

선거관리제도 평가와 선거의 질 측정의 방법론적 고찰¹⁾

崔淵赫

(고텐버그대학 교수, 정치학)

< 차례 >

| | |
|--------------------------------|----------------------------|
| I. 서론 | 선거과정 |
| II. 선거관리제도 연구의 필요성과 공정 선거의 개념화 | 1. 선거과정의 구분 |
| 1. 선거관리제도 연구의 양상 | 2. 선거관리기관과 선거과정의 평가 |
| 2. 공정선거의 개념화 | 3. 선거공정성 (선거의 질) 지수와 측정 방법 |
| III. 선거관리제도의 측정변수: 선거관리와 | IV. 결론 |

< 요약 >

자유공정선거 (free and fair election)은 대의민주주의에서 의회 및 정부의 정당성 확보라는 차원에서 매우 중요한 의미를 지니고 있음에도 불구하고 지금까지 몇몇 사례연구는 진행되었지만 국제비교연구는 매우 한정적이었다. 2000년 플로리다주의 부정선거와 기술적 결합으로 인한 개표절차의 지연은 미국대통령선거 결과에 대한 불신의 확대로 이어지면서 공정선거와 선거관리에 대한 국제적 관심이 늘기 시작한 기폭제가 되었다. 한국도 2012년 선거에서 국정원직원의 댓글달기, 기무사의 선거개입 등의 문제로 대통령선거무효라는 극한적 주장까지 제기되는 등 공정선거에 대한 관심이 늘고 있다. 하지만 아직도 비교연구의 핵심인 공정선거개념의 정의와 선거관리기관의 역할에 대한 평가 및 측정방법 등에 대한 연구는 매우 제한적이다.

본 논문은 아직도 국내에서 사각지대에 있는 선거공정성의 핵심인 선거관리기관 및 선거관리제도에 대한 연구의 관심을 유발하고, 민주주의 질에 영향을 미치는 선거관리제도의 분석틀을 구축함으로써 앞으로 이론적이며 방법론적인 접근을 용이하게 하기 위한 목적을 지닌다.

이 논문에서 논의된 11단계를 중심으로 한 공정선거 정의, 선거의 질 측정방법 등 방법론적 시도 등이 민주주의 연구에 또 다른 시각을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 국내정치뿐 아니라 외국사례 들도 경험적 연구의 대상으로 확대함으로써 민주주의의 질과 성과에 대한 비교연구에 필요한 이론화 작업과 방법론의 구축에 보다 세심한 연구의 필요성이 제기된다.

주제어 : 공정선거, 선거관리, 선거과정, 선거의 질, 선거민주주의, 절차민주주의, 민주주의의 질

1) 이 논문은 2014년도 교육부 재원으로 한국연구재단 사회과학연구지원 사업의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2013S1A3A2055205)

I. 서론

민주적 선거관리제도의 구축과 역할이 안정적 민주주의 공고화와 안정화 과정, 즉 민주적 거버넌스의 필수요소로 간주됨에도 불구하고 (임성호 2008; 홍재우 2010; Elklit & Svensson 1997; Wise 2001), 경험적 연구와 이론적 접근에 관한 학문적 관심은 매우 낮아 왔던 것이 사실이다. 이 분야는 단지 신흥민주주의 국가들의 민주화 과정의 필수조건 정도로만 인식되었을 뿐 서구민주주의 국가에서는 오래전부터 공명선거가 정착이 되어 있어 서구민주주의제도와는 아무런 상관이 없다고 믿어왔다 (Schedler & Shaheen 2002; Choe 2010a, 2010b).

선거과정이 부정, 탈법, 불법 등으로 오염되어 있을 때 선거에 패한 후보자들과 정당들은 선거결과에 불복함으로써 절차적 민주주의제도의 공고화 과정이 실패해 권위주의 체제로 복귀하거나 민주주의와 권위주의의 중간형태인 하이브리드적 민주주의 체제로 고착화 될 수 있다는 경험적 연구는 선거관리제도에 대한 새로운 조명을 이끌어 냈다 (Bogaards 2009; Ekman 2009). 이러한 연구들은 1980년대와 1990년 대 들어 한국, 필리핀, 인도네시아, 태국 등 아시아 국가들, 베네수엘라, 아르헨티나, 페루 등 남미국가들, 러시아와 동유럽 국가 들과 같이 한때 권위주의를 경험했던 신흥민주주의 국가들의 민주주의체제로 전이되기 위해서는 공정선거가 필수조건이라는 점을 강조하고 있다.

2000년 미국대통령 선거에서 중대한 문제점이 발견되면서 선거관리연구에 대한 관심은 폭발적으로 늘어나기 시작했다. 플로리다주의 투표 및 검표과정에서 발견된 기술적 결함을 이유로 민주당 후보였던 앨고어 (Al Gore)가 선거패배에 불복해 원점적 재검표를 요구하거나 대법원의 판결까지 선거결과 승복을 유보했다면, 미국민주주의도 엄청난 혼란과 불신, 그리고 사회적 대립과 갈등이 예견되는 상황이었다 (Alvarez & Hall 2006; Claassen, Magleby, Monson & Patterson 2008). 미국 하원은 2002년 선거과정의 혼란과 불확실성을 줄이기 위한 포괄적 해결책으로 투표소 내의 절차와 방법 그리고 투표소 관리요원 들의 자질개선과 낙후한 선거기자재 들의 교체 및 보완을 상세히 기술한 법안 HAVA (Help America Vote Act)를 통과시키고 선거관리연구도 대폭 지원하기 시작했다 (US Congress 2002).

2000년대 들어 프랑스, 이태리, 스웨덴, 노르웨이 (DN 2002) 등과 같은 서구민주주의 국가에서 발생한 사전투표 과정의 불투명성 및 사전 우편투표제도의 결합, 투표소 선거관리요원의 검표과정에서 발생한 실수와 오판, 선거운동원을 통한 동원 투표에 대한 문제점 등, 정통민주주의 국가에 있어서도 선거관리 과정에서 중요한 결함이 발견되면서, 선거결과의 신뢰와 민주주의 제도의 심각한 결함을 경고하고 있다 (Choe 2010a, 2010b; Elklit & Wistrand 2010). 영국의 2010년 선거에서도 600명의 체스터 (Chester)시 유권자가 명부에서 누락되어 투표에 참여할 수 없는 사태가 발생했고, 셔필드 (Sheffield)와 리드 (Leeds) 투표소에서는 차를 기다리던 수백명의 유권자가 투표마감 시간이 지나 투표를 하지 못하는 등 선거관리에 큰 문제점을 드러냈다 (James 2013).

우리나라도 예외는 아니다. 1987년 체육관 선거를 폐지하고 대통령 직접선거 제도를 제도입한 이후 두 번씩에 걸친 보수와 진보진영간의 정권교체경험을 통해 절차적 민주화를 이루었다고 믿고 있었지만, 2012년 대통령선거에서 제기된 국정원의 댓글달기, 육군 기무사의 선거개입 등에 대한 여야격론과 대처에 따른 소모적 정쟁과 야당의 천막정치 등 대통령 선거일이 1년이 이상이 지난 시점까지 지속된 선거후유증은 대통령이 획득한 정치권력까지도 의문을 제기하는 등의 선거결과의 정통성과 신뢰에 대한 문제점까지 연관되어 민주주의제도에 대한 불신이 매우 높은 상황이다. 이 같은 민주주의의 후퇴현상은 필리핀, 베네수엘라, 러시아, 인도네시아 등의 선거에서도 발견된다 (James 2013).

선거관리제도에 대한 관심과 연구의 양은 대폭 증가했음에도 불구하고 2000년 이후 최근까지의 연구는 이론적으로나 방법론적인 관점에서 많은 한계를 지닌다. 노리스 (Pipa Norris)나 버치 (Sarah Birch 2012)의 연구가 이론적으로 접근하고자 하는 시도는 하고 있으나 (Norris 2014; Norris, Frank and Martinez i Coma 2014), 선거관리의 질을 각국의 전문가 인터뷰를 통해 측정하는 한계로 방법론적 문제를 해결하지 못하고 있다. 미국 중심의 선거관리 연구는 아직도 투표 및 개표기의 하드웨어적 결합, 투표소 요원들의 경험부족과 선거지식의 부족, 검표기의 오작동 등 기계설비적 문제로만 보는 경향으로 인해 제대로 된 연구의 결과를 기대하기 힘들었으며, 아프리카, 남미 등의 신생민주주의 국가들에 파견된 국제선거감시단의 평가를 중심으로 이루어진 현장중심의 연구는 자료의 가치를 인정한다고 하더라도 선거의

오작동 (Electoral malfunction), 예를 들어 후보자 및 유권자 매수, 선거운동 방해, 협박, 상호비방, 거짓정보유출, 대리투표, 투표함 바꿔 치기, 투표용지조작, 투표 및 개표 기계조작, 선거인 명부조작, 부재자 투표과정 및 결과 조작, 선거관리기관의 선거결과 조작 등 다양한 선거부정, 탈법선거 (Goldberg 1987; Campbell 2005; Saltman 2006) 등이 관찰된 해당 국가에만 국한된 사례로 귀속시켜서 접근하고 있었기 때문에 관찰된 개념의 등가성 (Equivalence) 결여의 문제로 비교적 관점에서 연구하는 것이 매우 한계가 있다 (박명호·송일호 2012; Hall, Monson & Patterson 2003, 2007).

이 논문은 지금까지 큰 관심을 받지 못했던 선거관리제도에 대한 연구의 재정립을 위해 필요한 공정선거의 개념화와 선거관리기관의 기능과 역할을 검토해 보고, 비교선거관리제도의 연구를 용이하게 하기 위한 방법론적 고찰과 측정지표의 도출에 관심을 갖는다. 구체적으로 선거관리제도의 틀, 즉 선거관리기관의 위상, 역할, 기능 그리고 선거관리과정의 제 변수들을 검토해 보고, 마지막으로 국제연구의 한계와 이를 극복하기 위해 구체적 평가와 측정 대안의 제시를 통해 국내는 물론 국제 비교연구를 용이하게 하기 위한 방법론적 접근을 시도해 보고자 한다.

II. 선거관리제도 연구의 필요성과 공정선거의 개념화

1. 선거관리제도연구의 양상

지금까지 선거관리제도의 연구는 권위주의 정부를 경험한 신흥민주주의 국가들의 선거를 감시하기 위한 국제연합 (United Nations, Election Unit), 유럽연합 (European Union, European Commission), 유럽안보발전기구의 민주주의제도 및 인권국 (OSCE/ODIHR, Organization for Security and Cooperation in Europe, The Office for Democratic Institutions and Human Rights), 국제선거 및 국제원조기구 (IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 국제의원연맹 (IPU, Inter-Parliamentary Union) 등 다양한 국제기구 들의 활동과 워싱턴 소재 선거제도연구소 (IFES), NDI 및 Carter Center, 아메리카 대학 (American University)의 민주주의 및 선거관리 연구소 (Center for Democracy and Election Management) 등 각국 비정부

기구 및 대학연구소 등의 국제원조 프로그램의 일환으로 국제선거감시 매뉴얼 채택과 선거감시보고서 등의 국제선거감시와 연계한 실용적 활동만 간헐적으로 존재했을 뿐, 세계 각국 중앙선거관리위원회의 역할과 위상, 그리고 조직과 활동 뿐 아니라 지역 및 도시단위의 선거관리기관에 대한 비교적 관점에서의 국제적 연구는 본격화 되지 못했다 (Bjornlund 2004; James 2013). 이와 함께 선거관리와 연관된 부정 및 불법선거활동, 선거 후 선거사범에 대한 재판과정, 선거관리비용, 선거관리기관에 대한 평가 등에 관한 비교연구자료의 축적도 전무한 상태다.

왜곡된 선거 (Perverted election)는 선거의 오작동을 의도적이거나 혹은 의도하지는 않았지만 제도적으로 오작동을 바로 잡을 수 있는 선거관리기관이 부재하거나, 그런 능력이 없을 때 공공연하게 발생하는 현상이다 (Birch 2012; Norris 2014). 유권자와 정당을 상대로 선거와 연관되어 행해지는 선거부정 기법과 함께 의회 내에서 실행되는 선거부정도 있다. 히틀러의 경우 1933년 3월 당시 바이마르 헌법 하에서 나치당이 에워싼 의회에서 의협과 협박, 공산당의 금지 등을 통해 정부의 법제정권을 개정함으로써 권좌에 오를 수 있는 발판을 마련했다. 결국 부정선거는 민의를 왜곡하거나 제대로 반영하지 못해 민주적 쿠데타라는 용어로 인식되기도 한다. 따라서 민주선거의 5대 원칙인 자유, 보통, 평등, 직접, 비밀선거의 정착을 위한 선거관리위원회의 역할과 기능은 민주주의 중요한 요소라 할 수 있다.

선거관리제도에 대한 연구는 그 만큼 비교민주주의 연구 및 선거제도, 정치체제 연구의 중요한 한 틀로서 자리매김하지 못하고 있으며, 최근 들어 유럽 및 북미에서 목격된 선거관리의 실패에서 초래된 민주주의의 위기와 연계되어 사회과학 연구의 한 분야로 조금씩 자리매김하고 있다. 그러나 초기연구가 진행되고 있다고 하지만 아직까지 선거관리제도에 대한 연구는 질적 양적으로 매우 미흡한 상태다.

선거관리제도 연구가 체계적으로 이루어지기 위해서는 선거관리기관의 역할, 위상, 기능에 등에 대한 이해와 민주주의 구축과 작동에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 논의가 필요하다. 지금까지 선거관리제도의 연구가 제도주의자들의 관심을 끌지 못했던 원인이 바로 민주주의의 이론적 정의에서 자유 (free) 공정한 (fair) 선거는 민주주의 성립을 위한 필수요소로만 인식되었을 뿐 이를 어떻게 정의할 것인가, 어떻게 측정할 것인가, 그리고 이러한 선거를 구성하는 요소들에는 무엇이 있고 이러한 선거가 어떻게 민주주의 작동에 영향을 미치는지에 대해 특별한 관심을 갖

지 않았기 때문이다. 우선 공정선거의 정의와 그것을 구성하는 요소, 즉 제 변수 군을 살펴볼 필요가 있다.

2. 공정선거의 개념화

민주주의의 구성요건을 연구한 비탐 (David Beetham), 버틀러 (David Butler), 달 (Robert Dahl)과 리파르트 (Arend Lijphart) 등은 한결같이 자유선거와 공정선거가 민주주의의 필수요소로서 이것이 무너질 때 책임정부 (Accountable government)와 견제와 균형의 정치는 불가능하다고 보았다 (Beetham 1994; Dahl 1989; Lijphart 1999). 이 같은 연구에는 공정선거를 구성하는 요소, 즉 변수와 필수조건에 대한 논의가 배제되어 있다. 맥켄지는 공정선거의 조건을 4가지로 보고 있다. 첫째, 선거는 법률에 따라 규칙적이고 정기적으로 (periodically) 치러져야 하며, 둘째, 선거과정은 모든 참가자들이 인정할 수 있도록 투명하고 경쟁적 (transparent and competitive) 이어야 하고, 셋째, 법률이 정하는 바에 따라 모든 당사자 (유권자, 정당, 후보자) 들이 선거에 참여하는 포괄성 (inclusive)을 충족해야 하며, 넷째, 선거결과는 모든 당사자들이 승복하는 결정성 (decisiveness)을 내포하고 있어야 한다고 보았다 (Mackenzie 1958). 맥켄지는 어느 하나라도 충족되지 못할 때는 자유공정선거라 볼 수 없다고 못 박고 있다. 어느 하나라도 제대로 충족되지 못할 때 선거결과에 대한 불복과 선거정당성에 대한 의문이 제기되기 때문이다. 맥켄지는 위의 4가지 요소가 충족되지 못할 때 4가지 불공정 선거, 혹은 비민주적 선거가 존재한다고 보았다. 이 4가지는 탈취선거(Stolen elections), 혼탁선거 (Muddled elections), 조작선거 (Made elections), 그리고 만장일치 선거 (Elections in acclamation) 등으로 제시하고 있다 (Mackenzie 1958).

‘탈취선거’는 정당 후보자들이 유권자의 표를 매수하거나, 폭력, 위협 등의 방법과 특정 정당후보자 들에게 투표하도록 강요하는 방법으로 선거에서 승리하기 때문에 유권자의 뜻에 따라 선거결과가 이루어지는 것이 아니고 권력을 강제로 탈취해서 얻는 것과 같다고 해서 붙여진 이름이다. 이러한 탈취선거는 정당, 혹은 정당 후보자들의 부패, 그리고 부패한 유권자 간의 거래를 통해 이루어지는 선거라 할 수 있다. ‘혼탁선거’는 조직적 선거부정은 발견되지 않지만 상대방 정보의 왜곡과 유언비어 등으로 유권자들의 판단을 흐리게 해 투명한 선거가 아닌 혼탁한 선거가

된다. 이 경우 정책선거는 실종되고 상대방의 약점의 폭로와 거짓 정보의 양산으로 유권자들이 이진투구형의 선거운동의 영향으로 지지하는 정당이나 후보자에 대한 정확한 판단을 할 수 없어 선거의 결과가 왜곡될 수 있다. 선거에 패배한 정당 및 후보들의 경우 선거결과를 인정하지 못하고 고소 및 고발 등으로 이어져 선거 후 매우 혼란하며 선거재판의 결과에 따라 상당수의 재선거가 치러질 가능성이 높아 선거결과의 정당성까지 침해될 수 있다. 사법기관이 제대로 작동하지 못할 경우 선거에서 이기면 끝이기 때문에 혼탁선거는 선거문화와 정당정치를 오염시킬 수 있다는 점에는 매우 위험한 선거라 할 수 있다. 혼탁선거는 정당 및 정당유권자, 그리고 선거운동원 등 정당조직이 주도적 역할을 갖는다.

‘조작선거’는 선거관리기관을 중심으로 공무원과 권력기관의 통제 하에서 조직적으로 선거를 조작하는 경우에 해당한다. 특정정당의 구조적 탄압, 정당후보자의 폭행, 사퇴독려, 조직적 선거운동방해 등의 정당 및 정당후보자에 대한 불법적 행위와 함께 야당성향 유권자들의 조직적 누락, 투표함 바꿔치기, 투표함 훼손 및 여당후보 투표용지 투입, 개표 및 집계 위조 등 조직적으로 선거부정을 통해 여당후보자 들이 당선될 수 있도록 선거결과를 조작하는 행위의 결과라 할 수 있다. 마지막으로 공산주의 체제 하에서 빈번하게 사용되었던 ‘만장일치 선거’의 경우 단일정당의 후보만이 출마할 수 있고, 비밀투표의 가능성도 없어서 가장 비민주적 선거라 할 수 있다.

메켄지와 비담, 버틀러 등의 학자들의 연구는 민주주의 구축에 있어 필수적인 자유공정선거의 요건과 정의만을 제시했을 뿐 구체적으로 자유공정선거를 평가하고 측정하는 방법에 대한 논의가 결여되어 있다. 단지 선거과정의 중립성과 모든 행위자들의 자유참여 가능성이라는 두 가지 측면만 강조하는데 그치고 있고 어떻게 인과적으로 자유공정선거를 구축할 수 있는지, 자유공정선거를 측정하기 위한 요소는 무엇인지와 같은 논의는 배제되어 있다.

구드윈길은 저서 『자유공정선거 (Free and fair election)』에서 공정선거가 이루어지기 위해서는 선거관리 기관의 중립성, 선거법, 정당법 등 법제도의 공정성, 선거과정의 자유적 참여 (free participation)와 공정한 행정관리(fair administration)이 모두 충족되어야 한다고 보고 있다 (Goodwin-Gill 1994). 구드윈길의 연구가 시사하는 바는 선거관리기관의 활동영역은 단지 선거당일의 행정관리 뿐 아니라 선거와 연관

된 정당법, 선거관련법 등 법제도까지도 선거의 공정성과 정당성에 영향을 미친다고 지적한 점이다. 민주주의 연구의 큰 획은 그은 로버트 달(Robert Dahl)도 민주주의 정치체제인 폴리아키(Polyarchy)에서 4가지 선거과정 - 투표전 과정(pre-election period), 선거운동기간(election period), 선거후 과정(post-election period), 선거와 다음 선거 간 과정(inter-election period)로 나누고 이를 다시 8개의 하부과정으로 세분화하고 있다(Dahl 1956). 구드윈 길의 정의와 달의 분류에 입각하여 최연혁(1997)은 이를 좀 더 구체화시켜 선거관리기관의 지위와 역할, 선거과정의 관리로 나누고 선거과정은 다시 선거전 과정(혹은 선거간 과정), 선거기간 과정, 투표당일 투표마감 후로 구성되는 선거후 과정 등으로 나누어 총 10개 과정으로 보아야 한다고 제시하고 있다. 선거관리제도의 변수를 다음의 두 단계, 즉 선거관위원회의 구성 및 역할과 10개의 선거과정 등 총 11개 항목의 평가를 중심으로 평가해야 선거관리제도의 질, 혹은 선거의 질을 평가할 수 있다고 보았다. 아래에서는 선거의 전 과정에서 어떤 요소들이 중요한 평가의 대상이 되는지, 그리고 어떻게 측정할 수 있는지 선거관리제도의 평가와 측정의 방법론적 논의를 시도해 보고자 한다.

III. 선거관리제도의 측정변수: 선거관리와 선거과정

선거관리제도는 선거를 관리하는 기관이 정부와 다른 권력기관으로부터 얼마나 독립적인 위치를 점하고 있는지, 그리고 얼마나 자율적이고 중립적으로 선거참가자(예를 들어 정당, 후보자, 유권자)들을 상대로 선거과정을 공정하게 관리하는지 포함한다. 선거관리제도는 선거관리기관 뿐 아니라 관련 법 및 제도, 그리고 선거과정을 모두 포함하는 개념이라 할 수 있다. 만약 선거관리기관이 정부나 권력기관의 통제 하에 있을 경우 선거과정을 아무리 공정하게 관리하려고 해도, 정부의 입김으로 인해 여당에 유리한 법리해석과 불합리한 법 적용, 그리고 금권 및 관권선거에 대한 효율적 대응부족 등으로 선거의 결과가 진정한 민의를 반영하지 못해 선거결과의 정당성에 심각한 의문점을 제기하게 한다. 선거관리기관의 헌법적 혹은 일반 법적 지위, 그리고 선거관리위원장과 위원들의 임명과 해임에 대한 귀속권, 인사권, 예산권 등의 확보여부, 지방선거관리 기관의 관리감독기능 등이 법적으로 보장되지 않고는 완전한 독립적 지위를 가질 수 없게 되어 부정선거와 불법

선거, 탈법선거를 효율적으로 관리할 수 없게 된다 (Goodwin-Gill 1994; Choe 1997; Choe & Darnolf 2000). 선거관리는 말 그대로 선거의 관리, 다시 말해 선거과정의 관리라고 할 수 있다. 선거관리를 이해하기 위해서는 선거라는 민주적 제도가 어떤 절차와 단계를 거쳐 이루어지는지, 그리고 이 과정에서 선거관리기관의 역할과 기능이 어떻게 수행되는지 파악해야 한다. 다음 장에서는 선거관리기관이 행정적으로 감독하고, 선거에 관한 사무를 관장하며, 정부의 구성, 혹은 의회의 구성이 완성될 때까지 이루어지는 선거의 전 과정을 포함하는 선거의 전체 영역, 혹은 선거 과정이 어떻게 이루어지를 다루기로 한다.

1. 선거과정의 구분

선거관리의 영역이 어디부터 시작하는지, 무엇을 포함해야 하는지에 관한 논의는 각국마다 다를 수 있다. 하지만 선거의 결과가 나오기까지 모든 대의민주제 하에서 치러지는 직접선거는 공통적으로 아래의 10가지가 포함된다.

1) 선거구 획정 (Drawing Constituency Boundaries)

선거구는 지역별로 인구의 증감에 따른 변화를 반영하고, 선거제도의 변경에 따른 통폐합의 요구에 부응하기 위해 선거가 있을 때 마다 혹은 각국의 필요에 맞추어 새롭게 획정하게 된다. 스웨덴의 경우처럼 중앙선관위가 이 업무를 담당하는 경우와 한국과 같이 국회특위가 임명되어 선거구 재획정을 검토하고 진행을 하는 경우도 있고, 영국의 왕립획정위원회 (Royal Electoral Boundary Commission)과 같이 상시 선거구 획정을 담당하는 기관이 있어 전문적으로 이 업무만을 담당하는 경우도 있다 (Mackenzie 1958: 107; Butler, et al. 1981). 여기에서 중요하게 인식되어야 할 점은 획정위원회가 현 정부, 의회 혹은 여당의 통제와 간섭을 받고 있는지, 아니면 독립적으로 구성되어 작동하고 있는지, 독립적이라고 하더라도 등가성의 원리에 따라 지역간 큰 격차 없이 지역구의 인구수 혹은 유권자수에 비례해 의석이 골고루 배정되고 있는지 등도 고려해야 한다. 어느 특정 지역의 이익이나, 여당과 야당이 자신들에게 유익하게 획정을 시도했을 경우 제리멘더링과 같은 심각한 오류로

인해 선거결과에 질에 심각한 문제를 야기시킬 수도 있다. 따라서 선거구 획정은 선거에 참가하는 모든 행위자들이 공정하고 균형적으로 이익을 볼 수 있는 원칙에 따라 실행되어야 한다 (Mackie and Rose 1982; Butler 1992).

2) 선거교육 및 정보 (Civic Education and Voter Information)

선거운동이 본격적으로 개시되기 전에 선거관리기관은 평상시 유권자들에 대한 선거교육을 제공하고, 선거기간 동안에는 선거에 대한 유용한 정보를 제공하는 기능을 갖는다. 이 기능은 선거가 의무적으로 치러지는 오스트레일리아와 같은 경우 선거의무의 중요성을 교육할 필요가 있으며 선거에 특별한 이유도 없이 참가하지 않을 경우 상응한 벌칙을 부과하게 된다. 따라서 선거의 교육, 정보는 선거가 대의 민주주의의 중요한 기능, 즉 대의기구의 대표를 뽑는 절차로서 유권자들의 참여 없이는 그 의미가 퇴색되기 때문에, 유권자들의 적극적인 참여를 유도할 의무를 지닌다 (Commonwealth Secretariat 1992).

하지만 러시아, 동유럽국가들과 같이 권위주의를 경험한 국가일수록 선거관리기관의 선거교육과 정보제공에 대한 기능에 매우 부정적이다. 기관이 개입해 야당에 불리한 정보만을 제공할 우려와 여당성향의 유권자들에 대해 투표를 간접적으로 종용함으로써 야당에게 불리하게 기능할 수 있기 때문에 선거관리기관의 유권자교육 및 정보제공은 최소한의 기능으로 제한하는 경향도 보인다 (Choe 1997).

하지만 각국마다 처음 투표하는 최초유권자, 장애인, 노약자, 병원환자 등 어떻게 투표를 하는지 절차를 잘 모르는 유권자들을 위한 다양한 교육과 정보제공도 중요한 의미를 갖는다. 여기에서도 중요한 점은 선거관리기관이 공정하고, 모든 정당과 유권자들에게 형평성 있는 역할을 수행해야 한다는 사실이다. 그렇지 않을 경우 야당이 선거패배 후 선거결과를 인정하지 못해 민주주의의 신뢰에 심각한 악영향을 미칠 수가 있다 (Choe 1997; Butler, et al. 1981; Mackie and Rose 1982).

3) 투표권 정의 및 유권자 등록 (Definition of Voting Right and Voter Registration)

선거법에 따라 의회의 임기가 다 되었거나 갑작스런 의회 해산 등으로 선거일이 결정되면 법에 규정된 투표권의 정의에 따라 선거인명부를 작성해야 한다. 투표권자의 자격, 혹은 투표권의 정의는 몇 가지 기준 즉 나이, 시민권, 범죄여부, 국내거주 여부 등이 선거법에 명시되어 있다. 중요한 원칙은 1인1표주의와 보통선거권에 충실해야 한다는 점이다. 이 기준은 나라마다 선거제도에 따라 조금씩 편차가 있지만 성인나이인 18세 (혹은 19-20세)에 1인1표 혹은 선거제도에서 복수의 투표용지로 투표하는 경우에는 동수표 (예를 들어 독일의 경우 혼합선거제인 MMP 하에서 투표자가 2표씩) 부여 받는다. 개인의 자유권과 책임성을 강조하는 영미권에서는 유권자 등록은 본인이 선거관리 기관에 직접 신고해야만 투표권을 부여 받게 되지만, 일반적으로 법적 기준 연령이 되면 투표권을 자동적으로 부여 받기도 한다 (Mackenzie 1958: 115; Choe 1997).

이 때 중요한 것은 투표를 수행할 수 있는 지적, 정신적 능력과 상태에 대한 기준의 설정이다. 예를 들어 개인적인 지적 판단을 할 수 없다고 의학적으로 판단한 정신지체부자유자의 경우 그것이 옳은 판단을 했느냐, 그리고 과연 인권적 차원에서 의사에게 투표권 박탈의 권한이 귀속될 수 있느냐의 문제가 제기 된다. 개인이 지적으로 투표결정 능력이 없다고 의학적으로 판단되더라도, 1인1표주의 보통선거권에 입각하여 투표권이 부여되었을 때 부모나 친척 혹은 보호자가 대리투표를 할 수 있는 상황이기 때문에 개인의 의사를 조금이라도 알 수 있다면 인권탄압과 직결되는 사안이기 때문에 각별히 신경을 쓸 필요가 있다 (Choe 1997).

또한 나이 기준에 있어서도 점차 전 세계적으로 투표연령이 낮아지는 추세에 있다. 일반적으로 통용되고 있는 18세에서 점차 17세, 그리고 16세까지 투표연령이 하향하는 추세에 있다. 오스트리아의 경우 공교육의 민주주의 교육에 따라 민주시민 성숙도가 높아졌다고 판단하여 16세를 적용하고 있다. 노르웨이의 경우 최근 지방선거에서 10개의 지역에서 16세에게 선거권을 부여해 민주주의 실험을 한 적이 있다. 그 설명이유로 학생회장 선거 등의 훈련을 충분히 쌓았고, 사회과목 등의 수업을 통해 충분히 민주시민의 덕목을 갖추고 있다는 점을 들고 있다. 이 같은 판단에는 고령사회로 진입하고 있는 사회인구적 성격상 노인계층이 너무 많은 의사결정권과 정치력을 행사하고 있다는 측면도 고려하고 있다. 즉 저출산과 고령화가 동시에 진행되고 있어 청년층의 상대적 권력박탈감이 빠르게 진행되고 있다는 판

단이다. 일부 학자들은 80세 이상의 노인들에게는 투표권을 회수하지는 의견까지 나오고 있을 정도다 (Larsson & Back 2008).

투표권과 관계된 이슈로 범법자들의 투표권을 둘러싼 논쟁을 들 수 있다. 투표권은 국민주권의 가장 중요한 요소로 범법을 했다고 하더라도 자신의 대표를 뽑을 권리는 그대로 유지되어야 한다는 주장이다. 평등사상이 뿌리를 깊게 내리고 있는 북유럽국가들과 독일, 오스트리아 등 유럽대륙 국가들에 통용되고 있는 이 기준으로 형무소, 유치장, 감호소 등과 같은 시설에도 투표소를 설치해서 투표권을 행사할 수 있도록 배려하고 있다. 영미권에서는 주로 민주시민적 자격을 근간으로 준법정신이 가장 중요한 덕목이자 의무이기 때문에 일정 수준의 강력한 범죄를 저질렀을 경우 투표권을 일정 기간 동안 박탈하는 것이 기본적 인권제약과 무관하다는 것이다 (Choe 1997).

국가는 시민적 권리와 의무에 대한 헌법적 정의에 기초해 기준에 부합되는 국민에게 투표권을 부여해야 하며, 기준이 정해지면 적극적으로 유권자들이 신성한 한 표를 던질 수 있도록 다양한 투표소를 설치할 의무를 가진다. 예를 들어 인구밀도가 낮은 산골이나 어촌, 농촌의 경우 이동 투표소나 우편집배원 등을 활용하거나, 병원, 양로원, 정신병원 등에도 투표소를 설치해 투표소 접근성을 높일 필요가 있다. 선원, 외교관, 해외파병 군인 등 재외국민 들도 외교공관이나 원양어선, 해외파병 군부지 투표 등 꼼꼼하게 모든 유권자들이 투표할 수 있도록 접근성을 높여주어야 할 의무를 국가가 지고 있다 (Rose 1983: 25; Beetham 1994). 해외체류 재외국민 우리나라민이기 때문에 적극적으로 투표권을 행사할 수 있도록 조치를 취하지 않을 경우 헌법정신의 위반이 되어 선거결과에 대한 정당성이 도전 받을 수도 있기 때문에 모든 자유민주주의 국가들은 자국민의 투표참여를 적극적으로 유도하기 위한 다양한 방법 들을 강구하고 있다 (Choe 1997; 박명호·송일호 2012).

4) 후보자 등록 (Party- and Candidate Registration)

선거권과 함께 중요한 것이 피선거권이다. 모든 민주국가에서는 모든 국민이 일정 기준을 충족할 때 선출직에 출마할 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 선거권과 같이 피선거권의 기준을 정할 때도 많은 어려움이 따른다. 각국마다 피선거권의 기

준이 엄격하게 다른 민주주의 작동원리와 국민대표성에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 나이 기준에서 우선적으로 영미권은 경험과 경륜 등을 존중해 일반 국민들보다 높은 나이를 요구하고 있다. 예를 들어 25세가 피선거권이 보편적으로 사용되고 있는 반면, 평등성을 강조하는 북유럽과 독일의 경우 나이제한이 없어 선거권만 있으면 피선거권도 같은 나이기준으로 부여되고 있다. 기준을 정할 때 중요한 것은 선거권과 마찬가지로 각국의 중심가치와 시민권과 시민대표의 기준에 따른 부여가 중요하다.

선거기간이 시작되면 정당들은 등록절차를 밟고 각 정당에서 선택한 후보들을 등록한다. 이 때 중요한 기준은 모든 정당들과 후보자들이 동일한 권리를 부여 받아 국민의 심판을 받을 수 있도록 하는데 있다. 특정 당명사용에 대한 기준, 그리고 참여정당들의 순위를 정해 투표용지에 인쇄하는 등의 기준 등이 명확하게 적용되어야 하고, 정당과 후보들의 불평등에 대한 시정요구를 합리적으로 판단해 불이익을 받지 않도록 선거관리기관은 중립성과 공정성을 잃지 않아야 할 의무를 가진다 (이종우 2009 & 2014; Beetham 1994).

5) 선거기간 동안의 모니터링 활동 (Monitoring Election Campaign Process)

선거운동이 개시되면 선거관리기관은 지역구와 투표소에 이르기까지 모든 정당, 후보자들이 공정하게 경쟁할 수 있도록 감시하고, 적법하게 선거운동을 할 수 있도록 계도할 필요가 있다. 유권자들의 표를 돈이나 헐박 등의 방법으로 접근하는 것이 아니라, 정책과 설득으로 접근할 수 있도록 감시하고 계도할 의무를 지닌다. 불법적, 탈법적 수단이 동원되었을 때 공정하게 법적 조치를 강구해야 한다. 정부기관들도 중립적인 자세를 견지할 수 있도록 감시하고 계도할 기능을 부여 받고 있다. 선거운동자금을 효과적으로 제한하고 선거운동이 과도하게 금권선거가 되지 않게 하기 위한 수단으로 선거공영제의 운영으로 선거에 참여하는 정당들이 유권자들에게 선거에 대한 올바른 정보를 골고루 제공할 수 있도록 유도하고 있다 (이재철·박명호 2009). 정부기관의 선거개입이 인지되거나, 의심될 때 빠르고 공정하게 조치를 취해 선거의 결과가 어느 한 편에 유리하도록 진행되는 것을 방지할 의무를 지닌다 (Powell 1980: 24-26; Irwin 1974: 299).

6) 사전 선거 (Process of Advance Voting)

사전선거의 가장 보편적인 형태는 부재자 투표다. 투표 당일 직장, 건강, 가족 등의 사유로 투표에 참여할 수 없을 때 투표일 전에 법에 명시된 절차에 따라 투표할 수 있도록 진행한다. 그러나 현재 전 세계적인 추세는 부재자 투표대신 무조건 무제한 사전선거제다. 투표일에 개인 사정에 따라 투표를 할 수 있든 없든 관계없이 미리 투표를 할 수 있도록 편의를 제공하는 방향으로 진행되고 있다. 스웨덴, 노르웨이, 덴마크의 경우 사전선거 기간은 투표일 20일전부터 2주일동안 진행된다. 사전선거 투표율은 스웨덴의 경우 2014년 35퍼센트를 기록하는 등 유권자의 세 명중 한 명은 투표일 전에 선거권을 행사하는 추세에 있다.

문제는 사전투표를 한 이후 선거운동의 내용에 따라 지지자나 지지정당이 바뀔 경우이다. 스웨덴의 경우 사전투표를 행사했다고 해도, 선거당일 날 다른 정당이나 후보자에게 투표할 수 있도록 후회투표제 혹은 재투표제를 도입해 사전투표의 오만에 따른 정정을 할 수 있도록 허락하고 있다. 투표 당일 날 사전투표 때 사용한 투표용지를 투표소에서 전달받아 바로 파기하고, 새로운 투표용지를 지급받아 투표할 수 있도록 하고 있다. 사전투표자의 3퍼센트 정도가 후회투표를 사용하고 있다. 아직 민주적이며 공정한 선거관리가 정착이 되지 않은 국가에서는 사용하기 쉽지 않은 제도이다 (Butler and Ranney 1992; Rose 1983).

7) 투표일 선거관리

투표일의 선거관리에서 가장 중요한 사항은 유권자들이 접근하기 쉬운 투표소의 선택 및 설치, 투표소 선거관리요원 확보, 사전교육 및 배치, 투표소 및 투표소 주변 질서유지, 그리고 투표 시 비밀투표, 자유투표가 진행될 수 있도록 관리하는데 있다. 투표소에서 모든 유권자들, 특히 장애인, 노약자, 유모차를 끌고 오는 유권자들이 쉽게 접근할 수 있도록 경사로 램프설치 등 세심하게 배려하고 준비해야 한다. 또한 투표절차가 투명하게 진행될 수 있도록 투표함을 관리하고, 투표시간 내 내 질서를 유지할 의무를 가진다 (Mackenzie 1958: 124, 139).

투표소의 설치는 접근성이 용이하고 집에서 투표소까지 이동하는 시간이 1시간이 넘지 않도록 배려해야 하는 것이 일반적인 국제적 수준으로 되어있지만, 인구밀도가 매우 낮은 밀림지역, 농어촌 지역 같은 곳은 유권자가 접근할 수 있도록 교통수단을 강구해야 한다. 하지만 이 때도 유권자 동원과 같은 불필요한 의심을 받을 수 있기 때문에 정당 및 후보자들의 사전협의를 거쳐 공정하게 제공되어야 하는 것이 원칙이다. 선거결과의 향방에 영향을 끼치지 않도록 각별한 주의가 필요하다. 영국의 경우 인구밀도가 높은 지역에 너무 적은 수의 투표소를 설치해 2010년 총선에서 마감시간 전 투표소 밖에서 줄 서서 기다리고 있었던 유권자 수백 명이 투표하지 못하는 사태가 발생하는 등 심각한 문제가 야기되었다. 승부가 박빙의 경우 재선거를 요구할 수 있는 상황이 되기 때문에 사전에 철저한 사전준비가 필요한 이유다 (James 2013).

8) 개표과정 (Counting and reporting)

투표절차가 예정된 시간에 마감되면 투표함을 사전에 결정된 개표장소로 이동하기 위해 밀봉하거나 투표소에서 개표작업을 준비하는 절차를 진행한다. 이 때 정당 참관인들의 입회하에 투명하게 진행되어야 하는 것이 원칙이다 (Goodwin-Gill 1994: 78-79; Mackenzie 1958: 139). 그렇지 않을 경우 부정선거의 오해를 받을 수 있기 때문이다. 차량으로 운반할 경우 사전 협의에 따라 정당관계자들이 동행할 수 있도록 차량을 준비해야 한다. 아프리카의 경우 밀림에 있는 투표소에서 지역집결지로 이동할 때 카누를 이용하거나, 직접 짚어지고 이동하면서 훼손되거나 부정한 방법으로 여당 표를 투입하는 등의 부정선거 사례들도 발견된다. 일반적으로 해당 투표소에서 투표함을 개표해 중앙에 전화나 팩스 등의 방법으로 보고하게 되어 있어, 개표 시에 전기시설이 고장이 나거나 정전이 되는 상황에 대비해 발전기 및 전등, 손전등, 석유 혹은 가스등의 장비도 갖추어 놓아 만반에 대비할 필요가 있다. 민주주의의 경험이 짧은 나라일수록 개표 및 집계과정에서 선거부정이 가장 빈번하게 발생하고 있다 (Choe 1997; Birch 2012; Norris 2014).

9) 선거결과발표 (Electoral Decision)

선거결과는 정확하고, 빠르게 이루어지는 것이 목표다 (Goodwin-Gill 1994; Butler and Ranney 1992). 정확하게 하려고 자정을 훨씬 넘겨 새벽까지 진행될 경우 다양한 문제점이 발생한다. 유권자들이 늦게까지 결과를 알지 못하고 잠을 자거나, 뜯은 눈으로 밤을 세울 경우 평일인 선거 다음날에 정상적인 생활을 할 수가 없게 된다. 빨리 선거결과를 유권자에게 알리는 것은 이렇듯 중요하지만, 동시에 정확성을 기하지 않으면 선거의 신뢰성이 무너지기 때문에 동시에 충족시킬 수 있는 방안을 강구해야 한다. 예를 들어 개표과정에서 1차 개표기를 사용해 분류한 후 수동으로 한번 더 확인하는 방법을 강구하거나, 투표소 투표시 아예 전자식 터치스크린을 사용하기도 하지만, 이것도 정확한 기술적 검증을 거쳐 선택되어야 한다. 선거결과에 대한 의심을 유발할 수 있는 개표기 등의 문제는 2000년 미국의 플로리다주에서 발생한 기계적 사고에서도 알 수 있듯이 기계의 오작동, 잦은 고장 등의 문제를 해결할 수 없을 경우 신뢰할 수 없는 방법으로 전락할 수 있다 (James 2013). 여기에서 가장 중요한 것은 선거결과가 유권자가 던진 한 표 한 표의 총합에서 상당한 오차가 발생할 수 있는 방법을 사용하는 것 보다는 차라리 시간이 걸리더라도 포기하는 것이 훨씬 좋은 방법일 수 있다. 선거결과가 나왔을 때 모든 정당, 후보자, 유권자들이 수용할 수 있어야지 그렇지 못할 경우 빠른 선거관리기관의 판단에 따라, 재개표에 대한 결정을 해 주어야 한다. 만약 사안이 더욱 복잡하고, 판단하기 힘들 때는 사법적 판단에 맡기는 것이 원칙이다 (Choe 1997).

10) 선거판결 (Adjudication of Electoral Disputes) 및 재선거 (혹은 보궐선거)

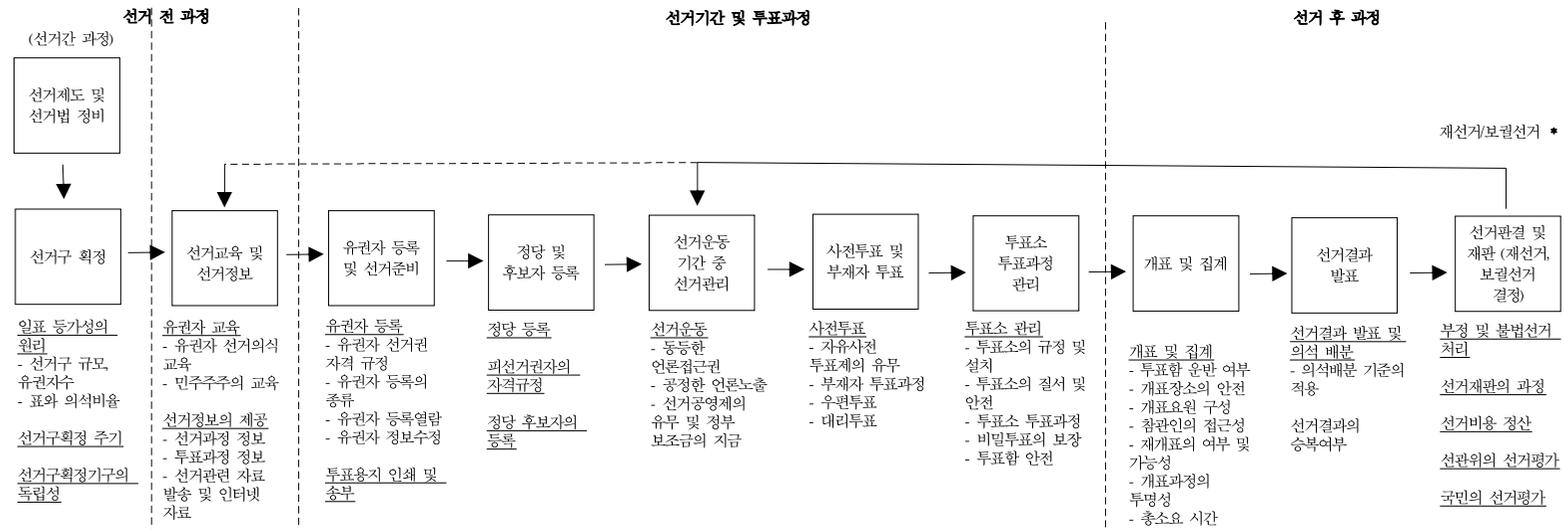
자유민주주의 선거에서는 선거결과에 대해 승복할 수 없을 때 누구나 사법적 판단을 요구할 수 있는 권리를 부여 받아야 한다. 그렇지 못할 경우 명백한 부정선거, 탈법선거 혹은 의혹 등에 따른 결과로 선거결과와 정당성에 치명적일 수 있다. 따라서 선거심판의 심사청구권은 모든 유권자, 후보 혹은 정당들에게 주어진다. 각국마다 기준이 다르지만, 일반적으로 국민들에게도 청구권이 주어지는 자유형이 많이 사용되지만 너무 많은 재판청구신청이 발생할 경우 필요이상으로 이루어져 혼란만 가중시켜 역효과를 낼 수 있으므로, 정당 혹은 후보에 국한해 재판청구권을

제공하기도 한다. 여기서도 가장 중요한 요점은 선거 당사자들이 선거를 승복할 수 없을 때 적절한 검증방법을 강구해야 선거결과에 대한 정당성이 확보될 수 있다 (Mackenzie 1958: 104; Goodwin-Gill 1994: 79-80). 불법적, 탈법적 선거에 대한 사법적 판단의 결과 다시 재선거, 혹은 보궐선거를 거쳐 당선자가 다시 결정되는 과정을 거칠 수 있을 때 해당지역구, 혹은 선거구의 대표임명은 완성된다고 할 수 있다. 맥켄지가 제시한 선거결과에 결정성은 유권자의 신뢰에 필요한 과정과 절차의 완성이라 할 수 있다.

선거가 끝나면 선관위는 투표율 발표, 선거비용에 대한 정산, 전체 선거과정에 대한 평가, 그리고 국민의 선거평가조사 등을 실시해 선거과정과 결과에 대한 공정한 평가를 받을 의무를 지닌다. 안정적 민주주의 국가일수록 국민들의 선거에 대한 신뢰는 매우 높으나, 헌팅턴 (Samuel P. Huntington, 1991)이 제시한 제3의 물결시기 즉 1970년대 이후 민주화된 그리스, 스페인, 포르투갈, 그리고 베를린 장벽이 무너진 1990년 이후 새로 민주화된 동유럽국가 들, 특히 소련으로부터 독립한 벨로루시, 우크라이나, 몰다비아, 중앙아시아 국가들의 경우 선거과정과 결과에 대한 국민적 신뢰는 아직도 매우 낮은 수준에 머물고 있다 (Strohal 2008).

지금까지 논의한 선거의 전 과정을 정리해 보면, 선거운동이 본격적으로 시작되기 전에 이루어지는 유권자 명부작성 및 열람, 정당 및 정당후보자 등록, 유권자 정보 및 투표용지 발송, 사전투표의 준비 등의 선거전 과정, 선거운동 개시와 함께 진행되는 정당 및 후보자들의 선거운동, 언론을 통한 법정 선거토론 및 거리 및 광장에서 이루어지는 후보자 유세를 통해 유권자의 한 표를 호소하는 선거기간 과정, 투표소에서 진행되는 투표, 집계, 당선자 확정, 그리고 선거에서 패배한 정당이나 후보자들이 선거과정의 불공정성이나 선거법 위반혐의를 다루기 위해 진행되는 선거무효소송, 선거재판 등을 포괄적으로 포함하는 선거 이후의 절차 등으로 이루어져 있다. 아래의 도표는 지금까지 논의한 3단계 10개 과정으로 이루어진 선거의 전 과정을 담고 있다. 여기에서 주의할 점은 전체 단계의 첫 번째 절차로 언급된 선거제도 및 선거법 정비는 선거과정에서 중요한 절차에 속하지만 이 업무는 의회의 고유한 기능에 속하기 때문에 선거과정의 한 부분으로 기술은 되었지만, 선거관리기관이 관리하는 절차에는 포함시키지 않았다.

<도표1> 민주적 선거과정: 선거 전 과정, 선거기간 및 투표과정, 선거 후 과정



출처: Cox (1997), 23쪽

* 재선거 및 보궐선거과정은 각국의 상황에 따라 다르게 전개될 수 있다. 대개의 경우 보궐선거는 일정기간 후에 치러지기 때문에 새로운 유권자가 유입되기 때문에 유권자의 교육과 정보가 다시 제공되어야 하지만, 선거가 치러진 후 3개월 이내에 재선거가 있을 때는 동일한 유권자로 치러지는 경우가 일반적이다.

2. 선거관리기관과 선거과정의 평가

지금까지 선거관리제도의 개념화를 통해 선거관리기관의 역할과 기능 그리고 선거과정의 구성요소들에 대해 살펴보았다면 다음으로 공정선거를 어떻게 구체적으로 평가할 수 있는지에 대한 방법론적 논의가 필요하다. 2008년 실시된 러시아 의회선거 및 대통령 선거에서 푸틴이 이끄는 통합러시아당 (United Russia)가 압도적으로 승리하고, 2010년 다시 3선대통령 선거에서도 당선되었을 때 유권자 매수, 협박, 야당후보 및 유권자 감시 및 탄압, 그리고 투표함 바꿔 치기 등의 부정선거가 전국에 걸쳐 폭넓게 이루어졌다고 국제감시단은 평가하고 있다 (Freedom House 2011; IFES 2012). 그러나 러시아 중앙선거관리기관은 국제선거감시단의 평가를 정면으로 비판하면서 선거과정이 매우 ‘자유롭고’ ‘공정하게’ 관리되었다고 발표해서 세계 언론 등으로부터 많은 비난을 받기도 했다 (BBC 2008; New York Times 2008; Sveriges radio 2008; SVT 2008).

이와 같이 선거관리기관의 구성, 제도적 위상, 역할에 대한 이해를 바탕으로 투표의 전 과정이 어떻게 관리되고 있는지를 파악하지 못하면 선거과정이 얼마나 자유롭고 공정하게 치러졌는지, 선거결과가 얼마나 민의를 반영하고 있는지를 파악할 수 없게 된다. 선거과정이 공정했는지에 대한 판단은 선거관리가 헌법과 선거관리위원회법, 선거법 등 선거관련법에 명시된 기능과 역할에 충실했는지 파악할 수 있을 때 가능하다. 짐바브웨, 이라크, 튀니지, 이집트, 리비아, 아프가니스탄 등 최근 10년 동안 민주화 과정이 진행되고 있는 국가들의 경우 선거관리위원회 조직법, 선거법은 매우 공정하게 제정되어 있으나 선거관리가 법령에 명시된 대로 작동하지 못한 사례에 속한다. 이 들 국가들의 경우 메켄지가 정의한 혼탁선거 (Muddled election)의 이유로 선거결과의 정당성에 대한 야당의 정권투쟁과 국민저항에 부딪혀 집권 기간 동안 통치자의 정당성 뿐 아니라 대의민주주의 체제의 정당성까지 위협받고 있다. 따라서 관련법령의 제정을 통한 선거관리제도의 안정적 정착과 공정한 운영은 민주화 이행 및 공고화과정에 매우 중요한 요소로 간주된다. 민주화 과정과 민주주의 연구에서 배제되어 왔었던 선거관리제도의 경험적 연구를 통해 안정된 민주주의 국가 뿐 아니라 신생민주주의 국가들의 선거가 어떻게 관리되고 있는지 그리고 선거관리의 성공과 실패는 민주주의 작동에 어떤 영향을 미치는지

에 대한 상호적 관계에 대한 이해를 넓혀갈 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 선거관리제도의 질을 구성하는 두 가지 차원, 즉 선거관리기관의 위상과 기능에 대한 평가, 그리고 선거과정의 평가와 측정 방법에 대한 논의는 필수적이라 하겠다.

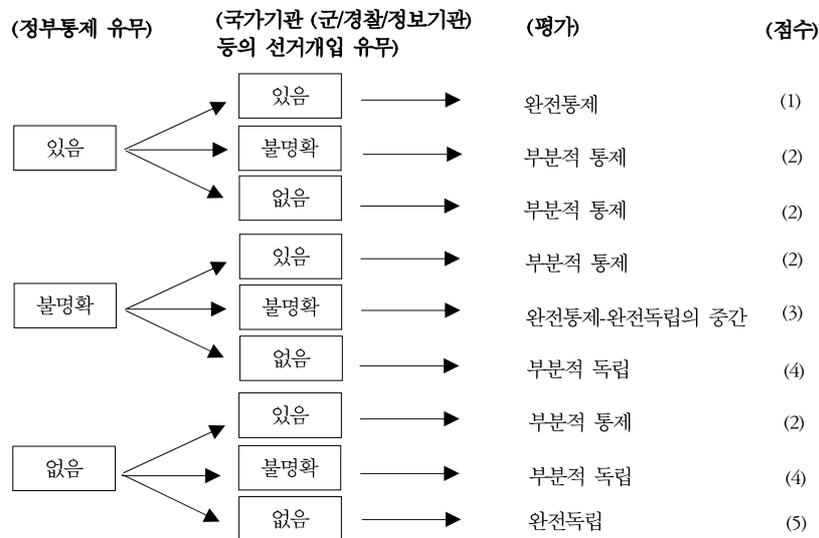
1) 선거관리기관의 평가

선거관리제도의 질을 측정하기 위해서는 몇 가지 평가기준의 산정이 필요하다. 우선 선거과정의 공정한 관리를 위해서는 선거관리기관의 독립성과 자율성이 확보되어야 한다. 국가권력 기관의 통제가 강할수록 선거관리기관은 정부의 통제에 쉽게 노출될 수 있기 때문에 선거가 관권선거로 흐르기 쉽고, 공무원, 경찰 및 정보기관의 야당협박과 금전살포, 매수 등의 선거부정 등이 이루어질 수 있는 가능성이 높아진다. 따라서 선거관리기관의 독립성과 자율성의 정도를 파악하기 위해서는 선거관리 위원장의 임명 및 해임, 경찰, 검찰, 정보기관 등 정부권력기관과의 관계 등을 파악해 볼 필요가 있다. 선거관리기관이 아무리 정부로부터 독립적 지위에 있다고 해도 공정한 선거관리를 위한 의지와 능력이 없고 선거 후 사법처리도 매우 미흡하다면 선거과정은 부정선거와 불법 및 탈법선거로 타락될 수 있다. 이 같은 상황에서는 여당이 선거에서 승리했을 때 야당과 야당지지자들의 선거결과 거부 및 정권거리투쟁은 불 보듯 훤히다. 따라서 위에서 언급한 10개의 선거과정에서 얼마나 공정하고 중립적으로 활동하는지에 따라 측정해 볼 수 있다.

아래 <도표2>는 선거관리기관의 독립성과 위상을 1점에서 5점까지 구간으로 평가하는 기준을 보여주고 있다. 먼저 선거관리기관이 정부에 예속되어 있거나, 권력기관의 영향력 하에 있을 경우 독립성과 자율성은 완전히 상실 된다. 선거관리위원장이 정부에 의해 일방적으로 임명되거나 해임될 수 있을 때 선거관리기관의 자율적 판단과 법적용이 제한될 수 있고, 국가권력기관의 선거운동 개입에도 별다른 조치를 취할 수 없을 정도로 무력하거나 방조하는 경우 선거의 결과는 민의를 바탕으로 이루어지지 못하기 때문에 가장 낮은 1점이 배당된다. 정부나 권력기관의 영향력이 한 곳에서도 존재한다면 어느 한쪽의 통제가능성의 여부에 관계없이 어느 정도 통제의 가능성이 내재되어 있기 때문에 이 경우 2점이 부여된다. 두 단

계에서 모두 영향력이 있는지 없는지 파악하지 못할 정도로 미약하거나 불확실할 때 긍정-부정의 중간 정도인 3점이 부여된다. 정부의 통제나 권력기관의 영향력이 미약하게 존재하거나 혹은 있는지 없는지 파악하기 힘들 정도로 불확실하고 어느 한 쪽이라도 통제의 가능성이 배제될 때 대체로 독립적 관계를 유지하고 있다고 판단된다. 이 경우 4점의 점수가 부여된다. 어느 한 쪽이라도 영향력을 행사하지 못할 정도로 선거과정이 선거법과 관련법에 따라 완전히 선거관리 기관이 자율적으로 관리될 수 있을 때 완전히 독립적 지위를 확보해 5점이 부여된다.

<도표2> 선거관리기관의 평가: 차원 1



출처: Choe (1997), 47쪽

2) 선거과정의 평가

위에서는 선거관리기관의 위상과 역할에 대한 평가와 측정을 정부와 국가권력기관으로부터의 독립성과 자율성을 기준으로부터 살펴보았다면 이번에는 선거과정의 공정성에 대한 측정방법에 대해 논해 보기로 한다. 선거과정의 평가는 3단계로

나누어 평가할 수 있다. 첫 번째 단계에서는 선거법, 정당법 등 선거관련법의 공정성에 대해 판단하며, 두 번째 단계에서는 선거과정에서 특정 정당, 후보자, 유권자가 부정선거나 불법 혹은 탈법적 선거운동 등에 개입했거나 혹은 그럴 개연성이나 의혹이 있는지를 판단하고 (이 단계는 선거관리기관의 자체적 선거감시, 시민단체의 선거모니터링, 언론의 보도, 선거운동원 및 유권자의 신고 등에 기초함), 마지막 세 번째 단계에서는 두 번째 단계에서 불법 혹은 탈법적 선거운동으로 판명되었거나 명백하게 의심될 때 법이 규정하고 있는 상응한 조치가 이루어지고 있는지의 여부를 판단한다.

우선 선거과정의 공정성에 대한 판단은 법 규정의 판단에서부터 출발해야 한다. 선거법이 어느 한 정당이나 단체, 후보, 유권자에게 유리하게 제정되어 있을 때 민의가 제대로 선거결과로 나타날 수가 없어 불공정성이 매우 높은 선거라 할 수 있다. 예를 들어 특정 이념을 표방하는 정당의 금지나, 특정 종교 혹은 인종 등을 대표하는 후보자의 피선거권을 제한하거나, 특정 정당을 지지하는 성향이 있는 유권자들의 투표권을 제한하는 등의 선거법은 민의를 왜곡하는 불공정한 결과를 맺기 때문에 공정한 게임의 규칙이라 할 수 없다. 이 경우 4가지의 상황이 존재한다. 선거법의 특혜자 혹은 피해자가 존재할 때 (A), 의심은 가지만 불확실할 때 (B), 특정 수혜자나 피해자가 없을 때 (C), 그리고 마지막으로 의도적으로 수혜자 혹은 피해자가 존재할 때 (D)를 들 수 있다. 마지막 네 번째의 의도적 수혜자의 경우는 사회적 통합성과 소수민족의 대표성 확보를 위해 의회의석을 선거전에 배분하거나, 소수민족의 정당후보자가 쉽게 당선될 수 있는 선거구를 획정하는 등의 의도적 게리맨더링 등의 방법을 들 수 있다. 오스트레일리아의 경우 소수민족인 애브오리진의 (Aborigine)의 의회대표성을 확보하기 위해 특정선거구 획정과 의석배분 등의 특혜를 주고 있지만 국민들의 폭넓은 동의를 얻고 있다. 그 이유는 사회적 통합이 ‘동수 표 동일 가치’의 기준만큼이나 중요한 요소로 간주되기 때문이다.

두 번째 단계로 선거과정에서의 탈법 및 불법 선거운동의 결과 혹은 의혹으로 특정 수혜자 혹은 피해자 존재유무에 따라 선거의 공정성이 영향을 받을 수 있다. 이 경우에도 수혜자(피해자)가 있거나, 의심은 가지만 불확실할 때, 없을 때, 그리고 의도적 존재의 경우 4가지로 파악될 수 있다. 첫 번째와 두 번째 단계에서 수혜자(피해자)가 두 단계 모두에서 발견될 때 선거는 완전한 불공정 상태라 할 수 있

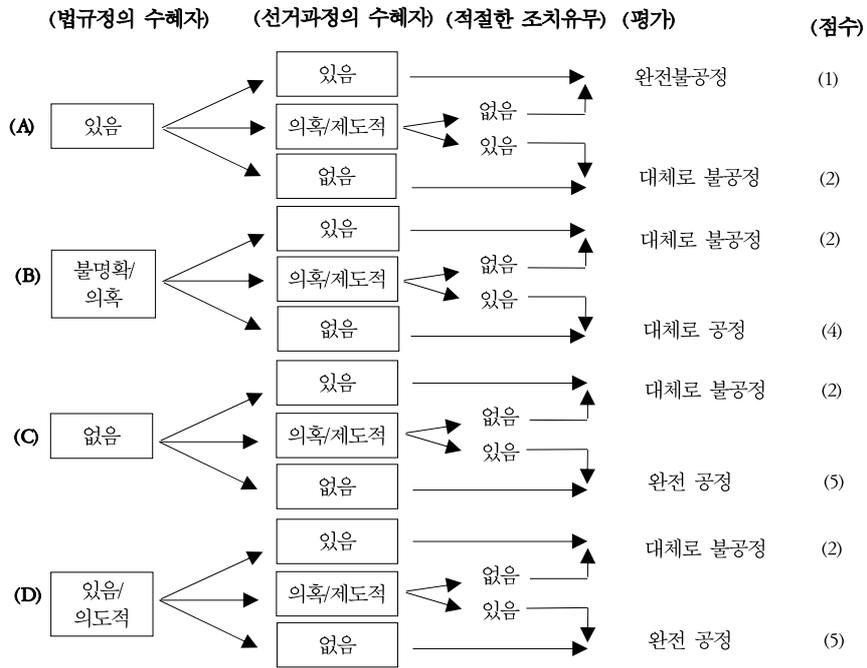
다. 이 경우 1점이 부여된다. 둘 중의 한 단계에서 수혜자가 있지만 나머지 한 단계에서는 수혜자가 없다면 대체로 불공정한 선거라 할 수 있다 (A/C). 이 경우에는 2점이 부여된다. 제 1단계에서 법 규정이 어느 한 정당이나 후보자, 유권자들에게 이익이나 불이익을 초래하는지 여부가 불확실하지만 선거과정에서 불법 혹은 탈법적 선거운동으로 특정 대상 정당, 후보자, 유권자 등의 피해나 혜택이 예상된다면 대체로 불공한 게임으로 간주된다 (B). 이 경우에도 2점이 부여된다. 마지막으로 의도적 수혜자가 있고, 선거과정에서도 특정 정당이 불법선거의 결과 특혜나 피해를 보았다면 대체적으로 불공한 상태라 할 수 있다 (D). 이 경우에도 2점이 부여된다.

다음으로 첫 번째 단계에서 수혜자의 존재여부가 불확실하지만 두 번째 단계인 선거과정에서는 수혜자나 피해자가 없이 공정하게 선거가 진행되었다면 대체로 공정한 선거라 할 수 있다 (B). 이 경우 4점이 부여된다. 다음으로 두 번째 단계에서 수혜자나 피해자가 발생할 때 법이 정한 바에 따라 얼마나 신속하고 납득이 가는 조치가 해당 선거관리위원회에서 취해지는지의 여부에 따라 공정성의 정도를 판단할 수 있다. 이 단계는 정부, 공무원, 경찰, 정보기관, 혹은 군 등의 선거개입으로 특정 정당이나 후보자들이 명백한 이익 혹은 피해를 보고 있다고 언론, 야당 혹은 유권자들이 의혹을 제기했을 때 해당 선거관리기관이 얼마나 민첩하고 공정하게 조치를 취했는지를 보여주는 것으로 제대로 조치가 이루어 지지 못할 때, 즉 공정성이 결여되어 있을 때 가장 낮은 점수인 1점이 부여된다. 그러나 법을 통한 정부의 통제가 존재하더라도 독립적 선거관리 기관이 시정명령을 지시하거나 선거법 위반에 따른 적절한 조치가 이어질 때 첫 번째 보다 자율성을 더 확보한 상태이기 때문에 선거가 어느 정도 공정한 경쟁이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 하지만 이미 선거시작 전부터 선거법에 따라 선거경쟁 당사자들이 불이익을 보았을 것이라는 판단이 가능하기 때문에 이 경우 2점이 부여된다.

1단계에서 선거관련 법과 규정 등이 어느 특정 개인이나 단체 혹은 정당에게 이익이 되는지, 즉 수혜자 있는지 없는지 불명확할 때 (B), 그리고 선거과정에서 특정 후보, 정당, 유권자들이 상대적 이익을 볼 수 있는 상황일 때, 부정선거, 혹은 의심에 대한 신고가 있을 때 적절하게 신속한 조치가 없을 때 2점이 할당된다. 이 경우 선거법은 수혜자의 파악에 있어서 불확실 하지만 선거관리기관의 독립적 기능이 없거나 있더라도 제대로 작동되지 못해 특정 정당과 유권자, 여타 이익단체 등이

결과적으로 이익이나 피해를 초래하는 구조 하에서는 전반적으로 불공정한 상태라 할 수 있다.

<도표3> 선거과정의 평가 차원 2



출처: Choe (1997), 49쪽

이와 같은 방식으로 측정을 진행해 보면 법과 규정이 특혜나 탄압적 요소가 없고, 선거과정이 불법 및 탈법선거가 발견되지 않으며, 설사 불법 및 탈법적 요소가 발견되더라도 관련법의 규정에 따라 선거관리기관이나 경찰 및 검찰 등이 시정을 명령하거나 고발조치를 취해 사법적 판단을 받도록 조치를 취하는 등 중립적이고 투명하게 선거를 관리할 때 선거의 전 과정은 모든 선거참가자에게 공정하게 관리되고 있다고 볼 수 있다. 미국이나 영국, 스웨덴같이 각 주 혹은 지방자치단체마다 독립적 선거관리 주무 기관이 있어 선거관리를 관장하는 국가도 있지만, 한국처럼

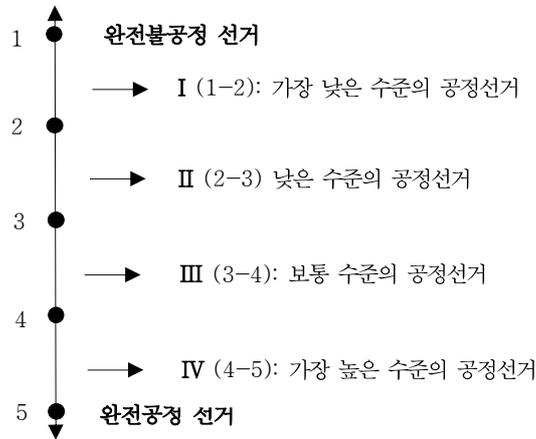
지방선거관리위원회가 중앙선거관리위원회의 선거법해석과 적용의 원칙과 지침에 따라 활동하는 경우도 있다. 하지만 각국의 선거관리제도의 성격과 작동방식에 관계없이 국가권력기관으로부터 완전히 독립적 지위를 누리면서 자율적으로 법과 규정에 따라 중립적이고 투명한 선거관리가 이루어져 선거의 모든 참가자가 선거의 과정과 결과에 대해 높은 신뢰를 가지게 되는 상태를 완전한 공정선거라 할 수 있다. 이런 판단이 가능할 때 5점을 할당한다 (C/D 하단부). 앞서서도 논한 바와 같이 10단위로 구분된 각 단계의 선거과정을 평가해서 완전 불공정한 선거관리 때 1점, 매우 중립적으로 공정하게 모든 유권자, 정당 및 후보자 들을 상대로 선거관리가 이루어질 때 5점이 각각 할당되어 한 국가의 선거공정성 (혹은 선거의 질)의 종합 측정값은 최저10점 (모든 단계에서 1점을 받았을 때)에서 최고 50점(모든 단계에서 5점을 받았을 때)까지 얻을 수 있다. 완벽한 민주주의가 없듯이 완벽한 선거도 없기 때문에 45점 이상의 평균값을 얻었다면 그 나라의 선거과정은 매우 높은 수준의 공정성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 반면에 10점 이하의 경우 공정선거의 질은 매우 낮아 선거에서 패배한 정당 및 후보, 그리고 지지자들의 선거 결과에 대한 불복과 저항운동으로 정치체제는 매우 불안정한 상태로 전락할 수 있는 상태라 할 수 있다.

3. 선거공정성 (선거의 질) 지수와 측정방법

지금까지 선거의 공정성 측정을 위한 제1차원 요소인 ‘선거관리기관의 독립성과 자율성’, 그리고 제2차원 요소인 ‘선거법 및 선거관계법, 그리고 선거과정의 공정성과 불법 및 탈법적 선거과정 (혹은 의혹 등)의 적절한 조치와 해결능력’을 바탕으로 선거의 공정성에 대한 측정요소 등을 논의해 보았다. 선거 전 과정부터 선거 후 과정까지 선거에서 패배한 정당과 후보자, 그리고 그들을 지지했던 유권자들도 선거의 결과에 깨끗하게 승복할 수 있을 때 선거의 질은 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 선거공정성의 정도는 곧 한 국가의 선거의 질을 의미하기도 한다. 높은 선거의 질은 선거결과에 대한 신뢰, 나아가 선거에서 승리한 정당이 구성한 정부의 신뢰와 정당성까지 높게 나타나는 결과를 맺기 때문에 대의민주주의에는 매우 중요한 요소라는 점은 앞서서도 지적한 바와 같다.

그렇다면 선거공정성 지수 혹은 선거의 질 지수를 어떻게 산출할 수 있을까? 지금까지 논의한 2가지 차원 즉 제1차원 ‘선거관리기관의 위상 (독립성과 자율성의 정도)’, 그리고 제2차원 ‘10개 단위로 이루어지는 선거과정에서의 공정성’을 포함한 총 11개 평가의 값을 기초로 각국의 선거공정성 지표를 산출해 낼 수 있다. 즉 11개 단위의 측정치의 합을 11로 나누어 주면 전체의 평균값, 즉 한 국가의 선거공정성 지수 (Electoral fairness quotient)를 평가해 볼 수 있는 지표가 추출된다. 이 선거관리의 질은 곧 앞에서도 언급한 바와 같이 선거의 질(Quality of election)을 의미하기도 한다.

<표 4> 공정선거의 4가지 유형



이를 구하는 공식은 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$EFQ = \{(D_1 + \sum D_{2n})\} / 11$$

(EFQ = 선거공정성지수 (Electoral Fairness Quotient); D_1 = Dimension 1 (선거관리기관의 위상 (독립성과 자율성의 정도)); D_2 = Dimension 2 (10개 단계로 이루어지는 선거과정에서의 공정성); $n = 1, 2, 3, \dots, 10$; $1 \leq EFQ \leq 5$, $1 \leq D_1 \leq 5$, $10 \leq \sum D_{2n} \leq 50$ 이 되며 가중치는 주지 않는다. 선거과정의 실패는 선거의 공정성평가에 중대한 결함을 초래하기 때문에 모든 과정을 동일하

게 취급한다. 단 각국의 선거관리 과정의 평가 시 누락된 측정치가 있을 때는 누락된 숫자만큼 뺀 수가 제수가 됨. 예를 들어 유권자등록에 관한 자료가 누락되었다면 11대신 1을 뺀 10을 제수로 사용하면 됨).

이와 같이 산출된 값을 연산해 보면 최대 5, 최소 1 값을 갖게 된다. 즉 5단위의 값을 단계별로 나누어 보면, 1-2단계는 아주 낮은 수준의 공정선거, 2-3단계는 낮은 수준, 3-4단계는 보통수준의 공정선거 (혹은 차상위 수준), 4-5단계는 가장 높은 수준의 공정선거를 의미한다.

4단계로 이루어지는 이 척도는 연구를 진행하는 연구자 및 선거전문가 평가, 언론 등의 질적분석 뿐 아니라 유권자의 선거신뢰평가, 선거관리기관에 대한 신뢰평가 등과 함께 유용하게 사용될 수 있는 지표라 할 수 있다. 방법론적으로 선거관리기관의 단계별 인터뷰, 예를 들어 중앙선거관리기관 (우리나라의 중앙선거관리위원회, 시도선거관리위원회, 도시군선거관리위원회, 그리고 투표소선거관리 요원 들과의 인터뷰를 통해 선거부정의 법리적 해석과 적용이 얼마나 잘 지켜지고 있는지와 같은 연구의 측정에 매우 중요하게 사용될 수 있을 것으로 본다. 이와 함께 정당 및 정당후보자 인터뷰, 특히 패배한 정당과 후보자 들의 선거결과에 대한 신뢰와 선거관리제도의 중립성 등의 평가는 위에서 언급한 연구방법 등과 함께 서로 보완적 관계에서 사용될 수 있을 것으로 평가된다. 위에서 제시한 4단계 측정지표를 다양한 평가방법 (연구자 중심의 내용분석, 전문가 인터뷰, 언론의 선거과정 보도, 선거관리기관 인터뷰, 정당 및 후보자 등의 인터뷰 등)을 적용해 지속적으로 각국 사례의 연구와 비교연구를 확대해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

VI. 결론

2000년 미국대통령 선거는 이전까지 국제적 관심을 끌지 못했던 선거관리제도와 공정선거연구의 시발점이 되었다. 그동안 선거관리제도에 관한 연구는 사회과학의 연구영역에서 배제되어 왔던 이유로 선거는 단지 선거법, 정당법, 그리고 선거관련

법의 규정대로 시행만 되면 된다는 안일한 시각이었지만, 영국, 스웨덴, 노르웨이, 프랑스 등의 선거에서도 선거부정과 공정선거에 대한 시비가 일기시작하면서 선거의 실패는 민주주의의 가장 중요한 가치인 정당성과 신뢰를 해칠 수 있다는 인식하에 비교연구가 붓물을 이루기 시작했다.

하지만 연구가 양적으로는 많이 늘었지만 질적으로는 아직까지 많은 문제점을 안고 있다. 선거관리 연구가 지금까지 국제선거관리 기구들의 선거감시 매뉴얼을 중심으로 공정선거에 대한 평가와 측정에만 집중하느라 이론적 접근과 방법론적 논의에서 많은 문제점이 노정되었다. 다양한 국제감시기구들의 정의는 측정가능한 비교등가성 (comparative equivalence)의 문제에 매우 취약하다. 단지 선거부정이나 비정상적 선거관리의 존재유무 등으로만 평가했던 국제선거관리는 이론적으로나 방법론적으로 매우 한계가 있기 마련이다. 최근 들어 공정선거에 대한 국제적 관심이 늘고 있지만 다양한 접근법과 정의는 비교적 접근을 매우 어렵게 만들고 있다. 이 논문에서는 다양한 국제연구의 이론적, 방법론적 문제점을 지적하고 공정선거와 선거관리제도의 정의, 평가, 측정을 시도해 선거의 질을 이해하고 시도했다.

선거공정성에 대한 평가는 선거운동과 개표작업, 당선자 발표 등의 투명성과 공평성 판단으로만 끝나는 것이 아니라 선거법, 선거관리조직법, 정당법 등 법령에 대한 평가, 선거구획정과 등가성, 선거운동 과정에서의 불법 및 탈법선거에 대한 사법적 판결까지 이르는 긴 기간 동안을 연구대상으로 포함하고 있기 때문에 국제선거감시단이 선거운동기간동안만 관찰한다고 평가될 수 없는 한계가 있다.

이 논문에서는 선거법, 정당법 등 선거관련법에 대한 평가, 선거관리기관의 위상과 기능, 10단계로 이루어지고 있는 전 선거과정의 평가를 연구자가 직접 주도하는 것과 함께 또 다른 방법론적 대안으로 선거과정과 결과에 대한 신뢰, 선거관리기관에 대한 신뢰 등에 관한 유권자 여론조사 방법이나, 각국의 전문가 인터뷰, 그리고 각국 언론의 선거보도 분석 등을 통한 선거과정과 선거관리기관의 평가를 종합적으로 진행할 필요성을 제시하고 있다.

지금까지 민주주의의 질과 성과에 대한 연구가 통상적으로 정부의 책임성 (accountability)와 정부 효율성 (efficiency), 법과 질서 (law and order), 시민사회(civil society)참여와 신뢰 (confidence) 등에 집중되었던 반면, 선거관리제도의 질 혹은 선거의 질은 연구의 대상에서 제외되어 왔던 것이 사실이다. 이 연구를 통해 제시된

선거공정성 지수 (EFQ) 혹은 선거의 질 지수는 앞으로 민주주의 질에 대한 평가의 중요한 잣대로서도 사용될 있을 것으로 기대된다. 하지만 아직까지 제대로 체계적으로 수집된 선거관리기관과 제도, 그리고 선거과정 연구에 관한 폭넓은 경험적 자료가 절대적으로 부족하기 때문에 비교연구의 확대를 통해 민주주의 질에 대한 이해와 민주주의의 성공적인 변이과정 (Transition process)과 민주주의 국가들의 정통성 확보에 대한 이해를 넓혀갈 수 있으리라 기대된다.

참고문헌

- 박명호·송일호 2012. “재외국민선거의 이상과 현실-편의성 vs. 공정성.” 『의정논총』 제7권 제1호
- 이재철·박명호 2009. “선거공영제의 평가 : 공직선거법 및 정치자금법 분석.” 『의정논총』 제6권 제2호
- 이종우 2009. “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제 - 정치관계 법제 중심으로” 『의정논총』 제4권 제1호
- 이종우 2014. “한국 선거의 변화와 지속가능성 : 선거제도 및 선거관리 모델 변화를 중심으로” 『의정논총』 제9권 제1호
- 임성호 2008. “규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의.” 『현대정치연구』 제1권 2호
- 홍재우 2010. “민주주의와 선거관리: 원칙과 평가. 제5회 전국동시지방선거를 중심으로” 『의정연구』 제16권 3호
- Alvarez, R. Michael, and Thad E. Hall (2006), “Controlling democracy: The principal agent problems in election administration”. *Policy Studies Journal*. 34: 491-510.
- Beetham, David. ed. (1994), *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage Publication.
- Birch, Sarah (2012), *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bjornlund, Eric C. (2004), *Beyond Free and Fair*. Washington, DC: The Johns Hopkins University.
- Bogaards, M. (2009), “How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism.” 16.399-423.
- Butler, David. (1992), “The Redrawing of Parliamentary Boundaries in Britain.” *Journal of Behavioral and Social Sciences*, 37. 153-63.
- Butler, David and Austin Ranney., eds. (1992), *Electioneering: A Comparative Study of Continuity and Change*. Oxford: Clarendon Press.
- Butler, David, Howard R. Penniman, and Austin Ranney (eds.) (1981), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington, DC and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Campbell, Tracy. 2005. *Deliver the Vote: A History of Election Fraud: An American Political*

- Tradition - 1742 - 2004. New York: Carroll & Graff Publishers.
- Choe, Yonhyok. 1997. How to Manage Free and Fair Elections: A Comparison of Korea, United Kingdom and Sweden. Goteborg: Goteborg University.
- Choe, Yonhyok. (2010a), "Brist på rättsäkerhet och trovärdighet av det svenska valsystemet kan urholka den svenska demokratin 스웨덴 선거의 적법성과 신뢰의 부재가 스웨덴민주주의의 공동화를 부추길 수 있다." Aftonbladet.<http://www.aftonbladet.se>. 2010. 9. 24.
- Choe, Yonhyok. (2010b), "Den svenska representativa demokratin hotas av nationell oenighet och motsättningar på grund av ovisst valresultat 스웨덴대의민주주의가 불확실한 선거결과에 따른 국민통합과 갈등에 악영향을 미칠 수 있다." SVT1 (Official webpage, Swedish Television Channel1). <http://www.svt.se>. 2010. 9. 24.
- Claassen, Ryan L., David B. Magleby, J. Quin Monson and Kelly D. Patterson (2008), "At your service: Voter evaluation of poll worker performance". American Politics Research. July 36: 612-634.
- Claassen, Ryan, David B. Magleby, J. Quin, Monson, & Kelly D. Patterson (2012), "Voter Confidence and the Election-Day Voting Experience". Political Behavior.1-21.
- Commonwealth Secretariat (1992), Presidential and National Assembly Elections in Zambia, 31 October 1991, Report of the Commonwealth Observer Group.
- Dahl, Robert A. (1956), A Preface to Democracy. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. (1989), Democracy and Its Critics. New Haven and London: Yale University Press.
- Ekman, Joakim (2009), "Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes.". 307-31.
- Elklit, Jørgen & Svensson, Palle (1997), "What Makes Elections Free and Fair?" Journal of Democracy. 8: 3. 32-46.
- Elklit, Jørgen and Birgitta Wistrand (2010), "Svenska val är inte "free and Fair"". <http://www.second-opinion.se/so/view/1152>. Visited on 2012-02-01.
- Goldberg, Robert (1987), "Election Fraud: An American Vice." in A. James Reichley (ed.), Elections American Style. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Goodwin-Gill, Guy S. (1994), Free and Fair Elections: International Law and Practice. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

- Hall, Thad E., J. Quin Monson, and Kelly D. Patterson (2007), "The Human Dimension of Elections: How Poll Workers Shape Public Confidence in Elections." *PS: Political Science and Politics*, 40: 4. 647-644.
- Larsson, Torbjörn and Henry Bäck (2008), *Governing and Governance in Sweden*. Lund: Studentlitteratur.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven & London: Yale University Press.
- Mackenzie, W.J.M. (1958), *Free Elections: An Elementary Textbook*. London: Allen and Unwin.
- Mackie, Thomas T. and Richard Rose (1982), *The International Almanac of Electoral History*, 2nd ed. London: Macmillan.
- Norris, Pippa (2014), *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa, Richard W. Frank, and Ferran Martinez i Coma, eds. (2014), *Advancing Electoral Integrity*. Oxford University Press.
- Rose, Richard (1983), "Elections and Electoral Systems: Choice and alternatives", in Bogdanor and Butler (eds.), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saltman, Roy G. (2006), *Independent Verification: Essential Action to Assure Integrity in the Voting Process*. National Institute of Standard and Technology.
- Schedler, Andreas and Shaheen Mozaffar (2002), "The Comparative Study of Electoral Governance". *International Political Science Review*. 23: 1. 5-27.
- Strohal, Christian (2008), "Democratic Elections and their Monitoring: Can this OSCE Success Story Be Sustained?" Center for International Governance. Occasional Papers.
- US Congress (2002), 107th Congress Public Law 252. Help America Vote Act.
- Wise, Charles R. (2001), "Election Administration in Crisis: An Early Look at Lessons from Bush versus Gore." *Public Administration Review*, 61: 2, 131-139.
- BBC News (2008), "[Monitors denounce Russia election](#)". BBC News (BBC). 3 December 2007. Retrieved 25 May 2008.
- DN. <http://www.dn.se/nyheter/politik/valprovningnamnden-bekraftar-rinkebyvalfusk-1.134907> .
- Freedom House (2011), [Russian Elections Lack Legitimacy; Meaningful Political Competition Absent](#)". Freedomhouse.org. 3 December 2007. Retrieved 14 May 2011.
- IFES. 2012. [Elections in Russia The March 4 Presidential Election Frequently Asked Questions](#)".

International Foundation for Electoral Systems. 2 March 2012.

New York Times (2008), [European Group Cancels Mission to Observe Russian Election, Citing Restrictions.](#)

Sdkuriren. <http://www.sdkuriren.se/nyheter.php?action=fullnews&id=521>.

Sveriges Radio (2008), "Högt valdeltagande i ryska valet (러시아 선거와 높은 선거투표율)." 2008-03-02.

SVT (2008), http://svt.se/2.22584/1.2629530/valobservator_jag_ar_bedrovd_jag_ar_beklamd

논문접수일 : 2014년 월 일

심사완료일 : 2014년 월 일

게재확정일 : 2014년 월 일

Methodological Considerations for Evaluation and Measurement of Electoral Management and Quality of Elections

Choe, Yonhyok (Department of Political Science, Gothenburg University)

Free and fair election is one of the key democratic institutions for building and maintaining legitimacy of the representative democracy. Despite its theoretical and methodological significance in explaining democratic performance of the representative democracies, scholarly research on the free and fair election as well as functions of the electoral management bodies has seldom drawn attentions for comparative studies. Malfunctions and technical errors detected in the process of voting and counting in the US Presidential election in 2000 triggered both political and academic interests in the study of fair electoral management. Korea is no exception. The political discord and party strife surrounding the involvement of the National Intelligence Service and Defence Security Command have drawn academic attention on the study of free and fair election and the role of the electoral management bodies. Despite magnified quantity and attention internationally and locally, both the scope of and depth in comparative research have been extremely restricted arguably due to the lack of clear conceptualization and methodological tools in the measurement of free and fair election as well as the role of electoral management bodies. This study attempts to fill this gap.

Defining and measuring tool of the 11-steps free and fair election as well as the role of election management bodies can be regarded as a proper indicator for assessing the quality of election which is believed to have a useful role in the study of measuring performance of the democratic function. Broader research with national and international empirical data based on interviews with not only experts and voters but also polling workers, party candidates, party workers and journalists seems to be of great use for further development of methodological tool to enhance the theoretical capacity of the role of the electoral management bodies as a necessary and sufficient condition for achieving high performance of the procedural and electoral democracies

Keywords: electoral management, quality of election, electoral process, free and fair election, electoral democracy, procedural democracy

필자 소개

□ 최연혁(崔淵赫)

(yonhyok.choe@scips.se)

1985년 한국외국어대학 스웨덴어과를 졸업하고, 서구지역대학원에서 정치학 석사를 취득한 후 스톡홀름대학 정치학과에서 박사학위 입학과정을 통과했다. 1997년 『자유공정선거: 한국, 스웨덴, 영국 3국 비교연구』로 고텐버그대학에서 정치학 박사학위를 취득했다. 이후 스웨덴 쇠데르턴대학 정치학과에서 17년동안 비교정치 및 정치학 방법론, 복지정책론 등의 강의와 함께 『선거제도와 대의제도』, 『사회권 열구조와 정당제도』, 『대의민주주의와 참여: 발틱3국의 비교연구(편저)』, 『유럽의 지평에서 본 스웨덴과 폴란드 (편저)』, “스웨덴 복지정책과 정치경제모델”, “선거참여와 시민운동”, “인구정책과 사회통합”, “복지제도의 지평을 넘어: 제도화된 사회갈등예방의 복구복지레짐” 등의 다수 학술논문을 국내 및 국제저널에 발표하였다. 박사학위 후 라트비아, 에스토니아 의회선거 국제선거감시위원, 런던 햄머스미스시 국제선거감시단 등의 국제선거감시활동을 했고, 현재 스톡홀름시 투표소 선거관리 위원장으로 활동하고 있다. 남아공 Stellenbosch University 정치학과에서 객원교수로 방법론 및 아시아정치를 강의를 했으며, London School of Economics and Political Science 정치학과 객원연구원, UC Berkeley Social Research Center, Hawaii East-West Center 객원연구원, 폴란드 아담미키에비취대학 언론정치학과 객원교수를 5년간 수행했으며, 에스토니아 Tartu University 정치학과 박사과정 방법론 강의, 라트비아 Daugavpils University에서 객원교수로 사회연구방법론 및 정치지도자론 등의 강의를 스웨덴 국제원조단 학술진행기금을 받아 진행했다.