

대만과 한국의 투개표 방식 비교연구:

대만식 투표소 개표방식과 한국적 도입*

이준한**

| 목 차 |

I. 머리말	III. 대만과 한국의 투표 관련 법과 제도
II. 개표 방식과 개표 부정(또는 오류)에 대한 선행연구	IV. 대만과 한국의 개표 관련 법과 제도
	V. 맺음말

| 논문요약 |

2024년 1월 대만의 총통선거에서 활용된 투표소 내 수작업 개표방식이 소개되자 한국에서는 기계의 일종인 투표지분류기 개표방식의 대안으로 주목을 받았다. 이에 따라 이 연구는 대만의 투표와 개표에 관련된 법제도적인 특징을 살펴보고 비교함으로써 한국에 대만식 개표방식의 도입 가능성을 평가해보는 것을 주된 목적으로 삼는다. 이를 위하여 이 논문은 먼저 대만과 한국의 투표방식에 대한 법적이고 제도적인 공통점과 차이점을 비교하며 그 제도의 정치사적인 배경도 살펴본다. 그다음으로 이 논문은 대만과 한국의 개표방식에 대한 제도적이고 현실적인 공통점과 차이점에 대하여 견준다. 여기에서는 대만식 수작업 투표소 개표제도가 한국적 맥락에서는 채택하기가 쉽지 않다고 확인하였다. 대신 한국에서는 집중개표제도와 함께 투표지분류기 개표에 더하여 보완적인 수검표가 현실적인 대안인 것으로 평가하게 되었다. 종합적으로 볼 때 이 연구는 관련 주제에 대한 학계와 언론계에 광범위하게 퍼진 논란에 대하여 객관적인 평가 자료를 제공한다는 점에서 의의가 있다.

▪ 주제어: 수작업 개표, 투표소 개표제도, 집중개표제도, 제도, 비교

* 이 논문은 인천대학교 2024년 자체연구비 지원을 받아 수행된 연구임.

** 인천대학교 정치외교학과 교수

I. 머리말

최근 한국에는 부정선거 시비가 끊이지 않고 이를 해소하기 위하여 여러 가지 대안이 제시되었다. 그 대표적인 사례는 2020년 국회의원선거 때 투표지분류기 개표 등을 둘러싸고 제기된 민경욱 전 국회의원의 부정선거 의혹이다.¹⁾ 「공직선거법」 제222조 제1항에 따라 대법원에서 단심제로 진행된 재판 결과는 2022년 7월에 민 전 의원의 선거 무효소송에 대한 기각으로 나왔다. 하지만 2023년 10월 국정원이 한국인터넷진흥원 및 중앙선거관리위원회와 함께 합동보안점검을 실시한 뒤 발표한 결과는 새로운 논란을 더 했다. 국정원은 “북한 해커가 중앙선거관리위원회의 내부망에 침투해 투표 결과까지 조작할 수 있을 만큼 선관위의 내부 보안이 취약한 상태”라고 주장했다. ²⁾ 중앙선거관리위원회는 “해킹 가능성이 실제 부정 선거 가능성으로 이어지는 건 아니”라고 했지만, 국정원의 중앙선거관리위원회 전산망 해킹 가능성설은 한국의 선거관리는 물론, 궁극적으로 선거결과에 대한 신뢰성을 흔들기에 충분했다.

이러한 분위기에 영향을 입어 한국에서는 개표 과정 가운데 기계장치 또는 전산조직 대신 전면적인 수작업 개표방식을 도입하자는 주장이 제기되었다. 특히 2024년 4월 국회의원선거를 앞둔 시점인 2024년 1월 13일 대만의 총통 및 부총통선거(이하 총통선거)에서 100% 수개표가 진행되는 광경은 한국의 개표방식에 대한 대안으로 더욱 주목을 모으게 되었다. 실제로 2024년 4월 국회의원선거에서는 투표지분류기를 통한 개표에 대한 부정선거 의혹을 해소하는 차원에서 수검표가 추가되었다. 수검표란 투표함 개함 뒤 「공

1) 민 전 의원은 “성명불상의 특정인이 투표 단계에서 서버 등을 통해 사전투표 수를 부풀린 뒤 위조된 사전투표지를 다량 제조해 투입하고, 투표지 분류기와 서버 등을 통해 개표 결과를 조작하는 등 선거 과정 전반에 걸쳐 부정선거 행위가 있었다”라고 주장하며 선거 무효소송을 제기했다(『법률신문』 2022/07/28).

2) 이때 국정원이 “직원은 투·개표 시스템 운영에 이용되는 내부 선거망을 공격해 실제 존재하지 않는 ‘유령 유권자’를 선거인 명부에 등록하고 투표 후보를 뒤바꾸는 등 투표 정보를 조작할 수 있었다. 또 선관위 개표 데이터베이스에 접속해 개표 결과까지 조작했다. 2021년 4월 재·보궐선거를 앞두고 북한 정찰총국 산하 해킹 조직인 ‘김수키’가 지역 선관위 간부의 컴퓨터를 해킹한 사실도 확인됐다. 다만 투·개표 시스템이 실제 해킹 공격에 뚫린 적이 있었는지 등에 대해선 국정원은 “자료가 남아 있지 않아 확인하지 못했다”라고 했다(『동아일보』 2023/10/11).

직선거법」 제178조 제2항과 같이 ‘기계장치 또는 전산조직’인 투표지분류기를 거쳐 기호별로 분류된 투표용지를 개표사무원이 일일이 손과 눈으로 투표지의 분류가 정확하게 이루어진 것인지 확인하는 작업이다.

이에 따라 이 논문은 대만식 수작업 개표제도가 한국에 도입될 수 있는지 비교하고 평가하는 것을 목적으로 삼는다. 결론적으로 대만이 실시하는 100% 수작업 개표방식은 특정한 투표방식이 있는 조건에만 가능하고 이러한 조건을 충족시키지 못하는 한국에는 적용되기 쉽지 않은 것으로 보인다. 그래서 2024년 국회의원선거에서도 대만식 수개표 대신 수검표를 보완적으로 실시한 것이다. 그러므로 대만의 수작업 개표방식을 제대로 이해하기 위해서는 대만의 투표제도와 관련 법제도에 대하여 이해하는 것이 선행되어야 한다. 즉, 이 논문에서는 대만과 한국의 투표방식에 관련된 법제도적 공통점과 차이점을 비교하는 것부터 매우 중요하다고 본다. 그다음으로 이 논문은 대만과 한국의 개표방식에 대한 법적인 공통점과 차이점에 대하여 견준다. 이 과정에서 비교의 대상이 되는 선거는 주로 2024년 대만의 총통선거와 2022년 한국의 대통령선거이다. 양국에서 가장 최근에 실시된, 동급의 가장 중요한 선거이기 때문이다. 마지막으로 2024년 국회의원선거와 같이 수작업 개표방식 대신 도입된 수검표 방식의 합리성과 현실적인 함의에 대하여 정리하게 될 것이다.

Ⅱ. 개표 방식과 개표 부정(또는 오류)에 대한 선행연구

선거결과를 둘러싼 다양한 논란과 분쟁은 지구상에서 상당히 오래전부터 빈번하게 발생했지만 정작 이에 대한 학술적 연구는 많지 않은 게 현실이다. 한국에서도 대표적으로 3.15 부정선거가 4.19 혁명과 이승만 대통령 하야의 배경이었고 과거 유신시대에도 이른바 ‘막걸리 선거’나 ‘고무신 선거’라는 말이 있었다. 대체로 선거결과를 둘러싼 분쟁은 크게 두 가지로 분류된다 (Autheman 2004). 첫째 분쟁의 유형은 선거결과 발표에 영향을 주는 부정

행위, 선거와 직접적으로 연관된 부정행위, 매표 등 선거부정과 직접적인 관련이 있다. 둘째는 투표소에 접근하는 데 장애, 선거 관련 공보물에 접근하는 데 장애, 투개표 과정에서 정당의 대표가 접근하는 데 장애, 결과 발표에 관련된 장애 등 접근성에 대한 도전과 관련이 있다. 이러한 선거부정과 연관된 연구는 대표적으로 캘리포니아 주지사 소환선거나 뉴햄프셔 등 지역적인 수준의 선거를 대상으로 이루어졌다(Alvarez et al. 2004; Ansolabehere & Reeves 2004).

다른 한편, 선거부정이 전국적인 수준의 선거에서 논란을 일으킨 사례로 미국의 2000년 대통령선거의 개표가 대표적이다. 2000년 미국 대통령선거에서는 매우 광범위한 개표의 부정확성 때문에 플로리다의 몇몇 카운티에서는 전체 투표수와 실제 개표결과 사이에 최고 19% 포인트의 차이가 발생했을 정도였다. 여기에는 투표용지의 독특한 형태와 투표용지의 부실한 취급 등이 주된 원인으로 꼽혔고 이에 대한 재검표마저 매우 오래 걸렸으며 상당히 어려웠다. 특히 2000년 미국 대통령선거에서 플로리다의 편치카드 투표용지의 개표는 이후에 다양한 투표장치에 따른 상대적인 정확성과 다양한 유권자 그룹에 따라 차이가 나는 투표의 정확성이라는 주제 등에 대하여 연구하게 만드는 계기가 되었다(Alvarez et al.; Tonz & Van Houweling 2003).

이 논문은 대만과 한국의 서로 다른 개표방식과 그에 따른 개표 부정 가능성이라는 주제에 초점을 맞추고 있는데 개표방식에서 가장 관심을 끄는 주제는 역시 기계가 과연 사람보다 더 정확한지에 대한 평가나 인식이다. 이러한 주제는 특히 최근 투표지분류기에 의한 개표가 각종 부정이나 해킹의 의혹을 불러일으키고 있는 한국에서는 매우 중요하다. 이 주제와 관련하여 가장 대표적인 연구는 2000년 미국 대통령선거가 끝난 뒤 캘리포니아 로스앤젤레스 카운티의 투표지를 수작업으로 개표한 뒤 발표되었다(Alvarez et al. 2009). 이 논문의 제목이 ‘기계 대 사람(Machines versus Humans)’인데 연구진은 결과적으로 기계가 투표지를 적게 세는 경우(under-counting of ballots)가 상대적으로 적고 무작위적인 것(not appear to systematically impact)으로 드러났다고 보고한다.

여기에서 만약 하나의 개표방식이 체계적으로 어느 특정 정당이나 후보에게 유리하거나 불리하게 진행된다면 부정 개표와 다르지 않기 때문에 큰 문

제가 될 수 있다. 특히 이러한 상황은 선거가 매우 근소한 차이로 진행되어 1위와 2위 사이에 각축전이 벌어질 때는 상당히 우려스러운 일이 된다. 이 연구는 로스앤젤레스 카운티만을 사례로 연구한 것이기 때문에 확대해서 적용하는 것은 위험하다고 인정하면서도 모든 투표지를 항상 손으로 세어야만 한다는 주장을 인정하지 않는다. 또한 손으로 개표한 결과가 기계로 집계한 것보다 더 정확하다는 것을 의미하지 않는다는 단서를 달았다. 이 연구는 마지막으로 오늘날 선거의 규모와 복잡성이 커지기 때문에 기계나 광학 또는 전자적 개표를 제외하는 일은 거의 불가능하다고 주장한다(Alvarez et al. 2009).

이와 비슷한 맥락에서 수검표의 불완전성에 대한 실증적인 연구가 의미하는 바도 적지 않다(Goggin et al. 2012). 미국에서는 21개의 주에서 선거 후 일정한 크기의 수작업 감사를 제도화(requiring post-election manual audits of some magnitude)하고 있다. 이 연구에 따르면 미국에서 이러한 사후 감사에서 수작업 검표가 오히려 오류의 근원이 될 수 있다는 사실이 강조된다. 수검표가 일반적으로 많은 절차적이고 법적인 요소에 의하여 강하게 영향을 받는다는 것이다. 내재된 잉여적인 점검(built-in redundant checks)과 다중적인 검표(multiple tallies)가 집계의 정확성을 높여줄 것으로 기대를 모으지만 오히려 이러한 작업이 오류를 더 빈번하게 발생시키는 경향이 있다. 이와 더불어 이 연구는 더 효율적이고 오류의 폭을 줄여주는 대안적인 방식을 제시한다. 즉 투표지 감사의 정확성과 효율성을 높이기 위해서는 정확하게 정의된 절차와 투표사무원 사이의 분업이 무엇보다 더 중요하다(Hall et al. 2009).

멕시코에서도 지방선거에서 합법적이지 않은 행위들이 발생한 사례가 보고되었다(Cantú 2014). 다른 제3의 민주화 물결 국가에서도 더러 목격되지만 멕시코에서는 법치주의가 약하여 선거에서 대표행위가 최근까지도 발생하고 있다(Serra 2016). 그 무엇보다도 선거결과의 신뢰성은 개표의 정확성에 기초하고 있는데 멕시코의 5개 전국 단위 선거에서 개표의 정확성에 대한 편차와 그에 따른 영향이 무엇인지 분석한 최근의 연구는 주목할 만하다(Challú et al. 2020). 이 연구에 따르면 멕시코에서는 무려 40% 이상이 투표소 수준의 집계(polling-station-level tallies)에서 일관성이 없는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 비일관성은 특정한 당과 무관하게 다소 무작위적으

로 발생했다. 백오십만 명 이상의 개표사무원을 대상으로 통계적인 분석을 가할 때 학력 수준이 낮고 많은 투표용지가 많으며 복잡할수록 개표의 비밀관성이 더 자주 발생하는 것으로 나타났다. 결과적으로 멕시코에서는 이러한 비밀관성이 재검표로 이어지고 재검표는 다시 개표제도에 대한 낮은 신뢰로 돌아가는 것이다. 이들의 연구가 시사하는 바는 다른 국가로도 외연적 확장이 가능해 보인다.

전체적으로 볼 때 개표방식에 대한 학술적 연구는 국내외 학계에 많이 축적되어 있는 편은 아니다. 그 이유가 관련 주제가 학술적 연구의 대상이 될 정도로 학계의 학문적 호기심을 자극하지 않아서 그런 것인지, 아니면 연구의 중요도나 우선순위가 낮아서 그런 것인지 구분하기는 어렵다. 그러나 이미 선보여진 선행연구를 종합하면 한국에서 부정선거의 근원 가운데 하나로 지적되고 있는 기계식 개표가, 오히려 미국이나 멕시코의 맥락에서는 수작업 개표에 비하여 오히려 개표 부정의 소지를 훨씬 더 적게 갖고 있다는 것을 시사한다고 보인다. 수작업 개표는 사실상 더 많은 인간적 오류의 발생을 조장하고 부정확성의 가능성을 안고 있는 것으로 확인되었다. 그러나 여전히 수작업 개표와 기계식 개표에 대한 연구결과가 아직 더 많이 필요한 상황이고 이에 따라 연구가 축적된 후에 결론이 어떻게 될지는 아직 예측하기 이른 것이 분명하다. 다만 이 논문은 우선 대만과 한국의 서로 다른 개표방식을 도입하고 있기 때문에 그 차이와 배경에 대하여 살펴보고 대만식 수작업 개표의 한국적 도입 가능성에 대하여 규명해본다. 그 결과 이 논문은 학계에 개표제도의 제도적 특징과 역사적인 배경에 대한 이해의 폭을 넓히는 데 기여한다. 나아가 이 논문은 한국의 기계식 개표 방식의 정확성에 대하여 가늠해 보는데 의의가 있다.

Ⅲ. 대만과 한국의 투표 관련 법과 제도

1. 대만의 투표 관련 법과 제도적 특징

대만은 1987년 7월 장징궈의 계엄령 해제와 더불어 민주주의의 길을 걷기

시작했다(Roy 2003). 필리핀의 1986년 2월 혁명과 한국의 1987년 6.29 선언이라는 제3의 민주화 물결에 영향을 받은 것이다. 1947년 헌법에 따라 과거 대만의 총통과 부총통은 한국의 국회 격인 입법원에서 6년마다 선출되었다. 8번의 간선제 뒤 1996년에 비로소 4년 임기의 첫 번째 직선제 대통령선거가 민주적으로 치러진 결과 국민당의 리덩후이 총통이 당선되었다(Cheng 1997). 그 뒤 대만은 헌팅턴의 2번의 정권교체 테스트(two turnover test)를 성공적으로 통과했다. 2000년에 민진당의 천수이벤 총통이 평화적으로 정권을 교체했다가, 다시 2008년에 국민당의 마잉주 총통에서, 또 2016년에 민진당의 차이잉원 총통으로 8년 주기의 정권교체가 이어졌다(Hickey & Niou 2017). 2024년 총통선거에는 라이칭더가 예외적으로 다시 민진당 정권의 수명을 12년으로 연장했다.

대만에서 총통선거와 달리 입법의원선거는 좀 더 일찍부터 직선제로 이루어졌다. 중국 본토에서 대만으로 넘어온 직후 1947년과 1948년에 뽑힌 입법원 구성원들은 임시로 선출되었기 때문에 사망자가 점차 많아지면서 이에 대한 재충원의 차원에서 선거가 활용되었다. 드디어 1969년부터 입법의원 결원에 대한 직선제 선거로 대표를 보충하기 시작했다. 당시 입법위원의 선거는 3년 주기로 이어졌다. 다만 미국이 대만과 단교하면서 1978년으로 예정된 선거가 갑자기 연기되어 1980년 치러진 것을 제외하고는 모두 주기적으로 실시되었다(Hsieh & Niemi 1999).

대만은 민진당의 천수이벤 총통 시절인 2005년 개헌을 통하여 정부구조와 지방자치 모두 대대적인 개혁을 실시했다(Chan 2006; Göbel 2012). 이때 대만은 1947년 헌법에 의해 의회 간선제의 6년 임기 연임제 대통령제를 실시해오던 데서 4년 임기 연임제 대통령 직선제의 이원정부제로 바꾸는 것을 명문화했다. 직선제로 선출된 대통령은 외치를 담당하고 행정원의 수반인 행정원장이 내치를 맡는 구조이다. 이때 입법원도 과거 3년 임기에서 4년 임기로 바꾸고 직접 선출하는 방식을 채택했다. 당시 대만은 놀랍게도 입법원 의원정수도 과거 225명에서 113명으로 절반을 줄였다(Stockton 2010). 이때 총통과 입법원 의원의 임기가 4년 주기로 같아졌음에도 불구하고 선거는 다른 날 실시되었다. 가령 2008년 입법원 선거는 1월 12일에 실시되었고 총통 선거는 3월 22일에 치러졌다. 하지만 2012년부터 두 선거가 1월 두 번째

토요일에 동시선거로 치러지기 시작했다(Gold 2009; Huang & Wang 2014).

대만의 투표제도는 유권자에게 매우 제한적이라는 특징을 갖는다. 대만의 투표제도가 한국과 가장 다른 것은, 대만에서는 유권자가 오직 선거일에 본적지에서만 투표할 수 있다는 사실이다. 한국 법제처의 세계법제정보센터(<https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>)에서 찾아 번역본을 참고한 대만의 「총통·부총통 선거·파면법(總統副總統選舉罷免法)」 제3장 제13조는 “선거인은 특별한 규정이 없는 한 본적지 기준 투표소에서 투표를 하여야 합니다. 투표를 행사하기 위하여 외국으로부터 귀국한 선거인은 외국으로 이주하였을 때에 원래의 본적지에 있는 투표소에서 투표를 하여야 합니다”라고 규정한다. 그리고 「총통·부총통 선거·파면법」 제3장 제13조는 계속해서 “투표소 직원은 본적지 투표소 또는 근무지 투표소에서 투표할 수 있습니다. 다만, 본적지와 근무지가 동일한 시·군(시)에 있는 경우에만 근무지 투표소에서 투표할 수 있습니다. 또한, 대통령선거, 부통령선거 또는 그 외 공직선거가 모두 같은 날 실시되는 경우, 본적지와 근무지는 선거인이 그 외 공직선거에 투표권을 행사하는 선거구 내에 있어야 합니다”라고 함으로써 투표소 사무원까지도 본적지에서 투표하도록 규정하고 있다.

이에 따라 대만에서는 선거일 투표 외에 사전투표나 재외투표 등이 원칙적으로 불가능하다. 대신 유권자에게 편의를 제공할 수 있는 것은 오로지 투표소의 접근성을 높여주는 방식이다. 즉, 「총통·부총통 선거·파면법」 제53조 제1항에 “총통 및 부총통 선거의 투표소는 선거인의 분포에 따라 정부기관(단체), 학교, 공공장소 또는 기타 적절한 장소에 설치한다”라고 되어 있다. 그리고 투표소와 유권자의 안전을 위하여 “시·군·구선거관리위원회는 투표소 또는 개표소의 경비를 위하여 지방경찰청장에게 경찰관 파견을 요청할 수 있다”(제54조 제3항).

대만과 한국 사이에 그다음으로 다른 것은 투표와 개표 사무를 처리하는 사람에 대한 강제 조항이다. 「총통·부총통 선거·파면법」 제54조 제1항에는 “투표소 또는 개표소에는 선거관리위원회에서 파견한 사람이 투표 및 개표 사무를 처리하기 위하여 투표관리관(chief administrator) 1명과 사무원(administrator) 약간 명을 두되, 사무원은 선거관리위원회에서 파견한 사람이 맡는다”라고 되어 있다. 그러나 「총통·부총통 선거·파면법」 제54조 제2항

에서 “전항의 투표관리관은 현직 공무원 또는 교원으로 하고, 전항의 사무원 중 3분의 1 이상은 각급 행정기관 및 각급 학교의 추천에 따라 선거관리위원회가 선발하여 파견하는 현직 공무원 또는 교원으로 하며, 선발된 행정기관 공무원 또는 각급 학교의 교원은 임명을 거부할 수 없다”라고 규정하고 있다.³⁾

그 외 투표제도는 대만이나 한국이 대동소이하다. 대표적으로 「총통·부총통 선거·과면법」 제55조의1에서는 “투표 및 투표사무원에게 수수료를 지급하되, 물가수준에 따라 조정해야 하며, 금액의 기준은 중앙선거관리위원회가 정하고 중화민국(대만) 행정원(Executive Yuan)에 보고하여 승인을 받아야 한다”라고 규정한다. 또한 「총통·부총통 선거·과면법」 제56조는 “투표소 및 개표소 직원은 선거관리위원회가 개최하는 연수회(lectures)에 참석해야 한다”라고 명시한다.

또한 「총통·부총통 선거·과면법」 제59조 제1항은 한국과 유사한 기표용구에 대한 내용을 담고 있다. 즉, “선거인은 기표할 때 선거관리위원회가 준비한 기표용구를 사용하여 “선택” 칸에 동그라미를 표시함으로써 후보자에 기표하여야 한다”라는 것이다. 또한 「총통·부총통 선거·과면법」 제59조 제2항 (“후보자 기표 후 선거인은 투표용지를 다른 사람에게 보여줄 수 없다.”)과 제3항 (“제1항의 기표용구는 중앙선거관리위원회가 정하는 양식에 따라 시·군(구)선거관리위원회가 제작한다.”)도 한국과 비슷하다.

다음의 <표 1>은 2024년 1월 13일에 실시된 대만의 총통선거에서 나타난 투표제도를 요약하고 있다. 이날 대만의 유권자는 모두 1,955만 명 정도로 투표소가 17,795곳인 것을 감안하면 투표소 1곳당 선거인은 평균적으로 1,098명 정도로 계산된다. 이번 선거에서는 투표율이 71.8%를 기록했기 때문에 평균적으로 투표소 1곳당 실제로 투표한 선거인은 약 700명 수준이다. 선거인은 1인당 총통과 부총통 선거용지(1장)와 입법원의 지역구와 비례대

3) 「총통·부총통 선거·과면법」 제55조에서도 “제1항 각 투표소 및 개표소에는 최고 감독관(chief supervisor) 1명과 투·개표사무를 감독하는 감독관(supervisor) 약간 명을 두어야 한다. 각 투표소와 각 개표소마다 2인 이상의 감독관을 두되, 후보자가 한 명인 경우에는 1인의 감독관을 두어야 한다”라고 되어 있는데 마찬가지로 제2항에서는 “최고 감독관은 현직·전직 공무원 또는 교원으로서 각급 선거관리위원회와 각급 학교의 추천을 받아 선거관리위원회에서 파견하는 사람으로 하며, 해당 선거관리위원회에서 추천한 사람 또는 해당 학교의 교직원은 임명을 거부할 수 없다”라고 규정하고 있다.

표 투표용지(2장)를 포함하여 모두 3장씩 기표했다. 대만의 투표시간은 오전 8시부터 오후 4시로 8시간 동안 지속되는데 평균적으로 약 700명의 선거인이 투표한다면 한 시간마다 약 100명이 안 되는 것으로 계산된다. 전체 투표관리인력이 241,741명이라면 17,795곳의 투표소마다 평균 13명 정도가 배치되어 유권자의 한 표 행사를 관리했다.

<표 1> 대만의 투표 방식: 2024년 선거

구분	2024년 선거
선거인수	약 1,955만 명
투표방법	선거일 투표(사전·재외·선상·거소투표 없음)
선거일 투표소수	17,795곳(1곳당 선거인 1,098명 정도)
투표율	71.8%(1곳당 투표인은 700명 정도)
투표용지	3장(총통·부총통, 지역구, 비례대표)
투표시간	오전 8시-오후 4시(8시간)
투표관리 인력	241,741명(개표사무 겸임)

▪ 중앙선거관리위원회 선거관리과(2024)

<그림 1> 대만의 투표 장면: 2024년 총통선거



<그림 1>은 2024년 1월 13일 대만의 투표 현장을 이해하도록 돕는다. 왼쪽의 사진은 뉴 타이페이(New Taipei) 신덴 구(Xindian District)의 플래티넘

호텔(白金花園酒店) 바로 옆에 있는 하나의 공공장소(安和市民活動中心)에 설치된 투표소이다. 이 공공장소에는 하나의 투표소만 설치되었다. 이에 비하여 오른쪽 사진은 타이페이 시내의 한 초등학교(臺北市 信義區 吳興國民小學)에 설치된 투표소인데 상당히 큰 학교의 수십 개 교실마다 기표소가 설치되어 있었다. 그 가운데 유권자는 자신의 주소지에 따라 기표소를 찾아 투표했다. 이 교실마다 평균 13명 정도의 투표관리인력이 배치되었다.

이미 지적했듯이 대만에서는 한국과 달리 사전투표와 부재자투표는 물론 재외투표도 못하고 오로지 선거일에 본적지에서만 투표할 수 있는데 그 배경에는 먼저 중국의 선거 개입 우려가 자리를 잡고 있다(『한국경제』 2024/01/17). 중국에는 약 100만 명 정도의 대만인이 거주하는 것으로 알려졌는데 이는 대만 인구의 약 5%에 해당하는 수치이다. 이들의 대부분은 대만의 독립보다는 하나의 중국을 지지하는 국민당 성향과 가까운 편이다. 이에 따라 중국이 대만의 선거에서 하나의 중국을 지지하는 국민당이 승리하도록 개입하려는 시도가 다양하게 이루어졌던 것으로 알려졌다. 중국의 기업은 중국에 거주하는 대만인에게 선거에 참여하도록 휴가를 준다. 그리고 중국 국적의 항공사는 중국에서 활동하는 전국대만동포투자기업연합회와 함께 베이징이나 상하이 등지에서 대만의 타이베이로 향하는 비행기의 운임을 최고 90%까지 할인하는 행사도 진행했다. 만약 대만의 총통선거가 박빙으로 진행된다면 약 100만 명의 중국 거주 대만인의 선택이 선거결과를 극적으로 뒤바꿀 수 있다(『한겨레』 2024/01/09).

다음으로 대만에서 재외투표가 도입되기 어려운 배경에는 재외투표를 도입하고 싶어도 그럴 수 없는 냉정한 현실이 있다. 즉, 대만이 재외투표를 실시하여 국민의 참정권을 보장하고 싶어도 외교관계를 맺은 국가의 수가 절대적으로 너무 적기 때문에 외국에 재외투표를 관리할 인력과 장비를 보낼 수 없는 상황이다. 이에 따라 재외투표를 제도화해도 실효성이 크지 않은 것이 분명하다. 2023년 3월 현재 대만이 수교한 국가는 전 세계에서 13개국에 불과하다. 차이잉원 총통이 2016년 5월 취임했을 당시 수교국이 22개국에 달했으나 7년 뒤에는 13개국으로 상당히 줄었다. 차이잉원 총통이 취임한 뒤 대만과 단교한 국가는 상투메프린시페(2016년), 파나마(2017년), 엘살바도르, 도미니카 공화국, 부르키나파소(2018년), 솔로몬제도, 키리바시(2019

년), 니카라과(2021년), 온두라스(2023년)로 9개 국가이다. 2023년 3월 현재 대만은 바티칸, 에스와티니, 팔라우, 마셜제도, 나우루, 투발루, 과테말라, 벨리즈, 아이티, 세인트키츠네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트그레나딘, 파라과이와 국교를 맺고 있을 뿐이다(『동아일보』 2023/03/27).

2. 한국의 투표 관련 법과 제도적 특징

주지하다시피 한국에서는 2012년부터 선상투표가 시작되었고 2014년 지방선거부터 사전투표가 전국적인 선거에 도입되면서 거소투표와 함께 부재자투표제도를 대체하게 되었다. 다음의 <표 2>는 2012년 대통령선거부터 한국의 투표방식에 대한 정보를 요약하고 있다. 이는 주로 2022년 대통령선거에 대한 이해를 돕고 이를 바탕으로 2024년 대만 총통선거와 비교하기 위한 차원에서 과거 선거의 정보도 함께 담고 있다. 이어지는 <표 3>도 마찬가지이다.

이 표에 따르면 선거인수는 2012년(40,507,842명)부터 꾸준히 증가하는 중이고 사전투표자수도 2017년(11,072,310명)부터 증가하는 중이다. 대통령 선거를 기준으로 선거일 투표소 수는 대략 1만 4천 곳 내외이고 투표소 1곳당 선거인은 약 1,900명(2022년)에서 약 3,040명(2017년) 사이였다. 투표율이 대략 77%라고 할 때 실제로 투표한 선거인은 투표소 1곳당 약 1,460명(2022년)에서 약 2,340명(2017년) 사이라고 하겠다. 2017년에는 12시간의 투표 시간 동안 평균 200명 정도씩 투표했고 2022년에는 코로나 격리자 투표시간을 포함하여 13시간 30분 동안 평균 100명 정도씩 투표한 것으로 계산된다. 대만과 같이 2012년을 기준으로 전체 투표관리인력이 106,617명이라면 13,542 곳의 투표소마다 평균 8명 정도가 배치되어 유권자의 한 표 행사를 관리했다.⁴⁾ 이 수는 2017년에는 평균 10명으로 늘었고 이른바 코로나 시국이었던 2022년에는 평균 11명으로 더 늘었다.

4) 투표관리관은 투표구 단위의 실질적인 최고 관리책임자이다. 「공직선거법」 제146조의2 제1항과 같이 “구·시·군선거관리위원회는 투표에 관한 사무를 관리하게 하기 위하여 투표구마다 투표관리관 1명을, 사전투표소마다 사전투표관리관 1명을 각각 둔다”라는 규정에 따라 배치된다. 이에 따라 이 표의 선거일 투표소의 수와 투표관리인력 가운데 투표관리관의 수가 같다.

<표 2> 한국의 투표 방식: 대통령선거

구분	2012년	2017년	2022년
선거인수	40,507,842명	42,479,710명 (사전투표자수 11,072,310명)	44,197,692명 (사전투표자수 16,323,602명)
투표방법	재외·선상·거소, 선거일 투표	사전·재외·선상, 거소, 선거일 투표	사전·재외·선상, 거소, 선거일 투표
선거일 투표소수	13,542곳 (선거일 투표 대상 기준으로 1곳당 선거인 2,990명 정도)	13,964곳 (선거일 투표 대상 기준으로 1곳당 선거인 3,040명 정도)	14,464곳 (선거일 투표 대상 기준으로 1곳당 선거인 1,900명 정도)
투표율	75.8%	77.2%	77.1%
투표용지	1장	1장	1장
투표시간	오전 6시-오후 6시 (12시간)	오전 6시-오후 6시 (12시간)	오전 6시- 오후 7시 30분 (13시간 30분, 오후 6시-7시 30분 코로나 격리자 등 투표)
투표관리 인력	106,617명 (선거일 투표 기준)	133,416명 (선거일 투표 기준)	156,940명 (선거일 투표 기준)
투표관리인력 (투표관리관)*	13,542	13,964	14,464
투표관리인력 (투표사무원)**	93,075	119,452	142,476

▪ 중앙선거관리위원회 선거관리과(2024);

*중앙선거관리위원회(2013, 335); 중앙선거관리위원회(2017, 424);

중앙선거관리위원회(2022, 436); **중앙선거관리위원회(2013, 336);

중앙선거관리위원회(2017, 426); 중앙선거관리위원회(2022, 438)

다음의 <표 3>은 2012년 대통령선거 이후 투표사무원의 구성을 요약하고 있다.⁵⁾ 이 표에 따르면 대표적으로 국가공무원의 수가 같은 기간 동안 72명

5) 투표사무원이란 「공직선거법」 제147조 제9항에 “읍·면·동선거관리위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여” 위촉된다. 여기에는 “1. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방 공무원. 다만, 일반직공무원

에서 1,286명으로 증가하는 등 거의 모든 직업군에서 증가한 것이 확인된다. 이와 반대로 지방공무원의 수는 이른바 코로나 시국인데도 불구하고 10년 전에 비하여 큰 폭으로 감소했다. 정당에 가입하지 않은 대학생 등 일반 시민 등이 포함된 공정중립인사는 크게 증가했다.

<표 3> 한국 투표사무원의 구성

구분	2012년*	2017년**	2022년***
합계	93,075	119,452	142,476
국가공무원	72	128	1,286
지방공무원(시도)	65,108	69,927	55,474
법원공무원			
교원	3,839	5,633	5,340
학교 직원	3,601	4,975	6,940
금융기관 직원	25	43	438
공공기관 직원	70	63	1,274
농수축협 등 직원	134	245	2,127
지방공사공단 직원	103	66	1,641
공정중립인사	20,123	38,372	67,956

▪ *중앙선거관리위원회(2013, 336);

중앙선거관리위원회(2017, 426); *중앙선거관리위원회(2022, 438)

앞의 <표 3>에서 한국의 대통령선거마다 투표사무원의 구성에 있어서 변동이 발생하는 것은 대만과 비교하여 현격하게 다른 법 때문이다. 이미 지적했듯이 대만에는 투표사무원 동원에 대한 법적인 강제력이 있지만 한국에는 그런 강제력이 거의 없다. 대만과 달리 대한민국 「헌법」 제115조에는 “① 각급선거관리위원회는 선거인명부의 작성 등 선거사무와 국민투표사무에

의 행정직군 중 교정·보호·검찰사무·마약수사·출입국관리·철도공안 직렬의 공무원과 교육공무원 외의 특정직공무원 및 정무직공무원을 제외한다. 2. 각급학교의 교직원 3. 「은행법」 제2조의 규정에 의한 은행의 직원 4. 제53조제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관 등의 직원 5. 투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자”가 선발된다.

관하여 관계행정기관에 필요한 지시를 할 수 있다. ② 제1항의 지시를 받은 당해 행정기관은 이에 응하여야 한다”라고만 되어 있을 뿐이다. 그리고 「공직선거법」 제5조에서도 선거사무협조와 관련하여 “관공서 기타 공공기관은 선거사무에 관하여 선거관리위원회의 협조요구를 받은 때에는 우선적으로 이에 따라야 한다”라는 수준에 머물고 있다.

그리고 투표관리관이나 투표사무원으로서 협조요구에 불응할 때는 실효성이 적은 제재규정만 있다. 즉 「공직선거법」 제261조 제7항 2호 사목과 같이 “제146조의2제3항이나 제147조제10항(제148조제4항에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제174조제3항을 위반하여 정당한 사유 없이 협조요구에 따르지 아니한 자”는 “이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 200만원 이하의 과태료를 부과한다”라는 규정을 두고 있다. 하지만 정당한 사유를 제시하면 과태료 없이 협조요구를 면할 수 있을 뿐 아니라 지금까지 실제로 과태료가 부과된 사례는 없는 것으로 알려졌다.⁶⁾

다른 한편 대만에서는 「헌법」에 따라 모든 유권자가 본적지에서만 투표해야 하는데 한국에서는 헌법재판소가 재외투표와 선상투표를 헌법적 권리로 보장하고 있다. 대만과 달리 한국은 2022년 대통령선거 당시 전 세계 192개국과 외교관계를 갖고 있었다. 2024년 2월 14일 한국이 쿠바와 수교하자 전체 수교국은 193개국으로 늘어났다. 유엔 회원국 가운데 한국과 미수교국은 중동의 시리아 하나뿐이다(『조선일보』 2024/02/15). 이에 따라 한국에서 지구상 많은 국가에서 투표를 관리할 인력을 파견하고 장비도 설치하는 데 무리가 없는 것이다. 2022년 대통령선거 당시 전 세계 각국의 대사관이나 총영사관은 물론 출장소와 분관 또는 오만의 청해부대 같은 곳을 포함하여 모두 219곳에서 투표소를 설치할 수 있었다. 이 투표소는 평균 3-6일 동안 전 세계 10,969명의 투표관리 인력의 도움을 입어 운영되었다(중앙선거관리위원회 2024). 투표관리 인력은 투표관리위원, 투표사무원, 투표안내원, 투표소 경비원 등을 포함한다. 2017년에는 도합 204곳에서 평균 3-6일 동안 모두

6) 이에 따라 앞의 표와 같이 투표사무원 가운데 지방공무원의 참여가 점차 감소하게 되었다. 중앙선거관리위원회 직원을 대상으로 한 설문조사에서는 투표관리관 업무에 지방자치단체 공무원이 가장 적합하다는 답변(91.2%)이 제일 많이 나온다(중앙선거관리위원회 선거관리 혁신위원회 2022, 84-85). 하지만 공무원 노조에서는 공휴일인 선거일에 쉬지 않고 공무원들이 선거사무에 협조함으로써 받는 일당이 최저시급에도 전혀 못 미친다고 지적하면서 협조에 반대하는 상황이다.

12,332명의 투표관리 인력의 투입 속에서 재외투표가 진행되었다. 2012년에는 총 164곳에서 3-6일 동안 전체 11,436명의 투표관리 인력이 힘을 투입했다.

IV. 대만과 한국의 개표 관련 법과 제도

1. 대만의 개표 관련 법과 제도적 특징

대만의 개표는 오후 4시 투표가 끝나자마자 그 투표소 현장에서 바로 이루어진다. 「총통·부총통 선거·파면법」 제53조 제4항에는 “투표가 종료된 후 투표소는 즉시 개표소로 전환하여 공개적으로 개표하여야 한다. 개표가 종료된 후 개표관리관과 감독관은 투표 및 개표 결과 보고서 양식에 따라 개표 결과를 일괄 공고하고 이를 개표소 출입문에 붙여야 한다. 개표사무원은 그 자리에서 동일한 내용의 투·개표 결과 보고서 사본에 기명날인한 후 공동서명의 방법으로 후보자를 추천한 정당 또는 후보자가 지정한 대표자에게 교부하되, 각 정당 또는 대표자는 1통씩만 교부받는다”라고 규정한다. 이때 투표관리 인력이 다시 밤늦게까지 개표사무를 맡는다.

대만의 투표소 개표 방식에서 개표하는 순서는 투표 종료 후 투표함의 개함으로 시작된다. 그다음으로 투표지를 하나씩 주위에 내보이면서 기표된 후보자를 호명, 후보자별 득표수를 바를 정(正)자 표기, 후보자별 득표수를 수기 합산, 투표소별 개표결과 유선 보고, 지역선거위원회가 개표결과 전산 입력, 중앙선관위 개표집계센터 집계라는 순서로 개표가 진행된다. 여기에서 주목할 만한 것은 수작업으로 개표해도 개표결과는 전산으로 입력되고 전달되며 집계된다는 사실이다. 만약 개표결과까지 전산장치를 활용하여 집계하지 않는다면 남는 방식은 종이나 음성, 또는 인편이나 팩스 등으로 집계 결과를 전달하는 것이다. 하지만 이는 오히려 기록보존의 어려움으로 증거도 남지 않고 누락될 가능성이 있는 등 다양한 인적 오류에 노출될 가능성이 크기 때문에 대신 전산장치를 활용하는 것으로 보인다.

개표가 끝난 뒤에는 「총통·부총통 선거·파면법」 제53조 제5항에 따라 “투표 및 개표가 종료된 후 개표관리관은 감독관과 합동으로 투표지를 잔여투

표지, 유효투표지, 무효투표지로 구분하여 봉합하고 선거인명부와 함께 봉합부에 서명 또는 날인한 후 읍·면·동사무소를 거쳐 시(구)·군선거관리위원회에 이송하여 보관"해야 한다. 「총통·부총통 선거·과면법」 제53조 제6항은 “전항의 투표지는 검사 또는 법원이 법령에 따른 직무를 수행하기 위하여 필요한 경우를 제외하고는 봉인을 개봉할 수 없다”라고 규정한다. 또 「총통·부총통 선거·과면법」 제53조 제7항은 “1. 잔여 투표지는 1개월간 보관한다. 2. 유효투표지와 무효투표지는 6개월간 보관한다. 3. 선거인 명부는 6개월간 보관”하게 하여 혹시 모를 재검표나 법적 소송 등에 대비한다.

앞에서 서술한 대만의 개표방식은 다음의 <그림 2>에 있는 사진 2장으로 생생하게 요약된다. 왼쪽 사진은 개표사무 인력이 투표용지를 머리 위에 펼친 채 주변의 참관인 등에게 보여주면서 기표된 후보 이름을 크게 불러주는 모습을 포착하고 있다. 오른쪽 사진은 벽에 후보자 이름 밑으로 득표한 수만큼 바를 정(正)로 기록하며 집계하는 장면을 보여준다.

<그림 2> 대만의 개표방식



▪ 중앙선거관리위원회 선거관리과(2024)

이미 서술했듯이 2024년 대만의 선거에서 투표소 1곳당 실제로는 약 700명가량의 선거인이 투표했다. 투표일에 유권자 1인당 총통과 부총통 선거용지, 입법원의 지역구 투표용지, 비례대표 투표용지를 포함하여 모두 3장씩 기표했다면 한 투표소마다 도합 평균 약 2,100장 정도를 개표한 셈이다. 전국적으로 2024년 선거에서는 개표가 6시간 정도 걸렸고 오후 10시 직전인 오후 9시 58분에 당선인이 확정되었다.

2. 한국의 개표 관련 법과 제도적 특징

대만과 달리 한국에서 개표는 투표소가 아닌 별도의 개표소에서 진행된다. 「공직선거법」 제178조 제1항은 “개표는 투표구별로 구분하여 투표수를 계산한다”라고 규정한다. 여기에서 투표구는 선거구에 속해 있는 동과 같은 행정구역을 의미한다. 2022년 대통령선거에는 전국적으로 14,464개의 투표소가 있었는데 개표소는 전국에 251개만 있었다(중앙선거관리위원회 선거관리 혁신위원회 2022, 432). 또한 대만과 달리 한국은 기계장비인 투표지분류기를 활용하는데 이에 대한 법적 근거는 「공직선거법」 제178조 제2항(“구분하거나 계산에 필요한 기계장치 또는 전산조직을 이용할 수 있다”)이다.

한국에서 개표의 절차는 투표소에서 투표참관인과 경찰이 함께 봉인된 투표함을 호송하여 개표소에 도착하면서 시작된다. 「공직선거법」 제177조 “① 투표함을 개함하는 때에는 구·시·군선거관리위원회위원장은 개표참관인의 참관하에 투표함의 봉쇄와 봉인을 검사한 후 이를 열어야 한다. 다만, 정당한 사유 없이 참관을 거부하는 개표참관인이 있는 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고, 개표록에 그 사유를 기재한다. ② 구·시·군선거관리위원회위원장은 투표함을 개함한 후 투표수를 계산하여 투표록에 기재된 투표용지 교부수와 대조하여야 한다. 이 경우 정당한 사유없이 개표사무를 지연시키는 위원이 있는 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고, 개표록에 그 사유를 기재”한다.

투표함이 개표소에 도착한 뒤 대통령선거에서 개표는 투표함 개함, 투표지분류기로 후보자별 분류, 심사계수기로 이상유무 재확인, 위원 검열 및 위원장 공표, 투표구별 개표결과 전산 입력, 중앙선관위가 개표소별 집계 순서로 이루어진다. 이 모든 개표과정은 매 순간 투표참관인의 감시는 물론 언론에 대한 공개의 대상이 된다. 2022년 대통령선거에서 개표하는 데는 평균 4시간 54분 정도가 걸렸고 투표율과 투표구의 크기에 따라 최소 1시간 43분에서 최대 8시간 18분의 차이가 발생했다. 물론 개표에 드는 시간은 유권자 1인당 1장씩만 개표하면 되는 대통령선거가 가장 짧고 지역구와 비례대표 투표용지 2장씩을 개표하는 국회의원선거가 그다음이며 7장씩 개표해야 하는 지방선거가 가장 오래 걸린다.

이렇게 대만에서는 선거인이 본적지가 있는 투표소에서만 투표하고 그 투표소에서 바로 개표하는 투표소 개표제도를 활용하지만, 한국에서는 투표소와 다른 개표소에서 개표하는 집중개표제도(또는 개표소 개표제도)를 쓰고 있다. 이러한 차이가 발생하는 근본적인 이유는 대만에서는 부재자(사전)투표나 재외투표 등이 없는 데 반해, 한국에서는 「공직선거법」 제146조(선거방법)에서 우편투표 방법을 허용하고 있고 사전투표(제158조), 거소투표(제158조의2), 선상투표(제158조의3), 재외선거(제14장의2) 등 다양한 투표방법이 실시되기 때문이다. 이러한 투표방법은 대만에서는 현실적으로 채택 불가능하거나 참정권의 확대에 큰 실효성이 없지만 한국에서는 1948년 국회의원선거 이후 국민과 국회 사이의 사회적 합의를 바탕으로 국민의 참정권 보장과 투표편의의 제공이라는 차원에서 차례로 도입되었다.

그 결과 대만에서는 투표소에서 투표한 투표지만 투표소에서 바로 개표해도 되지만 한국에서는 앞에서 열거한 다양한 선거방법에 의하여 투표한 용지까지 공평하게 개표하기 위해서 해당 주소지의 개표소에 모든 투표지를 모아 함께 개표하는 집중개표방식을 실시할 수밖에 없다. 그리고 집중개표방식은 선거관리당국이 선거를 공정하게 관리하는 데 큰 장점이 있다. 만약 사전투표 등 선거일선거 이전에 이루어지는 다양한 선거방식의 투표지를 투표가 이루어진 장소에서 바로 개표한다면 그 결과가 사전에 공개되면서 선거일선거의 유권자 선택에 막대한 영향을 미칠 수 있다. 한국에서 선거일선거가 끝난 뒤 실시하는 집중개표방식은 이러한 영향을 막는 데 매우 효과적이라고 하겠다.

V. 맺음말

이 논문은 최근 한국에서 부정선거 의혹이 끊이지 않는 상황에 대만식 수개표 방식을 도입하자는 여론이 제기되면서 그 한국적 도입 가능성에 대하여 살펴보았다. 이를 위하여 이 논문은 대만과 한국의 투개표방식에 대하여 법제도적인 공통점과 차이점을 비교하고 그 정치사적인 배경도 비교해 보았다. 그 결과 대만의 100% 수작업 개표가 한국에 그대로 수입되기에는 현실

적으로 문제가 많다는 사실을 확인했다.

먼저 대만에서 투표소 개표가 가능한 것은 한국과 달리 사전투표, 부재자 투표, 재외투표가 없기 때문이다. 「헌법」에 따라 대만에서는 오직 선거일에 본적지에서만 투표할 수 있다. 대만에서 사전투표와 재외투표가 없는 이유는 중국의 선거 개입 우려도 있고 재외투표를 외국에서 실시할 인력과 장비를 파견할 수 있을 정도의 외교관계가 맺어진 국가의 수가 현저히 적기 때문이다. 2023년 3월 현재 대만이 수교한 국가는 전 세계에서 13개국에 불과해서 재외투표를 제도화해도 실효성이 크지 않다. 이에 따라 투표소에서 투표가 끝난 뒤 현장에서 평균적으로 약 2,400표 정도를 바로 개표하는 것은 매우 자연스러운 것이다. 또 대만에서 개표사무가 원활하게 되는 배경에는 법적으로 투개표 사무를 요청받은 사람이 임의로 이를 거부하지 못하도록 강제조항을 만들어놓았다는 사실이 있다.

이와 달리 한국에서는 사전투표, 거소투표, 선상투표, 재외선거 등 다양한 투표방법이 활용되고 있다. 대만과 달리 한국은 2022년 대통령선거 당시 전 세계 192개국과 외교관계를 갖고 있었다. 다양한 투표방법을 통한 투표용지를 대만과 비슷하게 투표가 이루어진 장소에서 바로 개표한다면 선거결과가 미리 공개되기 때문에 선거일선거의 유권자 투표선택에 막대한 영향을 줄 수 있다. 또 이러한 개표방식은 투표소가 전 세계적으로 산재해 있기에 일관성 있는 개표관리가 어려울 뿐 아니라 막대한 인력과 비용을 추가로 투입해야 한다는 단점도 있다. 이에 따라 한국에서는 다양한 투표방법에 의하여 투표한 용지를 해당 주소지의 개표소에 모두 모아 함께 개표하는 집중개표 방식을 실시하는 것이다.

다른 한편, 다만 선거일에 투표한 용지에 한해서라도 투표소 개표를 실시 하자는 대안도 제기될 수 있다. 개표소로 이동하지 않고 투표소에서 바로 개 표한다면 이송 중에 투표함 바뀌치기가 이루어질 수 있는 등 부정선거 의혹 을 막을 수 있고 개표 시간을 일정 정도 줄일 수 있다는 장점 때문이다. 그러나 이러한 방안에는 추가적으로 인력과 비용을 상당하게 요구하는 측면이 있 다. 선거일 투표소당 투표사무원이 개표사무원의 역할을 맡으면 되지만 이와 동시에 여전히 집중개표가 필요한 사전투표 등을 개표할 사무원 등도 동시에 준비되어야 한다. 또한 개표가 진행되는 각 투표소에도 보안과 질서를 강화

하고 화재나 정전 등 비상상황에 대응할 인원이 추가되어야 한다.

여기에서 개표의 일관성이라는 중요한 문제는 재강조해도 부족할 것이다. 2022년 대통령선거에서 14,464개의 투표소가 있었다. 만약 이 모든 투표소에서 바로 개표를 한다면 무효표와 유효표를 일관성있게 판단하고 체계적으로 결정해 줄 선거관리인원이 엄청난 규모로 추가되어야 한다. 하지만 한국에서는 투표와 개표 사무원 요청을 받은 공무원도 실제적인 제재가 없기 때문에 최저임금 수준의 보상도 없다고 응하지 않은 사례가 증가하는 중이다. 법적인 강제조항이 있는 대만과 크게 다르고 투개표 사무가 원칙적으로 시민의 의무라고 받아들여져서 별도의 금전적인 보상이 없는 독일 및 프랑스와도 크게 달리 투개표 사무원을 추가적으로 충원하는데 다양한 어려움이 커질 수 있다(한국정당학회 2022, 80).

이러한 상황이라면 서로 개표를 둘러싼 분쟁과 들쭉날쭉한 기준 적용으로 부정선거 의혹 제기의 소지가 생길 수 있다. 또 다른 부정선거 관련 논란의 판도라 상자가 열리는 셈이다. 현재는 「공직선거법」 제180조(투표의 효력에 관한 이의에 대한 결정)에 따라 개표참관원들의 참여 속에서 구·시·군 선거관리위원회 선관위 직원의 도움을 받아 가면서 일관성 기준에 따라 의결하는 절차를 밟고 있어서 그나마 개표소 안에서는 분쟁이 거의 소멸되는 상황이다. 이를 종합하면 대만식 수작업 투표소 개표제도는 한국적 맥락에서는 도입되기 쉽지 않은 것이라고 하겠다.

2024년 국회의원선거가 끝난 뒤에도 개표부정에 대한 의혹이 제기되고 있다. 심지어 2024년 12월 3일 비상계엄선포와 동시에 일부 유튜브의 부정선거 의혹에 발맞춰서 중앙선거관리위원회 서버를 통째로 들어내려고 시도하는 무지몽매한 일까지 발생했다. 하지만 역설적으로 이번에 개표 부정 의혹에 대응하기 위하여 실시한 수검표는 매우 의미 있는 결과를 낳았던 것으로 보인다. 수검표와 투표지분류기 사이에 오류나 차이가 거의 없었던 것으로 드러났기 때문이다. 대체로 개표 부정 의혹은 기계인 투표지분류기로 향하기 때문에 이에 대한 대안으로 1만 명이나 더 많은 개표 인원이 투입되어 수검표로 재확인한 결과이다. 특히 “일부 개표소에서 분류기가 작동하지 않아 예비 분류기를 사용한 사례는 있었지만, 후보 기호를 섞어서 분류하는 오류는 없었다”라고 확인되었다(『중앙일보』 2024/04/18).

결론적으로 수검표 결과 기계장치인 투표지분류기가 부정선거 의혹과 달리 오류를 전혀 일으키지 않았다는 사실이 더욱 분명한 셈이다. 이 논문은 대만과 한국의 서로 다른 개표방식과 대만식 개표방식의 한국적 도입가능성에 대하여 초점을 두고 있었다. 이와 동시에 이 논문은 개표방식에서 가장 관심을 끄는 주제로 기계가 과연 사람보다 더 정확한지에 대하여 답하는 데 기여하였다. 한국에서 기계식 투표지분류기 집계에 정확성이 상당하다고 이번 수검표로 재확인되었기 때문이다. 이에 따라 한국에서는 대만식 수작업 투표소 개표제도의 도입보다는 수검표를 투표지분류기 사용과 서로 보완적으로 활용하는 방안이 더 타당하고 현실적인 대안이라고 줄일 수 있다.

이 논문은 2024년 1월 대만의 총통선거에서 수개표 작업이 이루어지는 현장 영상이 한국의 언론을 통하여 전파되면서 새롭게 100% 수작업 개표에 대한 관심이 증폭된 데 대한 객관적인 평가의 자료를 제공하는데 중요한 의의가 있다. 일부 언론에서 한국의 개표방식에 대한 대안으로 환영했지만 100% 수작업 개표는 현실적으로 도입이 어렵다는 것을 객관적으로 보인 이 논문이 학계와 언론계에서 새로운 수준으로 논의가 발전하는데 기여할 것으로 기대한다. 그러나 이 연구는 아시아 태평양 지역의 다른 국가는 물론 다른 지역의 많은 국가에 한국식 개표방식이 모델이 될 것으로 보이지는 않는다. 오히려 한국과 같이 사전투표나 재외투표가 활발하게 이루어지는 국가가 소수이기 때문에 많은 국가에서 투표소에서 바로 수작업 개표를 하는 경향이 있기 때문이다. 이에 따라 수작업 개표인가 아니면 기계식 개표인가, 또는 투표소 개표인가 아니면 집중개표인가 선택의 문제는 그 국가의 투표 방식과 역사적인 맥락에서 결정되는게 타당하다고 하겠다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- Alvarez, R. Michael, Melanie Goodrich, Thad Hall, D. Kiewiet and Sarah Sled (2004). "The Complexity of the California Recall Election." *PS: Political Science and Politics*. Vol. 37. No. 1, pp. 23-26.
- Alvarez, R. M., J. N. Katz and S. A. Hill (2009). "Machines versus Humans: The Counting and Recounting of PreScored Punchcard Ballots." *Caltech/MIT Voting Technology Project*. Working Paper, pp. 1-19.
- Alvarez, R. M., D. E. Sinclair and C. Wilson (2004). "Counting Ballots and the 2000 Election: What Went Wrong?" A. Crigler, M. Just, and E. McCaffery (eds.). *Rethinking the Vote*. New York: Oxford University Press, pp. 34-50.
- Ansolabehere, Stephen, and Andrew Reeves (2004). "Using Recounts to Measure the Accuracy of Vote Tabulations: Evidence from New Hampshire Elections 1946-2002." *Caltech/MIT Voting Technology Project*. Working Paper, pp. 1-10.
- Autheman, Violaine (2004). "The Resolution of Disputes Related to 'Election Results': A Snapshot of Court Practice in Selected Countries around the World." *IFES Rules of Law Conference Paper Series*, pp. 1-29.
- Cantú, Francisco (2014). "Identifying Irregularities in Mexican Local Elections." *American Journal of Political Science*. Vol. 58. No. 4, pp. 936-951.
- Challú, Cristian, Enrique Seira and Alberto Simpser (2020). "The Quality of Vote Tallies: Causes and Consequences." *American Political Science Review*. Vol. 114. No. 4, pp. 1071-1085.
- Chan, Steve (2006). "Taiwan in 2005: Strategic Interaction in Two-Level Games." *Asian Survey*. Vol. 46. No. 1, pp. 63-68.
- Cheng, Tun-jen (1997). "Taiwan in 1996: From Euphoria to Melodrama." *Asian Survey*. Vol. 37. No. 1, pp. 43-51.
- Göbel, Christian (2012). "The Impact of Electoral System Reform on Taiwan's Local Factions." *Journal of Current Chinese Affairs*. Vol. 41. No. 3, pp. 69-92.
- Goggin, S. N., M. D. Byrne, and J. E. Gilbert (2012). "Post-Election Auditing: Effects of Procedure and Ballot Type on Manual Counting Accuracy,

- Efficiency, and Auditor Satisfaction and Confidence.” *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*. Vol. 11. No. 1, pp. 36-51.
- Gold, Thomas B. (2009). “Taiwan in 2008: My Kingdom for a Horse.” *Asian Survey*. Vol. 49. No. 1, pp. 88-97.
- Hall, Thad E., J. Quin Monson and Kelly D. Patterson (2009). “The Human Dimension of Elections: How Poll Workers Shape Public Confidence in Elections.” *Political Research Quarterly*. Vol. 62. No. 3, pp. 507-522.
- Hickey, Dennis V. and Emerson M. S. Niou (2017). “Taiwan in 2016: A New Era?” *Asian Survey*. Vol. 57. No. 1, pp. 111-118.
- Hsieh, John Fuh-sheng, and Richard G. Niemi (1999). “Can Duverger’s Law be Extended to SNTV? The Case of Taiwan’s Legislative Yuan Elections.” *Electoral Studies*. Vol. 18, pp. 101-116.
- Huang, Chi, and T.Y. Wang (2014). “Presidential Coattails in Taiwan: An Analysis of Voter-and Candidate-specific Data.” *Electoral Studies*. Vol. 33, pp. 175-185.
- Roy, Denny (2003). *Taiwan. A Political History*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Serra, Gilles (2016). “Vote Buying with Illegal Resources: Manifestation of a Weak Rule of Law in Mexico.” *Journal of Politics in Latin America*. Vol. 8. No. 1, pp. 129-150.
- Stockton, Hans (2010). “How Rules Matter: Electoral Reform in Taiwan.” *Social Science Quarterly*. Vol. 91. No. 1, pp. 21-41.
- Tomz, Michael and Robert P. Van Houweling (2003). “How Does Voting Equipment Affect the Racial Gap in Voided Ballots?” *American Journal of Political Science*. Vol. 47. No. 1, pp. 46-60.

2. 기타

- 중앙선거관리위원회 (2013). 『제18대 대통령선거총람』.
- 중앙선거관리위원회 (2017). 『제19대 대통령선거총람』.
- 중앙선거관리위원회 (2022). 『제20대 대통령선거총람』.
- 중앙선거관리위원회 (2023). “2022 회계연도 결산사업 설명자료.”
- 중앙선거관리위원회 선거관리과 (2024). “정보공개청구(접수번호 31499) 자료.”
- 중앙선거관리위원회 선거관리 혁신위원회 (2022). “선거관리 혁신위원회 결과 보고서.”

- 한국정당학회 (2022). “안정적 선거관리를 위한 선거관리제도 개선방안 연구: 인력 확보 및 대행사무 중심으로(중앙선거관리위원회 연구용역사업 보고서).”
- “[판결] 대법원, 민경욱 前 의원 제기 ‘선거무효 소송’ 기각.” 『법률신문』. 2022년 7월 28일.
- “대만수교, 13개국만 남아.” 『동아일보』. 2023년 3월 27일.
- “선관위 편익이 선거 공정성보다 앞설 순 없다.” 『한국경제』. 2024년 1월 17일.
- “선관위 해킹 보안 허술… 투개표 결과 조작 가능.” 『동아일보』. 2023년 10월 11일.
- “일일이 수개표… 부정선거 시비 ‘씩’을 없앴다.” 『조선일보』. 2024년 2월 15일.
- “총선 수검표 1.2만명 더 불렀는데… 자동분류기 오류 ‘0’.” 『중앙일보』. 2024년 4월 18일.
- “친미 vs 친중 ‘누가 웃을까’… 국외 거주 대만인들 투표 귀국길.” 『한겨레』. 2024년 1월 9일.

| 논문투고일 : 2024년 11월 23일 |

| 논문심사일 : 2024년 11월 29일 |

| 게재확정일 : 2024년 12월 10일 |

| ABSTRACT |

A Comparative Study of Voting and Counting Systems in Taiwan and Korea

Junhan Lee

(Dept. of Political Science, Incheon National University)

Recently, the Taiwanese model of vote counting, the so-called manual vote counting system is attracting more attention as an alternative vote counting system in Korea. Immediately after voting ends, counting begins at the exact same places where voting has already taken place in Taiwan. In order to evaluate the applicability of the Taiwanese model of vote counting to a Korean context, this study focuses on the comparisons of the similarities and differences across the voting and counting systems between Taiwan and Korea. In doing so, this piece reviews the legal and institutional differences in the two established democracies, in addition to the historical contexts and diplomatic surroundings. There is no early voting or absentee voting, which is a good prerequisite for the manual vote counting system in Taiwan. This essay concludes that there is a huge gap between the two countries' political history, and therefore, the Taiwanese vote counting system appears not to go along with the Korean voting system. Also it is not easy to amend the laws to introduce the manual vote counting system in Korea. In the 2024 National Assembly election, it turned out that there had been no significant discrepancies between machine and hand-counted results. Thus, it is suffice to say that it is better to use machine and hand counting in a mutually beneficial way at the same time than to introduce the manual vote counting system replacing the machine counting in Korea. The major findings are very important to resolve widespread disputes among the Korean academia and the media.

- Key words: Manual Vote Counting, Polling Station Counting, Concentrated Vote Counting, Institution, Comparison