

2014 중앙선거관리위원회 연구용역과제

**선거관리위원회의 헌법적 역할과  
과제에 관한 연구**

2014. 7. 31.

**한국공법학회**



# 제 출 문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「선거관리위원회의 헌법적 역할과 과제에 관한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2014. 3. 11. ~ 2014. 7. 31.

연구책임자 : 음 선 필 (홍익대)

공동연구원 : 김 주 영 (명지대)

공동연구원 : 정 상 우 (인하대)

연구주관 : 한 기 영 (중앙선거관리위원회)

**한국공법학회**



# 차 례

## □ 요약

### I. 서론

- 1. 연구목적 .....1
- 2. 연구범위 및 방법 .....2

### II. 우리나라 선거관리위원회의 기능과 권한

- 1. 선거관리위원회의 변천과정 .....3
- 2. 헌법기관으로서 선거관리위원회의 지위와 기능 .....8
- 3. 헌법과 법률에서 부여된 선거관리위원회의 임무와 권한 .....12
- 4. 소결 .....22

### III. 세계 선거관리기구의 유형과 기능 연구

- 1. 각국의 선거관리기구의 유형 분석 .....23
- 2. 선거관리기구의 유형별 기능과 권한 .....43
- 3. 선거관리기구의 구성과 운영의 역사적 배경 .....48
- 4. 주요 국가의 선거관리기구의 실제 .....51
- 5. 소결 .....75

### IV. 선거관리제도가 민주주의 발전에 미치는 영향

- 1. 정치, 민주주의 발전을 위한 선거관리의 의미 .....77
- 2. 발전적 민주주의 실현을 위한 선거의 기능 .....87
- 3. 우리나라 민주주의 발전과정에서 선거관리위원회의 역할과 성과 .....98
- 4. 소결: 한국 민주주의 모델 정착에 기여를 기대함 .....113

### V. 선거관리위원회의 바람직한 헌법적 역할과 과제

- 1. 헌법기관으로서 선거관리위원회의 필요성과 정당성 .....115
- 2. 선거관리와 선관위에 관한 바람직한 헌법규정 방안 .....121
- 3. 선거관리위원회의 장기적인 역할 및 과제 .....126

## VI. 결 론

1. 정리 .....141
2. 헌법정책론적 제언 .....144
3. 첨언: 국민의 지지를 통한 헌법적 정당성의 유지 .....147

□ 참고문헌 .....149

## 표 차례

[표 1] 중앙선거관리위원회의 정부조직에 따른 업무분장 .....	13
[표 2] 각국의 선거관리기구들의 설치근거에 따른 구분 .....	31
[표 3] 각국의 선거관리기관의 유형 .....	40
[표 4] 분류방법에 따른 선거관리기구의 기능 .....	44
[표 5] 선거관리기구의 시간에 따른 기능 구분 .....	46
[표 6] 각급 선거관리기관간 권한 배분 형태 .....	47
[표 7] 주요국가의 선거인명부 등록방법 및 작성형식 .....	53
[표 8] 각국의 선거관리제도 비교·분석 관점 .....	61
[표 9] 영국의 선거관리제도.....	62
[표 10] 미국의 선거관리제도 .....	64
[표 11] 일본의 선거관리제도 .....	66
[표 12] 독일의 선거관리제도 .....	68
[표 13] 프랑스의 선거관리제도 .....	69
[표 14] 스웨덴의 선거관리제도 .....	71
[표 15] 주요 국가들의 선거관리기구 현황 .....	76
[표 16] 대의민주주의, 참여민주주의와 발전적 민주주의 .....	92
[표 17] 1987년헌법 성립 이후의 선거 .....	104
[표 18] 역대 총선 투표율(제13대 이후) .....	109
[표 19] 헌법상 독립기관형 선거관리기구의 주요 입법례 .....	124
[표 20] 이코노미스트의 한국 민주주의지수 .....	135
[표 21] 2013년 세계 주요 국가의 선거완전성인식지수 .....	136

## 그림 차례

[그림 1] 선거관리위원회의 조직 구성 .....	10
[그림 2] 중앙선거관리위원회 사무처 조직 .....	11
[그림 3] 현대 대의제 민주주의 국가에서의 선거과정 .....	26
[그림 4] 역대 국회의원 선거 투표율 .....	109
[그림 5] 투표율 추이 비교 .....	110
[그림 6] 선관위의 헌법적 역할 .....	119

## 요 약

### □ 연구목적

- 우리나라 민주정치체제가 발전함에 따라 현행 헌법상 독립기구로서의 선거관리위원회의 위상과 역할에 관하여 다양한 논의가 제기되고 있음.
- 이에 따라 우리나라 민주정치과정의 발전에 대한 선거관리위원회의 역할과 기여를 객관적으로 평가하고, 이에 근거하여 선거관리위원회의 역할을 재정립하고 발전적인 과제를 모색할 필요가 있음. 이를 토대로 향후 선거관리위원회의 정책방향을 설정하고 선거관리위원회의 제도적·기능적 개선방안을 도출할 필요가 있음.

### □ 우리나라 선거관리위원회의 기능과 권한

- 선거관리위원회가 헌법기관으로 발전한 이후 독립성과 정치적 중립성을 확보하였으며 민주주의 발전과 더불어 권한과 조직이 확대되어 왔음.
- 선거관리위원회는 우리나라의 각종 선거가 자유롭고 공정하게 민주적으로 정착되는데 큰 기여를 하였다고 평가받아 왔으나 반면에 선거운동을 지나치게 엄격하게 관리하고 있다는 비판도 제기되고 있는 상황임.

### □ 세계 선거관리기구의 유형과 기능

- 각국의 선거관리기구는 기본적으로 각국의 역사적 경험과 정치·사회적 상황이 반영된 까닭에 매우 다양한 형태로 존재하고 있음. 결국 이렇게 다양한 선거관리기구의 분류가 단순한 학술적인 가치를 넘어 실제적인 가치를 갖게끔 하기 위해서는 보다 명확한 구체적인 기준들을 통해 각각의 유형들을 평가하는 작업이 수반될 필요함.
- 오랜 민주주의의 경험을 보유한 선진 민주국가들은 대체로 행정부를 중심으로 한 선거관리를 실시해 왔지만, 점차 독립적인 선거관리기구를 설립·운영하고 있음을 확인해 볼 수 있음(혼합형 선거관리기구). 이는 독립적인 선거관리기구의 존재의의를 강화하는 결과로 해석하는 데에는 큰 무리가 없을 것이지만, 여러 국가의 다양한 선거관리기구의 존재하는 실제적인 양상은, 어떠한 선거관리기구를 설치하고, 어떻게 운영하는가는 결국 각국의 상황에 따라 달라질 수밖에 없을 것임을 시사함.

### □ 선거관리제도가 민주주의 발전에 미치는 영향

- 안정적 선거관리 행정의 정착: 2000년 이전 선거 과정에서 후보자들 간의 자유롭고 공정한 경쟁을 통해 민주적 선거가 정착될 수 있도록 기여함.

- 공정한 선거관리에 대한 신뢰 구축: 2000년 이후에는 선거운동의 변화가 시작되고 선거관리위원회의 권한이 강화되어 선거관리에 대한 신뢰가 점진적으로 향상되어 왔음.
- 이제 선관위가 한국 민주주의 모델 정착에 기여하기를 기대하면서 정당민주주의의 실현, 국민의 실질적 선거 참여의 확대, 저하되는 투표율의 제고, 국민의 대표자의 바른 선택 가능성의 제고, 사이버 선거운동의 질서 확립, 재외국민선거의 정착 등의 과제가 남아 있음.

#### □ 헌법기관으로서 선관위의 필요성과 정당성

- 헌법기관으로서의 필요성·정당성은 선거관리를 헌법사항으로 인식하는 국민적 합의와, 헌법적 명령인 선거완전성(electoral integrity)의 요구에 기초함.
- 헌법은 국민주권원리의 실현방식으로 대의·직접·정당제민주주의에 기인한 여러 제도적 요소를 담고 있는바, 이에 따라 국민은 선거, 국민투표, 정당설립·참여의 방식으로 정치적 의사표시를 할 수 있음. 헌법은 국민의 정치적 의사의 민주적 형성을 도우며 국민에 봉사하는 기관으로 선관위를 두고 있음. 또한 선관위의 헌법기관성은 권력분립 원리에 의해서도 강력히 뒷받침됨.
- 선거관리의 공정성은 선거관리기구의 중립성에 기인하며, 그 중립성은 인적·물적 독립성에 기인함. 이와 관련하여 선관위의 구성방식, 위원의 임기와 정치적 중립성 및 신분보장의 보장 등에 관한 헌법 차원의 규정이 매우 중요함.
- 헌법에서 선거관리(기구)를 독립된 章으로 규정하는 것은 선거관리의 우선적 고려와 독립성·전문성을 강조하기 위함임. 더구나 우리에게 「헌법상 독립위원회 기구」로서 선관위는 선거완전성을 위한 역사적 성취이자 제도적 초석으로서 의미를 가짐.
- 권력분립의 원칙을 제대로 구현하기 위해서 독립적인 헌법기관의 명칭으로 표제를 정하는 것이 좋음. 선거관리위원회의 명칭을 「선거위원회」로 변경하여 이를 표제로 정하는 것이 바람직함. 이는 선관위가 국회, 정부, 법원, 헌법재판소와 병렬적인 헌법기관임을 보다 직접적으로 명시하는 것이 됨.

#### □ 선관위의 헌법적 역할과 과제

- 선관위는 「민주주의발전위원회」로서의 역할을 담당할 필요가 있음. 현행 헌법은 대의·직접·정당민주주의와 관련된 업무를 선관위에게 맡기면서 「입헌민주체제를 강화하는 기능」을 수행할 것을 요구하므로 선관위는 우리 헌법현실을 고려하여 이에 관한 업무를 발굴, 담당하여야 할 것임.
- 선거과정의 공정한 관리를 위해 선관위는 전문성·투명성·윤리성·책임성의 제고를 통하여 선거관리의 신뢰도를 수준 높게 유지하여야 함. 권한의 행사에 권위를 확보하기

위해서는 규제의 「양적 축소」와 「질적 전환」을 추구하여야 함. 또한 주권자인 선거권자에 대한 봉사기관으로서 국민이 선거권을 비롯한 정치적 기본권을 최대한 향유할 수 있도록 도와야 함.

- 한국 민주주의 발전을 위해 정당정치 발전의 지원, 정책선거 지향, 민주시민교육의 충실화, 통일시대를 대비한 선거제도 및 선거관리체계의 정비뿐 아니라, think tank로서 한국 민주주의 발전을 위한 국가전략을 수립하며 한국 민주주의에 대한 정기적인 평가와 제도적 개선방안을 강구하여야 할 것임. 이를 효과적으로 하기 위하여 다른 국가기관, 특히 헌법재판소와의 협력이 중요함.
- 세계선거기관협의회(A-WEB)을 통하여 세계 선거관리기구의 hub 역할을 감당하여야 할 것임. 이를 위해서 A-WEB의 위상 정립, 다른 국제기구와의 관계설정 및 역할분담, 지속가능성을 위한 재원확보 및 사업의 우선순위 설정 등의 과제를 해결하여야 할 것임. 특히 성공적인 단기사업의 발굴이 중요할 것인바, 국제사회에서 차지하는 UN의 비중과 현재 사무총장이 한국인이라는 時運을 생각하여 UN과의 협력을 통한 효과적인 국제 업무의 개발이 필요함.
- 선관위의 「역사적」 정당성은 점차 소멸할 것임. 따라서 공정한 선거관리, 선거민주체제의 안정적 운영, 민주주의 발전의 지원 등의 헌법적 역할을 제대로 수행함으로써 국민의 지지에 의한 「헌법적」 정당성을 유지해야 함.

# I. 서론

## 1. 연구목적

1987년헌법이 성립된 이후 몇 차례 정권교체가 발생하면서 우리나라 민주정치체제가 나름 발전한 것으로 평가되고 있다. 그런데 이와 함께 1987년체제에 내재된 구조적 결함이 드러남에 따라 현행 헌법의 개정필요성이 등장하게 되었다. 이와 맞물려서 50년 넘게 존재해온 선거관리위원회의 헌법상 독립기구로서의 위상과 역할에 관하여 다양한 논의가 제기되고 있는 것이 현실이다.

지난 2009년 국회 헌법연구자문위원회의 결과보고서는 첫째, 헌법상 선거관리에 관한 규정이 비대한 것은 아닌지, 즉 헌법에서 정할 사항과 법률에서 정할 사항이 구별되지 않고 헌법에 규정되어 있는 것은 아닌지, 둘째, 선거관리기관의 기능과 지위를 고려하여 헌법상 章의 표제와 기관명을 「선거위원회」로 변경하는 것이 바람직한지, 셋째, 선거관리기관의 민주적 정당성을 확보하기 위하여 그 구성방법을 변경하는 것이 필요한지 등을 검토하고자 하였다.<sup>1)</sup>

그런데 선거관리위원회의 위상과 역할에 관한 논의의 기저를 이루는 질문이 헌법상 독립기관으로서 선거관리위원회의 「시대적 사명」이 다하지 않았는가라는 것임을 주의할 필요가 있다. 따라서 우리나라 민주정치과정의 발전에 대한 선거관리위원회의 역할과 기여를 객관적으로 평가하고, 이에 근거하여 선거관리위원회의 역할을 재정립하고 발전적인 과제를 모색할 필요가 있다고 본다.

이러한 문제의식을 바탕으로 하여 본 연구는 우리나라 헌법현실의 변화와 헌법규범의 변화가능성을 고려하여 헌법기관으로서 선거관리위원회의 좌표 및 위상을 선명하게 규정하고자 한다. 그리고 이를 토대로 하여 향후 선거관리위원회의 정책방향을 설정하고 선거관리위원회의 제도적·기능적 개선방안을 도출하고자 함을 연구의 목적으로 삼는다.

본 연구를 통한 기대효과는 첫째, 헌법기관으로서 선거관리위원회의 위상과 역할에 관한 타당한 논거를 찾는 것, 둘째, 헌법 개정 논의과정에서 선거관리위원회의 헌법적 역할에 관한 논리를 확보하는 것, 셋째, 향후 바람직한 선거관리위원회의 제도적 개선과제를 설정하고 정책방향을 도출하는 근거를 마련하는 것, 마지막으로 선거관리위원회의 정책결정에 대한 공신력을 제고하는 것이다.

---

1) 국회 헌법연구자문위원회 결과보고서, 2009.8, 297면.

## 2. 연구범위 및 방법

본 연구는 크게 네 부분으로 나뉜다. 첫째, 우리나라 선거관리위원회의 기능과 권한을 정리해 본다. 먼저 선거관리위원회의 변천과정을 살펴보고, 그 다음에 헌법기관으로서 선거관리위원회의 기능, 헌법과 법률에서 부여된 선거관리위원회의 임무와 권한을 살펴본다. 이는 선거관리위원회의 역사에 대한 고찰과 현행법의 해석으로 파악할 수 있을 것이다. 우리나라 선거관리위원회의 변천과 민주정치발전에 대한 선거관리위원회의 역할을 조사하기 위하여 通時的인 연구방법을 활용할 것이다.

둘째, 세계 선거관리기구의 유형과 기능을 비교연구의 방법으로 살펴본다. 먼저 선거, 선거관리 및 선거관리기구의 개념 및 범위를 확정하고 이를 토대로 각국 선거관리기구의 유형들을 분류해 본 후, 이러한 선거관리기구들의 유형에 따른 기능과 권한들을 일반적인 수준에서 검토하고, 각국 선거관리기구의 실제적인 양상을 기능적인 측면과 구조적인 측면에서 각각 살펴본다. 외국 선거관리기구의 유형과 기능을 살펴보기 위하여 다양한 제도의 입법례와 현황을 비교·연구할 것이다. 특히 선거관리기구 구성과 운영의 역사적 배경을 주목하고자 한다.

셋째, 선거관리제도(기구)가 민주주의 발전에 미치는 영향을 고찰해본다. 먼저 개념적으로 민주정치의 발전을 위한 선거관리의 의미와 기능을 살펴본다. 이와 관련하여 발전적 민주주의(developmental democracy)의 실현을 위한 선거의 기능을 알아보고, 그 다음에 우리나라의 역사를 통하여 민주정치발전에 기여한 선거관리위원회의 역할과 성과를 찾아 정리해본다.

넷째, 선거관리위원회의 바람직한 헌법적 역할과 과제를 살펴본다. 이 부분은 앞의 연구를 토대로 하되, 우리 헌법규범과 헌법현실의 조응성을 고려하여 향후 국내외적으로 요구되는 선거관리위원회의 역할과 과제를 모색해보고자 한다.

구체적으로 다룰 내용은 선거관리와 선거관리위원회에 대한 바람직한 헌법 규정 방안, 헌법적 기관으로서 선거관리위원회의 필요성과 정당성, 선거관리위원회의 장기적인 역할과 과제, 국민의 참여와 공감을 위한 기능 개선 방안, 세계 민주주의 발전을 위한 선거관리위원회의 역할 등이다.

## II. 우리나라 선거관리위원회의 기능과 권한

### 1. 선거관리위원회의 변천과정

#### 가. 헌법기관 이전 시기

우리나라가 해방 이후 선거관리기구에 관한 규정을 처음 둔 것은 1947년 8월 12일(9월 3일 공포) 남조선과도입법의원에 의해 제정된 법률 제5호 「입법의원 의원선거법」(立法議院議員選舉法)에서이다. 남조선과도입법의원은 미군정이 남한 지역에서 좌우합작을 추진하기 위해서 설립한 준입법기구로서, 입법의원 임무 가운데에는 임시헌법, 행정조직법, 임시선거법, 부일협력차별법 등을 제정하는 것이 있었다. 이에 따라 제정된 입법의원선거법 제13조에서는 행정수반은 선거일 80일 전에 중앙선거위원회를 조직하고 도선거위원회, 선거구선거위원회, 투표구선거위원회 및 투표분구선거위원회의 조직을 명하도록 하였다. 중앙선거위원회는 위원 15인으로 조직하고 그 위원장은 위원이 호선하도록 하였다. 그러나 입법의원선거법에 따른 선거는 실시되지 않았고 제2차 미소 공동위원회와 남북 협상이 결렬된 이후 남한 지역에서 총선거를 통한 단독정부 수립에 이르게 되었다.

1948년 5월 10일 우리나라 최초의 국회의원 선거를 치른 것은 제헌의회를 구성하는 의미를 갖게 되었다. 제헌의회를 구성하는 선거를 치른 것은 미군정의 군정법령 제175호 「국회의원선거법」에 따른 것이었다. 따라서 5월 10일 총선에 선거관리가 필요하게 되었고, 동법 제18조에 따라 입법의원 의원선거법에 의하여 조직한 선거위원회를 본법에 의한 ‘국회의원 선거위원회’로 하고, 위원회는 위원 15인으로 조직되고 대법원 대법관이 위원장이 되었다(제18조).

제헌의회에서는 헌법을 제정하는 이외에 통치구조의 근간이 되는 국회법, 정부조직법 등 여러 법률을 제정하였다. 제2대 국회의원 선거를 위해 1950년 4월 12일 법률 제121호로 국회의원선거법을 제정하였는데, 이 법에서는 내무부 산하에 ‘중앙선거위원회’를 설치하였다. 이로써 우리나라 정부 수립 이후 최초의 선거관리위원회는 내무부 소속으로 조직되었다.

1950년 국회의원선거법에 규정된 ‘선거위원회’의 조직과 권한은 다음과 같다. 선거사무를 관리하기 위하여 중앙선거위원회(9인), 서울특별시·도선거위원회(7인), 선거구선거위원회(7인), 투표구선거위원회(5인)을 두도록 하였다(제18조). 중앙선거위원회의 위원은 대통령이, 서울특별시·도선거위원회의 위원은 서울특별시장·도지사의 추천으로 중앙선거위원회가, 선거구선거위원회 위원은 구청장, 시장 또는 군수의 추천으로 서울특별시 또는 도선거위원회

가, 투표구선거위원회위원은 읍, 면의 장 또는 동회장의 추천으로 선거구선거위원회가 위촉한다(제19조). 각급선거위원회에 위원장, 부위원장 각 1인을 두되, 위원장과 부위원장은 그 위원회에서 호선한다(제20조). 각급선거위원회위원의 임기는 4년으로 하였다(제21조).

각급선거위원회위원은 학식덕망이 있고 선거권이 있으며 그 구역 내에 주소를 가진 자 중에서 위촉하되 동일정당, 단체소속자가 3분의1을 초과할 수 없었는데(제19조 제5항), 이에 따라 시·도 이하 각급 선거위원회의 구성에 있어 현직 공무원이 위원 정수의 3분의 1을 점하는 관례가 형성되었다. 특히 시·도선거위원회의 부위원장에 주로 시·도의 내무국장이, 선거구선거위원회의 부위원장에 주로 구·시·군의 내무과장이 각각 선출되었다.<sup>2)</sup> 이러한 상황에서 각급 선거위원회는 행정기관의 공무원이 주도적으로 참여하여 선거위원회의 중립성이나 독립성을 확보하기 어려운 구조였다고 할 수 있다.

이 법률에 의하여 제2대 국회의원선거(1950년), 제3대 국회의원선거(1954년)가 이루어졌으나, 제4대국회부터 양원제를 실시한 관계로 1958년 1월 25일 민의원의원선거법과 참의원의원선거법이 제정되고 국회의원선거법은 폐지되었다. 그런데 이 시기 실시된 제2대 국회의원선거, 제3대국회의원선거, 제4대 민의원선거는 앞선 1948년의 총선보다 후퇴하는 경향이 있었다. 특히 1958년 5월 2일 제4대 민의원선거는 야당인 민주당이 선전하였지만 선거 자체는 관권, 금권, 폭력 선거 등으로 얼룩지었다. 나아가 1960년 3월 15일 실시된 정·부통령 선거에서 부정선거가 노골적으로 자행되는 등 선거관리는 유명무실하였고 선거에 있어 민주주의가 중대하게 침해되는 상태가 되었다. 그러나 이러한 민주주의의 후퇴는 국민적 저항권 행사인 4·19 민주항쟁에 의해 회복되었다.

#### 나. 헌법기관 이후 시기

중앙선거관리위원회가 헌법에 처음 규정된 것은 1960년 3·15부정선거를 겪고 그에 대한 반성적인 의미에서였다고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 즉 1960년6월헌법(제3차개헌)에서 중앙선거관리위원회가 헌법기관화되었는데, 이 헌법은 4·19혁명을 계기로 한 민주주의에 대한 국민적 소망을 담은 것이었다. 이 헌법을 통해 국민의 기본권을 확대하고, 대통령제 운영이 독재와 권위정부로 흐른 것에 대한 반성으로 의원내각제로의 개헌이 이루어졌다. 또한 헌정 최초로 헌법재판소를 규정하였고 부정선거에 대한 반성으로 민주적인 선거제도의 전제가 되는 내용들이 헌법에 규정되었다.

즉 1960년6월헌법에서는 “모든 국민은 언론, 출판의 자유와 집회, 결사의 자유를 제한받지 아니한다. 정당은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 단, 정당의 목적이

2) 중앙선거관리위원회, 선거관리위원회, 중앙선거관리위원회, 1994, 11-12쪽.

3) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2013, 1360쪽.

나 활동이 헌법의 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부가 대통령의 승인을 얻어 소추하고 헌법재판소가 판결로써 그 정당의 해산을 명한다.”라고 규정하여(제13조), 정치적 자유를 확대 보장하고 정당 해산이 정부의 일방적 처분으로 할 수 없도록 하였다. 나아가 기본권을 법률로 제한하는 경우에도 언론, 출판에 대한 허가나 검열과 집회, 결사에 대한 허가를 규정할 수 없도록 하였다(제28조 제2항 단서). 그리고 선거에서의 공무원과 경찰이 개입한 반성으로서 이들의 정치적 중립성을 보장하는 규정도 두게 되었다. 공무원의 정치적 중립성과 신분을 법률로 보장하고(제27조), 법률에 경찰의 중립을 보장하기에 필요한 기구에 관하여 규정을 두도록 하였다(제75조 제2항).

무엇보다 1960년6월헌법에서는 독립된 제6장에 중앙선거관리위원회를 편제하였는데, 제5장 정부와 제7장 사법부 사이에 제6장이 위치하도록 한 것도 특징이라고 할 수 있다. 이로써 ‘중앙선거위원회’가 헌법기관이 되었다. 선거관리기구를 헌법기관으로 한 것은 부정선거에 대한 반성과 선거의 공정성을 제고하고자 한 취지이다. 동 헌법에서는 대법관이 중앙선거위원회의 위원장이 되도록 하였는데, 이후 우리나라 선거관리위원회 구성상의 일정한 관례가 형성되었다고 할 수 있다. 당시 헌법 규정은 다음과 같다.

제6장 중앙선거위원회 <신설 1960.6.15>

제75조의2 선거의 관리를 공정하게 하기 위하여 중앙선거위원회를 둔다.

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

중앙선거위원회의 조직, 권한 기타 필요한 사항은 법률로써 정한다.

1960년11월헌법(제4차개헌)에서는 선거관리기구에 대한 개정은 없었지만 1960년의 3·15 선거에 관련하여 부정행위를 한 자와 그 부정행위에 항의하는 국민에 대하여 살상 기타의 불법행위를 한 자를 처벌하고, 1960년 4월 26일 이전에 특정지위에 있음을 이용하여 현저한 반민주행위를 한 자의 공민권을 제한하며 지위 또는 권력을 이용하여 부정한 방법으로 재산을 축적한 자에 대한 행정상 또는 형사상의 처리를 하기 위하여 특별법을 제정할 수 있는 특별법 제정의 근거를 마련하기 위한 것이었다.

1963년헌법에서는 제3장 통치기구 제4절에 선거관리를 별도로 편제하였다. 이는 “국회 - 정부 - 법원 - 선거관리 - 지방자치” 편제에 따른 것이었다. 이 헌법에서는 선거위원회의 명칭이 ‘선거관리위원회’로 개정되었다. 중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 2인, 국회에서 선출하는 2인과 대법원 판사회의에서 선출하는 5인의 위원으로 구성하고 위원장은 위원중에서 호선하였는데(제107조 제2항), 이로써 중앙선거관리위원회 9인의 위원 가운데 과

반수인 5인이 사법부에서 선출하게 되었다. 선거관리위원회는 제5차 개정헌법에 근거를 두어 1963년 1월 21일 창설되었다.

1972년헌법에서는 선거관리위원회의 권한 범위가 “선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리”하는 것으로 명시적으로 확대되었다(제112조 제1항). 중앙선거관리위원회는 9인의 위원으로 구성하며, 대통령이 임명하되, 위원중 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명한다. 중앙선거관리위원회의 위원장은 위원중에서 대통령이 임명한다(제112조 제2항 - 제4항). 유신헌법에서의 특징은 선거관리위원회의 권한 범위가 국민투표로 확대된 것과 중앙선거관리위원회 위원을 모두 대통령이 임명하도록 한 것이다. 중앙선거관리위원회 위원 모두를 대통령이 임명하도록 한 것은 당시 유신헌법의 제왕적 대통령제의 성격을 반영한 것으로 보인다.

1980년헌법에서는 중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원중에서 호선하도록 하였다(제115조).

현행헌법인 1987년헌법에서는 중앙선거관리위원회의 구성 방식은 동일하게 유지하되 임기는 5년에서 6년으로 연장하고(제114조 제3항), 중앙선거관리위원회의 권한을 “법령의 범위 안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.”라고 명시하였다(제114조 제6항).

#### 다. 평가: 선거관리위원회 발전의 특징

##### (1) 헌법기관화

각 국가마다 선거관리 기구는 설치 근거, 상설화 여부, 행정부 소속 여부, 독립성 정도, 당파성 인정 여부 등에 따라 다양하게 나뉠 수 있다. 우리나라 선거관리위원회는 이 가운데 역사적으로 부정선거에 대한 반성으로 행정부로부터 독립하여 헌법기관화 되었다. 1950년대 후반 자유당의 부정선거는 대통령의 하야와 자유당의 붕괴, 헌법 개정을 통한 정부 형태 변경 및 정권 교체로 이어졌다. 당시 선거는 집권당이 자유당 중심으로 권력이 개입하는 형태였고 공개투표, 부정개표, 야당 입후보자에 대한 정치적, 폭력적 탄압이 자행되었다.

이에 대한 반성으로 1960년 6월헌법(제3차 헌법개정)에서는 공무원의 정치적 중립성, 언론·출판의 자유 보장, 정당해산의 헌법재판소 관할, 경찰의 중립, 선거관리위원회의 헌법기관화 등을 규정하였다. 헌법기관으로 된 것은 법률로 폐지할 수 없음을 의미하고 권력분립에 따라 독립성을 보장하기 위한 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 유신헌법에서 선거관리위원회가 국민투표를

관리하는 과정에서 독립성을 담보했다고 보기 어려운 사례도 있다. 독립적 헌법기관으로서 대통령이 임명하는 선거관리위원회 위원이 독립성과 정치적 중립성을 유지할 수 있는 방안을 도출하는 것은 지금에 있어서도 과제라고 할 수 있다.

## (2) 사법부와 밀접한 관련성

우리나라 선거관리위원회 발전은 사법부 관료가 참여하는 방식으로 발전이 이루어졌다. 헌법기관화 이전인 해방 이후와 1950년대까지 현직 대법관이 선거(관리)위원회의 위원장이 되었다(미군정기 입법의원의원선거법, 1948년 제정 국회의원선거법 제18조). 현행과 같은 선거관리위원회가 본격적으로 발전한 1963년헌법 이후에도 선거관리위원회 위원의 사법부 의존적인 모습은 심화되어 왔다고 할 수 있다. 현재에도 선거소송을 대법원에서 맡고 있는 것과의 관계에 있어 중앙선거관리위원회에 대법관이 참여하고, 각급선거관리위원회에 지방법원장 급의 판사들이 참여하는 것이 체계상 문제가 있을 수는 있다.

이처럼 선거관리위원회가 사법부와 밀접한 관련성을 맺는 것에는 필요성과 한계가 동시에 존재한다. 우리나라 선거관리가 권한과 직무에 있어 준사법적 성격을 많이 갖고 있는 점에서 비정파적인 법률전문가가 참여할 필요성 역시 제기된다. 그러나 선거관리위원회에 사법부가 참여하는 것은 전문성을 담보하기 위한 불가피한 측면이 있다 하더라도 선거관리의 성격이 사법과 다를 수밖에 없는 이상 사법부 종속이 긍정적 측면만 갖고 있다고 하기는 어렵다고 할 것이다.

## (3) 권한과 직무의 확대

선거관리의 권한과 직무, 조직이 지속적으로 확대되어 왔다. 선거관리위원회가 헌법기관화 된 이후 선거관리 이외에 정당 사무, 국민투표 관리 등으로 권한의 범위를 형식적으로, 실질적으로 확대하였다. 그리고 1987년 민주화 이후 선거범죄에 대한 조사권이 신설되면서 실질적인 선거범죄조사까지 할 수 있게 되었다. 최근에는 교육감선거와 위탁선거, 주민투표가 제도화되면서 이에 관한 선거관리로 직무가 확대되었다. 선거운동이 변화, 발전하면서 부정선거 감시와 인터넷 선거 감시 등 선거 감시의 영역도 확대되었다. 그리고 권한과 직무의 확대는 조직의 확대를 수반하였다.

선거관리위원회의 권한과 직무의 확대로 인한 그 위상의 강화가 선거관리위원회의 독립적 헌법기관으로서의 지위를 강화하는 측면이 있을 수 있다. 그러나 권한 강화가 자칫 정치적 중립성의 약화로 이어질 염려는 없는지 검토할 필요가 있다. 또한 선거관리의 본연의 업무

---

4) 성승환, 선거관리기구에 관한 헌법학적 연구, 서울대학교 박사학위논문, 2013. 8, 84-87쪽.

성격을 희석시키는 점도 있을 수 있음을 지적할 필요가 있겠다.

## 2. 헌법기관으로서 선거관리위원회의 지위와 기능

선거관리위원회는 선거의 공정한 관리를 위한 헌법상 유일한 기관이다. 우리나라에서 선거를 통해 국민의 대표자인 대통령과 국회의원, 지역주민을 대표하는 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의원을 선출한다. 따라서 대의민주주의와 지방자치의 성공을 위해서는 선거가 바르게 실시되는 것이 필수적이고 선거관리위원회의 기능이 중대하다고 하겠다. 자칫 선거가 불공정하게 이루어지거나 국민들이 그 정당성을 의심하게 되는 경우 선거의 기능과 결과가 왜곡되고 국민의 기본권인 선거권이 침해되며 나아가 민주주의가 정상적으로 성공할 수 없게 된다.<sup>5)</sup> 따라서 민주주의의 성공, 특히 우리나라에서 대의민주주의와 지방자치의 성공을 위해서는 선거의 공정한 관리가 필수적으로 요구된다.

이를 위하여 우리 헌법에서는 선거관리위원회를 헌법기관으로 두고 있으면서 선거관리위원회에 선거관리기능 이외에도 국민투표관리기능, 정당사무처리기능 등을 부여하고 있다.

### 가. 현행 선거관리위원회의 지위와 성격

#### (1) 헌법상 독립기관

선거관리위원회는 선거와 국민투표를 공정하게 관리하는 독립기관이며, 헌법에서 설치하는 기관이다(헌법 제114조). 따라서 선거관리위원회는 헌법기관이기 때문에 법률로서 폐지할 수 없다. 또한 독립기관으로서 권력분립원칙에 따라 국회, 대통령, 행정부, 법원, 헌법재판소로부터 독립되어 있다. 헌법은 선거관리위원회의 독립성을 보장하고 그 사무수행의 공정성을 기하기 위하여 헌법과 법률로 선거관리위원회 위원의 임기와 신분을 보장하고 있다(헌법 제114조 제5항). 또한 선거관리위원회 위원은 특정 정당에 가입하거나 정치활동 또는 정치에의 관여를 금지하여 중립성을 유지한다. 이로써 선거관리위원회 위원이 외부의 간섭과 영향으로부터 배제함으로써 직무의 공정성을 확보하고 있다.

#### (2) 선거관리기관

선거관리위원회는 선거의 공정한 관리를 하는 유일한 기관이다. 대의민주주의와 지방자치의 성공에는 선거의 성공이 필수적이다. 국민의 대표자를 선출하거나 지방자치단체의 장이

---

5) 정종섭, 앞의 책, 1359쪽.

나 지방의회의 의원을 선출함에 있어서 선거가 공정하고 평온하게 이루어지지 못하면 국민의 선거권이 침해될 뿐 아니라, 선거의 기능도 왜곡되며, 민주주의도 달성할 수 없다. 따라서 선거제도를 두는 이상 선거의 공정과 평온을 확보하기 위한 선거의 관리는 필수적으로 요구된다. 헌법은 이러한 민주주의의 요구를 실현시키기 위하여 선거관리에 관한 규정을 두고 있다.

### (3) 국민투표관리기관

선거관리위원회는 국민투표의 공정한 관리를 하는 유일한 기관이다(헌법 §114①). 국민투표법은 선거관리위원회가 국민투표관리기관으로서 그 기능을 할 수 있도록 권한과 의무를 정하고 있다.

### (4) 정당사무처리기관

선거관리위원회는 정당에 관한 사무를 처리하는 기관이다(헌법 §114①). 선거관리위원회가 정당에 관한 사무를 처리하는 구체적인 내용은 정당법에서 정하고 있다.

### (5) 합의제기관

선거관리위원회는 구성원의 합의로서 업무를 처리한다. 이러한 합의에 있어서 위원장을 포함한 위원은 모두 동등한 지위를 가진다. 각급선거관리위원회는 위원과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며(선관위법 §10①), 위원장도 표결권을 가지고 가부동수인 때에는 위원장이 결정권을 가진다(동조 ②). 중앙선거관리위원회도 마찬가지이다.

## 나. 현행 선거관리위원회의 종류와 구성

### (1) 선거관리위원회의 종류

우리나라 헌법에서는 선거관리를 하는 기구에 관하여 구성과 위원의 지위, 권한에 대하여 헌법에서 직접 규정하고 있다.

선거관리위원회에는 중앙선거관리위원회와 각급선거관리위원회가 있다. 각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다(헌법 제114조 제7항). 중앙선거관

리위원회는 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무, 국민투표에 관한 사무, 정당에 관한 사무, 위탁선거(=법령의 규정에 따라 선거관리위원회가 관리하도록 한 공공단체의 선거)에 관한 사무를 통할·관리한다. 각급선거관리위원회는 이러한 사무를 수행함에 있어 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다(선거관리위원회법 제3조 제1항 및 제3항).

구체적으로 선거관리위원회는 ① 중앙선거관리위원회, ② 시·도 선거관리위원회, ③ 구·시·군 선거관리위원회, ④ 읍·면·동 선거관리위원회의 4단계로 조직되어 있다. 그리고 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시할 때마다 공관에 한시적으로 재외선거관리위원회를 설치·운영한다. 현재 행정기관에 대응하여 17개 시·도·선거관리위원회와 250개 구·시·군 선거관리위원회, 3,481개의 읍·면·동 선거관리위원회를 두고 있다.

<그림1> 선거관리위원회의 조직 구성<sup>6)</sup>



## (2) 선거관리위원회의 구성

### (가) 중앙선거관리위원회

중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인<sup>7)</sup>의 위원으로 구성한다(헌법 제114조 제2항). 중앙선거관리위원회의 위원은 국회의 인사청문을 거쳐 임명·선출 또는 지명하여야 한다(선거관리위원회법 제4조 제1항). 위원장은 위원중에서 호선한다(헌법 제114조 제2항 후문). 위원장을 호선하는 것은 위원회의 정치적 중립성을 위한 것이다.<sup>8)</sup> 다만 위원장은 현직 대법관이 겸임하는 것이 일정한 관행으로

6) <http://www.nec.go.kr/portal/contents.do?menuNo=200361>

7) 대법원장이 3인의 위원을 지명하는 것에 대하여 비판적인 견해로는 성낙인, 헌법학, 법문사, 2014, 659쪽.

8) 성낙인, 앞의 책, 659쪽. 다만 성낙인 교수는 헌법재판소의 소장이나 대법원장의 예에 비추어 중앙선거관리위원회 위원장의 경우에도 대통령이 지명하는 것이 바람직하다고 본다.

형성되어 있다(1963년부터 현재까지).

위원의 임기는 6년으로 한다(헌법 제114조 제3항). 위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다(헌법 제114조 제4항). 위원은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니한다(헌법 제114조 제5항). 중앙선거관리위원회 위원은 신분은 헌법상 법관과 동일하게 보장되고 있는데, 이는 정치적 중립성과 독립기관성을 강조한 것이다.

<그림2> 중앙선거관리위원회 사무처 조직<sup>9)</sup>



(나) 각급선거관리위원회

각급선거관리위원회에는 특별시·광역시·도선거관리위원회, 구·시·군선거관리위원회, 읍·면·동선거관리위원회가 있다(선거관리위원회법 제2조 제1항). ① 시·도선거관리위원회의 위원은 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자 중에서 국회에 교섭단체를 구성한

9) <http://www.nec.go.kr/portal/contents.do?menuNo=200365> (2014년 5월 6일 방문)

정당이 추천한 사람과 당해 지역을 관할하는 지방법원장이 추천하는 법관 2인을 포함한 3인과 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자 중에서 3인을 중앙선거관리위원회가 위촉한다(선거관리위원회법 제4조 제2항). ② 구·시·군선거관리위원회의 위원은 그 구역안에 거주하는 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자 중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 법관·교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자중에서 6인을 시·도선거관리위원회가 위촉한다. 다만, 정당이 추천하는 위원은 선거기간개시일(위탁선거는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일후에는 당해 구·시·군선거관리위원회가 위촉할 수 있다(선거관리위원회법 제4조 제3항). ③ 읍·면·동선거관리위원회의 위원은 그 읍·면·동의 구역안에 거주하는 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 학식과 덕망이 있는 자중에서 4인을 구·시·군선거관리위원회가 위촉한다. 다만, 읍·면의 구역안에 군인을 제외한 선거권자가 없는 경우에는 그 읍·면·동선거관리위원회의 위원은 그 읍·면·동을 관할하는 구·시·군선거관리위원회의 구역안에 거주하는 국회의원선거권자중에서 이를 위촉할 수 있다(선거관리위원회법 제4조 제4항).

각급선거관리위원회에는 위원장 1인을 둔다. 각급선거관리위원회의 위원장은 당해 선거관리위원회위원중에서 호선한다. 위원장은 위원회를 대표하고 그 사무를 통할한다(선거관리위원회법 제5조 제1항-제3항).

각급선거관리위원회위원의 임기는 6년으로 한다(선거관리위원회법 제8조). 각급선거관리위원회의 위원은 ① 정당에 가입하거나 정치에 관여한 때, ② 탄핵결정으로 파면된 때, ③ 금고이상의 형의 선고를 받은 때, ④ 정당추천위원으로서 그 추천정당의 요구가 있거나 추천정당이 국회에 교섭단체를 구성할 수 없게 된 때와 국회의원선거권이 없음이 발견된 때, ⑤ 시·도선거관리위원회의 상임위원인 위원으로서 국가공무원법 제33조 각호의 1에 해당하거나 상임위원으로서의 근무상한에 달하였을 때에 해당할 때가 아니면 해임·해촉 또는 파면되지 아니한다(선거관리위원회법 제9조). 각급선거관리위원회의 위원은 선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일로부터 개표종료시까지 내란·외환·국교·폭발물·방화·마약·통화·유가증권·우표·인장·살인·폭행·체포·감금·절도·강도 및 국가보안법위반의 범죄에 해당하는 경우를 제외하고는 현행범인이 아니면 체포 또는 구속되지 아니하며 병역소집의 유예를 받는다(선거관리위원회법 제13조).

이러한 임기 보장과 해임과 파면 등의 제한, 체포 또는 구속의 제한 등은 선거와 국민투표의 관리가 공정하고 충실하게 이루어질 수 있도록 하기 위한 규정들이다.<sup>10)</sup>

### 3. 헌법과 법률에서 부여된 선거관리위원회의 임무와 권한

10) 정중섭, 앞의 책, 1361쪽.

헌법상 임무와 권한: 선거관리위원회는 “선거와 국민투표의 공정한 관리”하고 “정당에 관한 사무를 처리”한다(헌법 제114조 제1항). 중앙선거관리위원회는 법령의 범위안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다(헌법 제114조 제6항).

중앙선거관리위원회에서는 업무 범위를 다음과 같이 구분하고 있다.<sup>11)</sup> 이는 정부조직에 따른 업무분장을 중심으로 구분한 것이다.

<표 1> 중앙선거관리위원회의 정부조직에 따른 업무분장

권한	업무
각종선거관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직선거관리: 공직선거법에 규정된 선거 관리, 선거사무관리, 공명선거 실현 홍보, 정책경쟁 중심의 선거분위기 조성, 범국민적 공명선거활동 전개, 선거법위반행위 예방과 감시·단속, 감시·단속반 운영, 위법행위에 대한 중지·경고·시정 명령</li> <li>- 선거비용관리: 선거비용제한액 결정, 선거비용 수입·지출에 대한 조사</li> <li>- 국민투표관리</li> <li>- 위탁선거관리</li> <li>- 주민투표관리</li> <li>- 주민소환투표관리</li> <li>- 정당의 당내경선사무의 관리</li> </ul>
정당사무관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정당등록에 관한 사무</li> <li>- 정책추진에 대한 실적공개 및 정책 토론회 개최</li> <li>- 정책정당으로의 발전과 지원에 관한 사무</li> </ul>
정치자금사무관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후원회등록에 관한 사무, 후원금 모금 및 기부상황 감독</li> <li>- 국고보조금 지급 및 지출상황 감독, 기탁금의 수탁 및 배분</li> <li>- 정당 및 후원회 등의 회계보고 접수 및 확인·조사, 정치자금 모금지원 및 정치자금 사무처리 지원</li> </ul>
민주시민정치교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민의식 개선을 위한 홍보</li> <li>- 선거연수원에서의 연수</li> <li>- 민주주의 해외전파</li> <li>- 통일대비 민주시민정치교육 준비</li> </ul>
선거·정치제도연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제교류협력: 외국선거기관과의 교류, 세계 각국 법제연구·제도개선 지원</li> <li>- 선거·정치제도 및 선거시스템 연구: 우리나라 및 외국의 정치제도 연구, 정치관계법규의 개정의견 제출, 투·개표시스템 선진화 사업, 전자선거시스템 연구</li> </ul>

가. 공직선거 관리: 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무

선거사무를 담당하는 공직선거관리는 공직선거법에 규정된 대통령선거, 국회의원선거, 지

11) <http://www.nec.go.kr/portal/contents.do?menuNo=200347>

방의회의원 및 지방자치단체의장선거 관리를 말한다. 각급 선거관리위원회는 선거인명부의 작성등 선거사무에 관하여 관계 행정기관에 필요한 지시를 할 수 있다(헌법 제115조 제1항). 이 지시를 받은 당해 행정기관은 이에 응하여야 한다(동조 제2항). 선거사무는 다음과 같은 순서로 진행된다.

예비후보자 등록 → 선거인명부 작성·감독 → 후보자 등록 →  
선거운동관리 → 투·개표 관리 · 당선인 결정

선거관리위원회의 공직선거관리를 위한 권한은 선거실시에 관한 것과 선거감독에 관한 것으로 나누어 설명할 수 있다.

### (1) 선거실시에 관한 권한

첫째, 선거관리위원회는 선거인명부 작성을 감독한다. 선거를 실시하는 때마다 구(자치구가 아닌 구를 포함한다)·시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다)·군(이하 "구·시·군"이라 한다)의 장은 공직선거에서 선거일의 일정한 기간 전에 선거인 명부를 작성하여야 하고(공직선거법 제37조), 선거인명부(거소·선상투표신고인명부를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 작성에 관하여는 관할구·시·군선거관리위원회 및 읍·면·동선거관리위원회가 이를 감독한다(제39조 제1항). 선거권자는 누구든지 선거인명부에 누락 또는 오기가 있거나 자격이 없는 선거인이 올라 있다고 인정되는 때에는 열람기간내에 구술 또는 서면으로 당해 구·시·군의 장에게 이의를 신청할 수 있고, 이의신청에 대한 결정에 대하여 불복이 있는 이의신청인이나 관계인은 그 통지를 받은 날의 다음 날까지 관할구·시·군선거관리위원회에 서면으로 불복을 신청할 수 있다(제42조).

둘째, 후보자 등록은 대통령선거에서는 선거일 전 24일, 국회의원선거와 지방자치단체의회의원 및 장의 선거에서는 선거일 전 20일(=후보자등록신청개시일)부터 2일간(=후보자등록기간) 관할선거구선거관리위원회에 서면으로 신청하여야 한다(공직선거법 제49조).

셋째, 선거실시를 준비한다. 예를 들어 관할선거구선거관리위원회는 후보자가 작성하여 보관 또는 제출할 선거벽보의 수량을 선거기간개시일전 10일까지 공고하여야 한다(제64조). 선거관리위원회는 선고공보를 제출받아 발송한다(제65조 참조).

넷째, 투·개표를 관리한다. 투표에 관해서는 공직선거법 제10장에서 자세히 규정하고 있다. 구·시·군선거관리위원회는 투표에 관한 사무를 관리하게 하기 위하여 투표구마다 투표관리관 1명을, 사전투표소마다 사전투표관리관 1명을 각각 둔다(제146조의2 제1항). 읍·면·동선거관리위원회는 선거일 전일까지 관할 구역 안의 투표구마다 투표소를 설치하여야 한다(제147조 제1항). 개표에 관해서는 공직선거법 제11장에서 규정하고 있다. 개표사무는

구·시·군선거관리위원회가 이를 행한다(제172조 제1항).

다섯째, 당선인을 결정한다. 대통령선거에 있어서는 중앙선거관리위원회가 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하고, 이를 국회의장에게 통지하여야 한다. 다만, 후보자가 1인인 때에는 그 득표수가 선거권자총수의 3분의 1 이상에 달하여야 당선인으로 결정한다. 당선인이 결정된 때에는 중앙선거관리위원회위원장이 이를 공고하고, 지체없이 당선인에게 당선증을 교부하여야 한다(이상은 공직선거법 제187조). 지역구국회의원선거에 있어서는 선거구선거관리위원회가 당해 국회의원지역구에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정한다. 다만, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정한다. 국회의원지역구의 당선인이 결정된 때에는 당해 선거구선거관리위원회위원장은 이를 공고하고 지체없이 당선인에게 당선증을 교부하여야 하며, 상급선거관리위원회에 보고하여야 한다(이상은 공직선거법 제188조). 중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당(이하 이 조에서 "의석할당정당"이라 한다)에 대하여 당해 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 비례대표국회의원의 의석을 배분한다. 중앙선거관리위원회는 제출된 정당별 비례대표국회의원후보자명부에 기재된 당선인으로 될 순위에 따라 정당에 배분된 비례대표국회의원의 당선인을 결정한다(이상은 공직선거법 제189조). 지역구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원의 선거에 있어서는 선거구선거관리위원회가 당해 선거구에서 유효투표의 다수를 얻은 자(지역구자치구·시·군의원선거에 있어서는 유효투표의 다수를 얻은 자 순으로 의원정수에 이르는 자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 당선인으로 결정한다. 다만, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자순에 의하여 당선인을 결정한다(이상은 공직선거법 제190조). 지방자치단체의 장 선거에 있어서는 선거구선거관리위원회가 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하고, 이를 당해 지방의회의장에게 통지하여야 한다. 다만, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정한다(이상은 공직선거법 제191조).

여섯째, 관계 행정기관에 대한 지시 및 협조 요구를 할 권한이 있다(헌법 제115조 제1항 및 선거관리위원회법 제16조)

## (2) 선거감독에 관한 권한

첫째, 선거관리위원회는 공직선거에 있어 선거운동이 법률의 범위 내에서 이루어지도록 관리한다. 선거운동은 자유선거 원칙에 따라 기본권으로 인정되지만 헌법 제37조 제2항에 따라 법률에 의해 제한될 수 있다. 선거관리위원회는 선거운동에 있어 균등한 기회를 보장하여야 한다(헌법 제116조 제1항).

둘째, 선거관리위원회는 선거비용을 감독한다. 선거비용의 감독은 선거가 금권선거로 타락하지 않도록 하고 선거의 정당성을 유지하는데 필수적이다. 선거관리위원회는 선거비용의 한도와 방식을 결정하여 공고하고 선거비용의 수입과 지출에 관한 요령을 정당과 후보자에게 안내한다.<sup>12)</sup> 그리고 이에 따라 선거관리위원회는 선거비용 수입·지출에 대한 조사권을 갖는다.

셋째, 선거관리위원회는 선거범죄(정치자금범죄)에 대하여 조사권을 갖는다. 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)위원·직원은 선거범죄에 관하여 그 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나, 후보자(경선후보자를 포함한다)·예비후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원이 제기한 그 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유있다고 인정되는 경우 또는 현행법의 신고를 받은 경우에는 그 장소에 출입하여 관계인에 대하여 질문·조사를 하거나 관련서류 기타 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 각급선거관리위원회 위원·직원은 선거범죄 현장에서 선거범죄에 사용된 증거물품으로서 증거인멸의 우려가 있다고 인정되는 때에는 조사에 필요한 범위 안에서 현장에서 이를 수거할 수 있다. 이 경우 당해 선거관리위원회위원·직원은 수거한 증거물품을 그 관련된 선거범죄에 대하여 고발 또는 수사의뢰한 때에는 관계수사기관에 송부하고, 그러하지 아니한 때에는 그 소유·점유·관리하는 자에게 지체 없이 반환하여야 한다. 누구든지 제1항의 규정에 의한 장소의 출입을 방해하여서는 아니 되며 질문·조사를 받거나 자료의 제출을 요구받은 자는 이에 응하여야 한다. 각급선거관리위원회위원·직원은 선거범죄 조사와 관련하여 관계자에게 질문·조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 선거관리위원회에 동행 또는 출석할 것을 요구할 수 있다. 다만, 선거 기간 중 후보자에 대하여는 동행 또는 출석을 요구할 수 없다(이상은 공직선거법 제272조의2 참조).

넷째, 각급선거관리위원회의 위원·직원은 직무수행 중에 선거법위반행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 선거의 공정을 현저하게 해치는 것으로 인정되거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할수사기관에 수사 의뢰 또는 고발할 수 있다(선거관리위원회법 제14조의2).

다섯째, 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회 제외)는 선거범죄에 대하여 선거관리위원회가 인지하기 전에 그 범죄행위의 신고를 한 사람에게 포상금을 지급할 수 있다(공직선거법 제262조의3).

여섯째, 선거관리위원회는 금품·음식물을 제공받는 자에 대해 과태료를 부과한다.

일곱째, 선거관리위원회는 공직선거법 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제239조까지, 제248조부터 제250조까지, 제255조제1항제1호·제2호·제10호·제11호 및 제3항·제5항,

---

12) 공직선거법 제122조(선거비용제한액의 공고) 선거구선거관리위원회는 선거별로 제121조(선거비용제한액의 산정)의 규정에 의하여 산정한 선거비용제한액을 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 공고하여야 한다.

제257조 또는 제258조의 죄에 대하여 고발을 한 경우 해당 선거관리위원회는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원에 그 당부에 관한 제정을 신청할 수 있다(제273조).<sup>13)</sup>

여덟째, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 선거의 효력에 관하여 이의가 있는 선거인·정당(후보자를 추천한 정당에 한함) 또는 후보자는 선거일부터 14일 이내에 당해 선거구선거관리위원회위원장을 피소청인으로 하여 지역구시·도의원선거, 자치구·시·군의원선거 및 자치구·시·군의 장 선거에 있어서는 시·도선거관리위원회에, 비례대표시·도의원선거 및 시·도지사선거에 있어서는 중앙선거관리위원회에 소청할 수 있다(제219조).

대통령선거 및 국회의원선거에 있어서 선거의 효력에 관하여 이의가 있는 선거인·정당(후보자를 추천한 정당에 한함) 또는 후보자는 선거일부터 30일 이내에 당해 선거구선거관리위원회위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있다. 지방선거 소청결정에 불복이 있는 소청인은 선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원 또는 고등법원에 소를 제기할 수 있다(제222조 참조).

대통령선거 또는 국회의원선거에 있어서 당선외의 효력에 이의가 있는 정당 또는 후보자는 당선인 등을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있다. 지방선거에 있어 당선외의 효력에 관한 소청결정에 불복이 있는 소청인 또는 당선인인 피소청인은 해당 소청에 대해 당선인 또는 선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원 또는 고등법원에 소를 제기할 수 있다(제223조 참조).

#### 나. 국민투표 관리

우리 헌법에서는 국민투표에 관해 다음 두 가지를 인정하고 있다. 첫째, 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다(헌법 제72조). 둘째, 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다(헌법 제130조 제2항).

국민투표법은 “헌법 제72조의 규정에 의한 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책과 헌법 제130조의 규정에 의한 헌법개정안에 대한 국민투표에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로” 제정되었다. 국민투표의 절차는 국민투표일 및 국민투표안 공고(대통령) → 국민투표안 게시와 국민투표운동 → 투·개표(선관위) → 확정·공포(대통령)의 순서

13) 매수 및 이해유도죄, 선거의 자유 방해죄, 허위사실 공표죄, 기부행위 금지제한 등 위반죄, 선거비용 부정지출죄 등.

로 진행된다.

국민투표사무는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 중앙선거관리위원회가 통할·관리하며, 하급선거관리위원회의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다(제6조). 국민투표를 실시할 때에는 그때마다 구청장(자치구의 구청장을 포함하며, 도농복합형태의 시에 있어서는 동지역에 한한다)·시장(구가 설치되지 아니한 시의 시장을 말하며, 도농복합형태의 시에 있어서는 동지역에 한한다)·읍장·면장이 투표인명부를 작성하고(제14조), 투표인명부의 작성에 관하여는 관할구·시·군선거관리위원회가 이를 감독한다(제15조). 중앙선거관리위원회는 공고된 국민투표안을 투표권자에게 주시시키기 위하여 게시하여야 한다(제22조).

#### 다. 정당 및 정치자금 사무

우리 헌법은 정당제민주주의를 채택하여 정당설립의 자유와 국가의 보호를 규정함으로써(제8조 제1항, 제3항) 정당 활동의 자유를 포함한 정당의 자유를 광범위하게 보장하고 있으며 이에 따라서 정당법도 정당 활동의 자유를 보장하고 있다(제30조). 정당은 정치적결사로서 국민의 정치적 의사를 적극적으로 형성하고 각계각층의 이익을 대변하며, 정부를 비판하고 정책적 대안을 제시할 뿐만 아니라, 국민 일반이 정치나 국가작용에 영향력을 행사하는 매개체의 역할을 수행하는 등 현대의 대의제민주주의에 없어서는 안 될 중요한 공적기능을 수행하고 있다.<sup>14)</sup>

정당은 우리 헌법에서 결사의 자유보다 더 강화된 보호를 받고 있고 정치적 자유의 근간이 되면 선거의 자유 보장과도 밀접한 관련이 있기 때문에 선거관리위원회의 역할과 권한에 있어 정당에 관한 사무는 선거에 관한 사무와 마찬가지로 공정성과 중립성이 요청되는 영역이다. 이에 따라 헌법에서 정당에 관한 사무를 중앙선거관리위원회의 권한으로 두고 있고 정당법에서 정당의 사무에 관해 선거관리위원회에 권한과 책임을 부여하고 있다.

##### (1) 정당 사무

첫째, 선거관리위원회는 정당등록 사무를 처리한다. 정당은 중앙당이 중앙선거관리위원회에 등록함으로써 성립한다(정당법 제4조 제1항). 중앙당창당준비위원회를 결성한 때에는 그 대표자는 중앙선거관리위원회에 발기의 취지, 정당의 명칭(가칭), 사무소의 소재지, 발기인과 그 대표자의 성명·주소 등을 신고하여야 한다. 창당준비위원회가 창당준비를 완료한 때에는

14) 이에 대하여 공직선거법에서는 선거인명부 작성을 구·시·군의 장이 담당한다(공직선거법 제37조). 국민투표와 공직선거의 명부 작성의 성격이 다르지 않다는 점에서 국민투표의 투표인명부 작성도 구·시·군의 장이 작성하도록 개정할 필요가 있다.

그 대표자는 관할 선거관리위원회에 정당의 등록을 신청하여야 한다. 정당의 명칭(약칭 포함), 사무소의 소재지, 강령(또는 기본정책)과 당헌, 대표자·간부의 성명·주소, 당인(黨印) 및 그 대표자 직인의 인영 등이 변경된 경우에도 14일 이내에 관할 선거관리위원회에 변경등록을 신청하여야 한다(정당법 제14조). 이외에도 정당의 등록증 교부, 등록의 공고, 정당에 대한 보고자료 등의 제출요구, 등록취소, 합당 등의 정당사무가 선거관리위원회의 관할에 포함된다.

둘째, 선거관리위원회는 정책정당의 발전을 지원한다. 정당의 정책정당화는 민주정치 발전과 당내민주주의의 정착, 선거문화 향상 등에 전제가 된다. 이를 위하여 선거관리위원회는 정책 중심의 선거가 실천될 수 있도록 정보를 제공하고 정당의 선거공약, 후보자의 공약 등을 알림으로써 정책 중심의 선거가 되도록 유도한다.

셋째, 중앙선거관리위원회는 정당의 당내경선을 위탁받아 관리할 수 있다. 「정치자금법」 제27조에 따라 보조금의 배분대상이 되는 정당의 중앙당은 그 대표자의 선출을 위한 선거(이른바 “당대표경선”)사무 중 투표 및 개표에 관한 사무의 관리를 중앙선거관리위원회에 위탁할 수 있다(정당법 제48조의2).

## (2) 정치자금 사무

정치자금이란 당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 그 밖에 정치활동을 위하여 정당(중앙당창당준비위원회를 포함), 공직선거에 의하여 당선된 자, 공직선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원 그 밖에 정치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 정치활동에 소요되는 비용을 말한다.

정당의 건전한 육성, 선거에서의 공정성 확보, 정당과 후보자의 거대자본으로부터 재정적 독립을 통한 민주적 내부질서 유지와 건전한 민주정치의 실현을 위하여 정치자금에 대한 법적 규제가 필요하다. 선거관리위원회는 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 부패의 원인을 제거함으로써 깨끗한 정치풍토를 조성하기 위해 정치자금의 수입과 지출을 공개하는 등의 방식으로 규제한다. 선거관리위원회가 담당하는 정치자금에 관한 사무는 후원회 등록 사무, 후원금 모금 및 기부상황의 감독, 국고보조금 지급 및 지출 감독, 기탁금 수탁 및 배분, 정당 및 후원회 등의 회계보고 접수 및 확인·조사, 정치자금 모금지원 및 정치자금 사무처리 지원 등이 있다.<sup>15)</sup>

## (3) 기타

15) 성승환, 앞의 학위논문, 332쪽.

위헌정당해산제도에서 헌법재판소장은 정당해산심판의 청구가 있는 때, 가처분결정을 한 때 및 그 심판이 종료한 때에는 그 사실을 국회와 중앙선거관리위원회에 통지하여야 한다. 정당해산을 명하는 결정서는 피청구인 외에 국회, 정부 및 중앙선거관리위원회에도 송달하여야 한다. 정당의 해산을 명하는 결정이 선고된 때에는 그 정당은 해산되고(헌법재판소법 제59조), 정당의 해산을 명하는 헌법재판소의 결정은 중앙선거관리위원회가 「정당법」에 따라 집행한다(헌법재판소법 제60조).

## 라. 위탁선거 등 관리

### (1) 위탁선거

2014년 제정된 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에서는 국가 및 지방자치단체의 선거 이외에 이 법에 의해 공공단체의 선거에 관한 사무를 선거관리위원회가 관리하도록 하였다. 이 법률에서 정의하는 공공단체는 ① 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」에 따른 조합과 중앙회 및 「산림조합법」에 따른 조합, ② 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회, 「새마을금고법」에 따른 금고와 중앙회 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 조합과 조합설립추진위원회 등이다. 전자는 의무위탁선거에 해당하고 후자는 임의위탁선거이다.

위탁선거에 있어서 관할위원회는 선거관리 전반에 관한 사무(다만, 선거인명부의 작성 및 확정에 관한 사무는 제외), 선거참여·투표절차 및 그 밖에 위탁선거의 홍보에 관한 사무, 위탁선거 위반행위(이 법 또는 위탁선거와 관련하여 다른 법령(해당 정관 등을 포함)을 위반한 행위)에 대한 단속과 조사에 관한 사무 등을 담당한다.

### (2) 주민투표 및 주민소환투표 관리

주민투표는 지방자치단체의 특정사항에 관한 의사결정에 대해 주민에 의한 투표를 실행하고 그 결과에 기초하여 결정하는 것을 말한다. 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다(지방자치법 제14조 및 주민투표법 제7조).<sup>16)</sup> 주민투표사무는 주민투표법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별시·광역시 또는 도에 있어서는 특별시·광역시·도 선거관리위원회가, 자치구·시 또는 군에 있어

16) 이 밖에 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

서는 구·시·군 선거관리위원회가 관리한다.

주민소환은 지방자치단체장, 지방의원 등 선거직 공무원에게 문제가 있을 때 임기 중 주민투표를 통해 해직시킬 수 있는 제도이다. 우리나라 지방자치법 제20조에서는 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다고 규정하고 있다. 주민소환투표사무는 「공직선거법」 제13조 제1항의 규정에 의하여 해당 지방자치단체의 장 선거 및 지방의회의원선거의 선거구선거사무를 행하는 선거관리위원회가 관리한다. (주민소환에 관한 법률 제2조 제1항)

### (3) 정당의 당내경선사무의 관리

정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선(이하 “당내경선”이라 한다)을 실시할 수 있다(공직선거법 제57조의2). 이때 「정치자금법」 제27조(보조금의 배분)의 규정에 따라 보조금의 배분대상이 되는 정당은 당내경선사무 중 경선운동, 투표 및 개표에 관한 사무의 관리를 당해 선거의 관할선거구선거관리위원회에 위탁할 수 있다. 이에 따라 정당이 당내경선사무를 위탁하는 경우 그 구체적인 절차 및 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. 이를 위하여 「당내경선 위탁사무 관리규칙」이 제정되어 있다. 정당이 당내경선을 위탁하여 실시하는 경우 경선 및 선출의 효력에 대한 이의제기는 당해 정당에 하여야 한다(공직선거법 제57조의7).

#### 마. 규칙제정

중앙선거관리위원회는 법령의 범위 안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당 사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다(헌법 제114조 제6항).

#### 바. 정치관계법령에 관한 의견표시

행정기관이 선거(위탁선거를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)·국민투표 및 정당관계법령을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 미리 당해 법령안을 중앙선거관리위원회에 송부하여 그 의견을 구하여야 한다. 중앙선거관리위원회는 선거·국민투표 및 정당관계법령의 제정·개정 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 그 의견을 서면으로 제출할 수 있다(선거관리위원회법 제17조). 정치관계법은 정치세력 간의 이해 차이로 개정에 관한 합의가 쉽지 않은 특성이 있으나, 민주적이고 공정한 선거를 위한 선결 조건이 되고 선거에 참여하

는 사람들이 승복할 수 있는 룰이 되므로 선거관리에 있어서도 대단히 중요하다. 따라서 이에 관한 선거관리위원회의 의견표시가 필수적으로 요청되고 존중될 필요가 있다.

#### 4. 소결

우리나라 선거관리위원회는 정부수립 초기 행정부의 일부였던 적도 있으나 부정선거에 대한 반성으로 헌법기관으로 발전한 이후 우리나라 민주주의 발전에 기여하는 등 헌법기관으로서 위상을 정립하여 왔다고 할 수 있다. 그 결과 헌법기관으로서 독립성과 정치적 중립성을 확보하였으나 사법부 의존적인 성격을 내포하고 있기도 하다. 공정한 선거관리를 통해 우리나라 민주주의 발전에 기여하면서도, 그러한 과정에서 선거관리위원회의 권한과 조직이 확대된 측면도 있다.

현재 선거관리위원회의 권한은 공직선거관리, 국민투표관리, 정당 및 정치자금 사무, 위탁 선거 등 관리로 대별할 수 있으며 정치교육 기능 등도 부수적으로 담당하고 있다. 이러한 기능을 바탕으로 우리나라 선거가 민주적으로 시행될 수 있도록 역할을 충분히 한 결과 우리나라 민주주의가 지속적으로 발전하는데 큰 기여를 하였다고 할 수 있다. 이처럼 선거관리위원회는 우리나라의 각종 선거가 자유롭고 공정하게 민주적으로 정착되는데 큰 기여를 하였다고 평가받아 왔으나 반면에 선거운동을 지나치게 엄격하게 관리하고 있다는 비판도 제기되고 있는 상황이다.

물론 엄격한 선거관리, 선거공영제가 자칫 자유선거나 선거운동을 위축시킬 우려가 있다는 지적도 의미가 있다. 아울러 선거관리의 명목으로 선거에 지나친 개입이 있을 경우 국민의 선거권에 대한 기본권적 가치나 정당의 경쟁적인 선거에 장애요소가 될 수 있으므로 선거관리위원회의 합리적 권한 사용이 요청된다고 하겠다. 그러나 아직까지 우리나라 선거가 선거운동의 과열, 지나친 경쟁, 관권선거 및 금권선거의 유혹 등이 여전한 상황에서 선거관리위원회가 어떤 모델로서 권한과 기능을 발전시켜야 하는지, 나아가 선거관리위원회가 어떠한 헌법적 권위를 지녀야 하는지에 대하여는 이하에서 좀 더 상세한 논의를 전개할 필요가 있다고 하겠다.

### III. 세계 선거관리기구의 유형과 기능 연구

본 장에서는 비교법적 고찰을 통해 선거관리기구의 바람직한 역할과 과제를 모색해보고자 한다. 이를 위해서 먼저 분석에 필요한 선거, 선거관리 및 선거관리기구의 개념 및 범위를 확정하고 이를 토대로 각국의 선거관리기구의 유형들을 분류해 본 후, 이러한 선거관리기구들의 유형에 따른 기능과 권한들을 일반적인 수준에서 검토한 후, 각국의 선거관리기구의 실제적인 양상을 기능적인 측면과 구조적인 측면에서 각각 살펴보기로 하겠다.

#### 1. 각국의 선거관리기구의 유형 분석

가. 분석 대상의 확정: 선거, 선거관리, 선거관리기구

일반적으로 선거관리기구('Electoral Management Body'<sup>17)</sup> or 'Election Management Body'<sup>18)</sup>; EMB)라 함은 선거관리를 담당하는 기구를 가리키며, 이때의 '선거관리(electoral management)'는 선거과정(electoral process)을 관리하거나 운영하는 활동을 의미한다고 한다.<sup>19)</sup> 일용 간명(簡明)한 정의로 보이지만, 구체적인 맥락에서는 선거관리의 범위가 생각만큼 쉽게 확정되는 것이 아니라는 점이 문제점으로 지적될 수 있다. 이는 선거관리의 핵심요소는 무엇인지에서부터 실제 선거관리에 해당하는 구체적인 국가의 작용 내지 활동이 어떤 것인가 하는 선거관리의 범위, 그리고 선거관리는 어떤 방식으로 이루어져야 하는지 등에 관하여 이론적인 논의가 갈릴 뿐만 아니라, 실제 각국의 운영 실태에서도 큰 차이를 보이기 때문이다.

이러한 선거관리의 범위의 확정을 위해서 선거의 개념에서 출발하여 선거과정을 살펴봄으로써 '연역적으로' 확정하거나 혹은 반대로 각 나라마다 선거관리기구가 처리하는 업무를

17) 예를 들어, Alan Wall et al., *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, (Stockholm: International IDEA, 2006), p.1 등. 아울러 이 표현은 선거에 관한 광범위한 정보를 제공하고 있는 ACE 선거지식네트워크(ACE Electoral Knowledge Network)에서도 선거관리기구를 지칭하는 기본적인 용어로 채택되어 있다. <http://aceproject.org/ace-en> 참조.

18) 중앙선거관리위원회, 『각국의 선거관리기관』 (서울: 중앙선거관리위원회, 2003), 1면; 한편 위키피디아의 경우, "Election Management Body"라는 표제어가 있기는 하나 ([http://en.wikipedia.org/wiki/Election\\_management\\_body](http://en.wikipedia.org/wiki/Election_management_body)), 현재는 실제적인 내용이 마련되어 있지 않고, 다만 "Election Commission"을 참고하라는 내용만이 기재되어 있을 뿐이다 ([http://en.wikipedia.org/wiki/Election\\_commission](http://en.wikipedia.org/wiki/Election_commission)).

19) '선거행정(electoral administration)'이라는 용어도 사용되는 경우가 없지 않으나[예를 들어, 성승환, "선거관리기구에 관한 헌법학적 연구", 서울대학교 법학박사학위논문(2012), 48면; 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 1면은 'election administration'이라는 용어를 사용], 일반적인 용례는 아닌 듯 하다. 다만, Alan Wall et al. 앞의 책은 기본적으로 electoral administration은 '선거의 운영', electoral management를 '선거의 관리'로 구분하여 사용하고 있다.

살펴봄으로써 ‘귀납적으로’ 도출하는 방식을 취할 수도 있을 것이다.<sup>20)</sup> 이러한 구분은 일반적으로 법학 분야에서 특정한 대상의 범위확정에 활용하는 접근방식 가운데 하나인 실질설과 형식설의 구분에 각각 대응하는 것으로 보아도 큰 무리가 없을 것으로, 후자의 방식은 주로 기구의 명칭 등을 기준으로 선거와의 관련성을 확인한 후 그 기구가 수행하는 업무들을 분석함으로써 선거관리의 구체적인 범위를 확정하는 방법이고, 전자의 방법은 선거관리의 구체적인 내용들을 실질적으로 수행하는 기관들을 모두 선거관리기구로 파악하는 것이다. 그렇지만 이론적인 측면에서는 물론 역사적인 측면에서도, 선거를 전담하는 선거관리기구를 두지 않는 경우를 충분히 상정할 수 있을 것이기 때문에 - 예를 들면, 행정부의 일반부서가 선거관리사무를 담당하는 경우 - 근본적으로는 연역적인 방식을 중심으로 선거관리의 개념을 확보한 후 이를 바탕으로 선거관리기구 해당여부를 검토하는 것이 바람직 할 것이다(실질설). 그렇지만 결과적으로 어떠한 접근방법을 취하든, 선거관리의 범위의 확정을 위해서는 선거관리의 직접적인 대상이 되는 선거과정에 대한 이해가 선행될 필요가 있다.

#### 나. 선거 및 선거과정

오늘날 가장 일반적인 의미에서 선거(選舉; election[영]; die Wahl[독]; élection[프])는 다수인의 단체(일정한 조직) 또는 집단에 있어서 그 구성원 중의 유자격자가 단체의 대표자 또는 간부를 투표로 선출하는 행위를 말하기에 임명, 추천의 행위와는 구별된다.<sup>21)</sup> 역사적으로 ‘選舉’라는 한자어의 뜻은 본래 ‘권신(權臣)이 인재를 등용하는 것,’ (보다 구체적으로는) ‘많은 사람 가운데서 선발된다’는 의미를 가졌기에 선거에 있어서 다수의 선거인이 필수적으로 요구되었던 것은 아니지만 오늘날의 선거는 다수의 선거인들이 다수의 피선거인 가운데서 일부를 선출하는 것을 의미하고 있다.<sup>22)</sup> 한편 넓은 개념으로서의 선거는 비단 정치단체뿐만 아니라, 회사·교회·노동단체·문화단체 같은 데서 이루어지는 선임행위도 포함되게 되지만 보통 좁은 개념으로서의 선거는 국가기관의 선임행위에 국한된다.<sup>23)</sup>

20) 중앙선거관리위원회, 위의 책, 1면. 한편, 여기에서는 전자의 예로 1988년 미국 연방선거위원회(Federal Election Commission)가 수행한 『밸렛 액세스(Ballot Access)』를, 후자의 예로 ‘에이스 프로젝트(ACE Project)’의 논의를 소개하고 있다. 그렇지만, 에이스 프로젝트의 논의 역시 집행기능으로서의 선거관리를 전제하고 진행되기 때문에, 전적으로 귀납적인 접근방식으로 보기에는 무리가 따르지 않나 생각된다.

21) 이평구, 『선거란 무엇인가: 선거전략과 선거운동의 효율적 방법론』(서울: 중앙출판, 1986), 21면. 한편 오늘날의 일반적인 생각과 달리, 아테네 민주정에서만 특이하게 추천을 정치적으로 사용했던 것이 아니고, 그 정도와 형태는 달랐지만 대의정부가 생기기 이전에도 세습 군주가 아니라 시민이 권력을 행사한 대부분의 정치제도에서는 추천이 사용되었다고 한다. 보다 자세한 사항은 Bernard Manin, *Principles of representative government*, 광준혁 역, 『선거는 민주적인가 - 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』, (서울: 후마니타스, 2004), 65면 이하 참조.

22) 白尙健, 『新稿政治學原論』 一潮閣, 1965, 353면; 정요섭, 『선거론』(서울: 박영사, 1965[1993print]), 11면에서 재인용.

23) 이평구, 앞의 책, 21면. 한편 국민의 소리라는 점에서 여론도 선거와 비슷한 기능을 하지만, 선거는 헌법상 정부를 구속하지만 여론은 그렇지 않다는 점에서 구별된다고 한다. 즉 선거는 헌법상 구속력

주지하다시피 주권(sovcreignty)은 정치적 공동체의 의사결정에 있어서 대외적으로는 독립되고, 대내적으로는 최고인 결정권을 의미한다고 할 수 있다.<sup>24)</sup> 오늘날 대다수의 국가에 있어서는, 국민주권주의의 확립에 의해서 국민은 주권자의 지위를 누리게 되었으나 정작 그 주권을 실질적으로 행사할 수 있는 기회는 흔하지 않다. 이는 기본적으로 여러 현실적인 여건으로 인해 주권자인 국민이 직접 국가의사를 결정하지 않고 대표자를 선출하여 대신 결정하게 하는 대의제(representative system)를 채택하고 있기 때문이라 할 것인 바, 대의제 하에서 주권자인 국민은, 자신들의 대표자를 선출하는 국가기관구성권은 직접적으로 행사하지만 국가의사와 국가정책의 결정은 국민에 의해 선출된 대표자에 맡김으로써 간접적으로 행사하게 된다. 이때 주권자인 국민들이 자신들의 대표자를 선출하는 방법으로 일반적으로 채택하고 있는 것이 바로 선거제도이다. 결국 오늘날의 현대 민주국가에서 선거제도와 그 운용은 대의제민주주의의 성패를 가름하는 관건이 된다고 할 수 있다. 즉 선거는 대의제도를 구성하는 개념요소이자 이를 실현하는 수단으로서, 선거를 통해 국민은 대표자를 선출하고, 대표자는 임기 동안 자기책임 하에 국가의사결정을 하는 등 국가운영에 필요한 활동을 하고 차기 선거에서 자신의 행위에 대하여 심판을 받게 된다.<sup>25)</sup>

이러한 선거는 투표행위 그 이상의 과정과 절차를 수반한다. 즉, 선거는 후보자등록 및 유권자등록, 선거운동, 투표, 개표 및 선거결과와 공표라는 다양한 절차를 모두 포괄하는 개념이며, 정당 및 후보자, 그리고 유권자뿐만 아니라 미디어, 사회단체, 그리고 선거관리위원회 등 성격이 상이한 다수의 행위자들이 참여하는 복잡한 정치과정을 동반한다.<sup>26)</sup> 이와 관련한 보다 상세한 설명으로서, 미국연방선거위원회(Federal Election Commission)에 따르면, 현대의 법치주의에 기반한 대의제 민주주의 국가에서의 선거과정은 대체로 다음과 같이 정리될 수 있다.<sup>27)</sup>

---

이 인정되는 선택의 표시로 합법적 권위를 부여한다는 것이다. 같은 책, 22면.

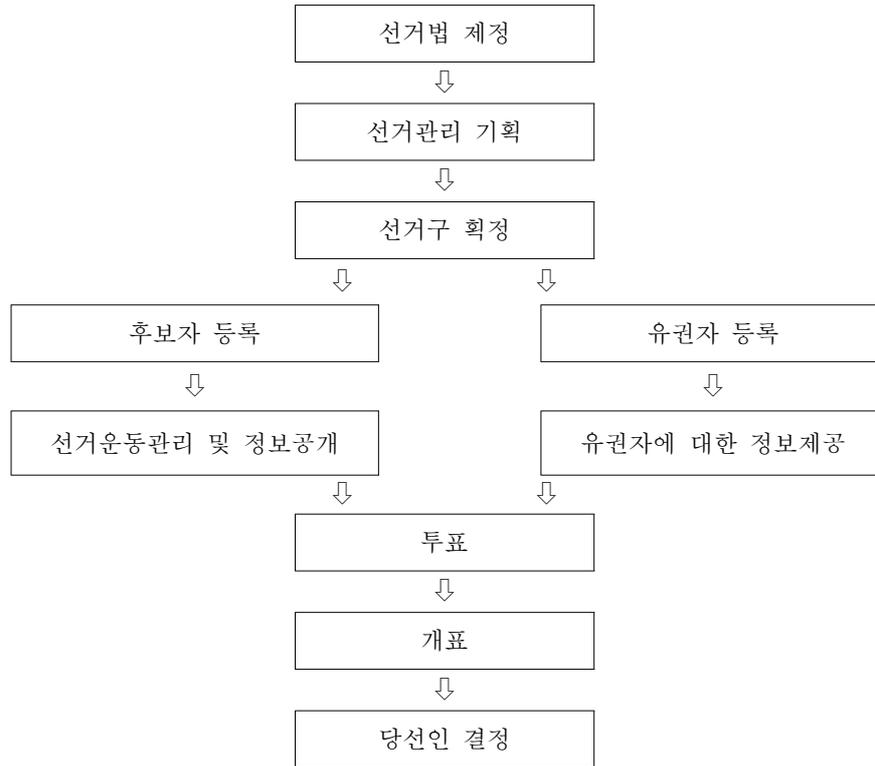
24) 예를 들어, 권영성, 『헌법학원론(신정판)』 (과주: 법문사, 2010), 131~132면.

25) 정중섭, 『헌법학원론(제7판)』 (서울: 박영사, 2012), 887-888면. 그렇지만 현대정당제민주국가에서는 이러한 선거의 의미가 다소 변질되어, 선거가 인물선정이라는 성격 외에 여러 가능한 정부 중에서 그 하나를 선택한다고 하는 정부선택적 국민표결의 성격도 아울러 지니고 있음도 지적되고 있다. 권영성, 앞의 책, 201면.

26) 김용철, “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서”, 『의정연구』, 제17권 제3호 통권 제34호, 한국의회발전연구회, 2011, 85면.

27) 이하의 설명은 기본적으로 Edward D. Feigenbaum, *Ballot Access 1: Issues and Options* (National Clearinghouse on Election Administration, Federal Election Commission, 1988), p.4.; 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 1~3면에서 재인용한 것에 의존하고 있다.

<그림 3> 현대 대의제 민주주의 국가에서의 선거과정



즉, 국민의 대표를 선출하기 위해서는 먼저 그 과정을 규율하기 위한 기본원칙을 정하고 (선거법 제정), 순수한 비례대표제를 채택하는 경우를 제외하고는 대표자를 선출하기 위한 지역적 단위인 선거구를 확정하며(선거구 확정), 선출하고자 하는 자의 범위 및 선거권이 있는 자의 범위를 확정하고(후보자 및 유권자 등록), 선거권이 있는 자가 그 선호를 표시하고 (투표관리) 그 결과를 확인함으로써(개표관리) 당선인을 결정하는(당선인 결정) 과정을 거친다.

아울러 이러한 기본적인 과정뿐만 아니라 선거과정에서의 위법행위에 대한 처벌이나, 국민투표의 관리, 유권자 계도 등과 함께 선거에 참여하여 정권을 획득함을 목적으로 하는 정당 등록에 관한 사무까지도 선거관리의 범주에 포함된다 할 수 있을 것이며, 역사적으로 가장 늦게 편입된 선거자금 또는 정치자금에 관한 규제사무도 역시 선거관리의 사무에 포함된다고 볼 수 있다.<sup>28)</sup>

오늘날 중앙정부와 지방정부의 다양한 수준에서, 행정부 혹은 입법부의 구성원 등에 대해서 진행되는 다양한 선거에 있어서의 여러 세부과정들을 통해 드러나는 선거 및 선거과정의 이와 같은 다양성 및 복잡성은 전문적인 선거관리기구의 설치 및 운영의 근거를 제공해주기도 하지만, 그와 함께 선거관리기구를 둘러싼 다양한 문제들의 원천이 되는 것 또한 분명한

28) 그 밖에도 선거담당 직원의 선발 및 훈련 역시 주요한 선거관리 업무의 일부일 수 있다.

사실이다. 즉, 이렇게 각기 고유한 특성을 보이는 다양한 선거에 있어 주어지는 광범위한 선거관리 사무영역으로 인해 이러한 사무들을 처리하는 기관들 가운데 어디까지를 선거관리 기구로 파악해야 하는가라는 선거관리기구의 범위의 문제를 시작으로, 선거관리기구 구성 및 운영의 원리 등과 관련한 이론상 및 실행상의 문제들을 야기하게 되는 것이다.

## 다. 선거관리기구

### (1) 의의

위에서 살펴 본 바와 같은 선거 및 선거관리의 다양성과 복잡성으로 인해, 선거관리에 필수적인 전문적인 역량들이 필요하게 됨에 따라 이러한 선거관련 활동들을 책임지고 수행할 조직 혹은 조직들이 필요하게 된다.<sup>29)</sup> 이러한 조직들은 ‘Election Commission’, ‘Department of Elections’, ‘Electoral Council’, ‘Election Unit’ 및 ‘Electoral Board’ 등과 같은 다양한 명칭을 부여받은 채, 매우 다양한 형태와 규모를 가질 수 있다. 이에 그러한 조직적 체제들 간의 폭넓은 차이의 존재에도 불구하고, 선거 관리에 책임을 지고 있는 조직 혹은 조직체들을 지칭하기 위해 ‘선거관리기구(Electoral Management Body; EMB)’라는 용어가 활용되곤 한다.<sup>30)</sup> 이 기관은 선거가 잘 준비되고 효율적으로 관리될 수 있도록 할 뿐만 아니라 공정성, 개방성, 그리고 투명성을 촉진함으로써 민주주의적 정당성과 법치 증진에 기여하고 있다고 평가받기도 한다.<sup>31)</sup>

이러한 선거관리기구는 이미 언급한 바와 같이 선거관리를 담당하는 기구로 일용 정의될 수 있을 것이다. 선거관리의 범위에 관하여 형식설을 취할 경우에는 선거와의 밀접한 관련성이 명시적으로 드러나는 위와 같은 명칭을 부여받고 있는 조직 혹은 조직들은 모두 선거관리기구로 파악될 수 있을 것이다. 반면에 선거관리의 범위에 대하여 실질설을 취할 경우에는 이러한 기구의 명칭여하에 상관없이 그 기구가 수행하는 업무와 선거와의 연관성을 기준으로 선거관리기구에의 해당여부를 판단하게 될 것이다.

다만 실질설을 취할 경우에 선거관리기구의 범위를 명확하게 하는 것은 생각만큼 쉬운 문제는 아니라 할 것인데, 이는 선거관리기구의 범위 확정 작업에 선거관리의 범위 판단의 문제가 선결문제로 제기되기 때문이다. 즉, 선거관리에 해당하는 업무들을 어느 범위까지 인정할 것인가 혹은, 다른 각도에서, 특정한 사무의 선거와의 연관성을 어느 정도까지 요구하

29) 조직관리론의 측면에서 ‘관리’란 일반적으로 “관리자가 조직(또는 집단)의 목표를 효율적으로 달성하기 위해 인력, 물자, 시간, 그리고 정보 등 모든 자원을 운용하는 행동이나 과정”으로 정의될 수 있다. 자세한 내용은 민진, 『조직관리론(제5판)』 (서울: 대영문화사, 2014), 30~31면을 참조.

30) Allan Wall et al. *op cit.*, p.5.

31) David Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction(2nd Ed.)*, 전용주 역, 『선거제도의 이해』 (과주: 한울, 2012), 324~325면.

느냐에 따라 선거관리의 범위가 달라지게 되고, 그에 따라 선거관리기구의 범위 역시 크게 달라지게 된다.

이러한 맥락에서 ‘민주주의 및 선거지원을 위한 국제기구(International Institute for Democracy and Electoral Assistance: 이하 “International IDEA”로 약칭)’는 선거관리기구를 선거의 실행과, 국민투표(referendum), 국민발안(citizen’s initiatives)이나 국민소환(recall votes)과 같은 직접 민주주의적 수단이 법체계에 의해 보장되어 있을 경우에는 그러한 수단의 실행에 필수적인 요소들의 일부 혹은 전부를 관리하는 유일한 목적을 가지며, 아울러 그에 대한 법적인 책임을 지는 조직 혹은 기구를 의미한다고 규정한다. 아울러 이러한 핵심적인 요소들로는 ① 누가 투표할 자격이 있는가의 결정, ② (선거, 정당 및/혹은 입후보자를 위한) 선거관련 참여자의 등록(nomination)의 수령 및 심사, ③ 투표의 실시(conducting polling/balloting), ④ 개표(counting the votes), ⑤ 개표결과의 집계(tabulating the votes or totalling votes from polling locations)를 들면서, 이러한 핵심적 요소들이 복수의 기구들에 할당되어 있을 경우에는 그러한 기구들의 총체를 선거관리기구로 간주할 수 있다고 한다.<sup>32)</sup>

반면 International IDEA는 선거구 확정(선거구확정위원회), 선거관련분쟁의 해결(선거법원), 선거관련 미디어 모니터링(미디어 모니터링 위원회) 혹은 유권자에 대한 교육과 정보제공을 수행하는(시민교육위원회) 책임만을 담당하는 기구들에 대해서는, 자신들이 규정한 “선거의 핵심요소들”을 담당하지 않는다는 이유로 이들을 선거관리기구로 보지 않는다. 심지어 “선거 관련 활동의 광범위함”으로 인해 일반적으로 선거관리기구로 간주되는 기구들, 예를 들면 정당의 등록과, 정당에 대한 방송시간 및 공적 자금(official funds)의 할당, 그리고 정당의 모금 및 지출에 대한 감시에 대해 책임지는 뉴질랜드 선거 위원회(New Zealand Electoral Commission)와 같은 기구도 역시 같은 이유를 들어 선거관리기구로 보지 않고 있다.<sup>33)</sup>

그렇지만 본고에서는 이렇게 엄격한 실질설을 취하지는 않고, 선거관리기구들간의 비교·검토를 위해 다소 유연한 입장을 취하고자 한다. 즉 선거관리와 관련한 핵심적인 사무들을 수행하는 기구들은 물론, 부수적이면서도 나름대로의 의미 있는 관련을 가지는 선거관리 사무를 수행하는 기구들도 선거관리기구들의 범주에 포함시켜 검토하기로 한다. 한편 이러한 선거관리기구들은 각기 다른 선거절차마다 설립될 수도 있으며, 선거과정상의 각기 다른 요소들은 기능적으로 책임이 분배될 수 있을 뿐만 아니라, 각기 다른 층위의 기구들 사이에 그러한 선거관련 책임들이 배분될 수도 있음<sup>34)</sup>을 주의할 필요가 있다.

32) Allan Wall et al. *op cit.*, p.5. 물론 이러한 선거관리기구들은 이러한 핵심적인 요소들 이외에도, 예를 들면, 유권자의 등록업무나 선거구확정, 유권자에 대한 교육 및 정보제공, 미디어에 대한 모니터링과 선거관련 분쟁의 해결과 같은, 선거와 직접 민주주의적 수단들의 실행을 돕는 그 밖의 업무들을 수행할 수도 있다.

33) Allan Wall et al. *ibid*, pp.5~6. 형식설에 의한다면 뉴질랜드 선거 위원회(New Zealand Electoral Commission) 충분히 선거관리기구로 인정될 수 있을 것이다.

## (2) 유형

### (가) 분류기준의 문제

선거관리에 관한 이론적인 복잡성과 함께, 각국의 역사적 경험상의 차이, 특히 정치적·사회적 경험상의 차이는 선거관리의 실체에 있어서 다양한 모습들을 만들어낸 바 있다.<sup>35)</sup> 세계 각국에서 다양한 형태로 존재하는 선거관리기구들은 여러 기준에 따라 다양하게 분류될 수 있으며, 실제로 기존의 논의들을 통해 이와 관련한 다양한 분류기준들이 제시된 바 있기도 하다.<sup>36)</sup>

한편 이러한 분류기준들을 검토한 최근의 논의에 따르면,<sup>37)</sup> 선거관리기구를 행정부와외의 관계를 중심으로 분류한 독립형(*independent Model*), 정부형(*Governmental Model*), 혼합형(*Mixed Model*)을 중심으로 구분하고, 혼합형을 다시 '독립형 요소(*Independent Component*)'의 혼합형'과 '정부형 요소(*Government Component*)'의 혼합형'으로 구분하는 *International IDEA*의 구분방식<sup>38)</sup>이 특히 기능에 초점을 맞춘 현대적 권력분립의 관점에서 타당하다는 평가를 내리고 있다. 물론 이러한 구분방식이 선거관리기구의 개괄적인 이해 특히 선거관리기구의 신설(新設)을 위한 매뉴얼적인 측면에서의 가치 혹은 특정 국가의 민주주의의 이행여부 정도에 있어서의 선거관리의 양상의 판단 등의 특정한 목적에 비추어 나름의 충분한 가치를 보유하고 있음을 전적으로 인정하는 바이나, 우리의 선거관리기구의 운용상의 시사점을 얻기 위한 목적에 있어서의 개별적인 국가들의 선거관리기구들을 비교·분석하기 위한 기본적인 관점으로는 다소 포괄적·추상적인 구분방식이라는 느낌을 지울 수 없다.

이에 이하에서는 중앙선거관리위원회가 선거관리기구들을 분류하는 기준으로서 선거관리기관의 설치근거, 활동기간, 국가 내에 존재하는 정치세력의 선거관리기관의 반영정도, 상하급 선거관리기관간의 위계질서의 강약 및 행정부와외의 관계를 제시한 후 선거기관의 층위를 중심으로 최상급 선거관리기관 - 중간계층 선거관리기관 - 최하급 선거관리기관으로 나누어 전개한 2003년 논의를 출발점으로 삼고자 한다.<sup>39)</sup> 이러한 입장에 대하여 선거관리기구를 유

34) Allan Wall et al. *ibid*, p.6.

35) Rafael Lopez Pinter, *Electoral bodies as institutions of governance*, 중앙선거관리위원회 편, 『국가기구로서의 선거관리기관』 (서울: 중앙선거관리위원회, 1999), 13면은 “입헌정치의 전통, 과도기에 지도자들의 협상을 하려는 의향, 경제규모, 그리고 집단 시위의 규모가 세계 각 지역의 선거제도에 영향을 주는 주요 요소로 여겨져 왔다”고 한다.

36) 예를 들어, Rafael Lopez Pinter, *Electoral bodies as institutions of governance*, 중앙선거관리위원회 편, 『국가기구로서의 선거관리기관』 (서울: 중앙선거관리위원회, 1999), 17~18면; 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 10~26면; Alan Wall et al., *op cit.*, pp. 6, 8~10; 중앙선거관리위원회, 『각국의 선거제도 비교연구』 (과천: 중앙선거관리위원회, 2009), 24면 등.

37) 성승환, 앞의 논문, 110~123면.

38) 이는 기본적으로 Alan Wall et al., *op cit.*, pp. 8~10의 논의에 기반한 것이라 할 수 있다.

형화하는 기준이 일관되지 못함을 들어 비판하는 견해도 없지는 않지만,<sup>40)</sup> 각국의 선거관리 기구들을 비교법적으로 고찰하기 위한 기준점의 확보라는 관점에서는 가장 활용할만한 기준으로 생각되기에<sup>41)</sup> 이하에서는 이를 출발점으로 활용하되, 논의의 필요에 따른 추가적인 분류기준도 함께 고려하기로 한다.

#### (나) 설립근거: 헌법기관 / 법률기관

우선적으로 선거관리기구는 그 설치의 근거가 헌법에 마련되어 있느냐, 아니면 법률에 마련되어 있느냐에 따라 구분해 볼 수 있다. 규범적인 측면, 특히 실정법체계의 확인만으로 간편하게 이루어질 수 있는 이 분류는 그 자체만으로 실질적으로 중대한 가치를 가진다고 보기는 어려울지 모른다.<sup>42)</sup> 예를 들어 선거관리기구가 헌법기관으로 규정되어 있다고 하여 곧 그 기구를 독립성과 전문성이 확보된 가운데 충분한 국가예산의 확보 하에 운영되는 우수한 혹은 바람직한 선거관리기구라고 할 수 있다거나, 반대로 법률기관이라고 하여 헌법기관만 못한 선거관리기구라는 판단은 전혀 불가능한 것이다.

그렇지만 오늘날 주권자인 국민에 의해 제정되고 국민적 합의를 내용으로 함을 주된 이유로 그 최고법규성(最高法規性)을 일반적으로 인정받는 헌법에 선거에 대한 일반적인 규정뿐만 아니라 선거관리기구에 관한 내용이 포함된다는 것은 법률에 규정되는 것에 비해서 보다 높은 규범적인 차원의 안정성(安定性)이 선거관리기구에 마련되는 것으로 보아도 무리가 없을 것이다. 특히 일반적으로 채택되어 있는 헌법의 경성헌법성(硬性憲法性)은 법률에 비해 입법기관내의 다수정파에 의하여 선거관리기구가 좌우될 가능성을 줄일 수 있는 장점을 보유할 것으로 기대해 볼 수 있겠다.<sup>43)</sup> 이처럼 헌법에 명시되어 있는 주요 선거관련 조항들은 선거 제도의 신뢰성을 가져다주는 반면에, 이러한 조항들이 지나치게 자세한 경우 부정적인 측면도 없지 않은 바, 구체적으로 헌법을 개정하기 위한 요건을 충족하기 어렵거나 헌법 개

39) 중앙선거관리위원회, 주18)의 책, 10면 이하.

40) 성승환, 앞의 논문, 111면.

41) 성승환 역시, 선거관리기구의 유형에 대한 논의와는 별개로, 각국의 선거관리기구의 비교·검토를 위한 대상의 측면에서 독립된 선거위원회의 설치(여부), 법률체계, 선거관리기구의 구성, 구성원의 전문성 확보, 상설 또는 임시조직, 집권 또는 분권기구의 측면을 거론하고 있다. 성승환, 위의 논문, 130~137면.

42) 한편, 조직관리론의 측면에서 이 문제는 “공식화(公式化, formalization)”의 맥락에서 의미를 가지는데, 조직은 공식화를 통해 조직구성원의 행위를 규제하며, 조정을 촉진하고, 서비스의 공평성을 확보하며, 조직활동의 안정성과 예측가능성을 높여줌으로써 조직의 효과성을 높일 수 있다고 한다. 보다 자세한 내용은, 민진, 앞의 책, 118~119면.

43) Rafael Lopez Pinter, 앞의 책, 13면 역시, “EMB(선거관리기구)가 일반법에 의해서 또는 행정부의 결정에 의해 쉽게 바뀌지 않도록 하기 위해 EMB를 헌법으로 보호하는 것이 일반적인 양상이다. 이러한 예는 대부분의 남미 국가들에게서 볼 수 있다. …… 아프리카와 아시아의 신 민주국가들 또한 선거기구의 지위를 헌법으로 보장하고 있는 경우가 일반적이다. …… 선거행정체도를 개혁하는 과정에서 대부분의 국가들이 이 추세를 따르고 있다”고 적고 있다.

정에 많은 시간이 걸리기 때문에, 경험을 반영한 수정이 어려운 법체계가 될 수 있다는 점을 꼽을 수 있다.<sup>44)</sup> 실제 각국의 선거관리기구들을 그 설치근거에 따라 구분해 보면 다음과 같다.<sup>45)</sup>

<표 2> 각국의 선거관리기구들의 설치근거에 따른 구분

구분	국가명
헌법 기관	한국, 오스트리아, 필리핀, 인도, 엘살바도르, 방글라데시, 인도네시아, 태국, 네팔, 티베트, 코스타리카, 콜롬비아, 베네수엘라, 페루, 칠레, 콩고, 가나, 보츠와나, 레소토, 남아프리카공화국, 에티오피아, 잠비아, 터키, 피지, 브라질, 코스타리카
법률 기관	일본, 독일, 미국(연방), 호주, 멕시코, 페루, 영국, 스페인, 필리핀, 캐나다, 이탈리아

위 표에서도 확인해 볼 수 있듯이 전통적인 선진국가들이 대체적으로 법률의 수준에서 선거관리기구를 규정하고 있는 반면, 신흥국가들은 대체적으로 헌법에 선거관리기구에 대한 규정을 두고 있는 것을 확인할 수 있으며, 특히 상대적으로 최근에 마련되는 헌법들이 선거관리기구에 대한 내용들을 헌법에 규정하는 경향을 보이고 있는 것은 이미 언급한 바 있는 헌법적 규율의 규범적인 가치를 반영하고 있는 것으로 평가해 볼 수 있을 것이다.

예를 들어, 1994년 인종차별 정책의 종식 이후 세계적인 관심 속에 1996년 제정된 남아프리카 공화국 헌법은 제9장에서 입헌민주주의를 뒷받침하는 국가기관의 하나로 선거관리위원회(The Electoral Commission)를 설립할 것을 규정하고 있고(동 헌법 제181조 f.), 아울러 같은 장에 독립된 절을 두어 선거관리위원회의 기능과 구성에 관한 규정도 마련하고 있다.<sup>46)</sup> 아울러 세계적으로 가장 최신의 헌법 가운데 하나라 할 수 있을, 2003년 사담 후세인의 축출 이후 UN안전보장이사회의 위임통치를 거친 뒤에 2005년 10월 새롭게 마련된, 이라크 헌법에서도 선거관리기구에 대한 규정이 마련되어 있음을 확인할 수 있다. 즉, 이라크 헌법은 참정권의 하나로서의 선거권에 대한 규정을 마련하고(동 헌법 제20조), 연방정부 특히 입법기관의 핵심이라 할 수 있는 국가평의회에 있어서 선거사항 법정주의를 선언하고 있는 가운데에도(동헌법 제47조 제3항)<sup>47)</sup> 연방정부 내 독립위원회 가운데 하나로서 ‘독립선거고등위원회(Independent Electoral High Commission)’의 설치를 규정하면서, 국가평의회에 감시를 받도록 하고, 자세한 역할은 법률로 정하도록 하고 있다(동 헌법 제99조<sup>48)</sup>).

한편 헌법에 의해 선거관리기구가 설치된 경우에도, 헌법에 규정된 내용의 범위는 국가마

44) 성승환, 앞의 논문, 133면.

45) 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 24면의 ‘<표8> 선거관리기관의 유형’의 내용을 바탕으로 작성됨. 다만, 오스트리아의 경우, 동 자료는 법률기관으로 구분하고 있으나, 오스트리아 헌법 제20조(법률에 의한 선거의 시행과 지휘기관의 설치), 제26a조(선거관청의 직무와 구성방식) 등의 규정을 감안하면 헌법기관으로 분류하는 것이 적절하다고 보았다.

46) 남아프리카공화국헌법의 선거관리기구 관련 규정은 다음과 같다.

다 차이를 보이는데, 헌법에는 단지 설치근거만을 두고 나머지는 법률로 정하도록 하고 있는 경우부터(예: 이라크 헌법), 설치근거는 물론 구성방식이나, 역할, 운영관련 규정까지 두는 경우도 있다.<sup>49)</sup> 우리나라의 헌법이 선거관리기구에 대한 충실한 규정을 둔 대표적인 헌법이라 할 수 있으며, 그 밖에도 멕시코 헌법은 선거관리기구에의 설치·운영에 관한 규정(동 헌법 제41조 5호)은 물론 구체적인 활동범위에 대한 규정을 마련하고 있는데, 정당의 내부문제에 대한 개입권한(동 헌법 제41조 1호)과 함께, 정당의 통신매체 이용과 관련한 시간 할당에 대한 독점적인 권한을 부여하면서 자세한 권한행사규정을 마련하고 있음(동 헌법 제41조 3호) 확인할 수 있다.

제9장 입헌 민주주의를 뒷받침하는 국가기관

제181조(설립 및 운영 원칙) ① 다음의 각 국가기관은 공화국 내에서 입헌 민주주의를 강화한다.

a. 공익보호관(The Public Protector)

.....

**f. 선거관리위원회**

② 상기의 국가기관은 독립적인 기관으로서 오로지 헌법 및 법률만을 따른다. 또한 상기의 국가기관은 공정해야 하며 일체의 두려움, 호의 또는 편견 없이 그 권한을 행사하고 그 기능을 수행해야 한다.

③ 그 밖의 국가기관은 상기 기관들의 독립성, 공정성, 존엄성 및 유효성을 보장할 수 있도록 입법 조치 및 기타 조치를 통해 상기 기관을 보조 및 보호해야 한다.

④ 어떠한 개인 또는 국가기관도 상기 기관의 기능 수행에 지장을 주어서는 안 된다.

⑤ 상기의 국가기관에 대해 하원이 책임을 추궁할 수 있으며, 각 기관은 자신의 활동 및 기능 수행에 관해 1년에 한 번 이상 하원에 보고해야 한다.

제6절 선거관리위원회

제190조(선거관리위원회의 기능) ① 선거관리위원회는

a. 국법에 따라 국회, 주의회 및 지방의회의 의원 선거를 관리해야 한다.

b. 그러한 선거가 자유롭고 공정하게 실시될 수 있도록 보장해야 한다.

c. 그러한 선거 결과를 합리적으로 가능한 한 짧은 기간으로서 국법에서 정하는 기간 내에 발표해야 한다.

② 선거관리위원회는 국법에서 정한 별도의 권한 및 기능을 추가로 담당한다.

제191조(선거관리위원회의 구성) 선거관리위원회는 3인 이상의 위원으로 구성해야 한다. 선거관리위원의 수와 임기는 국법으로 정해야 한다.

47) 이라크 헌법 제47조 ③ 후보 및 유권자의 요건과 선거에 관한 모든 것은 법률로 정한다.  
 48) 이라크 헌법 제99조 인권고등위원회, 독립선거고등위원회, 공직자윤리위원회는 독립위원회이고, 국가평의회의 감시를 받는다. 동 위원회의 역할은 법률로 정한다.  
 49) 헌법에 종종 포함되는 선거관련 조항들로는, “선거관리기구의 독립성; 선거관리기구의 구성; 선거관리기구 구성원의 임기; 선거관리기구의 권한과 기능; 선거권(suffrage rights) 혹은 유권자 등록 요건; 정당의 권리들; 선거구획정기관 또는 선거구획정기준; 대통령선거제도; 의회선거 제도; 선거 입후보할 수 있는 권리 또는 요건; 선거실시 주기; 선거분쟁 해결의 메커니즘” 등이 거론된다. Alan Wall et al., *Op cit.*, 45면.

(다) 존속기간: 상설기관 / 비상설기관(임시기관)

선거관리기구는 그 활동기간에 따라서도 구분이 가능하다. 즉 선거관리기구는 선거기간에만 한시적으로 설치·운영되는 임시적인 기관일 수도 있고 선거가 종료된 후에도 계속하여 존속하는 항구적인 기관일 수도 있다. 이미 살펴 본 바와 같이 일반적으로 선거과정에 필요한 다양한 업무들— 선거제도를 고안하고 관련 법안을 작성하는 것, 선거제도에 따라 필요한 경우 구체적인 선거구의 획정, 선거일정의 확정, 유권자등록, 정당등록, 후보자 지명, 선거운동, 투표, 산표, 선거결과 정리, 결과공표, 선거분쟁 해결, 보고서 작성, 감사, 기록보관 및 선거담당 직원의 선발·훈련 등이 포함되는 —은 기본적으로 하나의 특정한 선거와 관련되어 시계열적으로 진행될 수 있는 성격의 것이기도 하지만, 현대 대의제 민주주의 국가의 운영 과정에 있어서의 선거는 다양한 층위에서 또 주기적으로 진행되게 마련이므로 하나의 선거 과정이 끝나게 되더라도, 이후에 실시될 또 다른 선거에 관한 업무를 시작하는 것이 바람직하다.<sup>50)</sup>

상대적으로 짧은 기간 동안 임시선거관리기관을 설치하는 것은 명백한 재정적인 이점을 갖게 된다.<sup>51)</sup> 짧은 기간 동안 사무실을 임대하고, 직원을 고용하며 장비를 사용하는 경우 경비를 줄일 수 있음은 분명하며, 이러한 상대적으로 적은 비용을 바탕으로 보다 쉽게 외부(예산당국 포함)로부터 투자를 이끌어낼 수도 있게 된다. 또한 임시기관은 조직적인 관점에서 여러 가지 이점을 갖게 되는데, 전문성을 가진 정부 내의 타 기관으로부터 직원들을 파견 등의 형식으로 충원할 수도 있고, 필요하다면 정부기관이나 사기업이 자신들의 직원을 단기간 휴가를 내어 지원할 수 있도록 할 수도 있다. 직원들을 고용하는 경우에도 임시계약을 통해 유연성을 확보할 수 있으며, International IDEA와 같은 국제적인 선거관련 지원단체나 국제기구 및 주변국가로부터 단기간 전문가를 지원받을 수도 있다. 임시기관의 또 다른 장점으로서는 직원들이 짧은 시간 근무하기 때문에 (타성에 젖은 상설기관의 직원에 비하여) 보다 능률적으로 일을 처리할 수도 있다는 것이 언급되기도 한다.

이러한 장점에도 불구하고 임시기관이 가지는 단점을 고려하지 않을 수 없다. 임시선거위원회에 재정적 지원(예산배정)을 하는 경우, 그 적정한 규모를 알기 어렵다 보니, 과다하게 지원하여 낭비 또는 비효율적인 집행이 발생하기 쉽고, 또 다른 결정적인 단점으로는 선거관리에의 일관성 없는 접근, 경험축적기회의 상실, 지속적 교육이나 당면문제에 대한 전문적인 접근이 불가능하다는 점을 들 수 있다. 특히 현대의 복수정당체제 선거에 있어서는 선거의 방법 및 처리절차를 지속적으로 개선하기 위하여 관리상의 지속성이 요청됨에도 임시기관은 이러한 지속성의 요청에 부응할 수 없다는 것은 매우 중대한 결함이 될 수밖에 없

50) Alan Wall et al., *ibid.*, 16면의 내용을 일부 수정.

51) 이하의 내용은 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 12~14면의 내용을 바탕으로 수정·보완한 것이다.

다. 그 밖에도 임시기관은 상대적으로 임명권자로부터 독립성이 부족하기 쉽다는 약점이 지적되기도 한다.

이러한 임시기관의 장·단점은 상설기관의 경우에는 대체적으로 상반되게 나타나게 된다. 무엇보다도 상설 선거관리기관을 설립하는 데서 오는 이점들은 그 상설 조직의 도입과 연관되어 증가되는 재정적 부담과 비교될 수밖에 없다. 상설기관의 설치에 따르는 조직구조상의 이점들, 예를 들어, 지속적인 선거관리 업무 수행을 통한 직원들의 전문성의 향상과 함께 보다 적절한 조직구조 및 직원배치가 가능하게 되어 일을 더 잘 처리할 수도 있게 되고,<sup>52)</sup> 선거관리기관이 상존하는 경우 보다 광범위한 임무와 권한을 부여받게 될 것이므로<sup>53)</sup> 보다 많은 업무를 보다 더 능률적으로 일을 처리할 수도 있을 것이다.<sup>54)</sup> 그렇지만 선거관리기관이 상설기관이 되는 경우에는 보다 적절한 업무계획을 수립하고 정기적으로 검토되어야 할 것이기에 선거관리기관의 감독을 위한 추가적인 자원이 필요하게 된다.<sup>55)</sup>

실제로는 우리나라를 비롯한 많은 국가의 선거관리기구들이 “마치 유행과도 같이” 전문가들을 상근 직원으로 고용하고 있는 바, 이러한 상설 선거관리기구의 설치 논거로 정치적 신뢰와 중립성을 보장하기 위해서라는 주장이 자주 제기되긴 하지만, 이보다 더 설득력 있게 받아들여지고 있는 논거로는 기술적, 행정적 효과를 높이기 위해서라는 것을 들 수 있으며, 나아가 선거관리기구가 선거관리 능력을 강화하고 지속성을 보장받기 위해서는 “반드시” 상설기관으로서의 지위를 확보해야 한다는 견해까지 존재한다.<sup>56)</sup> 이런 측면에서는 선거관리기구의 존속기간에 따른 구분은 연혁적인 의미 이상의 큰 의미가 없다고까지 볼 수도 있겠지만, 이후에 살펴볼 선거관리기구의 권한배분의 측면에서 볼 때 특히 최하위계층의 선거관리기구는 여전히 임시기구로 설치하는 경우가 없지 않기 때문에, 이러한 구분은 선거관리기구의 실제적인 운영에 있어서도 여전히 의미를 잃지 않고 있다고 할 것이다.

한편, 상설 선거관리기구가 언제나 방대한 관료조직을 형성하는 것도 아님을 주의할 필요가 있다. 완전히 입지를 굳힌 상설 선거위원회의 임원 구성에서 흔히 볼 수 있는 형태는 중요한 직원은 중앙본부에서 근무하게 하고, 나머지 하위직 직원들은 지역선거 사무실이나 선

---

52) 이러한 상설 선거관리기구의 효율성의 구체적인 논거로는 각종 선거 관련 자료와 기록을 수집하고 축적함으로써 선거관리의 노하우를 계승·발전시킬 수 있고, 이로써 선거행정의 효율을 증진하는 데에 기여할 것이라는 점이 제시될 수 있다고 한다. 성승환, 앞의 논문, 135면.

53) 이후에 좀 더 자세히 살펴보겠지만, 선거관리기구가 이렇게 상설화되면서 추가적으로 부여받는 기능으로는 유권자등록, 시민교육, 정당자금 규제 등을 들 수 있다.

54) 선거비용은 선거조직과 관리의 핵심 문제로서 개념적·방법론적으로 매우 복잡한 문제이지만, 선거행의 지속성 그 자체가 비용을 절감하는 기능을 하며, 특히 민주적 통합과정의 단계에서 선거가 지속되는 여부는 특히 중요하다고 할 수 있기에, 이러한 선거의 오랜 경험과 지속성의 중요성을 증명하는 것을 통해 정치·행정제도 내에서, 관리감독이 가능한 선거제도의 정착을 위한 상설 선거관리기관을 설립·통합하는 것이 특히 장기적인 관점에서는 비용면에서도 오히려 효율적이라는 주장도 제기된다. Rafael Lopez Pinter, 앞의 책, 75~81면.

55) 대부분의 경우에는 의회에 대하여 책임을 지고 보고하도록 하여야 할 것이며, 그 예산이 의회에 의하여 책정되어야 할 것이다.

56) Rafael Lopez Pinter, 앞의 책, 69면.

거구사무실에서 근무하게 하는 것으로서, 이러한 형태의 선거관리기구는 선거기간 내에 필요한 추가적인 인력을 비상근 직원의 임시고용으로 적절하게 대응하고 있음을 어렵지 않게 확인할 수 있다.<sup>57)</sup>

(라) 운영주체(I): 구성원의 충원영역 - 행정관료형 / 사법관료형 / 전문가형

선거관리기구는, 일반적인 사회학적 논의에 있어서의 행위자(agency) 측면에서의 접근방식, 즉 선거관리의 운영주체의 측면에서 구분해 볼 수 있는데, 이는 구체적으로는 누가 선거(관리)를 주관하는가의 문제라 할 수 있다. 선거관리기구 역시 일반적인 조직들의 구성체제와 마찬가지로, 상부의 의사결정기구로부터 하부의 집행기구로 구성되게 된다. 넓은 의미에서의 운영주체는 이러한 상·하부의 구성원들을 아울러 지칭하는 개념이라 할 수 있겠지만, 하부의 구성원들은, 구체적인 집행 작용 위주로 이루어지는 업무의 성격상, 대부분 (행정)공무원들로 충원되는 것이 일반적이기 때문에, 여기에서 특별히 의미를 가지는 것은 상부의 의사결정기구의 충원방식임을 주의할 필요가 있다.

이러한 구분에 있어서는 특히 선거관리의 독립성의 관점에서,<sup>58)</sup> 정부형태를 불문하고 소위 집권세력의 영향력 하에 있다고 평가할 수 있는 행정부와 관계를 고려하는 것이 중요하다. 역사적인 관점에서 볼 때, 선거관리는 행정부가 집행과정의 일부로 수행한 것이 일반적이라고 할 수 있으며, 오늘날에도 몇몇 국가들에 있어서는 여전히 행정부에 의한 선거관리의 수행이 이루어지고 있기도 하다.<sup>59)</sup> 그렇지만 오늘날에는 상대적으로 적은 국가들만이 행정부에 의한 선거관리를 유지하고 있을 뿐, 많은 국가들은 좀 더 다양한 유형의 선거관리기구를 창설·운영해 오고 있다.

이론적인 관점에서 선거관리기구는 행정부 구성원들에 의해 주도적으로 구성·운영되는 형태(행정관료형), 사법부 구성원들에 의해 구성·운영되는 형태(사법관료형) 그리고 학자나 기타 선거관련 전문가에 의해 구성·운영되는 형태(전문가형)로 크게 구분해 볼 수 있다. 물론 각국의 선거관리기구의 실재에 있어서는, 다음에 살펴 볼 선거관리기구의 운영방식과 맞

57) Rafael Lopez Pinter, 위의 책, 71면.

58) 선거관리기구의 독립성은 그 기관이 선거결과에 대하여 이해관계를 가진 개인, 집단 또는 기관의 영향력으로부터 차단되도록 구조화된 것을 말한다. 선거관리기구의 인적구성과 함께 선거관리기관 독립성 보장의 가장 중요한 요소 중의 하나가 예산상의 독립성이라 할 수 있는 바, 이러한 예산상의 독립성은 의회가 선거 종료 후에 감사를 받는 것만을 조건으로 하여 선거관리기관에 예산을 의무적으로 배정하도록 법률에 규정될 때에만 확보될 수 있다고 한다. 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 14~15면.

59) 그렇지만 이러한 형태가 일반적인 것은 아니어서, 많은 분석가들이 평가한 20세기 후반의 가장 안정된 27개의 민주국가중 단지 7개 국가만이 행정부가 선거를 관리하며, 이 7개 국가 중 6개 국가는 모두 서유럽의 북부지역에 있고, 나머지 하나는 바로 스위스이다. 그렇지만 오랜 민주주의 전통을 지니고 중앙 정부가 있는 국가들(유럽 대륙의 일부 국가들이나 과거 프랑스 또는 영국의 식민국가들)과 대조적으로 신 민주국가에서는 정부가 선거를 관리하는 경우가 거의 드물다고 한다. Rafael Lopez Pinter, 앞의 책, 52~53면.

물려, 이들의 성격을 어느 정도씩 겸유(兼有)함으로써 특정한 범주로 분류하기 어려운 형태일 수도 있음을 염두에 두어야 한다.

우선적으로 행정관료형은 선거관리를 기존의 행정부의 관료가 담당하는 형태, 즉 선거사무 종사자가 어떤 특정부처의 공무원으로서, 통상적인 부처의 업무에 부가하여 선거의 실시와 관련한 업무를 담당하게 된다. 구체적으로는 선거관리를 담당하는 상설 또는 임시 선거위원회가 설치되지 않는 가운데 기존 정부 부처중 하나가 선거관리 업무를 수행하는 형식을 띄게 된다. 이러한 형태를 채택하는 국가들에 있어서는 기존 정부 부처 가운데 주로 내무부가 선거관리를 담당하는 경우가 많다. 아울러 이런 나라들의 경우 선거관련 다툼은 통상의 사법부에 의하여 처리된다. 이러한 유형의 장점으로는 ① 선거 시에 통상의 임무를 중단하고 선거관리업무에 동원될 수 있는 경험 많은 직원들이 존재한다는 점 ② 선거관리의 책임이 유권자 등록 및 신분증에 기재되는 사항과 같은 유권자 정보의 수집을 담당하는 국가통계기관 또는 인구통계기관에 부여될 가능성이 있다는 점 ③ 공무원들은 관료조직에 익숙하여져 있고, 선거관리체계에 대한 지식을 보유하여 효율적으로 일을 처리할 수 있으며, 따라서 비용이라는 측면에서 유리할 수 있다는 점 등이 꼽힌다.

한편 사법관료형은 법관 등의 사법부의 구성원에게 선거관리의 책임을 맡기는 경우로서, 구체적으로는 브라질의 최고선거법원(Superior Electoral Court) 제도와 같이,<sup>60)</sup> 독립적인 선거법원의 설치를 통해 선거관리를 수행하는 경우가 많다. 이러한 선거법원은 선거관련 쟁송의 처리는 물론, 전통적인 선거행정의 영역까지 전담하는 것이 특징적이다. 이러한 경우에는 일용 그 독립성이 보장되는 것으로 여겨질 수 있으나, 그 나라의 사법부가 진정 독립적인 기관으로 기능하는지에 따라 그 실제적인 독립성이 좌우될 수 있음을 주의할 필요가 있다.

마지막으로 전문가형은 선거와 관련된 연구를 수행해 온 학자를 비롯하여 각종 선거와 관련된 전문적인 역량을 쌓은 사람들로 하여금 선거관리를 수행하게 하는 것으로, ‘전직(前職)’ 행정부의 관료나 사법관료 역시 선거관련 전문성이 인정되는 이상 전문가형의 선거관리기구에 참여할 수 있다.

선거관리기구의 구성에 관한 각국의 실체를 살펴보면, 보통 사회적으로 널리 존경받는 인물들- 이때의 선거관리기구의 구성원들은 한결같이 학자, 법관 기타 그 나라의 저명하고 존경받는 인물들이다 -을 국가원수 또는 의회가 정치세력들의 동의를 얻어 임명하고 일정기간(3년 내지 7년) 선거 관리를 책임지도록 하는 방법이 사용되곤 한다.<sup>61)</sup> 이 경우 선거관리

60) 브라질의 최고선거법원에 관한 내용은 허영, 『중앙선거관리위원회의 헌법상 지위와 권한』 (서울: 중앙선거관리위원회, 1995), 14면; Wikipedia Contributors, “Brazilian Election Justice,” *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, [http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Brazilian\\_Election\\_Justice&oldid=587181280](http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Brazilian_Election_Justice&oldid=587181280) (2014.7.9. 확인)을 참조.

61) 이러한 임명방법은 국가원수나 정부의 수반이 집권을 위한 경쟁세력중의 하나라는 점에서 논란을 일으키기도 하므로 일반적인 흐름으로 볼 때에는 선거관리기관의 구성에 야당의 지명자도 포함시키게

담당자의 임기가 선거주기와 일치하지 않도록 하는 것이 특히 바람직한 것으로 평가되며, 아울러 이러한 구성원들은 어느 정당과도 연고가 없는 자들이 보다 바람직하다는 평가 속에, 선거관리기관을 설립하는 법률의 규정에 의하여 정치활동을 제한받는다. 이렇게 함으로써, 위원회는 정치적 간섭으로부터 초연한 것으로 보여 지게 되며, 그 독립성을 고수할 수 있게 된다.

이러한 관점에서 선거관리기구의 독립성을 유지하기 위하여서는 강력한 지도부가 중요하며 사법부의 고위직에 있는 자가 이를 담당하는 것이 이상적으로 평가받는다. 이미 언급한 바와 같이 사법부와 선거관리기관이 연관을 가짐으로써 정치세력- 집권당은 물론 야당까지 포함한 -의 간섭 방지가 기대되지만 이것만으로 독립성이 보장되지는 않는다는 점에 유의하여야 한다. 선거관리기관이 유권자 대중들에게 독립적인 기관으로 인식되는 것은 매우 중요한 일이다. 이러한 독립성 보장을 위한 여러 가지 장치에도 불구하고 선거관리기구가 당파적이라는 비난을 받게 되는 경우도 있다. 또한 선거관리기구에 대한 정치적인 지원이 없는 경우 그 권위를 확보할 수 없게 되어 유권자들에게 유약하고 무능한 기관으로 비쳐질 수도 있다.<sup>62)</sup> 결국 선거관리기구 구성원의 정치적인 색채의 문제는 구성원의 선정과정에 있어서의 정치세력의 반영정도의 문제를 야기한다. 이 부분은 항을 바꿔 살펴보기로 한다.

#### (마) 운영주체(II): 정치세력의 반영정도 - 비당파적 / 부분당파적 / 당파적 기구

위에서 언급한 바와 같이 선거관리기구의 독립성, 특히 정치적인 측면에 있어서의 독립성의 확보를 위해서 선거관리기구의 구성원의 구성에 있어서 기존 정치세력의 반영여부가 적지 않은 중요성을 띠게 된다. 이에 선거관리기구는 국가 내에 존재하는 정치세력이 선거관리기구의 구성에 반영되는 정도에 따라서, 비당파적(non-partisan)인 기관부터 부분당파적(partly-partisan)인 기관 그리고 당파적(party-based)인 기관까지 구분해 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 선거관리기구의 구성원을 선택하는 과정에는 일반적으로 크게 두 가지 중요한 측면이 있는데, 첫째로 전통적인 국가기구 즉 입법·행정·사법기관 가운데 어느 기관(들) 혹은 선거기구의 구성을 위해 특별히 마련된 기관 등이 선거관리기구의 구성과정에 참여하느냐<sup>63)</sup>와 둘째로 선거관리기구의 구성원에게 정치적 색채를 띠는 것을 허용하느냐-예를 들어 정당의 당적을 유지할 수 있느냐 등 -의 문제를 들 수 있다.

이론적인 관점에서 우선 비당파적인 선거관리기구는 문자 그대로 특정한 당파적인 색채를

---

된다. 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 14면.

62) 이상의 설명은 기본적으로 중앙선거관리위원회, 위의 책, 14, 17~18면의 내용을 바탕으로 전면 수정·보완된 것이다.

63) 이는 실제에 있어서는 일반적으로 정당(政黨)으로 대표되는 어느 정파(政派)의 입장이 반영되는가로 나타나게 될 것이다.

배제한 채 선거관리기구를 구성·운영하게끔 하는 것으로서, 가장 정치적인 색채가 적은 사법기관 혹은 선거기구의 구성을 위해 특별히 중립적으로 마련된 기관에 의한 선거관리기구의 구성과 함께 선거관리기구의 구성원들이 정치적 색채를 띠지 못하게 하는 형태를 취하게 된다. 반면 당파적인 선거관리기구는 이와 달리 구성은 물론 운영과정에 있어서도 정치적인 색채를 띠 수 있도록 허용하는 것으로서, 이는 다시 특정 정파가 우세한 경우와 각 정파가 균형을 이루고 있는 경우로 나누어 볼 수 있다. 전자는 대통령제 국가에서의 행정부와 입법부가 함께 선거관리기구를 구성하는 경우에 흔하게 발생할 수 있으며, 후자는 입법부만이 선거관리기구의 구성에 참여하는 경우에 발생할 가능성이 높은 형태라 할 수 있다. 마지막으로 부분당파적인 선거관리기구는 양자의 혼합형이라 할 수 있는데, 보통은 당파적인 색채를 띠는 구성원들과 비당파적인 색채의 구성원들을 합하여 선거관리기구를 구성하는 형태로 나타나게 된다. 이러한 경우 양 제도가 가지는 모든 장점을 구비할 수도 있을 것이다. 한편 경우에 따라서는 당파성을 띠는 정당대표는 선거관리기구의 의사결정과정에서 자신의 의견을 진술할 수는 있지만 표결에는 참여하지 못하는 형태를 취할 수도 있다.

선거관리기구의 실제에 있어서,<sup>64)</sup> 특히 신생 또는 발전도상의 다정당(多政黨; multi-party) 민주주의 국가에서는 선거경쟁에 참여하는 모든 정당들이 선거관리기관의 구성에 참여함으로써 독립적인 선거관리가 이루어지도록 하게 하려는 경우가 많다. 이렇게 선거관리기관의 구성에 정치세력들의 참여를 허용하려는 이유 중의 하나는 각 정치세력들이 선거관리과정에서 상대방을 감시할 수 있다는 점이다. 그렇지만, 이 경우 발생할 수 있는, 특히 신생민주주의 국가의 경우에 문제시되는 경우가 많은, 문제점 중의 하나는, 정당의 수가 너무 많거나 또는 그 많은 정당간의 연합이 결성되지 않는 경우 이를 모두 선거관리기관의 구성에 반영할 수 없다고 하는 점이다. 결국 이러한 선거관리기관의 구성에 있어서의 정치세력의 반영은 입법적으로 처리되어야 한다.

한편 이러한 당파적인 유형의 선거관리기구는 비용적인 측면에서 유리한 점을 가지는 경우도 있는데 각 정당이 지명한 자들이 자발적으로 선거관리에 참여하는 경우에는 인건비가 절감될 수 있기 때문이다. 게다가 이들은 자신들을 지명한 정당의 이해를 보호하려 하기 때문에 선거관리기관에 대한 헌신의 정도가 향상될 수 있으며, 구성원 모두 그렇게 된다면 기관의 업무처리가 개선될 수 있다. 또한 선거관리기관이 정치적 연고, 특히 (집권)정당지도부에 대한 연고를 가짐으로써 유권자들이 선거관리기관을 대표성이 있는 것으로 여기게 될 가능성이 높다.

그렇지만 단점도 있게 마련이어서 정당이 반드시 훌륭한 인재를 추천한다는 보장이 없으며, 그렇게 추천된 자들은 선거관리 외에 다른 일에도 관심을 가지기 쉽기 때문에 이러한 자들은 선거관리 그 자체 보다는 자신을 추천한 정당의 이익을 대변하기 마련이며, 선거관

64) 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 15~16면.

리기구 내에 공식·비공식 연합이 형성되게 됨으로써 좋은 아이디어마저, 그 아이디어가 단지 반대당에서 나온 것이라는 이유로, 투표로서 배척되는 사태도 예상될 수 있다. 또한 이들은 정당으로부터 지시를 받으며, 정당의 지시에 따라 선거관리기관의 의사결정 자체를 보이콧하는 경우도 있고, 정당들은 자신의 대표를 빈번하게 교체함으로써 기관의 원활한 운영을 방해하기도 하는 것으로 알려져 있다. 그 밖에도 주요 정당들이 담합함으로써 선거과정으로부터 신생정당을 배제시키는 경우도 생길 수 있다.

(바) 의사결정 구조: 독립형 / 위원회형

선거관리기구의 운영주체의 구성 못지않게, 선거관리의 독립성 확보는 물론, 의사결정의 효율성 등의 선거관리의 실제상의 다양한 측면에서 중요성을 띠는 측면이 바로 선거관리기구의 의사결정구조라 할 수 있을 것이다. 이론적인 관점에서 특정 기관의 의사결정기구는 한 명의 의사결정자를 두는 독립형(獨任型; *monocracy; single system*) 혹은 단독제(單獨制) 기구와 여러 사람으로 구성되는 합의체(合議體)에 의사결정권을 부여하는 합의제(合議制; *council system*) 기구로 구분할 수 있다. 특히 행정 분야에서 합의제 의사결정기구는 최근에는 위원회(委員會; *commission or committee*)<sup>65)</sup>의 형태를 많이 띠기 때문에 합의제 형태를 위원회형(*commission system*)이라 불러도 무방할 것이다.

주지하다시피 독립형 기구는 업무의 능률성(*efficiency*)에 중점을 둔 조직유형이라 할 수 있는 바, 업무처리의 신속성과 비용상의 이점, 특히 기밀(機密) 유지에 유리한 측면을 보유하고, 나아가 책임의 소재를 명확하게 할 수 있다는 장점을 갖는 반면 최고관리자의 변동에 따른 정책과 관리의 변동이 야기되기 쉽고 또 단독으로 의사결정과 업무가 처리되다 보니 특히 공정성(公正性)을 기하기 어려운 측면이 있다. 이와 반대로 합의제 조직은 의사결정 과정이나 집행과정에 있어서 보다 신중을 기할 필요가 있거나, 정치적 중립 및 공정성(公正性)이 강조되는 경우에 주로 활용되며, 독립형에 비해 보다 민주적이라는 평가를 받게 된다.<sup>66)</sup> 그렇지만 독립형에 비하여 책임의 소재가 불명확할 뿐 아니라 최선의 해결책이 모색되기 보다는 타협에 의한 결정이 이루어지는 경우가 빈번하고, 업무의 처리가 상대적으로 지연되기 쉬우며, 시간과 비용 역시 보다 많이 드는 단점이 존재한다.<sup>67)</sup>

65) 위원회조직은 일반적으로 의사결정의 독자성과 집행능력의 보유에 따라 단독기능형(*commission*)과 보조기능형(*committee*)으로 구분할 수 있는데, 전자는 독자적인 의사결정 권능을 갖는 기관으로 집행위원회, 독립규제위원회 등을 포함하며, 후자는 특정 조직으로부터 심의나 조정권을 위임받은 하위 단위로서 특정 조직에서 위임한 업무를 수행한다고 한다. 민진, 앞의 책, 151면.

66) 그 밖에도 업무의 계속성 확보, 이해관계의 조정, 조직 내부의 조정, 조직인의 참여 확보와 의사전달의 원활 등이 위원회의 장점으로 꼽힌다. 민진, 위의 책, 152~153면.

67) 이종수·윤영진·곽채기·이재원, 『(새)행정학: 2.0』 (서울: 대영문화사, 2014), 179면은 특히 위원회가 합의와 의사소통을 기반으로 운영되지 않을 경우, ① 다수의 참여를 통한 의사결정으로 의사결정이 지연되고 비용이 많이 소요 ② 위원간 책임이 분산되기 때문에 무책임한 의사결정이 발생할 수 있음

각국의 선거관리기구의 구성의 실제에 있어서는 앞에서 살펴본 운영주체의 측면에 대한 논의와 맞물려 대체적으로 행정기관형을 취하는 국가들이 독립형을 그 외 방식을 취하는 국가들이 위원회형을 채택하는 듯이 보이지만, 최근 설립되는 선거관리기구들은 대부분 위원회형을 취하고 있다고 볼 수 있을 정도로 위원회형이 압도적인 형태라 할 수 있을 것이다. 지금까지의 논의들을 고려하여 선거관리기관의 유형을 정리해 보면 다음과 같다.<sup>68)</sup>

<표 3> 각국의 선거관리기관의 유형

구분		국가명
독립위원회형	헌법기관	한국, 필리핀, 인도, 오스트리아, 엘살바도르, 방글라데시, 인도네시아, 태국, 네팔, 티베트, 코스타리카, 콜롬비아, 베네수엘라, 페루, 칠레, 콩고, 가나, 보츠와나, 레소토, 남아프리카 공화국, 에티오피아, 잠비아, 터키, 피지
	법률기관	일본, 독일, 미국(연방), 호주, 멕시코, 페루, 영국(법제정), 스페인, 필리핀, 캐나다
사법부형	헌법기관	브라질, 칠레, 터키, 코스타리카
	법률기관	이탈리아
행정부형		벨기에, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 미국(주), 영국(선거관리), 스위스, 프랑스(중앙기관은 헌법평의회)

그렇지만 실제에 있어서는 이들의 성격을 모두 구비하여 특정한 범주로 분류하기 어려운 형태일 수도 있음에 주의할 필요가 있다.

(사) 권한배분: 중앙집중형 / 분권형

마지막으로 선거관리기구는 상하급 선거관리기구간의 권한배분 상황 혹은 위계질서의 강약에 따라 중앙집중형(중앙집권적) 기구와 분권형 기구로 구분해 볼 수도 있다.<sup>69)</sup> 중앙집중

③ 부처이기주의에 따른 갈등이 발생 ④ 행정기구의 확장 수단으로 악용될 가능성이 있음을 지적하고 있다.  
 68) 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 24면의 표를 바탕으로 내용을 수정·보완. 특히 이 표는 본문에서의 아무런 설명 없이 덴마크를 의회형으로 분류하고 있으나, Jørgen Elklit, Anne Birte Pade and Nicoline Nyholm Miller(Eds.), *The Parliamentary Electoral System in Denmark* (Copenhagen: Ministry of the Interior and Health and the Danish Parliament, 2011), 13면 (이 자료는 [http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/~media/Pdf\\_materiale/Pdf\\_publicationer/English/The%20Parliamentary%20Electoral%20System%20in%20Denmark\\_samlet%20pdf.ashx](http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/The%20Parliamentary%20Electoral%20System%20in%20Denmark_samlet%20pdf.ashx)에서 확인가능하다)에 의하면 덴마크의 국가적 차원의 선거관리 책무는 내무부장관(the Minister for the Interior and Health)에게 부여되어 있고, 독립위원회는 아직 설치되어 있지 않다고 기술되어 있기 때문에, 행정부형으로 분류하는 것이 낫다고 판단하였다.  
 69) 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 18면.

형 기구는 선거관리의 전적인 혹은 최종적인 책임을 지는 단독의 기관이 존재하는 경우를 의미하며, 분권형 기구는 이러한 책임을 복수의 기관이 나누어지고 있는 경우를 의미한다고 할 수 있다. 이때 조직의 분권화는 기본적으로 수평적 혹은 수직적인 형태로 이루어지는데, 일반적으로 수평적 분화(horizontal differentiation)는 조직이 수행하는 업무를 조직구성원들이 나눠 수행하는 양태로서, 구체적으로는 부문화와 직무의 전문화 등으로 나타난다. 여기에서의 부문화(departmentalization)란 수평적으로 업무를 분화함에 있어서 한편으로 조직 전체의 일을 업무의 유사성이나 기타 특성에 따라 나누는 것과 다른 한편으로 이미 전문화된 직무들을 유사성에 따라 부분적으로 통합시키는 활동을 총괄해서 지칭하고, 직무 전문화(job specialization)는 부문화된 업무들의 집합을 좀 더 세분해서 특수화하는 것으로서 분업화라고도 하는데, 이렇게 부문화된 업무들의 집합은 계속적으로 분화되면서 최종적으로 조직인 개인이 담당해야 할 업무가 규정 되는 바 이것이 개인의 직무 혹은 역할로 나타나게 된다. 한편 수직적 분화(vertical differentiation)란 조직 내의 책임과 권한이 나뉘어 있는 계층의 양태를 의미하는 것으로, 이를 나타내는 지표로는 조직 내의 계층의 수, 계서제의 깊이 또는 조직구조의 깊이를 들 수 있다. 수직적 분화는 대체로 수평적 분화의 정도에 따라 영향을 많이 받는다. 수평적 분화가 클수록 수직적 분화도 크다. 그 밖에도 분권화는 이러한 차원과는 별개로 장소적으로도 이루어질 수 있는데, 이러한 장소적 분산(spatial dispersion)은 특정 조직의 하위 단위나 자원이 지역적, 지리적 그리고 장소적으로 분산되어 있는 것을 뜻하며, 이를 나타내는 지표로는 공간적으로 분리된 업무 수행 장소의 수, 물적 시설이 장소적으로 분산되어 있는 정도, 분산된 시설과 주된 사무소의 거리, 장소적으로 분산된 인원 수 등을 들 수 있다.<sup>70)</sup>

중앙집중형 즉 집권화의 장점으로는 업무 수행의 통일성을 촉진시키며, 업무의 통합과 조정을 쉽게 하고, 업무를 신속하게 처리할 수 있게 하는 것이 꼽히나, 반면 획일주의, 권위주의, 형식주의 등 관료제의 병폐를 구조화시키며, 구성원 특히 하위 계급자의 자발적인 창의력을 감퇴시킬 수 있는 약점이 지적된다. 반면 분권화는 이러한 집권화와 반대되는 장·단점을 갖게 되는데 분권화의 장점만 살펴보면 참여의식을 고취하고, 유능한 관리자를 양성할 수 있으며, 현지 실정에 맞도록 업무를 처리할 수 있고, 의사소통을 개선하며, 최고관리자의 부담을 경감시켜 준다.<sup>71)</sup>

각국의 선거관리의 실제에 있어서 분권화된 선거관리기구는 보통 중앙의 선거관리기구를 대신하여 지방 선거관리기구들이 선거의 실시를 담당하는 형태로 나타나는데 이 시스템은 모든 선거를 지방선거기구가 담당하는 영국이나 지방선거는 지방선거기구가 담당하는 뉴질랜드의 제도 등의 형태로 활용된다.<sup>72)</sup> 대체적으로 신생 또는 발전도상의 민주국가들은 적어

70) 민진, 앞의 책, 117~118면.

71) 민진, 앞의 책, 120면.

72) 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 18면.

도 초기단계에서는 중앙집권적인 형태를 띠다가 선거를 두 세 번 치른 다음에는 그 권한을 하부로 위임하는 경로를 택하게 되며, 보다 확고한 민주주의 국가에서는 그 권한의 위임이 더욱 더 많이 이루어지게 된다. 이미 살펴본 바와 같이 중앙집권적인 시스템과 분권적인 시스템 모두 장단점을 가지고 있으므로, 기구의 구조의 선택에 있어서는 다양한 사항들을 고려할 필요가 있다. 이때 국가의 물리적인 측면에서의 크기도 중요한 요소가 되는 바, 규모가 큰 나라일수록 작은 나라에 비하여 분권화의 정도가 더 높은 경향을 보인다.<sup>73)</sup>

한편 각급선거관리기관 사이의 관계는 대체적으로 선거의 실시에 관하여 규정하고 있는 헌법이나 선거법에 따라 결정되는데, 이러한 규정들은 이 관계에 관하여 매우 자세하게 규정하고 있을 수도 있고, 전혀 언급하고 있지 않을 수도 있다. 법규에 이 관계가 규정되지 아니한 경우에는 그 자연적 귀결로서의 설정이 일정치 아니하게 될 수 있는 바, 상급 또는 하급선거관리기관에 근무하는 자들의 개인적 영향력에 따라 결정되게 된다.

### (3) 소결

지금까지 살펴 본 바와 같이 선거관리기구는 매우 다양한 형태로 존재하고 있는 만큼, 여러 측면에서 분류가 가능한데, 이는 기본적으로 각국의 역사적 경험과 정치·사회적 상황이 반영된 결과라 할 수 있을 것이다. 그런 까닭에 일률적으로 어느 유형의 선거관리기구가 보다 바람직한가에 대한 일반적인 평가는 생각보다 수월하지 못한 것이 사실이다. 다만 이렇게 다양한 선거관리기구의 분류가 단순한 학술적인 가치를 넘어 실제적인 가치를 갖게끔 하기 위해서는 보다 명확한 구체적인 기준들을 통해 각각의 유형들을 평가하는 작업이 수반될 필요가 있을 것이다. 이미 살펴 본 바와 같이 선거관리 역시 넓은 범주의 행정의 범위 내에 포섭가능하다고 보는 것이 일반적인 까닭에,<sup>74)</sup> 행정이 추구하는 가치들에 비추어 각각의 유형의 의미를 파악하는 것이 바람직 할 것이다.

일반적으로 행정이 추구하는 가치는 정부의 의사결정 과정에서 합리적인 가치판단 기준으로 작용할 수 있는 것들로서, 도구성의 여부를 기준으로 도구적, 수단적 또는 비본질적 가치와 본질적 가치로 나눌 수 있다. 여기에서 비본질적 가치는 어떤 요구되는 결과, 즉 궁극적 목적의 실현을 가능하게 하는 가치인 반면 본질적 가치는 가치 자체가 목적이 되는 경우를 의미하여, 결과에 상관없이 만족을 줄 수 있는 가치를 의미한다. 이러한 맥락에서 본질적 행정가치는 행정을 통해 이루고자 하는 궁극적 가치로 여기에는 정의, 공익, 복지, 형평,

73) 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 25면. Rafael Lopez Pinter, 앞의 책, 55~56면은 “선거기관과 관련해서는 국가차원에서 효과적인 선거행정을 실시하고 모든 정당을 똑같이 중립적으로 대우하기 위해서는, 중앙의 권한과 지방분권화된 관리체제를 적절히 혼합하는 것이 좀 더 바람직해 보인다. 선거를 실시하면 짧은 기간동안 대규모의 자원이 소요되고, 또한 선거기간이 제한되어 있으므로 지방분권화된 선거관리는 분명히 필요하다”고 주장한다

74) 예를 들어, 성승환, 앞의 논문, 115면의 “선거관리는 본질상 집행작용에 속한다.” 등.

자유, 평등 등의 개념이 포함된다. 한편 수단적 또는 비본질적 가치는 궁극적 목표로서의 본질적 가치를 실현하게 하는 가치들을 의미하는바, 여기에는 사회적 가치의 배분 절차나 실제적인 행정과정에서 구체적 지침이 될 수 있는 가치 개념들이 포함된다. 대표적인 수단적 가치로는 합리성, 능률성, 효과성, 민주성, 책임성, 합법성, 투명성 등이 있으며, 중립성, 가외성 등도 포함시킬 수 있다.<sup>75)</sup> 결국 이러한 행정적 가치들의 측면에서 각국의 실정에 가장 적절한 유형의 선거관리기구를 선택하는 것이 바람직하다 할 수 있을 것이다.<sup>76)</sup>

## 2. 선거관리기구의 유형별 기능과 권한

이미 살펴본 바와 같이 선거관리기구는 선거과정과 관련한 활동들을 책임지고 수행하게 되는데 이렇게 선거관리기구가 수행하는 기능들 역시 다양한 관점에서 분류해 볼 수 있다. 이는 특히 위에서 살펴본 선거관리기구의 유형과 밀접하게 연관되는 부분이 없지 않은데, 이하에서는 먼저 선거관리기구가 수행하는 기능의 본질적 성격을 중심으로 살펴보고, 이어 시간적 측면과 선거관리기구의 권한의 배분의 측면에서 각각 살펴보고 선거관리기구의 유형들과 이러한 기능들이 연결되는 방식을 간략하게나마 검토해 보기로 하겠다.

### 가. 작용의 본질: 입법기능 / 집행기능(순수 집행기능, 감독기능) / 사법기능

에이스 프로젝트(ACE Project)<sup>77)</sup>는, 선거관리기구는 여러 가지 기준에 따라 분류할 수 있음을 인정하는 가운데, 선거관리를 기본적으로 집행기능으로 파악하는 입장을 취하면서, 가장 다툼이 없는 분류방법으로서 선거관리기구가 “직접 선거를 관리하는가” 아니면 직접 선거관리를 집행하는 대신 다른 집행기관이 집행하는 것을 “감독”하는가의 구분에 따른 분류방법을 제시한 바 있다.<sup>78)</sup> 이러한 분류에 따른 선거관리기구의 기능을 정리해 보면 다음

75) 행정의 가치에 대한 좀 더 자세한 논의는 이종수·윤영진·곽채기·이재원, 앞의 책, 107~116면을 참조.

76) 본 고에서는 이하의 주요국가의 선거관리기구의 실체를 검토하는 부분에서 간략하게나마 행정의 가치를 고려한 분석을 시도해 보기로 하겠다.

77) 에이스(ACE: Administration and Cost of Elections) 프로젝트는 1998년 민주주의 및 선거지원을 위한 국제기구(International IDEA), 유엔경제사회국(United Nations Department of Economic and Social Affairs), 선거제도국제재단(International Foundation for Electoral Systems)의 공동 프로젝트로 설립되어 선거과정에서의 지속가능성(sustainability), 전문성(professionalism) 그리고 신뢰성(trust)에 대한 강조를 통해, 신뢰할 만하고(credible) 투명한(transparent) 선거과정을 촉진하고자 노력하고 있다. 이 프로젝트는 2006년에 ACE 선거지식네트워크(ACE Electoral Knowledge Network)로 명칭을 변경한 이래 오늘에 이르고 있다. 자세한 사항은 동 기관의 홈페이지 <http://www.aceproject.org>를 참조. 한편, 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 1면, 주2)는 ACE Project의 운영주체로 ‘UNDESA’ 대신 ‘유엔개발계획(United Nations Development Program)’을 적고 있는데, 분명 현재 UNDP가 ACE선거지식네트워크 멤버임은 분명한 사실이나, 창립멤버는 ‘UNDESA’로 확인된다. <http://aceproject.org/about-en> 참조.

78) 다시 말하면 선거관리기구는 집행기관으로서의 선거관리기구나 감독기관으로서의 선거관리기구나 구별할 수 있다는 것이다. 중앙선거관리위원회, 위의 책, 3면.

과 같다.<sup>79)</sup>

<표 4> 분류방법에 따른 선거관리기구의 기능

감독기관으로서의 선거관리	집행기관으로서의 선거관리
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거관리행정을 담당하는 공무원에 대한 교육 및 감독을 통한 공정한 업무수행 확보</li> <li>• 일관된 투표절차의 확립 및 관련 절차의 일반 유권자에 대한 홍보</li> <li>• 필요한 경우, 유권자 등록, 선거인명부의 갱신의 공정한 처리 지시·감독</li> <li>• 정당, 후보자, 언론매체 등이 선거운동기간 동안 선거과정을 지배하게 될 행동규범의 준수 확보</li> <li>• 이중투표나 기타 선거관련 부정을 방지하기 위한 적절한 조치를 통한 선거의 흠결 방지</li> <li>• 개표과정의 감독</li> <li>• 선거결과의 공표 및 선거결과에 따른 순조로운 권력 이양의 유도</li> </ul>	<p>[선거관련 통상업무]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민교육 및 유권자교육</li> <li>• 선거관계공무원, 정당 및 후보자 등에 대한 교육</li> <li>• 정당의 등록·관리</li> </ul> <p>[직접적 선거관련 업무]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거인명부의 작성·갱신</li> <li>• 선거구 및 기타 경계의 확정</li> <li>• 각종 선거관련 사항(일정 기타 유의사항)의 공지</li> <li>• 선거실시 후 후보자등록 접수</li> <li>• 투표용지를 인쇄·배포</li> <li>• 선거 및 투표관련장비 등을 구매</li> <li>• 투표장 관리</li> <li>• 개표작업 실시</li> <li>• 선거결과 도출 - 당선인 결정</li> <li>• 후보자들의 지출을 감독</li> <li>• 고발, 분쟁 및 이의제기 등을 처리</li> </ul>

비록 이러한 구분이 이론적인 관점 특히 형식설의 측면에서 파악한 선거관리기구의 관점에서, 현재 존재하는 각국의 선거관리기구의 구분 및 관련업무의 파악에 있어서 충분한 유효성을 가지는 것은 분명하다. 즉 현존하는 선거관리기구들은 그 실제적인 업무의 속성에 따라서 선거관리의 실제적인 업무를 수행하는 행정부를 감독하는 선거위원회와 선거과정전체를 모두 책임지고 관리하는 선거위원회로 구분될 수 있는 것이다.

다만 감독기능을 수행하는 선거관리기구에 대해서는 구성 및 운영의 실제상 집행능력까지 보유한 선거관리기구에 대해 분명한 한계를 지닐 수밖에 없다는 지적과는 별개로,<sup>80)</sup> ‘선거

79) 중앙선거관리위원회, 위의 책, 3~4면과 성승환, 앞의 논문, 51~52면의 내용을 종합·보완.

80) 기본적으로 이런 의구심은 대부분의 감독위원회가 선거기간에만 활동하는 임시기관이라는 점에서 출발하며, 더구나 이들은 판사, 법률전문가 그리고 정당대표자들로 구성되는데 이들이 보통 선거 때마다 바뀌기 때문에 선거행정에 대한 전문적 지식이나 기술을 습득할 기회가 전혀 없고 또한 행정적인 면에서 의회나 정부부처의 기술적 지원에 의존하게 되므로, 관리와 기술의 관점에서 이것은 한계라고 할 수 있다는 것이다. Rafael Lopez Pinter, 앞의 책, 63면. 다만 정치적 중립성과 투명성의 관점에서는 감독위원회의 효과와 효율은 선거과정에서 드러나는 정당들의 능력과 긴밀히 연결되어 있는바, 정당들은 선거가 진행되는 동안 감독위원회의 한 부분으로서 활동하기도 하고 또는 유권자 등록에서 개표 그리고 선거결과 발표에 이르기까지 다양한 선거운영에 참여하기도 하기 때문에 정당들의 역할에 따라서는 완전한 상설기관으로 자리잡지 못한, 그리고 조직으로서의 권한이 제한된 감독기관들도 감독과 통제 기능을 발전시킬 수 있다고 한다. 같은 책, 64면.

관리'의 실질적 측면을 염두에 둘 경우에는 선거관리기구의 기능의 파악에 있어서 이러한 구분은 그다지 큰 의미를 가질 수 없지 않을까하는 생각이 들기도 한다. 왜냐하면 선거관리(기구)의 범위에 관하여 실질설을 취할 경우, 어떠한 국가라도 선거관리가 진행되는 한, 감독기관으로서의 선거관리기구 뿐만 아니라 집행기관으로서의 선거관리기구, 즉 감독기관으로서의 선거관리기구의 감독 하에 선거관련업무를 직접적으로 수행하는 선거관리기구가 존재하지 않을 수 없으므로, 이러한 구분은 특정 선거관리기구 및 그 기구가 수행하는 기능에 대한 논의에 있어서는 나름의 적절성을 보유하겠지만, 특정 국가의 선거관리기구(들) 및 그 기능에 대한 고찰에는 충분치 못하다고 할 수 밖에 없기 때문이다. 아울러 집행기관으로서의 선거관리기구라 하더라도, 현대 실질적 법치국가원리 하에서 운영되는 법치행정의 맥락 하에서는, 수행업무에 대해 자체적인 즉 내부적인 감독이나 혹은 외부적인 감독을 전혀 받지 않는다는 것은 상정하기 어렵기 때문에 순수한 의미의 집행기관으로서의 선거관리기구를 상정할 수 있을지 역시 의문스럽다.

결국 이러한 구분은 이미 앞에서 살펴본, 중앙집중형 선거관리기구와 분권형, 특히 수평적 분권형 선거관리기구의 구분의 특수한 형태라 할 수 있을 것이며, 오히려 선거관리기구의 기능적인 측면에 있어서의 순수집행기능과 감독기능을 뚜렷하게 부각시켜 준 논의로서의 의미를 부여하는 것이 보다 적절할 것이다. 즉 위에서 '집행기관으로서의 선거관리'의 범주하의 기능 내지 역할들은 선거관리에 있어서 그 실제적 수행과 관련되는 '순수집행기능'으로, '감독기관으로서의 선거관리'의 범주하의 기능 내지 역할들은 이러한 순수집행기능에 대한 '감독기능'으로 분류할 수 있다. 이러한 기능들이 모두 집행작용으로서의 선거관리에 포함되는 것으로 볼 수 있음은 물론이다. 나아가 이러한 구분은 실제의 선거관리기구의 구성 및 운영에 있어서 순수집행기능은 물론 감독기능의 실질적인 구현이 이루어지고 있는지에 대한 주의를 환기시켜 줄 수 있는 측면을 높이 평가할 수 있을 것이다.

한편 이러한 집행작용으로서의 선거관리에 대비될 수 있는 선거관리기구의 기능 내지 권한으로는 선거관리와 관련한 입법적인 작용, 즉 선거법령의 마련이나 선거법의 유권해석 등의 입법기능과 선거와 관련한 위법행위에 대한 제재 및 선거관련 쟁송의 해결을 위한 사법기능<sup>81)</sup>을 염두에 두고 현존하는 선거관리기구들의 실제적인 역할들을 검토해 볼 필요성이 크다 하겠다.

#### 나. 업무의 시간적 특성: 한시적 사무 / 지속적 사무

81) 각 국은 선거결과에 관한 이의제기 상황을 해소하기 위한 여러 규정을 두고 있지만, 우리나라와 일본과 같이 선거소송과 무효소송을 확실히 구분해두지 않고, 선거의 효력이라는 넓은 의미에서 해석하고 있으며, 대부분의 국가들이 해당 선거구 내 법원에 제기하는 반면, 프랑스는 헌법평의회, 독일은 연방하원, 스웨덴은 선거감독위원회, 스페인·필리핀은 선거위원회, 스위스는 주정부에 제기하기도 한다. 보다 자세한 사항은 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 693면 이하를 참조.

선거관리기구의 기능 가운데에는 선거와 직접적으로 관련되어 한시적으로 처리되어야 하는 사무와 시간의 제한 없이 계속적으로 행하여져야 하는 사무의 구분도 가능하다.<sup>82)</sup>

<표 5 > 선거관리기구의 시간에 따른 기능 구분

한시적 사무	계속적 사무
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거구획정(투표구획정 포함)</li> <li>• 유권자 등록</li> <li>• 후보자 등록</li> <li>• 선거운동 관리</li> <li>• 선거법위반행위 단속</li> <li>• 투표관리</li> <li>• 개표관리</li> <li>• 선거과정에서 발생하는 다툼의 처리</li> <li>• 국민투표관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거법에서 위임된 사항에 관한 입법</li> <li>• 정당의 등록에 관한 사무</li> <li>• 후보자 및 유권자에 대한 계도</li> <li>• 정치자금 또는 선거자금의 규제에 관한 사무</li> <li>• 선거정책 및 관련 문제 등에 관한 연구</li> <li>• 정부 및 입법부에 대한 선거관련 정보의 제공</li> <li>• 선거사무관리관계자의 교육</li> <li>• 국제협력 및 지원</li> </ul>

이는 앞에서 살펴본 바 있는 존속기관과 관련한 선거관리기구의 구분 즉 상설·비상설선거관리기구의 구분과 어느 정도 일치하는 부분도 없지는 않으나 전적으로 일치하는 것은 아님을 주의할 필요가 있다. 일반적으로 상설선거관리기관은 계속적 사무의 수행에 적합한 것은 물론이지만, 한시적 사무 역시 충분히 처리할 수 있음을 잊어서는 안되며, 비상설선거관리기관이라 하더라도 계속적 사무의 일부, 예를 들어 후보자 및 유권자에 대한 계도나 선거정책 및 관련 문제 등에 대한 연구 등을 처리하는 데에는 아무 문제가 없음을 유의할 필요가 있다.

#### 다. 사무의 분권화: 각급 선거관리기관별 사무의 분장

이미 살펴 본 바와 같이 이론적인 측면에서는 완전한 형태의 중앙집중형 선거관리기구도 상정할 수 있지만, 실제적인 측면에서 특히 규모가 작지 않은 나라의 경우에는 어느 하나의 선거관리기관이 선거관리와 관련되는 모든 기능을 담당하는 그런 체계를 상정하기란 쉽지 않다. 결국 선거관리의 여러 기능들은 수평적 혹은 수직적으로, 또는 지역적으로 나누어져 여러 선거관리기구에 부여되는 것이 일반적인 형태라 할 수 있다.

82) 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 5면. 다만 여기에서의 시간적 계속성의 구분결과에 대해서는 일부 추가적인 검토를 요하는 부분도 없지 않다. 예를 들어 유권자 등록 같은 사무는 이후에 살펴보듯 수시로 등록 및 수정이 이루어지는 영구명부제를 채택하는 경우에는 유권자 등록 사무를 한시성 사무로 파악하는 것이 적절한지 의문스럽다.

특히 이러한 경우 상급선거관리기관, 중간계층 선거관리기관 및 최하급선거관리기관의 구분으로 이루어지는 경우가 가장 일반적이다. 이 때 각급 선거관리기관간 권한을 배분하는 경우의 일반적인 형태로는 다음과 같은 내용을 생각해 볼 수 있겠다.<sup>83)</sup>

<표 6> 각급 선거관리기관간 권한 배분 형태

구분	사무
최상급 선거관 리 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당 및 정당연합체의 등록에 관한 사무</li> <li>• 의회의원 및 대통령후보자의 선출과 관련된 사무</li> <li>• 중간계층선거관리의 직원 임면에 관한 사항에 대한 민원의 청문 및 결정</li> <li>• 중간계층선거관리기관 직원의 교육·훈련에 관한 사무</li> <li>• 선거자금에 관한 사무</li> <li>• 중요 장비의 구매에 관한 사무</li> <li>• 중간계층선거관리기관에 대한 중요장비 배분에 관한 사무</li> <li>• 통일적인 훈련 및 홍보자료를 작성하는 사무</li> <li>• 전국단위 언론매체를 상대하는 사무</li> <li>• 방송시간의 배분</li> <li>• 선거방송의 감시</li> <li>• 중간계층선거관리기관의 보고를 받아 선거결과를 확정하는 사무</li> <li>• 중간계층선거관리기관으로부터 회부된 모든 문제에 대한 분쟁을 해결하는 사무</li> <li>• 중간계층선거관리기관으로부터 회부되거나 직접 접수된 부정행위, 부패사건 기타 선거법위반행위에 대한 처리</li> <li>• 선거인명부 작성의 감독</li> <li>• 투표용지의 안전한 작성·보관 및 배분에 관한 사무</li> <li>• 국제 또는 국내 읍저버의 인정</li> </ul>
중간계 층 선거관 리 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상급선거관리기관으로 보고할 후보지명에 관한 정보의 저장창고로서의 역할</li> <li>• 최하급선거관리기관 직원의 임면에 관한 분쟁의 청문 및 처리 *27</li> <li>• 최하급선거관리기관에 대한 교육·훈련</li> <li>• 해당 지역에서 발생한 분쟁 및 고발사건 등의 처리</li> <li>• 투표구단위의 선거인명부에 대한 이의제기의 처리</li> <li>• 투표구의 확정 및 그 확정에 대한 이의제기의 처리</li> <li>• 최하급선거관리기관의 선거결과에 대한 보고를 접수하여 해당지역의 결과를 정리하고 이를 최상급선거관리기관에 송부하는 일</li> <li>• 부정행위, 부패사건, 기타 선거법위반행위에 관한 고발사건 등을 최상급선거기관에 이송하는 일</li> <li>• 장비 등을 최하급선거관리기관에 배분하는 일</li> </ul>
최하급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거인명부 작성기관으로부터 선거인명부를 접수</li> </ul>

83) 중앙선거관리위원회, 위의 책, 25~27면.

선거관 리 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거일에 투표관리</li> <li>• 개표관리 및 최종결과의 중간계층 선거관리기관에의 송부</li> <li>• 투표관리사무원의 모집</li> <li>• 장비 및 잔여물품의 회송</li> </ul>
----------------	--

이와 관련하여 주의할 사항으로는 모든 나라에 적합한 만능의 모델은 상정하기 어렵다는 점이다. 이미 살펴본 바와 같이 중앙집권화 및 분권화가 가지는 장·단점을 고려하여 각국의 실정에 맞는 선거관리기구의 구성을 시도할 필요성이 크다.

### 3. 선거관리기구의 구성과 운영의 역사적 배경

#### 가. 선거제도의 도입과 전개과정

인류의 역사단계에 있어서 실력(實力)에 의한 지배가 동의(同意)에 기반한 지배로 전환된 이래, 사회구성원의 동의를 획득하기 위한 여러 가지 수단 가운데, 지금까지 가장 의미 있게 활용되고 있는 방식이 바로 선거라 할 수 있을 것이다. 선거제도의 기원은 다른 여러 정치제도들과 마찬가지로 고대 그리스 시대부터 발전해 온 것으로 알려져 있다.<sup>84)</sup> 사실 선거(법)의 역사는 민주정치 성장의 역사와 같은 보조를 취하였던 것으로서, 선거의 개념 역시 시대적인 변천에 의하여 달라지게 마련이다. 결국 일정한 선거제도는 그 당시의 지배계급의 통치행위를 합리화시키고 통치권 행사의 타당성을 마련하여 주는 것이라 할 것이므로 지배계급의 존재양식이 바뀔에 따라 그것을 합리화하고 타당성을 부여하기 위하여 선거제도는 개혁될 수도 있을 것이며 또한 개혁되어 왔던 것이다.<sup>85)</sup>

특히 대의제 민주주의의 정착 이후, 대의기구를 통해서 사회에 있어서의 다양한 이해의 대립이 의회 속에 충실히 반영되어지기 위해서는 모든 사람들에게 선거권이 부여될 필요가 있었기에, 이런 의미에서 선거권의 확대는 근대정치의 정치적 발전에 따르는 당연한 결과로 평가받는다.<sup>86)</sup> 유럽 여러 나라의 경우, 대체로 19세기 후반에서 20세기 초에 걸쳐서 선거제도의 활발한 개혁이 이루어졌는데, 그것은 대체로 ① 재산·납세액·수입·성별 등에 의한 제한선거로부터 모든 성년남녀에게 선거권이 부여되는 보통선거로, ② 불평등선거(이른테면 등급별 투표라든가, 복수투표 등)로부터 평등선거로, ③ 간접선거로부터 직접선거로, ④ 공개선거(이른테면 기명 또는 구두투표)로부터 비밀선거로의 발전과정으로 정리될 수 있으며, 실제로 이러한 것들은 오늘날에는 대부분의 국가에서 헌법상의 원칙으로 승인되고 있다.<sup>87)</sup>

84) 정요섭, 『선거론』 (서울: 박영사, 1965[1993print]), 18면.

85) 정요섭, 위의 책, 12면. 근대 이전의 선거제도의 발전상에 대해서는 특히 같은 책, 18~25면 및 Bernard Manin, 앞의 책, 23~92면을 참조.

86) 김광수, 『선거와 선거제도』 (서울: 박영사, 1997), 11면.

다만 선거제도의 역사적 전개, 특히 제한선거제가 보통선거제로 발전한 경로에 있어서, 여성선거권 문제가 해결되어 보통선거제가 확립된 것은 유럽의 경우로도 최근의 일로서 본격적으로 선거권 확대가 문제되었던 1832년 영국의 제1차 선거법 개정을 그 출발점으로 잡는다고 하더라도 근 1세기에 걸치는 오랜 투쟁의 역사를 통해서였음을 주의할 필요가 있다.<sup>88)</sup> 반면 우리나라를 포함하여 대부분의 제3세계 국가들의 경우에는 제한선거의 과정을 거치지 않고 독립정부의 수립과 더불어 일시에 완성된 형태의 보통선거제가 도입된 경우가 허다한바, 선거권의 확대와 유권자의 정치적 의식의 성장이 어느 정도 부합하였다고 할 수 있는 서구의 민주주의 선진국가들과 달리 제3세계 국가들의 경우에는 급속하게 일시에 보통선거제가 실시됨으로써 권리와 의식 간에 큰 괴리가 존재하게 되어 이것이 오히려 선거조작의 빌미를 제공하는 부작용으로 나타나기도 했다.<sup>89)</sup>

#### 나. 선거관리기구 설립 및 전개과정

연혁적인 관점에서는 1917년 러시아 혁명기에 설치된 선거위원회가 오늘날 특히 소련의 영향권 하에 있었던 동구권 국가들의 독립적인 선거관리기구의 원조로 언급되기도 하지만,<sup>90)</sup> 이미 앞에서 언급한 바와 같이, 역사적인 관점에서 볼 때, 선거관리는 행정부가 집행과정의 일부로 수행한 것이 일반적이라고 할 수 있으며, 오늘날에도 몇몇 국가들에 있어서는 여전히 행정부에 의한 선거관리의 수행이 이루어지고 있기도 하다.<sup>91)</sup> 그렇지만 제2차 세계대전 이후 대중민주주의가 확대되고 최근에 많은 국가들이 민주화를 추구하면서 행정부가 선거에서 ‘심판’ 역할을 하는 것이 적합한지에 대한 의문이 제기되었다.

사실 상당한 기간 동안 다당제(多黨制)하에서의 민주적 선거들(multiparty democratic elections)의 조직 및 운영은 전통적으로 큰 관심을 끌지 않은 채 치러져 왔는데, 많은 선거 관련 사태들의 운영은, 선거에서 패배한 정당들이 선거의 운영 및 결과들에 대해 종종 문제 제기를 했음에도 불구하고, 직접적으로 관련된 사람들을 제외하고는 큰 관심을 받지 않은 채 지나왔던 것이다. 그렇지만 1980년대 중반을 전후로 이러한 상황이 변하기 시작하게 되

87) 이극찬, 『정치학(제6전정판)』(서울: 법문사, 1999[2000print]), 418면. 다만 이와 같은 민주적 선거권의 확립에 의해서 전체 국민을 정확히 대표할 수 있는 의원이 선출되는 것이라고 보장할 수는 없는 데, 이는 모든 선거민이 자기의 의사에 따라서 투표를 했다고 하더라도 선거구(소선거구·대선거구), 투표방법(단기제·연기제), 당선자 결정방법 등을 어떻게 하는가에 따라서 선거결과가 달라질 수도 있으며, 따라서 의회의 당파별 구성도 상당한 변동을 보이게 되기 때문이며, 이러한 사실은 선거법의 기술적 조작에 따라서는 어떤 특정한 정치적 효과를 실현시킬 수 있다는 것을 의미한다고 한다. 같은 곳.

88) 근대 이후의 선거제도의 역사적 발전에 관한 보다 자세한 논의는 김광수, 앞의 책, 13~19면 참조.

89) 김광수, 위의 책, 13~14면.

90) 성승환, 앞의 논문, 125면. 그 밖에도 필리핀 선거위원회가 아시아에서는 최초로 1941년에 설립되는 등, 이하의 논의에 벗어나는 선구적인 선거관리기구의 존재 역시 유념할 필요가 있다. 같은 논문, 195면.

91) Rafael Lopez Pinter, 앞의 책, 52~53면.

었는데, 민주적 선거의 운영이 권위주의로부터의 이행에 있어서의 중요한 요소로서 혹은 갈등의 해결책으로 인식되고 보고되기 시작함에 따라 선거들은 정당들과 대중매체들, 국제적 및 국내적 선거 감시자들의 주목을 점점 더 끌게 되었다. 즉, 1980년대 중반 이후, 정치적 및 선거 운영 진영의 사회적 환경의 변화는 선거의 운영에 대한 재고(再考)를 필요로 한다는 인식과 함께, 대중매체들과 선거 감시자들의 비판적인 주목 그리고 민주주의를 진전시키기 위한 전세계적 혹은 지역적 조직들의 출현에 의해 야기된, 유래가 없는 선거개혁이 전세계적으로 진행되었고, 1990년대에 들어 선거들에 대한 면밀한 재검토가 증가함에 따라서, 선거의 관리를 위한 기술적인 측면에 있어서의 경험 부족 및 ‘지식의 간극(knowledge-gap)’은 많은 선거관련 조직들에게 있어서, 그들의 활동의 무결성(integrity) 및 노력(diligence)에 대한 대중의 신뢰의 상실이라는, ‘신뢰의 간극(credibility gap)’을 초래하게 되자, 대중의 관심(public interest)은 종종 대표제(representation)의 개선을 위해서, 선거체제의 개혁에 초점을 맞춰왔다. 이러한 움직임에는 광범위한 권한과 책임을 지는 독자적인 선거관리기구의 설립과, 선거 관련 사항들의 자유와 공정을 증진시키는 가운데 보다 수준 높은 선거관련 서비스들을 보다 효율적으로 제공하기 위한 선거관련 조직들의 개선을 포함한다.<sup>92)</sup>

특히 “제3의 물결(the third wave)”<sup>93)</sup>로 개념화되기도 하는 20세기 후반 세계 각 지역에서 진행된 민주화의 물결 속에서는 선거는 민주주의의 생명이자 독재정치의 종말로 드러나게 되었고,<sup>94)</sup> 이러한 과정에서 선거관리기구들은 민주주의 설계와 공고화에 중요한 역할을 해왔다(많은 부분 국제 비정부기구들이 신생민주주의 국가의 선거관리기관 능력을 제고하고 적절한 기술 지원을 제공했기 때문에 가능했다)고 평가받고 있다.<sup>95)</sup> 아울러 선진 민주주의 국가들도 분명 이러한 발전 과정으로부터 적절한 교훈을 얻고 있는 바, 2002년 미국 의회에서 「투표촉진법(Help America Vote Act)」를 통과시킨 사실, 그리고 영국에서 2000년 선거위

92) Alan Wall et al., *op cit.*, p.1. David Farrell, 앞의 책, 324면은 실제로, 세계 여러 나라의 정부들은 선거과정을 원활하게 잘 진행하고 투명하게 운영하는 데 관심을 가지고 있다고 할 수 있는데, 대폭적인 선거제도 개혁은 반기지 않는 것이 일반적 현상이라고 한다면 관심의 방향이 선거 과정 관리로 바뀌고 있다는 것은 이해할 만하며, 이는 앞으로도 지속적인 발전의 여지가 있을 분야라 할 수 있다고 한다. 아울러 기술의 발전을 위시한 사회의 변화 역시 선거관리와 관련한 변화를 피할 수 없도록 만드는데, 예를 들어 신기술이 선거과정을 더 투명하고 효율적으로 만들고 비용도 절감하도록 하는데 큰 역할을 할 수 있다는 점이 인정되기 시작되었는데, 이른 바 전자투표를 둘러싼 여러 가지 논의들은 이런 현상의 대표적인 증거 가운데 하나라 할 수 있을 것이라 언급하고 있다.

93) 새뮤얼 헌팅턴(Samuel Phillips Huntington)은 근대 세계에서 3개의 민주화 물결이 발생했다고 주장하는데, 미국혁명과 프랑스혁명이 발단이 된 1828~1926년 기간 동안의 민주주의의 점진적 확산과정을 “제1의 민주화 물결”로, 제2차 세계대전을 계기로 한 1943~1962년의 민주주의의 확산과정을 “제2의 민주화물결”로, 그리고 포르투갈 독재체제의 종식이 이루어진 1974년 이후의 유럽, 아시아, 라틴 아메리카에서의 민주정권에 의한 권위주의 정권의 대체과정을 “제3의 민주화물결”로 명명한 바 있다. 자세한 사항은 Samuel Phillips Huntington, *Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*, 강문구·이재영 공역, 『제3의 물결』 (고양: 인간사랑, 2011), 35~50면 참조.

94) Samuel Phillips Huntington, 위의 책, 244면. 한편 같은 책, 245~268면에는 “제3의 민주화물결” 하에서의 각국의 선거관련 사례들을 면밀히 검토하고 있다.

95) David Farrell, 앞의 책, 325면.

원회(Electoral Commission)를 설립했다는 사실에서 보듯이 이들도 선거관리과정과 관련 기구를 강화시키는 조치를 취하고 있음을 확인할 수 있다.<sup>96)</sup>

#### 4. 주요 국가의 선거관리기구의 실제

이미 언급한 바와 같이 선거관리기구의 구체적인 범위의 확정은 기구의 목적이나 명칭 등을 기반으로 판단할 수도 있겠지만(형식설), 기본적으로는 실질적인 측면에서 선거 및 선거과정으로부터 연역적으로 선거관리의 개념을 확보한 후 이를 바탕으로 선거관리기구 해당 여부를 검토하는 것이 바람직 할 것이다(실질설). 이러한 입장은 전통적인 비교법학(comparative legal study)의 기본적인 방법론에 비추어,<sup>97)</sup> 선거과정의 관리나 운영과 “관련 있는” 국가의 작용이나 활동들을 총체적으로 검토하는 ‘기능(주의)적 접근법(functional approach)’을 기본으로 이러한 선거관리를 담당하는 국가기구 혹은 국가적 제도를 중심으로 접근하는 ‘구조(주의)적 접근법(structural approach)’ 내지는 ‘제도(주의)적 접근법(institutional approach)’을 보충적으로 적용하는 것이 보다 적절할 것임을 시사한다.

이에 이하에서는 우리의 선거관리기구의 운용상의 시사점을 얻기 위해서 우선 기능적인 관점에서 주요 선거관리 작용이 세계 주요 국가들의 경우에는 어떤 조직에 의해서 어떻게 처리되는가를 살펴본 후, 이어 구조적·제도적 관점에서 주요 국가의 선거관리기구를 비교·고찰해보도록 하겠다.

##### 가. 기능주의적 접근

일반적인 측면에서 특정 조직의 ‘관리’에 있어서의 주요한 기능과 과정은, “기획, 조직, 지휘 및 통제”로 정리해 볼 수 있다. 기획(planning)은 조직의 목표를 규정하며, 이 목표를 달성하기 위해 전반적인 전략을 만들며, 조직 내의 모든 활동을 통합하고 조정하기 위해 포괄적인 계획의 사다리를 만드는 것이고, 조직(organizing)이란 업무의 결정, 분류, 분담과 보고 등을 포함하는 활동이며, 지휘(leading)란 부하에게 동기를 부여하고, 행동을 지시하며, 갈등을 해결하고 효과적인 의사소통 채널을 선택하는 활동이고, 통제(controlling)는 조직의 업적을 감시하고, 조직원의 이탈을 방지하는 활동이라 할 수 있다.<sup>98)</sup> 선거관리기구가 수행하는 선거관리의 기능들 역시 이러한 관점에서 파악해 볼 수 있을 것임은 물론인 바, 선거법제의 마련 및 구체적인 선거관련 사항의 기획 - 선거관리기구의 전체적·세부적 조직 - 선거관리기구의 실제적 운영 - 선거관리기구에 대한 통제의 측면으로 크게 구분해 볼 수 있

96) David Farrell, 위의 책, 328면; Rafael Lopez Pinter, 앞의 책, 54면..

97) 권영성, “비교헌법학의 영역과 연구방법”, 『서울대학교 법학』 제20권 제2호(1980), 236면 이하 등.

98) 민진, 앞의 책, 31~32면.

을 것이다. 아울러 이하에서 살펴 볼 각각의 기능들에는 이러한 측면이 단독으로 혹은 결합해서 반영되어 있는 것임을 유념할 필요가 있다. 구체적으로는 특히 선거관리기구의 범위와 관련하여 이미 살펴본 바 있는 International IDEA의 선거관리기구의 개념표지를 활용하여 선거관리에 있어서의 핵심적인 요소라 할 수 있는 사무들을 주요사무로서 고찰해 보고, 이어 각국의 선거관리기구들이 실제로 수행하는 그 외의 사무들을 부수적인 사무로 파악하여 간략하게나마 검토해 보기로 하겠다.

### (1) 주요 사무

이미 언급한 바와 같이 International IDEA는 선거관리의 핵심적인 요소들로 ① 누가 투표할 자격이 있는가의 결정, ② (선거, 정당 및/혹은 입후보자를 위한) 선거관련 참여자의 등록(nomination)의 수령 및 심사, ③ 투표의 실시(conducting polling/balloting), ④ 개표(counting the votes), ⑤ 개표결과와 집계(tabulating the votes or totalling votes from polling locations)를 제시한 바 있다. 선거관리기구의 파악에 있어서 실질설에 따를 경우에는, 이러한 주요사무를 담당하는 기구는 그 명칭에 관계없이 모두 선거관리기구로 파악할 수 있음은 물론이다.

#### (가) 유권자 등록: 누가 투표할 자격이 있는가의 결정

각국의 선거관리에 있어서 누가 투표할 자격이 있는가는 일반적으로 선거관련 법제에 마련된 선거권자의 기준에 따라서 작성되는 선거인명부에 의해 최종적으로 확정된다고 할 수 있다. 즉 선거인명부의 작성은 각국의 선거법제에서 규정해 놓은 절차에 의해 이루어지게 되는데, 각국의 실체를 살펴보면,<sup>99)</sup> 우선 등록주체가 누구인가에 따라서 신청등록제, 즉 등록자체를 선거인이 신청하는 경우(미국의 대부분의 주, 프랑스, 브라질, 필리핀, 호주)와 직권등록제 즉 선거관리기관(영국, 일본, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 캐나다, 멕시코) 혹은 각 지방자치단체(독일)에서 직권으로 작성하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 한편 선거인명부는 그 작성주기에 따라 선거 때마다 새로 명부를 작성하는 수시명부제(독일, 캐나다)와 정기적으로 갱신하는 정기등록명부제(영국), 그리고 한 번 작성으로 그 효력이 지속적으로 유지되는 영구명부제(미국, 프랑스, 일본, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 멕시코, 브라질, 필리핀, 호주)로 구분해 볼 수도 있다.

주요국가의 선거인명부 등록방법 및 작성형식을 정리해보면 다음과 같다.<sup>100)</sup>

99) 주요 국가의 선거권 부여 기준에 대한 내용은 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 87~105면을, 선거인명부 관련 내용은 같은 책, 177~210면을 참조.

100) 중앙선거관리위원회, 위의 책, 207면의 <표31>.

<표 7> 주요국가의 선거인명부 등록방법 및 작성형식

국가명	등록방법	작성형식	담당기관
영국	직권등록제	정기등록명부제 (작성주기: 1년)	선거등록관
미국	정기 신청등록제 (대부분의 주)	영구명부제 (대부분의 주)	(일반적) 주(州) 공공사무소
프랑스	신청등록제	영구명부제	투표구행정위원회
독일	직권등록제	수시명부제	시·읍·면 행정청
일본	직권등록제	영구명부제 (3·6·9·12월 작성)	시·정·촌선거관리위원회
이탈리아	직권등록제	영구명부제 (6개월마다 수정)	시·읍·면·선거인명부위원회
스페인	직권등록제	영구명부제 (매월 갱신)	선거인명부관리국
스웨덴	직권등록제	영구명부제	중앙선거청
캐나다	직권등록제	수시명부제	선거관리관
멕시코	직권등록제	영구명부제	연방선거인등록집행국
브라질	신청등록제	영구명부제	선거법원
필리핀	신청등록제	영구명부제 (12년마다 갱신)	선거감시인단
호주	신청등록제	영구명부제	선거위원회

(나) 후보자 등록

선거를 통해 대표로 선출되고자 하는 후보자 등록은 각국의 선거법제에 따라 조금씩 다르긴 하지만 대체적으로 정당의 공천이나 혹은 일정수 이상의 유권자의 추천을 거쳐 확정된 후보자가 일정한 제출서류와 함께 후보자 등록 담당기관에 신청하는 방식으로 이루어진다.<sup>101)</sup>

특히 각 국의 정당들은 후보자의 추천을 위한 다양한 방식들을 발전시켜 왔으며(예를 들어 영국의 후보자 공모형, 미국의 예비선거 제도 등), 일부의 국가들은 정당·정치단체의 추천을 받은 후보자의 등록만 허용하는 국가들도 없지는 않으나(태국, 멕시코, 몽골, 아르헨티나, 캄보디아, 도미니카공화국, 세이셜, 케냐 등), 대부분의 경우에는 무소속 후보자의 등록을 허용하고 있다. 다만 정당추천 후보자와 무소속 후보자의 등록요건상 차이를 두는 국가들이 있기는 하다(덴마크, 에콰도르, 인도, 베네수엘라, 알바니아, 칠레 등). 한편 일부의 국가들은 특히 일정 범위의 공무원의 입후보에 있어서 선거일정 전의 사직을 요구하기도 하며(프랑스, 독일, 일본, 이탈리아, 캐나다 등), 일정범위의 후보를 여성으로 충당하도록 하는 이

101) 주요 국가의 후보자 등록 관련 내용은 중앙선거관리위원회, 위의 책, 211~256면을 참조.

른바 여성할당제를 채택하고 있는 국가들도 존재한다(프랑스, 독일, 스웨덴, 노르웨이, 대만, 인도, 브라질, 방글라데시 등). 그 밖에도 비례대표제를 채택하고 있는 국가들 가운데에는 둘 이상의 선거구 후보자 명부에 오를 수 있는 이중입후보가 가능한 경우(독일, 일본)와 그렇지 않은 경우(프랑스, 스위스, 이탈리아, 멕시코, 필리핀, 호주)로 구분해 볼 수도 있다.

(다) 투표의 실시(conducting polling/balloting),

선거관리에 있어서 가장 핵심적인 부분 가운데 하나로 그 동안 적지 않은 선거관련 논란의 영역으로 등장해왔을 뿐만 아니라 현재에도 특히 전자투표제도의 도입 등, 새로운 기술의 발전과 맞물려 가장 다양한 논의의 장을 제공하고 있는 분야가 바로 투표의 실시 분야라 할 수 있을 것이다. 투표는 선거일의 일정한 시간(투표시간) 동안, 투표장소에서 유권자의 직접적인 참여로(직접선거) 이루어지는 것이 원칙적인 형태라 할 수 있겠으나,<sup>102)</sup> 각국의 선거의 실제에 있어서는 선거당일에 선거지역에서의 직접적 투표가 곤란한 유권자를 위한 다양한 방법들, 즉, 우편투표(Postal voting: 질병, 출장업무 기타 일정한 사유로 인해 선거당일 직접 투표가 어려운 유권자의 사전 신청에 의해 우편 혹은 특별투표소에서의 투표로 진행되는 투표 방식 - 영국, 미국, 독일, 일본, 스페인, 스웨덴, 스위스, 캐나다, 호주 등), 사전투표(advanced voting: 선거일 전 일정기간을 정해 미리 실시하는 투표이나 해당 선거구 내 정해진 투표장소에서만 진행가능한 투표방식 - 미국, 일본, 스웨덴, 스위스, 캐나다, 호주 등), 대리투표(proxy voting: 투표장에 갈 수 없는 유권자를 대신하는 다른 선거인에게 투표권을 위임하여 진행되는 투표방식 - 영국, 미국, 프랑스, 스웨덴, 벨기에, 네덜란드 등의 약 10개 국가에서만 실시), 보조투표(assisted voting: 문맹이나 신체적 장애로 투표를 하기 힘든 선거인들을 위해 이들을 위한 보조자에게 투표를 위임할 수 있도록 허용한 투표방식: 영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 캐나다, 멕시코, 브라질, 필리핀, 호주 등 세계 대부분의 국가) 등의 특별한 투표제도를 마련하고 있다.<sup>103)</sup> 그 밖에도 해외에 나가 있는 자국민들의 선거권을 실현하기 위한 재외선거(overseas voting) 역시 영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 캐나다, 필리핀, 호주 등 다수의 국가들에서 실시하고 있다.

(라) 개표(counting the votes) - 개표결과의 집계(tabulating the votes or totalling votes from polling locations)

102) 주요 국가의 투표실시 관련 내용은 중앙선거관리위원회, 위의 책, 465~506면을 참조.

103) 주요 국가의 특별투표제도 관련 내용은 중앙선거관리위원회, 위의 책, 509~548면을 참조.

주요 선거관리 사무의 마지막 부분은 당선인의 확정을 위한 작업, 즉 투표의 실시의 종료와 함께 이루어지는 개표 및 개표결과의 집계업무라 할 수 있다. 개표의 경우<sup>104)</sup> 많은 국가들이 투표종료 후 바로 개표를 실시하는데, 장소적으로 투표소에서 바로 개표를 진행하는 경우(미국 일부 주, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 캐나다, 멕시코, 브라질, 필리핀 등)와 지정 개표소로 이동해 개표를 하는 국가들(영국, 호주, 벨기에, 노르웨이, 일본, 아일랜드 등)이 있다. 개표의 방법으로는 전통적인 수작업을 통해 개표를 하는 국가들(프랑스, 영국, 스웨덴, 이탈리아, 스페인 등)과 계표기·전산기 등을 사용하여 개표를 진행하는 국가들(미국의 일부 주, 일본, 스위스, 브라질, 인도, 영국 등)이 있다.

개표결과의 집계를 통한 당선인의 결정은<sup>105)</sup> 소선거구제도를 실시하는 국가들은 대부분 상대(단순)다수대표제를 통해 당선인을 결정하지만(영국, 미국, 캐나다 등) 비례대표제를 채택하고 있는 국가들은 비례성을 높이기 위한 다양한 방식들을 활용하고 있기 때문에 좀 더 복잡한 과정을 거치게 된다.<sup>106)</sup>

## (2) 부가적 사무

각국의 선거관리기구들은 위에 언급한 선거관리상의 주요 사무 외에도 다수의 관련업무들을 수행하는 것이 일반적이라 할 수 있다. 이하에서는 이러한 부가적 사무 가운데 선거법제 관련 사무, 선거구 획정, 선거운동의 관리, 선거공영제도, 정당관련 사무 및 유권자 교육과 관련된 사무들을 간략히 살펴보기로 한다.

### (가) 선거법제 관련 사무

일반적으로 선거법제의 마련 자체는 선거관리기구가 아닌 입법부에 부여된 과제라고 할 수 있지만, 선거관리기구 역시 일정한 범위내에서 선거법제의 마련에 참여할 뿐만 아니라, 나아가 선거법제의 운용에 있어서의 유권해석 등의 핵심적인 업무를 수행하게 된다. 예를 들어 영국의 경우, 정부는 선거법개정에 있어서 선거위원회(Electoral Commission)와 상담해야 하는 법적 구속을 받는 바, 선거위원회 공무원들은 정부공무원들과 입법의 초기 단계부터

104) 주요 국가의 개표제도 관련 내용은 중앙선거관리위원회, 위의 책, 609~634면을 참조.

105) 주요 국가의 당선인 결정 관련 내용은 중앙선거관리위원회, 위의 책, 637~662면을 참조.

106) 대표적인 비례대표 결정방식으로는 최고평균방식(Highest Average System)과 최대잔여방식(Largest Remainder System) 두 가지가 있고, 전자에는 다시 동트 방식(d'Hont Formula), 생-라게 방식(Saint-Lague Formula), 수정된 생-라게 방식(Modified Saint-Lague Formula)이, 후자에는 헤어기준수(헤어-니마이어 기준수; Hare quota or Nimeyer quota), 하겐바흐 비쇼프 기준수(Hagenbach-Bischoff quota), 혹은 임페리얼 기준수(Imperial quota)를 활용한 결정방식이 사용되는 바, 각 국은 적용하고 있는 대표제도에 따라 자국의 상황에 맞는 의석배분방식을 채택해 사용하고 있다고 한다. 이에 관한 보다 자세한 사항은 중앙선거관리위원회, 위의 책, 8~9면.

밀접하게 함께 일하며, 선거위원회는 법안 작성이 완료되면 공식적인 입장을 제출한다. 아울러 선거위원회는 선거, 레퍼런덤, 정당의 등록과 재정, 정치광고에 관한 문제를 포함하여 많은 이슈를 검토하여야 한다.<sup>107)</sup>

이와 관련하여 특히 공명선거(公明選舉)와 공정선거(公正選舉)의 구분이 의미를 가질 수 있는데, 공명선거는 일단 준법선거라고 할 수 있지만, 공명선거, 즉 준법선거가 바로 공정선거가 되는 것은 아니다. 이는 선거법 자체가 (특히 기존의 현역 당선자들을 중심으로 한) 특정 집단에게 편향된 불공정성을 내포한 경우가 허다하기 때문이다. 만약 그 시대 선거의 공정성에 대한 합의의 형태가 실정법이라고 한다면 준법선거(공명선거)와 공정선거가 일치한다는 견해가 성립될 수 있겠지만, 선거법으로 규정되는 선거제도는 합리적인 논의의 산물이 되기 보다는 정치적 권력관계의 산물이라는 인식이 보다 현실적이기에 선거의 공정성은 항상 현실에서 한 발자국 앞서 있는 하나의 이상으로만 존재한다. 결국 공정한 선거의 실현을 위한 일차적인 요건은 선거인의 각성이라 할 수 있겠지만, 이렇게 각성된 선거인의 존재를 전제하여 그 다음으로 공정한 선거의 요건이 되는 것은 당파적 이해관계를 초월한 합리적인 선거제도의 확립이라 할 수 있다.<sup>108)</sup> 이러한 합리적인 선거제도의 마련을 위해서는, 선거에 관한 전문성을 보유한 독립적인 선거관리기구의 역할이 무엇보다 중요한 의미를 가지게 될 것임은 다언(多言)을 요하지 않을 것이다. 이는 구체적으로 선거제도에 관한 면밀한 검토결과와 축적을 기반으로 선거법제의 개선을 위한 적극적인 개정의견의 제시를 출발점으로 하며, 이어 선거제도의 운영에 있어서도 선거법제의 운용에 있어서의 적절한 유권해석을 통해서 수행될 수 있을 것이다.

#### (나) 선거구 획정

선거를 치르기 위한 기본 단위로서 선거구(voting district)가 필요한데, 이 선거구를 획정하기 위해 일정한 기준이 필요하게 된다. 사실 이러한 선거구 획정문제는 선거제도 발전에 있어서 중요한 쟁점 가운데 하나라 할 수 있다. 전국을 하나의 선거구로 하지 않는 이상 선거구를 어떻게 구획하느냐에 따라 선거결과에 크게 영향을 미칠 수 있음이 미국의 게리맨더링(gerrymandering) 사건을 비롯한 다수의 사례를 통해 부각된 바 있기도 하거니와, 지역을 단위로 선거구를 나누는 나라에서는 어디를 막론하고 지역간에 인구가동이 부단히 이루어지고 있기 때문에 한때 공평했던 선거구의 구획이 시간이 지남에 따라서 공평성을 상실하게

---

107) 성승환, 앞의 논문, 148면. 그렇지만 선거위원회의 검토 결과 도출된 입법적 권고는 의회에 의해 채택될 때에만 효력이 있고, 그 과정은 정부의 지원 없이 거의 이루어질 수 없다고 한다. 비록 선거위원회에 의해 만들어진 수많은 권고들이 정부로 하여금 선거개혁의 입법으로 이끌었지만 정부 입장에서 선거위원회의 제안들을 지원하거나 진행시킬 의무가 있는 것은 아니라고 한다. 같은 곳.

108) 김광수, 앞의 책, 35~36면.

되는 경우도 없지 않으므로, 결국 일정한 기간을 정하여 선거구를 재조정해야 하는 문제가 발생한다.<sup>109)</sup>

각국의 선거구 획정의 실제에 있어서는 대체적으로 행정구역, 인구수, 생활구역, 교통, 지세 등과 정치, 경제, 사회적 요소 등을 종합적으로 고려하는 가운데, 구체적인 획정의 원칙으로 투표의 성과가치의 평등 즉 표의 투표가치가 대표자선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 한다는 원칙과(투표가치의 평등, 1 vote 1 value),<sup>110)</sup> 특정 정파에 부당하게 이익을 주지 않도록 하는 공평성(Gerrymandering의 금지)이 요구되는 바, 대체적으로는 행정구역의 경계로 나누어지는 경우(스페인, 이탈리아, 스위스, 스웨덴), 정기적인 인구조사를 통해 선거구를 획정하는 경우(미국, 캐나다, 스위스), 개별 법률을 통해 선거구획정위원회를 운영하는 경우(영국, 프랑스, 일본)와 독립적인 선거위원회 안에 선거구획정위원회를 설치하는 경우(호주)로의 구분이 가능하다.<sup>111)</sup>

#### (다) 선거운동의 관리 및 선거공영제

선거운동은 후보자·정당 및 그 지지자들이 그들의 장점인 정견이나 정책을 가지고 국민을 설득하여 지지(표)를 구하는 행위이면서, 국민이 국민적 관심 사안에 대하여 자신의 의사를 형성하고 이를 표명·전달하는 정치적 의사형성과정이라고 할 수 있다. 따라서 이 선거운동과정은 최종적으로 투표라는 의사결정을 하기 위한 전단계로서 매우 중요한 과정의 하나이다.<sup>112)</sup> 이러한 중요성에 기반하여 각국의 선거관리기구들은 자유로운 선거운동이 이루어지는 가운데 선거운동과정의 공정성을 확보하기 위하여 선거법제의 규율하에서 다양한 형태의 선거운동 관리업무를 수행하는 것이 일반적이다.

실제로 선거제도의 한 부분인 선거운동을 규율하고 있는 법제는 그 내용에 따라 후보자와 정당, 국민의 행위를 조장하거나 규제하는 등 후보자 등의 행위에 큰 영향을 미치므로 이리

109) 자세한 논의는 김광수, 위의 책, 39면.

110) 헌재 2001. 10. 25. 2000 헌마92등.

111) 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 142면.

112) 김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치 발전: 자유, 공정 그리고 민주주의』(서울: 오름, 2007), 20면. 한편 같은 곳에서는 선거운동의 권리와 관련하여 첫째, 모든 인간은 개인적으로 또는 다른 사람과 함께 ① 간섭없이 정치적 의견(political opinion)을 표현할 수 있고, ② 정보(information)를 찾거나 주고받고 공지된 선택(informed choice)을 할 수 있으며, ③ 선거운동을 위하여 나라 안을 자유롭게 다닐 수 있고, ④ 집권당을 포함한 다른 정당과 대등하게(on an equal basis) 선거운동을 할 수 있어야 한다. 둘째, 선거에 출마한 각 후보자와 각 정당은 그들의 정견을 알리기 위하여 미디어 매체, 특히 대중전달매체에 접근할 수 있는 동등한 기회(an equal opportunity)를 가져야 한다. 셋째, 이상의 권리는 오로지 국가안전, 공공질서, 공중보건과 도덕 등을 위하여 법과 합리적 필요성에 의한 예외적 제한대상이 되어야 하고, 넷째, 선거에서 경쟁하는 각 후보자와 정당은 다른 사람의 권리와 자유를 존중하며, 다섯째, 각 후보자와 정당은 자유롭고 공정한 선거의 결과를 받아들여야 할 것이라는 국제의원연맹(IPU: Inter-Parliamentary Union)에서 제시한 기준(Guy S. Goodwin-Gill, Free and Fair Election, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006, viii-ix참조)을 소개하고 있다.

한 법제는 일정한 법원칙이나 법원리하에서 입법되어야 한다. 만약 선거운동을 자유롭게 할 수 없는 선거법제하에서 선거가 실시되어 후보자는 자신의 장점을 충분히 유권자인 국민에게 전할 수 없었던 탓에 국민은 후보자에 대한 정보를 충분히 얻을 수 없게 되어 이에 대한 의사형성을 제대로 할 수 없게 되면, 선거권자의 자유의사가 선거결과에 반영되지 못하게 된다. 이것은 결과적으로 국민의 참정권이 무력화되는 선거의 실패를 의미하게 되고, 반면에 선거운동을 아무런 제한없이 할 수 있도록 할 경우 오늘날에는 돈이 많거나 권력 또는 선거에 영향을 미칠 수 있는 조직이나 단체를 가진 후보자에게 절대적으로 유리하게 되어 선거의 양대 이념인 자유와 공정의 확보에 문제가 발생할 우려가 있다. 이처럼 선거운동 영역에서 부패나 관권 등을 차단하는 것도 중요하지만 이것만으로 공정한 선거가 될 수 없는 데, 재력에 의한 참여의 양적 차이가 너무나 크기 때문에, 결국 선거비용의 조달과 지출에 대하여 규제가 시작되었고, 아울러 선거운동의 자유와 국민의 알 권리를 보장하면서 선거운동의 기회균등을 확보하기 위하여 국가기관 등이 선거운동에 개입하고 그 비용을 부담하는 선거운동 공영제가 발전하게 되었다.<sup>113)</sup>

그렇지만 선거운동에 있어서 국가가 개입하고 비용을 부담하는 것은 정치적 영역에서 국가가 개입하는 것이 바람직한가의 논의를 일으키게 되는 바, 완벽한 관리자로서 국가의 개입은 전체주의에서나 가능한 일이기 때문에 국가의 개입범위를 정하는 것은 신중을 기하지 않으면 안 된다. 각국의 실제에 있어서는 미국과 독일처럼 선거운동 관련 규제가 거의 없는 국가도 존재하긴 하지만, 영국, 프랑스, 일본 등을 비롯한 대다수의 국가들은 선거운동 관련한 일정 수준의 규제를 두고 있는 것이 일반적이다.<sup>114)</sup> 아울러 이러한 선거운동 관련 규제의 실효성을 확보하기 위해 필수적으로 이루어져야 할 선거운동 관련 감시·단속 및 조사업무의 담당은 대체적으로 행정부에 의해 이루어지는 것이 일반적이라 할 수 있지만,<sup>115)</sup> 최근의 집행기관으로서의 성격을 구비한 선거관리기구들은 집행부의 업무수행을 지휘·감독하는 형태를 취하거나(프랑스), 나아가 직접 이러한 업무를 수행하는 경우도 적지 않다(인도, 멕시코, 필리핀, 러시아, 짐바브웨 등).<sup>116)</sup>

한편, 선거비용에 대해 국가가 직·간접적으로 지원하는 선거공영제의 경우, 프랑스, 독일, 일본, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 캐나다, 멕시코 등에서는 일정제한요건을 달성한 자에 한하여 선거비용의 일부를 보조해 주고 있으며, 그 외 영국을 비롯한 다수의 국가에서 무료 우편, 라디오·텔레비전 등 방송시설, 세금혜택 등을 통한 다양한 지원이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.<sup>117)</sup>

113) 김현태, 위의 책, 21~22면.

114) 선거운동을 규율하는 외국의 입법례에 대해서는 김현태, 위의 책, 75~83면.

115) 선거관리의 범위확정에 있어서의 실질설의 관점을 취할 경우에는 이러한 행정부의 기관들을 모두 선거관리기구로 볼 수 있음은 물론이다.

116) 특히 성승환, 앞의 논문, 140~216, 224~226면의 내용에서 추출·정리.

117) 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 435면.

## (라) 정당관련 사무

정당은 이른바 근대정치의 상징이라 할 수 있지만, 사실 성숙한 형태의 정당이 출현한 것은 보통 사람들이 생각하는 것보다 최근에 나타난 현상으로, 현대 정당의 원형이라고 할 수 있는 정당의 첫 출현은 의미 있는 선거권의 확대가 이루어지고, 의원들이 선거에 대비하기 위한 지방조직의 필요성을 인식하게 되면서부터 본격화된 것이었다. 이후 몇 차례의 선거법 개정이 유권자의 수, 특히 각성된 유권자들의 급격한 증가와 같은 전혀 다른 새로운 선거상황의 전개를 가져오게 되자, 다음 선거가 부담스러워진 의원들이 선거구에 관심을 갖게 되었고, 궁극적으로 득표활동을 위한 선거운동위원회를 두기 시작함으로써 근대적 정당의 출현이 이루어지게 되었기에, 선거법 개정과 선거권의 확대는 근대정당의 출현의 전기로까지 생각할 수 있다. 비록 정당의 활동, 조직형태, 자원의 조달방식은 정치체계에 따라 같지 않지만, 정당이라는 이름의 정치조직은 여론을 조직화하고, 시민들의 요구를 정부 요로(要路)의 정책결정에 반영시키고, 정치적 충원에 관여하는 등의 기능을 수행하는 공통성을 가지며, 정치체계의 복잡성이 일정 수준에 도달하고, 대중의 정치과정 참여 또는 대중에 대한 통제가 필요하게 되었을 때에는 거의 예외 없이 정당이 출현하였다고 할 수 있다.<sup>118)</sup> 한편, 이러한 선거제도는 선거행태와 정당 활동에 장기적으로 영향을 미치는 바, 정치체계가 전반적으로 선거제도에 의해서 채색된다고 할 수 있을 정도이다. 이는 선거제도가 정당의 수와 정부의 계속집권의 중요한 조건의 하나로 작용하기 때문이며, 나아가 개인의 정치적 경력을 좌우하는 것은 물론이고 정당의 응집성과 정당구조의 안정에 영향을 주기도 한다.<sup>119)</sup>

정당의 운영에는 적지 않은 비용이 소모되게 마련이고, 정당의 주요한 활동영역 가운데 하나인 선거에의 참여, 특히 선거운동은 그 방법에 따라 비용이 소요되는 바, 대화 등에 의한 선거운동 외에는 선거운동은 선전을 속성으로 하기 때문에 비용이 많은 적든 들 수밖에 없다. 이러한 선거운동경비는 대부분 선거비용의 개념에 포함되고 나아가 광의의 정치자금에 속하게 된다. 대부분의 국가에서 선거운동 영역에서의 자유보장은 물론, 부패방지와 함께 선거운동의 평등 즉 기회균등을 실현하기 위해서 법적 규제가 주로 이루어지는 곳이 바로 선거비용의 영역이라 할 수 있고, 실제로 이러한 선거비용의 규제는 선거운동의 공정을 확보하려는 수단으로서 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 사실 선거운동에 있어서 평등선거의 실현 즉 기회균등을 위해서는 선거운동이 공정하게 이루어져야 하는 바, 이러한 선거운동 영역에서의 공정을 위하여 선거운동의 방법 등을 개별적으로 규제하는 것보다는 선거비용의 최고 지출한도를 정함으로써 그 범위 안에서만 돈을 쓸 수 있는 선거운동을 할 수 있게 하고 아울러 공정도 보장하는 것이 바람직하다. 즉, 개개의 선거운동 행위 및 수단·

118) 김광수, 『선거와 정당』 (서울: 박영사, 2002), 18~19면.

119) 김광수, 주 86)의 책, 40~41면. 선거제도와 정당의 관계에 관한 역사적 고찰은 김광수, 주 115)의 책, 18~26면을 참조.

방법에 대한 규제보다는 비용측면에서 규제하는 것이 규제의 실효성이 크며, 이렇게 함으로써 각 후보자가 선호하는 선거운동방법을 채택·운용하게 하여 창의적인 선거운동을 할 수 있고, 동시에 규제가 적음에 따라 증가하는 규제인력이나 기구도 줄일 수 있는 장점이 있다.<sup>120)</sup>

(마) 유권자 교육 기타 업무들

의회제 민주주의가 그 진가를 발휘할 수 있느냐, 아니면 단순한 명목만의 것으로 되어버리느냐의 문제는 무엇보다도 먼저 선거가 공정하게 실시되느냐의 여부에 달려 있는 바, 공정한 선거는 그 나라의 정치를 민주적으로 운영해 나가기 위한 불가결의 수단이라 할 수 있다. 그런데 공정한 선거란 요컨대 계발(啓發)된 유권자의 의사가 자유로운 분위기속에서 그 당선자를 결정하는 투표에 올바르게 반영되는 선거일 것이기에, 결국 이러한 공정한 선거의 요건의 하나로 ‘유권자의 민주적 각성’이 꼽히게 된다. 즉 온갖 부당한 유혹을 물리치고 진정한 자기표를 던질 수 있는 민주적 각성이 필요하게 되는 것이다.<sup>121)</sup>

이에 몇몇 국가의 선거당국은 선거관리와 관련한 주요한 업무들 외에, 선거문화와 민주주의의 정착을 돕기 위한 부가적인 활동도 수행한다. 때로 그들은 시민교육프로그램과 기타 학교 활동의 시행을 책임지기도 하며, 몇몇 국가의 선거당국은 비정치적인 선거의 실시를 도와주기도 한다. 특히 호주 같은 경우는, 선거당국은 산업 관련 선거 혹은 기타 선거도 집행해야 하는 법적인 의무를 지니기도 한다. 한편, 니카라과, 콜롬비아, 베네수엘라와 같은 국가에서는 국민의 주민등록과 신분확인증의 배달 업무도 선거당국의 소관이다. 그런 경우, 선거와 민주주의에 또 하나의 중요한 요소가 첨가되는 것이다. 즉, 기본적인 개인 신분확인 업무가 부가되는 것이다.<sup>122)</sup>

나. 구조적·제도적 접근: 주요 국가의 선거관리기구 현황

본 장에서는 주요 국가들의 선거관리기구의 현황을 간략하게나마 검토해 보고자 한다. 이미 살펴본 바 있는 선거관리의 주요·부가적 사무를 바탕으로 기본적으로는 실질설의 관점에서 실제 선거관리기구를 담당하는 기구들을 밝혀내고자 노력하는 가운데, 형식설의 관점에서 선거관리기구의 명칭을 부여받고 있는 기구들 역시 함께 살펴보기로 하겠다.

지금까지의 논의를 바탕으로, 각국의 선거제도는 다음과 같은 관점을 중심으로 비교·분

120) 김현태, 앞의 책, 29~30면.

121) 이극찬, 앞의 책, 419면. 아울러 공정한 선거의 요건의 또 하나는 ‘합리적인 선거제도의 확립’임은 이미 언급한 바와 같다.

122) Rafael Lopez Pinter, 앞의 책, 91~92면.

석이 이루어질 것이다.

<표 8> 각국의 선거관리제도 비교·분석 관점

구분	내용
기본유형	정부형/ 독립위원회형 / 혼합형
설립근거	헌법기관 / 법률기관
존속기간	상설기관 / 임시기관
구성원 충원영역	행정부 / 사법부 / 혼합형
정치세력 반영여부	비당파적 / 부분당파적 / 당파적
의사결정구조	독임제형 / 위원회형
권한배분	집중형 / 분산형

### (1) 영국의 선거관리

‘의회제도의 모국(母國)’이라고도 불리는 영국은 근대적인 선거법제 및 선거제도의 발전에 가장 큰 기여를 한 국가 가운데 하나라고 할 수 있다. 여전히 입헌군주제를 고수하는 가운데 의원내각제로 국정을 운영하는 영국에서의 선거관리는 전통적으로 지방정부가 임명한 ‘선거관리관(returning officer)’이 선거관리를 하는 정부형 모델을 통해 이루어져 왔다 (단일국가의 분권화된 정부형).

2000년 11월 「정당·선거 및 국민투표법 2000(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)」에 의해 독립적인 법률기관으로 설립된 선거위원회(Electoral Commission)<sup>123)</sup>가 존재하기는 하나, 선거위원회는 국민투표와는 달리 선거에 대한 직접적인 관리책임은 지지 않는 까닭에, 영국에서의 선거는 여전히 기본적으로 지방자치단체에 의하여 관리된다고 볼 수 있다. 즉 지방정부가 임명한 선거관리관(Returning Officer)과 선거등록관(Election Registration Officer)이 선거관리에 관하여 상당한 재량을 보유하고, 실제적인 운영에 관여한다.

선거위원회(The Electoral Commission)는 하원의장이 위원장을 맡고 있는 의회위원회에 대하여 책임을 지며, 의회가 임명하는 6인으로 구성되며, 위원장은 위원들 중에서 의회가 임명하고, 의원들의 임기는 10년을 넘지 않는 범위 내에서 임명 당시 의회가 정한다. 이때 위원을 임명함에 있어 2인 이상의 하원의석을 가진 정당의 대표자들과 협의를 거쳐야 한다. 선거위원회는 잉글랜드(런던), 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 4개 장소에 각각 사무소를

123) 영국 선거위원회의 홈페이지는 <http://www.electoralcommission.org.uk>. 이하 영국의 선거관리기관에 관한 논의는 기본적으로 이 홈페이지의 내용 및 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 24~27면; 성승환, 앞의 논문, 144~148면의 내용을 바탕으로 작성되었다.

두고 있으며, 선거 및 국민투표관련 지침 제공을 포함하는 지원업무와 정당의 등록 및 자금에 대한 규율을 중심으로 유권자 교육 및 선거제도 관련 연구를 수행하나, 실제 선거의 실시를 담당하는 선거관리관(Returning Officer)에 대한 지휘·감독권은 없다고 한다.

여전히 후보자등록, 투표, 개표 등 전통적인 선거관리사무는 선거구별로 임명되는 선거관리관(Returning Office)이 담당하는데, 이러한 선거관리관은 선거영장의 수리, 후보자지명서의 제출 장소 및 일시와 투표일의 고시(선거일의 공고), 후보자지명서의 수리, 우편투표용지(postal ballot paper)의 송부, 투표소 입장권(official pollcard)의 송부, 개표사무 및 당선인의 결정, 선거영장의 회부(선거결과와 보고), 기타 선거에 관한 일체의 사무를 담당한다. 선거관리관은 해당 지역의 고위직 지방공무원으로 선거사무만을 전담하는 전임직이 아니며, 실질적인 선거관리관으로서의 임무는 별도로 모집되는 자(Acting Returning Officer)가 담당하고, 그 외에도 선거관리관이 투표소별로 임명하며, 투표소를 주재하고 투표절차의 관리·집행을 담당하는 투표관리자(Presiding Officer)와, 선거관리관이 투·개표 등의 집행에 필요한 자 중에서 임명된 서기(Clerk) 등이 실질적인 선거관련 업무들을 처리한다.<sup>124)</sup>

<표 9> 영국의 선거관리제도

국명	구분	내용	비고
영국 ..... 의원내각제 / 양원제 / 단일국가	기본유형	혼합형	선거관리관(분권화된 정부형) & 선거위원회(독립위원회형)
	설립근거	법률기관	Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 등 <sup>125)</sup>
	존속기간	상설기관	* 선거위원회 위원 가운데에는 위원장만 상근
	구성원 충원영역	혼합형	* 선거위원회는 2014년 현재, 정치인과 전직 선거관리관, 언론인 기타 전문가들로 구성 - 사법부 출신 위원은 없음
	정치세력 반영여부	비당파적	“정당으로부터 독립적” <sup>126)</sup>
	의사결정구조	독임제형 / 위원회형	독임제형(선거관리관) / 위원회형: 선거위원회
	권한배분	분산형	수직적, 지역적 * 선거구획정작업은 선거구 위원회(the Boundary Commissions)가 수행

124) 중앙선거관리위원회, 위의 책, 25~27면.

125) 그 외에도 Electoral Administration Act 2006, Political Parties and Elections Act 2009, Constitutional Reform and Governance Act 2010, Local Electoral Administration (Scotland) Act 2011 등이 영국 선거위원회와 관계되는 법령들이다.

126) <http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/who-we-are/the-commissioners> (2014년 7월 19일 최종확인)

## (2) 미국의 선거관리

서구 어느 나라 못지않은 오랜 민주주의의 역사를 자랑하며 대통령제를 창안해낸 국가이기도 한 미국은 전국적 수준에서 일시에 실시되는 선거만도 대통령, 연방 상·하원의원, 주지사, 시장, 주 상·하원의원 등의 예비선거와 본선거가 거의 격년제로 실시되고, 그 밖에도 거의 매일 미국 어디에서는 각종 선거가 있다<sup>127)</sup>고 할 정도로 많은 선거가 치러지는 국가이다. 그렇지만 미국의 경우, 선거관리의 핵심적 사무를 담당하는 일반적인 의미에서의 선거관리기구는 적어도 연방차원에서는 존재하지 않는다고 볼 수 있는바,<sup>128)</sup> 연방선거의 경우에도 각 주가 각 주선거관계법에 주도적으로 선거관리 업무를 담당하고 있다. 각 주마다 조직 및 권한의 측면에서 다양한 선거관리기구의 형태를 취하고는 있지만 대체적으로는 주무장관(Secretary of State)을 중심으로 선거관리업무를 수행하는 것이 다수(전체의 3분의 2 정도에 해당하는 약 34개 주)를 이루고 있다고 할 수 있다(연방국가의 분권적 정부형이 우세).<sup>129)</sup>

그렇지만 선거관리의 범위가 단순한 투·개표의 범위를 벗어나 확장되면서 주정부가 이를 처리하기 어렵거나, 주정부가 이를 관리하는 것이 부적절하다고 여겨지는 사무의 처리를 연방정부가 직접 담당하게 되면서 연방차원의 선거관리기관이 설립되었는데, 정치자금 및 선거비용을 규제할 목적으로 설치된 연방선거위원회(FEC)와 선거지원위원회(EAC)가 그것들이다.

연방차원의 최초의 선거관리기관이라 할 수 있는 연방선거위원회(Federal Election Commission: FEC)는 1975년 워터게이트 사건을 통해 정치자금의 규제필요성을 통감한 연방정부가 이를 규제하기 위해서 독립규제기관(independent regulatory agency)으로 설치되었으며, 연방선거직공무원·후보자(대통령·부통령과 상·하원의원 및 그 후보자) 및 정당과 정치단체(정당이 아닌 정치단체로는 정치활동위원회(Political Action Committee; PAC)가 주된 규율대상임)의 정치자금에 관한 사무를 담당한다. 특히 연방선거후보자의 정치자금 수수를 규제하는 「연방선거운동자금법(Federal Election Campaign Finance Act)」, 대통령후보자 선출을 위한 전당대회를 개최하는 정당에 대한 보조금 및 본선거에 참여하는 대통령후보자에 대한 보조금에 관하여 규율하는 「대통령선거운동기금법(Presidential Election Campaign Fund Act)」, 예비선거 참여 후보자에게 모금실적에 따라 차등 지급되는 보조금에 관하여 규율하는 「대통령예비선거보조기금계정법(Presidential Primary Matching Payment Account Act)」과 같은 법률의 집행이 주요한 업무라 할 수 있다. 동위원회는 상원의 조언과 승인을 얻어 대

127) 김광수, 주 115)의 책, 8면.

128) 다만, 연방선거사무 가운데 유일하게 연방정부가 담당하는 것으로는 대통령선거에서 선거인단이 각 주의 수도에서 투표하여 워싱턴 DC로 송부한 투표지를 연방정부 상·하원합동회의에서 개표하여 정·부통령 당선인을 결정·공표하는 것을 들 수 있다고 한다. 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 28면.

129) 미국의 선거관리기구에 관한 내용은 중앙선거관리위원회, 위의 책, 27~32면; 성승환, 앞의 논문, 149~158면.

통령이 임명하는 6인의 위원으로 구성되고, 위원의 임기는 6년이며, 2년마다 동일 정당에 소속되지 않은 2명의 위원이 임기를 마치는 형식으로 3인 이상의 위원이 동일정당에 속할 수 없다.

연방선거위원회의 권한으로는 ① 연방선거운동법에 규정된 각종 규제권 및 대통령선거운동기금제도 전반에 걸친 일반적 감독권한과, ② 연방선거운동법 및 대통령선거운동기금법을 집행하고 법령위반이 있다고 판단되는 경우 조사·청문을 통하여 해당 위반을 교정 또는 방지함과 동시에 소송의 제기, 사법당국에의 부의, 그 공표를 할 수 있는 법집행권, ③ 연방선거운동법 및 대통령선거운동기금법을 집행하기 위해 필요한 규칙의 제정권, ④ 연방의회 또는 연방의회의원이 요구한 입법권고 또는 입법에 대한 견해를 대통령에게 제출함과 동시에 그 등본을 당해 권고 등을 요구한 의회 또는 의원에게 송부할 수 있는 입법권고권, ⑤ 수지보고서(정치자금의 수입·지출에 관한 보고서)의 수리 및 공개 등이 있다.

한편 2000년 대통령선거시 플로리다주 재검표 사태를 계기로,<sup>130)</sup> 기존의 정치자금규제를 통한 관여에 더하여, 연방정부가 각 주정부의 선거인명부관리 및 투·개표시스템의 개선을 위해서 소위 「투표지원법(Help America Vote Act: HAVA)」 제정을 통해 각 주정부로 하여금 선거인명부관리의 전산화와 투·개표시스템의 개선을 촉구하고 있으며, 그 총괄기관으로 선거지원위원회(Election Assistance Commission: EAC)의 설치를 규정하였다. 이에 2003년도 말에 설립된 선거지원위원회는 노후된 투표장비의 매입 및 신규투표장비 구입 지원을 위한 연방예산의 집행과 투표장비에 관한 표준 설정 및 성능 인증 등에 관한 사무를 담당하고 있다.

<표 10> 미국의 선거관리제도

국명	구분	내용	비고
미국 ..... 대통령제 / 양원제 / 연방국가	기본유형	혼합형	각 주에 의한 선거관리(정부형 위주) & 특수 연방 선거관리기구(FEC, EAC)
	설립근거	법률기관	연방선거관리기구의 경우(연방선거운동법 / 투표지원법)
	존속기간	상설기관	
	구성원 충원영역	혼합형	연방선거관리기구
	정치세력 반영여부	당파적	연방선거관리기구
	의사결정구조	독임제형 / 위원회형	독임제형(정부형 위주의 주 선거관리기구들) / 위원회형: 연방선거관리기구 등
	권한배분	분산형	수평적, 지역적

130) 선거가 종료되고 몇 주일이 지나도록 부시와 고어의 득표수를 계산해내지 못하는 주정부의 투·개표 시스템에 문제가 있는 것으로 판단한 연방정부는 2002년 선거개혁을 위한 조치를 단행하게 되었다고 한다. 중앙선거관리위원회, 위의 책, 30면.

### (3) 일본의 선거관리

아시아 지역에서는 입헌군주제를 유지하면서도 서구적인 대의제도를 가장 먼저 도입한 일본은 양원제 의원내각제를 운영하고 있는 국가이다. 선거구, 투표방법 기타 양의원 선거에 관한 사항을 법률로 정하도록 한 일본헌법 제47조에 따라서 공직선거법 제5조 내지 제6조가 선거관리에 관하여 정하고 있으며, 특히 공직선거법 제5조 및 제5조의2에 의거하여 법률상의 선거관리기구인 일본 ‘중앙선거관리회(中央選舉管理會)’가 설치되어 있다. 그렇지만 일본의 선거관리는, 비례대표로 선출하는 중의원과 참의원 선거는 중앙선거회가, 선거구에서 선출하는 중의원과 참의원, 도·도·부·현 의회의원, 도·도·부·현 지사선거는 도·도·부·현의 선거위원회가 관리하고, 시·정·촌 의회의원 및 시·정·촌의 장 선거는 시·정·촌의 선거위원회가 관리하는 분권적 체제이면서 실제적인 선거실시는 총무성이 주관하는, 위원회형과 정부형의 혼합형 선거관리기구 체제를 운영하고 있다.<sup>131)</sup>

중앙선거관리회는 총무성 산하의 합의제기구로 5인의 위원으로 구성되고 임기는 3년이며, 위원은 국회의원 이외의 자로서 참의원의원의 피선거권이 있는 자 중에서 국회의 의결에 의한 지명에 따라 수상이 임명하는데, 위원의 임명 시 동일 정당 등 정치단체에 속하는 자를 3인 이상 임명할 수 없으며 위원장은 위원 중에서 호선한다. 중앙선거회는 이미 언급한 중의원(비례대표선출) 및 참의원(비례대표선출)의원의 선거관리 외에도, 최고재판소재판관의 국민심사에 관한 사무처리, 위 소관사무의 범위 내에서 도·도·부·현 선거위원회와 시·구·정·촌 선거위원회 지휘·감독, 중앙선거회 운영에 관한 규정제정권, 선거계도를 할 수 있다. 이처럼 중앙선거관리회의 임무가 상대적으로 관리·감독업무의 성격을 띠는 가운데, 실질적인 선거의 수행은 독립제 기관인 총무성이 실질적인 선거총괄기관으로서, 총무성 행정국(선거부)이 선거사무를 관장하고 참의원(선거구선출)의원선거, 중의원(소선거구선출)의원선거, 지방공공단체선거사무에 관한 도·도·부·현 선거위원회 및 시·구·정·촌 선거위원회의 지휘·감독권을 가진다.

한편 하부의 지역적 선거관리기구로 지방공공단체의 합의제 집행기관인 도·도·부·현 선거위원회를 설치하는데, 각 위원회는 도·도·부·현 의회의원 및 장의 선거관리, 중의원의원 선거관리, 참의원(선거구선출)의원 선거관리, 참의원(비례대표선출)의원선거의 관할구역 내 사무관리, 기타 법령의 규정에 의한 다른 선거에 관한 사무(해구어업(海區漁業)조정위원회선거, 토지개량구총대(土地改良區總代)선거 등) 및 이에 의한 쟁송관계사무(선거 또는 당선에 관한 쟁송사무 등), 시·구·정·촌 선거위원회의 지휘·감독(국가 또는 도·도·부·현의 선거에 관한 사무에 있어 시·구·정·촌 선거위원회의 처분에 대한 취소·정지권 포함)

131) 일본의 선거관리기구에 대해서는 중앙선거관리위원회, 위의 책, 37~39; 성승환, 앞의 논문, 158~162면을 참조.

의 직무를 수행한다.

아울러 최하단의 시·정·촌 선거위원회는 해당 지방공공단체 하에서 도·도·부·현 선거위원회와 동일한 조직체계 속에서, 시·정·촌 의회의원 및 장의 선거사무 관리, 법령의 규정에 따라 그 권한에 속하는 다른 선거에 관한 사무(국가, 도·도·부·현 선거에 관한 사무) 및 이에 관계된 사무의 처리, 지정도시의 선거관리위원회는 그 소속 구 선거위원회의 지휘·감독(구 선거위원회 처분에 대한 취소·정지권 포함)의 직무를 수행한다.<sup>132)</sup>

<표 11> 일본의 선거관리제도

국명	구분	내용	비고
일본	기본유형	혼합형	중앙선거관리회 - 도·도·부·현의 선거위원회 - 시·정·촌의 선거위원회
..... 의원내각 제 / 양원제 / 단일국가	설립근거	법률기관	공직선거법
	존속기간	상설기관	
	구성원 충원영역	혼합형	
	정치세력 반영여부	당파적	
	의사결정구조	위원회형	
	권한배분	분산형	수직적, 지역적

#### (4) 독일의 선거관리

2차 세계대전의 패전 이후 선출직 대통령을 국가원수로 두는 가운데 의원내각제 정부형태를 유지해 온 독일은 16개 주로 구성되는 연방제 국가로서, 연방선거는 「연방선거법(Bundeswahlgesetz; BWahlG)」에 의하여 이루어지며, 연방선거법(제8조, 제9조, 제10조) 및 연방선거규칙(제1조~제11조)에서 선거관리기구에 관하여 규정하고 있다.<sup>133)</sup> 독일의 선거관리기구는 연방-주-선거구-투표구의 계층구조(연방선거위원회, 각 주선거위원회, 각 선거구마다 선거구선거위원회, 투표구마다 투표구선거위원회)를 이루고 있으며, 우편에 의한 투표결과를 확정하기 위하여 각 선거구에 최소한 1개의 우편선거위원회를 두고 있는 것이 특징적이다.<sup>134)</sup>

선거관리기구의 구성에 있어서 연방선거위원회는 1명의 위원장과 8명의 위원 및 2명의 연

132) 그 외에도 예외적으로 지정도시의 구 선거위원회와 특별구 선거위원회가 존재한다.

133) 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 34~37면.

134) 아울러 인접한 2이상의 선거구에 1인의 공동위원장과 1개의 선거위원회를 공동으로 설치 가능하며, 우편선거위원회는 각 선거구에 하나 또는 수 개의 시·읍·면 또는 선거구내 소구역에 설치할 수도 있다(BWahlG (2),(3)).

방 행정법원 판사로 구성되는데, 연방선거위원장 및 부위원장은 연방내무장관이 임명(임기는 부정기적임)하는데, 그 직무의 특성상 연방통계청장(President of the Federal Statistical Office)이 담당하는 것이 보통이며, 연방선거위원장의 대리도 연방통계청 차장이 담당한다. 연방선거위원회는 연방 하원의원선거 정당 득표수를 고려하여 각 정당에서 추천된 자 중에서 위원장이 위촉한다. 주선거위원회는 1명의 위원장과 6명의 위원 및 2명의 주 고등행정법원 판사로 구성되는데, 이처럼 연방선거위원회와 주선거위원회에 2명의 행정법원판사가 포함되게 된 것은 2012년의 개정을 통해서인데, 이는 선거관리의 중립성 및 절차적 정당성과 효율성의 확보를 위해서라고 한다.<sup>135)</sup> 한편, 선거구위원회는 1명의 위원장과 6명의 위원으로 구성되고, 투표구위원회는 1명의 위원장과 3~7명의 위원으로 구성된다. 주선거위원장·선거구선거위원장 및 투표구선거위원장과 그 대리인은 주정부 또는 주정부가 정한 기관이 임명한다. 이 경우 선거관리기관의 위원 등 구성원을 위촉할 때에는 해당 지역을 대표하는 정당이 고려되어야 하며, 누구도 하나 이상의 선거위원회의 구성원이 될 수 없고, 선거구선거위원회와 각 투표구선거위원회의 위원 및 각급 위원회 위원은 명예직이지만, 모든 선거권자는 위원직을 담당할 의무를 가지며, 중대한 사유가 있을 때에 한하여 그 수락을 거부할 수 있다.

연방선거위원회의 권한으로는 선거의 적정한 실시 확인, 공개회의를 통해 토의 및 심의함(「연방선거법」 제10조 제1항), 5인 미만의 의석수를 가진 정당에 대해 선거참여 통지의 접수(「연방선거법」 제18조 제2항), 정당의 요건을 심사하여 후보자를 추천할 수 있는 정당을 확정(「연방선거법」 제18조 제2항), 각 선거구 후보자추천의 승인 또는 거부에 관한 선거구선거위원회의 결정을 감시(「연방선거법」 제26조 제2항), 주 선거위원회의 결정에 대한 이의제기를 접수하여 검토(「연방선거법」 제28조 제2항), 승인된 주 명부의 공고(「연방선거법」 제28조 제3항), 주 선거관리위원장에게 주 명부후보자 중 당선인 통지(「연방선거법」 제42조 제2항), 전체 선거에 대한 최종 결과 공표(「연방선거법 시행령」 제79조 제1항 제3호) 등이다.

주선거위원회는 통합 선거구의 선거관리기관 결정(「연방선거법」 제8조 제2항), 주 명부의 제출요청 및 제출된 주 명부를 접수하여 예비검토(「연방선거법」 제28조), 주 명부에 관한 결정을 감독하고 필요한 경우 연방선거위원회에 이의 제기(「연방선거법」 제28조) 결정된 주 명부의 공표(「연방선거법」 제28조), 해당 주의 최종 선거결과 공표(「연방선거법」 제42조) 및 연기된 선거 또는 재선거 일자의 결정(「연방선거법」 제43조 및 제44조) 등의 업무를 수행한다.<sup>136)</sup>

135) 중앙선거관리위원회(국제선거지원과), 『주요국가의 선거관리 기관(해외통신원 지정과제 제2013-1호)』 (과천: 중앙선거관리위원회, 2013), 39면.

136) 중앙선거관리위원회(국제선거지원과), 위의 책, 33면.

<표 12> 독일의 선거관리제도

국명	구분	내용	비고
독일 ..... 의원내각제 & 선출직 대통령 / 양원제 / 연방국가	기본유형	혼합형	연방선거위원회 - 각 주선거위원회 - 선거구선거위원회 - 투표구선거위원회
	설립근거	법률기관	연방선거법
	존속기간	상설기관	
	구성원 충원영역	혼합형	주선거위원회 이상 2인의 현직법관 필수
	정치세력 반영여부	부분당파적	
	의사결정구조	위원회형	
	권한배분	분산형	수직적, 지역적

(5) 프랑스의 선거관리

미국과 함께 혁명적으로 근대적인 대의제도의 건설에 앞장선 프랑스는 여러 정부형태를 거쳐 오늘날에는 선출직 대통령과 양원제의 의회에 의해 구성되는 내각이 함께 국정을 운영하는 이원집정부제를 취하고 있다.<sup>137)</sup> 프랑스의 선거관리기구에 대해서는 논자에 따라 다소 평가가 갈리는 부분이 없지 않으나,<sup>138)</sup> 여기에서는 헌법위원회(Conseil Constitutionnel)이라는 감독기구와 수 개의 독립위원회형 선거관리기구와 정부형이 혼합된 집행기구를 통해 선거관리를 수행하는 매우 분권화된 혼합형 선거관리기구의 구조를 보유하고자 한다.<sup>139)</sup>

우선적으로 감독기관으로서의 성격을 가지는 선거관리기구로는, 헌법에 의해 대통령 선거(프랑스 헌법 제58조), 의회의원 선거(동헌법 제59조) 및 국민투표(동헌법 제60조)의 적법성을 감시하고 이의가 있을 경우 심사할 권한 및 (선거)결과를 공표할 권한(의원선거의 경우는 제외)을 보유한 헌법위원회(Conseil Constitutionnel)가 9년의 임기를 가지는(3년마다 1/3씩 교체) 9명의 위원(3명은 대통령이, 3명은 하원의장이, 3명은 상원의장이 임명하고, 정수 외에 전직 대통령은 당연직 중신의원이 됨)으로 구성된다.<sup>140)</sup>

137) 이원집정부제 혹은 이원정부제가 일반적인 명칭이나[중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 5면 등.], 논자에 따라 이원집행부제를 비롯하여 반대통령제·준대통령제·분권적(형)대통령제 등의 다양한 명칭으로 불려지기도 한다. 관련된 내용은 권영성, 앞의 책, 782~783면.

138) 관련 내용은 성승환, 앞의 논문, 177~178면을 참조.

139) 이하의 내용은 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 32~34면; 성승환, 앞의 논문, 177~184면; 중앙선거관리위원회(국제선거지원과), 앞의 책, 40~47면의 내용을 기반으로 수정·보완한 것이다.

140) 프랑스 헌법위원회 공식 홈페이지(<http://www.conseil-constitutionnel.fr>) 한편, 헌법위원회는 「헌법위원회에 관한 조직법(Loi organique sur le Conseil constitutionnel)」 제48조에 의거하여, 사법재판소 및 행정재판소의 법관 중에서 정부의 동의를 거친 선발을 통해 한 명 혹은 수 명의 대행위원(délégués choisis)을 임명하여 임무수행을 위임할 수 있다.

선거관리의 실시는 기본적으로 내무부(Ministère de l'Intérieur) 장관의 지휘 아래 이루어 지는데, 내무부장관은 각 자치단체가 담당하는 선거인명부의 작성 등 선거관련사무 준비상태의 감독과 각종 지침 등을 발함으로써 선거과정에 관여하며, 아울러 각 구시군장과 그 지역의 투표소장이 투·개표에 관한 실제사무를 관리한다. 하지만 이러한 정부형 선거관리와 함께 독립 위원회형 선거관리기구들도 존재하는 바, 국민의회의원·도의원·기초의원의 선거가 실시되는 해에 설치되는 비상설기구로 '선거법(Code électoral)' L85-1조를 근거로 하는 '투표 감독 위원회(Commissions de contrôle des opérations de vote)'와 '2001년 3월 8일의 n° 2001-213 법률명령'을 근거로 대통령선거에 관한 '선거인 소집을 알리는 법률명령'이 발표된 다음 날 설치되는 비상설기구인 '선거운동 감독 국가위원회(Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, CNCCEP)'를 통해 선거운동의 과정을 감독하고, '대통령 선거 및 국회의원선거에서의 선거운동 자금에 관한 1990년 5월 10일 n° 90-383 조직법률'에 의하여 1990년 6월 15일 설립된 합의제 기구인 '정치자금 및 선거회계 국가위원회(Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques : CNCCFP)'가 정당들의 정치활동 및 후보자들의 선거운동에 관한 회계 내역을 규제·감독하며, '커뮤니케이션에 관한 1986년 9월 30일 no 86-1067 법률'에 따라 1989년 1월 설립된 합의제 형식의 독립기구인 '시청각 최고위원회(Conseil supérieur de l'audiovisuel: CSA)'가 미디어에 대한 규제를 포함한 선거운동 커뮤니케이션에 대한 감독을 담당한다.<sup>141)</sup>

<표 13> 프랑스의 선거관리제도

국명	구분	내용	비고
프랑스 ..... 이원정부 제 / 양원제 / 단일국가	기본유형	혼합형	헌법위원회(감독기구) / 독립위원회형 선거관리기구(감독·집행) & 내무부(집행기구)
	설립근거	헌법·법률기관	헌법위원회(헌법) / 그 외 기구(법률)
	존속기간	상설기관 위주	일부 위원회(투표감독위원회/선거운동 감독 국가위원회)는 비상설기구로 운영
	구성원 충원영역	혼합형	사법관료의 비중이 높은 편
	정치세력 반영여부	-	
	의사결정구조	위원회형 위주	내무부는 독립제로 운영
	권한배분	분산형	수평적

141) 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 32~34면.

## (6) 스웨덴의 선거관리

1818년 이래 독립된 왕조를 유지하고 있는 북구 유럽의 입헌군주국 스웨덴은 과거에는 강한 왕권의 지도를 받은 바 있으나, 1975년 1월 개정된 헌법에 의해 국왕의 지위는 실권이 없는 상징적인 것으로 변모하게 되어, 단원제(명칭은 “Riksdag”)로 구성되는 내각책임제의 정치체제를 운영하고 있다. 특히 의회선거가 지역구 없이 권역별 명부식 비례대표제(명부식; List Proportional Representation)와 전국단위보정 비례대표방식을 채택하고 있음이 특징적이다.<sup>142)</sup>

과거 스웨덴은 국세청 산하의 소규모의 선거사무소에 의해 선거관리가 이루어져 왔으나, 1990년대 말부터 선거관리구조의 개혁을 추진하여, 2001년 7월 새로운 선거관리기구로서 스웨덴 선거청(Election Authorities)이 설치·운영되게 되었다.<sup>143)</sup> 스웨덴 선거법 제15조~제19조에 의해 설치되는 스웨덴 선거청은 중앙선거청과 지역선거관리기구인 카운티 행정위원회 그리고 기초자치구의 선거위원회로 구성된다.<sup>144)</sup> 즉 스웨덴 최상위의 선거관리기관은 중앙선거청(Central Election Authority)으로 선거에 관한 기획 및 조정의 책임을 지며(선거법 제3장 제1조), 그 밖에 선거법에 규정된 국회의원 선거의 각 선거구별 의석수를 결정(선거법 제3장 제2조), 각 투표구별 선거인명부 작성(선거법 제7장 제4조), 투표카드의 작성 및 교부(선거법 제7장 제7조 및 제9조), 선거용봉투 교부(선거법 제8장 제1조), 광역자치구행정청이 한 최종득표 집계결과를 근거하여 국회 및 유럽의회의 의석을 배분하고 동시에 국회의원, 유럽의회의원 및 후보의원을 지명(선거법 제18장 제2조), 광역자치구행정청의 최종집계에 근거하여 국회의원 당선자를 결정(선거법 제18장 제37조), 선거일, 투표장소, 선거방법 및 기타 선거에 관한 제반사항에 대한 대국민 홍보(선거법 제1장 제15조) 등의 임무를 수행한다.<sup>145)</sup> 아울러 스웨덴에서 실시되는 모든 선거가 하나의 선거법에 의하여 관리되므로 스웨덴 선거청은 지방선거의 관리주체이기도 하다. 중앙선거청의 최고의사결정기관은 위원장과 4인의 위원으로 구성되는 위원회이며, 이들의 임기는 특정되어 있지 않다.

한편 지역선거관리기구인 카운티 행정위원회(The County Administrative Board)는 광역자치구행정청이 해당 지역선거청으로 기능하게 되며(선거법 제1장 제16조), 광역의회의원선거

142) 중앙선거관리위원회, 주 18)의 책, 137면; 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 15면.

143) 성승환, 앞의 논문, 140면. 스웨덴선거청의 홈페이지(<http://www.val.se/>). 특히 동 기관의 영문판 홈페이지는 “스웨덴에서의 선거(Elections in Sweden)”라는 짚막한 브로셔를 통해 스웨덴의 선거과정을 소개하고 있다[선거관리기구에 관한 내용은, 동자료, 24면 참조]. 이 자료는 [http://www.val.se/pdf/electionsinsweden\\_webb.pdf](http://www.val.se/pdf/electionsinsweden_webb.pdf) 에서 확인할 수 있다(2014년 7월 19일 최종확인).

144) 이하 스웨덴 선거관리기구에 관한 내용은 중앙선거관리위원회, 주 36)의 책, 43~45면; 성승환, 앞의 논문, 141~144면의 내용을 중심으로 하되, 스웨덴선거청 홈페이지의 내용을 통해 수정·보완한 것이다.

145) 그 밖에도 선거관리 영역에의 정보통신기술의 도입 및 하위선거관리기구의 지도를 위한 교본 작성 및 훈련의 업무도 수행한다.

의 각 선거구별 의석수 결정(선거법 제3장 제3조), 한 기초자치구가 다수의 선거구로 분할되어 있는 경우 각 선거구별 의석수 결정(선거법 제3장 제8조), 기초의회의 제안을 받아 기초자치구의 투표구 분할 결정(선거법 제4장 제3조), 선거결과와 최종 집계(선거법 제18장 제1조), 광역의회의원 선거 및 기초의회의원선거에서 정당이 획득한 각 의석에 대하여 후보자의 순위에 근거하여 당선자 결정(선거법 제18장 제41조 및 제44조) 등의 임무를 수행한다.

끝으로, 각 기초자치구별로 설치된<sup>146)</sup> 선거관리기관인 선거위원회(The Election Committee; 선거법 제1장 제17조)는 선거사무원을 임명하고 투표소를 설치하며, 선거당일과 선거일 다음날(선거일에 투표소에 도착하지 아니한 우편투표 등을 포함시키기 위한 것임)의 예비개표를 관리한다. 투표소에는 4인 이상의 투표사무원을 두어야 하며, 투표시간 중에는 3인 이상이 참석하고 있어야 하는데, 투표사무원은 선거권자 중에서 선거위원회가 임명하며, 선거권자는 정당한 사유가 없는 한 그 직무를 수행하여야 하며, 임명에 불복하는 경우에는 광역자치구행정청에 불복을 신청할 수 있다. 이러한 선거위원회가 직무를 수행하는데 소요되는 비용은 기초자치구가 부담한다(선거법 제1장 제17조)

한편, 선거쟁송과 선거심의위원회에 항소하도록 규정된 각종 결정사항에 관한 최종심사기구로는 의회에 의해 구성되는 선거심의위원회(The Election Review Board; 선거법 제1장 제19조)가 있다. 6인으로 구성되는 이 위원회는 현직 법관 또는 법관을 역임한 자로서 국회에 소속되어 있지 않아야 하며 별도로 선출되는 1인의 위원장을 두며, 위원은 매 국회의원 총선거의 선거결과가 공식적으로 확정된 후 즉시 선출되며, 새로운 선거심의위원회가 구성될 때까지 활동한다. 주요 임무로는 선거구 분할에 관한 광역 및 기초자치구의 결정(선거법 제3장 제12조), 광역자치구행정청의 투표구 분할결정(선거법 제4장 제8조), 정당의 명칭, 대표 및 후보자 통지에 관한 중앙선거청의 결정사항(선거법 제5장 제21조), 기타 중앙선거청 또는 광역자치구행정청이 행한 선거에 관한 결정(선거법 제6장 제17조, 제7장 제14조, 제19장 제1조) 등을 처리한다.

<표 14> 스웨덴의 선거관리제도

국명	구분	내용	비고
스웨덴 ..... 의원내각 제 / 단원제 / /	기본유형	정부형 <sup>147)</sup>	스웨덴 선거청
	설립근거	법률기관	스웨덴 선거법
	존속기간	상설기관	
	구성원 총원영역	-	
	정치세력 반영여부	-	
	의사결정구조	위원회형	

146) 기초자치구의 행정구역 변경으로 새로운 기초자치구가 신설되는 경우에, 행정구역 변경책임자(boundary commissioners)는 행정구역 변경의 효력발생 이전에 선거위원회의 투표관리자 및 대리인을 선정해야 한다.

단일국가	권한배분	분산형	중앙선거청/카운티행정위원회/선거위원회(이상 집행기관) & 선거심의위원회(사법기관)
------	------	-----	---

(7) 보론: 멕시코의 선거관리 - 헌법기관으로서의 선거관리기관

강력한 대통령중심제 정부형태를 운영하고 있는 멕시코는 양원제 의회를 보유한 연방국가이다. 멕시코 헌법은 선거관리기구에의 설치·운영에 관한 규정(동 헌법 제41조 5호)은 물론 구체적인 활동범위에 대한 규정을 마련하고 있는데, 정당의 내부문제에 대한 개입권한(동 헌법 제41조 1호과 함께, 정당의 통신매체 이용과 관련한 시간할당에 대한 독점적인 권한을 부여하면서 자세한 권한행사규정을 마련하고 있음은(동 헌법 제41조 3호) 이미 언급한 바 있다. 아마도 헌법기관으로서의 선거관리기구를 가장 상세하게 규정하고 있는 것으로 판단되는 멕시코 헌법상의 연방선거기구에 관련 조항은 다음과 같은 풍성한 내용을 담고 있다.<sup>147)</sup>

<멕시코 헌법상의 선거관리기구 관련 조항>

**멕시코 헌법 제41조** 국민은 연방관할에 속하는 경우 연방 기관을 통해, 주의 내부 문제에 관한 모든 경우 주의 기관을 통해 주권을 행사한다. 그러나 국민은 현행 연방헌법과 주의 개별헌법에 규정된 각각의 조건에 따라야하며, 어떤 경우에도 연방협정을 위반할 수 없다.

입법부와 행정부의 정기적 교체는 다음과 같은 기본 원칙에 따라 자유로운 정식적·정기적 선거를 통해서 이루어진다.

1. 정당은 공익 단체이고, 그 법적 등록 요건과 선거 절차에 참여하는 구체적 형태를 법률로 정한다. 전국 정당은 주와 시의 선거뿐 아니라 연방직할지구의 선거에도 참여할 수 있다. 정당의 목표는 민주적 생활에 국민 참여를 촉진하고, 국가의 대의제적 통합에 기여하고, 시민의 결사로서 그들이 주장하는 프로그램, 원칙, 사상에 따라 보통, 자유, 비밀, 직접 선거권을 통해 공권력 행사에 접근할 수 있게 하는 것이다. 시민만이 정당을 설립하고 자유롭게 개별적으로 가입할 수 있으며, 이와 대조적으로 노동 단체나 다른 사회적 목표가 있는 단체가 정당과 어떤 형태의 법인 설립에 가입하는 것은 금지된다.

선거관리기관은 법률에 규정된 조건에 따라 정당의 내부 문제에 개입할 수 있다.

.....

3. 정당은 통신 매체를 영구적으로 이용할 수 있다.
  - A. 연방선거기구는 다음 규정과 법률에 따라 국가의 목적과 정당의 권리 행사를 위해 국가와 전국 정당에 할당할 시간을 결정하는 유일한 기관이다.
    - a) 예비 선거 시작부터 선거일까지 연방선거기구는 매일 48분으로 하여 이 항의 c)에 언급된 시간표에 따라 모든 라디오와 텔레비전 채널에서 각 방송 시간마다 2-3분으로 나눈다.
    - b) 예비 선거 기간 동안 정당은 모든 라디오와 텔레비전 채널에서 각 방송 시간 중 1분을 공동으로 사용할 수 있고, 나머지 시간은 법률 규정에 따라 사용한다.

147) 성승환, 앞의 논문, 142, 144면

148) 번역은 대한민국국회, 『세계의 헌법: 35개국 헌법전문I』 (서울: 국회도서관, 2010)의 멕시코 헌법 부분을 활용하였다.

c) 선거 운동 기간 동안 이 항의 a)에 언급된 가용 시간 중 최소한 85%는 정당의 권리 행사에 사용되어야 한다.

d) 모든 라디오와 텔레비전 채널에서 오전 6시와 자정 사이에 예정된 프로그램에서 방송한다.

e) 정당의 권리 행사를 위해 할당된 시간은 다음 원칙에 따라 정당간에 배분한다: 30%는 평등하게 배분하고 나머지 70%는 직전 연방 하원의원 선거에서의 득표율에 따라 배분한다.

f) 연방의회에 의석이 없는 전국 정당은 라디오와 텔레비전에서 c)에 따라 평등하게 결정된 비율에 해당하는 시간만 받는다.

g) 이 기준의 A와 B에 관계없이 예비 선거와 연방 선거 운동 사이의 기간에, 연방선거기구는 법률에 따라 어떤 형태로든 라디오와 텔레비전에서 국가의 총시간 중 최대 12%를 받아서, 그 중 50%를 전국 정당에 평등하게 배분하고, 나머지 시간은 자체 목적이나 다른 선거기관, 연방·주 기관의 목적에 따라 사용한다. 각 전국 정당은 할당 받은 시간을 이 개념에 따라 매월 방송에 5분 사용하고 나머지 시간을 각 20초의 메시지에 사용한다.

모든 경우 이 단락에 언급된 방송은 연방 선거기구는 이 항의 d)에 따라 정한 시간표에 따른다. 특별한 상황으로 정당화 되면, 연방선거기구는 정당의 정치적 메시지에 예정된 시간을 사용할 수 있다. 정당은 절대로 직접 또는 제3자를 통해 라디오나 텔레비전 광고 시간을 구매하거나 예약할 수 없다.

기타 자연인이나 법인도 본인이나 제3자를 위해, 정당이나 선출직 후보에 대한 찬성이든 반대든 시민의 후보 선호에 영향을 줄 목적으로 라디오나 텔레비전의 광고 시간을 구매할 수 없다. 해외에서 구매한 광고의 방송은 국내에서 금지된다.

이전 단락에 포함된 규정은 해당 법률에 따라 주와 연방직할지구의 관할 지역에서 시행해야 한다.

B. 연방 구성체에서의 선거 목적상 연방선거기구는 다음 규정과 법률에 따라 해당 구성체를 다루는 방송국과 채널에서 국가가 사용할 수 있는 라디오와 텔레비전 방송 시간의 할당에 관해 결정한다.

a) 지방 선거일이 연방 선거일과 겹치는 경우, 각 연방 구성체에 할당된 시간은 이 항의 a), b), c)에 따른 총 가용 시간에 포함된다.

b) 기타 선거 절차에서 시간 할당은 헌법의 이 조항에 명시된 기준에 따라, 법률에 규정된 조건으로 한다.

c) 지방에 등록된 정당을 포함한 정당 간 시간 배분은 A항에 명시된 기준과 해당 법률에 따른다.

연방선거기구가 판단하기에 이 항과 전 항에 언급된 라디오와 텔레비전의 총 방송 시간이 자체 목적이나 다른 선거기구의 목적상 불충분하면, 시간 부족을 보충하기 위해 법률로 부여 받은 권한을 사용해 필요한 조치를 취한다.

C. 정당은 정치 및 선거 관련 선전 활동에서 공공기관이나 정당, 국민을 중상 모략하는 표현을 자제한다.

연방 및 지방 선거 운동 기간과 각각의 선거일이 끝날 때까지 연방, 주, 시 기관, 연방직할지구 정부기관이나 그 대표, 기타 공공기관의 정부 선전 배포는 중단해야 한다. 유일한 예외는 선거기구의 정보 제공, 교육과 의료 서비스에 관한 것, 비상시 민간인 보호에 필요한 것이다.

D. 이 기본규정을 위반하면 연방선거기구는 법률에 위배되는 라디오와 텔레비전 방송, 면허 및 허가권을 즉시 취소하는 명령을 포함한 신속한 구제조치로 제재할 수 있다.

.....

5. 연방 선거의 편성은 연방선거기구라는 자율적 공공기관이 수행하는 국가 기능인데, 이 기관은 법 인격과 자체 자산을 보유하고 위원은 법률에 규정된 조건에 따라 연방의회, 전국 정당, 시민이 선택한다. 이 국가 기능의 지도 원칙은 확실성, 합법성, 독립성, 공정성, 객관성이다.

연방선거기구는 [선거] 문제의 권위자이고, 의사 결정과 기능 면에서 독립적이고 직무 수행 면에서

전문적이며, 그 구조에는 지휘, 집행, 기술, 관리 기관이 포함된다. 총괄위원회는 최고 지휘 기관으로서 위원장 1명과 선거관리위원 8명으로 구성되고, 연방의회에서 나온 선거관리위원, 정당 대표, 토론에 참여하나 투표하지 않는 사무국장이 추가되는데, 총괄위원회 기관의 조직 및 운영뿐 아니라 그들 간 지휘 계통은 법률로 정한다. 집행 및 기술 기관에는 전문 선거서비스를 제공하는데 필요한 자격을 가진 인력이 배치된다. 감사실(Contraloria General)은 연방선거기구의 수입과 지출을 감시하는 업무를 담당하고, 이런 취지로 직무 및 운영상 자치권을 누린다.

이 공공기관에서 근무하는 인력의 노사관계는 선거법과 그에 따라 총괄위원회가 제정한 규칙으로 정한다. 선거인 명부의 관리 기관은 주로 전국 정당의 대표로 구성된다. 투표소의 참관위원회(mesas directivas)는 시민으로 구성된다.

위원장의 임기는 6년이고 한번만 재선될 수 있다. 선거관리위원의 임기는 9년이며, 일부 교체될 수 있고 재선될 수 없다. 경우에 따라 위원장과 위원은 사회의 광범위한 여론 수렴 후 원내 정당의 제안에 의거하여 하원에 출석한 의원 3분의 2의 찬성으로 잇따라 선출된다. 위원장이나 선거관리위원이 절대적으로 무능한 경우, 잔여 임기 동안 제임할 후임자를 선출한다. 해당 규정과 절차는 법률로 정한다.

위원장과 선거관리위원은 다른 직무를 겸임할 수 없으나, 예외적으로 총괄위원회의 대표 역할을 하고 교육, 과학, 문화, 연구, 자선 기관에서 무보수로 일할 수 있다.

위원장과 선거관리위원의 보수는 연방대법원 대법관에게 지급되는 보수와 같다.

연방선거기구 감사실장은 법률에 규정된 형식과 조건에 따라 공립 고등 교육기관의 제안에 의거하여 하원에 출석한 의원 3분의 2의 찬성으로 임명된다. 감사실장의 임기는 6년이고 한번만 재선될 수 있다. 행정면에서 감사실장은 총괄위원회 위원장에게 속하고 연방최고재무기관과 필요한 기술적 조정을 유지한다.

사무국장은 위원장의 제안에 의거하여 총괄위원회의 3분의 2의 찬성으로 임명된다.

연방선거기구의 총괄위원회 위원장, 선거관리위원, 감사실장, 사무국장의 임명에 필요한 자격 요건은 법률로 정하고, 위원장, 선거관리위원, 사무국장의 직무를 수행한 자는 그들이 관여한 선거로 선출된 공공기관의 직무를 퇴임 후 2년간 맡을 수 없다.

연방의회의 선거관리위원은 어느 원에서든 정당 소속 원내 단체가 제안한다. 연방의회 양원의 확인에 관계없이 각 원내 단체마다 선거관리위원 1명만 한다.

연방선거기구는 절대적이고 직접적인 형태로, 법률에 규정된 다른 책임 외에, 시민 교육, 선거지리학, 이익집단(agrupaciones)과 정당의 권리와 특권, 유권자 등록 및 명부, 선거 자료 인쇄, 선거일 준비, 법률에 규정된 조건에 따른 개표, 선거의 유효성 선언과 하원의원 및 상원의원 당선 증명서 제공, 소선거구에서 대통령 선거 개표뿐 아니라 선거 감시와 선거 목적상 실시된 여론 조사의 규제와 관련된 활동을 책임진다. 집단적 성격의 지휘 기관의 회의는 법률에 규정된 조건에 따라 공개한다. 전국 정당의 재정에 대한 감사는 연방선거기구 총괄위원회 기술기관의 책임인데, 그 기관은 운영상 자치권을 누리고 기관장은 위원장의 제안에 따라 총괄위원회 3분의 2의 찬성으로 임명한다. 법률로 그 기관의 구성과 기능뿐 아니라 총괄위원회의 제재 부과 절차도 상세히 규정한다.

기술기관은 직무 수행 시 은행 거래, 재산, 재정 기밀을 제한 받지 않는다.

기술기관은 연방 구성체에서 정당 재정을 규제하는 기관이 전 단락에 언급된 한계를 극복할 수 있는 수단이 된다.

연방선거기구는 요청하는 연방기관의 관할 기관과의 합의를 통해, 해당 법률에 규정된 조건에 따라 지방 선거 절차의 편성을 맡는다.

6. 선거 행위와 결정의 합헌성과 합법성 원칙을 보장하기 위해 헌법과 법률에 따라 이의 제도를 설치한다. 이 제도는 각 단계의 선거 절차를 최종 확정하고 헌법 제99조에 따라 시민의 투표권, 공무담임권, 참정권을 보호한다.

선거 문제에서 헌법이나 법적 이의가 제기되어도 그 대상 결정이나 행위의 효력은 중단되지 않는다.

그 밖에도 멕시코 헌법은 선거문제에 관한 최고 사법기관으로서 선거법원의 설치(동헌법 제99조)을 규정하고 있기도 하다.

## 5. 소결

지금까지 살펴 본 바와 같이, 기본적으로 각국의 역사적 경험과 정치·사회적 상황이 반영된 까닭에 각국의 선거관리기구는 매우 다양한 형태로 존재하고 있는 만큼, 여러 측면에서 분류가 가능하며, 그렇게 할 수밖에 없다. 결국 이렇게 다양한 선거관리기구의 분류가 단순한 학술적인 가치를 넘어 실제적인 가치를 갖게끔 하기 위해서는 보다 명확한 구체적인 기준들을 통해 각각의 유형들을 평가하는 작업이 수반될 필요가 있는데, 일반적으로 행정이 추구하는 가치들에 비추어 평가하는 것이 바람직할 것이다. 즉 행정을 통해 이루고자 하는 궁극적 가치로서 정의, 공익, 복지, 형평, 자유, 평등 등의 개념을 포함하는 본질적 행정가치나, 이러한 궁극적 목표로서의 본질적 가치를 실현하게 하는 가치들로서 사회적 가치의 배분 절차나 실제적인 행정과정에서 구체적 지침이 될 수 있는 가치 개념들인 합리성, 능률성, 효과성, 민주성, 책임성, 합법성, 투명성, 중립성, 가외성 등을 포함하는 수단적 또는 비본질적 가치들과 같은 행정적 가치들의 측면에서 각국의 실정에 가장 적절한 유형의 선거관리기구를 선택하는 것이 바람직하다 할 수 있을 것이다.

기능적인 관점에서 선거관리기구가 수행하는 실제적인 기능들, 즉 ① 누가 투표할 자격이 있는가의 결정, ② (선거, 정당 및/혹은 입후보자를 위한) 선거관련 참여자의 등록의 수령 및 심사, ③ 투표의 실시, ④ 개표, ⑤ 개표결과의 집계와 같은 핵심적인 사무들은 물론 선거법제 관련 사무, 선거구 획정, 선거운동의 관리, 선거공영제도, 정당관련 사무 및 유권자 교육 등과 같은 부가적인 사무들 역시 각국의 실정에 따라 매우 다양한 스펙트럼을 보임은 이미 살펴본 바와 같다. 일반적인 측면에서 특정 조직의 ‘관리’에 있어서의 주요한 기능과 과정인 “기획, 조직, 지휘 및 통제”의 관점은 선거관리기구가 수행하는 선거관리의 기능들의 파악에서도 유용하겠기에, 선거관리기구의 기능들 역시, 선거법제의 마련 및 구체적인 선거관련 사항의 기획 - 선거관리기구의 전체적·세부적 조직 - 선거관리기구의 실제적 운영 - 선거관리기구에 대한 통제의 측면으로 크게 구분해 볼 수 있을 것이며 실제 선거관리기구가 수행하는 각각의 기능들에는 이러한 측면이 단독으로 혹은 결합해서 반영되어 있는 것임을 유념할 필요가 있다.

마지막으로 구조적인 관점에서 검토해 본 주요 국가들의 선거관리기구의 현황을 다음과 같이 간략하게나마 정리해 볼 수 있을 것이다.

<표 15> 주요 국가들의 선거관리기구 현황

구분	영국	미국	일본	독일	프랑스	스웨덴
국가형태	단일국가	연방국가	단일국가	연방국가	단일국가	단일국가
정부형태	의원내각제/ 양원제	대통령제 / 양원제	의원내각 제/ 양원제	의원내각제 & 선출직 대통령/ 양원제	이원정부제 / 양원제	의원내각제 / 단원제
기본유형	혼합형	혼합형	혼합형	혼합형	혼합형	정부형
설립근거	법률기관	법률기관	법률기관	법률기관	헌법·법률 기관	법률기관
존속기간	상설기관	상설기관	상설기관	상설기관	상설기관 위주	상설기관
구성원 충원영역	혼합형	혼합형	혼합형	혼합형	혼합형	-
정치세력 반영여부	비당파적	당파적	당파적	부분당파적	-	-
의사결정구조	독임제형 / 위원회형	독임제형 / 위원회형	위원회형	위원회형	위원회형 위주	위원회형
권한배분	분산형	분산형	분산형	분산형	분산형	분산형

오랜 민주주의의 경험을 보유한 선진 민주국가들은 대체로 행정부를 중심으로 한 선거관리를 실시해 왔지만, 점차 독립적인 선거관리기구를 설립·운영하고 있음을 확인해 볼 수 있다(혼합형 선거관리기구). 이는 독립적인 선거관리기구의 존재의의를 강화하는 결과로 해석하는 데에는 큰 무리가 없을 것이지만, 여러 국가의 다양한 선거관리기구의 존재하는 실제적인 양상은, 어떠한 선거관리기구를 설치하고, 어떻게 운영하는가는 결국 각국의 상황에 따라 달라질 수 밖에 없을 것임을 시사한다고 하겠다.

## IV. 선거관리제도가 민주주의 발전에 미치는 영향

### 1. 정치, 민주주의 발전을 위한 선거관리의 의미

#### 가. 선거관리의 필요성

##### (1) 선거제도의 정착과 국민주권의 실현

선거는 주권자인 국민이 그 주권을 행사하는 통로이므로 선거제도는 첫째, 국민의 의사를 제대로 반영하고, 둘째, 국민의 자유로운 선택을 보장하여야 하며, 셋째, 정당의 공직선거 후보자의 결정과정이 민주적이어야 한다. 그렇지 않으면 민주주의원리 나아가 국민주권의 원리에 부합한다고 볼 수 없다.<sup>149)</sup>

따라서 선거관리는 국민주권의 원리가 제대로 실현되어 국민의 의사가 정확하게 통치에 반영되도록 하기 위하여 필요하다. 선거를 통해 다수의 국민이 정부를 통제하는 것이 가능하도록 하고 국민의 선거에 대한 영향력이 정상적으로 행사될 수 있도록 선거가 자유롭고 민주적으로 진행되어야 한다. 이를 위해서는 선거와 관련된 언론의 자유, 선거 인물이나 정책에 대한 정보의 정확한 제공, 여론의 자유로운 교환 등이 선거관리를 통해 이루어질 필요가 있다. 선거는 일반 국민의 의사를 정치와 정부에 전달하는 통로가 되기에 그러한 여론이 전달될 수 있는 통로가 보장되어야 하는 것이다. 그러나 민주국가에서도 국민들의 의사를 왜곡하거나 정치적 목적으로 왜곡하는 경우들이 흔히 나타날 수 있고 정확한 민의의 반영이 어려운 환경도 엄연히 존재하기 때문에 정책이나 정치인에 대한 선호, 불쾌, 찬성, 반대 등의 의사표시와 여론 형성이 자유롭게 개진될 수 있도록 보장해야 한다. 이러한 국민의 의사가 선거를 통해 자유롭고 정확하게 표출될 수 있는 것을 보호하고 존중하는 것이 선거관리가 된다.

##### (2) 통치기구의 민주적 정당성 확보

선거는 공직자 또는 국민의 대표자를 선출하여 통치기관을 구성하는 과정이다. 대의민주주의에서 국민의 참정권 행사로부터 국가의 통치권이 창출되고 국가의 권력이 민주적 정당성을 갖는다는 점을 고려할 때, 선거가 민주적이면서 정당성을 갖도록 유지 관리할 필요성

149) 헌재 2001. 7. 19. 2000헌마91 등.

이 제기된다. 선거에 참여하는 정당 또는 입후보자들이 자유롭고 민주적인 선거절차를 통해 국민들에게 선택되어야 선거의 정당성이 획득되고 대의민주주의가 유지될 수 있다. 선거가 제대로 관리되지 못하여 부정선거로 흐를 경우 선거에 입후보한 후보자들이나 야당은 선거에 참여를 거부하고 민주주의는 정상적인 경로에서 이탈하게 된다. 반대로 어느 한 정치세력이 선거의 헌법적 원칙들을 훼손하거나 부정선거를 저지를 경우 민주주의는 불안해지고 선거의 정당성은 훼손되어 정부의 민주적 정당성이 의심받게 될 뿐만 아니라 정국이 불안정해지기 십상이다.

국민들이 선거에 대하여 정당성을 의심하는 경우 민주주의가 발전하기 어렵고 통치권을 신뢰하지 못하게 된다. 이는 국가공동체 발전과 사회통합에 저해가 됨은 물론이다. 따라서 선거가 대의민주주의 발전에 긍정적인 기능을 하도록 공정한 선거가 되도록 관리하고, 반대로 비민주적인 국가권력의 탄생과 유지를 돕는 사이비 선거가 되지 않도록 선거를 관리해야 할 필요성이 제기된다.

### (3) 자유롭고 공정한 선거의 보장

선거는 국민의 대표를 뽑는 수단이기 때문에 국민의 의사가 정상적으로 반영될 수 있도록 환경을 조성할 필요가 있다. 선거는 정당이나 정치인들이 당선과 선거에서의 승리를 위해 모든 수단을 동원하려는 유혹에 빠지기 쉽다. 이러한 경우 선거는 참여자들의 공정한 경쟁이 불가능하게 되거나 결과적으로 민의를 불공정하게 왜곡하게 된다.

선거관리는 민주주의에서 정치적으로 자유로운 경쟁을 할 수 있도록 선거의 자유를 보장하되 공정한 경쟁을 위하여 필요하다. 헌법재판소도 다음과 같은 취지로 판시하고 있다.

대의제민주정치는 주권자인 국민이 정치과정에 참여하는 기회가 가능한 한 폭넓게 보장될 것을 요구한다. 따라서 국민의 주권행사 내지 참정권행사의 의미를 지니는 공직선거과정에서의 참여행위와 특히 선거운동은 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장하여야 한다(헌법재판소 1995.5.25. 선고, 93헌마23 결정 참조). 그리고 국민의 주권행사에 있어서 표현의 자유는 핵심이 되는 기본권이므로 선거운동에 있어서 표현의 자유는 최대한 보장되어야 한다. 즉 후보자의 입장에서는 선거권자에게 자신을 자유롭게 알릴 수 있어야 하고, 선거권자의 입장에서는 후보자에 관한 정보에 자유롭게 접근할 수 있어야 할 것이다. 그러나 선거는 자유로워야 하지만 동시에 공정하게 행하여지지 않으면 안되며 선거의 공정성을 확보하기 위하여 어느 정도 선거운동에 대한 규제가 행하여지지 않을 수 없다(위 93헌마23 결정 참조).<sup>150)</sup>

150) 헌재 1996. 3. 28. 96헌마9 등

#### (4) 민주주의의 지속적인 발전

공정한 선거관리는 정부의 교체나 정치 환경의 변화에 영향을 받지 않고 지속되어야 한다. 공정한 선거가 이루어져 선거에 대해 입후보자는 물론 국민이 선거의 결과에 승복하여 민주주의가 지속적으로 발전할 수 있도록 해야 한다.

무엇보다 선거관리는 정치발전에 기여할 수 있다. 선거관리를 통해 민주주의가 실질적으로 성숙해질 수 있다고 본다. 선거관리가 단순히 선거의 행정적 집행이나 감독을 넘어 대의 민주주의가 실질적으로 실현될 수 있도록 기여할 수 있다면 선거관리를 통해 민주주의의 지속적인 발전에 대해 보다 긍정적으로 검토할 수 있게 된다. 이를 정치발전형 선거관리 모델이라고도 한다.

이상과 같은 이유에서 민주국가에서는 선거가 정당성을 확보할 수 있도록 선거를 관리할 필요가 있게 된다. 선거 관리의 주체는 선거관리위원회 또는 선거위원회의 모델에 따라 달라질 수 있지만, 궁극적으로 넓은 의미에 있어 정부의 일부 또는 어느 기관이 선거가 자유롭고 공정하게 이루어질 수 있도록 관리의 책임을 부담하는 것은 민주국가에서 필요하고 불가피하다고 할 수 있다.

물론 이러한 선거관리의 필요성에도 불구하고 선거관리가 선거의 통제 또는 선거의 개입이 되거나 그로 인한 민의의 왜곡이 발생하지 않도록 하기 위해서는, 선거관리가 선거의 자유와 공정을 유지하기 위한 선거관리의 원칙을 정립할 필요가 있다.

#### 나. 선거관리의 원칙: 선거의 자유와 공정

선거관리는 선거에 관한 헌법 원칙이 실현되도록 해야 한다. 선거에 관한 헌법 원칙은 선거의 자유와 공정이라고 할 수 있다.<sup>151)</sup>

선거제도와 관련하여 우리 헌법규정을 보면, 우선 국민의 기본권으로서 선거권과 피선거권에 관하여 규정하고 있다(헌법 제24조, 제25조). 따라서 선거관리는 국민의 선거권과 피선거권을 보장하는 방향으로 작동되어야 한다. 둘째, 선거관리는 대의민주주의 원리에 필수적인 전제가 되는 선거에 관한 헌법상 원칙을 실현하여야 한다. 우리 헌법에서는 국회의원선거와 대통령선거에서 국민의 “보통·평등·직접·비밀선거”를 명시하고 있다(헌법 제41조, 제67조). 보통, 평등, 비밀, 직접 선거를 규정하고 있지만 일반적으로 자유선거를 포함한다고 이해한다. 셋째, 헌법 제116조 제1항에서는 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리

151) 선거관리에서의 선거의 자유와 공정에 관해서는 이성환, “선거관리의 공법적 문제”, 공법연구 제28집 제4호 제1권, 2000.

하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.”라는 별도의 규정을 두고 있어 선거의 자유와 균등한 기회의 보장을 강조하고 있다. 끝으로 헌법 제116조 제2항에서 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”라고 규정하여 선거공영제를 규정하고 있다.

#### (1) 기본권으로서 선거의 자유 보장

우리 헌법은 민주정치의 실현을 위해 모든 국민이 자유롭고 평등하게 국가 의사의 형성과정에 참여하고, 국가기관의 구성원으로서 공무를 담당하는 권리와 기회를 갖도록 국민의 참정권을 필수적인 것으로 인정하고 있다. 국민이 국정에 참여하는 참정권은 국민주권의 상징적 표현으로서 국민의 가장 중요한 기본적 권리의 하나이며 다른 기본권에 대하여 우월적 지위를 가진다. 따라서 이러한 국민주권이 현실적으로 행사될 때에는 국민 개인이 가지는 불가침의 기본권으로 보장된다. 그 기본권은 대리 행사를 시킬 수 없는 국민 각자의 고유한 주관적인 권리이고, 참정권의 행사와 보장도 개인주의 사상에 기초를 두고 그 개인의 인격을 기본으로 하고 있다.<sup>152)</sup>

헌법재판소는 “선거운동의 헌법적 의의와 그 규제의 한계”에 관해 다음과 같이 실시하고 있다.<sup>153)</sup>

민주정치는 주권자인 국민이 되도록 정치과정에 참여하는 기회가 폭 넓게 보장될 것을 요구한다. 이는 국민주권의 원리로부터 나오는 당연한 요청이다. 특히 대의민주주의를 원칙으로 하는 오늘날의 민주정치 아래에서의 선거는 국민의 참여가 필수적이고, 주권자인 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 선거에 참여함으로써 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 것이다. 따라서 **국민의 주권행사 내지 참정권 행사의 의미를 지니는 선거과정에서의 참여행위는 원칙적으로 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장하여야 한다.**

한편 자유선거의 원칙은 비록 우리 헌법에 명시되지는 않았지만 민주국가의 선거제도에 내재하는 법원리인 것으로서 국민주권의 원리, 의회민주주의의 원리 및 참정권에 관한 규정에서 그 근거를 찾을 수 있다. 이러한 자유선거의 원칙은 선거의 전 과정에 요구되는 선거권자의 의사형성의 자유와 의사실현의 자유를 말하고, 구체적으로는 투표의 자유, 입후보의 자유, 나아가 선거운동의 자유를 뜻한다.

선거운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환이므로 표현의

152) 헌재 1989. 9. 8. 88헌가6.

153) 헌재 1994. 7. 29. 93헌가4 등.

자유 의 한 태양이기도 하다. 표현의 자유, 특히 정치적 표현의 자유는 선거과정에서의 선거 운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표·교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 된다 할 것이므로 선거운동의 자유는 헌법에 정한 언론·출판·집회·결사의 자유 보장규정에 의한 보호를 받는다.

또한 우리 헌법은 참정권의 내용으로서 모든 국민에게 법률이 정하는 바에 따라 선거권을 부여하고 있는데, 선거권이 제대로 행사되기 위하여는 후보자에 대한 정보의 자유 교환이 필연적으로 요청된다 할 것이므로, 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제 내지 선거권의 중요한 내용을 이룬다고 할 수 있다. 그러므로 선거운동의 제한은 선거권, 곧 참정권의 제한으로도 귀결된다.

(2) 민주적 의회정치의 기초인 선거는 본래 자유로와야 하는 것이지만 그것은 동시에 공정하게 행하여지지 아니하면 아니된다. 금권, 관권, 폭력 등에 의한 타락선거를 방지하고, 무제한적이고 과열된 선거운동으로 말미암아 발생할 사회경제적 손실과 부작용을 방지하고, 실질적인 선거운동의 기회균등을 보장하기 위하여는 선거의 공정성이 확보되어야 한다. 선거의 공정성 확보를 위하여는 어느 정도 선거운동에 대한 규제가 행하여지지 않을 수 없고, 이는 곧 선거운동의 자유를 제한하는 셈이 되므로 기본권제한의 요건과 한계에 따라야 한다. 그러므로 우리 헌법상 선거운동의 자유도 다른 기본권과 마찬가지로 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로 제한할 수 있되, 다만 선거운동의 자유에 대한 본질적 내용은 침해할 수 없다.

한편 헌법 제116조 제1항은“선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다”라는 별도의 규정을 두고 있다. 그러나 이 규정의 의미를 선거운동의 허용범위를 아무런 제약 없이 입법자의 재량에 맡기는 것으로 해석하여서는 아니된다. 오히려 위에서 본 바와 같이 **선거운동은 국민주권 행사의 일환일 뿐 아니라 정치적 표현의 자유의 한 형태로서 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 요소이므로 그 제한입법에 있어서도 엄격한 심사기준이 적용된다 할 것이다.**

대의제민주주의에 바탕을 둔 우리 헌법의 통치구조에서 선거제도는 국민의 주권행사 내지 참정권행사의 과정으로서 국가권력의 창출과 국가 내에서 행사되는 모든 권력의 최후적 정당성을 국민의 정치적인 합의에 근거하게 하는 통치기구의 조직원리이다. 따라서 선거제도에 있어서 모든 국민이 평등하게 참여할 수 있는 기회를 보장하는 것은 필수 불가결한 요소이다.<sup>154)</sup>

154) 헌재 1996. 3. 28. 96헌마9 등.

## (2) 선거의 기본 원칙 보장

현대 선거제도를 지배하는 보통, 평등, 직접, 비밀, 자유선거의 다섯 가지 원칙은 국민 각자의 인격의 존엄성을 인정하고 그 개인을 정치적 단위로 모든 사람에게 자유로운 선거와 참여의 기회를 균등하게 헌법이 보장하는 데에 기초를 두고 있다. 이러한 선거제도의 근본 원칙은 선거인, 입후보자와 정당은 물론 선거절차와 선거관리에도 적용되며, 선거법을 제정하고 개정하는 입법자의 입법형성권 행사에도 당연히 준수하여야 한다는 원리이다.<sup>155)</sup>

보통선거는 모든 국민이 일정 연령에 도달하면 사회적 신분·재산·인종·성별·교육 등에 관계없이 선거권을 갖는다는 원칙을 말한다. 평등선거는 모든 유권자가 각기 똑같은 수의 표를 행사하고, 투표가치에 있어서도 평등해야 한다는 원칙을 말한다. 즉 1인 1표와 1표 1가치를 내용으로 한다. 직접선거는 선거인이 대표자를 직접 선출하여야 한다는 원칙을 말한다. 비밀선거는 선거인이 투표내용을 어느 누구에게도 공개하지 않아야 한다는 원칙을 말한다. 자유선거는 투표에 있어 선거권자의 의사형성의 자유와 이를 실현할 자유가 선거과정에서 존중되어야 한다는 것을 뜻한다. 자유선거의 원칙은 헌법상 명시적으로 규정하고 있지 않으나 헌법해석상 인정되고 있다. 이 가운데 보통선거, 평등선거, 직접선거는 선거권연령, 재외국민 선거권, 선거구 인구불평등, 선거구획정, 비례대표방식 등 법률과 제도와 관련이 깊다고 할 수 있다.

헌법상 선거의 원칙들은 법과 제도와 관련된 경우도 많지만, 선거관리위원회의 선거의 관리 과정에서 준수해야 함은 물론이다. 예를 들어 비밀선거는 공직선거법에 투표의 비밀은 보장되어야 한다는 것을 명시하고 있어 선거관리와 관련성이 깊다고 할 수 있다. 선거관리위원회에서는 선거 운영과 관리 과정에서 선거의 기본원칙이 침해되는 현상이 나타나지 않도록 유의할 필요가 있다. 장애인 투표, 노인 투표, 투표소의 접근성, 비밀선거의 보장, 선거권 행사를 위한 공민권 보장 등에 있어서도 마찬가지이다.

## (3) 선거의 공정

선거를 통한 민주주의와 책임정치 실현을 위해서는 자유로우면서도 경쟁적인 선거가 구현되어야 한다. 이러한 선거가 가능하도록 하는 것은 선거관리에 있어 핵심적인 과제이다.<sup>156)</sup> 경쟁 선거는 선거의 후보자들과 정당들이 공정하게 경쟁하여 유권자들로부터 선택을 받는 과정이기 때문에 무엇보다 기회균등이 필수적인 전제가 된다. 이러한 의미에서 선거에서의 경쟁의 자유와 선거의 균등한 기회의 보장은 선거의 공정성이라고 할 수 있다. 선거의

155) 헌재 1989. 9. 8. 88헌가6.

156) 성승환, 앞의 학위논문, 235쪽.

공정성은 선거운동에 국한되는 것이 아니라 선거과정 전체에서 요구된다.<sup>157)</sup>

선거의 공정성은 선거를 통해 국민이 자유롭게 의사를 결정하고 후보자를 결정할 수 있도록 보장한다. 후보자와 정당들은 선거운동의 균등한 기회보장을 통해 자유롭고 공정한 경쟁을 할 수 있다. 이는 대의민주주의에서 훌륭한 대표자를 뽑는 전제가 된다. 헌법재판소도 이러한 취지에서 헌법 제116조 제1항에 대해 다음과 같이 실시하고 있다.<sup>158)</sup>

한편 헌법 제116조 제1항은 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다”라는 별도의 규정을 두고 있는바, 이 규정은 선거운동의 허용범위를 아무런 제약 없이 입법자의 재량에 맡기는 것으로 해석하기보다는, 선거운동이 국민주권 행사의 일환일 뿐 아니라 정치적 표현의 자유의 한 형태로서 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 요소인 점을 고려하여 그 제한입법에 있어서도 엄격한 심사기준을 적용할 것을 정하고 있는 것으로 해석하여야 할 것이다.

민주정치는 선거를 바탕으로 유지, 발전되는 것이고, 선거는 국민의 자유로운 의사결정과 후보자들의 공정한 경쟁을 통하여 훌륭한 대표자를 선출하는 것을 그 이상으로 한다. 따라서 입법자는 선거에 관한 입법을 함에 있어서 위와 같은 선거의 이상이 실현될 수 있도록 선거의 공정성을 크게 해치지 아니하는 한 국민의 선거운동의 자유를 최대한 보장하여야 하고, 그 시대에 있어서의 국민총체의 정치·사회발전단계, 민주시민의식의 성숙도, 종래에 있어 왔던 선거풍토 기타 제반 상황을 종합하여 자유, 공정의 두 이념이 슬기롭게 조화되도록 정하여야 한다.

헌법 제116조 제1항은 선거운동이 법률의 범위 안에서 보장된다고 규정하고 있지만 선거운동의 범위를 입법자의 자유로운 재량에 전적으로 맡긴 것은 아니다. 선거운동은 국민주권의 행사이고 정치적 자유의 기본적인 내용으로서 민주국가의 초석이 되기 때문에 선거운동을 제약하는 입법은 헌법 제116조 제1항에 따라 엄격한 심사기준을 적용해야 한다.<sup>159)</sup> 이는 헌법에서 평등권 및 평등선거의 원칙을 규정하고 있음에도 별도로 선거운동의 자유와 균등한 기회의 보장을 다시 강조한다는 점에서 추론할 수 있다.

선거의 자유와 공정은 선거관리의 헌법상 중요한 원칙인바 양자의 관계가 어떠한지도 문제된다. 우선 선거의 균등한 기회 보장이 선거운동의 자유를 침해해서는 안 되고, 선거관리에 있어서 선거의 공정보다는 선거의 자유를 더욱 중요시 하여야 한다는 견해가 있다.<sup>160)</sup>

157) 음선필, “한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안”, 유럽헌법연구 제7호, 유럽헌법학회, 2010, P110

158) 헌재 1994. 7. 29. 93헌가4등; 1995. 4. 20. 92헌바29; 1999. 9. 16. 99헌바5.

159) 이성환, 앞의 논문, 83쪽.

그러나 선거의 자유와 선거의 공정은 선거관리가 지향해야 할 근본이념으로서 이들은 동등한 가치를 가지며 어느 하나의 실현을 위해 다른 하나의 희생을 강요할 수 있는 것은 아니라고 할 것이다.<sup>161)</sup>

한편 선거의 자유로운 경쟁을 위해 금권선거는 지양해야 할 중요한 요소인데 우리 헌법에서는 금권선거를 방지하기 위하여 선거의 공영을 별도로 규정하고 있다.

#### (4) 선거의 공영

선거는 국가의 존속과 국민의 전체 이익을 위하여 국가의 공적 업무를 수행할 국민의 대표자를 선출하는 행위이므로 이에 소요되는 비용은 국가가 부담하는 것이 타당하다.<sup>162)</sup>

선거공영제는 선거 자체가 국가의 공적 업무를 수행할 국민의 대표자를 선출하는 행위이므로 이에 소요되는 비용은 원칙적으로 국가가 부담하는 것이 바람직하다는 점과 선거경비를 개인에게 모두 부담시키는 것은 경제적으로 넉넉하지 못한 자의 입후보를 어렵거나 불가능하게 하여 국민의 공무담임권을 부당하게 제한하는 결과를 초래할 수 있다는 점을 고려하여, 선거의 관리·운영에 필요한 비용을 후보자 개인에게 부담시키지 않고 국민 모두의 공평부담으로 하고자 하는 원칙이다.<sup>163)</sup>

다만 선거공영제의 내용은 우리의 선거문화와 풍토, 정치문화 및 국가의 재정상황과 국민의 법감정 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 입법자가 정책적으로 결정할 사항으로서 넓은 입법형성권이 인정되는 영역이다.<sup>164)</sup>

#### 다. 선거관리기구의 요건

선거관리가 추구하는 목적은 선거의 자유와 공정이다. 선거의 공정은 경쟁의 자유와 기회의 균등을 의미하고 이는 궁극적으로 선거의 자유를 위한 것이다. 선거의 공정을 위한 선거의 규제는 본질적으로 선거의 자유를 위한 것이어야 규제의 정당성이 확보된다. 이러한 이유에서 선거의 자유와 선거의 기회균등을 방해하는 선거운동이 규제되어야 하는 것이다.<sup>165)</sup> 따라서 선거관리를 담당하는 선거관리기구의 조직과 권한, 활동은 선거의 자유와 공정을 위한 것이어야 한다. 선거관리기구가 시행하는 선거관리가 자유롭고 공정한 선거가 되도록 하

160) 이성환, 앞의 논문, 86쪽.

161) 성낙인, 앞의 책, 84쪽.

162) 정중섭, 앞의 책, 1374쪽.

163) 헌재 2011. 4. 28. 2010헌바232.

164) 헌재 2011. 4. 28. 2010헌바232.

165) 음선필, “한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안”, 135쪽.

기 위해서는 선거관리기구의 정치적 중립성, 독립성, 투명성, 전문성과 효율성이 요청된다고 하겠다.

### (1) 정치적 중립성

선거의 참여자들은 권력을 획득하고 지속적으로 유지하기 위하여 국민을 위한 정치를 위해 노력하기도 하지만, 선거에 임해서 야당에 대하여 승리하기 위하여 갖은 수단과 방법을 동원할 염려도 있다. 특히 여당이 선거에서 승리하기 위하여 집권하고 있는 정부가 선거에 개입할 경우 선거의 정당성에 심각한 문제가 발생할 소지도 있다. 이에 따라 선거관리기구가 정치적 중립성을 유지하는 것이 선거관리 모델에서 필수적으로 요청되게 되었다.

선거관리가 권력작용으로는 집행작용에 해당할 수 있으나, 집행부(행정부)가 정부 여당을 중심으로 선거에 개입할 경우 선거의 공정성과 국민의 선거에 대한 신뢰가 훼손된다. 이를 방지하기 위하여 정치권력의 선거개입을 금지하고 금권이나 폭력 등이 선거에 개입하는 것이 금지될 필요가 있는데 이를 정치적 중립성이라고 할 수 있다.

헌법재판소는 선거에서 공무원의 정치적 중립의무가 헌법적 요청이라고 본다.<sup>166)</sup>

선거에서의 공무원의 정치적 중립의무는 공무원의 지위를 규정하는 헌법 제7조 제1항, 자유선거원칙을 규정하는 헌법 제41조 제1항 및 제67조 제1항 및 정당의 기회균등을 보장하는 헌법 제116조 제1항으로부터 나오는 헌법적 요청이다.

… 국민 전체에 대한 봉사자로서의 국가기관의 지위와 책임은 선거의 영역에서는 ‘선거에서의 국가기관의 중립의무’를 통하여 구체화된다. 국가기관은 모든 국민에 대하여 봉사해야 하며, 이에 따라 정당이나 정치적 세력간의 경쟁에서 중립적으로 행동해야 한다. 그러므로 국가기관이 자신을 특정 정당이나 후보자와 동일시하고 공직에 부여된 영향력과 권위를 사용하여 선거운동에서 특정 정당이나 후보자의 편에 섰으로써 정치적 세력간의 자유경쟁관계에 영향력을 행사해서는 안 된다 … 자유선거원칙은 국가기관에 대해서는, 특정 정당이나 후보자와 일체감을 가지고 선거에서 국가기관의 지위에서 그들을 지지하거나 반대하는 것을 금지하는 ‘공무원의 중립의무’를 의미한다. … 정당의 기회균등의 원칙은 정당설립의 자유와 복수정당제를 보장하는 헌법 제8조 제1항 및 평등원칙을 규정한 헌법 제11조의 연관관계에서 도출되는 헌법적 원칙이며, 특히 헌법 제116조 제1항은 “선거운동은…균등한 기회가 보장되어야 한다.”고 규정하여 선거운동과 관련하여 ‘정당의 기회균등의 원칙’을 구체화하고 있다. 정당의 기회균등의 원칙은 국가기관에 대하여 선거에서의 정당간의 경쟁에서 중립적으로 행동할 것을 요청하므로, 국가기관이 특정 정당이나 후보자에게 유리하게 또는 불리하게 선거

166) 헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1.

운동에 영향을 미치는 행위를 금지한다.

아울러 헌법 제114조 제4항에서는 (중앙선거관리위원회) 위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다고 규정하고 있다.<sup>167)</sup> 위원의 정당 가입 금지는 선거관리가 정파적으로 이루어지는 것을 예방하려는 취지로 이해된다.

정치적 중립성은 선거관리의 투명성 나아가 선거관리의 신뢰를 확보하는 전제가 된다. 따라서 선거관리기구는 선거에 참여하는 정부, 정당, 시민사회, 미디어 등과 늘 논쟁하고 논쟁에 이들을 개방적으로 참여시켜야 하며 지속적으로 상담하고 협력하여야 한다. 또한 선거관리기구는 정치적 중립을 확보하기 위하여 일반국민들의 감시를 통해 신뢰를 유지하여야 한다.<sup>168)</sup>

## (2) 독립성

선거관리의 정치적 중립을 위하여 선거관리의 기능에 있어 직무상의 독립과 조직상의 독립이 요청된다. 특히 선거의 관리가 본질적으로는 집행부의 성격을 갖고 선거에 대한 개입이 집권 정당으로부터의 유혹이 강하다는 점에서 행정부로부터의 독립이 중요하다고 할 수 있다. 우리나라 선거사에 있어서도 선거관리기구가 행정부로부터 독립적 지위를 갖지 못하였을 때 부정선거의 가능성이 높았다. 선거관리위원회의 독립성은 단순히 조직에 한정된 문제가 아니라 직무 자체가 행정부로부터 독립되어야 한다. 우리나라 선거관리위원회의 독립성도 행정부로부터의 독립성을 의미한다.

우리 헌법에서도 선거관리위원회를 제4장 정부 아래 두지 않고 제7장에 별도로 두고 있어 행정부로부터 독립된 헌법기관의 지위를 갖는다. 중앙선거관리위원회의 구성에 있어 대통령, 국회, 대법원장이 각각 관여하는 것도 독립성을 고려한 방식이다.<sup>169)</sup>

헌법재판소도 “선거관리위원회는 공정한 선거관리 등을 위하여 설립되어 국회, 정부, 법원, 헌법재판소와 병립하는 독립된 합의제 헌법기관이고(헌법 제114조 제1항), 그 독립성과 공정성을 보장하기 위하여 위원의 임기를 보장하고 있으며(같은 조 제3항), 특히 중앙선거관리위원회의 위원은 대통령, 국회 및 대법원장이 균등하게 구성하도록 하고 있다(같은 조 제2항).”라는 취지로 판시한 바 있다.<sup>170)</sup>

167) 중앙선거관리위원회 위원 외의 각급 선거관리위원회 위원은 정당에 가입할 수 있고 정치에 관여할 수 있다고 본다. 그러나 선거관리위원회법은 각급 선거관리위원회의 위원의 정당 가입도 금지하고 있다. 법률 제9조 제1호 참조.

168) 성승환, 앞의 학위논문 77쪽에서는 투명성을 별도로 설명한다.

169) 물론 이에 대해 비판적인 견해도 있다. 예컨대 대법원장이 중앙선거관리위원회 위원 3인을 지명하는 것에 대해 비판적인 견해로는 성낙인, 앞의 책, 1208쪽. 김종철, “정치개혁을 위한 선관위의 역할과 과제”, 선거관리 제50호, 2004, 79쪽.

170) 헌재 2008. 1. 17. 2007헌마700.

선거관리위원회의 독립성은 선거관리위원회의 선거 관리 기능이 행정 기능에 머물지 않고 입법기능과 사법기능의 성격까지 겸하기 때문에 더욱 중요하다. 선거관리의 구체적 기준 설정은 일종의 입법기능, 선거의 관리와 감시는 일종의 사법기능의 성격을 갖는다.

특히 선거관리위원회의 독립성은 대통령과의 관계에서 중요하다. 선거관리위원회는 대통령으로부터 어떤 간섭을 받아서도 안 되고 일정한 연락 관계를 취해서도 안 된다.<sup>171)</sup> 위원의 임기와 신분의 보장, 자체 규범의 제정 권한 등은 독립성의 요소가 된다.

다만 중앙선거관리위원회 구성에 있어 대통령의 영향력이 큰 점에는 논의의 여지가 있다.

### (3) 전문성

선거관리기구는 선거과정이 실시되도록 관리하여야 하기 때문에 선거에 관해 고도로 훈련을 받은 전문적 인력에 의해 집행, 감독 업무를 수행하여야 한다. 선거관리에 관한 전문성이 확보되어야 선거관리의 효율성과 실효성이 충족될 수 있다. 선거관리의 전문성이 부족할 경우 자칫 선거 자체에 대한 신뢰 붕괴로 이어질 위험이 있다. 따라서 선거관리기구 구성원의 전문성이 요구되며 이를 위하여 선거관리기구 구성원들은 업무에 적합한 훈련을 받아야 한다.

선거관리기구의 전문성은 선거관리에 적합하여야 한다. 선거는 비교적 단기간에 수행되는 것이기 때문에 신속하면서 정확해야 하고 실효성이 있는 것이어야 한다.

## 2. 발전적 민주주의 실현을 위한 선거의 기능

### 가. 민주주의 발전과 선거의 관계

#### (1) 민주주의의 발전과 선거의 의미

선거는 고대 아테네에서 전제정치를 방지하는 방법이었고 로마공화정에서는 권위를 확인하는 방법이었다. 중세 교회에서는 외적으로 결정된 진리나 신의 의지를 추인하는 방법이었다. 근대 이후의 민주주의에서 선거는 국민의 대표자를 선출하고 권한을 부여하는 방식이 되었다. 이에 따라 선거는 민주주의 발전에 있어 정치체제의 민주성과 정당성, 대표성을 보장하거나 부여한다. 선거를 통한 정치체제는 선거에 의해 민주성을 보장받는다. 공정한 자

171) 유진식, “헌법개정과 독립위원회의 법적 지위”, 공법연구 제38집 제2호, 한국공법학회, 2009, 209-212쪽.

유선거가 허용되지 않는다면 정치체제가 민주적일 수 없다. 또한 선거는 국민의 대표에 대해 정당성과 대표성을 부여한다. 선거를 통해 선출된 지도자는 국민으로부터 권위를 인정받고 권한을 합법적으로 행사할 수 있다.<sup>172)</sup>

민주주의 발달의 역사에서 민주주의 국가가 되기 위해서는 정부가 사회계약에 따라 시민의 생명과 자유, 재산을 보호해야 했고, 시민의 자유를 보호하기 위해서는 정부의 권력 남용이 방지되어야 했다. 정부의 권력 남용 예방은 권력분립으로 가능했다. 정부의 권력은 국민으로부터 나와야 한다는 국민주권 사상이 자리 잡고, 입법권은 시민의 대표로 구성되어야 했다. 시민은 권리도 가지게 되었지만 공동체 의사결정에 대한 참여와 책임도 증시되었다.

그러나 참정권은 노동자, 여성, 노예에게 점진적으로 보장되었고 20세기에 이르러 보통선거가 정착되었다. 참정권의 확대에 관한 역사는 민주주의 발전의 역사였다. 한편 20세기에 이르러 자본주의의 폐해로 인하여 민주주의에 대한 회의도 커질 수밖에 없었다. 20세기 다양한 민주주의 모델의 출연도 이를 배경으로 한다.

현대 민주주의는 대의민주주의가 중심이라고 할 수 있는데, 대의민주주의에서 국민이 통치기관을 결정·구성하는 방법으로 일반적으로 선거제도를 채택하고 있다. 선거는 국민대표자가 행사하는 국가권력에 민주주의적 정당성을 부여하는 방법인 동시에, 공적 업무를 수행함에 합당한 인물을 찾아내어 주요 공직에 배치하는 방법이다. 따라서 대의민주주의에서는 ‘선거 없는 대표’나 ‘대표 없는 선거’는 상상하기 어렵다.<sup>173)</sup>

민주주의 발전에 있어 참정권이 제대로 보장받지 못할 경우 민주주의는 왜곡되고 시련을 겪게 되었다. 보통선거 실시 이전 노동자나 여성, 노예는 국가의사결정에 참여하지 못했다. 대표를 선출할 수 없는 지역은 민주적 정부를 기대하기 어려웠다. 보통선거 정착 이후에도 선거관리에 실패하여 관권선거가 횡행하는 경우 민주주의 발달을 어렵게 하고 권위주의 정부가 들어서기 일쑤였다. 따라서 민주주의 발전에 있어 공정한 선거의 주기적 실시, 국민의 참정권 보장은 민주주의 실현의 전제이자 척도가 되었다고 할 수 있다.

## (2) 민주주의 발전 척도로서 선거

민주주의의 발전 척도는 사회적 정의의 실현 정도, 자유와 평등의 보장, 정치적 자유의 정도, 언론의 자유 등 여러 가지가 언급되지만 현대 민주주의가 대의민주주의라는 점을 감안하면 선거를 공정한 시행을 기준으로 민주주의 발전을 논의하기도 한다.

선거는 민주주의의 꽃이라고 한다. 헌팅턴에 따르면 선거를 통한 2번의 정권 교체가 민주주의의 발전 기준이 되기도 하다. 이코노미스트에서 발표하는 민주주의 지수의 기준은 ①

172) Katz, *Democracy and Election*, New York: Oxford University Press, 1997, 100-105쪽.

173) 정종섭, 앞의 책, 900쪽.

선거과정의 투명성과 다원주의 존중(Electoral process and pluralism), ② 정부의 기능성(Functioning of government), ③ 정치참여(Political participation), ④ 정치문화(Political culture), ⑤ 시민의 자유(Civil liberties)인데 여기서도 제일 중요한 척도 중의 하나가 바로 선거과정이다.<sup>174)</sup>

실제로 각 국가는 민주주의 발전 정도에 따라 선거의 성격, 선거관리의 중점 방향 등이 달라질 수 있다. 독재국가, 신생독립국, 권위주의 국가, 민주화 시작 단계의 국가, 민주화가 공고화된 국가에서의 선거 성격과 선거관리의 기초가 같을 수는 없다. 우리나라의 경우에도 제헌의회 선거에서 선거관리, 권위주의 정부 하에서의 선거관리, 민주화 단계에서의 선거관리, 그리고 민주주의 공고화 단계에서의 선거관리는 각각 다른 특징을 갖고 발전되어 왔다. 관권 및 금권 선거의 가능성, 입후보자의 건전한 정책 경쟁, 유권자의 수준 등에 따라 선거관리의 기초가 변화될 수 있다. 물론 선거관리가 바람직하게 수행될 때 민주주의의 발전에 기여하는 것은 물론이다. 그러한 점에서 선거관리와 민주주의 발전은 상호적으로 작동한다.

선거의 공정성은 선거에서 패자나 국민 일반이 민주주의에 대한 신뢰를 유지하도록 돕는다. 예를 들어 선거과정에서 패한 세력은 승리한 세력의 정치적 실패를 민주주의의 실패로 인식하기도 하는데, 이러한 상황에서도 선거 자체에 대한 긍정적 평가가 높으면 민주주의에 대한 신뢰가 유지될 수 있다.<sup>175)</sup> 국민들 역시 선거가 공정하고 자유롭게 시행된다고 믿을수록 정치적 갈등 예방과 사회통합에 기여하게 된다.

그러나 다른 한편 현대 대의민주주의는 대표기관의 대표성의 약화, 대표자의 특수이익 대변 현상, 공개적 토론의 소외, 이익단체의 등장과 집단이기주의 등으로 일정한 한계를 노정하기도 하는데, 이러한 한계 역시 선거과정에서 나타나는 것이라고 할 수 있다. 의회의 위기, 정당의 위기 등도 선거를 매개로 나타나기도 하고 선거에 의해 교정이 가능한 부분도 있기 때문이다. 따라서 민주주의와 이에 기초한 공동체의 발전을 위해서는 선거관리가 이러한 대의민주주의의 한계와 폐해를 예방하는 방향으로 작동되어야 할 것이다. 물론 선거에 참여하는 시민의 자세도 중요하다. 이러한 관점에서 대의제의 성공 또는 발전적 민주주의의 실현을 위해 선거 또는 선거관리가 어떠한 성격을 가져야 하는지 검토할 필요가 있다.

#### 나. 발전적 민주주의 실현을 위한 선거

대의민주주의가 성공하기 위해서는 선거가 정기적으로 시행되고 선거는 국민의 의사를 정확하게 반영하는 그리고 국가 정책 결정에 책임을 지는 대표를 선택할 수 있어야 한다. 이

174) The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy

175) 예컨대 조영호, 조진만, 김용철, “선거와 민주주의에 대한 만족“, 한국정치학회보 제47집 제2호, 2013, 63-81쪽 참조. 한편 다수결 민주제보다 합의제에 기초한 비례대표제에서 선거에 대한 만족도와 민주주의에 대한 만족도가 높게 나타나는 점은 주목을 요한다.

를 위해 선거를 통해 후보자들이 공정하게 경쟁할 수 있어야 하고 유권자는 후보자들을 정확하게 이해하고 비교할 수 있어야 한다. 아울러 투표 결과는 국민의 의사를 정확하게 반영할 수 있어야 한다. 따라서 선거는 대의민주주의를 실현하는 가장 핵심적인 제도가 된다.

대의민주주의에서 대표자는 국민으로부터 무기속 위임관계로 이해되고 대표는 선거구민의 대리가 아니라 전체 국민의 대표로 이해된다. 따라서 대표는 전체 국민의 이익을 대표하는 자로 자유롭게 판단하여 국가정책을 결정할 수 있으며 국민에 대하여 법적인 책임이 아닌 선거에 즈음하여 정치적 책임만을 부담한다. 따라서 선거는 정기적으로 공정하고 자유롭게 시행되어야 한다.

이러한 초기 대의민주주의에서는 개인의 권리와 이익을 보호하는데 관심을 가졌다. 그러나 이러한 대의민주주의와 자본주의 발전이 20세기 일정한 한계에 직면하면서 대의민주주의의 보완 또는 대안이 필요하게 되었다. 최근에 직면하고 있는 대의민주주의의 실패 문제는 민주주의에 대한 회의로까지 이어지기도 하는데, 이는 사실 전세계적인 문제이기도 하다. 이에 따라 대의민주주의의 대안으로 논의되는 참여민주주의나 발전적 민주주의에서는 개인과 공동체의 관계에 보다 많은 관심을 두게 되었다.

대의민주주의의 한계는 권력분립 원리의 형식화, 위기국가의 상시화와 행정권 강화, 사회의 다원화에 따른 대표성의 약화, 국민의 의사와 대의기관의 결정 간의 괴리, 국민의 국정에 대한 참여 욕구 증대 등으로 나타났다. 대의민주주의의 한계는 여러 가지로 지적될 수 있지만 결국은 선거제도의 한계와 선거를 통해 선출된 대표자의 자질 문제로 요약된다.

이러한 한계를 보완하기 위하여 대의민주주의(보다 넓게는 보호 민주주의 또는 자유민주주의) 자체 내에서 이를 극복하기 위한 논의도 활발하고, 직접 민주주의 방식의 보완, 참여민주주의, 발전적 민주주의 등도 나타나게 되었다.

참여민주주의는 대의민주주의에 반대하거나 보완적 시각으로 등장하였는데, 선거를 통한 간접적 참여를 넘어 공동체 구성원의 정치과정(공동체의 의사결정과정)에 대한 직접적·자발적 참여를 강조한다. 참여민주주의에서는 대의제적 절차를 통한 공동체 의사결정에 한계가 있다고 본다. 그리고 이러한 참여는 지역공동체에서 뿐만 아니라 국제사회로까지 확장된다. 참여민주주의는 참여를 통한 열린 정치 시스템의 구축, 사회공동체에서의 커뮤니티 창조, 시민교육을 통한 공동체적 시민의 육성을 강조한다.<sup>176)</sup> 참여민주주의가 선거를 강조하지 않는 것은 아니지만 사상적으로 시민의 직접적인 참여를 강조한다는 점에서 대의민주주의와는 다른 측면이 있다.

이에 대해 발전적 민주주의는 대의민주주의를 기본으로 하는 밀의 이론에서부터 엿보이기는 하지만 맥퍼슨의 자유민주주의에 희망은 있는가에서 강조되었다고 할 수 있다. 발전적

---

176) 이에 대해서는 행정에 대한 과도한 부담, 참여를 빙자한 감시의 강화, 포퓰리즘의 위험성 등의 문제점이 제기된다.

민주주의는 산업혁명 이후 독과점의 폐해가 나타나고 개인의 인격과 도덕성이 소외되는 상황에서 인간발전이 개인과 사회의 어떠한 관계 위에서 이루어져야 하는지에 대한 고민에서 출현하였다. 이에 따라 개인과 국가의 관계 재정립이 필요하였고 국가의 최소 개입과 시민 사회의 독립을 중시하게 되었다.

이를 위하여 발전적 민주주의에서는 보통선거권에 기반한 대중 일반의 주권을 강조하였다. 대의제를 긍정하되 대의제를 통한 지도자의 선출, 정기적인 비밀 선거를 중시하였다. 발전적 민주주의에서는 권력분립과 국가권력의 제한을 중시하고, 사상, 출판, 결사, 토론의 자유를 강조하며 특히 개인의 기호나 감정, 생활계획 추구의 자유가 보장될 수 있도록 권력에 대한 헌법적 견제의 필요성을 강조하였다. 아울러 선출된 대의기구와 전문적 행정의 관료를 구분하였으며 투표에 대한 참여, 지방정부에의 참여, 공공토론에의 참여, 배심원 업무에의 참여 등 공동체 발전에 기여할 수 있는 부분들에의 참여를 강조하였다.

대의민주주의가 구조를 강조하고 참여민주주의가 절차를 강조하였다면, 이에 반해 발전적 민주주의에서는 자기주도적인 공동체 행위에 대한 능력을 성장시키는 과업에 초점을 맞춘다. 대의민주주의에서 사법의 독립, 강한 입법부, 독립 언론 이외에도 경쟁적인 선거, 정치 권력의 정당성과 권위, 시민의 권리와 참여를 강조한다. 민주주의와 반민주주의의 대결을 강조하기 때문에 민주주의를 지향하는 정치인과 정당에 대한 직접적인 지원을 선호하고, 독립적 선거위원회, 사법의 독립, 언론의 독립을 지원하는 것을 중시한다. 이에 대해 발전적 민주주의에서는 투명성과 책임감 있는 민주적 정부가 보다 공평한 사회경제적 발전에 기여할 수 있다고 믿는다. 발전적 민주주의는 민주주의 발전 자체만으로는 사회의 발전의 첫째 가는 근거로 보지 않는다. 발전적 민주주의에서는 민주주의의 정치적 개념을 사회경제적으로 확대하고자 하기 때문에, 정치적 민주주의와 개인 권리의 보호뿐만 아니라 사회경제적 발전을 동시에 중요시한다. 발전적 민주주의에서는 정치적 경쟁만을 중요시하는 것이 아니라 국가적 능력(state capacity)과 양호통치(good governance)를 육성하고자 한다.

<표 16> 대의민주주의, 참여민주주의와 발전적 민주주의

	대의민주주의	참여민주주의	발전적 민주주의
시민의 성격	유권자, 소비자, 권리를 보유한 개인	공동체 구성원	co-creator 공동체 문제를 해결하고 공공선을 창출하는 협력자
민주주의의 과제 이해	권리와 서비스의 공정한 분배	사회적 자본과 커뮤니티 케이션의 강화	civic agency의 발달
민주주의의 수단	동원	심의	조직
정부의 역할	재화의 공급 '국민을 위한'	공동체와 참여의 촉진 '국민의'	촉매제 '국민에 의한'
정부직원(공무원)의 성격	용역의 공급자	조력자(협력자) (지시 안함)	파트너, 촉진자
자신의 이익의 이해	소비자 관점	공공선을 우선	시민적 목적으로 통합 및 확대
권력에 대한 이해	지배(over)	참여(with)	지지, 응원, 위임(to)

이에 따르면 발전적 민주주의는 선거의 진정한 의미가 개인과 공동체의 발전에 기여할 수 있도록 해야 한다. 발전적 민주주의는 대의민주주의가 형식화되지 않도록 하기 위해 경쟁만을 강조하거나 개인의 권익 보호로 민주주의 개념이 협애화되지 않도록 한다. 나아가 국민의 자발적 참여에 의해 개인과 공동체가 협력적으로 발전할 수 있도록 한다. 선거의 기능 역시 선거 결과에 따라 권리와 서비스가 분배되는 것에 머물지 않고 공동체 전체의 발전에 국민들이 참여하고 그러한 공동체 발전을 통해서 개인의 공동체 발전에 기여할 수 있어야 한다. 따라서 발전적 민주주의에서 선거는 정부가 보다 투명하고 책임감을 갖고 국민에게 반응할 수 있는 정부가 되도록 선거가 치러져야 한다. 선거 결과에 따른 민주적 정부는 권리와 공공재가 형식적으로 공정하게 배분되도록 관리하는데 머무는 것이 아니라 사회경제적으로 공동체와 개인이 모두 발전할 수 있도록 민주주의의 개념을 확대해서 이해해야 한다.

#### 다. 선거의 기능

선거는 국민대표자를 선출하여 통치기관을 구성하는 기능(대표자 선출 및 국가기관의 구성)과 국가의사결정을 하는 국민대표자에게 정당성을 부여하는 기능(민주적 정당성의 부여)을 한다. 그리고 선거과정을 통하여 국민은 정치적 의사를 표현하고 국가의 정적인 일에 참여하는 기회를 가지며(국민의 정치참여 실현), 그 결과로서 국민의 정부 통제가 이루어지고 국민은 선거를 통해 정책을 선택하게 된다(국민의 정부 통제). 선거를 통해 국가 공동체의 정치질서가 유지되고 국민통합이 가능하게 된다.<sup>177)</sup>

## (1) 대표자의 선출 및 통치기관의 구성

선거는 무엇보다 대표자를 선발(selection)하는 기능을 한다. 대의민주주의에서는 누가 국가의사결정을 하는 권한을 가지고 이를 행사하느냐 하는 것이 핵심적인 문제이므로 국민 가운데서 국가의사를 결정할 권한을 가지고 이를 행하기에 적합한 자를 정확하게 골라내어 정하는 것이 무엇보다 중요하다.

선거는 공직을 두고 경쟁하도록 하고 후보자가 유권자에게 공약과 능력을 알리며 토론함으로써 공직에 적합한 자를 선발하게 한다. 후보자는 국민의 검증을 받고 선거과정을 통해 통치기능을 수행하는 대표자가 확정된다. 이로써 선거는 국가정책을 결정한 탁월한 능력을 갖춘 인물을 대표로 선출하게 된다.

선거를 통한 대표자의 선출은 치자와 피치자의 구분을 의미하고, 선출된 대표자는 통치기관을 구성한다. 국민의 대표자는 통치기관으로서 국가의사를 결정하고 집행하는 권한을 갖게 된다. 대표자는 국민의 전체의사를 대표하여야 하고 국민의 공익 실현에 기여하여야 한다. 그러나 선거를 통해 구성된 통치기관이 국민의 의사와 괴리된 인물일 수도 있고 소수 집권층의 이익을 대변하거나 특수이익을 대표할 경우 대의제의 실패를 가져와 공동체의 통합을 저해할 수도 있다.

특히 발전적 민주주의에서 대표자는 공동체 문제를 해결하고 공공선을 창출하는 협력자가 될 수 있는 사람을 선발할 수 있도록 선거의 기능이 발전적으로 이해되어야 한다. 이를 위해서 선거관리의 주체, 입후보자, 유권자 각자가 노력해야 할 부분이 있게 된다.

## (2) 국가권력에 대한 민주적 정당성 부여

선거는 주권자인 국민이 국민대표자를 선출하는 것이므로 국민대표기관이 가지는 권한에 민주적 정당성을 부여한다. 이러한 민주적 정당성의 부여는 국민주권과 민주주의의 원리상 필수불가결하게 요구되는 것이다. 정부는 선거를 통해 정당성을 인정받음으로써 권위를 부여받고 통치를 효과적으로 수행할 수 있다.

선거에서 국민의 의사 표현이 자유롭도록 해야 하는 것은 참정권의 실현일 뿐만 아니라 정치적 표현의 자유의 실현이다. 나아가 국민주권의 실현이기 때문에 민주적 선거의 실시는 민주국가의 핵심 징표가 된다.

국가권력은 정상적인 선거를 통해 구성되어야 민주적 정당성이 인정되고 통치권 행사의

---

177) 성승환, 앞의 학위논문, 16-23쪽에서 ① 탁월한 통치자 선출 기능, ② 안정적 지배질서 유지 기능, ③ 통치권에 대한 민주적 정당성 부여 기능, ④ 국민의 정부에 대한 통제 기능, ⑤ 국민의 간접적 정책 선택 기능, ⑥ 국민의 정치적 기본권 실현 기능, ⑦ 혁명·쿠데타 예방 및 국민통합 기능으로 나누어 설명하고 있다. 선거의 기능에 관해서는 정종섭, 앞의 책, 906쪽 참조.

정당성과 합법성, 권위를 부여받게 된다. 따라서 선거는 치자가 피치자로부터 신임을 얻는 과정이 된다.

그러나 발전적 민주주의에서는 대의민주주의에 입각한 무기속 위임에 만족하지 않는다. 대의민주주의 따라 자원을 재분배하는 것에 그치지 않고 실질적 민주주의 실현을 위해 대표자는 민주적 정당성이 사회공동체가 통합하고 개인 모두가 발전할 수 있는 시민의 파트너 또는 촉진자가 되어야 한다. 따라서 선거는 단순히 주기적으로 대표자에게 민주적 정당성을 부여하는 것에서 끝나는 것이 아니라 유권자는 공동체 문제를 해결하고 공공선을 창출하는 주체가 되는 것이다.

### (3) 국민의 참정권 실현 = 국민의 정치 참여

선거는 주권행사의 기본적인 방법이다. 선거과정에서 국민은 대표자로 적합한 사람에게 투표함으로써 정치에 참여할 수 있다. 선거는 후보자가 입후보하여 활동하고 유권자는 국민의 대표자를 선출하는 점에서 정치참여에 해당하지만, 선거과정을 통해 제기되는 정치·사회적인 쟁점이나 과제들에 대하여 자신의 의사를 표현하고 이의 실천에 참여할 수 있는 기회를 가지므로 선거행위는 정치적 기본권의 행사인 동시에 정치 참여로 기능한다. 이를 통하여 국민은 공동체의 구성원과 주권자로서 그 권리를 행사하고 실현한다.

선거가 주권 행사, 그리고 정치적 기본권 행사를 충실히 이행하기 위해서는 선거에서 후보자에 대한 정확한 정보 제공, 선거 쟁점에 대한 활발한 토론, 후보자에 대한 검증 등이 이루어져야 한다. 또한 유권자에 대한 민주시민교육도 선행될 필요가 있다.

민주정치는 국민이 정치과정에 참여하는 기회가 폭넓게 보장될 것을 요구하므로 국민의 주권행사 내지 참정권행사의 의미를 지니는 선거과정에 대한 참여행위는 원칙적으로 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장되어야 한다.<sup>178)</sup>

### (4) 국민의 정부 통제 및 간접적 정책 선택

선거가 주기적으로 시행됨으로써 국민은 정부를 통제하거나 선거에서 제기된 정책에 대해 간접적으로 선택하는 기능을 갖는다. 선거를 통해 통치권이 주기적으로 교체될 수 있기 때문에 정부의 교체는 공직자의 해임을 의미할 수 있다. 이로써 통치권에 대한 심판 기능을 수행하고 책임정치의 실현이 가능하게 된다.

그리고 선거는 유권자가 후보자를 선출하는 과정이지만 이를 통해 여러 정당과 정책 공약 등을 두고 유권자가 간접적으로 정부의 정책을 선택하는 것이 된다. 후보자는 대개 일정한

178) 헌재 2006. 7. 27. 2004헌마215.

가치를 지향하는 정당 소속으로 정책을 갖고 경쟁하게 된다. 따라서 유권자가 후보자를 선택하는 것을 일정한 정치적 가치 또는 앞으로 선출된 의원이 추진할 정책을 선택하는 것이 된다.

따라서 선거의 기능이 실현되기 위하여서는 선거와 관련하여 후보자는 유권자에게 예산과 일정이 명확한 공약을 제시해야 한다. 유권자는 후보자의 공약 실천에 대한 신뢰가 있어야 선거의 기능이 실현되고 민주주의가 발전할 수 있다. 이러한 차원에서 선거관리는 후보자의 공약이 정확하게 전달되고 선출된 자가 공약을 잘 이행했는지 국민이 알 수 있도록 선거문화가 발전하도록 노력해야 한다.

#### (5) 정치적 질서 유지와 국민통합

정치참여로서 선거는 총탄(bullet) 대신 정치문제를 해결하는 민주적인 방법이다(J. V. Brice). 선거를 통해 국민은 자신의 의사와 가치, 이익을 표출하고 선거결과로서 다양한 국민의 의견, 가치, 이익이 정리되어 국민통합이 이루어진다. 선거에서 정책이 선택됨에 따라 정치적 질서가 유지되고 국민통합이 이루어진다.

선거는 엄청난 자원을 동원하여 치루는 정치적 과정이지만 일단 선거를 시행하게 되면 권력에 정당성과 권위가 부여되고 선출된 공직자는 무기속 위임과 임기가 보장되어 정치적 질서 유지가 가능해진다. 또한 일정한 기간 동안 선거 결과에 승복하고 유권자들이 선택한 가치와 정책이 시행되는 동안 선거 결과에 승복함으로써 국민통합이 가능해진다. 국민이 선거에 참여한 기대는 선출된 대표에 의해 실천됨으로 공동체의 불만과 갈등을 예방할 수 있다.

아울러 이러한 주기적인 선거는 가치와 이익의 배분을 절차적으로 정당한 방법에 의존하게 하기 때문에 혁명이나 쿠데타를 예방하게 된다. 선거관리가 이러한 점을 수용하지 못할 경우 정치는 불안해지고 민주정치는 후퇴하게 된다.

#### 라. 선거 기능의 확보와 실현<sup>179)</sup>

전술한 선거의 기능이 확보되기 위하여서는 선거가 민주적으로 시행되며 선거에 참여하는 사람들의 자유가 최대한 보장되는 방향으로 선거가 관리되어야 한다.

#### (1) 민주주의 실현: 공정하게 경쟁하는 선거

선거는 대표자(지도자)를 선출하고 통치기관(국가기관, 대의기관)을 구성하며 국가권력에

---

179) 선거 기능의 확보를 위한 방법에 관한 자세한 논의로는 성승환, 앞의 학위논문, 27쪽 이하를 참조.

대한 민주적 정당성을 부여한다. 또한 국민의 정치 참여를 구현하고 이를 통해 국민이 정부를 통제하도록 함으로써 정치적 질서를 유지하고 국민을 통합함으로써 민주주의 실현에 기여하게 된다. 이러한 선거의 민주주의 실현 기능을 확보하기 위해서는 선거제도의 설정과 운영 또는 관리가 중요하다. 따라서 이러한 선거 기능이 잘 실현될 수 있도록 선거가 어떻게 관리되어야 하고 선거의 원칙이 어떻게 실현되어야 하는지를 살펴볼 필요가 있다.

선거는 민주주의 실현의 수단으로서 대표자를 선택해야 하는 제도적 장치로서 최선의 선택 가능성을 보장하기 위해서는 선거에서의 자유로운 경쟁과 공정한 선거가 전제되어야 한다. 이러한 공정하고 자유로운 경쟁이 전제되어야만 유권자가 후보자 또는 정당에 대해 자유롭게 올바른 선택이 가능해지기 때문이다. 이와 반대로 경쟁하지 않는 혹은 비경쟁적 선거는 유권자의 선택 가능성이나 선거에서의 자유로운 표현의 자유가 제한되기 때문에 권위주의 체제 또는 전체주의 체제로 흐를 위험이 높다. 비경쟁적 선거는 선거의 인위적 조작 또는 정권 교체 부인을 의미하기 때문이다.

경쟁적 선거의 보장은 다수파와 소수파의 교체를 가능하도록 하고 후보자 또는 정당은 국민의 의사에 부합하는 정책을 내놓게 한다. 경쟁적 선거가 제도화되어야 국민들을 자신들의 대표자를 자유롭게 선택할 수 있고 대표자들은 정권을 유지하기 위해 정치에 대해 책임지는 태도를 갖게 된다. 또한 경쟁적 선거의 보장만이 선거 결과에 대해 승복하고 사회통합을 유지하게 할 수 있다. 이러한 경쟁적 선거를 확보하기 위해서는 자유로운 선거운동의 보장만으로는 부족하고 선거가 특정 정파의 이익에 좌우되지 않도록 엄격하게 관리될 필요가 있다. 비록 어느 정당이 정부를 구성하고 정권을 장악하고 있는 경우에도 선거에 대해서는 중립적인 지위에서 관리해야만 선거 결과에 승복하는 민주주의가 실현될 수 있다. 따라서 선거에서의 경쟁이 공정하게 이루어질 수 있도록 선거권과 피선거권의 제한, 선거구의 획정, 선거운동에서의 자유로운 경쟁, 국민의 의사와 선거결과의 상응 등 선거에서의 경쟁의 공정한 조건들이 마련될 필요가 있는 것이다.

이러한 선거에서 경쟁의 논리는 선거의 공정을 전제로 함은 물론이다. 선거에서의 경쟁은 공평하고 올바르게 이루어지도록 보장되어야 한다. 선거의 경쟁은 경쟁자 상호간에 경쟁의 공정성이 인정되도록 관리되어야 한다. 선거과정에서 경쟁은 균형성과 중립성이 충족되어야 한다. 이는 선거에서의 기회의 균등을 의미한다.<sup>180)</sup> 우리 헌법에서도 선거운동의 기회균등을 규정하고 있고 선거관리위원회법에서도 선거 관리 사무 처리에 있어 공정을 요구하고 있다.

선거에서의 ‘공정’한 경쟁의 보장은 관권선거, 금권선거, 폭력선거를 배제한다. 관권선거, 금권선거, 폭력선거는 선거결과를 조작하거나 국민의 의사와 부합하지 않게 하고 선거로 선출된 정권의 정당성을 훼손함으로써 통치권을 형식적으로 정당화하는 수단에 머물게 한다.

180) 음선필, “한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안”, 2010.

나아가 선거의 공정성은 선거의 결과가 국민의 뜻에 부합하는 것이어야 한다. 선거 제도와 선거관리는 단순히 후보자들의 경쟁이 충돌 없이 선거가 끝나도록 머무는 것이 아니라 선거 결과가 국민의 뜻에 부합하도록 관리되어야 한다.<sup>181)</sup> 국민의 선택이 어떠한 왜곡 없이 선거 결과에 온전히 반영되어야 한다. 따라서 선거는 정치적으로 중립적 지위에서 관리되어야 하고 입후보자에 대한 정보가 정확히 제공되어야 하며 정치자금의 투명한 조성 및 집행되어야 하고 선거가 폭력이나 정쟁으로 흐르지 않고 정책 중심의 공명정대한 선거가 되도록 유도되어야 한다. 이렇게 함으로써 입후보자 간에 공정한 경쟁이 가능하게 된다.

선거에서의 공정한 경쟁은 선거운동의 기회균등을 의미한다. 선거운동의 기회균등은 후보자가 국민의 대표자가 될 수 있는 자질과 능력을 갖추고 있는지 자유롭게 알릴 수 있는 기회를 균형있게 보장함을 의미한다. 따라서 형식적인 기회균등을 강조하여 후보자의 자유로운 선거활동을 동일한 수준에서 제약하려는 선거제도와 선거관리 행태는 공정한 경쟁의 취지에 부합하지 않게 된다. 이렇게 될 경우 유권자에게 정확한 정보제공과 판단의 기회가 주어지지 않기 때문이다. 특히 공정한 경쟁이 되기 위해서는 소수당 또는 정치 신인에게 자신의 정책을 알릴 수 있는 기회와 경쟁의 기회가 실질적으로 보장될 필요가 있다.

결국 선거의 공정한 경쟁은 선출된 권력의 민주적 정당성의 전제 조건이 된다. 선거가 대표자 선출 기능, 정당성 부여 기능, 책임 기능을 다하기 위해서는 선거의 공정한 경쟁이 보장되어야 하고 이로써 민주주의의 실현 토대가 마련되어야 한다. 그래야만 선출한 국민이나 선출된 대표자가 선거에 승복하는 민주주의가 실현될 수 있고 대표자의 활동이 국민의 뜻에 부합하는 발전적 민주주의로 진행할 수 있게 된다.

## (2) 선거권자의 선거권 보장: 선거원칙 실현

선거권자의 선거권을 실질적으로 보장하는 것은 선거관리의 핵심적 목표가 되어야 하고 이는 민주주의 발전에 기여하게 된다. 선거관리위원회도 헌법기관으로서 국가기관인 이상 국민의 기본권 보장, 특히 정치적 자유와 참정권을 충분히 보장할 수 있어야 한다.

물론 선거권 또는 정치적 자유도 헌법 제37조 제2항에 따라 제한될 수 있다. 이때 선거의 자유와 평온이 충돌될 여지도 없지 않다. 우리나라 선거법이 선거운동의 자유를 제약하는 측면도 상당수 존재한다. 투표 독려가 자유로운 정치적 표현의 자유인지 선거운동에 해당하는지도 논란이 된 적도 있다. 정책에 대한 비판이 선거운동으로 본 사례도 없지 않다. 그러

---

181) 이와 달리 공명선거가 선거의 본질을 구성하는 원리는 아니고 선거의 공정은 선거가 민의를 반영하도록 하는 도구로서의 의미를 가진다고 보는 견해도 있다. 그러나 이는 공명선거 또는 선거의 공정을 형식적 의미로 보는 견해라고 생각된다. 선거의 공정성이 선거 결과에 대한 민의의 정확한 반영까지 포함할 실질적 의미로 이해되어야 한다고 생각한다.

나 선거권자의 선거권을 보장하고 선거원칙을 실현하는 것은 정치적 자유가 최대한 보장되는 방향으로 기본권의 범위와 기본권 제한의 한계를 설정하는 것이 기본권의 최대한 보장 원칙에 부합한다고 하겠다. 따라서 국민들의 정치적 표현의 자유, 입후보자에 대한 자유로운 평가, 투표 독려 활동 등은 최대한 보장되는 방향으로 선거가 관리되어야 할 것이다. 그리고 이러한 선거관리가 발전적 민주주의에 기여하고 국민들의 민주시민의식 성장에도 도움이 될 것으로 생각된다.

#### 마. 소결: 민주주의의 발전과 선거의 기능 실현에 기여하는 선거관리

이상과 같이 민주주의 발전에 선거가 기여할 수 있도록 선거의 기능이 확보되고 실현되도록 하기 위해서는 선거관리기구의 역할이 중요하다고 하겠다. 우리나라 민주주의 발전 초기 선거의 안정적 관리를 통한 대의민주주의의 기틀 마련이 중요했다면 현재의 시점에서는 민주주의를 통한 공동체의 발전에 기여하는 선거관리로 발전할 필요성이 제기된다.

즉 우리나라 선거관리위원회 역시 선거관리 초창기 선거법이 제도적으로 정착하고 주기적인 선거가 공정하게 실시되도록 엄정한 관리를 위해 노력한 결과 형식적이고 제도적인 면에서 선거관리는 우리나라 민주주의 발전에 기여했다고 평가해도 지나치지 않을 것이다.<sup>182)</sup> 그러나 다른 한편 우리나라 민주주의의 위기가 논의될 만큼 선거에 대한 회의도 적지 않게 나타나고 있다. 물론 정치권의 후진적 행태들이 남아 있지만, 발전적 민주주의에서는 선거를 통해 민주주의가 공동체 발전에 기여할 수 있는 방향으로 선거가 관리될 필요가 있다. 이를 위해서는 입후보자에 대한 보다 많은 정보의 제공, 입후보자에 대한 국민들의 자유로운 평가, 선거에 참여하는 민주적 시민의식의 제고, 선거를 통한 공동체 문제의 해결과 사회통합 등이 필요하다.

### 3. 우리나라 민주주의 발전과정에서 선거관리위원회의 역할과 성과

#### 가. 우리나라의 선거와 민주주의의 발전

---

182) 제2장에서 논의한 것처럼 1980년대 위법선거 운동을 본격적으로 단속함으로써 선거관리위원회의 역할을 강화하고 선거의 공정성 확보를 위해 노력하여 왔다. 1990년대에는 공직선거법인 통합선거법 마련하여 체계화된 선거관리 체계를 구축하였는데, 특히 선거법위반행위에 대한 조치권(선거관리위원회법 제14조의2)과 선거범죄에 대한 조사권 부여(공직선거법 제272조의2)에 따라 실질적으로 선거범죄를 조사할 수 있게 되어 공정한 선거관리가 보다 강화된 권한 하에 정착될 수 있었다. 아울러 1996년 선거연수원 설치로 일반시민대상으로 선거를 중심으로 한 민주시민교육이 가능해져 선거관리 업무 범위를 실질적으로 확대하였다고 할 수 있다.

우리나라는 1948년 헌법 제정 이후 헌법에 따라 주기적인 선거를 실시하여 왔다. 물론 군부 쿠데타로 인한 헌정 중단과 국민의 의사를 정확히 반영하지 못하는 선거제도 등의 헌정의 아쉬운 부분도 있지만 현재의 민주주의로 발전하게 된 배경에는 민주적인 선거의 실시와 선거결과에 따른 정부의 구성 그리고 선거에서 승리하기 위한 책임 있는 정부 운영이 있었다고 할 수 있다. 따라서 해방 이후 민주적인 선거를 경험한 기회나 역사가 짧았지만 60여년의 헌정 운용에서 민주주의가 발전할 수 있었던 배경에는 공정한 선거관리가 있었다고 할 수 있다.

물론 우리나라 선거 역사가 처음부터 민주적이었던 것은 아니다. 이승만 정부 하에서 부정선거의 경험이나 이후 권위주의 정부 하에서도 정부의 선거 개입, 부재자 투표 부정 논란 등이 있기도 하였다. 이처럼 부정선거, 관권선거, 금권선거라는 부정적인 경험도 있었지만, 1987년헌법 개정과 더불어 대통령직선제를 도입한 이후 수차례 선거를 성공적으로 치루면서 민주주의는 비약적인 발전을 이루었다고 평가할 수 있다. 특히 현행 헌법 이래 정치적 발전은 선거제도의 발전, 공정한 선거관리와 관련이 깊다. 정권 교체를 가능하게 한 대통령 선거와 여소야대 국회구성을 가능하게 한 국회의원 선거는 우리나라 민주주의 발전의 상징이 되기도 하였다.

이처럼 현행 헌법 하에서 “주기적 선거를 통한 정치권력의 교체”가 가능해졌다는 점은 궁극적으로는 국민의 민주정치에 대한 열망의 반영이라고 할 수 있지만, 선거가 공정하게 실시될 수 있도록 역할을 수행한 선거관리위원회에도 일정한 의미를 부여할 수 있다고 하겠다. 이러한 민주주의의 발전과 성공 모델은 세계 2차대전 이후 해방된 국가로서 또는 권위주의를 경험한 국가로서 성공모델로 자부해도 손색이 없다고 하겠다.

향후 우리나라의 민주주의의 세계적 성공모델로 자리매김하기 위해서는 실질적인 국민주권의 실현, 공동체 구성원의 정치 참여 확대, 발전적 민주주의의 실현이 필요하다. 이를 위해서는 민주적이고 공정한 선거가 필수적인 전제가 되는 바, 선거관리위원회의 역할과 성과에 대한 고찰을 통해 선거관리위원회 발전의 과제를 도출할 필요가 있다고 하겠다. 이를 위해서 선거관리위원회의 전 역사를 살피는 것도 의미가 있겠으나, 향후 선거관리위원회의 과제를 도출하기 위해서는 정치환경이 민주화 과정으로 이행되기 시작한 현행 헌법 하에서의 선거관리위원회의 역할에 한정하여 살펴보는 것으로 충분하다고 본다. 따라서 현행 헌법 하에서 선거관리위원회의 역할과 성과 또는 한계에 대해 논의하기로 한다.<sup>183)</sup>

## 나. 민주주의 발전과정에서 선거관리위원회의 역할

### (1) 대통령 직선제 및 각종 선거의 민주적 정착

183) 김욱 외(한국선거학회), 대한민국선거 60년: 이론과 실제, 선거관리위원회, 2010.

1987년헌법(제9차 개정 헌법)은 우리 헌정사에서 헌법 절차에 따라 여야 합의로 개정된 최초의 헌법이다. 1987년헌법은 당시 대통령 직선제에 대한 국민적 열망을 수용한 헌법으로 6월 민주항쟁의 결실이었다. 따라서 대통령 직선제의 성공적 실시가 헌법의 성공적 운용의 핵심 과제였다고 할 수 있고, 현행 헌법에서 초기 선거관리위원회의 역할은 대통령 직선제 및 각종 선거의 민주적 실시와 안정적 정착을 부여받았다고 할 수 있다.

1987년헌법에 따라 1987년 12월 16일에 실시된 대통령 선거는 1971년 실시된 제7대 대통령 직접 선거 이후 16년만의 부활이었다. 당시 대통령 선거는 국민들의 대통령 직선제에 대한 열망만큼 그 관심이 대단하였고 선거운동 또한 선거 시작 전부터 과열될 수밖에 없었다. 선거 과정에서 청중동원, 대통령 후보자의 경호 문제, 지역주의, 흑색선전, 이념대결, 선거자금 등 다양한 논란이 벌어지기도 하였다. 그러나 1987년 12월 선거의 정치적 의미와 평가에 대한 논란은 별론으로 하더라도, 개정된 헌법에 따라 대통령 직선제를 성공적으로 실시하고 정부를 평화적으로 이양하게 한 경험은 우리나라 민주화 발전에 새로운 이정표가 되었다고 할 수 있다. 그러한 과정에서 선거관리위원회의 역할은 선거가 국민적 정당성을 확보하는 수준에서 관리해야 하는 중대한 것이었다. 이 선거에 대해 이듬해 국회에서 문제제기가 있었던 것처럼 논란이 전혀 없었던 것은 아니지만 헌법 개정에 따른 첫 선거로서 대통령 직선제 정착의 성공이라고 평가해도 무리는 아니라고 본다.

이후 1992년 12월 대통령 선거에서는 김영삼 후보가 당선되었고, 1997년 12월 대통령 선거에서는 김대중 후보가 당선됨으로써 선거에 의한 정권교체가 이루어졌다. 2002년 대선에서는 노무현 후보, 2007년 대선에서는 이명박 후보가 당선됨으로써 두 번째 정권교체가 이루어졌으며, 2012년 대선에서는 현 대통령인 박근혜 후보가 당선되었다. 이로써 1987년헌법 하에서 6번의 대통령 선거가 순조롭게 진행되었고 2번의 여야 정권교체가 이루어졌다. 현행 헌법 하에서 이러한 대통령 선거의 성공적 정착은 우리나라 민주주의 수준의 향상, 공정한 선거를 위한 제도적 장치 마련 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있고, 무엇보다 선거관리를 담당하는 헌법기관으로서 선거관리위원회의 역할이 평가받을 부분이 있다고 생각된다.

## (2) 공정한 선거관리의 제도화

선거관리위원회의 역할은 단순히 공정한 선거관리 그 자체에서 머무는 것이 아니라 선거를 거듭할수록 공정한 선거의 제도화의 역할을 담당해야 했다. 이를 위해서는 선거관리의

경험과 연구를 통해 공정한 선거관리가 제도화되고 법적으로 완비될 수 있도록 역할을 담당해야 했다. 나아가 과거 과열되고 혼탁해졌던 선거운동이 공정한 게임의 룰 안에서 합의되고 실천될 수 있도록 해야 했다.

선거관리위원회는 선거관리의 경험과 연구를 통해 공정한 선거관리가 법적으로 완비될 수 있도록 제도 개선을 요청받아왔다. 이는 선거관리위원회의 정치관계법규 개정 의견 제출을 통해 이루어졌는데, 특히 현행 공직선거법의 근간이 되는 이른바 통합선거법 즉 ‘공직선거 및선거부정방지법’의 1994년 제정에는 선거관리위원회의 역할이 컸다고 할 수 있다. 1994년 통합선거법은 선거비용을 축소하고 선거운동의 주체와 후보자의 선거운동의 폭을 확대하였으며 사회단체의 선거감시활동을 보장하였다. 또한 불법·금권선거운동에 대한 처벌을 강화하고 각종 선거일을 법정화하였다.

다음으로 공정한 선거관리를 위해 우선 선거관리위원회는 선거관리 경험을 통해 각종 사례를 법률과 일정한 기준에 맞게 제도화하여 보급하는 역할을 수행해야 했다. 불법선거운동에 해당하는 사례 등을 사전에 고지하는 역할부터 공정한 선거관리의 제도화라고 할 수 있다.

### (3) 국민의 공명선거에 대한 인식 증진

현행 헌법 하에서 각종 선거 제도의 정착은 국민들의 선거에 대한 인식과 문화가 공정하게 자리잡을 때 지속적인 민주적 헌정 운용이 가능할 수 있다. 따라서 선거관리위원회는 국민의 공명선거에 대한 인식이 증진될 수 있도록 역할을 감당해야 했다.

현행 헌법 하에서 6번의 대통령 선거 이외에도 제13대 국회의원 선거(1988년)에서부터 제19대 국회의원 선거(2012년)까지 총 7회의 총선이 있었다. 그리고 1991년 3월 26일 시·군·구의회 의원 선거가 부활되고 같은 해 6월 20일 시·도의회 의원 선거가 있는 후 1995년 제1회 전국동시지방선거 이래 2016년 6월 4일 제6회 전국동시지방선거가 시행되었다. 우리나라에서 이러한 선거의 주기적 실시와 공정한 관리는 국민의 선거에 대한 관심과 공명선거에 대한 기대 수준을 높이는 계기가 되었다고 할 수 있다.

사실 1987년헌법 개정 이후 대통령 선거와 1988년 국회의원 선거, 1991년 지방의회의원 선거에 있어 선거의 과열과 혼탁이 있었다고 할 수 있다. 당시 민주화에 대한 열망에도 불구하고 선거 경험의 부재와 당선만이 제일이라는 잘못된 인식으로 말미암아 불법·탈법 선거운동이 자행되었던 것이다. 이러한 선거 과열과 불법 선거에 대한 국민적 지탄은 1992년 대통령선거와 국회의원선거를 앞두고 특별히 중요한 과제가 되었다. 이에 따라 선거관리위원회에서는 1992년을 ‘공명선거 정착의 해’로 삼고자 하였다. 이를 위하여 선거관리위원회는 1992년 국회의원 선거와 대통령 선거를 관리하기 위하여 불법선거 사례를 사전에 안내하

고 선거운동 초기 단계부터 강력하게 규제하고자 하였다.<sup>184)</sup>

이 시기를 즈음하여 선거관리위원회는 단순히 선거를 관리하는 수준을 넘어 불법선거를 단속하는 역할을 담당하게 되고 국민들도 이에 대한 신뢰를 보이기 시작하였다. 이러한 선거관리위원회의 역할 전환은 국민의 공명선거에 대한 인식과 기대를 증진시켰다고 할 수 있다. 선거관리위원회는 선거 실시 이전부터 공명선거에 대한 홍보, 불법선거 해당 여부 교육, 불법선거에 대한 고발 등의 역할이 중요하게 인식되었다.

이후 공명선거에 대한 국민적 기대는 선거 운영의 공정성에 대한 기대를 불리일으켰고, 특히 대통령 선거를 앞둔 시기마다 당시 현직 대통령의 공정한 선거에 대한 의지가 국민들에게 중요한 기대 사항이 되었다. 또한 공명선거를 감시하기 위한 시민운동이 활발해지기도 하였다. 공명선거에 대한 기대는 선거 절차의 공정성에 대한 기대와 부정선거의 감시 등을 넘어서 발전적 민주주의에 부응하는 좋은 후보자의 선택을 위한 각종 노력, 예컨대 총선 낙천·낙선 운동, 메니페스토 운동 등으로까지 확대되었다고 평가할 수 있겠다.

#### (4) 공정한 선거문화의 확산

우리나라 민주주의 발전 과정에서 선거관리위원회의 역할은 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방자치단체 선거에 한정되지 않고 보다 넓은 범위로 확대되고 있다. 교육감 선거, 주민투표 및 주민소환투표, 농·수·축협 조합장 선거, 정당 당내경선, 국립대학 총장 선거, 학교 임원 선거 등 선거관리 범위를 확대하여 왔다. 이러한 역할의 확대는 단순히 선거관리 범위의 확대가 아니라 사회 공동체 여러 곳에서 진행되는 민주주의와 선거에 있어 공정한 선거문화를 확산시키는 역할을 선거관리위원회에 부여했다고 할 수 있다.

과거 우리나라 선거 행태 중 금권선거 또는 고비용 선거가 공정한 선거에 중대한 걸림돌이었다. 선거관리위원회가 이러한 금권선거를 감시하고 고비용 선거 대신에 방송토론 등을 확대한 것은 공정한 선거문화 확산에 기여한 중대한 역할이었다.<sup>185)</sup>

뿐만 아니라 선거 과정에서 선거방송토론위원회, 인터넷선거보도심의위원회, 선거여론조사공정심의위원회, 선거부정감시단, 사이버선거부정감시단 등을 설치·운영함으로써 현대 방송·통신에 적합한 공정한 선거문화가 확산되도록 해야 하는 역할을 부여받고 있다고 할 수 있다. 정보화 사회 도래 이후 방송, 통신, 사이버를 통한 선거운동은 선거 승패에 결정적 영향을 미치기도 한다. 과거 후보자가 몸으로 뛰던 시절의 선거문화에서 방송·통신·사이버를

184) 이종우, “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제”, 의정논총 제4권 제1호, 한국의정연구회, 2009, 67쪽.

185) 이와 관련하여서는 2002년 대통령선거에서 불법선거자금이 문제되었고 이후 공직선거법 개정을 통해 비용이 많이 드는 선거운동에서 연설회, 지구당 제도 등을 폐지하고 미디어를 통한 선거운동을 확대하였다.

이용한 선거운동에서도 공정한 선거운동문화는 지속되어야 하기 때문에 선거관리위원회의 역할은 더욱 중요하다고 하겠다.

한편 선거교육을 통하여 민주시민을 육성하기 위한 노력도 선거관리위원회의 부수적인 역할이겠지만 공정한 선거문화의 확산을 위해 중요하며 지속적인 관심을 두어야 할 분야이다. 영미와 독일 등에서는 정치교육을 시민교육 차원에서 또는 정당 차원에서 담당하지만, 우리나라의 교육구조와 교과과정의 특성상 학교교육만으로 담당하기 어려운 부분이 있기 때문에, 정치시민교육을 담당하는 기관으로서 선거관리위원회의 역할이 중요하다고 하겠다.

## 다. 민주주의 발전과정에서 선거관리위원회의 성과

### (1) 선거를 통한 정부의 헌법적 정당성 유지

민주주의 발전과정에서 통치권의 민주적 정당성은 국민주권 원리와 대의제 원리에 비추어 핵심적인 과제이다. 국민들로부터 선출된 통치기관의 민주적 정당성은 자유롭고 공정하며 민주적인 선거로부터 인정된다. 따라서 선거의 자유와 공정을 유지하는 것은 민주국가가 되는 선결 과제이기도 하다.

우리나라의 경우 1948년 제헌의회 성립 이후 3·15 부정선거를 경험하기도 하였고 5·16 쿠데타 이후 헌법 개정을 통해 대통령 선거를 치루기도 하였으나 관권선거 혐의에서 자유롭지 못한 경우가 많았고 특히 유신헌법 이후 1980년헌법에서는 대통령 간선제로 인하여 정부의 민주적 정당성에 많은 흠결이 있었다. 이러한 점을 고려하여 6월 민주항쟁의 결실로 개정된 1987년 현행헌법에서는 대통령직선제를 채택하였고 이후 선거에서 공정한 선거가 우리나라 민주정치의 중요한 과제가 되었던 것이다.

이에 따라 선거관리위원회는 헌법기관으로서 선거가 공정하게 중립적으로 관리될 수 있도록 권한을 부여받아 일정한 성과를 보여왔다고 할 수 있다. 현행 헌법 개정 이후 우리나라의 대통령 선거와 국회의원 선거, 지방선거는 다음과 같이 진행되어 왔다.

<표 17> 1987년헌법 성립 이후의 선거

1987년 10월 27일	1987년 국민투표	2002년 6월 13일	제3회 지방선거
1987년 12월 16일	제13대 대통령 선거	2002년 12월 19일	제16대 대통령 선거
1988년 4월 26일	제13대 국회의원 선거	2004년 4월 15일	제17대 국회의원 선거
1992년 3월 24일	제14대 국회의원 선거	2006년 5월 31일	제4회 지방선거
1992년 12월 18일	제14대 대통령 선거	2007년 12월 19일	제17대 대통령 선거
1995년 6월 27일	제1회 지방선거	2008년 4월 9일	제18대 국회의원 선거
1996년 4월 11일	제15대 국회의원 선거	2010년 6월 2일	제5회 지방선거
1997년 12월 18일	제15대 대통령 선거	2012년 4월 11일	제19대 국회의원 선거
1998년 6월 4일	제2회 지방선거	2012년 12월 19일	제18회 대통령 선거
2000년 4월 13일	제16대 국회의원 선거	2014년 6월 4일	제6회 지방선거

이러한 선거 시행 과정에서 대통령 선거를 통해 2번의 정권교체(제15대 대통령 선거, 제17대 대통령 선거)가 있었고, 국회의원 선거의 경우 선거법 위반으로 수많은 재선거 또는 정치관계법 위반으로 인한 보궐선거 등이 치루어졌다. 제19대 국회의원 당선자 가운데 공직선거법 위반으로 인한 당선무효에 따라 2013년 4월 2건, 2013년 10월 1건, 2014년 7월 4건의 재선거가 실시되었다. 민주주의 발전과정에서 나타난 이러한 현상은 선거관리가 과거보다 엄정해졌음을 의미한다고 하겠다.

우리나라 선거제도의 특성상 상대다수대표제에 따라 선거 결과 과반수에 미달하는 대통령이나 국회의원이 당선되기도 하고 선거 과정에서 금권선거나 관권선거 등의 논란이 전혀 없었던 것은 아니지만 선거 자체에 불복하거나 선출된 정부의 정당성이 현저히 흠결된 정도의 선거는 없었다.

이처럼 우리나라 민주주의 발전과정에서 선거관리위원회의 최대 성과는 주기적인 선거가 헌법적 원칙을 준수하고 공정하게 실시될 수 있도록 관리함으로써 정치 참여자들이 선거 결과에 승복할 수 있도록 한 점이라고 할 수 있다. 이를 통해 선거의 공정성을 확인하고 선거를 통해 선출된 정부의 헌법적 정당성이 유지되도록 하였다.

(2) 2000년 이전: 안정적 선거관리 행정의 정착

선거 과정에서 후보자들 간의 자유롭고 공정한 경쟁을 통해 민주적 선거가 정착될 수 있도록 선거관리위원회가 일정한 기여를 하였다. 물론 선거과정에서 금권선거 논란, 선거운동의 과잉규제 등의 논란이 없었던 것은 아니나 선거의 자유롭고 민주적인 발전이 지속되었다.

현행헌법 개정 이후 첫 선거였던 제13대 대통령 선거는 직선제의 부활로 시민의 선거 참여가 그 어느 때보다 활발하였다. 노태우, 김영삼, 김대중 후보의 3자 대결에서 연설회 중심

의 선거운동으로 청중동원 경쟁이 벌어지기도 하였고, 당시까지만 해도 방송사의 편파방송이 논란의 대상이 되기도 하였다. 지역감정과 연설회장에서의 폭력사태, 색깔론 등의 흑색선전이 난무하기도 하였다. 당시의 선거는 지역주의로 요약될 수 있고 특히 선거 과열에도 불구하고 선거 결과에 따라 국민이 선택한 정부가 출범할 수 있게 된 것은 대통령 직선제가 그만큼 민주적으로 치루어졌다는 방증이 될 수 있을 것이다. 또한 제13대 대통령 선거의 투표율이 89.2%에 달한 것은 국민들의 대통령 직선제에 대한 기대와 선거에의 관심이 높았다고 할 수 있다. 그리고 대통령선거에 곧 이은 1988년 4월 26일의 국회의원 선거에서는 민주정의당, 통일민주당, 평화민주당, 신민주공화당의 4당 대결구도였다. 대통령직선제와 더불어 국회의원 선거는 소선거구제를 도입하였기 때문에 선거 당시 후보 간 경쟁이 그 어느 때보다 치열할 수밖에 없었다. 선거운동이 격렬하였고 대통령선거에서 나타난 지역주의가 심화되었다. 투표율은 75.8%에 이르렀다. 소선거구제 실시에 따라 선거에 대한 관심이 증대된 점도 있으나 당시까지만 해도 불분명한 선거자금의 살포, 지역감정의 조장, 흑색선전, 청중동원 과시 등의 선거운동 행태들이 지속되었고 관련선거 개입 논란도 여전하였다. 과거보다 민주적인 선거로 발전한 점은 평가할 수 있는 단계였으나 선거관리위원회가 엄정한 중립적인 지위에서 선거과정을 규제할 수 있는 단계에까지 이르지 못한 것으로 보인다.<sup>186)</sup> 선거 결과에 있어서는 민주정의당이 125석을 차지하여 제1당이 되었으나 평화민주당 70석, 통일민주당 59석, 신민주공화당 35석을 차지하여 이른바 여소야대 국회가 형성되었다. 그 결과 5공 청문회가 열리게 되는 등 민주적 선거 결과 국회 운영이 과거와 다른 모습을 보여주기도 하였다.

1990년대 선거법 개정사에 있어서는 정당 및 후보자간 형평과 선거법 위반행위자에 대한 규제를 강화하고자 하였다. 기탁금의 차등을 해소하였고 유급선거운동원 제도에 있어 비용을 줄일 수 있도록 하였으며 선거사범의 공소시효를 연장하고 선거법에 대한 재판 기한을 정하여 재판이 신속히 이루어지도록 하였으며 선거법 위반자에 대한 벌칙을 강화하였다. 1992년 국회의원 선거에 역시 정책대결보다는 정치적 투쟁 성격의 선거 양태가 이어졌으나 자유당, 민주당, 통일국민당 등 3당 중심의 경쟁이 이루어지고 선거기간 중 관련개입이나 부재자투표 문제가 제기되는 등 선거의 공정성에 대한 시비도 있었다.<sup>187)</sup>

1990년대서부터는 관련선거와 금권선거에 대한 비판적 인식이 커져갔다.<sup>188)</sup> 대표적으로 1992년 8월 한준수 전 연기군수의 정부의 선거 개입에 대한 양심선언은 당시 노태우 대통령으로 하여금 대통령선거를 앞두고 중립내각을 선언하도록 하였다. 물론 같은 해 12월 이른

186) 선거관리위원회에서는 과거 선거관리위원회의 역할이 투표관리 등 법정사무에 한정되었으나 1989년 동해시 국회의원 재선거의 불법선거운동 단속을 계기로 선거전반에 걸친 공명선거활동으로 확대되었다고 평가하고 있다. 같은 취지로 이종우, 앞의 글.

187) 김옥 외(한국선거학회), 앞의 보고서, 127쪽.

188) 김옥 외(한국선거학회), 위의 보고서, 132쪽.

바 부산 초원 복집 사건이 폭로될 만큼 관권선거의 폐해가 지속되었다고 할 수 있다. 이 당시까지 선거관리위원회의 위상이나 권한 행사는 그리 높이 평가받지 못했다. 다만 1992년 11월 선거관리위원회법 개정시에 각종 선거시 선거법위반행위등에 대한 감시·단속권을 부여하여 선거관리위원회의 권한을 강화하고자, 선거관리위원회의 위원 또는 직원이 직무수행 중에 선거법위반행위를 발견한 때에는 중지·경고·시정명령을 하도록 하고, 그 위반행위가 선거의 공정을 현저하게 해치는 것으로 인정되거나 중지·경고·시정명령을 이행하지 아니 하는 때에는 수사의뢰를 하거나 고발할 수 있도록 하였다.

1994년 공직선거및선거부정방지법(이른바 통합선거법)을 여야 합의로 제정한 것은 선거관리에 있어서도 의미 깊은 일이었다. 이 선거법에서는 선거의 공정성을 강화하기 위해 선거사범의 처벌을 강화하고 선거비용을 엄격히 관리하는데 초점을 두고 있었다. 이후 1997년 공직선거법 개정에서는 선거관리위원회의 선거범죄조사권을 명시하기에 이르렀다. 반면에 선거운동의 자유를 보다 확대하고 TV 토론회를 활성화하도록 하였다. 그럼에도 이전의 대통령 선거였던 1991년 대통령선거 당시의 관권선거 및 금권선거 논란은 1996년 제15대 국회의원 선거에까지 계속되었다. 그리고 제15대 국회의원 선거 투표율이 63.9%로 지속적으로 하락하였으며 특히 20대의 투표참여율이 상대적으로 더욱 낮았다. 선거법 개정과 선거관리의 엄정 원칙만으로는 당시 부정적인 정치 행태가 선거에서 나타나는 것까지 방지하기는 어려웠다고 할 것이다. 따라서 2000년 이전 안정적인 선거관리 행정이 어느 정도 정착되었다고 평가할 수 있지만 공정한 선거관리에까지는 이르지 못했다고 본다. 다만 1994년 통합선거법 제정 이후 1997년 대선에서 선거행태가 미디어 선거로 전환되고 금품살포가 현저히 줄어들었으며 선거관리위원회 등의 선거 감시가 과거보다 철저해졌음에도 선거사범이 대폭 줄어든 것은 공정한 선거관리에 대한 기대를 높이는 계기가 되었다고 할 것이다.

### (3) 2000년 이후: 공정한 선거관리에 대한 신뢰 구축

1997년 대통령선거에 있어 평화적 정권교체는 우리나라 헌정사에 획기적인 일이었다. 선거를 통한 평화적 정권교체라는 절차적 민주주의를 확보한 이후 민주주의의 공고화 단계에서 선거가 보다 공정해질 수 있는 환경이 조성되었고 선거관리위원회의 역할 역시 더욱 중요해졌다고 할 수 있다. 이전의 선거관리가 소극적 행정관리로서 선거관리에 머물러 관권선거와 금권선거에 보다 적극적으로 개입하지 못하고 국민의 정치 참여에도 정확한 정보를 적극적으로 제공하지는 못했다고 할 것이다. 그러나 2000년대 이후 선거에서는 과거보다 관권개입에 대한 부담이 줄어들었고 선거에 대한 정보 획득의 욕구가 크게 증가하였다고 할 수 있다. 그만큼 선거관리위원회의 역할도 보다 적극적으로 전환되어야 한다는 요구도 증대되

었다.<sup>189)</sup>

민주화 이후 우리 사회에서 선거 자체의 정당성에 대한 회의가 가질만큼은 아니었지만 관권선거와 금권선거에 대한 불안과 불신은 지속되었다. 정부의 선거에 대한 개입 문화나 유혹은 여전하였고 선거법 개정으로 정치자금의 투명화를 가져오기는 하였으나 금권선거의 유혹도 계속되었다. 2000년 이후 선거관리위원회는 이러한 관권개입으로부터의 중립성 확보와 금권선거로부터의 정치자금 투명성 확보, 선거 관리의 보다 적극적인 공정성 확보가 과제로 제기되고 있었다. 시민단체의 낙천·낙선 운동도 선거관리의 성격과 방향에 일정한 영향을 주기도 하였다.

2000년 선거법 개정에서 국회의원 정수가 299명에서 273명으로 축소되었고 선거 후보자의 자질을 검증하기 위하여 병역사항, 재산세와 소득세 납부실적, 전과기록 등을 공개하도록 하였다. 선거공영제를 확대하고 선거운동의 제약성을 낮추고자 하였다. 특히 선거관리위원회 권한을 강화하고자 하였는데 선거부정을 감시하기 위하여 구·시·군 선거관리위원회마다 선거부정감시단을 설치하도록 한 것이다. 또한 각급선거관리위원회위원·직원은 금품·향응 제공과 관련된 선거범죄 현장에서 선거범죄에 사용된 증거물품으로서 증거인멸의 우려가 있다고 인정되는 때에는 조사에 필요한 범위 안에서 현장에서 이를 수거할 수 있도록 조사권을 강화하였고, 정당 이외에 선거관리위원회도 재정신청을 할 수 있도록 하였다. 이러한 선거관리위원회의 권한 확대는 선거관리위원회의 역할 증대는 물론 공정한 선거관리에 대한 요청이 사회적 분위기였던 데에서 기인한다. 실제 제16대 국회의원 선거에서는 선거부정감시단과 사이버선거단속단의 역할로 선거법 위반행위에 대해 총 3,107건을 적발·조치하였다(제15대 국회의원 선거 당시 741건). 2002년 3회 지방선거에서도 곧 있을 대통령 선거의 영향으로 선거운동이 과열된 데다가 후보자들의 승리지상주의, 선거관리위원회의 단속 확대 등으로 선거법위반 단속 건수가 8,648건에 이르게 되었다(앞선 제2회 지방선거에서는 1,740건).

이즈음 국민참여경선, 후보자정보공개, 후보자 정책 검증 등 국민의 선거 참여가 확대되었다. 반면에 투표율은 50% 이하로 떨어지기도 하였다. 사이버 상의 선거운동은 순기능과 역기능에 찬반 논란도 심화되게 되었다.

2002년 대통령 선거에서는 여야 모두 국민참여경선을 실시하고<sup>190)</sup> 미디어 선거가 확대되었으며, 2004년 제17대 국회의원 선거에서는 1인 2표제, 예비후보자 제도 등이 도입되었다. 이에 따라 선거관리위원회의 역할과 공정한 선거관리에 대한 책임은 증가되어 갔다.<sup>191)</sup>

다만 2012년 대통령 선거에서는 선거 이후 국가정보원과 군이 인터넷 댓글을 통한 정치개

---

189) 행정관리형 선거관리와 정치발전형 선거관리로 구분하는 연구에 대한 평가: 고경민, “선거행정과 정치발전: 18대 대선에서 선거관리위원회의 역할을 중심으로”, 의정연구, 한국의회발전연구회, 2013.

190) 그러나 2002년 대선 직후 한나라당에서는 불법 대선자금 문제가 제기되는 등 금권 타락 선거의 경향은 여전하였다.

191) 2009년 국민권익위원회가 실시한 조사에서 선관위는 헌법기관 중에서 청렴도 1위였다.

입이 논란이 되었다. 2000년대 이후 온라인 선거운동에 대한 논란은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

## 라. 한계

### (1) 규제 중심의 선거 관리

우리나라 선거법은 일본 선거법의 영향으로 태생적으로 규제 중심이었고 군사정부와 권위주의 정부 하에서 선거 행태도 민주적인 선거로서 한계가 있었다. 선거 운동 역시 사생결단식으로 진행되어 선거과열이 쉽게 일어나고 정책대결보다는 흑색선전, 지역주의 편승 현상이 많이 나타났다. 대통령 선거가 간선제로 후퇴되어 운영된 경험이 있어 선거 관리의 기초가 규제 중심일 수밖에 없는 정치적 문화도 엄연히 존재한다. 그러나 1987년헌법 이후 선거가 주기적으로 실시되고 안정적으로 운영된 경험은 권위주의 국가에서 탈피하여 성공적인 민주국가로 진입하는데 성공적인 사례였다고 할 수 있다. 그럼에도 여전히 선거관리가 규제 중심으로 흐르고 있는 것은 더 나은 민주주의 발전을 위해 재고될 필요가 있다고 보여진다.

물론 선거법 자체가 선거관리를 규제 중심으로 규정하고 있기 때문에 선거관리위원회의 역할에 한계가 있는 부분도 있다. 우리나라의 선거 구조와 특성상 선거관리위원회의 중립적 지위를 강조하다보면 아무래도 규제 중심의 선거관리로 흐를 가능성이 높다.

따라서 규제 중심의 선거법 개혁에 대한 논의도 병행되어야 하겠으나 선거법 개정 여부를 떠나 선거관리위원회의 역할이나 권한 행사의 기초에 일정한 변화도 요청된다고 하겠다. 선거에서 이른바 '엄정 중립'만을 강조하는 기초는 논란이 될 만한 행위들에 대해 사전적으로 대처하는 측면은 있으나 시민들의 실질적 선거 참여에는 장애가 될 수 있다. 예컨대 정치참여 활성화를 통한 최선의 대표 선출을 위해서는 선거권자의 자발적인 의견표명 등이 최대한 존중되어야 한다고 본다. 정책에 대한 의사표시, 후보자의 과거 대표자 활동에 대한 평가 등도 공정하고 자유로운 선거에 기여하는 방향으로 표출될 수 있어야 한다. 유권자의 선거에 대한 관심과 참여에 대한 규제는 완화하고 과거 과열된 선거양상으로 논란이 된 부분이 지양될 수 있도록 지도하거나 최소한 규제를 유지하는 것이 대의민주주의, 참여민주주의, 발전적 민주주의에 부합한다고 하겠다.

### (2) 투표율 저하

투표율 저하의 원인은 여러 가지로 분석될 수 있다. 우선 1987년 이후 민주주의의 공고화 단계를 거쳤다는 인식, 이에 반해 정부의 실패는 지속되자 정부의 실패를 민주주의의 실패

로 인식하는 현상, 결과적으로 정치에 대한 강한 불신감과 파당적 대결에 대한 피로감과 정책대결의 실종, 개인주의의 확대와 청년 실업 등 경제적인 문제로 인한 무관심 등이 투표율 저하의 원인을 제시되곤 한다. 근본적으로는 정부와 정치에 대한 불신이 국민들로 하여금 탈정치화하도록 하였다고 할 수 있다. 그러나 투표율 하락은 정부의 무소불위로 이어져 정치의 불안정을 심화시킬 위험도 있다.<sup>192)</sup>

<표 18> 역대 총선 투표율(제13대 이후)

총선	투표율
1988년 13대 총선	75.8%
1992년 14대 총선	71.9%
1996년 15대 총선	63.9%
2000년 16대 총선	57.2%
2004년 17대 총선	60.6%
2008년 18대 총선	46.1%
2012년 19대 총선	54.2%

<그림 4> 역대 국회의원 선거 투표율<sup>193)</sup>



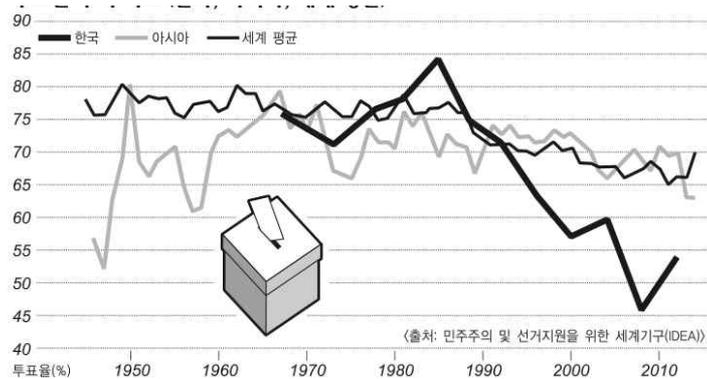
낮은 투표율은 선거의 정당성에 심각한 의문을 제기하고 정당정치와 대의제 민주주의의 위기를 초래하여 사회 분열을 야기하고 결국 민주주의의 퇴보로 이어질 가능성이 높다. 투표율이 하락하는 것이 세계적으로 공통된 현상이기는 하지만 아시아와 세계 평균과 비교하여 보더라도 우리나라의 투표율 하락 현상은 심각하다고 할 수 있다.<sup>194)</sup>

192) 김형준, “한국 선거의 투표율 하락 추이와 원인 고찰”, 21세기 정치학회보, 2008. 이념 성향이 약한 '중도 유권자'의 증가, 정치 불신 증대, 정당 일체감 약화, 투표 효능감 약화, 자율적 정치 문화 형성과 동원투표의 감소, 탈물질주의적 가치의 부상, 후보간 차별성 부재 등이 투표율 하락의 주된 원인으로 제시하였다.

193) 중앙선거관리위원회

194) 경남도민일보, <http://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=450138> 2014년 6월20일.

<그림 5> 투표율 추이 비교  
(한국, 아시아, 세계 평균)



이에 따라 최근의 선거관리는 투표율 관리가 핵심문제로 인식되기도 한다. 투표율을 제고하기 위해서는 선거관리 차원에서 투표시간과 투표장소를 대폭 확대하는 방법이 필요하다. 제도적으로 의무투표제,<sup>195)</sup> 투표 인센티브제도 등도 논의가 지속되고 있다. 부재자 투표 이외에 최근 도입된 사전투표제도 어느 정도 득표율 제고에 어느 정도 의미가 있을 것이다. 나아가 독일식 정당명부 비례대표제로의 개혁, 주민소환제의 확대 등도 정치에의 관심 확대와 투표율을 제고하는 방법으로 논의될 필요가 있다.<sup>196)</sup>

세대별 투표율에 따른 문제점도 지적할만하다. 더군다나 최근의 세대별 투표율의 격차는 선거 결과에 영향을 끼칠 정도로 심각한 문제로 대두되고 있다. 이를 위해서는 민주시민 교육과 젊은 세대들의 투표 효능감을 높일 필요가 있다고 본다.

### (3) 온라인 선거운동에 대한 논란<sup>197)</sup>

1997년 대통령 선거 이후 미디어 선거가 정착되고 2000년대 이후 인터넷을 활용한 선거, 최근 SNS를 활용한 선거로 발전하고 있다. 선거에서 매체의 발전에 따라 온라인을 활용하는 것에는 금권선거를 지양하고 표현의 자유와 정보제공을 확대하는 긍정적인 기능이 있다. 그러나 온라인 선거운동에 대하여는 찬반양론이 엄연히 존재한다. 가장 민주적인 매체라고 보는 시각도 있고 책임 없는 표현의 자유에 한계 설정이 필요하다고 보는 시각도 있다.

195) 의무투표제는 용어의 언어적 의미에도 불구하고 실제 의무가 강제되는 수준으로 이행되지 않는 다. 의무투표제보다는 투표 참여 가능성을 확대하는 방식이 보다 바람직하다고 본다.

196) 기현석, “대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 투표율 제고방안”, 세계헌법연구 제16권 제2호, 2010.

197) 온라인 선거규제 현황과 쟁점에 관해서는 조희정, “19대 총선에서 온라인 선거운동 관리와 과제”, 선거연구, 2012; 김주영, “새로운 커뮤니케이션 환경하에서의 선거운동 규제의 적절성 검토 - 『공직선거법』 제59조를 중심으로”, 과학기술법연구 제20집 제1호, 2014.

이와 관련하여 헌법재판소는 선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 문서·도화의 배부·게시 등을 금지하고 처벌하는 공직선거법 제93조 제1항 및 제255조 제2항 제5호 중 제93조 제1항(이하 함하여 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)의 각 ‘기타 이와 유사한 것’ 부분에 ‘정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법’(이른바 인터넷)이 포함된다고 해석한다면, 과잉금지원칙에 위배하여 정치적 표현의 자유 내지 선거운동의 자유를 침해한다고 보았다.<sup>198)</sup>

인터넷은 누구나 손쉽게 접근 가능한 매체이고, 이를 이용하는 비용이 거의 발생하지 아니하거나 또는 적어도 상대적으로 매우 저렴하여 선거운동비용을 획기적으로 낮출 수 있는 정치공간으로 평가받고 있고, 오히려 매체의 특성 자체가 ‘기회의 균형성·투명성·저비용성의 제고’라는 공직선거법의 목적에 부합하는 것이라고도 볼 수 있는 점, 후보자에 대한 인신공격적 비난이나 허위사실 적시를 통한 비방 등을 직접적으로 금지하고 처벌하는 법률규정은 이미 도입되어 있고 모두 이 사건 법률조항보다 법정형이 높으므로, 결국 허위사실, 비방 등이 포함되지 아니한 정치적 표현만 이 사건 법률조항에 의하여 처벌되는 점, 인터넷의 경우에는 정보를 접하는 수용자 또는 수신자가 그 의사에 반하여 이를 수용하게 되는 것이 아니고 자발적·적극적으로 이를 선택(클릭)한 경우에 정보를 수용하게 되며, 선거과정에서 발생하는 정치적 관심과 열정의 표출을 반드시 부정적으로 볼 것은 아니라는 점 등을 고려하면, 이 사건 법률조항에서 선거일전 180일부터 선거일까지 인터넷상 선거와 관련한 정치적 표현 및 선거운동을 금지하고 처벌하는 것은 후보자 간 경제력 차이에 따른 불균형 및 흑색선전을 통한 부당한 경쟁을 막고, 선거의 평온과 공정을 해하는 결과를 방지한다는 입법목적 달

198) 헌재 2011. 12. 29. 2007헌마1001 등.

또한, 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거가 순차적으로 맞물려 돌아가는 현실에 비추어 보면, 기본권 제한의 기간이 지나치게 길고, 그 기간 ‘통상적 정당활동’은 선거운동에서 제외됨으로써 정당의 정보제공 및 홍보는 계속되는 가운데, 정당의 정강·정책 등에 대한 지지, 반대 등 의사표현을 금지하는 것은 일반국민의 정당이나 정부의 정책에 대한 비판을 봉쇄하여 정당정치나 책임정치의 구현이라는 대의제도의 이념적 기반을 약화시킬 우려가 있다는 점, 사이버선거부정감시단의 상시적 운영, 선거관리위원회의 공직선거법 위반 정보 삭제요청 등 인터넷 상에서 선거운동을 할 수 없는 자의 선거운동, 비방이나 허위사실 공표의 확산을 막기 위한 사전적 조치는 이미 별도로 입법화되어 있고, 선거관리의 주체인 중앙선거관리위원회도 인터넷 상 선거운동의 상시화 방안을 지속적으로 제시해오고 있는 점, 일정한 정치적 표현 내지 선거운동 속에 비방·흑색선전 등의 부정적 요소가 개입될 여지가 있다 하여 일정한 기간 이를 일률적·전면적으로 금지하고 처벌하는 것은 과도하다고 볼 수 밖에 없는 점 등을 감안하면, 최소침해성의 요건도 충족하지 못한다.

한편, 이 사건 법률조항에 대한 법익균형성 판단에는 국민의 선거참여를 통한 민주주의의 발전 및 민주적 정당성의 제고라는 공익 또한 감안하여야 할 것인데, 인터넷 상 정치적 표현 내지 선거운동을 금지함으로써 얻어지는 선거의 공정성은 명백하거나 구체적이지 못한 반면, 인터넷을 이용한 의사소통이 보편화되고 각종 선거가 빈번한 현실에서 선거일 전 180일부터 선거일까지 장기간 동안 인터넷 상 정치적 표현의 자유 내지 선거운동의 자유를 전면적으로 제한함으로써 생기는 불이익 내지 피해는 매우 크다 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 법익균형성의 요건도 갖추지 못하였다고 할 것이다.

성을 위하여 적합한 수단이라고 할 수 없다.

물론 온라인 선거운동의 경우 허위사실의 공표와 비방이 이루어질 경우 그 피해의 속도가 빠르고 범위가 광범위하다고 할 수 있다. 이를 위하여 공직선거법에서는 중앙선거관리위원회는 인터넷언론사의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하도록 하였고(제8조의5), 인터넷선거보도심의위원회는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도의 공정 여부를 조사하여야 하며, 조사결과 선거보도의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 때에는 당해 인터넷언론사에 대하여 해당 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명하도록 하였으며 반론보도 청구도 가능하도록 하였다(제8조의6). 또한 정보통신망을 이용한 선거운동에 있어 위법게시물에 대하여 인터넷 홈페이지의 관리·운영자에게 해당 정보의 삭제를 요청하거나 인터넷 홈페이지의 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자에 대하여 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있도록 하였다(제82조의4).

그러나 인터넷 공간에서 표현의 자유와 정치의 자유의 의미와 성격, 사용자 간의 평등적 성격을 고려하였을 때 무분별하고 획일적으로 규제할 수는 없다고 할 것이다. 이러한 점이 있어 온라인에서의 선거운동은 앞으로 선거관리의 중요한 대상이 될 것으로 보인다.<sup>199)</sup> 인터넷 선거운동에 대한 규제가 선거에 미치는 영향이 클수록 선거관리위원회의 중립적 자세가 요청된다고 하겠다.

#### (4) 선거관리위원회의 편향성 논란

선거관리위원회는 헌법기관으로서 독립성과 정치적 중립성을 갖는다. 선거관리위원회는 공정한 선거관리를 위하여 전국적인 조직을 갖고 있으며 준사법권과 특별사법경찰권, 입법 의견제안권, 예산편성권 등 포괄적 권한을 갖고 있다. 우리나라가 부정선거에 대한 경험으로 선거관리위원회가 독립적 헌법기관으로 자리 잡고 공정한 선거 실시에 기여를 한 것도 평가받을 수 있지만, 규제적 권한을 중심으로 그 권한을 확대해온 것은 사실이다. 특히 자유선거의 원칙에도 불구하고 선거운동을 하려는 사람들은 선거법 위반 여부를 사전에 정밀하게 검토해야 하는 불편도 많다고 한다.

최근 선거관리위원회의 편향성이 제기된 이유는 다름 아닌 집권당에 유리한 자의적 선거운동 범위 해석과 관련하여서이다. 예를 들어 2010년 지방선거에서는 4대강 반대와 무상급식 정책에 대한 서명운동을 선거에 영향을 미칠 수 있다는 이유로 금지시킨 바 있다.<sup>200)</sup>

199) 인터넷과 관련한 선거관리에 관해서는 현재 2002. 6. 27. 99헌마480 및 앞의 결정례. 성낙인, 앞의 보고서, 56쪽 이하; 강경근, “인터넷 언론과 선거”, 헌법학연구 제9권 제3호.

200) 대판 2011. 6. 24. 2011도3447 “시민 단체가 선거 이전부터 지지·반대해 온 특정 정책이 각 정당 및 선거 입후보예정자들의 공약으로 채택되거나 정치적·사회적 현안이 돼 ‘선거 쟁점’이 됐더라도 그

2011년 서울시 무상급식 주민투표에서도 무상급식을 둘러싼 찬반논란에 대한 선거관리위원회의 태도가 이중적이라는 비판이 많았다. 이밖에도 투표소 변경과 이에 대한 사전 공지 미비, 선거우편물 배송에서 야당 후보자 홍보물 누락 등은 실체적 진실이 어떠한 것인지를 불문하고 선거관리위원회의 정치적 편향성 문제를 불러일으킬 수밖에 없고 이는 선거관리위원회의 정치적 중립성, 나아가 선거의 정당성에 대한 회의를 야기하게 된다.

사실 헌법에서부터 선거관리위원회의 정치적 중립성을 보장하기 위하여 헌법 제114조 제2항은 중앙선거관리위원회위원 9인을 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성하도록 하고, 위원장은 위원중에서 호선하게 하였다. 이러한 구성 방식이 정치적 중립성을 보장하기 위한 의도라고 볼 수는 있으나 이러한 방식만으로 정치적 중립성을 보장하기에 충분하지는 못하다. 선거관리의 공정성을 훼손하려는 유혹은 아무래도 집권당일 가능성이 높는데, 이러한 중앙선거관리위원회 구성 방식에 따르면 대통령이 대법원장을 임명한다는 사실을 고려한다면 9인 중 7-8인이 친여 인사일 가능성이 높다.

이러한 인적 구성은 헌법개정사항이므로 인적 구성을 달리하는 방안은 현재로서는 어렵다고 할 것이다. 그러나 적어도 선거관리위원회가 정치적 중립성과 관련한 불필요한 오해를 피하기 위해서는 개별 사례에 대하여 여야 차별 없는 동일한 기준, 나아가 현재의 정부와 집권 정당에 대해 보다 엄격한 기준을 적용하려는 노력이 필요하다.

#### 4. 소결: 한국 민주주의 모델 정착에 기여를 기대함

현행 헌법 하에서 선거가 주기적으로 평화적으로 실시되고 통치권의 정당성도 확보되었다. 특히 대통령을 기준으로 보수적인 정권에서 진보적인 정권으로, 다시 진보적인 정권에서 보수적인 정권으로 정권교체가 이루어지는 결과가 나타났다. 이는 선거를 통한 한국 민주주의의 발전의 이정표라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 2000년 이전 선거가 안정적으로 치루어지고 이에 대한 정치적 관례가 형성되었으며 2000년 이후에는 선거관리위원회의 권한 행사와 역할이 확대되었으며 선거관리위원회에 대한 국민적 신뢰도 제고되었다고 할 수 있다.

1987년헌법 개정 이후 수차례의 선거 시행 과정에서 선거운동의 방식이 상당히 변화되어 왔고 선거 결과도 국민들이 수용할 수 있도록 선거관리가 안정적으로 수행되어 왔다고 할

---

런 사정만으로는 특정 정책에 대한 단체의 지지·반대활동 전부가 공직선거법에 의한 규제 대상이 된다고 할 수 없다” “특정 정당이나 후보자 또는 입후보 예정자와 관련성을 나타내지 않고 정책 자체에 대한 지지·반대 의사를 표현하는 활동이 선거운동에 해당하는지는 개별적으로 판단해야 한다” “특정 정책에 대한 단체의 지지·반대활동이 결과적으로 정책에 찬성하거나 반대하는 정당, 후보자, 입후보예정자에게 유·불리한 영향을 미치게 되는 경우도 마찬가지”

수 있다. 이러한 성과는 과거 권위주의 국가 모델에서 민주주의 국가 모델로 전환된 대표적 인 국가로 자리매김하는데 선거관리위원회가 일정한 역할을 하였다고 평가하더라도 지나친 것이 아닐 것이라 생각한다.

그러나 다른 한편 정당민주주의의 실현, 국민의 실질적 선거 참여의 확대, 저하되는 투표율의 제고, 국민의 대표자의 바른 선택 가능성의 제고, 사이버 선거운동의 질서 확립, 재외 국민선거의 정착 등 선거관리위원회에 요구되는 과제도 많다. 선거관리가 국민의 정부, 국민에 의한 정부를 넘어 국민을 위한 정부가 탄생하는데 기반이 되는 선거가 될 수 있도록 선거 참여의 질을 제고하고 정확한 정보 제공과 국민의 자유롭고도 실질적인 선거 참여를 보장하는 것이 여전히 과제로 제시되어야 할 것이다. 이를 위해서는 규제 중심의 선거관리 보다 자유와 공정을 조화롭게 실현하는 선거관리가 요청되고 있다. 보다 실질적인 민주주의 실현을 위해 유권자가 최선의 선택을 할 수 있도록 선거관리를 통해 서비스를 제공해야 한다는 인식도 대두되고 있다.

## V. 선거관리위원회의 바람직한 헌법적 역할과 과제

### 1. 헌법기관으로서 선거관리위원회의 필요성과 정당성

가. 서

선관위가 선거 내지 민주주의 발전에 기여할 수 있었던 제도적 기초는 무엇이라고 볼 것인가? 무엇보다도 선관위의 헌법상 독립기관으로서의 지위라고 본다. 그런데 별도의 ‘헌법상’ 독립기구로 창설된 지 50년이 지난 지금, 선관위의 시대적 사명이 다하지 않았는가에 관한 논의가 헌법개정 검토와 맞물려서 이뤄진 바 있다.

이에 관하여 첫째, 헌법규정은 3·15 부정선거의 영향으로 1960년 3차 헌법 개정시 규정된 것이며 대부분의 국가도 선거관리에 대해 헌법에서 규정하지 않고 있다는 점에서 이를 헌법이 아니라 법률로 규정하자는 의견, 둘째, 선거관리를 헌법사항으로 두되, 이를 총장편으로 조정하고 조문을 수정하자는 의견<sup>201)</sup>, 셋째, 한국에서는 아직도 선거관리의 공정성 여부가 정치적으로 예민한 사안이므로 독립된 기관으로서 선관위를 설치하고 있지만 나중에 한국의 민주화가 안정기에 들어서면 통상적 선거관리는 일반행정기관에 맡기고 중앙선관위는 정치활동의 투명성확보를 위한 기구로 재정립되어야 한다는 의견<sup>202)</sup>, 넷째, 헌법의 역사성과 선거관리위원회의 기여도 및 역할 등을 고려하여 현행과 마찬가지로 선거관리에 관한 규정을 독립된 장으로 두자는 의견<sup>203)</sup>을 상정할 수 있다.

그런데 선관위의 법적 지위를 어떻게 할 것인가와 관련하여 논의의 초점을 보다 명확히 할 필요가 있다. 지금 우리는 선거관리기구로서 선관위를 새로 만드는 것이 아니라, 우리 헌정사에서 지금까지 존재하고 나름 역할을 수행해온 선관위의 위상을 어떻게 정하는 것이 바람직하느냐를 다루고자 한다. 보다 구체적으로 말하자면, 기존의 선관위를 해체하는 것이 아니라면 선관위를 지금과 같은 헌법기관으로 두는 것이 과연 여전히 필요한가이다.

선관위가 이미 헌법에 규정되어 있기 때문에 해석론상 헌법적 정당성을 논할 실익이 없을 지도 모른다.<sup>204)</sup> 그러나 이러한 형식적 판단 이외에, 선관위를 굳이 헌법기관으로 둘 필요가

201) 정종섭 교수의 견해가 그러하다. 정교수는 선거관리에 관한 규정만 헌법에서 정하고(예: 헌법 제9조로 규정), 선거관리기구의 구성, 조직, 운영에 대해서는 법률로 정하는 것이 타당하다고 본다(정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2014, 1366면).

202) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2014, 658면.

203) 2014.5에 발표된 국회 헌법개정자문위원회(위원장: 김철수 서울대 명예교수)의 헌법개정안이 이러한 입장을 취하고 있다.

204) 헌법재판소는 선거관리위원회가 공정한 선거관리 등을 위하여 설립되어 국회, 정부, 법원, 헌법재판소와 병립하는 독립된 합의제 헌법기관임을 확인한 바 있다. 예컨대 헌재 2008.1.17. 2007헌마700.

과연 있는가에 관한 실질적 판단이 필요하다고 본다. 그래야만 선관위를 법률기관으로 두려는 시도에 대한 반론의 논리적 근거를 확보할 수 있을 것이다.

#### 나. 선거관리를 헌법사항으로 인식하는 국민적 합의에 따른 정당성

선거관리는 국민적 합의에 따라 입법사항이 될 수도 있고 헌법사항이 될 수도 있다. 그런데 우리의 경우 선거관리가 헌법사항임은 1960년 제3차 개헌시에 이미 확인되었다. 문체는 이러한 인식이 여전히 유효한가이다. 지난 2012년 제18대 대선과정에서 드러난 국가정보기관의 선거운동을 둘러싼 논란과 부정선거 의혹에 따른 재검토 논란은 정치권력으로부터 독립한 선거관리가 여전히 중요한 헌법적 가치임을 보여주었다. 우리에게 중립적인 선거관리는 단순히 선거관리의 전문성과 신뢰성을 확보하는 것 이상으로 “민주개혁의 사명에 입각하여” “자유민주적 기본질서를 더욱 확고히” 하기 위해 필요한 헌법사항이라고 본다.

선거관리는 정치적 행정작용으로서 정치통제와 정치발전의 양면적 기능을 수행하여야 함에도 불구하고 현실적으로 정치권력으로부터 영향을 받기 쉽다. 그래서 선거관리의 정치적 중립성이 확보되도록 선거관리를 헌법적 차원에서 규율할 필요가 있다. 이는 다른 아닌 헌법적 명령인 선거완전성(electoral integrity)<sup>205)</sup>의 요구 때문이다. 선거완전성과 관련하여 가장 중요한 것이 신뢰할 수 있는 중립적인 선거관리기구의 존재임을 기억할 필요가 있다. 헌정사를 보더라도 1972년헌법을 제외하고는 헌법이 개정될 때마다 중앙선관위의 독립성·중립성이 더욱 강화되었는바, 이는 선거관리의 공정성이 매우 중요한 헌법적 규율사항임을 잘 보여준다고 하겠다.<sup>206)</sup>

따라서 선거관리를 전담하는 기구로서 선관위는 국민적 합의<sup>207)</sup>와 헌법적 요구에 따라 헌

205) 선거완전성(electoral integrity, election with integrity) 개념은 민주주의가 널리 보편화되면서 자연스럽게 세계적인 관심사가 되었다. 그러나 선거완전성의 개념이 아직 확립되었다고 보기 어려운 것은 사실이다. 선거완전성 개념을 본격적으로 다뤘던 보고서에 의하여, 완전한 선거란 「국제적 기준과 합의에 나타난 바와 같은 보편선거(universal suffrage) 및 정치적 평등의 민주주의 원리에 기초하고, 모든 선거과정에 걸쳐 그 준비와 관리가 전문적이고 공평하고 투명한 선거」를 의미한다(The Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, International IDEA and the Kofi Annan Foundation, September, 2012). 선거완전성 개념은 진정한 선거(genuine election)에 참여할 수 있는 선거권자의 능력을 최대로 보전하기 위함이다. 간단히 말해서 모든 선거권자가 참여하는 자유롭고도 공정한 선거(free and fair election)를 구현하기 위함이다. 이는 다른 아니라 중앙선관위가 임무로서 구현해야 할 “자유롭고 공정한 선진 민주선거”이다. 그런 점에서 선거완전성의 구현이 바로 선관위의 사명(mission)이라 하겠다.

206) 선거관리와 선관위에 관하여 헌법이 직접 정하는 사항이 점차 늘었다. 처음 제3차개정헌법(1960년 헌법)에서는 중앙선거위원회의 구성방식에 관하여만 규정하고 그 조직, 권한 기타 필요한 사항은 법률에 위임하였다. 그러나 그 후의 헌법에서는 권한, 임기, 정치적 중립성, 신분보장, 규칙제정권, 각급 선관위와 행정기관의 관계 등을 규정하기에 이르렀다.

207) 이에 선관위에 대한 국민의 평가를 살펴볼 필요가 있다. 2007년 중앙일보와 동아시아연구원이 실시한 국가·사회기관 신뢰도 평가에서 중앙선관위가 파워조직 영향력 8위(국가기관으로는 현재, 검찰, 대법원의 다음 순위), 신뢰도 7위(국가기관으로는 현재, 대법원 다음 순위)를 차지하였다. 이는 독립적 헌법기관인 선관위의 업무수행에 대한 국민의 만족도와 신뢰도가 대단히 높은 편임을 알 수 있다.

법기관으로서의 필요성과 정당성을 갖는다.

#### 다. 국민주권 원리와 권력분립 원리에 따른 선관위의 헌법적 정당성

헌법기관으로서 선관위의 헌법적 정당성은 또한 국민주권 원리와 권력분립 원리에서 찾을 수 있다. 현행 헌법 제1조 제2항, 제8조 제1항·제2항, 제114조 제1항의 종합적 해석에 따라 선관위를 대통령·국회·법원 등과 구별된 별도의 헌법기관으로 둘 필요성이 있다고 본다. 제1조 제2항에 따라 국민은 주권자의 지위에서 국가의사를 최종적·전반적으로 결정할 수 있으며, 현실적인 모든 국가권력은 국민에 의하여 정당성을 갖는다. 우리 헌법 하에서 직접민주제와 대의민주제 모두 채택·활용될 수 있다. 물론 현행 헌법은 대의민주제를 원칙으로 하고 국민투표의 직접민주제를 예외적으로 하고 있다. 또한 제8조에 따라 국민의 정치적 의사형성을 효과적으로 할 수 있는 정당 설립의 자유가 보장된다. 이는 오늘날 정당제민주주의의 현실을 반영하면서 정당에게 헌법적 과제를 부여한 것이다. 이처럼 우리 헌법은 국민주권원리를 기초로 하되 그 구체적 실현방식으로 대의민주주의, 직접민주주의, 그리고 정당제민주주의에 기인한 여러 제도적 요소를 담고 있다. 따라서 주권자인 국민은 선거, 국민투표, 정당설립·참여의 방식으로 정치적 의사표시를 할 수 있다. 바로 이러한 국민의 정치적 의사의 민주적 형성을 담당하는 기관으로 헌법은 선관위를 두고 있는 것이다(제114조 제1항).<sup>208)</sup> 현행 헌법이 별도의 헌법기관으로서 선관위를 두는 것은 단지 선거·국민투표·정당사무의 처리를 기술적으로 적절하게 처리하기 위함만은 아니라고 보아야 한다. 국가권력기관의 구성 내지 정치권력의 위임이나 국가정책의 결정에 대한 주권자의 국민의 정치적 의사를 민주적으로 형성하기 위한 것으로 보아야 한다. 따라서 선관위는 준법선거(공명선거) 및 선거의 공정성 확보를 위한 감시자 또는 규제자로서만이 아니라 민주주의 발전의 지원자의 역할을 담당할 필요가 있다고 본다. 이에 따라 정치관련 입법의 주도자, 민주시민교육의 지원자 등의 역할을 맡아야 할 것이다. 이를 위해서는 선관위의 위상 즉 권한 및 직무가 정치적 이해관계나 세력변화에 따라 쉽게 변경되어서는 아니된다. 그러한 점에서 헌법 차원에서 그 위상을 안정적으로 확보할 필요가 있다.

한편 선관위의 헌법기관성은 권력분립원리에 의해서도 강력히 뒷받침된다고 본다. 국민의 민주적 정치의사형성에 관한 국가작용을 종래의 집행권에 속하는 것이 적절하지 않음은 우리 헌정사의 경험으로 확인된 바다. 따라서 이를 정치권력으로부터 구별하여 별도의 헌법기관에 맡기는 것은 권력분립원리에 부합하다고 볼 것이다.<sup>209)</sup> 민주주의 전통과 문화가 취약

208) 김철수 교수는 “헌법은 정당국가에의 지향을 위한 정당조항을 두어 복수정당제도를 보장함과 아울러 정당에 관한 사무를 처리하고 선거운동의 관리 및 선거비용의 한정 등을 통한 선거관리의 공정과 국민투표의 공정관리를 위하여 선거관리위원회를 두고” 있음을 밝히고 있다. 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2009, 1294면.

한 상황에서 선거관리기구의 헌법기관화는 오히려 자연스러운 귀결이었다고 할 것이다.<sup>210)</sup> 비교법의 관점에서 보더라도 기존 제도에 대한 불신은 반드시 새로운 제도의 도입으로 이어졌음을 알 수 있다. 예컨대 종전의 입법부와 사법부에 대한 불신이 컸던 헝가리나 남아공과 같은 체제전환국가에서는 이를 극복하기 위하여 헌법재판소를 채택하였다.<sup>211)</sup> 이와 같은 이유에서 우리 헌정사에서 선거관리를 선거에 의하여 선출되는 대통령과 국회에게 맡기지 않고 이와 구별된 선거관리위원회를 설치하고 이를 대통령·국회와 동등한 헌법기관으로 두는 것은 합리적인 지혜라 하겠다.<sup>212)</sup>

또한 선관위는 정치권력에 대한 국민의 통제권을 실질화하는 데 기여하고 있다. 선거의 정치적 통제기능과 예외적으로 실시될 수 있는 국민투표의 정치적 통제기능이 제대로 작동할 수 있도록 하며, 복수정당제의 토대와 환경을 구축함으로써 정치적 경쟁을 유지할 수 있게 한다. 그러한 점에서 선관위는 입헌민주체제를 강화하는 주요기관이라 할 수 있다.<sup>213)</sup>

209) 통치권의 민주적 정당성을 위하여 매우 중요한 선거 및 국민투표의 관리와 정당사무를 독립한 헌법기관인 중앙선관위에 맡기는 것은 일반 행정기관이 이를 맡음으로써 발생할 수 있는 관권선거 내지 편파적인 선거간섭을 제도적으로 배제·견제할 수 있다는 의미에서 일종의 기능적인 기능통제장치라 본다(허영, “중앙선거관리위원회의 헌법상 지위와 권한”, 선거관리, 3-4면). 헌법재판소도 이와 동일한 입장이다. “선거와 투표에 대한 관리가 공정하게 이루어지지 못한다면, 그 선거와 투표는 본래의 민주정치적 기능을 발휘하지 못하고, 하나의 형식적인 기능에 그치고 말 것이다. 선거와 투표관리 등의 집행업무 담당기관을 일반행정기관과는 별도의 독립기관으로 구성해야 한다는 요청이 나오는 이유도 바로 이 때문이다. 우리 헌법상의 선거관리위원회도 이러한 요청을 제도화한 것이라고 볼 수 있다. 만약 위와 같은 지방선거사무를 독립기구가 아닌 해당 지방자치단체 스스로가 담당하도록 한다면, 지방의회의원이나 지방자치단체장은 현재 자신들의 지위와 권한을 이용하여 자신들에게 유리하도록 편파적으로 선거관련 직무를 집행하거나 관련 법규를 적용할 염려가 있고, 직원들을 선거운동에 동원하여 선거의 형평성과 공정성을 해치는 행위를 할 우려도 있다. 이에 우리 헌법은 각종 선거 및 투표관리 등에 관한 사무를 일반행정업무와 기능적으로 분리해 이를 선거결과에 대하여 이해관계가 있는 개인, 집단 또는 기관의 영향으로부터 차단된 독립된 헌법기관에 맡김으로써 일반행정관서의 부당한 선거 간섭을 제도적으로 배제 내지 견제할 수 있도록 하고 있다.” [헌재 2008.6.26. 2005헌라7, 헌재판례집 제20권 1집(하), 340면 이하(357-358면)].

210) 종래 고전적 권력분립원리가 국가권력을 입법권, 집행권, 사법권으로 분할하여 상호간의 견제와 균형을 핵심내용으로 하는 것에 반하여, 국가권력의 형성 또는 국가기관의 구성을 민주적으로 하는가에 관하여는 별로 관심을 기울이지 않았다. 왜냐하면 민주적으로 안정된 국가의 경우, 국가기관의 민주적 구성에는 별도의 관심을 둘 필요 없이 국가권력의 기능적 배분과 합리적 운영을 더 우선적으로 고려하였기 때문이다. 그러나 민주적 이행기를 거친 국가의 경우 국가권력의 민주적 형성을 담당하는 선거관리기구를 독립적인 기관으로 설립하는 것이 헌법적 관심사가 되었다. *Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012.8, p.5.

211) 체제전환국가에서의 헌법재판제도에 관한 연구의 일례로 음선필, “체제전환과 헌법재판소-헝가리와 남아공의 경험-”, *홍익법학* 제11권 제2호, 2010.6, 219-253면.

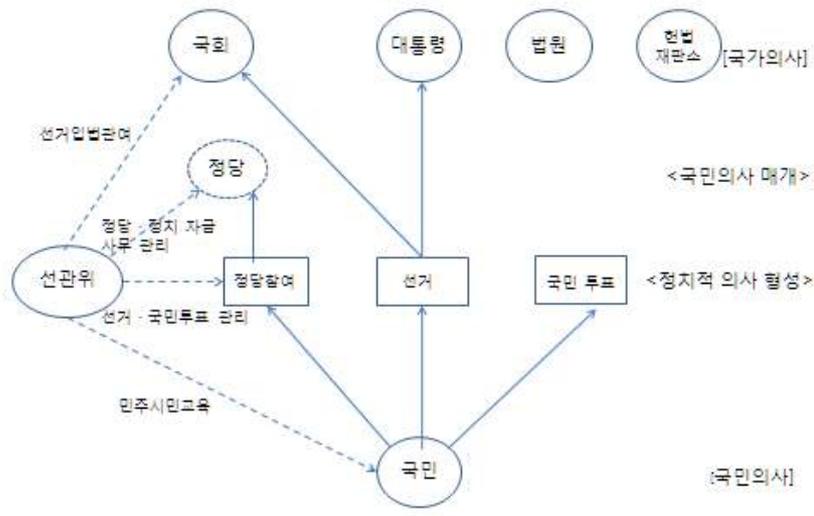
212) 예컨대 라틴아메리카의 경우 다른 국가기관에 대한 행정부의 우월적 지위를 약화시키기 위하여 선거관리기구를 설치하면서 집행권, 입법권, 사법권을 함께 부여하는 예가 있다. 코스타리카와 우루과이의 선거관리기구는 선거과정에 구속력을 가진 규칙 등을 제정하고 그 결정에 대하여 다른 국가기관으로부터 심사를 받지 아니하며, 선거를 실시할 뿐 아니라 선거결과를 확정하거나 무효화할 수 있고 또한 선거쟁송을 해결하는 권한을 가지고 있다. 그래서 선거관리기구는 「제4의 국가기관」의 지위를 차지한 셈이 되었다. 이에 자세히는 Allan Wall, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, pp.76-79, 218-221.

213) 이와 관련하여 남아공 헌법에서 선거관리위원회를 “입헌민주주의를 뒷받침하는 국가기관(State Institutions Supporting Constitutional Democracy)”으로 규정하고 있는 것은 시사하는 바가 매우 크다(제181조).

그리고 선관위에게 선거입법권을 부여하는 것이 국회입법원칙(헌법 제40조)의 예외임을 생각할 때 이러한 사항이 헌법 자체에 명문으로 규정되어야 함을 주의하여야 한다. 이는 대통령 등의 행정입법권, 대법원 및 헌법재판소의 사법입법권, 지방자치단체의 자치입법권이 국회입법원칙의 예외로 인정되는 것과 동일하다.

현행 헌법의 통치구조에서 선관위의 위상과 역할을 정리하면 아래 그림과 같다.

<그림 6> 선관위의 헌법적 역할



이처럼 선관위가 별도의 헌법기관으로서 선거관리작용을 통하여 다른 헌법기관과 견제와 협력의 관계를 형성하면서 입헌민주주의체제를 지탱하고 있다. 첫째, 선거입법과 관련하여, 국회의 입법권을 전제로 하여 선관위는 선거·국민투표 및 정당관계법률의 제정·개정이 필요하다고 인정하는 경우에 국회에 의견을 표시할 수 있고 법령의 범위 안에서 선거사무·국민투표사무 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있다. 한편 현재는 국회의 선거 등의 정치관계법률에 대하여 위헌심사를 할 수 있으며 선관위의 규칙에 대하여 제한적이거나 헌법소원심판절차를 통하여 위헌심사를 할 수 있다.

둘째, 선거의 실시와 관련하여 각급선거관리위원회는 선거인명부의 작성 등 선거사무와 국민투표사무에 관하여 관계행정기관에 필요한 지시를 할 수 있으며, 선거사무를 위하여 인·장비의 지원 등이 필요한 경우에는 행정기관에 대하여는 지시 또는 협조요구를 할 수 있다(헌법 제115조, 선거관리위원회법 제16조). 이러한 지시를 받거나 협조요구를 받은 행정기관은 우선적으로 이에 응하여야 한다.

또한 선관위는 대통령을 비롯한 행정부의 선거관여행위를 감시·단속할 수 있다. 각급선거관리위원회의 위·직원은 직무수행 중에 선거법위반행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 선거의 공정을 현저하게 해치는 것으로 인정

되거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할수사기관에 수사의뢰 또는 고발할 수 있다(선거관리위원회법 제14조의2).<sup>214)</sup>

한편 선관위의 조치에 대하여 행정부가 반발하는 경우 권한쟁의심판절차를 통하여 헌법재판소가 이를 판단하게 된다.

셋째, 선거쟁송과 관련하여 선관위는 법원과 기능적 협력관계를 유지하고 있다. 중앙선관위와 시·도선관위는 지방선거에서 선거와 당선의 효력에 관한 선거소청에 대하여 결정을 해야 한다(공선법 제219조-제220조). 선거소청의 결정에 대해 불복하는 소청인은 각각 선거소송이나 당선소송을 법원에 제소할 수 있다(공선법 제222조-제223조). 그러한 점에서 선거소청은 행정심판에 준한다.<sup>215)</sup>

넷째, 선관위의 직무수행에 대한 통제와 관련하여 국회는 국정감사·국정조사를 통하여 선관위의 직무수행을 평가할 수 있으며, 감사원은 선관위에 소속한 공무원에 대하여 직무감찰을 실시한다(감사원법 제24조 제3항).

#### 라. 선관위의 독립성·독립성 확보를 위한 헌법기관 지위의 필요성

선거관리의 공정성은 선거관리기구의 독립성에 기인하며, 그 독립성은 인적·물적 독립성에 기인한다. 이와 관련하여 선관위의 구성방식, 위원의 임기와 정치적 독립성 및 신분의 보장 등에 관한 헌법 차원의 규정이 매우 중요하다. 특히 중앙선관위의 경우, 그 권한을 헌법 차원에서 아무리 합리적으로 규정하였다 하더라도 정작 그 구성을 법률 차원에 맡겨두는 경우, 중앙선관위의 독립성과 중립성은 정치세력의 변화에 따라 위태롭게 될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 선거관리기구를 헌법기관으로 둘 경우 그 구성방식 역시 헌법에서 규정하는 것이 바람직하다.

세계적으로 볼 때, 선거관리기구는 국가원수(대통령, 국왕), 수상, 행정부, 입법부, 사법부, 야당, 정당, 시민사회 등에 의해 구성된다. 이 중 국가원수에 의한 구성이 가장 많고(91개국), 그 다음이 입법부(81개국), 사법부(42개국) 순서이다.<sup>216)</sup> 한편 우리 중앙선관위 구성방식

214) 노무현 대통령은 2007년 6월 2일 「참여정부평가포럼」 강연을 시작으로 4회에 걸쳐 한나라당을 비하하거나 열린우리당을 지지할 것을 요구하는 발언한 바 있다. 이에 중앙선관위 위원장은 공직선거법 제9조 제1항에 따라 공무원 선거중립의무 준수요청 조치를 2차에 걸쳐 행하였다. 이러한 조치는 선거관리위원회법 제14조의2에 근거한 것으로서 대통령의 과거 발언이 공직선거법을 위반하였다고 확인한 후 재발방지를 촉구하는 내용이 주를 이루고 있으므로 위 조항에 열거된 행위유형 중 ‘경고’에 해당한 것이다. 이 조치에 대하여 노대통령은 자신의 기본권을 침해한 것이라고 주장하면서 헌법소원을 제기한 바 있다. 이 헌법소원심판청구사건에서 헌법재판소는 공직선거법 제9조 제1항의 공무원중립의무 조항을 합헌이라고 선언하면서 중앙선관위 위원장의 조치가 노대통령의 기본권을 침해하지 않는다고 보아 그 조치가 합법임을 인정하였다. 현재 2008.1.17. 2007헌마700.

215) 그래서 공선법은 선거소청에 관하여 공선법이 규정한 것을 제외하고는 행정심판법의 관련규정을 준용하고 있다(공선법 제221조).

216) Aceproject The Electoral Knowledge Network/Comparative Data(2014.7.10.검색)

의 타당성 여부 논의는 별론으로 하더라도, 헌법기관으로서 중앙선거위의 구성방식을 헌법에 규정하여야 함은 분명하다고 본다.

## 2. 선거관리와 선관위에 관한 바람직한 헌법규정 방안

가. 서

헌법 차원에서 선거관리와 선관위에 관하여 어떻게 규정할 것인가는 국가마다 상이하다. 무엇보다도 선거관리기구를 어떠한 유형으로 둘 것인가, 그 법적 지위를 어떻게 정할 것인가를 결정하여야 한다.<sup>217)</sup> 그리고 헌법에서 규정할 사항으로는 선거관리기구의 독립성, 조직, 구성방식, 선관위 위원의 임기, 선관위의 권한과 기능 등이 있다.<sup>218)</sup>

그런데 우리에게 주요 쟁점이 되는 것은 선거관리에 관한 사항을 헌법 차원에서 규정할 것인가, 선거관리(선관위)를 헌법상 독립된 章으로 편제를 구성할 것인가, 독립된 장으로 구성할 경우 표제를 무엇으로 할 것인가, 선관위의 명칭을 동일하게 유지할 것인가, 선관위의 권한과 직무를 어느 범위로 정할 것인가, 선관위의 구성방식을 어떻게 할 것인가, 선관위와 다른 헌법기관의 관계를 더 구체화할 것인가 등이다. 이하에서는 각 사항에 관한 상론은 미룬 채 주요 논점을 중심으로 살펴보기로 한다.

나. 선거관리 및 선관위에 관한 헌법규정

첫째, 선거관리에 관한 사항을 헌법에 규정한 것인가의 여부는 선거관리의 법적 토대를 어떻게 구성하느냐의 문제이다. 선거관리가 헌법사항이 되고 선관위가 헌법상 독립기구로 존재하는 것은 대단히 확고한 법적 토대를 갖추는 것을 의미한다. 앞에서 선관위의 헌법기관성의 필요성과 정당성에 논한 바와 같이 선거관리는 헌법사항이며 선거관리기구의 헌법기관화는 국민적 합의이자 헌법적 요구라고 하겠다.

둘째, 헌법상 독립된 장에서 별도의 헌법기관으로서 선거관리위원회를 두는 것은 선거관리의 우선적 고려와 독립성·전문성을 강조하기 위함이다. 더구나 우리에게 「헌법상 독립위원회 기구」로서 선관위는 선거완전성을 위한 역사적 성취이자 제도적 초석으로서 의미를 갖

217) 일반적으로 선거관리담당 공무원의 능력과 전문성에 대한 신뢰가 큰 경우에는 정부소속기관이 직접 선거를 관리하게 된다. 그러한 예로 프랑스, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 체코, 헝가리 등을 들 수 있다. 반면에 그렇지 아니한 경우에는 독립적인 선거위원회를 요구한다. 1989년-1990년 동안 민주적 이행을 겪었던 동유럽의 국가들이 그러한 예에 해당한다.

218) 선거관리기구에 관한 헌법상 규정의 내용으로는 *The ACE Encyclopedia: Legal Framework*, ACE Electoral Knowledge Network, 3<sup>rd</sup> Rev., 2012, pp.43-48.

는다고 하겠다. 현행 헌법이 부여한 대로 선관위는 선거관리뿐 아니라 국민투표관리, 정당 사무처리를 담당하고 있으며 선거완전성의 요구에 따라 선거과정 전반적으로 적극적 역할을 수행할 것을 기대되므로 선관위는 입헌민주체제를 강화하는 주요기관이라 할 수 있다. 남아공헌법에서 선거위원회를 입헌민주주의를 지탱하는 국가기관으로 규정하고 있듯이, 선관위는 한국 민주체제를 뒷받침하는 헌법기관으로 볼 것이다. 그러한 점에서 현행대로 선거관리와 선관위에 관하여는 별도의 장으로 구성하는 현행 편제가 적절하다고 본다.

셋째, 선거관리에 관한 헌법상 독립된 장의 표제를 「선거관리」로 하고 있는 것에 관하여 논란이 있다. 권력분립의 원칙을 제대로 구현하기 위해서는 독립적인 헌법기관의 명칭으로 표제를 정하는 것이 좋다고 본다. 그런 의미에서 선거관리위원회의 명칭을 「선거위원회」로 변경하는 것을 전제로 한다면, 그 표제를 「선거위원회」로 하는 것이 낫다고 본다. 이는 중앙선관위가 국회, 정부, 법원, 헌법재판소와 병렬적인 헌법기관임을 보다 직접적으로 명시하는 것이 된다.<sup>219)</sup>

넷째, 많은 학자들이 현행 「선거관리위원회」를 「선거위원회」로 변경하는 것을 제안하고 있다. 「관리」라는 용어가 갖는 국가주도적 이미지를 불식하기 위해서 선거위원회라는 명칭이 더 적절한 것은 사실이다. 또한 현행 헌법에서 선거관리위원회가 선거관리만이 아니라 국민투표관리, 정당사무처리를 담당하는바, 그 명칭과 담당직무가 개념적으로 일치하고 있는 것이 아니라는 점에서도 선거관리위원회라는 명칭이 적절하지 않은 것은 사실이다. 따라서 이러한 직무를 포괄하는 상위개념을 생각하여 이에 상응한 명칭을 사용하는 것이 논리적이라고 본다. 현재 선거위원회가 담당하는 직무가 선거관리, 국민투표관리, 정당사무 처리, 정치자금사무 처리뿐 아니라 민주시민교육 지원 등인바, 이러한 광범위한 업무가 공통적으로 지향하는 바가 민주주의의 발전임을 생각할 때, 「선거위원회」보다는 「민주주의발전위원회」가 보다 전향적인 개념이 아닐까 한다.<sup>220)</sup> 그런데 이러한 용어의 사용례가 일반적이지 않기 때문에 언 듯 수용하기 어려울 수 있으나 검토할 만한 가치는 있다고 본다. 여하튼 이에 관하여는 보다 심도 있는 논의가 필요할 것이다.

다섯째, 선관위의 역할을 확대할 필요가 있다. 명칭이 어떠하든 간에 선관위는 민주주의

219) 한편, 선거위원회 외에 독립적인 위원회로서 국회, 대통령, 법원 등에 소속하기 적절하지 않은 헌법 기구를 설치할 필요가 있다면 이들을 포함하여 별도의 장으로 편성할 수 있을 것이다. 예컨대 정치적 이해관계에서 벗어나 국가적 관점에서 장기간에 걸쳐 지속적인 업무를 담당하기 위해 가칭 「통일위원회」를 별도로 설치할 수 있을 것이다. 그렇다면 선거위원회, 통일위원회, 또는 국가인권위원회, 감사위원회 등을 포함하여 「헌법위원회」라는 별도의 장을 구성할 수 있을 것이다. 이러한 입법례로 「헌법위원회」이란 장에서 공무원위원회, 선거위원회, 감사위원회를 규정하고 있는 필리핀 헌법과 「입헌민주주의를 뒷받침하는 국가기관」이라는 장에서 공익보호관, 남아프리카 인권위원회, 문화종교언어공동체 권익증진보호위원회, 양성평등위원회, 회계감사원, 선거위원회를 규정하고 있는 남아공 헌법을 들 수 있다.

220) 이러한 견해에 대하여, 「민주주의발전위원회」의 명칭에서 선거 및 투표의 관리, 정당사무의 처리가 잘 연결되지 않아서 그 개념이 모호하다는 비판이 가능할 것이다. 그러나 이는 개념구성의 논리적 문제라기보다는 개념의 관용적 사용에 따른 연상(association)작용의 문제라고 본다.

의 발전을 지원하는 데 필요한 일을 담당하여야 한다고 본다. 현행 헌법에서도 민주주의의 실현형태로서 대의민주주의, 직접민주주의, 정당민주주의를 예상하면서 이와 관련된 업무를 선관위에게 맡기고 있으므로 선관위는 우리 헌법현실을 고려하여 민주주의 발전에 필요한 업무를 발굴, 담당하여야 할 것이다.<sup>221)</sup>

여섯째, 선관위와 다른 헌법기관과의 관계를 보다 구체화할 필요가 있다. 입헌민주주의의 제도화 내지 발전을 위한 기관간 협동과 기능적 통제를 보다 구체적으로 구현할 필요가 있다. 국회에 대한 선관위의 보고의무, 선관위의 입법의견제출권과 이에 대한 국회의 존중의무를 명시하여야 한다. 또한 현행 규칙제정권을 확대할 필요가 있다.<sup>222)</sup>

일곱째, 선관위의 구성방식은 독립성 및 정치적 중립성의 확보와 밀접한 관련이 있다. 이에는 정치적으로 중립적 지위에 있는 전문가를 중심으로 비당파성(non-partisanship)에 따라 선관위를 구성하는 방식(전문가형), 정당의 추천을 받아 각 정파의 입장에서 서로를 견제하면서 정치적 균형(political balance)을 맞추도록 선관위를 구성하는 방식(정파형), 그리고 양자를 절충하는 방식(결합형)이 있다. 이 중 어떤 방식을 취할 것인가는 정부형태, 사회균열 구조, 정치적 역학관계 등을 바탕으로 한 정치적 합의에 의하여 결정된다.

세계적으로 볼 때, 선거관리기구는 국가원수(대통령·국왕), 수상, 행정부, 입법부, 사법부, 야당, 정당, 시민사회 등이 각자 또는 상호 합의하에 구성한다. 이 중 국가원수에 의한 구성이 가장 많고(91개국), 그 다음 순위가 입법부(81개국), 사법부(42개국)에 의한 구성이다.<sup>223)</sup> 그런데 현행 헌법상 중앙선관위는 대통령, 국회, 대법원장의 합동행위에 의하여 구성된다.<sup>224)</sup> 우리와 같이 최고선거관리기구가 국가원수(대통령), 입법부(국회), 사법부(대법원장)의

221) 이러한 견해에 대하여, 국가기관인 선관위가 민주시민교육 등 민주주의 발전에 필요한 업무를 담당하는 것이 적절하지 않다고 볼 수도 있다. 한국의 민주주의 수준이 상당히 높고, 시민사회의 역량 또한 결코 작지 않다는 점에서 국가기관인 선관위의 역할 증대를 바람직하게 볼 것만은 아니라는 것이다. 이 견해에 의하면 선관위가 선거의 공정한 관리를 통하여 민주주의의 정상적인 작동에 충분히 기여하며 또한 그것으로 충분하다고 본다. 그런데 이러한 견해의 차이는 우리 헌법현실과 선관위의 기대역할에 대한 인식의 차이에 기인한다고 하겠다.

222) 헌법에 의하면 중앙선관위는 선거관리, 국민투표관리, 정당사무에 관하여는 “법령의 범위 안에서” 규칙을 제정할 수 있으며, 내부규율에 관하여는 “법률에 저촉되지 아니한 범위 안에서” 규칙을 제정할 수 있다. 중앙선관위는, 대법원이나 헌법재판소와는 달리, ‘법률’뿐 아니라 ‘명령’의 범위 안에서만 선거관리·국민투표관리·정당사무에 관한 규칙을 제정하여야 한다. 이러한 점이 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 별도의 독립된 헌법기관으로 (중앙)선거관리위원회를 두는 헌법 취지에 과연 적합한지에 관하여 의문이 든다. 지방자치단체가 “법령의 범위 안에서” 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(헌법 §117 ①)고 하는 규정은 지방자치단체가 국가(중앙정부)의 지휘·감독권 하에 있음을 전제로 한 것임을 생각할 때 나름 합리성이 있다고 본다. 그러나 중앙선관위의 규칙제정권에 관한 이러한 헌법규정은 매우 부적절하다고 본다. 생각건대, 중앙선관위의 헌법상 임무를 더욱 효율적으로 수행하기 위해서는 중앙선관위가 “법률에 저촉되지 아니한 범위 안에서” 선거관리, 국민투표관리와 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있다고 헌법 제116조 제6항을 개정하는 것이 바람직하다.

223) Aceproject The Electoral Knowledge Network/Comparative Data(2014.7.10.검색)

224) 각급선거관리위원회의 조직은 헌법의 위임으로 선거관리위원회법으로 정하고 있다(법 제4조). 시·도 선거관리위원회의 위원은 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자 중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 당해 지역을 관할하는 지방법원장이 추천하는 법관 2인을 포함한 3인과 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자중에서 3인을 중앙선거관리위원회가 위촉한다. 반면, 구·시·군선거

합동행위로 구성되는 경우는 그리 많지 않다.<sup>225)</sup> 특히 선거관리기구를 헌법기관으로 두면서 3부의 합동으로 구성하는 예는 아래 표에서 보듯이 더욱 드물다.

<표 19> 헌법상 독립기관형 선거관리기구의 주요 입법례

국가	명칭	위원 수	임기	선임자	위원장 선임	위원의 유형
대한민국	중앙선거관리위원회 (National Election Commission)	9	6	대통령/ 국회/ 대법원장	호선 (사실상 대법원장)	전문가형
필리핀	선거위원회 (Commission on Election)	7	7	대통령	대통령 (임명위원 회의 동의)	전문가형
인도	선거위원회 (Election Commission)	3	6 (65세 정년)	대통령	대통령	전문가형
남아공화국	독립선거위원회 (Independent Electoral Commission)	5	7	입법부	대통령	전문가형
엘살바도르	최고선거재판소 (Tribunal Supremo Electoral)	5	5	입법부/ 법원	입법부	결합형 (전문가와 정당지명자)
우루과이	선거법원 (Corte Electoral)	9	5	정당/ 입법부	입법부	결합형 (전문가와 정당지명자)

출처: World Survey: Electoral Management Bodies in 214 Countries and Territories, *IIDEA Handbook on Electoral Management Design*, pp.312-319에서 선별적으로 정리한 것임.

그런데 중앙선거위의 구성방식에 관하여 다양한 견해가 있다.<sup>226)</sup> 중앙선거위를 3부의 합동행위로 구성하는 이유는 선거위의 중립성을 확보하기 위하여 상호 견제와 균형 관계에 있는 세 헌법기관의 동등한 참여와 협력을 활용한 것으로 이해된다. 우리 헌정사에서 3부의 합동행위가 갖는 의미는 상이하다.<sup>227)</sup> 역대 헌법상의 구성방식 중에 가장 주목할 만한 것은

관리위원회의 위원은 그 구역 안에 거주하는 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자 중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 법관·교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자중에서 6인을 시·도선거관리위원회가 위촉한다. 각급선거위의 구성에는 정당이 관여하며 상급 선거위의 위촉권한이 인정된다. 그 구성방식은 정파형과 전문가형의 절충형태라 하겠다. 각급선거위와 중앙선거위의 구성방식이 다른 것은 각자의 지위와 업무에 따른 기관의 성격 차이라고 본다.

225) 3부가 합동하여 선거관리기구를 구성하는 예로 몽골, 파나마, 포르투갈 등을 들 수 있다.

226) 이에 관한 종합적 논의로는 홍석한, “선거관리위원회의 위상과 역할에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구, 제42집 제3호, 한국공법학회, 2014.2, 93-94면. 한편 각국의 선거관리기구의 구성방식에 관하여는 *Electoral Management Design*, pp.85-100.

227) 의원내각제를 취하였던 1960년헌법에서 중앙선거위원회는 대법관 중에서 호선한 3인과 정당에서

대통령이 임명하는 2인, 국회에서 선출하는 2인, 대법원 판사회의에서 선출하는 5인의 위원으로 구성하며 위원장은 위원 중에서 호선하였던 1962년헌법이라고 본다.

선관위의 구성에 대한 사법부의 관여를 어떻게 평가할 것인가에 관하여도 견해가 갈린다.<sup>228)</sup> 그 논의의 핵심은 중앙선관위의 민주적 정당성과 정치적 중립성의 조화의 문제이다. 국민으로부터 직접적인 수권을 받지 않은 대법원장이 사법부로부터 독립된 선거관리기구의 구성원 중 3분의 1을 지명한다는 것은 중앙선거관리위원회의 민주적 정당성에 중대한 문제를 야기한다는 것이다.<sup>229)</sup> 이는 중앙선거관리위원회만의 문제가 아니고 각급선거관리위원회의 경우에도 마찬가지이다. 그런데 선거관리의 실무에 있어서는, 법관이 선관위의 위원으로 참여하는 것이 수사의뢰, 고발 등의 선관위의 결정에 권위를 확보해주는 효과가 있다고 한다. 이와 관련하여 선관위의 위원으로 법관의 참여를 제도적으로 보장하고 있는 다른 입법례<sup>230)</sup>가 참조자료가 될 것이다.

또한 위원장의 互選제도 선관위의 독립성에 중요한 장치가 된다고 본다. 그런데 실제로

---

추천한 6인의 위원으로 조직하고 위원장은 대법관인 위원 중에서 호선하기로 하였다. 반면 대통령제를 채택한 1962년헌법에서 중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 2인, 국회에서 선출하는 2인, 대법원 판사회의에서 선출하는 5인의 위원으로 구성하며 위원장은 위원 중에서 호선한다. 여기서 주목할 점은 법관이 위원의 과반수를 차지한다는 것이다. 한편 10월유신에 따른 1972년헌법은 중앙선관위는 대통령이 임명하는 9인으로 구성되되, 그 중 3인은 국회가 선출하고, 3인은 대법원장이 지명하는 자이다. 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다. 중앙선관위의 구성이 사실상 대통령의 의사에 따르게 되었던 것이다. 그러나 1980년헌법 이후 중앙선관위는 대통령이 임명하는 3인, 국회가 선출하는 3인, 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성된다. 그 위원장은 위원 중에서 호선한다. 이처럼 세 부의 합동행위에 의한 중앙선관위의 구성방식은 시대별로 다르며 그 의미가 매우 다름을 주의하여야 한다.

228) 대법원장이 3인의 위원을 지명하는 것에 관하여 첫째, 관례적으로 대법원장이 지명한 대법관이 사실상 중앙선관위 위원장으로 선출되는데 이는 독립된 헌법기관의 구성원이 또 다른 헌법기관의 장이 되는 결과가 되어 독립기관성의 자기모순에 빠질 위험이 있으며, 둘째, 중앙선관위가 재정신청한 사건을 중앙선관위원인 법관들이 재판하는 결과를 초래할 수도 있다는 점에서 비판적으로 보는 견해도 있다(성낙인, 법문사, 2014, 659면). 국회 헌법개정자문위원회의 헌법개정안(2014.5)은 대법원장의 중앙선관위원 지명권을 삭제하고 있다. 그 대신 대통령 3인, 민의원 3인, 참의원 3인으로 중앙선관위를 구성할 것을 제안하고 있다. 왜냐하면 선거법 고발권이 있는 선관위에 대법원장이 임명하는 위원이 포함되는 것은 권력분립과 부합되지 못한 측면이 있는 반면에, 국회 관여의 비율을 높이는 것은 정치적 균형과 민주적 정당성을 제고하는 의미가 있기 때문이다(헌법개정안, 29면).

한편 대법원장의 선관위 구성권은 선거관리의 정치적 중립성과 공정성을 고려한 특수한 역사적 상황에 바탕을 둔 것으로 그 자체는 문제되지 않으나, 선거소송에 관여할 여지가 있는 현직 법관을 중앙선관위 위원으로 선임하는 관행은 개선되어야 한다는 견해가 있다(김종철, “정치개혁을 위한 선관위의 역할과 과제”, 선거관리, 79면).

229) 이러한 견해를 취하는 입장에서는 중앙선거관리위원회의 위원 중 3인을 대법원장이 지명하고 각급선거관리위원회의 구성원 중 일부를 지역법원장이 지명하고 또 각급선거관리위원회의 위원장을 지방법원장이나 지방법원의 부장판사가 겸하는 것은 영미법의 원칙인 natural justice에도 반한다고 본다. natural justice에서 요구하는 것 중 하나는 누구도 자기문제의 심판관이 되어서는 아니 된다는 원칙이다. 그런데 선거법 위반사건에 대하여 각급선거관리위원회가 법원에 재정신청을 할 경우 재정신청절차뿐만 아니라 그 이후의 정식재판 절차에서 지역선거관리위원회 위원장과 동료인 고등법원의 판사들이 재정신청사건을 다루게 되며, 심지어 지역선거관리위원회 위원장이 전보조치로 고등법원에 근무하게 될 수도 있다는 점에서 현직 법관이 선거관리위원회 위원이나 위원장이 되는 것은 부적절하다고 본다.

230) 예컨대 호주선거위원회의 위원장은 연방법원판사이며, 스페인 중앙선거위원회의 위원 중 8인은 대법원판사이다.

있어서는 대법원장이 지명하는 대법관이 위원장으로 선출되는 것이 관례이어서<sup>231)</sup> 사실상 대법원장이 임명하는 셈이 된다. 그 결과, 선관위의 위원장에 대한 대통령과 국회의 영향력을 거부하는 장치가 되고 있다. 이에 대하여 평가가 나뉘고 있으나, 우리 헌정사의 경험으로 볼 때 이것이 대통령의 사실상 우월적인 영향력을 제한하는 효과가 있음을 부인할 수 없다.<sup>232)</sup> 앞으로 경우에 따라서는 지금까지 대법원장이 임명한 대법관이 위원장으로 선출되던 호선제의 관계가 변경될 수 있다고 본다. 이는 헌법규정의 변화 없이 호선제의 운영 여하에 따라 중앙선관위의 구성방식이 사실상 달라질 수 있음을 뜻한다.

여덟째, 중앙선관위의 독립성을 위해 위원의 임기를 선임권자의 임기에 비하여 짧지 않은 6년으로 정한 것은 적절하다고 본다. 그런데 위원의 연임(중임) 여부에 관하여 헌법은 명시적으로 밝히지 않고 있으나, 대법관이나 헌법재판소재판관의 규정을 참조하면 이는 연임(중임)을 금하는 것으로 해석할 수 있다. 이를 보다 명시적으로 규정할 필요가 있다고 본다.

아홉째, 선거운동에 관하여 헌법 제116조 제1항은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 “법률이 정하는 범위 안에서” 선거운동을 하도록 규정하고 있다. 그런데 이 규정은 결과적으로 선거운동에 대한 규제를 폭넓게 허용하는 근거가 되고 있다. 선거운동의 자유는 헌법 제37조 제2항에 의하여 제한될 수 있는데도 다시 헌법 제116조 제1항의 “법률이 정하는 범위 안에서”에 의하여 제한되고 있다. 이는 사실 불필요한 조항으로서 결과적으로 모든 선거운동 규제의 근거로 인식되고 있으므로 삭제하거나 수정되어야 할 것이다.<sup>233)</sup>

### 3. 선거관리위원회의 장기적인 역할 및 과제

#### 가. 선관위 역할 논의의 맥락

선관위의 역할이 무엇이어야 하는가에 관하여는 많은 연구가 이뤄졌는데, 대부분의 선행 연구는 한국의 정치발전을 위한 선관위의 역할과 과제를 모색한 바 있다.<sup>234)</sup> 여기에서는 헌법적 역할에 주목하여 그 과제를 발견하고자 한다. 선관위의 헌법적 역할은 그 정당성을 헌법이라는 법적 토대에 두고 있으며, 헌법실현의 책임감 가운데 수행되어야 할 것이다. 그런 까닭에 선관위의 헌법적 역할의 이행은 다른 국가기관에 의해서 확인되고 책임을 져야 할

231) 이러한 관례는 위원장을 대법관인 위원 중에서 호선하기로 하였던 1960년헌법으로부터 기인한 것으로 보인다.

232) 반면에 중앙선관위 위원장을 헌법재판소장이나 대법원장의 예에 비추어 대통령이 지명하는 것이 바람직하다고 보는 견해로는 성낙인, *헌법학*, 법문사, 2014, 659면.

233) 헌법연구자문위원회, *헌법연구자문위원회 결과보고서*, 2009, 304-305면.

234) 한국정치학회, “민주정치 발전을 위한 선거관리위원회의 바람직한 역할 모색”, 2009; 이종우, “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제”, *의정논총*, 제4권 제1호, 61-80면 등.

것이다.

선관위의 헌법적 역할은 헌법규범과 헌법현실에서 찾아볼 수 있는바, 이를 위해서는 먼저 (헌)법적·정치적·사회적 맥락(context)을 살펴볼 필요가 있다.<sup>235)</sup>

첫째, 현행헌법상 통치구조에서 선거관리는 상시적 업무가 되고 있다. 헌법이 명시하고 있는 대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원선거만 아니라 지방자치단체의 장·교육감 선거, 그리고 여러 법률의 위탁에 따른 공공단체 등의 선거도 있다. 이와 같은 선거의 다양성 외에도 여러 선거가 번갈아 실시되는 선거의 별도주기, 다수대표선거제에 따라 부득이하게 실시되는 보궐선거에 의하여 전국 차원에서 실시되는 선거가 사실상 거의 매년 실시되고 있다. 이에 따라 선거가 원하던 원하지 않든 간에 대통령에 대한 평가(심판)의 기능을 가지게 됨에 따라 선거과정의 필요 이상으로 과열되어 정상적인 국정운영이 장애를 겪을 정도이다. 따라서 그만큼 선거관리의 공정성과 효율성이 강조될 수 밖에 없다.

둘째, 한국의 정당정치의 수준을 살펴볼 때 선관위는 단순한 선거관리 이상으로 정당사무와 정치자금사무 등을 맡지 않을 수 없다. 독과점적인 정당체제, 정당 자체의 정체성과 지속성의 의문은 별론으로 하더라도, 특히 공천을 둘러싼 정당의 선거참여 행태에 따른 문제를 선관위가 예방·단속하지 않을 수 없다. 선관위는 정당의 “조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 필요한 조직을” 가질 수 있도록 노력하여야 할 것이다(헌법 제8조 2항 참조). 이에 대하여 정당의 노력이 한계를 나타낸다면, 선관위가 헌법적 과제인 정당의 민주화를 위해 일정한 역할을 할 것으로 기대하는 것이 오히려 합당하다고 본다.

셋째, 선관위는 이제 통일시대에 대한 대비를 세워야 한다. 통합을 위한 준비, 통합과정에 대한 세세한 시나리오를 작성할 필요성이 크다. 헌법기관으로서 선관위는 헌법 전문에 따라 “조국의 평화적 통일의 사명에 입각하여... 민족의 단결을 공고히”하여야 할 것이다.“자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진”하는 차원에서 선거제도를 발전시켜야 한다(헌법 제4조 참조).

넷째, 선관위는 한국의 민주주의 발전뿐 아니라 세계민주주의 발전에 기여하는 것을 고민하여야 한다. 이를 통하여 한국이 “인류공영에 이바지”할 것을 생각하여야 한다.

요컨대 선관위의 헌법적 역할은 그 정당성을 헌법이라는 법적 토대에 두고 있다. 따라서 선관위는 헌법실현의 책임감 가운데 이를 수행하여야 할 것이다.

선거관리에 관하여는 선거완전성에 관한 헌법적 명령과, 민주주의의 발전을 위해서는 자

---

235) 선관위의 역할은 상황적 맥락에 따라 달라지게 마련이다. 역사적으로 볼 때, 법치주의가 확립된 국가와 그렇지 못한 국가에서 선거관리기구의 역할이 같을 수 없다. 또한 민주주의의 발전단계에 따라서도 선거관리기구의 역할을 달라져야 한다. 예컨대 공정하고 신뢰할 수 있는 선거사법체계가 제대로 확립되지 못한 상태에서는 선거관리기구가 선거관계자의 이의제기를 판단할 수 있는 권한을 가져야 할 것이다. 따라서 선거관리기구의 역할은 통치구조의 형태, 민주주의의 제도화 수준과 정치문화의 수준 등을 종합적으로 고려한 시대적 상황에 따라 달리 이해하여야 할 것이다.

유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하라는 헌법적 요구를 따라야 할 것이다. 후자와 관련하여 우리의 헌법현실은 민주주의의 공고화를 지나 심화를 요구하고 있다.

그래서 선관위는 사실상 「민주주의발전위원회」로서의 역할을 감당하여야 할 것이다. 그것은 다름 아닌 한국과 세계 민주주의 발전을 위한 역할을 의미한다. 이러한 역할을 수행하기 위하여 선관위의 자신의 과제를 끊임없이 발굴, 수행하여야 할 것이다 .

## 나. 선거과정의 공정한 관리

### (1) 서

무엇보다도 선관위는 선거과정의 공정한 관리자 역할을 감당하여야 한다. 선관위가 선거과정의 공정한 관리자가 되어야 할 것은 헌법 제114조 제1항에서 명시한 존재이유이기도 하지만, 헌법 전체적으로 명령하는 선거완전성(electoral integrity)의 요구이기도 하다.

선관위는 선거과정에서 특정 세력이나 집단에 유리한 결정을 내려서는 아니 된다. 법의 해석과 집행에 있어서 모두를 평등하게 대하여 한다. 이를 위해 선관위는 업무수행에 있어서 정치적 중립성<sup>236)</sup>을 지켜야 한다. 그런데 정치적 중립성은 종교적 중립성과 달리 모두에게 정치적 진공상태를 요구할 수 없는 것이 현실이므로, 정치적 중립성은 결국 정치적 성향을 비록 지니고 있더라도 이를 무시하고 관계자들을 평등하게 대할 것을 요구하는 공정성(공평성)으로 나타나게 된다.

선거관리의 공정성을 확보하기 위해서 선관위는 선거민주체제의 독립적 운영자(independent operator of election democracy)로서 의사결정에서 다른 국가기관, 정치권이나 여하한 정파적 이익으로부터 독립적이어야 한다. 이를 위해서는 그 어떤 형식상의 “구조적” 독립보다 독립적 문화, 분명한 리더십, 선관위 구성원의 헌신이 중요함을 명심하여야 할 것이다.

### (2) 선거관리의 신뢰도 제고

선거완전성은 근본적으로 선거정치절차에 대한 시민의 신뢰에 의존한다. 따라서 선거완전성을 구현하기 위해서는 단순한 제도의 개선만으로는 부족하다. 제도적 개선과 그에 따른 변화에 대한 시민의 신뢰가 형성되지 않으면 안 된다. 선관위의 선거관리에 대한 신뢰도를

---

236) 오늘날 국가행위가 관련하는 영역에서 사용되는 중립성(Neutralität, neutrality) 개념은 원래 국제법 차원의 개념으로 이해되었으나, 국내적으로는 종교의 자유와 함께 종교적 중립성으로 논의되었다. 그 후 중립성은 다양한 관계에서 인정되어 공무원의 중립, 법원의 중립, 교육의 중립, 경제정책의 중립 등으로 확장되어 사용되고 있다.

높이기 위해 필요한 요소들을 살펴본다.

(가) 전문성

선거관리업무에 능숙한 인력을 확보하여야 선거과정에 대한 국민의 신뢰를 제고할 수 있다. 또한 선거관리를 효율적으로 할 수 있는 기술적 역량을 갖춰야 하며 이에 대한 국민의 신뢰도를 확보할 수 있어야 한다. 특히 선거인명부관리, 투표와 개표업무에 관한 컴퓨터 및 인터넷기반의 기술이 오늘날 강조되고 있다. 이러한 기술적 역량에 대한 국민적 신뢰도를 확보하기 위하여 국민으로 하여금 이를 경험하는 기회를 제공하고 그 기술적 완전성을 널리 홍보할 필요가 있다. 최근에 실시하게 된 사전투표의 기술적 안전성을 더욱 보완하고 이를 적극 알릴 필요가 있다.

(나) 투명성

선거결과에 대한 신뢰성은 과정의 투명성으로 확보할 수 있다. 특히 투표참관, 개표참관이 중요하다. 이와 관련하여 개표사무를 공개적으로 하는 방안, 이를 실시간으로 중계하는 방안이 중요하다.

선관위의 운영과 회계가 투명해야 공적인 신뢰를 확보할 수 있다. 아울러 세금으로 운영되는 선관위는 재정적·인적·물적 자원을 효과적으로, 효율적으로 사용하여야 한다.

(다) 윤리성

업무수행에 있어서 윤리적이어야 하고, 헌법과 법령에 적합하여야 한다. 이를 위해 엄격한 행동윤리지침과 이익의 충돌을 예방하는 정책의 수립이 필요하며 이를 통해 선관위에 대한 국민의 신뢰가 확보될 수 있다. 특히 이익충돌을 예방할 수 있는 윤리강령(code of conduct)이 필요하다. 선관위 구성원의 임명시 이를 서약케 하는 방안이 좋을 것이다.<sup>237)</sup>

(라) 책임성

선관위의 투명성과 윤리성을 확보하기 위해서는 선관위의 업무수행에 대한 평가와 이에 대한 책임을 묻는 것이 필요하다. 선관위의 업무수행에 대한 온전한 평가(심사, 감사)를 위

---

237) *Electoral Management Design*, pp.73-74.

해서는 정책, 예상목표, 성취, 자원의 사용 등에 관한 정확한 정보를 제공하는 것이 필요하다.

선관위가 정당이나 국가기관 나아가 국민에 대하여 정보를 제공하며 책임을 지는 방식으로 세 가지를 들 수 있다.<sup>238)</sup> ① 선거과정의 참여자(이해관계자)간 협의와 의사소통, ② 매년 정례적으로 하거나 선거 이후에 실시하는 입법부나 정부 등에 대한 성과보고 책임(performance accountability), ③ 회계보고 책임(financial accountability).

선관위는 자신의 성과와 회계에 대하여 대내적, 대외적 책임을 이행하여야 한다. 기관 내부적 절차에 의한 자체평가뿐 아니라 국회나 감사원 등 외부기관으로부터 평가 내지 통제를 받아야 할 것이다. 특히 국회에 대하여 선거 이후에 그 결과를 보고하거나<sup>239)</sup>, 선관위 자신 또는 외부전문가의 평가를 공개장소에서 발표하거나 책자 형태로 발간·보급하는 것이 좋은 방안이다.<sup>240)</sup>

이와 관련하여 선관위는 자신의 업무수행에 대한 측정시스템을 구축할 필요가 있다.<sup>241)</sup> 이러한 장치로는 내부적 업무품질관리(internal quality control), 감사(성과감사, 회계감사 포함), 프로그램 평가(program evaluation), 선거에 대한 사후심사(post-election reviews), 동료심사(peer reviews), 외부감독 등이 있다.

### (3) 「권한」의 확대 아닌 「권위」의 확보

선관위가 관리하는 선거의 종류가 많아지면서 자연스럽게 권한이 확대되었다. 특히 규제권의 확대에 따라 선관위가 권력기관으로 인식되기에 이르렀다.<sup>242)</sup> 이러한 인식은 공선법 규정 특히 선거운동규정의 애매성과 모호성에 의하여 더욱 증폭되고 있다. 이에 따라 선관위가 ‘관리·통제권’을 행사하는 권력기관이라는 지적이 많다. 사실 선관위는 본질적으로 권력기관이 아니다. 그러나 규제권을 통하여 점차 권력기관이 될 수 있음이 사실이다. 선거관리위원회의 권한과 직무의 확대에 의한 위상의 강화가 독립적 헌법기관으로서의 지위를 강화하는 측면이 있을 수 있으나 도리어 자칫 정치적 중립성의 약화로 이어질 수가 있음을 주의하여야 한다.<sup>243)</sup>

238) *Electoral Management Design*, pp.224-227.

239) 이와 관련하여 남아공의 헌법규정이 좋은 예다. 하원은 선거관리위원회에 대해 책임을 추궁할 수 있으며, 선거관리위원회는 그 활동 및 기능수행에 관하여 1년에 한 번 이상 하원에 보고하여야 한다(남아공헌법 제181조 제5항).

240) 선거 이후에 당해 선거과정에서 선관위가 수행한 역할을 객관적으로 평가하여 그 결과를 널리 공표하는 것이 중요하다. 그 평가에는 선관위의 잘한 점과 잘하지 못한 점, 그 이유를 포함하여야 한다. 그리고 이를 국민들과 공유하는 것이 더욱 중요하다. 그래야만 국민의 신뢰가 더 커질 것이다.

241) *Electoral Management Design*, pp.228-237.

242) 이에 관한 국민인식을 조사한 자료로는 한국정치학회, “민주정치 발전을 위한 선거관리위원회의 바람직한 역할 모색”, 2009, 12면.

243) 선관위가 중립성을 잃게 되는 경우는 주로 선거운동 범위의 해석과 관련하여 집권당에 유리한 입장

권한과 권위가 반드시 일치하는 것이 아님을 명심하여야 한다. 질제와 통제가 결여된 권력의 행사는 필연적으로 권위의 정당성에 대한 심각한 도전으로 이어진다. 따라서 선관위가 자신의 권한을 행사하면서 권위를 확보하기 위해서는 규제권에 관한 인식을 변화할 필요가 있다.

이를 해결하기 위해서는 규제의 양적 축소와 질적 전환이 필요하다. 첫째, 규제는 필요한 만큼 인정되어야 한다. 비유컨대 군사적인 국부 공격(surgical strike)에 해당하는 정교한 국부 규제(surgical regulation)가 필요하다. 규제가 필요한 경우에는 반드시 정확하고도 일관성 있는 기준<sup>244)</sup>, 공정한 적용<sup>245)</sup>, 신중한 절차, 엄격한 집행이 뒤따라야 한다.

그런데 선관위는 법적 틀에 따라 규제권을 행사할 수 있고 또한 행사하여야 한다. 그래서 선관위가 규제의 양을 줄이기 위해서는 먼저 기존의 선거법에 충실하게 적용(예방, 단속)을 해야 하며, 이에 의하여 드러난 문제점을 적시하면서 이를 해결하기 위한 입법안을 마련·제안하여야 할 것이다. 이를 뒷받침하기 위해 적절한 입법관여권을 보장하여야 한다. 또한 이를 효과적으로 보완할 수 있도록 선거규칙제정권을 효과적으로 행사하여야 할 것이다.

둘째, 선거관리에서 규제의 중점을 감시·단속보다는 사전의 예방·안내·지도로 옮겨야 할 것이다. 즉 사후교정보다는 사전예방에 중점을 두는 것이다. 이를 위해 사전교육프로그램 운영, 담당부서의 전문성 확보 등이 요구된다.

#### (4) 선거권자 중심의 선거관리

선관위는 주권자인 선거권자에 대한 봉사기관으로서 자신의 과제를 발굴, 이행하여야 한다.<sup>246)</sup> 선관위는 국가권력기관과의 관계 설정에 민감하기보다는 주권자인 국민에 봉사하는 것을 우선하여야 한다. 그래서 선거법규를 충실하게 적용·집행하는 것뿐 아니라 선거권을 비롯한 정치적 기본권을 최대한 향유할 수 있도록 도와야 한다. 이러한 선관위의 역할은 국민주권원리와 국민의 정치적 기본권을 보장하는 국가의 의무에서 당연히 도출된다. 선거권자를 선거관리에 주도적으로 참여하게 하는 것은 선거권자로 하여금 선거과정을 감시할 수 있게 함으로써 전체적으로 규제비용을 줄이는 효과가 있으며 나아가 선거관리에 대한 신뢰

---

을 취할 때이다. 이로 인하여 선거관리위원회의 편향성이 문제될 수 밖에 없다. 비근한 예로 지난 2010년 지방선거에서 4대강 반대와 무상급식 정책에 대한 서명운동을 선거에 영향을 미칠 수 있다는 이유로 금지시킨 사실을 들 수 있다.

244) 즉 규제의 기준은 일관성이 있는 원칙이어야 한다. 이를 위해서는 명확한 성문규범과 예측가능한 불문규범의 정립이 요구되며, 규범해석의 일관성과 통일성이 요구된다. 이와 관련하여 선관위의 법규 운영이 자료화되어 일반 국민과 선거과정의 이해관계자가 쉽게 접근할 수 있어야 한다.

245) 이를 위해서는 선관위와 그 구성원에게 독립성·중립성이 요구된다. 선관위의 조직·운영 등의 제도적 시스템과 선관위 구성원의 업무수행 태도 등의 개인의 덕목이 강조되어야 한다.

246) 이를 위하여 선관위는 국민이나 정당, 후보자 등의 필요를 묻는 설문조사 등을 적극 활용하여야 한다. 필요를 제대로 알지 못한 상태에서 제공하는 그 어떤 서비스도 효과적일 수 없음을 기억할 필요가 있다.

를 높이게 만든다.<sup>247)</sup>

이와 관련하여 첫째, 국민의 정치적 판단을 돕기 위하여 양질의 선거 내지 정치관련 정보를 제공할 수 있어야 한다. 특히 선거기간에 경우 더욱 그러하다. 선거뿐 아니라 정당, 정치자금에 관한 정보나 자료를 국민이 쉽게 접근할 수 있게 하여야 한다. 또한 선거관련 법규에 관한 질의에 대하여 정확하고도 신속한 답변이 중요하다.

둘째, 선거권자의 선거운동의 자유를 최대한 보장하여야 한다. 이러한 방향으로 공선법을 운용하여야 할 것이며 또한 관련법규를 개정하도록 노력하여야 한다.

셋째, 투표율 제고에 최대한 노력하여야 한다. 투표율은 선거의 이슈, 인물, 정치세력간 구도 등의 일시적 요소 외에도 여러 제도적 요인에 의하여 영향을 받는다. 따라서 투표율을 제고하기 위해서는 전체적인 접근방식이 요구된다. 생각건대 정치적 선호를 최대한 표현할 수 있는 투표방식에 의한 투표효능감의 증대, 선거의 중요성과 참여의 필요성에 대한 시민의식의 함양이 제도적으로 마련되어야 한다.

넷째, 선거권자로 하여금 의미 있는 선거경험을 할 수 있도록 기술적·행정적 지원을 아끼지 말아야 한다. 이를 위해 공직선거 외에 여러 종류의 선거를 보조, 지원해야 한다.

다섯째, 선거권자로 하여금 선거과정에서 주인의식을 경험할 수 있도록 부정선거감시단 제도를 내실화할 필요가 있다.<sup>248)</sup>

여섯째, 선거비용을 비롯한 정치자금의 흐름을 선거권자로 하여금 효과적으로 감시할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다. 이러한 감시에 대하여 적절한 보상체계를 연계함으로써 보다 적극적인 참여를 이끌어낼 수 있을 것이다. 이를 통한 정치자금에 대한 국민의 적극적인 감시는 나아가 정치자금의 투명화를 가능하게 할 것이다.<sup>249)</sup>

#### 다. 한국 민주주의 발전의 지원·촉진

##### (1) 서

헌법은 전문에서“조국의 민주개혁....의 사명에 입각하여....자유와 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치....모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히”할

---

247) 현행 공직선거법은 선거운동의 주체가 정당과 후보자인 반면에 선거권자는 주로 선거운동의 대상인 것으로 보고 있다. 따라서 선관위는 선거권자를 상대로 행하는 정당이나 입후보자의 개별 선거운동의 법적 한계를 판단, 감시 및 통제하는 감시자 내지 통제기관의 지위에 머물고 있다. 그러나 선거가 선거권자와 정당 및 정치인 모두에게 새로운 정부를 선택하고 선거권자의 대표자를 선출하는 것이므로, 선거운동에 대하여 통제나 감시보다는 투명성과 협력이 요구되는 것으로 보는 인식의 전환이 필요하다. 따라서 선거관리는 선거권자에게 자신의 대표자를 선택하는 데 필요한 정확한 정보와 판단의 기준을 제공하고, 동시에 정당이나 정치인에게는 경쟁자와 비교할 수 있는 정책과 정보를 제공할 수 있도록 하는데 중점을 두어야 할 것이다.

248) 한국정치학회, “민주정치 발전을 위한 선거관리위원회의 바람직한 역할 모색”, 2009, 30면

249) 음선필, “정당 정치자금의 투명성 강화 방안”, 홍익법학, 제13권 제4호, 2012.12, 178면.

것을 국가과제로 제시하고 있다.

그런데 한국 민주주의는 1987년헌법의 성립을 계기로 이전에 비하여 크게 발전한 것은 사실이나, 그 이후 기대와는 달리 여러 면에서 발전하지 못하고 정체(停滯)하는 모습을 보이고 있다. 이에 대하여 여러 이유가 있겠으나, 무엇보다도 민주주의 발전에 일차적인 책임을 져야 할 국회, 대통령, 정당의 구조적·내재적 한계와 능력 및 의지의 부족이 문제라고 본다.<sup>250)</sup> 대통령과 국회의원은 각자의 임기에 매인 상황에서 장기적인 관점에서 발전방향을 정하고 이를 단계적으로 추진하지 못하고 있는 것이 현실이다. 민주주의 발전을 위한 국가적 전략과 활동계획 수립, 지속적인 일정관리를 제대로 감당하지 못하고 있다. 그런 까닭에 정치적 이해관계에서 벗어난 지위에서 민주체제의 핵심적 사항인 선거와 정당·정치자금사무 등을 주요 업무로 다루고 있는 선관위가 이러한 역할을 해주기를 기대하게 된다.

통상 한국 민주주의 발전을 위해 선관위에게 기대하는 것으로는 정당정치 발전의 지원, 정책선거 지향, 민주시민교육의 충실화, 통일시대를 대비한 선거제도 및 선거관리체계의 정비 등이 있다. 이에 관하여는 기존 선행연구가 많이 이뤄졌으므로 이하에서는 중복을 피하는 범위에서 간단히 언급하기로 한다.

## (2) 정당정치의 발전

선관위의 직무를 규정한 헌법 제114조 제1항의 「정당에 관한 사무」를 정당의 등록·변경·활동 및 소멸에 관한 감독사무 수준으로 이해하지 않고 정당이 헌법상 임무를 제대로 수행할 수 있도록 정당정치발전을 위한 지원업무도 포함하는 것으로 이해하여야 할 것이다. 이러한 적극적 해석은 헌법 제8조의 정당조항에 상응한다고 본다. 따라서 선관위는 정당관계자의 능력개발을 위한 사무, 정책정당으로의 발전과 지원에 관한 사무, 정치자금의 원활한 조달과 투명성 확보에 관한 사무 등을 담당하여야 할 것이다.

또한 헌법 제8조 제1항의 「복수정당제」가 핵심으로 담고 있는 정당간 경쟁이 제대로 구현되도록 선관위는 정당의 정체성 확립과 정당에 대한 국민의 소속감 고양을 유인할 수 있는 사업을 시행하는 것도 바람직하다. 예컨대 스웨덴의 알메달렌 정치박람회<sup>251)</sup>가 그 좋은 예

250) 이는 1987년체제의 한계이다. 1987년헌법은 군사정권의 종식과 평화적 정권교체를 일차적인 목표로 두었기에 장기간에 걸친 국가발전을 위한 권력구조의 틀을 제대로 구상하지 못하였다. 그 단적인 예가 5년 단임의 대통령임기와 4년의 국회의원임기이다. 세계적으로 그 예가 드문 우리 선거의 별도 주기는 체계적·합리적인 권력분립도 아니고 안정적인 권력융합도 아닌, 불필요한 갈등을 유발할 수 밖에 없는 정치권력관계를 구조적으로 만들어 놓았다. 이제 우리는 종전의 일원적 동원체제에 의한 효율성도 아니고 불안정한 대결구조의 민주성의 과잉도 아닌, 다양성의 균형과 협력을 핵심으로 하는 새로운 통치구조의 설계가 필요하다.

251) 스웨덴 알메달렌 정치박람회(Almedalen Politics Week in Sweden)은 매년 7월 첫째주 스웨덴 동남부 고틀란드 섬의 휴양도시인 뷔스비에서 열린다. 1968년 당시 교육부 장관이자 차기 총리로 내정된 올로프 팔메 전 스웨덴 총리가 이곳에서 처음 정치 간담회를 하면서 시작되어, 현재는 스웨덴 국회의석을 가진 8개 정당이 하루씩 배정받아 아침부터 저녁까지 다양한 정치관련 행사를 개최

가 될 것이다. 이 정치박람회에서 정당들은 정책 설명회, 당수와의 만남, 정책 세미나, 국민과의 질의시간, 정당주관 문화행사 등을 통해 국민과 하나가 되는 친숙한 프로그램을 진행한다. 신문과 방송이 주요행사로 보도하며, 참여하는 언론인만도 400여명이 넘는다고 한다. 일명 '정치인들의 록 페스티벌'이란 별명을 갖고 있는 이 정치박람회는 정당의 중요한 소통통로로 부상되면서 국민들도 휴가기간 동안 자유로운 복장과 휴식 분위기에서 격의 없이 정치인을 만나는 기회로 평가되고 있다. 이러한 정치박람회는 다양한 시민들이 참여하여 정치인들을 만나고 대화함으로써 여러 계층의 사람들을 대상으로 민주시민교육을 하는 기회가 되기도 한다. 정당과 국민간에 대화의 기회가 거의 없고 또한 여러 정당이 함께 정치적 견해를 자유롭게 교환할 기회가 적은 우리의 경우, 이러한 정치박람회는 여러 정당의 정치적 이해관계로부터 상대적으로 자유로운 선관위만이 개최할 수 있다고 본다.

### (3) 한국 민주주의 발전을 위한 Think tank의 역량 강화

선관위는 한국 민주주의 발전을 위한 국가전략을 수립할 수 있어야 한다. 민주주의의 개념과 그 적용범위 및 형태에 관하여 국민적 합의를 미처 이루지 못한 우리의 현실은 각 정치세력간의 갈등과 반목으로 나타나고 있다. 이러한 상황에서 민주주의의 발전을 위한 국가차원의 방향설정과 전략수립은 기대하기 어려운 것이 사실이다. 현행법상 선관위가 별도의 헌법기관으로 존재하고 있기 때문에 이러한 역할을 수행할 수 있다고 본다.

첫째, 한국 민주주의에 대한 정기적인 평가(democratic audit, democracy assessment)가 건설한 이론적 토대 위에 실증적으로 이뤄져야 할 것이다. 각국 정치적 자유 내지 민주주의에 대한 세계적인 평가 외에 우리의 상황에 맞는 적실성 있는 평가기준과 절차가 마련되어야 할 것이다.

그리고 우리 민주주의 운영의 경험상 부족한 것으로 파악된 것에 대한 제도적 보완이 필요하다. 이와 관련하여 한국 민주주의에 대한 외국의 평가가 도움이 될 것이다. 이코노미스트(The Economist)에서 2007년부터 매년 세계 각국 민주주의의 수준을 계량화하여 발표하고 있는데, 지난 2013년말 기준으로 한국 민주주의지수는 10점 만점에 평균 8.06점으로 167개 국가 중에서 21위로 발표되었다.<sup>252)</sup> 이는 상위 25개국으로 범주를 정한 「완전한 민주주의(full democracies)」 그룹에 속한 것이다.

그런데 이코노미스트가 발표한 민주주의지수는 선거절차 및 다원주의(electoral process and pluralism), 통치기능(functioning of government), 정치참여(political participation), 정치문화(political culture), 시민권(civil liberty)의 5 영역을 포함하고 있다. 한국의 경우, 아래 표에서 알 수 있듯이, 이 중에 상대적으로 낮게 평가된 영역은 「정치참여」와 「정치문화」였다. 이 영역의 향상을 위해 선관위가 무엇을 할 수 있는가를 고민하여야 할 것이다.

한다. 자세한 것은 공식홈페이지 <http://www.almedalsveckan.info> 참조.

252) *Democracy Index 2013: Democracy in limbo*, The Economist Intelligence Unit Limited, 2014. 원문은 [www.eiu.com](http://www.eiu.com)에서 볼 수 있음.

<표 20> 이코노미스트의 한국 민주주의지수

연도	순위	전체평균	선거절차 및 다원주의	통치기능	정치참여	정치문화	시민권
2006	31	7.88	9.58	7.14	7.22	7.50	7.94
2008	28	8.01	9.58	7.50	7.22	7.50	8.24
2010	20	8.11	9.17	7.86	7.22	7.50	8.82
2011	22	8.06	9.17	7.86	7.22	7.50	8.53
2012	20	8.13	9.17	8.21	7.22	7.50	8.53
2013	21	8.06	9.17	7.86	7.22	7.50	8.53

출처: *Democracy Index 2007; Democracy Index 2008; Democracy Index 2009; Democracy Index 2010; Democracy Index 2011; Democracy Index 2012; Democracy Index 2013.*

한편 선거완전성프로젝트(The Electoral Integrity Project, EIP)<sup>253</sup>)에서 발표한 한국의 선거 완전성인식지수<sup>254</sup>)는 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 그런데 한국 선거제도의 구성요소 중에 상대적으로 낮은 평가를 받은 영역을 확인할 필요가 있다. 아래 표에서 알 수 있듯이, 전체 평균적으로는 100점 만점에 81.2점인데 반하여 언론보도 영역이 66점, 선거법 영역이 68점, 선거자금 영역이 72점으로 상대적으로 낮은 평가를 받고 있다.

이러한 사실은 세계 전체적으로 볼 때 선거자금 영역(53점)과 언론보도 영역(58점)이 가장 낮은 점수를 받은 영역이라는 점에서 전세계적인 문제임을 알 수 있다. 이러한 점은 한국 선거의 완전성을 위해 무엇이 우선과제인가를 잘 보여준다.

253) 하버드대학 케네디스쿨과 시드니대학 정부·국제관계학부에 기반을 둔 독립적이고 비영리적인 학문 연구 프로젝트이다. 2012. 7. 1. ~ 2013. 12. 31.까지 66개국(10만명 이상 국가)에서 실시된 73차례의 대선 및 총선에 대하여 선거전문가들(855명)에게 설문조사한 것으로서, 전 세계의 선거 및 국가를 비교하기 위한 49가지의 항목을 조사하여 11개 분야를 100점 지수로 평가하였다. 이에 관하여 자세히는 [www.electoralintegrityproject.com](http://www.electoralintegrityproject.com) 참조.

254) 「선거완전성인식지수」는 어떤 선거가 실시된 이후에 그 선거의 질적 수준이 어느 정도인지를 선거 전문가들의 인식에 의하여 평가한 지수이다. 이는 전 세계에 걸쳐 실시되는 선거의 질을 비교검토하기 위한 전반적·체계적·일관적인 방법을 고안하기 위해 만들어진 것으로서 The Electoral Integrity Project의 핵심개념이다. 이러한 조사는 2012년 7월 1일부터 시작되었다.

<표 21> 2013년 세계 주요 국가의 선거완전성인식지수

순위	국 가	선거 일	선거 종류	PEI 지수	선거 법	선거 절차	선거구 획정	선거인 등록	정당· 후보자 등록	언론 보도	선거 자금	투표 절차	개표	결과	선거 관리 기관
1	노르웨이	2013/09/09	총선	86.4	85	94	76	90	87	74	79	85	98	93	93
2	독일	2013/09/22	총선	84.1	82	91	79	85	86	74	76	82	95	89	87
3	네덜란드	2012/09/12	총선	82.7	93	93	74	88	82	69	70	80	90	90	90
4	아이슬란드	2013/04/27	총선	82.5	76	95	68	90	85	72	68	85	93	89	86
5	체코	2012/10/25	총선	81.8	88	92	81	89	81	66	63	78	95	91	90
<b>6</b>	<b>대한민국</b>	<b>2012/12/19</b>	<b>대선</b>	<b>81.2</b>	<b>68</b>	<b>91</b>	<b>73</b>	<b>89</b>	<b>81</b>	<b>66</b>	<b>72</b>	<b>82</b>	<b>96</b>	<b>88</b>	<b>86</b>
7	오스트리아	2013/09/29	총선	81.1	82	93	79	86	76	67	64	83	92	86	90
8	체코	2012/10/12	총선	80.8	82	92	74	88	80	68	72	74	94	88	88
9	슬로베니아	2012/12/02	대선	79.6	75	90	70	90	77	60	65	83	94	83	89
10	이스라엘	2013/01/22	총선	79.3	83	95	68	83	80	73	70	64	91	89	91
11	체코	2013/01/25	대선	79.1	84	80	77	94	86	63	65	74	94	83	81
12	키프로스	2013/02/24	대선	78.4	87	89	73	80	76	66	60	76	89	90	84
13	리투아니아	2012/10/28	총선	78.1	89	75	80	81	88	72	64	75	88	76	78
14	호주	2013/09/07	총선	76.0	72	91	76	67	76	58	65	78	85	79	91
15	르완다	2013/09/16	총선	74.2	75	81	65	80	71	67	72	73	81	78	75
16	일본	2012/12/16	총선	73.8	63	86	62	81	70	67	66	73	84	82	77
17	칠레	2013/12/15	대선	73.5	65	92	62	62	73	63	59	63	92	92	91
18	일본	2013/07/21	총선	72.9	61	91	55	78	72	60	63	72	88	80	79
19	이탈리아	2013/02/24	총선	72.7	56	88	74	81	72	60	59	70	83	81	82
20	그레나다	2013/02/19	총선	72.7	70	94	63	63	84	53	37	66	94	92	91

출처: Pippa Norris, Richard W. Frank, and Ferran Martinez i Coma, *THE YEAR IN ELECTIONS, 2013: THE WORLD'S FLAWED AND FAILED CONTESTS*, February 2014, p.13.

둘째, 선관위는 선거·정당·정치자금제도의 개선방안을 연구하여야 한다. 원칙적으로 정치관련법제의 개선은 국회의 입법권에 속한다. 그런데 국회와 대통령은 정파적 이익으로 자유롭지 못한 까닭에 이들을 통하여 발전적인 내용의 입법을 제대로 이뤄지지 못하는 경우가 많다. 그러한 이유에서 정치관련입법에 대한 선관위의 역할이 주목을 받고 있다. 그렇지만 선관위의 정치개혁 내지 법제개혁 노력은 기존의 법적 구조 안에서 이뤄질 수밖에 없다. 이

로 말미암아 입법개혁에 관한 선관위의 역할은 제한적이며 그러한 까닭에 부득이하게 정치적인 측면이 다소 있을 수 밖에 없다. 무엇보다도 선관위는 입법과정에서 정당, 국회, 정부 등의 협조를 필요로 한다. 그런 까닭에 이들 관계자와의 긴밀한 관계 형성 및 유지가 매우 중요하다. 선관위는 정치관계법의 제·개정작업에서 국회에 자신의 의견을 적극적·능동적으로 피력할 필요가 있다. 국회의 입법과정에서 개최되는 각종 세미나, 공청회에서 자신의 견해를 밝힐 뿐 아니라 국회입법조사처 등 유관기관과 의견교환을 자주 하여야 할 것이다. 선관위는 이러한 의견제시를 실효적으로 하기 위해서 사전에 연구·조사·분석을 통하여 관련 입법자료를 축적해두어야 할 것이다.<sup>255)</sup> 특히 선관위는 선거의 법적 토대에 관한 국제규범 및 관행<sup>256)</sup>, 그리고 외국의 주요 입법례 및 현황을 숙지하고 있어야 한다.

한편 선관위는 헌법재판소와 긴밀하게 협력하고 역할을 분담할 필요가 있다고 본다. 현재의 입장에서 정치관련법의 타당성과 현실적합성을 심사함에 있어서 선관위의 오랜 경험과 현장감 있는 지식을 필요로 한다. 반면 선관위로서는 위헌의 여지가 있는 법령의 폐지를 위해서는 현재의 명확한 판단을 필요로 한다. 그러한 이유에서 선관위는 현재와의 지속적인 의견교환을 통하여 현재의 판단을 도와줄 필요가 있다.<sup>257)</sup>

이러한 방법으로 선관위는 정치관련입법에 관하여 제한적인 범위 내에서 지혜롭고 총명하게 실효적으로 입법관여 내지 입법주도를 할 수 있다.<sup>258)</sup> 이를 위해 중앙선관위에 선거 등의 정치제도를 연구하는 전문연구기관을 설치할 필요가 있다.<sup>259)</sup>

#### (4) 통일을 염두에 둔 제도적 정비

한국 민주주의 발전은 궁극적으로 통일로 이어진다. 그래서 한국 민주주의의 발전을 논함에 있어서 반드시 통일을 염두에 두어야 한다. 선관위도 통일과정과 통일 이후를 내다보면서 통일시대의 정치통합을 위한 선거제도의 설계방향을 모색하여야 한다. 이를 위해서는 독일의 경험이 크게 활용될 필요가 있다.

255) 특히 정치권이 소홀히 하거나 의도적으로 방기하는 부분의 연구가 필요하다. 예컨대 선거구획정의 구체적인 방식과 결과에 대한 연구 등을 생각해 볼 수 있다.

256) 이에 관하여는 *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, IIDEA, 2002 참조.

257) 이와 관련하여 특히 선거운동에 관한 현재의 판단과 선관위의 의견제출을 살펴보는 것은 흥미로운 연구대상이다.

258) 이러한 선관위의 역할을 국회의 입법권에 대한 「기능적 통제」이라 볼 수 있고 또한 「기능적 협력」이라 볼 수도 있을 것이다. 현실적으로 보면 기능적 통제보다는 기능적 협력이라고 보는 것이 정확할 듯하다. 여하튼 이와 같은 양면성을 지닌 선관위의 입법관여를 제도적으로 보장하기 위해서는 헌법에서 제한적인 범위이나마 법률안제출권을 인정하는 것이 안전할 것이다. 이러한 법률안제출권이 인정되지 아니한 상태에서는 「소극적 입법권」을 가진 헌법재판소와의 역할분담이 사실상 효과적일 것이다.

259) 이와 관련하여 헌법재판소의 헌법재판연구원, 대법원의 사법정책연구원 등의 기구설립이 시사하는 바가 크다고 본다.

통일이 종래 분단되었던 복수의 공동체가 전반적·근본적으로 결합하면서 중국적으로 하나의 공동체로 통합해 나아가는 과정이라는 점에서, 통일시대의 선거관리는 크게 안정, 참여, 통합이라는 세 가지의 개념을 포함하여야 할 것이다.

첫째, 통일시대의 정치통합에서 가장 우선하여야 할 개념은 안정이라고 본다. 다양한 시나리오가 가능하지만 급진적 통일이라는 상황을 설정한다면 혼란, 갈등, 시행착오는 필연적으로 나타날 것이기에 이를 최소화하도록 정치적 안정을 위한 제도적 준비가 필요할 것이다. 그 일례로 국회의 양원제를 들 수 있다. 양원제 특히 지역적 균형을 유지하기 위한 상원의 도입은 남북한이 통일되었을 시에 나타날 정치적 충격을 흡수하고 북한지역의 대표성을 보완하는 데 유용할 것이다. 그러한 점에서 지금부터 현행 단원제를 양원제로 변경하여 이를 준비하는 것이 지혜로울 것이며 이에 상응한 선거제도의 마련이 필요하다.

또한 선관위는 통일시대의 선거관리를 효과적으로 하기 위한 조직의 개편·확대를 구상하여야 할 것이다.

둘째, 정치적 안정과 함께, 정치과정에 대한 남북한 주민의 적극적인 참여가 요청된다. 정치적 참여는 단순한 선거의 참여 이상이다. 이를 위해서는 민주시민교육이 체계적·지속적·효과적으로 실시되어야 할 것이다. 특히 북한주민을 위한 민주적 정치문화와 선거참여 체득교육, 남북한 주민의 이질성·차별의 극복과 갈등의 합리적 해소가 필요할 것이다. 이러한 민주시민교육을 실시함에 있어서 남한출신보다는 북한출신의 교사진이 적극 활용되어야 할 것이다. 이를 위해서 현재 남쪽에 있는 북한출신 주민을 대상으로 민주시민교육 강사를 양성하는 프로그램이 마련되어야 할 것이다.<sup>260)</sup>

셋째, 통일한국의 정치적 통합을 위하여 남북의 상이한 정치문화와 관습 등을 포용하는 동시에 대의민주주의 등 헌법의 기본원리를 훼손하는 요소는 확실히 배제하여야 할 것이다. 통일독일의 교훈에서 보듯이 정당의 통합이 정치안정에 핵심적 요인이므로 남과 북의 상이성을 온건하게 표출하는 온건다당제의 구축방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 과거 북한의 지배정당의 구성원들과 지지자들에게 새로운 정당을 설립할 수 있는 기회를 부여하되, 헌법적 충성도에 따른 적절한 제어장치를 마련할 필요가 있다.

## 라. 세계민주주의 발전의 기여

### (1) 서

오늘날 세계화가 급진전하면서 선거관리 내지 민주체제 정착의 영역에서 국제적 협력이

---

260) 그러한 점에서 북한출신 주민을 대상으로 한 민주시민교육은 남한 체제의 적응을 돕는 수준 이상으로 장차 통일을 대비한 교육이어야 한다. 즉 북한주민이 앞으로의 「통일시민」으로 될 수 있도록 준비하여야 한다. 북한에서 온 주민은 시대를 앞서 온 통일시민이라 할 것이다.

체계화되고 있다.<sup>261)</sup> 각국의 선거관리기구들이 경험과 좋은 관행을 공유함으로써 유익한 정보를 나눌 뿐 아니라 선거과정을 개선하고 선거 거버넌스를 구축할 수 있다. 또한 기술지원과 선거감시 등으로 민주적 선거의 실시를 돕는 국제기구나 국제NGO 등이 지원받은 나라의 선거의 수준과 신뢰도를 증진시키는 데 크게 기여하고 있다.

이제 우리 선관위도 산업화와 민주화를 함께 성취한 한국의 경험을 정리하고 이론화하여 신흥민주국가 관계자의 교육 및 연수, 선거관리 제도의 이식(transplantation)에 적극 활용할 필요가 있다고 본다.<sup>262)</sup>

민주주의의 발전에서 비약은 없다. 반드시 과정을 거치게 마련이다. 지금까지의 한국처럼 규제 위주의 선거관리를 필요로 하는 국가가 있을 수 있다. 이러한 국가에게 우리의 경험은 좋은 자산이 될 것이다. 그들의 상황을 고려하여 적절한 변형을 수반한 제도이식은 좋은 결과를 가져올 것이다.

## (2) 세계선거기관협의회를 통한 세계 선거관리기구의 hub 역할

기존에 형성된 민주주의·선거 관련 국제기구와의 협력체제를 더욱 강화할 뿐 아니라, 선관위가 주도적으로 창설한 세계선거기관협의회(The Association of World Election Bodies, A-WEB)을 통하여 세계 선거관리기구의 hub 역할을 감당하여야 할 것이다. A-WEB은 지역차원 이상으로 세계 차원의 선거관리기구간 협력기구이다.<sup>263)</sup> 새로이 출범한 A-WEB이 해결하여야 할 현안과제를 살펴보면 다음과 같다.<sup>264)</sup> 첫째, 선거관련 국제기구 중에서 차지하는 위상 정립의 과제이다. A-WEB이 다른 기구에 비하여 어떠한 차별성을 갖는지, 달리 말하면 자신의 정체성이 무엇인지를 명확히 하여야 한다. A-WEB은 기존의 선거관련 국제기구가 제대로 수행하지 못하였던 역할을 담당하여야 할 것이다. 생각건대 이는 한국 민주주의가 차지하는 위상과 밀접한 관련이 있다고 본다. 한국은 과거 후발민주국가였으나 짧은 시간에 근대화과 민주화를 성공적으로 성취해낸 세계유일의 국가이다. 이러한 한국의 경험을 바탕으로 선진민주국가의 경험과 지식을 신흥민주국가 내지 후발민주국가에게 전수해주는 역할

261) 자세한 것은 *Electoral Management Design*, pp.279-283.

262) 선거관리 경험의 해외 수출과 관련하여, 임종훈 교수(홍익대)는 아시아 국가들에게 우리나라의 법령과 법제기법을 전수하려고 하는 법제처와, 헌법재판 경험을 전달하려고 하는 헌법재판소와 연계하여 우리의 선거관리 경험을 수출하는 것이 좋을 것이라는 제안을 한 바 있다.

263) 「세계선거기관협의회 지원에 관한 법률」(2014.1.21. 제정, 법률 제12331호)에 의하면, 세계선거기관협의회는 전 세계에 자유롭고 공정한 선거문화를 증진시키기 위하여 각국의 선거관리기관 및 선거관련 국제기구가 참여하여 설립된 법인이다. 그 주된 업무는 ① 공개적이고 투명한 선거 실시를 위한 국제 선거참관, ② 국제적으로 인정되는 선거관리원칙에 부합하는 선거법제 구축 지원, ③ 선거제도에 대한 연구결과 및 기술적 정보교류의 촉진, ④ 그 밖에 협의회의 현장에 따라 총회 및 집행이사회 의 결의로 정한 사항이다.

264) A-WEB의 현안과제에 관한 연구의 일례로 엄기홍, 세계선거기관협의회 창설의 기대효과 및 효과적 운영방안에 관한 연구, 중앙선거관리위원회, 2013.6.

을 수행할 수 있을 것이다. 이처럼 A-WEB은 신흥민주국가들을 대상으로 민주체제 발전의 촉진자(facilitator) 역할을 하여야 할 것이다.

둘째, 다른 국제기구와의 관계 설정 및 역할분담의 과제이다. A-WEB은 함께하고 있는 여러 국제기구(UNDP, IFES, IIDEA, EISA 등), 대륙별 협의회 등과 역할분담을 보다 선명하게 할 필요가 있다. 무엇보다도 기존의 국제기구가 수행하고 있는 사업과의 중복을 피하기 위해서 또한 기존의 국제기구가 축적해온 경험과 지식을 효과적으로 활용하기 위해서 이들과의 적절한 관계를 효율적으로 설정하여야 할 것이다. 이를 위해서는 관련기구 관계자들과의 네트워킹이 매우 중요하다. 이들을 포함한 자문그룹의 폭넓은 구성과 효율적인 논의가 절실히 요청된다.

셋째, A-WEB의 지속가능성을 확보하기 위하여 사업 및 재정사용의 우선순위를 제대로 설정할 필요가 있다. 보통 지속가능성은 제도적 요소, 재정적·경제적 요소, 인적 자원의 요소를 필요로 한다. 무엇보다 A-WEB이 단기에 걸쳐 성공적으로 수행할 수 있는 사업의 발굴이 중요하다. 특히 UN과의 협력을 통한 효과적인 국제적 업무의 개발이 필요하다고 본다. 국제사회에서 차지하는 UN의 비중과 현재 사무총장이 한국인이라는 시운(時運)을 생각할 때 이러한 시도는 적극 추진할 만하다고 본다.

예컨대 첫째, 신흥민주국가의 선거관계자들을 초청하여 선거참관·교육·연수를 실시하는 것<sup>265)</sup> 외에 특정 국가의 선거관리의 문제점을 집중적으로 자문해주는 것이다. 이러한 국가에게 한국의 실패를 통한 교훈과 성공을 통한 격려는 큰 도움이 될 것이다. 20세기 후반부터 21세기까지의 한국의 생생한 체험은 서구의 선진국가들이 줄 수 없는, 세계적인 자산이 될 수 있다고 본다.

둘째, 신흥민주국가로 나아가서(outreach) 그들의 상태를 객관적으로 진단하고 그 수준에 맞는 해결책을 처방해주는 것이다. 이를 위해서는 우리 선관위가 가지고 있는 인적·물적 자원을 활용할 수 있을 것이다. 한국의 의료서비스가 경쟁력 있는 수출상품이 될 수 있듯이 한국 선거관리의 지식과 기술도 좋은 서비스 품목이 될 것이다. 이른바 「선거한류」를 본격화할 수 있는 계기가 될 것이다.

---

265) 2014년 5월 30일부터 6월 5일까지 45개국 53개 기관 120여명으로 구성된 국제선거참관단이 우리 지방선거의 참관과 사전투표 등 선진선거관리기법을 배우기 위하여 한국을 방문하였다. 이는 A-WEB의 회원국으로 있는 전환기 민주국가의 요청에 따라 A-WEB이 우리 중앙선관위에 제안하여 추진되었다고 한다. 이들은 선거참관 외에도 돈 선거 근절방안, 사회적 약자의 선거참여, 선거기관의 독립성, 선거관리와 신기술활용 등의 주제로 세미나를 가졌다.

## VI. 결 론

### 1. 정리

본 연구의 내용을 요약·정리하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라 선관위의 기능과 권한을 살펴보면, 선거관리위원회는 선거의 공정한 관리를 위한 헌법상 유일한 기관이다. 우리나라에서 선거를 통해 국민의 대표자인 대통령과 국회의원, 지역주민을 대표하는 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의원을 선출한다. 따라서 대의민주주의와 지방자치의 성공에는 선거가 바르게 실시되는 것이 필수적이고 선거관리위원회의 기능이 중대하다고 하겠다. 이를 위하여 우리 헌법에서는 선거관리위원회를 헌법기관으로 두고 있으면서 선거관리위원회에 선거관리기능 이외에도 국민투표관리기능, 정당사무처리기능을 부여하고 있다. 또한 중앙선거관리위원회는 법령의 범위 안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

선거관리의 권한과 직무, 조직이 지속적으로 확대되어 왔다. 선거관리위원회가 헌법기관화 된 이후 선거관리 이외에 정당 사무, 국민투표 관리 등으로 권한의 범위를 형식적으로, 실질적으로 확대하였다. 그리고 1987년 민주화 이후 선거범죄에 대한 조사권이 신설되면서 실질적인 선거범죄조사까지 할 수 있게 되었다. 최근에는 교육감선거와 위탁선거, 주민투표가 제도화되면서 이에 관한 선거관리로 직무가 확대되었다. 선거운동이 변화, 발전하면서 부정선거 감시와 인터넷 선거 감시 등 선거 감시의 영역도 확대되었다. 그리고 권한과 직무의 확대는 조직의 확대를 수반하였다.

선거관리위원회의 권한과 직무의 확대에 의한 그 위상의 강화가 선거관리위원회의 독립적 헌법기관으로서의 지위를 강화하는 측면이 있을 수 있다. 그러나 권한 강화가 자칫 정치적 중립성의 약화로 이어질 염려는 없는지 검토할 필요가 있다. 또한 선거관리의 본연의 업무 성격을 희석시킬 수 있음을 지적할 필요가 있겠다.

둘째, 세계 선거관리기구의 유형을 살펴보면, 각국의 선거관리기구는 기본적으로 각국의 역사적 경험과 정치·사회적 상황이 반영된 까닭에 매우 다양한 형태로 존재하고 있어서 여러 측면에서 분류가 가능하며, 그렇게 할 수밖에 없다. 결국 이렇게 다양한 선거관리기구의 분류가 단순한 학술적인 가치를 넘어 실제적인 가치를 갖게끔 하기 위해서는 보다 명확한 구체적인 기준들을 통해 각각의 유형들을 평가하는 작업이 수반될 필요한데, 일반적으로 행정이 추구하는 가치들에 비추어 평가하는 것이 바람직할 것이다. 즉 행정을 통해 이루고자

하는 궁극적 가치로서 정의, 공익, 복지, 형평, 자유, 평등 등의 개념을 포함하는 본질적 행정가치나, 이러한 궁극적 목표로서의 본질적 가치를 실현하게 하는 가치들로서 사회적 가치의 배분 절차나 실제적인 행정과정에서 구체적 지침이 될 수 있는 가치 개념들인 합리성, 능률성, 효과성, 민주성, 책임성, 합법성, 투명성, 중립성, 가외성 등을 포함하는 수단적 또는 비본질적 가치들과 같은 행정적 가치들의 측면에서 각국의 실정에 가장 적절한 유형의 선거관리기구를 선택하는 것이 바람직하다 할 수 있을 것이다.

기능적인 관점에서 선거관리기구가 수행하는 실제적인 기능들, 즉 ① 누가 투표할 자격이 있는가의 결정, ② (선거, 정당 및/혹은 입후보자를 위한) 선거관련 참여자의 등록의 수령 및 심사, ③ 투표의 실시, ④ 개표, ⑤ 개표결과의 집계와 같은 핵심적인 사무들은 물론 선거법제 관련 사무, 선거구 획정, 선거운동의 관리, 선거공영제도, 정당관련 사무 및 유권자 교육 등과 같은 부가적인 사무들 역시 각국의 실정에 따라 매우 다양한 스펙트럼을 보인다. 일반적인 측면에서 특정 조직의 '관리'에 있어서의 주요한 기능과 과정인 "기획, 조직, 지휘 및 통제"의 관점은 선거관리기구가 수행하는 선거관리의 기능들의 파악에서도 유용하겠기에, 선거관리기구의 기능들 역시, 선거법제의 마련 및 구체적인 선거관련 사항의 기획 - 선거관리기구의 전체적·세부적 조직 - 선거관리기구의 실제적 운영 - 선거관리기구에 대한 통제의 측면으로 크게 구분해 볼 수 있다. 실제 선거관리기구가 수행하는 각각의 기능들에 이러한 측면이 단독으로 혹은 결합해서 반영되어 있는 것임을 유념할 필요가 있다.

오랜 민주주의의 경험을 보유한 선진 민주국가들은 대체로 행정부를 중심으로 한 선거관리를 실시해 왔지만, 점차 독립적인 선거관리기구를 설립·운영하고 있음을 확인해 볼 수 있다(혼합형 선거관리기구). 이는 독립적인 선거관리기구의 존재의의를 강화하는 결과로 해석하는 데에는 큰 무리가 없을 것이지만, 여러 국가의 다양한 선거관리기구의 존재하는 실제적인 양상은, 어떠한 선거관리기구를 설치하고, 어떻게 운영하는가는 결국 각국의 상황에 따라 달라질 수 밖에 없을 것임을 시사한다고 하겠다.

셋째, 민주주의 발전에 선거가 기여할 수 있도록 선거의 기능이 확보되고 실현되도록 하기 위해서는 선거관리기구의 역할이 중요하다고 하겠다. 우리 민주주의 발전을 돌아볼 때, 현행 헌법 하에서 선거가 주기적으로 평화적으로 실시되고 통치권의 정당성도 확보되었음을 알 수 있다. 이러한 과정에서 2000년 이전 선거가 안정적으로 치러지고 이에 대한 정치적 관례가 형성되었으며 2000년 이후에는 선거관리위원회의 권한 행사와 역할이 확대되었다고 할 수 있다.

1987년헌법 개정 이후 수차례의 선거 시행 과정에서 선거운동의 방식이 상당히 변화되어 왔고 선거 결과도 국민들이 수용할 수 있도록 선거관리가 안정적으로 수행되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 성과는 과거 권위주의 국가 모델에서 민주주의 국가 모델로 전환된 대표적인 국가로 자리매김하는데 선거관리위원회의 일정한 역할을 하였다고 평가하더라도 지나친

것이 아닐 것이라 생각한다.

그러나 다른 한편 정당민주주의의 실현, 국민의 실질적 선거 참여의 확대, 저하되는 투표율의 제고, 국민의 대표자의 바른 선택 가능성의 제고, 사이버 선거운동의 질서 확립, 재외국민선거의 정착 등 선거관리위원회에 요구되는 과제도 많다. 선거관리가 국민의 정부, 국민에 의한 정부를 넘어 국민을 위한 정부가 탄생하는데 기반이 되는 선거가 될 수 있도록 선거 참여의 질을 제고하고 정확한 정보 제공과 국민의 자유롭고도 실질적인 선거 참여를 보장하는 것이 여전히 과제로 제시되어야 할 것이다. 이를 위해서는 규제 중심의 선거관리보다 자유와 공정을 조화롭게 실현하는 선거관리가 요청되고 있다. 보다 실질적인 민주주의 실현을 위해 유권자가 최선의 선택을 할 수 있도록 선거관리를 통해 서비스를 제공해야 한다는 인식도 대두되고 있다.

넷째, 선관위가 이미 헌법에 규정되어 있기 때문에 해석론상 헌법적 정당성을 논할 실의이 없을지도 모른다. 그러나 이러한 형식적 판단 이외에, 선관위를 굳이 헌법기관으로 들 필요가 과연 있는가에 관한 실질적 판단이 필요하다고 본다. 헌법기관으로서 선관위의 필요성과 정당성은 무엇보다도 선거관리를 헌법사항으로 인식하는 국민적 합의와, 헌법적 명령인 선거완전성(electoral integrity)의 요구에 기초한다고 본다.

또한 우리 헌법은 국민주권원리를 기초로 하되 그 구체적 실현방식으로 대의민주주의, 직접민주주의, 그리고 정당제민주주의에 기인한 여러 제도적 요소를 담고 있는바, 이에 따라 주권자인 국민은 선거, 국민투표, 정당설립·참여의 방식으로 정치적 의사표시를 할 수 있다. 헌법은 바로 이러한 국민의 정치적 의사의 민주적 형성을 담당하는 기관으로 선관위를 두고 있다. 따라서 선관위는 준법선거(공명선거) 및 선거의 공정성 확보를 위한 감시자 또는 규제자로서만이 아니라 민주주의 발전을 위한 안내자의 역할을 담당할 필요가 있다고 본다. 이에 따라 정치관련 입법의 주도자, 민주시민교육의 담당자 등의 역할을 맡아야 할 것이다. 이를 위해서는 선관위의 위상 즉 권한 및 직무가 정치적 이해관계나 세력변화에 따라 쉽게 변경되어서는 아니된다. 그러한 점에서 헌법 차원에서 그 위상을 안정적으로 확보할 필요가 있다.

선관위의 헌법기관성은 권력분립원리에 의해서도 강력히 뒷받침된다고 본다. 국민의 민주적 정치의사형성에 관한 국가작용을 종래의 집행권에 속하는 것이 적절하지 않음은 우리 헌정사의 경험으로 확인된 바다. 따라서 이를 정치권력으로부터 구별하여 별도의 헌법기관에 맡기는 것은 권력분립원리에 부합하다고 볼 것이다. 민주주의 전통과 문화가 취약한 상황에서 선거관리기구의 헌법기관화는 오히려 자연스러운 귀결이었다고 할 것이다.

선거관리의 공정성은 선거관리기구의 중립성에 기인하며, 그 중립성은 인적·물적 독립성에 기인한다. 이와 관련하여 선관위의 구성방식, 위원의 임기와 정치적 중립성 및 신분의 보장 등에 관한 헌법 차원의 규정이 매우 중요하다. 특히 중앙선관위의 경우, 그 권한을 헌

법 차원에서 아무리 합리적으로 규정하였다 하더라도 정작 그 구성을 법률 차원에 맡겨두는 경우, 중앙선거위의 독립성과 중립성은 정치세력의 변화에 따라 위태롭게 될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 선거관리기구를 헌법기관으로 둘 경우 그 구성방식 역시 헌법에서 규정하는 것이 바람직하다.

## 2. 헌법정책론적 제언

### 가. 선거관리와 선거위에 관한 바람직한 헌법규정 방안

지금까지의 논의를 바탕으로 선거관리와 선거위에 관한 바람직한 헌법규정 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 선거관리에 관한 사항을 헌법에 규정한 것인가의 여부는 선거관리의 법적 토대를 어떻게 구성하느냐의 문제이다. 선거관리가 헌법사항이 되고 선거위가 헌법상 독립기구로 존재하는 것은 대단히 확고한 법적 토대를 갖추는 것을 의미한다.

둘째, 헌법상 독립된 장에서 별도의 헌법기관으로서 선거관리위원회를 두는 것은 선거관리의 우선적 고려와 독립성·전문성을 강조하기 위함이다. 더구나 우리에게 「헌법상 독립위원회 기구」로서 선거위는 선거완전성을 위한 역사적 성취이자 제도적 초석으로서 의미를 갖는다고 하겠다. 현행 헌법이 부여한 대로 선거위는 선거관리뿐 아니라 국민투표관리, 정당사무처리를 담당하고 있으며 선거완전성의 요구에 따라 선거과정 전반적으로 적극적 역할을 수행할 것을 기대되므로 선거위는 입헌민주체제를 강화하는 주요기관이라 할 수 있다.

셋째, 권력분립의 원칙을 제대로 구현하기 위해서는 독립적인 헌법기관의 명칭으로 표제를 정하는 것이 좋다고 본다. 그런 의미에서 선거관리위원회의 명칭을 「선거위원회」로 변경하는 것을 전제로 한다면, 그 표제를 「선거위원회」로 하는 것이 낫다고 본다. 이는 중앙선거위가 국회, 정부, 법원, 헌법재판소와 병렬적인 헌법기관임을 보다 직접적으로 명시하는 것이 된다.

넷째, 많은 학자들이 현행 「선거관리위원회」를 「선거위원회」로 변경하는 것을 제안하고 있다. 「관리」라는 용어가 갖는 국가주도적 이미지를 불식하기 위해서 선거위원회라는 명칭이 더 적절한 것은 사실이다. 또한 현행 헌법에서 선거관리위원회가 선거관리만이 아니라 국민투표관리, 정당사무처리를 담당하는바, 그 명칭과 담당직무가 개념적으로 일치하고 있는 것이 아니라는 점에서도 선거관리위원회라는 명칭이 적절하지 않은 것은 사실이다. 따라서 이러한 직무를 포괄하는 상위개념을 생각하여 이에 상응한 명칭을 사용하는 것이 논리적이라고 본다. 현재 선거위원회가 담당하는 직무가 선거관리, 국민투표관리, 정당사무 처리, 정치자금사무 처리뿐 아니라 민주시민교육 지원 등인바, 이러한 광범위한 업무가 공통적으로 지향하는 바가 민주주의의 발전임을 생각할 때, 「선거위원회」보다는 「민주주의발전위원

회」가 보다 전향적인 개념이 아닐까 한다.

다섯째, 선관위의 역할을 확대할 필요가 있다. 명칭이 어떠하든 간에 선관위는 민주주의의 발전을 지원하는 데 필요한 일을 담당하여야 한다고 본다. 현행 헌법에서도 민주주의의 실현형태로서 대의민주주의, 직접민주주의, 정당민주주의를 예상하면서 이와 관련된 업무를 선관위에게 맡기고 있으므로 선관위는 우리 헌법현실을 고려하여 민주주의 발전에 필요한 업무를 발굴, 담당하여야 할 것이다.

여섯째, 선관위와 다른 헌법기관과의 관계를 보다 구체화할 필요가 있다. 입헌민주주의의 제도화 내지 발전을 위한 기관간 협동과 기능적 통제를 보다 구체적으로 구현할 필요가 있다. 국회에 대한 선관위의 보고의무, 선관위의 입법의견제출권과 이에 대한 국회의 존중의무를 명시하여야 한다. 또한 현행 규칙제정권을 확대할 필요가 있다.

일곱째, 선관위의 구성방식은 독립성 및 정치적 중립성의 확보와 밀접한 관련이 있다. 이에는 정치적으로 중립적 지위에 있는 전문가를 중심으로 비당파성(non-partisanship)에 따라 선관위를 구성하는 방식(전문가형), 정당의 추천을 받아 각 정파의 입장에서 서로를 견제하면서 정치적 균형(political balance)을 맞추도록 선관위를 구성하는 방식(정파형), 그리고 양자를 절충하는 방식(결합형)이 있다. 이 중 어떤 방식을 취할 것인가는 정부형태, 사회균열구조, 정치적 역학관계 등을 바탕으로 한 정치적 합의에 의하여 결정된다.

여덟째, 중앙선관위의 독립성을 위해 위원의 임기를 선임권자의 임기에 비하여 짧지 않은 6년으로 정한 것은 적절하다고 본다. 그런데 위원의 연임(중임) 여부에 관하여 헌법은 명시적으로 밝히지 않고 있으나, 대법관이나 헌법재판소재판관의 규정을 참조하면 이는 연임(중임)을 금하는 것으로 해석할 수 있다. 이를 보다 명시적으로 규정할 필요가 있다고 본다.

아홉째, 선거운동에 관하여 헌법 제116조 제1항은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 “법률이 정하는 범위 안에서” 선거운동을 하도록 규정하고 있다. 그런데 이 규정은 결과적으로 선거운동에 대한 규제를 폭넓게 허용하는 근거가 되고 있다. 선거운동의 자유는 헌법 제37조 제2항에 의하여 제한될 수 있는데도 다시 헌법 제116조 제1항의 “법률이 정하는 범위 안에서”에 의하여 제한되고 있다. 이는 사실 불필요한 조항으로서 결과적으로 모든 선거운동 규제의 근거로 인식되고 있으므로 삭제하거나 수정되어야 할 것이다.

#### 나. 선관위의 헌법적 역할과 과제

선관위는 선거완전성에 관한 헌법적 요구와, 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하라는 헌법적 명령을 따라야 할 것이다. 그래서 선관위는 사실상 「민주주의발전위원회」로서의 역할을 감당하여야 할 것이다. 그것은 다름 아닌 한국과 세계 민주주의 발전을 위한 역할을 의미한다. 이러한 역할을 수행하기 위하여 선관위의 자신의 과제를 끊임없이 발굴·수행하

여야 할 것이다.

첫째, 선관위는 선거과정의 공정한 관리자 역할을 감당하여야 한다. 선관위가 선거과정의 공정한 관리자가 되어야 할 것은 헌법 제114조 제1항에서 명시한 존재이유이기도 하지만, 헌법 전체적으로 명령하는 선거완전성의 요구이기도 하다. 선거관리의 공정성을 확보하기 위해서 선관위는 「선거민주체제의 독립적 운영자」로서 의사결정에서 다른 국가기관, 정치권이나 여하한 정파적 이익으로부터 독립적이어야 한다. 이를 위해서는 그 어떤 형식상의 “구조적” 독립보다 독립적 문화, 분명한 리더십, 선관위 구성원의 헌신이 중요함을 명심하여야 할 것이다.

이와 관련하여 선관위는 전문성·투명성·윤리성·책임성의 제고를 통하여 선거관리의 신뢰도를 수준 높게 유지하여야 한다. 또한 더욱 확대된 권한을 행사함에 있어서 권위를 확보하기 위하여 규제의 양적 축소와 질적 전환을 추구하여야 할 것이다.

그리고 선관위는 주권자인 선거권자에 대한 봉사기관으로서 자신의 과제를 발굴, 이행하여야 한다. 선관위는 국가권력기관과의 관계 설정에 민감하기보다는 주권자인 국민에 봉사하는 것을 우선하여야 한다. 그래서 선거법규를 충실하게 적용·집행하는 것뿐 아니라 선거권을 비롯한 정치적 기본권을 최대한 향유할 수 있도록 도와야 한다.

둘째, 한국 민주주의 발전을 위해 선관위는 정당정치 발전의 지원, 정책선거 지향, 민주시민교육의 충실화, 통일시대를 대비한 선거제도 및 선거관리체계의 정비 등을 힘써야 한다.

정당정치의 발전을 위한 선관위의 역할과 관련하여, 선관위의 직무를 규정한 헌법 제114조 제1항의 「정당에 관한 사무」를 정당의 등록·변경·활동 및 소멸에 관한 감독사무 수준으로 이해하지 않고 정당이 헌법상 임무를 제대로 수행할 수 있도록 정당정치발전을 위한 지원업무도 포함하는 것으로 이해하여야 할 것이다. 이러한 적극적 해석은 헌법 제8조의 정당조항에 상응한다고 본다. 따라서 선관위는 정당관계자의 능력개발을 위한 사무, 정책정당으로의 발전과 지원에 관한 사무, 정치자금의 원활한 조달과 투명성 확보에 관한 사무 등을 담당하여야 할 것이다. 또한 헌법 제8조 제1항의 「복수정당제」가 핵심으로 담고 있는 정당간 경쟁이 제대로 구현되도록 선관위는 정당의 정체성 확립과 정당에 대한 국민의 소속감 고양을 유인할 수 있는 사업을 시행하는 것도 바람직하다. 예컨대 스웨덴의 알메달렌 정치박람회가 그 좋은 예가 될 것이다.

한국 민주주의 발전을 위한 think tank로서 선관위는 한국 민주주의 발전을 위한 국가전략을 수립할 수 있어야 한다. 민주주의의 개념과 그 적용범위 및 형태에 관하여 국민적 합의를 미처 이루지 못한 우리의 현실은 각 정치세력간의 갈등과 반목으로 나타나고 있다. 이러한 상황에서 민주주의의 발전을 위한 국가 차원의 방향설정과 전략수립은 기대하기 어려운 것이 사실이다. 현행법상 선관위가 별도의 헌법기관으로 존재하고 있기 때문에 이러한 역할을 수행할 수 있다고 본다. 이와 관련하여 한국 민주주의에 대한 정기적인 평가를 시도

할 필요가 있으면, 이에 따라 제도적 보완사항을 강구하여야 할 것이다. 이를 효과적으로 하기 위하여 다른 국가기관과 협력이 필요한바, 특히 헌법재판소와의 협력이 중요하다고 본다.

셋째, 이제 우리 선관위도 산업화와 민주화를 함께 성취한 한국의 경험을 정리하고 이론화하고 이를 신흥민주국가 관계자의 교육 및 연수, 선거관리 제도의 이식(transplantation)에 활용할 필요가 있다고 본다. 이와 관련하여 선관위가 주도적으로 창설한 세계선거기관협의회(A-WEB)을 통하여 세계 선거관리기구의 hub 역할을 감당하여야 할 것이다. 이를 위해서 새로이 출범한 A-WEB은 선거관련 국제기구 중에서 차지하는 위상 정립의 과제, 다른 국제기구와의 관계 설정 및 역할분담의 과제, A-WEB의 지속가능성을 확보하기 위한 사업 및 재정사용의 우선순위 설정의 과제를 해결하여야 할 것이다.

이와 관련하여 A-WEB이 단기에 걸쳐 성공적으로 수행할 수 있는 사업의 발굴이 중요할 것인바, 특히 UN과의 협력을 통한 효과적인 국제적 업무의 개발이 필요하다고 본다. 국제사회에서 차지하는 UN의 비중과 현재 사무총장이 한국인이라는 시운(時運)을 생각할 때 이러한 시도는 적극 추진할 만하다고 본다. 예컨대 신흥민주국가의 선거관계자들을 초청하여 당해 국가의 선거관리의 문제점을 집중적으로 자문해주거나, 신흥민주국가로 가서 그들의 상태를 객관적으로 진단하고 그 수준에 맞는 해결책을 처방해주는 것이다. 이러한 국가에게 한국의 실패를 통한 교훈과 성공을 통한 격려는 큰 도움이 될 것이다. 왜냐하면 20세기 후반부터 21세기까지의 한국의 생생한 체험은 서구의 선진국가들이 줄 수 없는, 세계적인 자산이 될 수 있기 때문이다. 이러한 시도는 「선거한류」를 본격화할 수 있는 계기가 될 것이다.

### 3. 첩언: 국민의 지지를 통한 헌법적 정당성의 유지

한 가지 분명한 것은 선관위가 우리 헌정사에서 차지하였던 「역사적」 정당성은 장차 소멸될 것이라는 점이다. 따라서 선관위가 지속적으로 그 존재이유를 가지기 위해서는 헌법적 역할을 제대로 수행함으로써 국민의 지지에 의한 「헌법적」 정당성을 유지해야 한다.

선관위가 공정한 선거관리, 선거민주체제의 안정적 운영, 민주주의 발전의 지원 등의 헌법적 역할을 성공적으로 수행한다면 지속가능성(sustainability) 이상의 필연성(necessity)과 정당성(legitimacy)을 자연스럽게 가지게 될 것이다.

또한 선관위의 과제 추진에 있어서 체계적인 지속성이 필요하다고 본다. 핵심 추진과제가 장기간에 걸쳐 연속적으로 추진될 때, 즉 위원장 등 위원이 교체되더라도 연속성이 있을 때 선관위 업무가 효율적으로 추진될 것이다. 이로 인하여 국민과 정치권은 선관위에 대한 신뢰감을 갖게 될 것이다. 나아가 선관위의 헌법상 지위와 국민적 지지가 더욱 공고해질 것이

다.

선관위의 성공적 역할 수행 외에도 선관위의 이미지 제고가 필요하다고 본다. 특히 「국민이 묻고 선관위가 답하는 모습」이 부각되어야 할 것이다. 이는 국민에 대한 홍보 이상의 국민과의 소통을 의미하는 것이다. 이는 한국 민주주의의 작동과 관련하여 선관위가 국민의 필요를 선제적으로 충족시키기 위하여 국민에게 다가가는 것을 의미한다.

## 참 고 문 헌

### [단행본]

- 권영성, 『헌법학원론(신정판)』 (과주: 법문사, 2010)
- 김광수, 『선거와 선거제도』 (서울: 박영사, 1997)
- 김광수, 『선거와 정당』 (서울: 박영사, 2002)
- 김철수, 『헌법학신론』 (박영사, 2009, 1294면.)
- 김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치 발전: 자유, 공정 그리고 민주주의』 (서울: 오름, 2007)
- 대한민국국회, 『세계의 헌법: 35개국 헌법전문I』 (서울: 국회도서관, 2010)
- 디터 놀렌(신두철 외 역), 『선거법과 정당제도』 (엠애드, 2004)
- 문홍주·이상규, 『축조 신선거법해설』 (법문사, 1963)
- 민 진, 『조직관리론(제5판)』 (서울: 대영문화사, 2014)
- 박승재, 『현대선거론: 선거제도의 정치적 효과』 (법문사, 1977)
- 성낙인, 『공직선거법과 선거방송심의』 (나남, 2007)
- 성낙인, 『선거법론』 (법문사, 1998)
- 성낙인, 『헌법학』 (법문사, 2014)
- 송석윤 외, 『선거운동의 자유와 선거의 공정성』 (헌법재판소, 2011)
- 음선필, 『비례대표선거제도론』 (홍익대 출판부, 2007)
- 음선필, 『정치적 통제, 정치적 경쟁과 국회의원선거체계』 (홍익대 출판부, 2007)
- 이극찬, 『정치학(제6전정판)』 (서울: 법문사, 1999[2000print])
- 이종수·윤영진·곽채기·이재원, 『(새)행정학: 2.0』 (서울: 대영문화사, 2014)
- 이평구, 『선거란 무엇인가: 선거전략과 선거운동의 효율적 방법론』 (서울: 중앙출판, 1986.)
- 정병욱, 『선거법』 (박영사, 2000)
- 정요섭, 『선거론』 (서울: 박영사, 1965[1993print])
- 정중섭, 『헌법학원론』 (박영사, 2014)
- 중앙선거관리위원회(국제선거지원과), 『주요국가의 선거관리 기관(해외통신원 지정과제 제 2013-1호)』 (과천: 중앙선거관리위원회, 2013)
- 중앙선거관리위원회, 『각국의 선거관리기관』 (서울: 중앙선거관리위원회, 2003)
- 중앙선거관리위원회, 『각국의 선거제도 비교연구』 (과천: 중앙선거관리위원회, 2009)
- 중앙선거관리위원회, 『선거관리위원회사(1963~1993)』 (1993)
- 중앙선거관리위원회, 『헌법상 선거관리제도 연구자료(I)』 (2008)

- 중앙선거관리위원회, 『호주의 선거제도, 선거관리 제29권』 (1983)
- 최종두, 『민주정치와 선거론』 (태창문화사, 1985)
- Bernard Manin, *Principles of Representative Government*, 박준혁 역, 『선거는 민주적인가 - 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』 (서울: 후마니타스, 2004)
- David Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction(2nd Ed.)*, 전용주 역, 『선거제도의 이해』 (과주: 한울, 2012)
- Katz, Richard S., *Democracy and Election*, New York, (Oxford University Press, 1997)
- Rafael Lopez Pinter, *Electoral Bodies as Institutions of Governance*, 중앙선거관리위원회 편, 『국가기구로서의 선거관리기관』 (서울: 중앙선거관리위원회, 1999)
- Samuel Phillips Huntington, *Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* 강문구·이재영 공역, 『제3의 물결』 (고양: 인간사랑, 2011)

## [논 문]

- 권영성, “비교헌법학의 영역과 연구방법”, 서울대학교 법학 제20권 제2호(1980)
- 김용철, “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서”, 의정연구, 제17권 제3호 통권 제34호, 한국의회발전연구회, 2011
- 강경근, “인터넷 언론과 선거”, 헌법학연구 제9권 제3호.
- 고경민, “선거행정과 정치발전: 18대 대선에서 선거관리위원회의 역할을 중심으로”, 의정연구, 한국의회발전연구회, 2013.
- 기현석, “대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 투표율 제고방안”, 세계헌법연구 제16권 제2호, 2010.
- 김욱 외(한국선거학회), “대한민국선거 60년: 이론과 실제”, 선거관리위원회, 2010.
- 김종철, “정치개혁을 위한 선관위의 역할과 과제”, 선거관리 제50호, 2004.
- 김주영, “새로운 커뮤니케이션 환경하에서의 선거운동 규제의 적절성 검토 -공직선거법 제 59조를 중심으로”, 과학기술법연구 제20집 제1호, 2014.
- 김형준, “한국 선거의 투표율 하락 추이와 원인 고찰”, 21세기 정치학회보, 2008.
- 김계수, “선거사와 선거관리 : 부정 부패선거문제를 중심으로”, 선거관리 제2권 제2호, 중앙선거관리위원회, 1996. 12.
- 김계수, “현대 민주국가에 있어서의 선거의 의미와 과제”, 공법연구 제28집 제4호 제1권, 한국공법학회, 2000. 9.
- 김종철, “선거관리위원회에 대한 국민의 민주적 통제, 어떻게 할 것인가?”, 임종인 의원 주최 (준)사법기관 개혁을 위한 연속 대토론회-네 번째(2007. 4. 3.), 임종인의원실, 2007

- 김주수, “선거사와 선거관리-부정부패선거문제를 중심으로-”, 연구논단 제2권 제2호, 중앙선거관리위원회, 1969. 12.
- 김태홍, “헌법상 선거관리위원회의 권한과 구성상의 문제점”, 공법학연구 제13권 제3호, 한국비교공법학회, 2012. 8.
- 남재희, “미국의 연방선거위원회와 선거운동자금제도”, 선거관리 제45권, 중앙선거관리위원회, 1999. 12.
- 박경애, “선관위의 힘과 한계”, 지방자치 제30권, 현대사회연구소, 1991. 3.
- 박상철, “중앙선거관리위원회의 정상화”, 국회보 제466호, 국회사무처, 2005. 9.
- 박승재, “한국민주주의와 선거: 선거제도의 토착화를 위한 하나의 시론”, 한국정치학회보 제4권, 한국정치학회, 1971. 8.
- 송석윤, “선거운동 규제입법의 연원 : 1925년 일본 보통선거법의 성립과 한국 분단체계에의 유입”, 법학 제46권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2005
- 양 건, “선거과정에서의 국민 참여의 확대”, 공법연구 제20집, 한국공법학회, 1992
- 엄기홍, “세계선거기관협의회 창설의 기대효과 및 효과적 운영방안에 관한 연구”, 중앙선거관리위원회, 2013.6.
- 윤영구, “헌법상의 선거관리위원회의 지위”, 선거관리 제1권 제1호, 중앙선거관리위원회, 1968. 12.
- 윤영미, “선거의 공정성에 관한 검토 : 공직선거법 제93조 제1항 문서 등 배부 금지규정에 대한 과도한 광범성 법리에 따른 위헌성 검토를 중심으로”, 헌법학연구 제16권 제3호, 한국헌법학회, 2010. 9.
- 성승환, “선거관리기구에 관한 헌법학적 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 2013. 8.
- 유진식, “헌법개정과 독립위원회의 법적 지위”, 공법연구 제38집 제2호, 한국공법학회, 2009.
- 음선필, “한국 민주주의의 발전과 선거제도”; 사회과학연구, 순천향대학교 사회과학연구소, 2005.
- 음선필, “한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안”, 유럽헌법연구 제7호, 유럽헌법학회, 2010.
- 음선필, “제18대 국회의원선거 비례대표후보자 추천의 문제점과 제도적 보완방안”, 선거관리, 제54호, 2008.
- 음선필, “선거과정과 헌법재판소”, 홍익법학, 제12권 제1호, 2011.
- 음선필, “정당 정치자금의 투명성 강화방안”, 홍익법학, 제13권 제4호, 2012.
- 음선필, “국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한계”, 홍익법학, 제14권 제4호, 2013.
- 음선필, “의회민주주의와 국회의원선거체계의 개혁”, 공법연구, 제42집 제1호, 2013.

- 음선필, “체제전환과 헌법재판소-헝가리와 남아공의 경험-”, *홍익법학* 제11권 제2호, 2010.6,
- 이사철, “선거관리위원회의 역할 개선방안“, 연세대학교 정경대학원 석사학위 논문, 2007
- 이성환, “선거관계법에 대한 헌법재판소의 결정의 문제점”, *헌법실무연구* 제1권, 박영사, 2000
- 이성환, “선거관리의 공법적 문제”, *공법연구* 제28집 제4호 제1권, 2000.
- 이종우, “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제: 정치관계 법제 중심으로”, *의정논총* 제4권 제1호, 한국의정연구회, 2009.
- 이준일, “선거관리와 선거소송 : 헌법적 쟁점을 중심으로”, *저스티스* 제130호, 한국법학원, 2012. 6.
- 이철호, “선거관리위원회의 위상과 과제”, *선거연구(창간호)*, 중앙선거관리위원회, 2010
- 임성호, “규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의”, *현대정치연구* 제1권 제2호, 서강대학교 현대정치연구소, 2008
- 전종익, “위헌심판의 심사기준-선거운동과 표현의 자유를 중심으로-”, *법학* 제18권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2010. 5.
- 정만희, “선거제도에 관한 헌법재판소 판례의 평가”, *공법학연구* 제7권 제1호, 한국비교공법학회, 2006
- 정종섭, “단체의 선거운동 제한의 위헌여부-공직선거및선거부정방지법 제87조를 중심으로-”, *헌법판례연구* 2, 박영사, 2000
- 정태호, “선거관리위원회의 선거운동에 관한 행정지도와 기본권구제 : 현재 2008. 1. 17. 2007헌마700 결정의 중앙선거관리위원회 선거법준수촉구조치의 공권력성 인정의 함의 분석을 중심으로”, *헌법학연구* 제17권 제2호, 한국헌법학회, 2011. 6.
- 조 용, “선관위의 위상정립이 시급하다”, *지방자치* 제32권, 현대사회연구소, 1995. 5.
- 조영호, 조진만, 김용철, “선거와 민주주의에 대한 만족“, *한국정치학회보* 제47집 제2호, 2013.
- 조재현, “자유선거의 원칙”, *공법연구* 제30권 제4호, 한국공법학회, 2002
- 조희정, “19대 총선에서 온라인 선거운동 관리와 과제”, *선거연구*, 2012.
- 중앙선거관리위원회, “선거관리위원회의 헌법상 지위와 권한에 관한 연구 : 헌법 제7장 선거관리에 관한 개정을 중심으로”, (책임연구자 성낙인), 2009
- 최예식, “선거관리위원회 역할에 대한 유권자 인식 연구 : ‘98. 6. 4. 지방선거, 부산지역을 중심으로”, 부산대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999
- 크리스티안 스타크(Christian Starck), “국회의원선거와 정치개혁 : 한국과 독일을 중심으로”, *한국공법학회 주최 2000년도 한·독국제학술대회*, 한국공법학회, 2000

- 허영, “중앙선거관리위원회의 헌법상 지위와 권한”, 서울: 중앙선거관리위원회, 1995
- 홍석한, “선거관리위원회의 위상과 역할에 대한 헌법적 고찰”, 공법연구, 제42집 제3호, 한국공법학회, 2014.2,
- 한국정치학회, “민주정치 발전을 위한 선거관리위원회의 바람직한 역할 모색”, 2009
- 홍재우, “민주주의와 선거관리: 원칙과 평가-제5회 전국동시지방선거를 중심으로-”, 의정연구 제16권 제3호 통권 제31호, 한국의회발전연구회, 2010. 12.
- Alan Wall et al., Electoral Management Design: 『*The International IDEA Handbook*』 (Stockholm: International IDEA, 2006)
- Beetham, David. *Freedom as the Foundation*, Journal of Democracy 15 (4), 2004
- Birch, Sarah, and Bob Watt. *Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?* The Political Quarterly 75 (1), 2004
- Birch, Sarah. *Explaining Confidence in the Conduct of Elections*, Paper presented at the Public Opinion and Political Parties Conference, University of Essex, September 9.11, 2005
- Bjornlund, Eric C. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004
- Boneo, Horacio. *Observation of Elections*, International Encyclopedia of Elections, ed. Richard Rose. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 2000
- Boyte, Harry C., "Civic Driven Change and Developmental Democracy", Alan Fowler & Kees Biekart (eds), *Civic Driven Change: Citizen's Imagination in Action*, The Hague: Institute of Social Studies, 2008.
- Buruiana, Procop; Sandra Elena; and Violaine Autheman. *Global Best Practices: Income and Assets Disclosure Requirements for Judges, IFES Rule of Law White Paper Series*. Washington, D.C., 2004.
- Carlson, Jeffrey, and Marcin Walecki. *Guide to Applying Lessons Learned from IFES Money and Politics (MAP) Projects*, (IFES, unpublished)
- Carothers, Thomas. *The Observers Observed*, Journal of Democracy 8 (3), 1997
- Dahl, Robert, *Money and Politics in Indonesia*, vol. 4, IFES Project Report (Washington DC, 2003)
- Democracy Index 2013: Democracy in limbo*, The Economist Intelligence Unit Limited, 2014.
- Donsanto, Craig. *The Federal Crime of Election Fraud*, Paper presented at the Third

- Annual Trilateral Conference on Electoral Systems, IFES, May 8-10, 1996
- Elklit, Jorgen, and Andrew Reynolds. *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies*, Commonwealth and Comparative Politics 40 (2), 2002
- Elklit, Jorgen, and Palle Svensson. *What Makes Elections Free and Fair?* Journal of Democracy 8 (3), 1997
- Global Network of Domestic Election Monitors (GNDEM), initiators, Declaration of Global Principles for Non-Partisan Election Observation And Monitoring by Citizen Organizations and Code of Conduct for Non-Partisan Citizen Election Observers and Monitors, 21 pp., commemorated at the UN, 3 April 2012
- Hughes, Colin. *Institutionalising Electoral Integrity*, Elections Full, Free and Fair, ed. Marian Sawyer. Sydney: The Federation Press, 2001
- IFES, *Models of Election Commissions in Africa* (IFES Washington D.C, 1995)
- International IDEA, *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections*, 1997
- International IDEA, *Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012.8
- International IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series*. 2003
- International IDEA, *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations*, 1999
- International IDEA, *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Bulls Tryckeri(Halmstad, Sweden) (2002)
- Jørgen Elklit, Anne Birte Pade and Nicoline Nyholm Miller(Eds.), *The Parliamentary Electoral System in Denmark* (Copenhagen: Ministry of the Interior and Health and the Danish Parliament, 2011)
- Krishna, Kumar, ed. Postconflict Elections, *Democratization and International Assistance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998
- Lopez-Pintor, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: United Nations Development Programme, 2000
- Mozaffar, Shaheen, and Andreas Schedler. *The Comparative Study of Electoral Governance . Introduction*, International Political Science Review 23 (1), 2002
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Promoting Legal*

- Frameworks for Democratic Elections: An NDI Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries*, by Patrick Merloe (Washington, 2008)
- OSCE/ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, principal author Daniel Finn, (Warsaw, October 2003)
- OSCE/ODIHR, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, by Denis Petit (Warsaw, 2000)
- Pinto–Duschinsky, Michael. *Financing Politics: A Global View*, *Journal of Democracy* 13 (4), 2002
- Plano, Jack, and Milton Greenburg. *The American Political Dictionary*, 8th ed. Holt, Reinhart and Winston Inc., 1989
- Saldana, Augustin Ricoy. *Electoral Offenses*, Paper presented at the Third Annual Conference on Electoral Systems, IFES, May 8.10, 1996
- Schedler, Andreas. *Democracy by Delegation: The Path–Dependent Logic of Electoral Reform in Mexico*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association (APSA), Atlanta, September 2.5, 1999
- South Africa. Independent Electoral Commission. *Code of Conduct for Political Parties*, Election Administration Manual of South Africa, Chapter 5. 1997
- The ACE Encyclopedia: Legal Framework*, ACE Electoral Knowledge Network, 3<sup>d</sup> Rev., 2012
- The Carter Center, *Dispute Resolution Program, Guide to Electoral Dispute Resolution* (D. Finn, drafter), January 2010
- The Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security, Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, International IDEA and the Kofi Annan Foundation, September, 2012
- UN Focal Point for Electoral Assistance, Electoral Assistance Division, Department of Political and Security Council Affairs, Policy Directive: Principles and Types of Electoral Assistance, Ref. FP/01/2012 (11 May 2012)
- UN Focal Point for Electoral Assistance, Electoral Assistance Division, Department of Political and Security Council Affairs, Policy Directive: UN Support to International Election Observers, Ref. FP/03/2012 (29 June 2012)
- United States Agency for International Development (USAID). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*.

Washington, D.C., 2003

United States, Comptroller General of the United States, *Government Auditing Standards*, 2003 Revision

United States, *Federal Elections Commission*, Filing a Complaint, 1998