



구멍난 선거관리, 어떻게 할 것인가

허석재 · 김현아

6·3 전국동시지방선거에서 사상 초유의 투표용지 부족사태가 발생했다. 선거환경 변화에 따라 투표율 상승을 충분히 예측할 수 있었는데도 행정편의주의적으로 투표용지를 축소 인쇄한 게 화근이었다. 투표용지 부족사태에 대응하는 과정에서 각급 위원회 간 소통 및 협력 체계도 작동하지 않았다. 이에 재발 방지 방안만이 아니라 선관위의 거버넌스를 개편하기 위한 전면적인 입법이 추진되고 있다. 선관위 개혁을 위해서는 한층 투명하고 공정한 관리자로서의 역할과 함께 더욱 효율적이고 체계적인 선거관리 역량이라는 두 마리 토끼를 잡아야 할 것이다.

1. 총체적 부실 드러난 선거관리

2026년 6월 3일 치러진 제9회 전국동시지방선거에서 사상 초유의 투표용지 부족사태가 발생했다. 전국 12개 시·도, 49개 구·시·군 관할 141개 투표소에 투표용지가 추가로 송부되었고, 이중 91개 투표소에서 투표용지가 부족했다. 26개 투표소에서는 선거인 대기 상황이 발생했고, 14개 투표소에서는 투표 일시 중단 및 투표마감시간이 연장되었다. 특히 서울 송파구에서는 대기표를 받고 투표하지 못한 선거인이 발생하여 참정권 훼손이라는 지적을 받기에 이르렀다.

투표용지 부족사태로 중앙선거관리위원장이 사임했고 사무총장은 면직되었으며, 선거정책실장과 선거1국장 및 송파구 선관위 사무국장은 직위해제되었다. 선관위에 설치한 「투표용지 부족사태 진상규명위원회」는 6월 19일 활동을 마치며 각급 위원회의 책임자 12명에 대해 수사의뢰를 권고하였다. 국회에서는 6월 18일 국정조사 실시를 의결하여 8월 1일까지 45일간 활동 예정이다. 6월 23일 처음 개최된 회의에서 각급 선거관리위원회 위원장은 위원들의 질의에 제대로 답변하지 못하며 합의제 독립 기관 운영의 하점을 드러냈다.

이번 사태는 재발방지를 위한 선거사무 개선에 그치지 않고 선거관리위원회 전반의 구조개편 논의까지 촉발하였다. 국회 국정조사에서도 조사범위에 실태 및 진상규명뿐 아니라 '조직체계 전반의 구조적 문제에 대한 점검과 시스템 전면개혁' 방안이 포함되었다.¹⁾

이 글은 이번 투표용지 부족 사태가 발생한 경과와 문제점을 살펴보고, 대응방안을 검토한다. 또한, 선거관리위원회와 관련하여 제기되고 있는 여러 입법방안에 대해 살펴본다.

2. 투표용지 부족: 원인과 대안

1. 사태의 전말

이번 선거에서 선거인 대기가 발생한 26개 투표소 중 14곳은 서울 송파구에 몰려 있다. 다른 지역은 중단시간이 최대 20여 분이었지만, 송파구에서는 7곳에서 1시간 이상 투표가 멈췄다. 가장 기록은 잠실2동 제7투표소인데 1시간 53분간 중단되었다. 잠실7동 제2투표소에서는 투표마감을 오후 10시까지 연장하기까지 하였다.²⁾ 송파구 사태는 위기상황에서 선관위의 문제점을 드러냈다.

지방선거에서 시·도지사, 교육감, 비례대표 시·도의원 투표용지는 시·도선관위가 제작하고, 구·시·군의 장, 지역구 지방의원 및 비례대표 구·시·군의원은 구·시·군 선관위가 담당한다.

이번에 송파구 선관위가 투표용지 부족을 처음 인지한 시각은 11:34경이었다. 송파구 선관위는 13:30경부터 일련번호가 없는

1) 『제9회 전국동시지방선거 투표용지 부족사태 등 국민참정권 침해 진상규명 및 선거관리 개혁을 위한 국정조사계획서』, 2026. 6. 18.

2) 대기표를 받은 17명의 선거인 가운데 12명은 끝내 투표소에 오지 않았다.

무(無)번호지에 손으로 숫자를 적어 넣는 한편, 서울시 선관위에 관할 투표용지의 일련번호를 요청했다. 이러한 대응으로 부족분을 감당할 수 없게 되자 넘버링 기계를 구해왔으나, 사용법을 익히느라 시간이 소요되었다. 17시가 되어서는 일련번호가 없는 무번호지 배부와 인근 투표소 잔여분 이송을 병행했다. 18시 투표마감으로 인근 투표소가 개표소로 이동함에 따라 무번호지를 송부하여 대처했다. 이 와중에 서울시 선관위는 16:46경에야 심각성을 인지했고, 중앙위원회는 17시경까지 사태를 제대로 파악하지 못한 것으로 드러났다.³⁾

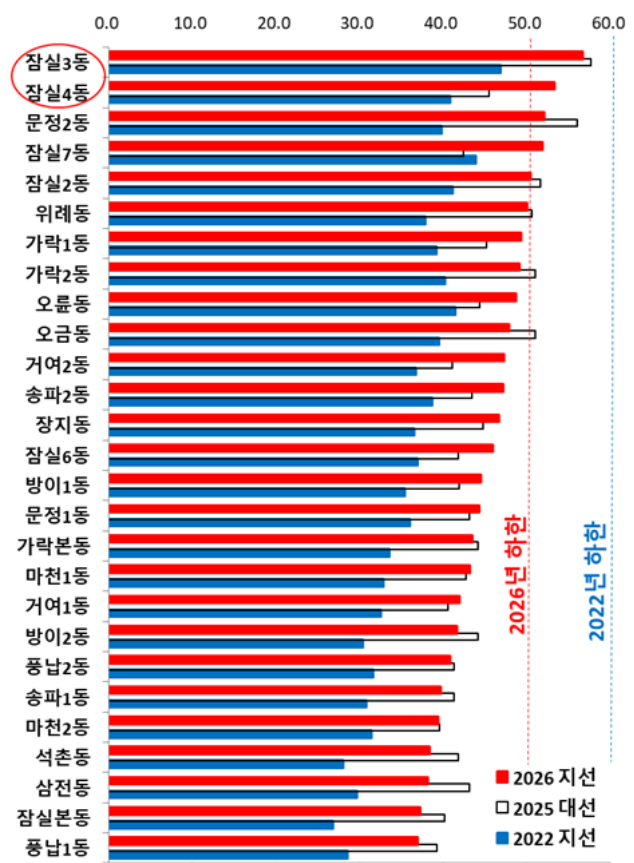
이번 국정조사에서 송파구 선관위가 투표용지 부족분을 송부한 과정이 모두 법에 어긋난다는 지적이 있었다. 투표용지의 인계는 해당 위원회의 정당추천위원의 입회하에 실시해야 하나(「공직선거법」 제151조제5항), 이런 절차없이 봉인하지도 않은 상태에서 송파구위원회 직원, 사무보조원, 사회복지요원 등이 배송하고 심지어 투표소에서 송파구위원회로 투표용지를 받으러 오는 일까지 벌어졌다. 투표용지에는 일련번호를 인쇄하여야 하고(「공직선거법」 제150조제10항), 무번호지의 용도는 ① 투표용지 모형공고, ② 오·훼손된 투표용지 교체, ③ 투표지분류기에 투표용지 등록으로 제한되지만, 이번에는 109개 투표소에 17,547매가 배부되었고, 4,000매 가까이 사용되었다.⁴⁾

이 모든 문제의 원인은 애초에 투표용지를 부족하게 인쇄한 데 있다. 인쇄매수에 대해서는 법령상의 규정이 없고 중앙선관위가 만든 실무지침인 「공직선거 절차사무편람」을 따르고 있다. 이 편람에 따르면 선거인명부에 등재된 선거인수만큼 인쇄해야 하지만, 최근 선거의 투표율 등을 감안하여 구·시·군위원회 의결로 인쇄수량을 축소할 수 있다. 선관위에 따르면 한국행정연구원 연구용역(2022년)과 실무자들의 의견수렴(2025년 절차사무개선 TF) 등을 거쳐 투표용지 인쇄물량의 축소 기준을 하향조정하였다. 2018년·2020년 편람에는 인쇄물량이 “선거인수의 70% 기준”이었지만, 2024년에는 “선거인수의 70%(동시지방선거의 경우 60%) 기준”으로 바꾸었고, 2026년에는 “선거인수의 60%(동시지방선거의 경우 50%) 기준”으로 낮추었다.⁵⁾ 이

는 사전투표율 증가, 인쇄소 확보의 어려움, 과도한 잔여용지로 인한 부정선거 의혹제기 등에 따른 결정이었다.

이에 따라 송파구위원회는 과거에 사전투표율이 낮았던 잠실 3·4동은 선거인수의 60%, 나머지는 50%를 인쇄했다. 송파구 전체 투표율을 보면 사전 23.3%, 선거일 42.5%로 예상범위에 들어왔고, 42,747매가 남았다. 그러나 하위지역별로 나눠보면 사정이 다르다. [그림 1]은 2022년 지방선거, 2025년 대통령선거, 2026년 지방선거의 행정동별 선거일 투표율이다.⁶⁾ 송파구 내 동마다 투표율에 상당한 차이가 나타난다. 더구나 2022년 지선에 비해 이번에 모든 곳에서 투표율이 상승했고, 투표용지 인쇄 후 신규입주한 주민들을 고려하지 않음에 따라 준비한 수량으로 감당할 수 없는 상황이 벌어진 것이다.

그림 1 서울 송파구 동별 선거일 투표율 현황



※주: 거소투표 및 관외사전투표는 반영하지 않은 수치임. 빨간 원은 선거일에 선거인수 대비 60%를 인쇄한 지역임.

※ 자료: 중앙선거관리위원회

2. 대응방안

이번 사태에 대해 대응 매뉴얼의 부재, 각급 위원회 간 소통 부재

6) 중앙선거관리위원회는 행정동별로 거소·선상투표, 관외 사전투표, 재외투표(대통령선거)를 빼고 선거인수와 관내사전투표 및 선거일 투표 참여자수를 제공하고 있다. 이에 [그림 1]은 실제 수치와는 다소 차이가 있다.

3) 「투표용지 부족사태 진상규명위원회 활동 보고 브리핑」, 2026. 6. 19. 「중앙선거관리위원회 업무보고」, 국회 국정조사특별위원회 2026. 6. 23.
4) 2026. 6. 23. 국회 국정조사 윤건영 위원 질의에 따르면, 2022년 지선에서 1매, 2025년 대선에서 12매가 실제 투표에 사용되었다. 사무총장 대리는 투표현장에서 무번호지가 사용되는 사실을 알지 못했다고 진술했다. 2026. 7. 1. 국정조사에서 이해식 위원이 중앙선관위가 사·도 및 구·시·군위원회로 보낸 업무협조 공문을 통해 투표용지 부족 시 무번호지 활용을 안내하였다는 사실을 밝혔는데, 이에 대해서도 사무총장 대리는 알지 못했다는 입장이었다.
5) 각년도 『공직선거 절차사무편람』

등이 지적된다. 송파구위원회 실무자들은 투표용지 부족사태를 맞아 법에서 정한 방법으로는 적절히 대처할 수 없었고, 뒤늦게 ‘무번호지’ 배부로 대응하다 수습에 실패한 것으로 보인다. 아무리 세세한 매뉴얼도 법령의 범위를 벗어날 수는 없으므로, 매뉴얼로 해결될 문제라기보단 일련번호를 인쇄한 용지가 부족할 시 대처할 수 있는 법령을 고려해야 할 것이다.

「투표용지 부족사태 진상규명위원회」는 서울시위원회가 조기에 심각성을 인지하여 “적절한 지휘체계를 가동”하였다면 이런 사태에 이르지 않았을 것으로 보았다. 하지만, 각기 ‘합의제 독립기관’인 각급 위원회 간 일사불란한 지휘체계를 기대하기 어렵다. 위원회 안에서도 실무자와 의사결정 단위인 위원회 간에 현장 사무에 대한 숙련과 이해도에 커다란 간극이 있다. 이에 후술하다시피 선거관리위원회의 거버넌스 개선을 검토해야 할 것이다.

무엇보다 사전에 적절한 수량의 투표용지를 마련할 방안을 강구해야 한다. 앞서 [그림 1]에서 보듯이 동별·투표구별로 상황이 제각각임에도 송파구위원회는 이에 대한 고려없이 일률적으로 인쇄수량을 결정했다. 이번에 실시한 7개 단위 선거 가운데 일반인이 가장 큰 관심을 둔 것은 서울시장 선거일 것이다. 선거에서 유권자는 자신의 1표가 승부를 결정할 확률이 높은 박빙의 선거일 수록 투표참여 유인이 높아진다.⁷⁾ 2022년 당시 서울시장 1·2위 간 득표율 차는 19.82% 포인트에 달했지만, 이번에는 1.15% 포인트에 불과했다. 투표율이 오르는 게 당연한데, 편람 개정을 통해 인쇄수량은 도리어 10% 포인트 줄었으니 사고 위험이 급증한 것이다. 합의제인 위원회 조직이 현장 실무 역량을 갖기는 어려울지 모르나, 과학적인 근거에 따라 적절한 투표용지 수량을 결정하는 역할은 적격이라 할 수 있다. 그럼에도 이번에 송파구 위원회는 사무국이 올린 안 그대로 서면의결하였다.

3. 선관위의 거버넌스 개편 방향

1. 헌법 규정과 오랜 관행

선거관리위원회는 과거 채용비리와 감사원 직무감찰 논란에 이어 이번 투표용지 부족사태까지 초래하면서 조직구조에 대한 대대적인 개편 요구가 나오고 있다. 그중에는 헌법기관인 까닭에 법률만으로는 바꿀 수 없는 내용이 있다. 가령 중앙선거관리위원장의 역할을 실질화하고 책임성을 높이기 위한 여러 선임방법이 논의되지

만, 헌법은 9인의 위원 중에 호선하도록 정하고 있다(제114조제2항). 감사원의 직무감찰에 대해서도 헌법재판소는 2025. 2. 27. 결정(2023헌라5)을 통해 선거관리위원회는 독립된 헌법기관이므로 불가하며 ‘입법을 통해 개정할 수 없다’고 선을 그었다. 현재는 과거에도 선거관리위원회에 대해 민주정치의 가장 중요한 요소인 선거관리를 위하여 다른 나라와 달리 일반행정기관과는 별도의 독립기관으로 설치하는 헌법적 결단의 소산이라고 실시해 왔다(2008. 6. 26. 2005헌라7, 2008. 1. 17. 2007헌마700).

선거관리위원회가 실제로 구성·운영되어 온 오랜 방식은 법령에 근거한 것이 아니라 관행으로 굳어진 것이다. 중앙선거관리위원회의 위원장을 대법원장이 지명한 대법관이 겸임하는 것이나, 대통령 지명 몫이 상임위원을 맡는 것은 어떠한 법적 근거도 없지만,⁸⁾ 예외없이 유지되어왔다. 시·도 및 구·시·군위원회 위원장을 관할 지역의 지방법원장이나 수석부장판사가 맡는 것도 법적 근거는 없지만 오래 유지된 관행이다.⁹⁾ 중앙위원회의 경우 대통령이나 국회 보다는 사법부 추천 몫이 정치적 중립성을 담보할 수 있고, 실질적인 사무감독 역할인 상임위원은 행정부 수장인 대통령 몫이 맡도록 한 것이다. 순환근무를 하는 지역 법관들이 관할 선관위 위원장을 맡음으로써 지역의 기득권 구조에 포획될 위험을 낮추고, 중앙부터 구·시·군 위원회까지 법관 간의 위계구조가 유지되도록 한 것으로 보인다.

2. 법률 개정방안

개헌을 논외로 한다면, 법률을 통해 선거관리위원회의 책임성과 투명성을 제고하려는 취지의 법률안이 다수 제출되고 있다.¹⁰⁾ 우선 중앙위원장을 상임화하고 상임위원을 복수로 두는 방안이 고려되고 있다. 이번 사태에 대한 진상규명 과정에서 각급 위원회의 위원장·위원들은 형식적인 권한만 보유할 뿐 실질적인 지휘·감독은 커녕 주요 사항에 대해 인지하지도 못한 것이 드러났다. 위원회 구조에서 실질적인 책임을 지도록 상임 지위를 확대하자는 것이다.

또한, 현재 선거사무의 실질적인 지휘·감독권을 행사하는 사무총장은 국무위원 대우를 받는바(「선거관리위원회법」 제15조제4항) 인사청문 절차 도입이 추진되고 있다.

8) 「선거관리위원회법」(제6조제2항)에 따르면 상임위원은 위원 중에 호선한다.

9) 「선거관리위원회법」은 시·도 선관위원은 교섭단체별 1인 및 지방법원장이 추천하는 법관 2인을 포함한 3인과 학식·덕망있는 자 3인을 중앙위원회가 위촉하고, 구·시·군 선관위원은 교섭단체별 1인 및 법관, 교육자, 학식·덕망있는 자 6인을 시·도위원회가 위촉하도록 정하고 있다(제4조제3항).

10) 「선거관리위원회법 일부개정법률안」은 제22대 국회에서 현재(2026.7.6.)까지 총 18건 접수되었다.

7) W. H. Riker and P. C. Ordeshook. “A Theory of the Calculus of Voting”, *American Political Science Review* 62(1), 1968.

현재 「선거관리위원회 감사위원회 시행규칙」에 따라 설치·운영되는 감사기구를 법률로 상향하여 규율하는 방안도 논의 중이다. 감사위원회에 외부인사 참여를 제도화하고 감사결과를 국회에 보고하도록 의무화하는 것이다. 더불어 선거관리위원회는 국회의 국정조사·감사 대상인바 이 기능을 실질화하는 것도 한 방안이다. 현재는 매년 국정감사를 중앙선관위에 대해서만 정기회 기간에만 실시하고 있어 실효성이 낮다. 상시적으로 각급 선관위에 대해 감사하는 체계를 갖추고, 이를 위해 국정조사와 같이 전문가들이 '예비감사'¹¹⁾를 할 수 있도록 한다면 실질적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

3. 선거관리위원회의 거버넌스 개편

세계적으로 선거관리기구(EMB: Electoral Management Body)는 행정부와 의 관계에서 '독립형'과 '정부형', '혼합형'으로 분류된다.¹²⁾ 많은 서구 국가는 정부형으로 내무부나 지방정부가 직접 선거사무를 담당하는데, 미국·영국·벨기에·덴마크·독일·아일랜드·이탈리아·노르웨이·스웨덴·스위스·영국·미국 등이 여기에 속한다. 반면, 행정부로부터 독립하여 자체 예산과 인사권을 보유한 독립형은 주로 신생 민주주의의 국가들이 많다. 또한 OECD 회원국인 호주·뉴질랜드·캐나다·오스트리아·칠레·멕시코·코스타리카·이스라엘·리투아니아·튀르키예 등도 독립형을 취하고 있다. 혼합형은 실무는 행정부처가 맡되 정책·감독은 독립기구가 담당하는 체제이다. 프랑스, 헝가리, 아이슬란드, 일본, 포르투갈, 스페인 등이 여기에 속한다.¹³⁾ 가령 프랑스는 선거의 적법성 심사나 정치자금·회계보고는 독립된 기관이 담당하지만, 실제 선거사무는 지방정부에서 한다.

우리나라는 국제기구의 분류나 현재의 판례를 보면 분명히 독립형 구조를 갖고 있다. 중앙, 시·도, 구·시·군, 읍·면·동까지 각급

위원회가 선거관리를 담당하는 형태인데, 각각이 합의를 독립기관이라 원활한 소통과 긴밀한 협력이 어렵다. 위원(장)들은 선거사무의 최종 책임자임에도 실질적인 대응역량이나 지식을 갖추지 못하고 있다. 현장 선거사무를 담당하는 구·시·군 위원회 담당자는 10명 내외에 불과하고, 선거가 치러지면 전적으로 행정공무원에게 의존하는 구조이다. 합의제 독립 위원회의 외양을 띠고 있지만, 투표현장은 지방공무원이 담당하는 실정이다. 이에 향후 개헌을 통해 선거관리는 행정부와 지자체가 담당하고, 위원회 조직은 선거 공정성과 정치자금 투명성만 관리하는 혼합형 체제로 전환하자는 의견도 있다.¹⁴⁾ 하지만, 행정부가 담당한다면 선거관리의 공정성에 대한 시비는 더 커질 수 있다는 점을 유의해야 한다. 절충안으로 지역단위 여러 층으로 되어 있지만, 체계적인 지휘·감독체계는 작동하지 않는 위원회 구조를 단순화하고, 현장의 선거사무는 실무자 조직으로 전환하는 방안을 고려할 수 있다. 헌법에는 '각급 선거관리위원회'라고 규정하고 있을 뿐 몇 개의 급으로 이루어져야 하는지는 법률로 정할 영역이다. 가령 중앙과 시·도만 위원회 구조를 취하여 전체적인 지휘·감독 기능을 행사하고, 구·시·군이나 읍·면·동은 사무조직으로 전환하여 능률을 높이는 방식을 도모할 수 있을 것이다.

4. 나가며

우리나라 선거관리위원회는 3·15 부정선거에 항거한 4.19 혁명의 소산으로 '민주주의 발전을 위해 공정한 선거관리가 무엇보다 중요하다'는 점을 역사적으로 경험한 우리 국민의 헌법적 결단¹⁵⁾이 만든 기관이다. 하지만 거듭된 선거관리 실패로 인해 국민의 신뢰가 바닥에 떨어지고 말았다. 부실이 누적되면 부정의혹이 더 커질 위험도 있다. 큰 위기를 맞은 선관위는 보다 투명하고 공정한 관리자로서의 역할과 함께 보다 효율적이고 체계적인 선거관리 역량이라는 두 마리 토끼를 잡아야 하는 과제를 안게 되었다. 국회에서도 진상규명에서 한 걸음 더 나아가 이러한 두 가치를 충족할 수 있는 입법정책을 추진할 필요가 있을 것이다.

「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

11) 「국정감사및조사에관한법률」은 국정조사에 관해서만 '예비조사'를 실시할 수 있다는 규정을 두고 있다(제9조의2). 이에 따라 '전문위원이나 그 밖의 국회사무처 소속 직원 또는 조사대상기관의 소속이 아닌 전문가 등으로 하여금 예비조사를 할 수 있고, 조사를 위한 자료제출, 증인·감정인·참고인 출석을 요구·검증할 수 있다. 예비감사 제도 도입에 관련해서는 다음 글을 참고할 수 있다. 최정인·김지, 『국정감사 및 조사제도의 현황과 개선방안』, 국회입법조사처 현안보고서 108호, 2010, pp.29-33.

12) Michael Pal, "Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government", *Review of Constitutional Studies*, 21(1), 2016.

13) International IDEA, "Electoral Management Design Database" (검색일: 2026.6.30), <<https://www.idea.int/data-tods/data/electoral-management-design-database>>.

14) 성낙인, 「부정선거론의 숙주가 된 부실선거 망령」, 『아주경제』, 2026. 6. 25.

15) 헌법재판소 2008. 1. 17. 선고 2007헌마700 전원재판부 결정.

