



제429회국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 선거백서 작성 관련 규정 마련 〉

■ 김민전의원 대표발의(의안번호 제2211736호)

2025. 9.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김민전의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 25.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거가 종료된 후 선거사무의 전반적 내용, 주요 통계, 선거에서 드러난 문제점에 대한 종합적인 분석·점검과 향후 대책 등을 정리한 선거백서의 작성·공개 등을 규정하고 있지 않음.

중앙선거관리위원회는 선거 후 해당 선거에 관한 선거총람을 발간하여 국회 등에 배부하고 있으나, 선거사무 추진 경과 및 주요 통계가 주요 내용이어서 선거백서로 보기에 어려움.

선거백서의 작성 및 공개를 통하여 국민과 국회가 선거사무에 관심을 갖고 선거 관련 법과 제도를 합리적으로 정비하고 보완되도록 할 필요가 있어 보임.

이에, 선거사무 추진 경과 및 주요 통계 이외에도 선거인 또는 후보자의 이의신청 접수·처리 결과, 투표 및 개표 관련 제기된 주요 쟁점사항 및 조치 내용, 선거사무 관리에서 드러난 문제점 및 대책

등을 포함하는 선거백서를 작성하여 국민에게 공개하고 국회에 보고하도록 하는 등 선거백서에 관한 규정을 마련하려는 것임(안 제280조 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 선거 관련 주요 쟁점 사항 및 조치내용, 문제점 및 대책 등을 포함하는 선거백서를 작성하여 국민에게 공개하고 국회에 보고하도록 하는 규정을 신설하려는 것임.

현행	개정안
<신설>	제280조(선거백서) ① 중앙선거관리위원회는 선거가 있는 때에는 선거일 후 1년까지 해당 선거에 대하여 다음 각 호의 사항을 포함한 선거백서를 작성하여야 한다. 1. 선거사무 일정 및 추진 경과 2. 선거 관련 위법행위 단속 및 조치 사항(발생일, 개요, 기소여부 및 재판 결과를 포함한다) 3. 선거인 또는 후보자의 이의신청 접수·처리 결과 4. 투표 및 개표 관련 제기된 주요 쟁점사항 및 조치 내용 5. 선거사무 관리에서 드러난 문제점 및 대책 6. 선거쟁송 및 결과 7. 선거사무 제도개선 건의사항 8. 투·개표사무 담당자(투표관리관, 사전투표관리관, 투표사무원, 사전투표사무원, 개표사무원, 그 밖에 투·개표사무 관련 선거관리위원회 공무원을 말한다)의 위

	<u>법행위 및 부적절한 사무집행 행위</u> 9. 그 밖에 중앙선거관리위원회가 필요하다고 인정한 내용 ② 중앙선거관리위원회는 선거백서를 작성한 때에는 이를 중앙선거관리위원회 인터넷 홈페이지에 상시 공개하고, 지체 없이 국회에 보고하여야 한다. ③ 중앙선거관리위원회는 선거백서를 작성하고 공개한 후에 제1항 각 호에 따른 내용 중 새롭게 추가하거나 보완할 사항이 있는 때에는 6개월마다 선거백서를 다시 개정하여 작성하여야 한다. 이 경우 제2항을 준용한다. ④ 선거백서의 작성·공개·보고 등에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.
--	---

백서란 정부가 정치·외교·경제 등 각 분야에 대하여 현상을 분석하고 미래를 전망하여 그 내용을 국민에게 알리는 것을 목적으로 하는 보고서로, 특정 이슈·분야에 대한 정부 전체의 입장을 대내외적으로 공식화하는 기능을 수행함.¹⁾

1) 김은미 외, “ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구”, 한국국제협력단 연구보고서, 2013. p.60.

우리나라의 경우 1958년 한국부흥부의 부흥백서를 시작으로 대부분의 중앙부처에서 하나 이상의 백서를 단독 또는 공동으로 발간하고 있으며,²⁾ 국방백서(국방부), 외교백서(외교부), 통일백서(통일부), 규제개혁백서(국무조정실) 등이 그 대표적 사례임.

백서 작성을 통해 특정 사안에 대한 공식 자료가 제공되고, 이에 대한 분석을 통해 과거 정책사례에 대한 객관적 평가가 가능해지며, 추후 보다 완성도 있는 정책의 수립 및 시행을 도모할 수 있게 됨.

한편, 최근 벌어진 전국단위 선거에서 투표용지 반출, 대리투표 적발 등 선거관리 부실 논란이 제기된 바 있고,³⁾ 이에 선거 과정 전반에서 드러난 문제점과 개선방안 등을 담은 선거백서를 작성하여 추후 선거에서의 문제를 최소화할 필요가 있다는 일각의 지적이 제기되고 있음.

현행 「공직선거법」 상 선거백서 작성 관련 규정은 없으나, 중앙선거관리위원회는 임기만료 공직선거와 전국 단위 공공단체등 위탁선거가 있는 해에 대국민 선거행정서비스 제공, 선거 자료의 분석·정리와 보존관리 목적으로 ‘선거총람’을 발간하여 중앙선거관리위원회 홈페이지에 공개하고 국회, 행정기관 등 각 유관기관, 정당, 언론기관 등에 배부하고 있음.

2) 앞의 논문, p.71.

3) 연합뉴스, “투표용지 반출에 선거사무원 대리투표…사전투표 부실관리 도마”, 2025.5.30.

이는 선거와 관련된 자료들을 정리하여 제공한다는 측면에서 의의가 있으나, 선거 과정에서 발생한 문제점에 대한 분석, 추후 개선방향 등에 대한 논의가 포함되어 있지 않다는 점에서 백서로서의 역할을 하기에는 어렵다는 지적이 제기될 수 있을 것으로 보임.

이에 개정안은 선거 관련 주요 쟁점 사항 및 조치내용, 문제점 및 대책 등을 포함하는 선거백서를 작성하여 국민에게 공개하고 국회에 보고하도록 하는 규정을 신설하려는 것임.

이를 통해 작성된 백서를 참고함으로써 전국단위 선거의 준비 과정에서 지난 선거 과정에서의 문제점과 그 원인을 파악하고, 동일한 문제의 재발을 방지하여, 보다 원활한 선거관리가 이루어질 수 있을 것으로 기대된다는 점에서 개정안의 취지는 바람직한 측면이 있음.

다만, 백서의 필요성을 인정하더라도 그 발간 의무를 법률에 직접 규정하는 것이 타당한지 여부에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

이와 관련하여 현재 백서 발간 의무를 법으로 규정한 것은 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」, 「행정규제기본법」, 「공적자금관리 특별법」, 「대통령직 인수에 관한 법률」 등 4개 법률에 불과하며,⁴⁾

4) 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」 제9조(여성경제활동백서) 여성가족부장관과 고용노동부장관은 여성의 임금, 직종, 고용형태, 경력단절여성등의 현황 등이 포함된 여성경제활동백서를 매년 발간하여 공표하여야 한다.

「행정규제기본법」 제35조(규제개혁 백서) 위원회는 매년 정부의 주요 규제개혁 추진상황에 관한 백서(白書)를 발간하여 국민에게 공표하여야 한다.

외교백서와 국방백서는 법률이 아닌 「외교백서 편찬에 관한 예규」, 「국방부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 상에 각각 근거를 두고 있음.⁵⁾

또한 이를 법률로 규정하는 경우에도 그 작성 범위를 필요최소한으로 하고, 구체적인 내용은 중앙선거관리위원회 규칙 등을 통해 추가로 규정하는 방안도 논의해볼 수 있을 것으로 보임.

이와 관련하여 개정안이 선거백서에 포함되어야 할 내용을 다수 열거하고 있는 반면, 「행정규제기본법」, 「공적자금관리 특별법」, 「대통령직 인수에 관한 법률」 등 백서 발간을 규정한 법률이 백서 발간에 대한 의무만을 간략하게 규정하고, 보다 구체적인 사항은 시행령에서 다루고 있다는 점을 참고할 필요가 있음.⁶⁾

「공적자금관리 특별법」 제21조(백서 발간) 위원회는 매년 8월 31일까지 공적자금 운용 실태에 관한 공적자금관리 백서를 대통령령으로 정하는 바에 따라 발간하여야 한다.

「대통령직 인수에 관한 법률」 제16조(백서 발간) 위원회는 위원회의 활동 경과 및 예산사용 명세를 백서(白書)로 정리하여 위원회의 활동이 끝난 후 30일 이내에 공개하여야 한다.

- 5) 「외교백서 편찬에 관한 예규」 제1조(목적) 이 예규는 외교업무 추진 실적을 국민에게 홍보하고 외교정책 결정과정에 국민의 여론을 반영하기 위하여 간행하는 외교백서(이하 "백서"라 한다)의 편찬에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

「국방부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제9조(국방정책실) ⑧ 국방전략과장은 다음 사항을 분장한다.

2. 국방백서 등 대외정책보고서의 작성 및 발간

- 6) 「행정규제기본법 시행령」 제31조(규제개혁백서의 발간 및 공표) 위원회는 법 제35조의 규정에 의하여 매년 3월 31일까지 다음 각호의 사항이 포함된 규제개혁백서를 발간하여 공표하여야 한다.

1. 전년도말 현재 정부의 규제현황
2. 전년도 정부의 규제개혁 추진실적 및 그 평가
3. 기타 규제개혁에 관한 사항

「공적자금관리 특별법 시행령」 제12조(백서의 발간) 법 제21조의 규정에 의하여 위원회가 발간하는 공적자금관리백서에는 공적자금의 지원실적 및 회수실적 등이 포함되어야 한다.

「대통령직인수에관한법률시행령」 제10조(백서발간) 법 제16조의 규정에 따라 위원회가 발간하는 백서에는 위원 및 직원 등의 성명·직위, 예산사용내역, 주요 활동내용 및 건의사항 등이 포함되어야 한다.

《 법률 및 시행령의 백서 내용 관련 규정 》

구 분	법 률	시 행 령
행정규제 기본법	- 정부의 주요 규제개혁 추진상황	- 전년도 말 현재 정부의 규제현황 - 전년도 정부의 규제개혁 추진실적 및 그 평가 - 기타 규제개혁에 관한 사항
공적자금 관리 특별법	- 공적자금 운용 실태	- 공적자금 지원실적 및 회수실적
대통령직 인수에 관한 법률	- 위원회의 활동경과 및 예산사용 명세	- 위원 및 직원 등의 성명·직위 - 예산사용내역 - 주요 활동내용 및 건의사항
개정안	- 선거사무 일정 및 추진 경과 - 선거관련 위법행위 단속 및 조치 사항 - 선거인 또는 후보자의 이의신청 접 수·처리 결과 - 투표 및 개표 관련 제기된 주요 쟁 점사항 및 조치 내용 - 선거사무 관리에서 드러난 문제점 및 대책 - 선거쟁송 및 결과 - 선거사무 제도개선 건의사항 - 투·대표사무 담당자의 위법행위 및 부적절한 사무집행 행위 - 그 밖에 중앙선거관리위원회가 필 요하다고 인정한 내용	

※ 관련 법률 규정 등을 참고하여 작성

또한 개정안 제280조제1항제2호 및 제6호에서 규정하고 있는 ‘선거
관련 위법행위 단속 및 조치사항’, ‘선거쟁송 및 결과’가 백서를 통해
공개될 경우 진행 중인 수사나 재판에 영향을 미칠 수 있다는 점, 동항

제3호의 ‘이의신청’의 의미가 「공직선거법」 제8조의6제2항의 불공정한 선거보도에 대한 이의신청, 제41조제1항 선거인명부 누락 등에 대한 이의신청 등과 동일한 것인지 여부를 명확히 할 필요가 있다는 점 등에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.

《 공직선거법 상 이의신청, 이의제기 관련 규정 》

공직선거법 규정	내 용
제8조의6제2항	정당 또는 후보자는 인터넷언론사의 선거보도가 불공정하다고 인정되는 때에는 인터넷선거보도심의위원회에 이의신청 을 할 수 있음
제41조제1항	선거권자는 누구든지 선거인명부에 누락, 오기, 자격이 없는 선거인이 올라있다고 인정되는 때에는 당해 구·시·군의 장에게 이의신청 할 수 있음
제64조제6항 제65조제13항	누구든지 선거벽보나 선거공보의 내용 중 후보자의 경력등에 관한 거짓 사실의 게재를 이유로 선거구선관위를 거쳐 직근 상급선관위에 이의제기 를 할 수 있음
제110조의2제1항	누구든지 후보자 또는 예비후보자의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 공표된 사실이 거짓임을 이유로 선거구선관위를 거쳐 직근 상급선관위에 이의제기 를 할 수 있음
제108조제4항	관할 선거여론조사심의위원회의 여론조사실시신고서 보완요구에 이의가 있는 자는 이의신청 을 할 수 있음

※ 출처: 중앙선거관리위원회

따라서 개정안에 대해서는 동 규정의 도입을 통해 기대되는 효과와 예상되는 부작용, 이를 법률에 명시할 필요성, 도입할 경우 법률로 규정할 범위 등을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 검토해볼 필요가 있을 것임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 선거에 관한 전반적인 사항을 포함하는 선거백서를 작성·공개하여 선거 관련 자료를 체계적으로 관리하고 선거 과정에서 발생한 문제점에 대한 분석과 대책을 수립하고자 하는 입법 취지에 공감하며, 선거백서 작성 및 공개에 관한 사항을 법제화할지 여부는 국회가 입법 정책적으로 결정할 사안이라는 입장이나,

개정안 제280조제1항제2호의 선거 관련 위법행위 단속 및 조치사항, 제6호의 선거쟁송에 관한 사항을 공개하는 경우 공정한 수사나 재판에 영향을 미칠 수 있고, 특정 개인정보에 관한 사항이 포함될 수 있어 이에 대한 충분한 검토가 필요할 것으로 판단되며,

제3호의 선거인 또는 후보자의 이의신청이 선거에 관한 각종 민원을 의미하는 것인지, 또는 「공직선거법」 제8조의6제2항 등의 이의신청, 제64조제6항 등의 이의제기와 같은 사항을 의미하는 것인지 그 범위를 명확히 할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343