

대한민국 자유민주주의 붕괴 위기

-선거공정성을 위한 한·미 협력체계-

2026. 3. 20.



자유와혁신 중앙당 정책위원회

목 차

발간사	2
서문	4
보고서 요약문	10

I 대한민국 자유민주주의 안보에 대한 전략적 개관 21

1. 대한민국의 건국이념	21
2. 대한민국을 둘러싼 공산주의 정치 영향력의 확산	22
3. 선거공정성 위협에 대한 인식	30
4. 국내외 선거 위협 환경 분석	33

II 대한민국 부정선거의 제도적·입법적 형성과정 38

1. 사전투표 제도 도입 및 전자개표 시스템 구축 과정	38
2. 선거 행정 구조에 대한 외부 영향 및 개입 의혹	51

III 대한민국 선거공정성 문제에 대한 분석적 고찰 70

1. 대한민국 선거 관리와 정책 체계 검토	70
2. 대한민국 부정선거 의혹 증거자료 분석	79
1) 비정상 투표지 실물 출현	79
2) 선거관리 시스템의 법적 위반 및 서버 조작 흔적	80
3) 투표지 이미지 파일의 '디지털 원본' 의혹	81
4) 투표지분류기 제어용 노트북(LG 그램)의 무선 통신 흔적	82
5) 전자개표기 개표 조작 의혹	82
6) 소위 '본드 투표지' 및 '테이프 투표지' (비정상 접착물)	83
7) 사전투표함 봉인지 필적 불일치 의혹	84
8) 5초 간격 모바일 투표인 수 비교	87
9) 통계적 증거	87
10) 대한민국 21대 총선 선거 조작: Follow_the_party	97
3. 해외 선거 부정 사례에 대한 정책 비교 분석	100
4. 국제 부정선거 사례 검토	103

IV 자유민주주의 선거 보호를 위한 전략적 대응 체계 109

1. Risk-Limiting Audit(RLA) 제도 도입 시나리오 110
2. 중앙선관위 권한 구조 개편 및 연계 보안 감사 모델 113

V 한·미 협력을 통한 선거공정성 강화 정책 제안 116

1. 대한민국 선거공정성 강화를 위한 국제선거지원기구(IFES) 기술지원 요청 ... 116
2. 한·미 전략적 동맹에 기반한 선거공정성 보장 요청 120

VI 결론144

1. 제안 144
2. 종합 결론 145

발간사

Publication Statement

자유민주주의를 향한 마지막 자세

한국전쟁, 강원도 철원 일대의 치열한 격전지였던 백마고지는 대한민국 자유를 지키기 위한 수많은 희생이 남겨진 역사적 장소이다. 이곳에서 대한민국 국군은 국가의 존립과 자유민주주의 체제를 수호하기 위해 목숨을 걸고 싸웠다. 그 전투의 한복판에서 국군 고(故) 조응성 하사는 마지막 순간까지 총을 겨누는 전투 자세로 조국을 지키다 쓰러졌다. 세월이 흐른 뒤 그의 유해가 발견되었을 때, 그는 여전히 전투태세를 유지한 채 잠들어 있었다. 그 모습은 단순한 전사자의 모습이 아니라, 자유를 지키겠다는 한 인간의 마지막 의지이자 대한민국을 향한 충성의 상징이었다.

그가 목숨을 걸고 지키려 했던 것은 단지 한 개의 고지가 아니었다. 그것은 자유롭게 말하고, 자유롭게 선택하며, 국민이 국가의 주인이 되는 사회였다. 바로, 대한민국 헌법이 선언한 자유민주주의의 가치였다.

대한민국 헌법 제1조는 “대한민국은 민주공화국이며, 대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라고 명시하고 있다. 이 원칙은 대한민국 국가 질서의 근간이며, 국민이 국가의 주인이라는 정치적 선언이다. 그리고 그 국민의 의사가 가장 직접적으로 표현되는 제도가 바로 선거이다.

선거의 공정성은 단순한 행정 절차의 문제가 아니다. 그것은 국민주권을 실질적으로 구현하는 핵심 장치이며 자유민주주의 체제를 유지하는 가장 중요한 제도적 기반이다. 만약 선거가 공정하지 않다면 국민의 선택은 왜곡될 수 있으며, 그 순간 민주주의의 정당성 또한 심각하게 흔들릴 수밖에 없다.

민주주의는 단지 투표라는 형식만으로 완성되지 않는다. 국민의 의사가 정확하게 반영되고 그 과정이 투명하게 검증될 때 비로소 민주주의는 살아있는 제도로 기능한다. 이러한 이유로 세계의 많은 민주주의 국가들은 선거 제도의 공정성과 투명성을 지속적으로 점검하며 제도적 신뢰를 강화하기 위한 다양한 감사와 검증 장치를 운영하고 있다.



한국전쟁에 참전하여 백마고지에서 총을 겨누는 자세로 잠든 대한민국 국군 고(故) 조응성 하사

대한민국 역시 이러한 원칙에서 예외일 수 없다. 선거의 공정성을 확인하고 제도의 취약점을 점검하는 일은 민주주의 체제를 흔드는 행위가 아니라 오히려 민주주의를 더욱 견고하게 만드는 과정이다. 그것은 국가에 대한 불신이 아니라 국가 제도에 대한 책임 있는 검증이며 국민주권을 보호하기 위한 필수적인 노력이다.

이 보고서는 바로 이러한 문제의식에서 출발한다. 대한민국 헌법이 선언한 국민주권의 원칙이 실제 선거 제도 속에서 온전히 구현되고 있는지, 그리고 그 신뢰를 더욱 강화하기 위해 어떤 제도적 개선과 검증이 필요한지를 살펴보기 위해 작성되었다. 이는 자유민주주의 체제의 기반을 더욱 공고히 하기 위한 공공적 사명이다.

대한민국의 자유는 수많은 희생 위에 세워졌다. 백마고지의 전장에서 마지막까지 총을 놓지 않았던 한 국군 병사의 자세는 우리에게 묻고 있다. 우리는 지금 이 자유를 얼마나 책임 있게 지키고 있는가.

국민의 주권이 어떠한 상황에서도 침해되지 않도록 보호하고, 민주주의의 핵심 제도인 선거의 공정성과 투명성을 지켜내는 일은 오늘을 살아가는 우리의 책임이다. 그것이 바로 자유를 위해 싸웠던 세대에 대한 우리의 의무이며, 다음 세대에게 자유로운 대한민국을 물려주기 위한 역사적 사명이다.

대한민국의 자유민주주의는 결코 당연하게 주어진 것이 아니다. 그것은 지켜야 할 가치이며, 끝까지 보호해야 할 원칙이다. 그리고 우리는 그 원칙을 지키기 위해 끝까지 확인하고, 검증하며, 책임 있게 행동해야 한다.

백마고지에서 자유를 지키다 잠든 한 병사의 마지막 자세처럼, 대한민국의 자유민주주의 역시 끝까지 지켜져야 할 우리의 약속이기 때문이다.

대한민국 국민으로서 후손에게 부끄럽지 않은 대한민국을 물려주기 위해, 우리는 끝까지 충구를 돌리지 않았던 고(故) 조용성 하사의 의지를 이어받아 이 보고서를 작성한다.

대한민국 정당 자유와혁신

대표 황교안

중앙당 정책위원회 위원장 박철희

부위원장 강현준

위원 이지환

위원 전병길

위원 정재완

서문

Foreword

1. 대한민국의 무너진 삼권분립 체계 : 무소불위 선관위

1) 사법부 견제 불가능 : 현직 대법관이 중앙선관위원장 역임

- 현재 대한민국은 중앙선거관리위원회 내 인물을 임명할 때, 대법관을 임명했음. 이는 관행적인 차원에서 진행되었으며, 수십년 간 상호견제를 해야 함에도 불구하고, 성역화가 되어, 선거관리위원회를 수사하거나 연관된 재판을 선거관리위원회 인사가 수사 및 재판을 진행하는 상황임. 이는 자기 판단(Self-judging)과 같이, 범죄자가 스스로 범죄 사실을 확인하기 위하여 수사하고, 재판하는 것과 같은 이치임.
- 2020년 국회의원선거에 대한 126건의 선거무효소송이 유례없이 제기되었으나 대법관은 선관위 입장만 옹호하며 모든 소송을 기각 판결내렸음. 민경욱 전 국회의원이 후보자 자격으로 제기한 선거 무효소송 “2020수30 국회의원선거무효 사건” 재판의 경우에도 재검표를 통해 일장기투표지, 배춧잎 투표지 등 전혀 투표소나 개표소에서 나타나지 않은 수 많은 부정선거 투표지 물증이 나와서 재검표를 위해 투표지가 통같이 되었음을 의심할 수 밖에 없는 증거가 왔음에도 기각 판결이 나왔음.
- 선거무효소송은 단심제로서, 180일 이내에 처리해야하는 강행규정임에도 불구하고 대법원은 재판을 지연했으며, 그 이후의 2024년 4.10 국회의원선거 무효소송과 2025년 6.3 대통령선거 무효소송에 대해서는 180일을 초과되어도 아직까지 판결을 내리지 않음.
- 선거범죄에 대한 수 많은 고소·고발에 제기되어도 경찰과 검찰은 수사를 하지 않는 실정임.

2) 입법부 견제 한계

- 개표소와 재검표 현장에서 발견된 부정선거 증거들, 사전투표와 선거당일 투표결과 간에 통계학적으로 전혀 불가능한 납득할 수 없는 차이 등으로 인해 대다수의 국민은 부정선거에 대해 의혹을 제기하고 있으며, 선거의 투명성과 신뢰회복을 위해 사전투표 폐지, 투표관리관 개인도장 직접날인, 투표소에서 수개표 등 선거제도 개선을 요구하고 있음.
- 헌법재판소는 감사원은 헌법기관인 선관위를 감사할 수 없다는 판결을 내렸음.

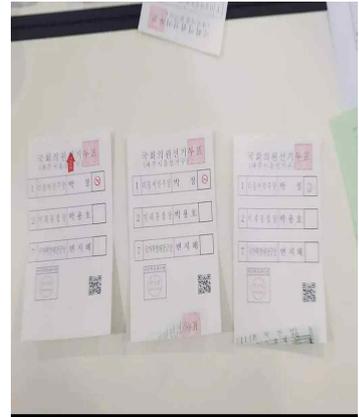
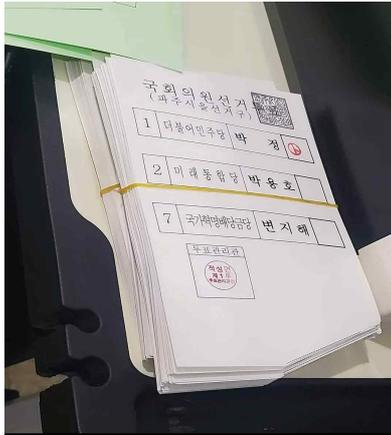
선관위에 대한 국정감사 등 견제할 수 있는 세력은 오직 국회뿐이나, 선관위는 수사와 조사권을 가지고 있어서 선출직인 국회의원의 당락을 좌우할 막강한 권한이 있으므로 선관위 앞에 국회의원은 ‘을’을 입장임.

- 선거제도 개선에 있어 국회의원들은 소극적이거나 중앙선관위 입장을 대변하고 있음. 이는 현 선거제도로 당선된 자신이 ‘부정선거’를 인정하는 것이 본인의 당선 정당성에 의문을 제기하는 것이기 때문임. 특히 198석의 과반을 넘는 거대 여당이 된 더불어민주당은 부정선거에 대해서는 완전 부정하고 있음. 오히려 중앙선관위의 의견에 동조하여 가짜 투표지 양산의 핵심 근본원인으로 여겨지고 있는 투표관리관 개인도장 인쇄날인을 법제화하려고 추진 중임. 일부 의원이 발의한 ‘사전투표폐지 등 법안에 대해서는 찬성할리 만무하므로 선거제도 개선은 요원한 입법부가 무력화된 상태임.

2. 부정선거에 대한 고찰

1) 선관위 주도로 비정규의 가짜 투표용지 발행

- 부정선거가 이루어지려면 시스템적인 제도 안에서 수 많은 것들이 이뤄지지만, 근본적으로 투표용지를 정규의 투표용지를 사용하지 않는다는 것이 가장 큰 사안으로 볼 수 있음. 투표용지는 공직선거법 제157조 “투표용지수령 및 기표절차” 제1항에 의하여 선거일에 투표관리관이 선거인에게 투표용지를 교부하며, 이때 투표용지에 관리관 개인도장을 날인을 하여야 함. 또한 사전투표의 경우도 공직선거법 제158조 제3항에 의거, “해당 선거의 투표용지를 인쇄하고, ‘사전투표관리관’칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고, 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다.”로 명시되어 있으므로. 법에 따라 투표관리관은 개인 도장으로 날인하고 투표용지를 교부해야 하지만, 실상은 개인도장이 아닌 선관위가 만들어 준 도장을 날인하고 있으며, 이 도장은 투표시간 마감 후에 선관위에 반납하고 있음. 이는 불법적인 선거를 시행하고 있는 사안임.
- 관리관 개인도장이 아니라 선관위가 제작 회수해가는 도장을 사용하면 선관위는 선거기간 전과 후에 가짜 투표지를 얼마든지 공장처럼 양산할 수 있는 심각한 문제점이 존재함.
- 더욱이 사전투표(투표 당일에 시행하는 것이 아니라, 며칠 전 선거가 가능하도록 시행함)에서는 도장 인쇄방식이 관리관이 직접날인하는 것이 아니라 도장의 이미지를 전산서버에 미리 등록해 놓고 투표용지 출력시 도장까지 아예 출력하는 ‘인쇄날인’ 방식을 적용하고 있음. 선관위는 자체적으로 하위 규칙을 만들어 상위법과 위배된 ‘인쇄날인’을 감행하고 있는 것임. 이는 언제 어디서든 단시간의 대량의 가짜 투표지를 양산할 수 있는 위험한 상황임.



①본드 투표지(왼쪽) ②다발 투표지(가운데) ③배춧잎 투표지(오른쪽)

2) 사전투표 시스템의 문제

- 사전투표는 선거일 4~5일 전 이틀 동안 전국 어느 사전투표소에서 투표할 수 있는 제도임. 사전투표는 당일 투표와 다르게 설계·운영되는 제도임. 유권자 여부를 확인할 수 있는 선거인명부가 '종이'로 비치되지 않고 '전산'으로만 유권자 본인확인을 하는 통합선거인명부를 사용하고 있음. 투표지의 일련번호 조각도 절취·보관하지 않도록 되어 있음. 사전투표소의 CCTV는 가리도록 지침이 내려짐. 즉 본인확인 과 사전투표자 수를 확인 검증할 물리적 증거가 전혀 남지 않도록 되어있음.
- 사전투표지가 들어있는 사전투표함은 지역 선관위에 4~5일간 보관되나, 사전투표함의 보관실의 문에 붙인 봉인이 훼손된 정황이 전국 곳곳에서 다수 발견되었음. 관외에서 투표함 투표지는 해당 선거구로 우편 배송되나 우편배송과정에는 참관인의 감시가 불가능함. 선관위 보관실의 투표함 감시는 거대 양당에서 추천한 2명의 선거관리위원이 참관하여 소수 정당의 참관권은 제도적으로 배제되는 실정임
- 사전투표함은 형겅자루 형태로 되어 있고 뚜껑만 봉인지를 붙이며, 봉인지도 붙였다 떼어도 투표함에는 전혀 뻤 흔적이 남지 않는 '비잔류형' 봉인지를 사용하는 등 무결한 선거관리를 해야 할 선관위의 의도적 부실 선거관리 방식은 국민들로부터 비난을 받고 있음.

3) 전자개표기 문제

- 전자개표기는 2004년에 도입되어 현재까지 전산 오류 문제, 외부 해킹에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있음에도, 선관위는 수개표 방식으로 바꾸지 않고 이 기계를 사용하는 방식으로 방치하고 있음. 국정원 조사에 따르면, 이미 전자개표기를 해킹하고 후보자의 득표율, 득표수 등을 조작할 수 있다는 사실이 드러났음.

	1열	2열	3열	4열	5열	6열	7열	8열	9열	10열	11열	12열	13열	14열	15열	16열
문자변환	a	n	j	j	l	v	i	q	a	d	a	g	a	o	o	o
	b	o	k	k	m	w	m	r	b	e	b	h	b	p	p	p
	c	p	l	l	n	x	n	s	c	f	c	i	c	q	q	q
	d	q	m	m	o	y	o	t	d	g	d	j	d	r	r	r
	e		n	n		z	p	u	e	h	e	k	e		s	s
	f		o				q	v	f		f	l	f		t	t
	g		p				r	w	g		g	m	g		u	u
			q				s	z	h			n	h		v	v
							t		i			o	i		w	w
							u		j			p	j			x
							v		k			q	k			y
							w					r				g

변환된 문자 Follow_the_party (출처: 하태경 의원실 유튜브영상)



Follow_the_party (출처:유튜브 효잉tv)

- 전자개표기는 현재 대한민국의 하나프로그래밍센터, 다산그룹 등에 의해 선거 시스템으로 추진되었고, A-WEB이 관련되어 있다는 의혹이 있으며, 전세계에서 부정선거에 대한 의혹이나 사실로 드러난 국가에 국가개발협력(ODA) 사업으로 추진된 이력이 존재함. 또한 이 A-WEB은 부정선거 카르텔에 핵심으로 추정되고 있으며, 이 조작 논란에서 중국이 개입할 수 있는 환경을 조성하고 있는 것이 매우 유력함.

A-WEB ODA 사업 내역(출처: A-WEB 보도자료(2025.2.11.))

구분	수원국	지원 내역
2015년	키르기스스탄	광학판독개표기 710대, 선거 정보시스템 1식, 데이터센터 1식
2016년	에콰도르	개표결과전송시스템 1,850대
2017년	엘살바도르	개표결과전송시스템 1,800대
	피지	터치스크린투표시스템 50대, 데이터센터 1식
	우즈베키스탄	통합선거인명부시스템 1식
	콩고	데이터센터 1식
2018년 ~ 2019년	사모아	선거정보시스템 1식, 데이터센터 1식
	파푸아뉴기니	선거정보시스템 1식, 데이터센터 1식

3. 한미동맹에 의한 요청

- 한미상호방위조약의 개정과 워싱턴선언의 내용을 근거로 대한민국의 선거공정성 문제 해결과 부정선거 카르텔 세력에 의한 공산화를 막기 위하여 미국과 국제사회의 개입을 요청함. 현재 대한민국은 정치의 독립을 시행할 수 없는 단계에 이르렀으며, 그 중심에 부정선거와 이것을 이용하는 불법적 카르텔이 존재함. 이에 선언문과 조약에 의거 한미동맹의 강력한 개입과 협조에 의해, 선거조작 해킹 방지를 위한 사이버보안의 협조, 국제선거감시단 파견에 의한 선거조작 후 검증(위험한계 검증)과 선거의 제도적 문제 고찰과 방지, 선거관리위원회의 성역화된 구조적 문제 해결을 위한 국제선거감시단 인원이 포함된 독립 감시 및 감사단 조직을 요청함.



한미상호방위조약 원문

4. 부정선거 카르텔 척결과 기독교적 의의

- 자유민주주의는 하나님이 인간에게 준 천부인권에 의해 만들어졌으며, 자유민주주의에 입각한 국가 설립은 지난 인류가 세워온 가장 큰 업적임. 그러나 지금은 중국에 의한 전 세계각국에서 발생하고 있는 부정선거 카르텔에 의하여 자유민주주의가 위협받고 있으며, 공산화로 인한 종교가 탄압되고 있음. 대한민국에서도 종교탄압은 이미 시작되어 부산의 세계로교회의 손현보 목사의 투옥과 여의도순복음교회를 비롯한 여러 교회를 압수수색하였으며, 자유를 외치는 집회에서도 중국에 대한 발언을 하면 처벌을 받거나 행진이 진행되지 않도록 경찰을 동원하여 공권력으로 자유를 침해하는 등의 일을 벌이고 있음. 실제, 집회 및 행진시 중국의 중공기를 찢으면 처벌하며, 친중 및 중북 좌파세력이 미국 국기를 찢을 시에는 아무런 처벌도 하지 않고 있음. 이처럼 자유에 대한 억압과 종교탄압은 매우 심각한 상황이며. 이재명 정부는 이를 방관하고, 오히려 북한과 중국을 옹호하는 발언을 서슴없이 하고 있음.



중공기를 게양한 대한민국 정부청사(왼쪽)와 경찰청(오른쪽)

- 또한, 대한민국의 공권력에 중국은 깊이 관여하고 있는 정황이 발견됨. 중국인의 한국 경찰 아르바이트를 하거나, 여러 전국적인 선거에서 선거관리사무원으로 일하는 등의 문제가 발생하였고, 심지어, 운전면허를 취득할 수 없는 중국인이 위조된 운전면허를 소지한 것이 적발된 사례가 있음. 이는 대한민국의 전국적인 선거에 사용되는 사전 선거인명부에 대한 부실 논란이 있는 가운데, 중국인이 참여할 수 없는 국회의원 선거와 대통령 선거 투표를 하거나 여러 번 투표를 할 수 있는 가능성이 존재함. 이는 중국이 우리나라 선거에 개입하거나, 조작할 수 있는 여지를 보여주는 예임.



중국인 경찰 알바 경험 고백 영상(왼쪽)과 중국인 운전면허 소지(오른쪽)

- 만약 이 선거에 대한 구조적 문제를 개선하고, 부정선거 카르텔을 숙청하지 않으면, 앞으로 친중 반미 정권이 계속해서 집권하여, 자유민주주의를 끊임없이 위협하고, 끝내 기독교 정신으로 세워진 대한민국이 공산주의로 몰락하는 상황이 이어질 것임. 이에 미국과 국제사회에 대한민국의 선거공정성을 다시 바로잡기 위하여 선거 제도 개선과 선거관리위원회 조직 개편 등에 개입하여 주기를 강력히 요청하는 바임.

보고서 요약문

Executive Summary

1. 민주주의 안보에 따른 전략적 개관

□ 대한민국의 건국이념과 국가적 기틀

- 자유민주주의 국가의 탄생: 대한민국은 1945년 광복 이후 자유민주주의, 시장경제, 반공주의를 국가 건립의 핵심 가치로 채택함. 초대 대통령 이승만은 평생의 신념을 바탕으로 국민의 자유와 평등을 '천부인권'으로 규정하고, 제헌헌법을 통해 민주공화국임을 천명함.
 - 기독교 정신의 반영: 1948년 제헌국회는 목사였던 이윤영 의원의 대표 기도로 개최하며 국가 탄생을 신앙적 관점에서 재해석함. 이승만 정부는 성탄절 공휴일 지정, 군중 제도 도입 등 기독교적 가치관을 정책 전반에 투영하며 초기 국가형성과정에서 기독교계의 지지와 정신적 토대를 확보함.
 - 법치와 안보 체제 구축: 1948년 12월 국가보안법을 제정하여 공산주의 활동을 엄단함. 이는 신생 국가의 정체성을 확립하고 외부 사상적 침투로부터 체제를 방어하기 위한 제도적 장치였음.

□ 공산주의의 확장전략과 체제 위협의 실체

- 안토니오 그람시의 '진지전(War of Position)': 현대 공산주의는 급진적 혁명보다 장기적인 사상·문화 투쟁을 선호함. 학교, 언론, 종교 등 시민사회 내부의 '헤게모니'를 장악하여 기존 체제의 정당성을 약화시키는 전략을 사용함. 이는 사회 전반의 가치 체계를 점진적으로 변화시켜 정치 권력을 탈환하려는 시도로 분석됨.
- 역사적 인권 침해의 실증: 『공산주의 흑서(The Black Book of Communism)』는 20세기 공산주의 정권 아래서 발생한 정치적 숙청, 강제노동, 대기근 등으로 약 9,000만 명에서 1억 명에 달하는 인명이 희생되었음을 고발함. 이는 민주적 견제가 부재한 권력 집중의 위험성을 상징적으로 보여줌.
- 대한민국 내 공산주의 침투 사례: 해방 직후 남로당의 위조지폐 사건(정관사 사건)과 대구 10·1 사건 등 초기 혼란기부터 시작하여, 1960년대 통일혁명당 사건, 2010년대 왕재산 간첩단 사건, 최근의 창원·제주 간첩단 사건에 이르기까지 북한 연계 지하 조직의 활동이 지속됨. 이들은 노동계와 시민사회를 거점으로 반정부 여론 형성과 체제 교란을 시도해 옴.

□ 선거공정성 위기와 디지털 시스템의 취약성

- 선거의 도구화 경계: "투표하는 사람보다 집계하는 사람이 중요하다"라는 스탈린의 발언처럼, 전체주의 세력은 선거를 민의 수렴이 아닌 권력 장악의 요식 행위로 활용함. 1946년 폴란드 국민투표 조작 사례는 선거 제도가 어떻게 체제 편입의 도구로 악용될 수 있는지를 보여주는 역사적 실증임.
- 사이버 보안의 취약점 노출: 2023년 국정원과 KISA의 보안점검 결과, 대한민국 선거 관리 시스템의 내부 네트워크 접근 가능성과 데이터 조작 취약점이 발견됨. 이는 현대의 정보전(Hybrid Warfare) 상황에서 외부 세력이 개표 결과에 개입하거나 사회적 혼란을 야기할 수 있는 위험 요소임.
- 제도적 관리 부실 사례: 2022년 대선 당시 코로나19 확진자 투표 과정에서 발생한 '소쿠리 투표' 사건은 선거 관리의 절차적 흠결을 넘어 실제 더 큰 문제는 이재명 대통령후보에 기표된 투표지가 관외사전투표봉투에 여러 장이 들어있었다는 것임. 이는 선거무결성(Electoral Integrity)에 대한 국민 신뢰를 급격히 추락시키는 원인이 됨.

□ 통계적 변칙 분석과 선거 포렌식 논쟁

- 통계적 이상 징후: 2020년 제21대 총선 당시 수도권 접전지에서 사전투표와 당일투표의 득표율 격차가 특정 정당에 일방적으로 높게 나타난 현상이 관측됨. 일부 학자들은 이를 '벤포드의 법칙' 등 통계적 원리에 비추어 자연 상태에서 발생하기 희박한 패턴으로 분석함.
- 해외 전문가의 진단: 선거 부정 탐지 분야의 권위자인 월터 미베인(Walter Mebane) 교수는 한국 총선 데이터를 분석하여 '사기(Fraud)'를 시사하는 통계적 변칙이 다수 발견되었다는 논문을 발표함. 이는 선거 관리의 투명성 확보와 독립적인 검증 체계 마련의 필요성을 강력히 제기되는 것임.

소결

- ◆ 체제 수호 의지 강화: 대한민국의 건국이념인 자유민주주의와 법치주의를 수호하기 위해 문화·교육계에 침투한 반체제 사상에 대한 경계가 필요함.
- ◆ 선거 시스템의 투명성 혁신: 디지털 장비의 블랙박스화를 방지하기 위해 소스코드의 독립적 검사, 종이 투표지의 엄격한 보존, 무작위 재검표 제도 도입 등 기술적·제도적 보완이 시급함.
- ◆ 국민적 신뢰 회복: 선거는 민주주의 정당성의 근간임. 작은 절차적 흠결도 외부 세력의 개입 명분이 될 수 있음을 인지하고, 선거 과정 전반에 걸친 공개적 관리와 투명성 확보를 통해 국민적 신뢰를 회복해야 함.

2. 대한민국 부정선거의 제도적·입법적 형성과정

□ 사전투표 제도 및 전자개표 시스템의 도입과 변천

○ 사전투표 제도의 확립

- 제도 변화: 1960년대부터 유지된 '부재자신고 기반 투표'가 2013년 통합선거인명부 도입을 계기로 '신고 없는 사전투표'로 전환됨. 2014년 제6회 지방선거부터 전국단위로 확대되어 현재의 "사전투표 2일 + 본투표 1일" 체계가 완성됨.
- 법적 근거: 공직선거법 제158조에 의거하여 유권자는 별도 신고 없이 신분증 확인 및 전자적 서명 후 투표용지를 발급받음.

○ 전자개표(투표지분류기) 도입

- 도입 배경: 2002년 제3회 지방선거에서 최초 도입된 이후, 개표사무의 신속성과 효율성 제고를 목적으로 전국적으로 확산됨. 2014년 법 개정을 통해 기계장치 및 전산조직 이용에 대한 명시적 근거가 마련됨.

□ 사전투표 및 전자개표를 둘러싼 주요 쟁점과 논란

○ 투표용지 발급 수 육안 확인 불가 및 비밀 투표 원칙 논란

- 일련번호 및 바코드: 사전투표용지는 본투표와 달리 일련번호지를 절취하지 않고 교부함(법 제158조제3항). 이에 대해 일련번호와 신분증 정보 매칭을 통한 '투표자 추적' 가능성이 제기되며 비밀 투표 원칙 훼손 우려가 있음. 또한, 법상 '바코드' 명시에도 불구하고 'QR코드'를 사용하는 것이 과도한 정보 담기 및 위법성 논란을 야기되어 바코드로 변경했으나 일반적으로 바코드와 병기하는 숫자 일련번호가 없어 참관인 등은 육안으로 투표용지 발급 수를 파악할 수 없음.
- 인쇄 날인 문제: 사전투표관리관은 투표용지 교부시 자신의 도장을 직접 날인하지 않고 발급기로 출력하는 '인쇄 날인'으로 갈음하는 것에 대해 위조 투표지 제작 용이성 및 상위법 위반 이슈가 지속적으로 제기됨.

○ 전산 시스템 보안 취약성 (2023 국정원 점검 결과)

- 해킹 위협: 2023년 국정원 합동 보안점검 결과, 선거망 침투를 통한 사전투표 인원 조작, 유령 유권자 등록, 전자개표기 분류 결과 조작 등이 기술적으로 가능성이 드러남. 특히 비인가 USB 연결 및 무선 통신을 통한 프로그램 변조 가능성이 지적됨.

□ 선거 행정 구조와 외부 세력 개입 의혹

○ 하나프로그램센터와 다산그룹

- 남북 IT 합작사: 2001년 설립된 '하나프로그램센터'는 북한 평양정보센터(PIC) 인력과 한국 기술진이 중국 단둥에서 협력한 조직임. 이 과정에서 개발된 선거 소프트웨어 및 기술이 국내 선거 시스템의 모태가 되었다는 점에서 북한 해커 양성 및 소스코드 유출 의혹이 제기됨.
- 기업 연계: 다산그룹은 하나비즈닷컴을 통해 해당 센터를 지배했으며, 이후 핸드소프트 등을 인수하여 중앙선관위의 온라인 투표 및 우편 전산망을 관리하게 됨. 이 과정에서 중국(화웨이 등) 및 북한과의 접점이 형성되었을 가능성이 논란의 핵심임.

□ 세계선거기관협의회(A-WEB)의 역할과 국제적 파장

- 기구 성격 및 활동: 2013년 한국 주도로 설립된 국제 협의체로, 저개발국에 한국형 선거 장비를 지원(ODA)해 옴. 그러나 사무총장 중심의 독선적 운영, 예산 오용, 법인격 미설립 상태에서의 활동 등 행정적 부실이 감사원 등을 통해 지적됨.
- 국제적 불신: 전 미국 대사 모스 탄 등은 A-WEB이 '부정선거 메커니즘'의 수출 통로가 되고 있다고 비판함. 최근 미국 내에서는 A-WEB을 국제 부정선거 카르텔의 조사 대상으로 지목하는 등 외교적 압박이 거세지고 있음.

□ 국내외 선거 환경 비교 및 상호주의 문제

○ 선진국의 수개표 회귀 동향

- 독일·네덜란드: 전자투표기의 검증 불가능성을 이유로 위헌 판결을 내리거나 수작업 개표 방식으로 회귀함.
- 대만·일본: 수개표 원칙을 고수하거나 기계를 보조적 용도로만 제한하여 선거의 투명성과 국민적 신뢰를 우선시함.

○ 한-중 외국인 투표권 비대칭성

- 상호주의 위배: 대한민국은 일정 요건을 갖춘 중국인 등 외국인에게 지방선거 투표권을 부여하나, 중국은 거주 한국인에게 어떠한 투표권도 허용하지 않음. 이는 국가 주권 및 안보 관점에서 제도적 형평성 문제를 야기하며, 외부 세력이 국내 정치에 영향을 미칠 수 있는 통로가 된다는 지적이 있음.

소결

- ◆ 현재 대한민국 선거 시스템은 '효율성'을 명분으로 도입된 디지털 기술이 오히려 '투명성'과 '무결성'을 저해한다는 강력한 도전에 직면해 있음. 특히 국정원 점검에서 확인된 보안 취약성과 외부 세력(북한·중국) 연계 의혹은 민주주의의 정당성을 위협하는 중대한 요소임.
- ◆ 향후 과제:
 - 제도적 보완: 사전투표지 일련번호 절취 및 사전투표관리관 **개인도장 인쇄날인 금지 및 직접 날인**을 법제화하여 물리적 무결성 확보.
 - **개인도장 사용 준수: 선관위 제작 회수 도장 사용 금지 및 개인도장 미날인시 처벌규정 제정**
 - **투표소 개표:**
 - 수개표 강화: 전자개표기를 보조 수단으로 격하하고, 선진국 사례와 같이 일반 시민이 검증 가능한 수개표 중심으로 전환.
 - 대외 관계 재정립: A-WEB에 대한 철저한 감사 및 국제적 의혹 해소, 외국인 투표권에 대한 상호주의 원칙 적용 검토.
 - 자정 노력: 미국 등 우방과의 협력과 사전에 국가 스스로 선거무결성을 검증하고 부정 의혹을 명백히 밝히는 자정 작용이 시급함.

3. 대한민국 선거공정성 문제에 대한 분석적 고찰

□ 제22대 국회 선거 관련 입법 동향 및 분석

- 제22대 국회 개원 이후 공직선거법 개정안은 총 235건이 발의될 정도로 관심이 높으나 개정 내용 중 선거의 무결성보다는 행정 편의주의가 우선되었다는 비판이 제기되고 있음.
 - 주요 가결 사안: 사전투표 참관인 수를 최대 8인으로 제한한 점은 선거감시 기능을 위축시킬 우려가 있음.
 - 계류 중인 논란 법안: 허위사실공표죄 완화: 거짓 선거풍토 조장 우려.
 - 연령 하향: 선거 및 운동 가능 연령을 16세로 낮추려는 시도.
 - 사전투표관리관 날인: '인쇄 날인'을 명문화하려는 시도 vs '직접 날인'을 강제하여 위조를 방지하려는 개정안이 대립 중임.
- 국민투표법 개정: 2026년 3월 공포된 개정안은 공직선거법의 사전투표 시스템을 그대로 이식하고 다지선다형 투표를 도입하여, 기존 선거의 취약점이 국민투표에도 전이될 것이라는 우려가 큼.

□ 부정선거 의혹의 실증적·기술적 증거자료

- 현장 재검표와 보안점검 과정에서 발견된 비정상적인 물증들은 선거 관리 부실을 넘어 조작 가능성이 농후함을 시사함.
 - (비정상 투표지) 두 장이 겹쳐 인쇄된 '배춧잎 투표지', '한번도 접히지 않고 투표된 뾰뾰한 신권 다발 투표지' '본드로 붙은 투표지' 등이 발견되었으며, 이는 정상적인 투표함 투입 과정을 거쳤다고 보기 어려움.

- (QR코드 위법성) 법령상 ‘바코드’를 사용해야 함에도 정보 추적이 가능한 ‘QR코드’를 무단 사용하여 데이터를 조작할 수 있는 환경을 제공할 수 있음.
- (장비 보안 취약) 개표 제어용 노트북(LG 그램)에서 무선 랜카드가 발견되었으며, 이는 외부 통신을 통한 전산 조작이나 해킹의 통로가 될 수 있음.
- (디지털 원본설) 스캔 이미지 분석 결과, 종이 질감이나 노이즈가 없는 ‘순수 디지털 파일’ 정황을 포착함. 이는 실물 스캔이 아닌 전산 생성 데이터 의혹을 받고 있음.
- 수학적 모델을 통한 분석을 통하여 자연 상태에서 발생하기 희박한 확률의 데이터 수렴 현상이 일어나는 것을 확인하였으며, 상세 내용은 아래와 같음.
 - (39% 상수의 법칙) 관외 사전투표수가 관내 투표수에 특정 상수(약 0.39)를 곱한 값과 일치하는 현상이 여러 후보에게서 동시에 포착됨.
 - (허병기 교수 분석) 당일 투표 결과를 기준으로 모집단 득표율을 추정하는 공식을 적용하였을 때, 제22대 총선의 실제 결과는 통계학적 신뢰구간을 크게 벗어남. 이 결과 통계적으로는 국민의힘(보수) 141석, 더불어민주당(진보) 113석을 획득하는 것이 합리적이거나, 실제 결과는 크게 상이하게 나타난 것을 확인하여, 부정선거의 통계적 증거로 제시함.
- (지정학적 개입 의혹: Follow_the_party) 2020년 4·15 총선 데이터 분석 중 발견된 ‘Follow_the_party’ 문자열은 중국공산당의 전산 개입 지문으로 해석됨.
 - (분석 메커니즘) 대한민국 선거관리위원회에서 제시한 통계자료를 분석한 결과, 특정 수치들을 피보나치 수열과 ASCII 코드로 변환하면 해당 문구가 도출됨.
 - (배후 의혹) 세계선거기관협의회(A-WEB)의 전자개표 시스템 수출과 중국 영향력 확대가 맞물려, 한국의 선거 주권이 침탈당했다는 주장이 제기됨.

소결

- ◆ 현재 대한민국 선거 체계는 법적 허점과 기술적 보안 취약성을 동시에 드러내고 있으며, 선거의 공정성을 회복하기 위해서는 사전투표관리관의 **개인도장** 직접 날인 강제, 수개표 도입, 전산 장비의 무선 통신 원천 차단 등의 제도적 결단이 시급함.

4. 자유민주주의 선거 보호를 위한 전략적 대응

□ 수개표 중심의 선거 모델 전환

- 현행 전자·자동화 개표 시스템의 해킹 및 조작 취약성을 극복하기 위해, 효율성보다 공정성과 투명성에 치중한 수개표 도입을 제안함.

- (기본 구조) 모든 투표는 종이 투표지를 기반으로 하며, 위조 방지 인쇄와 개표사무원의 개인 날인을 시행해야 함(현재 법안으로는 동일하게 진행해야 하나, 시행하지 않고 있음).
- (절차의 투명성) 투표 종료 후 투표함을 이동하지 않고 투표소 현장에서 즉시 공개 수개표를 실시함.
- (검증 강화) 고유 식별번호와 바코드를 통해 투표지 경로를 투명화하고(QR코드 제외), 2차 검표 및 무작위 재검표를 통해 집계 과정의 공정성을 확보함.

□ 위험한계 감사(Risk-Limiting Audit, RLA) 도입

- 선거 결과의 정확성을 통계적 확률로 보장하기 위해 미국 등 선진국에서 시행 중인 RLA(Risk-Limiting Audit) 제도를 제안함.
 - (개념) "선거 결과가 잘못되었을 확률"을 사전에 설정된 위험한계(예: 5% 이하) 내로 제한하는 사후 검증 기법
 - (방법) 무작위 표본 추출(Random Sampling)을 통해 실제 종이 투표지와 기계 집계 결과를 비교함.
 - (확장성) 표본 감사에서 통계적 신뢰를 확보하지 못할 경우, 감사 범위를 점진적으로 확대하여 최종적으로는 전수 재검표까지 수행할 수 있도록 설계함.
 - (기대 효과) 선거 결과에 대한 과학적·통계적 신뢰 수준을 제시함으로써 불필요한 사회적 비용과 불신을 해소시키는 효과가 있음.

□ 중앙선관위 권한 구조개편 및 독립 보안 감사

- 현재 중앙선관위가 집행, 관리, 감독, 감사를 독점하는 '자기 감사' 구조를 타파하고 권한을 분산해야 함.
 - (권한 집중의 한계) 선거 전 과정을 한 기관이 독점함으로써 내부 오류나 시스템 설계 문제에 대한 외부 검증이 불가능한 구조로 개편함.
 - (독립 보안감사위원회 설립) 선관위로부터 인사·조직적으로 완전히 독립된 기구를 설치하여 선거 정보시스템(소스코드 등), 투표지 관리, 개표절차 전반을 감사하도록 법제화를 진행함. 이때, 국제선거감시단 인원이 포함되어 여러 내용을 확인함.
 - (법제화 방향) 공직선거법 내에 선거보안감사장을 신설하여 감사 기구의 설치 근거와 자료 제출 요구권을 명시하고, 감사 결과를 국회와 국민에게 투명하게 공개 의무화를 진행함.

소결

- ◆ 제시된 정책들은 선거의 '검증 가능성(Verifiability)'을 제도화하는 데 목적이 있음.
- ◆ 단기: 시범 선거구를 대상으로 위험한계 감사(RLA)를 우선 도입하여 기술적 신뢰를 축적함.
- ◆ 중기: 수개표 절차를 전국적으로 확대하고, 독립 보안 감사 기구를 정식 출범함.
- ◆ 장기: 선거 관리 집행과 검증 권한이 견제와 균형을 이루는 헌법 및 법률 체계를 완성함.

5. 한미 협력을 통한 선거공정성 강화 정책 제안

□ 대한민국 선거무결성 위기와 국제적 검증의 필요성

- 선거는 민주주의의 정당성을 결정하는 핵심이나, 최근 대한민국에서는 전자개표 장비, 사전투표 관리 등에 대한 사회적 불신이 지속되고 있으며, 이는 결과의 정확성을 넘어 '패배자의 수용도'를 낮춰 제도적 신뢰를 붕괴시킬 위험이 있음.
 - (학술적 시사점) 피파 노리스(Pippa Norris) 등 전문가들은 선거 실패가 부정행위 자체보다 '투명성 부족'에서 기인한다고 분석함. 기술 도입이 늘수록 독립적 감사와 검증 가능성이 필수적 사안임.
 - (국제 기준 준수) OSCE와 ODIHR는 소스코드 공개, 독립 보안 감사, 위험한계 감사(RLA) 등을 권고하며, 대한민국도 특정 정파의 이해를 떠나 제도적 안정성을 위해 이러한 국제표준을 수용해야 함.

○ IFES 기술지원 요청 사항

- (독립적 기술진단) 전자개표 보조장비 및 사전투표 체계에 대한 종합평가.
- (RLA 도입 연구) 통계적 기반의 사후 무작위 표본 감사 체계 구축.
- (거버넌스 개선) 선관위 인사·예산 독립성 및 정보 공개 범위에 대한 로드맵 마련.

□ 한미동맹의 본질과 다차원적 중요성

- 한미동맹은 1953년 상호방위조약을 시작으로 군사적 방어를 넘어 경제·정치·사회적 질서를 고정하는 '외부 헌법' 역할을 수행해 왔음.
 - (경제적 측면) 한미동맹은 대한민국이 공산권 계획경제가 아닌 자유시장 모델을 선택하게 한 제도적 장치였으며, 이는 전쟁 리스크를 낮추어 자본 축적과 기술 발전을 가능케 했으며, 최근에는 중국의 국가자본주의로부터 공급망과 기술 주권을 지키는 안전판이 되고 있음.
 - (정치·사회적 측면) 동맹은 한국 정치가 권위주의로 후퇴하거나 공산화되는 것을 억제하는 '민주주의 동맹 효과'를 제공함. 또한, 자유·인권·법치라는 가치를 내면화하게 하여 시민사회가 자율적으로 성장할 수 있는 공간을 보장했음.

- (군사적 측면) 한미동맹은 전쟁 수행보다 '전쟁억제'에 본질이 있습니다. 주한미군의 트립와이어 기능과 연합방위체계, 그리고 최근 워싱턴선언을 통한 확장억제 강화는 북한과 중국의 전략적 오판을 차단하는 핵심 구조임.

□ 동맹 기반의 선거공정성 보장 요청

- 한미상호방위조약 제2조는 어느 한 국가의 '정치적 독립이나 안보'가 위협받을 때 상호 협의하도록 규정하고 있음. 최근 제기된 중국의 행정 개입 의혹(원격 조종 빔프로젝터, 중국인 경찰 아르바이트 등)은 대한민국의 정치적 자결권을 침해하는 중대한 안보 위협임.
- (역사적 정당성) 대한민국은 미 군정 하의 제도 설계와 UN 감독 하의 1948년 총선을 통해 건국되었으며, 선거 공정성 보호를 위한 국제적 개입은 대한민국의 건국 정통성과 궤를 같이함.
- (사이버 안보 동맹) 2024년 양국은 특정 상황의 사이버 공격이 조약 제3조의 무력공격에 해당할 수 있음을 확인했으며, 선거 인프라에 대한 위협 역시 동맹 차원의 대응이 필요한 사안임.
- (대미(對美) 핵심 요청)
 - (OSCE 모델 기반 감시단 파견) 국제적 선거 감시 체계 도입.
 - (선거 보안 협력) 사이버 보안 및 선거 인프라 공동 보호.
 - (한미 민주주의 협의체 구성) 동맹 기반의 민주주의 수호 메커니즘 구축.

소결

- ◆ 대한민국의 선거 공정성 논란을 해결하는 것은 단순한 국내 정치를 넘어 인도-태평양 전략의 핵심 거점인 대한민국의 안정성을 지키는 동맹의 과제이며, IFES의 객관적 진단과 한미동맹의 안보협력을 통해 선거 제도의 무결성을 재확인하는 것이 시급한 사안임.

6. 결론 및 정책 제언

□ 정책적 목표 및 요약

- (목표) ①선거무결성 확보 ②개혁을 통한 선거 제도의 국민 신뢰 회복 ③국제적 투명성 확보
- (요약) 수개표를 진행한 뒤 검증가능성(verifiability)·독립적 감사·사후 통계검증(RLA 등)을 법제화하여 선거 결과에 대한 사회적 신뢰를 확보함.

□ 구체적 방안

○ 법제·제도 개혁

- 사전투표폐지, 관리관 개인도장 직접날인, 투표소에서 개표
- (수개표 진행) 기존 전자 및 디지털 개표를 폐기하고 공정하고 투명한 수개표 모델을 통하여 선거 공정성을 확보함.
- (RLA(위험한계 감사)의 법제화) 공직선거법에 RLA 조항을 신설하여 모든 선거에 대하여 위험한계(risk limit) 기본값(예:5%)을 설정하여 표본 추출 및 확장 절차를 규정함.

○ 행정·조직 개편

- (선거관리위원회 개편) 기존 성역화가 되어있는 선거관리위원회를 중앙선관위 기능 분리 및 독립적 보안 감사 기구를 설치하여 선거 관리 및 운영성에 대하여 투명성을 확보함.
- 판사의 선관위원장 겸직 금지

○ 기술·통계적 조치

- (RLA 실행 매뉴얼·통계 툴킷 개발 및 교육) 표본추출 알고리즘, ballot comparison 방식 등 한국 환경에 맞춘 매뉴얼을 제작하고 선관위 및 지방선관위, 감사 기구 직원 교육을 의무화함.
- (투표 데이터 포렌식·모니터링 시스템 도입) 투표 데이터의 시간·지역별 패턴 이상 감지 알고리즘을 도입하여 자동 경보 체계를 운영하고, 통계적 변칙 탐지 필요성을 반영함.
- (종이 기반 검증 병행 원칙) 투표용지에 고유식별번호, 바코드 등을 기입하여 인쇄하며, CVR(Construct Validity Ratio Construct Validity Ratio:구성타당도) 대조가 가능한 프로세스를 의무화함.

○ 국제협력·투명성 확보

- (IFES·International IDEA·OSCE 등 국제기구와 협력 체계 구축) 선거 기술·절차 자문, 국제감시단 파견, 장비·프로세스 국제검증을 정례화하며 한·미 협력 및 국제 감시를 실시함.
- (한·미 기술 협력(사이버·정보보안)) 선거 시스템에 대한 프로세스 감사·선거 관련 해킹 공동 훈련·상호기술지원 등 MOU 체결 권고.

□ 종합 결론

- 대한민국의 선거무결성은 역사적·안보적 맥락 속에서 매우 중요한 위치를 차지하며, 선거무결성에 문제가 생길 시 국가 정통성·안보에 직결되는 것을 여러

증거와 국제 사례를 통해 확인하였음. 또한, 투표용지에 투표관리관 개인도장이 아닌 선관위가 제작회수하는 도장의 불법 사용, 전자개표·사전투표 도입 이후 제기된 절차적·기술적 취약성, 통계적 변칙성 의혹 등은 제도적 개선의 필요성을 여지없이 보여주고 있음.

○ 핵심 결론

- 법 준수: 선관위 도장이 아닌 관리관 개인도장을, 인쇄날인이 아닌 직접날인을
- 견제 체계 구축 : 판사의 선관위원장 겸직 금지
- (①검증가능성 확보가 최우선 과제) 전자적 효율성보다 ‘검증 가능성’이 우선되어야 하며, 이를 위해 RLA 등 통계적 검증 수단을 제도화해야 함.
- (②절차적 투명성 없이는 신뢰 회복 불가) 많은 증거와 의혹에 대하여 사전투표 폐지 등 제도 개선이 시급한 사안이며, 모든 절차를 투명하게 관리하는 것이 필요함.
- (③독립적 외부감사(국내·국제)의 제도화) 국내 독립감사 기구 도입과 동시에 IFES·OSCE 등 국제기구 협력으로 객관성을 보강함.
- (④법적·행정적 책임규정 강화) 절차 위반이나 보안침해에 대한 명확한 책임·처벌 규정 마련이 시급함.
- (⑤시범·점진적 도입으로 사회적 합의 형성) 단계적 시범사업으로 효과·부작용을 검증하고 국민 설득을 진행함.
- (⑥한·미·다국적 협력은 전략적 선택) 선거공정성은 국내 문제를 넘어 동북아 안보·동맹 신뢰와 연결되며, 특히 한·미 협력과 국제 감시 메커니즘이 필요함.

I 대한민국 자유민주주의 안보에 대한 전략적 개관

1. 대한민국의 건국이념

□ 동방의 자유민주주의 국가 대한민국

○ 개요

- 일제 강점기를 지나 광복 직후 1945년, 대한민국 건국이념은 자유민주주의, 시장경제, 반공산주의, 반북한, 기독교적 가치 등을 핵심으로 삼았으며, 초대 대통령인 이승만은 평생의 신앙심을 바탕으로 건국에 임했으며, 첫 국회 개회에서 하나님께 감사와 기도를 올리며, 국가 탄생을 신앙적 관점에서 해석하였음¹⁾. 제헌 헌법은 국민의 자유·평등을 ‘천부인권’으로 규정하면서 민주공화국임을 천명하였음.

○ 건국이념의 핵심요소

- 제헌 헌법 전문 및 조문은 “대한민국은 민주공화국”임을 선언하고 국민의 권리로 자유와 평등을 천부인권으로 보장하였으며²⁾, 국가 정체성은 자유민주주의와 법치국가, 기독교 정신에 따른 것이었음. 이는 1919년 『건국중지』에서 근거를 찾을 수 있으며, 건국이념에는 공산주의 배격(반공)도 포함되었으며, 이승만 정부는 1948년 12월 「국가보안법」을 제정하여 공산주의 관련 활동을 엄단하였음³⁾.

○ 초대 대통령 이승만의 신념과 정책

- 초대 대통령 이승만(1875~1965)은 독실한 개신교 신자로서 그의 신앙과 정치가 밀접히 결합되었음. 망명 시절 미국의 선교사 헐버트와 교류하며 ‘한국이 해방되면 기독교 국가가 될 것’이라는 신념을 가지게 되었고⁴⁾, 귀국 후에도 이 신념에 따라 행보하였음. 취임식에서 이승만은 “여러 번 죽었던 이 몸이 하나님의 은혜로 살아왔다”라면서 “하나님의 은혜와 동포 앞에서 직무를 다하기로 맹세한다”라고 선언하였음⁵⁾. 이승만 대통령은 취임 후, 헌법·입법 과정에도 기독교적 가치관을 반영하려 하였음. 예를 들어 이승만은 광복 후 정부 수립 이후 선교사와 기독교인들에게 국장·사회장 등 국가 예우를 베풀었고, 성탄절을 공휴일로 지정하며 군종(軍宗)제도를 도입하였고(정부 문서), 이 같은 정책과 행사는 건국 초기 정부가 기독교계의 지지를 확보하려 했던 의지를 보여줌.

1) 제헌국회 제1국회 제1차본회의 국회속기록.

2) 기독교일보 보도자료. <https://kr.christianitydaily.com/articles/115376/20221121/>

3) 행정안전부 국가기록원. 국가보안법·반공법 자료.

4) 인종철. 2009. 문명개화에서 반공으로: 이승만과 개신교의 관계의 변화, 1912~1950. 연세대학교 국학연구원.

5) 공보처. 1953. “이승만 대통령 취임사” 대통령이승만박사담화집.

- 대한민국 제헌국회는 1948년 5월 31일 제1차 본회의에서 개회 기도를 올리며 막을 올렸음. 당시 임시의장 이승만은 의장석에 올라 “제1차 회의를 열게 된 것을 우리가 하나님에게 감사해야 할 것.”이라며 회의 시작을 하나님께 감사하는 기도문으로 시작할 것을 제안하였고, 이어 제헌 의원 이윤영 목사가 대표 기도를 올렸음⁶⁾. 이 기도에는 남북통일과 민생 안정을 기원하는 내용이 포함되었으며, 이 기도를 통해 건국이 단순한 정치 행위가 아닌, 신앙적 은혜의 결과임을 상징적으로 천명하였으며, 기독교 정신이 초기 국가 형성과정에 큰 영향을 주었다는 것을 알 수 있음.

○ 헌법·정책·공적 담론 속 기독교 정신의 사례와 반공주의

- 제헌의회와 정부 구성에 개신교계 지도자들이 다수 참여하였고, 이승만 자신도 1910년대부터 기독교 민족주의를 주장해왔던 부분이 더해져 초기 공적 담론에는 기독교 정신이 색채를 더했음. 정부는 이승만 취임 직후 “신정부가 선교사 활동을 적극 지원하겠다.”라고 선언했으며, 전몰·순교한 선교사에 대해 국장을 치르고 장례 예우를 갖추어 주었음. 또한, 이승만 대통령은 ‘기독교적 민족통일’도 강조하여 1946년 독립촉성국민회의 연설에서 “소련 사람을 내보내고 공산당을 땅에 발붙이지 못하게 하자”고 역설하였으며, 국가 설립 초기 북한의 간첩에 의한 여러 사건이 발생하여, 이를 막고자 반공법, 국가보안법을 추가 설립하여 초기 자유민주주의의 기반을 마련하였음.

2. 대한민국을 둘러싼 공산주의 정치 영향력의 확산

□ 공산주의 확장전략

○ 이념적 침투 전략

- 이탈리아의 마르크스주의 사상가 Antonio Gramsci는 서유럽 민주주의 국가에서 공산주의 혁명이 쉽게 발생하지 않는 이유를 분석하면서 기존의 고전적 혁명 전략과 다른 접근법을 제시했음. 그는 러시아 혁명과 같은 급격한 권력 전복 방식이 서구 사회에서는 현실적으로 어렵다고 보았으며, 대신 장기적인 사상·문화 투쟁을 통해 사회의 가치 체계를 변화시키는 전략을 강조했음⁷⁾. 그람시는 정치 권력이 단순히 군대나 경찰과 같은 물리적 강제력에 의해 유지되는 것이 아니라 학교, 대학, 언론, 종교, 문화기관 등으로 구성된 시민사회(civil society)의 영향력에 의해 유지된다고 보았음⁸⁾. 그는 이러한 시민사회 영역에서 형성되는 ‘헤게모니(hegemony)’가 사회의 가치와 인식 체계를 결정한다고 보았으며, 정치

6) 제헌국회 제1국회 제1차본회의의 국회속기록.

7) Gramsci, A. (1971). Selections from the Prison Notebooks. New York: International Publishers.

8) Ibid., pp. 12-13.

권력을 장악하기 위해서는 먼저 시민사회 영역에서 문화적·사상적 주도권을 확보해야 한다고 주장했음. 이러한 전략을 그는 ‘진지전(陣地戰, War of Position)’이라고 명명했음. 이는 기존 체제의 가치와 정당성을 직접적으로 공격하기보다는 장기간에 걸쳐 사회의 지식 생산 기관과 문화 영역에서 영향력을 확대함으로써 사회적 인식 구조를 변화시키는 전략을 의미함⁹⁾. 그람시는 이러한 과정이 축적될 경우 기존 정치 체제의 정당성이 약화되고 새로운 정치 질서가 등장할 수 있다고 보았음. 그람시의 사상은 그의 대표 저서인 『Selections from the Prison Notebooks』에서 체계적으로 정리되었으며 이후 정치사회학과 문화 연구 분야에서 중요한 이론적 기반이 되었음¹⁰⁾.

- 특히 냉전 이후 군사적 충돌보다는 문화와 정보, 교육 영역에서의 영향력 경쟁이 중요해지면서 그람시의 이론은 현대 정치 분석에서 다시 주목받고 있음. 일부 정치학자들은 이러한 개념이 현대 정치에서 ‘문화 전쟁(culture war)’ 혹은 담론 경쟁의 형태로 나타나며, 시민사회 영역에서의 가치 경쟁이 국가 체제의 안정성과 정치적 정당성에 장기적인 영향을 미칠 수 있다고 분석함¹¹⁾.

○ 체제 위협의 역사적 실증

- 공산주의 체제의 역사적 결과를 체계적으로 분석한 연구 가운데 가장 널리 알려진 저서는 프랑스 역사학자 Stéphane Courtois 등이 편집한 『The Black Book of Communism』임. 이 연구서는 20세기 동안 공산주의 체제를 채택했던 여러 국가에서 발생한 정치적 폭력과 인권 침해 사례를 역사 자료와 통계에 기반하여 종합적으로 정리한 연구임¹²⁾. 연구진에 따르면 많은 공산주의 정권들은 체제 유지와 권력 강화를 위해 정치적 반대 세력을 조직적으로 탄압하는 정책을 시행했으며, 이러한 과정에서 대규모 인권 침해가 발생했음. 대표적인 사례로는 Joseph Stalin이 통치하던 Soviet Union에서 발생한 정치적 숙청과 강제노동 수용소 체계인 Gulag이 있음¹³⁾. 수백만 명의 정치범과 일반 시민들이 강제노동, 처형, 수용소 생활 등을 통해 희생된 것으로 기록되어 있음. 또한, Mao Zedong이 추진한 Great Leap Forward 정책은 급격한 산업화와 집단농업 정책을 추진하는 과정에서 심각한 경제 혼란과 대규모 기근을 초래했으며, 많은 연구자는 이 시기 수천만 명의 사망자가 발생한 것으로 평가하고 있음¹⁴⁾.

9) Adamson, W. (1980). *Hegemony and Revolution: A Study of Antonio Gramsci's Political and Cultural Theory*. University of California Press.

10) Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*.

11) Heywood, A. (2019). *Political Ideologies: An Introduction*. Palgrave Macmillan.

12) Courtois, S., Werth, N., Panné, J.-L., Paczkowski, A., Bartosek, K., & Margolin, J.-L. (1999). *The Black Book of Communism: Crimes, Terror, Repression*. Harvard University Press.

13) Applebaum, A. (2003). *Gulag: A History*. Doubleday.

14) Dikötter, F. (2010). *Mao's Great Famine: The History of China's Most Devastating Catastrophe, 1958-1962*.

- 『공산주의 흑서』의 연구진은 이러한 여러 국가의 사례를 종합하여 20세기 공산주의 정권하에서 발생한 사망자 수를 약 9천만 명에서 1억 명 수준으로 추산했음¹⁵⁾. 이 수치에 대해서는 일부 학계에서 방법론적 논쟁이 존재하지만, 공산주의 체제에서 정치적 폭력과 인권 침해가 광범위하게 발생했다는 점에 대해서는 많은 역사학자가 공통적으로 인정하고 있음. 이러한 역사적 사례들은 권력 집중과 정치적 경쟁의 부재가 인권 침해와 권위주의적 통치로 이어질 가능성을 보여주는 중요한 연구 사례로 평가됨. 따라서 정치학과 역사학 연구에서는 민주주의 체제의 핵심요소인 권력 분립, 법치주의, 언론 자유, 시민사회 참여가 정치 권력의 남용을 방지하는 중요한 제도적 장치로 강조되고 있음¹⁶⁾.

□ 대한민국에 침투한 공산주의

○ 남로당과 초기 혼란

- 해방 직후 한반도 정치 질서는 급격한 권력 공백과 이념 대립 속에서 형성되었으며, 이 과정에서 공산주의 세력 역시 조직적으로 활동하기 시작했음. 특히 Park Heon-young이 주도한 조선공산당과 이후 재편된 Workers' Party of South Korea(남조선로동당, 남로당)는 남한 사회에서 공산주의 혁명을 추진하기 위한 전략을 모색했음¹⁷⁾. 이들은 당시 ‘신전술(New Tactics)’이라 불린 전략을 채택하여 합법 정치 활동과 지하 혁명 활동을 병행하는 방식을 취했음.
- 대표적인 사례로는 1946년 발생한 Jeongpansa Counterfeit Money Incident과 같은 사건이 있음. 이 사건은 조선공산당 계열 조직이 위조지폐를 대량으로 제작하여 정치 활동 자금 확보와 사회 혼란 조성을 시도한 사건으로 알려져 있음¹⁸⁾. 또한, 같은 해 발생한 Daegu October Incident(대구 10·1 사건)은 노동자와 농민 시위를 계기로 폭력적 충돌로 확대되었으며, 미 군정과 경찰 시설 공격, 대규모 사회 혼란으로 이어졌음¹⁹⁾. 이러한 사건들은 해방 직후 남한 사회가 안정적인 국가 체제를 구축하는 과정에서 상당한 정치적 불안정성을 초래했으며, 이후 대한민국 정부 수립 과정에서도 중요한 역사적 갈등 요인으로 작용했음. 역사학자들은 이 시기를 대한민국 내부에서 공산주의 조직이 정치적 영향력을 확대하려 했던 초기 단계로 평가하고 있음²⁰⁾.

Walker & Company.

15) Courtois, S., et al. (1999). *The Black Book of Communism*, p. 4.

16) Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order*. Farrar, Straus and Giroux.

17) 김남식. (1988). 남로당 연구 II: 자료편. 들베개.

18) Ibid.

19) Cumings, B. (2005). *Korea's Place in the Sun: A Modern History*. W.W. Norton.

20) 박명림. (1996). 한국전쟁의 발발과 기원. 나남.

○ 혁명 소조 및 지하당 재건 (통일혁명당)

- 1960년대 이후 북한은 남한 내부에서 직접적인 군사적 충돌보다는 비밀 조직을 통한 정치적 영향력 확대 전략을 강화했음. 이러한 전략의 대표적 사례로 지목되는 조직이 Unified Revolutionary Party(통일혁명당, 통혁당)임. 통일혁명당은 북한의 대남 혁명 전략에 따라 남한 내부에서 지하당 조직을 구축하고 혁명 기반을 형성하려 했던 조직으로 알려져 있음²¹⁾. 이 조직은 특히 대학가와 지식인 사회를 중심으로 조직을 확장하려 했으며, 장기적으로는 사회 내부에서 혁명 역량을 축적한 뒤 결정적 시기에 무장봉기 또는 정치적 체제 전환을 시도하는 전략을 구상했던 것으로 조사되었음²²⁾. 당시 사건 수사 과정에서 드러난 조직 문건과 활동 기록에 따르면 일부 구성원들은 북한의 주체사상을 이념적 기반으로 삼고 반정부 선전 활동과 조직 확대 활동을 진행했던 것으로 확인되었음²³⁾.
- 특히 사건의 주요 인물로 언급되는 신영복(Shin Young-bok) 등은 조직 활동과 관련하여 국가보안법 위반 혐의로 재판을 받았으며, 이후 법원 판결에서 해당 조직이 북한의 대남 전략과 연계된 지하 혁명 조직으로 판단된 바 있음²⁴⁾. 통일혁명당 사건은 냉전 시기 남북 대립 속에서 북한이 남한 내부 정치 환경에 영향을 미치기 위해 비밀 조직을 활용하려 했던 대표적인 사례로 평가되고 있음.

○ 왕재산 간첩단 사건과 정치권 연계

- 2010년대 들어서도 북한과 연계된 지하 조직 사건이 간헐적으로 적발되었으며, 그 대표적인 사례로 2011년 수사로 밝혀진 ‘왕재산 사건’이 있음. 이 사건은 북한 공작기관인 Reconnaissance General Bureau 산하 조직의 지령을 받아 남한에서 활동하던 지하 조직이 적발된 사건으로 알려져 있음²⁵⁾.
- 수사 및 재판 과정에서 확인된 자료에 따르면 이 조직은 인천 지역을 중심으로 조직망을 구축하고, 인터넷과 비밀 연락망을 통해 북한과 연락을 유지하며 정치·사회 활동에 개입하려 했던 것으로 조사되었음²⁶⁾. 특히, 일부 조직원들은 국내 정치 상황을 분석해 북한에 보고하거나 선거 국면에서 특정 정치 세력에 유리한 여론 형성 활동을 시도한 혐의를 받았음. 법원은 판결문에서 이 조직이 북한의 지령을 받아 활동한 국가보안법 위반 조직으로 판단하였으며, 조직원들에게

21) 국사편찬위원회. 한국현대사 자료.

22) Armstrong, C. (2013). *Tyranny of the Weak: North Korea and the World 1950-1992*. Cornell University Press.

23) Ibid.

24) 대법원. (1969. 9. 23.). 선고 69도2283 판결.

25) 국가정보원. 대남 공작 조직 관련 수사 자료.

26) 검찰 공소장 요지.

유죄 판결을 선고했음²⁷⁾. 이 사건은 냉전 종식 이후에도 남북 간 정보전과 이념 경쟁이 지속되고 있음을 보여주는 사례로 자주 언급되며, 국가 안보와 정치 과정의 투명성 문제를 둘러싼 논의에서도 중요한 사건으로 평가되고 있음.

○ 대한민국 문화·노동계 침투

- 최근에도 북한과 연계된 것으로 의심되는 조직 사건들이 수사 과정에서 제기되면서 사회적 논쟁이 이어지고 있음. 대표적으로 2023년 수사로 알려진 ‘창원 간첩단 사건’과 ‘제주 간첩단 사건’이 있음. 수사 당국은 이 사건에서 일부 인물들이 북한 공작원과 접촉하며 지령을 받아 활동한 혐의를 받고 있다고 발표했음²⁸⁾.
- 특히 이 사건들은 노동계와 시민사회 단체 내부에서 활동하던 일부 인물들이 북한과 연계된 조직 활동을 했다는 의혹이 제기되면서 사회적 관심을 끌었음. 보도에 따르면 해당 인물들은 북한 공작 조직과의 비밀 접촉을 통해 조직 확대와 정치 선전 활동을 진행하고, 특정 정치 현안에 대한 여론 형성 활동을 시도한 것으로 수사기관은 판단했음²⁹⁾. 언론 보도에서는 이러한 활동이 반미 또는 반정부 구호를 활용하여 사회적 갈등을 확대하려는 전략과 연계될 가능성이 제기되기도 했음. 다만 이러한 사건들은 현재도 법적 판단과 사회적 논쟁이 이어지고 있는 사안으로, 일부 사실관계는 재판과 추가 수사를 통해 확인되는 과정에 있음³⁰⁾.

○ 대남 적화 전략의 변화 (폭력 혁명에서 진지전으로)

- 북한의 대남 전략은 한국전쟁 이후 군사적 충돌 중심 전략에서 점차 정치·사회적 영향력 확대 전략으로 변화했다는 분석이 정치학 연구에서 제기되고 있음. 초기 남로당 시기의 활동은 봉기나 무장 투쟁과 같은 직접적인 혁명 방식이 중심이었으나, 이러한 전략은 대한민국 정부 수립과 한국전쟁 이후 현실적으로 어려워졌음³¹⁾. 이에 따라 북한은 남한 내부 사회 구조 속에서 장기적인 영향력을 확보하는 방향으로 전략을 조정한 것으로 평가됨. 일부 연구자들은 이러한 변화가 문화·교육·노동·언론 등 사회 각 분야에서 영향력을 확대하는 방식으로 나타났다고 분석하며, 이를 이탈리아 사상가 Antonio Gramsci가 제시한 ‘진지전(War of Position)’ 개념과 비교하기도 함³²⁾. 이러한 관점에서 통일혁명당 사건이나 이후 적발된 여러 지하 조직 사건들은 남한 내부에서 장기적 정치·사회적 기반을 구축하려는 시도의 사례로 해석되기도 함. 학계에서는 이러한 사례들이 냉전 이후에도 남북 간 정치적 경쟁이 다양한 형태로 지속되고 있음을 보여준다고 평가함³³⁾.

27) 대법원. (2013. 7. 25.). 선고 2013도2623 판결.

28) 조재연. (2023.03.13). “간첩단 혐의 창원 자통·제주 사건”. 문화일보.

29) 김정환. (2023.03.15). “창원 간첩단 조직원 기소”. 조선일보.

30) 검찰 수사 발표 자료.

31) Armstrong, C. (2013). Tyranny of the Weak. Cornell University Press.

32) Gramsci, A. (1971). Selections from the Prison Notebooks.

○ 제도권 정치 및 시민사회 장악 시도

- 북한의 대남 전략 가운데 하나로 지적되는 것은 합법적인 정치 활동 공간을 활용하여 영향력을 확대하려는 시도임. 이러한 전략은 비밀 조직 활동과 합법적 정치 활동을 동시에 활용하는 방식으로 설명되기도 함³⁴). 예를 들어 ‘왕재산 사건’ 판결문에서는 일부 조직원들이 북한과 연락을 유지하면서 국내 정치 상황을 분석하여 보고하고 선거 과정에서 특정 후보나 정치 세력에 유리한 활동을 시도했다는 내용이 언급된 바 있음³⁵). 이러한 활동은 선거 과정에서 여론 형성이나 정치적 메시지 확산을 통해 간접적으로 정치 과정에 영향을 미치려는 시도로 해석되기도 함.
- 정치학 연구에서는 이러한 전략이 직접적인 군사 행동 대신 정치·사회적 네트워크를 활용한 영향력 행사 방식으로 나타날 수 있다고 분석함. 따라서 민주주의 국가에서는 정치 활동의 자유를 보장하는 동시에 외부 세력의 개입 가능성을 차단하기 위한 제도적 장치와 투명성 확보가 중요하다는 논의가 제기되고 있음³⁶).

□ 공산주의와 부정선거의 연관성

○ 선거의 도구화

- 스탈린의 전 비서였던 보리스 바자노프의 회고록에 따르면, 스탈린은 "투표하는 사람은 아무것도 결정하지 못한다. 투표를 집계하는 사람이 모든 것을 결정한다"라고 발언함. ("나는 당에서 누가, 어떻게 투표하는지는 전혀 중요하지 않다고 생각한다. 하지만 정말 중요한 것은 누가, 어떻게 표를 계산하느냐이다." (원문: "I consider it completely unimportant who in the party will vote, or how; but what is extraordinarily important is this — who will count the votes, and how.")) 이는 공산주의 지도부가 선거를 민의 수렴이 아닌 권력 획득 및 유지를 위한 요식 행위로 간주했음을 보여줌.³⁷

○ 역사적 조작 사례 (폴란드 1946)

- 제2차 세계대전 이후 동유럽에서는 소련의 영향력 확대와 함께 공산주의 정권이 단계적으로 수립되었으며, 이 과정에서 선거 제도가 정치적 정당성을 확보하기 위한 수단으로 활용되었다는 평가가 존재함. 대표적인 사례가 1946년 1946 Polish

33) Snyder, S. (2018). *South Korea at the Crossroads*. Columbia University Press.

34) Norris, P. (2015). *Why Elections Fail*. Cambridge University Press.

35) 대법원. (2013. 7. 25.). 선고 2013도2623 판결.

36) Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown.

37) Bazhanov, B. (1990). *Bazhanov and the Damnation of Stalin*. *Ohio University Press*. (스탈린의 선거 관련 발언 인용)

people's referendum으로 알려진 폴란드 국민투표 사건임. 이 국민투표는 당시 폴란드의 정치·경제 체제 개편 방향을 묻는 세 가지 질문에 대해 ‘예(YES)’를 의미하는 “3×TAK”을 선택하도록 유도하는 방식으로 진행되었음³⁸⁾.

- 당시 선거는 공산주의 세력이 주도한 Polish Workers' Party와 소련의 정치적 영향력 아래 실시되었으며, 이후 역사 연구에서는 투표 과정에서 다양한 형태의 조작이 이루어졌다는 주장들이 제기되었음. 일부 지역에서는 투표함 교체, 개표 과정의 통제, 집계 서류 조작 등 부정행위가 있었다는 기록이 남아 있음³⁹⁾. 이러한 방식으로 공식 발표된 결과는 공산주의 세력이 추진한 정책을 지지하는 방향으로 나타났으며, 이후 1947년 총선에서도 유사한 정치적 통제가 이어졌다는 평가가 있음⁴⁰⁾.
- 역사학자들은 이 사건을 동유럽 국가들이 공산주의 체제로 편입되는 과정에서 선거가 정치적 합법성을 확보하는 도구로 활용된 대표적인 사례로 분석하고 있음. 특히 이 사건은 냉전 초기 동유럽 정치 질서 형성과정에서 민주적 절차가 형식적으로 유지되면서도 실제 정치 권력은 강하게 통제되었던 상황을 보여주는 역사적 사례로 자주 인용됨⁴¹⁾.

○ 통일전선전술과 선거 개입 지령

- 마르크스-레닌주의 정치 전략 가운데 하나로 알려진 ‘통일전선전술(United Front Strategy)’은 서로 다른 정치 세력과의 연대를 통해 정치적 영향력을 확대하려는 전략으로 설명됨. 이 전략은 공산주의 세력이 직접 권력을 장악하기 어려운 정치 환경에서 합법적 정치 제도와 사회 조직을 활용하여 영향력을 확대하려는 방식으로 활용되어 왔다는 분석이 있음⁴²⁾. 일부 연구자들은 이러한 전략이 선거 제도와 결합될 경우 정치적 선전 활동이나 여론 형성과정에 영향을 미칠 수 있다고 분석함. 특히 냉전 시기와 이후에도 공산주의 국가들은 해외 정치 환경에 대한 정보 수집과 영향력 확대 활동을 지속적으로 시도해 왔다는 연구가 존재함⁴³⁾.
- 한국에서는 2020년대 들어 간첩단 사건 수사 과정에서 북한 공작 조직이 국내 정치 상황에 대한 분석 보고를 요구하거나 선거 국면에서 반정부 시위 및 여론

38) Paczkowski, A. (2003). *The Spring Will Be Ours: Poland and the Poles from Occupation to Freedom*. Penn State University Press.

39) Ibid.

40) Davies, N. (2005). *God's Playground: A History of Poland*. Oxford University Press.

41) Snyder, T. (2010). *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*. Basic Books.

42) Van Slyke, L. (1967). *Enemies and Friends: The United Front in Chinese Communist History*. Stanford University Press.

43) Brady, A. (2017). *Magic Weapons: China's Political Influence Activities Under Xi Jinping*. Wilson Center.

형성 활동을 지시했다는 의혹이 제기된 바 있음. 일부 언론 보도와 검찰 수사 자료에서는 북한이 남한 내부 정치 상황을 활용한 선전 활동을 지령 형태로 전달했다는 내용이 공개되기도 했음⁴⁴).

- 정치학 연구에서는 이러한 활동이 정보전, 선전전, 정치적 영향력 경쟁의 일부로 이해될 수 있다고 분석하며, 현대 국제정치에서 선거 과정은 외부 세력의 정보활동이나 여론 개입 시도가 이루어질 수 있는 영역으로 점점 더 주목받고 있음⁴⁵).

○ 디지털 취약점을 이용한 체제 교란

- 최근 국제 안보 환경에서는 군사력뿐 아니라 사이버 공간을 활용한 정치적 영향력 경쟁이 중요한 전략 수단으로 부상하고 있음. 이러한 방식은 흔히 ‘하이브리드 전쟁(Hybrid Warfare)’이라고 불리며, 군사 행동, 정보전, 사이버 공격, 선전 활동 등을 결합하여 상대 국가의 정치·사회 체제를 교란하는 전략으로 설명됨⁴⁶. 특히 선거 시스템은 국가의 정치적 정통성과 직결되는 제도이기 때문에 사이버 공격의 주요 대상 가운데 하나로 지목되어 왔음. 실제로 여러 국가에서는 선거 관리 시스템, 유권자 명부 데이터베이스, 선거 관리 기관의 네트워크 등을 대상으로 한 해킹 시도가 보고된 바 있음⁴⁷. 이러한 공격의 목적은 단순한 데이터 탈취뿐 아니라 선거 과정에 대한 불신을 조성하거나 사회적 갈등을 확대하는 데 있을 수 있다는 분석이 있음.
- 한국에서도 선거 관리 시스템의 보안 취약성과 관련된 논의가 이어져 왔으며, 일부 모의 해킹 점검 과정에서 보안 취약점이 발견되었다는 보도가 나오면서 사이버 보안 강화 필요성이 제기되기도 했음⁴⁸. 전문가들은 이러한 문제를 해결하기 위해 선거 시스템에 대한 독립적 보안 감사, 네트워크 분리, 접근통제 강화 등 다양한 기술적·제도적 보완 장치가 필요하다고 지적하고 있음⁴⁹. 따라서 현대 민주주의 국가에서는 선거의 공정성을 보장하기 위해 전통적인 선거 관리뿐 아니라 사이버 보안 체계 구축과 정보전 대응 능력 강화가 중요한 정책 과제로 인식되고 있다는 것으로 보아, 대한민국의 선거 시스템 개선과 선거공정성에 대한 새로운 패러다임이 필요한 시점임.

44) 이해원. (2023.03.15). “‘창원 간첩단’ 관계자 4명 구속기소…北 지령 실행”. 동아일보.

45) Norris, P. (2015). Why Elections Fail. Cambridge University Press.

46) Hoffman, F. (2007). Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars. Potomac Institute.

47) Rid, T. (2020). Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare. Farrar, Straus and Giroux.

48) 정영교·문희철. (2023.10.11). “선관위 가상해킹에 뚫렸다”. 중앙일보.

49) National Academies of Sciences. (2018). Securing the Vote: Protecting American Democracy. National Academies Press.

3. 선거공정성 위협에 대한 인식

□ 선거 투명성과 조작 가능성에 대한 의심

○ 민주주의 국가에서 선거의 의미와 공정성 문제

- 민주주의 국가에서 선거는 국민이 정치적 대표자를 선택하고 국가 권력에 정당성을 부여하는 핵심적인 제도적 절차임. 현대 민주주의 이론에 따르면 선거는 국민주권의 원리를 실제 정치 과정에 구현하는 가장 기본적인 장치로 평가됨⁵⁰). 자유롭고 공정한 선거가 보장될 때 시민들은 정치 과정에 참여하고 정부 권력에 대한 통제 기능을 행사할 수 있음. 그러나 선거 과정이 공정성을 잃거나 부정 의혹이 제기될 경우 정치 체제에 대한 신뢰가 크게 약화될 수 있음. 선거 결과에 대한 사회적 합의가 무너지면 선거 자체가 갈등의 원인이 되며, 정치적 정당성 또한 흔들릴 수 있음⁵¹). 실제로 세계 여러 국가에서 선거 부정 의혹이 발생할 경우 정치적 분열이나 장기간의 사회 갈등으로 이어진 사례가 보고되어 왔음. 따라서 민주주의 국가에서는 선거의 공정성과 투명성을 보장하기 위해 독립적인 선거관리기관, 공정한 선거법, 공개적 개표절차 등 다양한 제도적 장치를 마련하고 있음. 이러한 제도들은 단순히 선거를 실시하는 것뿐 아니라 선거 결과에 대한 국민적 신뢰를 확보하기 위한 핵심적 요소로 평가되고 있음⁵²).

○ 선거무결성(Electoral Integrity) 훼손

- 선거무결성(Electoral Integrity)은 선거 과정 전반이 법적 기준과 민주주의 원칙에 따라 공정하게 운영되는지를 의미하는 개념임. 정치학자 Pippa Norris는 선거무결성이 민주주의의 안정성과 정치적 정당성을 결정하는 핵심요소라고 강조함⁵³). 그녀에 따르면 선거가 공정하게 관리되지 못하거나 부정 의혹이 지속적으로 제기될 경우 시민들은 정치 과정에 대한 신뢰를 잃게 되고 정치 참여 의지도 감소하게 되며, 특히 선거에 대한 신뢰가 무너질 경우 시민들은 정치 체제가 자신들의 의사를 반영하지 않는다고 인식하게 되며, 이러한 상황은 정치적 불복종이나 대규모 시위 등 사회적 갈등으로 이어질 가능성이 있음⁵⁴). 실제로 일부 국가에서는 선거 부정 논란이 장기간 지속되면서 정치적 혼란이나 정권 정당성 위기가 발생한 사례도 보고된 바 있음.

50) 박진우. (2009). 「선거의 자유와 공정의 측면에서 바라본 현행 공직선거법의 문제점」. 가천법학, 2(1), 91-121.

51) Norris, P. (2015). Why Elections Fail. Cambridge University Press.

52) 김광탁. (2025.06.08). “[집중조명] 부정선거, 세계는 어떻게 대응하나”. 내외뉴스통신.

53) Norris, P. (2014). Why Electoral Integrity Matters. Cambridge University Press.

54) Ibid.

- 따라서 선거무결성을 유지하기 위해서는 투표 절차의 투명성, 개표 과정의 공개성, 선거 관리 기관의 독립성 등 다양한 제도적 장치가 필수적임. 이러한 요소들이 결합될 때 선거 결과에 대한 사회적 신뢰가 형성되며, 이는 민주주의 체제의 안정적 운영을 위한 중요한 기반이 됨⁵⁵⁾.

○ 디지털 시스템의 불투명성

- 최근 많은 국가에서 선거 관리 과정에 전자투표 장비나 전자개표 시스템이 도입되면서 기술적 효율성은 높아졌지만, 동시에 보안 문제와 투명성 논쟁도 제기되고 있음. 컴퓨터 보안전문가인 J. Alex Halderman 교수는 전자투표 장비의 보안 취약성을 분석한 연구를 통해 일부 장비가 사이버 공격에 노출될 가능성이 있음을 지적한 바 있음⁵⁶⁾. 그의 연구에서는 특정 전자투표 장비의 소프트웨어 구조를 분석하여 외부 접근이나 악성 코드 삽입이 가능할 경우 선거 결과가 왜곡될 수 있다는 이론적 가능성을 제시하였으며⁵⁷⁾, 이후 미국 상원 정보위원회 청문회에서도 그는 전자선거 시스템에 대한 보안 강화와 독립적인 검증 절차가 필요하다고 증언한 바 있음⁵⁸⁾. 이러한 연구 결과는 전자투표 시스템이 반드시 부정으로 이어진다는 의미라기보다는, 선거 시스템이 디지털 기술에 의존할수록 보안과 검증 절차가 더욱 중요해진다는 점을 보여주는 사례로 평가됨. 따라서 많은 국가에서는 전자선거 장비에 대해 독립적인 보안 감사, 종이투표 기록 보존, 무작위 재검표 등 다양한 보완 장치를 도입하고 있음.

○ 선거 관리의 절차적 흠결과 신뢰 추락

- 선거 관리 과정에서 발생하는 절차적 문제 역시 선거에 대한 국민 신뢰에 큰 영향을 미칠 수 있음. 2022년 대한민국 대통령선거 당시 코로나 19 확진자 및 격리자 사전투표 과정에서 발생한 이른바 ‘소쿠리 투표’ 논란은 선거 관리체계의 허점을 둘러싼 사회적 논쟁을 불러일으켰음⁵⁹⁾. 일부 투표소에서는 투표용지를 임시 용기에 보관하거나 직접 투표함이 아닌 다른 방식으로 운반하는 장면이 공개되면서 투표 절차의 적절성에 대한 비판이 제기되었음.

55) Norris, P., Frank, R., & Martinez i Coma, F. (2014). *Advancing Electoral Integrity*. Oxford University Press.

56) Halderman, J. A., et al. (2009). *Security Analysis of the Diebold AccuVote-TS Voting Machine*. USENIX Security Symposium.

57) Ibid.

58) Halderman, J. A. (2017). *Testimony before the U.S. Senate Select Committee on Intelligence*.

59) 김중래. (2022.12.08). “대선 코로나 확진자 사전투표 관리 부실”. 서울신문.

- 선거의 기본 원칙 가운데 하나는 직접·비밀 투표이며, 이는 유권자가 외부 영향 없이 자신의 의사를 자유롭게 표현할 수 있도록 보장하는 원칙임. 따라서 투표 절차가 이러한 원칙을 충분히 보장하지 못한다고 인식될 경우 선거 관리 기관에 대한 신뢰가 약화될 가능성이 있음⁶⁰). 감사 및 수사 결과 일부 행정적 관리 미흡이 지적되었지만, 형사 책임 여부와 별개로 선거 관리체계의 개선 필요성이 제기되었다는 평가도 있음. 이러한 사례는 선거 관리 과정에서 작은 절차적 문제라도 국민 신뢰에 큰 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 사례로 언급되고 있음⁶¹).

○ 디지털 블랙박스과 검증의 한계

- 현대 선거 관리에서는 투표지분류기와 선거 관리 서버 등 다양한 디지털 장비가 사용되고 있음. 이러한 장비는 개표 속도를 높이고 행정 효율성을 향상시키는 장점이 있지만, 동시에 기술적 투명성 문제도 제기되고 있음. 특히 일부 장비의 소스코드나 내부 알고리즘이 일반 시민이나 외부 전문가에게 공개되지 않을 경우 선거 시스템이 ‘블랙박스’처럼 보일 수 있다는 지적이 있음⁶²). 정보기술 시스템에서 검증 가능성은 신뢰 형성의 핵심요소로 간주됨. 따라서 선거 시스템 역시 외부 감사나 독립적인 보안 검증을 통해 신뢰성을 확보할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음⁶³). 실제로 일부 국가에서는 선거 장비의 소스코드 공개, 공개 테스트, 무작위 재검표 제도 등을 통해 기술적 신뢰성을 확보하려는 노력이 이루어지고 있음. 이와 같은 제도는 선거 결과의 정확성뿐 아니라 선거 과정에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위한 장치로 평가됨. 즉, 선거 시스템이 기술적으로 안전하다는 사실뿐 아니라 그것이 검증 가능하다는 점 자체가 민주주의 제도의 안정성을 유지하는 중요한 요소로 시사되고 있음⁶⁴).

60) IDEA. (2016). Electoral Justice Handbook. International IDEA.

61) 문광호. (2023.07.10). “감사원 ‘소쿠리 투표’ 관련 감사”. 경향신문.

62) 김진강. (2019.10.08). “사전투표 핵심정보 선관위만 알고 있다”. 스카이드일리.

63) National Academies of Sciences. (2018). Securing the Vote: Protecting American Democracy.

64) Norris, P. (2015). Why Elections Fail. Cambridge University Press.

4. 국내의 선거 위험 환경 분석

□ 국내외 부정선거 환경 분석

○ 하이브리드 전쟁과 사이버 개입

- 최근 국제 안보 환경에서는 전통적인 군사 충돌뿐 아니라 정보전, 심리전, 사이버 공격 등이 결합된 ‘하이브리드 전쟁(Hybrid Warfare)’이 주요 전략 형태로 등장하고 있음. 이러한 전략은 상대 국가의 정치 체제와 사회 안정성을 직접적인 군사 공격 없이 약화시키는 것을 목표로 하며, 특히 선거와 같은 민주적 절차가 주요 대상이 될 수 있음⁶⁵⁾. 대표적인 사례로 언급되는 것은 2016년 미국 대통령선거 과정에서 제기된 러시아의 개입 의혹임. 미국 법무부가 발표한 Mueller Report에 따르면 러시아 정부와 연계된 조직들이 소셜미디어를 활용한 여론 조작, 해킹을 통한 정치 조직 정보 유출 등의 활동을 수행한 정황이 확인되었음⁶⁶⁾. 이러한 활동은 선거 결과 자체보다도 사회 내부의 정치적 분열을 확대하는 것을 목표로 했다는 분석이 제기됨.
- 국제정치 연구에서는 이와 같은 사이버·정보전 활동이 현대 민주주의 국가에서 선거의 신뢰성을 약화시키고 정치적 갈등을 증폭시키는 새로운 위협 요인으로 평가되고 있음⁶⁷⁾. 따라서 많은 국가가 선거 인프라 보안 강화와 정보전 대응 체계 구축을 중요한 국가 안보 과제로 인식하고 있음.

○ 제도적 취약점 (우편투표 등)

- 선거 제도 설계에 따라 부정이나 외부 개입의 위험 수준이 달라질 수 있다는 점은 선거 연구 분야에서 지속적으로 논의되어 왔음. 특히 우편투표(mail-in voting)는 투표소에서 직접 투표하는 방식에 비해 관리와 확인 절차가 복잡하기 때문에 잠재적인 취약성이 존재한다는 지적이 제기되어 왔음⁶⁸⁾.
- 미국에서 선거 제도 개선을 위해 구성된 Carter-Baker Commission은 2005년 보고서에서 우편투표 제도의 위험 요소를 분석하면서, 본인 확인 절차의 한계와 투표지 전달 과정에서의 관리 문제를 주요 취약점으로 지적했음⁶⁹⁾. 보고서는 특히 제3자가 투표지를 대신 전달하거나 유권자의 의사와 다른 방식으로 투표가 이루어질 가능성을 제도적 위험 요인으로 언급함.

65) Hoffman, F. (2007). Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars.

66) U.S. Department of Justice. (2019). Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election.

67) Rid, T. (2020). Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare.

68) Norris, P. (2015). Why Elections Fail. Cambridge University Press.

69) Commission on Federal Election Reform. (2005). Building Confidence in U.S. Elections.

- 이러한 문제는 특정 국가에만 국한된 것이 아니라 여러 민주주의 국가에서 제기되는 공통적인 제도적 논쟁임. 따라서 일부 국가에서는 우편투표를 허용하되 엄격한 신원확인 절차와 투표지 추적 시스템을 도입하여 제도적 신뢰성을 보완하려는 정책적 노력이 이루어지고 있음⁷⁰⁾.

○ 국정원 보안점검 결과 (2023, 선거 관리 시스템의 보안 취약점)

- 선거 시스템의 사이버 보안 문제는 현대 선거 관리에서 중요한 정책 과제로 부상하고 있음. 2023년 대한민국에서는 국가정보원과 한국인터넷진흥원(KISA)이 중앙선거관리위원회 시스템에 대한 합동 보안점검을 하였으며, 이 과정에서 일부 보안 취약점이 발견되었다는 결과가 발표된 바 있음⁷¹⁾. 보도에 따르면 모의 해킹 방식으로 진행된 점검에서 선거 관리 시스템 내부 네트워크 접근 가능성, 데이터 관리 체계의 취약점 등이 확인되었다고 알려졌다. 특히 이론적으로는 유권자 명부 데이터나 개표 관련 데이터에 접근할 가능성이 존재할 수 있다는 점이 지적되면서 선거 보안에 대한 사회적 관심이 높아졌음⁷²⁾. 전문가들은 이러한 결과가 실제 부정행위가 발생했다는 의미라기보다는 선거 시스템이 사이버 공격 대상이 될 수 있다는 가능성을 보여주는 사례라고 설명함. 이에 따라 선거 관리 기관의 네트워크 보안 강화, 독립적인 보안 감사제도, 시스템 접근통제 강화 등 다양한 보완책이 필요하다는 논의가 제기되고 있음⁷³⁾.

○ 사전투표 제도의 관리 부실

- 사전투표 제도는 유권자의 투표 참여를 확대하기 위해 도입된 제도이지만, 동시에 관리 절차의 투명성과 보안 문제에 대한 논의도 함께 제기되고 있음. 선거 관리 과정에서는 투표지 보관, 운송, 개표 이전 관리 등 여러 단계에서 엄격한 절차가 요구되며 이러한 절차가 신뢰 확보의 핵심요소로 평가됨⁷⁴⁾.

70) IDEA. (2016). Electoral Justice Handbook.

71) 김지현·하채림·홍국기. (2023.10.10). “선관위 시스템 가상 해킹 점검 결과”. 연합뉴스.

72) National Academies of Sciences. (2018). Securing the Vote: Protecting American Democracy.

73) Norris, P. (2015). Why Elections Fail.

74) IDEA. (2016). Electoral Management Design Handbook.

- 대한민국에서도 사전투표와 관련하여 보관 장소의 CCTV 가림막 논란이나 관리 절차 문제 등이 언론을 통해 제기된 바 있음⁷⁵⁾. 또한, 2022년 대통령선거 당시 코로나 19 확진자 투표 과정에서 발생한 이른바 ‘소쿠리 투표’ 사건은 선거 관리체계의 미흡함을 둘러싼 사회적 논쟁을 촉발했음. 선거 관리에서 이러한 절차적 문제는 실제 부정 여부와 별개로 선거 결과에 대한 국민 신뢰에 영향을 미칠 수 있음. 따라서 국제 선거 관리 기준에서는 투표지 보관과 이동 과정의 완전한 추적 가능성(chain of custody)과 공개적 관리 절차를 강조하고 있음⁷⁶⁾.

□ 통계 및 조사결과, 사례 분석

○ 베네수엘라 전자투표 조작 (2017)

- 2017년 베네수엘라 제헌의회 선거에서는 전자투표 시스템의 신뢰성 문제를 둘러싼 국제적 논쟁이 발생했음. 당시 선거 시스템을 운영하던 기업 Smartmatic의 CEO였던 Antonio Mugica는 공식 성명을 통해 선거 당국이 발표한 투표율이 실제 시스템 기록보다 최소 100만 표 이상 부풀려졌을 가능성이 있다고 주장했음⁷⁷⁾. 이 발언은 국제 사회에서 큰 논란을 일으켰으며, 일부 국제 관측 기관과 언론은 베네수엘라 정부가 정치적 정당성을 확보하기 위해 선거 결과를 왜곡했을 가능성을 제기했음⁷⁸⁾. 이후 해당 사건은 전자투표 시스템이 정치적 권력 구조 속에서 어떻게 활용될 수 있는지를 보여주는 사례로 자주 언급되고 있음. 선거 연구 분야에서는 이 사건을 전자투표 기술 자체의 문제가 아니라, 선거 관리 기관의 독립성과 검증 체계가 부족할 경우 기술 시스템 역시 정치적 도구로 악용될 수 있다는 사례로 분석하고 있음⁷⁹⁾.

○ 통계적 변칙 (벤포드의 법칙)

- 선거 결과 데이터의 이상 징후를 분석하는 연구 분야는 ‘선거 포렌식(Election Forensics)’으로 불리며, 통계적 방법을 통해 부정 가능성을 탐지하려는 시도가 이루어지고 있음. 대표적인 방법 가운데 하나가 ‘Benford's Law’임. 이 법칙은 자연적으로 발생하는 숫자 데이터에서 특정 숫자가 나타나는 빈도가 일정한 패턴을 따른다는 통계적 원리를 설명함⁸⁰⁾.

75) 한영혜. (2022.03.07). “사전투표지 보관 논란”. 중앙일보.

76) Norris, P., Frank, R., & Martínez i Coma, F. (2014). Advancing Electoral Integrity.

77) Reuters. (2017.08.02). “Venezuelan election turnout figures manipulated by 1 million votes - Smartmatic”.

78) Human Rights Watch. (2017). Venezuela Political Crisis Report.

79) Norris, P. (2015). Why Elections Fail.

80) Mebane, W. (2010). “Fraud in the 2009 Presidential Election in Iran?”. Chance.

- 미국 미시간대학교의 정치학자 Walter Mebane 교수는 이러한 통계적 모델을 활용하여 여러 국가 선거 데이터를 분석해 왔으며, 2009년 이란 대통령선거와 같은 사례에서 비정상적인 데이터 분포가 나타났다는 연구 결과를 발표한 바 있음⁸¹⁾. 이러한 방법은 선거 부정을 직접적으로 입증하는 증거라기보다는 데이터 이상 징후를 탐지하는 도구로 활용됨. 따라서 선거 포렌식 분석 결과는 추가적인 조사나 감사의 필요성을 제기하는 참고 자료로 사용되는 경우가 많음⁸²⁾.

○ 사전투표와 당일투표의 극단적 격차

- 대한민국 제21대 총선(2020) 당시, 서울·경기·인천 등 수도권 접전지에서 사전투표 득표율이 당일투표 득표율보다 특정 정당(민주당)에 일방적으로 10~15%p 높게 나타나는 현상이 관측됨. 박영아 명지대 교수 등은 이러한 통계가 자연 발생할 확률이 로또 당첨 확률보다 낮다며 인위적 개입(Digital Fraud) 의혹을 제기함⁸³⁾⁸⁴⁾. 반면, 중앙선거관리위원회와 일부 학자들은 이러한 차이가 투표자 구성 차이, 지역별 유권자 특성, 투표 참여 방식 차이 등 다양한 요인에 의해 발생할 수 있다고 설명함⁸⁵⁾. 이와 같은 논쟁은 선거 결과 데이터 분석에서 통계적 해석이 매우 복잡한 문제임을 보여주는 사례로 평가됨. 따라서 선거 데이터 분석에서는 다양한 통계 모델과 추가 자료를 종합적으로 검토하는 것이 필요하다는 지적이 제기되고 있음⁸⁶⁾.

○ 해외 학계의 분석 (월터 메베인)

- 부정선거 탐지 전문가인 미시간대 월터 메베인(Walter Mebane) 교수는 2020년 한국 총선 데이터를 분석한 논문에서 '사기(Fraud)'를 시사하는 통계적 변칙(Anomalies)이 다수 발견되었다고 주장함. 그는 2020년 한국 총선 데이터를 분석한 연구에서 일부 데이터 패턴이 통계적으로 설명하기 어려운 변칙적 특징을 보인다고 주장하며 추가적인 검증 필요성을 제기한 바 있음. 특히 사전투표 결과 데이터가 조작되었을 가능성을 제기함.⁸⁷⁾⁸⁸⁾

81) Ibid.

82) Beber, B., & Scacco, A. (2012). "What the Numbers Say". Political Analysis.

83) 김준일·윤다빈. (2020.04.21). "사전투표 득표율 논쟁". 동아일보.

84) 유기정, 박은희, 이옥주 기자, 2024.12.20 13:41, [긴급기획] 통계 범칙 벗어나는 한국의 선거..."사전투표와 당일투표, 의문의 괴리 현상" (3부), 프리진 뉴스

85) 중앙선거관리위원회 발표 자료.

86) Norris, P. (2015). Why Elections Fail.

87) Mebane, W. R. (2020). "Anomalies and Frauds in the Korea 2020 Parliamentary Election". *Department of Political Science and Department of Statistics, University of Michigan*.

88) 인세영 기자, 2020.05.01 12:07, "한국의 2020 국회의원 선거 사기(fraud)" 발표한 월터 메베인(Walter Mebane) 교수에 관심 증폭, FN Today.

- 이 연구는 선거 부정 여부를 단정적으로 결론 내린 것이 아니라 특정 데이터 패턴이 통계적으로 비정상적일 가능성을 제시한 분석 연구로 평가됨. 일부 언론에서는 이러한 연구 결과를 소개하며 선거 데이터 분석 논쟁을 보도하기도 했음⁸⁹⁾. 학계에서는 선거 포렌식 연구가 선거 부정 여부를 직접 증명하기보다는 이상 징후를 탐지하는 통계적 도구라는 점을 강조함. 따라서 이러한 분석은 선거 관리 시스템의 투명성과 데이터 공개 확대, 독립적 검증 체계 마련 등을 논의하는 참고 자료로 활용되는 경우가 많음⁹⁰⁾.

89) 인세영. (2020.05.01). “윌터 메베인 교수 분석 논쟁”. FN Today.

90) Beber, B., & Scacco, A. (2012). Political Analysis.

1. 사전투표 제도 도입 및 전자개표 시스템 구축 과정

□ 사전투표 제도의 도입 과정

○ 1960년대부터 2000년대 : 사전 부재자신고 기반 부재자투표

- 1960년 제5대 국회의원 선거에서 부재자투표 제도가 처음 도입되었으며, 유권자가 미리 부재자신고를 해야 하고, 부재자용 투표용지가 우편으로 발송·회수되는 방식으로 진행되었음.

○ 2012~2013년 : 통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례

- 2011년 중앙선거관리위원회가 전국 어디에서나 투표할 수 있는 통합명부를 작성 활용하되, 안정적 도입을 위해 재·보궐선거에 시범적으로 실시하자는 개정의견을 국회에 제출⁹¹⁾하였고, 2012년 2월 29일 공직선거법 개정으로 통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례(제158조의3)가 신설되고, 통합선거인명부를 활용한 ‘신고 없는 사전투표’의 법적 근거가 마련되었음.
- 공직선거관리규칙(중앙선거관리위원회규칙 제376호, 2012. 6. 25., 일부개정) 부칙 제2호에 의해 2013년 상반기 재·보궐선거에서 통합선거인명부를 활용한 사전투표제가 처음 시행되었음.

공직선거법 [시행 2013. 1. 1.] [법률 제11374호, 2012. 2. 29., 일부개정]

제158조의3(통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례) ① 중앙선거관리위원회는 제44조제1항에 따라 확정된 선거인명부의 전산자료 복사본을 구·시·군의 장으로부터 제출받아 전산조직을 이용하여 하나의 선거인명부(이하 “통합선거인명부”라 한다)를 작성한 후 부재자투표소에서 사용하게 할 수 있다.

공직선거관리규칙 [시행 2013. 1. 1.] [중앙선거관리위원회규칙 제376호, 2012. 6. 25., 일부개정]

부 칙 <중앙선거관리위원회규칙 제376호, 2012. 6. 25.>

제1조 (시행일) 이 규칙은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제87조의 개정규정은 2013년 1월 1일부터 시행한다.

91) 중앙선거관리위원회, 정치관계법 개정의견(공직선거법·정당법·정치자금법) 2011. 42면

제2조 (통합선거인명부 사용 시기) 법 제158조의3제1항에 따른 통합선거인명부는 제87조 개정규정의 시행 후 최초로 실시하는 선거(보궐선거 등을 포함한다)부터 사용한다.

○ 2014년 이후 : 공직선거법 전문개정 및 사전투표제도 완전 도입

- 2014년 1월 17일 공직선거법이 개정되면서, 제148조에 ‘사전투표소의 설치’, 제158조에 ‘사전투표’ 조항이 신설·정비되어 누구나, 별도 신고 없이, 사전투표소에서 투표할 수 있게 되었음.
- 2014년 6월 4일 제6회 전국동시 지방선거에서 최초로 전국단위 사전투표가 시행되면서, 사실상 선거일이 “사전투표 2일 + 본투표 1일” 구조로 바뀌며 기존 부재자투표제도는 새로운 사전투표제도로 완전히 대체되었음.
- 2014년 개정 이후의 체계를 유지한 채, 세부 절차·전자적 확인 방식 등만 부분 개정되는 형태로 관리되고 있음.

공직선거법 [시행 2014. 1. 17.] [법률 제12267호, 2014. 1. 17., 일부개정]

제148조(사전투표소의 설치) ① 관할 구·시·군 선거관리위원회는 선거일 전 5일 부터 2일 동안(이하 “사전투표 기간”이라 한다) 선거인명부에 올라 있는 선거인 이 투표할 수 있도록 사전투표소를 그 관할구역에 설치·운영하여야 한다.

② 구·시·군 선거관리위원회는 제1항에 따라 사전투표소를 설치할 때에는 선거일 전 9일까지 그 명칭·소재지 및 설치·운영 기간을 공고하고, 선거사무장 또는 선거연락소장에게 이를 통지하여야 하며, 관할구역 안의 투표구마다 5개소에 공고문을 첨부하여야 한다. 사전투표소의 설치장소를 변경한 때에도 또한 같다.

③ 구·시·군 선거관리위원회는 제1항에 따라 설치된 사전투표소의 투표사무를 보조하게 하기 위하여 제147조제9항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 사전투표사무원을 두어야 한다.

④ 사전투표소 설치장소의 제한·사용협조, 설비 등에 관하여는 제147조 제3항 부터 제7항까지의 규정을 준용한다.

⑤ 사전투표소의 설치·공고·통보 및 사전투표사무원의 위촉, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제158조(사전투표) ① 선거인(거소투표 자와 선상 투표자는 제외한다)은 누구든지 사전투표기간 중에 사전투표소에 가서 투표할 수 있다.

② 사전투표를 하려는 선거인은 사전투표소에서 신분증명서를 제시하여 본인임을 확인받은 다음 전자적 방식으로 손도장을 찍거나 서명한 후 투표용지를 받아야 한다.

③ 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다. (후략)

□ 사전투표 제도 도입과 논란

○ 사전투표용지 일련번호(미 절취) 및 QR코드 사용에 관한 헌법소원과 결정(2022헌마231, 231, 240, 267, 1595)

- (심판 대상 및 쟁점) 사전투표용지의 일련번호를 떼지 않고 교부하도록 한 공직선거법 제158조 제3항의 위헌 여부 및 동법 제151조제6항에 따른 일련번호를 '바코드' 형태로 표시하는 대신 2차원 'QR코드'가 표기된 투표용지를 발급한 행위의 위헌 여부
- (헌법재판소 결정: 각하) 투표용지에 QR코드를 인쇄하는 것은 단순한 행정상 사실행위로, 헌법소원의 대상이 되는 공권력 행사가 아닌 것으로 보아 각하하였음.
- (헌법재판소 결정: 기각) 바코드 형태의 일련번호는 육안 식별이 어려워 비밀 투표 침해 가능성이 작고, 절취 생략은 대기시간 단축 등 투표 편의를 위한 합리적 조치로 판단하여 기각하였음.

[심판대상조항 및 관련조항]

공직선거법[2014. 1. 17.] [법률 제12267호, 2014. 1. 17., 일부개정]

제151조(투표용지와 투표함의 작성) ⑥ 구·시·군선거관리위원회는 제1항 및 제5항에도 불구하고 사전투표소에서 교부할 투표용지는 사전투표관리관이 사전투표소에서 투표용지 발급기를 이용하여 작성하게 하여야 한다. 이 경우 투표용지에 인쇄하는 일련번호는 바코드(컴퓨터가 인식할 수 있도록 표시한 막대 모양의 기호를 말한다)의 형태로 표시하여야 하며, 바코드에는 선거명, 선거구명, 관할 선거관리위원회명 및 일련번호를 제외한 그 밖의 정보를 담아서서는 아니 된다.

제157조(투표용지수령 및 기표절차) ② 투표관리관은 선거일에 선거인에게 투표용지를 교부하는 때에는 사인날인란에 사인을 날인한 후 선거인이 보는

앞에서 일련번호지를 떼어서 교부하되, 필요하다고 인정되는 때에는 100매 이내의 범위안에서 그 사인을 미리 날인해 놓은 후 이를 교부할 수 있다.

제158조(사전투표) ① 선거인(거소투표자와 선상투표자는 제외한다)은 누구든지 사전투표기간 중에 사전투표소에 가서 투표할 수 있다.

② 사전투표를 하려는 선거인은 사전투표소에서 신분증명서를 제시하여 본인임을 확인받은 다음 전자적 방식으로 손도장을 찍거나 서명한 후 투표용지를 받아야 한다.

③ 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다. (후략)

○ **사전투표용지 일련번호(미 절취) 및 QR코드 사용에 관한 헌법재판소 결정(2022헌마231, 231, 240, 267, 1595)에 대한 의혹과 논란**

- **(사전투표용지 일련번호 미 절취로 인한 비밀 투표 원칙 훼손 가능성)** 본 투표는 동법 제157조 제2항에 근거하여 일련번호를 절취하여 교부하는 반면, 사전투표용지는 일련번호는 공직선거법 제158조제3항에 근거해 절취하지 않고 교부하도록 차이를 두고 있음. 일련번호를 절취하지 않는 경우, 사전투표지 인쇄 당시 신분증 이미지와 투표지 간에 매칭이 가능해져서 해당 표를 행사한 자가 누구에게 투표했는지 이론상 추적이 가능하기 때문에 비밀 투표 원칙 훼손 가능성이 있음. 나아가, 앞선 선거에서 확보한 특정 국민의 정치적 성향은 선거 이후에 여론 조작에 활용될 수 있음. 특정 정치인 내지 정당 투표자에게만 여론조사를 실시하는 등의 표본 조작을 통한 여론 조작이 가능하기 때문임. 지속적인 여론 조작은 다음 부정선거를 국민에게 설명하는 수단으로써 활용될 수 있음. 그러나 헌법재판소는 일련번호 미 절취가 비밀 투표원칙 침해 가능성이 작다고 보고 있음.

- **(사전투표용지 일련번호 미 절취로 인한 사전투표함 조작 가능성)** 사전투표용지 일련번호 미 절취로 인해 해당 사전투표함에 투표된 투표용지 수에 대한 오프라인 증거가 부재한 문제가 발생함. 본투표는 일련번호를 절취하여 교부하여서, 해당 투표소에서 몇 명이 투표했는지 절취된 일련번호로 증거가 남음. 그러나, 사전투표는 해당 투표소에서 몇 명이 투표했는지에 대한 오프라인 증거는 부재함. 이에, 통합선거인명부에 조작된 만큼 사전투표함에 사전에 인쇄된 부정한 투표지가 투입될 경우, 이를 입증할 물리적인 증거가 부재하게 되는 문제가 발생함. 그러나, 헌법재판소는 일련번호 미 절취가 투표 편의를 위해서 합리적 조치로 보고 있음.

- (QR코드 ≠ 바코드) 공직선거법 제151조 제6항은 ‘바코드’를 설명하기 위해 괄호 안에 ‘컴퓨터가 인식할 수 있도록 표시한 막대 모양의 기호를 말한다’라고 부기하고 있음. 통상 바코드는 검고 흰 줄무늬로 인식되며, 외래어인 바코드(bar code)의 바(bar) 또한 막대기 또는 막대기 모양의 것을 의미함. 그런데 QR코드는 흑백 격자무늬 코드로, 그 전체적인 모습을 두고 검고 흰 줄무늬 또는 막대 모양에 해당한다고 볼 수 있을지는 의문임.
- (QR코드의 과도한 정보가 담겨서 비밀 투표 원칙 훼손 가능성) 1차원 형태의 정보를 담는 포맷인 바코드와 달리 QR코드는 2차원 형태의 정보를 담는 포맷으로 훨씬 많은 정보를 담을 수 있음. 공직선거법 제151조제6항은 바코드에 선거명, 선거구 명, 관할 선거관리위원회명 및 일련번호 외에는 담겨서는 아니 된다고 하고 있어서, 해당 조문 입법 당시에 바코드 포맷으로도 상기 정보를 담기에는 충분하다는 판단이 있었을 것으로 유추됨. 그런데, 1차원 포맷인 바코드 대신에 2차원 포맷인 QR코드를 사전투표용지에 채택한 것은 명문상 ‘바코드’가 아닌 점을 차치하고라도 더 많은 정보를 담으려는 의도가 있었던 것은 아닌가 하는 의구심을 불식시키기 어려움.

○ 사전투표용지 인쇄 날인에 관한 헌법소원과 결정(2022헌마232, 239, 266)

- (심판 대상 및 쟁점) 사전투표관리관이 직접 도장을 찍지 않고, 도장의 날인을 '인쇄 날인'으로 갈음할 수 있도록 한 공직선거관리규칙의 위헌 여부
- (헌법재판소 결정: 기각) 공직선거법이 투표용지 작성 및 관리에 관한 사항을 선관위 규칙에 위임하고 있으므로 법률적 근거가 있으며, 사전투표는 예측 불가능한 인원이 몰릴 수 있어 효율적 진행이 필수적이며, 인쇄 날인을 허용하더라도 참관인 참관 및 봉인 절차 등으로 위조 투표지 유입 방지가 가능하다고 보아서 기각함.

[심판대상조항 및 관련조항]

공직선거관리규칙(2014. 1. 17. 중앙선거관리위원회규칙 제400호로 개정된 것)

제84조(투표용지에의 날인) ③ 구·시·군위원회 위원장이 거소투표용지에 자신의 도장을 찍거나 사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인은 인쇄 날인으로 갈음할 수 있다.

공직선거법[2014. 1. 17.] [법률 제12267호, 2014. 1. 17., 일부개정]

제151조(투표용지와 투표함의 작성) ④ 투표용지에는 중앙선거관리위원회규칙이

정하는 바에 따라 관할구·시·군선거관리위원회의 청인을 날인하여야 한다. 이 경우 그 청인의 날인은 인쇄 날인으로 갈음할 수 있다. (중략)

⑨ 투표용지와 투표함의 규격 및 투표용지의 봉합·보관·인계 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제158조(사전투표) ③ 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련 번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다.

○ **사전투표용지 인쇄 날인에 관한 헌법재판소 결정(2022헌마232, 239, 266)에 대한 의혹과 논란**

- (위조 투표지 제작 용이) 헌법재판소는 선거의 효율적 진행과 다른 수단으로 위조 투표지 유입을 방지할 수 있다고 보았으나, 사전투표용지 인쇄 날인 허용은 사전투표관리관이 어떤 도장으로 날인할지에 대한 예측 불가능성이 사라져서 투표지 위조를 용이하게 하는 문제가 있음. 국민의 주권의 행사인 선거는 정당성과 무결성이 매우 중요하나 효율성의 논리로 일축한 점에서 문제가 있음.
- (공직선거법 명문 위배) 공직선거법 제158조제3항에는 사전투표관리관이 사전투표용지의 사전투표관리관 칸에 자신을 도장을 찍은 후 선거인에게 교부하라고 명시되어 되어있으나, 공직선거법 시행령인 공직선거관리규칙 제84조제3항에는 인쇄 날인으로 갈음할 수 있다고 규정하고 있음. 공직선거법에서 사전투표 용지에 사전투표관리관의 구체적인 날인 방식에 대해 하위법령에 위임하고 있지 않음에도, 행정규칙에서 법에서 명시한 내용과 충돌하도록 규정하고 있어 문제가 되며, 나아가 개정이 어려운 공직선거법 개정 대신에 상대적으로 개정이 용이한 시행령을 법과 배치됨에도 선관위의 의도에 따라 개정할 것이 아닌가 하는 의혹을 지우기 어려움.
- 따라서, 사전투표관리관이 사전투표용지 상 사전투표관리관 칸에 자신의 도장 날인 후 선거인에게 교부를 규정하고 있는 공직선거법 제158조제3항은 위조 투표지 제작 및 혼입 방지를 위한 수단이 되는 점에서 공정성을 위해서 필요점에서 선고 사무의 편의성과 효율성을 위해서 행정규칙에 맞추어 공직선거법을 개정할 것이 아니라, 배치되는 행정규칙을 수정하여야 할 것임.

○ 최근 동향 및 제도 개선 논의

- (헌법재판소 입장 고수) 헌법재판소는 2025년 결정으로 제도 자체는 합헌(헌법재판소 2023헌마1383등, 2025. 10. 23.)이라는 입장을 고수하고 있으며, 최근 사전투표제도 논의는 크게 ‘폐지·축소 주장’과 ‘투명성·관리 강화 중심의 개선’으로 갈라져 진행되고 있음.
- (사전투표 폐지·축소 논의) 국민의힘 일부 의원은 사전투표를 폐지하고 본투표 시간을 늘리자는 공직선거법 개정안을 발의⁹²⁾하기도 하고, 마찬가지로 사전투표를 폐지하고 대신 본 투표일을 2~3일로 늘리자는 공직선거법 개정안을 발의⁹³⁾해, ‘사전투표 폐지’에 대한 지속적인 제도 개선 움직임이 있음.
- (사전투표 관행 유지 및 관리 강화 시도) 20대 대선 이후 제기된 투명성 논란(사전투표함 이동 경로, CCTV, 봉투 관리 등)을 계기로, 선관위는 21대 대선에서 사전투표함 이동 전 과정 영상기록, CCTV 의무 설치, 사전투표지·봉투 관리 규칙 명문화 등 ‘관리 강화’에 대한 의지를 보였으나⁹⁴⁾, 여전히 투명성과 관리 미흡에 대한 의혹⁹⁵⁾은 제기되고 있음
- (사전투표 인쇄 날인 원천 차단 시도) 현행 공직선거법은 사전투표에서 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 투표용지를 인쇄하여 자신의 도장을 찍은 후 선거인에게 교부하도록 명시하고 있으나, 도입 당시 제한된 사전투표소 공간에서 다수의 선거인에게 투표용지를 즉시 인쇄·교부해야 하는 상황에 대한 보완책으로 도장의 날인은 인쇄 날인으로 같음할 수 있다고 「공직선거관리규칙」에 규정하여서, 해당 규정이 상위법과 불일치하여 선거의 정당성이 훼손되고 있음. 이에, 공직선거법 제158조제3항 후단 및 같은 조 제4항 신설을 통해 사전투표관리관의 도장날인은 인쇄 날인으로 같음할 수 없도록 법률에 명확하게 규정하고, 사전투표관리관의 대행자를 지정하여 도장날인을 대행하게 할 수 있도록 하여 선거에 대한 국민적 신뢰성을 확보⁹⁶⁾하려는 공직선거법 개정 시도가 있음.

92) 공직선거법 일부개정법률안(김민전의원 등 24인, 제2201955호(2024. 7. 18.), 제416회 국회(임시회))

93) 공직선거법 일부개정법률안(장동혁의원 등 10인, 제2208646호(2025. 3. 4.), 제422회 국회(임시회))

94) 조다운, "[대선 D-7] 선관위, 사전투표 관리 총력..."투명성 확보 최우선", 연합뉴스, 2025.05.27., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250526137100001> (26.02.04. 접속)

95) 이해인 등, "둘째날 꺾인 사전투표율... "선관위가 부실 관리로 분위기 꺾다"", 조선일보, 2025.06.02., <https://www.chosun.com/politics/election2025/2025/05/31/C6EWZN6NNBDQHLQHLHPC3GTEVY/> (26.02.04. 접속)

96) 공직선거법 일부개정법률안(조정훈의원 등 34인, 제2216632호(2026. 2. 6.), 제432회 국회(임시회))

□ 전자개표기 도입 과정

○ 2002~2004년 : 최초도입 및 확산

- 2002년 6월 13일 제3회 전국동시지방선거(5개선거)시 최초 사용⁹⁷⁾ 이후, 2002년 제16대 대통령선거, 2004년 제17대 국회의원 총선에서도 같은 방식의 전자개표기가 사용되었고, 2004년 총선 당시 정부는 전국 248개 개표소에 1,377대를 배치⁹⁸⁾했다고 밝혔음.
- 당시, 투표지분류기 사용은 투표지분류기의 사용근거는 공직선거법 제178조(개표의 진행) 제4항 위임에 의한 공직선거관리규칙 제99조(개표의 진행 등) 제3항에 근거하였으나 후술하는 바와 같이 위헌 논란이 있었음.

공직선거및선거부정방지법[시행 2002. 3. 7.] [법률 제6663호, 2002. 3. 7., 일부개정]

제178조(개표의 진행) ④ 개표절차 및 개표상황표의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

공직선거관리규칙[시행 2002. 3. 21.] [중앙선거관리위원회규칙 제187호, 2002. 3. 21., 일부개정]

제99조 (개표의 진행등) ① ② (생략)

③ 구·시·군위원회는 개표에 있어서 투표지를 유·무효별 또는 후보자별로 구분하거나 계산에 필요한 기계장치 또는 전산조직을 이용할 수 있다. <개정 2002. 3. 21.>

○ 2014년 이후 : 공직선거법 개정을 통한 근거 명확화

- 기존 공직선거법 제178조제4항 위임에 의해 공직선거관리규칙 제99조에 근거해서 전자개표기를 사용하였으나, 2014년 1월 17일 공직선거법 개정을 통해서 제178조제2항에 투·개표사무 보조를 위한 기계장치 또는 전산조직의 사용근거를 명확히 하였으나 후술하는 바와 같이 여전히 위헌 논란이 있음.

97) 신승근, "[유레카] 전자개표기의 굴욕 / 신승근", 한겨레, 2020.03.31., <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/935066.html> (26.02.04. 접속)

98) 홍영모, "전국 248개 개표소에 전자개표기 1377대 배치", 대한민국 정책브리핑, 2004.04.15., <https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=65023118> (26.02.04. 접속)

공직선거법 [시행 2025. 10. 1.] [법률 제21066호, 2025. 10. 1., 타법개정]

제178조(개표의 진행) ① (생략)

② 구·시·군선거관리위원회는 개표사무를 보조하기 위하여 투표지를 유·무효별 또는 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 정당을 말한다)별로 구분하거나 계산에 필요한 기계장치 또는 전산조직을 이용할 수 있다. <신설 2014. 1. 17.>

□ 전자개표기 도입과 논란

○ 전자개표기(투표지분류기) 도입과 운용 방식

- (도입 배경) 1991년 지방선거가 부활한 이래 몇 개의 선거를 동시에 치르는 상황이 많아짐에 따라, 개표사무의 신속하고 정확성 제고를 위해 2001년 금융권에서 스캐너를 이용해 수표를 분류하는 기술을 응용하여 투표지를 분류하는 기계를 개발하였고, 2002년 1월 선거관리위원회는 투표지분류기를 도입하기로 결정하였음⁹⁹⁾.
- (운용 방식) 선관위는 투표지분류기가 OCR(광학식 문자 판독기) 방식을 적용해 투표지에 찍힌 기표 형태와 위치를 인식해서 정확하게 기표된 투표지는 후보자별로 분류하고, 무효 또는 부정확하게 기표된 투표지는 별도로 분류해 개표사무원이 최종적으로 유·무효 여부를 확인할 수 있도록 운용하고 있다고 주장하고 있음¹⁰⁰⁾ 그러나, 단순 투표지 분류를 통해서 개표사무를 보조하는 것이 아니라 전자 개표를 수행하여서 전자개표기로 보아야 하는지에 대한 논란이 있으며, 후술하는바와 같이 위헌논란과 보안 논란이 있음.



전자개표기(투표지분류기)

99) 심지영, "투표지분류기 도입(2002) : 신속·정확·효율의 세 박자", 중앙선거관리위원회 사이버선거역사관, 2018.11.05., https://museum.nec.go.kr/museum2018/bbs/6/3/1/20170912155756377100_view.do?article_id=20181105140946037100&article_category=9&conditions=&words= (26.02.04. 접속)

100) 심지영, "투표지분류기 도입(2002) : 신속·정확·효율의 세 박자", 중앙선거관리위원회 사이버선거역사관, 2018.11.05., https://museum.nec.go.kr/museum2018/bbs/6/3/1/20170912155756377100_view.do?article_id=20181105140946037100&article_category=9&conditions=&words= (26.02.04. 접속)

○ 전자개표기(투표지분류기) 위헌 논란

- (위헌 논란) 컴퓨터·전산조직을 이용한 개표가 일반 유권자가 검증하기 어려워 선거의 공정성을 해치고, 법에 없는 전자개표 도입으로 적법절차를 위반하며, 수작업 개표와 다른 감시 조건으로 평등권·참정권을 침해한다. 취지로 헌법소원심판이 청구¹⁰¹⁾되었음.
- (헌법재판소 결정) 이에, 헌법재판소는 공직선거법 제178조 제2항(기계장치·전산조직 사용 허용)에 대해 재판관 전원일치 합헌 결정하였고, 투표지분류기 등은 “개표사무를 보조하는 장치”에 불과하고, 사람(심사·집계부·선관위 위원)의 육안 검열·재확인 절차가 있어 개표 공정성이 침해된다고 보기 어렵다고 판단하였음. 나아가, 단순·반복 작업의 특성상 기계를 활용해 정확성과 효율을 높이는 것은 입법자의 재량에 속하며, 이로 인해 선거권이 본질적으로 제한된다고 볼 수 없다¹⁰²⁾고 보았음. 그러나, 후술하는 바와 같이 전자개표 보안 논란이 불식되지 않고 있음.

< 관련 판결 내용 >

○ 헌법재판소 결정요지(헌법재판소 2005.11.1. 선고 2005헌마982)

개표기는 공직선거법 제178조(개표의 진행)제4항의 위임에 의하여 공직선거관리규칙 제99조(개표의 진행등) 제3항에 근거한 것이고, 심사집계부의 육안에 의한 확인·심사를 보조하기 위하여 미분류투표지를 제외한 후보자별 투표지를 집계하는 기계장치에 해당함.

○ 대법원 판결요지(대법원 2004. 5. 31. 선고 2003수26)

개표기는 공직선거법 제178조(개표의 진행)제4항의 위임에 의하여 공직선거관리규칙 제99조(개표의 진행등) 제3항에 근거한 것임.

○ 헌법재판소 결정요지(헌법재판소 2016. 3. 31. 선고 2015헌마1056 등)

2014. 1. 17. 법률 제12267호로 개정된 공직선거법 제178조 제2항에 관하여, 이 규정에 따라 개표사무를 보조하기 위하여 투표지를 유무효별 또는 후보자별로 구분하거나 계산에 필요한 기계장치 또는 전산조직을 이용할 수 있도록 규정한 것이 선거권을 침해하지 아니함

101) 헌법재판소 2016. 3. 31. 선고 2015헌마1056 등

102) 헌법재판소 2016. 3. 31. 선고 2015헌마1056 등

○ 전자개표기(투표지분류기) 보안 논란

- (국정원 합동 보안점검 결과) 국가정보원이 2023년 10월 10일 선관위, 한국인터넷진흥원(KISA)와 함께 7월부터 두 달간 벌인 합동 보안점검결과 가상의 해커가 선관위 전산망 침투를 시도하는 방식으로 중앙선거관리위원회의 투·개표 관리 시스템 취약점을 점검하자 부실한 보안시스템으로 북한 등 외국 세력이 언제든지 침투할 수 있는 상태인 것으로 드러났음¹⁰³).
- 통합선거인명부, 선거망, 사전투표소 통신장비 등에서 다수 취약점이 발견되어, 사전투표 인원 표시 조작, 유령 유권자 등록, 전자개표기(투표지분류기) 해킹을 통한 분류 결과 조작, 사전투표 용지에 날인되는 청인(선관위 도장), 사인(투표관리관의 도장) 파일 절취가 기술적으로 가능하다는 평가임¹⁰⁴).
- 전자개표기(투표지분류기)에 비인가 USB 연결 및 무선 통신장비 연결 가능하여서 해킹 프로그램을 설치할 수 있으며, 인터넷망을 통해서도 업무망 및 선거망에 침입할 수 있어서 전자개표기(투표지분류기) 프로그램이 인터넷에 노출된 점 등이 문제로 지적되며 “A후보 표를 B후보 표로 분류하는 형태의 조작도 이론상 가능”하다는 분석까지 제시되었음¹⁰⁵).
- (국정원 점검 이후 조치) 선관위는 선거인명부·선거망 망분리 강화, 비인가 USB 차단, 무선 통신 장비 통제, 프로그램 비공개 관리 등 기술적 보완조치를 시행했다고 밝히며, 기술적 취약점 자체는 인정하지만, 실제 조작은 내부 공모 없이는 현실적으로 어렵다”라는 점을 반복해서 강조하고 있음.
- (선관위의 반박) 투표지분류기는 원칙적으로 랜카드가 장착되지 않고, 중앙서버와 직접 통신하지 않으며, 개표 결과를 저장하는 시스템과도 분리되어 있어 외부 네트워크 해킹으로 결과를 바꾸는 것은 구조적으로 불가능하다고 설명하고 있으며, 기계는 단순 분류만 하고, 모든 투표지는 심사·집계부에서 사람 눈으로 다시 확인·집계하며, 최종 득표는 선관위 위원 검열·공표를 거치므로 기계 단독 오류로 결과가 뒤집히는 구조가 아니라고 강조하고 있음¹⁰⁶). 그러나 후술하는 바와 같이 전자개표기에 대한 의혹과 논란은 종식되지 않아서 수개표에 대한 요구는 계속되고 있음.

103) 한동훈, “선관위, 해킹에 취약...투·개표 모두 조작 가능” 국정원 발표, THE EPOCH TIMES, 2023.10.10., <https://www.epochtimes.kr/2023/10/662517.html> (26.02.04. 접속)

104) 한동훈, “선관위, 해킹에 취약...투·개표 모두 조작 가능” 국정원 발표, THE EPOCH TIMES, 2023.10.10., <https://www.epochtimes.kr/2023/10/662517.html> (26.02.04. 접속)

105) 한동훈, “선관위, 해킹에 취약...투·개표 모두 조작 가능” 국정원 발표, THE EPOCH TIMES, 2023.10.10., <https://www.epochtimes.kr/2023/10/662517.html> (26.02.04. 접속)

106) 김철영, “중앙선관위 "투표지분류기 해킹이나 조작 불가능하다"”, 뉴스파워, 2025.01.21., <https://www.newspower.co.kr/60529>, (26.02.04. 접속)

○ 최근 동향 및 제도 개선 논의

- (선진국 선거 투명성 강화 동향) 효율성을 앞세워 법을 우회하는 한국 선관위와 달리, 선진국들은 선거의 투명성과 검증가능성을 최우선으로 선거 제도를 개편 및 운영하고 있음.
- 독일 연방헌법재판소는 선거의 공적 성격(Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl)이라는 핵심 원칙아래 2009년 전자투표기 사용을 위헌으로 판결하였음. 독일 연방헌법재판소는 ‘모든 선거 과정은 전문 지식이 없는 일반 시민도 투표와 개표 과정을 이해하고 검증할 수 있어야 한다’¹⁰⁷⁾ 보아 검증 불가능한 전자투표기 사용은 위헌으로 결정하였음.
- 네덜란드는 1998년 Nedap/Groenendaal 사의 투표 컴퓨터 도입으로 터치스크린 투표기를 전국적으로 사용하였으나, 2006년 전파에 의한 투표기 프로그램 조작 가능성이 시연되면서 Nedap 사 투표기의 해킹 취약성이 드러났으며, 투표집계 수치 변경이 가능하다는 사실이 입증¹⁰⁸⁾되었음. 2007년 10월 1일, 네덜란드 알크마르 지방법원은 Nedap/Groenendaal 사의 투표기 인증을 취소하는 결정¹⁰⁹⁾을 하였고, 네덜란드는 2008년부터 종이투표 방식과 수작업 개표 방식으로 회귀함.
- 대만 공직선거에서 전자개표기를 사용하지 않고 수개표 원칙을 고수하고 있으며, 사전투표, 부재자투표, 우편 투표도 실시하지 않고 있음. 2024년 총통 선거에서도 각 투표소마다 참관인들이 지켜보는 가운데 투표지를 한 장씩 공개적으로 개표하였음. 이는 시간이 걸리더라도 국민의 신뢰를 얻는 것이 더 중요하다고 판단한 것으로 이해되며, 오늘날 중국공산당 등 외부 세력의 선거 개입을 막는 효과적인 장치로 평가되고 있음¹¹⁰⁾.
- 일본은 전자개표기를 사용하고 있으나, 투표 관리원이 먼저 수개표를 마치고 검증하는 용도로 보조적으로 사용하고 있음. 반면 대한민국은 전자개표를 먼저하고 투표 관리원이 검증을 하는 방식이라고 하나, 신속성과 효율성을 평계로 검증이 제대로 이루어지고 있지 않은 실정임.

107) BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 – 2 BvC 3/07 (BVerfGE 123, 39)

108) 서울대학교 한국정치연구소, "투개표 선진화 추진방안을 위한 정책연구", 2013, 73~75면

109) EDRI, "Electronic voting machines eliminated in the Netherlands", 2007.10.24.,

<https://edri.org/our-work/edri-gram-number-5-20e-voting-machines-netherlands/> (26.02.14. 접속)

110) 최창근, "대만이 부정 선거를 원천 차단하는 방법은? 수개표, 100% 현장투표...", 에포크타임즈, 2024.01.17.,

<https://www.epochtimes.kr/2024/01/672091.html> (26.02.14. 접속)

- 미국은 수 개표 전환은 아니나, 2020년 대선 이후 부정선거 논란을 겪으며 각 주에서 선거 투명성을 강화하는 입법을 진행 중이다. 조지아 주는 2021년 선거법을 개정해 유권자 신원확인을 강화하고, 부재자투표 신청 절차를 엄격히 하였고, 텍사스 주도 같은 해 투표 감시 강화법을 통과시켰으며, 선거사무의 효율성보다 신뢰성을 우선시한다는 점에서 공통점이 있음.
- **(韓, 수개표 전환 요구)** 2020년 21대 총선 당시 전자개표기(투표지분류기)를 거친 무효표가 유효표로 분류되는 영상 등이 퍼지면서, 중앙선거관리위원회는 전자개표기(투표지분류기)가 투표지를 제대로 분류하지 못해 부정선거에 악용된다는 의혹을 불식하기 위해 24년도 총선부터 전량 수 개표를 검토하겠다고 하였음¹¹¹⁾.
- **(韓 선관위, 전자개표 유지로 타협)** 선진국의 투명성과 검증가능성을 위한 전자개표 폐지 및 수개표 도입에도 불구하고 대한민국 선관위는 25년도 6·3대선에서 전자개표기 사용을 유지함. 다만, 선관위는 부정선거 의혹 종식을 위해서 △보안전문가 등 참여 점검-감시 △정당 참관인 수검표 직접 참여 △선관위, 개표 과정 녹화 보관¹¹²⁾ 등 보안 및 검증 강화 방식으로 타협을 하여 21대 대선을 진행하였지만, 21대 대선 이후 사전투표제도 및 전자개표기(투표지분류기) 사용에 따른 부정선거 의혹은 더욱 증폭되는 것으로 보임.

111) 최혜령 등, "전자개표 논란에... 선관위, 내년 총선 '전량 수개표' 추진", 동아일보, 2023.11.15., <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20231115/122182256/1> (26.02.04. 접속)

112) 윤명진, "끊이지 않는 '투표지분류기 조작설'... "민관정 검증단 꾸려 감시할"", 동아일보, 2025.04.11., <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20250410/131384872/2> (26.02.04. 접속)

2. 선거 행정 구조에 대한 외부 영향 및 개입 의혹

□ 하나프로그램센터

○ 개요와 설립 배경

- (개요) 하나프로그램센터는 2001년 8월 남북 경제·기술 협력과 통일 기반 조성을 위해 대한민국의 하나비즈닷컴과 북한 평양정보센터(PIC)가 각각 6:4의 비율로 총 자본금 200만 달러를 투자하여 중국 랴오닝성 단둥(丹東)에 설립한 남북 첫 IT 합작사임. 2011년 12월 경영악화로 폐업하였음.
- (설립배경) 하나프로그램센터는 시민단체 활동을 하던 문광승 사장이 우리민족서로돕기운동본부·금강산국제그룹 등과 공동으로 남과 북이 하나(HANA)가 되는 비즈니스(BIZ)를 한다는 뜻으로 2000년 4월 하나비즈닷컴의 설립으로 촉발되었음¹¹³⁾. 이후 같은 해 6월 남북한 정상외 6·15 공동 선언으로 IT를 매개로한 민간 차원의 교류협력이 가속화되었으며, 하나프로그램센터 설립은 6·15 공동 선언의 주요한 결과로 평가됨¹¹⁴⁾.



하나프로그램 센터 시무식 사진 (출처: 이데일리)

113) 권상희, "[100대 사건_058] 남북 첫 IT합작사 설립 <2001년 8월>", 2012. 9. 17., 전자신문
<https://v.daum.net/v/M0NjBzge2D> (2026.02.16. 접속)

114) 온기홍, "정치로 얽힌 남북 매듭, IT로 풀다", 2002.04., 우체국과사람들,
http://www.postnews.kr/cpost_life/sub_read.asp?cate=22&BoardID=111437 (2026.02.16. 접속)

- (사무식) 2001년 8월 2일 실시된 사무식에는 하나프로그램센터 설립에 관계된 대한민국, 북한, 중국 측 주요관계자가 참석하였음. 대한민국 측에서는 박경운 금강산국제그룹 회장, 문광승 하나비즈닷컴 사장, 남민우 다산네트웍스 사장, 이상산 슈퍼컴퓨팅센터 단장이 참석했으며, 북한측에서 장우영 민경련 총사장, 최주식 PIC 총사장, 김유종 PIC 기사장 등과 개발 및 교육 인력이, 중국에서는 우회락 단둥시 부시장이 참석하였음.

○ 조직 구성과 사업 내용

- (조직 구성) 센터 전체 개발자는 사업 초기 10명에서 총 90명까지 확대¹¹⁵⁾되었다고 함. 평양정보센터(PIC), 김책공대, 김일성종합대학 출신 등 경력 5~10년의 북한 개발자·교육 인력 40여 명이 단둥으로 파견되어 남측 기술자들과 함께 근무하였음. 10명의 개발인력은 곧바로 프로그램 개발에 투입되며 교육인원 30명은 6개월간의 교육 기간을 거쳐 현업에 투입¹¹⁶⁾된 것으로 추정됨. 북한 개발자들은 평균적으로 5, 6년씩 근무하였으며, 임금은 퇴직시를 기준으로 1천 불에서 1.8천 불 정도였는데 당시 대한민국 SW개발자의 3분의 1에서 3분의 2정도의 임금이었다고 함. 그러나 북한 인력의 채용이 매우 경직되어 있었으며, 관리자인 이상산 총경리도 북한측 개발자와 일대일로 만나는 것을 불가능했고 북에서 파견 나온 대표(개발실장)를 통해서 의견을 전달하는 방식으로 제한적으로 소통¹¹⁷⁾을 하였다는 것을 미루어보아 양 국가의 파견 인력들이 화학적으로 융합된 조직을 이루지 않은 것으로 보임.
- (사업내용) 주 사업 분야는 전자상거래, 자연어 인식, 네트워크 관련 소프트웨어 분야이며 하나프로그램센터를 통해서 얻은 수익은 대한민국과 북한 측이 6대 4로 배분키로 하였음¹¹⁸⁾. 모바일 3D프로그래밍(SK C&C), 이더넷 솔루션(다산네트웍스), 한중일 IME 통합개발(KISTI) 등을 협력 개발¹¹⁹⁾한 것으로 알려짐. 당시, 하나프로그램센터 이상산 전 총경리(전 핸드소프트 부회장)은 “프로그램 용역개발을 했고 북한제품을 포장해 상품화하는 일, 독자 제품을 개발해 사업화하는 일 등을 했다”고 회고함¹²⁰⁾.

115) 김현아, "③북한 SW개발자와 10년간 일했던 '하나프로그램센터'를 아시나요", 이데일리, 2018.07.06.,

<https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=03273446619271896&mediaCodeNo=257> (26.02.04. 접속)

116) 유형준, "하나프로그램센터 본격 업무 착수", 전자신문, 2001.08.03., <https://www.etnews.com/200108020240> (2026.02.16. 접속)

117) 권상희, "[100대 사건_058] 남북 첫 IT합작사 설립 <2001년 8월>", 2012. 9. 17., 전자신문

<https://v.daum.net/v/M0NjBzge2D> (2026.02.16. 접속)

118) 유형준, "하나프로그램센터 본격 업무 착수", 전자신문, 2001.08.03., <https://www.etnews.com/200108020240> (2026.02.16. 접속)

119) 이향신, "[이향선기자의 IT 온고지신] 남북 첫 IT합작 회사 '하나비즈닷컴'설립", 2016.03.27.,

<https://www.nextdaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=16486> (2026.02.16. 접속)

120) 김현아, "③북한 SW개발자와 10년간 일했던 '하나프로그램센터'를 아시나요", 이데일리, 2018.07.06.,

○ 다른 기관과의 관계

- **(다산그룹)** 다산그룹은 하나프로그램을 설립한 하나비즈닷컴의 지분을 70% 상당 확보해 하나프로그램의 실질적인 주인으로 판단됨. 다산네트웍스는 하나프로그램을 통해 만든 초기 전자개표기 및 선거 소프트웨어(넷툴, 한툴) 관련 기술을 실질적으로 보유한 점, 또 하나프로그램을 통해 중국 및 북한 등 외세와의 관계를 구축하고, 국내 부정선거 관련 주요 인물과의 관계를 쌓은 점에서 하나프로그램센터는 다산그룹이 부정선거 시스템 구축 및 운영에 핵심적인 역할을 할 수 있도록 기여한 모기업이나 다름없음.
- **(하나비즈닷컴 지분확보를 통한 간접 지배)** 남민우 다산네트웍스 사장은 2001년 4월 남북 IT 협력 민간기업단 3차 방북 때 동행했으며 2001년 7월에는 하나비즈닷컴의 지분 50%를 인수하는 조건으로 하나프로그램센터의 경영을 맡았음. 이상산 당시 한국과학기술정보연구원 (KISTI) 슈퍼컴퓨팅센터장은 하나프로그램 센터의 최고경영자로 내정, 중국에 파견되어 6개월간 중국에 근무하다 다시 KISTI로 복귀했으며 2년 뒤인 2003년 다산으로 근무지를 옮겨 현재 다산네트웍스 부사장을 지냈음¹²¹).
- **(하나비즈닷컴의 폐업)** 다산그룹은 다산인베스트먼트를 통해 하나비즈닷컴의 70% 지분을 투자하였으나, 이후 2011년 12월 경영악화로 하나프로그램의 폐업에 이어 하나비즈닷컴도 곧 휴업¹²² 하였으며, 다산네트웍스 계열사로서 지위를 유지하다가 2024년 상반기에 폐업함으로써 다산네트웍스의 특수관계자에서 제외¹²³ 되었음.
- **(지멘스를 경유한 화웨이와의 관계)** 2004년 3월, 다산네트웍스는 550만 주의 신주를 주당 9,000원에 독일 전기·전자기업인 지멘스에 매각하여 경영권을 넘겼으나, 4년 후인 2008년 8월, 지멘스가 노키아와 본격적으로 손을 잡으면서 노키아지멘스네트웍스(NSN)는 보유하고 있던 다산네트웍스 지분 790만 주(당시 1주에 3,615원)를 전량 매각하여 다산의 경영권을 다산에 사실상 돌려주었음. 그러나, 지멘스의 다산네트웍스 인수 작업이 이뤄지기 한 달 전인 2004년 2월, 지멘스와 화웨이는 중국에서 3세대 통신장비 분야 합작법인을 베이징에 설립¹²⁴하였다는 점에서 단순히 다산그룹의 전략적인

<https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=03273446619271896&mediaCodeNo=257> (26.02.04. 접속)

121) 권상희, "[100대 사건_058] 남북 첫 IT합작사 설립 <2001년 8월>", 2012. 9. 17., 전자신문

<https://v.daum.net/v/M0NjBzge2D> (2026.02.16. 접속)

122) 권상희, "[100대 사건_058] 남북 첫 IT합작사 설립 <2001년 8월>", 2012. 9. 17., 전자신문

<https://v.daum.net/v/M0NjBzge2D> (2026.02.16. 접속)

123) 다산네트웍스 반기보고서 (2024.06)

124) The New Paradigm, "벤처 성공 신화 남민우의 '다산네트웍스', 선거 부정 카르텔의 핵심", 2024.12.30., NPK,

<http://www.npknet.org/news/articleView.html?idxno=1327> (2026.02.16. 접속)

판단에 의한 성공적인 투자로만 보기 어려우며, 2002년도 대한민국에 전자개표기 납품 과정에서 뇌물 로비가 드러나 검찰 수사가 진행됨에 따라 다산그룹은 사법 리스크를 회피하기 위해서 경영권을 지멘스와 같은 외국 기업에 일시적으로 이전하기로 화웨이 내지는 중국공산당과의 모종의 거래가 있었던 것은 아닌지 의문을 제기하지 않을 수 없음.

- **(핸디소프트)** 핸드소프트는 하나프로그램센터와 직접적인 관계는 없지만, 2011년 다산그룹이 핸드소프트를 인수하면서 하나프로그램센터 총경리를 맡았던 이상산씨가 핸드소프트 대표로 취임한 점, 선거우편물 배송과 관리를 책임지는 우체국의 전산시스템에 전문성이 있는 핸드소프트가 초기 전자개표기 및 선거 소프트웨어(넷틀, 한틀)를 개발한 하나프로그램과 함께 다산그룹의 지배구조 아래에 편입된 점에서 관계가 있음.
 - **(다산그룹의 인수 이전)** 1991년 창립된 핸드소프트는 1999년에 코스닥에 상장했으며, 우체국 그룹웨어를 도맡아 관리하였으며, 2005년 중앙선관위 기록물 관리시스템을 수주하고 2008년 우편 물류 포털시스템을 수주하였으며, 2009년에는 국방기술품질원, 청와대, 대통령 관리기록, 대법원까지 전산시스템을 수주받으면서 중요한 기업으로 성장하였음.
 - **(다산그룹의 인수)** 그러나, 2009년경 오리엔탈리소스(동양홀딩스)의 공격적인 인수합병으로 회사의 정체성이 소프트웨어개발회사에서 자원개발로 변경되면서 급격한 경영악화로 2010년 코스닥에서 상장 폐지 되었고, 2011년에 다산이 핸드소프트를 인수함. 2013년 이상산 전 하나프로그램센터 총경리가 핸드소프트의 대표로 취임했고, 2016년 핸드소프트는 코스닥에 재상장하였으며, 2018년 핸드소프트는 다산의 자회사인 한국전자투표 계열사로 편입되었음¹²⁵⁾.
 - **(중앙선관위와 중국·북한 공산당과의 연결)** 국가 주요 기관들의 전산 체계를 개발한 핸드소프트는 다산그룹 한국전자투표(Kevoting) 아래에서 온라인 투표시스템(K-Voting)을 중앙선관위와에 독점 공급하고 있음. 핸드소프트는 다산그룹의 한국전자투표(Kevoting) 아래로 편입되면서 첫 번째로 수행한 사업이 중앙선관위 온라인 투표시스템 (K-Voting) 개발¹²⁶⁾이었다고 함. 중국 및 북한 공산당과 협업 프로젝트인 하나프로그램센터의 고 관여자인 이상선 총경리가 이사로 취임한 핸드소프트는 중앙선관위와 중국 및 북한 공산당의 긴밀한 관계 구축하는 핵심 기업이라 볼 수 있음.

125) The New Paradigm, "벤처 성공 신화 남민우의 '다산네트웍스', 선거 부정 카르텔의 핵심", 2024.12.30., NPK, <http://www.npknet.org/news/articleView.html?idxno=1327> (2026.02.16. 접속)

126) The New Paradigm, "벤처 성공 신화 남민우의 '다산네트웍스', 선거 부정 카르텔의 핵심", 2024.12.30., NPK, <http://www.npknet.org/news/articleView.html?idxno=1327> (2026.02.16. 접속)

○ 관련 의혹

- (초기 부정선거시스템 구축 의혹) 하나프로그램센터에서 개발한 전자개표기 및 선거 소프트웨어(넷툴, 한툴)가 중앙선거관리위원회에 납품되어, 2002년 대선(이회창 vs 노무현)부터 본격적으로 활용됐으며, 이를 통해 부정선거가 시작되었다는 의혹¹²⁷⁾이 제기 되고 있음.
- (전자개표기 및 선거소프트웨어 소스코드 제공 의혹) 하나프로그램은 외형은 남북한 정상의 6·15 공동 선언으로 IT를 매개로한 민간 차원의 교류협력의 일환이나, 실질적으로 전자개표기 및 선거 소프트웨어 관련 기술의 맹점을 적극(중국 및 북한)에 소스코드 차원에서 드러내어 기술적인 개입 통로를 제공한 것이 아닌지에 대한 합리적인 의구심을 제기하지 않을 수 없음.
- (북한 해커 양성 토대 제공 의혹) 하나프로그램센터는 부설 교육센터를 두고 있었는데, 대한민국 강사진이 북측 IT 인력을 대상으로 윈도우, 리눅스, 네트워크, 자바 등 IT 재교육을 실시¹²⁸⁾하였음. 이에 다음과 같은 의혹을 제기하지 않을 수 없음. “세계 최빈국에 가까운 북한에서 세계 최고의 해커가 양성될 수 있던 배경은 무엇인가?”, “이상산 핸디소프트 전 부사장이 2001년부터 10년간 몸담았던 중국 단동의 북한 프로그래머 양성소, 하나프로그램센터와 과연 아무런 관련이 없을까?”
- (북한 및 중국공산당의 대한민국 선거시스템에 대한 영향력 투사 통로 제공 의혹) 하나프로그램 설립 및 운영 간에 대한민국 측 정치인 및 기업인 등 주요관계자는 중국 및 북한 등 외세와의 긴밀한 인적 네트워크 구축을 통해서 국내 반국가세력과 외세 간의 소통 창구 역할을 함으로써, 외부의 선거 개입 통로 제공한 것은 아닌지 의구심을 제기하지 않을 수 없음. 또, 중국공산당 소유의 기업이라 볼 수 있는 화웨이나 텐센트 기업이 지멘스나 캡스톤 파트너스와 같은 기업을 통해 대한민국 선거시스템에 영향력을 투사하고 있는 것은 아닌지 의문임. 이에 다음과 같은 의혹을 제기하지 않을 수 없음. “왜 대한민국 정부는 선거 시스템을 북한 프로그래머를 양성하는 남북 합작 회사 하나프로그램센터를 운영하고, 중국공산당의 투자를 받은 다산그룹에게 맡기는가?”

127) 이여진, "'남북 합작 선거 시스템 '2002 대선' 조작 의혹'", 스카이데일리, 2025.03.06. 1면

128) 온기홍, "정치로 얽힌 남북 매듭, IT로 풀다", 2002.04., 우체국과사람들,

http://www.postnews.kr/cpost_life/sub_read.asp?cate=22&BoardID=111437 (2026.02.16. 접속)

□ 세계선거기관협의회(A-WEB)

○ 개요 및 주요 연혁

- (개요) 세계선거기관협의회(Association of World Election Bodies: A-WEB)는 전 세계 선거관리기관들(2026년 초 기준 111개국의 121개 선거관리기관)이 함께하며 대한민국이 주도하여 2013년에 설립된 국제협의체임.
- (회원기관) 아시아 26개, 아메리카 31개, 아프리카 39개(아프리카 대륙 말리에서 2개의 선거기관이 참여), 유럽 19개, 오세아니아 6개 등 총 121개의 선거관리기관이 A-WEB의 회원기관으로써 활동하고 있음.
- (준회원) 아랍 선거 관리 기구(Arab EMBS) 및 아시아 선거 관리 기구 협회(AAEA) 등 2개의 지역 선거 협회는 'A-WEB 현장'에 동의하여 준회원의 자격을 갖추고 있어서 총회에서 발언할 권리는 있으나 투표권은 없음.
- 세계선거기관협의회(A-WEB) 현장 주요 내용

- **【A-WEB의 성격】** 개별 국가의 주권문제에 관여하지 않는 비정치적 기구로 자율적, 독립적 성격을 지닌 선거기관간의 협의체 기구
- **【구성】** 모든 국가의 전국단위 선거업무를 담당하는 선거관리기관은 회원자격이 있음.
- **【조직】** 총회, 집행이사회, 사무처로 구성
- **【총회】** 2년마다 개최하며, 총회를 개최하는 선거기관의 장이 의장으로서 회의를 주최하고 주재
- **【집행이사회】** 각 대륙별 대표성을 반영하여 총회에서 선출된 10개 이내 선거기관의 장 또는 적합한 절차에 따라 지명된 대표와 의장·부의장·사무총장으로 구성
 - ▶ (집행이사회 임기) 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임이 가능함(사무총장 예외).
 - ▶ (집행이사회 개최) 매년 1회 개최하되 집행이사회 구성원의 3분의 1이상의 요구로 임시회의 개최 가능하며, 사무총장은 집행이사회 구성원 3분의 1이상의 동의를 받아 임시회의 소집 가능
- **【임원】**
 - ▶ (의장) 총회를 주최하는 선거기관의 장이 의장직을 수행
 - ▶ (부의장) 차기 총회를 개최하는 선거기관의 장이 부의장직을 수행
 - ▶ (사무총장) 사무처가 소재하는 국가의 선거기관의 장이 제안하고, 집행이사회가

합의하여 추천한 후 총회에서 사무총장 지명을 승인함. 사무총장의 임기는 4년으로 하되, 1회에 한하여 연임이 가능함.

- **【사무처】** 사무처는 대한민국에 둔다.
 - ▶ (사무처 운영비) 사무처 소재지를 둔 국가의 선거관리기관은 사무처 건물 및 그 관리유지와 사무처리에 소요되는 비용을 부담함.

- 설립 및 주요 회의 연혁



설립 및 주요 회의 연혁(출처: A-WEB 공식 브로슈어)

○ 조직 구성과 사업 활동

- (주요 조직) A-WEB은 총회, 집행이사회, 사무처로 구성됨
 - (총회(General Assembly)) A-WEB의 최고 의사 결정 기구로 가입된 모든 선거관리기관이 참여하며, 2년마다 개최되어 기구의 주요 전략과 방향을 결정함.
 - (집행이사회(Executive Board)) A-WEB의 운영 기구로 20여개 국의 선거관리기관이 선출되어 참여하며, 회의는 매년 개최됨.
 - (사무처(Secretariat)) 사무총장이 이끄는 A-WEB의 상설 기구로, 대한민국 인천광역시 송도국제도시에 위치하고 있음. 총회, 집행이사회 개최 지원 및 회원기관을 위한 프로그램을 기획하고 실행함.
- (주요 활동) A-WEB 사무처는 선거관리기관 간 경험 및 지식 교류를 위해 아래 4가지 주요 프로그램을 조직하고 운영하고 있다고 함.
 - (선거관리 역량 강화 연수) 각국 선거 관계자들의 역량 강화를 통해 선거관리기관들이 직면한 문제의 해결방안을 모색하도록 교육 프로그램을 운영함.
 - (국제 선거 참관) 각국 선거 관계자들이 다양한 국가의 선거 참관을 할 수 있도록 다국적 선거 참관 프로그램 운영함.
 - (글로벌 교류 협력) 선거관리기관 및 관련 국제기구 등과 국제 세미나 및 컨퍼런스를 주최하여 선거관리 분야의 전문 지식과 경험의 교류를 시행함.
 - (출판 및 플랫폼 운영) 각국의 선거관리 현황을 담은 뉴스레터, 연례보고서, A-WEB 프로그램 관련 보고서 등을 발간하여 세계 선거관리 사례와 선거제도 등을 공유함.
 - (선거 ICT 도입 및 착근 지원) 각 국가의 상황에 맞춰 설계된 맞춤형 선거무결성을 강화하고, 현지 인력이 외부 도움 없이 스스로 시스템을 운영할 수 있도록 기술적 역량을 키워주는 교육과정을 실시함.

○ 세계선거기관협의회 지원에 관한 법률

- 세계선거기관 협의회 지원에 관한 법률안¹²⁹⁾ 입법 경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2013년 10월 2일, 김태환 의원 등 12인

나. 회부일자 : 2013년 10월 17일

다. 상정 및 의결일자

제320회국회(정기회) 제11차 안전행정위원회(2013. 12. 6)

상정·제안설명·검토보고·대체토론·소위원회부

129) 세계선거기관협의회 지원에 관한 법률안(김태환의원 등 12인, 제1907109호(2013. 10. 2.)). 제320회 국회(정기회)

제321회국회(임사회) 제1차 법안심사소위원회(2013. 12. 11) 상정
 제321회국회(임사회) 제5차 법안심사소위원회(2013. 12. 19)
 상정·의결(수정가결)
 제321회국회(임사회) 제3차 안전행정위원회(2013. 12. 20)
 상정·소위심사보고·축조심사·의결(수정가결)
 제321회국회(임사회) 제4차 전체회의(2013. 12. 24) 상정·의결(수정가결)
 제321회국회(임사회) 제2차 본회의(2013. 12. 26.) 상정·의결(수정가결)

라. 정부이송 : 2014년 1월 10일

마. 공포 및 시행 : 2014년 1월 21일

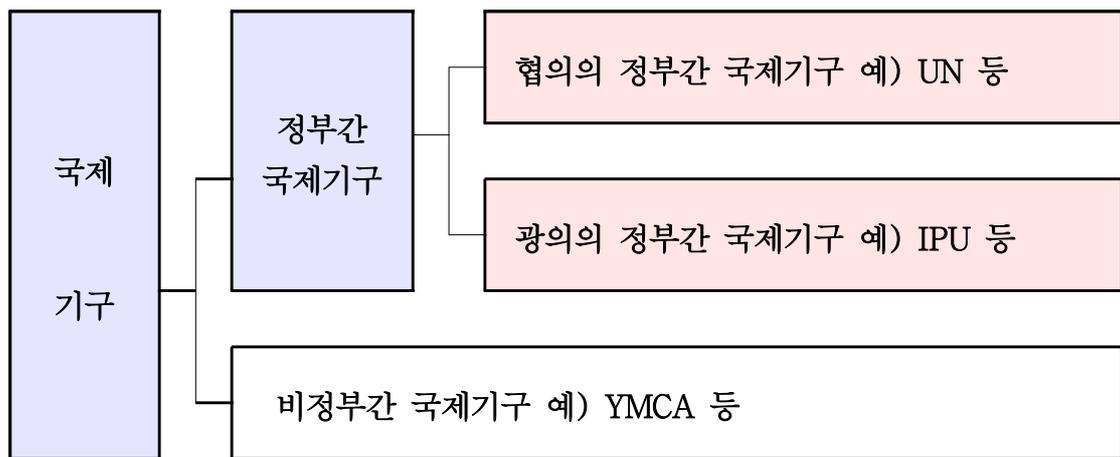
- 세계선거기관 협의회 지원에 관한 법률안 제안 요지 및 주요내용¹³⁰⁾
 - (제안 요지) 세계선거기관협의회(Association of World Election Bodies: A-WEB, 이하 “협의회”라 한다)는 세계 각국의 선거기관 및 선거관련 국제기구가 참여하는 선거 민주주의 분야의 최대 국제기구로서, 우리나라가 창설을 제안·주도하여 금년 10월 인천 송도에서 창립총회를 개최하고 사무처가 국내에 유치될 예정임. 이에 협의회의 창설과 사무처의 국내 유치가 확정된 상황에서 협의회의 국제기구로서의 법적 능력 및 국가와 지방자치단체의 지원 등에 관한 제반 법적 근거 및 절차를 명백히 함으로써 협의회의 활동과 사무처의 안정적인 운영을 뒷받침하려는 것임.
 - (주요 내용) 제정안은 총 4개의 조로 구성되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같음.

세계선거기관 협의회 지원에 관한 법률 제정안의 주요 내용

구 분	주 요 내 용
제1조 (목적)	A-WEB 및 사무처의 활동과 운영을 지원
제2조 (법인격과 행위능력)	국제기구로서 법인격 및 행위능력을 가짐
제3조 (협의회의와의 협력)	A-WEB과의 협력은 중앙선거관리위원회 위원장이 주관
제4조 (국가와 지방자치단체의 지원)	국가와 지방자치단체는 필요한 행정적·재정적 지원 가능

¹³⁰⁾ 세계선거기관협의회 지원에 관한 법률안(김태환의원 등 12인, 제1907109호(2013. 10. 2.). 제320회 국회(정기회))

- 세계선거기관 협의회 지원에 관한 법률안 주요 검토¹³¹⁾ 및 심사¹³²⁾ 사항
 - (A-WEB의 국제기구 여부 : 국제기구 아님) 제정안 제2조제1항 본문은 A-WEB을 ‘국제기구’라고 명시적으로 규정하고 있으나, A-WEB은 각국의 선거관리기관 및 선거관련 국제기구가 참여하였지만, 정부 간 조약체결에 의해 설립된 것이 아니라는 점¹³³⁾에서 협의의 정부 간 국제기구로 보기 어려움. 다만, 창립총회에서 당사국들이 「세계선거기관협의회 헌장」을 통해 기구의 창설 결의를 채택¹³⁴⁾하였다는 점에서 광의의 국제기구에 해당된다고 볼 여지가 있으나, 국제기구로 인정받기 위해서는 통상 국제기구 성립의 3요소¹³⁵⁾라 할 수 있는 국제법인격, 행위능력 및 특권과 면제를 부여받아야 하지만, A-WEB 헌장은 이러한 국제기구 성립의 3요소를 명시하지 않고 있을 뿐만 아니라, 창립총회 당시 의결 사항에도 이러한 부분이 언급되지 않았고,¹³⁶⁾ A-WEB 헌장은 회비납부 의무 외에 법적 구속력이 있다 할 수 없고, 국가 간 결의라기 보다는 구속력 없는 합의 문서에 가깝다는 점에서, A-WEB은 국제기구라기보다는 선거관리기관 간 협력증진을 추구하는 일종의 협의체로 볼 수 있음. 끝으로, ‘국제기구’인지 여부는 국제법적으로 판단하는 것이지 국내법에서 명문으로 별도로 규정할 수 있는 것은 아니라는 점을 감안하여, 제2조제1항의 ‘국제기구로서’라는 표현은 삭제하는 것이 바람직함.



국제기구의 유형 분류(출처: 세계선거기관협의회 지원에 관한 법률안 안전행정위원회 전문위원 검토보고서)

131) 세계선거기관협의회 지원에 관한 법률안 안전행정위원회 전문위원 검토보고서(2013.12.)

132) 세계선거기관협의회 지원에 관한 법률안 안전행정위원회 심사보고서(2013.12.)

133) A-WEB은 헌장에 의하여 설립된 것으로, 이는 조약과 같은 공식적 경성법에 해당되지 않음.

134) 세계선거기관협의회 헌장 전문은 세계선거기관협의회(A-WEB)라는 기구의 창설을 결의한다고 규정하고 있는데, 창립총회시 참석한 회원국들이 동 헌장을 채택하였음.

135) 정민정, 『녹색기후기금(GCF)의 법인격 관련 문제- 본부협정 체결능력과의 관계 및 국내 법률 제정의 필요여부』, 서울국제법연구 제19권 2호, 2012. p.136.

136) 참고로 GGGI의 경우, 「글로벌녹색성장 연구소 설립에 관한 협정」에서 법인격과 능력의 보유(제14조), 특권과 면제(제15조)를 명시적으로 규정하고 있음.

- (A-WEB의 법인격성 존부: 국제법인격 부재 및 국내 법인격 부여 가능) 제정안 제2조제1항은 A-WEB이 설립 및 운영 목적에 따른 기능을 수행할 수 있는 법인격을 보유하고 있음을 명시하고 있는데, 국내법으로 국제기구의 법인격을 갖추는 것을 불가하므로 제정안은 ‘국내 법인으로서의 법인격’을 부여하려는 취지로 이해할 수 있음. 다만, A-WEB이 국내법상 법인격을 부여받기 위해서는 민법 또는 각종 법인설립에 관한 특별법 등의 입법례에 따라 ‘설립등기, 정관, 이사회, 주무관청 등에 관한 사항 등’이 요구되나¹³⁷⁾ 제정안은 이러한 요건을 명시하지 않았다는 점에서, 이와 관련된 내용을 제정안에 추가보완 필요함.
- (A-WEB의 법적 행위능력 범위: 명시적 제한열거 필요) 제정안 제2조제1항은 “세계선거기관협의회는 국제기구로서 그 설립 및 운영 목적에 따라 다음 각호의 행위¹³⁸⁾를 포함하여 그 공적 기능을 수행하기 위한 법인격 및 행위능력을 보유한다”라고 규정하는바, 이는 A-WEB이 사무처를 원활하게 운영하여 실질적으로 국내외 활동을 가능하게 하려는 취지라고 볼 수 있음. 특정한 기구가 그 설립 및 운영 목적에 따라 활동하기에 충분한 법적 행위능력은 기구별로 차이가 있을 수 있으나, 대부분의 경우, ① 계약체결능력, ② 부동산 취득처분능력, ③ 소제기 능력이라는 3대 법적 행위능력을 허용하고 있는데, 동 조 제1항은 각호에 열거된 행위 외에도 다른 공적 기능을 수행하는 것으로 해석될 소지가 있는바, ‘다른 공적 기능’이 무엇인지 명확하지 않다는 점에서 법률의 명확성의 원칙¹³⁹⁾에 위배될 가능성이 있다고 판단됨. 따라서 안 제2조제1항 본문을 “세계선거기관협의회는 그 설립 및 운영 목적에 따라 다음 각호의 행위를 할 수 있다.”라고 수정하여, 각호를 열거하는 것이 타당하다고 봄¹⁴⁰⁾.

137) 민법 제32조 이하 규정에 따르면 정관, 이사회, 주무관청 등의 요건이 필요함.

138) 1. 계약을 체결하거나 계약의 당사자가 되는 행위
2. 동산, 부동산, 그 밖의 재산을 취득하거나 처분하는 행위
3. 소송을 제기하거나 소송의 당사자가 되는 행위

139) 명확성 판단의 기준 : 법규범이 명확한지 여부는 그 법규범이 수범자에게 법규의 의미내용을 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 예측가능성을 주고 있는지 여부 및 그 법규범이 법을 해석·집행하는 기관에게 충분한 의미내용을 규율하여 자의적인 법해석이나 법집행이 배제되는지 여부, 다시 말하면 예측가능성 및 자의적 법집행 배제가 확보되는지 여부에 따라 이를 판단할 수 있는데, 법규범의 의미내용은 그 문언뿐만 아니라 입법목적이나 입법취지, 입법연혁, 그리고 법규범의 체계적 구조 등을 종합적으로 고려하는 해석방법에 의하여 구체화하게 되므로, 결국 법규범이 명확성원칙에 위반되는지 여부는 위와 같은 해석방법에 의하여 그 의미내용을 합리적으로 파악할 수 있는 해석기준을 얻을 수 있는지 여부에 달려 있다(헌재 2005. 6. 30. 2002헌바83).

140) 유사한 사례로, 「녹색기후기금의 운영지원에 관한 법률」 역시 각 호의 행위를 열거하여 법적 능력을 부여하고 있음.

제2조(법적능력) ① 녹색기후기금(이하 “기금”이라 한다)은 기금의 설립 및 운영목적에 따라 다음 각 호의 행위를 할 수 있다.

1. 계약을 체결하거나 달리 계약의 당사자가 되는 행위
2. 동산, 부동산, 그 밖의 재산을 취득하거나 처분하는 행위

- (A-WEB의 특권·면제에 관한 사항: 추후 조약형태로 국제기구 지위 획득 절차 선행 필수) 제정안에 따라 A-WEB이 법인격 및 법적 행위능력을 부여받는다 하더라도, 조약 체결에 의해 국제법인격을 취득한 것이 아니기 때문에 본부협정의 체결이 사실상 어렵고, 이에 따라 통상 설립협정에 포함하거나 본부협정을 체결하는 방식으로 부여될 수 있는 특권·면제¹⁴¹⁾를 이 경우에는 누릴 수 없을 것으로 보임. 따라서, A-WEB의 행위능력과 관련하여 기구 및 소속직원에 대한 특권이나 면제의 인정이 필요한 상황이라면, 추후 조약형태의 설립협정을 체결하는 등의 방법을 통하여 국제기구의 지위를 획득하는 절차가 선행되는 것이 필요하다고 사료됨.
- 세계선거기관 협의회 지원에 관한 법률 전문
 - (제정안 대비 주요 수정 사항) 제정안 중 세계선거기관협회의 법인격 및 행위능력을 보유하도록 한 것이 불분명한 측면이 있으므로 ‘법인’으로 함을 명시하고(제2조), 법인의 설립요건 규정을 추가하였으며(제3조 및 제4조), 협의회 업무의 명확하게 규정하고(제5조), 그 밖에 국가와 지방자치단체의 행정적·재정적 지원에 대하여 국회가 중앙선거관리위원회를 통하여 협의회 사업계획 또는 결산보고서를 제출하도록 요구할 수 있는 조항을 신설함(제10조제1항 및 제2항).

세계선거기관협의회 지원에 관한 법률[시행 2014. 1. 21.] [법률 제12331호, 2014. 1. 21., 제정]

제1조(목적) 이 법은 전 세계에 자유롭고 공정한 선거문화를 증진시키기 위하여 각국의 선거관리기관 및 선거관련 국제기구가 참여하여 설립한 세계선거기관협회의 활동과 운영을 지원함으로써 세계선거기관협회의 원활한 운영을 도모하고 이를 통하여 국제사회의 민주주의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(법인격) 세계선거기관협의회(이하 “협의회”라 한다)는 법인으로 한다.

제3조(사무소) 협의회의 주된 사무소는 대한민국에 둔다.

제4조(등기) ① 협의회의 설립등기 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 목적
2. 명칭

3. 소송을 제기하거나 달리 소송의 당사자가 되는 행위
 4. 금융상품을 발행하거나 금융시장에서 금융상품을 거래하는 행위
 ② 기금은 제1항의 행위를 함에 있어서 대한민국의 관계 법령을 준수하여야 한다.
 141) 특권과 면제는 국제기구가 정부의 방해 없이 활동하고 기능을 수행할 수 있도록 보장해 주는데 그 목적이 있으며, 국제기구에 통상적으로 부여되는 특권과 면제로는 재판관할권 면제, 공관·공문서·서류의 불가침, 재산기금·자산의 법적 절차·수색·압류로부터의 면제, 세금과 의무 면제, 회원국 대표 및 기구 직원의 특권과 면제 등이 있음.

3. 협의회 사무소의 주소

4. 임원의 성명과 주소

② 협의회에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다. 이 경우 “정관”은 “협의회 헌장”으로 본다.

제5조(업무) 협의회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 공개적이고 투명한 선거 실시를 위한 국제 선거참관
2. 국제적으로 인정되는 선거관리원칙에 부합하는 선거법제 구축지원
3. 선거제도에 대한 연구결과 및 기술적 정보교류의 촉진
4. 그 밖에 협의회 헌장에 따라 총회 및 집행이사회 결의로 정한 사항

제6조(협의회와의 협력) ① 대한민국과 협의회와의 협력은 중앙선거관리위원회 위원장(이하 이 조에서 “위원장”이라 한다)이 주관한다.

② 위원장은 협의회와의 협력을 강화하거나 협의회 활동을 지원하기 위한 종합적인 시책을 수립하고 시행할 수 있다.

③ 위원장은 제2항에 따라 수립된 시책이 다른 중앙행정기관 및 지방자치단체와 관련되는 경우 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

제7조(국가와 지방자치단체의 지원) 국가와 지방자치단체는 협의회 활동과 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제8조(공무원의 파견요청) 협의회는 업무수행을 위하여 필요할 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체에 대하여 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원의 파견을 요청할 수 있다.

제9조(자료의 제공 요청) 협의회는 관계 행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 교육기관 및 연구단체 등에 선거제도와 관련된 조사보고서 및 연구논문 등 자료의 제공을 요청할 수 있다.

제10조(예산집행내역 등의 제출) ① 협의회는 분담금 등 재정적 지원을 받은 경우에는 투명하게 집행하여야 한다.

② 국가가 협의회에 행정적·재정적 지원을 한 때에는 국회는 필요한 경우 중앙선거관리위원회를 통하여 협의회 해당연도 사업계획 또는 결산보고서를 제출하도록 요구할 수 있다.

부칙 <제12331호, 2014. 1. 21.>

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

○ 문제점 및 의혹

- (사무총장 중심의 불투명한 사업 추진 및 조직 운영 우려) A-WEB 현장 따르면, A-WEB의 주요 임원은 의장, 부의장, 사무총장 3인과 함께 총회에서 선출된 집행이사회 이사 10인으로 구성됨. 그런데, 사무총장을 제외한 임원은 임기가 2년인 반면, 사무총장의 임기는 4년이며 1회에 한하여 연임이 가능하고 최대 8년간 재임 가능하여서, 사무총장과 타 임원 간에 현저한 지식 불균형이 예상됨. 사무총장 중심의 조직 운영은 고유 사업 추진 및 조직 운영에 대한 일관성과 효율성 측면에서는 이점이 있음은 분명하나, 독선적이거나 불투명한 사업 추진 및 조직 운영에 대한 문제가 발생할 수 있음. 일례로, A-WEB 초대 사무총장(전 중앙선관위 사무총장)은 특정 업체가 이 사업을 수주하도록 내부 정보를 제공하는 등 업무상 배임 및 보조금 관리법 위반 혐의로 검찰 수사를 받은 사례¹⁴²⁾가 있음.
- (예산 용도 외 사용) 2019년도 9월에 나온 감사원의 '중앙선관위 ODA 사업 추진 및 관리·감독 실태' 감사 결과에 따르면 2016~2018년 세계선거기관협의회 사무실 임대료 등 운영경비 59억 원이 관계 법령 취지와 다르게 중앙선관위의 ODA 사업 예산에서 집행¹⁴³⁾되었음.
- (법인 미설립 상태 조직 운영) 또, 2013년 10월 설립 이후 2019년 4월까지 '세계선거기관협의회 지원에 관한 법률' 등에 따른 법인 허가 절차 및 설립등기를 받지 않은 채 활동한 것이 발각되어서, 감사원은 중앙선거관리위원장에게 협의회로 하여금 관련 절차를 이행하도록 하는 방안을 마련하라고 통보¹⁴⁴⁾한 바 있음.
- (ODA 지원의 법적 근거 미흡) 「세계선거기관협의회 지원에 관한 법률」 제7조에 따라 국가와 지방자치단체는 협회회의 활동과 운영에 필요한 행정적·재정적 지원이 가능하나, 아프리카나 중남미 저개발국가들의 선거 장비 지원 같은 ODA 사업 지원의 법률적 근거는 명확하지 않음. 선관위가 국제개발협력법에 따라 ODA사업을 추진할 수 있음은 별론으로 해당 선관위의 ODA사업을 A-WEB이 위임 또는 위탁받아 수입할 수 있는 근거는 희박함.

142) 정병진, “중앙선관위, A-WEB 통한 ODA 지원 '법적 근거' 논란”, 오마이뉴스, 2018.05.03.

https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002429801, (2026.02.28. 접속)

143) 이유미, “선관위 ODA예산 59억원, 세계선거기관협의회 운영경비로 쓰여”, 연합뉴스, 2019.09.04.,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190904087900001>, (2026.02.28. 접속)

144) 이유미, “선관위 ODA예산 59억원, 세계선거기관협의회 운영경비로 쓰여”, 연합뉴스, 2019.09.04.,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190904087900001>, (2026.02.28. 접속)

- (ODA 수행 근거 마련 시도) 이에, 제346회 국회에 박남춘 의원 등 12인이 A-WEB의 업무 범위에 선거 분야 국제개발협력(ODA) 사업을 명시하고, 이를 국가·지방자치단체가 행정적·재정적 지원을 명시하는 「세계선거기관협의회 지원에 관한 법률」 일부개정법률안 제안¹⁴⁵⁾하였으나, 임기만료로 폐기되었음. 이는, 기존 「세계선거기관협의회 지원에 관한 법률」에 근거하여서는 A-WEB이 ODA 사업을 수행할 근거가 희박하다는 반증임. 나아가, A-WEB은 2025년도 2월 11일 자 보도자료에서 2015년도부터 2019년까지 8개국을 대상으로 수행한 ODA사업을 제외하고는 ODA사업을 수행하고 있지 않다고 주장하는데, 2020년도부터는 국내 재원이 아닌 USAID 등에서 지원¹⁴⁶⁾받은 외부 재원을 통해서 실질적으로 ODA사업과 유사한 사업을 계속 추진하여서, ODA사업을 우회하여 계속 수행하고 있는 것은 아닌지 의구심이 듬.
- (ODA사업 관련 투·개표 장비 지원내역) A-WEB에서 2025년도 2월 11일 자로 제공한 보도자료에 따르면, A-WEB은 중앙선관위가 실시한 ODA사업의 보조사업자로서 키르기스스탄, 에콰도르, 엘살바도르, 피지, 우즈베키스탄, 콩고, 사모아, 파푸아뉴기니 등 8개의 국가에 장비 및 인프라를 지원하였음을 명시하고 있음. 아울러, 상기 8개의 지원 내역에 전자투표가 포함되지 않았고 해당 국가의 부정선거 논란과 ODA 사업과 무관함을 주장하며, 상기 8개 국가 이외에 남아공, 루마니아, 벨라루스, 볼리비아, 아르헨티나 등에는 ODA 사업을 시행한 바 없다고 주장하고 있음.

A-WEB ODA 사업 내역(출처: A-WEB 보도자료(2025.2.11.))

구분	수원국	지원 내역
2015년	키르기스스탄	광학판독개표기 710대, 선거 정보시스템 1식, 데이터센터 1식
2016년	에콰도르	개표결과전송시스템 1,850대
2017년	엘살바도르	개표결과전송시스템 1,800대
	피지	터치스크린투표시스템 50대, 데이터센터 1식
	우즈베키스탄	통합선거인명부시스템 1식
	콩고	데이터센터 1식
2018년 ~ 2019년	사모아	선거정보시스템 1식, 데이터센터 1식
	파푸아뉴기니	선거정보시스템 1식, 데이터센터 1식

145) 세계선거기관협의회 지원에 관한 법률 일부개정법률안(박남춘의원 등 12인, 제2003260호(2016. 11. 3.)) 제346회 국회

146) 신지훈, “서울대 특강한 모스탄 “미국 정부는 한국 선관위를 조사할 책임있다”“, 2025.07.16., <https://www.jayupress.com/news/articleView.html?idxno=42218>, (2026.02.28. 접속)

- (ODA 사업의 범위와 영향에 대한 논란) 그러나 모스 탄 전 미국 글로벌 형사사법 대사는 2025년 12월 시애틀 포럼에서 “한국의 중앙선관위와 A-WEB이 전자선거 부정수단을 전 세계로 수출하는 통로가 되고 있으며, 한국산 하드웨어, 화웨이 부품, 베네수엘라 소프트웨어가 결합된 부정선거 메커니즘이 전 세계 좌익 세력의 집권을 돕고 있다.”라고 주장¹⁴⁷⁾하여, A-WEB의 공식 입장과 상반된 주장이 제기되고 있음. 나아가, 미국 트럼프 대통령이 SNS에서 수차례 인용한 TheSCIF 계정¹⁴⁸⁾은 대한민국이 세계 부정선거의 허브이며 A-WEB이 관련되었다는 취지의 포스트¹⁴⁹⁾¹⁵⁰⁾¹⁵¹⁾를 하고 있으며 이에 대한 네티즌의 반응은 매우 뜨거움.
- (정계 및 언론계 침묵의 원인에 대한 의혹) A-WEB은 설립 초기 정계 및 주요 언론을 중심으로 고문단을 구성하여 간담회를 운영하였음. 고문단은 현장 상명시된 조직이 아니더라도 조직 운영을 위해서 충분히 구성이 가능하나, 지금까지 부정선거 논란에 대해 침묵하거나 부정한 정계 및 언론계의 대응을 고려할 때 당시, A-WEB에서 고문단에 기대한 역할에 대해 의문을 종식시키기 어려움.
- (초기 고문단) 최경환(경제부총리), 김무성(국회의원), 박지원(국회의원), 유인태(국회의원), 권태선 (허핑턴포스트코리아 CEO), 김민배 (TV조선 보도본부장), 김영희 (중앙일보 국제전문대기자), 이계성(한국일보 편집국장), 이대근 (경향신문 논설위원), 최영훈 (동아일보 논설위원) 등 10명으로 구성되었음.



A-WEB고문단 조찬간담회(2014. 5. 20. 국회 의원식당) 주요장면
(출처: A-WEB고문단 조찬간담회 개최 결과 보고서, A-WEB)

147) KCPAC, “왜 그들은 두려워하는가. 부정선거의 진실”, 2025.12.19.,
<https://youtu.be/Pm9LFt7tut0?si=1khGSMm2LXWrS2Mw>, (2026.02.28. 접속)

148) <https://x.com/TheSCIF?s=20> (2026.02.28. 접속)

149) <https://x.com/TheSCIF/status/2015299881481474054?s=20> (2026.02.28. 접속)

150) <https://x.com/TheSCIF/status/2015916386862923814?s=20> (2026.02.28. 접속)

151) <https://x.com/TheSCIF/status/2014981542330667277?s=20> (2026.02.28. 접속)

- (부정선거 세계 HUB 의혹) 중국공산당의 세계 각국의 선거에 대한 부정적인 영향력을 행사하기 위한 허브 역할을 A-WEB이 하고있는 것은 아닌지 의혹을 제기하지 않을 수 없음.
- (중국공산당-다산그룹-선관위-AWEB) A-WEB은 대한민국 선관위가 주도하여 설립하였고, A-WEB과 관계된 법률인 「세계선거기관협의회 지원에 관한 법률」 또한 중앙선거관리위원회(법제과)에서 소관하는 점 등을 미루어보아, A-WEB은 대한민국 선관위의 주요 사업을 추진하기 위한 조직으로 볼 수 있음. 그런데, 앞서 살펴보았듯이 중국공산당은 다산그룹(한국전자투표)를 통해 대한민국 선관위에 영향력을 행사하는 것으로 보이므로, 중국공산당의 세계 각국의 선거에의 영향력 행사가 A-WEB을 통해서 이루어짐을 합리적으로 의심해 볼 수 밖에 없음.
- (일대일로와의 연관성) 나아가, A-WEB의 이름을 분석해보면, A는 ‘하나’라는 의미로 해석할 수 있으며, WEB은 ‘연결’ 또는 ‘길’로 해석할 수 있는데, 이를 합치면 중국공산당의 주요 대외 정책인 ‘일대일로(One Belt One Road)’와 유사한 점에서도 A-WEB이 한국을 경유해서 전 세계 선거에 영향력을 미치기 위한 중국공산당의 야욕이 투영된 조직이 아닌가에 대한 의혹을 지우기 어려움.
- (외부 개입 전 자체 선거무결성 검증 및 자정 작용 경주 필요) 대한민국이 부정선거 허브로써 미국을 포함한 전 세계의 주권을 침탈한 하이브리드 전의 전범으로 낙인찍히기 전에 스스로 선거무결성을 검증하고 자정 작용을 경주하여야 함.
- (미국 부정선거 수사의 칼날이 지목하는 대한민국) 도널드 트럼프 미국 대통령은 26년 1월 21일 스위스 다보스에서 열린 세계경제포럼 연설에서 "조작 선거 관련자들은 곧 기소될 것"이라고 선언했으며, 캐시 파텔 미연방수사국(FBI) 국장은 "국제 부정선거 카르텔에 대한 압도적인 증거를 확보했다"며 한국 A-WEB을 조사 대상으로 지목¹⁵²⁾하였고, 나아가, 모스탄 대사는 선관위가 USAID 지원을 받아서 미국이 수사 가능성을 주장¹⁵³⁾하고 있어서, 미국의 부정선거 수사의 칼날이 대한민국을 향하고 있음을 부정하기 어려움.

152) 허겸, “美FBI국장 “국제 부정선거 압도적 증거 확보”... 한국 A-WEB도 지목“, 한미일보, 2026.01.21., <https://www.hanmiilbo.kr/news/5561>, (2026.02.28. 접속)

153) 신지훈, “서울대 특강한 모스탄 “미국 정부는 한국 선관위를 조사할 책임있다”“, 2025.07.16., <https://www.jayupress.com/news/articleView.html?idxno=42218>, (2026.02.28. 접속)

- (선거무결성 검증과 자정작용 경주 필요) 미국 등 외국 주도의 부정선거 수사에 의해서 우리나라가 미국 2020대선을 포함한 세계 주요 선거에 개입한 부정선거의 허브였음이 밝혀질 경우, 대한민국은 하이브리드 전의 전범국으로 낙인찍혀서 근래 중국, 이란, 베네수엘라와 같이 국제적인 고립과 무력에 의한 제재를 받을 가능성이 농후함. 이에, 우리나라 스스로 선거무결성에 대한 검증을 통해서 부정선거에 대한 의혹을 해소하고, 부정선거가 있다면 이를 공개하고 자정 작용하여야 할 것임.

□ 중국과 한국의 외국인 투표 비교

○ 해외동포 및 이민자 투표권

- (해외동포 투표권의 법적 정당성) 대한민국 국적을 보유한 해외동포의 투표권은 헌법상 참정권에 근거한 권리로서, 거주 지역과 무관하게 보장되어야 하며, 해외동포는 대한민국 국민으로서 병역, 납세, 국적 의무 등 국가와의 법적 관계를 유지하고 있으며, 이들의 투표권은 민주주의 원칙에 부합 하는 정당한 권리임.
- (해외 동포 투표에서 제기되는 문제) 해외동포 투표와 관련하여 △투표·회송 과정의 물리적 거리로 인한 관리 공백 △현지 공관 중심 관리로 인한 외부 검증의 어려움 △투표함·개표 과정에 대한 실시간 감시 한계 △현지 정치·외교 환경에 따른 간접적 영향 가능성이 제기되고 있으며, 이는 투표권 자체의 문제라기보다, 관리·검증 체계의 문제로 분리하여 접근할 필요가 있음.

- (이민자(외국 국적자) 투표권에 대한 원칙적 구분) 대한민국 선거에서 투표권은 원칙적으로 대한민국 국적자에게만 부여되며, 이는 국제사회에서도 보편적으로 적용되는 원칙으로, 국적은 참정권 행사의 핵심 기준임에도 불구하고, 외국 국적자의 투표 참여는 국가 정책 결정에 대한 책임과 권한의 불일치, 외국 정부 또는 외부 세력의 간접적 영향 가능성, 선거 결과에 대한 국민적 수용성 저하를 가져올 수 있음. 따라서, 이민자 및 외국 국적자에게 중앙·국가 단위 선거의 투표권을 부여하는 것은 제한되어야 하며, 이는 차별이 아닌 주권 원칙에 기반한 구분임. 다만 해외에서 이루어지는 투표는 국내 투표에 비해 물리적·기술적 제약이 크므로, 투명성과 검증 강화 등 제도적 보완이 필수적임.

- **(대한민국 내 중국인 투표 가능 범위)** 대한민국에서 중국 국적자를 포함한 외국인은 원칙적으로 국가 단위 선거(대통령·국회의원 선거)에 참여할 수 없지만 다만 일정 요건을 충족한 경우, 지방자치단체장 및 지방의회 선거에 한해 제한적 투표권이 부여되고 있음. 이 제도는 장기 거주 외국인의 지역 사회 참여를 목적으로 도입되었으나, 국정 결정에 영향을 미칠 수 있는 지방 권력 행사 가능성, 특정 국적 집단의 지역 편중 투표 가능성, 외국 정부의 간접적 영향력 행사 우려의 문제를 가지고 있음.
- **(중국 내 한국인의 투표권 현실)** 중국은 자국 내 거주 외국인에게 어떠한 형태의 선거 투표권도 부여하지 않으며, 이는 지방선거를 포함한 모든 정치적 의사 결정 과정에 동일하게 적용됨. 중국 내 한국인은 국가·지방 선거에 대한 투표권 전면 부재와 정치 활동 및 선거 관련 표현의 엄격한 제한이 되어있는 현실이며, 중국은 공산주의 체제를 유지할 위하여 외국인의 참정권을 명확히 배제하고 있음.
- **(상호주의 관점에서의 비교)** 국제 관계에서 일반적으로 적용되는 원칙은 ‘상호주의’임에도 불구하고, 대한민국과 중국 간 투표권 제도의 비대칭성이 존재함. 대한민국은 중국에게 제한적이거나 지방선거 투표권을 허용하고 있으나, 중국은 한국인에게 어떠한 투표권도 불허하고 있음. 이러한 비대칭 구조는 제도적 형평성과 국민 수용성 측면에서 장기적으로 논란을 야기할 수 있음.
- **(안보·주권 관점의 문제)** 중국은 대한민국과 외교·안보·경제적으로 이해관계가 충돌하는 사안을 다수 보유한 국가임. 외국인이 이러한 대한민국의 공공권력 형성 과정에 참여할 경우, 외국 정부의 정책 기조가 직·간접적으로 반영될 가능성을 띄고 있으며, 특정 지역 정책 결정에 대한 외부 압력 및 영향력이 확대됨과 동시에 선거 제도 전반에 대한 국민적 신뢰가 저하될 수 밖에 없는 문제를 지니고 있음.

1. 대한민국 선거 관리와 정책 체계 검토

□ 현 선거 시스템과 발의 정책 분석

○ 제22대 국회 「공직선거법」 개정안 분석

- (제22대 국회 공직선거법 개정안 전체 분석) 제22대 국회 시작일(2024년 5월 30일)로부터 2026년도 3월 1일까지 제안된 공직선거법 개정안은 총 235건이며, 그중 2건이 가결되어 공포되었고, 3건이 대안반영폐기 되었고, 230건이 계류 중임. 같은 기간 동안 헌법을 제외한 주요 육법(六法)의 개정안(대안 포함) 제안 건수가 민법 46건, 형법 141건, 상법 95건, 민사소송법 23건, 형사소송법 129건임을 고려하면, 「공직선거법」에 개정에 대한 관심은 대단히 높은 것으로 사료됨.
- (제22대 국회에서 가결된 공직선거법 주요 개정 내용 및 분석) 22대 국회에 제안된 공직선거법 개정안 235건 중에 2건¹⁵⁴⁾¹⁵⁵⁾이 가결되어 각각 2025년 1월 7일, 2025년 4월 1일에 공포되었음. 선거의 공정성과 무결성보다는 선관위의 선거사무 편의를 위해 개정된 내용이 일부 있는 것으로 판단되며, 구체적인 개정 내용은 아래와 같음.
 - (2025년 1월 7일 공포된 공직선거법 개정 내용 및 분석) 지방공사·공단 상근 직원의 선거운동을 전면 금지하는 것은 과잉금지원칙을 위반하여 선거운동의 자유를 침해한다는 헌법재판소의 위헌 결정(2021헌가14, 2024. 1. 25.) 취지를 반영하여, 선거운동 및 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없는 사람의 범위에서 지방공사·공단의 상근 직원을 제외하는 한편, 사전투표소마다 최대 8명의 사전투표참관인을 두도록 하는 등 원활한 선거 관리를 위하여 일부 개정함. 선거운동 가능한 사람의 범위를 조정하는 것은 차치하더라도 사전투표소에 참관 가능한 최대 참관인 수를 8인으로 제한하도록 개정된 것은 문제의 소지가 있음. 2025년 1월 7일 공포된 공직선거법 개정 이전에는 사전투표의 공정성과 무결성을 위해서 관심도가 높은 선거 관할구역은 8인 이상의 사전투표참관인이 참석할 수 있었으나, 2025년 1월 7일 공포된 공직선거법 개정으로 사전투표참관인의 최대 참여자 수에 제한이 되었음. 이는 선거의 공정성과 무결성보다는 선관위의 선거사무 편의를 우선한 개정으로 사료됨.

154) 공직선거법 일부개정법률안(대안)(행정안전위원장, 제2206328호(2024.12. 9.), 제418회 국회)

155) 공직선거법 일부개정법률안(한병도의원 등 10인, 제2200311호(2024.6.11.), 제415회 국회)

- (2025년 4월 1일 공포된 공직선거법 개정 내용 및 분석) 현행법은 국외 선거법에 대한 여권발급 제한을 요청할 수 있는 주체로 중앙선거관리위원회나 검사 또는 사법경찰관을 규정하고 있으나, 요청 방식 및 절차 조항에서는 ‘사법경찰관’이 주체에서 누락되어 있어 이를 정비함. 이는 타법개정에 따른 정합성을 맞추기 위한 개정으로, 사법경찰의 임무 범위의 확대 및 권한 강화와 관련된 이슈가 있으나, 본 보고서에서 다루고자 하는 범위를 벗어나는 주제로 생략함.
- (제22대 국회에서 계류중인 공직선거법 개정안 주요 내용 및 분석) 제22대 국회에서 제안된 공직선거법 개정안 235건 중에 230건이 계류 중임. 본 보고서에서 부정선거와 관련하여 다룬만한 주요 개정안 내용은 △허위사실공표죄 완화 △인터넷 여론 조작 금지 및 조사 근거 마련 △선거여론조사 품질평가 실시 근거 마련 △선거권 행사 및 선거운동 가능연령 하향 △사전투표관리관 도장 날인 관련 상반된 개정 시도 등이 있으며, 구체적인 내용은 아래와 같음.
- (허위사실공표죄 완화) 현행 「공직선거법」 제250조제1항은 당선되거나 되게 할 목적으로 후보자(예비 후보자 포함)에게 유리하도록 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력 등·재산·행위·소속단체, 특정한 또는 특정 단체로부터의 지지 여부 등에 관하여 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포 할 목적으로 소지한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하고 있음. 그러나, 「공직선거법」 일부개정법률안(제2210374호)¹⁵⁶⁾은 선거의 공정성을 해치는 ‘중대한 허위사실 공표에 한하여 처벌’하도록 「공직선거법」 제250조 제1항을 개정하여 허위사실공표죄의 구성요건을 완화하려고 함. 이러한 개정은 후보자가 당선되기 위해서 경미한 허위사실 공표하는 것은 눈을 감아주자는 취지로 해석되며, 사실이 아닌 허위사실로 당선 이후에 정정하면 그만이라는 식의 거짓된 선거풍토가 형성될까 우려됨.
- (인터넷 여론 조작 금지 및 조사 근거 마련) 「공직선거법」 일부개정법률안(제2217082호)¹⁵⁷⁾은 「공직선거법」 제82조의4제7항 및 제8항 신설 등을 통하여 선거 기간 중 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리하게 할 목적으로 자동화 프로그램을 이용하여 게시글 또는 반응지표를 대량으로 게시·입력하는 행위 등을 금지하고, 그 위반자에 대한 처벌규정을 마련하는 한편, 각급선거관리위원회가 정보통신서비스제공자에게 접속기록 등 자료의 열람·제출을 요청할 수 있는 근거를 마련하여 자동화 프로그램을 통한 여론조작 행위를 방지하고, 선거의 공정성을 확보하려 함. 여론조사 조작과 함께 인터넷 여론 형성은 부정선거의

156) 공직선거법 일부개정법률안(신정훈의원 등 10인, 제2210374호(2025. 5. 2.), 제424회 국회)

157) 공직선거법 일부개정법률안(곽규택의원 등 10인, 제2217082호(2026. 2. 26.), 제432회)

결과를 국민에게 납득시키기 위한 사전 조치로써, 부정확한 방법으로 인터넷상의 여론을 형성하는 것을 금지하고 이를 조사할 수 있는 법적 근거를 마련한 것은 바람직함.

- **(선거여론조사 품질평가 실시 근거 마련)** 선거여론조사는 단순히 선거 전후 여론의 동향을 조사하고 민심의 향배를 파악하는데 그 역할이 그치지 않고, 대중 여론의 형성과정이나 변화 방향에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그 중요성이 나날이 증가하고 있음. 한편, 민주화 이후 선거에서 나날이 선거여론조사의 중요성이 증대해 왔지만, 역설적으로 선거여론조사에 의한 여론 조작과 왜곡 위험에 대한 논란 또한 계속 증폭되고 있음. 현행법은 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위한 선거여론조사심의위원회 설치·운영, 선거여론조사 기관 단체·등록, 선거여론조사 결과 공표·보도에 대한 규제 등을 정하고 있지만, 선거여론조사의 품질을 향상시키고 신뢰성이 부족한 선거여론조사를 규제하기에는 역부족인 상황임. 이에, 「공직선거법」 일부개정법률안(제2216710호)¹⁵⁸⁾은 「공직선거법」 제8조의10 신설을 통해서 중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회는 선거여론조사의 품질을 향상시키고 신뢰성을 제고하기 위하여 선거 여론조사 품질 평가를 매년 실시하도록 의무화하려는 것으로 바람직한 개정안으로 보임.
- **(선거권 행사 및 선거운동 가능 연령 하향)** 「공직선거법」 일부개정법률안(제2216710호)¹⁵⁹⁾은 「공직선거법」 제15조제1항·제2항, 제60조제1항제2호 등 개정 등을 통해서 선거권 행사 및 선거운동 가능연령을 16세 이상으로 하향을 시도하고 있음. 개정이유로써 「정당법」 상 정당가입 연령이 18세 이상에서 16세 이상으로 하향된 점, 미래세대가 가장 직접적인 영향을 받는 정책이 증가함에도 청소년의 선거권 부재가 정치적 불균형을 야기할 수 있는 점, 오스트리아, 스코틀랜드 등 일부 국가는 이미 16세 이상에게 선거권을 부여하고 있는 점 등을 근거로 제시하고 있음. 선거권 행사 및 선거운동 가능연령 하향이 대한민국의 자유민주주의 발전에 긍정적인 영향을 미칠지 아닐지에 대해 국가 차원의 심도 있는 고민이 필요함.
- **(사전투표관리관 도장 날인 관련 상반된 개정 시도)** 현행법은 사전투표에서 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 투표용지를 인쇄하여 자신의 도장을 찍은 후 선거인에게 교부하도록 명시하고 있음. 그런데 도입 당시 제한된 사전투표소 공간에서 다수의 선거인에게 투표용지를 즉시 인쇄·교부해야 하는 상황에 대한 보완책으로 도장의 날인은 인쇄 날인으로 갈음할 수 있다고

158) 공직선거법 일부개정법률안(배준영의원 등 12인, 제2216710호(2026. 2. 10.), 제432회)

159) 공직선거법 일부개정법률안(김민전의원 등 10인, 제2216564호(2026. 2. 4.), 제432회)

「공직선거관리규칙」에 규정하고 있어서 상위법과 불일치로 선거의 정당성이 훼손되고 있음. 이에, 대법원과 헌법재판소는 사전투표관리관 도장을 인쇄 날인하도록 한 규정의 적법성을 일관되게 인정하고 있으므로 사전투표관리관의 도장 인쇄 날인 근거를 명문화하자는 개정안¹⁶⁰⁾이 제안되었으며, 이와 상반되게 사전투표관리관의 도장 날인은 인쇄 날인으로 같음할 수 없도록 법률에 명확하게 규정하고 사전투표관리관의 대행자를 지정하여 도장 날인을 대행하게 할 수 있도록 하여 선거에 대한 국민적 신뢰성을 확보하자는 개정안¹⁶¹⁾이 제안되고 있음. 전자에 해당하는 「공직선거법」 일부개정법률안(제2216546호)¹⁶²⁾는 의견상 판례와 법률과 행정규칙을 정렬하는 것처럼 보이며 선거사무 편의성 관점에서는 옳을지 모르나, 부정선거 투표지가 난입되는 것을 막지 못하여 선거 공정성과 무결성을 훼손하는 점에서 바람직하지 않음. 반면, 후자인 「공직선거법」 일부개정법률안(제2216632호)¹⁶³⁾는 선거 공정성과 무결성을 위해서 현행 행정규칙과 충돌하더라도 사전투표관리관의 도장 날인은 인쇄 날인으로 같음할 수 없도록 법률에 명확하게 규정하고 있는데, 사전투표관리관의 도장 날인을 인쇄 날인으로 같음할 수 있다는 현행 행정규칙을 개정하면 되기 때문에 문제되지 않음. 나아가, 선거사무의 효율성과 편의성을 고려하여 사전투표관리관의 대행자를 지정하여 도장 날인을 대행하게 할 수 있도록 한 점에서 선거의 공정성, 무결성과 함께 선거사무의 효율성과 편의성을 동시에 도모한 우수한 개정안으로 판단됨.

- (소결) 제22대 국회에서 제안된 공직선거법 개정안 중 계류 중인 230건을 전수조사 및 분석한 것은 아니나, 본 부정선거 보고서와 관련하여 다룰만한 주요 개정안 내용인 △허위사실공표죄 완화 △인터넷 여론조작 금지 및 조사 근거 마련 △선거여론조사 품질 평가 실시 근거 마련 △선거권 행사 및 선거운동 가능 연령 하향 △사전투표관리관 도장 날인 관련 상반된 개정 시도 등에 대해서 살펴보았음. 허위사실공표죄를 완화하여 허위 사실이 더 만연한 선거풍토를 조성하려는 것은 아닌지 우려되는 개정안도 있었으며, 부정선거 시스템의 핵심 고리에 해당하는 사전투표관리관 도장 날인을 인쇄 날인으로 같음을 명문화하여 부정선거를 강화하려는 개정안도 있었음. 반면에, 선거의 공정성과 무결성을 위해서 사전투표관리관 도장 날인을 인쇄 날인으로 같음하지 못하도록 명문화하려는 개정안도 있었으며, 인터넷 여론 조작 금지하고 선거여론조사의 품질평가를 실시하고자 하는 바람직한 개정안도

160) 공직선거법 일부개정법률안(윤준병의원 등 11인, 제2216546호(2026. 2. 4.), 제432회)

161) 공직선거법 일부개정법률안(조정훈의원 등 34인, 제2216632호(2026. 2. 6.), 제432회)

162) 공직선거법 일부개정법률안(윤준병의원 등 11인, 제2216546호(2026. 2. 4.), 제432회)

163) 공직선거법 일부개정법률안(조정훈의원 등 34인, 제2216632호(2026. 2. 6.), 제432회)

있었음. 대한민국 국회의원들이 부정선거를 척결하려는 대뇌의 분위기를 읽고 국가와 국민을 위해 공정한 선거가 실시될 수 있도록 하기 위해서는 선거의 공정성과 무결성을 강화하기 위한 개정안에는 응원의 목소리를 내고, 반대로 부정선거 시스템을 공고히 하기 위한 개정안에는 질타하고 반대의 목소리를 지속적으로 내는 것부터 시작해야 할 것임.

○ 「국민투표법」 전부개정법률안(대안)¹⁶⁴⁾

- (제안 경위) 제432회국회(임시회) 제4차 행정안전위원회(2026.02.23.)는 아래 9건의 법률안을 심사한 결과 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 「국회법」 제51조에 따라 위원회 대안으로 제안하기로 함.

국민투표법 전부개정법률안 2건 및 일부개정법률안 7건에 대한 발의개요 및 심사경과
(출처: 국민투표법 전부개정법률안(대안)(행정안전위원장, 제2216968호(2026.02.23.))

의안명	대표발의자	발의일자	심사경과
국민투표법 전부개정 법률안	김영배의원 (2200415)	2024. 06. 12.	제418회 국회(정기회) 제1차 행정안전위원회(24.9.2.) 상정 제429회 국회(정기회) 제2차 법안심사제2소위원회(25.11.18.) 상정 제429회 국회(정기회) 제3차 법안심사제2소위원회(25.11.26.) 상정
	권철승의원 (2213273)	2025. 09. 25.	「국회법」 제58조제4항에 따라 소위원회 직접 회부(2025.11.12.) 제429회 국회(정기회) 제2차 법안심사제2소위원회(25.11.18.) 상정 제429회 국회(정기회) 제3차 법안심사제2소위원회(25.11.26.) 상정
국민투표법 일부개정 법률안	윤후덕의원 (2203589)	2024. 09. 03.	「국회법」 제58조제4항에 따라 소위원회 직접 회부(2024.11.11.) 제429회 국회(정기회) 제2차 법안심사제2소위원회(25.11.18.) 상정 제429회 국회(정기회) 제3차 법안심사제2소위원회(25.11.26.) 상정
	김용민의원 (2205394)	2024. 11. 08.	「국회법」 제58조제4항에 따라 소위원회 직접 회부(2025.02.18.) 제429회 국회(정기회) 제2차 법안심사제2소위원회(25.11.18.) 상정 제429회 국회(정기회) 제3차 법안심사제2소위원회(25.11.26.) 상정

164) 국민투표법 전부개정법률안(대안)(행정안전위원장, 제2216968호(2026.02.23.) 제432회 국회(임시회)

박정훈의원 (2209719)	2025. 04. 10.	「국회법」 제58조제4항에 따라 소위원회 직접 회부(2025.07.01.) 제429회 국회(정기회) 제2차 법안심사제2소위원회(25.11.18.) 상정 제429회 국회(정기회) 제3차 법안심사제2소위원회(25.11.26.) 상정
권향엽의원 (2210099)	2025. 04. 24.	「국회법」 제58조제4항에 따라 소위원회 직접 회부(2025.07.01.) 제429회 국회(정기회) 제2차 법안심사제2소위원회(25.11.18.) 상정 제429회 국회(정기회) 제3차 법안심사제2소위원회(25.11.26.) 상정
박충권의원 (2211274)	2025. 07. 04.	「국회법」 제58조제4항에 따라 소위원회 직접 회부(2025.09.17.) 제429회 국회(정기회) 제2차 법안심사제2소위원회(25.11.18.) 상정 제429회 국회(정기회) 제3차 법안심사제2소위원회(25.11.26.) 상정
황운하의원 (2216568)	2026. 02. 04.	「국회법」 제58조제4항에 따라 소위원회 직접 회부(2026.02.11.)
이용우의원 (2216856)	2026. 02. 13.	「국회법」 제58조제4항에 따라 소위원회 직접 회부(2026.02.20.)

- 제안 주요 내용

- (투표권자 범위) 헌법불합치 결정 취지를 반영하여 투표인의 범위에 “재외투표인명부에 등재된 사람”을 포함하고, 현행 「공직선거법」의 준용을 통해 투표권자 나이를 종전의 19세 이상에서 18세 이상으로 하향함(안 제2조 및 제9조)
- (다지선다 유형 신설) 국민투표 운동의 개념에 ‘여러 가지 사항 중 하나를 지지하게 하는 행위’를 추가하고 투표용지에도 투표용지는 기존 찬성 또는 반대의 의사표시 이외에도 ‘여러 가지 사항 중 하나를 선택하는 형식’을 추가함(안 제22조부터 제42조까지)
- (공직선거법 준용) 「공직선거법」 상 사전투표·거소투표·선상투표 제도를 국민투표에 도입하고, 투표시간·투표용지 등 그 밖에 투표 절차에 관한 사항은 「공직선거법」을 준용하도록 함(안 제38조부터 제42조까지)

- (공직선거 동시실시 특례) 국민투표와 「공직선거법」 제2조에 따른 공직선거를 같은 날에 실시하는 경우를 대비하여 동시실시에 관한 특례를 규정함(안 제63조부터 제74조)
- (벌칙) 정보통신망을 이용한 불법 게시물의 삭제, 통신 관련 국민투표범죄의 조사 권한 등을 규정하고, 국민투표와 관련한 각종 범죄 및 처벌 규정을 신설함(안 제84조부터 제119조)

- 제안 주요 내용에 대한 분석 및 우려사항

- (공직선거법과 일치화를 통한 기존 부정선거 시스템 이식 우려) 상기 「국민투표법」 전부개정법률안(대안)은 현행 국민투표제도를 현행 공직선거 제도와 일치화를 추구하고 있음. 구체적으로, 「국민투표법」 전부개정법률안(대안)은 투표권자 나이를 「공직선거법」과 동일하게 기존 19세에서 18세로 하향하고, 「공직선거법」 상 사전투표·거소투표·선상투표 제도를 국민투표에 도입하고, 투표시간·투표용지 등 그 밖에 투표 절차에 관한 사항 또한 「공직선거법」을 준용하는 등 현행 국민투표제도를 현행 공직선거 제도와 일치화를 추구하고 있음. 기존 공직선거 간 자행된 부정선거 시스템을 국민투표에 그대로 이식하여 부정선거를 자행하려는 것은 아닌지 심히 우려됨.
- (다지선다 투표유형을 악용 우려) 기존 「국민투표법」 제53조¹⁶⁵⁾는 투표용지는 찬성과 반대의 양란을 두어야한다고 하여서 하나의 안건에 대해서 찬성과 반대의 두가지 선택지에 대해서만 국민투표가 가능하였으나, 상기 「국민투표법」 전부개정법률안(대안) 제40조¹⁶⁶⁾는 찬성과 반대 이외에 ‘여러 가지 사항 중 하나를 선택하는 형식’을 신설하였음. 국민투표는 「대한민국헌법」 제72조에 따른 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책 및 「대한민국헌법」 제130조제1항에 따른 헌법개정안 등 국민투표가 필요한 사항에 해당하는지 아니하는지, 해당한다면 투표 사항에 대한 국민들의 충분한 이해와 공감대 형성 이후에 국민투표가 이루어져야 하나, 상기 「국민투표법」 전부개정법률안(대안) 제40조에서 신설 제안하는 다지선다 유형의 국민투표제도가 투표안건에 대한 충분한 숙고와 국민의 이해 및 공감대를 생략하고, 국민들을 여러 가지 선택지 중 하나를 선택하도록 강요하는데 악용될까 우려됨.

165) 국민투표법[시행 2016. 11. 30.] [법률 제14184호, 2016. 5. 29., 타법개정]

제53조(투표용지) ① 투표용지에는 찬성과 반대의 양란을 두어야 한다.

166) 국민투표법 전부개정법률안(대안)(행정안전위원장, 제2216968호(2026.02.23.) 제432회 국회(임시회) 제40조(투표용지) ① 투표용지는 찬성 또는 반대의 의사표시를 하거나 여러 가지 사항 중 하나를 선택하는 형식으로 작성한다.

- **(과도한 벌칙으로 표현의 자유 억압 우려)** 국민투표방해죄는 기존 「국민투표법」 제102조¹⁶⁷⁾에 규정하고 있는 죄이나, 「국민투표법」 전부개정법률안(대안) 제96조¹⁶⁸⁾에서는 벌을 더 엄격히 규정하고, 국민보다는 정치인을 보호하고, 국민의 표현의 자유를 억압하도록 규정하도록 개정을 제안하고 있음. 구체적으로, 투표자유방해죄를 저지를 사람은 ‘5년 이하의 징역이나 금고 또는 50만 원 이상 250만 원 이하의 벌금’에 처하나, 전부개정법률안(대안)은 ‘10년 이하의 징역 또는 500만 원 이상 3천만 원 이하의 벌금’으로 징역 경우 2배, 벌금의 경우 최소치는 10배 최대치는 12배로 대폭 상향하였음. 이는 형법의 처벌수위는 조정이 잘되지 않는 것을 고려하면 지나친 처벌강화 우려됨. 또, 투표자유방해죄로부터 보호하려는 대상을 투표자인 국민이 아니라 연설자(정치인 등)로 확대한 점, 투표자유방해죄의 유형이 2가지에서 4가지로 확대된 점¹⁶⁹⁾이 국민을 보호하기보다는 정치인이나 정당을 보호하기 위한 것은 아닌지 의혹을 제기하지 아니할 수 없음.

167) 국민투표법[시행 2016. 11. 30.] [법률 제14184호, 2016. 5. 29., 타법개정]

제102조(투표자유방해죄) ① 국민투표에 관하여 다음 각호의 1에 해당하는 자는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 50만원 이상 250만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 투표인에 대하여 폭행·협박 또는 유인을 하거나 불법으로 체포 또는 감금한 자
2. 위계·사술 기타 부정한 방법으로 투표의 자유를 방해한 자

② 검사·경찰공무원이나 군인이 제1항 각호에 규정된 행위를 한 때에는 1년 이상 10년 이하의 징역이나 금고와 5년 이상의 자격정지에 처한다.

168) 국민투표법 전부개정법률안(대안)(행정안전위원장, 제2216968호(2026.02.23.) 제432회 국회(임시회)

제96조(국민투표자유방해죄) ① 국민투표에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 투표인·연설원을 폭행·협박 또는 유인하거나 불법으로 체포·감금한 사람
2. 이 법에 따른 연설·대담, 대담·토론회 또는 교동을 방해하거나 위계·속임수, 그 밖의 부정한 방법으로 국민투표의 자유를 방해한 사람

3. 업무·고용, 그 밖의 관계에 따라 자기의 보호·지휘·감독 하에 있는 사람에게 국민투표에 부쳐진 사항에 대하여 찬성 또는 반대하도록 강요한 사람

4. 선거관리위원회의 정상적인 업무수행에 지장을 초래하거나 이 법의 집행에 대한 신뢰를 훼손할 목적으로 정보통신망, 집회·시위, 옥외광고물, 그 밖에 이와 유사한 매체 또는 방법을 이용하여 공연히 사전투표·국민투표 및 개표에 관한 허위의 사실을 지속적으로 유포한 사람

② 검사 또는 경찰공무원(사법경찰관리를 포함한다)이 제1항 각 호의 어느 하나에 규정된 행위를 하거나 하게 할 때에는 1년 이상 10년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처한다.

③ 이 법에 규정된 연설·대담장소 또는 대담·토론회장에서 위험한 물건을 던지거나 연설원을 폭행한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

1. 주모자: 5년 이상의 유기징역
2. 다른 사람을 지휘하거나 다른 사람에 앞장서서 행동한 사람: 3년 이상의 유기징역
3. 다른 사람의 의견에 동조하여 행동한 사람: 7년 이하의 징역

169) 국민투표법 전부개정법률안(대안)의 2026년도 2월 28일자 본회의 수정안(천준호의원등 1인 외

161인)에서는 제96조제1항제4호를 삭제하는 내용의 수정안을 제안하였음. 삭제된 4호는 국민의 표현의 자유를 억압할 소지가 매우 큰 독소 조항으로 삭제된 것은 환영할 만하나, 전부개정법률안(대안)에 담긴 독소조항에 대한 논의가 더 있어야 하는 점에서 여전히 우려됨

- (소결) 2026년 3월 1일, 상기 국민투표법 법률개정안(대안)은 국민투표방해죄를 규정하는 제96조제1항에서 제4호를 삭제한 본회의 수정안으로 가결되었고, 2026년 3월 6일자로 공포되어 즉시 시행되었음. 2026년 3월 6일 자로 공포되고 시행된 국민투표법에 공직선거 동시특례가 있는 점에서 금년도 제9회 전국동시지방선거(2026. 6. 3.)에서 「대한민국헌법」 제72조에 따른 외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요정책 및 「대한민국헌법」 제130조제1항에 따른 헌법개정안 등 국민투표가 필요한 사항을 충분한 국민공감대 형성없이 다지선다 형식의 국민투표로 국민에게 투표용지 상 선택지 중 하나를 선택하도록 강요하고, 국민투표를 공직선거와 동일한 방식으로 부정선거를 자행하려는 것은 아닌지 심히 우려됨.

2. 대한민국 부정선거 의혹 증거자료 분석

1) 비정상 투표지 실물 출현 (소위 '배춧잎', '일장기' 투표지)

□ 증거 식별 및 내용

○ '배춧잎 투표지' 발견

- 2020년 대한민국 4.15 총선 인천 연수구 을 재검표 현장에서 투표지 하단이 녹색으로 인쇄된, 흡사 배춧잎 모양의 투표지가 발견됨. 이는 지역구 투표지와 비례대표 투표지(녹색)가 겹쳐 인쇄되거나 잘못 절단된 형태임(170)(171).



배춧잎 투표지(출처: 유튜브 공병호TV)

○ '일장기' 및 '자석' 투표지

- 기표 도장이 붉게 뭉개져 일장기처럼 보이는 투표지, 여러 장이 본드로 붙은 것처럼 떼어지지 않는(떡진) 투표지, 접은 흔적 없이 신권 화폐처럼 뽀뽀한 투표지 묶음이 다수 발견됨. 이는 정상적인 투표 및 개표 과정을 거친 종이로 보기 어려움(172)(173).



잘못 날인된 일장기(일본 국기와 흡사하다고 해서) 투표지(왼쪽)와 접은 흔적이 없는 투표지(오른쪽)

170) 인세영 기자, 2021.06.29. 09:53, 재검표 현장서 부정투표지 대량 발견 "스모킹건 나왔다", FNTODAY.

171) youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=YEHZZKYp3Yk>, [직격 인터뷰] 대법원 배춧잎투표지, 위조로 판명 / 전격 공개, 거센 폭풍우 일으키다 / 도대체 누가 이런 짓을 했을까 / 바실리아TV-미디어A 출격 [공병호TV]

172) youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=YU6Z2aEP11U>, [황교안TV] 부정선거 증거: 일장기 투표지 (5월 14일), 황교안TV.

173) youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=ymv-eBXyKNM>, 뽀뽀한 투표지 논란 제대로 보도하라, MBC 3노조 (MBC 노동조합)



투표 시 접어서 봉투에 넣어야 하지만, 접힌 흔적이 없는 비례대표 관외사전 투표지(왼쪽)
접힌 흔적이 없이 쌓여있는 가짜 투표지(오른쪽)

□ 선관위 반박 및 재반박(분석)

○ 선관위 입장

- 인쇄 과정에서의 단순 기계적 오류(투표지분류기 잼 현상 등) 혹은 투표함 보관 중의 습기로 인한 자연스러운 현상이라고 해명함. 운영상의 미숙일 뿐 조직적 조작의 증거는 아니라고 주장.

○ 재반박 및 분석

- 투표지 발급기(프린터) 구조상 지역구와 비례대표 용지는 롤(Roll) 자체가 다르므로 겹쳐서 인쇄되는 것은 물리적으로 불가능함. 당일 투표록이나 개표록에 이러한 특이 투표지에 대한 기록이 전무함. 재검표 현장에서 갑자기 쏟아져 나온 것은 투표함이 통째로 교체되었을 가능성(통같이)을 강력히 시사함.

2) 선거관리 시스템의 법적 위반 및 서버 조작 흔적

□ 증거 식별 및 내용

○ QR코드 사용의 위법성

- 공직선거법 제151조는 투표지에 '바코드(막대 모양의 기호)'를 표시하도록 규정하고 있으나, 선관위는 2차원 기호인 'QR코드'를 무단 사용함. QR코드에는 선거인 개인정보가 담길 수 있어 비밀선거 원칙 침해 우려가 있음.

○ 통합선거인명부 서버 접속기록

- 국정원 보안점검 및 재판 과정에서, 선거망 내부 서버에 비인가 장비가 무단 접속한 흔적과 로그 파일이 삭제된 정황이 포착됨.

□ 선관위 반박 및 재반박(분석)

○ 선관위 입장

- QR코드도 넓은 의미의 바코드(2차원 바코드)에 해당하므로 법적 문제가 없으며, 선거의 효율적 관리를 위한 조치라고 주장. 서버 로그 등은 보안 규정에 따라 관리된 것이라고 해명.

○ 재반박 및 분석

- 법률 용어로서의 바코드는 1차원 선형 기호를 의미하는 것이 통설임. 선관위가 국회의 법 개정 없이 임의로 QR코드를 도입한 것은 명백한 위법 행위임.
- QR코드는 단순 일련번호를 넘어 막대한 정보를 담을 수 있어, 사전투표자가 누구인지 추적하는 '디지털 마킹' 용도로 악용될 소지가 다분함. 서버 로그 삭제는 증거 인멸 행위로 간주되어야 함.

3) 투표지 이미지 파일의 '디지털 원본' 의혹

□ 증거 식별 및 내용

○ 스캔본이 아닌 원본 파일의 존재

- 재검표 과정에서 확보된 '투표지 이미지 파일'을 분석한 결과, 종이를 스캔했을 때 나타나는 '종이의 질감(Fiber)', '미세한 기울어짐(Skew)', '노이즈(Noise)'가 전혀 발견되지 않음.

○ 벡터 그래픽과 유사한 선명도

- 확대해도 깨지지 않는 폰트의 외곽선과 완벽하게 정렬된 기표 도장 위치 등은, 이 파일이 실제 투표지를 스캔한 것이 아니라 컴퓨터 내부에서 생성된 '디지털 원본 파일'임을 강력히 시사함.

□ 선관위 반박 및 재반박(분석)

○ 선관위 입장

- 최신 고성능 스캐너를 사용했기 때문에 화질이 매우 깨끗하게 나온 것이며, 이미지 압축 방식(JPG 등)에 따른 기술적 특성일 뿐이라고 일축함.

○ 재반박 및 분석

- 아무리 고성능 스캐너라 할지라도 물리적 종이의 불규칙한 질감까지 완전히 소거하여 '순수한 흰색(Pure White, RGB 255,255,255)' 배경을 만드는 것은 불가능함. 이는 실제 투표지를 개표한 것이 아니라, 전산 서버 내에서 별도로 생성된 투표 데이터가 존재했음을 뒷받침하는 기술적 증거임.

4) 투표지분류기 제어용 노트북(LG 그램)의 무선 통신 흔적

□ 증거 식별 및 내용

○ 무선 랜카드 장착 및 활성화

- 공직선거법과 보안 규정상 투표지분류기 제어용 PC는 외부 네트워크와 완전히 차단되어야 함. 그러나 현장에서 사용된 'LG 그램' 노트북에는 무선 랜카드(Wi-Fi)가 장착되어 있었으며, 일부에서는 통신 기능이 활성화되었던 흔적이 발견됨.

○ 외부 접속 가능성

- 이는 개표 현장의 노트북이 중앙 서버나 제3의 외부 장치와 무선으로 통신하여 데이터를 주고받거나, 해킹의 통로로 이용되었을 가능성을 열어줌.

□ 선관위 반박 및 재반박(분석)

○ 선관위 입장

- 노트북 제조사 사양일 뿐, 실제 개표 현장에서는 무선 랜 기능을 물리적으로 제거하거나 소프트웨어적으로 차단(Disable)하여 운용했으므로 통신은 불가능했다고 해명.

○ 재반박 및 분석

- 재검표 현장에서 일부 노트북의 무선 랜카드가 제거되지 않은 상태로 발견됨. 소프트웨어적 차단은 언제든지 클릭 몇 번으로 해제하여 재활성화가 가능함.
- 가장 보안이 중요한 선거 장비에 상용 노트북을 그대로 사용하고, 무선 통신 모듈을 완벽히 제거하지 않은 것은 '보안 무력화' 의도가 다분한 중대한 관리 부실이자 조작 환경 조성임.

5) 전자개표기 조작 의혹

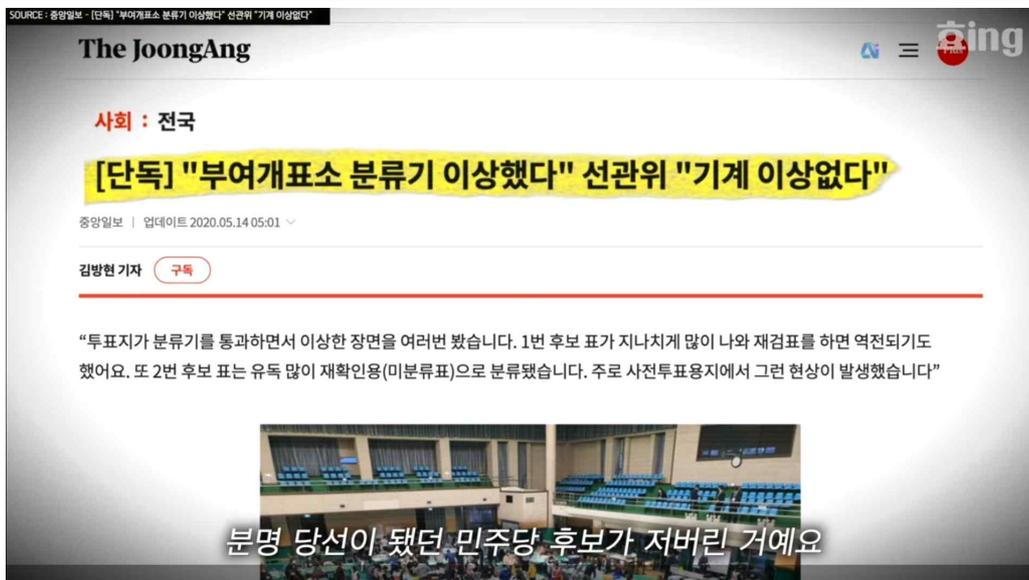
□ 증거 식별 및 내용

○ 투표지 전자개표기 배치 오류

- 전자개표기를 이용한 투표지 분류작업 중, 빠른 속도로 각 후보에 비치되는 전자개표기 특성상 현장에서는 확인이 어려웠으나, 동영상으로 촬영 시에 원래 아무것도 기표가 되지 않은 투표지는 미분류 투표지로 따로 분류되어 무효표로 처리가 되지만, 1번 후보에 분류되는 현상을 확인하였음.

○ 2020 총선 부여군 전자개표기 분류 오류 사건

- 2020 총선 당일, 부여군 옥산면 개표소에서 개표를 참관 중인 참관인들이 전자개표기에 문제가 있다고 인식하여 재개표를 요구하였으며, 이에 선관위 직원은 전자개표기를 꺾다가 켜 뒤에 다시 재검표를 실시하였음. 기존 개표 시에는 민주당 박수현 후보가 당선되는 것으로 확인되었으나, 재검표 시, 투표용지 415장을 다시 재검표한 경우, 더불어민주당 박수현 후보 159표, 미래통합당 정진석 후보 170표였음. 민주당 후보가 탈락하는 결과로 확인되었음. 참관인에 의하면, “투표지가 분류기를 통과하면서 이상한 장면을 목격하였습니다. 1번 후보 표가 지나치게 많이 나와 재검표를 하면 역전되기도 하였으며, 또 2번 후보는 유독 많이 재확인용(미 분류표)으로 분류되었으며, 주로 사전투표용지에서 그런 현상이 발견되었습니다.”라고 신문사 인터뷰에서 답변함¹⁷⁴⁾.



2020 총선 부여군 전자개표기 분류 오류 사건(출처: 중앙일보; 재인용 효잉TV)

6) 소위 '본드 투표지' 및 '테이프 투표지' (비정상 접착물)

□ 증거 식별 및 내용

○ 본드로 붙은 투표지 묶음

- 재검표 현장에서 투표지 여러 장이 본드나 접착제로 강력하게 붙어 있어 손으로 떼어내기 힘든 묶음들이 발견됨. 투표함 투입구는 좁아서 여러 장이 겹쳐 들어갈 수 없으며, 투표자가 본드를 사용할 이유도 없음.

174) 중앙일보 [단독] “부여개표소 분류기 이상했다”, 선관위 “기계 이상없다” (2020.05.14.)

○ 테이프가 붙은 투표지

- 투표지 하단이나 측면에 스카치테이프가 붙은 채로 개표된 투표지가 발견됨. 이는 정상적인 투표 및 관리 과정에서는 절대 발생할 수 없는 이물질임.

□ 선관위 반박 및 재반박(분석)

○ 선관위 입장

- 투표함 내의 정전기 발생이나, 개표사무원들이 투표지를 정리(Banding)하는 과정에서 묻은 접착제 잔여물, 혹은 투표함 봉인 테이프가 떨어진 것이라고 추정함.

○ 재반박 및 분석

- 정전기로 종이가 붙는 것과 공업용 접착제로 덩어리진 것은 물리적 성질이 완전히 다름. 사무원의 단순 실수로 보기에 접착의 강도가 너무 강함.
- 이는 투표함이 아닌 외부 장소에서 투표지 묶음을 급조하여 만들거나(일명 '벽돌 찍기'), 투표함을 바꿔치기하는 과정에서 발생한 작업의 흔적으로 보는 것이 합리적임.



접어서 투표되지 않은 비정상 투표지(본드가 붙어있어서 손으로 떼어내는 모습)

7) 사전투표함 봉인지 필적 불일치 의혹¹⁷⁵⁾

□ 증거 식별 및 내용

○ 참관인 서명과 상이한 필적 발견¹⁷⁶⁾

- 2020년 4.15 총선 개표 현장 및 이후 진행된 인천 연수구 을, 경기도 파주 등 재검표 현장에서 사전투표함에 부착된 봉인지의 서명이 원본과 다르다는 주장이 제기됨.

175) 인세영 기자, 2022.03.09 22:03, 대구 봉덕 개표소, 투표지보관함 봉인 사인 6개 필적 동일 "불법선거 의혹", *FN Today*.

176) 체커, 2020. 4. 18. 12:03, [팩트와이] "사전투표함 봉인 조작됐다"..사실일까?, YTN. (부정선거 주장이 거짓이라는 기사이지만, 여기에 동영상 등 소스가 많이 나와있음.) (<https://argumentinkor.tistory.com/m/4048>)

- 사전투표 참관인들은 투표함 봉인 당시 본인이 직접 정자로 이름을 쓰고 특유의 필체로 서명했으나, 개표 시 확인된 봉인지에는 초등학생이 쓴 듯한 서투른 글씨체나 전혀 다른 형태의 서명이 발견됨.¹⁷⁷⁾

○ 봉인지 '갈아치우기' 정황

- 봉인지는 한 번 떼어내면 'VOID' 문구가 나타나는 특수 재질이나, 재검표 현장에서 발견된 일부 봉인지는 탈착 흔적이 없으면서도 서명만 달라져 있었음.¹⁷⁸⁾¹⁷⁹⁾ 이는 기존 봉인지를 제거하고 새로운 봉인지에 서명을 위조하여 다시 붙였다는 의혹을 뒷받침함.



봉인지의 서명이 각각 날짜마다 다른 증거 사진

□ 선관위 반박 및 재반박(분석)

○ 선관위 입장

- 봉인지 위에 투명 테이프를 덧붙이는 과정에서 빛의 굴절이나 테이프의 질감 때문에 글씨 모양이 다르게 보일 수 있다고 해명함. 또한, 참관인이 투표 당시 긴장하거나 서두르는 과정에서 평소 필적과 다르게 작성했을 가능성이 있다고 주장함.

177) 부정투표 의혹 결정적 증인 나왔다(1편)-봉인지 서명 내것 아니다!(21대총선 송파구방이1동 정대연 참관인)20200416(목)[선기자방송], youtube.

(<https://m.youtube.com/watch?v=fNKUo8X4XOY&t=514s&pp=2AGCBJACAQ%3D%3D>)

178) 민소영 기자, 2024.04.11 (20:13), “미개봉 투표함에 봉인지 뎀 자국”...각지서 부정선거 소동, *KBS뉴스*.

179) [사건과일24] 투개표 시연회서 '특수봉인지' 관련 논쟁...참석자, CCTV 조작 가능성도, *뉴스TVCHOSUN*, YOUTUBE (<https://m.youtube.com/watch?v=musLdQbyIkM&t=34s&pp=2AEikAIB>)

○ 재반박 및 분석

- 필적 감정 전문가들의 분석에 따르면, 단순한 떨림이나 굴절로 보기에선 자음과 모음의 결합 방식(필순) 자체가 다른 사례가 다수 포착됨.
- 특히 과주 지역의 경우, 참관인이 서명한 적 없는 '가짜 서명'이 담긴 봉인지가 발견되어 증거보전 신청이 이루어짐. 이는 투표함이 보관 장소에서 개표소로 이동하기 전, 혹은 보관 중에 제 3자에 의해 개봉되었을 가능성(투표지 투입 또는 교체)을 강력히 시사하는 물리적 변조의 흔적임.

8) 5초 간격 모바일 투표인 수 비교

□ 증거 식별 및 내용

○ 개표방송에서 포착한 10배수 증가 장면

- MBC에서 방영한 K-보팅 모바일 앱 실시간 화면의 투표집계 화면에서 매 5초마다 10배수가 증가하는 장면이며, 자연 투표라면 끝자리가 들쭉날쭉해야 한 것이 정상이며, 해당 장면은 통계적으로 100억 분의 1확률로 벌어질 수 있는 상황임.

5초 간격 모바일 투표인수 비교표 (국민의힘당) (2023. 3. 4 - 3. 5)

1일차 (3월 4일 4시경)							2일차 (3월 5일 4시경)						
No	화면 시각 (시:분:초)	PC 누적투표 인수(B)	모바일 누적투표 인수(A)	투표인수 (A+B)	투표인 증가수	투표인수 일의 자리	No	화면 시각 (시:분:초)	PC 누적투표 인수(B)	모바일 누적투표 인수(A)	투표인수 (A+B)	투표인 증가수	투표인수 일의 자리
1	15:59:48	1,026	267,399	268,425		5	1	15:59:47	1,534	389,731	391,265		5
2	15:59:53	1,026	267,449	268,475	50	5	2	15:59:52	1,534	389,739	391,273	8	3
3	15:59:58	1,026	267,489	268,515	40	5	3	15:59:57	1,534	389,748	391,282	9	2
4	16:00:04	1,026	267,539	268,565	50	5	4	16:00:03	1,535	389,762	391,297	15	7
5	16:00:09	1,026	267,579	268,605	40	5	5	16:00:08	1,535	389,768	391,303	6	3
6	16:00:15	1,026	267,639	268,665	60	5	6	16:00:13	1,535	389,776	391,311	8	1
7	16:00:20	1,026	267,679	268,705	40	5	7	16:00:18	1,535	389,790	391,325	14	5
8	16:00:25	1,026	267,719	268,745	40	5	8	16:00:24	1,535	389,797	391,332	7	2
9	16:00:31	1,026	267,779	268,805	60	5	9	16:00:29	1,535	389,806	391,341	9	1
10	16:00:36	1,026	267,819	268,845	40	5	10	16:00:34	1,535	389,817	391,352	11	2
11	16:00:42	1,026	267,879	268,905	60	5	11	16:00:39	1,535	389,828	391,363	11	3

이미 사전투표가 끝난 상태의 사전투표함을 열어 정체모를 투표지를 투고하고 있는 모습

□ 선관위 반박

○ 선관위 입장

- 중앙선거관리위원회는 해당 전당대회는 선관위가 위탁 관리한 내부 당무선거로, 조작 증거가 없다고 결론을 지어서 발표하였으나, 별도 조사를 실시하지 않았음.

9) 통계적 증거

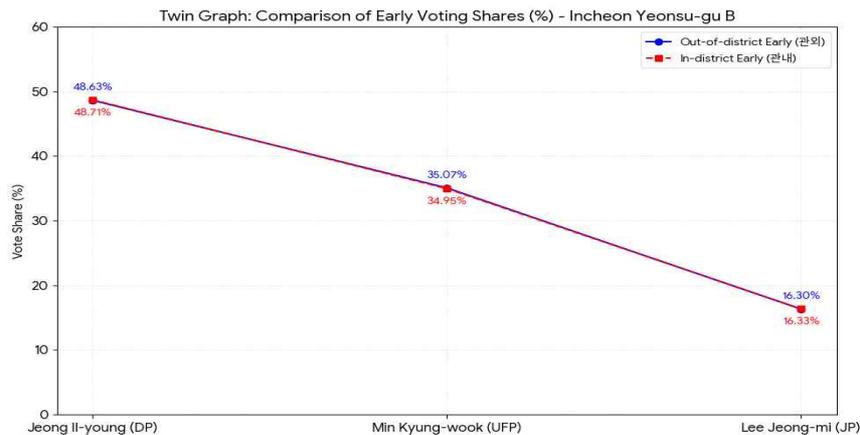
□ 통계적 변칙: 인위적 데이터 수렴성 및 ‘쌍둥이 그래프’ 정밀 분석 (Statistical Evidence of Systemic Intervention)

○ 사전투표 득표율의 인위적 복제(The Twin Graph Phenomenon)

- 서울, 경기, 인천 등 수도권 주요 접전지에서 민주당과 통합당(당시 야당)의 사전투표 득표 비율이 약 '63 대 36'이라는 일정한 비율로 수렴하는 현상이 발견됨.
- 특히, 인천 연수구을 선거구의 데이터를 분석한 결과, 거주지 내 투표(관내)와 우편투표(관외)라는 서로 다른 모집단에서 지지율 그래프가 소수점 단위까지 일치하는 ‘쌍둥이 그래프’ 현상이 포착되었음.

인천 연수구을 관내 사전투표와 관외 사전투표 득표율

구분	민주당 정일영	통합당 민경욱	정의당 이정미
관외 사전투표(관내의 39%)	6,185	4,460	2,073
관내 사전투표	15,797	11,335	5,296
당일 투표	30,575	33,933	15,799
총계	52,557	49,728	23,168



제21대 총선 통계적 변칙 분석: “인천 연수구을” 관내 사전투표(In-district Early Voting) 관외 사전투표(Out-of-district/Mail-in Voting) 지지율의 인위적 수렴 현상(Artificial Convergence)

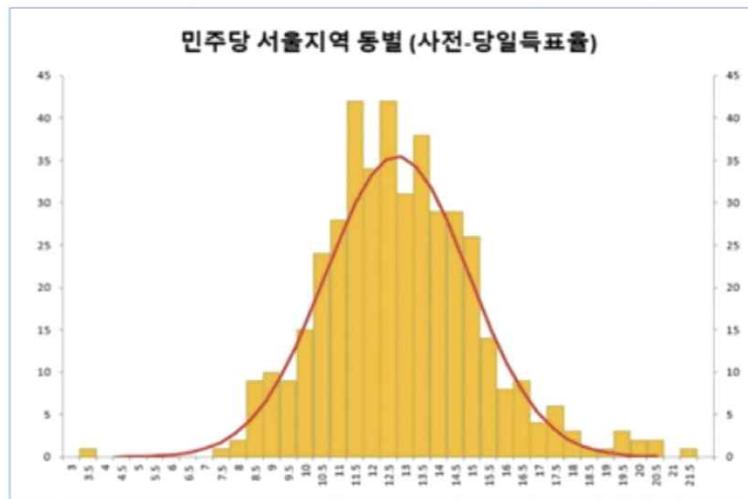
○ 데이터의 수학적 정합성 의혹: 39% 상수의 발견

- 아래 분석은 관외 사전투표수가 관내 사전투표수에 특정 상수(Multiplier, 약 0.39)를 곱한 값과 기하학적으로 일치한다는 점이 핵심임.
 - 정일영 (민주당): $15,797 \times 0.391530 \approx 6,185$
 - 민경욱 (통합당): $11,335 \times 0.393471 \approx 4,460$

- 이점미 (정의당): $5,296 \times 0.391427 \approx 2,073$
- 즉, 서로 다른 정치 성향을 가진 세 후보의 지지자 그룹이 모두 동일한 비율(39%)로 관외 투표에 참여할 확률은 자연 상태에서 불가능에 가까우며, 이는 전산 알고리즘에 의한 데이터 생성(Data Generation) 가능성을 강력히 시사함.

○ 광역 단위 격차의 통계적 수렴(Histogram Analysis)

- (서울 지역 424개 동 전수 조사 결과) 서울 전역의 행정동을 대상으로 '민주당 사전 득표율 - 당일 득표율' 격차(Delta)를 분석한 결과, 모든 지역에서 격차 값이 약 12.5%p라는 특정 수치에 기괴하게 집중되는 정규분포를 보였음. 이는 서울 전역의 격차가 12.5%를 정점으로 좁게 형성된 종 모양의 그래프 통계적 인위성을 보여주는 핵심 자료라고 할 수 있음.



서울 지역 사전-당일 득표율 격차의 통계적 분포 분석(히스토그램 분석)

□ 선관위 반박 및 재반박(분석)

○ 선관위 입장

- 지지 정당에 따른 유권자의 성향 차이(진보 성향 유권자의 사전투표 선호)와 우연의 일치일 뿐이며, 통계적 수치만으로 부정을 단정할 수 없다고 반박함.

○ 학술적 재반박 및 분석

- (확률적 불가능성) 박영아 교수(명지대, 물리학) 등의 분석에 따르면, 수십 개의 선거구에서 동일한 득표 비율 편차가 발생하는 것은 동전 던지기를 1,000번 해서 모두 앞면이 나오는 것보다 희박한 확률임. 이는 자연적인 투표 결과가 아니라, 특정 알고리즘(전산 조작 값)이 개입되어 결과를 '세팅'했을 때 나타나는 전형적인 데이터 특성임.

- (알고리즘 개입 정황) 이러한 전형적인 데이터 수렴 특성은 결과 값이 사전에 '세팅(Pre-set Constant)'되었을 때 나타나는 전산적 특징임.
- (해외 전문가 분석(월터 메베인 교수)) "The estimates and tests all exhibit anomalies that suggest the election data were fraudulently manipulated."
(미시간대 eforensics 모델 결과, 한국의 선거 데이터는 사기적으로 조작되었음을 시사하는 변칙성을 보임)

□ 허병기 인하대학교 공과대학 명예교수 분석 자료

- (개요) 허병기 인하대학교 공과대학 명예교수는 선거 데이터 통계 분석 관련 저술 및 강연 활동을 하고 있으며, 공학 및 수학적 분석 기반 연구 경력을 지니고 있음. 주요 저서인 “부정선거 해부학-표를 훔치지 마라”에서 허병기 교수는 제 21, 22대 총선 및 대선 데이터를 통계적 관점에서 분석하였으며, △사전투표와 본투표의 득표율 비교 △확률 계산 및 통계적 유의성 △당락 결과 해석을 시행하였음.
 - (학술적 고찰) 부정선거와 관련하여 학술적 문제 해결하기 위하여 첫 번째, 문제해결에 사용하는 수식이나 이론이 공인된 것이어야 함. 둘째, 적용된 이론이나 수식의 사용 사례가 많아야 함. 셋째, 분석에 사용된 자료가 확실하고 안전해야 함. 넷째, 도출되는 결과에 대한 신뢰성이 확보되어야 함.
- (분석 자료) 통계학자들은 전국 초등학교 학생들의 연령별 키와 몸무게, 수학능력시험 성적 등과 같은 사회적 문제, 강수량과 기온과 같은 자연 현상 문제, 대통령 지지율, 선거득표율 등과 같은 정치 문제에 대한 특성치(키, 몸무게, 지지율 등)의 분포가 종(bell) 모양의 특성을 나타내며 이에 대한 확률밀도 함수가 아래 득표율 추정 공식(1)로 표현된다는 것을 발견함. 이 식은 자유민주주의국가, 사회주의국가는 물론 공산주의 국가를 포함한 전 세계 고등학교 수학책에 실려 학생들이 공부하는 수식임. 이 식을 사용하여 제22대 총선의 임의의 선거구에 대한 당일투표 결과로부터 모집단인 선거구의 득표율을 추정하는 식을 유도하면 다음 공식(2)와 같음.

$$f(x) = \frac{1}{\sqrt{2\pi} \sigma} e^{-\frac{(x-m)^2}{2\sigma^2}}$$

득표율 추정 공식(1)

신뢰도 95%인 신뢰 구간

$$\begin{aligned} \text{민주당 후보} : x_A - 1.96 \sqrt{\frac{x_A(1-x_A)}{n_A}} \leq x_{AE} \leq x_A + 1.96 \sqrt{\frac{x_A(1-x_A)}{n_A}} \\ \text{국힘당 후보} : y_A - 1.96 \sqrt{\frac{y_A(1-y_A)}{n_A}} \leq y_{AE} \leq y_A + 1.96 \sqrt{\frac{y_A(1-y_A)}{n_A}} \end{aligned}$$

신뢰도 99%인 신뢰 구간

$$\begin{aligned} \text{민주당 후보} : x_A - 2.58 \sqrt{\frac{x_A(1-x_A)}{n_A}} \leq x_{AE} \leq x_A + 2.58 \sqrt{\frac{x_A(1-x_A)}{n_A}} \\ \text{국힘당 후보} : y_A - 2.58 \sqrt{\frac{y_A(1-y_A)}{n_A}} \leq y_{AE} \leq y_A + 2.58 \sqrt{\frac{y_A(1-y_A)}{n_A}} \end{aligned}$$

득표율 추정 공식(2)

- (득표율 추정 공식(2) 적용) 위 공식(2)에서 x_A 는 민주당 후보의 당일득표율, y_A 는 국힘당 후보의 당일득표율, x_{AE} 는 민주당 후보의 선거구득표율, y_{AE} 는 국힘당 후보의 선거구득표율, 그리고 n_A 는 당일투표 투표수임. 공식(2)로부터 국힘당 후보의 선거구득표율(y_{AE})-민주당 후보 선거구득표율(x_{AE})의 차이값 추정에 대한 수식을 별도 유도하면 득표율 추정 공식(3)과 같음.

신뢰도 95%인 신뢰 구간

$$(y_A - x_A) - 1.96 \left(\sqrt{\frac{x_A(1-x_A)}{n_A}} + \sqrt{\frac{y_A(1-y_A)}{n_A}} \right) \leq y_{AE} - x_{AE} \leq (y_A - x_A) + 1.96 \left(\sqrt{\frac{x_A(1-x_A)}{n_A}} + \sqrt{\frac{y_A(1-y_A)}{n_A}} \right) \quad (3)$$

신뢰도 99%인 신뢰 구간

$$(y_A - x_A) - 2.58 \left(\sqrt{\frac{x_A(1-x_A)}{n_A}} + \sqrt{\frac{y_A(1-y_A)}{n_A}} \right) \leq y_{AE} - x_{AE} \leq (y_A - x_A) + 2.58 \left(\sqrt{\frac{x_A(1-x_A)}{n_A}} + \sqrt{\frac{y_A(1-y_A)}{n_A}} \right)$$

득표율 추정 공식(3)

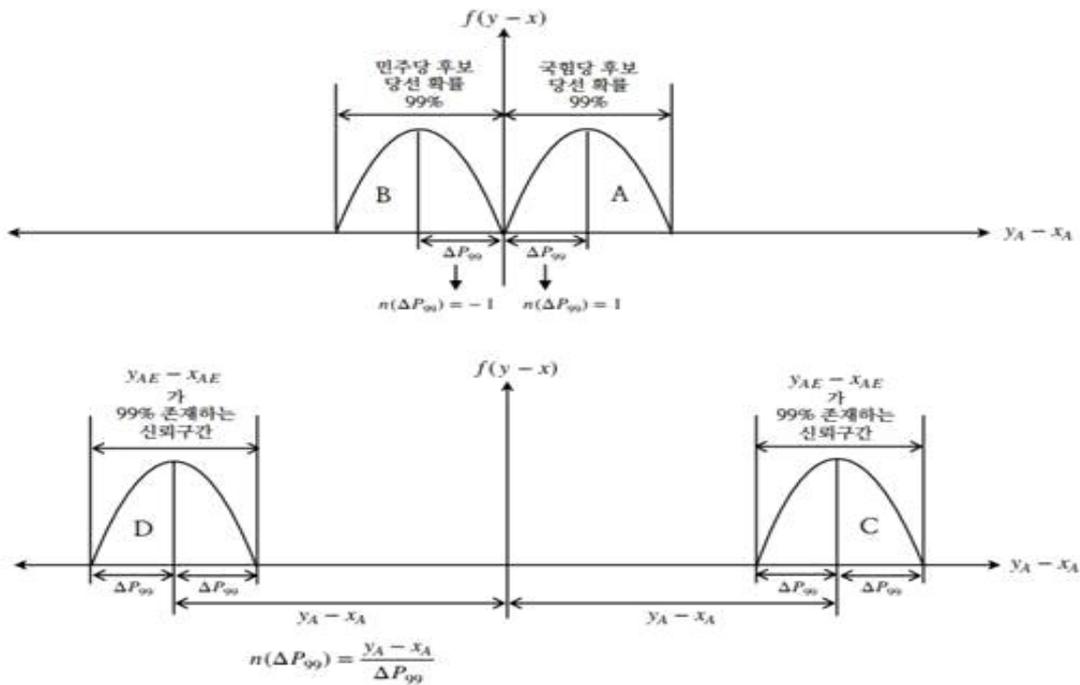
$$\Delta P_{99} = 2.58 \left(\sqrt{\frac{x_A(1-x_A)}{n_A}} + \sqrt{\frac{y_A(1-y_A)}{n_A}} \right) \quad (4)$$

득표율 추정 공식(4)

- (득표율 추정 공식(3), (4), (5) 적용) 추정 공식(3)으로부터 $y_{AE} - x_{AE}$ 에 대한 99% 신뢰구간 길이 ΔP_{99} 를 추정 공식(4)로 표현할 수 있으며, 국힘당 후보 당일득표율과 민주당 후보 당일투표율 차이값 $y_A - x_A$ 를 99% 신뢰구간 길이 ΔP_{99} 의 배수로 나타내면 다음 식(5)와 같음. 이 식 (5)의 의미를 좌표 평면에 도시하면 아래 $y_A - x_A$ 분포에 대한 확률밀도함수 그래프로 표현됨.

$$n(\Delta P_{99}) = \frac{y_A - x_A}{\Delta P_{99}} \quad (5)$$

득표율 추정 공식(5)



$y_A - x_A$ 분포에 대한 확률밀도함수 그래프

- (그림 $y_A - x_A$ 분포에 대한 확률밀도함수 그래프) 그림 $y_A - x_A$ 분포에 대한 확률밀도함수 그래프(이하 그래프)의 A와 같이 $n(\Delta P_{99})=1$ 인 경우 국힘당 후보의 당선확률은 99%임. 그래프의 B와 같이 $n(\Delta P_{99})=1$ 인 경우 민주당 후보의 당선확률은 99%임. 그래프 C와 같이 $n(\Delta P_{99})>1$ 인 경우 국힘당 후보의 당선확률은 $99 \times n(\Delta P_{99})\%$ 임. 그래프 D와 같이 $n(\Delta P_{99})<-1$ 인 경우 민주당 후보의 당선확률은 $99 \times |n(\Delta P_{99})|\%$ 임. 즉, 투표결과에 대한 상식적인 기준치인 신뢰구간을 적용하였을 때가 그래프처럼 나타난다고 할 수 있음.
- (가장 안전한 투표 표본) 제22대 총선은 당일 투표, 관내사전투표, 관외사전투표, 거소선상사전투표, 국외사전투표로 구성되어 있으며, 모집단에 해당하는 선거구 투표 결과는 앞서 설명한 다섯 종류 투표의 합으로 결정됨. 따라서, 당일투표와 네 종류의 사전투표는 모집단인 선거구 투표의 표본이 되며, 어느 표본의 득표율을 사용하여 모집단의 득표율을 추정하는 것이 가장 안전할 것인가가 대단히 중요한 문제임. 다섯 종류의 표본 중 가장 안전한 투표 표본을 규명하여야 함.
- (분석) 후보간 경쟁력이 비슷할 경우, 민주당 후보의 득표율과 국힘당 후보의 득표율 차이값이(+)인 선거구 수와 (-)인 선거구 수를 사용하여 계산한 투표 표본의 발생확률 값을 사용하여 표본의 안전성을 검증하는 것이 용이한 방법임. 두 후보 간의 득표율 차이값이 (+)와 (-)가 되는 것은 배반 사건이며, 각 선거구의 투표는 독립적으로 시행되기 때문에 차이값이 (+)인 선거구 수와 (-)인 선거구 수를 사용하여 투표결과가 도출될 확률은 공인된 수식인 ‘식 (6)’을 사용하여 계산할 수 있음.

$$P = {}_n C_r \left(\frac{1}{2}\right)^r \left(\frac{1}{2}\right)^{n-r}$$

득표율 추정 공식(6)

- (득표율 추정 공식(6) 적용) 위 식(6)에서 P는 확률값, n은 총선거구 수, r은 득표율 차이값이 (+)인 선거구 수를 의미함. 서울 지역 48개 선거구에 대한 투표 표본 별 발생확률을 식(6)을 사용하여 계산하면 아래 표와 같음. 이 결과로부터 다섯 종류의 투표 표본 중 당일 투표 표본이 가장 안전한 표본임을 확인할 수 있음. 따라서 선거구에 대한 후보별 득표율 추정에 당일득표율을 사용하는 것이 합리적이라는 결과를 도출할 수 있음.

투표 표본 별 두 후보의 득표를 차이가 (+)인 선거구수, (-)인 선거구 수 및 투표 표본의 발생 확률

	민주당 후보 득표율-국힘당 후보 득표율			확률값 및 확률값 비교	
	(+)인 선거구 수	(-)인 선거구 수	계	확률값	당일 표본 확률 ÷ 각 표본의 확률
당일투표 (A)	20	28	48	$P_A = 0.057$	$P_A/P_A = 1$
관내투표 (B)	43	5	48	$P_B = \frac{1}{160,000,000}$	$P_A/P_B = 9,700,000$
관외투표 (C)	45	3	48	$P_C = \frac{1}{16,200,000,000}$	$P_A/P_C = 960,000,000$
기소선상 (D)	30	16	46*	$P_D = 0.0141$	$P_A/P_D = 4.2$
국외투표 (E)	47	1	48	$P_E = \frac{1}{2,800,000,000,000}$	$P_A/P_E = 350,000,000,000$

*민주당 후보 득표율=국힘당 후보 득표율 인 선거구 2곳

- (국힘당 후보의 당락에 대한 통계학적 계산 결과) 식 (5)를 사용하여 당일투표에서는 승리했으나 선거구투표에서 낙선한 국힘당 후보 50명에 대한 통계학적 당락결과를 분석해보니, 아래 표에서 당일투표에서는 승리했으나 최종 낙선한 국힘당 후보 50명에 대한 국힘당 후보 당일득표율(Y_A)-민주당 후보 당일득표율(X_A)의 차이 값임.

당일투표에서는 승리했으나 선거구투표에서 낙선한 국힘당 후보 50명에 대한 국힘당 후보와 민주당 후보 사이의 당일득표율 차이(%)

국힘당 후보 당일득표율(y_A) - 민주당 후보 당일득표율(x_A)			
$10\% \leq y_A - x_A$	$5\% \leq y_A - x_A < 10\%$	$1\% \leq y_A - x_A < 5\%$	$0\% < y_A - x_A < 1\%$
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 서울 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 영등포 갑(12.4) - 양천갑(12) - 성동을(11.1) - 강동갑(10.7) - 광진을(10.7) - 송파병(10.2) - 경기 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 용인병(13.2) - 하남갑(10.9) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 서울 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 종로(9.2) - 광진갑(9) - 동작갑(8.2) - 성동갑(8) - 도봉을(6.2) ◆ 경기 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 용인정(9.1) - 수원정(9) - 안성(5.6) ◆ 인천 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 연수를(8.4) ◆ 대전·충청지역 <ul style="list-style-type: none"> - 대전중구(7.2) - 청주서원(5) - 천안갑(5.8) - 공주부여(9.4) - 논산계룡(7) - 당진(7.6) ◆ 경남·울산지역 <ul style="list-style-type: none"> - 창원성산(9.4) - 울산동구(6.6) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 서울 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 서대문갑(4.9) - 강서을(4.2) - 동대문갑(3.4) - 강동을(3.4) - 동대문을(1.6) - 구로갑(1) ◆ 경기 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 고양병(4.6) - 안양동안을(4.2) - 하남을(3.3) - 용인갑(2.9) - 의왕과천(2.2) - 고양정(2) ◆ 인천·강원 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 연수갑(3.4) - 춘천갑(2.1) - 원주을(4) ◆ 대전·충청지역 <ul style="list-style-type: none"> - 대전동구(3.2) - 대전대덕(2.2) - 청주상당(1.7) - 청주흥덕(1.2) ◆ 제주 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 서귀포(3.2) ◆ 부산·경남 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 부산북구갑(2.3) - 김해갑(4) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 경기 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 광주을(1.4) ◆ 인천 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 미추홀갑(0.6) - 남동을(0.8)

()안의 수치는 국힘당 후보 당일득표율 - 민주당 후보 당일득표율 차이값(%)임

- (투표 오염으로 인한 낙선) 아래 표를 보면, 투표가 오염되지 않았다면 국힘당 후보가 당선되었을 확률이 나타나며, 오염으로 인하여 낙선한 선거구 수를 지역별로 정리하면, 서울 16개 지역구, 경기 11개 지역구, 인천 2개 지역구, 강원 2개 지역구, 대전 3개 지역구, 충북 3개 지역구, 충남 4개 지역구, 제주 1개 지역구, 부산 1개 지역구, 울산 1개 지역구, 경남 2개 지역구로 총 46개 지역구로 나타남.

국힘당 후보 중 당일투표에서는 승리했으나 선거구 투표에서 패한 50개 선거구에 대한 $n(\Delta P_{99})$ 값

$10 \leq n(\Delta P_{99})$	$5 \leq n(\Delta P_{99}) < 10$	$1.3 \leq n(\Delta P_{99}) < 5$	$0 < n(\Delta P_{99}) < 1$
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 서울 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 영등포을(11.1) - 양천갑(13.0) - 성동을(10.9) - 강동갑(11.5) - 송파병(11.6) ◆ 경기 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 용인병(13.2) - 용인정(10.5) ◆ 인천 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 연수을(11.0) ◆ 경남 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 창원성산(10.8) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 서울 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 광진을(9.0) - 종로(7.3) - 광진갑(8.1) - 동작갑(8.0) - 도봉을(5.3) ◆ 경기 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 하남갑(9.1) - 수원정(9.8) - 안성(5.2) - 고양병(5.2) ◆ 대전·충청 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 대전중구(7.4) - 천안갑(6.1) - 공주부여(8.9) - 논산계룡(6.7) - 당진(6.2) ◆ 울산 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 동구(5.4) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 서울 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 서대문갑(4.1) - 강서을(4.6) - 동대문갑(3.0) - 강동을(3.4) - 동대문을(1.5) ◆ 경기 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 안양동안을(3.7) - 하남을(2.8) - 용인갑(3.1) - 의왕과천(2.4) - 고양정(2.3) ◆ 인천·강원 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 연수갑(3.2) - 춘천갑(2.1) - 원주을(3.4) ◆ 대전·충청지역 <ul style="list-style-type: none"> - 대전동구(3.1) - 대전대덕(2.0) - 청주상당(1.6) - 청주서원(4.6) - 청주흥덕(1.3) ◆ 제주·부산·경남 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 서귀포(2.8) - 부산북구갑(1.9) - 김해갑(4.4) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 서울 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 구로갑(1.08) ◆ 경기 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 광주을(0.37) ◆ 인천 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 미추홀갑(0.63) - 남동을(0.68)
9개 선거구 (당선확률 1,000% 이상) 낙선 불가	16개 선거구 (당선확률 500% 이상 1,000% 미만) 낙선 불가	21개 선거구 (당선확률 130% 이상 500% 미만) 당선 확실	4개 선거구 (당선확률 0% 초과 100% 미만) 검증 필요

()안의 수치는 국힘당 후보 당일득표율 - 민주당 후보 당일득표율 차이값(%)임

투표에 오염이 없었다면 당선 되었을 것으로 추정하는 국힘당 후보의 지역별 선거구 수

지역	국힘당 후보			지역	국힘당 후보		
	당선 확실	검증필요	계		당선 확실	검증필요	계
1. 서울	16	1	17	7. 충남	4		4
2. 경기	11	1	12	8. 제주	1		1
3. 인천	2	2	4	9. 부산	1		1
4. 강원	2		2	10. 울산	1		1
5. 대전	3		3	11. 경남	2		2
6. 충북	3		4				
계					46	4	50

- (당락을 검증해야 할 민주당 후보의 선거구) 민주당 후보 중 선관위 발표에서는 당선되었으나 식(5)의 값이 -1과 +1 사이의 값을 나타내어 당선에 대한 99% 오차범위에 속한 선거구는 10곳이었음. 이 10개 선거구에 대한 국힘당 후보 당일득표율(y_A)-민주당 후보 당일득표율(x_A)의 차이값과 $n(\Delta P_{99})$ 값을 산출하면 아래 표와 같음. 이 결과에 의하면 영등포갑 선거구에 대한 $n(\Delta P_{99})$ 값이 -1.033으로 -1보다 작았으나 나머지 9개 선거구에 대한 $n(\Delta P_{99})$ 값은 $-1 < n(\Delta P_{99}) < 0$ 범위의 값으로 당락에 대한 검증이 필요한 선거구임.

민주당 후보의 당락을 검증해야 할 선거구에 대한 당일득표율 차이 및 $n(\Delta P_{99})$ 값

선거구	당일투표율 차이 (국힘당-민주당)	$n(\Delta P_{99})$	선거구	당일투표율 차이 (국힘당-민주당)	$n(\Delta P_{99})$
1. 강북을(서울)	-0.2%	-0.16	6. 수원병(경기)	-0.6%	-0.59
2. 영등포갑(서울)	-1%	-1.033	7. 평택을(경기)	-0.8%	-0.71
3. 고양갑(경기)	-0.2%	-0.23	8. 평택병(경기)	-0.9%	-0.87
4. 파주을(경기)	-0.2%	-0.2	9. 부평갑(인천)	-0.4%	-0.43
5. 김포갑(경기)	-0.2%	-0.22	10. 서구을(대전)	-0.1%	-0.1

- (제 22대 총선 결과에 대한 통계학적 분석 결과) 제 22대 총선의 지역구 254개 선거구에 대한 선관위 발표 결과는 국힘당 91석 야당 163석이었으며, 이 결과가 합리적이고 공정한 선거 결과냐 라는 담론은 우리 사회의 심각한 분열을 야기시킴. 전 세계가 공인하고 전 세계의 거의 모든 국가의 고등학교 수학책에 실려있는 수식을 사용하여 선거 결과를 학술적으로 해석하면 아래 표와 같음. 이 결과에 의하면 지역구 254석 중 야당은 113석, 국힘당은 141석을 획득하는 것으로 추정됨. 만일 선관위 결과가 진실된 결과라면 통계학 이론을 재정립해야 할 뿐만 아니라 전 세계 고등학교 수학 교과서의 통계 부분을 수정해야 하는 대단히 심각한 문제에 봉착할 것으로 보임.

2024년 4월 10일 총선에 대한 선관위 발표 결과와 통계학적 분석 결과

지역	선거구 수	선관위 발표		통계학적 분석 결과					
		민주당 당선	국민의힘 당선	민주당 당선			국민의힘 당선		
				당선확실	검증필요*	계	당선확실	검증필요*	계
서울	48	37	11	18	2	20	27	1	28
경기	60	53**	7	35	6	41	18	1	19
인천	14	12	2	7	1	8	4	2	6
강원	8	2**	6				8		8
대전	7	7		3	1	4	3		3
세종	2	2		2		2			
충북	8	5	3	1	1	2	6		6
충남	11	8	3	4		4	7		7
광주	8	8		8		8			
전북	10	10		10		10			
전남	10	10		10		10			
제주	3	3		2		2	1		1
대구	12		12				12		12
경북	13		13				13		13
부산	318	1	17				18		18
울산	6	2**	4	1		1	5		5
경남	16	3	13			1	15		15
계	254	163	91	102	11	113	137	4	141

10) 대한민국 21대 총선 선거 조작: Follow_the_party

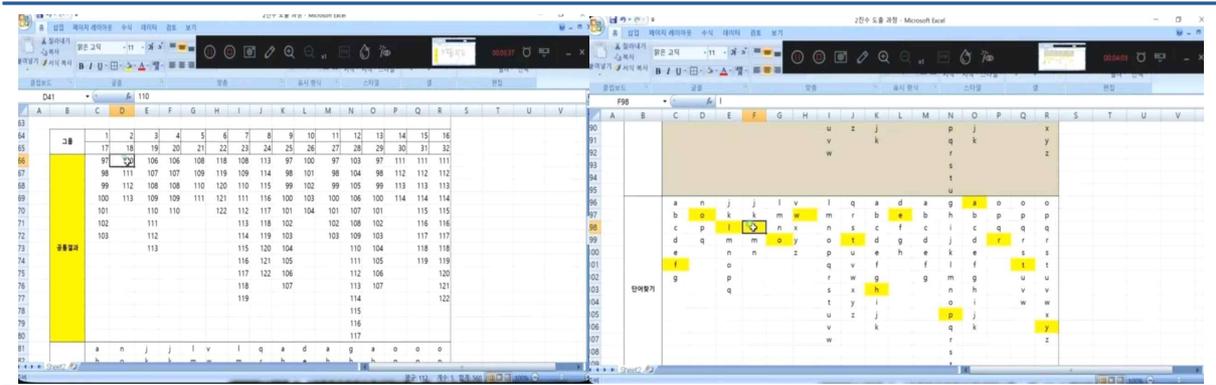
- (개요) 2020년 4·15 총선은 대한민국 자유민주주의 역사상 가장 중대한 위기였으며, 더불어민주당의 압도적 승리·결과는 통계적·현장적으로 납득하기 어려운 부분이 다수였음. 민경욱 전 미래통합당 의원을 중심으로, 진상규명 운동이 전개되었으며, 이 운동의 상징적 증거가 바로 “Follow_the_party” (이하 FTP) 문자열임. 이는 중국공산당 해커가 선거 전산시스템을 침투·조작한 뒤, 자신들의 업적을 자랑스럽게 남긴 ‘지문(fingerprint)’으로 해석됨. FTP는 단순한 우연이 아니라, 공산당 구호 ‘영원히 당을 따르라(永远跟党走)’의 영어버전이며, 선거관리위원회의 공식 데이터 속에 교묘하게 숨겨진 결정적인 증거임.



Follow_the_party (출처:유튜브 효잉tv)

- (선거 조작 주장 전개) 민경욱 전 의원은 2020년 5월 페이스북과 기자회견을 통해 FTP를 처음 공개하였으며, 로이킴(김상훈) 등 전문가들이 선관위 공개 통계 데이터를 분석한 결과, 특정 알고리즘(2진법 변환 + 앞자리 0 패딩 + ASCII 코드 해석)을 적용하면 ‘FOLLOW_THE_PARTY’가 도출된다는 것임. 민경욱 전 의원은 “천재 해커가 다빈치 코드처럼 자기만 알아볼 수 있게 남긴 메시지”라며, 이는 중국공산당의 개입을 입증하는 ‘빼박 증거’라고 규정하였음. 이후 《해커의 지문 follow_the_party 4·15 부정선거 전말보고서》(김미영·로이킴·장영후 공저, 2021)에서 체계화됐으며, 공병호·박주현 변호사 등 보수 지식인에 의해 확산되었음.
- 2024~2025년 들어 윤석열 전 대통령의 계엄 선포 배경, 미국 보수 행사에서 증언 등으로 재점화됐으며, “모든 선거(2022 대선, 2024 총선 포함)가 중국·좌파 세력에 의해 조작됐다”는 확장 논리로 발전하였음.
- (FTP의 핵심 증거 내용) FTP의 핵심 증거 내용으로 △선거 데이터속 숨겨진 문자열 △통계적 이상 현상 △현장·물증적 의혹 연계로 이어지며, 세부 내용은 아래와 같음.

- (선거 데이터 속 숨겨진 문자열) 선관위가 공개한 숫자 배열(득표수, 투표율 등)을 일련의 수학적 변환(피보나치 수열 유사 가중치 적용 → 마이너스 값 중심 재정렬 → 100에 근접하도록 나누기 → 2진법 변환 → 0 패딩 → ASCII 해석)하면 'FOLLOW THE PARTY'가 나옴. 이는 통계적 우연으로 보기 어려운 정교한 설계이며, 중국 해커의 '이스터 에그'로 규정됨.



21대 국회의원 선거 통계 수치를 일련의 과정을 거쳐 문자 값으로 변형시키는 과정(출처:VON 뉴스)

	1열	2열	3열	4열	5열	6열	7열	8열	9열	10열	11열	12열	13열	14열	15열	16열
문자변환	a	n	j	j	l	v	i	q	a	d	a	g	a	o	o	o
	b	o	k	k	m	w	m	r	b	e	b	h	b	p	p	p
	c	p	l	l	n	x	n	s	c	f	c	i	c	q	q	q
	d	q	m	m	o	y	o	t	d	g	d	j	d	r	r	r
	e		n	n		z	p	u	e	h	e	k	e	s	s	s
	f	o						q	v	f	f	l	f		t	t
	g		p					r	w	g		g	m	g	u	u
			q					s	z	h			n	h	v	v
								t		i			o	i	w	w
								u		j			p	j		x
							v		k			q	k		y	
							w					r	l		g	

변환된 문자 Follow_the_party (출처: 하태경 의원실 유튜브영상)

- (통계적 이상 현상) 선관위가 공개한 득표율·득표수치에서 사전투표와 본투표 득표율 격차가 극단적으로 나타나고 있음. 특히 수도권 63대 36 비율이 반복적으로 나타나며, Walter Mebane(미시간대) 교수의 분석처럼 z-값(통계적 편차)이 지구상에서 거의 불가능한 수준이라는 지적도 존재함. 이는 전산상 사전투표 표가 미리 조작·할당됐음을 시사함.
- (현장·물증적 의혹 연계) QR코드 사전투표지, 투표지분류기 무선랜·FPGA 칩 발견, 관리관 도장 미날인 투표지 대량 출현, 삼립빵 박스·신권 투표지 무더기, 혼표·엉뚱한 지역 투표지 유출 등 다수 현장 증언·사진이 FTP와 함께 중국 개입 전산 조작의 퍼즐 조각으로 제시됨.

- **(후속 주장)** FTP는 단순 중국공산당이 한국 선거 주권을 침탈한 증거라는 것이 핵심이며, 민경욱 전 의원은 “이 증거를 무시하면 대한민국 정체성이 사라진다”고 경고했으며, 로이킴은 “회계학 전공자로서 데이터 역추적 중 우연히 발견했다”고 증언하였음. 2025년 현재까지도 보수 커뮤니티(V포코리아, 극우 유튜브 등)에서는 “사전투표 폐지·수개표 도입이 유일한 해결책”이라 주장하며, 100만 명 규모 집회·국제 사회 제소(미국 국무부 등)를 촉구하고 있음. FTP 외에도 “다른 영어 문장도 나왔다”라는 추가 단서가 제기됐으나, 아직 공개되지 않아 더 큰 폭로를 예고하는 상황으로 그려지고 있음.
- **(A-WEB과 FTP의 연관성)** 윤석열 대통령은 A-WEB 문제를 중국 문제와 함께 사람들에게 알렸고, 트럼프 대통령은 A-WEB과 USAID를 함께 문제 제기를 시행하였음. 김미영 VON 뉴스 대표는 해당 연관성에 대하여 아래와 같이 주제를 정리하였음.
 - ① 열린 사회를 지향하는 글로벌리스트가 왜 폐쇄적인 중국공산당과 손을 잡나?
 - ② USAID는 유엔인권규약 중 사회권(A규약)과 관련된 사업을 하는 기구인데 왜 자유권(B 규약)과 관련된 선거권에 관련된 사업에 관여하나?
 - ③ A-WEB은 자유권(B 규약)관련 사업을 왜 개발원조(ODA)방식으로 진행하여 한국 국민들의 세금으로 타국 내정에 관여하나?
 - ④ 중국은 유엔 B 규약 회원국이 되는 것을 거부하고, 본국은 물론이고 홍콩의 자유선거도 부정하면서, A-WEB 틀을 이용하여 한국 등 전 세계 자유선거 파괴에 나서서 사악한 패권을 추구하는 것인가?
- A-WEB은 세계 각국에 전자개표 시스템을 전하면서 동시에 중국이 개입할 수 있는 여건을 열어주는 것은 아니었는지 주장하며, 현재 미국에서 수사하고 있는 부정선거 카르텔이 조만간 수면 위로 떠오른다면 해당 연관성에 대하여 진실이 드러날 것으로 사료됨.

3. 해외 선거 부정 사례에 대한 정책 비교 분석

□ 미국 선거공정성 법안

○ 미국 선거공정성 논의 배경

- 미국은 연방제 국가로서 선거 관리 권한이 주(州)에 분산되어 있으나, 대통령 선거 및 연방의회 선거의 정당성과 신뢰성은 연방 차원의 정치 안정과 직결되는 문제임. 특히 2020년 대통령선거 이후 선거 결과의 정당성을 둘러싼 사회적 갈등이 극심해졌고, 이에 따라 선거 제도의 무결성, 투표 절차의 투명성, 유권자 자격 검증 문제를 중심으로 대규모 입법 논의가 촉발되었음¹⁸⁰⁾. 이러한 상황은 선거공정성을 단순한 행정 문제가 아니라 국가 존립의 핵심 민주적 기반으로 인식하게 만드는 계기가 되었음.

○ Restoring Faith in Elections Act(H.R.160)

- Restoring Faith in Elections Act는 119대 미 의회에서 발의된 법안으로, 선거에 대한 국민 신뢰 회복을 핵심 목표로 설정하고 있음¹⁸¹⁾. 해당 법안은 연방 선거 전반에 걸쳐 투표 절차, 선거인명부 관리, 선거 집계 방식에 대한 최소한의 연방 표준을 설정하려는 성격을 가짐. 이는 주별로 상이한 선거 규정이 혼란과 불신을 야기한다는 문제의식에 기반하고 있으며, 특히 다음과 같은 사항을 강조함. 첫째, 유권자 등록 및 투표 절차의 전국적 일관성 확보가 필요함을 명시함. 둘째, 선거 관리 과정에 대한 감사 및 사후 검증 절차를 제도화하려는 시도를 포함함. 셋째, 선거 보안과 관련된 연방 정부의 기술적·재정적 지원 근거를 마련하려는 목적을 가짐¹⁸²⁾. 다만, 이 법안은 주 정부의 자율성을 침해할 수 있다는 비판도 동시에 제기되고 있으며, 연방주의 원칙과의 충돌 가능성이 지속적으로 논의되고 있음.

○ Safeguard American Voter Eligibility Act (SAVE Act, H.R.22)

- SAVE Act는 연방 선거에서 유권자 등록 시 미국 시민권을 증명할 수 있는 서류 제출을 의무화하는 법안임¹⁸³⁾. 해당 법안은 비시민권자의 불법 투표 가능성을 원천 차단한다는 명분을 가지고 있으며, 공화당을 중심으로 강한 지지를 받고 있음. 이 법안의 핵심 논리는 선거공정성은 투표 접근성보다 우선되어야 하며, 시민권 확인은 민주주의의 최소한의 안전장치라는 주장임.

180) AP News, House Republicans propose voting changes as Trump administration eyes the midterms.

181) U.S. Congress, H.R.160, Restoring Faith in Elections Act

182) Ibid.

183) Wikipedia, Safeguard American Voter Eligibility Act

- 반면, 민주당 및 시민단체는 해당 법안이 저소득층, 고령층, 소수 인종 유권자의 투표 참여를 위축시킬 수 있다고 비판하고 있음¹⁸⁴). SAVE Act는 단순한 행정 규제 강화가 아니라, 투표권의 범위와 성격을 둘러싼 미국 사회의 가치 충돌을 상징적으로 보여주는 입법 사례임.

○ Securing Our Elections Act(H.R.156)

- Securing Our Elections Act는 투표 시 사진이 부착된 신분증 제시를 의무화하는 내용을 담고 있음¹⁸⁵). 이 법안은 투표 당일 신원확인 절차를 강화함으로써 대리 투표나 중복 투표 가능성을 최소화하는 데 목적을 두고 있음. 법안은 신분증 미소지자의 경우 예비투표(provisional ballot)를 허용하되, 사후 검증을 거쳐 유효성을 판단하도록 설계되어 있음. 이는 선거 보안 강화와 투표권 보호 간의 절충적 접근으로 평가됨¹⁸⁶).

○ John R. Lewis Voting Rights Advancement Act

- John R. Lewis Voting Rights Advancement Act는 과거 1965년 투표권법(Voting Rights Act)을 현대적으로 복원·강화하려는 목적을 가진 법안임¹⁸⁷). 특히 연방 대법원의 판결로 약화된 사전 심사(preclearance) 제도를 부활시키는 데 중점을 두고 있음. 이 법안은 특정 주 또는 지역에서 선거 제도를 변경할 경우, 연방 정부의 사전 승인을 받도록 요구함으로써 차별적 선거 제도 도입을 방지하려는 장치를 포함함. 이는 선거공정성을 “부정 방지”뿐 아니라 “차별 방지”의 관점에서 접근한 대표적 사례임¹⁸⁸).

○ Election Security Act 계열 법안

- 미국 의회에서 논의되는 Election Security Act 계열 법안들은 선거공정성 논의 중에서도 특히 선거 인프라의 기술적·물리적 보안 강화에 초점을 맞춘 입법 흐름으로 평가됨¹⁸⁹). 이들 법안은 특정 정당의 유불리보다는, 선거 결과 자체의 검증 가능성(verifiability)과 복원 가능성(resilience)을 제도적으로 확보하는 데 목적을 두고 있음. Election Security Act 계열 법안의 가장 핵심적인 내용은 종이투표 기록(paper ballot 또는 voter-verified paper audit trail)의 의무화 또는 유지 강화임. 이는 전자투표기 또는 전자개표 시스템이

184) Ibid.

185) U.S. Congress, H.R.156, Securing Our Elections Act

186) Ibid.

187) Wikipedia, John R. Lewis Voting Rights Advancement Act

188) Ibid.

189) U.S. Congress, S.5615 외 Election Security Act 계열 법안, 선거 인프라 보안·종이투표 기록·위험기반 감사(RLA) 관련 입법 자료

해킹, 오류, 내부 조작 등에 취약할 수 있다는 우려에 대응하여, 모든 전자적 집계 결과가 물리적 기록을 통해 재검증될 수 있도록 하려는 취지임. 해당 법안들은 전자투표 시스템을 전면 부정하지 않으나, 전자 시스템만으로는 선거 결과에 대한 국민적 신뢰를 확보하기 어렵다는 현실 인식을 전제로 함. 이에 따라 전자투표기 사용 시에도 반드시 유권자가 직접 확인 가능한 종이 기록을 생성하고, 이를 법적 효력을 갖는 1차 증거로 인정하도록 규정하고 있음. 또한 Election Security Act 계열 법안들은 위험기반 감사(Risk-Limiting Audit, RLA) 제도의 도입을 중요한 요소로 포함하고 있음. 위험기반 감사란 선거 결과가 뒤집힐 가능성을 통계적으로 평가하여, 필요 최소한의 표본을 무작위로 추출해 재검표를 실시하는 방식임. 이 제도는 전면 재검표에 따른 사회적 비용을 줄이면서도, 결과 조작 가능성을 실질적으로 억제할 수 있는 제도적 장치로 평가됨.

- 또한, Election Security Act 계열 법안은 외국 세력의 선거 개입 가능성, 특히 사이버 공격과 정보 조작 위협에 대한 대응 체계 구축을 주요 과제로 설정하고 있음. 이를 위해 국토안보부(DHS), 사이버보안 및 인프라 보안국(CISA)과 주 선거 당국 간의 협력 체계를 법률로 명문화하고, 연방 차원의 기술 지원과 예산 지원 근거를 마련하고 있음. Election Security Act 계열 법안은 또한 선거 장비의 보안 인증 기준 강화를 규정하고 있음. 연방 정부가 승인한 투표 장비만을 사용하도록 하고, 장비의 소스코드 검증, 보안 업데이트, 물리적 접근 통제 등에 대한 최소 기준을 설정함으로써, 주별 장비 품질 격차를 해소하려는 목적을 가짐. 특히, 주목할 점은 이들 법안이 선거 보안을 정치적 논쟁의 영역이 아닌 국가 안보의 영역으로 규정하고 있다는 점이며, 선거 시스템에 대한 사이버 공격은 단순한 선거 부정 문제가 아니라, 민주주의 체제 자체를 흔드는 국가 안보 위협으로 인식되고 있음. 다만 일부 주 정부로부터는 연방 권한의 과도한 개입이라는 비판을 받고 있고, 연방 차원의 보안 기준 설정이 주의 선거 관리 자율성을 침해할 수 있다는 우려가 제기되고 있으며, 특히 비용 부담 문제도 쟁점으로 부각되고 있으나 Election Security Act 계열 법안은 미국 선거공정성 논의에서 비교적 초당적 지지를 받는 분야로 평가됨.
- 이는 선거 결과에 대한 불신이 지속될 경우, 정권의 정통성뿐 아니라 헌정 질서 전반이 흔들릴 수 있다는 공통된 위기의식에 기반하고 있음. 종합하면, Election Security Act 계열 법안은 선거공정성을 ‘누가 이겼는가’의 문제가 아니라 ‘결과를 어떻게 증명할 수 있는가’의 문제로 재정의하는 입법 흐름이라 평가할 수 있음¹⁹⁰). 이러한 접근은 선거 결과에 대한 패배 진영의 수용성을 높이고, 민주주의의 지속 가능성을 제도적으로 뒷받침하는 역할을 수행함.

4. 국제 부정선거 사례 검토

4) 미국

□ 트럼프 부정선거 연설 및 미국 선관위 수색 관련 제출

- (트럼프 대통령 부정선거 관련 연설) 트럼프 전 대통령은 2020년 대통령선거 이후 선거 결과에 대해 문제를 제기하며 다수의 공식 연설, 기자회견, 인터뷰를 통해 △선거관리기관의 절차적 투명성 부족 주장 △투표용지 관리 및 개표·보관 과정의 신뢰성 문제 제기 △선거 기록에 대한 충분한 검증이 이루어지지 않았다는 주장 △외국인·불법 체류자 투표 가능성 등 유권자 관리 부실 의혹을 제기하면서 부정선거 의혹이 있음을 발언함.
- (파급효과) 해당 연설은 미국 사회 전반에 선거 제도의 공정성과 신뢰성에 대한 논쟁을 확산시키는 계기가 되었으며, 선거 관리 절차와 기록 관리에 대한 제도적 점검이 요구가 증가하는 결과를 초래함.

□ 선관위(조지아주 폴턴 카운티) FBI 압수수색

- (압수수색 배경) 2026년 1월 미국 연방수사국(FBI)은 법원이 발부한 영장에 따라 조지아 주 폴턴 카운티 선거관리 당국의 선거 기록 보관 시설을 압수수색하였음. 해당 압수수색은 특정 정치인의 주장에 대한 판단이 아니라 선거 기록 관리 및 보존의 적법성, 관련 법령 및 절차 준수 여부를 확인하기 위하여 사법적 검증 절차로 진행되었으며, 미국에서는 선거 관리 기관 또한 법적 문제 제기 시 연방 수사기관의 강제 수사 및 기록 검증 대상이 될 수 있음을 보여준 사례로 평가됨.
- (수색 대상 및 범위) 압수 및 확보 대상에는 △2020년 대통령선거 관련 투표용지 △전자개표 기록 및 서버 자료 △선거 운영 및 관리 관련 내부분서가 포함되어 있으며, 부정선거의 통계적 사실 확보를 위한 내용을 담고 있음.
- (한국 제도와 차이 분석) 미국에는 한국과 같은 단일한 헌법기관 형태의 중앙선관위가 존재하지 않으며, 선거 관리는 주(州)·카운티 단위의 행정기관이 담당하며, 일반 행정기관과 동일하게 법 집행의 대상이 됨.
- (미국 수사 및 사법 통제구조) 선거 관련 범죄 기록 문제 발생 시 FBI, 주 검찰, 연방 검찰 등이 수사 주체가 될 수 있으며, 법원의 영장이 발부될 경우, 선관위 사무실과 선거 기록 보관소, 전자개표 시스템 등에 대해 압수수색 및 강제 조사가 가능함. 선관위는 행정기관 중 하나로서, 수사 대상이 될 수 있고, 정치적 중립성과는 별개로 형사·사업 책임에서 예외가 없음.

190) Ibid.

- (한국의 선관위 제도와 성역화 문제) 한국의 선관위는 헌법기관으로서의 지위를 가지고 있으며, 헌법 제 114조에 근거한 헌법기관임. 독립성과 정치적 중립성을 보장한다는 이유로 타 행정부처, 수사기관의 통제로부터 강한 보호를 받는 구조임. 이에 선관위는 감사원 감사 범위가 제한되며, 수사기관의 직접 개입에 대한 법적·관행적 부담으로 인해 사실상 상시적 사법 통제가 어려운 구조를 띄고 있음. 대부분 외부로부터 제기된 의혹에 대하여 내부 감사 또는 해명 중심 대응에 그치는 경우가 많기에 수사·감사의 한계를 가지고 있다는 문제점으로, △사법적 검증 부재 △책임과 권한의 불균형 △국회 통제의 실효성 한계 △불신의 누적 구조에 대하여 지속적으로 제기되고 있음.

□ 우편투표 관련 사례

- 우편투표(mail-in voting)·부재자투표(absentee ballot)와 관련된 부정 사례는 크게 ①조직적 부정 사례 ②개인 단위 사기 사례 ③제도적 취약점 사례로 구분된다고 볼 수 있으며, 실제 선거 결과가 뒤집히거나 재선거를 실시한 사례도 있으며, 대부분 조사 과정에서 적발되어 처벌되거나 선거가 무효화되었음.

○ 우편투표 부정 사례

- (1997년 마이애미 시장 선거 우편투표 조작 사건) 마이애미 시장 선거에서 Joe Carollo와 Xavier Suarez가 경쟁하였으며, 현장투표에서는 Carollo가 우세하였으나 우편투표에서 Suarez가 압도적인 승리를 거두었는데, 이상한 패턴이 발견되면서 수사가 시작되었음. 조사결과, △사망자 명의 투표 △허위 신청서 작성 △대리 투표 △투표지 매수 등 약 400건 이상의 우편투표가 불법으로 확인되었음. 이에 법원은 조직적이고 의도적인 사기 행위로 규정하면서 선거 결과를 무효화 하였고, 이후 우편투표 관리 강화 논의가 크게 확대되는 결과를 가져옴.
- (2003년 인디애나 이스트시카고 시장 예비선거) 이 사건 역시 우편투표 조작으로 선거 결과가 뒤집힌 사례임. 민주당 예비선거에서 현장투표에서 Chllenger 후보가 승리하였으나 우편투표에서는 현직 시장이 압도적 승리 결과를 보였으며, 수사 결과 △불법 대리 신청 △허위 우편투표 작성 △조직적 투표 수집 등이 발견되었음. 법원은 선거 결과를 무효로 판단하고 재선거를 실시하였음.
- (2009년 뉴욕 렌셀러 카운티 우편투표 조작 사건) 뉴욕 지방선거에서 McDonough와 Smith가 경쟁하였는데, 정치 조직에 의하여 우편투표지가 대량으로 조작된 사건임. 사건 발생 후 조사결과 약 50건 이상의 부재자 투표가 허위로 작성되었으며, 유권자가 신청하지 않았는데 투표가 기록된 점, 정치 조직이 투표지를 대신 작성한 정황이 드러났으며, 여러 주민이 부재자투표를 신청하지 않았다고 진술하면서 사건이 드러났음.

○ 우편투표 제도의 구조적 취약점

- (투표지 수거 문제: Ballot harvesting) 정치 조직이 유권자 투표지를 대신하여 수거하고, 이는 투표 과정에 영향을 미치는 문제를 가져옴. 일부 주에서는 제한하거나 금지하고 있음.
- (서명 검증 문제) 우편투표는 서명 검증으로 신원을 확인하는데, 서명 판독은 매우 주관적인 문제가 있으며, 지역마다 기준과 절차가 다르기에 논쟁이 주로 발생하고 있음.
- (우편 전달 과정) 우편을 전달하는 과정에서 투표지 분실, 지연, 주소 오류, 착신인 신원확인 문제 등이 발생하며, 투표 과정상에 문제가 생길 수 있음.

5) 우크라이나

□ 우크라이나 대통령선거

- 2004년 우크라이나 대통령선거는 선거 조작 의혹이 대규모 시민운동과 사법적 개입으로 이어진 대표적 사례로 국제 정치학 연구에서 자주 분석되는 사건이며, 당시 선거는 친러 성향의 빅토르 야누코비치 후보와 친서방 성향의 빅토르 유셴코 후보 간 경쟁으로 진행되었으며, 2차 결선 투표 이후 야누코비치의 승리가 발표되었으나 선거 과정에서 다수의 비정상적 통계와 행정적 개입이 보고되었음.
- Organization for Security and Co-operation in Europe 선거감시단은 투표 집계 과정에서 유권자 명부 불일치, 특정 지역의 비정상적으로 높은 투표율, 행정권력의 선거 개입 등을 확인했다고 보고하였으며, 일부 지역에서는 투표율이 100%에 근접하거나 이를 초과하는 수치가 보고되었음. 또한, 선거 직전에 유권자 등록이 급증하는 등 통계적 이상 현상이 관찰되었고 이러한 문제는 대규모 시민 시위로 이어졌고, 이는 이후 오렌지 혁명으로 불리는 정치적 운동으로 확대되었음.
- Supreme Court of Ukraine은 선거 결과의 신뢰성이 훼손되었다고 판단하고 결선투표 결과를 무효화하며 재투표를 명령하였음. 재선거는 2004년 12월에 실시되었고 최종적으로 유셴코 후보가 승리하였으며, 정치학 연구에서는 이 사건을 선거 조작 의혹 → 시민 저항 → 사법부 개입 → 재선거 실시라는 민주주의 교정 메커니즘의 사례로 평가함¹⁹¹).

191) Norris, P. (2014). Why Electoral Integrity Matters. Cambridge University Press. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report (2004).

6) 벨라루스

□ 2020년-2025년 벨라루스 대통령선거

- 벨라루스 대통령선거는 국제 선거감시 연구에서 권위주의 체제하에 선거 경쟁 제한 사례로 자주 분석되며, 특히 2020년 선거는 장기 집권 중인 알렉산더 루카셴코 대통령이 약 80% 이상의 득표율로 승리를 선언하면서 국제적 논쟁을 촉발하였음. 선거 과정에서 야권 후보의 출마 제한, 언론 통제, 시민사회 활동 억압 등이 보고되었으며 독립 선거감시단의 접근 역시 제한되었음. European Union과 여러 국제기구는 해당 선거가 자유롭고 공정한 경쟁 조건에서 이루어지지 않았다고 비판하였으며, Organization for Security and Co-operation in Europe 역시 선거 감시 활동이 충분히 보장되지 않았으며 선거 과정의 투명성이 결여되어 있었다고 평가하였음. 이후 선거 결과 발표 직후 대규모 시민 시위가 발생했으며, 국제 인권단체들은 시위대에 대한 강경 진압과 정치적 탄압 사례를 보고함.
- 정치학 연구¹⁹²⁾에서는 이러한 사례를 경쟁적 권위주의(competitive authoritarianism) 또는 선거 권위주의(electoral authoritarianism) 체제의 특징으로 분석한다. 즉 선거는 형식적으로 존재하지만, 실제 정치 경쟁과 권력 교체 가능성이 구조적으로 제한된 상황이라는 것이며 이러한 이유로 일부 서방 국가들은 선거 결과의 정당성을 인정하지 않고 외교적 제재를 발표하였음.

7) 베네수엘라

□ 2024년 베네수엘라 대통령 소환투표

- 2004년 베네수엘라에서 실시된 대통령 소환 국민투표(recall referendum)는 현대 민주주의 체도에서 직접민주주의와 선거 신뢰성 논쟁이 동시에 나타난 대표적 사례로 정치학 및 선거 연구에서 자주 분석이 이뤄지고 있으며, 베네수엘라 헌법은 대통령 임기 중 일정 수 이상의 국민 서명을 통해 대통령에 대한 소환투표를 요구할 수 있도록 규정하고 있음. 이는 당시 대통령이었던 Hugo Chávez의 정치적 정당성을 국민투표로 재확인하는 중요한 정치 사건이 되었음. 야권은 경제 위기와 정치적 갈등을 이유로 대규모 서명 운동을 전개했고, 선거관리기관은 일정 요건 충족을 인정하여 2004년 8월 소환투표를 실시함. 공식 개표 결과는 대통령 유지에 반대하는 소환 찬성이 약 41%, 대통령 유지를 지지하는 반대가 약 59%로 발표되었고 이에 차베스 대통령은 임기를 계속 수행하게 되었음. 그러나 일부 야권

192) Levitsky & Way (2010). Competitive Authoritarianism. Cambridge University Press. European Parliament Reports on Belarus Elections (2020).

단체와 연구자들은 투표 결과가 사전 여론조사 및 출구조사 결과와 상당히 차이가 난다고 주장하며 선거 과정에 대한 문제를 제기하였음. 특히 일부 통계 분석 연구에서는 전자투표 데이터와 서명 데이터 간의 상관관계 패턴을 분석하여 특정 지역에서 통계적으로 설명하기 어려운 결과 분포가 존재한다고 주장하였고 대표적으로 경제학자들이 수행한 연구에서는 전자투표 결과와 이전 서명 운동 데이터 사이의 관계를 분석하여 이상 가능성을 제기하였음¹⁹³). 반면 국제 선거감시단은 다른 평가를 내렸는데, Organization of American States와 The Carter Center¹⁹⁴)는 현장 관찰과 표본 감사 등을 실시한 뒤 투표 절차 자체는 전반적으로 정상적으로 진행되었으며 조직적 조작의 증거는 발견되지 않았다고 보고함. 특히 카터센터는 일부 투표소에서 무작위 감사(recount audit)를 실시한 결과 전자투표 결과와 실제 투표 기록 사이의 일치율이 높았다고 발표하였음.

- 이 사건은 결과 자체보다 선거 통계 분석과 국제 감시 평가가 상충하는 사례로 학계에서 중요한 논쟁을 촉발하였음. 일부 연구자들은 전자투표 시스템과 중앙 집계 방식이 투명성을 약화시킬 수 있다고 주장했으며¹⁹⁵), 다른 연구자들은 출구조사 표본 편향이나 여론조사 설계 문제를 원인으로 지적하였음. 이러한 논쟁은 이후 전자투표 시스템의 독립적 감사(audit), 투표 검증 가능성(verifiability), 통계적 선거 감사(statistical audit)의 중요성을 강조하는 연구로 이어졌고, 2004년 베네수엘라 소환투표는 선거 결과 자체의 확정적 조작 여부보다는 선거 기술, 통계 분석, 국제 감시의 역할을 둘러싼 학술적 논쟁을 촉발한 대표적 사례로 평가됨.

8) 오스트레일리아

□ 오스트레일리아 NSW 전자투표

- 2015년 호주 뉴사우스웨일스(NSW) 주 선거에서 사용된 iVote 온라인 투표시스템은 전자투표 보안 연구에서 매우 중요한 사례로, iVote 시스템은 장애인, 시각장애인, 해외 체류 유권자 등 투표소 접근이 어려운 유권자의 참여를 확대하기 위해 도입된 인터넷 기반 투표시스템이며 해당 시스템은 유권자가 온라인으로 투표를 제출하고, 이후 별도의 검증시스템을 통해 자신의 투표가 정상적으로 기록되었는지 확인할 수 있도록 설계되었음. 당시 약 수십만 명의 유권자가 이 시스템을 통해 투표에 참여하였는데 선거 기간 중 보안 연구자들이 시스템 분석을 수행하면서 잠재적인 보안 취약점이 발견되었음¹⁹⁶).

193) Hausmann, R., & Rigobón, R. (2004). In Search of the Black Swan: Analysis of the Venezuelan Recall Referendum.

194) The Carter Center (2005). Observing the Venezuela Presidential Recall Referendum.

195) Weisbrot, M., Rosnick, D., & Tucker, T. (2004). Black Swans, Conspiracy Theories, and the Venezuelan Referendum.

- **(전자투표 시스템의 취약점)** 특히 연구팀은 iVote 시스템의 투표 검증 과정에서 사용된 외부 암호화 라이브러리와 네트워크 연결 구조에 취약점이 존재한다는 점을 발견하고, 이 연구는 University of Michigan, University of Melbourne, 그리고 보안 연구자들이 공동으로 수행하였음. 연구 결과에 따르면 특정 웹 보안 취약점(FREAK attack과 유사한 암호화 약점)이 존재하여 공격자가 네트워크 중간에서 데이터를 가로채는 중간자 공격(man-in-the-middle attack)을 수행할 가능성이 포착되었음. 이러한 공격이 성공할 경우 공격자는 유권자가 제출한 투표 내용을 변경하거나 유권자의 선택을 노출시킬 가능성이 있다는 것이 연구자들의 분석이었으며¹⁹⁷⁾, 특히 연구팀은 투표 검증 서버와 본 투표 서버 간 연결 과정에서 보안 인증 절차가 완전히 안전하지 않을 수 있다는 점을 지적하였음. 다만 연구자들은 실제 선거에서 이러한 공격이 실행되었다는 증거는 발견하지 못했다고 밝혔고 선거관리 당국 역시 선거 결과가 조작되었다는 증거는 확인되지 않았다고 발표하였음.
- **(논쟁 확산)** 위 사건을 통해 전자투표 기술에 대한 국제적 논쟁을 크게 확대시킴. 많은 연구자¹⁹⁸⁾들은 인터넷 기반 투표시스템이 이론적으로 복잡한 공격에 노출될 수 있으며, 특히 대규모 선거에서 완전한 보안과 익명성을 동시에 보장하기 어렵다는 점을 지적하였음. 이후 학계에서는 전자투표 시스템의 신뢰성을 확보하기 위해 종이 투표 기록(paper trail), 독립적 보안 감사, 공개 소스코드 검증, 통계적 선거 감사 등의 제도적 장치가 필요하다는 연구가 확대되었음.

196) Halderman, J. A., et al. (2015). Security Analysis of the NSW iVote System.

197) Teague, V. (2016). Electronic Voting and Security Risks.

198) Australian Electoral Commission Technical Review.

IV 자유민주주의 선거 보호를 위한 전략적 대응 체계

1. 수 개표 정책

□ 서론

- 현재 대한민국에서 시행하고 있는 전자·자동화 개표, 디지털 집계 시스템 등은 해킹 및 조작에 매우 취약점을 가지고 있으며, 선거관리위원회는 효율성에 대한 내용을 주장하나, 선거는 효율성보다 공정성에 더욱 치중하고 중요성을 띄어야 하기에 수개표 및 검표를 실시하는 것이 적합함. Pippa Norris는 선거무결성 연구에서 “선거는 결과의 정확성뿐 아니라 시민이 그 결과를 신뢰할 수 있어야 한다.”라고 주장하였으며, 이에 여러 국가와 국제기구는 종이투표와 수개표 중심의 검증 가능 선거 모델을 중요한 대안으로 제시해왔음.
- (Organization for Security and Co-operation in Europe의 선거감시 가이드라인) 검증 가능 선거 모델을 제시하면서, 전 세계의 선거에서 △투표 과정의 투명성 △시민과 정당의 참관 가능성 △검증 가능한 개표절차 △결과 집계의 공정성 원칙을 충족하도록 제시함.

□ 수 개표 모델의 기본 구조와 방법

- 수개표 모델은 종이 투표지를 중심으로 인간이 직접 개표를 수행하는 방식으로 진행하며, 이 모델에서는 △종이투표지 기반 투표 △투표함 봉인 △당일 투표 및 현장 공개 수개표 절차 △결과 검증을 핵심요소로 둬.
 - (종이투표지 기반 투표) 모든 투표는 종이 투표지에 기록되며, 투표지에는 고유 식별번호와 바코드를 활용하여 투표지 루트 투명화(QR코드 제외)를 실시함. 또한, 종이 투표지에 위조 방지 인쇄를 실시하고, 개표사무원의 개인 날인이 포함되어야 인증 투표지로 분류하는 방안을 제안함.
 - (투표함 봉인) 투표함은 투명으로 제작되며, 투표 종료 후 투표함은 참관인 확인하에 투표소 현장에서 직접 수개표를 실시함.
 - (당일 투표 및 현장 공개 수개표 절차) 투표 종료 후 투표함 개봉, 투표지 분류, 후보별 집계, 결과 기록, 참관인 확인 순서대로 진행되며, 민간 및 정당 참관인이 참여하는 장소에서 진행함.
 - (결과 검증) 수개표 이후 개표표를 작성하여 집계하는데, 이에 2차 검표를 실시하는 과정을 거침. 검표가 완료된 집계표는 지역 단위로 집계하여 중앙집계를 거치는데, 전국단위로 무작위 재검표를 시행하여 통계적 유의점을 확인함.

2. Risk-Limiting Audit(RLA) 제도 도입 시나리오

□ 서론

○ Risk-Limiting Audit(RLA) 소개

- Risk-Limiting Audit(RLA)는 선거가 끝난 이후 최종 결과의 정확성을 통계적 확률로 보장하는 후속검증(Post-Election Audit) 기법이며, 기존의 고정비율 감사방식과 달리 통계적 위험한계(risk limit) 개념을 도입하여 “선거 결과가 잘못 산출될 확률”을 사전에 제한함으로써 최종 결과의 정확성을 검증하는 절차임¹⁹⁹⁾. 위 절차는 선거 장비 및 집계 시스템이 산출한 결과를 무작위 표본검사(random sampling) 기반으로 종이 투표용지와 직접 비교하여 통계적 증거를 확보하는 방식임¹⁾. RLA는 결과가 실제와 다를 경우 전체 수작업 재집계(full hand count) 수준까지 확대될 수 있도록 설계되어 있으며, 위험한계가 낮을수록 더 높은 수준의 신뢰(confidence)를 가지게 되고, 그 과정에서 감사 대상 표본의 크기 또는 반복 검증 횟수가 늘어나는 구조임²⁰⁰⁾. 미국에서는 여러 주가 이미 RLA를 시행하고 있으며, 국제선거지원기구(IFES) 보고서에서도 RLA의 전 세계적인 확산 필요성을 강조하고 있음²⁰¹⁾. 국내에서 이 제도를 도입하기 위해서는 법적 근거 정비, 감사 절차 및 통계적 방법론 정의, 시행 체계 구축, 그리고 선거법과 정보보안 법령 간 정합성 확보가 필요함.

○ Risk-Limiting Audit(RLA) 도입 필요성

- 한국은 중앙선거관리위원회를 중심으로 선거를 통합 관리하고 있으나, 전자개표 시스템의 신뢰성, 투표물 물리적 보관 및 투표 결과 검증에 대한 국민적 불신이 지속적으로 제기되어 왔음. 이에 따라 선거 결과에 대한 통계적 검증 체계 마련이 필요하며, RLA는 “검증 가능성(verifiability)”을 제도화하는데 적합한 수단이며, 단순한 행정 감사가 아니라 본질적으로 선거 결과의 통계적 신뢰 수준을 판단하는 절차이기 때문에, 도입 시에는 경계치를 설정하는 ‘위험한계(risk limit)’를 법률로 규정하고, 감사 방법론을 표준화할 필요가 있음²⁰²⁾.

○ Risk-Limiting Audit의 기본 개념과 절차

199) Risk-Limiting Audits: A Gentle Introduction, IEEE Security & Privacy, Vol. 10, No. 5, 2012.

200) Ibid

201) Risk-Limiting Audit Rules and Procedures, Colorado Revised Statutes & Administrative Rules.

202) Handbook for the Observation of Electronic Voting, OSCE, 2013.

- 1. 위험한계(risk limit)는 감사가 잘못된 선거 결과를 통계적으로 식별할 수 있도록 설정된 최대 허용 오차 확률을 의미함. 예를 들어 위험한계를 5%로 설정한 경우, 감사 절차가 잘못된 결과를 승인할 확률은 최대 5%로 제한됨²⁰³⁾.
- 2. 표본 추출 방법(random sampling)은 무작위로 선거 종이 투표지를 선택하여 기계 집계 결과와 비교함으로써 집계 오류를 식별함²⁰⁴⁾.
- 3. 확장 가능성(escalation)은 표본 감사에서 충분한 통계적 신뢰를 확보하지 못할 경우, 검사 범위를 넓히거나 전수조사를 진행할 수 있는 구조임²⁰⁵⁾.
- RLA 절차는 통계적으로 검증된 방법론(예: ballot comparison, ballot polling, batch comparison)을 활용하며 그 방법론들은 각각의 장단점이 존재함²⁰⁶⁾. 예를 들어 ballot comparison RLA는 투표기에서 생성된 Cast Vote Record(CVR)와 실제 물리적 투표지를 비교함으로써 비교적 작은 표본으로도 높은 신뢰를 확보할 수 있음²⁰⁷⁾.

□ 도입 시나리오

- (법적 근거 마련) 공직선거법에 Risk-Limiting Audit(위험한계 감사) 조항을 신설하여 RLA의 적용 시기, 위험한계 설정, 감사 절차, 감사의 확대 조건 등을 규정함이 필요함. 아래는 이를 위한 법조문 예시임.

<위험한계 감사에 관한 법률(안)>

제○○조(위험한계 감사의 정의)

① 위험한계 감사(Risk-Limiting Audit)란 선거 결과가 통계적으로 오류일 가능성을 미리 정해진 위험한계(risk limit) 이하로 제한하는 것을 목적으로 시행하는 감사절차를 말한다.

② 선거관리위원회는 선거 후 일정기간 내에 본 조례에 따라 위험한계 감사를 실시하여야 한다.

제○○조의2(위험한계 및 표본선정)

① 위험한계는 선거관리위원회가 행정규칙으로 정하되 5% 이하로 설정함을 원칙으로 한다.

② 선거관리위원회는 임의추출에 의한 표본을 선정하며, 그 절차는 무작위발생기(random

203) Securing the Vote: Protecting American Democracy, The National Academies Press, 2018.

204) Risk-Limiting Audits: A Gentle Introduction, IEEE Security & Privacy, Vol. 10, No. 5, 2012.

205) Handbook for the Observation of Electronic Voting, OSCE, 2013.

206) Securing the Vote: Protecting American Democracy, The National Academies Press, 2018.

207) Ibid.

number generator)에 의한 무작위선정을 사용하여야 한다.

제○○조의3(확대절차)

- ① 위험한계 감사 결과 통계적 신뢰를 확보하지 못한 경우 선거관리위원회는 감사 범위를 확대할 수 있다.
- ② 확대된 감사는 해당 선거구 전체의 표본을 대상으로 재검표를 실시할 수 있다.

○ **(리스크 한계 설정 기준)** 국내 도입 시 위험한계 설정은 법률에서 기준을 명확히 규정함이 필요하며, 국제선거지원기구(IFES) 가이드라인에서는 RLA가 전 세계적으로 다양하게 적용 가능함을 제시하고 있음²⁰⁸⁾. 위험한계는 선거의 규모, 후보자 수, 투표장 수, 최종 득표율 격차 등에 따라 달라질 수 있으며, 예컨대 위험한계를 5%로 설정하면 결과가 잘못됐을 때 이를 교정할 확률이 95%임이 보증됨²⁰⁹⁾.

○ 위험한계 감사 실행 방안

- **(표본 추출 및 감사 수행)** 위험한계 감사는 통계적 무작위 표본 추출이 핵심임. 선거관리위원회는 선거 종료 후 무작위 난수 생성기를 통해 감사할 표본을 자동으로 선정함으로써 표본선정 과정의 투명성을 확보해야 함²¹⁰⁾. 선택된 표본은 독립 감사팀이 기계 집계 결과와 종이 투표지를 비교 체크하고, 오류가 발견되면 통계적 분석을 통해 추가 표본을 추출하거나 전수 재검표로 확장함²¹¹⁾.
- **(데이터 보안 및 프라이버시)** 위험한계 감사는 선거 데이터 보안과 밀접하게 연계되기에 투표지 및 집계 데이터는 적절한 보안 보관이 필요하며, 이는 개인정보 보호법, 전자정부법 등과의 연계 검토를 통해 통합적 보안 체계를 갖추어야 함.
- **(교육 및 인력 양성)** 법적 기반 구축과 동시에, 위험한계 감사를 수행할 수 있는 전문 인력 양성, 감사 기술 교육, 무작위 추출 알고리즘에 대한 검증 교육 등이 요구됨. 이때, 민관 합동으로 통계학 전문가 및 감사 전문가 인원 배치가 필요한 독립기구 형성과 감사 인원 독립기구 내 교육과 시스템 실무자 임명 권한을 시민이 참여하는 과정으로 형성이 필요함.

208) Risk-Limiting Audit Rules and Procedures, Colorado Revised Statutes & Administrative Rules.

209) Securing the Vote: Protecting American Democracy, The National Academies Press, 2018.

210) Ibid.

211) Handbook for the Observation of Electronic Voting, OSCE, 2013.

3. 중앙선거관리위원회 권한 구조 개편 및 연계 보안 감사 모델

□ 개요

- (선거보안감사 체계 도입) 대한민국 중앙선거관리위원회는 헌법기관으로서 선거의 공정성과 중립성을 보장하는 핵심 기구이며, 선거 관리 전반에 대한 광범위한 권한을 보유하고 있음. 그러나 현행 구조는 집행·관리·감독·감사 기능이 동일 기관 내부에 집중된 구조를 가지고 있어, 선거 결과에 대한 외부적 검증과 사후적 통제가 제도적으로 충분히 확보되지 않았다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음. 특히 전자개표 시스템, 사전투표 관리, 투표지 보관 및 개표 과정에 대한 기술적·절차적 불신이 확대되는 상황에서, 중앙선거관리위원회의 권한 구조를 유지한 채 단순한 내부 규칙 개선만으로는 사회적 신뢰 회복에 한계가 있다는 지적이 존재함. 이에 따라 국제적으로 활용되는 선거 보안 감사(Election Security Audit) 모델을 참고하여, 중앙선거관리위원회 권한 구조개편과 연계된 독립적 보안 감사 체계 도입이 필요함.
- (해외 선거 관리 기구와 감사 구조 비교) 해외 주요 민주국가들은 선거 관리 기구와 선거 감사 기능을 일정 부분 분리하거나, 외부 독립 기관이 감사에 참여하는 구조를 채택하고 있음. 미국의 경우 주별 선거 관리 당국이 선거를 집행하되, Risk-Limiting Audit과 같은 감사 절차는 독립적 감사 기준에 따라 수행되며, 연방 차원의 가이드라인과 외부 전문가 집단의 참여가 제도적으로 보장되고 있음²¹²). 캐나다 선거관리위원회(Elections Canada)는 선거 집행 권한을 가지되, 선거 후 감사 및 평가 보고서는 의회에 제출되고, 독립 회계감사와 기술감사가 병행되는 구조를 유지하고 있음²¹³). 독일 역시 연방선거위원회가 선거를 관리하지만, 선거 소송 및 개표 검증은 헌법재판소와 일반 법원이 최종 판단을 내리는 구조로 설계되어 있음²¹⁴). 이러한 사례들은 선거 관리의 중립성과 신뢰성을 유지하기 위해 집행 권한과 검증·감사 권한을 제도적으로 분산하는 것이 국제적 추세임을 보여줌.
- (중앙선거관리위원회 권한 집중 구조의 한계) 현행 대한민국 중앙선거관리위원회는 선거 준비, 투표 관리, 개표 집행, 결과 확정, 내부 감사까지 대부분의 기능을 독점적으로 수행하고 있음. 이러한 구조는 행정 효율성 측면에서는 장점을 가질 수 있으나, 선거 결과에 대한 이의 제기나 검증 요구가 발생할 경우 ‘자기 감사’ 구조라는 본질적 한계를

212) Philip B. Stark, Risk-Limiting Election Audits, IEEE Security & Privacy, 2012

213) Elections Canada, Post-Election Evaluation and Audit Framework

214) German Federal Constitutional Court, Judgment on Electronic Voting Machines, 2009

노출함. 특히 정보기술 기반 선거 관리가 확대되는 상황에서, 중앙선거관리위원회 내부의 기술 검증만으로는 외부 해킹, 내부 오류, 시스템 설계 문제 등에 대한 충분한 신뢰를 확보하기 어렵다는 점이 문제로 지적됨. 국제선거지원기구(IFES)는 선거 관리 기구의 기술 독점은 장기적으로 선거 불신을 심화시킬 수 있다고 지적한 바 있음²¹⁵⁾.

- **(보안 감사 모델 도입의 기본 원칙)** 중앙선거관리위원회 권한 구조개편과 연계한 보안 감사 모델은 다음의 기본 원칙을 충족해야 함. 아래 원칙은 선거 보안을 단순한 내부 통제 문제가 아닌, 민주주의의 공적 검증 영역으로 전환하는 데 핵심적 의미를 가짐.
 - **(첫째)** 감사 기구는 중앙선거관리위원회로부터 조직적·인사적 독립성을 보장받아야 함.
 - **(둘째)** 감사 대상은 선거 전·중·후 전 과정에 걸친 기술·절차·물리적 보안을 포함해야 함.
 - **(셋째)** 감사 결과는 국민과 국회에 공개될 수 있는 투명한 보고 체계를 가져야 함.

□ 중앙선거관리위원회와 분리된 독립 보안 감사 기구 설계

- **(독립 선거보안감사위원회 설립)** 해외 사례를 참고할 때, 중앙선거관리위원회와 분리된 독립 선거보안감사위원회(Election Security Audit Commission) 설립이 하나의 대안이 될 수 있음. 해당 기구는 중앙선거관리위원회의 선거 집행 결과에 대해 기술적·절차적 감사를 수행하며, 그 결과를 국회와 국민에게 보고하는 역할을 수행함. 위원 구성은 통계학, 정보보안, 선거법, 헌법, 시스템 공학 전문가 등으로 구성하고, 정치적 중립성을 확보하기 위해 국회 추천과 대통령 임명을 혼합하는 방식이 고려될 수 있음²¹⁶⁾.
- **(감사 범위와 권한)** 보안 감사 기구의 감사 범위는 다음을 포함해야 함. 전자개표 시스템의 소스코드 검증, 시스템 접근 기록 분석, 투표지 인쇄·보관·이송 과정의 물리적 보안점검, Risk-Limiting Audit 수행 여부 및 결과 검증 등이 이에 해당함²¹⁷⁾. 또한, 감사 기구는 필요시 중앙선거관리위원회에 자료 제출을 요구할 수 있는 법적 권한을 보유해야 하며, 감사 방해 또는 자료 은폐 행위에 대해서는 법적 제재가 가능하도록 제도화해야 함.

215) IFES, Election Management Bodies and Electoral Integrity, 2020

216) Elections Canada, Post-Election Evaluation and Audit Framework

217) Risk-Limiting Audits: A Gentle Introduction, IEEE Security & Privacy, Vol. 10, No. 5, 2012.

□ **법제적 개편 시나리오**

- **(공직선거법 개정 방향)** 공직선거법에 선거보안감사에 관한 장(章)을 신설하여, 감사 기구의 설치 근거, 권한, 감사 절차, 보고 의무를 명시할 필요가 있음. 아래는 법조문 예시임.

<공직선거법 선거보안감사에 관한 법률(안)>

제○○조(선거보안감사의 설치)

- ① 선거의 공정성과 보안성을 확보하기 위하여 독립된 선거보안감사위원회를 둔다.
- ② 선거보안감사위원회는 중앙선거관리위원회의 선거 집행 전반에 대해 감사할 수 있다.

제○○조의2(감사 범위)

- ① 감사는 선거 정보시스템, 투표지 관리, 개표 절차, 위험한계 감사 이행 여부를 포함한다.
- ② 감사 결과는 국회와 국민에게 공개하여야 한다.

- **(중앙선관위 권한 재정립)** 보안 감사 모델 도입은 중앙선관위의 권한을 약화시키기 위한 목적이 아니라, 오히려 중앙선관위의 결정에 대한 정당성과 신뢰를 보완하기 위한 제도적 장치임. 중앙선관위는 선거 집행의 전문 기관으로서 역할을 유지하되, 검증과 감사 영역은 외부 독립기구가 담당함으로써 역할 분담이 명확해짐. 이러한 구조는 국제적으로도 선거 관리 기구의 정치적 중립성을 보호하는 데 효과적인 방식으로 평가되고 있음²¹⁸⁾.

- **(단계적 도입 전략)** 보안 감사 모델은 단번에 전면 도입하기보다는, 시범 선거구 적용 → 전국 확대 → 헌법 및 법률 정비의 단계적 접근이 바람직함. 특히 위험한계 감사와 연계된 감사부터 우선 도입하여 기술적 신뢰를 축적한 뒤, 제도적 독립 감사 체계를 완성하는 방식이 현실적임.

218) Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD(2002)023rev.

1. 대한민국 선거공정성 강화를 위한 국제선거지원기구(IFES) 기술지원 요청

□ 문제 제기와 국제 규범의 기준

- 선거는 민주주의 체제의 정당성을 형성하는 핵심 제도임. 선거의 공정성과 투명성은 단순히 결과의 정확성을 넘어, 시민이 결과를 수용하는 ‘정치적 신뢰’의 토대를 형성함. United Nations은 선거 지원 원칙에서 “신뢰받는 선거는 평화적 권력 이양과 민주적 안정의 전제조건”이라고 명시함²¹⁹⁾. 또한 International Institute for Democracy and Electoral Assistance(IDEA)는 선거무결성(electoral integrity)을 “법적 틀, 관리 능력, 투명성, 시민 참여 및 분쟁 해결 구조가 유기적으로 작동하는 상태”로 정의함²²⁰⁾.
- 대한민국은 헌법상 독립적 선거관리 체계를 갖춘 국가이나, 최근 일부 선거 과정과 관련하여 전자개표 장비의 운용 방식, 사전투표 관리, 정보 공개 범위 등에 대한 사회적 의문이 제기되어 왔음. 이러한 논란이 장기화될 경우 선거 결과에 대한 ‘패배자 수용도(loser’s consent)’가 약화될 수 있음. 이는 단순한 정치적 갈등을 넘어 제도적 신뢰의 문제로 확장될 가능성이 있음.

□ 선거무결성에 관한 학술 연구의 시사점

- Pippa Norris는 선거 신뢰를 결정하는 요소로 법적 기반, 행정 전문성, 미디어 환경, 시민 인식을 제시하며, 선거 실패는 부정행위의 존재 여부보다 “투명성 부족과 정보 비대칭”에서 비롯되는 경우가 많다고 분석함²²¹⁾. 또한 Electoral Integrity Project의 비교지표는 독립 감사제도, 절차 공개성, 기술 투명성을 주요 평가 항목으로 삼고 있음²²²⁾. 특히 선거 기술의 도입이 확대될수록 “검증 가능성(verifiability)”이 중요해진다고 지적됨. 이는 전자적 장비가 오류를 발생시킨다는 의미가 아니라, 오류 가능성에 대한 객관적 검증 체계가 존재해야 신뢰가 유지된다는 뜻임. 대한민국은 전자개표 보조장비를 활용하되 최종 집계는 수개표로 진행하는 구조이나, 외부 독립기관에 의한 주기적 기술감사

219)United Nations. (n.d.). Principles and types of UN electoral assistance. United Nations Electoral Assistance Division.

220) International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2014). Electoral management design: The International IDEA handbook (2nd ed.). International IDEA.

221) Norris, P. (2015). Why elections fail. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107280671>

222)Electoral Integrity Project. (n.d.). Perceptions of Electoral Integrity dataset (PEI). University of Sydney & Harvard University.

체계는 제도화되어 있지 않음.

- 학계는 이러한 상황에서 정치적 논쟁을 해소하는 방법으로 “독립적 국제 전문기관의 기능적 평가”를 권고함²²³). IFES는 145개국 이상에서 선거관리 역량강화 프로젝트를 수행해온 기관으로, 기술적·제도적 진단을 수행할 전문성을 보유하고 있음.

□ 전자선거 기술과 보안 감사의 국제 기준

- Organization for Security and Co-operation in Europe(OSCE) 산하 ODIHR는 전자개표 또는 전자투표 기술 사용 시 권고 사항으로, ①소스코드 접근 가능성 확보 ②독립 보안 감사 ③사후 무작위 표본 감사 ④ 절차적 이중검증 체계 구축²²⁴)을 제시하였으며, 또한 미국의 여러 주에서는 Risk-Limiting Audit(RLA)를 제도화하고 있음. 해당 개념은 Stanford University의 통계학 연구진이 체계화하였으며, “선거 결과가 잘못되었을 경우 이를 높은 확률로 발견할 수 있도록 설계된 통계적 감사방식”으로 정의됨²²⁵). RLA는 기계 오류나 행정적 착오 가능성을 체계적으로 검증하는 장치로 기능함.
- 대한민국 역시 국제적 신뢰 확보 차원에서 ①선거 장비에 대한 국제표준 적합성 평가 ②암호학·정보보안 전문가 참여 확대 ③무작위 감사제도의 제도화를 검토할 필요가 있으며, 이는 특정 결과를 부정하기 위한 조치가 아니라, 제도적 안정성을 강화하기 위한 예방적 조치임.

□ 선거관리기관 거버넌스와 독립성

- 선거관리기구의 독립성은 민주주의의 질을 가늠하는 핵심요소임. European Commission for Democracy through Law(베니스위원회)는 선거관리기구가 정치적 영향력으로부터 실질적으로 독립하기 위해 임명 절차의 균형성, 예산 자율성, 외부 감시 체계를 갖추어야 한다고 권고함²²⁶). IFES 또한 다수 국가에서 선거관리기구 구조개편 컨설팅을 수행하며 “다층적 견제 구조와 투명한 정보 공개”를 강조해 왔음⁹. 대한민국 중앙선거관리위원회는 헌법상 독립기관이지만, 최근 정치적 논란 속에서 신뢰 문제에 직면해 있음. 외부 국제기관의 기능적 진단은 제도적 독립성을 강화하는 계기로 활용될 수 있음.

223) Norris, P. (2015). Why elections fail (Chap. 6). Cambridge University Press.

224) Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2013). Handbook for the observation of new voting technologies. OSCE/ODIHR.

225) Stark, P. B., & Wagner, D. A. (2012). Evidence-based elections. IEEE Security & Privacy, 10(5), 33-41. <https://doi.org/10.1109/MSP.2012.117>

226) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2002). Code of good practice in electoral matters: Guidelines and explanatory report. Council of Europe.

□ 사회적 신뢰와 경제적 파급효과

- World Bank는 제도적 신뢰가 경제적 안정성과 직결된다고 분석함²²⁷⁾. 정치적 불확실성이 확대될 경우 투자 위축과 사회적 비용 증가로 이어질 수 있음. 선거 결과에 대한 광범위한 의문이 지속되는 상황은 정치적 양극화를 심화시키고 민주주의의 제도적 비용을 증가시킬 수 있음. 국제적 전문 기관의 참여는 국내 정치 논쟁을 객관적 데이터 중심의 논의로 전환시키는 효과를 가질 수 있음. 이는 대한민국의 국제적 위상과도 직결되는 사안임. 선진 민주국가로서 국제 기준에 부합하는 투명성 점검을 수용하는 것은 국가 신뢰도 제고에 긍정적으로 작용할 수 있음.

□ 결론 및 공식 요청 사항

- 대한민국은 아시아에서 가장 제도화된 민주주의 국가 중 하나로 평가받아 왔으며, 정기적 정권교체와 평화적 권력 이양의 경험을 축적해 온 국가임에도 불구하고 최근 제기되는 선거 과정 전반에 대한 사회적 의문은 단순한 정치적 논쟁을 넘어, 민주주의 제도의 지속가능성과 직결되는 문제로 인식되고 있음. 선거의 본질은 ‘결과의 정확성’뿐 아니라 ‘절차에 대한 광범위한 신뢰’에 있음. 선거 결과를 지지하는 측뿐 아니라, 패배한 측 또한 결과를 수용할 수 있어야 민주주의는 안정적으로 작동함. 이러한 맥락에서 국제적 기준에 부합하는 객관적 점검과 제도 개선은 갈등을 증폭시키는 조치가 아니라, 오히려 갈등을 제도적으로 흡수하고 완화하는 책임 있는 선택임.
- International Foundation for Electoral Systems(IFES)는 지난 수십 년간 다양한 정치·사회적 환경 속에서 선거관리 역량강화, 법제 개선, 기술감사, 이해관계자 조정 등 포괄적 지원을 수행해 온 전문기관임. IFES의 참여는 특정 정치 세력의 주장에 힘을 실어주기 위한 개입이 아니라, 대한민국의 선거관리 시스템이 국제적 모범사례와 비교하여 어떠한 강점과 보완점을 가지고 있는지 객관적으로 진단받는 과정으로 이해되어야 함. 이러한 절차는 대한민국 선거 제도의 정당성을 국제적으로 재확인하는 계기가 될 수 있음. 이에 다음과 같은 구체적 조치를 공식 요청함.
 - (1) IFES의 독립적 기술진단단을 초청하여 전자개표 보조장비, 사전투표 관리체계, 데이터 집계 및 보관 절차 전반에 대한 종합적 기술 평가를 실시할 것. 해당 평가는 국제 표준과의 비교 분석을 포함하여 공개 보고서 형태로 발표될 필요가 있음.

227) World Bank. (2023). Worldwide governance indicators. World Bank.

- (2) 통계학적 기반의 Risk-Limiting Audit 도입 가능성에 대한 타당성 연구를 공동으로 수행할 것. 이는 현행 수개표 절차를 보완하는 사후 검증 체계로 기능할 수 있으며, 제도적 신뢰를 강화하는 예방적 장치가 될 수 있음.
 - (3) 선거관리위원회의 거버넌스 구조, 인사 임명 절차, 예산 독립성, 정보 공개 범위 등에 대한 국제 비교 연구를 진행하여 중장기적 제도 개선 로드맵을 마련할 것.
 - (4) 점검 및 권고 과정 전반을 투명하게 공개하고, 시민사회·학계·정당 관계자가 참여하는 공개 설명회와 공청회를 병행할 것. 이는 기술적 논의가 정치적 오해로 왜곡되지 않도록 하는 안전장치가 될 것임.
 - (5) 권고 사항에 대한 이행 여부를 일정 기간 후 재점검하는 후속 평가 메커니즘을 구축할 것. 단발성 진단이 아닌 지속 가능한 제도 개선 체계를 마련하는 것이 중요함.
- 본 요청은 국제적 전문성과 중립성을 갖춘 기관의 협력을 통해 국내적 논쟁을 객관적 데이터와 비교 연구의 영역으로 전환시키고, 사회적 신뢰를 제도적으로 공고히 하자는 취지이며, 대한민국이 성숙한 민주국가로서 국제 기준에 부합하는 투명성 점검을 자발적으로 수용한다면, 이는 민주주의 역량에 대한 국제적 신뢰를 더욱 강화하는 계기가 될 것으로 예상됨. 따라서 IFES의 전문성과 경험을 바탕으로 한 협력 체계 구축을 정중히 요청하며, 이를 통해 대한민국 선거 제도의 안정성과 공정성이 국내외적으로 더욱 확고히 자리매김하기를 기대함.

2. 한·미 전략적 동맹에 기반한 선거공정성 보장 요청

□ 한·미 동맹 개관

- (동맹의 정의) 미국, 영국, 프랑스에서는 동맹을 Alliance, Partnership, 독일에서는 Alianz 또는 Bndinis라고 하며, 동맹의 사전적 정의는 세 가지로 정리할 수 있음²²⁸⁾.
 - 1. 일정한 공동목적을 위해 조약으로써 여러 나라가 결합되는 구성체를 말함.²²⁹⁾
 - 2. 제3국으로부터 공격에 대해 공동으로 방어하기 위한 양국 간 또는 다수 국가 간의 결합을 말함²³⁰⁾.
 - 3. 조약에 의해서 일정한 정치적 공동행위를 맹약하는 국제 협정을 말함²³¹⁾.
- (한미상호방위조약을 통한 한·미 동맹) 한미상호방위조약은 1953년 8월 8일 변영태 외무장관과 John Foster Dulles 미 국무장관이 서울에서 가조인 하였으며, 1953년 10월 1일 미국의 수도 워싱턴에서 정식으로 조인되었음. 이후 1954년 11월 18일부터 발효되었으며, 내용으로, 전문과 6조로 구성되어있음.
 - 「한미상호방위조약」²³²⁾

본 조약의 당사국은 모든 국민과 모든 정부와 평화적으로 생활하고자 하는 희망을 재확인하며, 또한 태평양 지역에 있어서의 평화기구를 공고히 할 것을 희망하고, 당사국 중 어느 일국이 태평양 지역에 있어서 고립하여 있다는 환각을 어떠한 잠재적 침략자도 가지지 않도록 외부로부터의 무력공격에 대하여 자신을 방위하고자 하는 공통의 결의를 공공연히 또한 정식으로 선언할 것을 희망하고, 또한 태평양 지역에 있어서 더욱 포괄적이고 효과적인 지역적 안전보장조직이 발달될 때까지 평화와 안전을 유지하고자 집단적 방위를 위한 노력을 공고히 할 것을 희망하여 다음과 같이 동의한다.

제 1조

당사국은 관련될지 모르는 어떠한 국제적 분쟁이라도 국제적 평화와 안전과 정의를 위태롭게 하지 않는 방법으로 평화적 수단에 의하여 해결하고, 또한 국제적 관계에 있어서 국제 연합의 목적이나 당사국이 국제 연합에 대하여 부담한 의무에 배치되는 방법으로 무력으로 위협하거나 무력을 행사함을 삼갈 것을 약속한다.

228) 김예성. 2020. 한미동맹 강도 결정요인분석 및 동맹 강화방안에 대한 연구. 한남대학교. 석사학위 논문.

229) 이택규, 『신법률학사전』 (서울:법률출판사, 1997), p.380

230) 정치학대사전편찬위원회, 『정치학대사전(상·하)』 (서울:아카데미아리서치,2002), p.645

231) 정인홍·김성화·강주진, 『정치학대사전』 (서울:박영사, 1998), p.465

232) 이승만 기념관 홈페이지. http://xn-zb0bnwy6egumoslu1g.com/bbs/board.php?bo_table=reference&wr_id=31(접속일 2026.01.22.)

제 2조

당사국 중 어느 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부로부터의 무력공격에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이든지 인정할 때는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동으로 자조와 상호방위원조에 의하여 무력공격을 저지하기 위한 적절한 수단을 지속하며 강화시킬 것이며, 본 조약을 실행하고 그 목적을 추진할 적절한 조치를 협의와 합의하에 취할 것이다.

제 3조

각 당사국은 타(他) 당사국의 행정지배하에 있는 영토와 각 당사국이 타(他) 당사국의 행정지배하에 합법적으로 들어갔다고 인정하는 금후의 영토에 있어서 타(他) 당사국에 대한 태평양 지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위협에 대처하기 위해 각지의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것은 선언한다.

제 4조

상호 협의에 의하여 미 합중국의 육군, 해군, 공군을 대한민국의 영토 내(內)와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허용하고 미 합중국은 이를 수락한다.

제 5조

본 조약은 대한민국과 미 합중국에 의하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 비준되어야 하며, 그 비준서가 양국에 의하여 워싱턴에서 교환되었을 때 효력을 발생한다.

제 6조

본 조약은 무기한으로 유효하다. 어느 당사국이든지 타(他) 당사국에 통고한 후 1년 후에 본 조약을 종지시킬 수 있다.

이상의 증거로서 하기 전권(全權)위원은 본 조약에 서명한다.

본 조약은 1953년 10월 1일에 워싱턴에서 한국문과 영문으로 두 벌로 작성됨.

대한민국을 위하여: 변영태

미 합중국을 위하여: John Foster Dulles

‘Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea’²³³⁾
The Parties to this Treaty,
Reaffirming their desire to live in peace with all peoples and an governments, and
desiring to strengthen the fabric of peace in the Pacific area,
Desiring to declare publicly and formally their common determination to defend
themselves against external armed attack so that no potential aggressor could be
under the illusion that either of them stands alone in the Pacific area,
Desiring further to strengthen their efforts for collective defense for the preservation
of peace and security pending the development of a more comprehensive and effective
system of regional security in the Pacific area,

Have agreed as follows:

ARTICLE I

The Parties undertake to settle any international disputes in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, or obligations assumed by any Party toward the United Nations.

ARTICLE II

The Parties will consult together whenever, in the opinion of either of them, the political independence or security of either of the Parties is threatened by external armed attack. Separately and jointly, by self help and mutual aid, the Parties will maintain and develop appropriate means to deter armed attack and will take suitable measures in consultation and agreement to implement this Treaty and to further its purposes.

ARTICLE III

Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific area on either of the Parties in territories now under their respective administrative control, or hereafter recognized by one of the Parties as lawfully brought under the administrative control of the other, would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes.

²³³⁾ Ibid

ARTICLE IV

The Republic of Korea grants, and the United States of America accepts, the right to dispose United States land, air and sea forces in and about the territory of the Republic of Korea as determined by mutual agreement.

ARTICLE V

This Treaty shall be ratified by the United States of America and the Republic of Korea in accordance with their respective constitutional processes and will come into force when instruments of ratification thereof have been exchanged by them at Washington.

ARTICLE VI

This Treaty shall remain in force indefinitely. Either Party may terminate it one year after notice has been given to the other Party.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries have signed this Treaty.

DONE in duplicate at Washington, in the English and Korean languages, this first day of October 1953.



한미상호방위조약 원문

- (한미상호방위조약의 사이버 공격 적용) 2024년 10월, 워싱턴 DC에서 회담을 진행하여, 대외적인 위협에 국가 안보를 위하여 한미상호방위조약 제3조를 특정하여, 양국 장관들은 “우주를 향한, 우주로부터의 또는 우주 내에서의 공격이 동맹의 안보에 명확한 도전이 되며, 특정 상황에서 이러한 공격이 한미상호방위조약 제 3조 발동으로 이어질 수 있는 점을 확인하였다.” 또한, 양측은 국제법이 사이버 공간에 적용되며, 특정 상황에서 사이버 공격이 한미상호방위조약 제3조의 목적에 따른 무력공격에 해당할 수 있다고 확인함. 양국은 사이버 안보 동맹강화를 위하여 협력 채널 구축(△국가안보실-미국 NSC 채널 구축 △한미 사이버협력 위킹그룹 발족 △한미 사이버안보 기관 협력 체계화), 민·관·학 협력 네트워크(△사이버 훈련 △안보연구 △인재양성)를 실시하겠다고 발표함²³⁴⁾.



2024년 10월 워싱턴 DC에서 회담을 가진 (왼쪽부터) 김용현 국방부 장관, 조태열 외교부 장관, 앤터니 블링컨 미국 국무 장관, 로이드 오스틴 미국 국방장관. 사진 제공: 채드 J 맥닐리(Chad J. Mcneeley)/미국 국방부

2024년 10월 워싱턴 DC 장관 회담

- (워싱턴선언) 2023년 4월 26일 한미상호방위조약 체결 70주년을 맞아 한·미 정상회담에서 채택한 「워싱턴선언(Washington Declaration)」은 한미 정상 차원에서 확장억제 운영 방안을 적시한 최초의 합의 문서로, 크게 △국제비확산체제의 초석인 핵확산금지조약 (NPT)상 의무에 대한 대한민국의 오랜 공약 및 대한민국 정부와 미합중국 정부간 원자력의 평화적 이용에 관한 협력 협정 준수를 재확인 △한미 간 차관보급 상설협의체 ‘핵협의그룹(NCG:Nuclear Consultative Group)’ 신설 △전략핵잠수함의 한국 기항 등 전략자산의 정례적 가시성 증진 내용을 담고 있음.

234) 대통령실 자료.

- 「워싱턴선언」 235)

대한민국 윤석열 대통령과 미합중국 조셉 R. 바이든 대통령은 한미동맹 70주년을 기념하기 위해 오늘 2023년 4월 26일에 회동하였다. 우리 두 나라의 동맹은 공동의 희생 속에서 구조되고, 항구적인 안보협력을 통해 강화되었으며, 양국의 외교 역량을 활용한 긴요하고 전략적인 대업을 평화롭게 달성 가능케 한 긴밀한 연대를 자양분으로 하여 발전해왔다. 안보 파트너십으로 시작된 한미동맹은 민주주의 원칙을 옹호하고, 경제협력을 강화하며, 기술 발전을 주도하는 진정한 글로벌 동맹으로 성장하고 확장되었다. 우리의 동맹은 연이은 도전에 맞서서도, 언제나 굴하지 않고 일어섰고, 한반도와 인도-태평양에서 변화하는 위협에 대응하였다.

우리 동맹에 역사적인 해를 기념하기 위해 윤 대통령과 바이든 대통령은 더욱 강화된 상호방위관계를 발전시키기로 약속했으며, 한미상호방위조약에 따른 연합방위태세를 유지하겠다는 공약을 가장 강력한 언어로 확인한다. 한미 양국은 인도-태평양의 평화와 안정을 위해 노력하며, 우리가 함께 취하는 조치들은 이러한 근본적인 목표를 더욱 발전시킬 것이다.

한국은 미국의 확장억제 공약을 완전히 신뢰하며 한국의 미국 핵억제에 대한 지속적 의존의 중요성, 필요성 및 이점을 인식한다. 미국은 미국 핵태세보고서의 선언적 정책에 따라 한반도에 대한 모든 가능한 핵무기 사용의 경우 한국과 이를 협의하기 위한 모든 노력을 다할 것임을 약속하며, 한미동맹은 이러한 협의를 촉진하기 위한 견실한 통신 인프라를 유지해 나갈 것이다. 윤 대통령은 국제비확산체제의 초석인 핵확산금지조약(NPT)상 의무에 대한 한국의 오랜 공약 및 대한민국 정부와 미합중국 정부간 원자력의 평화적 이용에 관한 협력 협정 준수를 재확인하였다.

한미동맹은 핵억제에 관해 보다 심화되고 협력적인 정책결정에 관여할 것을 약속하며, 이는 한국과 지역에 대해 증가하는 핵 위협에 대한 소통 및 정보공유 증진을 통하는 것을 포함한다. 양 정상은 확장억제를 강화하고, 핵 및 전략 기획을 토의하며, 비확산체제에 대한 북한의 위협을 관리하기 위해 새로운 핵협의그룹(NCG) 설립을 선언하였다. 아울러, 한미동맹은 유사시 미국 핵 작전에 대한 한국 재래식 지원의 공동 실행 및 기획이 가능하도록 협력하고, 한반도에서의

235) 주미국 대한민국 대사관 홈페이지. https://www.mofa.go.kr/us-ko/brd/m_4487/view.do?seq=1347536 (접속일 2026.1.22.)

핵억제 적용에 관한 연합 교육 및 훈련 활동을 강화해 나갈 것이다. 양 정상은 핵억제를 이행하는 차원에서, 한미동맹은 핵 유사시 기획에 대한 공동의 접근을 강화하기 위한 양국간 새로운 범정부 도상 시뮬레이션을 도입하였다.

바이든 대통령은 한국과 한국 국민들에 대한 미국의 확장억제가 항구적이고 철통같으며, 북한의 한국에 대한 모든 핵 공격은 즉각적, 압도적, 결정적 대응에 직면할 것임을 재확인하였다. 바이든 대통령은 한국에 대한 미국의 확장억제는 핵을 포함한 미국 역량을 총동원하여 지원된다는 점을 강조하였다. 나아가, 미국은 향후 예정된 미국 전략핵잠수함의 한국 기항을 통해 증명되듯, 한국에 대한 미국 전략자산의 정례적 가시성을 한층 증진시킬 것이며, 양국 군 간의 공조를 확대 및 심화시켜 나갈 것이다. 나아가 한미 양국은 한미동맹이 잠재적인 공격과 핵 사용에 대한 방어를 보다 잘 준비할 수 있도록 확장억제전략협의체(EDSCG)를 포함해 확장억제에 관한 정부간 상설협의체를 강화하고, 공동 기획 노력에 정보를 제공하기 위한 시뮬레이션을 실시할 것이다.

윤 대통령은 한미동맹의 연합방위태세에 한국의 모든 역량을 기여할 것임을 확인하였다. 이는 한국의 새로운 전략사령부와 한미연합사령부 간의 역량 및 기획 활동을 긴밀히 연결하기 위해 견고히 협력하는 것을 포함한다. 이러한 활동에는 미국 전략사령부와 함께 수행하는 새로운 도상훈련이 포함된다.

이러한 중요한 발전들의 견지에서, 윤 대통령과 바이든 대통령은 양국의 공동의 안보에 대한 모든 위협에 맞서 함께 할 것이라는 확고한 메시지를 국제사회에 전하며, 확장억제 강화를 위한 향후 조치들에 대한 긴밀한 협의를 지속해 나갈 것이다. 동시에 양 정상은 한반도의 완전한 비핵화 달성이라는 공동의 목표를 진전시키기 위한 수단으로 북한과의 전제조건 없는 대화와 외교를 확고히 추구하고 있다.

- 「Washington Declaration」²³⁶⁾

President Joseph R. Biden of the United States of America and President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea (ROK) met on this 26th day of April, 2023, to mark the 70th anniversary of the U.S.–ROK Alliance. The Alliance between our two nations has been forged in shared sacrifice, fortified by enduring security cooperation, and nourished by our close kinship that has enabled both countries to leverage their diplomatic resources to peaceably achieve crucial, strategic outcomes. What began as a security partnership has grown and expanded into a truly global Alliance that champions democratic principles, enriches economic cooperation, and drives technological advancements. Our Alliance has been tested many times, and in every instance we have risen to the occasion and responded to the changing threats on the Korean Peninsula and in the Indo–Pacific.

To commemorate this historic year for our Alliance, President Biden and President Yoon have committed to develop an ever–stronger mutual defense relationship and affirm in the strongest words possible their commitment to the combined defense posture under the U.S.–ROK Mutual Defense Treaty. The United States and the ROK are committed to peace and stability in the Indo–Pacific, and the measures we take together are in furtherance of that fundamental goal.

The ROK has full confidence in U.S. extended deterrence commitments and recognizes the importance, necessity, and benefit of its enduring reliance on the U.S. nuclear deterrent. The United States commits to make every effort to consult with the ROK on any possible nuclear weapons employment on the Korean Peninsula, consistent with the U.S. Nuclear Posture Review's declaratory policy, and the Alliance will maintain robust communication infrastructure to facilitate these consultations. President Yoon reaffirmed the ROK's longstanding commitment to its obligations under the Nuclear Nonproliferation Treaty as the cornerstone of the global nonproliferation regime as well as to the U.S.–ROK Agreement for Cooperation Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy.

236) Ibid

The Alliance commits to engage in deeper, cooperative decision-making on nuclear deterrence, including through enhanced dialogue and information sharing regarding growing nuclear threats to the ROK and the region. The two Presidents announced the establishment of a new Nuclear Consultative Group (NCG) to strengthen extended deterrence, discuss nuclear and strategic planning, and manage the threat to the nonproliferation regime posed by the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). In addition, the Alliance will work to enable joint execution and planning for ROK conventional support to U.S. nuclear operations in a contingency and improve combined exercises and training activities on the application of nuclear deterrence on the Korean Peninsula. In keeping with the Presidents' commitments, the Alliance has established a new bilateral, interagency table-top simulation to strengthen our joint approach to planning for nuclear contingencies.

President Biden reaffirmed that the United States' commitment to the ROK and the Korean people is enduring and ironclad, and that any nuclear attack by the DPRK against the ROK will be met with a swift, overwhelming, and decisive response. President Biden highlighted that the U.S. commitment to extended deterrence to the ROK is backed by the full range of U.S. capabilities, including nuclear. Going forward, the United States will further enhance the regular visibility of strategic assets to the Korean Peninsula, as evidenced by the upcoming visit of a U.S. nuclear ballistic missile submarine to the ROK, and will expand and deepen coordination between our militaries. Furthermore, the United States and ROK will strengthen standing bodies for consultations on extended deterrence, including the Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, to better prepare the Alliance to defend against potential attacks and nuclear use and conduct simulations to inform joint planning efforts.

President Yoon affirmed that the ROK will apply the full range of its capabilities to the Alliance's combined defense posture. This includes working in lockstep with the United States to closely connect the capabilities and planning activities of the new ROK Strategic Command and the U.S.-ROK Combined Forces Command. Such activities will include a new table-top exercise conducted with U.S. Strategic Command.

In view of these critical developments, President Biden and President Yoon send a firm message to the international community that the United States and the ROK will stand together in the face of any and all threats to their shared security, and continue their close consultations on further steps to strengthen extended deterrence. In parallel, both Presidents remain steadfast in their pursuit of dialogue and diplomacy with the DPRK, without preconditions, as a means to advance the shared goal of achieving the complete denuclearization of the Korean Peninsula.

DELIBERATIVE PROCESS PRIVILEGED DOCUMENT

Washington Declaration

President Joseph R. Biden of the United States of America and President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea (ROK) met on this 26th day of April, 2023, to mark the 70th anniversary of the U.S.-ROK Alliance. The Alliance between our two nations has been forged in shared sacrifice, fortified by enduring security cooperation, and nourished by our close kinship that has enabled both countries to leverage their diplomatic resources to peaceably achieve crucial, strategic outcomes. What began as a security partnership has grown and expanded into a truly global Alliance that champions democratic principles, enriches economic cooperation, and drives technological advancements. Our Alliance has been tested many times, and in every instance we have risen to the occasion and responded to the changing threats on the Korean Peninsula and in the Indo-Pacific.

To commemorate this historic year for our Alliance, President Biden and President Yoon have committed to develop an ever-stronger mutual defense relationship and affirm in the strongest words possible their commitment to the combined defense posture under the U.S.-ROK Mutual Defense Treaty. The United States and the ROK are committed to peace and stability in the Indo-Pacific, and the measures we take together are in furtherance of that fundamental goal.

The ROK has full confidence in U.S. extended deterrence commitments and recognizes the importance, necessity, and benefit of its enduring reliance on the U.S. nuclear deterrent. The United States commits to make every effort to consult with the ROK on any possible nuclear weapons employment on the Korean Peninsula, consistent with the U.S. Nuclear Posture Review's declaratory policy, and the Alliance will maintain robust communication infrastructure to facilitate these consultations. President Yoon reaffirmed the ROK's longstanding commitment to its obligations under the Nuclear Nonproliferation Treaty as the cornerstone of the global nonproliferation regime as well as to the U.S.-ROK Agreement for Cooperation Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy.

The Alliance commits to engage in deeper, cooperative decision-making on nuclear deterrence, including through enhanced dialogue and information sharing regarding growing nuclear threats to the ROK and the region. The two Presidents announced the establishment of a new Nuclear Consultative Group (NCG) to strengthen extended deterrence, discuss nuclear and strategic planning, and manage the threat to the nonproliferation regime posed by the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). In addition, the Alliance will work to enable joint execution and planning for ROK conventional support to U.S. nuclear operations in a contingency and improve combined exercises and training activities on the application of nuclear deterrence on the Korean Peninsula. In keeping with the Presidents' commitments, the Alliance has established a new bilateral, interagency table-top simulation to strengthen our joint approach to planning for nuclear contingencies.

DELIBERATIVE PROCESS PRIVILEGED DOCUMENT

DELIBERATIVE PROCESS PRIVILEGED DOCUMENT

President Biden reaffirmed that the United States' commitment to the ROK and the Korean people is enduring and ironclad, and that any nuclear attack by the DPRK against the ROK will be met with a swift, overwhelming, and decisive response. President Biden highlighted that the U.S. commitment to extended deterrence to the ROK is backed by the full range of U.S. capabilities, including nuclear. Going forward, the United States will further enhance the regular visibility of strategic assets to the Korean Peninsula, as evidenced by the upcoming visit of a U.S. nuclear ballistic missile submarine to the ROK, and will expand and deepen coordination between our militaries. Furthermore, the United States and ROK will strengthen standing bodies for consultations on extended deterrence, including the Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, to better prepare the Alliance to defend against potential attacks and nuclear use and conduct simulations to inform joint planning efforts.

President Yoon affirmed that the ROK will apply the full range of its capabilities to the Alliance's combined defense posture. This includes working in lockstep with the United States to closely connect the capabilities and planning activities of the new ROK Strategic Command and the U.S.-ROK Combined Forces Command. Such activities will include a new table-top exercise conducted with U.S. Strategic Command.

In view of these critical developments, President Biden and President Yoon send a firm message to the international community that the United States and the ROK will stand together in the face of any and all threats to their shared security, and continue their close consultations on further steps to strengthen extended deterrence. In parallel, both Presidents remain steadfast in their pursuit of dialogue and diplomacy with the DPRK, without preconditions, as a means to advance the shared goal of achieving the complete denuclearization of the Korean Peninsula.

DELIBERATIVE PROCESS PRIVILEGED DOCUMENT

워싱턴선언 원문

□ 한·미 동맹의 다차원적 중요성

○ I. 경제적 중요성: 반공 경제질서의 거점이자 중국 의존을 구조적으로 차단하는 동맹

- (1. 이론적 출발점: 안보동맹과 반공 자유시장 경제 질서) 한미동맹의 경제적 중요성은 전통적 무역·투자 지표로는 충분히 설명될 수 없음. 국제정치경제학(IPE)에서 반복적으로 제기되어온 핵심 명제는 ‘안보 질서가 경제 질서를 규정한다.’라는 점임. 특히 공산주의 체제와 자유시장 체제의 대립 국면에서는 경제 선택 자체가 곧 이념의 선택이며, 국가 생존 전략이 됨²³⁷⁾. 공산주의 계획경제는 국가가 생산수단과 자원 배분을 통제함으로써 단기적 동원력은 확보할 수 있으나, 장기적으로는 혁신 부재·비효율·정치적 강압을 필연적으로 동반해 왔음²³⁸⁾. 반면 자유시장 경제는 사적 소유, 경쟁, 법치, 계약 안정성을 전제로 하며, 이러한 조건은 군사적·정치적 안전 보장이 없을 경우 쉽게 붕괴되는 구조적 취약성을 가짐²³⁹⁾. 한·미동맹은 바로 이 지점에서 대한민국 경제체제의 ‘외부 헌법’으로 기능해 왔음. 한미상호방위조약은 단순히 전쟁억제를 넘어, 대한민국이 공산주의 모델로 이탈하는 것을 구조적으로 차단하는 제도적 장치였음²⁴⁰⁾. 이는 동맹이 경제성장의 전제조건이었음을 의미함.

- (2. 한국전쟁 이후: 반공 전초기지로서의 경제 실험) 한국전쟁 직후 대한민국은 공산권과 직접 접한 최전선 국가였음. 만약 이 시기에 대한민국이 중립화되거나 공산권에 편입되었다면, 한반도 남부는 북한·중국과 동일한 계획경제 체제로 편입되었을 가능성이 높으며, 실제로 북한은 전후 일정 기간동안 남한보다 높은 산업 지표를 보이며 공산주의 경제의 우월성을 선전했으나²⁴¹⁾, 장기적으로는 체제 차이가 결정적 결과를 낳음.

미국의 군사적 보호와 경제 원조는 한국 정부로 하여금 국유화·집산화가 아닌 시장·수출·경쟁 중심 전략을 강제로 선택하도록 했음²⁴²⁾. 이는 단순한 정책 선택이 아니라, 공산주의와의 체제 경쟁에서 자유시장 모델의 우월성을 실증해야 하는 전략적 요구였기에 한국의 경제성장은 곧 반공 선전의 실증 자료였고, 한·미동맹은 그 배경 인프라였음. 즉, 한국 경제는 냉전 질서 속에서 ‘자유시장 체제의 쇼케이스’로 설계·운영되었음²⁴³⁾.

237) Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, 1987.

238) Kornai, János. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton University Press, 1992.

239) Olson, Mancur. *Power and Prosperity*. Basic Books, 2000.

240) Cha, Victor D. *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*. Princeton University Press, 2016

241) Lankov, Andrei. *The Real North Korea*. Oxford University Press, 2013

242) Amsden, Alice H. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, 1989.

243) Cumings, Bruce. *Korea's Place in the Sun*. W. W. Norton, 2005.

- (3. 안보 제공과 자본 축적: 투자 신뢰의 구조적 형성) 경제 발전에서 자본 축적은 핵심요소이나, 분쟁 가능성이 상존하는 국가에는 장기 자본이 유입되기 어려움. 한·미동맹은 군사적 억제를 통해 한반도의 전쟁리스크 프리미엄을 구조적으로 낮추었고, 이는 외국인 투자와 기술 이전을 가능케 하는 필수 조건이 되었음²⁴⁴). 국제금융 연구에 따르면, 안보 불확실성이 높은 국가는 동일한 성장 잠재력을 보유하더라도 자본 비용이 높게 형성되는 경향을 보임²⁴⁵). 한·미동맹은 이러한 구조를 완화함으로써 대한민국이 장기 계획, 중화학 공업 투자, 수출 산업 육성을 추진할 수 있는 환경을 조성했음. 이는 공산권 국가들이 군사력은 보유했으나 민간 투자와 기술 축적에 실패한 구조와 대비됨.
- (4. 중국식 국가자본주의와의 구조적 대비) 중국공산당이 추진하는 국가자본주의 모델은 당의 전략 목표가 기업·금융·무역 결정에 직접 개입하는 구조임. 이는 단기적 성장과 동원이 가능하나, 법치·투명성·예측 가능성을 구조적으로 훼손함²⁴⁶). 한·미동맹은 대한민국이 이러한 모델에 편입되는 것을 억제하는 역할을 수행해 왔음. 이는 단순히 중국과의 교역 축소를 의미하는 것이 아니라, 중국식 경제 운영 규범의 내재화를 차단하는 제도적 효과를 가짐. 사드(THAAD) 사태에서 확인되었듯, 중국은 경제적 상호의존을 정치적 강압 수단으로 전환할 수 있음²⁴⁷). 이때 한·미동맹과 자유 진영 네트워크는 대체 시장, 규범 연대, 외교적 방어선을 제공함으로써 충격을 흡수했음.
- (5. 공급망·기술·지경학에서의 동맹 효과) 미·중 전략경쟁 심화 이후 경제는 더이상 중립적 영역이 아니며, 공급망·기술·표준은 안보의 핵심 구성요소가 되었음²⁴⁸). 반도체, 배터리, 방산, 인공지능 분야에서 한·미동맹은 상호 보완적 산업 구조를 형성하며 중국의 기술 굴기를 견제하는 실질적 수단으로 작동함²⁴⁹). 이는 단기적 비용을 수반하나, 장기적으로는 기술 주권과 전략 자율성을 확보하는 선택임.
- (6. 소결: 한미동맹은 경제 질서 선택의 장치) 결론적으로 한·미동맹의 경제적 중요성은 무역 증대나 투자 유치의 결과가 아니라, 대한민국이 어떤 경제 체제에 속할 것인가를 구조적으로 고정해 온 장치였음. 이는 반공 자유시장 질서를 유지하는 제도적 기반이었으며, 중국 중심의 권위주의 경제권으로의 종속을 예방하는 안전판이었음. 한·미동맹은 한국 경제의 성장을 도운 것이 아니라, 성장이 가능한 체제를 선택하도록 강제한 동맹임.

244) Li, Quan & Vashchilko, Tod. "The Impact of Security Alliances on Foreign Direct Investment." *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 5, 2010.

245) Collier, Paul et al. *Breaking the Conflict Trap*. World Bank, 2003.

246) Naughton, Barry. *The Chinese Economy: Adaptation and Growth*. MIT Press, 2018.

247) Farrell, Henry & Newman, Abraham. "Weaponized Interdependence." *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019.

248) Blackwill, Robert & Harris, Jennifer. *War by Other Means*. Harvard University Press, 2016.

249) Miller, Chris. *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. Scribner, 2022.

○ II. 정치적 중요성: 자유민주주의 정치질서의 제도적 고정 장치이자 공산·권위주의 확산 억제 동맹

- (1. 이론적 출발점: 동맹은 외교 수단이 아닌 정치 체제 선택의 제도화 장치)
국제정치이론에서 동맹은 단순한 군사 협력 이상의 의미를 가지며, 특히 냉전 이후 비교정치와 국제정치경제학(IPE) 분야에서는 안보동맹이 국내 정치질서의 성격을 장기적으로 규정한다는 점이 반복적으로 입증되어 왔음²⁵⁰). 이는 국가가 어떤 동맹을 선택하는가가 곧 어떤 정치 체제, 어떤 규범, 어떤 통치방식을 제도적으로 고정하는 선택이라는 점을 의미함. 자유민주주의 국가 간 동맹은 선거, 권력 분립, 법치, 시민사회, 언론 자유라는 정치적 규범을 상호 강화하는 경향을 보임²⁵¹). 반대로 공산주의 또는 권위주의 국가 중심의 동맹 구조는 일당 지배, 국가 통제, 정치적 충성 강요, 반대파 억압을 정상화함²⁵²). 이러한 맥락에서 한·미동맹은 대한민국 정치체제의 성격을 규정한 ‘외부 정치 헌법(external political constitution)’으로 기능해 왔음.

한미상호방위조약은 대한민국이 중립화·비동맹·공산권 편입이라는 정치적 선택지를 구조적으로 배제하도록 만들었으며²⁵³), 이는 단순한 외교 노선이 아니라 자유민주주의 체제의 지속 가능성을 담보하는 제도적 고정 장치였음.

- (2. 한국전쟁 이후: 반공 정치질서의 형성과 자유민주 진영 편입의 비가역화)
한국전쟁 직후 한반도는 정치적으로 극단적 양자택일의 상황에 놓여 있었으며, 남한이 자유민주 진영에 잔류하지 못할 경우, 한반도 전체가 공산당 일당 지배 체제로 편입될 가능성은 매우 높았음²⁵⁴). 실제로 중국·북한·소련은 남한 내부의 좌익 정치 세력과 반미·반정부 운동을 지속적으로 지원하였음²⁵⁵). 이 시점에서 한·미동맹은 단순한 군사 보호를 넘어, 대한민국 정치 체제가 공산화되지 않도록 외부에서 고정하는 ‘정치적 안전판’ 역할을 수행하였고, 미국의 정치·외교적 지원은 대한민국 정부가 다당제, 헌정 질서, 선거 제도를 유지할 수 있는 최소한의 안정성을 제공하였으며²⁵⁶), 이는 북한식 인민민주주의 체제와의 근본적 분기점이 되었음. 특히 중요한 점은, 한·미동맹이 대한민국 정치 엘리트의 선택 공간을 제한했다는 사실이며, 군사 쿠데타, 권위주의 통치, 정치적 후퇴의 시기에도 불구하고, 대한민국이 공산주의 체제로 이탈하지 않았던 근본 원인 중 하나는 미국이라는 동맹국의 정치적 기준과 압력이 지속적으로 작동했기 때문임²⁵⁷).

250) Walt, Stephen M. The Origins of Alliances. Cornell University Press, 1987.

251) Russett, Bruce. Grasping the Democratic Peace. Princeton University Press, 1993.

252) Linz, Juan & Stepan, Alfred. Problems of Democratic Transition. Johns Hopkins University Press, 1996.

253) 한미상호방위조약, 1953.

254) Armstrong, Charles K. The North Korean Revolution. Cornell University Press, 2003.

255) Lankov, Andrei. The Real North Korea. Oxford University Press, 2013.

256) Mason, Edward et al. The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea. Harvard University Press, 1980.

257) Cha, Victor D. Powerplay. Princeton University Press, 2016.

- (3. 민주화 이후에도 지속된 정치적 효과: 동맹의 ‘규범 구속력’) 1987년 민주화 이후에도 한미동맹의 정치적 중요성은 약화되지 않았으며, 오히려 냉전 종식 이후, 동맹의 성격은 군사동맹에서 ‘규범 동맹(normative alliance)’으로 확장되었음²⁵⁸). 미국은 대한민국의 선거 제도, 시민적 자유, 언론 환경, 사법 독립에 대해 지속적인 관심과 평가를 유지해 왔으며, 이는 한국 정치가 급격히 권위주의적으로 후퇴하는 것을 억제하는 외부 요인으로 작용하였음²⁵⁹). 이러한 현상은 학계에서 “민주주의 동맹 효과(democratic alliance effect)”로 불림²⁶⁰). 특히 공산주의 체제 또는 권위주의 국가와 달리, 한·미동맹은 정권교체 이후에도 유지되는 초정파적 구조를 갖는다. 이는 선거 결과와 무관하게 국가의 기본 정치 노선과 외교·안보 정체성이 유지됨을 의미하며²⁶¹), 정치적 급변이나 체제 전환의 위험을 현저히 낮춤.
- (4. 중국공산당 체제와의 정치적 대비: 한·미동맹의 전략적 가치) 21세기 들어 한·미동맹의 정치적 중요성은 중국공산당 체제의 부상과 함께 더욱 강화되고 있으며, 중국은 일당 지배 체제를 유지한 채 경제력을 바탕으로 권위주의 정치 모델의 정당화와 수출을 시도하고 있고²⁶²), 이는 자유민주주의 진영에 대한 체제 경쟁을 의미함. 중국공산당은 선거를 불안정·비효율·분열의 원천으로 규정하고, 국가 통제와 엘리트 지배를 안정적 통치 모델로 선전함²⁶³). 이러한 담론은 동아시아 및 개발도상국 정치에 실질적인 영향을 미치고 있으며, 한국 역시 예외가 아님. 이러한 환경에서 한·미동맹은 대한민국이 중국식 권위주의 모델로 정치적으로 기울어지는 것을 구조적으로 차단하는 역할을 수행함²⁶⁴). 미국과의 정치적 연계는 대한민국 정치가 자유 선거·권력 분립·법치주의라는 규범을 이탈할 경우 발생할 외교적·전략적 비용을 크게 증가시킴.
- (5. 선거 신뢰성과 정치 안정: 동맹이 제공하는 간접적 효과) 최근 전 세계적으로 선거 신뢰성, 정보전, 외국 개입 문제가 주요 정치 이슈로 부상하고 있음. 중국·러시아 등 권위주의 국가는 사이버 작전, 정보 조작, 여론 분열 전략을 통해 민주국가의 선거 정당성을 약화시키는 전략을 활용해 왔음²⁶⁵). 한·미동맹은 이러한 위협에 대해 정보공유, 사이버 안보 협력, 선거 시스템 보호에 관한 간접적 안정 효과를 제공함²⁶⁶). 이는 동맹이 단순히 군사 충돌 억제에 그치지 않고, 민주주의의 핵심 제도인 선거의 신뢰성을 보호하는 정치적 인프라로 작동함을 의미함.

258) Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan*. Princeton University Press, 2011.

259) Freedom House Reports, various years.

260) Pevehouse, Jon. *Democracy from Above*. Cambridge University Press, 2005.

261) Snyder, Jack. *Myths of Empire*. Cornell University Press, 1991.

262) Naughton, Barry. *The Chinese Economy*. MIT Press, 2018.

263) Shambaugh, David. *China's Communist Party*. University of California Press, 2008.

264) Blackwill, Robert & Harris, Jennifer. *War by Other Means*. Harvard University Press, 2016.

265) Farrell, Henry & Newman, Abraham. “Weaponized Interdependence.” *International Security*, 2019.

266) U.S.-ROK Joint Statements on Cyber and Democratic Resilience, various years.

- (6. **소결: 한미동맹은 정치적 선택지가 아닌 정치 질서 그 자체**) 종합하면, 한·미동맹의 정치적 중요성은 외교·군사 차원을 넘어 대한민국 정치 체제의 성격, 방향, 한계를 규정하는 구조적 요인이다. 이는 공산주의 및 권위주의 정치 모델의 확산을 억제하고, 자유민주주의 질서를 제도적으로 고정하는 역할을 수행해 왔음²⁶⁷). 따라서, 한·미동맹은 “유지 여부를 선택할 수 있는 외교 카드”가 아니라, 대한민국 정치 질서 그 자체의 일부로 이해되어야 함.

○ III. 사회적 중요성: 자유민주주의 사회 규범의 내면화와 공산·권위주의 사회 모델 확산 억제 장치로서의 한·미동맹

- (1. **이론적 출발점: 동맹은 사회 규범과 가치 체계를 전파·고정하는 구조**) 국제정치와 사회이론의 교차 영역에서는 국가 간 동맹이 단순히 군사적·외교적 협력에 그치지 않고, 사회 규범·가치·정체성의 이전과 고정에 결정적 역할을 한다는 점이 반복적으로 지적되어왔음²⁶⁸). 특히 자유민주주의 국가 간 동맹은 개인의 권리, 시민적 자유, 법 앞의 평등, 시민사회 자율성이라는 규범을 동맹국 사회 내부에 내면화시키는 효과를 가졌음²⁶⁹). 공산주의 체제는 사회를 개인의 자발적 결사와 교류의 장이 아니라, 국가가 통제·동원·감시하는 대상으로 규정해 왔음²⁷⁰). 이에 반해 자유민주주의 사회는 개인과 공동체의 자율성, 비국가적 네트워크, 다원적 가치 공존을 사회 질서의 핵심으로 삼아 왔음. 이러한 사회적 질서는 군사적·정치적 안전 보장이 없는 상태에서는 장기적으로 유지되기 어려웠음. 한·미동맹은 이 지점에서 대한민국 사회의 자유민주적 규범을 외부에서 지지하고 보호하는 구조적 장치로 기능해 왔음. 이는 동맹이 단순히 국가 엘리트 차원의 합의가 아니라, 사회 전반의 가치 질서를 안정화하는 역할을 수행했음을 의미함²⁷¹).
- (2. **전쟁과 분단 이후: 공산주의 사회모델과의 직접적 대비 속에서 형성된 사회 정체성**) 한국전쟁과 분단은 대한민국 사회가 공산주의 사회모델과 자유민주주의 사회모델을 가장 직접적으로 비교·경험한 역사적 조건이었음. 북한은 전후 사회주의적 평등, 국가 주도의 복지, 집단주의를 강조하며 공산주의 사회의 우월성을 선전했음²⁷²). 그러나 실제 북한 사회는 개인의 이동·표현·결사의 자유가 철저히 제한되고, 사상과 일상이 국가에 의해 통제되는 구조로 고착되었음²⁷³). 반면 대한민국 사회는 전쟁 이후 극도의 빈곤과 혼란 속에서도, 한·미동맹이라는 외부 안전망 하에서 사적 영역과

267) Ikenberry, G. John. *After Victory*. Princeton University Press, 2001.

268) Risse, Thomas. *A Community of Europeans?* Cornell University Press, 2010.

269) Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn. “International Norm Dynamics.” *International Organization*, 1998.

270) Arendt, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. Harcourt, 1951.

271) Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan*. Princeton University Press, 2011.

272) Armstrong, Charles K. *The North Korean Revolution*. Cornell University Press, 2003.

273) Lankov, Andrei. *The Real North Korea*. Oxford University Press, 2013.

시민사회의 자율성이 점진적으로 확대되는 경로를 밟았음. 미국의 군사적 보호와 국제적 후원은 대한민국 사회가 공산주의적 사회 통제 모델을 채택하지 않고, 종교·언론·교육·시민단체의 자율적 성장을 허용할 수 있는 환경을 제공했음²⁷⁴). 이는 사회적 차원에서 공산주의 체제와의 결정적 분기점이었음.

- **(3. 시민사회와 결사 자유: 동맹이 만든 사회적 공간)** 자유민주주의 사회의 핵심은 국가와 분리된 시민사회 영역의 존재였음. 노동조합, 종교단체, 학술 공동체, 언론, 비영리 조직은 사회적 신뢰와 자율성을 축적하는 기반이었음. 이러한 영역은 공산주의 체제에서는 체제 위협 요소로 간주되어 통제·해체의 대상이 되었음²⁷⁵). 한·미동맹 하의 대한민국은 냉전기 권위주의 시기를 거쳤음에도 불구하고, 시민사회가 완전히 붕괴되지 않았으며 장기적으로는 민주화의 주체로 성장했음. 이는 미국을 중심으로 한 자유민주 진영의 시민사회 규범과 국제적 압력이 지속적으로 작동했기 때문임²⁷⁶). 특히 종교 자유와 언론 교류, 학술 교류는 대한민국 사회가 폐쇄적·전체주의적 사회로 전환되는 것을 억제하는 역할을 수행했으며²⁷⁷), 이러한 사회적 공간의 유지 자체가 공산주의 사회모델과의 본질적 차별성이었음.
- **(4. 교육·문화·교류: 자유주의 사회 규범의 일상적 내면화)** 한·미동맹은 군사·외교 영역을 넘어, 교육·문화·인적 교류를 통해 대한민국 사회에 자유주의적 사회 규범을 일상적으로 확산시켰으며, 유학생 교류, 학술 네트워크, 문화 콘텐츠 교환은 사회 구성원들이 자유·권리·다원성을 자연스러운 가치로 인식하게 만드는 경로였음²⁷⁸). 반면, 중국공산당 체제는 교육과 문화를 체제 충성 강화 수단으로 활용하며, 외부 가치 유입을 통제하는 전략을 유지해 왔음²⁷⁹). 이러한 차이는 사회 구성원의 사고방식, 권위 인식, 국가와 개인의 관계 인식에서 근본적 차이를 낳았음. 대한민국 사회가 선거, 표현의 자유, 정부 비판을 사회적 일상으로 받아들이게 된 배경에는, 한·미동맹을 통해 지속적으로 유입된 자유민주주의 사회 규범이 존재했기 때문임²⁸⁰).
- **(5. 중국 공산당의 사회적 영향 시도와 동맹의 완충 효과)** 21세기 들어 중국은 경제력과 문화적 영향력을 바탕으로 권위주의적 사회 질서를 정당화하는 담론을 해외로 확산시키고 있으며, 이는 단순한 문화 교류가 아니라, 국가 통제·집단

274) Mason, Edward et al. The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea. Harvard University Press, 1980.

275) Kornai, János. The Socialist System. Princeton University Press, 1992.

276) Pevehouse, Jon. Democracy from Above. Cambridge University Press, 2005.

277) Freedom House Reports, various years.

278) Nye, Joseph. Soft Power. PublicAffairs, 2004.

279) Shambaugh, David. China's Communist Party. UC Press, 2008.

280) Inglehart, Ronald & Welzel, Christian. Modernization, Cultural Change, and Democracy. Cambridge University Press, 2005.

우선·비 자유적 질서를 정상적 모델로 인식시키려는 전략이었음²⁸¹). 대한민국 사회 역시 중국 자본, 미디어 콘텐츠, 학술 협력 등을 통해 이러한 영향에 노출되어왔으나, 한·미동맹은 대한민국 사회가 중국식 사회모델로 급격히 기울어지는 것을 억제하는 사회적 완충 장치로 작동함²⁸²). 미국 및 자유민주 진영과의 사회·문화·학술 네트워크는 대한민국 사회가 다원성·개방성·자율성을 유지하도록 만드는 대항 구조였음.

- (6. 선거·여론·정보 환경: 사회적 신뢰와 민주적 일상의 보호) 민주주의 사회에서 선거는 제도일 뿐 아니라, 사회적 신뢰의 축적 과정이었고, 공산·권위주의 국가는 선거를 불안정과 분열의 원천으로 규정하며, 정보 조작과 사회 분열을 전략적으로 활용해 왔음²⁸³). 한·미동맹은 사이버안보, 정보공유, 민주적 회복탄력성 논의를 통해 대한민국 사회가 이러한 위협에 노출될 경우 발생할 사회적 붕괴 가능성을 낮추는 역할을 수행했기에²⁸⁴). 동맹이 군사 충돌뿐 아니라, 사회적 신뢰 붕괴를 억제하는 기능을 가짐.
- (7. 소결: 한·미동맹은 대한민국 사회 질서의 외부 안전장치) 종합하면, 한·미동맹은 대한민국 사회가 공산주의적 통제 사회로 이탈하지 않고, 자유민주주의 사회 규범을 내면화·유지·확장할 수 있도록 만든 외부 사회 헌법적 장치였음²⁸⁵). 이는 동맹이 단순한 외교 수단이 아니라, 대한민국 사회의 성격을 규정한 구조적 요인이었음을 뜻함.

○ IV. 군사적 중요성: 억제, 전쟁 방지, 공산권 오판을 차단하는 구조적 동맹

- (1. 한·미동맹의 군사적 본질: 전쟁 수행 동맹이 아닌 ‘전쟁억제 동맹’) 한미동맹의 군사적 중요성은 단순히 병력 수나 무기 체계의 합산으로 설명될 수 없으며, 한미동맹은 전쟁을 수행하기 위한 임시적 협력체가 아니라, 전쟁 자체의 발생 가능성을 구조적으로 제거하기 위해 설계된 억제 동맹(deterrence alliance)임. 이는 동맹의 목적이 승리가 아니라 오판 방지에 있음을 의미함. 국제정치 이론에서 억제(deterrence)는 상대방이 공격을 감행할 경우 감당해야 할 비용이 기대 이익을 초과하도록 만드는 구조를 의미한다. 한미동맹은 바로 이 억제 구조를 한반도에 제도적으로 고정시킨 장치이며, 특히 공산주의 체제 특유의 모험주의적 의사결정 구조를 차단하는 데 핵심적인 역할을 해왔음²⁸⁶).

281) Brady, Anne-Marie. *Marketing Dictatorship*. Rowman & Littlefield, 2008.

282) Blackwill, Robert & Harris, Jennifer. *War by Other Means*. Harvard University Press, 2016.

283) Farrell, Henry & Newman, Abraham. "Weaponized Interdependence." *International Security*, 2019.

284) U.S.-ROK Joint Statements on Democratic Resilience and Cybersecurity.

285) Ikenberry, G. John. *After Victory*. Princeton University Press, 2001.

286) Snyder, Glenn H. *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. Princeton University Press, 1961.

북한과 중국, 과거 소련에 이르기까지 공산권 군사 전략의 공통점은 전쟁 개시 자체보다 상대의 의지와 결속을 시험하는 단계적 도발에 있음. 이러한 전략에 대응하기 위해서는 단순한 군사력 보유가 아니라, 동맹 차원의 자동개입성과 신뢰성이 필수적이며, 한미동맹은 이 점에서 개별 국가 방어체계와 질적으로 다른 억제 효과를 창출함.

- **(2. 주한미군의 전략적 의미: ‘전진 배치된 억제 장치’)** 주한미군의 존재는 흔히 병력 규모나 기지 숫자로 평가되지만, 그 전략적 의미는 전진 배치된 정치·군사적 보증(political-military guarantee)에 있음. 주한미군은 단순한 방어 병력이 아니라, 한반도 유사시 미국이 자동적으로 분쟁에 개입할 수밖에 없도록 만드는 트립와이어(tripwire) 역할을 수행함²⁸⁷⁾. 이 구조는 북한이나 중국이 한반도에서 제한적 충돌이나 국지전을 통해 미국을 배제한 채 목표를 달성하려는 계산을 근본적으로 차단함. 즉, 한미동맹은 상대방의 군사적 능력보다 전쟁의 확전 가능성을 인식시키는 데 초점을 맞춘 동맹으로 볼 수 있음. 특히, 중국의 군사 전략이 ‘지역 분쟁의 국지화’를 핵심으로 하는 상황에서, 주한미군은 한반도 분쟁이 곧바로 미·중 전략 문제로 비화될 수 있음을 명확히 보여주는 상징적·실질적 장치임.
- **(3. 연합방위체계와 작전통제: 군사 통합의 실질성)** 한미동맹의 군사적 강점은 연합방위체계의 운용 수준에 있다. 단순한 정보공유나 훈련 교류를 넘어, 한미 양국은 작전계획(OPLAN), 연합사령부, 연합훈련을 통해 실질적인 군사 통합 구조를 구축해 왔음²⁸⁸⁾. 이는 위기 시 즉흥적 협의가 아니라, 평시부터 공동으로 준비된 시나리오에 따라 즉각 대응이 가능함을 의미함. 이러한 통합 수준은 북한이나 중국이 기대하는 ‘초기 혼란’을 최소화하며, 전쟁 개시 자체의 유인을 제거함. 공산권 군사 교리는 초기 국면의 기습과 속도를 중시하지만, 한미 연합체계는 그러한 전략의 효과를 구조적으로 약화시키며, 이는 군사적 기술 우위보다 조직적·제도적 준비의 우위가 전쟁억제에 결정적임을 보여줌.
- **(4. 확장억제와 핵우산: 워싱턴선언의 군사적 함의)** 2023년 채택된 워싱턴선언은 한미동맹의 군사적 성격을 질적으로 한 단계 끌어올린 조치였다. 이는 단순한 정치 선언이 아니라, 확장억제의 운용화(operationalization)**라는 군사적 의미를 가짐²⁸⁹⁾. 확장억제는 미국의 핵·재래식 전력을 동맹국 방어에 사용하겠다는 약속이지만, 그 신뢰성은 언제나 문제로 제기되어 왔음. 워싱턴선언을 통해 신설된 핵협의그룹(NCG)은 이 문제를 제도적으로 보완하며, 한국이 확장억제의

287) O’Hanlon, Michael. *The Senkaku Paradox: Risking Great Power War over Small Stakes*. Brookings Institution Press, 2019.

288) Feaver, Peter D. *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Harvard University Press, 2003.

289) The White House. *Washington Declaration*. April 26, 2023.

계획·운용 단계에 참여할 수 있는 구조를 마련하였음. 이는 북한의 핵 사용 위협을 단순한 수사 차원이 아닌 실제 대응 가능한 시나리오로 전환시켰으며, 중국 역시 한반도에서의 핵 위기관리가 미국 단독 문제가 아님을 인식하게 만드는 효과를 가짐.

- (5. 중국 견제와 한반도의 전략적 위치) 대한민국은 지정학적으로 중국, 러시아, 일본, 북한을 연결하는 동북아 전략 요충지에 위치해 있으며, 특히 해양세력과 대륙세력이 충돌하는 림랜드(Rimland)의 핵심에 해당하는 한반도는, 미·중 전략경쟁에서 군사적 가치가 지속적으로 상승하고 있음²⁹⁰). 한·미동맹은 한반도를 중국의 세력권으로 편입하려는 장기 전략을 차단하는 핵심 장치이며, 만약 한·미동맹이 약화되거나 해체될 경우, 중국은 군사적 개입 없이도 정치·군사적 영향력을 확대할 수 있는 전략적 공간을 확보하게 됨. 따라서 한·미동맹의 군사적 중요성은 단순히 북한 위협 대응에 국한되지 않으며, 동북아 전체의 전략 균형 유지라는 보다 큰 틀에서 이해되어야 함.
- (6. 연합훈련과 실전 억제 효과) 한·미 연합훈련은 종종 정치적 논란의 대상이 되지만, 군사적으로는 실전 억제의 핵심 수단으로, 연합훈련은 단순한 과시가 아니라, 실제 전쟁 발생 시 연합체계가 작동함을 상대에게 반복적으로 입증하는 과정임²⁹¹). 공산권 군사 전략에서 상대의 준비 상태와 결속을 시험하는 것은 매우 중요하다. 정기적이고 고도화된 연합훈련은 이러한 시험 자체를 무력화시키며, 오판 가능성을 최소화하는 효과가 있음.
- (7. 군사동맹과 민주적 문민통제) 한·미동맹은 군사력의 확대가 아니라, 민주적 통제 하의 군사력 운용 모델을 한국 사회에 정착시키는 역할도 수행해 왔으며, 이는 군이 정치의 주체가 아닌 국가 방위의 도구로 기능하도록 하는 구조적 기반임²⁹²). 이는 중국·북한의 정치군대 모델과 근본적으로 대비되며, 군사동맹이 곧 군국주의로 이어진다는 주장과는 전혀 다른 경험을 보여줌..
- (8. 소결: 한미동맹의 군사적 중요성의 본질) 한·미동맹의 군사적 중요성은 전쟁을 치를 수 있는 능력에 있지 않으며, 그 본질은 전쟁이 일어나지 않도록 만드는 구조에 있음. 억제, 자동개입, 확장억제, 연합체계, 지정학적 위치가 결합된 이 동맹은 북한과 중국의 전략적 오판을 지속적으로 차단해 왔음. 따라서 한미동맹의 군사적 약화는 곧 한반도의 불안정화를 의미하며, 이는 단기적 평화가 아닌 장기적 위기 가능성의 증가로 귀결될 수밖에 없음.

290) Mearsheimer, John J. The Tragedy of Great Power Politics. W. W. Norton, 2001.

291) RAND Corporation. Deterrence by Denial and Assurance in East Asia, 2020.

292) Pion-Berlin, David. Civil-Military Relations in Democratic Transitions. University of North Carolina Press, 2001.

□ **한미동맹 및 국제법에 기반한 대한민국 선거공정성 보장 국제협력 요청(Policy Concept Paper for U.S. Engagement on Electoral Integrity in the Republic of Korea)**

○ **문제 제기: 동맹국 대한민국의 민주주의 안정성 위기**

- **(한미동맹의 의의)** 대한민국은 1953년 체결된 한미상호방위조약을 기반으로 미국과 군사·정치·경제적 동맹을 유지해 온 핵심 우방국이며, 한미상호방위조약은 양국이 단순한 군사 협력 관계를 넘어 정치적 독립과 안보를 공동으로 보호하기 위한 협력 체계를 구축한다는 원칙 위에서 체결되었다는 것에 큰 의미를 두고 있음²⁹³). 특히, 조약 제2조는 “어느 한 국가의 정치적 독립이나 안보가 위협받을 경우 양국이 협의하여 대응한다”는 규정을 명시하고 있으며, 이는 동맹의 목적이 단순한 군사 방어가 아니라 정치적 안정성까지 포함하는 포괄적 안보 개념임을 의미함²⁹⁴).
- **(국제정치 환경의 변화와 대한민국에 미치는 영향)** 국제정치 환경은 급격히 변화하고 있으며, 북한의 핵 위협, 중국의 영향력 확대, 사이버전 및 정보전의 확산 등은 대한민국 민주주의 체제와 선거 제도의 안정성에도 직접적인 영향을 미치고 있음. 이러한 상황에서 대한민국의 민주주의와 선거 제도의 공정성이 약화될 경우 이는 단순한 국내 정치 문제가 아니라 한미동맹 전체의 전략적 안정성을 위협하는 요소가 되어진다고 볼 수 있음. 2023년 한미 정상회담에서 발표된 워싱턴선언은 기존 동맹을 “확장억제와 전략 협력 차원의 업그레이드된 동맹”으로 규정하며, 양국이 안보 위협에 공동 대응하는 체계를 강화하였다고 볼 수 있으며²⁹⁵), 대한민국 민주주의 제도의 안정성 역시 동맹 안보의 핵심요소로 간주될 필요가 있음.

○ **국제법 및 조약에 따른 개입의 정당성**

- **(유엔 헌장에 기반한 민주주의 보호)** 유엔 헌장은 국제 평화와 안보의 유지뿐 아니라 국가의 정치적 독립과 자결권 보장을 핵심 원칙으로 규정하고 있으며, 특히 제1조는 국제 평화 유지와 더불어 민족의 자결권과 정치적 안정성 보장을 국제 질서의 중요한 요소로 규정함. 선거공정성은 현대 국제법에서 민주주의의 핵심요소로 간주됨에 따라 국제선거지원기구인 IFES와 International IDEA의 연구에 따르면 선거의 공정성과 투명성은 국가의 정치적 안정과 국제 안보와 직접적으로 연결된다고 평가되어 짐.

293) International Foundation for Electoral Systems. (2020). Electoral integrity and election security in the digital age. Washington, DC: IFES.

294) International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2014). Electoral management design: The international IDEA handbook. Stockholm: International IDEA.

295) Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea. (1953). Washington, D.C.: U.S. Department of State.

- **(한미상호방위조약의 정치적 협력조항)** 1953년 체결된 한미상호방위조약은 단순한 군사동맹을 넘어 정치적 안정성을 보호하는 협력 체계로 설계되었으며, 조약 제2조는 다음과 같이 규정한다. “양 당사국은 어느 일방의 정치적 독립이나 안보가 위협받는 경우 상호 협의한다.”²⁹⁶⁾ 이는 정치적 안정성이 위협받는 상황에서 동맹국 간 협력이 정당화될 수 있음을 의미함.
 - **(워싱턴선언의 전략적 확장성)** 2023년 발표된 워싱턴선언은 한미동맹을 전략적 억제 체계로 확장하는 내용을 담고 있으며, 이 선언은 다음과 같은 특징을 가짐. ①핵 및 전략 자산 운용 정보공유 ②동맹 기반 안보협력 확대 ③확장억제 강화를 통하여, 이 선언은 기존 방위조약의 현대적 확장으로 평가됨²⁹⁷⁾. 따라서 민주주의와 정치 안정성 역시 동맹 협력의 중요한 요소로 해석될 수 있음.
- **(중국의 대한민국 본토 행정 개입에 따른 미국의 한국 정치 개입 근거)** 대한민국의 국민이 모르게, 현 행정부는 중국이 행정적으로 개입을 하도록 용인해주고 있는 정황이 확인되었으며, △대한민국 구미시 산책로 원격 조종 의혹 △한국 경찰 아르바이트를 한 중국인 고백 영상 △정부청사, 서울시 경찰청사 증공기 계약 등이 있음.
- **(대한민국 구미시 산책로 원격 조종 의혹)** 대한민국 구미시에 사는 익명의 제보자가 산책 중 바닥을 비추어주는 빔프로젝터가 오류로 인하여 빔프로젝터와 연결된 컴퓨터 바탕화면이 바닥에 비추어졌는데, 바탕화면에는 중국이 사용하는 메신저 위챗과 텐센트 QQ, 중국 보안프로그램 360 안전 브라우저, 중국에 악성코드 배포와 결함이 있는 원격코드를 사용하는 WPS Office²⁹⁸⁾, 원격 조종 실행 프로그램 상리쿠이(向日葵)가 설치되어 있었음. 이에 구미시 미래도시전략부 관계자는 “구미시는 나라장터를 통해 중국산 빔프로젝터를 납품받고 있으나, 장비는 USB를 통해서만 사용된다고 하였고, 보안 사고는 낮다.”라고 반문²⁹⁹⁾하였으나 해당 프로그램은 원격 조종으로 실행되기에, 중국에서 한국의 행정에 관여하는 것으로 보인다는 의혹이 있음.

296) International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2014). Electoral management design: The international IDEA handbook. Stockholm: International IDEA.

297) Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea. (1953). Washington, D.C.: U.S. Department of State.

298) 비즈니스 인사이트 보도자료. <https://www.gttkorea.com/news/articleView.html?idxno=13273>

299) 스카이데일리 보도자료. https://www.skyedaily.com/news/news_view.html?ID=295709



대한민국 구미시 산책로에 나타난 중국 원격 조종 어플이 설치된 컴퓨터의 바탕화면

- (한국 경찰 아르바이트를 한 중국인 고백 영상) 중국인의 선관위, 경찰 알바를 진행한 의혹이 사실로 드러났으며, 경찰공무원법 제8조 1 ‘경찰공무원은 신체 및 사상이 건전하고 품행이 방정한 사람 중에서 임용한다.’의 내용에 의한 ‘사상’에 관한 내용과 제8조 2의 1항 ‘대한민국 국적을 가지지 아니한 사람’, 2항 ‘국적법 제11조의 2제1항에 따른 복수국적자’는 경찰공무원에 임용되지 못할뿐더러 결격 사유에 해당함³⁰⁰). 현재 제기되고 있는 중국인의 경찰 알바는 법률에 반하는 사항이며, 국민의 치안 문제와 자유민주주의에 입각한 시위의 자유를 침해하는 중대한 사안임. 이러한 중국인이 한국의 행정 권력에 침해하는 것은 의혹이 아니라 사실로 확인됨.

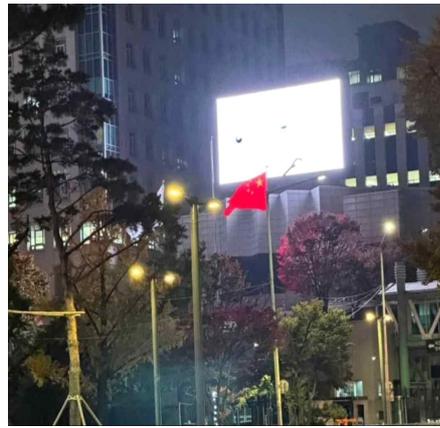


중국인 경찰 알바 경험 고백 영상

- (정부청사, 서울시 경찰청사 중공기 계양) 대한민국은 정부에서 운영하는 행정 건물, 시민 대피소, 전략적 요충지의 경우 국기인 태극기를 계양하며, 타 국가의 국기(외국기)가 계양되는 경우³⁰¹)는 ①외국의 주요 국민 방문이나 국제적 행사 기간과 겹칠 때 ②지역 축제 등 지방자치단체의 경축일과 겹칠 때 ③기타 민방위 훈련 등 국가 및 지방자치단체가 실시하는 행사와 겹칠 때이며, 이외에 경우는 ‘전쟁 및 그와 유사한 형태로 국가 행정구역이 점령되었을 시’임.

300) 대한민국 법원 사법정보공개포털 ‘경찰공무원법’ 및 ‘국적법’. <https://portal.scourt.go.kr/pgp/main.on?w2xPath=PGP1021M04&&lawNm=%EA%B2%BD%EC%B0%B0%EA%B3%B5%EB%AC%B4%EC%9B%90%EB%B2%95&&c=900>

301) 국무총리훈령 제911호. 2026. 1. 21. 시행.



중공기를 게양한 정부청사(왼쪽)와 경찰청(오른쪽)

○ 미국의 대한민국 정치 개입 역사

- (미군정과 정치 체제 형성:1945~1948) 제2차 세계대전 이후 미국은 한반도 남부를 점령하며, 미군정체제(USMGIK)를 수립하였음. 미군정은 한국의 정치 체제를 구축하는 과정에서 ①행정 체계 구축 ②입법 기구 창설 ③선거 제도 설계와 같은 역할을 수행하였으며, 1946년, 남조선 과도입법의원을 설치하여 정치 제도 형성을 추진하였음³⁰²). 이는 미국이 대한민국 정치 구조 형성에 직접적으로 참여했음을 의미함.
- (이승만 정부 형성과정) 미 군정은 미국에서 활동하던 독립운동가 이승만을 한국 정치 지도자로 지원하였으며, 이 사항에 대하여 연구자들은 당시 미국이 이승만을 반공 체제 구축을 위한 핵심 지도자로 인식했다고 분석함³⁰³). 이승만은 미국의 지원 아래 귀국하여 정치 지도자로 부상하였고, 이후 대한민국의 초대 대통령이 되었음.
- (UN 감독 하의 1948년 총선) 1948년 대한민국 최초의 총선은 유엔한국임시위원단(UNTCOK)의 감독 하에 실시되었음³⁰⁴). 이 선거는 국제사회가 대한민국 선거의 공정성을 보장하기 위해 개입한 대표적인 사례임. 유엔 총회 결의에 따라 구성된 이 위원회는 자유롭고 공정한 선거를 감독하는 역할을 수행하였음³⁰⁵). 대한민국의 선거 제도가 불안정한 시기에 국제 사회의 적절한 개입, 감독하에 건국되었다는 역사적 사실은, 대한민국이 자유민주주의를 수호하고 국민의 자유를 보장하기 위한 의지를 확인할 수 있는 부분임.

302) Norris, P. (2015). Why elections fail. Cambridge: Cambridge University Press.

303) United Nations. (1947). United Nations General Assembly Resolution 112 (II): The problem of the independence of Korea. New York: United Nations.

304) United Nations Temporary Commission on Korea. (1948). Report of the United Nations Temporary Commission on Korea. New York: United Nations.

305) United States Department of State. (2023). The Washington Declaration. Washington, DC: U.S. Department of State.

○ 대한민국 민주주의 위기 상황 속 한미동맹의 전략적 의미

- (전략 환경) 대한민국은 동북아시아에서 미국의 핵심 전략 거점에 놓여있으며, 대한민국은 공산주의 국가인 북한·중국·러시아를 견제하기 위한 최전선에 있으며, 또한 ①북한 핵 위협 방어 ②중국의 영향력 억제 ③정보전 및 사이버전의 전략적 요충지 역할을 수행함. 미국국방부와 전략 연구기관들은 대한민국을 인도-태평양 전략의 핵심 민주주의 국가로 규정한 것을 놓고 본다면, 대한민국 정치 체제의 안정성은 단순한 국내 문제가 아니라 동북아 전체 안보 구조의 핵심 변수로 작용할 것으로 보임.

○ 선거공정성 확보를 위한 국제협력 필요성

- 국제선거연구에 따르면, 선거공정성은 ①투명한 투표 절차 ②독립적인 선거 관리 ③국제적 감시 체계의 요소로 구성되며, 선거공정성 위기가 발생할 경우 국가 내부 갈등이 심화되고 정치 체제가 불안정해질 가능성이 높음. 따라서 민주주의 동맹국 간 협력을 통한 선거공정성 보장 메커니즘 구축이 필요한 상황임.

○ 결론 및 요청

- 대한민국과 미국은 140년 이상 지속된 외교 관계를 기반으로 동맹을 유지해 왔으며, 1882년 조선-미국 수호통상조약 이후 양국 관계는 군사적·정치적 협력으로 발전해왔으며³⁰⁶), 한미상호방위조약과 워싱턴선언은 이러한 동맹을 현대적으로 확장한 체계임. 대한민국 민주주의가 위협받는 상황은 단순한 국내 정치 문제가 아니라 동북아 안보와 국제 질서에 영향을 미치는 문제이며, 이 사안을 동맹국 미국과 국제 사회가 대한민국 민주주의와 선거공정성 보호에 협력하는 것은 국제법적·정당성을 갖는 조치라 할 수 있음. 이에 동맹국 미국에 다음과 같이 요청함.

- ①국제 선거 감시 체계 도입: OSCE 모델 기반 감시단 파견
- ②선거 보안 협력: 사이버 보안 협력, 선거 인프라 보호
- ③동맹 기반 민주주의 협력 체계:한미 민주주의 협의체 구성
- ④국제기구 협력: IFES, International IDEA

306) United States Army Military Government in Korea. (1947). Political reforms and administrative developments in Korea, 1945-1948. Washington, DC: U.S. Army Historical Division.

VI 결론

1. 정책적 제안

□ 정책적 목표 및 요약

- (목표) ①선거무결성 확보 ②개혁을 통한 선거 제도의 국민 신뢰 회복 ③국제적 투명성 확보
- (요약) 수개표를 진행한 뒤 검증가능성(verifiability)·독립적 감사·사후 통계검증(RLA 등)을 법제화하여 선거 결과에 대한 사회적 신뢰를 확보함.

□ 구체적 방안

○ 법제·제도 개혁

- (수개표 진행) 기존 전자 및 디지털 개표를 폐기하고 공정하고 투명한 수개표 모델을 통하여 선거공정성을 확보함.
- (RLA(위험한계 감사)의 법제화) 공직선거법에 RLA 조항을 신설하여 모든 선거에 대하여 위험한계(risk limit) 기본값(예:5%)을 설정하여 표본 추출 및 확장 절차를 규정함.

○ 행정·조직 개편

- (선거관리위원회 개편) 기존 성역화가 되어있는 선거관리위원회를 중앙선관위 기능 분리 및 독립적 보안 감사 기구를 설치하여 선거 관리 및 운영성에 대하여 투명성을 확보함.

○ 기술·통계적 조치

- (RLA 실행 매뉴얼·통계 툴킷 개발 및 교육) 표본 추출 알고리즘, ballot comparison 방식 등 한국 환경에 맞춘 매뉴얼을 제작하고 선관위 및 지방선관위, 감사기구 직원 교육을 의무화함.
- (투표 데이터 포렌식·모니터링 시스템 도입) 투표 데이터의 시간·지역별 패턴 이상감지 알고리즘을 도입하여 자동 경보 체계를 운영하고, 통계적 변칙 탐지 필요성을 반영함.
- (종이 기반 검증 병행 원칙) 투표용지에 고유식별번호, 바코드 등을 기입하여 인쇄하며, CVR(Construct Validity Ratio Construct Validity Ratio:구성타당도) 대조가 가능한 프로세스를 의무화함.

○ 국제협력·투명성 확보

- (IFES·International IDEA·OSCE 등 국제기구와 협력 체계 구축) 선거 기술·절차 자문, 국제감시단 파견, 장비·프로세스 국제검증을 정례화하며 한·미 협력 및 국제 감시를 실시함.
- (한·미 기술협력(사이버·정보보안)) 선거 시스템에 대한 프로세스 감시·선거관련 해킹 공동 훈련·상호기술지원 등 MOU 체결 권고.

2. 종합 결론

□ 종합 결론

- 대한민국의 선거무결성은 역사적·안보적 맥락 속에서 매우 중요한 위치를 차지하며, 선거무결성에 문제가 생길 시 국가 정통성·안보에 직결되는 것을 여러 증거와 국제 사례를 통해 확인하였음. 또한, 전자개표·사전투표 도입 이후 제기된 절차적·기술적 취약성, 통계적 변칙성 의혹 등은 제도적 개선의 필요성을 여지없이 보여주고 있음.

○ 핵심 결론

- (①검증가능성 확보가 최우선 과제) 전자적 효율성보다 ‘검증 가능성’이 우선되어야 하며, 이를 위해 RLA 등 통계적 검증 수단을 제도화해야 함.
- (②절차적 투명성 없이는 신뢰 회복 불가) 많은 증거와 의혹에 대하여 사전투표 폐지 등 제도 개선이 시급한 사안이며, 모든 절차를 투명하게 관리하는 것이 필요함.
- (③독립적 외부감사(국내·국제)의 제도화) 국내 독립감사 기구 도입과 동시에 IFES·OSCE 등 국제기구 협력으로 객관성을 보강함.
- (④법적·행정적 책임규정 강화) 절차 위반이나 보안침해에 대한 명확한 책임·처벌규정 마련이 시급함.
- (⑤시범·점진적 도입으로 사회적 합의 형성) 단계적 시범사업으로 효과·부작용을 검증하고 국민 설득을 진행함.
- (⑥한·미·다국적 협력은 전략적 선택) 선거공정성은 국내 문제를 넘어 동북아 안보·동맹 신뢰와 연결되며, 특히 한·미 협력과 국제 감시 메커니즘이 필요함.