



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

선거관리위원회법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 중앙선거관리위원회 위원장 상임화 등 >

■ 위성곤의원 대표발의(의안번호 제2209873호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회

전문위원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 중앙선거관리위원회 위원장 상임화 및 상임위원 폐지	5
2. 중앙선거관리위원회 사무총장 임명절차 신설	14
3. 감사위원회 설치	17
※ 참고자료	23
1. 중앙선거관리위원회 위원장 상임화 국회 논의 결과	23
2. 역대 중앙선거관리위원회 사무총장	24

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 위성곤의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 16.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 17.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

중앙선거관리위원회는 헌법상 독립된 헌법기관으로서 공정한 선거 관리와 중립성 보장을 핵심 책무로 하고 있으며, 그 직무의 범위와 중대성은 갈수록 확대되고 있음. 이러한 환경 변화 속에서 위원회와 사무처 조직 간의 역할과 책임을 명확히 하고, 조직 전반의 효율성과 운영 책임성을 높일 필요성이 커지고 있음.

그러나 사무총장이 실질적인 조직운영과 집행 등 직무 전반을 총괄하는 구조임에도 불구하고 사무총장 임명 과정에 대한 검증 절차나 책임성 확보 장치는 매우 미흡한 실정임. 또한 선관위에 대한 외부 감시 기능이 최근 헌법재판소의 결정으로 사실상 차단된 가운데, 자체 감사기능만으로는 반복되는 조직 내부 비리를 차단하기 어려운 구조적 한계도 드러났음.

이에 위원장을 상임으로 명확히 하고 상임위원 직제를 폐지함

으로써, 위원회 조직의 지휘체계를 일원화하고 책임 있는 운영을 가능하게 하려는 것임. 동시에 사무총장은 중앙선거관리위원회 위원 중에서 호선하여 위원장이 임명하도록 함으로써 사무처 운영의 책임성과 정당성을 강화하고자 함. 아울러 독립적인 감사위원회를 위원회 내에 신설하여 공정하고 체계적인 자체 감시 체계를 마련함으로써, 선거관리위원회 조직 전반의 투명성과 국민 신뢰를 회복하고자 함.

주요내용

- 가. 중앙선거관리위원회의 위원장은 상임으로 하고, 위원장이 사
고
가 있을 때에는 임시위원장을 호선하여 위원장의 직무를
대행하게 하며, 상임위원을 폐지함(안 제5조제1항·제5항 및
제6조제1항).
- 나. 사무총장은 중앙선거관리위원회 위원 중에서 중앙선거관리위
원회의 의결을 거쳐 중앙선거관리위원회위원장이 임명하며,
임기는 3년으로 함(안 제15조제3항 신설).
- 다. 선거관리위원회의 사무를 감사하기 위하여 중앙선거관리위원
회에 감사위원회를 두고, 감사위원회는 위원장 1명을 포함한
5명의 감사위원으로 구성함(안 제15조의4 신설).

Ⅲ. 검토의견

《 개정안의 제안 배경 》

선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 독립적으로 설립된 합의제 헌법기관으로,¹⁾ 제1공화국 시기에는 선거를 관리하던 선거위원회가 내무부 산하의 부속기관이었으나, 3·15부정선거²⁾를 계기로 1963년 중앙선거관리위원회가 헌법상 독립기구로 창설됨.³⁾

최근 중앙선거관리위원회를 둘러싼 다양한 의혹이 제기되면서 사회적으로 큰 논란이 되고 있음. 특히 고위공무원 자녀의 특혜 채용 문제와 부정선거 의혹 등은 선거관리 기관으로서의 신뢰성과 공정성을 심각하게 훼손할 우려가 있는 중대한 사안으로 인식되었음.⁴⁾

특히, 부정선거와 관련된 의혹 제기는 선거의 공정성과 직결되는 문제로, 대법원 선거소송에서 실시된 재검표 과정에서 이른바 ‘배춧잎 투표지’, ‘형상기억종이 투표지’ 등 비정상적인 투표지가 다량으로 발견된 바 있음.⁵⁾

1) 「대한민국헌법」 제114조 ①선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.

2) 1960년 3월 15일 자유당정권에 의하여 대대적인 선거부정행위가 자행되었던 제4대 대통령선거와 제5대 부통령선거를 의미함. (출처: 한국민족문화대백과사전)

3) 중앙선거관리위원회 사이버선거역사관 (출처: https://museum.nec.go.kr/museum2018/bbs/7/3/1/20170912155756377100_view.do?article_id=20171226175208636100&article_category=12)

4) 조선일보(2025.4.8.), “선관위, 고위공무원 자녀 등 특혜채용 의혹 당사자 10명 임용취소 진행”
대구신문(2025.3.4.), “선거관리위원회 이대로는 안 된다”

5) 신동아(2025.2.20.), “대법원 판결에도 부정선거 논란 수그러들지 않는 이유”

그 결과, 선거관리위원회에 대한 감사가 필요하다는 지적⁶⁾이 제기되었음에도 불구하고, 감사원과 중앙선거관리위원회 간의 권한쟁의심판⁷⁾에서 헌법재판소는 중앙선거관리위원회가 독립된 헌법기관이므로 감사원의 직무감찰 대상에 포함되지 않는다고 판시한바, 이에 따라 선거관리위원회에 대한 통제의 필요성은 더욱 커진 상황임.

이에 개정안은 중앙선거관리위원회 위원장 및 사무총장의 책임성과 정당성을 강화하고, 독립적인 감사위원회를 신설하여 공정한 자체 감시 체계를 마련함으로써, 선거관리위원회 조직 전반의 투명성을 제고하고 국민적 신뢰를 회복하려는 것임.

6) 문화일보(2025.3.12.), “가족채용 비리 묵인, 외부통제는 무풍지대...괴물 선관위 만들었다”

7) 2023헌라5(2025.2.27.)

1. 중앙선거관리위원회 위원장 상임화 및 상임위원 폐지

개정안은 중앙선거관리위원회 위원장을 비상임에서 상임으로 전환하고, 기존의 상임위원 제도를 폐지하려는 것임(안 제5조제1항·제5항 및 제6조제1항).

현행	개정안
第5條(委員長) ① 各級選舉管理委員會에 委員長 1人을 둔다. ② ~ ④ (생략) ⑤ 委員長이 事故가 있을 때에는 常任委員 또는 副委員長이 그職務를 代行하며 委員長·常任委員·副委員長이 모두 事故가 있을 때에는 委員중에서 臨時委員長을 互選하여 委員長의職務를 代行하게 한다. 第6條(常任委員) ① 中央選舉管理委員會와 市·道選舉管理委員會에 委員長을 補佐하고 그 命을 받아	第5條(委員長) ① ----- -----두며, 중앙선거관리위원회의 위원장은 상임으로 한다. ② ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 위원장이 사고가 있을 때에는 다음 각 호에 따른다. 1. 중앙선거관리위원회 위원장이 사고가 있을 때에는 위원 중에서 임시위원장을 호선하여 위원장의 직무를 대행하게 한다. 2. 중앙선거관리위원회 위원장이 외의 위원장이 사고가 있을 때에는 상임위원 또는 부위원장이 그 직무를 대행하며 위원장·상임위원·부위원장이 모두 사고가 있을 때에는 위원 중에서 임시위원장을 호선하여 위원장의 직무를 대행하게 한다. 第6條(常任委員) ① 시·도선거관리위원회----- -----

현행	개정안
소속 사무처의 事務를 監督하게 하기 위하여 각 1인의 常任委員을 둔다.	----- -----.
② 中央選舉管理委員會의 常任委員은 委員중에서 互選한다.	<삭 제>
③ (생략)	③ (현행과 같음)

「대한민국헌법」과 「선거관리위원회법」이 위원장과 상임위원을 중앙선거관리위원회 위원 중에서 호선하고, 위원의 임기를 6년으로 하도록 규정하고 있음에도 불구하고,⁸⁾⁹⁾ 위원회 설립 초기부터 현재까지 위원장은 대법원장이 지명한 대법관이, 상임위원은 대통령이 임명한 위원이 호선되는 것이 관행으로 정착되어 왔음.¹⁰⁾

한편, 이러한 관행에 대해서는 헌법상 독립기관의 장을 타 헌법기관 구성원이 겸직하는 것이 권력분립의 원칙에 위배된다는 지적과 함께, 국가기능상 특수 행정분야인 선거관리업무의 최고책임자를 사법기능을 담당하는 법관이 맡는 것은 적절하지 않다는 헌법적 차원의 문제 인식이 지속적으로 제기되었고,¹¹⁾

8) 「대한민국헌법」 제114조 ②중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 위원장은 위원중에서 호선한다.
③위원의 임기는 6년으로 한다.

9) 「선거관리위원회법」 제6조(상임위원) ①중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회에 위원장을 보좌하고 그 명을 받아 소속 사무처의 사무를 감독하게 하기 위하여 각 1인의 상임위원을 둔다.

②중앙선거관리위원회의 상임위원은 위원중에서 호선한다.

10) 국회입법조사처, 『2023 국정감사 이슈 분석』, 2023.

11) 김태홍, 「헌법상 선거관리위원회의 권한과 구성상의 문제점」, 『공법학연구』 제13권 제3호, 2012.
박진우, 「중앙선거관리위원회에 대하여 최근 제기되는 문제점 분석과 개선방안에 관한 연구」, 『가천법학』 제16권 제3호, 2023.

현실적인 차원에서도, 대법관이 중앙선거관리위원회 위원장을 겸직하여 비상근함에 따라 상임위원 등 상설조직에 실질적으로 의존하는 현재의 조직구조에서는 날로 복잡해지는 선거절차 사무와 급증하는 선거범죄 단속사무에 신속하고 효과적으로 대응하는 데 한계가 있을 뿐만 아니라,¹²⁾ 중앙선거관리위원회 위원장의 적극적인 책임성, 대표성, 전문성, 직무전념성 등을 확보하기 어려운 측면이 있음.

《 중앙선거관리위원회 위원장·상임위원·사무총장의 권한 》

구분	권한 및 역할
위원장	• 위원회를 대표하고, 위원회 전체 사무 총괄 • 위원회 회의 주재 및 최종 의사결정
상임위원	• 위원장 보좌 • <u>위원장의 명을 받아 사무처의 사무 감독</u>
사무총장	• 사무처의 실질적 행정 책임자 • 위원장 및 상임위원의 지휘·감독 하에 사무를 처리하고, 소속 공무원을 지휘·감독

이에 개정안은 중앙선거관리위원회 위원장을 상근 체제로 전환하고 상임위원 제도를 폐지함으로써, 현행법상 위원장, 상임위원, 사무총장 간에 이원화되어 있는 지휘 체계를 일원화하고, 위원회의 책임성과 전문성을 강화하려는 것임.

개정안이 입법화될 경우, 중앙선거관리위원회 위원장의 안정적인 직무 수행과 일원화된 지휘 체계를 바탕으로 위원회 의사결정의 합리성과 효율성이 제고되고, 선거관리 전반에 대한 신뢰성이 확보되어 헌법기관으로서의 독립성 강화에 기여할 것으로 보임.¹³⁾

12) 장용근, 「선관위의 공정성과 독립성을 보장하기 위한 대법관이나 법관이 선거관리위원장과위원의 겸직금지 방안에 대한 헌법적 연구」, 『법학논총』 Vol.37 No.3, 2025.

13) 김태홍, 「헌법상 선거관리위원회의 권한과 구성상의 문제점」, 『공법학연구』 제13권 제3호, 2012.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다고 봄.

첫째, 개정안은 중앙선거관리위원회 위원장의 대우와 보수에 관한 규정을 두고 있지 않으므로, 위원회의 헌법적 위상과 상임직 전환에 따라 강화된 위원장의 역할 등을 고려하여 예우 수준을 논의할 필요가 있다고 보임.

참고로, 개정안과 유사한 취지의 김민전의원 대표발의 「선거관리위원회법 일부개정법률안」(의안번호 제2204502호)은 중앙선거관리위원회 위원장의 대우와 보수를 “부총리의 예”에 따른다고 규정하고 있음.

둘째, 위원장 사고¹⁴⁾ 시 직무대행 지정 절차의 효율성을 제고하고, 법문 표현을 명확하게 규정할 필요가 있다고 보임.

개정안은 위원장 사고 시 직무대행 절차를 규정한 법 제5조제5항¹⁵⁾을 두 개의 호로 나누어, 제1호에서는 “중앙선거관리위원회 위원장” 사고 시 임시위원장을 호선하여 직무를 대행하도록 하고, 제2호에서는 “중앙선거관리위원회 위원장 이외의 위원장” 사고 시 상임위원 또는 부위원장이 직무를 대행하며 이들 모두 사고 시에는 임시위원장을 호선하도록 규정하고 있음.

14) 사고(事故): 직위는 있으나 질병, 출장, 구급, 실종, 수사 중 직무정지 등으로 인하여 일시적으로 직무를 수행할 수 없는 상태

15) 「선거관리위원회법」 제5조(위원장) ⑤ 위원장이 사고가 있을 때에는 상임위원 또는 부위원장이 그 직무를 대행하며 위원장·상임위원·부위원장이 모두 사고가 있을 때에는 위원중에서 임시위원장을 호선하여 위원장의 직무를 대행하게 한다.

먼저, 개정안 제5조제5항제1호에 대하여 살펴보면, 부위원장이나 상임위원 없이 위원장과 위원으로만 구성된 합의제 기관에서 위원장 사고 시마다 임시위원장을 선출할 경우, 운영상 비효율이 초래될 가능성이 있으므로,

대법원이나 헌법재판소와 같이 임기가 가장 오래된 위원(최선임자)이 위원장 직무를 대행하고,¹⁶⁾ 최선임자가 2인 이상인 경우 연장자 순으로 대행하도록 하는 등 효율성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있다고 봄.

다음으로 제2호와 관련하여, “중앙선거관리위원회 위원장 이외의 위원장”이라는 문구는 “시·도, 구·시·군, 읍·면·동 선거관리위원회 위원장”을 의미하는 것으로 보이나, 직관적으로 이해하기 어려운 측면이 있으므로 “각급선거관리위원회(중앙선거관리위원회는 제외한다) 위원장”과 같이 명확하게 규정하는 것이 바람직하다고 봄.

셋째, 개정안의 부칙과 관련하여 경과규정 도입 여부와 법 적용 시점에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

개정안은 부칙 제1조에서 “공포 후 3개월이 경과한 날”부터 법이 시행되도록 하였으나,¹⁷⁾ 시행 당시 재직 중인 상임위원의 임기¹⁸⁾

16) 「법원조직법」 제13조(대법원장) ③ 대법원장이 궐위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 선임대법관이 그 권한을 대행한다.

제12조의2(헌법재판소장의 권한대행) ① 헌법재판소장이 일시적인 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 재판관 중 임명일자 순으로 그 권한을 대행한다. 다만, 임명일자가 같을 때에는 연장자 순으로 대행한다.

17) 개정안 부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(적용례) 제5조제1항의 개정규정은 이 법 시행 이후 호선되는 중앙선거관리위원장부터 적용한다.

보장이나 거취, 상임위원과 위원장 간의 업무승계 등에 관한 경과 규정을 별도로 마련하고 있지 않아, 상임위원의 신뢰 보호 등의 관점에서 보완이 필요함.

또한, 부칙 제2조에서는 “중앙선거관리위원회 위원장의 상임화에 관한 개정규정을 법 시행 이후 호선되는 위원장부터 적용하도록” 정한바, 이에 따라 상임위원제 폐지일(법 시행일)과 위원장 상임제 도입일(차기 위원장 호선일) 사이의 과도기 동안 ‘상임직 위원’이 부재하여, 사무처에 대한 내부통제 기능이 형해화될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 봄.

참고로, 제17대 국회에서는 개정안과 유사한 취지의 최규식의원 대표발의 「선거관리위원회법 일부개정법률안」(의안번호 제173475호)이 행정자치위원회에서 가결된 후 법제사법위원회 계류 중에 임기만료 폐기된 사례가 있으며(참고자료 1 참조),

개정안과 유사한 취지의 김민전의원 대표발의 「선거관리위원회법 일부개정법률안」(의안번호 제2204502호)이 우리 위원회에 회부되어 심사중에 있으므로 개정안 논의 시 고려할 필요가 있음(아래 표 참조).

제3조(사무총장의 국회 인사청문에 관한 적용례) 제15조제3항의 개정규정은 이 법 시행 이후 임명하는 사무총장부터 적용한다.

- 18) 「선거관리위원회법 시행규칙」 제9조(중앙선거관리위원회 상임위원의 호선 및 감독권)
② 제1항의 규정에 의하여 호선된 상임위원의 재임기간은 3년으로 한다. 다만, 중앙선거관리위원회 위원으로서의 잔여임기가 3년 미만인 때에는 그 잔여임기까지로 한다.

《 현행법과 개정안 비교 》

구분	현행법	김민전 의원안*	위성곤 의원안
위원장	모두 비상임	중앙/시도: 상임 구시군/읍면동: 비상임	중앙: 상임 시도/구시군/읍면동: 비상임
상임위원	중앙: 1명 시도: 1명	중앙: 2명 시도: 폐지	중앙: 폐지 시도: 현행과 동일
위원장 권한대행	중앙/시도: 상임위원 → 임시위원장 구시군/읍면동: 부위원장 → 임시위원장	미규정	중앙: 임시위원장 시도: 상임위원→임시위원장 구시군/읍면동: 부위원장 → 임시위원장
상임위원장 예우	<신 설>	중앙: 부총리급 시도: 1급	미규정
중앙선관위 위원장 및 상임위원 호선	호선에 의함 * 관행상 위원장은 대법관, 상임위원은 대통령 임명자 호선	위원장과 2명의 상임위원을 대통령 임명 / 국회 선출 / 대법원장 지명 위원 중에 서 각각 1명씩 호선	호선에 의함
	<신 설>	호선 절차를 규칙에 위임	미규정
위원장 임기	중앙: 6년(단임) 시도: 6년(단임) 구시군: 3년(1회 연임) 읍면동: 6년(단임)	중앙: 2년(단임) 시도: 2년(단임) 구시군: 현행과 동일 읍면동: 현행과 동일	현행과 동일

* 김민전의원안은 위원 추천 시 법관 배제, 소위원회 신설 등의 내용도 규정하고 있음.

《 중앙선거관리위원회 의견 》

① 중앙선거관리위원회 위원장 상근제 및 실질적 호선제 도입

- 중앙선거관리위원회 위원장 상근제는 위원회 업무의 양적·질적 증가에 효과적으로 대응하고, 조직의 책임 운영, 공직 분위기 쇄신, 새로운 조직문화 형성 등에 기여할 수 있는 장점이 있으나,
- 독립된 헌법기관으로서 대의민주주의의 핵심인 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하는 헌법적 책무를 부여받은 중앙선거관리위원회의 ‘정치적 중립성’과 ‘독립성’을 우선적으로 고려하여야 할 것임.
- 현직 대법관을 중앙선거관리위원회에 파견하지 않는 한, 현직 대법관의 중앙선거관리위원회 상근 위원장 겸임은 불가능한바, 현행헌법 제7조 제2항 및 제103조에 따라 엄격한 이중의 정치적 중립성을 요구받고, 정당의 대표자 및 선출직 공직자에 상응하는 지위와 권위를 가진 ‘현직 대법관’이 아닌 사람이 위원장직을 수행했을 때, ‘선거관리’의 ‘공정성’에 대한 국민적 인식, 각급 위원회의 독립성 및 중립성에 미치는 영향, 현직 법관이 위원장으로 있는 하급 위원회와의 구체적 상하 및 감독 관계의 설정 등에 대한 충분한 검토가 선행되어야 할 것이며,
- 나아가 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인, 대법원장이 지명하는 3인이 모두가 위원장이 될 ‘자격’과 위원장을 선출할 ‘권한’을 모두 갖는 ‘실질적 호선제’를 도입하여 대통령 임명 위원이나 정당추천 위원이 위원장으로 호선되는 경우 중앙선관위의 공정성·중립성에 대한 국민적 신뢰가 훼손될 수 있으므로, 충분하고도 신중한 검토가 필요함.

② 중앙선거관리위원회 상임위원 직제 폐지

- 현행과 같이 중앙선거관리위원회 위원장 비상근제 하에서는 위원장의 보좌기관으로서 위원장의 명을 받아 사무처의 사무를 감독하기 위한 ‘상임위원 제도’가 합리성과 타당성이 있음.

- 중앙위원장 상근제를 도입하는 경우 헌법상 합의제 기관인 중앙선관위의 독립제적 요소를 강화하여 헌법 정신이 후퇴할 수 있으므로, 오히려 복수의 상임위원제를 도입하여 견제와 균형을 이룰 수 있도록 함이 바람직함.

2. 중앙선거관리위원회 사무총장 임명 절차 신설

개정안은 중앙선거관리위원회 위원장이 중앙선거관리위원회 위원 중에서 의결을 거쳐 사무총장을 임명하고, 그 임기를 3년으로 정하려는 것임(안 제15조제3항 신설).

현행	개정안
第15條(事務機構等) ①・② (생략) <신설> ③ ~ ⑯ (생략) ⑰ 제10항의 사무처장 및 제11항의 事務局長 또는 事務課長과 제16항의 委囑幹事는 당해 委員長의 命을 받아 所管事務를 掌理하고 所屬職員을 指揮・監督한다.	第15條(事務機構等) ①・② (현행과 같음) ③ 사무총장은 중앙선거관리위원회 위원 중에서 중앙선거관리위원회의 의결을 거쳐 중앙선거관리위원회위원장이 임명하며, 임기는 3년으로 한다. 다만, 사무총장인 중앙선거관리위원회 위원의 임기가 만료되는 때에는 사무총장의 임기도 만료되는 것으로 본다. ④ ~ ⑰ (현행 제3항부터 제16항까지와 같음) ⑱ 제11항-----제12항-----제17항----- ----- -----.

현행법은 중앙선거관리위원회에 사무처를 두도록 하면서, 사무처에 국무위원에 준하는 정무직으로 사무총장 1인을 두고, 사무총장으로 하여금 위원장의 지휘를 받아 사무를 처리하고 소속 공무원을

지휘·감독하며, 6급 이하 공무원의 임면을 담당하도록 하고 있음.¹⁹⁾

그러나, 중앙선거관리위원회 사무총장은 국회사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소사무처장 등 다른 헌법기관의 유사 직위와 달리 법률에 임명 절차가 명시적으로 규정되어 있지 않아, 이에 대한 지적이 제기된 바 있음.²⁰⁾

《 헌법기관 유사 직위의 임명 절차 》

구분	직급/직위	법정 임명절차	비 고
국회 사무총장	장관급 정무직	본회의 승인을 얻어 의장이 임명	국회법 §21③
법원 행정처장	장관급 정무직 (대법관)	대법관 중 대법원장이 임명	법원조직법 §67①
헌법재판소 사무처장	장관급 정무직	재판관회의 의결	헌법재판소법 §16④
중앙선거관 사무총장	장관급 정무직	없음	실제로는 중앙선거관위 의결로 임명

이에, 개정안은 중앙선거관리위원회 사무총장을 위원 중에서 위원회 의결을 거쳐 임명하려는 것으로서, 이에 따르면 사무총장은 국회 인사청문회에서 능력·자질·공직적격성 등에 대한 사전 검증을 거친 위원 중에서 임명되므로, 임명 절차의 투명성과 신뢰성을 확보할 수 있을 것으로 보임.

19) 「선거관리위원회법」 제15조(사무기구등)

① 중앙선거관리위원회에 사무처를 둔다.

② 사무처에 사무총장 1인과 사무차장 1인을 둔다.

③ 사무총장은 위원장의 지휘를 받아 처무를 장리하며 소속공무원을 지휘·감독한다.

④ 사무총장은 정무직으로 하고 보수는 국무위원의 보수와 동액으로 한다. (중략)

⑤ 5급이상 공무원의 임면은 중앙선거관리위원회의 의결을 거쳐 중앙선거관리위원회위원장이 행하고 6급 이하 공무원의 임면은 사무총장이 행한다. (이하 생략)

20) 연합뉴스(2023.9.16.), “輿권성동, ‘선관위 사무총장도 국회 인사청문’ 법안 발의”

다만, 사무총장을 현직 위원 중에서만 선출하도록 제한할 경우, 선거관리위원회 내·외부의 역량 있는 인재를 폭넓게 영입하는 데 구조적 한계가 발생할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

특히, 현직 위원 다수가 법조인·교수 등으로 구성되어 행정조직 운영 역량이나 선거사무 집행 경험 등 실무적 전문성이 충분히 검증되지 않을 수 있다는 점을 감안할 때, 위원 중에서 사무총장을 임명할 경우 선거관리 업무의 효율성과 선거의 공정성 확보에 어려움이 발생할 잠재적 가능성을 내포하고 있다고 보임.²¹⁾

한편, 부칙 제3조²²⁾의 제목에는 “사무총장의 국회 인사청문에 관한 적용례”라고 표기되어 있으나, 개정안에는 사무총장의 국회 인사청문에 관한 내용이 포함되어 있지 아니하므로, “사무총장 임명에 관한 적용례”로 제목을 변경할 필요가 있음.

21) 역대 중앙선거관리위원회 사무총장은 주로 선관위공무원이 임명되어 왔음(참고자료 참조).

22) **개정안 부칙** 제3조(사무총장의 국회 인사청문에 관한 적용례) 제15조제3항의 개정규정은 이 법 시행 이후 임명하는 사무총장부터 적용한다.

3. 감사위원회 설치

개정안은 선거관리위원회의 사무를 감사하기 위하여 중앙선거관리위원회에 감사위원회를 설치하고, 위원장 1명을 포함한 5명의 감사위원으로 감사위원회를 구성하도록 하려는 것임(안 제15조의4 신설).

현행	개정안
<신설>	<u>제15조의4(감사위원회) ① 선거관리위원회의 사무를 감사하기 위하여 중앙선거관리위원회에 감사위원회를 둔다.</u> <u>② 감사위원회는 위원장 1명을 포함한 5명의 감사위원으로 구성한다. 이 경우 감사위원은 다음 각 호에 해당하는 3명과 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 중앙선거관리위원회의 의결을 거친 2명으로 하며, 중앙선거관리위원장이 위촉 또는 임명한다.</u> <u>1. 대법원장이 추천하는 법관 1명</u> <u>2. 감사원장이 추천하는 감사원 소속 3급 이상 공무원 1명</u> <u>3. 국회에서 선출하는 사람 1명</u> <u>③ 위원장은 감사위원 중에서 호선한다.</u> <u>④ 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.</u>

현행	개정안
	⑤ 감사위원회의 구성 및 운영, 감사 결과의 처리, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

현행 「선거관리위원회 감사위원회 규칙」은 중앙선거관리위원회에 감사위원회를 설치하도록 규정하고 있으며, 이는 자녀 특혜 채용 의혹이 제기된 이후 선거관리위원회의 내부 자정 기능 강화를 위한 조치로 2024년 1월 1일부터 시행된 것임.²³⁾

개정안은 최근 헌법재판소의 결정으로 인하여 선거관리위원회에 대한 외부 감시 기능이 사실상 제한된 상황에서, 선관위 규칙에 따른 자체감사 기능만으로는 반복되는 조직 내부 비리를 근절하기 어렵다는 구조적 한계를 인식하고, 독립적인 감사위원회를 신설하여 객관적이고 공정한 감시 체계를 구축하려는 것임.

개정안에 따르면, 감사위원회는 5명의 위원으로 구성하되, 대법원장이 추천하는 법관 1명, 감사원 소속 공무원 1명, 국회에서 선출하는 1명을 포함하고, 나머지 2명의 위촉·임명에 대해서는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임하고 있음.

또한, 감사위원회 위원장은 위원 중에서 호선으로 선출하고, 위

23) 중앙선거관리위원회는 자녀특혜 채용의혹 이후 감사기구의 독립성을 확대하고 외부통제를 강화하기 위하여 외부위원 중심(외부 6명, 내부 1명)의 감사위원회를 설치(2024.1.1.)하고, 개방형 감사관을 임용(2024.1.1.)하였음.

원의 임기는 2년으로 하며, 감사위원회의 구성, 운영, 감사결과의 처리, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임하였음.

《 현행 규칙 및 개정안의 비교 》

구 분	현행 규칙 (선거관리위원회 감사위원회 규칙)	개정안
심의사항	1. 주요 감사사건(비위행위, 성범죄, 감사관 등이 지정한 사건) 조사 필요성·조치 등에 관한 사항 2. 비위행위에 대한 조사 기준 및 절차에 관한 사항 3. 감사관 실시 연간 감사계획 및 그 결과에 관한 사항	선관위규칙에 위임
구성	위원장(위원회의결), 부위원장(호선) 포함 7명의 위원	위원장(호선) 포함 5명의 위원
위원	1. 법조계·학계·언론계 등의 외부인사 위촉(6명) 2. 중앙선관위 사무처 국장 중 임명 (1명)	1. 법관(1명) 2. 감사원 공무원(1명) 3. 국회 선출(1명) 4. 선관위규칙에 위임(2명)
위원 임기	2년, 연임 가능	2년, 연임 가능
감사위원회 운영	1. 정기회의(분기별 1회) 2. 임시회의(위원장, 재적위원 3분의 1 요청 등) 3. 의결(재적위원 과반수 출석으로 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결)	선관위규칙에 위임

현재 법률상 근거없이 규칙에 따라 설립·운영하고 있는 감사위원회의 법적 근거를 마련하여, 감사위원회의 독립성·객관성·공정성을 강화함으로써 중앙선거관리위원회에 대한 내부 통제장치로 기능하도록 한다는 점에서 개정안은 바람직하다고 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 개정안이 감사위원회 위원 2명의 위촉·임명, 심의사항 범위, 감사결과 처리 절차 등 독립성·객관성·공정성 확보에 필수적인 본질적 요소를 중앙선거관리위원회 규칙에 일괄 위임하는 것과 관련하여, 중앙선거관리위원회에 과도한 입법 재량이 부여될 소지가 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 국회의 표결에 의한 선출로 위원을 구성하는 것은 내부감사 기구의 기능과 직무 범위에 비해 지나치게 엄격한 측면이 있음.

다른 합의제 기관의 위원회 구성 방법, 개정안과 유사한 취지로 발의된 광규택의원 대표발의 「선거관리위원회법 일부개정법률안」(의안번호 제2209005호)과 윤준병의원 대표발의 「선거관리위원회법 일부개정법률안」(의안번호 제2209336호) 등을 종합적으로 고려하여 합리적·효율적인 위원회 구성 방안을 검토할 필요가 있다고 보임.

《 주요 합의제 기관 구성 사례 》

기관	위원 수	임명 방식
헌법재판소	9인	대통령 임명 9인 중, 국회 선출 3인, 대법원장 지명 3인
중앙선거관리위원회	9인	대통령 임명 3인, 국회 선출 3인, 대법원장 지명 3인
국가인권위원회	11인	대통령 임명 11인 중, 국회 추천 4인, 대법원장 추천 3인
방송통신위원회	5인	대통령 임명 5인 중, 국회 추천 3인(여당 1인, 야당 2인)
원자력안전위원회	9인	위원장·상임위원 제외한 비상임위원 7인 중, 국회 추천 4인

《 광규택·윤준병 의원안 비교 》

구 분		광규택의원안*	윤준병의원안
심의사항		1. 주요 감사사건(비위행위, 성범죄, 감사관 등이 지정한 사건) 조사 필요성·조치 등에 관한 사항 2. 비위행위에 대한 조사 기준 및 절차에 관한 사항 3. 감사관 실시 연간 감사계획 및 그 결과에 관한 사항	1. 선거·정당 사무 등 주요 사무 2. 인사채용 및 예산집행 사무 3. 금품 및 횡령 등 주요 비위행위 4. 성범죄 사건 5. 국회·소관상임위 감사요구 사항 6. 감사위원회 감사필요 의결사항 7. 그 밖에 규칙으로 정하는 사항
구성		위원장(위원회의결), 부위원장(호선) 포함 7명의 위원	위원장(호선), 부위원장(호선) 포함 9명의 위원
	외부위원	법조계·학계·언론계 등에서 위촉(6명)	법조계·학계·언론계 등에서 위촉(6명)
	내부위원	중앙선관위 사무처 국장 중 임명(1명)	선관위 공무원 1명, 법관 1명, 감사원 공무원 1명 (3명)
위원 임기		2년, 연임 가능	현행과 동일
의결정족수		재적위원 과반수 출석으로 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결	현행과 동일

* 광규택의원안은 심의사항, 구성 등 세부사항에 관하여 규칙으로 위임하였으므로, 현행 규칙과 동일한 내용으로 봄

한편, 중앙선거관리위원회는 「선거관리위원회 감사위원회 규칙」에 규정되어 있는 감사위원회를 법률로 명확히 규정함으로써 감사기관의 독립적 지위를 강화하여 내부통제를 강화하고자 하는 개정안의 취지에는 공감하지만, 감사위원회의 권한 및 운영과 관련한 세부사항을 보다 구체적으로 규정하거나, 중앙선관위 규칙에서 정하도록 위임할 필요가 있다는 입장임.

《 선관위와 감사원 간 권한쟁의심판 결정문(2023헌라5) 》

(참고) 청구인(중앙선거관리위원회), 피청구인(감사원)

“헌법 제97조는 피청구인에게 ‘국가’를 대상으로 한 회계검사권과 ‘행정기관’을 대상으로 한 직무감찰권을 부여하고 있다. 선거관리가 그 사무의 성격상 행정작용에 해당한다고 하더라도, 선거관리위원회를 독립된 헌법기관으로 설치함으로써 선거관리에 정부가 영향력을 행사할 수 없도록 하여 선거관리의 독립성과 중립성을 보장하고자 하는 것이 헌법개정권자의 의사인 점을 고려하면, 헌법상 대통령 소속으로 행정부에 속한 피청구인의 직무감찰 대상에 청구인이 당연히 포함된다고 볼 수 없다. 또한 피청구인의 직무감찰권은 행정부 내부의 통제장치로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있는바, 정부와 독립된 헌법기관인 국회, 법원, 헌법재판소는 물론 이들 헌법기관과 마찬가지로 독립된 헌법기관으로 설치된 선거관리위원회도 헌법 제97조가 정한 피청구인의 직무감찰 대상에 포함되지 않는다고 봄이 타당하다. 더욱이 피청구인은 대통령에 소속된 행정부 기관이고 그 구성에 있어서도 대통령이 감사원장과 감사위원을 임명하고 있으며, 감사원법 제42조 제1항은 피청구인이 감사 결과 중요하다고 인정되는 사항을 대통령에게 보고하도록 규정하고 있다. 대통령은 정당민주주의 하에서 특정 정당의 당원으로서 해당 정당의 정책이나 이익과 밀접하게 관련될 가능성이 있는바, 대통령 소속기관인 피청구인이 청구인에 대하여 직무감찰을 할 수 있게 된다면 선거관리의 공정성과 중립성에 대한 국민의 신뢰가 훼손될 위험이 있다. 따라서 헌법 제97조가 정한 피청구인의 직무감찰 대상인 ‘행정기관 및 공무원’에 청구인과 그 소속 공무원은 포함되지 않는다고 봄이 타당하다. (중략)

이상에서 살핀 우리 헌법의 체계 및 헌법 제97조와 감사원법 제24조의 해석 등을 종합하면, 피청구인에게 청구인에 대한 직무감찰권이 부여되어 있다고 볼 수 없다.

피청구인에게 청구인에 대한 직무감찰권이 부여되어 있지 않은 이상, 이 사건 직무감찰은 헌법 및 법률상 권한 없이 이루어진 것으로서 헌법과 선거관리위원회법에 의하여 부여받은 청구인의 독립적인 업무 수행에 관한 권한을 침해한다.”

문 의 처

02)6788-5343

참고1

중앙선거관리위원회 위원장 상임화 국회 논의 결과 [제17대 국회, 최규식 의원안 사례]

구 분	주요 내용
행정자치 위원회 논의결과	• 2005.11.28. 제안, 2005.11.29. 회부 • 행정안전위원회 전체회의 원안가결(2006.2.14.) ※ 대법원장이 지명하는 자가 상근 위원장이 되는 것을 전제로 통과
법제사법 위원회 논의결과	• 법제사법위원회 제2소위원회 회부(2006.2.20.) • 법제사법위원회 제2소위원회 상정 후 논의(2006.8.24.) • 제17대 국회 임기만료로 폐기
법안심사 관련쟁점	• 위원장 선임 방식 - 다른 헌법기관과 같이 국회 동의 절차 필요 VS 현행 헌법상 국회 동의 불가
	• 상근제 도입 시기 - 차기 위원장부터 적용 VS 현직 위원장은 상임을 전제로 호선되어 즉시 시행
	• 위원장 예우 수준 - 헌법재판소장 수준 예우 VS 국무총리 수준 예우

참고2

역대 중앙선거관리위원회 사무총장

구 분	성 명	재 임 기 간	주요 경력
제1대	김 영 철	'63.01.26. ~ '71.09.21.	·해군 소장
제2대	이 금 호	'71.10.01. ~ '78.01.23.	·총무국장('67.04.) ·관리국장('69.04.)
제3대	정 경 목	'78.01.26. ~ '80.08.21.	·총무국장('71.05.) ·관리국장('71.10.)
제4대	정 관 용	'80.08.23. ~ '82.12.19.	·중앙공무원교육원 부원장('79.07.)
제5대	김 형 준	'82.12.22. ~ '86.02.18.	·중앙공무원교육원장('80.06.)
제6대	한 원 도	'86.02.19. ~ '88.12.25.	·법제처 법제조정실장('83.05.)
제7대	김 봉 규	'89.01.01. ~ '94.12.25.	·관리국장('80.09.) ·사무차장('88.12.)
제8대	김 유 영	'94.12.26. ~ '98.10.25.	·서울 상임위원('89.01.) ·사무차장('93.01.)
제9대	손 석 호	'98.11.02. ~ '00.12.26.	·서울 상임위원('93.01.) ·사무차장('94.12.)
제10대	임 좌 순	'00.12.27. ~ '04.10.01.	·선거관리실장('95.08.) ·사무차장('98.11.)
제11대	박 기 수	'04.10.02. ~ '05.12.11.	·서울 상임위원('01.01.) ·사무차장('03.01.)
제12대	김 호 열	'05.12.12. ~ '06.10.19.	·선거관리실장('02.01.) ·사무차장('04.10.)
제13대	조 영 식	'06.10.27. ~ '08.12.07.	·선거관리실장('04.10.) ·사무차장('05.12.)
제14대	이 기 선	'08.12.08. ~ '10.12.10.	·법제실장('06.01.) ·사무차장('06.10.)
제15대	이 종 우	'10.12.11. ~ '12.11.19.	·법제실장('07.01.) ·사무차장('08.12.)
제16대	문 상 부	'12.11.20. ~ '14.11.20.	·기획조정실장('09.01.) ·사무차장('10.12.)
제17대	김 용 희	'14.11.21. ~ '16.11.20.	·선거실장('10.01.) ·사무차장('12.12.)
제18대	김 대 년	'16.11.21. ~ '18.10.01.	·기획관리실장('14.01.) ·사무차장('14.11.)
제19대	박 영 수	'18.10.02. ~ '20.10.05.	·기획조정실장('16.01.) ·사무차장('16.11.)
제20대	김 세 환	'20.10.06. ~ '22.03.17.	·기획조정실장('18.01.) ·사무차장('18.10.)
제21대	박 찬 진	'22.06.09. ~ '23.05.31.	·선거정책실장('19.01.) ·사무차장('20.10.)
제22대	김 용 빈	'23.07.26. ~ 현재	·사법연수원장('22.02.)

※ 음영표시: 외부인사

※ 자료: 중앙선거관리위원회