

2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

투·개표참관인 제도 개선방안 연구

2024. 12.

한국정당학회

2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「투·개표참관인 제도 개선방안 연구」

책 임 연 구 원: 장한일 (국민대학교 정치외교학과)

공 동 연 구 원: 송정민 (국회 입법조사처)

신정섭 (숭실대학교 정치외교학과)

장한일 (국민대학교 정치외교학과)

정다빈 (충남대학교 통일문제연구소)

성예진 (서울대학교 정치외교학부)

연 구 기 간: 2024.08.20.~2024.12.23.

연 구 수 행 기 관: 한국정당학회

본 연구보고서는 2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서
연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식 견해가 아님.

최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「투·개표참관인 제도 개선방안 연구」 최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2024년 12월 23일

연구기간: 2024.08.20.~2024.12.23.

책임연구원: 장한일 (국민대학교 정치외교학과) (서명/인)

공동연구원: 송정민 (국회 입법조사처)

신정섭 (숭실대학교 정치외교학과)

장한일 (국민대학교 정치외교학과)

정다빈 (충남대학교 통일문제연구소)

성예진 (서울대학교 정치외교학부)

연구단체의 장 : 박원호



별첨: 유사도 검사 결과 확인서 1부.

목 차

□ 요약 문

I. 서론	1
II. 선거참관인(투·개표 참관인) 제도 평가기준	8
III. 대한민국의 투·개표 참관인 제도	23
IV. 해외 참관인 제도	57
V. 전문가 의견 분석	125
VI. 결론	138

□ 참고문헌 / 141

요 약 문

1. 연구의 목적과 방법

한국에서는 1948년 제헌의회 선거부터 투·개표참관인 제도가 도입되어 운영되어 왔다. 최근 우리나라의 투·개표참관인 제도는 여러 한계점과 문제점이 지적되고 있으며, 이를 개선하기 위한 연구가 필요한 상황이다. 특히 다양한 국가의 선거참관인 제도를 비교분석한 연구가 부족한 실정이며, 기존 연구들은 주로 선거참관인이 선거의 신뢰성에 미치는 영향에만 초점을 맞추어왔다. 이에 본 연구는 우리나라의 선거참관인 제도 개선을 위한 기초적인 토대연구를 제시하는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 우리나라 선거참관인 제도의 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 하며, 이를 위해 4가지 주요 연구방법을 사용한다. 첫째, 선거참관인 제도를 평가하기 위한 기준(투명성, 불편향성, 정확성, 효율성, 실행 가능성 및 정치적 수용성)을 제시한다. 둘째, 우리나라 투·개표참관인 제도의 역사와 현황을 분석한다. 셋째, 미국과 유럽 국가들의 다양한 선거참관인 제도 사례를 비교분석한다. 넷째, 전문가 의견조사를 실시하여 우리나라에 적합한 제도 개선방안을 도출한다.

2. 선거참관인 제도 비교분석을 위한 평가기준

본 연구는 선거참관인 제도를 평가하기 위한 체계적인 기준을 도출하기 위해 두 가지 이론적 토대를 바탕으로 했다. 첫째는 선거와 선거행정의 기본 원칙인 '자유와 공정'이다. 둘째는 공공정책 평가기준이다. 선거참관인 제도는 실제 선거를 운영하는데 필요한 선거행정 제도이므로, 일반적인 공공정책 평가기준을 보완적으로 적용할 필요가 있다.

이러한 두 가지 이론적 토대를 바탕으로 본 연구는 5가지 핵심 평가 기준을 도출했다.

첫째, 투명성은 선거 과정이 얼마나 투명하게 공개되고 관찰되는지를 평가하는 기준이다.

둘째, 불편향성은 특정 정당이나 후보에게 유리하거나 불리하지 않도록 공평하게 운영되는지를 평가하는 기준이다.

셋째, 정확성은 투표와 개표 과정에서의 실수나 오류를 방지하고 정확성을 확보할 수 있는지를 평가하는 기준이다.

넷째, 효율성은 주어진 예산, 인력, 시간 범위 내에서 최적의 효과를 얻을

수 있는지를 평가하는 기준이다.

다섯째, 실행 가능성 및 정치적 수용성은 해당 국가의 정치, 사회, 문화적 환경과 행정체제에 얼마나 적합한지를 평가하는 기준이다.

이 중 처음 네 가지 기준(투명성, 불편향성, 정확성, 효율성)은 다양한 국가의 선거참관인 제도를 비교분석하는 데 활용하며, 마지막 기준인 실행 가능성 및 정치적 수용성은 외국의 선거참관인 제도가 우리나라에 도입 가능한지를 판단하는 데 사용하다. 이러한 평가 기준은 선거의 기본 원칙을 충족시키면서도 실제 행정적 측면에서의 실현 가능성을 함께 고려할 수 있게 해준다. 특히 자유롭고 공정한 선거라는 선거원칙에서 도출된 투명성, 불편향성, 정확성이라는 기준들은 공공정책 평가 기준에서 보면 효과성, 투명성, 형평성에 해당하는 기준들이라고 할 수 있으며, 여기에 효율성과 실행 가능성 및 정치적 수용성이라는 행정적, 현실적 기준을 추가함으로써 보다 종합적인 평가가 가능하도록 하였다.

3. 대한민국의 투·개표 참관인 제도

한국의 투·개표 참관인 제도는 1948년 제헌의회 선거부터 도입되어 선거관리의 공정성과 투명성을 강화하고 국민의 선거 참여와 신뢰를 증진시키는데 기여해 왔다. 투·개표 참관인은 직접적인 투·개표 업무를 수행하지는 않지만, 선거관리위원회 직원 및 사무원의 업무를 감시하고 절차의 정확성과 공정성을 보장하는 중요한 역할을 수행한다. 이는 선거 과정의 투명성을 확보하고 민주주의의 근간이 되는 선거에 대한 국민의 신뢰를 높이는데 핵심적인 제도로 자리잡았다.

특히 2015년 공직선거법 개정은 중요한 전환점이 되었다. 이 개정을 통해 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표 참관인의 20%를 일반 시민으로 할당하도록 하여, 국민의 직접적인 참여 기회를 확대하려는 의미있는 진전이 이루어졌다. 이는 선거 과정의 투명성과 공정성에 대한 시민사회의 감시 기능을 강화하고, 선거에 대한 국민의 신뢰도를 높이려는 노력의 일환이었다.

그러나 최근 몇 차례의 선거를 거치면서 현행 투·개표 참관인 제도의 여러 한계점과 문제점이 부각되고 있다. 국내·외에서 우리나라 선거관리위원회의 선거관리가 높게 평가받고 있음에도 불구하고, 다음과 같은 문제점들이 지속적으로 제기되고 있다.

- ① 선거관리위원회의 운영에 대한 불신과 음모론적 주장이 여전히 존재하

며, 이는 선거 결과의 신뢰성에 부정적 영향을 미치고 있다.

② 일부 투·개표소에서 불법 카메라 설치 시도가 발생하는 등 투·개표 과정의 신뢰성에 대한 논란이 지속되고 있다.

③ 참관인의 역할과 권한 범위가 법적으로 규정되어 있음에도 불구하고, 현장에서는 지나치게 제약을 받는 경우가 많아 제도의 실효성이 떨어진다는 비판이 제기되고 있다.

④ 참관인 운영에 소요되는 막대한 비용과 인력자원의 효율성 문제가 지적되고 있으며, 투입되는 예산에 비해 그 역할의 한계가 매우 제한적이라는 문제가 있다.

⑤ 참관의 충실성 여부를 판단할 기준이나 관련 절차가 부재하여, 참관인 제도의 질적 관리가 어렵다는 문제점이 있다.

이러한 문제점들로 인해 투·개표참관인 제도는 투·개표사무의 투명성과 신뢰성을 확보하는데 도움을 주고는 있으나, 투입되는 자원에 비해 그 효과성이 제한적이라는 평가를 받고 있다. 특히 참관인의 실질적인 역할 수행을 위한 제도적 보완과 함께, 효율적인 운영을 위한 개선방안 마련이 시급한 상황이다. 이에 따라 참관인 제도의 근본적인 개선을 위한 연구와 논의가 필요한 시점이라고 할 수 있다.

4. 해외 참관인 제도

1) 미국 51개 지역

미국의 선거참관인 제도는 크게 7가지 유형으로 구분된다.

첫째, 일반 시민이 사전 신고나 등록 없이 투·개표 과정을 자유롭게 참관할 수 있는 유형이다. 예를 들어 위스콘신 주의 경우 등록 유권자라는 것이 확인되기만 하면 특별한 절차 없이 참관이 가능하다. 둘째, 정당이나 후보자가 지정하는 참관인 제도로 이는 가장 보편적인 유형이다. 셋째, 시민단체가 선정하는 참관인 제도로 미국의 일부 주와 유럽 국가들에서 운영되고 있다. 다만 미국의 경우 대체로 안건 투표일 경우에만 한정되는 반면, 유럽 국가들은 일반 선거에서도 시민단체의 참관이 보장된다.

넷째, 선관위가 지정하는 참관인 제도를 운영하는 지역도 있다. 미국의 경우 메릴랜드 주만이 이를 운영하고 있다. 다섯째, 기타 국내 기관에 의해 선정되는 참관인 유형이 있다. 예를 들어 뉴햄프셔 주의 경우 주 법무부 장관의 임명으로 참관인 자격을 획득할 수 있다. 여섯째, 국제기구가 파견한 개인이나

단체의 참관을 허용하는 유형이 있다. 미국의 캔자스, 미주리, 네브라스카, 뉴멕시코, 워싱턴 D.C. 등이 이에 해당한다. 일곱째, 간접적 참관을 허용하는 유형으로, 미디어의 접근 및 보도를 보장하거나 라이브 비디오를 통한 참관을 허용하는 방식이다.

이러한 다양한 참관인 제도를 4가지 유형으로 분류할 수 있다.

- ① 완전 참관형(일반시민의 자유로운 참관과 정당/후보자 참관인 모두 허용)
- ② 비당파적 참관형(일반시민 참관만 허용)
- ③ 당파적 참관형(정당/후보자 참관인만 허용)
- ④ 폐쇄적 참관형(모두 불허).

미국의 경우 당파적 참관형이 가장 보편적이며, 완전 참관형은 뉴저지 주, 비당파적 참관형은 캘리포니아 주와 위스콘신 주에서만 찾아볼 수 있다.

특징적인 것은 미국의 경우 참관인에 대한 수당 지급이 전혀 없다는 점이다. 선거사무원과 같이 선거 관련 업무를 직접 수행하는 이들에게만 수당이 지급되며, 유일하게 국제기구 파견 참관인만이 수당을 받는다. 참관 범위는 지역마다 약간의 차이가 있으나, 대체로 투·개표의 모든 범위에 대해 포괄적으로 참관을 허용하는 것이 보편적이다.

2) 유럽 3개국(네덜란드, 프랑스, 스페인)

유럽 3개국(네덜란드, 프랑스, 스페인)의 선거참관인 제도는 미국과는 상당히 다른 특징을 보인다.

첫째, 참관인에게 일정 범위 내에서 선거사무 업무를 실제로 배정한다. 미국이 순수 감시·감독 중심의 참관인 제도를 운영하는 것과 달리, 유럽 국가들은 참관인들이 실무에 직접 참여하는 실무 참여형 참관인 제도를 채택하고 있다.

둘째, 참관인들에게 수당을 지급한다. 미국의 경우 선거 사무원을 제외하고는 수당을 전혀 지급하지 않는 반면, 유럽 3개국은 참관인들에게 적절한 수당을 제공한다.

셋째, OSCE/ODIHR이 주도한 협약에 따라 국제참관인의 참여를 허용하고 있다. 미국의 경우 일부 주에서만 제한적으로 국제참관인을 허용하는 것과 달리, 유럽 국가들은 보편적으로 국제참관인의 참여를 수용한다.

넷째, 시민단체의 참관을 일반 선거에서도 폭넓게 보장한다. 미국의 경우

시민단체의 참관은 주로 안건 투표에만 한정되는 반면, 유럽 국가들은 일반 선거에서도 시민단체의 참관을 허용한다.

이처럼 유럽 국가들의 선거참관인 제도는 참관인들에게 보다 적극적인 역할과 권한을 부여하고, 이에 대한 보상체계도 갖추고 있다는 점이 특징이다. 이는 미국의 순수 감시·감독 중심의 참관인 제도와는 차별화되는 접근방식이라고 할 수 있다.

3) 평가 기준 적용

미국의 선거참관인 제도를 평가기준별로 분석한 결과, 투명성 측면에서는 완전 참관형이 가장 높은 평가를 받았다. 이는 당파적, 비당파적 유권자 모두에게 투·개표 과정이 공개되기 때문이다. 반면 비당파적 참관형과 당파적 참관형은 일부 시민들에게만 공개되어 투명성이 상대적으로 낮았다.

불편향성 측면에서는 세 유형 모두 법적으로는 동등한 수준의 보장을 받고 있다. 참관인 선정 시 특정 정당이나 후보자에게 편향되지 않도록 하며, 참관인 교육도 선관위가 주관한다. 그러나 현실적으로는 정당의 규모나 지지자 분포에 따라 편향이 발생할 수 있다. 일반 시민 참관이 허용되더라도 시민 참관인들 중 당파적 유권자가 존재할 수 있어 완벽한 불편향성 보장은 어렵다.

정확성 측면에서는 완전 참관형이 가장 우수했다. 다양한 유형의 참관인이 참여함으로써 선거 사무 중 오류 발견 가능성이 높기 때문이다. 모든 유형에서 참관인 교육이 제공되며, 참관인이 직접 선거 사무를 담당하지 않아 집계 오류 가능성은 낮다.

효율성 측면에서는 세 유형 모두 참관인에게 수당을 지급하지 않아 비용 면에서 동일하다. 다만 투명성과 정확성이 높은 완전 참관형이 상대적으로 효율성이 높다고 평가된다.

실행 가능성 및 정치적 수용성 측면에서는 세 유형 모두 낮은 평가를 받았다. 특히 비당파적 참관형이 가장 낮았다. 수당 미지급으로 인한 참관인 모집의 어려움과 이로 인한 분쟁 가능성이 우려되기 때문이다.

유럽 3개국의 경우, 투명성 측면에서는 모두 높은 평가를 받았다. 일반 시민들의 참여가 전 과정에서 허용되기 때문이다. 불편향성 측면에서는 각국이 다른 특성을 보였다. 네덜란드는 후보자 지명 참관인이 없어 편향성 우려가 있고, 프랑스는 후보자별 균등 임명으로 불편향성이 높으며, 스페인은 무작위 추첨과 후보자별 참관인 지명을 병행한다.

정확성 측면에서는 네덜란드가 경험자 활용으로 우수한 반면, 프랑스와 스

페인은 전문 인력 부족으로 우려가 있다. 효율성 측면에서는 세 국가 모두 수당 지급으로 인한 비용이 발생하며, 특히 프랑스와 스페인은 인력 충원의 어려움으로 수당 인상 압박을 받고 있다.

실행 가능성과 정치적 수용성 측면에서는 세 국가의 제도가 한국의 현실에 맞지 않는 부분이 있다. 특히 스페인의 무작위 추첨 방식은 한국에서 수용되기 어려울 것으로 평가된다.

5. 전문가 의견 분석

16인의 전문가들에 대한 설문조사 결과는 다음과 같은 점들을 보여준다.

첫째, 연구단이 선정한 평가기준 각각에 대하여 대체로 매우 찬성하고 있다. 특히 투명성, 불편향성, 정확성이라는 세 가지 기준에 대해서는 거의 모든 응답자들이 ‘매우 찬성’을 선택하였다.

둘째, 대체로 전문가들은 현재 시행 중인 참관인 제도에 관하여 높은 만족도를 갖고 있다. 투명성, 불편향성, 정확성, 그리고 효율성이라는 네 가지 측면 모두에서 최소 14명 이상이 ‘매우 만족’ 혹은 ‘약간 만족’을 선택하였다. 그리고 시행 중인 투·개표 참관인 제도의 개선에 대해서도 과반 이상이 반대하였다.

셋째, 그럼에도 불구하고 만약 개선을 할 경우, 효율성의 증진을 최우선적으로 고려되어야 한다는 응답이 가장 높았다.

넷째, 미국과 유럽 국가 등에 대한 조사를 통하여 추린 네 가지 대안적 제도와 현재 한국에서 시행 중인 제도와의 1:1 비교 결과, 유럽에서 시행 중인 방안에 대한 상대적 선호가 가장 높았다. 미국에서 현재 사용 중인 제도의 경우 현재 한국에서 시행 중인 제도에 비해서 대체로 부정적으로 평가되었다.

다섯째, 전문가들의 평가 내용을 들여다보면 참관인 제도 운영에 들어가는 경제적 비용 이외의 것들을 중요하게 고려하고 있는 것으로 나타난다. 경제적 비용의 감소만으로 효율성의 증진 여부를 판단하지 않는 것으로 나타나며, 제도 개선 과정에서 발생하는 사회적/정치적 비용을 염두에 두고 있는 것으로 보인다.

6. 개선 정책의 제시

종합적으로 연구단은 참관인 제도를 개선할 경우 그 방향은 유럽 국가들처럼 참관인에게 선거사무 일부를 맡기고 수당을 지급하는 방식을 제안한다. 다만, 선거사무를 맡김으로서 발생할 수 있는 사회적/정치적 비효율성에 대한

고려가 함께 수반되어야 할 것이며, 이를 완화 및 해소할 수 있는 장치들이 다
음과 같이 마련되어야 할 것으로 본다.

첫째, 정확성 등에 대한 영향력이 상대적으로 덜한 업무를 배정해야 한다.
예를 들어 투표자 명부 확인은 비교적 객관적이고 당파적 논쟁의 여지가 적다.

둘째, 참관인으로서의 경험이 있는 사람들에게만 선거사무를 맡겨야 한다.
투·개표의 복잡성과 중요성을 감안할 때 전문성이나 경험에 대한 일정한 제약
이 필요하다.

셋째, 선거사무를 맡을 자격이 되는 사람들 중 추첨을 통해 결정해야 한다.
이는 참관인에 대한 외부 압력이나 유혹을 줄이는데 기여할 것이다.

넷째, 등록 거주지를 벗어난 지역에 배정해야 한다. 이는 지역사회와의 연
결성으로 인한 외부 압력을 차단하고, 다른 참관인과의 결탁 가능성도 낮출 수
있다.

이러한 개선방안들은 단계적으로 도입하되, 시범실시 등을 통해 실효성을
검증하면서 점진적으로 확대하는 것이 바람직할 것이다. 또한 선거관리위원회,
정당, 시민단체 등 관련 주체들의 충분한 논의와 합의를 통해 제도 개선의 방
향과 속도를 조절할 필요가 있다.

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

선거는 대의민주주의 체제에서 시민들이 자신을 대표할 지도자를 선택하고 국가의 정책 방향을 결정하는 핵심적인 정치제도이다. 대의민주주의는 선거를 통하여 선출된 공직자들에게 정당성을 부여하여 안정적인 통치가 가능하도록 허락한다. 따라서 선거는 대의민주주의 필수조건이라고 할 수 있다. 그러나 대의민주주의가 성숙하고 공고화되기 위해서는 단순히 선거가 정기적으로 치러지는 것만으로는 부족하며 선거는 반드시 자유롭고 공정한 환경에서 실시되어야 한다(Dahl 1989). 따라서 선거관리는 유권자들에게 선거가 자유롭고 공정하게 치러졌다는 믿음과 신뢰를 주도록 운영되어야 한다. 이러한 맥락에서 선거의 공정성과 신뢰성은 민주주의의 근본을 이루는 요소라고 할 수 있으며, 유권자들의 신뢰를 얻지 못한 선거는 선출된 정부와 대표자들의 민주적 정당성을 크게 훼손하여 안정된 민주주의 국가의 운영을 위태롭게 할 수 있다. 또한 기존 연구들에 따르면, 선거의 신뢰성(시민들이 선거과정과 선거결과를 신뢰하는 것)은 민주주의 사회에서 시민들의 민주적 정치참여에 매우 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Alvarez, Hall, and Llewellyn 2008; Birch 2010; Norris 2013; Simpson 2014).

선거의 신뢰성을 높이기 위한 방법은 여러 가지가 있지만 선거과정을 투명하게 공개하고 관찰, 감시하는 것이 중요하다. 특히 투표와 개표과정을 투명하게 공개하고 관찰하는 것이 필요하다. 왜냐하면 투·개표 과정은 선거의 최종 결과를 결정짓는 중요한 단계로, 이 과정의 신뢰 확보는 선거의 정당성과 민주주의의 안정성을 유지하는 데 필수적이기 때문이다(Banducci and Karp, 2003; Elklit and Reynolds, 2002; Hooghe and Stiers, 2016). 따라서 대의민주주의 국가들은 다양한 제도적 장치들을 사용하여 투·개표과정의 공정성, 신뢰성, 투명성을 높이기 위하여 노력하고 있다.

이러한 맥락에서 선거참관인 제도는 선거과정의 공정성, 신뢰성, 투명성을 높이기 위하여 도입된 대표적인 제도라고 할 수 있다. 선거과정을 감시하고 관찰하는 것은 선거의 신뢰성을 높일 수 있는 매우 중요한 제도적 장치이기 때문에, 국가, 시민사회, 국제기구 등에서는 다양한 방식을 통하여 선거감시를 위한 선거참관인 제도를 운영하고 있으며, 선거참관인 제도는 이제 민주주의 국가에서 하나의 보편화 된 제도가 되었다(Hyde 2011; Kelley 2012).

선거참관인은 영어로는 일반적으로 “election observer”라고 불리며 미국의 일부 주에서는 “poll watcher” 등의 용어를 동일한 의미로 사용되기도 한다. 우리나라에서는 투·개표참관인이라는 표현이 일반적으로 더 많이 사용된다. 선거참관인은 선거과정을 관찰하고 감시하는 사람(individuals who may observe steps in the election process)을 말한다.¹⁾ 일반적으로 선거참관인은 국내참관인(domestic election observer)과 국제참관인(international election observer)으로 구분된다. 국제참관인은 주로 서구사회(western democracies)에서 주도하여 각국의 선거과정을 감시하고 보고하기 위하여 보내진 집단을 의미하며, 국내참관인은 국가에 따라 약간의 차이는 있지만 일반적으로 자국의 선거과정을 감시하고 관찰하는 비국가(non-State), 비영리(non-profit), 비언론(non-media), 비정파적(non-partisan)인 시민사회 집단을 의미한다(Macdonald and Molony 2023, 3). 따라서 선거참관인 제도는 일반적으로 선거사무원이 아닌 독립적인 참관인으로 활동하는 경우가 많으며, 선거사무원과는 별도로 선발하여 선거 과정 전반을 관찰하고 감시할 수 있도록 하며 선거과정에서 발생할 수 있는 부정행위나 실수를 방지하기 위한 역할을 수행한다.

그러나 이러한 일반적 정의가 선거참관인에 대한 절대적인 것은 아니며, 선거참관인 제도는 국가에 따라서 매우 다양한 방식으로 운영되고 있기 때문에 경우에 따라 국내참관인 제도가 이 정의에 부합하지 않는 방식으로 운영되는 곳도 있다. 예를 들어, 미국의 경우에는 일반적으로 선거참관인은 정당에서 지명 혹은 추천을 하며, 주(state)에 따라 지역 선거관리위원회나 법원에서 지명하는 곳도 있기 때문이다.

우리나라의 경우 1948년 제헌의회 선거를 시작으로 투·개표참관인 제도가 도입되어 운영되어 오고 있다. 우리나라의 투·개표참관인 제도는 투·개표 과정에 참관인을 배치하여 선거관리의 공정성과 투명성을 강화하고, 국민의 선거 참여와 신뢰를 증진시키는 데 기여해 왔다. 투·개표참관인은 직접적인 투·개표 업무를 수행하지는 않지만, 선거관리위원회 직원 및 사무원의 업무를 감시하고 절차의 정확성과 공정성을 보장하는 역할을 한다. 특히 2015년 공직선거법 개정을 통해 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표참관인의 20%를 일반 시민으로 할당하여, 국민의 참여 기회를 확대하려는 노력이 이루어지기도 했다.

그러나 최근 몇 차례의 선거를 통해 현행 투·개표참관인 제도의 한계와 문제점이 부각되고 있기도 하다. 국내·외에서 우리나라 선거관리위원회의 선거관리가 높게 평가받고 있기는 하지만, 선거관리위원회의 운영에 대한 불신과 음모

1) <https://www.eac.gov/election-officials/poll-watchers>

론적 주장은 여전히 존재하며, 일부 투·개표소에서는 불법 카메라 설치 시도가 발생하는 등 투·개표 과정의 신뢰성에 대한 논란이 지속되고 있다(연합뉴스, 2024). 또한, 참관인의 역할과 권한 범위가 법적으로 규정되어 있음에도 불구하고 현장에서 지나치게 제약을 받는 경우가 많아 제도의 실효성을 떨어뜨린다는 비판도 제기되고 있다(조은숙 2017). 이와 함께 참관인 운영에 소요되는 막대한 비용과 인력자원의 효율성 문제도 문제점으로 지적받고 있다(한국경제, 2024). 현재 우리나라의 투·개표참관인은 투·개표사무의 투명성과 신뢰성을 확보하는데 도움을 주고 있기는 하지만, 투입되는 예산에 비해 그 역할의 한계가 매우 제한되어 있어 제도의 효율성에 의문이 제기되고 있다. 특히, 참관의 충실성 여부를 판단할 기준이나 관련 절차가 부재하여 제도의 개선 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

그러나 기존문헌 중 다양한 방식으로 운영되고 있는 여러 국가의 선거참관인 제도의 특징과 장단점을 비교분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 선거참관인과 관련된 기존 연구들은 주로 국제정치관점에서 선거참관인의 활동이 신흥민주주의 국가(new democracies)나 준민주주의 국가(hybrid regimes)에서 선거의 질(electoral integrity)에 미치는 영향에 초점을 맞추어 탐구해 왔다(Bush and Prather 2017; 2018). 특히 선거참관인들의 활동이 선거의 신뢰성에 미치는 영향에 초점을 맞추어 왔다. 예를 들어, 지역 선거에서 선거참관인들의 활동은 선거의 신뢰성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이러한 영향은 일반 유권자들이 선거참관인들이 공정하며 부정행위를 감시할 수 있는 능력이 충분하다고 인식하는 경우에 강하게 나타나는 것으로 나타났다(Bush and Prather 2018). 또한 선거참관인들의 선거에 대한 평가가 시민들의 선거의 질에 대한 인식에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다(Bush and Prather 2017). 이러한 맥락에서 선거참관인들이 선거과정에 부정행위나 문제가 있었다고 평가할 경우, 선거 후 시위(post-election protests)나 폭력(violence)이 증가한다는 연구도 발표되었다(Daxecker 2012; Hyde and Marinov 2014). 다른 한편으로 최근에는 국제참관인과 국내참관인의 역할과 그 영향에 대해서 분석하는 연구들이 발표되고 있는데, 기존의 일반적인 인식과 달리 신흥민주주의 국가들에서 국내참관인이 국제참관인보다 선거에 대한 신뢰성과 선거의 질에 더 유의미한 영향을 미친다는 연구도 보고되었다(Macdonald and Molony 2023).

비록 선거참관인과 관련된 연구가 선거의 신뢰성이나 선거의 질과 관련된 부분에 한정되기는 해외의 경우에는 위에서 언급한 것과 같이 선거참관인에 대한 연구가 활발히 진행되어 왔다. 그러나 국내에서는 선거참관인과 관련된 연

구가 아직 큰 주목을 받지 못하고 있다. 국내에서 선거참관인 제도에 주목한 연구로는 조은숙(2017), 이진철(2017), 정유영 외(2023) 정도가 있다. 조은숙(2017)과 이진철(2017)은 국내 선거참관인 제도가 선거의 신뢰성을 높이는 데 매우 중요한 역할을 한다고 주장하였다. 조은숙(2017)은 특히 선거참관에 대한 시민사회의 높은 요구가 있으며, 선거참관 기회의 확대가 선거의 신뢰성 제고에 긍정적인 역할을 할 것이라고 보고하였다. 이진철(2017)은 동시계표 투표함을 제한하지 아니하는 공직선거법 제178조 제1항에 대한 헌법재판소의 위헌판결에 집중하여 선거절차에 대한 공개가 국민의 선거권 보장에 있어 매우 중요하다는 의견을 주장하였다. 한편, 정유영 외(2023)는 앞의 두 연구와 달리 우리나라 중앙선거관리위원회에서 실시 중인 국제선거참관사업에 대해서 평가하는데 목적을 두었다. 정유영 외(2023)는 우리나라 중앙선거관리위원회의 국제선거참관사업을 다른 국가의 선거참관사업과 비교하여 평가하고 우리나라의 국제선거참관사업이 수원국의 선거와 민주주의 발전에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 보고하였다.

지금까지 살펴본 것과 같이 현재 기존연구들 중에서는 선거참관인 제도 개선과 관련하여 우리나라가 참고할 만한 제도분석과 관련된 정리된 자료나 선행정책 연구가 부족한 상황이다. 학계에서도 선거제도와 선거관리 일반에 대한 이론적 논의나 선거참관인 제도가 선거 신뢰성에 미치는 영향에 대한 연구(Bush and Prather 2018; Hyde 2007; Kelley 2012)는 존재하지만, 다양한 선거참관인 제도를 비교하고 장단점을 분석하는 연구는 찾아보기 힘들다. 따라서 현재 지적되고 있는 우리나라의 선거참관인 제도의 문제점을 개선하고 더 나은 선거참관인 제도를 설계하기 위해 참고할 수 있는 선제적 연구가 절실히 요구되는 상황이라고 할 수 있다. 본 연구용역보고서는 이러한 배경에서 향후 우리나라의 선거참관인 제도 개선 논의를 위한 기초적인 토대연구를 제시하는데 목적을 두고 있다.

2. 연구의 주요 내용과 방법

본 연구용역보고서는 현재 우리나라에서 실시되고 있는 선거참관인 제도(투·개표참관인 제도)에 대한 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하는 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 본 연구보고서는 해외 민주주의 국가들의 다양한 선거참관인 제도를 살펴보고, 이러한 제도들 중 우리나라에 적합하다고 판단되는 제도를 선별하여 선거참관인 제도 개선방안으로 제시하려고 한다. 외

국의 사례를 살펴보면, 선거참관인에게 수당을 제공하지 않고 주권 행사로서의 의미를 강조하거나, 정당에서 추천한 사람이 투·개표사무원의 역할을 수행하면서 동시에 참관을 진행하는 방식이 존재하는 등 우리나라와는 다른 다양한 방식으로 선거참관인 제도를 운영하고 있다. 이러한 사례들에 대한 검토는 우리나라의 투·개표참관인 제도를 입체적으로 분석하는데 도움을 줄 것이다. 그러나 여러나라의 다양한 선거참관인 제도를 비교분석하고 우리나라에 적합한지를 판단하기 위해서는 선거참관인 제도를 비교하고 평가할 평가기준이 필요하다. 따라서 본 연구보고서는 이러한 선거참관인 제도 비교평가 기준을 먼저 제시하고, 이러한 기준에 근거하여 우리나라의 선거참관인 제도와 해외의 다양한 선거참관인 제도를 비교분석할 것이다. 또한 선거참관인 제도 개선방안 논의의 신뢰성을 높이기 위하여 전문가 설문조사를 실시하여, 다양한 선거참관인 제도 방식 중 어떤 방식이 우리나라에 적합한지를 조사할 것이다. 그리고 이러한 논의를 종합하여 마지막 결론에서 우리나라에 가장 적합한 선거참관인 제도를 제시할 것이다.

가. 선거참관인 제도 평가기준 제시

우리나라와 해외 국가들의 다양한 선거참관인 제도를 비교분석하고 우리나라에 적합한 선거참관인 제도가 무엇인지를 판단하기 위해서는 다양한 선거참관인제를 비교하고 평가할 기준이 필요하다. 따라서 본 연구보고서는 다양한 방식의 선거참관인 제도를 평가하기 위한 기준을 제시한다. 그러나 아쉽게도 기존에 선거참관인 제도를 평가하기 위해 제시된 이론적 논의나 기준이 없기 때문에, 본 연구보고서는 선거의 가장 기본적 원칙인 자유롭고 공정한 선거라는 이론적 논의에서 출발하여 일반적인 제도와 정책평가에서 사용되는 평가기준에 대한 논의를 전체적으로 검토하여 선거참관인 제도 비교분석을 위한 평가기준을 제시하려고 한다. 이러한 과정을 통하여 도출된 선거참관인 제도 평가기준은 투명성, 불편향성, 정확성, 효율성, 실행 가능성 및 정치적 수용성이며, 이러한 기준은 이후 다양한 국가들의 선거참관인 제도를 비교하고 평가할 때 사용될 것이다.

나. 우리나라의 투·개표참관인 제도 연구

우리나라에서는 선거참관인 제도라는 표현보다는 투·개표참관인 제도라는 용어가 더 일반적으로 사용된다. 현재 우리나라 투·개표참관인 제도의 문제점을

진단하고 개선방안을 도출하기 위해서는 현재 우리나라의 투·개표참관인 제도가 어떠한 법규와 규칙에 의해서 규정되고 실시되고 있는지 살펴볼 필요가 있으며, 어떠한 역사와 배경에서 만들어졌는지를 분석해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 아무리 좋은 해외 국가들의 제도라도 우리나라의 정치적, 사회적, 문화적 환경과 맞지 않으면 도입하기 어렵거나, 도입하더라도 제도가 안정적으로 정착하기 힘들기 때문이다. 따라서 외국의 다양한 선거참관인 제도를 살펴보기에 앞서 우리나라 투·개표참관인 제도의 역사와 현재를 살펴보는 것은 향후 실현 가능한 개정방안을 도출하기 위하여 반드시 필요한 일이라 하겠다.

다. 해외 국가들의 선거참관인 제도 사례연구

본 연구보고서는 우리나라의 투·개표참관인 제도 개선방안을 제시하기 위하여 여러 민주주의 국가들의 선거참관인 제도를 비교분석하는 작업을 진행할 것이다. 오늘날 대부분의 민주주의 국가들은 선거의 공정성, 신뢰성, 투명성을 높이기 위하여 선거참관인 제도를 운영하고 있다. 그러나 선거제도의 다양성만큼이나 세계의 여러 민주주의 국가들은 서로 다른 선거참관인 제도를 운영하고 있다. 더욱이 미국과 같은 연방주의 국가의 경우 심지어 주(state)마다 서로 상이한 선거참관인 제도를 운영하고 있다. 따라서 선거참관인 제도는 매우 다양한 방식이 존재한다. 본 연구보고서는 세계의 다양한 선거참관인 제도를 비교하기 위하여 미국(50개 주와 1개 특별구), 유럽(네덜란드, 프랑스, 스페인 중심) 국가들의 선거참관인 제도를 비교하고 살펴볼 것이다.

라. 전문가 의견 조사

본 연구보고서는 여러 민주주의 국가들의 다양한 선거참관인 제도를 비교분석하고, 우리나라에 참고할 수 있는 제도를 선별하기 위하여 선거 및 선거제도 전문가들에게 의견조사를 실시할 것이다. 각국의 선거참관인 제도는 해당 국가의 정치제도, 사회체제, 정치문화 등에 기초하여 설계된 제도이기 때문에, 우리나라에 적용할 경우에는 다양한 측면에서 고려가 필요하다. 또한 선거참관인 제도를 평가하기 위해 제시된 여러 기준들 역시 경우에 따라 모든 기준을 동시에 향상시키기 어려운 경우가 존재한다. 한 가지 평가기준이 높아질 경우 다른 기준 등이 낮아질 수도 있기 때문이다. 따라서 우리나라의 투·개표참관인 제도를 개선하기 위한 대안을 제시하기에 앞서, 선거참관인 제도에 대한 전문가들의 의견을 묻고 종합하는 것은 본 연구보고서의 제안의 신뢰성을 높이는

데 중요한 일이라 하겠다.

II. 선거참관인(투·개표 참관인) 제도 평가기준

선거는 오늘날 민주주의 국가들에서 가장 중요한 정치제도 중 하나이다. 왜냐하면 오늘날 대부분의 민주주의 국가들이 시민이 직접 통치하는 직접민주주의 보다는 대표자를 선출하여 국가를 운영하는 대의민주주의 제도를 채택하고 있기 때문이다. 민주주의에서 선거는 투표를 통하여 주권자인 국민들이 국민을 대표하여 국가를 운영할 공직자를 선출하는 것을 의미한다. 그리고 선거를 시행함에 있어 가장 중요한 원칙은 선거가 자유롭고 공정하게 치러져야 한다는 것이다. 자유롭고 공정한 선거를 위하여 민주주의 국가들은 선거행정과 관련한 다양한 제도를 채택하고 있는데 선거참관인 제도 역시 이 중 하나이다. 우리나라 역시 선거참관인 제도를 운영하고 있다.

선거참관인 제도는 다른 선거행정 제도들과 마찬가지로 국가에 따라 서로 다른 모습을 가지고 있으며, 미국과 같은 연방제 국가의 경우 주에 따라 서로 다른 제도를 채택하고 있다. 본 연구보고서는 여러 국가들에서 운영되고 있는 다양한 선거참관인 제도와 우리나라의 선거참관인 제도를 비교분석하고 우리나라에 가장 적합한 방식의 선거참관인 제도를 제안하는데 목적이 있다. 그런데 다양한 선거참관인 제도들을 비교하고 장단점을 분석하기 위해서는 서로 다른 선거참관인 제도를 비교하기 위한 평가기준이 필요하다. 이번 챕터에서는 이후 우리나라와 각국의 선거참관인 제도를 비교분석하기 위하여 필요한 평가기준을 제시하고자 한다. 이를 위하여 먼저 평가기준을 정하기 위한 이론적 틀을 제시하고 이후 선거참관인 제도를 구성하는 다양한 요소들을 평가기준에 따라 분류할 것이다.

1. 선거참관인 제도의 평가를 위한 이론적 접근

대의민주주의에서 국민의 대표를 어떻게 선출할 것인지를 규정하고 있는 선거제도(electoral system)와 선거 시행을 관리하고 감독하는 과정을 평가하는 선거관리(electoral administration or management) 제도를 평가하고 비교하는 연구들은 많이 발표되어 왔지만 선거관리 제도 중 하나인 선거참관인(투·개표 참관인) 제도를 평가하고 비교하는 연구들은 찾아보기 힘들다. 이러한 맥락에서 각 국의 선거참관인 제도를 비교하고 평가하기 위한 기준틀 역시 존재하지 않는다고 할 것이다.

따라서 본 연구보고서는 각국의 선거참관인 제도를 비교·평가하고 우리나라의 선거참관인 제도 개선을 위한 제언을 하기 위하여 새롭게 평가기준을 제시하고자 한다. 선거참관인 제도에 대한 평가기준을 제시하기 위하여 본 연구보고서는 이론적 틀로서 선거와 선거행정의 기본원칙인 자유롭고 공정한 선거에 대한 기본적 개념을 검토하고, 이후 구체적인 평가기준 설립을 위하여 공공정책분석(public policy analysis)에서 사용하는 정책평가 평가기준 모델을 적용할 것이다.

가. 선거의 기본원칙: 자유롭고 공정한 선거

선거참관인 제도는 기본적으로 선거를 잘 관리하고 운영하기 위해서 존재하는 제도이기 때문에 선거를 실시하는 목적에 부합하여야 한다. 현대 대의민주주의에서 선거는 대표자를 선출하고, 선출된 대표자와 최고통치자에게 민주적 정당성과 정통성(legitimacy)을 부여하여 안정적인 정부운영이 가능하도록 기능한다. 그런데 선출된 대표자와 최고통치자가 선거를 통하여 민주적 정당성과 정통성을 부여받기 위해서는 선거가 민주주의의 기본 원칙에 부합하는 적절한 절차에 의해서 시행되어야 한다. 오늘날 선거가 민주주의의 기본원칙에 부합하여 적절한 절차에 의해서 시행되었는지를 판단하는 가장 중요한 기준은 자유(freedom)와 공정(fairness)이다(Dahl 1989).

자유는 달(Dahl)이 지적한 바와 같이 강제(coercion)와 대비되는 개념이다. 자유는 자신이 원하는 것을 선택할 권리와 기회를 의미하며, 강제는 선택의 부재를 의미한다고 할 수 있다. 강제는 형식적으로나 현실적으로 모든 선택이 금지되거나 특정 선택이 자신의 안전, 복지 또는 존엄성에 부정적인 결과를 초래할 때 발생한다. 일반적으로 선거에 있어 자유는 유권자와 후보자가 강제나 제한 없이 선거에 참여할 기회를 의미하며, 이를 보장해주는 게임의 규칙을 의미한다(Elklit and Svensson 1997, 34).

공정성은 불편향성(impartiality)을 의미한다. 공정성의 반대는 평등하게 처우를 하지 않는 것으로, 일부 사람들 또는 집단에게 불합리한 이점을 주는 것이다. 따라서 공정성은 규칙의 공정한 적용과 합리성(경쟁자들 간의 크게 불균등하지 않은 자원 분배)을 포함한다(Elklit and Svensson 1997, 34).

이처럼 자유와 공정은 선거에 있어 매우 중요한 원칙이지만 실제로 자유와 공정을 구별하는 것이 쉬운 일이 아니며 두 원칙은 종종 대립하기도 한다. 그렇다면 자유와 공정이라는 선거의 두 가지 중요한 원칙 중 어느 것이 더 중요한 것인가? 여기에 대해서는 서로 다른 의견이 존재할 수 있다. 하지만 자유

와 공정이 대립할 때 한 가지를 선택해야만 한다면, 민주주의와 선거를 연구하는 연구자들은 일반적으로 자유가 우선시되어야 한다고 주장할 것이다(Elklit and Svensson 1997, 35). 왜냐하면 자유는 민주주의의 전제조건이며, 선거는 이를 달성하기 위한 수단이기 때문이다. 만약 규칙이 없다면, 공정한 규칙 적용에 관한 질문은 의미가 없고, 자원의 평등한 분배에 대한 질문도 무의미해질 것이다.

이와 같이 자유와 공정은 선거의 중요한 원칙이기 때문에 오늘날 민주주의 국가의 선거행정 시스템을 평가함에 있어서도 가장 중요한 평가기준으로 사용되고 있다(Elklit and Reynolds 2005). 따라서 선거행정의 하나인 선거참관인 제도 역시 이러한 선거평가의 중요한 원칙인 자유와 공정의 측면에서 평가될 수 있다.

(1) 자유를 기준으로 한 평가

선거참관인 제도는 시민, 유권자, 후보자 및 정당 등이 선거에 자유롭게 참여하여 자신의 권리를 행사 할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 평가기준이 적용될 수 있을 것이다. 첫째, 참여 접근성이 보장되어야 할 것이다. 선거참관인으로 참여하는데 있어 특정한 집단이나 개인이 배제되거나 차별받아서는 안 된다. 둘째, 선거참관인으로 참관한 참관인들의 독립성이 보장되어야 한다. 선거참관인은 외부의 압력이나 간섭 없이 독립적으로 활동할 수 있어야 하며, 이는 정부 기관이나 정당, 기타 이해관계자로부터의 영향을 배제하는 것을 의미한다. 마지막으로 정보 접근의 자유가 필요하다. 참관인들이 투표와 개표 과정을 자유롭게 관찰하고, 필요한 정보를 제한 없이 얻을 수 있도록 해야 한다. 이러한 정보 접근은 선거 과정의 투명성과 신뢰성을 높이는 데 필수적인 요소라고 할 수 있다.

(2) 공정성을 기준으로 한 평가

공정성은 선거참관인 제도가 특정 정당이나 후보자에게 편향되지 않고 모든 선거 참여자에게 평등한 기회를 보장하도록 하는 데 중점을 둔다. 이를 위해 다음과 같은 평가기준이 적용될 수 있을 것이다. 첫째, 중립적 선발 및 배치가 이루어져야 한다. 참관인의 선정과 배치는 공정하고 중립적으로 진행되어야 하며, 특정 정당이나 후보에게 유리하거나 불리하게 작용하지 않도록 해야 한다. 둘째, 규칙의 공평한 적용이 보장되어야 합니다. 선거참관인의 업무 수행에 있

어서도 동일한 규칙이 적용되어야 한다. 또한 선거참관인은 선거 관리 규칙이 모든 선거 과정에서 일관되게 적용되는지 확인할 수 있어야 하며, 특정 집단이나 후보에게만 유리한 규칙 해석이 이루어지지 않도록 감시할 수 있어야 한다. 셋째, 자원의 균등 분배가 중요하다. 모든 선거참관인들이 참관활동을 원활히 수행할 수 있도록 적절한 교육, 정보, 기타 기술적 지원 등이 이루어져야 하며, 이렇게 제공되는 교육, 정보, 기술적 지원 등 모든 자원은 선거참관인들에게 공평하게 분배 및 제공되어야 한다.

(3) 자유와 공정성의 조화를 위한 평가

선거참관인 제도는 자유와 공정성을 동시에 충족할 수 있도록 설계되어야 하며, 두 개념이 충돌하지 않도록 균형을 유지해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 기준을 추가로 고려할 수 있을 것이다. 우선, 투명한 절차가 보장되어야 한다. 참관인 선정, 참관인 교육, 참관인의 활동 등은 명확한 규정에 따라 이루어져야 하며, 이러한 과정은 투명하게 공개되어 있어야 한다. 또한 선거참관인들의 관찰 결과 역시 공정하고 투명하게 공개될 수 있어야 한다. 이는 선거 과정과 선거 결과에 대한 시민들의 신뢰를 구축하는 데 핵심적인 역할을 한다고 할 수 있다. 또한, 선거참관인들의 권리와 책임의 균형이 중요하다고 할 수 있다. 참관인에게 독립적으로 활동할 권리를 보장하면서도, 그들의 활동이 선거의 공정성을 저해하지 않도록 책임을 명확히 규정해야 한다. 선거참관인의 활동은 다른 선거참관인이나 선거행정 요원의 활동을 방해해서는 안 되며, 유권자나 후보자의 선거 참여 자유를 침해하지 않아야 한다. 따라서 선거참관인의 권리와 책임을 명확하게 규정하고 공개해야 한다. 마지막으로, 선거참관인 제도는 선거결과의 정확성을 확보해야 한다. 선거결과에는 실수가 있을 수 없다. 선거결과 도출에 실수가 생기게 되면 선거뿐만 아니라 선거를 통하여 당선된 정부와 대표자들의 정당성에도 문제가 생기기 때문이다. 이러한 정당성의 문제는 민주주의 자체의 위기가 될 수 있다. 따라서 선거결과 도출에 실수가 없도록 선거참관인들은 감시자로서의 역할을 다해야 한다.

자유와 공정성에 기초한 선거참관인 제도는 선거가 자유롭고 공정한 민주주의 선거가 되는데 매우 중요한 원칙이며, 이러한 원칙은 선거참관인 제도를 비교하고 평가하는데 중요한 기준이 되어야 한다고 할 수 있다.

나. 공공정책분석의 정책평가 기준

선거참관인 제도를 평가하는 기준을 만들기 위해서 본 연구보고서는 선거행정의 기본 원칙인 자유와 공정성을 우선적으로 살펴보았다. 그러나 선거참관인 제도는 선거제도와 달리 실제 선거를 운영하기 위한 선거행정제도이자 정책이기 때문에 행정적 측면에서 보다 구체적이고 보완적인 평가기준이 필요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 자유와 공정성이라는 이론적 토대가 선거참관인 제도 평가의 기준이 되어야 하는 것은 맞지만 두 개념이 다소 추상적인 측면이 있기 때문이다. 또한 선거참관인 제도는 실제로 선거를 운영하기 위하여 실제로 실시되어야 하는 선거행정사무이기 때문에 보다 구체적이고 실제적인 평가기준이 제시되어야 하기 때문이다.

이를 위하여 본 연구보고서는 공공정책분석 평가이론에서 제시하는 평가기준을 참고한다. 정책분석은 특정 정책이 사회에 미치는 영향을 분석하고, 정책의 효과성을 개선하기 위한 방법론을 제공하는 학문적 접근법이다. 이러한 공공정책분석이론은 일반적으로 목표설정, 대안 제시, 정책평가의 세 가지 기본적 절차로 이루어진다. 특히 설정된 목표와 목표를 달성하기 위하여 제시된 대안에 대한 정책평가를 하기 위해서 정책평가의 평가기준을 제시하고 있는데, 이러한 평가기준이 선거참관인 제도를 평가하는데 유용하게 사용될 수 있다.

다만 공공정책을 평가하는 이론 역시 다양하기 때문에 하나의 이론과 평가기준을 채택하는 것은 편향성의 문제가 될 수 있다. 따라서 다양한 이론에 기초하여 제시되는 공공정책 평가기준들 중 공통적이고 일반적인 평가기준을 살펴보고 이러한 평가기준들을 다시 선거의 자유와 공정이라는 이론적 원칙을 통하여 채택하는 것이 좋을 것이라 판단된다.

공공정책연구들은 다양한 기준과 이론적 접근법에 기초해서 공공정책의 평가기준을 제시하고 있다. 공공정책분석에 다양한 이론들이 존재하지만 이러한 이론들을 잘 정리해서 공공정책분석이론과 공공정책분석 평가기준을 제시한 대표적 연구로는 웨이머와 바이닝(Weimer and Vining)의 저서 *Policy Analysis: Concepts and Practice* (2017)이 있다. 웨이머와 바이닝(2017)은 공공정책 평가에 있어 고려해야 하는 기준을 체계적으로 제시하고 있다. 이들이 제시하는 기준은 다음과 같다.

- ▷ 효과성(Effectiveness): 정책이 의도한 목표를 얼마나 달성했는지를 평가하는 기준으로 정책의 목표는 명확하고 측정 가능해야 하며, 성과를 통해 문제 해결이 이루어졌는지를 평가한다.

- ▷ 효율성(Efficiency): 주어진 자원을 최대한 활용해 얼마나 높은 성과를 냈는지를 평가한다. 정책이 동일한 성과를 더 적은 비용으로 달성할 수 있는 대안이 있는지 분석하는 것도 효율성 평가의 중요한 부분이다.
- ▷ 형평성(Equity): 정책 결과가 사회적으로 얼마나 공정하게 분배되었는지를 측정하는 기준이다.
- ▷ 실행 가능성(Feasibility): 정책이 실제로 실현될 수 있는 가능성을 평가하는 기준이다. 실행 가능성의 경우에는 정치적, 행정적, 기술적 요소를 모두 고려해야 한다. 정치적 실행 가능성은 주요 이해관계자와 대중의 지지를 얻을 수 있는지를 살피고, 행정적 실행 가능성은 정부나 기관이 정책을 효과적으로 수행할 수 있는 역량을 평가하며, 기술적 실행 가능성은 필요한 기술적 기반이 마련되어 있는지를 검토한다.
- ▷ 지속 가능성(Sustainability): 정책이 장기적으로 유지 가능하며, 자원을 고갈시키지 않으면서 목표를 달성할 수 있는지를 살펴본다.
- ▷ 정치적 수용성(Political Acceptability): 정책이 정치적·사회적으로 수용될 가능성을 평가한다. 이해관계자와 대중의 지지가 정책의 성공 여부를 결정하는 중요한 요인이 될 수 있기 때문이다. 정책이 문화적 가치와 부합하고, 주요 집단의 동의를 얻을 수 있는지 확인하는 것이 필요하다.
- ▷ 행정적 실행 능력(Administrative Operability): 정책을 집행하는 조직이나 기관이 정책을 효과적으로 실행할 능력을 갖추었는지를 평가한다. 여기에는 필요한 자원과 전문성의 확보 여부, 명확한 권한과 책임 체계가 포함된다.

이러한 평가 기준은 상호 연결되어 있으며, 정책 분석 시 종합적으로 고려해야 한다. 효과성이 높은 정책이라도 정치적 수용성이 낮다면 실행이 어려울 수 있고, 형평성을 확보하지 못한 정책은 사회적 갈등을 초래할 가능성이 있을 수 있기 때문에 상황에 따라 우선순위를 정하고, 각 기준 간의 균형을 유지하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

한편, 웨이머와 바이닝(2017)의 평가기준에는 제시되지 않았지만 공공정책 평가에 있어 중요하게 여겨지는 다른 기준들도 있다. 예를 들어, 올슨(Olson 1965)은 정책의 지속가능성과 시민과 이해관계자의 참여정도(participation)를

중요하게 제시하였다. 이 중 정책과 관련이 있는 시민과 이해관계자의 참여 정도는 위의 기준에서 제시되지 않은 것이다. 또한 맥콤과 쇼(McCombs and Shaw 1972)는 정책결정 과정의 투명성(transparency)과 정책결정 결과에 대한 책임성(accountability)을 정책평가의 중요한 기준으로 제시하였다. 따라서 정리하자면 효과성, 효율성, 형평성, 실행가능성, 지속가능성, 정치적 수용성, 행정적 실행 능력, 참여, 투명성, 책임성 정도가 일반적인 공공정책 평가의 평가기준으로 활용된다고 하겠다.

그러나 공공정책 평가에도 위의 기준이 늘 모두 포함되는 것은 아니며 동일한 수준의 중요도를 가지고 있다고 할 수는 없을 것이다. 공공정책의 성격에 따라 평가기준의 중요도가 달라질 수도 있다.

따라서 선거참관인 제도를 비교분석하고 평가하는데 있어서도 공공정책분석론에서 제시하는 평가기준을 모두 적용하여 사용하는 것은 무리가 있다. 또한 선거참관인 제도는 공공정책분석론에서 다루는 일반적인 공공정책과도 차이가 있다. 그러므로 각국의 선거참관인 제도를 비교분석하고 우리나라의 선거참관인 제도를 평가하기 위해서는 선거행정제도라는 특수성을 감안하여 자유와 공정이라는 선거의 원칙과 목적에 부합하는 평가기준을 선별하여 적용하는 것이 필요할 것이다.

2. 선거참관인 제도 비교분석을 위한 평가기준

다양한 선거참관인 제도를 비교분석하고 우리나라의 선거참관인 제도를 평가하기 위한 기준을 만들기 위해서 본 연구보고서는 앞에서 두 가지 이론적 토대를 살펴보았다. 하나는 선거와 선거행정의 원칙인 자유와 공정이고 다른 하나는 공공정책 평가기준이다. 공공정책분석 이론들도 공통적으로 주장하듯 정책이나 제도의 평가기준은 우선적으로 정책과 제도의 목적에 기초해야 한다. 따라서 선거참관인 제도를 분석하고 평가하는 기준도 선거참관인 제도의 목적에 기초해야 할 것이다. 따라서 선거참관인 제도의 목적인 자유롭고 공정한 선거의 시행이라는 원칙을 가장 우선시하여, 이러한 목적과 목적달성에 부합하는 평가기준을 원칙적으로 세우고, 이에 덧붙여 공공정책분석에서 제시한 적절한 평가기준을 추가하는 것이 선거참관인 제도를 비교분석하고 평가하는 기준을 만드는 방법일 것이다. 이러한 원칙에 기초하여 본 연구보고서는 다음과 같은 선거참관인 제도 분석 및 평가기준을 제시하고자 한다.

우선 자유롭고 공정한 선거라는 목적을 달성하기 위하여 선거관리와 선거행정은 선거참관인의 참여에 차별을 두지 않고, 참관인 활동의 독립성을 보장해

주며, 참관을 위한 정보 접근의 자유를 보장해야 한다. 또한 선거참관인 선발은 중립적이고 투명하게 되어야 하며 모든 참관인들에게 충분한 교육과 정보가 제공되어야 하고 활동 규칙 역시 공평하게 적용되어야 한다. 그리고 선거참관인의 권리와 책임이 명확하게 규정되고 공개되어야 하며 선거참관인은 선거가 정확하게 실시 될 수 있도록 역할을 할 수 있어야 한다.

이러한 원칙들은 크게 투명성, 불편향성, 정확성이라는 항목으로 정리될 수 있다. 선거참관인 선발의 참여 접근성, 선거참관인 활동의 독립성 및 정보 접근의 자유, 그리고 이러한 선발, 활동에 대한 투명한 절차 보장은 투명성이라는 기준으로 종합될 수 있다. 그리고 선거참관인의 중립적 선발 및 배치, 선거참관인 선발 및 활동에 대한 공평한 규칙 적용은 불편향성이라는 기준으로 연결 될 것이다. 그리고 마지막으로 선거참관인 활동이 선거의 정확성을 담보하는데 얼마나 역할을 하는지는 정확성이라는 기준으로 명명할 수 있을 것이다. 따라서 자유와 공정이라는 선거원칙과 관련된 요소들은 선거참관인 제도에 평가에 있어 투명성, 불편향성, 정확성이라는 기준으로 귀결될 수 있다.

그러나 선거참관인 제도의 평가기준을 이 세 가지 항목만으로 제한 할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 선거참관인 제도는 실제 선거를 운영하는데 필요한 선거행정과 관련된 제도이기 때문에 이러한 부분에서의 평가도 필요하다고 하겠다. 이러한 측면에서 위에서 언급한 공공정책 평가기준들이 보완적 개념으로 추가될 수 있다. 자유롭고 공정한 선거라는 선거원칙에서 도출된 투명성, 불편향성, 정확성이라는 기준들은 공공정책 평가기준에서 보면 효과성, 투명성, 형평성에 해당하는 기준들이라고 할 수 있으며, 공공정책 평가기준 중 선거참관인 제도의 평가를 위해 추가적으로 도입되어야 할 기준을 보자면, 효율성과 실행가능성 및 정치적 수용성이 될 것이다. 왜냐하면 선거제도를 평가함에 있어 간과할 수 없는 부분 중 하나가 선거행정이 얼마나 효율적이고 관리가능한 범위 내에서 이루어지는지 여부이기 때문이다(Kropf et al. 2020).

이러한 관점에서 다양한 선거참관인 제도를 비교하고 우리나라에 적합한 선거참관인 제도를 제안하기 위해서 본 연구는 투명성, 불편향성, 정확성, 효율성, 실행 가능성 및 정치적 수용성이라는 5가지 평가기준을 제시한다. 이때 투명성, 불편향성, 정확성, 효율성의 4가지 기준은 다양한 민주주의 국가들의 선거참관인 제도를 비교할 때 사용될 것이며, 실행 가능성 및 정치적 수용성은 외국의 선거참관인 제도가 우리나라에 도입 가능할 것인지를 분석할 때 사용할 것이다. 다음은 선거참관인 제도 평가를 위해 본 연구보고서가 중점을 둔 5가지 평가 기준에 대한 설명이다.

- ▷ 투명성: 자유롭고 공정한 선거가 되기 위해서는 무엇보다 선거과정이 투명해야 한다. 특히 투표와 개표에 있어 선거과정이 어떻게 진행되고, 투표준비가 어떻게 되고 있는지를 선거 참여자(정당과 후보들)뿐만 아니라 일반 시민들에게 투명하게 공개하는 것은 중요하다. 따라서 선거참관인 제도는 투·개표를 포함하여 선거 과정에서 투명성을 충분히 확보할 수 있는 제도가 되어야 한다.
- ▷ 불편향성: 공정한 선거의 또 다른 기준은 선거과정이 특정한 정당이나 후보에게 유리하거나 불리하지 않도록 진행되어야 한다는 것이다. 따라서 선거참관인 제도는 특정한 정당이나 후보에게 유리하거나 불리하지 않고 모든 정당과 후보에게 공평한 제도가 되어야 한다. 공평한 제도가 되기 위해서는 선거참관인의 선발과 활동이 모두 공평하게 이루어져야 한다.
- ▷ 정확성: 선거가 공정하게 운영되더라도 만약 운영 과정의 실수나 오류 등에 의해서 정확성이 약해지게 되면 선거와 투표결과는 정당성을 상실하게 된다. 따라서 선거참관인 제도는 투표와 개표 과정에서의 정확성을 충분히 확보할 수 있는 제도가 되어야 한다.
- ▷ 효율성: 어떤 제도도 무한한 예산, 인력, 시간을 가지고 실시할 수는 없으며, 국가의 예산은 국민의 세금으로 지출되기 때문에 가용한 예산, 인력, 시간 범위 내에서 최적의 효과를 얻을 수 있는 효율성이 중요하다. 따라서 선거참관인 제도 역시 투명성, 불편향성, 정확성을 심각하게 침해하지 않는 범위에서 효율성을 고려하여 설계되어야 한다.
- ▷ 실행 가능성 및 정치적 수용성: 일반적으로 한 국가의 제도는 해당 국가의 정치, 사회, 문화적 환경에 맞추어 고안되고 발달된 경우가 많다. 또한 각 국가의 행정체제 역시 해당 국가의 정치, 사회, 문화적 환경에 따라 차이가 있으며, 어떤 제도들을 가지고 있는지에 따라 차이가 있다. 따라서 어떤 국가에서는 매우 잘 시행되고 있는 제도라고 하더라도 다른 국가에서는 적합하지 않은 경우가 많다. 선거참관인과 관련된 일련의 제도들 역시 다른 국가에서는 매우 잘 시행되고 있다 하더라도 우리나라에는 도입이 적합하지 않을 수 있다. 따라서 우리나라에 어떤 제도를 도입할 경우에는 우리나라의 정치, 사회, 문화적 환경과 행정체제를 고려하여야 할 것이다.

위의 5가지 평가기준은 선거참관인 제도를 비교하고 우리나라에 적합한 타국의 선거참관인 제도를 소개하기 위하여 제시되었다. 그러나 여러 국가의 다양한 선거참관인 제도를 비교하기 위해서는 선거참관인 제도와 관련된 좀 더 구체적인 비교 포인트가 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구보고서는 선거참관인 제도를 구성하는 다음의 6가지 요인에 초점을 맞추어 서로 다른 국가들의 선거참관인 제도를 비교할 것이다. 선거참관인 제도를 구성하는 6가지 주요 요인은 참관인의 자격, 참관인 지정 혹은 추천 주체, 참관인 규모, 참관인의 역할, 참관인 교육 및 지원, 참관인 수당 및 보상이다.

- ▷ 참관인의 자격: 선거 참관인이 되기 위한 자격은 국가마다 다르며, 미국과 같은 경우에는 주마다 다르게 규정되어 있다. 참관인이 되기 위한 자격요건은 범위가 매우 광범위한데, 아무런 자격요건이 없는 경우에서부터, 시민권자만 가능한 경우, 선거구의 등록된 유권자만 가능한 경우까지 매우 다양하다. 또한 특정 직군이나 조건을 가진 사람(미성년자, 법집행인, 공무원, 후보자나 후보자의 가족, 범죄자 등)은 참관인으로 배제하는 경우도 존재한다.
- ▷ 참관인 지정 혹은 추천 주체: 선거 참관인을 지정하거나 추천하는 주체 역시 매우 다양하다. 일반적으로 정당이나 선거에 출마하는 후보자들이 선거참관인을 지정하거나 추천하는 경우가 많으나 선거참관인 자격을 가진 일반 시민이 직접 참관인으로 신청하거나, 시민단체나 이익단체가 선거참관인을 지정 혹은 추천할 수 있는 경우도 있다. 또한 미국의 일부 주에서는 지역 선관위나 법원에서 선거참관인을 지정하기도 한다. 따라서 국가나 주에 따라 정당이나 후보자가 지명한 참관인만 있는 경우가 있고, 일반 시민 참관인이나 특정 기관에서 지정한 참관인이 함께 참여하는 경우가 있다. 또한 국제참관인의 참관이 허용되는 경우가 있고, 허용되지 않는 경우가 있다.
- ▷ 참관인의 규모: 선거 참관인의 규모 역시 국가와 주에 따라 매우 다르다. 선거참관인의 자격을 만족한 경우 규모에 제한을 두지 않고 참관 신청을 한 모든 사람들에게 선거참관인의 자격을 주는 경우부터, 정당이나 후보자만 정해진 숫자의 참관인을 신청 혹은 지정할 수 있는 경우까지 다양하다. 그러나 선거참관인의 규모를 정해두지 않은 경우에도 투표진행의 안전과 원활함을 보장하기 위하여 일반적으로 지역선관위에서 투표소 내부에 직접 들어가서 참관할 수 있는 참관인의 숫자는 제한하는 경우가 많다.

- ▷ **참관인의 역할:** 선거참관인이 수행하는 역할 역시 국가마다 다르며, 미국과 같은 연방주의 국가에서는 주마다 다르다. 국가나 주에 따라서 선거참관인은 말 그대로 선거에서 투표와 개표가 이루어지는 상황을 단순히 관찰만 하는 경우도 있으며, 적극적으로 투표과정에 이의를 제기하거나, 선거사무원 역할을 일부 수행하는 경우도 있다. 일반적으로 선거참관인은 투표일에 투표소에서 투표가 진행되는 과정을 감시하고 법 위반 사항이 발생할 경우 이를 보고할 의무와 권리를 가진다. 그러나 선거참관인이 감시하고 관찰할 수 있는 범위 역시 서로 다를 수 있다. 투표가 시작되기 전에 투표준비부터 개표까지 모든 투표 진행 상황을 감시하고 관찰할 수 있는 경우도 있고, 실제 유권자의 투표과정만 관찰할 수 있는 경우도 있다. 또한 투표소 내에서도 유권자 명단 및 투표자 명단을 직접 볼 수 있는 경우부터 단순히 투표과정을 지켜보기만 할 수 있는 경우까지 참관인의 역할은 다양하다. 예를 들어 미국의 경우 특정 주에서는 누가 투표했는지를 참관인이 기록하고, 투표진행 과정을 문자 및 영상으로 기록할 수 있는 경우도 있다. 그러나 투표참여자를 기록하거나 투표과정을 녹화하는 것을 금지하는 주도 많다. 또한 미국의 경우 선거참관인 중 선거 이의제기자(election challenger)라는 역할과 명칭을 가진 참관인이 있는 경우가 많은데, 이들은 유권자의 투표권리가 적합한지에 대해서 정해진 절차에 따라 이의제기를 할 수 있는 경우도 있다.
- ▷ **참관인 교육 및 지원:** 선거참관인으로서 역할을 잘 수행하기 위해서 선거참관인은 투표과정에 대해서 잘 이해하고 있어야 할 뿐만 아니라 선거참관인의 역할(의무 및 권리)에 대해서 잘 숙지하고 있어야 한다. 따라서 선거참관인으로 활동하도록 승인된 사람들의 경우 선거참관인 교육을 받는 경우가 일반적이다. 그러나 교육의 방식 역시 매우 다양하다. 어떤 경우에는 지역 선관위에서 교육을 의무적으로 받아야 하는 경우도 있지만, 어떤 경우에는 정당에서 자체적으로 실시하거나 선거참관인 교육 교재를 배부하고 참관인이 자율적으로 학습하고 오는 방식으로 참관인 교육을 실시하는 경우도 있다.
- ▷ **참관인 수당 및 보상:** 선거참관인들은 직접적으로 선거와 투표를 진행하는 선거사무원(election officials or workers)이 아니다. 그러나 선거사무원과 마찬가지로 현대 민주주의 국가의 선거에서 빠질 수 없는 존재이다. 일반적

으로 선거사무원들이 수당을 받고 일하는 것과 달리 선거참관인들은 자원 봉사자의 개념으로 수당이나 별도의 금전적 보상을 받지 않는 경우가 많다. 그러나 국가에 따라서 선거참관인들에게도 수당이나 금전적 보상을 제공하는 경우도 있다.

위에서 제시한 선거참관인 제도의 6가지 구성 요소는 다양한 선거참관인 제도를 비교하고 이해하는데 도움이 되는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 선거참관인 제도의 6가지 구성 요소는 위에서 다양한 선거참관인 제도를 비교하기 위해 제시한 4가지 평가기준에 다음과 같이 적용될 수 있다.

가. 투명성

선거참관인 제도의 투명성은 선거참관인 구성요소 중 참관인 지정 및 추천 주체, 참관인의 역할, 참관인의 규모 등과 관련이 있다. 이를 위해 참관인을 지정하는 주체가 누구인지, 그 지정 과정이 공정하게 공개되는지 살펴보는 것이 중요하다. 예를 들어, 참관인이 투명하고 공개된 절차에 의해서 선정되고, 참관인 선정과 추천의 주체가 명확한 경우 참관인 제도의 투명성은 높아질 것이다. 그러나 선정과정이 투명하지 않다면 선거참관인 제도의 투명성은 낮아질 것이다.

또한, 참관인의 역할이 명확히 정의되고 공개적으로 알려져야 한다. 참관인이 어떤 권한과 책임을 가지고 있는지, 투표와 개표 과정에서 어떤 활동을 할 수 있는지가 불분명하다면 투명성이 저하될 가능성이 높다. 중요한 것은 참관인이 어떠한 역할을 하는지보다 참관인의 권한과 책임, 역할이 명확하고 투명하게 공개되고 정해지는 것이 중요하다. 마지막으로, 참관인의 규모와 배치도 투명성을 평가하는 중요한 요소가 될 수 있다. 모든 투표소에 고르게 배치되어 지역 간 불균형이 없고, 배치 기준이 공개적으로 설명된다면 참관인 제도의 투명성이 높아질 수 있다.

나. 불편향성

선거참관인 제도의 불편향성은 참관인의 자격, 참관인 지정 및 추천 주체, 참관인 교육 등과 관련이 있다. 불편향성은 선거참관인 제도가 정치적 중립성을 얼마나 유지하고 있는지를 평가하는 기준이다. 우선, 참관인의 자격 요건이 공정성을 보장하도록 설계되어야 한다. 참관인이 특정 정당, 후보, 또는 특수한 정치적 이해관계와 관련된 인물들로만 선정된다면 참관인 제도의 불편향성이 저하될 것이다.

또한, 참관인을 지정하는 주체 역시 독립적이고 정치적으로 중립적이어야 한

다. 지정 과정이 특정 정치인이나 정치 세력에 영향을 받지 않고, 객관적으로 이루어져야 불편향성이 보장될 수 있을 것이다. 이에 더해, 참관인을 교육하는 과정에서도 정치적 편향성을 배제해야 하며, 참관인이 투·개표 절차의 공정함을 평가할 수 있도록 선거 절차와 관련 법률에 대한 교육이 참관인에게 적절하게 제공되어야 한다.

다. 정확성

선거참관인 제도의 정확성은 참관인의 역할, 참관인 교육, 참관인 규모 등과 관련이 있다. 정확성은 선거 과정에서 참관인들이 얼마나 효과적으로 부정이나 오류를 발견하고 방지할 수 있는지를 평가하는 기준이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 참관인이 명확한 역할을 부여받고, 그 역할을 충실히 수행할 수 있는 권한이 주어져야 한다.

또한, 참관인 제도의 정확성은 참관인 교육에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 참관인이 선거 절차와 관련 법률을 정확히 이해하고 있어야, 실질적인 오류를 발견하고 해결할 수 있다. 마지막으로, 참관인의 규모도 정확성에 영향을 미칠 수 있다. 투표소에 참관을 위한 충분한 인원을 배치하여 참관인들의 업무부담을 낮추는 것이 참관인들의 집중력을 높여 정확성을 높일 수 있다.

라. 효율성

선거참관인 제도의 효율성은 참관인 교육, 참관인 수당 및 보상, 참관인 규모 등과 관련이 있다. 효율성은 선거참관인 제도가 주어진 자원과 시간을 얼마나 효과적으로 활용하는지를 평가하는 기준이라고 할 수 있다. 선거참관인 제도의 효율성을 높이기 위해서는 우선 참관인에 대한 보상이 적절하게 이루어져야 한다. 이때의 보상은 단순히 물질적 보상만을 의미하지는 않는다. 국가에 따라 물질적 보상은 필요할 수도 있고 필요하지 않을 수도 있다. 유권자들의 정치참여 문화 등에 기초해서 참관인들의 동기를 유발할 수 있는 적절한 수준의 보상을 책정하는 것이 중요하다.

또한, 참관인 교육 과정도 효율적으로 설계되어야 한다. 교육 시간이 과도하게 길거나 복잡하지 않으면서도 실질적인 내용을 포함하는 것이 중요하다. 마지막으로, 참관인의 규모와 배치도 효율성에 영향을 미칠 수 있다. 한 투표소에 과도한 수의 참관인이 배치되거나, 반대로 너무 적은 수가 배치될 경우 업무 효율성이 떨어질 수 있다. 따라서 투표소별로 적정 규모의 참관인을 배치하는 것이 중요하다고 하겠다.

지금까지 논의한 선거참관인 제도 비교를 위한 선거참관인 제도 평가기준과 선거참관인 제도 구성요소를 종합해서 요약해 보면 다음과 같다.

<표 2-1> 선거참관인 제도의 구성요소와 평가기준

평가기준	참관인 제도 구성 요소	내용
투명성	지정주체, 역할, 규모	지정 과정의 공개성, 역할의 명확성, 규모의 공정성이 투명성을 강화
불편향성	자격, 지정 주체, 교육	자격 요건의 공정성, 지정 주체의 독립성, 공정한 교육 내용이 불편향성 확보
정확성	역할, 교육, 규모	역할 수행 능력, 교육의 질, 적정 규모가 정확성에 기여
효율성	교육, 보상, 규모	효율적 교육, 적절한 보상, 적정 규모가 업무의 신속성과 효율성을 보장

3. 소결

이번 장에서는 여러 민주주의 국가들에서 운영 중인 다양한 선거참관인 제도를 비교·평가하고 우리나라의 선거참관인 제도에 대한 개선점을 도출하기 위한 선거참관인 제도 평가기준을 제시하였다. 선거참관인 제도 평가기준은 자유롭고 공정한 선거라는 민주주의 선거원칙과 관련된 이론들과 정책학에서 제도 및 정책평가에 사용되는 일반적인 평가기준을 바탕으로 선정되었다. 선정된 평가기준은 투명성, 불편향성, 정확성, 효율성, 실행가능성 및 정치적 수용성이다. 이 5가지의 평가기준 중 투명성, 불편향성, 정확성, 효율성은 각국의 선거참관인 제도를 비교하기 위하여 제시된 기준들이며, 실행가능성 및 정치적 수용성은 우리나라에 다른 국가에서 시행 중인 선거참관인 제도를 도입할 때 적절성을 평가하기 위한 기준으로 추가 제시되었다.

또한 이번 장은 선거참관인 제도를 평가기준에 따라 비교하기 위한 세부적인 선거참관인 제도 구성요소를 제시하였다. 선거참관인 제도는 크게 6가지 요소

로 구분되어 구성된다고 할 수 있다. 선거참관인 제도를 구성하는 6가지 요소는 참관인의 자격, 참관인 지정 혹은 추천 주체, 참관인 규모, 참관인의 역할, 참관인 교육 및 지원, 참관인 수당 및 보상이다. 이러한 선거참관인 제도 구성 요소들은 <표 2-1>에서 보는 것과 같이 선거참관인 제도를 평가하기 위한 평가기준들과 유기적으로 연결되어 있다. 따라서 각국의 선거참관인 제도는 이러한 구성요소들을 바탕으로 하여 평가기준에 따라 다양하게 비교분석 될 수 있다. 다음 장에서는 이러한 선거참관인 제도의 평가기준과 구성요소에 기초하여 다양한 국가들의 선거참관인 제도를 비교 분석할 것이다.

III. 대한민국의 투·개표 참관인 제도

우리나라는 과거 3.15부정선거를 비롯하여 군사 및 독재정권하 선거과정에 있어서 위법적이고 불법적인 행위가 무수히 자행되었다는 뼈아픈 역사를 갖고 있다. 이로 인해 투표 및 개표에 대한 유권자의 불신과 불만이 꾸준히 존재하였으며, 민주화 이후 공명선거 확립에 대한 유권자의 관심은 매우 크게 나타나고 있는 것이 현실이다.

이러한 측면에서 투표 과정에 있어서 위법을 방지하고 공정성 및 투명성을 높이기 위한 방안으로 투표와 개표 절차에 선거와 관련된 이해관계자들 또는 일반 유권자가 참관하여 위법 또는 불법적인 사실이나 행위에 대해 이의를 제기하거나 시정을 요구할 수 있는 투·개표 참관인 제도가 실시되고 있다.

현재 시행되고 있는 투·개표참관인 제도는 공직선거법 및 공직선거관리규칙 등에 근거하고 있으며, 투표 과정에서는 사전투표 및 본투표에서 투표개시 전과 투표 마감 후 투표함의 이상 유무를 검사하고 전반적인 투표 진행 상황을 지켜보며 선거의 투명성과 공정성을 확보하고자 한다. 개표 과정에서는 개별 투표소에서 개표소로 송부된 투표함에 대한 이송 절차 및 개함 등 전반적인 개표상황을 감시하며 개표의 투명성, 정확성 및 신뢰성을 높이고 있다.

1. 투·개표 참관제도의 변화과정

우리나라 현대적인 투표제도는 1945년 광복 이후에야 비로소 도입되었으며, 투·개표참관인 제도는 제헌국회를 구성하기 위한 제헌국회의원선거에서 처음으로 시행되었다.

1948년 3월 17일 미군정하에서 제정된 국회의원선거법(군정법령 제175호)에 제36조²⁾에 따라 각 후보자마다 1명의 대리인이 투표소에 머무르면서 참관을 할 수 있도록 규정하였다. 대리인의 투표 참관을 희망하는 후보자는 선거일 3일전까지 투표구선거위원회의 위원장에게 대리인의 성명을 제출해야하며, 각

2) 제36조 투표구소속선거구에 입후보한 각 후보자의 대리 1인은 전 투표시간을 통하여 투표소에 있을 권한이 있음. 단, 후보자는 선거일 3일전에 그 대리 1인의 성명을 당해투표구선거위원회위원장에게 제출하여야 함. 전항의 대리인은 각 투표소에 5인을 초과하여 입소치 못함. 의원후보자 6인이상이 각 기 대리인의 성명을 투표구선거위원회위원장에게 제출한 경우에는 그 위원장은 특별회합에서 추천으로 투표소에 들어갈 대리 5인을 결정함. 입소한 후보자대리인은 당해 위원회가 지정한 장소에서 선거수속을 참관할 수 있음. 단, 선거수속에 간섭하거나 연설하거나 기타 여하한 방법으로든지 선거인에 영향을 주는 일을 하지 못함.

투표소에 대리인의 수가 5명을 초과하면 투표구선거위원회위원장의 추첨을 통해 5명을 결정하였다. 개표참관의 경우에는 의원후보자 또는 대리인 1명이 입회할 수 있도록 제41조³⁾를 통해 규정하고 있으며, 개표일 2일 전까지 입회 신청을 해야 하는 것을 명시하고 있다.

제헌국회가 구성된 이후 새로운 국가이념에 입각하여 선거의 민주성 확보 및 공정성을 유지하고 육성하기 위해 1950년 4월 12일 국회의원선거법(법률 제121호)이 폐지제정되었다. 이때 선거운동의 효율성을 확보하고자 후보자가 선거사무장을 선임할 수 있도록 하였으며, 이에 따라 투·개표 참관인 신고의 책임자가 선거사무장으로 확대되었다(제55조). 또한 개표 참관에 있어서 후보자 또는 대리인 외에 일반선거인들도 지정된 장소에서 개표 참관이 가능하도록 규정하였다(제70조). 이후 1952년에 국회의원선거법과 유사한 골자로 대통령·부통령선거법이 제정되었고 해당법에서의 투표⁴⁾ 및 개표⁵⁾ 참관과 관련된 내용은 유사하나 투표소 내 참관인 수에 대해서는 제한을 두지 않았다.

1952년 7월 7일 헌법개정에 따라 민의원과 참의원으로 구성되는 양원제 도입을 위해 1958년 1월 25일 국회의원선거법을 폐지하고 참의원의원선거법(법률 제469호)과 민의원의원선거법(법률 제470호)이 제정되었고, 참관인의 신분 보장 및 참관의 구체적인 역할 등 투표 및 개표 참관인에 관한 조항의 기본적인 틀이 형성되었다.

<표 3-1> 참의원의원선거법 및 민의원의원선거법 투표 및 개표 참관 조항

<p>제96조(참)/제106조(민)(투표 시간) ②투표를 개시할 때에는 투표구선거위원회 위원은 투표함 내외의 이상유무에 관하여 투표소참관인과 같이 검사하여야 한다. 단, 투표개시시각까지 투표소참관인이 참석하지 아니하였을 때는 예외로 한다.</p> <p>제105조(참)/제115조(민)(투표소참관인)①후보자 또는 선거사무장은 2인의 참관인 중 1인씩 교대로 투표소내에서 투표상황을 참관하게 할 수 있다. 단, 그 참관좌석</p>
--

- 3) 제41조 투표구선거위원회로부터 투표함이 선거구선거위원회에 송치되었을 때에는 그 투표함은 선거구 선거위원회위원장의 관리에 속함. 위원장은 투표함 전부의 송치를 받은 후 개함과 투표수와 투표록에 의하여 투표용지를 받은 인원수와의 대조를 명함. 의원후보자 또는 대리 1인은 개함 시에 입회할 수 있음. 단, 입회의 신청은 늦어도 개표일 2일전에 하여야 함. 개함할 때에는 위원장은 개함의 지를 선포하고 위원과반수 면전에서 투표함이 봉쇄되고 봉인된 것을 명시한 후 투표함을 열고 투표를 점검함.
- 4) 제42조 후보자 또는 선거사무장은 그 대리인 1인으로 하여금 투표소에 참관케 할 수 있다. 후보자 또는 선거사무장은 선거일 3일전에 참관인의 성명을 당해 투표구선거위원회에 신고하여야 한다. 투표소 참관인은 투표사무에 간섭하거나 투표를 권유하거나 기타 여하한 방법으로든지 선거에 영향을 주는 행위는 할 수 없다.
- 5) 제57조 후보자 또는 그 대리인 1인은 개표소내에서, 일반선거인은 지정된 장소에서 개표를 참관할 수 있다.

은 투표용지의 교부장소와 투표상황을 일견파악할 수 있는 곳에 설치하여야 한다.

②후보자나 선거사무장은 선거일 3일전부터 투표개시 1시간 전까지 구와 시에 있어서는 그 투표구내, 군에 있어서는 당해 읍면내에 거주하는 유권자 중에서 참관인 2인의 성명을 당해 투표구선거위원회에 신고하여야 하되 선거일에 있어서는 투표소에서 신고할 수 있다. 단, 투표개시 후에는 참관인을 신고할 수 없으며 신고된 참관인을 변경할 수 없다.

③투표소참관인은 투표사무에 간섭하거나 투표를 권유하거나 기타 여하한 방법으로 선거에 영향을 주는 행위를 하여서는 아니된다.

④투표소참관인은 투표간섭, 부정투표 기타 본법의 규정에 위반되는 사실을 발견하여 그 시정을 요구하였을 때에는 투표구선거위원회는 그 요구가 정당하다고 인정할 때 이를 시정하여야 한다.

제113조(참)/제123조(민) (투표함등의 송치) ①투표구선거위원회 위원장은 투표가 끝난 후 지체없이 투표함, 투표록과 잔여투표용지를 개표구선거위원회(선거구선거위원회)에 송부하여야 한다.

②전항의 투표함을 송부할 때에는 각 후보자의 참관인 1인씩이 동반하며 호송에 필요한 경찰관은 정복 2인에 한하여 동반할 수 있다.

제117조(참)/127조(민)(개표개시) ①개표는 투표구선거위원회로부터 투표함이 전부 도착된 후에 행한다. 단, 교통 기타 부득이한 사정에 의하여 일부투표함의 도착이 지연될 경우에는 투표함의 3분의 2이상이 도착되면 개표를 개시할 수 있다.

②개표참관인은 투표함의 도착, 접수와 관리상황을 참관할 수 있다.

제119조(참)/제129조(민)(개표참관) ①후보자 또는 선거사무장은 개표참관인으로 하여금 개표소내에서 개표상황을 참관하게 할 수 있다. 단, 후보자는 수시로 참관할 수 있다.

②전항의 개표참관인은 그 개표구내(선거구내)에 거주하는 선거권자(유권자)중에서 후보자마다 3인을 (선정하여) 개표전까지 개표구(선거구)선거위원회에 신고하되 1인씩 교대하여 참관하게 하여야 한다.

③개표참관인은 개표내용을 식별할 수 있는 가까운 거리에서 참관할 수 있도록 개표사무종사원과 상대편에 좌석을 정하여야 하며 개표에 관한 위법사항에 대하여 그 시정을 요구하였을 때에는 개표구(선거구)선거위원회는 정당한 이유가 있다고 인정할 때 이를 시정하여야 한다.

④일반인은 구획된 장소에서 개표구(선거구)선거위원회가 발행하는 관람증을 얻어 관람할 수 있다.

⑤전항의 관람증의 매수는 개표장소를 참작하여 적당한 수로 하되 후보자별로 균등하게 배부되도록 하여야 한다.

⑥개표구(선거구)선거위원회는 일반관람인석에 대하여 질서유지에 필요한 설비를 하여야 한다.

투표 참관의 경우에는 위의 <표 3-1>과 같이 기존 후보자별로 신청 가능한 참관인의 수를 1명에서 2명으로 늘렸으며, 1인씩 교대로 참관이 가능하도록 하였다. 투표 개시 및 과정에 대한 참관 외에 투표함 송부 동반과 투표간섭, 부정투표 등 투표와 관련한 위법행위에 대해 시정 요구를 할 수 있도록 그 임무와 역할을 확대하였다.

개표 참관에 있어서도 최대 3명까지 선정하여 선관위에 신청할 수 있으며, 대리인들이 수시로 교대하여 개표 참관을 할 수 있도록 규정하였다. 또한 기존 개표상황을 참관하는 것을 포함하여 투표함에 대한 관리상황 참관 및 개표 과정에서 위법 사항에 대해 시정을 요구할 수 있는 권한까지 명시하여 개표 참관인의 임무와 역할이 확대되었다.

<표 3-2> 국회의원선거법(법률 제551호) 투표 및 개표 참관 조항

제104조(투표소참관)①후보자 또는 선거사무장은 4인의 참관인중 2인씩 교대로 투표상황을 참관하게 할 수 있다. 단, 참관석은 투표용지의 교부장소와 투표상황을 일견파악할 수 있는 장소에 설치하여야 한다.

②후보자나 선거사무장은 선거일 3일전부터 투표개시 1시간전까지 참관인 4인의 성명을 당해투표구선거위원회에 신고하여야 하되 선거일에 있어서는 투표소에서 신고할 수 있다. 단, 투표개시후에도 참관인을 신고하거나 변경할 수 있다.

③투표소참관인은 투표사무에 간섭하거나 투표를 권유하거나 기타 여하한 방법으로 선거에 영향을 주는 행위를 하여서는 아니된다.

④후보자 또는 투표소참관인이 투표간섭, 부정투표 기타 본법의 규정에 위반하는 사실을 발견하여 그 시정을 요구하였을 때에는 투표구선거위원회는 그 요구가 정당하다고 인정할 때에는 이를 시정하여야 한다.

⑤후보자나 참관인은 투표소내에서 사고가 발생하면 투표상황을 촬영할 수 있다.

제116조(개표개시) ②개표참관인은 투표함이 도착될 때에는 그 봉쇄, 봉인을 검사하고 관리상황을 참관할 수 있다.

③구, 시, 군선거위원회는 우편투표를 접수하고 즉각 부재자용투표함에 투입 보관하여야 하며 우편투표함은 선거일 하오 5시부터 입후보자와 참관인의 입회하에 본인발송여부를 확인하고 외봉투를 개봉하여 일반투표함의 투표지와 같이 혼합 개표한다.

제118조(개표참관)①후보자 또는 선거사무장은 개표참관인으로 하여금 개표소내에서 개표상황을 참관하게 할 수 있다. 단, 후보자는 수시로 참관할 수 있다.
 ②전항의 개표참관인은 후보자마다 3인을 선정하여 개표전후를 불문하고 구, 시, 군선거위원회에 신고하되 1인씩 교대하여 참관하게 하여야 한다.
 ③후보자 또는 개표참관인은 개표내용을 식별할 수 있는 가까운 거리(1미이상 2미이내)에서 참관할 수 있도록 개표사무종사원과 상대편에 좌석을 정하여야 하되 수시로 순회감시할 수 있으며 개표에 관한 위법사항에 대하여 그 시정을 요구하였을 때에는 구, 시, 군선거위원회는 정당한 이유가 있다고 인정할 때에는 이를 시정하여야 한다.
 ④후보자 또는 참관인은 개표소내에서 개표상황을 촬영할 수 있다.

이후 제2공화국 하에서 참의원의원선거법 및 민의원의원선거법은 1960년 6월 23일 폐지되었으며, 해당 선거법들을 골자로 하여 국민의 자유의사에 의하여 국회의원을 공정히 선거함으로써 민주정치의 발전을 기한다는 목표하에 국회의원선거법(법률 제551호)이 다시 제정되었다. 해당 법에서는 부재자를 위한 우편투표를 도입하였고 <표 3-2>와 같이 이전 선거법들과 다르게 최대 신청할 수 있는 참관인의 수는 2인에서 4인으로 늘어났으며, 투표소에서 사고가 발생하는 경우에 투표상황을 촬영할 수 있도록 규정하였다. 개표 참관의 경우에는 우편투표의 개함·확인 과정 및 혼합 개표를 참관하도록 하였고 개표사무종사원의 상대편에 마련되는 좌석의 거리를 개표내용을 식별할 수 있는 가까운 거리로 1미(米)이상 2미(米) 이내로 정의하였다. 또한 참관인으로 하여금 수시로 순회 감시가 가능하도록 하였고 개표소 내 개표상황을 촬영할 수 있도록 하였다.

<표 3-3> 국회의원선거법(법률 제1256호) 투표 및 개표 참관 조항

제104조(투표소참관) ①정당·후보자 또는 선거사무장은 참관인으로 하여금 투표용지의 교부상황과 투표상황을 참관하게 할 수 있다.
 ②정당·후보자 또는 선거사무장은 선거일전 3일부터 투표개시전 30분까지 참관인의 성명을 당해투표구선거관리위원회에 신고하여야 하되 선거일에 있어서는 투표소에서 신고할 수 있다. 다만 참관인의 변경은 언제든지 이를 할 수 있다.
 ③투표구선거관리위원회는 참관인석을 투표용지의 교부상황과 투표상황을 쉽게 볼 수 있는 장소에 설치하여야 한다.
 ④투표소참관인은 정당마다 4인을 선정하여 2인씩 교대참관하게 하여야 한다.

제110조(투표함등의 봉쇄) ①투표구선거관리위원회위원장은 투표소를 달는 시각이 된 때에는 투표소의 입구를 달아야 하며 투표소안에 있는 선거인의 투표가 끝나면

참관인의 참관하에 출석한 위원 전원과 함께 투표함과 그 자물쇠를 봉쇄·봉인하여야 한다. 다만, 정당한 이유없이 봉쇄·봉인을 거부하는 위원이나 참여를 거부하는 참관인이 있을 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고 그 사유를 투표록에 기재하여야 한다.

②투표함의 열쇠와 잔여투표용지는 전항의 규정에 의하여 각각 봉인하여야 한다.

제116조(개표개시) ①개표는 투표구선거관리위원회로부터 투표함이 전부 도착된 후에 행한다. 다만, 교통 기타 부득이한 사정에 의하여 일부 투표함의 도착이 지연될 경우에는 투표함의 3분의 2이상이 도착되면 개표를 개시할 수 있다.

②개표참관인은 투표함이 도착된 때에는 그 봉쇄·봉인을 검사하고 관리상황을 참관할 수 있다.

③지역구선거관리위원회는 우편투표를 접수하고 이를 즉시 부재자용투표함에 투입 보관하여야 하며, 우편투표함은 선거일 하오 5시부터 정당후보자 또는 선거사무장의 참여하에 본인이 발송한 여부를 확인하고 외봉투를 개봉하여 일반투표함의 투표지와 같이 혼합하여 개표한다.

제117조(투표함의 개함) ①투표함을 개함할 때에는 위원장은 그 뜻을 선포하고 출석한 위원 전원과 함께 투표함의 봉쇄와 봉인을 검사한 후 이를 열어야 한다. 다만, 정당한 이유없이 검사를 거부하는 위원이나 참여를 거부하는 참관인이 있을 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고 개표록에 그 사유를 기재하여야 한다.

제118조(개표참관) ①정당·후보자 또는 선거사무장은 개표참관인으로 하여금 개표소안에서 개표상황을 참관하게 할 수 있다.

②전항의 개표참관인은 정당 또는 후보자마다 4인을 선정하여 개표전후를 불문하고 개표관리위원회에 신고하되 2인씩 교대하여 참관하게 하여야 한다.

③개표관리위원회는 후보자 또는 개표참관인이 개표내용을 식별할 수 있는 가까운 거리(1미터이상 2미터이내)에서 참관할 수 있도록 개표사무종사원의 상대방에 참관인석을 만들어야 한다.

④후보자 또는 참관인은 언제든지 순회감시할 수 있다.

⑤개표관리위원회는 후보자 또는 참관인으로부터 개표에 관한 위법사항에 대하여 그 시정의 요구가 있을 경우에 그 이유가 정당하다고 인정할 때에는 이를 시정하여야 한다.

제3공화국에서는 5.16 군사쿠데타 이후 양원제 및 내각책임제의 구조에서 단원제와 대통령제로 권력구조가 변화되면서 1963년 1월 16일 선거법이 폐지 제정되었다. <표 3-3>의 새로운 국회의원선거법(법률 제1256호)은 기존 후보자 중심의 선거에서 정당 중심의 선거로의 변화⁶⁾가 제정의 목적이었으며, 이

에 따라 후보자 및 선거사무장 외에도 정당이 투표 및 개표 참관인을 신고할 수 있도록 하였다. 추가적으로 투표 참관인의 경우에는 투표가 마감되었을 때 투표함과 그 자물쇠를 봉쇄 및 봉인하는 과정을 참관하도록 하였으며, 개표 참관인은 투표함의 개함 과정을 참관하도록 하였다. 특히 해당 제정에서는 투표 참관인 및 개표참관인에게 수당 및 실비를 지급 및 보상하도록 하며, 수당 및 실비(7)를 선거비용으로 정의하며 정당 또는 후보자가 지급하는 것으로 규정(제 77조)이 신설되었다⁸⁾.

1963년 8월 6일에 개정된 국회의원선거법(법률 제1383호)에서는 부재자 투표로써 우편투표의 개함과 관련하여 이전에 정당후보자 및 선거사무장만이 참여하도록 규정한 것을 다시 개표참관인까지 참관 할 수 있도록 변경하였다.

<표 3-4> 국회의원선거법(법률 제2404호) 투표 및 개표 참관 조항

<p>제107조(투표참관) ①투표구선거관리위원회는 투표구의 구역안에 거주하는 학식과 덕망이 있는 선거권자중에서 참관인을 투표일전 3일까지 본인의 승낙을 받아 선정하여 투표용지의 교부상황과 투표상황을 참관하게 하여야 한다. 다만, 당해 투표구 구역안에 군인을 제외한 선거권자가 없는 경우에는 그 투표구의 투표참관인은 그 투표구를 관할하는 선거구선거관리위원회의 구역안에 거주하는 선거권자중에서 이를 선정할 수 있다.</p> <p>②의원의 선거권이 없는 자 제31조제1항 각호의 1에 해당하는 자와 정당의 당원 후보자·선거사무장·선거연락소의 책임자 및 선거사무원은 투표참관인이 될 수 없다.</p> <p>③투표참관인은 정당한 이유없이 참관을 거부하거나 그 직을 사임할 수 없다.</p> <p>제118조(개표참관) ①개표관리위원회는 개표참관인으로 하여금 개표소안에서 개표상황을 참관하게 할 수 있다.</p> <p>②제1항의 개표참관인은 후보자가 2인씩 선정하여 개표일전 3일까지 개표관리위원회에 신고한다.</p> <p>③후보자가 2인씩 선정한 인원수가 8인을 초과한 때에는 개표관리위원회가 추첨에 의하여 지정하는 8인이 개표참관인이 되며, 후보자가 선정한 인원수가 8인에 미달</p>
--

6) 폐지제정의 이유에 대하여 후보자 중심의 선거운동은 후보자 난립의 폐와 함께 막대한 선거비용이 소요되었고, 지연 및 혈연 등 정실에 좌우되는 폐단을 지적하며 선거관리의 공정과 선거비용의 경감을 위해 정당추천을 등록요건으로 두게 되었다고 설명하고 있다.

7) 제90조(선거사무관계자등에 대한 보수 및 실비보상액) ①선거사무장·선거사무소와 연락소의 책임자·회계책임자·연설원·선거사무원 및 참관인에 대하여는 일당을 지급하고 실비를 보상할 수 있다. ②전항의 일당 및 실비보상의 종류와 금액에 관해서는 중앙선거관리위원회가 정한다.

8) 2024년 12월 15일 기준 국회 회의록 홈페이지 내 해당 법률이 제정된 국가재건최고회의의 1963년 회의록이 부재하여 투·개표 참관인에 대한 수당 및 실비 보상 도입에 관한 조항 신설에 대한 이유를 확인할 수 없음을 밝힌다.

한 때에는 후보자가 선정한 자와 개표구의 구역안에 거주하는 학식과 덕망이 있는 선거권자중에서 개표관리위원회가 8인에 달할 때까지 선정한 자가 개표참관인이 된다.

④제107조제2항의 규정은 개표참관인의 선정에 이를 준용하되 정당의 당원은 예외로 한다.

⑤개표관리위원회는 개표참관인을 4인씩 교대하여 참관하게 하되, 동일후보자가 선정한 2인을 동시에 참관하게 하여서는 아니된다.

1972년 유신체제의 등장과 함께 국회가 해산되었고 제4공화국에서는 해산된 국회를 대신해 비상국무회의가 선거의 과열화 및 타락상을 일소하며, 깨끗한 공명선거를 보장하고자 하는 목적으로 1972년 12월 30일에 국회의원선거법(법률 제2402호) 폐지제정을 진행하였다. 해당 제정에서는 투표 참관인으로 투표구의 구역 안에 거주하고 학식과 덕망을 갖춘 선거권자로 자격을 규정하는 내용이 포함되었고 선정 주체는 투표구선거관리위원회로 한정하였다. 또한 구체적으로 의원의 선거권이 없는 자, 군인, 국회의원선거법 제31조제1항 각호의 19)에 해당하는 자와 정당의 당원 후보자·선거사무장·선거연락소의 책임자 및 선거사무원은 투표 참관인의 자격이 없으며, 선정된 투표 참관인은 정당한 이유 없이 참관을 거부하거나 사임할 수 없음을 명시하였다. 또한 투표함 송부에 있어서 동반할 수 있는 투표 참관인의 수에 대해 제한을 두지 않았다¹⁰⁾. 이에 더해 투표참관인이 정당한 이유없이 참관을 거부하거나 게을리한 태에 10만원 이하의 벌금을 처하는 조항(제176조¹¹⁾)을 신설하였다.

반면 개표의 경우에는 후보자가 2명의 개표 참관인을 선정하여 신고하도록 하였고, 모든 후보자가 선정한 개표 참관인이 8명을 초과하는 경우에는 개표관리위원회가 추천하여 지정하는 8명이 참관인이 되도록 규정하였다. 만약 후보자가 선정한 인원이 8명이 되지 않는 경우에는 개표관리위원회가 후보자가 신청한 자와 개표구의 구역 안에 거주하는 학식과 덕망이 있는 선거권자 중 8명을 선정하여 구성하도록 하였다. 또한 개표 참관인의 자격은 투표 참관인의 자격과 유사하지만 정당의 당원은 예외로 하였고, 참관은 선정한 8명 중 4명

9) 제31조(공무원등의 입후보) ①다음 각호의 1에 해당하는 자로서 후보자가 되려는 자는 의원의 임기만료일 180일전에 그 직이 해임되어야 한다. 다만, 국회의 해산으로 인한 총선거에 있어서는 해산된 날로부터 10일 이내, 재선거·보궐선거 또는 선거를 연기한 경우에 있어서는 선거일공고일로부터 5일 이내에 그 직이 해임되어야 한다.

1. 국가공무원법 제2조에 규정된 공무원. 다만, 국무총리·국무위원과 국회의원은 그 직을 가지고 후보자가 될 수 있다.

10) 제115조(투표함등의 송치) ②제1항의 규정에 의하여 투표함을 송부할 때에는 투표참관인을 동반할 수 있으며, 호송에 필요한 정복을 한 경찰관 2인에 한하여 동반할 수 있다.

11) 제176조(투표참관인의 의무해태죄) 투표참관인이 정당한 이유없이 참관을 거부하거나 해태한 때에는 10만원이하의 벌금에 처한다.

(동일한 후보자의 참관인들은 동시 참여 불가)씩 교대하도록 명시하였다.

또한 선거비용으로 정당 또는 후보자가 부담했던 투표 참관인 및 개표참관인의 수당과 실비에 대해서는 개표 참관인에 대해서만 후보자가 수당과 실비를 부담하는 것¹²⁾으로 변경되었다.

<표 3-5> 국회의원선거법(법률 제2404호) 투표 및 개표 참관 조항

<p>제107조(투표참관) ①투표구선거관리위원회는 투표참관인으로 하여금 투표용지의 교부상황과 투표상황을 참관하게 하여야 한다.</p> <p>②제1항의 투표참관인은 그 투표구를 관할하는 구·시 또는 군의 구역안에 거주하는 선거권자중에서 제1당과 제2당에서는 각 2인을, 선거일공고일 현재(국회가 해산된 경우에는 해산일 현재) 국회의석을 가진 정당(이하“재석정당”이라 한다)에서는 각 1인을 제1당, 제2당 및 재석정당을 제외한 기타 정당(이하 “기타 정당”이라 한다)과 무소속후보자는 각 1인을 선정하여 투표일전 3일까지 투표구선거관리위원회에 신고하여야 한다. 이 경우 정당의 투표참관인선정은 당해 선거구에 후보자를 추천한 정당에 한한다.</p> <p>③제2항의 규정에 의하여 선정한 인원수가 8인을 초과한 때에는 투표구선거관리위원회는 제1당, 제2당 및 재석정당에서 선정한 자를 우선 지정하고, 기타 정당 및 무소속 후보자가 선정한 자에 대하여는 추첨에 의하여 지정하며, 투표참관인의 선정이 없거나 선정한 인원수가 8인에 미달할 때에는 그 투표구를 관할하는 구·시 또는 군의 구역안에 거주하는 학식과 덕망이 있는 선거권자중에서 본인의 승낙을 받아 투표구선거관리위원회가 8인에 달할 때까지 선정한 자가 투표참관인이 된다.</p> <p>④의원의 선거권이 없는 자, 제31조제1항 각호의 1에 해당하는 자, 후보자, 선거사무장, 선거연락소의 책임자, 회의참관인 및 선거사무원은 투표참관인이 될 수 없다.</p> <p>⑤제3항의 규정에 의하여 투표구선거관리위원회가 선정한 투표참관인은 정당한 이유없이 참관을 거부하거나 그 직을 사임할 수 없다.</p> <p>⑥투표구선거관리위원회는 투표참관인을 4인씩 교대하여 참관하게 하되, 동일정당이 선정한 2인을 동시에 참관하게 하여서는 아니된다.</p> <p>⑦투표구선거관리위원회는 투표참관인석을 투표용지의 교부상황과 투표상황을 쉽게 볼 수 있는 장소에 설치하여야 한다.</p> <p>⑧투표참관인은 투표사무에 간섭하거나 투표를 권유하거나 기타 어떠한 방법으로든지 투표에 영향을 주는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <p>⑨투표구선거관리위원회는 투표참관인이 투표간섭 부정투표 기타 이 법의 규정에 위반되는 사실을 발견하여 그 시정을 요구한 경우에 그 요구가 정당하다고 인정</p>
--

12) 유신체제가 성립되며 국회가 해산되었기 때문에 국회 홈페이지 내 회의록이 부재하며, 해당 사항에 대한 변경의 이유를 확인할 수 없음을 밝힌다.

때에는 이를 시정하여야 한다.

⑩투표참관인은 투표소안에서 사고가 발생한 때에는 투표상황을 촬영할 수 있다.

⑪투표참관인의 수당은 중앙선거관리위원회가 정하는 바에 따라 국고에서 부담한다.

이후 기존의 선거법이 평등 및 공평의 원칙을 위반하고 있다는 목소리가 커지면서 1977년 12월 31일 일부개정을 통해 투표 참관인 선정에 대한 공정성 및 평등성을 확보하려는 모습으로 나타났다. 해당 개정과 관련한 1977년 12월 17일 제9대 국회 제98회 본회의 회의록 제23호에 따르면 헌법의 평등무차별 원칙과 국회의원선거법 제2조에 ‘국회의원은 국민의 보통 평등 직접 비밀선거 등으로 선출한다’라고 조항을 통해 선거에 있어서 평등함을 명시해 놓고 있음에도 불구하고 현행 국회의원선거법(법률 제2603호) 내 투표 참관인과 개표 참관인과의 불균형이 명백히 드러나 있음을 지적하였다. 이에 따라 평등 및 공평의 원칙을 확보할 수 있도록 선거법의 개정이 필요하다고 언급하며, 참관인 선정 방식에 있어 공정성을 확보하고자 하였다.

구체적으로 참관인 선정에 있어서 기존 투표구선거관리위원회에서 선정하던 방식에서 과거 정당 또는 후보자의 신고로 변경되었고, 당해 선거구에 후보자를 추천한 정당들 가운데 제1당 및 제2당은 2명, 국회의석을 보유하고 있는 정당(재석정당) 및 의석을 확보하지 못한 기타 정당과 무소속 후보자는 1명을 선정할 수 있도록 하였다. 선관위로 신청된 참관인의 수가 8명을 초과하는 경우에는 투표구선거관리위원회가 제1당, 제2당 및 재석정당의 참관인을 우선적으로 지정하고 나머지 인원에 대해서 기타 정당 및 무소속 후보자의 참관인을 대상으로 추첨을 통해 지정한다고 규정하였다. 만약 8명을 넘지 않는 경우에는 기존의 방식과 동일하게 투표구를 관할하는 지역에 거주하는 학식과 덕망이 있는 선거권자 중 본인의 승낙을 받아 투표구선거관리위원회가 선정하도록 하였다.

더 나아가 투표 참관인의 자격 제한에 있어서 당원과 관련된 사항을 삭제하였으며, 투표 참관인의 수당을 중앙선거관리위원회가 정하는 바에 따라 국고에서 부담하는 내용을 신설하였다. 투표 참관에 대한 거부 및 게을리한 경우 10만 원이었던 벌금을 20만 원으로 향상했다¹³⁾.

13) 제176조(투표참관인의 의무해태죄) 제107조제3항의 규정에 의하여 투표구선거관리위원회가 선정된 투표참관인이 정당한 이유없이 참관을 거부하거나 해태한 때에는 20만원이하의 벌금에 처한다.

<표 3-6> 국회의원선거법(법률 제3359호) 투표 및 개표 참관 조항

제109조(투표참관) ②제1항의 투표참관인은 그 투표구를 관할하는 구·시 또는 군의 구역안에 거주하는 선거권자중에서 당해 지역구에 후보자를 추천한 정당은 2인을, 정당의 추천을 받지 아니한 후보자는 1인을 선정하여 투표일전 3일까지 투표구선거관리위원회에 신고하여야 한다.

③투표참관인은 8인으로 하되 제2항의 규정에 의하여 선정한 인원수가 8인을 초과하는 때에는 투표구선거관리위원회가 추첨에 의하여 지정한 자를 투표참관인으로 하며, 투표참관인의 선정이 없거나 선정한 인원수가 8인에 미달하는 때에는 그 투표구를 관할하는 구·시 또는 군의 구역안에 거주하는 학식과 덕망이 있는 선거권자중에서 투표구선거관리위원회가 본인의 승낙을 받아 8인에 달할 때까지 선정한 자를 투표참관인으로 한다.

④투표구선거관리위원회가 제3항의 규정에 의하여 투표참관인을 지정하는 경우에 정당수가 8을 초과하는 때에는 정당별로 1인씩 선정한 자중에서 추첨하여 지정하고, 정당수가 8에 미달하되 정당이 선정한 인원수가 8인을 초과하는 때에는 먼저 정당별로 1인씩 선정한 자를 지정한 후 나머지 인원은 추첨에 의하여 지정하며, 정당이 선정한 인원수가 8인에 미달하는 때에는 정당이 선정한 자를 지정한 후 정당의 추천을 받지 아니한 후보자가 선정한 자중에서 8인에 달할 때까지 추첨하여 지정한다.

제123조(개표참관) ③개표참관인은 8인으로 하되 제2항의 규정에 의하여 선정한 인원수가 8인을 초과하는 때에는 개표관리위원회가 추첨에 의하여 지정한 자를 개표참관인으로 하며, 개표참관인의 선정이 없거나 선정한 인원수가 8인에 미달하는 때에는 그 개표구의 구역안에 거주하는 학식과 덕망이 있는 선거권자중에서 개표관리위원회가 본인의 승낙을 받아 8인에 달할 때까지 선정한 자를 개표참관인으로 한다.

④개표관리위원회가 제3항의 규정에 의하여 개표참관인을 지정하는 때에는 먼저 후보자별로 1인씩 선정한 자중에서 추첨하여 지정하고, 1인씩 선정한 자가 8인에 미달하는 때에는 나머지 인원중에서 8인에 달할 때까지 추첨하여 지정한다.

④개표참관인의 수당은 중앙선거관리위원회가 정하는 바에 따라 국고에서 부담한다.

이후 신군부의 등장과 함께 1981년 1월 29일 국회의원선거법(법률 제3359호)은 폐지제정되었고 국민의 자유의사에 의한 공정선거를 보장하기 위해 투표참관과 관련하여 다음과 같은 사항들이 변경되었다. 지역구에 후보자를 추천한 정당은 각 2인을, 무소속 후보자는 각 1명을 선정하되 선정한 인원의 수가 8명을 초과하는 때에는 정당이 선정한 자를 우선 지정하고 나머지 인원이 있는 때에는 투표구선거관리위원회가 추첨하여 8명을 지정한다고 규정하였다. 그리

고 개표참관인을 지정하는 때에는 개표관리위원회가 우선적으로 후보자별로 1인씩 선정한 자중에서 추첨하여 지정하고, 1인씩 선정한 자가 8인에 미달하는 때에는 나머지 인원을 지정하는 것으로 규정하였다. 또한 개표 참관인의 수당 및 실비 역시 중앙선거관리위원회가 정하는 바에 따라 국고에서 부담하는 것으로 변경되었다. 투표 참관인의 의무해태죄에 따른 벌금은 20만 원에서 50만 원 이하로 향상했다¹⁴⁾

이후 1984년 7월 25일 일부개정(법률 제3731호)을 통해 투표 및 개표 참관인을 총 12명으로 선정하는 것으로 변경하였으며 이에 따라 참관인은 6인씩 교대하여 참관하고, 선정된 투표 및 개표 참관인에 대해서 필요에 따라 투표선거관리위원회 및 개표관리위원회에 신고 후 언제든지 교체할 수 있도록 규정¹⁵⁾하였다.

<표 3-7> 국회의원선거법(법률 제4003호) 투표 및 개표 참관 조항

제126조(개표참관) ①구·시·군선거관리위원회는 개표참관인으로 하여금 개표소안에서 개표상황을 참관하게 하여야 한다.

②제1항의 개표참관인은 정당추천후보자는 8인을, 무소속후보자는 4인을 선정하여 개표일전 3일까지 당해 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 한다.

③구·시·군선거관리위원회가 제2항의 규정에 의하여 개표참관인을 신고받은 때에는 후보자별로 선정한 자중에서 정당추천후보자는 4인씩, 무소속후보자는 2인씩을 교대하여 참관하게 하여야 한다.

④제2항의 규정에 의하여 선정·신고된 자중 후보자는 그가 선정한 개표참관인에 대하여는 필요에 따라 구·시·군선거관리위원회에 신고후 언제든지 교체할 수 있으며, 개표일에는 개표소에서 신고할 수 있다.

민주화 이후 1988년 3월 17일 국회의원선거법(법률 제4003)호는 전부개정되지만 투표 참관인과 관련된 사항은 큰 변화가 없었다. 대신 개표 참관에 대해서 구·시·군선거관리위원회가 담당하게 되었으며, 개표참관인 신고에 있어서 정당추천후보자는 8인을 무소속후보자는 4인을 선정하여 신고하도록 변경되었

14) 제169조(투표참관인의 의무해태죄) 제109조제3항의 규정에 의하여 투표선거관리위원회가 선정한 투표참관인이 정당한 이유없이 참관을 거부하거나 해태한 때에는 50만원이하의 벌금에 처한다.

15) 제109조(투표참관) ⑤제2항의 규정에 의하여 선정 신고된 자 또는 제3항 및 제4항의 규정에 의하여 지정된 자중 정당 및 후보자는 그가 선정한 투표참관인에 대하여는 필요에 따라 투표선거관리위원회에 신고후 언제든지 교체할 수 있으며, 선거일에는 투표소에서 신고할 수 있다.

제123조(개표참관) ⑤제2항의 규정에 의하여 선정 신고된 자 또는 제3항 및 제4항의 규정에 의하여 지정된 자중 후보자는 그가 선정한 개표참관인에 대하여는 필요에 따라 개표관리위원회에 신고후 언제든지 교체할 수 있으며, 개표일에는 개표소에서 신고할 수 있다.

다. 또한 투표 참관인의 자격을 선거권이 없는 경우, 후보자 및 공무원 등¹⁶⁾ 과거에 비해 일정 수준 완화하였다.

<표 3-8> 국회의원선거법(법률 제4003호) 투표 및 개표 참관 조항

<p>제112조(투표참관) ②투표참관인은 후보자가 각 2인을 당해 지역구의 구역안에 거주하는 선거권자중에서 각각 선정하여 투표일전 3일까지 투표구선거관리위원회에 신고하여야 한다.</p> <p>④투표구선거관리위원회가 제3항의 규정에 의하여 투표참관인을 지정하는 경우에 후보자수가 12인을 초과하는 때에는 후보자별로 1인씩 선정한 자중에서 추첨하여 지정하고, 후보자수가 12인에 미달하되 후보자가 선정한 인원수가 12인을 초과하는 때에는 후보자별로 1인씩 선정한 자를 지정한 후 나머지 인원은 추첨에 의하여 지정한다</p> <p>⑥의원의 선거권이 없는 자·제32조제1항 각호의 1에 해당하는 자 및 후보자는 투표참관인이 될 수 없다.</p>
<p>제126조(개표참관) ②제1항의 개표참관인은 후보자는 각 8인을 선정하여 개표일전 3일까지 당해 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 한다.</p> <p>③구·시·군선거관리위원회가 제2항의 규정에 의하여 개표참관인을 신고받은 때에는 후보자별로 선정한 자중에서 후보자는 4인씩을 교대하여 참관하게 하여야 한다.</p> <p>⑤의원의 선거권이 없는 자·제32조제1항 각호의 1에 해당되는 자 및 후보자는 개표참관인이 될 수 없다.</p>

그 다음 1991년 12월 31일 개정에서는 투표 참관인을 선정에 있어서 정당 및 무소속을 가리지 않고 후보자가 각 2인을 선정하는 것으로 변경되었고 개표 참관에 있어서도 후보자가 8명을 선정할 수 있으며, 개표참관인의 자격 역시 투표 참관인과 동일하게 수정되었다. 또한 투표 참관인의 의무해태죄의 벌금액 기준¹⁷⁾이 50만원에서 100만원으로 증가하였다.

이후 1994년 3월 16일 별개의 법으로 흩어져있던 선거법들을 단일법으로 통합하여 공직선거및부정방지법(법률 제4739호)를 제정하였으며, 국회의원선거법은 폐지되었다.

16) 동법 제41조(선거운동을 할 수 없는 자)에 따라 향토예비군 소대장급이상의 간부 및 통·리·반의 장이 투표 참관을 하고자 한다면 선거일공고일전 10일까지 직에서 해임하면 투표참관인이 될 수 있다

17) 제173조(투표참관인의 의무해태죄) 제112조제3항의 규정에 의하여 투표구선거관리위원회가 선정한 투표참관인이 정당한 이유없이 참관을 거부하거나 해태한 때에는 100만원이하의 벌금에 처한다.

<표 3-9> 공직선거및선거부정방지법(법률 제4739호) 투표 및 개표 참관 조항

제161조(투표참관) ②투표참관인은 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장이 후보자마다 2인(대통령선거에 있어서는 후보자마다 4인)을 선정하여 선거일전일까지 투표구선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다.

③투표참관인은 12인(선거인명부가 분철되는 투표구에 있어서는 그 분철수마다 2인을 더한 수를 말한다. 이하 이 조에서 같다)으로 하되, 제2항의 규정에 의하여 선정·신고한 인원수가 12인을 넘는 때에는 투표구선거관리위원회가 추첨에 의하여 지정한 자를 투표참관인으로 한다. 다만, 투표참관인의 선정이 없거나 선정·신고한 인원수가 6인에 미달하는 때에는 투표구선거관리위원회가 그 투표구를 관할하는 구·시·군의 구역안에 거주하는 선거권자중에서 본인의 승낙을 얻어 6인에 달할 때까지 선정한 자를 투표참관인으로 한다.

⑤정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장은 그가 선정한 투표참관인에 대하여는 필요한 경우에는 언제든지 투표구선거관리위원회에 신고하고 교체할 수 있으며, 선거일에는 투표소에서 교체신고할 수 있다.

⑦대한민국 국민이 아닌 자·미성년자·제18조(선거권이 없는 자)제1항 각호의 1에 해당하는 자 제53조(공무원등의 입후보)제1항 각호의 1에 해당하는 자 또는 후보자는 투표참관인이 될 수 없다.

⑧투표구선거관리위원회는 투표참관인을 6인씩(12인에 미달하는 경우에는 투표참관인수의 2분의 1씩) 교대하여 참관하게 하되, 한 후보자가 선정한 투표참관인 모두를 동시에 참관하게 하여서는 아니된다. 다만, 선거인명부가 분철되어 있는 투표구에 있어서는 투표참관인을 그 분철수마다 2인씩 추가하되, 1인씩 교대참관하게 하여야 한다.

⑩투표참관인의 수당등은 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담한다.

⑭투표참관인신고서의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제181조(개표참관) ②제1항의 개표참관인은 구·시·군선거관리위원회의 관할구역안에서 실시되는 선거에 참여하는 정당은 8인을, 무소속후보자는 4인을 선정하여 선거일전일까지 당해 구·시·군선거관리위원회에 서면으로 신고하여 참관하게 하되, 신고후 언제든지 교체할 수 있으며 개표일에는 개표소에서 교체신고를 할 수 있다.

③제2항의 규정에 의한 개표참관인의 신고가 없거나 한 정당 또는 한 무소속후보자가 선정한 개표참관인밖에 없는 때에는 구·시·군선거관리위원회가 선거권자중에서 본인의 승낙을 얻어 12인에 달할 때까지 선정한 자를 개표참관인으로 한다.

⑧개표참관인은 개표소안에서 개표상황을 언제든지 순회·감시 또는 촬영할 수 있으며, 당해 구·시·군선거관리위원회위원장이 개표소안 또는 일반관람인석에 지정한

장소에 전화·컴퓨터 기타의 통신설비를 설치하고, 이를 이용하여 개표상황을 후보자 또는 정당에 통보할 수 있다.

⑨구·시·군선거관리위원회는 정당의 개표참관인은 4인씩, 무소속후보자의 개표참관인은 2인씩(12인이하인 경우에는 참관인수의 2분의 1씩) 교대하여 참관하게 하되, 한 정당 또는 한 무소속후보자가 선정한 개표참관인 모두를 함께 참관하게 하여서는 아니된다. 다만, 지방의회의원선거에 있어서는 한 무소속후보자가 선정·신고한 개표참관인 모두를 함께 참관하게 할 수 있다.

⑩개표참관인의 수당등은 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담한다.

⑪제161조(투표참관)제7항의 규정은 개표참관인에 이를 준용한다. 이 경우 “투표참관인”은 “개표참관인”으로 본다.

⑫개표참관인신고서의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

투표 참관과 관련해서는 선정 주체가 정당, 후보자, 선거사무장 또는 선거연락소장으로 확대되었고 후보자마자 2명(대통령선거에서는 4명)을 선정하여 투표구선거관리위원회에 서면으로 신고하도록 규정하였다. 투표구선거관리위원회는 투표참관인의 인원수가 6명이 되지 않을 경우에 투표구의 관할 지역 내 거주하는 선거권자 중 본인의 승낙을 얻어 선정하는 것으로 변경되었다. 참관인 자격에 있어서는 대한민국 국민이 아닌자, 미성년자, 제18조(선거권이 없는 자) 제1항 각호18)중 에 해당하는 자, 제53조(공무원등의 입후보) 제1항 각호19)

18) 제18조(선거권이 없는 자) ①선거일 현재 다음 각호의 1에 해당하는 자는 선거권이 없다.

1. 금치산선고를 받은 자
2. 금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자
3. 선거범으로서, 100만원이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(刑이 失效된 者도 포함한다)
4. 법원의 판결에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

19) 제53조(공무원등의 입후보) ①다음 각호의 1에 해당하는 자로서 후보자가 되고자 하는 자는 선거일 전 90일(전국국회의원선거와 보궐선거등에 있어서는 후보자등록신청전)까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방의회의원 및 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국가공무원법 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 지방공무원법 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 정당법 제6조(발기인 및 당원의 자격)제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(정무직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
2. 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원
3. 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자
4. 정부투자기관관리기본법 제2조(적용범위)에 규정된 정부투자기관(한국은행을 포함한다)의 상근 임·직원
5. 농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·농지개발조합·임업협동조합·염연초생산협동조합 또는

중에 해당하는 자 그리고 후보자에게 제한을 두었다. 교대 참관인 수에 있어서는 6명으로 규정하였고 수당에 있어서는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담하는 것으로 명시하였다. 더 나아가, 투표함의 송부에 있어서 동반 가능한 투표 참관인의 수를 10명으로 잡고 10인이 넘어가는 경우에는 투표구선거관리위원회가 추첨을 통해 10인을 선정하는 것을 규정²⁰⁾하였다.

개표 참관은 관할구역안에서 실시되는 선거에 참여하는 정당은 8명, 무소속 후보자는 4명을 선정하여 서면으로 구·시·군선거관위에 서면으로 신고하도록 규정하였다. 개표 참관인의 자격요건은 투표 참관인과 동일하고 정당의 개표참관인은 4인씩, 무소속 후보자의 개표참관인은 2인씩 교대하여 참관하게 하였으며, 개표참관인의 수당 역시 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담하는 것으로 규정하였다. 그리고 개표소안 또는 일반관람인석 내 지정한 장소에 전화나 컴퓨터 등 기타의 통신설비를 설치할 수 있도록 하였으며, 이를 이용하여 개표상황을 후보자 또는 정당에게 통보가 가능하도록 명시하였다.

또한 해당 법에서는 그동안 우편투표로 진행되었던 부재자 투표방식을 제 158조(부재자투표) 조항을 통해 명문화 하였으며, 부재자투표에 있어서도 투표참관이 가능하게끔 제162조(부재자투표참관)²¹⁾를 규정하였다. 동시선거에 있어서는 제213조(투표참관인선정 및 지정등에 관한 특례)²²⁾ 및 제215조(개표참관

인삼협동조합(이들 조합의 중앙회와 연합회를 포함한다)의 상근 임·직원과 이들 조합의 중앙회장이나 연합회장

6. 지방공기업법 제2조(적용범위)에 규정된 지방공사와 지방공단의 상근 임·직원

7. 정당법 제6조제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원

8. 대통령령으로 정하는 언론인

20) 제170조(투표함등의 송부) ①투표구선거관리위원회위원장은 투표가 끝난 후 지체없이 투표함 및 그 열쇠와 투표녹 및 잔여투표용지를 관할구·시·군선거관리위원회에 송부하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 투표함을 송부하는 때에는 후보자별로 투표참관인 1인과 호송에 필요한 정복을 한 경찰공무원을 2인에 한하여 동반할 수 있다. 이 경우 동반하는 투표참관인은 10인을 넘지 못하며, 10인을 넘는 때에는 투표구선거관리위원회가 추첨에 의하여 10인을 선정한다.

21) 제162조(부재자투표참관) ①부재자투표소를 설치·운영하는 선거관리위원회는 부재자투표참관인으로 하여금 부재자투표상황을 참관하게 하여야 한다.

②부재자투표참관인은 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장이 후보자마다 부재자투표소별로 2인을 선정하여 선거일전 9일(제149조(기관·시설안의 부재자투표소)의 규정에 의한 부재자투표소의 부재자투표참관인은 그 부재자투표소의 투표일전 2일)까지 당해 구·시·군선거관리위원회 또는 투표구선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 하고, 필요한 경우에는 언제든지 신고한 후 교체할 수 있으며 부재자투표기간중에는 부재자투표소에서 교체신고를 할 수 있다.

③제2항의 규정에 의한 부재자투표참관인의 선정이 없거나 한 후보자가 선정한 부재자투표참관인밖에 없는 때에는 당해 구·시·군선거관리위원회 또는 투표구선거관리위원회가 선거권자중에서 본인의 승낙을 얻어 4인에 달할 때까지 선정한 자를 부재자투표참관인으로 한다.

④제161조(투표참관)제6항·제7항·제9항 내지 제13항의 규정은 부재자투표참관에 이를 준용한다. 이 경우 “투표구선거관리위원회”는 “부재자투표소를 설치·운영하는 선거관리위원회”로 본다.

⑤부재자투표참관인신고서의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

22) ①동시선거에 있어 투표참관인은 제161조(투표참관)제2항의 규정에 의한 선정·신고인원수에 불구하고

인에 관한 특례)²³⁾를 통해 투표 및 개표 참관인 선정에 관한 특례 조항을 마련하였고 과거 투표참관인의 의무해태죄에 관한 조항은 삭제되었고 과태료의 부과 및 징수에 관한 조항으로 편입되었다.

1995년 4월 1일에 진행된 개정에서는 투·개표 참관에 있어서 자치구·시·군의 지방의회의원선거의 후보자도 참관인을 선정할 수 있도록 추가하였고, 2000년 2월 16일 개정에서는 투표 참관인의 신고 일자를 선거일전일에서 선거일전 2일로 변경하였고 제122조의2(선거비용의 보전등)를 통해 투표 및 개표 참관인에게 지급되는 수당 및 식비를 선거비용으로 규정하여 국가 또는 지방자치단체가 후보자를 위해 부담하는 것으로 명시하였다.

2004년 3월 12일 개정은 대통령선거에 있어서는 후보자마다 4명의 투표 참관인을 선정할 수 있었던 것에서 2명으로 인원을 축소하였고, 투표 참관인 선정에 있어서 미달이 되는 기준을 6인에서 4인으로 변경²⁴⁾하였으며, 개표 참관의 경우에는 후보자를 추천하는 정당은 6명, 자치구·시·군의원선거의 후보자와 무소속 후보자는 3명으로 신고 인원을 축소하였다. 투표 참관인 자격에 있어서 후보의 배우자도 제한하였으며, 원활한 투표 및 개표관리를 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 정당 및 후보자별로 참관인 수의 절반씩 투표 참관인²⁵⁾과 개표 참관인²⁶⁾을 교대로 참관할 수 있게 하였다. 부재자 투표에 있어서는 참관인의 신고 일을 선거일 전 9일에서 8일로 변경하였다.

2005년 8월 4일 개정은 투표 참관에 관한 업무 담당을 투표구선거관리위원회에서 현행과 동일한 읍·면·동선거관위(부재자 투표는 구·시·군선거관위)로 변경하였고 2009년 2월 12일 부재자 투표로써 재외투표에 대한 조항이 신설되며, 재외투표소에서의 투표 참관을 제218조20(재외투표소의 투표참관)²⁷⁾으로 규정하

고 후보자를 추천한 정당마다 4인을, 무소속후보자는 2인을 선정·신고하여야 한다.

② 동시선거의 투표참관인의 지정 및 참관에 있어 제161조제4항 및 제8항의 “후보자”는 “정당 또는 후보자”로 본다.

③ 동시선거에 있어서 부재자투표참관인은 제162조(부재자투표참관)제2항의 규정에 의한 선정·신고인원수에 불구하고 당해 선거에 참여한 정당마다 2인을, 무소속후보자는 1인을 선정·신고하여야 한다.

23) ① 동시선거에 있어서 개표참관인은 제181조(개표참관)제2항의 규정에 의한 선정·신고인원수에 불구하고 후보자를 추천한 정당마다 8인을, 무소속후보자는 2인을 선정·신고하여야 한다.

24) 제161조(투표참관) ③ 투표참관인은 12인으로 하되, 제2항의 규정에 의하여 선정·신고한 인원수가 12인을 넘는 때에는 투표구선거관리위원회가 추천에 의하여 지정한 자를 투표참관인으로 한다. 다만, 투표참관인의 선정이 없거나 선정·신고한 인원수가 4인에 미달하는 때에는 투표구선거관리위원회가 그 투표구를 관할하는 구·시·군의 구역안에 거주하는 선거권자중에서 본인의 승낙을 얻어 4인에 달할 때까지 선정할 자를 투표참관인으로 한다.

25) 제161조(투표참관) ⑧ 투표구선거관리위원회는 원활한 투표관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 투표참관인을 교대로 참관하게 할 수 있다. 이 경우 정당·후보자별로 참관인수의 2분의 1씩 교대하여 참관하게 하여야 한다.

26) 제181조(개표참관) ⑨ 구·시·군선거관리위원회는 원활한 개표관리를 위하여 필요한 경우에는 개표참관인을 교대하여 참관하게 할 수 있다. 이 경우 정당·후보자별로 참관인수의 2분의 1씩 교대하여 참관하게 하여야 한다.

27) 제218조의20(재외투표소의 투표참관) ① 재외투표소의 책임위원은 투표참관인이 투표상황을 참관할

였다.

2010년 1월 25일에 진행된 개정된 사항에서 투표 참관인의 수를 12명에서 8명으로 축소시켰고, 제148조의2(장애인생활시설 안의 기표소)를 통해 부재자 투표로서 장애인생활시설 안의 기표소 내 참관을 원하는 후보자·선거사무장·선거연락소장은 선거권자 중에서 1명을 선정하여 참관할 수 있도록 규정하였다. 당해연도 3월 12일에는 투표함 송부에 있어서 10명으로 명시하고 있던 최대 동반 가능한 참관인의 수에 관한 단서를 삭제²⁸⁾하였다.

2014년 1월 17일 개정에서는 사전투표의 도입으로 인해 사전투표와 관련된 조항들이 개정 및 신설되었다. 투표 참관의 관련해서는 제162조(사전투표참관)에 따라 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장은 후보자마다 사전투표소별로 2명의 사전투표참관인을 선정하여 선거일 전 7일까지 구·시·군선거관리위원회에 서면으로 신고하도록 변경되었다.

그리고 2015년 8월 13일에 진행된 개정을 통해 개표 참관과 관련하여 제181조(개표참관) 5항²⁹⁾을 통해 구·시·군선거관위는 개표장소, 선거인 수 등을 고려하여 제2항에 따라 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 100분의 20 이내에서 선거권자의 신청을 받아 개표참관인을 추가로 선정할 수 있도록 하였다.

끝으로 2022년 4월 20일에는 투표 및 개표 참관인에게 지급되는 수당과 관련하여 이들의 처우개선을 위해 기존 중앙선거관리위원회규칙으로 금액을 산정했던 것에서 10만 원으로 금액을 일괄적으로 인상하였고, 6시간 이상 출석한 사람들을 대상으로 지급하는 내용을 단서로 달았다³⁰⁾.

수 있도록 하여야 한다.

② 대통령선거의 경우 후보자(정당추천후보자의 경우에는 후보자를 추천한 정당을 말한다)가, 국회의원선거의 경우 「정치자금법」 제27조에 따라 보조금의 배분 대상이 되는 정당이 선거일 전 17일까지 재외선거관리위원회에 재외투표소별로 재외선거인등 중 2명을 투표참관인으로 신고할 수 있다.

③ 제2항에 따라 신고한 투표참관인은 언제든지 교체할 수 있으며, 재외투표기간에는 그 재외투표소에서 교체신고를 할 수 있다.

④ 제2항에 따른 투표참관인의 선정이 없거나 한 후보자 또는 한 정당이 선정한 투표참관인밖에 없는 경우에는 재외선거관리위원회가 재외선거인등 중 4명을 본인의 승낙을 얻어 투표참관인으로 선정한다.

⑤ 제4항에 따라 선정된 투표참관인은 정당한 사유 없이 참관을 거부하거나 그 직을 사임할 수 없다.

28) 제170조(투표함 등의 송부) ②제1항의 규정에 의하여 투표함을 송부하는 때에는 후보자별로 투표참관인 1인과 호송에 필요한 정복을 한 경찰공무원을 2인에 한하여 동반할 수 있다. <후단 삭제>

29) ⑤ 구·시·군선거관리위원회는 제2항 및 제3항에도 불구하고 개표장소, 선거인수 등을 고려하여 선거권자의 신청을 받아 제2항에 따라 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 100분의 20 이내에서 개표참관인을 추가로 선정하여 참관하게 할 수 있다.

30) 제122조의2(선거비용의 보전 등) ④ 제3항제6호에 따른 투표참관인 및 사전투표참관인 수당은 10만 원으로 하고, 같은 항 제7호에 따른 개표참관인 수당은 10만원으로 한다. 이 경우 투표참관인 및 사전투표참관인의 수당과 개표참관 도중 개표참관인을 교체하는 경우의 수당은 6시간 이상 출석한 사람에게만 지급한다.

2. 본투표 참관인 운영 현황

가. 참관인 자격

공직선거법에 따르면 투표 참관인에 대한 자격요건은 대한민국 국민으로 한정하고 있으며, 참정권에 이상이 있는 경우에도 투표 참관인으로서 자격을 부여하고 있지 않다. 구체적으로는 대한민국 국민이 아니거나, 18세 미만의 미성년자를 비롯하여 공직선거법 제18조³¹⁾에 따라 선거권이 없는 자와 공직선거법 제53조³²⁾에 따라 공직선거 입후보에 있어서 제한이 있는 국가·지방공무원은 투표 참관인이 될 수 없으며, 해당 선거에 출마한 후보자와 후보자의 배우자 역시 투표 참관인에 대한 자격이 부여되지 않고 있다. 이에 따라 대한민국 국민이면서, 선거권을 보유하고 있는 성인만이 투표 참관인으로 신청할 수 있는 자격이 주어진다.

나. 선정 절차 및 기준

본투표 참관인이 될 수 있는 자격을 갖추었다고 하더라도 모두가 투표 참관인이 될 수 있는 것은 아니며, 최종적인 투표 참관인이 되기 위해서는 선거관리위원회에 의해 선정이 되어야 한다. 본투표의 경우에는 하위 행정구역인 읍·면·동별로 다수의 투표소가 설치되기 때문에 본투표 참관인 선정에 대해서 읍·면·동선거관리위원회(이하 읍·면·동선관위)가 관여하고 있다.

본투표 참관인 선정 과정은 공직선거법 제161조(투표참관)에 명시되어 있으며, 먼저 제161조 2항³³⁾에 따라 정당 또는 선거에 출마한 후보자 사무실에서 투표소별 2명의 참관인을 선정한 후, 선거일 이틀 전까지 참관인의 인적 사항을 기재한 신고서(<그림 3-1>)를 작성하여 까지 읍·면·동선관위로 서면 신고하는 과정을 거친다.

31) 금치산자, 1년 이상의 징역 또는 금고형의 선고를 받은 자, 선거법 위반자 등 법원의 판결 또는 다른 법률에 따라 선거권이 정지 또는 상실된 자 등

32) 공무원 등의 입후보에 대한 규정에 따라 선거일 90일 전까지 국가공무원, 지방공무원, 선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원, 그 외 공무원 등 입후보 제한직에 있는 자

33) 투표참관인은 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장이 후보자마다 투표소별로 2인을 선정하여 선거일 전 2일까지 읍·면·동선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다.

<그림 3-2> 투표참관인·사전투표참관인 신고서

[별지 제51호서식의(가)] (규칙 제88조제1항 관련) <개정 2019. 5. 30.>

(투표참관인)·(사전투표참관인)신고서

1. 후보자성명(정당명) :
2. 참관인 인적사항

투표소명	성명	생년월일	성별	주소	전화번호	직업	참관일자	비고

(투표참관인)·(사전투표참관인)을 위와 같이 신고합니다.



[○○ 읍·면·동선거관리위원회] 귀중
 [○○ 구·시·군선거관리위원회]

- 주1. 공제신고서에는 "비고"란에 이미 신고된 자 "○○○과 공제"라 기재하여야 합니다.
2. 투표참관인은 읍·면·동선거관리위원회에, 사전투표참관인은 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 합니다.
3. "비고"란에는 투표소별로 투표참관인 지정순위(1, 2)를 표시하여야 합니다.
4. 사전투표참관인은 신고서 "참관일자"란에 참관일별로 참관일지를 기재하여야 합니다.

출처: 국가법령정보센터-공직선거관리규칙 별지 제51호서식
 (<https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=261229&efYd=20240321#0000>)

그러나 본투표 참관인은 각 투표소별로 최소 4명에서 최대 8명까지 제한하고 있기 때문에, 읍·면·동선거관위로 신고된 참관인의 수가 규정된 참관인 수보다 적거나 더 많을 경우가 발생할 수 있다. 만약 선거에 출마한 후보자가 8명을 넘는 경우에는 신고할 수 있는 참관인 수가 최소 16명이 되기 때문에, 이때에는 후보자별로 1명씩을 선정을 한 후에 읍·면·동선거관위가 추첨을 하여 8명을 지정하게 된다. 반면, 후보자 수가 8명 미만이지만 신고한 인원이 8명이 넘는 경우에는 후보자별로 1명씩 우선 선정한 후에 나머지를 읍·면·동선거관위가 추첨하여 지정하게 된다. 또한 참관인으로 신고한 인원수가 4명 미만일 때에는 최소인원인 4명을 채울 때까지 읍·면·동선거관위가 해당 구·시·군의 투표소 관할구역 내 거주하는 유권자들 가운데 <그림 3-2>와 같이 본인의 승낙을 받은 후 지정된다.

또한 공직선거법 161조 제3항³⁴⁾에 의해 선정된 참관인은 필요에 따라 정당,

투표 진행 상황을 전반적으로 참관한다. 이를 위해 읍·면·동선거위원회는 공직선거관리규칙 제67조의2(투표소의 설치 및 설비)에 따라 투표용지의 교부상황과 투표상황을 쉽게 볼 수 있는 장소에 투표참관인의 좌석을 설비해야 하며, 참관인들은 읍·면·동선거위원회에서 발급받은 출입자 표지를 패용하고 마련된 투표참관인석에 착석하여 투표상황을 참관하게 된다.

본투표 참관인은 투표개시 전에 투표관리관과 함께 투표함에 대한 이상 유무 검사와 함께 기표소 안팎의 이상 유무를 확인³⁵⁾하며, 각각 문제가 없음이 확인된 후 투표가 개시된다. 투표 과정에서는 투표소 내 질서유지에 협력하며 선거인에 대한 본인 여부를 확인하는 과정과 함께 투표용지 교부 및 투표 진행 상황을 참관하게 된다. 참관 도중에 투표간섭 또는 부정투표 등 공직선거법의 규정에 위반되는 사실을 발견하여 이의가 발생하는 경우에는 해당 투표소의 투표관리관에게 그 시정을 요구할 수 있으며, 투표소 안에서 사고가 발생한 때에는 참관인은 투표상황을 촬영할 수 있다. 이에 따라 투표관리관은 참관인이 그 요구가 정당하다고 인정하는 때에는 이를 시정해야 한다. 그리고 투표 과정 중에 참관인은 투표에 간섭 또는 투표를 권유하거나 투표 참관 도중에 선거인에 대하여 직접 질문을 해서는 안 된다. 투표 또는 투표사무를 방해, 간섭, 지연시키거나 투표를 중지시키는 등 기타 어떠한 방법으로든지 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없으며, 특정한 정당이나 후보자의 지지 또는 반대를 권유하거나 행위 역시 해서는 안 된다.

투표가 종료된 이후에는 모든 선거인들³⁶⁾의 투표가 잘 마무리되었는지 확인해야 하며, 투표관리관이 투표함의 투입구 덮개를 닫은 후 잠금장치로 봉쇄하는 과정과 투입구와 잠금장치마다 특수봉인지를 부착하는 과정 및 투표와 관련된 서류(투표록, 선거인명부, 잔여투표용지, 인련번호지 등)를 봉투에 넣고 봉인하는 과정까지 참관하게 된다. 봉쇄과정에서 이상 없음을 확인하면 부착된 봉인지 내 투표참관인란에 서명하는 것으로 투표소 내에서 참관인의 역할은 종료된다.

끝으로 본투표 참관인들 가운데 후보자별로 1인(통상적으로 2인)은 투표함의 개표소 이송과정에 함께 이동하며 참관할 수 있으며, 이송에 동승한 참관인들은 투표관리관과 투표사무원 1인과 함께 선거위가 지정한 차량을 통해 각종 서류와 투표함을 들고 개표소로 이동하게 된다. 이후 개표소로 투표함의 인계가 완료되면 이송과 관련된 참관인의 역할은 마무리 된다.

35) 만약 투표개시 시각까지 선정된 투표 참관인이 참석하지 않는 경우에는 처음으로 투표하러 온 선거인으로 하여금 참관하도록 해야 한다.

36) 오후 6시 직전까지 대기한 선거인이 있었다면 이들의 투표가 잘 진행되었는지까지 확인해야 한다.

3. 사전투표 및 재외투표 참관인 운영 현황

가. 참관인 자격

사전투표 및 재외투표 참관인 역시 본투표 참관인과 동일하게 공직선거법에 따라 대한민국 국민이면서, 선거에 출마한 후보자와 그 배우자가 아니며, 선거권을 보유하고 있는 성인으로 그 자격을 제한하고 있다. 이에 더해 재외투표 참관인은 국외 부재자 신고인 명부 또는 재외선거인 명부에 등재되어 있는 자로 한정하고 있다.

나. 선정 절차 및 기준

사전투표의 경우에는 특이사항이 없는 경우 읍·면·동마다 1개의 투표소가 설치되기 때문에 사전투표 참관인 선정에 대해서 구·시·군선거관리위원회(이하 구·시·군선관위)가 관여하고 있으며, 재외투표의 경우에는 공직선거법 제218조(재외선거관리위원회 설치·운영)에 따라 설치된 재외선거관리위원회에서 관여하게 된다.

먼저 사전투표 참관인은 본투표 참관인과 거의 유사한 방식으로 선정된다. 본투표와 마찬가지로 공직선거법 제162조(사전투표참관)에 명시되어 있으며, 정당 또는 후보자마다 투표소별로 참관인 2명을 선정하고 선거일 전 7일까지 참관인들의 인적 사항을 기재한 신고서를 작성하여 구·시·군선관위에 서면으로 신고해야 한다. 만약 사전투표참관인의 신고가 없거나 한 명의 후보자가 선정한 사전투표참관인밖에 없는 경우에는 구·시·군선관위가 관할 선거권자 중에서 본인의 승낙을 얻어 4명까지 선정하게 된다. 즉, 사전투표소의 경우에는 참관인의 인원 제한을 최소 4명으로 두고 있지만 본투표 참관인과는 다르게 최대 인원을 법적으로 규정해놓고 있지 않은 상태이다.

선정된 사전투표 참관인은 필요에 따라 정당, 후보자, 선거사무장 또는 선거연락소장이 구·시·군선관위에 신고를 통해 언제든지 교체할 수 있으며, 사전투표기간 중에는 사전투표소에서 교체 신고가 가능하다.

다음으로 재외투표 참관인은 공직선거법 제218조의20(재외투표소의 투표참관)에 따라 재외투표소에 참관인을 두어야 하며, 대통령선거의 경우는 후보자를 추천한 정당 또는 무소속 후보자가, 국회의원선거의 경우에는 정당³⁷⁾이 선

37) 정치자금법 제27조에 따라 보조금의 배분 대상이 되는 정당에 한한다.

거일 전 17일까지 재외투표소별로 참관인 자격을 갖춘 자들 중 2명을 재외선거관리위원회에 참관인으로 신고할 수 있다. 만약 재외투표 참관인의 신고가 없거나 한 명의 후보자 또는 한 정당만이 참관인을 선정하였다면, 재외선거관리위원회가 재외선거인 등 중 2명³⁸⁾에게 본인의 승낙을 얻어 투표 참관인으로 선정할 수 있다. 이에 따라 재외투표소에서도 참관인의 인원 제한을 최소 4명으로 규정하고 있으나 공직선거법상 최대 인원을 명시하고 있지는 않다.

이렇게 선정된 재외투표 참관인은 공직선거법 제218조의20 4항³⁹⁾에 따라 정당한 사유 없이 참관을 거부하거나 그 직을 사임할 수 없으며, 정당이나 후보자가 신고한 투표참관인은 언제든지 교체할 수 있고, 재외투표기간에는 그 재외투표소에서 교체신고를 할 수 있다.

다. 참관인 역할

사전투표 및 재외투표 참관인은 본투표 참관인과 마찬가지로 지정된 투표소 내 투표용지의 교부상황부터 투표상황까지 투표의 전반적인 진행 상황을 참관하게 된다. 이를 위해 구·시·군선거관위와 재외선거관리위원회는 투표용지의 교부상황 및 투표상황을 쉽게 볼 수 있는 장소에 투표참관인의 좌석을 설비하고, 참관인들은 발급받은 출입자 표지를 패용하고 마련된 투표참관인석에 착석하여 투표상황을 참관한다.

사전투표의 경우에는 사전투표가 종료된 이후 투표함의 이송 절차까지 일련 과정에 사전투표 참관인이 동행해야 한다. 관외 선거로 회송용 봉투를 교부하여 투표한 경우에는 사전투표함을 개함하고 투표관리관이 사전투표자수를 계산한 후 우체국장에게 인계해야 한다. 이러한 인계 절차에 사전투표 참관인은 후보자별로 1명씩 투표관리관이 지정하여 우체국까지 동행하게 된다. 관내 사전투표함 및 관련 서류는 사전투표소에서 구·시·군선거관위로 송부 해야 하며, 관내 사전투표함의 이송과정에 후보자별로 참관인 1인이 동반하여 참관할 수 있다.

재외투표에서는 매일 투표가 종료된 직후⁴⁰⁾에 재외투표 참관인의 참관하에

38) 해당 투표소에 재외선거인등이 소속된 국군부대가 포함되는 경우에는 군인이 아닌 사람을 우선하여 선정해야 한다.

39) 제2항에 따른 투표참관인의 선정이 없거나 한 후보자 또는 한 정당이 선정한 투표참관인밖에 없는 경우에는 재외선거관리위원회가 재외선거인등 중 2명을 본인의 승낙을 얻어 투표참관인으로 선정한다. 이 경우 재외선거관리위원회가 제218조의17제2항제2호에 따른 재외투표소의 투표참관인을 선정할 때에는 군인이 아닌 사람을 우선하여 선정하여야 한다.

40) 재외투표소의 공관과의 거리 등의 사유로 매일의 투표 인계가 어려운 경우에는 투표소 운영 기간 종료 후에 일괄하여 인계할 수 있다.

운용장비 및 책임위원 도장을 봉인하며, 재외투표 투표함을 열고 투표자 수를 집계하고, 포장 및 봉인하여 투표관리관에 인계하는 과정을 참관한다. 최종적으로 투표가 마감되는 날에는 투표와 관련된 서류에 대한 봉인과정을 참관하고 재외투표의 회송용 봉투의 국내 회송을 위한 보관장소에서의 봉인, 개봉 및 외교행낭 등에 투입 과정을 참관하게 된다.

4. 개표 참관인 운영 현황

가. 참관인 자격

개표 참관인의 자격은 투표 참관인과 유사하게 공직선거법에 따라 대한민국 국민이 아닌 자, 미성년자, 공직선거법 제18조(선거권이 없는 자) 제1항 각호의 하나에 해당하는 자, 제53조(공무원 등의 입후보) 제1항 각호의 하나에 해당하는 자는 개표 참관인이 될 수 없다. 이러한 자격을 갖춘 선거권자들 가운데 개표참관인이 되고자 하는 경우에 중앙선거관리위원회가 정하는 방법으로 선거인명부에 적힌 자신의 주소지를 관할하고 있는 구·시·군위원회가 설치하는 개표소에 한정⁴¹⁾하여 참관이 가능하다.

나. 선정 절차 및 기준

공직선거법에 따라 개표소의 설치 및 운용은 구·시·군위원회가 관여하고 있기 때문에 개표 참관인의 선정도 구·시·군위원회가 담당하고 있으며, 선정 절차는 크게 정당과 공개모집으로 구분할 수 있다. 먼저 정당을 통한 추천 절차는 공직선거법 제181조(개표참관)에 따라 관할구역의 개표소별⁴²⁾ 정당은 6명, 무소속후보자는 3명을 선정하여 선거일 전 2일까지 참관인의 인적 사항을 기재한 신고서(<그림 3-3>)를 작성하여 관할 구·시·군위원회에 서면으로 신고하게 된다. 또한 동시선거인 경우에는 후보자를 추천한 정당마다 8명, 무소속후보자는 2명을 선정할 수 있으며, 우편 투표함(거소투표, 선상투표, 재외투표 등)과 사전투표함은 일반투표함의 투표지와 별도로 먼저 개표를 시작할 수 있

41) 정당이나 후보자가 신고하는 참관인의 경우에는 주소지 제한이 없다.

42) 국회의원선거에 있어서 2개 이상의 국회의원 지역구를 관할하는 구·시·군위원회가 한 개의 개표소를 설치하는 경우에는 정당은 후보자를 공천한 국회의원 지역구마다 6명의 개표참관인을 선정하여 신고할 수 있다.

기 때문에 구·시·군위원회는 거소투표·선상투표 및 사전투표의 개표할 때에는 정당 또는 후보자가 선정·신고한 자중에서 정당은 4인씩을, 무소속후보자는 1인씩을 선정하여 참관하도록 하고 있다.

만약 개표참관인에 대한 정당 또는 후보자의 신고가 없거나 한 정당 또는 한 후보자가 선정한 개표참관인밖에 없는 경우에는 구·시·군위원회가 관할 지역의 선거권자 중에서 본인의 승낙을 얻어 12인⁴³⁾에 달할 때까지 선정하게 된다. 이러한 절차를 통해 신고된 개표참관인은 언제든지 교체가 가능하며, 개표 당일에는 개표소에서 교체 신고가 가능하다. 반면 제181조 제3항⁴⁴⁾에 따라 구·시·군위원회가 선정한 개표참관인은 정당한 사유 없이 개표 참관을 거부하거나 참관인 직을 사임할 수 없다.

다음으로 공개모집은 개표장소 및 선거인 수 등을 고려하여 선거권자의 신청을 받아 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 100분의 20 이내에서 개표참관인을 추가로 선정이 가능하다. 신청은 중앙선거관리위원회 홈페이지 또는 신청자의 주민등록상 주소지의 관할 구·시·군위원회에 방문을 통해 신청⁴⁵⁾이 가능하다. 구·시·군위원회는 선정하는 인원수의 5배수 이내로 개표 참관인 신청을 받을 수 있으며, 신청 기간 중 그 수를 초과하게 되면 접수 순서에 따라 선착순으로 마감하고 있다. 신청 방법은 추첨을 통하여 결정되며, 선정 결과는 구·시·군위원회의 홈페이지에 게시되고 참관인으로 선정된 자에 한하여 별도로 안내하고 있다. 만약 선정된 참관인이 개인 사정 등의 이유로 참관을 포기하는 경우에는 대체 참관인을 선정하지는 않는다.

43) 지역구 구·시·군의원선거에 있어서는 6인(한 정당이 선정한 개표참관인밖에 없는 때에는 9인)

44) 제2항의 규정에 의한 개표참관인의 신고가 없거나 한 정당 또는 한 후보자가 선정한 개표참관인밖에 없는 때에는 구·시·군선거관리위원회가 선거권자 중에서 본인의 승낙을 얻어 12인[지역구자치구·시·군의원선거에 있어서는 6인(한 정당이 선정한 개표참관인밖에 없는 때에는 9인)]에 달할 때까지 선정된 자를 개표참관인으로 한다.

45) 2개 이상의 구·시·군위원회에 중복으로 신청하는 경우에는 모두 무효로 처리된다.

<그림 3-4> 개표참관인신고서

[별지 제55호서식의(가)] (규칙 제102조제4항 관련) <개정 2019. 5. 30.>

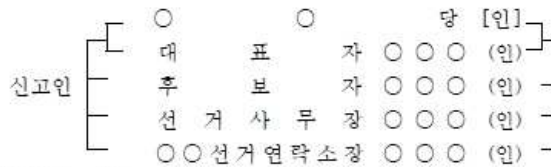
개표참관인신고서

- 1. 정당명 또는 후보자성명
- 2. 참관인

성명	생년월일	성별	주소	전화번호	직업	비고

위와 같이 개표참관인을 신고합니다.

년 월 일



○○구·시·군선거관리위원회 귀중

- 주 : 1. 이 신고는 정당추천후보자의 경우 해당 정당의 대표자(정당선거사무소장)·후보자 또는 그 선거사무장·선거연락소장이, 무소속후보자의 경우에는 후보자 또는 그 선거사무장·선거연락소장이 할 수 있습니다.
- 2. 하나의 구·시·군위원회에 2개소 이상의 개표소를 설치하는 때에는 개표소별로 구분하여 신고하여야 합니다(예 : 제1개표소 개표참관인신고서).
- 3. 국회의원선거에서 구·시·군위원회가 하나의 개표소를 설치하는 때에는 후보자를 추천한 정당은 국회의원지역구마다 6인의 개표참관인을 선정·신고할 수 있습니다.
- 4. 교체신고서에는 "비고"란에 이미 신고된 자 "○○○과 교체"라 표시하여야 합니다.

출처: 국가법령정보센터-공직선거관리규칙 별지 제55호 서식
<https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=261229&efYd=20240321#0000>

다. 참관인 역할

개표소 안에서 개표 참관인은 개표내용을 식별할 수 있도록 1m 이상 2m 이내의 가까운 거리에서 전반적인 개표상황을 참관하게 된다. 본격적인 개표에 앞서 참관인들은 개별 투표소에서 송부된 투표함에 대한 인계·인수 절차 및 투표함의 봉쇄·봉인을 검사하며 관리상황을 참관하게 되며, 이들 가운데 일부 참관인들은 우편 투표함 및 관내 사전투표함의 이송 절차까지 참관하게 된다.

개표 참관인은 개표소 내 개표상황을 언제든지 순회 및 감시할 수 있으며, 투표 참관인과는 다르게 사고의 발생 여부와 관계없이 수시로 촬영이 가능하

다. 이와 함께 개표소 내부 또는 일반관람인석 등 구·시·군위원회가 지정한 장소에 전화나 컴퓨터 기타의 통신설비를 설치하고 이를 이용하여 개표상황을 정당 또는 후보자에게 통보할 수 있다. 만약 개표 진행 과정에서 위법 사항을 발견한 경우에는 구·시·군위원회를 통하여 시정을 요구해야 하며, 참관 중에 개표사무를 방해 또는 지연시키거나 기타 어떠한 방법으로든지 개표의 진행에 지장을 주는 행위를 해서는 안 된다.

개표 참관인들이 개표소에 출입하는 때에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 표지를 달거나 붙여야 하며, 이를 다른 사람에게 양도 및 양여할 수 없다. 구·시·군위원회는 원활한 개표관리를 위하여 필요에 따라 정당 또는 후보자별로 참관인 수의 절반의 개표참관인을 교대하여 참관하게 할 수 있다.

라. 일반인의 개표 관람

공직선거법 제182조(개표관람)에 따라 누구든지 개표소에 방문하여 개표 과정을 관람할 수 있다. 이를 위해 구·시·군위원회는 개표소 내 일반관람인석을 설치하고 질서유지에 필요한 설비를 해야 한다.

개표를 희망하는 일반인은 구·시·군위원회가 발행하는 관람증을 받아서 개표소 안에 구획된 장소에 한하여 개표상황에 대한 관람이 가능하다. 관람증 매수는 개표장소를 참작하여 적당한 수로 발급해야 하며, 후보자별로 균등하게 배부되어야 하고 동시선거의 경우에는 정당을 대상으로 우선적으로 균등하게 관람증을 배부한 다음에 무소속후보자별에게 1매 이상 균등하게 배부하도록 명시하고 있다.

5. 권리 및 보상

투표 참관인과 개표 참관인은 공직선거법 제11조(후보자 등의 신분보장)에 따라 참관인으로서 신분을 취득한 때부터 개표가 종료될 때까지 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였거나 매수 및 이해 유도죄, 선거방해죄 등 공직선거법 제230조에서부터 제235조 및 제237조부터 제259조까지의 죄를 범한 경우를 제외하고는 현행범이 아니면 체포 또는 구속될 수 없으며, 병역소집의 유예의 권리를 보장하고 있다.

그리고 참관에 관련한 교육에 대해서는 공직선거법 내 명시된 규정은 없으

나 중앙선거관리위원회와 선거연수원의 홈페이지 및 유튜브⁴⁶⁾, <그림 3-4>와 같은 투·개표 참관에 관한 자료 등을 제공하고 있으며, 현장에서 투·개표의 개시, 진행 및 마감절차와 투표 참관 방법 등 투표 참관 안내 자료를 배부하여 참관 업무에 대한 이해를 돕고 있다(중앙선거관리위원회 2024). 이 외 정당⁴⁷⁾이나 시민단체⁴⁸⁾ 차원에서 투표 참관과 관련된 교육을 별도로 진행하며 원활한 참관이 진행될 수 있도록 하고 있다.

더 나아가 개표 참관인은 개표 시작 전에 <그림 3-5>와 같은 개표 참관과 관련된 매뉴얼 및 안내문을 제공하며 별도의 사전 교육이 진행되고 있다. 개표참관 일시·장소, 참관방법, 참관인이 할 수 있는 일과 지켜야 할 사항, 참관인수당 지급, 출석시 지참물(주민등록증 등 신분증명서) 휴대 등에 대한 내용을 중점적으로 안내한다. 또한 특정 정당 및 후보자에 치우치지 않고 공정하게 참관해야 하며, 원활한 개표를 위해 선거관리위원회의 통제에 적극적으로 협조해야 함을 안내하고 있다.

46) 중앙선거관리위원회 유튜브 “[EP1] 투표참관인의 역할은?” <https://youtu.be/ycjeSqODcTA?si=WFAEc89JvVg6bu4y>, “[EP2] 개표참관인의 역할은?” <https://youtu.be/aXXTHBnDpRA?si=6fKVsWaU93urHPNC>, 선거관리연수원 “(사전) 투·개표참관인의 임무와 역할” <https://www.civicedu.go.kr/web/mediaVideoMerge/newOnlyVideoEcView.jsp> (검색일: 2024.12.27.)

47) 더불어민주당 세종시당 제22대 국회의원선거 투·개표참관인 교육자료. [https://sejong.theminjoo.kr/party/sub/download.php?url=/uploads_file/board/notice/855/1fb096d25b810e9987bb5fd997c9061d.pdf&real=20240403_%EC%A0%9C22%EB%8C%80_%EC%B4%9D%EC%84%A0_%ED%88%AC%ED%91%9C%EC%B0%B8%EA%B4%80%EC%9D%B8_%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%9E%90%EB%A3%8C\(%EC%84%B8%EC%A2%85%EC%8B%9C%EB%8B%B9\)_Ver1.pdf](https://sejong.theminjoo.kr/party/sub/download.php?url=/uploads_file/board/notice/855/1fb096d25b810e9987bb5fd997c9061d.pdf&real=20240403_%EC%A0%9C22%EB%8C%80_%EC%B4%9D%EC%84%A0_%ED%88%AC%ED%91%9C%EC%B0%B8%EA%B4%80%EC%9D%B8_%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%9E%90%EB%A3%8C(%EC%84%B8%EC%A2%85%EC%8B%9C%EB%8B%B9)_Ver1.pdf)(검색일: 2024.12.27.)

48) 시민의눈 홈페이지 <https://www.civil-eyes.org/40/?q=YToxOntzOjEyOiJrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsJjt9>(검색일: 2024.12.27.)

<그림 3-5> 투표 참관 안내 자료

특이사항 발생 시 처리방법

- 1 투표용지 교부 시**
 - 일관성 있게 지문 입력 시 투표용지가 훼손되는 등 교부 중 오 훼손될 투표용지를 교부하지 않고 한 뒤만 교부 가능
 - 투표용지를 교부받은 선거인이 자신의 책임서명도 오 훼손된 경우에는 재교부할 수 없음
 - 자동으로 교부된 투표용지를 2회 이상 교부된 것을 발견한 경우에는 선거인에게 지문 입력 기류하여 투표용지에 부합하게 하고 나머지는 재수용하여 훼손된 투표용지로서 간주
 - 투표관리위원의 하의로 투표용지에 투표관리관 도장을 날인하지 않은 상태로 선거인에게 교부된 경우에는 교부시, 재수, 사유 등을 투표장에 기재
- 2 공개된 투표지 램 처리**
 - 공개된 투표지 처리요령
 - 해당 선거구로 따라 그 투표지를 확인하여 일괄해 "공개된 투표지 교부인용" 제본 또는 투표관리관이 사용 또는 차인된 도장을 찍어 투표함에 투입
 - 선거일이 개표소에 놓고 안 투표용지인 경우에는, 위 공개된 투표지 처리요령에 따라 조치
 - 선거일이 투표지를 투표함에 투입하지 않고 나가려고 할 경우 (투표소 밖으로 나가려고 하는 경우)
 - 투표지를 투표함에 넣을 것을 권유하고 의해 불응하면 투표지를 훼손하여 공개된 투표지 처리요령에 따라 조치
 - (투표소 밖으로 나간 경우)
 - 추후 조치 등에 필요한 발생일시 선거인명부 등재할 후 설명 사유 등을 투표장에 기재
- 3 투표소 질서유지**
 - 투표관외 또는 투표소밖에서 투표소의 질서가 문란하여 공정한 투표관리가 어렵다고 인정되는 때에는 투표소의 질서 유지를 위하여 정복을 한 경찰등부터 또는 경찰관서에게 협조 요구
 - 투표관외는 선거일, 투표일, 투표관리관, 투표관리위원, 투표관리위원회의 위촉을 받은 자로서는 투표소 투표소에 출입할 수 없음
 - 투표관외 자의 출입을 방지하기 위하여 투표소 출입을 금지하는 안내표지(선거일, 개표소, 투표관외 등)를 게시



더 멀리보고, 더 부지런히 뛰는
선거관리위원회,
국민의 든든한 친구가 되겠습니다

중앙선거관리위원회

2024. 4. 10. 제22대 국회의원선거

투표참관 안내

선거일 2024년 4월 10일
오전 6시 ~ 오후 6시

투표참관 제도는 이해당사자로서 참여하여 투표관행을 지켜보면서 법에 위반하는 사실이 있으면 이의를 제기하고, 그 사실을 요구할 수 있도록 함으로써 선거의 공정성을 확보하기 위한 제도입니다.


참관(투표참관)은 투표가 공정한 절차에 따라 이루어지는지 확인하여 주시고, 투표가 공정하고 깨끗하게 이루어질 수 있도록 적극 협조하여 주시기를 부탁드립니다.

중앙선거관리위원회

출처: 중앙선거관리위원회

<그림 3-6> 개표참관 안내 매뉴얼

2024. 4. 10. (수) 실시
제22대 국회의원선거



중앙선거관리위원회

IV 개표참관요령

01 할 수 있는 사례

- 투표소에서 송부된 투표함의 인계·인수절차 및 우편투표함(기소·선상투표, 관외사전투표), 관내 사전투표함, 재외투표함의 개표소 이송절차를 참관할 수 있습니다.
- 투표함의 특수봉인지 서명 등의 이상 유무를 검사하며 그 관리 상황을 참관할 수 있습니다.
- 개표소 안에서 개표상황을 언젠지 순회·감시 또는 촬영할 수 있습니다.
- 휴대전화 등을 이용하여 개표상황을 영상 또는 후보자에게 통보할 수 있습니다.
 - ※ 개표소 내 질서유지를 위하여 휴대용 사용(인도통신)으로 전화 사용 금지
- 참관 도중 투표의 효력에 관하여 담당책임사무원에게 이의를 제기할 수 있습니다. 단, 소란한 언동은 적절히 주시기를 바랍니다.
- 개표에 관한 위협사항을 발견한 때에는 그 지정을 요구할 수 있습니다.
 - ※ 단, 개표에 관한 위협사항의 사실은 요구하는 경우에는 해당 구·시·군선거관리위원회를 통하여서만 하여야 함

02 할 수 없는 사례

- 개표소 내 질서유지에 협력하여야 하고, 개표사무를 방해·지연시키거나 개표진행에 지장을 주는 행위(투표지에 손을 대는 행위 포함)를 하여서는 안됩니다.
- 개표소 내에서의 참관 및 촬영 행위는 자유롭게 보장되나, 개표사무원 및 선거관리위원회의 위촉·직원이 정상적으로 업무를 처리할 수 없을 정도로 밀착하여 참관·촬영하는 행위는 자제해 주실 것을 당부드립니다.
 - ※ 「공직선거법」 제181조제7항에 따라 개표참관인 1미터 이상 2미터 이내의 범위에서 촬영할 수 있음
- 개표소에서 고정식 카메라를 설치하거나, SNS를 이용하여 개표상황을 실시간 중계하는 것은 참관의 범위를 벗어나 개표절차를 훼손할 수 있으므로 허용할 수 없습니다.
- 또한, 개표에 관한 위협사항이 아니라 의혹 제기 차원의 불합리한 요구나 이의 제기는 수용하기 어려우며, 그러한 행위가 계속적으로 반복되어 개표소 질서유지가 어렵다고 판단될 경우에는 불가피하게 퇴장 조치될 수 있음을 양지하시기 바랍니다.

출처: 중앙선거관리위원회

또한 투·개표참관인의 수당은 공직선거법 제122조의 2(선거비용의 보전 등)에 따라 후보자를 위해 국가 또는 지방자치단체가 부담하고 있으며, 수당 및 식비(또는 현물)로 제공하고 있다. 구체적으로 투표 참관인 및 사전·재외투표 참관인의 수당은 10만 원⁴⁹⁾으로 하고 있으며, 개표참관인 수당 역시 10만 원으로 규정되어 있다. 이에 더해 식비는 정부예산의 급식비 단가 범위 이내(1식 7,000원)로 지급하고 있으며 추가적으로 간식을 제공하고 있다. 또한 참관인을 교체하는 경우에는 6시간 이상 출석한 사람에게만 수당이 지급된다. 이에 따라 일반적으로 수당 지급이 가능한 6시간을 기준으로 투표 참관인은 정당 또는 후보자별로 오전(6:00~12:00)과 오후(12:00~18:00)로 교대할 수 있도록 시간을 나눠서 선정하고 있다. 그러나 개표참관인의 경우에는 종료 시간이 정해져 있지 않기 때문에 자율적으로 퇴장하고 있다.

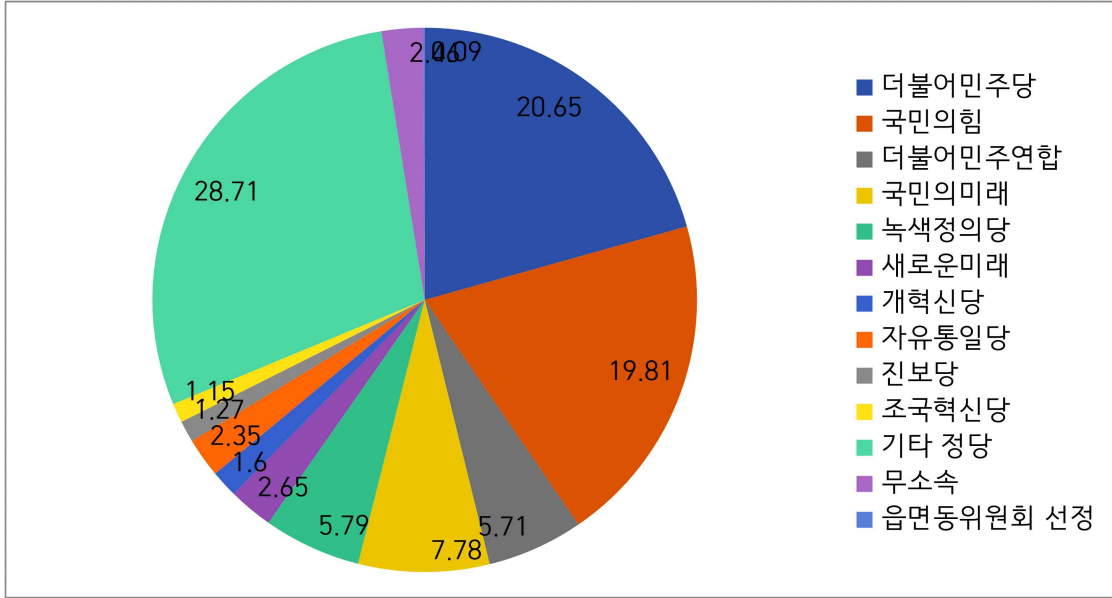
6. 제22대 국회의원선거 투·개표 참관인 현황

제22대 국회의원선거에서 투표 참관인으로 총 287,802명이 신고 및 선정되었고 이는 지난 제21대 국회의원선거에서의 신고 및 선정된 투표 참관인보다 56.2%(103,509명)나 증가한 것으로 나타났다(중앙선거관리위원회 2024). 중앙선거관리위원회가 제공하는 제22대 국회의원선거 총람에 따르면 지난 제21대 총선에서는 본투표 참관인 112,490명, 사전투표참관인 54,185명으로 총 184,210명이 신고 및 선정되었지만, 제22대 총선에서는 본투표 참관인은 53.1%(59,763명) 증가한 172,253명, 사전투표 참관인은 81.0%(43,895명) 증가한 98,080명인 것으로 확인된다. 투표 참관인의 99.9%는 정당 또는 후보자가 선정하였고, 투표소당 12.1명이 투표 참관인으로 배석하여 임무를 수행하였다(중앙선거관리위원회 2024).

아래의 <그림 3-6>과 같이 제22대 총선의 투표 참관인 중 절반 이상(53.95%)이 거대 양당(더불어민주당+더불어민주연합, 국민의힘+국민의미래)를 통해 신고된 것으로 확인되지만 그 외에 녹색정의당, 새로운미래, 개혁신당을 포함하여 30개의 군소정당들 역시 다수의 투표 참관인을 신고한 것으로 나타났다. 이처럼 다수의 정당에서 부정선거에 대한 감시 및 투명한 선거관리 등을 목적으로 많은 참관인을 신청하였음이 확인된다.

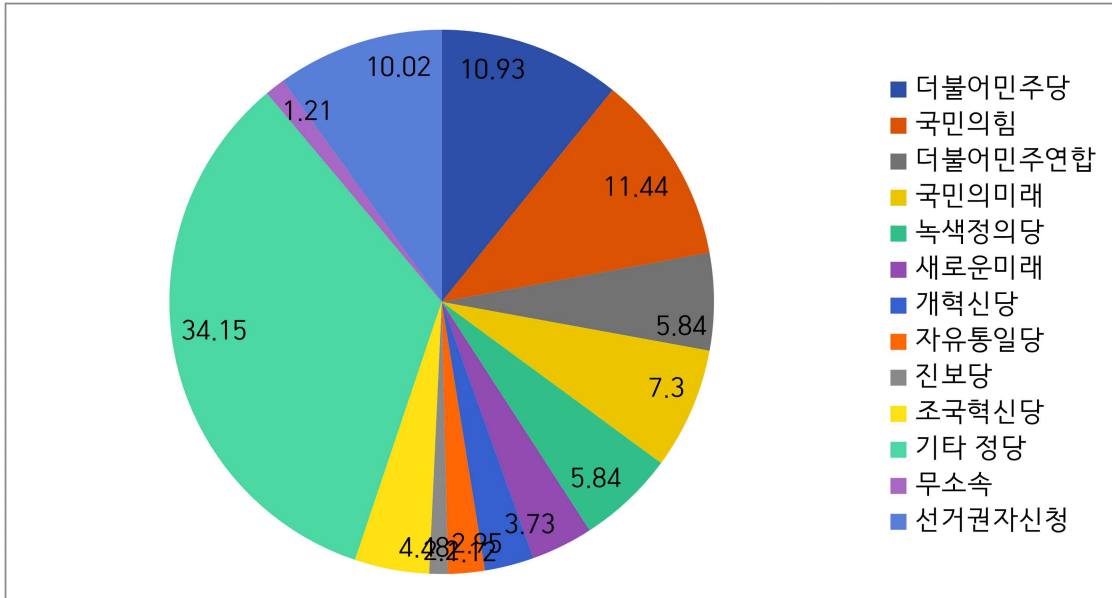
49) 투표함 이송과정에 참여하는 투표 참관인은 2만 원의 추가수당을 지급받는다.

<그림 3-7> 정당별 투표 참관인 선정 및 지정 현황(단위:%)



자료: 중앙선거관리위원회. 2024. 『제22대 국회의원선거 총람』.

<그림 3-8> 정당별 개표참관인 선정 및 지정 현황(단위:%)



자료: 중앙선거관리위원회. 2024. 『제22대 국회의원선거 총람』.

제22대 총선에서 개표 참관인은 총 17,469명이 참여하였고, 제21대 총선에서 참관한 13,535명보다 3,934명이 증가한 수치인 것으로 나타났다(중앙선거

관리위원회 2024). 아래의 <그림 3-7>에 따라 개표참관인의 약 89.9%를 정당 또는 후보자가 선정하였고, 공직선거법에 따라 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 100분의 20 이내에서 공개 신청을 통해 구·시·군선관위가 선정한 개표참관인의 비율은 10.02%인 것으로 확인된다. 정당별 개표 참관인의 비율을 살펴보면, 거대 양당(더불어민주당+더불어민주연합, 국민의힘+국민의미래)을 통해 선정된 개표 참관인은 약 35.5%였다. 그 외에 녹색정의당, 새로운미래, 개혁신당을 포함하여 27개의 군소정당이 한 자리의 비율로 개표참관인을 선정한 것으로 확인되었고, 투표 참관인에 비해 개표 참관을 신청한 정당의 수는 3개⁵⁰⁾ 적은 것을 알 수 있다.

<표 3-10> 최근 국회의원선거 참관인 현황(단위: 명)

구분	제20대 총선(2016)	제21대 총선(2020)	제22대 총선(2024)
본투표 참관인	97,226	112,490	172,253
사전투표 참관인	39,110	54,185	98,080
개표 참관인	10,506	13,843	17,469

자료: 중앙선거관리위원회. 2020. 『제21대 국회의원선거 총람』 및 중앙선거관리위원회. 2024. 『제22대 국회의원선거 총람』.

근래에 치러진 국회의원선거에서의 참관인의 현황을 살펴보면 <표 3-10>과 같다. 제20대 총선부터 제22대 총선까지 모든 종류의 참관에 있어서 참여자의 수가 급격히 늘어난 것으로 나타났다. 특히 제22대 총선에서 참관인은 매우 큰 폭으로 증가하였다. 제21대 총선에서 총 17,838개(사전투표소 3,508개+투표소 14,330개)의 투표소가 설치되었지만 제22대 총선에서는 총 17,824개(사전투표소 3,565개+투표소 14,259개)가 설치되며, 지난 총선에 대비하여 14개의 투표소가 감소하였음에도 투표 참관인의 수는 매우 현저히 증가하였다. 반면 개표는 제20대 총선에서 전국 253개의 개표소가 설치되어 평균 42명이 참관하였고, 제21대 총선은 전국 251개 개표소에서 평균 55명이 참관하였으나 제22대 총선에서는 전국 254개의 개표소별 평균 69명이 참관하며 그 수가 월등히 증가한 것으로 나타났다. 즉, 개표소의 수가 미약하게 증가하였지만 참관인의 수는 더욱 많이 늘어난 것을 알 수 있다.

이처럼 투표소 및 개표소의 수에 있어서 이전 선거와 큰 차이가 없음에도

50) 공화당, 기독교당, 케이정치혁신연합당은 투표 참관인은 선정하였지만 개표 참관인은 단 한명도 선정하지 않은 것으로 확인된다.

불구하고 제22대 총선에서 투표 참관인이 급격하게 증가한 이유는 바로 참관 수당의 증가에서 찾을 수 있을 것이다. 제21대 총선이 실시된 당시 2020년 4월 15일에는 참관인 수당이 6만 원이었지만, 공직선거법 개정으로 인해 2022년 4월 20일부터 참관인의 수당이 10만 원으로 인상되었다. 이로 인해 2024년에 실시된 제22대 총선에서 참관인의 수당은 약 4만 원이 증가한 10만 원이 지급되었다는 점에서 투·개표 참관에 더욱 적극적으로 참여하였다고 볼 수 있다.

IV. 해외 참관인 제도

이번 장에서는 미국의 51개 지역(50개 주 + District of Columbia)과 유럽 3개국(네덜란드, 프랑스, 스페인)에서 시행 중인 투·개표 참관인 제도에 대해서 살펴본다. 이를 통하여 대안적인 참관인 제도를 파악하는 것을 목표로 한다.

조사 지역마다 갖고 있는 특이성에도 불구하고 미국의 경우 대체로 세 개의 유형들이 존재하는 것으로 파악된다. 먼저, (1) 미국의 뉴저지 주와 같이, 참관인 자격 획득을 위하여 정당/후보자에 의해서 선정되거나 혹은 선관위에 의해서 모집되는 등의 과정없이 일반 시민들이 투·개표 과정을 자유롭게 관람을 허용하는 동시에, 정당/후보자가 선정한 참관인을 운영하는 유형이 있다. 그리고 (2) 미국의 캘리포니아 주와 같이, 정당/후보자에 의해서 선정된 참관인을 운영하지 않지만 선관위에 의해서 모집되지 않더라도 일반 시민들이 투·개표 과정을 자유롭게 관람하는 것을 허용하는 유형이다. 끝으로 (3) 일반 시민들의 자유로운 참관이 보장되지 않으며 정당/후보자에 의해서 선정되는 참관인을 중심으로 운영되는 유형이다. 이 유형의 미국의 뉴욕 주 등에서 활용되고 있다. 그리고 이 세 유형의 경우 참관인에 대한 수당은 지급되지 않으며 일반적인 선거사무로부터 완전히 배제된다는 점을 공유하고 있다. 그런데 (4) 유럽 3개국의 경우, 참관인에게 일정 범위 내에서 일반적인 선거사무 업무를 배정하며 그들에 대한 수당도 지급되고 있는 것으로 파악된다.

이하에서는 먼저 미국 51개 주에 관한 주요 특징을 요약하고 앞서 말한 두 가지 유형으로 분류한다. 그 다음 각 주에 관한 보다 자세한 내용이 담긴 <표 5-1>을 미국 지역 정리 후반부에 제공한다. 그 다음으로 유럽 3개국에서의 참관인 제도를 살펴본다.

1. 미국 51개 지역

가. 참관인 제도 특징

참관 유형: 투·개표 과정에 대한 참관은 크게 7가지가 존재하는 것으로 파악된다.

- ▷ 일반 시민이 참관인이라는 지위를 사전 신고나 등록없이 투·개표 과정의 일부 혹은 전체를 참관할 수 있도록 법적으로 보장하고 있다. 예를

들어, 미국의 위스콘신 주의 경우 등록 유권자라는 것이 확인되기만 하면 특별한 절차 없이 참관이 가능하다. 그리고 미국의 캘리포니아 주의 경우 언제든지 현장에서 참관인으로 등록하기만 하면 모든 과정을 참관할 수 있다. 설사 투·개표 과정에 대한 참관이 허용되지 않는 경우라도, 미국 대부분의 주가 투/개표에 사용되는 장비에 대한 검사에 대해서는 일반 시민들에게 공개하고 있다. 아울러 투표소에서 다른 유권자의 투표권에 대한 이의제기할 수 있는 권리를 보장하고 있다.

- ▷ 정당이나 후보자가 지정하는 참관인도 존재하며, 가장 보편적인 유형이다. 그러나 미국 위스콘신 주나 캘리포니아 주처럼 일반 시민들의 참관을 포괄적으로 허용하는 경우 정당이나 후보자가 지명하는 참관인 제도를 운영하지 않는 경우도 있다. 물론 미국 뉴저지 주처럼 일반 시민들의 참관을 포괄적으로 보장하면서도 정당이나 후보자가 지명하는 참관인 제도를 운영하는 경우도 존재한다. 그리고 비록 적은 경우이지만, 일반 시민들의 참관을 포괄적으로 보장하지 않는다고 해서, 정당이나 후보자가 지정하는 참관인의 참관이 포괄적으로 보장되는 것도 아닌 것으로 나타난다. 예를 들어, 미국 오클라호마 주의 경우 일반 시민들의 포괄적인 참관이 보장되지 않음에도 불구하고, 정당이나 후보자가 지정한 참관인은 오직 개표 및 집계 과정에 대한 참관만 허용되고 투표 과정에 대한 참관은 허용되지 않는다.
- ▷ 시민단체가 선정하는 참관인 제도 미국의 일부 주와 유럽 국가들에서 운영되고 있다. 다만 미국의 경우 대체로 시민단체의 참관은 선거가 아닌 안건 투표(ballot measure)일 경우에 국한되는 것이 보다 일반적인데 반해서 (예를 들어, 알래스카, 애리조나, 아칸사스, 플로리다 주), 유럽 국가들의 경우 일반 선거에서도 시민 단체의 참관이 보장된다.
- ▷ 선관위가 지정하는 참관인 제도를 운영하는 지역도 있다. 미국의 경우 오직 메릴랜드 주만이 운영하고 있으나 구체적인 운영 방식에 대해서는 주 선거법에 명시되어 있지 않다.
- ▷ 그밖의 국내 기관 의해서 선정되는 참관인 유형도 존재한다. 예를 들어, 미국의 뉴햄프셔 주의 경우 주 법무부 장관의 임명에 의해서 참관인 자격을 획득할 수도 있다. 그리고 사우스 다코다 주나 버몬트 주의 경우 투표 용지와 관련된 모든 사안들에 대하여 이의를 제기할 수 있는 위원회(ballot question committee)를 운영하는데 이 위원회가 선정된 사람도 참관인으로 투·개표 과정을 특별한 제약없이 참관할 수 있다. 그러나 이와 같은 유형의 참관인은 미국의 일부 주에서만 운영될 뿐 전

체적으로 보편적이지 않다. 그리고 미국의 경우 연방 정부가 신청에 따라 주의 일부 지역에 파견하는 연방정부 참관인 제도도 운영하고 있는데 2024년 현재 이 제도를 활용하고 있는 주는 알래스카, 루이지애나, 뉴저지, 그리고 로드아일랜드로 총 4개의 주이다.⁵¹⁾ 그러나 이와 같은 연방정부 참관인 제도는 법원의 판결 등에 따라서 한시적으로 운영될 뿐이다.

- ▷ 국제 기구가 파견한 개인이나 단체의 참관을 선거법에서 명시적으로 허용하고 있는 지역도 존재한다. 미국의 경우 캔사스, 미주리, 네브라스카, 뉴멕시코, 워싱턴 디씨 등의 지역이 이에 해당되며, 조사된 모든 유럽 국가들은 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) 산하 기관 Office for Democratic Institutions and Human Rights(ODIHR)이 주도한 협약에 따라 OSCE가 파견한 참관인의 참관을 허용하고 있다.
- ▷ 기타 유형으로는 간접적 참관을 허용하는 유형이다. 미국의 앨라배마, 인디애나, 켄터키, 오레곤 주의 경우 투·개표 과정에 대한 미디어의 접근 및 보도를 보장하고 있다. 그리고 미국의 애리조나 주의 경우 주 단위 선거에 대하여 라이브 비디오를 통하여 투·개표 과정을 참관할 수 있도록 하고 있다.

수당 지급: 선거법에서 투·개표 참관인에 대한 수당 지급을 언급한 경우는 단 한 지역도 없었다. 대체로 선거 운영 방침 등에서 수당 지급이 언급되는데, 이 경우에도 선거 사무원과 같이 선거 관련 업무를 직접적으로 수행하는 이들(예를 들어, 개표/집계원)에게만 지급되며 이 경우 대체로 해당 지역의 공무원 수당에 관한 규정을 따르고 있다. 참관인 유형 중 수당이 지급되는 것으로 확인된 유일한 경우는 유럽 국가들의 선거를 참관하기 위한 국제 기구(OSCE/ODIHR)에서 파견한 참관인 유형이다. 일반 시민의 개별적 참관(선거관위 등록 여부와 상관없이), 시민단체의 선정에 의한 참관, 혹은 정당/후보자의 선정에 의한 참관에 대하여 그 어떤 지역도 선거법이나 선거 운영에 관한 일반 방침에 있어서 수당을 지급하는 경우를 찾지 못했다.

참관 범위: 참관인의 참관 범위는 조사 지역에 따라 약간의 차이는 있었으나, 시민들의 개인적 신청을 통해서 참관인이 되는 경우나 정당/후보자 혹은 시민 단체의 선정을 통해서 참관인이 되는 경우, 투·개표의 모든 범위 (투표

51) <https://www.justice.gov/crt/about-federal-observers-and-election-monitoring>

소 설치부터 시작해서 투표함 운송, 집계, 재검표 등)에 대한 포괄적으로 참관을 허용하는 것이 보편적이다.

- ▷ 그러나 일리노이 주나 텍사스 주와 같이 미국의 일부 주의 경우 일반 시민들이 참관인의 지위 획득 없이는 투표나 개표에 사용되는 기계를 제외하고는 참관이 허용되지 않는다. 그리고 정당/후보자나 시민단체에 의하여 지정된 참관인의 경우에도 투표 과정은 참관할 수 없고 오직 개표 과정에만 참관이 허용되는 주도 존재한다. 예를 들어, 미국 오레곤 주의 경우 모든 선거가 우편으로 이루어지기 때문에, 사실상 투표 과정에 대한 참관은 불가능하고 이로 인하여 개표 과정에 대한 참관만이 가능하다. 그러나 오클라호마 주나 웨스트 버지니아 주처럼 일반적인 형태의 현장 투표가 존재함에도 불구하고 이에 대한 참관을 허용하지 않는 경우도 있다.⁵²⁾
- ▷ 투표와 관련된 기록물에 대한 물리적/직접적 접촉을 엄격히 금지하고 있는 것은 예외없이 공통적이다. 투표나 개표가 이루어지는 곳으로부터 일정한 거리 바깥에서만 참관이 허용되고, 이를 어길 시 선관위는 참관 금지 처분을 내릴 수 있다. 그리고 투표자나 개표자와의 대화나 개입 역시 엄격히 금지된다. 미국과 관련하여 특징적인 점은 투표자 명단 확인 가능과 관련해서 지역마다 차이가 존재한다는 것이다. 예를 들어, 미국 매릴랜드 주의 경우 참관인이 선관위를 통해서 미리 구입한 유권자 명부에 투표자를 기록할 수 있다. 그리고 노스캐롤라이나의 경우 참관인이 투표한 유권자의 명단을 보는 것이 허용되지만, 조지아 주는 이를 금하고 있음. 반면 펜실베이니아 주의 경우 투표소의 선거 사무원이 관리 중인 유권자 명단과 투표자 명단 모두에 대해서 참관인의 확인을 허용하고 있다.
- ▷ 기록: 참관 내용에 대한 기록 및 외부 반출입과 관련된 규정 여부에 대해서도 미국 주들 사이에서 차이가 존재한다. 예를 들어, 미시시피 주의 경우 참관인이 개인용 노트 및 노트북을 가져와서 참관 중의 모든 일들에 대하여 기록을 남기는 것을 허용하고 있으며, 테네시 주의 경우에는 집계 과정 중의 참관 내용을 외부에 알릴 수 있는 휴대전화 등의 전자기기 소지를 금지하고 있다. 그리고 네바다 주의 경우 집계 과정에 대한 참관 뿐만 아니라 투표 과정을 참관할 때에도 컴퓨터나 휴대폰 사

52) 오클라호마 주의 경우 투표 참관과 관련하여 전자기기를 통한 참관도 엄격히 금지하는 법조항을 갖고 있다.

용 등을 금하고 있고, 투표 과정에 대한 어떠한 오디오/비디오 녹화도 허용하지 않는다. 버지니아 주의 경우 휴대용 무선 통신장치를 사용하는 것은 허용되지만, 촬영이나 녹화 등의 디지털 이미지를 남기는데 사용하는 것은 금지된다.

- ▷ 특징적인 점은 일반 시민이 참관인 자격 획득 없이 투·개표 과정의 일부를 자유롭게 관람하는 것을 법적으로 보장하는 곳이 대부분이다. 특히 이들에게 참관인이나 혹은 선거사무원과 같은 역할을 허용하는 지역도 있으며 이들에 대해서 challenger라는 명칭으로 따로 분류하기도 한다. 구체적으로 이들은 다른 유권자의 투표권에 관한 challenge를 투표소에서 할 수 있는데, 이는 미국의 선거제도가 갖고 있는 특징과 밀접하게 관련되어 있다고 본다. 즉, 미국의 경우 한국과 달리 유권자 등록(voter registration)을 해야하며 이로 인하여 투표권 소유 여부가 분명치 않기 때문이다. 그리고 투표 시작 전에는 투표기나 혹은 개표기에 대하여 공개 검사를 하는 것이 일반적이다.

참관인 자격: 국제기구가 파견한 참관인이나 외국인의 참관을 허용하는 경우가 아닌 이상, 대체로 투표권을 가진 이들에게 참관이 허용된다(미국 주 선거의 경우 주 선거 투표권을 갖고 있는 이들).⁵³⁾ 그리고 일부 지역의 경우 투표권 외에 추가적인 단서 조건들이 있기도 하다. 예를 들어, 미국 오하이오 주의 경우, 제복을 입은 경찰, 제복을 입은 주고속도로 순찰대원, 제복을 입은 소방서 구성원, 제복을 입은 군인, 제복을 입은 민병대 구성원 등 제복을 입은 이들의 참관을 허용하지 않는다는 점에서 특징적이다. 그리고 후보자 본인이나 가족이 참관인이 되는 것을 허용하는 주 (아칸사스)도 있지만, 허용하지 않는 경우가 일반적이다.

규모: 일반 시민이 개별적으로 참관인 신청하는 경우나, 선관위 선정 참관인 혹은 기타 국내/국제 기관의 선정에 의한 참관인의 경우에 대한 규정은 거의 존재하지 않는다. 정당/후보자가 선정하는 참관인이나 시민 단체가 선정하는 참관인의 경우에 대한 규정이 일반적이며, 이때 규정된 규모도 다양하다. 그럼에도 불구하고 정당/후보자/시민단체 별로 1인만이 투표소 참관(설사 2인 이상을 해당 투표소의 참관인으로 선정할 수 있다고 하더라도)을 허용하는 것이 일반적이다 (예를 들어, 미국 미네소타 주, 테네시 주, 하와이

53) 미국의 일부 주의 경우 (예를 들어, 알래스카), 다른 주의 유권자더라도 미국 시민권을 갖고 있다면 정당/후보자 선정 참관인으로 활동하는 것을 허용한다. 그리고 참관하려는 투표소의 거주자만 참관인이 될 수 있는 경우(예를 들어, 미국 뉴멕시코 주나 노스캐롤라이나 주)도 있다.

주). 2인 이상의 동시 참관을 허용하는 주도 있으며, 참관인의 규모를 전적으로 선관위의 판단(투·개표 공간 등을 고려하여)에 맡기는 경우도 적지 않게 존재한다 (예를 들어, 미국 매릴랜드 주, 메사추세츠 주, 네브라스카 주 등).

2. 유형별 분류

세밀한 부분에서의 지역 간 차이는 존재하나 (1) 일반 시민이 정당이나 후보자에 의한 선정, 혹은 선관위에 의한 일정한 모집과정 없이 자유롭게 포괄적 참관이 가능한지(challenger역할이나 투/개표기 조사 관람 가능성 이상으로 일반적 의미에서 참관인 역할까지 하는지 여부), 그리고 (2) 정당이나 후보자가 선정하는 참관인이 운영되는지 여부에 따라 크게 네 가지 유형으로 분류할 수 있다.

- 완전 참관형: (1)과 (2) 모두 허용
- 비당파적 참관형: (1)은 허용하지만, (2)는 허용하지 않음
- 당파적 참관형: (1)은 허용하지 않지만, (2)는 허용
- 폐쇄적 참관형: (1)과 (2) 모두 허용하지 않음

그런데 미국 51개 지역 중에는 완전 참관형, 비당파적 참관형, 그리고 당파적 참관형만이 존재한다. 그리고 이들 중 당파적 참관형이 다른 유형보다 훨씬 더 보편적이다. 완전 참관형의 경우 뉴저지 주에서, 그리고 비당파적 참관형의 경우 캘리포니아 주와 위스콘신 주를 제외하고는 찾아볼 수 없었다. 주의할 점은 당파적 참관형이라고 해서 시민들의 관람이 원천적으로 봉쇄되는 것은 아니라는 점이다. 앞서 설명한 바와 마찬가지로, 당파적 참관형에 해당한다고 하더라도 다른 유권자의 투표권에 대하여 이의를 제기할 수 있는 권리나 투/개표기 시험 관람등은 허용된다는 점에서 일반적인 의미에서의 참관인의 역할과 부분적인 겹침이 존재한다. 아래의 <표 4-1>은 미국 51개 지역 참관인 제도에 관하여 보다 구체적으로 정리한 표이다.

<표 4-1> 미국 51개 지역 참관인 제도 정리

지역	참관인 자격을 갖지 않은 일반인의 참관	정당/후보자 참관인	시민단체 선정 참관인
USA, Alabama	개표 기계 테스트 참관 가능	주의 유권자 (resident and qualified elector), 선거 관리 직원들(election officials)은 안됨. 후보자나 정당의 대표가 임명, 투표일의 모든 과정 확인 가능, 투표 과정, 개표 준비 과정, 선거 결과가 공개되고 투표 기계가 봉인될 때까지 계속 현장에 있을 수 있음, 개표된 용지(부재자 투표 포함), 투표자 명부 등 열람 자격. 프라이머리에서는 투표소(voting place)마다 각 후보 별로 1명씩, 본선(general election)에서도 마찬가지로 투표소마다 후보를 공천한 각 정당 별로 1명씩 (Ala. Code §§17-8-7, 17-13-11; Alabama Polling Official Guide 2024)	주의 유권자 (resident and qualified elector), 선거 관리 직원들 (election officials)은 안됨. 참관 범위와 규모의 경우 정당/후보자 참관인의 경우와 동일 (Ala. Code §§17-8-7, 17-13-11)
USA, Alaska	일반 시민 공개 규정 없음; 일반 유권자가 투표장에서 다른 유권자의 투표자격에 대해 challenge 가능 (Alaska Stat. § 15-15-210)	미국 시민, 주 정당, 혹은 지역구(district) 정당 위원회가 선거 관리기관(election supervisors)로부터 참관인 ID를 받음, 선거의 모든 과정(투표, 개표 모두 포함) 참관 가능, 참관인은 투표인의 이름을 듣고 기록할 수 있을 정도로 가까이 있을 수 있음, 1명 혹은 그 이상 per 그룹(정당, 혹은 시민단체), 그리고 이 사람(들)이 각 precinct 혹은 개표소(counting center)에 배치될 수 있음 (Alaska Stat. §15.10.170)	미국 시민, 이슈 캠페인이나 ballot measure에 대한 입장을 대표하는 개인들도 참관인 ID를 신청 가능, 참관 범위와 규모의 경우 정당/후보자 참관인의 경우와 동일 (Alaska Stat. §15.10.170)
USA, Arizona	투표 기계 테스트 공개, 개표장(counting center)의 절차도 공개, 주 단위의	주의 유권자 (resident and qualified elector), 후보자들은 참관인 될 수 없음. 카운티 당 chairperson이 카운티 선거관 리위원회에 명단 제출. 투표 장비 체크, 선거 당일, 사전 투표	주의 유권자 (resident and qualified elector), 후보자들은 참관인 될

	선거에서는 라이브 비디오로 개표 계산 과정을 공개; 일반 유권자가 투표장에서 다른 유권자의 투표자격에 대해 challenge 가능 (Ariz. Rev. Stat. § 16-552; 16-591; Ariz. Rev. Stat.§§16-449, 16-590, 16-621, 16-602(B), 16-643; 2023 Arizona Elections Procedures Manual)	모두 참관 가능, 개표장도 참관 가능; 투표소에서 다음의 내용을 참관할 수 있음-opening, voting, closing, ballot의 배달 과정 등. 하나의 투표소에 각 정당별로 1명씩만 있어야 함(복수의 사람이 교대로 있는 것은 가능) (Ariz. Rev. Stat. §§16-590, 16-515, 13-3102(A)(11).	수 없음, ballot measure 찬/반, 중앙 개표소의 개표 절차 참관, 3인
USA, Arkansas	투표 장비 테스트, 부재자 투표 처리 과정, 개표 집계 과정	주의 유권자(선거관리위원회 직원은 불가), 후보자가 지명한 사람, 혹은 후보자가 속한 정당에서 지명한 사람; 후보자 본인도 가능하지만 투표시간에는 참관할 수 없으며 개표과정과 부재자 투표 처리 과정에만 참여 가능. 투표소 직원 감시, 유권자 전체 리스트 검토, 잘못된 투표(예를 들어 중복 투표 등 선거법 위반 행위)에 대한 항의(challenge). 하나의 투표소에 각 정당, 혹은 후보자별로 1명씩만 있어야 함(복수의 사람이 교대로 있는 것은 가능) (Ark. Stat. Ann. § §7-5-312, 7-5-904)	주의 유권자(선거관리위원회 직원은 불가). ballot measure에 대한 지지/반대그룹에 의해 승인된 사람. 참관 범위와 규모의 경우 정당/후보자 참관인의 경우와 동일 (Ark. Stat. Ann. § §7-5-312, 7-5-904)
USA,	따로 정당, 후보자, 기관		

California	<p>을 통하지 않고, 바로 투표장에 가서 참관인으로 등록하고 참관하는 것이 가능함 (Election Observations Rights and Responsibilities, California Secretary of State, rev. Sept 2022); 투표 시스템에 대한 공개 리뷰가 있으며, 선거 전 후보 부재자 투표의 처리 과정에 대한 공개; 투표 결과 집계 및 재검표 과정 공개, 투표 장비 테스트, 부재자 투표 장비 테스트, 투표소의 개소와 폐소 과정 참관, 유권자 리스트 확인, 투표-개표 과정 전반 참관, 개표 후 득표수 계산 과정 참관, + 방해되지 않는 선에서 선거관리자들에게 질문 가능 (Election</p>		
------------	---	--	--

	Observations Rights and Responsibilities, California Secretary of State, rev. Sept 2022)		
USA, Colorado	투표 장비 테스트; 선거 사후 감사과정 참관 가능; 일반 유권자가 투표장에서 다른 유권자의 투표자력에 대해 challenge 가능 (Colo. Rev. Stat. § 1-9-201).	주의 유권자여야 함. 후보자 당사자들은 안되고, 후보자들의 가족도 안됨. 정당의 카운티위원장, 혹은 주 chairperson이 임명. 개표소, 서명 검증, 투표소에 1명씩만 배치; 누가 투표했는지 리스트를 확인할 수 있고, 투표소 시작부터 마무리까지 전반의 과정을 확인할 수 있으며, 투표 자격 없는 투표자에 대해 항의할 수 있음. 1명 이상 가능 (Colo. Rev. Stat. §§1-7-106, 1-7-108).	주의 유권자여야 함. 후보자 당사자들은 안되고, 후보자들의 가족도 안됨. ballot measure (nonpartisan elections)에 대한 지지/반대그룹에 의해 승인된 사람; 주 장관 (secretary of state)에 의해 승인된 미디어, 시민단체. 정당/후보자 참관인과 참관 범위 동일. 단체당 1인 (Colo. Rev. Stat. §§1-7-107)
USA, Connecticut	준비작업, 테스트 작업, 봉인작업, 부재자투표, 재검표, 투표 집계 등이 모두 공개됨; 일반 유권자가 투표장에서 다른 유권	주의 유권자여야 함. 후보자 당사자들은 안됨, 각 정당의 town chairman. 투표소에서 등록된 유권자 리스트를 본인들이 갖고 확인할 수 있음. 각 정당은, 각 district의 유권자들의 1줄마다 4명의 참관인을 둘 수 있음 (Conn. Gen. Stat. §§ 9-235).	주의 유권자. 찬성그룹, 반대그룹에서 각각 추천, 뉴스미디어, 학생 가능. 참관 범위와 규모의 경우 정당/후보자 참관

	자의 투표자격에 대해 challenge 가능 (Conn. Gen. Stat. § 9-232)		인의 경우와 동일. 8명 per voting district (Conn. Gen. Stat. §§ 9-235);
USA, Delaware	투표 장비 테스트, 부재자 투표, 투표 집계, 재검표 등	규정 없음 (후보자들 금지 조항 없고, 후보자들이 개표과정 전반(기계부터 계산과정 모두) 참관할 수 있다고 되어있음). 각 정당의 county 위원회 임명. 투표소 내부 참관, 전반적인 선거 진행 과정, 선거 기록 참관, 개표과정 전반. district(지역구)에 출마한 후보자 당 1명의 참관인 (Del. Code Ann. tit 15, §§4934, 4977)	규정 없음 (후보자들 금지 조항 없고, 후보자들이 개표과정 전반(기계부터 계산과정 모두) 참관할 수 있다고 되어있음). 주 선거관리위원회 담당자와 동행할 경우 시민단체 참관인도 참관 가능
USA, Florida	투표 장비 테스트; 유효표/무효표 숫자 확인, 선거후 검표 작업; 일반 유권자가 투표장에서 다른 유권자의 투표자격에 대해 challenge 가능 (Fla. Stat. § 101.111)	카운티의 유권자(경찰관(law enforcement officer), 후보자들은 불가). 각 정당이 투표소당 1명씩 임명. 유권자 등록절차, 투표 시스템 작동 여부, 우편 투표 유효성 심사 등; 투표소에서 머무르며 문제가 있을시 관리원에게 문제제기 가능, 유권자에게 접촉하는 것은 불가. (Fla. Stat. §§101.131).	카운티의 등록된 유권자. ballot measure일 경우에만. 찬성/반대 political committee가 임명. 투표소에서 머무르며 문제가 있을시 관리원에게 문제제기 가능, 유권자에게 접촉하는 것은 불가. 투표소별에 각 위원회 별로 1

			명 (Fla. Stat. §§101.131)
USA, Georgia	투표 장비 테스트; 부재자 투표 개표 과정; 개표 집계, 사후 검표 등; 일반 유권자가 투표장에서 다른 유권자의 투표자격에 대해 challenge 가능 (Ga. Code Ann. § 21-2-230).	후보자는 안됨. 정당의 chairperson 혹은 secretary 선정. 선거 전반적인 과정을 참관할 수 있고, 개표 과정을 참관할 수 있다. 그러나 유권자 명단을 보는 것은 금지되고, 유권자들에게 말을 거는 것 또한 금지. precinct에 2명 이하(무소속 후보는 1명); 주-level 선거일 때는 주 전체에 25명 이하로 임명 (Ga. Code Ann. §21-2-408)	후보자는 안됨. 시민단체 참가 가능. 선거 전반적인 과정을 참관할 수 있고, 개표 과정을 참관할 수 있다. 그러나 유권자 명단을 보는 것은 금지되고, 유권자들에게 말을 거는 것 또한 금지됨. precinct에 2명 이하(무소속 후보는 1명); 주-level 선거일 때는 주 전체에 25명 이하로 임명 (Ga. Code Ann. §21-2-408)
USA, Hawaii	개표과정이 공개; 일반 유권자가 투표장에서 다른 유권자의 투표자격에 대해 challenge 가능 (Hawaii Rev. Stat. §§11-25)	주의 유권자; 후보자 본인과 후보자의 가족은 안됨; 경선에서 떨어진 예비후보도 안됨. 정당에서 임명. 선거 과정 참관, poll book도 볼 수 있음, 부재자 투표 개표 과정, 전자 투표 장비 검사. voter service center에 1명씩(교대할 수 있으나, 하나의 시간대에 1명씩만 있어야함) (Hawaii Rev. Stat. §§11-77)	주의 유권자; 후보자 본인과 후보자의 가족은 안됨; 경선에서 떨어진 예비후보도 안됨 (Hawaii Rev. Stat. §§11-77)
USA,	재검표 작업; 일반 유권	정당의 카운티위원장 결정. 투표자격이 없는 유권자에 대한	

Idaho	자가 투표장에서 다른 유권자의 투표자격에 대해 challenge 가능 (Idaho Stat. §§34-2416, 34-304)	challenge, 중앙 개표소에서의 활동 등. 투표소에 후보별로 1명씩	
USA, Illinois	투표 장비 테스트; 일반 유권자가 투표장에서 다른 유권자의 투표자격에 대해 challenge 가능 (Ill. Rev. Stat. ch. 10, § 5/17-23)	주의 유권자. 정당 혹은 후보자가 임명. 모든 절차와 선거와 관련된 모든 기록; 투표자 등록 확인 과정을 참관; 유권자 자격에 대해 challenge가능. 선거구 당 2인 (Ill. Rev. Stat. ch. 10, § 5/17-23)	주의 유권자. 유권자 교육과 관련된 시민단체; 선거부정과 관련된 조직. 모든 절차와 선거와 관련된 모든 기록; 투표자 등록 확인 과정을 참관; 유권자 자격에 대해 challenge가능. 단체별로 각 1명, 그리고 precinct에 2개 단체의 참관인만 있을 수 있음 (Ill. Rev. Stat. ch. 10, § 5/17-23)
USA, Indiana	투표 장비 테스트, 부재자 투표 확인, 무효표 확인, 재검표 과정	카운티의 유권자. 각 정당의 주/카운티 chairman가 임명. 투표소의 전반적인 과정; 부재자 투표 개표 과정; 재검표 과정; 별도로 임명되는 "challengers"는 유권자 등록의 오류를 검사. precinct당 후보별로 1명씩; 만약 state chairman과 county chairman이 따로 임명하면 각 정당별로 2명씩 있을	

		수 있음 (2024 Indiana Election Day Handbook, rev. Jan. 2024)	
USA, Iowa	투표 장비 테스트, 개표 및 개표 집계 과정, 재검표 과정; 일반 유권자가 투표장에서 다른 유권자의 투표자격에 대해 challenge 가능	카운티의 유권자(후보자, 현직자, 선거관리자는 안됨). 정당 executives, 정당 중앙 위원회가 선정. 유권자의 투표 자격 확인, 투표자/기권자 이름 적기 등; 그러나 유권자의 개인정보가 담긴 문서를 만져서는 안됨. 각 정당별로 3명 이하	카운티의 유권자(후보자, 현직자, 선거관리자는 안됨). 미디어, nonparty 조직, ballot measures의 찬/반, 청원에 의해 공천된 후보 (candidates who are nominated by petition). 유권자의 투표 자격 확인, 투표자/기권자 이름 적기 등; 그러나 유권자의 개인정보가 담긴 문서를 만져서는 안됨. 시민단체는 1명, ballot measure의 경우에는 3명씩 가능
USA, Kansas	투표 장비 테스트, 사후 재검표, 선거 진행 과정	주의 유권자(후보자, 후보자의 직계 가족은 안됨), 정당 선정. 투표소의 전반적인 과정, 개표 결과 합산, 재검표 과정 등. 투표소당 1명씩	주의 유권자(후보자, 후보자의 직계 가족은 안됨). nonpartisan 조직도 가능, international group도 가능. 투표소

			의 전반적인 과정, 개표 결과 합산, 재검표 과정 등. 투표소당 1명씩
USA, Kentucky	투표 장비 테스트	카운티의 유권자. 정당의 county executive committee 선정. 투표과정 참관, 부재자 투표, 개표 집계 과정. precinct에 정당별로 2명 이하(무소속 후보도 2명 이하)	카운티의 유권자. 시민 단체는 상황에 따라 참관 허용함; 미디어는 허용됨
USA, Louisiana	투표기계 테스트만 일반 시민에게 공개	주 유권자 자격이 있는 누구나 가능, 선거 후보와 법집행관은 제외, 성범죄자와 아동학대범은 제외. 정당의 정당위원회에서 참관인 지정, 참관인은 사전투표 가능, 선거 당일(사전투표 포함). 기표소의 모든 장소에 출입할 수 있고, 개표과정을 참관할 수 있으며, 투표 기계에서 결과가 출력될 때 참관할 수 있다. 선거 진행 상황을 기록할 수 있음. 모든 참관인은 선거 관리위원회의 권한에 따라야 하며, 그들의 업무를 방해할 수 없다. 모든 투표소마다 1명의 참관인을 둘 수 있으며, 추가로 후보자는 모든 투표소에 출입 및 참관할 수 있는 한 명의 슈퍼 참관인(super watcher)을 지명할 수 있음/참관인 숫자가 너무 많아 투표진행이 어려운 경우 선관위는 추첨을 통하여 투표소 내에 적절한 인원만 상주시킬 수 있음. 모든 참관인은 자원봉사자이므로 수당을 지급하지 않는다고 특별히 명시되어 있음. (La. Rev. Stat. 18:435, 18:427, 18:1313, 18:428)	특정한 투표 안건(예 헌법 개정안, 세금 개정안 등)에 찬성하거나 반대하는 단체는 안건 투표 시 참관인 지정가능. 참관범위나 참관인 자격 등은 정당/후보자 참관인과 동일 (La. Rev. Stat. Ann. 18:435, 18:427, 18:1313, 18:428)
USA, Maine	투표장비 테스트, 부재자 투표 신청서와 봉투, 개	누구나 가능. 정당 및 후보는 참관인 신청가능(숫자 제한 없음). 투표장비 테스트, 부재자 투표 신청서와 봉투, 개표는 참	모든 시민단체 참관인 신청 가능. 참관 범위와

	<p>표는 참관을 신청한 일반 시민에게 공개</p>	<p>관을 신청한 일반 시민에게 공개, 정당 참관인 참관 우선이고 투표소 내에 여유 공간이 있을 경우 정당원 및 일반 대중 참관이 허락됨. 투·개표소 공간이 허락하는 정도에 따라. Me. Rev. Stat. Ann. tit. 21 §§854, 627, 759, 695, 737-A</p>	<p>규모의 경우 정당/후보자 참관인의 경우와 동일 Me. Rev. Stat. Ann. tit. 21 §§854, 627, 759, 695, 737-A</p>
<p>USA, Maryland</p>	<p>사전 투표 시스템 시연, 선거일 밤의 물품 반납, 사전 투표 결과의 검토, 잠정 투표 및 부재자 투표의 집계, 투표 수의 검증 및 선거 인증, 사후 선거 감사와 재검토도 일반 시민에게 공개</p>	<p>주 유권자 자격이 있는 사람만 가능. 1 후보자, 2 정당은 참관인을 지정하고 자격증(certificate)을 수여하여 참관인을 선정할 수 있다. 참관인은 투표 당일(사전투표 포함) 30분 전부터 기표소의 모든 장소에 출입할 수 있고, 개표과정을 참관할 수 있으며, 주선관위에서 유권자 명부를 구입하여 누가 투표했는지 기록할 수 있다. 투표가 끝난 후에는 개표과정을 참관하고 최종 개표결과를 확인할 수 있다. 그러나 선거운동을 하거나 정치적 토론에 참여할 수 없으며, 투표소에서 유권자의 투표를 지연시킬 수 없다. 사진기, 스마트폰, 컴퓨터 등을 사용할 수 없으며, 투표관련 어떠한 서류도 만질 수 없다. 모든 참관인은 election judge을 존중해야 하며, 그들의 업무를 방해할 수 없다. 각 선정권자가 선정하는 참관인 숫자의 제한은 없음. 하지만 투표소별로 election judge가 선거참관을 할 수 있는 전체 참관인 숫자를 제한할 수 있다. Md. Election Code Ann. § 10-311, 10-301.1; COMAR 33.07.07, 33.07.08, 33.17.06</p>	<p>주 유권자 자격이 있는 사람만 가능. 정치위원회(후보의 특정한 공약에 대한 지지나 반대를 위해 형성된 유권자 단체)는 참관인을 지정하고 자격증(certificate)을 수여하여 참관인을 선정할 수 있다. 정치위원회(후보의 특정한 공약에 대한 지지나 반대를 위해 형성된 유권자 단체)는 참관인을 지정하고 자격증(certificate)을 수여하여 참관인을 선정할 수 있다. 참관 범위 등은 정당/후보자 참관인과 동일. Md. Election</p>

			Code Ann. § 10-311, 10-301.1; COMAR 33.07.07, 33.07.08, 33.17.06
USA, Massachusetts	투표 장비 테스트, (사전 투표 포함) 투표소 밖, 부재자 투표 봉투 개봉, 투표 집계, 사후 선거 감사 및 재검표는 일반 시민에게 공개	누구나 가능. 자격조건 없음. 후보자 및 정당은 인원 제한 없이 참관인 신청 가능. 지역선관위직원에게 신청하면 되고, 투표소에 공간을 고려해서 지역선관위에서 승인. 투표 당일 30분 전에 투표소에 들어갈 수 있으며 가드레일(guardrail) 뒤에서 투표 전부터 끝난 후 투표함을 봉인하는 과정을 관찰할 수 있음. 그리고 체크인 테이블에 앉은 참관인은 투표자의 투표권리에 대해서 정당한 경우에 이의를 제기할 수 있음. 그러나 투표자와 이야기를 할 수 없으며, 투표소 과정과 투표자를 촬영할 수 없음. 투표진행을 방해할 수 없으며 지역선관위 직원의 가이드를 따라야 함. 규모에 제한은 없으며 투표소 크기에 따라 지역선관위에서 결정. Mass. Gen. Laws Ann. ch. 54, § 85A 950 CMR 54.04;	누구나 가능. 자격조건 없음. 시민단체 및 일반 시민 개인이 지역선관위 직원에게 참관인 신청 가능, 투표소에 공간을 고려해서 지역선관위에서 승인. 참관 범위나 규모의 경우 정당/후보자 참관인에 관한 규정과 동일 Mass. Gen. Laws Ann. ch. 54, § 85A 950 CMR 54.04;
USA, Michigan	선거과정은 관심 있는 시민 모두에게 공개되어 있으며, 투표 장비 테스트, 투표 집계, 사후 선거 감사 및 재검표는 모두 공개	일반 참관인(watcher)는 누구나 가능, 하자만 election challenger는 반드시 주의 등록된 유권자만 가능. 정당은 참관인 지정이 가능하지만 후보자 및 특정 후보를 지지하거나 반대하는 단체는 참관인 지명 불가능. 정당은 일반 참관인 및 election challenger를 지명 가능. 일반 참관인은 단순히 투표과정을 관찰할 수만 있음. 그러나 election challenger는 투표과정뿐만 아니라 부재자 투표 처리 과정을 관찰하고, 선	1.투표 안건에 찬성하거나 반대하는 시민단체 2 선거의 순수성을 지키기 위한 시민단체 3 법인화된 단체(incorporated organization)는 일반 참관인과 election

		<p>거 검사관이 투표소를 운영하는 방식이나 부재자 투표를 처리하는 방식에도 이의를 제기할 수 있고, 합리적 이유가 있을 때 투표자의 자격에 이의를 제기할 수 있다. 그러나 투표자와 이야기를 할 수 없으며, 투표소 과정과 투표자를 촬영할 수 없으며 카메라, 스마트폰 등 사용 금지. 투표진행을 방해할 수 없으며 지역선관위 직원의 가이드를 따라야 함. 참관인을 선정할 수 기관은 최대 두 명의 election challenger를 지명하여 투표소에 배치할 수 있다. 일반 참관인은 제한 없음 Mich. Comp. Laws § 168.733, 168.730;</p>	<p>challenger를 지명 가능. 그러나 특정 후보를 지지하거나 반대하는 단체는 참관인 지명 불가능. 참관 범위와 규모의 경우 정당/후보자 참관인의 경우와 동일 Mich. Comp. Laws § 168.733, 168.730;</p>
USA, Minnesota	<p>투표 장비 테스트, 부재자 투표 집계, 집계 센터에서의 절차, 사후 선거 감사 및 재검표는 모두 일반 시민에게 공개</p>	<p>주 거주자만 가능. 후보자가 challenger 임명 (무소속 후보도 지명 가능하지만 모두 partisan observer라고 불림) / 당내 경선의 경우 정당 chair가 challenger 임명. election challenger는 투표당일 투표시간 동안 투표소에서 참관할 수 있으며, 개표가 끝나고 결과가 발표될 때까지 참관할 수 있다. 투표관련 서류를 검사할 수 없으며, 투표하거나 하지 않은 사람의 명단을 작성할 수 없으며, 유권자와 대화할 수 없다. 오로지 유권자의 투표자격 여부에 대해서만 선거 판사의 입회 하에 이의를 제기할 수 있다. 각 정당, 후보, 의제별로 한 명씩만 투표소에서 들어갈 수 있음. Minn. Stat. §§206.83, 204C.06, 204C.07, 204C.12, 206.85, 206.86; Minn. Admin. Rules 8235.0600</p>	<p>25명 이상 유권자의 청원(petition)을 받으면 일반 시민이나 시민단체도 challenger 신청가능. 참관 범위나 규모는 정당/후보자 참관인의 경우와 동일</p>
USA, Mississippi	<p>투표 장비 테스트, 투표소가 마감된 후의 투표</p>	<p>누구나 가능. 구체적 조건 없음. 1. 후보는 투표소 당 한 명의 참관인 지명 가능/후보 본인이 참관인으로 참여 가능 2. 각</p>	

	집계 및 집계 센터에서의 모든 절차는 일반 시민에게 공개	정당은 투표소 당 2명의 참관인 배정 가능. 투표당일 투표소에서 참관 가능하며, 노트 및 노트북을 가져와서 선거과정을 기록 가능, 유권자의 투표 자격에 문제가 있을 경우에 이의제기 가능함. 개표는 참관인과 일반 대중 모두에게 공개됨. 후보는 투표소 당 1명의 참관인 배치, 각 정당은 투표소 당 2명의 참관인을 배치. Miss. Code Ann. § 23-15-577, 23-15-571	
USA, Missouri	투표 장비 테스트 및 사후 선거 감사는 일반 시민에게 공개	주 유권자 자격이 있는 사람만 가능. 각 정당의 카운티 협의회 의장이 투표소별 한 명의 참관인(election challenger)를 지명 Mo. Rev. Stat. §§ 115.105, 115.107. 참관인은 투표일(부재자 투표일 포함) 동안 투표소 내에서 참관 가능하고 개표까지 참관 가능 Mo. Rev. Stat. §§ 115.233, 115.409, 115.105, 115.107, 115.601; 15 CSR 30-10.110. 각 정당은 투표소 당 한 명의 참관인만 배치 가능 Mo. Rev. Stat. §§ 115.105, 115.107	
USA, Montana	투표 장비 테스트, 부재자 투표 준비, 서명 비교 및 집계할 투표지를 준비하는 과정과 모든 공식 투표 집계, 사후 선거 감사 및 재검표는 일반 시민에게 공개	누구나 가능(출마한 후보는 제외) Mont. Code Ann. §§13-12-121, 13-13-120, 13-13-241, 13-19-307; 각 정당은 투표소 당 한 명의 참관인을 임명 가능. 참관인은 투표소에서 투표과정과 개표과정을 참관할 수 있음. 부재자 투표 준비과정과 재개표는 일반 시민에게도 공개. 각 정당과 후보자는 투표소 당 한 명의 참관인을 배치할 수 있음. Mont. Code Ann. §§13-17-212, 12-12-121, 13-13-241, 13-15-101, 12-12-120, 13-17-506, 13-16-411	누구나 가능(출마한 후보는 제외) Mont. Code Ann. §§13-12-121, 13-13-120, 13-13-241, 13-19-307. 선거에 참관하고 싶은 단체는 참관인을 선관위에 신청가

			<p>능함. 참관 범위와 규모의 경우 정당/후보자 참관인의 경우와 동일 Mont. Code Ann. §§ 13-17-212, 12-12-121, 13-13-241, 13-15-101, 12-12-120, 13-17-506, 13-16-411</p>
USA, Nebraska	일반 시민 공개 규정 없음	<p>주의 등록 유권자이거나, 주 기반의 선거 감시 조직, 국가 또는 국제 선거 감시 조직을 대표하는 개인가능. 후보자 또는 후보자의 배우자는 투표 감시자로 활동할 수 없음. 참관인은 투표당일 투표소와 투표소 주변의 모든 일을 참관할 수 있음. 참관인은 투표준비 과정과 투표과정에 관여하지 못하며, 참관시 선거부스 등에서 일정거리(eight feet) 떨어져 있어야 함. 유권자에게 선거운동하지 못함. 참관인 규모는 별도로 정해져 있지 않으나, 투표소 내부 공간이 협소할 경우 지방선관위 직원이 투표소 내부에 입장할 수 있는 참관인의 숫자를 제한할 수 있음. Neb. Rev. Stat. §§32-961, 32-1013, 32-1525. 정당이나 후보자가 선정</p>	<p>주의 등록 유권자이거나, 주 기반의 선거 감시 조직, 국가 또는 국제 선거 감시 조직을 대표하는 개인가능. 후보자 또는 후보자의 배우자는 투표 감시자로 활동할 수 없음. 참관 범위와 규모는 정당/후보자 참관인과 동일. Neb. Rev. Stat. §§32-961, 32-1013, 32-1525</p>
USA,	투표소에서의 투표 진행	누구나 가능, 하지만 대중에게 정보를 전달하기 위해 정보를	누구나 가능, 하지만 대

Nevada	과정, 중앙 집계소에서 부재자 투표 준비, 집계, 투표지 처리 및 전달 과정, 투표 집계와 사후 선거 감사는 일반 시민에게 공개	수집하는 사람(직업 언론인 포함)은 제외. 후보나 정당 참관인 구분 없으며 참관인으로 참석하기 위해서는 주총무장관 (secretary of state)이 정해진 형식의 동의서에 서명을 해서 제출해야 함. 또한 자신의 이름이 적힌 명찰을 착용해야 함. 참관인은 투표당일 투표소에서 지역 선관위원장이 정한 일정한 거리를 두고 투표준비과정과 투표진행 상황, 개표까지 모두 참관할 수 있음. 그러나 투표준비와 진행과정에 개입하거나 이의를 제기할 수 없으며, 투표소 내에서 오디오와 비디오 녹화를 할 수 없으며(컴퓨터, 휴대폰 사용 금지), 유권자에게 선거운동을 할 수 없음.참관인 규모(숫자)는 별도로 정해져 있지 않으나 카운티나 시 공무원이 안전을 위하여 투표소 내부와 주변 참관인 숫자를 제한 할 수 있음 Nev. Rev. Stat. §§ 293.274, , 293B.330, 293B.335, 293B.353, 293B.380; Nev. Admin. Code 293.245	중에게 정보를 전달하기 위해 정보를 수집하는 사람(직업 언론인 포함)은 제외. 참관 범위와 규모는 정당/후보자 참관인의 경우와 동일 Nev. Rev. Stat. §§ 293.274, 293B.330, 293B.335, 293B.353, 293B.380; Nev. Admin. Code 293.245, 293.311
USA, New Hampshire	투표 장비 테스트, 유권자 등록 과정, 투표소와 투표 집계 과정, 부재자 투표 처리, 재검표 등 투표과정 전반이 일반 시민에게 공개	주 행정단위(town and ward)에 등록된 유권자는 누구나 가능. 일반 참관인은 누구나 가능, 하지만 election challenger는 1. 정당의 주위원회(주 선거) 혹은 시위원회(시 선거)만 임명 가능 / election challenger는 반드시 임명장을 가지고 있어야 함. 모든 참관인(지역에 등록된 유권자)은 유권자 등록, 투표진행과정, 투표소에서 진행되는 부재자 투표 진행과정, 개표 및 재개표 과정을 가드레일 뒤에서 참관할 수 있음. Election challenger는 유권자 check in 과정을 더 가까이에서 지켜볼 수 있으며 투표 당일 유권자의 투표 자격에 이의를	주 행정단위(town and ward)에 등록된 유권자는 누구나 가능. 시민단체, 시민 개인은 별도의 절차 없이 참관인으로 참여 가능. 참관 범위와 규모는 정당/후보자 참관인의 경우와 동일 NH Rev. Stat. Ann. 666:4,

		제기할 수 있음. 선거진행에 개입하거나 선거운동 등을 해서는 안됨. 특별히 규모(숫자)를 제한하지 않음 NH Rev. Stat. Ann. 666:4, 666:5, 654:7, 659:13a;	666:5, 654:7, 659:13a; NH Rev. Stat. Ann. 666:4, 666:5, 654:7, 659:13a
USA, New Jersey	자동 집계 장비 테스트, 집계 센터의 절차, 모든 집계 위원회의 절차, 사후 선거 감사 및 재검표는 일반 시민에게 공개	누구나 참관은 가능하지만 challenger는 반드시 자신이 투표하는 투표구의 등록된 유권자만 가능. 일반 참관인은 임명 절차 없음. 하지만 election challenger는 1. 정당의 카운티 위원회가 선거구 당 2명 지명 2. 후보는 자신이 스스로 challenger가 되거나 선거구 당 2명을 지명. 자동 집계 기기 테스트, 개표소에서의 절차, 모든 개표 위원회의 절차, 선거 후 감사, 그리고 재개표는 일반에 공개. 그러나 Election challenger만 투표소로 투표기기를 보내기 전에 점검할 수 있으며, 유권자가 투표를 하는 것을 투표소 내에서 직접 관찰할 수 있으며, 개표를 직접 관찰 할 수 있음(일반 시민은 불가능). 반드시 challenger 배지를 착용해야 함. 지역(district) 별로 정당, 후보가 각각 2명의 challenger를 임명함. 공공 안전 찬반 투표의 경우 카운티 위원회에서 찬반 각각 2명의 challenger를 임명함. N.J. Rev. Stat. § 19:7-1, 19:7-2, 19:7-3, 19:7-4, 19:7-5, 19:7-6, 19:15-8;	자신이 투표하는 투표구의 등록된 유권자. 공공 안전에 대한 표결이 있는 경우 카운티 위원회가 재량에 따라 찬반입장에 각각 2명의 challenger를 임명 가능. 자동 집계 기기 테스트, 개표소에서의 절차, 모든 개표 위원회의 절차, 선거 후 감사, 재개표 참관, 투표소로 투표기기를 보내기 전 사전 점검, 유권자가 투표를 하는 것을 투표소 내에서 직접 관찰, 개표를 직접 관찰 할 수 있음. 공공 안전 찬반 투표의 경우 카운티 위원회에서

			<p>찬반 각각 2명의 challenger를 임명함. N.J. Rev. Stat. § 19:53A-8, 19:48-6, 19:7-5, 19:15-8, 19:53A-8(b), 19:6-28, 19:61-9, 19:28-3</p>
USA, New Mexico		<p>참관인은 반드시 자신이 참관하려는 선거구의 유권자이어야 함. 후보, 후보 가족, 법집행관은 참관인이 될 수 없음. 각 정당의 카운티의장은 투표소마다 writing challenger를 임명할 수 있음. 3명의 후보 연합은 주총무장관에게 투표일 일주일 전에 서면공지를 하고 참관인(watcher)을 지정할 수 있음. 각 정당과 후보자들은 카운티와 주 단위에서 canvass observer를 임명할 수 있음. 모든 참관인은 자격을 증명하는 배지를 착용해야 함. challenger 는 투표관리위원회가 소집되는 시점부터 시작하여, 투표가 종료되어 위원회의 업무가 끝날 때까지 다음과 같은 권한을 가짐: 투표자 명부 열람, 유권자 등록 신청서 열람, 유권자 등록 명부 열람, 투표기계 및 투표 준비물 확인, 투표관리위원회의 준비행동과 누락행위에 대한 메모를 작성할 수 있음. watcher는 투표관리위원회가 소집되는 시점부터 시작하여, 투표가 종료되어 위원회의 업무가 끝날 때까지 다음과 같은 권한을 가짐: 선거가 선거법에 따라 진행되는지 관찰, 유권자 투표 목록 확인, 투표기계 확인, 투표관</p>	<p>선거관련 단체는 주총무장관에게 투표일 일주일 전에 서면공지를 하고 참관인(watcher)을 지정할 수 있음. 2. 뉴멕시코주 주총무장관에게 등록된 개인은 학술적이며 연구적 목적으로 election observer로 활동 할 수 있음. 참관 범위와 규모의 경우 정당/후보자 참관인의 경우와 동일 N.M. Stat. Ann. §§, 1-2-22, 1-2-23, 1-2-24, 1-2-25; 1-2-27,</p>

		<p>리위원회와 준비행동과 누락행위에 대한 메모를 작성할 수 있음. canvassing observer는 선거조사가 시작될 때부터 끝날 때까지 참관할 수 있다. /그러나 세 종류 참관인 모두 선거사무원의 일을 겸직할 수 없으며, 유권자 목록에서 social security number 등 신상 정보를 모두 볼 수 없으며, 투표진행 업무에 관여하거나 방해 할 수 없으며, 투표소에서 선거운동을 할 수 없다. 각 정당, 후보는 투표소에 한 명 이상의 참관인을 배치 할 수 없음. N.M. Stat. Ann. N.M. Stat. Ann. §§, 1-2-22, 1-2-23, 1-2-24, 1-2-25; 1-2-27, 1-2-29, 1-2-31, 1-2-32;</p>	<p>1-2-29, 1-2-31, 1-2-32;</p>
<p>USA, New York</p>		<p>주 행정단위(카운티와 시티)에 등록된 유권자만 가능, 후보자는 불가능. 정당위원회나 2명 혹은 3명 후보 모임은 각각 참관인을 임명하고 자격증을 수여할 수 있음. 참관인은 투표 시작 전 투표기계와 선거인 명단을 확인하고, 투표 기간 동안 투표소 참관하며 부정행위를 선거사무원에게 보고할 수 있음. 또한 유권자 자격이 의심되는 유권자의 투표자격에 이의를 제기할 수 있음. 투표장에서 선거운동을 하지 못하며, 투표와 관련된 물건에 손을 대면 안된다. 정당위원회와 2-3인 후보모임은 최대 3명까지 투표소에 참관인을 배정할 수 있음. 그러나 정당위원회, 2-3인 후보모임이 지명한 3명의 참관인 중 가드레일 뒤에서 참관을 하는 참관인은 한 명으로 제한됨. New York Election Law §8-500</p>	<p>단체(모든 종류의 단체)는 참관인을 임명하고 자격증을 수여할 수 있음. 참관 범위는 정당/후보자 선정 참관인의 경우와 동일. 단체는 최대 3명까지 투표소에 참관인을 배정할 수 있음. 그러나 단체가 지명한 3명의 참관인 중 가드레일 뒤에서 참관을 하는 참관인은 한 명으로 제한됨. New York</p>

			Election Law §8-500
USA, North Carolina	투표 장비 테스트, 투표소 마감 절차와 부재자 투표 집계, 모든 투표지 반환, 인증, 등록 문서 전달, 장비 반환 과정, 투표 집계와 재검표는 일반 시민에게 공개	<p>카운티 참관인은 반드시 해당 카운티의 등록된 유권자이어야 함. At-large 참관인은 노스캐롤라이나주의 등록된 유권자이어야 함. 1. 정당의 카운티 의장은 하나의 투표소에 2명의 카운티 참관인 혹은 10명의 at-large 참관인을 지명할 수 있음. 주정당위원회는 100명의 at-large 참관인을 지명할 수 있음. 2. 무소속 후보 역시 투표소 당 2명의 참관인을 지명할 수 있음. 참관인 명부는 카운티 선거위원회에 서면으로 제출되어야 함. 카운티 참관인은 투표일(early voting 포함)에 배정된 투표소 내부 출입이 허락되고 투표에 방해가 되지 않는 가까운 거리에서 투표진행 절차를 관찰하고 메모를 할 수 있음(녹화, 녹음, 사진촬영은 제한됨). 투표한 유권자 명부를 볼 수 있음. At-large 참관인은 주 내에 있는 모든 투표소에 참관인으로 참여 가능. 유권자의 투표와 선거 사무원의 투표진행을 방해할 수 없음. / 참관인 만큼 가깝지는 않지만 투표/개표(재개표) 진행은 일반 시민에게 공개됨. 참관인 숫자는 카운티 참관인은 정당과 무소속 후보별 투표소 당 2명을 지명할 수 있으며, 정당은 100명의 at-large 참관인을 지명할 수 있음. 그러나 각 투표소에는 정당별(무소속 후보 포함) 카운티 참관인 2명, at-large 참관인 1명까지만 동시에 입장 가능함. N.C. Gen. Stat. § 163-45.1, 163-227.6;</p>	
USA, N o r t h		누구나 가능. 후보는 제외. 어떤 개인도 참관인이 될 수 있음. 다만 참관인을 하기 위해서는 선거감독관에게 참관인으로 참	정당/후보자 참관인과 자격, 참관 범위, 규모

Dakota		<p>여할 것이라는 의도를 알려야 하며, 참관인 활동 동안 자신의 이름과 자신이 대표하는 단체(조직)의 이름이 적힌 배지를 반드시 착용해야 함. 참관인은 투표준비부터 투표 및 개표까지 모든 단계에서 유권자의 투표와 투표진행에 방해를 주지 않는 선에서 관찰이 허용됨. 하지만 참관인은 특정 정당이나 후보를 지지하거나 반대하는 선거운동을 할 수 없으며 선거사무원의 투표준비와 진행을 방해할 수 없음. 참관인 숫자에 제한은 없음. NDCC § 16.1-05-09</p>	등에서 동일
USA, Ohio	투표 장비 검사, 투표 감사 결과 공표	<p>제복을 입은 경찰, 제복을 입은 주고속도로 순찰대원, 제복을 입은 소방서 구성원, 제복을 입은 군인, 제복을 입은 민병대 구성원, 다른 제복을 입은 사람, 총기 또는 기타 살상 무기를 소지한 사람은 감시인 역할을 할 수 없음. 정당이나 5명 이상의 후보자로 구성된 집단. 투표와 개표(집계); 같은 사람이 둘 모두를 할 수 있고 다른 사람으로 임명하는 것도 가능. 선관위 활동 선관위에서 참관 가능(3505.21.B). 투표 참관인은 투표소 개장부터 마감까지 모든 진행 상황을 감시할 수 있음. 개표 참관인은 투표 마감시간부터 개표가 완료되고 최종결과가 인증 및 서명될 때까지 모든 투표 용지의 개표를 검사할 수 있음. 선거관리위원회에서 근무하도록 임명된 참관인은 선관위에서 감시할 수 있으며 모든 선거구를 감시할 수 있음 (3505.21.C). 개표 참관인이 모두 모였을 때 투표함을 열수 있음. 그리고 개표 참관인은 투표 용지를 볼 수는 있으나, 손을 댈 수 없음. 한 선거구 혹은 선관위에서 2명이상의 감시인</p>	

		에게 대표될 수 없음(3505.21.B)	
USA, Oklahoma	부재자 투표 봉투 제거나 집계 장비 확인	모든 후보자와 정당(tit 26, §-7-130). 공식 집계(개표)가 진행되는 모든 장소. 투표소가 열리기 전과 투표소가 닫힌 후에 투표장치를 관찰할 수 있음. 투표장치 테스트를 관찰하고 선거기간 동안 기계 수리 또는 유지 관리하는 직원을 동반할 수 있음. 직접 참관해야 하며 전자기기로 참관하는 것은 허용되지 않음(tit 26, §-7-130). 투표는 참관할 수 없고, 투표소에는 투표자와 선관위만 있을 수 있음(tit 26, §-7-112). 전자투표 장치를 이용하여 재검표를 실시할 경우, 참관인은 그 사용에 대하여 검사하는 것을 볼 수 있으며, 사용에 관해 서면으로 이의를 제기할 수 있음. 수동재검표를 실시할 경우 재검표 과정을 참관할 수 있으며, 서면으로 이의를 제기할 수 있음(tit 26, §-8-114)	시민조직의 위원장 또는 의장이 임명, 투표 시스템에 관하여 사전 검사 (§ 3031.10.d)
USA, Oregon		정당이나 후보자(ORS 254.482). 투표 용지를 받고, 개표 및 집계 과정 감시(ORS 254.482; ORS 258.211.2), 재검표 과정, 투표 용지 인쇄에 사용되는 기계에 대한 검사(ORS 254.525). 재검표 요청이 있을 경우, 이를 지지하는 참관인 한명과 반대하는 참관인 한명이 재검표 과정을 지켜봄(ORS 258.211.2). 투표 용지 인쇄에 사용되는 기계에 대한 검사의 경우 정당 혹은 후보자 당 한명(ORS 254.235.2). 오직 우편을 통해서만 투표가 이루어지고, 따로 투표를 위한 장소가 존재하지 않음. 따라서 투표 참관인이 없음.	
USA,		등록유권자. 다만 그 선거구의 거주자일 필요는 없음(§	시민단체, 투표소에 최

Pennsylvania		<p>2687.a). 후보자 (§ 2687.a)나 정당 (§ 2650.a). 투표 시스템에 관하여 사전 검사(§ 3031.10.d). 선거관리위원들이 투표소를 열기 전에 만나는 그 시각부터 개표 및 집계가 모두 끝나고 선거등록부 및 투표 체크리스트가 보인될 때까지 투표소 내에 오직 한명의 참관인만 존재할 수 있으며 이 시간 동안 참관인들은 투표소 내 외부로부터 밀폐된 곳에 있어서는 안됨.(§ 2687.a). 그리고 투표가 마감되고 개표 및 집계를 하는 동안에서도 투표소 내 밀폐된 곳에 있어서는 안됨. 유권자 명단을 보관할 수 있으며, 투표하러 온 사자들에게 자격 증명을 요청할 수 있음. 유권자가 투표소에 없거나 투표를 기다리지 않는 기간 동안에는 선거관리위원회에 요청하여 투표체크리스트와 유권자 명단 중 하나를 검사할 수 있음(§ 2687.a). 공식 부재자 투표 용지와 우편 투표용지가 들어있는 봉투를 열고 해당 투표용지를 계산하고 기록하는 현장에 있을 수 있음(§ 3146.8.b). 후보자당 2인을 각 투표소에, 정당이나 정치단체의 경우 각 투표소에 3인을(§ 2687.a).</p>	<p>대 3인. 참관 범위는 정당/후보자 참관인과 동일. (§ 2650.a)</p>
USA, Rhode Island	<p>투표 기계, 우편 투표 개표, 일반 투표 등 모든 과정을 참관할 수 있음. 다만, 난간 바깥에서만 볼 수 있으며 안으로는 들어갈 수 없음 (§ 17-22-2)</p>	<p>정당과 후보자가 선정 (§ 17-19-22). 투표가 이루어진 곳에서 유권자들의 투표 감시 및 그들의 투표권에 이의 제기 (§ 17-19-22); 개표/투표조사/집계는 난간이 쳐진 공간 내부에서 이루어져야 하는데, 이 내부에는 후보자 또는 후보자의 대표자 1인이 이를 참관할 수 있게 허용 해야 함. 이때 각 정당의 당유권자나 대표자가 동수가 되게 (§ 17-22-2)</p>	

<p>USA, South California</p>	<p>선거 전 과정. 그렇지만 투표소의 전 과정을 광범위하게 볼 수 있을 정도로만 제한되며, 참관인에 비해서 제한적 (South Carolina, Poll managers handbook 2022, p.7); 투표소 내부에서 사진이나 동영상 등을 촬영해서는 안됨; 투표 장비를 만져서는 안되며, 투표소의 비품이나 장비 등에 손을 대서는 안되며, 선거관리원이나 유권자와 다투어서도 안됨 (South Carolina, Poll managers handbook 2022, p.9)</p>	<p>카운티의 유권자. 정당이나 후보자가 선정 (§ 7-13-860; South Carolina, Poll managers handbook 2022, p.6). 선거 전 과정을 관찰할 수 있도록 선관위가 지정한 장소에서 (§ 7-13-860); 투표하러 온 시민의 투표권에 대한 이의제기 (§ 7-13-810); 선거의 질서있는 진행이나 유권자의 투표에 영향을 미치는 방식으로 행동해서는 안됨 (§ 7-13-860); 감시자는 개표 및 집계를 할 수 없음 (§ 7-13-1110); 투표가 마감된 후에도 투표소에 남아 투표 용지 처리와 용기 봉인을 관찰할 수 있음 (§ 7-13-1420); 투표소에서 관리인들과 같은 테이블에 앉아 있을 수 없으며, 투표 장비나 문서 등으로부터 거리가 있는 곳, 그렇지만 충분히 가까운 곳에 있을 수 있음 (South Carolina, Poll managers handbook 2022, p.7); 투표소 내부에서 사진이나 동영상 등을 촬영해서는 안됨; 투표 장비를 만져서는 안되며, 투표소의 비품이나 장비 등에 손을 대서는 안되며, 선거관리원이나 유권자와 다투어서도 안됨 (South Carolina, Poll managers handbook 2022, p.9). 정당별로 각 투표소에 2인 이상이 있을 수 없음 (§ 7-13-860)</p>	
<p>USA, S o u t h Dakoda</p>	<p>모든 선거 과정, 투표소 직원이나 감시원의 업무를 방해하지 않는 범위 내에서 투표 감시원과 감시원에 의해서 수행되는</p>	<p>시민이면 가능. 정당, 후보자가 선정 (§ 12-18-9); 투·개표 전 과정 참관 가능 (§ 12-18-9). 주선거관리위원회가 정하는 바에 따라 규모 결정 (§ 12-18-8.1)</p>	

	작업을 명확하게 보고 들을 수 있는 위치에서(§ 12-17B-10; § 12-18-9)		
USA, Tennessee	투표소에서 진행되는 모든 절차에 참석하는 것이 가능. 판사를 통해 투표를 하러 온 시민들의 투표권에 이의를 제기할 수 있음. 집계표와 투표 목록을 검사할 수 있음(§ 2-7-104-c). 부재자 개표 위원회의 업무를 감시하는 참관인의 경우 개표가 시작된 후에는 개표실이나 개표 장소를 떠나서는 안됨. 투표지를 집계하는 방 외부로 선거 결과를 전송할 수 있는 휴대전화 등의 전자기기를 소지하는 것이 금지됨(§ 2-7-104-d).	선거일까지 17세 이상, 테네시 주에 거주, 후보자의 배우자는 감시원으로 임명될 수 없음. 정당, 후보자가 선정 (§ 2-7-104-a). 투표소에서 진행되는 모든 절차에 참석하는 것이 가능. 판사를 통해 투표를 하러 온 시민들의 투표권에 이의를 제기할 수 있음. 집계표와 투표 목록을 검사할 수 있음 (§ 2-7-104-c). 부재자 개표 위원회의 업무를 감시하는 참관인의 경우 개표가 시작된 후에는 개표실이나 개표 장소를 떠나서는 안됨. 투표지를 집계하는 방 외부로 선거 결과를 전송할 수 있는 휴대전화 등의 전자기기를 소지하는 것이 금지됨 (§ 2-7-104-d). 예비 선거의 경우 한명 이상 가능, 그러나 일반 선거의 경우 각 정당과 시민 단체는 2명의 감시위원. 동시간에 투표소에 한명만 있을 수 있음 (§ 2-7-104-a, b)	
USA, Texas	투표 장비 검사에 대해서 참관 가능	해당 카운티의 유권자 중 정당과 후보자가 선정 (§ 33.031). 기본적으로 전 과정. 이미지나 소리를 기록할 수 있는 장치를	

	<p>소지할 수 없으며, 만약 이런 장치를 비활성화하거나 해제하기로 동의할 경우는 소지가 허용됨 (§ 33.051). 선거일에 순회판사가 투표소에 도착한 후 언제든지 활동 가능하며 종료시까지 해당 투표소에 머물 수 있음. 만약 투표가 집계되는 동안 감시자가 남아 있을 시에는 집계가 완료될 때까지 떠날 수 없음 (§ 33.052); 중앙 집계소에 근무하는 감시자의 경우 해당 장소에서 선거결과를 처리하거나 준비하는 동안 언제든지 있을 수 있으며, 투표 집계가 시작된 경우에는 순회판사의 허가를 받지 않고서는 투표일의 투표시간 동안 떠날 수 없음 (§ 33.055); 제 33.057조에서 규정한 바를 제외하고는 자신이 근무하는 장소에서 수행되는 모든 활동들을 관찰할 권리가 있음; 선거관리위원이나 공무원, 개표요원들의 활동을 보고 들을 수 있는 가까운 거리에 앉거나 서있을 권리가 있음. 그리고 선거관리위원이 작성한 반품 및 기타 서류의 점검을 요청할 권리가 있음; 근무 중 필기노트를 작성하는 것에 대해서는 금지 되지 않는다(개표 진행 중 퇴장을 원할 경우, 참관인이 선택한 사람에게 필기노트를 맡기고 복귀할 때까지 보관하게 할 수 있음 (§ 33.056); 유권자가 원할 경우 투표용지가 투표함에 들어가기 전에 검사할 권리를 가짐. 선거와 관련된 비정상적인 사항이나 법의 위반 사항을 지적하는 것을 제외하과는 선거를 관리하는 사람들과 대화할 수 없음. 유권자와도 대화할 수 없음 (§ 33.058). 투표시스템 장비의 점검 및 보안 관찰. 선거결과의 기록물을 배달할 때 동행 (§ 33.060). 메모리 카드 등</p>	
--	--	--

		데이터 저장 밀봉 및 이동도 관찰 가능(§ 33.0605)	
USA, Utha	정당이나 후보자는 한 투표소에 한명만 (§ 20A-3a-801). 투표소 설치, 투표소에서 투표자 확인, 투표 과정, 투표 용지의 이송, 투표함의 개표 및 조사, 집계 등 전 과정 (§ 20A-3a-801). 투표 및 집계 결과를 기록해서는 안되며, 투표자의 투표권에 대한 이의를 제기하는 것을 제외하고는 선거관리인의 활동을 방해해서는 안됨. 아울러 투표결과를 공표하기 전 집계 결과 등을 외부로 알려서도 안됨 (§ 20A-3a-801)	유타 주의 등록/미등록 개인 중 정당, 후보자가 선정. 정당이나 후보자는 한 투표소에 한명만. 투표소 설치, 투표소에서 투표자 확인, 투표 과정, 투표 용지의 이송, 투표함의 개표 및 조사, 집계 등 전 과정. 투표 및 집계 결과를 기록해서는 안되며, 투표자의 투표권에 대한 이의를 제기하는 것을 제외하고는 선거관리인의 활동을 방해해서는 안됨. 아울러 투표결과를 공표하기 전 집계 결과 등을 외부로 알려서도 안됨. 선거관리인은 투표서의 참관인의 수를 제한할 수 있음 (§ 20A-3a-801)	
USA, Vermont	모든 과정	정당이나 후보자가 시민들 중 선정 (17 V.S.A. § 2564-a). 모든 투표과정을 관찰하고, 모든 사람의 투표권에 이의제기, 가드레일 밖에서 참관(17 V.S.A. § 2564-a). 집계되는 과정 관찰(17 V.S.A. § 2581). 재검표 참관(17 V.S.A. § 2602c). 최	

USA, Virginia	선거 결과 조사는 모든 시민에게 개방	<p>대 두 명(17 V.S.A. § 2564-a)</p> <p>정당이나 후보자가 시민들 중 선정 (VA Code § 24.2-604.4 (2023)-A). 선거 과정. 일반 투표소 또는 중앙 부재자 투표 구역에 있는 유권자 등록 테이블에 충분히 가까이 있어서 무슨 일이 일어나고 있는지를 듣고 볼 수 있어야 함 VA Code § 24.2-604.4 (2023)-C). 일반 투표소 또는 중앙부재자 투표 구역에서 휴대용 무선 통신장치를 사용할 수 있지만, 투표소 또는 중앙부재자 투표 구역 내에서 디지털 이미지를 캡처하는 데에는 사용할 수 없음 (VA Code § 24.2-604.4 (2023)-D). 최대 3인 VA Code § 24.2-604.4 (2023)-A)</p>	
USA, Washington	집계 시설의 작동 여부 검사는 모든 시민에게 공개.	<p>우편투표의 경우 카운티의 감사원이 주요 정당 혹은 비정당 조직(campaigns or organizations)에 요구하여 참관인을 임명하도록 요구해야하고, 요청했음에도 불구하고 우편투표를 처리하는 과정에서 참관인이 없을 경우에는 이에 방해받지 않고 처리할 수 있음(WA Rev Code § 29A.40.100 (2023)). 특별선거, 총선거 또는 예비 선거 등에서 주요 정당이나 비정당 조직(campaign or organizations)에 참관인을 요청할 수 있으며, 감사관의 판단에 따라 적절하게 활동할 능력이 없는 사람을 배제시킬 수 있음 (WA Rev Code § 29A.60.170 (2023)). 집계센터에서 집계 과정을 관찰할 수 있으나, 투표지나 투표함이나 투표 집계시스템을 만질 수는 없음(WA Rev Code § 29A.60.170 (2023)-2). 계수기에 대한 임의 검사 요청 WA Rev Code § 29A.60.170 (2023)-3). 재검표 관찰(WA</p>	

		Rev Code § 29A.64.041 (2023)-1). 다만 상급법원의 허가없이 투표용지, 선언서 또는 유권자 명단에 있는 이름,주소 또는 기타 정보를 기록할 수 없음.	
USA, Washington DC	투표 장비, 선거 조사 등은 모든 시민에게 공개. 장소가 허락하는한 재집계도 허용	정당이나 후보자가 시민들 중 선정. 투표자의 투표권, 집계 등 투표 전 과정등을 관찰할 수 있음 (§ 1-1001.09-c)	선거를 참관하고 싶은 비정당, 국내 조직(§ 1-1001.02-25). 정당 참관인과 동일한 범위(§ 1-1001.02-25)
USA, West Virginia	집계 장비에 대한 검사는 모든 시민에게 공개 (WV Code § 3-4A-26 (2023)), 집계 과정 참관 가능(WV Code § 3-4A-27 (2023)-a). 선거 조사 개방.	정당이나 후보자가 시민들 중 선정 (WV Code § 3-4A-27 (2023)-a). 중앙 집계 센터에서의 집계 과정에 대해서는 정당이 임명한 참관인 2명이 지정된 곳에서 참관할 수 있음 (WV Code § 3-4A-27 (2023)-a). 다만 투표에 대한 정당/후보자 참관인이 허용되지 않음. 투표소가 있는 건물의 외부 입구 100피트 이내에 선거관리원과 유권자 외에는 머물러서는 안됨 (WV Code § 3-1-37 (2023)-a)	
USA, Wisconsin	집계 장비에 대한 검사는 모든 시민에게 공개(WI Stat § 5.84 (2023)-1). 후보자를 제외하고 모든 시민은 투표소의 투표와 부재자 투표에 대해서 참관할 수 있음(WI Stat § 7.41 (2023)-1). 다만, 수		

	<p>석 검사관 또는 시 서기관에서 참관 위치를 제한할 수 있음 (WI Stat § 7.41 (2023)-2). 부재자 투표 집계하고 조사하는 과정도 대중에게 공개되어야 함(WI Stat § 6.88 (2023)-1, WI Stat § 7.52 (2023)-1). 일반 투표 집계와 검표 역시 모든 대중에게 공개(WI Stat § 7.51 (2023)-1, WI Stat § 7.60 (2023)-2). 후보자를 포함하여 투표에 참여한 모든 시민들은 재검표를 요구하고 이를 참관할 수 있음 (WI Stat § 9.01 (2023))</p>		
<p>USA, Wyoming</p>		<p>정당에 소속해야 하고, 그 카운티에 거주하는 등록된 선거인. 정당이나 후보자rk 선정 (WY Stat § 22-10-108 (2023)-a, WY Stat § 22-15-109 (2023)-a). 투표기 검사 (WY Stat § 22-10-108 (2023)-a), 유권자 투표율과 등록을 관찰하고 서</p>	

		면 메모를 작성할 수 있지만, 유권자에게 이의를 제기하거나 선거운동, 투표과정방해 등은 안됨(WY Stat § 22-15-109 (2023)-b). 투표소 당 정당별로 1인. 그렇지만 수석판사가 허용할 경우 그 이상 가능	
--	--	---	--

3. 유럽 3개국

본 연구에서는 네덜란드, 프랑스, 스페인의 투·개표 참관인 제도와의 비교를 통해 한국의 투·개표 참관인 제도의 개선방향을 검토해보고자 한다. 유럽의 국가들은 각 국가마다 다양한 방식으로 투·개표 참관인 제도를 운영하고 있는데, 일부 국가들은 투·개표 참관인에게 한국의 투·개표 사무원에 준하는 역할과 의무를 부과하고 있으며, 한국과 유사하게 정당이 임명하는 참관인 제도를 운영하고 있는 국가도 있다. 참관인에게 지급되는 수당과 관련하여서도 지급하고 있지 않은 국가, 법적으로는 규정되어 있지 않으나 지방자치단체 단위에서 자체적으로 지급하는 국가 또한 존재한다.

따라서 이번 절에서는 네덜란드, 프랑스, 스페인에서 사용하고 있는 용어를 한국의 투·개표 참관인, 사무원의 역할에 맞추어 번역하는 것이 아니라, 용어 그대로의 의미를 직역하여 분석하고자 한다. 특히 네덜란드와 프랑스의 경우, “참관인”이라는 용어로 그대로 번역하기 어려운 유권자들의 참여형태가 관찰된다. “투·개표 사무원”과 “투·개표 참관인”의 중간 정도의 역할을 수행하고 있는 네덜란드의 “투표소 위원(Stembureaulid 혹은 Leden Stembureau)”, 프랑스의 “평가원(assesseurs)”이 그것이다. 이와 같은 각국의 특수성을 고려하여, 이번 절에서는 3개국의 투·개표 참관인 제도가 갖는 특성을 비교하며 한국의 현행 제도와 비교를 수행하고자 한다.

<표 4-2>15 네덜란드, 프랑스, 스페인의 투·개표 참관인 제도

		자격과 업무	수당
네덜란드	투표소 위원 (stembureaulid)	각 투표소에 2인씩 배정되어 위원장과 함께 투표소 관리를 책임지는 역할. 유권자들의 자발적인 신청을 받아 시 집행위원회에서 선정	있음. 각 지자체별로 설정하여 지급
	개표 위원 (teller)	개표업무에만 참여하며, 유권자들의 자발적인 신청을 받아 선정함.	
	참관인 (waarnemers)	특별한 자격 및 업무 규정 부재하며, 국제기구로 파견된 국제참관인의 성격이 강함.	확인되지 않음. 법적규정 없음.
프랑스	평가원 (assesseurs)	후보자들이 각 투표소마다 2인씩 임명하며, 위원장과 함께 투표소 관리를 책임지는 역할. 후보자들이 임명한 숫자가	있음. 법적으로는 수당이 지급되지 않는다고 되어 있으나, 실제로는 각

		필요한 인원에 모자랄 경우에는 시장이 지역의 유권자들 중에서 신청을 받아 임명함.	지자체별로 설정하여 지급
	개표사무원 (scrutateur)	평가원과 같음	확인되지 않음. 법적규정 없음.
	참관인 (observer)	특별한 자격 및 업무 규정 부재하며, 국제기구로 파견된 국제참관인의 성격이 강함. 투표소마다 2인씩 배치됨.	확인되지 않음. 법적규정 없음.
스페인	투표소관리위원 (vocales)	투표소관리관과 투표소 관리를 책임지는 역할. 만 70세 이상의 고령의 유권자를 제외한 유권자들 중 추첨을 통하여 선정하여 통보함.	있음. 2023년 선거에서는 70유로.
	투표참관인 (interventor)	각 후보자가 투표소마다 2인씩 지명함. 선거인명부에 등록된 선거인이라면 누구나 지명 가능함. 선거인들의 신원 확인, 투표지의 진위 확인 등의 업무 수행.	확인되지 않음. 법적규정 없음.

가. 네덜란드

네덜란드는 「선거법(Kieswet)」에서⁵⁴⁾ 투표소와 개표소의 운영과 인력 관리에 대해 규정하고 있다. 네덜란드의 투·개표 참관인 제도는 한국의 제도와 적지 않은 차이를 보이고 있다. 한국의 참관인은 직접적으로 투·개표 업무를 담당하지 않으며, 선거관리위원회 위원 및 직원 그리고 사무원 등의 업무를 감시함으로써 투·개표 업무의 정확성 및 불편 부당성 등을 제고하는 역할을 수행한다. 대신 한국에서는 “투표 참관인”, “개표 참관인”이 아닌 “투표 사무원”, “개표 사무원”이 실질적인 투·개표 업무를 수행하는데, 투표 사무원과 개표 사무원에도 일부 일반인들이 참여하지만 일반인들은 비교적 난이도가 낮은 보조적 역할을 맡고, 지방공무원들이 주축이 되어 투·개표 업무를 수행하고 있다. 그러나 네덜란드의 경우, “Leden stembureau(투표소 위원들, 영어로 번역하면 “Polling Station Members”)”라는 이름으로 투·개표 과정에서 시민들의

54) 네덜란드 선거법과 기타 내용에 대해서는 네덜란드 선거관리위원회(Kiesraad)의 홈페이지(<https://www.kiesraad.nl/>)와 네덜란드 정부의 법률검색(Wettenbank) 페이지(<https://wetten.overheid.nl/BWBR0004627/2023-06-20>)를 활용하였다.

참여를 허용하고 있는데, 네덜란드의 “투표소 위원들”은 한국의 투·개표 사무원과 투·개표 참관인의 성격을 모두 갖고 있는 시민들의 참여 형태라고 할 수 있다.

아래의 표는 네덜란드 선거법의 투표소 관리 규정이다. 네덜란드 선거법에서는 투표소의 관리를 위해 각 투표소마다 최소한 한 명의 투표소 위원장 (Voorzitter)과 두 명의 투표소 위원(Stembureaulid 혹은 Leden Stembureau)이 상주하도록 의무화하고 있다. 흥미로운 점은 투표소 위원장까지도 미리 지방공무원이나 선거관리위원회의 공무원 중에서 지명하는 것이 아니라, 시민들의 신청을 받아 진행하고 있다는 점이다. 네덜란드는 투표소의 운영을 지역구의 시민들의 책임 하에 진행하도록 규정하고 있으며, 정해진 투표소 위원들이 어떤 사정에 의해 부재시에는 투표소에 있는 일반 유권자들 중 가능한 유권자가 임시로 투표소 위원의 역할을 수행하도록 사실상 강제하고 있다.

<표 4-3> 네덜란드 선거법의 투표소 관리 규정

<p>Hoofdstuk J. De stemming</p> <p>§ 3. Het stembureau</p> <p>Artikel J 12</p> <p>1. Gedurende de zitting zijn steeds de voorzitter en twee leden van het stembureau aanwezig.</p> <p>2. Het stembureau bepaalt wie als tweede en derde lid van het stembureau optreden.</p> <p>3. Bij ontstentenis van de voorzitter treedt het tweede lid en bij diens ontstentenis het derde lid als voorzitter op.</p> <p>4. Bij ontstentenis van een lid treedt een door of vanwege burgemeester en wethouders aan te wijzen plaatsvervangend lid op.</p> <p>5. Indien geen plaatsvervangend lid beschikbaar is, verzoekt de voorzitter een van de in het stemlokaal aanwezige personen die hij daartoe geschikt acht, als zodanig op te treden totdat dit wel het geval is.</p> <p>6. Van de wisselingen in de samenstelling van het stembureau wordt in het proces-verbaal aantekening gehouden met opgave van de tijd van de vervanging.</p> <p>Article J 13</p>
--

Indien bij het nemen van een beslissing door het stembureau de stemmen staken, beslist de stem van de voorzitter.

Artikel J 14

De leden van het stembureau geven tijdens de uitoefening van hun functie geen blijk van hun politieke gezindheid.

J장. 투표

§ 3. 투표소

제J12조

1. 투표 시간에는 투표소 위원장(vorzitter)과 2명의 투표소 지원자(leden)들이 항상 참석해야 합니다.⁵⁵⁾

2. 투표소는 누가 투표소의 두 번째 및 세 번째 위원의 역할을 할 것인지를 결정합니다.⁵⁶⁾

3. 위원장이 없을 때에는 두 번째 위원이 책임자를 대신하며, 두 번째 위원이 부재 시에는 세 번째 위원이 책임자 역할을 대신합니다.

4. 위원이 부재할 경우, 시장 및 시의회가 지정한 대체 위원이 그 역할을 대신합니다.

5. 만약 대체 위원이 없을 경우, 위원장은 투표소에 있는 사람들⁵⁷⁾ 중에서 적합하다고 판단되는 사람에게 대체 역할을 임시로 맡아줄 것을 요청한다.

6. 투표소 인원 구성의 변화는 교체 시점과 함께 공식 보고서에 기록될 것입니다.

제J13조

투표소에서 의사결정을 내릴 때 표가 동수인 경우에는 의장의 투표에 따라 결정됩니다.

제J14조

투표소 구성원은 직무 수행 중에 정치적 성향을 나타내지 않습니다.

투표소 위원장과 위원의 선정은 유권자들의 자발적인 신청을 받아 시장과 시의 장관 등(B&W: Burgemeester en Wethouders)으로 구성된 시 집행위원회(College van burgemeester en wethouders)에서 결정하게 된다. 네덜란

55) 투표 시간 동안 최소 3명은 항상 있어야 한다는 의미로, 3명보다 많은 투표소 위원들이 함께 일하고 있어도 무방하다.

56) 투표소 위원 지원자 중 1명이 두 번째 위원, 다른 1명이 세 번째 위원의 역할을 맡는다. 만약 투표소 위원 지원자의 수가 2명보다 많을 경우에는, 위원의 역할을 맡지 않고 투표소에서 지원업무를 참여한다.

57) 투표하러 온 일반 유권자들을 말한다.

드 선거법에는 투표소 위원이 될 수 없는 세 가지 조건을 명시해두고 있는데, 실제 네덜란드 선거관리위원회 홈페이지에서는 다섯 가지 조건을 명시하고 있다. 첫째, 해당 선거의 주요 투표소 또는 중앙 투표소의 위원 및 대체 위원인 사람들, 둘째, 해당 선거구에서 선거 후보자로 출마한 사람들, 셋째, 선거가 진행되는 대표 기관의 선출직 의원, 넷째, 이전 선거에서 투표소 위원으로서 법률을 위반한 행위를 한 사람들, 다섯째, 법원의 판결에 따라 선거권을 박탈당한 사람들이다(네덜란드 선거관리위원회 2024). 네덜란드 선거법에서는 정당에 등록된 당원들이 투표소의 위원으로 일하면 안된다는 규정을 갖고 있지는 않으나, 후보자들은 투표소의 위원으로 등록할 수 없으며, 선정된 투표소 위원들은 직무 수행 중에 정치적 선호를 드러내는 것이 금지된다.

네덜란드 선거법에서는 이 외에 구체적으로 어떤 사람을 투표소 위원으로 뽑아야 한다는 기준이나 자격요건 등을 제시하고 있지 않는데, 제E4조 4항에서 나와 있는 것처럼 어떤 기준으로 투표소 위원을 선출하고, 해당 위원들에게 어떤 교육을 실시할 것이며, 선정된 위원들에게 어떤 보상을 제공할 것인가에 대해서 각 시 정부의 자율에 맡기고 있다.

<표 4-4> 네덜란드 선거법의 투표소 위원 관련 규정

<p>Hoofdstuk E. Kieskringen en stembureaus</p> <p>§ 2. De stembureaus</p> <p>Artikel E 4</p> <p>1. Burgemeester en wethouders benoemen tijdig voor elke verkiezing de leden van elk stembureau en een voldoende aantal plaatsvervangende leden.</p> <p>2. Als lid en plaatsvervangend lid van het stembureau kunnen worden benoemd degenen die op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en na het volgen van een training naar het oordeel van burgemeester en wethouders over voldoende kennis en vaardigheden beschikken op het terrein van het verkiezingsproces, met uitzondering van degenen:</p> <p>a. die op de dag van de kandidaatstelling bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak van het kiesrecht zijn ontzet;</p> <p>b. die als lid van het hoofdstembureau dan wel het centraal stembureau voor de desbetreffende verkiezing zijn benoemd;</p> <p>c. die als stembureau lid bij een vorige verkiezing hebben gehandeld of een handeling hebben nagelaten in strijd met het bij of krachtens</p>

deze wet bepaalde.

3. Het lidmaatschap van het stembureau eindigt van rechtswege nadat over de toelating van de gekozenen is beslist.

4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de training, waaronder regels over een toets. Hierbij kan worden bepaald dat uitsluitend degenen die de toets met goed gevolg hebben afgelegd als lid of plaatsvervangend lid van het stembureau kunnen worden benoemd.

E장. 선거구와 투표소

§ 2. 투표소

제E4조

1. 시 집행위원회는 선거마다 모든 투표소의 위원과 충분한 수의 대체 위원을 적시에 임명한다.

2. 투표소 위원 및 대체 위원으로 임명될 수 있는 자격은 다음과 같다. 투표일 기준 만 18세 이상이며, 시장 및 시의회가 판단하기에 선거 과정을 이해하는 데 충분한 지식과 능력을 갖추고, 관련 교육을 이수한 사람이어야 한다. 단, 다음에 해당하는 자는 제외된다:

a. 후보자 등록일 기준으로 최종적인 법원의 판결에 따라 선거권을 박탈당한 자.

b. 해당 선거의 중앙 투표소 또는 주요 투표소의 위원으로 임명된 자.

c. 이전 선거에서 투표소 위원으로 활동하며 이 법 또는 관련 규정을 위반하는 행위를 하였거나, 필요한 조치를 하지 않은 자.⁵⁸⁾

3. 투표소 위원의 직위는 당선자의 승인 여부가 결정된 후 자동으로 종료된다.

4. 시 정부는 일반 행정 명령으로 교육과 관련된 세부 규정을 마련할 수 있으며, 시험에 관한 규정을 포함할 수 있다. 또한, 시험에 합격한 사람만이 투표소 위원 또는 대체 위원으로 임명될 수 있도록 규정할 수 있다.

네덜란드의 시 정부들에서 투표소 위원들의 선정 과정에서 어떤 기준과 보상을 제공하고 있는지 살펴보기 위해, 본 연구에서는 세 개의 시 정부의 사례를 분석해보았는데, 레이덴시, 암스테르담시, 놀덴펠트시를 선정하였다. 세 개의 시는 업무와 교육, 자격 요건 등에서 큰 차이를 보이지는 않았다. 투표소 위원들의 가장 중요한 역할은 유효하지 않은 투표 용지(ongeldige stempassen)를 걸러내는 것으로, 한 명의 유권자가 중복된 투표를 하는 것을

58) 이 세 가지 조건에 대해, 네덜란드 선거관리위원회 홈페이지에서는 투표소의 위원으로 일할 수 없는 두 가지 조건을 추가하여 총 다섯 가지의 조건을 적시해놓았다. 1) 해당 선거의 주요 투표소 또는 중앙 투표소의 위원 및 대체 위원인 사람들, 2) 해당 선거구에서 선거 후보자로 출마한 사람들, 3) 선거가 진행되는 대표 기관의 선출직 의원, 4) 이전 선거에서 투표소 위원으로서 법률을 위반한 행위를 한 사람들, 5) 법원의 판결에 따라 선거권을 박탈당한 사람들.

방지하는데 그 목적이 있다. 이 외에도 투표소 위원들은 그 누구도 투표함을 여는 일이 없도록 감시하는 역할을 수행하며, 투표함이 짝 차면 새 투표함을 설치하는 업무도 수행한다. 세 개의 시는 보상액에 있어서는 적지 않은 차이를 보였다. 암스테르담은 250유로, 레이덴은 180유로, 놀덴펠트는 150유로로 각 도시의 경제규모에 따라 차이가 나타나는 것으로 보인다.

세 도시 사이에서 나타난 한 가지 차이는 암스테르담시의 경우 예비 투표소 위원을 미리 선정하여, 이들이 실제 투표소 위원으로 일하지 않게 되더라도 50유로의 보상을 제공하고 있다는 점이었다. 예비 투표소 위원들은 배정된 투표소 위원들이 갑작스럽게 자리를 비우거나 일하지 못하게 된 상황에 대비하여 준비하는 역할을 수행한다. 앞서 검토한 법 규정(J12조 5항)과 연관지어 살펴보면, 암스테르담시는 배정된 투표소 위원의 결위 시 투표소에 방문한 일반 유권자들에게 갑작스럽게 투표소 위원의 역할을 부여하기보다, 준비되어 있는 예비 투표소 위원들을 바로 투입하여 투표의 진행을 끊김 없이 원활하게 하고자 하는 것으로 보인다.

<표 4-5> 네덜란드 도시들의 투표소 위원 선정 관련 규정

레이덴 (Leiden) ⁵⁹⁾	투표소 위원의 업무: 투표소 위원은 위원장과 함께 투표소를 설치합니다. 투표소 위원들은 투표진행에 필요한 물품들이 모두 구비되었는지는 확인하고, 투표시간에는 유권자의 신원 확인, 투표지의 유효성 확인 등을 수행합니다. 투표소 위원들은 투표시간이 끝난 뒤 (각 정당의) 투표수를 계산합니다.
	교육: 투표소 위원으로 일하기 전에 온라인 교육을 받아야 합니다.
	자격 요건: 18세 이상이어야 하며, 네덜란드어를 잘 쓰고 말할 줄 알아야 합니다. 온라인 교육을 이수하고, 시험을 통과하여야 합니다. 선거일에 하루종일 시간이 가능하여야 합니다. 오전 6시 45분부터 개표가 끝날 때까지 있어야 하며(투표시간은 7시 30분부터), 투표소 위원장의 결정에 따라 8-9시간 동안 일하게 됩니다. 개표는 오후 8시 45분에 시작합니다. 연락을 위해 휴대폰과 이메일 주소가 있어야 합니다.
암스테르담 (Amsterdam) ⁶⁰⁾	보상: 180유로(식사비 포함) 투표소 위원의 업무: 투표소 위원장은 시의 중앙선거관리소에서 선거에 필요한 물품들을 수령하여 투표소로 이동하며, 위원들과 함께 투표소를 설치하게 된다. 투표소 위원은 투표와 개표가 원활하게 이루어질 수 있도록 하여야 합니다. 개표가 끝난 뒤에는 중앙선거관리소(중앙개표소)에 개표결과를 전달합니다.

	다.
	교육: 온라인 교육을 받아야 함
	자격 요건: 커뮤니케이션 스킬, 정확성, 스트레스를 덜 받는 사람. 활동시간은 오전 6시 45분부터 개표 종료시까지(투표시간은 7시 30분부터)이며, 개표시간은 종종 자정을 넘어가기도 함.
	보상: 250유로(식사비 포함). 암스테르담시는 예비 투표소 위원을 따로 선정하여 예기치 못한 투표소 위원의 결위 상황에 대비하는데, 예비 투표소 위원은 30유로를 받으며, 실제로 투표소 위원으로 일하게 되면 정식 투표소 위원에 준하는 적절한 보상을 받게 된다.
놀덴펠트 (Noordenveld) ⁶¹⁾	투표소 위원의 업무: 다른 위원들과 함께 투표과정이 원활하고 안전하게 이루어지도록 해야함. 투표소 설치를 할 수 있으며, 유권자들의 신원 확인, 투표지의 유효성 확인을 수행함. 투표시간 동안 투표소, 기표소의 활동을 감시하며, 투표시간이 끝난 뒤엔 개표작업을 수행함.
	교육: e-learning 교육을 받고, 시험을 치러야 함.
	자격 요건: 18세 이상, 온라인 교육을 받아야 하며, 투표일에 오전 7시 30분부터 개표가 끝날때까지 시간이 가능해야 함. 선호하는 투표소를 지망할 수 있으나, 지시에 따라 배치된 투표소에 이동해야 함. 스트레스를 받을 수 있으며, 그럼에도 불구하고 정확하게 일할 수 있어야 함.
	보상: 150유로

또한 네덜란드의 시 정부들은 투표소 위원장(Voorzitter), 개표 위원(Teller) 등을 별도로 신청을 받아 선정하고 있다. 대표적으로 암스테르담시의 사례를 살펴보면, 투표소를 지휘하는 역할을 맡게 되는 투표소 지원장의 경우 오전 5시 45분부터 활동을 시작하며, 투표소 위원들의 시간과 업무를 배분하는 역할을 수행한다. 투표소 위원장은 투표소 위원들에게 요구되는 자격들에 더해 리더십 기술, 운전 능력 등이 요구되며, 온라인 강의에 더해 오프라인 강의까지 필수적으로 수강해야 한다. 보상은 300유로를 받는다. 한편 개표 위원의 경우 개표가 시작되는 오후 8시 30분부터 개표 종료까지 업무를 수행하며, 특별한 교육 없이 수행 가능하다. 개표 위원은 선거 당일에는 정당 수준에서만 개표를 수행하며, 보상은 60유로를 받는다. 레이덴시의 경우에는 위원장에게 225유로를 지급하며, 개표 위원에게는 40유로를 지급하고 있다. 놀덴펠트시는 위원장에게 150유로, 개표 위원에게 50유로를 지급한다.

59) 레이덴시의 홈페이지 참고. <https://mijnstembureau-leiden.nl/meer-info>

60) 암스테르담시의 홈페이지 참고. <https://mijnstembureau-amsterdam.nl/meer-info>

61) 놀덴펠트시의 홈페이지 참고. <https://www.noordenveld.nl/aanmelden-stembureau/id>

네덜란드는 지금까지 검토한 “투표 위원(stembureaulid)”과는 별도로 “선거 참관인”의 자격 및 권한에 대해서 규정하고 있다. 네덜란드 선거법에서 선거 참관인은 영어의 “Observers”에 해당하는 “Waarnemers”로 지칭되는데, 선거법 J39조에 해당 내용이 규정되어 있다. 네덜란드 선거법에서 선거 참관인은 네덜란드 시민들을 대상으로 하는 것이라기보다는 해외의 선거 참관인들에게 네덜란드의 선거를 참관할 수 있는 기회를 부여하는 성격이 더 강한데, 실제로 J39조 1항에서는 외교부 장관이 조약 혹은 국제협약에 의거하여 참관인의 선거 참관을 허용할 수 있음이 규정되어 있다. 네덜란드는 실제로 1998년, 서구 국가 중에서는 최초로 의회 선거에서 해외 참관인을 허용한 바 있었는데, 당시에 몰도바, 키르기스스탄, 알바니아 등 신생민주주의 국가들의 참관인들이 네덜란드의 선거를 참관하였다(네덜란드 선거관리위원회 2024). 실제로 유럽의 국가들은 OSCE(the Organization for Security and Cooperation in Europe)의 주도 하에 각국의 선거가 공정하고 자유롭게 이루어지는지 서로 감시하는 역할을 수행하고 있다.

네덜란드의 투·개표 참관인 제도의 특징을 요약하자면, 네덜란드의 참관인(Waarnemers)은 한국의 참관인과 성격이 상이하며, 해외로부터 네덜란드에 방문하는 국제 참관인을 위한 제도의 성격을 지닌다. 대신 네덜란드는 투표소 위원과 위원장, 개표 위원 등을 모두 지역의 시민들의 지원을 받아 선정하고, 그에 대한 보상을 지급하는 형태로 투표·개표 과정을 운영하고 있다. 네덜란드의 투표소 위원들은 각 정당에서 추천받는 것이 아니라 자격 요건에 해당하는 개인들이 각 시 정부에 신청하여 선정되는 방식을 채택하고 있는데, 정당이 의석을 배정받기 위한 최소득표율의 기준(electoral threshold)이 다른 국가보다 매우 낮은 네덜란드 비례대표제의 특성이 반영되었을 가능성이 존재한다. 네덜란드의 경우 비례대표제의 특성 때문에 유효정당의 숫자가 다른 국가보다 많고, 그렇기에 정당별로 투표소 위원을 배정할 경우 투표소 위원의 숫자가 지나치게 많아질 것이 분명하기 때문이다. 정리하자면 네덜란드 투표소 위원들의 활동은 한국의 투표 사무원과 참관인의 역할을 동시에 수행하고 있으며, 그에 준하는 보상을 지급받고 있다고 볼 수 있다.

<표 4-6> 네덜란드 선거법의 참관인 규정

<p>§ 9. Waarnemers</p> <p>Artikel J 39</p> <p>1. Onze Minister van Buitenlandse Zaken kan ter uitvoering van een verdrag of een internationale afspraak personen toelaten die als</p>

<p>waarnemer getuige mogen zijn van het verloop van de verkiezingen.</p> <p>2. Een waarnemer is bevoegd in het stemlokaal te vertoeven gedurende de tijd dat het stembureau zitting houdt.</p> <p>3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent waarneming bij de verkiezingen.</p>
<p>§ 9. 참관인들</p> <p>제139조</p> <p>1. 외교부 장관은 조약 또는 국제 협약의 이행에 따라 선거과정을 참관할 수 있는 사람을 참관인으로 인정할 수 있습니다.</p> <p>2. 참관인은 투표소가 운영되는 시간 동안 투표소에 머무를 수 있는 권한이 있습니다.</p> <p>3. 선거 참관에 관한 추가 규칙은 의회의 명령에 따라 또는 의회의 명령에 따라 규정될 수 있습니다.</p>

나. 프랑스

프랑스의 투·개표 참관인 제도와 관련하여 국내의 제도와 비교할 수 있는 대상은 「선거법(Code électoral)」에 규정되어 있는 “평가원(assesseurs)”의 역할이다.⁶²⁾ 평가원의 역할은 앞서 검토한 네덜란드의 “투표소 위원”과 유사한 성격을 지닌다. 프랑스의 투표소는 투표소 위원장과 최소 2명의 평가원, 그리고 1명의 투표 사무원으로 일종의 “운영위원회”를 구성하여 투표소를 운영하게 되는데, 프랑스 선거법은 R42조⁶³⁾를 통해 투표 시간 내내 최소 2명의 운영 위원이 투표소 내에 머물러야 한다고 규정하고 있다.

프랑스 선거에서 투표소에 자리한 “평가원”들의 역할은 앞서 네덜란드의 “투표소 위원”과 마찬가지로, 투표 및 개표 과정을 원활하게 진행하는 역할을 수행한다. 네덜란드와 가장 뚜렷하게 구별되는 점은, 평가원들을 추천하는 데 있어서 선거에 출마한 후보자들이 우선권을 갖는다는 점이다. 오히려 후보자들이 추천한 지역구의 유권자들이 평가원으로 일한다는 점에서 한국의 참관인 제도와 유사성이 더 높다고 볼 수 있다. 만약 후보자들이 추천한 평가원의 숫자가 필요한 평가원의 숫자에 미치지 못할 경우에는 시장이 대신 평가원을 임명하게 되는데, 먼저 시의원들을 평가원으로 임명할 수 있고, 그 또한 어렵다

62) 프랑스 선거법과 기타 내용에 대해서는 프랑스 법률검색 홈페이지(https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239) 와 중앙선거관리위원회 선거연수원에서 발간한 『프랑스 선거법(2022)』을 참고함.

63) R로 시작하는 선거법 조항은 정확히는 선거법 중 “행정규칙(Partie réglementaire)”을 의미하고, L로 시작하는 선거법 조항이 선거법 본문(Partie législative)이라고 할 수 있다.

면 유권자 자격을 갖고 있는 시민들 중에서 임명할 수 있다.

<표 4-7> 프랑스 선거법의 투표소, 평가원 관리 규정

Section 2 : Opérations de vote

Article R42

- Chaque bureau de vote est composé d'un président, d'au moins deux assesseurs et d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs de la commune.
- Dans les délibérations du bureau, le secrétaire n'a qu'une voix consultative.
- Deux membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations électorales.
- Le président titulaire, un assesseur titulaire ou le secrétaire d'un bureau de vote ne peuvent exercer les fonctions de membre titulaire ou suppléant d'un autre bureau de vote.

(중략)

Article R43

- Les bureaux de vote sont présidés par les maire, adjoints et conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. A leur défaut, les présidents sont désignés par le maire parmi les électeurs de la commune.
- En cas d'absence, le président est remplacé par un suppléant désigné par lui parmi les conseillers municipaux ou les électeurs de la commune, ou, à défaut, par le plus âgé des assesseurs. Le suppléant exerce toutes les attributions du président. Le secrétaire est remplacé en cas d'absence par l'assesseur le plus jeune.

Article R44

Les assesseurs de chaque bureau sont désignés conformément aux dispositions ci-après :

- chaque candidat, binôme de candidats ou chaque liste en présence a le droit de désigner un assesseur et un seul pris parmi les électeurs du département ;
- des assesseurs supplémentaires peuvent être désignés par le maire

parmi les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau puis, le cas échéant, parmi les électeurs de la commune.

- Le jour du scrutin, si, pour une cause quelconque, le nombre des assesseurs se trouve être inférieur à deux, les assesseurs manquants sont pris parmi les électeurs présents sachant lire et écrire le français, selon l'ordre de priorité suivant : l'électeur le plus jeune, puis l'électeur le plus âgé.

- Les assesseurs ne sont pas rémunérés.

Article R61

- Un assesseur est chargé de veiller à l'application des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 62-1 et du second alinéa de l'article L. 64.

- Après la signature de la liste d'émargement, la carte électorale ou l'attestation d'inscription en tenant lieu est estampillée par un autre assesseur au moyen d'un timbre portant la date du scrutin.

- Les opérations visées au présent article sont réparties entre les assesseurs désignés par les candidats, des binômes de candidats ou listes en présence conformément aux dispositions de l'article R. 44. En cas de désaccord sur cette répartition, il est procédé par voie de tirage au sort à la désignation du ou des assesseurs chargés respectivement desdites opérations. Il est également procédé à un tirage au sort si aucun des assesseurs n'a été désigné par les candidats, des binômes de candidats ou listes en présence, ou si le nombre des assesseurs ainsi désignés est insuffisant.

섹션 2: 투표 운영

선거법 R42조

- 각 투표소는 위원장, 최소 2명의 평가원, 그리고 위원장과 평가원이 지역구 유권자 중에서 선출한 투표사무원(secretary)로 구성됩니다.

- 투표사무원은 투표소 심의에서 표결권 없이 발언권만 행사할 수 있습니다.

- 투표소에는 선거일 내내 최소 2명의 위원이 참석한 상태여야 합니다.

- 투표소의 공식 투표관리관과 공식 보조인 또는 투표사무원은 다른 투표소의 공식 구성원 또는 그 직무대리자의 직무를 겸할 수 없습니다.

(중략)

선거법 R43조

- 투표소 위원장은 시장, 부시장 및 기초의원이 명부상의 순서에 의하여 그 투표

소의 위원장이 된다. 이들이 부재중인 경우에는 시장이 해당 지역구 유권자 중에서 이를 지명한다.

- 투표소 위원장이 사정이 있어 그 직무를 수행할 수 없는 경우에는 투표소 위원장이 기초의원 또는 해당 지역구 유권자 중에서 지명한 대리인이 그 직무를 대행하거나, 평가원 중 최고령자가 직무를 대행한다. 투표사무원이 사정이 있어 그 직무를 수행할 수 없는 경우에는 평가원 중 최연소자가 그 직무를 대행한다.

선거법 R44조

각 투표소의 평가원은 다음 조항에 따라 임명됩니다:

- 각 후보자 또는 후보자명부는 해당 선거구의 선거인 중에서 한 명의 평가원을 임명할 수 있습니다.

- 평가원은 추가적으로 임명될 수 있는데, 시장이 시의원 중에서 임명하거나, 시의 선거인 중에서 임명할 수 있습니다.

- 투표일에 어떤 이유로든 투표소 내의 평가원의 수가 2명 미만인 경우, 투표소 내에 있는 유권자 중에서 불어를 읽고 쓸 수 있는 유권자를 평가원으로 선발합니다. 선발 기준은 최연소 유권자, 최고령 유권자 순으로 선발합니다.

- 평가원에게는 보수가 지급되지 않습니다.

선거법 R61조

- 평가원은 법 제L62-1조제3항 및 제L64조제2항의 규정에 의하여 감시업무를 담당한다.

- 선거인이 서명날인명부에 서명한 후에, 평가원은 선거인의 선거인카드(voter's card) 또는 이를 대신하는 등록증명서에 투표일이 표시되어 있는 도장으로 날인한다.

- 이 조의 규정에 의한 업무는 규칙 제R44조의 규정에 따라 후보자 또는 후보자명부에 의하여 지명된 평가원이 이를 분담한다. 본조에 의한 업무 분담에 합의가 성립되지 아니한 경우에는 추천에 의하여 이를 분담할 평가원을 지명한다. 평가원이 후보자 또는 후보자명부에 의하여 지명되지 아니하거나 지명된 평가원의 수가 부족한 경우에는 추천에 의하여 업무분담평가원을 지명한다.

프랑스의 선거법에서는 공식적으로 평가원들에게 보수가 지급되지 않는다고 규정하고 있는데, 최근의 상황은 시 당국의 상황에 따라 탄력적으로 보수를 지급하고 있다. 이처럼 보수를 지급하게 된 이유는 그만큼 투표소에서 일할 평가원들을 구하기가 어려워졌기 때문이다. 대표적으로 프랑스의 대도시 중 하나인 니스(Nice)시의 경우, 256개 투표소를 운영하기 위해서는 1천 명이 넘는 투표소 운영 인원을 필요로 했다. 필요한 인원을 채우지 못한 니스시는 결국 평가

원들에게 190유로를 지불하기로 하였다. 이와 같은 문제는 니스시만의 이슈는 아닌데, 브장송(Besançon)시에서도 68명의 학생들을 고용하기 위해 각각 175 유로를 지급하였다(Maire-Info 2024). 이와 같은 문제로 인해 프랑스에서는 심지어 평가원들을 찾기 위한 온라인 플랫폼(JeVeuxAider)까지 등장한 상태이다.

이처럼 프랑스에서는 각 도시마다 각자의 상황에 맞게 보상책을 내놓으며 평가원들을 모집하려 노력하고 있는데, 본 연구에서는 프랑스 3개 도시의 평가원 모집 규정에 대해 비교를 수행하였다. 분석 결과, 평가원의 업무와 자격 요건에서는 3개 도시 모두에서 큰 차이를 보이지 않았다. 평가원들은 선거인의 신원을 확인함으로써 선거인으로서의 자격이 있는지 확인하고, 중복투표를 방지하기 위해서 선거인들이 가져온 선거인 카드에 도장을 찍는 역할 등을 수행한다. 이 외에도 선거가 잘 진행될 수 있도록 각종 사무를 수행하는 한편, 투표소에서 부정행위가 벌어지지 않도록 감시하는 역할도 수행한다. 투표 시간이 종료된 뒤에는 개표 작업에 참여하여, 선거 결과를 집계하고 확인하는 작업에 참여하게 된다. 이와 같은 역할을 통해 평가원들은 선거의 투명성과 공정성을 확보하는데 중요한 역할을 수행한다.

<표 4-8> 프랑스 도시들의 평가원(assesseurs) 선정 관련 규정

푸아티에 (Poitiers) ⁶⁴	평가원의 업무 - 선거인의 신원 확인, 선거인 숫자 확인 - 선거인 카드(voter's card)에 투표일 도장 찍기 - 선거인 명부 관리 - 투표함 등 투표 운영 전반 모니터링 - 선거 결과 집계 및 확인 작업 - 오전 7시 30분부터 투표소 설치에 참여해야 하며, 투표는 8시부터 시작함 투표가 6시에 끝나면 개표작업에 참여할 수 있어야 함
	자격 요건 - 프랑스 국적 - 푸아티에시의 유권자 - 푸아티에시에서 요구하는 서식을 작성하여 신청서를 제출하여야 함
	보상: 미정
니스 (Nice) ⁶⁵	평가원의 업무 - 투표소의 전반적인 운영

	<ul style="list-style-type: none"> - 선거인의 신원 확인 및 선거인 카드 체크 - 투표 시작 1시간 전에 도착하여 투표소 설치 준비에 참여할 수 있어야 함 - 투표가 끝나면 선거 결과의 집계를 위해 선거본부로 이동하여야 함
	<p>자격 요건</p> <ul style="list-style-type: none"> - 니스시의 유권자 - 연락 가능한 전화번호가 있어야 함 - 선거일 며칠 전에 교육 세션에 참여하여야 함 - 니스시에서 제공하는 플랫폼을 통해 신청서 제출
	<p>보상: 190유로. 투표사무원의 경우는 210유로, 투표소 위원장은 230유로.</p>
오베르빌리에 (Aubervilliers) ⁶⁶⁾	<p>평가원의 업무</p> <ul style="list-style-type: none"> - 선거인 명부 확인 및 서명 받기 - 선거일자가 표시된 도장을 선거인 카드에 확인 - 투표소 위원장을 대신하거나 보조하여 유권자의 신원 확인 - 선거 결과 집계 및 확인 작업 수행 - 오전 8시부터 오후 8시까지 투표소에 있어야 하며, 투표가 끝난 뒤에 개표 과정이 끝날 때까지 참여해야 함
	<p>자격 요건</p> <ul style="list-style-type: none"> - 오베르빌리에의 유권자 - 프랑스어를 쓰고 읽을 수 있는 능력 - 오베르빌리에시 선거관리위원회 이메일로 신청서 제출
	<p>보상: 없음</p>

그러나 세 도시의 평가원에 대한 보상에 있어서는 큰 차이가 나타났는데, 니스시의 경우 190유로의 보상을 약속하였지만, 오베르빌리에에는 명시적으로 평가원에 대한 보상이 없을 것임을 공지하였고, 푸아티에의 경우에는 평가원에 대한 보상에 대해 구체적으로 언급하지 않고 있었다. 이와 같은 차이는 각 도시별로 필요한 평가원의 숫자의 규모가 다르다는 점이 반영된 것으로 보이는데, 니스시의 경우 필수적으로 채워야한 평가원의 숫자가 많다보니 선거법에서 공식적으로는 금지하고 있는 평가원에 대한 보상을 제공하게 되었다.

64) 푸아티에시 홈페이지 참고. <https://www.poitiers.fr/actualites/devenez-asseesseur-ou-asseesseur-pour-les-elections-legislatives-du-30-juin-et-du-7>

65) 니스시 홈페이지 참고. <https://www.nice.fr/fr/actualites/appel-a-candidatures-pour-la-tenue-des-bureaux-de-vote?type=articles>

66) 오베르빌리에시 홈페이지 참고. <https://www.aubervilliers.fr/Appel-aux-volontaires-devenir-asseesseur-dans-un-bureau-de-vote-a-Aubervilliers>

프랑스 선거법에서 공식적으로 평가원에게 보상을 지불하지 않도록 한 것은 2013년부터였는데, 이는 평가원의 업무가 공동체의 시민으로서의 당연한 의무라는 것을 강조하기 위함이었다(Pierre Esplugas-Labatut 2024). 그러나 최근의 판례들에서는 투표의 공정성을 해치지 않은 범위 내에서는 투표소의 원활한 운영을 위해 어쩔 수 없는 필수적인 조치로서 평가원에 대한 보상을 인정하고 있으며, 평가원에 대한 보상 지급 금지 조항을 폐지하여야 한다는 의견들이 높아지고 있는 상황이다.

프랑스 선거법에서는 평가원 외에 개표 업무에만 참여하는 개표사무원 (scrutateur)를 따로 선정한다. 개표사무원도 평가원과 마찬가지로 선거에 출마한 후보자들이 지명하는 것이 원칙이며, 지역에 거주하는 일반 유권자들의 신청을 받아 개표사무원을 선발하고 있다. 개표사무원들은 표를 집계하고 확인하는 역할을 수행하는데, 개표 과정에는 개표사무원으로 등록하지 않은 일반 유권자들도 참석하여 지켜볼 수 있으며 평가원을 포함한 투표소의 운영위원들이 개표 과정 전반에 대한 감시의 역할을 수행한다.

<표 4-9> 프랑스 선거법의 개표사무원 관리 규정

<p>Article L65</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le bureau designe parmi les electeurs presents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et ecrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en presence, il leur est permis de designer respectivement les scrutateurs, lesquels doivent etre repartis egalement autant que possible par chaque table de depouillement. - A chaque table, l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe deplie a un autre scrutateur ; celui-ci le lit a haute voix ; les noms portes sur les bulletins sont releves par deux scrutateurs au moins sur des listes preparees a cet effet. <p>Article R64</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le depouillement est opere par des scrutateurs sous la surveillance des membres du bureau. - A defaut de scrutateurs en nombre suffisant, le bureau de vote peut y participer. <p>Article R65</p>
--

- Les scrutateurs designes, en application de l'article L. 65, par les candidats ou mandataires des listes en presence ou par les delegues prevus a l'article R. 47, sont pris parmi les electeurs presents ; les delegues peuvent etre egalement scrutateurs. Leurs nom, prenom et date de naissance sont communiquees au president du bureau au moins une heure avant la cloture du scrutin. Ces scrutateurs sont affectes aux tables de depouillement de telle sorte que la lecture des bulletins et l'inscription des suffrages soient, autant que possible, controlees simultanement par un scrutateur de chaque candidat ou de chaque liste.

선거법 L65조

- 투표가 종료되는 즉시 서명날인명부의 서명자의 수를 조사한 후 다음과 같은 방법으로 개표를 실시한다. 먼저 투표함을 열고 그 안에 들어있는 봉투의 수를 확인한다. 봉투의 수가 서명자의 수보다 많거나 적은 경우에는 그 사실을 선거록에 기재한다. 투표관리관은 출석한 선거인 중에서 글씨를 읽고 쓸 수 있는 개표사무원 (scrutateur)을 지명하며, 그 개표사무원을 적어도 4개 이상의 조로 편성한다. 다수의 후보자 또는 후보자명부가 있는 경우에는 각 후보자의 개표사무원은 가능한 각 개표테이블마다 동수로 배치하여야 한다.

- 각 조에서는 1명의 개표사무원이 각 봉투에서 투표용지를 꺼내어, 접혀진 것을 펴서 다른 개표사무원에게 넘겨준다. 투표용지를 건네받은 개표사무원은 큰 소리로 그 내용을 읽고, 적어도 2명 이상의 개표사무원은 준비한 명부에 투표용지에 기표된 후보자성명을 기록한다.

선거법 R64조

- 개표는 투표사무원의 감시아래 개표사무원(scrutateur)이 실시한다.

- 개표사무원의 수가 부족한 경우에는 투표 위원회의 구성원들(ex) 평가원 등이 개표에 참여한다.

선거법 R65조

- 선거법 L65조의 규정에 따라, 개표사무원은 입후보한 후보자나 후보자명부에 의해 지명되거나, 출석한 선거인 중에서 지명한다. 대리인도 개표사무원이 될 수 있다. 개표사무원의 성명 및 생년월일은 투표가 종료되기 1시간 전까지 투표관리관에게 통보하여야 한다. 개표사무원들은 다른 후보자가 지명한 개표사무원들과 함께 같은 테이블에서 서로의 감시 아래 투표용지의 호명 및 숫자의 기록 등과 같은 개표행위를 수행한다.

프랑스는 앞서 검토한 네덜란드와 마찬가지로 시민들이 투·개표 업무를 단순히 보조하는 수준에서 그치는 것이 아니라 주도적으로 수행하고 있다. 한국의

참관인에 해당하는 단어인 “observer”는 프랑스에서 해외의 선거를 참관하는 행위자를 지칭하는 의미로 활용되고 있다. 프랑스의 경우, OSCE, 그리고 유럽 연합과의 협업 하에 프랑스의 시민들이 다른 국가의 선거를 참관하거나, 혹은 다른 국가의 시민들이 프랑스의 선거를 참관하는 데 있어서 “참관”이란 용어가 자주 활용되고 있다. 현재 프랑스에서는 외무부의 주도하에 정치, 선거 관련 전문가들이 해외 선거 참관인으로 활동하기 위해 활동신청서를 제출하고 선거 참관인으로서의 자격을 획득하고 있다.

다. 스페인

스페인은 「일반선거제도기본법 제5/1985호(이하 선거법)」 제78조와 제79조에 투표참관인에 대한 규정을 명시하고 있다.⁶⁷⁾ 스페인의 선거법에서 투표참관인은 “interventor”라는 이름으로 지칭된다. 제78조제1항에 따르면 투표참관인은 선거에 출마한 후보자들에 의해 지명되는데, 각 후보자의 대리인은 각 투표소마다 두 명의 투표참관인을 지명할 수 있다. 투표참관인은 선거일 3일 전까지 지명될 수 있는데, 선거법 제78조제3항은 투표참관인의 자격에 대해 “선거인명부에 등록된 선거인은 누구나 투표참관인으로 임명될 수 있다”고 설명하고 있다. 단, 투표참관인의 임무를 수행할 해당 선거구의 선거인명부에 등록되어 있지 않은 선거인의 경우, 본인이 등록되어 있는 지역구에서 선거인명부 등록확인서를 발급하여 제출하면 본인이 등록되어 있지 않은 곳에서도 투표참관인 활동을 할 수 있다. 즉, 스페인에서 투표참관인으로 활동할 수 있는 자격 요건은 “선거인명부에 등록된 선거인”이면 누구나 가능한 것으로 정리할 수 있다. 선거법 제79조에 따르면, 스페인의 투표참관인들은 투표와 개표과정을 참관하면서 문제가 발생할 시 이의제기 및 항의를 할 수 있는 권한을 지니며, 선거인의 투표권한을 증명할 수 있는 증명서 등을 요구할 수 있다. 투표참관인들은 같은 투표소에 배정된 같은 후보자의 참관인에 한해서 서로 자유롭게 교체할 수 있으며, 투표소에서 의결권은 없지만 발언권을 가지고 심의에 참여할 수 있다.

67) 스페인 선거법과 기타 내용에 대해서는 스페인 법률검색 홈페이지 (<https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/19/5/con>) 와 중앙선거관리위원회 선거연수원에서 발간한 『스페인 선거법 및 정당법(2023)』을 참고함.

68) 스페인에서는 각 후보자가 ‘성년이면서 완전한 민법적 권한 및 참정권 행사가 가능한 스페인 국민’

<표 4-10> 스페인 선거법의 투표참관인 규정

Seccion XI. Apoderados e interventores

Artículo setenta y ocho

1. El representante de cada candidatura puede nombrar, hasta tres días antes de la elección, dos interventores por cada Mesa Electoral, mediante la expedición de credenciales talonarias, con la fecha y firma de pie del nombramiento.

(중략)

3. Podrá ser designado interventor quien, reuniendo la condición de elector, se encuentre inscrito en el censo electoral. En el caso de aquellos electores que no estén inscritos en el censo correspondiente a la circunscripción electoral en la que vayan a desempeñar sus funciones de interventor, la Junta Electoral de Zona habrá de requerir a la Oficina del Censo Electoral la urgente remisión de la certificación de inscripción en el censo electoral, salvo que previamente sea aportada por el designado como interventor.

4. Los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios que acrediten su condición de interventores tienen derecho durante el día de la votación y el día inmediatamente posterior, a los permisos que el artículo 28 de esta Ley establece para los miembros de las Mesas Electorales.

Artículo setenta y nueve

1. Los interventores ejercen su derecho de sufragio en la mesa ante la que están acreditados. Cuando el interventor no este inscrito en la circunscripción electoral correspondiente a la mesa en la que vaya a desempeñar sus funciones, ejercerá su derecho de sufragio mediante el voto por correspondencia en los terminos y con el alcance establecidos en los artículos 72 y 73 de la presente ley.

2. Un interventor de cada candidatura puede asistir a la Mesa Electoral, participar en sus deliberaciones con voz pero sin voto, y ejercer ante ella los demás derechos previstos por esta Ley.

3. A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, los interventores de una misma candidatura acreditados ante la Mesa pueden sustituirse libremente entre si.

4. Un apoderado puede realizar las funciones previstas en el párrafo

segundo de este articulo, en ausencia de interventores de su candidatura.

5. Desde el momento en que tome posesion como Interventor en una Mesa, la persona designada ya no podra ejercer la funcion de apoderado en otras Mesas electorales.

제11절. 대리인 및 참관인

제78조

1. 각 후보자의 대리인⁶⁸⁾ 선거일 3일 전까지 임명장 하단에 일자와 서명이 표기된 자격 증명 발급서 교부를 통해 각 투표소마다 2명의 투표참관인을 지명할 수 있다.

(중략)

3. 선거인명부에 등록된 선거인은 누구나 투표참관인(interventor)으로 임명될 수 있다. 투표참관인의 임무를 수행할 해당 선거구의 선거인명부에 등록되어 있지 않은 선거인의 경우, 지역선거위원회는 선거인명부관리국으로 하여금 해당 선거인명부 등록확인서를 신속하게 발급하도록 요청하여야 한다. 단, 투표참관인으로 임명된 자가 사전에 이 등록확인서를 제출하였을 경우에는 예외로 한다.

4. 투표참관인 자격을 입증할 수 있는 피고용근로자 및 공무원은 법률 제28조에 투표소관리위원들을 위해 규정해놓은 것과 마찬가지로 선거일과 선거일 다음 날에 휴가를 받을 수 있다.

제79조

1. 투표참관인들은 참관인으로 인정된 투표소에서 투표권을 행사한다. 만약 투표참관인이 임무를 수행할 투표소 관할선거구에 선거인으로 등록되어 있지 않다면 이 법 제72조 및 제73조에 명시된 조건 하에 우편으로 투표권을 행사한다.

2. 각 후보자의 투표참관인은 투표소에 출석할 수 있으며, 의결권은 없으나 발언권을 가지고 그 회의에 참여할 수 있고, 투표소와 관련하여 이 법에 명시된 기타 권한을 행사할 수 있다.

3. 상기 항에 명시된 사항과 관련하여 한 투표소에 배정된 같은 후보자의 투표참관인들은 서로 자유롭게 교체할 수 있다.

4. 투표후보자의 참관인의 부재시 후보자의 대리인은 이 조 제2항에 명시된 임무를 수행할 수 있다.

5. 투표참관인으로 권한을 임명받은 자는 임명된 날로부터 타 투표소의 참관인으로 기능을 행할 수 없다.

⁶⁸⁾을 대리인으로 위임하여 선거운동과 선거관리 등에 있어 해당 후보자의 대리권을 가지도록 할 수 있다.

아래의 표는 투표참관인의 투표소에서의 구체적인 업무내용과 절차 등에 대한 조항 등을 발췌한 것이다. 스페인 선거에서 각 투표소는 투표소관리관 (Presidente) 1명과 투표소관리위원(Vocales) 2명이 함께 운영하게 되는데, 이와 함께 투표참관인이 투표소 운영에 참가하게 된다. 모든 투표참관인은 오전 8시 30분부터 업무를 시작하게 되며, 8시 30분 이전에 도착하여 신분을 확인하고 투표참관인으로서의 자격을 인정받아야 하기 때문에 8시 30분 이후에 도착했을 경우에는 참관인으로서의 자격을 상실하는 것으로 규정되어 있다. 앞서 제78조에서 규정한 바와 같이 각 후보별로 2명의 투표참관인이 정원으로 되어 있으며, 2명보다 많은 숫자의 투표참관인이 참석하였을 경우에는 대기번호를 부여한다.

제85조와 제86조는 투표소에서 투표참관인이 하는 업무에 대한 구체적인 내용을 포함하고 있다. 투표소에서 선거인들은 본인의 신원을 확인할 수 있는 신분증, 여권, 운전면허증을 제출하고 선거인명부의 확인을 받게 된다. 투표참관인들은 다른 투표소관리위원들과 함께 선거인의 투표권과 신원을 확인하고, 만약 선거인의 신원에 대한 의문을 가지게 될 경우 투표참관인은 공개적으로 이의를 제기하고 신원확인서류의 진위 등을 확인할 수 있다. 투표참관인은 경우에 따라 투표소관리위원의 역할을 대신하기도 하는데, 제86조제4항에 따르면, “투표진행 순서에 따라 투표자들의 이름을 일련번호가 부여된 명부에 기록”하는 업무를 “투표소관리위원 또는 투표참관인”이 수행한다고 되어 있다.

제95조, 제98조, 제101조에는 투표참관인들이 개표과정에서 수행하는 업무들과 관련된 내용이 포함되어 있다. 제95조에 따르면, 선거가 끝나고 투표소에서는 투표소관리관들이 투표함에서 하나씩 투표지를 꺼내어 기표된 정당 혹은 후보자의 이름을 크게 외치며 개표를 진행하는데 그 과정에서 투표참관인들은 투표지를 하나씩 확인하는 역할을 수행한다. 개표가 끝나고, 투표참관인들은 개표 결과 등이 담긴 개표록 사본을 교부받으며, 본인이 원한다면 투표소의 선거서류일체를 투표관리위원회로 전달하는 과정에 동행할 수 있다.

<표 4-11> 스페인 선거법의 투표참관인 규정 2

<p>Sección II. Las Mesas y Secciones Electorales Artículo veinticinco (25조) 1. La Mesa Electoral está formada por un Presidente y dos Vocales.</p> <p>Sección XII. Constitución de las Mesas Electorales Artículo ochenta y dos (82조)</p>
--

2. Si se presentan más de dos interventores por una misma candidatura, sólo dará posesión el Presidente a los que primero presenten sus credenciales, a cuyo fin numerará las credenciales por orden cronológico de presentación.

(...)

4. Si el interventor se presentase en la Mesa después de las ocho treinta horas, una vez confeccionada el acta de constitución de la misma, el Presidente no le dará posesión de su cargo, si bien podrá votar en dicha Mesa.

Artículo ochenta y cinco (85조)

1. El derecho a votar se acredita por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo o por certificación censal específica y, en ambos casos, por la identificación del elector, que se realiza mediante documento nacional de identidad, pasaporte o permiso de conducir en que aparezca la fotografía del titular o, además, tratándose de extranjeros, con la tarjeta de residencia.

(...)

4. Cuando la Mesa, a pesar de la exhibición de alguno de los documentos previstos en el apartado 1, tenga duda, por sí o a consecuencia de la reclamación que en el acto haga públicamente un interventor, apoderado u otro elector, sobre la identidad del individuo que se presenta a votar, la Mesa a la vista de los documentos acreditativos y del testimonio que puedan presentar los electores presentes, decide por mayoría. En todo caso se mandará pasar tanto de culpa al Tribunal competente para que exija la responsabilidad del que resulte usurpador de nombre ajeno o del que lo haya negado falsamente.

Artículo ochenta y seis (86조)

3. Cada elector manifestará su nombre y apellidos al Presidente. Los Vocales e interventores comprobarán, por el examen de las listas del censo electoral o de las certificaciones aportadas, el derecho a votar del elector, así como su identidad, que se justificará conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Inmediatamente, el elector entregará por su propia mano al Presidente el sobre o sobres de votación cerrados. (...)

4. Los Vocales y, en su caso, los Interventores que lo deseen anotarán, cada cual en una lista numerada, el nombre y apellidos de los votantes por el orden en que emitan su voto, expresando el número con que figuran en la lista del censo electoral o, en su caso, la aportación de certificación censal específica. (중략)

Sección XIV. Escrutinio en las Mesas electorales

Artículo noventa y cinco (95조)

4. El escrutinio se realiza extrayendo el Presidente, uno a uno, los sobres de la urna correspondiente y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura o, en su caso, el nombre de los candidatos votados. El Presidente pondrá de manifiesto cada papeleta, una vez leída, a los vocales, interventores y apoderados.

Artículo noventa y ocho (98조)

1. La Mesa hará públicos inmediatamente los resultados por medio de un acta de escrutinio que contenga los datos expresados en el artículo 97.2, y la fijará sin demora alguna en la parte exterior o en la entrada del local. Una copia de dicha acta será entregada a los respectivos representantes de cada candidatura que, hallándose presentes, la soliciten o, en su caso, a los Interventores, Apoderados o candidatos. No se expedirá más de una copia por candidatura.

Artículo ciento uno (101조)

1. Cuando tengan preparada la correspondiente documentación, el Presidente y los Vocales e interventores que lo deseen se desplazarán inmediatamente a la sede del Juzgado de Primera Instancia o de Paz, dentro de cuya demarcación esté situada la Mesa, para hacer entrega del primer y del segundo sobre. La Fuerza Pública acompañará y, si fuera preciso, facilitará el desplazamiento de estas personas.

제2절 투표소와 투표구

제25조

1. 각 투표소는 투표소관리관(Presidente) 1명과 투표소관리위원(Vocales) 2명으로 구성된다.

제12절 투표소의 설치

제82조

2. 동일한 후보에 대해 두 명을 초과하는 투표참관인이 지명된 경우, 투표소관리관은 먼저 신분증을 제시하는 자에게 업무를 허락하되, 신분증을 제출한 순서대로 번호를 매겨야 한다.

(중략)

4. 투표참관인이 투표소 설치회의록이 작성된 후 오전 8시 30분 이후에 투표소에 출석한 경우, 투표소에서 투표할 수는 있지만 투표참관인으로서의 직무는 수행할 수 없다.

제85조

1. 투표권은 선거인명부의 확인서에 등록 또는 특정 선거인등록확인으로 입증되는데 양자의 경우 모두 본인의 사진이 부착된 신분증, 여권, 운전면허증 또는 외국인의 경우 거주증을 통해 선거인의 신원을 확인해야 한다.

(중략)

4. 만약 투표관리위원회가 제1항에 명시된 신분증이 제시되었음에도 불구하고 직원이나 투표참관인, 대리인 또는 기타 선거인이 현장에서 한 공개적인 이익제기에 의해 선거인의 신원에 대한 의문을 가지게 될 경우, 투표관리위원회는 출석한 선거인들이 제출하는 입증서류나 구두증거를 참고하여 다수결로 이에 대해 결정한다. 모든 경우 이러한 위법사실을 관할 법원에 통보해 타인의 이름을 도용한 자나 거짓으로 그 이름을 부인한 자의 책임을 묻도록 한다.

제86조

3. 각 선거인은 자신의 이름을 투표소관리관에게 밝힌다. 투표소관리위원 및 투표참관인들은 선거인등록명부 또는 제출된 증명서(확인서)를 통해 선거인의 투표권 및 신원을 확인하게 되는데, 그 입증절차는 전 조항에 명시된 바에 따른다. 선거인은 봉합된 봉투 또는 봉투들을 직접 손으로 투표소관리관에게 전달하여야 한다.

(중략)

4. 투표소관리위원 또는 투표참관인은 투표진행 순서에 따라 투표자들의 이름을 일련번호가 부여된 명부에 기록하며 선거인명부 또는 특정선거인등록확인서에 명시된 일련번호를 언급해야 한다.

제14절 투표소에서의 개표

제95조

4. 개표를 위해 투표소관리관은 해당 투표함에서 하나씩 봉투를 꺼내면서 기표된 후보자의 공식명칭 또는 이름을 큰소리로 외친다. 투표소관리관은 투표지 내용을 읽은 뒤 투표소관리위원, 투표참관인 및 후보자대리인들에게 해당 투표지를 제

시해야한다.

제98조

1. 투표관리위원회는 제97조제2항에 명시된 사항을 포함한 개표록을 통해 결과를 즉시 공표해야 하는데, 지체 없이 이 개표록을 투표소의 외부 또는 입구에 게시해야 한다. 이 개표록 사본 1부를 현장에 입회한 자들을 이를 요구하는 해당 후보자의 대리인, 때에 따라 투표참관인, 후보자에게 교부해야 한다. 각 후보자별로 1부 이상은 교부하지 않는다.

제101조

1. 개표가 끝나고 모든 선거서류일체가 준비완료 되었을 때 투표소관리관과 투표소관리위원, 그리고 본인이 원할 경우 투표소참관인까지 함께 투표관리위원회가 속해 있는 재판관할지역의 제1심법원 또는 치안법원으로 즉시 이동하여 선거서류 봉투를 전달한다. 경찰이 이들을 호송하며, 필요시 교통편의를 제공한다.

스페인의 투·개표 참관인 제도를 이해하는데 있어서 반드시 고려해야 할 사항은 투표소의 투표소관리위원(Vocales)의 존재이다. 앞서 언급한 바와 같이 스페인의 선거에서 각 투표소는 1인의 투표소관리관과 2인의 투표소관리위원으로 구성되는데, 이들이 모두 공개 추첨(sorteo publico, 영어로는 public drawing 혹은 lottery system)을 통해 선정된다. 투표소관리관에 대해서는 학력에 대한 요구사항이 있지만, 투표소관리위원에 대해서는 만 70세 이상이라는 나이 외에는 특별한 자격 요건을 요구하고 있지 않다. 오히려 투표소관리위원의 업무는 시민들이 하고 싶지 않아도 강제로 수행해야 하는 의무에 가까운데, 업무를 수행할 수 없는 정당한 근거를 제시하지 않고 업무 수행을 거부할 경우에는 벌금 혹은 최대 1년의 징역형과 같은 처벌을 받을 수 있다 (Hernandez-Morales 2023).

그럼에도 불구하고 스페인에서는 투표소관리위원을 배정하는 데에 어려움을 겪고 있는데, 예를 들어 선거일이 결정되기 전에 이미 선거일을 포함하는 여행 일정을 예약한 사람의 경우, 해당 티켓 등을 근거로 투표소관리위원의 의무를 피할 수 있기 때문이다. 이 외에도 건강상의 이유, 그리고 선거일에 일을 해야만 하는 사람들 또한 의무를 피할 수 있다. 이에 따라 스페인에서는 각 투표소별로 9명 이상의 투표소관리위원을 미리 추첨을 통해 선정하여 예비위원을 많이 확보하고 있지만, 2023년 선거에서는 많은 투표소들이 불과 선거 1-2주 전까지도 투표소관리위원을 다 채우지 못해 큰 어려움을 겪은 바 있다 (Hernandez-Morales 2023), 스페인에서는 2023년 기준으로 투표소관리위원

들에게 70유로의 보상을 제공하고 있는데, 2019년 선거에서는 65유로였다 (Fernandez 2023).

스페인의 투·개표 참관인 제도를 요약하자면, 투표소의 운영의 주체는 일반 시민들 중 공개 추첨으로 선정된 1인의 투표소관리관과 2인 투표소관리위원이며, 이들에게는 70유로라는 경제적 보상이 주어진다. 투표소에는 각 정당/후보들이 지명한 2인의 투표참관인이 배치되게 되는데, 이들은 투표와 개표 과정에서 선거인의 신분확인, 투표용지의 무결성, 개표의 정확성 등에서 어떤 문제가 없는지 확인하고 검토하는 역할을 수행한다.

<표 4-12> 스페인 선거법의 투표소관리위원 관련 규정

Sección II. Las Mesas y Secciones Electorales

Artículo veinticinco (25조)

1. La Mesa Electoral está formada por un Presidente y dos **Vocales**.

Artículo veintiséis (26조)

1. La formación de las Mesas compete a los Ayuntamientos, bajo la supervisión de las Juntas Electorales de Zona.

2. El Presidente y los vocales de cada Mesa son designados por sorteo público entre la totalidad de las personas incluidas en la lista de electores de la Mesa correspondiente, que sepan leer y escribir y sean menores de setenta años, si bien a partir de los sesenta y cinco años podrán manifestar su renuncia en el plazo de siete días. El Presidente deberá tener el título de Bachiller o el de Formación Profesional de segundo Grado, o subsidiariamente el de Graduado Escolar o equivalente.

3. Se procede de la misma forma al nombramiento de dos suplentes para cada uno de los miembros de la Mesa.

Artículo veintisiete (27조)

1. Los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales son obligatorios. No pueden ser desempeñados por quienes se presenten como candidatos.

2. La designación como Presidente y Vocal de las Mesas electorales debe ser notificada a los interesados en el plazo de tres días. Con la notificación se entregará a los miembros de las Mesas un manual de instrucciones sobre sus funciones supervisado por la Junta Electoral

Central y aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros o de los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autonomas.

3. Los designados Presidente y Vocal de las Mesas electorales disponen de un plazo de siete dias para alegar ante la Junta Electoral de Zona causa justificada y documentada que les impida la aceptacion del cargo. La Junta resuelve sin ulterior recurso en el plazo de cinco dias y comunica, en su caso, la sustitucion producida al primer suplente. La Junta debera motivar sucintamente las causas de denegacion de las excusas alegadas por los electores para no formar parte de las Mesas.

Artículo veintiocho (28조)

1. Los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios nombrados Presidentes o Vocales de las Mesas Electorales tienen derecho a un permiso retribuido de jornada completa durante el día de la votación, si es laboral. En todo caso, tienen derecho a una reducción de su jornada de trabajo de cinco horas el día inmediatamente posterior.

2. Por Orden ministerial se regularán las dietas que, en su caso, procedan para los Presidentes y Vocales de las Mesas Electorales.

제2절 투표소와 투표구

제25조

1. 각 투표소는 관리관 1명과 관리위원 2명으로 구성된다.

제26조

1. 투표소는 지역선거위원회의 감독아래 해당 시청이 설치한다.

2. 각 투표소의 투표소관리관 및 투표소관리위원은 해당 선거구에 등록된 자들 중 만 70세 미만으로 읽기·쓰기능력을 가진 자 중에서 공개 추첨에 의해 선임되며, 만 65세 이상인 자는 선임되는 날부터 7일 이내에 포기의사를 표명할 수 있다. 투표소관리관은 학사학위 혹은 2년제 전문직업학교 이상의 학력을 가져야 하며, 또는 검정고시(Graduado Escolar) 또는 이와 유사한 학력인정시험의 합격인 증서를 보유하여야 한다.

3. 동일한 추첨방법으로 각 투표소에 2명의 예비위원(투표소관리위원)을 선임한다.

제27조

1. 추첨을 통해 투표소관리관과 투표소관리위원에 선임된 시민들은 해당 직책을 의무적으로 수행해야하며, 선거에 입후보한 사람은 투표소관리관 혹은 투표소

관리위원으로 일할 수 없다.

2. 투표소관리관 및 투표소관리위원으로 선임된 사실은 이해관계자에게 3일 이내에 통보되어야 한다. 통지서와 함께 투표소 구성원들에게는 중앙선거위원회가 감수(監守)하고 국무위원회 또는 지방자치주 집행위원회의 합의에 의해 승인된 업무지침책자가 전달되어야 한다.

3. 선임된 투표소관리관 및 투표소관리위원은 선임사실을 통보받은 날로부터 7일 이내에 직무를 수락할 수 없는 정당한 사유를 서면으로 지역선거위원회에 제출할 수 있다. 지역선거위원회는 접수일로부터 5일 이내 종국적으로 이에 대한 결정을 해야 하고, 그 사유가 정당하다면 제1대리위원에게 교체사실을 통보해야 한다. 만약 지역선거위원회가 선거인이 투표소관리위원으로 임무를 수행할 수 없다고 주장하는 사유를 인정하지 않을 경우, 지역선거위원회는 간략하게 그 근거를 설명하여야 한다. 한편 본 법률에 의해 피선거권 제한사유가 발생할 경우 이는 정당한 사유로 간주된다.

제28조

1. 투표관리관 및 관리위원으로 선임된 근로자 및 공무원은 투표일 당일 근무한 경우 전일(全日) 근무에 해당하는 유급휴가를 가질 권리가 있다. 또한 이 자들은 투표 다음날 근무시간 중 5시간을 공제받을 권리를 가진다.

2. 부령에 의거 해당 투표관리관 및 투표소관리위원들에 대한 수당을 정할 수 있다.

4. 평가기준 적용

미국의 51개 지역 투·개표 참관인 제도는 다양하여 국가 수준에서 평가기준을 적용하는 것은 상당한 한계가 존재한다. 따라서 앞서 분류한 네 가지 유형들 중 미국 내에 존재하는 세 가지 유형(완전 참관형, 비당파적 참관형, 당파적 참관형)에 대하여 평가기준을 적용한다.

먼저 투명성 관점에서 볼 때 완전 참관형이 가장 높고 비당파적 참관형과 당파적 참관형은 상대적으로 낮다. 이는 당파적 유권자 뿐만 아니라 비당파적 유권자까지 포함하여 투·개표 과정 전체를 참관할 수 있도록 보장한다는 점에서 모든 시민에게 투명하게 투·개표 과정이 공개된다고 할 수 있기 때문이다. 그에 반해서 비당파적 참관형과 당파적 참관형은 일부 시민들에게만 공개된다는 점에서 투명성이 낮다.

불편향성의 경우 세 가지 유형은 적어도 법적인 측면에서는 모두 동등할 정도로 보장되어 있다. 먼저, 후보자가 선정하는 참관인 제도를 운영할 경우, 특

정 정당이나 후보자에게만 국한하지 않으며 모두 동일한 규모로 선정하는 것을 보장한다. 그리고 참관인 교육도 선관위가 주관하여 진행한다는 점에서 공통적이다. 그리고 정당이나 후보자가 선정하는 참관인 제도를 운영하지 않는 경우도 마찬가지로 모든 정당이나 후보자를 동등하게 대우한 것이므로 편향적이지 않다. 다만, 이러한 법적 보장과는 별개로 현실적 운영상에 있어서 편향성이 발생할 수 있다. 즉, 정당의 규모나 지지자 분포 정도에 따라서 모든 지역에 법적으로 보장된 참관인을 모두 배정하지 못할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 문제는 일반 시민들의 참관이 허용되지 않는 경우에 편향적 참관의 발생 가능성이 높다. 그러나 시민 참관인들 중 당파적 유권자들도 존재할 수 있고 특정 후보자나 정당이 해당 선거구에서 높은 대중적 지지를 받는 상황이라면 그 가능성이 더 높다. 따라서 일반 시민들의 참관을 보장한다고 하더라도 그것이 정당이나 후보자가 선정하는 참관인의 불균등성을 언제나 보완할 수 있을 것이라고 기대하기는 어렵다.

정확성의 경우 보다 다양한 유형의 참관인의 참여를 보장한다는 점에서 선거 사무 중의 오류를 발견할 가능성이 높은 완전 참관형이 다른 두 유형의 참관형에 비하여 높다고 할 수 있다. 유형에 상관없이 참관인 교육이 기본적으로 제공되는 상황이며, 참관인이 선거 사무를 직접 담당하지 않으므로 이들에 의한 집계 오류가 발생할 가능성은 없다. 대신 선거 사무를 담당하는 사무원들의 오류를 발견할 가능성이 중요하며, 당파적 참관인 뿐만 아니라 비당파적 참관인도 모두 참관을 할 수 있는 완전 참관형이 오류 발견 가능성을 높일 것으로 기대된다.

효율성의 경우 세 유형 모두 참관인 제도 운영과 관련된 비용을 직접적으로 선관위가 지불하지 않는다는 점에서 동일하다고 할 수 있다. 참관인에게는 수당이 지급되지 않으며, 오직 선거 사무를 담당하는 이들에게만 법적 기준에 따라 수당이 지급된다. 그런데 투명성과 정확성 측면에서 완전 참관형이 다른 유형에 비해서 우월하다는 점은 상대적 측면에 있어서 완전 참관형이 가장 높은 점수를 받을 수 있음을 뜻한다.

끝으로 실행 가능성 및 정치적 수용성과 관련하여 이 세 유형은 모두 낮다고 평가되며 그 중에서 특히 비당파적 참관형은 가장 낮다. 먼저 세 유형은 공통적으로 참관인에게 수당을 지급하지 않는 형태라는 점에서 상당한 반대가 발생할 가능성이 높다. 정당의 경우 자신들을 대변할 참관인의 모집에 어려움이 발생할 것이라고 우려할 것이다. 시민사회나 일반 시민들도 수당 지급의 폐지는 참관인 지원자들의 수의 감소가 발생할 것을 우려하면서 그로인한 분쟁에 대하여 염려할 가능성이 높다.

다음으로 네덜란드, 프랑스, 스페인의 투·개표 참관인 제도를 앞서 제시한 기준에 기반하여 평가하자면 다음과 같다. 먼저 투명성의 측면에서 볼 때, 3개국 모두 일반 시민들의 참여를 사실상 모든 과정에서 허용하고 있다는 점에서 충분한 투명성을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 네덜란드는 투표소 관리를 책임지는 투표소 위원, 개표 위원들까지 일반인들의 참여로 진행되고 있으며, 프랑스는 투표소 관리를 책임지는 평가원을 기본적으로는 후보자들이 2명씩 임명하는 것으로 되어 있으나, 실제로는 지역의 유권자들이 참여하여 상당수의 필요 인원을 채우고 있다. 이 외에도 네덜란드와 프랑스 모두 특별한 자격을 요구하지 않는 참관인 제도 또한 개방적으로 운영하고 있다. 스페인 또한 투표소 관리위원을 전체 유권자들 중에서 추첨으로 선정하여 운영하고 있다는 점에서 투명성의 측면에서는 높은 점수를 부여할 수 있다.

다음으로 불편향성의 측면에서는, 네덜란드의 경우 후보자들이 지명하는 투·개표 참관인이 아예 부재하다는 측면에서 어떤 후보자/정당에게 편향되었다고 보기는 어렵지만, 한편으로는 유권자들의 자발적인 신청으로 투표소마다 2인씩 배정되는 투표소위원, 1인의 투표소위원장이 모두 같은 후보자/정당의 지지자일 가능성이 존재한다는 점에서 편향성의 우려가 존재한다. 프랑스는 평가원을 각 후보자들이 2인씩 임명한다는 점에서 불편향성이 높다고 볼 수 있으며, 스페인의 경우에는 투표소관리위원을 일반 유권자 중 무작위 추첨으로 선정하기에 같은 후보자/정당의 지지자들이 하나의 투표소를 모두 채울 가능성이 존재하지만, 각 후보자가 투표소마다 2인씩 지명하는 투표참관인이 존재하기에 편향성의 문제는 해소될 수 있을 것이라 생각된다.

정확성의 측면에서는, 네덜란드의 경우 일반 유권자들이 일정 시간의 교육을 받고 투표소 위원으로서 바로 투표소의 업무를 책임지는 역할을 수행한다는 점에서 걱정되는 부분이 있다. 그러나 이전 선거에서 투표소 위원으로 활동한 유권자가 투표소 위원장으로 배정되기 때문에 충분한 투·개표 업무의 경험을 가지고 정확한 운영을 하는 것이 가능할 것이라고 생각된다. 프랑스의 경우, 평가원을 원칙적으로는 후보자들이 2명씩 지명하는 것으로 되어 있으나, 실제로는 각 투표소의 관리인원을 충분히 채우지 못해 각 지자체에서 별도의 수당을 마련하여 일반 유권자 중에서 모집하고 있다. 스페인은 유권자 중 추첨을 통해 투표소관리위원을 임명하고 있으나, 여러 사유로 인원을 충원하는 데 어려움을 겪고 있는 상황이다. 프랑스와 스페인의 경우 투·개표 관리의 경험이 많은 인원이 부족하고, 추가 인원을 충원하는 데 있어서도 지원자가 적어 어려움을 겪고 있다는 점에서 정확성 측면에서 우려되는 부분이 있다.

효율성 측면에서는, 먼저 네덜란드의 경우 하나의 투표소를 운영하는 데 있

어 1인의 투표소 위원장, 2인의 투표소 위원, 그리고 개표 위원 등을 일반 유권자들의 지원을 받아 선정하고 모두에게 수당을 지급하고 있는데, 수당의 수준은 각 지자체 별로 다르게 정해지고 있다. 프랑스에서도 1인의 투표소 위원장, 2인의 평가원, 그리고 개표사무원 등을 투표소마다 의무적으로 배치하고 수당을 지급하고 있는데, 마찬가지로 수당은 지자체별로 자율적으로 결정하여 지급하고 있다. 그러나 프랑스의 경우, 법률상으로는 투표소 관리의 핵심적인 역할을 수행하는 평가원들에게 수당을 지급하는 것이 원칙으로 되어 있기 때문에, 수당을 지급하고 있지 않은 지자체들도 몇몇 존재하며, 지역에 따라 수당의 수준에도 적지 않은 차이가 나는 상황이다. 프랑스와 스페인 모두 투표소를 관리할 인력을 충원하는 데 많은 어려움을 겪고 있는데, 그로 인해 수당의 수준을 인상해야하는 압력에 노출되어 있다는 점에서 효율적인 운영 상황이라고 보기는 어렵다.

마지막으로 실행 가능성과 정치적 수용성의 측면에서는, 네덜란드의 경우 선거에서 경쟁하는 유효정당의 숫자가 한국이나 다른 국가들에 비해서 매우 많기 때문에, 정당/후보자가 각기 필요한 투·개표 참관인을 배정하기도 어렵고, 실제 정당/후보자들이 모두 배정할 경우에 투표소가 불필요하게 혼잡해지거나, 비용이 크게 증가할 우려가 있었던 것으로 보인다. 이에 따라 네덜란드는 지역의 주민들이 자발적으로 신청하여 투·개표 관리의 경험을 쌓고, 그와 같은 경험이 쌓여 지금과 같은 상황에 이르게 된 것으로 보인다. 프랑스와 스페인의 경우, 전문성을 갖춘 투표소 관리인원을 충원하는 데 어려움을 겪고 있다는 점에서 한국의 현재 상황과는 부합하지 않는 측면이 있다. 특히나 스페인과 같이 무작위 추첨으로 투표소 관리위원을 뽑아 투표소 관리의 중요 업무를 맡긴다면 투·개표 관리의 신뢰성과 정확성 측면에서 한국에서는 쉽게 수용되기 어려울 것이라 생각된다.

5. 소결

해외에서 운영되고 있는 참관인 제도들을 살펴본 결과 다음과 같은 점들을 파악할 수 있었다. 첫째, 참관인에게 선거사무를 맡기지 않은 상태에서 수당을 지급하는 경우는 없었다. 유럽 국가들의 경우 참관인에게 선거사무의 일부를 맡기고 수당을 지급하기도 하지만, 미국 51개 지역의 경우 참관인에게 선거사무를 맡기지 않았으며 수당을 지급하지도 않았다. 둘째, 정당/후보자가 선정하는 참관인을 중심으로 참관인 제도를 운영되는 방식이 거의 대부분이었다. 정당/후보자가 선정하는 참관인 이외의 형태로 투·개표 과정에 대한 참관을 허

용하는 지역도 있었으나 모든 경우에 해당된다고 보기 어려우며 그 보완적 방식도 다양하다.

이러한 특징들은 참관인 제도 평가기준 관련하여 다음과 같은 논의가 가능하다. 첫째, 경제적/비용적 측면에 국한하여 판단할 경우 참관인에게 선거사무를 일부 맡기는 유형이 보다 효율적이다. 그리고 선거사무를 단순 관람하기 보다는 직접 참여할 수 있게 보장한다는 점에서 유럽의 유형이 투명성 측면에서 더 높다. 그러나 선거사무의 복잡성과 민감성을 감안한다면 그것이 정확성 측면에서의 감소를 가져올 수 있고 이로 인한 불편향성에 대한 도전도 발생할 가능성이 있다. 그리고 실행가능성 측면에서 보았을 때, 참관인에 대한 기존의 수당을 폐지하는 방식으로 경제적/비용적 효율성을 올리는 것은 사회적/정치적 저항이 존재할 수 있으므로 선거사무를 맡기는 방식(그래서 선거사무원에게 지급되는 비용을 절감하는 형태)으로 경제적/비용적 효율성을 올리는 것이 적절할 것으로 보인다.

둘째, 정당/후보자 선정 참관인 중심으로 운영되는 것은 경제적/비용적 측면에서의 효율성을 올릴 수 있는 또 다른 방법이다. 그러나 시민들의 참관 기회를 줄인다는 점에서 투명성의 약화를 가져올 수 있다. 아울러 모든 정당이 충분한 수의 참관인을 선정할 수 있을 것이라고 기대하기 어렵기 때문에, 정확성과 불편향성 측면에서의 약화도 예상된다. 그리고 실행 가능성 역시 낮을 것으로 평가되는데, 참관인이 될 수 있는 기회 감소로 인하여 수당을 받을 수 있는 기회가 줄어들기에 이에 대한 사회적/정치적 저항이 존재할 것이라고 예상되기 때문이다.

V. 전문가 의견 분석

참관인 제도 개선에 관한 전문가들의 의견을 알아보기 위하여 12월 19일부터 21일 사이에 한국정치를 전공하는 정치학자들 20명에게 연락을 했고 총 16명이 설문조사에 응했다(연구 주제가 갖는 시기적 민감성을 고려하여 연구 단도 어떤 참여자가 어떻게 응답을 했는지 파악할 수 없는 방식으로 진행). 구체적으로, 이 조사는 (a) 투명성, 불편향성, 정확성, 효율성, 실행가능성 등 다섯 가지 평가 기준이 참관인 제도를 평가하는 기준으로 적절한지, (b) 한국에서 현재 시행되고 있는 참관인 제도를 이 다섯 가지 평가 기준으로 평가한다면 어떻게 평가하는지, 그리고 (c) 한국에서 현재 시행되고 있는 참관인 제도와 대안적인 참관인 제도 사이에서의 상대적 평가는 어떤지 등을 살펴보는 것을 목적으로 하였다.

대안적 참관인 제도로는 미국, 유럽 등지에서 관찰된 바들을 참고하여 총 네 가지로 만들었다. 먼저 A형은 유럽 국가들의 제도를 기반으로 한 것으로서 참관인에게 선거사무를 배정하는 유형이다. 그러나 A형이 앞에서 살펴본 유럽 3개국이 운영하는 어느 제도와의도 완전히 일치하는 것은 아니다. 구체적으로, A형은 한국의 현재 시행 제도와 비교했을 때 참관인이 선거 사무의 일부를 맡는다는 점에서만 다르다. 이는 곧 A형이 정당이나 후보자가 선정하는 참관인 제도를 운영한다는 것인데, 이는 유럽 3개국이 현재 운영하고 있는 제도와는 다르다. 이와 같은 변형은 실행 가능성(즉, 정당이나 후보자가 선정하는 참관인 제도를 폐지하는 것과 병행하는 개선 가능성) 등에 대한 연구단 내부의 판단이 반영된 것임을 밝힌다.

그리고 B형은 미국 뉴저지 주에서 시행되고 있는 제도(4-1장에서 유형화한 '완전 참관형')와 유사하며, C형은 미국 대부분의 주에서 시행되고 있는 제도(4-1장에서 유형화한 '당파적 참관형')와 유사하다. 끝으로 D형은 미국 캘리포니아 주에서 시행되고 있는 제도(4-1장에서 유형화한 '비당파적 참관형')와 유사하다. 이러한 유사성에도 불구하고 각 대안적 제도들은 미국 각 주에서 시행되는 제도들과 완전히 동일한 것은 아님을 분명히 한다. 예를 들어, 일부 주의 경우 시민사회 추천 참관인이나 국제참관인을 허용하고 있으나, 이에 대한 고려는 대안적 제도 개발에서 배제하였다. 이 제도들에 대한 구체적인 묘사는 아래의 응답결과 분석 부분에서 확인할 수 있다.

1. 평가 기준에 대한 의견

전문가 16인에게 <표 5-1>과 같은 방식으로 평가 기준에 대하여 물어보았다. 그리고 그 결과는 <표 5-2>에 정리한다.

<표 5-1> 평가기준 문항

<p>현재 연구단은 참관인 제도 평가에 있어서 다음과 같은 다섯 가지 기준들을 고려하고 있습니다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 투명성: 투·개표의 준비와 진행 과정이 참여자(정당과 후보들)뿐만 아니라 일반 시민들에게 충분히 공개되는가? 2. 불편향성: 투·개표 과정이 특정한 정당이나 후보에게 유리하거나 불리한가? 3. 정확성: 투·개표 과정 상의 실수나 오류 가능성을 충분히 낮출 수 있는가? 4. 효율성: 투·개표에 들어가는 비용을 감안했을 때 다른 목표들을 충분히 잘 달성하고 있는가? 5. 실행 가능성: 한국의 정치/사회/문화적 상황들을 감안했을 때 충분히 수용 가능한가? (개정 고려할 경우) <p>귀하께서는 이상의 각 기준을 평가기준으로 고려하는 것에 대하여 얼마나 찬성 혹은 반대하십니까?</p>

<표 5-2> 평가기준 응답결과 (응답자 수)

	매우 찬성	약간 찬성	약간 반대	매우 반대
투명성	16	0	0	0
불편향성	14	2	0	0
정확성	15	1	0	0
효율성	11	2	3	0
실행가능성	11	5	0	0

<표 5-2>의 결과는 투명성, 불편향성, 정확성에 대해서는 찬성의 정도에 있어서만 약간의 차이가 있을 뿐 절대적으로 찬성하고 있음을 보여준다. 실행가능성에 관해서도 모든 응답자가 찬성하고 있지만, ‘매우 찬성’을 선택한 응답자의 수가 상대적으로 적다는 점에서 앞선 세 가지 기준과 다르다. 그런데 효율성과 관련하여 반대의 입장을 표명하고 있는 응답자의 수도 세 명 (18.75%)이 존재한다는 점에서 다른 네 가지 기준과 뚜렷한 차이를 보여준다.

다음으로, 우선시 되어야하는 세 가지 기준에 대해서 다음과 <표 5-3>과 같

은 방식으로 물어보았고, 응답 결과는 <표 5-4>와 같다.

<표 5-3> 우선기준 문항

만약 이상의 기준들 모두를 완전하게 혹은 충분히 달성하는 것이 어렵다고 한다면 가장 우선시 되어야 하는 기준 세 가지를 선택해 주십시오

<표 5-4> 우선기준 응답결과

	각 기준을 선택한 응답자의 수
투명성	15
불편향성	12
정확성	14
효율성	4
실행가능성	3

<표 5-4>은 <표 5-2>의 결과와 유사하면서도 구분되는 측면을 보여준다. 첫째, 투명성, 불편향성, 정확성에 대한 선호가 높다는 점은 다시 한번 확인된다. 둘째, 모든 응답자가 ‘매우 찬성’ 혹은 ‘약간 찬성’을 선택했던 실행가능성의 경우 세 가지 우선 기준으로 포함시킨 응답자는 겨우 세 명(18.75%)에 불과했다. 셋째, 오히려 ‘약간 반대’의 응답을 갖고 있었던 효율성을 세 가지 우선 기준으로 포함시킨 응답자의 수가 네 명(25%)으로 더 많았다. 그럼에도 불구하고 효율성과 관련된 이 결과는 투명성, 불편향성, 정확성에 비하여 효율성에 대한 선호가 뚜렷하게 낮다는 점을 다시 한번 보여준다.

다음으로 기타 고려되어야 할 기준에 대해서는 <표 5-5>와 같은 형태로 물어봤고, 그에 대한 응답은 다음과 같다: “위 기준이면 충분합니다. 그리고 검증 가능성도 중요할것 같아요”, “참관인 제도의 투명성 관련하여 일반 시민들 참관까지 허용할 경우 보다 세밀한 기준들이 필요해 보입니다”, “편의성? 신뢰성? 전문성?”, “현재 참관인 제도는 충분히 잘 운영되고 있음”, “형평성: 투표 참관인들 또한 투표 관련 일을 하기 때문에 동등한 대우를 받아야 함”, “효율성보다 국민이 충분히 납득하고 수용 가능한 개표를 통하여 선거와 관련한 다양한 논란이 생기는 것을 최소화하는 것이 가장 중요하다고 생각함”.

<표 5-5> 기타 고려되어야 할 기준

이상의 기준 이외에도 고려되어야 할 기준들이 있다면 자유롭게 의견을 남겨주시길 바랍니다.

2. 한국의 투·개표 참관인 제도 평가

<표 5-6>은 한국의 투·개표 참관인 제도에 대한 설문문항을 보여준다. 이미 시행 중인 제도에 관한 문항이므로 ‘실행가능성’은 제외하고 물어보았다. <표 7>은 이 문항에 대한 응답자들의 의견이 어떻게 분포하는지를 보여준다.

<표 5-6> 시행 중인 투·개표 참관인 제도에 대한 평가 문항

<p>현재 한국에서 시행되고 있는 투·개표 참관인 제도는 다음과 같은 방식으로 운영되고 있습니다.</p> <p>a) 참관인 자격 획득 없이 일반 시민의 관람 가능 여부:오직 개표 관람만 가능 b)정당/후보자가 선정하는 참관인:투·개표 모두에 대해서 선정 c)선관위 모집 참관인:정당/후보자가 자신들에게 할당된 참관인 수를 채우지 못할 경우 선관위가 일반 시민들 중 모집 d)선거 사무(예: 투표자 명부 확인, 개표): 완전히 배제되고 오직 관찰만 허용 e) 수당:정당/후보자 선정 참관인과 선관위 모집 참관인 모두에게 보수 지급 (최소 참관시간 6시간 채울 시 10만원 + 식대, 귀가비 등 추가 수당)</p> <p>현재 한국에서 시행되고 있는 투·개표 참관인 제도를 다음의 각 기준에 따라서 평가할 때 얼마나 만족스럽게 생각하십니까? (실행가능성은 제외)</p>

<표 5-7> 시행 중인 투·개표 참관인 제도에 대한 평가 문항에 대한 응답 결과

	매우 만족	약간 만족	약간 불만족	매우 불만족
투명성	12	2	2	0
불편향성	10	4	2	0
정확성	9	7	0	0
효율성	7	7	2	0

<표 5-7>은 네 가지 모든 기준에 대해서 ‘매우 만족’ 혹은 ‘약간 만족’을 선택한 응답자의 수가 과반을 넘고 있음을 보여준다. 정확성의 경우 모든 응답자가 만족하고 있음을 보여주며, 효율성도 투명성이나 불편향성과 동일한 정도로 ‘매우 만족’ 혹은 ‘약간 만족’의 의견을 갖고 있음을 보여준다. 다만 효율성은 다른 기준들에 대하여 ‘매우 만족’ 선택한 응답자의 수가 적다는 점도 눈에 띈다.

다음으로 한국의 투·개표 참관인 제도 개선의 필요성에 관하여 <표 5-8>과 같은 방식으로 물어봤고, 이에 대한 응답의 분포는 <표 5-9>와 같다.

<표 5-8> 시행 중인 투·개표 참관인 제도 개선의 필요성

일부 전문가나 시민들은 현재 한국에서 시행되고 있는 투·개표 참관인 제도를 바꾸어야 한다고 주장합니다. 귀하께서는 이 주장에 대해서 얼마나 찬성 혹은 반대하십니까?

<표 5-9> 시행 중인 투·개표 참관인 제도 개선의 필요성에 관한 응답 분포

매우 찬성	약간 찬성	약간 반대	매우 반대
0	6	7	3

<표 5-9>의 결과는 개선의 필요성에 대하여 반대하는 응답자의 수가 10명(62.5%)으로 과반을 넘는다. 그러나 찬성하는 응답자의 수도 6명(37.5%)로 적지 않은 수로 나타난다.

다음으로 물어본 문항은 만약 개선을 할 경우 어떤 기준과 관련된 개선이 필요한지를 물어봤다. <표 5-10>은 물어본 방식이며, <표 5-11>은 응답자들의 분포표이다.

<표 5-10> 개선시 최우선적으로 고려되어야 할 기준

만약 현재 한국에서 시행되고 있는 투·개표 참관인 제도를 개선하려 할 경우 최우선적으로 고려되어야 할 기준은 무엇이라고 생각하십니까?

<표 5-11> 개선시 최우선적으로 고려되어야 할 기준에 관한 응답 분포

투명성	불편향성	정확성	효율성	실행가능성
2	2	2	9	1

응답 분포를 담고 있는 <표 5-11>은 다음과 같은 점을 시사한다. 첫째, 효율성을 개선하는 방향에 대한 찬성 비율(56.25%)이 높다. 이는 앞선 문항에서 개선에 대하여 반대한 응답자들도 만약 개선이 될 경우 효율성을 강화하는 방식으로 개선되는 것을 선호할 가능성이 높음을 보여준다.

3. 대안적 제도에 대한 상대적 선호

총 네 가지의 대안적 제도(A, B, C, D형) 중 하나씩을 현재 시행 중인 제도와 비교하는 방식으로 선호를 물어보았다. 그 제도들 중, <표 5-12>는 참관인을 참관만 하게 하는 것이 아니라 선거사무에도 배정하는 제도(A형)와 관련하여 어떤 식으로 물어보았는지를 보여준다. 그리고 <표 5-13>은 이 문항에 대한 응답의 분포를 보여준다.

<표 5-12> 선거사무 배정 제도(A형)와 관련된 문항

다음으로 현재 다른 나라에서 시행되고 있는 투·개표 참관인 제도 몇 가지에 대하여 차례대로 간단히 설명하도록 하겠습니다. 그 후에 그 제도와 한국에서 현재 시행 중인 투·개표 참관인 제도에 대하여 귀하의 비교 판단 및 선호를 여쭙볼 것입니다. 참고로, 해외에서 운영되고 있는 투·개표 참관인 제도와 관련하여 시민사회나 국제기구가 선정하는 참관인에 관한 사항은 고려에서 제외합니다.

A, B, C, D형 각각에 대하여 하나씩 여쭙보도록 하겠습니다. 먼저 A형입니다.

	대한민국	A형
참관인 자격 획득 없이 일반 시민의 관람 가능	오직 개표 관람만 가능	오직 개표 관람만 가능
정당/후보자가 선정하는 참관인	투·개표 참관 모두에 대해서 선정	투·개표 참관 모두에 대해서 선정
선관위 모집 참관인	정당/후보자가 자신들에게 할당된 참관인 수를 채우지 못할 경우 선관위가 일반 시민들 중 모집	정당/후보자가 자신들에게 할당된 참관인 수를 채우지 못할 경우 선관위가 일반 시민들 중 모집
참관인의 선거 사무(예: 투표자 명부 확인, 개표)	완전히 배제되고 오직 관찰만 허용	선거 사무 배정
참관인에 대한 수당	지급	지급

현재 한국에서 시행되고 있는 제도를 기준으로 볼 때, A유형은 투·개표 참관인 제도 평가의 다섯 기준 각각에 대하여 상대적으로 얼마나 긍정적 혹은 부정적이라고 생각하십니까?

<표 5-13> 선거사무 배정 제도(A형)와 관련된 문항에 관한 응답 분포

	매우 긍정적	약간 긍정적	약간 부정적	매우 부정적
투명성	8	6	2	0
불편향성	5	9	2	0

정확성	5	7	4	0
효율성	7	3	6	0
실행가능성	3	9	4	0

<표 5-13>의 결과는 참관인을 선거사무에도 배정하는 형태의 제도가 투명성, 불편향성, 정확성, 효율성 측면에 있어서 개선을 가져올 것이라고 기대할 뿐만 아니라 실행가능하다고 생각함을 보여준다. 그러나 모든 항목과 관련하여 부정적인 의견도 존재한다는 점 역시 나타난다. 특히 효율성과 관련된 우려가 가장 높다는 점은 선거사무 전담인력의 감소를 통한 비용 상의 효율성 이외에 다른 형태의 비효율성이 존재할 수 있음을 우려하기 때문일 수 있다.

다음으로 <표 5-14>와 <표 5-15>는 각각 참관인을 선거사무에도 배정하는 A유형에 대한 종합적 의견을 묻는 문항과 그 문항에 대한 응답의 분포를 보여준다.

<표 5-14> 선거사무 배정 제도(A형)에 관한 종합적 의견을 묻는 문항

종합적으로 평가할 때, A유형이 상대적으로 얼마나 긍정적 혹은 부정적이라고 생각하십니까?

<표 5-15> 선거사무 배정 제도(A형)에 관한 종합적 의견의 분포

매우 긍정적	약간 긍정적	약간 부정적	매우 부정적
1	7	7	1

<표 5-15>는 각 평가 기준에 관해서 긍정적 의견이 과반이었음에도 불구하고, 종합적 평가에서는 긍정적 의견과 부정적 의견이 반반임을 보여준다. 앞서 보고한 결과와 함께 생각할 때, 이는 참관인을 선거사무에도 배정하는 것이 비용상의 절감 효과를 가져올 수 있을지도 모르나 그 과정에서 발생하는 다른 문제점들에 대한 우려가 반영되어 있는 것으로 보인다.

다음으로 참관인에 대한 수당지급을 폐지하는 제도(B형)에 대한 상대적 선호에 관한 결과들이다. <표 5-16>은 그 제도에 대한 기술을 담고 있으며, <표 5-17>은 상대적 선호의 분포를 보여준다.

<표 5-16> 참관인 수당을 지급하지 않는 제도(B형)와 관련된 문항

다음은 B유형입니다.

	대한민국	B형
참관인 자격 획득 없이 일반 시민의 관람 가능	오직 개표 관람만 가능	오직 개표 관람만 가능
정당/후보자가 선정하는 참관인	투·개표 참관 모두에 대해서 선정	투·개표 참관 모두에 대해서 선정
선관위 모집 참관인	정당/후보자가 자신들에게 할당된 참관인 수를 채우지 못할 경우 선관위가 일반 시민들 중 모집	정당/후보자가 자신들에게 할당된 참관인 수를 채우지 못할 경우 선관위가 일반 시민들 중 모집
참관인의 선거 사무(예: 투표자 명부 확인, 개표) 참관인에 대한 수당	완전히 배제되고 오직 관찰만 허용 지급	완전히 배제되고 오직 관찰만 허용 수당 없음

현재 한국에서 시행되고 있는 제도를 기준으로 볼 때, B유형은 투·개표 참관인 제도 평가의 다섯 기준 각각에 대하여 상대적으로 얼마나 긍정적 혹은 부정적이라고 생각하십니까?

<표 5-17> 참관인 수당을 지급하지 않는 제도(B형)에 관한 응답 분포

	매우 긍정적	약간 긍정적	약간 부정적	매우 부정적
투명성	6	4	5	1
불편향성	6	4	5	1
정확성	6	3	5	2
효율성	2	3	9	2
실행가능성	1	2	7	6

이상의 표는 A형에 비해 B형에 대해서, ‘매우 긍정적’ 혹은 ‘약간 긍정적’을 선택한 응답자의 수가 모든 기준에 대해서 감소했음을 보여준다. 즉, A형에 비해서 B형에 대한 부정적 의견이 더 강했다. 특히 효율성과 실행가능성 기준과 관련해서는 ‘약간 부정적’과 ‘매우 부정적’을 선택한 응답자의 수가 과반이 넘었다. B형의 경우 현재 시행되고 있는 제도와 비교했을 때 유일한 차이가 참관인에 대한 수당을 지급하지 않는다는 것인데, 이와 같은 결과는 조사에 참여한 전문가들이 금전적 효율성 이외에 다른 측면에서의 효율성에 대하여 상당한 고려를 하고 있음을 간접적으로 보여준다.

다음으로 B형에 대하여 종합적 의견을 <표 5-18>과 같은 형태로 물어봤으며, 응답된 의견의 분포는 <표 5-19>과 같다. A형에 비해서 B형에 대한 긍정적 평가가 약해지는 모습은 종합적 의견에서 한층 더 두드러지게 나타났다. ‘매우 긍정적’을 선택한 응답자는 아무도 없었으며, ‘약간 긍정적’을 선택한 응답자의

수는 겨우 3명이었다. ‘약간 부정적’과 ‘매우 부정적’을 선택한 응답자의 수는 각각 7명과 6명에 이른다..

<표 5-18> 참관인 수당을 지급하지 않는 제도(B형)에 대한 종합적 의견을 묻는 문항

종합적으로 평가할 때, B유형이 상대적으로 얼마나 긍정적 혹은 부정적이라고 생각하십니까?

<표 5-19> 참관인 수당을 지급하지 않는 제도(B형)에 대한 종합적 의견의 분포

매우 긍정적	약간 긍정적	약간 부정적	매우 부정적
0	3	7	6

다음으로 선관위가 참관인을 모집하지 않고 오직 정당이나 후보자가 선정한 참관인만으로 투·개표 참관인을 운영하는 방식(C형)에 대한 상대적 선호에 관한 결과들이다. 아울러 정당/후보자 선정 참관인에 대하여 선관위가 수당을 지급하지 않는다. <표 5-20>은 그 제도에 대한 기술을 담고 있으며, <표 5-21>은 상대적 선호의 분포를 보여준다.

<표 5-20> 선관위가 참관인을 모집하지 않는 제도(C형)와 관련된 문항

다음은 C유형입니다.

	대한민국	C형
참관인 자격 획득 없이 일반 시민의 관람 가능	오직 개표 관람만 가능	오직 개표 관람만 가능
정당/후보자가 선정하는 참관인	투·개표 참관 모두에 대해서 선정	투·개표 참관 모두에 대해서 선정
선관위 모집 참관인	정당/후보자가 자신들에게 할당된 참관인 수를 채우지 못할 경우 선관위가 일반 시민들 중 모집	모집하지 않음
참관인의 선거 사무(예: 투표자 명부 확인, 개표)	완전히 배제되고 오직 관찰만 허용	완전히 배제되고 오직 관찰만 허용
참관인에 대한 수당	지급	수당 없음

현재 한국에서 시행되고 있는 제도를 기준으로 볼 때, C유형은 투·개표 참관인 제도 평가의 다섯 기준 각각에 대하여 상대적으로 얼마나 긍정적 혹은 부정적이라고 생각하십니까?

<표 5-21> 선관위가 참관인을 모집하지 않는 제도(C형)와 대한 응답 분포

	매우 긍정적	약간 긍정적	약간 부정적	매우 부정적
투명성	2	7	4	3
불편향성	1	6	6	3
정확성	2	5	7	2
효율성	0	4	9	3
실행가능성	0	2	8	6

응답 분포는 투명성을 제외한 모든 기준에 대해서, 선관위가 참관인을 따로 모집하지 않고 정당과 후보자가 선정한 참관인으로만으로 운영하는 제도(C형)에 대한 부정적 의견이 과반을 넘었다. 그리고 이러한 부정적 의견의 강세는 앞서 살펴본 B형에 비해서도 강화된 것으로 나타난다. ‘약간 부정적’ 혹은 ‘매우 부정적’을 선택한 응답자의 수가 다섯 가지 기준 모두에 대해서 증가했다.

다음으로 선관위가 참관인을 모집하지 않는 제도(C형)에 대한 종합적 의견을 묻는 문항에 대한 응답들의 분포를 보고한다. <표 5-22>는 문항을 나타내며, <표 5-23>은 응답들의 분포를 나타낸다. 앞서 살펴본 결과와 마찬가지로 부정적 의견이 높으며 B형에 비해서도 강하다. ‘약간 부정적’과 ‘매우 부정적’을 선택한 응답자의 수가 각각 5명과 10명이었으며, 이러한 결과는 B형에 비해서 부정적 의견의 강도가 더 높음을 보여준다.

<표 5-22> 선관위가 참관인을 모집하지 않는 제도(C형)와 관한 종합 의견

종합적으로 평가할 때, C유형이 상대적으로 얼마나 긍정적 혹은 부정적이라고 생각하십니까?

<표 5-23> 선관위가 참관인을 모집하지 않는 제도(C형)와 관한 종합 의견의 분포

매우 긍정적	약간 긍정적	약간 부정적	매우 부정적
0	1	5	10

끝으로 D유형에 관한 결과를 보고한다. D유형의 경우 참관인 자격을 부여하

는 시민을 따로 모집/선정하지 않고, 일반 시민들이 자유롭게 관람하는 형태의 제도이다. 선관위가 참관인을 따로 모집하지도 않으며, 정당/후보자가 선정할 수 있는 참관인도 존재하지 않는다. 이 경우 선거사무를 맡길 참관인이 존재하지 않으며 수당을 제공할 필요도 없다.

<표 5-24> 정당/후보자 선정 참관인과 선관위 모집 참관인이 모두 없는 제도(D형)와 관련된 문항

끝으로 D유형입니다.

	대한민국	D형
참관인 자격 획득 없이 일반 시민의 관람 가능	오직 개표 관람만 가능	투·개표 모두 관람 허용
정당/후보자가 선정하는 참관인	투·개표 참관 모두 가능	선정하지 않음
선관위 모집 참관인	정당/후보자가 자신들에게 할당된 참관인 수를 채우지 못할 경우 선관위가 일반 시민들 중 모집	모집하지 않음
참관인의 선거 사무(예: 투표자 명부 확인, 개표)	완전히 배제되고 오직 관찰만 허용	없음
수당	지급	없음

현재 한국에서 시행되고 있는 제도를 기준으로 볼 때, D유형은 투·개표 참관인 제도 평가의 다섯 기준 각각에 대하여 상대적으로 얼마나 긍정적 혹은 부정적이라고 생각하십니까?

<표 5-25> 정당/후보자 선정 참관인과 선관위 모집 참관인이 모두 없는 제도(D형)에 대한 의견 분포

	매우 긍정적	약간 긍정적	약간 부정적	매우 부정적
투명성	2	4	3	7
불편향성	1	4	3	8
정확성	1	2	6	7
효율성	0	2	7	7
실행가능성	0	0	6	10

응답 분포는 D형에 대하여 응답자들이 가장 부정적으로 평가하고 있음을 보여준다. ‘약간 부정적’ 혹은 ‘매우 부정적’을 선택한 응답자의 수가 다른 유형

대비 D형에서 가장 높다. 특히 실행가능성 측면에서 모든 응답자가 부정적 의견을 피력했다. 그리고 이러한 부정적 의견들은 종합적 의견에 관해서도 마찬가지로 관찰된다. <표 5-26>은 D형에 관한 종합적 의견을 묻는 문항이며, <표 5-27>은 응답의 분포를 보여준다. 모든 응답자가 부정적 의견을 피력했으며, ‘매우 부정적’을 선택한 응답자의 수가 12명(75%)에 이르렀다. 종합적 의견에서의 부정적 측면도 다른 유형에 비해서 가장 두드러진다.

<표 5-26> 정당/후보자 선정 참관인과 선관위 모집 참관인이 모두 없는 제도(D형)에 관한 종합적 의견

종합적으로 평가할 때, D유형이 상대적으로 얼마나 긍정적 혹은 부정적이라고 생각하십니까?

<표 5-27> 정당/후보자 선정 참관인과 선관위 모집 참관인이 모두 없는 제도(D형)에 관한 종합 의견의 분포

매우 긍정적	약간 긍정적	약간 부정적	매우 부정적
0	0	4	12

4. 소결

16인의 전문가들에 대한 설문조사 결과는 다음과 같은 점들을 보여준다. 첫째, 연구단이 선정한 평가기준 각각에 대하여 대체로 매우 찬성하고 있다. 특히 투명성, 불편향성, 정확성이라는 세 가지 기준에 대해서는 거의 모든 응답자들이 ‘매우 찬성’을 선택하였다. 둘째, 대체로 전문가들은 현재 시행중인 참관인 제도에 관하여 높은 만족도를 갖고 있다. 투명성, 불편향성, 정확성, 그리고 효율성이라는 네 가지 측면 모두에서 최소 14명 이상이 ‘매우 만족’ 혹은 ‘약간 만족’을 선택하였다. 그리고 시행 중인 투·개표 참관인 제도의 개선에 대해서도 과반 이상이 반대하였다. 셋째, 그럼에도 불구하고 만약 개선을 할 경우, 효율성의 증진을 최우선적으로 고려되어야 한다는 응답이 가장 높았다. 넷째, 미국과 유럽 국가 등에 대한 조사를 통하여 추려진 네 가지 대안적 제도와 현재 한국에서 시행 중인 제도와의 1:1 비교 결과, 유럽에서 시행 중인 방안(A형)에 대한 상대적 선호가 가장 높았다. 미국에서 현재 사용 중인, 다른 세 유형(B, C, D형)의 경우 현재 한국에서 시행 중인 제도에 비해서 대체로 부정적으로 평가되었고 오직 유럽의 유형(A형)만이 상대적 선호가 반반으로 나뉘었다. 다섯째, 전문가들의 평가 내용을 들여다보면 참관인 제도 운영에 들어가는

경제적 비용 이외의 것들을 중요하게 고려하고 있는 것으로 나타난다. 경제적 비용의 감소만으로 효율성의 증진 여부를 판단하지 않는 것으로 나타나며, 제도 개선 과정에서 발생하는 사회적/정치적 비용을 염두에 두고 있는 것으로 보인다.

VI. 결론

지금까지 참관인 제도 평가를 위한 기준을 살펴보았고, 한국에서 현재 시행 중인 참관인 제도 및 해외의 사례도 함께 살펴보았다. 아울러 16인의 전문가를 대상으로 한 설문조사를 시행하였는데, 종합적인 결론은 다음과 같다.

첫째, 한국에서 현재 시행 중인 참관인 제도는 투명성, 불편향성, 정확성, 효율성 측면에서 특별한 개선이 시급하거나 필수적일 정도로 문제가 있지 않다. 미국과 유럽 그 어느 지역에 견주어도 부족하지 않을 정도의 투명성이 보장되고 있으며, 특정 정치적 세력이 투·개표 과정에 대한 참관에서 배제될 정도로 편향적이지 않다. 그리고 집계 상의 오류를 충분히 잡아낼 수 있을 정도로 참관이 포괄적으로 그리고 다양한 단계에서 허용된다는 점에 있어서 정확성에 있어서도 충분하다. 다만, 참관인에게 선거사무의 일부를 맡기고 그에 대한 수당을 지급하는 유럽 국가들에 비해서, 경제적/비용적 비효율성은 존재할 수 있다.

둘째, 전문가들을 대상으로 한 설문조사는 이와 같은 연구단의 평가와 일치한다. 이들은 한국에서 현재 시행 중인 참관인 제도에 대하여 매우 높은 수준의 만족도를 보이고 있으며, 네 가지 평가 기준(투명성, 불편향성, 정확성, 효율성) 각각의 관점에서도 상당히 긍정적으로 평가하고 있다. 그리고 개선의 필요성과 관련해서도 10명(62.5%)가 반대했다. 그럼에도 불구하고 만약 개선을 한다고 할 경우, 효율성을 중심으로 한 개선을 선호하는 응답자의 수(9명, 56.25%)가 가장 많았다.

셋째, 대안적 제도에 대한 상대적 선호 결과 역시 연구단의 평가와 대체로 일치한다. 한국에서 현재 시행 중인 참관인 제도와 네 가지 대안적 제도 각각 사이에서의 상대적 선호를 물어봤을 때, 유럽에서 시행되고 있는 것처럼 참관인에게 선거사무의 일부를 배정하는 대안적 제도(A형)에 대한 상대적 선호가 다른 대안적 제도(미국에서 시행 중인 제도와 유사, B/C/D형)에 대한 상대적 선호보다 높았다. 그러나 유럽형 제도에 대한 상대적 선호 역시 절대적으로 강한 것은 아니라는 점에 주의할 필요가 있다. 즉, 한국에서 현재 시행 중인 제도를 보다 긍정적으로 평가하는 응답자와 유럽형 제도에 대하여 보다 긍정적으로 평가하는 응답자가 정확하게 반반으로 나뉘었다. 그리고 효율성 측면과 관련해서도 ‘약간 부정적’이라고 응답한 전문가의 수가 6명에 이르며, 투명성/불편향성/정확성에 대하여 ‘약간 부정적’이라고 응답한 전문가의 수도 2-4

명 정도 되었다. 이는 선거사무를 배정하는 방식으로 경제적 효율성을 상승시키는 것과는 별개로, 다른 형태의 비효율성이 발생할 수 있음을 우려하는 것이 반영된 결과로 보인다. 그리고 투명성/불편향성/정확성에 대한 부정적 의견은 그 ‘다른 형태의 비효율성’이 선거결과에 대한 불복이나 이의제기 등으로 나타날 가능성이 있음을 염려했기 때문이라고 추정한다.

종합적으로 연구단은 참관인 제도를 개선할 경우 그 방향은 유럽 국가들처럼 참관인에게 선거사무 일부를 맡기고 수당을 지급하는 방식을 제안한다. 다만, 선거사무를 맡김으로서 발생할 수 있는 사회적/정치적 비효율성에 대한 고려가 함께 수반되어야 할 것이며, 이를 완화 및 해소할 수 있는 장치들이 다음과 같이 마련되어야 할 것으로 본다.

첫째, 정확성 등에 대한 영향력이 상대적으로 덜한 업무를 배정한다. 설문조사 참가 전문가들 중 반 정도는 선거사무의 일부를 참관인에게 맡기는 A형이 한국에서 현재 시행 중인 제도에 비해서 효율성이 떨어진다고 지적했는데 이는 그로 인한 사회적/정치적 비효율성이 발생할 것으로 염려되기 때문이며 이와 같은 비효율성은 정확성과 관련되어 있다고 본다. 예를 들어, 당파적 참관인이 의도적으로 실제 투표를 왜곡하는 형태로 집계할 경우 정확성에 있어서 큰 문제를 발생시킬 수 있다. 따라서, 선거사무의 특성을 고려하여 정확성에 대한 영향력이 상대적으로 덜한 업무를 배정하는 것이 적절할 것으로 평가된다. 예를 들어, 투표자 명부 확인의 경우 비교적 객관적으로 확인하기 쉬우며 당파적 논쟁의 여지가 적다. 만약 더 큰 경제적 효율성을 위하여 정확성에 직접적인 영향을 끼칠 가능성이 상대적으로 높은 사무(예를 들어, 집계)를 맡길 필요성이 있을 경우, 교차 검증 방식을 보완하여 의도적 오류를 잡아낼 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 참관인으로서의 경험이 있는 사람들에게만 선거사무를 맡긴다. 투·개표의 복잡성과 중요성을 감안한다면, 전문성이나 경험성에 있어서 일정한 제약을 부과하는 것도 필요하다. 게다가 참관인 경험을 갖는 것이 투·개표 업무에 대한 신뢰성을 회복시킬 수 있다는 많은 사례들(경향신문 2024)은 선거사무를 담당하는 과정에서도 발생할 수 있는 편향성 등을 누그러뜨리는 데에도 도움이 될 것으로 기대된다.

셋째, 선거사무를 맡을 자격이 되는 사람들 중 추첨을 통하여 결정한다. 기존의 참관인에 비하여 선거 결과에 보다 큰 영향을 끼칠 수 있는 선거사무를 맡게 될 경우 이들에 대한 경제적/사회적/정치적 압력 및 유혹이 커질 수 있다. 선거사무 배정의 불확실성을 도입하는 것이 이러한 압력 및 유혹을 줄이는데 기여할 것으로 기대되며, 추첨은 이 목적을 달성하기 위한 적절한 방

법 중 하나로 고려될 수 있다.

넷째, 등록 거주지를 벗어난 지역에 배정한다. 추첨을 통해서 선거사무를 맡게 될 참관인을 선정한다고 하더라도, 추첨을 통해서 뽑힌 참관인에 대한 경제적/사회적/정치적 압력 및 유혹은 여전히 발생할 수 있다. 그리고 이 발생 가능성은 지역 사회와의 연결성으로 인하여 해당 참관인이 자신의 거주 지역의 투표소나 개표소에 배정될 경우에 더욱 클 것으로 예상된다. 따라서, 적어도 선거사무를 맡게될 참관인의 경우 거주 지역이 아닌 곳으로 배정하는 것이 이상의 압력이나 유혹을 약화시키는데 도움이 될 것이다. 또 다른 이유는 선거사무를 맡게된 다른 참관인과의 결탁 가능성도 낮출 수 있다. 등록 거주지에 배정될 경우 다른 참관인과 직간접적으로 연결되어 있을 것이며 이는 조직적으로 선거사무를 왜곡할 가능성을 발생시킨다.

참고문헌

경향신문. 2024.

https://n.news.naver.com/article/032/0003340698?cde=news_edit
(검색일: 2024.12.22)

네덜란드 선거관리위원회. <https://www.kiesraad.nl/>

네덜란드 선거법. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004627/2023-06-20>

법제처 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/>

스페인 선거법. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/19/5/con>

이진철. 2017. “개표절차의 공정성과 선거권의 보장-현재 2013. 8. 29.

2012헌마326 결정-” 『서울대학교 법학』 58권 3호, 119-155.

연합뉴스. 2024. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240329139700001>

(검색일: 2024. 12. 20)

정유영, 김은솔, 강나경, 신재은. 2023. “한국 국제선거참관사업에 대한 평가”

『인문사회21』 14권 3호, 851-864.

조은숙 (2017). “선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안”

『선거연구』 8호, 337-358.

중앙선거관리위원회. 2020. 『제21대 국회의원선거 총람』. 과천: 중앙선거관리위원회.

중앙선거관리위원회. 2024. 『제22대 국회의원선거 총람』. 과천: 중앙선거관리위원회.

중앙선거관리위원회 선거연수원. 2022. 『프랑스 선거법』.

중앙선거관리위원회 선거연수원. 2023. 『스페인 선거법 및 정당법』.

중앙선거관리위원회 홈페이지 <https://nec.go.kr/site/nec/main.do>

중앙선거관리위원회 선거연수원 홈페이지

<https://www.civicedu.go.kr/web/main/newIndex.jsp>

프랑스 선거법.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239

한국경제. 2024. <https://www.hankyung.com/article/202404101289i>

(검색일: 2024. 12.20)

Alvarez, R. Michael, Thad Hall, and Morgan Llewellyn. 2008. “Are Americans Confident Their Ballots Are Counted?” *Journal of*

- Politics* 70(3): 754-66.
- Banducci, Susan A., and Jeffrey A. Karp. (2003). "How Elections Change the Way Citizens View the Political System: Campaigns, Media Effects and Electoral Outcomes in Comparative Perspective." *British Journal of Political Science* 33(3):443-467.
- Birch, Sarah. 2010. "Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout." *Comparative Political Studies* 43 (12): 1601-22.
- Bush, Sarah Sunn, and Lauren Prather. 2017. The Promise and Limits of Election Observers in Building Election Credibility. *Journal of Politics* 79(3): 921-935.
- Bush, Sarah Sunn, & Prather, Lauren. 2018. Who's There? Election Observer Identity and the Local Credibility of Elections. *International Organization*, 72(3): 659-692.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Daxecker, Ursula E. 2012. The Cost of Exposing Cheating: International Election Monitoring, Fraud, and Post-Election Violence in Africa. *Journal of Peace Research* 49(4): 503-516.
- Elklit, Jorgen, and Andrew Reynolds. (2002). "The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda." *Commonwealth and Comparative Politics* 40(2): 86-119.
- Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds. (2005). "Judging Elections and Election Management Quality by Process." *Representation*, 41(3), 189-207.
- Elklit, Jørgen and Palle Svensson. (1997). "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy*, 8(3), 32-46.
- Esplugas-Labatut, Pierre. 2024. Peut-on remunerer les assesseurs des bureaux de vote ?" 『le club des juristes』, 2024년 7월 1일.
- Fernandez, Clara. 2023. "¿Cuanto pagan por estar en una mesa electoral en Barcelona en las elecciones del 23J?" 『METROPOLI』, 2023년 7월 22일.
- Hernandez-Morales, Aitor. 2023. "Vacation 1, Election 0: Spain struggles to staff its polling stations." 『POLITICO』, 2023년 7월 7일.

- Hooghe, Marc, and Dieter Stiers. (2016). "Elections as a Democratic Linkage Mechanism: How Elections Boost Political Trust in a Proportional System." *Electoral Studies* 44: 46-55.
- Hyde, Susan D. 2011. *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hyde, Susan D., and Nikolay Marinov. 2014. Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation. *International Organization* 68(2): 329-359.
- Kelley, Judith G. 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works and Why It Often Fails*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kropf, Martha, JoEllen V. Pope, Mary Jo Shepherd, and Zachary Mohr. (2020). "Making Every Vote Count: The Important Role of Managerial Capacity in Achieving Better Election Administration Outcomes." *Public Administration Review*, 80(5), 733-742.
- Macdonald, Robert and Thomas Molony. 2023. "Can Domestic Observers as Impartial Arbiters? Evidence from Zambia's 2021 Elections" *Democratization* 30(4): 635-653.
- Maire-Info. 2024. "Remunerer des assesseurs dans un bureau de vote : prudence !" 2024년 7월 27일.
- McCombs, Maxwell and Donald L. Shaw. (1972). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Polity Press.
- Norris, Pippa. 2013. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Simpser, Alberto. 2014. *Why Governments and Parties Manipulate Elections: Theory, Practice, and Implications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weimer, David L. and Aidan R. Vining. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Routledge.

2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서
투·개표참관인 제도 개선방안 연구

발행일 : 2024년 12월 23일

발행처 : 중앙선거관리위원회 선거연수원

주 소 : 경기도 수원시 권선구 수인로 126(서문동)

전 화 : (031) 296-8755

※ 이 보고서 내용의 무단 복제를 금함 (비매품)

