

선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안

조은숙 | 포항시 북구선거관리위원회

+ 국문요약 +

본 연구에서는 선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안을 분석하였다. 기존의 연구를 통해 우선 시민참여와 정부신뢰의 상관관계를 분석하고, 시민참여를 통해 정부신뢰가 확보될 수 있다는 전제하에서 연구를 수행하였다. 지난 제19대 대통령선거에서 시민단체의 요구사항 분석 결과, 사전투표와 개표 절차에 대한 참관참여 요구가 두드러짐을 알 수 있었고, 특히 투·개표 절차사무 과정이 공정하고 투명하게 이뤄지고 있는지 확인하기 위한 참관권에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 선거관리 신뢰를 확보하기 위한 시민참여 방안으로 일반시민의 참관권 보장 및 강화가 반드시 필요하다는 것을 알 수 있었다. 시민참여 확대는 선거과정의 부정을 감시하는 역할을 할 뿐만 아니라 선거관리위원회의 투명한 선거관리 과정을 증명해주는 상호보완적 역할을 하므로, 시민참여 확대는 행정편의성 저하에도 불구하고 지속적으로 추구해야 할 방향이라고 할 수 있다. 진정한 신뢰확보를 위하여 선거관리위원회가 보다 적극적이고 과감한 변화를 모색해야 할 필요가 있음을 시사하고 있다.

I. 서론

2017년 5월 9일 실시한 제19대 대통령선거는 시민단체의 선거과정에 대한 감시활동이 그 어느 때보다 활발했다. 출입 통제구역인 관내사전투표함 보관장소에 대한 출입 요구, 관내사전투표함 접수장소 참관 요구, 개표소로 우편투표함 이송과정에 동행 요구 등 과거에 없던 적극적이고 구체적인 양상으로 나타났다. 일부 회원들은 선거관리위원회 청사 인근에 텐트를 치고 야간 감시하거나 선거관리위원회의 정당한 업무수행을 간섭하는 등 공격적인 태도를 보이기도 했다.

이러한 선거과정에 대한 불신이 여전히 존재하는 것은 과거 비민주적인 분위기 속에서 경험한 부정선거의 경험이 아직 존재하기 때문일 가능성이 크다. 선거관리위원회는 이러한 뿌리 깊은 불신을 해소하기 위해 각종 반박자료와 투·개표과정을 알리기 위한 정보제공 및 홍보에 적극적으로 노력했으나 선거과정에 시민을 참여시키는 방안에는 소극적인 태도를 취해왔다. 일반국민 개표사무원 공모제도는 지난 2014년 지방선거에서 형식적으로 운영되다가 단 1회 시행된 끝에 폐지되었으며, 그나마 지난 2015년 법개정으로 도입된 일반 선거권자 개표참관인 공모제도가 유일한 시민참여제도라고 할 수 있다. 개표관람제도의 경우에도 누구든지 관람증을 받아 관람이 가능하도록 규정한 취지와 다르게 일반시민의 참여는 사실상 보장되지 못하고 있는 실정이다.

선거관리위원회의 투·개표 과정에 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. 무엇보다 민주주의 국가에서 선거를 관리하는 주무기관을 불신하고 선거과정을 의심한다는 것은 민주주의 국가로서의 위상을 흔들리게 한다. 투·개표 부정에 대한 의혹이 일반 국민 사이에 광범위하게 퍼져 있고 선거관리위원회에 대한 불신이 팽배한 지금의 사회적 분위기는 민주주의의 건전성을 지키기 위해 반드시 바로잡아야만 한다.

선거관리위원회에서는 신뢰확보 방안으로 그동안 국민의 참여보다는 정보제공, 즉 설명과 설득 중심으로 접근했다. 투표지분류기 의혹에 대한 반박자료를 만들고, 투·개표 의혹에 대하여 다양한 홍보자료를 제작하여 공개했지만 국민들은 쉽게 신뢰를 주지 않고 있다. 이제는 대국민 설득과 홍보 등 정보제공 수준에서 나아가 선거 과정에 국민을 직접 참여시켜 신뢰를 회복하는 방안을 마련해야 할 필요성이 있다.

II. 시민참여와 정부신뢰의 상관관계

1. 시민참여와 정부신뢰

민주주의 정부는 시민의 다양한 요구를 수용하여 정책에 반영하는 정치체제이다. 정부가 시민의 요구를 제대로 정책에 반영하기 위해서는 시민이 그 과정에 능동적이고 자유롭게 참여하여 자신의 요구를 표출할 수 있어야 한다. 따라서 시민참여는 민주주의의 핵심이라고 할 수 있다. 시민의 참여를 통해서 정부는 시민의 신뢰와 지지를 이끌어내고 행정의 책임성을 담보할 수 있다. 또한 정부에 대한 신뢰는 정부의 일반적인 설명이 아니라 정부와 시민의 상호작용 속에서 형성된다.

시민들은 참여를 통해 정치과정에 대해 보다 많은 것을 알게 되며, 문제를 해결하고 목표를 달성하는 기술을 터득하게 된다. 참여를 통해 정치에 대한 경험과 지식이 누적되면서 시민들은 자신들이 정치체제에 영향을 미칠 수 있다고 믿는 정치효능감을 갖게 된다. 더 나아가 시민들이 정부에 영향력을 행사할 수 있으며, 정부가 시민들의 요구에 반응한다고 믿게 되면 정부에 대한 시민의 신뢰가 동시에 높아진다(유재원, “시민참여 확대방안: 참여민주주의 시각에서,” 2003).

시민참여가 정부신뢰를 증진시킨다는 인과관계(Yang and Pandey 2011; Wang and Wart 2007)에 대한 연구도 존재한다. 시민참여를 통하여 신뢰가 형성되면 정부의 정책 활동을 더욱 지지하는 방향으로 작용하는 반면, 신뢰가 형성되지 않으면 정책 활동에 저항하는 방향으로 작용하기 쉽다. 이는 이번 제19대 대통령선거에서 시민단체가 선거관리위원회의 정상적인 업무수행 과정에 대하여 의혹을 제기하고 감시활동을 벌인 사례를 통해서도 알 수 있다. 시민참여가 충분히 보장되지 않았기에 선거관리에 대한 신뢰가 형성되지 않았고, 선거관리에 대한 불신은 결국 선거관리위원회의 업무에 대한 강력한 저항의 형태로 나타났다고 볼 수 있다.

2. 시민참여를 통한 정부신뢰 확보사례

시민참여는 국민을 행정의 소비자로서만이 아니라 생산자로서 인식하고 행정과정의 파트너로 간주하여야 한다는 취지에서 최근 활발하게 논의되고 있다. 우리나라도 정책과정

및 행정과정에 국민의 의사를 효과적으로 반영하고 정부기관의 위법·부당한 행정행위를 감시·견제하기 위하여 여러 시민참여제도를 운영하고 있다.

대표적인 예라 할 수 있는 「국민참여재판제도」는 사법에 있어서 국민주권주의와 참여민주주의를 실현하고 사법의 민주적 정당성과 투명성을 제고함으로써 국민으로부터 신뢰 받는 재판제도를 확립하기 위한 목적으로 2008년 도입되었다. 국민참여재판은 비록 시범 실시 단계로 제한적인 참여라는 한계가 있지만, 국민의 신뢰를 회복하고 공정한 재판을 담보하기 위한 노력의 결과로 만들어진 제도이지 우리나라 사법역사상 처음으로 주권자인 국민이 형사 사법에 직접 참여하는 제도라는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

또 다른 사례로 「주민참여예산제도」가 있다. 지방자치단체에서 예산을 편성할 때 주민들의 의견을 수렴하여 예산에 반영함으로써 자의적이거나 비효율적인 운영을 방지하고자 하는 것이 주민참여예산제도의 도입취지이다. 지방정부의 예산과정 및 정책집행과정에서 시민참여는 지방정부의 정책과정이 현실로부터 괴리되는 것을 방지할 뿐만 아니라 정치·행정에 대한 시민들의 의견 투입을 가능하게 만들고, 정책결정의 오차에 대한 수정까지 가능하게 할 수 있다고 한다(Irvin & Stansbury 2004). 이러한 주민참여예산제도를 통해 행정의 민주성을 확보하고 예산 편성 과정 전반에 대한 공개로 예산의 투명성·공정성·책임성도 확보할 수 있게 된다(이순향·김상현, “주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로,” 2011).

III. 시민단체 요구사항과 현행 시민참여 제도

1. 시민단체(시민의눈) 성격 및 요구사항

1) 시민의눈 성격

지난 제19대 대통령선거에서는 시민의눈, 공명선거시민네트워크 등 시민단체의 감시활동이 활발했다. 그중에서도 시민의눈은 일반 시민들의 참여를 토대로 전국적인 네트워크를 구축하여 가장 적극적이고 활발하게 감시활동을 한 단체로 중앙선거관리위원회 및 시도 단위 선거관리위원회와 면담을 통해 요구사항을 적극적으로 표명하는 등 가장 큰 영향력을 발휘한 시민단체이므로, 이번 연구에서는 시민의눈을 중심으로 분석하고자 한다.

(1) 시민의눈 입장

‘제19대 대통령선거 부정선거 감시단 시민의눈 발족 기자회견(2017.3.20)’ 당시 기자회견문에 따르면 시민의눈은 스스로 “초정파(超政派) 선거감시단”으로 정의했다. 기자회견문에 따르면 특정 정당과 무관하게 “대통령선거가 깨끗하고 투명하고 공정한 선거절차가 될 수 있도록 절차상의 부정선거가 개입될 수 있는 모든 과정 감시를 목표”로 삼고 있다고 했다. 또한 “선거 후 절차상의 부정선거 논란을 종식시켜 승자나 패자 모두 승복할 수 있는 선거문화를 정착시키고 더 나아가 선거관리 업무전반의 신뢰를 높여 선거가 민주주의의 꽃이 될 수 있도록 견인”하는 것이 목적임을 밝혔다. 아울러 “투명한 선거문화를 정착시키기 위해 선거관리위원회, 모든 정당 간의 파트너십을 구성하고 사전 협의 등을 통해 절차상의 부정이 개입될 수 있는 여지를 차단하는 초정파 자발적인 시민운동”으로 “그 어떤 정당과도 함께 할 것”이라고 했다. 기자회견문에 따르면 시민의눈은 정당을 초월하여 부정선거 감시를 통하여 깨끗하고 공정한 선거를 이루고자 하는 공명선거추진단체로 볼 수 있다.

(2) 선거관리위원회 입장

지난 2015년 문성근 국민의명령 대표 주축(제안)으로 온·오프라인을 결합한 초정파 정치네트워크를 위한 플랫폼 ‘시민의날개’가 출범되었다. 시민의날개 외 온라인상에서의 허위사실 유포 및 역사적 사실 거짓 폭로 등을 바로잡기 위한 선플운동 전개단체인 ‘시민의손’, 20·30대 청년층 투표율을 높여 민주진보진영의 승리를 견인하기 위한 ‘시민의발’이 출범되었으며, ‘시민의눈’은 투표함·사전투표함 감시 및 투·개표감시 등 선거감시를 위해 출범되었다.

이러한 사실관계로 미루어 시민의눈이 특정 정당과 연계되어 있다고 짐작할 수도 있으나, 시민의눈에서 공식적으로 특정 정당에 대한 지지의사를 표명한 적이 없고, 특정 정당을 지지한다고 볼만한 구체적인 행위가 없었으므로 시민의눈을 「공직선거법」 제10조 제1항 제4호에 따라 공명선거추진활동을 할 수 없는 단체인 ‘특정 정당 또는 후보자를 지원하기 위해 설립된 단체’로 선불리 정의하는 것은 위험해 보인다. 지난 제19대 대통령선거 과정에서 시민의눈 활동에 대하여 일반 유권자들이 대체로 호의적인 인식을 가지고 있었다는 점도 시민의눈이 단순히 특정 정당을 위해 활동하는 편향된 단체로 함부로 정의할 수 없게 만드는 부분이다. 중앙선거관리위원회 또한 직원들의 개인적 의견은 별론으로 하고, 시민의눈 요구사항을 신중하고 면밀하게 검토하여 최대한 수용하려고 노력했던 점을 볼 때, 공식적으로는 시민의눈을 특정 정당과 무관한 단체로 간주하고 대응했다고 봐

야 할 것이다.

2) 제19대 대선 과정에서 시민의는 요구사항

〈표 1〉에서 알 수 있듯이 사전투표와 개표 절차에 대한 요구사항이 두드러진다. 사전투표의 경우 선거관리위원회 청사에 보관하는 관내사전투표함 보관장소에 대한 출입 허용 및 감시 요구가 많았고, 개표의 경우 투표지분류기 등 전산장비와 관련한 요구가 많았다. 선거관리위원회는 시민의는 대표자 등과의 면담을 통해 위 표에 나열된 요구사항 중 수용가능한 부분은 최대한 수용하여 반영하였으며, 현실적으로 반영이 어렵거나 선관위 업무에 대한 오해에서 비롯된 부적절한 요구, 선관위 청사 안 감시텐트 설비 등 정상적인 절차사무 수행에 지장을 주는 요구 등은 수용하지 않았다.

시민의는 요구사항은 대체로 주요 절차사무 과정이 공정하고 투명하게 이뤄지고 있는지 확인하기 위한 ‘참관권’ 보장 및 강화에 집중되어 있다. 현행 「공직선거법」상 투·개표

〈표 1〉 제19대 대선 과정에서 시민의는 요구사항

| 구분 | 요구사항 |
|---------|---|
| 사전투표 관련 | <ul style="list-style-type: none"> • 관내사전투표함 보관장소 24시간 감시 허용 • 관내투표함 보관장소에 벽시계 설치하여 보관의 투명성 강화(벽시계가 보이도록 CCTV 촬영) • 관내사전투표함 접수 시 일정한 거리에서 참관 • 관내사전투표함 비치장소 CCTV영상 공개 • 관내사전투표함에 사전투표관리록 첨부 • 관외사전투표 우체국 배송과정에 참관인 또는 경비경찰 의무동행 |
| 개표 관련 | <ul style="list-style-type: none"> • 투표지분류기 통합모의시험 참관 • 투표지분류기 미분류율이 3%를 초과한 경우 분류기 사용 중지 • 투표지분류기, 심사계수기 등 전산장비 사용 중지 • 개표관람증 할당 배부 • 개표소로 우편투표함 회송시 동승 참관 • 개표상황표를 정당에 동시 통보하거나 인터넷에 실시간 공개할 수 있는 시스템 구축 • 개표종료 후 개표상황표(원본)를 후보자추천 정당에 FAX 송부 • 보고석에 설치된 PC(개표록 작성용) 개표매뉴얼 반영 및 개표상황표 입력장면 근접 촬영 허용 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> • 선관위 청사 안 감시텐트 설비 • 투·개표사무원 징계 강화 • 기관·시설 기표소 참관 • 기관·시설 기표소에 정당·후보자의 참관 강제 • 투표함 개표소 송부시 투표참관인 동행 참관 강제 • 투표용지 일련번호지를 선거인이 절취하여 보관함에 투입 |

출처: 중앙선거관리위원회 선거 감시 참여단체 등 면담 결과 통지 공문(1차 4.4. / 2차 4.13.)

과정 참관은 정당·후보자가 신고한 참관인에게만 허용되어 있으며, 개표참관인의 경우 정당·후보자 측 참관인 외에 일반국민이 사전 신청에 의하여 제한적으로 참관이 허용된다. 시민의눈은 허용된 참관인의 참관 외에 회원들의 자유로운 참관을 요구했으나, 선관위는 현행법상 정당하게 신고된 정당·후보자 측 참관인이 참관하므로 특정 시민단체의 참관을 임의로 허용할 수 없다는 입장을 취했다. 또한 현행법상 정당·후보자 측 참관은 임의규정이거나 참관의 실효성 확보를 위해 강행규정으로 하여야 한다는 요구가 있었다. 선관위는 참관인의 참관을 강제할 근거가 없으므로 수용하지 않았다.

시민단체의 이러한 참관 요구는 선관위가 주축이 되어 수행하는 절차사무 과정에 대한 불신에서 비롯되었다는 것을 부정할 수 없다. 그 불신이 선거제도에 대한 이해부족과 선관위의 지속적인 공정성·투명성 확보를 위한 대책에 대한 오해 또는 무지에서 비롯되었다고 해도, 선관위는 선거관리 주무기관으로서 그 불신에 대한 책임을 져야 하며 어떠한 상황에서도 책임을 외면할 수 없는 입장이다.

2. 선거과정 참여를 보장한 현행 제도

1) 선거과정 참관·참여 제도

현행 「공직선거법」상 선거과정 참관제도는 대표적으로 「사전투표참관인제도」, 「투표참관인제도」, 「개표참관인제도」(일반국민 공모 포함), 「기관·시설안의 기표소 참관제도」가 있다. 참관 외에 일반국민 참여방법으로 개표관람, 투·개표사무원 근무 형태로 참여가 가능하다.

(1) 참관제도

현행법상 투·개표 참관제도의 공통점은 모두 정당·후보자 측이 신고한 참관인만이 참관이 가능하다는 점이다. 기관·시설 안의 기표소 참관의 경우 별도 서면신고 절차는 없으나 정당·후보자 측에서 선거권자 중 1명을 선정하여 참관토록 할 수 있으므로 역시 정당·후보자를 통하지 않고서는 참관이 불가하다. 개표참관인의 경우 최근 개표과정에 대한 신뢰확보 차원에서 법개정을 통하여 정당·후보자 측 참관인 외에 선거관리위원회에서 일반국민의 신청을 받아 개표참관인을 추가로 선정하여 참관하게 할 수 있게 했다. 그러나 정당·후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 20% 이내에서 선정 가능하여 그 수가 제한적이라 할 수 있다. 또한 개표참관은 강행규정이 아니므로 참관을 거부했다

고 해서 별도의 처벌규정은 없다.

현행법상 투·개표 과정 참관제도의 가장 큰 한계는 정당·후보자가 신고한 참관인 외에 일반국민의 참여가 제한된다는 점이다. 개표참관인에 한하여 제한적으로 일반국민 공모제도를 도입하였으나 사전투표 및 투표참관인의 경우 공모제도가 존재하지 않는다. 또한 참관인의 참관이 강행규정도 아니므로 참관을 포기하는 경우 참관인 없이 선거사무가 진행될 수도 있다. 물론 참관인 수가 기준수에 미달하는 경우 선관위에서 자체적으로 참관인을 선정하여 최소인원을 유지하도록 되어 있지만 이 경우 선관위에서 자체선정한 참관인의 공정성 문제가 제기될 수 있다.

(2) 정당추천위원 참여·입회제도

「선거관리위원회법」에 따라 교섭단체를 구성한 정당은 위원을 추천할 수 있다. 정당추천위원은 선거과정의 신뢰성과 공정성을 확보하기 위한 제도로 제19대 대통령선거의 경우 역대 최대인 4개 정당(더불어민주당, 자유한국당, 국민의당, 바른정당)이 교섭단체를 구성하여 위원 추천이 가능했다.

정당추천위원은 공직선거법상 주요 선거과정에 참여하도록 되어 있는데, 구·시·군 정당추천위원의 경우 거소투표용지 발송과정, 선상투표용지 전송과정, 우편투표(거소·선상투표, 관외사전투표, 재외투표) 투표함 투입·보관과정, 투표용지발급기 읍·면·동위원회 송부과정, 투표용지 인쇄·납품 및 송부과정, 우편투표함 비치 및 봉인과정 등에 참여 또는 입회하게 된다. 읍·면·동 정당추천위원의 경우 통합선거인명부 봉합·봉인 등 보관과정, 통합선거인명부 수령과정, 투표용지의 수령·보관 및 투표관리관에게 인계하는 과정, 투표용지발급기 수령·보관 및 투표관리관에 인계과정 등에 참여 또는 입회하게 된다. 그러나 정당추천위원이 참여 또는 입회하지 않는 경우에는 그 참여 또는 입회를 포기한 것으로 간주하므로 강행규정은 아니며 별도의 처벌규정은 없다.

(3) 그 밖의 참여제도

참관제도 외에 선거과정에 참여하는 방법으로 대표적으로 「개표관람제도」가 있다. 「공직선거법」 제182조(개표관람) 제1항에 따르면 “누구든지 구·시·군선거관리위원회가 발행하는 관람증을 받아 구획된 장소에서 개표상황을 관람할 수 있다.”고 규정되어 있다. 또한 공정하고 중립적인 일반인이라면 투·개표사무원으로 위촉되어 투·개표소에서의 근무가 가능하다.

그러나 현행 개표관람제도의 경우 정당·후보자 측이나 유관 기관 등에 배부하여 관람

토록 하는 용도로 운영되고 있으며, 실질적으로 개표관람을 희망하는 개인이 개표관람을 요구하는 경우 관람증을 배부받지 못할 가능성이 크다. 또한 개표관람은 개표소 내가 아닌 개표소 밖의 구획된 장소에서만 관람이 가능하므로 사실상 개표진행과정을 구체적으로 확인할 수 없다. 투·개표사무원의 경우에도 주로 지방자치단체 공무원이나 교육공무원, 금융기관 직원 등을 기관에서 일괄 추천받아 우선 위촉하고 인력이 부족한 경우 제한적으로 일반인을 위촉하고 있는 실정이며, 일반인 위촉의 경우에도 신청이나 공개모집을 통하여 이뤄지는 것이 아니라 개인적인 인맥을 통하여 위촉되는 경우가 많아 사실상 일반 국민의 투·개표사무원 근무는 극히 제한적이라고 볼 수 있다.

2) 사회단체의 공명선거 추진활동 보장

「공직선거법」 제10조(사회단체 등의 공명선거 추진활동) 제1항에 따르면 “사회단체 등은 선거부정을 감시하는 등 공명선거 추진활동을 할 수 있다.”고 규정되어 있다. 다만 단서규정으로 법령에 따라 정치활동이나 공직선거 관여가 금지된 단체나 특정 정당 또는 후보자를 지원하기 위해 설립된 단체, 선거운동을 하거나 할 것을 표방한 노동조합 또는 단체 등에 대하여 공명선거 추진활동을 금지하고 있다.

본 조에 따라 단서규정에 따라 제한받지 않는 시민단체 등은 법의 허용범위 내에서 공명선거 추진활동이 가능하다. 지난 제19대 대통령선거에서 시민의논의 선거 감시활동 또한 공명선거 추진활동의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 현행 「공직선거법」상 사회단체의 공명선거 추진활동은 두 가지를 규정하고 있다. 첫째, 공명선거추진활동 시 항상 공정한 자세를 견지하여야 하며, 특정 정당이나 후보자의 선거운동에 이르지 아니하도록 유의해야 한다. 둘째, 선관위는 사회단체 등이 불공정한 활동을 하는 때에는 경고·중지 또는 시정명령을 해야 하며, 그 행위가 선거운동에 이르거나 선거관리위원회의 중지 또는 시정명령을 이행하지 아니하는 때에는 고발 등 필요한 조치를 하여야 한다. 즉 사회단체 등의 공정한 공명선거 추진활동을 폭넓게 허용하되, 선거운동에 이르거나 불공정한 행위를 한 경우 고발이나 경고·중지 또는 시정명령이 가능하다.

IV. 선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안

1. 정당·후보자 외 일반국민의 참관권 보장—참관인 공모제도 도입

1) 실태 및 문제점

현행법상 참관제도는 제한적으로 일반국민 공모제를 도입한 개표참관인을 제외하고는 정당·후보자가 신고하거나 선정한 참관인만이 참관이 가능하다. 정당·후보자를 통하지 않고서는 일반국민이 투·개표과정을 참관할 수 있는 기회는 사실상 전무하다고 볼 수 있다. 현행 「공직선거법」은 선거과정에 직접 참여하여 공정성과 투명성을 확인하고자 하는 일반 국민들의 요청을 수용하기 위한 근거가 매우 부족한 실정이다. 따라서 정당·후보자가 신고하는 참관인 외에, 선거관리위원회에서 직접 일반국민의 신청을 받아 참관인을 선정하는 공모제도의 적극적인 도입을 고려할 필요가 있다.

개표참관인의 경우 일반국민 공모제도가 시행되고 있지만 사전투표 및 투표참관인의 경우 아직 일반국민이 참관할 수 있는 기회는 전무하다. 지난 2015.8.13. 「공직선거법」 개정으로 처음 도입한 개표참관인 공모제도는 선거관리위원회에서 개표장소와 선거인 수 등을 고려하여 선거권자의 신청을 받아 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 100분의 20 이내에서 개표참관인을 추가로 선정하여 참관하게 할 수 있도록 하는 제도로, 실제로 이번 제19대 대통령선거에서 시민의눈 등 시민단체에서 개표참관을 위해 공모제도를 이용하겠다는 의사를 적극 드러내는 등 공모제도에 대한 관심이 높았다.

〈표 2〉를 보면 제20대 국선 및 제19대 대선 당시 일반국민 공모제도 참관인 비율을

〈표 2〉 제20대 국선 및 제19대 대선 개표참관인 수 현황

| 선거명 | 개표소 수 | 개표참관인 수 | | | |
|---------|-------|---------|-------------------|------------------------|---------------|
| | | 계 | 정당·후보자 선정 | 일반국민 공모제도 (선거권자 신청) | 위원회 선정 |
| 제20대 국선 | 253 | 10,506 | 7,826 (74.5%) | 2,672 (25.5%) | 8 |
| 제19대 대선 | 251 | 14,221 | 12,321 (86.6%) | 1,704 (12%) | 196 (1.4%) |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://10.36.70.22:7080/>)

〈표 3〉 제20대 국선 및 제19대 대선 개표참관인 공모인원 기준

| 선거명 | 인구수별 공모인원 | | | |
|---------|-----------|-----------------|------------------|--------|
| | 5만 미만 | 5만 이상 20만 미만 | 20만 이상 50만 미만 | 50만 이상 |
| 제20대 국선 | 5명 | 10명 | 15명 | 20명 |
| 제19대 대선 | 5명 | 5~10명 | 10~15명 | 15~20명 |

출처 : 중앙선거관리위원회 종합관리지침

알 수 있다. 제20대 국선의 경우 전체 참관인의 25.5%, 제19대 대선의 경우 전체 참관인의 12%가 공모제도를 통한 일반국민 참관인이다. 앞서 실시한 국선에 비해 대선에서 일반국민 공모제도를 통한 참관인 수가 감소한 것은 대국민 관심도 저하때문이라기보다는 공모제도를 통한 참관인 수 선정기준 자체가 감소했기 때문으로 보인다. 〈표 3〉에서 확인할 수 있듯 제19대 대선에서는 제20대 국선과 달리 공모인원 하한기준을 설정하였는데, 해당 위원회에서 업무경감 차원에서 하한기준에 맞추어 공모인원을 결정함에 따라 전체적인 공모인원이 감소한 것으로 보인다.

2) 개선방안

앞서 살펴본 바와 같이 최근 도입한 개표참관이 공모제도의 경우 정당·후보자의 신고 없이도 일반국민의 개표참관을 가능하게 했다는 데 큰 의의가 있다. 지금까지의 참관인 제도가 특정 정당·후보자 측에서만 선정·신고가 가능함에 따라 참관 시 특정 후보자 측의 이익만을 수호하고 그로 인하여 종종 불합리하고 편향된 가치판단이 이뤄질 수 있는 우려가 있는 반면, 특정 정당·후보자와 무관한 일반국민을 공개모집함으로써 일반 국민의 개표참여 기회를 보장하고 아울러 개표과정에 대한 대국민 신뢰도를 향상시킬 수 있었기 때문이다.

현재 사전투표 및 투표참관인의 경우 정당·후보자 측에서 사전투표소 또는 투표소마다 2명씩 신고할 수 있도록 되어 있어 일반국민의 개인적인 참관은 불가능하다. 선거과정에 대한 불신은 개표뿐만 아니라 투표과정에도 광범위하게 존재하므로 개표참관인과 마찬가지로 사전투표 및 투표참관인제도에도 일반국민 공모제도를 도입한다면 투표과정에 대한 대국민 신뢰회복에 크게 기여할 수 있을 것이다. 사전투표소 및 투표소마다 2명 이내에서 일반국민을 참관할 수 있도록 하되, 개표참관인 공모시스템처럼 중앙선거관리위원회에서

별도의 시스템을 구축하여 인터넷 신청이 가능하도록 해야 할 것이다.

다만 공모제도를 실시할 경우 필연적으로 선거관리위원회의 업무가 가중될 우려가 있다. 현재 시행 중인 개표참관인 공모제도의 경우에도 최초 도입 후 지난 2016년 제20대 국선 및 2017년 제19대 대선에서 많은 문제점이 나타났다. 개표참관인 공모 및 선정 과정에서 직원들의 업무량이 대폭 가중되고 개표방해 등 악의적인 의도로 공모하는 경우 본연의 취지가 훼손될 수 있다는 의견이 나오기도 했다. 향후 직원들의 업무부담 감소를 위해 참관인 공모제도는 신청방법을 기존의 수기접수, 메일, 인터넷 등 여러 경로에서 인터넷 신청으로 일원화하고 개표참관인 신청시스템을 선거관리시스템과 연계되도록 설계하여 업무편의를 도모하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 또한 2개 이상의 투표소에 중복 접수하는 사례가 없도록 기술적인 조치를 강화해야 할 것이다.

2. 투·개표참관인의 자유로운 참관권 보장

1) 실태 및 문제점

(1) 투표참관 시 사진촬영 제한

「공직선거법」 제161조에 따라 투표참관인은 투표용지 교부상황과 전제적인 투표상황을 참관할 수 있는 권한을 포괄적으로 부여받는다. 포괄적인 참관권 안에는 투표함 등 봉합·봉인 이상유무 확인, 기표소 내 이상유무 확인, 선거인 본인확인이 정당하게 이뤄지고 있는지 여부, 투표용지 교부 및 투표진행이 부정 없이 공정하게 이뤄지고 있는지 여부, 투표마감, 마감 후 개표소로 투표함 이송 등이 모두 포함된다. 결론적으로 법에서 별도로 열거하지 않는 한 참관범위에 제한이 없다고 볼 수 있다. 또한 사고발생 시에는 투표상황을 촬영할 수 있는데, 개표참관인이 언제든지 개표상황을 촬영할 수 있는 데 반하여 투표참관인은 사고가 발생한 경우에만 투표상황을 촬영할 수 있도록 한 것은 선거인의 투표비밀 보장, 얼굴 노출 등 사생활 침해, 투표 방해 등 다양한 요인이 고려된 것으로 부득이하게 제한하는 것으로 보인다.

이번 제19대 대선에서는 일부 시민단체 회원들이 참관인을 확보하기 힘든 군소정당의 정당·후보자 측 참관인으로 신고된 후 투표소에 배치되었고, 이들은 사고가 발생한 경우 외에도 자유롭게 투표상황을 촬영할 수 있도록 허용하여 줄 것을 요구했다. 참관인 측에서는 촬영은 정당한 권리라고 주장했지만 선거관리위원회는 투표소 안에서 사고가 발생

한 경우나 투표함 봉쇄·봉인 과정 등 제한적인 경우에만 촬영을 허용했다.

(2) 개표참관 시 보고석 등 접근 제한

개표참관인은 개표소 안에서 전체적인 개표상황을 참관할 수 있는 권한을 포괄적으로 부여받는다. 포괄적인 참관권 안에는 투표소에서 이송된 투표함 등 봉합·봉인 이상유무 확인, 투표함 개함, 투표지 분류, 심사·집계, 개표마감에 이르는 개표의 모든 과정이 포함된다. 투표참관인과 마찬가지로 「공직선거법」 별도로 열거하지 않는 한 참관범위에 제한이 없다고 볼 수 있다.

그러나 법적으로 개표소 내 자유로운 참관이 허용되는 반면, 실제 개표소 내에서는 개표소 질서유지 차원에서 법에 근거가 없는 제한이 이뤄지고 있는 실정이다. 대표적으로 법상 개표소 내 개표참관인의 접근이 제한되는 장소가 없으나, 실제로는 선거관리위원회에서 차단봉 등을 설치하여 위원검열석과 위원장석, 보고석 주변을 통제하고 있다. 현실적으로 개표참관인이 위원석이나 보고석을 통제 없이 접근할 경우 악의적으로 업무수행을 방해하거나 투표지 등을 훼손할 가능성을 우려하여 통제하는 것으로 보인다. 특히 위원장석의 경우 대체로 연단 위 등 별도의 장소에 설비되는데, 참관인이 위원장석 근처도 아닌 연단 위로만 올라가도 통제하는 것은 과도한 통제일 수 있다. 또한 보고석의 경우 참관인이 보고 중인 모니터의 내용을 확인할 수 없도록 모니터 화면이 벽면을 향하도록 설비하는 경우가 많아 참관인이 항의하는 경우도 있다. 이 경우 차단봉 밖에서는 모니터의 내용 확인이 불가능하기 때문에 정당한 참관권을 제한당한다고 생각할 여지가 충분하다.

2) 개선방안

(1) 투표참관인 촬영권한 확대

스마트폰 등을 이용한 사진촬영이 일상화된 시대에서 참관과정 및 이상여부를 증거자료로 남기기 위한 사진촬영 요구를 마냥 제한하는 것은 바람직하지 않아 보인다. 다만 투표소에서의 촬영을 언제든지 가능하도록 허용할 경우 투표소 질서유지에 지장을 줄 수 있고, 투표하러 온 선거인들을 허락 없이 촬영했을 경우 프라이버시 침해 우려가 있으므로 전적으로 허용한다면 문제가 될 것이다. 법개정을 통하여 투표소에서 사고가 발생한 경우 외에, 현재 「투표관리매뉴얼」에서 허용하고 있는 투표개시 및 투표마감 시 투표함 봉쇄·봉인 과정, 투표개시 전 기표소 내 이상유무 확인 과정에 대한 사진촬영을 추가로 허용할 필요성이 있다. 허용하더라도 투표하러 온 선거인이 없는 상태에서 사진촬영이

이뤄지므로 개인정보 침해 문제가 전혀 없으며, 투표소 질서유지에도 지장을 주지 않을 것으로 보인다. 불필요한 금지는 불필요한 불신을 야기한다. 불필요한 사진촬영 금지로 참관인의 불신과 불만을 야기하는 것보다 조속한 법개정을 통하여 사진촬영 권한을 일부 확대할 필요성이 있다.

(2) 개표참관인 보고석 등 접근권한 확대

개표참관에서 가장 문제가 되는 부분은 법적 근거 없이 위원검열석, 위원장석, 보고석 등을 차단봉 등으로 통제하여 참관인의 접근을 통제하는 것이다. 지난 제19대 대선 종합관리지침(24쪽)에서는 보고석 주변에 보고석으로부터 1미터 이상 2미터 이내 간격을 두어 차단봉(질서유지선)을 설치하여 개표참관인이 차단봉 밖에서 참관 또는 촬영하도록 안내하라는 내용이 있었다. 사실상 그렇게 안내하라는 것일 뿐 참관인이 차단봉을 넘어오더라도 직접적으로 부당한 업무방해에 이르지 않는 이상 처벌할 수 있는 규정은 없다. 보고석을 참관하는 것도 참관인의 정당한 참관권한에 해당되기 때문이다.

그러나 현실적으로 보고석의 경우 개표상황을 개표보고시스템을 통하여 보고하는 고도의 정확성과 집중력을 요하는 업무인만큼 참관인이 자유롭게 접근할 경우 업무에 지장을 줄 가능성이 크다. 따라서 차단봉을 설치하여 일정 거리를 두고 참관 또는 촬영하는 것은 어쩔수 없는 부분일 수 있다. 다만 보고석을 설비할 때 업무편의만을 생각하여 보고용 PC 모니터를 벽면을 향하도록 설비하지 말고, 참관인이 차단봉 밖에서 확인하고 촬영할 수 있도록 개방형으로 설치하도록 종합관리지침 등을 통해 개선해야 할 필요가 있다. 참관인의 입장에서 본다면 모니터를 확인할 수 없는 상황에서 차단봉으로 통제까지 해놓은 경우 참관권이 침해당하는 것이며 보고과정을 불신할 수밖에 없기 때문이다.

3. 투·개표사무원 공모제도 도입

1) 실태 및 문제점

「공직선거법」 제147조 제9항에 따라 투표사무원은 국가공무원 및 지방공무원, 각급학교의 교직원, 은행법 제1조에 따른 은행의 직원, 각 조합 등 직원, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 기관의 직원, 농협·수협·축협 등 직원, 지방공사와 지방공단 직원, 투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자로 위촉할 수 있다. 대부분 공무원 및 그에 준하는 기관에 소속된 직원을 위촉대상으로 하고 있으며, 일반국민을 위

〈표 4〉 제20대 국선 및 제19대 대선 투·개표사무원 현황

| 구분 | 선거명 | 기관 소속 | | | | | | | | 공정중립 인사 (일반인) |
|-----------|---------|---------|-----------|-------------------|--------|----------------|----------------|--------------------|-----------------------|---------------------|
| | | 계 | 국가 공무원 | 지방 공무원 | 교직원 | 금융 기관 직원 | 공공 기관 직원 | 농·수· 축협 등 직원 | 지방 공사· 공단 직원 | |
| 투표 사무원 | 제20대 국선 | 118,342 | 141 | 69,449 (58.7%) | 10,628 | 27 | 100 | 257 | 51 | 37,689 (31.8%) |
| | 제19대 대선 | 119,452 | 128 | 69,927 (58.5%) | 10,608 | 43 | 63 | 245 | 66 | 38,372 (32.1%) |
| 개표 사무원 | 제20대 국선 | 47,612 | 1,418 | 17,710 (37.2%) | 4,511 | 487 | 135 | 2,054 | 308 | 20,989 (44.1%) |
| | 제19대 대선 | 44,320 | 1,360 | 17,340 (39.1%) | 4,093 | 385 | 156 | 1,895 | 211 | 18,880 (42.6%) |

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://10.36.70.22:7080/>)

축할 수 있는 근거는 ‘투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자’에 따라 가능
하다.

〈표 4〉를 보면 제20대 국선 및 제19대 대선의 투·개표사무원 수 현황을 볼 수 있다.
(사전투표사무원의 경우 투표사무원과 동일한 양상을 보이므로 생략하였다.) 공정중립인
사(일반인)의 비중이 투표사무원은 30% 정도, 개표사무원은 40% 정도로 매우 높아 보이
나 이 표에서 보이는 일반인의 경우 공모제도를 통한 위촉이 아니므로 순수하게 일반국민
의 참여로 보기에 무리가 있다. 투표사무원의 경우 일반인을 사실상 읍·면·동사무소
에 근무하는 비공무원 근로자(공공근로자, 무기계약직 등)나 소속 공무원의 인맥을 통하
여 동원한 지인 등으로 위촉되는 경우가 많다. 개표사무원의 경우에도 실제로 장애인
단체나 여성단체 추천을 받거나 선거관리위원회의 임시인력(공정선거지원단, 선거사무보
조원)이 대부분을 차지하고 있는 실정이다. 명목상 일반인일 뿐 사실상 기관 또는 단체의
추천 형식을 띠고 위촉되는 것이다.

〈표 4〉에서 알 수 있듯 현재 투·개표사무원 인력 확보는 지방공무원과 교직원이 압도
적인 비중을 차지하고 있는데 이는 지방자치단체와 교육청 및 각급 학교를 통하여 인력을
추천받기가 가장 용이하기 때문이다. 또한 공무원이나 교직원의 경우 기본적인 중립성
및 행정적 업무처리 능력이 일정 수준으로 보장되므로 투·개표사무원으로 위촉하기에

최적의 조건을 가졌다고 볼 수 있다. 그러나 이처럼 행정적 효율성과 편의를 중점 고려한 투·개표사무원 확보는 오히려 일반국민들이 투·개표과정을 불신하는 계기가 되었다. 기본적으로 공직을 수행하는 공무원에 대한 불신, 그리고 선거관리위원회뿐만 아니라 지방자치단체와 교육기관 등 행정기관에 대한 일반적인 불신 풍조에서 기인한 것으로 보인다. 행정기관이 조직적으로 부패해 있다는 국민들의 일반적인 인식으로 볼 때 이들이 주축이 되어 수행하는 투·개표과정이 온전히 신뢰받지 못하는 것은 당연해 보이기도 한다.

2) 개선방안

따라서 투·개표과정의 신뢰를 해소하기 위해서는 일반국민 공모제도라는 파격적인 제도 도입을 고려할 필요성이 있다. 투·개표사무원은 참관인과는 달리 직접 투·개표 업무를 수행하는 자로서, 참관인이 감시자 또는 관찰자의 입장에 있는 반면 사무원은 공정성·투명성·신뢰성이라는 사명감과 책임감을 가지고 투·개표 업무를 수행한다. 참관인이 감시와 관찰이라는 소극적 형태의 참여라면, 사무원은 선거업무를 직접 수행한다는 차원에서 보다 적극적인 형태의 참여라고 할 수 있다.

그러나 투·개표사무의 원활한 수행을 위해서 행적의 효율성을 고려하지 않을 수 없으므로 일반국민 공모제도를 전폭 시행하는 것은 현실적으로 매우 어려워 보인다. 현재처럼 공무원과 교직원을 위주로 사무원을 위촉하되 총 투표사무원 수의 20% 정도를 공모제도를 통하여 위촉하되, 투표소마다 1~2명 정도 배치한다면 적정할 것이다. 단, 투표소의 투표관리를 책임지는 투표관리관의 경우에는 행정업무 능력과 경험이 요구되므로 능력검증이 힘든 일반국민으로 위촉하여서는 위험부담이 클 것이다. 투표관리관과 달리 일반 투표사무원의 경우 특별히 고도의 능력을 요하는 업무가 아니므로 일반국민들도 사전교육을 통하여 충분히 수행이 가능할 것이다. 개표사무의 경우에도 책임사무원은 공무원 등으로 위촉하되, 일반 개표사무원을 공모제도를 통하여 확보하여도 개표사무 수행에 어려움은 없을 것이다.

일반국민 공모제도를 통한 투·개표사무원 공모에서 가장 문제가 되는 것은 투·개표사무 교육의 어려움보다는 효율적인 공모 시스템 구축, 무엇보다 선정 및 위촉과정에서 소요될 구·시·군위원회 직원들의 업무량 증가라고 할 수 있다. 앞서 도입한 개표참관인 공모제도에서도 시스템의 불완전성 등으로 인한 업무부담이 과중되어 직원들의 불만이 상당했다. 따라서 접수창구를 단일화하고, 본인확인 및 이중접수 방지기술 도입 등 공모 시스템을 완벽하게 구축해야만 직원들의 업무량 증가를 최소화할 수 있을 것이다.

4. 일반인 개표관람 권한 확대

1) 실태 및 문제점

「공직선거법」 제182조(개표관람) 제1항은 “누구든지 구·시·군위원회가 발행하는 관람증을 받아 구획된 장소에서 개표상황을 관람할 수 있다.”고 규정하고 있다. 그러나 법문의 “누구든지”라는 표현이 무색하게 실제 개표소에서 일반인의 개표참관은 보장되고 있지 못하다. 해당 위원회에서 개표소 규모 등을 고려하여 자체적으로 개표관람증 발급매수를 결정하는데 이 과정에서 정당·후보자 측 배부수량, 지방자치단체나 경찰서 등 유관 기관 배부수량 중심으로 최소수량으로 산정하고 있는 실정이다. 일반인이 무작정 선거관리위원회나 개표소에 방문하여 관람증 발급을 요청하는 경우 설령 관람증 여분이 있더라도 관람증을 발급받을 가능성은 희박하다. 법문에 “누구든지”라고 명시되어 있음에도 불구하고 그동안 일반인의 개표관람 권한에 대한 진지한 고민 없이 행정편의 차원에서 일반인에게 관람증 배부를 극도로 제한하여 온 것이다. 또한 일반인에게 개표관람 제도에 대한 홍보나 안내 또한 전무한 실정으로 개표관람 제도에 대해 모르는 국민이 대부분이다. 개표관람의 경우 개표참관과 달리 개표장 내 구획된 별도의 장소에서만 관람이 가능함에도 불구하고 불필요하게 관람을 제한하는 것은 불합리하며 법의 취지에도 부합하지 않는다고 할 수 있다.

2) 개선방안

개표관람제도는 “누구든지” 가능하므로 「공직선거법」에 규정된 수많은 제한에도 불구하고 드물게 신분의 제한이 없이 누구나 관람가능한 제도이다. 외국인이든 미성년자이든 선거권이 없는 자이든 무관하다. 개표관람 제도의 취지를 살려 그간 정당·후보자 및 유관 기관 중심으로 배부하던 개표관람증 배부를 일반국민에게 대폭 확대하여 관람권을 보장해줄 필요가 있다. 개표과정에 대한 이해부족으로 개표과정을 불신하는 분위기 속에서 개표관람에 대한 요구는 앞으로 더욱 커질 것이다. 그간 일반국민이 개표관람을 요구하는 사례가 극히 드물어 이에 주목해야 할 이유가 특별히 없었으나, 이번 제19대 대선에서 시민의눈에서도 개표관람과 관련한 이의제기가 있었던 만큼 앞으로 개표관람에 대한 관심과 요청이 커질 것으로 보인다. 선거관리위원회에서도 개표관람에 대하여 방어적인 입장만 취할 것이 아니라 적극적인 제도 홍보를 통하여 일반국민에게 제도를 알릴 필요성이 있다. 개표소 내 수용가능한 범위에서 적극적으로 개표관람을 허용한다면 개표과정에 대한 신뢰확보에도 기여할 것이다.

5. 단체의 공명선거추진활동 한계 설정

1) 실태 및 문제점

「공직선거법」 제10조(사회단체 등의 공명선거 추진활동) 제1항에 따라 사회단체 등은 선거부정을 감시하는 등 공명선거추진활동을 할 수 있다. 제19대 대선 전의 사회단체의 공명선거추진활동은 캠페인 위주로 나타났으므로 선거관리위원회가 특별히 주목할 필요가 없었다. 그러나 이번 제19대 대통령선거에서 나타난 시민단체의 조직적이고 적극적인 공명선거추진활동은 전례가 없던 것으로, 선거관리위원회는 시민단체의 요구에 대응하는 과정에서 많은 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 또한 지난 제19대 대선은 시민단체의 공명선거 추진활동을 어디까지 허용해야 하는가에 대한 어려운 숙제를 남겼다. 시민단체가 온전히 정의와 선의 무결한 영역에 있다고 단정할 수 없으며, 시민단체의 공명선거 추진활동이 선거관리위원회의 정상적인 업무수행에 지장을 주거나 직원에게 위협을 가하는 등 공격적인 양상으로 나타날 수 있기 때문이다.

현행법상 ‘선거운동’에 이르거나 ‘불공정한 행위’를 한 경우 고발 등 조치가 가능하지만, 공명선거 추진활동이라는 명목으로 과도하게 업무에 간섭하거나 정상적인 공무수행에 지장을 주는 경우 대처할 방안이 뚜렷하게 없다는 점이 문제다. 이번 제19대 대선에서도 과도한 업무간섭에 대한 대응수단의 부재로 많은 어려움이 있었다. 「공직선거법」 벌칙규정에 제237조(선거의 자유방해죄), 제242조(투표·개표의 간섭 및 방해죄)가 있으나 전자는 선거운동의 자유를 방해하는 경우 처벌규정이고, 후자는 투표소에서 투표를 방해하거나 개표소에서 개표참관인이 설치한 통신시설 등을 파괴한 자에 대한 처벌규정으로 사실상 선관위 업무방해에 대한 직접적인 처벌규정은 없다고 보아야 할 것이다. 제244조(선거사무관리관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란죄)의 경우 선거관리위원회의 위원·직원 등 선거사무에 종사하는 자를 폭행·협박·유인 또는 불법으로 체포·감금하거나, 폭행이나 협박을 가하여 투표소·개표소 또는 선거관리위원회 사무소를 소요·교란한 경우 처벌조항이므로 단순 업무간섭에 대한 조치로는 부적절할 것이다.

2) 개선방안

법에 위반되거나 업무간섭에 이르지 않는 한 시민단체 등의 요구에 적극적으로 소통하려는 자세와 적극적인 대응이 바람직할 것이나, 정당한 공무수행에 지장을 주는 행위에 대하여는 제한하거나 조치할 수 있는 명시적인 규정을 마련할 필요가 있다. 이는 시민참여를 확대함과 동시에 이로 인해 발생할 수 있는 갈등을 해소하기 위해서도 필요하다.

별칙규정에 ‘선거업무 방해죄’를 신설하여 선거관리위원회의 정당한 업무수행에 간섭하거나 방해한 경우 처벌할 수 있는 규정을 만들고, 제10조(사회단체 등의 공면선거 추진활동)에 ‘법에 규정된 방법 외에 참관·참여·입회를 요구하는 경우 중앙선거관리위원회가 정하는 바에 의한다.’ 중앙선거관리위원회가 지침 등으로 참관·참여·입회 등의 범위를 시민단체의 요구사항 및 사회적 분위기를 고려하여 정할 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

V. 결론

선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안을 논할 때는 금지와 제한은 불신을 낳고 개방과 허용은 신뢰를 낳는다는 것을 명심할 필요가 있다. 선거과정의 공정성은 선거관리위원회의 완벽한 선거관리만으로는 보장되지 않으며 국민의 신뢰를 통해서 비로소 완성된다고 할 수 있다. 시민참여 확대는 선거과정의 부정을 감시하는 역할을 할 뿐만 아니라 선거관리위원회의 투명한 선거관리 과정을 증명해주는 상호보완적 역할을 한다고 보는 것이 적절하다. 따라서 시민참여 확대는 행정적인 어려움과 직원들의 업무부담에도 불구하고 지속적으로 추구해야 할 방향이라고 할 수 있다.

지금까지 선거관리위원회는 선거관리의 공정성·신뢰성 확보를 위한 방안과 대책을 지속적으로 마련해 왔다. 그럼에도 불구하고 지난 제19대 대선에서 나타난 시민단체의 전례 없이 활발하고 적극적인 공면선거 추진활동을 경험하며 대국민 신뢰확보를 위해 여전히 갈 길이 멀다는 것을 실감했다. 시민단체의 일부 회원의 행위가 공격적인 양상으로 나타나고 업무간섭에 이르는 등 불합리한 면이 다수 있었다는 점을 고려하더라도, 이번 제19대 대선에서 나타난 시민단체의 요구사항은 앞으로 선거관리위원회가 신중하게 검토하고 고민할 필요가 있다. 특히 정당·후보자 측 참관인에게 허용된 참관권을 시민에게도 보장해달라는 ‘참관권’에 대한 요구가 강했는데, 향후 선거과정의 진정한 신뢰확보를 위해서는 일반시민의 참관권 보장을 대폭 확대하기 위한 대안을 마련해야 할 것이다.

대한민국 국민의 민주주의 의식은 빠른 속도로 성장해 왔다. 국민들은 정부의 일방적인 설명을 더 이상 의심 없이 받아들이지 않으며 정부가 제공하는 자료를 순순히 신뢰하지 않는다. 선거관리위원회의 대국민 신뢰 회복을 위한 지속적인 제도 개선과 노력에도 불구하고

하고 여전히 선거 과정에 대한 불신이 제기되는 이유이다. 국민은 직접 보고 참여하여 의혹을 해소하기를 원하지만 선거관리위원회에서는 그동안 국민의 참여보다는 정보제공, 즉 설명과 설득 중심으로 접근했다. 투표지분류기 의혹에 대한 반박자료를 만들고, 투·개표 의혹에 대하여 다양한 홍보자료를 제작하여 공개했지만 국민들은 쉽게 신뢰를 주지 않고 있다. 이제는 대국민 설득과 홍보 등 정보제공 수준에서 나아가 선거 과정에 국민을 직접 참여시켜 신뢰를 회복하는 방안을 마련해야 한다.

과거 비민주적 정치·사회적 분위기하에서 부정선거를 경험한 이후 법과 제도 정비 등 국가적인 노력으로 공정한 선거문화가 정착되었지만 여전히 국민들은 선거과정에 의혹을 제기하고 있다. 선거관리위원회는 선거를 관리하는 헌법기관으로서 이러한 국민적 불신에 대한 책임이 있으며, 불신을 해소하고 선거과정의 신뢰를 확보하기 위하여 보다 적극적이고 과감한 변화를 모색해야 할 것이다.

참·고·문·헌

- 유재원. 2003. “시민참여 확대방안: 참여민주주의 시각에서.”
- 이순향·김상현. 2011. “주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로.” 『한국행정논집』 제23권 제1호. 319-341.
- 이혜인·홍준형. 2013. “정부신뢰와 시민참여: 지난 두 정부에 대한 설문조사를 활용한 실증분석.” 『한국행정논집』 제25권 제3호. 791-820.
- 공직선거법. 법률 제14839호, 시행 2017.7.26.
- 시민의눈 발족 기자회견문(2017.7.30).
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://10.36.70.22:7080/>, 검색일: 2017/10/16).
- 중앙선거관리위원회 제19대 대통령선거 종합관리지침.
- Irvin & Stansbury. 2004.
- Yang and Pandey(2011; Wang and Wart, 2007).

접수일자: 2017년 10월 12일, 심사일자: 2017년 11월 24일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

Measures to Increase Citizen Participation to Secure Election Management Trust

Jo, Eunsook | Pohang Si Bukgu Election Commission

In this study I studied the method of increasing citizen participation for election management. Through previous studies, I analyzed the correlation between citizen participation and government trust. This study was conducted under the premise that public confidence can be secured through citizen participation. By analyzing the needs of NGOs in the 19th Presidential Election, I found that the demand for observation and participation in pro-balloting and counting procedures were prominent. As a result, it can be seen that it is necessary to guarantee and strengthen the authority of the citizen to observe in order to secure the election management trust. The expansion of citizen participation not only plays a role in monitoring the corruption of the election process but also plays a complementary role in proving the fair election management process of Election Commission. Therefore, it can be said that the expansion of citizen participation is direction to pursue despite the decrease of administrative efficiency. It suggests that the Election Commission needs to look for more aggressive and bold changes to secure true trust.

■ Keyword: election management, citizen participation, Securing trust, Observation authority