

전자투표 논의의 쟁점과 현실: 한국과 일본의 비교*

김 석 진 | 서강대학교
김 용 복 | 경남대학교

전자투표 논의는 정보화의 진전에 기반하여 활성화되고 있지만, 전자투표의 시행에서는 한일 간 차이를 보이고 있다. 전자투표 도입을 위한 기술적 조건에서는 커다란 차이가 없음에도 불구하고 한국과 일본의 전자투표 논의와 시행에서 나타난 차이가 무엇인지, 그리고 그 원인이 어디에 있는지를 고찰하는 것이 이 글의 주된 목표이다. 한일 양국은 전자투표의 개념, 도입목적, 정책형성과정에서 차이를 보였으며, 이는 전자투표 도입을 둘러싼 양국의 제도적 조건과 행위자들의 인식의 차이에서 비롯된 것이었다. 또한 한국이나 일본의 전자투표 경험자들은 전자투표 도입에 대해 매우 긍정적인 반응을 보였다. 그렇지만 전자투표 도입의 필요성에 대해서는 다른 인식을 가지고 있었다. 일본의 유권자들은 무효표의 감소나 개표시간의 단축 등과 같은 선거행정의 차원에서 필요성을 인식하였지만, 한국의 경험자들은 투표율의 제고, 경비절감 등에서 그 필요성을 찾았다.

주제어: 전자투표, 정보화, 투표율, 투표제도, 한국, 일본, 지방선거,

I. 머리말

인터넷의 급속한 확산은 정치제도와 정치과정에도 큰 변화를 일으키고 있다. 시민들은 기존의 매스미디어에 대한 의존으로부터 벗어나 자유롭게 정보를 접할 수 있게 되었다. 이에 따라 시민들의 정치적 토론이 활성화되고, 직접적인 정치적 결

* 본 연구는 학술진흥재단 2005년 기초학문육성지원사업 인문사회분야 "전자투표와 민주주의: 아시아와 서구국가의 비교를 중심으로" (2005-079-BS0006)의 지원을 받았음.

정에의 참여가 증대되었다. 또한 인터넷을 통하여 선거과정에도 참여할 수 있다. 최근 여러 나라에서 논의가 진전되고 있는 전자투표(e-voting)도 제도적 차원에서 정보화 물결을 수용하는 중요한 정치적 쟁점이자, 전자민주주의 논의의 기초라고 할 수 있다.

전자투표 도입에 대해서는 크게 보아 긍정론과 회의론이 맞서고 있다. 긍정론은 전자투표의 시행이 단기적으로는 투표율 제고 및 투개표 방식의 효율성을 증진시키고 선거관리 비용을 절감하고 있다고 분석한다. 그리고 장기적으로는 종래의 정치과정을 재구조화하여 시민참여와 e-거버넌스(e-governance)를 활성화하여 직접 민주주의로 나아가는 방향성을 갖는다고 분석한다. 반면 회의론은 무엇보다도 전자투표가 고위험 시스템(high-risk system)이기 때문에, 오류 발생에 의해 심대한 민주주의의 위기를 초래할 수 있다고 강조한다. 그리고 최근의 사례들에서 전자투표가 투표율을 제고하고 있다는 뚜렷한 징후를 발견할 수 없으며, 종래의 투표방식과 병행 실시되고 있기 때문에 선거관리비용도 오히려 증대되고 있다고 분석한다. 또한 장기적으로도 인터넷이나 모바일 투표 등이 도입될 경우, 투표행위라는 공적 영역의 활동이 사적 영역으로 편입됨으로써 그 정치적 가치가 훼손될 수 있다고 설명한다.

이러한 논란에도 불구하고 정치의 IT화는 거스를 수 없는 흐름이 되고 있으며, 전자투표 논의도 예외는 아니다. 최근에는 민주주의를 시행하고 있는 동서양의 많은 국가들이 전자투표를 새로운 투표의 방식으로 도입하고 있다. 현재 미국, 영국, 브라질, 호주, 스위스, 에스토니아, 일본, 인도 등 전 세계 37개국에서 광범위하게 시험 중이거나 실제 공직 선거에 적용되고 있다(조희정 2006, 5). 그 중에는 민주주의로의 전환기를 거친 국가들이 있는가 하면, 민주주의의 공고화 단계를 넘어선 국가도 있다. 또한 기술적인 조건으로서 정보화의 첨병을 달리고 있는 국가가 있는가 하면, 정보화에서 중간 정도의 발전 단계를 밟고 있는 국가도 있다. 이와 같이 전자투표를 도입하는 정치적, 기술적 환경이 다양하게 나타나고 있다는 것은 전자투표의 도입이 기술환경이나 민주주의 수준의 종속변수가 아니라는 점을 보여준다.

또한 전자투표의 도입을 통하여 달성하고자 하는 목적도 다양하다. 투표율의 저하 방지(혹은 제고), 무효표의 방지, 투표과정에서의 용이성과 정확도 증진, 개표과정에서의 비효율성 제거 등으로 다양하게 나타나고 있다. 또한 도입 방식도 다

양하여 일본과 같이 터치스크린 방식을 이용하기도 하며, 영국이나 스위스같이 휴대폰을 통한 모바일(mobile) 방식의 투표를 하거나, 에스토니아와 같이 전국적으로 인터넷을 통한 원격 전자투표를 행하는 국가도 있다.

한일 양국 모두 정보화를 국가전략의 차원에서 적극 추진하여 상당한 성과를 거두었고, 이제 세계적인 인터넷 강국의 반열에 올라있다(유석진 외 2006 참조). 그러나 인터넷의 정치적 활용은 아직 미약하거나 신중한 편이다. 한국은 특히 선거 운동 과정이나 정치적 토론의 장에서는 인터넷 정치의 역동성이 보이지만, 전자투표 논의는 정체되어 있는 상황이다. 반면에 일본은 전자투표 논의를 둘러싸고 상당한 논의와 제도적 뒷받침이 진행되고 있지만, 선거운동과정에서의 인터넷 규제 는 매우 엄격한 것이 현실이다(김용복 2007).

이러한 IT 정치의 양국 간 차이는 각국이 처한 정치적 환경과 제도에 의해 비롯된 것이다. 이 글은 전자투표 논의와 시행을 중심으로 한국과 일본의 IT 정치의 특징과 그 원인을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 전자투표 논의는 정보화의 진전에 기반하여 활성화되고 있지만, 전자투표의 시행에서는 한일 간 차이를 보이고 있다. 전자투표 도입을 위한 기술적 조건에서는 커다란 차이가 없음에도 불구하고 한국과 일본의 전자투표 논의와 시행에서 나타난 차이가 무엇인지, 그리고 그 원인이 어디에 있는지를 고찰하는 것이 이 글의 주된 목표이다. 선거제도와 환경, 정치문화가 다름에도 불구하고 양국의 전자투표의 도입과정과 활용과정을 비교하는 것은 전자투표 논의와 시행에 있어서 앞서 있는 일본의 경험이 전자투표의 도입을 시도하고 있는 한국에 주는 기술적, 제도적 차원의 시사점이 무엇인지를 파악하는데 있다.

II. 전자투표의 이론적 쟁점: 비교의 관점

전자투표 도입을 둘러싼 논의들은 전자투표의 개념, 도입목적, 정책형성과정, 그리고 시행의 효과와 과제 등에 초점을 두고 진행되고 있다. 여기서는 전자투표에 대한 인식, 정책과정, 그리고 시행 등의 단계로 구분하여 각 쟁점을 이론적으로 정리하고, 이를 한일비교의 관점으로 삼고자 한다.

첫째, 전자투표를 어떻게 이해하고 왜 도입하고자 하는지에 대한 인식의 문제이

다. 먼저 전자투표의 개념 문제이다. 전자투표의 유형은 다양하게 분류되고 있지만, 그 요체는 투표소나 관공서 등의 지정된 장소에서 실시되는 PSV(Poll Site Voting) 방식과 웹·모바일 기반의 RVEM(Remote Voting by Electronic Means) 방식으로 크게 분류된다. 이는 다시 <표 1>과 같이 7개 방식으로 구분될 수 있다.

현실적으로 기술적 위험의 제고와 효용의 검증을 위해 전자투표는 양 방식의 순차적인 도입 과정을 거치고 있다. 현재는 PSV 방식이 지배적으로 시행되고 있으며, 앞으로는 RVEM 방식이 확대될 전망이다. 중요한 것은 이러한 전망이 단순히 전자투표의 기술 방식의 진화에 국한되는 것이 아니라, 대의제 정치과정을 적지 않게 또는 전반적으로 변화시킬 가능성을 내포하고 있다는 점이다. 즉 RVEM은 온라인 공간의 개방성·역동성과 맞물려 정치과정을 재구조화하고 직접민주주의의 속성을 강화할 거시적 방향성을 내포하고 있다.

<표 1> 전자투표의 주요 방식

지역적 범주	주요 방식	내 용
지정된 장소 (PSV)	터치스크린 투표	- 스크린의 정해진 부분을 누르는 방식 - 2000년 영국 지방선거, 한국의 민간선거 등
	PC기반 기술 투표	- 투표자가 투표권 등록 및 투표를 위해 스크린과 키패드의 조합을 활용하는 방식 - 브라질에서 공직선거에 활용
	고정식, 이동식 키오스크 투표	- 선거구내 다른 장소로 이동투표 가능한 방식 - 터치스크린 등의 다양한 기술 적용 가능
원격투표 (RVEM)	전화투표	- 유선전화나 무선전화 이용 - 영국 Milton Keynes 등의 주민투표에 활용
	단문서비스 투표	- SMS 기능 활용한 이동전화 투표 - 2002년 영국의 지방선거에서 실험
	인터넷 투표	- 인터넷 이용한 투표 - 2000년 미국 애리조나 주 민주당 예비선거 등
	양방향 디지털 TV투표	- 양방향 디지털 TV를 통해 투표 - 2003년 영국 지방선거 3개 선거구에서 실험

출처: Gibson et al.(2003); 정진우(2003, 112-123)에서 재구성. 한국정치학회(2007) 4쪽에서 재인용. 장우영(2006).

일본에서는 이러한 전자투표 개념을 3단계 논의로 정리하였다(電子機器利用による選挙システム研究会, 2002).¹⁾ 1단계가 선거인이 지정된 투표소에서 전자투표를 이용하여 투표하는 투표소 전자투표(Poll Site Voting) 단계이다. 2단계는 지정된 투표소 이외의 투표소에서도 투표할 수 있는 키오스크 방식의 전자투표(Kiosk Voting) 단계로서 이에 본인확인 및 이중투표 방식을 위해 선거인 명부의 네트워크화 및 후보자 정보의 네트워크화가 필요하다. 3단계는 투표소에서의 투표를 의무화하지 않고, 개인이 소유하고 있는 컴퓨터 단말기를 이용하여 투표하는 개방된 네트워크화 단계인 원격 인터넷 투표(Remote Internet Voting)인데, 네트워크상 확인되는 본인과 실제로 투표를 행하는 사람이 동일한지 그리고 유권자의 자유로운 의사에 의한 투표를 확보하는 것이 가능한지가 중요하게 해결해야 할 과제이다. 이러한 전자투표 개념에 대해 한국과 일본 정부는 어떻게 인식하고 있는가에 대해 살펴볼 것이다.

다음으로 각국이 전자투표를 도입하는 배경과 정책적 목표가 상이하기 때문에 전자투표의 시행방식, 제도화 수준 그리고 의도하는 효과 또한 차이를 낳고 있다는 사실이다. 한 조사에 의하면, 전자투표 도입의 목적은 정보화를 통한 선거환경의 개선, 투표율 제고, 선거부정의 해소, 국가전략 및 공공 효율성 증진, 경제적으로 선거비용의 절감 등으로 나뉘는데, 기존 도입국가들의 경우에는 선거환경의 개선이 가장 많았고, 그 뒤가 투표율의 제고, 선거관리비용 절감 등이었다(조희정 2006, 7). 미국의 경우 2000년 플로리다 재검표 사태에서 쟁점이 된 투표 에러의 문제를 시정하려는 노력의 일환으로 연방정부 차원에서 전자투표가 강력하게 권고되기도 하였다(임혜란 2007; Saltman 2006; 정연정 2005). 영국과 스위스의 경우 투표율의 지속적인 저하가 전자투표 도입의 주된 배경이라고 할 수 있다. 일본, 호주, 네덜란드 등은 주로 선거관리의 혁신이 주된 목표로 제기되었다. 이들 국가에서는 전자투표의 활성화를 통해 선거관리 행정 자체를 혁신하려는 전자선거(e-election)로의 전환이 가속화되고 있다.

이러한 도입목적의 차이는 각국의 전자투표 정책의 차이를 가져왔으며, 전자투표의 방식이나 적용규모의 차이를 야기하였다. 이러한 관점에서 한국과 일본은 전

1) 1999년 7월에서 2002년 2월까지 활동한 <전자기기 이용에 의한 선거시스템연구회>는 전자투표의 개념을 정리하면서 3단계로 구분하였다.

자투표를 무엇을 위해 도입을 하려고 하는지, 그리고 차이가 나타나는 원인이 무엇인지를 살펴볼 것이다.

둘째, 전자투표 정책의 형성과정과 관련된 쟁점이다. 일반적으로 전자투표의 도입 시기, 도입수준, 기술선택 등과 관련된 정책 결정에는, 기술이라는 내적 변수 외에 사회적 이해관계(interest)가 작용한다. 전자투표 정책의 형성은 관료-정치인-시민사회-시장이 주요 행위자이며, 이들의 영향력에 따라 정부주도형, 시민사회형, 네트워크 거버넌스 유형으로 구분할 수 있다(조희정 2006). 네트워크 거버넌스 유형은 정책형성에 각 행위자들이 모두 개입하고 영향을 미치며, 이들 간의 합의창출이 중요하다. 시민사회형은 정부와 업계가 포함되지만 정책형성에 시민사회의 의견이 보다 강하게 영향을 미친다. 정부주도형인 경우가 보통 많이 나타나는 유형으로, 정보화 정책 혹은 전자투표 정책을 정부가 제시하고, 입찰과정을 통해 시장 혹은 기업이 참여하고, 정책수립 이후에 시민사회의 참여를 유도하는 방식이다. 그러나 이러한 유형에도 정부주도 정책과정에서 관료중심이 되거나 정치인의 참여, 시장과 시민사회의 이해관계 반영 등에 있어서 차이가 나며, 그것이 정책형성의 차이를 야기한다고 할 수 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 선거와 투표를 관리하는 관료집단은 제도적 차원에서 자신의 업무 영역을 확장하고, 신기술의 도입을 통한 지위의 향상을 꾀한다는 점 그리고 선거관리 업무의 효율화를 추구하고 있다는 점에서는 전자투표의 도입을 선호하면서 전자투표관련 정책을 생산하고 추동하는 측면이 있다. 하지만 다른 한편에서는 투표의 국가적 중요성 등에 대한 고려로 인하여 실질적인 도입과 시행의 과정에서는 모호한 입장을 나타내기도 한다. 정당과 정치인들은 새로운 방식의 투표제도 도입에 따른 이해득실을 따지면서, 기존의 정치판에서 자신들이 점하고 있던 위상과 지지기반 등에 대한 판단을 통하여 전자투표 제도의 도입여부와 속도에 대한 입장을 정하게 된다. 지지기반이 넓지 못하면서 새로운 유권자를 확보하여야 하는 소수 정당의 경우에는 부분적 혹은 전면적 도입을 찬성할 가능성이 높고, 기존의 거대 정당들은 이러한 방식에 상당한 유보적 입장을 표명할 가능성이 높다. 사회적 관념과 담론을 생산해내는 지식인층과 사회단체(NGO) 등은 기술의 완벽성에 커다란 유보조건을 달면서 도입의 반대를 주장하거나, 기껏해야 조심스럽고도 신중한 전자투표계의 도입을 주장한다. 시장적인 요인으로서 전자투표 관련 기기와 소프트웨어 산업 더 나아가서는 정보산업 전체의 이해관계가 있다. 이

들은 기술의 완벽성을 강조하면서, 신속한 전자투표 방식의 도입을 선호하는 세력으로서, 이를 통하여 새로운 시장의 창출을 시도하는 경향이 있다.

여기서는 전자투표 논의와 시행을 둘러싼 한일 간 정책형성 과정의 비교를 통하여 전자투표 시행에 어떠한 영향을 주고 있는지 살펴보고자 한다.

셋째, 전자투표의 시행과 관련된 문제로써 전자투표를 도입하는 국가는 어떠한 제도를 만들었는지, 그리고 시행에 따른 효과와 과제가 무엇인지가 초점이 된다. 각국의 전자투표는 제도 형성의 조건과 환경에 따라 동일한 유형과 경로를 따지 않을 것이라고 가정된다. 새로운 제도의 형성은 그 사회에 존재하는 초기 조건들에 의해 규정되는 경향이 강하며, 상이한 '제도화의 동학' (dynamic institutionalization) 을 결과한다. 따라서 전자투표는 개별 독립변수의 영향이 아니라 다양한 변수들의 결합과 인과관계에 의해 채택된다. 또한 동일한 변수들의 결합이라 할지라도 이들 요인들이 결합되는 역사적 시점과 상황에 따라 제도적 특성이 다른 전자투표가 채택되는 것이다.

또한 각국의 전자투표 시행은 전국선거에 도입하거나 지방선거에만 도입하였는지, 그리고 선거에 전자투표를 전면적으로 도입하였는지 부분적으로만 허용하였는지 혹은 본격적인 도입에 앞서 시범적으로 시행하였는지 나누어 볼 수 있다. 그

(표 2) 비교 분석의 관점과 쟁점

단계	초점	일본	한국
인식	개념이해	1단계	1단계 + α
	주도입목적	선거관리의 효율화	투표율의 제고
과정	추진체제	정부주도형 (지방위임형)	정부주도형 (중앙집중형)
	도입목적에 따른 이해관계	정치인-시장의 참여 (정당과 정치인의 중립적 입장)	정치인의 소극성 (정당과 정치인의 당파적 입장)
시행	도입방식과 원인	부분적 시행(지방선거) 법제도 정비	민간선거에서의 시범적 도입 정책선언(로드맵)
	효과와 반응	정치적 효과	참여자의 반응 유권자의 반응

러한 시행 이후에 나타난 정치적 효과는 어떠하였으며, 유권자와 정치인들의 반응이 무엇이었는가, 그리고 시행과정에서 나타난 장애는 어떠한 것이 있으며, 해결되어야 할 과제는 무엇인가도 중요한 쟁점이다. 일본은 지방선거에서 부분적으로 실시하고 있으며, 한국은 공직 선거 도입 이전에 각종 민간 수준의 선거에서 시범적으로 실시하고 있다. 이러한 양국 간 경험의 비교고찰을 통해서 시행과정에 나타난 제도적 특징, 정치적 효과 그리고 과제 등을 고찰할 것이다.

〈표 2〉는 위의 비교 관점에 입각하여 한일비교의 쟁점을 요약한 것이다.

III. 전자투표 도입과 추진과정: 한일 전자투표정책의 개괄

1. 일본

일본에서의 전자투표 논의는 일본 정보화전략의 수립과 밀접한 연관을 가지고 진행되었다. 일본의 정보화추진은 1990년대 중반에 시작되었다. 세계화와 정보화의 물결이 거세지고 신경제로 상징되는 IT산업의 발전이 두드러졌던 당시 상황에서, 일본의 IT에 대한 관심은 그리 높지 않았으며, 인터넷 보급율도 미국, 유럽에 비하여 훨씬 뒤떨어져 있었고, 심지어 아시아 각국과 비교하여 보아도 뒤쳐져 있었다. 그러나 2000년 이후에 일본정부는 매우 적극적으로 IT혁명을 추구하였으며, 그 결과, 2001년 1월에는 일본의 IT정책에 관한 국가전략인 “e-Japan 전략”을 결정하기도 하였다(IT戰略本部 2001). 이러한 정보화 전략 중에 공공부문의 정보화, 즉 전자정부 구축의 일환으로서 자치성(후에는 총무성)을 중심으로 전자투표가 선거행정의 효율성을 제고하기 위한 방안으로 논의되었다.

일본정부는 전자투표를 우선 지방자치단체 선거에 도입하기로 결정하고, 2001년 지방선거에서 컴퓨터나 단말기를 사용하여 투표할 수 있도록 규정한 <전자투표 특례법>을 국회에 제출하여 법제화하였다. 특례법은 일정 기간 동안의 임시적인 조치로서 2002년 2월 1일부터 지방자치단체의 조례제정에 의하여 지방선거(의회 및 단체장)에 전자투표를 도입할 수 있게 규정한 법률이다. 전자투표의 도입을 지방에 위임하는 방식의 입법은 일본에서 지역단위 선거에 전자투표가 활발히 도입된 제도적 기초가 된다. 이에 반하여 한국에서는 중앙집중적인 관리방식을 로드맵

을 통하여 도입되면서 기껏해야 민간 수준의 선거에만 도입되는 결과를 가져오게 된다.

〈전자투표특례법〉에 따르면, 전자투표는 터치스크린 방식²⁾을 채택하고, 전기통신회선에의 접속을 금지하였다. 또한 부재자투표, 점자투표, 가투표는 전자투표의 대상에서 제외하였다.³⁾ 그리고 정보격차와 장애인 문제에 대응하기 위하여 기존에 행하던 대리투표제도를 인정하고, 새롭게 조작보조제도를 도입하였다. 또한 하나의 선거에서도 일부지역에서는 전자투표를, 다른 지역에서는 다른 투표를 용인하였다. 따라서 동일선거에서도 조례에 따라 부분적으로 전자투표의 도입이 가능하게 되었다.

그런데 일본에서의 전자투표는 신속하고 간편한 개표의 효율화가 중요한 도입의 이유였는데, 전자투표 대상에서 제외된 부재자 투표의 증가는 개표 작업을 더디게 하는 요인이 되었다. 따라서 부재자 투표를 전자투표의 대상으로 하려는 요구들이 제기되었으며, 2003년에 공직선거법을 개정하여 “기일전 투표제도”를 창설하였다. 투표일 이전에 투표하는 기일전 투표는 부재자 투표를 전자투표의 대상이 되게 하였다. 기일전 투표제도에 의하여 유권자는 기일전에 투표하는 날에 투표권을 가지고 있으면, 유효한 투표로 인정을 받았으며, 기일전 투표의 개시는 선거일 공시일 또는 공시의 다음날로 하였다.

2002년 발효된 〈전자투표특례법〉은 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)의 자치단체장이나 의원을 전자투표를 통하여 선출할 수 있도록 규정하였다. 〈특례법〉이 제정된 이후 전자투표는 2008년까지 11개의 지자체에서 20회에 걸쳐 실시되었다. 오카야마현 니이미(新見)시에서 최초로 실시된 이래, 2004년 7월에는 참의원 선거에서도 시범적으로 도입되었으며, 그 해 11월 28일에는 인구 30만 명 이상인 요카이치(四日市)시에서도 성공적으로 실시되었다.

〈표 3〉은 그동안 전자투표가 실시된 지역을 투표일 순으로 정리한 것이다.

그동안 실시된 전자투표 중에서 여러 기술적인 장애들도 발생하였다. 기술적인 장애는 대체로 큰 문제없이 해결되었지만, 몇몇 지역에서는 선거결과에 대한 이의

- 2) 터치패널 방식으로 불리기도 하는 이 방식은 일본에서는 “직접기록식 전자투표”라고 불린다.
- 3) 당시에는 선거인이 유권자로서 자격을 인정받는 시점이 투표일이 기준이어서, 부재자 투표는 전자투표 대상에서 제외되었던 것이다.

〈표 3〉 일본의 전자투표 실시 현황

실시 년도	투표지역 (실시일)	선거종류	유권자수 (투표소 수)	투표율 (전회)*	개표 시간**	특징
2002년 (1회)	나이미(新見)시 (6. 23)	시장/의회	19,689(43)	86.83% (-0.53%)	2시간 (25분)	최초선거
2003년 (6회)	히로시마시 安藝區(2. 2)	시장	58,748(17)	52.52% (2.67%)	44분 (20분)	
	시로이시(白石)시 (4. 27)	시의회	32,274(38)	72.50% (0.44%)	2시간 5분(55)	
	사바에(鯖江)시 (7. 6)	시의회	51,034(18)	73.34% (-2.34%)	1시간 30분 (14)	조례폐지 (04.9)
	가니(可兒)시 (7. 20)	시의회	68,612(29)	64.95% (-2.47%)	1시간 6분 (13)	선거무효 판결
	오다마(大玉)촌 (8. 3)	촌의회	6,637(6)	83.44% (-6.05%)	1시간 (16분)	
	에비나(海老名)시 (11. 9)	시장/의회	90,418(20)	66.05% (10.25%)		이의신청 기각
2004년 (5회)	로쿠노베(六戸)정 (1. 18)	정장	8,917(10)	81.37% (14.75%)	23분 (10분)	기일전 투표개시
	교토(京都)시 東山區(2. 8)	시장	35,667(13)	43.51% (-2.12%)	22분 (13분)	
	나이미(新見)시 (10. 24)	현지사	19,155(43)	52.09% (-8.57%)	35분 (15분)	조례폐지 (05.4), 2회
	시로이시(白石)시 (10. 31)	시장	32,777(38)	61.96% (-7.08%)	1시간 10분 (30)	이의신청 기각, 2회
	요카이치(四日市)시 (11. 28)	시장/의회 보궐	229,696 (56)	42.07% (10.66%)	1시간 20분 (30)	최대규모
2005년 (1회)	로쿠노베(六戸)정 (6. 12)	정장	8,852(10)	83.21% (1.84%)	20분 (7분)	2회
2007년 (3회)	로쿠노베 정 (4. 22)	정의회	8,833(10)	78.09%	26분 (2분)	3회

〈표 3〉 계속

실시 년도	투표지역 (실시일)	선거종류	유권자수 (투표소 수)	투표율 (전회)*	개표 시간**	특징
	시로이시시 (4. 22)	시의회	32,072(38)	71.55% (-0.95%)	49분 (25분)	3회
	오다마(大玉)촌 (8. 5)	촌의회	6,755(6)	80.62% (-2.82%)	1분 40초	2회
2008년 (4회)	교토시 東山區 (2. 17)	시장	34,021(13)	38.79% (-4.72%)	5분 22초	부분선거 2회
	교토시 上京區 (2. 17)	시장	64,317(19)	43.23%분 (0.87%)	9분 15초	부분선거
	시로이시시 (10. 26)	시장	31,920(38)	68.33% (6.37%)	9분 21초	4회
	요카이치(四日市)시 (11. 30)	시장	242,879 (56)	42.24% (0.17%)	6분 5초	2회

* 시장과 의회의 동시선거인 경우에는 의회투표율로 제시하였음.

** ()는 전자투표 분만의 개표시간임

자료: 古川大樹(2005: 17); 總務省(<http://www.soumu.go.jp/senkyo>) 자료

電子投票普及協業組合(2009) 참조하여 제작성

신청이 있었으며,⁴⁾ 가니시 경우에는 선거무효가 결정되어 자서식으로 재선거를 치루어야 했다(飯野忠男 2006, 86-87). 이를 계기로 많은 지역에서 전자투표의 신뢰성에 의문이 제기되었다. 총무성 내부 자료에 의하면, 2002년 전자투표의 도입을 검토한 지자체가 431개였는데, 선거무효 판결 이후에 80개로 격감하였다고 한다.⁵⁾ 가니시의 판결 이후, 오카야마현과 히로시마현, 후쿠이현 사바에시가 전자투

4) 그동안 가니시의회 선거, 에비나(海老名)시장과 시의원 선거, 시로이시(白石)시장선거 결과에 대해 이의신청이 있었다. 이 중 에비나 시장 및 의원선거에 대해서는 동경고법에서 기각되었으며, 시로이시 시장선거에 대해서는 현 선거관리위원회에서 기각되었다. 그러나 가니시의 경우는 선거무효 결정이 되었다.

5) 총무성의 조사에 따르면, 전자투표를 검토하고 있는 지자체가 2002년에는 431개, 2003년에는 413개였다가, 가니시의 선거무효 판결 이후 2004년에는 158개, 2005년에는 72개, 2006년에는 8개, 2007년에는 82개, 2008년에는 78개로 줄었다고 한다(電子投票普及協

표 조례를 폐지하였다. 무효판결 이후에 새롭게 전자투표조례를 제정한 지자체는 없었다. 총무성에서는 기계의 검사를 제3기관에 위탁하여 결과를 공표하는 등 신뢰회복에 노력하였지만 지자체의 불신감을 불식시키지는 못하였다(朝日新聞 2007/04/16).

2. 한국

한국에서 전자선거 논의는 선거관리의 정보화로부터 출발하였다. 중앙선거관리위원회는 1994년 최초로 선거관리 정보시스템을 구축하여 선거정보화의 초석을 마련한 이후 지속적인 보완 발전을 거듭하여 왔다. 2001년에는 인터넷 선거정보시스템을 구축하였으며 2002년 제3회 동시지방선거부터는 투표지 분류기를 개발·도입하여 개표에 소요되는 인력과 시간을 대폭 단축함으로써 심야개표로 인한 사회적 폐단을 제거하고 개표결과를 신속하게 제공하고자 하였다. 2002년 제17대 대통령선거부터 본격적인 개표관리시스템을 추가하여 방송사 등 언론사에 개표자료를 실시간으로 제공하기도 하였다(중앙선관위 2006a, 2).

이러한 전자선거 관련 정부사업은 2000년 2월 16일 개정된 '공직선거 및 선거부정방지법'에 새로 추가된 제278조(전산조직에 의한 투표·개표)에 근거하여, 투표개표 및 '기타 선거사무'의 전산화라는 의미를 가지고 있다.

중앙선관위가 추진하고 있는 전자투표 및 전자선거 사업은 2003년 8월 참여정부 정부혁신지방분권위원회의 전자정부 전문위원회가 전자정부로드맵 과제 중 온라인 국민참여 확대의 4대 세부추진과제 중의 하나로 선정되었다(정부혁신지방분권위원회 2005, 62).⁶⁾ 이후 주관기관인 중앙선거관리위원회 내부의 검토와 토론을 거쳐 2004년 7월에 사업추진을 위한 기본계획이 수립되었고, 전자정부전문위원회와의 협의를 거쳐 2004년 11월부터 정보화전략계획(ISP)이 추진되었고, 2005년 1월 17일 전자투표사업 추진 계획과 로드맵을 공표하였다(정부혁신지방분권위원회 2005, 227). 이에 따르면 정부는 ① 2006년 지방선거에서 종이투표와 터치스크

業組合 2009, 附錄 3 참조).

6) 온라인 국민 참여 확대, 전자정부 서비스 이용 활성화, 행정정보 온라인 공개 확대가 나머지 3대 세부추진과제이다.

린 방식의 투표를 병행하고, ② 2007년 공직선거에서 시범 전자투표를 실시하며, ③ 2008년 18대 총선부터 본격적으로 전자투표를 도입한 후, ④ 2012년 19대 총선부터는 개인용 컴퓨터와 노트북, 휴대전화, PDA 등을 통해서 선거를 치를 수 있는 모바일 전자투표를 실시하겠다는 것이었다. 지방위임적인 방식을 택한 일본과는 달리 중앙집중적으로 일괄적인 방식을 채택한 것이다.

로드맵의 구체적 내용을 살펴보면, 2005년 5월부터 전자투표기 및 인터넷 투표 시스템을 동시에 개발하는데, 개발시스템은 분산방식을 채택한 중앙처리시스템으로 결정하였고, 모든 시스템에서 안정적으로 자료를 실시간 저장하기 위해 백업 시스템을 구축하고, 전자투표기 시스템은 키오스크 방식을 채택하였다. 선거인명부는 통합선거인명부 확인시스템을 구축하여 중복투표를 방지하고 개표 및 검표 시스템을 도입하기로 하였다. 투표방식은 전자투표만이 아니라 다양한 방식의 투표를 병행 도입하며, 궁극적으로 선거인명부는 통합선거인명부가 온라인화 되어 유권자는 전국 어디에서나 자유롭게 자신의 지역구 후보에게 투표할 수 있는 시스템을 구축하는 것을 목적으로 삼았다.

이에 더하여 2005년 8월 공직선거법에 '전자선거추진협의회'의 설치와 '전자투표 시범실시'에 대한 법률적 근거를 마련하였고, 관련제도의 정비를 추진하는 한편, 2005년 11월부터 터치스크린 투표 시범시스템 구축 사업을 본격적으로 착수하였다.

이 과정을 도표로 간단히 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 한국의 전자투표 추진경과

추진시기	추진 내용
2003. 8	전자정부 로드맵 과제 「온라인 국민참여 확대」의 핵심사업으로 선정
2004. 7	전자투표 및 전자선거 시스템 구축 기본계획 수립
2005. 1	전자투표 및 전자선거 로드맵 발표
2005. 3	전자선거 도입을 위한 국제컨퍼런스 및 공청회 개최
2005. 3	전자선거추진협의회 및 전자선거실무추진단 발족
2005. 5	전자선거 추진정책 및 기술자문을 위한 전자선거자문위원회 구성
2005. 5	전자투표 및 전자선거 시스템 구축을 위한 정보화전략계획(ISP) 수립
2005. 9	전자투표 시범시스템 시제품 개발완료
2005. 11	전자투표 시범시스템(Pilot System)개발 착수
2006. 1	전자선거추진단(정규 추진조직) 신설

〈표 5〉 2006년도 전자투표 현황(2006년 12월 31일 현재)

구분	횟수	선거인수	투표자수	투표기수	명부기수	비고
정당경선	4	49,350	19,767	344	162	
대학장 추천	2	2,899	2,478	19	11	
농·수·축협 등 조합장	9	13,088	10,815	41	20	
학생·민간 선거	26	37,573	26,811	173	97	
계	41	102,910	59,871	577	290	

* 자료: 중앙선거관리위원회(2006a).

현재 한국에서는 전자투표가 공직선거의 도입이나 국민투표 등에 도입되기 보다는 이에 대한 전 단계로서의 공공기관, 민간단체 그리고 정당의 공직후보자 선출을 위한 당내경선 과정 등에 부분적으로 도입되고 있는 것이 현실이다. 2006년 현재 국립대 총장 추천선거, 농수축협 조합장 선거, 중고등학교 및 대학교 학생회장 선거를 위시해 총 41회의 선거에서, 선거인원은 102,910명을 대상으로 59,871명이 실제 투표에 참가하여 터치스크린 투표 방식이 시범적으로 도입되었다(중앙선거관위 2006a). 이를 〈표 5〉와 같이 위탁한 기관별로 나누어 보면 정당경선이 4회,⁷⁾ 대학의 총장경선이 2회,⁸⁾ 조합장 선거 9회,⁹⁾ 학생 선거가 총 26회¹⁰⁾였다.

결국 한국의 전자투표는 아직 전국적인 차원이건 지자체의 차원이건 공직선거에는 도입되고 있지 못하고, 시범적인 시행만을 하는 단계이며, 더욱이 전자투표에 대한 광범위한 토론과 합의도 이루어지지 못하고 있다. 단지 행정적 편의성이

7) 열린우리당 당대표 선출(2월 18일), 한나라당 제주도지사 후보 경선(4월 12일), 열린우리당 서울시장 후보 경선(5월 2일), 한나라당 당대표 경선(7월 11일) 등이다.

8) 경북대학교(6월 16일), 전북대학교(10월 25일) 등이다.

9) 충남 영인농협(10월 4일), 강원도 개인택시조합(11월 3일), 전북 고창농협(11월 8일), 경남 창녕축협(11월 15일), 경남 거제농협(11월 18일), 경남 상동농협(11월 21일), 경북 와촌농협(11월 24일), 충남 진상농협(12월 7일), 인천광역시 길상농협(12월 19일) 등이다.

10) 한남대(11월 7일)의 3개의 대학, 인제고(11월 4일)의 12개의 고등학교, 구리토평중(11월 20일)의 7개의 중학교 등이 있고, 충주공무원 직장협의회 회장선거가 추가로 있다.

나 투개표 과정의 간편함과 신속함 등의 필요성만 제기되고 있지, 많은 비용이 드는 전자투표의 시행이 왜 필요하고 어떠한 정치적 효과가 있는지에 대해서는 아직 설득력 있는 공감대가 형성되었다고 할 수 없는 것이 현실이다.

IV. 전자투표를 둘러싼 쟁점과 현실: 인식, 과정, 시행에 대한 한일비교

1. 인식: 전자투표의 개념과 도입목적

일본에서 전자투표 논의는 개념정리로부터 체계적으로 진행되었다. 3단계로 전자투표의 개념을 정리한 일본정부는 2단계와 3단계의 과제는 쉽게 해결되는 것이 아니며 시간이 많이 소요되기 때문에 초기에는 제1단계에 중점을 두고 각종 대응책을 검토하였다. 이러한 논의가 법제도 정비로 이어졌는데, <전자투표특별법>에서 전자투표는 터치스크린 방식을 채택하고, 전기통신회선에의 접속을 금지하였다. 이는 투표소에서 개표소로 투표정보를 송신하는 것을 제한하는 것으로 제1단계 전자투표에 국한하여 전자투표를 도입한다는 것을 의미하였다.

그러나 한국에서는 논의는 다소 혼란스럽게 진행되었다. 현재 한국에서 도입을 추진하고 있는 전자투표 방식은 지정된 장소에서 전자기기를 이용한 투표소 내 또는 이동 가능한 지정된 장소에서의 터치스크린 전자투표이다. 그런데 인터넷 투표의 도입도 단계적인 구분 없이 과제로 제시되고 있어 다소 혼동을 주고 있다. 더욱이 중앙선관위가 발표한 로드맵에 따르면 2012년 이후 해외부재자 인터넷 투표가 들어가 있어서 현재의 추진하고 있는 터치스크린 투표와 체계적인 구분 없이 논의되고 있는 실정이다.

이러한 인식은 전자투표 도입에 대한 목적의 차이와도 밀접하게 관련되어 있다. 한국과 일본의 전자투표 도입 목적은 분명하게 달랐다.

일본정부는 전자투표 도입을 통하여 선거개표가 신속하게 진행되고, 유권자가 선거결과를 빨리 알 수 있으며, 선거관리의 입장에서는 다수가 심야까지 개표작업에 종사하지 않아도 되고, 무효표와 의문표가 적어진다는 점 등의 이점이 있다고 제시하였다. 일본이 전자투표 도입을 선거행정의 효율화에 초점을 둔 것은 일본식

투표제도에서 비롯된 것이다. 일본은 오랫동안 투표용지에 후보의 이름을 직접 기입하는 자서식(自書式) 투표를 행하여 왔다.¹¹⁾ 예외적인 시기와 몇 곳을 제외하고는 모든 국정선거와 지방선거에 자서식 투표를 실시하였는데, 이러한 상황에서 전자투표를 도입한다는 것은 투표방식이 자서식에서 기호식으로 바뀌게 되는 투표제도의 변화를 의미하는 것이었다. 자서식 투표를 주장하는 입장에서는 유권자가 투표용지에 후보자의 성명을 기재하는 것이므로, 유권자의 능동적인 정치의사가 표출되는 것이라고 주장된다(田中宗孝 2005, 50-51). 반면에 전자투표의 도입을 주장하는 입장에서는 자서식 투표방식은 노인과 장애인들이 투표하는 데 어려움이 있고, 동성(同姓)이 존재할 때 의문표와 무효표가 발생하며, 개표에 있어 글씨체가 유권자마다 다르기 때문에 판별이 어려운 경우가 있으며, 기계화가 불가능하여 개표과정에 많은 인원이 필요하다는 문제점 등을 제기한다.

더불어 일본에서 특정의 지방자치단체가 다른 지역과는 달리 전자투표의 도입을 결정하게 된 데에는, 지방위임적인 <전자투표특례법>이라는 보편적 제도의 기초 위에 지역의 특수한 요인이 작용하였다. 일본 최초로 전자투표를 실시한 니이미시는 유권자수에 비해 투표소가 많이 설치되어야 하는 산간지역이었다. 따라서 개표시간도 많이 걸리고 선거사무 종사자도 많았는데, 이러한 요인이 전자투표 도입을 촉진시켰다(吉田彰 2002, 68-76; 清水大資 2002(2), 54-55). 히로시마는 리더십의 요인이 중요하게 영향을 미친 지역이다. 사민당 출신의 히로시마 시장은 전자투표 도입에 매우 적극적이었으며, 이러한 시장의 개인적 성향과 리더십이 히로시마시에 전자투표제를 도입하게 만들었다. 많은 지역에서는 지역정보화 기반을 구축하는 과정에서 전자투표의 도입을 모색하는 정책적 판단도 영향을 주었다. 로쿠노베정이 전자투표를 도입하게 된 이유는 무효표와 의문표를 줄이기 위해서였다. 로쿠노베에 전자투표 도입의 계기가 된 것은 1999년 정의원 선거였다. 최하위 당선과 차점의 차이가 23표였는데, 무효표는 69표였다. 그 가운데 27표는 기재된 이름이 불명료한 것이었는데, 무효표 처리는 당락에 영향을 미칠 정도였다. 또한 로쿠노베정은 65세 이상의 고령자가 26%를 넘었는데, 투표용지에 연필로 쓰는 것

11) 일본에서 기호식 투표방식이 채택되지 못하는 실무적인 이유로는 선거운동기간이 짧아 투표용지의 제조가 어렵다는 점, 선거 기일전에 후보자가 사망하는 등의 사태에 대응이 필요하다는 점, 국정선거 등 다른 선거가 자서식이어서 유권자의 혼란을 초래할 우려가 있다는 점 등이 지적되었다(田中宗孝 2005, 46).

이 어려운 조건이었다. 그리고 지방에서는 동성의 후보자가 많아 안분표(案分票, 비율에 따라 나뉘는 표)가 되기 쉬운 상황이었다. 이러한 상황에서 2004년 정당 선거부터 전자투표를 도입하여 무효표와 의문표를 줄이고 정확하게 개표하는 것이 가능하게 되었다. 또한 2003년 시의원 선거와 2004년 시장선거에 전자투표를 도입한 시로이시시는 전자투표 도입의 이유로 정확한 선거결과와 반영을 거론하였다(朝日新聞 2007/04/16).

한국의 경우에는 전자투표가 참여정부의 온라인 국민참여 과제 중의 하나로 선정되었다. 정부혁신위는 전자투표 및 전자선거 시스템 구축이 추진되어야 하는 이유를 “민주화와 더불어 전반적으로 정치적 투입이 증대되는 것과는 반대로 공직 선거의 투표율은 저하되고 있다. 특히 최근 지방선거의 경우 어떤 지역에서는 투표율이 10%대까지 떨어져 ‘민주주의의 위기’ 라는 지적까지 나오고 있다. 최근까지 한국에서는 부정투표 방지와 공정성 유지가 선거관리의 가장 중요한 목표가 되어왔기 때문에 투표방식을 포함한 선거관리가 대단히 경직적일 수밖에 없었다. 그러나 민주화의 진전과 정보화의 도래라는 정치 환경의 변화는 투표에 대한 획기적인 인식의 전환을 요구하고 있다. 게다가 잦은 선거로 인한 막대한 비용발생도 정부에게는 큰 부담으로, 보다 효율적인 선거행정이 요구되고 있다. 전자투표 도입에 대하여 한국정부는 이러한 선거 환경의 변화에 발맞추어 선거(혹은 투표)라는 행정서비스를 혁신하고 민주적 과정을 현대화시키기 위해 본 사업을 기획하였다”라고 밝히고 있다(정부혁신위 2005, 220).

즉 민주주의의 진전에 따라 ‘선거의 일상화’ 시대를 맞이하고 있으나, 현재의 종이투표에 기반을 둔 선거시스템은 종이투표용지 제조, 개표장 설치 및 부재자우편투표 관리 등 소모적 비용의 반복적 투입에 따른 예산·인력 낭비를 초래하고, 전반적인 투표율 하락경향에 따른 대의민주주의 위기의 요인으로 작용할 개연성이 높으며, 효율적인 선거관리의 걸림돌이 되고 있다. 따라서 예산 및 인력의 낭비를 방지하고, 참여의 저조로 인한 민주주의의 위기를 해소하며, 모든 선거에 광범위하게 적용될 수 있는 전자투표시스템 도입이 필요하다고 지적하고 있다(중앙선거관리위원회 2006a, 7). 더욱이 전자투표 및 전자선거사업은 투표편의와 투표율을 제고는 물론 참여방법의 다양화를 통하여 국민참여를 확대하고, 정당, 후보자와 유권자 간의 다양한 커뮤니케이션을 촉진하며, 정보통신기술의 적극적 활용을 통한 정책결정과정 및 선거과정에 시민들의 참여를 제고함으로써 전자적 선거서비스를 통한

‘국민의 삶의 질 개선’에 그 목적으로 두고 추진되고 있다(중앙선관위 2006b).

결국 전자투표를 도입하려는 한국정부는 예산과 인력의 효율적 사용이라는 부차적 목적과 더불어 투표율의 제고를 통한 참여의 확대라는 본원적 목적을 추구하였다. 그런데 현재의 터치스크린 방식을 전국적인 선거에서 도입하기 위해 드는 경제적 비용은 매우 클 것이고, 이것 또한 장기적으로는 도입이 예상되고 있는 인터넷 투표와의 호환성 문제로 인하여 단기적인 용도로 그칠 가능성이 높아서 예산 절감의 효과를 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 일본에서도 전자투표를 실시하다가 조례를 폐지한 지역이 있는데, 그 폐지의 이유가 경제적 비용 때문이었다.¹²⁾

더욱이 전자투표의 도입이 얼마나 투표참여 효과를 유발할 것인지에 대하여도 불확실하다. 투표율 제고라는 전자투표 도입의 목표가 현재의 터치스크린 방식이란 1단계에 국한되어서는 달성되기 어렵다는 문제를 가지고 있다. 전자투표 도입의 목적과 기술적인 조건이 불일치되고 있는 것이다. 특히 영국에서 투표율제고라는 목적으로 도입을 검토하다가 도입을 유보한 사례도 있다.

그러면 이렇게 한국과 일본이 전자투표 도입에 대한 목적이 다른 이유는 무엇 때문인가? 기존 양국의 투표제도 차이가 선거정보화 인식에 상이한 영향을 주었다는 점을 지적할 수 있다. 한국의 경우에는 기호식 투표제도이었지만, 일본의 경우에는 자서식 투표제도였다. 기호식 투표제도는 선거의 정보화에 의해 상당히 높은 효율적인 관리가 진행되었지만, 자서식의 경우에는 정보화의 진전에도 불구하고 제약이 존재하였다. 따라서 한국에서는 ‘선거행정의 정보화 및 효율화’는 상당한 진전이 이루어진 상태여서 비용이 많이 드는 전자투표의 도입 목적은 그 정도로서는 충분한 설득력을 가질 수 없었으며, 그래서 투표율 제고라는 목적이 강조되었다. 반면 일본은 선거행정의 효율화를 위해서는 투표제도의 변화가 요구되었고, 전자투표는 좋은 대안이 되었던 것이다. 따라서 일본에서의 전자투표 도입은 자서식 투표제도가 야기한 문제점을 해결해주는 선거행정의 차원에서 적극 추진되었던 것이다.

또한 전자투표의 개념과 목적을 고려할 때, 일본과는 달리 한국의 경우에는 목표와 추진전략이 불일치하는 경향을 보이고 있다. 일본의 경우에는 전자투표 1단

12) 2004년 9월 2일 사바에서는 비용이 이유로 조례를 폐지하였으며, 2006년 3월 28일 히로시마 안케이구도 재정난을 이유로 전자투표 조례를 폐지하였다.

계에 국한하여 전자투표를 도입하고자 하였으며, 그러한 단계에 맞는 선거행정의 효율화를 도입의 목적으로 내세우고 있다. 하지만 한국의 경우에는 투표율 제고라는 중요한 목적에 비해 전자투표 논의는 그 목적의 달성과는 상당한 괴리가 있는 1단계에 그치고 있어, 목적과 방식의 정합성이 부족한 현실이다. 유권자가 지정된 투표소로 나아가야 하는 1단계의 전자투표로는 투표율 제고라는 도입목적을 실현하는데 근본적인 한계를 가지고 있기 때문이다. 또한 1단계와 2단계의 전자투표 진전에 대한 기술적 고려도 중요하게 검토하는 상황은 아니라고 할 수 있다.

2. 과정: 추진체계와 사회적 이해

전자투표 정책형성을 정부주도형, 시민사회형, 네트워크 거버넌스형으로 구분한 것에 따르면, 일본과 한국 모두 정부주도형에 속한다고 할 수 있다. 일본과 한국은 모두 국가전략의 차원에서 정보화 정책을 수립하고 추진하는 과정에서 전자투표 정책이 논의되고 추진되었다. 이러한 정부주도형에서는 전자투표 방식, 적용 지역, 도입 시기 등도 정부에 의해 결정된다. 그러나 정부주도형이라고 하더라도, 한국과 일본의 정책과정은 상이하게 나타났다. 일본의 경우에는 관료-정치인-업계-지방자치단체 등이 모두 논의와 준비과정에 참여하는 시스템을 가지고 추진되었다.¹³⁾ 일본 전자투표의 논의와 도입은 자치성과 자민당이 주도하여 매우 적극적으로 진행되었다. 그 논의와 결정 과정은 중앙이 주도하는 하향식 방법이었지만, 실질적으로 전자투표를 도입할 것인가는 해당 지방자치단체의 조건, 단체장과 회의 의지와 합의 등이 결정적으로 영향을 미쳤다. 그래서 총무성의 전자투표 논의와는 별도로 지방차원에서도 체계적으로 전자투표에 대한 논의와 준비를 진행하여 왔다. 대표적으로 1999년 9월에는 도쿄도 선거관리위원회도 연구회를 설치하여 실무적인 검토를 행하였으며, 전자투표의 도입에 적극적인 자치단체에서도 연구회를 발족시켜 사전준비작업을 행하였다. 특히 도쿄도의 연구회는 전자선거를 국정선거에 조기에 도입할 것, 부재자 투표에도 도입할 것, 그리고 투표데이터를 개표소로 온라인 송신할 것 등을 제안하기도 하였다(清水大資 2002(1), 26-28).

13) 업계에서는 <전자투표보급협업조합>(2001년)이 구성되어 전자투표기의 보급 및 판매에 적극 참여하고 있다(홈페이지 <http://www.evs-j.com> 참조).

더욱이 전자투표에서 비롯된 여러 가지 장애에도 불구하고 관료와 정치인들은 적극적으로 전자투표를 옹호하였다. 대표적으로 가니시의 선거무효 판결 이후에도 정치인과 관료들은 이를 계기로 전자투표를 확대보완하자고 주장하였다. 자민당 의원들은 가니시 선거무효 사건은 “전자투표시스템의 문제가 아니라 운영상에서 발생한 문제”라고 판단하였으며, <전자투표문제 프로젝트팀>을 발족시켜 2005년 12월 7일, 1회 모임을 열어 전자투표를 국정선거에까지 확대하는 검토를 시작하였다. 이와 같이 일본의 정당과 정치권이 전자투표의 도입에 적극적인 이유는 도입의 결과가 특정 정당에 유리하거나 불리한 결과를 가져오리라는 당파적인 이해관계가 작동하지 않았던 것 때문인 것으로 추론된다. 선거행정의 선진화 차원에서 추진되었기 때문에 중립적인 이해관계를 가지게 된 것이다. 총무성도 전자투표의 기술적인 신뢰성 향상을 위해서 새로운 조직을 만들어 <전자투표시스템 조사검토회>를 개최하고, 전문적인 입장에서 조사 검토하여 제3자에 의한 새로운 인증제도의 도입과 민간에 의한 검사와 더불어 정부에 의한 검사라는 2단계의 검사를 기본으로 할 것으로 제안하였다(電子投票システム調査検討會 2006).

그러나 한국의 경우는 정치권의 참여가 소극적이고 관료가 주도한다는 특징을 가지고 있다. 한국의 전자투표 도입 정책 결정에 큰 영향을 미친 주요 세력은 중앙선관위와 행정자치부를 중심으로 한 관료들이며, 이들과 일정한 정도 관련업계의 연합 하에서 정책이 결정되었을 것이다. 이 과정에서 정치권과 사회세력의 이익과 관념은 배제된 것이 현실이다. 한국의 전자투표 및 전자선거의 추진체계인 전자선거추진단도 중앙선거관리위원회가 중심이 되고 있다. 각 정당, 유관부처, 학계 등의 인사로 구성된 협의기구인 ‘전자선거추진협의회’(2005년 3월)와 사업추진의 전문적 자문을 위하여 정책 및 기술 분야 전문가로 구성된 ‘전자선거자문위원회’(2005년 5월)가 있고 2006년 1월 전자선거추진단이 정규 조직으로 신설이 되었지만, 국가적 정책사안인 전자투표의 도입이라는 큰 쟁점을 다루기에는 실질적으로 너무나 미약한 조직이다. 또한 지자체에 투표방식을 위임하는 일본과는 달리 중앙이 선거방식을 관리하는 한국의 경우 지자체 별로 별도의 선거방식을 도입하기는 어려운 것이 현실이다. 이러한 추진체계의 한계로 인하여 한국의 전자투표 논의와 시행이 행정적인 차원에서만 진행되는 특징을 가진다.

또한 현재 전자투표 정책은 행정적인 차원에서 로드맵의 형태로 거창한 정책선언만이 행하여지고 있지, 법적 뒷받침을 가지고 있지 못하고 있는 실정이다. 법의

제정과정을 거치면서 다양한 정치사회세력들이 청문회의 형태를 통해 자신들의 의견과 우려를 개진하고, 이것이 국회라는 입법의 장에서 다양한 정당과 정파들 사이의 논의를 거쳐 이루어지는 과정이 생략되어 있다는 것이다. 결국 한국에서의 전자투표 정책이 로드맵의 발표라는 거창한 형태로 시작되었음에 반해, 이에 대한 사회적 반응이 긍정·부정적이거나 큰 반향을 불러일으키지 못하는 이유는 바로 이러한 공론화의 과정을 거치지 않았다는 사실에 기인한다. 그리고 이러한 공론화의 부재가 곧바로 전자투표에 대한 기술적 불신과 사회적 자본의 감소를 가져올 수 있다는 점에서 유의하여야 한다.

전자투표 추진에는 정당의 이해관계가 매우 중요한 영향을 미치는데, 정당의 참여가 미약하다는 점도 전자투표 추진에 제약으로 작용한다. 일본의 전자투표는 행정의 효율화에 그 일차적인 목표를 두었기 때문에 정치권의 합의와 지지를 이끌어 내기가 수월하였다. 반면 한국의 전자투표 도입의 주요 목표가 투표율 제고이기 때문에, 이에 따라 새롭게 투표시장에 유입될 유권자가 어느 정당을 지지할 것인가의 문제는 정치적 이해관계와 밀접히 관련되어 있는 이슈이다.¹⁴⁾

2008년 현재까지 전자투표가 공직선거에 적용되지 않았기 때문에 사안이 잠복해 있지만 공직선거에 적용이 될 경우 잠복해있던 사안들이 표면화될 가능성이 높다. 국회와 정치권에서 전자투표와 관련되어 제기된 사안들은 다음 세 가지로 분류될 수 있다. 첫째, 기술의 차원에서 신뢰성, 보안성, 사후검증, 해킹, 프로그램의 조작 등의 문제이다. 둘째, 선거원칙과 관련된 문제로 비밀투표와 이중투표의 문제 등이다. 마지막으로, 정보격차로 인한 특정 사회집단, 특히 정보소외계층인 노년층에 대한 전자투표 적용의 문제는 개별 정당의 이해득실에 대한 계산으로부터 발생한다(한국정치학회 2007, 25). 전자투표의 도입에 따른 새로운 진입장벽의 설정과 새로운 유권자의 진입이라는 문제가 개별 정당의 득표율과 의석수에 직접적인 영향을 줄 것이기 때문이다. 따라서 정치권의 합의에는 많은 노력이 필요하

14) 2005년 국회의원 의견조사 결과에 따르면 해외부재자에게 선거기회를 제공하는 것이 '꼭 필요하다'는 의견이 84%이고 검토할 필요가 없다는 응답은 5%에 불과하였다. 그런데 투표방법에는 정당 간 이견을 보였다. 열린우리당은 '인터넷 투표(30.4%)'를 선호하는 반면, 한나라당은 '공관투표(40.7%)'를, 민주노동당과 민주당은 80.0%의 동일한 비율로 '우편·인터넷 선택투표'를 선호하고 있어 정당 간 입장 차이를 보이고 있다(월드리서치 2005). 투표방식에 따라 각 정당의 유불리를 계산한 결과로 추론할 수 있다.

다고 보인다. 따라서 한국에서의 전자투표 도입은 정치적 쟁점이 심각하게 개입되어 있는 과제이기 때문에 추진 주체와 추진 방안을 둘러싸고 그리고 추진 속도를 둘러싸고 행정적인 고려에만 의존할 수 없고, 정치권 특히 정당 수준에서의 합의를 도출해야 하는 어려운 과제라는 특성을 가지고 있다. 그 결과 현재 급하지 않은 사안은 피하고 보자는, 격렬한 논쟁이 아닌 '무논의의 논의'가 이루어지고 있다고도 표현할 수 있을 것이다.

3. 시행: 제도정비와 정치적 효과

일본의 부분적 실시와 한국의 민간 수준에서의 시범적 도입이란 전자투표 시행에서 나타난 차별적 특징은 다음과 같다. 먼저 전자투표 시행을 위한 제도정비에 서로 차이가 보였다. 일본은 <전자투표특례법>이란 법제도의 제정 형태로 추진되었지만, 한국의 경우에는 로드맵이라는 정책선언만 존재하였지 법제도의 정비는 없었다.

그리고 중앙집중형 선거관리 방식을 채택하고 있는 한국의 경우 공직선거에서 전자투표의 도입은 일괄적인 도입만 가능하다. 따라서 위험부담이 크다고 할 수 있다. 반면에 지방자치가 진전되어 있는 일본에서는 전자투표의 실시를 지자체에 위임하고 있다. 따라서 지자체의 상황과 필요성에 의해 부분적으로 채택이 가능하다고 할 수 있다. 이러한 점은 위험분산의 효과가 있으며, 점진적인 신뢰형성 과정이 존재하는 단계적 추진의 효과를 낼 수 있다고 보인다.

전자투표 시행에 따른 정치적 효과는 부분적인 실시 경험을 가지고 있는 일본의 사례를 통해서 살펴볼 수 있다.

첫째, 개표시간의 감소로 인한 선거행정의 효율화 문제이다. 일본의 경험은 전자투표를 실시한 모든 지역의 전자투표 개표시간은 대폭 단축되었음을 보여주었다. 특히 부재자투표에도 전자투표가 도입되면서 개표시간은 현저하게 줄어들었다.¹⁵⁾

15) 최초로 전자투표가 도입된 니미시의 경우, 직전 선거에서는 개표시간이 4시간 25분이었지만, 전자투표가 도입된 이후 부재자투표를 포함한 전체 개표시간이 2시간으로 축소되었고, 전자투표분만의 개표시간은 25분이었다. 이는 다른 지역에서도 유사하게 나타났다. 부재자 투표에도 전자투표가 도입된 로구노베의 경우 직전 개표시간이 1시간이었지만, 전체개표 시간이 23분으로 줄어들었다(電子投票システム調査検討會 2006).

또한 투표개표업무의 신속성과 효율성의 측면에서 보면, 전자투표의 도입은 매우 큰 효과가 있음을 보여주었다(高澤賢一 2004(1), 15; 電子投票システム調査検討會 2006). 이는 한국에도 적용될 수 있는 부분이라고 할 수 있다.

둘째, 무효표와 의문표가 감소되어 유권자의 의사가 정확하게 반영되는가 하는 문제이다. 일본의 투표방식이 자서식인 이유에서 빚어지는 무효표와 의문표가 전자투표의 도입으로 인하여 없어질 것으로 기대되었는데, 투표결과를 보면 무효표와 의문표는 거의 발생하지 않았다. 민의의 정확한 반영이라는 점에서 무효표와 의문표의 감소는 매우 중요한 정치적 효과라고 볼 수 있다. 그러나 전자투표의 실시과정에서 “투표하지 않고 종료”하는 사례도 상당수 나타나고 있어, 이를 해석하는 문제는 여전히 남아있다. 한국에서는 원천적으로 의문표는 존재하지 않으며, 무효표의 감소 효과는 어느 정도 기대될 수 있을 것이나, ‘투표하지 않고 종료’하는 사례는 한국에서도 발생할 수 있다.

셋째, 전자투표가 투표율을 향상시켜 참여의 확대를 가져올 것인가의 쟁점이다. 투표율을 제고하기 위해서 전자투표의 도입을 주장하는 견해는 일본의 경험에 비추어 보면 유보적이고 신중한 평가만이 가능하다. 터치스크린 방식은 기존의 투표 방식과 같이 특정의 투표장에 나가야 하기 때문에 특별히 투표율을 제고하는 방식이라고 보기는 어렵다. 현재 일본의 전자투표는 제1단계로 확정되어 있고, 1단계에서의 목표는 주로 개표사무에 있어서 효율화 및 신속화를 도모하는 것이기 때문에 투표율의 향상은 다소 부차적인 목적이라고 할 수 있다. 한국에서 투표율 제고의 효과는 아직도 검증되어야 할 과제로 남아있다.

특히 각 선거의 투표율은 당시의 정치 환경, 쟁점 등에 민감하게 연관되어 있기 때문에 투표율의 증감이 전자투표 도입에 따른 것이라고 추론하는 것은 매우 어렵다. 전자투표 시행 이후 투표율의 증감을 고찰하면 높게 증가한 지역도 있는 반면에 상당히 감소한 지역도 많았다. 2008년까지 실시된 총 20회 가운데, 직전 선거에 비해 투표율이 증가한 지역은 9개로 가장 높은 증가폭은 14.75%이었으며, 투표율이 감소한 지역은 10개 지역이었고 감소폭은 -8.57%가 가장 컸다(표 3 참조). 따라서 이 결과로는 전자투표의 도입에 따른 투표율의 영향을 고찰하기는 어렵다. 다만 2003년의 히로시마와 2004년의 교토시의 경우에는 전자투표가 부분적으로 실시되었기 때문에 자서식으로 선거한 지역과 전자투표로 선거한 지역을 단순 비교하여 볼 수는 있을 것이다. 한 조사에 따르면(高澤賢一 2004(1), 15), 히로시마

시의 경우, 전자투표가 실시된 선거구(安藝區)의 투표율이 8개 구 중에서 1위(전 회에도 1위)였으며, 시 전체 평균을 약 7.5% 상회하였다. 특히 자서식이 실시된 다른 모든 선거구들은 투표율이 전회보다 낮아졌지만, 安藝區만 유일하게 전회보다 투표율이 2.67% 증가하였다. 교토시의 경우에도 마찬가지로의 추세를 볼 수 있었다. 교토시에서도 전자투표가 실시된 선거구(東山區)의 투표율이 11개 구 중에서 1위(전회는 8위)였으며, 시 전체 평균을 약 5%로 상회하였다. 특히 전회의 투표율과 비교하여 볼 때, 모든 구에서의 투표율은 감소하였지만, 그 중에서도 전자투표가 실시된 東山區의 투표율 감소가 가장 낮은 -2.12%였다. 그런데 2008년 교토시 시장선거에서 東山區와 上京區에만 전자투표가 실시되었는데, 직전선거에 비해 東山區는 4.72% 투표율이 감소하였고, 上京區는 0.87%로 투표율이 증가하였다(표 3 참조). 반면에 전자투표 실시 이후 행해진 조사에 따르면, 전자투표로서 투표를 하였다라고 응답한 사람이 가니시에서는 10.2%, 히로시마시에서는 13.6%, 시로이시시에서는 5.6%였다. 전자투표 도입이 선거인의 투표행동에 영향을 주고 있다는 결과도 있었다.

이러한 사실은 고려할 때, 제1단계로서의 전자투표 실시는 유권자의 정치참여 확대라는 투표율의 향상에 직접적인 영향을 주고 있는지는 현재의 자료로는 단정하기가 어렵다. 그러나 몇몇의 조사와 데이터들은 유권자들의 정치참여에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점을 보여주기도 한다.

이러한 전자투표 시행에 대한 일본 유권자들의 반응은 긍정적이었다. 니이미시에서 처음으로 전자투표가 행해진 다음에 유권자 803명이 응답한 조사결과에 따르면, 전자투표 도입에 찬성하는 응답이 83.4%였으며,¹⁶⁾ 그 이후 전자투표가 시행된 자치단체 10개 평균도 전자투표 도입을 찬성하는 비율이 82.4%에 이르렀다고 한다(電子投票普及協業組合 2009). 한 다른 조사에 의하면, 니이미시의 유권자들은 76.4%가 찬성하였으며, 히로시마시는 84.4%가 찬성하였던 반면에 시로이시시는 50.1%였는데, 이는 시로이시시에서 일어났던 전자투표 장애 때문에 상대적으로 부정적인 반응이 높았다고 추론된다. 터치패널 혹은 터치스크린 방식의 전자투

16) 찬성한 사람들은 조작이 용이하다는 547명, 개표가 신속하다는 이유가 292명, 의문표·무효표가 없어진다가 169명이었다. 반대한 이유로는 도입경비가 높다가 13명, 투표용지에 익숙해져 있다가 3명, 조작이 어렵다가 1명이었다.

표기에 대한 용이성을 묻는 질문에 대하여 니이미시는 91.2%, 히로시마시는 86.8%, 시로이시시는 74.8%가 조작이 용이하다고 반응하여 호의적인 평가를 하였다(田中宗孝 2005, 52).

한국의 경우에 중앙선거관리위원회가 밝힌 전자선거 로드맵에 의하면 2007년 재보궐 선거에의 확대적용과 2008년 국회의원 총선거에서의 전국 모든 투표소에서 시행하기로 되어 있지만, 시행되지 못하였고 2009년 현재 논의도 중지되어 있는 상황이다. 하지만 한국에서의 시범적인 투표조사에 따르면, 국회의원, 정당인, 일반유권자 모두 전자투표에 대해 긍정적인 반응을 보였다.¹⁷⁾

첫째, 2005년 국회의원들의 의식조사에 따르면, 전자투표 도입의 필요성에 대해서는 매우 긍정적이었지만, 전자투표에 대한 인식은 다양하게 혼재되어 있었다. 전자투표 도입 필요성에 대하여는 긍정적 의견이 94%, 부정적 의견이 4%에 불과하였다. 전자투표에 대해 인식은 지정된 장소에서 터치스크린 방식의 전자투표기를 이용하는 투표 형태라는 생각이 전체의 52.0%로 가장 높게 나타났으며, '터치스크린과 집이나 사무실에서 인터넷 이용의 혼합된 투표형태'라는 인식은 43.0%로 다음 순위로 높았고, '집이나 사무실에서 인터넷을 이용하여 투표'하는 원격투표라는 인식은 5.0%에 불과하였다(월드리서치 2005).

둘째, 열린우리당 경선이나 한나라당 경선에 참여한 대의원들이 가진 전자투표에 대한 인식은 큰 차이가 없이 만족도가 높았다. 한나라당 제주도지사 경선에 참여한 사용자들은 86%가 전자투표에 만족하였으며, 불만족은 7.8%에 불과하였다. 전자투표를 공식 선거에 도입하는 것에 대해 열린우리당 경선 참여자 95.5%, 한

17) 국회의원의 의식조사는 2005년 4월 현직 국회의원 100명을 표본조사한 것임(월드리서치 2005 참조). 열린우리당과 한나라당 경선에 참가한 당원 및 유권자를 대상으로 한 조사는 다음을 참조하였음. ① 2006년 2월 18일 진행된 열린우리당 당의장 및 최고위원 선출을 위한 당내 경선에 참여한 대의원 12,130명 중 터치스크린 투표방식을 사용하여 투표한 9,229명의 대의원을 대상(유효 표본수 1,139명)으로 터치스크린 투표방식의 편의성, 신뢰도, 공식선거에 적용가능성을 중앙선거관리위원회의 위탁을 받아 한국정치학회가 조사한 것(한국정치학회 2006). ② 2006년 한나라당 제주도지사 후보 경선에 투표한 1,745명을 대상(유효표본수 500명)으로 조사한 것(월드리서치 2006a). ③ 2006년 7월에 실시된 한나라당 당대표 경선에서 시행된 전자투표 사용자 대의원을 대상(투표 참여자 7,588명중 유효표본수 1,170명)으로 실시한 월드 리서치의 터치스크린 투표기 사용자 의견 조사(월드리서치 2006b) 등을 참조하였다.

나라당 제주도지사 경선 참여자 89.8%, 그리고 한나라당 대표경선 참여자 89.7%가 찬성하였다. 찬성하는 이유로는 열린우리당 경선참여자들은 어디서나 편리하게 투표할 수 있기 때문이 39.2%, 사회적 비용 절감이 23.5% 등이었으며, 한나라당 제주도지사 경선참여자들은 전국 어디서나 편리하게 투표할 수 있기 때문이 65.5%, 사회적 비용절감이 16.5% 등이었다(한국정치학회 2006; 월드리서치 2006a; 월드리서치 2006b). 이들은 투표의 편리성과 사회적 비용의 절감을 전자투표 공직선거 도입에 대한 주된 요인으로 생각하고 있었다. 투표의 편리성 문제는 전자투표 2단계로 진전되어야 가능한 방식이기 때문에, 유권자들 사이에서도 전자투표의 1단계로는 비용대비 만족하기 어렵다는 인식을 갖고 있는 것으로 해석된다.

이러한 인식의 연장선에서 한나라당 경선참여자들은 전자투표가 투표율 향상에 도움이 될 것으로 생각하고 있었다. 제주도지사 경선참여자들은 전자투표가 투표율 향상에 도움이 될 것이라고 88.4%가 긍정적인 응답을 하였으며, 당대표경선 참여자 92.9%가 긍정적인 답변을 하였다. 이들은 전자투표 도입의 주된 목적을 투표율 향상으로 인식하고 있었다.

셋째, 열린우리당과 한나라당 조사자들은 전자투표 도입을 위한 과제에 대해서 다소 다른 의견을 보였다. 열린우리당 경선참여자들은 전자투표 도입을 위한 선결과제로서 기술적 신뢰성 59.4%, 사회적 합의 20.1%, 소외계층에 대한 홍보 13.65% 순이었으며, 한나라당 제주도지사 경선참여자들은 기술적 신뢰성 확보 55%, 정보소외계층에 대한 홍보 27.5%, 사회적 합의 11.4%, 정치권 합의 3.6% 순이었다. 이들 모두는 전자투표 도입을 위해서는 기술적 안정성과 신뢰성을 확보하는 것이 가장 중요하다고 인식하였지만, 열린우리당 참여자는 사회적 합의를, 한나라당 참여자는 정보소외계층에 대한 홍보를 더 우선시하였다. 이는 상대적인 정보소외계층인 노년층에서 보다 많은 지지기반을 확보하고 있는 한나라당의 특성을 반영하고 있다고 추론하여 볼 수 있도록 만드는 부분이다.

결국 한국이나 일본의 전자투표 경험자들은 전자투표 도입에 대해 매우 긍정적인 반응을 보였지만, 전자투표 도입의 필요성에 대해서는 다른 인식을 가지고 있었다. 일본의 유권자들은 무효표의 감소나 개표시간의 단축 등과 같은 선거행정의 차원에서 필요성을 인식하였지만, 한국의 경험자들은 투표율의 제고, 경비절감 등에서 그 필요성을 찾았다. 하지만 전자투표의 도입에 찬성하는 것과 여론조사를

통해 나타난 기대효과가 현실에서 달성될 수 있을 것인가의 문제는 여전히 남아있어 실제로 도입할 때의 논거로 삼기에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문에, 이 부분의 논의는 참고자료로서의 의미만을 가진다고 할 수 있다.

V. 맺음말: 시사점

최근 부분적으로 실시되고 있는 일본의 전자투표는 스위스, 에스토니아 등에 비해 낮은 수준이지만, 투표과정에서 무효표가 없어지고, 유권자의 의사가 보다 정확하고 신속하게 정치에 반영되는 계기를 만들었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 특히 일본에서 진전되고 있는 전자정부에 발맞추어 선거행정업무의 간소화와 효율화를 가져오는 데 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 그동안 일본의 경험은 몇 가지 문제점과 해결해야 할 과제를 제시하였다. 먼저 투표과정의 안전성과 신뢰성을 확보하고, 전자투표에서 본인임을 확인하는 문제와 투표결과에 대한 익명성 확보 또한 중요한 과제로 제기되었다. 그리고 전자투표기의 검사 및 인정기관을 설립하고, 기록매체를 보존하는 문제 또한 검토해야 할 과제로 부각되었다. 무엇보다도 전자투표 도입의 가장 큰 장애 요인은 경제적인 비용의 문제이었다. 자치성 보고서나 도쿄도 보고서 모두 비용 대 효과에 대해서 매우 비판적이며, 직접적인 효과를 추구하는 것은 곤란하다고 보고 있다. 이 점이 지방재정이 매우 어려운 상황에서 전자투표의 도입을 어렵게 만드는 가장 큰 이유라고 주장된다(清水大資 2002(4), 44).¹⁸⁾

이러한 일본의 경험과 교훈은 한국의 전자투표 도입에 어떠한 시사점을 주고 있는가?

먼저 일본처럼 중앙수준에서 전자투표 실시를 위한 법제도의 정비와 추진기관, 지원기관의 설치를 통해 중앙정부에서 체계적으로 지원하는 시스템의 구축이 필

18) 2005년 8월에 총무성에서 실시한 조사에서는 전국 2,360개 지자체 가운데 전자투표의 도입을 검토하고 있는 지자체는 72곳에 불과하였다. 전자투표의 도입 예정이 없다고 한 지자체를 대상으로 그 이유를 물은 결과에 따르면, 가장 많은 응답이 “도입비용이 비싸다” 75%, “기술적인 신뢰성이 낮다” 58% 등으로 주로 비용과 보안상의 문제를 우려하고 있었다.

요할 것이다. 전자투표로 인하여 예상되는 이점과 문제점을 심도 있고 신중하게 대처할 수 있는 제도적 차원의 뒷받침이 있어야 초기의 기술적·정치적 어려움을 극복할 수 있을 것이다.

그리고 전자투표 도입을 지방자치단체에서 자율적으로 결정할 수 있는 제도적 개선도 고려할 필요가 있다. 일본처럼 한국도 <공직선거법>을 고쳐서, 지방선거를 지방자치단체에서 자율적으로 결정하여 실시할 수 있도록 법제도를 바꾸어, 지방의 특수한 사정과 필요에 의해 전자투표를 시범적으로 도입할 수 있는 제도적인 개방을 시도할 필요가 있다. 이러한 경험들이 축적됨에 따라 국가 단위의 선거에도 도입되어 전자투표의 획기적 실시를 앞당길 수 있는 공감대와 제도적, 기술적 개선을 도모할 수 있을 것이다.

또한 일본에서 전자투표의 도입은 무엇보다도 투표표 행정의 효율화를 위한 것이었다. 자서식 투표제도를 갖고 있는 일본에서는 무효표, 의문표, 개표과정의 어려움 등이 자주 발생하였다. 그러나 기호식 투표제도를 갖고 있는 한국에서 전자투표의 도입에는 다른 필요성이 제기되어야 한다. 특히 투표율의 저하가 문제가 되고 있는 한국의 상황에서는 투표율을 제고하고 민주주의를 내실화하기 위한 전자투표의 도입이 요구되고 있다. 따라서 일본에서처럼 1단계에 그치는 전자투표의 실시는 그다지 큰 의미를 찾기가 어려울 것이다. 그것보다는 어떠한 투표소에서든 본인 확인만 되면 투표할 수 있는 제2단계의 전자투표 실시를 적극적으로 고려해야 할 필요성이 있다. 그러한 것은 투표율과 유권자의 관심을 제고시킬 수 있는 유인을 제공할 것이다. 이를 위해서는 일본의 전자투표 실시과정에서 나타난 시행착오와 실패 사례를 참고로 하여, 기술적 신뢰성과 안전성을 확보하기 위한 여러 가지의 노력이 전제되어야 할 것이다. 더불어 정책형성과 집행에 있어서 관료중심에서 탈피하여 정치권, 시민사회, 시장이 참여하는 공론화의 과정을 통하여 사회적 합의를 이루어 나가는 노력이 절실하다고 생각된다.

투고일 2008년 4월 30일

심사일 2009년 5월 11일

게재확정일 2009년 5월 20일

참고문헌

- 고선규. 2005. "일본의 전자투표와 정치적 함의." 『일본학보』 제64집.
- 김용복. 2007. "일본 정보화, 인터넷 선거운동 그리고 전자투표: 제도화 현실." 『일본 연구논총』 26호.
- 김용철·윤성이. 2005. 『전자민주주의: 새로운 정치 패러다임의 모색』. 오름.
- 김용희. 2005. "각국의 전자투표 현황과 한국에서의 적용가능성 진단." 『지역정보화』 30호.
- 방석호. 2003. "전자투표의 법제도적 문제와 도입 전망." 성균관대학교 국제정보정책 전자정부 연구소 주관 「전자투표실현전략」 학술회의의 발표문. 10월 2일.
- 월드리서치. 2005. "전자투표 도입에 대한 '국회의원 의견조사' 결과보고서(4월)."
- _____. 2006a. "터치스크린 투표기 사용자 의견조사(4월)."
- _____. 2006b. "터치스크린 투표기 사용자 의견조사(7월)."
- 유석진 외. 2006. 『정보화와 국가전략: 아시아와 서구의 비교』. 푸른길.
- 임혜란. 2007. "미국 전자투표 도입과정의 주요 특징과 결정요인." 『국제지역연구』 16집 4호.
- 장우영. 2006. "국가정책과 거버넌스: 영국의 선거현대화 전략을 중심으로." 『21세기 정치학회보』 16집 3호.
- 정부혁신지방분권위원회. 2003. "전자정부 추진을 위한 법제정비 방안."
- _____. 2005. 『참여정부의 전자정부』.
- 정연정. 2005. "미국의 전자투표: 현황과 함의를 중심으로." 중앙선거관리위원회 주최 전자투표 국제컨퍼런스 발표문. 3월 17일.
- 정진우. 2003. "전자투표의 효과와 문제점에 관한 탐색적 연구." 『행정논총』 41집 4호.
- 조희정. 2006. "미국의 전자투표와 기술수용의 정치: 브라질, 에스토니아와 비교를 중심으로." 서강대학교 대학원 정치학박사논문.
- 중앙선거관리위원회. 2006a. "제262회 정기국회 공통질의 답변자료."
- _____. 2006b. "5·31 지방선거의 정보화와 전자선거 추진현황." IT연구회 발표자료. 5월 12일.
- 한국정치학회. 2006. "터치스크린 투표자 의견조사: 2006년 2월 18일 열린우리당 전당 대회에 참석한 대의원을 중심으로." 중앙선거관리위원회 제출보고서.
- _____. 2007. "터치스크린 투표 도입의 사회정치적 영향에 관한 연구." 중앙선거관위

제출보고서.

公文俊平. 2003. 『リーディングズ 情報社会』. 東京: NTT 出版株式会社.

高瀬淳一. 2005. 『情報政治学讲义』. 新評論.

高澤賢一. 2004. “電子投票の現状(期日前投票への導入)等について(1),(2).” 『選挙』 57-5/6(2004, 5-6).

IT戦略本部. 2001. 『e-Japan 戦略』(1월 22일).

_____. 2003. 『e-Japan 戦略 II』(7월 2일).

IT時代の選挙運動に関する研究会. 2002. 『IT時代の選挙運動に関する研究会 報告書』 (8월).

電子機器による利用選挙システム研究会. 2002. 『報告書』.

電子投票システム調査検討会. 2006. “電子投票システムの信頼性向上に向けた方策の基本的方向”(3월).

電子投票普及協業組合. 2004. 『電子投票』.

_____. 2009. “論より證據: 電子投票検証データ.” <http://www.evs-j.com> (검색일: 3월 25일)

清水大資. 2002. “電子投票導入上諸課題(1, 2, 3, 4): 東京都電子投票制度検討研究会 論議.” 『選挙時報』. 第51卷 8-11号. 全国市区选举管理委员会联合会编(2002年 8月, 9月, 10月, 11月).

總務省. 2004. 『電子投票による模擬投票の結果概要』.

_____. 2005. “電子投票導入の手引き(1-4).” 『選挙』. 58/8-11(2005, 8-11).

_____. 2006. 『情報通信白書』. ぎょうせい.

田中宗孝. 2002. “電子投票システム導入の意義と課題: 今後は地方選挙での実績の積み重ね.” 『議会政治研究』 No. 64.

_____. 2005. “新しい投票方式, 電子投票の可能性と課題”. 『選挙研究』 20号.

吉田彰. 2002. “初の電子投票条例を制定した新見市議会”. 『議会政治研究』 No. 64.

仮野忠男. 2006. “霞が關を斬る.” 『経済界』(2006, 1, 10).

古川大樹. 2005. “電子投票導入の手引きについて.” 『選挙』 58-7(2005, 7).

新見市選挙管理委员会. 2002. 『電子投票の実施』.

岩崎 正洋. 2004. 『電子投票』. 日本経済評論社.

Alvarez, R. M. and Thad E. Hall. 2004. *Point, Click, and Vote: The Future of Internet Voting*. Brooking Institution Press.

Chadwick, Andrew. 2006. *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. Oxford University Press.

- Gibson, Rache, Paul Nixon and Stephen Ward. 2003. *Political Parties and the Internet: Net Gain?*. London: Routledge.
- Saltman, Roy G. 2006. *The History and Politics of Voting Technology: In Quest of Integrity and Public Confidence*. Palgrave.

ABSTRACT

Comparative Study of e-Voting in South Korea and Japan

Seok-Jin Lew | Sogang University

Yong Bok Kim | Kyungnam University

The purposes of this article are 1) to identify the differences in the adoption process of e-voting between Japan and South Korea, 2) to probe the cause of the differences and 3) to figure out policy implications for Korea from the Japanese experiences. Both countries belong to the top class in the world in terms of both IT infrastructure and its usage. Japan is quite active in adopting e-voting compared to Korea. However, two countries differed in many ways: conceptualization, purpose of adoption, and decision-making process of e-voting. Main causes of the differences lie in the initial institutional conditions, and cognitive maps of citizens, bureaucrats, and politicians. Voters who have experienced e-voting in both countries have very positive attitudes towards employing e-voting. However, main reason for supporting e-voting in each country differed. Japanese are more concerned with improving efficiency in election management, while Koreans are more concerned with enhancing voter-turnout and cutting the management costs.

Keywords: e-voting, informatization, voter-turnout, electoral system, Korea, Japan, local election