

## 시론



장영수

- 고려대학교 법학전문대학원 교수 (헌법학)
- 제9대 경찰청 인권위원회 위원장

# 선관위에 대한 감사원 감사, 무엇이 문제이고, 어떻게 해결해야 하는가

선관위와 감사원의 갈등이 일파만파 커지고 있다. 선관위의 자녀 특혜 채용 문제가 더욱 확대되면서 비리의 실체를 확인해야 한다는 국민의 목소리가 더욱 커지고 있지만, 유독 감사원의 감사에 대해서는 선관위가 완강하게 거부 태도를 보이고 있는 것이다.

법적 관점에서는 선관위 주장에도 일리는 있다. 선관위 도입 배경이 선거 당사자인 대통령이 지배하고 있는 정부가 선거관리를 담당하지 못하도록 하자는 것이고, 현행법상 감사원은 대통령에 소속된 기관이기 때문에 감사원이 선관위에 대해 직무감찰을 하는 것은 선관위를 독립된 헌법기관으로 규정한 취지에 반할 수 있다.

그렇다고 선관위 비리가 계속 드러나는 상황에서 선관위가 독립된 헌법기관이라는 이유만으로 이를 덮을 수는 없다. 이는 선관위가 아니라 대통령이나, 사법부라 하더라도 불가능한 일이다. 결국 문제는 어떻게 독립된 헌법기관으로서 선관위의 위상을 지키면서 국민들을 납득시킬 수 있는 해결책을 찾느냐에 있다.

선관위는 국회의 국정조사나 국민권익위의 조사는 수용하겠다고 말하지만, 국민들이 이에 대해 강한 의구심을 보인다. 선관위 문제의 뿌리가 문재인 정부 당시에 대선 캠프에 참여했던 조해주 상임위원의 무리한 임명 등 정치적 중립성의 훼손에 있고, 이후 선관위의 정치적 편향성에 대한 비판이 계속되었다. 그로 인해 선관위가 민주당이 다수인 국회, 민주당 소속이었던 전현희 위원장이 있는 국민권익위에 대해 기대감을 갖는 것으로 보이기 때문이다.

선관위의 존재 이유는 정치적 중립성에 있다. 그런데 정치적 편향성이 심한 코드 인사가 계속되면서 선관위의 내부적 자정능력이 상실되었다. 그 결과 외부적 통제가 미흡한 상황에서 내부적 견제와 균형마저 무너지니 쉽게 타락하게 되었다.

그렇다고 지금 선관위에 대해 감사원 감사를 허용하는 것은 당장의 문제를 해결하는 데에는 도움이 되더라도, 장기적으로는 더 큰 문제를 야기할 수 있다. 앞으로 계속 감사원이 선관위에 대해 직무감찰을 하게 된다면, 대통령이 선관위에 미치는 영향력은 매우 커질 것이기 때문이다.

이와 관련하여 감사원법 제24조 제3항에서 직무감찰과 관련하여 “제1항의 공무원에는 국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다”고 규정한 의미가 논란이 된 바 있다. 감사원에서는 선관위는 제외되지 않기 때

문에 직무감찰의 대상이 된다고 주장했고, 선관위에서는 이 조항은 국회, 법원 및 헌법재판소는 예시이지 한정적 열거는 아니라고 반박하였다.

문언상으로 볼 때, 이 조항은 한정적 열거로 보기 쉽다. 그러나 선관위를 독립된 헌법기관으로 구성한 취지에 비추어 볼 때, 이 조항은 감사원은 언제라도 선관위에 대한 직무감찰을 할 수 있다는 것으로 해석하기는 어렵다. 만일 그렇게 된다면 오히려 이 조항이 위헌이라는 비판을 피할 수 없을 것이다.

그렇다고 선관위의 비리에 대해서는 외부적 통제가 아예 불가능하다는 것도 불합리하다. 이런 문제를 의식해서 2017년 국회 개헌특위 논의에서도, 그리고 2018년 문재인 대통령의 개헌안에서도 감사원을 대통령 소속이 아닌 헌법상의 독립기관으로 바꾸는 안이 제시된 바 있었다. 그렇게 되었다면 감사원이 선관위를 감사하는 것이 위헌이라는 주장은 성립되기 어려웠을 것이다. 그러나 감사원이 대통령 소속 하에 있는 현행헌법하에서는 감사원이 선관위에 대해 직무감찰을 하는 것에는 역시 어려움이 있다.

이런 문제의 근본적인 해결을 위해서는 헌법개정이 필요하다. 하지만 언제 헌법이 개정될 것인지 알 수 없는 상황에서 헌법개정이 있을 때까지는 어쩔 수 없는 문제라고 손 놓고 있을 수는 없지 않은가? 우선 당장의 문제를 해결하기 위한 대안부터 모색해야 한다.

이런 측면에서 먼저 고려될 수 있는 것은 선관위 위원을 포함한 선관위 공무원들의 정치적 중립성을 강화하는 방안이다. 예컨대 선관위법 개정을 통해 선관위 위원들, 나아가 선관위 공무원들에게 일정 기간 당적보유 및 선거 참여 등의 정치활동이 없었던 사람들만 선관위 공무원이 될 수 있도록 하는 것이다.

이렇게 할 경우에는 과거 문재인 후보의 선거캠프에 참여한 직후에 선관위 상임위원으로 선임됨으로써 선관위의 정치적 중립성 문제에 불을 붙였던 조해주 전 위원과 같은 문제가 발생하지 않을 것이며, 선관위의 정치적 중립성에 대한 국민의 신뢰를 회복할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 헌법재판소법 제5조 제2항 4~6호의 결격사유는 중요한 참고가 될 수 있을 것이다.

이 조항에서는 「정당법」 제22조에 따른 정당의 당원 또는 당원의 신분을 상실한 날부터 3년이 경과되지 아니한 사람, 「공직선거법」

제2조에 따른 선거에 후보자(예비후보자를 포함한다)로 등록된 날부터 5년이 경과되지 아니한 사람, 「공직선거법」 제2조에 따른 대통령선거에서 후보자의 당선을 위하여 자문이나 고문의 역할을 한 날부터 3년이 경과되지 아니한 사람은 헌법재판관으로 임명될 수 없도록 명시하고 있는 것이다.

그리고 당장의 문제를 해결하기 위해서는 선관위가 자신의 잘못을 인정하고 이를 국민들 앞에 사죄하는 의미에서 이번 경우에 한하여 예외적으로 감사원 감사를 수용하는 것이 어떨까 싶다. 선관위가 상황을 안이하게 판단하고, 국민의 불신과 불만을 무시할 경우, 공수처처럼 폐지 주장이 나오지 말라는 법이 없다. 그러므로 선관위가 감사원의 감사를 받아야 할 법적 의무는 없지만, 이를 수용함으로써 국민에게 모든 것을 밝히고 거듭난다는 태도를 보이는 것이 가장 바람직할 것으로 보인다.