

현안분석 2002-8

디지털경제법제⑥

# 우리나라에서의 전자투표와 관련한 현행법제 연구

鄭 在 晁

한국법제연구원

# 우리나라에서의 전자투표와 관련한 현행법제 연구

A Legal Study on the Electronic Voting in Korea

研究者 : 鄭在晁(홍익대 법학과 교수)  
Jeong, Jae-Hwang

2002.

한국법제연구원

# 목 차

제 1 장 연구의 취지와 범위 .....	7
제 2 장 전제적 고찰 .....	11
제 1 절 헌법적 원리와 전자투표 .....	11
1. 국민주권주의 .....	11
2. 전자민주주의, 사이버민주주의 .....	12
3. 기본권보장주의 .....	13
4. 선거의 원칙과 선거사항 법정주의 .....	16
5. 국민대표주의와 직접민주정치 .....	18
6. 의회주의와 의사공개의 원칙 .....	19
제 2 절 전자투표의 개념 .....	20
1. '투표'의 개념 .....	20
2. '전자'의 개념과 광의와 협의의 전자투표 .....	21
제 3 절 광의(廣義)의 전자투표의 유형 .....	23
제 4 절 전자투표제의 효용성에 대한 논의 .....	24
1. 견해대립-주로 인터넷투표를 둘러싼 견해대립 .....	24
2. 전자투표제의 기능 내지 장점 .....	25
3. 전자투표제의 문제점 .....	28
4. 전자투표와 선거비용의 문제 .....	31
5. 전자투표와 투표참여율의 문제 .....	31
제 5 절 법체계상의 검토 .....	32

제 3 장 개별 영역별 검토 .....	35
제 1 절 국민투표제도와 전자투표제 .....	35
1. 국민투표의 기능·한계 및 국민투표에서의 전자투표의 효용성 문제 .....	35
2. 국민투표의 사유 .....	36
3. 현행 국민투표법상의 전자투표의 실시가능성 문제 .....	36
4. 국민투표에서의 전자투표의 방식 문제 .....	36
5. 국민투표의 보완책의 모색 .....	37
제 2 절 공직선거와 전자투표 .....	39
1. 현행 공직선거 및 선거부정방지법에서의 전자투표에 관한 규정과 원칙 .....	39
2. 전자투표실시에 대한 홍보의 의무화 .....	40
3. 전자투표제의 방식과 절차 .....	40
4. 진척상황 .....	48
5. 현행 법규정에 대한 검토 .....	49
6. 공직선거에서의 전자투표제도의 구체적 방법·절차의 설정에 있어서의 고려 사항 .....	56
제 3 절 국회에서의 전자투표제도 .....	58
1. 의회주의의 원리와 국회에서의 표결의 의미 .....	58
2. 국회에서의 표결의 방식 .....	69
3. 표결의 공개성 .....	76
4. 전자투표 .....	77
제 4 절 정당의 공직선거후보자 등의 선출과 전자투표 .....	87
1. '공직선거 및 선거부정방지법' 및 정당법의 규정 .....	88
2. 실제사례 .....	88

제 5 절 지방자치와 전자투표 .....	94
1. 지방의회의 전자투표 .....	94
2. 주민투표와 전자투표 .....	95
 제 4 장 결 론-전반적 평가와 전망 .....	 99
참고문헌 .....	103

## 제 1 장 연구의 취지와 범위

과학의 발달과 컴퓨터 등 전자적 기술의 발달은 인간사회의 일상생활에 여러모로 영향을 미치고 있다. 특히 인터넷 등의 발달이 국민의 정치적 표현활동을 더욱 용이하게 하고 다양한 방식으로 전개되도록 하는 변화를 가져왔다고 볼 것이다.

국민의 정치적 활동 중 중요한 활동은 물론 선거 등을 통한 주권의 직접적 행사라고 할 것인데 오늘날 인터넷에 의한 선거운동 등이 행해지고 있다. 또한 선거를 통에서의 투표제도는 한 사회집단에서의 의사를 결정하는 절차를 의미하는데 이 투표제도의 방식으로서 전자투표제도의 실시가 논의되고 있고 실제 적용되는 예들이 있다.

전자투표는 당장 투·개표사무의 축소와 간소화, 그리고 신속성 등을 가져올 수 있을 것이고 선거 통에서의 여건에 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 전자적 방식에 의한 투표는 투표행위의 편의성 등의 개선을 이룰 수 있을 것으로 기대되어 왔고 이를 통하여 참정권, 알 권리 등 국민의 기본권을 신장시킬 수 있는 제도로써 검토, 연구되고 있다.

전자적 투표방식의 채택과 시행에 앞서서 여러 가지 사항들이 고려되고 검토되어야 할 것이다. 먼저 전자투표의 개념을 어떻게 설정할 것인지 하는 문제가 논의되어 그 개념이 뚜렷해짐으로써 그것에 적용하는 법적 제도의 정비를 위한 방안이 모색될 수 있을 것이다. 또한 국민의 기본권보장의 확장에 실제적으로 효율성을 가지는 전자투표제도가 무엇인지, 그리고 그 이전에 전자적 투표의 기대되는 효율성이 실제적인 것인지에 대해서도 재검토가 필요할 것이다. 또한 효과적인 전자투표를 뒷받침하기 위해서는 법적 제도는 어떠한가 할 것이고 그 시행에 있어서 법적으로 고려되어야 할 사항들에 대해 논의되어야 할 것이다.

이러한 논의를 함에 있어서 기본지침으로서 먼저 전자투표제도에 관한 헌법적 기초를 살펴볼 필요가 있다고 할 것이다. 전자투표제는 그 동안 이른바 전자민주주의제도의 일환으로 다루어져 오기도 하여 전자민주주의의 현실문제에서 전자투표제를 조명할 필요도 있을 것이다. 이에 관해

서는 선행연구들이 없지 않다. 그런데 법적인 측면에서의 민주주의의 문제는 헌법적 과제라고 볼 것이므로 본 연구에서는 전자투표제에 관한 헌법적 원리의 문제에 대한 고찰을 해보는 것은 그러한 문제를 조명하는 연구의 일환으로서의 의미를 가진다고도 볼 것이다.

그 동안 국내에서는 전자투표에 관한 연구로서는 전자투표제의 기술적 보안문제 등에 대한 연구가 많이 이루어진 반면에 전자투표제가 법적인 측면에서 가지는 문제들에 관하여 법리적 측면에서 전자투표제가 검토된 연구는 찾아보기 힘들었다.<sup>1)</sup> 바로 이 점 때문에 본 연구가 기획되었다.

그런데 현재 우리나라에서는 공직선거에서 앞으로 전자투표제를 시행할 경우를 위한 법적 근거를 마련하였고 국회에서의 전자투표에 의한 표결제도가 실시되고 있으며 그 외 국민투표, 주민투표 등에서의 앞으로의 실시를 위한 논의가 가능하다. 그럼에도 그 동안 전자투표제에 관한 우리 법제의 현황에 대한 연구가 드물었다. 따라서 현행 우리나라의 실정법상에서 전자투표제의 현황과 전자투표제에 대한 현재의 논의를 먼저 살펴보는 연구부터 시작함이 필요하다고 할 것이다. 그리하여 본 연구에서는 전자투표제에 관련된 이러한 현행 법제도와 그 현황을 고찰하고 그 외 가능한 논의를 해보되 문제점에 대해서는 주로 현행 법제도의 현황에서 나타나는 문제점에 대해서만 살펴보고자 한다. 이러한 연구는 선행연구로서 우리나라에서의 앞으로의 전자투표제의 확대정착 및 개선을 위한 방안들을 모색하는 후속연구에 기여하기 위한 목적을 가지는 것이기도 하다.

이하에서는 먼저 검토의 전제로서 전자투표제를 헌법적 원리에 비추어 보고, 전자투표의 개념·기능 등에 대해 살펴보고자 한다. 다음으로, 우리 법체계상의 검토를 해보고, 개별적 검토로서 전자투표가 실시되고 있

1) 그리고 전자민주주의에 관한 연구논문에서 전자민주주의를 구현하기 위한 제도들을 개관하는 정도에서, 그리고 그 제도의 하나로서 전자투표가 언급되는 경우가 있었고, 미국의 전자투표에 대한 연구가 있었다(미국의 전자투표에 대한 연구로서, 임지봉, "전자투표에 관한 법제 정비에 대한 연구", 전자정부 구현을 위한 법제 동향과 과제, 한국법제연구원 워크샵, 2000.10.24.16쪽 이하 참조). 우리나라에서의 전자투표제를 집중적인 대상으로 하여 그 현황을 법리적 측면에서 분석한 연구의 예는 극히 드물었다고 할 것이다. 그러한 점에서 극히 최근인 2002년 3월 29일 한국법제연구원이 주최한 "전자투표와 관련한 법적 과제"라는 제목으로 이루어진 워크샵은 그 점에서 매우 의미있는 연구활동이었다고 할 것이다.

는 영역에서의 현황을 고찰해보며, 또한 전자투표제가 실시되고 있지는 않으나 실시가능성이나 필요성이 있는 영역에서 전자투표제에 대해 논의를 해보고자 한다.

그 동안 전자투표 자체에 대한 직접적인 판례들을 찾아보기 어려웠다. 그러나 기존의 판례들 중에 전자투표제에 관련성을 가지고 있거나 또는 시사점을 줄 수 있는 것이 없지 않다. 본 연구에서는 관련되는 부분에서 이러한 판례들에 대해서도 가능한 한 함께 살펴보고자 한다.

한편 개별 영역들 중 예를 들어 국회에서의 전자투표 등에 관해서는 프랑스가 전자투표제를 비교적 일찍부터 시행해오고 있는 국가이어서 참조의 의미가 있다고 생각되어 우리 제도와의 비교 및 우리제도에 대한 평가를 위하여 프랑스 의회에서의 전자투표제도를 비교법적으로 함께 살펴보고자 한다.





## 제 2 장 전제적 고찰

현재 우리나라에서의 전자투표의 구체적 현황을 살펴보기 이전에 그 지침 내지는 전제로서 전자투표제를 헌법적 원리에 비추어 보고, 전자투표의 개념, 그 효용성 등에 대해 먼저 살펴보고자 한다.

### 제 1 절 헌법적 원리와 전자투표

전자투표제가 헌법적 원리에 비추어 가지는 의미 등을 먼저 살펴볼 필요가 있다고 할 것이다. 이는 전자투표제가 헌법적 원리의 구현에 더욱 기여하는 제도라면 그만큼 더 정당성을 가질 것이라는 점에서 그 기여가 능성을 살펴볼 필요가 있을 것이기 때문이고 또한 전자투표제가 헌법적 원리들에 부합된다면 그 헌법적 원리들을 보다 진전시키기 위한 전자투표 제도는 어떠한지 할 것인지를 고찰하기 위한 지침으로서도 이를 파악할 필요가 있기 때문이기도 하다.

#### 1. 국민주권주의

우리 헌법 제1조 제2항은 “대한민국의 主權은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라고 하여 국민주권주의를 명시하고 있다. 주권자인 국민의 주권행사는 공직자의 선출에서의 투표나 국민표결(국민투표) 등을 통하여 이루어진다.

이러한 투표나 표결이 보다 편리하고도 쉽게 자주 이루어질 수 있다면 국민주권주의의 구현이 보다 더 잘 이루어질 것은 물론이다. 따라서 전자적 방법의 활용으로 투표가 보다 편리하게 이루어짐으로써 이러한 주권행사가 보다 용이하게 이루어질 수 있다면 전자투표제가 국민주권주의의 구현에 보다 더 많이 이바지하게 될 것임은 물론이다.

또한 전자투표로 투표에서의 시간과 인력의 감축을 가져와 더 많은 횟수의 투표가 실시될 수 있다면 더 많은 참여민주주의 실현이 이루어질 가능성과 여지를 더 많이 생길 수 있을 것이다.

국민이 자신의 의사를 보다 간편한 방식으로 자주 표현할 수 있는 기회를 가지는 것은 국민주권주의를 실질화하는 데 기여하는 것임은 물론이다. 전자적 방식에 의한 투표로 그 절차나 방식이 편리해지고 그 횟수를 늘릴 수 있다면 실질적 국민주권주의의 실현에 이바지하게 될 것이다.

## 2. 전자민주주의, 사이버민주주의

오늘날 전자적 기술의 발달로 인한 이른바 전자민주주의, 사이버공간에서의 민주주의 등에 대한 논의가 많다. 현대사회에서는 인터넷 등 전자적 방식의 활용으로 의사교환에서의 간편성과 신속성이 더 많이 확보되어 보다 능동적인 시민이라면 政黨 등에 의한 피동적일 수 있고 일방적일 수도 있는 의사의 개진보다는 자신의 보다 적극적이고 직접적인 의사를 표현할 기회를 더 많이 가질 수 있다고도 볼 것이다. 전자투표제도도 이러한 전자민주주의를 구현하기 위한 한 제도라고 파악되고 있기도 하다.

인터넷 등에 의한 민주주의의 발달에 대한 논의가 이루어지면서 근래에 나타나고 있는 여러 민주주의의 유형에 대한 개념설정이나 전자민주주의, 사이버민주주의 등 그 용어들에 대한 개념정의가 그리 선명하지는 못하다고 보여지고 아직까지 뚜렷하게 정리가 되고 있지는 않다고 볼 것이다. 사실 사이버공간에서 전자적 방식이나 매체에 의해 이루어지는 정치적 표현행위가 다른 정치적 표현행위와 어떠한 차이가 있는지, 그러한 차이가 민주주의의 본질에 있어서도 차이를 가져오게 하는 것인지 하는 등의 보다 근본적이라고 할 수 있는 문제들이 제기되기도 한다.

한편 정치적인 견해의 형성 등에 있어서 자신의 판단력이 확립되어 있지 않거나 판단력의 형성에 있어서 오히려 인터넷 등에 의한 정보의 양산으로 인하여 체계적인 형성이 되지 않거나 정보의 홍수로 인한 판단력이 흐려질 수 있는, 아니면 정보의 홍수로 인하여 정보에 대한 가치를 제대로 인식하지 못하거나 무감각하게 받아들인다면 판단력에 충분한 신뢰를 주지 못할 경우도 있을 것이다.

### 3. 기본권보장주의

우리 현행헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 基本的人權을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정하고 있고 이하 조문에서 여러 기본권들을 명시하고 있기도 하다. 전자투표가 국민의 기본권을 보장하는 데 기여할 수 있도록 제도적 모색이 이루어져야 할 것이다.

#### (1) 참정권과 전자투표

우리 현행헌법 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”라고 규정하고 있고 헌법 제25조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 公務擔任權을 가진다”라고 규정하고 있다.

투표권 등의 참정권이 국민의 중요한 기본권에 속함은 물론이고 이러한 투표권의 행사를 보다 편리하게 하고 선거나 투표의 실시가 보다 용이하여져 선거나 투표의 실시가 늘어난다면 국민참여의 기회가 확대될 수 있어 참정권을 더욱 신장시킬 수도 있을 것이다.

투표를 전자적 방식에 의하여 행하도록 함으로써 투표의 용이성을 가져온다면 국민의 참정권적인 기본권의 보장을 더욱 확대하고 현실화하는 데 긍정적인 효과를 가져올 수 있을 것이다. 단순히 형식만 전자적 투표 제도가 아니라 이러한 효과가 실제로 나타나게 할 수 있는 전자적 투표 방식이 모색되어야 할 것이다.

#### (2) 국민의 '알 권리'를 위한 전자투표

국민의 대표자인 국회의원이 책임 있고 국민의 의사에 부합되는 의정활동을 수행하고 있는지에 대하여 국민이 이를 알고 검토하기 위하여 그 표결이 공개될 것을 요구한다면 기록표결이 필요할 것이다. 그런데 전자투표가 기록표결의 시행을 용이하게 하므로 국회에서의 전자투표의 실시는 국민의 알 권리의 신장에 긍정적인 효과를 가져오게 할 수 있다.

이처럼 기록표결을 쉽게 하여 전자투표가 국민의 알 권리의 보장에 기여하는데 다른 한편으로 공개가 된다는 것 자체만이 아니라 전자투표에 의해 보다 투표결과를 신속히 알 수 있게 할 수 있다면 그러한 점에서도 전자투표는 국민의 알 권리의 보다 나은 보장에 효과적일 수 있다고도 할 것이다.

우리나라에서는 알 권리가 헌법적 근거를 가지는 권리라는 점에 대해서는 확설과 판례가 긍정적이는데 그 헌법적 근거가 무엇인지 하는 문제를 둘러싸고는 논란이 없지 않다. 현행 우리 헌법에는 정보에 대한 자기결정권이나 '알 권리'에 관하여 직접적으로 명시하고 있는 규정이 없다.

확설상으로는 알 권리의 헌법적 근거를 헌법 제10조에서 찾는 견해,<sup>2)</sup> 헌법 제21조에서 찾는 견해,<sup>3)</sup> 헌법 제21조 제1항(표현의 자유), 제1조(국민주권의 원리), 제10조(인간의 존엄성 존중과 행복추구권), 제34조 제1항(인간다운 생활을 할 권리) 등에서 찾는 견해<sup>4)</sup> 등으로 나누어지고 있다.

헌법재판소는 초기의 판례에서는 '알 권리'가 헌법 제10조 등과도 관련이 있음을 밝히기도 하였으나<sup>5)</sup> 대체적으로 언론·출판의 자유규정인 헌법 제21조를 더 자주 그 근거로 내세우는 것이 헌법재판소판례의 경향이 다. 헌법재판소는 알 권리를 가급적 널리 인정하여야 할 것으로 해석하는 것이 "헌법 제21조에 규정된 표현의 자유의 한 내용인 국민의 '알 권리'를 충실히 보호하는 것이라고 할 것이며 이는 국민주권주의(헌법 제1조), 인간의 존엄과 가치(제10조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항)도 아울러 신장시키는 결과가 된다"라고 본다.

2) 김철수, 헌법학개론, 제14전정신판, 박영사, 2002, 656쪽.

3) 허영, 한국헌법론, 신정13판, 2000, 516쪽.

4) 권영성, 헌법학원론, 보정판, 법문사, 2001, 469쪽.

5) "청구인의 자기에게 정당한 이해관계가 있는 정부 보유 정보의 개시(開示) 요구에 대하여 행정청이 아무런 검토 없이 불응하였다면 이는 청구인이 갖는 헌법 제21조에 규정된 언론·출판의 자유 또는 표현의 자유의 한 내용인 '알 권리'를 침해한 것이라 할 수 있으며, 그 이외에도 자유민주주의 국가에서 국민주권을 실현하는 핵심이 되는 기본권이라는 점에서 국민주권주의(제1조), 각 개인의 지식의 연마, 인격의 도야에는 가급적 많은 정보에 접할 수 있어야 한다는 의미에서 인간으로서의 존엄과 가치(제10조) 및 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항)와 관련이 있다 할 것이다"(헌재 1989. 9. 4. 선고, 88헌마22, 공권력에 의한 재산권침해에 대한 헌법소원, 헌재판례집 제1권, 189~190쪽 참조).

## (3) 私的 사상의 보호, 통신의 비밀

우리 헌법 제17조는 “모든 국민은 私生活의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”라고 규정하고 있다. 현재의 국회의원선거 등 국민이 임하는 공직선거에서의 기존의 종이투표의 경우에는 누가 어느 후보에 투표했는지를 알 수 없게 되어 있어서 익명성이 보장된다. 전자투표의 경우에는 컴퓨터에 의한 기록과 보존의 가능성이 있다. 어느 후보, 어느 정당을 지지하는지는 투표인의 성향을 보여주기도 한다. 따라서 투표행위를 통하여 대표자를 선출하는 과정 자체는 공적 기능이긴 하나 그러한 투표행위를 함에 있어서 투표인이 자신이 행한 투표의 내용이 다른 사람들에게 알려질 경우에 자신의 정치적 성향이라는, 투표인이 사적인 영역으로서 공개되어서는 안된다고 생각하는 영역에 대한 공개로서 그것에 대한 침해가 될 수 있을 것이다. 투표인이 어느 후보, 어느 정당, 어느 정책을 지지하였는지를 전자투표의 기록가능성으로 밝혀질 가능성이 있다면 그것에 대한 대비책이 마련되어야 할 것이다.

우리 헌법 제18조는 “모든 국민은 通信의 비밀을 침해받지 아니한다”라고 규정하고 있다. 인터넷 등을 통한 전자투표가 이루어질 경우 그 보안이 완벽하지 않다면 통신의 비밀의 침해 문제가 발생하게 된다.

한편 국회에서의 전자표결은 오히려 기록표결로서 어느 의원이 어느 정책을 지지하였는지 등에 대해 국민의 알 권리를 보장하고 의원들의 소신표결을 이끌어내기 위한 것이라는 점에서 사생활의 비밀 문제가 아니라 의사의 공개라는 방향에서 이루어지는 제도라고 할 것이다.

## (4) 정치적 사상의 자유

우리 헌법 제21조 제1항은 “모든 國民은 言論·出版의 自由와 集會·結社의 自由를 가진다”라고 규정하고 있다. 투표를 통하여 정치적 의사의 표현이 이루어질 수 있으므로 전자투표라는 방식이 사상표현의 자유의 행사방법에 영향을 미칠 수도 있다.

#### 4. 선거의 원칙과 선거사항 법정주의

우리 헌법 제41조 제1항은 “국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다”라고 규정하고 있고 제67조 제1항은 “대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다”라고 규정하고 있다. 학자들은 이에 자유선거의 원칙을 덧붙여 선거의 5대 원칙이 설정되어 있다고 본다.

선거에 있어서의 전자투표의 실시에 있어서도 이러한 헌법상의 선거원칙이 구현되어야 함은 물론이다. 보통·평등·직접·비밀·자유선거의 원칙 중 전자투표와의 관련성을 고려하건대 거론될 가능성이 가장 많은 원칙은 비밀선거의 원칙이 아닌가 한다. 전자적 방식에 의한 투표에서 그 투표과정이나 전달과정, 입력과정에서 비밀성, 익명성의 보장에 문제가 있을 수 있을 것인데 그 보안에 확신을 가질 수 있느냐에 따라 그 실제의 채택여부가 달려 있기 때문이다. 투표의 집계는 전자적 방식에 이루어지는 전자투표의 경우에 그 집계의 용이성 등으로 인해 누설도 쉬울 가능성이 있는데 집계가 도중에 누설될 경우에 아직 투표에 임하지 않은 선거인들의 심리에 영향을 미칠 수도 있다.

직접선거의 원칙도 전자투표에서 그 구현이 중요한 문제로 부각될 수 있겠다. 우리 헌법재판소는 “직접선거의 원칙은 선거결과가 선거권자의 투표에 의하여 직접 결정될 것을 요구하는 원칙이다. 국회의원선거와 관련하여 보면, 국회의원의 선출이나 정당의 의석획득이 중간선거인이나 정당 등에 의하여 이루어지지 않고 선거권자의 의사에 따라 직접 이루어져야 함을 의미한다”라고 밝히고 있다.<sup>6)</sup> 인터넷에 의한 거소투표 등이 아닌 투표소에 투표인이 와서 행하는 전자투표의 경우에는 투표소에서의 신원확인 등이 비교적 힘들지 않거나 기존의 종이투표의 경우와 크게 다르지 않을 것이다. 반면에 직접선거의 원칙과 관련하여 인터넷에 의한 온라인(on-line) 투표의 경우에 온라인상에서 투표를 하는 사람이 투표권을

6) 헌재 2001.7.19. 선고, 2000헌마91·112·134(병합), 공직선거 및 선거부정방지법 제146조 제2항 위헌확인, 공직선거 및 선거부정방지법 제56조 등 위헌확인, 공직선거 및 선거부정방지법 제189조 위헌확인, 헌재판례집 제13권 2집, 95~96쪽.

정당하게 가지는 본인인지에 대한 인증이 중요한 문제로 부각된다고 하겠다. 인터넷에 의한 전자투표를 실시할 경우를 대비하여 신원확인 방법으로서 여러 가지 방법들이 제시되고 있으나 현재 완전히 신뢰감을 부여하지는 못하고 있다고 볼 것이고 이 때문에 인터넷에 의한 투표의 도입이 주저되고 있기도 하다.

자유선거의 원칙도 전자투표에서 그 실현의 보장이 문제될 수 있다. 투표소에서의 투표에 있어서는 투표감독이 이루어지는 데 비하여 투표소 외의 장소에서의 인터넷 전자투표에 있어서는 투표의 강제, 투표에 대한 압력이 은밀히 이루어질 가능성이 더 있을 수 있다고 지적되기도 한다. 또한 투표의 매수가 투표소 외에서의 전자투표에서는 더 쉽게 이루어질 가능성이 있을 수 있다고 보기도 한다.

헌법 제41조 제3항은 “국회의원의 選舉區와 比例代表制 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 규정하고, 제67조 제5항은 “대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 규정하여 선거제도에 관한 法定主義를 취하여 법률에 그 구체적 사항의 설정을 위임하고 있다. 따라서 전자투표를 도입할 것인가, 도입하면 어떠한 방식으로 할 것인가 하는 중요 문제들도 법률로 정하여지게 될 것이다.

따라서 투표방식에 대한 선택에 있어서 입법형성권이 인정된다고 볼 것이다. 그러나 그 형성권에도 헌법상의 원칙, 예컨대 비례원칙이나 평등원칙 등을 준수하여야 하는 한계가 설정된다고 보아야 한다. 우리 헌법재판소는 헌법 제41조 제3항의 규정에 의해서 “선거제도와 선거구의 획정에 관한 구체적 결정을 국회의 재량에 맡기고 있다”라고 보면서도 그 입법재량에도 한계가 있다고 본다. 즉 헌법재판소는 선거구획정 문제에 관하여, 이 문제에 대해서는 국회의 광범한 재량이 인정된다고 하여도, 선거구획정이 헌법적 통제로부터 자유로울 수는 없으므로, 그 재량에는 평등선거의 실현이라는 헌법적 요청에 의하여 일정한 한계가 있을 수밖에 없다고 본다.<sup>7)</sup>

7) 헌재 2001.10.25. 선고, 2000헌마92·240(병합), 공직선거 및 선거부정방지법(별표1) ‘국회의원지역선거구구역표’ 위헌확인, 헌법불합치결정, 헌재판례집 제13권 2집, 510쪽.



### 5. 국민대표주의와 직접민주정치

직접민주정치와 간접민주정치의 이론적 논의를 떠나서 현실적으로 국토와 인구의 한계 때문에 간접민주정치원리, 국민대표주의에 의해 국가권력이 조직되고 행사된다.<sup>8)</sup> 즉 국민대표주의 국민은 자신의 대표자를 선출하여 국가의 의사를 결정하게 하고 국가권력을 행사하게 한다.

이러한 국민대표주의에서의 의사결정의 절차인 투표에 있어서 전자투표제가 보다 능률적인 국민대표주의의 구현에 이바지할 수 있는 수단이 될 수 있기도 하다고 본다.

오늘날 국민대표주의의 문제점들이 지적되고 있다. 국민의 다양한 의사가 제대로 수렴되지 못하고 국민대표자가 일부의 의사만을 반영하거나 국민의 의사가 왜곡되기도 한다고 본다.

이처럼 간접민주정치의 한계가 지적되면서 국민의 의사가 직접 표현될 수 있도록 하는 국민투표 등의 직접민주제가 가미되고 있다. 직접민주제는 주로 국민의 투표로 의사표시가 이루어지는 과정으로 실현될 것이므로 투표절차나 방식의 편리성이 더해짐에 따라 직접민주제의 실시도 수월해질 가능성이 커질 것이다. 또한 국민이 직접 의사표시를 행할 수 있는 기회를 가능한 한 많이 부여하는 것이 필요할 것이라고 본다. 그런데 자주 투표를 실시하기에는 현재의 투표제도로서는 적지 않은 비용이 소요된다. 인터넷투표가 그 비용을 줄일 수 있다면 보다 자주 투표가 이루어져 국민이 직접적으로 의사를 표명할 기회를 더 많이 부여할 수 있고 국민의 의사가 국정에 반영될 가능성이 더 많아질 수 있을 것이다.

그러나 오늘날 직접민주제의 한계도 지적되고 있다. 직접민주제도의 하나인 국민투표(표결)에 대해서는 국민들에게 다양한 의사가 수렴되고 반

8) 종래 우리나라 헌법학계에서는 국가권력의 조직과 행사에 관한 헌법적 원리를 '통치구조' 내지 '통치기구'라는 용어하에서 다루어 왔으나 그 용어가 현대에 적절하지 않다는 점을 고려하여 가능하면 국가권력의 조직·행사라는 용어를 사용하고자 한다. 이러한 지적으로 拙著, 헌법관례와 행정실무, 제2판, 법영사, 2002, 3쪽; 拙稿, 헌법학교육의 방법론-무엇을 어떻게 교육할 것인가?-, 법학방법론, 연세대학교 법학연구소 주최 학술 심포지움, 2002.5.25., 법학연구, 제12권 제2호, 연세대학교 법학연구소 간, 2002.6., 9쪽 주 3) 참조.

영되어 합리적 의사를 찾는 기회를 주는 것이 아니라 일도 양단적인 선택만을 요구할 수도 있다는 것이다. 표결 이전에 토론 등의 장이 충분히 마련되어 국민들이 표결대상의 문제에 대하여 충분한 인식을 가지고 의사의 형성과 교환이 활발히 이루어진 다음에 표결에 들어갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

전자적 방법에 의한 투표가 기록투표를 쉽게 하여 국민대표자의 국민에 대한 책임성을 제고하게 할 수 있을 것으로 본다. 즉 의회에서의 표결 결과에 대한 기록과 그 공표가 국민대표자인 의회구성원들이 국민에 대한 의식을 더욱 강하게 가지게 하여 국민대표자의 국민에 대한 책임성을 제고시키는 데에 기여하게 한다면 기록표결의 실시에 더 유용하게 활용될 수 있고 기록표결을 용이하게 하는 전자투표제가 국민대표자의 책임성을 구현하는 데 이바지할 수도 있을 것이다.

또한 각 정당에서 공직선거후보자를 선출하는 단계에서부터 국민이 참여함으로써 정당이 그 동안 정당수뇌부의 일방적인 결정으로 후보자가 정해지던 추천제도가 변화될 수 있고 정당의 민주화를 가져오게 할 수 있다. 그런데 국민의 참여가 보다 현실적으로 이루어지기 위해서는 정당의 공직선거후보자 경선을 위한 투표에 국민이 손쉬운 방법으로 참여할 수 있어야 할 것인데 이를 위하여 인터넷 등의 전자적 방식에 의한 참여방법이 필요할 것이고 전자투표가 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

## 6. 의회주의와 의사공개 원칙

다양한 국민의 의사를 수렴하여 다원주의를 실현하고 토론과 설득을 통한 다수결로 국가의 합리적 의사를 도출하여야 함이 의회주의의 원리이다. 의회주의를 실현하기 위한 민주적 의사과정이 다수결로 마무리되는 데 이러한 과정이 공개됨으로써 의회의사과정과 표결과정의 투명성이 강화될 수 있다고 본다. 이러한 표결과정과 기록표결을 위한 전자투표는 따라서 의회주의의 원리와 국회의 의사공개 원칙(헌법 제50조)을 보다 더 효율적으로 구현하는 수단이 된다고 볼 것이다.

## 제 2 절 전자투표의 개념

현재 우리나라에서는 '전자투표'에 관한 일반적인 법률이 없고 이를 직접적으로 개념정의하고 있는 규정을 찾아보기는 어렵다. 학설이론상으로도 전자투표에 대한 일의적인 개념이 정립되어 있지 않다.

전자투표의 개념은 어떠한 기준에 따라 또는 어떠한 기능을 두고 볼 것인가에 따라 넓게 또는 좁게 정의될 수 있을 것이다.

전자투표의 개념을 살피기 위해서는 먼저 '투표'와 '전자'의 개념이 파악되고 그 범위가 설정될 필요가 있지 않을까 한다.

### 1. '투표'의 개념

국어사전에 따르면 '투표'란 "선거 또는 어떤 일을 의결할 때 등에 소정의 표지에 자기가 뽑고 싶은 사람의 이름이나 찬반의 의견 따위를 기입하여 지정된 함 따위에 넣음, 또는 그 일"이라고 정의되고 있다.<sup>9)</sup> 이 정의에 따르면 투표행위는 공직자의 선출 등을 위한 선택의 행위 뿐 아니라 어느 정책에 대한 결정을 위한 찬반 등을 표시하는 행위 등을 포함하기도 한다고 볼 것이다. 그런데 이 정의에서는 종이에 기입하는 전통적 방식을 염두에 두고 있긴 한데 전자투표에서는 그 방식이 다를 수 있으므로 '투표'라는 행위에 초점을 맞추어야 할 것이고 투표라는 행위는 공직자 등의 선출을 위한 선택행위 뿐 아니라 어떤 사항에 대한 찬반 등의 의사표시행위도 포함하는 개념이라는 점이 전자투표에서의 '투표'의 개념을 파악함에 있어서 주로 고려되어야 하지 않을까 한다.

요컨대 전자투표에서의 투표의 개념도 기존의 종이투표에서와 같이 대표자의 선출 등을 위한 의사표시 뿐 아니라 어떠한 정책의 결정을 위한 찬반의 표시를 하는 행위도 포함하는 것이라고 볼 것이다. 따라서 전자투표에 관하여 고찰하는 본 연구에서도 공직자의 선출을 위한 투표행위 뿐 아니라 국민투표와 같은 의사결정행위, 그리고 국회에서의 정책선택, 의결을 위한 표결의 행위도 포함하여 그 고찰대상으로 한다.

9) 동아 참 국어사전(이기문, 임흥빈 감수), 동아출판, 1995, 1335쪽.

## 2. '전자'의 개념과 廣義와 狹義의 전자투표

### (1) '전자'의 개념-전자문서 등의 용어에 대한 타 법률의 定義에의 참조

'전자투표'에서의 '전자'의 의미에 대하여 일반적으로 그리고 직접적으로 정의하고 있는 현행규정은 찾아보기 어렵다.

'전자'라는 용어가 들어가 있는 기존의 용어들을 현행법에서 살펴보고 거기서 유추해볼 수도 있겠다. '전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률' 제1조는 "이 법은 행정업무의 전자적 처리를 위한 기본원칙·절차 및 추진방법 등을 규정함으로써 전자정부의 구현을 위한 사업을 촉진시키고, 행정기관의 생산성·투명성 및 민주성을 높여 지식정보화시대의 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다"라고 그 입법목적을 밝히고 있고, 동법에서 사용하고 있는 용어들을 정의하고 있는 제2조는 제1호에서 '전자정부를 "정보기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호간 또는 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부"라고 정의하고 동조 제5호는 '전자문서'라 함은 "컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송·수신 또는 저장되는 정보"를 말한다고 정의하고 있다.

'정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률' 제2조 제1항 제5호는 '전자문서'라 함은 "컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송·수신 또는 저장된 문서형식의 자료로서 표준화된 것을 말한다"라고 정의하고 있다. 사무관리규정(대통령령) 제3조 제7호도 비슷하게 '전자문서'라 함은 "컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성, 송·수신 또는 저장된 문서를 말한다"라고 규정하고 있다.

### (2) 광의(廣義)의 전자투표

결국 위 법규정들에서 의미하는 전자란 말의 의미는 정보기술의 활용, 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의한 송·수신 또는 저장이란 과

정을 내포하는 것으로 보인다. 송·수신 외에 저장이란 과정도 내포하는 의미라면 이는 보다 넓은 의미의 전자투표를 상정할 수 있게 한다.

즉 투표소 외에서 컴퓨터 네트워크, 인터넷 등을 통한 전송에 의한 투표 뿐 아니라 정해진 일정한 투표소에서의 투표를 하되 인터넷에 의한 투표를 하도록 하는 경우나 또는 투표소에서의 오프라인(off-line)상 투표이긴 하나 개표, 집계, 신속성을 위하여 컴퓨터에 의해 투표가 이루어지는 투표 또는 그 외 전자적 처리과정이 개입하는 투표를 폭넓게 포함하여 전자투표라고 볼 수 있을 것이다.

### (3) 협의(狹義)의 전자투표

협의로 전자투표를 정의하려는 경우는 위의 광의의 전자투표 속에 포함되는 여러 방식들 중 어느 하나를 전자투표로 보는 경우라고 할 것이다. 즉 지정된 투표소가 아닌 거소 등의 원거리에서의 인터넷에 의한 투표, 투표소에서의 인터넷투표, 투표소에서의 오프라인 투표(여기에도 여러 방식이 있을 수 있다) 등의 방식들 중에 어느 한 방식의 투표방식만을 전자투표로 보려는 견해가 전자투표를 협의로 보려는 견해라고 할 것이다.

암호학 분야에서는 전자투표는 "선거인 명부를 데이터베이스로 구축한 중앙 시스템과 직접 연결한 단말에 자신이 청당한 투표자임을 증명하면 단말이 있는 전국 어디서나 쉽게 컴퓨터망을 통하여 무기명투표를 할 수 있는 방식"이라고 정의하고 있다.<sup>10)</sup> 이러한 정의는 투표소 외에서의 인터넷투표를 전자투표로 보는 좁은 개념의 전자투표를 염두에 둔 것이라고 볼 것이다.

### (4) 본 연구에서의 입장

본 연구에서는 넓은 의미의 전자투표, 즉 인터넷투표 등 어느 하나의 좁은 의미의 전자투표만이 아닌 전자적 처리방식이 간여되는 모든 투표의 경우에 대해 다루어 보고자 한다.

이는 현재 전자투표에 대한 일의적 정의규정이 현행 실정법에 없다는 점을 고려하고, 또한 아직 전자투표가 광범위하게 활용되지 않고 있는 상

10) 이임영, 박춘식, 암호기법, 정보과학회지, 제15권 제4호, 1997, 18쪽.

황에서 전자투표에 관한 우리 법제를 살펴보는 것이 본 연구의 목적이기에 가능한 한 폭넓게 보고자 한 때문이기도 하다. 그리고 반드시 인터넷 투표 등이 아니라고 하더라도 비록 오프라인 방식이긴 하나 전자적 처리가 투표절차나 결과를 종이투표방식에 비해서 볼 때 보다 더 개선되게 하는 것이라는 점도 감안하여 널리 그 대상으로 하여 고찰할 필요가 있다고 할 것이다.

또한 기술적인 측면을 고려한 때문이기도 한데 인터넷에 의한 투표는 해킹의 우려나 본인성의 완전한 입증(즉 認證)이 어렵다는 점에서 인터넷 등을 통한 전자투표를 아직 실시하기는 힘든 현황이라고 보아 아래에서 언급하게 되겠지만 현재로서는 중앙선거관리위원회가 전자투표로서 주로 기표소에서의 컴퓨터 입력방식(이른바 touch screen 방식 등)에 의한 기표 내지 개표과정의 전산처리화 정도를 앞으로 시행에 옮기려고 모색하고 있다. 본 연구에서도 바로 이러한 방식의 투표제도 포함하여 넓게 살펴보고자 한다.

한편 국회에서의 전자투표도 현재로서는 오프라인상의 투표인데 본 연구에서는 이러한 국회의 전자투표제도에 대해서도 살펴보고자 하는바 전자투표의 개념을 넓게 파악할 필요가 있다.

### 제 3 절 광의(廣義)의 전자투표의 유형

전자투표를 넓게 보는 경우 위에서 이미 언급한 대로 여러 유형의 전자투표를 상정할 수 있을 것이다. 먼저 장소별로 투표소 외의 장소 등에서의 인터넷투표, 투표소 내 투표 등의 방식이 있을 것이다. 투표인의 의사의 전달과정 내지 전자적 처리의 방식을 기준으로 두고 볼 때 인터넷 등의 온라인 방식과 오프라인 방식이 있을 것이다.

위에서 본 장소별 유형과 전달과정별 유형이 조합되면 또 여러 유형의 전자투표의 경우가 나올 수 있을 것이다. 즉 투표소 외에서의 인터넷투표, 투표소 내에서의 인터넷투표, 투표소 내에서의 오프라인투표(예를 들어 OMR기입방식이나 터치스크린 방식 등) 등이 있을 것이다.

투표소에서의 인터넷투표는 인터넷투표의 장점들 중의 하나, 즉 투표소 아닌 장소 등 투표인이 편리한 장소에서 이루어진다는 장점을 살릴 수 없으므로 그 점에서 그 의의에 대해 의문이 있을 수 있을 것이다. 생각건대 투표소에서의 인터넷투표는 본인인지의 여부의 식별을 투표소에서 직접 하도록 하는 것이 안전하다고 볼 때 취할 가능성이 있는 방식이라고 할 것이고 또는 투표인의 거소에 인터넷 활용을 위한 시설이 마련되어 있지 않을 경우에도 투표소에 내왕하여 투표가 이루어지게 할 필요가 있을 것이다.

## 제 4 절 전자투표제의 효용성에 대한 논의

### 1. 견해대립-주로 인터넷투표를 둘러싼 견해대립

위에서 우리는 투표의 전자적 실시로 인하여 만약 투표의 편리성, 용이성 등이 증대된다면 헌법적 측면에서 여러 진전이 올 수 있다고 보았다. 이는 논리적인 측면에서의 헌법원리에 비추어 본 것이고 전자투표가 의도한 대로 현실에서 안전하게 이루어진다면 나타날 리점들이라고 할 것이다. 물론 위에서도 전자투표가 가질 수 있는 헌법적인 문제점들에 대해서도 언급한 바 있다.

현재로서는 대표적인 전자투표제도인 인터넷투표제에 대하여 아래와 같이 찬성론과 반대론이 있다.

찬성론은 원거리 인터넷투표는 투표소 외에서도 투표를 가능하게 하여 노약자, 신체장애자, 재외국민 등이 투표에 참여하게 한다는 원격투표가 능성, 편리성, 투·개표시간의 단축을 통한 신속성, 선거관리나 투표인의 이동에 소요되는 비용의 절감가능성, 투표참여율의 증가가능성 등을 그 논거로 하고 있다.

반면 투표소 외에서의 인터넷투표에 대하여 부정적 입장을 취하는 반대론에서 들고 있는 논거들을 보면, 투표인에 대한 신원확인에 있어서의 어려움, 해커침해가능성 등 보안에 대한 우려, 투표내용의 누설가능성(비밀유지에 있어서의 문제점)과 사생활침해가능성 및 투표의 자유성을 침해

하고 부정투표가 발생할 가능성, 접속불능이나 폭주로 인한 투표중단가능성, 인터넷에의 접근이 어려운 투표인에 대한 불평등, 즉 이른바 미국에서 지적되고 있는 정보격차(digital divide) 가능성 등이다.

## 2. 전자투표제의 기능 내지 장점

### (1) 신속성과 편리성

전자투표제는 투표, 개표, 집계 과정의 신속히 간편히 할 수 있게 한다. 그리하여 투표에서의 시간과 인력의 투입을 줄이는 효과를 전자투표는 발휘할 수 있다. 이러한 시간과 인력의 감축으로, 전자투표가 실시되지 않을 때 1회밖의 투표가 실시될 수 없었으나, 전자투표의 실시로 더 많은 횟수의 투표가 실시된다면 더 많은 참여민주주의 실현이 이루어질 수 있을 것이다.

전자투표제는 투표결과를 신속히 집계하여 가부여부, 당선인 등에 대해 국민에게 보다 빠른 시간 내에 알려줄 수 있으므로 국민의 알 권리의 신장에 기여할 수 있다.

### (2) 정확성

보안의 유지만 이루어진다면 개표에 있어서 전자투표에 의한 경우가 종이투표에 의한 경우에 비하여 정확성을 더 가질 수도 있다고 볼 것이다. 물론 전자적 처리방식이 어떠한가에 따라 그 정확도가 달라질 수도 있을 것이다.<sup>11)</sup>

### (3) 사회적 비용의 축소

전자적 방식에 의해 이루어진 투표의 개표에 있어서 사회적 비용을 줄일 수 있다. 단순히 개표종사자들에 대한 인적 노동력에 대한 비용 뿐 아

11) 앞서 전자투표의 개념을 넓게 보는 입장에서 전자적 처리가 있는 투표들 모두 전자투표에 포함하고 그리하여 위에서 보듯이 천공식 투표방식과 같은 경우도 전자투표에 포함된다면 미국의 2000년 대통령선거에서의 천공식 투표가 논란이 되었던 예들 볼 수 있었다.



나라 개표종사자들의 시간적, 정신적 노력을 줄이거나 없앨 수 있다. 그 동안 우리나라에서는 교원들이 공직선거에 있어서 개표종사자로 봉사하여 왔는데 전자개표시스템의 도입으로 개표사무의 단축으로 학생들에 대한 수업, 지도라는 교원 본연의 임무에 전념할 수 있게 할 수 있을 것이다.

#### (4) 교정의 용이성

전자투표에서는 종이투표에 비하여 그 수정이 용이하다고 볼 것이다. 즉 투표인이 잘못 표시한 경우에, 예컨대 A후보를 지지하는데 B후보에 표시한 경우에, 그 수정이 보다 쉽고 명확하게 이루어질 수 있다는 것이 전자투표의 장점일 수 있다. 또한 전자투표제에서는 투표인이 의도하지 않은 실수로 인하여 발생할 수 있는 무효표를 없애는 데 유리하다는 장점이 있다. 종이투표에서와는 달리 의도하지 않은 실수가 발생한 경우에 그것을 수정할 수 있는 기회를 부여하기가 상대적으로 쉬울 것이기 때문이다.

#### (5) 원거리성

이는 인터넷투표의 경우의 장점이 될 것이다. 즉 투표소에 가지 않더라도 인터넷에 의한 투표가 가능할 것이다. 문제는 본인성 여부의 확인이나 해킹 등으로부터의 안정성확보가 현재로서는 완전하지 않다는 점이고 이 때문에 아직 인터넷투표가 현실화되지는 못하고 있다. 인터넷투표가 실시된다면 노약자, 재외국민 등의 투표에의 참여가 용이하게 이루어질 수 있을 것이다.

재외국민에 대해 보면 현행 '공직선거 및 선거부정방지법' 제38조 제1항이 국내에 거주하고 있는 국민에 대해서만 부재자투표를 인정하고 있고 해외 거주자인 국민에 대한 부재자투표를 인정하지 않고 있는데<sup>12)</sup> 이

12) 공직선거 및 선거부정방지법 제38조(부재자신고) ①선거인명부에 올라 있는 국내거주자 중 다음 각 호의 1에 해당하는 자가 선거일에 자신이 투표소에 가서 투표할 수 없는 때에는 선거인명부 작성기간 중에 구·시·읍·면의 장에게 서면으로 부재자신고를 할 수 있다. 이 경우 우편요금은 무료로 한다.

1. 선거인명부작성기간만료일 이전부터 주민등록지인 구·시·군 밖으로 떠난 자로서 선거일까지 주민등록지로 돌아올 수 없는 자
- 2.~6. 생략.

규정에 대해서는 평등권과 선거권의 위헌적인 침해라는 주장으로 헌법소원심판이 청구된 바 있었다. 그러나 우리 헌법재판소는 그 주장을 받아들이지 않았는데 그 이유로서 해외에 거주하는 국민들에 대한 투표용지·선거홍보용 인쇄물의 발송, 회수를 선거기간 내에 하는 것은 물리적으로 불가능하고 선거의 공정성을 확보하기 어려우며 어느 정도 범위의 국민까지 부재자투표를 허용할 것인 여부는 입법재량에 속하는 문제인데 해외거주자에 대하여 부재자투표를 허용할 것인지 여부는 선거권 그 자체의 제한에 관한 문제가 아니고 선거권 행사에 편의를 제공할 것인지 여부의 문제이므로 선거권 자체가 침해되었다고 할 수 없다고 밝히고 있다.<sup>13)</sup>

13) 헌재 1999.3.25. 선고, 97헌마99, 공직선거 및 선거부정방지법 제38조 제1항 등 위헌확인, 헌재판례집 제11권 1집, 218쪽 이하 참조. (결정이유의 요지) : (가) 평등권 침해 여부-해외에 거주하는 국민에 대하여 우편물을 발송하고 이를 다시 회수하는 데에는 거주 지역에 따라 적어도 9일 내지 23일 정도 소요된다고 한다. 그리고 공직선거법 제33조 제1항은 선거별 선거기간을 대통령선거는 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 장선거는 17일, 지방의회의원선거는 14일로 규정하고 있다. 위와 같은 우편물 회수에 필요한 기간과 투표용지 인쇄기간 및 선거공보와 소형인쇄물 작성제출기간을 고려하면, 현행 공직선거법상의 선거기간 하에서는 해외에 거주하는 국민 모두에게 투표용지와 선거공보 등 선거홍보용 인쇄물을 발송하고 투표용지를 회수하는 것은 물리적으로 불가능하다.

다음으로 선거의 공정성을 확보하기가 극히 어렵다. 국내보다는 훨씬 공정선거감시 체계가 미약할 수밖에 없는 해외에서는 더욱 선거의 공정성을 확보하기가 어렵다.

해외거주자들은 자신의 필요에 의하여 해외에 거주하고 있는 사람으로서 투표권 행사에 장애가 되는 사유를 스스로 초래하였다는 점에서 국내에 거주하는 사람들과는 근본적인 차이가 있는 것이다. 자발적으로 출국하여 해외에 거주하는 국민들까지 국내 거주자와 같은 대우를 받아야 하는 것은 아니다. 그리고 국내에 거주하는 일정한 국민들에게 부재자투표를 실시하는 것은 소요되는 비용과 시간에 있어서 큰 어려움이 없으나, 해외에 거주하는 국민들에 대하여 부재자투표를 실시하는 것은 부재자등록에서부터 후보자의 홍보, 투표용지의 발송과 회수 등에 있어서 국내 거주자에 대한 부재자투표의 경우보다 많은 비용과 시간을 소요하게 된다.

따라서 해외거주자에 대한 부재자투표제도는 국내거주자에 대한 부재자투표제도와는 이와 같이 다른 점이 많으므로, 비록 해외거주자에 대하여 국내거주자들과 달리 부재자투표를 인정하지 아니하는 차별을 한다고 할지라도 결코 합리적인 이유가 없는 것은 아니라 할 것이다.

(나) 선거권 침해 여부-해외거주자들은 투표 당일 귀국하여 투표권을 행사함에 있어서 아무런 법률상·사실상의 제한이 없다 하겠으나, 귀국에 소요되는 시간과 비용으로 인하여 사실상 귀국하는 것이 어렵다고 할 것이다. 따라서 이러한 국민들에게 부재자투표에 의한 투표를 할 수 있도록 할 것인지 여부는 이들의 선거권 자체에 관련된 문제라기보다는 선거권을 행사함에 있어서 편의를 제공할 것인지 여부에 관한 문제인 것이다. 따라서 해외거주자에 대하여 부재자투표를 허용할 것인지 여부는 선거권 그

헌법재판소의 이 결정에서의 논거를 구성하는 사실(즉 선거기간 내의 투표용지 회수의 물리적 불가능성 등)이 해외 거주자에 대한 투표권행사에 장애요소를 이루는 것이라면 인터넷투표가 그것을 극복하고 해외 거주 국민의 참정권을 보장하기 위한 수단이 될 수 있을 것이다. 물론 이는 그 보안성 등이 보장되는 인터넷투표일 것을 전제로 한다고 할 것이다. 결국 인터넷투표가 현실화된다면 위의 헌법재판소의 논거로서 해외 거주자의 투표권행사를 불가능한 것으로 보게 할 수는 없을 것이다.

### 3. 전자투표제의 문제점

전자투표제의 문제점은 전자투표에 대한 부정적인 입장을 취하는 논거를 제공하는 것이기도 하다. 전자투표 자체의 정당성에 관련될 수 있는 문제도 지적되고 논의될 수 있을 것이나 주로 기술적인 현실적인 문제점들이 부정적 입장의 논거로서 많이 제시되고 있다고 볼 것이다. 이하에서는 전자투표제가 가질 수 있는 현실적인 문제점들에 대하여 검토해 보고자 한다.

전자투표제의 문제점은 전자투표의 긍정적 효과를 살리기 위하여 제거되어야 할 과제이기도 하다.

#### (1) 안전성 문제

인터넷투표와 같은 경우에 그 전송과정상 해킹을 받을 가능성이 있고 컴퓨터바이러스에 의한 방해가 있을 수 있을 것이다. 이러한 침해가능성에 대한 기술적인 보안방법이 연구 개발되어야 할 과제이다.

인터넷투표에서는 많은 투표인들의 접속이 한꺼번에 이루어져 폭주가 될 경우에 중단사태가 발생할 우려도 없지 않다. 물론 컴퓨터의 수용처리 능력을 확대하는 등으로 해결될 수 있는 기술적 문제점이긴 하다.

---

자체의 제한에 관한 문제가 아니고 선거권 행사에 편의를 제공할 것인지 여부의 문제이므로 이 사건 조항에 의하여 그들의 선거권 자체가 침해되었다고 할 수 없다.

(2) 본인성(신원)확인 문제

투표소가 아닌 거소나 투표소 외의 다른 장소에서의 인터넷투표의 경우 본인인지 여부를 확인함에 어려움이 있다. 패스워드, 쿠키를 통한 신원확인방식, 전자서명제도, 스마트카드제도 등의 방안이 논의되고 있다.<sup>14)</sup>

(3) 비밀성보장의 문제

1) 공직선거의 경우

공직자를 선출하는 선거나 국민투표 등에 있어서는 비밀선거의 원칙이 준수되어야 함은 물론이고 그 투표의 내용 등에 대한 비밀이 보장되어야 한다. 전자적 처리에 의한 투표의 경우 기록이 보존됨에 있어서도 그 가능성이나 용이성이 종이투표에 비해 더 클 수 있으므로 투표의 무기명성, 비밀성의 보장에 있어서 문제가 있을 수도 있다. 투표인이 표시한 바가 제대로 집계되고 있는지를 확인하는 과정에서 투표내용이 밝혀질 위험성도 있을 것이다.

공직선거에서 누구를 지지하였는가 하는 등 투표사실에 대한 비밀보장이 이루어져야 공정선거가 이루어지고 자유선거원칙이 지켜지게 된다. 선거인이 각종 협박이나 매수 등 부정행위로부터 보호될 수 있어야 할 것이기 때문이다. 투표소가 아닌 장소에서의 투표의 경우에는 협박, 매수 등 이러한 부정의 가능성이 더 커질 가능성이 있다고 하면서 공직선거에서는 아직까지 인터넷 등에 의한 투표의 도입이 어렵다는 주장이 있기도 하다.

공직선거 등의 경우에 투표시간이 낮 시간 내내 또는 장시간에 걸쳐 있을 경우가 일반적일 것인데 투표가 진행되는 도중에 중간집계결과가 누설된다면 아직 투표를 하지 않은 선거인들의 의사결정에 영향을 미칠 수도 있다. 투표집계가 편리한 전자투표의 경우에 이러한 누설의 가능성이 종이투표의 경우에 비해 더 클 수도 있을 것이다. 투표의 진행중인 시점

14) 이에 관해서는, 김재광, 인터넷 투표의 도입에 따른 문제점과 개선방안, 전자투표와 관련한 법적 과제, 한국법제연구원 워크샵 2002-1, 2002.3.29., 129~132쪽 참조.

에서 아직 투표를 마치지 않은 투표인들에게 영향을 미칠 수 있는 가능성에 유사한 경우를 여론조사의 경우에서 찾을 수도 있을 것이다. 우리 헌법재판소는 “여론조사는 민주정치외의 구현수단으로서 긍정적 측면을 갖고 있지만 여러 가지 부정적인 측면도 가지고 있다. … 선거에 관한 여론조사는 그 결과가 공표 되면, 투표자로 하여금 승산이 있는 쪽으로 가담하도록 만드는 이른바 밴드왜곤효과(Bandwagon Effect)나 이와 반대로 불리한 편을 동정하여 열세에 놓여 있는 쪽으로 기울게 하는 이른바 열세자효과(Underdog Effect)를 나타낼 수 있다는 것이다. 여론조사결과와 공표가 선거에 미치는 효과는 각각의 경우마다 여러 요인에 의하여 달라질 수 있다고 할 것이나, 그 공표가 유권자의 의사에 영향을 미치고 선거일에 가까워질수록 그 영향이 더욱 커진다는 사실은 부인할 수 없을 것이다. 그렇다면 가사 여론조사가 공정하고 정확하게 실시된다고 하더라도 여론조사의 결과를 공표하는 것은 유권자의 의사에 영향을 주어 국민의 진의와 다른 선거결과가 나올 수 있으므로, 선거의 본래의 취지를 살릴 수 없게 될 가능성도 없지 아니할 것이다”라고 설명하고 있다.<sup>15)</sup> 그리하여 헌법재판소는 “선거의 공정성을 위하여 선거일을 앞두고 어느 정도의 기간 동안 선거에 관한 여론조사결과와 공표를 금지하는 것 자체는 그 금지기간이 지나치게 길지 않는 한 위헌이라고 할 수 없다”라고 하여 여론조사에 대한 선거법규정에 대해 합헌성을 인정하였다. 위 결정에서 현행 여론조사금지 기간을 합헌적인 것으로 본 것에 대해서 논란의 소지가 없지 않다. 위 결정에서 선거도중의 중간결과와 공개가 가져올 문제점에 대한 지적에 있어서 참조될 수 있는 점이 있다고 보아 위 결정의 요지를 살펴본 것이다.

공직선거를 위한 전자투표에서의 이러한 비밀성보장의 문제는 위에서 본 안전성의 문제, 즉 해커침투 등으로부터의 보안등의 문제이기도 할 것이다.

15) 헌재 1995.7.21. 선고, 92헌마177등(병합), 대통령선거법 제65조에 대한 위헌확인, 헌재판례집 제7권 2집, 123쪽. 同旨 : 헌재 1999.1.28. 선고, 98헌바64, 공직선거 및 선거부정방지법 제108조 제1항 등 위헌소원, 헌재판례집 제11권 1집, 39쪽 이하 참조.

전자투표의 누출가능성 등의 이러한 문제점들을 극복하기 위한 방식들, 주로 암호화에 의한 방식 등에 대한 개발연구노력이 이루어지고 있다.<sup>16)</sup>

2) 의회에서의 기록표결을 위한 전자투표의 경우

의회에서의 표결에 있어서 의원들의 책임성을 담보하기 위한 기록표결과 같은 경우에는 오히려 그 공개를 요구하게 될 것이고 전자투표가 기록이나 공개에 유리하고 비밀성보장이 아니라 공개의 문제가 논의되어야 할 것이라고 볼 것이다.

4. 전자투표와 선거비용의 문제

전자투표의 방법이 선거비용을 감소시킬 수도 있을 것이다. 다만, 전자적 방법이 인터넷에 의한 방법이고 이미 소유하고 있는 개인컴퓨터를 이용하는 것이라면 선거비용이 감소될 것이지만 그러한 인터넷에 의한 방법이 아니라 투표인이 투표소에 직접 가서 전자적 방식에 의하여 투표를 할 경우에는 그 전자적 방식에 의한 투표가 가능하게 하는 전자기기의 설치 등이 요구된다면 비용은 증대될 수도 있다. 위에서 논의하게 되겠지만 그 동안 우리나라에서는 인터넷투표를 당장 실시하기가 힘들고 투표소에서 터치스크린방식 등에 의한 전자적 처리방식의 전자투표를 고려하고 있었는데 그럴 경우 당장 선거비용이 오히려 늘어날 수 있을 것이다.

5. 전자투표와 투표참여율의 문제

전자투표, 특히 인터넷투표의 채택을 찬성하는 입장에서 그 논거들 중의 하나로서 인터넷투표가 투표율을 신장시킬 것이라는 희망적인 주장 내지 예측들이 나온다. 실제 미국의 민주당의 대통령선거 후보선출을 위한

16) 이에 관한 기술분야의 국내문헌으로, 예를 들어, 박희운, 이임영, 전자투표상에서의 부정 행위 방지에 관한 연구, 통신정보보호학회 논문지, 제8권 제4호, 1998.12., 95쪽 이하; 김순석, 이재신, 김성권, 실용적이고 안전한 전자투표 프로토콜에 관한 연구, 통신정보보호학회 논문지, 제10권 제4호, 2000.12., 21쪽 이하; 김상춘, 이용주, 이상호, 내용 은닉서명과 VIOT를 적용한 전자선거 프로토콜, 한국정보처리학회 논문지 제7권 제2호, 2000.2., 392쪽 이하; Bit-Commitment를 이용한 전자투표 프로토콜에 관한 연구, 정보보호학회 논문지, 제11권 제5호, 2001.10., 53쪽 이하 등 참조.

애리조나주의 예비선거에 있어서 인터넷에 의한 투표의 비율이 높아 성공적인 평가를 받은 예가 있다.<sup>17)</sup>

그러나 이는 아직 검증되지 않은 사실이라고 할 것이다. 인터넷투표의 실시 초기에는 그 관심도가 적지 않을 것으로 예상되고 따라서 인터넷투표에 참여하는 비율도 적지 않을 것으로 예상된다. 그러나 시행이 본격화되고 각종선거들이 인터넷투표로 실시되어져 인터넷투표가 일반적인 제도로 자리잡은 후에도 투표율의 상승에 지속적으로 도움이 될지는 현재로서는 분명하지 않다고 할 것이다.

주목할 점은 인터넷의 활용에 능숙한 세대가 현재 투표에 참여하는 비율이 낮다는 점이다. 투표율의 참여율의 신장은 투표의 편리성에 따라 달라질 수도 있을 것이나 그보다는 투표인의 의지나 관심에 달려있다고도 보아야 하지 않을까 하는 질문도 가능할 것이다. 정치에 대한 무관심이나 반감을 형성한 정치권의 문제점이 이들 세대의 낮은 투표율을 가져왔다고 본다면 인터넷투표 등의 도입이 투표율의 상승에 얼마나 도움이 될 것인지에 대해 현재로서는 확실한 예측이 쉽지는 않을 것으로 보인다.

## 제 5 절 법체계상의 검토

우리나라에서는 현재 전자투표에 관한 일반적인 규범들을 총괄하여 규정하는 일반법이 마련되어 있지는 않다. 전자투표의 필요성이 있는 개별 영역별로 전자투표의 실시에 관한 규정들을 개별법이 두고 있다.

입법체계상 집중식 내지 통합식 보다는 분산식이 보다 적절할 가능성이 많다고 본다. 그 이유는, 예를 들어, 선거를 위한 투표와 국민의사의 결정을 위한 국민투표나 국회 등에서의 의결을 위한 표결 등은 각각 그 과정상 등에 있어서 서로 차이가 있을 수 있으므로 투표를 이루어지는 영역별로 그 영역의 특성이나 요구에 맞게 적절히 개별적으로 규정될 필요가 있을 것이기 때문이다.

17) "전체 77,000의 투표 중 71,952이 인터넷보팅을 통해 이루어지는 개가를 올렸다"고 한다(임지봉, 미국의 전자투표와 관련한 법제 및 정책 동향, 전자투표와 관련한 법적 과제, 한국법제연구원 워크샵 2002-1, 2002.3.29., 88쪽 참조).

한편 현재 우리나라에서는 공직선거의 경우 여러 공직선거들에 공통되는 규정들을 담아 이른바 '통합' 선거법이라고도 불리우는 '공직선거 및 선거부정방지법'이 자리잡고 있으므로 공직선거에 관한 전자투표제도에 관해서는 '공직선거 및 선거부정방지법'이 일반법적인 지위를 가진다고 하겠고 이 법률에 그 공통적인 요소들에 관한 규정들을 둘 수 있을 것이다.





### 제 3 장 개별 영역별 검토

이하에서는 이미 투표에 있어서 전자적 방식이 채택되어 시행되고 있는 경우 뿐 아니라 전자적 방식에 의한 투표제 시행의 가능성이 있는 영역들에 있어서 전자투표제에 대하여 개별적으로 검토하고자 한다.

#### 제 1 절 국민투표제도와 전자투표제

현재 우리나라에서 국민투표법상 전자투표제를 실시하도록 규정하고 있는 것은 없고 아직까지 종이기표제를 규정하고 있다. 그러나 앞으로 그 시행가능성이 있는 영역이라고 보아 여기서 살펴보고자 한다.

##### 1. 국민투표의 기능·한계 및 국민투표에서의 전자투표의 효율성 문제

국민투표가 직접민주정치의 하나로서 간접민주정치가 가지는 문제점을 보완하는 기능을 한다고 본다. 그러나 국민투표가 찬반 양론을 묻는다는 점에서 다양한 쪽의 의견들을 수렴하기 힘들다는 한계가 지적되고 있다. 그리고 신임투표(plebiscite)로 악용되기도 한다는 점에서 그 한계가 지적되기도 한다.

찬반 양론중의 택일식의 국민투표가 아니라 다양한 의견을 묻는 국민투표를 실시할 수 있다면 그것이 보다 이상적인 국민투표제도가 될 것이다. 다양한 의견을 묻는 국민투표, 예컨대 A, B, C, D, E안 중 어느 하나를 선택하고 또 그 안 중에서도 보다 구체적으로 어떠한 의견을 가지고 있는지를 조사하는 방식의 국민투표가 이루어진다고 했을 때 종래의 기표방식(즉 종이기표식)의 경우 전자적 처리에 의한 방식의 경우에 비하여 아무래도 그 개표 내지 집계에 시간이나 인력이 더 많이 소요될 것이다. 이 점에서 전자투표가 국민투표제도에 있어서 가질 수도 있을 효율성에 대하여 검토가 필요하다고 볼 것이다.

이러한 다양한 의견을 묻는 국민투표가 기술적 문제 등을 극복한 전자투

표방식에 의하여 실시된다면 종이표기방식의 국민투표에 있어서 보다는 집계 등에 있어서 업무의 축소, 시간의 단축 등의 효율성이 있을 것이다.

## 2. 국민투표의 사유

현행 헌법상의 국민투표사유를 보면, 헌법 제72조는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 國家安危에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한 헌법개정의 확정을 위한 국민투표를 규정하고 있는데 헌법 제130조 제2항은 “憲法改正案은 국회가 의결한 후 30日이내에 국민투표에 붙여 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다”라고 규정하고 동조 제3항은 “헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다”라고 규정하고 있다.

## 3. 현행 국민투표법상의 전자투표의 실시가능성 문제

현행 국민투표법 제50조는 국민투표의 방법에 대해 제1항이 “국민투표는 記票方法에 의한 투표로써 한다”라고 규정하고 있고, 제2항이 “투표는 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다”라고 규정하고 있다. 또한 동법은 기표절차에 관한 제59조 제1항이 “투표인은 투표용지를 받은 후 투표구선거관리위원회위원과 투표참관인의 면전에서 번호지를 떼어 번호지함에 넣은 다음 기표소에서 투표용지에 찬성·반대를 선택하는 표를 한 후 그 자리에서 보이지 아니하게 접어 투표구선거관리위원회위원과 투표참관인의 면전에서 투표함에 넣어야 한다”라고 규정하고 있다. 따라서 현행 국민투표법 자체는 전자적 방식에 의한 투표를 상정하고 있지 않다.

따라서 전자적 방식에 의한 투표절차를 국민투표에 도입하기 위하여는 국민투표법을 개정하는 것이 필요하다.

## 4. 국민투표에서의 전자투표의 방식 문제

현행 국민투표법은 찬성, 반대의 양단 중에서만의 선택을 요구하고 있다. 즉 국민투표법 제53조 제1항은 “투표용지에는 찬성과 반대의 양란을

두어야 한다"라고 규정하고 있다. 또한 기표방법에 관한 제60조는 "투표인이 투표용지에 찬성·반대의 선택을 하는 표를 할 때에는 "○"표를 하여야 한다"라고 규정하고 있다. 그리고 제78조 제1항 제2호는 "찬성·반대 어느 난에도 표를 하지 아니한 것", 제3호는 "찬성·반대 모두 표를 한 것", 제4호는 "찬성·반대 어느 난에 표를 한 것인지 식별할 수 없는 것" 등을 무효로 하고 있다.

현재 국민투표법상에 전자투표제가 설정되어 있지는 않지만 만약 전자투표제를 실시할 경우를 가정하여 생각해 본다면 찬성, 반대의 의견 외에 그 외 여러 의견들 중에서의 선택가능성을 부여하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

한편 현행 국민투표법 제59조 제2항은 "투표인이 투표용지를 오손한 때라도 이를 다시 교부하지 아니한다"라고 규정하고 있는데 취소, 정정의 가능성이 그렇다면 없다고 보아야 할 것이다. 전자투표를 채택하면 정정의 가능성이 보다 쉽게 주어질 수 있다는 점에서 국민의 선택권을 위해서는 나은 면이 있다고도 볼 것이다.

결국 국민투표에서의 전자투표제를 도입할 시에 그 방식에 대한 구상으로서, 다양한 의사의 반영이 가능한 방식, 그리고 정정가능성을 부여하는 방식 등에 대한 논의가 필요할 것으로 볼 것이다.

## 5. 국민투표의 보완책의 모색

앞서 언급한 대로 국민투표의 단점이 찬성 또는 반대의 양단중의 결정이라는 점에 있기도 하다는 점에서 찬반 양론 중 선택이라는 국민투표가 여전히 이루어진다면 국민표결이 이루어지기 전에 사안에 대한 충분한 주지와 국민들의 충분한 이해가 있어야 할 것이고 그로써 진정한 국민의 의사가 개진되어야 할 것이다. 현행 국민투표법 제22조 제1항은 "중앙선거관리위원회는 공고된 국민투표안을 투표권자에게 주지시키기 위하여 게시하여야 한다"라고 규정하면서 동조 제2항은 "국민투표안의 게시는 인구 100인에 1매의 비율로 한다. 다만, 구·시에 있어서는 인구밀집상태 및 첩부장소등을 감안하여 중앙선거관리위원회가 정하는 바에 따라 인구 500

인에 1매의 비율까지 조정하여 첨부할 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한 동법 제23조는 구·시·군선거관리위원회가 국민투표안의 제안이유·주요골자와 그 내용·국민투표절차 기타 필요한 사항을 게재한 국민투표공보를 1회 이상 발행하도록 규정하고 있다. 국민투표법시행규칙(선거관리위원회규칙) 제3조 제3항은 광장, 전물 또는 게시판 등에 첨부하는 방식으로 게시하게 하고 있다.

오늘날 인터넷의 발달, 보급을 고려하여 여러 국가기관이나 언론사의 인터넷 홈페이지 게시판에의 게시를 규정할 필요가 있다.

국민투표에 임하는 국민들로 하여금 충분한 이해와 숙고를 할 기회를 가지게 하기 위해 국민투표의 실시 이전에 토론의 기회와 장을 마련함으로써 국민들의 여론을 환기시키고 관심을 집중시키며, 가능한 한 논의의 가닥을 제대로 잡아갈 필요가 있을 것이다. 이러한 토론의 장은 언론매체, 인터넷 등을 이용함으로써 가능할 것이나 민주국가에서는 공론의 장이 역시 의회라는 점을 감안하면 국민투표가 직접민주주의제도이긴 하나 국회에서 토론의 과정이 이루어지는 것이 필요하다는 견해도 있을 수 있다. 국민투표제를 비교적 많이 활용한 국가로 프랑스를 들 수 있는데 참고로 보면 프랑스에서는 1995년 8월 4일의 헌법개정으로<sup>18)</sup> 국민투표의 사유를 확대하면서 의회에서의 의무적인 사전 토론절차제도를 도입하였다. 즉 국민투표가 행정부의 제안으로 이루어질 경우에는 행정부가 상원, 하원 각각에서 보고를 하여야 하고 이후 토의가 뒤따르도록 새로운 프랑스 헌법 제11조 제2항은 규정하고 있다. 이 조항의 신설은 1995년 헌법개정이 가져온 혁신중의 하나로 보거나,<sup>19)</sup> 의회의 입장에 있어서의 진전이라고<sup>20)</sup> 평가되기도 한다.

사실 직접민주제가 간접민주제를 보완하는 제도로서 나타나게 된 것인데 직접민주제의 제도들 중 하나인 국민투표의 실시에 국회에서의 사전토

18) 이 헌법개정 및 프랑스의 헌법개정방법, 역사 등 전반에 대해서는 拙稿, 프랑스 1958年(現行)憲法の改正, 법학연구, 홍익대학교 법학연구소, 제2집, 2000, 25쪽 이하 참조.

19) P. Pactet, Institutions politiques, Droit constitutionnel, 16e éd., Armand Colin, Paris, 1997, 377쪽 참조.

20) F. Luchaire, La loi constitutionnelle du 4 août 1995, une avancée pour la démocratie?, R.D.P., 1995, 1429쪽 참조.

의가 전제되도록 함이 모순인지도 모를 것이다. 그러나 국민투표로 국민의 의사를 직접 물음으로써 어디까지나 최종적인 결정을 국민 자신에게 맡기는 것이고, 의회에서의 사전토의 등은 국민에 대한 주지와 국민들의 인식과 숙고를 이끌어내는 과정이라고 볼 것이다.

## 제 2 절 공직선거와 전자투표

공직선거가 국민의 주권행사에 있어서 차지하는 비중을 고려하더라도 공직선거에서의 전자투표제도의 도입에 대한 검토가 가지는 중요성은 크다고 할 것임은 물론이다.

### 1. 현행 공직선거 및 선거부정방지법에서의 전자투표에 관한 규정과 원칙

#### (1) 규 정

현행 공직선거 및 선거부정방지법(이하 '공직선거법'이라 함)은 선거방법에 대해 "선거는 기표방법에 의한 투표로 한다"라고 규정하고 있다(공직선거법 제146조 제1항). 그리고 "투표를 함에 있어서는 선거인의 성명 기타 선거인을 추정할 수 있는 표시를 하여서는 아니 된다"라고 명시하고 있다(공직선거법 제146조 제3항).

한편 공직선거법은 전산조직에 의한 투표의 가능성을 열어두고 있다. 즉 2000년 2월 16일에 개정된 공직선거법에 제278조를 새로이 추가하였는데 동조 제1항은 "중앙선거관리위원회는 투표 및 개표 기타 선거사무의 정확하고 신속한 관리를 위하여 사무전산화를 추진하여야 한다"라고 규정하고 있다. "추진하여야 한다"라는 문언으로 볼 때 전산화를 의무적인 것으로 하고 있다고 볼 것이다.

우리 공직선거법은 "투표는 직접 또는 우편으로" 하도록 규정하고 있으므로(공직선거법 제146조 제2항) 거소(재택) 내지 투표소의 장소에서의 컴퓨터통신 등에 의한 투표를 인정하지 않고 있다. 투표 및 개표 기타 선거사무관리의 전산화에 있어서 투표 및 개표절차와 방법을 중앙선거관리

위원회규칙으로 정하도록 위임하고 있는 공직선거법 제278조 제5항에 따라 2000년 2월 16일에 개정된 공직선거관리규칙(제정 1994.5.28 중선관규칙 제108호) 제136조의2 제1항은 이 규칙에서 “전자투표”라 함은 전산조직에 의하여 투표를 실시하는 것을 말하고 거소투표를 제외한다고 규정하고 있어 이러한 점을 밝히고 있다.

## (2) 원칙의 설정

공직선거법은 위와 같은 전산화에 있어서 일정한 원칙을 설정하고 있기도 하다. 즉 투표에 있어서는 공직선거법 제278조 제2항은 “투표사무관리의 전산화에 있어서는 투표의 비밀이 보장되고 선거인의 투표가 송이하야 하며, 政黨 또는 후보자의 참관이 보장되어야 하고, 記票錯誤의 시정, 무효표의 방지 기타 투표의 정확을 기할 수 있도록 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 개표사무에 관해서도 동조 제3항은 “개표사무관리의 전산화에 있어서는 정당 또는 후보자별 득표수의 계산이 정확하고, 투표결과를 검증할 수 있어야 하며, 政黨 또는 후보자의 참관이 보장되어야 한다”라고 규정하여 원칙 내지 조건을 설정하고 있다.

### 2. 전자투표실시에 대한 홍보의 의무화

공직선거법은 이러한 전산화의 실시에 홍보를 의무화하고 있다. 즉 동법 제278조 제4항 전문은 “중앙선거관리위원회는 투표 및 개표사무관리를 전산화하여 실시하고자 하는 때에는 이를 선거인이 알 수 있도록 안내문 배부·언론매체를 이용한 광고 기타의 방법으로 홍보하여야 하며”라고 규정하고 있다.

### 3. 전자투표제의 방식과 절차

공직선거법 제278조 제5항은 “투표 및 개표 기타 선거사무관리의 전산화에 있어서 투표 및 개표절차와 방법, 電算專門家의 투표 및 개표사무원 위촉과 전산조직운영프로그램의 작성·검증 및 보관 기타 필요한 사항”을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임하고 있다. 바로 이 공

직선거법 제278조 제5항의 위임으로 공직선거관리규칙(제정 1994.5.28 중선거관규칙 제108호)이 2000년 2월 16일 개정되었는데(중선거관규칙 제168호), 이 개정으로 제13장의2 전자투표 및 개표에 관한 특례라는 새로운 장이 새로이 추가되었다.

앞서도 언급한 대로 현행 공직선거법에서의 전자투표는 어디까지나 투표소에서의 투표행위가 있는 것이고 그 투표나 개표과정에서의 전산적 처리가 이루어지는 경우이다. 이하에서는 따라서 그러한 상황, 즉 투표소에서의 전자투표라는 한계에서 설명과 분석을 하고자 한다.

### (1) 전자투표의 장소

공직선거법은 “투표는 직접 또는 우편으로” 하도록 규정하고 있고(공직선거법 제146조 제2항), 공직선거관리규칙 제136조의2 제1항은 선거인의 거소에서 전자투표를 하는 경우를 인정하지 않고 있다. 따라서 공직선거에 있어서의 전자투표는 투표소에서 실시하도록 되어 있다.

### (2) 전자투표의 표시방법

#### 1) 방법의 미확정

전자투표는 어디까지나 투표소에서의 전자적 방법에 의한 투표를 우리나라의 규정은 상정하고 있는데 인터넷에 의한 투표가 아닌 투표소에서의 전자적 방법에 의한 투표에도 투표인의 의사를 표시하는 방식들로서, 즉 투표행위 자체의 방식들로서 여러 방식들이 있을 수 있다. 우리나라의 공직선거관리규칙 제136조의7은, 투표용지에 기표하는 방법, 즉 일정한 표시가 각인된 기표용구를 사용하도록 한 공직선거법 제159조의 규정에 불구하고 이와 다른 방법, 즉 전자투표기에 장치된 기표방법에 의하여 한다고만 규정하고 있다. 따라서 전자투표기에 장치된 기표방법이 어떠한 방법이 될지는 아직 확정되어 있지는 않다.

#### 2) 투표소 전자투표의 여러 방식에 관한 외국의 예

전자투표의 개념에 따라 전자투표의 방법들의 범위에 차이가 있을 수 있음은 앞서도 언급하였는데 투표소에서 전자투표도 전자투표의 개념



을 어떻게 정의하느냐에 따라 전자투표의 방법의 범위에 포함될 방법들이 달라질 수 있을 것이다. 일단은 전자적 방식이 개입되는 투표방식들은 모두 포함시켜 본다면 투표소에서 전자적 투표방식에도 다음과 같은 여러 종류의 방식들의 예를 외국에서 볼 수 있다.

가) 천공(핀치)카드식

먼저 투표용지에 기재된 후보들 중 지지하는 후보의 란에 구멍을 뚫는 방식이 있다. 즉 이 방식은 투표기계에 투표지를 넣고 투표하고자 하는 후보자에게 구멍을 뚫음(핀치)으로써 투표를 하는 방식인데 그 뚫린 구멍을 판독하는 기계(투표용지판독기)에 의하여 그 구멍을 판독하여 집계가 이루어지는 방식이다.<sup>21)</sup> 천공 자체의 과정은 전자적 방법이 동원되지 않으나 그 구멍에 대한 판별이 전자적 기기에 의해 이루어진다면 넓은 의미의 전자투표에 포함될 수도 있을 것이다.

나) 버튼식

이 방식에는 투표지를 투표기계에 삽입한 뒤 기표란 중 투표인이 선택하고 표를 던지려고 하는 해당 번호의 버튼을 누르면 기계에 그 번호로 입력되어 자동적으로 집계가 이루어지는 버튼기록식(Direct Recording Electronics)이 있다.<sup>22)</sup> 이 방식에서는 투표지에는 투표인이 선택한 번호가 표시되는데 그 투표지는 투표인이 투표함에 투입한다. 또 다른 버튼 방식으로는 투표인이 투표하고자 하는 후보자를 확인하여 그 해당 버튼을 누르면 그 표가 디스켓에 저장되고 그 디스켓을 개표소에서 모아 집계가 이루어지는 방식이 있다고 한다. 벨기에에서는 투표인에게 일정한 카드를 부여하고 투표인이 그 카드를 기계에 넣으면 후보자별 화면이 나타나는데 투표인이 원하는 란에 전자펜으로 표시를 한 뒤에 확인하는 버튼을 누르면 투표가 이루어지고 집계가 이루어지는 방식을 활용하고 있다고 한다.

21) 이러한 천공(핀치)카드식은 미국의 워싱턴 DC 등에서 실시되고 있다고 한다.

22) 이 방식은 미국의 펜실베이니아주 등에서 활용되고 있다고 한다.

## 다) 터치식

이 방식은 전자기판에 부착된 투표지에 입후보자 모두가 기재되어 있는데 이들 중 투표인이 투표하고자 하는 후보자에 대해 손가락으로 누르면 투표기계에 자동으로 기록저장되어 집계가 되는 방식이다.<sup>23)</sup>

## 라) OMR카드식

투표지를 OMR카드식으로 만들어 그 투표지에 투표인이 원하는 후보자란에 컴퓨터용 펜으로 표시를 함으로써 투표가 이루어지는 방식이다. 물론 이 투표지를 컴퓨터가 판독하고 집계를 하여 결과가 나오게 된다.<sup>24)</sup>

## 3) 우리 중앙선거관리위원회의 시안

우리 중앙선거관리위원회는 그 동안 버튼식의 도입도 시도해보았다고 하는데 현재는 터치스크린식을 고려하고 있고 터치스크린식 전자투표기의 시제품을 선보이기도 하였다.

중앙선거관리위원회가 계획하고 있는 이러한 터치스크린식 기계의 구조를 보면 화면부와 시각장애인을 위한 점자 키패드, 투표기록지확인 투명창, 투표기록지 보관 롤러, 전자투표제어기로 되어 있다. 화면부에는 후보자 사진, 기호, 정당명, 성명이 표시되는데 그중 하나를 눌러 표시를 하도록 하는 방식이다. 시각장애인을 위한 점자 키패드는 숫자버튼과 확인·정정 및 취소버튼을 이용하여 투표를 실시할 수 있도록 한 장치이다. 투표기록지를 확인할 수 있는 투명창은 투표를 마친 선거인이 투표결과가 인쇄된 투표기록지의 내용을 확인할 수 있도록 만든 투명창이다. 투표기록지를 보관하는 롤러는 투표인이 자신이 투표하고자 하는 후보자를 선택한 후에 확인하는 버튼을 누르면 그 결과가 기록지에 인쇄되어 감겨 보관하는 장치이다. 전자투표제어기는 선거인명부동재번호를 입력하여 선거인이 투표할 수 있도록 전자투표기를 열어주고 투표결과를 저장하는 등의 전자투표기를 제어하는 기능을 하는 부분이다.<sup>25)</sup>

23) 이 방식은 미국의 뉴욕시 등에서 활용되고 있는 방식이라고 한다.

24) 이 방식은 베네주엘라 등에서 활용되는 방식이라고 한다.

25) 이러한 기계에 대한 위와 같은 소개는 터치스크린방식의 전자투표기계의 시제품에 대한 중앙선거관리위원회의 설명을 참조하여 기술한 것이다.

뒤에서 언급하겠지만 전자투표제도의 시행을 2002년 지방선거에서 도입할 수 있는 여지를 열어두었으나 투표단계에서의 전자적 방식의 도입은 이루어지지 않았다.

### (3) 전자투표실시 이전의 준비과정

공직선거관리규칙 제136조의2 제3항은 "구·시·군선거관리위원회(이하 "구·시·군위원회"라 한다)가 전자투표 및 개표를 하고자 하는 때에는 그 취지를 당해 선거의 선거인명부작성기준일전일까지 이를 공고하여야 한다"라고 하여 공고절차를 두고 있다.

동 규칙 제136조의3은 투표소설치 등에 관한 특례를 두고 있다. 즉 동 조 제1항은 "구·시·군위원회는 전자투표를 위하여 화상에 의한 투표용지·기표방법·집계방법 기타 투표 및 개표의 전산처리방법이 장치된 전산조직(이하 "전자투표기"라 한다)을 투표구위원회에 송부하여야 한다"라고 규정하고 있고 동조 제2항은 이러한 전자투표기의 송부에 있어서 대리인을 임의하게 하는 제도를 두고 있다.

전자투표기는 투표소마다 2 이상 설치할 수 있도록 하고 있다(동 규칙 동조 제3항).

전자투표기의 사용에 대한 안내, 홍보가 초기에 특히 필요할 것이다. 동 규칙 제136조의4 제1항은 구·시·군위원회가 전자투표기에 의한 투표절차안내도를 투표구마다 5매씩 첨부하도록, 그리고 동조 제2항은 구·시·군위원회가 투표안내문을 작성하는 때에는 전자투표기에 의한 투표절차 기타 안내가 필요한 사항을 포함하여 작성하도록 강제하고 있다. 또한 "선거구위원회는 전자투표 및 개표에 관하여 후보자등록 마감후 후보자 및 선거인에게 안내·홍보하여야 한다"라고 의무화하고 있다(동 규칙 제136조의13).

동 규칙 제136조의5는 투표를 개시하는 때에는 투표구선거관리위원회 위원은 전자투표기 및 기표소내외의 이상유무에 관하여 검사하여야 하고, 이 검사에는 투표참관인이 참관하여야 하되 다만, 투표개시시각까지 투표참관인이 참석하지 아니한 때에는 최초로 투표하려 온 선거인으로 하여금 참관하게 하도록 공직선거법 제155조 제3항의 규정을 준용하게 하고 있다.

동 규칙은 전자투표기의 수령·보관 및 관리에 입회인제도를 두고 있다(동 규칙 제136조의6 제1항). 이 입회인은 후보자등록마감일 현재 국회의 다수의석순에 의한 제1당과 제2당이 추천한 정당추천위원 각 1인이 된다.

#### (4) 전자투표의 절차

위에서 언급한 대로 현행법상 투표소 외의 장소에서의 투표를 허용하지 않고 있다. 전자투표도 투표소에서 이루어지게 되는데 먼저 투표소에서 선거인 본인인지에 대한 확인절차가 필요할 것이다. 공직선거관리규칙 제136조의2 제2항은 전자투표 및 개표에 관하여 동 규칙의 제13장의2(전자투표 및 개표에 관한 특례)에 규정된 경우를 제외하고는 공직선거법의 투표와 개표에 관한 규정을 준용한다고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 선거인이 투표하는 과정, 절차에 관하여 공직선거법의 규정을 준용할 것이고 따라서 위 확인절차도 기존의 종이투표의 경우와 같은 방식으로 이루어질 것이다. 공직선거법 제157조 제1항은 "선거인은 자신이 투표소에 가서 투표참관인의 참관하에 주민등록증(주민등록증이 없는 경우에는 관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 신분증명서를 말한다. 이하 "신분증명서"라 한다)을 제시하고 본인임을 확인 받은 후 투표구선거관리위원회위원 앞에서 선거인명부에 서명 또는 무인하고, 투표용지 1매를 받아야 한다"라고 규정하고 있는데 전자투표에서는 투표용지의 교부는 없게 될 것이다. 공직선거관리규칙 제136조의6 제2항은 "투표구위원회위원장 또는 위원은 본인임이 확인되어 선거인명부에 서명 또는 날인한 선거인에게 선거인명부동재번호표를 교부하여 투표하게 할 수 있다"라고 규정하고 있다.

이러한 확인절차 이후 선거인은 기표소로 들어가 설치되어 있는 전자투표기에서 투표를 하게 된다. 이후 과정은 종이기표의 경우와는 다른 양상이 될 것이다. 즉 만약 위에서 본 여러 방식들 중 터치스크린방식의 전자투표기를 사용하는 방식이라면 화면에 나타난 기호, 후보자사진, 정당명,

성명 등, 후보에 관한 사항들 중에 지지하는 후보자의 것을 선택하여 손가락을 갖다대어 표시를 하게 될 것이다.

앞서 언급한 대로 중앙선거관리위원회가 구상하고 있는 터치스크린방식의 경우를 보면 다음과 같은 절차를 밟아 투표가 진행된다고 한다.<sup>26)</sup>

먼저 선거인이 투표사무원의 안내를 받아 투표소에 입장하고 본인인지 여부에 대한 확인 절차를 받게 된다. 즉 투표참관인의 입회하에 신분증을 제시한 후 선거인명부와 대조하여 본인여부를 확인 받은 다음 선거인명부의 동재번호를 기재한 「동재번호표」를 선거사무원으로부터 교부받게 된다. 선거인은 교부 받은 「동재번호표」를 전자투표제어기 관리요원에게 제출하여 그 관리요원이 전자투표제어화면에서 「동재번호」를 입력하면 투표할 수 있는 선거인의 인적사항이 화면에 나타난다. 선거인은 성명, 주민등록번호, 주소를 화면에서 확인하여 투표가능자가 본인인지 여부를 확인하고 전자투표제어기 관리요원은 전자투표가 진행되고 있지 않는 기표소를 화면에서 확인 후 선거인이 투표할 기표소를 투표제어화면에서 지정한다. 선거인은 투표사무원의 안내에 따라 지정된 기표소로 들어간 뒤 전자투표를 하게 된다. 선거인은 후보자의 사진, 기호, 성명이 나타난 후보자선택 화면에서 후보자사진, 기호, 정당명, 성명중 한 부분을 손가락을 대어 표시를 함으로써 투표를 하게 된다.

선거인이 선택한 후보자가 정확하게 선택되었으면 선거인은 확인화면에서 확인부분에 손가락을 대고, 잘못 기표되어 있으면 정정 부분에 손가락을 댈다. 선거인은 투명창을 통하여 투표기록지에 인쇄된 본인의 투표결과를 재확인하고 투표사무원의 안내를 받아 전자투표소에서 퇴장하게 된다.

이러한 절차에 대해서는 대체적으로 터치스크린방식이 가지는 기능적 측면에서 거쳐야 할 절차를 갖추었다고 보면서도 의문이 없지 않다. 즉 전자투표제어기 관리요원에 의한 동재번호의 입력과 기표소지정으로 인한 투표의 비밀보장에서의 문제는 없을 것인지 하는 것이다.

26) 이하의 설명은 중앙선거관리위원회가 터치스크린방식에 의한 전자투표의 진행과정을 설명하는 자료의 내용의 것을 주로 인용한 것이다.

## (5) 전자투표의 종료 이후의 봉쇄·송부절차

전자투표제의 경우 그 종료 이후의 절차는 종이투표제의 그 절차와 차이가 있다. 후자의 경우 봉쇄 등의 대상이 투표함인데 비해 전자의 경우에는 컴퓨터를 이용한 집계를 담은 디스켓 등이 될 것이기 때문이다. 공직선거관리규칙 제136조의8은 투표구선거관리위원회위원장은 투표소를 닫는 시각이 된 때에는 투표소의 입구를 닫아야 하며, 투표소 안에 있는 선거인의 투표가 끝나면 투표참관인의 참관 하에 출석한 위원 전원과 함께 전자투표기안에 있는 투표집계저장디스켓과 기록지보관함 및 전자투표기를 봉쇄·봉인하도록 규정하고 있다.

투표구위원회위원장은 투표가 끝난 후 지체없이 전자투표기와 투표집계저장디스켓 및 기록지보관함을 관할구·시·군위원회에 송부하여야 한다(동 규칙 제136조의9). 이처럼 공직선거관리규칙은 전자투표의 개표를 전송하지 않고 디스켓 등을 관할구·시·군위원회에 송부하여 개표에 들어간다. 투표집계저장디스켓을 송부하도록 한 것은 on-line 송부에 대한 신뢰가 아직 완전하지 않다고 보았기 때문인 것으로 이해된다.

## (6) 개표절차

공직선거관리규칙 제136조의10는 "①전산조직에 의한 개표에 있어서 기록지보관함을 개함하고 일반투표소 투표집계저장디스켓을 개봉할 때에는 구·시·군위원회위원장은 그 뜻을 선포하고, 출석한 위원 전원과 함께 전자투표기 및 투표집계저장디스켓과 기록지보관함의 봉쇄와 봉인을 검사한 후 이를 열어야 한다. ②구·시·군위원회위원장은 전산조직에 의하여 투표구별 투표집계 저장디스켓에 저장된 투표수를 전산출력하여 투표록에 기재된 투표용지 교부수와 대조하여야 한다"라고 규정하고 있다.

공직선거관리규칙은 "전산조직에 의한 개표에 있어서 투표집계저장디스켓의 불량으로 판독이 불가능 할 경우에는 전자투표기에 저장된 자료에 의하고, 전자투표기의 불량으로 판독이 불가능할 경우에는 기록지 보관함에 보관된 투표기록지에 의하여" 개표한다고 규정하고 있다(동 규칙 제136조의11).

한편 공직선거관리규칙은 전자투표의 개표에 관하여 동 규칙에 규정된 경우를 제외하고는 공직선거법의 개표에 관한 규정을 준용하도록 하고 있다(동 규칙 제136조의2 제2항).

#### 4. 진척상황

전자투표제를 시행하기 위하여 개정된 공직선거 및 선거부정방지법 부칙은 공포한 날(2000.2.16)부터 시행한다고 하고 역시 개정된 공직선거관리규칙의 부칙도 공포한 날(2000.2.16)부터 시행한다고 규정하고 있다. 그러나 아직 투표인의 투표행위 자체를 전자적 방식에 의해 하도록 하는 공직선거가 실시된 적은 없다. 개표업무를 전산화한 예는 아래에 언급하듯이 최근에 있었다.

공직선거법 제278조 제4항의 후문은 투표·개표의 전산화를 “우선 선거구역이 작은 보궐선거 등에 적용하되 그 실시여부에 대하여 국회에 交渉團體를 가지는 政黨과 협의하여 결정하여야 한다”라고 하여(공직선거법 제278조 제4항) 그 시행을 점차 시행할 것을 예정하고 있었으나, 2002년 3월 7일에 이 규정 중 “우선 선거구역이 작은 보궐선거 등에 적용하되”라는 문언을 삭제하여 2002년 6월에 예정된 지방선거에서부터 그 실시가 가능하도록 개정하였다. 그러나 2002년 6월의 지방선거에서 투표행위를 전산적 방법에 의하도록 하지는 않았고 종래의 종이기표를 하는 방식의 투표가 이루어졌다.

중앙선거관리위원회 관계자의 설명으로는 투표행위를 전산방법에 의하도록 하는 것은 그 초기 도입단계에서 과도한 비용이 소요될 것으로 보이고 공직선거법 제278조에 따라 국회의 교섭단체와 협의를 하여야 하므로 그 실시시기가 현재로서는 뚜렷하지는 않다고 한다. 기초자치단체선거나 교육감선거 등에서 먼저 시행하자는 안도 제시되고 있다고 하고, 교육감선거에서의 도입을 위하여 지방교육자치에 관한 법률에 근거규정을 두고자 준비중이라고 한다.

한편 이른바 터치스크린 방식 등의 전자투표를 당장 실시하지 않더라도 개표업무의 전산화는 실현하고 있다. 즉 중앙선거관리위원회는 2002

년 6월에 실시된 지방선거의 동시선거에서 지방자치단체장선거의 경우 그 개표사무에서 전자개표기를 개발하여 이 전자개표기를 활용하였다.<sup>27)</sup> 이 전자개표기는 은행의 수표검수기와 같은 원리로 만들어졌다고 하며 후보자별로 득표를 자동으로 분류해준다. 지난 8월 8일에 실시된 국회의원재·보궐선거에서는 더욱 보완된 전자개표기가 투입되어 개표업무시간의 단축과 정확성을 가져왔다고 평가되었고, 중앙선거관리위원회는 2002년 12월 19일 실시예정인 제16대 대통령선거의 개표는 전산개표기를 전면 도입하여 사용하기로 하였다고 밝혔다.<sup>28)</sup>

## 5. 현행 법규정에 대한 검토

### (1) 전자투표의 방법상의 한계-투표소형 전자투표

위에서 본대로 전자투표가 이루어지더라도 현행 공직선거법은 투표소 외의 장소(주택) 등의 장소에서의 컴퓨터에 의한 투표를 인정하지 않고 있다. 공직선거법은 “투표는 직접 또는 우편으로” 하도록 규정하고 있다

27) 중앙선거관리위원회 홈페이지(www.nec.go.kr)의 보도자료란에 올려져 있는 “6·13 지방선거에 처음 도입할 개표기 모의개표 실시”라는 제목으로 2002.05.22일자로 등록된 보도자료 참조.

28) 중앙선거관리위원회 홈페이지(www.nec.go.kr)의 보도자료란에 올려져 있는 “전산개표기 유효도보여”라는 제목의 등록일 2002.08.10.자의 공보과의 보도자료 참조. 이 보도자료는 “지난 6.13 지방선거의 일부 선거개표에 시험 도입하여 일부 기기고장, 운영미숙 등으로 제 기능을 다하지 못했던 전산개표기를 보완하여 이번 8.8 재·보궐선거 13개 선거구의 개표에 전면적으로 투입하여 사용한 결과 투표함 도착이 늦었던 북제주군 선거구들 제외한 12개 선거구에서 밤 9시를 전후하여 개표를 신속·정확하게 마칠 수 있었음 뿐만 아니라”라고 전자개표기사용의 효과에 대해 알리고 있고 “전산개표기가 전면도입되면 그 동안 개표과정의 문제점으로 지적되어 왔던 ‘밤샘 개표’에 따라 개표결과를 지켜보는 전 국민이 밤잠을 설치는 문제를 해소하면서 ...개표사무원으로 참여하는 공무원, 교직원 등의 철야 개표참여 불만을 해소하면서 ...밤샘 개표시 투표지분류과정에서 발생되던 유·무효판정시비가 전산에 의해 유·무효표가 정확히 가려져 분쟁발생소지를 없앴으로써 개표의 신뢰성을 확보하여 선거후의 소송도 줄이게 되는 등 개표기 도입으로 인한 경제·사회적 편익을 여러 분야에서 크게 나타날 것으로 보고 있음. ※지방선거 후 선거소청에 의한 재검표 과정에서 전산개표기를 통한 개표부분에서는 한 표의 유효·확오분류도 없었음”이라고 하고, “선거관리위원회는 제16대 대통령선거에 개표기 280대를 추가 제작하여 총 930대의 전산개표기를 배치할 계획이며, 이번 8·8 재·보선과 같이 국민들이 자정 전에 대통령선거결과를 알고 편안히 잠자리에 들 수 있을 것으로 예상하였음”이라고 앞으로의 계획을 알려주고 있다.



(공직선거법 제146조 제2항), 투표소외에서의 컴퓨터에 의한 투표는 해킹 등 보안유지의 어려움이 해결되기 힘들고 국민들의 의구심을 가져올 가능성이 많아 그 시행이 현재로서는 어려울 것이라고 본다. 또한 본인성의 확인(즉 본인인지에 대한 인증)이 거소투표 등에서는 어렵다는 점도 난점이다. 타인이 선거인의 ID를 도용하고 암호를 파악하여 투표를 할 가능성이 있다. 연로한 분들의 on-line상의 전자투표는 복잡성, 식별과 조작상의 어려운 점, 기기에 익숙치 못할 가능성이 있을 것이어서 그 시행이 어렵다는 점도 지적될 수 있을 것이다.

현행 법규정에 의한 전자투표가 비록 기표소에서의 투표이긴 하나 선거사무, 즉 투·개표업무의 시간의 단축 등 편의성은 살릴 수 있을 것이고 투표결과가 신속히 나오므로 국민의 알 권리를 보다 더 보장해 가는 효과가 있을 것이므로 이러한 전자투표라 하더라도 그나마 그 확대가 바람직하다고 볼 것이다.

## (2) 법규정의 체계문제

한편 전자투표에 관한 공직선거법규정의 체계문제가 지적될 수 있을 것이다. 현행 공직선거법에서는 새로운 하나의 조를 추가하여 전자투표의 근거를 규정하고 있는데 전자투표가 투표의 한 방법이라는 점에서 선거방법에 대해 “선거는 기표방법에 의한 투표로 한다”라고 규정하고 있는 공직선거법 제146조 제1항과 기표방법을 규정한 동법 제159조에서 전자투표에 의한 투표를 명시하는 것이 보다 선거인에게 선명한 이해를 가져오게 하는 체계가 아닐까 한다. 물론 위 제146조 제1항, 제159조 외에도 현행 공직선거법의 규정들 중에는 전자투표제와 관련이 있는 다른 여러 규정들이 있을 것이므로 이 규정들 전부에 대한 개정은 결국 좀더 검토와 시간을 요하는 것이고 따라서 제278조를 추가하는 것으로 그 도입 근거를 마련한 것이라 이해되긴 한다.

그러나 공직선거법 제278조는 “중앙선거관리위원회는 … 선거사무의 정확하고 신속한 관리를 위하여 사무전산화를 추진하여야 한다”라고 하여 그 문언상 선거관리업무의 입장에서 규정된 것으로 인식될 여지도 없지 않게 하거나 또 동조가 補則으로 규정된 점에서 투표방법이라는 선거인의

입장이 관련되는 조문에서 전자투표제에 대한 규정이 나타나는 것이 보다 선명한 법규정이 될 수 있을 것이라고 보므로 장기적으로 법조문을 정비해 가는 것을 검토할 필요가 있지 않을까 한다.

### (3) 위임의 문제

#### 1) 문제의 소재

또한 그나마 공직선거법 제278조가 전자투표제를 위하여 동법의 조문들에 대한 특례를 직접 정하지 않고 있어 법체계에 문제가 있기도 하다고 본다. 공직선거법 제278조 제5항이 투표 및 개표 기타 선거사무관리의 전산화에 있어서 투표방법 등을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임하였는데 그렇다면 위 규칙이 법률인 공직선거법의 규정에 특례를 정하게 되는 결과를 가져온다. 예컨대 공직선거관리규칙 제136조의7은, 투표용지에 기표하는 방법, 즉 일정한 표시("Ⓢ")가 각인된 기표용구를 사용하도록 한 공직선거법 제159조의 규정에 불구하고 이와 다른 방법, 즉 전자투표기에 장치된 기표방법에 의하여야 한다고 규정하고 있다.

이처럼 법률이 아닌 규칙에 의한 특례의 설정은 투표의 방법이 선거권의 중요한 사항이라는 점에서 그 설정을 규칙으로 하도록 규정한 공직선거법 제278조 제5항이 기본권보장에 있어서의 이른바 법률유보(의회유보)원칙에 반하는지 하는 문제와 또한 행정입법에의 위임에서의 한계를 규정하고 있는 헌법 제75조에 반하지 않는지 하는 문제를 제기한다.

#### 2) 헌법재판소 판례

물론 우리 헌법재판소가 바로 위 법조항에 대해 위와 같은 문제를 두고 직접 판단을 한 바는 없었으나 헌법재판소의 법률유보와 위임한계에 관한 일반적인 판례이론을 살펴볼 필요가 있을 것이다.

##### 가) 법률유보에 관한 판례

헌법재판소는 오늘날의 법률유보원칙은 본질적 사항에 관하여는 국회가 스스로 결정하여야 하는 것으로 보아야 한다고 본다. 즉 헌법재판소는

“오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 한다(이른바 의회유보원칙)”라고 하고 “헌법 제37조 제2항이 “법률로써”라고 한 것은 국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것으로 충분한 것이 아니라 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 요구하고 있는 것으로 이해하여야 한다”라고 법률유보에 대하여 설명하고 있다.

이러한 헌법재판소의 입장은 텔레비전 방송수신료의 금액을 공보처장관의 승인을 필요로 하는 외에는 국회가 스스로 결정하거나 결정에 관여함이 없이 전적으로 한국방송공사가 결정하여 부과·징수하도록 한국방송공사법(1990.8.1. 법률 제4264호로 개정된 것) 제35조 제1항에 대한 헌법불합치 결정에서 표명된 것이다.<sup>29)</sup> 이 사안에서 헌법재판소는 “수신료

29) 헌재 1999.5.27. 선고, 98헌바70, 한국방송공사법 제35조 등 위헌소원, 헌재판례집 제11권 제1집, 643쪽 이하 참조. 이 결정에서의 심판대상이었던 방송공사법 제36조 제1항은 “수신료의 금액은 이사회가 심의·결정하고, 공사가 공보처장관의 승인을 얻어 이를 부과·징수한다. (“공보처장관”은 1998.2.28. 법률 제5529호 정부조직법중개정법률에 의하여 “문화관광부장관”으로 개정되었다)”라고 규정하고 있었고 헌법재판소는 이 문제의 방송공사법 제36조 제1항에 대해서 “1999.12.31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 그 효력을 지속한다”라는 주문으로 입법시한을 정해주는 효력지속효의 헌법불합치 결정을 하였다. 헌법재판소는 이와 같은 헌법불합치 결정을 하는 이유로서 “이 법률조항에 대해서 단순위헌결정을 하여 당장 그 효력을 상실시킬 때에는 ... 수신료가 공사의 재정에서 차지하고 있는 비중은 절대적인 것이어서 수신료 수입이 끊어진다면 공사의 방송사업은 당장 존폐의 위기에 처하게 될 것이고, 그러한 사태는 우리 사회에 적지 않은 파장을 미치게 됨은 물론 방송의 자유와 국민의 알 권리도 사실상 심각한 훼손을 입게 될 것이다. 반면, 공사의 원칙적 재원을 수신료로 하는 것이나, ... 수신료를 부과·징수하는 것 자체에 위헌성이 있는 것이 아니므로, 위헌성이 있는 위 조항의 광정적 적용으로 인한 기본권침해의 정도는 상대적으로 크다고 할 수 없다. 따라서 이 법 제36조 제1항에 대해 단순위헌결정을 함으로써 바로 그 효력을 상실하게 하는 대신 헌법불합치결정을 하고 빠른 시일내에 헌법위반 상태의 제거를 위한 입법촉구를 하되 그 때까지는 이 조항의 효력이 지속되도록 하는 바이다”라고 결정에서 밝히고 있다.

를 부과·징수하는 것은 국민의 재산권에 대한 제한을 가하는 행정작용임에 분명하고, 그 중 수신료의 금액은 수신료 부과·징수에 있어서 본질적인 요소이다. 대부분의 가구에서 수상기를 보유하고 있는 현실에서 수신료의 결정행위는 수많은 국민들의 이해관계에 직접 관련된다. 따라서 수신료의 금액은 입법자가 스스로 결정하여야 할 사항"이라고 보았다. 그리고 헌법재판소는 "한편 오늘날 텔레비전방송은 언론자유와 민주주의의 실현에 있어 불가결의 요소이고 여론의 형성에 결정적인 영향력을 행사하며, 방송의 자유를 제대로 향유하기 위하여서는 그 재원조달의 문제가 결정적으로 중요한 의미를 지닌다"라고 밝힌 다음, "수신료는 국민의 재산권 보장의 측면에서나 공사에게 보장된 방송자유의 측면에서나 수신료에 관한 본질적이고도 중요한 사항이므로, 수신료 금액의 결정은 입법자인 국회가 스스로 행하여야 할 것"이라고 보았다. 그런데 문제의 한국방송공사법 제36조 제1항이 국회의 결정 내지 관여를 배제한 채 공사로 하여금 수신료의 금액을 결정하도록 맡기고 있는 데 대해 헌법재판소는 "공사가 전적으로 수신료 금액을 결정할 수 있게 되면 공영방송사업에 필요한 정도를 넘는 금액으로 정할 수 있고, 또 일방적 수신자의 처지에 놓여 있는 국민의 경제적 이해관계가 무시당할 수도 있다"라고 보았고 결국 이와 같은 이유로 문제의 한국방송공사법 제36조 제1항은 "법률유보원칙(의회유보원칙)에 어긋나는 것이어서, 헌법 제37조 제2항과 법치주의원리 및 민주주의원리에 위반된다"라고 결정한 것이다.

#### 나) 위임의 한계에 관한 판례

오늘날 행정은 점차 전문화되어 가고 복잡다단해지면서 또 그 영역도 확대되어 가고 있고 따라서 행정에 관련된 사항들을 법률에 일일이 미리 규정해두기는 힘들기에 법률이 하위 행정입법에 위임하는 것을 허용하고 있다. 그러나 법률이 행정입법에 위임함을 허용하면서도 만약 포괄적 위임, 백지위임을 인정하게 되면 법률에 의한 행정의 원리를 포기하는 것이 되므로 包括的 委任·白紙委任은 금지된다. 우리 헌법 제75조도 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행

하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”라고 하여 구체적 위임을 규정하고 백지위임, 포괄위임을 금지하고 있다.

문제는 구체적 위임의 개념과 그 기준이 어떠한지 하는 것이다. 구체적 위임인지 여부를 둘러싸고 실제로 논란되어 헌법재판에서 이를 다룬 판례들이 많다. 우리 憲裁의 판례들을 분석해보면 행정입법에의 구체적 위임의 개념에 관한 판례의 기본적인 법리는 다음과 같이 정리된다. 즉,

- “법률에 이미 大統領令 등 下位法規에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 가능한 한 具體的이고도 明確하게 규정되어 있어서 당해 법률 그 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함”을 의미한다
- “예측가능성의 유무는 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것은 아니고 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단하여야 하며, 각 대상법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토하여야” 한다. 그리고 “위임조항 자체에서 위임의 구체적 범위를 명확히 규정하고 있지 않다고 하더라도 당해 법률의 전반적 체계와 관련규정에 비추어 위임조항의 내재적인 위임의 범위나 한계를 객관적으로 분명히 확정할 수 있다면 이를 일반적이고 포괄적인 백지위임에 해당하는 것으로 볼 수는 없다”라고 한다.

헌법재판소는 위와 같은 위임입법의 具體性, 明確性의 요구의 정도는 그 규율대상의 종류와 성격에 따라 달라진다고 본다. 즉 “처벌법규나 조세법규 등 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성·명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 일반적인 급부 행정법규의 경우보다 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 하는 반면에, 규율대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 위임의 구체성·명확성의 요건이 완화되어야 할 것”이라고 본다.<sup>30)</sup>

30) 위와 같은 법리가 개진되고 있는 헌법재판소의 판례는 많다. 전형적인 하나의 판례를 들면 헌재 1994.6.30. 선고, 93헌가15,16,17, 수산업법 제52조 제2항 등 위헌제정, 헌재판례집 제6권 1집, 576쪽 이하 참조.

## 3) 검토

먼저 법률유보의 문제에 대해 보면, 전자투표제가 기존의 방식 보다 선거인에게 편리함 등의 이익을 가져다주고 공익의 증대를 가져온다고 보거나 기술적인 수단이라고 보아 법률이 규칙에 위임할 수도 있다는 견해도 있을 수 있을 것이다. 이 견해는 투표방식에 관한 헌법 제41조 제3항과 헌법 제67조 제5항을 기본권제한유보 보다는 형성유보로 보려는 입장으로 이해될 여지가 있다. 그러나 투표방식이 어떠한가에 따라 참정권이라는 기본권의 행사에 있어서 제한의 효과가 나타날 수도 있을 것이다. 즉 전자투표가 그 방식에 따라서는 노인 등의 계층에 그 적용이 쉽지 않을 수도 있다면 기본권행사의 제약이 될 수도 있다는 점이 고려되어야 할 것이다. 따라서 단순히 형성 유보적인 법률유보로만 이 문제를 볼 것은 아니라고 할 것이다. 여하튼 법률에 중요한 사항들이 규정되어야 한다는 의회유보의 원칙은 전자적 방식의 투표방식에 대해서도 역시 준수되어야 할 원칙이라고 볼 것이고 그 점에서 현행 공직선거법 제278조 제5항은 투표의 전산적 방법에 관한 중요사항을 직접 규정하지 않고 있다는 점에서 문제가 있다고 볼 것이다.

다음으로 위임의 한계 문제로 행정입법에의 위임에 있어서 헌법재판소가 설정한 한계에 따르더라도 전자투표의 경우에 긴급한 상황으로 인한 필요나 빈번한 사정변경 등으로 법률 자체에 자세한 규정을 들 수 없을 정도의 성격의 사안은 아니라는 점에서 법률 자체에 규정을 두어야 한다고 보는 견해도 있을 수 있다.

그리고 위에서 언급한 대로 투표방법에 대한 선거인들의 선명한 이해를 위해서나 논란의 소지를 없애기 위해서 공직선거법 자체가 전자투표의 방법에 대해 직접 규정하는 것으로, 적어도 그 중요한 사항들에 대해서는 직접 규정하는 것으로 법제를 정비하는 것이 필요하지 않을까 생각한다. 또한 기표방법에 대해서 공직선거법은 줄곧 제159조, 즉 공직선거법이라는 법률 자체의 조문에 규정해오고 있었던 입법연혁을 보더라도 고려하다고 할 것이다.

## 6. 공직선거에서의 전자투표제도의 구체적 방법·절차의 설정에 있어서의 고려 사항

### (1) 비밀성의 보장

공직선거에 있어서는 비밀투표의 원칙이 적용되므로 선거인이 누구에게 표를 던졌는지가 밝혀질 여지가 없어야 한다. 전자투표는 종이기표와 달리 기록의 가능성이 있으므로 비밀성의 보장에 주력하여야 할 것이다. 공직선거관리규칙 제136조의6 제2항은 “투표구위원회 위원장 또는 위원은 본인임이 확인되어 선거인명부에 서명 또는 날인한 선거인에게 선거인명부동재번호표를 교부하여 투표하게 할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이 번호와 투표인의 입력순서가 연결되면 익명성을 깨뜨릴 가능성도 있지 않을까 한다.

### (2) 전자투표에서의 선거인의 다양한 의사의 반영문제

공직선거에 있어서도 선거인의 다양한 의사가 반영될 수 있는 길을 열어두는 것이 가능하다면 그러한 가능성을 모색하는 것이 투표인과 국민의 참정권을 보다 더 많이 보장하는 길이 될 것이다. 그러한 문제의 한가지로 어느 후보자도 지지하지 않는 선거인의 의사를 존중해주어야 하지 않느냐 하는 문제가 제기될 수 있다. 이러한 선거인의 경우에는 선거에 불참, 기권하는 경우와 다르다. 선거의 불참의 경우나 기권의 경우에는 주권행사의 포기라고 볼 수 있을 것이나 투표할 대상이 없다고 판단되는 경우에는 주권의 포기라고 볼 수는 없는 것이다. 따라서 어느 후보자도 국민대표자로서의 적격을 갖추지 않았다고 판단하는 선거인의 의사가 반영될 수 있도록 하기 위한 선택항목을 마련할 필요가 있을 것이 아닌가 하는 문제제기에 대하여 검토할 필요가 있을 것이다.

이는 참여는 하면서도 무효표화함으로써 어느 후보도 지지하지 않는 효과를 거둘 수도 있는 종이기표에서와 같은 행위는 전자투표제에 있어서는 불가능할 것이므로 위와 같은 선거인의 의사를 반영해주기 위해서는

별도의 선택항목을 부여하여야 할 것인바 이에 대한 검토가 필요할 것이라고 본다.

이러한 배려의 한 방편으로 전자적 방식에 의한 투표에 있어서 일정한 기표시간을 부여한 다음 그 시간의 경과로 무효화 처리하도록 하는 방안 등이 투표인의 의사를 존중하는 한 방안으로 검토될 수 있을 것이다. 아니면 이에 아무 후보에게도 투표하지 않겠다는 항목을 하나 설정하여 이에 표시를 할 수 있도록 하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

이러한 검토는 선거에서의 국민의 선택권의 더 넓은 보장이라는 측면과 공무담임을 위한 선출에 참여하는 적극성이 요구된다는 측면 등을 아울러 고려하면서 이루어져야 할 것이라고 본다.

### (3) 정정 가능성의 부여

전자적 방식에 의한 투표는 종이기표에 비하여 정정의 가능성이나 용이성이 낮다고 볼 것이다. 이러한 장점을 살려 실수로 잘못 선택한 경우에 취소가 가능하도록 하고 정정(訂正)할 수 있는 기회를 부여하여야 할 것이고 최종 확인절차, 즉 정정을 하지 않고 원래 선택대로 정하거나 정정이 끝났음을 최종 확인을 하도록 한 후 확인표시를 입력하게 하여 투표행위를 종료하도록 하는 것이 필요할 것이다.

위 중앙선거관리위원회의 터치스크린방식 시안에서는 이러한 정정 과정이 예정되어 있다.

### (4) 재확인(검증)가능성(기회)의 부여

전자투표에서는 선거인이 자신이 던진 투표의 내용이 제대로 입력되었는지를 검증할 수 있는 절차가 마련되어 있어야 할 것이라고 볼 것이다. 위 중앙선거관리위원회의 터치스크린방식 시안에서는 선거인이 투명창을 통하여 투표기록지에 인쇄된 본인의 투표결과를 재확인할 수 있도록 하여 이러한 절차가 예정되어 있다.

이 재확인절차에서 투표의 무기명성, 익명성이 훼손되지 않도록 하는 것이 필요할 것이다.



(5) 개표·집계사무의 신속성

전자투표의 결과를 투표구별로 투표집계저장디스켓을 관할구·시·군위 원회에 송부하는 방식이 아니라 온라인전송으로 할 경우 당선자 결정이 더욱 신속할 것이다. 그러나 네트워크의 구성의 문제나 비용, 보안등의 문제가 고려되어야 한다고 본다. 각 선거구별로 투표의 기록이 보존될 것이므로 사후검증이 가능하기도 하다는 점에서 보안의 문제보다는 비용 등의 문제가 더 고려되어야 할 과제라고 한다.

### 제 3 절 국회에서의 전자투표제도

#### 1. 의회주의의 원리와 국회에서의 표결의 의미

국회에서의 전자투표제도에 관한 법리를 논의하기 위한 사전연구로서 먼저 의회주의의 원리와 국회표결에 관한 판례 등에 대해 살펴볼 필요가 있을 것이다.

##### (1) 의회주의의 요소

학자들마다 의회주의의 요소 내지 원칙들의 설정에 차이를 보여줄 수 있다. 우리는 多元主義, 소수의견의 존중, 토론·합의기능, 질적 다수결을 의회주의의 중요요소 내지 원칙으로 본다.

의회는 구성과 활동에는 多元主義가 실현되어야 한다. 의회는 다양한 계층의 국민이나 주민의 의사를 수렴하고 반영하여야 한다. 이는 보다 합리적인 의사를 찾고 도출하기 위한 것이다. 다원주의의 실현은 소수의견의 존중을 전제로 한다. 다양한 의견들의 존재란 다양한 소수의견들의 존재를 전제로 함은 물론이고 소수의견이 무시된다면 다수의견이라는 단독의 의견만이 있을 것이기 때문이다. 다수의견이 항상 타당하다는 것을 전제로 할 것이 아니라 다수의견도 소수의견에 의하여 수정될 수 있다는 것을 전제로 할 것이다. 의회는 토론·합의기능을 수행하여야 한다. 다수의견과 소수의견 간의 토론과 의사교환, 상호이해, 양보, 타협이 이루어짐으로써 보다 합리적이고 발전적인 의견이 형성될 수 있어야 한다.

본연구가 다루는 사항이기도 한 표결제도와 밀접한 다수결의 원칙은 質的 多數決일 것을 의회주의는 요구한다. 현행 헌법 제49조는 "국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다"라고 규정하여 다수결원칙을 설정하고 있고 그 외 특별정족수를<sup>31)</sup> 두고 있기도 하다. 민주주의에서의 의사결정에 있어서 흔히 요구되는 다수결의 원칙은 양적인 개념의 것이 아니라 질적인 개념의 것이어야 한다. 질적 다수결이란 다수결에 회부되기 전에 다양한 의사들이 충분히 개진되고 이러한 의사들의 교환과 토론을 충분히 거쳐서, 서로간의 타협, 양보 등 조절이 이루어진 다음에 표결로 마무리되어야 함을 말한다. 그 점에서 표결의 중요성이 있는 것이며 그 표결의 방식들의 하나인 전자투표가 가지는 중요성이 있다고 할 것이다. 즉 다수결의 절차는 그러한 과정이 그대로 마무리되는 과정일 뿐이다.

첨예한 안전에 대해 토론을 피하기 위해 또는 충분히 토론, 검토가 이루어지지 않아 졸속임에도 서둘러 결정을 하기 위하여 전자투표가 활용된다면 그것은 문제라고 할 것이다.

국회에서의 이른바 날치기통과로 불리워지는 변칙의결은 의회주의, 특히 위에서 지적한 질적 다수결의 원리를 위반하는 것이다.

## (2) 국회표결절차에 대한 통제에 관한 헌법재판소판례

국회의 표결방식에 대한 개선방안이나 그 개선을 위한 전자투표의 필요성 등에 대한 논의를 위해 국회의 표결과정에서의 이른바 날치기통과, 변칙처리에 대한 헌법재판소의 통제<sup>32)</sup>에 관한 판례를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

31) 법률안의 재의(헌법 제53조 제4항), 국무총리·국무위원의 해임건의(헌법 제63조 제2항), 국회의원의 제명처분(헌법 제64조 제3항), 탄핵소추의결(헌법 제65조 제2항), 헌법개정안에 대한 의결(헌법 제130조 제1항), 계엄의 해제요구(헌법 제77조 제5항) 등에 특별정족수가 규정되고 있다.

32) 이에 관한 자세한 것은, 줄고, 국회의 입법절차에 대한 헌법상 통제, 고시계, 1998.2., 70쪽 이하 참조.

1) 헌법재판형식에 따른 고찰

헌법재판소는 위헌법률심판, 정당해산심판, 탄핵심판, 권한쟁의심판, 헌법소원심판을 관할한다(헌법 제111조 제1항). 이중 국회의 표결절차에 관해서 헌법재판소가 심사할 가능성이 많은 심판은 위헌법률심판, 권한쟁의심판, 헌법소원심판 등이다.

가) 헌법소원심판에 의한 표결절차준수여부 심사

(a) 본래의미의 헌법소원(법령소원)에 의한 심사

변칙처리된 법률 등에 의하여 직접 기본권을 침해받은 사람은 그 법률 자체를 대상으로 하는 헌법소원(법령소원)심판을<sup>33)</sup> 청구할 수 있는데 이 심판에서 표결절차에 관한 하자를 주장할 수 있을 것이다.

그러나 국회의원의 헌법소원심판청구에 대해서는 부정적이다. 즉 1990년 7월과 1991년 12월에 있었던 소위 '날치기' 통과에 대하여 국회의원들이 청구한 헌법소원심판에서 헌법재판소는 국회의원의 廣疑權·討論權·表決權 등은 입법권 등을 행사하는 국가기관인 국회의원에 부여된 '권한'이지 국회의원 개인에게 헌법이 보장하는 기본권으로 인정된 것이 아니므로 議案處理過程에서 위와 같은 권한을 침해당하였다고 하더라도 이는 헌법재판소법 제68조 제1항에서 말하는 '기본권의 침해'에는 해당하지 않아 국회의원은 개인의 권리구제수단인 헌법소원을 청구할 수 없다고 하여 却下決定하였다.<sup>34)</sup> 이는 예상되었던 바이고 그 외에 기본권침해를 당한 국민일지라도 헌법소원의 請求期間 등의 요건을 준수하지 못한 때문에 그의 심판청구가 각하될 경우 등도 예상할 수 있을 것이다.<sup>35)</sup>

33) 법령은 원칙적으로 추상성, 일반성을 띠므로 집행행위가 매개되어야 기본권침해가 있을 수 있는데 어떤 법령은 그 자체로 기본권침해의 효과를 가질 수 있는바 그러한 법령은 헌법소원의 대상이 된다. 이 때의 헌법소원을 법령소원이라고 한다. 법령소원에 대해서는,拙著, 헌법재판개론, 박영사, 2001, 353쪽 이하 참조.

34) 헌재 1995.2.23. 선고, 90헌마125, 입법권침해 등에 대한 헌법소원, 헌재판례집 제7권 1집, 238쪽 이하 참조; 헌재 1995.2.23. 선고, 91헌마231, 입법권침해 등에 대한 헌법소원, 관보 95.3.27일자, 87쪽 이하 참조.

35) 이러한 문제점들에 대해서는,拙著, 국회의 날치기통과 등 졸속입법에 대한 통제, 법과 사회 제6호, 1992, 48쪽 이하 참조.

## (b) 헌법재판소법 제68조 제2항의 헌법소원(위헌소원)심판에 의한 심사의 예

헌법재판소법 제68조 제2항은 소송당사자가 위헌법률심판의 제정을 신청하였으나 법원이 이를 기각한 경우에 그 위헌여부의 심판을 받기 위하여 당사자가 헌법소원심판을 청구할 수 있도록 하고 있는데 이를 위헌소원심판이라고도 한다. 이 위헌소원심판에서 표결절차에 관한 심사가 본안 판단에서 이루어진 예가 있다.<sup>36)</sup>

## 나) 위헌법률심판에 의한 심사

위헌법률심판은 법률에 대한 위헌여부심사이므로 이 심판에서 그 위헌여부가 논란되는 법률이 입법절차를 제대로 준수하여 제정·개정된 것인지가 심사될 수 있을 것이다.

1996년 말에 제정·개정된 노동관계법에 대해서 1997년 1월에 법원에 의하여 입법절차·과정의 하자들 그 이유로 하는 두 건의 위헌제청이 있었다. 그러나 모두 "심판대상 법률은 헌법에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 되는 법률의 요건을 갖추지 못한 不適法한 提議"이라는 이유로 각 하결정을 하여<sup>37)</sup> 본안 판단에 들어가지 못하였다.

36) 그 예는 1991년 5월 31일에 개정·공포된 새로운 국가보안법이 번칙 처리된 것이라는 주장으로 위헌소원심판이 청구되어 나온 결정이다. 헌법재판소는 "1991.5.10. 속개된 제154회 임시국회 본회의는 당시 의장이 야당의원들의 거들된 실력저지로 정상적인 의사진행에 의한 표결이 사실상 불가능한 상황이었음을 확인한 후 본회의장내에서 헌법 및 국회법 소정의 의결정족수를 넘는 다수 의원들이 당해 안전에 대하여 찬성의사를 표시함을 확인하고 "국가보안법중 개정법률안"이 가결되었음을 선포하였던 것으로 인정된다. 그렇다면 신법의 개정절차에 헌법 제40조 및 제49조 등을 위반한 위헌적 요소가 있었다고는 볼 수 없으므로 이 부분에 관한 청구인들의 주장은 이를 받아들일 수 없다"라고 판단하였다(헌재 1997.1.16. 선고, 92헌바6, 26, 93헌바34, 35, 36(병합), 국가보안법 위헌소원, 헌재판례집 제9권 1집, 22쪽 이하 참조).

37) 헌재 1997.9.25. 선고, 97헌가4결정, 노동조합 및 노동관계조정법 등 위헌제청, 헌재판례집 제9권 2집, 332쪽 이하 참조(사건개요 : 문제의 노동관계법의 국회통과절차가 위헌이라고 하면서 개의행위를 한 勞組를 상대로 회사가 지방법원에 개의행위금지가처분신청을 하자 법원은 1997.1.15. 직권으로 위헌제청을 함. 제청이유 : 야당의원에게 회의일시를 통지하지 않고 신한국당 소속 의원들만이 참석한 가운데 의결된 것이므로 회의 자체가 성립하지 못하였다는 의문이 있다. 결정이유요지 : 문제의 노동관계법개정법은 97.3.1.부터 시행하기로 된 것이나 이 심판계속 중 97.3.13. 폐지되고 새

다) 權限爭議審判에 의한 표결절차준수여부 심사

변칙처리가 국회의원의 토론권·표결권이라는 권한을 침해하는 것이라는 점에서 권한쟁의심판에서 변칙처리에 관한 심사가 이루어질 수 있다.

(a) 심사례

헌법재판소는 애초에는 국회의 구성원이거나 일부기관인 국회의원은 권한쟁의심판을 청구할 수 없다고 하여 却下決定을 함으로써<sup>38)</sup> 표결절차준수에 관한 심사가 권한쟁의심판에 의해 이루어지지 못했다.

그러나 헌법재판소는 1997년에 판례를 변경하여 국회의원도 권한쟁의심판을 청구할 수 있다고 보아 본안 판단으로 들어감으로써 권한쟁의심판을 통하여 표결절차에 관한 심사를 하였다. 이 사건은 1996.12.26. 신한국당 소속 국회의원 155인이 출석한 가운데 제182회 임시회 제1차 본회의를 개의하고 '노동조합 및 노동관계조정법안' 등 5개 법률안을 상정, 표결하여 가결되었음을 선포한 데 대하여 야당 국회의원들이 1996.12.30. 국회의장이 자신들에게 변경된 開議時間을 통지하지도 않은 채 비공개로 본회의를 개의하는 등 헌법 및 국회법이 정한 절차를 위반하여 위 법률안을 가결시킴으로써 독립된 헌법기관(국회의원)인 청구인들의 審議·表

법들이 제정되었는바 노동관계법개정법은 제정 당시에는 아직 시행되지 않았고 이 결정 당시에는 이미 폐지되어 효력이 상실된 법률이다. 법률의 위헌여부심판의 제청대상 법률은 특별한 사정이 없는 한 현재 시행 중이거나 과거에 시행되었던 것이어야 하기 때문에 제청 당시에 공포는 되었으나 시행되지 않았고 이 결정 당시에는 이미 폐지되어 효력이 상실된 법률은 위헌여부심판의 대상법률에서 제외되는 것으로 해석함이 상당하다. 더욱이 노동관계법개정법은 당해 사건 재판에 적용되는 법률이 아닐 뿐만 아니라 피신청인 조합원들이 정의행위를 하게 된 계기가 된 것에 불과한 것으로 동 개정법의 위헌여부는 다른 내용의 재판을 하게 되는 관계에 있지도 아니하므로 재판의 전체가 되는 법률이라고 볼 수 없다. 헌재 1997.9.25. 선고, 97헌가5결정, 노동조합 및 노동관계조정법 등 위헌제청, 헌재판례집 제9권 2집, 344쪽 이하 참조(사건 개요 : 문제의 노동관계법의 제정·개정과정이 헌법에 위반하여 근로자의 권익을 침해하였으므로 개정되어야 한다고 주장하면서 파업 등 정의행위를 한 데 대해 검찰이 일 무방해죄 등에 해당됨을 전제로 법원에 구속영장을 청구하자 피의자가 위 노동관계법에 대하여 위헌심판제청신청을 하였고 법원이 이유 있다고 보고 제청하였음. 결정이유의 요지 : 앞의 97헌가4결정에서의 유사함).

38) 헌재 1995.2.23. 선고, 90헌라1결정, 국회의원과 국회의장간의 권한쟁의, 헌재판례집 제7권 1집, 140쪽 이하 참조.

決權을 침해하였다고 주장하면서 그 심판대상으로 ①그 權限侵害의 확인과 아울러, ②위 可決宣布行爲에 대한 위헌확인을 구하는 권한쟁의심판을 국회의장을 피청구인으로 하여 청구한 것이었다. 이 심판에 대한 결정에서<sup>39)</sup> 헌법재판소는 위 심판대상중 ①의 청구부분, 즉 권한침해확인청구에 대해서는 국회의원의 법률안 심의·표결권은 비록 헌법에는 이에 관한 명문의 규정이 없지만 의회민주주의의 원리, 입법권을 국회에 귀속시키고 있는 헌법 제40조, 국민에 의하여 선출되는 국회의원으로 국회를 구성한다고 규정하고 있는 헌법 제41조 1항으로부터 당연히 도출되는 헌법상 권한이고, 피청구인이 국회법 제76조 제3항을 위반하여 청구인들에게 본회의 개의일시를 통지하지 않음으로써 청구인들은 본회의의 심의·표결과정에 참여하지 못하게 되어 청구인들이 헌법에 의하여 부여받은 권한인 법률안 심의·표결권이 침해되었음이 분명하다고 판시하여 인용결정을 하였다. 그러나 위 심판대상중 ②의 청구부분, 즉 법률안 가결선평행위의 위헌확인청구에 대해서는 3인 재판관의 棄却意見과 3인 재판관의 認容意見으로 나뉘어졌다. 그 의견들을 요약하면 아래와 같다.

- 3인 재판관의 棄却意見 : 국회의 입법절차는 법률안의 제출로부터 심의·표결 및 가결선평와 정부에의 이송에 이르기까지 여러 과정을 거쳐 진행되며, 그 과정에 다수의 국회의원들이 참여하여 국민의 意思나 상충하는 이익집단간의 이해를 반영하게 되는데 이와 같은 입법절차의 특성상 개개의 과정에서 의도적이든 아니든 헌법이나 법률의 규정을 준수하지 못하는 잘못이 있을 수 있고, 그로 인하여 일부 국회의원들의 입법에 관한 각종의 권한이 침해될 수 있는데, 이러한 사정만으로 곧바로 법률안의 가결선평행위를 무효로 한다면 이는 법률의 소급적 무효로 되어 국법질서의 안정에 위해를 초래하게 된다. 따라서 국회의 입법과 관련하여 일부 국회의원들의 권한이 침해되었다 하더라도 그것이 입법절차에 관한 헌법의 규정을 명백히 위반한 흠에 해당하는 것이 아니라면 그 법률안의 가결선평행위를 무효로 볼 것은 아니라고 할 것인바, 우리 헌법은 國會議事節次에 관한 기본원칙으로 제49조에서 '다수결의 원칙'을, 제50조에서

39) 헌재 1997.7.16. 선고, 96헌라2, 국회의원과 국회의장간의 권한쟁의, 헌재판례집 제9권 제2집, 154쪽 이하 참조.

'회의공개'의 원칙'을 각 선언하고 있으므로, 이 가결선포행위의 효력 유무는 결국 위 헌법규정을 명백히 위반한 흠이 있는지 여부에 의하여 가려져야 할 것이다. 이 사건 법률안은 재적의원의 과반수인 국회의원 155인이 출석한 가운데 개회된 본회의에서 출석의원 전원의 찬성으로(결국 재적의원 과반수의 찬성으로) 의결 처리되었고, 40) 그 본회의에 관하여 일반국민의 방청이나 언론의 취재를 금지하는 조치가 취하여지지도 않았음이 분명하므로, 그 의결절차에 위 헌법규정을 명백히 위반한 흠이 있다고는 볼 수 없다.

- 3인 재판관의 認容意見 : 의회민주주의의 기본원리의 하나인 다수결원리는 의사형성과정에서 少數派에게 토론에 참가하여 다수파의 견해를 비판하고 반대의견을 밝힐 수 있는 기회를 보장하여 다수파와 소수파가 공개적이고 합리적인 토론을 거쳐 다수의 의사로 결정을 한다는 데 그 정당성의 근거가 있다. 따라서 입법과정에서 소수파에게 출석할 기회를 주지 않고 토론과정을 거치지 아니한 채 다수파만으로 단독 처리하는 것은 다수결원리에 의한 의사결정이라고 볼 수 없다. 의회민주주의의 기본원리인 다수결원리를 선언한 헌법 제49조를 형식적으로 풀이하여 재적의원 과반수를 충족하는 다수파에게만 출석의 가능성을 준 다음 그들만의 회의로 국가의사를 결정하여도 헌법위반이 아니라고 해석하는 것은 의회민주주의의 기본원리인 공개와 토론의 원리 및 다수결원리의 정당성의 근거를 외면한 것이고, 복수정당제도를 채택하고 있는 헌법의 정신에 정면 배치될 뿐만 아니라 결과적으로 국민의 多元的 意思를 대표하는 국민대표기관으로서의 국회의 본질적 기능을 무너뜨리는 것이다.

40) 사실 정족수규정충족을 내세우는 이러한 의견은 이 판결 이전의 다른 판결에서 이미 표명된 바 있다. 즉 1991년 5월 31일에 개정공포된 新 국가보안법이 날치기 통과된 것이어서 위헌이라는 주장의 헌법소원심판청구사건에서 헌법재판소는 "관계자료에 의하면, 1991.5.10. 속개된 제154회 임시국회 본회의는 당시 의장이 야당의원들의 거들된 실력저지로 정상적인 의사진행에 의한 표결이 사실상 불가능한 상황이었음을 확인한 후 본회의장내에서 헌법 및 국회법 소정의 의결정족수를 넘는 다수의원들이 당해 안전에 대하여 찬성 의사를 표시함을 확인하고 "국가보안법중 개정법률안이 가결되었음을 선포하였던 것으로 인정된다"라고 하면서 "그렇다면 新法의 개정절차에 헌법 제40조 및 제49조 등을 위반한 위헌적 요소가 있었다고는 볼 수 없으므로..."라고 판시하여 이러한 주장을 배척하였다(헌재 1997.1.16. 선고, 92헌바6·26, 93헌바34·35·36(병합), 국가보안법 위헌소원결정, 헌재판례집 제9권 1집, 22쪽 참조).

피청구인은 헌법 제49조의 다수결원리를 구체화하는 규정인 국회법 제 72조와 제76조에 위반하여 청구인들에게 본회의 개의일시를 알리지 않음으로써 본회의에의 출석가능성을 배제한 가운데 본회의를 개의하여, 신한국당 소속의원들만의 출석과 표결로 가결되었음을 선포한 것이므로, 피청구인의 가결선포행위는 헌법 제49조에 명백히 위반되는 것이다.

위 결정에 대해서 우리는 이미 평석을 한 바 있지만 검토되어야 할 여러 중요한 점들 중에 여기서는 한 가지만 지적하면, 3인 재판관의 기각의견은 정족수의 충족을 이유로 다수결원리를 지켰다고 하는데 이는 數的·量的多數決에 따른 것이고<sup>41)</sup> 앞서 議會主義의 원리에서 언급한대로 토론 등을 통한 의견교환, 다양한 의사수렴, 설득, 조정을 거쳐 합리적, 이성적 의사를 결정하는 質的多數決의 원리가 지켜져야 하므로 토론기회의 박탈 등이 있더라도 가결행위와 그 법률의 위헌선언을 가져오지 아니한다고 보는 의견은 받아들이기 곤란하다.<sup>42)</sup>

#### (b) 다수당 의원들에 의해 청구된 권한쟁의심판에서의 예

이에 관한 사안으로 1998.3.2. 국무총리임명동의안에 대한 표결이 국회 본회의에서 중단된 뒤 국무총리서리를 임명하자 다수당인 야당 국회의원들이 이러한 임명처분이 주위적으로는 국무총리 임명에 관한 국회 또는 청구인들의 동의권한을, 예비적으로는 국무총리 임명동의안에 관한 청구인들의 심의·표결권한을 각 침해하였다고 주장하면서, 그 권한침해의 확인과 아울러 이 사건 임명처분의 무효확인을 구하는 권한쟁의심판을 청구한 사건을 들 수 있다. 헌법재판소는 3인 재판관이 인용결정의견을, 1인 재판관이 기각결정의견을, 5인 재판관이 각하결정의견을 제시하여 결국 다수의견에 따라 각하결정이 나왔다.<sup>43)</sup> 5인 재판관의 각하결정의견도 세 가지로, 즉 제3자 소송담당을 인정할 수 없으므로 당사자적격이 없다는 1인 재판관의 의견, 국회의원은 권한쟁의심판을 청구할 수 없다는, 즉 과

41) 數的·量的多數決原理를 고집하는 것은 국회의원의 舉手機化를 가져올 수 있다.

42) 그 외에 중요한 논점들에 대한 검토의견은, 拙稿, 국회의 입법절차에 대한 헌법상 통제, 고시계, 1998.2., 81~82쪽 참조.

43) 헌재 1998.7.14. 선고, 98헌라1, 대통령과 국회의원간의 권한쟁의, 각하, 헌재판례집 제10권 2집, 1쪽 이하 참조.



거의 판례를 고수하는 2인 재판관의 의견, 그리고 청구인의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 없고 권리보호이익이 없다는 이유로 각하되어야 한다는 2인 재판관의 의견으로 나뉘어졌다.<sup>44)</sup> 이중 권리보호이익이 없다는 2인 재판관의 의견을 보면 “청구인들은 국회의 다수당인 한나라당 소속 국회의원들로서 그들만으로도 국무총리 임명동의안에 대한 가부를 결정하여 분쟁을 스스로 해결할 수 있는 방법이 있음에도 불구하고 그 동의안에 대한 의결절차를 마치지도 아니한 채 미리 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구한 것이므로 청구인들의 이 사건 심판청구는 모두 권리보호이익이 없다”라고 하였다.<sup>45)</sup>

(c) 최근의 판례

한편 최근에 법률안 가결선포행위를 무효로 확인해달라는 권한쟁의심판 청구사건에서 최종 평결결과 다수의 헌법재판관(7인 재판관)의 의견이 무효확인청구를 인용하여야 한다는 의견이었음에도 결정선고가 있기 전에 청구인의 청구를 취하하였고 이에 헌법재판소의 다수의견은 민사소송법의 소취하에 관한 규정을 준용하여 심판절차를 종료하여야 한다고 보았고 결국 헌법재판소는 인용결정을 하지 않고 심판절차종료를 선언하는 결정을 한 바 있다.<sup>46)</sup>

44) 이 사안에서의 국무총리 임명동의안과 함께 국회에 송부된 감사원장 임명동의안은 건자의 동의안에 대한 표결이 중단됨에 따라 결국 상정되지 못하였고 그후 감사원장 서리가 임명되었는데 이 감사원장 서리임명을 둘러싸고도 권한쟁의심판이 청구되었고 비슷한 결정이 있었다(헌재 1998.7.14. 선고, 98헌라2, 대통령과 국회의원간의 권한쟁의, 헌재판례집 제10권 2집, 39쪽 이하 참조).

45) 위 헌재판례집 제10권 2집, 20~21쪽 참조. 또한 감사원장서리임명을 둘러싼 98헌라2결정에서도 마찬가지로의 2인 소수의견이 있었다(위 헌재판례집 제10권 2집, 57쪽 참조).

46) 헌재 2001.6.28. 선고, 2000헌라1, 국회의장등과 국회의원간의 권한쟁의, 취하, 헌재판례집 제13권 1집, 1218쪽 이하 참조. 이 결정은, 2000.7.24. 개최된 국회운영위원회에서 국회법중개정법률안이 가결선포되었는데 야당 국회의원들은 그 의결과정에서 성원의 확인·보고, 제안설명, 대체토론, 이의유무의 확인 내지 표결 등 국회법이 정한 심사절차를 밟지 아니하였고 이는 그들의 법률안 심의·표결권을 침해한 것이고 그 가결선포행위는 헌법 제40조, 제41조, 제49조의 규정을 위반한 것으로서 부존재이거나 당연무효라는 주장을 하면서 권한쟁의심판을 청구하였는데 그 뒤 청구인들이 청구를 취하하였고 헌법재판소는 소의 취하에 관한 민사소송법 제239조가 권한쟁의심판에도 준용되어야 한다고 보아 심판절차종료를 선언한 것이다.

국회 의결절차에 관한 분쟁을 다루는 권한쟁의심판에서 사인간 분쟁해결절차법인 민사소송법을 준용한 것은 문제이고 특히 위 사안은 여야간 정치적 합의로 청구취하가 된 것인데 이로써 헌법재판이 정치적 고려의 영향을 받게 된 결과를 가져온 것은 헌법재판의 유용성 등에 대한 회의론을 가져오게 하는 사례가 될 수도 있다.<sup>47)</sup>

여하튼 이러한 문제점이 있는 결정이긴 하나 이 결정의 7인 다수의견은 앞으로 헌법재판소가 변칙처리에 대하여 무효확인을 할 가능성을 엿보게 한다고 할 것이다.

## 2) 개표과정에 관한 판례

이에 관한 판례를 보면, 국회에서의 표결과정이 중단되어 개표가 이루어지지 않은 사건이 있었는데 야당 국회의원들이 개표를 하지 않은 국회의장의 부작위가 국회의원의 표결권한을 침해하였다는 주장의 권한쟁의심판을 청구하였으나 각하된 결정례가 있다.<sup>48)</sup> 헌법재판소는 피청구인의

이 결정에서 헌법재판소의 최종 평결결과 재판관 7인의 다수의견이 무효확인의 인용결정을 하자는 의견이었던 사실은 이 결정에서의 원성 재판관과 주선희 재판관의 소수의견에서 밝혀졌다. 이 두 재판관의 소수의견은 "특히 당해 권한쟁의심판 사건에 대한 실체적 심리가 이미 종결되어 더 이상의 심리가 필요하지 아니한 단계에 이르고, 그 때까지 심리한 내용을 토대로 당해 사건이 헌법질서의 수호·유지를 위하여 필요한 사항으로서 그 해명이 헌법적으로 특히 중대한 의미를 가지고 있는 경우에 해당한다고 판단되는 경우라면, 헌법재판소는 소의 취하에 관한 규정의 준용을 배제하여 심판청구의 취하에도 불구하고 심판절차가 종료되지 않은 것으로 보아야 할 것이다"라고 하고 "이 사건에 관한 우리 재판소의 최종 평결결과는 재판관 7인의 찬성으로 청구인들 중 국회 운영위원회에 소속인 국회의원에 해당하는 청구인들의 피청구인 국회 운영위원회 위원장에 대한 권한침해확인청구 및 무효확인청구들 모두 인용하고, 나머지 당사자들 사이의 심판청구 부분은 각하하는 것이었다. ...이 사건 권한쟁의심판에 대하여는 이미 실체적 심리가 다 마쳐져 더 이상의 심리가 필요하지 아니한 단계에 이른 이후에야 비로소 이 사건 심판청구가 취하되었으며, 그 때까지 심리한 내용만을 토대로 판단하더라도 이 사건 권한쟁의심판은 향후 우리 나라 국회, 특히 상임위원회가 준수하여야 할 의사절차의 기준과 한계를 구체적으로 밝히는 것으로서 헌법질서의 수호·유지를 위하여 필요한 사항일 뿐만 아니라, 그 해명이 헌법적으로 특히 중대한 의미를 지닌다고 하지 않을 수 없다. 그러므로 ...위 심판청구의 취하에도 불구하고 이 사건 심판절차는 종료되지 않는다고 보아야 하므로, 헌법재판소로서는 재판부에서 평의한 대로 결정을 선고함이 마땅하다고 생각한다"라고 하여 다수의견에 반대하고 있다.

47) 이 결정에 대한 검토의견으로서, 拙著, 헌법재판개론, 박영사, 2001, 318쪽 참조.

48) 헌재 1998.7.14. 선고, 98헌라3, 국회의장과 국회의원간의 권한쟁의, 각하결정, 헌재판례집 제10권 2집, 74쪽 이하 참조. 이 사건의 개요를 보면 다음과 같다. 1998.3.

부작위에 의하여 청구인의 권한이 침해당하였다고 주장하는 권한쟁의심판은 피청구인에게 헌법상 또는 법률상 유래하는 작위의무가 있음에도 불구하고 피청구인이 그러한 의무를 다하지 아니한 경우에 허용된다고 하면서 이 사안에서 피청구인(국회의장)에게 임명동의안에 대한 투표에 관하여 개표절차를 진행하여 표결결과를 선포하여야 할 작위의무가 있다고 할 수 없고, 그러한 작위의무가 인정되지 않는 이상 피청구인의 부작위에 의한 권한침해를 다루는 권한쟁의심판은 허용되지 않으므로 심판청구는 부적법하다고 하여 각하결정을 하였다.<sup>49)</sup>

2. 국무총리 임명동의안 등에 대한 투표가 진행되던 도중 새정치국민회의와 자유민주연합 소속 국회의원들은 한나라당 소속 의원들이 백지투표를 하고 있다고 주장하면서 투표용지 교부대와 투표함을 가로막는 등 투표를 방해하였고, 이에 따라 투표의 계속 진행을 주장하는 한나라당 소속 의원들과, 투표의 중지 혹은 재투표를 요구하는 새정치국민회의 및 자유민주연합 소속 의원들과 사이에 회의장 곳곳에서 말다툼과 몸싸움이 벌어져 결국 투표가 중단되었고 그때까지 201명의 국회의원들(한나라당 소속 155명, 새정치국민회의 소속 40명, 국민신당 소속 6명)이 투표를 마친 투표함 등이 봉인처리되었다. 이에 한나라당 소속의원들인 청구인들은 피청구인(국회의장)이 투표절차가 적법하였음에도 개표하지 아니하고 표결결과를 선포하지 않음으로써 국회의원인 자신들의 국무총리 임명동의안에 대한 표결권한을 침해하였다고 주장하며 권한쟁의심판을 청구하였다.

49) 작위의무가 없다고 판단한 헌법재판소의 이유는 다음과 같이 요약된다. 국회의장은 표결이 적법하게 진행되어 정상적으로 종결된 경우에는 개표절차를 진행하여 표결결과를 선포할 의무가 있다고 할 것이다. 그런데 국회법 제109조 내지 제114조의 규정들을 살펴봐도 임명동의안에 관한 위 투표가 과연 적법하게 진행되어 정상적으로 종결된 것인지 분명히 밝히기 어렵다. 또한 이에 관하여 국회법을 보충해 주는 국회규칙도 없으며, 확립된 국회의 의사(議事)관행도 존재하는 것 같지 않다. 한편, 헌법 제64조는 국회의 자율권을 보장하고 있는바, 임명동의안에 대한 투표절차의 적법여부 등에 관하여 국회법에 분명한 규정이 없어 논란의 여지가 많으므로 그 투표절차를 둘러싼 여러 문제를 어떻게 처리할 것인지는 국회의 자율권의 범위내에 속하는 문제라 할 것이고, 따라서 대립당사자인 여·야의 타협과 절충을 통하여 자율적으로 해결할 수 있었다. 그러나 이를 위하여 열린 3당 총무회담마저 위에서 본 바와 같이 결렬되고 말았다. 이러한 사정하에서라면 이 사건 투표절차에 관한 최종적 판단권은 결국 국회의 대표자로서 의사진행에 관한 전반적이고 포괄적인 권한과 책임이 부여된 국회의장, 즉 피청구인에게 유보되어 있다고 하여야 한다(국회법 제76조 제2항 참조). 피청구인으로서 이미 행해진 투표의 효력을 어떻게 볼 것인지, 투표가 중단된 것으로 볼 것인지, 그렇지 않고 투표가 종결된 것으로 보아 개표절차를 진행할 것인지, 재투표를 실시할 것인지, 아니면 이러한 판단 일체를 미루고 계속 여·야간의 대화와 타협을 촉구할 것인지 등 가능한 여러 방안에 대한 선택권을 가진다. 피청구인에게 인정되는 이러한 자율적 의사진행권한은 넓게 보아 국회의 자율권의 일종이고, 피청구인이 이처럼 논란의 여지가 많은 사실관계하에서 개표절차를 진행하여 표결결과를 선포하지 아

## 3) 평 가

국회에서의 이른바 날치기통과, 변칙처리에 대한 헌법적 제재가 현재로서는 강하다고 보기 어렵다고 할 것이다. 날치기 통과가 야당국회의원들의 권한을 침해한 것임을 인정하지만 변칙처리된 사안에 대하여 무효로 인정한 헌법재판소판례가 아직은 없다.

국회의 표결과정에서의 변칙처리를 사전에 막는 예방수단이 필요할 것이다. 그러한 방법의 하나로서 기록표결이 유용하게 활용될 수 있을 것이라고 볼 것이다.

## 2. 국회에서의 표결의 방식

## (1) 표결의 유형

## 1) 개 관

우리 국회법은 본회의에서의 경우 전자투표에 의한 기록표결을 일반적인 표결방식으로 규정하면서 그 외에 기립표결, 기명투표, 호명투표, 무기명투표, 이의유무를 묻는 방법에 의한 표결의 방법을 규정하고 있다. 즉 전자투표를 비롯한 모두 6가지의 표결방식을 규정하고 있는 것이다.

한 안건에 대해 2개 이상의 서로 다른 표결방법 요구가 있을 때에는 현재 우리 국회의 경우 "의장은 관례에 따라 먼저 요구된 순서로 그 실시 여부에 대하여 각각 찬반을 물어 결정된 방법으로 표결"하고 "만일 요구된 표결방법 모두가 부결된 경우에는 해당 안건을 원칙적인 방법인 전자투표로 표결하게" 된다고 한다.<sup>50)</sup>

니하였다 하여 그것이 헌법이나 법률에 명백히 위배되는 행위라고는 인정되지 않으므로 다른 국가기관은 이를 존중하여야 한다. 따라서 이 사건 본회의의 투표가 정상적으로 종결되었는지에 관하여 헌법재판소가 독자적으로 판단하는 것은 바람직하지 않고, 그 결과 피청구인에게 개표결과를 진행하여 표결결과를 선포할 의무가 있음을 인정할 수도 없다. 그러한 작위의무가 인정되지 않는 이상 피청구인의 부작위에 의한 권한침해를 다루는 권한쟁의심판은 허용되지 않으므로 이 사건 심판청구는 부적법하다(헌재 판례집 제10권2집, 81쪽 이하 참조).

50) 국회사무처 의사과(임종호, 전영복, 김민엽, 손명동, 송환영, 남정희), 우리나라 국회

## 2) 일반적(원칙적) 유형으로서의 전자투표

우리 현행 국회법 제112조는 제1항은 국회에서 표결할 때에는 “전자투표에 의한 기록표결로 가부를 결정한다”라고 규정하여 전자투표에 의한 표결을 원칙으로 하고 있다. 이전에는 전자투표를 “중요한 안건으로서 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1이상의 요구가 있을 때”에는 전자표결을 할 수 있도록 하였던 것을 2000.2.16. 국회법의 개정으로 위와 같이 동법 제112조 제1항이 바뀌어 이제는 “전자투표에 의한 기록표결을 국회의 일반적인 표결방법으로 규정하고 있다”고 한다.<sup>51)</sup>

전자투표란 “각 의석에 설치된 전자투표장치(의석표결기)를 통하여 의원이 부의된 안건에 대하여 찬성, 반대 등의 의사를 표시하면 그 표결결과를 본회의장 전면의 전광판에 표시하는 한편 회의록에 게재하는 기록표결의 한 방법”을 말한다.<sup>52)</sup>

현재 우리 국회에서 이루어지는 전자투표에 대해서는 아래에서 자세히 살펴본다.

## 3) 기립표결

현행 국회법은 기립표결은 전자투표기기의 고장 등 특별한 사정이 있을 때에 할 수 있도록 규정하고 있다(국회법 제112조 제1항 단서).

## 4) 기명투표

현행 국회법은 “중요한 안건으로서 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1이상의 요구가 있을 때”에 기명투표를 하는 것으로 규정하고 있다(국회법 제112조 제2항). 기명투표로 표결하도록 한 또 다른 경우로 현행 국회법은 헌법개정안에 대한 표결을 규정하고 있다(동법 동조 제4항).

---

및 주요국 의회의 표결제도-전자투표를 중심으로-, 2001년도 입법연구논문집, 국회사무처(이하 “국회사무처 의사국, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도”라 함), 8쪽.

51) 주영진, 국회에서의 전자투표에 관한 소고, 국회보, 통권 419호, 2001.9., 140쪽 참조.

52) 국회사무처 의사국, 국회의사편람, 2001, 581쪽.

기명투표의 절차는 각 의원이 먼저 명패를 명패함에, 다음에 투표용지를 투표함에 투입함으로써 이루어진다(동법 제114조 제1항). 기명투표를 할 때에는 의장은 의원 중에서 약간인의 감표위원을 지명하고 그 위원의 참여하에 직권으로 하여금 명패와 기명의 수를 점검·계산하게 하는데 이 경우 감표위원으로 지명된 의원이 이에 응하지 아니하는 때에는 당해 의원을 제외하거나 다른 의원을 감표위원으로 지명할 수 있다(동법 동조 제2항). 투표의 수가 명패의 수보다 많을 때에는 재투표를 하되 투표의 결과에 영향을 미치지 아니할 때에는 그러하지 아니하다(동법 동조 제3항).

#### 5) 호명투표

현행 국회법은 호명투표를 "중요한 안건으로서 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1이상의 요구가 있을 때"에 하는 것으로 규정하고 있다(국회법 제112조 제2항).

#### 6) 무기명투표

현행 국회법은 무기명투표를 "중요한 안건으로서 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1이상의 요구가 있을 때"에 하는 것으로 규정하고 있다(국회법 제112조 제2항). 무기명투표를 하도록 규정한 그 외의 경우에는 대통령으로부터 환부된 법률안에 대한 표결을 할 때와, 겸직으로 인한 의원사직과 위원장사임에 대하여 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의한 경우가 아닌 경우로서 인사에 관한 안건에 대한 표결을 할 때를 규정하고 있다(동법 동조 제5항). 그리고 국회에서 실시하는 각종 선거도 법률에 특별한 규정이 없는 한 무기명투표로 하고, 투표의 결과 당선자가 없을 때에는 최고 득표자와 차점자에 대하여 결선투표를 함으로써 다수 득표자를 당선자로, 다만, 득표수가 같을 때에는 年長者를 당선자로 하도록 국회법이 규정하고 있다(동법 동조 제6항). 또한 국무총리 또는 국무위원의 해임건의안에 대한 표결도 무기명투표로 하도록 규정하고 있다(동법 동조 제7항). 탄핵소추안에 대해서도 무기명투표로 하며(동법 제130조 제2항), 각종 임명동의안 및 선출안에 대해서도 무기명으로 투표한다고 한다.

무기명투표의 절차는 각 의원이 먼저 명패를 명패함에, 다음에 투표용지를 투표함에 투입함으로써 이루어진다(동법 제114조 제1항). 무기명투표를 할 때에는 의장은 의원 중에서 약간인의 감표위원을 지명하고 그 위원의 참여하에 직원으로 하여금 명패와 무기명의 수를 점검·계산하게 하는데 이 경우 감표위원으로 지명된 의원이 이에 응하지 아니하는 때에는 당해 의원을 제외하거나 다른 의원을 감표위원으로 지명할 수 있다(동법 동조 제2항). 투표의 수가 명패의 수보다 많을 때에는 재투표를 하되 투표의 결과에 영향을 미치지 아니할 때에는 그러하지 아니하다(동법 동조 제3항).

#### 7) 이의유무표결

국회법 제112조 제3항 본문은 "의장은 안전에 대한 이의의 유무를 물어서 이의가 없다고 인정한 때에는 가결되었음을 선포할 수 있다"라고 규정하고 있다. 이러한 이의유무를 묻는 표결방법은 "일반적으로 ①위원회에서 이의 없이 의결된 안전 ②표결에 부치는 문제가 극히 간명하거나 경미한 안전 ③의사진행 관련 동의(動議) ④반대자가 없다고 인정되는 안전 등에 실시하고 있다"고 한다.<sup>53)</sup>

이의유무를 묻는 의장의 질문에 이의가 있다는 의원이 단 한명이라도 있는 경우에는 전자투표, 기립표결, 기명·호명투표, 무기명투표의 방법으로 표결하여야 한다(동법 동조 동항 후문).

#### (2) 기록표결

전자투표는 기록표결의 한 방법이므로 기록표결에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있을 것이다.

##### 1) 기록표결의 개념

기록표결이란 표결의 결과와 당해 의안에 찬성한 의원, 반대한 의원, 기권한 의원의 성명이 회의록에 게재되어 일반에 공개되는 표결이다.

53) 국회사무처 의사과, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 9쪽 참조.

## 2) 기록표결의 필요성

각 의원이 어떠한 표결을 하였는지를 공개하고 기록으로 남김으로써 의원으로서의 활동에 대한 책임을 지우기 위하여 기록표결이 필요하다고 본다.<sup>54)</sup>

국민으로서는 국민의 대표자인 의원이 행한 활동과 표결에 대하여 '알 권리'를 가지는데 이 알 권리의 실현에 기록표결이 기여하게 된다.

번칙처리를 막기 위한 한 방법으로 기록표결이 이루어질 수도 있다. 기록표결을 행하게 되면 국민들을 의식하게 되어 극한 대립·투쟁보다는 이성적인 토론의 장으로 의원들이 복귀하여야 한다는 책임의식을 부여할 수 있지 않을까 한다.

## 3) 기록표결과 대표위임

위에서 의원의 책임성을 제고하기 위하여 기록표결이 필요하다는 점을 지적하였는데 이를 좀더 살펴보면 국회의원이 자신의 이익이나 자신의 지역구의 유권자들인 일부국민들만의 이익을 위해서가 아니라 국민전체를 위하여 활동하여야 한다는 대표위임의 원칙을 실현하고 있는지를 살펴볼 수 있는 수단으로서 기록표결이 기능하여야 할 것이다.

대표자와 선거인간의 관계에 관한 위임이론으로서 강제위임론과 대표위임론이 대립되어 왔다. 즉 대표자가 자신을 선출해준 지역구 선거구 유권자들의 이익을 대변하고 그 지시나 명령에 따라야 한다는 강제위임(mandat impératif)의 이론과 자신의 지역구의 이익이 아니라 국민전체의 이익을 위하여 바람직하다고 판단되는 의사를 개진하고 그 이익을 위하여 활동하여야 한다는 대표위임(mandat représentatif)의 이론이 대립되어 왔으나 오늘날 대표위임이론이 일반적이다. 우리나라에서는 대표위임이란 용어 대신 자유위임, 무기속위임이라는 용어가 사용되기도 하나 대표위임이라는 용어가 보다 적절하다고 본다. 여기서의 대표란 국민전체의 대표라는 의미이다.<sup>55)</sup>

54) 우리 국회에서의 표결제도의 개선, 국회 활동의 공개·공시 문제에 대해서는, 拙稿, 국회의 조직과 운영, 고시계, 1994.6., 99쪽, 101쪽 참조.

55) 이러한 의미에서 종래 우리 헌법학계에서 사용되어 온 '자유'위임이란 용어에는 오



우리 현행 헌법 제46조 제2항도 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다”라고 규정하여 대표위임의 이론을 취하고 있다.

또한 2002년 3월 7일에 개정된 국회법 제114조의2는 “의원은 국민의 대표자로서 소속정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표한다”라고 하여 자유투표(cross voting)원칙을 신설하였다.

우리 헌법재판소도 그러한 입장이다. 즉 우리 헌법재판소는 “공무원책임조항인 헌법 제7조 제1항, 국회의원의 발언표결면책특권조항인 제45조, 국회의원의 國家利益優先義務條項인 제46조 제2항의 규정들을 종합하여 볼 때, 헌법은 국회의원을 자유위임의 원칙하에 두었다고 할 것”이라고 밝히고 있다. 이러한 입장은 전국구 국회의원의 탈당이 의원직상실을 가져오지 않았던 이전에(현재는 상실됨) 모 정당 소속의 전국구 국회의원이 탈당하였는데 그 의원의 탈당으로 궐원이 있었다고 보아야 하고 자당의 전국구 국회의원 후보 후순위자에 대하여 중앙선거관리위원회가 승계결정을 하여야 함에도 그 결정을 하지 않은 부작위가 위헌이라는 주장으로 그 정당과 후순위자가 청구한 헌법소원심판의 사건에서의 결정에서 표명된 것이다.<sup>56)</sup> 헌법재판소는 별도의 규정이 없는 한 자유위임의 원칙상 전국

해의 소지가 없지 않다고 볼 것이다. 자유위임이란 용어가 지역구 선거인의 의사나 지시로부터 자유롭게 소신껏 대표자가 활동하여야 한다는 의미이긴 하나, 자칫 국민 전체, 모든 지역구 전체의 의사로부터도 자유롭다는 것을 의미할 수도 있기 때문이다. 결코 대표위임의 이론은 그러한 의미는 아니다. 원래 이러한 위임이론이 발달하기 시작한 나라가 프랑스인데, 프랑스어 'mandat impératif'와 'mandat représentatif'를 번역하면 강제위임, 대표위임이다.

56) 헌재 1994.4.28. 선고, 92헌마153, 전국구국회의원 의석승계미결정 위헌확인, 헌재판례집 제6권 1집, 415쪽 이하 참조. (결정이유 요지) : 行政不作爲는 헌법에서 유래하는 作爲義務가 公權力 主體에게 있는 경우에만 헌법소원의 대상이 될 수 있으므로 중앙선거관리위원회(피청구인)에게 議席承繼義務가 있었는지를 살펴보면 공무원책임조항인 헌법 제7조 제1항, 국회의원의 발언표결면책특권조항인 제45조, 국회의원의 국가이익우선 의무조항인 제46조 제2항의 규정들을 종합하여 볼 때, 헌법은 국회의원을 자유위임의 원칙하에 두었다고 할 것이고 따라서 별도의 법률규정이 있는 경우는 별론으로 하고, 전국구국회의원의 소속정당 탈당으로 의원직 상실이 되지 않는 것이고 舊 국회의원선거법이나 국회법에 그러한 상실규정을 두고 있지 않아(현행 공직선거 및 선거부정방지법 제192조 제4항은 “전국구국회의원이 소속정당의 합당·해산 또는 제명 등의 사유로 당적을 이탈·변경하거나 2 이상의 당적을 가지고 있는 때에는 국회법 제136조(퇴직)의 규정에 불구하고 퇴직한다”라는 규정을 두고 있으나 ‘자’의원이 탈당할 당시의 舊 국회의원선거법에는 이러한 규정이 없었다) 전국구국회의원의 關員의 경우

구 국회의원의 탈당이 의원자격상실(결원)으로 인정되는 것으로 볼 수는 없다는 취지의 입장을 취하였던 것이다.

대표위임의 원칙에 따라 국회의원이 국회의 의결에서 국민전체의 이익을 위하여 표결을 행하였는지를 기록표결을 통하여 국민이 알 수 있게 하여야 할 것이다. 기록표결로 자신의 지역구 유권자들이 표결결과에 대해 파악할 수 있다는 점을 의식한 대표자가 국민전체의 이익을 위하기 보다 지역구의 이익을 위한 표결을 하도록 기록표결이 오히려 이끌지 않을까 하는 문제를 제기할 수 있다. 그러나 일부의 이익을 위하여 활동하는 의원임이 밝혀지기 위해서도 기록표결이 필요하지 않는가 한다. 지각 있는 국민들은 국가전체의 이익을 위하여 의원이 활동하여야 한다는 점을 인식하여야 할 것이고 그러한 인식하에 전체 국익을 위하여 활동하는 국민전체의 대표자를 선택하는 분별력을 가져야 할 것이다. 이러한 국민들의 의식이 기록표결의 전제가 되어야 할 것이다.

#### 4) 기록표결의 유형

앞서 투표결과와 당해 의안에 대한 찬성, 반대, 기권한 의원들의 성명이 게재, 공개되는 표결을 기록표결로 보았는데 이러한 개념에 따르면 현재 우리 국회에서의 표결방식 중 기록표결에 해당되는 것으로는 전자투표, 기명투표, 호명투표가 있다고 할 것이다. 현행 국회법은 회의록에 “기명·전자·호명투표의 투표자 및 찬반의원의 성명”을 기재하도록 규정하고 있기 때문이다(제115조 제1항 제14호).

비교법적으로 외국의 예들을 보면 구두·거수·기립투표는 비기록되는

---

가 아니었고, 가사 절원의 경우라 하더라도 구 국선법 제143조 제3항에 따라 국회의장으로부터 절원통지를 받기 전에는 피청구인에게 의석승계 결정을 해야 할 작위의무가 생기지 않았고, 더구나 이 사건의 경우 소속 전국구위원이 탈당하였다 하더라도 절원이 생긴 경우가 아니므로 국회의장도 절원통지를 할 수도 없고 ... 그러므로 청구인의 주된 청구는 작위의무 없는 공권력 분 행사에 대한 위헌확인을 구하는 것이어서 부적법하며, 구 국선법 제143조 제2항이 청구인의 기본권침해로 위헌법률임을 확인해 달라는 예비적 청구에 대하여 보면, 동 규정은 전국구위원의 절원시에 피청구인이 하여야 할 의석승계결정의 절차 및 의무를 규정하였을 뿐인데, 위 주위적 청구에 관한 판단에서 본 대로 소속 전국구위원의 탈당이 있었다 하여도 절원이 생긴 경우가 아니어서 동 규정이 청구인들에게 적용될 규정이 아니므로 자기관련성이 없어 부적법한 헌법소원심판청구이고 결국 주된 청구, 예비적 청구 모두 부적법하여 모두 각하결정한다.

투표로 하고 분열표결(division vote),<sup>57)</sup> 호명투표, 전자투표, 기명투표는 기록되는 경향이라고 한다.<sup>58)</sup>

### 3. 표결의 공개성

우리 헌법 제50조 제1항 본문이 “국회의 회의는 공개한다”라고 규정하여 의사공개 원칙을 명시하고 있다. 이 의사공개원칙에 표결의 공개가 포함되는지에 대해 명백한 입장을 밝히고 있는 학설은 드물고 의사록 내지 회의록의 공표가 포함된다고 본다.<sup>59)</sup> 프랑스의 경우 프랑스 헌법 제33조<sup>60)</sup>에 의하여 확인되고 있는 전통적인 의사공개원칙이 의회에서의 표결의 공개를 요구한다고 본다.<sup>61)</sup> 즉 의사공개원칙에서 표결의 공개가 원칙인 것으로 된다고 보는 것이다. 국회의 회의에는 표결과정이 포함된다고 볼 것이므로 표결의 공개성도 이에 포함된다고 해석하는 것이 논리적인 해석이 될 것이다. 앞서 언급한 바 있듯이 우리나라의 경우 2000년 2월 16일에 개정된 현행 국회법 제112조 제1항 본문은 “표결할 때에는 전자투표에 의한 기록표결로 가부를 결정한다”라고 기록표결을 원칙으로 하고 있기도 하다.

그런데 우리 헌법 제50조 제1항 단서는 “출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다”라는 예외를 규정하고 있다. 대체적으로 인사나 공직자임명동의·선출 등에 있어서는 비공개로 하는 것이 여러 나라의 경향이라고 한다. 우리의 경우에도 위에서 본대로 이러한 경우에 무기명투

57) 영국의 의회에서 이루어지는 표결로서 본회의장의 출입문을 폐쇄하여 의장의 좌우의 문만을 열어놓고 찬성 의원은 의장의 우측문으로, 반대 의원은 의장의 좌측문으로 통하여 복도로 나가게 하여 통과하는 의원들을 집계하여 분열한 결과를 의장이 선포하는 표결을 말한다.

58) 국회사무처 의사과, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 33쪽 참조.

59) 김철수, 헌법학개론, 제14전정신판, 박영사, 2002, 996쪽; 권영성, 헌법학원론, 보정판, 법문사, 2001, 832쪽; 허영 한국헌법론, 신정13판, 2000, 851쪽 등 참조.

60) 프랑스 헌법 제33조 제1항 : 양원의 의사는 공개된다. 토의의 모든 회의록은 관보에 공개된다. 제2항 : 상, 하원 각각은 수상 또는 의원 10분의 1의 요구가 있을 때에는 비공개의 위원회에서 집회를 가진다.

61) P. Avril et J. Gicquel, Droit parlementaire, 2e éd., Montchrestien, Paris, 1996, 119쪽 참조.

표가 행해진다. 입법론적으로는 헌법 자체가 비공개표결의 경우를 정하든지 또는 법률로 비공개로 할 경우들, 즉 무기명투표 등으로 할 경우들을 정하게 하고 그럴 경우에는 의사공개원칙의 예외가 될 수 있음을 헌법이 명시하는 것이 바람직하지 않을까 한다.

우리 헌법재판소는 표결과 관련한 의사공개 원칙에 관한 판례로서 위에서 본 이른바 변칙처리에 관한 판례가 있었다. 이 판례에서, 여당 국회의원들만의 출석으로 이루어진 가결에 대해 헌법재판소의 3인 재판관의 기각의견은 “그 본회의에 관하여 일반국민의 방청이나 언론의 취재를 금지하는 조치가 취하여지지도 않았음이 분명하므로, 그 의결절차에 위 헌법규정을 명백히 위반한 흠이 있다고는 볼 수 없다”라고 한다.<sup>62)</sup> 그러나 사안에서는 여당의원들에게만 집회사실을 통지하였는바 의사의 공개는 의사과정을 볼 수 있는 기회가 주어지는 것부터 이루어져야 현실화되는 것이므로 그 집회사실 자체를 인식하지 못하여 그러한 기회를 가질 수 없는 상황이었다면 실제적으로 공개가 이루어졌다고 보기는 힘들 것이다.<sup>63)</sup>

여하튼 전자투표를 통한 기록표결은 의회의사의 공개의 원칙에 부합되고, 의회표결의 공개는 국민의 알 권리를 위한 것이고 국민이 의원의 활동을 평가하기 위해서도 필요한 것이라고 본다.

#### 4. 전자투표

##### (1) 기록표결과 전자투표

우리 국회법 제115조 제1항 제14호는 전자투표의 투표자 및 찬반의원의 성명을 회의록에 기재하게 하여 기록표결로 하고 있다.

62) 이 3인 의견에 대해서는 헌재 1997.7.16. 선고, 96헌라2, 국회의원과 국회의장간의 권한쟁의, 헌재판례집 제9권 2집, 173쪽 참조.

63) 국회의 의사공개에 관한 결정례로는 시민단체에 대하여 예산결산특별위원회 계수조정소위원회와 국회 상임위원회에서의 방청을 허가하지 않은 데 대해 청구된 헌법소원 심판사건의 결정이 있었다. 헌법재판소는 그 불허가 국회의 자율권의 범위를 벗어나지 않는다고 보아 청구를 기각하는 결정을 하였다(헌재 2000.6.29. 선고, 98헌마443, 99헌마583(병합), 헌재판례집 제12권 1집, 886쪽 이하 참조). 이 결정에서 헌법재판소가 위한 논거들에 대해서 받아들이기 어려운 점이 없지 않았다.

기록표결은 표결의 한 방식으로 이해하기보다는 표결의 효과라는 측면에서 이해되어야 하지 않을까 한다. 호명투표로 하든, 기명의 기표방식투표로 하든 전자투표로 하든 투표인이 누구를 지지하였는지 또는 어떤 의견에 찬성하였는지가 밝혀지고 그것이 회의록에 남겨져 공개되는 경우에는 기록투표가 될 것이다. 그러므로 기록표결은 반드시 전자투표가 이루어져야만 가능한 것은 아니다. 전자투표는 기록표결의 한 방법이다. 실제 앞서도 언급한 대로 우리 국회법 제115조 제1항 제14호는 전자투표 뿐 아니라 기명투표, 호명투표도 회의록에 투표자와 찬반의원의 성명을 기재하게 하고 있으므로 기록표결로 하고 있다. 따라서 기록표결을 위하여 전자투표를 실시한다는 의미는 전자투표에 의해서만 기록표결이 가능하다는 의미가 아니라 전자투표가 가지는 기록의 신속성, 편의성, 저장의 용이성과 공개의 편리성 등을 감안하여 전자투표를 통한 기록표결이 더욱 쉽게 이루어질 수 있음을 뜻한다고 할 것이다.

## (2) 전자투표의 기록표결로서의 장점

기록표결을 위한 전자투표는 신속성과 국민에 대한 의원의 책임성제고라는 장점을 가진다. 즉 전자투표는 “표결이 신속하게 이루어질 뿐만 아니라 의원개개인의 투표결과가 회의록에 기재되므로 안전의 의결시 표결 결과에 대한 책임성이 강조되는 기록표결 방법의 하나로” “정치적인 쟁점을 포함하는 안전이나 국민생활에 지대한 영향을 미치는 안전에 대한 표결시 전자투표를 실시하여 개별 의원의 해당안전에 대한 의사표시가 회의록에 기재되고 일반에게 공개되게 함으로써 의원으로 하여금 안전에 대한 의사표시에 좀 더 신중을 기하게 하고 나아가 유권자에 대하여 책임을 지는 결과를 가져오게 할 수 있다”라고 한다.<sup>64)</sup>

또한 전자투표는 투표와 그 결과의 집계를 신속하게 함으로써 의사진행에 경제성과 효율성을 가져올 수 있다고 할 것이다. 나아가 표결기록의 보존을 쉽게 하고 그 검색 및 의원의 의사활동에 대한 정보검색에 도움을 줄 수 있을 것이다.

64) 국회사무처 의사과, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 11쪽.

## (3) 전자투표의 실시사유

위에서 언급한 대로 현행 국회법상의 표결제도는 전자투표에 의한 기록 표결을 그 원칙으로 하고 있으므로 현행 우리 국회법하에서 전자투표 실시의 사유를 거론하기 보다 오히려 전자투표에 의하지 않을 수 있는 예외의 사유를 거론하는 것이 논리적이라고 볼 수도 있다.

현재 우리 국회법은 전자투표에 의하지 않는 방식으로 기립표결, 기명투표·호명투표 또는 무기명투표, 이의유무를 묻는 방법에 의한 표결 등이 있다. 국회법은 기립표결로 가부를 결정할 수 있도록 하는 사유로는 전자투표기기의 고장 등 특별한 사정이 있을 때로 규정하고 있고(국회법 제112조 제1항 단서), 기명·호명<sup>65)</sup> 또는 무기명투표로 표결하도록 하고 있는 경우에는 “중요한 안전으로서 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1이상의 요구가 있을 때”로 규정하고 있다(동법 동조 제2항). 그 외 기명투표를 할 경우와 무기명투표로 할 경우는 앞의 “(2) 국회에서의 표결의 방식”에서 살펴본 바 있다.

그리고 국회법은 “의장은 안전에 대한 이의의 유무를 물어서 이의가 없다고 인정한 때에는 가결되었음을 선포할 수 있다”라고 규정하면서, 그러나 이의가 있을 때에는 국회법 제112조 제1항 또는 제2항의 방법, 즉 전자투표, 기립표결, 기명·호명 또는 무기명투표로 표결하여야 한다고 규정하고 있다(동법 동조 제3항).

결국 전자투표가 실시되는 경우는 이의가 있거나, 즉 찬반양론으로 갈린 경우이고, 기명·호명·무기명의 투표가 실시되는 사안이 아닌 경우이다.

우리나라의 경우 위에서 본 것처럼 전자투표를 일반적인 표결방식으로 현행 국회법이 규정하고 있으나 전자투표를 일반적인 표결로 하지 않고 기립표결을 원칙으로 하면서도 기립표결의 문제점을 보완하는 기능의 전자투표를 실시하고 또 전자투표실시의 경우를 열거하고 있는 나라를 볼

65) 호명투표는 “표결하고자 하는 안전에 대하여 의장(또는 의사국장)이 각 의원의 성명을 호명하면 호명된 의원이 기립하여 찬성 또는 반대의 의사를 구두로 표시하는 표결 방법”을 말하고 지금까지 우리 국회가 호명투표를 한 예는 없다고 한다(국회사무처 의사과, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 12쪽).

수 있다. 프랑스의 하원[=국민의회(Assemblée nationale)]의 경우가 그 예인데 우리와 비교하는 의미에서 참고로 본다. 프랑스는 상당히 일찍 의회표결에 전자투표를 사용한 나라이기도 하므로 참고할 필요가 있기도 한다. 프랑스 의회에서 이러한 전자투표제도는 그 원칙이 1952년에 설정되었으나 1958년에 자리잡았고 1994년에 근본적으로 재정비되었고 현대화되었다고 한다.<sup>66)</sup>

프랑스의 하원에서는 통상 거수로 표결이 된다(프랑스 하원 의사규칙 제64조 제1항). 거수표결에서 의심이 생길 경우에 기립표결이 이루어지고 그래도 의심이 있을 경우에는 통상적인 공개투표가 행해진다(동규칙 동조 제2항). 프랑스 의회에서 공개투표란 가결여부만을 의장이 선포하는 데 그치는 거수, 기립표결의 경우와 달리 찬성, 반대, 기권, 불참의 의원들의 수와 실명이 회의록에 부기되는 표결을 말한다.<sup>67)</sup> 바로 이 공개투표가 전자투표(vote électroniques)에 의해 이루어진다.

프랑스의 하원에서의 공개표결에는 통상의 공개표결(Le scrutin public ordinaire)과 연단 공개표결(Le scrutin public à la tribune), 두 가지가 있다. 통상의 공개표결은 의장의 결정에 의한 경우 또는 행정부 또는 관계 당해 위원회의 요구가 있는 경우에, 또는 하나의 원내교섭단체의 대표 또는 그 대리인의 서면요구가 있는 경우에는 당연히 이루어진다(동규칙 제65조 제1, 2, 3항). 그리고 이 공개투표는 앞서 언급한 대로 기립투표를 하였으나 여전히 의심이 갈 경우에도 반드시 행하게 된다. 또한 부의장들, 상임위원회위원장들, 재정경제계획위원회의 총괄보고관, 특별위원회 위원장들(그들의 요구가 있을 때에 참여함), 유럽연합에의 하원 대표단 의장, 원내교섭단체대표 등이 참여하는 협의회<sup>68)</sup>(Conférences des Présidents)<sup>69)</sup>의 요구가 있는 경우에는 통상의 공개표결이 이루어질 수 있다(동규칙 제65-1조). 행하는 공개투표이다. 이러한 통상적 공개

66) P. Avril et J. Gicquel, 앞의 책, 120쪽 참조.

67) P. Avril et J. Gicquel, 위의 책, 119쪽 참조.

68) 프랑스 하원의사규칙(RAN) 제48조 참조.

69) 이 협의회는 정부대표로는 중요한 사안인 경우에 수상이 참여할 수도 있다고 하고 이 협의회는 매주 열리며 주로 의사일정을 수립하기 위하여 협의한다. P. Avril et J. Gicquel, 위의 책, 66~67쪽 참조.

투표가 전자투표로 이루어지므로 따라서 이 공개투표의 실시사유가 전자투표의 실시사유가 되는 것이다.

연단 공개표결도 역시 전자투표로 이루어지는 것인데 그 실시사유를 보면 크게 두 가지 경우가 있다. 그 하나는 헌법이 가중정족수를 요구하는 경우이고 다른 하나는 수상이 자신의 신임여부를 물었을 때에 하원이 표결을 할 경우이다. 전자의 경우로는 하원이 내각불신임안(motion de censure)에 대해 표결할 경우(재적의원의 과반수 찬성을 요함, 프랑스헌법 제49조 제2항), 조직법률(Lois organiques)안에 대하여 상원과 하원간에 합의가 되지 않을 경우에 하원이 최종적으로 의결할 경우(역시 재적의원의 과반수 찬성을 요함, 프랑스헌법 제46조 제3항), 대통령이 직무 중 행한 대역죄(haute trahison) 혐의의 행위에 대해 판단하는 재판소(La Haute Cour de justice)에 대통령을 소추할 것인지에 대한 의결의 경우(역시 재적의원의 과반수 찬성을 요함, 프랑스헌법 제68조) 등을 들 수 있다. 연단투표를 하게 되는 두 가지 경우 중 후자의 경우에 있어서 신임을 구하는 제도란 하원이 주도하여 불신임안을 내어 신임을 따지는 것이 아니라 수상이 자신의 구상이나 일반적 정책에 대해 밝히고 그것에 대한 하원의 찬반을 묻는 것을 통해 신임여부를 묻거나 또는 어느 법률안의 의결에 연계하여 자신의 신임여부를 묻는 제도이다. 이 신임여부는 재적의원이나 유효투표총수의 과반수라는 정족수로 결정된다.

우리의 경우 전자투표를 표결의 일반적인 방식으로 규정하면서도 그렇지 않은 프랑스의 경우보다도 그 실제활용의 빈도는 더 적다. 프랑스의 하원은 1999년-2000년 회기에 통상의 공개표결은 80회를 한 바 있었고,<sup>70)</sup> 한번의 연단 공개표결을 한 바 있었다고 한다.<sup>71)</sup>

#### (4) 전자투표가 실시되는 회의의 범위

현재 우리나라 국회에서 전자투표는 본회의에서만 실시하고 위원회의 회의에서는 실시하지 않고 있다고 한다. 이는 각 위원회에 전자투표장치

70) 그 중 12건은 부의장들, 상임위원회위원장들, 재정경제계획위원회의 총괄보고관, 특별위원회 위원장들 등으로 구성되는 의사일정 협의회(위에서 본 바 있는 'Conférences des Présidents'을 말함)의 요구에 따른 것이라고 한다.

71) <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/scrutins.asp> 참조.



가 설치되어 있지 않기 때문이라고 한다.<sup>72)</sup> 위원회의 경우에 본회의에서의 회의에 관한 국회법 규정을 준용하도록 하여 본회의에서의 표결방법도 모두 준용하도록 국회법이 규정하고 있지만(국회법 제71조 전문) 그중 전자투표만은 위와 같은 사정으로 실시되지 않는 것이다.

반면에 본회의에서는 실시되지 않는 거수표결을 표결의 한 방법으로 위원회에서는 실시할 수 있도록 하고 있다(동법 동조 후문).

#### (5) 전자투표장치의 구조와 기능<sup>73)</sup>

우리 국회에 현재 설치되어 있는 전자투표장치의 구조는 각종 제어용 컴퓨터, 조정장치, 의석표결기, 전광판으로 이루어져 있다.

각종 제어용 컴퓨터는 “표결내용의 집계, 안내문자, 영상 등의 편집 및 전광판으로의 표출기능을 제어”하며 조정장치는 본회의장 단상 의사직원석에 설치되어 있는 것으로서 “전자투표시 전광판과 의석표결기를 조정하는 역할을 한다.”<sup>74)</sup> 의석표결기는 각 의원이 각자의 의석에서 표결을 하도록 설치되어 있는 기기로서 개별 의원의 책상서랍에 하나씩 의석표결기가 각각 부착되어 있다. 이 의석표결기에는 재석, 찬성, 반대, 기권, 취소의 5개 버튼이 있는데 각 버튼의 색깔은 청색, 녹색, 적색, 황색, 흰색으로 되어 있고 의석표결기 좌측 부분에는 재석확인 및 표결순서가 나타나는 안내 메시지창이 있다.<sup>75)</sup> 의원이 이 의석표결기를 이용하여 전자투표를 하는 방법을 보면, 먼저 재석버튼을 눌러 재석확인을 한 후에 찬성, 반대, 기권중의 하나를 선택하여 버튼을 눌러 투표를 하게 된다. 의원이 자신이 한 표결을 변경하고자 할 때에는 취소버튼을 누른 뒤 다시 선택하여 버튼을 누르면 변경되고 의장이 표결 종료를 선포한 후에는 의석표결기의 작동이 정지되어 더 이상 표결이나 표결의 변경을 할 수 없다.<sup>76)</sup> 전광판은 의석표결기를 통해 의원들이 버튼을 누른 결과가 표시되는 곳

72) 국회사무처 의사고, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 8쪽.

73) 이하의 내용은, 국회사무처 의사고, 국회의사편람, 2001, 581~583쪽의 내용을 요약한 것이다.

74) 국회사무처 의사고, 국회의사편람, 2001, 581~582쪽.

75) 국회사무처 의사고, 국회의사편람, 2001, 582쪽의 도면 참조.

76) 국회사무처 의사고, 국회의사편람, 2001, 582쪽 참조.

이다. 이 전광판은 본회의장 전면의 좌·우측에 각각 설치되어 있고 전자투표시 중앙통로를 중심으로 우측에 의석이 있는 의원들의 성명은 우측 전광판에, 좌측에 의석이 있는 의원들의 성명은 좌측 전광판에 표시된다.

#### (6) 전자투표의 실시방식과 절차

의장이 투표를 선언하여 표결에 들어가면 의원들이 먼저 재석 표시의 버튼을 누르게 된다. 이 재석 표시의 버튼을 누르기 전에는 의원 성명들이 황색으로 전광판에 나타나 있는데 재석 표시의 버튼을 누르면 황색에서 녹색으로 바뀐다. 곧이어 찬반표시를 하라는 의장의 안내에 따라 의원들이 찬성, 반대, 기권 중 버튼을 누르면 의원 성명 앞에 각 의원이 누른 버튼에 따른 색깔, 즉 녹색(찬성), 적색(반대), 황색(기권) 중의 하나의 색깔의 둥근 원형 마크가 표시된다. 의장의 투표종료 선포가 있기 전까지는 취소버튼을 누른 후 다른 버튼을 눌러 변경을 할 수 있다. 의장이 투표종료를 선언하면 전광판 윗 부분에 투표결과가, 재석의원수, 출석의원수, 찬성의원수, 반대의원수, 기권의원수로 나타나 가결여부를 알 수 있다.

프랑스 하원에서의 전자투표는 앞서 언급한 대로 공개표결로서 이루어지는 투표제도인데 우리와 다른 특색은 재석 전자투표 외에 연단에 가서 행하는 전자투표도 있다는 것이다. 먼저 재석 전자투표는 위에서 언급한 대로 통상의 공개투표로서 하원의원들이 각자의 의석 책상에 설치된 전자투표의 장치를 통하여 찬성, 반대, 기권을 표시하게 된다.<sup>77)</sup> 재석 전자투표의 절차를 보면, 하원의사당 전체에 공개투표가 실시됨을 고지하고 이 고지가 있는 후 적어도 5분이 경과된 후 하원의장이 각 하원의원들로 하여금 각 의석으로 돌아가 재석해줄 것을 요구한 뒤 투표가 개시됨을 선언하게 되고 전자투표가 실시된다(프랑스 하원 의사규칙 제66조 제1항).

전자투표기의 고장의 경우에는 전통적 방법인 투표용지(bulletin)를 투합하는 방식으로 이루어진다. 즉 각 하원의원은 기명의 투표용지를 투

77) 프랑스 상원에서는 통상적 공개투표가 전자투표방식이 아니라 기명의 투표용지를 투합하는 방식으로 이루어지면서 또한 분리표결이 이루어진다. 즉 찬성하는 상원의원들은 복도 오른쪽 입구에 있는 서기 옆에 마련된 함에, 반대하는 상원의원들은 복도의 왼쪽 입구에 있는 서기 옆에 마련된 함에, 그리고 기권하는 상원의원은 의사당 중간에 위치한 서기 옆에 마련된 함에 투표용지를 넣게 된다(프랑스 상원의사규칙 제56조).

표함에 넣는 방식으로 표결이 이루어지는데 투표용지의 색이 찬성 의원은 흰색인 것을, 반대하는 의원은 푸른색인 것을, 기권하는 의원은 적색인 것을 넣어 표결하게 된다(동규칙 동조 제3항). 투표는 그 어느 의원도 더 이상 투표를 요구하지 않을 시에는 종료된다(동규칙 동조 제4항).

연단에 가서 행하는 전자투표의 경우의 절차는 다음과 같다. 사전에 추첨으로 결정된 글자로 시작되는 姓을 가진 하원의원 순으로 경위의 호명으로 연단으로 올라가서(동규칙 동조 제5항) 바코드가 적힌 투표용지를 전자투표기에 넣어 인식하게 하는데 투표용지의 색이 찬성 의원은 흰색인 것을, 반대하는 의원은 푸른색인 것을, 기권하는 의원은 적색인 것을 넣게 되며 그 투표용지가 의원과 찬반여부를 인식하여 집계가 즉시 이루어지고 결과가 선포된다.<sup>78)</sup> 전자투표장치가 작동하지 않는 경우에는 각 상원의원은 투표용지를 서기에게 주어 서기가 연단에 위치한 투표함에 넣도록 하는 방식으로 표결을 하게 된다(동규칙 동조 제6항). 연단 전자투표는 대리투표<sup>79)</sup>가 불가능하다는 점에서 **利點**이 있다고 한다.<sup>80)</sup>

#### (7) 전자투표결과외 공표

전자투표가 기록표결로서의 제 기능을 발휘하기 위해서는 그 결과가 공표되어 일반 국민이 알 수 있도록 하여야 한다. 국회법 제115조 제1항 제14호는 전자투표의 투표자 및 찬반의원 성명을 회의록에 기재하도록 규정하고 있다. 우리 국회는 회의록과 국회공보에 안전에 대한 찬반·기권의원들의 성명이 게재되고 “국회공보와 회의록은 회의 익일 발간되어 공개될 뿐만 아니라 일반인이 인터넷으로 검색할 수도 있다”고 한다.<sup>81)</sup>

78) 전자투표방식은 의사국의 지침(instruction du Bureau.)으로 정하도록 하고 있다(프랑스 하원의사규칙 제66조 제9항).

79) 프랑스 의회에서는 개인적 투표의 원칙이 프랑스 헌법 제27조 제2항에 의해 표결의 원칙으로 설정되어 있는데 동조 제3항은 그 예외도 인정하고 있다. 그러나 동료 의원에 의한 대리투표가 논란이 되어오기도 하였다. 이러한 문제에 대해서는, Y. Guchet, *Droit parlementaire, Economica, Paris, 1996*, 120쪽 이하 등 참조.

80) 이러한 지적으로, G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 26e éd., L.G.D.J., Paris, 1999, 611쪽 참조.

81) 국회사무처 의사과, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 42쪽 참조.

바로 이러한 공표가 전자투표의 장점이기도 하다. 즉 전자투표의 경우 그 결과를 신속하게 인터넷 등에 연결할 수 있다는 점에서 그 기능상 장점이 있다. 또한 출석여부도 전자투표로 신속히 확인할 수 있다는 장점이 있다.

#### (8) 우리 국회에서의 전자투표의 연혁과 실제<sup>82)</sup>

제9대 국회(1975.8.)에 전자투표장치가 도입, 설치되었고 1977.12.17. 국회법을 개정하여 이를 추가하였으나 의원들의 사용 미숙으로 인하여 표결에 중대한 문제발생의 우려가 있었고 전자투표장치의 용량은 231석 규모인데 반해 의석이 제13·14대 국회에서 299석으로 증가하여 용량이 부족해지자 대대적인 개수공사가 필요하게 되어 유명무실한 전자투표장치는 1990년 12월에 철거되었다고 한다.

그 뒤 1994년 6월 국회법 개정으로 전자투표제가 새로이 도입되었고, 1997년 5월 본회의장에 전자투표장치가 설치되었으며, 1999년 3월 약사법중개정법률안대안을 처음 전자투표로 처리한 이래 제15대 국회에서 9차례, 제16대 국회에서 2001년도 예산안을 비롯하여 3차례 전자투표를 실시하였다고 한다. 3회에 그친 것은 “2000년도 10월 이후 전자투표장치가 불안정하여 전자투표장치의 투표장치개선, 운영체제 향상을 위한 전자투표장치 보완작업이 금년 8월까지 진행중이어서” 그 사용빈도가 높지 않았기 때문이었고, “수리 이후 2001년도 정기국회부터는 본격적으로 전자투표가 실시되어 그 사용횟수가 증가할 것으로” 보인다고 한다.<sup>83)</sup>

그 동안 “정치관계법률의 경우는 각 교섭단체간에도 이견이 많을 뿐만 아니라 교섭단체 내에서도 개별의원들이 자신들의 소신과 개인적인 이익에 반하는 경우 당론과는 다른 수정안을 발의하기 때문에 원안과 수정안 모두가 표결에 부쳐지는 경우가 많아 의장의 제의나 의원들의 동의로 전자투표를 실시하는 경우가 많았다”라고 하고 또 다른 전자투표 대상의 중요한 의안은 추가경정예산을 비롯한 예산안이었다고 하는데 “예산안 등은

82) 이에 관해서는 국회사무처 의사과, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 37~39쪽 참조. 이하의 내용도 위 문헌을 요약한 것이다.

83) 국회사무처 의사과, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 39쪽 주 13) 참조.

정치적으로 서로 다른 의견이 충돌하기 쉬운 의안으로 대부분 토론을 행하게 되어 전자투표나 기립표결(제15대국회까지, 전자투표의 고장시)로 이루어질 수밖에 없는 경우가 많았다”라고 한다.<sup>84)</sup>

(9) 평가 및 문제점

비록 그 동안 우리 국회에서의 전자투표가 그리 빈번하게 실시되지는 않았으나 그 사용에 대하여는 긍정적인 평가가 내려지고 있다.<sup>85)</sup>

그 동안 실시된 전자투표를 두고 국회 의사국에서 분석한 문제점은 다음과 같다.<sup>86)</sup> 첫째, 기록표결을 꺼려하는 전반적인 의회문화와 의원들의 기계장치 조작 우려로 인한 거부감 때문에 전자투표가 많이 실시되지 못하였다. 둘째, 전자투표 대상 안건이 부족하다는 점이다. 인사에 관한 안건 중 단순히 국회 전체의 찬반만을 묻는 동의안 등은 현재의 전자투표 장치로도 충분히 표결이 가능한데도 인사에 관한 안건은 무기명투표로 실시한다는 국회법규정 때문에 전자투표 대상안건이 제한되고 있다. 셋째, 전자투표장치의 고장으로 인해 국민적인 관심이 지대한 정작 중요한 표결 안건에 대해 전자투표를 실시하지 못하는 등 전자투표장치가 그 안정성에 대해 불신을 받고 있다. 넷째, 전자투표의 표결결과가 본회의 다음날에 회의록이나 국회공보에 게재되므로 공개의 즉시성에 문제가 있다.

우리 나름대로는 다음과 같은 평가 내지 문제점을 지적할 수 있겠다.

전자투표가 기록표결로 활용될 경우에 표결에 대한 책임을 묻는 제도가 될 수 있다는 점에서 긍정적인 효과를 가질 것이다. 전자투표의 실시를 통하여 국가전체의 이익을 위한 대표위임원칙의 구현, 그리고 당론과 다른 선택의 소신투표가 이루어질 수 있도록 이끌어나가는 효과가 나타나도록 하여야 할 것이다.

84) 국회사무처 의사과, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 60쪽 참조.

85) 전자투표제의 사용에 따른 효과에 대해 대의민주주의의 구현을 위해서 중요한 실질적 진전이라고 할 수 있다는 견해로, 임종훈, 사이버스페이스와 입법부, 헌법학연구 제 6권 제3호, 2000.11., 269쪽 참조.

86) 국회사무처 의사과, 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도, 62~64쪽 참조. 이하의 내용은 이를 요약한 것이다.

현재의 전자투표실시사유 내지 실시대상에 관해서 우리는 다음과 같은 점들이 검토 내지 고려될 수 있을 것으로 본다.

첫째, 무기명으로 투표하는 경우에도 전자투표에 의해서 가능할 수 있지 않은가 하는 점이다. 기술적으로도 현재 국회에 설치된 전자투표기로 무기명투표도 가능하다고 한다. 단지 의원석에 부착된 전자투표기에 의한 무기명투표의 경우 기록이 남거나 투표내용에 대한 추적이 기술적으로 가능하여 보안이 문제가 된다면 연단에 전자투표기를 설치하여 투표를 하게 하는 방법도 고려될 수 있을 것이다. 각종 임명동의안이나 국무총리·국무위원에 대한 해임건의안에 대한 표결 등은 현재 무기명으로 하도록 국회법이 규정하고 있으나 이러한 표결은 사실상 찬반을 묻는 표결이므로 전자투표를 활용할 수 있지 않을까 하는 문제를 검토할 필요가 있을 것이다.

둘째, 현재 우리 국회에서 의원의 의석에 장착된 전자투표장치(의석표결기)로 국회에서 실시하는 각종 선거에 있어서 전자투표가 활용되는 방안에 대해 연구를 할 필요가 있다고 본다. 즉 지금의 의석표결기로도 선거를 위한 전자투표가 가능할 것인가를 검토할 필요가 있을 것이다. 소수의 추천후보가 선거에 나서는 것을 전제로 하여 "찬성·반대·기권에 해당하는 버튼에 다른 의미를 부여하여 1번의 버튼을 누르면 추천된 후보 아무개, 2번의 버튼을 누르면 추천된 후보 아무개 등과 그리고 해당 인물이 없을 때 기권하는 식의 투표를 할 수 있으며, 이것은 현재 전자투표장치의 기능으로도 충분히 가능하다"라고 본다.<sup>87)</sup> 후보가 많을 경우에는 그러한 방법에는 한계가 있을 것이다. 국회에서의 각종 선거에 있어서는 연단투표로 하되 앞의 공직선거에서의 전자투표계에서 본 것과 같은 터치스크린방식을 택할 수도 있을 것이다. 물론 이는 새로운 시설의 설치를 요구할 수 있을 것이다.

#### 제 4 절 政黨의 공직선거후보자 등의 선출과 전자투표

정당에 있어서도 대통령선거, 국회의원선거, 지방자치단체장선거, 지방의회의원선거 등 각종 공직선거의 입후보자를 추천하기 위하여 정당의 입

87) 주영진, 앞의 글, 142쪽 참조.

후보자를 선출하는 과정과 정당간부나 당직자의 선출과정 등에서 전자적 방식을 활용한 투표제도를 도입하여 실시할 수 있을 것이다.

### 1. '공직선거 및 선거부정방지법' 및 정당법의 규정

'공직선거 및 선거부정방지법' 제47조 제1항은 "정당은 선거(자치구·시·군의원선거를 제외한다)에 있어 선거구별로 선거할 정수범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다"라고 규정하고 있다. 그리고 동법 동조 제2항은 "정당이 제1항의 규정에 의하여 후보자를 추천함에 있어서는 정당법 제31조(공직선거후보자의 추천)의 규정에 따라 민주적인 절차에 의하여야 한다"라고 하여 그 절차를 정당법에 맡기고 있다.

政黨法 제31조 제1항은 "정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다"라고 규정하고 있고 제2항은 "정당의 공직선거후보자 추천에는 후보자를 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 하며, 그 구체적 절차는 당헌으로 정한다"라고 규정하고 있다. 당헌에서는 보다 구체적인 절차를 당규로 정하도록 하고 있다.<sup>88)</sup>

### 2. 실제사례

#### (1) 대통령선거후보자경선에서의 사례

실제로 우리 정당들이 공직선거입후보자의 선출에 있어서 전자적 방식에 의한 투표를 실시한 예들이 있다. 특히 최근에 새천년민주당과 한나라당이 대통령선거입후보자를 선출하는 과정 등에서 국민경선제를 도입하면서 전자투표제를 실시한 바 있다.

88) 예컨대 새천년민주당의 경우 당헌 제97조 제4항은 "대통령후보 등록, 선거운동, 무·개표 등 대통령후보 선출에 필요한 사항은 당규로 정한다"라고 규정하고 있고, 한나라당의 경우 당규인 대통령후보자선출규정 제42조 제1항은 "무·개표의 원활한 업무수행을 위하여 전산조직에 의한 무·개표사무를 행할 수 있다"라고 규정하고 있다.

1) 1987년 신한국당의 대통령후보자선출과정에서의 OMR방식

1987년 당시의 신한국당은 대통령후보자를 전당대회에서 대의원들의 투표를 통해 선출하는 과정에서 OMR카드방식을 활용한 바 있다. 즉 대의원들은 OMR카드에 기재된 후보자에 기표하고 OMR카드를 판독하는 기계가 이를 자동으로 집계하여 결과를 발표하는 방식이 활용되었다.

2) 2002년 새천년민주당의 대통령선거후보자경선에서의 사례

최근 새천년민주당(이하 “민주당”이라 함)은 대통령선거후보의 경선에서 이른바 국민선거인단제를 도입하여 실시하면서 전자투표제를 실시하였고<sup>89)</sup> 특히 일반국민을 대상으로 한 인터넷투표를 실시하였다. 민주당은 대통령후보자를 국민경선제로 선출하기로 결정하고 2002년 1월 24일에 당헌을 개정하였는데 당헌 제97조는 제2항은 “대통령후보자는 국민참여 경선 방식으로 선출한다”라고 규정하고 동조 제3항은 “대통령후보자로 당의 추천을 얻고자 하는 사람이 2인 이상인 때에는 전국대의원대회 대의원, 전국대의원대회 대의원이 아닌 일반당원선거인, 그리고 국민일반을 대상으로 한 공모당원선거인으로 구성된 대통령후보선출을 위한 선거인단 대회에서 비밀투표로 선출한다. 다만, 1순위 득표집계결과, 투표참여 선거인단의 과반수 득표를 한 후보자가 없을 경우에는 호주식 선호투표제 방식을 통한 집계를 하여 과반수 득표자를 선출한다. 선호투표제 집계 결과에도 불구하고 최다득표자가 2인 이상일 경우에는 중앙위원회에서 선출한다”라고 규정하고 있으며 동조 제4항은 “대통령후보 등록, 선거운동, 투·개표 등 대통령후보 선출에 필요한 사항은 당규로 정한다”라고 규정하고 있다.<sup>90)</sup>

민주당은 대통령후보자경선을 위한 선거인단대회를 2002년 3월에 제주도에서부터 시작하였는데 이 선거인단대회에서의 투표를 전자투표제로 실시하였다. 그 절차와 방식을 보면 선거인이 신분증을 제시하여 신분확

89) 이번 전자투표제에서는 바이텍시스템 주식회사(Bitek System Inc.)에 의해 개발된 전자투표개표시스템이 활용되었다고 한다.

90) 이러한 당헌의 규정에 대해서는, <http://minjoo.or.kr/> 참조.



인을 받은 후 전자투표카드를 발급 받고 기표소에 가서 투표기 오른쪽의 인식기에 전자투표카드를 갖다대어 인식이 되면 단말기에 화면이 나타나고 원하는 후보에 손가락을 댄 뒤(터치스크린식) 화면 왼쪽에 나타나 있는 선호순위(후보수만큼의 순위란이 있음, 예를 들어 7인 후보의 경우 7위까지가 나타나 있음)의 해당 순위부분에 손가락을 대면 후보자가 그 순위에 표시된다. 수정을 원하면 “처음으로”라는 부분에 손가락을 댄 뒤 다시 선택한다. 순위에 해당되는 후보자를 모두 선택한 후 “투표종료” 부분에 손가락을 대면 투표절차가 끝나고 전자투표카드를 반납한다.

선호투표제의 경우 그 집계에 있어서 전자투표제가 유용하다고 평가된다.

이번 민주당 대통령후보자경선에서는 일반 국민이 참여하는 인터넷투표도 실시되었는데 민주당은 인터넷투표의 의의에 대해 “다양한 계층의 투표 참여 유도 → 국민 참여 대표성 부여, 전자민주주의 → 전자정당화 → 지식정보강국의 비전, 저비용 고효율 정치 → 직접민주주의 지향 → 정치개혁 선도” 등을 들고 있다.<sup>91)</sup> 일반국민에 의한 인터넷투표에 대해 중앙선거관리위원회가 처음에는 문제가 있다고 보았으나 국민여론을 반영한다는 점에서 받아들일 수 있다고 유권해석함으로써 민주당의 당헌, 당규에 그 근거규정 없이도 실시될 수 있었다고 한다. 이 인터넷투표는 만 20세 이상이고 선거인단에 선정되지 않은 국민이면 누구나 참여할 수 있게 하였고 7만명의 2.5%인 1,750표를 인터넷투표의 표수로 적용하였다. 예를 들어 어느 후보의 인터넷투표 득표율이 32%이었다면  $1,750 \times 0.32 = 560$  표로 계산되어 산입되는 것이다. 인터넷투표의 절차를<sup>92)</sup> 보면, 민주당의 홈페이지 등에 접속하여 인터넷투표라는 부분을 클릭하여 인터넷투표정보등록에 성명, 주민등록번호 등 기본적인 사항들을 입력한 뒤 인터넷투표 본인인증 절차를 거치게 되는데 인증은 휴대폰이나 신용카드, 은행계좌 중 한가지를 택하여 해당 번호를 입력하는 방식으로 인증을 받게 된다. 인증이 이루어지면 투표화면이 나타나고 이 화면에서 투표하고자 하

91) 새천년민주당의 '사이버홍보지원단'이 제공한 '국민경선 인터넷투표'라는 제목의 2002. 5. 자료에서 이러한 의의를 제시하고 있다.

92) 이 인터넷투표절차에 관한 이하의 설명은 새천년민주당의 '사이버홍보지원단'이 제공한 자료를 보고 정리한 것이다.

는 후보자에 표시하고 확인부분을 클릭하여 투표를 하게 된다. 만약 수정을 원하면 "취소" 부분을 클릭하고 다시 선택하면 된다. 후보자선택이 끝나면 "투표완료" 부분을 클릭하고 투표가 종료된다.

이번 인터넷투표에는 모두 41,018명의 국민이 참여하였다.<sup>93)</sup>

### 3) 2002년 한나라당의 대통령후보자경선과정에서의 사례

한나라당의 경우에도 대통령후보의 선출에 국민경선제를 도입하였고 전자적 처리방식에 의한 경선제를 실시한 바 있다.

한나라당 당헌 제75조 제1항은 "대통령후보자는 대통령후보자 선출을 위한 전국선거인단대회에서 선출한다"라고 규정하고 당헌 제75조의2 제1항은 대통령후보자 선출을 위한 전국선거인단은 "전당대회 대의원, 전당대회 대의원이 아닌 일반당원 선거인, 일반국민을 대상으로 한 국민참여 선거인으로 구성한다"라고 규정하고 있다. 즉 대의원, 당원, 일반국민 3부분의 선거인으로 구성된 선거인단에서 선출하도록 하고 있다. 동조 제2항은 "전국선거인단 정수 및 구성 등 기타 필요한 사항은 당규로 정한다"라고 규정하고 있다. 지난 2002년 4월의 대통령후보자경선에서는 일반국민의 경우 당원으로 입당하게 한 후 참여시켰다고 한다.

이러한 당헌에 의거하여 제정된 당규인 대통령후보자선출규정 제42조 제1항은 "위원회는 투·개표의 원활한 업무수행을 위하여 전산조직에 의한 투·개표사무를 행할 수 있다"라고 하여 대통령후보선출을 위한 경선에서의 전자적 방식에 의한 투표가 실시될 수 있는 규정을 두고 있다.<sup>94)</sup> 동 당규 제42조 제2항은 "전산조직에 의하여 투·개표사무를 행하는 경우의 투·개표절차와 방법 기타 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다"라고 규정하고 있다.

93) 민주당은 이번 인터넷투표에 대한 평가로 "세계언론의 이목집중, 시대를 앞서가는 민주당의 이미지 각인, 저렴한 비용으로 후보 홍보, 민주당 경선에 온 국민 관심집중, 네티즌 지지기반 확대"라는 점을 들고 있다(사이버홍보지원단의 "국민경선 인터넷투표"라는 제목의 2002.5. 자료 참조).

94) 이러한 당헌, 당규의 규정에 대해서는 <http://www.hannara.or.kr/e-hannara/> 참조.

이러한 당규에 따라 한나라당이 지난 2002년 4월에 실시한 대통령후보자경선과정에서 활용된 전자투표는 위에서 본 민주당의 전자투표와 비슷한 방식이었다. 즉 전자투표카드와 터치스크린의 혼합방식이었다고 할 수 있다.<sup>95)</sup> 이번 전자투표제에는 바이텍시스템 주식회사에 의해 개발된 전자투표개표시스템을 활용하였다고 한다. 민주당과 달리 한나라당의 이번 대통령후보자경선과정에서는 인터넷에 의한 투표는 실시되지 않았다. 한나라당의 이번 경선과정에서의 전자투표절차를 보면,<sup>96)</sup> 먼저 선거인이 교환대에서 투표사무원에게 투표안내문과 신분증을 제시하여 신분확인받고 도장 등으로 선거인단 명부 확인란에 날인을 한 뒤 전자투표카드를 교부 받고 전자투표대에 가서 카드인식기에 전자투표카드를 갖다대면 단말기에 후보자들의 성명, 사진 등이 담긴 화면이 나오게 되고 이 화면에 선거인이 선택하고자 하는 후보자에 손가락을 대어 투표를 하게 되고 확인부분을 손가락으로 대면 투표가 완료되고 입력이 되어 자동집계되고 개표결과가 나오는 방식이었다. 정정도 가능하도록 되어 있었다. 끝으로 투표 후 전자투표카드를 출구에 있는 회수함에 투입하게 된다.

#### 4) 평가

이러한 전자적 투표방법에 대해서는 선거인단의 규모가 크지 않은 경우에서의 1인 1표제의 투표에 있어서는 오히려 투표시간이 더 걸릴 수도 있다는, 즉 종이투표지를 교부하여 바로 기표하여 투표함에 투입하는 과정에 소요되는 시간이 덜 걸릴 수도 있다는 점, 그리고 종이기표방식의 경우에 투표용지의 보존으로 검증작업이 단순한 데 비해 위 전자투표에서의 확인검중에 있어서는 전문적 기술적 이해가 필요하는 등 정당의 검증작업자에 어려움이 없지 않다는 등의 지적이 있기도 하였다고 한다. 1인 1표제에서보다는 1인 2표제 내지 1인 다표제(새천년민주당에서의 선호투표에서와 같은 경우)에 이러한 전자적 방식이 유용하다는 점도 느끼게 하는 경험이었다는 지적도 있다고 한다.

95) 이 전자투표제에서는 바이텍시스템 주식회사(Bitek System Inc.)에 의해 개발된 전자투표개표시스템이 활용되었다고 한다.

96) 이 절차에 대한 설명은 한나라당이 선거인에게 교부한 투표안내문을 보고 정리한 것이다.

(2) 지방선거후보자경선에서의 사례

2002년 4월초에 민주당의 서울특별시장선거후보자경선과 마포구의 구청장선거후보자경선 및 마포구의 시의원선거후보자·구의원선거후보자경선, 그리고 5월초 민주당의 전라남도지사선거후보자경선 등에서 전자투표제도가 활용되었다고 한다.<sup>97)</sup>

(3) 당직선거에서의 사례

1) 2000년 새천년민주당 최고위원선출에서의 사례

당직선거에서 전자적 방식에 의한 투표가 행하여진 바 있었던 예로 2000년 8월 30일에 있었던 새천년민주당의 최고위원선출에서의 예를 들 수 있다.<sup>98)</sup> 후보자는 15인이었고 대의원 1인당 후보 4인을 선택하는 연기명 투표제였다. 투표방식은 전자카드식·터치스크린 방식이었는데 대의원의 신원확인을 받은 뒤에 발급 받게 되는 전자카드(마그네틱 전자투표권)를 들고 기표소에 들어가 그 카드를 넣으면 화면에 15인의 후보들의 사진이 나타나는데 그중 선택하고자 하는 후보 4인의 사진에 손가락으로 대면 컴퓨터로 자동집계가 이루어지는 방식이었다.

이 방식으로 "최소 개표에만 3시간 이상 소요되던 과거와는 달리 투표종료 선언과 함께 곧바로 개표결과를 확인할 수 있었으며 세부 내용분석도 가능하였다"고 한다.<sup>99)</sup>

2) 2002년 한나라당 최고위원 경선에서의 사례

2002년 5월 10일에 실시된 한나라당의 최고위원 경선투표에서 전자투표방식이 활용되었다. 최고위원 경선에서는 같은 당의 2002년 대통령후보자경선에서 활용된 방식, 즉 위에서 살펴본 전자투표카드와 터치스크린의 조합방식이 사용되었다.

97) 이러한 지방선거에서의 전자투표의 사례들은 이러한 경선에서 활용된 투개표시스템을 개발한 바이텍시스템 주식회사의 관계자의 설명에 따른 것이다.

98) 이에 관한 자세한 것은 임지봉, "전자투표에 관한 법제 정비에 대한 연구", 전자정부 구현을 위한 법제 동향과 과제, 한국법제연구원 워크샵, 2000.10.24. 12쪽 이하 참조.

99) 김재광, 앞의 논문, 116쪽 참조.

1인 1표제로 치루어진 대통령후보자경선에서 보다 여러 표를 투표하게 한 최고위원 경선에서 전자투표의 효용성이 컸다고 평가된다.

## 제 5 절 지방자치와 전자투표

### 1. 지방의회의 전자투표

지방의회에서의 의결에 관하여 현행 지방자치법 제56조 제1항은 “議事는 이 법에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 재적의원과반수의 출석과 출석의원과반수의 찬성으로 의결한다”라고 규정하고 있고 동법 제57조는 “지방의회의 회의는 공개한다. 다만, 의원 3인이상의 발의로 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 있거나 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다”라고 하여 의사공개를 원칙으로 하고 있다. 이러한 의사공개원칙에서 표결의 공개도 요구될 수 있을 것이다. 현행 지방자치법은 지방의회에서의 표결방식에 대하여 직접적으로 규정하고 있지는 않다. 그런데 지방자치법 제63조가 “지방의회는 회의의 운영에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하고 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다”라고 규정하고 있어서 회의의 운영에 속하는 표결방식을 지방의회가 정하도록 위임되고 있다고 할 것이다.

지방자치단체의 의회 중에 전자투표에 의한 표결제도를 두고 실제로 운영하고 있는 예가 있다. 울산광역시의회를 보면, 전자투표방식에 의한 표결을 하고 있는데 울산광역시의회회의규칙(1997·7·15 의회규칙 제1호, 개정 2000·10·5 의회규칙 제8호)<sup>100)</sup> 제47조는 표결방법으로 제1항이 “표결할 때에는 의장이 의원으로 하여금 기립 또는 거수하게 하여 가부를 결정한다”라고 규정하고 같은 조 제2항은 “의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의의 의결이 있을 때에는 전자·기명 또는 무기명투표로 표결한다”라고 규정하여 전자투표제를 실시하고 있다. 물론 의장이 안전에 대한 이의유무를 물어서 이의가 없다고 인정할 때에는 가결

100) 울산광역시의회회의규칙 전문은 <http://www.metro.ulsan.kr>에서 시정정보, 자치법규를 참조.

되었음을 선포할 수 있고 이의가 있을 때에는 기립, 거수표결 또는 전자투표를 하게 된다(동규칙 동조 제3항).

울산광역시의회에서 행하는 전자투표는 국회에서의 기록표결로서의 전자투표가 실시되는 것과 달리 오히려 무기명으로 처리되는 방식의 투표라고 한다. 울산광역시의회에서 전자투표를 실시하는 경우는 적지 않다고 한다. 전자투표를 비교적 빈번히 이용하는 이유는 투표용지의 배부, 투표, 개표 등의 시간을 절약하고 표결결과를 신속히 알 수 있기 때문이라고 한다.

울산광역시의회에 비치된 전자투표기는 의원석마다 부착되어 있고 출석여부, 찬성, 반대를 나타내는 버튼이 각각 있고 찬성, 반대 어느 버튼도 누르지 않는 경우는 기권으로 처리되도록 하고 있다고 한다.

지방의회의 표결에서 전자투표를 실시하는 현실적 이유 내지 동기에 대해서는 검토가 필요하다. 예컨대 모 기초지방자치단체의 의회는 모두 12인의 지방의회의원들로 소수의 의원들로 구성되기에 전자투표를 도입할 필요가 있을 것인가 하는 의문이 오히려 들 수도 있을 것인데 전자투표를 실시하는 동기를 보면, 소수의 의원들이 기립투표를 할 경우 어느 의원이 찬성하고 반대하는지를 빨리 알 수 있게 하고, 또 기억이 용이하여 의원들간에 갈등과 대립이 올 수 있는 것을 무기명의 전자투표를 통해 회피할 수 있다고 하여 전자투표제가 활용되고 있기도 하다고 한다.

그러나 이러한 현실적 동기에 의한 무기명 전자투표는 책임 있고 투명한 의회의 결정과 주민의 알 권리를 보장하기 위하여 의회의사공개원칙이 구현되어야 하고 이를 위하여 의회의 표결이 기록표결로 되어야 한다는 요구에 배치되는 것이다. 지방의회의 경우에도 기록표결을 원칙으로 하여야 할 것이고 기록의 편리 등을 위하여 전자투표가 활용되어야 할 것이다.

## 2. 주민투표와 전자투표

### (1) 주민투표에 관한 현황

우리나라의 현행 지방자치법은 주민투표제도의 도입에 관한 근거를 두고 있다. 즉 지방자치법 제13조의2 제1항은 "지방자치단체의 長은 지방

자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 住民投票에 붙일 수 있다"라고 규정하고 있다. 그리고 동법 동조 제2항은 "주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다"라고 법률에 위임술 하고 있다. 그러나 지난 제15대 국회에서 국회의원의 임기만료로 주민투표법안이 자동폐기된 뒤 지금까지 주민투표법안이 만들어지지 않고 있다.

주민의 참여, 지방자치단체의 장애 대한 통제 등의 필요성으로 주민투표의 실시가 주장되고 있는 반면 그 역기능의 발생가능성 등을 들어 소극적인 의견들도 제시되고 있다. 한편 이처럼 주민투표에 관한 법률이 제정되지 않고 있는 이러한 입법부작위는 위헌이라는 헌법소원심판이 청구되었는데 우리 헌법재판소는 우리 현행 헌법이 주민투표에 대하여는 어떠한 규정도 두고 있지 않으므로 우리 지방자치법은 주민에게 주민투표권을 부여함으로써 주민이 지방자치사무에 직접 참여할 수 있는 길을 열어 놓고 있지만 이러한 제도는 어디까지나 입법에 의하여 채택된 것일 뿐, 헌법이 이러한 제도의 도입을 보장하고 있는 것은 아니라는 점, 주민투표권은 헌법상의 참정권이 아니라는 이유로 주민투표에 관한 법률을 제정할 헌법상 입법의무가 없다고 보아 각하결정을 하였다.<sup>101)</sup> 정치개혁특별위원

101) 헌재 2001.6.28. 선고, 2000헌마735, 입법부작위위헌확인, 헌재판례집 제13권 1집, 1431쪽 이하 참조. 각하결정. (결정이유의 요지) : 헌법은 주민투표에 대하여는 어떠한 규정도 두고 있지 않다. 물론 실제로 우리의 지방자치법은 주민에게 주민투표권(제13조의2)과 조례의 제정 및 개폐청구권(제13조의3) 등을 부여함으로써 주민이 지방자치사무에 직접 참여할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 그렇지만 이러한 제도는 어디까지나 입법에 의하여 채택된 것일 뿐, 헌법이 이러한 제도의 도입을 보장하고 있는 것은 아니다. 이점에서 우리 헌법이 제72조에서 대표제 민주주의를 보완하기 위하여 '국민투표제'를 직접 도입한 것과 다르다고 하겠다. 따라서 지방자치법 제13조의2가 주민투표에 관련된 구체적 절차와 사항에 관하여는 따로 법률로 정하도록 하겠다고 하더라도, 이를 입법하여야 할 헌법상 의무가 국회에 발생하였다고 할 수는 없다. 이에 대하여 청구인은 주민투표제도가 도입된 이상 헌법상 기본권인 참정권의 일부를 구성하는 주민투표권을 보장하기 위하여 국가의 입법의무가 발생하였다고 주장하므로 과연 주민투표권이 헌법이 보장하는 참정권에 해당하는지 여부에 관하여 살핀다. 일반적으로 참정권은 국민이 국가의 의사형성에 직접 참여하는 직접적인 참정권과 국민이 국가기관의 형성에 간접적으로 참여하거나 국가기관의 구성원으로 선임될 수 있는 권리인 간접적인 참정권으로 나눌 수 있다. 이에 따라 우리 헌법은 참정권에 관하여 간접적인 참정권으로 공무원선거권(헌법 제24조), 공무원임권(헌법 제25조)을, 직

회는 주민투표법안 문제에 대해 계속 논의를 하기로 하였다고 한다.

## (2) 주민투표에서의 전자투표

여하튼 입법자인 국회가 법률을 제정하여 주민투표제를 시행할 경우에는 전자적 처리에 의하여 투표·개표가 이루어진다면 시간과 인력 등이 절약되고 효율성이 커질 것이며, 신속한 의사의 결정이 가능할 것이고 그 결정을 주민들이 빨리 알 수 있게 하는 장점이 있을 것이다. 또 전자투표의 도입으로 인한 시간의 단축이 더 많은 투표의 기회를 부여하는 것을 가능하게 하기도 할 것이다.

특히 지방자치단체에서 행하게 될 주민투표는 주민들의 일상사와 밀접하게 관련되어 있는 사안들이 그 대상으로 될 것이기에 가능한 한 주민들에게 빈번히 투표의 기회를 주어야 할 경우가 많을 것이 아닌가 한다. 그렇다면 보다 투표의 시행을 간편히 할 수 있는 전자적 방식에 의한 투표가 국가적 차원에서의 투표에서보다도 더 요구되고 효율성도 더 크다고 볼 여지가 많다고 할 것이다.

물론 주민투표에서도 전자투표가 가질 수 있는 문제점들이 해소되고 그 보안성이 갖추어지는 것을 그 실시의 전제로 할 것이다.

---

접적인 참정권으로 국민투표권(헌법 제72조, 제130조)을 규정하고 있다. 즉 우리 헌법은 법률이 정하는 바에 따른 '선거권'과 '공무담임권' 및 국가안위에 관한 중요정책과 헌법개정에 대한 '국민투표권'만을 헌법상의 참정권으로 보장하고 있다. 따라서 지방자치법 제13조의2에서 규정한 주민투표권은 그 성질상 위에서 본 선거권, 공무담임권, 국민투표권과는 다른 것이어서 이를 법률이 보장하는 참정권이라고 할 수 있을지언정 헌법이 보장하는 참정권이라고 할 수는 없다. 그렇다면 주민투표권이 헌법상 보장하는 참정권에 해당한다는 점을 전제로 한 청구인의 위 주장은 받아들일 수 없다. 그러므로 결국 주민투표에 대한 입법부작위의 위헌확인을 구하는 이 헌법소원심판은 허용되지 아니하고 따라서 이 헌법소원심판청구는 부적법하므로 이를 각하하기로 한다.





## 제 4 장 결 론-전반적 평가와 전망

전자투표제도가 헌법상의 기본권의 보다 나은 보장이나 국민대표주의의 실질성 등의 구현에 기여할 수 있으리라고 본다.

전자투표제에 관한 개념이 아직 그리 뚜렷하게 설정되어 실정법에서 정의되고 있지는 않는 것으로 보인다.

개별 영역별로 살펴보면, 먼저 국민의 주권행사로서 그 비중이 큰 공직선거의 경우 전자투표제가 실시될 수 있는 공직선거법상의 근거는 마련되어 있다. 그러나 좀더 법체계적인 보완이 필요하지 않을까 생각된다.

공직선거에 있어서 전자투표의 도입은 단계적으로 이루어질 수도 있을 것이다. 첫째 단계로, 투표소에서 전자투표제 실시, 둘째 단계로 투표소에서 전자투표제 실시 및 온라인 집계, 셋째 단계로 거소투표를 포함한 투표소외에서의 인터넷투표 등의 단계로의 전개를 생각할 수 있겠다. 우리나라에서 현재로서는 공직선거 영역에서 앞으로 시행할 전자투표제도로 온라인상의 투표(인터넷투표)를 예정하고 있지 않고 있고 여전히 투표소에서 전자투표방식을 고려하고 있다. 아직까지 인터넷 등에 의한 투표에서의 보안에 대한 신뢰가 완전히 구축되지 않았다고 보기 때문이다. 따라서 투·개표업무에서의 시간, 소요인력의 축소라는 측면에서는 변화가 많겠지만 투표에 임하는 국민의 입장에서 보다 근본적인 변화를 느끼게 되지는 않으리라 볼 것이다. 결국 공직선거에 있어서 전자투표제에 관한 법제의 현황은 전반적으로 볼 때 주로 투표사무에서의 효율성, 신속성을 가져오는 정도의 전자투표제를 고려하는 도입단계가 아닌가 하는 평가를 해 볼 수 있을 것이다. 물론 그 정도의 실현도 사회적 기회비용 등에서 긍정적 효과가 많을 것이라고 본다.

국민투표에 있어서는 아직 전자투표제의 도입을 위한 법적 근거가 마련되지 않고 있다고 할 것인데 앞으로 전자투표제도를 도입할 것인지, 도입시 어떠한 유형과 방식의 전자투표제를 채택할 것인지 앞으로 논의가 이루어질 수 있을 것이다. 주민투표제의 실시에도 전자투표제의 도입, 활용이 논의될 수 있을 것이다. 이러한 국민표결, 주민표결에 있어서는 찬반 양론 중 택일식이 아닌 되도록 다양한 의견들을 수렴할 수 있

는 투표방식이 가능할 것인지를, 그리고 그러한 방식을 모색해보는 연구가 필요하다고 볼 것이다.

국회에서의 전자투표제는 이제 원칙적인 표결체도로 법제화되었다고 평가되면서도 아직까지 그 원칙화의 실제적 성과가 충분히 나타나지 않고 있다. 전자투표의 대상영역을 넓혀가고 보다 적극적으로 활용하려는 의지가 실천되어야 할 것이다. 특히 의원들의 소신표결이 원칙으로서 자리 잡혀져야 할 것이다.

공직선거에서 인터넷에 의한 전자투표를 도입하게 된다고 했을 때<sup>102)</sup> 다음과 같은 점이 검토될 수 있을 것이다. 컴퓨터 보유율과 인터넷 활용율이 증대될 것이긴 하나 인터넷투표의 실시가 경제력의 차이 내지 인터넷 활용능력의 차이로 인한 불평등의 문제를 야기시키지 않도록 하는 방안 마련이 선행되어야 할 것이다.<sup>103)</sup> 인터넷투표를 실시한다면 컴퓨터를 보유하지 않은 선거인에게도 선거일에 인터넷을 사용할 수 있는 길을 충분히 열어두어야 함은 물론, 인터넷 활용능력이 부족한 사람들을 위하여 보안이 유지되는 가운데 보다 단순하고 간단한 방식으로 인터넷투표를 할 수 있도록 하는 방안이 개발되어야 할 것이다. 인터넷투표를 실시하게 되더라도 인터넷을 활용할 수 없거나 익숙치 못한 선거인들을 위하여 투표소에서 전자투표 내지 종이투표도 아울러 실시하여야 한다면 선거관리비용은 여전히 적지 않게 소요될 수도 있을 것이다.

한편 인터넷투표가 투표율을 증가시킬 것이라는 예측이 적지 않다. 특히 지난 제16대 국회의원총선거의 결과에서 보듯이 20-30대의 투표참여

102) 향후에는 인터넷이 중요한 매체로 활용될 것이라는 설문조사연구로, 오재인, 전자민주주의 매체를 통한 민주시민교육의 활성화 방안, 단국대산업연구 21, 1998.8., 259쪽 이하 참조.

103) 통계청이 2002년 4월 18일 발표한 '2000년 인구주택 총조사'를 보면, "전체 가구 중 53.6%가 컴퓨터를 보유하고 있고 ...3살 이상 인구 중 컴퓨터 활용 인구는 51.0%, 인터넷 활용 인구는 41.2%였다"라고 보도되고 있다(한겨레, 2002년 4월 19일자 2쪽 '전체가구 절반 컴퓨터 보유'라는 제하의 보도기사 참조). 한편 우리나라의 경우 PC방을 이용한 인터넷 활용이 많다는 점도 지적되고 있긴 한데 투표의 비밀성 등을 고려하여 거소나 비밀이 보장되는 장소에서의 투표의 필요성을 감안하여야 할 것이다. 인터넷 투표가 본격적으로 도입된다고 했을 때 투표의 비밀성이 보장되는 조건하에 공공기관이 보유하는 컴퓨터의 활용 등이 가능하도록 하는 방안 등이 물론 검토될 수 있을 것이다.

율이 그리 높지 않았는데<sup>104)</sup> 인터넷, 컴퓨터통신을 많이 활용하고 그 조작에 어려움을 많이 느끼지 않는 계층이 20-30대라고 본다면 인터넷투표가 그들의 투표참여율을 높이는 효과를 가져올 수 있을 것이라는 예측도 해 볼 수 있을 것이다. 그런데 20-30대 젊은 계층의 공직선거에의 참여율이 낮은 원인이 정치적 무관심, 냉소주의에 있다면 인터넷투표의 도입 후 초기에는 홍보나 호기심 등에 힘입어 투표율이 상승할지 모르나 장기적으로도 과연 그러할지 예측이 현재로서는 쉽지 않다고 할 것이다.<sup>105)</sup>

또한 전자투표를 하는 선거인이 과연 충분한 정확한 정보를 통하여 숙고 끝에 투표에 임할 것인가 하는 문제가 있을 것이다. 종이투표를 실시하는 경우에도 사실 마찬가지로 문제가 없지 않는데 전문적인 사안에 대하여는 그 판단을 위한 지식보유여부 등도 문제가 될 수 있을 것이다.

앞으로 전자투표의 본격적인 시행이 투표의 간편화, 투표업무의 신속화를 가져와 국민의 정치참여 및 정치에 대한 심판의 기회를 보다 더 많이 부여함으로써 국민의 참정권보장이 확대되게 하고 국민주권주의의 더욱 실질적인 구현이 이루어질 수 있게 되기를 기대하는 의견들이 많다.

참정권보장의 강화와 국민주권주의의 실질화를 가져올 수 있는 중요한 動力은 전자적 방식으로 인한 편리한 제도의 도입과 실시라는 사실 이전에 국민의 정치에의 적극적인 참여활동과 주권자로서의 국민의 참여의식

104) 제16대 국회의원선거 후에 중앙선거관리위원회가 전체선거인의 4.4%에 달하는 선거인을 표본으로 하여 표본추출방법으로 조사한 바에 따르면 20대 전반(20-24세)의 투표율이 39.9%, 20대 후반(25-29세)의 투표율이 34.2%, 30대 전반(30-34세)의 투표율이 45.1%, 30대 후반(35-39세)의 투표율이 56.5%로 나타났다. 40대는 66.8%, 50대는 77.6%, 60세 이상의 선거인은 75.2%의 투표율을 보여주었다. 중앙선거관리위원회, 제16대 국회의원선거 투표율 분석, 선거행정간행물등록번호 93000-3002-57-0020, 2000, 21쪽 참조.

105) "충유권자나 인터넷 이용자에서 20~30대가 차지하는 비중이 절반이 넘음에도 불구하고 네티즌들의 정치참여율은 매우 저조한 것으로" 보여 "사이버공간에서의 정치참여가 현실의 정치참여로 이어질지는 미지수라 하겠다"라는 견해로, 박선희, 컴퓨터 매개 정치의 패러독스, 전자 민주주의와 한국사회 현실에 대한 비판적 검토, 한국언론학보, 제44-4호, 2000·가을, 83쪽 참조. 박 교수는 위 논문에서 "인터넷과 PC통신이 정치적 의사결정에 도입됨으로써 기대되는 변화와 실제로 나타나고 있는 현상 사이에는 커다란 격차가 존재한다. 우리는 이러한 현상을 컴퓨터 매개 정치의 패러독스(paradox of computer-mediated politics)라고 부르고자 한다"라고 견해를 밝히고 있다(78쪽).

이 아닐까 한다. 이를 위해서 공민으로서 책임의식을 갖추도록 하는 교육이 필요할 것이다. 이는 사실 기존의 투표방식과 민주주의에서도 필요하였던 것이다.

오늘날의 전자적 과학기술이 민주주의를 더욱 꽃피우게 하는 데 그 효용성이 기여할 수 있도록 인간의 지혜가 더욱 모아져야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 국회사무처 의사국 의사과(임중호, 전영복, 김민엽, 손명동, 송환엽, 남정희), 우리나라 국회 및 주요국 의회의 표결제도-전자투표를 중심으로-, 2001년도 입법연구논문집, 국회사무처.
- 국회사무처 의사국, 『국회의사편람』, 2001.
- 권영성, 『헌법학원론』, 보정판, 법문사, 2001.
- 김대엽, 임종인, "Bit-Commitment를 이용한 전자투표 프로토콜에 관한 연구", 정보보호학회 논문지, 제11권 제5호, 2001.10.
- 김상춘, 이용주, 이상호, "내용 은닉서명과 VIOT를 적용한 전자선거 프로토콜", 한국정보처리학회 논문지 제7권 제2호, 2000.2.
- 김순석, 이재신, 김성권, "실용적이고 안전한 전자투표 프로토콜에 관한 연구", 통신정보보호학회 논문지, 제10권 제4호, 2000.12.
- 김재광, "인터넷 투표의 도입에 따른 문제점과 개선방안", 전자투표와 관련한 법적 과제, 한국법제연구원 워크샵 2002-1, 2002.3.29.
- 김철수, 『헌법학개론』, 제14전정신판, 박영사, 2002.
- 박선희, "컴퓨터 매개 정치의 패러독스, 전자 민주주의와 한국사회 현실에 대한 비판적 검토", 한국언론학보, 제44-4호, 2000·가을.
- 박희운, 이임영, "전자투표상에서의 부정 행위 방지에 관한 연구", 통신정보보호학회 논문지, 제8권 제4호, 1998.12.
- 새천년민주당 '사이버홍보지원단', "국민경선 인터넷투표" 2002.5. 자료.
- 오재인, "전자민주주의 매체를 통한 민주시민교육의 활성화 방안", 단국대 산업연구 21, 1998.8.
- 이임영, 박춘식, "암호기법", 정보과학회지, 제15권 제4호, 1997.
- 임중훈, "사이버스페이스와 입법부", 헌법학연구 제6권 제3호, 2000.11.
- 임지봉, "미국에서의 인터넷을 이용한 전자투표전자투표에 관한 법제 정비에 대한 연구", 전자정부 구현을 위한 법제 동향과 과제, 한국법제연구원 워크샵, 2000.10.24.

## 참고문헌

- \_\_\_\_\_, "미국의 전자투표와 관련한 법제 및 정책 동향", 전자투표와 관련한 법적 과제, 한국법제연구원 워크샵 2002-1, 2002.3.29.
- 청재황, "국회의 입법절차에 대한 헌법상 통제", 고시계, 1998.2.
- \_\_\_\_\_, "프랑스 1958年(現行)憲法の改正", 법학연구, 홍익대학교 법학연구소, 제2집, 2000.
- \_\_\_\_\_, "헌법학교육의 방법론-무엇을 어떻게 교육할 것인가?" 법학방법론, 연세대학교 법학연구소 주최 학술 심포지움, 2002.5.25, 법학연구, 제12권 제2호, 연세대학교 법학연구소 간, 2002.6.
- \_\_\_\_\_, 『헌법재판개론』, 박영사, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『헌법판례와 행정실무』, 제2판, 법영사, 2002.
- \_\_\_\_\_, 국회의 조직과 운영, 고시계, 1994.6.
- 주영진, "국회에서의 전자투표에 관한 소고", 국회보, 통권 419호, 2001.9.
- 중앙선거관리위원회, "제16대 국회의원선거 투표율 분석(2000.4.13. 시행)", 선거행정간행물등록번호 93000-3002-57-0020, 2000.
- 통계청, '2000년 인구주택 총조사', 2002년 4월 18일.
- 허 영, 『한국헌법론』, 신정13판, 박영사, 2000.
- 헌법재판소, 『헌법재판소판례집』 제1권(1989), 제6권(1994) 1집, 제7권(1995) 1집, 제9권(1997) 1집, 2집, 제10권(1998) 2집, 제11권(1999) 1집, 제13권(2001) 1집, 2집.

## 2. 국외문헌

- F. Luchaire, "La loi constitutionnelle du 4 août 1995, une avancée pour la démocratie ?", R.D.P., 1995.
- G. Burdeau, F. Hamon et M. Troper, 『Droit constitutionnel』, 26e éd., L.G.D.J., Paris, 1999.
- P. Avril et J. Gicquel, 『Droit parlementaire』, 2e éd., Montchrestien, Paris, 1996.
- P. Pactet, 『Institutions politiques, Droit constitutionnel』, 16e éd., Armand Colin, Paris, 1997.
- Y. Guchet, 『Droit parlementaire, Economica』, Paris, 1996.

### 3. 인터넷 자료

"6·13 지방선거에 처음 도입할 개표기 모의개표 실시", 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr>), 2002.05.22일자 등록된 공보과의 보도자료.

"전산개표기 위력 돋보여", 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr>), 2002.08.10.자 등록된 공보과의 보도자료.

민주당 홈페이지, <http://minjoo.or.kr/>

울산광역시, 시청정보, 자치법규, <http://www.metro.ulsan.kr>

프랑스의회(하원)의 표결제도, <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/scrutins.asp>

한나라당 홈페이지, <http://www.hannara.or.kr/e-hannara/>