



선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

일시 : 2026. 7. 24. (금) 오전 10시

장소 : 국회의원회관 제3간담회실

공동주최

P/r/o/g/r/a/m

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

- 주 제: 선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안
- 일 시: 2026년 7월 24일(금) 오전 10시
- 장 소: 국회의원회관 제3간담회실
- 공동주최: 여의도연구원, 6·3 국민 참정권 침해 진상규명 및 선거관리 개혁 특별위원회

10:00 ~ 10:20		개회식
개 회 사	조승환	여의도연구원장
환 영 사	김미애	6·3 개혁특위 선관위 조직개편 분과위원장
축 사	박대출	6·3 개혁특위원장
10:20 ~ 11:40		발표 및 토론
좌 장		지성우 성균관대 교수, 前 한국헌법학회 회장
제1주제	[발제]	선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안 승이도 건국대 교수, 前 헌법연구관
	[토론]	1. 김용훈 상명대 교수, 前 감사연구관 2. 김영진 인천대 교수 3. 음선필 홍익대 교수
제2주제	[발제]	선거관리위원회 규제 권력 독점 해소 및 공정성 확보 방안 박기주 여의도연구원 연구위원
	[토론]	1. 차진아 고려대 교수 2. 양태건 한국법제연구원 연구위원
11:40 ~ 11:50		종합토론 및 Q&A

C/O/N/T/E/N/T/S

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

개회사

조승환 여의도연구원장 i

환영사

김미애 6·3 개혁특위 선관위 조직개편 분과위원장 iii

축사

박대출 6·3 개혁특위원장 v

제1주제

발 제

선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안 1
승이도 건국대 교수, 前 헌법연구관

토 론

선거관리위원회 구조개혁 관련 법적 쟁점 23
김용훈 상명대 교수, 前 감사연구관

“선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안”에 대해 43
김영진 인천대 교수

선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안 토론문 49
음선희 홍익대 교수

C/O/N/T/E/N/T/S

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

제2주제

발 제

선거관리위원회 규제 권력 독점 해소 및 공정성 확보 방안 61

박기주 여의도연구원 연구위원

토 론

「선거관리위원회 규제 권력 독점 해소 및 공정성 확보 방안」에 대한 토론문 .. 83

차진아 고려대 교수

「선거관리위원회 규제 권력 독점 해소 및 공정성 확보 방안」에 대한 토론문 .. 95

양태건 한국법제연구원 연구위원

개회사

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안



조 승 환

여의도연구원장

존경하는 국민 여러분, 그리고 이 자리에 함께해 주신 내외 귀빈 여러분. 여의도연구원 원장 조승환입니다.

대한민국 민주주의의 근간을 바로 세우기 위한 “선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안” 국회토론회에 참석해 주셔서 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

먼저, 바쁘신 의정 활동 중에도 본 토론회를 공동주최해 주신 ‘6·3 국민 참정권 침해 진상규명 및 선거관리 개혁 특별위원회’의 박대출 위원장님께 각별한 감사를 전합니다. 아울러 선관위 조직개편 분과를 맡고 계신 김미애 의원님께도 깊은 감사를 드립니다.

또한, 오늘 토론회의 좌장을 맡아주신 성균관대학교 지성우 교수님과 귀중한 발제를 준비해 주신 건국대학교 승이도 교수님, 여의도연구원 박기주 박사님, 그리고 열띤 토론을 벌여주실 학계 전문가 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

지난 2026년 지방선거 당시 우리는 도저히 믿기 힘든 초유의 사태를 목도했습니다. 선거 당일 투표용지가 소진되어 국민의 신성한 투표가 중단되는 참담한 일이 벌어졌습니다.

우리는 이를 단순한 실무적 착오로 치부할 수 없습니다. 이는 선관위의 구조적 문제와 내부의 행정편의주의가 빚어낸 명백한 ‘재난적 행정실패’이며, 헌법이 보장하는 국민의 참정권을 심각하게 침해한 중대 사안입니다. 국가 제도의 최전선이자 민주주의의 거래비용을 최소화해야 할 선거 시스템에서 이러한 치명적인 마찰이 발생했다는 것은, 해당 기관의 거버넌스 자체에 본질적인 결함이 있음을 의미합니다.

공공정책과 제도설계의 관점에서 볼 때, 현재의 선관위는 외부의 견제를 받지 않는

관료조직이 겪는 전형적인 ‘대리인 문제(Agency Problem)’를 노출하고 있습니다. 투표용지 부족사태는 조직 내부의 투명성이 결여된 채, 주권자인 국민의 권리보다 행정적 편의와 내부의 이익을 우선시한 구조적 모순의 결과물입니다. 하나의 기관이 규제 권력을 독점하고 유권해석권한까지 쥐고 있을 때, 그 권력이 외부의 통제를 벗어나면 민주주의 시스템에 가해지는 비용과 피해는 온전히 국민에게 전가됩니다.

따라서 오늘의 위기를 극복하기 위해서는 미봉책이 아닌 근본적인 대책으로서 선관위 거버넌스 관련 법적 대안을 철저히 모색해야 합니다. 오늘 토론회에서 다루어질 ‘선거관리위원회의 구조개혁’과 ‘규제권력 독점 해소 및 공정성 확보 방안’은 바로 이러한 왜곡된 구조를 바로잡기 위한 입법적 설계의 첫걸음입니다.

특히 선관위의 유권해석기능을 독립기구화하고, 책임성과 공정성을 담보할 수 있는 견고한 입법제안을 도출하는 것만이 무너진 대국민 신뢰를 회복하는 유일한 길일 것입니다.

여의도연구원은 오늘 제안되는 학계 전문가 여러분의 날카로운 분석과 대안을 엄중히 수렴하겠습니다. 선관위가 무소불위의 권력을 내려놓고, 투명한 절차와 책임 있는 태도로 오직 국민을 위해 복무하는 본연의 모습으로 거듭날 수 있도록 최선을 다해 뒷받침하겠습니다. 다시 한번 뜻깊은 자리에 함께해 주신 모든 분께 감사드리며, 여러분 모두의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2026년 7월 24일
여의도연구원장 조 승 환

김 미 애

6.3 개혁특위 선관위 조직개편 분과위원장



존경하는 내외귀빈 여러분,
그리고 이 자리에 함께해 주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

6·3 국민 참정권 침해 진상규명 및 선거관리 개혁 특별위원회에서 선관위 조직개편 분과위원장을 맡고 있는 국회의원 김미애입니다.

먼저 「선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안」을 주제로 뜻깊은 국회토론회를 공동으로 마련해 주신 여의도연구원 조승환 원장님과 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

바쁜 의정활동 중에도 함께해 주신 박대출 특별위원회 위원장님, 그리고 오늘 토론의 좌장을 맡아 주신 지성우 교수님을 비롯하여 귀한 발표와 토론을 준비해 주신 승이도 교수님, 박기주 박사님과 여러 교수·전문가 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

지난 6월 3일, 우리 국민은 좀처럼 믿기 어려운 장면을 마주했습니다. 선거 당일 투표용지가 부족해 투표가 중단되는 헌정사상 유례없는 일이 벌어졌습니다. 소중한 한 표를 행사하기 위해 투표소를 찾은 국민들은 장시간 대기하는 등 큰 불편을 겪었습니다. 이것은 단순한 실무상의 착오가 아닙니다. 행정 편의주의가 부른 ‘재난적 행정실패’이자, 무엇보다 국민의 참정권을 심각하게 침해한 중대한 사건이었습니다.

더 뼈아픈 것은, 이번 사태가 어느 한 사람의 실수가 아니라 오랜 세월 쌓여 온 ‘구조의 문제’라는 점입니다. ‘독립’이라는 이름 뒤에서 정작 책임은 어디에도 없었습니다. 위원회의 결정 기능은 형식에 그치고 실질은 사무기구가 좌우하는 구조가 굳어졌으며, 회의와 의사결정

과정은 국민의 눈에 충분히 공개되지 않았고, 외부의 견제와 통제 장치 역시 미흡했습니다. 60여 년간 이어져 온 이러한 구조를 그대로 두고서는 국민이 선거의 과정과 결과를 온전히 신뢰하기 어렵습니다.

그래서 저희 분과가 세운 원칙은 분명합니다.

“독립기관이되, 무책임한 기관은 아니다.”

선거관리위원회의 정치적 독립성은 반드시 지켜져야 합니다. 그러나 독립에는 그에 상응하는 책임과 투명성이 따라야 합니다. 저희는 위원회 중심의 책임 있는 운영체계를 세우고, 의사결정의 투명성을 높이며, 외부 감사와 통제가 실효적으로 작동하도록 하고, 국민이 신뢰할 수 있는 투·개표 절차를 마련하기 위한 구조개혁을 추진하고 있습니다. 이는 진상규명과 책임 추궁을 넘어, 같은 실패가 반복되지 않도록 제도의 뼈대를 다시 세우기 위한 노력입니다.

오늘 토론회에서 다루는 두 가지 주제, 곧 ‘중앙선거관리위원회 구조개혁 방안’과 ‘선관위 유권해석 독립위원회 방안’은 이러한 개혁의 핵심을 관통하는 과제입니다. 선관위의 조직과 권한을 어떻게 다시 설계할 것인지, 그리고 선거관리의 판단이 어느 한쪽으로도 치우치지 않도록 어떠한 제도적 장치를 마련할 것인지에 대한 학계와 전문가 여러분의 깊은 통찰은 앞으로 저희가 추진할 입법의 든든한 토대가 될 것입니다.

오늘 이 자리는 이미 정해진 결론을 발표하는 자리가 아니라, 국민께 더 나은 답을 드리기 위해 다양한 지혜를 모으는 자리입니다. 부디 기탄없는 의견과 날카로운 제언을 부탁드립니다. 오늘 토론회에서 제시되는 소중한 의견들을 6·3 개혁특위가 추진하고 있는 선거관리 구조개혁 입법에 충실히 반영하여, 국민의 참정권과 선거에 대한 신뢰를 회복하는 실질적인 제도개선으로 이어가겠습니다.

다시 한번 함께해 주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다. 여러분의 가정에 늘 건강과 평안이 함께하시기를 기원합니다.

감사합니다.

2026년 7월 24일

6·3 국민 참정권 침해 진상규명 및 선거관리 개혁 특별위원회 선관위 조직개편 분과위원장 김 미 애

박 대 출

6.3 개혁특위 위원장



반갑습니다.

「6·3 참정권 침해 진상규명 및 선거관리 개혁 특별위원회」 위원장 박대출입니다.

전대미문의 선거 실패로 인해, 지금 이 시간에도 올림픽공원에 모인 청년, 학생, 시민들이 폭염·비바람과 싸워가면서 참정권 회복을 외치고 있습니다. 벌써 50여일이 지나고 있습니다.

하지만 아직도 선관위는 헌법기관이라는 독립성을 방패로 삼아 사태를 축소하고 책임을 회피하기에 급급합니다. 국조특위 과정에서는 내부 자정 능력을 잃어버린 선관위의 실태가 매일같이 적나라하게 드러나고 있습니다.

최근 여론조사에서 ‘선관위에 엄중히 책임을 물어야한다’는 응답이 무려 91.6%를 기록했을 만큼, 지켜보는 국민들의 분노도 임계치를 넘어섰습니다.

이번 6·3 참정권 박탈 사태와 그동안 선관위에서 벌어진 각종 채용·계약·비위 등 비상식적 사건들의 진상규명은 물론, 직제·조직과 선거관리 시스템에 이르기까지, ‘전면 해체’ 수준의 선관위 개혁이 불가피합니다.

그동안 6·3특위, 국조특위 연석회의 등에서 각계 전문가들과 개혁 방향을 검토하고, 현장에서 청년·학부모를 비롯한 국민들과 머리를 맞댄 대토론회 등을 통해, 수 많은 선거 개혁안을 마련한 바 있습니다.

그리고 오늘 여의도연구원과 6·3특위가 공동주최하는 국회 토론회는 그동안 논의되어온 대안들을 조립하고 각론을 다듬어, 최종적으로 합리적인 혁신안으로 빚어내는 아주 중요한

자리입니다.

우리 사회는 선관위의 안일한 행정과 잘못된 조직문화, 부실한 시스템 등으로 오랜 기간 극심한 사회적 갈등을 반복하고 있습니다.

‘참정권 박탈 사태 수습’과 ‘해체 수준의 선관위 개혁’이라는 국민적 요구가 빗발치는 지금, 60여년간 고인 물을 걷어내고 투명한 선거제도를 재건할 수 있는 절호의 기회입니다.

국민의 소중한 참정권과 자유민주적 기본질서를 훼손한 책임을 묻고, 땀질 처방이 아닌, 국민적 공감대를 얻을 수 있는 전면적 개혁이 이뤄질 수 있도록 많은 분들께서 지혜를 모아주시길 부탁드립니다.

감사합니다.

2026년 7월 24일

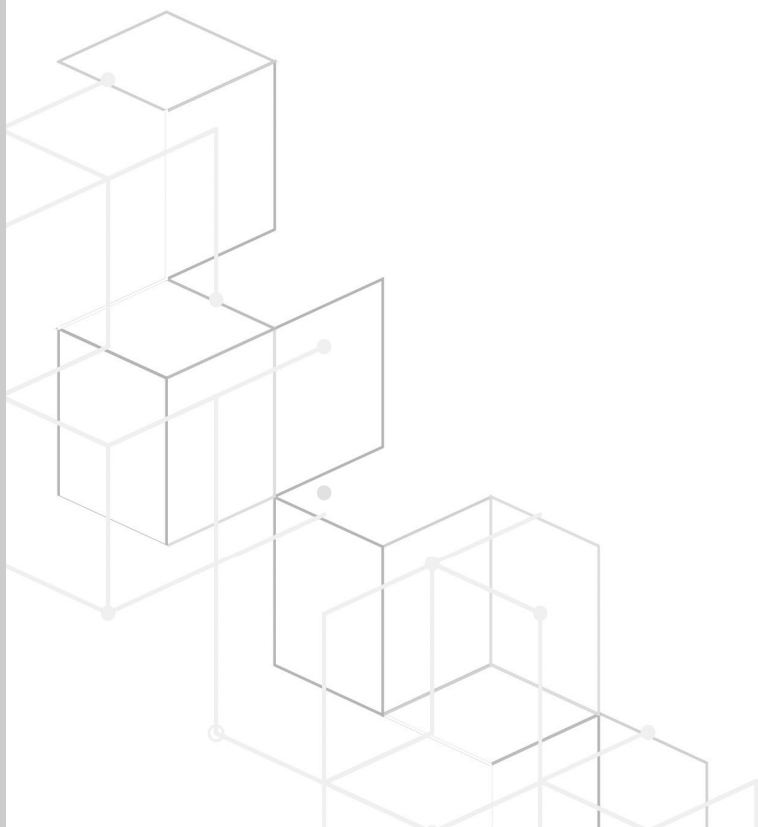
6.3 국민 참정권 침해 진상규명 및 선거관리 개혁 특별위원회 위원장 박 대 출

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

발제

선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안

승이도 건국대 교수, 前 헌법연구관



선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안

- 목적: 선관위의 헌법적 독립성과 민주적 책임성 간의 조화 방안 모색
- 핵심 현안: 투표용지 부족 사태 및 자녀 특혜채용 등 관료제적 폐쇄성 진단
- 개선 방향: 지배구조(Governance) 혁신 및 통제 장치 법제화

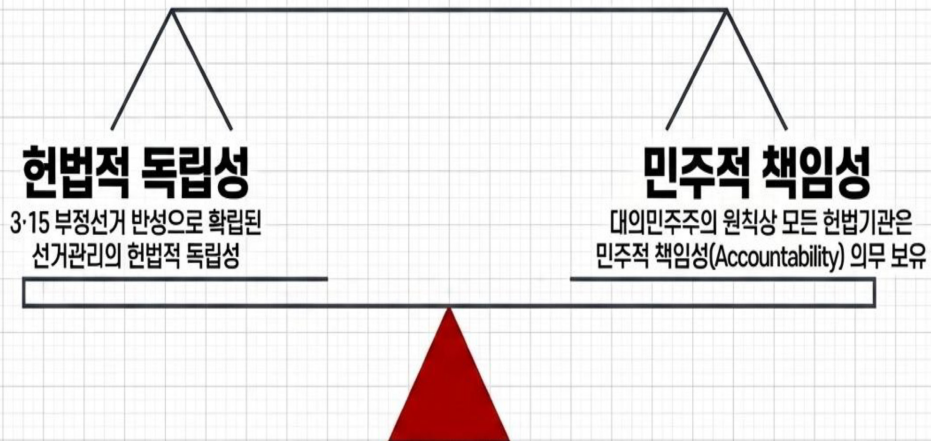
무너진 국민적 신뢰: 선관위 위기의 징후들

2023년 고위 간부 자녀 특혜채용 의혹 발생

2026년 제9회 지방선거 전국 90여 개 투표소
투표용지 부족 사태

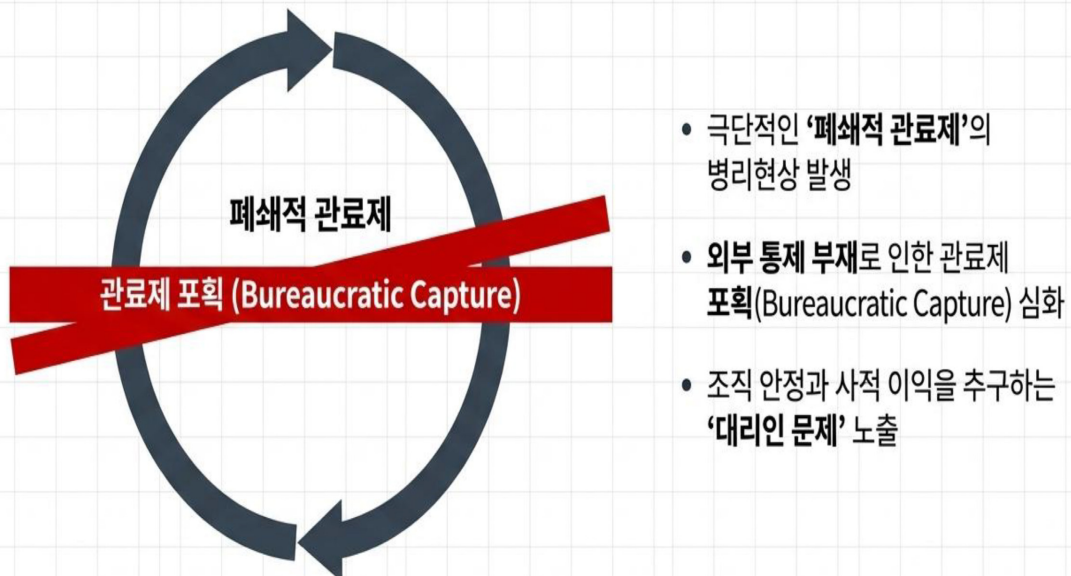
‘견제받지 않는 권력’으로 변질된 헌법적 독립성의 부작용 노출

헌법적 딜레마: 독립성인가, 책임성인가?

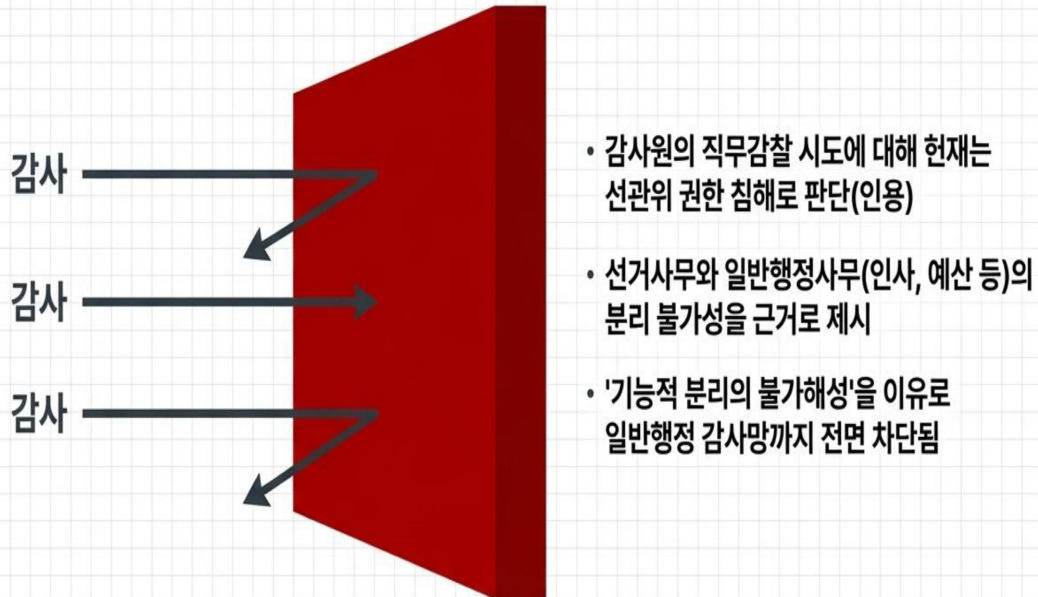


독립성이라는 방패가 무능과 부패를 옹호하는 '절대적 성역'이 될 수 없음

조직이론 관점의 진단: 거버넌스 붕괴와 관료제 포획



헌재 2023헌라5 결정: 직무감찰 전면 차단의 파장



헌재 결정의 맹점: 부패의 성역화 초래

**비선거관리사무(조직, 인사, 예산집행)에 대한
합법적 외부감시망 실종**

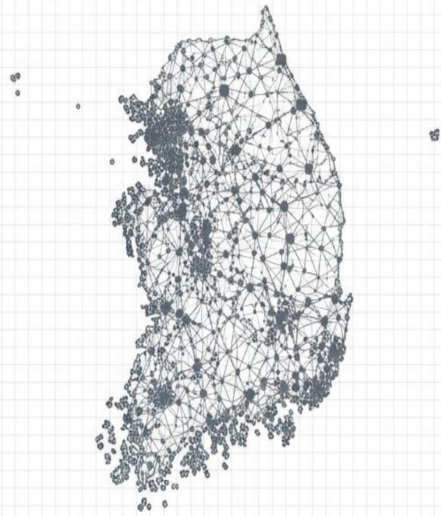
**공금횡령, 성범죄, 채용비리 등 불법행위 적발
한계 노출**

**헌법적 독립성 명분 아래 부패와 무능이 온존하는
역효과 발생**

자체감사의 무력함: ‘제 식구 감싸기’의 한계

11명

감사과 인력



전국 규모 조직

- 자녀 특혜채용 사태 초기 자체 조사로 ‘혐의없음’ 무마 시도
- 인사권자인 사무총장 지휘 아래 놓인 감사관실의 구조적 한계
- 11명에 불과한 감사과 인력으로 전국 규모 조직 감사 불가능

공직기강 해이와 선거관리 부실의 누적

2019~

2022

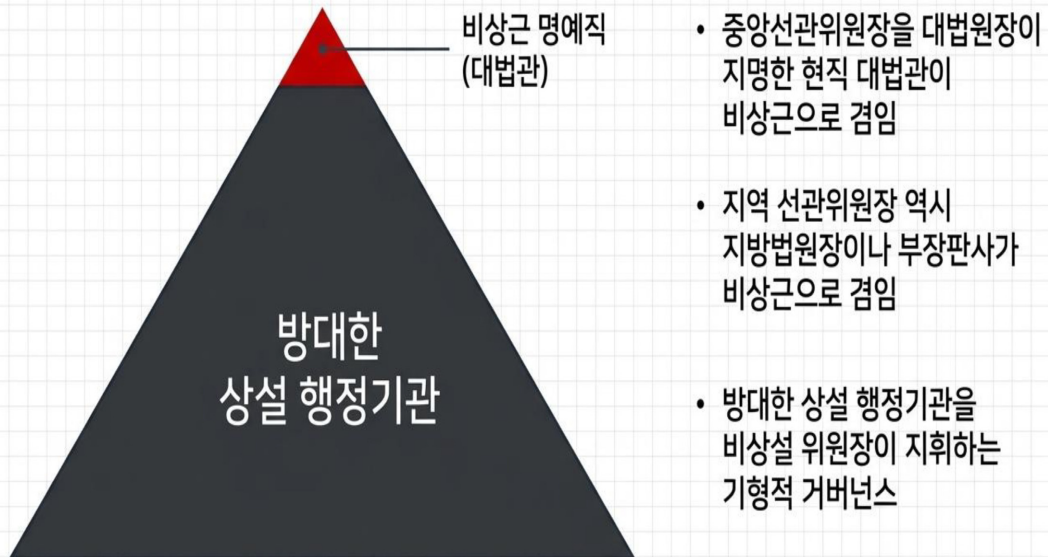
2026

위원들의 부당 수당(월 290만 원)
위법 수령 및
기재부 예산 편취 시도 적발

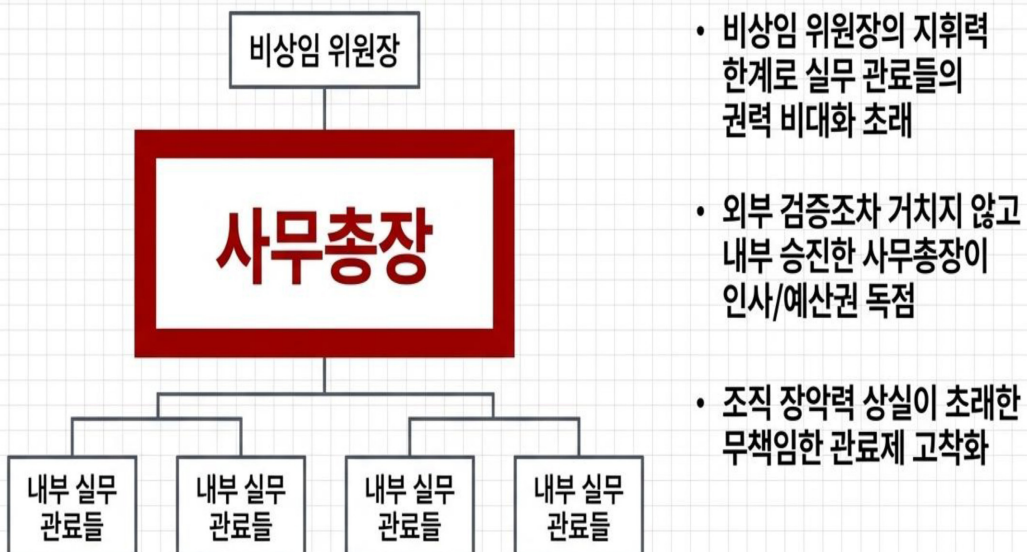
대선 소쿠리 투표
사태 발생

지방선거 투표용지 부족 사태
(헌법적 참정권 침해로 직결)

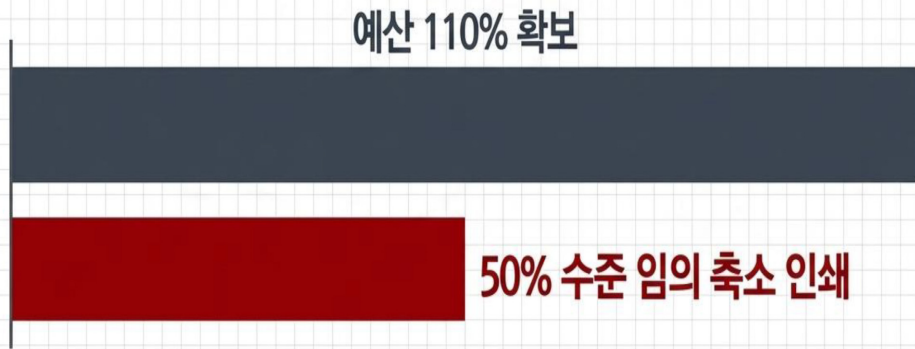
문제의 근원 1: 상설기관의 비상설적 지휘 구조



관료제 포획과 사무총장으로의 권력 집중

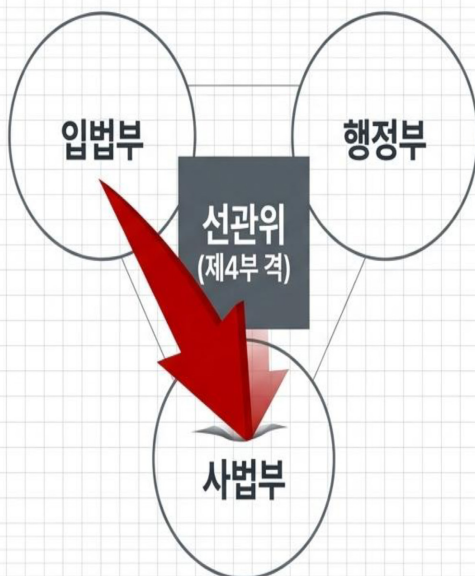


비상설 지휘체계의 참사: 2026년 지방선거 투표용지 사태



- 예산 110% 확보에도 실무선 전결로 투표용지 50% 수준 임의 축소 인쇄
- 위원회의 공식적인 심의나 의결 절차 전무
- 최고책임자의 위기관리 리더십 부재가 초래한 행정실패의 실증적 사례

헌법적 문제점 1: 권력분립 원칙의 훼손



선관위는 선거와 정당 사무를 집행하는 독립된 헌법기관(제4부 격)

현직 대법관의 겸직은 선관위를 사법부의 하위 종속기관으로 전락시킬 우려

국가 권력 간의 엄격한 상호견제라는 권력분립 근본정신 위배

헌법적 문제점 2: 제3자적 정의와 공정 재판 침해

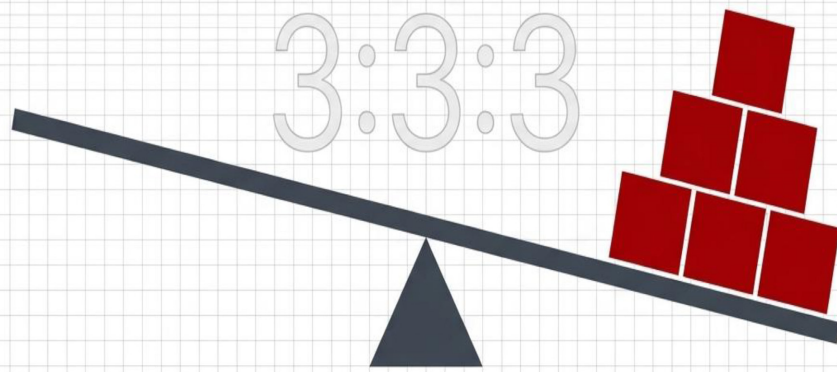


- 선관위는 선거범죄를 고발 및 수사 의뢰하는 준소추기관적 성격 보유
- 고발 기관의 장(대법관)이 해당 사건을 다시 법정에서 심판하는 모순 발생
- 하급심 판사들이 직속상관(지방법원장 등)이 고발한 사건을 심리하는 이해충돌

헌법적 문제점 3: 직무전념의무 위반과 청문회 우회

- 재판에 시달리는 대법관이 거대 조직을 비상근으로 통솔하는 것은 물리적 불가능
- 대법관 청문회는 사법적 검증에 국한되어 선거행정에 대한 정치적 중립성 검증 누락
- 대법관 임기 만료와 함께 퇴임하여 헌법상 선관위원 임기 6년 미보장

문제의 근원 2: 위원 인선 방식과 정치적 편향성



- 헌법 제114조: 대통령 3인, 국회 3인, 대법원장 3인 추천이라는 기계적 배분
- 실제로는 특정 정치 진영이 다수를 차지하는 ‘기울어진 운동장’ 반복 발생
- 기계적 권력 배분을 통한 중립성 확보라는 낡은 패러다임의 실패 입증

글로벌 선거 규범: 해외 선거관리기구의 지배구조



글로벌 독립형 모델 (Global Independent Model)	대한민국 (Korea's Anomalous Structure)
상근 전문인력 통솔 및 투명한 외부(의회/감사원) 통제 적극 수용	사법부 현직 법관이 지배하는 비상근 구조 및 외부 감시망 전면 차단

- 국제 IDEA 분류상 대한민국은 행정부로부터 분리된 ‘독립형(Independent Model)’
- 세계적 추세: 독립형 모델일수록 상근 전문인력 중심 운영 및 확고한 의회 통제 수용
- 사법부 현직 법관이 지배하는 비상근 구조는 글로벌 스탠더드에서 유례가 없음

해외사례 분석 1: 영국 선거위원회 (Electoral Commission)

영국

정부와 정당으로부터 완벽히 독립되나 의회(의장위원회)의 강력한 통제 수용

국가감사원(NAO)으로부터 회계 및 경영 성과(효율성, 효과성)에 대한 엄격한 감사

전임(Full-time) 전문가 위원 중심으로 구성, 현직 법관 겸임 없음

해외사례 분석 2: 캐나다 선거관리위원회 (Elections Canada)

캐나다

10년 단임의 강력한 '선거관리장(CEO)'이 상근(Full-time)으로 총괄 지휘

선거법 위반조사는 독립된 '선거감독관'이 전담하여 사법적 상호견제 실현

캐나다 감사원의 정기 감사 수용 및 외부위원 포함 자체 '감사위원회' 의무화

해외사례 분석 3: 미국 연방선거위원회 (FEC)

미국

대통령 지명과 상원 인준을 거친 상근(Full-time) 공직자 6인 위원으로 구성

위원회 내 독립적인 '감찰관실(OIG)' 설치, 철저한 내부 감사 후 의회 공개

특정 정당 소속이 3인을 초과할 수 없도록 법제화하여 초당파성 구조화

해외사례 분석 4: 호주 선거위원회 (AEC)

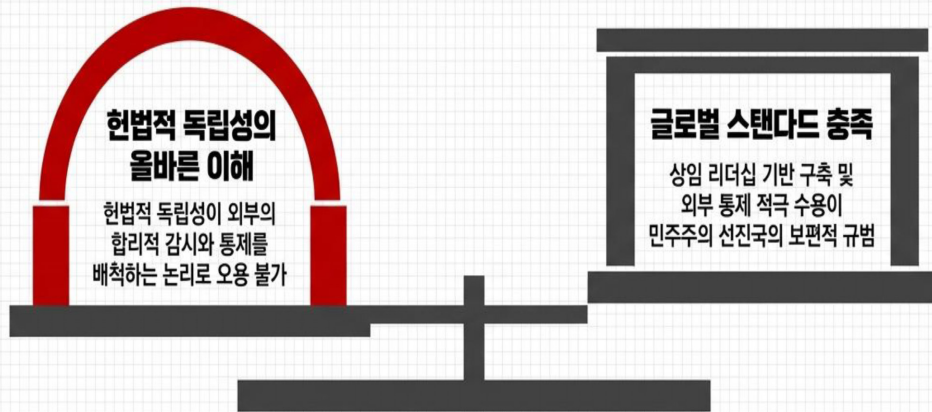
호주

연방의회 공동상임위원회(JSCEM)를 통한 지속적이고 강력한 의회 통제

호주 감사원(ANAO)의 광범위한 성과 감사 지속 수용

조달 과정, 인력 채용 등 행정 전반의 비용대비가치(Value for Money) 엄격 평가

해외사례의 시사점: 독립성과 책임성은 모순되지 않는다



구조적 패러다임 전환 ‘책임 없는 명예직 비상설 구조’에서
‘책임 있는 상근 전문가 지휘 체제’로의 전환 필요

선관위 개혁을 위한 3대 핵심 입법과제 제안

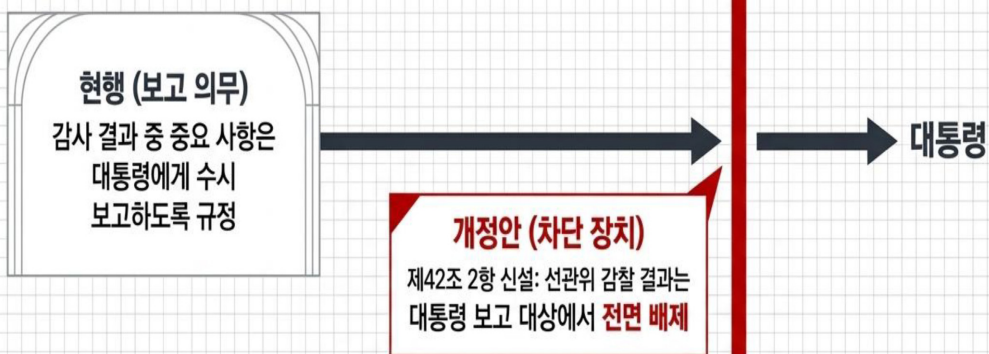


입법제안 1-1: 외부통제망 복원 (감사원법 제24조 개정)



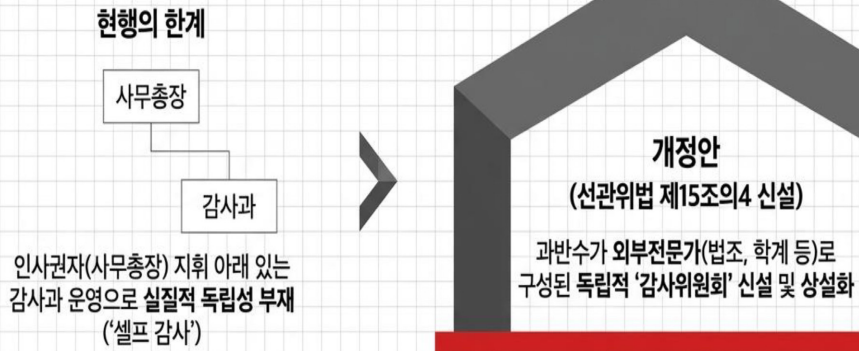
기대효과 현재 결정에 따른 법적 통제 공백 치유 및
부패·비위행위 감찰 근거 확보

입법제안 1-2: 정치적 개입 절연 (감사원법 제42조 개정)



기대효과 (조건부 감사 수용) 외부 감찰은 적극 수용하되,
행정부의 정치적 개입 연결고리를 입법적으로 완벽히 차단

입법제안 2-1: 독립적 내부통제 혁신 (선관위법 개정)

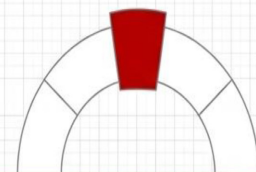


- 기대효과**
- 셀프 감사의 맹점 완벽 극복
 - 실질적 징계 요구권 부여
 - 감사보고서 국회 제출 의무화로 투명한 의회 통제 연계

입법제안 2-2: 지배구조 혁신 - 상임(상근) 위원장제 도입

현행 (선관위법 제5조 2항)

대법관 및 법원장의 비상근 명예직 겸직
겸직 구조로 인한 행정 공백 발생



개정안 (명문화)

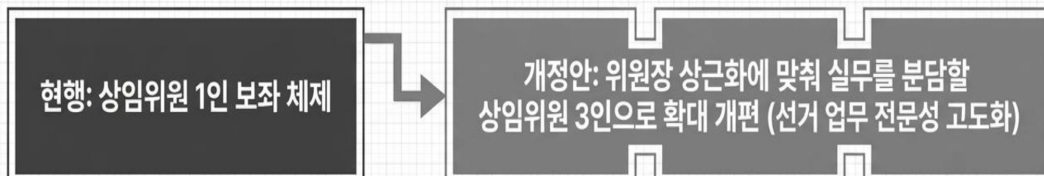
‘중앙선거관리위원회 위원장은
상근으로 한다’는 단서 신설

기대효과 (책임행정 구현)

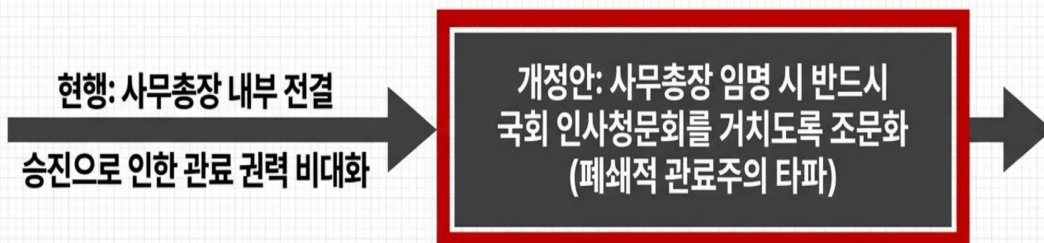
비상근 체제의 한계를 극복하고, 방대한 선거행정을 상시 장악하며 위기 상황에 즉각 대처하는 진정한 책임행정 구현

입법제안 2-3: 사무총장 의회 통제 및 상임위원 개편

상임위원 확대 개편 (선관위법 제6조)



사무총장 통제 강화 (선관위법 제15조)



입법제안 2-4: 현직 법관 겸직 금지 및 위원장 자격 제한

겸직 금지 신설 (선관위법 제4조)

“현직 대법관(또는 법관)은 위원이 될 수 없다”는 소극적 결격사유 명문화

위원장 자격 제한 (선관위법 제5조의2 신설)

중앙선관위원장의 자격을 ‘전직 대법관’ 또는 ‘인사청문을 거친 전직 헌법재판관’ 등으로 엄격히 한정

기대효과

현직 사법부의 독립성을 외부의 선거 분쟁으로부터 확고히 보호하는 동시에, 이미 검증된 인사를 통한 강력한 정치적 중립성 유도

입법제안 3: 국회 선출방식 혁신 - (초)가중다수결 도입

문제의 진단

일반 단순/다수결 방식으로 인해 특정 정치 진영에 편향된 인사 선출이
구조적으로 용이함 ('기울어진 운동장')

2/3 또는 3/5

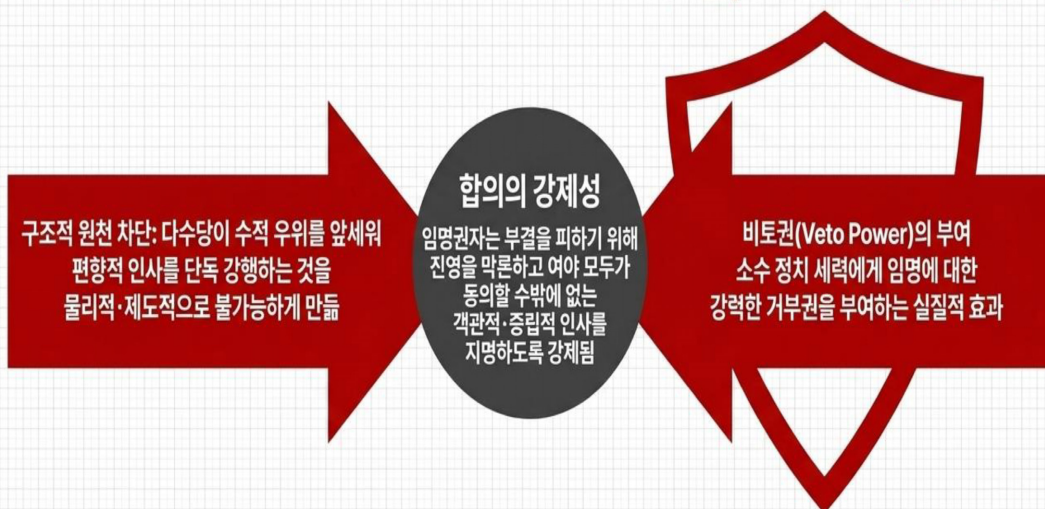
혁신적 개정안

선관위원 국회 임명동의안 의결정족수를
'재적의원 2/3 또는 3/5 이상' 찬성으로 대폭 상향

입법 방안: 국회법 제109조 의결정족수 특별규정 추가 적용을 통한 구조적 필터링 마련

(초)가중다수결 제도의 도입 기제와 비토권(Veto)

비토권(Veto Power)의 부여



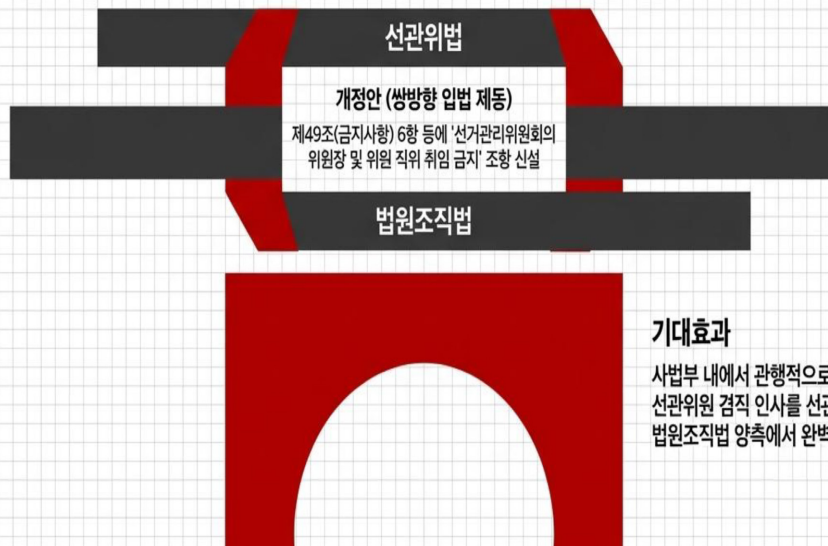
민주적 정당성 확보와 선관위의 위상 강화 효과



입법제안 4: 사법부의 독립성 수호 (법원조직법 개정)

현행 법률의 불명확성

법원조직법 제49조상 법관의 행정부서 취임 등은 금지되어 있으나,
 선관위 임원 겸직 금지에 대한 명시적 규정 부재



기대효과

사법부 내에서 관행적으로 이루어지던
 선관위원 겸직 인사를 선관위법과
 법원조직법 양측에서 완벽히 근절

법원조직법 개정의 헌법적 당위성

이러한 법원조직법 개정은 단지 선관위만을 위한 것이 아닌 고도의 헌법적 당위성을 갖습니다.

관행 타파

현직 법관이 소추적·행정적 성격이 짙은 선거 업무에 개입하는 낡은 관행의 철폐

국민의 기본권 보호

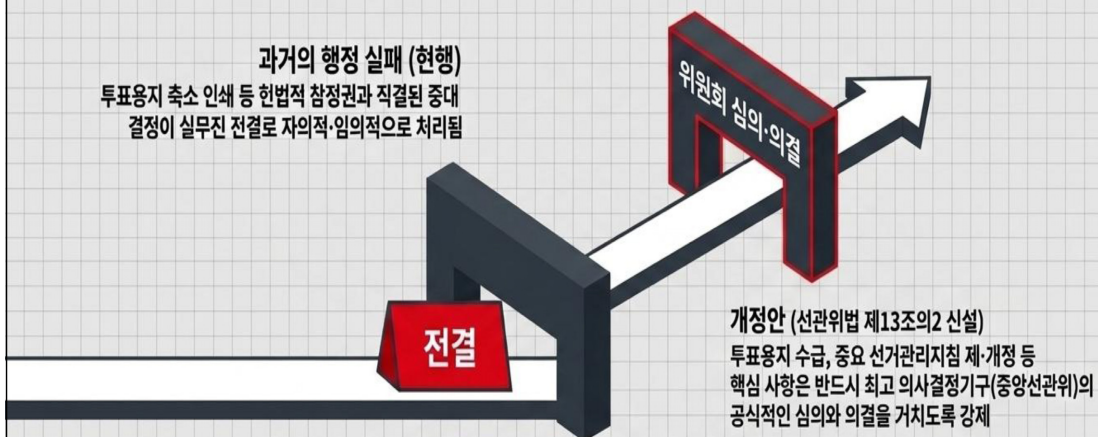
과중한 대법원 재판 업무에 법관이 온전히 전념하도록 하여,
국민의 '신속한 재판받을 권리'를 철저히 보호

사법부 독립 수호

정치적 분쟁 소지가 매우 높은 선거행정의 영역으로부터 사법부를 엄격히 격리

입법제안 5-1: 행정역량 강화 및 절차적 통제 (선관위법)

과거의 행정 실패 (현행)
투표용지 축소 인쇄 등 헌법적 참정권과 직결된 중대
결정이 실무진 전결로 자의적·임의적으로 처리됨



개정안 (선관위법 제13조의2 신설)
투표용지 수급, 중요 선거관리지침 제·개정 등
핵심 사항은 반드시 최고 의사결정기구(중앙선관위)의
공식적인 심의와 의결을 거치도록 강제

기대효과

실무선의 독단적 판단을 원천 차단하고 의사결정의 절차적 정당성을 완벽히 확보

입법제안 5-2: 선거물품 관리책임 명확화 (공직선거법)

현행 규정 미비

투표용지 부족 사태에 대비한 구체적인 예비 물량 확보 의무 법제화 부족

개정안 (공직선거법 제151조 개정) - 국민의 참정권을 물리적으로 담보하기 위한 의무 조항 신설

기본 확보

모든 투표소에 투표구별 선거인 수의 최소 70% 이상 용지 인쇄 의무화

예비 물량

추가 10%의 별도 예비
투표용지 비축 의무화

추가 비상대응체계

투표용지 부족이 예견될 시, 관할 선관위 의결을 거쳐 선거일 당일 즉각적인 추가 인쇄를 허용하는 조항 명문화

선관위 개혁 입법 패키지의 유기적 연계성

본 입법 제안들은 개별적으로 작동하는 것이 아니며, 확고한 목표 아래 톱니바퀴처럼 맞물려 작동하는 유기적인 입법 패키지입니다. 종합적으로 통과되어야 실질적 효과를 거둘 수 있습니다.

외부 통제 복원 (감사원법 개정)

대통령 직보를 원천 차단하는 조건부 감사
수용으로 중립성과 투명성 동시 담보

지배구조 혁신 (선관위법 개정)

상근 위원장 도입 및 독립적인
외부 감사위원회 신설로 책임행정 달성



중립성 및 사법부 수호 (법원조직법/국회법 개정)

사법부 겸직 금지 및 '초'가중다수결 강제를 통한 편향성 원천 차단

개혁 저항 논리에 대한 비판적 재검토

내부의 우려와 반발

"외부 감사 수용이 선거관리의
정치적 중립성을 훼손할 수 있다"는
선관위 내부의 방어 논리

비판적 반박

부패와 비효율에 대한 국가 회계 및 직무 감사는
선거결과의 공정성 훼손과 전혀 무관하며,
오히려 조직의 투명성을 높여
대국민 신뢰를 강화하는 기제입니다.

결론

감사를 회피하기 위해 내세우는 맹목적 독립성은 필연적으로 무능의 은폐와 국민적 신뢰 상실을 초래할 뿐입니다.

권력분립과 책임행정의 진정한 헌법정신 구현

권력분립의 진정한 목적

특정 헌법기관이 견제받지 않는 통제 불능의 권력을 독점하지 못하게 막는 데 있습니다.

책임행정의 원칙

헌법이 부여한 막강한 권한에는 반드시 그에 상응하는 투명한 평가 장치와
외부 통제 기제가 뒤따라야 합니다.

독립성의 정당화

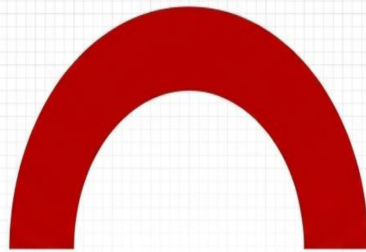
스스로 상임 리더십을 확립하고 **외부 감사를 기꺼이 수용하며 혁신할 때**
진정한 독립성이 보장됩니다.

국회의 주도적인 입법적 결단을 촉구합니다

현재 제22대 국회에는 본 제안의 핵심 내용을 담은
다수의 선관위개혁 법안들이 발의되어 있습니다.

의회는 신속히 이 법안들을 병합 심사하여 시대착오적 관행(법관 명예직)을 단절하고,
거버넌스 재설계를 이끄는 입법부의 주도권을 발휘해야 합니다.

정파적 이해관계를 초월한 **대승적 결단**으로
민주공화국의 최후 보루를 재건해 주십시오.



결론: 국민적 신뢰 회복과 민주공화국의 수호자 도약

헌법적 독립성은 조직의 폐쇄성과 도덕적 해이를 은폐하기 위한 방패가 아닙니다.

우리는 이제 '책임 있는 상임 전문가의 지휘'와 '투명한 의회 통제'가 결합된
글로벌 스탠다드로 나아가야 합니다.

본 입법 제안이 실행되어, 훼손된 국민의 신뢰를 온전히 회복하고
선거의 중립성과 공정성을 담보하는 진정한 혁신이 완수되기를 강력히 기대합니다.

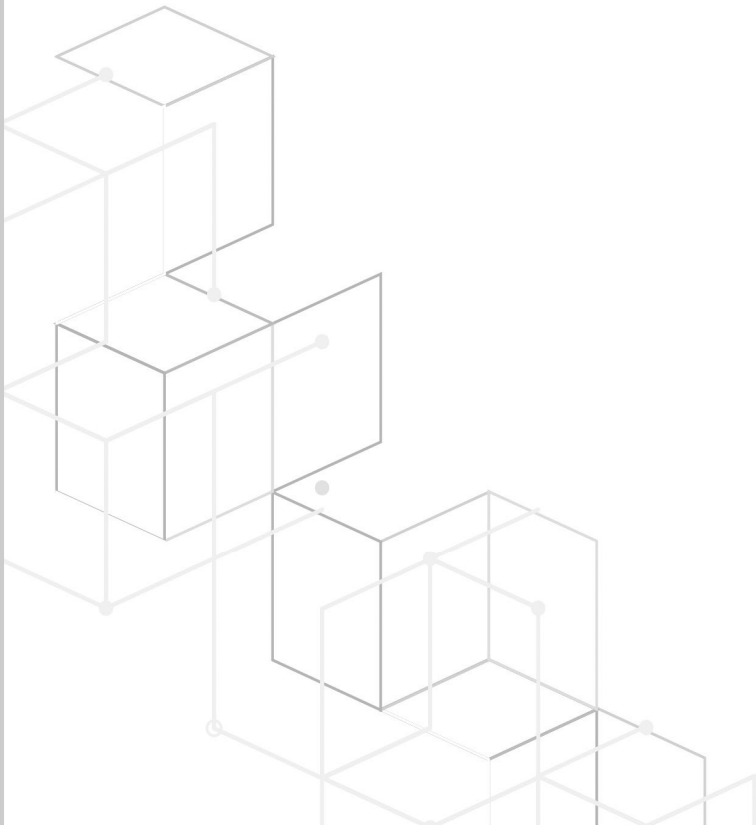
경청해 주셔서 감사합니다.

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

토론

선거관리위원회 구조개혁 관련 법적 쟁점

김용훈 상명대 교수, 前 감사연구관



선거관리위원회 구조개혁 관련 법적 쟁점

김용훈 상명대 교수, 前 감사연구관

I. 선거관리위원회 구조개혁 논의를 위한 전제 사항

최근 있었던 선거관리위원회에 의한 일련의 부실한 선거관리 운영을 보여주는 여러 사건은 선거관리위원회를 대상으로 하는 구조개혁의 당위성과 필요성을 직접적으로 현시해 주고 있는 것이 사실이다. 그렇다면 현 선거관리위원회의 구조와 제도와 관련한 문제되는 지점을 정확하게 진단하고 그 개혁 방향성을 설정하는 것은 상당히 중요하다고 보아야 할 것이다. 항간에는 선거관리위원회의 철폐를 주장하는 극단적인 의견도 존재하지만, 이는 헌법 개정 사항이라는 점에서 나아가 선거관리를 위한 독립적인 기관의 필요성을 부인할 수는 없다는 점에서 현 헌법 규정을 전제로 하는 선거관리위원회 구조개혁 방안에 대한 논의가 현실성 있고 타당하다고 보인다. 그렇다면 선거관리위원회를 대상으로 하는 구조개혁 방안에 대한 논의는 결국

① 법령 제·개정을 전제로 하는 구조(기관·제도)개혁 방안

& ② 법령 제·개정을 전제로 하지 않는 구조(기관·제도)개혁 방안

을 중심으로 논의하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 법령 제·개정을 통한 구조개혁 방안이 중요하고 필요한 것이 사실이지만 지금의 기관이나 제도운영과 관련한 미숙함과 부실함 역시 현 선거관리위원회 개혁과 관련하여 염두에 두어야 하는 중대한 쟁점 사항이라고 볼 수 있다. 즉, 선거관리위원회의 구조개혁뿐만 아니라 선거관리위원회의 관리 및 규율과 관련하여서는 선거관리위원회 구성원에 의하여 자행되는 선거관리의 부실과 행정 운영의 미흡함에 천착하여야 할 것인데 이는 결국 사실적인 수준에서의 선거관리위원회 운영과 관련한 사항이라는 점에서 선거관리위원회 개혁과 관련해서는 보다 다각적이고 면밀한 고민이 선행되어야 하는 것이다. 사실 위에서 제시한 ①과 ② 모두 결국 중요한 것은 법령을 통하여 구현될 사실상의 제도 운영이라고 보아야 한다. 실제로 ①과 같이 법령 제·개정을 전제로 하는 구조개혁 방안이라고 하더라도 그 법령의 집행과 실현은 선

거관리위원회 구성원이 담당할 것이라는 점에서 선거관리위원회 구조개혁과 관련하여 특히 염두에 두어야 하는 사항은 당해 기관 및 관련 제도 운영을 담당하고 있는 구성원들에 대한 구체적이고 실제적인 통제 및 관리 방안이라고 보아야 하는 것이다.

II. 대의제의 의의 및 선거관리의 중요성

민주주의, 특히 대의민주주의는 “주권자인 국민이 직접 국정을 담당할 수 없는 현실에서 국민을 대신하여 국민으로부터 선출된 의원으로 구성된 국회(의회)에 국민적 정당성을 부여하는 국가의사의 결정원리이자 정치조직원리”를 의미한다.¹⁾ 현재 우리가 채택하고 있는 국민주권원리를 현실적이고 실제적으로 구현하고 있는 거의 유일한 통치기관의 구성원리인 대의제 민주주의는 그 운영에 있어 가장 중요한 특징은 국가기관 구성권과 국가정책결정권의 분리를 전제로 후자를 대표자에게 모두 위임한다는 것이다(자유위임). 따라서 국민이 대의제의 운영에 개입할 수 있는 유일한 수단은 선거제도에서의 투표이며, 나아가 민주적 정당성을 부여하는 유일한 절차가 당해 선거라는 점에서 선거의 공정하고 투명한 운영의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.²⁾ 결국 대의제의 상위 원리인 국민주권원리는 민주적 정당성을 필수적으로 요청하는데 이의 유일한 수단이 선거라는 점에서 이의 공정한 운영의 중요성은 상당할 수밖에 없는 것이다. “선거 없는 대표 혹은 선거 없는 대의제”라는 표현이³⁾ 어색하지 않은 이유이기도 하다.

III. 선거관리위원회의 헌법적 위상·권한 및 문제 지점

야당 참관인을 배제하고, 투표함 운반 과정에서 투표함을 통째로 바꿔치기하며, 개표 과정에서 여당표 묶음에 야당표를 섞어 넣거나 야당표를 여당표로 바꾸는 등의 조직적이고 노골적인 부정행위가 자행된 3·15 부정선거는 전 국민적 저항운동인 4·19 혁명을 불러일으켰고, 결국 제1공화국의 몰락과 제2공화국의 출범을 초래하였다. 결국 이에 대한 반성으로 선거관리위원회는 1960년 제5차 헌법에 규정되어 그 설치 근거를 헌법적 수준에서 확보함으로써 명실상부한 선거관리를 위한 헌법적 기관으로 발돋움하게 된

1) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 327면.

2) 정종섭, 헌법연구, 박영사, 1994, 233면.

3) 정종섭, 헌법연구, 박영사, 1994, 237면.

다. 이전 제1공화국 시절에는 선거위원회가 내무부 소속이었던 관계로 정치적 영향력으로부터 자유롭지 않았다는 점에 주목하고 이를 불식시키고자 헌법상 독립기관으로 자리 매김하도록 국민적 결단이 있었던 것이다. 이에 따라 당시, 1963년 2월 중앙선거관리위원회는 최초 담화문(사광옥 초대 위원장)에서 다음과 같이 공정하고 엄격한 선거관리를 위한 위원회의 다짐을 공표하게 된다.

전(全) 선거관리위원은 어떠한 권세나 정파와도 타협 동조할 수 없으며, 어떠한 위협에도 굴복할 수 없으며, 어떠한 유혹과 유인에도 유도될 수 없으며, 어떠한 이권도 명예도 금전도 털끝만큼의 효과도 발휘할 수 없을 것이다.⁴⁾

이에 따라 이후 중앙선거관리위원회는 독립된 헌법기관으로서의 위상을 확보하는 가운데 성질상 집행작용에 속한다고 볼 수 있는 선거관리 업무를 다른 행정기관이 아닌 위원회 자신이 독점적으로 담당하고 있다.⁵⁾ 사실 현 선거관리위원회가 3·15 부정선거와 같은 부정선거를 주도적으로 기획하고 자행할 것이라고 볼 수는 없다. 다시 말해 선거관리위원회가 적극적인 작위에 의하여 부정한 선거관리를 도모할 것이라고 생각되지는 않는다.⁶⁾ 뿐만 아니라 진정부작위에 의하여 선거관리를 해태하는 것 역시 가정하는 것이 어려운 것이 사실이다.

그렇다면 선거관리위원회의 선거사무 수행에 있어 우선 주목하여야 하는 것은 그 사무처리의 미숙함 또는 부실함 즉 부진정 부작용에 의한 사무처리라고 보아야 한다.⁷⁾ 물론 선거관리위원회 역시 선거사무 수행에 있어 부정, 즉 위법행위를 자행한다면 그에 대한 규제를 받아야 하고 이에 대한 논의는 비교적 간단하다. 이는 결국 형사적 제재를 의미하는 것으로 「구성요건에 해당 → 위법성·책임 조각 사유 부존재 → 형벌 부과」라는 식의 선명한 규제가 이루어질 수 있기 때문이다.⁸⁾

하지만 앞서 언급한 바와 같이 선거관리위원회의 선거사무의 수행과 관련하여 주목하

4) 당해 원문은 다음의 선거관리위원회 사이버선거 역사관 인터넷 사이트에 공개되어 있다.
https://museum.nec.go.kr/museum2018/search/7/1/1/search_view.do?l_REGNO=EC-00-00004&

5) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2025, 1343면.

6) 김용훈, “법제사법위원회: 선거관리위원회에 대한 감사원 직무감찰 권한,” 국회상임위원회별 미래의제 분석, 28 ~ 29면.

7) 김용훈, “법제사법위원회: 선거관리위원회에 대한 감사원 직무감찰 권한,” 국회상임위원회별 미래의제 분석,

8) 행정법적 통제 방안 역시 고려할 수 있을 것인데 행정법적 영역에서 행정재량은 원칙적으로 통제의 대상이 아니지만 직무감찰의 경우에는 재량행위의 적정한 행사 여부 역시 심사할 수 있다는 점에서 감사원의 직무감찰권의 함의를 인정하는 것이 어렵지 않다.

여야 하는 것은 사무 수행의 미숙함이라고 보아야 하는 데 문제는 이에 대한 감독과 통제가 쉽지 않다는 것이다. 물론 과거 선거관리위원회의 채용 관련 비리는⁹⁾ 위법의 문제로 조망할 수 있는 것이 사실이지만 소쿠리 투표, 투표용지 부족¹⁰⁾ 등 최근 선거 절차 과정에서 불거진 미숙한 선거사무의 처리를 두고 직접적인 위법의 문제로 보는 것은 어렵다고 생각된다. 즉 이는 선거사무처리의 적정 혹은 부당의 문제라고 볼 수 있다는 점에서 이에 대한 엄격한 형사법적 규제를 도모할 수는 없다고 보이는 것이다. 당해 지점에서 선거관리위원회를 대상으로 하는 감사의 필요성을 인정할 수 있게 된다. 당해 감사는 위법, 즉 여부의 문제뿐만 아니라 사무 수행의 적정성 및 부당성, 즉 수준 혹은 정도를 중심으로 이루어지는 규제 방안이다. 물론 특정 행위가 개인의 비위라면 그는 형사적으로 처리하여야 하겠지만¹¹⁾ 적정성이나 부당성이 주요한 쟁점으로 부각하는, 즉 형사적으로 처리하지 못하는 쟁점의 경우에는 결국 감사의 영역에서 그를 규율하는 것이 요구된다고 보아야 한다.¹²⁾

III. 선거관리위원회 규제를 위한 방안 소고

선거관리위원회의 (부진정) 부작위와 소극적인 행위, 즉 사무처리의 미숙함과 부실함에 대한 면밀하고 치밀한 그리고 다각적인 규제가 필요하다면 당해 규제를 위한 여러 방안을 고려할 수 있다. 이의 대표적인 방안이 선거관리위원회의 구조개혁이라고 볼 수 있음은 물론이다.

1. 선거관리위원회 구조개혁의 의의와 관련 쟁점

(1) 선거관리위원회 구조개혁의 중요성

최근 중앙선거관리위원회는 소쿠리 투표 사건, 고위직 자녀 특혜채용 의혹, 투표용지 부족 사태 등 반복적인 선거관리 과오와 관리 부실로 국민의 신뢰를 크게 잃었다. 이러한 문제는 단순한 개인의 실수가 아닌 외부 통제의 한계와 직무담당자의 책임성 부족

9) <https://www.mhns.co.kr/news/articleView.html?idxno=554881>

10) <https://www.kyeongin.com/article/1764930>

11) 조성규 “선거관리위원회에 대한 감사원 직무감찰의 법적 문제,” 행정법연구 제62호, 2020, 117면.

12) 김용훈, “법제사법위원회: 선거관리위원회에 대한 감사원 직무감찰 권한,” 국회상임위원회별 미래의제 분석, 국회미래연구원, 2023, 18면.

그리고 조직구조의 문제에서 비롯된 측면이 크므로, 선관위의 헌법상 독립성을 유지하면서도 책임성과 투명성을 강화할 수 있는 구조개혁이 필요하다. 효과적인 외부 통제와 내부 견제 장치를 마련하여 선거관리의 공정성과 국민의 신뢰를 회복하는 것이 구조개혁의 핵심 과제라고 볼 수 있는 이유이다.

(2) 선거관리위원회 구조개혁 쟁점 및 실제 전략

선거관리위원회의 구조개혁은 헌법상 독립성과 민주적 통제의 균형이라는 원칙 아래 추진되어야 함은 물론이다. 최근 헌법재판소는 감사원의 선거관리위원회에 대한 직무감찰이 헌법상 권한 범위를 벗어난다는 취지의 결정을 내림으로 말미암아 선거관리위원회가 행정부로부터 독립된 헌법기관이라는 점을 확인하였고 이를 기반으로 감사원의 중앙 선거관리위원회에 대한 직무감찰이 불가함을 선언하였다. 그렇다고 선거관리위원회의 구조 개혁이 불필요하다고 볼 수는 없기 때문에 향후 선거관리위원회 구조개혁 논의는 헌법이 보장하는 위원회의 독립성을 존중하는 가운데 국민의 신뢰를 높일 수 있는 책임성과 투명성 강화 방안을 모색하는 방향에서 이루어져야 한다. 선거관리위원회를 대상으로 하는 구조개혁을 도모함에 있어 주요한 쟁점으로 부상하는 것은 선거관리위원회의 헌법상 독립성과 민주적 책임성 간 충돌과 이의 조화의 문제라고 볼 수 있는 것이다. 선거관리위원회의 독립성은 정치권력으로부터 자유로운 선거관리를 위한 헌법적 가치 이기는 선거관리 기능의 독립성이 국민에 대한 책임이나 조직 운영의 투명성까지 면제하는 것은 아니라는 점에서, 구조개혁은 선거관리 기능의 독립성을 유지하면서도 조직 운영에 대한 책임성을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다.

선거관리위원회의 구조개혁과 관련한 여러 쟁점들을 다루고 있는 발표문에서도 당해 사항을 중심으로 여러 구조개혁 방안을 다루고 있다. 발표문에서는 우선, 선관위도 외부 감시의 대상이 되어야 한다는 당위성에 기반하여 감사원의 직무감찰 근거를 명확히 하고, 정치적 개입은 차단하면서 비선거관리 사무에 대한 외부 감사를 허용하여 독립성을 유지하면서도 책임성을 강화하여야 함을 제안하고 있다. 그리고 상임(상근)위원장 제도의 도입, 독립 감사위원회 설치, 사무총장에 대한 필요적 국회 인사청문회 실시와 의회 통제 강화, 상임위원 확대 등을 통한 책임행정이 가능한 지배구조의 구축 방안 역시 주장하고 있다. 나아가 현직 법관의 위원 겸직을 금지하고 위원장 자격을 전직 대법관과 헌법재판관으로 제한하며, 국회 선출 시 최가중다수결(2/3 또는 3/5)을 도입하여 특정

정치세력에 의한 위원 구성의 편향을 방지해야 한다는 주장과 더불어 선거위법을 개정하여 현직 대법관과 법관의 선관위원 겸직을 금지함으로 사법부의 독립성을 보장하여야 한다는 주장 역시 하고 있다. 마지막으로, 선거관리의 책임행정을 강화하기 위하여 중요한 의사결정에 대한 위원회 심의·의결을 의무화하고, 투표용지 예비 물량 확보와 선거 물품 관리책임을 법령상 명확히 함으로 실무진의 독단적 의사결정을 방지하는 제도적 장치의 필요성을 제시하고 있기도 하다.

(3) 선거관리위원회 구조개혁의 함의와 한계

위에서 논의한 선거관리위원회 구조개혁 방안은 대부분 헌법개정사항이 아닌 법령개정 사항이나 혹은 그것을 요구하지 않는 사항이라는 점에서 일응 타당하고 시의적절한 방안이라고 볼 수 있는 것이 사실이다. 즉, 위에서 제시하고 있는 구조개혁 방안의 대부분은 우선 법률 개정을 통해 추진할 수 있다는 점, 즉 입법자의 결단으로 추진 가능하다는 점에서 현실적응성이 상당한 방안이라고 볼 수 있다. 결국 발표문에서 제시하고 있는 선거관리위원회의 구조개혁방안은 헌법이 보장하는 선거관리위원회의 독립성을 훼손하지 않으면서, 국민에 대한 민주적 책임성과 투명성 간 균형을 도모할 수 있는 방향을 설정하고 있는 방안이라고 일응 볼 수 있다.

이와 같이 선거관리위원회의 구조개혁은 조직 운영의 효율성을 높이고 책임성을 강화하는 데 상당한 의미가 있는 것이 사실이지만, 그 자체만으로는 작금에 불거진 바 있는 투표용지 부족 사태, 채용 비리, 그리고 이른바 ‘소쿠리 투표’ 논란 등 선거관리위원회의 선거관리 부실 및 행정 운영상의 문제를 직접적이고 면밀하게 대응하고 해결하기 위한 실적인 방안이라고 볼 수 있을지는 의문이다. 즉 선거관리위원회의 구조개혁은 조직의 권한 배분, 운영체계 및 거버넌스를 재설계하는 거시적·장기적 차원의 개혁 방안이라는 점에서 그 의의를 인정하는 것이 어렵지는 않은 것이 사실이다. 하지만 위에서 제시한 적지 않은 선거관리 과정에서 발생한 선거사무 관리 부실과 행정 운영상의 과오 사례는 주로 내부통제의 미흡, 업무 절차의 부실, 인사관리의 투명성 부족 등 미시적·운영적 차원에서 비롯되었던, 즉 기관 구성원의 해태와 도덕적 해이에서 불거진 것이라고 보아야 하고 결국 이의 교정을 위해서는 보다 신속하고 미시적인 제도 개선과 관리·감독 방안이 요구된다고 보아야 한다. 구조개혁에 대한 논의는 선거관리위원회의 조직 운영 전반을 개선하는 데에는 상당한 의미를 가질 수 있는 것이 사실이지만 개별적인 관

리 실패와 행정상 비위를 직접적으로 교정하거나 재발을 방지하는 데에는 대응 효과 측면에 있어서 본질적인 한계를 지닌다고 볼 수 있는 것이다. 요컨대 선거관리위원회의 문제를 실효적으로 개선하기 위해서는 장기적이고 근본적인 구조개혁이 필요한 것이 사실이지만 그와 더불어 내부 통제체계 강화, 내부 구성원의 책임과 공직기강 확보 그리고 인사 및 선거관리 절차의 투명성 확보 등 단기적·운영적 개선방안이 병행될 필요가 상당하다고 보아야 한다. 선거관리위원회 구성원의 개별 직무수행에 있어서 비위와 미숙함을 교정하기 위해서는 결국 그들의 행위 규제 나아가 공직기강 확보 방안에 대한 보다 면밀하고 미시적인 수준의 고민이 있어야 하는 것이다.

따라서 선거관리위원회의 근본적이고 실질적인 개선을 위해서는 조직 개편과 함께 내부 구성원들에 대한 면밀한 행위 규제를 도모하고 궁극적으로 그들의 책임성을 강화하기 위한 방안이 요구된다고 보아야 한다. 당해 지점에서 엄격한 내부감사 제도와 더불어 외부 감시체계의 적극적인 활용의 필요성을 인정할 수 있는데 결국 감사원의 직무감찰을 주목할 수 있다. 주지하다시피 헌법재판소는 최근 중앙선거관리위원회를 대상으로 감사원의 직무감찰이 불가하다는 견해를 피력한 바 있지만 당해 결정에 설득력 있는 논거와 논증이 제시되고 있는지는 의문이다.

2. 중앙선거관리위원회 대상 감사원의 직무감찰 쟁점

(1) 관련 헌법 규정 및 감사원법 규정

선거관리위원회에 대한 직무감찰이 인정되기 위해서는 법적 근거를 확보하여야 함은 물론이다. 다음의 헌법 규정과 감사원법 규정이 그것인데 문제는 이만 가지고서는 중앙선거관리위원회가 감사원 직무감찰의 대상 기관인지의 여부에 대해 명확하게 알 수는 없다는 점이다.

〈표 1〉 감사원 직무감찰 관련 헌법·감사원법 규정 및 쟁점

헌법 규정 및 쟁점		감사원법 규정 및 쟁점	
헌법 규정	쟁점	감사원법 규정	쟁점
헌법 제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.	직무에 관한 감찰 대상으로 “행정기관 및 공무원” 제시.	「감사원법」 제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다. 1. 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무 2.~4. 생략 ② 생략	직무감찰 대상기관 범위 대한 해석 쟁점.

헌법 규정 및 쟁점		감사원법 규정 및 쟁점	
제100조 감사원의 조직·직무범위·감사위원의 자격·감사대상 공무원의 범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.	구체적인 기관에 대해서는 규정 없음. 행정기관에 대한 해석이 필요	③ 제1항의 공무원에는 국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다. ④ 제1항에 따라 감찰을 하려는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감찰할 수 없다. 1.~2. 삭제	제1항 제1호와 제3항에 대한 해석 쟁점

결국 문리해석만을 고집할 수 없는 상황에서 헌법재판소는 중앙선거관리위원회가 헌법상 독립적 기관이라는 점에서 중립성과 독립성이 고도로 요구되고 이에 따라 감사원의 직무감찰이 불가하다는 입장을 견지하였다. 특히 그에 대한 논거로 다음의 사항을 들고 있는데 각 논거에 대해서는 보다 면밀한 검토가 요구됨은 물론이다.

(2) 헌법재판소의 결정 사항 및 검토

① 선거관리의 독립성과 중립성 보장을 위해서는 감찰 불가(대통령의 영향력 차단)

→ 선거관리의 독립성과 중립성이 중요하고 이에 대한 정치적 영향력을 방지하기 위한 노력 역시 중요한 것 역시 사실이다. 하지만 학설은 (직무)감찰에 대해 다음과 같이 정의내리고 있다는 점에서 당해 사항은 재고를 요한다.

〈표 2〉 직무감찰 정의

출처	(직무)감찰 정의
허영(2008: 979)	행정기관 및 공무원의 비위사실을 밝히기 위한 비위감찰은 물론이고, 법령·제도·운영상의 모순을 찾아내기 위한 행정감찰까지 포함
장영수(2005: 343)	입법부와 사법에 소속된 공무원을 제외한 집행부 소속 공무원만을 대상으로 하며, 공무원의 비위에 대한 감찰뿐만 아니라, 행정 활동의 적정성에 대한 평가를 의미하는 행정감찰까지 포함
김학성(2011: 819)	공직기강을 확립하고 행정운동을 개선하기 위해 공무원의 직무수행에 대한 합법성과 타당성을 조사할 수 있는 권한
홍성방(2011: 244)	행정기관 및 공무원의 직무에 대하여 소극적인 비위감찰권과 적극적인 행정감찰권(근무평정, 행정관리의 적부심사분석과 그 개선 등
정영화(2011: 686)	행정운영의 개선 및 향상을 위하여 행정기관의 권한이나 조직 등의 관리체계의 적합성과 적법성을 검토 조사하여, 행정기관 및 소속 공무원의 직무 전반에 걸쳐 위법·부당행위를 적발하는 작용
양건(2012: 1019)	공무원의 직무에 관한 범죄 등 비위에 대해서만이 아니라 행정의 적정성에 대한 감찰을 포함

출처	(직무)감찰 정의
한수웅(2011: 1215)	공무원의 비위적발을 위한 비위감찰권과 법령상·제도상 또는 행정상 모순에 관한 행정감찰권
김승대(2012: 401)	국가·지방자치단체 및 소속 공무원의 직무 전반에 걸쳐 위법·부당행위를 적발하는 작용
이상철 외(2013: 360)	비위감찰, 행정관리의 개선을 도모하기 위한 행정감찰권
강경근(2014: 594)	행정기관 및 공무원의 비위사실을 밝히기 위한 감찰, 법령·제도·행정상의 모순을 찾아내기 위한 행정 감찰 등을 포함
한국법제연구원 편(2016: 1907)	「감사원법」에서 정한 행정기관 등의 사무와 공무원 등의 직무 및 이와 관련된 행위에 대하여 조사·평가 등의 방법으로 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정, 개선하기 위한 행정사무감찰과 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로잡기 위한 대인감찰
심경수(2018: 520)	단순한 공무원의 비위감찰뿐만 아니라 적극적인 행정시스템의 개선을 도모하는 행정감찰도 포함
정재황(2022: 1779)	공무원이 성실하게 공무를 수행하는지를 감사하는 권한
장영철(2022: 835)	공무원의 비위감찰뿐만 아니라 법령제도 또는 행정관리의 모순이나 문제점개선 등에 관한 것도 포함

즉 직무감찰권한 혹은 기능에서 중요한 사항은 ‘비위 규제,’ ‘공무원의 위법·부당행위 적발,’ ‘행정의 적정성 확보 및 효율성 개선,’ ‘직무수행의 적법성·타당성 심사,’ ‘법령·제도·행정상의 모순 시정’ 그리고 ‘행정관리의 개선’ 등이라고 볼 수 있다. 중앙선거관리위원회의 공정성과 독립성이 중요한 것이 사실이지만 이는 위원회의 위상과 지위 측면에서의 쟁점이다. 하지만 직무감찰은 중앙선거관리위원회, 특히 구성원의 직무수행을 대상으로 한다는 점에서 직무수행에 대한 감찰이 곧 중앙선거관리위원회의 중립성과 공정성을 훼손한다고 볼 수만은 없다. 당해 쟁점은 지방자치단체 감사와 관련한 이전 사건에서도 등장한 바 있다. 즉 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사원의 합목적성 감사의 위헌 여부가 문제된 사건에서 헌법재판소는 지방자치단체의 인사권이나 자치행정의 자기 책임적 판단이 말살될 정도로 지방자치권의 본질이 훼손되었다고 볼 수는 없다는 판단을 한 바 있다.¹³⁾ 지방자치권 역시 헌법에서 보장하고 있다는 점을 고려한다면 이와 유사하게 중앙선거관리위원회의 중립성과 독립성이 침해되지 않는 범위에서 감사원의 직무감찰권이 미칠 수 있다고 보는 것이 일관되고 합리적인 결정이라고 보인다. 더욱이 중앙선거관리위원회의 중립성과 독립성뿐만 아니라 책임성 제고 역시 중요하다고 보아야 한다면 감사원의 직무감찰권 행사 가능성의 원천적 봉쇄는 헌법재판소의 감찰에

13) 헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3.

대한 물이해에서 비롯되었다고 생각된다.

② 직무감찰권은 제5차 헌법 개정 이전에는 행정감독권으로 존재 → 제5차 헌법 개정 이후 역시 행정부 내부통제

→ 이전의 선거관리 기관이었던 선거위원회가 내무부 소속이었던 관계로 정치적 소용돌이의 한복판에 있었고 이를 극복하고자 헌법에 직무감찰권한을 두었던 것이 사실이다. 그런데 이는 헌법개정권력이 직무감찰에 대한 보다 적극적인 입장을 견지하였다고 볼 수 있는 대목이지 이전의 권한을 그대로 유지하고자 헌법에 두었다고 볼 수 있는 근거로 원용하는 것은 적절하지 않다고 생각된다.

③ 국민감사청구제도에 국회·법원 등과 같이 선거관리위원회 포함

→ 국민감사청구의 대상 혹은 요건은 “법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우”이다. 즉 법령위반과 부패행위 그리고 공익을 현저히 해하는 경우에 국민감사청구를 하도록 하고 있는데 이는 자체감사가 실효적으로 작동하고 있다는 것을 전제로 하는 것이다. 나아가 앞서 본 바와 같이 직무감찰은 품위손상 등 공무원의 위법·부당행위와 행정의 적법성·타당성 검토, 업무처리의 적정성, 예산집행의 비효율 그리고 행정운영의 개선 등을 대상으로 한다는 점에서 부패행위만을 대상으로 하지는 않는다. 공무원에 대한 전방위적 규제를 도모하기 위해서는 직무감찰이 요구된다는 것인데, 그렇다면 감사원의 직무감찰이 쟁점이 되고 있는 본 사안에서 국민감사청구제도를 제시한 것은 적절하지 않다. 특히 이는 언급한 바와 같이 자체 감사가 실효적으로 작동하고 있다는 것을 전제로 하는 것인데 이에 대해 헌법재판소는 별다른 논거를 제시하고 있지 않다.¹⁴⁾ 뿐만 아니라 헌법재판소는 관련 쟁점을 다루는 데에 핵심적인 논거로 원용할 수 있는 법률, 즉 감사원법 제24조 제3항은 무심히 주의적·확인적 규정으로 치부하고 있지만 관련 쟁점과 직접적 관련성이 없는 국민감사청구 제도 관련 조문에 대해서는 면밀하고 엄중한 해석을 하고 있다는 것은 의문이다.

14) 이후 헌법재판소는 중앙선거관리위원회의 자체 감사 실시 노력을 제시하고는 있지만 이후에 검토를 한 바 같이 형식적인 사항만일 제시하고 있을 뿐이다.

④ 선거관리 등 고유한 사무 및 인사·채용·조직 운영 등 모든 중앙선거관리위원회의 사무에 대한 직무감찰 불가

→ 계속 언급한 바와 같이 중앙선거관리위원회의 중립성과 독립성 못지않게 중요한 것은 중앙선거관리위원회의 책임성이다. 헌법재판소는 중앙선거관리위원회의 고유사무인 선거사무와 일반 사무를 구분하는 것이 어렵고 일반 사무에 대한 감찰 역시 중앙선거관리위원회의 독립성과 중립성을 훼손할 것이라는 주장을 하고 있지만 이는 독립성과 중립성에만 치우친 판단일 뿐이다.

⑤ 외부적 통제(국정조사와 국정감사 및 수사기관, 탄핵심판) & 내부적 통제(자체 감찰기구 마련)

→ 원론적인 논의이지만 헌법재판소가 외부적 통제로 들고 있는 국정조사와 국정감사 및 수사기관 그리고 탄핵심판 등의 외부적 통제와 직무감찰은 그 지향하는 바가 다르다. 국정감사는 국회가 매년 정기적으로 국정 전반의 운영 실태를 감사하는 제도이고 국정조사는 국회가 특정한 국정 사안에 대하여 필요할 때 사실관계를 조사하는 제도라는 점에서 그리고 수사기관에 의한 통제는 형법을 비롯한 법령에서 규정하고 있는 구성요건 위반을 전제로 처벌을 부과하는 절차라는 점에서, 당해 통제 수단을 직무감찰과 상응하는 수단이나 절차로 상정할 수는 없다. 탄핵심판 역시 일반적인 사법절차나 징계 절차를 통해서 고위공직자를 처벌하거나 징계를 부과하는 것이 곤란하기 때문에 도입한 절차이다. 즉 고위공직자의 직무상 중대한 위법행위에 대하여 처벌 및 파면하는 것을 목적으로 도입한 절차로, 일반적 사법·징계 절차가 아닌 특별한 절차가 바로 탄핵 절차인 것인데¹⁵⁾ 직무감찰을 이와 같은 탄핵심판제도와 동등한 수준에서 논의할 수는 없다고 보아야 한다.¹⁶⁾ 요컨대 헌법재판소가 제기하는 외부적 통제 수단들 모두 감사원이 수행하는 감사, 특히 직무감찰과는 그 지향하는 바가 다르다. 감사원의 감사, 특히 직무감찰이 독자적으로 인정되어야 하는 이유이다.

15) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2016, 888면. 김용훈, “탄핵심판제도의 입헌 취지 및 심리 방향성 소고- 노무현 대통령 탄핵심판사건 결정문을 소재로,” 법학논총 제37집(2017. 1), 3면에서 재인용.

16) 건국헌법의 기초자 중 한 명인 유진오 교수 역시 탄핵 제도에 대하여 “본래 국민의 대표기관인 국회가 소추하기 곤란한 국가의 중요 공무원의 직무상의 위법행위를 적발하고 처벌하기 위하여 발달된 제도”라고 정의하고 있다는 점에서 본문의 내용을 이해하는 것이 어렵지 않다. 유진오, 신고 헌법해의, 일조각, 1957, 167면. 양건 외, 헌법주석서 III, 법제처, 2010, 349면에서 재인용.

내부적 통제 역시 과연 감사원의 직무감찰을 대체할 수 있을지는 의문이다. 물론 자체 감사뿐만 아니라 외부 감사의 필요성과 중요성을 인정할 수 있다. 사실 자체 감사와 외부 감사를 보완 관계로 보아야 한다고 생각되지만, 헌법재판소의 견해처럼 내부 감사와 외부 감사를 대체 관계로 본다고 하더라도, 외부 감사의 필요성을 부인하기 위해서는 내부 감사가 실효적으로 작동되어야 한다.

헌법재판소는 그간 중앙선거관리위원회가 자체 감사를 위한 노력을 경주하고 있다는 현상을 형식적으로 제시하고 있을 뿐¹⁷⁾ 당해 노력의 실효성과 결과에 대해서는 논변하고 있지 않다. 사실 최근 선거관리위원회는 소쿠리 투표 사건, 특혜 채용 의혹, 투표용지 부족 사태 등 선거관리의 부실과 행정 운영상의 문제를 반복적으로 노출하고 있는데, 이러한 일련의 사례는 자체 감사 체계가 실효적으로 기능하지 못하고 있음을 방증한다고 볼 수 있다. 결국 이와 같은 선거관리의 부실과 행정 운영의 미흡함에 대한 직접적인 시정과 통제는 감찰을 통해 이루어질 수 있다. 따라서 중앙선거관리위원회 내 자체 감사가 실효적으로 기능하지 못하고 있다는 점을 고려한다면, 감사원의 직무감찰이 당해 역할을 수행할 필요가 상당하다고 보아야 할 것이다.

특히 헌법재판소는 독립된 외부기관인 감사원의 지방자치단체의 자치사무에 대한 합목적성 감사의 위헌 여부와 관련한 사건에서 다음과 같은 결정을 내린 바 있는데, 본 사건에서의 결정과는 일견 상충적인 모습을 어렵지 않게 발견할 수 있다.

감사원법에서 지방자치단체의 자치권을 존중할 수 있는 장치를 마련해두고 있는 점, 국가재정지원에 상당부분 의존하고 있는 우리 지방재정의 현실, 독립성이나 전문성이 보장되지 않은 지방자치단체 자체감사의 한계 등으로 인한 외부감사의 필요성까지 감안하면, 이 사건 관련규정이 지방자치단체의 고유한 권한을 유명무실하게 할 정도로 지나친 제한을 함으로써 지방자치권의 본질적 내용을 침해하였다고는 볼 수 없다.

17) 즉 헌법재판소는 중앙선거관리위원회의 자체 감사 노력에 대해 “종래 청구인 사무처의 사무차장 소속 하에 두었던 감사조직을 청구인 직속으로 변경하고, 감사조직의 장인 감사관을 임기제공무원으로 보할 수 있도록 하였으며[‘선거관리위원회 사무규칙’(2022. 11. 30. 선거관리위원회 규칙 제559호로 개정된 것) 제2조 제1항, 제4조 제1항 참조], 이에 따라 2024. 1. 1. 감사관을 외부인사로 임명하였다. 또한 청구인은 선거관리위원회 감사업무의 공정성과 투명성을 제고하기 위해 위원장과 부위원장을 포함한 6인의 외부인사 위원과 1인의 청구인 내부 위원으로 구성되는 독립된 심의기관인 ‘선거관리위원회 감사위원회’ 제도를 신설하여[‘선거관리위원회 감사위원회 규칙’(2023. 10. 20. 선거관리위원회 규칙 제585호로 제정된 것) 제1조부터 제3조 참조], 2024. 1. 1.부터 시행하고 있다.”라고 언급한 후 “위와 같은 제도들은 종전 자체 감사규칙에 비하여 외부인사의 참여와 역할이 보장되어 제도적으로는 그 독립성과 실효성이 강화될 수 있는 단초가 마련되었다고 할 것”이라고 평가하고 있다. 형식적인 평가라고 보인다.

즉, 헌법재판소는 당해 사건에서 전문성이 보장되지 않은 지방자치단체 자체 감사의 한계로 인한 외부 감사의 필요성을 인정하고 있지만 본 사건에서는 중앙선거관리위원회가 자체 감사를 위한 노력을 기울이고 있다는 사실만을 제시하고 그에 근거하여 외부 감사의 필요성을 부인하고 있다. 중앙선거관리위원회의 자체 감사가 외부 감사가 필요 없을 정도로 전문적이고 실효적이라는 논증은 없다. 이 역시 여러 사건에서 제기되어 온 헌법재판소에 대한 비판과 마찬가지로, 이 사안에서도 헌법재판소가 “중앙선거관리위원회에 대한 감사원의 직무감찰은 허용되지 않는다”라는 결론을 정해 두고 이에 부합하는 논증을 전개하였다는 비판으로부터 자유롭지 않다고 생각된다.

(3) 향후 대응 전략 소고

중앙선거관리위원회를 대상으로 하는 감사원의 직무감찰 가능 여부에 대한 헌법과 법률에 대한 해석 여지가 상당하고 이에 대한 논쟁이 지속되고 있다면 국회는 입법을 통하여 직무감찰이 가능하도록 할 수 있다고 생각된다.¹⁸⁾ 물론 문제는 헌법재판소가 이후

18) 이에는 다음의 개정안을 일응 고려할 수 있을 것이다. 이는 김용훈, “법제사법위원회: 선거관리위원회에 대한 감사원 직무감찰 권한,” 국회상임위원회별 미래의제 분석, 국회미래연구원, 2023, 33~34면에서의 내용을 제시한 것이다.

□ 개정안 I - 직무감찰 대상 명시화

「감사원법」 제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다.

1. 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관 및 선거관리위원회의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무
- 2.~4. 생략
- ②~③ 생략
- ④ 제1항에 따라 감찰을 하려는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감찰할 수 없다.
- 1.~2. 생략
3. 중앙선거관리위원장으로 부터 신속한 선거사무처리에 지장이 있다는 소명이 있는 사항

□ 개정안 II - 감찰 제외 사항 규정

「감사원법」 제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다.

1. 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무
- 2.~4. 생략
- ②~③ 생략
- ④ 제1항에 따라 감찰을 하려는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감찰할 수 없다.
- 1.~2. 생략
3. 중앙선거관리위원장으로 부터 신속한 선거사무처리에 지장이 있다는 소명이 있는 사항

□ 개정안 III - 직무감찰 대상에서 선거관리위원회 제외

「감사원법」 제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다.

- 1.~4. 생략
- ② 생략
- ③ 제1항의 공무원에는 국회·법원·헌법재판소 및 선거관리위원회에 소속한 공무원은 제외한다.
- ④ 생략

자신의 입장을 고집하는 경우이다.¹⁹⁾ 하지만 과거에도 헌법재판소의 위헌 결정에 대해 국회는 헌법재판소의 결정 취지에 반하는 법률을 제정하였고 헌법재판소는 국회의 당해 견해를 수용한 바 있다. 즉 시각장애인 안마사 사건의 경우 헌법재판소는 시각장애인에 한해 안마사가 될 수 있도록 한 의료법 규칙에 대해 위헌 결정을 내렸지만 국회는 이를 의료법에 규정하였고 당해 의료법에 대해 헌법재판소는 합헌 결정을 내렸던 것이다. 물론 헌법재판소는 법률유보원리와 결정 이유에서 재판관 6인 이상인 경우 기속력 인정 등 나름의 근거를 제시하였지만 다음과 같이 자신의 견해를 실질적으로 변경하였던 것이 사실이다.

이전 결정 (헌재 2006.5.25., 2003헌마715)	이후 결정 (헌재 2008.10.30., 2006헌마1098)
이 사건 규칙조항은 안마사의 자격인정을 받을 수 있는 자를 일정한 범위의 “앞을 보지 못하는” 사람으로 한정하는, 이른바 비맹제외기준(非盲除外基準)을 설정함으로써 시각장애인이 아닌 일반인으로 하여금 안마사 자격을 받을 수 없도록 규정하고 있다. 이는 시각장애인이 아닌 일반인이 안마사 직업을 선택할 수 있는 자유를 원천적으로 제한하는 것으로서, 아래에서 보는 바와 같이 기본권 제한에 관한 법률유보원칙이나 과잉금지원칙에 위배하여 일반인의 직업선택의 자유를 침해하고 있으므로 헌법에 위반된다.	안마업을 시각장애인에게 독점시키는 이 사건 법률조항으로 말미암아 일반 국민의 직업 선택의 자유가 제한되는 것은 사실이지만, 안마업은 시각장애인이 정상적으로 영위할 수 있는 거의 유일한 직업이라는 점에서 시각장애인 안마사제도는 시각장애인의 생존권 보장을 위한 불가피한 선택으로 볼 수밖에 없다. 이에 반하여 일반 국민이 선택할 수 있는 직업은 상대적으로 넓고 안마업 외에도 선택할 수 있는 직업이 많다는 점 또한 고려할 필요가 있다. 특히 물리치료사[를 보면] 다른 방법이 완전히 봉쇄되었다고 볼 수도 없다.

결국 이와 같이 법률에 대한 다양한 해석이 가능한 사안에서는 국회와 헌법재판소 간의 헌법적 대화가 요청된다. 다음 논변 역시 이러한 점을 시사하고 있다.

국회가 헌법재판소의 결정의 위헌 결정에 기속된다고 하면 입법에서 강하게 지배하는 민주주의 원리를 실현하기 어렵고, 헌법재판소의 오류를 시정할 기회도 가지지 못한다. 국가의 입법작용은 본질적으로 국회에게 주어져 있는 입법권의 행사이기 때문에 헌법재판이 이를 대체할 수는 없다… 또한 헌법재판소의 결정이 항상 옳은 것은 아니고, 잘못된 경우에는 이를 바로 잡을 기회가 있어야 한다… 한 국가의 의사결정, 즉 정책결정은 대부분 법률에 의해 이루어지는 데, 이런 법률이 헌법에 위반되는 지의 여부는 헌법재판소가 판단한다고 하더라도 헌법재판소의 판단에도 오류가 있을 수 있다… 이 문제를 해결하기 위하여 국회와 헌법재판소가 서로 견제하면서 경쟁하고 서로의 잘못을 시정하

19) 이 경우 중앙선거관리위원회는 국회의 입법행위에 대해 권한쟁의심판을 청구할 수 있을 것이다.

는 길을 열어두어야 한다...[국회가 관련 사항에 대하여 입법을 다시 하게 되면] 헌법재판소는 그에 대해 다시 위헌여부를 판단할 수 있도록 [하여야 하는 것이다].²⁰⁾

선거의 공정성은 중요한 것이 사실이고 이를 위하여 선거관리위원회의 정치적 독립성이 고도로 보장되어야 하는 것 역시 사실이다. 하지만 이것이 선거관리위원회의 성역화를 의미하는 것은 아니다. 감사권의 행사가 선거관리위원회의 독립성을 침해하지 않는 범위에서 행사되어야 하는 이유인 것이다.

IV. 질의 사항

○ 전반적인 구조개혁 방안에 대해서는 동의합니다. 다만, 구조개혁은 상당히 거시적이고 장기적인 방안이라는 점에서 개별 구성원들에 대한 면밀한 감독과 관리를 위한 직접적인 방안이라고 볼 수 있을 지는 의문입니다. 사실 그간 문제되고 있는 일련의 선거사무 처리의 부실과 행정 처리의 미숙함은 일선 공무원들의 과실과 공직기강의 해이에서 유래한 것이라고 보는 것이 적절하다고 생각합니다. 이에선 선거사무라는 것이 간헐적으로 수행되는 직무적 특징을 가지고 있고, 선거관리위원회 내 면밀한 내부 감사가 부재하는 등 기관 내부의 공직기강 관리체계가 구조적으로 취약한 측면이 강하다고 생각합니다. 그렇다면 당해 사항은 선거관리위원회의 구성원에 대한 보다 미시적이고 개별적인 규율과 관리의 필요성이 더욱 강조되어야 하는 이유라고 생각합니다.

일례로 발표문에서는 선관위원 3:3:3 구성 방식이 정치적 편향성을 초래하는 근본 원인이라고 주장하고 있습니다. 그런데 헌법재판소 역시 대통령·국회·대법원장이 각각 3인씩 추천하는 유사한 구조를 채택하고 있습니다. 선관위원 3:3:3 추천 방식이 정치적 편향성을 야기하는 근본 원인이라고 볼 수 있지만 이는 헌법재판소 역시 마찬가지인데 헌법재판소의 경우, 헌법재판소를 대상으로 행정처리의 미숙함이나 과오를 문제삼는 경우는 거의 없습니다.²¹⁾ 그렇다면 채용 비리나 투표용지 부족과 같은 실무상 문제들이 위원 인선 방식 나아가 일반적인 수준에서의 구조개혁을 통하여

20) 정종섭, 헌법소송법, 박영사, 2008, 334면.

21) 과거 헌법재판소 재판관이 청구기간 내에 제기된 헌법소원심판청구 사건에서 청구기간을 오인하여 각하결정을 하여 헌법소원 청구인에게 손해배상책임이 인정된 경우가 있어서 헌법재판소가 직무상 과오를 범한 경우가 없지는 않다(대법원 2003. 7. 11. 선고 99다24218). 하지만 이와 같은 경우는 극히 이례적인 것이 사실이다.

개선될 수 있다는 전제적 사항이 논의되어야 한다고 생각합니다. 요컨대 채용 비리나 투표용지 부족 사태는 개별 공직자의 직무상 과실이나 관리 실패의 성격이 강하다는 점에서 미시적 행위 규제의 필요성이 강한 사례들의 경우 과연 조직구조 개편이라는 상당히 거시적이고 장기적인 방안으로 예방 혹은 규율될 수 있을 것인지 궁금합니다.

- 발표문에서는 현직 대법관 겸직 폐지의 필요성을 제시하고 있습니다. 현직 대법관이 위원장을 맡아 온 것은 선거관리위원회의 정치적 중립성과 독립성을 상징적으로 담보하기 위해 형성된 오랜 관행으로 이해되며, 그 배경에는 3·15 부정선거 이후 선거관리를 행정부로부터 독립시키려는 입법자의 의사가 주요했다고 생각합니다.²²⁾ 즉 법관이 선거관리위원회의 비상근의 직책을 담당한 것은

선거관리위원회의 정치적 독립성 확보 → 사법부 법관 겸직 → 비상근 위원장제도라는 양상 때문이라고 생각합니다. 즉 이는 정치적 독립성을 확보하기 위한 궁여지책으로 보이는데 이후 이를 상근 위원장제도로 변경하게 된다면, 쟁점은 위원장의 자격 문제로 구체화됩니다. 다만, 헌법이 현직 대법관의 위원장 겸직을 직접 요구하는 것은 아니므로 당해 방안은 어렵지 않게 추진할 수 있다고 생각합니다. 하지만 만일 당해 겸직을 폐지했을 때 정치적 영향력의 확대를 최소화할 수 있는 방안(대법관 또는 법관만큼 정치적 중립성을 확보할 수 있는 자는 누구인지) 나아가 위원장의 자격에 대한 고민이 있어야 한다고 생각합니다. 발표문에서는 중앙선거관리위원장의 자격을 전직 대법관 또는 전직 헌법재판관으로 제한하는 방안을 제시하고 있는데, 이는 소수의 법조 엘리트가 위원장직을 사실상 독점하는 구조를 초래할 수 있으며, 그 결과 후보군이 지나치게 제한되어 위원장의 원활한 교체와 인선의 안정성에도 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다고 생각합니다. 나아가 선거관리에 있어 헌법 및 법률에 대한 전문적 식견이 중요한 것이 사실이지만, 행정 운영, 정보기술 및 조직관리 역량 역시 선거관리의 효율성과 신뢰성을 확보하는 데 필수적이라는 점에서, 위원장 자격을 최고법관 출신으로만 한정하는 것은 직무수행에 필요한 다양한 전문성과 경험을 충분히 반영하지 못할 우려가 있습니다.

- 발표문에서는 초가중다수결, 즉 국회에서 2/3 이상으로 선관위원을 선출하자는 방안을 제시하고 있습니다. 발표문에서와 같이 초가중다수결을 통하여 정치적

22) 선거관리위원회법 일부개정법률안의 제안이유 및 주요내용에서도 “1963년 선거관리위원회 창설 이래 현직 대법관이 중앙선거관리위원회 위원장을, 지방법원장 등 현직 법관이 시·도 및 구·시·군 선거관리위원회 위원장을 겸직하는 관행이 예외 없이 이어져 왔음.”이라고 언급.

<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/2219803/detailRP>

합의를 촉진할 수 있다는 장점이 있지만, 현실적으로는 소수당 혹은 군소정당이 몃니를 부릴 경우 장기간 선관위원 선출이 이루어지지 못하는 교착 상태를 초래할 수도 있다고 생각됩니다. 이에 대한 고민 역시 필요하다고 생각됩니다.

- 발표문에서도 글로벌 선거규범을 참고하여 선거관리위원회를 대상으로 하는 외부 감사의 필요성을 제시하고 있고(발표문 22p: 과제 1의 핵심 내용으로 외부통제 복원 및 독립적 자체감사 상설화) 토론자 역시 이에 동의하는 바입니다. 특히 발표문 23p에서는 외부통제망 복원을 위하여 감사원법 제24조 개정 방안을 제시한 후 “제24조 제1항 신설: 중앙 및 각급 선관위 일반 사무 및 소속 공무원의 직무를 감찰 대상으로 명시적으로 포함”이라는 방안을 제시하고 있지만 이에 대해 헌법재판소가 위헌이라는 결정을 할 가능성이 없지는 않습니다. 토론문 본문에서 관련 쟁점을 다루기는 하였지만 이를 극복하기 위한 방안이 무엇인지 궁금합니다.
- 전문적이고 신속한 감사를 적극적으로 도모할 수 있는 자체 감사의 중요성을 무시할 수는 없다고 생각합니다. 실제로 최근 민간영역 역시 내부 감사, 즉 자체 감사에 대한 관심이 삼선 모델을 통하여 본격화되고 있습니다. 즉 국제내부감사인협회(The Institute of Internal Auditors, IIA)는 삼선방어모델(3 line defense model)을 고안하고 이를 통하여 내부 감사의 체계적인 시행 방향성을 제시하기 위한 노력을 경주하고 있는 것입니다(1선: 사업부서 내 현장 직원에 의한 위험 완화 및 통제, 2선: 인사/재무 등 staff 조직, 즉 위험관리부서와 Compliance 부서 등과 같은 지원 기능, 3선: 독립적으로 점검 및 평가를 수행하는 내외부 감사기구에 의한 감사 기능). 다만 현재 우리나라는 내·외부 감사체계가 혼재되어 있을 뿐만 아니라 내부 감사가 비효율적으로 운영되고 있다는 등의 지적이 있는데 선거관리위원회 역시 당해 지적에서 자유롭다고 보이지는 않습니다.²³⁾ 그런데 헌법재판소는 중앙선거관리위원회 내부 감사의 형식적인 존재를 근거로 외부 감사, 특히 감사원의 직무감찰 가능성을 부인하고 있습니다. 내부 감사의 중요성을 인정할 수 있다면 현 중앙선거관리위원회 내부 감사의 실효적인 운영방안은 무엇인지 궁금합니다. 발표문 25p에서는 선관위법 제15조의4 신설을 제시하고 있지만 현재 중선위 역시 나름의 노력을 기울이고 있기는 합니다.²⁴⁾ 사실 현 자체 감사제도와 발표문에서의 혁신안이

23) 이상 김용훈, “법제사법위원회: 선거관리위원회에 대한 감사원 직무감찰 권한,” 국회상임위원회별 미래의제 분석, 국회미래연구원, 2023, 30면에서 재인용.

24) 헌법재판소에 따르면 중앙선거관리위원회 역시 자체 감사 노력을 기울이고 있다고 보인다. 즉 헌법재판소는 “종래 청구인 사무처의 사무차장 소속 하에 두었던 감사조직을 청구인 직속으로 변경하고, 감사조직의 장인

크게 다르지 않다고 생각합니다. 중앙선거관리위원회의 특징을 고려한 실효적인 자체감사제도의 마련을 위한 방안은 무엇일지 궁금합니다. 나아가 감사원의 직무감찰권한을 위시한 외부 감사와 내부감사와의 관계는 어떻게 설정하는 것이 바람직한 것인지 궁금합니다.

- 중앙선거관리위원회에 대한 감사원의 직무감찰을 인정하는 경우 이제 쟁점은 여부의 문제에서 수준 혹은 정도의 문제로 전화되게 된다고 생각합니다. 책임성을 강화하는 과정에서 외부 기관의 통제가 과도하게 확대된다면 또 다른 가치 혹은 이익인 선거관리위원회의 헌법상 독립성이 오히려 약화될 가능성 역시 인정할 수 있기 때문에 직무감찰권 행사의 바람직한 방향성과 강도에 대한 고민이 있어야 하기 때문입니다. 선거관리기구는 정치적 중립성이 무엇보다 중요한 기관인 만큼, 책임성을 강화하기 위한 제도가 또 다른 정치적 영향력의 통로가 되지 않도록 제도적 안전장치를 충분히 마련해야 한다고 생각되는데 〈정치적 중립성 vs 책임성〉 간 관계에서 균형을 잡기 위한 감사원 직무감찰의 바람직한 행사 방향 혹은 전략은 무엇이라고 볼 수 있을지 궁금합니다.

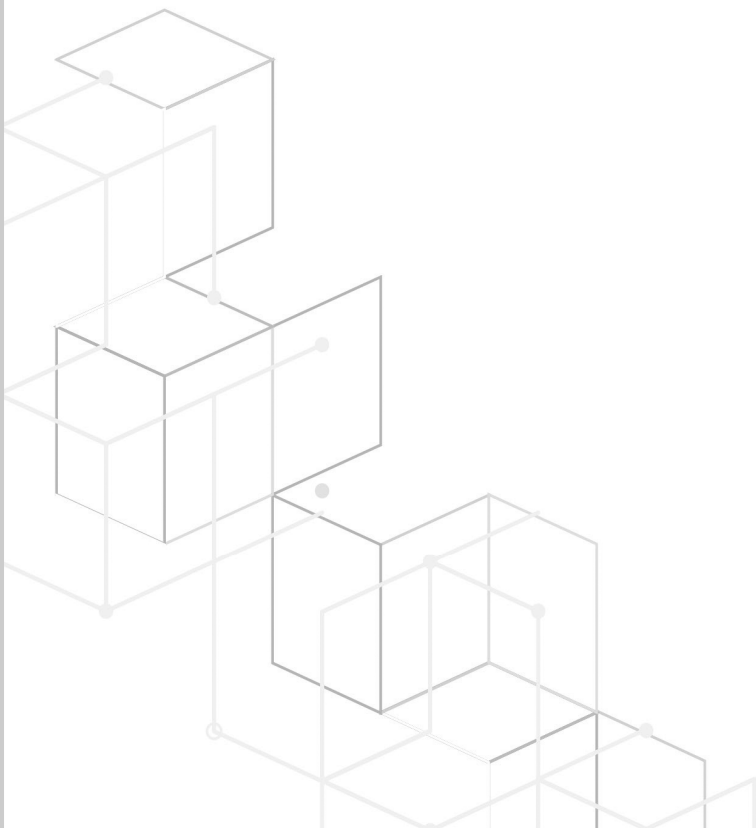
감사관을 임기제공무원으로 보할 수 있도록 하였으며[‘선거관리위원회 사무기구에 관한 규칙’(2022. 11. 30. 선거관리위원회 규칙 제559호로 개정된 것) 제2조 제1항, 제4조 제1항 참조], 이에 따라 2024. 1. 1. 감사관을 외부인사로 임명하였다. 또한 청구인은 선거관리위원회 감사업무의 공정성과 투명성을 제고하기 위해 위원장과 부위원장을 포함한 6인의 외부인사 위원과 1인의 청구인 내부 위원으로 구성되는 독립된 심의기관인 ‘선거관리위원회 감사위원회’ 제도를 신설하여[‘선거관리위원회 감사위원회 규칙’(2023. 10. 20. 선거관리위원회 규칙 제585호로 제정된 것) 제1조부터 제3조 참조], 2024. 1. 1.부터 시행하고 있다.”라고 언급한 후 “위와 같은 제도들은 종전 자체 감사기구에 비하여 외부인사의 참여와 역할이 보장되어 제도적으로는 그 독립성과 실효성이 강화될 수 있는 단초가 마련되었다고 할 것”이라고 평가하고 있기 때문이다.

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

토론

“선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안”에 대해

김영진 인천대 교수



“선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안”에 대해

김영진 인천대 교수

I. 금번 6.3 지방선거의 투표용지 부족 사태는 헌법기관으로서의 선거관리위원회(이하 선관위)로서는 입이 열 개라도 할 말이 없는, 치명적 오작동 행태를 보인 전무후무한 사건으로 평가할 수 있다. 문자 그대로 선거관리를 공정하게 잘 해내라고 독립적 위상을 별도로 부여받은 국가기관이 주 임무인 선거관리사무를 제대로 수행해 내지 못함으로써 주권자인 국민의 참정권을 직접 침해한 사태라고밖에는 더 이상의 부연 설명이나 실무 사정상 구차한 변명이 결코 쉽지 않은 사안이다. 더구나 지속적으로 반복되어 온 우리 정치권의 정파간 극한 대립 양상을 배경으로 합리적·이성적 사고 대신 음모이론과 확증편향에 사로잡힌 일각에서 선거제도 자체를 불신하며 부정선거를 줄기차게 외쳐온 사람들로서는 이들의 주된 의심 대상이었던 선관위가 자신들의 맹목적 확신을 더 두텁게 만들어 주는 계기를 확실히 부여했다고도 볼 수 있는, 어쩌면 황당하기 짝이 없는 사안이기도 하다.

가랑비에 옷 젖는 줄 모른다는 말이 있듯 선관위가 그간 선거관리사무 수행과 관련하여 매끄럽지 못한 일 처리나 잦은 실수들의 누적으로 선거제도 운영 자체에 의혹을 증폭시킨 적이 전혀 없다고는 볼 수 없고 문자 그대로 제 식구 챙기기식, 특히 자녀채용특혜 의혹은 공정과 상식을 더욱 중시하는 청년 세대의 정서나 작금의 사회 전체 분위기와도 결코 부합되지 않는 것이 사실이다. 아울러 헌법상 독립기관으로서의 위상에 의거하여 국가정보원의 합동보안점검 결과 발표 및 후속 대책 수립에 다소 미온적 태도를 보이거나 감사원의 직무 감찰 요청을 거부하는 등 평소 헌법기관으로서의 역할을 잘 수행해 왔더라면 현행 헌법 체제하에서 결코 유별나게만은 볼 수 없는 대응들도 일반인의 법감정을 크게 자극하기 마련인 선거관리사무 처리의 미숙, 조직내부 비위 사건들에 의해 더욱 증폭되면서 국민들로 하여금 선관위에 대한 짙은 의심의 눈초리를 거둘 수 없게 했던 것도 엄연한 사실이다. 국민이 주권자인 국가에서 그 주권을 위임하여 설립된 어떠한 국가기관도 운영상 오류를 명백히 범하고 오작동에 빠진다면 응당 개선 방안을 검토해야 하며 필요한 경우 기존 제도의 전반적 개혁에 대해서도 면밀히 검토를 수행해야 마땅하다. 오늘날 문제시되고 있는 선관위에 대해 거버넌스 혁신 차원의 구조개혁

및 입법적 차원의 법제화 지원을 통해 세부적 실행 방안을 제안하는 오늘의 발제는 선관위에 대한 현 시기의 국민적 불만과 그에 기한 개혁 요청을 일정 부분이나마 담아낼 수 있다는 점에서 의미심장하다고 본다.

II. 먼저 오늘 세션의 발제 형식이 문장으로 구성된 발제문이 아니라 프리젠테이션이므로 문장의 행간에도 존재할 수 있는 발제자의 진의를 토론자로서 적확하게 파악하는 것은 다소 한계가 있다고 생각한다. 이 주제에 대한 학문적 차원의 반론, 재반론 등은 후일을 기약하고 발제 내용을 보완할 수 있는 사항들 위주로 간단히 아래에 작성하기로 한다.

첫째, PPT 5면을 보면 헌법재판소 결정례를 언급하며 “헌재 2023헌라5 결정: 직무감찰 전면 차단의 파장”이라고 표현되어 있고 PPT 6면은 “헌재 결정의 맹점: 부패의 성역화 초래”라고 표현되어 있다. 헌법학을 자신의 전공으로 삼아 학문적으로 깊게 공부하지 않은 분들에게는 혹시나 이러한 표현들이 헌법재판소가 이 결정례를 통해 마치 선관위의 부패에 면죄부를 준 것처럼 오인할 소지도 있어 부연 설명을 가하고자 한다. 헌법재판관들은 전원일치의 의견으로 본 건 권한쟁의심판 청구를 인용하였는데 감사원에게 중앙선관위에 대한 직무감찰권이 부여되어 있다고 볼 수 없으며 중앙선관위의 독립적 업무수행에 관한 권한을 감사원이 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’에 관한 직무감찰로 침해하였다고 보았다. 이러한 입장은 특히 헌법재판소가 담당하는 헌법 해석의 결과라는 관점에서 접근해 보면 그 밖의 반대의견이 도출되기가 애초 불가능한 것임을 우선 재확인해 둘 필요가 있다. 우리의 헌정사를 돌이켜 보면 지난 제1공화국 이승만 정권 말기에 자행되었던 3.15 부정선거 이후 그에 대한 반성적 조치가 필요했고 당시 제3차 개정헌법은 선거관리사무 및 그 주체를 정부와 기능적·조직적으로 분리하여 독립된 헌법기관에 맡기도록 규정하는 헌법적 결단을 내렸는데 이러한 결단이 헌법 체계에 반영된 결과물이 곧 오늘날 선관위 체제를 형성하게 된 연원에 해당한다. 또한 이 독립적·중립적 헌법기관으로서의 선관위 체제가 현행 헌법에 이르기까지 그대로 지속되고 있다는 사실이 본 건에 있어 헌법재판관들의 헌법 해석 출발점이자 대전제로 볼 수 있다. 아울러 선거관리사무의 성격으로 보건대 설령 행정작용에 해당되는 외관을 질게 띠더라도 선관위를 독립된 헌법기관으로 설치함으로써 선거관리에 정부가 영향력을 행사할 수 없도록 하여 선거관리의 독립성과 중립성을 보장하고자 도모한 것을 당대 헌법개정권자의 의사로 추정할 수 있다. 헌법재판관들로서는 상기한 헌법 사실들과 헌법

개정권자의 의사 등을 염두에 두고 헌법 해석을 시도해야 하므로 헌법상 대통령 소속으로 행정부에 속한 감사원의 직무감찰 대상에 중앙선관위가 당연히 포함된다고 볼 수는 없다는 결론이 이론의 여지 없이 도출되었다고 볼 수 있다. 이 결정을 통해 선관위 내부에 치명적 오류가 발생하더라도 이를 바로잡는 과정에서 또 다른 국가기관이 법적 근거도 없이 선관위의 독립성을 침해하는 상황을 경계한 것으로 볼 수 있는데 이는 곧 국가기관 사이의 견제 역시 반드시 헌법이 정한 기제의 테두리 안에서 균형적으로 이루어져야 함을 의미한다. 따라서 선관위 개혁에 대해 입법적 차원에서 다양한 방안들이 백가쟁명식으로 현재 개선되고 있지만 결국 선관위의 독립기관으로서의 위상을 담보하고 있는 현행 헌법에 대한 개정 작업이 궁극적으로 동반되지 않는 한 구상한 의도대로 온전하게 완수시키기 어려운 개혁 과제에 해당될 수 있다는 점을 우리는 간과하지 말아야 한다.

둘째, 금번 6.3 지방선거의 투표용지 부족 사태 이후 현재 제22대 국회에는 대동소이한 내용의 선관위 개혁 법안 발의가 홍수를 이루고 있는데 그 개요를 대략적으로 소개하고자 한다. 국회의안정보시스템에 따르면 투표용지 부족 사태 이후 동 이슈와 직접·간접으로 관련된 법안으로 2026년 7월 현재까지 선거관리위원회법 일부개정법률안 17건, 공직선거법 일부개정법률안 18건, 감사원법 일부개정법률안 3건, 국회법 일부개정법률안 5건이 발의되었다. 우선 선거관리위원회법 일부개정법률안들이 다루고 있는 주요 사항들은 중앙선관위 및 각급선관위 위원장의 상임화 및 자격 요건 제한, 상임위원 정수 확대 또는 상임위원제 폐지, 중앙선관위 사무총장 임명시 인사청문 경유, 구·시·군 및 읍·면·동 선관위 폐지, 감사위원회(또는 감사관) 설치·구성·운영에 대한 법적 근거 부여, 중앙선관위의 선거·국민투표 관리계획 및 선거사무 처리 기준 수립과 의결 경유, 선거관리검증조사위원회 설치, 임용공정심사위원회 설치 등이 있다. 다음으로 공직선거법 일부개정법률안들이 다루고 있는 사항들은 투표용지 인쇄 수량 기준 명시, 투표용지 수급 계획 수립, 예비투표용지 공급, 투표용지 부족 사태 책임자 형사 처벌, 투표 종료 전 개표 개시 제한, 사전투표제 폐지 및 부재자투표제 복원, 선거사고 대응체계의 구축·운영, 선거관리에 사용된 물품 및 장비의 보관과 폐기에 대한 규정 설치, 선관위 귀책사유 시 선거의 전부 또는 일부의 무효 등에 대해 거론하고 있다. 또한 감사원법 일부개정법률안은 선관위에 대한 감사원의 직무감찰을 위한 법적 근거 마련, 동 감사결과에 대한 대통령 보고사항 제외 등에 대해 다루고 있다. 아울러 국회법 일부개정법률안은

중앙선관위 사무총장 임명시 국회 인사청문 절차 도입, 국회선거관리감독위원회 설치 또는 선관위에 대한 국회의 사안 검증 요구, 국민 참정권 침해 시 소관 상임위 차원의 청문회 개최 및 특별조사위원회 구성 의무화, 국회 행정안전위원회 중앙선관위 소관 사항에 각급 선관위 포함 규정 추가 등을 거론하고 있다. 이상 법안들은 모두 금번 6.3 지방선거의 투표용지 부족 사태 이후 붓물처럼 터져 나오고 있는데 그만큼 그동안 선관위가 누적해 온 선거관리사무의 실무 오류들과 선거관리 및 조직 운영상의 미비점에 대한 국민적 우려에도 불구하고 헌법기관의 독립적 위상만을 강조하며 항변에만 급급한 채 단순 미봉책의 제시에 그치는 태도로 일관하였던 것이 오히려 화근이 되었기 때문인 듯하다. 이상 법안들의 내용을 살펴보면 일부 중첩되기도 하고 선관위 개혁과는 다소 동떨어졌다고도 볼 수 있는 정파적 입장의 의제를 병행하는 법안도 있으므로 이를 잘 정련하고 일관된 기초에서 병합하여 심사함으로써 최종 결과물이 도출될 수 있도록 노력하는 것이 국회가 직접 당면한 임무로 볼 수 있을 것이다.

III. 끝으로 발제자에게 한 가지 질문을 드리며 본 토론의 결어를 갈음하고자 한다. 금번 투표용지 부족 사태처럼 선관위의 유책이 확실시되는 경우 상기한 일부 법안에서도 제기되었듯 선거의 전부 또는 일부 무효 처리에 대해 어떤 생각을 갖고 계신지 토론자로서 궁금하다. 재선거가 있을 경우 유권자의 불편은 물론 민주적 정당성의 재포집, 재반영이 일어날 수 있고 선거 결과가 다시 달라지게 되면 이에 승복하지 않는 또 다른 이의 제기 역시 예견될 수 있기 때문이다. 본 토론자는 이 상황에 대해 이의제기의 무한루프로 명명하고 싶은데 이 경우 법적 안정성이 동요하는 것은 물론이거니와 치루어야 할 사회적 비용도 만만치 않을 것이기 때문이다.

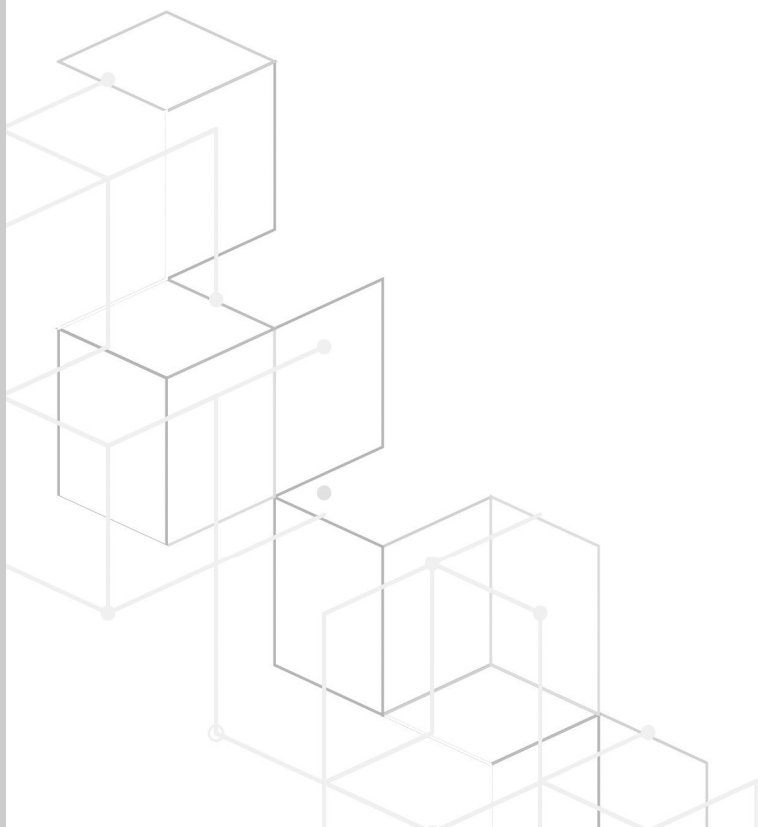
작금의 투표용지 부족 사태를 겪어 본 후 기존 선관위 개혁의 필요성에 대해 공감하지 않고 그대로 현행 선관위 체제를 유지하자는 입장을 취하는 논자는 거의 존재하지 않을 것으로 사료된다. 그럼에도 불구하고 현행 헌법에서도 유지되고 있는 선관위 체제의 독립기관으로서의 헌법적 위상과 그 헌정사적 의미에 대한 존중 역시 우리가 일방적으로 간과할 수는 없는 헌법 문제일 것이다. 정파를 불문하고 모두의 숙의를 모아 중립적이고 공정해야 할 선거관리사무를 적실하게 수행할 수 있도록 선관위를 개혁해 나가야 제대로 된 성숙한 민주주의를 지킬 수 있음은 물론이다. 아울러 시행착오를 겪은 후 정련해 간 우리의 법 제도는 이를 승계할 후속 세대에게 부끄럽지 않은 현 세대의 상을 성공적으로 수립시킬 수 있을 것이다.

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

토론

선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안 토론문

음선필 홍익대 교수



「선거관리위원회 구조개혁: 책임성과 공정성 강화를 위한 입법제안방안」 토론문

음선희 홍익대 교수

I. 선거관리위원회 개혁은 헌법적 회복의 요청

- 민주체제의 안정성은 근본적으로 이에 대한 국민의 신뢰에 기초하되, 선거관리위원회(선관위)에 대한 불신은 자유민주체제의 기본적 요소인 선거민주주의(electoral democracy) 불신으로 이어짐.
 - 최근 선거관리의 부실이나 선거관리가 방만하게 된 배경에는 선관위에 대한 견제 내지 통제의 결여가 있음.
 - 선관위를 둘러싼 모든 논란의 근저(根底)에는 지금까지 누적된 선관위의 구조적 문제점이 있음.
- 현행 헌법상, 선관위는 해체의 대상이 아님. 따라서 선관위의 문제점을 명확히 밝히고, 이를 헌법 취지에 따라 개선하여 선관위를 근본적으로 개혁할 필요가 있음.
 - 현행 헌법은 선거관리를 중립적·독립적으로 그리고 전문적으로 할 것을 요구함.
 - 선관위의 근본적 개혁을 통하여 선거민주주의 나아가 자유민주체제의 정상적 작동을 회복하여야 할 것임.
- 개헌 차원 아닌 입법 차원에서 접근하는 것이 현실적이며 합당함.
- 발표자 인식(문제의 근원, 헌법적 문제점)과 견해에 대하여 공감하며 전체적으로 동일한 입장임. 일부 입법방안에 대해 다소 이견(異見)을 제시하며 조언을 추가하고자 함.

II. 한국 법체계에서 선거관리위원회의 지위와 역할

1. 선관위의 법적 지위

○ 필수적으로 설치되는 중립적·독립적 선거관리기구

- 선거관리는 정치권력에 직접 영향을 주기 때문에 정치권력으로부터 간섭받을 수 있으면서 동시에 정치로부터 영향받지 않아야 한다는 자기모순적인 속성을 가짐.
- 선거관리의 공정성은 선거관리기구(Election Management Body, EMB)의 중립성에 의하여 담보됨.
- 선거관리기구의 정치적 중립성을 확보하기 위해서는 ‘비당파성(non-partisanship)’ 또는 ‘정치적 균형(political balance)’ 원칙에 따라 선거관리기구를 구성함.

- * 비당파성: 정당의 대표자를 배제하고 전문가로 구성하는 방식. 비당파성을 확보하기 위해 정당색이 없는 법조인, 학자, 시민사회 대표 등 중립적인 전문가들로 구성함. 이를 통해 전문가 기반의 선거관리기구(Expert-based EMB)가 구성됨.
- * 정치적 균형: 정당의 대표자들이 참여하는 방식. 이를 통해 다수정당 기반의 선거관리기구(Multiparty-based EMB)가 구성됨.
- * 혼합형: 비당파성과 정치적 균형을 병행하는 방식. 예컨대, 정당의 대표자들을 일부 참여하게 하거나, 전문적인 위원들은 상임으로 하고 정당대표자 위원들은 선거절차가 시작된 이후에 참여하게 하는 방식

- 정치적 중립성은 선거관리기구의 인적·물적 독립성에 기인함.
- 대통령, 국회, 법원 등 국가기관으로부터 독립성이 확보되어야 함. 특히 집권 여당이나 행정부의 부당한 간섭과 영향력으로부터 벗어나야 함.
- 이를 위해서 재정, 인적 자원, 업무 수행 등에서 독자성이 확보되어야 함.
- 세계적으로 볼 때, 독립형 선거관리기구가 대세임.¹⁾

〈표 1〉 선거관리기구 유형별 국가수

유형	국가수	비율(%)
정부형	45	21.03
독립형	138	64.49
혼합형	27	12.62
해당사항 없음	4	1.87
계	214	100

출처: International IDEA, Electoral Management Design Database

(https://www.idea.int/data-tools/data/question-region?question_id=9388&countries=all&database_theme=308)

1) 자세한 내용은 International IDEA, Electoral Management Design, Rev. ed., 2014, pp.374-395.

- 따라서 선관위는 공정한 선거관리와 중립성 보장을 핵심으로 하는 독립된 기관으로서 비당파성에 따라 전문가 기반으로 구성되어야 함.

○ 입헌민주체제를 위한 기능적 권력통제기관

- 선거관리기구를 헌법 차원에서 규정하는 것은 드문 입법례임.²⁾
- 현행 헌법상 선관위는 선거 및 국민투표 관리, 정당사무 처리를 담당하면서 입헌민주체제(민주적 헌정체제, constitutional democracy)를 뒷받침함.³⁾
- 기능적 권력분립원리에 따라 선거관리를 정치권력으로부터 구별하여 별도의 헌법기관에 맡김.
- 현행 헌법이 중앙선관위 구성에 대통령, 국회, 대법원장이 각자 참여하도록 한 것은 권력분립원칙에 따른 것으로 선해(善解)할 수 있음. 그러나 현실은 그렇지 않음.

○ 중앙선관위: 선거관리 등 정치발전적 집행업무를 지원하는 최고기관

- 중앙선관위는 9명의 위원으로 구성된 합의제 기구임. 선관위의 합의제는 중립적 의사결정에 적합한 구조임.
- 현행 헌법상 위원장은 9인 위원 간의 호선(互選)으로 선출됨. 위원장을 호선으로 선출하도록 하는 것은 위원들이 지위와 권한 측면에서 서로 동등함을 전제로 하는 것임.
- 헌법기관으로서 기관의 장을 호선제로 선출하는 것은 중앙선관위가 유일함.⁴⁾ 위원장의 호선제는 위원회 구성 및 운영에 있어서 외부의 영향력을 최대한 차단하고 독립성을 확보할 수 있게 함.⁵⁾

2) 제1공화국 시기에는 선거를 관리하는 선거위원회가 내무부 산하의 부속기관이었다. 그러나 3·15부정선거를 계기로 1963년 헌법상 독립기구로 중앙선관위가 설치되었다. 중앙선관위가 헌법기구로 설치된 것은 “4·19민주이념”을 제도적으로 구현한 헌법적 결단이라 할 수 있다. 세계적으로 볼 때, 민주적 이행을 거친 국가의 경우, 국가권력의 민주적 형성을 담당하는 선거관리기구를 별도의 독립적인 기관으로 설립하는 것이 헌법적 관심사가 되었다. International IDEA, Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities, 2012.8, p.5.

3) 참고로, 남아공 헌법에서는 선관위를 “입헌민주주의를 뒷받침하는 국가기관(State Institutions Supporting Constitutional Democracy)”으로 규정하고 있다(제181조).

4) 입법례를 살펴보면, 독립형 선거관리기구에서 장(長)을 호선제로 선출하는 편이다.

5) 독립성과 중립성을 요구하는 헌법재판소의 경우, 이탈리아, 스페인, 러시아, 인도네시아 등에서는 헌법재판소 소장을 재판관의 호선으로 선출한다.

2. 선관위의 역할과 조직

○ 현행법상 선관위 역할(업무 범위)

- 헌법 제114조 제1항에 따르면, 선관위는 선거와 국민투표 관리 및 정당관련 사무를 담당함. 나아가 선거관리위원회법 제3조에 따라 국가 및 지자체의 선거에 관한 사무, 국민투표에 관한 사무, 정당에 관한 사무, 「공공단체등위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거에 관한 사무⁶⁾, 기타 법령으로 정한 사무를 담당함.⁷⁾
- 또한 정치자금법에 따라 선관위는 기탁금, 국고보조금 등 정치자금 관련 업무를 담당함.
- 현행법상, 선관위가 맡는 업무는 매우 광범위함. 선관위가 담당하는 선거관리에는 선거인명부 작성의 감독, 통합선거인명부의 작성에 의한 선거권자의 확정, 정당등록, 후보자등록, 선거운동관리, 선거권자에 대한 선거정보의 제공, 선거비용 및 정치자금의 관리, 투표관리, 개표 및 집계, 선거결과의 확정이 포함됨.
- 이외에도 중앙선관위는 법령의 범위 안에서 선거관리에 관한 규칙을 제정할 수 있으며(헌법 제114조 제6항), 중앙선관위와 시·도선관위는 지방선거에서 선거와 당선의 효력에 관한 선거소청에 대하여 결정권을 가짐(공선법 제219조-제221조).
- 위와 같이 현행법상 선거관리는 선거에 관한 법률의 제정과 선거쟁송의 최종적 판단을 제외한 나머지 선거과정의 전반적인 관리를 포함하고 있음.
- 이에 따라 중앙선관위는 자신의 업무 범위를 크게 각종 선거·투표관리, 정당사무관리, 정치자금사무관리, 민주시민정치교육, 선거·정치제도연구 등으로 정하고 있음.

○ 현행법상 선관위 조직

- 현재 선관위는 중앙, 시·도(16개), 구·시·군(255개), 읍·면·동(3,555개) 선관위의 4단계로 조직됨. 선관위원은 2.35만 명이며 선관위 직원은 3,034명임.
- 선관위의 역할과 조직은 선관위법, 공선법, 정치자금법 등에 의하여 결정됨.
- 특히 공선법의 복잡한 선거운동 규제조항은 선관위의 기능을 확대하는 결과를 가져옴. 달리 말하면, 선거운동 규제를 대폭 완화할 경우 선관위의 기능은 대폭

6) 최근 5년간 선관위가 실시한 위탁선거는 2,954건이며, 그 예산은 829억 8,900만원이었다.

7) 선관위는 창설 당시 대통령선거, 국회의원선거, 국민투표 관리에 머물렀으나, 1990년대 이후 지방선거와 주민투표·주민소환투표 관리까지 직무 범위를 확장하였으며 2000년 이후에는 조합장선거, 아파트 동 대표선거 등 생활주변의 선거관리까지 업무영역을 넓혀 왔다. 이처럼 민주화 이후 각종 기관이나 단체의 장에 대한 직접선거가 늘어나면서 선관위가 위탁받은 선거의 종류가 증가하게 되었다.

축소될 것임.

○ 참고로, 선거관리기구에 부여된 선거관리작용의 범위는 일차적으로 선거관리기구의 역할에 대한 정치세력 간 합의에 의하여 결정됨. 그래서 국가마다 선거관리기구가 담당하는 선거관리의 범위가 매우 상이함.

- 예컨대, 영국의 경우 2000년 설립된 선거위원회(Electoral Commission)는 직접적으로 선거를 관리하지 않음. 영국에서 후보자등록, 투표, 개표 등 전형적인 선거관리사무는 선거구별로 임명되는 선거관리관(Returning Officers)이 담당함. 선거위원회는 선거 및 국민투표에 관한 보고, 선거법 및 선거관행에 관한 검토, 2차적인 선거입법(규칙 제정 등)에 관한 자문, 정당등록에 관한 사무, 정당계좌와 선거비용 지출 등에 관한 규제, 국민투표 및 주민투표의 감독 등을 담당함.

○ 따라서 선관위의 구조적 개혁을 본격적으로 논하기 전에, 현행법상 선관위의 역할(업무 범위)을 어떻게 설정할 것인가에 대한 합의가 필요함.

III. 선관위 개혁을 위한 핵심 입법과제에 대한 검토

1. 감시망 복원

○ 선거관리업무의 전문성, 공정성, 투명성을 확보하기 위하여 내부 비리를 차단하고 선거부정을 방지하고 업무의 효율성을 감시할 수 있는 제도적 장치가 필요함.

- 선거관리에 대한 신뢰도를 높이기 위해서는 선거관리의 전문성, 투명성, 윤리성을 제고하여야 함.

- 이를 위해 선관위는 성과보고 책임(performance accountability), 회계보고 책임(financial accountability)을 져야 함.

(1) 감사원법 개정을 통한 감사원 감사 명문화

○ 지금까지 외부감사의 부재로 인한 선관위의 폐해를 고려할 때, 감사원법 제24조 제1항 신설 및 제42조 개정으로 선관위에 대한 감사원 감사를 허용하자는 주장은 일응 설득력이 있음.

○ 그런데, 현재 결정(현재 2025.2.27. 2023헌라5)에서 확인되었듯이, 헌법 제97조에서

규정한 감사원의 “행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰” 대상에 선관위가 해당한다고 보는 것에 대해서는 강력한 반대의견이 존재함.

- 선관위의 선거·국민투표·정당 관련 사무와 일반 행정사무가 구별된다는 전제에서, 일반 행정사무에만 국한된 감사원 직무감찰을 허용하자는 주장이 가능함. 하지만, 선관위의 기능적 독립성을 강조하는 입장에서는 이러한 주장의 설득력이 떨어짐.

○ 한편, 감사원의 회계검사는 당연히 가능함.

(2) 선관위법 제15조의4 신설에 의한 상설 감사위원회 설치

- 선관위 소속이면서 독립성을 지닌 감사기구의 설치에 논란의 여지가 없다는 점에서 현실적으로 더 나은 방안이라고 봄.
- 법률 규정으로 중앙선관위에 감사위원회를 설치할 필요가 있음. 현행 「선거관리위원회 감사위원회 규칙」에 규정된 내용을 법률로 명확히 할 필요가 있음.
- 감사위원회 구성
 - 감사위원장 1명을 포함한 5~7명의 감사위원으로 구성하되, 선관위 내부 인사를 포함하되 외부 인사를 대다수로 하거나, 모든 구성원을 외부 인사로 구성할 수 있음.
 - 위원장은 호선하도록 함.
- 감사결과 공표·보고: 중앙선관위는 매년 정기적으로 감사위원회의 감사결과를 중앙선관위 인터넷 홈페이지에 공표하고, 국회 소관 상임위에 보고하도록 함.⁸⁾

2. 거버넌스 혁신

(1) 선관위 위원장의 상임(상근)화

- 선관위 설립 초기부터 관행에 따라 대법원장이 지명한 대법관이 위원장으로 호선되어⁹⁾ 위원장직이 당연히 비상임이 되었음. 이에 따라 불가피하게 도입된

8) 참고로, 남아공에서 하원은 선관위에 대해 책임을 추궁할 수 있으며, 선관위는 그 활동 및 기능수행에 대하여 1년 1회 이상 하원에 보고하여야 한다(남아공헌법 제181조 제5항).

9) 대한민국헌법(헌법 제4호, 1960.6.15. 일부개정)
제75조의2 선거의 관리를 공정하게 하기 위하여 중앙선거위원회를 둔다.

상임위원으로 대통령이 임명하는 위원이 호선되고 또한 상임위원이 주로 선관위 사무총장 등 고위직 공무원이 내부 승진하는 관행이 형성되었음.

○ 여기서 주목할 것은 상임위원의 임기가 3년으로 단축된 사실임.

- 「선거관리위원회법 시행규칙」 제9조¹⁰⁾(1999.10.20. 신설)에 따라 상임위원으로 지명된 위원이 3년의 상임위원 임기를 마치면 관례적으로 자진 사임해 왔음. 헌법상 6년의 임기가 선관위 규칙에 따라 3년으로 단축되는 기이한 관행이 당연시됨.

○ 이 과정에서 선관위에 대한 대통령 등 정치권의 영향력이 커지게 됨.

- 선관위 고위직이 자연스럽게 대통령 등 정치권의 의중을 의식할 수 밖에 없음.
- 이로 인하여 선관위의 정치적 중립성에 대한 신뢰가 훼손되기에 이룸.

○ 이와 같이 중앙선관위를 실질적으로 주도하는 상임위원이 사실상 대통령에 의해 임명됨으로써 선관위가 대통령의 정치적 영향력에 종속되어 정치적 중립성이 결과적으로 훼손되는 것은 ‘헌법부패(constitutional rot)’라 할 것임.

- 헌법부패는 헌법체제의 기능장애(기능부전, dysfunction)를 의미하는바, 이를 극복하기 위한 ‘헌법회복(헌법재생, constitutional renewal)’이 절대적으로 요청됨.

○ 위원장 상임화

- 양적·질적으로 업무가 증가한 선관위 조직의 지휘체계를 일원화하고 업무운영을 안정적이고 책임 있게 하도록 위원장의 상임화가 필요함.
- 중앙선관위 뒤에서 사무처가 실질적으로 의사결정을 하는 구조여서는 곤란함. 중앙선관위가 명실상부한 선거관리기구로서 헌법상 임무를 수행해야 함.

○ 위원장 임기

- 지금까지 호선된 위원장이 6년 임기를 제대로 채운 적이 거의 없었기 때문에, 그 임기를 6년으로 볼 것인가에 관하여 견해가 갈릴 수 있음. 위원의 임기(6년) 동안 계속 위원장으로 재임하여야 한다는 견해와 호선으로 선출된 위원장에게

중앙선거위원회는 대법관중에서 호선한 3인과 정당에서 추천한 6인의 위원으로 조직하고 위원장은 대법관인 위원 중에서 호선한다.

중앙선거위원회의 조직, 권한 기타 필요한 사항은 법률로써 정한다.

10) 「선거관리위원회법 시행규칙」 제9조(중앙선거관리위원회 상임위원의 호선 및 감독권) ①법 제6조제2항의 규정에 의한 상임위원의 호선은 재적위원 과반수의 찬성으로 한다.

②제1항의 규정에 의하여 호선된 상임위원의 재임기간은 3년으로 한다. 다만, 중앙선거관리위원회 위원으로서의 잔여임기가 3년 미만인 때에는 그 잔여임기까지로 한다.

6년이라는 장기의 임기를 지속할 정도의 민주적 정당성이나 선출과정의 합리성을 인정하기 어렵다는 견해가 있을 수 있음.¹¹⁾

- 지금까지 관행을 존중하여 대법원장이 지명한 위원을 위원장으로 호선하고 그에게 6년 임기를 보장하는 것도 하나의 방안이 될 수 있음.
 - 한편, 합의제와 호선제의 속성을 고려할 때, 2년 임기제를 도입하여 선관위원들이 순차적으로 위원장 직무를 수행하도록 하는 것도 고려할 수 있음. 대법원장, 국회, 대통령에 의하여 구성된 위원들이 순차적으로 2년씩 위원장 직무를 담당하기로 함.
 - 위원장은 ‘동료 중 첫 번째(Primus inter pares)’로 다른 8인의 위원들과 원칙적으로 권한상 동등하면서도 기능적으로 대표성을 가진다고 볼 것임.
 - 이에 따르면, 위원장은 자연스럽게 권한 행사에 있어 동료 위원들의 견제를 받게 될 것이므로, 대통령이 임명하거나 국회가 선출한 위원이 위원장으로 되더라도 선거관리의 공정성·중립성에 대한 국민적 신뢰가 담보될 수 있다고 봄.
- 중앙선관위의 경우, 위원장의 상임화를 도입할 경우 대법원장은 위원장을 염두에 둘 대상으로 현직 법관 아닌 전직 법관을 지명하여야 할 것임. 지금까지 관행을 염두에 둔다면, 아무래도 전직 대법관을 지명하는 것이 자연스러운 것임.

(2) 상임위원회 강화

- 위원장의 상임화에 따라, 종래 비상임 위원장을 보좌하기 위해 필요하였던 상임위원제는 폐지할 수도 있음.
- 하지만, 현행법상 담당하고 있는 중앙선관위의 업무 범위를 고려한다면, 상임위원을 더 늘리는 방안을 고려할 수 있음.
 - 여기서 관건은 위원장을 제외한 8인 상임위원 중 몇 명을 상임위원으로 두느냐임.
 - 상임위원 수의 확대와 관련하여, 한편으로는 선관위의 업무 범위를, 다른 한편으로는 현행 헌법상 선관위원의 지위를 고려하여야 할 것임.
- 현행 헌법상 선관위의 합의제 성격과 위원장 호선제를 고려한다면, 선관위원의 기능과 역할을 차별적으로 달리 규정하는 것은 체계정합성에 맞지 않다고 봄.

11) 「대한민국헌법」 제114조는 중앙선거관리위원회의 위원장을 포함한 위원의 임기를 6년으로 규정하고 위원장은 위원 중에서 호선하도록 하고 있다. 동 조항은 위원의 임기와 위원장의 임기를 명시적으로 구분하지 않고 있다. 이로 말미암아 위원장의 호선 후 특별한 사유가 발생하거나 본인이 사임하지 않는 한 위원장의 임기가 보장되는 것으로 보는 견해와 그렇지 않은 견해로 나눌 수 있다.

- 예컨대 중앙선관위에서 상임직 위원장 외에 상임위원을 3인으로 늘리는 경우, 상임위원을 어떻게 선출할 것이냐가 어려운 문제가 될 것이며, 상임위원 중심의 선관위 운영은 나머지 비상임위원을 중요한 업무처리에서 사실상 배제하는 결과를 초래함으로써 동등한 자격과 권한을 가진 위원으로 구성된 합의제의 성격을 훼손할 것임.

○ 그런 점에서, 전원을 상임으로 하는 것이 바람직하다고 봄.

- 전원을 상임으로 할 경우, 직무전념성 확보 차원에서도 현직 법관은 위원이 될 수 없도록 입법하여야 함.

○ 9인의 상임위원으로 선관위를 운영할 경우, 9인 전체의 합의부와 예컨대 3인의 (소)부로 나누어 업무를 담당할 수 있을 것임.

(3) 중앙선관위 위원 결격사유 명시

- 중앙선관위는 비당파성을 갖춘 전문가로 구성되어야 함. 정치적 중립성을 보다 강화하기 위하여 정치적 편향을 야기할 수 있는 경력 보유자를 제한하기로 함.
- 선거관리위원회법에 위원의 해임사유가 명시되어 있으나, 결격사유가 명시되어 있지 않음. 결격 사유를 아래와 같이 제시할 수 있음.

1. 다른 법령에 따라 공무원으로 임용하지 못하는 사람
2. 금고 이상의 형을 선고받은 사람
3. 탄핵에 의하여 파면된 후 5년이 지나지 아니한 사람
4. 「정당법」 제22조에 따른 정당의 당원 또는 당원의 신분을 상실한 날부터 3년이 경과되지 아니한 사람
5. 「공직선거법」 제2조에 따른 선거에 후보자(예비후보자를 포함한다)로 등록한 날부터 5년이 경과되지 아니한 사람
6. 「공직선거법」 제2조에 따른 대통령선거에서 후보자의 당선을 위하여 자문이나 고문의 역할을 마친 날부터 3년이 경과되지 아니한 사람

- 참고로, 법관 및 헌법재판관의 결격사유가 이와 유사함(법원조직법 제43조제1항, 헌법재판소법 제5조제2항)

(4) 국회 인사청문을 통한 사무총장의 임명

- 사무처의 직무를 장리(掌理)하며 소속 공무원을 지위·감독하는 사무총장을 임명하는 절차가 현행 법률에 명시되어 있지 않음.

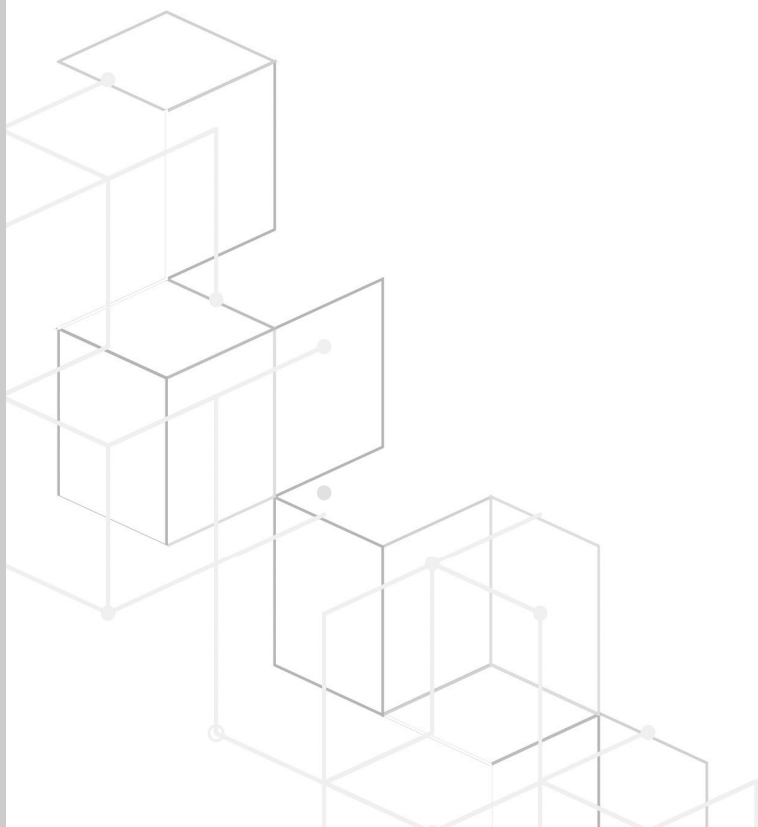
- 사무총장의 역할을 고려할 때, 실무적 전문성이 충분히 검증된 선관위 공무원 중에서 임명하는 것이 자연스러움.
- 중앙선관위 위원장이 중앙선관위원회의 의결을 거쳐 사무총장을 임명하되, 사전에 국회의 인사청문을 거치도록 함.
 - 이를 통해 도덕성과 전문성이 검증된 인물을 사무총장에 임명하여 중앙선관위 사무의 투명성과 책임성을 제고할 수 있음. 민주적 정당성과 국민적 검증을 충족함으로써 선거관리 업무에 대한 국민의 신뢰를 높일 수 있을 것으로 보임.
- 임기: 안정적으로 사무처를 통할할 수 있도록 2003년 임기제가 무난함.

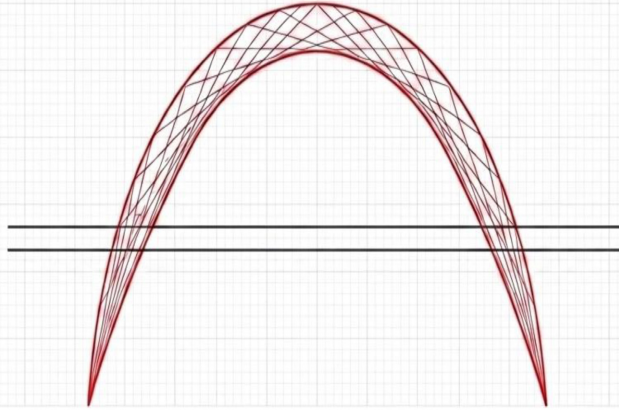
선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

발제

선거관리위원회 규제 권력 독점 해소 및 공정성 확보 방안

박기주 여의도연구원 연구위원

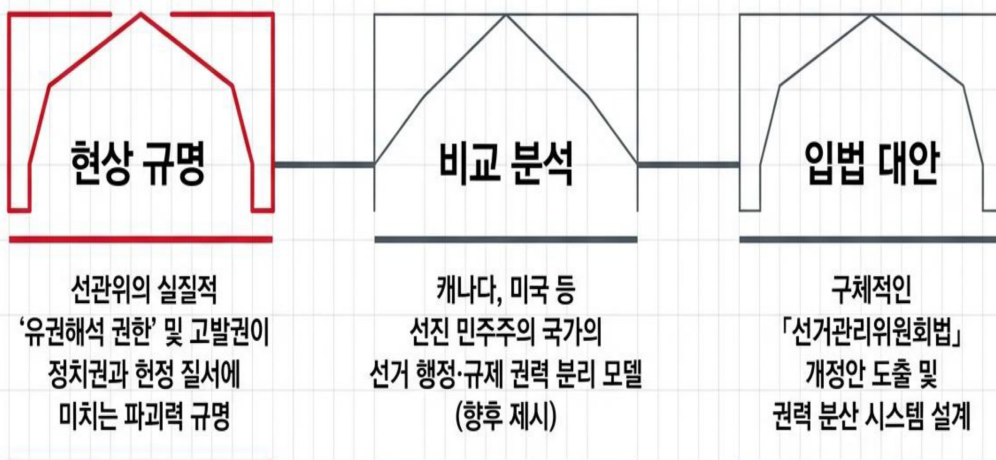




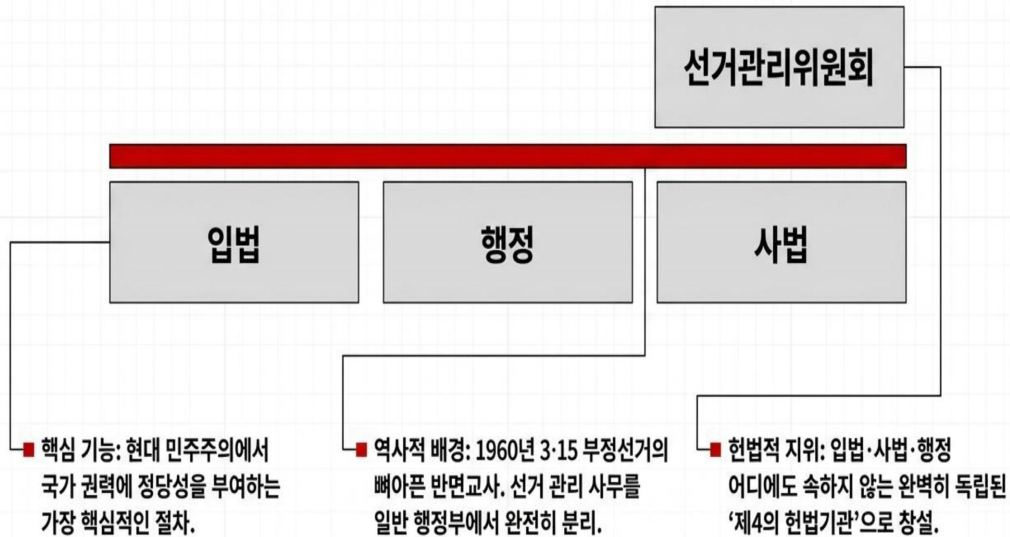
선거관리위원회 규제 권력 독점 해소 및 공정성 확보 방안

선관위 유권해석 권력 분산과 '선거법령해석위원회' 신설 중심의 구조적 해부

발제 개요 및 구조적 진단 목적



선거의 헌법적 의미와 '제4의 헌법기관'의 탄생



신뢰의 위기: 견제받지 않는 권력의 증후군

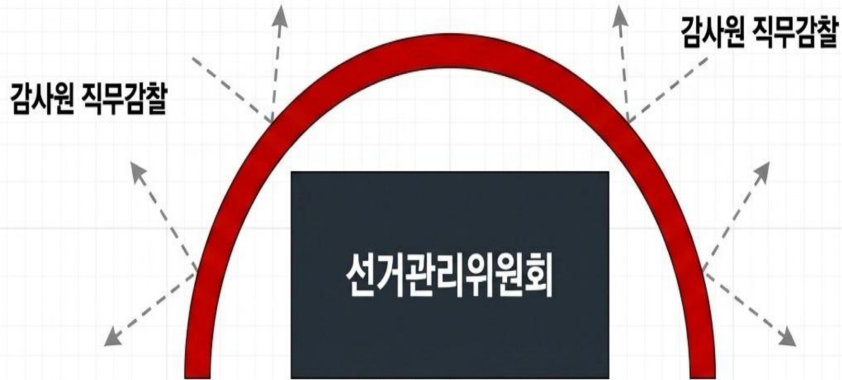
[역량 한계 노출]

- 2022년 제20대 대선 '소쿠리 투표' 사태
- 진단: 무책임성과 선거 행정 역량의 근본적 부실 적나라하게 노출

[관료주의적 폐쇄성]

- 2023년 전·현직 고위 공직자 자녀 특혜채용 의혹
- 진단: 외부 통제가 차단된 독립기관이 빠지는 전형적인 폐쇄성과 부패의 단면

외부 통제 사각지대: 헌법적 독립이라는 ‘절대 방패’



- 법적 판례: 헌법재판소 결정 (2023헌라5) - 선관위 손을 들어주며 감사원의 직무감찰 권한 공식 배제.
- 구조적 결과: 외부적·행정적 통제 사실상 완벽히 차단.
- 진단: 통제 공백 발생. 선관위 내부의 자체적인 권력 분산과 혁신 시스템 구축 외에는 헌정 수호를 위한 대안이 전무한 상태.

헌정 위협의 본질: ‘규제 권력’의 사무처 집중



작동 기제: 복잡한 선거법령 하에서 정당과 후보자는 선관위의 유권해석에 전적으로 의존할 수밖에 없는 구조.
치명적 결과: 이 해석 권한이 정치적 상황에 따라 편향적으로 행사되어 국민의 선거운동 자유 등 기본권을 남용·억압하는 절대 권력화.

헌법상 선관위 지위와 규칙제정권의 한계

반드시 '법령의 범위 안에서' 제정 (헌법 제114조 제6항)

- 기관 구성: 대통령 임명 3인, 국회 선출 3인, 대법원장 지명 3인으로 구성된 합의제 기관.
- 헌법적 한계: 국회, 대법원과 달리 규칙제정권의 범위를 엄격히 제한.
- 법적 성격: 본질적으로 대외적 구속력이 약한 '행정규칙적 성격'임을 헌법이 명시적 선언.

실질적 법규명령으로 돌변한 규범정립권

방대한 규칙

내부 훈령

지침

- 운영 현실: 실무에서는 방대한 공직선거관리규칙과 내부 지침으로 선거법의 공백을 사무처가 스스로 입법 보충.
- 사법부 시각: 대법원과 헌법재판소 역시 선관위의 규칙·지도가 기본권을 제한할 시 실질적 법규명령이나 공권력 행사로 인정.
- 최종 진단: 사안별 유권해석과 결합하며 선거 현장에서 통제 불가능한 막강한 규제 권력으로 작동.

유권해석 권한의 법적 성격: 이론과 현실의 괴리

이론적 성격 (선거관리위원회법 제17조)

- 법령에 관하여 해석하거나 의견 표시 가능
- 행정법 이론상 행정청의 '단순한 안내' 내지 '비권력적 사실행위'에 불과

선거 현장의 현실

- 절대적인 법적 구속력을 지니는 무소불위의 권한
- 위반 시 당락을 좌우하는 실질적 잣대로 작용

단순 의견을 넘어선 실질적 '사전판결'

선관위 유권해석
(가이드라인 초월)



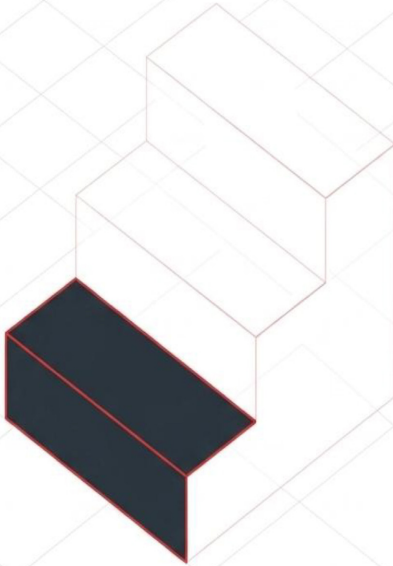
즉각적 제재
(중지/경고 처분)



형사고발 및 사법처리 강제

- 즉각적 제재: 유권해석에 반하는 행위 시 즉각적인 중지 및 경고 처분 발동.
- 강제적 권력: 불이행 시 즉각적인 사법처리 및 형사고발로 직결되는 절대적 강제력.
- 구조적 결함: 사법부의 판단을 받기도 전에, 사무처 직원의 자의적 해석이 현장에서 당락과 위법을 가르는 '판결'의 역할을 수행.

선관위에 집중된 핵심 규제 권한: (1) 강제 현장조사

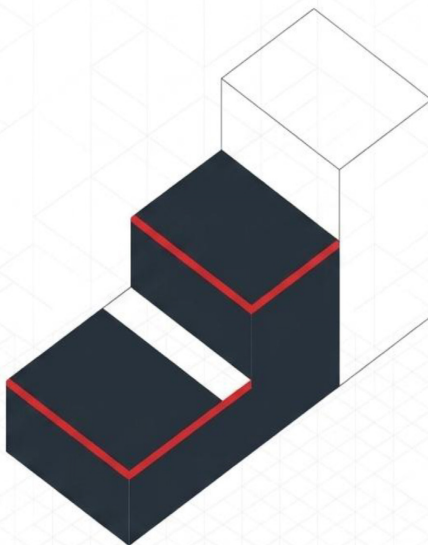


현장조사 및 자료제출요구권
(공직선거법 제272조의2): 거부 시
처벌되는 강제 권한.

증거물품 수거권: 법원의 영장 없이도
현장에서 즉시 증거 물품 수거 가능.

진단: 일반 행정조사를 완전히 뛰어넘어
사실상의 ‘특별사법경찰관’에 준하는
물리적 강제력 보유.

선관위에 집중된 핵심 규제 권한: (2) 정보·금융 추적

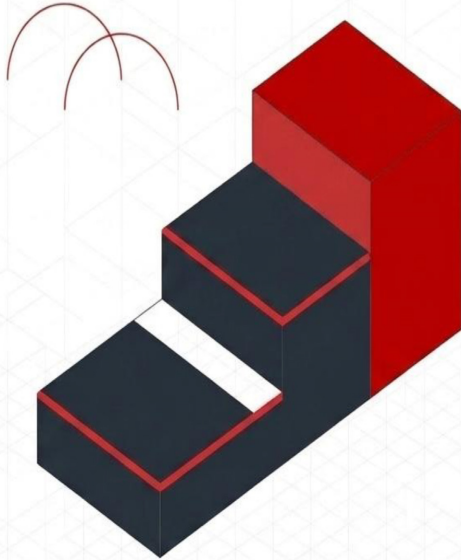


통신관련 선거범죄 조사권 (공직선거법 제272조의3):
법관 승인을 얻어 통신사업자에게 통신자료 제출
요구 가능.

금융거래자료 제출요구권 (정치자금법 제52조):
불법 정치자금 혐의자에 대해 금융기관에 자료 요구
(거부 불가).

진단: 은밀한 개인정보 및 금융 정보까지 포괄적으로
추적할 수 있는, ‘수사기관에 버금가는 권한’ 확보.

선관위에 집중된 핵심 규제 권한: (3) 기소의 강제



고발 및 수사의뢰권:

위반행위 발견 시 관할 수사기관에
즉각적인 형사 고발.

재정신청권 (공직선거법 제273조):

검사가 불기소 처분을 내리더라도,
선관위가 직접 법원에 재판 청구 가능.

진단: 검찰의 '기소독점주의'마저 우회하여
재판을 강제할 수 있는 가장 치명적이고
막강한 제도.



무소불위의 구조적 해부: 입법·행정·사법의 융합



입법 기능: '어떤 행위가 불법인가?'

→ 방대한 규범정립 및 자의적 유권해석.

행정 기능: '누가 불법을 저질렀는가?'

→ 영장 없는 현장조사, 통신/금융 단속 및 집행.

사법 기능: '기소하여 처벌할 것인가?'

→ 고발 및 재정신청권을 통한 기소 강제.

통합 진단: 모든 규제 권력을 하나의 지휘 체계
안에 완벽히 독점. 유권해석은 곧 법률을 대신하는
절대적 심판관이 됨.

독점 권력의 징후 1: 국민 기본권의 편향적 침해



불확정 개념의 자의적 해석: 공직선거법상 모호한 조항들에 대해 당시 정치적 상황이나 권력구도에 따라 임의의 고무줄 잣대 적용.

정치적 표현의 자유 억압: 법리적 원칙이 아닌 정치적 유불리, 정무적 판단에 기초한 일관성 없는 제재.

행정편의주의적 규제: '기회균등'이라는 명목 하에 유권자의 정당한 비판 목소리와 선거운동의 자유를 과도하게 묵살.

자의적 유권해석의 실증 사례 (1): 2020년 21대 총선 현수막

허용	불허
여당 후보 측	야당 후보 측
- 문구: '친일청산', '적폐청산' - 선관위 판단: 사용 전면 허용	- 문구: '민생파탄', '거짓말 OUT' - 선관위 판단: 현 정부를 연상시킨다는 이유로 전면 불허

결과: 노골적 편파 해석 논란이 거세지자 뒤늦게 '친일청산'도 불허로 입장을 번복하는 고무줄 잣대의 촌극 발생.

자의적 유권해석의 실증 사례 (2): 2021년 서울시장 보궐선거

합법 판단

- 문구: '#1합시다' (TBS)
- 선관위 판단: 여당 기호(1번) 연상 논란 에도 합법으로 판단.

친여 성향 방송사 캠페인

위법 차단

- 문구: '투표가 위선, 무능, 내로남불을 이깁니다'
- 선관위 판단: 특정 정당(여당)을 유추하게 한다는 이유로 위법 차단.

시민사회 비판 캠페인

결과: 공직선거법상 단순 의견 개진이 허용됨에도, 유추 해석을 통해 시민단체의 입을 틀어막은 사실상의 '사상 검열'.

자의적 유권해석의 실증 사례 (3): 광범위한 디지털 통제

17,101건

- 규모: 2018년 제20대 총선 당시 유권자의 인터넷 게시물 **약 17,101건** 삭제 요청.
- 검열 논리: 단순 여론조사 인용이나 후보자 자질 검증조차 '공직선거법 위반' 유권해석으로 삭제.
- 치명적 결함 (권리 구제 불가능): 선거 기간의 특성상 행정소송으로 사법부 판단을 받을 시간이 전무. 사무처 직원의 자의적 판단이 사실상의 '**최종심급**'으로 둔갑.

독점 권력의 징후 2: 치명적인 '규제포획(Regulatory Capture)'

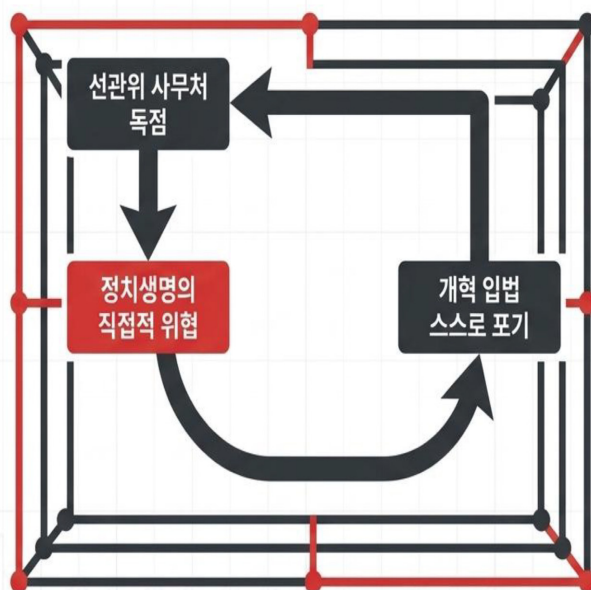


생사여탈권: 국회의원들의 정치자금 사용 및 의정 활동의 적법성 판단을 선관위 사무처가 완벽히 독점.

위협 기제: 선관위에 고발당할 경우, 기소 여부나 최종 유무죄를 떠나 즉각적인 도덕적 치명상 발생.

구조적 결과: 공천 배제 및 낙선 위협에 직면한 입법부는 철저히 선관위의 '눈치'를 볼 수밖에 없는 종속적 구도 형성.

뼈아픈 입법 실패: 선관위 로비에 굴복한 국회

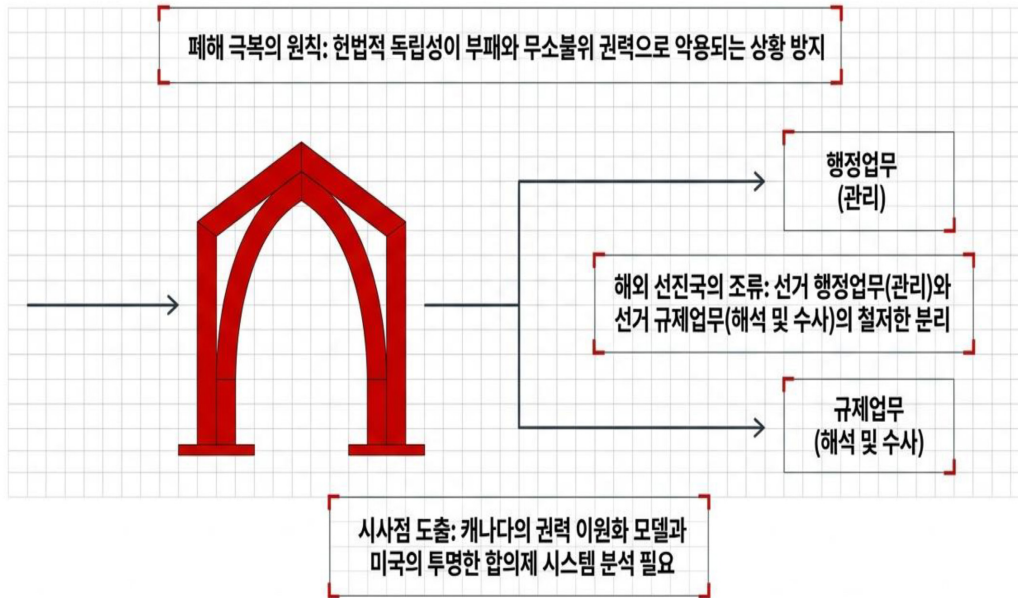


개혁의 역사: 제17대 국회부터 제21대, 그리고 최근 김민전 의원안까지 '선관위원장 상근제' 및 '대법관 겸직 관행 폐지' 등 다수의 개혁 법안 지속 발의.

포획의 현실: 상임위를 통과하더라도 선관위의 강력한 로비와 반대에 부딪혀 매번 법사위 문턱을 넘지 못하고 번번이 폐기.

궁극적 모순: 입법부가 스스로를 처벌할 수 있는 규제 기관에게 포획(Captured)되어 통제기능을 상실한 완벽한 피드백 루프.

대안 모색: 해외 선거관리 분리 모델의 필요성



캐나다 모델: 행정과 규제의 완벽한 분리

캐나다 시스템 핵심: 관리와 규제 권한을 두 개의 완전히 다른 독립기구로 분산시켜 상호 견제

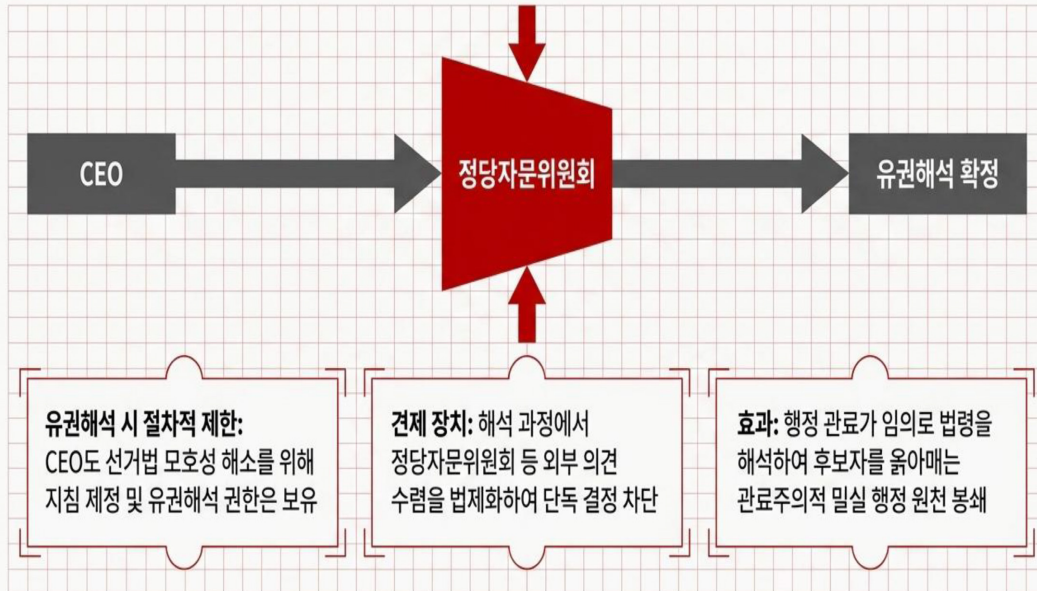
선거관리청장 (CEO)

하원 임명. 투·개표 관리 등
순수 선거 행정사무 전담

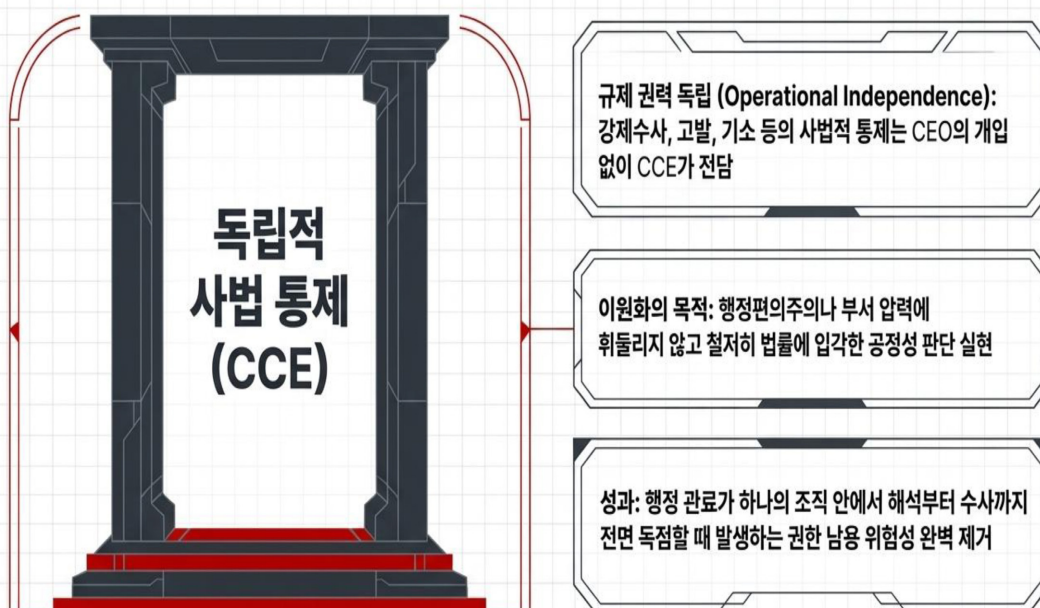
선거관리위원 (CCE)

위반 행위 조사 및 기소 독자적 담당.
CEO와 인적·기구적 완벽 분리

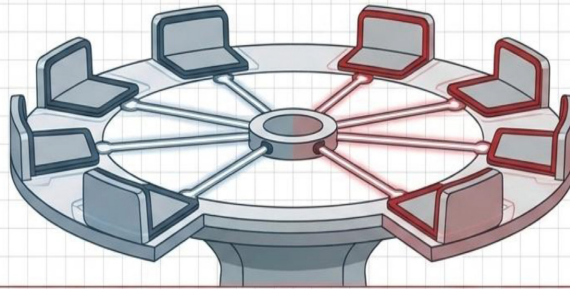
캐나다 선거관리청장(CEO)의 권한과 한계



캐나다 선거관리위원(CCE)의 독립적 규제



미국 연방선거위원회(FEC) 합의제 모델



미국의 시스템:
연방선거위원회(FEC)를 통해
정치자금 규제 및 선거법 해석
권한 분산

핵심 가치: 철저한 당파적
균형(Bipartisanship) 확립 및
의사결정의 절차적 투명성 확보

위원 구성: 총 대칭을 이루는
6명의 위원으로 구성되며,
특정 정당 소속이 과반인 3명을
절대 초과할 수 없도록 법제화

미국 FEC의 초가중다수결 억지력

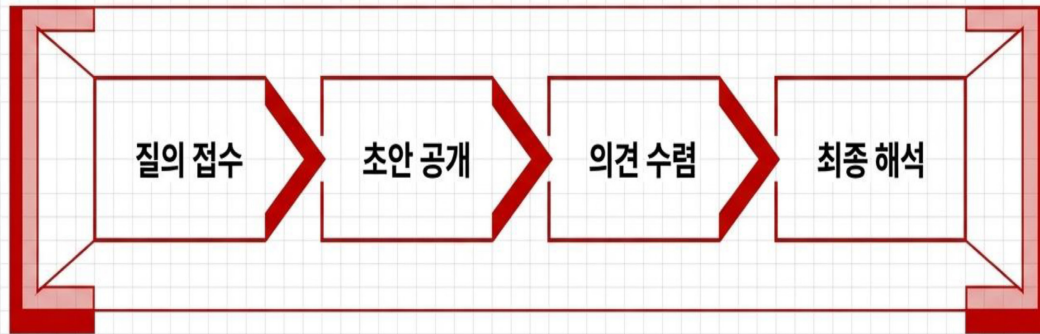
의결 정족수: 유권해석, 규제 발동
등 중대 결정 시 6명의 위원 중
4명 이상의 찬성 필수

4 / 6

초당적 합의 강제: 어느 한 정당
위원들의 단독 결의가 애초에
불가능한 초가중다수결 구조 확립

방지 효과: 특정 당에 유리한
편파적 유권해석이나 정치적 표적
조사가 구조적으로 원천 불가능

미국 모델의 핵심: '자문의견' 투명성

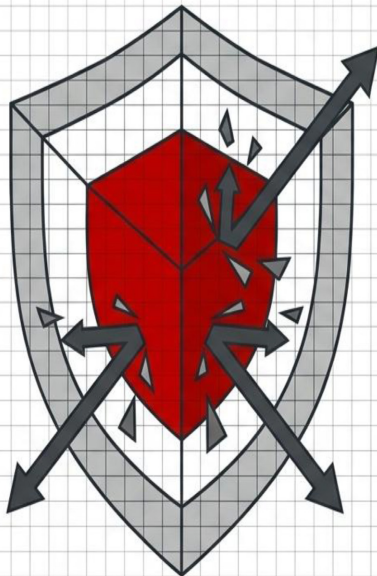


자문의견(Advisory Opinion) 제도: 이해관계자의 유권해석 질의 접수 시 밀실 결재 배제, 모든 과정 공개

공개 범위: 질의서 원본, 사무처 법무실의 검토 초안, 일반 대중 및 이익단체의 의견서 실시간 인터넷 공개

공론장 형성: 치열하게 공개된 법리 다툼의 공론장을 거쳐 가장 투명하고 객관적인 최종 유권해석 도출

신뢰보호의 원칙: 미국 '면책특권' 제도



면책특권 (Safe Harbor):
위원회의 합법적 자문의견 판정을 믿고 선의로 행위한 자에 대한 강력한 법적 방어막

사후 처벌 면제: 선관위 해석을 따랐을 경우, 사후에 어떠한 민·형사상 불이익이나 행정처분 절대 금지

선거운동 보장: 정치적 예측가능성을 완벽히 보장하 정치인 및 시민사회의 선거운동 위축 방지

한국 vs 선진국 선거관리 체계 비교

한국 (현행)	미국 (FEC)	캐나다 (CEO-CCE)
[권력 융합]: 하나의 사무처가 관리, 해석, 조사, 고발 권한 전면 독점. 밀실 비공개 해석으로 자의성 극대화.	[권력 분산 (합의제)]: 투명한 사전 초안 실시간 공개. 4/6 초가중다수결에 의한 완벽한 초당적 억지력 작동.	[권력 이원화]: 관리(행정) 기구와 조사·규제(사법) 기구의 인적, 물리적 완벽 분리로 철저한 상호 견제.

혁신 방안: '선거법령해석위원회' 신설

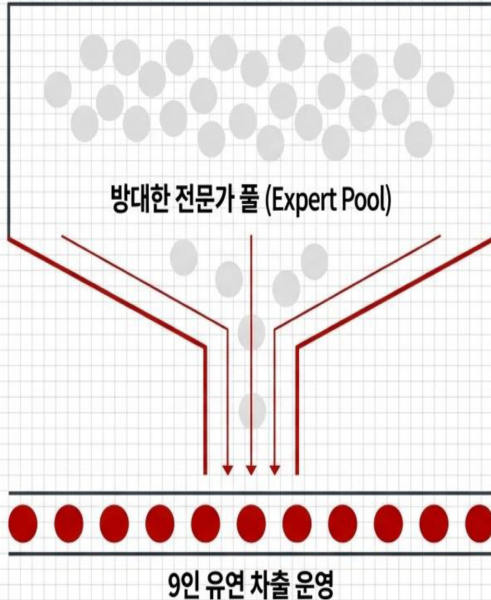


기관 내 권력분립: 사무처가 부당하게 독점해 온 유권해석 권한을 전면 박탈하여 외부 독립기구로 이관

명칭 및 성격: 중앙선거관리위원회 산하 직무상 독립기구인 가칭 '선거법령해석위원회' 설치

핵심 원칙: 단속과 조사를 집행하는 '실무 부서'와 법령의 의미를 심판하는 '해석 기구'의 철저한 분리 달성

벤치마킹: 법제처 '법령해석심의위원회'



제도적 정합성:

정부 기관의 법령해석 안건을 성공적으로 심사 중인 법제처의 위원회 모델 차용

유연한 인적 구성:

방대한 외부 전문가 풀(Pool)을 상시 구성하여, 회의가 열릴 때마다 유연하게 9명 차출 운영

투명한 심의 요건:

9명 중 과반수 출석 및 출석위원 과반수 찬성으로 최종 안건 의결

법제처 모델의 공정성 담보 장치



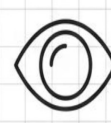
[이해충돌 차단]

본인이나 가족이 얹힌 사안에 대한 엄격한 제척 및 회피 의무화 (실무 직원에게도 동일 기준 적용)



[전문성 확보]

복잡한 선거법 대응을 위한 분야별 전문위원회 구성 및 특정 분야 외부 전문가 자문 절차 구비

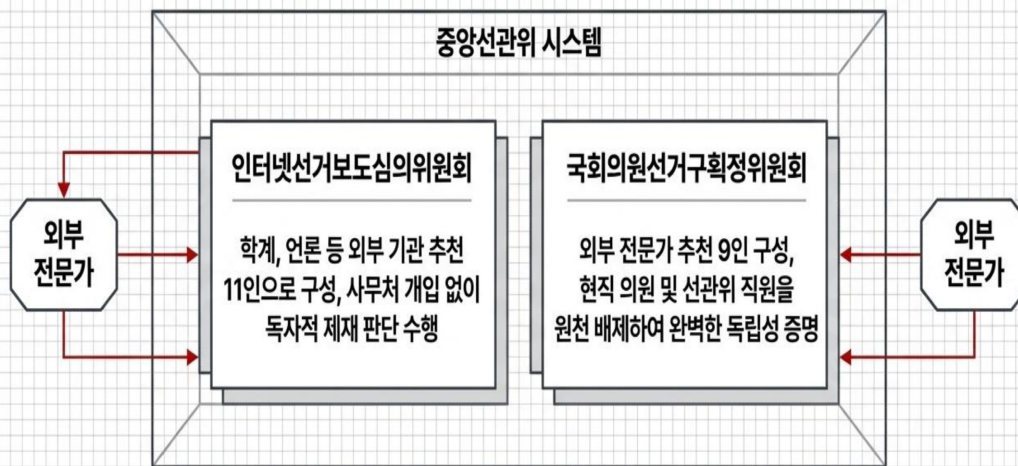


[투명성 및 윤리]

비위 발생 시 위원 즉각 해촉 조항 마련으로 공정성 및 객관적 윤리 의무 강력 강제

선관위 내부 독립위원회 운영 선례

기존 제도와와의 조화: 선관위 내부에 독립위원회를 두는 것은 낯선 제도가 아니며, 이미 성공적으로 기능 중인 다수의 선례 존재



개정안 핵심 (1) - 독립 지위 명문화

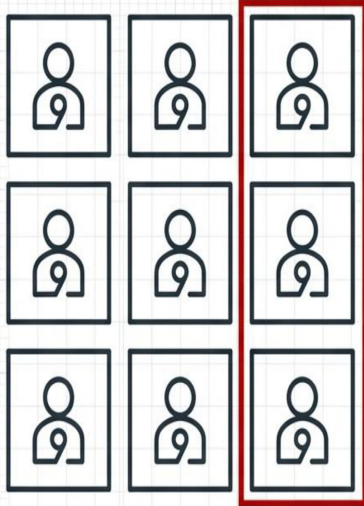
입법안: 「선거관리위원회법」 제14조의3 (선거법령해석위원회) 신설

권한의 배제: 해석 직무에 관하여 중앙선관위원장이거나 기존 사무처의 간섭을 절대 받지 않는 직무상 독립 지위 부여

전담 사무국 분리: 위원회를 보좌할 전담 사무국 인력은 기존 선관위 사무처 직원과 완전히 섞이지 않도록 분리 채용

개정안 핵심 (2) - 외부인사 9인 구성

입법안: 「선거관리위원회법」 제14조의4 (해석위원회의 구성 등) 신설



당파적 중립성

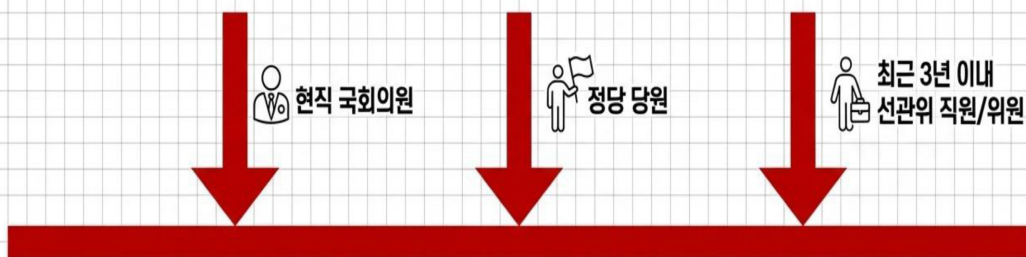
← 학계, 법조계, 언론, 시민단체 추천 9명 선정.
특정 정당의 입김을 배제하기 위해 한 정당의
추천 몫이 전체의 1/3을 초과할 수 없도록 명시

자격 검증

← 대한변협, 언론단체 등 공인된 추천 주체를
법에 명시하고 '위원추천위원회'를 통한
투명한 선정 보장

개정안 핵심 (3) - 이해충돌 원천 배제

공정성 강제 규정: 위원 자격의 원천 배제 사유 명시 (제14조의4 제4항 신설)

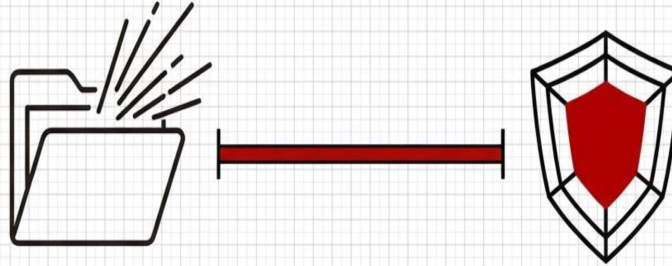


정치적 이해충돌 차단: 현직 국회의원 및 정당의 당원은 위원 자격에서 원천 배제

전관예우 및 관료주의 금지: '최근 3년 이내' 각급 선거관리위원회의
위원 또는 직원이었던 사람은 절대 위원으로 들어올 수 없도록 법제화

개정안 핵심 (4) - 투명성 및 면책특권 도입

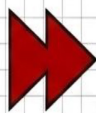
입법안: 「선거관리위원회법」 제14조의5 (유권해석의 절차 및 효력) 신설



절차적 투명성: 질의 내용과 사무처 검토 초안을 즉시 인터넷에 전면 공개하고 일반 국민 의견 수렴 절차 의무화

면책특권(Safe Harbor) 명문화: 위원회의 합법 해석을 믿고 따른 국민과 정치인에 대해 불이익 행정처분 및 고발 원천 금지

실무적 고려사항: 패스트트랙 및 재심 청구



대규모 선거 대응: 2026년 지선 등과 같이 질의 폭증에 대비하여 정당 공약을 일괄 심사하는 '공약 심사 패스트트랙' 제도 병행 검토

현장 구제 절차: 일선 선관위 직원의 무리한 긴급 중지 처분에 즉시 이의를 제기할 수 있는 '해석심판(재심)' 청구 창구 신설

소송 연계성: 부여된 면책특권이 향후 법원의 선거소송(당선무효 등)에서도 실질적 위법성 조각사유 강력한 기속력을 확보하도록 설계

독립위원회 도입의 기대효과



결론: 투명한 권력분산을 통한 헌정체제 수호

“절대 권력은 절대 부패한다”

민주주의의 금언: 선관위 역시 이 역사적 진리에서 예외일 수 없는 현실

방어적 독립성의 한계: 밀실 행정과 맹목적 장막이 아닌, 투명한 ‘권력 분산’만이
공정한 선거관리를 담보하는 유일한 해법

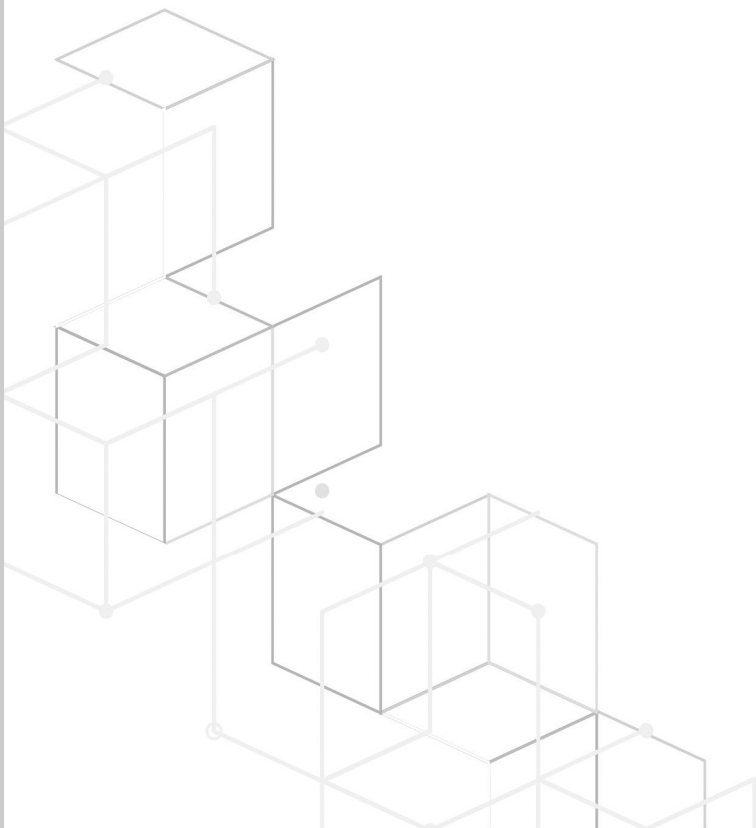
국회의 책무: 「선거관리위원회법」의 즉각적인 개정을 통해 선관위의 유권해석 권력을
시민의 품으로 돌려주고 주권자의 온전한 정치적 의사표현 보장 촉구

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

토론

「선거관리위원회 규제 권력 독점
해소 및 공정성 확보 방안」에 대한
토론문

차진아 고려대 교수



「선거관리위원회 규제 권력 독점 해소 및 공정성 확보 방안」에 대한 토론문

차진아 고려대 교수

I. 서: 선거관리의 본질, 선거관리위원회의 성격과 역할

- 민주주의를 대표하는 제도의 하나이며, ‘민주주의의 꽃’, ‘민주주의의 축제’ 등으로 불리는 것이 선거이다. 그리고 이러한 선거가 정말로 민주주의를 화려하게 꽃피울 수 있기 위해서는 금권선거, 관권선거 등의 부정적 요소들을 배제하고 선거가 올바르게 치러질 수 있도록 하는 것이 필요하다.
- 그런 의미에서 공정한 선거관리는 선거의 성공, 선거가 제 기능을 할 수 있기 위한, 가장 중요한 조건의 하나이며, 선거관리위원회는 이러한 막중한 역할을 담당하는 헌법상의 독립기관이다. 특히 대한민국의 선관위는 3·15 부정선거의 경험에서 비롯된 대한민국의 독특한 제도로써 그 성격과 역할 및 그 한계에 대하여 외국에서 계수한 제도들과는 다른 접근이 필요하다.
- 수많은 헌법상의 제도들이 나라에 따라 각기 다른 형태로 구체화되기도 하고, 다른 효과를 발생시키기도 한다. 그러나 선관위는 대한민국의 독특한 제도로써 그 구성과 활동 및 여러 문제점 및 개선방안에 있어서도 대한민국의 정치상황 및 그동안의 경험과 분리될 수 없다는 특징을 갖는다.

II. 대한민국 정치에서 선거의 의미, 비중과 3·15 부정선거

1. 대의제 민주주의와 선거의 의미, 비중: 민주주의의 첫 단추이자, 권력으로 가는 길

- 오늘날의 민주주의는 대의제가 기본이다. 즉, 주권자인 국민이 국가사무를 직접 처리하는 것이 아니라, 국민에 의해 선출된 대표자들이 국가사무를 처리하는 것이 대부분이며, 직접민주제적 요소가 일부 가미된다 하더라도 이는 보충적 요소일 뿐이다.
- 대의제에서 선거는 민주주의 실현의 첫 단추이다. 결국 대의제는 국민이 대표자를 선출하는 것부터 시작되며, 그것이 선출된 대표자의 구체적인 업무 처리 및 그에

대한 통제로 이어지는 것이다.

- 선거는 대의제 민주주의의 첫 단추이지만, 동시에 권력으로 가는 길이기도 하다. 선거에 당선되어 대통령 또는 국회의원이 됨으로써 권력을 쥐게 되는 것이다. 그로 인해 권력욕으로 선거를 왜곡하고, 부패시키는 경우가 적지 않다.

2. 선거의 공정경쟁과 관권, 금권 등의 개입

- 선거는 기본적으로 경쟁구조이다. 여러 명의 후보자가 출마하고, 그들 중에서 선택하는 것이 선거이기 때문이다. 이러한 경쟁구조 속에서 선거를 치르는 과정에서는 불법과 비리가 발생하기 마련이다. 그것은 선거가 앞서 언급했듯이 ‘권력으로 가는 길’이며, 선거에서의 당락이 권력의 유무를 결정하기 때문이다.
- 따라서 선거의 공정성을 확보하는 것이, 즉 공정한 경쟁이 되도록 하는 것이 선거관리의 핵심이다. 이를 위해 공직선거법은 선거의 자유에 관한 규정보다는 선거운동 및 선거비용 등의 규제에 관한 조항들을 훨씬 더 많이 두고 있다. 그렇다고 공직선거법이 선거 및 선거운동의 규제만을 위한 법은 아니다. 공정한 선거를 위해 금권선거, 관권선거, 흑색선전 등의 규제도 매우 중요하기 때문이다.
- 선관위가 각종 규제를 하고 있고, 일부 규제에 대해서는 과도하다는 비판이 있는 것도 사실이다. 그러나 이를 규제 권력이라 말하고, 그 독점이 문제의 원인이라고 보는 것에 대해서는 동의하기 어렵다. 한편으로는 그러한 규제의 필요성이 인정되기 때문이다. 다른 한편으로는 그러한 독점이 불합리하다고 말하기 어렵기 때문이다. 무엇보다 3·15 부정선거의 경험 때문이다.

3. 부정선거의 전형으로서 3·15 부정선거

- 선거의 공정성을 깨뜨리는 위법한 선거를 부정선거라고 지칭할 때, 이러한 부정선거는 다양한 형태로 발생한다. 유권자들에게 금품을 살포하거나 공권력의 부당한 개입 등이 가장 대표적인 경우지만, 그밖에도 여론의 조작이나, 허위정보의 유포 등 다양한 방법이 동원되는 것이다.
- 1960년 3·15 부정선거는 각종 부정선거의 종합판이었을 뿐만 아니라, 어떻게 그럴 수 있을까 싶을 정도의 노골적이고, 폭력적인 부정선거였다. 심지어 투표참관인과 투표자들의 눈앞에서 투표함을 바꾸는 등의 행태까지도 있었다. 이러한 극단적인

부정선거는 국민의 분노를 자극했으며, 결국 4·19 혁명으로 제1공화국이 붕괴되는 단초가 되었다.

- 3·15 부정선거 이후에는 일체 부정선거가 없었다고 단언하기는 어렵다. 군부재자투표 등에서 부정선거가 확인된 바 있으며, 그밖에도 부정선거 의혹은 최근까지도 끊임없이 계속되고 있다. 그러나 분명한 것은 3·15 부정선거의 사악함은 국민들 속에, 나아가 대한민국의 역사 속에 깊이 각인되어 있으며, 이를 되풀이하는 것은 국민들이 절대 허용하지 않을 것이라는 점이다.

Ⅲ. 선거관리위원회의 존재 의미: 선거관리의 공정성

1. 제2공화국의 고민과 헌법상 독립기관으로서 선거위원회의 도입

- 제2공화국의 탄생은 3·15 부정선거 및 4·19 혁명과 직접 맞물려 있다. 그런 만큼 제2공화국에서는 부정선거의 재발을 막기 위해, 그리고 이를 국민들에게 보여주기 위해 많은 노력을 기울였으며, 그 결과가 제2공화국 헌법(제3차 개헌)에 의한 선거위원회의 도입이었다.
- 당시 중앙선거위원회는 대법관 중에서 호선한 3인과 정당에서 추천한 6인의 위원으로 조직하도록 하였으며, 위원장은 대법관인 위원 중에서 호선하도록 명시하고 있었다(제2공화국 헌법 제75조의2).
- 제2공화국은 의원내각제 정부형태를 취하고 있었기 때문에 대통령의 위원 추천은 없었지만, 위원 중에 대법관이 3인이고, 그들 중에서 위원장을 호선하도록 한 것에서도 선거위원회의 정치적 중립성에 매우 신경을 썼음을 확인할 수 있다.

2. 제3공화국 이후 선거관리위원회로의 변화와 그 역할

- 제3공화국 헌법(제5차 개헌) 이후로는 선거위원회에서 선거관리위원회로 명칭을 바꾸었으나, 그 헌법상의 지위나 역할에는 큰 변화가 없었다. 다만 위원의 구성에는 변화가 있었다.
- 제3공화국 헌법 제107조 제2항은 중앙선거위를 대통령이 임명하는 2인, 국회에서 선출하는 2인, 대법원 판사회의에서 선출하는 5인으로 구성하도록 하였으며, 위원장은 위원 중에서 선출하도록 하였다. 현재와 같이 대통령과 국회, 대법원에서

각기 선임하도록 한 것은 1972년 유신헌법 이후이다.

- 제2공화국의 선거위원회와 마찬가지로 제3공화국 이후의 선관위는 여전히 헌법상의 독립기관이었고, 공정한 선거관리를 위한 역할을 담당해 왔다. 그러나 이 시기에도 부정선거 논란은 계속되었고, 실제 선관위가 이를 엄격하게 통제하고 있다고 믿는 국민은 많지 않았다.

3. 민주화 이후 선거관리위원회의 위상과 역할

- 1987년의 민주화는 대한민국의 헌법질서에 큰 영향을 미쳤다. 더 이상 대통령은 절대적 존재가 아니었고, 형식적 법치가 아닌 실질적 법치가 시작되었다. 또한, 이를 가능케 하는 제도적 기초로서 헌법재판소가 도입되어 큰 역할을 하게 되었다.
- 이러한 시대적 변화 속에서 선관위의 위상과 역할에도 변화가 적지 않았다. 민주화된 권력은 선관위를 압박하기 어렵게 되었으며, 선거법제의 개혁을 통해 선거운동에 대한 법적 통제가 강화되면서 선관위의 위상과 역할도 과거에 비해 높아지고 커졌다.
- 이렇게 선관위에 대한 정치권력의 압박이 크게 약화되면서, 선관위는 무풍지대가 되었다. 선관위가 모든 권한을 합리적이고 공정하게 행사한 것이라고 말하기는 어렵지만, 정치권력도 눈에 띄는 명백한 잘못이 아닌 경우에는 크게 문제삼지 않는 모습을 보였다. 자칫 선관위에 대한 정치적 압박으로 비치는 것도, 선관위와 갈등관계를 형성하는 것도 부담스러웠던 것으로 보인다.
- 이런 상황이 권위주의 정부 하에서보다 오히려 민주화 이후에 선관위의 기강 해이 및 도덕적 해이를 심각하게 만든 원인의 하나로 볼 수 있다.

IV. 왜 최근 10년 간 부실 선거관리가 늘었는가?

1. 선거와 주기와 선관위 업무 부담의 불균형

- 선관위 업무의 가장 눈에 띄는 특성은 선거 시기와 그밖의 시기에 선관위 업무량이 극단적인 차이를 보인다는 것이다. 그것은 주기적으로 되풀이되는 선거의 특성상 불가피한 일이지만, 그것이 선관위의 부실 선거관리에 큰 영향을 미치고 있음을 부인하기 어렵다.
- 선거 시기에는 과중한 업무에 시달리는 반면에, 선거가 없는 시기에는 이른바 웰빙

공무원이 되다 보니, 몇 가지 중대한 문제가 발생한다. 그 하나는 업무가 과중한 선거 시기에 휴직이나 휴가 등을 사용하는 도덕적 해이가 커지는 것이며, 그 이면에는 선관위의 기강 해이까지 크게 작용하는 것으로 볼 수 있다.

- 다른 하나는 선거관리 업무의 연속성이 약화되며, 다음 선거까지의 인터벌이 길다 보니(금년 지방선거의 다음 선거는 2년 후의 총선이다) 선거관리의 경험과 노하우가 잊히는 경우가 적지 않은 것으로 보인다. 그 결과가 다음 선거에서 부실 선거관리의 재발·심화로 나타나는 것이다.

2. 통제의 부족과 기강 해이, 도덕적 해이

- 최근 선관위의 부실 선거관리와 관련하여 그 원인으로 가장 많이 지목되고 있는 것은 외부적 문제보다는 내부적 문제, 특히 통제의 부족으로 인한 기강의 해이 및 도덕적 해이이다.
- 이러한 기강의 해이 및 도덕적 해이는 무엇보다 통제의 부족에서 비롯된다. 특히 외부적 통제 이전에 내부적 통제조차 부족하고, 오히려 제식구 감싸기가 만연한 상태라는 것이 선관위 문제의 핵심이라는 것이 일반적 의견이다.
- 이런 문제를 해소하기 위해서는 무엇보다 제대로 된 통제 시스템의 구축이 필요하다. 내부적으로는 중앙선관위 위원장 및 위원들의 상임화를 통해 선관위 공무원들의 기강을 잡을 수 있도록 하고, 외부적으로는 감사원의 감사 등이 가능하도록 함으로써 도덕적 해이 및 제식구 감싸기를 엄격하게 통제해야 한다는 것이다.
- 다만, 감사원의 중앙선관위에 대한 직무감찰은 위헌이라는 헌법재판소의 결정(헌재 2025.2.27. 2023헌라5 결정)에 따라 현재로서는 회계검사가 아닌 감사원의 직무감찰은 할 수 없다. 이와 관련하여 원포인트 개헌으로 감사원의 직무감찰을 허용하자는 주장도 있으나, 과거 국가배상법 제2조 제1항 단서에 대한 대법원 위헌판결이 내려진 후에 그 내용을 유신헌법에 삽입함으로써 실질적 위헌 논란을 야기한 전례를 답습하는 것이라는 비판이 있다.

3. 지방공무원을 동원한 선거관리와 부실의 증가

- 현재와 같은 선거구조 하에서는 선거 시기에 많은 업무량에 따라 수많은 인력이 소요될 수밖에 없다. 더욱이 최근의 지방선거처럼 하나의 선거에서 7개의 투표를

하게 되는 경우에는 더욱 그러하다.

- 선관위의 인력으로 이러한 업무량을 감당하는 것은 현실적으로 불가능하며, 그렇다고 선관위 인력을 늘려서 이러한 업무량을 감당하게 만드는 것은 선거 외의 시기에 유휴 인력이 막대하다는 점에서 현실성이 없다.
- 결국 유일한 대안이 현재와 같이 타 기관 소속의 공무원들을 동원하는 것이며, 전국에서 치러지는 선거의 관리를 위해서는 지방공무원들의 동원이 불가피한 것이다. 다만, 지방공무원이 동원 되더라도 선관위 공무원들이 중심적 역할을 해야 하는데, 동원된 지방공무원 사이에서 선관위 공무원의 업무까지 자기들에게 떠넘긴다는 비판이 나오는 것, 부실 선거관리의 사후 처리 과정에서 선관위 공무원들의 대응이 늦는 것도 매우 심각한 문제라 할 수 있으며, 이는 기강해이 및 도덕적 해이의 연장선상에 있는 것으로 보인다.

V. 선관위의 규제 권력 독점이 문제의 원인인가?

1. 선관위가 ‘완벽히 독립된 제4의 헌법기관’인가?

- 발표문에서는 선관위를 “완벽히 독립된 제4의 헌법기관”이라고 지칭하고 있는데, 과연 그런가? 사람마다 다른 의견일 수 있지만, 개인적으로 동의하기 어렵다.
- 먼저 선관위의 구성이 대통령, 국회, 대법원에 의존하는 것이나 선관위의 활동이 법률의 한계 내에서 허용된다는 점 등을 고려할 때, 그리고 과거 조해주 선관위원 사태를 보더라도, 선관위가 외부의 영향력에서 완벽하게 독립되어 있다고 말하기 어렵다.
- 더욱이 제4의 헌법기관이라는 표현은 보통 헌법재판소를 지칭할 때 사용된다. 즉, 국회, 대통령, 대법원에 이은 제4의 헌법기관으로 중앙선관위를 지칭하는 것은 일반적인 용어사용례에도 맞지 않는 것으로서 부적절하다.

2. ‘견제받지 않는 권력 증후군’ OK, ‘헌법적 독립이라는 절대 방패’ NO.

- 선관위의 방만함에 큰 영향을 준 것의 하나가 견제 내지 통제의 부족이라는 점에는 전적으로 동의한다. 특히 선관위 직원 자녀의 채용 비리로 인해 그렇게 심각한 물의를 일으킨 이후에도 정신차리지 못하고 도덕적 해이가 계속된다는 것은 정상이 아니다.

- 그런 점에서 앞에서 소개한 헌법재판소 결정(헌재 2025.2.27. 2023헌라5 결정)에서 감사원의 선관위에 대한 직무감찰이 위헌이라고 판시한 것을 선관위 공무원들의 상당수가 마치 선관위를 치외법권으로 인정한 것으로 착각한 것은 아닌가 싶기도 하다.
- 다만, 헌법적 독립이 절대 방패라는 의견에는 동의할 수 없다. 선관위 이외에도 여러 헌법기관들이 있지만, 모든 헌법기관들은 상호 통제의 메커니즘 안에 있으며, 절대 방패라는 극단적 표현을 사용할 수 있는 기관은 없다.
- 오히려 헌법기관들 중에서도 가장 독립성이 강조되는 것은 사법의 독립성을 구현하는 대법원과 헌법재판소라 할 수 있는데, 이들 기관도 최근 이른바 사법개혁 논란에 상처받는 모습을 보면, 선관위에 대해 절대 방패라는 표현을 사용하는 것은 더욱 더 부적절하다.

3. 규제권력의 사무처 집중이 헌정 위협의 본질인가?

- 현재의 중앙선관위는 기형적 구조라고 할 수 있다. 마치 주인 없는 기업이 무책임한 전문경영인의 지휘 하에 표류하는 모습과 유사하다고 말할 수 있을 것이다.
- 더욱이 선관위 사무처는 기업경영 권한을 위임받은 전문경영인도 아니다. 단지, 최고 결정기관인 중앙선관위 위원장을 포함하여 -1명의 상임위원을 제외한- 모든 위원이 비상임이고, 그로 인하여 실질적으로 선관위 업무를 제대로 파악하지 못하고, 따라서 선관위 결정의 내실화에 심각한 결함이 발생하고 있음으로 인하여 발생하고 있는 것이 문제의 본질이라고 생각한다.
- 애초에 선관위의 본질이 공정한 선거관리이고, 이를 위해 금권 및 관권 선거 등에 대한 규제가 선관위 업무의 핵심일 수밖에 없다. 문제는 이러한 업무의 합리화에 있는 것이며, 더욱이 부실 선거관리의 문제와 규제권의 오남용 문제는 별개로 다루어질 필요가 있다고 본다.

VI. 선관위의 규칙제정권이 문제의 원인인가?

1. 선관위 규칙제정권의 헌법상 위치와 성격: 법률 하위, 그러나 실질적으로 법규 명령의 성격을 갖고 있으며, 행정명령의 하위는 아니다!

- 헌법 제108조: 대법원은 법률에서 저촉되지 아니하는 범위안에서 소송에 관한 절차,

법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

- 헌법 제114조 제6항: 중앙선거관리위원회는 법령의 범위안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.
- 선거관리, 국민투표관리, 정당사무에 관한 대통령령, 총리령 등은 존재하지 않는다. 따라서 여기서 법령의 범위는 현실적으로 법률에 저촉되지 않는 범위와 다르지 않으며, 법률을 구체화하는 것이 선관위 규칙이다.
- 내부 규율에 관하여는 헌법규정상으로도 대법원규칙과 다를 바 없다.

2. 선관위의 유권해석 권한, 대안은 무엇인가?

- 발표문에서는 선관위의 유권해석 권한을 문제삼고 있는데, 그러면 선관위의 유권해석 권한을 박탈하는 것이 옳은가? 그렇게 해서 선관위가 제 기능을 할 수 있는가?
- 더욱이 선거관리를 담당하는 기관으로서 유권해석이 불가능하다면, 선거관리를 제대로 할 수 있을까?
- 유권해석 권한 자체가 문제가 아니라 그 오남용이 문제라면 유권해석 권한에 대한 통제장치를 마련하는 것이 필요하지 않을까? 법제처 등 다른 국가기관의 유권해석과 달리 선관위의 유권해석만을 문제삼는 것이 적절한가?
- 외부 독립기구로 선거법령해석심의위원회를 설치·운영하자는 주장은 선관위의 주요 기능을 형해화하는 것으로서 위험성 소지가 있다
- 중앙선관위 내 독립성과 전문성이 보장되는 선거법령해석심의위원회를 설치·운영하도록 함으로써 선거법령 해석의 공정성과 전문성 제고를 도모하는 방안이 합리적인 대안인 것으로 보인다.

3. 선관위의 독점 권력? 미국 등의 선거관리 모델이 대안이 될 수 있을까?

- 선관위 권한의 뿌리는 행정권의 일부(3·15 부정선거 이전 내무부의 선거관리권한)를 헌법개정을 통해 이관받은 것이며, 독점권력의 의미보다는 선거 당사자인 대통령이나 국회로부터 분리·독립시키는 것이 선관위를 설치한 헌법의 취지이다.

- 선관위를 폐지한다는 전제 하에서라면 모르되, 선관위를 존치한 상태에서 미국 등의 선거관리 모델을 대안으로 제시하는 것은 체계상의 혼란일 수밖에 없다.
- 더욱이 선거부정 음모론 등이 광범위하게 확산되어 있는 상황에서 선관위 폐지는 또 다른 음모론으로 이어질 우려가 크다. 최근의 부실 선거관리도 선관위가 아닌 정부의 선거관리에서 발생한 문제였다면, 그 파장은 훨씬 컸을 것이다.

VII. 결: 선관위 개혁은 단기적 대책과 중장기적 고민을 나눠서 진행해야 한다.

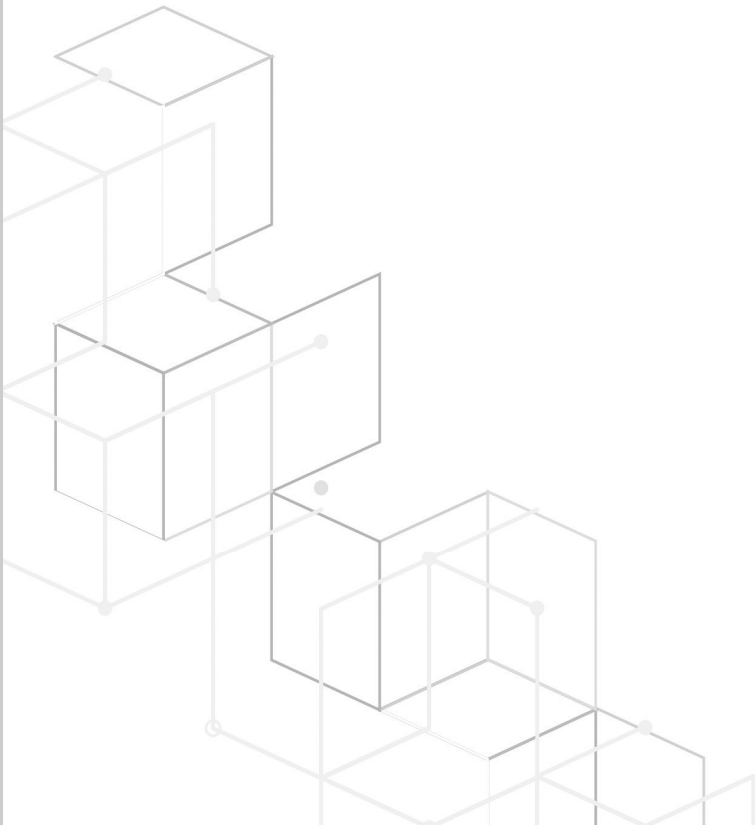
- 선관위 개혁은 개혁이 필요한 것과 그렇지 않은 것으로 구분할 수 있다. 전자는 중장기적 대책으로 고민해야 할 사항이고, 후자는 단기적 대책으로 시행해야 할 것들이다.
- 예컨대 선관위의 구조개혁과 관련한 중앙선관위 위원장 및 위원들의 상임화는 단기적 대책으로 고려될 수 있다. 그에 대한 찬반이 있으나, 적어도 위원장 포함, 위원들 일부의 상임화는 필요할 것으로 보인다.
- 감사원의 선관위에 대한 직무감찰 허용 등은 헌법개정이 요구되는 사항이며, 중장기적 고민이 필요하다. 다만, 헌법재판소 결정의 취지를 고려할 때, 감사원의 선관위에 대한 직무감찰 허용은 감사원을 대통령 소속 기관에서 헌법상 독립기관으로 변경하는 것과 함께 추진되어야 할 것으로 보인다.
- 중앙선관위 내 독립성과 전문성이 보장되는 선거법령해석심의위원회를 설치·운영하도록 함으로써 선거법령 해석의 공정성과 전문성 제고를 도모하는 방안이 합리적인 대안인 것으로 보인다.

선거관리위원회의 공정성과 책임성 강화를 위한 구조개혁 방안

토론

「선거관리위원회 규제 권력 독점
해소 및 공정성 확보 방안」에 대한
토론문

양태건 한국법제연구원 연구위원



「선거관리위원회 규제 권력 독점 해소 및 공정성 확보 방안」에 대한 토론문

양태건 한국법제연구원 연구위원

1. 지난 6. 3. 지방선거 선거관리를 둘러싸고 불거진 투표용지 관리부실 등 사태를 해결하기 위한 토론회 자리에서 헌법 및 선거관리위원회 관련 법률 및 선거관리위원회 조직과 권한 등 여러 가지 측면에 대하여 살펴볼 수 있게 된 것을 의미있게 생각합니다. 좋은 발표 잘 들었고 그에 대하여 발전적 방향으로의 한두가지 의견을 제시해 보도록 하겠습니다.

2. 발표는 우선 **문제의 근원**이 선관위의 법령해석 권한 뿐 아니라 조사권, 기타 집행권이 모두 **사무처에 집중**되어 있다는 데 있으며 이로 인해 각종 권한남용의 위험이 있으며 특히 법령해석과 관련하여 자의적 해석권한 남용의 우려가 있다는 것으로 이해됩니다. 이에 따라 특히 선거관련 법령의 해석에 관한 권한행사의 공정성과 합리성을 보장하기 위해 중앙선거관리위원회 산하의 독립기구로서 (가칭) “**선거법령해석위원회**” 설치를 제안하고 있습니다.

이에 대하여는 전체적으로 선거관리위원회가 독립적 헌법기관으로서 외부적 통제를 받지 않는 것 뿐 아니라 여러 가지 권한을 행사함에 있어 내부적 조직 및 기능의 분화도 사회적 기대 수준에 못 미친다는 점이 원인이 되어 사무처의 권한 집중으로 인한 문제점이 많다는 것을 인정할 수 있을 것이고 따라서 이러한 권한을 시대적 요청에 맞게 분화시키고 선거관리위원회의 유권해석 권한을 관장하는 독립적 조직(내지 기구)를 새롭게 설치하자는 의견은 충분히 좋은 제안으로 생각하며 문제 해결에 일조할 수 있다고 봅니다.

3. 다만 여기에 약간의 보충적 논의를 부가해 볼까 합니다. 먼저 논의하는 문제의 원인 분석이나 선거관리위원회가 행사하는 권한의 법적 근거 및 기능/조직의 분화 문제를 조금 더 넓은 각도에서 바라볼 필요도 있지 않나 생각합니다.

먼저 **발표문 9면**에서 유권해석 권한의 규범적 근거를 「선거관리위원회법」 제17조로

이해하고 있는 듯하나 동 조항은 행정기관이 선거법령등을 제·개정하고자 할 때는 법령안을 중앙선거관리위원회에 미치 송부하여 그 의견을 구하여야 한다는 것(제1항)과 선거관계 법령을 제·개정하고자 할 때 중앙선거관리위원회가 국회에 의견을 제출할 수 있다는 것으로 국회나 행정기관의 입법과정에 선거관리위원회가 의견을 공식적으로 제출할 수 있다는 근거 규정에 불과합니다. 실제로 선거현장에서 선거운동 등에 대하여 법적 구속력을 지니는 단속행위 또는 규범적 해석을 표명하는 것은 이 규정과 상관이 없고, 공직선거법상의 각종 금지, 규제 규정이나 「선거관리위원회법」 제14조의2(선거법 위반행위에 대한 중지·경고 등)의 “각급선거관리위원회의 위원·직원은 직무수행중에 선거법위반행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 선거의 공정을 현저하게 해치는 것으로 인정되거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할수사기관에 수사의뢰 또는 고발할 수 있다”는 규정이 그 근거라고 해야 하지 않을까 생각합니다. 보다 구체적으로 살펴보면 「선거관리위원회 사무기구에 관한 규칙」에서 “사무처”의 하부조직의 하나로서 “법제국”을 두고 있고 법제국의 분장사무 중 하나로서 ‘제7호. 공직선거 등 관계법규의 유권해석 및 운용에 관한 사항’ 그리고 ‘제11호. 정당·정치자금 관계법규 유권해석 및 운용’이 규정되어 있습니다. 또한 “조사국”을 두고 그 분장사무 중 하나로서 ‘제2호. 법규 등 위반행위 조사·확인 및 조치업무에 관한 사항’, ‘제11호. 정당·정치자금법규 위반행위 조사·확인 및 조치업무에 관한 사항’을 규정하고 있는 것도 유사합니다. 이러한 측면에서 보면 각 국별로 업무가 분장은 되어 있지만 법령해석 권한 등이 대부분 사무처에 집중되어 있는 것은 맞는 지적이고 이러한 간단한 조직 규정만으로 과연 규범을 합리적으로 해석, 적용할 수 있는 역량을 확보할 수 있는지는 상당한 의문이 드는 것이 사실입니다.

4. 선거관계 법령이 국민의 기본권인 선거권 및 민주주의 헌법질서의 근간과 관련되어 있다고 본다면 선거관리위원회의 선거관리 기능의 하나하나가 모두 매우 중요하다고 할 수 있습니다. 그렇다면 (1) 먼저 선거관리위원회법 제14조의2의 선거법위반행위에 대한 중지, 경고 또는 시정명령에 대하여 신속하게 다룰 수 있는 구제절차가 있는지를 물어야 하며, 또한 (2) 선거법위반행위라고 판단하는 전제로서 선거관계 법령에 법적 의문이 있을 때 유권해석하는 조직 내지 절차가 합리적이고 공정성 있는 체계를 갖추고 있는지를 물어야 할 것입니다. (1)의 문제에 대하여는 일반적인 행정처분 사례에서 이의신청, 행정심판이 임의적 절차로서 당연히 보장되고 있는 것과 비교하여 유사하게 사무처 소속의 행정심판위원회가 존재하여 기능하고 있기는 합니다. 그러나 보다 근본적인

것, 또한 (1)의 중지, 경고 또는 시정명령의 전제가 되는 법령에 대한 유권해석에 대하여는 보다 합리적인 해석작용의 체계가 확보될 필요가 있고 발표자의 제안대로 보다 체계적인 조직의 신설로 나아가는 것이 바람직해 보입니다. 그러나 이러한 개선은 그럼에도 불구하고 여전히 선거관리위원회의 **내부적 통제** 차원의 것이고 이것만으로 충분하다고 할 수는 없습니다. 권력통제의 방법에는 내부적 통제와 외부적 통제의 방법이 있습니다. 내부적 통제가 합리적 체계로 이루어진다고 하더라도 그것은 어디까지나 선거관리위원회라는 국가기관의 내부 조직 안에서 이루어지는 것이므로 해석결과에 불만이 있는 국민 입장에서 해석 자체를 다룰 수 있는 방법이 없다는 한계가 여전히 존재합니다. 따라서 외부적 규범통제와 국민의 기본권 구제 기능을 결합한 **외부적 통제** 방법을 모색해 볼 필요가 있겠습니다. 이에 대하여 토론자는 현재 헌법소원에서 법령헌법소원의 유형(법령이 직접 기본권을 침해한 경우 인정)이 인정되고 있으므로, ‘공권력행사’의 범위에 ‘입법작용’ 뿐 아니라 ‘입법에 대한 유권해석’도 포함하는 것으로 보아서¹⁾ 이것이 직접 기본권(특히 선거운동의 자유)을 침해하는 경우 헌법소원을 청구할 수 있는 것으로 보는 방법을 검토해 볼 여지가 있다고 생각합니다. (「헌법재판소법」 제68조 제1항) 헌법상 민주적 기본질서 유지에 가장 긴요한 선거 관계 법령에 대한 선거관리위원회의 유권해석은 곧바로 선거운동의 자유 침해로 이어질 여지가 있기 때문에 ‘유권해석’ 결과를 공권력작용에 포섭할 수만 있다면 그 결과에 영향받는 국민 개개인이 (또한 정당도 포함하여) 충분히 헌법소원으로 다룰 수 있으므로 이로써 유권해석 기능에 대한 외부적 통제 방법을 갖추는 셈이 될 수 있다고 생각합니다.

5. 이처럼 선거관리위원회의 법령해석 기능을 중심으로 내부적 통제와 외부적 통제 방법이 모두 발전적으로 구비될 수 있다면 선거를 중심으로 한 민주적 기본질서가 한층 안정적으로 유지될 수 있을 것으로 생각합니다. 감사합니다.

1) 헌법재판소는 이미 법률과 법률의 해석은 동전의 양면과 같은 것으로서 서로 구분하기 어렵다는 판시를 한 바 있다. (헌법재판소 2012. 12. 27. 2011헌바117) 이것은 비록 성격상 위헌법률심판에 대한 것으로 한정위헌청구를 적법한 것으로 인정한 것이지만 헌법소원에 대하여도 같은 취지로 인정할 수 있다고 할 수 있다.



M·E·M·O



**선거관리위원회의 공정성과
책임성 강화를 위한 구조개혁 방안**