

2018년 선거연수원  
선거연구논문

# 환경변화에 대응하는 미래지향적 선거관리방안 연구

Future-oriented election management study  
in response to environmental change

2018. 8. 31.

사단법인 선우회  
부설 선거정책연구원

# 환경변화에 대응하는 미래지향적 선거관리방안 연구

Future-oriented election management study  
in response to environmental change

2018. 8. 31.

사단법인 선우회  
부설 선거정책연구원

# 제 출 문

## 선거연수원장 귀하

본 보고서를 『환경변화에 대응하는 미래지향적 선거  
관리방안 연구(Future-oriented election management  
study in response to environmental change)』의 최종  
보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2018. 5. 01. ~ 8. 31.

- 
- 책임연구원 : 손재권(대구한의대학교 객원교수)
  - 연구원 : 김성수(선거정책연구원)
  - 자문위원 : 김영철(강원도선거관리위원회 상임위원)  
오성택(동국대학교 사회과학대 외래강사)
-

---

이 보고서는 선거연구기관의 결과물로서  
중앙선거관리위원회의 立場과 다를 수 있습니다.

---

위의 선거용역논문은 아래와 같은 절차와 학술대회를 거쳐  
작성되었습니다.

구분	내용
주제선정	2018. 5.01.
초고작성기간	2018. 5.01.~ 2018. 7.31.
자문위원 의견 취합 실무위원회 검토	1차 : 2018. 7.04. 2차 : 2018. 7.26. 3차 : 2018. 7.30.
학술대회 개최	2018. 8.01.
최종보고안 검토	1차 : 2018. 8.13. 2차 : 2018. 8.20. 3차 : 2018. 8.27.
최종보고안 수정·보완 검토기간	2018. 8.21.~ 8. 26.
최종확정 및 인쇄의뢰	2018. 8.28.
보고서 제출	2018. 8.31.

### 1. 유권자의 접근성 및 투표참여 편의 구현

#### □ 보편적인 제도개선을 통한 투표편의 확보

- 1948년 5.10 총선에서 필기구로 기표를 한 후 기표용구는 다양한 변천을 거쳐 1994년 통합선거법을 통해 현재의 모습이 되었다. 현재 등록 정당의 숫자가 늘고 선거제도가 다양화되면서 유·무효에 대한 이의제기 등으로 투표용지 길이가 길어짐에 따른 문제점을 개선하기 위하여 기표용구를 변경하거나 기표 마크(0.7cm)의 크기를 줄여서 무효표 시비를 없애기를 제안한다.
- 동시지방선거 때마다 지적되고 있는 ‘줄 투표(문지 마 투표)’의 폐해를 해소할 수 있는 방안으로 투표용지 교부순서를 개선해보고, 정당의 통일기호에 대한 공정성 시비, 정당기호와 게재순서가 일치한 데서 초래하고 있는 후광효과가 발생할 가능성이 크므로 각 선거에서 게재순서를 추첨으로 배정하는 것이 유권자가 올바른 선택을 하는데 도움이 될 것이다

#### □ 투표의 접근성 및 편의 증대

- 투표소의 접근성 편의 부문은 세계 어느 나라를 불문하고 강조하고 있다. 최근 각종 아이디어 용품이 개발되고 있어서 이를 투표소 설비에 활용하면 선거(특히, 보궐선거) 때마다 투표소 확보와 설비 등의 고민을 해소하고 종교 단체, 장애인 단체들이 제기하는 불만을 해소하며 유권자의 투표소 접근성 용이로 참정권을 보장할 수 있다.
- 투표율 제고와 유권자의 참정권 행사를 보장하고 있는 것으로 평가되고 있는 사전투표의 투표소를 늘릴 필요가 있다.

#### □ 선거관리인력 역량강화 및 플랫폼 구축

- 선거관리인력에 대한 개념과 교육 등의 방법이 개선되어야 한다. 선거관리가 선거관리위원회의 전유물이 아니라 유관 기관·단체 및 사회구성원 모두가 함께 생산하는 공동 생산물이라고 보고, 관리인력 교육도 평상시에 시민교육의 관점에서 접근할 필요가 있다고 본다.
- 관계 기관과의 협업체계를 구축하고, 교육 주체 및 대상의 다변화, 플랫폼을 구축하여 정보 및 자료의 쌍방향 생산과 소비가 용이하도록 함으로써 국민에 대한 신뢰성을 확보할 수 있다.

## □ 국민의 눈높이에 맞는 신뢰성 확보

- 모든 행정은 국민이 효능감을 느낄 때만이 효과성과 신뢰를 높일 수 있다. 그리고 이제는 모든 행정은 공개되어야 한다. 현재 제도상으로는 이해 관계자의 참관과 참여가 많이 보장되어 있으나 아직도 국민의 눈높이에는 미치지 못하는 측면이 있다. 선거과정에 언론·시민단체 등의 참여를 확대할 필요가 있다.
- 직접 법에 규정되지 않았다고 해도 관리과정에서 잘 활용하면 국민의 편에서 서서, 국민의 권리 신장을 위한 많은 방안이 있을 수 있다. 현재 개표참관인처럼 투표참관인에 있어서도 일반국민 공모 제도를 도입이 필요하다.

## 2. 개표의 신뢰성 확보 및 효율성 제고

### □ 사전투표 회송용봉투 교부기준 선거별 차등화

- 사전투표는 선거인의 투표 용이성으로 투표율을 높이고, 참정권을 보장하는 큰 장점이 있는 반면에, 관리측면에서는 어려움도 적지 않고 예산도 많이 소요된다. 그중에 중점은 회송용 봉투를 어느 단위(구·시·군, 읍·면·동, 국회의원선거구, 기초의원선거구)로 교부하는 가에 따라서 선거인의 혼란 및 개표의 어려움도 줄일 수 있다. 선거의 크기·종류·특성에 따라 달리하도록 유연성 있게 운영하는 것이 바람직하다.
- 현재 개표록에 개표참관의 참관여부만 기록하고 있는데, 개표록 작성 후에 이들에게 서명을 받아서 공증적 효력을 받는 방안도 연구해 볼 필요가 있다.

### □ 개표장내 파워블로거·언론의 현장 모니터 허용

- 개표과정을 누구나 참관하고 이해를 돕기 위하여 현재 선거방송 등에서 일부개표소에서 과정을 중계방송하고 있으나, 사회관계망(SNS)의 발달과 영향력 등을 감안하여 모든 개표소를 대상으로 파워블로거와 언론인 등에게 현장에서 취재·보도를 할 수 있도록 허용하는 방안이 필요하다.
- 국민들의 요구가 다양해지고 있으므로 개표현장에서 국민 참관인들에게 개표과정의 이해를 도와주는 도우미를 배치하고, 개표인력에 대한 교육을 실습위주로 내실 있게 하는 방안도 더 연구할 필요가 있다.

### □ 개표관리의 표준화

- 공정성과 정확성에 바탕을 둔 시스템에 의한 개표관리를 추구할 필요가 있다. 투표지분류기, 계수기 등 개표장비의 성능은 과학기술진보시대에 맞게 정교하게 개선하고 개표질서위반행위에 대해서는 엄정하게 대처하되, 개표에 소요되는 인력, 시간 등을 실측을 통하여 산정한 전국 통일 '개표관리표준안'을 마련하여 위원회별로 상이한 최초 득표수 공표, 개표율, 개표종료시간의 편차를 줄여 선거전반에 대한 대국민신뢰를 높여야 한다.

- IT 강국의 위상에 걸맞게 선거장비의 성능을 더 정밀하게 개선되어야 할 것이며 개표 관리하는 사람들에 대한 교육 자료와 방법을 개선하고 매뉴얼을 이해하기 쉽도록 만들어서 시민단체 등에게 제공하는 등 이해관계자 누구나 접근이 용이하도록 하여 미리 개표과정을 이해하도록 하여야 한다.

### 3. 선거법 위반행위 과학적 조사 시스템 운영

#### □ 선거법위반행위 단속환경 변화

- 1987년 민주화 이후 법적·제도적인 장치가 없는 상태에서 선거관리위원회의 의지 하나로 단속을 실시하여 30여년이 되었으며 선거관리위원회의 선거범죄 단속이 한국을 완전한 민주주의 국가로 평가받는데 일익을 담당하였다.
- 선거법위반행위에 대한 법·제도적인 뒷받침에 힘입어 제도·인력·장비 면에서 안정적으로 운영이 가능한 상태이며 선거범죄 발생건수도 선거별로 하향 추세로 나타나고 있으나 사이버선거범죄에 있어서는 최근 가짜뉴스 및 댓글 여론조작 문제가 대두되어 그 대응방안의 강구가 필요하다.
- 정보통신기술의 발달과 4차 산업혁명시대의 도래로 급변하는 디지털 환경에 부합하는 선거법위반행위 단속시스템의 구축이 요망된다.

#### □ 가짜뉴스 및 댓글 여론조작 대응방안

- 최근 가짜뉴스와 댓글 여론조작 선거범죄가 폭발적으로 증가하고 유권자의 의사를 왜곡할 문제를 야기하고 있어 그 대응방안의 강구가 시급한 실정이다.
- 가짜뉴스 및 댓글 여론조작 대응방안은 직접적·기술적 측면에서 가짜뉴스 등의 사전 확산을 방지하는 대책과 첨단과학 장비 및 전문 인력을 확보하고, 간접적·자율적 측면에서는 소셜 미디어 사업자의 자율규제 유도 및 네티즌에게는 미디어 리더십 교육이 필요하며, 법적·제도적인 측면에서는 현행 법규 내에서 규제하고 사전예방 및 억제효과를 위해 과태료를 부과하는 방안을 강구할 필요가 있다.

#### □ 첨단 과학조사시스템 운영방안

- 디지털포렌식 시스템의 원활한 운영을 위해 법·제도적인 보완이 필요하고, 미래를 대비한 과학조사인프라 구축을 위해 선거포렌식센터를 설치하고 디지털포렌식 전문가 등 전문조사인력을 확보해야 한다.
- 첨단 과학조사시스템을 구축하기 위해 선거사범 과학조사가이드를 제작하고 선거사범 과학조사프로그램을 개발하여 선거사범을 윈스톱으로 처리하는 첨단 과학조사시스템을 구축·운용함으로써 급변하는 선거환경에 부합한 단속활동을 전개하여야 한다.

#### 4. 재외선거 참여율 제고

##### □ 재외선거 참여율 결과 종합 분석 및 평가

구분	재외국민수	투표자수	투표율(%)	비고
제18대 대통령선거	2,236,819명	158,225명	7.07	2012.12.19. 실시
제19대 국회의원선거	2,236,819명	56,456명	2.52	2012. 4.11. 실시
제19대 대통령선거	2,672,202명	221,981명	8.31	2017. 5. 9. 실시
제20대 국회의원선거	2,472,746명	63,797명	2.58	2016. 4.13. 실시

##### ○ 저조한 투표율

재외국민수 대비 제19대 대통령선거(2017.5.9)의 투표율 8.31%, 제18대 대통령선거(2012.12.19)의 투표율 7.07%, 제19대 국회의원선거(2012.4.11)의 투표율 2.52%, 제20대 국회의원선거(2016.4.13)의 투표율 2.58%의 수준을 나타남에 따라 10% 미만 한 자리 수의 극히 저조한 투표율을 기록하였다.

##### ○ ‘공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서’의 가장 큰 이유

이와 같이 극히 저조한 한 자리수의 투표율이 기록된 이유는 중앙선거관리위원회가 실시한 ‘제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사’에 의하면 재외선거인등이 신고·신청은 하였으나, 투표하지 않은 응답자의 미투표 사유로 ‘공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서’를 49.1%로 지리·공간적 환경요인을 가장 큰 이유로 꼽았다.

##### □ 재외선거 참여율 확대방안 검토

##### ○ 블록체인 방식(block chain)을 활용 등

‘탈중앙화·보안성·투명성’을 주요 특징으로 하는 블록체인 방식(block chain)을 활용한 온라인 투표시스템과 우편투표를 시범적으로 실시한 후 그 결과에 따른 수정·보완을 거쳐 단계적으로 적용하여야 한다. 선거당일 투표소에서 투표한 기록을 입력·기록할 수 있도록 시스템을 구축한다면, 재외선거인 등이 귀국하여 신고하는 절차 없이 투표할 수 있다. 따라서 국외부재자는 주소지를 관할하는 투표소에서 투표하고, 재외선거인은 전국 어디에서든지 설치된 투표소에서 자유롭게 주권을 행사할 수 있을 것이다.

##### ○ 투표 편의를 위한 법적·제도적 보장 장치 도입

교통편의를 제공하거나 재외공관이 사용하는 각종의 교통수단을 제공, 위임을 통한 대리 투표와 팩스 투표의 도입을 고려할 만하다. 그리고 투표시간 연장, 재외공관 이외의 추가 투표소 설치 확대, 참여확대를 위한 홍보 강화, 정당의 해외 당원협의회 설치와 선거운동 전개, 상근 재외선거관제도 실시 등을 전면적으로 검토하여 실시할 필요성이 있다.



## 5. 정치자금 공개의 활성화 방안

### ○ 정치자금 수입·지출내역 실시간 공개

현재 선거비용은 선거일 후 30일이 지나서야 공개되고 있어 유권자들이 후보자 선택에 영향을 미치지 못하고 있으며, 각 후보자들이 자율적으로 이루어지고 있는 선거기간 중의 인터넷 공개행위도 그 효율성을 담보할 수 없으므로 후보자는 정치자금 수입·지출이 이루어지는 경우 48시간 이내에 그 내역을 인터넷 홈페이지를 통한 공개를 의무화하여야 한다. 또한 선거비용 외에 정치자금도 공개를 의무화하여야 한다. 정당의 수입 중 높은 비중을 차지하는 국고보조금과 기탁금 지출에 대한 실시간 공개는 납세자인 국민에 대한 의무에 해당되므로 우선적으로 추진되어야 한다.

### ○ 정치자금 회계보고서 인터넷 상시공개

현행 공고일부터 3개월간 회계보고서, 정치자금수입과 지출내역, 첨부서류 열람, 사본교부 방식은 일반 국민의 정치자금 정보 접근에 한계성이 있으므로 정당, 후보자 등의 회계 보고 자료를 전자적 형태로 제출토록 하고, 중앙선거관리위원회 시스템을 통하여 상시 공개토록 하여야 한다.

### ○ 정치 관련 자금 공개 확대

국민들의 정치 불신의 하나가 되고 있는 출판기념회에 대하여 모금액, 지출내용 등을 공개하도록 하여야 할 것이며, 특정 당원이 거액의 당비를 납부하고 당내 영향력을 행사하거나 부정한 방법으로 선출직 후보자로 선출될 가능성을 차단하기 위하여 일정 범위 이상의 고액당비 납부자는 공개하는 것이 필요하다.

### ○ 정치자금에 대한 국민통제 강화

정치자금의 수입·지출에 관한 가능한 많은 정보를 쉽고, 충분하게 국민들이 접근할 수 있도록 공개하여 국민의 통제를 유도하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 정치자금 수입·지출 실시간 공개, 정치자금 회계보고서 인터넷 상시공개를 통하여 국민의 이의신청을 받는 방법 등으로 정치자금의 투명성을 높이고 정치자금 관련 부정을 방지하는 국민의 '참여 규제'가 필요하다.

# TABLE OF CONTENTS

## 환경변화에 대응하는 미래지향적 선거관리방안 연구 (Future-oriented election management study in response to environmental change)

---

[요약문]	i
<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
제1절 연구의 목적	2
제2절 연구의 방법과 내용	4
<b>제2장 유권자의 접근성 및 투표참여 편의 구현</b>	<b>5</b>
제1절 보편적인 제도개선을 통한 투표편의 확보	6
제2절 투표의 접근성 및 편의 증대	25
제3절 선거관리 인력 역량강화 및 플랫폼 구축	29
제4절 국민의 눈높이에 맞는 신뢰성 확보	35
<b>제3장 개표의 신뢰성 확보 및 효율성 제고</b>	<b>38</b>
제1절 사전투표 회송용봉투 교부기준 선거별 차등화	39
제2절 개표장내 파워블로거·언론의 현장 모니터 허용	42
제3절 개표관리의 표준화 등	45
<b>제4장 선거법 위반행위 과학적 조사 시스템 운영</b>	<b>48</b>
제1절 선거법위반행위 단속환경 변화	49
제2절 가짜뉴스 및 댓글조작 대응방안	62
제3절 첨단 과학조사시스템 운영방안	76

제5장 재외선거 참여율 제고 .....	83
제1절 재외선거의 결과 .....	84
제2절 재외선거의 종합분석 평가 .....	89
제3절 재외선거 참여율 확대방안 검토 .....	97
제6장 정치자금 공개의 활성화 방안 .....	119
제1절 정치자금의 운영실태 .....	120
제2절 정치자금 공개제도와 문제점 .....	125
제3절 외국의 정치자금 공개제도 .....	131
제4절 정치자금 공개의 활성화 방안 .....	137
제7장 정책적 제언 .....	140
참고문헌 .....	146

# 표 목차

## (List of Tables)

〈표 II-1-1〉 투표결정시기와 투표일 .....	9
〈표 II-1-2〉 최근 5년간 19세 이상 인구수와 등록장애인 수 .....	12
〈표 II-1-3〉 60세 이상 노인인구비율 현황 .....	12
〈표 II-1-4〉 온라인투표의 특징 .....	20
〈표 II-1-5〉 ‘가’ 후보 여부에 따른 평균 득표율과 평균 당선율 차이 .....	23
〈표 II-1-6〉 주요 국가의 투표용지 순위계재 방법 .....	24
〈표 II-1-7〉 비순환방식 채택국가의 예 .....	24
〈표 II-2-1〉 전국동시지방선거 투표율 변화 .....	25
〈표 II-2-2〉 선거별 투표소 변경현황 .....	26
〈표 III-1-1〉 제6회 전국동시지방선거 관내·관외 선거인 비율 .....	40
〈표 IV-1-1〉 1990년대 선거범죄 단속현황 .....	52
〈표 IV-1-2〉 2000년대 선거사범 단속현황 .....	53
〈표 IV-1-3〉 2010년대 선거사범 단속현황 .....	54
〈표 IV-1-4〉 2000년대 사이버선거사범 단속현황 .....	57
〈표 IV-1-5〉 2010년대 사이버선거사범 단속현황 .....	58
〈표 IV-1-6〉 최근 선거의 가짜뉴스 단속 .....	60
〈표 V-1-1〉 국회의원선거 재외국민의 투표율(%) .....	85
〈표 V-1-2〉 대통령선거 재외국민의 확정된 선거인수 등록률 .....	86
〈표 V-1-3〉 대통령선거 재외선거등록자의 투표율(%) .....	88
〈표 V-2-1〉 국회의원선거와 대통령선거 재외선거등록자의 투표율(%) 분석 .....	90
〈표 V-2-2〉 대통령선거의 신고·신청자중 미투표 사유의 추세 .....	94
〈표 V-3-1〉 OECD 회원국의 재외선거의 투표방법 .....	98
〈표 V-3-2〉 재외국민 선거권 행사의 범위 .....	106
〈표 V-3-3〉 교민 거주지에서 총영사관(투표소)과 도달 거리 등 조사 .....	108
〈표 V-3-4〉 귀국투표신고 및 투표현황 .....	112
〈표 V-3-5〉 선거별 추가투표소 설치 현황 .....	113
〈표 V-3-6〉 제19대 대통령선거 재외선거관리위원회 설치대상 공관현황 .....	117
〈표 V-3-7〉 역대 선거별 재외공관 인력파견(재외선거관) 파견인원 .....	118
〈표 VI-1-1〉 정당별 수입내역 .....	122
〈표 VI-1-2〉 연도별 정당의 국고보조금 수입총액 .....	122
〈표 VI-1-3〉 정당별 지출내역 .....	123
〈표 VI-1-4〉 연도별 정당의 선거비용 지출총액 .....	124

〈표 VI-1-5〉 2016년도 정당별 선거비용 지출액 .....	124
〈표 VI-2-1〉 정당회계보고의 공개제도 .....	126
〈표 VI-3-1〉 국가별 정치자금 조달방법 .....	133
〈표 VI-3-2〉 국가별 정치자금공개 근거법 및 공개방법 등 .....	136

## 서식 (Format)

---

〈서식 III-1-1〉 별지 제57호 서식의 (가) 개표록 .....	41
--	----

# 그림 목차

## (List of Figures)

〈그림 II-1-1〉 투표용지 2종 .....	6
〈그림 II-1-2〉 기표용구의 모형변경 .....	7
〈그림 II-1-3〉 제7회 전국동시지방선거 사전투표 .....	8
〈그림 II-1-4〉 투표소 현장투표용지 출력 .....	10
〈그림 II-1-5〉 sip and puff 보조기구 .....	14
〈그림 II-1-6〉 DAISY(Digital Accessible Information System) .....	15
〈그림 II-1-7〉 일본의 개호택시 .....	18
〈그림 II-1-8〉 1인 투표제 투표는 어떻게 하나요? .....	21
〈그림 II-2-1〉 몽골텐트 투표소 .....	27
〈그림 II-3-1〉 제19대 대통령선거 강원도 관외사전투표현황 .....	31
〈그림 II-3-2〉 e 선거도우미 플랫폼(platform) 구축 .....	34
〈그림 II-4-1〉 제7회 전국동시지방선거 개표참관인 공모 .....	36
〈그림 II-4-2〉 공개된 투표지 .....	37
〈그림 III-2-1〉 한국선거방송의 투·개표 생중계 .....	43
〈그림 IV-1-1〉 선거범위반행위 단속환경 변화 .....	50
〈그림 IV-1-2〉 오프라인 선거사범 발생추이 .....	55
〈그림 IV-1-3〉 사이버 선거사범 발생추이 .....	59
〈그림 IV-2-1〉 가짜뉴스(Fake News) .....	62
〈그림 IV-2-2〉 유형별 사이버게시물(가짜뉴스) 적발현황 .....	66
〈그림 IV-2-3〉 선거관리위원회 가짜뉴스 확산방지 및 대응방안 .....	71
〈그림 IV-2-4〉 가짜뉴스 방지위한 유권자의 올바른 행동 .....	73
〈그림 IV-2-5〉 가짜뉴스 제작유포는 범죄행위 .....	75
〈그림 IV-3-1〉 디지털 포렌식이란? .....	77
〈그림 IV-3-2〉 Election forensic center .....	78
〈그림 IV-3-3〉 디지털 포렌식 조사관 자격증 .....	79
〈그림 IV-3-4〉 선거사범 과학조사프로그램 흐름도 .....	81
〈그림 V-1-1〉 국회의원선거 재외국민의 확정된 선거인수 등록률 .....	84
〈그림 V-1-2〉 국회의원선거 재외선거등록자의 투표율(%) .....	86
〈그림 V-1-3〉 대통령선거 재외국민의 투표율(%) .....	87
〈그림 V-2-1〉 국회의원선거와 대통령선거 확정된 선거인수 등록비율 변화 .....	89
〈그림 V-2-2〉 국회의원선거와 대통령선거 재외국민의 투표율(%) 변화 .....	90
〈그림 V-2-3〉 제19대 대통령선거 미신고·미신청 사유 .....	92

〈그림 V-2-4〉 제19대 대통령선거 재외유권자 신고·신청자중 미투표 사유 .....	93
〈그림 V-2-5〉 투표참여를 높이기 위해 가장 시급히 개선해야 할 사항 .....	95
〈그림 V-3-1〉 기존 거래 방식과 블록체인 방식의 거래방식의 차이 .....	100
〈그림 V-3-2〉 에스토니아의 온라인 투표 시스템 구성도 .....	103
〈그림 V-3-3〉 블록체인 기반 온라인 투표시스템 단계별 추진방안 .....	105
〈그림 V-3-4〉 우편투표 단계별 추진방안 .....	111
〈그림 VI-1-1〉 정당의 수입총괄 .....	121
〈그림 VI-1-2〉 연도별 국고보조금 수입액 추이 .....	122
〈그림 VI-1-3〉 정당의 지출총괄 .....	123
〈그림 VI-1-4〉 연도별 선거비용 지출액 추이 .....	124
〈그림 VI-2-1〉 정치자금공개시스템 .....	125
〈그림 VI-2-2〉 정치자금 수입·지출내역 공개시스템 구성도 .....	127
〈그림 VI-2-3〉 정치자금 KT 불법 후원금 .....	129
〈그림 VI-2-4〉 선거비용공개 .....	130
〈그림 VI-3-1〉 한국과 미국의 정치자금제도 비교 .....	131

## 제1장 서론

### Chapter 1 : Introduction

---

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 방법과 내용



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

1948년 5월 10일 실시된 제헌 국회의원선거로 시작된 대한민국 선거가 올해로 70돌을 맞이하였다. 그 동안 선거관리의 공정성과 정확성은 한층 높아졌으며, 사전투표와 재외선거, 선상투표, 국민공모 개표참관인 등으로 국민들의 참정권이 확대되었다. 그 결과 대한민국은 완전한 민주주의(full democracy) 국가로서 대·내외 신뢰를 얻고 있다.<sup>1)</sup>

그러나 최근 2018년 6월 13일에 실시된 제7회 전국동시지방선거를 비롯하여 특히 2017년 5월 9일에 실시된 제19대 대통령선거에서 시민단체<sup>2)</sup>의 선거 과정에 대한 감시활동이 그 어느 때보다 활발하게 진행되었다. 이러한 선거 과정에서 불신이 여전히 존재하는 것은 과거 비민주적인 분위기 속에서 경험한 부정선거의 경험이 아직 존재하기 때문일 가능성이 크다.

선거관리위원회는 투·개표과정을 알리기 위한 정보제공 및 홍보에 적극적으로 노력하여 어느 정도 불신은 해소되었다고 하나 이제는 선거관리에 대한 대국민 설득과 홍보 등 정보제공 수준에서 나아가 선거과정을 전문성, 투명성, 책임성을 제고할 수 있는 시스템을 갖추고 선거 완전성(electoral integrity)을 추구할 필요성이 있다.

한편, 인터넷의 급속한 대중화와 뉴미디어(New Media)의 출현, 특히 최근 SNS로 대표되는 급속한 환경변화는 ‘정치적 공론장’이라 할 수 있는 선거에 있어서도 유권자의 선택의 기준이 되는 선거정보가 충실히 전달되지 못하고 ‘왜곡과 조작’으로 공정성에 심각한 도전을 받고 있으며, 최근의 탄핵정국을 거치면서 나타난 사회 전반의 정치적 성숙도에 비추어 볼 때 개혁과

1) 이코노미스트에서 발표한 2017년도 세계민주주의 지수에서 대한민국은 20위를 기록했다.

<http://infographics.economist.com/2018/democracyindex/>

민주주의 지수는 《이코노미스트》지가 167개국의 민주주의의 상태를 조사하여 작성한 지수이다. 이코노미스트 정보분석기구에서 ‘선거절차 및 다원주의’, ‘시민의 권리’, ‘정부의 기능’, ‘정치 참여’, ‘정치 문화’의 다섯 가지 범주에 대한 지수와 함께 수량화하였다. 각 나라들은 ‘완전한 민주주의’, ‘결합 있는 민주주의’, ‘혼합체제’, ‘권위주의 체제’로 분류된다. 2017년 이코노미스트 정보분석기구의 민주주의 지수에 의하면, 조사국 중 노르웨이가 10점 만점에 9.87점으로 가장 높은 점수를 얻었고, 북한이 1.08점으로 가장 낮은 점수를 얻었다. 한국은 2017년 8.00점으로 20위를 기록해 아시아 지역에선 가장 높은 순위를 기록했다.

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EC%A3%BC%EC%9D%98>

2) “시민의 눈” 등 다양한 시민단체가 참여하였다.

변화를 바라는 국민들의 욕구를 반영하고 지속적으로 선거관리 대한 신뢰감을 확보하는 방안이 요구된다 할 것이다.

재외선거에 있어서 2016년 4월 13일 실시된 제20대 국회의원 선거 때부터 선거인 등록신청과 관련하여 인터넷과 우편신청을 허용하고 영구명부제를 도입하였으나 투표는 여전히 재외공관 현장 투표를 고수하고 있다. 재외국민이 신고·신청자중 투표하지 아니한 이유 중 가장 많은 불만 요인을 차지하는 것이 ‘공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워’라는 투표의 지리 공간적인 거리상의 불만요인이 가장 크게 나타났기 때문에 이에 대한 개선책이 요구된다.

글로벌 사회의 진전, 블록체인(Block Chain)과 기술진보 시대에 발맞추어 적합한 재외선거제도와 재외국민의 투표참여 제고를 위한 방안이 요구된다.

정치자금지출은 대의민주주의 운영에 있어 필요 불가결한 비용으로 간주되고 있지만, 그 투명성이 확보되지 못하여 국민들의 정치 불신 주요 요인의 하나로 자리 잡고 있다.

인공 지능(AI), 사물 인터넷(IoT), 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터, 모바일 등 지능정보기술이 기존 산업과 서비스에 융합되거나 3D 프린팅, 로봇공학, 생명공학, 나노기술 등 여러 분야의 신기술과 결합되어 실세계 모든 제품·서비스를 네트워크로 연결하고 사물을 지능화하여 초연결(hyperconnectivity)과 초지능(superintelligence)을 특징으로 하는 제4차 산업혁명<sup>3)</sup> 속에서 살아가고 있다. 선거를 둘러싼 환경도 결코 예외일 수 없으므로 이러한 환경 변화에 적극적으로 대응하면서 미래지향적으로 변화되어야 한다.

그러므로 본 연구는 선거환경 변화에 대한 이론적, 현상적 진단을 통하여 환경변화에 선제적으로 대응하고 선거관리의 지속적인 신뢰성 제고, 유권자에 친화적인 선거 서비스를 확대하여 헌법기관으로서 선거관리위원회의 위상과 역할 강화에 그 목적이 있다.

---

3) [네이버 지식백과] 제4차 산업혁명 [The Fourth Industrial Revolution, 第4次産業革命] (IT용어사전, 한국정보통신기술협회)

## 제2절 연구의 방법과 내용

본 연구는 「환경변화에 대응하는 미래지향적 선거관리방안」에 대한 논문, 토론회, 발표문 등의 자료, 언론보도내용, 외국의 사례를 수집하여 분석하고, 시민·사회단체의 의견, 토론회를 통한 의견, 선우회원 의견, 선거관리위원회 직원의 경험사례 등 각계 의견을 수렴하며 선행 연구 분석을 통한 문제점을 도출하고 개선방안을 제시한다.

본 연구의 내용을 다섯 가지 분야로 나누어 살펴본다.

첫째, 선거관리위원회의 선거관리의 중요한 부분을 차지하는 투표와 개표의 절차적 부문에서 인적·장소적·시설적 관념을 이제까지의 틀을 뛰어 넘어 유권자의 편에서 바라보고 방향을 제시하고 국민의 접근성·편리성에 초점을 맞추었다.

둘째, 유권자의 접근성 및 투표편의 구현을 위하여 기표용구, 투표용지 교부 방법 개선 등 보편적인 제도 개선을 통한 투표 편의 확보, 선거관리 인력 역량강화 및 플랫폼 구축, 일반 국민들의 선거과정 참여 확대 방안을 제시해 보고, 개표의 신뢰성 확보 및 효율성 제고를 위하여 제도적·인적·장비 및 관리 측면에서 그 현상을 진단해보고 개선방안을 제시해 본다.

셋째, 가짜뉴스(Fake News), 비방·허위사실 공표 등 네거티브 캠페인, 여론조사·댓글 조작, 금품선거 등 선거법 위반 환경의 변화를 분석하여 최근 선거에서 쟁점이 되고 있는 가짜 뉴스와 댓글여론 조작에 대한 대응방안과 디지털 포렌식 등 첨단 과학조사시스템 운영방안을 제시한다.

넷째, 재외선거 참여율 확대 방안을 검토하여 본다. 재외 선거의 투표율 저조원인을 분석하고 ‘탈중앙화·보안성·투명성’을 주요 특징으로 하는 블록체인(block chain) 방식을 활용한 온라인 투표시스템과 우편투표를 시범 실시하는 방안과 재외 유권자 투표 편의를 위한 법적·제도적 보장 장치 도입 방안을 제시한다.

다섯째, 정치자금에 대한 국민들의 부정적인 인식을 변화시키기 위하여 정치자금의 투명성 제고를 위한 방안과 정치자금에 대한 국민의 폭넓은 감시 활동 참여방안을 제시해본다.

## 제2장 유권자의 접근성 및 투표참여 편의구현

### Chapter 2 : Voter Accessibility and Voting Participation

제1절 보편적인 제도개선을 통한 투표편의 확보

제2절 투표의 접근성 및 편의 증대

제3절 선거관리 인력 역량강화 및 플랫폼 구축

제4절 국민의 눈높이에 맞는 신뢰성 확보

## 제2장 유권자의 접근성 및 투표참여 편의구현

### 제1절 보편적인 제도개선을 통한 투표편의 확보

#### 1. 투표용지 및 기표용구 개선

2015년 8월 13일 기존 제도 중 후보자가 겹치도록 기표하는 경우 유·무효 구분이 어렵고, 투표용지의 첫 번째와 맨 마지막에 위치한 후보자가 유·무효 판정에서 상대적으로 유리 할 수 있다는 이유로 투표용지의 각 정당칸 및 후보자칸 사이에 여백을 두도록 공직선거법을 개정한 바 있으나<sup>4)</sup> 후보자가 12명 이상 출마하는 경우에는 2인의 후보자에게 걸쳐 기표되는 경우가 발생하게 된다. 특히, 현재 등록된 정당이 다수<sup>5)</sup>이므로 각 정당에서 후보자를 추천하는 경우에 비례대표국회의원과 비례대표지방의원선거에서는 개정의 효과가 크지 않다 할 것이다.

〈그림 II-1-1〉 투표용지 2종



출처 <http://srenter.tistory.com/m/98>

4) 공직선거법 제151조 제7항

5) 2018.7.25.현재 중앙당등록현황 : 33

이러한 관점에서 구체적으로 현행 제도의 문제점을 세 가지로 요약할 수 있다.


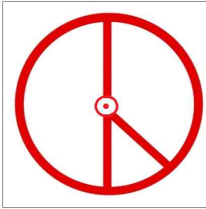
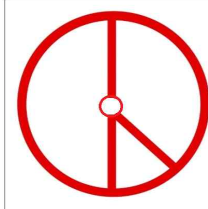
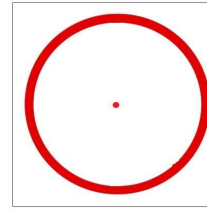
첫째, 현행 투표용지 규격은 후보자가 12명 이상일 때 구분 칸이 0.5cm 이하로써 0.7cm 크기인 기표 마크가 2인의 후보자에게 걸쳐 기표되게 되어 있어 무효표가 발생한다.

둘째, 제19대 대통령선거의 선거기간 중 사전투표용지가 후보자 사이의 구분 칸이 있는 것과 없는 것 투표용지 2종이 발급되었다는 가짜뉴스<sup>6)</sup>에 현혹된 일부 유권자들의 항의하는 사례가 있었던 바, 소모적인 논란이 발생하였다.

셋째, 투표용지의 후보자 사이 구분 칸을 둘 경우에 후보자 11명 이하의 경우 법 개정 취지대로 무효표를 예방할 수 있고, 명백하게 유·무효를 가릴 수 있을 것이나, 투표용지의 길이가 늘어나면서 투표용지 인쇄에 소요되는 예산이 증가되며 개표소에서 투표지를 분류하는 분류기의 운용에 장애요인으로 작용하여 개표시간이 지연되는 문제가 발생되기도 한다.

따라서 투표용지를 작성하는 때에는 다음과 같이 기표용구<sup>7)</sup>의 모형을 변경하여 각 정당칸 또는 후보자칸 사이에 여백을 두지 말고 작성하거나<sup>8)</sup>, 현행 투표용지 작성방법을 유지하더라도 기표용구를 변경하거나 기표 마크(0.7cm)의 크기를 줄여서 무효표를 방지할 필요가 있다.

〈그림 II-1-2〉 기표용구의 모형 변경

현행	개선안		
	1안	2안	3안
			

개선안 〈그림 II-1-2〉를 보면 투표용지의 구분 칸을 없애더라도 기표용구의 모형을 변경하면 가운데 점을 기준으로 어느 후보란에 기표한 것인지

6) 연합뉴스. 2017.5.4. 선거관리위원회 “사전투표용지는 한 종류. 허위사실유포 엄중조치”  
 7) 1948. 5.10 총선거 때는 다양한 필기용구로 기표하였고, 거듭 변화를 거쳐, 1994년 통합선거법을 제정하면서 현재의 기표형태로 정착되었다(중앙선거관리위원회. 2018. MAY. 『선거관리보 답음』. 제75호. 9쪽)  
 8) 중앙선거관리위원회도 “제19대 대통령선거 내부 평가자료”를 통해 ‘투표용지인쇄, 투표지분류기 운영 등 행정적 측면과 투표편의, 무효표 방지 등 유권자 측면을 감안하여 후보자칸 사이의 여백의 삭제를 검토할 필요가 있다’고 지적하고 있다.

정확하게 확인이 가능하고, 특정 후보자에 대한 유·무효 구분이 확실해져서 그에 따른 이의제기가 감소할 수 있다. 또한 투표용지 구분 칸을 두지 않으므로 투표용지 인쇄 예산을 절감할 수 있고 투표지분리기 운용상 오류를 줄일 수 있어 개표 시간을 단축하여 선거결과를 국민들에게 좀 더 신속하게 제공할 수 있다.

## 2. 인터넷투표 등 유권자의 편의성·접근성 확대

초고속정보통신기술의 발달은 우리들의 생활뿐만 아니라 정치과정에도 적지 않은 변화를 초래하고 있다. 특히, 인터넷의 정치공간 도입은 정당 활동이나 선거운동은 물론 투표 그 자체에도 커다란 변화를 가져오고 있다.

인터넷투표의 도입은 선거관리업무의 효율화뿐만 아니라 투표과정을 정보화함으로써 업무를 신속하고 간소하게 하고, 특히 의문표나 무효표를 없애 개표업무의 효율화에 크게 기여할 것이다. 이렇듯 정치과정에서의 IT 도입은 선거관리에 소요되는 예산 절감은 물론 유권자의 편의성과 접근성이 확대되어 투표율 제고에 적지 않은 함의를 가지게 될 것이며 나아가 투표 효능감 제고에도 효과를 줄 것이다.

〈그림 II-1-3〉 제7회 전국동시지방선거 사전투표



출처 : 한국스포츠경제. 2018.6.4.

2014년 6월 4일 실시된 전국동시지방선거에서 헌정사상 최초로 전국단위 규모로 처음 사전투표를 시행하였다. 이는 전산화된 통합선거인명부를 사용하게 되었는데 정보통신기술의 발전 없이는 이와 같은 네트워크 구축이 불가능하다 할 것이다. 사전투표는 전국 어디에서나 사전에 신고 없이 선거권

행사를 가능하게 하여 유권자의 투표편의를 획기적으로 개선하였고 국민의 참정권을 최대한 보장하였다.

사전투표제의 효과를 분석한 <표 II-1-1> 를 살펴보면 사전투표제 도입으로 투표하기가 편리해져서 투표하고자 하는 의사를 투표 당일보다는 일찍부터 결정하게 되는 경향을 보이고 있다. 중앙선거관리위원회가 유권자 대상 지방선거 투표참여 및 사전투표 등에 관한 3차 여론조사 결과에서도 광역단체장의 지지후보결정은 투표일 후 3주 이상이 28.5%로 가장 많았다<sup>9)</sup>. 따라서 선거일에만 투표에 참여하고, 투표소에 가야만 하는 체제에서 벗어나 일정기간을 설정하고 그 기간에는 자유롭게 다양한 방법으로 투표에 참여하게 할 필요가 있다. 왜냐하면 민주주의에서 의사결정시에는 의사결정정족수의 참여가 바람직하기 때문이다. 참여가 많으면 많을수록 정당성도 높아진다.

<표 II-1-1> 투표결정시기와 투표일<sup>10)</sup>

투표결정시기/투표일	5월30일 (사전투표 1일차)	5월31일 (사전투표 2일차)	6월4일 (투표일)
선거운동전	16.8	8.3	8.4
투표 1주일 전	28.3	28.8	24.2
투표 2~6일전	25.7	28.8	25.9
투표 하루 전	15.9	17.9	24.9
투표 당일	11.5	16.1	16.6

지방선거의 보궐선거에서 투표율이 20%에도 미치지 못한 경우<sup>11)</sup>도 있었다. 전자정부에 기반을 둔 온라인 투표시스템은 특히, 거동이 불편한 장애인들의 투표 참여에 크게 기여할 것이며 인적·물적 비용을 획기적으로 절감할 수 있다. IT 기술의 선거과정에 도입은 투표의 접근성 증대는 물론 이를 활용한 중앙정부 및 지방정부가 각종 정책결정과정을 위한 국민투표나 주민투표 및 생활주변선거인 아파트 동 대표선거 등을 실시하는 때에 투표권자의 참여를 용이하게 만들고 갈등을 줄이며 비용도 절약할 수 있기 때문에 패러다임의 전환적 발상이라는 측면에서도 적극 고려해 보아야 할 과제라고 생각된다. 우리는 지난 탄핵정국 촛불집회에서도 보았고 인터넷의 보편화에 따라 직접민주주의를 요구하는 추세를 볼 수 있다. 간접민주주의의 보완적 기재로써도 인터넷을 활용한 투표제도의 보편화를 위하여 증지를 모아야 할 때다.

9) 문화일보. 2018.7.26. 8쪽.

10) 고선규. 2014. “2014년 부산대학교 대학생 조사결과.” 『2014 지방선거 사전투표제의 효과분석』.

11) 뉴시스. 2008.6.4. 2008년 실시된 6.4. 재·보궐선거에서 경기지역 13개 지역 평균투표율이 18.3%로 잠정결정



### 3. 구·시·군 단위 통합선거인명부활용, 투표소 현장투표용지 출력제공

선거인의 본인확인 방법이 종이 선거인명부에서 통합선거인명부를 통한 전자적 방식으로 바뀌고, 미리 인쇄하여 교부하던 투표용지는 사전투표(재외선거 포함) 투표소 현장에서 직접 출력하여 선거인에게 교부하며 부재자투표가 별도의 신고절차 없이 전국 어디에서나 사전투표소에서 통합선거인 명부를 사용한 투표시스템으로의 전환은 우리나라뿐 아니라 세계 선거사적으로도 매우 의미가 크다고 할 수 있다.

〈그림 II-1-4〉 투표소 현장투표용지 출력



이렇듯 투표에 있어 기술적 진보의 산물인 통합선거인명부를 활용하여 선거인이 선거일에 투표소 투표를 하는 경우에 현장에서 출력하여 투표용지를 제공하는 방법으로 전환되어야 할 것이다.

2018년 6월 13일 실시된 제7회 전국동시지방선거에서 투표용지 장수만 3억장이고 무게는 900톤에 달한다.<sup>12)</sup> 투표용지 인쇄는 검수·보관·이동 등 인력, 예산 등이 많이 소요되고 업무프로세스도 복잡하다.

현재도 통합선거인명부를 통한 투표용지 인쇄가 가능한 기술이 확보가 되어 있으므로 투표일에 투표소 현장 투표용지 출력은 해당 구·시·군안에서는 어느 투표소에서나 투표가 가능하게 되어 투표편의 및 참여의 접근성 확보 등 획기적인 제도로써 선거사적 측면에서 다시 한 번 도약하는 계기가 될

12) e조은뉴스. 2018.6.4. 숫자로 보는 제7회 지방선거

수 있을 것이다.

통합선거인명부를 활용한 구체적 프로세스를 예로 든다면 개표를 담당하는 구·시·군(선거관리위원회 관할구역) 단위로 통합명부를 작성하는 것을 전제로 하는 것이므로 해당 투표구 선거인이 아닌 경우 국가선거의 경우는 숫자만 투표록에 기재하고 지방선거의 경우 봉투에 넣어 기초의원선거구를 표시하는 방법으로 개표에 대비할 수 있을 것이다.

통합선거인명부를 활용한 사전투표는 언제 어디서나 투표가 가능한 유비쿼터스(Ubiquitous)<sup>13)</sup> 투표로 국민에게 한걸음 더 다가가는 중요한 계기를 마련하였다. 이에 더하여 통합선거인명부를 활용하여 선거일에 투표소에서 투표용지를 현장 발급하게 된다면 국민적 관심으로 투표율을 높일 수 있을 것이며 투표용지 인쇄·수송·보관에 따른 인력·예산·보안부담 등을 해소할 수 있을 것으로 보인다.

#### 4. 선거인명부작성기준일 후 전입 주소지 투표

현행 공직선거법은 선거를 실시하는 때마다 구·시·군의 장이 선거인명부작성기준일 현재로 그 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 선거권자를 투표구별로 조사하여 선거인명부작성기준일부터 5일 이내에 선거인명부를 작성하도록 규정되어 있다<sup>14)</sup>. 즉, 선거인이 선거인명부작성기준일 후에 새로운 주소지로 전입신고를 하게 되면 전입신고를 한 주소지에서 투표를 할 수 있는 것이 아니라 종전 주소지의 투표구에 가서 투표를 한다. 새로운 주소지가 종전 주소지와 사이의 거리가 먼 경우 실제적으로 투표를 포기하게 하는 등 선거권 행사에 어려운 측면도 있다.

예를 들어 귀농으로 서울에 있는 사람이 선거인명부작성기준일 후에 전라남도 장흥으로 이사 간다고 가정할 때 사전투표기간에 사정이 있어 투표를 못한다면 선거일에 장흥에서 서울까지 투표하러 이동하지 않으면 현행법상 선거권을 행사할 방법은 없다. 보편적 측면에서 보면 선거일 투표를 어렵게 하고 있다.

선거가 과거의 정책을 평가하는 회고적 측면도 있으나 미래의 지도자를 선출하는 기능면에서 보면 국가선거는 어디에서 하더라도 그 효과는 같다고 할 수 있으나 지방선거의 경우 앞으로 생활할 지방자치단체의 장을 선출하는 것이 일응 타당하다고 할 수 있다.

13) 유비쿼터스(Ubiquitous) : '언제 어디서나 존재한다'는 뜻의 라틴어로 시간과 장소에 구애받지 않고 언제나 정보통신망에 접속하여 다양한 정보통신서비스를 활용할 수 있는 환경을 의미한다.

14) 공직선거법 제37조제1항

따라서 선거인이 선거인명부작성기준일 후에 주소를 옮긴 경우에 이의신청 또는 불복신청을 통해 새로운 지역에서 투표를 할 수 있도록 제도 개선이 필요하다고 하겠다. 참고로 호주(NSW 주)의 경우에 지방선거에서 투표시에 새로운 주소지에서 투표한 경우 봉투에 넣었다가 개표 시에 확인하여 유효표로 산입하고 있다.

## 5. 고령자·장애인 등 사회적 약자를 위한 투표편의<sup>15)</sup>

〈표 II-1-2〉 최근 5년간 19세 이상 인구수와 등록장애인 수<sup>16)</sup>

(단위 : 명)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년
총인구수	51,327,916	51,529,338	51,696,216	51,778,544
등록장애인수	2,494,460	2,490,406	2,511,051	2,522,906

〈표 II-1-3〉 60세 이상 노인인구비율 현황

(2018 지방선거, %)

시 도	전 남	경 북	전 북	강 원	충 남	부 산	충 북	경 남	제 주	대 구	서 울	대 전	광 주	인 천	경 기	울 산	세 종
비 율	34. 1	31. 8	31. 3	30. 9	28. 9	28. 7	27. 7	26. 6	25. 1	25. 1	24. 2	22. 5	22. 3	21. 8	21. 2	20. 3	18. 6

우리나라에서는 정치에 대한 국민들의 관심과 참여가 점차 높아지고 민주적 주권의식이 향상되어 이제 우리의 과제는 참정권 보장이 아닌 참정권의 확대가 화두로 되고 있다. 거소투표, 선상투표뿐 아니라 재외선거, 사전투표까지 도입되면서 유권자들에게 더 많은 투표기회를 제공하려는 노력이 각종 제도를 통해 도입되고 있다.

이러한 노력에도 불구하고 〈표 II-1-2〉와 〈표 II-1-3〉에 나타난 숫자가 의미하듯이 전체 선거인에서 고령자·장애인 등 사회적 약자가 차지하는 비율이 점점 높아지고 있고 고령자·장애인 등 사회적 약자의 참정권에 대한 불만과 우려의 목소리는 여전하다. 선거 때마다 투표환경 미비로 인한 사회적 약자의 불만제기는 끊이지 않고 있다.<sup>17)</sup>

15) 중앙선거관리위원회. 2017. 『해외연구관보고서』 : 제3장“장애인유권자 편의제공 현황” 해외제도 소개를 요약하였다.

16) 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 참조

이들이 주로 토로하는 문제는 선거일 투표소까지의 교통편의 제공부터 투표소 내 편의시설 미비, 선거정보 제공의 미흡 등이 있다. 사회적 약자에게 진정한 투표기회 보장을 실현할 수 있으려면 지속적인 제도 개선과 보완이 이루어져야 한다. 공직선거를 통해 국민의 소수집단을 포함한 다양한 이익을 대변할 수 있는 대표자가 선출될 수 있으려면 선거참여 기회에 있어 불편함과 제도 미비로 인해 투표권자의 참정권 행사가 좌절되는 일이 없어야 할 것이다. 장애인 유권자들이 토로하는 문제 중 선거일 투표소까지 이동권 문제는 가장 기초적으로 해결해 나아가야 할 과제이다. 장애인 특수교통수단인 “장애인콜택시”를 투표편의에 활용하는 데에 있어 지방자치단체마다 각각 다르게 운용되고 있다. 이에 선거에 있어 거동불편선거인의 투표편의 제공 등 이용목적에 부합시키려면 국토부 등과 협의하여 용도에 맞게 조례를 통일시킬 필요가 있다. 이를 위해 우리나라와 비슷한 제도나 활동 등은 제외하고 외국에서 사회적 약자들에게 제공되는 참신한 사례들을 살펴보고자 한다.

## 1) 독일의 이동투표구 및 특별투표구 제도

정치교육연방센터(BPB)에서는 청각장애인용 오디오북과 선거방법, 선거관련 제도를 해설한 영상에 자막기능을 포함하여 청각장애인이 이용할 수 있다. 장애철폐연방관할센터(BKB)의 권고사항에 따르면 투표소 진입로에 설치되는 경사로는 경사도 6% 경사로의 밑변 길이는 1m 이상으로 권고하고 있다. 특히, 연방선거법시행령 제8조 및 제13조에 따라 환자, 노인, 수감자 등 일반 투표소에서의 투표가 어려운 유권자의 선거권 보장을 위해 이동투표구 또는 특별투표구를 설치하도록 하고 있다. 이것의 설치대상은 소규모의 병원, 양로원, 요양원, 수도원, 사회병리치료소 및 교도소 등이다. 특별투표구의 설치 요청이 있을 경우에 관할 관청이 설치하도록 되어 있으며 특별투표구의 설치 대상이 될 수 있는 시설임에도 설치되지 못한 경우에는 이동투표구를 통해 투표가 진행될 수 있도록 편의를 제공하고 있다.

## 2) 미국의 시민단체 지원 및 가두 투표소 설치 등 투표 편의 활동

현행 우리나라 공직선거법은 각급선거관리위원회가 선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 교통이 불편한 지역에 거주하는 선거인 또는 노약자·장애인 등 거동이 불편한 선거인에게 교통편의를 제공하도록 규정되어 있고 이 경우에도 정당·후보자와 미리 협의하도록 의무규정이 있으며, 투표를 하게 하거나 하지 아니하게 하기 위하여 선거인에게 거마(車馬) 등 재산상의 이익제

17) 인천일보. 2018.7.17. “장애인 투표, 비밀도 없고 배려도 없었다.

공을 금지하고 있어서<sup>18)</sup>, 선거관리위원회를 제외하고는<sup>19)</sup> 현행 공직선거법에 위반되지 않는 방법으로 일반 시민단체 등이 공익적 차원에서라도 교통편의 제공이 곤란한 편이다.

그러나 미국은 정부차원에서 정책적으로 장애인에게 교통편의를 제공하기 보다는 시민사회 및 장애인단체에서 제공하는 움직임이 일반적이다. 대표적으로 장애인유권자 뿐만 아니라 모든 유권자들이 투표소에 교통편이 필요한 경우 승용차 함께 타기를 지원해주는 “carpool vote”와 같은 시민단체가 있으며 이 단체는 웹페이지를 운영하여 모든 유권자가 쉽게 투표소에 접근할 수 있다.

〈그림 II-1-5〉 sip and puff 보조기구



한편 장애인 유권자가 일반 기표대를 이용하기 어렵다는 점에 따라 기표대 조립 및 제작을 비스듬하게 하여 기표가 용이하게 하고 있고 높이를 조절 가능한 장애인 전용 기표대와 좌석 기표대 등이 제공되고 있다. 또한 사지마비의 장애인에게 입을 사용하여 공기를 들이쉬고 내쉬는 것으로 의사표시를 하게 하는 “sip and puff” 보조기구를 사용하고 있으며, 투표소 주차장 등에 “가두투표소” 설비를 하여 투표도우미의 도움으로 투표소 주차장 또는 인근 가로에 주차한 차량에서 투표를 하게 한다.

### 3) 스웨덴의 이민자·언어장애이용 선거안내책자 발간

스웨덴은 1919년부터 모든 시민에게 선거할 권리를 부여하고 있으며 중앙 선거청은 장애인 및 외국인 소수 언어인 유권자에게 선거정보를 제공하고

18) 공직선거법 제230조 제1항제1호

19) 공직선거법 제6조 제2항

있다. 중앙선거청이 제공하는 선거정보는 스웨덴어로 된 선거안내문, 수화통역사가 통역하는 선거안내필름, 점자 안내문 그리고 DAISY<sup>20)</sup>가 있다. 스웨덴은 스웨덴어를 모국어로 사용하지 않은 약 20%에 달하는 이민자가 있어 이들의 선거정보 습득에 대한 어려움을 고려해 스웨덴에서 가장 많이 사용되는 32개 언어로 선거정보를 번역해 놓고 있으며 이 중에 10개의 언어로 선거안내책자를 출판하고 있다.

〈그림 II-1-6〉 DAISY(Digital Accessible Information System)



그리고 시각장애, 아동장애, 지적장애 등의 이유로 일반 선거정보를 읽는데 어려움이 있는 유권자를 위해 DAISY로 선거안내 자료를 제작하는데 이런 자료들은 본인들이 중앙선거청에 신청하여 받을 수 있다.

DAISY로 선거안내 자료를 약 2,800명에 달하는 시각장애인협회 회원들에게 배부되며 같은 자료를 각 기초지자체 선거위원회에 송부해 선거위원회가 공공도서관에 전달한다. 또한 청각 장애인들은 중앙선거청에서 일반 유권자들에게 제공하는 모든 프린트 또는 인터넷 자료를 이용해 선거에 관한 정보를 습득한다.

한편 거동이 불편한 모든 장애인에게 교통서비스를 제공한다. 신체적 장애로 인해 거동이 불편하다는 의사의 진단서를 받아 제출하면 심사를 거쳐 교통서비스를 받을 수 있는 카드를 발급받을 수 있다. 교통서비스 카드를 가지고 있는 신체 장애인이 이동 시 전화 또는 홈페이지를 통해 교통서비스를

20) DAISY(Digital Accessible Information System): 시각장애인을 위해 책을 읽어서 녹음한 것이다.

주문할 수 있다.

#### 4) 에스토니아의 재택투표 및 온라인투표

에스토니아는 133만 5천 명의 인구 중 약 10%가 장애인으로 등록되어 있어 장애인에게 일대일로 찾아가는 서비스를 시행하고 있다. 장애인 유권자가 선거기간 동안 지방정부에 재택투표를 신청하면 선거관리위원회 및 지방정부 담당자가 집으로 직접 방문하여 서비스를 제공하는 재택투표가 이루어지고 있다. 거동이 불편한 장애인에 한해 제공되는 서비스로 재택투표는 사전 선거 기간에는 할 수 없으며 공식 선거일 당일에만 실시된다. 나라가 작고 인구가 적어 지방정부의 대국민 서비스 역시 규모는 작지만 탄력적이고 다양하게 운영되고 있으며 기관요원 1인당 민원인의 숫자 역시 많지 않아 작고 효율적인 지방정부 서비스 운영이 가능하다.

한편 세계에서 유일하게 전자선거가 보편화되어 있는 덕에 거동이 불편한 장애인 유권자들은 온라인으로도 선거에 참여<sup>21)</sup>하고 있다. 99%의 공공서비스가 온라인으로 제공되는 유일한 나라이기도 한 에스토니아는 투표 역시 온라인을 통해 참여할 수 있으며 현재 선거가 치러질 때마다 약 30%의 유권자들이 전자투표에 참여하고 있다. 전자정부에 기반을 둔 온라인 투표시스템은 특히 거동이 불편한 장애인들의 투표 참여에 크게 기여하고 있으며 인적 물적 비용을 획기적으로 절감하고 있다.

#### 5) 영국의 휴대용 확대투표용지 제공 등 접근성 우선 정책

영국 선거관리위원회는 장애인 유권자들의 참정권이 투표소를 담당하는 각 지방자치단체들의 책임 하에 보장되어야 한다고 규정하고 있다. 시각장애 유권자는 필요시 투표소 직원에게 “견본”이라고 적힌 “휴대용 확대투표용지”를 별도로 요청할 수 있고 이를 참고하여 투표할 수 있고 투표용지에 부착된 플라스틱 재질의 축각판을 이용해 조력 없이 참정권을 행사할 수도 있다.

영국은 우편투표 및 대리인 투표가 활성화 되어 있어 종종 장애인유권자는 우편투표를 활용하는 것으로 알려져 있으나 투표소 직접 투표를 선호하는 장애인유권자가 있는 경우에 지역 장애인 업무 관련 자선단체들이 선거 정보 및 이동차량을 제공하고 있다. 운송회사인 우버(Uber)는 2017년 총선에서 장애아동 후원단체와 제휴하여 영국의 주요 도시에서 휠체어를 이용하는 장애인유권자들에게 교통편의를 제공하였다.

21) 2005년도 지방선거에 전자투표를 도입하여 세계최초로 국가단위선거를 인터넷투표로 치른 나라로 기록되고 있다(중앙선거관리위원회, 2017. 『해외연구관보고서』, 96쪽)

또한 장애인유권자들의 투표소 접근성 향상을 위한 정책들을 눈여겨 볼만하다. 투표소 외부에서 투표할 수 있도록 카라반을 임시투표소로 만들어 투표소 인근에 비치하여 투표를 지원하고 있고 투표소 건물형태와 상관없이 장애인 유권자의 주차 공간, 투표함 및 기표대 접근의 용이성을 확보할 것을 권고하고 있고 일반주택의 거실, 세탁소, 펍, 풍차, 버스 등 다양한 투표소가 있다. 우리나라도 2018년 6.13 지방선거에서 이색투표소가 눈에 띠었다.<sup>22)</sup> 비록 장애인만을 위한 것은 아니었으나 선거인의 접근을 용이하게 하는 데 도움이 되었다는 평가다.

한편 장애인유권자들이 투표소에서 보다 효율적인 도움을 받을 수 있도록 ‘투표여권’을 제작·배포하고 있다. 이것은 장애유권자들이 투표 시에 필요한 내용을 미리 여권에 게재하여 실제 투표장에서 직원들이 장애인의 요구사항을 숙지하여 효과적으로 소통할 수 있도록 한다. 다른 사례는 장애인을 대상으로 선거유세를 실시하며 온라인으로도 참여가 가능하다.

## 6) 일본의 다양한 장애인용 홍보물 및 교통편의 제공

일본 총무성은 선거공보 전문과 함께 시각장애가 있는 사람의 의향에 맞게 점자뿐만 아니라 카세트테이프 CD, 음성코드 등으로 선거홍보물을 제작·지시하고 자료를 필요로 하는 사람을 파악하고 있는 장애인단체, 점자도서관 등에 배포를 의뢰한다. 지방자치단체는 복지관계의 정보 및 공보지의 점자판 등을 송부하는 기회 등을 활용하여 장애인용 선거홍보물을 배포하고 장애인단체에 속해 있지 않은 사람이 언제라도 연락이 가능하도록 홈페이지 또는 홍보지에 연락처를 기재하고 있다.

교통편의 제공에 있어 투표일 당일에 무료송영(無料送迎) 버스를 운영하거나 일부 노선을 사전예약제로 운영하기도 한다. 또한 비용의 효율화를 위해 사전에 작성한 이동지원 희망자 리스트를 바탕으로 운행표를 작성하여 자택에서 거소투표소 간(間)을 휠체어와 함께 승차 가능한 개호택시를 운영하고 있다. 이와 달리 자택에서 투표소까지의 이동이 곤란한 사람을 대상으로 투표소의 설비를 갖춘 차량을 준비하여 순회적으로 운영한다.

한편 일본은 투표방법이 자서식이어서 투표용지에 점자를 쳐서 투표하는 것이 가능한데 점자투표를 희망하는 사람은 관계자에게 신청하면 투표소에서 점자기를 대여해 준다.

22) 한겨레. 2018.6.13. 목욕탕 지하. 선팅가게. 웨딩홀...이색투표소 열전



〈그림 Ⅱ-1-7〉 일본의 개호택시



출처

<https://ko.ac-illust.com/search-result?keyword=%EA%B0%9C%ED%98%B8%20%ED%83%9D%EC%8B%9C>

#### 7) 호주의 장애인유권자용 홍보물 및 투표편의 정책

호주선거위원회는 장애인기관과 협약을 맺고 의견을 수렴하여 장애인유권자가 선거인등록을 하고 투표하는데 필요한 정보가 담긴 홍보물을 제작하고 있다. 이는 지적장애인을 위한 쉬운 영어 선거안내 가이드, 시각장애인을 위한 비디오, 청각장애인을 위한 수화비디오를 제작하고 있다. 시각장애유권자는 후보자 및 정당의 정보를 오디오 CD, 점자, 인터넷 문서, 큰 글씨로 된 홍보물, MP 3 음성파일로 제공받을 수 있고 청각장애유권자를 위해서는 모든 선거관리위원회 광고는 자막이 나오고, 전신인자기(Telephone Typewriter : TTY)를 통해 문자화된 정보를 음성 혹은 음성정보를 문자로 바꾸어 선거 정보를 얻을 수 있다. 또한 국립연계서비스(Disability Relay Service)를 통해 투표절차 및 투표소 위치 정보, 선거공약과 후보자 정보에 대해서도 장소와 시간을 불문하고 도움을 받을 수 있다.

한편 투표소에서 장애인유권자를 위한 투표편의와 관련 정책을 살펴보면 투표소 장소 공고를 할 때에는 장애인 시설 설치와 관련된 정보가 포함되어 있어야 하고, 투표소 표지판에도 시설이 갖추어진 투표소 여부와 장애인을

위한 주차 공간 표시가 명시되어 있어야 한다. 기표대 사례로는 서서 기표하는 일반 기표대와는 달리 장애인유권자용 기표대는 앉아서 기표할 수 있도록 높이가 낮고 기표대 높이에 맞는 의자가 있고, 장애인용 로고도 붙이고, 투표관련 안내문구도 큰 글자로 되어 있다. 또한 시력이 나쁘거나 문맹인 유권자를 위해 전자보조기구(Electronically assisted voting, EVA)<sup>23)</sup>를 제공할 있는데 전자보조기구는 여러 가지 형태가 있다. 헤드폰을 끼고 질문에 답하면 그 음성이 인식되어 기표를 하게 되고 기표결과도 확인해 볼 수 있고 12개 언어로 제공되는 전화기를 통해 나오는 오디오로 안내를 들으면서 키패드로 투표할 수 있다.

시력이 남아 있는 장애인을 위해 사전투표소에는 터치스크린이 있는 무인 단말기가 있어 헤드셋을 끼고 오디오 설명에 따라 혼자 투표할 수 있다. 전화나 무인단말기를 사용해 모아진 표는 투표시간마감 후 투표용지에 프린트 되어 다른 일반 투표지와 함께 모아져 개표한다(빅토리아州).

## 6. 사회통합 기능으로 투표참여시스템(on-line)의 제도화

온라인투표의 활용은 기존의 종이투표에서 디지털 방식으로 전환되는 단순한 선거관리방식의 변화만을 의미하지는 않는다. 국가 정책의 파급효과가 큰 정치적 성격이 강한 공공정책으로 평가되어야 할 필요성이 있다. 중앙선거관리위원회는 2013년부터 온라인투표시스템 K-voting을 운영하고 있는데, 이를 통한 민간선거 지원에도 적극적이며, 활용건수도 대폭 증가하였다.<sup>24)</sup>

온라인투표시스템은 학교, 아파트 등 공동주택, 직능단체, 마을 협동조합, 재개발조합 등과 같은 생활 공동체의 대표를 선출하는 것뿐만 아니라 특정 의제에 대한 의견수렴 및 정책결정을 위해 활용되고 있다. 또한 정당의 대표를 선출하거나 대통령 후보를 선출하는 경선에도 온라인투표시스템을 지원하고 있다. 온라인 투표시스템의 장점으로는 유권자의 투표 참여율 제고, 다양한 투표방식 지원, 투·개표의 안전성과 신뢰성 보장을 들 수 있다.

오늘날 정보통신기술 발전이 가져온 환경 변화에 따라 온라인 투표시스템의 도입은 피할 수 없는 시대적 흐름이다. <표 II-1-4>에서 보듯이 다양한 장점을 지닌 온라인 투표시스템이 더 많은 분야에서 널리 활용되기 위해서

23) 전자보조기구(EVA)는 그 종류가 다양하여 세부 법령으로 그 범위를 정하고 있음. 똑같은 투표용지를 사용하고 개표할 때만 전자기기를 사용하는 것부터 투표용지를 사용하지 않고 바로 컴퓨터 화면에 클릭을 하는 시스템으로 모든 투표과정에 전자기기를 사용할 수 있다.

24) 한국통신과 2013년 10월 계약 체결함(김법진, 2017. “사회갈등 해소를 위한 생활주변선거 지원확대방안” 38~39쪽. 선거연수원, 2017. 『전임교수 연구보고서』)

는 기술적 안정성에 대한 신뢰와 전자투표의 유용성에 대한 공감대가 형성되어야 할 것이다. 따라서 이러한 공감대 형성을 위한 전초 단계로서 생활주변선거(조합 및 공공주택 선거 등)에 적용할 수 있도록 법적 제도화하여 일반 주민들에게 유용성 및 필요성을 인식 시킨 후 공직선거에 도입하는 것이 하나의 효과적인 방법이 될 수 있을 것이다. 구성원들이 의사표출을 용이하게 하여 사회적 갈등해소의 기능을 할 수 있는 기제로서 활용할 수 있고 사회적 갈등비용을 줄이고 사회통합에 기여할 수 있다.

〈표 II-1-4〉 온라인투표의 특징<sup>25)</sup>

정확성	모든 정당한 유효투표는 투표결과에 정확히 집계됨
검증성	투표결과 위조방지를 위한 투표결과 검증수단이 필요
완전성	부정 투표자에 의한 방해 차단, 부정투표는 미집계
단일성	투표권이 없는 유권자의 투표참여 불가
합법성	정당한 투표지는 오직 1회만 참여 가능
기밀성	투표자와 투표결과의 비밀관계 보장
공정성	투표 중의 집계결과가 남은 투표에 영향을 주지 않음

## 7. 전국동시선거시 투표용지 교부순서

제7회 전국동시지방선거에서 투표용지 교부순서는 교육감선거, 도지사선거 등 광역 및 기초단체장 선거를 먼저 교부한 후 의원선거를 나중에 교부하였다. 현행 규정은 2010년 교육감선거가 직접선거로 바뀌면서 개정한 것이다. 임기만료에 의한 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거를 동시에 실시하는 경우에 선거인에게 투표용지를 교부하는 때에는 투표관리관은 투표사무원 중에서 지정한 1명에게 자치구·시·군의원 및 자치구·시·군의 장의 선거의 투표용지에 그 투표관리관의 사인을 각각 날인하여 함께 선거인에게 교부하게 하고, 시·도의원 및 시·도지사의 선거의 투표용지에는 투표관리관이 사인을 각각 날인하여 함께 선거인에게 교부하여야 한다.

선거인은 자치구·시·군의원 및 자치구·시·군의 장의 선거의 투표용지에 각각 1명의 후보자를 선택하는 표를 하여 투표함에 투입한 후 시·도의원 및 시·도지사의 선거의 투표용지를 교부받아 각각 1명의 후보자를 선택하는 표

25) K-Voting 서비스 개요. <http://www.kvoting.go.kr>

를 하여 투표하도록 규정되어 있으나, 단서 조항으로 임기만료에 의한 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거와 교육감 선거를 동시 실시하는 경우에는 중앙선거관리위원회가 투표용지 교부방법을 달리 정할 수 있도록 규정되어 있어<sup>26)</sup> 중앙선거관리위원회는 이에 따라 지침을 통해 제7회 전국동시지방선거는 광역단위를 먼저 교부하였다.

〈그림 Ⅱ-1-8〉 1인 투표제 투표는 어떻게 하나요?



1994년 통합선거법 제정 당시 작은 선거부터 선거구역이 큰 선거의 순으로 교부하도록 하였으나<sup>27)</sup> 2010년 공직선거관리규칙을 개정하면서 현행과 같이 단서 조항을 신설하면서 교육감선거와 같이 실시하는 동시지방선거에서 중앙선거관리위원회가 재량으로 투표용지 교부 순서를 정할 수 있게 되었다. 2010년 교육감이 직선으로 실시되고 정당추천이 되지 않는 선거와 함께 실시되게 됨에 따라 교부방법을 정할 필요성이 있었다.

원래 규칙 제정시 한국 선거인의 투표행태 등 연구 자료도 참고했으며, 작은 선거가 큰 선거의 영향을 받게 되고, 선거 간 견제심리가 작동되는 점을 고려할 때 제정당시의 근본 취지를 살려야 한다고 본다. 이후 동시선거에

26) 공직선거관리규칙 제133조제1항

27) 공직선거관리규칙 제133조제2항(당시에는 제1항)

서 이와 같은 투표형태가 확인되고, 묻지 마 투표(줄 투표) 형태도 보도되고 있으므로<sup>28)</sup> 그 폐해를 줄이려면 작은 선거부터 투표용지를 교부하여야 한다. 특히, 동시지방선거는 대선과 총선에 비해 유권자의 관심이 낮고 1인 7표 혹은 8표로 실시되므로 광역의회 의원선거나 기초의회 의원선거에 대한 관심은 낮다. 이러한 상황 속에서 유권자들은 정당 혹은 광역단체장이나 기초단체장 선거를 기준으로 지방의회의원 선거에서 후보자를 선택할 가능성이 크다. 규칙 제1항 본문 및 제2항의 규정을 보면 작은 선거부터 교부하는 것처럼 보이나, 제1항 단서가 이 취지를 형해화시키고 있다. 법규의 명확성·안정성에도 어긋난 측면도 있다.

## 8. 기호순서 배정을 통한 투표용지 작성 쇄신

현행 공직선거법상 투표용지는 정당의 기호와 정당명, 후보자의 성명을 담고 있다. 선거역사에서 투표용지에 정당기호가 담기기 시작한 시점은 1963년 제3공화국 시기이다. 제1공화국과 제2공화국에서는 투표용지에 기호와 후보자의 성명만 게재하였다.<sup>29)</sup> 이 때 기호는 후보자의 기호였다. 제3공화국이 시작되면서 정당기호 제도가 도입되었고 1963년 제5대 대통령선거와 제6대 국회의원 선거에서 처음 사용되었고 이 시기에 선거법을 제정한 국가재건최고회의는 정당국가의 실현이라는 목표 아래 정치관계법을 새롭게 제정하였다.

후보자들이 투표용지에 게재되는 순서와 방식은 후보자의 자질이나 능력과 같은 실체적 판단 기준과 무관함에도 불구하고 후보자의 득표결과에 차이를 만들어 선거결과에 영향을 미친다. 이 때문에 투표용지의 게재방식에 따라 선거결과가 달라질 수도 있다.

정당이 참여하는 모든 선거에서 투표용지 게재방식은 국회의 다수의석에 따라 정당기호를 정하고 정해진 정당기호를 전국적으로 통일되게 사용하게 된다.<sup>30)31)</sup> 전국통일 정당기호의 사용이 유권자가 쉽게 후보자를 식별하는 기표의 기준이 된다는 긍정적인 기능이 있지만, 동시에 유권자들이 후보자의 실체를 확인하지 않은 채 ‘묻지 마’ 투표(줄 투표)를 하는 원인이 되기도 한

28) 연합뉴스TV. 2018.5.20. [여의도 풍향계]지방선거‘묻지 마 줄 투표’의 명암

29) 김법수. 2014. “투표용지의 순서효과, 기호효과, 후광효과 : 2014년 서울시 교육감선거.” 3쪽

30) 공직선거법 제150조제4항

31) 독일의 경우 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있는 나라로써 하나의 투표용지에 직접투표인 제1투표와 정당투표인 제2투표를 함께 게재한다. 그러면서 제1투표의 기호를 제2투표의 정당명부순에 의하는데, 정당명부의 게재순서는 최근 연방하원의원선거에서 정당이 얻은 제2투표의 득표수에 의하고, 선거에 참여하지 않은 정당은 정당의 알파벳순에 의한다.<선거연수원. 2014. 『각국의 투·개표소 운영실태』(해외연구관 지정과제-제2014-2호). 76쪽>

다.<sup>32)</sup>

전국동시지방선거에서 기초의원선거는 선거구별로 2~4인을 선출하는 중선거구제이다. 거대 정당들은 중선거구에 복수공천을 하게 되는데 복수 공천된 동일 정당소속의 후보자들은 정당기호와 함께 ‘가나다’순 기호를 배정 받는다. 그런데 선거결과 기호 ‘가’를 받은 후보들의 당선율이 다른 기호를 받은 후보들에 비해 당선율이 높은 것이 지금까지 확인 되었다.<sup>33)</sup>

〈표 II-1-5〉 ‘가’ 후보 여부에 따른 평균 득표율과 평균 당선율 차이<sup>34)</sup>

변인	평균 득표율(%)	평균 당선율(%)
‘가’ 후보인 경우	31.86	56.86
‘가’ 후보가 아닌 경우	15.48	43.14
후보자 전체	19.94	47.13

정당들이 기호 ‘가’ 를 자질과 능력이 앞 선 후보에게 배정한다면 선거결과에서 기호 ‘가’를 받은 후보들이 다른 기호를 받은 후보들에 비해 높은 득표율을 얻는 것은 정당한 결과이다. 그러나 유권자의 일정한 투표 행태로 인해 기호 ‘가’를 받은 후보들이 후보자의 자질과 능력에 상관없이 득표이익을 얻는다면 불공정하다. 정당이 공정한 심사와 정당한 절차에 따르지 않고 정당의 권력자가 임의적 판단과 정치적 고려에 의해 기호 ‘가’를 배정하는 경우에 후보자 자질과 무관한 정당 기호와 기호 ‘가’ 배정권의 정당위임에 의해 정당정치 측면에서 유권자의 의사를 2번 왜곡하는 결과를 가져온다. 특히, 동시지방선거는 대선과 총선에 비해 유권자의 관심이 낮고 1인 7표 혹은 8표로 실시되므로 광역의회 의원선거나 기초의회 의원선거에 대한 관심은 낮다. 이러한 상황 속에서 유권자들은 정당 혹은 광역단체장이나 기초단체장 선거를 기준으로 지방의회의원 선거에서 후보자를 선택할 가능성이 크다.

32) 연합뉴스TV. 2018.5.20. [여의도 풍향계]지방선거 ‘묻지 마 줄 투표’의 명암

33) mbc. 2018.6.3. 줄 투표 관행이 만든 기호 ‘가’의 위력

34) 이재훈·고선규. 2014. “2014년 기초의회의원선거의 기호효과 분석” 한국정당학회보 제13권 제3호 2014년(통권 28호) <표 II-1-5>의 분석 결과를 보면, ‘가’ 후보인 경우 평균 득표율이 31.86%로 후보자전체 평균 득표율인 19.94%를 크게 상회하였다. 반면, ‘가’ 후보가 아닌 경우 평균 득표율이 15.48%로 후보자 전체 평균보다 크게 낮았다. 또한, ‘가’ 후보인 경우와 ‘가’ 후보가 아닌 경우의 평균 득표율 차이는 무려 약 16%에 달했다. 아울러 이는 많은 경우에 후보자의 당락이 바뀔 수 있을 정도의 큰 차이였다. 평균 당선율에 있어서도 ‘가’ 후보인 경우 평균 당선율이 58.66%로 후보자 전체 평균 당선율인 47.13%를 크게 웃돌았다. 반면, ‘가’ 후보가 아닌 경우 평균 당선율이 43.14%로 평균보다 낮았다. 또한, ‘가’ 후보인 경우와 ‘가’ 후보가 아닌 경우의 평균 당선율의 차이는 무려 약 13%에 달했다. 이러한 결과를 통해 후보자가 ‘가’ 기호를 얻는지의 여부에 따라 당락에 큰 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 ‘가’ 기호는 대개 양대 거대 정당에서 복수 후보를 내면서 생기는 것이기 때문에 이러한 기호효과에는 일부분 정당 효과가 함께 나타난다고 할 수 있다.

〈표 II-1-6〉 주요 국가의 투표용지 순위계재 방법<sup>35)</sup>

국가	계재순서 결정 방법
영국	•성(姓)의 알파벳순
미국	•성(姓)의 알파벳순, 추첨 또는 순환식으로 주마다 다름. 투표용지에 기재되지 않은 후보들에게는 자서식으로 기재
일본	•일반적으로 자서식(후보 1인의 성명을 선거인 스스로 기재) •지방공공단체의회의원, 지방공공단체장은 조례를 통해 기호식 투표 가능. 계재순서는 선거고시일(후보자등록 마감일)에 추첨으로 결정
캐나다	•성(姓)의 알파벳순
독일	•최근 연방선거의 제2투표(정당명부에 대한 투표)의 득표순으로, 기타 명부는 정당의 알파벳순으로 기재

〈표 II-1-7〉 비순환방식 채택국가의 예<sup>36)</sup>

투표용지 계재순서	선거 수(비율%)	해당 국가
후보자명과(또는) 정당명 알파벳 순서	38개(30.4%)	캐나다, 칠레, 중국, 키프로스, 동티모르, 엘살바도르, 말타, 뉴질랜드, 나이지리아, 남아프리카공화국, 탄자니아, 영국 등
후보자명과(또는) 정당명 무작위 순서	66개(52.8%)	호주, 오스트리아, 방글라데시, 벨기에, 볼리비아, 브라질, 캄보디아, 캐나다, 콜롬비아, 덴마크, 에콰도르, 독일, 과테말라, 홍콩, 헝가리, 인도, 이스라엘, 케냐, 멕시코, 몽골, 몬테네그로, 모잠비크, 네덜란드, 뉴질랜드, 파키스탄, 파나마, 페루, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 스페인, 터키, 영국, 스리랑카, 베네수엘라, 짐바브웨 등
정당명부 순에 따른 후보자명	21개(16.8%)	호주, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 에콰도르, 피지, 독일, 그리스, 헝가리, 몽골, 노르웨이, 루마니아, 스페인, 수리남 등

선진국의 사례를 살펴보면 미국은 일부 주는 후보자 성명의 알파벳순 배정방식을 채택하고 있으나 대부분은 후보자 순서를 무작위 추첨으로 정한 후 또다시 투표구별로 순환배열방식을 채택하고 있으며, 기호효과를 방지하기 위하여 법률로 명시하고 있는 주도 있다. 또 영국은 정당명(유럽의회선거 시) 및 후보자명의 알파벳순으로 기재하고 정당 기호제는 실시하지 않고 있으며<sup>37)</sup> 호주는 추첨을 통해 후보자의 투표용지 계재순서를 정하고 있다<sup>38)</sup>.

따라서 전국통일기호제도에 의해 나타나는 후광효과를 방지하기 위해서 외국의 선진사례를 참고하여 각 선거에서 계재순서를 추첨으로 배정한다면 유권자의 묻지 마(줄 투표) 투표가 줄어들게 되어 올바른 선택을 할 수 있을 것이다.

35) 주선미. 2014. “투표용지 순서효과와 교호순번제(가로형 순환배열방식) 투표용지의 도입”

36) 주선미. 2014. “투표용지 순서효과와 교호순번제(가로형 순환배열방식) 투표용지의 도입”

37) 선거연수원. 2014. 『각국의 투·개표소 운영실태』 (해외연구관 지정과제-제2014-2호). 39쪽

38) 선거연수원. 2014. 『각국의 투·개표소 운영실태』 (해외연구관 지정과제-제2014-2호). 117쪽

## 제2절 투표의 접근성 및 편의 증대

### 1. 사전투표소 확대

유권자들의 투표편의를 높이기 위한 방식을 편의투표(Convenience Voting)<sup>39)</sup>라 할 수 있으며 사전투표<sup>40)</sup>는 편의투표의 한 형태로 분류된다. 기본적으로 편의투표는 유권자들이 투표에 참여하기 위한 비용을 낮추는 것을 목표로 하며 투표비용은 그 내용에 따라 시간비용, 거리비용, 등록비용으로 나눌 수 있다. 외국의 사전투표제와 비교했을 때 우리나라 사전투표가 가장 독특한 점은 단지 투표비용 중 시간비용만 줄이는 것이 아니라 거리비용을 함께 줄일 수 있는 점이다. 유권자들은 정해진 투표소가 아니라 사전투표소가 설치된 곳이면 전국 어디서나 투표할 수 있어 거리비용을 줄일 수 있다.

또한 사전에 부재자신고를 한 후 투표용지를 우편으로 받는 절차를 거칠 필요가 없으므로 등록비용이 필요하지 않다. 이렇게 통합선거인명부를 사용하는 사전투표는 시간·거리·등록비용 모두를 획기적으로 절감하여 유권자의 편의를 극대화 할 수 있는 제도이다.

대의제도에서 투표율이 낮으면 민의가 왜곡되고 대표성의 위기가 초래될 수 있어 민주주의 뿌리를 튼튼히 하고 대표성의 위기를 극복하려면 투표율이 높아야 한다.

〈표 II-2-1〉 전국동시지방선거 투표율 변화

구분	투표율(%)	사전투표율(%)	투표증감률(%)
제5회 전국동시지방선거	54.5		
제6회 전국동시지방선거	56.8	11.5	2.3
제7회 전국동시지방선거	60.2	20.1	3.4

제5회 전국동시지방선거에서 투표율은 54.5%이었으나 사전투표를 임기만료에 의한 선거에서 처음으로 도입한 제6회 전국동시지방선거에서 투표율은 56.8%로 증가했으며 이때 사전투표율은 11.5%이었다. 2018년 제7회 전국동시지방선거에서 지방자치제가 실시된 후 처음으로 투표율이 60%대로 진입하

39) 편의투표(Convenience Voting) : 각 나라마다 그 사정에 맞게 유권자들의 투표 편의를 높이기 위한 투표 방식이 고안되어 있으며 이러한 투표 방식들을 통칭해서 부르는 표현이다.

40) 2009년 7월에 도입 의견을 국회에 제출하였고, 2012년 선거법개정을 통해 도입되었으며, 2013년 상·하반기 재·보궐선거와 전주시, 완주군 통합 주민투표 및 구례군수 주민소환투표를 성공적으로 마쳤고, 2014년 제6회 전국동시지방선거에서 전국 단위로 실시되었다(중앙선거관리위원회, 2014. 『제6회 전국동시지방선거 사전투표백서』. 87쪽. 중앙선거관리위원회, 2018 MAY. 『선거관리보 답음』. 제75호 .6쪽)



여 60.2%이었고 사전투표율은 20.1%를 기록했다. 이는 사전투표제도가 투표율 상승을 견인하는 데 특정한 역할을 한 것으로 분석된다.

따라서 사전투표를 통한 투표율을 높이려면 사전투표소의 확대가 필요하다<sup>41)</sup>. 현행 규정을 살펴보면 구·시·군선거관리위원회는 선거일 전 5일부터 2일 동 관할구역의 읍·면·동마다 1개소씩 사전투표소를 설치·운영하도록 하고 있어<sup>42)</sup> 구·시·군선거관리위원회가 사전투표소 설치를 확대할 수 있는 재량이 부족하다. 이에 따른 문제를 해결하려면 사전투표소 지정 설치권한을 법에서는 일정 기준만 정하고 당해 구·시·군선거관리위원회의 재량에 맡기어 선거인이 쉽게 투표할 수 있도록 함이 타당하다. 구·시·군선거관리위원회는 학교, 공항, 공원, 버스 및 여객선 터미널, 지하철역 등 선거인의 접근성이 편리한 장소<sup>43)</sup>에 사전투표소를 설치한다면 투표율과 투표편의를 현재 보다 획기적으로 개선할 수 있을 것이다.

## 2. 투표장소 및 설비의 유연성확보(몽골텐트 활용)

정치에 대한 국민들의 관심과 참여가 점차 높아지고 민주적 주권의식 수준도 향상되어 이제 우리의 과제는 참정권 보장의 여부가 아닌 참정권의 확대 또는 최대한의 보장이 화두가 되고 있다.

〈표 II-2-2〉 선거별 투표소 변경현황

연도	선거종류	투표소 변경수(%)
2010년	제5회 전국동시지방선거	2,968개(22.2%)
2012년	제19대 국회의원선거	1,232개(9.1%)
2014년	제6회 전국동시지방선거	853개(6.2%)
2016년	제20대 국회의원선거	1,029개(7.4%)
2017년	제19대 대통령선거	895개(6.4%)

출처 : 중앙선거관리위원회. 2016. 『제20대 국회의원선거 내부평가』  
중앙선거관리위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 내부평가』

현행 공직선거법은 읍·면·동선거관리위원회는 선거일 전일까지 관할 구역

41) 사전투표제는 투표율을 높이기 위한 제도라기보다는 본 선거일에 부득이 참여가 어려운 선거인의 선거권 보장차원에서 제한적, 보충적인 방안으로 운영되는데 더 큰 의의를 두어야 한다는 의견도 다수 있다.

42) 공직선거법 제148조 제1항

43) 중앙선거관리위원회. 2016. 『제20대 국회의원선거 내부평가』

안의 투표구마다 투표소를 설치하여야 하고 투표소는 투표구안의 학교, 읍·면·동사무소 등 관공서, 공공기관·단체의 사무소, 주민회관 기타 선거인이 투표하기 편리한 곳에 설치하도록 규정하고 있다<sup>44)</sup>.

〈그림 Ⅱ-2-1〉 몽골텐트 투표소



출처 : 조선일보. 2010.5.30. 몽골텐트투표소

그러나 병영 안에는 설치하지 못하고 부득이한 경우가 아니라면 종교시설에는 설치를 할 수가 없다. 이러한 규정으로 인해 투표소 선정에 어려움이 있으므로 다양한 방법을 강구할 필요가 있다.

〈표 Ⅱ-2-2〉에서 보듯이 유권자가 투표하러 갔다가 투표소가 변경되어 민원이 제기되는 사례가 선거 때 마다 적지 않게 발생하고 있다. 또한 특정 종교시설에 투표소를 설치하였다는 이유로 이의 제기를 한 사례도 있다.<sup>45)</sup>

44) 공직선거법 제147조

45) 불교신문. 2011.9.6. “서울시장 보궐선거에도 어쩔 수 없다”

중앙선거관리위원회가 홈페이지, 모바일 폰 등으로 손쉽게 본인의 투표소를 찾을 수 있도록 다양한 프로그램을 운영하고 있고, 최근 들어 투표소가 변경되는 경우가 줄어들고 있다. 투표소의 위치가 자주 변경된다면 선거구민에게 투표소 위치를 알리는 것은 많은 인력과 노력이 필요하고 정당·후보자들로부터 항의를 받아온 사례를 감안하여 투표소(장소)를 고정화할 필요가 있다.<sup>46)</sup> 학교 교실이나 관공소 등 투표소 시설의 사용이 여의치 않을 경우에 몽골텐트 등을 활용하여 학교운동장 등 여유 공간에 설비할 수 있으며, 장애인의 접근도 용이하다. 특히 재·보궐 선거시 임시공휴일로 지정되지 않고 있기 때문에 교실 등 학교시설 이용이 어려우므로 이러한 임시시설의 설치를 권장할 필요가 있다. 제7회 전국동시지방선거에서는 다양한 장소에 투표소를 설비한 사례가 있어서 이색투표소로 각광을 받기도 하였다<sup>47)</sup>.

---

46) 중앙선거관리위원회는 사전투표소 장소를 읍·면·동으로 법정화 하되, 장애인의 투표소 접근을 쉽게 하기 위하여 장애인거점 사전투표소를 추가로 설치하는 것을 제안하고 있다(중앙선거관리위원회. 2016. 『제20대국회의원선거 내부평가』)

47) 한겨레. 2018.6.13. 목욕탕 지하. 선팅가게. 웨딩홀....이색투표소 열전

### 제3절 선거관리 인력 역량강화 및 플랫폼 구축

선거과정에 있어서 투표관리를 담당하는 선거관리위원회 위원 및 직원, 사무보조요원, 투·개표사무원, 유관기관 협조직원, 자원봉사자 등 선거관리 사무관계자들의 자질과 역량은 아무리 강조해도 지나치지 않다고 할 수 있다. 이 절에서는 선거관리 사무관계자의 역량을 제고할 수 있는 방안과 유관기관 협조체계의 구축 방안에 대해 살펴보고자 한다.

#### 1. “민주시민교육 차원의 선거사무관계자 교육”으로 서비스의 공동생산 의식 전환

대통령 소속 국정기획자문위원회가 발표한 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’의 100대 국정과제를 보면, ‘국민주권적 개헌 및 국민 참여 정치개혁’이라는 특정 국정과제 하에 ‘민주시민교육 확대’를 주요내용으로 명시하고 있다. 민주시민교육과 풀뿌리 민주주의 확대 등을 통해 국민의 정치참여 확대를 도모하고 시대에 부합하는 정치문화 개선을 추진하려는 것으로 볼 수 있다.

민주시민교육은 헌법적 가치의 운영과 실현을 주권자적 관점에서 이해하고 참여하는 교육이어야 한다. 민주주의, 인권 및 기본권의 가치와 정신을 제대로 이해하고 일상생활 속에서 체질화하는 것이 중요하다. 이런 관점에서 볼 때 현재 선거관리위원회의 투·개표사무원 교육은 선거관리를 단순히 지원하는 인력 보충적 관점이고 선거관리의 효율성 차원 및 문제해결만을 위한 단편적, 수단적, 소극적인 교육 관점으로 접근하고 있다. 당일에 업무에 대한 단순한 이해력만을 지닌 채 동원된 관념으로 최소한의 업무수행을 하다 보니 수동적 생산능력을 보여 준다고 할 수 있다.

선거관리위원회가 모든 참여자들과 공동생산<sup>48)</sup>을 통한 최고의 행정서비스를 제공하기 위하여 선거사무관계자에 대한 교육목적을 다시 개념화할 필요성이 있다. 따라서 민주시민 교육의 확대 차원에서 보다 적극적으로 바라볼 필요가 있다. 단순히 관련 업무에 대한 교육보다는 주권자로서의 참정권 행사의 본질을 깨닫고 자신이 맡은 업무에 임할 수 있도록 하는 내용이 포함되어야 한다. 즉, 유권자 권리의 이해, 감수성 훈련 등 유권자의 권리보장 및

48) 공동생산이란 공공서비스를 생산하거나 전달하는 과정에 개인이 능동적이고 적극적으로 참여하여 정부와 함께 공공서비스의 생산에 기여하는 상호협력 노력이다. 정규생산자인 정부와 생산소비자인 시민이 공적 성격을 띤 재화와 서비스를 같이 생산하는 활동이다.

보호의 차원 등 유권자 분야를 총망라해 체계적으로 다뤄 주고 투표소교육 표준안을 제작하여 투표시스템 운용, 선거제도, 장비 등에 대한 이해도를 높이는 등 교육내용을 체계화시킬 필요가 있다.

투·개표관리 교육은 거의 집합교육의 형태로 하고 있으나 교육의 효과를 높이기 위해 온라인과 오프라인 교육이 동시에 가능한 방식을 적극 도입하는 것이 필요하다. 전임직원, 투표관리관, 투표사무원, 개표사무원, 참관인 등 각 대상의 업무 범위 및 역할에 부합하는 맞춤형 교육이 온오프라인 양측에서 적절히 이루어지도록 해야 한다. 또한 모의개표 실습방식을 개표책임사무원에게 확대 실시하여 사전에 충분한 시간적 여유를 가지고 실제의 개표처리 업무를 연습하도록 하는 방안도 고려해 보아야 한다.

이러한 소정의 교육이 끝나면 반드시 평가를 실시하고 만족도 조사를 하여 교육 목표 달성의 정도를 가늠할 수 있는 효과성 분석을 실시해야 한다. 이는 향후 실시될 교육의 척도로 작용하면서 교육내용 개선에 직접적으로 기여할 것이다.<sup>49)</sup> 또한 선거관리를 직·간접적으로 지원하는 인력에 대해 체계적인 관리시스템을 도입하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 현재처럼 선거관리 지원업무가 단지 일회적인 하나의 행사 참여로 끝날 경우에는 그 어떤 정보나 노하우도 축적되지 못한 채 사장돼 버릴 것이다.

향후 더 효과적이고 신뢰받은 선거관리절차를 마련하고 유능한 선거지원 인력을 안정적으로 확보하기 위해서는 선거관리 공동생산에 기여한 참여자들을 참여시켜 평가를 하는 등 다양한 방법으로 의견을 적극 수렴하고 저장하고 피드백하고 하는 체계적인 관리시스템이 필요하다고 할 것이다.

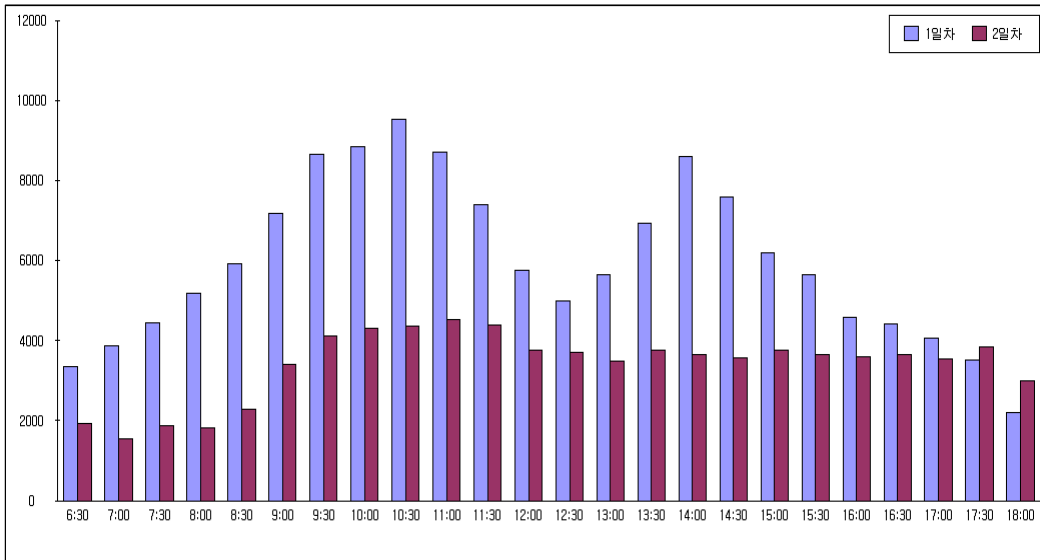
## 2. 유관기관과 협업체계구축을 통한 사전투표 혼잡방지

2014년 6월 전국동시지방선거에서 헌정사상 최초로 전국단위 규모로 처음 사전투표를 도입하여 유권자의 투표 편의를 획기적으로 개선하였고 국민의 참정권보장을 확대하고 있다. 그러나 사전투표는 자신의 주소지와 관계없이 전국 어디에서나 선거권 행사가 가능하여 특정 사전투표소의 선거인수를 정확히 예측을 할 수 없으므로, 관광철 등 특정시기에는 일부 사전투표소에 선거인이 몰려 혼잡이 발생하고 있다. 이에 대한 대책으로 한국관광공사 등 관광업계와의 협업체계를 구축하여 선거시기별 관광지 등 선거인의 이동현황 등을 분석하거나 시·도별로 교통방송 등을 이용한 사전투표소 혼잡상황에 대

49) 주선미. 2017. “미국의 투표소요원 교육방식과 한국에의 시사점.” 선거연수원. 2017년도 『전임교수 연구보고서』. 99쪽

한 정보 제공으로 시간대별, 장소별 분산 효과를 높여 투표 대기자 및 대기 시간을 줄일 수 있을 것이다.

〈그림 II-3-1〉 제19대 대통령선거 강원도 관외사전 투표현황<sup>50)</sup>



그리고 지리적 여건 상 군부대가 많이 주둔하고 있는 지역에 설치된 사전 투표에 참여한 선거인은 거의 대부분 1일차에 사전투표를 하고 있다. 이는 대부분의 군부대에서 군 장병의 휴식권 보장과 각종 동아리 활동 등을 이유로 1일차에 사전투표에 참여한 것으로 나타나고 있다.

군 장병의 선거인을 2일차로 분산하게 하는 것이 원활한 사전투표관리를 위한 가장 핵심적 과제라고 할 수 있다. 〈그림 II-3-1〉에서 보듯이 이들 지역에서 1일차에 10시부터 10시 30분에 사전투표자 수가 가장 많았으며 점심 시간을 전후하여 다소 감소하였으나 14시까지 다시 상승하는 ‘M’자형 패턴을 보이고 있다. 사전투표에 참가하는 군장병 선거인을 시간대별 골고루 분산하기 위해서 사전투표소별 장비현황과 선거인수 현황을 고려한 체계적인 분석을 실시하고 이를 바탕으로 일자별로 군 장병의 적절한 분산투표를 위하여 시·도위원회 주관 하에 접경지역(평화지역) 사전투표 대책회의를 개최하고 해당 선거관리위원회는 구체적 실행계획을 세워서 단계적으로 접근하고 연고지를 선택하여 입대하여 주소지내 부대에 근무하는 장병에게는 관외투표를 하지 않도록 사전교육을 실시하면 될 것이다.

50) 강원도선거관리위원회. 2018. 『역대 사전투표 현황 분석[제19대 대선 - 군부대밀집지역(5개 시.군)을]』. 8쪽.

### 3. 미래의 유권자인 고등학생 투표사무 봉사단 운영<sup>51)</sup>

「학생 투표사무 봉사단」에 참여하는 학생은 선거 당일 투표소에서 사무원으로 봉사하도록 한다. 참여 학생은 교육프로그램 수강을 비롯해 투표소에서 유권자 보조 업무를 담당한다. 이들은 고등학생으로 반드시 교사와 부모의 승인을 받은 지원서를 읍·면·동선거관리위원회에 제출하도록 하고 교육참여수당과 선거일 봉사 사례금을 지급하고 봉사활동 점수도 받게 한다.

이러한 프로그램은 선거일 투표소에서 유권자들을 도와줌으로써 미래의 유권자이면서 지도자가 될 학생들에게 자연스럽게 정치와 선거에 관심을 갖도록 하여 지역사회를 후원하고 민주주의 교육과정에 한 부분이 될 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다.

### 4. 관리인력 및 교육 주체·대상의 다양화

행정서비스 공급자와 이용자가 서비스를 함께 생산할 때 정책효과가 높아진다는 점이 지속적으로 강조돼 왔다. 이러한 점은 자원을 효율적으로 사용함으로써 서비스 효과를 증대시킬 뿐만 아니라 선거관리위원회에 대한 신뢰를 향상시키는데 도움이 된다고 평가된다.

이런 관점에서 선거관리 측면의 다양한 인력운용 방안을 살펴보고자 한다.

먼저 선거관리위원회가 퇴직자 동회와 MOU를 체결하여 선거관리 교육프로그램을 해당 단체에 위탁하고 해당 단체는 선거관리 전반에 대해 선거관리위원회 퇴직공무원을 교육 훈련하여 선거가 있을 때마다 퇴직공무원을 활용한다면 전문성과 책임성 갖춘 인력 수급이 원활해 질 것으로 생각된다.

또한, 발달장애인 등을 대상으로 선거의 의미와 투표 참여방법을 알리는 교육이 필요하다. 장애인등 이동권의 약자들도 자주적인 시민으로서 주체적으로 투표할 수 있는 역량을 갖추도록 지원해야 한다.<sup>52)</sup> 장기적으로는 자원봉사체제를 갖추어서 국민들 스스로 자발적으로 정치과정에 참여하는 프로그램을 개발 운영할 필요가 있다.<sup>53)</sup>

이제까지는 장애인 단체 간부 등을 중심으로 제도 및 위원회의 정책방향을 안내하는 교육 또는 연수 등이 실시되었으나, 이제는 그 범위를 확대하여

51) 주선미. 2017. “미국의 투표소요원 운영방식과 한국에의 시사점.” 선거연수원. 2017년도 『전임교수 연구보고서』. 85쪽

52) 세계일보. 2018.5.1. 진선미 국회의원. 10쪽.

53) 호주의 경우 투표안내도우미 및 임시보조원을 운영하는데 이들이 선거인이 묻는 사항에 답도 해주고, 선거인도 안내하고 있다.<선거연수원. 2014, 『각국의 투·개표소 운영실태』(해외연구관 지정과제-제 2014-2호). 106쪽>

회원들을 상대로 직접 투표의 의미, 장비의 사용 체험 및 위원회의 노력을 상세하게 안내할 필요성이 있다. 그리고 지방자치단체의 주민자치센터와 협업을 통해 센터를 이용하는 다양한 계층에게 교육을 받을 기회를 제공하고 특히, 고령자에게 투표 절차의 실습을 통해 교육을 실시함으로써 최근 복잡해진 투표과정을 쉽게 이해할 수 있도록 하는 것도 의미가 있을 것이다.

## 5. 선거장비의 효율성 제고

선거의 공정성을 국민의 눈높이 맞추기 위해서 투표 및 사전투표 운용 장비, 통신망 등에 대해 안정성, 신뢰성 및 연속성 측면에서 지속적인 시스템 개선이 필요하다.

사전투표 제도 도입 시 사전투표소에서 교부할 투표용지는 투표용지 발급기를 이용하여 작성할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 활용하고 있는 데 통합명부시스템의 기능 중 ‘기발급자내역’을 더욱 상세히 알 수 있도록 ‘기발급한 투표용지의 매수 및 종류’가 화면에 표시되도록 투표용지 발급내역 표시기능을 보강할 필요가 있다.

통합선거인명부에 있어 현행 규정은 중앙선거관리위원회는 사전투표소에서 사용하기 위하여 확정된 선거인명부의 전산자료 복사본을 이용하여 통합선거인명부를 작성하도록 규정되어 있는 데 선거인명부 누락, 오류 등을 찾아서 바로 잡을 수 있도록 통합선거인 명부에서 검색할 수 있는 프로그램기능이 있다면 투표소에서 선거인과 사무원간 마찰을 줄일 수 있을 것이다.

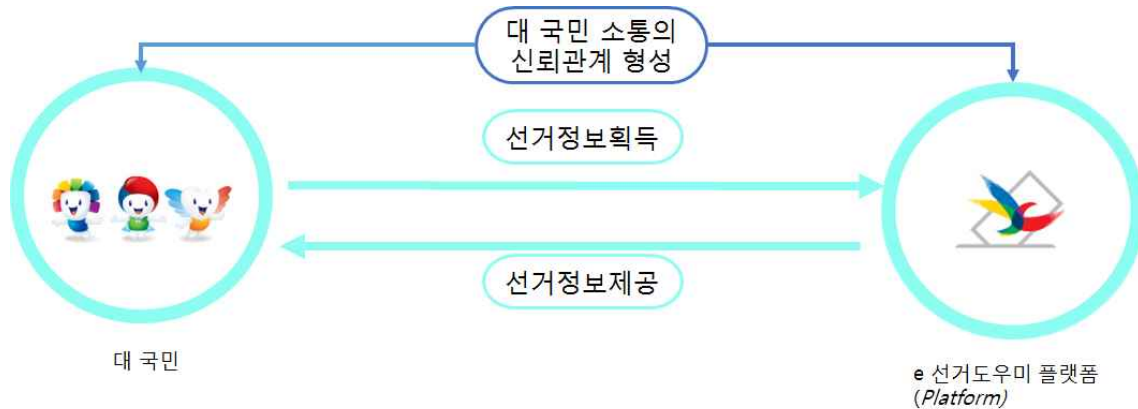
## 6. 플랫폼 구축으로 접근성 및 신뢰성 확보

정보통신기술의 급속한 발전은 사회전반에 많은 변화를 가져오고 있다. 최근 비즈니스 업계에 플랫폼에 대한 관심이 집중되고 있다. 플랫폼이 기업의 성패를 좌우하는 핵심 요인으로 등장한 것이다. 이처럼 플랫폼이 기업 성패의 핵심 요인으로 등장하면서 플랫폼에 대한 관심이 고조되고 있다.

국내에서도 플랫폼이 되겠다는 기업과 플랫폼 사업에 뛰어들겠다는 기업이 늘어나고 있으며, 관련되는 서적 출간과 연구도 활발해지고 있다. 선거에 있어서도 대국민 설득과 홍보 등 정보제공 수준에서 나아가 선거과정에 국민을 직접 참여시켜 신뢰를 회복하는 방안이 필요한데 이에 대한 대안으로 대국민과 소통할 수 있는 플랫폼으로 e선거도우미 플랫폼 구축을 제안한다.



〈그림 II-3-2〉 e 선거도우미 플랫폼(platform) 구축



현재 공정선거지원단, 선거사무보조요원, 투개표사무원, 참관인, 투표소 자원봉사자 등 많은 국민이 선거에 참여하고 있으나 이들 자원봉사자가 쉽게 접근하는 플랫폼은 부재하다. 이들 자원봉사자를 체계적으로 관리하여 대국민 소통의 기반으로 삼는다면 대국민 신뢰를 높이는 계기가 될 것이다.

사전투표사무원이 되기 위해서는 투표용지 발급프린터, 주소라벨 프린터, 명부단말기 노트북, 무인입력기, 서명입력기, 무정전장치 등 장비에 대한 이해와 통신망에 대한 이해 등이 필요하다. 그러나 현재 이들을 교육하기 위해서 CD로 제작된 교육용동영상 등을 노트북과 컴퓨터를 활용한 직접 대면 교육은 공급자나 수요자 양자에게 어려움이 있다. 사전투표장비에 교육용 동영상을 로딩하거나 스마트폰을 활용할 수 있도록 APP를 개발 보급할 수도 있고 유튜브에 각종교육용 동영상을 올려서 누구나 볼 수 있도록 하는 것도 사전투표에 대한 이해를 높이는 데 좋은 방안이 될 수 있을 것이다. 플랫폼에서 이들이 필요한 정보를 다양하게 제공하고 쉽게 접근할 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

## 제4절 국민의 눈높이에 맞는 신뢰성 확보

### 1. 다양성을 존중하는 선제적 선거관리기법으로 신뢰 확보

제19대 대통령선거는 시민단체의 선거과정에 대한 감시활동이 그 어느 때보다 활발했다.<sup>54)</sup> 출입통제구역 관내사전투표함 보관 장소에 대한 출입 요구, 접수장소 참관요구, 우편투표함 이송과정에 동행 요구 등 과거에 없던 적극적이고 구체적인 양상으로 나타났다.<sup>55)</sup> 이러한 선거과정에 대한 불식이 여전히 존재하는 것은 과거 비민주적인 분위기 속에서 경험한 부정선거의 인식이 아직 존재하기 때문일 것이다. 선거관리위원회는 이러한 불신을 해소하기 위해 각종 반박자료와 투·개표과정을 알리기 위한 정보제공 및 홍보에 노력했으나 선거과정에 시민을 참여시키는 방안을 도입하는 제도에 대해 소극적이었다. 선거관리위원회가 헌법상 기관으로 창설<sup>56)</sup>되었던 것은 국민의 선거에 관한 불신을 해소하려는 헌법적 정신을 고려해 볼 만하다.

선거관리위원회가 아무리 공정하게 관리를 한다고 해도 국민들이 신뢰하지 않으면 선거관리위원회의 헌법적 존재 의미가 없음을 창설의 근본에서 되짚어 볼 필요가 있다. 선거는 국민의 대표기관을 선출하는 기능도 있지만 더 중요한 기능인 통합기능이 제대로 발현하려면 국민의 믿음이 전제되어야 한다. 현재 각종 이해관계자의 참여제도가 있으나 그 기능을 다하고 있지 못하는 측면이 있다.

특정 정당과 이해관계가 없는 단체임을 전제로 국민들이 스스로 선거과정에 참여해서 공정성을 확보하고 감시하겠다는 것은 국민의 권리라 할 수 있다. 그 동안 선거과정에서 투표지 분류기에 대한 헌법소원, 이를 소재로 하는 영화가 제작되는 것에 대한 대처 방안으로 반박자료를 만들고 국민에게 다양한 홍보를 통해 정보를 제공하고 설득하려고만 했지 실제 처리과정에 참여하게 하거나 참관시키려는 노력이 부족했던 측면이 없지 않았다고 본다.<sup>57)</sup> 시민단체의 선거과정에 대한 활동을 감시로 인식하지 않고 국민이 직접 참여하여 행정서비스를 공동 생산하는 것은 신뢰를 향상시키며 갈등비용도 줄이고 밝은 사회를 창조할 수 있다는 신념하에 국민 참여를 긍정적인 관점에서 접근하고 제도적 방안을 창출해야 한다. <sup>58)</sup>

54) 중앙선거관리위원회. 2017. 『선거연구』 제8호. 340쪽

55) 선거연수원. 2017. 『직원연구관 연구보고서』. 59쪽

56) 제3공화국 제5차 개정헌법에 따라 선거의 독립성과 공정성확보를 위하여 1963년1월21일 독립된 기관으로 창설되었다.

57) 중앙선거관리위원회. 2017. 『선거연구』 제8호. 339쪽

〈그림 II-4-1〉 제7회 전국동시지방선거 개표참관인 공모



이런 의미에서 최근 도입한 개표참관인 공모제도의 경우 정당·후보자의 신고 없이도 일반국민의 개표참관을 가능하게 했다는 데 큰 의의가 있으나 현재 사전투표 및 투표참관인의 경우에 정당·후보자 측에서 사전투표소 또는 투표소 마다 신고할 수 있도록 되어 있어 일반 국민의 개인적인 참관은 불가능하다. 선거과정에서 대한 불신은 개표만 아니라 투표과정에도 존재하고 있으므로 투표참관인에 있어서도 일반국민 공모제도 도입이 필요하다.

또한, 투표소에 지방선거의 경우 다문화가족이 많이 거주하는 구·시·군선거관리위원회가 지정하는 투표소에는 2개 언어 이상 사용할 줄 아는 다문화가족을 투표를 보조하게 배치하여 배려와 소통을 통한 참여선거 실현을 할 수 있을 것이며, 정당·후보자 등 선거에 있어 이해관계자에게 구·시·군선거관리위원회별 또는 시·도선거관리위원회별로 투표 및 개표에 대한 체험 및 시연을 확대한다면 좋을 것이다.

또한, 장애인단체에서 거소투표 기표소의 투표상황을 참관할 수 있도록 허용하여야 할 것이다.

58) 중앙선거관리위원회도 “제19대 대통령선거 내부평가 자료”를 통해 이번 대통령선거과정에서 시민단체가 요구한 내용중에 각종선거과정의 유권자 참여확대차원에서 위원회 업무에 지장이 없는 범위 내에서 허용할 수 있는 부분은 제도화할 필요가 있다고 제안하고 있다.

## 2. 선거과정의 유권자 의사 존중

현행 규정은 투표의 비밀 보장을 위하여 선거인은 자신이 기표한 투표지를 공개할 수 없으며, 공개된 투표지는 무효로 하고 있다.<sup>59)</sup>

공개투표지 처리에 있어서 공개라는 기계적 판단보다는 선거인이 고의로 공개한 것인지 여부를 고려하여 고의가 없으면 선거인의 투표의사를 존중하여 유효로 처리하는 것이 국민의 주권행사에 도움이 될 것이다.

또한 사전투표소에서 투표할 수 있는 선거인 중 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기 기거하는 군인이나 경찰공무원은 선거인명부작성기간 중 관할 구·시·군선거관리위원회에 자신의 거주지로 책자형 선거공보를 발송해 줄 것을 서면이나 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 신청할 수<sup>60)</sup> 있는 데 이들 발송신청자에게는 선거일 전 10일까지 각각 우편으로 선거공보만 발송해 주고 있다. 선거공보 발송할 때 그 봉투에 사전투표 절차 등을 인쇄를 하여 투표절차를 이해하도록 하는 것이 필요하다.

〈그림 II-4-2〉 공개된 투표지



사전투표의 경우에 관외 사전투표에서 회송용 봉투의 색상이 각급 위원회마다 달라서 일부위원회에서 거소투표 회송용봉투와 같은 색상이 있어 혼란이 발생할 수 있다. 임기만료선거의 경우 중앙선거관리위원회에서 관외사전투표의 회송용 봉투의 색상과 규격을 통일시킬 필요가 있고 거소투표 회송용봉투색상은 이와 다르게 작성되어야 한다.

59) 공직선거관리규칙 제92조

60) 공직선거법 제65조

## 제3장 개표의 신뢰성 확보 및 효율성 제고

### Chapter 3 : Securing reliability and efficiency of counting votes

제1절 사전투표 회송용봉투 교부기준 선거별 차등화

제2절 개표장내 파워 블로거·언론의 현장 모니터 허용

제3절 개표관리의 표준화 등

## 제3장 개표의 신뢰성 확보 및 효율성 제고

선거관리위원회가 신속하고 정확한 개표사무를 위해 힘쓰고 있지만 개표 현장에서의 오해가 선거관리위원회의 개표관리의 효율성과 신뢰성을 떨어뜨리고 있고, 선거 시마다 각종 이의가 제기되고 있는 것이 현실이다. 본 장에서는 개표관리의 효율성을 높이고 국민이 신뢰할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

### 제1절 사전투표 회송용봉투 교부기준 선거별 차등화

#### 1. 사전투표 회송용봉투 교부기준

사전투표소에서 회송용 봉투는 해당 구·시·군선거관리위원회의 관할구역내의 선거인은 교부하지 않도록 규정되어 있으나, 하나의 구·시·군선거관리위원회 관할구역 안에서 2 이상의 지역구국회의원선거가 실시되는 경우에는 해당 국회의원지역구내 선거인에게는 교부하지 않는다. 그리고 임기만료에 따른 전국동시지방선거에서 회송용 봉투를 교부하지 아니하는 구역은 해당 자치구·시·군의원지역선거구이다.

회송용 봉투의 교부는 개표에서 효율성 문제와 관련이 있다. 회송용 봉투의 교부와 개표 작업은 선거인의 투표권 행사에서는 편리하지만 개표관리 측면에서는 봉투 개봉, 투표지 분류 등 여러 가지 문제점이 발생한다. 따라서 회송용봉투를 어떤 구역단위로 교부하여야 개표가 효율적일까 하는 문제가 있다.

현행 규정은 전국동시지방선거에서만 기초의원선거구내 선거인에게 회송용봉투를 교부하지 않는다고 규정하고 있다. 왜냐하면 제일 작은 선거구 단위에서 교부하지 않아야 개표 시에 구분이 효율적일 것이다. 현행 공직선거법은 광역시·도의원지역구안에서 기초의원지역구를 분할하도록 규정하고 있으므로 개표에서 기초의원지역구로 분할하면 효율적인 것은 분명하다.

〈표 Ⅲ-1-1〉 제6회 전국동시지방선거 관내·관외 선거인 비율

구분기준	관내선거인	관외선거인	계	비고
읍·면·동(현행)	2,666,326명 (56.2%)	2,077,915명 (43.8%)	4,744,241명	
구·시·군(변경)	3,237,984명 (68.3%)	1,506,257명 (31.7%)	4,744,241명	관외 571,658명 감소

출처: 중앙선거관리위원회. 2014. 『제6회 전국동시지방선거 사전투표백서』 101쪽

위 〈표 Ⅲ-1-1〉에서 보듯이 제6회 전국동시지방선거에서 회송용봉투 미교부 기준을 읍·면·동 단위로 했을 때와 구·시·군 단위로 변경 했을 때 회송용봉투를 교부한 관외 선거인은 571,658명으로 감소하는 것을 볼 수 있는데, 이는 개표에 있어 관외 선거인이 감소하는 것은 회송용 봉투의 개봉절차가 없어지므로 더 빠르게 개표를 진행할 수 있고 1통의 등기우편요금을 2천원으로 계산했을 때 11억5천만 원의 예산절감 효과<sup>61)</sup>가 있으며 구·시·군선거관리위원회는 접수 등 절차사무에서도 상당한 업무가 감소되었다.

## 2. 개표록 정당·후보자 대리인 서명 및 비례대표 결정제도 개선

선거관리위원회의 투·개표과정에 대한 불신은 나아가 선거 전체에 대한 불신, 당선인의 대표성에 대한 의심으로까지 이어진다. 이는 선거 후 결과에 승복하지 않는 부정적인 풍토를 조성할 뿐 아니라 당선인이 추후 직무를 수행하는 데에도 지속적으로 부정적인 영향을 끼친다. 현재 선거관리위원회가 개표를 마치면 그 결과를 점검하고 각 선거관리위원회 위원들이 서명하게 되어 있으나, 더욱 신뢰성과 책임성을 높이기 위해서는 직접적 이해 당사자인 정당·후보자의 대리인인 개표참관인이 개표결과를 정리한 개표록에 서명하는 제도를 도입할 필요가 있다. 미얀마는 개표가 종료된 후에 각 정당이나 후보자의 대리인이 개표록에 연명으로 서명을 하도록 되어 있었다. 이는 현재 우리나라개표록에도 참관인의 명단을 기재하고 있기 때문에 서명란만 추가한다면 그리 어렵지 않을 듯하다.

또한, 개표록 서식 중 비례대표당선인 결정 의석배분 상황을 수작업으로 하고 있으나 수작업으로 하면 오류 가능성이 있으며, 개표 종료 후 당선인을 신속하게 결정할 필요성도 있다. 따라서 개표관리시스템에서 전산으로 계산된 비례대표당선인 결정 의석배분 상황을 확인하여 출력하도록 개선하는 방

61) 중앙선거관리위원회. 2014. 『제6회 전국동시지방선거 사전투표백서』. 101쪽

안이 필요하다.

〈서식 Ⅲ-1-1〉 별지 제57호 서식의 (가) 개표록

[별지 제57호서식의(가)] (표 지) (규칙 제106조제2항·제134조 관련)

년 월 일 실시 ○○선거

개 표 록

○○구·시·군선거관리위원회

주 : 개표소를 2개소 이상 설치한 때에는 "○○구·시·군선거관리위원회"란 밑에 "(제1개표소)", "(제2개표소)" 등으로 기재한다.

<별지 제2호>

개표참관인참관상황

구 분	정당명 또는 후보자성명	참관인 성명	참관시간 (부터까지)	서명	비고
정당선정					
무소속 후보자 선정					
위원회 선정					

- 주 : 1. 교체된 개표참관인은 "비고"란에 "○○○과(와) 교체"라 기재하되, 참관도중에 교체한 때에는 그 교체시각을 기재한다.  
 2. 지방의회의원선거와 동시선거에 있어서 무소속후보자가 선정한 개표참관인의 경우에는 "비고"란에 선거명 또는 선거구명을 기재한다.  
 3. 국회의원선거에 있어서 2개 이상의 국회의원지역구를 관할하는 구·시·군위원회가 하나의 개표소에서 개표하는 때에는 선거구별로 작성한다.  
 4. 교대참관을 하는 경우에는 "참관시간"란에 구분선을 그어 그 참관시간을 기재한다.



## 제2절 개표장내 파워 블로거·언론의 현장 모니터 허용

### 1. 개표장내 파워 블로거·언론의 현장 모니터 허용

국민은 참여를 통해 정치과정에서 보다 많은 것을 알게 되며 문제를 해결하고 목표를 달성하는 기술을 터득하게 된다. 참여를 통해 정치에 대한 경험과 지식이 누적되면서 자신들이 정치체제에 영향을 미칠 수 있다고 믿는 정치 효능감을 갖게 된다. 더 나아가 국민이 정부에 영향력을 행사할 수 있으며 정부가 시민들의 요구에 반응한다고 믿게 되면 정부에 대한 국민의 신뢰가 동시에 높아진다.<sup>62)</sup>

이런 관점에서 본다면 현행 규정은 개표참관인은 개표소안에서 개표상황을 언제든지 순회·감시 또는 촬영할 수 있도록 규정되어 있어, 다양한 국민이 참여하여 개표를 알릴 수 있는 기회가 제한된다고 볼 수 있다. 이런 제도를 개선하여 지역의 파워블로거들을 개표참관인 또는 위원회홍보요원으로 위촉하여 개표현장에서 이루어지는 모든 사항을 있는 그대로 모니터해서 실시간으로 사진과 글을 통해 회원과 일반 국민들에게 개표과정 및 이의제기 처리과정을 알리도록 하고<sup>63)</sup>, 스마트폰 APP(예, 스마트개표장 또는 내손 안의 개표장)를 개발하여 누구든지 본인이 보고자하는 개표장의 개표현황을 손쉽게 보게 함으로써 신뢰도를 제고 할 수 있을 것이다.

### 2. 투표절차 및 개표시스템 해설도우미 운영

선거관리위원회는 최근 개표참관인 공모 제도를 도입하여 정당·후보자의 신고가 없어도 일반 국민이 직접 개표참관을 할 수 있도록 제도를 개선하여 일반 국민의 개표참여 기회를 보장하고 아울러 개표과정에 대한 신뢰도를 향상시켰다. 그러나 현재도 개표장에서 참관인과 개표관리를 하는 사람 사이에서 투표의 효력문제 등에 있어서 다툼이 높아지는 경우가 있다. 이는 이러한 분쟁을 효율적으로 처리할 수 있는 담당자가 부족함이 하나의 이유가 될 수 있고 일부 참관인들이 무분별한 이의를 제기하여 개표시간이 지연되고 개표소내의 기강을 어지럽혀서 개표에 대한 신뢰도를 저하시키는 측면이 있다.

62) 유재원. 2003. “시민참여 확대방안. 참여민주주의 시각에서.”

63) 영국도 개표참관 및 개표결과를 실시간으로 공개하고 있다.<선거연수원. 2014, 『각국의 투·개표소 운영 실태』(해외연구관 지정과제-제2014-2호). 46쪽>

〈그림 III-2-1〉 한국선거방송의 투·개표 생중계



따라서 투·개표장에서 이루어지는 일들을 설명하고 대처할 수 있는 인력을 운영하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 이러한 일을 효과적이고 적극적으로 대응하기 위하여 미디어 대응 및 이해관계자 설명팀을 두어 개표장내 개표 참관인이나 정당관계자들의 이의 접수 또는 투·개표 처리절차를 숙지하고 있지 못하여 발생하는 이의를 원활하고 효율적으로 해결해 줌으로써 투·개표에 대한 신뢰도를 제고할 수 있다. 또한 사이버선거공정선거지원단 또는 전문 인력을 활용하여 인터넷 등 사회관계망(SNS)에 게시되는 투·개표와 관련한 허위 또는 유언비어에 대하여 적극적으로 해명하고 정확하고 상세한 댓글을 달아서 국민들이 이해하도록 설명하는 인력의 운영이 필요하다.

### 3. 개표과정 마스터 훈련 및 개표지원반 운영

제7회 전국동시지방선거에서 공정하고 정확한 개표를 위해 10만 5천여 명의 개표사무인력과 2,500여 대의 투표지분류기가 투입되었으며 일반 유권자를 대상으로 추가 공개모집한 개표참관인 1,700여명이 개표상황을 참관하도

록 하였다<sup>64)</sup>. 개표장의 수많은 인력을 효율적으로 통제하여 개표업무를 효과적으로 수행하려면 선거관리위원회 직원은 누구든지 어떤 상황 하에서도 문제점을 해결할 수 있는 능력과 역량을 겸비해야 한다.

특히, 투표 방법이 다양해져서 개표가 복잡하고 어려워지고, 일반국민 및 시민단체들의 기대수준이 높아지는 추세에 있어서 그에 대한 대책이 요구되고 있다.

그러기 위해서는 평상시에 개표업무에 대한 실습위주의 훈련과 냉철한 평가시스템을 도입하여 직원들의 능력을 함양시켜야 하고 개표 시에 개표참관인 및 개표사무원들의 질문에 답하고 개표상황표 작성을 지도하는 등 개표장이 질서 있는 가운데서 차분하게 개표가 진행되어야 정확성을 기할 수 있으며 신뢰를 확보할 수 있을 것이다. 이러한 역량을 확보하기 위해서는 선거관리위원회 회의실 또는 넓은 공간을 임대하여 모의개표 시설을 갖추어 놓고 실습 위주로 지속적이며 반복적 교육이 반드시 필요하다.<sup>65)</sup>

또한 현재 구·시·군선거관리위원회의 개표상황표 확인과 돌발 상황시 현장에서 사건을 원활히 해결하기 위하여 중앙 및 시도위원회에 개표지원반 운영이 필요하다. 이는 중앙 및 시·도직원과 장기사무보조인력이나 공정선거지원단으로 구성하여 개표소별로 인력을 배정한다. 특히 상황 발생시 상급위원회에 설명하고 조정자 역할을 수행하면 상급위원회와 하급위원회간 소통을 효율적으로 하여 순조롭게 개표를 진행할 수 있을 것이다.

64) 중앙선거관리위원회. 2018. 보도자료. 공정하고 흠 없는 투·개표 준비 차질 없이 진행.

65) 그 방안의 하나로 충청북도선거관리위원회는 3-STEP교육을 실시하고 있다. 1-STEP<기본교육>, 2-STEP<현장훈련>, 3-STEP<최종점검. 평가>체제로 운영하고 있다.(중앙선거관리위원회. 2016. 『제20대 국선 종합평가회』. 분야별 우수사례). 66~67쪽

### 제3절 개표관리의 표준화 등

#### 1. 개표관리의 표준화로 국민의 신뢰성 제고

개표는 투표를 통하여 표시된 선거인의 의사표시에 대하여 권한 있는 기관이 유·무효표를 가리고 정당, 후보자별로 득표수를 집계하는 확인행위<sup>66)</sup>에 해당되며 개표업무는 선거관리위원회가 창설된 이후 선거운동규제나 투표관리업무와 달리 전임직원이 직접 관리해 온 전관사무중의 하나이다.

공직선거법에서 개표사무의 주체는 구·시·군선거관리위원회로 정하고 있고 개표소의 설치, 개표사무원의 위촉·공고, 개표의 절차, 투표의 효력, 개표 참관 및 관람, 질서 유지 등을 규정하고 있다. 이에 따라 중앙이나 시·도선거관리위원회에서는 기본적인 개표관리 방침을 정하고 개표구선거관리위원회에 위임함에 따라 구·시·군선거관리위원회에서 자체실정에 맞는 개표관리 계획을 수립하고 개표소를 설비하여 개표를 진행하여 왔다.

구·시·군선거관리위원회마다 개표소의 설비와 개표사무원 수의 산정, 개표의 진행방법이 상이하고 개표에 소요되는 시간도 굉장히 큰 편차를 나타내고 있어 개표 상황을 지켜보는 일반국민들은 ‘우리 지역은 왜 개표가 진행되지 않고 있는가’, ‘다른 지역은 개표가 끝이 났는데 우리 지역은 왜 아직 절반도 개표가 진행되지 않은가’, ‘마지막에 1·2위 득표 순위가 왜 바뀌었을까’ 등 의아하게 생각하는 부분이 많은 실상이다.

구·시·군선거관리위원회마다 선거인수, 사전투표자수, 읍·면·동수, 개표장소의 규모 등 선거환경에 따라 다르게 설비되고 진행될 수밖에 없는 일정 부분이 있고, 개표 당일 예기치 못한 사건·사고로 개표가 지연되는 경우가 있을 수 있다. 그러나 구·시·군선거관리위원회간 비슷한 규모의 선거인수(투표자수)의 경우에는 최초의 득표수 집계 공표가 비슷한 시간에 실시되고 개표율이 같은 패턴으로 진행되며, 개표 종료시간이 크게 다르지 않아야 국민들의 신뢰를 받을 수 있을 것이다.

따라서, 이제는 공정성과 정확성에 바탕을 둔 효율적인 개표를 추구할 필요가 있다. 선거인수(투표자수)·선거구수에 따른 개함부, 투표지분류부, 심사·집계부, 사전투표전담부 등 부서별 적정 소요인력을 실측을 통하여 산정하여 구·시·군선거관리위원회간의 투입인력 편차가 심하지 않도록 중앙선거관리위원회 차원의 통일된 표준안을 마련하여 시행할 필요가 있을 것이다. 특히, 사전투표 개표 결과도 일반 개표의 마지막 시점에 합산 공표하는 것은 개표

66) 손재권, 2016, 「공직선거의 이해」, 285쪽

에 대한 불신의 하나가 될 수 있으므로 소요시간과 인력을 정확히 산정하여 읍·면·동 단위 또는 일정 매수단위로 순차적으로 개표결과가 발표되어야 한다. 또한, 투표지분류기, 계수기 등 개표장비의 성능은 과학기술진보시대에 맞게 현재보다 더 정교하게 개선되어야 할 것이다.

개표 관리에 대한 전국적 통일표준안을 마련하여 개표의 정당성에 대하여는 그 어느 누구도 의혹을 갖지 않도록 할 시점이 되었다고 보인다. 앞으로 개표 질서 위반행위에 대하여는 엄중하게 대처하되, 개표소요시간을 효율적으로 관리하여 사회적 비용을 줄이고 선거전반에 대한 대국민 신뢰제고를 위해서도 시스템에 의한 개표관리 즉 개표관리의 표준화가 요구된다.

## 2. 정보사회에 상응하는 선거장비 보완

발달된 정보통신기술에 기반을 둔 사회는 오프라인의 현실 세계의 한계를 넘어서 국민의 정치참여나 선거참여의 기회를 확대하여 대의민주주의가 안고 있는 소통의 부재를 어느 정도 보완을 해주고 있다. 즉 정보통신기술의 발달로 대화와 토론이라는 공론의 장이 확대됨으로써 국민의 정치 참여가 용이해지고 여론형성이 용이해져서 대의과정이 활성화되고 있다.

이에 따라 투표지분류기, 사전투표장비, 선거통계시스템 등 선거와 관련된 장비도 더 정밀하고 완벽하게 보완되어야 한다.

그리고 투표지분류기 적재함 후보자명 또는 정당명을 적재함 주변에 LED 창을 설치하여 적재함 지정내역이 자동으로 표출이 될 수 있도록 프로그램 및 투표지분류기 장비의 개선이 필요하다.

사전투표장비에 있어서 문제점은 장비의 노후화로 인하여 유·무선통신장비, 무정전전원장치, 투표용지 발급기, 본인확인기 등의 고장·오작동이 많이 발생하여 교체하는 사례가 많다. 사전투표장비의 순차적인 교체와 유·무선통신장비를 포함하여 구·시·군선거관리위원회 예비 장비 보유 수량을 확대하여 안정적으로 선거관리를 할 수 있는 기반을 조성하는 것이 필요하다.

선거통계시스템은 사전투표상황, 선거일 투표상황, 개표상황 등 투·개표에 관한 다양한 정보를 국민들에게 제공하고 있어 선거관리위원회의 위상과 신뢰도 제고에 기여하고 있다.

선거일 국민들의 초점은 개표에 맞추어져 있기 때문에 현재 운영되고 있는 선거통계시스템을 통해 보다 혁신하여 모든 선거에서 개표단위별 즉 선거단위 또는 투표구단위 개표결과를 실시간으로 공개하여 개표완료 후에 개표상황표와 비교·대조가 가능하게 한다면 그 동안 불신의 벽이 허물어지는데 많

은 도움이 될 것이다.

### 3. 교육 및 참관인 등에 대한 매뉴얼 제작·활용

그동안 개표와 관련하여 지상파방송사, 시민단체, 정치권 등에서 각종 의혹을 제기해 왔었다. 이는 개표과정에서 개표사무원 등 개표와 관련된 사무원 등의 업무에 대한 미숙지 및 활용능력 부족으로 인한 것으로 나타날 수도 있고, 개표장내 개표참관인 및 정당관계자들의 이의제기에 대한 대응절차를 숙지하지 못한 경우도 있다. 일부 참관인들이 무분별한 이의를 제기하여 개표시간이 지연되고 개표소내 기강 확립이 곤란한 사례도 있었다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 모의개표 등 각종 교육을 할 때에 실습 위주로 교육이 되도록 동영상 자료를 작성하여 선거관리위원회 직원은 물론 개표사무원이나 시민사회단체 등 이해관계자들에게 보급하거나 개표과정을 잘 이해하도록 하여야 할 것이다.

정당·후보자가 추천한 개표참관인의 수용성을 제고하기 위하여 정당·시민단체 등을 중심으로 개표사무 참관단을 구성하게 하고, 개표참관안내 매뉴얼을 만들어 제공하여 이를 통해 개표관리 전 과정을 참관하게 하는 것도 선거관리에 대한 불신을 해소할 수 있는 방안중의 하나가 될 것이다.

제4장 선거법 위반행위 과학적 조사 시스템 운영  
Chapter 4 : Violation of election laws  
scientific research system  
operation

- 제1절 선거법위반행위 단속환경 변화
- 제2절 가짜뉴스 및 댓글조작 대응방안
- 제3절 첨단 과학조사시스템 운영방안

## 제4장 선거법 위반행위 과학적 조사 시스템 운영

### 제1절 선거법위반행위 단속환경 변화

#### 1. 개 관

선거관리위원회에서 선거법위반행위에 대한 단속활동을 시작하게 된 계기는 제9차 개헌으로 1987년 16년 만에 대통령직선제가 부활된 민주화 이후부터이다. 제13대 대통령선거와 제13대 국회의원선거가 연이어 치러지면서 당시의 선거환경은 사전선거운동, 금품·향응제공, 비방·흑색선전, 선거폭력 발생과 지역갈등의 표출 등 극도로 혼탁한 선거였다. 이와 같은 혼탁선거는 민주화 이후 국민들의 열망과는 달리 불법선거운동이 난무하여 선거결과의 정당성이 담보될 수 없는 사례가 발생하였다. 그 대표적인 예로 제13대 국회의원선거의 소송사건에서 불법선거운동에 대한 선거관리위원회의 묵인·방치한 행위는 선거결과에 영향을 미쳤음을 이유로 선거무효가 선고된 판결이 있었다.<sup>67)</sup> 선거관리위원회의 임무가 단순한 선거관리에만 있는 것이 아니라 당선자의 정당성을 확보하여 국민의 대표로서의 역할이 가능하도록 하여야 한다는 당위성을 주문한 판결이라고 볼 수 있다.

이러한 시대적 선거환경 변화는 1989년 동해시 국회의원 재선거에서 선거관리위원회 창설 이래 최초로 불법선거운동단속반을 편성하여 감시·단속을 실시하는 계기가 되었다. 중앙당의 과도한 선거개입, 불법선전물 및 가두방송 범람, 선거 폭력사태 발생, 대규모 불법집회, 금품향응제공, 후보자 매수에 의한 사퇴 등 무법상태에 가깝도록 선거법위반 사례가 난무하였다. 선거관리위원회는 중앙당 대표에게 공명선거 촉구서한을 보내고, 불법선전물을 강제로 철거하였으며, 선거법위반행위에 대하여는 여야를 불문하고 전원 고발 조치함으로써 강력한 단속의지를 보여 주었다.<sup>68)</sup> 이후 연이은 재·보궐선거 때도 지속적으로 선거법위반행위단속반을 편성하고 적극적인 단속에 임

67) 대법원, 1989. 5. 26. 선고 88수54, 선거무효결정 요지 “후보자의 불법 선거운동에 대하여 선거관리위원회가 고발 등의 조치를 취하지 않고 묵인·방치한 행위도 선거결과에 영향을 미쳤음이 분명하므로 해당 선거는 무효이다.”라고 선고하였다.

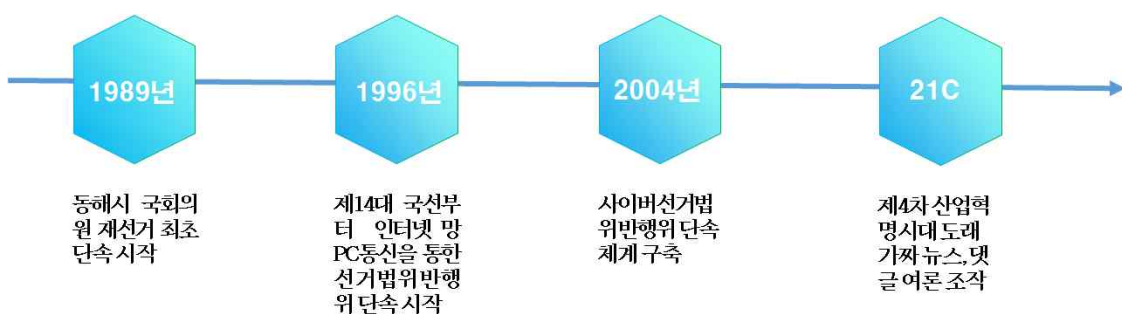
68) 조해주 외, 『2012, 통계로 보는 선거 60년(분석편)』. 서울 : 정우문화사. 398쪽



하여 선거의 환경은 조금씩 변화되기 시작하였다. 또한 이러한 선거관리위원회 활동은 국민들의 전폭적인 지지를 받아 종전의 순수한 선거절차사무 관리에서 선거법위반행위 단속업무를 수행하는 계기가 되었고 그 결과 선거사범 조사에 대한 실효성 확보장치가 하나씩 법제화되기 시작하였다. 초기의 선거법위반행위 단속환경은 법·제도적인 장치 없이 선거관리위원회의 공명선거 의지에서 출발한 것으로 평가된다. 그것은 선거관리위원회의 선거질서 확보 차원의 선거법위반행위 조사와 조치 등에 대하여 언론과 국민들의 지지를 받았고 선거관리위원회가 주도권을 확보<sup>69)</sup>하여 법제화에 성공한 모범적인 사례라고 볼 수 있다.

당시 우리나라의 선거외적환경은 세계화가 시작되는 시기이며, 산업화의 결실이 나타나고 있었고, 진정한 민주화가 시작되는 시기였다. 이 때 선거범죄는 주로 오프라인 상에서 많이 발생하였으며, IT강국의 시발점이 된 인터넷 통신망이 구축되고 PC통신이 보편화되면서 오프라인 선거운동에서 온라인 선거운동으로 확장되어가는 과정이기도 하였다. 따라서 선거관리위원회에서는 1996년 제14대 국회의원선거 때부터 인터넷망의 PC통신을 통한 선거법위반행위에 대한 단속을 시작하게 되었다. 이후 1997년 제15대 대통령선거에서는 PC통신 선거운동이 더욱 활발해 짐에 따라 적극적인 온라인 단속활동을 전개하였다. 이것이 선거관리위원회의 사이버선거법위반행위 단속의 시발점이 된 것으로 평가된다.<sup>70)</sup>

〈그림 IV-1-1〉 선거법위반행위 단속환경 변화



2000년대에 접어들면서 평화적인 정권교체의 경험을 바탕으로 민주주의가

69) 박상철 외. 2015, “선거부패의 양태 분석 및 방지방안.” 한국정치법학연구소. 61쪽

70) 중앙선거관리위원회, 1998, 『제15대 대통령선거 총람』, 117쪽, 당시 인터넷 단속에 대한 법제도적인 뒷받침은 없었으나 제15대 대선 총람 117쪽에 의하면 “PC통신을 이용한 불법선거운동이 새로운 선거법위반행위 유형으로 대두됨에 따라 ‘PC통신단속전담반’으로 하여금 위법내용을 검색하게 하여 경미한 사안은 PC통신사에 삭제를 요청하고 비방·흑색선전에 이르는 등 중대한 사안인 경우에는 수사의뢰 등의 조치를 취하여 PC통신에 의한 선거법위반행위 확산을 미연에 방지할 수 있었다.”고 분석하고 있다.

공고화되었고 급속한 인터넷의 보급으로 매스미디어가 새로운 선거운동의 축으로 자리잡기 시작하였다. 이때 선거법위반행위 단속체제는 오프라인상에서는 어느 정도 갖추어졌으나 온라인상에서는 2004년도에 법제화가 되고 사이버선거법위반행위 단속체계가 구축되면서 비로소 온·오프라인 상의 단속 환경에 부합한 선거사범 단속체계가 완비될 수 있었다. 이후 급속하게 변화되는 지식정보사회는 4차 산업혁명시대를 맞아 오늘에 이르렀다.

4차 산업혁명시대의 단속환경은 사이버공간의 특성을 이용한 풍자적 뉴스, 패러디, 루머 등이 그 수준을 넘어 가짜뉴스가 폭발적으로 증가하고 있는 실정이다. 또한 가짜뉴스는 인터넷 포털이나 SNS상에서 퍼 나르기를 통해 순식간에 확산되고 있으며, 가짜뉴스를 포함한 각종뉴스에 댓글을 달아 여론을 조작하는 행위까지 발생하고 있다. 그 수단도 자동생성장치까지 동원되어 댓글을 달아 여론을 조작하고 댓글알바가 생겨나거나 조직적인 댓글조작 펜클럽까지 탄생하였다. 선거관리위원회에서도 이러한 가짜뉴스와 댓글조작 사례에 대하여 선제적으로 과학적인 조사기법을 준비하여 대응하고 있는 것으로 분석되고 있다.<sup>71)</sup> 그러나 급변하는 인터넷 환경에서 동시 다발적으로 발생하는 누리꾼들의 사회적인 불만이 정치마당에 표출되는 현상을 단속하는데 인적·물적·기술적 한계가 따를 수밖에 없기 때문에 지속적인 연구와 대응의 필요성이 제기되고 있다.

## 2. 오프라인상의 단속환경

### 1) 1990년대 단속

1990년대 선거관리위원회의 초기 단속활동은 시대적 소명의식에서 출발하여 공명선거의 초석을 다진 시기였다고 평가할 수 있다. 이는 제도적인 뒷받침이 없는 상태에서 공명선거를 이뤄야한다는 염원 하나로 선거사범 단속을 시작했는데 언론과 국민들의 지지를 받아 선거관리위원회법과 공직선거법에 선거법위반행위 단속·조치권과 선거범죄조사권 등을 부여 받으면서 본격적인 단속이 가능해 졌고 단속의 실효성을 확보할 수 있게 되었다.

그 시기에는 주로 오프라인 상에서 나타나는 선거범죄가 대부분이었으며 가장 문제가 되었던 사례는 4대 선거범죄로 불리고 있는 금품·향응 제공, 비방·허위사실 유포, 공무원 등 관권개입, 사조직을 이용한 불법선거운동이었다. 이때의 선거환경은 민주화와 더불어 과거의 오랜 관행들이 선거과정에서 혼탁양상으로 드러나 당선자의 정당성과 대표성을 위협하는 수준에 이르렀

71) 김수연, 2017, “가짜뉴스 어떻게 막을 것인가?(선거영역에서의 가짜뉴스, 허위사실의 규제).” 20~22쪽

다.

〈표 IV-1-1〉 1990년대 선거범죄 단속현황

선거명	계	중대선거사범				일반선거사범		비고
		금품 향응	비방허 위사실	관권 공무원	유사기관 사조직	인쇄물 시설물	문자등 기타	
제14대 국선 (1992. 4.)	674	104	10			75	485	
제15대 국선 (1996. 4.)	741	100	32			327	282	
제14대 대선 (1992. 12.)	715	149					566	
제15대 대선 (1997. 12.)	300	18	26	5	2	147	102	
제1회 지선 (1995. 6.)	3,373	331	51			546	2,445	
제2회 지선 (1998. 6.)	1,740	208	194	30	23	714	571	

출처 : 중앙선거관리위원회 1992년~1998년 국선·대선·지선 총람(단속자료)

초기의 선거사범 단속현황은 법·제도의 정비와 동시에 선거법위반행위 단속업무가 실시되는 과정이었기 때문에 과열 양상이나 불법 타락 측면에 비추어 볼 때 적발 건수는 미미한 것으로 나타났다. 다만, 후보자수가 가장 많은 지방선거에서의 단속 건수가 많은 것은 당연한 결과이며 국회의원선거, 대통령선거 순으로 선거법위반사태가 발생하였다. 1990년대 초기의 선거환경은 민주화를 바라는 국민들의 열망을 선거를 통하여 담아냄으로서 언론과 국민들의 신뢰를 얻는데 성공한 단속활동이었다고 볼 수 있다. 이는 선거관리위원회가 적극적인 단속활동을 통하여 공명선거의 분위기를 주도하는 역할을 한 것으로 평가받았기 때문이다.

## 2) 2000년대 단속

2000년대 선거법위반행위 단속활동은 선거관리위원회가 공명선거의 주도권을 확실하게 갖게 된 시기였다고 볼 수 있다. 이때의 단속환경의 특징은 그동안 오프라인상의 선거운동에서 매스미디어의 발달과 인터넷 보급의 일상화로 온라인 선거운동이 전개되면서 가상공간에서 불법선거운동이 기승을 부리기 시작한 때였다. 또한 오프라인 상에서는 여전히 금품·향응선거가 만연하여 이를 뿌리 뽑기 위한 50배 과태료 제도와 신고자 포상금 제도가 도

입되었다.<sup>72)</sup> 50배 과태료 제도는 선거에 관한 유권자의 기대심리를 근절하고 금품수수 행위에 대한 처벌의 실효성을 확보했고 선거범죄 포상금제도와 함께 선거부정을 방지하는데 커다란 성과를 거두었다.<sup>73)</sup> 그 당시 중앙선거관리위원회의 의식조사에 의하면 과태료 및 포상금 제도가 돈 선거를 줄이는데 응답자의 75.3%가 “효과적이다”라고 응답하고 있다.<sup>74)</sup>

2000년대의 선거사범 단속현황은 선거별 특성이 잘 나타나고 선거사범이 급격하게 증가하는 추세를 보이다가 감소하는 추세로 돌아섰고 법·제도적인 장치나 인력·장비도 구비되어 선거범위반행위 단속체계가 안정적으로 운영된 것으로 평가되고 있다.<sup>75)</sup> 이는 공정선거지원단체도 도입과 단속의 실효장치인 법·제도의 강화에 있었으며 그 결과 법·제도적인 장치가 완비되고 단속인력이 확보됨으로서 단속체계가 안정화시기에 접어들게 된 것이다.

〈표 IV-1-2〉 2000년대 선거사범 단속현황

선거명	계	중대선거사범				일반선거사범		비고
		금품 향응	비방허 위사실	관권 공무원	유사기관 사조직	인쇄물 시설물	문자등 기타	
제16대 국선 (2000. 4.)	3,017	594	101	40	54	1326	902	
제17대 국선 (2004. 4.)	6,408	1,058	59	153	54	3,058	2,026	
제18대 국선 (2008. 4.)	1,975	258	32	39	24	738	884	
제16대 대선 (2002. 12.)	1,321	148	49	26	21	552	525	
제17대 대선 (2007. 12.)	673	110	11	11	28	202	311	
제3회 지선 (2002. 6.)	8,685	2,222	105	190	37	3,452	2,679	
제4회 지선 (2006. 5.)	6,094	1,403	56	154	46	2,285	2,150	

출처 : 중앙선거관리위원회 2000년~2008년 국선·대선·지선 총람(단속자료)

### 3) 2010년대 단속

72) 공직선거법 제261조(과태료의 부과 징수 등)제9항, 공직선거법 제262조의3 (선거범죄신고자에 대한 포상금 지급), 2004. 3. 12 신설

73) 조해주 외, 2012, 『선거로 보는 선거 60년(분석편)』, 정우문화사, 423쪽

74) 중앙선거관리위원회, 2004, 『제17대 국회의원선거유권자의식조사』, 43쪽

75) 선거연수원, 2017, 시민연구관보고서, 119쪽

2010년 이후 선거법위반행위 단속활동은 선거관리위원회가 공명선거분위를 확실하게 장악한 시기였으며 아름다운 선거의 가치로 승화시키는 계기를 맞게 되었다.<sup>76)</sup> 선거사범 단속건수는 유권자나 후보자의 입장에서 보았을 때 적발된 선거범죄 건수가 빙산의 일각이라고 볼 수 있지만 단속 수치상으로 보았을 때는 선거법위반행위 발생건수가 감소하는 추세에 접어들었다고 평가할 수 있다. 최근 선거환경의 가장 큰 특징은 선거의 범죄가 온·오프라인의 경계를 넘나들고 그 수법이 교묘해져서 과학적인 조사기법의 동원 없이는 선거범죄조사의 한계에 부딪칠 수밖에 없는 양상이다.

〈표 IV-1-3〉 2010년대 선거사범 단속현황

선거명	계	중대선거사범				일반선거사범		비고
		금품 향응	비방허 위사실	관권 공무원	유사기관 사조직	인쇄물 시설물	문자등 기타	
제19대 국선 (2012. 4.)	1,595	311	133	39	19	482	611	
제20대 국선 (2016. 4.)	1,370	202	265		12	281	610	
제18대 대선 (2012. 12.)	509	44	36		13	112	304	
제19대 대선 (2017. 5.)	333	24	80	21	3	55	150	
제5회 지선 (2010. 6.)	4,370	975	292	120	37	1,602	1,344	
제6회 지선 (2014. 6.)	3,734	1,079	445	115	12	1,138	945	
제7회 지선 (2018. 6.)	2,385	411	370	68	11	580	945	7월말

출처 : 중앙선거관리위원회 2010년~2017년 총람(단속자료), 2018 제7회 지선자료(7월말)

특히 디지털증거의 조작과 인멸은 선거범죄 조사 시 증거를 입증하는데 큰 난관에 봉착하지 않을 수 없다. 선거관리위원회에서는 이런 단속환경에 대응하기 위하여 디지털포렌식 기법을 도입하여 활용하고 있으며, 디지털 증거의 증명력을 입증받기 위하여 국립과학수사연구원과 MOU를 체결하는 등 선거환경 변화에 적극 대응하고 있는 것으로 평가된다.<sup>77)</sup> 최근 선거사범 발

76) 선거관리위원회는 2016년도 제20대 국회의원선거부터 “아름다운 선거, 행복한 대한민국”이라는 슬로건을 걸고 아름다운 선거 가치인 “참여, 공정, 화합, 희망”의 선거를 국민 속에 뿌리내리도록 하고 있다.

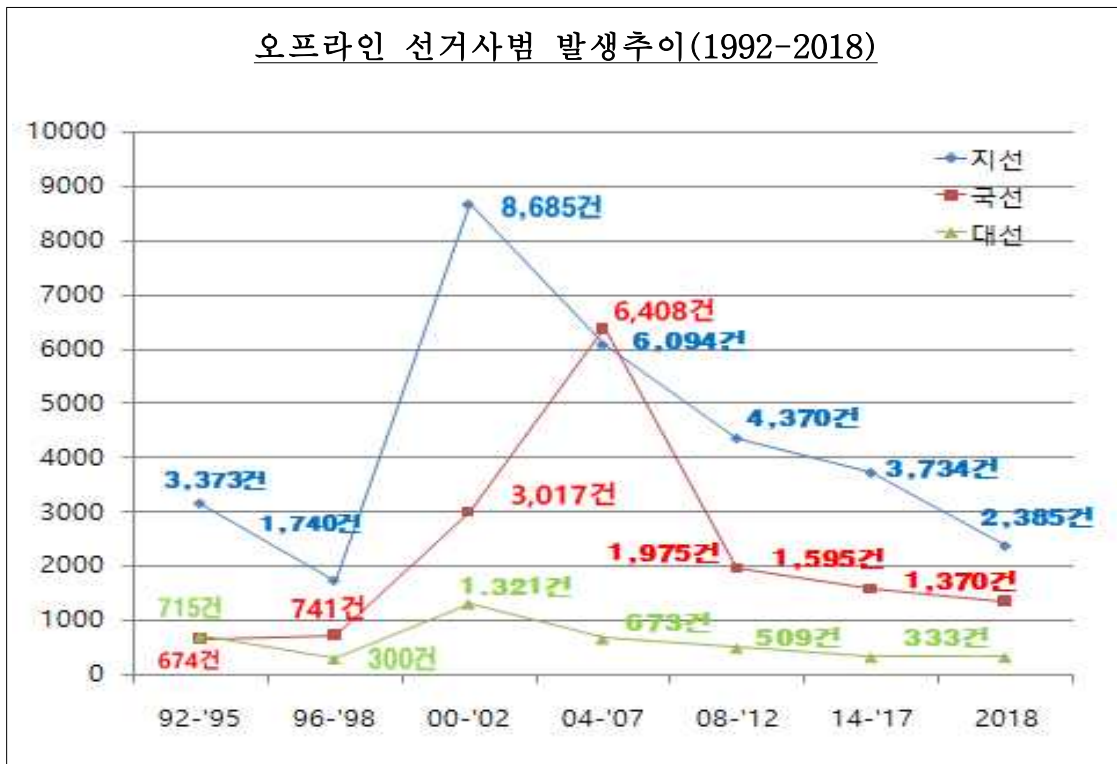
77) 2018. 2. 9 국립과학수사연구원과 중앙선거관리위원회는 이번 6.13 제7회 전국동시지방선거에서 과학적 조사기법 교류 활성화를 위한 업무협약을 체결하고 디지털인증서비스(DAS)를 제공받음으로써 불법선거 운동에 대한 디지털선거범죄의 증명력을 인정받을 수 있게 되었다.

생건수는 계속 감소하는 추세를 보이고 있으나 여전히 중대선거범죄인 금품·향응 제공과 비방·허위사실 유포 및 관권선거 문제가 근절되지 않고 있어 이를 해결하려는 대안 마련이 필요한 실정이다.

#### 4) 오프라인 선거사범 발생추이

선거관리위원회의 선거법위반행위 단속활동은 1990년도에 법적·제도적인 장치가 없는 상태에서 시작해 제도화 과정을 거치며 30여년이 지나 이제는 선거관리위원회의 중요한 미션의 한 축으로 자리매김 했고 선거의 공정성을 확보하는데 크게 기여하고 있다.

〈그림 IV-1-2〉 오프라인 선거사범 발생추이



출처 : 중앙선거관리위원회 1992년~2017년 총람(단속자료), 2018 제7회 지선자료(7월말)

선거관리위원회의 단속초기인 1992년부터 이번 제7회 전국동시지방선거까지 오프라인의 선거사범 발생추이를 위 그림에서 살펴보면, 1990년대 초기는 제도가 전무하였고 인력도 부족한 상태에서 시작하였으나 한국 민주주의를 공고화시키는 시발점이 되었다는 점에 의미를 부여할 수 있다. 그 후 2000년대 초에 비로소 선거사범단속에 대한 제도적인 장치가 마련되었고 단속활동도 본격적으로 할 수 있었으며 단속건수도 피크에 이르게 된 점을 확인 할

수 있다. 이로써 단속활동에 필요한 제도적인 장치가 완비되었고 선거관리위원회의 단속시스템이 안정적으로 작동됨에 따라 2010년 이후 모든 선거의 선거사범 발생건수가 감소하는 추세를 나타내고 있음을 도표를 통하여 확인할 수 있다.

지금까지의 각종 분석 자료를 보았을 때 선거관리위원회의 단속미션은 확실하게 성공을 거둔 행정기관의 모범적인 정책추진 사례로 기록될 수 있을 것이다. 다만 오프라인 상에서는 선거사범 단속업무가 안정화 되었지만 온라인상에서의 선거사범단속은 지식정보화사회의 디지털혁명으로 인하여 선거환경이 급변하고 있기 때문에 새로운 가짜뉴스 또는 댓글조작과 같은 유형의 선거범죄에 대한 대책이 필요한 실정이다.

### 3. 온라인상의 단속환경

#### 1) 2000년대 사이버단속

2000년대 초기 사이버선거법위반행위 단속활동은 인터넷 보급이 늘어나면서 종전의 PC통신망을 통한 선거사범 단속경험을 토대로 사이버상의 단속활동이 체계화되기 시작하였고, 2004년 사이버공정선거지원단 제도의 도입으로 사이버단속 인력문제를 해결하는 계기가 되었다. 이 시기에는 IT기술이 발달되고 인터넷이 급격하게 보급되면서 사이버공간의 선거사범이 급속하게 증가하였다.

사이버공정선거지원단 제도의 도입에도 불구하고 사이버공간의 특성으로 인하여 선거사범단속에 상당한 어려움을 겪게 되었다. 그 이유는 사이버공간의 특성인 익명성·실시간성 등을 이용한 후보자 등에 대한 비방·흑색선전, 명예훼손, 개인정보유출 등으로 사회적 혼란을 야기하고 선거결과에 대한 불신을 불러 왔기 때문이다.<sup>78)</sup> 따라서 선거관리위원회에서는 인터넷 선거정보의 실명제를 법제화 하는 등 사이버상의 익명성 폐해를 줄이려는 노력을 했던 것으로 평가된다. 그 근거는 공직선거법에 인터넷 언론사 게시판·대화방 등의 실명제를 도입한 사례이다.<sup>79)</sup>

초기 사이버선거사범 단속현황은 선거의 특성이나 시기에 따라 불특정하게 발생하고 IT기술의 발달로 인터넷이 보편화 되어 손안의 작은 컴퓨터인 핸드폰이 확산되면서 스마트폰 시대가 열리게 된 시기였다. 따라서 스마트폰을 통하여 실시간으로 전파되는 SNS상 선거범죄를 차단하거나 단속하는데

78) 조해주 외, 2012, 『통계로 보는 선거 60년(분석편)』, 정우문화사, 416쪽

79) 공직선거법 제82조의6(인터넷언론사 게시판대화방 등의 실명확인), 2005. 8. 13 개정

새로운 단속기법의 연구와 대응전략이 요구되는 시기이기도 하였다. 이때 선거관리위원회에서는 사이버공정선거지원단을 상근화하는 법 개정을 통하여 대응하였던 것으로 평가된다.<sup>80)</sup>

〈표 IV-1-4〉 2000년대 사이버선거사범 단속현황

선거명	조치별 단속			유형별 단속				비고
	계	고발 등	삭제	계	비방 허위 사실	사전선거운동	기타	
제16대 국선 (2000. 4.)	687	33	654	687	513	154	20	
제17대 국선 (2004. 4.)	13,208	302	12,906	13,208	4,972	7,171	1,065	
제18대 국선 (2008. 4.)	10,623	42	10,581	10,623	600	9,475	548	
제16대 대선 (2002. 12.)	11,470	71	11,399	11,470	8,677	2,422	371	
제17대 대선 (2007. 12.)	87,812	59	87,753	87,812	6,752	76,277	4,783	
제3회 지선 (2002. 6.)	1,228	123	1,105	1,228	559	517	152	
제4회 지선 (2006. 5.)	6,831	110	6,721	6,831	1,248	4,814	769	

출처 : 중앙선거관리위원회 2000년~2008년 국선·대선·지선 총람(단속자료)

## 2) 2010년대 사이버단속

2010년대 이후 사이버선거법위반행위 단속활동은 지식정보화 사회의 산물인 4차 산업혁명시대가 도래함에 따라 디지털혁명에 대응하는 새로운 과학적인 조사기법이 필요하게 되었다. 인터넷상의 선거사범은 선거의 특성에 따라 불특정하게 폭발적으로 증가하고 특히 특정후보자에 대한 허위·비방성 내용은 사이버공간에서 실시간으로 전파되어 지지율을 급락시키는 결과를 초래하기도 하였다. 이와 같은 풍문, 루머수준의 내용이 허위·비방성 가짜뉴스라는 새로운 미디어로 생산되어 후보자에게 치명적인 사태까지 발생할 수 있는 우려가 예견되고 있다.

이러한 사이버선거범죄는 선거질서를 매우 혼란스럽게 할 소지가 있어 선거관리위원회에서는 디지털포렌식 장비와 전문조사 인력을 확보 하는 등 과

80) 공직선거법 제10조의3(사이버공정선거지원단)제1항, 2008. 2. 29 신설(상근 사이버공정선거지원단 제도)



학적 조사기법을 도입하여 적극 대응한 것으로 분석된다.<sup>81)</sup> 특히 국립과학수사연구원과 업무협약을 체결하여 대응한 것은 디지털증거 확보의 실효성 차원에서 매우 시의적절한 조치라고 보여지며 선거관리위원회의 사이버선거범죄 조사의 적극적인 대응자세가 나타난 것이라고 볼 수 있다. 그러나 선거범죄의 특성이 있기 때문에 장기적으로는 선거관리위원회가 독자적인 디지털포렌식 조사기법을 운영할 수 있는 체제를 갖춰야 할 것이다.

〈표 IV-1-5〉 2010년대 사이버선거사범 단속현황

선거명	조치별 단속			유형별 단속				비고
	계	고발등	삭제	계	비방·허위사실	사전선거운동	기타	
제19대 국선 (2012. 4.)	1,793	67	1,726	1,793	720	326	747	
제20대 국선 (2016. 4.)	17,388	287	17,101	17,388	4,886	939	11,563	
제18대 대선 (2012. 12.)	7,201	42	7,159	7,201	4,043	214	2,944	
제19대 대선 (2017. 5.)	40,344	122	40,222	40,344	26,448	115	13,781	
제5회 지선 (2010. 6.)	22,525	21	22,504	22,525	4,845	1,553	16,127	
제6회 지선 (2014. 6.)	5,298	129	5,169	5,298	2,642	134	2,522	
제7회 지선 (2018. 6.)	26,088	227	25,861	26,088	7,212	470	18,406	7월말

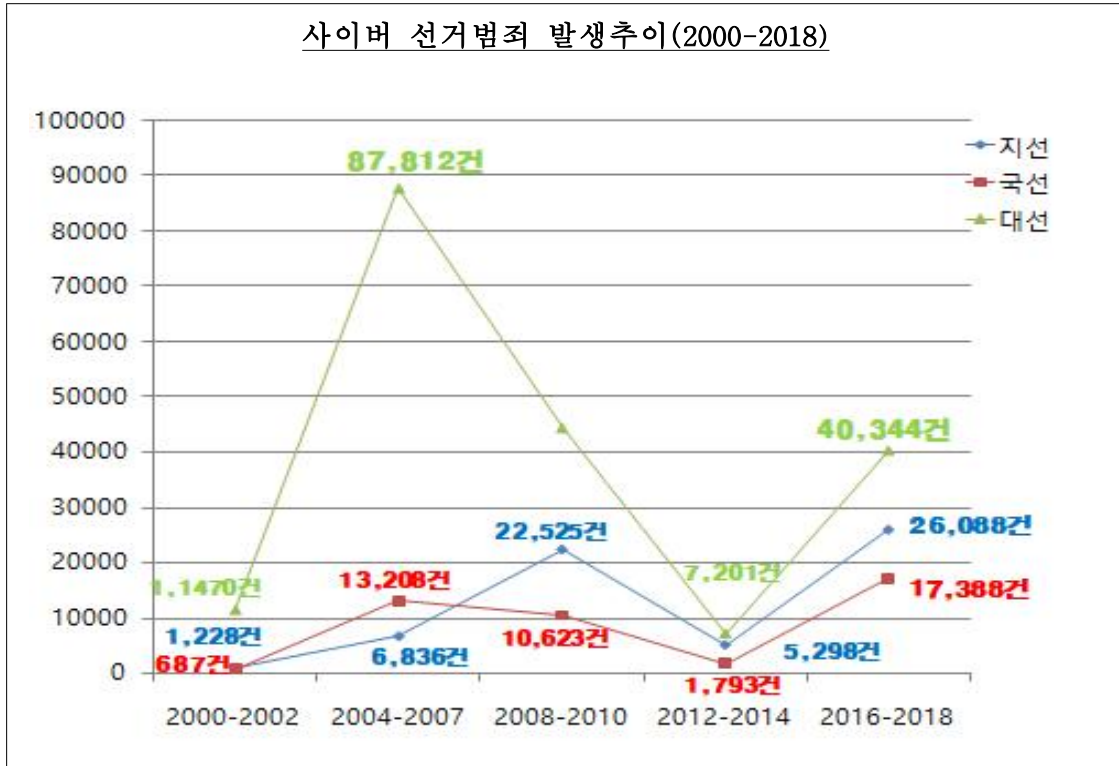
출처 : 중앙선거관리위원회 2010년 ~ 2017년 총람(단속자료), 2018 제7회 지선자료(7월말)

### 3) 사이버 선거사범 발생추이

선거관리위원회의 사이버선거사범 단속은 1990년대 말 PC통신 단속에서 근원을 찾을 수 있으나 인터넷 보급이 일반화되기 시작한 2000년 초부터 본격 시작되었다. 사이버선거사범 단속제도 또한 2004년을 기점으로 마련되었으며 오프라인에서의 단속경험을 바탕으로 인터넷선거사범 단속을 본격적으로 시작하게 되었다.

81) 중앙선거관리위원회, 2017, 제19대 대통령선거 총람, 184~185쪽, 비방·흑색선전 TF팀을 구성하여 디지털포렌식을 적용한 과학적 조사를 통하여 변화하는 사이버 단속 환경에 대비하여 25천여 건의 가짜뉴스를 조치한 것으로 나타나고 있다.

〈그림 IV-1-3〉 사이버 선거사범 발생추이



출처 : 중앙선거관리위원회 2000년~2017년 총람(단속자료), 2018 제7회 지선(7월말 자료)

위의 사이버선거사범 발생추이를 살펴보면, 2007년 제17대 대통령선거의 경우 사이버선거법위반 사례가 폭발적으로 증가하였는데 이는 당시 여야 모두 유력한 대선주자들이 난립하여 당내 경선과정이 본선을 방불케 하는 치열한 경쟁을 하였기 때문인 것으로 분석된다.<sup>82)</sup> 2010년대에 접어들어 사이버 선거범죄도 대폭 감소하는 추세를 보여 안정되는 현상을 보였으나 4차 산업혁명시대가 본격화 되고 알파고가 등장하는 등 급변하는 선거환경과 맞물려 지난 국선과 대선을 기점으로 가짜뉴스가 대폭 증가하면서 사이버상의 선거범죄가 급증하는 추세를 보이고 있다.

최근 댓글조작 문제까지 발생하여 사이버공간에서의 가짜뉴스와 댓글조작 문제가 정치마당에서 핫이슈로 등장하고 있어 특단의 대책이 요구되고 있다. 특히 사이버의 특성상 인터넷에서 디지털화 된 자료가 쉽게 확산되고 변형되어 사라지기 때문에 과학적인 조사기법이 도입되지 않고는 선거범죄의 증거자료를 확보할 수 없어 빠르게 변화하는 단속환경에 부합하는 대응방안의 강구가 필요하다.

82) 조해주 외, 2012, 『통계로 보는 선거 60년(분석편)』, 정우문화사, 418쪽

#### 4) 최근 가짜뉴스 단속

최근 가짜뉴스 선거사범 단속현황은 제19대 대통령선거를 기점으로 폭발적으로 증가하고 있고, 짧은 선거기간에 예측이 불가능할 정도로 사이버선거범죄가 동시다발적으로 발생되고 있다. 이것을 차단하기 위한 과학적 조사기법을 동원하고 체제를 갖추어 대응하는 것이 매우 중요하다. 그러나 사이버공간의 특성과 가짜뉴스의 특성상 정치양극화가 심한 우리나라에서 가짜뉴스로 인한 선거 후 책임 소재를 가리는 것은 큰 의미가 없으므로 사전에 차단하는 것이 매우 중요하다.

〈표 IV-1-6〉 최근 선거의 가짜뉴스 단속

선거명	가짜뉴스적 발건수	조치내역				비고
		고발	수사의뢰	경고 등	삭제	
제20대 국선 2016.04.13	4,886	40	14	115	4,717	
제19대 대선 2017.05.09	26,448	18	6	465	26,378	
제7회 지선 2018.06.13	7,212	26	8	55	7,123	7월말

출처: 중앙선거관리위원회 제20대 국선총람, 제19대 대선총람, 제7회 지선(보고자료)

이러한 가짜뉴스의 확산성을 감안하여 사이버단속체계를 갖추되 입법·정책적 차원에서 사전 억제할 수 있는 방안을 함께 강구할 필요가 있다. 예를 들어 오프라인 상의 고질적인 금품·향응 제공을 차단하기 위하여 50배 과태료 제도를 도입하여 상당한 효과를 거둔바 있다. 온라인상에서도 가짜뉴스와 댓글조작에 가담하는 네티즌 중에서 형사처벌 수준에 못 미치는 위반자는 경고나 삭제조치로 끝나는 것이 아니라 과태료를 부과하는 제도도입을 검토해 볼 필요가 있다. 이 제도의 도입은 가짜뉴스와 댓글조작을 억제하는 실제적인 효과 거양이 될 수 있는 바람직한 대안이 될 수 있을 것이다.

#### 4. 소 결

선거관리위원회의 선거법위반행위 단속활동은 법·제도적인 장치가 없이 적극적인 공명선거실현 의지에서 출발하여 지금은 선거범죄를 조사하는데 완전한 법·제도적인 장치를 갖게 되었고, 검사의 불기소 처분에 대한 재정신청권까지 갖게 되었다. 이러한 단속체계가 갖춰진 것은 국민들의 신뢰와

언론 등의 뒷받침이 있었음은 부인할 수 없는 사실이지만 선거관리위원회의 부단한 노력의 결실이라고 평가할 수 있다.

선거관리위원회의 단속활동은 대한민국 민주주의를 완전한 민주주의 국가로 만드는데 가장 큰 역할을 한 것으로 평가받을 수 있다. 그 이유는 2008년 영국 이코노믹스지에서 한국을 완전한 민주주의국가로 분류하였는데 선거과정을 통한 민주주의 점수가 완전한 민주주의국가로 평가 받는데 가장 큰 역할을 한 것으로 평가되었기 때문이다.<sup>83)</sup>

그러나 선거현장에서 정치인이나 유권자들이 체감하는 선거관리위원회의 단속에는 한계가 존재한다고 느끼고 있다. 그것은 금품살포, 기부행위 등 중요범죄는 은밀성으로 인하여 범죄의 단서를 수집하는데 어려움이 있으며, 공식통계에 파악되지 않는 잠재적 범죄행위가 상당한 것으로 예측되고 이러한 공식통계로 나타나지 않은 숨은 범죄(Hidden Crime)의 문제는 선거범죄에서 심각한 현상이 되기 때문이다.<sup>84)</sup> 또한 선거부패의 경우 적발 또는 단속건수가 전부가 아니고 잠재되어 있거나 단속이 안 된 부패행위가 많이 존재한다고 전제하고 대처하지 않으면 아니 되기 때문이다.<sup>85)</sup>

오프라인 상에서는 아직까지도 근절되지 않고 있는 3대 중대범죄인 금품·향응제공, 비방·허위사실유포, 공무원 등의 관련개입문제는 선거범죄의 은밀성과 병산적 성격 때문에 완벽한 단속체계가 구축되어 있다하더라도 한계가 있을 수밖에 없으므로 새로운 단속전략이 필요하다. 이는 시민감시네트워크를 구축하고 신고포상금을 대폭 확대하여 선거범죄를 억제하는 효과를 노릴 수 있는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

온라인상에서는 최근 사이버상에서 폭발적으로 증가하고 있는 가짜뉴스와 댓글조작 문제에 대한 획기적인 대응방안이 요구되고 있다. 그 방안으로는 가짜뉴스와 댓글조작으로 선거법을 위반한 네티즌에게 과태료를 부과하는 문제를 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 4차 산업혁명시대의 변화에 대응하는 과학적인 조사기법을 지속적으로 발전시키고, 전문기술 인력 양성도 계속 확대되어야 하며, 선거범죄조사를 함에 있어서도 첨단 과학조사장비와 연동하여 프로그램화된 시스템을 개발하여 윈스톱으로 조사가 이뤄 질 수 있도록 하는 단속시스템을 구축할 것을 제언한다.

83) EIU, The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2008, 이코노미스트지(영국, 1843년 창간, 국제 정치 경제 문화 주간지)가 전 세계 167개국을 대상으로 측정한 '2008년 민주주의 지수(Democracy index 2008)'는 한국 28위 10만점 8.01점으로 완전한 민주주의국가로 평가 받았다. 평가지표 중 선거과정의 점수는 9.58점으로 민주주의 중주국인 영국과 같은 점수로서 결과적으로는 한국의 민주주의 점수는 선거과정을 통하여 견인한 점수이며, 그 중 선거범죄 단속이 큰 역할을 한 것으로 평가 받을 수 있다.

84) 임성식 외, 2006, “선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구.” 형사정책연구원, 24쪽

85) 박상철 외, 2015, “선거부패의 양태 분석 및 방지 방안.” 한국정치법학연구소, 9쪽

## 제2절 가짜뉴스 및 댓글조작 대응방안

### 1. 가짜뉴스에 대한 선거법위반 규제

최근 가짜뉴스가 사회적 불안을 부추기고 정치마당에서는 가장 편한 선거 테러 수단으로 등장하고 있다. 가짜뉴스는 ‘선거’의 목적을 위해 태어났다고 할 정도로 선거와 운명을 같이 한다.<sup>86)</sup> 특히 최근에 치러진 우리나라와 미국의 대통령선거에서 가짜뉴스에 대한 관심과 논의가 뜨거웠고 많은 문제가 야기되고 있어 그 대응책에 대한 논란이 끊이지 않았다. 가짜뉴스는 선거의 특수한 상황을 이용하여 국민들의 시선이 선거에 집중되는 순간 조직적으로 계획되고 의도되고 꾸며진 이야기가 뉴스의 형태를 갖추어 조작된 형태로 나타나고 있다. 이러한 가짜뉴스는 유권자의 의사를 왜곡시켜 특정 정파나 후보자에게 유리하게 나타나는 결과를 가져오기 때문에 선거에서 악용되고 있다.

〈그림 IV-2-1〉 가짜뉴스(Fake News)



우리는 요즈음 이러한 가짜뉴스가 제도언론을 포함하여 인터넷언론은 물론 SNS상에서까지 광범위하게 퍼지고 있어 사회적인 혼란을 겪고 있다. 가짜뉴스는 과거의 흑색선전처럼 공연히 타인에 대한 비방이나 허위사실을 유포하는 형태를 벗어나 진실인 것처럼 포장해 모두를 속게 하는 고도의 의도와 조작이 내포된 거짓말로 국민을 현혹시키는 일종의 사기성 정보이다. 이

86) 김대근 외, 2017, “사이버상 유권자 의사 왜곡 방지에 관한 연구.” 한국형사정책연구원, 58쪽

러한 가짜뉴스가 가장 큰 영향력을 발휘할 수 있는 정치마당에서 많이 나타나고 있기 때문에 문제가 심각하다. 이러한 정치마당의 가짜뉴스를 정치사기뉴스로 규정하고 이를 근절하는 대응방안을 찾아 대의민주주의의 보루인 선거의 공정성을 확보하는데 주력해야 한다. 가짜뉴스는 과학기술의 발달과 IT 기술의 영향력 때문에 종전의 풍자나 루머 같은 일종의 패러디 수준에서 의도된 사기성 뉴스로 변질돼 폭발적으로 증가하고 있어 그 심각성이 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 정치마당에서의 가짜뉴스에 어떻게 대응할 것인가에 대한 문제가 최근 정치권의 핫 이슈가 되고 있다.

여기서 가짜뉴스는 왜 발생하고 어떻게 유통되는가의 요인을 살펴볼 필요가 있다. 우선 가짜뉴스가 생산되는 환경을 살펴보면 정보통신기술의 발달로 인터넷이 보급되어 사이버공간이 생겨났고 그 공간의 특성인 익명성·신속성·쌍방향성 등 때문에 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 지금 세계는 국가 간의 경계가 허물어졌고 4차 산업혁명시대를 맞아 인터넷이라는 매체를 통하여 가상공간이 시공을 초월한 새로운 하나의 세계가 되었다. 실시간으로 유통되는 정보는 전 인류가 공유하는 세상이 된 것이다. 이곳을 이용하는 네티즌에게는 자유롭게 정치·사회적 불만을 토로하고 의견을 개진할 수 있는 공론의 장이 되는 반면 무궁무진한 돈벌이의 터전이 되기도 한다. 그리고 특정단체나 정파의 이익을 얻기 위하여 과거의 풍자나 루머 수준의 흑색선전이나 비방성 내용이 가짜뉴스로 바뀌었다는 합리적인 의심을 갖게 된다. 가짜뉴스는 오보나 왜곡된 뉴스와는 다르며, 거짓 내용을 교묘하게 언론형태로 포장하여 진짜뉴스인 것처럼 사람을 속이기 때문에 심각한 문제가 되는 것이다.

가짜뉴스가 발생하는 가장 큰 원인은 가짜뉴스의 상업화에 있다. 2016년 미국 대선에서 가짜뉴스가 선거에 미친 영향을 조사한 결과에 의하면 주류 언론의 뉴스보다 페이스북에서 흥행한 가짜뉴스가 20%이상 더 많은 공유를 하였다고 조사되었다.<sup>87)</sup> 또한 뉴욕타임즈지는 가짜뉴스에 대한 특집 기사를 통해 일자리를 구하지 못한 청년들의 돈벌이가 되고 있어 정치적으로 왜곡된 가짜뉴스를 양산함에도 클라이슬러나 보스사와 같은 기업들이 가짜뉴스에 광고를 게재하고 있는 실정이라고 보도했다.<sup>88)</sup> 가짜뉴스가 정치마당에서 영향을 미치는 이유는 소셜 플랫폼이 스마트폰과 결합하여 대중화됨에 따라

87) <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook#.riW26RZao> (검색일 2018.07.23) 미국의 온라인매체인 ‘버즈피드 뉴스(Buzzfeed News)’가 2016 미국 대선 전 3개월 동안 페이스북에서 가장 흥행한 주류 언론의 뉴스와 가짜뉴스 20개를 비교한 결과 주류언론에 달린 댓글과 좋아요, 공유를 합친 수치가 730만 건인 반면 가짜뉴스에 달린 댓글과 좋아요, 공유를 합친 수치가 870만 건으로 20% 이상 많은 것으로 나타났다. 또한 페이스북에서 흥행한 20개의 뉴스 중 17개는 당선된 트럼프 후보에게 유리한 기사였다고 조사되었다.

88) 최진봉, 2016, ‘가짜뉴스가 대선결과를 뒤집을 수 있다.’, 시사저널 2018년 3월호, 30쪽

유권자가 전통적인 언론매체 보다 SNS와 포털사이트 등 인터넷매체의 뉴스를 더 많이 소비하기 때문이다.

또 하나의 원인은 가짜뉴스가 단순한 재미가 아니라 집단적인 정파의 이익추구 또는 정치적 신념공동체의 선택적 노출(selective exposure)과 확증편향(confirmation bias)<sup>89)</sup>을 통해 심리적 만족을 얻으려는데 있다고 볼 수 있다. 위 두 가지의 문제가 발생한 원인은 주류언론이 제 역할을 못한 책임이 크며, 급변하는 지식정보화사회에 걸 맞는 미디어 또는 디지털 리터러시(media and digital literacy)<sup>90)</sup>의 교육이 부재한 탓도 있다고 볼 수 있다.

가짜뉴스는 사회의 여론형성을 왜곡시켜 건전한 공론의 장을 훼손함으로써 선거에서 유권자의 잘못된 선택을 유도하여 선거결과의 왜곡까지 가져올 문제를 안고 있다. 이것은 선거의 공정성을 저해하고 당선자의 대표성을 부정하게 만들어 결과적으로 민주주의를 훼손하는 범죄행위이다<sup>91)</sup> 따라서 최근 선거철이면 가짜뉴스가 정치적 의도를 가지고 제작되거나 상업적 목적으로 제작·유포됨에 따라 선거에 미치는 영향이 크므로 규제 대책이 필요하고 그 실효적인 방안의 강구가 시급한 실정이다.

가짜뉴스를 규제하고 있는 현행 법률은 형법, 언론중재법, 정보통신망법, 공직선거법 등이 있다. 언론중재법은 가짜뉴스 생산자가 언론인인 경우 개인적·사회적 법익을 불문하고 침해하였을 경우 직접적용을 받게 되고, 정보통신망법은 비 언론인이 개인적 법익을 침해하였을 경우 적용받게 된다. 공직선거법은 언론과 비 언론을 불문하고 개인적 법익과 사회적 법익의 구분 없이 사안에 따라 적용 받는다.<sup>92)</sup> 본론에서는 공직선거법상의 가짜뉴스와 뒷부분에서 다루게 되는 댓글조작에 대한 규제를 중심으로 논의하고자 한다.

선거관리위원회에서는 가짜뉴스에 대하여 사이버선거범죄대응센터의 ‘비방·흑색선전 TF팀’에서 현행 공직선거법의 규정<sup>93)</sup>에 의거 강력한 대응을 하고 있다. 그러나 이러한 규제는 표현의 자유를 침해하는 문제를 일으킬 뿐만 아니라 페이크뉴스에 대한 구체적인 정의와 범위규정이 내려지지 않는다면 현

89) 김대근 외, 2017, “사이버상 유권자 의사 왜곡 방지에 관한 연구.” 한국형사정책연구원, 42쪽, 선택적 노출(selective exposure)은 ‘개인의 믿음과 성향에 일치하는 언론매체를 선택하는 것’으로 정의하고, 확증편향(confirmation bias)은 ‘기존 신념, 기대, 가설을 지지하는 편파적인 방식으로 정보를 찾거나 해석하는 것’을 의미한다. 즉, 자신의 가치관이나 신념, 판단과 부합하는 정보에만 주목하고 그 외의 정보는 무시하는 사고방식을 말하며, 어떤 뉴스를 접할 때 가짜뉴스의 진위여부를 떠나서 자기의 판단에 부합하는 뉴스만 믿는 경우를 말한다.

90) 김대근 외, 2017, “사이버상 유권자 의사 왜곡 방지에 관한 연구.” 한국형사정책연구원, 54쪽, 미디어 또는 디지털 리터러시(media and digital literacy)는 ‘허구와 진실을 가려내고, 정당한 논쟁과 극단주의를 간파하며, 인터넷 커뮤니케이션에서 문제를 취사선택할 수 있는 능력’으로 정의 하고 있다.

91) 문화일보. 2017.1.22. 12면. 이재진, “페이크뉴스는 범죄행위”

92) 황용석 외, 2017, “가짜뉴스의 개념화와 규제수단에 관한 연구.” 언론과 법 제16권 1호, 70면

93) 공직선거법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동), 제250조(허위사실공표죄), 제251조(후보자비방죄), 제261조(과태료의 부과징수 등)

법적 문제가 발생할 수 있다는 지적이 있다.<sup>94)</sup>

이러한 지적은 가짜뉴스를 구분하는 한계로 보면서 공직선거법상의 규제 조항을 살펴보면 기본적으로는 법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)에 근거를 두고 있다고 볼 수 있다. 본조의 제2항에서 “정보통신망을 이용하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위사실을 유포하여서는 아니 되며, 공연히 사실을 적시하여 이들을 비방하여서는 아니 된다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있다,

본조 제3항에서는 “각급 선거관리위원회 또는 후보자는 이 법의 규정에 위반되는 정보가 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시되거나, 정보통신망을 통하여 전송되는 사실을 발견한 때에는 당해 정보가 게시된 인터넷 홈페이지를 관리·운영하는 자에게 해당 정보의 삭제를 요청하고, 전송되는 정보를 취급하는 인터넷 홈페이지의 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자에게 그 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다. 이 경우 인터넷 홈페이지의 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자가 후보자의 요청에 따르지 아니할 때에는 해당후보자는 관할 선거관리위원회에 서면으로 그 사실을 통보할 수 있으며, 관할 선거구선거관리위원회는 후보자가 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청한 정보가 이 법의 규정에 위반된다고 인정되는 때에는 해당 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자에게 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다.”고 규정하고 있다.

이와 같이 제2항과 제3항의 규정에 따라 가짜뉴스를 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 할 수 있으며, 가짜뉴스가 낙선목적의 ‘허위사실 유포죄(법 제250조)’에 해당될 때는 7년 이하의 징역 또는 500만 원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처하고, ‘후보자비방죄(법 제 251조)’에 해당될 때에는 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규제하고 있다.

이와 같은 규정은 사이버상에서 급속하게 유포되는 가짜뉴스에 대하여 허위사실 유포죄나 후보자 비방죄의 사법적 처리 외에도 삭제요청 등의 권한을 통하여 불법 확산을 방지할 수 있도록 한 것이다. 다만 ‘가짜뉴스’의 외양을 갖추고 있지만 비방·흑색선전물에 해당되지 않는 게시물은 사이버상 특정후보자에 대한 지지 혹은 반대는 상시적으로 허용되므로 선거법상의 규제를 받지 않는다.<sup>95)</sup> 따라서 이러한 외양만 가짜뉴스 형식을 갖추고 있는 경우는 언론의 자유나 정치적 표현의 자유와의 상충으로 헌법적 문제를 야기할

94) 이재진, 2017, “포스트 트루스(Post-Truth) 시대의 페이크뉴스와 저널리즘.” 17쪽

95) 김대근 외, 2017, “사이버상 유권자 의사 왜곡 방지에 관한 연구.” 한국형사정책연구원, 63쪽



소지가 있으므로 이에 대한 방안의 연구가 필요하다.

〈그림 IV-2-2〉 유형별 사이버 위법게시물(가짜뉴스) 적발현황



출처 : YTN, 2017. 4. 25.

가짜뉴스가 헌법이 보장한 표현의 자유가 아니라 사회기반을 무너뜨리고 선거의 공정성을 해치는 범죄행위라고 전제한다면 현행 공직선거법의 테두리 내에서도 선거의 특수성과 사이버의 특성을 감안하여 사전에 신속하게 조치할 수 있는 대응 전략을 갖추는 것이 가짜뉴스의 폐해를 막는 관건이 될 것이다. 다만, 일부 형사처벌 수위까지 미치지 못한 가짜뉴스나 댓글조작은 과태료를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 온·오프라인을 막론하고 고질적으로 금품·향응을 제공하는 선거범죄와 사이버상 가짜뉴스 및 댓글조작의 선거범죄를 원천적으로 근절시키고 억제하는 효과까지 거양하기 위하여 신고·제보자의 포상금을 대폭 인상하는 방안<sup>96)</sup>도 검토할 필요가 있다.

정치권에서도 최근 인터넷상에서 특정 개인이나 집단이 정치적 목적으로 허위사실을 인지하면서도 의도적으로 그 내용을 기사의 형식으로 포장해 전 송하거나 유포하는 가짜뉴스가 심각한 문제로 대두되고 있다<sup>97)</sup>는 점을 인식하고 가짜뉴스와 관련하여 공직선거법 개정안<sup>98)</sup>이 제출되어 있다. 이같이 인

96) 공직선거법 제262조의3(선거범죄신고자에 대한 포상금 지급)에 근거한 동 규칙 제143조의4(포상금 지급 기준 및 포상방법)제1항에 규정한 현행 “5억 원의 범위”를 “10억 원의 범위”로 인상하는 방안을 제시한다.

97) 주호영 의원 외, 2017, 공직선거법 일부개정법률안(의안번호 6807), 1쪽.(제안이유)

98) 현재 국회 계류 중인 가짜뉴스 관련 공직선거법 개정안은 2건으로 주호영 의원 대표발의안(의안6807호)은 지난 미국대선 및 유럽에서 가짜뉴스가 새로운 정치사회적 문제로 대두되고 있으며, 우리나라도 급속

터넷공간에서 큰 문제가 되고 있는 가짜뉴스를 근절하기 위하여 크게 법적·기술적·자율적인 3가지 측면을 고려하여 대응전략을 마련하는 것이 바람직하다고 본다. 또한 최단기간 내에 압축성장한 한국사회에서의 잘못된 사이버문화를 개선시키는 교육정책도 가짜뉴스를 막는 간접적인 대비책이 될 것이다.

## 2. 댓글조작에 대한 선거법위반 규제

최근 가짜뉴스와 댓글 여론조작 문제가 사회적 쟁점으로 부각되고 있다. 댓글은 인터넷포털사이트에 게시된 뉴스 등 콘텐츠 아래 남기는 글을 말한다. 댓글을 통해서 특정한 기사나 이슈에 대한 우호적인 글이 달리거나 비우호적인 글이 달리는 등 자연스런 표현이나 토론이 이뤄지면서 사이버 상에서 공론의 장이 형성된다. 이것은 매우 바람직한 온라인문화이며 다양한 의견들이 표출되는 토론의 장이 되고 있다. 또한 건전한 비판과 상반된 의견들이 모아져서 사이버여론문화가 형성되어 숙의민주주의를 가능케 하는 유용한 매체로 자리매김하고 있다. 그렇지만 이렇게 남긴 글들의 특정 내용에 공감 글이 폭발적으로 게시되어 많이 본 기사가 최상위를 기록하면 사회적 여론이 형성된다는 점을 이용하여 특정인에게 우호적인 팬클럽이 동원되거나 댓글알바를 고용하거나 매크로(Macro)<sup>99)</sup>같은 자동생성 프로그램 등을 이용하여 여론조작에 악용함으로써 사회적 문제를 야기하고 있다.

댓글은 사이버 공간에서 건전한 토론의 장을 제공하여 보통사람들의 의견이나 주장을 마음껏 표현할 수 있는 공간으로서 매우 바람직하고 긍정적인 측면이 있다. 한편 본격적인 인터넷의 보급으로 온라인 팬덤(Fandom)<sup>100)</sup> 활동이 활발해지면서 각 팬덤 간의 선플, 악플, 안티활동 등이 광범위하게 나타나며 따라 댓글문화가 긍정적인 면도 있지만 대부분 부정적인 측면으로

---

히 확산되고 있으므로 공정성이 훼손될 우려가 있어 사후에 처벌 및 조치를 한다 하더라도 전파력이 크고 정정보도에 관심이 적은 인터넷의 특성으로 인해 가짜뉴스로 영향을 받은 사람들이 인식을 되돌리기 어렵기 때문에 해당 정보가 가짜뉴스임이 판명되는 경우 통신서비스제공자가 가짜뉴스임을 표시하도록 의무를 부과하고 가짜뉴스의 최초 유포자는 벌금을 부과하고 단순 유포자는 과태료를 부과하는 개정안을 제출하였다. 장제원 의원 대표발의안(의안5983호)은 최근 정치적 또는 경제적 이익을 노리고 유통시키는 가짜뉴스의 문제점이 심각하고 훼손할 위험성이 매우 크므로 선거범죄에 사용된 증거물품으로 증거인멸의 우려가 인정되는 때에는 수거할 수 있도록 하고 디지털증거자료가 현장수거 증거물품에 포함되도록 하여 디지털 증거자료의 수거를 방해할 목적으로 조작·과표·은닉하거나 이를 지시한 사람은 징역 5년 이하, 디지털 증거자료의 수거에 따르지 아니한 사람은 300만원이하의 과태료에 처하도록 하는 등의 개정안을 제출하였다.

99) 매크로(Macro)란 컴퓨터에서 하나의 명령으로 여러 가지 명령을 일괄적으로 수행하도록 조작하여 동일하게 반복되는 입력 작업에서 반복 작업의 횟수를 줄여서 작업을 효율적으로 하는 데 쓰인다. 최근에 ‘매크로 프로그램’을 이용하여 댓글 여론조작을 하는 사이버 상에서의 새로운 선거범죄가 나타나고 있다.

100) 팬덤(Fandom)이란 가수, 배우, 운동선수 따위의 유명인이나 특정 분야를 지나치게 좋아하는 사람이나 그 무리를 말한다. 일종의 팬클럽을 말하며 최근에는 선거에서 정치인 팬덤들이 많이 나타나고 있다.

나타나기 시작하였다. 이런 팬덤 문화가 정치인들에게까지 번지며 정치인 팬덤들의 극성적인 활동이 온라인상에서 엄청난 파워로 작용하여 선거에서 당락에 영향을 미치게 되었다.

인터넷 댓글의 선플이나 악플의 문제가 극성을 부리면서 여론을 선도하는 반면 악의적인 여론왜곡의 문제로 나타나게 되어 그 파급효과가 사회에서 뿐만 아니라 정치마당에서 매우 큰 영향력을 발휘하기 때문에 여론형성 도구로 이용되면서 부작용이 나타나게 된 것이다. 그 대표적인 예로 댓글알바와 매크로 등과 같은 여론조작 프로그램의 등장이라고 할 것이다. 이 처럼 온라인상의 현상들을 알게 된 정당 등 기관·단체들은 이런 사이버의 특성을 이용하여 자기집단의 이익을 가져올 수단을 강구하지 않을 수 없었을 것이다.

그런데 더 큰 문제는 국가정보원 등과 같은 국가기관이 개입되고 드루킹 등과 같은 민간인이 조직적으로 자동장치를 동원하여 댓글조작을 행한 사태가 최근 현실로 나타나 재판<sup>101)</sup>을 받고 있는 실정으로 사회적인 과장이 너무 크다는 점이다. 이러한 행위는 사이버상의 단순한 여론조작 행위를 넘어서 우리사회의 큰 범죄로서 대한민국 민주주의의 본질을 훼손하고 선거결과의 정당성을 부인하는 결과를 초래하고 있다. 그렇기 때문에 사이버공간에서 건전한 문화를 만들어 민주주의가 활발하게 이뤄 질수 있도록 공론의 장을 만들어 선거결과의 정당성이 인정되고 공정성이 확보될 수 있도록 정치환경을 조성하려는 대응전략이 절실히 요구되는 것이다. 여기서 개선해야 할 부분을 다음과 같이 제시한다.

첫 번째는 국가기관이 나서서 정치적 중립을 지키고 건전한 인터넷 문화 창달을 위한 미디어 및 디지털 리터러시 교육을 체계적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 왜냐하면 우리나라는 세계에서 최단기간에 압축 성장을 통해 산업화를 이루고 인터넷 강국으로 발돋움함에 따라 인터넷 상의 건전한 문화가 형성되지 못하였기 때문이다.

두 번째는 현행 법규상으로 이 문제를 해결할 수 있는 충분한 근거규정이 마련되어 있기 때문에 선거관리위원회가 사이버상의 댓글조작 문제를 철저하게 예방하고 감시할 시스템을 갖추고 적극 대응해야 한다. 물론 표현의 자유나 정치활동의 자유가 일부 충돌되는 부분은 존재한 것으로 분석<sup>102)</sup>하고 있

101) ‘국가정보원장 댓글 여론조작 사건’은 국가기관이 조직적으로 개입하여 사이버 상에서 댓글을 통하여 여론을 조작한 사건으로 대법원 재상고심(2017도14322)에서 국가정보원법과 공직선거법 위반으로 징역 4년형이 확정된 사례이다. ‘드루킹 댓글 여론조작 사건’은 민간인이 조직을 이용하여 사이버상의 특정 사안에 대해 댓글을 통하여 여론을 조작한 사건으로 현재 특검수사 중이며 공직선거법 상으로는 댓글 허위 사실 유포 또는 후보자비방 여부와 조직적으로 활동한 경우에는 유사기관의 설치금지 조항이 다툼의 쟁점이 될 수 있다.

102) 김대근 외, 2017, “사이버상 유권자 의사 왜곡 방지에 관한 연구.” 한국형사정책연구원, 17쪽. 이상현 외, 2012, 사이버 선거운동의 자유화 및 사이버선거범죄에 대한 공직선거법상 형사제재의 대응, 법학연

으나 현재까지 선거관리위원회가 구축하고 있는 유권해석의 데이터를 비교해 보면 해결능력은 갖춰져 있다고 본다.

세 번째는 오프라인 상의 양질의 뉴스를 값싸게 보급 받고 있는 포털사이트들의 사회적 책임<sup>103)</sup>이 필요하다. 자사의 이익도 중요하지만 공공의 이익을 우선하여 가짜뉴스나 댓글조작 문제를 해결하려는 의지만 있다면 선거관리위원회의 협조 하에 방지할 수 있는 충분한 기술력은 갖고 있다고 본다. 최근 댓글조작을 방지할 수 있는 알고리즘을 개발하여 포털사이트들이 독자적으로 체크할 수 있는 기술을 준비하고 있는 것으로 파악되고 있다.

네 번째는 시민들의 건전한 사이버공간에서의 문화형성이 필요한데 이를 위해서는 체계적인 미디어리터러시 교육이 우선 되어야 하고 시민들의 자발적인 자율정화 노력이 필요하다. 여기서 가장 경계해야 할 부분은 시민들의 선택적 노출과 확증편향이 문제이다. 이것은 각계각층에서 정규교육과정이나 시민사회의 평생교육과정에 미디어 또는 디지털 리터러시 교육을 편성하여 사이버 문화가 생활공간의 문화와 함께 건전하게 자리 잡을 수 있도록 하여야 할 것이다.

최근 댓글조작과 관련하여 여러 가지 의원입법 안이 제출<sup>104)</sup>되어 있다. 이것은 댓글조작이 사회적인 문제가 많은 만큼 이러한 문제를 해소하기 위한 입법안 제출은 당연한 현상이다. 그러나 먼저 현행 법 테두리 내에서 규제 가능성 여부를 먼저 살펴 볼 필요가 있다. 가짜뉴스의 규제와 마찬가지로 댓글

---

구(한국법학회 제46권), 267쪽 “특정 후보자의 당선이나 낙선을 도모하는 목적이 없이 이루어진 의사표현은 공직선거법 상 부당한 선거운동으로 규제되지 않는다고 볼 수 있다.” 따라서 명확한 허위사실이나 비방이 아닌 비방성 내용을 정치적 표현의 자유로 볼 것인가 아니면 공직선거법 위반으로 볼 것인가의 헌법적 문제가 존재한다고 볼 수 있을 것이다.

103) 황용석. 2017. 3. 20. “페이스뉴스 현상과 인터넷서비스 사업자 자율규제 현안.” KISO포럼 정책세미나 발표문.

104) 현재 국회 계류 중인 댓글 여론조작 관련 법안은 4건으로 박성중 의원 대표발의안(의안12341호)은 국민 10명중 8명이 포털의 뉴스를 보는 국민의존도가 세계에서 가장 높고 그 영향력이 크기 때문에 정치·사회적인 파장이 크고 국정원 댓글 사건 등은 사회에 충격을 주고 있고 선거에서 댓글 순위 조작은 여론에 큰 영향을 미쳐 후보자의 당락을 좌우할 수 있다는 점에서 강하게 규제할 필요가 있다고 주장하고 공직선거법에 ‘인터넷뉴스서비스의 실시간 검색결과 순위 및 댓글 순위 조작금지(제82조의8) 조항을 신설하고 위반 시 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하는 개정안을 제출하였다. 김성태 의원 대표발의안(의안13190호)은 인터넷 댓글조작이 심각한 사회 문제로 대두된 가운데 현행법은 처벌 가짜뉴스, 매크로 임의조작 등 선거에 영향을 주는 행위에 대한 금지 및 처벌조항이 전무한 실정으므로 당선되거나 당선되지 못하게 할 목적으로 선거에 영향을 미치는 인터넷 언론 댓글조작 시 가중 처벌하여 온라인상 행위에 대한 책임을 강화하자는 것이며 공직선거법에 특정 게시물 조작 등의 죄(제252조의2)를 신설하여 위반한자는 7년 이하의 징역 또는 500만 원 이상 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 엄한 처벌을 가하도록 하고 있다. 김정재 의원 대표발의안(의안13399호)은 우리나라는 인터넷 매체의 이용자 비율이 80% 이상으로 매우 높아서 정치경제문화 등 사회전반에 걸친 파급력이 매우 크므로 인터넷뉴스서비스 게시물의 조작 금지(제82조의8)를 신설하는 안을 제시하고 댓글 조작의 대가를 지급하는 경우에도 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 장정숙 의원 대표발의안(의안 6057호)은 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 부분에 댓글 조작과 같은 불미스런 일이 없도록 하고 위반 시 5년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 의원 입법안은 모두가 댓글 여론조작을 엄중하게 처벌하도록 하고 있다.

글조작의 선거범죄 규제는 선거관리위원회 사이버선거범죄대응센터 내의 “비방·흑색선전 TF팀”에서 현행 공직선거법의 규정<sup>105)</sup>에 의거 적극적인 단속을 해 오고 있다. 댓글 내용의 본류는 가짜뉴스에서 다루었던 부분이기 때문에 여기서는 생략하고 댓글조작에서 파생된 선거범죄에 대한 규제에 대하여 살펴보고자 한다.

댓글조작은 순수하게 네티즌들의 자율적인 공론의 장이었던 사이버공간에서 팬덤, 댓글알바, 공·사조직 동원, 매크로 같은 조작 프로그램 사용 등 여러 가지 유형으로 나타나고 있다. 댓글의 내용이 선거범죄에 해당하는 경우는 공직선거법상 “정보통신망을 이용한 선거운동” 규정에 따라 허위사실의 유포나 후보자비방에 해당하는 죄로 처벌하거나 삭제요청 등의 방법으로 규제하면 된다. 또한 댓글알바의 경우 사이버선거범죄 외에 공직선거법 상의 기부행위제한 규정에 의거하여 처벌할 수도 있다. 사조직을 이용한 경우에는 공직선거법의 유사기관의 설치금지<sup>106)</sup> 규정에 따라 사이버범죄와 별도로 처벌이 가능하고 공조적이 동원된 경우에는 공직선거법의 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지<sup>107)</sup> 규정에 따라 처벌할 수 있다.

인터넷 매체에서 선거와 관련된 댓글을 통하여 특정정당 또는 후보자를 비방하고 허위사실을 유포하거나 여론조작을 하는 것은 선거의 공정성을 해치는 중대한 선거범죄이므로 이를 엄격하게 규제하는 것은 당연하다. 그러나 사이버 상에서의 선거운동은 건전한 사이버 문화형성을 통하여 자율적으로 해결하는 것이 가장 바람직 할 것이다. 특히 선거의 공정성을 이유로 표현의 자유를 제약하는 규제는 지양하여야 한다. 앞장에서 언급한 선거에 영향을 미치는 가짜뉴스와 본장에서 살펴본 댓글조작에 대한 대응방안을 다음 장에서 함께 제시하고자 한다.

### 3. 가짜뉴스 및 댓글조작에 대한 대응방안

인터넷시대의 사이버공간은 민주주의 국가에서 국민들의 여론을 형성하여 공론화하는 매우 중요한 장으로 자리매김했다. 그러나 선거 때마다 이러한 공론의 장에서 유권자가 가짜뉴스에 속거나 댓글조작의 영향을 받아 잘못된 후보자 선택으로 이어진다면 그 선거의 결과는 유권자의 뜻이 왜곡되어 나타나게 될 것이다. 그러면 유권자들은 당선자의 대표성과 정당성을 인정하지

105) 공직선거법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동), 제250조(허위사실공표죄), 제251조(후보자비방죄), 제261조(과태료의 부과징수 등)

106) 공직선거법 제89조(유사기관의 설치금지)

107) 공직선거법 제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지)

않을 것이며, 낙선자는 선거의 결과에 승복하지 않고 법적 대응을 하는 등 많은 문제가 야기된다. 따라서 이 같은 선거에 관한 가짜뉴스나 댓글조작은 민주주의의 근간을 위협하는 사이버선거범죄에 해당되므로 초기에 신속한 차단과 강력한 규제가 필요하다.

〈그림 IV-2-3〉 선거관리위원회 가짜뉴스 확산방지 및 대응방안



가짜뉴스나 댓글조작은 사이버공간의 특성인 신속성·쌍방향성 때문에 순식간에 확산되므로 초기에 차단하지 못하면 사후에 규제하더라도 엄청난 피해로 나타날 수 있다. 그러므로 그 대응 또한 확실한 방안을 사전에 강구하여 대비하는 것이 매우 중요하다. 사전차단이 느슨하여 가짜뉴스가 퍼져나가고 댓글조작이 유권자들에게 영향을 주게 되면 이를 다시 회수하는 것은 불가능하기 때문에 사후 규제보다는 사전차단에 초점을 맞추어 대응방안을 마련해야 한다는 점을 강조한다. 따라서 가짜뉴스와 댓글조작에 대하여 사전예방 및 차단에 중점을 두고 세 가지 측면에서 그 대응방안을 제시한다.

#### 1) 직접적·기술적 측면의 대응방안

현행 공직선거법의 제도 하에서 가짜뉴스와 댓글조작을 방지하는 가장 직

접적이고 현실적인 방안은 직접적·기술적 측면의 대응이다. 앞장에서 살펴본 듯이 현행 법규 내에서 가짜뉴스와 댓글조작을 차단할 수 있는 근거는 마련되어 있다. 그러므로 선거관리위원회가 현행 공직선거법의 테두리 내에서 가짜뉴스와 댓글조작의 대응 가능한 전문 인력과 장비를 확보하여 운영할 수 있도록 대비하여야 한다.

최근 선거에서 중앙선거관리위원회의 사이버대응센터에 “비방·흑색선전 TF팀”을 두고 대응하고 있으며, 제19대 대통령선거와 제7회 전국동시지방선거에서 적절한 대응을 했던 것으로 평가되고 있다. 그러나 정보통신기술이 급속하게 발달하고 네티즌들의 이용기술 또한 예측 불가능할 정도로 변화하고 있기 때문에 이 점을 대비한 대응방안을 사전에 마련하여야 한다. 특히 가짜뉴스나 댓글조작으로 판별된 경우 즉시 신고 가능토록 하는 알고리즘, 가짜뉴스를 감별하는 백신, 팩트체크가 가능한 앱 등을 개발하고 이를 운영할 전문 인력 확보가 선행되어야 한다.

가짜뉴스와 댓글조작이 주로 나타나고 있는 인터넷언론사나 국내포탈사이트 등은 사전 업무협의를 통해 공동대응이 가능하나 페이스북, 트위터, 유튜브 등 외국계 소셜미디어에 대하여는 특별한 네트워크의 구성이 필요하다. 외국계 소셜미디어의 경우는 공직선거법의 영향을 받지 않기 때문에 선거관리위원회의 삭제요청에 따르지 않더라도 규제할 수 있는 근거가 없다. 또한 정치적 표현의 자유를 중시하는 국가에 서버를 두고 있는 경우에는 국내법의 표현의 자유보다 폭넓게 인정하고 있으므로 이런 부분에 대한 전략도 검토하여 대응에 나서야 한다. 카카오톡 등 폐쇄형 SNS의 경우는 그룹간의 사생활 영역이므로 당사자의 신고·제보가 없이는 법 위반여부의 조사가 어려운 부분이다. 따라서 가짜뉴스와 댓글조작에 대한 신고·제보 채널도 모든 매체를 커버할 수 있도록 다양화하고 신고·제보자에 대한 포상금제도도 활용하여야 한다. 직접적·기술적 측면의 대응방안으로는 가장 중요한 것이 사전확산을 차단하는데 중점을 두어 대응시스템을 구축하고 전문 인력 및 디지털포렌식 장비 등의 확보가 필요하다.

## 2) 간접적·자율적 측면의 대응방안

간접적이고 자율적인 측면에서 소셜미디어 이용자들에 대한 미디어 리터러시 교육이 사회 각 분야에서 이뤄지도록 대응방안을 마련해야 한다. 우리나라는 단기간에 압축 성장을 하고 인터넷이 급속하게 발달함에 따라 건전한 사이버 문화가 형성되지 못하였기 때문에 사이버 선거범죄가 의식 없이 확산되고 있다. 따라서 선거연수원의 민주시민교육 커리큘럼에 선거범죄와

관련된 미디어리터러시 교육의 내용을 포함시켜 유권자들의 건전한 사이버 선거문화 향상을 통한 간접적인 규제방안도 마련할 필요가 있다.

〈그림 IV-2-4〉 가짜뉴스 방지위한 유권자의 올바른 행동



인터넷언론사와 포털사업자들의 자율적인 규제가 매우 중요하고 꼭 필요한 대응전략이다. 먼저 인터넷 언론사와 포털사업자들의 공동대응 협의체를 구성하여 자율적인 규제를 할 수 있도록 방안을 유도하고, KISO(한국인터넷 자율정책기구) 등과 협력하여 가짜뉴스와 댓글조작 문제를 함께 대응해 나가는 방안을 모색하여야 한다. 선거관리위원회가 개발한 가짜뉴스와 댓글조작을 방지하는 백신 또는 앱 등을 소셜미디어 사업자와 공유하고 함께 대응하는 방안도 강구하여야 한다.

현대사회에서 페이크뉴스는 분명 새로운 현상이며 우리가 치러야할 사회적 비용의 일부라고 판단된다.<sup>108)</sup> 당연히 사회적 비용을 줄이기 위한 조치들이 강구되어야 하지만 선거와 관련된 가짜뉴스 문제는 선거의 특수성 때문에 선거관리위원회가 앞장서야 한다는 점도 인식해야 한다. 가짜뉴스의 양산과 확대로 인한 기존 언론사들의 책임이 크다는 지적을 한 바 있다. 기존 언

108) 이재진, 2017, “포스트 트루스(Post-Truth) 시대의 페이크뉴스와 저널리즘.” 16쪽



론사는 대부분 인터넷언론사를 운영하면서 오프라인의 기사가 그대로 인터넷언론에 게시되어 이런 뉴스들이 소셜미디어로 공급하는 통로역할을 하고 있다. 방송언론 인터넷 보도와 관련하여 인터넷선거보도심의위원회에서도 가짜뉴스와 댓글조작 문제를 공동으로 대응할 수 있도록 체제를 갖추는 것이 필요하다.

간접적·자율적 측면의 대응방안은 우선 자율적인 측면에서 볼 때 규제에 대한 저항이 적고, 간접적인 측면은 미디어리터러시 교육을 통하여 사이버 공간의 문화를 향상시킴으로서 사이버 이용자들이 자정능력을 키울 수 있기 때문에 가장 바람직한 방안이라고 볼 수 있다. 요즘에는 뉴스 소비가 주로 소셜 미디어를 통해 이뤄지고 있고 생산자 보다 유통 중심 환경에서 이용자들을 보호하고 있기 때문에 자유로운 뉴스 소비가 위축되지 않도록 하기 위해서는 플랫폼 사업자들이 자율적으로 규제하는 것이 현재로서는 가장 현명한 해결방식으로 판단된다.<sup>109)</sup>

### 3) 법적·제도적 측면의 대응 방안

공직선거법에 강력한 법적·제도적 장치를 마련하여 해결하는 방식은 즉각적인 효과와 대응이 가능할 것이다. 그러나 언론의 자유나 정치적 표현의 자유를 침해할 수 있어 헌법상 기본권과의 충돌이 우려된다. 물론 현행 법·제도 하에서 문제의 소지가 있는 부분은 보완할 필요가 있지만 최소한의 보완에 그쳐야 한다. 본론에서는 현행 법규의 테두리 내에서 큰 문제없이 가짜뉴스와 댓글조작의 문제를 규제할 수 있는 것으로 보았다. 그러나 법적규제라고 하더라도 일반법에 의한 처벌보다는 특별법에 의한 해결로, 형사적 해결보다는 민사적 해결, 벌금 보다는 과태료 제도가 더 타당할 것으로 판단된다.<sup>110)</sup> 따라서 법적·제도적 측면의 대응방안은 현행 법규를 근거로 그 실효성과 심리적 억제효과를 얻을 수 있는 최소한의 규제를 통한 대응방안을 제시하고자 한다.

현재 오프라인 상에서는 금품향응 제공시 50배 과태료제도를 두고 있다. 이 법조항의 취지는 선거 때마다 고질적으로 발생하고 있는 음식물 등 제공행위에 있어서 제공받은 유권자를 모두 형사 처벌하는데 한계가 있고 이들 모두를 전과자로 만드는데도 문제가 있어 과태료제도를 도입하게 된 것이다. 이 제도의 도입으로 형사절차를 대폭 줄이면서도 금품제공 행위를 획기적으로 줄이는 효과를 거둔바 있다. 온라인상에서도 가짜뉴스와 댓글조작을 통해

109) 이미란 외, 2017, “선거에서 가짜뉴스(Fake News)의 현황과 대응방안 연구.” 19쪽

110) 이재진, 2017, “포스트 트루스(Post-Truth) 시대의 페이크뉴스와 저널리즘.” 13쪽

사이버선거범죄를 저지른 자에 대하여 과태료를 부과하는 방안을 강구할 필요가 있다.

〈그림 IV-2-5〉 가짜뉴스 제작유포는 범죄행위



이 제도는 온라인상에서도 과태료 폭탄을 맞을 수 있다는 공감대가 네티즌 사이에서 확산되면 상당한 억제효과를 얻을 수 있을 것이라 본다. 또한 현행 포상금을 배가하여 온·오프라인을 막론하고 신고·제보를 활성화함으로써 선거범죄의 병산적 성격을 커버하는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 가짜뉴스와 댓글조작의 선거범죄에 대하여 과태료제도가 도입되고 사이버선거범죄 포상금제도도 함께 정비된다면 사이버 상에서 신고·제보도 활성화 될 것으로 보인다.

법적·제도적 측면의 대응방안은 최소한의 규제를 원칙으로 현행 공직선거법 내에서 운영하되 온라인상에서 ‘의심뉴스신고센터’<sup>111)</sup>를 설립하여 인터넷에서 최초로 선거뉴스를 클릭하면 신고센터에 접수되면서 가짜뉴스 여부를 확인하고 뉴스가 열리는 방식으로 하는 신고센터를 운영하는 방안도 고려할 필요가 있다.

111) 이재진, 2017, “포스트 트루스(Post-Truth) 시대의 페이크뉴스와 저널리즘.” 13쪽

### 제3절 첨단 과학조사시스템 운영방안<sup>112)</sup>

우리는 정보통신기술(ICT)의 발달과 제4차 산업혁명의 도래로 모든 정보가 빅데이터를 통하여 저장·분석되고 공유되며 인공지능(AI)이 인간의 지능을 따라 잡는 급변하는 디지털 환경 속에서 살고 있다. 세계는 머지않아 기술이 인간을 뛰어넘는 순간이 오면 기술이 인간을 지배하는 시대가 열리게 되고 그 시점을 특이점(Singularity)<sup>113)</sup>이라고 한다. 그 만큼 빠른 속도로 디지털 문명이 우리현실에 파고들고 있기 때문에 선거범죄단속에 있어서도 이런 변화에 부응하는 첨단 과학조사시스템을 구축하여 대응해야만 온라인 선거환경에서 선거의 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 그 동안 선거관리위원회는 이런 시대적 단속환경에 부합하는 단속시스템을 구축하고 대응해 온 것으로 평가되지만 앞으로 더 빠른 속도의 변화가 예상되므로 현실에 안주하게 될 경우 변화의 속도에 밀려 낙오될 수 있음을 항상 경계해야 한다.

따라서 변화될 내일을 대비하여 선거범죄조사를 위한 첨단 과학조사시스템을 구축하여 운영할 것을 다음과 같이 제언한다. 첫째 현재의 단속환경에 부합하는 법규의 보완을 통하여 법·제도적인 장치를 지속적으로 마련해 나가야 한다. 둘째는 내일을 대비한 과학적인 조사기법을 꾸준히 연구하고, 첨단 과학조사시스템을 운영할 수 있는 디지털포렌식 전문가 등 전문 조사인력을 양성하며, 첨단 과학조사 장비를 확보 하는 것을 선행하여야 한다. 셋째는 윈스톱으로 선거사범 단속시스템이 가동될 수 있도록 첨단 과학조사 장비를 확보하고, 과학적 조사기법과 운용프로그램을 개발하여 노트북에 탑재한 첨단 과학조사시스템을 구축하여야 한다.

#### 1. 디지털 포렌식 대비 법·제도적 보완

오프라인 선거범죄의 은밀성 또는 빙산적 성격, 온라인 선거범죄의 신속

112) 제3절의 과학적 조사시스템 운영 방안은 “선거관리위원회 중장기 발전방안” 87~93쪽(2017, 중앙선거관리위원회 연구용역 과제 제출 논문 ‘변화에 부응하는 선거범죄 조사시스템’)을 재정리하여 기술한 것이다.

113) 특이점의 기본개념은 존 폰 노이만이 제시하였고, 수학자이자 소설가인 버너 빈지(Vernor Vinge)가 1983년의 잡지의 기고문과 1993년의 논문 '다가오는 기술적 특이점'을 통해 최초로 그 개념을 정의하였으며, 레이 커즈와일이 2005년의 저서 '특이점이 온다'를 통해 이 개념을 더욱 구체화하였다. 일반적으로는 인공지능이 인간의 지능을 넘은 시점부터 매우 빠른 속도의 학습과 연쇄적 자체개량을 통해 지능폭발을 일으키게 되고 결과적으로 기술의 항구한 가속적 발전으로 인해 인류 역사에 필연적으로 발생할 변곡점=초지능이 탄생하는 시점=비생물학적 지능의 총합이 생물학적 지능의 총합을 넘어서는 시점을 특이점이라고 부른다. 특이점 이론을 주장하는 이들 중에서 가장 정확한 예측을 하는 인공지능 분야의 전문가이자 미래학자인 레이 커즈와일은 약 2045년 전후로 인공지능이 인류 전체의 지능을 초월하면서 특이점이 도래할 것이라고 주장한다.(출처; 인터넷 백과사전 나무위키)

성·익명성·양방향성 등 이 같은 조사환경에 대비할 수 있는 법·제도의 보완이 계속적으로 이루어져야 하고 특히 미래를 대비한 첨단 과학조사시스템 구축에 필요한 법·제도의 보완이 필요하다.

〈그림 IV-3-1〉 디지털 포렌식이란?

## Digital Forensics



IT강국인 우리의 조사환경은 디지털 증거확보가 선거범죄조사의 기본이 되기 때문에 디지털포렌식 기법을 운용하는데 필요한 최소한의 법·제도 보완이 필요하다. 현재 국내에는 디지털 증거수집 및 분석에 관해 명확하고 구체적인 정의를 내린 법률 자체는 부재하다. 직·간접적으로 형사소송법에서 정보저장매체 등(컴퓨터용 디스크, 그 밖에 이와 비슷한 정보저장매체)의 압수에 관한 집행방법을 다루고 있고, 대검찰청 예규 “디지털 증거수집 및 분석규정”에서는 실제 디지털 증거를 수집하거나 분석하는 과정에서 준수해야 할 기본적 사항을 규정으로 정하고 있다.<sup>114)</sup> 공직선거법은 선거범위반행위 조사권 행사와 관련하여 디지털 증거수집에 관한 명확한 언급은 없지만 제272조의2(선거범죄의 조사 등) 선거범죄에 사용된 증거물품 수거권과 선거범죄관련 자료제출 요구권을 근거로 디지털 증거를 수집할 수 있으며, 제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사)에 따라 정보통신서비스 제공자에게 정보통신서비스 이용관련정보(사용자 이름, 주민번호, 주소, 인터넷 로그기록, 접속한 통신기기 위치정보 등)를 요청하여 수집할 수 있도록 규정하고 있다. 직접적

114) 이상진외. 2013. “선거관리위원회 디지털포렌식 체계 구축에 관한 연구.” 고려대학교산학협력단, 34쪽.

인 선거범죄의 조사에 필요한 디지털증거를 수집하고 분석하는 절차와 범위에 대한 구체적인 조항은 존재하지 않는다.

위에서 언급한 형사소송법과 대검찰청 디지털 증거수집 및 분석규정 예규를 준용하고 공직선거법제272조의2(선거범죄의 조사 등)와 제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사)에 근거하여 디지털증거 수집이 가능할 것으로 판단하고 있다.<sup>115)</sup> 앞으로 전문적인 선거포렌식 조사시스템을 운용하려면 좀 더 명확한 근거를 갖춰두는 것이 필요하다. 그 방안으로 공직선거법의 관련 조항에 디지털증거 수집과 관련한 법조 정비를 추진하고, 자체적으로는 “디지털자료수집 운영규정”을 마련하여 변화하는 조사환경에 대응하는 법·제도적인 장치를 마련하는 것이 필요하다.

〈그림 IV-3-2〉 Election forensic center



4차 산업혁명시대는 온라인과 오프라인의 구분 없이 모든 선거범죄가 디지털 증거에서 결정적인 증명력을 갖게 된다. 그 이유는 손안의 작은 컴퓨터인 스마트폰 시대에 살고 있고 컴퓨터나 스마트폰에 선거범죄의 단서인 디지털 증거가 들어 있기 때문이다. 과학적 조사인프라의 구축에 필수적인 선결과제는 디지털포렌식 기법의 개발과 활용할 기기 및 전문 인력 확보 등이다. 따라서 첨단 과학수사를 대비할 인프라를 구축하기 위해서는 “선거포렌식센터”<sup>116)</sup>를 설치할 것을 제안한다. 선거포렌식센터는 선거범죄의 과학적인 수사기법을 총괄하는 센터로서 디지털포렌식 전문가 양성이나 포렌식 장비 확보 및 시스템구축뿐만 아니라 선거범죄 전문조사관 양성 등 과학수사에 필요한 인력을 총 망라한 선거관리위원회 3.0시대<sup>117)</sup>를 열어갈 센터가 되어

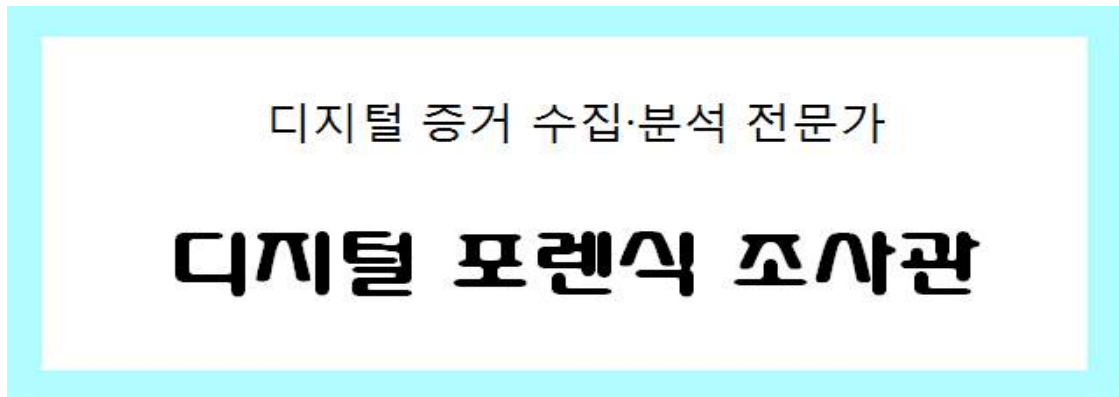
115) 이상진외. 2013. “선거관리위원회 디지털포렌식 체계 구축에 관한 연구.” 고려대학교산학협력단, 34쪽.  
116) “선거포렌식센터”란 4차 산업혁명시대의 디지털화된 선거범위반 증거를 과학적인 조사기법으로 해결하기 위하여 전문조사관 인증제 추진, 디지털포렌식 시스템 도입 및 전문가 양성, 그 밖의 프로파일러, 정보통신전문가 등 다양한 전문 단속요원을 양성하여 보급하는 역할을 하는 조직을 예정한 것이다.  
117) 정부 3.0 시대에 걸맞은 선거관리위원회의 3.0시대를 열자는 의미로서 표현한 것이다. 정부 3.0이란 최신기술을 활용하여 공공문제를 해결하려는 것을 일컫는다. 이에 활용되는 기술로는 대표적으로 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅, 사회연결망, 범지구위치결정시스템(GPS)과 지리정보시스템(GIS) 등이 있다.

야 한다. 장기적으로는 4차 산업혁명시대에 대응하는 스마트 선거관리위원회 4.0 시대<sup>118)</sup>를 함께 할 스마트4.0조사시스템<sup>119)</sup>으로 발전시켜야 할 것이다.

## 2. 첨단 과학조사시스템 운용 전문 인력 양성

2010년 이후부터 선거관리위원회의 단속인력이나 단속추세를 볼 때 매우 안정적인 흐름이라는 것을 확인할 수 있다. 그러나 급변하는 선거환경과 맞물려 날로 지능화되어 은밀하고 조직적으로 행하여지는 중대선거범죄에 대하여 단속인력의 숫자만으로는 해결할 수 없기 때문에 과학적인 수사기법을 도입하고 단속요원을 전문화하여야 해결할 수 있을 것이다.

〈그림 IV-3-3〉 디지털 포렌식 조사관 자격증



“2020 위원회 미래비전”에서도 단속요원의 전문화를 위하여 효율적인 조사 교육시스템 개발 및 전문조사관 인증자와 디지털포렌식 자격보유자 등을 배치하여 조직의 슬림화를 극복할 수 있도록 소수정예로 운영하자는 방안을 제시하고 있다.<sup>120)</sup> 본론에서는 인사시스템과 연계한 단속요원의 전문화 방안으로 경찰청의 사례를 참고하여 전문조사관 인증제를 도입하고, 교육파견시스템을 연계한 디지털포렌식 조사요원 양성 방안을 제시한다.

첫째 “전문조사관 인증제”는 현재 검·경에서 시행하고 있는 제도로서 경찰청의 전문수사관 인증제<sup>121)</sup>를 벤치마킹하여 선거관리위원회의 선거사범 조사 특성에 맞게 인사에 반영하는 방안을 포함하여 제도화하는 것이다. 현재 우

118) 선거관리위원회 4.0시대는 “정부 3.0 + 인공지능”을 선거관리위원회 4.0시대로 정의한다.

119) 스마트 4.0조사시스템은 “3.0조사 시스템+ 디지털포렌식+ AI스피커+ 사물인터넷”으로 정의한다.

120) 중앙선거관리위원회. 2015. 『2020 위원회 미래비전』. 33쪽.

121) 경찰청 훈령(제574호), 2009, 수사경찰 인사운영 규정 및 경찰청 훈령(제809호), 2011, 전문수사관 운영 규칙, 현재 중앙에서 전문수사관 인증 점수제를 운영하고 있는 바, 이를 경찰청 사례와 같이 보완하여 전문조사관을 사무관급으로 인사에 반영하는 방안을 제도화하는 것이다.

리나라의 사례를 보면 경찰에서는 전문수사관 인증제를 도입하여 2005년도 제1회 전문수사관 인증시험을 실시하였고, 검찰에서는 2016년도부터 제1회 공인 전문검사제와 제1회 공인 전문수사관 제도를<sup>122)</sup> 도입하여 실시하고 있다. 선거관리위원회에서 선거범죄 전문조사관 인증제를 도입한다면 조사역량이 강화되어 지능화되고 있는 선거범죄에 적절하게 대처할 수 있을 것이고, 직원역량이 전문화됨으로서 선진화된 과학조사기법을 보유하게 될 것이다.

둘째 “디지털포렌식 조사관 양성제도”를 실행하여 디지털포렌식 자격증 취득자를 인사에 반영할 수 있도록 전문조사관 인증제를 준용하여 관리하는 것이다. 사이버 상에서 선거법위반행위가 폭증하고 있고, 오프라인상에서도 선거법위반사태가 스마트폰 등 각종 디지털 기기를 이용하여 발생하고 있기 때문에 디지털포렌식은 온·오프라인을 막론하고 증거확보의 필수적인 요소가 되고 있다. 디지털포렌식 조사증거는 동일성·신뢰성·무결성<sup>123)</sup>이 확보되므로 증거로서의 확실한 가치를 가질 수 있다. 그렇기 때문에 디지털포렌식 전문조사관 양성을 위해 직원들이 자격증을 취득할 수 있도록 교육계획을 수립하여 현행 외부교육과건제도<sup>124)</sup>를 활용할 것을 제언한다. 우선 디지털포렌식 전문가는 외부에서 영입하여 활용할 수 있으나 중장기적인 관점에서 볼 때 전임직원을 단계적으로 외부교육기관에 파견시켜 단속직원 전원을 전문가로 양성하는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 영입한 외부전문가보다는 선거의 메커니즘을 아는 전임직원이 선거의 전문가로서 선거범죄의 디지털 증거 수집을 용이하게 할 수 있는 장점을 갖고 있기 때문이다.

### 3. 첨단 과학조사시스템 구축

선거관리위원회가 선거법위반행위 단속을 실시한지 30여년이 지났다, 그동안 선거관리위원회의 선거범죄 조사시스템은 국민들의 많은 지지를 받았고 비약적인 발전을 거듭하면서 오늘의 한국 민주주의를 견인하는데 큰 역할을 하였다. 이제 선거관리위원회는 변화하는 선거환경에 대비한 첨단 과학조사 시스템을 구축하여 제2의 도약기를 맞아야한다. 따라서 선거범죄에 대하여 과학적인 방법으로 조사가 가능하도록 첨단 과학조사시스템<sup>125)</sup>을 구축 할 것

122) 이수정 외. 2007. “검찰 일반직의 수사자격 인증제 도입방안.” 대검찰청용역보고서

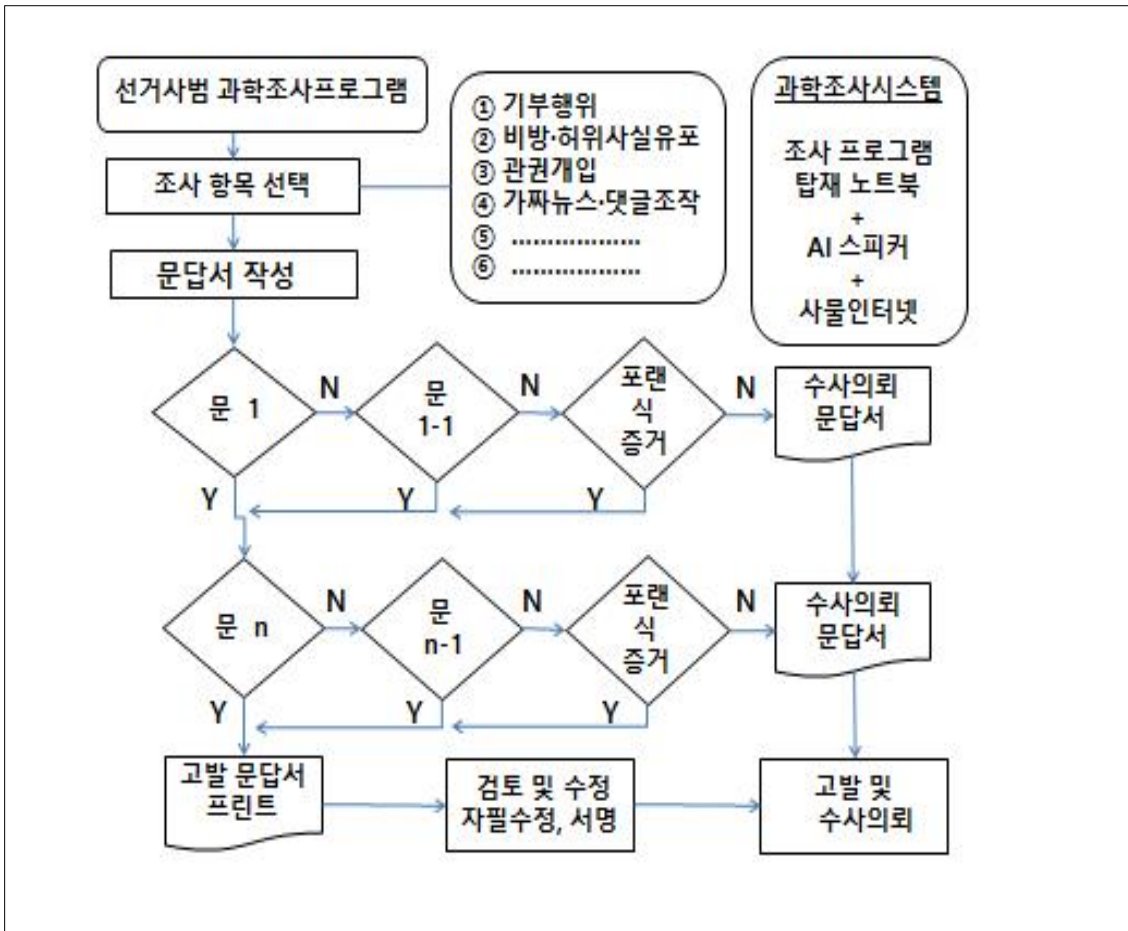
123) 대검찰청 예규(제876호), 2016, 디지털포렌식 수사관의 증거수집 및 분석 규정, 디지털포렌식의 디지털 증거능력 조건으로 동일성, 신뢰성, 무결성을 확보해야 한다.

124) 『2020 위원회 미래비전』 39~42쪽에서 디지털포렌식 인프라 구축을 준비하고 있으나, 디지털포렌식 조사관 양성이 시급한 만큼 현재 선거관리위원회에서 매년 외래교육기관(국외 파견 포함)에 교육과건을 하는 제도를 활용하여 디지털포렌식 1급 또는 2급 자격 취득할 직원을 우선적으로 선발하는 방안을 검토해야 한다.

을 제안한다.

첨단 과학조사시스템을 운영하기 위해서는 날로 변화하는 선거범죄에 적극적으로 대처하여야 하므로 단속 직원들이 윈스톱으로 과학적인 조사기법을 터득할 수 있도록 ‘선거사범과학조사 가이드’를 제작하여 과학조사의 기본서로 활용하도록 하여야 한다. 또한 첨단과학조사 기법을 가미한 선거사범조사문답서 등을 표준화시킨 ‘선거사범과학조사 프로그램’을 개발하여 활용하여야 한다. 다음 그림은 선거사범과학조사 프로그램 개발을 위한 흐름도이다.

〈그림 IV-3-4〉 선거사범과학조사 프로그램 흐름도



선거사범 과학조사가이드는 체계적으로 제작할 TF팀을 구성하여 그 동안의 경험과 검찰·경찰 등의 기법을 연구하여 작성한다. 과학조사가이드에 포

125) “첨단 과학조사시스템”이란 과학적인 조사방법을 포함하여 프로그램화한 윈스톱 운영시스템을 말하며, 구성은 선거범죄 과학조사 프로그램이 탑재된 노트북과 AI(인공지능) 스피커와 디지털포렌식 시스템을 연동한다.



함될 내용은 선거범죄 조사의 개념, 현장조사 활동방법, 조사요령(디지털포렌식, AI스피커 활용방법 등 과학적 조사방법 포함), 조사서(문답서) 작성, 조사행정 등 선거범죄의 조사에 관한 전 과정이다. 선거사범과학조사 프로그램 개발은 선거범위반행위자를 조사할 때 신속하고 정확하며 효율적인 조사서를 작성하기 위한 방안이다. 선거사범 과학조사프로그램 개발을 위하여 주요 선거범죄를 분류하고, 인공지능(AI)이 가미된 알고리즘으로 원스톱 처리가 가능하도록 개발하여 노트북에 탑재하는 것이다.

결론적으로 전문조사관 제도를 도입하고 디지털포렌식 전문가를 양성함과 동시에 조사기법도 첨단 과학조사기법을 적용할 수 있도록 한다. 또한 선거범죄 과학조사가이드를 제작·보급하고, 첨단 선거범죄 과학조사프로그램을 개발하여 탑재한 첨단 과학조사시스템을 구축하여 모든 조사업무가 원스톱으로 신속·정확하게 처리되고 효율적으로 추진될 수 있도록 함으로써 급변하는 미래의 단속환경에 대응할 수 있을 것이다.

## 제5장 재외선거 참여율 제고

### Chapter 5 : Increase participation rate in overseas elections

제1절 재외선거의 결과

제2절 재외선거 종합 분석 평가

제3절 재외선거 참여율 확대방안 검토

## 제5장 재외선거 참여율 제고

### 제1절 재외선거의 결과

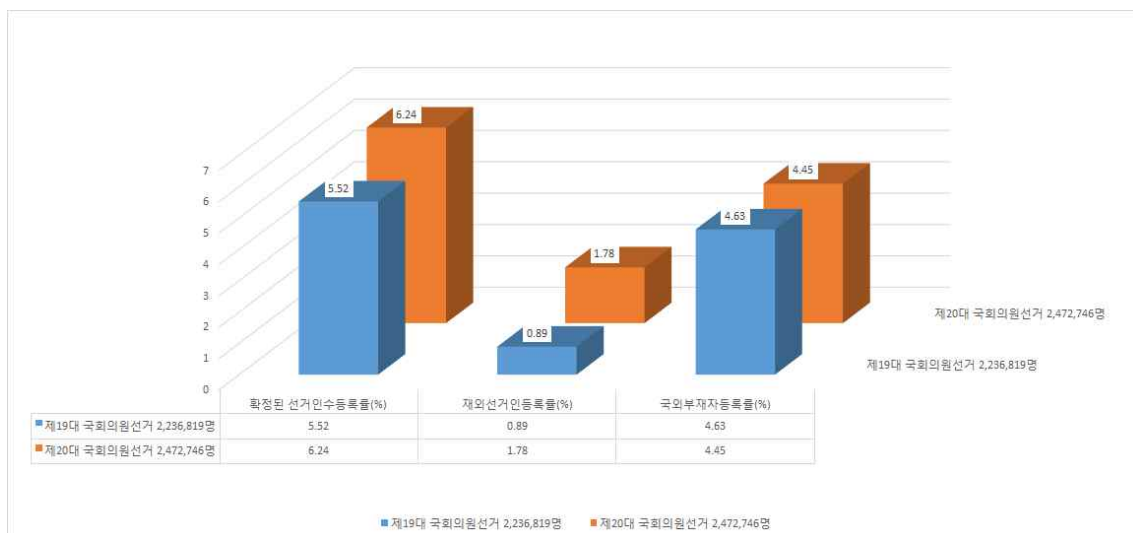
#### 1. 국회의원선거(제19대·제20대)

##### 1) 확정된 선거인수 등 현황

2012년 4월 11일 실시된 제19대 국회의원선거의 재외국민수 2,236,819명중에서 확정된 선거인수는 123,571명으로서 5.52%, 재외선거인은 19,936명으로서 0.89%, 국외부재자는 103,635명으로서 4.63%에 불과한 매우 저조한 등록률을 기록하였다.

그리고 2016년 4월 13일 실시된 제20대 국회의원선거의 재외국민수 2,472,746명 중에서 확정된 선거인수는 154,217명으로서 6.24%, 재외선거인은 44,073명으로서 1.78%, 국외부재자는 110,144명으로서 4.45%에 그쳐 제19대 국회의원선거처럼 매우 저조한 등록률 수준을 나타내었다.

〈그림 V-1-1〉 국회의원선거 재외국민의 확정된 선거인수 등록률 126)



126) 중앙선거관리위원회. 2013. 『2012년 양대 재외선거 백서』. 144쪽

<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/32899.do?menuNo=200035>(제20대 국회의원 재선거)

제19대 국회의원선거 대비 제20대 국회의원선거에 있어서 재외국민 등록률의 증감률을 살펴보면, 확정된 선거인수는 0.72%, 재외선거인은 0.89%, 그리고 국외부재자 등록률은 오히려 Δ0.18% 줄어든 매우 저조한 수준을 기록하였음을 확인할 수 있다.

## 2) 재외선거권자 투표율

2012년 4월 11일 실시된 제19대 국회의원선거의 재외국민수 2,236,819명중에서 투표자는 56,456명으로서 2.52%에 불과한 매우 저조한 투표율을 기록하였다. 그리고 2016년 4월 13일 실시된 제20대 국회의원선거의 재외국민수 2,472,746명 중에서 투표자는 63,797명으로서 2.58%의 투표율 수준을 나타내었다.

〈표 V-1-1〉 국회의원선거 재외국민의 투표율(%) 127)

국회의원선거	재외국민수	투표자수	투표율(%)	비고
제19대	2,236,819명	56,456명	2.52	2012. 4.11. 실시
제20대	2,472,746명	63,797명	2.58	2016. 4.13. 실시
증감률			0.06	

제20대 국회의원선거 때 투표율은 2.58%였는데 재외국민수가 2,472,746명, 투표자수는 63,797명으로 제19대 국회의원선거 투표율 2.52%에 비해 불과 0.06%p 증가한데 그친 것으로 나타났다.

## 3) 재외선거등록자 투표율

2012년 4월 11일 실시된 제19대 국회의원선거의 재외선거등록자수 123,571명중에서 투표자는 56,456명으로서 45.69%에 불과한 투표율을 기록하였다.

그리고 2016년 4월 13일 실시된 제20대 국회의원선거의 재외선거등록자수 154,217명 중에서 투표자수는 63,797명으로서 41.37%의 투표율 수준을 나타내었다.

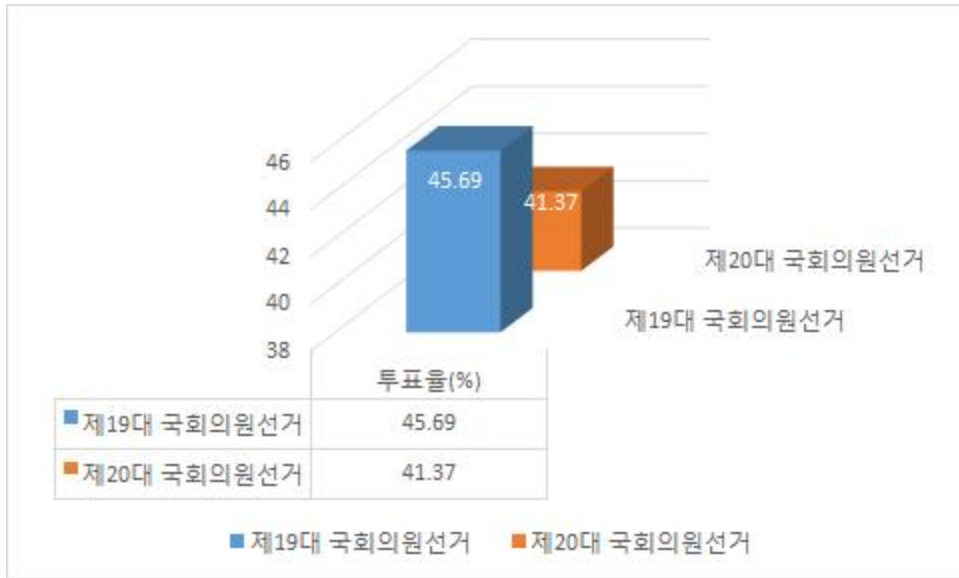
제19대 국회의원선거 대비 제20대 국회의원선거에 있어서 재외선거등록자 투표율의 증감률을 살펴보면, 제19대 국회의원선거의 투표율은 45.69%, 제20

127) 중앙선거관리위원회. 2013. 『양대 재외선거 백서』. 155쪽

<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/32899.do?menuNo=200035>(제20대 국회의원 재선거)

대 국회의원선거의 투표율은 41.37%로 오히려  $\Delta 4.32\%$  감소하여 부진했던 것으로 파악되었다.

〈그림 V-1-2〉 국회의원선거 재외선거등록자의 투표율(%) 128)



## 2. 대통령선거(제18대·제19대)

### 1) 확정된 선거인수 등 현황

〈표 V-1-2〉 대통령선거 재외국민의 확정된 선거인수 등록률 129)

구분	재외국민수	확정된 선거인수 (등록률 %)	재외선거인 (등록률%)	국외부재자 (등록률%)
제18대 대통령선거 (2012.12.19)	2,236,819명	222,389명 (9.94)	43,201명 (1.93)	179,188명 (8.01)
제19대 대통령선거 (2017.5.9)	2,672,202명 <sup>130)</sup>	294,633명 (11.03)	47,297명 (1.77)	247,336명 (9.26)
증감률		1.09	$\Delta 0.16$	1.25

128) 중앙선거관리위원회. 2013. 『양대 재외선거 백서』. 155쪽.

129) 중앙선거관리위원회. 2013. 『양대 재외선거 백서』. 182쪽.

<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/34936.do?menuNo=200035>(제19대 대통령 재외선거)

130) 외교부. 『재외동포현황 2017』. 2016.12.31. 기준. 재외국민수. 28쪽

2012년 12월 19일 실시된 제18대 대통령선거의 재외국민수 2,236,819명중에서 확정된 선거인수는 222,389명으로서 9.94%, 재외선거인은 43,201명으로서 1.93%, 국외부재자는 179,188명으로서 8.01%에 불과한 매우 저조한 등록률을 기록하였다.

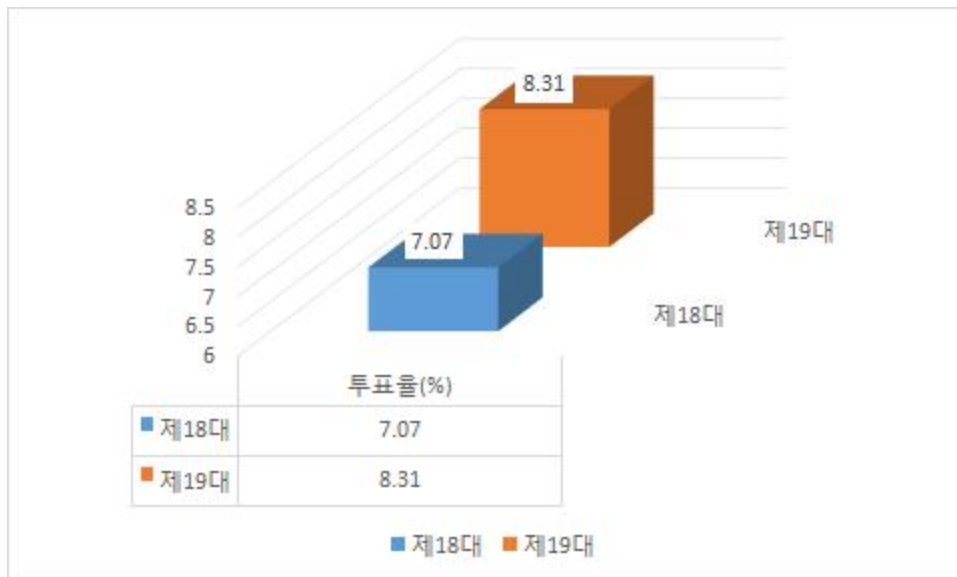
그리고 2017년 5월 9일 실시된 제19대 대통령선거의 재외국민수 2,672,202명 중에서 확정된 선거인수는 294,633명으로서 11.03%, 재외선거인은 47,297명으로서 1.77%, 국외부재자는 247,336명으로서 9.26%로서 앞선 치룬 선거와 같이 매우 저조한 등록률 수준을 나타내었다.

제18대 대통령선거 대비 제19대 대통령선거에 있어서 재외국민 등록률의 증감률을 살펴보면, 확정된 선거인수는 1.09%, 재외선거인은 오히려 줄어든  $\Delta 0.16\%$ , 그리고 국외부재자 등록률을 1.25%의 한 자리 수에 불과한 매우 저조한 수준을 기록하였음을 확인할 수 있다.

## 2) 재외선거권자 투표율

2012년 12월 19일 실시된 제18대 대통령선거의 재외국민수 2,236,819명 중에서 투표자수는 158,225명으로서 7.07%의 투표율을 기록하였다.

〈그림 V-1-3〉 대통령선거 재외국민의 투표율(%) 131)



그리고 2017년 5월 9일 실시된 제19대 대통령선거의 재외국민수 2,672,202명 중에서 투표자는 221,981명으로서 8.31%의 투표율 수준을 나타내었다.

131) 중앙선거관리위원회. 2013. 『양대 재외선거 백서』. 190쪽.

제19대 대통령선거 때 재외국민의 투표율은 8.31%였는데 재외국민수가 2,672,2026명, 투표자수는 221,981명으로 제18대 대통령선거 투표율 7.08%에 비해 1.24% 증가한데 그친 것으로 나타났다.

### 3) 재외선거등록자 투표율

2012년 12월 19일 실시된 제18대 대통령선거의 재외선거등록자수 222,389명 중에서 투표자는 158,225명으로서 71.15%에 불과한 투표율을 기록하였다.

그리고 2017년 5월 9일 실시된 제19대 대통령선거의 재외선거등록자수 294,633명 중에서 투표자수는 221,981명으로서 75.34%의 투표율 수준을 나타내었다.

〈표 V-1-3〉 대통령선거 재외선거등록자의 투표율(%) 132)

대통령선거	재외선거등록자수	투표자수	투표율(%)	비고
제18대	222,389명	158,225명	71.15	2012.12.19. 실시
제19대	294,633명	221,981명	75.34	2017. 5. 9. 실시
증감률			4.19	

제18대 대통령선거 대비 제19대 대통령선거에 있어서 재외선거등록자 투표율의 증감률을 살펴보면, 제18대 대통령선거의 투표율은 71.15%, 제19대 대통령선거의 투표율은 75.34%로 4.19% 증가한데 그친 것으로 나타났다.

132) 중앙선거관리위원회. 2013. 『양대 재외선거 백서』 190쪽.

<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/34936.do?menuNo=200035>(제19대 대통령 재외선거)

## 제2절 재외선거 종합분석 평가

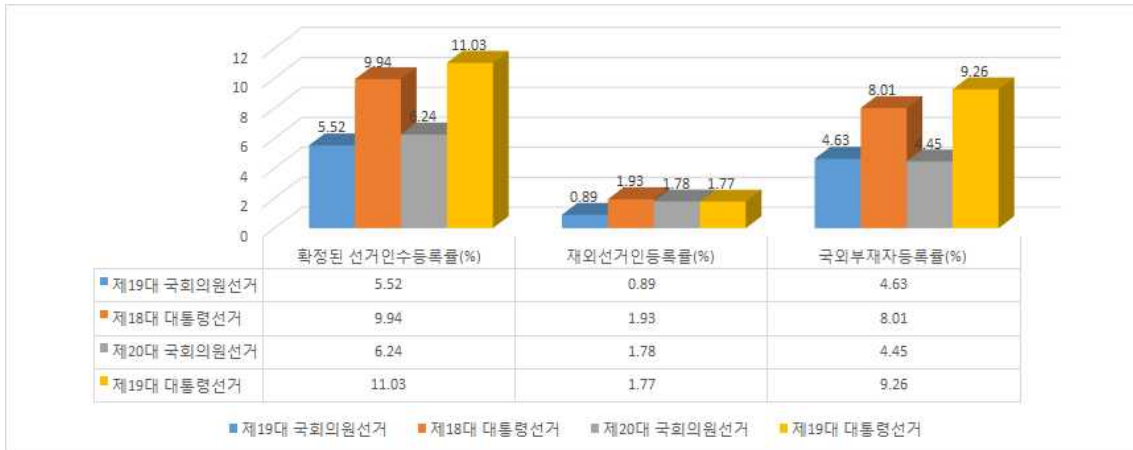
### 1. 선거별 확정된 선거인수 등록률 등 비교 분석

우선 확정된 선거인수의 등록률을 살펴보면 제18대 대통령선거는 9.94%로, 제19대 국회의원선거에 비해 4.42% 소폭 증가하였으나, 제20대 국회의원선거는 오히려  $\Delta 3.70\%$ 가 감소하였다가 제19대 대통령선거에서는 다시 4.79% 상승하는 추세를 보였다.

그리고 재외선거인의 등록률을 살펴보면 제18대 대통령선거는 1.93%로, 제19대 국회의원선거에 비해 1.04% 소폭 증가하였으나, 제20대 국회의원선거는 오히려  $\Delta 0.15\%$ 가 감소하였다가 제19대 대통령선거에서는 오히려  $\Delta 0.01\%$  하향하는 추세를 보였다.

끝으로 국외부재자의 등록률을 살펴보면 18대 대통령선거는 8.01%로, 제19대 국회의원선거에 비해 3.38% 소폭 증가하였으나, 제20대 국회의원선거는 오히려  $\Delta 3.56\%$ 가 감소하였다가 제19대 대통령선거에서는 다시 4.81% 상승하는 추세를 보였다.

〈그림 V-2-1〉 국회의원선거와 대통령선거 확정된 선거인수 등록비율 변화<sup>133)</sup>



### 2. 선거별 재외국민의 투표율 비교 분석

재외국민의 투표율을 살펴보면 제18대 대통령선거는 7.07%로, 제19대 국회

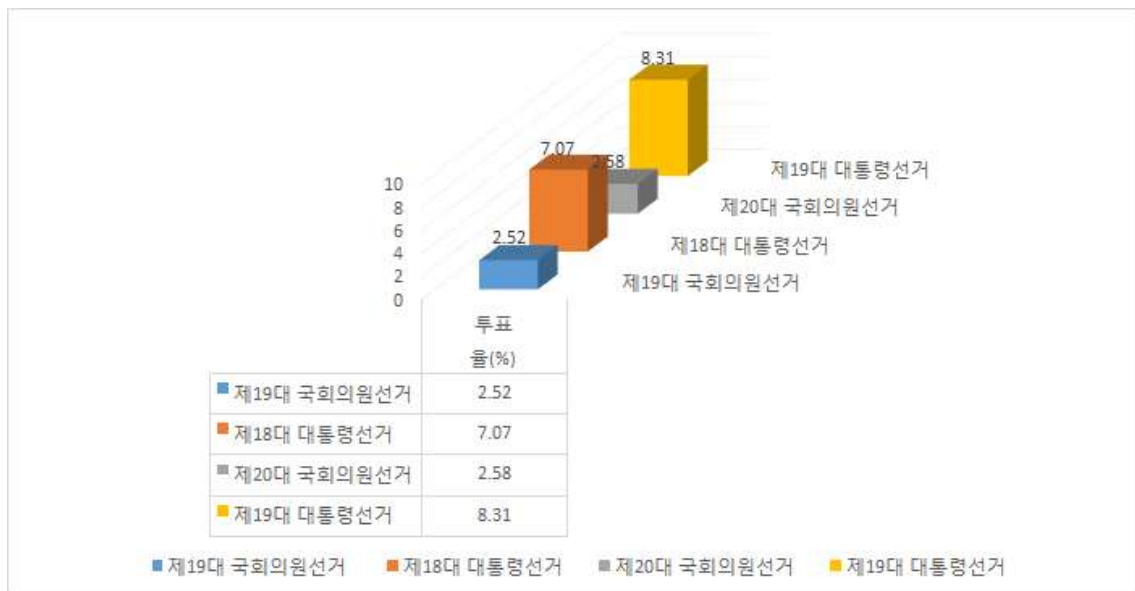
133) 중앙선거관리위원회. 2013. 『양대 재외선거 백서』. 144쪽. 182쪽.

<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/34936.do?menuNo=200035>(제19대 대통령 재외선거)



의원선거에 비해 4.55% 소폭 증가하였으나, 제20대 국회의원선거는 오히려  $\Delta 4.49\%$ 가 감소하였다가 제19대 대통령선거에서는 다시 5.73% 상승하는 추세를 보였다. 재외국민들의 관심이 높은 대통령선거는 투표율이 국회의원선거에 비해 다소 높은 경향을 보이고 있다. 그러나 재외선거제도가 도입된 이후의 모든 선거가 전부 9% 미만대의 한 자리 숫자의 저조한 투표율을 기록하였다.

〈그림 V-2-2〉 국회의원선거와 대통령선거 재외국민의 투표율(%) 변화<sup>134)</sup>



### 3. 선거별 재외선거등록자의 투표율 비교 분석

〈표 V-2-1〉 국회의원선거와 대통령선거 재외선거등록자의 투표율(%) 분석<sup>135)</sup>

선거별	재외선거등록자수	투표자수	투표율(%)	비고
제19대 국회의원선거	123,571명	56,456명	45.69	2012. 4.11. 실시
제18대 대통령선거	222,389명	158,225명	71.15	2012.12.19. 실시
제20대 국회의원선거	154,217명	63,797명	41.37	2016. 4.13. 실시
제19대 대통령선거	294,633명	221,981명	75.34	2017. 5. 9. 실시

134) 중앙선거관리위원회. 2013. 『양대 재외선거 백서』. 155쪽. 190쪽.

135) 중앙선거관리위원회. 2013. 『양대 재외선거 백서』. 155쪽. 190쪽.

증감률		25.46 → Δ29.78 → 33.97
-----	--	---------------------------

재외선거등록자의 투표율을 살펴보면 제18대 대통령선거는 71.15%로, 제19대 국회의원선거에 비해 25.46% 대폭 증가하였으나, 제20대 국회의원선거는 오히려 Δ29.78%가 대폭 감소하였다가 제19대 대통령선거에서는 다시 33.97% 대폭 상승하는 추세를 보였다. 재외국민들의 관심이 높은 대통령선거는 투표율이 국회의원선거에 비해 다소 높은 경향을 보이고 있음을 확인할 수 있다.

#### 4. 역대 재외선거의 분석

투표권을 가진 재외선거권자인 영주권자, 유학생, 지상사주재원 등도 인터넷으로 선거권자 등록을 할 수 있게 되었다. 투표 또한 주재공관에서만 하던 것을 한인 타운 등 추가로 설치된 투표소에서 투표할 수 있게 되어 이전보다는 훨씬 편리하게 개선하였다.<sup>136)</sup> 그럼에도 불구하고 개선된 이후의 재외선거의 결과를 보면 재외선거권자의 신고·신청등록률과 함께 투표율이 극히 저조한 이유는 무엇인지 살펴본다.

##### 1) 신청·신고등록률 저조 이유

재외선거권자의 등록률이 높지 않았던 것은 여전히 홍보가 부족하고 한국에서보다 투표에 참여하기 힘든 여러 가지 환경적 문제들이 작용했다고 봐야 할 것이다. 재외선거인의 확정된 선거인수 등록률이 2012년 4월 11일 실시한 제19대 국회의원선거 123,571명으로 5.52%, 2012년 12월 19일 실시한 제18대 대통령선거 222,389명으로 9.94%, 2016년 4월 13일 실시한 제20대 국회의원선거 154,217명으로 6.24%, 2017년 5월 9일 실시한 제19대 대통령선거 294,633명으로 11.03%로써 재외선거제도가 도입된 이후 치러진 제19대 대통령선거 11.03%를 제외하고 모든 선거에서 10% 미만의 한 자리 수를 기록하였다.

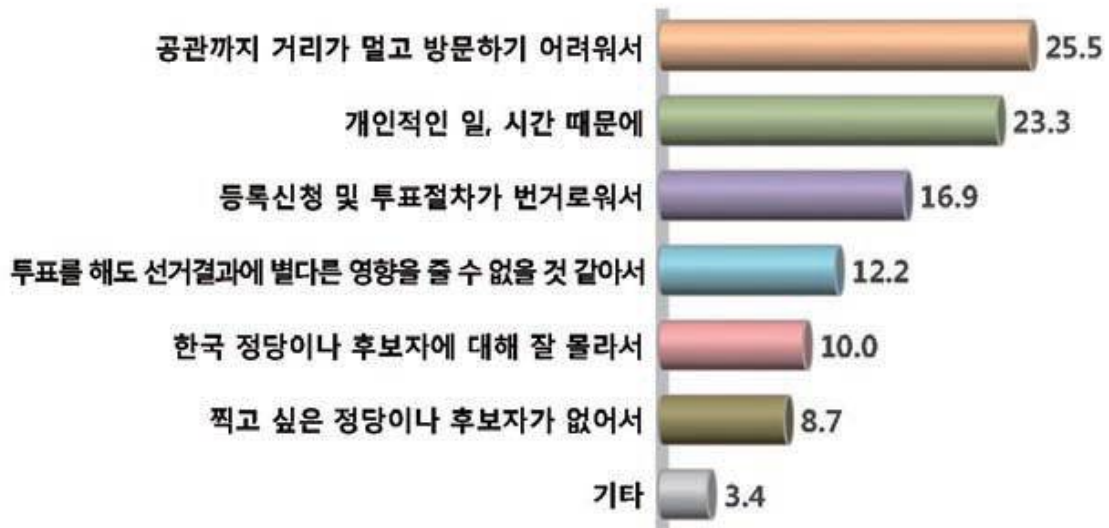
따라서 2012년 양대 선거와 그 이후에 실시된 제20대 국회의원선거와 제

136) 첫째, 재외선거인 등록신청의 간이화를 위한 법적·제도적 장치를 개선하였다. 그 사례로는 재외선거인 등록신청에 인터넷신청(중앙선거관리위원회 홈페이지), 우편신청, 전자우편신청, 순회공관직원 서면신청, 가족(본인의 배우자와 본인·배우자의 직계존비속을 말함) 대리제출을 허용하고 있다. 그리고 등록신청기간을 상시화 하였으며 재외선거인 영구명부제를 도입함에 따라 재외선거인의 등록신청의 편의성을 도모하기 위하여 획기적으로 개선하였다.

둘째, 재외선거인 투표방법의 다양화를 위한 법적·제도적 장치를 개선하였다. 그 사례로 일정 인구 규모이상의 추가 투표소 설치 허용, 귀국투표를 허용하였다.

19대 대통령선거 등 재외선거가 실시된 총 4개의 선거에 가장 큰 문제점으로 지적된 것은 극히 저조한 재외유권자의 신고·신청률이다. 이렇게 신고·신청률이 저조한 이유는 무엇일까? 그것은 제19대 대통령 재외선거 종료 후 중앙선거관리위원회가 실시한 ‘제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사’에서 그 해답을 찾을 수 있다.

〈그림 V-2-3〉 제19대 대통령선거 미신고·미신청 사유  
(n=550, 단위 : %)



출처 : 중앙선거관리위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』. 46쪽.

중앙선거관리위원회가 실시한 ‘제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사’에 의하면 귀하가 이번 선거에 재외선거인 등록신청 또는 국외부재자 신고를 하지 않은 이유는 무엇입니까? 라는 미신고·미신청한 응답자의 사유로 ‘공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서’(25.5%)를 가장 큰 이유로 꼽았으며, 다음으로 ‘개인적인 일, 시간 때문에’(23.3%)를 꼽았다. 그 외 ‘등록신청 및 투표절차가 번거로워서’(16.9%), ‘투표를 해도 선거결과에 별다른 영향을 줄 수 없을 것 같아서’(12.2%), ‘한국 정당이나 후보자에 대해 잘 몰라서’(10.0%) 등의 순으로 나타났다.

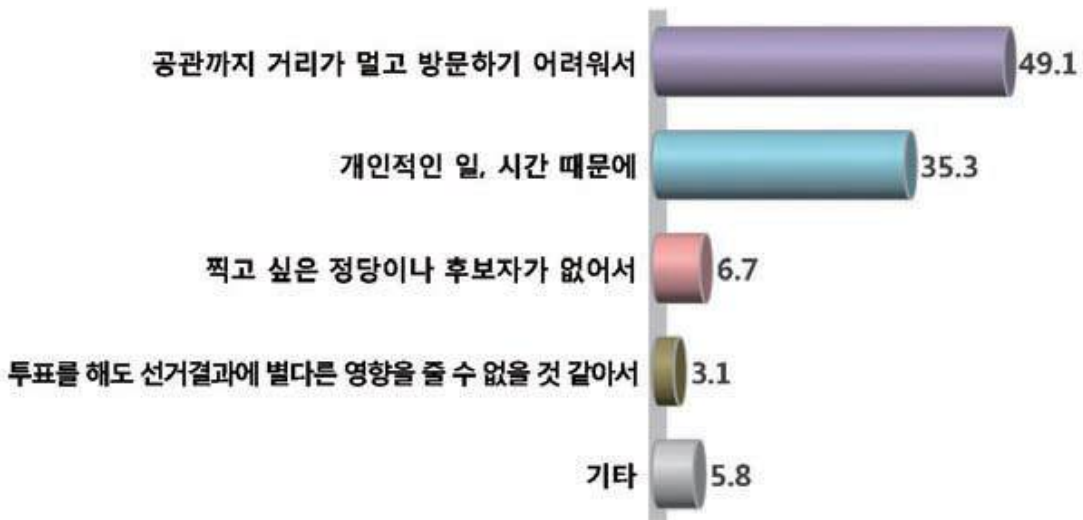
## 2) 투표율 저조한 주요 이유

### (1) 지리 공간의 환경적 문제 : 공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서

재외선거인의 투표율이 2012년 4월 11일 실시한 제19대 국회의원선거 56,456명으로 2.52%<sup>137)</sup>, 2012년 12월 19일 실시한 제18대 대통령선거 158,225

명으로 7.07%, 2016년 4월 13일 실시한 제20대 국회의원선거 63,797명으로 2.58%, 2017년 5월 9일 실시한 제19대 대통령선거 221,981명으로 8.31%로써 재외선거인 제도가 도입된 이후 치러진 4개의 모든 선거에서 10% 미만의 한 자리 수를 기록하였다. 이것은 재외선거권자의 신청·신고등록률 저하에 따른 저조한 투표 참여율은 당연한 결과라고 볼 수 있다. 이렇게 투표율이 저조한 이유는 무엇일까? 그것은 제19대 대통령 재외선거 종료 후 중앙선거관리위원회가 실시한 ‘제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사’에서 그 해답을 찾을 수 있다.

〈그림 V-2-4〉 제19대 대통령선거 재외유권자 신고·신청자중 미투표 사유 (n=550, 단위 : %)



출처 : 중앙선거관리위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』. 44쪽.

중앙선거관리위원회가 실시한 ‘제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사’에 의하면 재외선거인등이 신고·신청은 하였으나 투표하지 않은 응답자는 미투표 사유로 ‘공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서’를 49.1%로 가장 큰 이유로 꼽았으며, ‘개인적인 일, 시간 때문에’가 35.3%로 그 다음이었다. 그 외 ‘찍고 싶은 정당이나 후보자가 없어서’ 6.7%, ‘투표를 해도 선거결과에 별다른 영향을 줄 수 없을 것 같아서’ 3.1% 등의 순으로 나타났다. 138)

유권자의 여론조사에서 확인하였듯이 대통령선거의 신고·신청 등록률이 국

137) 오성택. 2015. “정책흐름모형을 적용한 정책결정과정 비교분석 : 재외선거정책과 안정책을 중심으로.” 서울시립대 일반대학원 행정학박사학위논문. 40쪽.

138) 중앙선거관리위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』. 44쪽.

회의원선거의 신고·신청 등록률에 비해 다소 높은 경향을 보이고 있지만 이렇게 투표 참여율이 극히 저조한 이유는 투표 장소를 공관으로 한정되었기 때문에 학업과 생업을 뒤로 하고 집에서 멀리 떨어져 있어 투표에 지나치게 시간이 많이 걸리는 교통 등의 불편함을 감수하고 찾아가야 한다는 현실적 어려움 때문이다. 이는 지역구 국회의원선거까지 참여할 수 있는 국외부재자와 달리 재외선거인은 비례대표 국회의원선거에만 참여할 수 있고, 국내 정치에 대한 관심도에 있어 큰 차이가 나기 때문으로 보인다. 문제는 어렵게 등록을 마친 재외선거권자 중에서도 실제 투표에 임하는 비율은 높지 않은 것으로 나타났다는 점이다.

한편, 제19대 대통령선거의 신고·신청자중 미투표 사유의 추세를 살펴보면 제18대 대통령선거에 비해 ‘개인적인 일, 시간 때문에’는 0.5% 증가한 반면, ‘찍고 싶은 정당이나 후보자가 없어서’는 0.6% 감소하였음을 확인할 수 있다.

〈표 V-2-2〉 대통령선거의 신고·신청자중 미투표 사유의 추세 139)

구분	공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서			개인적인 일, 시간 때문에			찍고 싶은 정당이나 후보자가 없어서		
	제18대	제19대	Gap	제18대	제19대	Gap	제18대	제19대	Gap
신고·신청자 [미 투표자]	48.9	49.1	0.2	34.8	35.3	0.5	7.3	6.7	△0.6

(2) 선거 자체의 문제 : 지역구국회의원선거 투표 불가

영주권자들의 경우 재외선거에서 정당에 대한 비례대표 국회의원선거의 투표만 허용되었기 때문에 재외선거에 관한 관심도가 자연스럽게 되었다. 지난 제20대 국회의원선거의 경우 21개의 정당이 기재되어 있는 투표용지를 본 영주권자들이 어떠한 생각을 가지고 투표를 하였겠는가? 경우에 따라서는 3~4개의 정당도 제대로 알지 못하는데 난립한 21개 정당<sup>140)</sup>에 대하여 어떻게 알겠는가? 이러한 상황이니 투표율이 오르기는커녕 오히려 떨어지는 것이 당연한 일이 아니겠는가!

재외선거인들의 주민등록이 말소된 상태이기 때문에 해당 지역구국회의원 선거에서 투표를 할 수 없다는 논리이나 그것은 재외국민들에 대한 또 다른 차별적 의견에 불과하다. 재외국민들은 유권자 등록 시 한국을 떠날 때의

139) 중앙선거관리위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』. 44쪽.

140) 1. 새누리당, 2. 더불어민주당, 3. 국민의당, 4. 정의당, 5. 기독교자유당, 6. 민주당, 7. 코리아, 8. 일제·위안부·인권정당, 9. 개혁국민신당, 10. 고용복지연금선진화연대, 11. 공화당, 12. 불교당, 13. 기독교당, 14. 노동당, 15. 녹색당, 16. 민중연합당, 17. 복지국가당, 18. 찬반통일당, 19. 통일한국당, 20. 한국국민당, 21. 한나라당

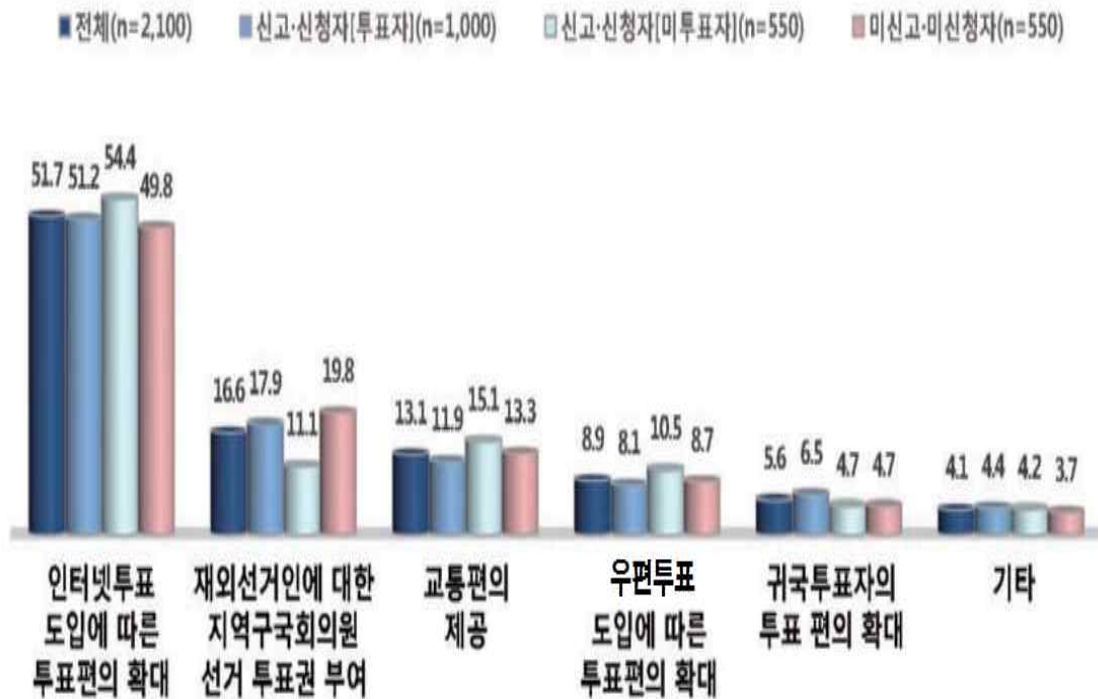
거주지로 주소가 입력되므로 지역구국회의원선거도 당시 거주지 기준으로 투표를 하면 된다. 비례대표 국회의원선거의 투표권만 주어지고 지역구국회의원선거의 투표권을 제외하는 것은 헌법재판소의 헌법불합치결정 취지에도 동의할 수 없고, 당연히 재외국민 참정권의 취지에도 맞지 않을 수 있다. 아무튼 영주권자들에게 지역구국회의원선거의 투표를 행사할 수 없도록 공직선거법에서 막아 놓음으로써 투표에 대한 기대치가 떨어져 결국 반쪽짜리 선거가 되어 투표를 할 가능성이 점점 떨어진다고 볼 수 있다.

### (3) 제한적 투표방법

재외선거인에게는 유일하게 공관투표만이 허용됨에 따라 외국과 달리 선택할 수 있는 투표의 자유가 없다. 특히 먼 거리에서 재외공관이 있는 장소까지 가서 투표해야 한다는 의무감이 있어 투표에 참여하지 않을 가능성이 매우 높다. 이를 타개하기 위하여 블록체인 방식을 도입한 온라인 투표시스템, 우편투표 제도 등을 도입하여야 한다.

### 3) 향후대책

<그림 V-2-5> 투표참여를 높이기 위해 가장 시급히 개선해야 할 사항 (단위 %)



출처 : 중앙선거관리위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』. 54쪽.

중앙선거관리위원회에서 조사한 ‘제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사’에 따르면 귀하는 재외국민의 투표참여를 높이기 위해 어떤 것을 가장 시급히 개선해야 한다고 생각하십니까? 라는 질문에 재외국민의 투표참여를 높이기 위해 ①‘인터넷투표 도입에 따른 투표편의 확대’(51.7%)를 가장 시급히 개선해야 할 사항으로 꼽았으며, 다음으로 ②‘재외선거인에 대한 지역구 국회의원 선거 투표권 부여’(16.6%), ③‘교통편의 제공’(13.1%) 등의 순으로 나타났다.

신고·신청 및 투표 여부별로 살펴보면, ‘인터넷투표 도입에 따른 투표편의 확대’가 모두 가장 높은 가운데, 신고·신청자-미투표자(54.4%)에서 특히 높았다. 한편 미신고·미신청자는 ‘재외선거인에 대한 지역구 국회의원 선거 투표권 부여’에 대한 응답이 상대적으로 높았다.

따라서 이하에서는 ①인터넷투표 도입에 따른 투표편의 확대차원에서 블록체인(Block Chain) 기반 온라인 투표시스템 단계적 도입 ②재외선거인에 대한 지역구 국회의원 선거 투표권 부여 ③교통편의 제공 ④우편투표도입에 따른 투표편의 확대의 단계적 도입 ⑤귀국투표자의 투표편의 확대 ⑥기타를 중심으로 재외선거 참여율 확대방안을 검토하고자 한다.

### 제3절 재외선거 참여율 확대방안 검토

주요 선진국들은 재외선거를 위해 투표소 직접투표는 물론 우편투표 혹은 위임을 통한 대리투표를 도입하고 있다. 그러나 한국의 재외선거에서는 직접투표만 가능하다. 그런데 이번 재외선거의 경우 투표소가 각국의 수도나 주요 도시에만 설치되어 있기 때문에 이곳에 가까이 사는 경우가 아니라면 투표권 행사가 사실상 힘들다. 프랑스의 경우만 하더라도 파리에 있는 주 프랑스 대사관에만 투표소가 설치되어 있기 때문에, 지방에 사는 다수의 재외국민들이 투표권 행사나 신청 자체를 아예 포기한 경우가 많다.<sup>141)</sup> 따라서 이하에서는 재외선거 참여율 확대방안과 관련하여 재외선거 등록신청의 편의성 제고 측면에서 필요한 법적·제도적 장치가 무엇이 있는지 살펴본 후 재외선거인 투표방법의 다양화 측면에서 고찰하기로 한다.

#### 1. 재외선거인 등록신청의 편의성 제고

##### 1) 대리접수 확장

투표를 희망하는 재외선거인을 위하여 다른 사람을 대리하여 신청하는 것을 허용하는 제도이다. 현재 한국의 대리접수는 가족의 대리접수만을 허용하고 있다. 그 가족의 범위는 대한민국 국적을 가진 사람으로 본인의 배우자, 본인 및 직계존·비속으로 한정하고 있다. 만약 가족이 아니면서 재외선거인 등록신청서를 대리로 제출하거나, 가족이더라도 당사자의 의사에 반하여 등록신청서를 제출한 경우에는 처벌된다.<sup>142)</sup> 재외선거인의 경우 공직선거법에 허용하는 본인의 배우자, 본인 및 직계존비속의 가족의 범위를 넓혀 등록신청을 쉽게 하였으면 한다. 예를 들면 현재의 가족의 범위에 본인의 형제자매까지 넓히면 어떤 문제가 발생하는지 검토할 만하다.

##### 2) 팩스접수

오스트레일리아, 뉴질랜드는 남극이나 북극과 같이 이동이 불편하거나 극한지역에 거주하는 재외선거권자를 위하여 허용하고 있다.<sup>143)</sup> 그 외의 국가로는 캐나다, 미국 일부 주가 팩스접수를 허용하는 허용하고 있는 것처럼 한

141) 한겨레신문. 2012. 3.28. [왜냐면] 재외선거의 세 가지 문제점 / 윤석준

142) 한국형사정책연구원. 2012. “제19대 국회의원 재외선거의 문제점 및 개선방안”

143) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, 2007. Voting from Abroad-The International IDEA Handbook, Mexico. p.26.



국의 경우도 일정한 제한적인 범위 내에서 허용할 필요성이 있다.

## 2. 재외선거인 투표방법의 다양화

〈표 V-3-1〉 OECD 회원국<sup>144)</sup>의 재외선거의 투표방법<sup>145)</sup>

국가명	공관투표	우편투표	대리투표	귀국투표	팩스투표	블록체인 기반 온라인투표
1. 대한민국	○	×	×	○	×	×
2. 일본	○	○	×	×	×	×
3. 영국	×	○	○	×	×	×
4. 프랑스	△ (대통령선거 및 국민투표만 허용)	△ <sup>146)</sup> (재외공관 투표소에 갈수 없는 경우)	○	○	×	×
5. 미국	×	○	×	×	○ <sup>147)</sup> (州에 따라 가능)	○
6. 이탈리아	×	○ (공관에 우송)	×	×	×	×
7. 독일	×	○	×	×	×	×
8. 포르투갈	△ (대통령선거만 허용)	△ (대통령선거 제외)	×	×	×	×
9. 오스트리아	×	○ (공관제출)	×	×	×	×
10. 핀란드	○	×	×	×	×	×
11. 캐나다	×	○	×	×	×	×
12. 헝가리	○	×	×	×	×	×
13. 슬로바키아	×	○	×	×	×	×
14. 슬로베니아	○	○	×	×	×	×
15. 덴마크	×	○	×	×	×	○
16. 노르웨이	×	○	×	×	×	×
17. 칠레	×	×	×	×	×	×

144) OECD중 제외된 국가 : 라트비아, 리투아니아, 콜롬비아

145) 중앙선거관리위원회, 2015. 『각 국의 선거제도 비교연구』. 565쪽~567쪽.

김종갑, 2016. “이슈와 논점 : 20대 국회의원 재외국민선거 투표율 분석과 향후 과제.” 국회입법조사처.

The International IDEA, 2007. The International IDEA, "Voting from Abroad", The international IDEA Handbook, 24, November, Sweden: Trydells tryckeri AB. 참고하여 재작성.

18. 그리스	×	×	×	×	×	×
19. 스페인	○	○	×	×	×	○
20. 아일랜드	△ (소속기관의 근무지에서 투표)	○	×	×	×	×
21. 아이슬란드	○	×	×	×	×	×
22. 벨기에	○	○	○	○	×	×
23. 스위스	×	○	○	×	×	×
24. 룩셈부르크	×	○	×	×	×	×
25. 이스라엘	○	×	×	×	×	×
26. 스웨덴	○	○	○	○	×	×
27. 폴란드	○	×	×	×	×	×
28. 호주	○	○	×	×	○	○
29. 체코	○	×	×	×	×	×
30. 멕시코	×	○ (대통령선 거만 허용)	×	×	×	×
31. 에스토니아	○	○	×	×	×	○
32. 네덜란드	×	○	○	×	×	×
33. 뉴질랜드	○	○	×	×	○	×
34. 터키	×	×	×	×	×	×

## 1) 블록체인(Block Chain) 기반 온라인 투표시스템<sup>148)</sup> 단계적 도입

### (1) 블록체인 개요

전자투표를 실시하고 있는 국가에서 이를 도입한 배경으로는 대체적으로 이미 실시한 투표방식의 문제점을 해결하기 위해서 실시되었으나, 해킹 우려 등 보안성 및 불투명성에 대한 불신 등을 이유로 공직선거에 도입이 미루어지고 있거나 철회되고 있는 현실이다.<sup>149)</sup> 한국의 경우도 민간영역에서 광범

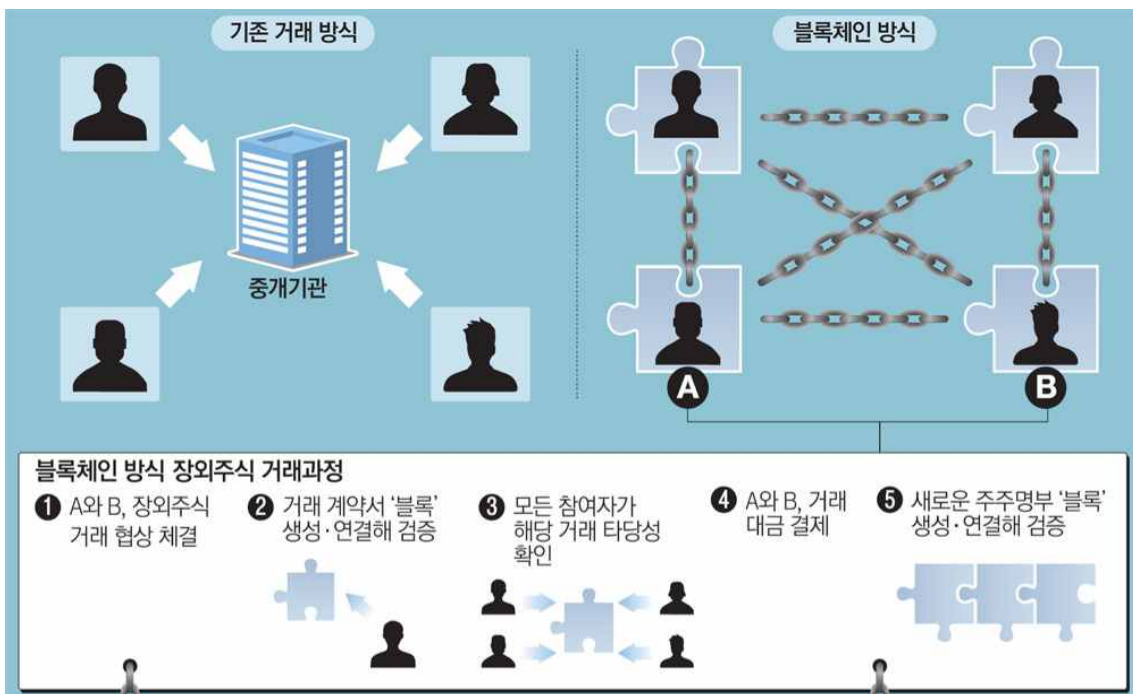
146) 재외공관 등의 투표소에서 투표하는 것이 원칙이지만, 투표소에 갈 수 없는 자는 우편투표를 할 수 있다. 중앙선거관리위원회. 2009. “일본의 재외선거제도의 연구.” 57쪽.

147) 우편투표 기한까지 시간이 없을 경우 팩스투표도 가능하다. 중앙선거관리위원회. 2009. “일본의 재외선거제도의 연구.” 59쪽.

148) 공직선거관리규칙 제148조(전자투표 및 개표의 정의등) ①이 규칙에서 "전자투표 및 개표"라 함은 전산 조직에 의하여 투표(거소투표 제외)·개표를 실시하는 것을 말한다.

위하게 사용하는 것과는 다르게 아직까지 공직선거에는 적용되지 못하고 있다. 이렇게 전자투표 제도가 공직선거에 적용되지 못하는 가장 큰 이유는 ‘보안상의 문제’라고 할 수 있으며, 유권자 개인을 인증하는 기술과 투표 내용에 대한 기밀성을 유지하는 보안 기술에 대한 신뢰성과 안전성이 확보되어야 한다.<sup>150)</sup> 최근 전자투표 기술에 대한 “신뢰” 확보는 기존 전자투표 시스템의 보안성 문제를 해결해야 한다. 최근 보안성 강화를 위해서 미래 기술 이슈로 떠오르고 있는 “블록체인” 방식을 투표에 활용하고자 하는 움직임이 대두되고 있다.<sup>151)</sup>

〈그림 V-3-1〉 기존 거래 방식과 블록체인 방식의 거래방식의 차이



출처 : 매일경제, 2016.2.28. “장외주식 ‘블록체인’ 사흘 걸리던 대금결제 하루만에 OK”

블록체인이라 함은 거래에 참여하는 모든 사람들이 같은 장부를 보관하고 기록해 나가는 분산형 데이터 운영 시스템이다. ‘블록(block)’이 신 거래가 받

149) 중앙선거관리위원회. 2018.4.22. e-정보. “블록체인 기반 온라인투표시스템.” 2018-4호.

각국의 전자투표 도입 유보 또는 철회 현황.

- (영국) '07년 추진 유보('14년 영국 선거관리위원회가 정부에 관련 기술로 선거의 투명성, 신뢰성 등을 증진할 수 있는 포괄적인 전략 수립을 권고)
- (네덜란드) '07년 전면중단(소스코드 취약성, 투표 및 재집계 등 불투명성)
- (독일) '09년 헌법재판소 위헌 판결로 시행 중지(사후 검증 가능성 불명확)
- (미국) '15년 버지니아 선거관리위원회가 해킹우려로 전자투표 기계의 사용을 취소
- (프랑스) 미국 대선의 러시아 해커 개입 의혹이 발생하자 '17년 6월 총선에서 그동안 일부 선거구에서 인정되었던 인터넷투표를 인정하지 않기로 결정

150) 중앙선거관리위원회. 2018.4.22. e-정보. “블록체인 기반 온라인투표시스템”. 2018-제4호.

151) 한국인터넷정보학회. 2017.09.29. “블록체인 방식을 활용한 온라인 투표시스템 적용 가능성 연구”

생활 때마다 만들어지고, 이것을 함께한 참여자가 인정하면 기존 장부에 블록이 꼬리를 물고 연결되면서 ‘체인(chain)’이 형성되는 원리다. 글로벌 진전, 블록체인(block chain)과 기술진보시대에 적합한 재외선거제도와 유권자 친화적인 재외선거시스템이 재외선거 투표 참여 제고를 위한 제도적 장치이다.

블록체인(block chain)은 탈중앙화·보안성·투명성을 주요 특징으로 하다 보니 최근에는 각 분야의 실생활 속에 빠르게 파고들고 있다.<sup>152)</sup>

블록체인에 기반을 둔 온라인 투표란 유권자는 PC, 모바일 등을 이용하여 기존과 같이 온라인 투표를 한다. 다만, 투표에 관한 정보 저장 방식이 중앙 집중형 아닌 분산형 시스템의 구조를 가진다. 즉, 유권자의 투표 내용과 본인 인증 등의 정보가 블록체인에 기록되고, 정보가 저장된 블록체인은 중앙 서버뿐만 아니라 다수의 노드(정보 저장·전송 역할)에 저장된다.

블록체인 기술의 특성으로는 다음과 같다.

첫째, 정보 공유 및 분산 저장이다. 모든 투표 내용은 중앙 서버뿐만 아니라 다수의 노드에 저장된다. 후보자·참관인 등 이해관계자에게 개표 결과 및 노드를 검증할 수 있는 권한을 부여한다.

둘째, 보안성이 우수하다. 하나의 정보를 삭제 또는 수정하려면 그 정보가 저장된 다른 사용자의 승인을 얻어야 하므로 투표 결과의 조작 가능성이 없다.

블록체인 기술 도입의 효과로는 해킹 등 공격 시도에 안전하고, 정보의 위·변조 가능성이 낮기 때문에 온라인 투표의 보안성을 강화할 수 있다. 개표가 끝난 후, 후보자·참관인 등이 투·개표 내용을 스스로 검증할 수 있다. 투표 결과·과정에 대한 높은 투명성은 신뢰를 쌓고, 유권자·후보자·참관인 등 모두가 개표 결과를 인정하고 수긍할 수 있다. 이러한 이유가 있어 온라인 투표에 대한 신뢰가 확보되어 온라인 투표를 활용하는 사례도 증가할 것으로 예상되는 까닭이다.

## (2) 블록체인을 통한 온라인 투표

온라인 투표 시스템이란 투표소를 직접 방문해 본인 확인을 거친 후, 교부 받은 투표용지에 기표하여 투표함에 넣는 기존의 투표방식을 대체하여, 유권자가 시간과 장소의 구애 없이 PC와 이동통신 단말기를 이용하여 웹과 모바일 환경에서 다양한 의견수렴 및 대표자 선출을 지원하는 시스템이다. 구성원의 의사를 정확히 반영할 수 있도록 일반적인 투표뿐만 아니라 찬반투표 등 다양한 투표를 효율적이고 안전하게 실시할 수 있도록 지원한다. 기존 선

152) 최공필. 2017. “블록체인 활용과 정보보호.” 디지털금융연구센터.

거 방식과 마찬가지로 투표과정 전반에 걸쳐 유권자의 기본권인 평등, 보통, 비밀, 직접 선거의 원칙이 준수되어야 한다.

온라인 투표 시스템에서는 감시기관 없이 사용자들이 원하는 공간에서 자유로이 진행되기 때문에 네트워크상에서 본인확인과 유권자의 자유로운 의사에 의한 투표를 확보하는 것이 중요한 요소이다. 또한 유권자들의 투표정보가 오류 없이 정확하게 개표과정에 전달되어야 하며, 투표 내용이 정확하고 신속하게 집계되어야 한다. 153)

블록체인을 활용한 ‘온라인 투표 시스템’은 기존 방식의 ‘종이투표’와 ‘중앙 집중식 전자투표’의 장점이 결합된 모습을 기대할 수 있다. 데이터 검증 작업은 누구나 자발적으로 참여할 수 있기 때문에 기존의 시스템에서는 부족했었던 유권자의 신뢰성 확보를 추가적으로 얻을 수 있을 것이다.154)

### (3) 블록체인에 기반을 둔 온라인투표시스템 활용 해외사례

블록체인에 기반한 온라인투표를 도입하여 시행하고 있거나 도입하려고 준비 중에 있는 나라를 살펴보면 다음과 같다.

#### 가) 시행중인 국가

에스토니아는 전 국민 전자 ID 시스템과 전자투표 시스템을 세계 최초로 도입한 국가이다. 국가 차원의 전자정부시스템 구축 후, ‘키 없는 전자서명 인프라(KSI; Keyless Signature Infrastructure)<sup>155)</sup>’를 구축해 공공서비스에 도입하고, X-load(데이터 교환 기반시스템)을 통해 국가의 각 데이터베이스를 연계하여 운영하고 있다.

카드(key)를 통해 유권자가 투표소에 액세스한 후 해당 사이트(투표사이트)에서 PIN번호를 입력해 본인확인을 받는다. 유권자로 확인되면, 4번까지 자신의 투표가 수정가능하다. 식별 카드가 없는 경우, 선거일 전일 휴대전화를 통한 인증을 마치면 된다. 이후 유권자가 투표를 완료하면, 투표 값은 publicly accessible vote를 통과해 투표결과 저장 서버에 전달되기까지 암호화되고, 투표기간이 종료되면 네트워크와 연결이 끊어진 개표서버로 전송된다. 이후 서버가 개표를 마치면 결과를 출력한다. 이러한 에스토니아의 시스템은 일반적인 온라인 투표 시스템의 구성을 모두 갖추고 있다. 유권자 확

153) 한국인터넷정보학회. 2017.09.29. “블록체인 방식을 활용한 온라인 투표시스템 적용 가능성 연구” 17~18쪽

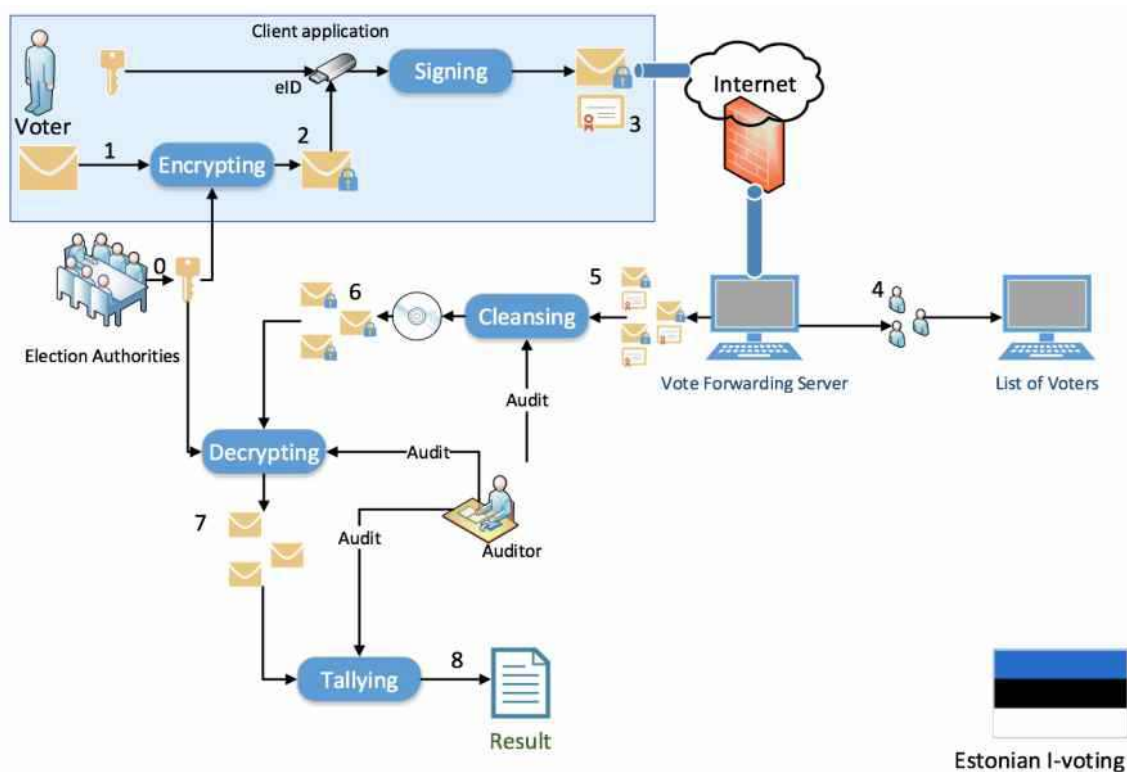
154) 유현우. 2016. “블록체인 방식의 전자투표 시스템구현 및 성능 개선 방안 연구.” 아주대 정보통신대학원. 석사학위논문. 44쪽.

155) KSI는 복수의 기관에서 대량으로 발생하는 데이터 조작을 검출하는 시스템으로 국가가 보유한 데이터베이스의 변경정보를 요약(해쉬)하여 체인으로 연결하는 시스템(넓은 의미의 블록체인 기술로 해석하고 있음)

인, 투표, 암호화, 개표와 결과확인이 온라인 투표 시스템을 구성하는 요소라고 볼 수 있다.<sup>156)</sup>

그리고 스페인은 2014년 창당한 정당 ‘포데모스’는 당내 의사결정 시스템에 블록체인을 활용한 전자투표를 도입하였다. 이 투표 방식은 당의 집행부가 아고라 보팅(Agora Voting)이라는 블록체인 기반으로 한 전자투표 시스템을 통하여 선출하였다.

<그림 V-3-2> 에스토니아의 온라인 투표 시스템 구성도<sup>157)</sup>



또한 덴마크는 2014년 자유당은 블록체인 기술을 활용한 새로운 내부 전자투표 시스템을 사용하여 Hvidovre 마을 지역부서 연례회의에서 투표를 진행하였다. 호주는 2015년부터 중립투표블록(Neutral Voting Bloc) 기관이 블록체인에 기반한 전자투표를 이용해 의사결정 내용과 투표기록을 자체적으로 검증하였다. 끝으로 미국은 2016년 미국 텍사스 주 자유당의 대선후보 선출과 유타 주 공화당의 대선후보 선출과정에 블록체인 방식의 온라인투표시스템을 활용하였다. 해외에 있는 시민들은 우편으로 발송된 투표용지에 의존해야 했지만, 블록체인에 기반한 온라인 선거 덕분에 투표를 등록하고 수행

156) 한국인터넷정보학회. 2017.09.29. “블록체인 방식을 활용한 온라인 투표시스템 적용 가능성 연구.” 23쪽.

157) Digital Voting with the use of Blockchain Technology : <https://www.economist.com/sites/default/files/plymouth.pdf>  
followmyvote : <https://followmyvote.com/online-voting-technology/blockchain-technology/>

하는 과정이 간소화되었다고 평가받고 있다.<sup>158)</sup>

#### 나) 계획 중인 국가

정부 차원에서 우크라이나는 블록체인을 활용한 투표 시스템을 개발 중이다. 개발도상국 민주주의 국가인 우크라이나는 블록체인 기반의 투표 시스템을 도입하는 첫 번째 국가이다. 우크라이나 정부는 청원 및 정책 투표를 위한 블록체인 기반의 선거 플랫폼(Blockchain-based election platform)을 사용하겠다는 계획을 발표하고 여러 단계의 절차를 블록체인 기반의 스마트 컨트랙트에 적용한다.<sup>159)</sup> 그리고 러시아는 2017년 12월 전자투표 시스템 Active Citizen(2004년 출시)을 블록체인으로 구현하는 파일럿 프로젝트를 발표하였다.

#### (4) 블록체인 방식의 전자투표를 활용하기 위해 해결하여야 할 선결 과제

블록체인 기술을 온라인 투표 시스템에 도입하기 위해서는 우선 해결해야 할 과제로는 두 가지 측면에서 접근 할 수 있다. <sup>160)</sup>

##### 가) 제도적인 측면

직접 선거의 원칙, 비밀 선거의 원칙, 자유선거의 원칙, 개표 과정에서 기존의 법·제도와 상충하는 문제점 등을 찾을 수 있다.

첫째, 일반적으로 블록체인을 활용한 선거시스템에서 유권자의 신분확인, 유권자의 공인 인증 ID 카드를 지정된 리더기에 인식을 하거나 PIN 번호 인증, 은행 정보 등을 활용하여 신분확인을 하고 있는데, 이 인증에 따른 신분확인을 다른 사람이 사용해도 확인이 불가능할 수 있다는 점이다.

둘째, 전자 매체로 투표를 할 때 선거인의 비밀선거의 원칙이 준수되는 지 확인이 어렵다는 점이다.

셋째, 전자 매체로 투표를 할 때 타의에 의한 투표를 하거나 대리 투표 가능성이 존재하여 직접선거의 원칙의 위배할 가능성이 높다는 점이다.

넷째, 공직선거법에 따르면 개표를 진행할 때 후보자별 득표수는 공표 이전에 보도할 수 없게 규정하고 있지만 블록체인 기반의 투표시스템은 투표를 하는 과정 자체가 전자 방식이기 때문에 개표 시작과 함께 득표율 및 결과 노출되는 문제가 있을 수 있다는 점이다.

158) 한국인터넷정보학회. 2017.09.29. “블록체인 방식을 활용한 온라인 투표시스템 적용 가능성 연구”

159) 한국인터넷정보학회. 2017.09.29. “블록체인 방식을 활용한 온라인 투표시스템 적용 가능성 연구”

160) 한국인터넷정보학회. 2017.09.29. “블록체인 방식을 활용한 온라인 투표시스템 적용 가능성 연구”

## 나) 기술적인 측면

정보격차가 초래하는 평등 선거 원칙의 문제, 익명성의 문제, 키 관리의 문제 등을 꼽을 수 있다. 또한 이러한 문제들이 선제적으로 해결되어야 블록체인 기술이 가진 장점을 기대할 수 있는 효과적인 온라인 투표 시스템이 될 수 있을 것이다.

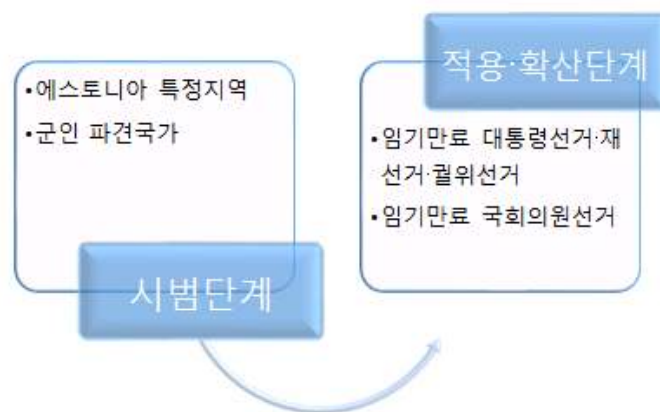
첫째, 노인이나 저학력 계층은 PC나 모바일 사용에 익숙하지 아니하여 온라인 투표에서 기권할 가능성이 존재하여 투표율 하락을 야기할 수 있다. 또한 원격 투표 시 선거인의 본인 여부를 확인하기 힘들기 때문에 대리투표나 중복투표 가능성으로 인해 평등선거 원칙을 위배여부가 제기될 수 있다.

둘째, 블록체인은 모든 참가자가 장부를 공유하기 때문에 선거인의 개인정보를 통해 인증을 하게 되면, 선거인의 정보와 투표 내역에 대해 추정하는 것이 가능한 문제점이 제기될 수 있다.

셋째, 블록체인은 기존의 공인인증서 시스템과 마찬가지로 비대칭 키 암호체계를 활용하여 블록체인에 트랜잭션을 올릴 때 본인의 개인키로 전자서명을 하고 있다. 투표시스템에서도 선거인이 본인이 투표한 것이 맞다는 것을 증명하기 위해 선거인의 개인키를 이용한다. 투표할 때 사용하는 암호 키를 생성하는 과정이나 제공하는 과정에서 키 관리에 대한 이슈도 존재한다.

## (5) 블록체인 기반 온라인 투표시스템 단계별 추진방안

<그림 V-3-3> 블록체인 기반 온라인 투표시스템 단계별 추진방안



블록체인에 기반한 온라인 투표시스템의 단계별 추진방안과 관련하여 첫째, 시범단계로 파병군인 국가나 블록체인에 기반을 둔 온라인 투표가 가장 발달되어 있는 에스토니아의 특정지역을 선정하여 시범적으로 적용하자는



것이다. 둘째, 시범단계에서 나타난 문제점을 수정·보완을 거친 후 임기만료 국회의원선거, 임기만료 대통령선거, 대통령 재선거와 궐위선거로 본격적으로 선거에 적용하여 모든 재외선거에 확산시키는 단계별 방안을 모색한다.

## 2) 재외선거인에 대한 지역구국회의원선거 투표권 부여

현재 공직선거법은 대통령선거와 임기만료에 의한 비례대표국회의원선거에 한해서 재외선거인의 참정권을 보장하고 있다. 국회의원선거의 경우 외국에 일시적으로 나가 있는 단기체류자는 지역구 후보자와 비례대표를 위한 정당에 투표할 수 있는 반면, 영주권자의 재외선거인은 지역구 후보자에는 투표할 수 없고 비례대표국회의원을 위한 정당에만 투표할 수 있다. 그러나 재외선거권자들은 단기체류자 뿐만 아니라 영주권자에게도 정당에 대한 투표와 지역구후보자에 대한 투표를 허용해야 한다고 요구하는 사람이 많다.

〈표 V-3-2〉 재외국민 선거권 행사의 범위

선거권자		참여할 수 있는 선거
재외선거인	국내에 주민등록이 되어 있지 않은 사람	대통령선거 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거
국외부재자 신고인	재외국민 주민등록자	대통령선거 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거
	주민등록자 (재외국민 주민등록자 제외)	대통령선거 임기만료에 따른 국회의원선거 (비례대표+지역구)

중앙선거관리위원회에서 조사한 ‘제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사’에 따르면 귀하는 재외국민의 투표참여를 높이기 위해 어떤 것을 가장 시급히 개선해야 한다고 생각하십니까? 라는 질문에 재외국민의 투표참여를 높이기 위해 ‘인터넷투표 도입에 따른 투표편의 확대’(51.7%)를 가장 조속히 개선해야 할 사항으로 꼽았으며, 다음으로 ‘재외선거인에 대한 지역구 국회의원 선거 투표권 부여’(16.6%)를 두 번째로 뽑았다는 점이다. 이는 재외선거권자들은 지역구국회의원선거의 참정권 행사로 대한민국의 국민으로서 적극적으로 정치에 참여하겠다는 의지를 표명한 것으로 보면 된다. 재외선거권자는 대한민국 국민이기에 선거권을 인정한 헌법재판소의 결정취지에 비취어 볼 때 지역구국회의원선거에서 영주권자를 제외한 것은 의외이다.

같은 대한민국 국민임에도 불구하고 국내거소 또는 주민등록 여부에 따라 선거권을 차별한 것이다. 주민등록자에 비해 영주권자는 지역구의 귀속성이

미약하고, 지역구 할당을 가족관계 등록기준지로 할 경우 등록기준지는 자유로이 변경할 수 있으므로 특정 지역구에서 투표할 목적으로 등록기준지를 변경하면 위장전입과 유사한 문제가 발생될 수 있다. 주민등록 말소 직전 최종 주소지로 할 경우 주민등록 전산화 작업(1989년)이전에 출국한 자에 대해서는 수작업으로 명부를 작성해야 하는 어려움이 있다. 국내에 주소를 둔 적이 없는 사람은 등록기준지로 할 수 밖에 없어 위장전입의 문제를 근본적으로 해결하기 어렵다. 또한 근소한 표차이로 당락이 결정될 경우 재외선거에서의 부정 등을 이유로 선거소송이 남발될 가능성이 높고 그로 인한 선거 후유증이 나타날 수 있으므로 지역구 국회의원선거에서 영주권자를 제외하는 것은 일면 타당성이 있다고 보인다.<sup>161)</sup>

그러나 재외선거인들도 본국 국민들과 똑같이 비례대표 국회의원선거와 지역구 국회의원선거의 투표에 참여할 수 있도록 같은 기회가 주어져야 할 것이다. 지역구국회의원선거에 대한 재외국민의 선거권 보장이 필요할 것이다. 이와 관련해서는 재외국민의 선거구가 문제로 될 수 있으나, 최종거주지 또는 본적지든 재외국민의 신청에 의하든 크게 문제가 되는 것은 아니며, 일단 결정한 선거구를 일정기간 변경하지 못하도록 하는 등 제도적 보완장치를 둔다면, 위장전입 등으로 인한 선거왜곡을 방지할 수 있을 것이다. 다만, 현실적으로는 지역주민과 달리 해당지역에 관심이 없는 영주권자에게 지역구국회의원을 선출하도록 하는 것은 문제가 있다는 지적으로부터 거소 신고 후 일정한 기간이 경과한 자에게만 선거권을 부여하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.<sup>162)</sup>

### 3) 재외선거인의 교통편의 제공

제19대 대통령 재외선거 종료 후 중앙선거관리위원회가 실시한 ‘제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사’에 의하면 재외선거인등의 신고·신청은 하였으나 투표하지 않은 응답자는 미투표 사유로 ‘공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서’를 49.1%로 가장 큰 이유로 꼽았다.<sup>163)</sup>

재외선거인이 투표를 하기 위해서는 우편투표제도가 있는 유럽 등의 다른 나라와 달리 우편투표제도가 없어 현행 공관에서 하는 투표만이 존재할 경우 기차 또는 비행기를 타거나, 장시간 차를 몰아가야 한다. 학비·식비·책값·생활비 등을 아낀 돈으로 지방에서 기차를 타고 온 젊은 유학생들, 저렴한

161) 한승철, 2010. “재외선거제도의 현황과 개선방안에 관한 헌법적 고찰.” 성균관대학교 대학원 석사학위논문.  
 162) 이상윤, 2010. “재외선거제도의 논점과 과제.” 고려대학교 법학연구원고려법학 제59호 2010년 12월. 164~165쪽  
 163) 중앙선거관리위원회, 2017. 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』, 44쪽.

밤샘 기차로 새벽녘에 도착해 투표 시작 전 대사관 입구까지 장시간에 걸쳐 어렵고 힘들게 와야 하는 수고를 덜어주기 위해서라도 최소한 교통편의를 제공할 수 있는 제도적 장치가 요구된다.<sup>164)</sup>

〈표 V-3-3〉 교민 거주지에서 총영사관(투표소)과 도달 거리 등 조사

현 별	교민 수	투표소 거리 (먼 곳 기준)	투표소 도달 시간	등록접수인원 (재외/국외)	투표자수 (투표율)
도쿄	104,925	60km	2시간 이내	5,238/8,375	9,631/70.5%
치바현	17,630	150km	3시간 30분		
이바라키현	5,470	200km	3시간 이내		
사이타마현	18,377	100km	2시간 이내		
나가노현	4,462	270km	3시간초과	440/273	320/44.9%
미야기현	4,109	약 160km	2시간초과	649/591	803/ 64.8%
후쿠오카현	18,390	80km	3시간초과	1,075/1,248	1,627/ 70%
홋카이도	5,226	340km	4시간초과	275/323	444/74.2%

출처 : 이준광, 2014. 재외선거의 투표율 제고방안 연구. 36쪽.

재외선거가 최초로 실시된 2012년 제19대 국회의원선거 2.52%, 제18대 대통령선거 7.07%, 그 후로부터 4~5년 후에 실시된 2016년 제20대 국회의원선거 2.58%, 2017년 제19대 대통령선거 8.31%의 재외선거권자 수 대비 9% 미만의 한 자리 숫자에 머무는 극히 저조한 투표율의 의미는 나머지 91%의 절대 다수 유권자들이 왜 선거를 포기할 수밖에 없었는지를 이해하기 위해서라도 재외선거인의 교통편의 등 제공을 통하여 재외선거인의 어려움을 함께 겪으려는 최소한의 노력이 필요하다고 할 것이다.

재외국민이 가장 많이 거주하는 순으로 미국, 일본, 중국 등 국가 중에서 재외공관 투표소와의 도달거리가 가장 먼 곳의 순서에 따라 단계별로 교통편의를 제공할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

#### 4) 우편투표의 단계적 도입

우편투표는 재외선거인이 자신이 선택한 장소나 거주한 곳에서 투표하고 우편을 통해 본국으로 회송하는 방법이다. 재외선거인의 신원을 확인하고 본인의 자유로운 의사에 따라 투표했는지를 입증하기 위해 증인이나 선거서약서 등을 요구하기도 한다. 우편투표는 재외공관을 직접 방문할 필요성이 없다는 측면에서 비용과 시간을 훨씬 절약할 수 있다는 장점을 가진 제도이다. 그래서 미국, 영국, 캐나다, 독일, 이탈리아, 오스트리아, 멕시코, 룩셈부르크, 노르웨이, 아일랜드, 스위스, 슬로바키아, OECD 회원국가가 있다. 그 외의 국가를 살펴보면 포클랜드제도, 방글라데시, 보스니아헤르체코비나, 덴마크,

164) 재외동포신문. 2012.4.9. “재외선거 낮은 투표율, 해결책은?”

피지, 건지, 레소토, 리히텐슈타인, 말레이시아, 맨섬, 마살 군도, 파나마, 타지키스탄, 짐바브웨, 슬로바키아, 지브롤터 등이다.<sup>165)</sup>

세계 G20 국가 가운데 우편투표를 도입하고 있는 국가는 미국, 캐나다, 독일, 이탈리아, 호주, 일본, 멕시코, 영국, 인도다. 민주주의가 일찍 시작된 북미와 서유럽 국가는 거의 대부분이 우편투표를 도입하고 있다. 우편투표를 도입하지 않는 나라는 중국과 사우디아라비아 정도다. G20 국가 중 우편투표 도입 없이 공관투표만을 허용하는 국가는 한국, 아르헨티나, 브라질, 터키, 러시아, 남아프리카공화국 6개국으로 비교적 민주주의가 뒤늦게 도입됐으며 아직도 독재나 공산주의의 영향에서 완전히 벗어났다고 보기 어려운 국가들이다. 재외선거에서 우편투표를 도입하지 않는 국가들의 이유는 자국민에 대한 불신이다. 부정·대리 선거의 위험이 높이라며 우편투표를 거부하는 것이다. 터키는 지난 해 우편투표를 도입하려다 부정선거 가능성으로 무산됐다.<sup>166)</sup>

우편투표의 경우 유권자에게 공관투표보다 접근이 쉬우나 우편서비스의 속도, 투표절차의 투명성, 신뢰도에 문제가 있을 수 있다.<sup>167)</sup> 따라서 우편투표를 실시하기 위한 제도적 장치로는 투표용지 위·변조, 대리투표, 불법적 강요 등의 예방적 장치와 투표용지의 수·회송 과정상에서의 배달문제에 대한 해결책이 강구되어야 하고, <sup>168)</sup> 다음과 같은 이유로 도입의 필요성이 있다고 하겠다.

첫째, OECD 회원국 36개 국가 중 대부분의 24개 국가가 우편투표를 채택하고 있다는 점이다. 오히려 공관투표를 채택하고 있는 국가는 18개에 불과하다.

둘째, 국회의원 및 정당인, 재외동포지도자, 국회출입기자단, 국회입법전문가, 중앙선거관리위원회 전문가 등 전문가 집단별 재외선거 제도개선 대안의 선호도를 비교한 결과 전체통합에서 한국에서 유일하게 채택하고 있는 공관투표보다 오히려 우편투표가 앞선다는 점과 함께 특히 당사자이면서 유권자인 재외동포지도자가 2배 가까이 우편투표를 선호하고 있다는 점에서 시사한 바가 크다.

셋째, 'G20' 주요 국가 재외선거의 투표방식을 살펴본 바와 같이 한국만 우편투표를 채택하지 않고 있는 것으로 나타났다는 점이다.

중앙선거관리위원회는 2014년 10월경 재외선거와 관련하여 우편투표를 제

165) 중앙선거관리위원회, 2015. 『각 국의 재외선거제도 비교연구』.

166) 중앙일보. 2011.4.17. “G20 주요 국가 재외선거 투표방식 살펴보니…한국만 우편투표 안 해”

167) 이준광. 2014. “재외선거의 투표율 제고 방안 연구.” 서울시립대 도시과학대학원. 석사학위논문. 45쪽.

168) 국회입법조사처, 2015.9.10. “재외국민선거제도의 운영현황 및 개선과제” 52쪽.

한적으로 허용하여 줄 것을 내용으로 한 개정 의견을 국회에 제출하였으나 개정되지 아니하였다. 거주 국가에 투표소가 설치되지 아니하여 투표하기 어려운 재외선거인등과 공관으로부터 멀리 떨어진 지역에 파병되어 작전임무 수행으로 투표하기 어려운 파병군인의 참정권 행사를 보장하려는 것이다. 그래서 공관이 없거나 재외선거관리위원회가 설치되지 아니한 국가<sup>169)</sup>에 거주하는 재외선거인등과 파병군인이 우편투표를 할 수 있도록 하겠다는 취지였다.

우편투표가 상당수 재외국민이 선호하고 있는 점<sup>170)</sup>, OECD 회원국의 대세인 점, 재외동포 지도자들이 전폭적으로 지지하고 있는 점, 대부분의 'G20' 주요 국가에서 채택하고 있는 점, 일본의 경우 재외선거제도 도입 초기 2000년부터 공관투표와 함께 우편투표를 선택적으로 도입하여 운용을 해 오고 있으나 별다른 문제가 발생하고 있지 않은 점<sup>171)</sup> 등을 고려하여 한국에서도 우편투표를 도입할 필요성이 여기에 있다. 다만 매수·매표의 대리투표 행위, 투표용지 위·변조, 불법적 강요 등에 의한 공정성이 훼손되지 않는 최소한 대책이 마련되어야 한다. 한국에서 재외선거와 관련해 우편투표를 꺼리는 것은 매수투표, 대리투표의 우려 때문인데 외국의 경우 대리투표를 허용하는 것을 전제로 우편투표를 허용하고 있다.

우편투표를 하는 방법은 국내에서 우편투표를 발송하는 방법과 해외의 공관에서 발송하는 방법이 있다. 스페인, 필리핀 등은 공관투표소에서 투표용지를 직접 교부하고, 인터넷 사이트에 투표용지를 게시하고 이를 다운로드 받아 투표할 수 있는 사례는 미국(일부 주), 뉴질랜드 등이다. 우편투표 투표지는 재외선거인중 공관투표자를 제외한 우편투표자는 시·도선거관리위원회로 자신이 직접 송부하면 되는데 다만, 선거기간·투표의 안전성 등을 감안하여 가능한 한 국제특급우편으로 발송하도록 한다. 외국의 경우 캐나다 외에 재외선거인 투표지 봉투를 재외공관 등에 경유하여 회송하는 국가는 없는 것으로 파악되고 있다. 일본도 시·정·촌선거관리위원회에 재외선거인이 직접 송부한다. 투표지 회송비용을 선거인이 부담하도록 하는 것이 일반적이거나 스페인의 경우 선거인이 비용을 청구하는 경우 국가에서 환급해주고 있으나 청구비용은 극히 미미한 것으로 나타났다. <sup>172)</sup>

169) 제19대 대통령선거의 경우 리비아인민사회주의공화국, 예멘공화국은 전쟁·폭동 등 주재국 정세불안이유로, 팔레스타인은 테러의 치안불안이유로 재외선거관리위원회 미 설치국가로 공고

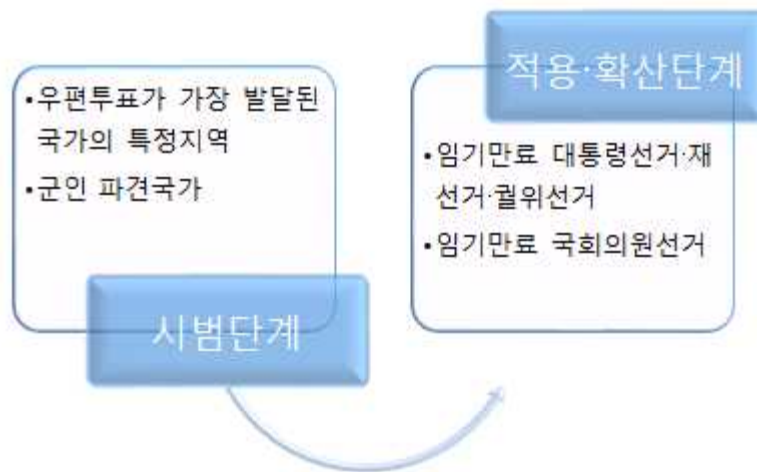
170) 강성훈. 2013. “재외국민선거에 대한 여론조사 결과 분석.” 『한국시민윤리학회보』 제26집1호 130쪽. 2013년 미국, 일본, 중국의 재외국민을 상대로 한 여론조사에 따르면 투표방법에 대한 선호도는 우편투표 34.7% > 인터넷투표 32.5% > 공관투표 27.5% > 팩스투표 3.8% > 대리투표 1.5% 순으로 나타났다.

171) 이춘영. 2011. “한국과 일본의 재외선거제도비교와 정책적 시사점에 관한 소고.” 18쪽.

172) 진승엽. 2008. “재외국민 선거권 부여에 관한 연구 : 선거권 부여범위 및 도입대상 선거중심으로.” 연

본인확인 서약서를 첨부하는 방법으로 공정성을 확보하는 제도적 장치를 선행한 후 우편투표를 단계적으로 도입한다. 먼저 초기단계로서 과병군인이 있는 국가, 우편투표가 가장 잘 발달되어 있는 국가의 특정지역을 선정하여 시범적으로 우편투표를 실시한다. 시범단계의 미비사항을 수정·보완을 거쳐 임기만료에 의한 국회의원선거, 임기만료에 의한 대통령선거, 대통령 재선거·궐위선거까지 적용하여 확산한다.

〈그림 V-3-4〉 우편투표 단계별 추진방안



#### 5) 귀국 투표자의 투표편의 확대

귀국 투표제는 해외 현지에서 투표를 하기 전 귀국했을 때 한국에서 투표를 할 수 있는 제도이다. 현행 공직선거법에서는 재외선거인 또는 국외부재자로 신고·신청하였으나 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 재외선거인과 국외부재자는 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 최종 주소지<sup>173)</sup> 또는 주소지를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 신고한 후 선거일에 해당 선거관리위원회가 지정하는 투표소에서 투표할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>174)</sup>

국외부재자는 주소지를 관할하는 투표구에 설치된 투표소, 재외선거인은 사무소 소재지 인근 또는 선거인의 투표편의를 고려하여 관할 구·시·군선거관리위원회 관할구역 내의 지정하는 투표소에서 투표할 수 있는데 선거인명부대조석에서 신분증명서를 제시하여야 한다.

세대학교 행정대학원 석사학위논문. 80쪽~81쪽.

173) 최종 주소지가 없는 사람은 등록기준지를 말한다.

174) 공직선거법 제218조의16 제3항.

재외선거인·국외부재자신고인이 사정이 발생하여 국내에 귀국하여 선거일에 투표하고자 하는 경우에 위에서 설명한 바와 같이 해당 선거인이 국외에서 투표가 가능한 법정 투표기간 개시일 전에 귀국하여 귀국한 사실 증명서를 첨부하여 주소지 등을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 투표를 할 수 있다.<sup>175)</sup> <표 V-3-4>에서 보는 바와 같이 귀국투표신고를 해야만 재외선거권자가 투표권을 행사할 수 있는데, 귀국투표신고에 따른 재외선거권자의 방문 등으로 인한 번거로움이 있으며 선거권을 침해 받을 수도 있다.

<표 V-3-4> 귀국투표신고 및 투표현황 (단위: 명)

구분	신고자수				투표자수			
	재 외 신고인	국 외 부재자	선 상 투표자	인원	재 외 신고인	국 외 부재자	선 상 투표자	인원
제20대 총선	7	351	1	359	6	304	1	311
제19대 대선	31	636	18	685	29	553	15	597

출처 : 중앙선거관리위원회. 2016. 제20대 국회의원선거, 2017. 제19대 대통령선거 내부평가

이러한 선거인의 불편을 개선하여 재외선거권자들의 선거권을 보장하기 위해서는 재외선거관리위원회가 재외투표소에서 투표한 재외선거인 및 국외부재자신고인의 투표사실을 재외선거 등의 법정 투표기간 만료일 후 2일까지 중앙선거관리위원회로 전산조직을 이용하여 전송하도록 한다.

선거당일 투표소에서 투표한 기록을 입력·기록할 수 있도록 시스템을 구축한다면, 재외선거인 등이 귀국하여 신고하는 절차를 생략할 수 있다. 이에 따라 재외선거인은 어디에서든지 전국에 설치된 투표소에서, 국외부재자는 주소지 관할하는 투표구에서 설치된 투표소에서 투표하고 신고 절차의 번거로움 없이 자유롭게 주권을 행사할 수 있을 것이다.

### 3. 기타 재외선거인의 투표편의성 제고 등

#### 1) 투표시간 연장

재외선거인의 투표 편의성을 제고하기 위하여 현재 오전 8시부터 오후 5시까지 운영되는 재외선거의 투표시간이 연장될 필요성이 제기되고 있다. 공직

175) 공직선거법 제218조의16 제3항

선거법 제218조의17(재외투표소의 설치·운영) 제7항 단서 규정에도 관할구역의 재외국민수가 4만 명 이상인 것으로 추정되는 경우, 공관의 관할구역 또는 관할구역의 인접한 지역에 재외선거인 등이 소속된 국군부대가 있는 경우 해당 재외선거관리위원회가 예상 투표자 수 등을 고려하여 투표시간을 조정할 수 있다고 규정하고 있는 바와 같이 현지 상황에 맞도록 투표시간 연장의 필요성이 있다.<sup>176)</sup> 현행 국내의 임기만료에 의한 공직선거 투표시간은 오전 6시부터 오후 6시까지, 재·보궐선거의 경우 오후 8시까지 2시간이 늘어나고 있는 실정을 감안하여 불 때 투표시간의 연장을 검토할 필요성이 있다.

## 2) 재외공관이외의 추가 투표소 설치 확대

제18대 대통령선거와 제19대 국회의원선거의 양대 선거는 투표 참여율 제고 차원에서 운영하지 아니하였으나, 제19대 대통령선거와 제20대 국회의원선거에서는 추가 투표소를 각각 재외 공관 외에 25개소, 파병군인을 위하여 4개소를 설치하여 총 29개소를 운영하였다.

〈표 V-3-5〉 선거별 추가투표소 설치 현황<sup>177)</sup>

구분	대통령선거		국회의원선거	
	제18대(2012.12.19)	제19대(2017.5.9)	제19대(2012.4.11)	제20대(2016.4.13)
공관 외	0개소	25개소	0개소	25개소
파병군인	0개소	4개소	0개소	4개소
계	0개소	29개소 <sup>178)</sup>	0개소	29개소

주로 재외국민 수가 4만 명을 초과하는 지역이거나, 레바논 동명부대 등 해외파병부대가 있는 곳이다. 상주 인원 17명이 1년 단위로 거주하고 있는 남극기지는 재외투표소 설치 대상에 해당하지 않는다. 따라서 재외선거인의

176) 공직선거법 ⑦재외투표소는 재외투표기간 중 공휴일에도 불구하고 매일 오전 8시에 열고 오후 5시에 닫는다. 다만, 제2항에 따른 재외투표소의 경우에는 해당 재외선거관리위원회가 예상 투표자 수 등을 고려하여 투표시간을 조정할 수 있다. <개정 2011.9.30., 2015.12.24.>

중앙선거관리위원회는 재외선거기간이 “토요일과 일요일이 포함되는 6일 이내”의 기간으로 되어 있어 투표할 시간이 크게 부족하지는 않으며, 치안문제, 투표관리인력과 예산증가, 공관의 고유 업무 수행 지장 등의 이유로 투표시간 연장에 부정적 의견을 피력하였다.

177) 중앙선거관리위원회. 2012. 2016. 2017. 『제19대·제20대 국회의원선거총람』. 『제18대·제19대 대통령선거총람』

178) 중앙선거관리위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 총람』. 338쪽. 추가 재외투표소 설치상황 : 한인회관 17, 한국·한글학교 2, 한인 개인시설 2, KOTRA 1, 기타 공공시설 3, 병영 4



투표 편의성을 제고하기 위하여 재외공관이외의 장소에 투표소 설치를 확대할 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

다만, 중국과 캐나다, 독일의 경우 재외공관이 아닌 장소에 투표소를 설치하는 것을 금지하고 있으므로 공관외의 장소에 투표소를 설치하여 운영하는 경우에는 주재국과의 주권침해 문제 등이 발생할 우려도 있으므로 사전에 국가 간의 충분한 외교적 협의가 있어야 하며, 투표소 보안문제 및 투표소 운영에 필요한 선거관리 인력과 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 179)

### 3) 대리투표 도입

대리투표는 선거권을 직접 행사하기 어려운 선거권자를 대신하여 선거권자가 위임한 제3자가 투표소를 방문하여 대신 투표하는 제도이다. 대리투표를 할 수 있는 제3자의 범위를 재외선거인 등록신청의 편의성 제고 차원에서 도입하여 실시하고 있는 대리접수의 범위인 가족으로 한다. 그 가족의 범위는 본인의 배우자, 본인 및 직계존·비속으로서 대한민국 국적을 가진 사람으로 한정하고 있다.

대리투표를 채택한 국가는 영국, 벨기에, 인도<sup>180)</sup>, 프랑스, 스위스, 모리셔스, 나우르, 도쿄, 바누아투 등이 있다.

영국의 재외국민은 우편투표를 할 것인지 대리투표를 할 것인지 여부를 선거관리위원회에 통지하여 재외부재자 등록 시에 하도록 하고 있다.

영국, 영연방국, 아일랜드, 유럽연합 회원국 시민 중 투표권을 갖는 연령에 이른 사람이라면 누구라도 대리인이 될 수 있으며, 등록된 선거인일 필요는 없다. 부모, 형제, 배우자, 파트너 등 친지인 경우를 제외하고 1인의 대리인은 2인 이상의 투표를 대리할 수 없다. 대리투표인은 투표소에서 직접 투표를 하거나 우편투표를 할 수 있다.<sup>181)</sup> 또한 스위스도 대리인을 통한 투표를 허용하고 있다.<sup>182)</sup>

대리투표에 대한 선거부정의 인식이 높기 때문에 이에 대한 방지책이 일환으로 본인확인 서약서를 첨부하는 방법으로 공정성을 확보하는 제도적 장치를 선행한 후 실시되어야 한다.

### 4) 팩스투표 도입

179) 이춘영. 2011. “한국과 일본의 재외선거제도비교와 정책적 시사점에 관한 소고.” 18쪽.

180) 영국과 인도는 우편투표와 대리투표를 혼합하는 투표방식이다.

Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, 2007. Voting from Abroad-The International IDEA Handbook, Mexico. p.26.

181) 성선제. 2013. “재외선거 투표율 제고 방안.” 미국헌법연구, 24(2), 197-234.

182) 중앙선거관리위원회, 2015. 『각국의 재외선거제도 비교연구』.550쪽.

일본, 오스트레일리아, 뉴질랜드<sup>183)</sup>에서는 팩스를 이용한 재외선거가 허용되고 있다. 현재 한국은 2012년 12월 19일 실시된 제18대 대통령선거 시 처음으로 선상투표제도가 실시되었을 때 팩스를 이용한 투표방법이다

미국은 재외선거 투표방법으로 공관투표는 실시하지 않으며, 원칙적으로 우편투표 방법과 일부 팩스와 이메일을 이용한 투표방법이 허용된다. 팩스로 송부하는 경우 각각의 연방우편카드신청서를 팩스로 송부하되 관련 선거 담당자가 해당연방우편카드신청서를 수령할 수 있도록 하며, 팩스 송부시 해당 지방 선거사무소로 직접 보낼 것을 권장하고 있다. 팩스 또는 이메일로 송부할 경우 해당 재외선거인은 비밀투표의 권리를 포기한 것으로 간주하며, 따라서 전자방식 송부 커버 양식에 기재된 “나는 내 투표용지를 이메일 또는 팩스로 송부함으로써 스스로 비밀투표의 권리를 포기한 것을 알고 있습니다.” 문구에 서명을 한 뒤 송부해야 한다.<sup>184)</sup>

한국의 경우 공관이 없거나 지리적 접근이 어려운 재외국민의 투표권 행사를 쉽게 할 수 있도록 팩스 투표를 도입할 필요성이 요구되고 있다. 다만 팩스투표에 대한 선거부정의 인식이 높기 때문에 이에 대한 방지책이 마련되어야 할 것이다.

## 5) 참여확대를 위한 홍보 및 교육 강화

관련 자료 수집 조사 및 네트워크 구축을 통한 홍보 기반을 조성한 후 국내·외의 다양한 매체를 활용한 홍보 및 교육을 강화하여 집중적으로 실시한다.

첫째, 재외국가별 맞춤형으로 홍보 활동을 전개한다. 재외공관과 협조하여 주재국 홍보환경에 맞는 기법과 매체를 발굴하여 홍보 활동을 전개한다.

둘째, 중앙선거관리위원회의 SNS를 활용한 온라인 홍보, 재외선거 홈페이지 구축·운영, 인터넷 광고, 포털 사이트 등 국내·외의 다양한 매체를 활용한 홍보를 중점적으로 실시한다.

셋째, 언론홍보로써 해외 신문·방송광고 및 보도 자료를 제공한다. 그리고 인쇄물 홍보로써 홍보 리플릿·책자·포스터, 전자메일 등을 활용한다.

끝으로, 재외국민이 참여하는 한인회장대회, 해외 오피니언 지도자와의 만남 등 각종 계기를 활용하여 재외선거 등록신청 및 투표율 제고를 위한 안내와 홍보를 강화하여야 한다.

183) 오스트레일리아와 뉴질랜드는 공관투표, 우편투표, 팩스투표를 혼합하는 투표방식이다.

Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, 2007. Voting from Abroad-The International IDEA Handbook, Mexico. p.26.

184) 성선제. 2013. “재외선거 투표율 제고 방안.” 미국헌법연구, 24(2), 197-234.

재외국민의 재외선거의 투표율 향상과 재외선거제도에 대한 이해 제고 및 공명선거 분위기 조성을 위하여 정기적으로 한인신문사, 한인회 소식지 등 450여개 한인언론사의 협조를 받아 지금까지 실시된 재외선거인의 투표율, 재외선거제도, 선거운동방법 및 정치관계법 위반사례예시 등을 연재하는 노력이 필요하다.

각 공관이 위치하는 현지에서는 교포신문, 공관 게시판, 공관 홈페이지, 한국인 관련 상공회의소, 전자메일 등으로 홍보를 진행하고, KBS World, YTN World, 한민족 라디오 방송, Arirang TV 민간방송 등을 통한 홍보방안을 강구하는 것이 효율적일 것으로 보인다. 이와 함께 교민언론, 교민단체, 상공회의소 등 교민 네트워크를 활용하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 그리고 후보자 정보는 중앙선거관리위원회의 홈페이지에 관련 사이트를 링크하여 제공할 수 있으며 투표소에 후보자 정보(포스터 사진, 경력)를 비치하여 유권자가 확인 후 투표하도록 하면 좋을 듯싶다. 특히, 선거관리에서 인터넷을 활용하는 방안은 매우 중요한 것으로 인식하고 있다.<sup>185)</sup>

## 6) 정당의 해외 당원협의회 설치와 선거운동 전개

해외에 정당의 당원협의회 설치를 통한 재외선거인의 정치 참여를 보장하고 투표참여확대를 위한 제도적 장치를 마련할 필요성이 요구되고 있다. 현행 정당법은 정당의 해외지부 설립을 금지하고 있다.<sup>186)</sup> 그러나 외국의 경우, 정당의 해외지부의 활동을 허용하고 이들이 정당의 정책과 활동을 홍보하는 메신저 역할을 한다. 정당의 해외지부가 해외 한인사회의 분열과 갈등을 초래한다는 지적이 있는 것은 사실이지만, 재외유권자의 정치참여를 보장하고 정당의 자율성을 보장하기 위해 관련법의 개정을 검토할 필요가 있다. 주요 정당들은 실제로 이미 재외유권자가 많은 국가에서 포럼이나 자생조직의 형태로 해외조직을 운영하고 있다는 점도 고려할 필요가 있다.<sup>187)</sup>

지난 제19대·제20대 국회의원선거, 제18대·제19대 대통령선거의 현장에서 실제 경험에 비추어 볼 때 각 정당들의 관계자들이 해외에 까지 직접 와서 재외국민을 대상으로 비공식적으로 선거운동을 전개해오고 있다. 이를 음성적으로 놔 둘 것이 아니라 법적으로 구비하여 양성화하자는 것이다.

185) 고선규. 2010. “일본의 재외선거가 선거정치에 미친 영향 분석.” 『현대정치연구』, 제3권제1호, 175-176쪽.

186) 정당법 제3조(구성) 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 "시·도당"이라 한다)으로 구성한다. 제37조(활동의 자유) ③정당은 국회의원지역구 및 자치구·시·군, 읍·면·동별로 당원협의회를 둘 수 있다. 다만, 누구든지 시·도당 하부조직의 운영을 위하여 당원협의회 등의 사무소를 둘 수 없다.

187) 김종갑. 2012. “이슈와 논점 : 19대 총선 재외국민선거와 투표율 제고 방안.” 국회입법조사처.

현행 공직선거법 규정 범위 내에서 할 수 있는 단체의 국외 선거운동방법<sup>188)</sup>으로는 한계가 있으므로 정당은 해외의 당원협의회를 통하여 해외유권자를 대상으로 선거운동<sup>189)</sup>을 전개할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 한다. 뿐만 아니라 해외 유권자를 해당 정당의 당원으로 가입시키는 작업을 전개하여 당해 정당을 적극적으로 지지할 수 있도록 하여야 하고, 앞으로 인터넷 통해 선거운동을 할 수 있는 방안을 연구하여 실행하여야 한다. 일본의 경우 개정된 2007년부터 소선거구에도 재외선거제도가 실시되면서 후보자는 다양한 네트워크를 활용하여 해외 유권자를 대상으로 선거운동을 전개하게 되었다.<sup>190)</sup>

### 7) 상근 재외선거관제도 실시와 증원

지금처럼 선거가 있을 때마다 한시적으로 재외선거관을 선발하여 파견하다보니 선거인명부작성 부터 투표관리업무 등 공직선거법에서 규정한 제한된 업무만 본다. 그리고 선거가 종료되면 귀국하여 업무에 복귀하고 재외선거관으로서의 1회성 역할은 끝난다. 보통 재외선거가 있는 임기만료에 의한 국회의원선거와 대통령선거가 있을 때마다 1년 전에 다시 재외선거관을 선발하곤 한다. 그리고 제19대 대통령선거의 재외선거관리위원회가 설치된 178개 공관인데 재외공관 인력(재외선거관)이 불과 22명의 소수인원이 파견되고 있어 이를 증원하여야 할 것이다. 재외국민수가 많은 지역과 주요 거점지역에 재외선거관을 파견되고 있다.

<표 V-3-6> 제19대 대통령선거 재외선거관리위원회 설치대상 공관 현황

구분	계	대사관	총영사관	출장소	분관	대표부
공관수	178	113	44	5	14	2

출처 : 중앙선거관리위원회 재외선거 홈페이지

<http://www.nec.go.kr/abroad/contents.do?menuNo=801016>(검색일 : 2018.8.3)

188) 국외에 있는 당원들이 자발적으로 당원모임을 구성하거나 특정 정당의 정책을 지지하는 재외동포들이 공직선거와 무관하게 단체를 설립하는 행위, 단체가 그 설립목적과 관련 있는 특정 선거공약을 채택·철회하여 줄 것을 해당 정당이나 입후보예정자에게 건의·요구하는 행위, 단체의 대표자나 임직원 등(선거운동을 할 수 있는 자를 말함)이 단체의 명의 또는 그 대표의 명의를 표명하지 않으면서 개인자격으로 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 하는 행위 등은 가능하나 한국국제협력단, 한국국제교류재단, 재외동포재단의 상근 임직원 및 이들 단체의 대표자는 개인자격으로도 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 할 수 없다.

189) 공직선거법 §218의14의 규정에 정당·후보자만 할 수 있는 국외 선거운동방법으로는 선거운동기간 중 국내 위성방송시설을 이용한 방송광고·방송연설, 선거운동기간 중 인터넷언론사의 홈페이지를 이용한 인터넷광고, 컴퓨터 및 컴퓨터 이용기술을 활용한 자동동보통신 방법으로 문자메시지 전송, 전송대행업체에 위탁을 통한 전자우편 전송이 있다.

190) 고선규. 2010. "일본의 재외선거가 선거정치에 미친 영향 분석." 『현대정치연구』, 제3권제1호, 164쪽.

이렇게 하다 보니 재외공관 인력(재외선거관)이 매번 바뀌어 전문성이 없다고 볼 수 있어 재외선거의 극히 저조한 투표율의 심각성을 인식하지 못할 수 있다는 점이다.

〈표 V-3-7〉 역대 선거별 재외공관 인력파견(재외선거관) 파견인원

계	제19대 국회의원선거	제18대 대통령선거	제20대 국회의원선거	제19대 대통령선거
인원	55명	55명	55명	22명

출처 : 중앙선거관리위원회 홈페이지

[http://www.nec.go.kr/search/search\\_Data.jsp](http://www.nec.go.kr/search/search_Data.jsp)(검색일 : 2018.8.3)

이를 타개할 수 있는 제도적 장치로는 외국어 구사 능력 등 일정한 자격을 갖춘 자로서 상근 재외선거관을 선발하여 재외선거인이 많이 거주하는 미국, 일본, 중국, 캐나다, 독일, 러시아 등 주요 대사관부터 단계적으로 인력을 배치하여 활용하여야 할 것이다. 이 상근 재외선거관이 재외선거인이 적극적으로 참여할 수 있도록 재외선거 투표율 제고와 관련된 홍보활동을 강화함과 동시에 관련 자료를 수집·분석하여 극히 저조한 투표 참여율을 획기적으로 높이는데 힘써야 할 것이다.

#### 8) 재외선거관련기관 및 외교적 협조체제 구축

범정부 차원의 재외선거 준비 및 관리를 위해 재외선거관계기관협의회 협력 체제를 강화하고 재외선거 관련 기관<sup>191)</sup>이 참여한 재외선거관계기관협의회를 중앙선거관리위원회에서 개최하는 등 재외선거관리 분야별·사안별 대책 마련을 위하여 더욱 더 긴밀한 협력 체제를 유지해 나가야 한다. 특히 외국 정부와의 재외선거 협조차원과 관련하여 재외선거가 대한민국 재외공관에서 실시되기는 하나, 우리의 주권이 미치지 않는 외국에서 실시되는 만큼 상호주의에 따라 대한민국 재외선거의 실시 사실을 외교관례에 의거 해당 주재국 정부에 알려주고 치안문제 등 협조가 필요한 사항에 대해 협의하여야 한다.

191) 중앙선거관리위원회, 국무총리실, 대법원, 외교부, 법무부, 행정자치부, 국방부, 대검찰청, 우정사업본부, 경찰청

## 제6장 정치자금 공개의 활성화 방안

### Chapter 6 : Activation of political fund disclosure

제1절 정치자금의 운용실태

제2절 정치자금 공개제도와 문제점

제3절 외국의 정치자금 공개제도

제4절 정치자금공개의 활성화 방안

## 제6장 정치자금 공개의 활성화 방안

### 제1절 정치자금의 운용실태

#### 1. 정치자금의 의의

일반적으로 정치자금은 정치인, 정당, 후보자, 후원회 등이 정치적 활동을 하는데 필요한 재원을 의미하고, 대의 민주주의 체제에서 불가피하게 요구되는 선거비용을 비롯한 정당의 조직·운영·활동비용을 총칭한다는 점에서 ‘민주주의의 비용’으로 작용한다.

정치자금은 정당의 재정적 기초 형성을 일차적인 목적으로 하고 있지만 정치자금의 합목적성을 충실히 구현하기 위해서는 정치자금의 투명화 즉 정치자금의 수입과 지출내역의 공개가 요청된다.

헌법재판소는 ‘정당의 정치적 의사 결정은 정당에게 정치자금을 제공하는 개인이나 단체에 의하여 현저하게 영향을 받을 수 있으므로, 사인이 정당에 정치자금을 기부하는 것 그 자체를 막을 필요는 없으나, 누가 정당에 대하여 영향력을 행사하려고 하는지, 즉 정치적 이익과 경제적 이익의 연계는 원칙적으로 공개되어야 한다. 유권자는 정당의 정책을 결정하는 세력에 관하여 알아야하고 정치자금의 제공을 통하여 정당에 영향력을 행사하려는 세력의 실체가 정당의 방향이나 정책과 일치하는가를 스스로 판단하여야 한다’ 라고 판시한 바 있다.<sup>192)</sup>

현행 정치자금법상 정치자금은 정당의 소속 당원이 부담하는 당비, 후원회에 기부하는 후원금, 선거관리위원회에 기부하는 기탁금, 정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 국고 보조금, 기타 부대 수입으로 분류된다.

국고 보조금은 정당의 운영에 소요되는 경비로 사용되는 경상보조금과 대통령선거, 국회의원 총선거, 동시지방선거가 있는 연도에 추가적으로 지급하는 선거보조금이 있고, 특정한 정당 활동을 위한 경비로 사용되는 보조금으로 여성추천보조금과 장애인추천보조금이 있다.

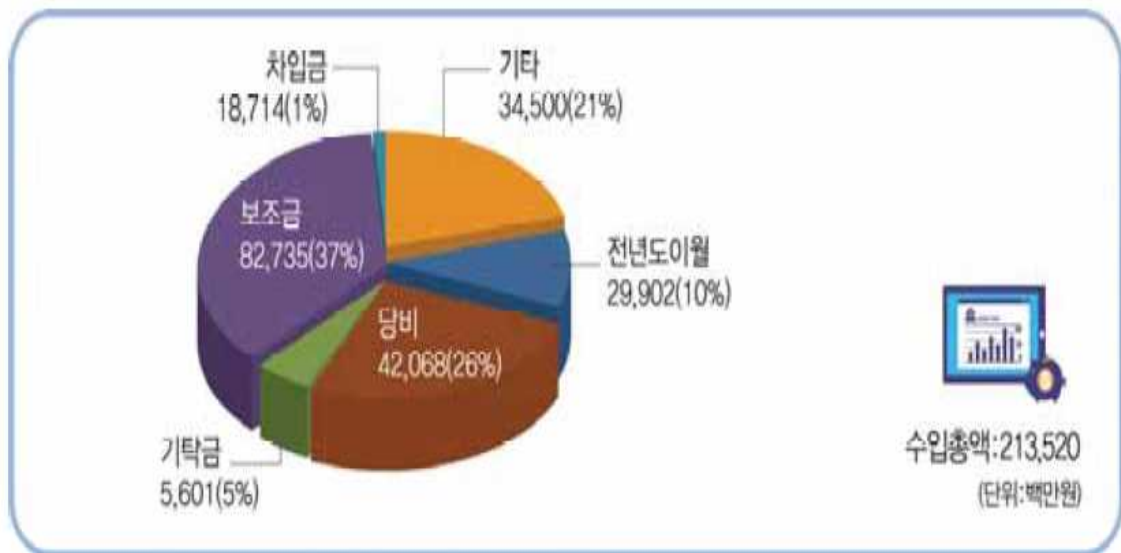
192) 헌재 1999. 11. 25. 95헌마 154

## 2. 정당의 정치자금 운용실태

현행 정치자금 운용의 실태를 알아보고 정치자금의 투명성을 확보를 위한 개선방향을 찾아보고자 한다.

### 1) 정당의 수입현황 (2016년도)

<그림 VI-1-1> 정당의 수입 총괄<sup>193)</sup>



정당의 수입은 당비, 기탁금, 국고보조금, 차입금, 기관지 발행수입 등 기타 수입으로 이루어진다. 또한 수입현황은 선거의 실시여부에 따라 선거보조금, 여성후보자·장애인후보자 추천보조금이 증가되고, 당비 수입이 늘어나는 등 수입구조가 크게 달라진다. 정당의 수입구조를 살펴보면, 자발적 직접 기부에 해당하는 당비(26%)에 비하여 간접기부에 해당되는 국고보조금(37%)과 기탁금(5%) 비중이 굉장히 높게 나타나고 있다는 점이다.

정당의 수입중 국고보조금은 2016년도에 전체수입의 37%에 해당하는 827억35백만 원을 차지하고 있는 바, 이는 2016년도에는 국회의원 총선거가 실시되어 선거가 없는 해보다 증가된 것이다.

193) 중앙선거관리위원회, 2017. 『정당의 활동 개황 및 회계보고』

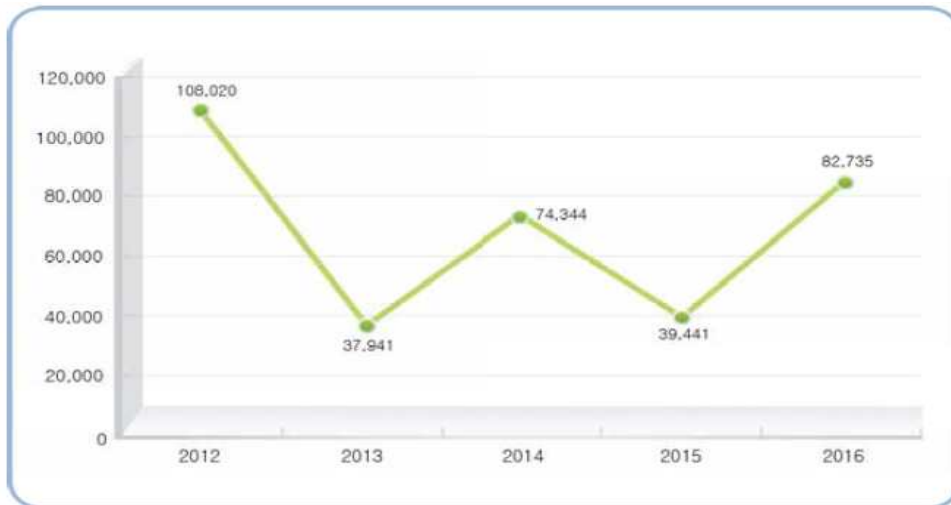


<표 VI-1-1> 정당별 수입내역(단위 : 백만 원)

구분	합계	전년도이월	당비	기탁금	보조금	차입금	기타
합계	213,520	29,902	42,068	5,601	82,735	18,714	34,500
더불어민주당	76,835	12,209	11,793	2,482	29,225	15,000	6,126
새누리당	86,286	15,491	17,553	2,805	33,118	0	17,319
국민의당	23,618	17	3,714	11	15,526	126	4,224
정의당	17,504	1,412	4,143	303	4,741	1,433	5,472
기타정당	9,277	773	4,865	0	125	2,155	1,359

※ 기타 수입은 기관지 발행사업수입, 그 밖에 수입을 포함한 금액

<그림 VI-1-2> 연도별 국고보조금 수입액 추이(단위 : 백만 원)



<표 VI-1-2> 연도별 정당의 국고보조금 수입총액(단위 : 백만 원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
지급대상 정당수	8	4	3	3	6
금액	108,020 (72,114)	37,941	74,344 (38,213)	39,441	82,735 (52,041)

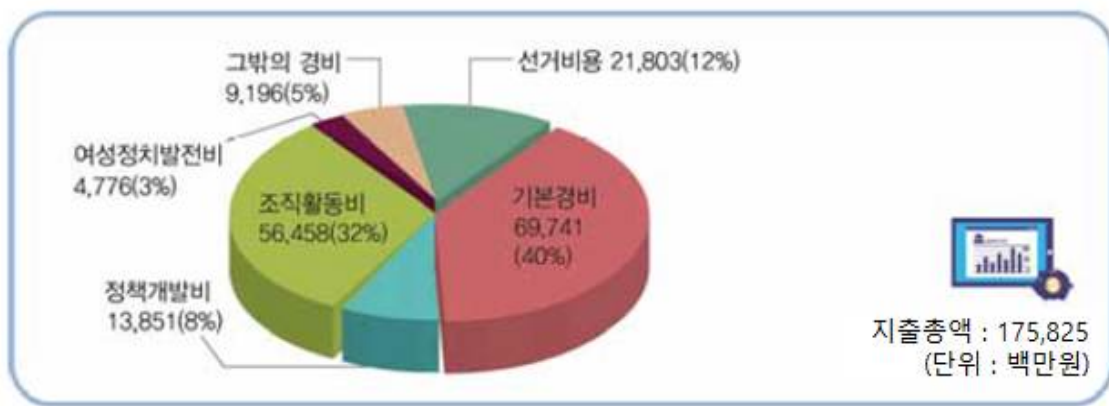
※ ( )는 선거보조금 및 여성후보자·장애인후보자추천보조금으로 본수에 포함

국고보조금 수입은 선거의 실시여부에 따라 보조금의 액수가 증가되는바, 2012년도에는 국회의원 총선거와 대통령선거가 실시되었고, 2014년도에는 전국동시지방선거가, 2016년도에는 국회의원 총선거가 실시되었다.

## 2) 정당의 지출현황 (2016년도)

정당의 지출항목은 선거비용과 선거비용 외 정치자금으로 기본경비, 정책개발비, 조직 활동비, 여성정치발전비 그 밖의 경비로 분류된다.

<그림 VI-1-3> 정당의 지출 총괄

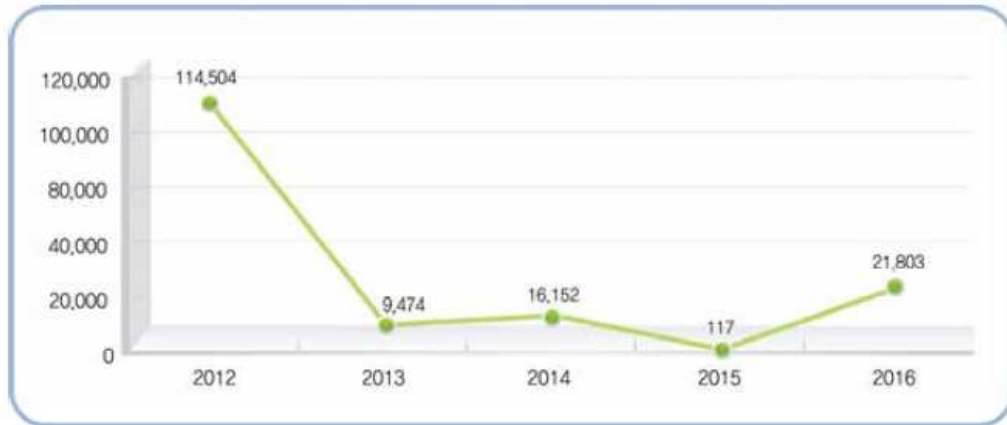


<표 VI-1-3> 정당별 지출내역(단위 : 백만 원)

구분	합계	선거비용	기본경비	정책개발비	조직활동비	여성정치발전비	그 밖의 경비
<b>합계</b>	<b>175,825</b>	<b>21,803</b>	<b>69,741</b>	<b>13,851</b>	<b>56,458</b>	<b>4,776</b>	<b>9,196</b>
더불어민주당	68,294	4,588	37,645	3,223	20,197	1,600	1,041
새누리당	61,772	4,705	19,855	8,631	22,875	2,070	3,636
국민의당	19,366	4,048	6,009	933	7,455	843	78
정의당	16,981	4,797	4,028	1,028	3,236	262	3,630
기타정당	9,412	3,665	2,204	36	2,695	1	811

정당의 지출항목 중에서 정치자금 공개 활성화와 관련하여 선거비용의 지출규모와 지출추이에 대하여 관심을 가지고 살펴보아야 할 것이다.

<그림 VI-1-4> 연도별 선거비용 지출액 추이(단위 : 백만 원)



<표 VI-1-4> 연도별 정당의 선거비용 지출 총액 (단위 : 백만 원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
금액	114,504	9,474	16,152	117	21,803

<표 VI-1-5> 2016년도 정당별 선거비용 지출액(단위 : 백만 원)

구분	더불어민주당	새누리당	국민의당	정의당	기타정당
금액	4,588	4,705	4,048	4,797	3,665

## 제2절 정치자금 공개제도와 문제점

### 1. 정치자금 공개제도

정치자금법은 ‘정치자금의 적절한 제공을 보장함과 아울러 그 수입 및 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하고 정치자금과 관련된 부정을 방지함으로써 민주정치가 건전하게 발전하는 데에 기여하는 것을 목적’으로 하며, ‘정치자금은 국민의 의혹을 사는 일이 없도록 공명정대하게 운용되고, 그 회계는 공개되어야 한다.’고 규정하고 있다. 현행법상 정치자금의 투명성 확보를 위한 다양한 장치들이 마련되어 있는바, 정치자금의 지출을 중심으로 공개제도를 살펴보고자 한다.

<그림 VI-2-1> 정치자금공개시스템



#### 1) 회계보고서 등의 열람 및 사본교부

정치자금법 제42조는 회계보고서 등의 열람 및 사본교부와 이에 대한 이의신청제도를 두고 있다. 관할 선거관리위원회는 보고된 재산상황과 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 사무소에 비치하고, 3월간의 열람기간에 누구든지 열람을 할 수 있도록 해야 한다. 또한 누구든지 관할 선거관리위원회에 회계보고서나 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류에 대한 사본교부를 서면으로 신청할 수 있는데, 이때 사본교부에 소요되는 비용은 해당 신청자가 부담해야 한다.

한편, 관할 선거관리위원회에 보고된 재산상황이나 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류에 대해 이의가 있는 자는 열람기간 중에 증빙서류를 첨부하여 관할 선거관리위원회에 서면으로 이의를 신청할 수 있다. 이의신청을

받은 관할 선거관리위원회는 신청일로부터 60일 이내에 이의신청사항을 조사·확인한 후 그 결과를 신청인에게 통보해야 한다.

## 2) 선거비용의 공개

정치자금 공개에 있어서 선거비용에 관해서는 별도의 규정을 두고 있다. 선거비용의 경우에는 열람 대상 서류들 중 수입·지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통해 공개할 수 있되, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개할 수 없도록 하고 있다. 194)

<표 VI-2-1> 정당회계보고의 공개제도

항목	대상	방식	기간
자료열람 (법 제42조②)	<ul style="list-style-type: none"> <li>재산상황</li> <li>정치자금의 수입·지출내역 첨부서류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>선거관리위원회-사무소에 자료 비치</li> <li>신청자-소정의 열람신청서 제출</li> </ul>	공고일로부터 3개월
인터넷공개 (법 제42조②)	<ul style="list-style-type: none"> <li>선거비용의 수입·지출명세서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>선거관리위원회-홈페이지에 등재</li> </ul>	상동
사본교부※ (법 제42조③)	<ul style="list-style-type: none"> <li>회계보고서</li> <li>정치자금의 수입·지출내역 첨부서류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신청자-소정의 교부 신청서 제출</li> <li>신청자-수입인지에 의한 비용 부담</li> </ul>	상동
이의신청 (법 제42조⑥)	<ul style="list-style-type: none"> <li>재산상황</li> <li>정치자금의 수입·지출내역 첨부서류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이의에 대한 증빙서류를 첨부하여 이의신청을 함</li> <li>선거관리위원회-이의신청사항을 조사·확인하여 그 결과를 이의신청일로부터 60일 이내에 신청인에게 통보</li> </ul>	상동

※ 사본교부신청 대상에 영수증 기타증빙서류사본과 정치자금을 수입·지출한 예금 통장 사본은 제외됨

또한 선거비용에 관하여 이의신청을 받은 관할 선거관리위원회는 회계책임자나 그 밖의 관계인에게 이의사실에 대한 소명자료를 제출하도록 통지해야 하며, 회계책임자 등은 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 소명자료를 제출해야 한다. 관할 선거관리위원회는 소명자료가 제출된 경우에는 이의신청의 내용과 소명내용을, 그리고 소명자료가 제출되지 않은 경우에는 이의신청의 내용과 소명 없음을 공고해야 하고, 그 사실을 지체 없이 당해 이의 신청인에게

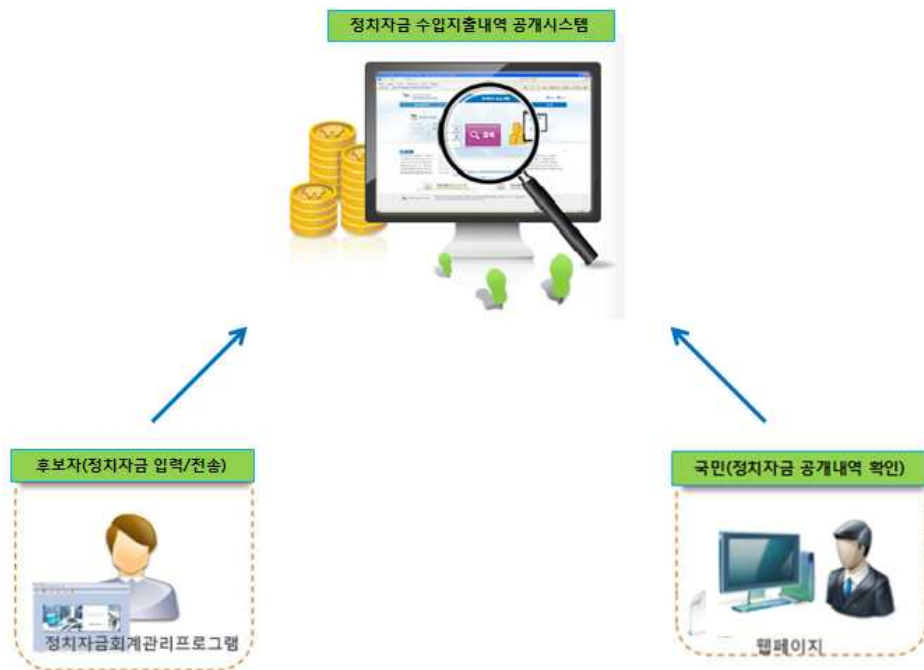
194) 정치자금법 제42조 제2항

게 통지해야 한다. 195) 현행공개제도를 정리하면 <표 VI-2-1>와 같다.

### 3) 인터넷 공개

현행법상 정치자금법은 관할 선거관리위원회 사무소에 관련 자료를 비치하여 공고일로부터 3월간 누구든지 볼 수 있도록 공개하고 있는데, 선거비용에 대해서는 수입·지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통해서 공개할 수 있도록 규정하고 있는 바, 중앙선거관리위원회는 정치자금의 투명성 확보를 위해 선거기간 중에 홈페이지를 통해 정치자금 수입·지출내역을 공개하고 있다.

<그림 VI-2-2> 정치자금 수입·지출내역 공개 시스템 구성도



동 시스템은 <그림 VI-2-2>과 같이 구성되어 있는데, 중앙선거관리위원회가 제공한 정치자금 회계 관리 프로그램을 통해 후보자가 선거비용의 수입·지출내역을 입력하게 되면, 중앙선거관리위원회 정치자금 수입·지출내역 공개시스템을 통해 유권자들이 후보자들의 선거비용 내역을 검색할 수 있도록 구축되어 있다. 다만, 후보자가 정치자금 회계 관리 프로그램을 통해 선거비용의 수입·지출내역을 입력하는 것이 의무사항이 아닌 것이 동 시스템의 한계로 지적되고 있다. 그럼에도 불구하고 후보자의 입장에서는 선거비용의

195) 정치자금법 제42조 제8항

자발적 공개를 통해 유권자에게 깨끗한 이미지를 홍보할 수 있고, 유권자의 입장에서는 각 후보자의 정치자금 수입·지출내역을 실시간으로 확인함으로써 후보자 선택에 상당한 도움을 받을 수 있다고 평가된다.<sup>196)</sup>

후보자 등록 마감일 다음날부터 예비후보자등록 이후의 모든 수입·지출내역이 공개되고 있는 동 시스템은 정치자금의 투명성을 한층 더 제고시키고, 정치자금 정보에 대한 유권자들의 접근 편의성을 강화시킴으로써 국민의 알 권리 보장에 기여한 바가 크다고 할 것이다.

## 2. 공개제도의 문제점

### 1) 열람기간의 제한

현행법상 정치자금 공개 기간은 공고일로부터 3개월로 설정되어 있고, 이의신청도 열람기간 중에만 가능하도록 규정되어 있다. 이에 관하여 헌법재판소는 정치자금의 투명성을 높이고, 정치자금과 관련된 부정을 방지하기 위해 일정기간 동안 정치자금의 수입·지출내역 등의 자료를 공개하는 것의 중요성을 지적하면서도, 행정적인 업무 부담을 경감시키고 정치자금을 둘러싼 법률관계 등을 조기에 안정시키는 공익을 고려할 때 열람기간을 3개월로 제한한 것이 청구인의 알 권리 등을 침해하지 않는다고 판단하였다.<sup>197)</sup> 열람기간은 이의신청과도 연계되어 있는 바, 이의를 제기하려는 자가 영수증 검토, 분석 등 증빙서류를 확보하는데 3개월이라는 기간이 충분하다고 보기는 어렵고, 정치자금에 대한 감시가 폭넓게 이뤄지기 위해서는 보다 많은 정보가 오랫동안 공개되어야 한다. 정치자금 범죄를 발견할 수 있는 계기가 되는 열람물 기간을 굳이 단기간으로 해야 하는 것에 대한 논의가 필요하다.

### 2) 사본교부의 신청대상

정치자금의 투명성이 확보되고 민주정치에 건전한 발전을 이루기 위해서는 해당 정보에 대한 접근의 용이성이 확보되어야 한다.

사본교부 신청 대상 항목에서 영수증과 통장사본은 정치자금의 수입·지출에 관한 당해 회계보고의 대표적인 근거 자료임에도 불구하고 “영수증 그 밖의 증빙서류 사본과 정치자금을 수입·지출한 예금통장 사본”이 제외되고 있다.

현행법상 3개월의 열람기간 이후에도 정보공개(정보공개에 관한 법률)를

196) 김대근. 2015. “정치자금 투명성 제고 방안연구.” 중앙선거관리위원회. 35쪽

197) 2010. 12. 28. 2009헌마466

통하여 상시 정치자금 수입·지출내역을 공개하고 있지만, 열람기간 이후에는 “영수증 기타 증빙서류와 예금통장 사본”은 공개대상에서 제외되어 이는 국민의 알권리를 충분히 보장하지 못하고 있다.

### 3) 공개내용

<그림 VI-2-3> 정치자금 KT 불법 후원금



출처 : MBC 뉴스

관할 선거관리위원회는 보고된 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 그 사무소에 비치하여 공개하고 있는데, 연간 300만 원 이상의 고액 기부자의 경우 그 성명과 생년월일, 주소, 직업, 전화번호 등의 인적사항과 수입일자 및 그 금액이 공개된다. 개인정보 보호라는 차원에서 고액 기부자의 경우 어느 범위까지 공개되어야 하느냐에 대한 적절성이 제기되지만 기업이 그 구성원을 통해 정치자금을 기부하는 경우를 상정한다면 후원인의 직업 외에 소속기관이나 직위가 공개되지 않는 것은 문제라고 하겠다. 최근 전 현직 국회의원 99명에게 불법 정치후원을 한 혐의를 받고 있는 KT의 경우도 정치자금법상 법인, 단체는 정치인에게 후원을 할 수 없도록 규정하고 있으나, 법인자금으로 임직원 여러 명의 명의로 그 액수를 분할하여 제공된 것으로 소속기관이나 직위가 공개되었다면 불법 제공이 어려웠을 것으로 보인다.<sup>198)</sup>

198) 한국일보, 2018.6.19. 황창규 영장... 전현 의원 99명에 불법후원금. 12면



#### 4) 선거비용 공개 제도

<그림 VI-2-4> 선거비용공개

The screenshot shows the '선거비용공개' (Election Expense Disclosure) page. It includes a navigation bar with '기본정보', '후보자', '선거비용', '투표표', and '당선인'. The main content area has a search bar and a table of candidates. Below the table, there is a note about the disclosure deadline and a search button.

선거명	사진	기호	정당명	성명 (한자)	선거비용 제한액	선거비용 지출액	선거비용 공개
대통령선거		1	더불어민주당	문재인 (文在寅)	50,994,000,000	48,317,000,000	확인
대통령선거		2	자유한국당	홍준표 (洪準杓)	50,994,000,000	33,964,000,000	확인
대통령선거		3	국민의당	안철수 (安哲秀)	50,994,000,000	43,003,000,000	확인

결과보기  
[대통령선거]  
○ 선거비용 공개자료 입력 및 다운로드 받기를 위해 인터넷 익스플로러는 9이상 버전에서만 열람가능합니다. ( \*정치자금법, 제42조 제5항 관련)  
○ 선거비용 지출액이 0인 정당은 선거비용 공개 내역이 없습니다.

선거비용의 공개가 민주정치의 건전한 발전에 이용되기 위해서는 그 수입·지출내역을 선거일 이전에 공개하여 유권자의 후보자 판단을 위한 기본정보의 하나로 제공될 필요가 있다. 그러나 현행 규정은 선거 후 30일 이후에 공개되고 있어 선거비용에 관한 정보는 해당 선거에 반영되지 못하고 있다. 선거비용에 관해서는 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있다는 규정이 마련되어 있으나, 그 공개 시기나 기간은 통상적인 정치자금의 경우와 동일하게 적용되고 있으며, 3개월간 열람기간 이후에는 공개할 수 없다.

인터넷 공개의 도입 취지를 제대로 실현하기 위해서는 공개의 적시성이 확보될 필요가 있다. 2014년 제6회 전국동시지방선거부터 중앙선거관리위원회는 홈페이지에 구축되어 있는 정치자금 수입·지출 내역 공개시스템을 통해 유권자들이 실시간으로 후보자들의 선거비용 내역을 검색할 수 있는 시스템을 구축한 바 있다. 그러나 후보자가 동 프로그램을 통해 선거비용의 수입·지출내역을 입력하는 것이 의무사항이 아닌 권장사항에 불과하여 실효성의 측면에서 의문이 제기된다.

### 제3절 외국의 정치자금 공개제도

#### 1. 미국

##### 1) 정치자금 공개제도 도입

<그림 VI-3-1> 한국과 미국의 정치자금제도 비교

구분		 한국	 미국
모금한도		연 1억5000만원(선거 시 3억)	없음
개인후원 한도	정당	당원 가입 시 무제한	연 3만400달러
	후보자	연 500만원	2년간 2400달러
후원 내역 공개 대상		연 300만원 이상 기부자	2년간 200달러 초과 기부자
공개 기간		3개월	상시
공개 방법		우편·열람	인터넷·우편·열람
분석 자료		없음	인터넷 제공
후원금 용도		선거용·비선거용 구분	선거용

자료: 각국 선거관리위원회

출처 : 시사저널. 2014.11.12. [참여를 디자인하라] 클릭 한 번으로 정치인 ‘돈줄’ 알게 한다

미국의 선거제도의 특징 중 하나는 선거제도의 공정성과 투명성을 담보하기 위하여 선거자금에 대하여 엄격한 회계보고 및 공개제도를 활용하고 있다는 점이다. 즉 미국은 연방선거운동법(Federal Election Campaign : ACT)에서 선거자금을 모금하고 지출 가능한 범위와 방법, 회계보고 및 공개에 관하여 자세하게 규정하고 있으며, 선거자금을 관리하고 감독하는 독립기구인 연방선거위원회(Federal Election Commission : FEC)를 두어 후보자들의 선거자금 후원자와 선거자금 지출 내역을 보고 받아 이를 일반 국민에게 공개하는 기능을 수행하고 있다. 따라서 미국 유권자들은 연방선거위원회(FEC)

홈페이지에 인터넷 접속하여 선거자금의 모금과 지출 현황 등에 대하여 확인할 수 있고, 조건을 지정해 검색할 수도 있다.

## 2) 정치자금 공개 범위

정치자금 수수의 투명성 확보를 위하여 정당과 정치활동위원회(Political Action Committee : PAC)는 기부내용을 전적으로 공개하여야 한다. 회계보고서에 기재되어 공개되는 사항은 수입과 관련하여서는 기부한 자, 기부일자, 기부금액이 공개대상이다. 특히 200달러 이상을 기부한 개인의 경우에는 기부자의 성명, 주소 이외에 직업, 고용주 성명까지 공개하도록 의무화 하고 있다.<sup>199)</sup> 지출과 관련하여서는 모든 지출 총액이 공개대상이 된다. 또한 당해 연도의 금액 또는 지출 총액 200달러를 초과하는 경우에는 지출의 대상이 되는 사람의 성명, 주소까지 공개하도록 하고 있다.

## 3) 정치자금 공개방법

연방선거위원회는 각 PAC를 통해 제출받은 회계보고서를 문서로 접수받은 경우에는 48시간 이내, 전자파일로 접수받은 경우에는 24시간 이내에 연방선거위원회의 사무실에 비치하고 공개하여 일반국민이 열람할 수 있도록 해야 한다. 아울러 연방선거위원회는 PAC가 제출한 모든 보고서의 사본교부가 가능하도록 하고 있다. 또한 연방선거위원회 홈페이지에서도 회계보고서를 일반 대중이 언제 어디서나 열람이 가능하도록 하고, 우편으로 사본교부 신청이 가능하도록 하고 있다.

따라서 일반 국민이 회계보고서를 열람하고자 한다면 연방선거위원회의 홈페이지에 접속하여 각 분기별, 선거별 회계보고 내역 등을 선택하여 확인할 수 있도록 하고 있으며 선거 후보자나 PAC의 모든 회계보고서의 요약은 물론 보고서의 전체내용까지도 검색하고, 파일을 다운로드 받을 수도 있다. 또한 기부자의 기부내역을 성명, 기부일자, 기부액수 등으로 조건 검색할 수 있도록 하고 있다. FEC는 웹사이트에 모든 기부자와 지출에 대한 데이터베이스를 공개하고 있다.

## 2. 영국

### 1) 정치자금 규제제도 도입

영국은 1883년 「부패 및 위법행위방지법(The Corrupt and Illegal Practices

<sup>199)</sup> 엄기홍. 2011. “정치자금 지출구조에 대한 실태분석.” 중앙선거관리위원회. 48쪽

Prevention Act 1883)」에 의해 선거개혁을 이루고 정치자금을 규제하기 시작하였다. 이 법률은 선거운동 기간에 후보자 개인의 선거운동비용의 지출액의 상한을 설정하여, 선거운동비용을 규제하는 법규로서 세계의 정치자금제도의 선구자로 평가되었다. 그 후 2000년 「국민대표법(Political Parties Elections and Referendums Act 2000, PPERA)」이 제정되어 정당의 정치자금에 대해서도 규제하게 되었다. 또한 이 법의 제정에 따라 정치자금규제에 관한 업무를 담당하는 기관으로서 선거위원회(Electral Commission)가 설치되게 되었다.

<표 VI-3-1> 국가별 정치자금 조달방법

<b>미국</b>	기업,노동조합은 정치활동위원회 통해 기부 가능.미성년자 기부행위 허용
<b>일본</b>	공직 후보자는 자금관리단체(후원회) 들 수 있음.정치자금 중 정당,정치자금 단체에 관한 기부금은 특별공제 가능
<b>영국</b>	기부한도액 없음.회사,노동조합,친목회, 건축협회로부터 기부금 수령 가능
<b>프랑스</b>	정당자금조성 투명성 확보코자 재정대리 인제도 실시
<b>독일</b>	법인이나 단체 기부도 허용

## 2) 정치자금 공개제도

영국은 일정수준의 기부와 차입의 경우 매우 상세하게 그 내용을 기록하고 보고하도록 하고 있고, 정치자금 모금현황에 대한 보고도 1년에 4회를 하도록 함으로써 실질적인 감시와 통제가 가능하도록 하고 있다. 선거위원회는 각 정당으로부터 보고 받은 모금내역과 지출의 구체적 내역을 홈페이지에 ‘상시적’으로 공개하고 있다. 이를 위해 선거위원회는 2011년부터 Party and Election Online 이라는 데이터베이스를 운영하고 있다. 이를 통해 선거위원회는 공개되는 정보의 검색기능을 강화하고, 정당이 정보의 등록 및 수정, 보고서의 제출 등을 전자적으로 할 수 있도록 하고 있다.

당해 데이터베이스에는 정당의 등록정보, 기부, 대출 또는 선거비용지출에 관하여 조건을 지정한 검색이 가능하다. 이와 같이 다양한 검색도구를 활용

할 수 있게 함으로써 매우 효과적으로 필요한 정보를 획득할 수 있게 하고 있다. 이를 통해 일반 유권자나 시민단체, 언론 등이 어떠한 성격의 자금이 언제 누구에게로 제공되었는지를 쉽게 알 수 있는 것이다.<sup>200)</sup>

### 3. 일본

#### 1) 정치자금 회계보고

일본 정치자금규정법은 정치자금의 투명성 확보를 위해 정치단체의 회계보고에 관하여 규정하고 있다. 정당을 포함한 정치단체의 회계책임자는 12월 31일을 기준으로 매년 그 해의 수입과 지출 및 기타 사항을 기재한 보고서를 작성하여 다음 연도 3월 31일까지 선거관리위원회 또는 총무성 대신에게 제출해야 한다.

한편, 2007년 정치자금규정법 개정으로 통해 중의원과 참의원 및 그 후보자에 대해서는 정치자금 보고 의무를 한층 더 강화시켰는바, 일반 정치단체의 경우에는 5만 엔 이상의 지출에 대해서만 영수증 징수 의무가 부과되는 것에 반해, 국회의원 관련 정치단체는 모든 지출에 대해 영수증을 징수해야 한다. 또한 인건비를 제외하고 건당 1만 엔을 초과하는 지출에 대해서는 회계보고서에 그 내역을 기재하고 영수증 사본을 첨부해야 하며, 정치자금적정화위원회의 연수를 수료하고 등록되어 있는 정치자금감사인으로부터 받은 감사보고서를 함께 제출해야 한다.

#### 2) 회계보고서 열람 및 공개

일본의 정치자금규정법은 정당자금 관련 회계보고서 열람 및 인터넷 공개에 관한 규정도 마련하고 있다. 정치단체로부터 회계보고서를 제출받은 총무성 대신이나 선거관리위원회는 그 요지를 관보나 공보에 게재하는 방식으로 늦어도 매년 11월 30일 전에 이를 공표해야 한다. 현행 정치자금규정법에서는 인터넷을 이용해서 회계보고서가 공표된 경우에는 관보에 의한 보고서 요지 공표가 생략될 수 있다고 규정하고 있는바, 어디까지나 인터넷 공개는 권고적 사항에 불과하나, 실제 운용상으로는 기본적으로 인터넷 공개가 이루어지고 있다.

한편 정치단체로부터 제출받은 회계보고서가 공표되면 회계보고서 요지가 공표된 날부터 3년 동안은 누구나 해당 보고서의 열람이나 사본 교부를 청구할 수 있는데, 국민들의 정보접근의 편의성을 제공하고 정치자금 투명성을

200) 임성학, 2017. “정치자금의 원활한 조달과 투명성 강화에 관한 연구.” 한국정치학회. 72쪽

확보하기 위해서 인터넷 공개가 이루어지고 있다.

#### 4. 독일

##### 1) 정치자금 공개원칙

독일은 정치자금의 투명한 운용을 도모하고 정치자금과 관련한 부정을 방지하기 위하여 「독일기본법」에서 이른바 “정치자금 공개원칙”을 선언하고 있다. 독일기본법 제21조 제1항에 의하면 “정당은 자금의 출처와 사용처 및 재산을 공개적으로 보고해야 한다.”고 규정하고 있다.

모든 정당은 독일기본법 제21조 제1항에 따라 자금의 출처와 사용처뿐만 아니라, 당의 재산에 대한 회계를 공개해야 한다. 자금은 돈뿐만 아니라 화폐가치가 있는 급부도 포함하며, 재산은 자산과 부채를 모두 포함한다. 출처와 사용처 공개는 정치자금의 수입과 지출 모두를 공개해야 한다는 것을 의미한다.

정치자금 공개의무는 우선 정치적 이해와 경제적 이해가 얽혀있는 것을 명료하게 드러내는 것을 목적으로 한다. 정당 내에서 정치적 의사형성은 돈에 의해 좌우될 수 있기 때문이다. 따라서 정당은 완전하고 정직하게, 그리고 정기적으로 정치자금에 관한 모든 사항을 보고해야 하며, 원칙적으로 자금을 제공한 자의 이름과 주소도 공개해야 한다.

##### 2) 재정보고서 공개의무



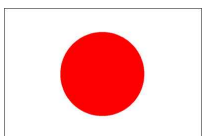

정치자금 공개제도에 따라, 정당의 수입과 지출보고는 의무화되어 있으며 이의 내역은 인터넷에 상시 공개된다. 이는 정당이 공공자금을 사용할 경우, 이를 납세자에게 보고할 의무가 있다는 기본법에서 찾을 수 있다.

정당은 자금의 출처와 사용처, 정당의 자산현황에 대하여 연말회계보고에서 진실하게 보고서를 작성, 공개해야 한다. 정당은 회계보고서를 회계연도 말까지 작성하여 연방의회에 제출하여야 하고, 회계보고는 매년 이루어지나 그 공개는 2년에 한 번씩 이루어지고 있다.(정당법 제23조 제4항). 정당의 수입과 지출에 대한 공개는 일부 공개가 아닌 회계보고서 서식내 모든 비용을 공개원칙으로 하고 있다.

각 정당은 일정하게 정해진 틀에 의해 회계보고를 작성하게 된다. 우선 연방정당 및 각 단위별 정당 전체의 수입과 지출 및 재산 상태에 대한 회계보고 요약이 제일 앞에 수록된다. 이어 연방정당 및 각 주정당, 지역정당별로 수입·지출, 재산 상태에 대한 회계보고 요약이 뒤따른다. 이어 각 단위별, 세

목별 수입·지출 및 재산 상태에 대한 상세한 회계보고가 수록된다.<sup>201)</sup> 자연인이 기부한 기부금도 각 기준별 액수와 총액이 기재되며, 연간 10,000 유로를 초과하는 기부자 성명과 주소, 기부금의 액수를 연말에 의회 공보를 통한 실명 및 액수가 공개된다.

<표 VI-3-2> 국가별 정치자금 공개 근거법 및 공개방법 등

구분	근거법	공개방법	기타사항
	연방선거운동법 (Federal Election Campaign Act)	인터넷 공개	200달러 이상 기부한 기부자의 성명, 주소, 직업, 고용주 성명까지 공개 의무화
	정당, 선거 및 국민투표법 (Political Parties Elections and Referendums Act 2000, PPERA)	인터넷 공개	정치자금 모금현황 보고 1년 4회
	정치자금규정법	인터넷 공개	회계보고서 요지가 공표된 날부터 3년 동안은 누구나 해당 보고서의 열람·사본 교부 청구
	독일기본법	인터넷 공개	연간 10,000 유로를 초과한 기부자 성명, 주소, 기부금 액수를 연말에 의회 공보를 통한 실명 및 액수 공개

201) 김대근. 2015. “정치자금투명성제고방안연구”, 중앙선거관리위원회. 127쪽

## 제4절 정치자금공개의 활성화 방안

### 1. 정치자금 수입, 지출내역 실시간 공개

앞으로 선거운동은 개별적인 선거운동방법규제에서 선거비용규제로 전환되어야 할 것인바, 정치자금 수입·지출내역에 대한 국민적인 관심이 증대되고 있다. 현재 선거비용에 한하여 자율적으로 이루어지고 있는 정치자금 수입, 지출 내역 공개를 의무화 하는 제도 개선이 필요하다.<sup>202)</sup>

선거비용의 수입과 지출사항은 유권자들의 후보자의 선택에 큰 영향을 미칠 수 있는 사항이다. 그런데 선거비용에 관한 정보는 현행 제도에서는 선거일 후 30일 이상이 지나서야 공개되고 있어서 유권자들의 후보자 선택에 참고자료로 사용할 수 없게 되어있다. 또한, 정치자금 범죄는 은밀하게 이루어지고 사후에도 쉽게 드러나지 않아 위법행위를 입증하기가 어려운 점이 있다.

따라서 정치자금의 투명성 확보를 위해서 정치자금 수입과 지출의 원인행위 후 48시간 이내에 그 내역을 선거관리위원회가 제공하는 정치자금 회계 프로그램에 입력하도록 하고 선거관리위원회는 이를 인터넷 홈페이지를 통해 실시간 공개하는 제도 개선이 필요하다. 후보자의 선거비용뿐만 아니라 정당·후보자·후원회 등의 정치자금 공개를 의무화하는 방향으로 확대하는 제도개선이 이루어져야 할 것이고, 정당의 수입 중 높은 비율을 차지하는 국고 보조금과 기탁금 지출 및 국가 및 지방자치 단체가 부담하는 선거비용 보전과 관련 있는 선거비용에 대한 실시간 공개가 우선적으로 의무화되어야 할 것이다. 이는 독일의 예에서 보는바와 같이 정당이나 후보자가 공적자금을 사용할 경우 이를 납세자에게 보고할 의무가 있다고 할 것이다.

### 2. 정치자금 회계 보고서 인터넷 상시 공개

현행 정보공개는 공고일로부터 3개월간 관할 선거관리위원회 사무소에 비치된 회계보고서, 정치자금의 수입과 지출내역, 첨부서류를 열람하거나 비용을 지불하고 사본교부를 서면으로 신청하여야만 받을 수 있다. 즉 3개월간만 정보를 얻을 수 있도록 제한하고 있는 것이다. 이처럼 열람기간을 3개월에

202) 정당, 후원회, 후원회를 둔 국회의원 및 후보자의 회계 책임자는 정치자금의 수입, 지출이 있는 경우 각각 48시간 이내에 선거관리위원회 인터넷 홈페이지를 통하여 공개하도록 함 (2016. 8. 25 선거관리위원회 개정의견)



제한한 것은 그 기간이 지나치게 짧아서 일반 국민들이 정치자금에 대한 회계에 접근하는데 한계가 있다.

열람기간을 상시로 하면 회계 정보에 대한 접근이 보다 용이하게 되고 정치자금의 음성적으로 사용될 수 있는 가능성을 차단하는 지름길이 될 수 있다. 미국의 경우 연방선거위원회(FEC) 홈페이지에 인터넷 접속하여 선거자금의 모금과 지출 현황 등에 대하여 확인할 수 있고, 조건을 지정해 검색할 수도 있다.

영국의 선거관리위원회에서도 각 정당으로부터 보고받은 모금내역과 지출의 구체적 내역을 홈페이지에 상시적으로 공개하고 있다. 이와 같이 정당, 후보자 등의 회계보고 시, 회계보고 자료를 전자적 형태로 제출토록 하고, 중앙선거관리위원회의 시스템을 통하여 회계보고 자료를 누구든지 상시 조회할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 회계보고서의 수입, 지출 내역만 사본교부 공개하고 있는 현행제도에서 영수증 등 증빙서 사본, 정치자금 수입·지출 예금 통장 사본 등 첨부서류도 상시공개 및 사본교부 대상에 포함시켜야 정치자금의 투명성 확인 및 국민의 알권리 보장을 위해서도 바람직하다 할 것이다.

### 3. 정치관련 자금 공개 확대

#### 1) 출판기념회 수입금 지출보고

공직선거법에서 후보자와 관련 있는 저서의 출판기념회 개최 기간 제한 규정을 제외하고 출판기념회에 대하여 아무런 규제를 하지 않고 있다. 출판기념회에서 모금한 수입금은 정치자금은 아니지만, 실질적인 후보자의 정치자금 모금의 통로 역할을 해왔다. 출판기념회를 통해 모금한 금품에 대해 공직선거법이나 정치자금법에서 아무런 통제를 하지 않다보니 부정한 용도로 사용될 수 있다. 즉 다른 정치자금과는 달리 용도 규제를 받지 않기 때문에 공천 현금이나 선거구민의 대표 등 불법 선거비용으로 쓰일 개연성이 있다. 따라서 출판기념회의 개최시기만 제한할 것이 아니라 출판기념회를 통해 얻은 수익금이 정당한 정치활동에 사용될 수 있도록 통제를 해야 한다. 출판기념회의 수익금이 얼마이고, 이 돈을 어디에 지출했는지를 선거관리위원회에 보고하도록 해야 한다<sup>203)</sup>. 동시에 출판기념회에서 도서판매의 방식을 정가판매 방식으로 의무화함으로써 정치자금의 투명성을 도모할 필요도 있다.

203) 출판기념회 개최 모금액 신고, 공개 및 제공액 모금한도 제한, 중앙선거관리위원회, 2014년 10월 8일 개정의견

## 2) 고액특별당비의 공개

당비의 금액이나 납부 방법은 정당의 당내 문제로 자체적으로 결정할 사항이다. 그러나 특정당원이 특별당비 명목으로 거액의 당비를 납부하고 당내 영향력을 행사하거나 선출직 후보자가 될 가능성이 높아 당비명목으로 하는 정치적 행위가 부패정치에 한 원인이 될 수 있는 바, 일정범위 내의 고액 당비 납부자는 공개하는 것이 필요하다. 당비 및 특별당비 등의 명칭에도 불구하고 당원 1인이 일정금액 이상을 납부한 경우 정당은 해당 인사의 실명과 액수를 공개하여 당비에 대한 투명성을 높여야 할 것이다.

## 4. 정치자금에 대한 국민의 통제강화

정치자금에 대한 관리·감독은 선거관리위원회에 주어진 헌법상 권한에 해당되고 일차적으로 선거관리위원회가 담당하지만, 궁극적으로는 주권자인 국민의 몫이라고 할 것이고, 국민이 참여하게 된다면 더 큰 절차적·민주적 정당성을 갖게 될 것이다.<sup>204)</sup> 이와 관련하여 정치자금의 수입·지출에 관한 가능한 많은 정보를 일반 시민이나 언론, 시민단체 등이 쉽고, 충분히 검색하여 정보를 획득할 수 있도록 공개하여 국민의 통제를 유도하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

정치자금에 대한 정보접근의 용이성과 정보공개 시의성을 제고하기 위하여 정치자금 수입·지출 실시간 공개, 정치자금 회계보고서 인터넷 상시공개를 실시하고 이를 통하여 국민의 이의신청을 받는 등의 방법으로 정치자금 투명성을 높이며 정치자금 관련 부정을 방지하는 국민의 ‘참여규제’가 정치개혁의 한 방향으로 자리 잡아 나가야 할 것이다.

---

204) 음선필. 2012, “정당정치 발전을 위한 정치자금제도 개선방안.” 선거연수원. 194쪽

## 제7장 정책적 제언

### Chapter 7 : Policy Suggestions

1. 유권자의 접근성 및 투표참여 편의 구현
2. 개표의 신뢰성 확보 및 효율성 제고
3. 선거법 위반행위 과학적 조사 시스템 운영
4. 재외선거 참여율 제고
5. 정치자금 공개의 활성화

## 제7장 정책적 제언

### 1. 유권자의 접근성 및 투표참여 편의 구현

**첫째, 보편적인 제도개선을 통한 투표편의 확보이다.** 현재 등록 정당의 숫자가 늘고 선거제도가 다양화되면서 유·무효에 대한 이의제기 등으로 투표용지 길이가 길어짐에 따른 문제점을 개선하기 위하여 기표용구를 변경하거나 기표 마크(0.7cm)의 크기를 줄여서 무효표 시비를 없애기를 제안한다. 그리고 동시지방선거 때마다 지적되고 있는 ‘줄 투표(문지 마 투표)’의 폐해를 해소할 수 있는 방안으로 투표용지 교부순서를 개선해보고, 정당의 통일기호에 대한 공정성 시비, 정당기호와 게재순서가 일치하는 데서 초래하고 있는 후광효과가 발생할 가능성이 크므로 각 선거에서 게재순서를 추첨으로 배정하는 것이 유권자가 올바른 선택을 하는데 도움이 될 것이다.

**둘째, 투표의 접근성 및 편의 증대이다.** 투표소의 접근성 편의 부문은 세계 어느 나라를 불문하고 강조하고 있다. 최근 각종 아이디어 용품이 개발되고 있어서 이를 투표소 설비에 활용하면 선거(특히, 보궐선거) 때마다 투표소 확보와 설비 등의 고민을 해소하고, 종교 단체, 장애인 단체들이 제기하는 불만을 해소하며 유권자의 투표소 접근성 용이로 참정권을 보장할 수 있다. 그리고 투표율 제고와 유권자의 참정권 행사를 보장하고 있는 것으로 평가되고 있는 사전투표의 투표소를 늘릴 필요가 있다.

**셋째, 선거관리 인력 역량강화 및 플랫폼 구축이다.** 선거관리인력에 대한 개념과 교육 등의 방법이 개선되어야 한다. 선거관리가 선거관리위원회의 전유물이 아니라 유관 기관·단체 및 사회구성원 모두가 함께 생산하는 공동 생산물이라고 보고, 관리인력 교육도 평상시에 시민교육의 관점에서 접근할 필요가 있다고 본다. 이를 위해서는 관계기관과의 협업체계를 구축하고, 교육 주체 및 대상의 다변화, 플랫폼을 구축하여 정보 및 자료의 쌍방향 생산과 소비가 용이하도록 함으로써 국민에 대한 신뢰성을 확보할 수 있다.

**넷째, 국민의 눈높이에 맞는 신뢰성 확보이다.** 모든 행정은 국민이 효능감을 느낄 때만이 효과성과 신뢰를 높일 수 있다. 그리고 이제는 모든 행정은 공개되어야 하며, 이제까지 몇몇 큰 선거에서 시민단체 등이 선거과정에

참여하곤 했다. 현재도 제도상으로는 이해관계자의 참관과 참여가 많이 보장되어 있다. 그러나 아직도 국민의 눈높이에는 미치지 못하는 측면이 있다. 선거과정에서 언론·시민단체 등의 참여를 더 확대할 필요가 있다.

## 2. 개표의 신뢰성 확보 및 효율성 제고

**첫째,** 사전투표는 선거인의 투표 용이성으로 투표율을 높이고, 참정권을 보장하는 큰 장점이 있는 반면에 관리측면에서는 어려움도 적지 않고 예산도 많이 소요된다. 그중에 중점은 회송용 봉투를 어느 단위(구·시·군, 읍·면·동, 국회의원선거구, 기초의원선거구)로 교부하는가에 따라서 선거인의 혼란 및 개표의 어려움도 줄일 수 있다. 선거의 크기·종류·특성에 따라 달리하도록 유연성 있게 운영하는 것이 바람직하다. 현재 개표록에 개표참관의 참관여부만 기록하고 있는데, 개표록 작성 후에 이들에게 서명을 받아서 공증적 효력을 받는 방안도 연구해볼 필요가 있다.

**둘째,** 개표과정을 누구나 참관하고 이해를 돕기 위하여 현재 선거방송 등에서 일부개표소에서 과정을 중계방송하고 있으나, 사회관계망(SNS)의 발달과 영향력 등을 감안하여 모든 개표소를 대상으로 파워 블로거와 언론인 등에게 현장에서 취재·보도를 할 수 있도록 허용함으로써 신뢰성을 제고하고 불필요한 오해를 없앨 수 있다. 국민들의 요구가 다양해지고 있으므로 개표 현장에서 국민 참관인들에게 개표과정의 이해를 도와주는 도우미를 배치하고, 개표인력에 대한 교육을 실습 위주로 내실 있게 하는 방안도 더 연구할 필요가 있다.

**셋째,** 공정성과 정확성에 바탕을 둔 시스템에 의한 개표관리를 추구할 필요가 있다. 투표지분류기, 계수기 등 개표장비의 성능은 과학기술진보시대에 맞게 정교하게 개선하고 개표질서위반행위에 대해서는 엄정하게 대처하되, 개표에 소요되는 인력, 시간 등을 실측을 통하여 산정한 전국 통일 ‘개표관리표준안’을 마련하여 위원회별로 상이한 최초 득표수 공표, 개표율, 개표종료시간의 편차를 줄여 선거전반에 대한 대국민신뢰를 높여야 한다. IT 강국의 위상에 걸맞게 선거장비의 성능을 더 정밀하게 개선되어야 할 것이며, 개표 관리하는 사람들에 대한 교육 자료와 방법을 개선하고 매뉴얼을 이해하기 쉽도록 만들어서 시민단체 등에게 제공하는 등 이해관계자 누구나 접근이 용이하도록 하여 미리 개표과정을 이해하도록 하여야 한다.

### 3. 선거법 위반행위 과학적 조사 시스템 운영

**첫째, 가짜뉴스 및 댓글 여론조작의 대응방안이다.** 직접적·기술적 측면에서는 가짜뉴스 등의 사전 확산을 방지하는 대책과 첨단과학 장비 및 전문인력 확보가 필요하고, 간접적·자율적 측면에서는 소셜 미디어 사업자의 자율규제 유도 및 네티즌에게는 미디어 또는 디지털 리더러시 교육이 필요하며, 법적·제도적인 측면에서는 정치적 표현의 자유를 최대한 보장하되 현행 법규 내에서 규제하고, 사전예방 및 억제효과를 얻기 위해 가짜뉴스 등의 선거사범에 대해 과태료를 부과하는 방안을 강구할 것을 제언한다.

**둘째, 선거법 위반행위 과학적 조사시스템 운영방안이다.** 디지털포렌식 조사의 원활한 운영을 위해 관련 법·제도적인 보완이 필요하고, 미래를 대비한 과학조사 인프라 구축을 위해 선거포렌식센터를 설치하고 디지털포렌식 전문가 등 전문조사인력을 확보해야 하며, 선거사범 과학조사 가이드를 제작하고 선거사범 과학조사프로그램을 개발하여 선거사범을 윈스톱으로 처리하는 첨단 과학조사시스템을 구축하여 운영할 것을 제언한다.

### 4. 재외선거 참여율 제고

**첫째, 대리접수의 확장 및 팩스접수를 신설한다.** 재외선거권자의 신고·신청 등록을 위한 제도적 장치로서 기존의 가족의 범위에 형제자매까지 범위를 확장하여 대리접수의 편의를 도모한다. 그리고 팩스접수도 할 수 있도록 신설한다.

**둘째, 블록체인 방식을 활용한다.** ‘탈중앙화·보안성·투명성’을 주요 특징으로 하는 블록체인 방식(block chain)을 활용한 온라인 투표시스템을 단계적으로 실시한다.

**셋째, 재외선거인도 지역구 국회의원선거 투표권을 행사하도록 한다.** 국외부재자신고인처럼 재외선거인에게도 동일하게 지역구국회의원선거의 투표권을 부여하여 동등한 권리를 보장한다.

**넷째, 교통편의를 제공한다.** 교통편의를 제공하거나 재외공관이 운영하는 각종의 교통수단을 제공함으로써 최대한 교통편익에 앞장서야 한다.

**다섯째, 우편투표를 단계적으로 실시한다.** 우편투표를 우선 시범적으로 실시한 후 그 결과에 따른 수정·보완을 거쳐 단계적으로 적용하여야 한다.

**여섯째, 귀국투표자의 귀국신고절차를 생략하고 투표한다.** 선거당일 투표

소에서 투표한 기록을 입력·기록할 수 있도록 시스템을 구축한다면, 재외선거인 등이 귀국하여 신고하는 절차를 생략할 수 있다. 국외부재자는 주소지를 관할하는 투표구에서 설치된 투표소에서 투표하고, 재외선거인은 전국 어디에서든지 설치된 투표소에서 자유롭게 주권을 행사할 수 있을 것이다.

**일곱째, 그 외 법적·제도적 보장 장치 단계적으로 도입한다.** 위임을 통한 대리 투표와 팩스 투표의 도입을 고려할 만하다. 그리고 재외선거인의 투표편의성 제고 차원에서 투표시간 연장, 재외공관이외의 추가 투표소 설치 확대, 참여확대를 위한 홍보 강화, 정당의 해외 당원협의회 설치와 선거운동 전개, 상근 재외선거관제도 실시 등을 전면적으로 검토하여 실시할 필요성이 있다.

## 5. 정치자금 공개의 활성화

**첫째, 정치자금 수입·지출내역이 실시간 공개되어야 한다.** 현재 선거비용은 선거일 후 30일이 지나서야 공개되고 있어 유권자들이 후보자 선택에 영향을 미치지 못하고 있으며, 각 후보자들이 자율적으로 이루어지고 있는 선거기간 중의 인터넷 공개행위도 그 효율성을 담보할 수 없으므로 후보자는 정치자금 수입·지출이 이루어지는 경우 48시간 이내에 그 내역을 인터넷 홈페이지를 통한 공개를 의무화하여야 한다. 또한 정당, 후보자, 후원금 등의 정치자금도 공개를 의무화하여야 한다. 정당의 수입 중 높은 비중을 차지하는 국고보조금과 기탁금 지출에 대한 실시간 공개는 납세자인 국민에 대한 의무에 해당되므로 우선적으로 추진되어야 한다.

**둘째, 정치자금 회계보고서가 인터넷에 상시적으로 공개되어야 한다.** 현행 공고일 부터 3개월간 회계보고서, 정치자금수입과 지출내역, 첨부서류 열람, 사본교부 방식은 일반 국민의 정치자금 정보 접근에 한계성이 있으므로 정당, 후보자 등의 회계 보고 자료를 전자적 형태로 제출토록 하고, 중앙선거관리위원회 시스템을 통하여 상시 공개토록 하여야 한다.

**셋째, 출판기념회 모금·지출내역과 고액 당비 납부자 공개제도 개선이 필요하다.** 공직선거법에서 개최기간에 제한을 두고 있는 외에 별도의 제한 규정을 두고 있지 아니하며 국민들의 정치 불신의 하나가 되고 있는 출판기념회에 대하여 모금액, 지출내용 등을 공개하도록 하여야 할 것이다. 또한 특정 당원이 거액의 당비를 납부하고 당내 영향력을 행사하거나 부정한 방법으로 선출직 후보자로 선출될 가능성을 차단하기 위하여 일정 범위 이상의 고액당비 납부자는 공개하는 것이 필요하다.

넷째, 정치자금에 대한 국민통제를 강화해 나가야 한다. 정치자금의 수입·지출에 관한 가능한 많은 정보를 쉽고, 충분하게 국민들이 접근할 수 있도록 공개하여 국민의 통제를 유도하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 정치자금 수입·지출 실시간 공개, 정치자금 회계보고서 인터넷 상시공개를 통하여 국민의 이의신청을 받는 방법 등으로 정치자금의 투명성을 높이고 정치자금 관련 부정을 방지하는 국민의 ‘참여 규제’가 필요하다.



## 참고문헌

## References

1. 국내문헌
2. 외국문헌
3. 웹사이트
4. 헌법재판소 결정문, 대법원 판례

## 〈참고문헌〉

### 1. 국내문헌

#### [서 적]

- 강원도선거관리위원회. 2018. 『역대 사전투표 현황 분석(제19대 대선을 중심으로)』.
- 경찰청 훈령(제574호). 2009. 『수사경찰 인사운영 규정』
- 경찰청 훈령(제809호). 2011. 『전문수사관 운영 규칙』
- 고선규. 2012. 일본의 정치자금제도와 사례. 『정치자금규제와 정치개혁에 관한 연구』. 선거연수원.
- 고선규. 2014. 부산대학교 대학생 조사결과. 『2014 지방선거 사전투표제의 효과분석』.
- 대검찰청 예규(제876호). 2016. 『디지털포렌식 수사관의 증거수집 및 분석규정』
- 선거연수원. 2017. 『시민연구관보고서』
- 선거연수원. 2014. 『각 국의 선거비용 조사』. 통일 독일의 선거제도. 해외연구관 지정과제.
- 선거연수원. 2014. 『각국의 투·개표소 운영실태』 해외연구관 지정과제.
- 선거연수원. 2017. 『전임교수 연구보고서』
- 선거연수원. 2017. 『직원연구관 연구보고서』.
- 손재권. 2016. 『공직선거의 이해』. 동양미디어.
- 외교부. 2016.12.31.기준. 『재외동포현황 2017』.
- 이현출외. 2013. 『주요국의 정치자금 투명성 관리제도』. NARS 현안보고서 제211호. 국회입법조사처.
- 조해주 외. 『2012. 통계로 보는 선거 60년(분석편)』. 서울 : 정우문화사
- 중앙선거관리위원회. 1992~2016. 『제14대 ~ 제20대 국회의원선거 총람』
- 중앙선거관리위원회. 1992~2017. 『제14대 ~ 제19대 대통령선거 총람』
- 중앙선거관리위원회. 1995~2018. 『제1회 ~ 제7회 전국동시지방선거 총람』
- 중앙선거관리위원회. 2004. 『제17대 국회의원선거유권자의식조사』
- 중앙선거관리위원회. 2004. 『제17대 국선 선거법위반행위 감시·단속결과 자료집』
- 중앙선거관리위원회. 2009. 『일본의 재외선거제도에 관한 연구』.
- 중앙선거관리위원회. 2013. 『양대 재외선거백서』.
- 중앙선거관리위원회. 2014. 『공명선거의 발자취』
- 중앙선거관리위원회. 2014. 『제6회 전국동시지방선거 사전투표백서』.
- 중앙선거관리위원회. 2015. 『각 국의 선거제도 비교연구』.
- 중앙선거관리위원회. 2015. 『2020 위원회미래비전』.
- 중앙선거관리위원회. 2015. 『재외선거 관련 제도개선 사항』.

- 중앙선거관리위원회. 2016. 『2020 위원회 미래비전』.현대아트컴.
- 중앙선거관리위원회. 2016. 『제20대 국선 종합평가회』. 분야별 우수사례).
- 중앙선거관리위원회. 2016. 『제20대 국회의원선거 내부평가』
- 중앙선거관리위원회. 2017. 『선거관리위원회 중기발전방안(연구용역보고서)』
- 중앙선거관리위원회. 2017. 『선거연구』 제8호.
- 중앙선거관리위원회. 2017. 『정당의 활동개황 및 회계보고』 .
- 중앙선거관리위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』 .
- 중앙선거관리위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 내부평가』
- 중앙선거관리위원회. 2017. 『해외연구관보고서』
- 중앙선거관리위원회. 2018. MAY. 『선거관리보 담음』 . 제75호.

## [논 문]

- 김대근외. 2017. “사이버상 유권자 의사 왜곡 방지에 관한 연구.” 한국형사정책연구원
- 김범수. 2014. “투표용지의 순서효과, 기호효과, 후광효과 : 2014년 서울시교육감선거”
- 김범진. 2017. “사회갈등 해소를 위한 생활주변선거 지원확대방안”
- 김수연. 2017. “선거영역에서의 가짜뉴스 허위사실의 규제”
- 김영철. 2003. “선거에 있어서 시민단체의 역할에 관한 연구.” 서울시립대 도시과학 대학원 석사학위논문.
- 김종갑. 2012. “이슈와 논점 : 19대 총선 재외국민선거와 투표율 제고 방안.” 국회입 법조사처.
- 김종갑. 2016. “이슈와 논점 : 20대 국회의원 재외국민선거 투표율 분석과 향후 과 제.” 국회 입법조사처.
- 박상철 외. 2015. “선거부패의 양태 분석 및 방지방안.” 『한국정치법학연구소』 .
- 박지원. 2016. “미국에서 투표소 셀카 및 SNS 공개규제와 위헌성 논의.” 『사람과 도서관』 .
- 성선제. 2013. “재외선거 투표율 제고 방안.” 『미국헌법연구』 . 24(2).
- 엄기홍. 2011. “정치자금 지출구조에 대한 실태분석.” 중앙선거관리위원회.
- 오성택. 2015. “정책흐름모형을 적용한 정책결정과정 비교분석 : 재외선거정책과 선거사이버보안정책을 중심으로(A Comparative Case Analysis of Policy Decision Making Process in the view of Policy Stream Model : Focused on Policies of Overseas Election and Electoral Cyber Security)” 서울시립대 일반 대학원 행정학박사학위논문.
- 유재원. 2003. “시민참여 확대방안. 참여민주주의 시각에서.”
- 음선필. 2012. “정당정치 발전을 위한 정치자금제도 개선방안.” 선거연수원.
- 이미란 외. 2017. “선거에서 가짜뉴스(Fake News)의 현황과 대응방안 연구.”
- 이상윤. 2010. “재외선거제도의 논점과 과제.” 고려대학교법학연구원 고려법학 제59 호 2010년 12월.
- 이상진외. 2013. “선거관리위원회 디지털포렌식 체계 구축에 관한 연구.” 고려대학

교 산학협력단.

이수정 외. 2007. “검찰 일반직의 수사자격 인증제 도입방안.”

이재진. 2017. 포스트 트루스(Post-Truth) 시대의 페이크뉴스와 저널리즘.

이재훈·고선규. 2014. “2014년 기초의회의원선거의 기호효과 분석.” 한국정당학회보 제13권 제3호 2014년(통권 28호)

이준광. 2014. “재외선거의 투표율 제고 방안 연구.” 서울시립대 도시과학대학원. 석사학위논문.

이춘영. 2011. “한국과 일본의 재외선거제도비교와 정책적 시사점에 관한 소고”

임성식외. 2006. “선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구.” 형사정책연구원.

임성학. 2016. “정치자금의 원활한 조달과 투명성 강화방안에 관한 연구.” 한국정치학회.

주선미. 2014. “투표용지 순서효과와 교호순번제(가로형 순환배역발식) 투표용지의 도입”

주선미. 2017. “미국의 투표소요원 교육방식과 한국에의 시사점.” 선거연수원. 2017년도 『전임교수 연구보고서』

중앙선거관리위원회 블로그. 2018.4.23. 정정당당스토리. 제7회 전국동시지방선거 장애인 및 근로자의 참정권. 이렇게 보장합니다!

중앙선거관리위원회. 2012. “정당, 정치인 및 그 후원회의 정치자금 회계보고 및 공개제도.” 해외통신원 지정과제

중앙선거관리위원회. 2013. “정치자금 조달 방법 및 투명성확보 방안.” 해외통신원 지정과제

중앙선거관리위원회. 2017. “생활 민주주의정착을 위한 스마트투표 활성화 방안.”

중앙선거관리위원회. 2017. “해외연구관보고서 : 해외제도 소개를 중심으로.”

중앙선거관리위원회. 2018. 보도자료. 공정하고 흠 없는 투·개표준비 차질없이 진행.

중앙선거관리위원회. 2018.4.22. e-정보. “블록체인 기반 온라인투표시스템.” 2018-4.

진승엽. 2008. “재외국민 선거권 부여에 관한 연구 : 선거권 부여범위 및 도입대상 선거 중심으로.” 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.

최공필. 2017. “블록체인활용과 정보보호.” 디지털금융연구센터.

최진봉. 2016. ‘가짜뉴스가 대선결과를 뒤집을 수 있다.’ 시사저널 2018년 3월호.

한국인터넷정보학회. 2017.09.29. “블록체인방식을 활용한 온라인투표시스템 적용가능성 연구.”

한국형사정책연구원. 2012. “제19대 국회의원재외선거의 문제점 및 개선방안.”

한승철. 2010. “재외선거제도의 현황과 개선방안에 관한 헌법적 고찰.” 성균관대학교 대학원 석사학위논문.

황용석외. 2017. “가짜뉴스의 개념화와 규제수단에 관한 연구.” 언론과법 제16권1호.

황용석. 2017.3.20. “페이크뉴스현상과 인터넷서비스사업자 자율규제현안.” KISO포럼 정책 세미나 발표문.

### [신문 등]

e조은뉴스. 2018.6.4. 숫자로 보는 제7회 지방선거  
mbc. 2018.6.3. 줄 투표 관행이 만든 기호 ‘가’의 위력  
국제신문. 2018.6.13. 장애인에게 여전히 문턱 높은 투표소  
뉴시스. 2008.6.4. 2008년 실시된 6.4. 재·보궐선거에서 경기지역 13개 지역 평균투표율이 18.3%로 잠정결정  
매일경제. 2016. 2.28. “장외주식 ‘블록체인’ 사흘 걸리던 대금결제 하루만에 OK”  
문화일보. 2017.1.22. 12면. 이재진. “페이크뉴스는 범죄행위”  
문화일보. 2018.7.26.  
불교신문. 2011.9.6. “서울시장 보궐선거에도 어쩔 수 없다”  
세계일보. 2018.5.1. 진선미 국회의원.  
시사저널. 2014.11.12. [참여를 디자인하라] 클릭 한 번으로 정치인 ‘돈줄’ 알게 한다.  
연합뉴스. 2017.5.4. 선거관리위원회 “사전투표용지는 한 종류. 허위사실유포 엄중조치”  
연합뉴스TV. 2018.5.20. [여의도 풍향계] 지방선거 ‘묻지 마 줄 투표’의 명암  
인천일보. 2018.7.17. “장애인 투표. 비밀도 없고 배려도 없었다”  
재외동포신문. 2012.4.9. “재외선거 낮은 투표율. 해결책은?”  
중앙일보. 2011.4.17. “G20 주요국가 재외선거 투표방식 살펴보니…한국만 우편투표 안 해”  
한겨레. 2012.3.28. [왜냐면] 재외선거의 세 가지 문제점 / 윤석준  
한겨레. 2018.6.13. 목욕탕 지하. 선팅가게. 웨딩홀...이색투표소 열전  
한국일보. 2018.6.19. 황창규 영장... 전현 의원 99명에 불법후원금

## 2. 외국문헌

Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun. 2007. Voting from Abroad-The International IDEA Handbook. Mexico.  
The International IDEA. 2007. The International IDEA. "Voting from Abroad". The international IDEA Handbook. 24. November. Sweden : Trydells tryckeri AB.

## 3. 웹사이트

<https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook#.riW26RZao>(검색일 2018.07.23.)

Digital Voting with the use of Blockchain Technology :

<https://www.economist.com/sites/default/files/plymouth.pdf>

<https://followmyvote.com/online-voting-technology/blockchain-technology/>  
<https://ko.ac-illust.com/search-result?keyword=%EA%B0%9C%ED%98%B8%20%ED%83%9D%EC%8B%9C>(검색일 2018.08.16.)  
<http://infographics.economist.com/2018/democracyindex/>  
<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EC%A3%BC%EC%9D%98>  
<http://www.kvoting.go.kr>  
<https://namu.wiki/w/>  
<http://www.nec.go.kr/abroad/main.do>(검색일 : 2018. 6. 15)  
<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/32899.do?menuNo=200035>(검색일:2018.05.25)  
<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/34936.do?menuNo=200035>(검색일:2018.05.25)  
<https://ova.nec.go.kr>(검색일:2018.05.25)  
<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3548884&cid=42346&categoryId=42346>

#### 4. 헌법재판소 결정문, 대법원 판례

헌법재판소 1999. 11. 25. 95헌마154  
헌법재판소 2010. 12. 28. 2009헌마466  
대 법 원 1989. 5. 26. 선고 88수54