

보 도 자 료

감사원의 '선거관리위원회 채용 등 인력관리실태' 직무감찰에 대한 중앙선거관리위원회와 감사원 간의 권한쟁의 사건

[2023헌라5 중앙선거관리위원회와 감사원 간의 권한쟁의 사건]

[선 고]

헌법재판소는 2025년 2월 27일 재판관 8인 전원의 일치된 의견으로, 피청구인이 2023. 6. 1.부터 2025. 2. 25.까지 청구인에 대하여 실시한 '선거관리위원회 채용 등 인력관리실태' 에 관한 직무감찰은 헌법 및 선거관리위원회법에 의하여 부여받은 청구인의 독립적인 업무 수행에 관한 권한을 침해한 것이라고 결정하였다. [인용]



2025. 2. 27.
헌법재판소 공보관실

■ 사건개요

- 2023. 5. 10.경 청구인(중앙선거관리위원회)의 사무총장·사무차장의 자녀가 선거관리위원회 경력경쟁채용과 관련하여 특혜를 받았다는 의혹이 언론에 보도되었다.
- 이에 청구인은 외부전문가 2명이 포함된 특별감사위원회를 구성하여 2023. 5. 17.부터 2주간 이 사건 자녀채용특혜의혹에 대한 특별감사를 실시하였다. 청구인은 2023. 6. 2. 위 특별감사 결과에 따라 사무총장, 사무차장 등 4명을 경찰청에 수사의뢰하고, 부적정하게 업무를 처리한 직원 4명에 대하여 징계의결을 요구하며, 가족채용 전수조사를 실시하겠다고 발표하였다.
- 한편 이 사건 자녀채용특혜의혹이 사회적으로 문제되자 피청구인(감사원)은 2023. 5. 31. 2023년도 제23회 감사위원회회의에서 ‘2023년도 업무계획’에 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’를 감사사항에 추가하는 의결을 하고, 2023. 6. 1. 청구인에게 위 감사와 관련하여 감사원법 제27조 등에 따른 자료제출을 요구하였다.
- 이에 대해 청구인은, 헌법 제97조에서 정한 행정기관이 아닌 청구인은 피청구인의 직무감찰 대상이 아니고 국가공무원법상 인사감사의 대상도 아니므로 피청구인의 감사를 수용하기 어렵다는 입장을 밝혔다. 그러나 피청구인은, 감사원법 제24조에 따라 청구인은 피청구인의 직무감찰 대상에 포함되고, 청구인이 자료제출을 요구받고도 정당한 사유 없이 이에 따르지 아니할 경우 감사원법 제51조에 따라 엄중하게 대처할 것임을 알렸다.
- 청구인은 2023. 6. 9. 이 사건 자녀채용특혜의혹을 조속히 해소하고 당면한 총선준비에 매진하기 위하여 피청구인의 감사를 수용하겠으나, 피청구인이 청구인을 직무감찰하는 것은 선거관리위원회를 독립된 헌법기관으로 규정한 헌법정신에 부합하지 않으므로 피청구인의 감사 범위를 명확히 하기 위해 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하겠다는 입장을 밝혔다.
- 청구인은, 피청구인이 청구인에 대하여 2023. 6. 1.부터 실시하고 있는 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’ 감사는 헌법과 감사원법에 의한 직무감찰 대상이 될 수 없는 독립된 헌법기관인 청구인을 대상으로 한 것으로, 헌법과 선거관리위원회법에 의하여 부여된 청구인의 인사권을 포함한 독립적 업무수행권을 침해한다고 주장하면서, 2023. 7. 28. 이 사건 권한쟁의심판을 청구하였다.

- 한편 피청구인은 2025. 2. 25. 감사위원회의에서 위 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’에 관한 직무감찰의 감사결과를 의결·확정하였다.

▣ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 피청구인이 2023. 6. 1.부터 2025. 2. 25.까지 청구인에 대하여 실시한 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’에 관한 직무감찰(이하 ‘이 사건 직무감찰’이라고 한다)이 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 청구인의 권한을 침해한 것인지 여부이다.

[관련조항]

- 대한민국헌법(1987. 10. 29. 헌법 제10호로 전부개정된 것)

제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.

제114조 ① 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.

⑥ 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.

⑦ 각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

- 감사원법(2009. 1. 30. 법률 제9399호로 개정된 것)

제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다.

1. 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무

③ 제1항의 공무원에는 국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다.

▣ 결정주문

피청구인이 2023. 6. 1.부터 2025. 2. 25.까지 청구인에 대하여 실시한 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’에 관한 직무감찰은 헌법 및 선거관리위원회법에 의

하여 부여받은 청구인의 독립적인 업무 수행에 관한 권한을 침해한 것이다.

□ 이유의 요지

1. 청구인의 독립적인 업무 수행에 관한 권한

- 청구인의 헌법상 지위와 헌법 및 선거관리위원회법의 관련 규정들을 종합하면, 청구인에게는 헌법과 선거관리위원회법에 의하여 행정부 등 외부기관의 부당한 간섭 없이 선거사무는 물론 인사, 조직운영, 내부규율 등에 관한 각종 사무 등을 독립적으로 수행할 권한이 부여되어 있다고 할 것이다.

2. 이 사건 직무감찰이 청구인의 독립적인 업무 수행에 관한 권한을 침해하는지 여부에 관한 판단

가. 쟁점

- 앞서 본 바와 같이 독립된 헌법기관인 청구인에게는 독립적인 업무 수행에 관한 권한이 인정되고, 여기에는 소속 공무원에 대한 인사와 처우를 스스로 결정하고 조직운영 및 관할사무의 수행 등에 있어 다른 국가기관으로부터 부적법한 간섭을 받지 않을 권한도 포함된다고 볼 수 있다. 따라서 피청구인에게 청구인을 직무감찰할 권한이 존재하지 않는다면 이 사건 직무감찰은 위헌·위법한 것으로서 청구인의 독립적인 업무 수행에 관한 권한을 침해하는 것이 된다. 그러므로 이 사건 쟁점은 피청구인에게 청구인을 직무감찰할 권한이 있는지 여부이다.

나. 청구인의 독립된 헌법기관으로서의 지위

- 제1공화국 헌법은 선거관리기구 설치에 관한 직접적인 근거규정을 두지 않았고, 선거관리사무는 법률상 기관인 내무부 소속의 선거위원회가 담당하였다. 그러나 제3차 헌법 개정이 이루어지며 3·15 부정선거에 대한 반성적 조치로 민주적인 선거제도와 관련된 규정들이 헌법에 도입되었는데, 가장 핵심적인 내용은 선거관리사무 및 그 주체를 정부와 기능적·조직적으로 분리하여 독립된 헌법기관에게 맡긴 것이었다. 이후 헌법이 여러 차례 개정되었으나 선거관리의 주체를 정부와는 별도의 독립된 합의제 헌법기관으로 규정하여 그 독립성과 중립성을 강조하는 체계는 현행 헌법에 이르기까지 그대로 견지되고 있다.
- 이와 같이 제3차 개정헌법 이래로 우리 헌법이 선거관리사무를 행정부로부터

기능적·조직적으로 분리하여 독립된 헌법기관인 선거관리위원회에 부여한 것은, 선거관리기구가 대의민주제에서 요청되는 독립적·중립적 선거관리라는 헌법적 과제를 제대로 수행하기 위해서는 외부 권력기관, 특히 대통령을 수반으로 하는 정부의 영향력을 제도적으로 차단할 필요가 있고, 이를 위해서는 선거관리사무를 행정부가 아닌 독립된 헌법기관에 맡겨야 한다는 헌법적 결단이 헌법체계에 반영된 결과라고 볼 수 있다.

다. 피청구인에게 청구인에 대한 직무감찰권이 존재하는지 여부

(1) 헌법 제97조의 해석

- 헌법 제97조는 피청구인에게 ‘국가’를 대상으로 한 회계검사권과 ‘행정기관’을 대상으로 한 직무감찰권을 부여하고 있다. 설령 선거관리가 그 사무의 성격상 행정작용에 해당한다고 하더라도, 선거관리위원회를 독립된 헌법기관으로 설치함으로써 선거관리에 정부가 영향력을 행사할 수 없도록 하여 선거관리의 독립성과 중립성을 보장하고자 하는 것이 헌법개정권자의 의사인 점을 고려하면, 헌법상 대통령 소속으로 행정부에 속한 피청구인의 직무감찰 대상에 청구인이 당연히 포함된다고 볼 수 없다.
- 현행 헌법상 피청구인의 직무감찰은 행정기관의 권한과 조직 및 그 소속 공무원의 직무수행의 합법성뿐만 아니라 합목적성까지 조사함으로써 행정기관의 운영개선과 향상을 도모하고 직원의 비위를 척결하는 것으로서, 대통령의 행정감독권에 기하여 대통령 소속 하에 설치된 직무감찰기관이 수행하던 기능이 제5차 개정헌법을 통해 피청구인이 헌법기관으로 규정됨에 따라 헌법기능으로 격상되어 헌법 제97조의 직무감찰 대상 범위 등의 내용에 반영된 것이라 볼 수 있다. 따라서 피청구인의 직무감찰권은 행정부 내부의 통제장치로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있는바, 정부와 독립된 헌법기관인 국회, 법원, 헌법재판소는 물론 이들 헌법기관과 마찬가지로 독립된 헌법기관으로 설치된 선거관리위원회도 헌법 제97조가 정한 피청구인의 직무감찰 대상에 포함되지 않는다고 봄이 타당하다.
- 더욱이 대통령은 감사원장과 감사위원을 임명하고 있으며, 정당민주주의 하에서 특정 정당의 당원으로서 해당 정당의 정책이나 이익과 밀접하게 관련될 가능성이 있는바, 대통령 소속기관인 피청구인이 청구인에 대하여 직무감찰을 할 수 있게 된다면 선거관리의 공정성과 중립성에 대한 국민의 신뢰가 훼손될

위험도 있다.

- 따라서 헌법 제97조가 정한 피청구인의 직무감찰 대상인 ‘행정기관 및 공무원’에 청구인과 그 소속 공무원은 포함되지 않는다고 봄이 타당하다.

(2) 감사원법 제24조 제1항 제1호와 같은 조 제3항의 해석

- 청구인과 그 소속 공무원은 헌법 제97조에 의하여 피청구인의 직무감찰이 허용되는 ‘행정기관 및 공무원’에 포함되지 않으므로, 헌법 제97조를 구체화한 감사원법 제24조 제1항 제1호의 ‘행정기관 및 그 소속 공무원’에도 청구인과 그 소속 공무원은 제외된다고 보는 것이 합헌적 법률해석의 원칙상 명백하다.
- 한편 감사원법 제24조 제3항은 “제1항의 공무원에는 국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다.”라고 규정하여 청구인 소속 공무원을 직무감찰 제외대상으로 명시하고 있지 않다. 그러나 정부와 독립된 헌법기관인 국회, 법원, 헌법재판소가 피청구인의 직무감찰 대상에 해당하지 않음은 앞서 본 바와 같으므로, 이들 헌법기관 소속 공무원을 직무감찰 대상에서 제외한 감사원법 제24조 제3항은 예시적·확인적 규정에 불과하다고 할 것이다. 따라서 감사원법 제24조 제3항이 청구인을 직무감찰 제외대상으로 명시하지 않았다고 하더라도 청구인이 피청구인의 직무감찰 대상에 포함되지 않는다는 결론에는 아무런 차이가 없다.

(3) 소결

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

라. 이 사건 직무감찰이 청구인의 권한을 침해하는지 여부

- 앞서 본 바와 같이 피청구인에게 청구인에 대한 직무감찰권이 부여되어 있지 않은 이상, 이 사건 직무감찰은 헌법 및 법률상 권한 없이 이루어진 것으로서 헌법과 선거관리위원회법에 의하여 부여받은 청구인의 독립적인 업무 수행에 관한 권한을 침해한다.
- 다만 분명하게 하여야 할 것은, 피청구인의 직무감찰 대상에서의 배제가 곧바로 부패행위에 대한 성역의 인정으로 호도되어서는 안 된다는 점이다. 청구인이 피청구인의 직무감찰 대상에 포함되지 않는다고 하더라도 국민의 대표인 국회에 의한 국정조사와 국정감사 및 수사기관에 의한 외부적 통제까지 배제되는 것이 아님은 물론이다. 한편 헌법이 독립된 헌법기관에 대한 피청구인의

직무감찰을 허용하지 않는 것은, 이를 대신할 수 있는 독립성과 전문성을 갖춘 자체 감찰기구가 마련될 것이라는 점을 전제로 한 것이라 이해할 수 있다. 이와 관련하여 청구인은 조직쇄신 방안 등을 통해, 종래 사무차장 소속 하에 두었던 감사조직을 청구인 직속으로 변경하고, 2024. 1. 1. 감사조직의 장인 감사관을 외부인사로 임명하였으며, 독립된 심의기관인 ‘선거관리위원회 감사위원회’제도를 신설하여 2024. 1. 1.부터 시행하고 있다. 청구인은 위와 같은 제도들의 실효성을 담보함으로써 청구인의 자체감사에 대한 우려를 불식시켜 나가야 할 것이다.

□ 결정의 의의

- 이 결정에서 헌법재판소는, 헌법 및 감사원법상 피청구인에게 청구인에 대한 직무감찰권이 부여되어 있지 않은바, 이 사건 직무감찰은 헌법 및 법률상 권한 없이 이루어진 것으로서 헌법과 선거관리위원회법에 의하여 부여받은 청구인의 독립적인 업무 수행에 관한 권한을 침해한 것이라고 결정하였다.
- 그동안 감사원의 선거관리위원회에 대한 직무감찰이 헌법 및 감사원법상 허용될 수 있는지에 관하여 논란이 있어 왔고, 이를 입법적으로 해결하기 위한 감사원법 개정안도 여러 차례 발의된 바 있다. 이 결정은, 선거관리위원회를 독립적 헌법기관으로 설치한 헌법개정권자의 의사 및 헌법 제97조를 비롯한 헌법의 체계 등을 종합할 때, 우리 헌법의 해석상 감사원이 선거관리위원회와 같은 독립적인 헌법기관에 대하여 직무감찰을 하는 것은 허용될 수 없음을 명확히 하였다는 점에 그 의의가 있다.
- 이 결정에서 확인한 바와 같이, 선거관리위원회를 비롯한 독립적 헌법기관에 대한 감사원 직무감찰이 허용되지 않는 것은, 우리 헌법의 해석에서 직접 도출되는 내용이므로, 입법을 통하여 이를 개정할 수는 없다고 할 것이다.
- 다만 헌법재판소는 청구인의 권한침해를 확인하면서도, 청구인이 피청구인의 직무감찰대상에서 배제된다는 것이 곧바로 부패행위에 대한 성역의 인정으로 호도되어서는 안된다고 하며, 청구인이 자체감사에 대한 우려를 불식시킬 수 있도록 노력을 경주해야한다고 강조하였다.