



제417회 국회(임시회)
제2차 법제사법위원회

감사원법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈직무감찰 범위에 선거관리위원회의 사무 등 포함〉
■ 유상범의원 대표발의(의안번호 제2200540호)

2024. 8.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 박 동 찬

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 유상범의원 등 13인
2. 제 안 일 : 2024. 6. 17.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

선거관리위원회는 1963년 창설 이래 현재까지 상임위원 1인을 제외한 나머지 8인의 위원장과 위원을 비상근 체제로 유지되고 있음. 대통령선거, 국회의원선거 및 국민투표를 관리하는 기관으로 시작한 선관위는 1990년대 지방선거 실시를 시작으로 2000년대 교육감·교육의원선거, 조합장선거, 주민투표, 주민소환투표 등 소관 사무의 양적·질적 팽창으로 업무의 공정성과 투명성이 더욱 강하게 요구되고 있음.

그러나 선거관리위원회는 제20대 대통령선거 당시 투표용지를 비닐팩, 종이상자, 소쿠리 등에 담아 옮기고 이미 기표한 투표용지를 유권자에게 나눠주고 참관인도 없는 상태에서 투표를 진행하는 등 직접·비밀투표의 가장 기본적인 원칙을 훼손하며 부실선거를 야기함.

또한 감사원 감사결과에 따르면, 선거관리위원회는 지난 10년간 291차례 경력직 공무원 채용과정에서 1200여건의 채용 비리가 적발되어 국민들로부터 ‘중앙채용비리위’라는 오명을 사기도 했음.

그런데 헌법에 따라 설치된 국가기관인 선거관리위원회가 감사원의

직무감찰 대상에 포함되는지에 대한 명확한 규정이 없어 논란이 있음.

이에 감찰 사항에 선거관리위원회의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무를 신설함으로써, 감사원의 직무감찰 대상을 명확히 하려는 것임 (안 제24조).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 감사원의 직무감찰 범위에 “선거관리위원회의 사무 및 그에 소속한 공무원의 직무”를 추가하려는 것임(안 제24조).

현행	개정안
제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다. 1. (생략) <u><신설></u> 2. ~ 4. (생략) ② ~ ④ (생략)	제24조(감찰 사항) ① ----- -----. 1. (현행과 같음) <u>1의2. 선거관리위원회의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무</u> 2. ~ 4. (현행과 같음) ② ~ ④ (현행과 같음)

- 헌법은 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속 하에 감사원을 둔다고 규정하고 있고¹⁾, 이 법에서는 감사원이 행정기관, 지방자치단체 등의 사무와 그 소속 공무원 등의 직무에 대해 감찰할 수 있도록 규정하면서 그 감찰 범위에서 국회, 법원 및 헌법재판소 소속 공무원의 직무를 명문으로 제외하고 있음(제24조²⁾).

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

2) 제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다.

1. 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무
2. 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무
3. 제22조제1항제3호 및 제23조제7호에 규정된 자의 사무와 그에 소속한 임원 및 감사원의 검사대상이 되는 회계사무와 직접 또는 간접으로 관련이 있는 직원의 직무
4. 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 위탁하거나 대행하게 한 사무와 그 밖의 법령에 따라 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무

② 제1항제1호의 행정기관에는 군기관과 교육기관을 포함한다. 다만, 군기관에는 소장급 이하

- 감사원의 직무감찰 범위에 관한 제24조는 1963년 12월 이 법 제정³⁾ 당시부터 존재⁴⁾하였으며, 1973년 1월 개정에 따라 공공기관 등의 사무 및 그 임직원의 직무가 감찰 대상으로 포함⁵⁾되었고, 1995년 1월 개정으로 헌법재판소 소속 공무원이 제외 대상으로 추가되었음⁶⁾⁷⁾.

□ 개정안은 감사원의 직무감찰 범위에 선거관리위원회의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무가 포함됨을 명시함으로써 선거관리위원회가 감사원의 직무감찰 대상에 포함되는지 여부에 관한 논란⁸⁾⁹⁾을 제거

의 장교가 지휘하는 전투를 주된 임무로 하는 부대 및 중령급 이하의 장교가 지휘하는 부대는 제외한다.

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

④ 제1항에 따라 감찰을 하려는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감찰할 수 없다.

1. 국무총리로부터 국가기밀에 속한다는 소명이 있는 사항
2. 국방부장관으로부터 군기밀이거나 작전상 지장이 있다는 소명이 있는 사항

- 3) 국가재건최고회의는 1963. 3. 5. 「심계원법」 및 「감찰위원회법」을 폐지하고 이를 통합하여 구 「감사원법」을 제정하였으나 같은 해 12. 13. 제6차 개헌(1963. 12. 17. 소위 ‘제3공화국 헌법’)에 따라 재차 폐지제정하였고, 이 때 만들어진 「감사원법」은 현재까지 전부개정되지 아니하고 그 체제를 유지하고 있음(국회 법률정보시스템 참고).

- 4) 「감사원법」(법률 제1495호, 1963. 12. 13. 폐지제정, 1963. 12. 17. 시행)

제24조(감찰사항) ① 감사원은 다음 사항을 감찰한다.

1. 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무
 2. 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무
 3. 기타 법령에 의하여 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무
- ③ 제1항의 공무원에는 국회 및 법원에 소속한 공무원을 제외한다.

- 5) 「감사원법」(법률 제2446호, 1973. 1. 25. 일부개정·시행)

제24조(감찰사항) ① 감사원은 다음 사항을 감찰한다.

1. 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무
2. 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무
3. 제22조제1항제3호 및 제23조제7호에 규정된 자의 사무와 그에 소속한 임원 및 감사원의 검사대상이 되는 회계사무와 직접 또는 간접으로 관련이 있는 직원의 직무
4. 기타 법령에 의하여 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무

- 6) 「감사원법」(법률 제4937호, 1995. 1. 5. 일부개정, 1995. 1. 5. 시행)

제24조(감찰사항) ③ 제1항의 공무원에는 국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원을 제외한다.

- 7) 한편, 위 개정법률의 처리 과정에 관한 제171회국회 법제사법위원회회의록 제1호(1994. 12. 22.)에 따르면, 헌법재판소 소속 공무원과 더불어 선거관리위원회 소속 공무원의 감찰 대상 제외 명문화와 관련된 논의가 이루어졌던 것으로 확인됨.

- 8) 중앙선거관리위원회에서는 경력 채용 특례 의혹과 관련된 감사원의 감사를 수용하면서도 2023. 7. 28. 선거관리위원회에 대한 감사원의 감사 범위를 명확히 하기 위하여 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였음(2023. 7. 28.자 중앙선거관리위원회 보도자료, “중앙선관위, 감사원 직무감

하는 한편, 선거관리위원회 사무의 공정성과 투명성을 제고하려는 취지로 보임.

□ 감사원의 직무감찰 범위와 관련하여 헌법 제100조¹⁰⁾에서는 감사원의 직무범위, 감사대상공무원의 범위 등을 법률로 정하도록 하여 입법자가 결정하도록 하고 있는바, 선거관리위원회를 직무감찰 대상에 포함할지 여부는 선거관리위원회의 헌법적 지위, 선거관리위원회 사무의 법적 성질 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 감사원의 직무감찰 범위에 선거관리위원회의 사무 등이 포함됨을 명시하려는 논거로는 ① 헌법은 감사원의 설치 목적을 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰이라고 규정하고 있고, 선거관리위원회의 선거나 투표 관리 업무는 그 성질상 행정작용 또는 집행작용으로서¹¹⁾ 선거관리위원회는 본질적으로 행정기관이라는 점,

참 관련 헌법재판소에 권한쟁의심판 청구” 참조).

9) 감사원의 직무감찰 범위에 선거관리위원회의 사무 등을 포함할지 여부에 대하여 견해를 달리 하는 감사원법 일부개정법률안이 제16대 국회때부터 발의된 바 있음.

- 감사원법중개정법률안(이재오의원 대표발의, 의안번호 제161322호): 선거관리위원회 제외
- 감사원법 일부개정법률안(장세환의원 대표발의, 의안번호 제1812658호): 선거관리위원회 제외
- 감사원법 일부개정법률안(전주혜의원 대표발의, 의안번호 제2115867호): 선거관리위원회 포함
- 감사원법 일부개정법률안(이형석의원 대표발의, 의안번호 제2116672호): 중앙선거관리위원회 제외
- 감사원법 일부개정법률안(조웅천의원 대표발의, 의안번호 제2116869호): 선거관리위원회 제외

10) 제100조 감사원의 조직·직무범위·감사위원의 자격·감사대상공무원의 범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

11) 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」(2018년 1월), 177면, “선거관리 등의 사무는 성질상 행정부의 사무에 속하며 외국의 입법례를 보더라도 행정부가 담당하는 것이 일반적이나, 1960년 3·15 부정선거를 계기로 선거관리 등의 정치적 중립성과 독립성 및 이를 통한 공정성 확보를 위해 제3차 개헌때에 중앙선거관리위원회를 헌법상 독립기관화한 것임. 중앙선거관리위원회를 헌법상 독립기관화하였다고 하여 삼권분립원칙에 어긋난다거나 중앙선거관리위원회가 이른바 제4부라고 할 수는 없을 것임.”

- 성낙인, 「헌법학」, 제19판, 658면, “한국과 같이 중앙선거관리위원회를 비롯하여 전국에 각

② 현행법상 감사원의 직무감찰 범위에서 국회와 법원, 헌법재판소가 제외되고 있는 것은 헌법상 삼권분립의 원칙에 따른 것이라는 점¹²⁾을 들 수 있음.

- 감사원의 직무감찰 범위에서 선거관리위원회 소속 공무원의 직무를 제외하려는 논거로는 ① 선거관리위원회는 국회, 법원, 헌법재판소와 같이 법률이 아닌 헌법에 따라 설치된 독립기관이라는 점¹³⁾, ② 선거관리위원회의 직무는 대의제 민주주의 실현에 필수적 요소로서 고도의 정치적 중립성이 요구된다는 측면에서 일반행정 업무와는 그 성격을 달리 하고, 이러한 구분은 일종의 기능적인 권력통제장치로서의 의미를 가진다는 점¹⁴⁾을 들 수 있음.

급선거관리위원회의 설치는 매우 이례적이다. 외국에서는 오히려 선거관리 그 자체는 전국적 조직을 갖고 있는 내무부(또는 지방자치부) 및 지방자치단체가 관리하고, 다만 선거비용이나 정치자금 등과 관련된 정치활동 투명성 확보를 위한 국가기관을 설치하는 것이 일반적이다.”

- 장영수, 「헌법학」, 제10판, 1201면, “선거의 관리는 그 성질상 행정업무에 해당한다.”

- 12) 장영수, 「헌법학」, 제10판, 1202면, “선거관리위원회는 독립된 헌법상의 기관이기는 하지만, 입법부로서의 국회와 집행부로서의 정부, 그리고 사법부로서의 법원과 헌법재판소와 대등한 위치에 인는 국가최고기관이라고 평가하기는 곤란하다. 국회 등의 헌법기관은 각기 입법, 집행, 사법이라는 국가기능을 담당하는 대표적인 국가기관이지만, 선거관리위원회는 기술적인 이유로 제도적 독립을 확보한 것에 지나지 않기 때문이다.”

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

② 중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성한다. 위원장은 위원중에서 호선한다.

③ 위원의 임기는 6년으로 한다.

④ 위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

⑤ 위원은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니한다.

⑥ 중앙선거관리위원회는 법령의 범위 안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 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.

- 14) 허영, 「한국헌법론」, 전정17판, 1086면, “선거와 국민투표의 관리 및 정당에 관한 사무의 처리는 그 업무의 성질상 집행작용에 속하는 것이기 때문에 일반행정관청이 맡아서 처리할 수도 있지만, 선거와 국민투표 및 정당활동이 갖는 중요한 민주정치적 기능을 감안해서 우리 헌법은 이들 정치발전적 집행업무를 일반집행업무와 구별해서 독립된 헌법기관에 맡기고 있다.”

- 한수웅, 「헌법학」, 제11판, 1323면, “선거와 정당에 관한 사무에 있어서 국가의 중립성을 확

□ 개정안에 대하여 관계기관은 다음과 같은 의견을 제시하고 있음.

- **감사원**은 성질상 행정작용에 해당되는 선거 관련 관리·집행사무 등을 담당하는 선거관리위원회는 선거 등에 관한 행정기관이므로 「헌법」 제97조 및 제100조, 「감사원법」 제24조에 따라 감사원의 직무감찰 대상이 되지만 이를 보다 명확히 확인하는 내용의 개정안에 공감한다는 입장임.
- **중앙선거관리위원회**는 대통령 소속의 감사원이 독립한 헌법기관인 선거관리위원회의 사무와 소속 공무원의 직무를 감찰할 수 있는지에 대하여 위헌 논란이 있고¹⁵⁾, 헌법상 독립기관인 선거관리위원회가 그 헌법적 책무를 수행하는 데 중대한 제한 요소로 작용할 수 있으며, ‘선거와 국민투표’의 과정과 결과에 감사원이 관여함으로써 국민적 신뢰에 영향을 미칠 수 있고, ‘정당’ 활동에 현실적 제약으로 작용할 수 있는 점 등에 대한 충분하고 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

보해야 할 필요성은 매우 크다. 따라서 헌법은 대의제 민주주의가 기능하기 위하여 불가결한 요소인 선거와 정당에 관한 사무를 기능적으로 일반행정업무로부터 분리시킬 뿐만 아니라 나아가 조직상으로도 독립된 헌법기관에 맡김으로써 직무수행의 독립성과 정치적 중립성을 보장하고자 하는 것이다.“

- 15) 헌법 제114조제5항에 따라 신분을 고도로 보장받고 있는 중앙선거관리위원회 위원의 직무를 감찰할 수 있도록 규정한 것은 헌법정신에 반하고, 선거관리위원회가 처리하는 공직선거, 국민투표, 정당, 정치자금, 규칙제정, 조사·단속 등 준사법적 기능 및 사무까지 직무감찰의 범위에 포함하는 것은 위헌의 소지가 크며, 많은 법률에서 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회를 대등하게 나열한 후 행정기관과 구분하여 규율하고 있는 것과 구조와 내용 등이 모순되어 체계정합성의 원칙에 위배될 소지가 크다는 설명임.
- 또한, 감사원의 ‘선거관리위원회 채용 등 인력 관리실태’ 감사가 헌법 및 「선거관리위원회법」에 따라 부여된 선거관리위원회의 독립적 업무수행권을 침해하는지는 헌법재판소에서 심리 중(2023헌라5호)이므로 헌법재판소의 종국결정이 내려진 후에 헌법정신을 고려하여 제도개선 여부를 결정함이 적절하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5055