국

1) 투표시간

투표소 개폐시간은 캘리포니아주의 경우 오전 7시부터 오후 8시, 아이오와주는 오전 7시부터 오후 9시, 버지니아주는 오전 6시부터 오후 7시 등 주마다 상이하며 대체로 오전 6시 또는 8시에 개방하며 오후 6시 또는 9시에 폐쇄한다. 투표시간과 관련하여 전체 60% 이상의 주가 피고용자가 임금상의 손해 없이 또는 어떠한 불이익을 부과받지 않도록 투표를 위하여 근무시간을 할애하도록 고용주에게 의무를 부과하는 법률을 시행하고 있다.

2) 일반투표

i) 정의

선거인이 투표당일 통상 거주하는 투표구에 있는 투표소에 가서 투표하는 방법을 일반투표라 한다.

ii) 투표방식

미국에서는 주마다 상이하기는 하나 대개 투표용지에 의한 투표, 레버기기에 의한 투표, 펀치카드에 의한 투표, 마크센서에 의한 투표, 직접입력방식의 전자투표 등 다양한 방식이 활용되고 있다.

iii) 투표용지

모든 주에서 상·하원 의원 선거에 있어서 양대 정당의 추천후보자는 자동적으로 투표용지에 기재된다. 그러나 소정당 및 무소속 후보자의 경우 투표용지에 기재되기 위하여 일정 수준 이상의 지지율을 가지고 있는 경우에만 투표용지에 기재될 수 있다. 또한 대부분의 주에서는 선거권자들이 투표용지에 기재되지 못한 후보자들에게 투표할 수 있도록 허용하고 있다. 한편, 투표용지상의 입력배열은 첫째, 주에서 정하는 규칙에 의하여 공직군(office group) 투표용지에 선출할 공직이 나열되어 있으며 그 아래 다양한 후보자들의 성명 및 소속 정당이 기재되는 방법이 있다. 둘째, 정당일람표 투표용지에 소속정당에 따라 각 공직에 대한 후보자들이

배열되기도 한다.

3) 잠정투표

i) 근거

종전에는 강제규정이 없기 때문에 주마다 자율적으로 실시해 오던 잠정투표가 2002년 연방투표지원법 통과 이후 모든 주에서 강제적으로 실시되었다.

ii) 잠정투표를 할 수 있는 경우

가. 선거인의 성명이 투표하고자 하는 선거구의 공식인증 선거인명부에 존재하지 아니하는 경우

나. 선거인의 성명이 해당 선거구의 공식 선거인명부에는 존재하나 그 주소가 명부에 기재되지 아니한 경우

다. 주재관이 본인확인을 입증하기 위해 선거권자와 관련하여 인증 선거인명부에 나타난 사항에 대하여 1가지 이상의 질문을 하였는데 그 답변내용이 명부에 나타난 자료와 불일치하거나, 일치한다 하더라도 주재관이 본인임을 확신할 수 없는 경우 또는 선거권자가 답변을 거부한 경우

라. 투표장소에서 사용된 공식 선거인명부에 해당 선거인이 이미 투표를 실시한 것으로 표시된 경우

iii) 잠정투표 방법

선거권자는 본인이 등록되었거나 등록되었다고 주장하는 해당 선거구의 선거구 선거관리관의 주소가 기재된 봉투에 규정에 따라 작성된 신고서에 서명한 이후 잠정투표를 실시할 수 있다. 이때 투표공무원은 선거권자에게 투표용지를 발부하기 이전에 잠정투표를 할 경우 취할 조치에 관한 안내서를 서면으로 교부하여야만 한다. 또한 잠정투표를 한 자는 투표지를 접어서 이를 발부한 투표공무원에게 전달하며, 투표공무원은 선거인의 참석하에 그 투표용지를 접지 않고 선거인의 신고서가 들어있는 봉투에 넣어 봉인한 이후 투표함에 투입하여야만 한다. 다만, 연방투표보조법은 잠정투표실시에 대한 규정만 하고 있을 뿐 그 대상자나, 그 투표자의 계표 방법 등에 대한 세부적인 사항은 각 주법에 위임하고 있다. 이로 인하여 2004년 대통령선거에서 문제점으로 클로즈업된 바 있다.

2. 영국

1) 투표시간

영국의 투표시간은 오전7시부터 오후10시까지 15시간으로 한다.

2) 투표구와 투표소

모든 선거구는 여러개의 투표구로 분할되고, 각 투표구에는 1개의 투표소가 지정된다. 투표소는 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 투표구 내에 위치하여야 하는 것이 원칙이다(1983년 국민대표법 제18조). 한편, 투표소는 선거관리관이 설치하며, 선거관리관은 각 투표소에 투표자가 기표하는 것을 타인이 보지 못하도록 칸막이를 설치하여야 한다.

3) 투표용지

영국의 경우 단일 투표용지로서 선거구마다 다른 투표용지를 사용하며 정당의 상징을 흑백으로 인쇄한다. 투표용지에는 후보자 기호, 성명, 주소, 후보자에 대한 6자 이내의 간략한 설명을 인쇄하여 기호는 성씨의 알파벳 순으로 정렬한다. 또한, 유권자는 정당에 대하여 투표하는 것이 아니라 후보 개인에게 투표한다.

4) 투표소 입장권 및 투표절차 등에 관하여

i) 투표소 설치 등의 고시

선거관리관은 후보자등록 공고와 동시에 투표일시, 투표소의 위치, 그곳에서 투표할 자와 투표방법을 공고하여야 한다.

ii) 투표소 입장권(투표통지표)

선거관리관은 가능한 빠른 시간 내에 선거인과 그 대리인에게 투표소 입장권을 송부하여야 하는데, 투표소 입장권에 선거구의 명칭, 선거인의 성명, 주소 및 등재번호, 투표일 및 투표시간, 투표소의 위치 등을 명시되어 있어야만 한다. 또한 투표소 입장권은 우편 또는 인편을 통하여 교부되며, 입장권을 소지하지 않더라도 투표에 참가하는 것은 가능하다.

iii) 투표참관인

각 후보자는 투표 개시 이전에 성명 사칭 등의 발견을 목적으로 투표참관인을 임명할 수 있다.

iv) 투표소에 입장이 허용되는 자

투표소에는 투표관리자의 입장허가를 받은 투표자 및 후보자, 투표참관인, 선거사무장, 서기, 집무중인 경찰관과 시각장애인 투표자의 동반자 이외에는 입장을 금지한다.

5) 투표의 원칙 및 절차

i) 선거인의 자격으로 투표하는 자는 원칙적으로 자신에게 배정된 투표소에서 '직접투표'하여야 한다. 단, 후보자는 투표소의 장소에 대한 제한을 받지 아니한다.

ii) 투표는 비밀투표로 실시되며, 투표한 자는 어느 후보자에게 투표하였는지 여부에 대한 진술을 강요당하지 아니할 권리를 가진다.

iii) 투표자는 투표소에서 서기로부터 선거인명부 대조절차를 진행한 이후 투표용지를 교부받으며 선거인명부에 등재되지 아니한 경우 투표가 불가능하다. 이때, 투표용지는 선거관리관이 작성한 후 투표소에 송부하고 투표용지 교부시에는 공인을 압인하여 교부하여야 한다. 이 공인은 선거관리관이 작성하여 각 투표소마다 교부한다. 또한 투표는 기호식으로서 투표용지에는 지명이 확정된 후보자의 성명·주소·직업이 후보자성명의 알파벳 순서대로 인쇄되어 있다.

iv) 투표자는 기표대에서 투표하려는 후보자성명의 우측에 있는 공란에 x 표시를 한 후 투표내용이 보이지 않도록 접어 공인이 보이게 뒷면을 투표관리자에게 보여준 후 투표함에 투입한다.

6) 투표인 수송의 제한

선거인 또는 그 대리인을 투표소까지 혹은 투표소로부터 수송할 목적으로 차량운임 등을 지불할 수는 없다.

3. 독일

1) 연방 선거법상 투표⁵⁴⁾

독일 연방 선거법 제4조에 의하면, 각 투표자들은 2표의 투표권을 가지며 첫번째 투표는 국회의원을 선출하기 위함이고 두번째는 주명부에 투표하는 것이다. 이러한 투표행위는 공공적 성격을 지니며 선거위원회는 투표소 내의 공공질서 방해행위를 금지하며 해당 행위를 하는 자를 추방할 수 있다.

2) 투표의 방법⁵⁵⁾

투표는 공식적인 투표용지를 사용하여 행해져야 하며, 투표자들은 십자가 표시 또는 다른 사인으로 투표자가 의도한 후보자와 주 명부를 명확하게 가리킬 수 있도록 투표용지에 마킹해야만 한다. 투표기기를 이용한 투표의 경우에는 투표용지이나 투표함 대신 기기를 사용하여 더욱 편리한 투표가 가능하며 투표기기는 반드시 투표의 비밀성을 보장하는 것이어야 한다. 연방 내무부, 건설부, 커뮤니티부는 투표기계 제조의 승인을 결정해야 한다. 그들의 허가는 투표기기 사용 이전에 이루어져야만 한다. 이외에 우편투표의 방법도 있다.

3) 투표시간(선거법 제47조)

투표시간은 선거일 오전 8시부터 오후 6시까지이며, 각 주의 선거위원장은 특별한 사유가 있는 경우에 투표를 앞당겨 개시할 수 있는 재량을 가진다.

4) 투표를 할 수 있는 자

선거인명부에 등재된 자, 선거증을 소지한 자는 투표를 할 수 있다. 선거인명부에 등재되어 있는 자는 자신이 등록되어 있는 투표구에서만 투표가 가능하다. 선거증을 가진 자의 경우 당해 선거구의 어느 투표구에서라도 투표가 가능하며 우편투표도 실시할 수 있다.

5) 투표구와 투표소

i) 일반투표구(연방선거법시행령 제12조)

54) Federal Law Gazette Section 4, 31 참조.

55) Federal Law Gazette Section 34-36 참조.

가. 투표구는 시·읍·면을 단위로 하여 설치되고 주민수 2,500명 이하의 시·읍·면은 원칙적으로 1개의 투표구를 구성하되 주민수 2,500명 이상인 시·읍·면은 여러 개의 투표구로 분할한다.

나. 연방군, 연방 국경경비대 또는 경찰의 숙소나 야영지와 같은 집단시설에 있는 선거인을 위한 투표구는 일정 구획표시에 의한 여러개의 투표구로 구분되어야 한다.

다. 선거구선거장은 소규모의 시·읍·면, 동일 행정구역에 있는 시·읍·면의 일부, 선거구획정시 분할된 시·읍·면의 일부를 인정한 시·읍·면 또는 시·읍·면의 일부, 다른 행정지역과 합하여 하나의 투표구를 둘 수 있다. 이 경우 어느 시·읍·면이 선거를 관리할지를 결정하여야 한다.

ii) 특별투표구와 시설투표구(연방선거법시행령 제13조)

시·읍·면 행정청은 병원, 양로원, 수용소, 요양원, 보호소 등의 시설에 수용되어 투표소에 직접 자기 못하는 다수의 선거인을 위하여 해당 시설의 필요성에 따라 선거증을 소지한 선거인이 투표할 수 있도록 특별투표구를 설치하여야 하며, 여러 개의 시설을 하나의 특별투표구로 통합할 수 있다. 다만 특별투표구를 설치하지 아니한 경우에는 이동투표관리위원회에 의해 투표가 가능하다.

iii) 투표소(연방선거법시행령 제46조)

가. 시·읍·면 행정청은 각 투표구마다 1개의 투표소를 지정하는데 투표소는 가능한 시·읍·면 행정청의 사무소에 설치하는 것이 원칙이다.

나. 선거인명부가 여러 개로 구분되는 대형 투표구에 있어서는 여러 건물, 동일 건물 내의 여러 장소에 투표소를 설치하거나 동일 투표소 내에 여러 개의 책상을 설치하여 동시에 투표할 수 있다. 이 경우 각 투표소 또는 책상마다 투표구선거위원회가 설치되며, 1개의 투표소 내에 여러 개의 투표구선거위원회가 있는 경우 시·읍·면 행정청은 그 투표소 내의 질서유지를 주관하는 투표구선거위원회를 정한다.

iv) 투표소 등의 공고(연방선거법시행령 제48조)

가. 시·읍·면 행정청은 늦어도 선거일 전 6일까지 투표시간, 투표구 및 투표소를 공고하여야 하며, 선거인은 제1투표와 제2투표, 총 2표의 투표권을 가진다는 점 투표용지는 관제에 의한 것이어야 하며 투표소에 비치되어 있어야 한다는 점, 투

표용지의 내용과 기표방법, 선거증에 의한 투표절차 특히 우편투표절차를 공지하여야 한다. 또한 투표는 오직 1회만 가능하며 스스로 부정 선거를 초래하거나 선거결과를 위조 또는 이러한 행위를 시도한 자는 형법 제107조 제1항 및 제3항의 규정에 의해 5년 이하의 징역이나 벌금형에 처해질 수 있다는 점을 주지시켜야 한다.

나. 시·읍·면 행정청은 공고 내용 중 일부 발췌문을 투표소가 설치된 건물의 입구에 투표 개시 전에 게시하여야 하며, 이 발췌문에는 투표용지의 견본을 첨부하여야 한다.

6) 투표용지

i) 투표용지의 작성

투표용지와 함께 동봉하는 봉투 및 우편투표봉투는 정부에 의하여 제작되고 투표용지는 선거구의 선거장이 투표용 봉투와 함께 시·읍·면 행정청에 교부한다.

ii) 투표용지의 내용(선거법 제30조)

가. 투표용지는 단일 투표용지로 선거구마다 다른 투표용지를 사용하며 사진, 정당상징 없이 오직 정당과 후보자의 이름만 인쇄한다.

나. 선거구선거에 있어서는 승인된 선거구후보자추천서의 후보자 성명, 정당에 의한 선거구후보자추천의 경우에는 정당의 명칭 또는 약칭, 기타 선거구별 후보자추천의 경우에는 그 표식어를 투표용지에 기입한다.

다. 주 명부에 의한 선거에 있어서는 정당의 명칭 또는 약칭, 승인된 주 명부 중 상위 5명의 후보자 성명을 투표용지에 기입한다.

라. 후보자의 투표용지 게재순위는 최근의 선거결과 연방의회에 의석을 가진 정당의 경우 최근의 연방선거에서의 제2투표의 득표 순으로, 기타 명부의 경우에는 정당명칭의 알파벳 순서에 의한다. 또한 주 명부 선거용 투표용지의 후보자 게재순위는 소속정당의 명부순위에 따르며, 기타의 경우에는 정당의 명칭이나 표식어의 알파벳순에 따른다.

7) 투표통지표(선거권자에 대한 통지)

i) 시·읍·면 행정청은 늦어도 선거인명부의 열람개시일 즉, 선거일 전 20일 전까지 선거인명부에 등재된 모든 선거인에게 우편 등의 송달을 통하여 투표통지를 실시하여야 한다.

ii) 투표통지표에는 선거인의 성명, 주소, 투표소에 관한 사항, 투표시에 관한 사항, 선거인명부 등재번호, 투표시 투표통지표와 신분증명서 또는 여권을 지참하라는 안내, 투표통지표는 선거증을 대체할 수 없기 때문에 지정 투표소 외의 장소에서는 투표할 수 없다는 안내, 선거증의 신청절차와 우편투표 관계서류의 발송에 관한 안내가 있어야 한다.

iii) 선거인명부의 이의신청에 관한 결정의 통지는 투표통지표로 대신할 수 있다.

8) 투표방법(연방선거법 제34조 및 제35조)

i) 독일은 선거인이 선거구의원을 선출하기 위한 제1표와 비례대표의원을 선출하기 위한 제2표를 행사하는 1인 2표제를 채택하고 있다.

ii) 투표는 관제투표용지에 x 표시를 하며, 제1투표 A당 또는 무소속 후보자에게 투표하며 제2투표는 B당의 주명부에 투표할 수 있다.

iii) 투표와 득표수의 계산상 편의를 위해 투표용지, 투표용 봉투, 투표함 대신에 독자적인 계산기능을 지닌 투표기를 사용하는 것 또한 가능하다.

iv) 법규상 투표용지에 의한 투표 또는 투표기에 의한 투표 중 어느 방식을 선택할지는 자율적으로 맡기지만 동일 투표소에서의 병용은 불가능하다.

9) 일반투표소에서의 투표절차

i) 투표절차(연방선거법 제56조)

가. 선거인은 투표소에 입장하여 관제 투표용지와 투표용 봉투 각 1매를 수령한다. 이때 투표구선거위원회 위원은 선거인에게 투표통지표를 제시하도록 요구할 수 있다.

나. 선거인은 기표소에 들어가서 투표용지에 기표한 이후 투표용 봉투에 넣는다.

다. 선거인은 투표용 봉투를 가지고 투표관리위원회 위원 앞으로 가서 본인의 투표통지표를 제시하고, 요구가 있거나 투표통지표를 제시하지 아니한 경우에는 본인임을 증명할 수 있는 신분증명서 또는 여권을 제시하여야만 한다.

라. 투표소 서기는 선거인명부와 선거인의 성명을 대조하며, 투표관리관은 선거인의 투표를 거부할 사유가 없는 것이 확인된 경우, 투함을 허용하며 그때 투표용 봉투를 투표함에 투입한다. 서기는 선거인명부에 이 투표 사실을 기입하여야 한다.

마. 투표관리관은 다음 사항에 해당하는 자의 투표를 거부하여야 한다. 첫째, 선거인명부에 등록되지 아니하고 선거증을 소지하지 아니한 자, 둘째 선거인이 선거인명부에 등록되지 아니한 것이 확인되지 않는 경우 선거인명부상에 선거증의 발급사실이 기재된 자로서 선거증을 제시하지 않는 자, 셋째 선거인명부에 이미 투표한 것으로 표시된 자, 기표소 밖에서 투표용지에 기표하거나 기표된 투표지를 투표용 봉투에 넣는 자, 넷째, 관제봉투에 투표지를 넣지 않으려는 자, 마지막으로 명백히 비밀투표의 원칙을 저해하기 위하여 관제봉투 이외의 다른 봉투를 사용하거나 명백히 감식될 수 있는 물건을 넣어 제출하려 하는 자이다.

ii) 투표과정의 공개 등(연방선거법시행령 제54조 및 제55조)

투표과정은 공개적으로 진행되어야 하며, 투표가 진행되는 동안이나 투표결과가 나온 후에 확정되는 동안에는 누구나 투표업무에 지장을 초래하지 않는 한 투표소를 출입할 수 있다. 이에 투표구 선거위원회는 투표소 내 질서를 유지하여야 하며, 혼잡한 상황이 발생하는 경우에는 투표소로의 입장 순서를 정하여야 한다.

iii) 선거증 소지자의 투표(연방선거법시행령 제59조)

선거증 소지자는 투표시 자신의 성명을 말하고 그 선거증을 가지고 투표관리관에게 본인임을 증명한 다음 이를 제출하여야 하며, 투표관리관은 선거증을 심사하고 선거증의 효력유무, 적법한 소지 여부를 판단하여 투표를 허용할지에 관하여 결정한다.

iv) 투표의 완료(연방선거법시행령 제60조)

투표시간이 종료되었을 때 투표관리관은 이 사실을 알리며, 투표시간 종료 이후에는 투표소 안에 입장한 선거인만이 투표할 수 있고 투표소 내에 있는 선거인의 투표가 종료될 때까지 투표소 내의 입장을 금지하며 그 후 투표 종료를 선포한다.

10) 무효투표, 우편투표 무효화, 무효투표의 결정규칙⁵⁶⁾

투표는 만일 투표용지가 다음과 같은 경우에 무효투표가 된다. 첫째, 정부에 의해 생산된 용지가 아닌 경우, 둘째, 기입되지 아니한 경우, 셋째, 같은 주 내의 다른 선거구에 투표하는 경우, 넷째, 의심 차원을 넘어 투표자의 의도된 후보자를 알 수 없는 경우, 다섯째, 어떤 형태의 부록이든지 포함하는 경우이다. 우편투표 절차상 만일 투표용지가 공식 투표봉투에 동봉하지 아니하거나 명백하게 투표의 신뢰성을 떨어뜨리려는 목적을 가진 방식으로 다른 투표봉투에 동봉하는 경우 그 투표는 무효가 된다. 하나의 투표용지에는 오직 하나의 투표만 유효하며 다른 투표는 무효가 된다.

우편투표의 경우에도 마찬가지로 하나의 투표봉투에 하나의 투표만이 인정되며 그 외의 투표는 무효가 된다. 우편투표 봉투가 비어있거나 제시시간에 도착하지 못하는 경우, 투표자 또는 투표자의 보조인이 투표용지에 우편투표에 대한 서약서에 서명을 하지 않은 경우, 투표봉투가 투표의 비밀성을 보장하지 않을 정도로 훼손된 경우 그 우편투표는 무효가 된다.

4. 프랑스

1) 투표시간

선거법 시행규칙 제41조에 의거하여 투표시간은 선거일 오전 8시부터 오후 6시까지로 한다.

2) 투표할 수 있는 자(선거인의 확인)

선거인명부에 등록된 자로서 투표소에 출석하여 본인임을 확인 받은 자만이 투표할 수 있다. 다만, 선거인명부에의 등재를 명하는 예심재판소 판사의 결정문 또는 등록말소를 취소하는 과기원(한국의 대법원)의 판결문을 소지한 자는 투표가능하다. 제2차 투표에 있어서는 제1차 투표에 사용된 선거인명부에 등재된 선거인만이 참여가능하다(선거법 제57조). 또한, 투표기간 중 시·읍·면장이 증명하고 각 후보자에게 부여된 번호가 기재되어 있는 선거인명부의 사본을 투표소 사무직원의 책상에 비치하며, 선거인이 선거인명부상에 기재된 자기의 성명 앞에 서명을 함으로써 선거인의 신분을 확인한다.

3) 투표용지

56) Federal Law Gazette Section 39 참조.

각 정당이 하나의 투표용지를 가지며 투표인은 하나의 투표용지를 골라 봉투에 넣는다(다중 투표용지). 이때 선거인은 개인투표의 원칙에 의하여 정당 내 후보에게 투표할 수 있는 투표용지를 지니고 선거구마다 다른 투표용지를 사용하며 후보자마다 다른 투표용지를 가진다.

(i) 투표용지의 작성 및 비치

투표용지는 후보자에 의하여 작성되거나 선거운동관리위원회에 의하여 미리 선거인에게 배포되며, 후보자는 투표일에 시·읍·면장이 준비한 투표용지교부용 테이블 위에 투표용지를 둘 수 있다.

(ii) 투표용지 기재사항(선거법 제315조)

투표용지에는 후보자의 성명을 기재하며 성명 아래에 ‘임시 대리후보’, ‘대리후보’, ‘임시 보궐후보’, ‘보궐후보’ 중 하나를 기재하되, 선거법 시행규칙 제103조에 의거하여 대리후보의 성명은 후보자의 성명보다 작은 글자로 인쇄되어야 한다.

(iii) 투표용지 인쇄매수(선거법 시행규칙 제30조)

후보자는 선거구 내 선거인 수의 20%를 초과하지 않는 범위에서 투표용지를 인쇄하여 배포할 수 있다.

4) 투표방법

(i) 상원의원 선거의 투표는 의무이나 하원의원 선거는 의무가 아니다. 선거법 제280조에 따르면, 상원의원은 선거인단에 의해 각 도에서 선출되며, 동법 제318조에 의거하여 선거인단의 구성원이 정당한 이유 없이 선거에 참여하지 아니할 경우 도청소재지의 행정재판소는 검사의 구형에 따라 100유로의 벌금에 처한다.

(ii) 선거법 제59조 및 60조에 의거하여 투표는 비밀투표이며, 투표지를 봉투에 넣어 그 봉투를 투표함에 투입하는 방식으로 행한다.

(iii) 선거법 제60조에 따라, 투표용 봉투는 도에서 제작하여 송부하고 등록된 선거인수와 일치되는 수의 봉투가 투표소에 비치된다.

(iv) 선거법 제57-1조에 의하면, 투표함은투표를 시작하기 전에 2개의 자물쇠로 잠그고 열쇠 중 1개는 투표소장이, 다른 1개는 보조인 중에서 선정된 보조인이 보관한다.

(v) 선거인은 투표소에 입장할 때에 투표할 수 있다는 확인을 받은 후 봉투 1매를 수령한다. 그 후 선거인은 투표소 안팎에서 볼 수 없도록 설비된 투표소에서 원하는 투표지를 선택하여 봉투에 넣은 다음 투표소의 장으로부터 봉투 1매만을 수령했음을 확인받은 후에야 투표함에 봉투를 투입할 수 있다(선거법 제62조).

5) 투표감독위원회(선거법 제85-1조)

인구 20,000명 이상의 구·시·군을 가진 도의 경우에는 당해 구·시·군의 투표구 구성의 합법성, 투·개표 활동 및 투표수 집계활동의 합법성, 선거인과 출석한 후보자 등의 권리의 자유로운 행사를 보장하도록 하는 활동의 합법성을 감시할 책임을 가지는 하나 또는 여러 개의 위원회를 설치한다. 이 위원회는 반드시 사법적 명령권을 가지는 사법관에 의하여 통솔되고 도내의 선거인 중에서 선출된 대표자를 참여시킬 수 있다. 구·시·군장 및 투표소장은 투·개표에 관한 직무수행을 위하여 필요한 모든 정보를 제공하고 문서를 공개하여야 한다.

6) 선거자금에 관한 규제⁵⁷⁾

(i) 9천명 이상의 인구를 가진 모든 선거구에는 몇몇 특별한 경우를 제외하고는 선거운동 자금을 지원받을 권리가 존재한다. 선거에 대한 후보자들의 선거운동 회계와 수입 및 선거운동 지출의 관리에 대한 책임을 가지는 당사자와 벌금, 구금, 피선거권 박탈 등의 형태의 제재 수위를 결정하는 일 등의 사항에 대하여 입법화되어 있다.

(ii) 선거운동 지출의 제한

일반 개인의 선거운동자금 기부액은 한 선거당 4600유로로 제한되어 있으며 각 후보자들에게 지원하는 정당의 보조금과 후보자 본인의 개인적 충당금 등에 대하여 각각 상한선을 가지고 있다. 프랑스의 공법과 사법에서 법률적 의미의 사람들은 어느 형태로든지 기부하거나 물품과 서비스 또는 기타 직·간접적인 편익을 정

57) Hisham Mousar Alex Reed Sebastian Abjorensen Siem Hok Leang Heng Sim, The Comparative Study of Electoral Process Issues in France, Korea, the Philippines and Indonesia, Parliamentary Institute of Cambodia, 2014. pp. 4-7.

상가격 이하로 제공함으로써 선거운동 자금을 모집해서는 아니된다.

(iii) 감독기구

선거 입후보자의 선거운동 회계는 체계적으로 독립된 관리 및 규제 당국인 국가 선거운동회계·정치자금위원회(National Commission for Campaign Accounts and Political Financing; 이하 CNCCFP)에 의해 감독을 받는다. 위원회는 5년 임기를 가진 9명의 위원으로 구성되며 자체적으로 의장과 부의장을 선출한다. 그들은 관련 공무원들과 보조전문가들을 임용할 수 있다. 또한 경찰에게 선거 관련 조사를 시행할 것을 요청할 권리를 가진다.

위원회는 선거운동 자금 규제와 관련하여 다음과 같은 업무를 수행한다.

첫째, 선거운동회계자료의 보관이다. 선거 1라운드의 각 후보자들은 공인회계사 협회의 회원 중 한명을 통하여 자신의 선거운동 회계자료를 제출하여야 한다. 둘째, 선거운동회계의 승인, 미승인, 개선 요구 등을 행하며 이는 선거운동 회계자료의 제출 이후 6개월 이내에 이루어져야만 한다. 이 기간이 지나면 그 회계는 승인된 것으로 간주된다. 셋째, 선거운동회계를 미승인하는 경우 선거재판소에 사건을 송부한다. 넷째, 지출 제한을 초과하는 금액과 동일한 금액의 벌금을 부과한다. 다섯째, 선거운동 회계자료의 출판을 실시한다. 끝으로, 국회에 선거운동회계 관련 진행 보고서를 제출한다.

이러한 위원회는 대통령 및 국회의원 선거의 합법성과 후보자들의 적격성 등을 판단하는 헌법적 기구라고 볼 수 있으나 동시에 선거법과 규제의 법률적 해석에 대하여 후보자들의 항변을 들을 수 있는 기구이기도 하다.

(iv) 벌금

정해진 기한 이내에 선거운동 회계자료를 제출하지 못하는 경우 해당 회계를 미승인하며 당해 후보자는 선거에 참여할 수 없다. 이에 대한 다른 제재에는 후보자의 회계규칙위반으로 인한 임시 자격정지, 법률로 정한 범위를 초과한 후보자에의 기부로 인한 회계 미승인과 1년간 피선거권 자격정지 등이 있다.

선거법 제52조 4항에 요구되는 조건을 위반하여 선거운동자금을 모집한 경우, 제52조 제8항을 위반한 선거자금을 수령한 경우, 선거자금 지출 제한을 초과한 금액을 지출한 경우에는 제113조 제1항에 따라 3750유로의 벌금 또는 구금형에 처해질 수 있다. 이러한 위반행위를 발견하였을 시 위원회는 이를 검찰에 고발 조치한다.

1992년 3월의 지방선거(주 선거)에서 2007년 국회의원 선거까지 위원회는 7만 4863건의 선거자금 회계자료를 조사하여 그 중 2.88퍼센트에 해당하는 2157건

을 미승인하였다. 지난 2007년의 국회의원 선거에서 위원회는 7634개의 선거자금 회계자료 중 오직 5618건만을 승인하였으며 1510건에 대하여 시정조치를 요구하였고 결국 506건은 재판에 회부되었다. 이러한 점을 후보자와 정당이 잘 이해하였기 때문에 1993년 12.45퍼센트와 비교하여 2007년에는 6.63퍼센트로 선거자금 관련 재판회부율이 감소하였음을 알 수 있다.

(v) 선거운동자금 규제의 한계

이러한 프랑스의 선거체계의 성공에도 불구하고 선거규칙이 보다 복잡하고 다양해졌음은 부인할 수 없는 일이다. 예를 들어 선거에 있어서 신의성실의 원칙을 적용하는데 실패했음을 고려한다면 결코 이러한 입법의 변화가 완전하다고 볼 수는 없을 것이다. 또다른 예는 선거자금법 위반행위로 인하여 부적격관정을 받을 가능성이 매우 희박하다는 점, 선거자금법을 위반하였지만 선거에서 승리한 후보자에게에 대한 처벌로서 단지 당선 무효형을 선고받는 경우 등이다.

7) 투표자 등록에 관한 규제⁵⁸⁾

(i) 투표자 등록

프랑스에서 투표하기 위하여 투표자들은 선거인명부에 등록하여야 한다. 생년월일과 거주지 주소를 포함한 주민등록정보를 활용함으로써 만 18세 이상의 시민의 경우 자동으로 선거인명부에 등록된다. 선거인 명부 등록 장소는 유권자가 지난 5년간 지방세를 납부한 지역의 시청, 최소한 6개월 이상을 거주한 사람의 경우에는 거주지 관할 시청, 공무원의 경우에는 해당 근무 지역의 시청이다.

투표 등록을 마치기 위하여 각 유권자는 우편 또는 대면 또는 2000개의 도시의 경우에는 웹사이트를 활용하여 요구서류들을 시청 공무원에게 제출하여야만 한다. 원칙적으로 투표자들은 선거가 열리는 년도 이전 년도의 12월 31일까지 등록해야 한다. 프랑스시민으로서 요구되는 서류들은 주민등록증 또는 여권과 거주지 증명서류이다. 투표등록 요청은 온라인에서도 가능하다.

(ii) 선거인명부의 정확성 검증 메커니즘

행정위원회(Administrative Commission)는 각 지방자치 지역 내의 투표소에 대

58) Hisham Mousar Alex Reed Sebastian Abjorensen Siem Hok Leang Heng Sim, The Comparative Study of Electoral Process Issues in France, Korea, the Philippines and Indonesia, Parliamentary Institute of Cambodia, 2014. pp. 19-22.

한 선거인명부를 수정하고 준비할 수 있는 권한을 가진다. 그 명부는 행정위원회의 연간 보고서에 의무적으로 기재되어야 한다. 선거인명부에는 2가지 종류가 있으며, 하나는 프랑스 시민을 위한 선거인명부이며 다른 하나는 지역 선거와 프랑스에 거주하는 프랑스 이외의 유럽연합 국가의 국적을 가진 사람들을 위한 유럽 수준의 선거를 위한 선거인명부이다. 한 투표자는 동시에 두 개의 명부에 등록할 수 없다. 시청은 투표등록 요청을 거절할 권한을 가지지 않으며 이는 오직 행정위원회의 소관이다.

시청은 투표등록 서류를 행정위원회에 송부하여 투표등록 지원자들이 등록요건을 만족하는지를 확인하는 절차를 거친다. 자동등록의 경우에 행정위원회는 국가 통계경제연구원(National Institute for Statistics and Economic Studies; INSEE)이 제공한 명부에 기초하여 투표자등록을 검토한다. 행정위원회는 만일 요구조건을 만족하지 못하는 경우에는 해당 투표자들을 명부에서 삭제할 수 있다.

(iii) 선거인명부의 공개

선거법 제28조에 따르면 “어떠한 투표자, 후보자, 정당도 선거인명부를 열람하거나 복사할 수 있다.”. 그 권리는 단지 관할 지역 내 등록된 투표자에게만 국한되는 것은 아니다. 다만 선거인명부를 이용하고자 하는 자는 이를 이익 창출의 목적을 위해 사용하지 않을 것이라는 점을 선서해야만 한다. 선거인명부 열람은 복사본 서류배송 또는 이메일을 통한 복사본 전달의 방법을 통해 이루어질 수 있다. 배송비는 총리령에 의해 정해진 조항에 따라 부과된다.

(iv) 등록된 장소 이외의 투표소에서의 투표

프랑스에서는 투표등록정보가 각 투표소에서 열람가능하며 공유되기 때문에 모든 프랑스인 투표자들은 사전예약이 없어도 어느 투표소에서든지 투표할 수 있다.

(v) 투표하기 위해 요구되는 신분증명

각 투표자는 투표 이전에 그들이 투표하기 위하여 사용가능한 신분증명 서류에 대하여 그 내용을 고지받는다. 또한 그들은 사진을 가진 어떠한 형태의 신분증명도 가능하다.

8) 선거감독기구⁵⁹⁾

59) Hisham Mousar Alex Reed Sebastian Abjorensen Siem Hok Leang Heng Sim, The Comparative Study of Electoral Process Issues in France, Korea, the Philippines and Indonesia, Parliamentary Institute of

(i) 선거감독기구에 대한 개요

프랑스 헌법위원회(Constitutional Council)는 프랑스의 선거감독기구의 역할을 수행하고 1958년 10월 4일 제5공화국에서 채택된 헌법에 의해 설치되었다. 국회와 정부 사이의 권력분립을 수호하기 위하여 창설되었으며 이들은 선거와 헌법적 문제에 관한 최고결정기구이다.

많은 다른 나라의 선거감독기구와는 달리 프랑스의 헌법위원회는 단지 대통령 및 국회의원 선거만을 감독하는 것이 아니라 선거법의 헌법일치 여부도 1차적으로 판단하는 강대한 권한을 가진다. 더욱이 프랑스 내무부 또한 편파적이지 않게 투명한 국가선거, 지방 선거를 실시하기 위하여 헌법위원회와 공조하는 반면에 CNCCFP는 주 차원의 선거운동 자금이 요구조건을 만족하는지 여부를 판단할 수 있는 특별한 기구라고 할 수 있다.

(ii) 선거감독기구 위원의 임명

국회 상·하원의 장은 각기 9년의 임기를 가진 9명의 헌법위원회의 위원 중 3인을 임명한다. 위원의 임기는 매 3년마다 국회 상·하원의 의장이 헌법위원회의 한 위원을 임명하며 그들은 중임 이상의 임기를 가진다. 헌법위원회의 위원이 되기 위한 나이 또는 직업의 제한은 없지만 위원들은 반드시 국회의원들과 동일한 수준의 이익충돌 방지의 의무를 지니며 어떠한 다른 선출직에도 임명될 수 없다. 특히 전직 대통령들은 전직 대통령의 한 권리로서 헌법위원회 내에 한 직위를 차지할 수 있기도 하다.

(iii) 선거감독기구의 의무와 권한

정부는 대통령선거에 대한 개표의 조직화에 관련된 규정에 대하여 헌법위원회와 논의의 과정을 거친다. 헌법위원회는 또한 선거실시의 질을 향상시키기 위하여 미래의 선거뿐만 아니라 지난 대통령 및 국회의원선거에 대하여 감시, 감독한다. 그들은 선거결과를 검증하는데 책임을 지며 선거와 관련한 논쟁을 해결하는 최고 법적 기구이다. 더욱이 헌법위원회는 현존하는 선거법 또는 발의된 선거법 상의 규제가 헌법과 일치하는지 여부를 판단하는 데 있어서 올바른 헌법의 적용을 결정하는 권한을 가지기도 한다.

5. 캐나다

1) 투표시간

(i) 일반적 규정(선거법 제128조)

선거지역이 뉴펀들랜드, 대서양, 중앙시간 지역인 경우 오전 8시 30분부터 오후 8시 30분까지, 동수시간 지역인 경우 오전 9시 반부터 오후 9시 반까지, 산악시간 지역의 경우 오전 7시 반부터 오후 7시 반까지, 태평양시간 지역인 경우 오전 7시부터 오후 7시까지 투표시간을 각각 12시간으로 한다.

(ii) 기타 관련 규정

i) 한 선거구 내에 2개 이상의 지역시간이 적용되는 경우 선거관리관은 선거관리장의 사전 승인을 받아 지역시간을 하나로 결정할 수 있다.

ii) 하나 또는 그 이상의 보궐선거가 같은 날, 같은 지역시간에 실시되는 경우의 투표시간은 오전 8시 반부터 오후 8시 반까지로 한다.

iii) 선거권이 있는 모든 피고용인은 선거일의 투표시간 중 연속한 3시간 동안 투표시간이 보장되어야 하며, 허가한 투표시간 동안 직장에 부재한 사유로 인하여 해당 피고용인의 급여를 삭감하거나 벌금을 부과할 수 없다.

2) 투표의 결정

(i) 2명 이상의 후보자가 정식으로 등록을 신청한 경우에 선거관리관은 후보자 등록 종료 이후 즉시 투표실시 결정을 하여야 한다.

(ii) 통지 및 공고

i) 선거관리관은 투표실시 결정 후 5일 이내에 선거관리관 사무소에 각 후보자의 성명·주소·직업 및 정치적 소속단체(정당), 선거구 내의 각 투표구의 명칭과 투표구 번호 및 투표소의 주소를 포함한 투표실시 공고문을 작성·게시하여야 한다.

ii) 선거서기 또는 중앙투표감독원은 동 공고문을 투표소에 게시한다.

iii) 선거관리관은 선거일 전 35일 이후에 투표구의 경계에 관한 구역표 사본을 각 후보자에게 10부 범위 내로 송부하여야 한다.

3) 투표구

(i) 일반적으로 투표구는 지난 총선거의 투표구와 동일한 것으로 한다.

(ii) 선거관리위원장이 구역변경이 필요하다고 판단하여 당해 선거구의 선거관리관에게 지시한 경우, 선거관리관은 지리적 조건, 투표관리자의 편의, 행정구역상의 일체성 등을 고려하여 투표구를 결정하여야 한다.

(iii) 투표구는 도시투표구와 농촌투표구로 구분된다. 선거인명부 작성방법은 상이하지만 그 구별 기준은 '5,000인 이상의 인구를 가진 모든 시·읍'이고, 이 기준을 충족하는 경우 당해 투표구는 원칙적으로 도시투표구로 간주한다.

4) 투표소

(i) 선거법 제120조에 따라 각 투표구에는 1개 이상의 투표소를 설치한다.

(ii) 투표소는 일반적으로 학교 또는 교회에 설치하며 각 투표소에는 1개 또는 2개의 기표소를 설치한다. 다만, 필요하다고 판단하는 경우 15개 이내의 투표구의 투표소로서 중앙투표소를 설치하는 것이 가능하다.

(iii) 선거관리관은 선거법 제122조에 따라 투표소로 사용될 적합한 건물을 확보할 수 없는 경우 인접투표구에 투표소를 설치할 수도 있다.

(iv) 노인이나 장애인이 거주하는 투표구에는 선거관리관이 선거관리장의 승인을 받아 2개 이상의 투표소를 포함하는 투표구를 설치할 수 있다.

5) 투표용지

(i) 기본적으로 전국이 동일한 투표용지를 사용한다.

(ii) 투표용지에는 사진이나 정당의 심볼마크 없이 정당과 후보자의 이름만 인쇄하며 2개 국어(영어, 프랑스어)로 표기되어 있다. 또한 투표용지에는 투표소 관리위원에 의한 서명 등 인증이 필요하다.

(iii) 투표용지는 선거관리장이 선거명령서 송달과 동시에 또는 가능한 신속하게 선거관리관에게 공급하기 위하여 작성·인쇄되어야 한다(선거법 제115조).

(iv) 후보자의 성명은 추천서에 기재된 바에 따르며, 성씨의 알파벳 순으로 배열한다(선거법 제117조). 다만 성명이 동일한 경우에는 직업 및 주소도 기재한다.

(v) 후보자의 정치적 소속단체가 명시된 후보자는 후보자성명 하단 또는 후단에 기재한다(선거법 제117조).

(vi) 후보자의 직업 및 주소를 기재하는 경우는 성명이 동일한 후보자가 2인 이상이거나 등록마감 후 3시간 이내에 선거관리관에게 서면으로 요청한 경우이다.

(vii) 투표용지 원본과 부분 사이에는 절취선을 두고 일련번호를 부여하여야 하며, 각 투표소의 선거인 수에 따라 가장 적합하게 공급될 수 있도록 25매·50매 또는 100매씩 하나의 책으로 철하여야 한다.

(viii) 선거법 제116조에 따라 투표용지에는 인쇄자의 성명을 기재하여야 한다.

6) 투표절차

(i) 투표진행의 지휘·감독은 부선거관리관이 한다.

(ii) 투표의 사전준비(선거법 제140조)

부선거관리관은 투표소를 열기 전에 투표용지의 바깥쪽 서명란에 약식서명을 하고 투표함을 열어 투표함이 비어있음을 확인한 이후 봉인하여 책상 위에 비치한다. 이러한 사전준비는 후보자, 후보자의 대리인 및 유권자 대표가 입회한 가운데 행해진다.

(iii) 투표진행 절차

i) 선거인이 부선거관리관에게 주소와 성명을 진술하면 투표서기는 동 선거인이 선거인명부에 등재되어 있는지를 확인하면 부선거관리관은 투표용지 뒷면에 서명하여 선거인에게 교부한다(선거법 제150조)

ii) 선거인은 투표용지를 교부받아 기표소에서 투표하고자 하는 후보자의 성명 오른쪽 작은 원 안에 x표 또는 그밖의 표시를 한 후에 접어서 부선거관리관에게 인계한다(선거법 제151조).

iii) 부선거관리관은 유권자로부터 받은 투표지를 찢지 않고 약식서명과 일련번호

호를 확인하고 일련번호를 절취하여 투표지를 투표함에 투입함으로써 투표절차가 끝나게 된다(선거법 제151조).

(iv) 투표의 제한(선거법 제149조)

공식 선거인명부에 등재되지 아니한 선거인이나 신분확인증명서의 제시나 선서를 거부하는 자는 투표의 제한을 받는다.

(v) 제한적으로 투표를 허용하는 경우(선거법 제149조)

투표소이전확인서, 등록확인서를 취득한 후 제출하는 경우 또는 충분한 신분증명을 제시하고 부선거관리관이 선거관리관과 함께 선거인이 예비선거인명부 또는 명부수정기간 중에 성명이 등재되어 있었다고 확인하는 경우에는 제한적으로 투표를 허용한다.

6. 필리핀

1) 투표시간

통합선거법 제190조에 의거하여 투표시간은 오전 7시부터 오후 3시까지로 한다.

2) 투표하기 위한 신분증명

필리핀에서 투표하기 위하여는 사진을 가진 유효한 신분증이 필요하다.

3) 투표구 및 투표소

(i) 투표구(통합선거법 제150조)

i) 투표구는 가능한 선거인수 300인 이하이어야 하며, 가능한 접근성이 좋고 밀집한 지역을 포함해야 한다.

ii) 1개의 투표구가 선거인수 300인 이상이 되면, 선거위원회는 질서있는 선거 및 투표권의 행사를 용이하게 하기 위하여 선거인등록 최종일 후 1주일 이내에 투표구를 분할할 수 있다.

iii) 다른 읍과 합병된 읍은 합병된 읍의 가장 먼 곳의 동과 합병한 읍에 있는 가장 가까운 투표소 사이의 최단거리가 5km를 초과하는 경우 1개의 투표소를 설

치한다.

iv) 정규선거 전 45일 이내 및 보궐선거 전 30일 이내에는 투표구를 변경하거나 새로 투표구를 설치하는 것이 불가능하다.

(ii) 투표소

i) 직전의 정규선거에서 지정된 투표소의 위치는 당해 지역의 정당 및 후보자에 대한 통지와 청문을 거쳐 선거위원회가 변경의 필요성을 인정할 때까지 계속된다.

ii) 투표소는 가능한 1층에 설치해야 하고, 후보자 또는 후보자의 친인척, 공무원, 정당 관계 건물 내에 위치해서는 아니된다(통합선거법 제155조).

iii) 투표소는 투표구를 표시하는 번호를 표시하고 국기를 게양하여야 한다.

iv) 공립학교 교사 1인의 감시단장과 1인의 투표소 서기, 2개의 공인 정당을 각기 대표하는 2인의 감시인으로 구성되는 선거감시인단을 설치한다.

v) 모든 등록된 정당 및 무소속 후보자들은 매 투표소마다 1인의 참관인을 임명할 수 있다.

4) 투표용지

(i) 투표용지는 선거위원회의 명령에 의하여 동인한 크기와 색채로 공공경비를 사용하여 인쇄한다.

(ii) 투표용지는 선거에서 투표되는 공직명과 후보자의 성명을 기입할 기표란을 둔다.

(iii) 선거위원회는 투표소마다 30매의 공식투표지 견본을 선거인단에게 제공할 수 있으며, 일반에 열람시켜 기입방법 및 투표용지를 적절히 접는 방법을 설명할 수 있다.

(iv) 작성된 투표용지는 각 투표소에 등록된 선거인 수의 1.2배의 비율로 배부한다.

(v) 선거위원회는 선거일 전 30일 이전까지 등록된 선거인에게 투표용지 견본과 투표에 관한 안내 및 후보자명부를 제공한다.

5) 투표방법(통합선거법 제198조)

(i) 선거인은 선거감시인단의 장에게 자신의 신원에 관련된 자료과 성명 및 주소를 제시하고, 선거감시인단이 선거인 본인임을 확인하면 단장은 당해 선거인의 이름을 고지한다.

(ii) 선거인은 투표서류에 서명하고 단장은 투표용지 1매를 교부하며, 선거인은 기표소에서 자기가 투표하고자 하는 후보자의 성명을 기입한다.

(iii) 선거인이 투표지에 기입한 다음에는 투표지를 수령했을 때와 동일한 방법으로 접어서 선거감시인단장에게 반환한다.

(iv) 선거감시인단의 모든 단원의 참석 하에 쿠폰의 적당한 공란에 무인을 찍고 접은 투표용지를 선거감시인단장에게 제출한다.

(v) 선거감시인단장은 당해 선거인 및 모든 선거감시인단이 참석한 곳에서 동 투표지를 펴거나 내용을 보는 일이 없이 전에 기록한 투표서류에서 그 번호를 확인한다.

(vi) 선거인은 즉시 투표기록서류에 있는 자기의 서명 옆 무인란에 무인을 해야 하며, 선거감시인단장은 선거인의 오른쪽 집게손가락 손톱이나, 집게손가락이 없으면 사용가능한 다른 손가락의 손톱에 질산은 및 쿠마씨 블루염색약을 발라야 한다.

(vii) 선거감시인단장은 선거인의 무인 옆의 적당한 곳에 서명하고 모든 사항이 정연하게 되어 있음을 확인한 후에 선거감시인단 및 선거인의 참석 하에 쿠폰을 분리하여 접은 투표지는 유효투표지 칸에 넣고 분리한 쿠폰은 못쓰게 된 투표지 칸에 넣는다.

6) 이의제기

(i) 위법한 선거인에 대한 이의제기(통합선거법 제199조)

선거인이나 참관인은 투표하려는 자가 명부에 등록되어 있지 않거나 다른 사람의 성명을 도용하거나 자격상실당한 것 등의 이유로 이의를 제기할 수 있다.

(ii) 일정한 위법행위에 따른 이의제기(통합선거법 제200조)

선거인이나 참관인은 특정인이 자기의 투표나 타인의 투표에 대한 대가로 금전이나 유가물을 수령하였거나 수령하기를 기대하거나, 지불제의 및 지불의 약속, 기부하였거나 기부하기로 약속하는 행위 또는 내기를 하였거나 선거결과에 영향

을 주는 내기에 직, 간접적으로 관여한 경우 투표하려는 선거인에 대하여 이의를 제기할 수 있다.

7) 참관인(통합선거법 제178조, 180조)

(i) 공식참관인

i) 모든 등록된 정당, 연합정당 및 무소속후보자는 각 투표소마다 1인의 참관인을 임명할 권한을 부여받는다.

ii) 시나 읍의 선거인 자격이 있는 자로서 덕망이 있는 자가 아니면 참관인으로 지명될 수 없으며, 선거범죄나 기타 다른 범죄로 중구판결에 의해 선고받은 사례가 없고, 필리핀어, 영어, 스페인어 또는 일반적으로 사용되는 지방의 통용어 중 어느 하나를 읽고 쓸 줄 알아야 하며, 참관인으로 지명되고자 하는 투표소에 있는 선거감시인단장이나 단원과 4촌 이내의 혈족이나 인척의 관계가 없어야 한다.

(ii) 참관인의 권리와 의무

i) 참관인은 투표소 내에 참관인을 위해 마련된 구역에 체재할 권리와 더불어 선거인이 등록하는 동안 진행절차를 참관하며, 선거개표보고서, 투표소집계관 및 투표함, 투표진행절차 및 개표과정에서 일어날 수 있는 사건에 대하여 촬영이 가능하다. 그리고 선거감시인단 또는 특정인에 대한 부정행위 및 법률위반 사항에 대하여 이의를 제기할 수도 있다.

ii) 참관인은 선거감시인단, 선거인 또는 참관인들과 투·개표 과정을 혼란하게 하는 대화를 하여서는 안된다.

(iii) 기타 참관인

i) 적법하게 인정된 선거위원회의 시민단은 모든 투표소에서 1명의 참관인을 임명할 권리를 가진다.

ii) 기타 시민, 종교, 전문직, 사업, 용역, 청년 및 기타 유사한 조직체는 선거위원회의 선례에 따라 모든 투표소에서 공동으로 1명의 참관인을 임명할 권리를 가진다.

8) 선거자금에 관한 규제⁶⁰⁾

60) Hisham Mousar Alex Reed Sebastian Abjorensen Siem Hok Leang Heng Sim, The Comparative Study of Electoral Process Issues in France, Korea, the Philippines and Indonesia, Parliamentary Institute of

필리핀 헌법 제9조는 헌법위원회에 관한 내용이며 선거운동 선거자금의 규제에 대하여 나타나 있다. 필리핀은 현재 정당이나 정당의 선거운동에 공적 자금을 지원하지 않는다. 다만 필리핀은 2012년 6월 22일 공적으로 이용가능한 선거운동 자금조달과 서류들을 위한 규칙들을 구체화하였다. 선거자금을 기부하는 자는 선거 이후 30일 이내에 기부 사실을 보고할 의무를 가진다. 그 내용은 수령자 성명, 기부금액과 기부일 등이다. 이러한 보고를 한 자는 세액공제를 받는 혜택을 누린다.

선거운동에 제공되는 공적 자금은 없지만 선거운동 지출은 다음과 같은 비율로 보전된다.

대통령과 부통령 선거에 대하여는 등록된 투표자 개인당 10필리핀 페소, 기타 선거의 후보자 선거의 경우 후보자가 선거운동하는 지역구의 등록 투표자당 3필리핀 페소, 정당의 지원 없는 무소속 후보자의 경우 지역구의 투표자당 5필리핀 페소 등이다.

필리핀의 선거운동 자금을 관한 규제는 선거관리위원회의 소관업무이며 그들은 기타 선거문제 규제에 관한 권한을 가진다. 또한 이들은 선거운동 자금 팀을 구성하여 자금모집활동 및 지출에 관한 감독, 선거자금 이용현황 보고서의 수취, 일부 해당 정보의 대중공개, 선거규제와 법률과의 일치여부 판단 등의 업무를 수행한다.

이러한 선거자금 조건을 만족하지 못하는 경우 해당 정당 또는 후보자는 1천 필리핀 페소에서 3만 필리핀 페소까지의 벌금을 부과받으며, 벌금의 양은 선거관리위원회가 정한다. 다만, 재범 이상의 경우에는 벌금이 2배가 되며 해당 후보자는 입후보자격을 영구 박탈당한다. 그러나 선거관리위원회의 벌금 양형은 해당 후보자가 재범인지 아닌지의 여부와 관계없이 실질적으로 어떠한 직위나 위치에 있는지 즉, 어떠한 영향력을 가진 사람인지의 여부에 따라 달라지는 경우가 많다.

9) 투표자 등록에 대한 규제⁶¹⁾

1998년 투표자 등록에 관한 법률 신설 이래로 필리핀의 투표자 등록은 지속적인 과정을 거쳐 이루어져 왔고 이는 필리핀 선거관리위원회에 의해 감독된다. 관행적으로 투표자 등록은 지역구 선거관리사무소에서 이루어지며 사무소 직원은 2인의 선거관리위원과 1인의 보조자로 구성된다. 투표자 등록 지원자의 정보가 시스템에 입력되기 전에 그들은 신분증명을 마쳐야 한다. 여기서 문제점은 신분증명

Cambodia, 2014. pp. 10-12.

61) Hisham Mousar Alex Reed Sebastian Abjorensen Siem Hok Leang Heng Sim, The Comparative Study of Electoral Process Issues in France, Korea, the Philippines and Indonesia, Parliamentary Institute of Cambodia, 2014. pp. 23-25.

이 오직 유효한 형태의 신분증을 제출함으로써만 가능하다는 점이다. 필리핀에서 쉽게 찾을 수 있는 위조 신분증들은 이러한 신분증명을 어렵게 하는 한가지 요소이다. 따라서 출생증명서를 요구하는 것이 보다 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 투표자 등록은 정기선거의 경우 선거일 120일 전, 특별 보궐 선거 등의 경우에는 90일 이전에 완료되어야 한다.

1996년 발효된 투표자 등록법으로 인해 정부는 1998년 새로운 선거인명부를 작성하기 위하여 정보를 수집하기 시작하였지만 선거인명부가 기존의 인구조사 데이터와 같은 다른 정부기구의 정보가 활용되기보다는 완전히 새롭게 작성되었다. 더욱이 시민 생체정보 등의 데이터를 사용하는 것이 불가능하였다. 왜냐하면 컴퓨터화된 이미지들로 구성되었기 때문이다.

10) 선거인명부에의 공공적 접근

필리핀의 선거인명부는 공적으로 작성된 것은 아니지만 명목상의 수수료만 수취한 채 비영리법인에 의해 작성되어 이를 선거관리위원회에 제출한다.

11) 등록 투표소 이외의 투표소에서의 투표 금지

필리핀 법률은 투표자가 자신이 등록된 투표소 이외의 투표소에서 투표하는 것을 금지하고 있다. 반면에 선거법에서는 직업상의 이유로 다른 도시 또는 국가에 임시로 거주하는 경우 그들의 본 거주지가 소멸되어서는 안된다고 명시하고 있다. 다만 다른 도시로 거주지를 옮긴 투표자의 경우에는 그의 투표등록 기록을 새로운 거주지로 이전해 줄 것을 선거관리위원회에 대하여 요청할 권리를 가진다.

7. 일본

1) 투표시간(공직선거법 제40조)

투표소는 선거일 오전 7시에 개방하여 오후 8시에 폐쇄한다. 이때 개방과 폐쇄의 기준은 투표소의 입구가 된다. 다만, 시·정·촌 선거관리위원회는 선거인의 편의에 필요하다고 인정되는 특별한 사정이 존재하는 경우 도·도·부·현 선거관리위원회의 승낙을 받아 투표소의 개방 시각을 2시간 이내에서 앞당기거나 늦추거나 또는 폐쇄시각을 4시간 범위 내에서 앞당길 수 있다. 해당 조항은 투표소가 강당이 있는 초등학교에 설치되며 강당의 개방시간이 오전 7시부터 오후 8시가 된다.⁶²⁾

2) 투표구(공직선거법 제17조)

투표구라 함은 투표를 행하는 단위구역을 말하며 각 투표구에 투표사무를 관리하는 자가 임명되어 투표소가 설치된다.⁶³⁾ 원칙적으로 투표구는 당해 시·정·촌의 구역에 의하는데, 다만 시·정·촌 선거관리위원회가 필요하다고 인정할 때에는 시·정·촌의 구역을 수개의 투표구로 나눌 수 있다.

3) 투표소

투표소라 함은 선거인명부 대조, 투표용지의 교부, 투표의 기재와 투표함에 넣는 행위가 이루어지는 장소를 의미한다⁶⁴⁾. 이러한 투표소는 각 투표구마다 설치되며 늦어도 선거일 5일 전까지 시·정·촌 선거관리위원회가 공직선거법 제39조에 따라 공고한다. 각 시·정·촌 선거관리위원회는 각 투표구의 선거인명부에 등록된 자 중에서 본인의 승낙을 받아 2인 이상 5인 이하의 투표입회인을 둘 수 있으며 투표입회인은 후보자의 이익을 대변하기보다는 공익을 대변하는 성격을 가진다. 이들은 투표관리자의 관리 아래 중립적인 입장에서 투표사무의 일부에 참여하며 선거의 공정성을 확보하기 위해 노력한다.(공직선거법 제38조)⁶⁵⁾

4) 투표용지

(i) 투표용지는 기명식 투표용지를 사용한다.

(ii) 관급주의(공직선거법 제45조)

i) 투표용지는 반드시 투표일에 투표소에서 선거인에게 교부한다. 이는 1인1표와 비밀투표의 원칙을 준수하고 부정투표를 방지하기 위함이다⁶⁶⁾.

ii) 관급 투표용지가 아닌 용지를 사용한 투표는 무효이며 투표용지에 서명이 되어 있거나 투표소 관리위원에 의한 인증이 필요하다.

iii) 투표용지의 양식은 중의원 및 참의원선거의 경우 총무성령으로, 지방공공단체의 선거는 당해 선거사무를 관리하는 선거관리위원회가 정한다.

62) 투표소 폐쇄 시각에 아직 투표소에 머물러 있는 투표자의 경우는 공직선거법 제 53조의 해설 참조; 安田充 荒川敦, 逐条解説 公職選挙法 上, ぎょうせい, 2010. 353쪽.

63) 安田充 荒川敦, 逐条解説 公職選挙法 上, ぎょうせい, 2010. 160쪽.

64) 安田充 荒川敦, 逐条解説 公職選挙法 上, ぎょうせい, 2010. 351쪽.

65) 安田充 荒川敦, 逐条解説 公職選挙法 上, ぎょうせい, 2010. 346쪽.

66) 安田充 荒川敦, 逐条解説 公職選挙法 上, ぎょうせい, 2010. 369쪽.

5) 투표방법

(i) 중의원 비례대표 선출 의원선거의 경우 정당 또는 정치단체의 명칭·약칭을 자서하고 참의원 비례대표 선출 의원선거의 경우 참의원명부등록자의 성명 1인을 자서하여야 한다. 기타 선거의 경우에는 당해 선거의 후보자 1인의 성명을 자서한다.

(ii) 선거인은 선거당일 스스로 자신이 속한 투표소에 가서 투표하여야 하며, 예외로 부재자투표제도(중의원 및 참의원 선거에서는 해외부재자투표제도 포함한다)가 있다.

6) 선거인의 확인 및 투표의 거부(가투표)

(i) 공직선거법 제50조에 따라 투표관리자는 선거인의 본인여부를 확인할 수 없을 때에는 본인이라는 뜻을 선언하게 해야 하며, 그 선언을 하지 아니한 자는 투표할 수 없다. 이에 투표의 거부는 투표입회인의 의견을 참고하여 투표관리자가 결정하는데, 이 거부결정에 대하여 해당 선거인이 이에 불복한 경우와 대표입회인의 이의제기가 있는 선거인에 대해서는 투표한 투표용지를 가투표용 봉투에 넣어 동봉한 후, 그 봉투 표면에 자신의 성명을 기재하고 투표함에 투입하게 해야 한다.

7) 조상투표(공직선거법 제56조)

(i) 도서지역이나 기타 교통이 불편한 지역으로서 선거기일에 투표함을 송치할 수 없는 상황이 있다고 인정되는 경우에는 당해 선거사무를 관리하는 선거관리위원회가 적절하게 투표기일을 정하고, 개표기일까지 투표함, 투표록 및 선거인명부 또는 그 초본 및 재외선거인명부 또는 그 초본을 송치하게 할 수 있다.

(ii) 이러한 조상투표여행의 결정권자는 당해 선거에 관련한 사무를 관리하는 선거관리위원회에 있으며, 중의원 비례대표 선출 의원 또는 참의원 비례대표 선출 의원선거에 있어서는 도·도·부·현 선거관리위원회가 투표기일을 정한다⁶⁷⁾.

8) 연기투표(공직선거법 제57조)

67) 安田充 荒川敦, 逐条解説 公職選挙法 上, きょうせい, 2010. 538쪽.

천재지변 등 불가피한 사유로 인해 투표를 실시할 수 없거나 재투표할 필요가 있는 경우에는 당해 선거사무를 관리하는 선거관리위원회가 다시 기일을 정하며 연기투표를 실시한다⁶⁸⁾. 다만 적어도 투표 5일 전에 공시하여야 한다.

9) 점자투표(공직선거법시행령 제39조)

맹인은 점자투표를 할 수 있으며, 맹인인 선거인이 점자투표를 하려는 경우 투표 관리자에게 그 취지를 신청하고 투표관리자는 점자투표임을 표시한 투표용지를 교부하여 투표하도록 한다.

III. 최근의 경향과 대응

1. 미국

1) 투표집계검증⁶⁹⁾

(i) 투표집계검증에 관한 개관

1980년대 이래로 선거 감시의 성장과 투표 집계 검증 기술의 정교화는 독재자 또는 전제군주와 같은 자들이 노출되지 않은채 선거 결과를 조작하는 것을 어렵게 만들었다. 1986년 필리핀 1988년 멕시코 1989년 파나마에서의 문제가 된 선거들에서와 같이 이러한 종류의 부정행위들은 매우 흔하였다. 그러나 오늘날 투표 집계 검증 기술의 효과성은 감시자들로 하여금 선거결과에 대한 중대한 부정행위를 감지하는 것을 가능케 하였고 이로 인해 선거의 적정성을 제고하기 위한 보다 폭넓은 노력을 하도록 만들었다.

1980년 이래 국제, 국내 선거감시 기구들은 선거 과도기 또는 분쟁 이후의 선거들에 있어서 선거당국에 의해 보고된 선거 결과의 적정성과 정확성을 검증하기 위하여 이른바 퀵카운트라고도 불리는 평행투표개표상황표작성(parallel vote tabulations, 이하 PVT)이라는 선거참관의 기술을 실시해 오고 있다. PVT에서 지역 감시자들은 실제 투표와 투표소에서의 집계행위를 참관하며 선거결과의 합계를 검증하며 독립적으로 해당 지역의 결과를 선거관리위원회에 보고한다.

최근 몇 년간 감독기구들은 개표 검증의 한 방법으로서 출구조사와 공공여론조사를 더욱 더 많이 실시하고 있는 상황이다. 출구조사에서 조사원들은 투표소들 중 한 표본을 선택하여 투표자들이 어떻게 투표하였는지에 관하여 질문한다. 그리

68) 安田充 荒川敦, 逐条解説 公職選挙法 上, きょうせい, 2010. 540쪽.

69) Eric Bjornlund Glenn Cowan, VOTE COUNT VERIFICATION, Democracy International, Inc., 2011. pp. 1-21.

고 그들은 표본의 결과와 실제 보고가 이루어진 결과와 비교한다. 마찬가지로 일부 참관인들은 실제 보고된 결과에 의문을 가질 수 있는 근거로서 사전 선거 여론조사를 지적한다. 또다른 일부는 잠정적인 개표부정행위의 인지요소들에 대한 통계적 분석방법을 사용하기도 한다.

선거 감독 기구들의 서로 다른 투표집계검증 도구 사용은 개표 결과의 검증에 대한 논쟁을 불러일으킨다. 이러한 기술들이 어떠한 환경 하에서 언제 적절하고 믿을만하며 효과적인지 등이 중요하지만 국제 선거 참관의 분야에서 여전히 풀리지 않은 의문이 존재한다. 수년의 경험을 가지고 있음에도 불구하고 국제기구들과 전문가들은 이러한 특정 개표검증기술들이 적절하고 효과적인지에 대하여 불일치한 의견을 보인다. 결과적으로 서로 다른 검증 방법은 때로는 혼동과 불확실성을 야기한다.

특히 개표검증기술의 방법으로서 PVT와 출구조사의 두가지 선택 사이에 많은 논쟁이 발생하고 있다. 국제개발기구들은 때로는 상호보완의 목적으로 두가지 방법 모두 지지한다. 반면 어떠한 전문가들은 표본에 기초한 PVT보다는 보다 포괄적인 방식이 필요하다고 지적한다. 이러한 의견의 불일치는 국제사회가 민주주의 선거를 감독하고 장려하는데 방해요소로 작용한다. 더욱이 전자투표와 선거관리에 있어서 기타 기술의 발전은 투표집계검증을 더욱 더 복잡하게 하는 요인이 된다.

(ii) 투표집계검증의 목표

투표집계검증은 효과적인 선거감시를 통해 선거의 적정성을 확보하기 위한 일환의 노력이다. 투표 통계작성 부정을 방지하기 위한 하나의 방법이다. 즉, 투표용지가 투표용지 박스에 넣어진 그대로 개표되도록 하기 위한 것인데 사람들이 왜 투표하였는지에 관하여는 검증하지 아니한다. 선거 포렌식 전문가인 Walter Mebane은 모든 실시투표에 대하여 이의제기를 함으로써 투표가 올바른 방식으로 이루어졌는지를 검증할 수 있다고 말한 바 있다.

실제로 선거 결과 검증의 효과적인 방법은 성공적인 선거감시를 위해 필수적이다. 전 미국 대통령 지미 카터는 다음과 같이 언급하였다⁷⁰⁾. “개표의 정확성을 확인할 수 있는 방법은 없다. 단지 당신은 투표소에서 부정행위를 적발하고, 실제로 사람들이 투표소에 갔는지 여부를 알 수 있으며 사전에 선거인명부를 조사할 수 있을 뿐이다. 그러나 PVT를 사용하지 않은채 정당을 규제함으로써 선거가 진실된 것인지 조작된 것인지 여부와 관계없이 그 결과를 말할 수 있는 어떠한 방법도 존재하지 않는다.” 즉 그는 PVT의 중요성을 역설한 것이다.

70) Eric Bjornlund Glenn Cowan, VOTE COUNT VERIFICATION, Democracy International, Inc., 2011. p. 7.

2) 미국의 선거참관인 제도⁷¹⁾

(i) 선거참관인의 구분⁷²⁾

미국의 선거제도에서 선거참관인은 크게 정당 참관인, 비정당 시민 참관인, 초당적 국제 참관인 그리고 학술적 참관인으로 구분할 수 있다.

i) 정당 참관인

대부분의 경우 투표 참관인 또는 도전자라고 언급되는 정당 참관인들은 정당과 정당의 후보자를 대표한다. 정당 참관인들은 일반적으로 그들 자신의 정당 또는 단체의 이익에 반하는 행위로부터 자신들을 보호하기 위해 존재한다. 이들은 대부분의 미국의 주에서 법령에 의해 허가된다.

ii) 비정당 시민 참관인

많은 미국의 비정당 단체들은 시민들이 선거를 참관할 수 있도록 교육하고 대부분의 단체들은 자신들이 속한 주 또는 카운티에 바탕을 두고 있다. 이러한 참관인들은 선거과정의 적정성을 보호하고 선거의 결과와는 상관없이 선거의 질과 신뢰성을 향상시키기 위해 노력한다.

iii) 초당적 국제 참관인

초당적 국제기구들은 선거가 열리는 국가의 거주인 또는 시민이 아닌 국제 참관인들로 된 팀을 구성한다. 그들은 전문적 방법론을 구사하고 민주주의적 선거를 위한 국제적, 국내적 기준에 기초하여 선거를 평가한다. 국제참관인들은 실시 선거에 대하여 선거결과에는 상관없이 데이터에 바탕을 둔 신뢰성 있는 평가를 추구할 뿐이다. 1990년 미국은 유럽안보협력기구(the Organization for Security and Cooperations in Europe; OSCE)에 가입할 당시 국제참관인들이 미국의 선거에 참여할 수 있도록 허용하였다.

iv) 학술적 참관인

71) The Carter Center, A Guide to Election Observer Policies in the United States, <https://www.cartercenter.org/>.

72) The Carter Center, A Guide to Election Observer Policies in the United States, <https://www.cartercenter.org/>, pp. 3-6.

학술적 참관인들은 고등교육기관과 대학 등과 연계하여 민주주의의 실시를 강화하기 위한 목표로서 선거를 연구하게 된다. 비정당 시민 참관인들과 마찬가지로 학술적 참관인들은 일반적으로 특정한 선거운동 또는 정치적 결과를 홍보하지 않는다.

(ii) 연방 참관인의 역할⁷³⁾

1965년 투표권리에 관한 법률이 발효되어 지역구 또는 연방 주들에서의 선거를 감독하기 위하여 연방 참관인을 두도록 하였다. 미 법무부 소속의 연방 참관인들은 지명되며, 연방법에 저촉되는 행위가 존재하는 지역에 파견된다. 투표과정 중 잠재적인 인종차별의 존재, 2가지 언어로 진행되는 선거 절차와의 일치 또는 장애인 투표자들을 위한 부적절한 접근위치 등의 문제가 발생하는 곳을 말한다. 그들은 선거 당일 투표를 참관해야 하기 때문에 중립적, 초당적이어야 하며 주와 지역의 선거 관리인들과 협력할 수 있도록 교육받는다.

지난 수년간 연방참관인이 참관하는 주의 수와 연방참관인의 수는 매년 달랐다. 2008년과 2012년에 법무부는 23개 주에 연방 참관인을 배정한 바 있다. Shelly Co. v Holder(2013) 사건의 대법원 판결에 따라 2016년에 배치된 연방참관인의 수는 더욱 줄어들었다. 2016년 미국 대선에서 앨라배머, 알래스카, 캘리포니아, 루이지애나 4개 주는 법원의 명령에 따라 연방 참관인을 두도록 했던 결과 투표권에 관한 법률(Voting Rights Act)의 국회통과 이래로 가장 적은 연방참관인의 수를 기록하였다. 법무부는 선거 참관을 위한 법무부 소속 내부 직원을 파견할 수 있지만 이 또한 해당 지역구 법원의 허가가 있어야만 한다.

(iii) 사례연구⁷⁴⁾

i) 코네티컷주

코네티컷주에서 투표소에서 참관을 할 권리는 정당의 대표, 자격을 갖춘 지원자들과 비공식적인 확인자들만 가질 뿐이다. 이러한 정당 참관인들은 각 정당의 지역위원장에 의해 지정되며 적어도 선거 2일 전까지 각 지역위원장은 선거인명부에 참관인들의 성명을 제출하여야 한다. 그러나 사전 선거와 선거 이후의 절차는 대중에게 공개되어 있다.

비정당 시민 참관인 단체인 Connecticut Voters Count는 2007년 이래 코네티컷

73) The Carter Center, A Guide to Election Observer Policies in the United States, <https://www.cartercenter.org/>, p. 11.

74) The Carter Center, A Guide to Election Observer Policies in the United States, <https://www.cartercenter.org/>, pp. 12-16.

주에서 모든 주요 선거 이후 감사를 참관해 오고 있다. Citizen Audit라는 단체는 감사의 참관 효율을 향상시키고 감사 과정의 일반적인 투명성을 높이기 위한 목적의 보고서를 작성한다. 몇몇 다른 제안과 더불어 최고 디렉터인 루터 워스는 그의 단체가 공공 감사 기간 동안 좀더 강제성을 지닌 감사와 재집계 절차를 허용해 주며 투표용지 보호를 위한 기준을 명확히 할 것을 제안하였다.

ii) 조지아주

정당 참관인들은 조지아주에서 “투표 참관인”들로 불리며 각각의 정당, 독립된 후보자 그리고 무소속 후보자는 자신의 선거구마다 2명의 선거참관인을 지명할 수 있다. 더욱이 각각의 지명 단체는 지역구 한정 참관인과 동일한 권리와 의무를 가지는 25명의 전미 참관인을 지명할 수 있다.

조지아주 법령은 일반적으로 지정된 투표참관인 이외의 어느 누구도 선거일 당일 참관할 수 없다고 해석될 수 있다. 그러나 전자 투표 기기의 정확성 테스트와 같은 특정 절차들은 대중에게 공개되도록 요구받을 수 있다.

iii) 대중이 선거 참관할 수 있도록 허용하는 주

미국 내에서 메사추세츠, 네바다, 뉴햄프셔, 로드 아일랜드, 사우스 캐롤라이나, 버몬트, 워싱턴과 위스콘신주는 선거당일 투표소뿐만 아니라 선거 이전 및 이후의 절차에 대중이 모두 참여할 수 있는 곳이다. 만일 그 과정이 대중에게 공개된다면, 이는 전형적으로 국제 참관인 또한 포함하게 된다. 이들 주 중 다수는 대중이 투표자들과 투표용지 박스로부터 일정 거리를 두어야 하며 참관하는 동안 가드레일 뒤에 머물러야 한다고 규정하고 있다.

어떤 주의 경우에는 심지어 대중들이 투표기기의 테스트와 같은 절차에도 참여할 수 있도록 허용하는 법을 가진 경우가 있지만 선거당일 투표참관하는 것이 매우 제한적인 경우도 있다.

iv) 관습법상 국제참관인을 허용하는 주

콜로라도, 델라웨어, 조지아, 아이다호, 아이오와, 캔자스, 켄터키, 메릴랜드, 미시간, 미네소타, 몬타나, 네브래스카, 뉴저지, 뉴욕, 노스캐롤라이나, 오리건, 유타, 웨스트버지니아의 18개 주는 비록 명문화된 법률조항은 없더라도 관습법상 국제참관인을 허용하고 있다. 그러나 국제참관인 허용의 여부는 경우에 따라 다를 수도 있다.

다만 일부 주 또는 카운티는 허가된 국제 참관인들이 더 이상 참관을 지속하지

않을 시 참관 자체를 금지하는 경우도 있다.

v) 국제참관인을 금지하는 주

앨러배머, 알래스카, 애리조나, 아칸사스, 코네티컷, 플로리다, 루이지애나, 미시시피, 오하이오, 오클라호마, 테네시, 텍사스 주는 주 법률에서 국제참관인을 금지하고 있다.

대부분의 경우에 이는 선거 참관이 해당 지역 거주자 또는 공식등록된 투표자로서 인증받은 정당 참관인에게만 허용되기 때문이다. 예를 들어, 알래스카 주의 법령은 정당 참관인은 미국시민권자여야만 한다. 코네티컷주에서 대중은 선거 사전·사후 절차를 참관할 수는 있지만 투표소에는 접근이 제한되며 이는 정당 참관인, 투표자, 언론, 투표소 사무원에게만 접근이 허용된다.

(iii) 선거참관인과 선거구 내의 부정선거율⁷⁵⁾

Joseph Asunka, Sarah Brierley, Miriam Golden, Eric Kramo, George Oforu의 Election Observers and Electoral Fraud 연구 결과에 의하면 선거참관인들이 투표소에서의 부정행위들을 줄이는 것은 사실로 보이나 투표소 주변에서의 부정행위들은 특히 투표소가 특정 정당의 정치적 지지세가 짙은 지역일수록 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 다음과 같은 의문점을 시사한다. 첫째, 선거 당일 선거구 내 투표소 부정행위라는 관점에서 과연 선거참관인의 순효과는 무엇인가? 둘째, 한 선거구 내에 선거참관인의 수를 증가시키는 것이 전체 부정선거율을 줄일 수 있는가?

이 연구에서는 60개의 선거구와 해당 선거구 내 2명 이상의 후보자를 선택하는 행위(overvoting)와 평균 투표율을 산출하고자 데이터를 수집하였다. 선거구 내의 overvoting과 선거참관인 포화도 사이의 관계 등에 관하여 연구하였다. 또한 한 선거구 내에서 참관인을 둔 투표소를 늘리는 것이 얼마나 공간 밀도를 줄일 수 있는지도 살펴 보았다.

랜덤화된 실험적 연구 체계와 함께 2012년 가나 의회 총선거 기간 동안 복수의 부정행위에 대한 선거참관인들의 영향 및 효과에 관하여 분석하였다. 결론적으로, 무시해도 될 정도나 정치적으로 수용가능한 수준으로 선거부정행위율을 낮추기 위하여 선거참관인의 배치 밀도를 높이라는 가이드라인을 정책입안자와 선거참관인들에게 제공하고자 한다. 예를 들어 표본 투표소 내 선거참관인 포화도를 30퍼센트에서 80퍼센트로 증가시킨 결과 약 3.3퍼센트 가량 overvoting 행위를 줄일

75) Joseph Asunka Sarah Brierley Miriam Golden Eric Kramo and George Oforu, Election Observers and Electoral Fraud, 2013, pp. 21-25.

수 있었다. 또한 선거참관인 포화도를 증가시키는 것이 특정 정당의 지지세가 짙은 지역에서 극적으로 해야 할 일을 하지 않는 회피효과를 감소시키는 것으로 나타났다. 현실적 관점에서 이러한 선거참관인 집중도의 변화는 참관인이 배정된 투표소의 비율을 5퍼센트에서 30퍼센트로 증가시킨 것과 일치한다. 이러한 결과는 곧 선거참관인 포화도를 증가시키는 것이 확실히 부정행위를 줄이는데 도움을 주지만 특정정당 지지세가 짙은 지역내의 선거참관인 배정을 늘리는 것이 필요하며 그 결과 증가된 참관인 밀도가 참관인의 회피효과를 감소시키는 부가적 편익을 창출할 것이다.

가나에서 선거참관인의 부정방지 효과가 분명하다는 점을 강조했다지만 또한 비록 정당들이 투표 당일 부정행위에 대한 책임을 부담한다 할지라도 그들의 경쟁 정당들의 부정행위를 줄일 수 있는 하나의 대리인이 될 수 있다는 점도 사실이다. 한 정당에 대하여 악의적으로 반대하는 동향에서 그러한 비공식적 감시활동은 더욱 힘들거나 심지어 불가능할 수도 있다. 하지만 이를 통해서 정당간의 정치적 경쟁이 공모 부정행위를 줄일 수 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 그러한 환경 속에서 정당들은 상대 정당의 부정행위로 인한 인센티브를 가질 수 있기 때문이다.

결국 이들의 연구는 어떻게 선거참관인이 부정행위를 줄이는가라는 질문을 던진다. 첫 번째 관점은 지난 20년간 수천명의 교사와 기타 전문가들이 중립적인 선거참관의 의무를 수행할 수 있도록 교육해 온 CODEO와 같은 조직의 운영과 존재가 가나의 성장하는 중산층에게 민주적 가치를 배양해 주는 큰 역할을 수행했다는 것이다. 이 시나리오에서 선거참관인들은 민주적 규범의 성장을 대표하는 격이 된다. 참관인들이 배정된 장소에서 부정행위가 줄어드는 것은 곧 민주주의 가치를 실현하는데 있어서 시민사회의 감시를 대표한다고 할 수 있다. 또다른 관점은 법률적 의미에서 선거참관인들은 합법적 선거관리 공무원들이 선거법을 위반하거나 벌금을 부과받는 행위를 하지 않도록 경고하는 역할을 수행한다는 것이다. 정당들은 한 선거 참관인이 참석한 장소에서 부정행위를 삼가하고자 한다. 왜냐하면 그들은 자신들의 부정행위가 법률 대리인들에게 통보되어 잠정적으로 벌금을 내기를 원하지 않기 때문이다. 이러한 두가지 관점은 두 개의 다른 참관인제도 시행의 메커니즘을 대변하고 장기적 관점에서 민주주의 안정성을 유지하기 위하여 필수적인 것이다.

2. 영국

1) 2017년 6월 영국 의회 총선거⁷⁶⁾

76) The Electoral Commission, The administration of the June 2017 UK general election, <https://www.electoralcommission.org.uk/media/3663> .

총 4683만 5433명이 2017년 6월 영국 의회 총선거의 투표자로 등록하였고 이는 영국 전역의 모든 선거 중 가장 많은 수의 투표자 수이다. 선거 이후 조사한 결과 투표자의 79퍼센트는 선거가 충분히 공정하게 시행되었다고 믿고 있으며, 입후보자의 89퍼센트가 선거관리에 긍정적으로 만족하였다. 2017년 6월 영국 의회 총선거를 동년도 5월 지방정부 선거예정일을 3주도 남기지 않은 시점에서 갑작스럽게 공표한 결과 선거관리위원들과 선거관리위원회 임직원 등에 대단히 중대한 과제를 안겨주었다. 그들은 신뢰받을 자격이 충분하며 5월과 6월 선거가 잘 시행되었다고 확신한다.

그러나 선거관리위원들과 선거관리원들은 감축된 예산의 문제에 직면하고 있으며 선거 전문가들이 점점 지방선거 담당 조직을 떠나고 있다. 선거관리자협회(the Association of Electoral Administrators; 이하 AEA)에 따르면, 지난 3년간 선거관리사무 업무를 그만둔 사람들은 전체 선거관리사무원 중 12퍼센트에 달한다고 한다. 그들은 또한 많지 않은 전문적 소프트웨어와 프린트 공급업체에 점점 더 의존하고 있다.

일부 투표자가 부적절한 서비스를 제공받는 등의 문제가 발생하였고 플리머스와 뉴캐슬에서 발생한 중대한 이슈는 선거관리위원회들의 선거관리사무에 있어서 보완되어야 할 몇가지 사항을 보여주고 있다.

2) 영국 의회 총선거에서의 문제점

(i) 혼한 이름을 가진 입후보자의 문제

후보자들과 정당은 선거관리위원과 선거관리위원회에 직접적으로 후보자들이 그들이 흔히 알려진 대로의 이름을 투표용지에 사용할 수 없었다는 점을 항의한 바 있다. 이는 이미 지난 2015년 영국 의회 총선거에서도 발생하였다. 이러한 문제에 대한 대응으로서 영국 정부는 한 선거법상으로 선거관리위원들이 현재와 같이 투표자들에게 혼동을 줄 가능성이 있다는 점에서 투표용지에 후보자의 혼하게 사용되는 이름의 사용을 거절할 권리를 유지하여야만 한다.

(ii) 대리투표의 문제

2017년 영국 의회 총선거에서 일부 유권자의 경우 심각한 가족의 응급의료 상황이 투표당일 발생하였거나 군부대의 갑작스런 비상대기 상황으로 인하여 투표에 참석할 수 없었다. 이러한 상황에서 그들은 투표 대리인을 선정 및 신청하였으나 대리투표의 특정한 조건을 만족하지 못하여 투표에 참여할 수 없었다. 이러한 문제 해결을 위하여 영국정부는 긴급 대리 투표인을 지정하기 위한 조건을 확대

하기 위하여 선거법을 수정할 필요가 있다. 예를 들면, 그들의 가까운 친척이 대리투표 자격을 가지게 하는 것이다.

(iii) 선거관리 이슈들

2017년 선거에 관한 AEA의 보고서에서 시기적절하고 종합적인 가이드라인의 중요성을 인식하고 있음을 알 수 있다. 이 보고서는 선거관리자들이 짧은 공지사항에도 가이드라인과 기타 자원을 활용할 수 있음을 강조한다.

2017년 6월 영국 의회 총선거 기간 발생한 이슈들과 선거관리 기준에 반하는 선거 수행 등을 살펴보면 전반적으로 선거가 잘 시행된 것은 사실이다. 또한 선거 결과에 대한 법적 논쟁은 존재하지 않았고 선거권자와 피선거권자들은 이번 선거관리에 관하여 높은 수준의 만족감을 드러냈다. 그러나 지역적 선거관리에 있어서 문제와 하자가 발생하였으며, 일부 선거권자들이 응당 받아야 하는 서비스를 받지 못하였다. 이러한 하자는 투표용지의 오류, 우편투표용지 문제의 하자, 투표소 관리상의 하자로 구분할 수 있다.

또한, 플리머스와 뉴캐슬에서 의회 총선거의 관리상의 중대한 하자가 발생하였다. 우선, 플리머스에서는 선거관리위원이 약 3만 5천명의 우편 투표자에게 일반 투표용지와 우편 투표용지 모두 발송하였고 해당 선거관리위원은 1926명의 우편 투표자의 데이터가 담긴 파일을 프린터로 출력하지 않았고, 이는 투표자들이 우편 투표용지를 받지 못했음을 의미한다. 플리머스의 선거관리위원장은 331명의 선거인에게 그들이 선거 공표 이전의 검토 절차의 결과로서 선거권을 박탈당했음을 공지하지 아니하였다. 또한 어떤 선거관리위원은 몇몇 투표소에서 집계된 6587개의 투표를 누락하기도 하였다.

이러한 하자들은 투표자들에게 중대한 영향을 끼쳤고 그들 중 일부는 심지어 투표에 정상적으로 참여할 수 없었다. 이로 인해 유권자, 후보자, 선거운동원들의 신뢰를 잃었다. 결국 이 문제는 선거 이후 즉시 선거관리위원회에 독립된 판단을 받고자 회부되었다. 해당 위원회의 위원인 스미스 박사는 이러한 하자가 발생하지 않기 위한 제안을 하였다. 그 제안은 선거관리 및 운영에 관한 수준 맞는 충분히 숙련된 경험자를 가져야 한다는 점, 모든 절차의 서류화가 이루어져야 한다는 점, 충분한 품질 검증 절차를 거쳐야 한다는 것, 그리고 이러한 모든 제안들이 시행되도록 조직화한다는 점이다.

결과적으로 플리머스의 의회총선거에서 문제의 선거관리위원은 영국의회 총선거의 일반적 수행 기준들을 만족하지 않았으며, 그 기준들은 다음과 같다. 첫째, 충분한 프로젝트 관리 과정을 발전시키고 수행할 것, 둘째 투표자의 관련자료들 중 어느 하나 오류가 없어야 한다는 점, 셋째, 투표용지 팩들이 투표자들에게 직접 전달되는 것을 확인함으로써 투표자들이 해당 정보에 행동할 수 있는 최대 시간

을 준다는 점, 개표 절차가 잘 설계되고 명확한 감사인의 행적과 함께 정확한 결과를 얻을 것을 확신하도록 해야 한다는 점이다.

그런데 플리머스의 선거관리위원회는 영국 정부에 의해 부과된 벌금을 수용하지 않고 있는 실정이다. 해당 선거관리위원회는 플리머스의 미래에 도래할 선거들을 보다 향상시킬 필요가 있으며 선거인 등록 및 선거관리를 뒷받침할 직원들을 새로 고용할 필요가 있다.

3. 독일

1) 바바리아주 지방선거와 코로나 바이러스 대응

(1) 2020 바바리아주 지방선거⁷⁷⁾

독일의 바바리아주는 2020년 3월 코로나 바이러스 위기 상황 속에서 지방선거를 치렀다. 바바리아주는 독일 내 두 번째로 많은 감염자 수를 가진 주였는데, 이러한 위험요소에도 불구하고 주정부에서는 예정된 날짜에 지방선거를 개최하기로 결정하였다. 1차 투표는 3월 15일 결선투표(2차 투표)는 3월 29일에 시행하였다. 1차투표 기간에는 모든 선거가 정상으로 이루어지며 대면투표와 우편투표의 형태로 시행되었다. 그러나 결선투표 기간에는 코로나바이러스 환자의 급증으로 인하여 투표소 내 투표를 전면금지하고 우편투표만을 시행하기로 결정하였다. 이에 따라 바바리아주 의회에서는 우편투표에 관한 조항을 바바리아주 감염병 예방법에 추가하였다. 이는 전세계 최초의 100퍼센트 우편투표에 의한 투표이며 팬데믹 기간의 선거와 민주주의 절차를 어떻게 조화시킬 수 있는지에 관한 한 사례가 될 수 있다.

(2) 바바리아주의 선거운동의 변화⁷⁸⁾

2020년 3월 4일 바바리아주 내무부는 감염병 예방 수단에 대한 기초적인 정보를 각 투표소들에 게시하도록 요청하였고 모든 시민들은 일반적인 수준의 공공보건 수칙을 준수하도록 하였다. 내무부 대변인은 모든 학교가 당시 폐쇄된 상태이고 따라서 예방수칙이 잘 지켜지는 경우에는 학교를 투표소로서 활용할 수 있다고 하였다. 그러나 결선투표 기간에 가까워지자 바바리아 주 내 선거운동의 자유가 강력하게 제한되었으며 선거운동은 소셜미디어 플랫폼의 형태로 변환되었다.

77) Rebecca Wagner, Responding to COVID-19 with 100 per cent postal voting: Local elections in Bavaria, Germany, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020, p. 5.

78) Rebecca Wagner, Responding to COVID-19 with 100 per cent postal voting: Local elections in Bavaria, Germany, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020, pp. 9-10.

다만 3월 16일에는 온라인과 오프라인 양쪽의 수단을 통해 선거운동을 하는 것을 예외적으로 허용하였다.

이러한 갑작스러운 변화에 따라 선거관리인들은 준비할 시간이 부족하여 공식투표용지와 봉투의 잠정적 부족 현상에 직면하였고 결국 내무부는 예외적인 경우에만 한하여 투표용지 샘플을 바이에른 주의 투표용지와 같은 방식으로 바꿀 수 있다고 가이드라인을 제시하였다. 그리하여 투표용지가 바바리아주 내 279개 시, 군, 구에 있는 모든 시민들에 자동으로 배송되었다. 이 과정에서 도이치 포스트와 바바리아주 내무부 사이의 특별 협정으로 인해 완전한 형식의 투표용지가 선거당일인 3월 29일 18시 이전에 모든 지역구에 도달할 수 있었다. 결국 유권자들은 19,600개에 달하는 투표함을 사용하였다. 이러한 지연으로 인해 시민들이 그들의 우편투표용지를 각 지역 선거관리사무소에 전달할 수 있도록 허용하기도 하였다.

결선투표에서 이렇게 모든 투표를 우편투표로 실시한 것은 유구한 독일의 우편투표 전통에 따라 이루어진 것이다. 우편투표 1957년 처음으로 소개되었고 독일에서는 그 이래로 우편투표를 실시해 오고 있다. 우편투표에 대한 규제에 관한 수정법안이 2008년 통과되었고 이로 인해 시민들의 선택의 폭이 넓어졌다. 최근에는 우편투표가 독일 시민들 사이에서 더 많은 인기를 누리고 있으며 2017년 연방선거에서는 28퍼센트에 달하는 유권자가 우편투표를 한 바 있다.

2) 전면 우편투표와 투표율

비록 코로나 바이러스 위기 속에서 낮은 투표율이 예상되었음에도 불구하고 오히려 바바리아주의 지방선거 투표율은 지난 지방선거와 비교하여 58.8퍼센트에서 59.5퍼센트로 소폭 상승하였다. 뉘른베르크의 경우 1차투표에서는 47.1퍼센트의 투표율을 보인 반면, 2차투표에서는 51.6퍼센트로 높아졌으며, 사회민주당이 우세할 것으로 점쳐졌지만 실제 2차투표에서는 기독교사회당이 승리를 거두었다.

결과적으로 제한된 대면 선거운동 기회와 투표환경에도 불구하고 선거환경이 적절하게 갖추어지는 경우에 현재의 다수당에게 어떠한 선거상의 이익이 존재하지 않는다는 것이 명백하다고 볼 수 있는 것이다.

3) 바바리아주 지방선거의 교훈과 앞으로의 대응

바바리아주 지방선거는 선거관리인이 팬데믹 상황에서 어떻게 선거법과 다른 법률 또는 시민의 보호에 관한 규제를 조화시킬 수 있는지를 잘 보여주었다. 공공보건상의 규제는 결코 선거법과 투표권 위에 군림할 수 없다. 더욱이 팬데믹 속에서의 선거관리는 국회 차원의 노력이 필요하며 모든 원내정당들이 협상하여 도출한 절차를 거쳐야만 할 것이다. 바바리아주의 지방선거는 선거관리인들에게는 매우

어렵고 복잡하였으나 우편투표가 민주주의를 지키면서도 공공보건을 양립하게 하는 한 투표방법으로 정형화된 무대라고 볼 수 있다.

2021년은 독일에서 5개주의 선거와 연방의회 선거가 예정된 해이다. 1차선거는 2021년 이른 봄에 열릴 것이며 3월에는 헤센 주를 포함한 3개 주에서 지방선거가 예정되어 있다. 따라서 바바리아주 지방선거의 사례가 매우 중요한 귀감이 될 수 있을 것이다.

4. 프랑스⁷⁹⁾

프랑스에서는 코로나바이러스 위기라는 공공보건상의 문제에도 불구하고 지난 3월 15일 지방선거의 1차투표가 이루어졌다. 당시에는 이미 코로나바이러스의 확산에 대한 경고의 목소리가 많이 나오고 있었기 때문에 3월 7일 프랑스 총리는 프랑스 내 각 시장들에게 편지를 보내어 투표가 프랑스의 민주주의의 핵심요소이며 따라서 이를 연기하는 것에는 어떠한 이견의 여지도 없다고 하였다. 3월 9일 내무부 장관은 선거를 안전하게 실시할 수 있도록 공공보건에 관한 조항을 포함하는 안내문을 발행하였고 이에 어떻게 투표소 입장 전 손 소독제 없이 손을 씻는게 가능할 수 있는지, 투표소의 소독 등에 관한 것이 포함되어 있었다. 당시에 의료용 마스크 착용이 의무화된 것은 아니었지만 투표자들이 본인의 펜을 소지하도록 의무화되었다. 이 안내문은 투표소의 폐쇄시간을 예외적으로 연장하는 것을 허용하였으며 이는 투표소의 관리가 투표절차를 느리게 할 수 있다는 점을 고려한 것이었다. 이러한 예방적 조치에도 불구하고 1차투표의 투표율은 2014년 지방선거의 63.5퍼센트와 비교하여 상대적으로 매우 낮은 수치인 44.66퍼센트에 불과하였다. 저조한 투표율은 선거절차의 적정성 및 정당성을 약화시키는 결과가 되었다.

초기에 엠마뉴엘 마크롱 대통령이 지방선거를 연기할 가능성을 배제하였지만 선거기간 동안 프랑스에서는 코로나바이러스 확진자의 수가 급증하였고 따라서 정부는 특단의 조치를 취할 수밖에 없었다. 3월 17일 프랑스 내무부는 2019년 9월 4일자 명령에 의거하여 3월 22일 예정되어 있던 지방선거의 2차투표를 연기하는 결정을 하였다. 3월 23일 프랑스 의회는 2달간 국가 비상보건위기사태를 선포하며 개인의 자유와 경제활동에 제한을 가하기 시작한 것이다. 이 법안은 지방선거에도 적용되어 장관위원회의 회의 결과 코로나바이러스의 확산추이에 따라 2차투표를 5월 27일로 연기하게 되었다. 5월 22일이 되자 또한 2차투표를 6월 28일로 연기하였으며 이는 5월 27일 부 명령에 의거하였다. 이렇게 2차투표가 연기되었음에도 불구하고 여전히 1차투표의 결과는 선거법 제224조 1항에 의거하여 유효

79) European Parliament, Coronavirus and elections in selected Member States, European Parliamentary Research Service, pp. 6-7.

하며 선거사무소는 2차투표가 끝날때까지 유효한 것으로 인정하였다.

이와 같이 최근에 독일과 프랑스 등 유럽권 국가뿐만 아니라 전세계적으로 코로나바이러스의 확산과 함께 선거관리 및 운영에 큰 차질이 발생하고 있다. 이러한 상황 속에서 프랑스가 택한 선거연기의 방법은 민주주의의 꽃인 선거와 생명의 존엄의 가치를 절충할 수 있는 한가지 선택이 될 수도 있을 것이다.

5. 캐나다⁸⁰⁾

캐나다의 선거규제는 투표 절차, 정치자금, 선거운동과 선거 안보라는 핵심 요소로 구분된다.

1) 투표절차에 관한 규제

(i) 투표자 확인

선거 당일 투표소에서 또는 연방 선거의 경우 캐나다 선거사무처(Elections Canada Office)에서 투표하기 위하여 선거인들은 3가지 중 한가지의 방식으로 그들의 신분과 주소를 증명해야 한다. 첫 번째 방식은 선거인들이 캐나다 정부에 의해 발행된 신분증 1부를 보여주는 것이다. 두 번째 방식은 선거인들이 캐나다 선거관리위원회에 의해 공인된 신분증명서를 보여주는 것이다. 끝으로 만일 그 선거인이 그들의 신분을 증명할 수 없는 경우라면 동일한 투표소에 등록된 다른 선거인들과 동반하여 신분을 증명하는 일이다. 바우처라고 불리는 동반 투표자는 다른 투표하고자 하는 자의 신분을 증명할 증거를 제시하여야 한다.

(ii) 선거의 적정성(integrity)

선거의 적정성에는 선거 민주주의의 원칙에 대한 존중, 법률과 이에 따른 절차의 준수, 투명성과 공정성을 담보하는 체계적 규제에 의한 선거 보호라는 세가지 요소가 있다. 캐나다에서는 선거적정성 프로그램은 선거 외부 환경과 선거절차의 적정성을 위협하는 다음과 같은 위협요소를 연구하고 분석하며 감독하는데 도움을 준다. 즉, 투표 관리인들의 부정행위 적발, 투표자들에 대한 부적절한 지시, 선거 절차에 대한 잘못된 정보 전달 혹은 정보의 미전달, 투표소의 운영을 방해하는 기타 행위들에 대한 분석을 하는 것이다. 만일 잠재적인 문제가 발견이 되는 경우 캐나다 연방선거관리위원회가 별도로 개입하게 된다.

80) Elections Canada, Overview of Elections Canada and the federal electoral system, Briefing Book, December 2019

2) 정치자금에 관한 규제

캐나다의 정치자금 규제의 원칙은 공정성, 투명성과 부정자금 사용 방지라는 세 가지 핵심 가치에 정립된다. 이러한 규제는 예를 들어, 2019년의 경우 개인당 연간 정치자금 기부가 1,600달러로 규제된다.

(i) 선거비용의 제한 및 보전

캐나다 선거관리위원회는 정당과 후보자의 선거비용을 제한하고 이 제한은 즉 실제로 사용하였는지 남았는지의 여부와 상관없이 제반 선거비용에 적용된다. 이 제한은 정당과 후보자들마다 다르게 산정되며 각각의 선거 지역에 등록된 선거인들의 숫자에 따라 달라진다. 선거현대화법(Elections Modernization Act)의 발효에 앞서 이러한 선거비용 제한은 선거기간의 시간에 따라 달라지기도 하였다. 양대 정당을 제외한 제3자들은 또한 선거 이전과 선거기간 동안 규제되는 행위들과 관련하여 최소 51만 1700달러에서부터 최대 102만 3400달러까지 사용할 수 있도록 규제받고 있다. 전체 투표의 2퍼센트 이상의 득표율을 가지거나 그들이 후보자를 낸 선거구에서 5퍼센트 이상의 득표율을 가진 정당들은 그들이 지불한 선거비용에 대하여 일부 보전받을 자격을 지닌다. 후보자 본인의 경우에는 당선되거나 10퍼센트 이상의 득표율을 가져야만 선거비용을 보전받을 수 있게 된다. 이러한 선거비용 보전은 매우 엄격한 의무조건을 만족하는 경우에만 조건적으로 허용된다.

(ii) 공식 대리인의 역할

후보자에 대한 정치자금 규제 원칙은 한 선거운동기간 동안 후보자의 재정적 거래를 관리하는 책임을 지닌 공식 대리인의 책임과 역할에 기초한다. 대개의 경우 공식 대리인들은 선거 이전에 캐나다 선거관리위원회에 잘 알려지지 않기 때문에 그들을 사전에 트레이닝하는 것은 사실상 불가능하다. 에이전시가 매뉴얼과 웹 튜토리얼을 만드는 와중에 해당 공식 대리인은 그들의 방식대로 물을 익힌다. 그들은 직접적으로 캐나다선거관리위원회의 감사인에게 질문할 수 있는 정치법인지원 네트워크(Political Entities Support Network)에의 접근권한을 가진다.

3) 선거운동에 관한 규제

정당의 방송시간, 디지털플랫폼을 통한 온라인 광고, 투표자 전화 서비스 조항의

사용 등과 같은 선거운동의 특정요소들은 캐나다 선거관리위원회에 의해 규제된다.

(i) 방송 중개인

CRTC(캐나다 라디오-텔레비전 통신위원회)에 의해 공인된 자격을 갖춘 캐나다의 방송사업자들은 총선거기간 동안 자격을 갖춘 정당을 위한 방송 시간을 사용함에 있어 법적 규제의 대상이 된다. 캐나다 선거관리위원회는 규제법률에 따라 방송시간을 각 정당들에게 배분하는 방송 중개인에게 선거기간 중 방송사업자들의 의무에 관한 가이드라인을 발행, 배포하며 1992년 이래로 방송 문제에 관한 전문 변호사인 Peter S. Grant 법의 적용에 대한 정당과 방송사업자간의 논쟁을 중재하는 등 중재자로서의 역할을 수행하고 있다.

(ii) 소셜 미디어 광고의 등록

선거현대화법에 도입된 새로운 규칙 하에 디지털 플랫폼들은 선거기간 전후의 편파적인 선거광고를 등록해야 하는 규제를 받는다. 그 등록은 해당 광고의 책임인의 성명과 광고메세지의 복사본을 제출해야 하는 것이다. 이는 정당과 제3자들이 선거운동기간에 그들의 편파성 선거광고에 자신들이 책임을 진다는 점을 확인하는 의무를 가짐을 의미한다.

(iii) 선거인 정보와 프라이버시

캐나다 선거관리위원회는 국회의원, 정당과 후보자에게 선거인명부를 제공하도록 하고 있다. 이러한 선거인명부는 성명과 주소 그리고 선거인들의 고유번호를 포함한다. 정당들은 종종 선거인명부와는 다른 방법을 통하여 선거인에 대하여 획득한 정보를 보충하기도 한다.

캐나다 선거관리위원회는 선거인명부의 사용에 관한 가이드라인을 국회의원과 후보자들, 정당들에게 제공한다. 가이드라인은 해당인들이 선거인명부를 사용하는 방법과 기밀유지의 중요성을 인식시키는데 그 목적이 있다.

선거현대화법에 의한 최근의 변화는 선거관리위원회에 등록하기 위해 지원하는 모든 정당들이 정당의 홈페이지에 개인정보보호에 관한 정강을 공개하여야 하고 그 사본을 선거관리위원회에 제출하여야 한다. 이러한 새로운 조항들의 효력발생 3월 이내에 정당들은 이미 등록된 상태여야 한다.

연방 프라이버시법과 개인정보보호와 전자문서에 관한 법률은 정당에는 적용하지 아니한다. 다만 브리티시 컬럼비아주의 경우 개인정보보호법이 적용되는 유일

한 선거지역이다. 이에 대하여 캐나다 선거관리위원회는 프라이버시법의 규제를 받는 연방조직인 셈이다.

4) 선거 보안에 관한 규제

연방선거의 과정은 선거의 안전성과 적정성을 확보하기 위하여 제안된 법률적, 절차적, 기술적 보호장치들에 의해 보호된다.

입법적 관점에서 선거현대화법은 최근 캐나다 국내선거에 대한 외국의 영향과 허위 정보의 유통이라는 새로운 위협에 직면해 있다는 점에서 발안되었으며 정당 또는 제3자에게 광고 공간을 판매하는 온라인 플랫폼들의 소유자나 경영자들이 반드시 플랫폼에 게시되는 선거광고메세지를 등록하도록 하는 선거관리위원회의 현재의 규제를 유지해야만 한다.

한편, 캐나다 선거관리위원회는 캐나다선거법 시행의 책임을 지는 위원장 (commissioner), 사이버보안센터, 비밀수사국 등과 공조하여 정보를 공유하고 역할을 논의하며 예상가능한 잠재적 시나리오를 설정하는 등 선거안보에 관련된 계획을 수립해야만 한다. 이러한 지원 속에서 선거관리위원회는 선거관리와 캐나다인들의 민주적 투표권과 피투표권의 행사를 보호하는데 최우선적인 주안점을 둘 수 있을 것이다.

6. 필리핀

1) 2016 필리핀 선거감시단 파견의 개요

미국의 비영리 선거감시기구인 카터센터는 2016 필리핀 의회총선거를 위해 선거감시단을 파견하였다. 그들은 선거법위반뿐만 아니라 광의의 맥락 즉 표현의 자유, 선거운동 비용, 선거불복행위에 대한 해결 등에 관하여 민다나오에서의 감시 업무에 집중하였다⁸¹⁾.

2) 필리핀 선거감시 결과

대부분의 유권자들은 2016 의회선거의 자동화된 선거가 이전의 선거들에 비하여 중대한 향상을 이룩하였다고 판단하였다. 선거와 관련된 모든 갈등 및 선거법 위반 또는 폭력행위들은 전국적 차원보다는 지역적으로 일부 발생하였다. 민다나오의 무슬림자치구의 경우 투표소로 가는 도중에 일부 폭력이 일어났으며 선거일

81) The Carter Center, Limited Election Observation Mission to the Philippines June 2016 Statement, p. 1.

에 임박하여 갈등으로 인한 폭력이 발생한 것이다. 또한 필리핀에서 성행하는 투표 매매행위는 여전히 문제점으로 남아있었으며 오히려 이러한 불법행위가 증가하고 있었다. 하지만 한가지 긍정적인 점은 투표매매행위가 자동화 선거시스템의 도입 이후 더욱 힘들어졌다는 것이다. 또한 일부 투표절차에 있어서 비밀투표의 원칙이 완전히 지켜지지 않는 경우도 존재했다. 선거비용의 규제와 투명성이라는 관점에서 진일보하였으며 최근에는 선거비용 지출제한이 지나치게 낮게 설정되어 있다는 공통된 의견이 있으며 이로 인해 후보자들이 선거비용지출에 대한 거짓보고서를 제출하는 폐단이 발생하고 있었다고 한다⁸²⁾.

3) 필리핀 선거감시의 교훈

카터센터의 선거절차에 대한 평가는 일부 결점이 있었음에도 불구하고 대체로 긍정적이었다. 2016년 필리핀 의회총선거와 관련하여 필리핀 선거관리위원회 COMELEC은 장애인의 선거참여율 향상, 여성의 투표권 보장 등의 문제에 있어서도 상당한 발전을 이뤄내었다고 평가하였다⁸³⁾. 필리핀과 같은 동남아시아 국가의 경우 제도적으로 아직 투표민주주의를 발현하기 위해 갖춰지지 못한 점이 많으며 설령 제도를 갖추고 있더라도 그 제도를 제대로 활용하지 못하고 있는 실정이다. 필리핀이 2016년 의회총선거에서 국제참관인을 허용한 바와 같이 국제참관인을 허용하게 되면 글로벌 스탠다드에 맞는 선거질서 및 문화 확립에 이바지할 수 있을 것이다.

7. 일본

1) 투표방법의 개혁과 대표성 확보⁸⁴⁾

투표 기회를 늘리기 위해 투표시간 연장을 검토해야 한다. 구체적으로는 현재 오전 7시부터 오후 6시까지의 투표시간을 오후 8시까지 연장하는 것을 생각할 수 있다. 또한 투표일에 대하여 현재 관례화되고 있는 일요일 투표에 충실하지 않고, 평일 투표를 적극적으로 활용하는 것도 검토할 필요가 있다. 평일투표를 실현하기 위하여 회사 등은 유급 투표휴가제도를 마련하거나 투표에 따른 지각 및 결석은 출근으로 취급하는 등 투표환경 정비에 협력할 필요가 있다.

동시에 투표방법은 유효투표의 감소, 개표사무의 간소화, 개표시간의 단축 등을 목적으로 하는 현재의 자동서식 투표제도에서 기호식 투표제도로 개정하는 것과

82) The Carter Center, Limited Election Observation Mission to the Philippines June 2016 Statement, p. 1.

83) The Carter Center, Limited Election Observation Mission to the Philippines June 2016 Statement, p. 19.

84) 政治改革推進協議会, 新制度の検証と当面の緊急改革課題, <http://www.seci.jp>, 1997.

아울러, 추후 검증 가능한 물리적 증거 자료를 기초로 하는 방식의 전자계산·처리 시스템을 채용할 필요가 있다. 투표율을 제고하는 방안으로는 가장 단순한 것 같지만 이 정도의 개혁은 현재의 투표율 하락 상황에서 지체 없이 검토되어야 한다⁸⁵⁾.

그런데, 유권자의 의식 개혁이 일거에 진행되는 것은 현실적으로 생각할 수 없다. 특히 선거운동의 조직 측면에서 기존의 것이 살아남는 것은 피할 수 없는 현실이다. 따라서, 이러한 지적의 대부분은 제도 개혁에 대한 과대평가, 과대 기대에서 발생하는 것이 대부분이다.

또한, 소선거구 선거를 "시공창"선거라고 일축해 버릴 논자는 후보자와 유권자에게 직접 접촉 자체를 악이라고 생각하는 것처럼 보인다.

또한, 원래 소선거구 선거가 본래 기대된 기능을 유감없이 발휘하기 위해서는 선거제도개혁과 병행하여 선거운동의 규제 완화·해제 등에 의해 정당별 정책 경쟁을 촉진하기 위한 제도적 환경 정비에 노력하는 행정 개혁과 지방 분권의 추진, 지방 의회·선거의 재검토, 국회 개혁 등이 대전제였다.

한편, 더 매크로의 차원에 주목한다면, 이러한 선거제도는 정당의 정책에 접근하는 관심을 높이고 공약의 무게가 한층 증가하는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

사실상 선거를 정당 중심으로 본다는 발상이 상당한 속도로 자연스럽게 정착할 것이 오히려 주목해야 할 점이다. 제도에 대한 국민의 불만이 없는 것은 아니지만, 오히려 그 가장 큰 불만은 제도가 예정되어 있거나 기대하고 있는 정당의 모습에서 현 실제 정당이 너무 괴리되어 있는지에 쏠리고 있다고 해석해야 할 것이다. 실제로 선거 후 각종 조사를 보아도 중선거구제로 돌아가야 한다는 의견이 세상에 알려진 것처럼 강하지 않고, 오히려 소선거구에 대한 지지가 눈에 띄게 증가하고 있는 것 같다.

이러한 인식을 바탕으로 제도를 기준으로 정당에 자기 개혁 노력을 촉구하는 기존의 기본 정책을 전혀 바꿀 필요는 없다. 현재로서는 현행 제도를 크게 바꾸지 않고 오히려 정당의 측면에 노력을 촉진함으로써 제도의 취지의 철저를 도모하는 것이 기본 인식이다.

물론 이는 현행 제도를 고수하는 것을 주장하는 것은 아니다. 그래서 여론의 비판을 받은 중복 입후보 제도에 얽힌 여러 문제와 정수 시정 문제에 대해 일정한 수정을 제안 할 것이다. 또한, 행정 개혁과 관련도 있어 의원 정수의 삭감이 여론의 관심사가 되고 있으며, 참의원에 대해서는 상수 불균형 문제를 포함 오랜 선거 제도의 문제가 있다.

2) 당선인 결정 기준의 근본적 재검토

85) 政治改革推進協議会, 新制度の検証と当面の緊急改革課題, <http://www.seci.jp>, 1997, 12쪽.

중의원 소선거구 선거에서 당선인이 되기 위해서는 당해 선거구에서 유효 투표의 최다 수를 얻는 것과 동시에 법정 득표수로 유효투표 총수의 1/6 이상의 득표가 있어야 한다. 이와같이 유효투표 총수를 분모로 당선에 필요한 법정 득표 수를 정하는 방식은 투표율이 높은 경우에는 당선자의 '대표성'을 확보하는 기능을 얻었다, 다만 투표율의 저하에 의해 유권자 수와 유효 투표 총수 사이의 괴리가 커지고 '대표성'을 확보하는 기능이 크게 감소한다.

따라서 유효투표 총수를 분모로 일정 수 이상의 득표가 있다는 것을 당첨 조건과 현재의 법정투표 제도를 해당 선거구의 유권자 수를 분모로 하는 방식(예를 들어, 해당 선거구의 유권자 총수6 분의 1)로 개정하였다. 이 조건에 미달하는 경우에는 재선거를 행하는 것을 제안한다.

제4장 투·개표관리의 적정성 확보를 위한 수단

I. 선거사무원 선발 방식과 법적 지위 개선

1. 선거관리위원회 편제의 조정과 당위성

우리나라 선거제도는 국정의 발전과 사회 정치적 상황의 변화에 따라 무단하게 변모해왔다. 모름지기 선거관리기관이라 함은 선거사무의 일체에 관하여 그 중추적 기능을 집행하는 전담기구를 말한다. 선거관리의 공정성 확보를 위해서는 무엇보다도 먼저 검사, 각급선거관리위원회의 위원, 관계 경찰관 등에 의한 공직선거법 규정이 완벽하게 집행되지 않으면 안된다. 동시에 이의 시현을 위해서는 선거관리위원회의 조직이 우선적으로 구조고도화를 이루어야 한다.

결과적으로 오늘날 민주화와 대의제에 대한 국민의 열망이 증대하면서 선거관리의 기간이 장기화되고, 다양화하고 복잡다기하게 전개되고 있으며, 지방공무원의 일시적 국가사무 동원으로 전문성 결여 등의 한계를 극복하여 개표관리의 전문화를 위한 선거관리위원회 소속 편제 조정과 당위성 및 개선방안을 지속적으로 연구 개발한다.

2. 유연근무제 개선

투개표분야의 실질적 적정화를 구체적으로 실현하기 위하여 투개표관리사무에 보다 적합한 유연근무제 유형(6개월 단위 탄력적 근로시간제 등)을 개발하여 선거사무 종사자들의 업무를 적절히 분배하고, 직무에 합당한 보상이 될 수 있도록 예산과 수당제 직무급 등을 심층 분석하여 사명감 및 책임성을 고취할 수 있도록 한다.

3. 담당관제의 확대

각급선관위에 투개표담당관을 두어 현행 일부 담당관제를 확대한다.

선거직류 행정공무원의 5급 사무관 정원은 287명에 현재인원은 277명이고, 6급 행정주사직 정원은 843명 정원에 853명이 현재인원이다.

지역선거관리위원회의 선거관리편제 상으로는 국회의원 선출 3인 이상인 지역에는 담당관(사무관)을 두되, 2인 선출지역 선거관리위원회에도 담당관을 두고 있지 않으며 사무국장 통리 하에 선거계장, 지도계장 및 홍보계장으로 업무분장이 되어

있다. 더욱이 중규모 이하 사무국에서는 선거계장, 지도홍보계장 만으로 조직되어 있다.

투·개표 분야의 보다 나은 적정화를 확보하기 위하여는 반드시 사무국장 통리하에 담당관제가 요구되고, 나아가 중소규모 이하의 사무국에서도 선거계장, 지도홍보계장의 편제는 특히, 선거의 해에 있어서 소기의 필요적 합리적 합목적적 업무수행의 충분 조건을 갖춘 것으로 보기 어렵다.

당해 문제는 결과적으로 6급 행정주사직 정원을 축소하여 사무관 정원을 확대하는 것이기도 하며, 이는 예산상의 여러 가지 문제를 부수적으로 수반하지만 현행 5급, 6급 보수 기준표에 의하면 특별한 예산증액을 수반한다고 보기도 어려울 뿐만아니라, 직무에의 적합성을 고려할 때에 매우 바람직한 개선이 될 수 있다.

그리고, 명칭문제는 해당 직무에 알맞게 투개표분야에 국한하지 않고 선거계장의 직명을 관리계장으로 개칭 변경하는것이 보다 포괄적이며, 당해 업무 콘텐츠에 부합할 것으로 판단한다

II. 개표참관인 등 개표종사자 제도 개선

1. 투개표관리 종사자·봉사자 제도 개선

개표관리에는 선관위 위원·직원, 개표사무원, 개표참관인 등이 참여한다. 따라서 개표참관인의 자율성과 책임성을 일층 강화하고, 중립성과 적합성을 고려하여야 하며, 참여기회의 다양화가 필요하다.

특히, 투표참관인은 개표참관인과는 달리, 각 정당이나 후보자를 위한 이익대표적 성격보다는 오히려 공익대표적 성격이 강하므로 중립성, 투명성 및 적합성이 우선 순위가 되어야 할 것이고, 그 위촉에 있어서 이 점이 반영되어야 한다.

다만, 투표참관인을 선임함에 있어서 본인의 명시적 승낙이 필요한 것은 당연하나, 당해 승낙에는 문서에 의한 승낙이든 구두에 의한 승낙은 구별할 필요가 없다.

한편, 투개표참관인의 선임에 있어서 당해 선거의 공직 후보자는 당해 선거의 투개표참관인으로 선임될 수 없고, 나아가 다른 선거라 할지라도 당시에 후보자인 경우에는 투개표참관인으로 선임하는 것은 중립성 확보 차원에서 타당하지 않다.

2. 투개표관리 협조요원 제도 개선

선거란 일반적으로 다수인에 의한 숫자적 집합의사에 의하여 특정의 공적 지위

에 취임하여야 할 후보자를 결정하는 행위이다. 투표비밀주의가 보편적으로 채택되고 있는 현대 민주사회에 있어서 공적으로 해당 특정한 지위에 취임할 후보자를 결정하는 행위의 구체적 방법으로 대표적인 수단이 투표이다.

따라서, 일반 투개표관리자 뿐만아니라 투개표관리에 참여하는 모든 국민, 언론사 취재·보도요원, 경찰·의료·소방·전기 등 관련 기관의 협조요원들에 의한 참여기회의 확대와 능동적 보상제도를 고려한다. 선거를 통한 국민적 통합을 실현하는 우회적 수단이기도 하다.

3. 투개표지원단 신설

투개표 분야의 적정성 확보를 위한 객관적 요건으로 투개표분야의 특정 사무에 대하여 지속적 지원체계가 요청된다. 따라서 투개표지원단(가칭)을 상설기구로 신설하고 임기제(3년)로 하여 각종 선거시기에 정당 후보자만의 선거참관방식을 지양, 일부 객관성을 갖추지 못한 편향된 참관인을 배제함으로써 중립성, 전문성, 투명성 및 적합성을 제고한다.

투개표지원단제도의 신설, 운용은 투개표 분야의 적정성 확보를 위한 최선의 실효적 수단이 될 수 있다.

따라서, 공직선거법 제10조의 4 규정을 신설하여 투개표지원단은 선거운동을 할 수 있는 자로서 정당의 당원이 아닌 중립적이고 전문성 있는 자 중에서 선거의 투개표 부정을 방지하고 공정한 투개표 사무를 지원하기 위하여 선거 투개표지원단을 두도록 한다. 선거에 있어서 투개표지원단의 존재는 기능적으로 명백한 부수적 수단이다.

Ⅲ. 투·개표소 등 완전 공개 원칙

1. 투·개표소 공개

투표소라 함은 선거인명부의 대조, 투표용지의 교부, 투표의 기재 및 그 투함행위가 이루어지는 공간을 말한다. 그러나, 투표소와 투표소 시설장소는 반드시 일치하는 것은 아니다. 예컨대, 대학교의 강당이나 강의실을 투표소로 하는 경우에는 대학교는 투표소 시설장소이고, 투표소는 대학교의 강당 또는 강의실이 된다.

투개표의 적정성 확보를 위한 기술적 수단으로 투표소에 대한 고시는 매우 중요하다. 즉 투표소의 소재를 일반 선거인에 대하여 철저히 주지시킬 필요가 있다. 따라서, 사전투표소, 선거일투표소, 거소·선상투표소, 재외투표소, 특별관리투표소

등 모든 투표소 완전 공개에 관련된 법령을 분석하여 현안과제를 도출한다.

2. 투표 이후의 전 과정 공개

개표사무의 공정성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 개표소의 모든 사무가 공개적으로 적정하게 이루어지지 않으면 안된다. 일반적으로 투표행위는 선거인별로 순차적으로 진행되므로, 투표 마감 이후 뿐만 아니라 경우에 따라서는 투표 마감 이전에도 개표의 초기 행위가 있을 수 있다. 그러므로 투표행위의 전과정이 개표 관리에 포함되므로, 투표용지가 투표소에서부터 개표소에 이르기까지 전과정을 공개하도록 한다. 즉 투표행위 이후의 투표용지의 동선, 투표함의 동선 등 모든 투·개표 과정을 명백히 공개하도록 한다.

또한, 관외사전투표, 거소투표 및 선상투표의 우편수단 사용, 투표함 이동에 따른 참여 사인의 신분 공개 등에 따라 우편법과 개인정보보호법에 저촉 여부 검토 등 투·개표 과정 완전 공개에 관련된 법령을 분석하고 과제를 도출한다.

3. 헌법상 비밀투표 원칙과의 조화

선거의 기능은 유권자인 국민들의 적극적 참여를 통하여 국민적 주권의식을 높이고, 선거를 통하여 선출된 대표기관, 대표자에 대하여 정당성을 부여한다.

헌법상 선거의 원칙은 자유와 평등이라는 민주주의의 기본이념을 헌법적으로 구체화 시킨 수단이다. 현행 헌법은 제41조 제1항과 61조 제1항에서 보통, 평등, 직접, 비밀선거의 원칙을 선언하고 있다. 헌법상 비밀선거의 원칙(투표비밀주의)은 일면적 프로그램 규정이 아니고 다면적 기능 규정이다.

말할 것도 없이, 비밀선거의 원칙은 기능입법으로서 선거의 자유에 대한 부당한 침해를 방지하기 위한 것이다. 공직선거법은 민주주의의 기반을 조성하는 선거에 관한 기본사항과 그에 따른 여러 가지 절차 및 선거경쟁의 료를 정하고 있다. 공직선거법이 단순한 조직법이 아니라 기능법으로서 정확히 이해되고 최대한 적정 운용되기 위하여서는 무엇보다도 헌법상의 비밀투표원칙에 저촉되지 않는 범위에서 투·개표의 최적화 조건이 실현되어야 한다. 이 문제는 민주적이고 독립적이고 공정한 선거를 실현하는 불가결의 전제조건이고, 민주사회를 유지강화하고 민주주의를 보다 고차적으로 발전시키는 초석이다

IV. 기타 개표사무 적정성 확보 방안

1. 수개표 방안 검토

현재 우리나라의 투개표에 대한 기술적 수준은 최근 눈부시게 발전하여 일용 시스템 수출국으로 도약하였지만 투표분류기, 투표지심사계수기 등 전자기기의 활용과 수개표 병행 방안 및 투표소 수개표 방안 등의 장단점을 기술적으로 고려하여 적재적소에 실시함으로써 투개표 기술의 융합적 진보를 통해 민주주의의 발전을 더욱 고도화한다.

2. 적정성 제고 수단으로서 SNS의 적극 활용

사고 예방과 손쉬운 과오정정이 가능하도록 전 투·개표소와 투표지·투표함의 이동 경로와 동선을 실시간 유튜브(You-Tube) 또는 밴드(Band)로 공개하는 방안도 있으며, 이에 대한 장단점을 분석(정치의 유튜브화, Youtube-ification of politics)한다.

3. 명확한 검표가 보장되는 전자투표제 도입 검토

현행 기표식 투표주의의 예외로서 전자적 기록식 투표기기를 이용한 투표 즉, 전자투표의 시행을 검토할 수 있다. 전자투표기에서 행한 투표는 전산상의 투표 근거를 남기고 동시에 투표지를 배출함으로써, 사후적 검토 시에 상호 대조가 가능한 전자투표제 도입의 장단점을 검토하여 선거분쟁을 예방하고 관련 분쟁 및 의혹 제기시에 대응할 수 있도록 한다.

일본의 경우에는 2001년 법률 제177호(2001년 12월 공포, 2002년 2월 시행)에 의하여 실시되고 있다. 일본에 있어서 특례법으로 되어 있는 <<지방공공단체의 의회의 의원 및 장의 선거에 관한 전자적 기록식 투표기를 이용하는 투표방법 등의 특례에 관한 법률>>의 기본적 입법취지는 선거의 공정하고 적정한 집행을 확보하는 한편, 개표사무 등의 효율화 및 신속화를 도모하기 위하여 지방공공단체가 유권자의 의식, 단체의 규모 기타 능력 등을 스스로 판단하여 스스로의 책임하에 조례로 정함으로써 당해 지방공공단체의 선거에 전자적 기록식 투표를 행할 수 있다는 것이다.

구체적으로는, 전자투표제의 도입에 의하여 첫째, 투표가 기계조작을 통하여 행해지므로 용지에 의한 투표의 경우에 발생하는 의문표나 무효표가 발생하지 않고 둘째, 투표의 집계에는 계산기를 사용하므로 개표사무 종사자를 대폭 줄일수 있는 동시에 선거인은 선거 결과를 신속하게 숙지할 수 있는 장점이 있다. 그밖에도, 투표용지의 제작과 인쇄에 따른 비용과 위험을 분산할 수 있고, 투표의 보존관리가 용이할 뿐만 아니라 전자투표기기에 따라 이중투표의 방지 및 투표의 비밀유지 등의 조건을 갖출 수 있다.

V. 보르다투표제도 도입 논의⁸⁶⁾

옛부터 민의를 반영하는 방법으로 투표가 이용되고 있으며, 대부분은 단순 다수결 방식에 의거하고 있지만, 그런 투표 방식에 대해서는 다양한 관점에서 문제점이 지적되고 있다. 우선 사회적 선택 이론에서 표시된 "보르다 투표⁸⁷⁾"와 공공경제학 이론에서 제시되는 "수명 투표"의 기본적인 구조를 나타내고 이러한 투표 방식이 어떻게 현재의 투표 제도의 문제점의 해결책이 될 수 있는지를 살펴 본다.

다음으로, 보르다 투표가 어떤 조건 하에서 재정 적자 문제 해결에 도움이 되는지, 또한 현행 제도로부터 수명 투표 제도로의 전환은 어떤 조건에 가능한지 이론적 분석을 살펴본다.

1. 문제의 소재

"민 의"라는 말은 다양한 방면에서 사용되고 있다. 그러나 '민 의'란 무엇일까? 반드시 일의적으로만 규정될 수 있는 것은 아니지만, 주권자인 "인민"이 표명하는 "의지"를 "민 의"라고 정의해도 부족하지 않을 것이다. 그런 '민 의'는 구체적으로 어떻게 표현될 것인가? 대부분의 경우 투표에 근거한 선거에 의하여 표현된다고 할 수 있다. 그러나 '민 의'를 구체화하는 그 투표의 구조 자체에 대해 민주주의의 근간이면서도 되돌아볼 수 있는 것은 그리 많지 않다. 사실, 후술하는 바와 같이 투표의 파트너가 변경됨에 따라 그 결과 즉 '민 의'의 구체적 형태가 바뀌어 버리는 것은 종종 발생한다. Ortega는 「대중의 붕괴」에서 "민주주의는 그 형식과 발달 정도에 관계없이 하나의 하찮은 기술적 특성에 건전함이 좌우된다. 그 특성이란 선거의 절차다. 그 외의 것은 이차적이다. 만약 선거제도가 적절하고 현실에 부합한다면 무엇이든 잘 어울린다. 그렇지 않다면 다른 것이 이상적으로 옮겨도 모든 것이 엉망이 된다."라고 써있을 정도이다. 경제이론의 식견도 빌리면서 유권자의 의지를 집약하는 방법인 투표제도에 대하여 기존 연구나 필자 등의 연구를 바탕으로 소개하고 그것이 실제 재정 등에 어떤 영향을 미칠 것 될지를 3회에 걸쳐 설명하기로 한다.

투표를 언제 발명했는지에 대하여는 확실하지 않지만, 기원전 5세기 고대 그리스에서 이미 현재와 같은 비밀투표가 도입된 것은 알려진 사실이다(Stephan, 2012). 이제 PTA 나 동창회와 같은 소집단으로부터 국정선거라 하는 대규모 선거에까지 보편적으로 사용되고 있는 투표라고 하는 구조는 이미 충분하다고 해도

86) 石田良, 投票理論の概要~意志集約方法の理論分析①~, 財務総研リサーチ・ペーパー, 2020, 1-5쪽.

87) 프랑스 해군 학자인 샤를 보르다는 선거제도의 설계를 수학적으로 분석하였으며, 투표에 있어서 1위에게 3점을 2위에게는 2점을 3위에게는 1점을 배점하는 방식 이른바, 보르다 원칙(Borda rules)으로서 다수결의 문제점을 보완하고자 한 바 있다.

좋은만큼 우리 사이에 보급되어 있지만, 투표 제도를 잘 살펴보면 우리에게 가장 친숙한 단순 다수결, 즉 최다 득표를 얻은 자가 당선하는 제도뿐만이 아니라는 것을 깨닫게 된다.

예를 들어 비례대표제는 "각 정당의 득표율에 따라 의석을 배분하는 제도"이다⁸⁸⁾.

프랑스 대선은 2회 투표제이며, 제1차 투표에서 유효 투표 총수의 과반수를 획득한 후보가 없으면 상위 두명의 후보간에 결선 투표를 실시하는 구조이다(칸노 2017). 법원 재판의 평결이기도 하는 종류의 투표 방식을 도입하고 재판관 3명과 재판원 6명으로 구성된 평의(위원회)에서 결정하는 "양형"에 대하여 전원의 의견이 일치하지 않는 경우에는 과반수의 의견에 따르는 것으로 하고⁸⁹⁾ 그와 같은 의견이 없다면, 재판관 3명과 재판원 6명의 의견의 중앙치에 해당하는 형량을 적용해야 한다⁹⁰⁾. 이와 같이 반드시 투표가 단순 다수결에 의한 것을 의미하지는 않는다. 그렇다면 우리에게 가장 친숙한 단순 다수결에 어떤 특징이 있는지, 그 대안으로 거론되는 투표 제도로는 어떤 제도가 있으며 어떤 특징이 있는지, 나아가 선진국을 비롯한 외국의 저출산과 재정적자 등의 상황을 감안하여 어떤 제도가 제안되어 있는지, 이와 관련하여 최근 경제학의 연구를 소개하기로 한다.

2. 투표 이론의 골간

투표 이론 전반을 상세하게 설명하는 것은 이 글의 영역을 초과하므로 전문 서적⁹¹⁾에 양도하고, 단순 과반수 방식의 대안에 집중하여 설명하기로 한다. 단순 다수결에서는 두 가지 선택을 할 경우 특별히 문제점이 있지는 않을 것이다⁹²⁾. 그러나 단순 다수결로서 3개 이상의 옵션을 선택하면 어떨 것인가. 3개 이상의 대안을 단순 다수결로 결정할 때 '표 균열'이라는 현상이 일어날 수 있는 것으로 알려져 있다. 공화당의 조지 W 부시, 민주당의 앨 고어, 제3의 후보자 랠프 네이더 등이 입후보해 조지 W 부시가 제43대 미국 대통령으로 선출된 지난 2000년 미국 대선에 대한 지적을 소개한다.

네이더가 출마를 결정하는 사전 여론 조사에서는 고어 쪽이 부시보다 우세하였다. 그러나 네이더가 출마를 결정하면서부터 그 모습은 변화하였다. 네이더의 정

88) 참의원 홈페이지(http://www.sangiin.go.jp/japanese/goiken_gositumon/faq/a10.html)에서 인용.

89) 단 판사와 배심원 각 1명 이상이 찬성하고 있는 것을 전제로 한다.

90) 단 심사위원의 의견 중 가장 무거운 형량을 초과할 수 없다.

91) 사카이 (2013), 浅古(2016) 등

92) 전문적으로 말하면, 2가지 옵션만 존재하는 단순 다수결만이 익명성, 중립성, 긍정적 응답성을 충족하는 유일한 사회선택 함수인 것으로 알려져 있다(May, 1952). 즉, 일정한 전제하에 선택이 2가지인 경우에 단순 다수결은 최선의 투표 제도라는 것이 수학적으로 증명되고 있다. 무엇보다 선택의 폭이 2 개라도 제반 사유로 단순 다수결이 채택되지 않은 경우가 있다. 예를 들어 헌법 제96조에는 '이 헌법의 개정은 상, 하원의 총 의원의 3분의 2 이상의 찬성으로 국회가 이것을 발의하고 국민에게 제안하여 그 승인을 거쳐야 한다.'라고되어 있다. 미국 의회에서 헌법 개정안에 대한 자세한 내용은 양원의 3분의 2가 필요로 인정할 것이 조건이된다.

책과 주장은 고어 후보에 가깝기 때문에 네이더가 고어의 표를 잡아먹은 것이다. 이러한 현상을 ‘투표의 정신’이라고 한다. 격전인 선거에서 네이더는 고어의 표를 치명적으로 먹었다. 투표의 균열이 일어난 결과 부시는 어부지리로 역전승을 거두고 2001년에 대통령의 자리에 올랐다⁹³⁾.

여기에서 보는 바처럼 단순 다수결에서는 텃밭을 같이하는 같은 선택 사항이 다수 있는 경우 표가 깨진다. 결과적으로 그 이외의 선택지가 선택되기 쉬워진다는 특징이 있다. 비슷한 사례로는 과거 미국 대선을 비롯해 여러 나라에서 보고되고 있다. 이러한 점에 대응하기 위하여 앞장에서 소개한 비례 대표제와 2회 투표제를 시작으로 보르다 투표, 콩도르세 방식, 승인 투표 등 다양한 투표 제도가 제창되고 있으며, 최근에는 포즈너와 와일에 의한 '래디컬 마켓(급진적 시장)'에서도 제창되고 있는 '2차 투표'가 주목받을 수도 있지만, 여기에서는 다음 보고서와의 균형을 맞추기 위하여 보르다 투표에 대하여 소개한다⁹⁴⁾.

보르다 투표 및 단순 다수결 투표는 일반적으로 다른 결과가 된다. 이것은 단순 다수결 투표에서는 유권자가 1표밖에 행사할 수 없는 반면, 보르다 투표에서는 더욱 광범위하게 표를 행사할 수 있기 때문에 후자의 투표 제도는 많은 사람들로 부터 비교적 좋은 평가를 얻는 후보자가 당선되기 쉽기 때문이다. 이러한 보르다 투표는 일반적으로 표 균열을 일으키기 어렵다고 생각된다. 예를 들어 유사한 텃밭을 가진 후보자가 2명 있었다 하더라도, 그 후보를 지지하는 유권자는 양자에 대해 높은 점수를 줄 수 있기 때문이다. 이러한 보르다 투표에도 약점은 있는데⁹⁵⁾ 동시에 표의 균열에 강점을 가지는 등의 특징도 간파할 수 있다.

이 투표 제도는 장-샤를 드 보르다(Jean-Charles, chevalier de Borda)가 1770년에 고안한 설계(Gehrlein & Lepelley 2017)에서 명명되었다. 무엇보다도 보르다가 이 제도의 첫 고안자라는 것은 아니고, 라몬이었지만(Ramon Llull, 1232-1315) 니콜라우스 쿠자누스(Nicolaus Cusanus, 1401-1464) 등에 의해 여러 번 (재)발명된 바 있다(Clark et al., 2012) 보르다가 발표한 방안이 프랑스 과학 아카데미의 회원을 선택할 때 사용되어 현재에도 이 투표 제도는 보르다의 이름을 따라 명명한다. 이러한 투표 제도는 현재, 슬로베니아, 키리바시, 나우루 등 일부 국가 (Hao & Ryan, 2016)에서 실제로 사용되고 있다.

장 자크 루소는 공동체(국가)의 성원인 인민이 총체적으로 가지는 의지를 ‘일반 의지’라고 표현하였다. 루소 자신은 다수 결정에 의해 얻을 수 있는 의지를 ‘전체

93) 사카이 (2018)p.1에서 인용

94) 이론적으로 채점 규칙(주)안에 보르다 투표가 콩도르세 승자를 선택할 확률이 가장 높다는 것으로 알려져 있으며 (Newenhizen 1992) 시뮬레이션에 근거하면 보르다 투표의 결과는 콩도르세 방식에 의한 결과와 승인 투표의 결과와 거의 일치하는 것으로 알려져 있다(Merrill, 1988). 때문에 많은 투표 방식 중에서 보르다 투표를 선택하는 것이 자의적이라는 비판은 틀리다. 채점 규칙은 첫 번째 표에는 0점, 두 번째 표에는 0점 ...와 같이 포인트를 준 다음, 획득 총 득점이 높은 후보를 당선시키는 투표 방식이다. .단순 다수결은 채점 규칙의 일례이며, 첫 번째 표에 1점, 2 번째 이후의 투표에 0점을 부여한다.

95) 예를 들어 복제라는 전략적 옹립에 취약한 것으로 지적되고있다.

의지'로 명명하며 이를 '일반의지'와 구별한 다음 일반의지를 결정하는 절차에 대한 내용을 특별히 언급하지는 않았지만, 콩도르세를 시작으로 많은 학자들이 가급적 일반의지를 반영하도록 하는 구조로 만들기 위하여 그 절차에 대해 검토를 거듭 진행해 왔다. 이번에 소개하는 바와 같은 투표 제도의 구조는 그 검토 절차의 끝이라고 생각할 수 있을 것이다. 무엇보다도, 완전무결한 투표 제도는 존재하지 않고, 사회가 처한 상황을 감안하면서 더 좋은 제도를 매일 연구하는 것이다.

VI. 선거평가에 영향을 미치는 요소와 국제참관인의 확대⁹⁶⁾

다수의 선거감시보고서들은 다른 요인들보다는 선거 당일 벌어지는 명확한 불법 행위에 더 많은 감시비중을 싣고 있음을 보여주고 있다. 이러한 불법 선거의 요소는 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째 사전선거의 부정행위이다. 공공자금의 부적절한 사용, 선거운동의 부자유, 미디어 통제 및 제한, 협박 행위 등과 같은 것이다. 둘째 사전선거 관리의 문제이다. 투표자등록과 투표자 정보에 관한 문제, 선거관리위원회의 관리행태, 기술적, 절차적 문제 등이다. 셋째 선거일 당일의 명백한 부정행위이다. 득표수 부풀리기, 투표함에 대한 사전접근, 투표자가 아님에도 투표자로 가장하는 행위, 이중투표, 투표권 매매, 협박 등을 말한다. 넷째, 선거당일의 관리에 관한 문제이다. 선거의 규칙과 투표소에 관한 정보를 충분하게 전달하지 못하거나 해이한 투표 칸막이 관리인들, 투표를 위한 긴 대기시간, 선거인명부상의 문제, 선거관리위원회의 감시에 대한 문제 등을 말한다.

선거참관인들은 전략적으로 투표에 대한 전체적인 평가보고서에서 당일 투표에 있어서의 문제점을 경시하는 경향이 있다. OSCE와 유럽연합은 한 선거를 동시에 참관하였고 유럽연합은 선거 당일의 부정행위를 매우 낮은 수준으로 보고한 반면에 OSCE는 상당한 수준의 부정행위가 있었다고 보고한 바 있다. 이렇게 보다 엄격한 기준을 적용하면, 선거법의 중대위반율을 더욱 높아지게 된다.

카터센터와 같은 비정부단체와 UN, 유럽평의회, 유럽의회 등과 같은 범정부적 감시기구들은 또한 선거당일의 선거법 위반행위가 선거 전체의 적정성을 가장 해치는 요인으로 간주하며 기타 관리상의 문제와 선거 이전의 문제는 의도적이지 않은 것으로 판단하는 경우가 많다. 결국 국제적인 선거기준은 눈에 보이는 선거당일의 문제들 즉, 비밀투표의 원칙, 평등투표의 원칙과 협박으로부터 자유로운 정치적 선택의 행사권 등을 보다 직접적으로 강조하고 있는 것이다.

선거에 대한 국제원조는 하나의 정치관계의 표식이며 선거감시인을 두는 것과 같이 좋은 거버넌스는 국제원조와 기부의 필요조건이 된다. 캄보디아, 케냐, 짐바브웨는 이러한 국제원조자들의 요청을 받아들인 바 있다. 2000년 짐바브웨에서

96) Judith Kelley, Election observers and their biases, Journal of Democracy, 2010, pp. 162-163, 165-166.

유럽연합은 가장 많은 원조를 받은 상대였다. DIEM(Dataset on International Election Monitoring)의 데이터에 따르면 선거감시인들은 국제원조 수혜국의 선거를 지지할 가능성이 높다고 하며 동시에 한 국가가 더많은 국제원조를 받을수록 그들의 선거 또한 더 많은 감시를 받게 된다. 선거가 열리는 해의 이전 해에 미화 10억달러 이상을 원조받은 국가들에 파견된 70개의 선거감시단 중 77퍼센트에 해당하는 54개의 선거감시단이 당해 선거에 대하여 긍정적으로 평가하였다. 이와는 대조적으로 10억 달러 미만의 원조를 받은 국가들의 경우 선거감시단의 62퍼센트만이 그 선거를 지지하였다. 이와 같이 선거는 국내적인 차원을 넘어 국제참관인들에 의해 감시될 수 있는 민주주의 꽃이라고 볼 수 있을 것이다.

VII. 선거 당일 참관인의 역할 확대

1. 투표소 밖과 투표소 입장이후의 참관⁹⁷⁾

단기참관인들은 다음과 같은 점에 주목하여 투표소 현장 밖과 투표소 주변의 일반적인 환경을 감시해야 한다.

- 투표소에 어떤 선거운동 용품들이나 선거운동 활동의 징후가 있는가?
- 투표소 주변에 군중들이 있는가? 만일 투표자들이 그들의 투표 차례를 기다리고 있다면 질서정연하게 기다리고 있는가? 만약 그 군중들이 투표자들이 아닌 경우에는 그들이 누구인지 증명할 수 있는가?
- 투표자들이 특정한 방식으로 특정 후보에게 투표하도록 유인당하는가?
- 경찰이 현장에 있는가 만약 그렇다면 그들은 적절한 방식으로 행동하고 있는가?
- 투표소에의 접근성이 떨어지는가? 장애인이 주위의 보조 없이 투표소에 입장할 수 있는가?

2. 특별투표절차⁹⁸⁾

1) 군인투표

일반적으로 군인이 비밀투표의 권리를 보호하기 위하여 일반 시민과 함께 투표하기 위하여 그들은 병영 또는 기지에서 투표하도록 한다. 그러한 환경에서 만일 허가를 받는 경우에는 군인투표 절차는 일부 단기참관인들의 감시를 받는다. 왜냐

97) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights(ODIHR), Election Observation Handbook, ODIHR, 2010, p. 72.

98) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights(ODIHR), Election Observation Handbook, ODIHR, 2010, pp. 76-77.

하면 군인들은 특히 쉽게 특정 후보에 투표하도록 협박을 받을 수 있는 환경에 놓여 있기 때문이다. 예를 들어 군대에서는 그들의 상관이 보는 앞에서 투표하도록 명령을 받을 수 있으며 그 상관들은 투표를 어떻게 할지에 대하여 군인들에게 지시할 수도 있기 때문이다.

2) 병원, 퇴직자 아파트 및 감옥 투표

특별투표시설이 병원, 퇴직자 아파트 또는 감옥, 기타 수용소에서 일부 참관인들이 특별투표소를 방문하도록 배정받는다. 수많은 국가에서 심각한 범죄를 저지른 사람들은 투표 자격을 상실하지만 재판을 받기 이전에 수용된 개인들은 여전히 투표권을 가진다. 병원의 환자와 노인들 그리고 감옥 내 수용자들 또한 투표에 있어서 협박을 받은 위험에 처해 있다고 볼 수 있다.

3) 이동식 투표함

많은 나라들은 나이가 많거나 아프거나 투표소에 방문할 수 없는 투표자들의 요청에 따라 이동식 투표함을 제공하기도 한다. 이동식 투표함은 보통 최소 2명의 투표관리인에 의해 관리를 받는다. 가능하다면 그 두 관리인들은 서로 다른 정치적 성향을 가진 사람으로 하는 것이 이상적이다. 모든 투표소에 이동식 투표함을 두는 것은 불가능하다. 이동식 투표함을 사용하는 투표자들은 투표소 내의 칸막이에 의해 보호될 수 없는 취약점을 가지게 된다. 일부 단기참관인들은 이동식투표함을 지속적으로 감시하고 그 투표절차에 접근성을 가진다. 그들은 선거인명부에 비정상적으로 많은 수의 투표자들이 이동식 투표를 할 것으로 등록되어 있는지 그리고 이동식 투표함을 이용하는 시민들이 비밀투표의 원칙을 지킬 수 있는지를 확인해야만 한다.

4) 사전투표와 우편투표

일반적으로 단기참관인들이 항상 사전투표 또는 우편투표를 감시하는 것은 불가능하다. 그러나 만약 이러한 감시가 허가된다면 투표용지의 개봉과 개표에 참석하기 위하여 참관인들은 우편투표와 사전투표의 투표용지들을 선거일 이전에 보안화되었는지를 확인해야 한다. 사전투표의 경우에는 참관인들이 일일 투표율의 기록이 투표소 투표결과 프로토콜에 어떻게 집계되고 있는지, 그리고 투표함의 적정성을 보호하기 위하여 어떤 보안조치가 이루어지고 있는지를 확인하는 점이 중요하다 할 수 있다.

5) 부재자투표

우리나라의 경우에는 사전투표제가 도입되면서 현재는 부재자투표제가 흡수 폐지되었지만, 우리나라 사전투표제의 내포적 핵심은 역시 부재자표에 있으므로 최근 외국에서 논의된 부재자투표 상의 시사점을 제시한다.

일반적으로 부재자투표란 투표자가 등록된 투표소가 아닌 다른 투표소에서 투표하는 것을 허가하는 절차이다. 투표자들은 대개 등록된 투표소에서 부재자투표 증명서를 발급받는다. 이러한 증명서는 부재자 투표자로 하여금 선거 당일 다른 투표소에서 투표할 수 있도록 허가해준다. 부재자투표는 투표 절차에의 접근성을 확연하게 증가시키지만 부재자 투표 증명서의 잠재적 남용 가능성을 최소화하고 복수의 부재자투표를 방지하기 위하여 추가적인 보안 조치가 필요하다. 참관인들은 어떠한 조건에서 투표자가 부재자투표의 자격을 갖출 수 있는지, 투표자가 어느 장소에서 부재자투표를 행사하는지, 그리고 만일 투표자가 부재자 투표자로서의 자격 유무를 어떻게 투표소에서 결정하는지를 확인해야만 한다.

VIII. 개표 참관과 개표상황표작성⁹⁹⁾

유럽에서 개표는 선거 절차에 있어서 하나의 중요한 단계이고 매우 세밀하게 참관해야 한다. 모든 단기참관인들은 개표상황표 작성 절차의 참관과 같은 다른 책무를 배정받지 않는 한 개표의 시작부터 끝까지 계속 참관해야 한다. 일반적으로 개표는 투표소에서 이루어지며¹⁰⁰⁾ 단기 참관인들은 투표소 폐쇄 절차를 참관하도록 배정받은 투표소 중 하나를 선택하여 모든 개표과정 동안 그곳에 머물러야 한다. 원칙적으로 개표참관을 실시하는 투표소들은 무작위로 선택된다. 단기참관인들은 투표소의 폐쇄와 개표 절차에 관한 수많은 구체적인 질문을 포함하는 특별양식의 설문조사지를 작성한다.

개표는 투표용지가 정직하고 정확하게 집계됨으로써 투표자에 의한 선택을 반영하는지 여부를 평가할 기회를 제공한다. 경험상 선거 부정행위는 실제 투표과정보다는 투표 결과의 개표상황표 작성 또는 개표하는 동안 발생할 가능성이 더 높다. 그러므로 단기참관인들은 개표와 개표상황표 작성 기간에 특별히 더 많은 경계심을 가져야 한다.

일반적으로 투표소의 폐쇄와 개표의 상세한 표준절차가 존재한다. 개표과정은 보통 투표가 마감되자마자 투표함을 봉인하면서 시작된다. 단기참관인이 모든 투표

99) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights(ODIHR), Election Observation Handbook, ODIHR, 2010, pp. 79-82.

100) 대부분의 국가에서 개표는 개별투표소에서 이루어진다. 투표용지가 투표소에서 개표되지 않는 경우에 중앙 개표소로 이를 운송하며 이는 가시성과 인증이라는 문제를 야기한다. 운송과정에서 하나의 참관인 팀이 모든 투표용지함과 함께 있어야 하고 투표용지를 운송하는 과정에서 부정행위를 방지하고 투표용지의 보안을 위한 절차를 평가한다.

용지 및 기타 투표에 필요한 자료를 집계하는 양식을 작성하는 동안 투표함은 계속 봉인된 상태이어야 한다. 종종 미사용 투표용지들은 투표함 개봉 전에 무효화시키기도 한다. 그 후에 투표함을 개봉하고 지정된 절차에 따라 투표용지를 개표한다. 투표관리인들은 투표함 내 투표용지의 숫자가 선거인명부의 서명 숫자와 일치하는지를 확인한다. 단기참관인들은 그들의 임용 전 브리핑에서 배운 개표 절차에 관한 구체적인 정보를 받는다.

만일 동일한 투표소 내에 이동식 투표함이 있다면, 개표는 이동식 투표함 내 투표용지의 수와 고정 투표함 내 투표용지의 수가 각각 결정된 이후에 개표를 시작한다. 이 계산이 끝나고 이동식 투표함의 투표용지들은 나머지 투표용지와 함께 섞은 이후에 개표가 시작된다. 이러한 예방적 절차는 이동식 투표함 내의 비밀투표의 원칙을 유지하기 위하여 필요하다.

투표 결과는 투표소에서 공개되어야 한다. 예를 들어서 각 투표소 밖에 투표 결과를 게시하는 것은 좋은 관습이다. 모든 정당과 후보자의 대표들이 당해 투표소의 결과지 또는 프로토콜의 공식적인 복사본을 수령할 경우에 이 절차의 투명성과 무결성은 보다 강화된다. 이 경우 결과의 공식적인 사본은 개표에 대한 참관인들의 서류와 함께 핵심팀에 즉시 전달된다. 만약 투표소의 공식적인 결과를 수령하는 것이 불가능한 경우에는 단기참관인들은 그들이 개표를 참관한 투표소의 전체 결과를 신중하게 주목해야만 한다. 단기참관인들은 비록 법률상 참관인이 그렇게 하도록 허용할지라도 결코 그러한 프로토콜들에 서명하지는 않는다.

1. 개표에 관한 이슈들

단기참관인들은 다음의 절차가 어떻게 이행되는지를 관찰해야 한다. 단기참관인들은 이러한 이슈들에 대한 질문에 대한 답을 제출해야 한다.

- 개표가 투표소 사무원들에 의해 수행되는지 아니면 자격이 없는 사람이 포함되었는가?
- 선거사무원들이 정해진 절차에 따르며 이를 잘 이해하고 있는가?
- 투표용지를 정연하고 안전한 방식으로 개표하고 있는가?
- 내국인 참관인들의 적절한 참여 등 개표를 투명한 환경에서 수행하는가? 참관인들이 투표용지의 확인란을 포함하여 개표의 모든 측면을 명확하게 감시하고 있는가?
- 등록된 선거인의 수가 실제 투표행사 표의 숫자와 일치하는가?
- 미사용 투표용지가 개표 이후에 보안화, 무효화, 파기가 이루어지는가?
- 개표에 있어서 투표자의 의지가 명백한 경우 그 투표용지가 유효하다는 원칙을 지키고 있는가?

- 투표용지들이 합리적이고 일관된 방식으로 무효화되었는가? 무효한 투표용지가 적절하게 집계되고 재검표를 위하여 보관되는가?
- 무효 투표용지의 숫자가 비정상적으로 높은가?
- 투표용지에 투표의 비밀성을 해치기 위한 비정상적인 표시가 있는가?
- 투표소 관리인들은 개표과정과 결과에 동의했는가? 만약 그렇지 않다면 부동의를 해결하기 위하여 어떤 조치가 취해졌는가?
- 어떤 논쟁이나 불만이 있는 경우 만족스러운 방식으로 이를 해결하였는가?
- 공식적인 개표기록이 개표의 마지막에 정확하게 완성되었는가 그리고 모든 권한자들의 서명을 받았는가?
- 정당 또는 후보자의 대표와 다른 국내 참관인들이 투표소에 대한 프로토콜의 공식적인 복사본을 가질 수 있었는가?
- 투표소에 해당 투표소의 개표 결과가 공개 게시되었는가?
- 전화로 결과 또는 특징을 보고하거나 이를 기록하는 것과 같은 경찰 또는 보안관계자에 의한 부적절한 행동이 있었는가?

※ 인지해야 할 문제들

- 투표함의 개봉 이후에 표기된 투표용지를 넣는 것
- 투표용지의 무효화
- 선거인명부 서명의 수보다 투표함 내 투표용지의 수가 많은 것과 같이 불일치하는 경우
 - 선거인명부에 복수의 동일한 서명이 있는지
 - 지방정부 공무원, 제복을 입거나 평범한 옷차림의 보안요원 또는 신원이 불확실한 개인 등 비허가인이 개표에 개입하는 행위
 - 개표 사무원과 감독관들의 수가 충분하지 않은 경우
 - 투표소 관리인들 또는 참관인들의 배제
 - 기표된 투표용지와 투표용지가 어떻게 분류되는지를 적절한 거리를 두고 참관하는지
 - 미사용 투표용지의 보관에 있어서의 보안성
 - 투표소에서 완성되지 않은 투표 결과를 공개하는지 여부
 - 투표소 결과가 펜이 아닌 연필로 공개되었는지 여부
 - 투표소에서 공식적인 투표 결과를 게시하지 않는 경우
 - 후보자 대표 또는 참관인들에게 공식적인 투표 결과의 복사본을 제공하기를 거부하는 경우

2. 개표상황표 작성

유럽에서 궁극적으로 투표소가 공개한 결과가 정직하고 정확하게 개표상황표로 작성되었는지 여부를 평가하는 것은 필수적이다. 투표용지가 개표된 이후에 투표소의 투표 결과들은 대체로 지역의 투표 결과를 개표상황표로 작성하는 상급 선거관리위원회에 전송되고 이후에 국가 선거관리위원회에 전송된다. 개표상황표 작성 절차는 반드시 참관해야 하는 매우 중요한 선거 절차이다. 단기참관인들은 투표소에서 개표상황표작성 센터로 이동하기 때문에 해당 투표소의 공식적인 투표 결과와 다른 투표 용품들을 소지하고 있어야 한다. 왜냐하면 투표소의 투표 결과가 전체 개표상황표 작성에 적절하게 포함되어야 하기 때문이다. 단기참관인들은 투표용지와 다른 투표 용품들의 이동이 얼마나 보안성을 갖추면서도 투명하게 실시되었는지를 평가해야만 한다.

몇몇 경우에 단기참관인들 중 특수팀은 개표상황표작성 센터의 절차를 참관하도록 배정받는다. 그 목표는 개표상황표 작성 절차의 각 단계를 감독하고 개별투표소의 결과부터 국가적 수준의 결과까지 모두 이에 포함시키기 위함이다. 선거감시단은 교대업무를 편성하거나 이 목표를 달성하기 위한 특수팀을 고용한다. 만일 단기참관인들이 선거 결과의 개표상황표 작성을 참관하기 위한 특수팀에 배정된다면 그들은 참관 실시방법에 대한 구체적인 지시사항을 교육받는다.

때로 선거 당국은 컴퓨터네트워크를 활용하여 예비결과를 전송하기도 한다. 선거감시단은 개표상황표 작성 절차가 완전히 투명하고 참관인들의 확인을 허가했는지 여부를 평가하기 위하여 기술적 절차에 대하여 능숙해야만 한다. 이러한 경우에 더욱이 참관인들은 가능하면 그 절차를 감독하고 선거 결과에 대한 정보를 전송받는 유관 기관의 도장과 서명을 받은 선거 결과지의 사본을 수령한다.

결과의 개표상황표 작성은 모든 단계의 선거관리에 있어서 확인 가능하며 투명하게 이루어져야 한다. 투명성의 관점에서 선거 절차의 비밀성을 촉진하기 위하여 개표상황표 작성의 각 단계에 대한 결과가 이루어지는 즉시 공개된다. 개별투표소의 상세한 투표 결과들을 인터넷에서 찾아볼 수 있게 함으로써 선거인들과 참관인들이 개별투표소의 결과가 정직하고 정확하게 보고되었는지를 확인할 수 있도록 하는 점은 매우 바람직한 관습이라고 할 수 있다.

단, 이러한 개표상황표작성 과정에서 또한 투표 용품들의 개표상황표작성 센터로의 이동 과정 중 보안의 취약성, 합리적 이유가 없는 지연행위, 개표상황표작성 센터 도착 이전에 지방공무원들을 거쳐 선거 결과가 이동되는 경우, 지나치게 많은 사람들로 복잡한 곳에서 개표상황표 작성이 이루어지는 경우, 선거 결과를 전송하는 장소가 공개되지 않아 접근성이 부족한 경우, 선거 결과를 바꿔치는 경우, 개표상황표작성 센터에서 투명성이 부족하거나 비정상적인 절차가 진행되는 경우 등의 발생 가능한 문제들을 인식하고 있어야만 한다.

IX. 선거참관인과 선거감시단의 책임에 대한 메커니즘¹⁰¹⁾

1. 책임의 기준

선거감시단을 구성하는 국제기구들의 법적인 책임과 관련하여 어떠한 국제법의 구속을 받지 않기 때문에 다른 선거구에는 다른 책임의 메커니즘을 적용하게 된다. 정치적 책임은 전통적으로 민주주의적 책임으로 이해되어 왔다. 선거감시단 차원에서 정치적 책임은 적용되지 않는다. 그럼에도 불구하고 선거감시단은 공적 영역에서 고도로 정치화된 프로젝트를 담당하며 국가적 차원의 정치절차에 매우 중대한 영향을 미친다. 그러나 원칙적으로 그들은 어느 한 정당에 치우치지 않고 중립적이어야 하며 선거감시단은 기술적으로 책임을 갖는다. 즉, 그들의 전문지식과 비정파적인 판단이 그들의 책임에 대한 주요 기준이 된다.

2. 국제참관방법론을 통한 책임¹⁰²⁾

유럽연합과 유럽안보협력회의가 채용한 방법론에 대하여 검토해 본 결과, 2005년부터 2007년까지 유럽연합은 더 상세하고 일관된 기준을 유럽연합 선거감시단에게 제공함으로써 국제기준과 맥을 같이 하는 선거 평가를 수행하기 위하여 국제참관의 방법론에 대하여 검토하였다. 새로운 방법론적 접근은 유럽연합 선거 참관 핸드북 2판의 발행을 통하여 지난 2008년에 채택되었다.

유럽의 민주제도인권사무소(Office for Democratic Institutions and Human Rights; ODIHR)는 1996년 이래로 선거 참관 방법론을 발전시키는데 있어서 첨병의 역할을 수행해 왔다. ODIHR은 유럽연합 선언서에 반하는 기본적인 부분을 변화시키고자 하는 제안을 하는 등 선거 참관 방법론의 신뢰성과 관련하여 일부 유럽안보협력회의의 국가들로부터 비판을 받은 바 있다.

3. 개별참관인의 책임¹⁰³⁾

유럽연합의 개별참관인은 최고참관인 또는 선거감시단 핵심팀의 한 구성원으로 부터 그들의 업무수행에 대하여 평가를 받는다. 그 평가는 참관인의 적격성을 평가하고 개별참관인에 대한 추가 교육이 필요한지 여부를 판단하기 위해 이루어진

101) Anne van Aaken and Richard Chambers, Accountability of International Election Observers, *International Organizations Law Review*, 2009, p. 23.

102) Anne van Aaken and Richard Chambers, Accountability of International Election Observers, *International Organizations Law Review*, 2009, p. 25.

103) Anne van Aaken and Richard Chambers, Accountability of International Election Observers, *International Organizations Law Review*, 2009, pp. 25-26.

다. 이러한 평가는 참관인의 임시과건을 담당하는 유럽연합 회원국들에 공유되며 그들 중 다수는 본질적으로 자원봉사자로서 일한다. 핵심팀 구성원들과 장기참관인들은 또한 그들의 선거 평가 및 결론에 대한 사후 브리핑에 참석하여 참관기술을 검토 및 평가받아야 한다. 비록 유럽연합 회원국들이 지속적으로 지명할지라도, 불만족스러운 성과를 낸 참관인들은 재고용되지 않을 가능성이 높다. 한 참관인이 부적절하게 행동하거나 참관 실시법을 위반하는 경우에 유일한 효과적인 해결책은 그 사람을 해고하는 일일 것이다. 그리고 이러한 행위에는 어떠한 제재도 가하지 않는다. 그러나 어떤 참관인이 선거감시단의 결정에 반하는 의견을 가지고 있는지 여부는 명확하지 않은 한계를 지니고 있다.

4. 선거감시단에 대한 책임 메커니즘의 평가¹⁰⁴⁾

일반적으로 국제기구의 책임에 대한 논의에 있어서 선거감시단이 책임을 지는 대상에 대한 문제가 발생한다. 선거감시단은 선거감시단의 구성원들뿐만 아니라 일반적으로 그들을 파견하는 국제기구, 국제기구의 회원국, 선거 실시국가의 정부, 그 국가들의 시민에 대하여 책임을 진다. 일부 책임 메커니즘은 몇몇 선거구들에 대한 선거감시단의 책임을 강화시킨다.

선거감시단의 책임에 관한 주요 메커니즘은 무엇인가? 첫째, 선거감시단의 보고서의 발행과 의문점을 유발하는 선거의 평가에 대한 이유의 기술은 선거감시단이 모든 선거구들에 지는 책임의 메커니즘이다. 그리하여 국제법협회의 보고서에서 요구하는 바와 같이 선거감시단의 결정에 대한 부분적인 투명성이 존재한다. 그럼에도 불구하고 유럽연합의 선거감시단에 대한 주간보고서는 비록 그것이 큰 영향을 끼친다 하더라도 오직 내부적인 것에 불과하다. 국제기구와 국제기구의 회원국만이 그 영향을 받으며 선거 실시 국가의 선거구에는 영향을 주지 못한다. 부분적으로 자원을 보호하기 위하여 어떠한 투명성도 부여되지 아니하지만 이는 국내법상 매우 흔한 일이다¹⁰⁵⁾.

둘째, 선거의 평가는 선거인단이 사용하기로 되어 있는 한 방법론이 존재할 경우에만 이루어진다. 선거감시단이 선거를 판단하는 때 그들이 확인해야 하는 평가항목에 책임을 지는다는 점에 있어서 이 ‘필요한 것(desideratum)’이 범규조항에 적용된다. 유럽연합과 유럽안보협력회의는 선거감시단이 평가할 상세목록을 보다 정교하게 발전시키기 위하여 노력을 기울여왔으며 이해당사자에게 교부하고 공공이 이용가능하도록 하는 핸드북을 발행하였다. 그 확인목록들이 한 선거가 국제기준에 부합하는지 여부를 결정하는데 관련된 문제를 확인하기 위한 핵심 이슈들을

104) Anne van Aaken and Richard Chambers, Accountability of International Election Observers, *International Organizations Law Review*, 2009, pp. 26-29.

105) Anne van Aaken and Richard Chambers, Accountability of International Election Observers, *International Organizations Law Review*, 2009, p. 26.

발표하기 위하여 설계된 반면에 선거감시단에게 충분한 융통성을 부여함으로써 각 국가의 차별화된 선거절차에 적응할 수 있도록 해야 하기 때문에 선거감시단을 파견하는 국제기구가 선거감시단의 평가목록을 규정에 따라 지시해서는 안된다. 선거감시단의 평가에는 더 많은 재량을 부여하고 그 평가목록 또한 덜 상세화하며 그 책임 또한 좀더 가볍게 할 필요가 있다. 선거감시단의 판단은 정치적 의문의 원칙의 일부로서 존재하기 때문에 법원이나 중재인에 의해 평가받을 수 있는 것이 아님은 명백하다. 그럼에도 불구하고 주간보고서의 발행과 같은 내부 평가 메커니즘은 국제기구가 선거감시단의 재량의 한계와 그 기술적 타당성을 설정해야 할 필요가 있다¹⁰⁶⁾.

더욱이 국제기구가 제시하는 선거 참관 방법론은 매우 구체적인 방식으로 선거감시단에게 그들의 판단의 이유와 사실을 제공해 준다. 이는 또한 보다 높은 객관성과 비판성을 보장해준다. 왜냐하면 오직 하나의 선거감시단은 선거를 판단하는데 있어서 그 자신의 기준을 선택할 자유를 가지지 못하기 때문이다. 즉, 복수의 선거감시단을 구성하는 국제기구의 판단이 중요한 이유이다. 국제법협회의 보고서는 참여적인 정책결정과정을 요구해 오고 있다. 이는 이해당사자로서의 투표 실시 국가를 포함한다고 본다. 그러나 이해당사자들이 선거이슈들의 평가목록을 사전에 검토해야 하는지에 대하여는 불분명하다고 할 수 있으며 여기에는 어떠한 ‘공지와 평가’라는 규칙제정 절차가 존재하지 않는다. 이러한 참관인들을 위한 실시법의 적용은 모든 선거구에 대한 책임 메커니즘으로서 작용한다. 이는 각 참관인을 재지명하지 않음으로써 참관 부정행위 또는 선거법 위반을 제재함으로써 관료제적인 책임 메커니즘으로 작동하는 국제기구에 대한 하나의 강화된 통제 메커니즘이라고 할 수 있다¹⁰⁷⁾.

5. 결론 및 전망¹⁰⁸⁾

선거감시단은 국가선거의 자유와 공정성을 판단하는데 있어서 매우 중요한 역할을 수행해 오고 있다. 그들은 선거를 통한 국가들의 민주주의의 질을 평가한다. 그들의 평가는 그들이 감시하는 국가에 국내외적으로 중대한 영향을 미친다. 이러한 방식으로 선거감시단은 막강한 실력을 행사한다고 할 수 있다. 이러한 실력에 책임이 수반되는가? 지금까지 선거감시단의 책임에 대한 메커니즘이 무엇인지를 평가하였다. 선거감시단의 수가 점점 증가하고 있기 때문에 국제기구가 참관인들

106) Anne van Aaken and Richard Chambers, *Accountability of International Election Observers*, *International Organizations Law Review*, 2009, pp. 26-27.

107) Anne van Aaken and Richard Chambers, *Accountability of International Election Observers*, *International Organizations Law Review*, 2009, p. 27.

108) Anne van Aaken and Richard Chambers, *Accountability of International Election Observers*, *International Organizations Law Review*, 2009, p. 30.

의 전문성과 자격기준, 선거감시단의 운영에 대한 명확한 근거 등의 일관성을 유지하는 것이 매우 중요하다. 외교분야에 있어서 유럽연합과 유럽안보협력기구는 국제기구들의 책임과 독립의 중요성을 인식하고 있지만 이 보고서에서는 그들이 선거감시단에 대한 이슈들을 보다 정묘하게 공식화하고 있음을 보여주었다. 이러한 이슈들은 선거참관의 세계에서 막대한 힘을 발휘하는 비정부조직기구(NGO)들이 고려할 필요가 있다. 참관방법론과 유럽의 선언문에의 광범위한 긍정적 지원들 사이에 유사성이 존재하기 때문에 국제기구 커뮤니티가 이러한 문제들을 공동으로 발표하는 일이 차후 최우선 과제로 남아있다. 국제행정법상의 메커니즘과 일반적인 기준의 책임을 비교하는, 책임 메커니즘에 대한 이론적인 틀은 선거감시단의 책임에 대한 다음단계를 실행하기 위하여 도움이 될 것으로 판단한다.

X. 유권자교육

1. 일본의 정치 능력 향상을 위한 주권자 교육 개혁¹⁰⁹⁾

1) 일본의 주권자 교육의 배경과 과제

논의에 의한 합의 형성에 있는 여론을 통해 정치·행정에 대한 감시를 하기 위해서는 국민 개개인이 정치를 제대로 평가하는 정치능력(정치적 판단력과 비판력)¹¹⁰⁾을 가지고 있어야만 한다.

그러나 일본의 정치교육은 60년 안보 투쟁을 배경으로 교육 현장에서 ‘구체적인 정치적 사건’의 취급이 제한되어 왔다¹¹¹⁾.

이에 따라 현재 유권자의 거의 대부분¹¹²⁾이 주권자 교육 ‘공백 세대’가 되어 버렸다. 것이 정치능력의 저하와 낮은 투표율의 주요 요인이며, 민주주의의 근간을 흔드는 과제이며 ‘공백 세대’에 대한 주권자 교육의 재실시와 함께 젊은 세대에 대하여 중장기적인 관점에서 주권자 교육을 지속적으로 실시하여야 한다.

2) 18세 선거권과 주권자 교육 현황

일본의 주권자 교육의 효과적인 해결책 방안의 하나로서, 주권자 교육·시민권 교육의 가능성이 제시되었다¹¹³⁾.

109) 일본 공익사단법인 2018. 05. 경제동우회 2017년도 정치·행정 개혁위원회 활동보고서, 4~6.

110) 일본 총무성 2011 “상시 계발 사업의 본연의 자세 등 연구회 최종 보고서”

111) 1960년 고등학교 학생회가 학교 밖에서의 문제를 다루는 것이 부적절하다고 본 문부 사무차관 통지가 발행되고 1969년에는 학원 분쟁의 격화로 고교생이 개인으로서 정치적 활동에 참여하는 것을 바람직하지 않다고 본 교육부 초·중등국장의 통지가 나왔다.

112) 2015년부터 시작된 고등학교에서의 주권자 교육을 받은 세대를 제외한 유권자라고 정의한다.

113) 일본 경제산업성 조사연구 2004 『사회계층화와 분열의 정책적 시사점』

2011년도에는 총무성이 「사회에 참여하고 스스로 생각하고 스스로 판단하는 주권자를 목표로 해~새로운 무대 ‘주권자 교육’으로」¹¹⁴⁾를 간행하고 사회 참여 촉진과 정치 능력의 향상을 위한 참여 학습의 필요성을 제안했다.

2015년 6월 선거권 연령을 18세 이상으로 인하하는 개정 공직선거법이 수립되어 ‘18세 선거권¹¹⁵⁾’이 도입된 것에 이어 문부과학성은 "정치와 선거의 이해뿐만 아니라 현실의 구체적인 정치적 사건도 취급함으로써 학생들이 유권자로서 스스로의 판단으로 권리를 행사할 수 있도록 구체적이고 실천적인 지도를 실시하는 것이 중요하다."고 발표하였다¹¹⁶⁾. 따라서 주권자 교육은 "사회의 사건을 스스로 생각하고 판단하고 주체적으로 행동하는 주권자를 성장시키는 것"이다¹¹⁷⁾. 또한 ‘18세 선거권’의 도입으로 고등학교에서는 같은 교실에서 유권자와 비 유권자가 동시에 존재한다는 상황을 초래하고, 쌍방의 입장에서 논의할 수 있다는 점은 주권자 교육에 바람직한 환경이다.

2. 중앙선거관리위원회 민주시민교육 콘텐츠(선거연수원 온라인교육포털¹¹⁸⁾)의 활용

우선, 참여의식을 높이기 위하여 선거에 적극적으로 참여하는 유권자가 되고 정치에 변화를 도모하는 비판적 시민의식을 가지도록 한다.

둘째, 민주주의의 탄생과 작동원리를 게임의 규칙에 빗대어 이해하며 법을 지켜야 하는 이유를 알고 법을 지키고자 하는 의지 즉 준법정신을 다진다.

셋째, 공동선의 개념, 즉 전체의 조화 속에서 개인의 가치를 존중받는 공동선의 의미를 이해하고 우리가 직면하고 있는 공동선의 과제들을 찾아 토론을 통해 해결책을 제시한다.

넷째, 공공도덕과 시민윤리 실천하기 운동의 일환으로, 공공도덕의 준수가 나의 생활과 어떤 관련이 있는지를 깨달으며 개인의 자유와 공공도덕이 충돌할 때 이 둘을 어떻게 조화시켜야 하는지 생각하고 토론하고 이기심 때문에 공공도덕이 지켜지지 않는 상황을 용의자의 딜레마에 비추어 생각한다.

다섯째, 책임이 나의 신뢰에 직결된다는 점을 인식하게 하여 책임을 다할 때 나에게 어떤 유익이 있는지를 생각하고 토론한다. 이러한 토론에서 개인의 자유와 의무 사이에서 균형을 유지하는 지혜에 관하여 생각한다.

그밖에, 글로벌 시민과 시민사회의 개념을 이해하고 글로벌 시민으로서 책임의식

114) 일본 총무성 2011“상시개발사업의 본연의 자세 등 연구회 최종 보고서”

115) 2015년 6월 선거권 연령을 18세 이상으로 인하하는 개정 공직선거법이 수립되어 2016년 7월 참의원 의원 통상 선거에서 적용되었다.

116) 일본 문부 과학성 통지 2015“고등학교 등의 정치적 교양 교육과 고등학교 등의 학생에 의한 정치적 활동 등에 대하여”

117)일본 총무성 2017 『주권자 교육의 추진에 관한 회의』의 정리

118) <http://portal.civicedu.go.kr>

을 기르며 글로벌 시민사회의 일원으로서 참여와 실천 방안을 생각하고 토론한다. 이러한 기존의 선거연수원 사이버교육프로그램을 토대로 하여 초등학생 때부터 교내 반장 및 회장 등의 선거에 있어서 투표의 중요성을 인지시켜주며 각 나이에 맞는 프로그램을 추가로 개발할 것을 제안한다. 성인의 수준에 맞는 인식을 갖게 되는 고등학생의 경우에는 일부 서양국가 특히 오스트리아의 16세 투표 사례처럼 법적으로 모든 고등학생의 투표를 법제화하지는 않더라도 선거와 일상의 밀접한 관련성에 대한 점진적 교육을 통하여 올바른 선거시민의식을 고양하며 궁극적으로는 투·개표의 최적화를 확보하여 민주시민 역량을 고도화한다.

제5장 공직선거법 개정 방향

I. 2020.4.15 총선 의혹

1. 문제의 외연

2020. 4. 15. 총선에서 다음과 같은 의혹이 제기된 바 있다.

- 사전투표용지 2차원 바코드(QR코드) 사용은 선거법 위반
- 2차원 바코드(QR코드)에 국민 500만 명의 개인정보 수록
- 2차원 바코드(QR코드)에 52자리 암호화된 코드 존재
- 인구수보다 투표자수가 더 많은 유령표
- 화성시갑 봉담읍 관내사전투표자수가 0명 의혹
- 현실적으로 불가능한 사전투표자수
- 관외사전투표함을 CCTV가 없는 헬스장에 보관
- 관외사전투표지를 과쇄한 흔적 발견
- 우체국에서 관외사전투표 회송용봉투 부실 관리
- 사전투표함 보관상황 관제모니터의 ‘연결이 해제되었습니다’ 등 발생
- 선관위 직원이 관내사전투표함 보관장소에서 특수봉인지 교체
- 송파구 사전투표참관인의 특수봉인지 서명이 본인 필체가 아니라는 주장
- 양천구선관위 앞 관내사전투표함의 훼손된 특수봉인지 발견
- 남양주선관위 물류센터에서 특수봉인지 등 무더기 발견
- 동작구선관위 투표용지 과쇄 의혹
- 기표하지 않은 투표지 발견
- 정규 투표용지와 다른 투표용지 전국에서 다량 발견
- 접힌 흔적이 없는 돈다발형 투표지 다량 발견
- 정상 기표된 투표지가 재확인대상으로 분류
- 투표용지는 남양주시, 선관위 직인은 의정부시, 포스트잇 형태의 붙어 있는 투표지 발견
- 남양주선관위 투표지 보관상자 봉인상태 부적정
- 투표지 보관상자 위원장 봉인 해제 후 재봉인
- 선관위의 통합선거인명부 제출 거부
- 증거보전 집행 시 비례대표투표지 미제출
- 투표함 투입구에 부착된 특수봉인지 훼손
- 투표함 은닉 논란

- 임차서버 폐기로 선거조작 증거인멸
- 사전투표장비에 중국 화웨이 장비를 사용하여 결과 조작
- 비주얼베이직 프로그램 사용 개표시스템 집계 조작
- 선거장비는 인터넷 또는 무선통신 사용
- 투표지 심사계수기에 데이터 전송 및 출력기능이 있어 정보유출 가능
- 투표지분류기에 의한 개표결과 조작
- 투표지분류기에 무선통신 장치 존재
- 투표지분류 시 후보자 혼입 발생
- 투표지분류기 고장으로 교체
- 투표지분류기에 불필요한 고성능 칩 2개 탑재
- 광주정부통합센터에 서버 미설치
- 전산장비 사업의 투찰률이 100%에 근접
- 중국인을 개표사무원으로 위촉하여 개표결과 조작

2. 쟁점의 확인

1) 선거일 투표용지

(i) 투표용지 작성·인쇄

구·시·군선관위는 선거기간개시일 전까지 투표용지를 인쇄할 인쇄소를 결정하여 인쇄소 명칭과 소재지를 공고하고, 투표용지를 인쇄하는 동안에는 정당추천위원과 직원으로 구성된 인쇄감독반이 인쇄소에 상주하여 투표용지 인쇄상태를 감독한다.

i) 인쇄소에서 투표용지가 유출될 가능성

가. 투표용지를 인쇄하는 동안 인쇄감독반이 해당 인쇄소에 상주하여 정확한 매수만 인쇄되도록 관리·감독하고, 투표용지 인쇄감독 점검일지 작성을 통해 매수를 철저하게 관리하고 있다.

나. 또한 투표용지 인쇄가 끝나면 인쇄원고 등을 삭제·파기하고 잘못 인쇄되거나 훼손된 투표용지 등은 현장에서 위원 또는 직원 입회하에 폐기하므로 투표용지가 유출될 수 없다.

(ii) 투표용지 보관·송부·교부

투표용지를 송부하기 전 투표관리관이 직접 확인한 다음 포장하여 봉합·봉인한

후 구·시·군선관위가 안전한 장소에 보관하고, 읍·면·동선관위는 선거일에 투표관리관에게 인계한다.

(iii) 투표함 봉쇄 및 특수봉인지 부착

투표관리관은 투표참관인의 참관 하에 투표함 투입구 덮개를 닫고 봉쇄 잠금핀을 끼운 다음 특수봉인지를 부착하고, 투표관리관과 정당·후보자별로 신고한 투표참관인 각 1명이 서명한다.

2) 개표

(i) 개표방법

우리나라의 경우 투표가 끝나면 투표함 전부를 개표소로 이송하여 개표하는 집중개표방법을 채택하고 있다.

(ii) 개표소 설치

통상 구·시·군 선관위는 1개의 개표소를 설치하지만 개표사무 수행에 필요한 넓은 장소의 확보가 어려운 경우 등 구·시·군 선관위 여건에 따라 2개 이상의 개표소를 설치할 수 있다.

(iii) 개표소 출입의 인적 범위

구·시·군 선관위는 공무원, 교직원, 공공기관 직원, 공정하고 중립적인 자를 개표사무원으로 위촉하여 개표사무를 보조하게 한다. 개표사무원은 구·시·군 선관위의 지시에 따라 개표 각 과정에서 개표사무를 수행한다.

정당·후보자가 신고한 개표참관인은 우편투표함 및 관내사전투표함을 구·시·군 선관위에서 개표소로 이송하는 과정을 참관하고, 개표소에서 선거일 투표함의 인계·인수과정, 개표진행과정 전반에 대해 참관한다. 개표참관인은 개표상황을 정당·후보자에게 통보할 수 있으며, 개표 진행 중에 위법사항을 발견하면 구·시·군 선관위에 그 시정을 요구할 수 있고, 투표지의 효력에 대해 이의를 제기할 수 있다.

(iv) 개표진행

i) 투표함 접수, ii) 투표함 개함 및 투표지 정리 iii) 후보자별 투표지 분류
iv) 투표지 심사 및 계수¹¹⁹⁾ v) 개표상황표¹²⁰⁾ 확인 vi) 위원검열 vii) 개표결과
의 공표 viii) 개표결과 보고 및 공개의 과정을 거쳐 개표를 진행한다.

(vi) 투표지 보관·폐기

구·시·군 선관위는 투표지, 빈 회송용봉투, 투표관계서류 등을 해당 선거 당선인
의 임기중 보관한다.

다만, 해당 선거에 대한 재선거¹²¹⁾이 제기되지 아니하거나 재선거가 종료된 경우에
는 구·시·군 선관위의 결정으로 보존기간을 단축할 수 있다.

3) 기표하지 않은 투표지

(i) 개표과정에서 어느 정당에도 기표하지 않은 상태의 비례대표투표지 발견
사실을 확인하였다.

(ii) 이와 같이 제20대 국회의원 선거 등 과거 선거에서도 투표용지에 기표하지
않고 투표함에 투입한 사례는 지속적으로 발생하고 있다.

(iii) 선거인이 투표용지에 기표하지 않고 투표함에 투입하는 원인은 정확하게 알
수 없으나 기표하지 않은 투표지가 발견된 것이 선거부정의 증거가 될 수는 없다.

(iv) 어느 정당에도 기표하지 않은 투표지는 무효로 처리하고 있다.

4) 정규 투표용지와 다른 투표용지

(i) 좌·우 또는 하단 여백이 불균형한 투표용지, 색상이 다른 비례대표 투표용지

119) 투표지 심사계수기관 투표지 심사계수기는 투표지 심사와 계수를 동시에 할 수 있는 장비이며 시중의 일반 계수
기와 달리 계수 속도가 느려 계수기를 통과하는 투표지를 육안으로 확인할 수 있도록 제작되었다.

120) 2차원 바코드(QR코드) 투표지분류기로 개표상황표를 출력하는 경우 개표상황표 우측 상단에 2차원바코드(QR코
드)가 표시되며 2차원 바코드(QR코드)는 총 52자리 숫자로 구성되어 있으며, 선거종류(2), 선거일(8), 구·시·군 선관위
(4), 선거구(8), 투표유형(2), 읍·면·동(6), 투표구(9), 기초의원선거구(7), 투표용지교부수(6) 정보를 수록하고 있다. 이
러한 2차원 바코드(QR코드)는 개표결과 보고 시 읍·면·동, 투표구, 투표용지교부수 등의 오입력을 방지하기 위해 2016년
제20대 국회의원선거부터 사용하고 있다. 스캐너를 통해 2차원 바코드(QR코드)를 인식하면 보고시스템에 읍·면·동, 투표
구, 투표용지교부수 등 정보가 표출되고 보고담당자가 입력된 정보의 정확성을 확인한 후 후보자별 득표상황, 무효투표
수 등을 입력한다.

121) 국회의원선거의 효력에 이의가 있는 선거인·후보자·후보자를 추천한 정당은 선거일로부터 30일 이내에 대법원에 선거
무효소송을 제기할 수 있다. 단, 선거인은 선거무효소송은 제기할 수 있으나 당선무효소송은 제기할 수 없다.

등 정규 투표용지로 볼 수 없는 투표용지가 전국에서 다량 발견되었다.

※ 좌우 여백 불균형(대전 동구, 대구 중구남구), 하단 여백 불균형(춘천·철원·화천·양구갑), 투표용지 색상의 차이 (서울 성북구, 구리시)

(ii) 사전투표용지발급기는 시중에서 사용되는 라벨 출력용 프린터로 용지의 좌우여백이 달라지는 경우를 대비하여 용지 급지 시 용지가 똑바르게 들어갈 수 있도록 용지 급지 가이드(앞, 뒷 부분)를 고정하여 사용하고 롤용지의 출력거림을 완화시키는 댐퍼(damper) 부품이 프린터 후면에 장착되어 있다.

(iii) 또한, 사전투표 장비 배부 전 투표용지 좌우여백이 맞게 출력되도록 중앙위원회에서 장비 점검 시 용지 급지 가이드를 조정하여 배부하고 있다.

(iv) 좌우여백이 고르지 못한 투표용지는 ① 용지공급 시 용지 급지 가이드를 조정하여 한쪽으로 치우쳐서 들어갔거나, ② 용지를 끼우는 소켓이 틀어져 있거나, ③ 용지의 출력거림을 완화시키는 댐퍼 부품을 장착하지 않은 경우, ④ 장비 운반 중 충격에 의한 프린터 내부 헤드 부품의 위치가 변경되어 사용 시 발생할 수 있다.

(v) 하단여백이 고르지 못한 투표용지는 롤용지가 거의 소진되어 투표용지발급기가 투표용지를 절단하기 전에 롤에 남아있는 용지가 투표용지와 함께 투표용지발급기에서 빠져나오기 때문에 발생할 수 있다.

(vi) 비례대표투표용지는 잉크젯프린터의 3가지 색상(빨강, 파랑, 노랑)의 조합하여 연두색 바탕색을 인쇄하나 ① 잉크노즐의 일부가 막히거나, ② 잉크 카트리지 불량 등으로 색상이 다르게 나타날 수 있다.

(vii) 향후 장비적 보완 검토, 사전투표관리관 등을 대상으로 롤용지 교체시기, 장착 후 점검 등 투표용지 발급기 사용요령에 대한 교육을 강화해야 할 것이다.

5) 비주얼베이직 프로그램 사용 개표시스템 집계 조작

(i) 개표시스템에 비주얼베이직 프로그램을 사용하여 개표 시 특정 후보자에게 표를 추가해 개표결과를 조작하였다는 의혹이 제기된 바 있다.

(ii) 선관위에서 사용하는 투·개표보고시스템은 자바(JAVA)를 기반으로 하는 전자정부 표준프레임워크를 사용하고 있다.

(iii) 개표 보고(집계) 시 다른 통신망과 분리된 폐쇄망(선거전용통신망)을 사용하므로 해킹이 불가하고, 사전 승인된 보고용 PC 외에는 투·개표보고시스템 접속을 차단하고 있다.

(iv) 또한, 개표결과(개표상황표)는 개표가 종료될 때마다 개표소 내부에 게시·접부하고 있고, 개표참관인과 언론에도 제공하는 동시에 선관위 홈페이지를 통해 실시간 공개하고 있으며, 선거 이후에도 선거소송을 통해 투표지 실물과 대조하여 투표결과를 검증할 수 있으므로 집계 과정에서 조작은 있을 수 없다.

6) 투표지분류기에 의한 개표결과 조작

(i) 투표지분류기에서 기표되지 않은 투표지가 특정 후보자로 분류되거나 기표한 투표지가 후보자 간 혼입될 수는 없다.

(ii) 투표지분류기는 투표용지의 기표란 외의 후보자 기호, 정당명 란에 기표된 경우에도 해당 후보자의 표로 분류하기 때문에 기표란에 기표되지 않은 투표지 사진만으로는 기표가 되지 않았다고 단정할 수 없다.

(iii) 투표지분류기에 사전투표지의 2차원 바코드(QR코드)를 인식하는 스펙트럼 센서가 있고, 운용장치(노트북)의 DNS 조작을 통해 총 투표자수와 후보자별 득표수를 특정 IP로 전송한다.

7) 선거관리의 부적정성

투·개표 절차에 많은 인력의 참여로 일부 과정에 다소 완벽하지 못한 부분이 있을 수 있다. 이것이 단순 실수나 착오에 기인한 것으로 선거부정의 증거가 될 수는 없다. 그럼에도 불구하고 앞으로 유사 사례 방지를 위해 개선이 필요한 사항을 면밀히 살피고 관리인력에 대한 교육을 강화해야 할 것이다.

8) 투표지보관상자 관리 부실

(i) 선거관리위원회는 개표가 완료된 투표지를 효율적으로 보관하기 위해 투표지보관상자를 별도 제작하여 사용하고 있다.

(ii) 구·시·군선관위는 투표지보관상자 소요수량을 예상하여 미리 제작하였으나 사전투표율이 예상보다 높아지면서 일부 선관위에서 예상한 수량을 초과하게 되

어 부족분이 발생하였다.

(iii) 이에 해당 구·시·군선관위는 개표사무원에게 간식으로 제공한 빵 또는 야식 상자를 투표지보관상자로 대체 사용한 것이며, 투표지는 규정에 따라 봉인하여 안전하게 관리하고 있다.

(iv) 투표지 보관상자의 규격이나 모양이 법정사항은 아니지만 투표지 보관의 중요도를 고려하여 상품의 상자 등을 대체하여 사용하는 사례가 발생하지 않도록 선거물품을 철저히 준비하도록 해야 할 것이다.

II. 선거상 문제점의 외연에 대한 대응

1. 선거일반

(i) 감염병 위기 상황 선거관리 매뉴얼 연구·제작·보급

초유의 코로나19 위기 상황에서 선거를 성공적으로 관리하였으나 감염병 위기 상황은 언제든지 발생할 수 있으므로 이에 대한 대비가 필요하다.

(ii) (사전)투표소 확보 시 고려사항

(사전)투표소 접근성 편의를 고려하여 1층 투표소 확보를 위해 노력하였으나 구도심지는 공동화 현상으로 행정복지센터(신축건물 2층)외 적정한 장소가 없고, 접근편의를 고려하여 1층으로 변경한 일부 사전투표소의 경우 사전투표율 상승으로 대기인원이 많아 건물밖에서 대기하는 사례가 발생하고 있다.

(iii) 선거사무보조원의 주52시간 근무시간 규정 준수

선거사무보조원의 업무량 조정에도 불구하고 선거기간 중 업무량이 집중되는 선거업무의 특성에 따라 근무시간 준수에 어려움이 있었고, 주52시간 근무시간 관련 특별연장근로 사후 신청방안이 선거일 후(4. 16.) 시달되어 현재 「근로기준법」상 성수기와 비수기가 뚜렷한 업종에 포함시켜 주 52시간 적용 제외 대상으로 분류토록 개선입법을 추진하는 중이다.

2. 선거인명부

(i) 선거인명부 작성 감독기관 역할의 한계 및 강화방안

「공직선거법」상 선거인명부 작성에 대한 감독권한은 위원회에 있는 반면, 선거인명부 작성은 전적으로 행정안전부에서 관리하는 주민등록시스템을 기반으로 이루어지고 있어 위원회가 감독기관임에도 불구하고 시스템 활용의 적정성, 오류 여부 등 실질적 감독의 한계가 있으며, 이에 대한 위원회 직원의 이해도가 부족하여 실질적인 감독기능 수행에 한계가 있으며 투표구 신설·변경, 선거권 없는 자 등이 선거인명부에 적절하게 반영되었는지 여부 등 실질적인 감독이 불가능한 상황이다.

이에 따라 선거인명부 작성에 대한 위원회의 실질적인 감독을 위해 행정안전부와 협의를 통해 주민등록시스템 활용 과정의 전반적 절차와 흐름을 이해할 수 있는 별도의 교육과정을 마련할 필요가 있다.

(ii) 거소투표신고 가능 군인·경찰공무원 대상 특정

군인·경찰공무원의 경우 사전투표나 선거일투표가 불가능한지 등 거소투표신고 대상자 여부를 특정할 수 없어 거소투표신고서 접수 시 일일이 전화 등으로 확인하고 있어 업무가 가중되기 때문에 중앙위원회에서 국방부, 경찰청 등과 협의하여 거소투표신고를 할 수 있는 부대 등(사서함 번호)을 사전에 지정·통보하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다.

(iii) 선거인명부 비고란 기재사항 개선을 통한 투표용지 교부오류 예방

「공직선거관리규칙」에 따라 선거인명부 비고란에는 일부 선거의 선거권만 있는 자의 신분(국외부재자, 비례대표선거권자, 기초단체장 선거권자 등)만 기재되어 있어, 국회의원선거와 지방선거(재·보궐선거) 동시 실시 지역의 경우 투표용지 교부 담당자의 착오 교부 발생 개연성이 존재한다. 특히 ‘국외부재자’로 기재된 경우 선거일 투표소에서 지방선거 투표용지만 교부하고, ‘국외부재자(귀국투표자)’로 기재된 경우 모든 투표용지를 교부한다. 또한 국외부재자가 귀국투표신고 후 사전투표소에서 ‘지방선거 투표용지’를 교부받아 사전투표한 경우 위 1번의 사례와 달리 ‘국외부재자’로 기재된 경우 투표용지 미교부, ‘국외부재자(귀국투표자)’로 기재된 경우 국회의원선거 투표용지만 교부해야 함에도 ‘비고란 기재사항’은 동일하다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 선거인명부 비고란에 ‘선거인의 신분’만을 기재하는 것이 아니라, 교부해야 할 투표용지를 병기하는 등 ‘투표용지 교부 담당자’ 또는 ‘선거인’의 관점에서 선거인명부의 직관성을 제고하여 착오 교부 등 물의사례를 예방하는 한편, 당해 선거인이 본인의 선거권 유무를 이해할 수 있도록 개선해야 한다.

3. 후보자등록

(i) 졸업증서·수료증 원본 제출 시 보관 방법

(예비)후보자가 최종학력증명서로서 졸업증·수료증 원본을 제출한 경우 등록 공고 후 요청이 있는 경우 사본을 보관하고 원본을 반환할 수 있도록 규정되어 있으나, 위원회가 원본을 보관해야 할 실익이나 필요성이 적어 보이고, 오히려 보관 중 분실·훼손 등의 위험부담만 가중되므로 이에 대한 개선이 필요하다.

그러므로, (예비)후보자가 최종학력증명서로서 졸업증·수료증 원본을 제출한 경우 진위여부를 확인하고 이상이 없는 경우 원본은 즉시 반환하고 사본을 등록서류에 첨부하도록 개선해야 할 것이다.

(ii) 후보자등록사무 매뉴얼의 기탁금 접수관련 유의사항

후보자등록사무 매뉴얼(20쪽)의 기탁금 접수관련 유의사항에서 무통장입금표상의 입금자 명의를 (예비)후보자 성명과 다르거나, 입금자 명의를 표시되지 않는 경우 ‘기탁금 납부 확인서’를 징구하도록 되어 있으나, ATM기기를 통한 계좌이체 영수증의 경우 입금자의 명의를 표시되지 않고 위원회에서 개설한 기탁금 납부계좌에서 거래내역을 조회하여 입금자 확인이 가능하다.

따라서, 기탁금 납부 확인서는 입금자의 명의를 (예비)후보자의 성명과 다른 경우에만 제출받을 수 있도록 후보자등록사무 매뉴얼을 수정하기로 한다.

(iii) 후보자등록신청서류작성 프로그램의 모델화

후보자등록 시 대부분의 후보자가 프로그램을 활용하여 서류를 작성하는 등 프로그램 사용이 일반화 되고 있으나, 프로그램의 각종 오류 발생 시 후보자 측에 ‘해당 프로그램은 후보자등록서류 작성의 단순 참고용으로만 활용하는 것이므로 해당 오류내역을 확인한 후 수정 사용’하도록 안내하고 있어 위원회 신뢰도가 저하되는 문제가 발생한다. 이에 해당 프로그램을 활용하여 등록신청서류 등을 작성하면 후보자 뿐만 아니라 위원회에서도 업무 간소화, 형식적 요건의 정확성 담보가 가능할 것이다.

병역사항의 경우 소집 해제자가 후보자정보공개자료에는 ‘만기제대(육군이병)’로 표출되는 등 오류가 발생하여 수기 수정(매번 한글로 변환하여 수기로 사용하라는 안내에 후보자 측 항의 빈번)하는데, 많은 후보자가 후보자등록신청서류작성 프로그램을 활용하고 있으므로 오류 사례를 개선하고 다양한 사례를 반영하여 서

류 작성 후 별도의 수정과정(파일 추출 후 수정 입력) 없이 사용할 수 있도록 개선한다. 특히 후보자정보공개자료에서 납세액 등이 없는 경우 ‘없음’, ‘해당없음’, ‘0’, ‘-’ 등 그 의미가 유사하나 혼동될 수 있는 문구 및 항목은 프로그램에서 명확히 하는 등 등록신청 서류의 통일성 제고할 필요가 있다.

4. 거소·선상투표관리

(i) 법개정에 따른 관련 업무처리기준 실시

장애인등급제 폐지에 따른 “거소투표신고안내문 및 거소투표신고서 발송대상, 시 각장애인 명단 확보 기준” 등에 대해 관련 지침이 늦게 시달되어 구·시·군청에 변경된 기준 재송부, 점자형선거공보 작성·제출수량 변경공고 등 업무의 혼선이 초래되고 있는 상황이다. 이에 따라 장애인등급제 폐지 등과 같이 법개정 등으로 선거관리에 혼선이 예상되는 부분은 조기에 관련 규정 및 업무처리방안 준비를 시달하여야 한다.

(ii) 선상투표지 우편 접수 관련 전산시스템

선상투표지 접수 시 ‘선거관리시스템’ 접수 처리 및 ‘선상투표시스템’ 투표지 송수신현황의 우편접수 처리를 다른 시스템을 통해 하고 있어 선상투표시스템의 접수 처리 누락 시 각 시스템 간 접수일시 차이가 발생하는데 이는 ‘선거관리시스템’의 접수 처리 내역이 ‘선상투표시스템’의 투표지 송수신현황과 연계될 수 있도록 개선함으로써 해결한다.

5. 사전투표관리

(i) 투표개시 상황 보고 등 간이화

사전투표준비가 완료되는 즉시 명부단말기 담당사무원은 사전투표 준비완료 상황보고를 하고 6시 정각에 다시 ‘투표개시’ 보고를 하는 등 본격적인 투표진행 전 보고가 2회 진행되고 있어, 단순 ‘투표개시’ 보고 지연으로 각종 의혹을 야기할 수 있을 뿐만 아니라, 원활한 사전투표 시작·진행이라는 본연의 상황에 집중하기 보다 ‘투표개시의 정확한 시각을 맞추기 위한’ 형식적 업무처리에 행정력이 낭비되고 있는 실정이다.

따라서, 사전투표준비가 완료되면 ‘투표 준비완료 상황’ 보고만 진행하고 투표개시는 선거일 투표와 같이 사전투표관리관의 개시선언으로 개시하되, 사전투표용지

발급을 해당 사전투표소의 '투표개시' 버튼을 클릭함으로써 시작되는 것이 아닌 중앙위원회 일괄 통제로 6시 정각부터 발급될 수 있도록 개선해 나가야 한다.

(ii) 온라인 교육(회의) 시스템 구축

코로나 19 확산에 따라 예정된 집합교육이 취소·축소·연기되어 확산 추이를 지켜보며 순회·분산 교육을 실시하였으나, 업무량이 가중되고 사전투표장비 교육 특성 상 대면교육 이외의 대체 교육 방안이 없어 어려움이 있었다. 이에 신종 바이러스로 인한 팬데믹 현상 대비 및 비대면 교육의 실효성 향상을 위해 선거관리시스템과 연계한 온라인 교육(회의)시스템 구축할 필요가 있다.

(iii) 사전투표소 설치 시설에 대한 보상책 마련

사전투표소 설치 장소는 공공기관에서 보유·관리하지 않는 시설도 다수있고 통신망이 반영구적으로 설비되어 있으나 사전투표소 설치 사례금 외에 다른 보상책 미비되어 있으므로 통신망이 설치된 장소를 소유·관리하는 기관·단체 등에 시설유지 사례금 지원 방안이 필요하다.

7. 투표관리

선거일 교통편의 제공기준 조정과 관련하여 인구 감소 및 버스회사 경영상의 이유 등으로 대중교통 1일 6회 이내 지역이 증가하고 있으나 교통편의 제공차량 이용자수의 감소 추세, 사업용 차량의 부족, 차량 임차요금의 배정 예산 초과 등으로 업무추진에 어려움이 있으므로 현행 제공기준 재검토해야 한다. 또한 유권자에 대한 투표편의 제공은 계속적으로 발전시켜 나가야 하나 사전투표가 정착되고 자동차가 보편화된 현실을 반영하여 1일 대중교통의 운행횟수를 6회 이내에서 3회 이내로 하향 조정, 직전 선거 이용 인원을 고려하는 등 실효성 있는 운행횟수 및 노선을 수정할 필요가 있다.

8. 개표관리

(i) 금융기관을 통한 개표사무원 추천 방법 간이화

금융기관을 통한 개표사무원 추천 요청 시 일반인 개표사무원 신청서(편람 별지 제7-3-2호서식) 제출에 따른 번거로움 등으로 불만이 제기되고 있다. 이를 개선하기 위하여 조합이나 금융기관도 관공서와 동일하게 공문에 의한 개표사무원 추

천 시 일반인 개표사무원 신청서 징구를 생략하는 방안이 강구되고 있다.

(ii) 무효투표 사유분석 대상 사전 지정

매 선거 종료 후마다 특정 개표단위를 선정하여 무효투표 사유분석을 실시하고 있으나, 대상이 되는 개표단위를 뒤늦게 통보하여 이미 창고 등에 쌓아둔 투표지 보관상자 중 해당 상자를 찾기 위한 어려움이 반복되므로 무효투표 사유분석의 대상이 될 개표단위를 사전에 지정·통지하여 개표 종료 후 투표지 보관상자 보관 시 대상 상자를 따로 구분되게 적재할 수 있도록 개선한다.

(iii) 위장전입자 개표방법 개선

위장전입자가 (사전)투표한 회송용봉투(또는 별도 봉투)는 개봉하지 않고 “무효처리 투표지 대체전”을 작성하여 지역구국회의원선거의 투표지 운반용기에는 ‘위장전입자 봉투’를, 비례대표국회의원선거 투표지 운반용기에는 “무효처리 투표지 대체전”을 담아 처리함에 따라 사례별 무효처리방법이 상이하여 업무처리 복잡하다. 따라서 거소·선상, 관외투표 등 회송용봉투안 투표지 무효처리 요령과 동일하게 ‘무효처리된 우편투표지’ 고무인을 찍는 방식으로 변경하여 개표절차의 통일성을 기여하도록 한다.

9. 재외선거관리

귀국투표 신고는 재외투표기간 개시일부터 선거일 투표종료 전까지 가능하고, 코로나19에 따른 귀국투표신고자수 증가(136명)로 귀국투표신고서 접수 후 관련 업무 처리(귀국투표결정 통지, 읍·면·동위원회 통보, 선거관리시스템 보고, 통합명부 시스템 반영) 등 업무가 가중되는 문제점을 안고 있다. 그러므로 귀국투표 신고대상은 재외투표기간 개시일 전에 귀국·국내도착한 자로 한정되므로 신고기한을 선거일 전 2일까지로 조정하고, 신고사실 통보도 선거일전 2일까지 일괄 통지 하도록 편람 등을 수정할 필요가 있다.

10. 선거관리시스템의 운영

(i) 정당·후보자용 선거관리시스템 “임시저장” 신고·신청 건수

정당·후보자용 시스템 메인화면 우측 상단에 신고·신청 업무 중 접수요청, 접수 완료 건수만 확인 할 수 있어 사용자가 “임시저장” 상태인 신고·신청에 대한 접

수요청을 기한 내 처리하지 못하고 법정신고기한을 넘기는 사례가 발생하고 있다. 처리상태가 “임시저장”인 신고·신청 건에 대하여 시스템 메인화면에 건수로 표시하거나, 접수 요청하도록 경고창을 표출하는 등 시스템을 보완하여 적기에 신고·신청이 마무리될 수 있도록 개선할 필요가 있는 시점이다.

(ii) 투·개표보고프로그램 입력방법 간소화

7시부터 17시까지 총 11회에 걸쳐 투표진행상황 보고서 비례대표국회의원선거 기준으로 계산한 투표자수를 선거(지역구·비례대표·재보궐)마다 각각 보고하도록 되어 있고, 13시부터는 우편투표접수의 수를 시스템 2개 메뉴(우편투표관리와 재외사무)에서 수기로 합산하여 별도란에 입력하도록 되어 있어 업무처리가 복잡하다.

따라서 업무 간소화를 위하여 매시간 투표자수는 비례대표국회의원선거 기준으로 1회만 보고하고, 우편투표접수수도 관내사전투표수와 마찬가지로 자동 입력되도록 시스템을 보완함으로써 이를 개선해야 한다.

(iii) 외부 사용자용(정당·후보자용, 읍면동용) 시스템 바로가기

정당·후보자용 또는 읍면동용 선거관리시스템 로그인 시 접속주소를 주소창에 수기로 입력하거나 별도의 방법으로 즐겨찾기 등록을 하는 등 외부 사용자들은 시스템 접속이 불편하다는 의견이 제시된 바 있어, 사용자의 편의성 제고를 위해 시스템 초기 접속 시 바탕화면에 ‘바로가기’가 생성되도록 시스템을 개선해야 한다.

(iv) 전자결재시스템 문서 발송 시 일부 읍·면·동위원회 수신 불능

천안시의 경우 행정구역과 선거관리구역이 상이하나, 전자결재시스템으로 기안한 문서는 ‘선거관리구역’을 기준으로 관할 읍·면·동위원회에 한해 문서가 전송되도록 설정됨에 따라 ‘행정구역’을 기준으로 업무를 처리하는 ‘위원 관리’ 등 관련 문서 전송이 불가능한 문제가 발생하였다.

그러므로 일부 지방자치단체의 경우 행정구역과 선거관리구역이 상이하므로, 전자결재시스템으로 문서 발송 시 해당 구·시·군위원회의 선거관리구역 외에도 행정구역 관할 읍·면·동위원회에도 문서가 발송될 수 있도록 개선해야 할 것이다.

(v) 선거인명부 표지 선거명 출력

통합선거인명부 출력 시 동시선거를 실시하는 투표구의 선거인명부 표지 선거명이 “제21대 국회의원선거”로 출력되었다. 동시선거 실시 투표구의 경우 “제21대 국회의원선거 및 ○○재보궐선거” 등으로 동시에 실시하는 선거명이 출력되도록 개선할 필요가 대두되는 시점이다.

Ⅲ. 일반적 논의

1. 문제의 제기 (김효연)¹²²⁾

선거는 국민주권을 실현시켜주는 제도로 통치기구를 구성하고 권한의 민주적 정당성을 부여한다. 이러한 의미에서 선거를 민주주의의 꽃이라고 칭하는 것이기도 하다. 따라서 선거는 투표행위와 결과만이 아닌 선거과정 전반에 걸쳐 헌법에서 규정된 선거원칙이 준수되어야 한다. 뿐만 아니라 선거의 자유와 공정성은 주권자의 의사가 왜곡되지 않게 선거의 결과로 반영될 수 있게 하는 전제조건이다. 특히 개표과정에서의 공정한 절차의 확보는 선거의 결과의 왜곡이라는 문제를 야기하지 않도록 하는 장치로 매우 중요한 사항이다.

특히 우리나라의 헌정사를 되짚어 볼 때 투표결과의 조작등을 통한 선거부정이 자행되었던 경험이 있는 만큼 투표결과 및 선거 전반에 걸친 투명성과 공정성의 확보는 헌법기관인 중앙선거관리위원회의 존재이유이기도 하다. 본 발표문에서 투표와 개표에 있어 적정성 확보라는 테제하에서 관련된 다양한 쟁점을 제시하고 있어 관련된 실질적인 문제에 대해서 많이 배우고 고민할 수 있는 계기가 되었다.

현행 공직선거법은 선거과정에서의 공정성의 확보를 매우 중요한 법의 목적으로 삼고 있다. 그러나 공정성이라는 단어가 함의하고 있는 개념은 상당히 다의적이므로 주관적이기 때문에 본 개념에 대한 명확한 정의와 기준을 제시하는 것은 어려운 일이다. 특히 공직선거법상 등장하는 공정성 혹은 적정성이라는 단어는 그 불명확성에도 불구하고 이를 달성하기 위한 각종의 조치와 제한 규정을 두고 있다. 공직선거법의 목적이 선거부정으로 얼룩진 역사에 대한 반성적 고려로 주권자의 자유선거를 보장하기 위해 평등하고 공정한 선거과정과 보장하기 위한 것인 것만큼, 목적과 수단을 혼동하여 운영되서는 안된다. 자유로운 정치적 의사결정과 이에 기반한 선택의 결과를 보장하기 위하여 선거과정에 전반에 걸친 공정성과 적정성이 확보되어야 하는 것이다. 그러나 자칫 잘못하면 공정성과 적정성이라는 불명확한 개념이 오히려 주권자의 자유로운 의사결정과 선택의 과정을 제한하는 제한논리로 적용될 수도 있다. 때문에 발표문에서 제시되고 있는 선거관리의 공정한 관리와 적정성 평가의 기준(혹은 지표)이 개념을 포함하여 명확하게 제시될 필

122) 박사(헌법)/고려대학교 법학연구원 전임연구원.

요가 있다.

또한, 2020.4.15 총선의 쟁점이기도 한 개표과정에서의 적정성 확보 방안의 강구는 지난 총선 이후에 불거진 부정개표 의혹과 같은 문제의 예방과 관련하여 매우 중요한 사안이다. 투표와 개표과정에서 오류가 없는지 절차의 정당성 확보하기 위해 마련된 현행 법제도적 장치의 적절성 여부를 평가하고 미비할 경우 이에 대한 개선이 조속히 이루어져야 한다.

당해 문제와 관련하여 살펴봐야 하는 것은 먼저 개표의 방법과 참관인¹²³⁾의 문제이다.

현행의 개표는 기계장치와 전산조직을 사용하는 전자투개표기 방법을 활용¹²⁴⁾하고 있다. 이와 관련해서는 일부에서는 현행의 개표의 방식을 수개표의 방식으로 전환할 것을 주장하고 있다.

중앙선거관리위원회는 2002년 3회 지방선거부터 투표지 분류기 등을 개표사무에 사용해왔다. 관련하여 헌법재판소는 지난 2016년 3월 31일에 공직선거법 제170조 위헌확인¹²⁵⁾ 등에서 공직선거의 개표를 보조하기 위하여 기계장치 등을

-
- 123) 제181조(개표참관) ① 구·시·군선거관리위원회는 개표참관인으로 하여금 개표소 안에서 개표상황을 참관하게 하여야 한다.
- ② 제1항의 개표참관인은 구·시·군선거관리위원회의 관할 구역 안에서 실시되는 선거에 참여하는 정당은 8인을, 자치구·시·군의원 선거의 후보자와 무소속 후보자는 4인을 선정하여 선거일 전 일까지 당해 구·시·군선거관리위원회에서 면으로 신고하여 참관하게 하되, 신고후 언제든지 교체할 수 있으며 개표일에는 개표소에서 교체 신고를 할 수 있다. <개정 1995.4.1., 2000.2.16.>
- ③ 제2항의 규정의 한 개표참관인의 신고가 없거나 한 정당 또는 한 후보자가 선정한 개표참관인 밖에 없는 때에는 구·시·군선거관리위원회가 선거권자 중에서 본인의 승낙을 얻어 12인에 달할 때까지 선정한 자를 개표참관인으로 한다. <개정 1995.4.1.>
- ④ 제3항의 규정의 의하여 구·시·군선거관리위원회가 선정한 개표참관인은 정당한 사유 없이 참관을 거부하거나 그 직을 사임할 수 없다.
- ⑤ 개표참관인은 투표구에서 송부된 투표함의 인계·인수 절차를 참관하고 투표함의 봉쇄·봉인을 검사하며 그 관리 상황을 참관할 수 있다.
- ⑥ 구·시·군선거관리위원회는 개표참관인이 개표내용을 식별할 수 있는 가까운 거리(1미터 이상 2미터 이내)에서 참관할 수 있도록 개표참관인석을 마련하여야 한다.
- ⑧ 개표참관인은 개표소 안에서 개표상황을 언제든지 순회·감시 또는 촬영할 수 있으며, 당해 구·시·군선거관리위원회 위원장이 개표소 안 또는 일반관람인석에 지정된 장소에 전화·컴퓨터 기타의 통신 설비를 설치하고, 이를 이용하여 개표상황을 후보자 또는 정당에 통보할 수 있다.
- ⑨ 구·시·군선거관리위원회는 정당의 개표참관인은 4인씩, 자치구·시·군의원 선거의 후보자와 무소속 후보자의 개표참관인은 2인씩(12인이 하인 경우에는 참관인수의 2분의 1씩) 교대하여 참관하게 하되, 한 정당 또는 한 후보자가 선정한 개표참관인 모두를 함께 참관하게 하여서는 아니된다. 다만, 지방의회의원 선거에 있어서는 한 후보자가 선정한 신고한 개표참관인 모두를 함께 참관하게 할 수 있다. <개정 1995.4.1., 2000.2.16.>
- ⑩ 삭제 <2000.2.16.>
- ⑪ 제161조(투표참관) 제7항의 규정은 개표참관인에 이를 준용한다. 이 경우 "투표참관인"은 "개표참관인"으로 본다.
- ⑫ 개표참관인 신고서의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다.
- 124) 제178조(개표의 진행 <개정 2011.7.28.>) ① 개표는 투표구별로 구분하여 투표수를 계산한다. <개정 2002.3.7.>
- ② 구·시·군선거관리위원회는 개표사무를 보조하기 위하여 투표지를 유·무효별 또는 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 정당을 말한다)별로 구분하거나 계산에 필요한 기계장치 또는 전산조직을 이용할 수 있다. <신설 2014.1.17.> <중전 제2항은 제3항으로 이동 2014.1.17.>
- ③ 후보자별 득표수(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 정당별 득표수를 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 공표는 구·시·군선거관리위원회 위원장이 투표구별로 집계·작성된 개표상황표에 의하여 투표구 단위로 하되, 출석한 구·시·군선거관리위원회 위원 전원은 공표 전에 득표수를 검열하고 개표상황표에 서명하거나 날인하여야 한다. 다만, 정당한 사유 없이 개표사무를 지연시키는 위원이 있는 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고, 개표록에 그 사유를 기재한다. <개정 2002.3.7., 2004.3.12., 2005.8.4., 2011.7.28.> <제2항에서 이동, 중전 제3항은 제4항으로 이동 2014.1.17.>
- ⑤ 개표절차 및 개표상황표의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다. <제4항에서 이동 2014.1.17.>

이용할 수 있도록 규정한 공직선거법 제178조 제2항에 대한 헌법소원심판청구 부분을 기각하고, 제20대 대통령 선거 및 제19대 국회의원 선거에서 투표지 분류기 등을 이용하는 행위에 대한 헌법소원심판청구 부분을 각하한 바 있다.¹²⁶⁾

헌법재판소의 결정에 의하면 투표지분류기 등의 방법은 입법자의 입법형성권의 범위 내의 있는 것으로 합리성심사를 통해 그 범위를 일탈하지 않았음을 밝히고 있다. 본 결정의 내용에서도 밝히고 있는 바와 같이 기기의 사용은 보조장치에 한해야 한다고 하는데 실제에 있어서도 그 사용의 범위가 보조수단인지 주된 수단

125) 헌재 2015헌마156, 2015헌마1172, 2016헌마37(병합)

126) * 참고

청구인들은 중앙선거관리위원회가 공직선거의 개표에 투표지분류기, 보고용 컴퓨터, 선거관리시스템 등의 기계장치 또는 전산조직(투표지분류기 등)을 이용한 것이 선거개표의 공정성을 해치는 위험적인 요소가 있다고 주장하며 헌법소원 심판을 청구하였다.

투표가 끝난 후 투표함 등을 관할 구·시·군 선거관리위원회에 송부하도록 규정한 공직선거법 제170조 제1항, 제2항 및 개표절차에서 기계장치와 전산조직을 이용할 수 있도록 규정한 공직선거법 제178조 제2항, 그리고 앞으로 실시될 제20대 국회의원선거와 제19대 대통령선거에서 투표지분류기 등을 이용하는 것의 위험확인을 구하는 사건이다. 이 사건은 제20대 국회의원 총선거와 제19대 대통령선거에서 투표지분류기, 보고용 컴퓨터, 선거관리시스템 등의 기계장치 또는 전산조직을 사용하는 개표 행위가 유권자인 청구인들의 기본권을 침해해 헌법에 위반되는지 여부다.

헌법재판소는 2016년 3월 31일 재판관 9명 전원의 일치된 의견으로, 공직선거의 개표를 보조하기 위해 기계장치 등을 이용할 수 있도록 규정한 공직선거법 제178조 제2항에 대한 헌법소원심판청구 부분을 기각하며 합헌 결정을 내렸다.

또 투표함을 관할 구·시·군 선거관리위원회로 송부하도록 규정한 공직선거법 제170조 제1항, 제2항 및 장래 제20대 대통령 선거 및 제19대 국회의원 선거에서 투표지 분류기 등을 이용하는 행위에 대한 헌법소원심판청구 부분을 각하했다.

각하 부분에 대해 헌재는 “청구인들은 투표함 송부 조항의 위험확인을 구하고 있을 뿐, 위 조항에 의해 어떠한 기본권이 침해되고 있는지 등에 대해 아무런 주장을 하지 않아 이 사건 투표함 송부 조항에 대한 심판청구 부분은 부적법하다”고 지적했다.

또 “개표 행위는 선거일의 지정, 선거인명부의 작성, 후보자 등록, 투·개표 관리, 당선인 결정 등 여러 행위를 포괄하는 집합적 행위인 선거관리는 일련의 과정에서 하나의 행위에 불과한 것이어서, 그 자체로는 국민의 권리의무에 영향을 미치지 않는 공권력 작용의 준비행위 또는 부수적 행위”라며 “따라서 개표 행위는 투표 결과를 집계하기 위한 단순한 사실행위에 불과해 그 자체 헌법소원심판의 대상이 되는 공권력행사에 해당한다고 볼 수 없어 이에 대한 심판청구도 부적법하다”고 밝혔다.

기계장치 개표와 관련 헌재는 “투표지분류기 등 이용 문제는 선거권 자체의 제한이라기보다, 선거권 행사를 위해 요구되는 개표절차를 입법을 통해 형성하는 것으로서 입법정책에 속하는 문제”라며 “따라서 입법권이 자의적으로 행사돼 현저하게 불합리하고 불공정한 입법이 됐다고 인정되지 않는 한 헌법에 위반된다고 볼 수 없다”고 말했다.

이어 “개표작업은 단순 반복 작업으로서 사람이 장시간 계속할 경우 속도와 정확도가 떨어지게 되나, 기계장치의 경우 처음과 같은 속도와 정확도를 유지할 수 있으므로, 개표 조항은 사람에 의한 수개표 작업을 기계장치 등으로 보조할 수 있게 해 개표사무의 신속성과 그에 따른 선거결과 신속한 확정, 예산 및 인력 절감, 개표의 정확성을 제고하기 위해 마련된 조항”이라고 설명했다.

헌재는 “투표지분류기 등은 심사·집계부에서 본격적으로 수작업에 의한 개표작업이 이루어지기 전 단계에서 수작업 개표의 편리와 정확성을 도모하기 위해 후보자 또는 정당별로 투표지를 분류해 주는 보조장치로 기능하고 있다”며 “공직선거법에 의하면 개표결과 공표 전에 구·시·군 선거관리위원회위원 전원이 득표수를 검열하도록 돼 있어, 개표 조항에 근거해 투표지분류기 등을 이용한다고 해서 공직선거법상 육안에 의한 확인·심사·검열이 완전히 배제되는 것은 아니다”고 밝혔다.

또 “현행 공직선거법은 종이 투표지에 직접 기표하는 투표방식을 택하고 있으며, 투표지분류기 등은 투표 완료 후 기표된 투표지의 분류를 용이하게 하기 위해 사용되는 것이라는 점에서 투표행위 자체를 전자기에 직접 해 실물 투표지가 존재하지 않는 전자투표 방식과는 차이가 있다”며 “공직선거법은 개표 이후에도 실물 투표지를 봉인해 당선인의 입기 중 보관하도록 하고 있으므로, 선거 이후에 실물 투표지를 통해 충분히 투표결과를 검증할 수 있다”고 설명했다.

헌재는 “또한 투표지분류기 등의 이용은 개표사무의 신속성과 예산 및 인력 절감에 실제로 기여하고 있는 것으로 나타났다”며, 공직선거법은 개표의 공정성을 확보하기 위해 개표참관인, 관람인 등 여러 가지 제도를 두고 있다”며 “이를 종합해 볼 때, 개표 조항에서 개표사무를 보조하기 위해 투표지를 구분하거나 계산에 필요한 기계장치 등을 이용할 수 있도록 한 입법자의 선택이 현저히 불합리하거나 불공정해 청구인들의 선거권을 침해했다고 볼 수 없다”며 합헌 결정했다.

으로 활용되고 있는지를 판단할 필요가 있다. 그리고 투표지분류기의 사용으로 인해 투표결과의 오류가 발생한다면 이는 단순히 입법자의 입법재량으로 볼 것이 아니다. 이는 주권자의 의사를 왜곡하는 것이기 때문에 엄격심사로 정당성여부를 판단할 필요가 있다. 또한 기기 사용의 조건, 범위, 방식등은 명확하게 법률로 확정해야 한다. 현행과 같이 중앙선거관리위원회의 규칙으로 규율하는 것은 문제가 있다고 판단된다.

2. 투·개표 분야의 적정성 확보를 위한 공직선거법 개정방향

우리는 일제식민 치하에서 벗어난 광복이후 미 군정을 거치면서 성숙되지 아니한 민주주의를 시작하게 되었으며, 그 과정에서의 대표자 선출을 위한 선거관리는 공정과는 거리가 먼 부정선거의 역사였다. 그 대표적인 예가 3. 15 부정선거¹²⁷⁾라 할 수 있다.

선거관리위원회는 3·15 부정선거에 대한 반성으로 「선거관리위원회법」에 근거하여 1963년 1월 21일 ‘중앙선거관리위원회’가 창설되었다. 창설 초기 선거업무는 투·개표관리 등 법정사무에 한정되었으나 1989년 동해시 국회의원 재선거의 불법선거운동 단속을 계기로 선거전반에 걸친 공명선거활동이 본격화되었다.

대통령선거, 국회의원선거, 지방자치단체장 및 지방의원선거별로 따로 두었던 선거법을 1995년 하나의 통합선거법인 ‘공직선거 및 선거부정방지법’을 제정하면서 투표 및 개표의 공정성을 더욱 확보하게 되었다.

경제성장과 더불어 민주주의 성숙 과정을 거치면서 선거의 공정성이 확보되었다는 국민적 공감대가 형성되었으며, 그 결과 2002년 개표의 정확성과 신속성을 제고하기 위해 ‘투표지분류기’를 처음 사용하고, 전국단위 선거로는 2014년 제6회 전국동시지방선거에서 ‘사전투표’가 처음 도입 되었다.

개표과정에 투표지분류기 사용되고, 투표과정에 사전투표가 본격 도입되면서 패자극을 중심으로 선거부정을 주장하는 일이 이어지고 있다. 박근혜 대통령 탄핵으로 조기 실시된 제19대 대통령선거의 선거기간중 제18대 대통령선거가 미리 준

127) 1960. 3. 15. 자유당 이승만 대통령은 이기붕을 부통령 만들기 위해 선거운동은 물론 투표와 개표까지 선거 전반에 걸쳐 아래와 같은 부정을 자행하였다(선거 70가지 이야기, 중앙선거관리위원회 발간).

○ 자유당 선거유세 군중 동원을 위해 음식점 등 모든 영업점 강제 휴업명령, 민주당 장면 후보 선거유세 참여 방해 목적으로 일요일 등교령(대구) 등을 하였다.

○ 내무부장관 최인규가 각 도지사 및 경찰국장에 ‘부정선거 지령서’를 하달하였다.

- 3인 또는 5인씩 짝지어 기표하고 자유당원에게 검사 받는 3인조, 5인조 공개투표

- 투표소 주변에 민주당 지지자에게 위협을 주는 완장부대 투입

- 총 유권자의 40%에 달하는 표를 자유당 후보자에게 기표하여 투표 개시 전에 투표함에 투입

○ 투표함 바꿔치기 등 개표 부정을 통해 이승만, 이기붕 득표수가 총 유권자 수보다 많은 어이없는 일이 벌어지기도 하였다.

비된 프로그램에 의해 선거결과가 조작되었다는 요지의 ‘더 플랜’¹²⁸⁾ 영화 개봉 상영되었으며, 시민단체를 주장하는 ‘시민의 눈’에서 선관위에 상주하면서 모든 선거 과정 감시하기도 하였다. 또한, 대통령선거 종료후 보수단체 등을 중심으로 선거부정을 주장하기도 하였다.

2020년 실시된 제21대 국회의원선거 역시 선거에서 진 보수측 일부 정치인과 보수단체 등을 중심으로 사전투표와 투표 및 개표절차의 문제점을 지적하며 부정선거 의혹¹²⁹⁾을 주장하고 있으며, 선거일이 7개월이 다가오는 현재까지도 중앙선거관리위원회 청사 정문앞에서 부정선거에 항의하는 천막농성을 진행중에 있다.

선거때마다 많은 나라들이 선거과정을 참관하는 등 우리나라의 선거관리 시스템을 배우는 등 우리나라의 투표 및 개표 등 선거절차 시스템의 우수성은 세계 각국으로부터 우수성을 인정받고 있다.

그럼에도 선거부정 의혹을 제기하는 원인으로서는 SNS 등 정보통신매체의 급속한 발달과 시민단체 등의 활동이 왕성해지면서 그 권한이 커지면서 선거관리위원회와 정당·후보자 중심으로 치러지던 선거에서 이제는 일반유권자와 시민단체도 선거의 중심주체로 활동하게 되었다.

부정선거 주장은 선거과정과 결과에 불복을 의미한다. 우수한 선거시스템을 갖추고 있음에도 선거결과 불복의 원인은 선거과정에 대한 이해 부족이 원인으로 보여진다. 과거에는 정당과 후보자만의 이해가 필요하였다면, 이제는 선거에 새로운 주체로 등장한 일반 유권자와 시민단체를 적극적 이해도 필요하게 되었다. 그러한 의미에서 일반유권자와 시민단체 등의 선거과정 참여가 보장되어야 할 것이다.

1995년 통합선거법 제정된 이후 설치된 선거방송위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회, 선거방송토론위원회, 선거여론조사심의위원회는 정당 외에 학계, 법조계, 시민단체 등이 추천하는 전문가 등이 위원으로 참여하고 있다.

반면, 투표 및 개표 관리 선거에 참여하는 정당과 후보자 외에 일반유권자와 시민단체의 참여를 배제되어 있다. 선거관리위원회법 및 공직선거법을 개정을 통해 이들의 적극적인 투표 및 개표 참관의 보장이 필요하다.¹³⁰⁾

128) 김어준이 제작한 ‘더 플랜’에 대하여 뉴스타파와 더 플랜 출연한 KAIST 교수, 아이오와주립대학교 김재광 등도 뉴스타파 주장이 잘못된 것임을 인정하였다.

129) 제21대 국회의원선거와 관련하여 보수단체 등에서는 사전투표와 투표 및 개표과정의 아래 사례를 주장하면서 부정선거 의혹 주장 중에 있다.

- 더불어민주당과 미래통합당 후보자 간 사전투표 득표비율 63:36
- 선관위 선거통계시스템의 개표결과가 바뀌었다.
- 기표하지 않은 투표지가 발견되었다.
- 정규 투표용지와 다른 투표용지 전국에서 다량 발견되었다.
- 접힌 흔적이 없는 돈 다발형 투표지 다량 발견되었다.
- 투표지분류기에 의한 개표결과 조작 등

130) 선거관리위원회는 2019년 대통령선거에서도 시민단체, 학계, 언론인협회 추천을 받은 일반유권자를

아울러 투표 및 개표 과정외에 선거인명부 작성 및 선거운동 관리절차 등 선거 전반을 투명하게 공개하여 선거당사자와 유권자의 이해도를 높여야 할 것이다.

IV. 공직선거법 개정시안

공직선거법 제1조를 다음과 같이 개정한다.

제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전과 민주주의의 고도화 실현을 위한 아름다운 선거문화 창달에 기여함을 목적으로 한다.

공직선거법 제10조의 4를 다음과 같이 신설한다.

제10조의4(투·개표지원단) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)는 선거의 투·개표 부정을 방지하고 공정한 투·개표를 지원하기 위하여 투·개표지원단을 둔다.

② 투·개표지원단은 선거운동을 할 수 있는 자로서 정당의 당원이 아닌 중립적이고 전문성있는 자 중에서 중앙선거관리위원회의 규칙으로 정하는 바에 따라 10명 이내로 구성한다. 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회는 10인 이내의, 구·시·군선거관리위원회는 20인 이내의 인원을 추가하여 구성할 수 있다.

③ 투·개표지원단은 관할 선거관리위원회의 지휘를 받아 이 법에 위반되는 행위에 대하여 증거자료를 수집하거나 조사활동을 할 수 있다.

④ 투·개표지원단의 소속원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당 또는 실비를 지급할 수 있다.

⑤ 투·개표지원단의 구성·활동방법 및 수당·실비의 지급, 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

공직선거법 제155조의 제1항과 제3항을 다음과 같이 개정한다.

제155조(투표시간) ① 투표소는 선거일 오전 6시에 열고 오후 8시에 닫는다. 다만, 마감할 때에 투표소에서 투표하기 위하여 대기하고 있는 선거인에게는 번호표를 부여하여 투표하게 한 후에 닫아야 한다.

③ 투표를 개시하는 때에는 투표관리관은 투표함 및 기표소 내외의 이상유무에

‘개표사무참관단’을 구성 운영한바 있다.

관하여 검사하여야 하며, 이에는 투표참관인이 참관하여야 하고 투표지원단 소속원 1인 이상을 입회하도록 한다. 다만, 투표개시시각까지 투표참관인이 참석하지 아니한 때에는 투표지원단 소속원으로 하여금 참관하게 하여야 한다.

공직선거법 제172조의 제3항을 다음과 같이 개정한다.

제172조(개표관리) ③ 개표를 개시한 이후에는 개표소에 구·시·군선거관리위원회의 재적위원(제173조 제2항의 규정에 의하여 2개 이상의 개표소를 설치한 때에는 당해 개표소에 배치된 위원을 말한다)의 과반수가 참석하여야 하고 개표지원단 1인 이상을 참석하도록 한다.

제6장 맺음말

2019년 영국 언론 이코노미스트지가 167개국의 민주주의의 상태를 조사하여 작성한 민주주의 지수에서 한국은 8.00점으로 23위를 기록했다. 해당 지수는 ‘선거 절차 및 다원주의’, ‘시민의 권리’, ‘정부의 기능’, ‘정치참여’, ‘정치문화’의 다섯가지 범주에 대한 지수와 함께 수량화하며, 한국이 기록한 8.00점은 ‘결함있는 민주주의’의 수준에 해당한다. 2010년 같은 조사의 결과 20위에 올랐던 것에 비하여, 차츰 순위가 낮아지는 추이를 보이고 있다.

투·개표관리의 불완전성은 선거관리시스템의 비민주성을 의미한다. 민주주의는 단순히 형식적 제도만으로 정착되지 않으며 좋은 시민과 좋은 거버넌스의 성숙한 민주주의 의식, 정치, 사회문제에 대한 자발적인 참여 및 능동적 실천이 전제될 때 공고화될 수 있다.

민주주의 사회는 시민의 참여가 전제되어야 하며 시민은 이에 필요한 의식과 역량을 갖추어야 한다. 민주적 제도와 기구가 완비되어 있다 할지라도 시민이 그 제도와 기구에 생명을 불어넣을 의식과 역량을 갖추고 있지 못한다면 그것은 장식품에 불과하다. 결과적으로, 민주주의는 민주주의 제도만으로 정착되지 않으며 시민의 성숙한 민주주의 의식, 정치, 사회문제에 대한 자발적인 참여 및 능동적 실천이 전제될 때 공고화될 수 있다.

민주시민교육은 민주시민의 핵심역량을 내면화하고 시민적 주체성을 함양하여 대한민국의 민주주의적 사회통합을 강화함으로써, 국가와 사회 전반에 걸쳐 지속 가능한 발전 동력으로 작용한다.

제도적 민주주의가 아닌 실질적 민주주의의 정착을 위해 정치의 과정과 내용을 채우는 합리적인 방법으로 작용. 타율성에 의한 ‘위로부터 주어진 민주주의가’가 아닌, 시민의 자발성에 근거한 ‘아래로부터의 민주주의’의 실현 방법이 된다.

따라서, 민주시민교육에 대한 사회적 합의가 전제될 경우 사회적 통합에 긍정적인 역할을 수행할 수 있으며, 민주시민교육을 통한 시민적 정치문화의 구축과 민주주의의 공고화라는 효과를 기대할 수 있다.

영국의 민주시민교육은 시민교육의 개념과 목적, 방향과 방법 등이 형성되었다. 영국의 시민교육 교과가 반드시 포함해야 할 시민교육의 3대 주요 요소를 사회·도덕적 책임성, 공동체 참여, 정치적 문해력으로 규정하고 있다.

선거개혁에 대한 연구는 확고한 민주주의와는 다른 나라들을 포함시킴으로써 발전될 수 있다. 선거 변화에 관한 다수의 문헌들은 프랑스, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 뉴질랜드와 같은 선진 산업 민주주의에서의 개혁에 관한 정치문제들을 분석해왔다. 최근에는 그 초점이 아직 확고하지 못한 민주주의에서의 선거체계 디자인을

설명하는 데로 옮겨가고 있는 중이다.

마찬가지로 다른 나라들에서 선거개혁은 국가적 아젠다이자 학문적 범주를 넘어서 기술적으로 심각하게 논의되고 있다. 그러나 학자들은 여전히 ‘투입’보다는 오히려 ‘산출’에 더 초점을 맞추고 있다. 선거개혁은 아무리 그것이 정치과학에서 미지의 영역일지라도 설명이 요구되는 현상이다. 여기서 그 게임의 민주주의적 규칙을 변화시키는 것이 안정적인 민주주의 속에서 선거체계를 고정 요소로 취급해 온지 수십 년이 지나서야 인정되는 이유에 대하여 명확히 할 필요가 있다.

공직선거법은 본질적으로 선거부정의 방지를 목적으로 하고 있다. 그 역사적 변천과 입법화 과정에서의 논의에 주목하여 볼 때 선거운동 방법 규제를 중심으로 하는 규제체계와 선거비용 규제를 중심으로 하는 규제체계가 있다.

정치 개혁기에 정당 운동 방법으로 다양한 규제가 추가된 반면, 정당의 지출 선거비용은 특별히 규제되지 않은 점이 나타나고 있다. 여기에 선거공영제가 중시되는 것은 말할 나위가 없고, 투·개표 분야의 최적화 적정성 요구는 선거관리 기술의 진보와 함께 진정한 민주주의 발전의 초석이 될 것이다.

선거공영제에 의한 선거 운동은 원칙이지만, 공영제는 보조적인 것에 그치고 있는 것이며, 현재 우리나라의 정치현황에 비추어 볼 때 투개표분야의 적정성 확보 문제가 현안 과제가 되고 있다.

이와 같은 현안과제를 가시화함으로써 존재로서가 아니라 이상과 당위로서의 선거권과 피선거권의 기회균등과 함께 정당간의 기회균등이 실질적으로 실현될 것이며, 나아가 아름다운 선거문화가 이루어질 것이다.

<<참고문헌>>

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 고문헌, 「헌법학개론」, 박영사, 2020.
김도협, 「헌법학원론」, 진원사, 2018.
성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2020.
심경수, 「헌법」, 법문사, 2020.
정중섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2018.
최용진, 「헌법강의」, 동방문화사, 2012.
한국공법학회, 「선거관리위원회의 헌법적 역할과 과제에 관한 연구(2014 중앙선거관리위원회 연구용역과제)」, 2014.7.31.
한수웅, 「헌법학입문」, 법문사, 2020.
허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2017.

(2) 논문

- 고민수, “SNS를 이용한 선거운동에 대한 헌법재판소 결정의 논증구조 분석”, 「헌법학연구」 제18권 제3호, 한국헌법학회, 2012, 125-170면.
길용원, “기탁금제도의 헌법적 타당성에 대한 검토”, 「선거연구」 제9호, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2018.12, 145-170면.
김경태, “징계양정의 적정성 판단기준에 대한 검토”, 「법학논총」 제3권 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2014, 311-340면.
김 린, “헌법상 적정임금보장의무에 대한 소고”, 「노동법연구」 제47권, 서울대학교 노동법연구회, 2019, 333-364면.
김병록, “재외국민 선거의 편의성과 공정성 확보방안에 관한 연구”, 「법학논총」 제18권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2011, 191-219면.
김중세, “재외선거제도의 실효적 활용방안”, 「법학연구」 제46집, 한국법학회, 2012.5, 1-23면.
김주영, “새로운 커뮤니케이션 환경하에서의 선거운동 규제의 적절성 검토 - 『공직선거법』 제59조를 중심으로 -”, 「과학기술법연구」 제20권 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2014, 85-122면.
김현경·이경준, “EU의 ‘GDPR 적정성결정’을 위한 입법 과제”, 「성균관법학」 제31권 제3호, 성균관대학교 법학연구원, 2019.9, 1-50면.

김현대, “선거운동의 자유와 공정에 관한 연구”, 정치전문대학원 정치법학과 박사학위 청구논문, 2007.

류성진, “자유로운 선거와 공정한 선거 -공직선거법상 여론조사 결과 공표 금지를 중심으로”, 「공법학연구」 제21권 제1호, 한국비교공법학회, 2020.1, 273-300면.

박경규, “법정형의 적정성 판단기준의 상세화 및 입법환경의 개선을 통한 고강도 형벌정책 경향의 감소방안”, 「형사정책」 제31권 제1호, 한국형사정책학회, 2019, 191-218면.

박병석, “전자투표기 사용에 대한 위험 판결: 독일연방헌법재판소, 2009년 3월 3일자 판결 분석”, FES-Information-Series, Fredrich-Ebert-Stiftung, 2009.5, 1-8면.

박진우, “유튜브 채널과 관련한 현행 공직선거법의 문제점과 개선방안에 대한 연구”, 「법학연구」 제31권 제2호, 충남대학교 법학연구소, 2020, 169-204면.

박진우, “선거의 자유와 공정의 측면에서 바라본 현행 공직선거법의 문제점”, 「가천법학」, 제2권 제1호, 가천대학교 법학연구소, 2009, 91-121면.

배유진, “행정형벌의 특수성과 실효성 확보수단”, 이화여자대학교 석사학위청구논문, 2005, 2면.

손인혁, “선거운동의 자유와 선거의 공정성에 관한 연구 — 대법원 2016. 8. 26. 선고 2015도11812 전원합의체 판결을 중심으로 —”, 「헌법학연구」 제24권 제2호, 한국헌법학회, 2018, 125-170면.

손형섭, “선거표현의 자유와 공정성 확보를 위한 다층적 법적 대응 연구”, 「언론과법」 제15권 제2호, 한국언론법학회, 2016.1, 67-93면.

손형섭, “인터넷 시대의 선거운동에 관한 법적 연구”, 「형사법의 신동향」 제28호, 대검찰청, 2010, 108-147면.

서영욱·채성욱, “융복합 시대의 국가 SW R&D 프로젝트에 대한 품질활동관리 적정성 평가 방안 연구”, 「디지털융복합연구」 제13권 제8호, 한국디지털정책학회, 2015, 91-99면.

오영신, “형벌법규의 위헌심사기준에 관한 연구 - 헌법재판소 결정례 분석을 중심으로 -”, 성균관대학교 박사학위청구논문, 2015.

윤영미, “선거의 공정성에 관한 검토: 공직선거법 제93조 제1항 문서 등 배부 금지규정에 대한 과도한 광범성 법리에 따른 위헌성 검토를 중심으로”, 「헌법학연구」 제16권 제3호, 한국헌법학회, 2010, 573-612면.

음선필, “한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안”, 「유럽헌법연구」 제7호, 유럽헌법학회, 2010, 103-147면.

음선필, “선거관리위원회의 헌법상 지위와 역할”, 「홍익법학」 제16권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2015, 219-249면.

이준복, “블록체인에 기반한 전자민주주의 구현방안 연구: 신뢰성을 확보한 전자 투표 시스템 구축을 중심으로”, 「법과정책」 제25권 제1호, 제주대학교 법과정 책연구소, 2019.3, 215-244면.

이재목·김기동·차보경, “선거관리위원회의 관리활동과 유권자 만족도: 제7회 전국동시지방선거를 중심으로”, 「사회과학연구」 제26권 제2호, 동국대학교 사회 과학연구원, 2019.1, 7-31면.

이준일, “선거관리와 선거소송: 헌법적 쟁점을 중심으로”, 「저스티스」 제130호, 한국법학원, 2012.6, 37-63면.

이진철, “개표절차의 공정성과 선거권의 보장 -헌재 2013. 8. 29. 2012헌마326 결정-”, 「서울대학교 法學」 제58권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2017, 119-155면.

이한수, “선거와 선거관리에 대한 유권자 의식 분석 제19대 대통령 선거를 중심으로”, 「연구방법논총」 제2권 제2호, 경북대학교 사회과학기초자료연구소, 2017.11, 1-26면.

임도빈, “행정구역과 선거구역의 적정성에 관한 고찰”, 「한국사회와 행정연구」 제8권 제2호, 서울행정학회, 1997.12, 47-58면.

임명재, “투·개표관리의 법적 문제와 개선방안”, 「공법연구」 제29집 제4호, 한국공법학회, 2001, 71-87면.

전상현, “낙태와 헌법해석”, 「법과사회」 제63호, 법과사회이론학회, 2020.2, 189-221면.

전수남·이상은, “WBS(World Best Software) 프로젝트의 국방 과제 품질관리 성과 분석”, 「정보과학회지」 제30권 제9호, 한국정보과학회, 2012.9, 19-26면.

정연부, “법규명령·재량준칙에 대한 비교법적 연구”, 「성균관법학」 제21권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2009, 399-427면.

조소영, “국회의원 정수에 관한 헌법적 고찰”, 「공법학연구」 제13집 제2호, 한국비교공법학회, 2012.5, 37-52면.

진창수, “헌법재판소 판례에 나타난 비례원칙”, 「공법연구」 제37집 제4호, 한국공법학회, 2009, 1-24면.

최용전, “환경권 보장과 ‘지속가능한 발전’의 이념”, 「법학연구」 제2집, 한국법 학회, 1999.1, 39-62면.

최 원, “사회보장세법상 세율의 적정성에 관한 헌법적 고찰 -산재보험료율 결정 방식을 중심으로-”, 조세법연구 제14권 제3호, 한국세법학회, 2008.1, 296-355 면.

허완중, “낙태죄 조항에 대한 헌법불합치결정의 문제점” 「법학논총」 제40권 제 3호, 전남대학교 법학연구소, 2020, 1-32면.

홍석한, “선거관리위원회의 위상과 역할에 대한 헌법적 고찰”, 「공법연구」 제42

집 제3호, 한국공법학회, 2014.2.28., 79~104면.

황신모, “한국의 소득분배구조와 적정소득분배율 추정에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위 청구논문, 1990.

황치연, “과잉금지원칙의 내용”, 「공법연구」 제24권 제9호, 한국공법학회, 277-311면.

(3) 자료

인사혁신처, 「국가공무원 복무·징계 관련 예규(인사혁신처 예규 제98호 (2020.8.13.))」, 2020.8.

중앙선거관리위원회, 「2020.4.15. 제21대 국회의원선거 개표관리 매뉴얼」.

중앙선거관리위원회, 「제21대 국회의원선거 투·개표 절차 및 부정선거 의혹 설명자료」.

중앙선거관리위원회, 「전문가 선거 참관인단(가칭) 설명자료」.

중앙선거관리위원회, 「제18대 국회의원선거 외부평가」, 2008.6.

충청남도선거관리위원회, 「제21대 국회의원선거 평가서(절차사무 준비 및 관리, 당내경선 및 정책선거)」, 2020.05.

2. 외국문헌

(1) 단행본

衆議院調査局第二特別調査室, 選挙制度関係資料集(平成31年版), 2019.3

選挙管理研究会 編, 投・開票事務ノート : 地方選挙のための, 地方財務協会, 2017.3.

選挙管理研究会 編, 投・開票事務ノート : 参議院議員通常選挙のための : 平成28年7月, 地方財務協会, 2016.6.

選挙管理研究会 編, 在外投票事務ノート, 地方財務協会, 2016.

選挙管理研究会 編, 期日前投票及び不在者投票事務ノート : 平成二十八年, 地方財務協会, 2016.

選挙管理研究会 編, 投・開票事務ノート : 衆議院議員総選挙・国民審査のための, 地方財務協会, 2014.12.

安田充 荒川敦, 逐条解説 公職選挙法 上, ぎょうせい, 2010.

Ad Hoc Committee for 2020 Election Fairness and Legitimacy FAIRNESS AND LEGITIMACY, Fair Elections During a Crisis: Urgent Recommendations in Law, Media, Politics, and Tech to Advance the

Legitimacy of, and the Public's Confidence in, the November 2020 U.S. Elections, UCI Law, April 2020.

Elections Canada, Overview of Elections Canada and the federal electoral system, Briefing Book, December 2019.

Eric Bjornlund, Glenn Cowan, VOTE COUNT VERIFICATION; A USER'S GUIDE FOR FUNDERS, IMPLEMENTERS, AND STAKEHOLDERS, Democracy International, Inc., 2011.

Isobel White, Postal voting and electoral fraud 2001-09, 14 March 2012, pp.1-35.

Law Commission, Scottish Law Commission, Northern Ireland Law Commission, ELECTORAL LAW:A Joint Interim Report, 2016.

Matthew Weil, Tim Harper, Charles Stewart III, Christopher Thomas, The 2018 Voting Experience; POLLING PLACE LINES, Bipartisan Policy Center, November, 2019.

OSCE ODIHR, Election Observation Handbook(Sixth edition), 2010.

Paul M. Schwarz, VOTING TECHNOLOGY AND DEMOCRACY, NEW YORK UNIVERSITY LAW REVIEW Vo.77, pp.625-698.

Presidential Commission on Election Administration, The American Voting Experience: Report and Recommendations of the Presidential Commission on Election Administration, January, 2014.

Sanjay Gathia, ASEAN Workshop on Election Observation: Incremental Steps Towards the Establishment of an ASEAN Election Observation Mechanism, Manila, 24-25 June 2015.

Sida(The Swedish International Development Cooperation Agency), Handbook for European Union Election Observation Missions, Elanders Graphic Systems AB, Sweden.

The Queen's Privy Council for Canada, Overview of Elections Canada and the Federal Electoral System: Briefing Book, December 2019. (<https://www.elections.ca>)

(2) 논문

田中 浩之, 北山 昇, 規制対象範囲・適正性の判断軸は? 不適正利用の禁止義務への対応 (特集 改正個人情報保護法・近時不正事例からみる 企業のデータ・コンプライアンスと利活用 ; データ・コンプライアンス), ビジネス法務 20(8), 2020.8, pp.25-28.

村井 敏邦, 刑事法のなかの憲法(20)法の適正性, 時の法令 / 雅粒社 編 (2063), 2018.12.15., pp.47-49.

田村 達久, 最新判例演習室 行政法 行政手続の適正性保障と憲法31条との関係--成田空港訴訟上告審判決--最一小判 2003.12.4., 法学セミナー 49(11) (通号 599), 2004.11, p.119.

本多 潤一, 適正性と適法性そしてトライアングル体制, 国際商事法務 / 東京 : 国際商事法研究所 [編], 26(12), 1998.12, pp. 1241-1254.

湯浅 壘道, 電子投票に関する法制度の近時の動向, 東京: 社会文化研究所紀要 (67), 2011.3 pp.1~10.

湯浅 壘道, 第三段階の電子投票と法制度--エストニアの事例を中心に, 情報ネットワーク・ローレビュー / 情報ネットワーク法学会 編 9(2), 2010.7, pp. 67-84.

鹿戸 敬介, Japan ICT Trend 再び脚光を浴びる電子投票, InfoCom T&S world trend report : 世界の情報通信サービスの情報誌, 情報通信総合研究所ICT創造研究部 編(346), 2018.2 pp. 28-31.

河村 和徳, 伊藤 裕顕, 被災地選挙の諸相(64)コロナ禍で考える電子投票・オンライン投票, 選挙 : 選挙や政治に関する総合情報誌 73(7), 東京 : 都道府県選挙管理委員会連合会, 2020.7, pp. 13-20.

中島 学, 「電子投票に関する意向調査」について, 選挙時報 69(7), 東京 : 全国市区選挙管理委員会連合会, 2020.7, pp. 39-47.

湯浅 壘道, アメリカの電子投票におけるガイドラインの改定 : 任意的投票システムガイドライン2.0, 選挙 : 選挙や政治に関する総合情報誌 73(6), 2020.6. pp. 7-18.

三輪和宏, フランス 電子投票とインターネット投票に関する上院の調査報告書, 外国の立法 : 立法情報・翻訳・解説 (月刊版. 281-2), 国立国会図書館, 2019.11.

鈴木興太郎. 選挙制度と投票制度の機能と選択, 2017.

Anne van Aaken and Richard Chambers, Accountability of International Election Observers, International Organizations Law Review, 2009.

Halfdan Lynge-Mangueira, Why 'Professionalizing' International Election Observation Might Not be Enough to Ensure Effective Election Observation, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012.

Hisham Mousar Alex Reed Sebastian Abjorensen Siem Hok Leang Heng Sim, The Comparative Study of Electoral Process Issues in France, Korea, the Philippines and Indonesia, Parliamentary Institute of Cambodia, 2014.

Joseph Asunka, Sarah Brierley, Miriam Golden, Eric Kramon, and George

Ofosu, Election Observers and Electoral Fraud, August 23, 2013.
Judith Kelley, Election observers and their biases, Journal of Democracy, 2010.
Michael Callen, James D. Long, Institutional Corruption and Election Fraud: Evidence from a Field Experiment in Afghanistan.
Rebecca Wagner, Responding to COVID-19 with 100 per cent postal voting: Local elections in Bavaria, Germany, International Institute for Democracy and Electoral Assistance,
Seth Mydans, “OBSERVERS OF VOTE CITE WIDE FRAUD BY MARCOS PARTY”, By Special To the New York Times, Feb. 10, 1986.
Yutaka ONISHI, Electoral Management Bodies and Electoral Governance, Japanese Journal of Electoral Studies Vol. 28 Issue 2, 2012, pp.62-77.

(3) 자료

木城町選挙管理委員会事務局, “‘投票立會人’, ‘改票立會人’が 公募制(事前登録型)になりました”.

石田良, 投票理論の概要～意志集約方法の理論分析①～, 財務総研リサーチ・ペーパー全国市区選挙管理委員会連合会, 最近の質疑から 在外選挙人名簿から抹消された者が行った在外投票の取扱いについて, 選挙時報 69(7), 2020.7 pp. 48-50.

政治改革推進協議会, 新制度の検証と当面の緊急改革課題, 1997.

BBC News, “US election: Do postal ballots lead to voting fraud?”, By Reality Check team, 25 August 2020.

Brian Barrett, America’s Electronic Voting Machines Are Scarily Easy Targets, 2016.8. (<https://www.wired.com>)

Carnegie Corporation of New York, Voting Rights: A Short History, November 18, 2019. (<https://www.carnegie.org>)

European Parliament, Coronavirus and elections in selected Member States, European Parliamentary Research Service.

German Federal Law Gazette.

Jordan Wilkie, America's new voting machines bring new fears of election tampering, US election 2020, 22 Apr 2019. (<https://www.theguardian.com>)

Rose Ann Carroll, “2018 Election Observer Training”, Presented by the Jefferson County Auditor’s Office.

The Carter Center, A Guide to Election Observer Policies in the United States, <https://www.cartercenter.org/>

The Carter Center, Limited Election Observation Mission to the Philippines
June 2016 Statement.

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

**「투·개표 분야의 적정성 확보를 위한
공직선거법 개정방향」**

발행일 | 2020년 12월

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-503-2190

인 쇄 |

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)