



2021. 12. 20.

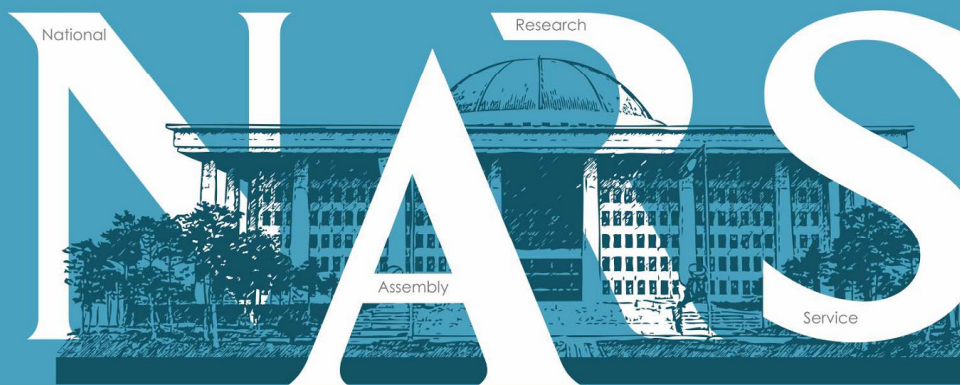
국회입법조사처 | NARS 입법·정책 | 제99호

# 선거관리 실태와 개선과제

- 투·개표 관리를 중심으로 -

행정서비스 실태조사 T/F 2021-07

이정진 | 정치의회팀 입법조사관



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

---

# 선거관리 실태와 개선과제

## - 투·개표 관리를 중심으로 -

---

이정진(정치의회팀 입법조사관)

2021. 12. 20.



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



NARS 입법·정책은 국회에서 논의가 필요한 핵심적인 입법 및 정책 현안 주제를 선정하여 심도있게 분석·평가하고 입법 및 정책 대안을 제시하는 보고서입니다. 이 보고서가 국회의 위원회와 국회의원의 의정활동에 참고자료로 널리 활용되고, 입법·정책 현안에 대한 국민의 이해를 높이는데 기여하기를 기대합니다.

이 보고서는 「국회법」 제22조의3 및 「국회입법조사처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회입법조사처 보고서 심의절차를 거쳐 발간(2021. 12. 20.)되었습니다.

이 보고서 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

## 요 약

- 민주화 이후 한국의 선거관리는 비교적 공정하고 투명하게 이루어진 것으로 평가되고 있음. 하지만 최근 감염병의 확산으로 안전한 선거관리가 강조되고 비대면 선거운동이 확산되는 등 선거관리 업무에 대한 고민이 필요한 시점임
- 감염병의 확산과 디지털 기술의 발달로 인해 안전 선거가 강조되고 뉴미디어를 활용한 비대면 선거운동이 확산되는 등 선거환경이 변화되고 있음
- 이에 변화된 선거환경에 맞추어 선거관리의 측면에서도 변화가 요구되고 있으며, 2022년에는 대통령선거와 지방선거가 예정되어 있어 선거관리 전반에 대한 검토와 고민이 필요함
- 이 보고서는 2021년 실시된 4.7 재·보궐선거를 중심으로 선거관리위원회의 선거관리 실태를 분석하고 개선과제를 제시하는 것을 목적으로 함
- 한국은 코로나19 팬데믹 상황에서 2020년 총선과 2021년 재·보궐선거를 실시했으며, 2022년에는 대선과 지방선거가 실시될 예정임
- 4.7 재·보궐선거는 코로나19의 확산 이후 실시된 선거로 투·개표 관리의 안전성이 강조되었으며, 비대면 선거운동이 확산되는 등 선거관리의 측면에서 중요한 의미가 있는 선거임
- 코로나19 팬데믹 상황이 지속될 경우 2022년에 실시되는 대선과 지방선거에서 투·개표 등 선거관리에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것임
- 선거관리 실태조사 결과 선관위는 투·개표소 설치를 위한 시설 확보와 투·개표 관리 종사자 모집에 어려움을 겪는 것으로 나타남

- 코로나19 확산으로 인해 학교 등에 투·개표소 설치가 어려워지고 있으며, 평일에 실시되는 재·보궐선거의 경우 평일영업 등의 이유로 시설 확보가 어려움
- 투·개표 관리 업무의 과중과 열악한 근무수당 등으로 관리인력을 모집하기가 어려운 상황이며, 감염병 확산 위험으로 인해 투·개표 관리 종사자에 대한 집합교육이 어려워지면서 충분한 교육이 이루어지지 않고 있음
- 고령자나 장애인 등 이동 약자를 위한 투표편의 제공에도 불구하고 장애인 단체에서는 투표소 접근성이 보장되지 않고 있으며, 발달장애인의 투표편의가 지원되지 않고 있다는 지적임
- 국가인권위는 발달장애인의 참정권 보장을 위한 정당한 편의제공 방안을 마련하고, 선거사무원에게 관련 교육을 실시할 것을 권고하였음
- 또한 선거의 공정성을 강조하는 규제중심의 선거관리로 인해 선거운동의 자유가 침해되는 측면이 있음
- 비대면 선거운동이 확산되고 있음에도 기존의 오프라인 중심의 규제가 유지되면서 선거 과정에서 표현의 자유가 침해된다는 지적이 있음
- 반면 가짜뉴스의 확산이나 조직적인 온라인 부정선거에 대한 규제 방안이 부족하다는 지적도 있음
- 이러한 문제들을 개선하기 위해서 다음과 같은 개선과제를 제시함
  - 첫째, 투·개표 시설 확보를 위한 방안으로 단기적으로는 철저한 방역 관리를 통해 감염병 확산에 대한 우려를 줄이는 한편 안전한 선거관리에 대한 홍보를 통해 시설 제공자들의 불안을 줄여줄 필요가 있음. 또한 국가기관 및 공공단체 등의 투·개표 시설 지원을 위한 협력을 강화해야 할 것임

- 장기적으로는 민주시민교육을 통해 선거의 중요성에 대한 사회 전반의 인식을 제고함으로써 선거 관련 시설 설치에 대한 국민적 동의를 높일 수 있을 것임
- 둘째, 투·개표 관리 종사자에 대한 지원을 확대하고 교육을 강화함으로써 투·개표 관리 업무를 원활하게 하고 관련 인력의 전문성을 높일 필요가 있음. 사례 중심의 매뉴얼 제작과 사이버 교육 신설, 공무원연수원이나 선거연수원 등을 통한 선거관리교육 등을 통해 관련 업무의 이해도를 높이는 방안을 검토할 수 있음
- 셋째, 투표소는 1층 혹은 승강기가 있는 건물에 설치하도록 하고, 임시기표소를 설치할 경우 선거의 공정성이 보장되도록 관리·감독을 강화해야 할 것임. 또한 발달장애인이 투표보조를 받을 수 있도록 하는 등 장애인의 투표편의를 위한 제도적 방안 마련을 검토할 필요가 있음
- 이와 더불어 점차 증가하는 고령자의 투표 편의를 위해 교통편 제공이나 투표 안내 등 다양한 지원 방안들을 확대해야 할 것임
- 넷째, 투·개표 과정에서 나타날 수 있는 실수와 오류를 줄임으로써 선거 결과에 대한 불신이 높아지는 것을 막기 위한 선관위의 노력이 요구됨. 최근 심화되고 있는 정치 양극화로 인해 투·개표 과정에서 발생하는 실수나 부주의가 선거의 공정한 관리에 대한 불신으로 이어질 수 있기 때문임
- 끝으로 규제 위주의 선거관리에서 벗어나 선거의 자유와 민주성을 확대하기 위한 제도적 방안을 고민할 필요가 있음. 뉴미디어의 발달과 감염병 확산으로 비대면 선거운동이 확산되는 선거환경의 변화를 반영하여 오프라인 규제 중심의 선거관리에서 벗어나 온라인 기반의 선거운동에 대한 기준을 제시하고 선거의 공정성을 훼손하는 행위에 대한 효과적인 규제 방식을 고민할 때임



# 차 례

## □ 요약

### I. 실태조사 개요 / 1

- 1. 실태조사 목적 및 대상 ..... 1
- 2. 조사방법 및 일정 ..... 4
  - 가. 조사방법 ..... 4
  - 나. 실태조사 일정 ..... 5

### II. 선거관리위원회의 선거관리 / 7

- 1. 선관위의 역할과 구성 ..... 7
  - 가. 선관위의 위상과 역할 ..... 7
  - 나. 선관위의 조직과 구성 ..... 8
  - 다. 각급 선관위의 선거관리 업무 ..... 11
- 2. 선거관리 근거 법령 ..... 12
  - 가. 「헌법」 ..... 12
  - 나. 「공직선거법」 ..... 13
  - 다. 「선거관리위원회법」 ..... 14
  - 라. 「공직선거관리규칙」 ..... 15

### III. 선거관리 실태조사 / 16

- 1. 투표소 설치 현황 ..... 16
  - 가. 개요 ..... 16
  - 나. 서울특별시 ..... 18

다. 부산광역시 .....	19
라. 울산광역시 남구 .....	20
마. 경상남도 의령군 .....	20
바. 소결 .....	20
2. 감염병 확산과 선거관리 .....	21
3. 투·개표 관리 현황 .....	22
가. 투·개표 관리 종사자 현황 .....	22
나. 투·개표 관리 종사자의 모집 및 교육 .....	25
4. 사회적 약자의 투표권 보장 .....	28
가. 투표소 접근성 .....	28
나. 투표보조용구 .....	30
다. 발달장애인의 투표 편의성 .....	31
라. 고령자의 투표 편의성 .....	32
5. 선거관리의 공정성과 민주성 .....	33
가. 선거관리의 공정성 .....	33
나. 선거관리의 민주성 .....	35

#### IV. 개선과제 / 37

1. 투·개표 시설 확보를 위한 기관간 협력 강화 .....	37
2. 투·개표 인력에 대한 지원 및 교육 강화 .....	38
3. 사회적 약자의 투표 편의 확대 .....	40
4. 선거관리의 공정성과 민주성 확대 .....	41

참고문헌

부록

## 표 차례

[표 1] 선관위 활동 및 중립성과 공정성에 대한 평가 .....	1
[표 2] 4.7 재·보궐선거 실시 현황 .....	3
[표 3] 실태조사 일정 .....	6
[표 4] 4.7 재·보궐선거 사전투표소 및 선거일 투표소 설치 현황 .....	17
[표 5] 서울특별시 4.7 재·보궐선거 투표소 및 사전투표소 설치 현황 .....	18
[표 6] 부산광역시 4.7 재·보궐선거 투표소 및 사전투표소 설치 현황 .....	19
[표 7] 서울시의 투표소 및 사전투표소 관리 종사자 현황 .....	23
[표 8] 부산시의 투표소 및 사전투표소 관리 종사자 현황 .....	24
[표 9] 투표관리관 등 수당 지급 현황 .....	24
[표 10] 제21대 총선 유권자 인식조사 결과 .....	34
[표 11] 제21대 총선 선관위 신뢰평가 .....	34
[표 12] 선관위가 역점을 두어야 할 분야 .....	35



## I. 실태조사 개요

### 1. 실태조사 목적 및 대상

이 보고서는 최근 선거인 4.7 재·보궐선거의 투·개표 관리를 중심으로 선관위의 선거관리 실태 조사를 통해 선거관리 현황과 문제점을 검토하고 개선과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 선거는 헌법에서 보장하고 있는 국민의 권리이며, 선거를 공정하고 투명하게 실시하기 위해 우리 헌법은 선거관리위원회(이하 선관위)를 두어 공정한 선거관리를 하도록 규정하고 있다. 선관위는 공직선거와 국민투표의 공정한 관리 외에도 각종 위탁선거의 관리, 정당과 정치자금 관련 업무, 민주시민교육 등 다양한 업무를 수행하고 있다.

민주화 이후 한국의 선거관리는 공정성이나 객관성 측면에서 비교적 긍정적인 평가를 받아왔다. 이는 선관위의 전문성 축적과 공정성 확보 노력에 기인하는 바가 크다. 선거관리에 대한 긍정적 인식은 선관위에 대한 국민인식 조사에서도 나타나는데, 다수의 국민들이 선관위가 공정하고 투명하게 선거관리를 하는 것으로 인식하고 있다.

[표 1] 선관위 활동 및 중립성과 공정성에 대한 평가

	제19대 총선(2012)	제20대 총선(2016)	제21대 총선(2020)
선거직전	57.3%	55.4%	62.6%
선거직후	73.3%	56.9%	59.1%

주: 수치는 중앙선거관리위원회의 의뢰로 한국갤럽이 실시한 유권자의식조사 결과 “매우 잘하고 있다”와 “잘하고 있다”는 응답을 합친 비율임

자료: 가상준 외, 『선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민참여방안』, 중앙선관위 연구용역보고서, 2020, p.13.

하지만 재외선거나 사전선거가 도입되고 주민투표나 주민소환투표 등 선관위의 관리대상이 되는 선거가 확대되고 있으며, 조합장선거나 정당의 당내경선 등 위탁선거가 늘어나면서 선관위의 업무가 지속적으로 확대되어온 상황에서 선거관리 업무에 문제는 없는지 살펴볼 필요가 있다. 최근에는 정치 양극화로 인해 투·개표 과정에서 나타난 부주의와 실수가 선거관리의 중립성에 대한 문제 제기로 이어지는 사례들이 나타나고 있어 면밀한 관리가 요청되고 있다.<sup>1)</sup> 또한 뉴 미디어의 등장으로 새로운 방식의 선거운동이 확산되고 있으며, 코로나19 팬데믹 상황에서 안전한 선거관리가 강조되는 등 새로운 문제들도 나타나고 있다. 이에 2022년 대선과 지방선거를 앞두고 선거관리 실태조사를 통해 문제점과 개선과제를 제시하고자 한다.

실태조사의 대상은 중앙과 각급 선관위의 선거관리 업무이다. 특히 2021년 4.7 재·보궐선거에서의 투·개표 관리 업무를 중심으로 선관위의 선거관리 업무와 그 과정에서 발생한 문제점을 살펴보았다.<sup>2)</sup> 이는 4.7 재·보궐선거가 가장 최근에 실시된 선거로, 전국단위 선거는 아니지만 서울특별시와 부산광역시 등 2곳의 광역자치단체장선거를 비롯하여 21곳에서 실시되어 규모나 중요성 측면에서 선거관리 실태 조사에 적절하다고 판단되었기 때문이다.

- 1) 선거관리의 공정성에 대한 문제제기는 제21대 총선 이후 불거진 부정선거 및 개표 논란, 사전투표 결과와 본투표의 결과에서 나타난 차이, 투표지분류기 정확성에 대한 의문 등이 원인이라고 볼 수 있다. [표 1]을 보면 선거 전에 비해 선거 후에 선거관리의 공정성이나 중립성에 대한 평가가 낮게 나타나고 있으며, 이는 총선 직후 실시된 여론조사 결과에도 이러한 점이 반영되었음을 보여준다. 가상준 외, 『선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민참여방안』, 중앙선관위 연구용역보고서, 2020, PP. 18~21.
- 2) 선거관리는 선거의 모든 과정에 필요한 관련 사무 또는 행위를 의미한다. 공직선거의 경우 선거일 전 일정 시점부터 예비후보자등록을 시작으로 선거인명부작성과 감독, 후보자등록, 선거운동관리, 투·개표 과정을 통해 당선인을 결정하는 단계까지의 모든 과정을 포함한다(김형철, 「선거관리위원회의 선거관리에 대한 평가」, 국회입법조사처 간담회 발표자료, 2021). 보고서에서는 지면상의 이유 등으로 이러한 선거관리 업무 중 투·개표 업무를 중심으로 선관위의 업무와 역할을 살펴보고자 한다.

[표 2] 4.7 재·보궐선거 실시 현황

구 분	시·도	관할 위원회	선거구명	실시 사유	
				대상자(소속정당)	사유
광역 단체장(2)	서울	서울	서울	박원순(더불어민주당)	사망
	부산	부산	부산	오거돈(더불어민주당)	사직
기초 단체장(2)	울산	남구	남구	김진규(더불어민주당)	당선무효
	경남	의령군	의령군	이선두(舊미래통합당)	당선무효
광역 의원 (8)	서울	강북구	강북구제1	김동식(더불어민주당)	당선무효
	경기	구리시	구리시제1	서형열(더불어민주당)	사망
	충북	보은군	보은군	박재완(무소속)	당선무효
	전남	순천시	순천시제1	김기태(더불어민주당)	사망
	전남	고흥군	고흥군제2	박금래(더불어민주당)	사망
	경남	고성군	고성군제1	이옥철(더불어민주당)	당선무효
	경남	의령군	의령군	손호현(국민의힘)	사직
	경남	함양군	함양군	임재구(국민의힘)	사망
기초 의원 (9)	서울	영등포구	영등포구바	허홍석(더불어민주당)	피선거권 상실
	서울	송파구	송파구라	김장환(더불어민주당)	사망
	울산	울주군	울주군나	박정옥(더불어민주당)	사망
	경기	파주시	파주시가	안소희(민중당)	피선거권 상실
	충남	예산군	예산군라	유영배(舊미래통합당)	당선무효
	전북	김제시	김제시나	온주현(무소속)	사직
	전남	보성군	보성군다	정광식(더불어민주당)	피선거권 상실
	경남	의령군	의령군다	손태영(국민의힘)	사직
	경남	함안군	함안군다	김정선(국민의힘)	피선거권 상실

자료: 중앙선관위, 「2021.4.7. 실시 재·보궐선거 확정 상황」(최종 검색일: 2021.9.16.),  
<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=143273>.

또한 코로나19가 확산된 상황에서 실시된 선거로, 비대면 선거운동이 확대되었다는 점에서 변화된 선거환경에서의 선거관리 현황과 문제점을 검토함으로써 2022년 실시되는 대통령선거와 지방선거를 앞두고 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단되었다.<sup>3)</sup>

3) 2020년 실시된 총선이 코로나19가 확산되던 시점에 실시된 선거로 선거 실시 여부나 안전선거의 가능성 등이 문제가 되었다면 2021년 재·보궐선거는 이미 감염병 확산이 이루어진 상황에서 유권자들의 참여를 높이면서 선거의 안전성을 확보할 수 있는 다양한 대책들을 마련하는데 중점이 두어졌다.

2022년은 대통령선거와 지방선거가 실시되는 해이다. 코로나19 팬데믹 상황이 지속될 경우 2021년 선거관리의 경험은 두 차례의 선거를 준비함에 있어 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이에 본 보고서는 선거관리의 안전성, 투·개표 시설 및 관리 인력 현황, 고령자나 장애인 등 사회적 약자의 투표권 보장, 선거관리의 공정성과 민주성 등을 중심으로 2021년 재·보궐선거의 선거관리 실태를 조사함으로써 문제점을 파악하고 개선과제를 제시하고자 한다.

보고서는 2021년 4.7 재·보궐선거를 대상으로 다음 5가지 측면에서 선관위의 선거관리 실태를 조사하였다.

첫째, 감염병 확산 상황에서의 안전한 선거관리가 이루어졌는지를 살펴보았다.

둘째, 투표소 설치 현황과 그 과정에서 나타난 문제점을 살펴보았다.

셋째, 투·개표 관리의 문제로, 투·개표 관리 종사자의 현황과 선거관리 교육 과정에서 나타난 문제 등을 살펴보았다.

넷째, 사회적 약자의 투표권 보장이 잘 되었는지 살펴보았다.

끝으로 선관위의 선거관리가 공정하고 투명하게 이루어졌는지를 살펴보았다.

## 2. 조사방법 및 일정

### 가. 조사방법

선거관리 실태를 조사하기 위해 문헌연구와 병행하여 관계자 인터뷰 및 간담회를 실시하였으며, 면담이 어려울 경우 이메일 등을 통한 의견수렴과 자료조사를 병행하였다. 이 보고서는 선거관리 업무를 하는 공무원, 그리고 시민단체나 장애인단체 등 선거관리 서비스 수용자와의 면담을 통해 선거관

리 현황과 문제점을 조사하고 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 하지만 코로나19의 확산으로 인해 대면이 어려운 상황이 지속되면서 대면 면접 외에 온라인 간담회나 전화 및 이메일을 통한 자료 수집과 의견 청취 등 다양한 방식으로 관련 자료와 의견을 수렴하였다.

첫째, 문헌연구의 경우 선관위의 업무와 선거관리 현황, 선거관리의 문제점 등 관련 내용을 다루고 있는 출판물과 연구보고서, 선관위 홈페이지 자료 등을 주로 참조하였다.

둘째, 중앙선관위를 방문하여 선거관리 담당자와 면담하고 4.7 재·보궐선거를 중심으로 선거관리 현황에 대한 자료를 수집하고 문제점과 개선방안에 대한 의견을 청취하였다.

셋째, 서울특별시선관위와 부산광역시선관위, 경남 의령군선관위, 울산광역시 남구선관위 등 지역선관위의 선거관리 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하여 선거관리 실태와 문제점, 개선방안에 대한 의견을 청취하였다.

넷째, 참여연대와 경제정의실천시민연합 등 시민단체 관계자와 선거 관련 전문가들을 대상으로 간담회를 실시하여 현행 선거관리위원회의 선거관리 실태에 대한 평가와 문제점, 개선방안에 대한 의견을 수렴하였다.

다섯째, 한국장애인단체총연합회 관계자 면담을 통해 장애인 등 선거참여 취약계층의 입장에서 느끼는 문제점과 개선방안에 대한 의견을 청취하였다.

#### 나. 실태조사 일정

실태조사는 4월에서 9월까지 6개월에 걸쳐 실시되었다. 관련 기관 및 전문가를 대상으로 한 실태조사는 5월 27일 중앙선관위 간담회를 시작으로 총 8차례 실시되었다. 전염병의 확산으로 인해 출장이 어려워지면서 실태조사의 많은 부분은 온라인 간담회와 서면 조사로 진행되었다.

선관위 실태조사는 중앙선관위와 서울특별시선관위, 부산광역시선관위,

울산광역시 남구선관위, 경상남도 의령군선관위의 5곳을 대상으로 이루어졌으며, 이를 통해 선거관리시 각급 선관위의 역할을 살펴보고자 하였다. 서울특별시와 부산광역시는 광역단체장 보궐선거가 실시된 지역이고, 울산광역시 남구와 경상남도 의령군은 기초단체장 재선거가 실시된 지역이다.

[표 3] 실태조사 일정

일시	실태조사 기관 및 면담자	실태조사 내용
2021.5.27	중앙선거관리위원회	선거관리 담당자와의 간담회
2021.6.2	한국장애인단체총연합회	담당자 면담
2021.7.21	경제정의실천연합회 관계자 선거관련 전문가	전문가 간담회
2021.7.29	참여연대 관계자 선거관련 전문가	전문가 간담회
2021.9.17.~10.5.	서울특별시선관위 부산광역시선관위 울산광역시 남구선관위 경상남도 의령군선관위	서면 조사

## II. 선거관리위원회의 선거관리

### 1. 선관위의 역할과 구성

#### 가. 선관위의 위상과 역할

선관위는 헌법에서 규정하고 있는 독립기관으로 선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 처리하기 위한 목적으로 설립되었다. 중앙선관위 및 각급선관위에 대한 내용을 규정한 제5차 개정헌법(1962)에 따라 1963년 설립되어 오늘에 이르고 있다.<sup>4)</sup>

선관위는 설립 초기에는 선거와 국민투표의 공정한 관리를 주요 업무로 하였다. 1987년 이후에는 대통령선거 직선제 도입과 민주화로 인해 선거운동이 활성화되면서 불법·탈법 선거운동에 대한 감시와 위법 선거운동에 대한 단속을 강화하였다. 1996년 선거연수원을 설립하여 선거교육과 민주시민교육을 실시하고 있으며, 최근에는 정당이나 후보자, 선거 관계자 뿐 아니라 전국민을 대상으로 교육을 확대하고 있다.<sup>5)</sup>

선관위의 관리대상이 되는 선거는 선관위 설립 이후 점차 확대되어 왔다. 초기에는 대통령선거와 국회의원선거, 국민투표가 선거관리의 대상이었으나 1991년 지방의회의원선거가 재실시되고, 1995년 자치단체장선거가 실시되면서 지방자치단체장선거와 지방의회의원선거가 관리대상에 포함되었

4) 선거관리위원회는 1952년 행정부 소속 기구인 ‘선거위원회’로 출범하였으나 1960년 개헌을 통해 헌법기관인 ‘중앙선거위원회’로 지위가 격상되었다. 1962년 개헌을 통해 ‘중앙선거관리위원회’로 명칭을 변경하여 재출범하였다. 가상준 외, 「선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민참여방안」, 중앙선거관리위원회 연구용 역보고서, 2020, p.4.

5) 중앙선거관리위원회 홈페이지, (최종검색일: 2021.11.2.), <<https://www.nec.go.kr/site/nec/05/10501040400002020040801.jsp>>.

다. 2000년에는 교육감선거와 교육위원선거가 선거관리 대상에 포함되었으며, 2004년부터는 주민투표도 선관위 관리대상에 포함되었다. 2006년에는 주민소환투표가 선거관리 대상으로 결정되었으며, 2009년부터는 재외선거가 도입되면서 대통령선거와 국회의원선거에서 재외선거관리도 담당하게 되었다.

공직선거와 더불어 선관위가 위탁관리하는 선거도 있는데 2005년부터 산림조합장 및 농·축·수협조합장선거, 국립대학총장선거를 위탁관리하고 있다. 또한 정당이 공직선거 후보자를 선출하기 위한 경선에서 선관위에 위탁선거를 요청할 경우 당내경선 사무를 위탁관리한다.

#### 나. 선관위의 조직과 구성

선관위는 중앙선관위 산하에 17개 시·도 선관위, 249개 구·시·군 선관위, 3,505개의 읍·면·동 선관위를 두고 있으며, 대통령선거와 국회의원선거가 실시되는 해에 한시적으로 재외선관위를 구성하여 운영한다.<sup>6)</sup>

중앙선관위는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인, 총 9인으로 구성되며 위원장은 위원 가운데 호선한다.<sup>7)</sup> 중앙선관위에 인터넷선거보도심의위원회,<sup>8)</sup> 중앙선거방송토론위원회,<sup>9)</sup> 중

6) 중앙선관위 홈페이지, (최종 검색일: 2021.11.22.),

<<https://www.nec.go.kr/site/nec/05/10503010000002020040801.jsp>>.

7) 「헌법」 제114조 ②중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 위원장은 위원중에서 호선한다. 「선거관리위원회법」 제4조(위원의 임명 및 위촉) ①중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 이 경우 위원은 국회의 인사청문을 거쳐 임명·선출 또는 지명하여야 한다.

8) 「공직선거법」 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) ①중앙선거관리위원회는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하여야 한다.

양선거여론조사심의위원회<sup>10)</sup>를 두고 있다. 실제 선거관리 업무는 중앙선거관리위원회 사무처 선거국에서 주로 담당한다. 선거국은 공직선거를 총괄관리하는 선거1과와 위탁선거 및 재외선거업무를 담당하는 선거2과, 정당 및 정치자금 업무를 담당하는 정당과로 구성된다.<sup>11)</sup> 공직선거가 실시될 경우 중앙선거관리위원회는 선거관리를 총괄 책임진다. 각종 기준과 지침 등을 통해 선거관리의 종합적인 방향을 제시하며, 선거가 원활하게 진행될 수 있도록 전반적인 관리·감독 역할을 수행한다.

시·도 선관위는 국회에 교섭단체를 구성한 정당에서 추천하는 각 1인, 당해 시·도를 관할하는 지방법원장이 추천하는 3인(법관 2인 포함), 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 3인으로 구성되며 중앙선거관리위원회에서 위촉한다.<sup>12)</sup> 시·도선관위에는 사무처 및 선거방송토론위원회, 선거여론조사심의위원회를 둔다.<sup>13)</sup> 시·도선관위는 해당 지역의 선거관리사무를 지도하고 관리한다.

9) 「공직선거법」 제8조의7(선거방송토론위원회) ①각급선거관리위원회(읍·면·동 선거관리위원회를 제외한다)는 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)의 규정에 의한 대담·토론회와 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)의 규정에 의한 정책토론회를 공정하게 주관·진행하기 위하여 각각 선거방송토론위원회를 설치·운영하여야 한다.

10) 제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① 중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회는 선거에 관한 여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위하여 선거여론조사심의위원회를 각각 설치·운영하여야 한다.

11) 중앙선거관리위원회 홈페이지, (최종 검색일; 2021.11.26.), <<https://www.nec.go.kr/site/nec/05/10503020200002020040801.jsp>>.

12) 「선거관리위원회법」 제4조(위원의 임명 및 위촉) ②시·도선거관리위원회의 위원은 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자 중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 당해 지역을 관할하는 지방법원장이 추천하는 법관 2인을 포함한 3인과 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자 중에서 3인을 중앙선거관리위원회가 위촉한다.

13) 중앙선거관리위원회 홈페이지, (최종 검색일; 2021.11.26.), <<https://www.nec.go.kr/site/nec/05/10503030000002020040801.jsp>>.

시·도 선관위에서 선거관리 업무를 담당하는 부처는 선거과로 각종 공직선거와 위탁선거 관리 및 선거 관련 사항에 대한 지도·확인 업무, 정당 관련 업무를 담당한다.

구·시·군 선관위는 국회에 교섭단체를 구성한 정당에서 추천하는 각 1인과 학식과 덕망이 있는 6인으로 구성되며 시·도 선관위에서 위촉한다.<sup>14)</sup> 구·시·군 선관위에는 사무국(과)과 선거방송토론위원회를 두며,<sup>15)</sup> 선거관리는 사무국(과)의 선거계에서 담당한다. 구·시·군 선관위는 선거가 실시될 경우 투·개표 시설과 인력을 확보하고 각종 선거사무 관련 교육을 실시하며, 선거관련 물품을 공급하는 등 일선 선거업무를 총괄·수행한다.

읍·면·동 선관위는 국회에 교섭단체를 구성한 정당에서 추천하는 각 1인과 학식과 덕망이 있는 인사 4인으로 구성되며 구·시·군 선관위에서 위촉한다.<sup>16)</sup> 읍·면·동 선거관위는 사무를 담당하는 별도의 조직을 두지 않고 지방자치단체 소속공무원을 간사와 서기로 위촉하여 위원회를 보좌하게 하며, 투표구에는 공무원 또는 교직원 중에서 선정한 투표관리관을 두어 투표에

14) 「선거관리위원회법」 제4조(위원의 임명 및 위촉) ③구·시·군선거관리위원회의 위원은 그 구역안에 거주하는 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 법관·교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자중에서 6인을 시·도선거관리위원회가 위촉한다. 다만, 정당이 추천하는 위원은 선거기간개시일(委託選舉는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일후에는 당해 구·시·군선거관리위원회가 위촉할 수 있다.

15) 중앙선관위 홈페이지, (최종 검색일; 2021.11.26.),  
 <<https://www.nec.go.kr/site/nec/05/10503040000002020040801.jsp>>.

16) 「선거관리위원회법」 제4조(위원의 임명 및 위촉) ④읍·면·동선거관리위원회의 위원은 그 읍·면·동의 구역 안에 거주하는 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 학식과 덕망이 있는 자중에서 4인을 구·시·군선거관리위원회가 위촉한다. 다만, 읍·면의 구역안에 군인을 제외한 선거권자가 없는 경우에는 그 읍·면·동선거관리위원회의 위원은 그 읍·면·동을 관할하는 구·시·군선거관리위원회의 구역안에 거주하는 국회의원선거권자중에서 이를 위촉할 수 있다.

관한 사무를 총괄하게 하고 있다.<sup>17)</sup>

#### 다. 각급 선관위의 선거관리 업무

각급 선관위는 공직선거의 선거관리 업무를 수행함에 있어 그 역할을 구분하고 있다. 중앙선관위는 각종 기준 및 지침을 마련하고 전반적인 관리·감독을 통해 전체 선거를 총괄한다. 이번 재·보궐선거에서 중앙선관위는 체계적인 방역대책 마련, 정확하고 투명한 선거관리, 사회적 약자의 투표편의 확대, 선거정보의 지속적 제공 등 중점 선거관리방향을 제시하였다.<sup>18)</sup> 또한 업무수행방향을 제시하는 종합관리지침을 작성·전달하고, 선거물품을 확보·제작하였다.

시·도 선관위는 해당 지역의 선거를 책임관리하며 구·시·군 선관위의 선거관리사무를 지도·지원한다. 이번 재·보궐선거의 경우 서울시선관위와 부산시선관위는 광역자치단체장선거의 관할선거구위원회로서 구위원회의 선거관리 준비상황을 점검하고 건의사항을 수렴·지원하였으며, 구위원회 공통사무에 대한 단일화된 안내자료를 작성·배부하고 관내 유관기관과 협의하여 선거관리 인력확보를 지원하였다.<sup>19)</sup>

구·시·군 선관위는 일선 선거업무를 총괄 수행하며, 읍·면·동 선관위 업무를 관리·감독한다. 투표구 정비, 선거관련 물품 수급, 투·개표 장소 및 인력 확보, 각종 선거사무 관련 교육, (예비) 후보자 등록, 선거운동, (사전) 투표, 개표, 당선, 예방·단속 및 위반행위 조치, 선거비용 보전, 정치자금 회계 보고 접수 및 조사, 후보자 선거방송토론 및 선거의 제도·홍보 등 실질적인

17) 중앙선관위 홈페이지, (최종 검색일; 2021.11.26.),

<<https://www.nec.go.kr/site/nec/05/10503050000002020040801.jsp>>.

18) “선관위, 4.7. 재·보궐선거 본격 관리 돌입한다.” 중앙선거관리위원회 보도자료, 2020.11.20.

19) 서울시선관위, 국회입법조사처 제출자료, 2021.

투·개표사무의 전반을 관리한다.

읍·면·동 선관위는 구·시·군 선관위에서 지정한 대행업무를 수행하는데, 선거벽보 첩부, 선거공보 접수 및 발송, 투표안내문 작성 및 발송, 선거인명부 작성 감독, (사전)투표소 설비·관리 업무 등을 담당한다.

## 2. 선거관리 근거 법령

### 가. 「헌법」

「대한민국헌법」은 제114조~116조에서 선거관리 관련 내용을 규정하고 있으며, 공정한 선거관리를 위해 선관위를 설치하고 선관위의 조직과 업무 범위 등은 법률로 정한다고 명시하고 있다.

#### 「대한민국헌법」

제114조 ①선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.

②중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 위원장은 위원중에서 호선한다.

③위원의 임기는 6년으로 한다.

④위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

⑤위원은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니한다.

⑥중앙선거관리위원회는 법령의 범위안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

⑦각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

제115조 ①각급 선거관리위원회는 선거인명부의 작성등 선거사무와 국민투표사무에 관하여 관계 행정기관에 필요한 지시를 할 수 있다.  
 ②제1항의 지시를 받은 당해 행정기관은 이에 응하여야 한다.

제116조 ①선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.  
 ②선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담 시킬 수 없다.

나. 「공직선거법」

「공직선거법」 제12조와 제13조는 중앙선거관위와 선거구선거관위의 선거관리 업무에 대해 규정하고 있다. 법률에 따르면 중앙선거관위가 선거관리 업무를 통할·관리하며, 하급선거관위로 시·도선거관위와 구·시·군선거관위를 두어 관련사무를 처리한다.

「공직선거법」

제12조(선거관리) ①중앙선거관리위원회는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 선거사무를 통할·관리하며, 하급선거관리위원회(투표관리관 및 사전투표관리관을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 제218조에 따른 재외선거관리위원회와 제218조의2에 따른 재외투표관리관의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다.  
 ②시·도선거관리위원회는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 관한 하급선거관리위원회의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다.  
 ③구·시·군선거관리위원회는 당해 선거에 관한 하급선거관리위원회의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다.  
 ④ 이 법에 규정된 구·시·군선거관리위원회에는 그 성질에 반하지 아니하는 범위

에서 세종특별자치시선거관리위원회가 포함된 것으로 본다.

제13조(선거구선거관리) ①선거구선거사무를 행할 선거관리위원회는 다음 각호와 같다.

1. 대통령선거 및 비례대표전국선거구국회의원선거의 선거구선거사무는 중앙선거관리위원회
2. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사선거와 비례대표선거구시·도회의의원선거의 선거구선거사무는 시·도선거관리위원회
3. 지역선거구국회의원선거, 지역선거구시·도회의의원선거, 지역선거구자치구·시·군회의의원선거, 비례대표선거구자치구·시·군회의의원선거 및 자치구의 구청장·시장·군수선거의 선거구선거사무는 그 선거구역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회

다. 「선거관리위원회법」

「선거관리위원회법」은 선관위의 조직과 직무를 규정하는 법으로 선거관리를 선관위의 직무로 규정하고 있다. 또한 선거사무와 관련하여 관계행정기관에 협조 요구를 할 수 있으며, 행정기관이 선거 관련 법령의 개정 등을 할 경우 중앙선거관리위원회의 의견을 구하도록 하고 있다.

「선거관리위원회법」

제3조(위원회의 직무) ①선거관리위원회는 법령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사무를 행한다.

1. 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무
2. 국민투표에 관한 사무
3. 정당에 관한 사무
4. 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거(이하 “위탁선거”라 한다)

에 관한 사무

5. 기타 법령으로 정하는 사무

②선거관리위원회는 법령을 성실히 준수함으로써 선거 및 국민투표의 관리와 정당에 관한 사무의 처리에 공정을 기하여야 한다.

③중앙선거관리위원회는 제1항의 사무를 통할·관리하며, 각급선거관리위원회는 제1항의 사무를 수행함에 있어 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다.

라. 「공직선거관리규칙」

「공직선거관리규칙」(중앙선거관리위원회규칙 제536호)은 대선과 총선, 지방선거 등 각급 선거관리에 필요한 세부사항과 「공직선거법」에서 위임한 사항을 규정하고 있다.

「공직선거관리규칙」

제1조(목적) 이 규칙은 「공직선거법」(이하 “법”이라 한다)에서 위임된 사항과 그 밖에 대통령·국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거의 관리에 필요한 세부사항을 규정함을 목적으로 한다.

### Ⅲ. 선거관리 실태조사

#### 1. 투표소 설치 현황

##### 가. 개요

「공직선거법」에 따르면 선거일 전 5일부터 2일 동안 관할구역의 읍·면·동마다 1개소씩 사전투표소를 설치·운영해야 하며(제148조 제1항), 선거일에는 투표구마다 투표소를 설치·운영해야 한다(제147조 제1항).<sup>20)</sup> 투표소 및 사전투표소는 학교, 읍·면·동사무소 등 관공서, 공공기관·단체의 사무소, 주민회관 등에 설치하며(제147조 제3항), 이동약자의 투표소 접근 편의를 위해 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치해야 한다.<sup>21)</sup>

사전투표소의 경우 주로 주민자치센터에 설치되는데, 사전투표를 위해서는 통합선거인명부가 필요하기 때문에 선거전용통신망이 설치된 주민자치센터를 주로 활용한다. 또한 관공서 건물로 주민 접근성이 높고 장애인 편의시설 등이 잘 갖추어져 있다는 점, 지역 주민 대부분이 알고 있는 장소라는 점도 사전투표소로 이용되는 원인이다. 서울역이나 용산역 등 선거인의 왕래가 많고 접근성이 높은 곳도 사전투표소로 이용된다.<sup>22)</sup>

2021년 4월 7일 실시된 재·보궐선거는 전국 9개 시·도 21개 선거구에서 실시되었으며, 총 728곳의 사전투표소와 3,459개의 선거일 투표소가 설치·운영되었다.

20) 투표구는 읍·면·동에 설치되며, 하나의 읍·면·동에 둘 이상의 투표구를 둘 수 있다.  
「공직선거법」 제31조.

21) 공직선거관리규칙 제67조의2(투표소의 설치 및 설비).

22) 중앙선관위, 국회입법조사처 제출자료, 2021.

[표 4] 4.7 재·보궐선거 사전투표소 및 선거일 투표소 설치 현황

	계	서울	부산	울산	경기	충북	충남	전북	전남	경남
사전투표소	728	429	206	16	7	11	4	4	23	28
선거일 투표소	3,459	2,259	917	89	60	18	10	9	49	48

자료: 중앙선거관리위원회, 국회입법조사처 제출 자료, 2021.

투표소 혹은 사전투표소의 설치·운영은 법률로 규정되어 있으나, 투표소 설치 과정에서 관계기관의 협조를 얻기는 점차 어려워지는 추세이다. 특히 이번 선거와 같이 재·보궐선거의 경우 임시 공휴일이 아니기 때문에 투표소 설치를 위한 장소를 마련하기가 더욱 어려웠다. 코로나19의 확산으로 인해 감염병에 대한 우려로 학교 등 공공시설에서 투표소 설치를 꺼리는 상황도 발생한 것으로 나타났다.

어린이집, 유치원, 학교 등의 경우 다수 선거인의 출입으로 인한 코로나19 확산에 대한 우려로 학부모, 교사 등이 반대하는 경우들이 많아 해당 시설을 확보하기가 어려웠으며, 확보된 이후에도 학부모 등의 민원이 다수 발생하였다.

- A 선관위

평일 영업 등의 이유로 일부 투표소의 경우 기존에 투표소로 사용되었던 장소가 변경되었다.

- B 선관위

투표소 및 개표소 등 선거관리 시설 확보에 대한 어려움은 비단 재·보궐선거 뿐만 아니라 임기만료에 의한 공직선거에서도 해를 더해 갈수록 심하게 나타나고 있다.

- C 선관위

이번 재·보궐선거의 경우 감염병 등으로 인해 선거인이 선거권을 행사하지 못하는 상황이 발생하지 않도록 코로나19 확진판정을 받은 선거인을 위

해 특별사전투표소를 설치하였다. 특별사전투표소는 서울에 5개소, 부산에 1개소가 설치·운영되었다.

나. 서울특별시

광역단체장선거가 실시된 서울특별시의 경우 선관위는 「공직선거법」에 따라 2,259개소의 투표소와 424개의 사전투표소를 설치하였으며, 코로나 19 확진 선거인을 위해 특별사전투표소 5개소를 추가로 설치하였다.

[표 5] 서울특별시 4.7 재·보궐선거 투표소 및 사전투표소 설치 현황

구분	투표소	사전투표소	특별사전투표소
합계	2,259	424	5
종로구	43	17	
중구	44	15	1
용산구	59	16	
성동구	71	17	
광진구	84	15	
동대문구	86	14	
중랑구	87	16	
성북구	97	20	
강북구	82	13	
도봉구	80	14	
노원구	119	19	2
은평구	98	16	1
서대문구	78	14	
마포구	93	16	
양천구	108	18	
강서구	130	20	
구로구	99	16	
금천구	60	10	
영등포구	97	18	
동작구	86	15	
관악구	102	21	1
서초구	97	18	

구분	투표소	사전투표소	특별사전투표소
강남구	119	22	
송파구	139	27	
강동구	101	17	

자료: 서울특별시선관위, 국회입법조사처 제출자료, 2021.

#### 다. 부산광역시

서울과 마찬가지로 광역단체장선거가 실시된 부산시에서는 부산시 전체를 대상으로 투표소와 사전투표소가 설치되었으며, 917곳의 선거일 투표소와 206곳의 사전투표소가 설치·운영되었으며, 특별사전투표소도 1곳 설치되었다.

[표 6] 부산광역시 4.7 재·보궐선거 투표소 및 사전투표소 설치 현황

구분	투표소	사전투표소	특별사전투표소
합계	917	205	1
중구	22	9	
서구	37	13	
동구	29	12	
영도구	36	11	
부산진구	89	20	
동래구	62	13	
남구	70	17	
북구	81	13	1
해운대구	101	18	
기장군	47	5	
사하구	81	16	
금정구	60	16	
강서구	44	8	
연제구	56	12	
수영구	42	10	
사상구	60	12	

자료: 부산광역시선관위, 국회입법조사처 제출자료, 2021.

라. 울산광역시 남구

구청장 재선거가 실시된 울산시 남구에서는 남구 14개 동에 각 1개씩 총 14개의 사전투표소가 설치·운영되었으며, 선거일에는 관내 70개 투표구에 각 1개씩 총 70개의 투표소가 설치되었다.

70개 투표소는 대부분 1층에 설치되었으며, 그 가운데 14개 투표소가 건물 2층 이상, 남구 제4투표소의 경우 지하층에 투표소가 설치되었다. 지하층과 건물 2층 이상에 투표소가 설치된 15개 투표소 모두 승강기 등의 편의 시설이 있는 곳이었다.

마. 경상남도 의령군

의령군은 기초단체장인 군수의 재선거가 실시된 지역으로 의령군수재선거 출마를 위해 현직 도의원이 사퇴하고, 사퇴한 도의원선거에 출마하기 위해 현직 군의원이 사퇴하는 등 연이은 출사퇴로 전국에서 동시에 3개의 재·보궐선거가 실시되었다.

의령군에서는 사전투표소 13곳과 선거일투표소 16곳 등 총 29곳의 투표소가 설치·운영되었다. 29곳의 투표소 가운데 1곳의 사전투표소가 3층에 설치되었으나 승강기 등의 편의시설을 갖추고 있었으며, 나머지 투표소는 모두 1층에 설치되었다.

바. 소결

이번 재·보궐선거의 경우 전염병 확산에 대한 우려로 투표소 및 사전투표소 시설 확보에 어려움이 있었다. 특히 기존에 투표소로 활용되었던 학교나 유치원의 경우 학부모나 교사 등의 반대로 장소가 변경되거나 장소 확보 이후에도 민원이 제기되는 등 어려움이 있었다. 또한 평일에 실시되는 재·보

궐선거의 특성상 투표소를 설치할 수 있는 시설 확보가 어려웠던 점도 볼 수 있었다. 사전 투표소나 투표소 설치를 위한 장소 확보는 비단 이번 선거 뿐 아니라 임기만료에 의한 공직선거에서도 점차 더 어려워지는 상황이다. 따라서 투표소 확보를 위한 행정기관의 협조가 필요한 것으로 보이며, 선거 전후 철저한 방역을 통해 투표소가 설치된 시설의 안전성을 확보할 필요가 있다.

## 2. 감염병 확산과 선거관리

2020년 코로나19의 확산 이후 선거의 안전성은 선거관리에서 가장 주안점을 두는 사안 중 하나가 되었다. 이번 재·보궐선거에서도 중앙선거관리위원회는 투표와 개표 시 체계적인 방역과 출입자 관리 등을 통해 안전한 선거관리를 도모했다. 선관위는 이번 재·보궐선거에서 안전한 선거관리를 위해 다음 4가지 점에 집중하였다. 첫째, 선거 전후 방역업체를 통한 소독 실시 등 효과적인 방역체계 구축을 위해 노력하였다. 사전투표소와 투표소를 비롯하여 투·개표 전과정에 방역지침을 준수하여 방역작업을 수행하였다. 개표의 경우 넓은 개표장소를 확보하고 개표소 사용 전후 소독과 주기적인 환기를 통해 감염병으로부터 안전한 개표환경을 마련하고자 하였다.

둘째, 마스크 착용, 선거인 간 거리두기, 손 소독 및 비닐장갑 착용 등 선거인의 안전선거를 위한 방침을 마련하였다. 유권자를 대상으로 이러한 방침을 홍보하고 실제 투표 과정에서 안전선거 방침이 준수되도록 하였다.

셋째, 부처간 협력을 통한 안전선거 체계를 마련하고자 하였다. 행정안전부, 보건복지부, 질병관리청, 우정사업본부 등 선거기간 안전선거를 위해 협조가 필요한 부처간 협력을 강화하였다. 특히 우정사업본부의 경우 감염병 확산으로 우편투표와 거소투표 등과 관련하여 협력하였다. 외부출입이 불가능한 자가격리자의 경우 외부 출입이 불가능하다는 점을 고려하여 방문하여

수거하는 방식으로 우편투표를 할 수 있도록 배려하였다.

넷째, 선거에 참여할 수 없는 선거인을 위한 편의를 제공하였다. 확진자 등을 위한 거소투표 확대, 생활치료센터에 특별 사전투표소 설치, 선거 종료 후 특별 투표소를 마련하여 자가 격리자가 투표할 수 있도록 하는 등 선거관리의 안전성을 강조하면서도 확진자나 자가격리자의 선거권을 보장하기 위해 노력했다. 서울과 부산 등 광역단체장선거가 실시되는 지역에 확진자를 위한 특별사전투표소 6개소를 설치하였으며, 자가격리자는 일반 선거인과 시간과 공간을 분리하여 임시기표소에서 투표할 수 있도록 하였다.<sup>23)</sup>

### 3. 투·개표 관리 현황

#### 가. 투·개표 관리 종사자 현황

투·개표시에는 투표 및 개표 참관인과 더불어 관련 사무를 담당하는 투·개표 관리 종사자들이 배치된다. 투표소 및 사전투표소에는 투표(사전투표) 관리관과 투표(사전투표) 사무원이 배치되며,<sup>24)</sup> 개표소에는 개표사무원이 파견되어 관리 업무를 담당한다.<sup>25)</sup> 이들은 선거인의 투표 활동을 안내하고 보조하는 역할을 수행하며, 이번 선거에서도 투표장 안내, 안전선거 지침에 따른 방역조치 안내, 선거인 명부 확인, 투표함 관리 및 이동, 개표활동 지원 등 투·개표 전반에 걸친 관리와 지원 활동을 수행했다.

23) 중앙선관위, 「국회입법조사처 제출 자료」, pp.1-2.

24) 「공직선거법」 제146조의2(투표관리관 및 사전투표관리관) ①구·시·군선거관리위원회는 투표에 관한 사무를 관리하게 하기 위하여 투표구마다 투표관리관 1명을, 사전투표소마다 사전투표관리관 1명을 각각 둔다. 제147조(투표소의 설치) ⑨읍·면·동선거관리위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 투표사무원을 위촉하여야 한다.

25) 「공직선거법」 제174조(개표사무원) ①구·시·군선거관리위원회는 개표사무를 보조하게 하기 위하여 개표사무원을 두어야 한다.

투·개표 관리 종사자들은 국가공무원·지방공무원, 각급 학교의 교직원, 「은행법 제2조」의 규정에 의한 금융기관의 직원, 공공기관(한국은행 포함)·공공조합·지방공사 및 공단의 직원, 그 밖에 투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 일반 국민으로 구성된다.<sup>26)</sup>

서울시의 경우 이번 재·보궐선거에서 총 50,612명이 투·개표관리 업무를 수행했다. 투표관리관과 사전투표관리관은 공무원 혹은 교직원 중에서 위촉하며, 투표사무원과 사전투표사무원은 공무원이나 교직원, 공거나 공단의 직원, 혹은 공정하고 중립적인 자 중에서 위촉하도록 되어 있다. 법률로 자격조건을 공무원과 교직원으로 제한한 투표관리관과 사전투표관리관은 공무원으로 100% 구성되었지만 투표사무원과 사전투표사무원의 경우 공무원이나 교직원이 아닌 일반 시민의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

[표 7] 서울시의 투표소 및 사전투표소 관리 종사자 현황

단위: 명

투표소					사전투표소				
투표관리관		투표사무원			사전투표관리관		사전투표사무원		
2,259		25,086			853		14,660		
공무원	교직원	공무원	교직원	기타	공무원	교직원	공무원	교직원	기타
2,259	0	11,011	111	13,964	853	0	9,511	0	5,149

자료: 서울시선거관리위원회 제출자료, 저자 수정

개표사무의 경우 공무원 등의 비율이 조금 더 높는데, 총 7,754명의 개표사무원 가운데 공무원(3,748명)과 교직원(502명)은 4,250명으로 전체 사무원의 54.8%를 차지한다.

서울시와 마찬가지로 광역단체장선거가 실시된 부산시의 경우 19,263명이 투·개표 관리 업무를 수행했다. 전체 관리 종사자 가운데 공무원과 교직원은 10,097명으로 절반을 조금 넘는 수치(52.4%)이다. 특히 투표사무원의

26) 「공직선거법」 제147조제9항.

경우 공무원과 교직원은 32%에 불과하다.

[표 8] 부산시의 투표소 및 사전투표소 관리 종사자 현황

단위: 명

투표소					사전투표소				
투표관리관		투표사무원			사전투표관리관		사전투표사무원		
917		9,622			411		5,646		
공무원	교직원	공무원	교직원	기타	공무원	교직원	공무원	교직원	기타
917	0	3,347	29	6,246	411	0	2,712	14	2,920

자료: 부산시선관위, 국회입법조사처 제출자료, 2021, 저자 수정.

개표사무원은 전체 2,667명 가운데 공무원 803명(30.1%), 교직원 94명(3.5%), 공공기관 직원 42명(1.6%)을 제외한 1,728명(64.8%)이 일반 국민이다.

투·개표 관리종사자에게는 수당과 사례금이 지급된다. 수당의 경우 직책과 무관하게 5만원으로 설정되어 있으며, 수당과 별도로 투표관리관은 10만원, 투표사무원은 4만원의 사례금을 지급하고 있다.<sup>27)</sup>

[표 9] 투표관리관 등 수당 지급 현황<sup>28)</sup>

직책	수당	사례금	식비
사전투표관리관	50,000원	100,000원	7,000원×3식
사전투표사무원	50,000원	40,000원	7,000원×3식
투표관리관	50,000원	100,000원	7,000원×3식
투표사무원	50,000원	40,000원	7,000원×3식
개표사무원	50,000원 (익일 개표 종료 시 2일분 지급)	-	7,000원×2식

자료: 중앙선관위, 국회입법조사처 제출자료, 2021.

27) 「선거관리위원회법 시행규칙」 제12조.

28) 개표사무원의 경우 익일 개표종료되어 2일분 수당이 지급되는 사례가 많으므로 별도의 사례금이 지급되지 않음

나. 투·개표 관리 종사자의 모집 및 교육

투·개표 관리 종사자는 구·시·군선관위에서 해당 지방자치단체에 요청하면 지자체에서 추천하는 방식으로 구성된다. 선거 관리와 지원을 위해 다수의 투·개표 관리 종사자들이 필요하며, 이번 재·보궐선거의 경우 서울시와 부산시를 합할 경우 투·개표관리 종사자가 69,875명에 달한다.

「공직선거법」에 따르면 투·개표 관리 인력은 공무원이나 교직원, 공공기관 직원 등으로 구성하도록 되어 있지만 해를 거듭할수록 지원인력을 모집하기가 점차 어려워지고 있다. 이번 재·보궐선거의 경우 관리사무자 중 공무원 등이 차지하는 비중은 절반 정도에 불과하다. 선관위에 따르면 업무의 과중, 투·개표 사무에 대한 책임감에서 비롯되는 부담감, 열악한 근무수당 등이 투·개표 사무를 기피하는 원인이다.

투·개표 관리의 핵심이라 할 수 있는 지방공무원에게 본연의 업무는 물론 코로나19 관련 업무가 가중됨에 따라 투·개표사무를 기피하는 현상이 심화되고 있으며, 공무원노조 차원에서 관련 사무 종사를 거부하는 등 문제를 제기하고 있다.

- A 선관위

투·개표 관리가 중요한 국가사무임에도 불구하고, 근무시간 등을 고려할 때 최저임금에도 미치지 못하는 수당 지급으로 인하여 대부분 해당 업무를 기피하고 있는 실정이다.

- D 선관위

기피가 가장 심한 투표사무원의 경우 새벽 5시부터 저녁 7시까지 14시간(재·보궐선거의 경우 16시간)을 제대로 된 휴게시간 없이 근무하는데도 수당 5만원에 사례금 4만원(투표관리관 10만원)이 전부이며 이는 정부 최저임금에도 못미치는 수준이다.

또한 선거에 대한 국민적 관심이 높아져 투·개표사무에 대한 책임감이 강하게 요구되는데서 오는 부담감, 일과 삶의 균형을 중시하는 사회전반의 분위기는 투·개표사무

기피현상을 더욱 심각하게 하고 있음. 특히 코로나19가 확산된 제21대 국회의원선거 및 이번 재·보궐선거에서의 투·개표인력 모집은 매우 어려웠다.

- C 선관위

과중한 업무량 외에 사건·사고 발생에 대한 부담감도 투·개표 사무관리를 꺼리는 원인으로 지적되고 있다. 충청북도선관위에서 선거관리 업무 담당자들을 대상으로 실시한 조사자료에 따르면 투표관리관이나 투표사무원의 경우 선거일에 업무부담을 느끼는 이유로 사건·사고 발생에 대한 부담감을 꼽은 응답자(56.1%)가 가장 많았다.<sup>29)</sup> 이러한 부담감은 투표관리관의 경우 더욱 높게 나타났으며, 관할 지역 선거인수가 많은 곳에서 근무하는 응답자일수록 높게 나타났다. 투표사무원의 경우 사건·사고 발생에 대한 부담감과 장시간 근무로 인한 부담감이 엇비슷하게 나타났다.<sup>30)</sup>

투·개표 사무 종사자는 관리사무를 시작하기 전에 업무관련 교육을 받고 현장에 투입된다. 구·시·군선관위에서 투표관리관을 교육하고, 투표관리관은 관련 매뉴얼 등을 활용해 투표사무원을 교육하는 방식으로 투·개표 업무 관련 교육이 이루어진다.

투·개표 사무는 단기간에 집중적으로 이루어지기 때문에 집합교육을 통한 집중적인 교육이 필요하다. 더구나 투·개표 관리 종사자 가운데 일반 국민의 비중이 높은 상황에서 투·개표 관리사무에 대한 교육의 중요성은 점차 커지고 있다. 하지만 단기간에 많은 인원을 대상으로 이루어지는 투·개표 관리사무 교육의 특성과 코로나19의 확산 등으로 양질의 교육이 이루어지기 어려운 상황이다.

29) 충청북도선관위, 『선거관리 현장의 목소리』, 2013, pp. 165-166.

30) 충청북도선관위, 『선거관리 현장의 목소리』, 2013, p.166.

코로나19 상황으로 집합교육이 어려워지면서 필수 인력을 대상으로 한 최소한의 교육밖에 실시할 수 없으며, 그 외의 교육은 문서나 영상, 전달 교육 등으로 대체하고 있어 교육의 한계가 있다.

- A 선관위

지역선거관리위원회에서는 투표관리관 및 개표책임사무원 위주로 1~2회 대면교육을 주로 실시하고, 일반 사무원 교육을 위해서는 중앙선관위가 제작하는 투·개표사무 교육 동영상을 활용하고 있다.

- C 선관위

투표관리관이나 투표사무원, 개표책임사무원의 경우 최소 2일에 걸쳐 교육을 실시하고 있으나, 개표사무원에 대한 교육은 부족한 예산 등으로 인해 선거일 당일 교육 실시로 같음하는 경우가 많다.

- D 선관위

부실한 교육으로 인한 문제는 기존 선거에서도 지적된 바 있다. 제18대 대선 이후 선거관리업무를 수행한 인력을 대상으로 실시된 설문조사에 따르면 장애인 유권자 응대요령을 알고 있다고 답한 응답자가 전체의 73.4%에 불과했으며, 그 가운데 60.5%가 투표관리 매뉴얼을 통해 알게 되었다고 답했다.<sup>31)</sup> 이는 장애인 응대요령 등 투·개표 관리 관련 교육이 충분하게 이루어지지 않고 있음을 보여주며, 대면교육이 어려운 코로나 상황에서는 이러한 문제가 심화되었을 가능성이 크다.

투·개표 관리 종사자에 대한 충분한 교육의 부족은 투·개표 과정에서 관리사무원들의 착오 또는 실수가 발생하는 원인이 되고 있으며, 이는 선거관리의 전문성에 대한 문제제기로 이어질 수 있다. 관내사전투표시 선거관리 종사자의 실수로 유효투표지와 재확인대상 투표지를 분류하지 않아 재분류

31) 충청북도선관위, 「선거관리 현장의 목소리」, 2013, p.169.

한 경우, 투표함 뒷면 자물쇠를 봉쇄하지 않고 특수봉인지를 부착하여 이동 과정에서 봉인지가 훼손되자 재부착한 경우 등이 그러한 사례로 지적된다.<sup>32)</sup>

#### 4. 사회적 약자의 투표권 보장

##### 가. 투표소 접근성

사회적 약자의 투표권 보장을 위해서는 무엇보다 투표소의 접근성이 중요하다. 「공직선거관리규칙」에 따르면 투표소 및 사전투표소는 이동약자의 접근 편의를 위해 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치해야 한다.<sup>33)</sup> 선관위는 법령의 규정에 따라 가능한 1층에 투표소를 설치하도록 하고 있으며, 2층 이상의 건물에 투표소를 설치할 경우 승강기가 있는 건물을 선정하도록 노력하고 있다. 또한 장애인 이동 통로가 없는 시설의 경우 임시경사로를 임차하여 설치하는 등 이동 약자의 투표편의를 제공하고 있다.<sup>34)</sup>

한편 고령자·장애인 등의 투표소 접근 편의를 위해 차량 지원 및 활동 보조인 배치 등 투표소 및 사전투표소 이동을 지원하고 있다.

32) 가상준 외, 『선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민참여방안』, 중앙선관위 연구용역보고서, 2020, pp.18-21.

33) 「공직선거관리규칙」 제67조의2(투표소의 설치 및 설비) ① 투표소는 고령자·장애인·임산부 등 이동약자(이하 이 조에서 “이동약자”라 한다)의 투표소 접근 편의를 위하여 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치하여야 한다. 다만, 원활한 투표관리를 위하여 적절한 장소가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

34) 「공직선거관리규칙」 제67조의2(투표소의 설치 및 설비) ②제1항 단서에 따라 투표소를 설치하는 경우에는 투표소 입구에 이동약자를 보조할 투표사무원 등을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 이동약자가 투표하는 데 지장이 없도록 필요한 조치를 하여야 한다.

장애인복지서비스협회와 사전 업무협의를 통해 중증장애인 휠체어전용 차량 6대(사전투표기간 및 투표일 각 2대씩) 및 활동 보조인 6인을 확보·운영하여 중증장애인 등 거동불편 선거인 12명에게 투표소 이동 편의를 제공하였다. 또한 장애인·임산부의 투표소 방문시 우선 투표할 수 있도록 투표편의를 지원하였다.

- C 선관위

하지만 장애인단체들은 여전히 투표소 접근성이 확보되지 않고 있다고 지적하고 있다.

“거동이 불편한 장애인을 위해 투표소를 1층에 설치하도록 법이 개정됐지만 예외조항을 둔 바람에 투표소에 접근하지 못한 장애인이 있었다.”

- 장애인차별금지추진연대 기자회견<sup>35)</sup>

“여전히 엘리베이터가 설치되지 않은 2층 공간에 설치된 투표소가 많다. 선관위는 ‘임시투표소를 설치했다’고 하지만 장애인은 국민 모두에게 공평하게 주어진 투표권을 행사하기 위해 매년 국가에 문제를 제기해야 하는 상황이다.”

- 장애인 참정권 확보를 위한 대응팀(한국피플퍼스트, 피플퍼스트서울센터, 장애인차별금지추진연대, 전국장애인차별철폐연대, 한국뇌병변장애인인권협회, 한국장애인자립생활센터협의회) 기자회견<sup>36)</sup>

35) “4.7 재보궐선거서도 장애인 차별... 인권위, 강력한 정책 권고 내려야”, 「뉴스1」, 2021.4.19., (최종 검색일: 2021.11.2.), <<https://www.news1.kr/articles/?4279268>>.

36) 조성민, “선거권 있으나 행사 어려워.. 재보궐선거 첫날, 장애인들이 사전투표소 앞에 모인 이유”, 「더인디고」, (최종 검색일: 2021.11.3.), <<https://theindigo.co.kr/archives/18438>>.

나. 투표보조용구

장애인 혹은 어르신인 투표편의를 위해 선관위는 특수형(밴드형 혹은 마우스피스형) 기표용구, 점자형 투표보조용구 등을 투표소 등에 비치하고 투표편의 안내물을 부착하여 투표편의 용품을 사용할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 수화통역 투표사무원을 배치하거나 선거인 영상통화 수화통역을 제공하고 있다.

하지만 투표소에 점자형 투표보조용구가 배치되지 않거나 투표관리 종사자들이 투표보조용구를 찾지 못해 유권자가 기다리는 등 장애인의 투표권이 침해받고 있다는 지적이 있다.

투표 당일 점자가 새겨진 투표보조용구를 요구했더니 담당 직원들이 용구가 어디 있는지 몰라 5분 넘게 기다렸다..... 점자가 새겨진 투표보조용구에 누구를 선택했는지 드러낼 수 있어 용구를 스스로 폐기할 수 있어야 하지만 직원이 가져가 버렸다.  
- 장애인 참정권 확보를 위한 대응팀 기자회견<sup>37)</sup>

현재 선관위는 대선과 총선의 경우 사전투표소와 선거 당일 투표소에서 점자형 투표보조용구를 제공하고 있다. 다만 지방선거의 경우 후보자가 1만 명에 달하는 선거의 특성상 후보자 등록 마감 후 사전투표 전일까지 사전투표소에 관외 선거인을 위한 보조용구 제작은 현실적으로 어렵다는 것이 선관위의 입장이다. 이에 선관위는 투표편의를 위한 안내를 확대하는 방안을 모색하고 있다.<sup>38)</sup>

37) 조성민, “선거권 있으나 행사 어려워.. 재보궐선거 첫날, 장애인들이 사전투표소 앞에 모인 이유”, 「더인디고」, (최종 검색일: 2021.11.3.), <<https://theindigo.co.kr/archives/18438>>.

38) 중앙선관위, 「2021. 10. 29.자 국민일보“대선 다가오는데...장애인 참정권 뒷짐 진 선관위”기사 관련 해명자료」, 2021.10.29. (최종 검색일: 2021.11.25.),

다. 발달장애인의 투표 편의성

발달장애인의 경우 선거에 대한 정보 제공이 제대로 이루어지지 않고 있다는 지적이 있다. 2016년 총선부터 선관위는 발달장애인을 위한 안내문과 영상 제작 및 투표과정을 설명하기 위한 안내책자를 제공하고 있으며, 4.7 재·보궐선거에서도 투표안내책자와 애니메이션 동영상을 제작·제공하였다.<sup>39)</sup> 하지만 여전히 후보자 공보물이나 투표용지를 이해하기 어렵다는 것이 장애인단체의 지적이다.

매년 선거철마다, 수 년째 그림투표용지 도입 등 발달장애인 참정권 보장을 위한 대책 마련을 중앙선거관리위원회에 요구해왔지만 받아들여지지 않고 있다. 민주사회에서 모든 시민은 장애와 성별 등의 이유로 차별받지 않고 정치에 참여할 수 있는 권리가 있다지만 현재 투표용지는 글만 있어 알아보기 힘들고, 후보자 공보물은 너무 어려운 단어가 많아 이해하기 어렵다.

- 한국장애인단체총연합회 건의서(2021.5.10.)

또한 현행 투표용지로는 스스로 기표하기가 어려워 투표 보조인의 도움이나 기표가 쉬운 투표용지가 필요하다는 지적도 있다.<sup>40)</sup> 이와 관련하여 2016년 총선과 2018년 지방선거에서는 투표보조를 받았으나 2020년 실시된 국회의원선거 사전투표에서 발달장애인이 가족이나 활동 지원사의 도움을 받지 못해 참정권을 행사할 수 없었다는 주장이 제기되었다.<sup>41)</sup> 국가인권

<<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1091&bcIdx=150480>>.

39) 중앙선거관리위원회, 국회입법조사처 제출 자료, 2021.

40) 국가인권위원회는 인도, 아일랜드, 이집트, 남아프리카공화국 등의 사례와 같이 투표용지에 후보자들의 사진을 인쇄해서 후보자들을 쉽게 알 수 있도록 하는 방법 등을 검토하도록 제안하였다. 국가인권위원회 결정문(20진정0257300 투표 시 발달장애인에 대한 투표보조 불허), 2021.3.26. p.10.

위원회는 발달장애인이 투표시 조력자 도움을 받을 수 없도록 한 선관위 조치가 차별이라고 판단하고 개선을 요구한 바 있다.<sup>42)</sup>

#### 라. 고령자의 투표 편의성

고령자의 경우 투표소로의 이동이나 투표 과정에서 고령으로 인해 나타나는 불편함과 더불어 감염병 확산으로 인한 감염 취약층이라는 점에서 이중의 어려움에 처해 있다. 따라서 고령자의 투표편의를 위한 방안과 더불어 안전한 선거 환경을 마련함으로써 고령층이 안심하고 투표할 수 있는 선거 환경을 마련하는 것이 필요하다.

선관위는 이번 재·보궐선거에서 어르신을 위한 투표가이드북과 안내리플릿, 확대경 등 어르신용 물품세트를 제작·지원하고 투표편의를 쉽게 요청할 수 있도록 지원 안내문을 제작하였다.<sup>43)</sup> 또한 교통불편지역에 거주하는 노

41) 중앙선관위가 2016년도에 제작한 투표관리매뉴얼은 “시각장애인과 신체장애(지적·자폐성 장애 포함)로 자신이 혼자서 기표할 수 없는 선거인은 투표 보조를 받을 수 있도록” 되어 있어 발달장애인도 투표 보조를 받을 수 있었다. 하지만 2020년 제작된 매뉴얼에는 “시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 혼자서 기표할 수 없는 선거인은 투표 보조를 받을 수 있도록” 내용을 수정하여 중증 발달장애인이 투표 보조를 받지 못한 사례가 있다. 국가인권위원회 결정문(20진정0257300 투표 시 발달장애인에 대한 투표보조 불허), 2021.3.26. pp.2~3; “선관위가 지침 바꿔 발달장애인들 투표 보조 못받아”, 「연합뉴스」, 2020.4.14. (최종 검색일: 2021.11.26.), <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200414139600004?input=1195m>>.

42) 국가인권위원회는 중앙선거관리위원회가 사전투표일에 발달장애인에게 정당한 편의제공을 거부한 것은 장애인에 대한 차별행위에 해당한다고 판단하고 발달장애인의 참정권 보장을 위한 적절한 편의제공 방안을 마련하고, 전 선거사무원에게 관련 교육을 실시할 것을 권고하였다. 투표 편의 제공 방안으로는 후보자 사진 등이 부착된 투표용지의 제공, 또는 직접 기표행위를 도울 수 있는 공적 보조원을 지원하는 방안 등이 제시되었다. 국가인권위원회 결정문(20진정0257300 투표 시 발달장애인에 대한 투표보조 불허), 2021.3.26. p.10. (최종 검색일: 2021.12.13.), <<https://case.humanrights.go.kr/dici/diciSearchView.do>>.

약자를 대상으로 투표소로의 이동을 지원하기 위한 별도의 교통편을 제공하였다.

교통불편지역에 거주하는 노약자 등선거인의 투표소 이동을 지원하기 위해 대중교통이 1일 6회 이하 운행하는 교통불편지역에 거주하는 선거인에게 별도의 교통수단을 제공하였다.

- D 선관위

## 5. 선거관리의 공정성과 민주성

### 가. 선거관리의 공정성

선거관리는 공정성과 민주성을 두 축으로 한다. 즉 선거에 임하는 정당과 후보들이 공정하게 경쟁을 펼칠 수 있어야 하며, 유권자들은 스스로의 의사 결정에 따라 자유롭게 투표에 참여할 수 있어야 한다.<sup>44)</sup> 민주화 이후 공정 선거의 중요성이 강조되면서 선관위의 조직과 위상이 크게 강화되었으며, 선관위는 학계와 시민단체 등의 요구를 수용하여 선거관리의 공정성을 강화하기 위한 다양한 노력을 기울여왔다.<sup>45)</sup>

그 결과 선관위의 선거관리에 대한 공정성은 비교적 높게 평가되고 있다. 특히 민주화 이후 절차적 민주주의가 확립된 것으로 인정되고 있으며, 그 과정에서 선관위가 선거를 중립적이고 공정하게 관리하고자 노력한 것으로

43) 투표가이드북은 그림과 큰 글자로 구성되었으며, 투표절차를 안내하는 내용을 담고 있으며 모든 투표소와 사전투표소에 비치되었다. 중앙선관위 국회입법조사처 제출 자료, 2021.

44) 가상준 외, 「선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민참여방안」, 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2020, p.4.

45) 조진만, 「선거관리의 쟁점과 개선방안」, 국회입법조사처 간담회 발표자료, 2021, p.1.

인정된다. 2020년 실시된 제21대 총선 선거결과에 대한 유권자 인식조사 결과 78.2%의 유권자들이 선거관리가 자유롭고 공정하게 진행되었다고 응답하였다.

[표 10] 제21대 총선 유권자 인식조사 결과

질문	평가	%	긍/부정(%)
선거가 얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었나?	완전히 자유롭고 공정	21.6	78.2
	자유롭고 공정했지만 작은 문제	56.6	
	자유롭고 공정했지만 큰 문제	14.0	21.8
	자유롭지도 공정하지도 못함	7.8	
각 기관들은 중립을 잘 지켰나?	매우 그렇다	11.0	62.0
	대체로 그렇다	51.0	
	별로 그렇지 않다	34.7	38.1
	전혀 그렇지 않다	3.4	

자료: 한국정치학회, 「제21대 국회의원선거 외부평가」. 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서, 2020, p.328. <표 2>.

또한 선관위의 선거관리 활동에 대해 전문가나 유권자 모두 상당히 신뢰하고 있는 것으로 나타났다.

[표 11] 제21대 총선 선관위 신뢰평가

평가	일반인(%)		전문가(%)	
매우 신뢰한다	10.6	76.3	17.1	73.7
다소 신뢰한다	65.7		56.6	
별로 신뢰하지 않는다	20.5	23.7	20.3	26.3
전혀 신뢰하지 않는다	3.2		6.0	

자료: 한국정치학회, 「제21대 국회의원선거 외부평가」. 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서, 2020, p.328. <표 3>.

하지만 최근 정치 양극화가 심화되면서 선거관리의 공정성에 대한 문제제기가 이루어지고 있으며, 일부에서는 선거관리에 대한 불만을 넘어 부정선거 의혹까지도 제기되고 있다.<sup>46)</sup> 이는 선관위가 투·개표 등 선거사무의 공정관리에 역점을 두어야 한다는 유권자들의 인식에서도 나타난다. 유권자들은 선관위의 주된 역할이 투·개표 등 선거사무의 공정관리, 선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치, 유권자들의 투표참여 독려 등이라고 인식하고 있으며, 그 중에서도 선거사무의 공정관리에 주안점을 두어야 한다는 인식이 점차 높아지고 있다.<sup>47)</sup>

[표 12] 선관위가 역점을 두어야 할 분야

단위: %

역점분야	선거		
	19대 총선	20대 총선	21대 총선
투·대표 등 선거사무의 공정관리	13.2	30.5	38.2
선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치	26.6	21.8	17.5
유권자들의 투표참여 독려	29.4	13.6	15.7

자료: 가상준 외, 「선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민참여방안」, 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2020, p.14, <표 2-4>.

#### 나. 선거관리의 민주성

선거의 공정성을 강조하는 규제중심의 선거관리로 인해 정치행위자들의

46) 조진만, 「선거관리의 쟁점과 개선방안」, 국회입법조사처 간담회 발표자료, 2021.

47) 가상준 외, 「선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민참여방안」, 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2020, pp.13~14.

선거운동의 자유 등 표현의 자유가 침해되고 있으며, 유권자들의 선호와 요구들이 제대로 반영되지 못하고 있다는 문제 제기가 있다.<sup>48)</sup> 즉, 민주화 이후 공명선거의 가치를 강조하는 상황에서 규제 위주의 선거관리가 이루어지다보니 선거관리의 민주성은 오히려 약화되고 있다는 지적이다. 비민주적인 체제나 민주주의 이행기에는 선거관리기구의 역할과 공명선거의 중요성이 강조되지만 민주주의 공고화가 이루어진 이후에는 역할의 재모색이 필요하다는 것이 공통된 지적이다.<sup>49)</sup>

이와 관련하여 선관위는 최근 선거 자유의 확대에 방점을 둔 정치관계법 개정안을 국회에 제출하였다.<sup>50)</sup> 선관위 개정안은 현행 「공직선거법」이 유권자의 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하고 있다는 비판과 개선요구에 대해 예비후보자 선거운동의 기간과 방법을 확대하는 내용을 담고 있다. 이러한 선관위의 개선 노력은 긍정적이라고 평가될 수 있다.

하지만 4차 산업혁명 시대의 도래에 따른 뉴미디어의 출현과 영향력 확장 등 선거환경이 변화하는 시기에 선관위의 선거관리 또한 오프라인에서 온라인 중심으로 전환될 필요가 있다.<sup>51)</sup>

48) 김형철, 「선거관리위원회의 선거관리에 대한 평가」, 국회입법조사처 간담회 발표 자료, 2021; 조진만, 「선거관리의 쟁점과 개선방안」, 국회입법조사처 간담회 발표 자료, 2021.

49) 조진만, 「선거관리의 쟁점과 개선방안」, 국회입법조사처 간담회 발표자료, 2021.

50) 중앙선관위, 「정치관계법 개정의견」, 2021.5.

51) 조진만, 「선거관리의 쟁점과 개선방안」, 국회입법조사처 간담회 발표자료, 2021.

## IV. 개선과제

4.7 재·보궐선거를 통해 살펴본 결과 선관위 선거관리 과정에서 발생한 문제점은 1) 투·개표시설 확보의 문제, 2) 투·개표 관리 종사자 충원 및 교육의 문제, 3) 고령자와 장애인의 투표 편의성 관련 문제, 4) 규제위주의 선거관리의 문제로 요약될 수 있다. 이하에서는 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안을 살펴보고자 한다.

### 1. 투·개표 시설 확보를 위한 기관간 협력 강화

투·개표 시설 확보의 어려움은 실태조사에 응답했던 모든 선관위 관계자들이 지적한 문제였다. 이번 선거는 재·보궐선거여서 임시 공휴일이 아니었기에 더욱 시설 확보가 어렵기는 했지만 투·개표 시설 확보의 어려움은 모든 선거에서 나타나는 문제이다. 특히 코로나19와 같은 감염병 확산 시기에 감염병에 대한 우려는 학교 등 시설 관계자들이 투·개표소 설치에 동의하기를 꺼리는 원인이 되고 있다. 「공직선거법」은 투·개표소 설치를 요청받을 경우 학교·관공서 및 공공기관·단체의 장은 장소사용 협조요구에 우선적으로 응하도록 규정하고 있으나 현실은 학부모와 교사 등의 반대, 평일 영업 등을 이유로 투표소 설치가 어려운 상황이 증가하는 추세이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 투·개표 시설에 대한 철저한 방역 관리를 통해 감염병 확산 우려를 줄이는 것이 필요하다. 이번 재·보궐선거에서 선관위는 안전한 선거 관리를 선거관리의 중요한 목표 중 하나로 설정하고 선거 전후 전문업체를 통한 소독, 선거기간 선거인과 투·개표 업무 종사자의 개인위생 확보에 노력하였다. 또한 투·개표 시설에 대한 철저한 방역관리를 통해 안전한 선거환경을 보장하고 있다는 점을 홍보함으로써 시설

관계자들의 불안을 줄여줄 필요가 있다.

이와 더불어 선거가 유권자의 참정권 행사를 위해 필요한 것이라는 점에서 국가기관이나 공공단체 등에서 투·개표 시설을 지원하도록 상호협력할 필요가 있다. 긴밀한 업무협의를 통해 투표소 확보에 큰 어려움이 없었다는 사례를 참고할 수 있다.

임기만료에 의한 공직선거와 달리 재·보궐선거는 평일에 실시하여 학교 시설 이용(사전) 투표소 확보에 애로점이 있었으나 교육지원청 및 해당 학교와의 긴밀한 업무협의로 인하여 (사전)투표소 확보에 큰 어려움은 없었다.

- A 선관위

또한 유권자 대상 교육이나 민주시민교육 등을 통해 선거의 중요성에 대한 사회 전반의 인식을 제고함으로써 국가기관이나 공공기관의 선거 관련 시설 설치에 대한 동의와 국민의 관심을 높이는 것이 필요하다.

## 2. 투·개표 인력에 대한 지원 및 교육 강화

투·개표 사무의 중요성에 비해 관련 인력의 모집이나 교육은 점차 어려워지고 있다. 제21대 총선 이후 불거진 부정선거 논란의 일정 부분은 투·개표 관리 종사자의 실수로 인한 것이었다.<sup>52)</sup> 이를 개선하기 위해서는 투·개표

52) 서울 양천구에서 관내 사전투표함의 특수봉인지 관리 잘못으로 훼손된 봉인지가 양천구청사 앞에서 발견된 사례, 투표지 일부를 정규 투표지 보관상자가 아닌 빵상자에 보관한 사례, 개표사무원의 착오로 유효투표지와 재확인대상 투표지를 함께 묶어서 고무밴딩 처리한 사례 등은 단순 실수로 밝혀지기는 했지만 선거관리의 공정성과 투명성에 대한 의혹을 가져올 수 있다. 가상준 외, 「선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민참여방안」, 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2020, pp.18~22.

관리 종사자에 대한 지원의 확대와 투·개표 관련 교육 확대를 통한 인력의 육성이 필요하다.

먼저 근무인원을 충분히 배치함으로써 장시간 업무에 따른 부담을 줄여주거나 수당을 현실화하는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 투·개표 사무는 높은 업무강도와 책임감이 요구됨에도 불구하고 낮은 수당 등으로 업무를 기피하는 현상이 심화되고 있으며 최근에는 공무원 노조에서 관련사무 종사를 거부하고 있어 투·개표 인력 확보가 어려운 상황이다. 이와 더불어 투·개표 관리 종사자의 업무 부담과 사건·사고 발생에 대한 부담감을 줄여줄 수 있도록 구체적인 처리절차가 담긴 투표소 사건·사고 매뉴얼 제작 및 전문적인 교육을 실시하는 방안을 검토할 수 있다.<sup>53)</sup>

한편 투·개표 관리사무에 대한 교육을 확대·강화함으로써 투·개표 과정에서 발생할 수 있는 실수를 줄이고 공정선거와 선거관리의 전문성을 높이는 노력이 필요하다. 코로나19로 인한 감염병 확산 우려로 집합교육이 어려운 상황에서 매뉴얼을 통한 교육을 강화하고 사이버 교육을 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>54)</sup> 교육의 효과성을 높이기 위해 사건·사고 처리 등을 현실에 맞도록 재구성하거나 사례중심의 매뉴얼이 되도록 각종 예시나 사례를 자세히 수록한다면 업무처리 이해에 도움이 될 것이다.

공무원연수원이나 선거연수원 등의 교육기관을 통해 투·개표관리사무에 대한 교육을 실시하는 방안도 검토할 수 있다. 평상시 공무원이나 교원, 공공단체 직원 등을 대상으로 선거관리교육을 실시함으로써 투·개표 관리사무의 중요성을 인식하고 단기간에 관련 교육을 받게되는 경우 관련 업무의 이해도를 높이는데 도움이 될 수 있을 것이다.

53) 충청북도선관위, 「선거관리 현장의 목소리」, 2013, p.166.

54) 사이버 교육은 집합교육을 보완하는 방안으로 활용될 수 있으며, 선거연수원에 사이버교육과정을 신설하는 방안을 검토할 수 있다. 충청북도선관위, 「선거관리 현장의 목소리」, 2013, pp.150~151.

### 3. 사회적 약자의 투표 편의 확대

선관위는 거동이 불편한 이동약자의 투표 편의를 위해 1층 또는 승강기가 설치된 시설에 투표소 혹은 사전투표소를 설치하고 있다. 하지만 “원활한 투표관리를 위해 적절한 장소가 없는 경우에는 그러지 아니한다”는 단서 조항으로 인해 여전히 1층 또는 승강기가 없는 시설에 투표소가 설치되는 사례들이 있다. 이 경우 임시기표소를 설치하여 이동약자의 투표편의를 지원하고 있지만<sup>55)</sup> 임시기표소에서 기표된 투표용지의 투표함 투입과정의 투명성과 공정성 보장이 논란이 될 수 있으므로 그에 따른 관리·감독이 수반되어야 할 것이다.<sup>56)</sup>

발달장애인의 투표편의를 위한 방안도 검토할 필요가 있다. 발달장애인의 투표 편의를 위해 쉬운 말과 글로 구성된 투표용지 및 선거공보물 제작과 더불어 투표시 투표보조를 받을 수 있도록 제도적으로 보장하는 방안을 검토할 수 있다. 선관위 지침에 따르면 발달 장애인은 투표보조를 받을 수 있는 장애인의 범주에서 빠져 있다. 이와 관련하여 2021년 국가인권위원회는 발달 장애인의 투표시 조력자의 도움을 받을 수 없도록 한 선관위 조치가 차별이라고 판단하고 개선을 요구한 바 있다.<sup>57)</sup>

점차 증가하고 있는 고령 유권자들의 투표 편의를 위한 방안들도 지속적으로 확대할 필요가 있다. 교통편의 시설이 부족한 지역의 경우 교통편 제

55) 중앙선거관리규칙 제67조의2(투표소의 설치 및 설비) ② 제1항 단서에 따라 투표소를 설치하는 경우에는 투표소 입구에 이동약자를 보조할 투표사무원 등을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 이동약자가 투표하는 데 지장이 없도록 필요한 조치를 하여야 한다.

56) 국회입법조사처, 「2021 국정감사 이슈분석 III」, 2021, p.69.

57) “장애인은 투표 말란 건지... 선관위, 참정권 보장 미흡”, 「국민일보」 2021.10.28., (최종 검색일: 2021.11.11.),

<<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0016411626&code=61121111&cp=nv>>.

공 및 투표안내를 통해 선거인의 권리 행사를 지원하는 한편, 안전한 선거관리를 통해 감염 취약층인 고령 유권자들이 안심하고 선거에 임할 수 있는 환경을 유지해야 할 것이다.

#### 4. 선거관리의 공정성과 민주성 확대

선관위 선거관리의 공정성은 대체로 긍정적으로 인식되고 있으나 제18대 대선과 제21대 총선 과정에서 부정선거 논란이 불거지는 등 선거의 공정성에 대한 의문이 제기되고 있다. 이는 한편으로 최근 심화된 정치 양극화에 따른 현상으로 선거과정의 공정성을 의심하고 선거 결과에 승복하지 않는 흐름을 보여주는 것이라고 볼 수 있다. 이와 더불어 투·개표 과정의 편의성과 신속성을 위해 도입된 사전투표제나 전자개표기 등에 대해 유권자들이 절차의 공정성을 의심하는 사례들이 나타나고 있다.<sup>58)</sup> 이는 정보 부족이나 선거 결과의 유불리에 따른 일방적인 의혹 제기일 수도 있지만 일부 선거관리에서의 실수나 오류가 선거과정 전반에 대한 의혹으로 이어지는 사례도 보여진다. 따라서 투·개표 관리 절차 등 선거정보를 정확하게 알리는 한편 투·개표 과정에서 나타날 수 있는 실수와 오류를 줄이기 위한 선관위 차원에서의 노력이 필요하다.

한편 규제위주의 선거관리로 인해 선거의 자유와 민주성이 훼손된다는 지적이 있으므로 선거의 자유를 확대하기 위한 노력이 필요하다. 선거운동에 대한 세세한 규제 방식에서 탈피하여 유권자의 표현의 자유를 보장할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다. 특히 온라인 선거운동이 확대되고 있는 선거환경의 변화에 맞추어 기존의 오프라인 규제 중심의 선거관리에서 벗어나 온라인 중심으로 전환하는 방안에도 고민이 필요할 것이다.

58) 조진만, 「선거관리의 쟁점과 개선방안」, 국회입법조사처 간담회 발표자료, 2021.

정보통신기술의 발전과 감염병 확산이라는 선거환경의 변화로 인해 이메일이나 유튜브, 페이스북 등 인터넷과 SNS 서비스를 기반으로 한 온라인 선거운동은 지속적으로 증가하고 있다. 온라인상의 선거운동은 개방성, 상호작용성, 접근의 용이성과 다양성이라는 특징을 가지고 있다.<sup>59)</sup> 이러한 매체의 특성에 맞추어 규제의 방향이나 기준도 변화되어야 할 것이며, 변화의 방향은 선거의 공정성을 훼손시키지 않되, 국민의 정치적 의사표현의 자유는 최대한 존중하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

59) 최인화, 「온라인 선거운동 규제에 대한 연구」, 『유럽헌법연구』 제34호, 2020, p.210.

## 참고문헌

### [단행본 및 학위논문]

- 가상준 외, 「선거관리 절차사무의 신뢰성, 수용성을 높여줄 국민참여방안」, 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2020.
- 국회입법조사처, 「2021 국정감사 이슈분석 Ⅲ」, 2021.
- 김세환, 「제7회 동시 지방선거의 공정하고 투명한 관리」, 『자치의정』, 2018. 3~4월호, 2018.
- 김형철, 「선거관리위원회의 선거관리에 대한 평가」, 국회입법조사처 간담회 발표자료, 2021.
- 박진우, 「유튜브 채널과 관련한 현행 공직선거법의 문제점과 개선방안에 대한 연구」, 『법학연구』 제31권 제2호, 충남대학교 법학연구소, 2020.
- 손재권 외, 「환경변화에 대응하는 미래지향적 선거관리방안 연구」, 선거연수원 선거연구논문, 2018.
- 조진만, 「선거관리의 쟁점과 개선방안」, 국회입법조사처 간담회 발표자료, 2021.
- 최인화, 「온라인 선거운동 규제에 대한 연구」, 『유럽헌법연구』 제34호, 2020.
- 충청북도선관위, 「선거관리 현장의 목소리」, 2013.
- 한국정치학회, 「제21대 국회의원선거 외부평가」. 중앙선관위 연구용역 결과보고서, 2020.

### [정기간행물 등]

- 국가인권위원회 결정문(20진정0257300 투표 시 발달장애인에 대한 투표보조 불허), 2021.3.26.

조성민, “선거권 있으나 행사 어려워.. 재보궐선거 첫날, 장애인들이 사전투표소 앞에 모인 이유”, 「더인디고」, 2021.4.5.

“장애인 유형별 투표권 보장 건의”, 한국장애인단체총연합회 건의서, 2021.5.10.

“장애인은 투표 말란 건지... 선관위, 참정권 보장 미흡”, 「국민일보」, 2021.10.18.

“대선 다가오는데...‘장애인 참정권’에 소극적인 선관위”, 「국민일보」, 2021.10.29.

“4.7 재보궐선거서도 장애인 차별... 인권위, 강력한 정책 권고 내려야”, 「뉴스 1」, 2021.4.19.

중앙선관위, 「2021. 10. 29.자 국민일보“대선 다가오는데...장애인 참정권 뒷집진 선관위”기사 관련 해명자료」, 2021.10.29.

“선관위, 4.7. 재·보궐선거 본격 관리 돌입한다.” 중앙선거관리위원회 보도자료, 2020.11.20.

“선관위가 지침 바꿔 발달장애인들 투표 보조 못받아”, 「연합뉴스」, 2020.4.14.

중앙선관위, <https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do>.

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>.

국가인권위원회, <https://case.humanrights.go.kr/dici/diciList.do>.

## 부 록

### [서면조사 설문지]

안녕하세요.

국회입법조사처는 정부가 제공하는 행정서비스 실태조사의 일환으로 선거관리위원회  
의 선거관리 실태조사를 실시하고 관련 개선과제를 모색하고자 합니다. 보내주시는  
고견은 관련 보고서 작성을 통해 선관위의 선거관리 과정에서 발생하는 어려움을 이  
해하고 이를 해결하기 위한 방안을 모색하며 관련 입법 및 정책적 개선과제를 도출하  
는데 적극 반영하겠습니다.

협조 부탁드립니다. 감사합니다.

\* 회신기한: 2021년 10월 1일(금)

\* 회신처: 국회입법조사처 정치행정조사실 정치의회팀  
담당자 직위: 입법조사연구관 성명: 이정진

전화번호: 02-6788-4533

휴대전화번호: 010-8455-5484

E-mail : chaorum@assembly.go.kr

\* 회신 시 추가적인 참고자료 첨부 가능합니다 \*

### **1. 4.7(2021) 재·보궐선거 선거관리 평가**

1) 이번 재·보궐선거의 관리에서 중점을 둔 것은 무엇이었습니까? 선거관리에 대한 전반적인 평가 부탁드립니다.

2) 선거관리 과정에서 어려운 점이 무엇이었는지, 그 이유나 배경, 해결방안 등을 말씀해주십시오.

### **2. 투표소 설치**

1) 이번 선거에서 설치된 사전투표소와 선거일투표소 설치 현황(총수 및 지역별 설치현황)을 알려주십시오.

2) 사전투표소나 선거일투표소 설치시 어려운 점은 무엇이었는지, 관련 민원은 없었는지 등을 말씀해주십시오.

### **3. 투·개표 관리**

1) 이번 선거에 참여한 투·개표 관리 종사자 현황을 알려주십시오.

2) 투·개표 관리 종사자 모집이나 교육과 관련하여 어려운 점을 말씀해주십시오.

### **4. 사회적 약자의 투표권 보장 관련**

1) 이번 선거에서 사회적 약자를 포함하여 유권자의 투표편의를 위한 선관위의 노력에 대해 알려주십시오.

2) 투·개표 관련 민원은 어떤 것들이 있는지, 선관위 입장에서 어려운 점은 무엇인지를 말씀해주십시오.

## 5. 선관위의 역할

이번 선거를 관리함에 있어 중앙선관위와 시·도선관위, 구·시·군 선관위 및 읍·면·동 선관위가 어떻게 역할 분담을 수행했는지 알려주십시오. 특히 해당 선관위의 역할에 대해 구체적으로 알려주시기 바랍니다.

## 6. 선거관리 관련 선관위 제안

이번 선거 뿐 아니라 해당 선관위가 관리하는 공직선거 및 위탁선거와 관련하여 관련 의견이나 선관위의 어려운 점, 개선방향 등에 대해 자유롭게 말씀해 주십시오.



## NARS 입법 · 정책 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제001호	개헌 관련 여론조사 분석	2018. 03. 13.	허석재
제002호	빅데이터 정책 추진 현황과 활용도 제고방안	2018. 05. 31.	정도영 김민창 김재환
제003호	조세법에 대한 처벌 현황 및 개선방안	2018. 06. 22.	문은희
제004호	지역상생발전기금의 현황과 개선방안	2018. 06. 28.	류영아
제005호	현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안 : 지방의회선거를 중심으로	2018. 07. 11.	김종갑
제006호	디지털 증거에 관한 형사소송법적 과제 : 전문법칙을 중심으로	2018. 07. 26.	조서연
제007호	디지털 성범죄 대응 정책의 운영실태 및 개선과제	2018. 08. 08.	조주은 최진응
제008호	보호종료 청소년 자립지원 방안	2018. 09. 21.	허민숙
제009호	지방이전 공공기관의 지역 정착 실태와 향후 보완과제	2018. 11. 15.	김재환 정도영 김민창
제010호	정보격차 해소를 위한 정보화교육사업 실태 및 개선방안	2018. 11. 29.	김유향 김나정
제011호	지역노사민정협의회의 운영실태와 개선방안	2018. 11. 29.	신동윤
제012호	연구개발특구의 운영실태와 개선방안	2018. 12. 07.	권성훈
제013호	지방자치단체의 공공데이터 개방 현황과 개선 과제	2018. 12. 10.	김태엽
제014호	현행 '복지허브화' 정책의 성과 및 개선방안 - '찾아가는 읍면동 주민센터' 사업을 중심으로 -	2018. 12. 11.	이만우
제015호	육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안	2018. 12. 13.	박선권
제016호	4차 산업혁명 대응 현황과 향후 과제	2018. 12. 13.	정준화
제017호	지방옴부즈만 제도의 운영현황 및 개선과제	2018. 12. 14.	김현정
제018호	국가 주요 시설물의 관리체계 개선을 위한 입법 및 정책 과제	2018. 12. 14.	김진수
제019호	양육비 이행 관리 제도의 문제점 및 개선과제	2018. 12. 17.	허민숙

호 수	제 목	발간일	집필진
제020호	트럼프 행정부의 대외정책 기조에 따른 한미동맹의 주요 현안 및 쟁점	2018. 12. 19.	김도희
제021호	개정 한·미 FTA 「투자자와 국가간 분쟁해결제도」(ISDS)와 향후 과제	2018. 12. 20.	정민정
제022호	기술탈취 방지 및 기술보호를 위한 입법·정책 과제 -입증책임 전환을 중심으로-	2018. 12. 24.	박재영
제023호	시진핑 집권2기 중국 대외정책 결정체계의 현황과 시사점	2018. 12. 27.	김예경
제024호	난민심사제도 운용실태 및 개선과제	2018. 12. 27.	백상준 김예경
제025호	남북 이산가족 관련 지원 정책의 실태 및 개선과제	2018. 12. 31.	이승현
제026호	독립법인보험대리점(GA)의 현황 및 개선과제	2019. 01. 18.	김창호
제027호	주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안	2019. 09. 24.	류영아
제028호	지역아동센터 지원사업의 현황과 과제	2019. 10. 31.	박선권
제029호	CCTV 통합관제센터 운영실태 및 개선방안	2019. 11. 01.	최미경 최정민
제030호	공공와이파이 구축·운영 실태 및 개선과제	2019. 11. 15.	장은덕
제031호	지속가능한 지하수의 활용 및 관리 방안	2019. 12. 10.	김진수
제032호	기술평가제도 현황 및 활성화를 위한 과제	2019. 12. 16.	박재영
제033호	의약품 이상사례 보고제도의 점검 및 개선방안	2019. 12. 19.	김은진
제034호	초·중등 소프트웨어교육 운영실태와 개선과제	2019. 12. 23.	김유향 유지연 김나정
제035호	장애인의 지역 간 이동 편의 증진을 위한 교통 서비스 실태 및 개선방안	2019. 12. 24.	김영석 박준환 김대명
제036호	사업장 대기오염 총량관리제 현황과 개선방안	2019. 12. 26.	이혜경
제037호	도로 유지관리 현황 및 과제 -도로 자산관리를 중심으로-	2019. 12. 26.	구세주
제038호	형사 사건관계인의 알권리 실태조사 및 개선방안	2019. 12. 27.	백상준
제039호	일본 아베내각의 안보정책 변화 분석과 시사점	2019. 12. 27.	박명희
제040호	제1차 - 제10차 한미방위비분담특별협정의 주요내용 분석 및 정책적 시사점	2019. 12. 31.	김도희
제041호	상장회사 관련 현행 법체계의 문제점과 개선과제	2019. 12. 31.	황현영
제042호	국세상담센터의 운영현황과 개선과제	2019. 12. 31.	문은희

호 수	제 목	발간일	집필진
제043호	공정거래 분야의 집단소송제 도입 방안	2019. 12. 31.	강지원 조영은
제044호	수용자 가족·자녀 지원을 위한 입법·정책 과제	2020. 05. 22.	허민숙
제045호	국회 안전신속처리제의 운영현황과 개선과제	2020. 05. 30.	전진영
제046호	ILO 핵심협약의 비준현황과 과제	2020. 06. 24.	신동윤
제047호	철도 유희부지 활용도 제고를 위한 입법 및 정책과제	2020. 06. 30.	구세주
제048호	인구감소시대 지방중소도시의 지역재생 방안	2020. 06. 30.	김예성 하혜영
제049호	자동차보험 한방진료의 현황과 개선과제	2020. 07. 10.	김창호
제050호	지역건축안전센터의 운영 실태와 개선과제	2020. 08. 07.	김예성
제051호	아동학대 대응체계의 과제와 개선방향 -아동보호전문기관을 중심으로-	2020. 08. 13.	박선권
제052호	외교부 영사콜센터 운영실태와 개선과제	2020. 08. 28.	김예경
제053호	대통령제 정부의 초당적 내각 구성 사례와 시사점	2020. 09. 01.	허석재
제054호	국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색	2020. 09. 01.	김종갑 허석재
제055호	빅데이터 플랫폼의 운영 실태와 개선과제	2020. 09. 07.	정준화
제056호	형사사법공통시스템의 운영실태와 개선과제	2020. 09. 18.	박혜림
제057호	한반도 주변 경계미획정 구역에 대한 국제법적 쟁점과 대응과제	2020. 09. 21.	정민정
제058호	상속세 미납품 물납제도 도입을 위한 입법론적 검토	2020. 10. 07.	장영환
제059호	리쇼어링 기업 지원정책의 문제점 및 개선방안	2020. 10. 08.	김종규
제060호	2020 미국 대선 결과 분석	2020. 11. 26.	-
제061호	가정폭력 이혼 과정에서의 피해자 보호를 위한 입법과제 -자녀면접교섭을 중심으로-	2020. 12. 04.	허민숙
제062호	기후변화 대응 도시홍수 대책	2020. 12. 21.	김진수
제063호	조선산업 친환경·스마트화 동향과 입법·정책과제	2020. 12. 23.	김봉주
제064호	에너지공급자 수요관리 투자사업 현황과 개선과제	2020. 12. 29.	박연수
제065호	공공임대주택 공급동향 분석과 정책과제	2020. 12. 30.	장경석 송민경
제066호	농어촌 등 교통소외지역의 교통서비스 강화 방안	2020. 12. 30.	박준환 김규호
제067호	디지털 사이니지(Digital Signage) 정책 평가와 개선과제	2020. 12. 30.	최진응
제068호	제20대 국회 입법활동 분석	2020. 12. 30.	전진영

호 수	제 목	발간일	집필진
제069호	데이터 경제 활성화를 위한 입법정책 방안	2020. 12. 31.	신용우
제070호	공유경제 활성화를 위한 법·제도 개선방안	2020. 12. 31.	김민창 박성용
제071호	기부금품 모집·사용제도 현황과 개선방향	2020. 12. 31.	이송림 한경석
제072호	법학전문대학원 교육 내실화를 위한 입법·정책 과제	2020. 12. 31.	김광현 이재영 최정인
제073호	일본의 국제 활동 확대와 한국의 대응방향	2020. 12. 31.	박명희
제074호	동북아 미세먼지 협력 : 현황과 과제	2020. 12. 31.	이혜경
제075호	1회용 포장재 재활용 활성화를 위한 보증금제도 도입 방안	2020. 12. 31.	김경민
제076호	공익신고자 보호제도 현황과 개선과제	2021. 03. 31.	김형진 박영원
제077호	온라인 플랫폼 공정화법 제정을 위한 입법·정책과제	2021. 05. 10.	최은진 강지원
제078호	아동사망 예방을 위한 아동사망검토 제도 도입방안	2021. 05. 20.	박선권
제079호	홈리스 청소년 지원 입법·정책과제 : 가정복귀 프레임을 넘어	2021. 06. 04.	허민숙
제080호	재산세 제도의 현황과 쟁점	2021. 06. 17.	류영아
제081호	대안교육기관 관련 법령 및 쟁점과 입법적·정책적 개선과제	2021. 06. 30.	이덕남 최재은
제082호	지방도시계획위원회 운영현황과 개선과제	2021. 07. 13.	김예성
제083호	코로나19 대응을 위한 등교 확대 정책의 주요 쟁점 및 개선과제	2021. 08. 19.	이덕남 유지연 최재은
제084호	지방세 납세자보호관 운영현황과 개선과제	2021. 09. 29.	류영아
제085호	지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제	2021. 10. 19.	하혜영 김예성
제086호	주요국 의회 이해충돌 심사기구의 구성 및 운영 비교	2021. 10. 22.	전진영 최정인
제087호	전기사업의 디지털 전환을 위한 쟁점과 과제	2021. 10. 25.	유재국
제088호	혁신도시 발전지원센터 운영현황 및 향후과제	2021. 11. 08.	김예성
제089호	공공재정 환수제도의 현황과 개선과제	2021. 11. 15.	김형진
제090호	미국의 남중국해 정책에서 '남중국해 중재판정'의 의미와 시사점	2021. 11. 18.	정민정

호 수	제 목	발간일	집필진
제091호	입원적합성심사제도의 문제점과 개선방안 -법 제도의 설계·운영 및 효과성 분석을 중심으로-	2021. 11. 25.	이만우
제092호	하천수 사용허가 제도 현황 및 개선과제	2021. 12. 01.	김진수
제093호	국내 고등교육기관의 해외진출 현황과 과제	2021. 12. 02.	유의정 조인식
제094호	재활용환경성평가 운영실태와 개선과제	2021. 12. 03.	김경민
제095호	가명정보 결합전문기관 운영실태와 개선과제	2021. 12. 06.	박소영
제096호	농업환경관리제도 현황과 입법·정책과제	2021. 12. 07.	장영주 김규호 유제범
제097호	사이버침해대응센터 운영실태와 개선과제	2021. 12. 15.	최정민
제098호	군 인권 제도 현황과 개선과제	2021. 12. 16.	심성은



## NARS 입법·정책 제99호

---

발간일 2021년 12월 20일  
발행 김만흠  
편집 정치행정조사실 정치의회팀  
발행처 **국회입법조사처**  
서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
TEL 02·6788·4533  
인쇄 성지문화사 (TEL 02·2273·5090)

---

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
  2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
  3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) '연구보고서'에 게시되어 있습니다.
- 

ISSN 2586-5668  
발간등록번호 31-9735006-001863-14

© 국회입법조사처, 2021

내일을 여는 국민의 국회

## NARS 입법·정책

주요 입법 및 정책에 관한 주제를  
심도있게 분석하여 대안을 제시하는 보고서로  
수시 발간되고 있습니다.

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)  
Tel 02. 6788. 4510(代) www.nars.go.kr



발간등록번호 31-9735006-001863-14

ISSN 2586-5668



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE