

「선거관리위원회 특별감사 실시와 국민 신뢰 회복을 위한 특별감사관 임명 등에 관한 법률안」 조속 통과 촉구 건의안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2592번
- 제 안 자 : 윤영희 의원 (찬성자 23명)
- 제 안 일 : 2025년 3월 31일
- 회 부 일 : 2025년 4월 2일

2. 주문

- 정부와 국회는 선거관리위원회의 부패한 구조를 바로잡기 위한 「선거관리위원회 특별감사 실시와 국민 신뢰 회복을 위한 특별감사관 임명 등에 관한 법률안」 조속히 심의·의결하고, 특별감사관 제도가 안정적으로 정착될 수 있도록 제도적 기반 마련에 적극 협조할 것을 건의함.

3. 제안이유

- 최근 선거관리위원회를 둘러싼 채용 비리와 조직 운영상의 문제들은 단순한 위법 행위를 넘어, 청년들의 꿈과 기회를 짓밟고 국민의 신뢰를 철저히 무너뜨리는 심각한 사태로 이어지고 있음.
- 감사원에 따르면 2013년부터 2022년까지 실시된 167회의 경력경쟁 채용 중 662건의 규정 위반 사례가 적발되었으며, 특히 서울특별시

선거관리위원회의 경우 2021~2022년 채용 과정에서 면접 점수 조작, '묵시적 전출동의'라는 법적 근거 없는 임용 처리, 서류전형 과정의 형평성 위반 등 청년들에게 씻을 수 없는 박탈감을 안겨주는 절차적 부정이 확인되었음.

- 그러나 헌법기관이라는 이유로 제도개선 등 문제 해결을 위한 노력이 미진하였고, 조직의 폐쇄성으로 인하여 자정 능력을 기대하기 어려운 상황이 되었음. 이러한 문제를 바로잡기 위해 국회에 발의된 「선거관리위원회 특별감사 실시와 국민 신뢰 회복을 위한 특별감사관 임명 등에 관한 법률안」을 조속히 심의·의결하고, 특별감사관 제도가 안정적으로 정착될 수 있도록 정부와 국회에 건의함.

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「선거관리위원회법」, 「감사원법」

5. 이송처

- 국회, 행정안전부

6. 검토의견

- 본 건의안은 선거관리위원회의 부패한 구조를 바로잡기 위해 「선거관리위원회 특별감사 실시와 국민 신뢰 회복을 위한 특별감사관 임명 등에 관한 법률안」(권성동의원 등 108인, 2025.3.7.)을 조속히 국회가 심의·의결하고, 특별감사관 제도가 안정적으로 정착될 수 있도록 제도적 기반 마련에 적극 협조할 것을 촉구하려는 것임.

〈 「선거관리위원회 특별감사 실시와 국민 신뢰 회복을 위한 특별감사관 임명 등에 관한 법률안」 〉

【접수정보】

- 의 안 번 호 : 2208736
- 제 안 자 : 권성동의원 등 108인
- 제 안 일 : 2025. 3. 7.
- 회 부 일 : 2025. 3. 10.
- 소관위원회 : 행정안전위원회
- 관련위원회 : 정무위원회

【주요내용】

- 가. 선거관리위원회의 특별감사와 국민 신뢰 회복을 위하여 독립적인 지위를 가지는 특별감사관 임명과 직무 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 특별감사의 감사 대상은 선거관리위원회 선거관리, 조직·인사·회계 관리업무 전반을 대상으로 함(안 제2조).
- 다. 대통령은 국회의장으로부터(원내 제1·2교섭단체의 추천을 받은 자) 2명의 특별감사관 후보자를 추천받고, 이 중 1명을 특별감사관으로 임명하도록 함(안 제3조).
- 라. 특별감사관은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 감사원, 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 소속 공무원의 파견근무와 이에 관련되는 지원을 요청할 수 있다. 다만, 파견 공무원의 수는 50명 이내로 함(안 제8조).
- 마. 특별감사관은 특별감사에 필요한 출석·답변, 관계문서·물품 등의 자료제출, 금융기관의 정보 등을 요구할 수 있음(안 제9조).
- 바. 특별감사관은 등은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 되고, 특별한 경우를 제외하고는 감사 내용을 공표하거나 누설하여서는 아니 되며, 파견된 공무원은 직무수행 중 지득한 정보를 소속 기관에 보고하여서는 아니 됨(안 제10조).
- 사. 특별감사관은 준비기간이 만료된 날의 다음 날부터 6개월 이내에 제2조 각 호의 감사에 대한 감사를 완료하고 제도개선, 징계요구 등 특별감사결과를 보고 함(안 제11조, 제12조).
- 아. 특별감사관은 징계요구, 변상책임, 시정·개선 요구, 고발 등을 할 수 있음(안 제13조 및 제14조, 제16조부터 제19조까지).
- 자. 특별감사관은 탄핵 또는 금고 이상의 형을 선고받지 아니하고는 파면되지 아니함(안 제23조).

- 선거(選舉, election)는 대의제 민주주의 국가의 정당성을 형성하며, 국민주권주의를 실현하는 제도로, 주권 행사의 구체적인 수단임. 선거는 대표자 선출, 권한의 정당성 부여 뿐만 아니라 정치적 통합(다양한 의사를 집약한 결과로써, 이해·대립·갈등을 해결하는 기능), 통제(유권자의 의사와 다른 업무수행을 할 경우, 다른 사람을 선출하여, 대표자를 정치적으로 통제), 국민참여(투표권 행사 → 대의제의 정치적 참여) 등의 기능이 있음.

※ 「대한민국헌법」제1조 ①대한민국은 민주공화국이다.

②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

※ 투표와 선거

투표는 의사를 결정하는 다수결 방법 중 하나이며, 선거는 대표자를 뽑는 행위를 말함.

- 선거관리위원회(이하 '선관위')는 「대한민국헌법」 제114조에 따라 선거의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하는 기관으로, 선거의 중립성 유지, 부정행위 방지 등의 역할을 수행하며, 중앙 및 각 지방 선관위로 구성됨.

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

※ 선거관리위원회 주요 역할

- ① 선거 일정 : 후보자 등록·심사, 투표소 및 개표소 운영, 공보 및 홍보, 투표 및 개표 과정 감독
- ② 정치자금 감시 : 후원금 및 정치자금 수입·지출 검토, 정치자금법 위반 조사, 정치자금 공개
- ③ 유권자 교육과 홍보 : 선거 교육 프로그램 운영, 선거 홍보, 투표 방법 안내, 공정 선거 캠페인
- ④ 선거법 위반 감시 : 불법 선거운동 단속, 허위사실 및 가짜뉴스 감시, 금품 제공 및 매수행위 적발
- ⑤ 전자투표 시스템 운영 : 장애인·재외국민의 편의성을 위한 온라인 투표 도입, 보안강화, 데이터 보호

- 2023년 5월, 자녀 특혜 채용 의혹 등 선관위 내부의 비리 및 부조리 문제가 언론과 국회를 통해 대대적으로 제기되었으며, 특히 다수의 고위 간부 자녀가 선관위에 채용된 정황이 드러났음.

- 이 과정에서 객관성과 공정성을 확보해야 할 공개채용 절차에 대한 국민의 의심이 불거졌으며 이에 선관위는 자체 감사(2023. 5. 17. ~ 31.) 및 재발 방지를 위한 입장을 발표(2023. 6.2)하였으나, 여론은 선관위의 자정 능력과 문제 해결 의지에 회의적이었음.
- 이에 감사원은 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’를 감사 사항으로 추가 의결(제23회 감사위원회 회의, 2023. 5. 31.)하며 선관위에 자료제출 등을 요구하였으나, 선관위는 「헌법」 제97조에 따라 선관위가 감사원의 감사 대상이 아니며 「국가공무원법」 제17조는 선관위 소속 공무원의 인사 사무에 대한 감사는 선관위 사무총장이 실시하도록 규정하고 있어, 감사원의 직무 감찰을 받을 수 없다고 주장하였음.
- ※ 「대한민국헌법」제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.
- ※ 「국가공무원법」제17조(인사에 관한 감사) ② 국회·법원·헌법재판소 및 선거관리위원회 소속 공무원의 인사 사무에 대한 감사는 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장 또는 중앙선거관리위원회위원장의 명을 받아 국회사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소사무처장 및 중앙선거관리위원회사무총장이 각각 실시한다.
- 이처럼 선관위는 헌법상 독립기관으로서 감사원 감사의 적용을 받지 않는다는 점을 명확히 했으나, 감사원은 선관위가 감사원의 직무감찰 및 인사감사 대상에 해당하고 선관위의 감사거부에 대해서 고발할 것임을 밝혔음.
- 그리하여, 선관위는 감사원의 감사를 수용할 것이지만 헌법상 독립 기관인 선관위에 대한 감사원의 감사 범위를 명확히 하기 위해 헌법 재판소에 권한쟁의심판을 청구하겠다는 입장을 밝혔음.
- 이후 감사원은 선관위에 대한 감사를 시작했으며, 선관위는 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였음(2023. 7. 28).

- 2025년 2월, 감사원은 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’에 관한 직무감찰 감사결과를 의결 및 확정하였으며, 감찰결과 발표 결과 2013년부터 2022년까지 실시된 경력경쟁채용에서 시·도선관위는 662건, 중앙선관위는 216건의 위법·부당 사례가 확인되었음.

〈 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’ 감사보고서 채용분야 발췌〉

- (시·도선관위) 2013~2022년 시·도선관위 경력경쟁채용(167회)에서 662건의 위법·부당사례 확인, 중앙선관위는 소속 공무원의 친인척 특혜 정황을 알고도 지도·감독 소홀 및 오히려 전출동의를 받지 못한 지방공무원을 임용하도록 법령 위반 지시 등
- (중앙선관위) 2013~2022년 경력경쟁채용(124회)에서 216건의 위법·부당사례 확인, 감사원의 두 차례 기관운영감사(2019, 2022년)에서 경력경쟁채용 서류전형 시 응시 자격이나 우대요건을 잘못 적용한 문제를 지적 받고도 2023년에 같은 잘못을 반복

- 한편, 헌법재판소는 선관위가 청구한 ‘중앙선거관리위원회와 감사원 간의 권한쟁의심판’에서 선관위는 감사원의 직무감찰 대상에 해당하지 않으며, 감사원의 감찰이 선관위의 독립성을 침해한다고 판단하였음 (2025.2.27. 2023헌라5).

※ 건의안 추진 배경

- 2023.5.10. 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위) 고위직 자녀의 채용 특혜 의혹 제기(언론보도)
- 2023.5.17.~31. 중앙선거관리위원회 내부 특별감사 실시.
- 2023.5.31. 감사원 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’를 감사 사항 추가 의결.
- 2023.6.1. 감사원, 중앙선관위에 감사원법 제27조 등에 따른 자료제출 요구
 - 중앙선관위, 「헌법」 제97조에 따라 감사수용 불가 입장
 - 감사원, 감사 미수용 시 「감사원법」 제24조, 제51조에 따라 엄중 대처
- 2023.6.2. 중앙선관위, 특별감사 결과에 따라 사무총장, 사무차장 등 4명 경찰청 수사 의뢰, 직원 4명 징계의결 요구, 가족채용 전수조사 실시계획 발표
- 2023.6.9. 중앙선관위 감사 수용하나, 헌법재판소 권한쟁의심판 청구 입장 밝힘.
- 2023.7.28. 중앙선관위, 헌법재판소에 권한쟁의심판 청구

- 2025.2.25. 감사원 '선거관리위원회 채용 등 인력관리실태에 관한 직무감찰 감사결과 의결확정
- 2025.2.27. 감사원, 직무감찰 결과 발표. 경력경쟁채용 관련 규정 위반 총 878건.
- 2025.2.27. 헌법재판소, 감사원의 직무감찰은 중앙선관위 권한침해로 결정(2023헌라5).
- 2025.3.7. 국회, 「선거관리위원회 특별감사 실시와 국민 신뢰 회복을 위한 특별감사관 임명 등에 관한 법률안」(2208736) 발의

- 헌법재판소는 감사원의 직무감찰은 위헌이라고 판단하였으나, 선관위가 그 기능상 국민의 신뢰를 받아야 할 기관이라는 점에서 일정 수준의 외부 통제가 필요하다는 점도 명시했음.

〈 중앙선거관리위원회(청구인)와 감사원(피청구인) 간의 권한쟁의심판 판결문 발췌 〉

【주 문】

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 것이다.

【이 유】

라. 이 사건 직무감찰이 청구인의 권한을 침해하는 지 여부

(3) 피청구인은 이 사건 자녀채용특혜의혹을 통해서도 알 수 있듯이 청구인의 자체 감사만으로는 제대로 된 자정기능을 기대하기 어렵기 때문에 피청구인에 의한 직무감찰이 필요하다고 주장하나, 앞서 살핀 바와 같이 피청구인에게는 청구인에 대한 직무감찰권이 부여되어 있지 않으므로, 위 주장은 이유 없다.

다만 분명하게 하여야 할 것은, 피청구인의 직무감찰 대상에서의 배제가 곧바로 부패행위에 대한 성역의 인정으로 호도되어서는 안 된다는 점이다. 부패행위에 대한 감시와 통제는 어느 영역에서나 당연히 이루어져야 하는 것으로, 청구인이 피청구인의 직무감찰 대상에 포함되지 않는다고 하더라도 국민의 대표인 국회에 의한 국정조사와 국정감사 및 수사기관에 의한 외부적 통제까지 배제되는 것이 아님은 물론이며, 그 밖에 헌법 제65조에 따른 탄핵심판제도도 청구인에 대한 외부적 통제가 될 수 있다.

- 헌법재판소의 결정에 따라 선관위는 감사원의 감사 대상에서 제외되며, 현실적으로 국회 또한 실질적인 감사권이나 감시 권한을 갖지 못하여 선관위가 헌법상 독립기관이라는 지위를 이유로 어떠한 외부 통제도 받지 않는 ‘사각지대’에 놓여 있다는 지적을 야기하였음.

- 또한, 선관위가 헌법기관이라는 지위로 선거사무, 인사·조직운영 등에 독립적 수행권한이 부여되었다고 하더라도 최소한의 견제와 균형 장치는 필요하다는 인식이 국회 내에서 확산되면서 조직운영의 절차적 합법성과 투명성 등의 제고가 필요하다는 주장과 함께, 선관위에 대한 국민 불신 해소 및 선관위 내부 자정 기능을 강화할 수 있는 법률적 장치 마련의 필요성이 제기되었음.
- 이에 2025년 3월, 선관위의 인사 및 선거 관리, 행정사무 전반을 감찰할 수 있는 특별감사관 제도를 도입하는 것을 주요 내용으로 하는 「선거관리위원회 특별감사 실시와 국민 신뢰 회복을 위한 특별감사관 임명 등에 관한 법률안」이 국회에 발의(2025. 3. 7.)되어 행정안전위원회에 회부(2025. 3. 10.)되어 있는 상황임.
- 본 건의안은 선관위에 대한 특별감사 제도를 도입하기 위한 법률안의 조속한 심의·의결을 건의하는 것으로, 선관위의 조직 운영과 채용 시스템의 국민신뢰 회복을 위한 제도적 논의가 필요한 것으로 보임.
 - 헌법재판소의 결정은 ‘선관위가 감사원의 감사 대상은 아니다’라고 판시하면서도, 부패행위에 대한 외부 감시·통제(외부통제 - 국회·수사기관 등)의 대상임을 확인하고 있는바,
 - 선관위의 정치적 중립성과 헌법상 임무를 훼손하지 않는 범위 내에서 새로운 외부 감시·통제 제도를 국회의 입법 등을 통해 고려할 수 있을 것으로 사료됨.
- 다만, 특별감사관 제도는 선관위의 조직·인사·회계 등의 투명성을 확보하기 위한 조치로 보이나, 선거 전·후의 선관위에 대한 직무(선거사무 등) 감찰은 공정한 선거를 저해하는 수단으로도 보일 수 있다는 견해도 있는바, 다각적이며, 종합적인 검토가 필요하다고 하겠음.

- 특별감사관은 독립적인 인사로 구성되며, 기존 내부 감사와 달리 선관위 내부 의사결정구조와 직접적 이해관계가 배제된 상태에서 선거관리 시스템, 채용·인사·회계 전반에 걸쳐 집중 점검이 가능하다는 점에서 실효적일 수 있으나,
- 특별감사관이 국회 교섭단체 추천과 대통령 임명으로 구성된다는 점에서 정치적 영향력을 완전히 배제하기 어려울 수 있어, 특별감사관의 자격 요건, 감사 발동 요건, 감사 결과 공개 기준 등을 법률로 명확히 규정하여 제도운영의 객관성, 선거가 내포하는 헌법적 가치(주권재민, 민주적 정당성, 대표성, 보통·평등·직접·비밀선거 등), 헌법이 선관위에 부여한 과제(독립성·중립적 선거관리 등)를 훼손하지 않는 제도 및 정치적 중립성을 담보할 수 있는 입법적 장치도 마련되어야 할 것이므로,
- 국회와 정부는 법률안 검토 과정에서 특별감사관 제도의 도입이 선관위의 헌법상 독립성과 충돌하는지 여부와 특별감사관의 정치적 중립성, 감사권한의 범위, 그 임명 절차 등에 대하여 충분한 검토와 숙의가 필요할 것으로 보임.

전 문 위 원	정 찬 일
입 법 조 사 관	임 재 빈