

선거부정과 투표편의

— 1960년대 부재자투표제도 도입과 변화

崔善雄*

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| I. 머리말 | IV. 해외 부재자 우편투표제도 실시 |
| II. 1950년대 군인들의 투표와 선거부정 | V. 맺음말 |
| III. 1960년 부재자 우편투표제도의 신설 | |

• 국문초록

1948년 5·10 총선거가 치러지면서 처음으로 한국에도 근대적 선거가 시행되었다. 한국 역사상 최초의 보통선거였다. 그러나 당시 군인들은 투표할 권리가 보장되지 않았다. 군인들은 1950년 5월 30일 제2대 총선에서 처음 투표할 수 있었다. 기본적으로 군인들은 부대가 위치한 선거구의 선거인이 되어 일반투표소에 가 민간인들과 함께 투표하였다. 당시 상명하복의 군대 특성을 이용해 여당인 자유당 후보자들에게 투표하도록 조직적인 선거부정이 만연했다는 증언이나 주장을 찾기는 어렵지 않는데, 이런 결탁은 정치권과 군대의 부정부패 ‘카르텔’ 형성으로 이어졌다.

3·15 부정선거로 이승만 대통령이 하야한 후 허정과도정부 아래 1960년 선거법 개정을 논의하면서 부재자투표제도가 도입되었다. 부재자투표 방식으로는 우편투표가 채택되었다. 부재자투표제도를 도입한 취지는 투표편의나 투표율 제고를 위해서가 아니라 군대 내 선거부정을 방지하기 위해서였다. 5·16 이후 대통령선거가 직선제로 부활했음에도 부재자투표는 대통령선거에 적용되지 않았다. 그러다가 베트남 파병장병들의 투표권 보장 문제가 제기되면서 해외 부재자투표가 1967년 제6대 대선부터

* 중앙선거관리위원회 선거기록보존소 전문경력관

1971년 제8대 총선까지 일시적으로 시행되었다.

주제어 : 부재자투표, 보통선거, 선거부정, 투표편의, 우편투표

I. 머리말

선거는 민주주의 꽃으로 부른다. 선거는 대의민주주의에서 국민주권을 실현하는 가장 중요한 제도이며 국민이 정치에 참여하는 가장 보편적인 형식이다. 그럼에도 한국을 비롯한 많은 나라에서 투표율 하락으로 문제를 겪고 있다. 낮은 투표율은 국가권력의 민주적 정당성과 대표성을 약화시키고 대의민주주의의 위기를 초래할 위험이 있다.¹⁾ 이를 극복하기 위해 일찍부터 다양한 방안이 모색되었다.

그중의 하나가 부재자투표제도이다. 이 제도는 선거일에 투표소에 가서 투표하기 어려운 유권자들에게 다른 대안적 방식을 이용해 투표할 수 있는 기회를 제공함으로써 투표율 감소를 막을 수 있는 중요한 대책이다. 1896년 미국 버몬트(Vermont)에서 처음 실시되었고, 1901년에는 캔자스(Kansas)에서 입법화되었다. 제1차 세계대전이 발발하면서 참전 군인들의 투표권 보장 문제가 현안으로 떠올라 1918년에는 독일, 1919년에는 영국과 프랑스에서 이 제도를 채용하였다. 1923년에는 이탈리아, 1950년에는 일본이 채용하는 등 현재 세계 여러 나라에서 운영하고 있다.²⁾ 초기에는 여행, 질병, 장애 등의 이유로 선거일 투표소에 가기 어렵거나 병원, 요양원, 교도소 등의 시설에 기거하는 유권자들이 투표에 참여할 수 있게 하기 위해 고안되었으나 현재는 특별한 사유가 없는 경우에도 부재자투표를 신청할 수 있도록 바뀌는 추세이다. 다양한 방식의 부재자투표 중에서 현재 가장 보편적으로 많이 사용되는 방법은 우편투표이다. 우편투표는 투표할 때 시간적 공간적 제약을 거의 받지 않는다는 점에서 투표 편의성이 매우 높다. 투표소를 설치할 필요가 없고 관리·감독 인력을 배치할 필요도 없다. 다만, 투표용지 발송 및 회송 과정에서 분실 우려가 있고, 비밀투표가 이루어지는지 보장할 수 없다는 단점이 있다.³⁾

1) 기현석, 「대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 투표율 제고방안」, 『세계헌법연구』 16(2), 세계헌법학회 한국학회, 2010.

2) 이남중, 「부재자 투표제도」, 『선거관리』 3(2), 중앙선거관리위원회, 1970; 서울특별시선거관리위원회, 「부재자우편투표제도의 합리적 개선책-부재자신고제도 포함」, 『선거관리』 5(1), 중앙선거관리위원회, 1972.

3) 오유선, 「부재자투표제도에 관한 연구-우편투표 방법을 중심으로」, 『선거연구』 2, 중앙선거관리위원회, 2011, 210~215면. 부재자투표 방법으로는 특별 투표소 투표, 우편투표, 대리투표, 사전투표, 전자투표 등 다양한 방식이 사용되며, 우편투표는 다시 투표 회송방법에 따라 우편으로 제공받은

부재자투표에 대한 연구는 주로 투표율을 높이기 위한 합리적 개선방안을 모색한다는 목적 아래 각국의 사례를 조사하고 대안을 제시하는 제도적 관점에서 진행되고 있다.⁴⁾ 이에 따르면 부재자투표는 선거권 행사를 보장하기 위한 아주 중요한 제도임에도 불구하고 절차가 복잡하고 비용 또한 적지 않아서 그 절차와 대상이 자주 논란의 대상이 되어 왔다. 일반투표에 비해 복잡한 과정을 거침에도 불구하고 그 비중은 정작 전체 선거인 수의 3~4% 내외에 불과했다. 부재자투표 관리에 들어가는 막대한 인력, 제도상 시간적 제약으로 인한 여러 가지 곤란과 절차적 복잡성을 생각하면 얻어지는 효과가 그리 크지 않아 보인다는 사실이 지적되었다.

부재자투표제도에 대한 역사적인 접근은 거의 찾아보기 힘들다. 5·10 총선거와 3·15 부정선거 등 특정한 몇몇 선거를 제외하고는 선거라는 주제가 역사학계의 관심을 거의 받지 못하고 있는 실정에서 특정 선거제도를 역사적으로 고찰하는 연구는 희소하다. 다만, 재외국민 참정권 문제와 관련해 현재 재외선거제도의 전사로서 해외 부재자우편투표제도가 연구되었다.⁵⁾ 이에 따르면 박정희 정권에서 베트남 파병장병들을 염두에 둔 정치적 판단으로 해외 부재자투표제도가 도입되었다가 파병 철수 및 재외국민 사회의 반정부적인 동향과 맞물려 유신체제가 구축되면서 신속히 폐지되었다.

본 연구에서는 부재자투표제도가 도입된 1960년대에 주목해 당시 정치권이 이 제도를 도입한 목적이 어디에 있었으며 그 결과는 어떠한지 실증적으로 분석해보려고 한다. 이를 통해 부재자투표제도가 투표편의를 제공해 참정권을 확대하려는 목적보다 선거부정 방지에 일차적 목적이 있었던 역사적 기원을 추적해 보고자 한다. 이는 한국 선거제도가 정착되는 과정을 역사적으로 고찰해 보는 첫 시도가 될 것이며, 투표편의에 초점을 맞춰 운영되고 있는 사전투표제도를 둘러싼 논란에 중요한 시사점을 제공할 수 있으리라 기대한다. 아울러 당시 부재자투표의 핵심 대상이었던 군인

투표용지에 기표를 한 뒤 이를 회송용 봉투에 넣어 우편으로 회송하는 전체 우편투표(거소투표)와 우편으로 제공받은 투표용지를 부재자투표소에 가져가서 투표함에 넣는 부분 우편투표로 나눌 수 있다.

- 4) 장용훈, 「부재자 투표에 관한 연구」, 『선거논단』 3, 중앙선거관리위원회, 2005; 이남중, 앞의 논문; 서울특별시선거관리위원회, 앞의 논문; 오유선, 앞의 논문.
- 5) 이종훈, 「재외국민 참정권 문제-해외 부재자 투표 제도 재도입 방향」, 『OK times: overseas Koreans』 99, 해외교포문제연구소, 2002.

들의 투표 상황도 살펴볼 수 있을 것이다.

II. 1950년대 군인들의 투표와 선거부정

1. 일반투표로 보장된 군인들의 선거권

1948년 5·10 총선거가 치러지면서 처음으로 한국에도 근대적 선거가 시행되었다. 5·10 총선거는 성별, 신앙, 재산, 직업, 학력 등에 상관없이 선거일 현재 만 21세 이상인 모든 국민에게 선거권이 부여되었다. 한국 역사상 최초의 보통선거였다. 5·10 총선거로 선출된 제헌의원들에 의해 7월 17일 제정된 헌법 제25조에도 “모든 국민은 법률의 정하는 바에 의하여 공무원을 선거할 권리가 있다”고 하여 모든 국민에게 선거권이 있음을 선언하였다.

5·10 총선거를 통해 도입된 보통선거는 원칙적으로 모든 국민에게 평등한 선거권을 기본권으로 부여해야 하지만 실제로 ‘모든’ 국민에게 그렇게 하지는 않았다. 일반적으로 통치질서와 선거권이 상충할 때 보통선거 원칙에 제한을 두기 마련이다. 헌법에 명시된 “법률의 정하는 바”가 바로 그것이다. 예컨대 모든 나라에서 국적, 연령, 주거지, 정신적인 판단능력, 법률상의 행위능력, 시민으로서의 완전한 자격능력 등을 기준으로 (피)선거권을 제한하고 있다.⁶⁾ 한국 또한 마찬가지여서 5·10 총선거 때는 (준)금치산자, 기결수, 일본으로부터 작위를 받았거나 일본제국의회 의원이었던 사람 등은 선거권이 박탈되어 투표할 수 없었다. 합리적 의사결정이 불가능하거나 공동체 질서를 일탈한 경우 선거권을 박탈하는 일반적인 규정과 함께 식민지 잔재 청산이라는 시대적 요구가 반영되어 있었다.

그런데 실제로는 이보다 많은 국민들이 선거권 공백 상태에 있었다. 선거인이 되기 위해서는 선거인등록소에 가서 등록해야 하는데 거동불능자, 병원에 입원 중인 환자, 미결수 등은 등록하러 갈수도, 이후 투표하러 갈수도 없었다. 이보다 훨씬 더 많은 수만 명의 선거권 ‘박탈자’들이 있었는데 바로 조선국방경비대 소속 군인들이었다.⁷⁾

6) 조소영, 「수형자의 선거권 제한에 대한 합헌성 심사 구조의 검토」, 『헌법학연구』 16(4), 한국헌법학회, 2010, 329~330면.

4·3사건 등 5·10 총선거를 반대하는 무장투쟁이 전국 곳곳에서 벌어지고 있던 상황에서 미군은 선거일에 특별경계령 상태에 들어갔다.⁸⁾ 미군은 총기로 무장하고 투표소를 순찰하는 한편, 기타 군대는 비상사태 대비 태세에 들어갔기 때문에 조선경비대 또한 비상경계 상황에 돌입했을 것이다. 애초에 선거인으로 등록하지 못했을 수도 있다. 5·10 총선거가 무사히 치러질 수 있도록 비상경계 임무를 수행하고 있었지만 정작 그들에게는 투표할 권리가 보장되지 않았다.

군인들의 선거권 문제는 제헌의회에서 국회의원선거법을 제정할 때도 논란이 되었다. 미군정법령이 아닌 한국법령으로 처음 제정하는 국회의원선거법 초안에는 보통 선거권을 제한하는 결격 사유로 (준)금치산자, 기결수, 법원의 판결에 의해 공민권이 정지된 사람을 규정하였다. 1950년 2월 25일 법안 제2독회에서 박찬현은 선거권을 제한하는 결격사유에 군인을 추가하자고 제안하였다. 즉석에서 20청까지 동의를 받았는데, 주된 이유는 준전시상태인 한국에서 선거인명부 작성 중 병력규모 등이 적에게 노출될 수도 있다는 보안문제와 선거일 군인들이 모두 투표하러 가면 나라는 누가 지키느냐 하는 염려였다. 이에 대해 나용균, 지청천 등은 선진국 사례와 헌법을 거론하며 비민주적인 처사라고 반대했다. 의원들의 찬반이 팽팽하자 절충안으로 다가올 제2대 총선에 한해서만 군인들의 선거권을 제한할 수 있도록 부칙에 관련 규정을 넣자는 제안이 나왔다. 결국 표결에 들어간 절충안은 재석의원 111명 중 찬반 30 대 28, 재표결 28 대 22표로 정족수 미결로 폐기되었다. 대다수 의원들은 기권했지만, 표결에 참여한 의원들은 찬반이 팽팽했다.⁹⁾

그리하여 1950년 5월 30일 제2대 총선은 군인들이 처음으로 투표한 선거가 되었다.¹⁰⁾ 앞서 제헌의회에서 정광호는 사정에 따라서 투표소에 갈 수 없는 경우 營內 또는 전시지구에 특별 투표구를 만들어 투표편의를 제공해야 한다고까지 역설했는데,¹¹⁾ 과연 어떤 방법으로 투표하게 했을까? 이때 결정되는 투표방법은 典範이 되어

7) 당시 군인들의 정확한 통계는 찾지 못했지만, 1948년 2월 25,000명, 정부수립 당시 육군 5만 명으로 추산된다(程土雄, 「美軍政과 朝鮮警備隊」, 『軍史』 27, 국방부 군사편찬연구소, 1993, 200면; 육군사관학교, 『한국전쟁사』, 일신사, 1984, 31면).

8) 「安心하고 投票하라 萬全의 態勢」, 『東亞日報』, 1948.5.9.

9) 국회사무처, 「제6회 국회정기회의속기록」 40, 1950.2.25, 14~17면.

10) 「總選舉에 軍人들도 처음으로 投票」, 『聯合新聞』, 1950.5.31.

11) 「제6회 국회정기회의속기록」 40, 1950.2.25, 17면.

부재자투표제도가 도입되기 전까지 군인들의 선거권 행사를 규정할 예정이었다.

국방부에서는 4월 20일 중앙선거위원회와 연석회의를 열고 군인들의 투표방법을 장시간 논의하여 서울 같은 도시에서는 군인도 일반투표소를 이용하되, 교통이 불편한 지방이나 38선 등지에서는 부대 내에 투표소를 설치하는 방안을 협의하였다.¹²⁾ 이후 국방부에서는 군인들의 투표방법을 결정하여 내무부에 통고했고, 내무부는 이를 각 지방에 시달하였는데 그 결과 기본적으로 군인들은 부대가 위치한 선거구의 선거인이 되어 일반투표소에 가 민간인들과 함께 투표하게 되었다. 다만 혼잡을 피하고자 선거일 첫 투표시간에 일괄 투표하거나 전투지구에서는 작전에 지장이 없는 범위에서 가급적 신속히 투표하기로 했다. 만일 투표구 내에 군인들만 있을 때는 군인들로 투표구위원회를 조직하고 영내 투표소를 설치하여 자유롭게 투표할 수 있었다.¹³⁾

군인들은 4월 15일 현재 60일 이상 그 지역 부대에 소속되어 있을 경우 시·읍·면장에게 본적, 부대 주소, 생년월일 등을 4월 20일까지 신고하여 선거인명부에 등재될 수 있었다.¹⁴⁾ 입대한지 60일이 되지 않은 신병은 부대 주둔지의 선거인이 될 수 없었다. 선거운동은 정해진 장소에서 1회 정견발표를 청구할 수 있었고, 영내에 선전 ‘빠라’와 포스터 등 부착은 불허했지만 선거위원회에서 보내주는 1회 무료우편 선전은 접수받기로 했다. 선거일이 되면 인솔자의 통솔 아래 군인들도 민간인과 동일한 절차를 거쳐 투표할 수 있었다. 특별한 사정이 없는 한 영외 일반투표소에 가서 투표했을 것으로 추정되지만, 영내 투표소가 얼마나 설치되었는지 자료가 없어 불명확하다. 『연합신문』 보도에 따르면 38선이나 해안경비지구에서는 현장에 설치된 투표소, 함정에 탑승 중인 해군은 함정 내 투표소에서 투표하였다고 한다. 용산갑구에 있던 육군본부와 용산을구 소재 제150부대 본부에도 군인투표소가 설치되었다고 한다.¹⁵⁾

12) 「軍人投票方法 決定」, 『聯合新聞』, 1950.4.22.

13) 「軍人 投票方法 國防部서 決定」, 『聯合新聞』, 1950.5.6; 「士兵 政見聽取 一回限」, 『産業新聞』, 1950.5.10.

14) 「本人이 直接 投票」, 『産業新聞』, 1950.4.15. 선거인명부에 등재되기 위해서는 매년 1월 1일 현재 60일 이상 계속해서 주소를 가진 선거권자여야 했다. 1월 1일 이후 장기여행, 이사, 입대, 입원, 입소 등으로 전출하여 60일 미만인 경우 전 거주지 선거인명부에 등재되어 있기에 투표를 위해서는 전 거주지로 가야 했지만, 입대한 신병 등에게는 투표를 위한 원 거주지로 외출·외박 등이 허가되지 않았던 것으로 보인다.

15) 「失地回復의 한 票」, 『聯合新聞』, 1950.5.31.

1960년 국방부장관 대상 질의를 참조하면, 영내 투표소를 폐지하고 영외 투표소 설치를 장관이 지시한 사실에 비추어 적지 않은 영내 투표소를 설치해 운영했던 것으로 보인다.¹⁶⁾

2. 선거부정이 만연한 군 투표

군인들이 부대가 위치한 선거구의 선거인이 되면서 군부대가 밀집한 접경지역에서는 그들이 당락을 결정하는 ‘표밭’이 되었다. 수복지구의 경우 군인 유권자가 전체 선거인의 약 80%를 차지하는 선거구도 있었기 때문이다.¹⁷⁾ 후보자들은 군인들의 표를 얻기 위해 영내에 들어가 선거운동을 하지 않을 수 없었다.

1950년 처음으로 군인들이 투표할 때부터 영내에서는 단 한번 후보자들의 정견발표를 청취할 수 있었는데 장소에 대한 규제는 없었다. 다만 영내에 후보자선전물을 부착할 수는 없었다. 1956년 국방부에서는 선거운동기간 중 어떤 사람이라도 영내 선거운동을 일절 금지하는 지침을 내렸다. 반대로 후보자 경력서나 개인선전물은 부대장이 지정한 영내 일정한 장소에 부착할 수 있었다.¹⁸⁾ 영내 선거연설을 규제하는 대신 선전물 부착을 허가한 것이다. 부대 내에서 선거유세가 벌어지면서 필연적으로 정치문제가 언급되고 공정성 시비가 불거졌기 때문으로 보이는데, 이때도 법적으로는 영내 선거운동을 막을 방법이 없었다. 1958년 3월 「민의원의원선거법」이 공포되면서 제67조 1항에 “국가, 지방공공단체 또는 국영기업체가 소유하거나 관리하는 건물, 시설”을 연설금지 장소로 지정하면서 법적 규제가 마련되었다.¹⁹⁾

법적 규제가 생기긴 했지만 군부대는 지역 정치인들에게 주요 선거운동 대상이 아닐 수 없었다. 치열한 선거운동이 부대 내 군인 유권자들을 대상으로 경쟁적으로 전개되다 보니 장병들에게 버스를 대절해 교통편의를 제공하는²⁰⁾ 등 물의가 빚어지

16) 「軍內 選舉策 迫窮」, 『東亞日報』, 1960.2.16.

17) 「軍人의 投票權에 關心」, 『京鄉新聞』, 1958.4.20.

18) 「部隊 內서 選舉運動 嚴禁」, 『京鄉新聞』, 1956.4.11.

19) 단 학교, 공회당, 극장, 공원, 운동장, 시장, 기타 대통령령으로 정하는 건물이나 시설은 예외로 규정하여 연설할 수 있었다.

20) 「當選者 등 七名 告發」, 『京鄉新聞』, 1958.6.18.

기도 했다. 특히 지역 유력 정치인과 군부대 지휘관의 결탁은 심각한 선거부정을 야기했다. 야당인 민주당 의원들의 주장에 의하면 “자유당 사람은 법을 위반해 가지고 영내에 들어와서 연설하게 하고 민주당 사람은 영내에 들어와서 연설도 못 하게 하고 벽보도 못 붙이게 하고 누가 입후보했는지 알려 주지도” 않았다고 한다.²¹⁾ 또 숙영이라는 구실로 선전문서 배포를 방해하고 야당 후보자가 연설할 때 고성능 확성기, 불도저 등으로 소음을 일으켜 방해하기도 했다고 한다.²²⁾ 심지어 특정후보에게 투표하도록 장병들에게 명령했다는 제보도 있었다.²³⁾ 장교의 인솔에 따라 집단으로 투표소에 가다보니 사병들의 투표권이 장교에 좌우될 가능성이 있었다.

제도적으로도 문제가 있어 입영자들에 대한 선거인명부 관리가 제대로 이루어지지 못했다. 군인들은 대개 본인의 원 거주지 선거인명부에 등록이 되어 있는 상태에서 입대한 후 부대가 위치한 선거구의 선거인명부에 또 등록되어 있었다. 선거절차사무가 규정대로 처리되었다면 입대 전 선거인명부에서 삭제되어야 하지만 그렇지 못한 채 오히려 다른 사람이 대리투표할 수 있는 선거부정 기회를 주고 있었다.²⁴⁾ 이밖에도 공정한 투표관리가 불가능한 영내 투표소 문제도 도마에 올랐다.

투표소 내에 참관인이 군인 계급이 높은 사람이 들어가서 사병들 투표하는 것을 감시 감독 위협했고, 공개투표가 가능했고 …… 했습니다. 그리고 투표소를 군영 내에다가 설치를 했습니다.²⁵⁾

군대를 둘러싸고 제기되던 여러 선거부정 의혹은 3·15 부정선거 때도 이어졌다. 선거를 앞둔 3월 7일 민주당 선거강연회가 원주공설운동장에서 개최되어 약 5천 명의 청중이 몰려들었는데, 주둔 부대에서 외출 금지 및 병참 훈련을 실시해 군인들은 한 사람도 듣지 못했다는 기사가 보도되었다.²⁶⁾ 또 각 부대에서 특무대원과 상관이

21) 국회사무처, 「제35회 국회임시회의속기록」 30, 1960.6.7, 19~20면.

22) 「智能의이고 惡性化」, 『東亞日報』, 1959.6.12.

23) 「選舉權 自主 行使」, 『東亞日報』 1956.4.24; 「軍 選舉關與를 追窮」, 『馬山日報』, 1958.7.30; 「選舉運動 軍人」, 『馬山日報』, 1959.5.16.

24) 「제35회 국회임시회의속기록」 30, 13면; 국회사무처, 「제35회 국회임시회의속기록」 40, 1960.6.18, 11면.

25) 국회사무처, 「제35회 국회임시회의속기록」 42, 1960.6.21, 18면.

26) 「軍人들에 外出 禁止」, 『東亞日報』, 1960.3.8.

사병들에게 “이승만 박사와 이기붕 선생에게 꼭 찍어야 합니다”라고 군인통신을 부모에게 발송하도록 강요했다며 항의를 하는 사태가 빚어지기도 했다.²⁷⁾ 민주당 조일재 의원은 서울 인근 모사단 본부 직할부대에서 여당 지지 정도를 가려 a, b, c, d로 등급을 나눠 3인조 투표교육을 실시하고 있으며 군인은 민간인과 섞이지 않도록 군인만 하는 투표함에 표를 넣도록 교육시키고 있다는 증거를 갖고 있다고 주장했다.²⁸⁾ 예비역 해군 소장 金東河는 재직 중 4할 사전투표와 영내에서 3인조 투표 실시를 감행하라는 직속 상사의 명령과 자유당원의 강요를 일축한 적 있다고 증언하기도 했다.²⁹⁾

상명하복의 군대 특성을 이용해 여당인 자유당 후보자들에게 투표하도록 조직적인 선거부정이 만연했다는 증언이나 주장을 찾기는 어렵지 않는데, 이런 결탁은 정치권과 군대의 부정부패 ‘카르텔’ 형성으로 이어졌다.

(군부대가-인용자) 물려 있는 데는 당선 안 될 사람이, 전연히 당선될 가능성이 없는 사람이 군대와 사바사바해 가지고, 더군다나 그 우리들 얘기 많이 듣지 않았습니까? 뭐 군대로이 돼지고기 소고기가 몇 추럭 들어갔네 건빵이 몇 추럭 들어갔네. 그런 군인에게 그와 같은 추잡한 것을 앞으로는 지양하는 게 좋겠다 ……³⁰⁾

심지어 3·15 부정선거의 당사자인 자유당 소속 박종길 의원은 모든 선거부정의 기원이 군대에서 시작되었다며 군대에서부터 부정투표가 발생해 전국적으로 퍼진 것이라고까지 주장했다.³¹⁾ 이런 분위기에서 4·19 이후 육군참모총장 송요찬이 자진 사퇴했는데, 그 이유가 군내 부정선거에 대한 책임 때문이라는 ‘풍문’이 돌기도 했다.³²⁾ 결국 국방부장관 이종찬은 “과거의 여러 가지 선거부정에 있어서 그러한 그 정당하지 못한 선거분위기에서 군이 대단히 … 입장에 섰던 것이 사실입니다”라고³³⁾

27) 「軍人の 政治關與 防止」, 『東亞日報』, 1960.3.8.

28) 「軍內 選舉策 追窮」, 『東亞日報』, 1960.2.16.

29) 「豫備役 編入 抗拒 第一號」, 『京鄉新聞』, 1960.7.16.

30) 「제35회 국회임시회의속기록」 30, 14면.

31) 「제35회 국회임시회의속기록」 40, 18면.

32) 「不正選舉에 引責」, 『東亞日報』, 1960.5.23.

의혹을 인정하기도 했다. 군대 내 선거부정 행위가 모두 실제 사례인지, 야당의 일방적인 의혹제기로 부풀려진 것인지 정확히 알 수는 없다. 의심은 가지만 당시 수사나 진상규명이 이루어지지 않았기 때문이다. 하지만 여야 모두 문제가 심각하다는 사실은 주지하고 있었다.

Ⅲ. 1960년 부재자 우편투표제도의 신설

1. 논란이 된 부재자투표제도

1957년 3월 민주당은 국회의원선거법 개정안을 작성하며 이듬해 제4대 총선을 준비하기 시작했다. 민주당은 선거법을 개정해 자유당 정권의 선거부정을 막고 공정하게 치를 수 있다면 총선에서 이길 수 있으리라 자신하고 있었다. 자유당 역시 민주당의 동향에 대응해 선거법 협상을 시작했다.³⁴⁾ 이때 민주당 선거법 협상 대표였던 유진산은 군대에서 선거운동이 벌어져 군 기강을 어지럽히지 않도록 부재자투표제도 도입을 주장했다고 한다. 자유당에서는 당론에 따라 반대했지만 이론적으로는 아무도 반대하지 않았다고 한다.³⁵⁾

그러나 유진산의 말과 달리 민주당에서 작성한 선거법안에도, 정우회, 진보당 등과 연대한 야당 단일안에서도 부재자투표에 대한 언급은 없었다.³⁶⁾ 오히려 자유당에서 당무회의에 상정할 ‘선거법 개정요강 68항목’을 선정했는데 여기서 부재자투표를 허용하는 내용이 담겨 있었다.³⁷⁾ 영내에 거주하는 군인과 군속으로 선거일에 투표소에 갈 수 없는 유권자에게 부재자투표를 허용하되, 본인이 소집·징집되던 당시의

33) 「제35회 국회임시회의속기록」 42, 26면.

34) 중앙선거관리위원회 편, 『대한민국을 만든 70가지 선거이야기』, 중앙선거관리위원회, 2018, 194면.

35) 「제35회 국회임시회의속기록」 42, 13·15·21면.

36) 민주당에서 작성한 선거법안은 「選舉法案 檢討 民主黨 政策委」, 『東亞日報』, 1957.3.20; 이철승, 「민주당 정치 전략을 막는 길-선거법개정안을 중심으로」, 『東亞日報』, 1957.4.3.~5. 야당 단일 선거법안은 「野黨側의 選舉法改正案 完成」, 『東亞日報』, 1957.5.21.~22.에서 확인.

37) 「自由黨側 選舉法案」, 『馬山日報』, 1957.5.2; 「偽善的인 與黨側 選舉法改正案」, 『東亞日報』, 1957.5.2.

투표구로 한다는 내용이었다. 다만 우편투표를 하겠다는 것인지, 어떤 방식으로 투표하게 할지 구체적인 방안이 담겨있지는 않았다. 이후 더 이상 거론되지 않았던 것으로 보아 당안으로 확정되지 못했던 것으로 보인다.

유진산의 주장을 뒷받침할 구체적인 자료는 찾을 수 없었지만, 당시 야당에서 부재자투표를 도입하자는 의견이 있었음을 부인할 필요는 없을 듯하다. 또 자유당 내에서도 그것에 찬성하는 견해가 있었던 것도 사실이다. 물론 여야 모두 당시에는 반대파가 더 우세했기 때문에 성안되지 못했을 것이다. 부재자투표제도는 여야를 가리지 않고 찬반이 갈리는 사안이었던 것이다.

1960년 다시 부재자투표제도 도입을 논의하기 시작하면서 찬반이 더욱 첨예하게 대립했다. 제5대 총선에 앞서 선거법을 개정하기 위해 1960년 5월 19일 국회의원선거법공청회가 개최되었다. 공청회에서는 부재자투표제도를 둘러싸고 논란이 일었다. 공청회에 참석한 변호사협회, 중앙선거위원회, 내무부, 국방부를 각각 대표한 네 명의 연사 중 세 명이 부재자투표제도 신설을 반대했다. 오직 국방부 대표만이 찬성했다. 논란의 핵심은 바로 군의 선거부정 문제였다. 군이 그동안 정치적 중립을 지키지 못하고 도리어 부정선거의 화근이 되어 왔다는 질책이 따가웠고, 그러자 군에서는 군인들의 공정한 투표권 행사를 위해 부재자투표제도가 필요하다고 주장하고 나섰다. 군인 개개인이 각자 입대 전 거주지의 부재자로 우편투표를 하게 하면 전국 각지에서 징집된 군인들이다 보니 투표할 선거구가 다양하게 바뀔 것이고, 지휘관의 영향력도 크게 줄어들 거라는 논리였다.³⁸⁾

공청회에서 벌어진 논란은 이후 국회에서도 재연되었다. 국회에서 격론을 벌인 부재자투표 논의는 세 가지로 정리되었다. 하나는 국회의원선거법안기초위원회(이하 기초위) 안으로 부재자투표를 신설하되 민의원의원선거에서는 유보하고 참의원의원선거부터 실시한다는 제안이었다. 두 번째는 법제사법위원회(이하 법사위) 안으로 민의원의원선거부터 바로 시행한다는 수정안이었다. 세 번째는 부재자투표를 신설하지 않고 법안에서 완전히 삭제하자는 반대안이었다.

기초위안과 법사위안은 부재자투표제도의 도입에는 찬성하지만 시행 시기만 달리 하는 것으로 그 이유는 우편으로 실시되는 부재자투표에 필요한 절차의 복잡성과 시간 부족 때문에 7월에 예정된 민의원의원선거에서는 도저히 시행할 수 없다는

38) 중앙선거관리위원회 편, 앞의 책, 2018, 208~209면.

내무부와 체신국 당국자의 부정적 견해 때문이었다.³⁹⁾ 이에 반해 법사위에서는 법의 일관성을 위해 예외 없이 시행되어야 한다는 법리적 측면을 지적했다.

강력히 반대하는 이들은 현실적으로 군인들이 먼 지역 후보자들을 제대로 검증하지 못한 채 ‘깜깜이’ 투표가 될 거라고 지적했다. 통신시설이 미비하고, 매스컴이 발달하지 못해 오지의 장병들이 제대로 된 정보 없이 후보자들을 선택해야 할 가능성이 높았기 때문이다. 교통도 발달하지 못했는데 우편이 제때 오갈지도 문제였다. 또 군대에서는 보안을 이유로 통신기밀의 제약이 많은데 비밀투표가 과연 보장되겠느냐고 의심했다.⁴⁰⁾

한 가지 흥미로운 사실은 이들의 논의에서 투표편의나 투표율은 전혀 고려 대상이 아니라는 점이다. 당시 90%에 달하는 투표율인데 이를 더 높이기 위해 굳이 논란을 무릅쓰며 부재자투표제도를 도입할 필요는 없다고까지 했다.⁴¹⁾ 부재자투표제도를 신설하려 한 가장 중요한 목적은 군인들의 선거부정 방지에 있었다. 이미 3년 전 유진산 등이 부재자투표제도를 거론했을 때도 선거부정을 막아보려는 의도에서 시작된 얘기였다.⁴²⁾

찬성파와 반대파 모두 선거부정 방지를 명분으로 내세웠다. 찬성파는 과거 선거에서 반복되었던 군대 내 선거부정 문제를 집요하게 거론했다. 해결책은 부재자투표제도뿐이라는 논리였다. 반대파는 절차가 복잡하고 우편으로 오가는 부재자투표가 오히려 부정을 저지를 가능성이 높다고 주장했다. 이들은 4·19로 시대가 바뀌었는데 군인들이 더 이상 정치적으로 이용당하지 않도록 공명선거를 이룩하면 되지 번거롭게 새 제도를 도입할 필요가 없다고 보았다. 만약 군 투표에서 부정이 생긴다고 해도 기존대로 하면 20여 개 선거구로 그치지만 부재자투표를 하면 230여 개 전체 선거구로 부정이 확대된다고 주장했다. 찬성파는 오히려 이를 부정의 희석이라고 주장하면서 군 투표가 당락에 결정적인 영향력을 끼치지 못하게 될 것이라고 반박했다.⁴³⁾

39) 민의원사무처, 『國會議員選舉法公聽會速記錄』, 1960, 55면; 국회사무처, 「제35회 국회 예산결산 위원회속기록」 1, 1960.6.9, 47면.

40) 중앙선거관리위원회 편, 앞의 책, 2018, 209~210면.

41) 민의원사무처, 앞의 책, 1960, 15~16면.

42) 「제35회 국회임시회의속기록」 42, 21면.

43) 「제35회 국회임시회의속기록」 30, 18~19면; 「제35회 국회임시회의속기록」 31, 1960.6.8, 8면; 「제35회 국회임시회의속기록」 42, 11~12면.

선거부정을 막기 위해서라고 하면서도 부재자투표가 가진 투표의 비밀보장에 취약한 약점을 어떻게 보완할지 구체적인 방안을 고려조차 하지 않은 허망한 논리였다.

과거 부재자투표를 주장했던 민주당이 주저하는 형상이고 오히려 자유당측에서 찬성하다 보니 서로 모종의 저의가 있는 것 아니냐는 의혹을 제기하기도 했다. 민주당에서는 정권을 잡을 가능성이 높아지니까 군의 선거부정 문제에 소극적이 되고, 오히려 자유당측에서 살아남기 위해 개혁하려는 것 아니냐는 의혹이었다.⁴⁴⁾ 이런 상황에서 ‘부재자’에게 투표편의를 제공해 국민으로서 참정권을 보장해야 한다고 제도의 기본속성을 강조한 이재형 의원(무소속)의 다음과 같은 질의는 반향 없는 메아리로 남을 뿐이었다.

군인들의 투표를 자유롭게 공정하게 행사하는 것이 그 부대 주둔지에서 투표시키느냐 그렇지 않으면 그 원주지에서 투표를 하도록 하느냐 하는 이 문제는 여태까지 설명하신 바와 같이 선거에 공정을 기하는 이론으로만은 납득이 되지 않습니다. 군인이라 하더라도, 또 원주지를 떠나서 일정한 주소가 없이 돌아다니는 사람이라 하더라도 국민으로서의 주권을 행사할 기회를 늘 보장해 주어야 하겠다는 그 각도에서 설명을 해 주셔야 할 것이라고 나는 생각하고 있습니다. … 너무 부정선거에 시달린 나머지 그 점에만 주력해서 하신 것으로 불만이 있는 것입니다. 어디까지나 理想은 언제나 어디로 떠돌아다니든지 자기가 투표권을 선거마다 행사시킬 수 있도록 하는 이런 것을 보장해 줄 수 있도록 해 주어야 할 터인데⁴⁵⁾

2. 부재자 우편투표제도 신설 및 현황

부재자투표제도 도입 문제는 선거법 개정 협상을 벼랑 끝으로 몰아갔다. 다른 법안은 모두 합의를 보았지만, 이 문제만은 도무지 해결 기미를 보이지 않았다. 정국 주도권을 쥐고 있던 민주당에서도 장시간 검토했지만 다수가 반대하는 상황이었다. 5월 24일 민주당에서는 최고위원을 포함한 확대간부회의를 열고 부재자투표 문제를

44) 「제35회 국회 예산결산위원회속기록」 1, 36면; 「제35회 국회임시회의속기록」 40, 12~15면; 「제35회 국회임시회의속기록」 42, 23·28면; 「不在投票에 論難 集中」, 『京郷新聞』, 1960.6.18.

45) 「제35회 국회임시회의속기록」 31, 19면.

장시간 검토한 결과 절대 다수가 이를 반대하는 상황이었다.⁴⁶⁾ 다만 자유당에서 찬성하고 있고 일부 당내 의견도 찬성이 있으니 제도 자체는 상정하되 민의원의원선거에서는 적용하지 않고 새로 구성되는 국회에서 다시 논의하는 것으로 일단락 지었다.⁴⁷⁾

기초위에서도 원안 작성에 박차를 가해 5월 30일 국방부 및 육·해·공군 당국자들을 불러 의견을 청취한 뒤 결국 참의원의원선거부터 시행하기로 절충적인 합의를 보았다.⁴⁸⁾ 하지만 법사위에서는 민의원의원선거부터 즉시 시행하는 것으로 수정했고, 6월 7일 국회에서 제1독회가 시작되자 부재자투표 실시 자체를 반대하는 수정안이 제출되었다.⁴⁹⁾ 이렇게 부재자투표제도는 국회 특별위원회를 거쳐 상임위원회로 넘어왔고 논란만 거듭하며 아무런 결론을 내리지 못한 채 본회의까지 상정되었다.

논란의 와중에 민주당원내대책위원회는 기초위안을 지지하기로 결정했지만, 6월 17일 민주당 의원총회에서는 여전히 찬반론이 첨예하게 맞서서 어떠한 방향으로도 결론을 내리지 못하고 지리한 상태가 이어졌다.⁵⁰⁾ 민주당은 신·구파 간에 의견이 갈리고 있었는데 강원도에 큰 기반을 가지고 있는 민주당 신파가 반대하는 모양새였다. 자유당이나 현정동지회에서도 단일안으로 모아지지 않았다.⁵¹⁾

6월 18일 국회는 제2독회를 끝마치고 부재자투표 조항만 남기고 나머지 선거권 연령, 기탁금, 언론문제, 제한연기명제, 투표시간 등 모두 합의 통과시켰다.⁵²⁾ 부재자투표 때문에 선거법 개정을 무작정 미룰 수만도 없었다. 제5대 총선 일정이 한 달여밖에 남지 않았기 때문이다. 마침내 돌파구가 생겼다. 6월 21일 국회에 출석한 내무부장관이 기존 입장을 번복하고 행정적으로 민의원의원선거부터 부재자 우편투표 시행이 가능하다고 증언한 것이다. 기초위안을 지지하던 민주당 신파와 아예 삭제론을 주장하던 반대파 모두 결정적인 타격을 받았다. 이 틈을 놓치지 않고 선거법 개정안이 6월

46) 「「言論條項」 削除키로」, 『東亞日報』, 1960.5.24.

47) 「제35회 국회임시회의속기록」 42, 36면.

48) 「不在者投票制 新設」, 『京鄉新聞』, 1960.5.31; 「제35회 국회임시회의속기록」 30, 17면; 「제35회 국회임시회의속기록」 31, 13면.

49) 「제35회 국회임시회의속기록」 30, 12·18면.

50) 「不在投票制 不適用」, 『京鄉新聞』, 1960.6.8; 「兩院 同選 未決」, 『東亞日報』, 1960.6.18; 「제35회 국회임시회의속기록」 42, 16면.

51) 「不在者投票制度 贊成」, 『東亞日報』, 1960.6.22.

52) 「不在者投票만 除外」, 『東亞日報』, 1960.6.19.

22일 전격적으로 국회를 통과했다. 부재자투표제도 존치에 대해 재석 126명 중 찬성 98명, 반대 11명으로 가결되었고, 민의원의원선거부터 실시하자는 안도 재석 128명 중 찬성 93명, 반대 11명으로 가결되었다.⁵³⁾ 민주당 내 신·구파 갈등 속에 구파가 자유당과 합세해 통과시킨 것이다. 민주당 신파와 李哲承, 禹熙昌 의원 등은 자유당 李成株 국회운영위원장에게 “반혁명분자” 운운하며 삿대질을 하여 큰 소란이 일었다.⁵⁴⁾ 애초 신파의 반대로 기초위원으로 결정된 당론을 구파가 뒤집은 만큼 민주당 내 갈등은 후보자 공천을 앞두고 더욱 깊어지게 되었다.⁵⁵⁾

6월 23일 부재자투표제도가 도입된 「국회의원선거법」이 공포되었다. 부재자투표에는 장기여행자, 영내 또는 함정에 장기 기거하는 군인, 병원·수용소·요양원·형무소·선박에 장기 기거하여 거주지 투표소에서 직접 투표할 수 없는 선거인이 해당되었다. 이들은 직접 신고해야 했는데, 제5대 총선에서 그 수는 총 유권자의 약 4%에 해당하는 454,461명이었다.

부재자투표 방식으로는 우편투표가 채택되었다. 부재자투표인은 선거위원회에서 선거일 전 9일 등기우편으로 발송한 우편물을 받아 기표한 뒤 선거일 오후 5시까지 회송해야 했다. ‘완전한 우편투표’(거소투표) 방식이었다. 선거위원회에서 발송한 우편물은 세 겹으로 되어 있었다. 맨 겹봉투는 선거위원회에서 부재자투표인에게 가는데 쓴 ‘발송용 봉투’인데, 뜯어보면 기표한 투표지를 선거위원회에 다시 보낼 ‘회송용 봉투’가 들어 있었다. 이 봉투를 다시 뜯으면 아무것도 쓰여 있지 않은 깨끗한 흰 속봉투가 나오며 이 봉투를 또 열어야 비로소 투표용지가 나왔다.

이 우편물을 받으면 곧 가장 깊숙이 들어 있는 투표용지를 꺼내 기표한 후 바로 이 편지를 뜯었을 때의 반대 순서로 넣고, ‘회송용 봉투’ 뒷면에 자기 주소·성명만 적어 풀로 단단히 붙인 후 가까운 우체국에 가서 무료로 보내면 됐다. 이때 기표는 붓이든, 인주든 자유롭게 할 수 있었지만, 투표지를 속봉투에 넣지 않고 회송용 봉투에만 넣어 보내면 무효가 되었다. 투표지에 낙서를 한다거나, 다른 메모지나 편지를 넣어 보냈을 때도 무효가 되었다.⁵⁶⁾

53) 국회사무처, 「제35회 국회임시회의속기록」 43, 1960.6.22, 8~9면.

54) 「不在者投票制를 採擇」, 『東亞日報』, 1960.6.23.

55) 「選舉法案을 通過」, 『京鄉新聞』, 1960.6.22.

56) 중앙선거관리위원회 편, 앞의 책, 2018, 210~211면.

처음 시행된 부재자투표였지만 비교적 큰 혼란 없이 진행되었다. 회송이 걱정이었지만, 군에서 특별군용기를 띄우며 지원했다. 제5대 총선을 시작으로 6개월 뒤 지방선거까지 차질 없이 실시되었다.

〈표 1〉 제2~3공화국 시기 총선·지방선거 부재자투표 통계

(단위: 명, %)

구 분	인 구 수	선거인 수	부재자 수	부재자 투표 수	부재자 투표율	부재자 비율
제5대 민의원의원선거 (1960.7.29.)	21,526,374	11,593,432	454,461	379,055	83.5	3.9
참의원의원선거 (1960.7.29.)	21,526,374	11,593,432	454,461	381,743	84.1	3.9
서울특별시·도회의원선거 (1960.12.12.)	21,526,374	11,263,445	250,472	176,199	70.3	2.2
시·읍·면의회의원선거 (1960.12.19.)	19,506,311	10,113,784	307,846	199,675	64.9	3.0
시·읍·면장선거 (1960.12.26.)	19,506,311	10,285,754	292,426	192,792	65.9	2.8
서울특별시장·도지사선거 (1960.12.29.)	21,526,374	11,343,336	271,461	165,356	60.9	2.3
제6대 총선 (1963.11.26.)	26,278,025	13,344,149	373,699	348,417	93.2	2.8
제7대 총선 (1967.6.8.)	29,174,280	14,717,354	453,779	426,574	94.0	3.0
제8대 총선 (1971.5.25.)	30,839,687	15,610,258	489,415	468,027	95.6	3.1

출전: 중앙선거관리위원회 편, 『大韓民國選舉史』 1(1948.5.10~1972.10.16), 중앙선거관리위원회, 1992.

비고: 부재자투표율은 부재자 수 대비 투표 수, 부재자 비율은 선거인 수 대비 부재자 수임.

부재자투표는 기본적으로 신고인을 대상으로 치러지기 때문에 투표율이 높을 수밖에 없다. 자발적으로 부재자신고를 했다는 자체가 투표에 대한 적극적인 의지 표명이기 때문이다. 현대에도 부재자투표율은 90%를 상회하곤 했는데 위 표에서 1963년

이후 제3공화국 시기의 부재자투표율과 엇비슷하다. 이에 비해 제2공화국 시기 부재자투표율은 상대적으로 낮게 나온 것을 확인할 수 있는데, 특히 지방선거의 경우 70% 이하의 매우 낮은 투표율을 보이고 있다. 당시 지방선거에서 보인 전체적인 투표율 하락의 영향과 우편 인프라의 미비 때문이 아니었을까 추측된다.

IV. 해외 부재자 우편투표제도 실시

부재자투표제도를 처음 도입한 제2공화국의 시간은 길지 않았다. 1961년 5·16 군사정변으로 막을 내리고 제3공화국이 시작되었다. 제3공화국은 단원제 국회와 대통령 직선제를 부활시켰다. 총선에서는 부재자투표제도가 유지되었지만, 다시 직선제로 치러지는 대선에서는 부재자투표 규정이 도입되지 않았다. 대선은 총선과 선거인명부 작성 방식이 달랐기 때문에 부재자투표를 도입하지 않았다.

대선은 거주지를 기준으로, 총선은 주민등록표를 기준으로 선거인명부를 작성하였다. 5·16 이후 군정을 실시하면서 민정이양을 준비하던 군부는 1962년 5월 10일 주민등록법을 공포했다. 이 법에 따라 30일 이상 거주할 목적으로 일정한 장소에 주소를 갖는 주민은 모두 주민등록 신고를 하게 되었다. 신고를 하지 않거나 허위로 하면 과태료와 구류에 처해질 수 있었다. 단, 영내에 거주하는 군인 등은 제외되었다. 등록된 주민들을 관리하기 위해 세대별로 주민등록표를 작성해 비치하였다. 1963년 1월 시행된 국회의원선거법에 따르면 기본선거인명부는 선거가 있는 연도의 3월 1일 현재 관할 구역 안에 주소를 가진 선거권자를 주민등록표에 의해 작성하도록 했다(제18조2항). 주민등록 대상에서 제외된 군인들이 투표하기 위해서는 입대 전 주민등록지로 부재자투표가 필요했다. 반면 같은 해 2월 실시된 대통령선거법에는 선거일 전 40일 현재 관할 구역 안에 주소를 가진 선거권자를 조사해 선거인명부를 작성하게 되어 있었다. 이 규정에 따라 군인들도 부대가 위치한 선거구의 선거인이 되어 투표할 수 있었기 때문에 별도의 부재자투표 제도가 불필요했다.

1960년 부재자 우편투표제도가 도입되어 총선과 지방선거까지 큰 무리 없이 치른 실적이 있었음에도 대선에 적용하지 않은 이유는 무엇일까? 법 제정 당시의 취지를 알려 주는 자료는 없지만 이후 선거법 개정안 논의 과정에서 그 이유를 짐작할 수

있다. 1966년 국회에서 대통령선거법 개정안을 논의하던 중 국회의원선거법과 체계를 일치시키자면서 선거인명부 작성 기준을 주민등록표에 맞추자는 제안이 있었다. 이에 따르면 대선에서 주소를 기준으로 삼았던 이유는 전국구라는 선거 자체의 특성과 유권자들의 투표편의를 위해서였다.⁵⁷⁾

먼저 전국을 선거구로 삼고 있는 대선의 특성 때문에 총선처럼 지역구를 고려할 필요가 없었다. 총선은 지역별로 후보자들이 다르고 소선거구제의 제도적 특성상 ‘지역성’이 강해 어느 선거구에서 누구에게 투표하느냐에 따라 표의 가치가 다를 수 있었다. 반면 대선은 전국 어디에서든 동일한 후보자들을 대상으로 하기 때문에 어디에서 투표하든 동일한 결과를 가져왔다. 이 때문에 굳이 부재자투표를 도입해 해당 지역으로 투표지를 우송할 필요가 없다고 생각했다. 다음으로 선거인의 투표편의를 위해서도 절차가 복잡하고 번거로운 부재자투표보다는 가까운 투표소에 가서 투표하는 방법이 더 편리하다고 생각했다. 부재자투표를 위해서는 당사자가 일일이 신고해야 하지만, 주소지를 기준으로 하면 시·읍·면장이 해당자를 조사하는 방식이어서 그럴 필요가 없었다.

그런데 국회 전문위원들은 대선과 총선의 선거인 수 통계를 비교해 볼 때 주민등록표를 기준으로 하는 것이 훨씬 더 유리하다고 보고했다. 당시 한 달여 간격으로 치러 지던 대선과 총선의 선거인 수에 차이가 있었다.

〈표 2〉 제3공화국 선거인 수

(단위: 명)

연 도	1963년		1967년		1971년	
선거명	제5대 대선	제6대 총선	제6대 대선	제7대 총선	제7대 대선	제8대 총선
선거인 수	12,985,015	13,344,149	13,935,093	14,717,354	15,552,236	15,610,258
차 이	359,134		782,261		58,022	

출전: 중앙선거관리위원회 편, 앞의 책, 1992, 1045 · 1053 · 1060 · 1226 · 1284 · 1340면.

57) 국회사무처, 「제58회 국회 정당법·선거관계법 중 개정법률안심사특별위원회 회의록」 19, 1966. 11.7, 2면; 국회사무처, 「제58회 국회 법제사법위원회 회의록」 20, 1966.11.30, 7 · 10 · 22면.

대선이 치러지고 총선까지 한 달 동안 만 20세가 되어 새롭게 선거권을 부여받은 선거인이 있었음을 감안하더라도 1967년의 78만여 명 차이는 납득하기 어렵다. 주민 등록표를 기준으로 한 총선에 비해 대선의 선거인명부 작성이 부실했다고밖에 이해할 수 없다. 투표편의를 위해 주소지를 기준으로 선거인명부를 작성한다고 했지만 실제로는 수십만 명의 기권자를 발생시킨 셈이었다. 이들이 말하는 투표편의가 투표자들을 위한 편의인지 투표관리를 위한 행정적 편의인지 의심이 드는 대목이다. 투표자들을 위한 투표편의라면 장기여행자, 미결수, 입원환자, 선원 등의 선거권을 보장하기 위해 부재자투표가 필요한 상황이었다.

그러나 당시 대통령선거법 개정 논의는 다른 방향으로 흘러갔다. 당시 4만여 명에 달했던 베트남전쟁 파병장병들의 투표권 보장 문제였다. 이를 위해 야당인 민주당에서 선거법 개정을 추진했다. 김영삼 외 21명은 파월장병을 포함한 해외 부재자투표제도 신설을 담은 대통령선거법 개정안을 국회에 제출했다. 이와 더불어 민주당에서는 공명선거를 보장하고 부정선거를 미연에 방지하기 위해 선거법은 물론 정당법과 선거관리위원회법까지 많은 부분 개정이 필요하다고 주장했다. 반면에 정부·여당에서는 기존 법으로도 공명선거는 충분하고, 파월장병의 투표권은 개정이 아니라 별도의 특별법으로 보장한다는 입장이었다.⁵⁸⁾

방법은 달랐지만 여야 모두 파월장병들에게 투표권을 부여하는 데 반대하지 않았다. 이들이 모두 찬성한 이유는 대략적으로 유추할 수 있다. 정부·여당은 보수적인 투표성향을 보이는 군의 특성상 자신들에게 유리할 것으로 판단했을 것이다. 야당 또한 자신들을 전쟁터로 내몬 정부·여당에 반감을 가진 군인들이 투표한다면 자신들에게 유리하리라 판단했을 것이다.

오월동주의 정치적 셈법 속에 1966년 9월 21일 여야 원내총무단은 개정법률안심사특별위원회 구성에 합의했다.⁵⁹⁾ 특위는 11월 19일 최종 개정안을 여야 총무회담에 제시했고 7시간의 협상 끝에 합의에 이를 수 있었다.⁶⁰⁾ 12월 14일 마침내 개정된

58) 「60万 在日僑胞 爲國政參與의 機會 主도록」, 『京鄕新聞』, 1966.4.29; 「派越將兵 投票權 行使爲해」 『馬山日報』, 1966.4.30; 국회사무처, 「제58회 국회 정당법·선거관계법 중 개정법률안심사특별위원회 회의록」 21, 1966.11.19, 3면.

59) 「選舉法 改定에 붙여」, 『東亞日報』, 1966.9.22; 국회사무처, 「제58회 국회 회의록」 14, 1966.9.22, 1~10면.

60) 「제58회 국회 정당법·선거관계법 중 개정법률안심사특별위원회 회의록」 21, 1966.11.19; 「選舉

대통령선거법이 공포되었다. 법 제16조 3항에 “국내에 주소를 가진 자로서 국외에 체류하고 있는 선거권자 중 선거일에 자신이 투표소에서 투표할 수 없을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 선거일 전 25일까지 구·시·읍·면의 장에게 부재자 신고를 할 수 있다”고 규정하여 해외 부재자투표제도를 신설했다. 단, 부재자투표는 국외 체류자에 한정되었다. 국내에서는 기존과 마찬가지로 주소지 기준으로 선거인 명부가 작성되어 부재자투표가 시행되지 않았다. 그 밖의 절차는 국회의원선거의 부재자투표 절차와 동일했다. 국회의원선거는 애초 선거법의 부재자 규정에 국내의 구별을 두지 않았기 때문에 별도 개정 없이 해외 부재자 투표가 가능했다. 1967년 3월 대통령선거법시행규칙과 국회의원선거법시행규칙을 개정하면서 해외 부재자우편투표 시행 절차를 더욱 자세히 규정하였다.

〈표 3〉 해외 부재자 우편투표 현황

(단위: 명, %)

연도	1967년		1971년	
선거명	제6대 대선	제7대 총선	제7대 대선	제8대 총선
해외 부재자 수 (파월장병 부재자 수)	49,256 (41,631)	43,997 (40,040)	44,544 (40,153)	42,912 (40,376)
해외 부재자 투표 수	47,024	-	-	-
해외 부재자 투표율	95.5	-	-	-

출전: 이종훈, 앞의 논문, 41면; 「45萬3千名」, 『京鄉新聞』, 1967.5.26; 「駐越軍不在 투표지 도착」, 『京鄉新聞』, 1967.6.5; 「4·27 때의 11倍增」, 『매일경제』, 1971.5.14; 「越南서 온 ‘主權」 『每日經濟新聞』, 1971.4.23; 「不在者投票人數 48만9천4백11명」, 『京鄉新聞』, 1971.5.13; 중앙선거관리위원회, 「國際聯合韓國統一復興委員會에서 行할 說明資料 作成」, 1971, 147면; 「駐越軍不在 투표 마쳐」, 『京鄉新聞』, 1967.6.3.

비고: 1) 제6대 대선의 해외 부재자 수는 49,255명으로 보도되었으나 이후 중앙선거관리위원회 작성 자료에 따라 1명이 추가되어 49,256명으로 정정되었다.
2) 제7대 총선 파월장병 부재자 수는 투표 수이다. 당시 파월장병 수는 4만5천여 명이었고 파월 기술자들은 부재자투표를 하지 못했다고 한다.

法에 單一 改正案」, 『京鄉新聞』, 1966.11.21.

1967년 4월 제6대 대선에서 역사적인 해외 부재자 우편투표가 처음으로 실시되었다. 특별군용기 편으로 부재자투표 신고용지와 투표용지가 파월장병들에게 송달되었다. 파월장병 부재자 수는 41,631명, 파월 기술자 4천9백여 명이었고, 전체 해외 부재자 수는 49,256명이었다. 이 중 47,024명이 우편투표를 했다.⁶¹⁾ 파월장병 및 기술자뿐만 아니라 해외 각국에 체류 중인 5백여 명의 해외 유학생, 파견근로자, 교민 등도 부재자우편투표를 한 것이다. 1971년 4월 제7대 대선에서는 40,153명의 파월장병 부재자 중 40,025명이 우편투표를 했다.⁶²⁾ 해외 부재자 우편투표 현황은 위의 <표 3>과 같다.

제6대 대선 이후 해외 부재자 투표 수는 기록이 남아 있지 않아 알 수 없다. 26개국 이상에 산재한 해외 부재자들의 거주국을 살펴보면 다음과 같다.

<표 4> 거주국별 해외 부재자 현황

(단위: 명)

구분	베트남	일본	서독	미국	홍콩	프랑스	대만	필리핀	인도네시아	태국	오스트리아	말레이시아	이란	싱가폴	호주	스웨덴	기타	계
제7대 대선	43,479	275	167	190	59	44	38	18	17	15	12	12	11	10	3	9	185	44,544
제8대 총선	42,350	150	80	93	28	17	17	14	1	25	9	4	22	4	19	14	65	42,912

출전: 중앙선거관리위원회, 「國際聯合韓國統一復興委員團에서 行할 說明資料 作成」, 1971, 148면; 중앙선거관리위원회, 「협조전 언커크 부리핑자료 번역의뢰」, 1971.5, 114면.

비고: 대만은 원전에 중국으로 표기하고 있으며, 기타로 일괄 기재된 신고인이 있어 모든 나라를 정확히 파악할 수 없다.

61) 이종훈, 「재외국민 참정권 문제-해외 부재자 투표 제도 재도입 방향」, 『OK times: overseas Koreans』 99, 해외교포문제연구소, 2002, 41면; 「나는 찍었다」 우리 大統領, 『京鄉新聞』, 1967.4.26; 「越南不在投票 끝내」, 『京鄉新聞』, 1967.4.25.

62) 「越南서 온 主權」, 『每日經濟新聞』, 1971.4.23.

1972년 12월 유신헌법이 공포되고 제4공화국이 출범하면서 해외 부재자 투표 제도도 사라졌다. 12월 통일주체국민회의법에서는 대통령을 선출하는 통일주체국민회의의 대의원선거에 국내 거주자만 부재자 신고를 할 수 있도록 하였고, 국회의원선거법에서도 관련 내용이 마찬가지로 바뀌었기 때문에 해외 부재자는 더 이상 투표권을 행사할 수 없게 되었다. 기존 연구에서 지적된 것처럼 해외 부재자 투표제도 폐지는 파월장병 철수와 밀접히 관련되어 있었다.⁶³⁾ 다만 정치적 이유 때문에 해외 부재자 투표를 폐지했는지는 의문이다. 유신헌법에 부정적인 해외 교민사회의 동향에 부담을 느껴 이들의 투표권을 박탈했다는 주장은 일면 수긍이 가지만, 그와 함께 해외 부재자투표에 소요되는 복잡한 절차와 시간 등 비용적인 측면을 함께 고려해야 한다. 부재자 우편투표제도는 절차도 매우 복잡하고 인력이나 시간적 측면에서 선거관리 업무의 부담감을 가중시키는 실로 곤란한 업무이기도 하기 때문이다.⁶⁴⁾ 4만여 명의 베트남 관련 부재자를 제외하면 천명 내외의 부재자투표가 국내 정치에 미치는 파급력은 그리 커 보이지 않는다. 대신 그에 소모되는 행정적 비용이 만만치 않았기 때문에 비용 대비 효용의 관점에서 해외 부재자투표제도를 유지해야 할 타당성이 낮아 폐지된 측면도 있었던 것이다.

V. 맺음말

대의민주주의에서 국가권력에 민주적 정당성을 부여하고 그 대표성을 고양시켜 대의제도가 정상적으로 작동하도록 하기 위해서는 주권자인 국민의 선거 참여를 촉진할 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다 투표참여의 접근성을 높이는 방법이 우선적이다. 투표참여의 접근성을 높이기 위해 세계 많은 나라에서 부재자투표를 실시하고 있다. 이런 투표편의 제공은 투표율 제고에 기여할 수 있다.

63) 이종훈, 앞의 논문, 42면. 베트남 파병군은 1971년 11월 월남 정부와 협정체결을 계기로 단계적 철수를 시작하여 1973년까지 철수를 완료했다.

64) 서울특별시선거관리위원회, 「부재자우편투표제도의 합리적 개선책 - 부재자신고제도 포함 -」, 『선거관리』 5(1), 중앙선거관리위원회, 1972, 70면.

그러나 한국에서 부재자투표는 투표율 제고가 아니라 선거부정 방지에 일차적인 목적이 있었다. 그것은 1950년대 만연했던 군대 내 선거부정을 방지하기 위해 4·19 이후 1960년 제5대 총선부터 시행되었다. 부재자투표를 도입한 취지는 부대가 위치한 선거구에 끼치는 군 투표의 결정적 영향력을 약화시키는 데 있었다. 군인들을 부재자로 투표시키면 주소지별로 표가 분산되어 당락을 좌우하는 결정력이 약화될 것이고, 이렇게 되면 과거와 같이 지역정치인과 결탁한 선거부정은 사라지리라 예상했다.

5·16 이후 대통령선거가 직선제로 부활했음에도 부재자투표는 대통령선거에 적용되지 않았다. 부재자투표가 행해지던 총선에 비해 대선에서는 선거인명부에 누락된 사실상 수십만 명의 기권자가 발생하고 있었지만 전국구라는 대통령선거의 특성을 이유로 부재자투표를 외면했다. 그러다가 베트남 파병장병들의 투표권 보장 문제가 제기되면서 해외 부재자투표가 1967년 제6대 대선부터 1971년 제8대 총선까지 일시적으로 시행되었다. 이후 ‘전체 우편투표’ 방식으로 치러지던 부재자투표는 1987년 제13대 대선부터 100명 이상 부재자가 있는 시설에서는 기표소를 설치해 투표하도록 변경되었다.

여기서 주목할 점은 한국에서 부재자투표제도는 선거부정 방지라는 중요한 목적이 있었기에 그 제도가 가져올 투표편의는 부차적이고 사소한 문제로 치부되었다는 사실이다. 그런데 과연 부재자투표가 선거부정을 막을 수 있었을까? 1950년대처럼 지역정치인과 군대가 결탁하는 사례는 많이 줄어들었을 것이다. 하지만 이후 지속적으로 제기되던 군대 내 부정투표 문제는 부재자투표가 선거부정을 막는 데 그리 효과적이지 않았다는 반증이다. 애초에 부재자투표는 비밀성 보장에 취약한 단점을 지니고 있었는데 이를 어떻게 보완해 선거부정을 방지할지 관심조차 기울이지 않았다. 그러다보니 이제는 지역정치인이 아니라 정권 그 자체와 결탁해 부재자투표를 유린하던 정치군인들이 더 큰 문제였고 1992년 이지문 중위 폭로 사건으로 비화되었다. 영외 투표소가 설치되었던 이유였다. 이로써 1992년 제14대 대선부터는 부재자투표소를 설치하고 정해진 부재자 선거기간에 투표용지를 가져와 투표관리관의 감독 아래 투표하는 ‘부분 우편투표’ 방식으로 바뀌었다.

투표부정을 막는 데는 효과적이지 못했지만 투표편의를 증진하는 데는 부재자투표가 효과적이었다. 2002년 제16대 대선을 앞두고는 학내 부재자투표소 설치운동이 대학가를 휩쓸어 정치 무관심층이던 젊은 층의 투표 참여 의식을 높였을 뿐 아니라

대학이 밖으로도 확산돼 일반 부재자들의 부재자신고를 활성화하는 데도 크게 기여했다. 당시 3개 대학에 설치된 부재자투표소는 2012년 제18대 대선에서 24개 대학교로 확대 설치되기도 했다. 하지만 2013년 사전투표제가 도입되면서 학내 부재자투표소는 추억 속으로 사라졌다.

현재 부재자 신고 없이 전국 어느 곳에서든 자유롭게 사전투표를 할 수 있게 되었다. 거동불능자 등 사전투표소에 갈 수 없는 경우의 거소투표, 선상투표 등을 제외하고는 대부분 사전투표 방식을 이용하고 있다. 이를 통해 선거인이라면 누구나 전국 어디서든 소중한 참정권을 행사할 수 있다. 사전투표가 활성화되면서 투표참여 방식이 훨씬 더 편리해졌다. 그럼에도 사전투표를 의심하고 시험하려는 시도들이 끊이지 않고 있다. 선거가 끝날 때마다 결과에 깨끗이 승복하는 대신 무분별한 의혹을 제기하며 선거결과를 부정하려는 세력이 속출하고 있다. 음모론은 가깝고 진실은 멀리 있는데, 진실이 다가오기 전에 음모는 민주주의를 뒤흔들고 있다. 음모론의 단골소재는 사전투표이다. 사전투표의 ‘전신’인 부재자우편투표가 선거부정을 막기 위해 도입되었던 역사적 상황이 겹쳐진다. 부재자우편투표에서 이어져온 사전투표제도의 연원을 감안해 보면 한국의 현실은 투표편의 증진에 앞서 부정선거 의혹이 일어나지 않도록 철저히 관리하는 데 주안점을 두어야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

『東亞日報』 『京鄉新聞』 『聯合新聞』 『産業新聞』 『馬山日報』 『每日經濟新聞』

강원택, 『대한민국 민주화 이야기』, 대한민국역사박물관, 2015

민의원사무처, 『國會議員選舉法公聽會速記錄』, 1960

박승재, 『선거제도론』, 일조각, 1966

_____, 『현대선거론』, 법문사, 1977

서중석, 『대한민국 선거이야기』, 역사비평사, 2008

육군사관학교, 『한국전쟁사』, 일신사, 1984

전용주 외, 『투표행태의 이해』, 한울아카데미, 2009

중앙선거관리위원회 편, 『대한민국선거사』 1(1948.5.10~1972.10.16), 중앙선거관리위원회, 1992

_____, 『대한민국을 만든 70가지 선거이야기』, 중앙선거관리위원회, 2018

森口繁治, 『現代政治學全集 第八卷 選舉制度論』, 日本評論社, 1931

谷合靖夫, 『選舉制度論』, 第一法規, 1983

기현석, 「대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 투표율 제고방안」, 『세계헌법연구』 16(2), 세계헌법학회 한국학회, 2010

김재홍, 「군 부재자투표 부정의 진상」, 『신동아』 392, 동아일보사, 1992.5.

서울특별시선거관리위원회, 「부재자우편투표제도의 합리적 개선책-부재자신고제도 포함」, 『선거관리』 5(1), 중앙선거관리위원회, 1972

성태준, 「사전투표제의 도입과 투표율 변화에 관한 연구」, 배재대 석사학위논문, 2020

송석운, 「선거운동 규제입법의 연원-1925년 일본 보통선거법의 성립과 한국 분단체제에의 유입」, 『서울대학교 法學』 46(4), 서울대 법학연구소, 2005

오유선, 「부재자투표제도에 관한 연구-우편투표 방법을 중심으로」, 『선거연구』 2, 중앙선거관리위원회, 2011

이남중, 「부재자 투표제도」, 『선거관리』 3(2), 중앙선거관리위원회, 1970

이미란 · 고선규, 「유권자의 투표편의성과 일본 · 미국의 사전투표소」, 『일본연구논총』 44, 현대일본학회, 2016

이종훈, 「재외국민 참정권 문제-해외 부재자 투표 제도 재도입 방향」 『OK times: overseas Koreans』 99, 해외교포문제연구소, 2002

장용훈, 「부재자 투표에 관한 연구」, 『선거논단』 3, 중앙선거관리위원회, 2005

정상우, 「국외부재자 선거제도 도입방안에 관한 연구」, 『공법학연구』 8(4), 한국비교공법학회, 2007

- 程士雄, 「美軍政과 朝鮮警備隊」, 『軍史』 27, 국방부 군사편찬연구소, 1993
- 조소영, 「수형자의 선거권 제한에 대한 합헌성 심사 구조의 검토」, 『헌법학연구』 16(4), 한국헌법학회, 2010
- 崔萬植, 「투표방식과 투표참여의 관계 연구-2003년 영국 지방선거의 시범운영을 중심으로」, 건국대 석사학위논문, 2005
- 최선웅, 「독립적 헌법기관으로서 선거기관의 탄생: 제2공화국 중앙선거위원회의 창설과 폐쇄」, 『선거연구』 9, 중앙선거관리위원회, 2018
- 국회 회의록시스템 <http://likms.assembly.go.kr/record>

Election Fraud and Voting Convenience — Introduction and Change of the Absentee Voting System in the 1960s

Choi, Sun-woong

In the general election on May 10th 1948, the modern election was enforced for the first time in Korea. It was the first universal election in the history of Korea. However, the soldiers did not have the right to vote at that time. The soldiers could cast their votes in the 2nd general election on May 30th 1950. Basically, the soldiers voted together with civilians in general polling places as a voter of electoral district where the military base was located. It is not difficult to find the testimonies or arguments saying that the organized electoral fraud was rampant to vote for the candidates of the ruling Liberal Party by using the characteristic hierarchical relationships of the military. This collusion was led to the formation of corruption ‘cartel’ between political sphere and military.

After President Rhee Syng-man stepped down because of the electoral fraud on March 15th, the absentee voting system was introduced while discussing the enactment of general election law in 1960 under the Heo Jeong interim administration. As an absentee voting method, the voting by mail was selected. The purpose of introducing the absentee voting system was not for improving the voting convenience or turnout, but for preventing the electoral fraud within the military. Even though the presidential election revived as a direct election system after the May 15th military coup, the absentee voting was not applied to the presidential election. After that, once the issue of guaranteeing the right to vote for the soldiers dispatched to Vietnam was brought up, the overseas absentee voting was temporarily enforced from the 6th presidential election in 1967 to the 8th general election in 1971.

Key Words : the absentee voting, universal election, election fraud, postal ballot