



제438회 국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국회의 중앙선거관리위원회에 대한 검증 요구제도 신설〉
■ 이상희의원 대표발의(의안번호 제2219693호)

2026. 8.

국 회 운 영 위 원 회
수석전문위원 김경호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 개정안의 입법배경	4
가. 선거관리 관련 주요 사건 및 검증 필요성	4
나. 제9회 전국동시지방선거 이후 진상규명 조치	5
3. 검토의견	7
가. 개정안의 입법취지	7
나. 주요 검토사항	8
다. 관계기관의 의견	11

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이상희 · 신성범 · 김성원 · 최수진 · 박상웅 · 박준태 ·
엄태영 · 안철수 · 김장겸 · 한지아 · 구지근 · 정동만 의원(12인)

2. 제 안 일 : 2026. 7. 2.

3. 회 부 일 : 2026. 7. 3.

※ 의안번호 : 19693

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국회가 국정감사·국정조사 및 자료제출요구를 통하여 선거관리위원회에 대한 일정한 통제수단을 보유하고 있음. 그러나 국정감사와 국정조사는 각각 정기적·포괄적 감사 또는 중대한 현안에 대한 정치적 조사로서, 선거관리 과정에서 발생한 특정 사안의 절차적·기술적 원인을 신속하고 전문적으로 검증하기에는 한계가 있음.

특히 선거관리위원회는 헌법상 독립기관으로서 선거와 국민투표의 관리에 관한 권한을 행사하면서도, 선거관리 직무에 대한 외부적 사후 검증 장치가 충분하지 않음.

이에 국회가 선거 또는 국민투표의 관리에 관하여 선거인의 참정권 행사, 투표·개표의 적법성 또는 선거 결과의 신뢰에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사안을 특정하여 선거관리위원회에 검증을 요구할 수 있도록 하려는 것임(안 제127조의4 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 국회가 「공직선거법」에 따른 선거 및 「국민투표법」에 따른 국민투표에 대한 선거인·투표인의 참정권 행사, 투표·개표의 적법성 또는 선거·국민투표 결과에 대한 신뢰에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사안을 특정하여, 그 의결로 중앙선거관리위원회에 검증을 요구할 수 있도록 하려는 것임(안 제127조의4제1항).

아울러, 국회가 중앙선거관리위원회에 검증을 요구하는 경우 선거관리위원회에 관련 자료의 보전을 요구할 수 있도록 하려는 것임(안 제127조의4제2항).

[표-1] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	<u>제127조의4(중앙선거관리위원회에 대한 검증요구 등) ① 국회는 「공직선거법」에 따른 선거 및 「국민투표법」에 따른 국민투표에 대한 선거인·투표인 참정권 행사, 투표·개표 적법성 또는 선거·투표 결과에 대한 신뢰에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사안을 특정하여 그 의결로 중앙선거관리위원회에 이에 대한 검증을 요구할 수 있다. 이 경우 검증 요구는 선거 또는 투표에 대한 개표가 종료된 후에 할 수 있다.</u> <u>② 국회는 제1항에 따른 검증 요구를 하는 경우 선거관리위원회에 관련 자료의 보전을 요구할 수 있다.</u>
◦ 시행일: 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행 ◦ 적용례: 이 법 시행 이후 실시하는 선거 또는 국민투표부터 적용	

2. 개정안의 입법배경

가. 선거관리 관련 주요 사건 및 검증 필요성

선거는 주권자인 국민이 국가와 지방자치단체의 대표자를 선출하는 핵심적인 민주적 절차로서, 선거관리의 공정성과 투명성에 대한 국민의 신뢰는 대의민주주의가 원활하게 작동하기 위한 기본적인 전제라고 할 수 있음.

이에 헌법은 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 독립된 헌법기관으로 설치하고, 중앙선거관리위원회의 구성과 위원의 임기 및 정치적 중립성 등을 보장하고 있음.¹⁾

그런데 중앙선거관리위원회와 관련하여 2022년 제20대 대통령선거 당시 코로나19 확진자·격리자 사전투표 관리 과정에서 이른바 ‘소쿠리 투표’ 사태가 발생한 데 이어, 2023년에는 고위직 간부 자녀의 특혜채용 의혹이 제기되었고, 2025년에는 사전투표지 외부반출을 둘러싼 논란이 발생하는 등 선거관리 업무와 조직 운영 전반에 대한 국민적 우려가 지속되어 왔음.

-
- 1) 「대한민국헌법」 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 위원 중에서 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.

나아가, 2026년 6월 3일 실시된 제9회 전국동시지방선거 및 국회의원 재·보궐선거에서는 26개 투표소에서 투표용지가 부족하여 투표가 일시 중단되는 사태가 발생하였고, 이로 인하여 일부 유권자가 장시간 대기하거나 투표를 하지 못한 채 투표소를 떠나는 등 선거권 행사에 상당한 불편과 지장이 발생하였으며, 선거관리 절차 전반에 대한 국민적 불신과 사회적 혼란도 초래되었음.

이와 같이 선거관리 부실로 참정권 행사가 제한되는 경우에는 사후적인 시정만으로 침해된 권리를 온전히 회복하기 어려우므로, 중대한 선거관리 사고를 예방하고 유사 사고 발생 시 그 원인과 책임소재를 신속히 규명하며, 그 결과를 재발방지대책과 제도개선으로 연계할 수 있는 사후검증 체계를 마련할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

나. 제9회 전국동시지방선거 이후 진상규명 조치

중앙선거관리위원회는 제9회 전국동시지방선거 투표용지 부족사태의 진상을 객관적으로 규명하기 위하여 전원 외부위원으로 구성된 ‘투표용지 부족사태 진상규명위원회’를 설치하였고, 동 위원회는 2026년 6월 10일부터 같은 월 19일까지 투표용지 부족사태의 발생 현황과 원인 및 책임소재 등에 관한 진상조사를 실시하였음.

그 결과 투표용지 인쇄매수 축소 결정 과정의 미흡, 투표용지 부족 상황에 대비한 매뉴얼의 부재, 상황보고 지연 등 지휘·보고체계의 문제와 투표용지 일련번호의 수기 작성 등 선거관리 과정의 여러

미비점이 확인되었으며, 관련 책임자에 대한 수사의뢰 및 징계를 권고하고 사태의 재발방지와 선거관리시스템 개선을 위한 방안을 제안하였음.²⁾

한편, 국회도 2026년 6월 18일부터 ‘제9회 전국동시지방선거 투표용지 부족사태 등 국민참정권 침해 진상규명 및 선거관리 개혁을 위한 국정조사특별위원회’를 구성하여 국정조사를 실시하고 있음.

동 국정조사특별위원회는 당초 45일간 활동할 예정이었으나, 2026년 8월 31일까지 활동기간이 연장되었으며, 투표용지의 인쇄·배분·보관, 부족 사실의 인지 시점과 지휘·보고체계, 유권자의 참정권 침해 실태, 관계자의 책임 및 선거관리 인력·예산 등 조직체계 전반의 문제와 재발방지대책을 조사하고 있음.³⁾

아울러, 국회는 2026년 7월 30일 「제9회 전국동시지방선거 투표용지 부족 사태 등 국민참정권 침해 의혹 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률」을 의결하였고, 해당 법률은 같은 해 8월 4일 공포·시행되었으며, ‘특별검사후보국민추천위원회’의 후보자 추천(8. 14.)을 거쳐 대통령이 특별검사를 임명(8. 18.)함에 따라 현재 관련 수사가 진행되고 있음.

2) 투표용지 부족사태 진상규명위원회, 「진상규명위원회 활동결과 보고서」, 2026. 6. 19.

3) 구체적으로, 기관보고 2회(6/23, 7/1), 현장조사 2회(7/2, 7/7), 청문회 3회(7/14, 7/22, 8/10)를 실시하였음.

3. 검토의견

가. 개정안의 입법취지

개정안은 국회가 선거·투표 결과에 대한 신뢰에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사안을 특정하여 중앙선거관리위원회에 검증을 요구할 수 있는 사후검증 제도를 마련하려는 것으로,

개정안에 따른 검증요구는 국회가 중앙선거관리위원회의 선거관리 사무를 직접 조사하거나 지휘·감독하는 방식이 아니라, 국회의 의결로 검증절차 개시를 요구하고 중앙선거관리위원회가 검증을 수행하도록 하는 구조로서, 중앙선거관리위원회의 헌법상 독립성을 존중하면서도 선거관리 사무의 외부적 책임성을 확보하려는 취지로 이해됨.

최근 제9회 전국동시지방선거의 투표용지 부족사태에 대하여 중앙선거관리위원회의 자체 진상조사와 국회의 국정조사가 실시되었고, 특별검사법도 제정되었다는 점을 고려하면, 현행 제도상 선거관리 사무에 대한 사후검증 및 책임 규명 수단이 전혀 없다고 보기는 어려움.⁴⁾

다만, 국정조사는 개별 사안마다 조사계획서의 작성과 조사기구의 구성·운영 등이 필요하고, 특별검사에 의한 수사는 범죄혐의와 형사 책임을 규명하는 데 중점을 두고 있다는 점에서, 중앙선거관리위원회의 전문성과 자료 접근성을 활용하여 재발방지대책과 제도개선을 마련할 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 개정안의 입법취지는 긍정적 측면이 있음.

4) 한편, 헌법재판소는 감사원에 중앙선거관리위원회를 대상으로 한 직무감찰권이 부여되어 있다고 볼 수 없으므로, 감사원이 실시한 ‘선거관리위원회 채용 등 인력관리실태’ 직무감찰이 중앙선거관리위원회의 독립적인 업무수행 권한을 침해한다고 판시하였음(헌법재판소 2025. 2. 27. 선고 2023헌라5 결정).

나. 주요 검토사항

개정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 개정안에 따르면 중앙선거관리위원회는 국회의 요구에 따라 자신이 수행하거나 감독한 선거관리 사무를 검증하게 되는데, 중앙선거관리위원회는 선거관리 사무에 관한 전문성과 관련 자료에 대한 접근성을 보유하고 있다는 점에서 검증의 신속성과 효율성을 기대할 수 있음.

다만, 중앙선거관리위원회는 법률상 선거관리 사무를 통할·관리하고 하급 선거관리위원회를 지휘·감독하는 기관이므로,⁵⁾ 자신이 수행하거나 감독한 사무를 직접 검증할 경우 검증의 독립성과 객관성에 대한 의문이 제기될 수 있고, 개정안이 의도하는 외부적 사후검증의 효과가 충분히 달성되지 못하거나 검증 결과에 대한 국민적 수용성이 낮아질 우려가 있음.⁶⁾

5) 「선거관리위원회법」 제3조(위원회의 직무) ① 선거관리위원회는 법령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사무를 행한다.

1. 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무
2. 국민투표에 관한 사무
3. 정당에 관한 사무
4. 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거(이하 “위탁선거”라 한다)에 관한 사무
5. 기타 법령으로 정하는 사무

② 선거관리위원회는 법령을 성실히 준수함으로써 선거 및 국민투표의 관리와 정당에 관한 사무의 처리에 공정을 기하여야 한다.

③ 중앙선거관리위원회는 제1항의 사무를 통할·관리하며, 각급선거관리위원회는 제1항의 사무를 수행함에 있어 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다.

6) 다만, 개정안과 함께 발의된 「선거관리위원회법 일부개정법률안」은 국회의 검증요구가 있는 경우 중앙선거관리위원회가 교섭단체를 구성한 정당과 행정학계·변호사협회 및 시민단체 등이 추천한 사람으로 구성된 ‘선거관리검증조사위원회’를 구성하여 검증하도록 규정하고 있어, 중앙선거관리위원회의 자체 검증에 따른 한계를 일정 부분 보완하고 있음.

「선거관리위원회법 일부개정법률안」 제16조의2(선거사무등에 대한 검증 등) ① 중앙선거관리위원회는 「국회법」 제127조의4에 따른 검증요구를 받은 경우에는 선거·국민투표 사무 수행에서 다음 각 호의 사항에 대하여 객관적인 조사를 위하여 선거관리검증조사위원회(이하 “검증조사위원회”라 한다)를 설치·운영하여야 한다.

② 검증조사위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 3명, 행정학계·변호사협회·언론인 단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우 검증조사위원회를 구성한 후에 국회에 교섭단체를 구성한 정당의 수가 증가하여 위원정수를 초과하게 되는 경우에는 현원을 위원정수로 본다.

이 경우 검증이 종료된 이후에도 동일한 사안을 대상으로 국정조사나 특별검사 수사 등 별도의 진상규명 절차가 다시 진행될 가능성이 있으므로, 개정안에 따른 검증요구 제도가 국민적 의혹을 해소하고 책임소재를 최종적으로 규명하는 종국적인 수단으로서 기능하는 것에는 일정한 한계가 있을 수 있다고 보임.⁷⁾

다만, 중앙선거관리위원회의 전문성과 자료 접근성을 활용하여 선거 관리 사고의 원인과 제도적 문제점을 신속하게 파악하고 관련 자료를 보전하는 1차적 검증절차로서는 일정한 의의가 있을 수 있다는 점도 감안하여 제도 도입 여부를 결정할 필요가 있음.

둘째, 개정안은 국회가 중앙선거관리위원회에 검증을 요구할 수 있도록 규정하고 있으나, 중앙선거관리위원회가 검증요구를 받은 후 언제까지 검증을 완료하여야 하는지에 대하여는 규정하고 있지 않음.

개정안과 함께 발의된 「선거관리위원회법 일부개정법률안」은 중앙선거관리위원회가 ‘조사위원회’로부터 종합보고서를 제출받은 날부터 10일 이내에 이를 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 규정함으로써 검증 결과의 국회 제출절차는 일정 부분 마련되어 있으나, 국회의 검증요구부터 종합보고서 제출까지의 전체 기간은 정해져 있지 않음.⁸⁾

7) 예컨대, 이번 제9회 전국동시지방선거의 투표용지 부족사태에 대하여도 중앙선거관리위원회가 ‘투표용지 부족사태 진상규명위원회’를 통해 자체 진상조사를 실시하고 개선방안과 관련 책임자에 대한 수사의뢰·징계 등을 권고하였음에도, 국회 차원의 국정조사와 특별검사에 의한 수사가 진행되고 있음.

8) 「선거관리위원회법 일부개정법률안」 제16조의2(선거사무등에 대한 검증 등) ⑥ 검증조사위원회는 조사 후 그 조사결과에 대한 보고서를 작성하여 중앙선거관리위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙선거관리위원회는 제출 받은 종합보고서를 제출 또는 보고 받은 날로부터 10일 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하고, 이를 공개하여야 한다.

참고로, 현행법 제127조의2에 따른 감사원에 대한 감사 요구와 같은 법 제127조의3에 따른 국민권익위원회에 대한 고충민원 조사요구의 경우에는 감사 또는 조사 결과를 3개월 이내에 국회에 보고하도록 하고, 특별한 사유로 그 기간 내에 감사나 조사를 마치지 못한 경우에는 중간보고와 함께 기간 연장을 요청할 수 있도록 규정하고 있음.⁹⁾

[표-2] 각 제도별 주요내용 비교

구 분	검증요구	감사요구	고충민원 조사요구
법적 근거	안 제127조의4	「국회법」 제127조의2	「국회법」 제127조의3
요구 주체	국회	국회	위원회
요구 절차	국회의 의결	국회의 의결	위원회의 의결
대상 기관	중앙선거관리위원회	감사원	국민권익위원회
처리 기간	-	3개월 이내	3개월 이내
기간 연장	-	중간보고 후 연장요청	중간보고 후 연장요청
결과 보고	소관 상임위원회 제출	국회에 보고	위원회에 보고

따라서, 유사 입법례를 참고하여 중앙선거관리위원회가 국회의 검증요구를 받은 날부터 일정한 기간 내에 검증을 완료하고 그 결과를 국회에 보고하도록 하되, 부득이한 사유가 있는 경우에는 중간보고와 함께 기간 연장을 요청할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있다고 보임.

9) 「국회법」 제127조의2(감사원에 대한 감사 요구 등) ① 국회는 의결로 감사원에 대하여 「감사원법」에 따른 감사원의 직무 범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사 요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사 결과를 국회에 보고하여야 한다.
 ② 감사원은 특별한 사유로 제1항에 따른 기간 내에 감사를 마치지 못하였을 때에는 중간보고를 하고 감사기간 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 2개월의 범위에서 감사기간을 연장할 수 있다.
 제127조의3(국민권익위원회에 대한 고충민원 조사요구 등) ① 위원회는 회부된 청원이 고충민원(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 고충민원을 말한다)으로서 정부에서 조사하는 것이 타당하다고 인정하는 경우에는 그 의결로 국민권익위원회에 대하여 그 청원의 조사를 요구할 수 있다. 이 경우 국민권익위원회는 그 조사요구를 받은 날부터 3개월 이내에 조사 및 처리 결과를 해당 조사를 요구한 위원회에 보고하여야 한다.
 ② 국민권익위원회는 특별한 사유로 제1항에 따른 기간 내에 조사를 마치지 못하였을 때에는 중간보고를 하여야 하며 조사기간의 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 해당 조사를 요구한 위원회의 위원장은 2개월의 범위에서 조사기간을 한 차례만 연장할 수 있다.

셋째, 안 제127조의4제1항은 국회의 검증요구 상대방을 ‘중앙선거관리위원회’로 규정하고 있으나, 같은 조 제2항은 자료보전 요구의 상대방을 ‘선거관리위원회’로 규정하고 있어 자료보전 요구의 상대방이 ‘중앙선거관리위원회’인지 ‘각급선거관리위원회’인지 명확하지 아니함.

함께 발의된 「선거관리위원회법 일부개정법률안」은 국회의 검증요구를 받은 중앙선거관리위원회가 ‘조사위원회’를 설치하고, ‘조사위원회’의 요청에 따라 ‘각급선거관리위원회’가 관련 자료를 보전·제출하도록 규정하고 있음.¹⁰⁾

따라서, 국회가 각급선거관리위원회에 개별적으로 자료보전을 요구하는 것보다는 중앙선거관리위원회를 단일한 요구 상대방으로 하고, 중앙선거관리위원회가 ‘조사위원회’를 통해 각급선거관리위원회에 구체적인 자료보전 및 제출 요구를 하도록 규정하는 것이 양 개정안에 따른 검증절차의 일관성 측면에서 보다 적절하다고 보이는 점을 감안하여, 자료보전 요구의 상대방을 명확하게 규정할 필요가 있음.

넷째, 개정안과 함께 발의되어 현재 행정안전위원회에 계류 중인 「선거관리위원회법 일부개정법률안」(이상희의원 대표발의, 제19695호)은 국회의 검증요구가 있는 경우 검증조사위원회의 설치·구성, 각급선거관리위원회의 자료보전·제출의무 및 조사 결과의 국회 제출 등 검증에 필요한 구체적인 절차를 규정하고 있으므로, 해당 법률안의 심사경과를 참고할 필요가 있음.

10) 「선거관리위원회법 일부개정법률안」 제16조의2(선거사무등에 대한 검증 등) ⑤ 각급선거관리위원회는 검증조사위원회가 조사를 위하여 필요하다고 요청하는 경우 선거·국민투표 사무 수행에 대한 자료를 보전하고 제출하여야 한다.

다. 관계기관의 의견

중앙선거관리위원회는 선거관리 업무에 대한 신뢰를 회복하고 절차적 투명성을 확보한다는 측면에서 개정안의 입법취지에 공감하나,

국정감사 및 국정조사, 선거쟁송 등의 구제절차가 이미 마련되어 있어 제도 도입에 따른 실효성이 크지 않을 것으로 보인다는 점과 중앙선거관리위원회가 직접 검증을 실시하는 경우 검증 결과에 대한 국민적 수용성이 낮을 가능성이 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

문 의 처
02)6788-5016