



제433회 국회(임시회)
제4차 정치개혁특별위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈사전투표제도를 부재자투표제도로 대체〉

■ 박수민의원 대표발의(의안번호 제2210382호)

2026. 3.

정치개혁특별위원회

전문위원 조문상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 검토의견	3
가. 사전투표제도 개요	7
나. 개정안 검토	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박수민의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 5. 7.
3. 회부연월일 : 2025. 5. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행 사전투표제는 2014년 전국 단위 선거에서 처음으로 시행되어 왔으나, 선거 부실 관리 문제와 사전투표와 본투표 간의 날짜의 차이로 인해 민심이 왜곡될 가능성이 지속적으로 제기됨. 이에 투표제도의 개선을 위해, 선거일 전일을 사전투표일로 지정하여 투표소에서만 사전투표를 진행하도록 하고, 기존 사전투표제를 폐지하는 대신 부재자 투표제도를 도입하려는 것임.

이를 통해 선거의 공정성을 확보하며, 관리가 어려운 관외 사전투표를 없애 선거 관리의 신뢰도를 높이하고자 함. 또한, 사전투표와 본투표 간의 시차를 줄여 보다 정확한 민의를 반영할 수 있도록 하며, 부재자 투표를 통해 유권자가 보다 명확한 절차에 따라 투표할 수 있도록 함으로써 선거의 신뢰도와 공정성을 제고하고자 함.

주요내용

가. 선거일 전일을 사전투표일로 하고, 투표소에서 투표하도록 함(안 제6조의2제1항, 제155조제1항 등).

나. 사전투표를 폐지하고 부재자투표제도를 도입함.

- 1) 사전투표일 및 선거일에 투표소에서 투표할 수 없는 사람(거소 · 선상투표신고자 제외)은 선거인명부작성기간 중 서면 또는 인터넷으로 부재자투표신고를 할 수 있도록 함(안 제37조의2제1항 신설).
- 2) 구 · 시 · 군의 장은 부재자투표신고가 있는 때에는 선거인명부에 이를 표시하고, 별도의 부재자투표신고인명부를 작성하도록 함(안 제37조의2제3항 신설).
- 3) 중앙선거관리위원회는 부재자투표신고인이 어느 부재자투표소에나 투표할 수 있도록 통합부재자투표신고인명부를 작성하도록 함(안 제44조의2).
- 4) 부재자투표는 선거일 전 4일부터 2일간 부재자투표소에서 실시하도록 함(안 제148조제1항, 제158조 등).
- 5) 부재자투표기간에 투표하지 못한 부재자투표신고인은 선거일에 해당 투표소에서 투표할 수 있도록 함(안 제156조제3항 및 제5항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 현행 “사전투표제도”를 “부재자투표제도”로 대체하려는 것임.

《개정안 주요 조문》

현행	개정안
제6조의2(다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장) ① 다른 자에게 고용된 사람이 <u>사전투표기간</u> 및 선거일에 모두 근무를 하는 경우에는 투표하기 위하여 필요한 시간을 고용주에게 청구할 수 있다. ②·③ (생략) <u><신설></u>	제6조의2(다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장) ① ----- ----- <u>부재자투표기간</u> , <u>사전투표일(선거일 전일을 말한다. 이하 같다)</u> ----- -----. ②·③ (현행과 같음) 제37조의2(부재자투표신고) ① 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 <u>사전투표일 및 선거일에 투표소에서 투표할 수 없는 사람(제15조제2항제3호에 해당하는 사람 및 제38조에 따라 거소·선상투표신고를 한 사람은 제외한다)</u> 은 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장에게 서면이나 해당 구·시·군이 개설·운영하는 인터넷 홈페이지를 통하여 신고(이하 “부재자투표신고”라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 부재자투표신고는 등기우편으로 처리하되, 그 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체

제148조(사전투표소의 설치) ① 구·시·군선거관리위원회는 선거일 전 5일부터 2일 동안(이하 “사전투표기간”이라 한다) 관할구역(선거구가 해당 구·시·군의 관할구역보다 작은 경우에는 해당 선거구를 말한다)의 읍·면·동마다 1개소씩 사전투표소를 설치·운영하여야 한다. 다

가 부담한다.

② 부재자투표신고를 하려는 사람은 해당 신고서에 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.

1. 부재자투표 사유

2. 성명, 성별, 생년월일

3. 주소, 거소

③ 부재자투표신고가 있는 때에는 구·시·군의 장은 해당 신고서의 신고사항을 확인한 후 정당한 부재자투표신고인 때에는 선거인명부에 이를 표시하고 부재자투표신고인명부(이하 “부재자투표신고인명부”라 한다)를 따로 작성하여야 한다.

④ 구·시·군의 장은 부재자투표신고인명부를 작성한 때에는 즉시 그 등본(전산자료 복사본을 포함한다) 1통을 관할구·시·군선거관리위원회에 송부하여야 한다.

⑤ 제37조제6항은 부재자투표신고인명부의 작성에 이를 준용한다.

⑥ 부재자투표신고서의 서식, 부재자투표신고인명부의 서식, 부재자투표사유의 확인절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제148조(부재자투표소의 설치) ① ---
-----선거일
전 4일부터 2일 동안(이하 “부재자
투표기간”이라 한다)-----

-----부
재자투표소-----

만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우에는 해당 지역에 사전투 표소를 추가로 설치·운영할 수 있다.

1. 읍·면·동 관할구역에 군부대 밑
집지역 등이 있는 경우

2. 3. (생략)

4. 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖
에 부득이한 사유로 인하여 사전
투표소를 추가로 설치·운영할 필
요가 있다고 관할 구·시·군선거
관리위원회가 인정하는 경우

② 구·시·군선거관리위원회는 제1항에 따라 사전투표소를 설치할 때에는 선거일 전 9일까지 그 명칭·소재지 및 설치·운영기간을 공고하고, 선거사무장 또는 선거연락소장에게 이를 통지하여야 하며, 관할구역 안의 투표구마다 5개소에 공고문을 첩부하여야 한다. 사전투표소의 설치장소를 변경한 때에도 또한 같다.

③ 구·시·군선거관리위원회는 제1
항에 따라 설치된 사전투표소의 투
표사무를 보조하게 하기 위하여 제1
47조제9항 각 호의 어느 하나에 해
당하는 사람 중에서 사전투표사무원
을 두어야 한다.

④ 사전투표소 설치 장소의 제한 ·
사용협조, 설비, 사전투표사무원의
추천 협조 등에 관하여는 제147조제
3항부터 제7항까지, 제10항 및 제11
항을 준용한다.

부
재자투표소

1. -----군부대 및
대학 밀집지역-----

2. 3. (현행과 같음)

4. _____

_____ 부재자

투표소 _____

② -----
----- 부채자투표소 -----

----- . 부채자투표
소 -----
-----.

③ -----
----- 부재자투표소 -----

----- 부재자투표
사무원 -----.

④ 부재자투표소-----
-----부재자투표사무원-----

⑤ 중앙선거관리위원회는 사전투표소에서 통합선거인명부를 사용하기 위한 선거전용통신망을 구축하여야 하며, 정보의 불법 유출·위조·변조·삭제 등을 방지하기 위한 기술적 보호조치를 하여야 한다.

⑥ 사전투표소의 설치·공고·통보 및 사전투표사무원의 위촉, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다.

第156條(投票의 제한) ①·② (생략)

<신설>

③ (생략)

<신설>

④ 제3항 단서에 따라 거소투표자가 선거일에 해당 투표소에서 투표하는 경우 투표관리관은 선거인명부 또는 제154조제3항에 따라 통지받은 거소투표자의 명단과 대조·확인하고 선거인명부 비고란에 그 사실을 적어야 한다.

⑤ -----부재자투표소에서 통합부재자투표신고인명부-----

-----.

⑥ 부재자투표소-----
---부재자투표사무원-----

-----.

第156條(投票의 제한) ①·② (현행과 같음)

③ 부재자투표자는 제158조에 따라 부재자투표를 하여야 한다. 다만, 부재자투표기간에 투표하지 못한 사람은 선거일에 해당 투표소에서 투표할 수 있다.

④ (현행 제3항과 같음)

⑤ 제3항 단서에 따라 부재자투표자가 선거일에 해당 투표소에서 투표하는 경우 투표관리관은 선거인명부 또는 부재자투표신고인명부의 부재자투표자의 명단과 대조·확인하고 선거인명부 비고란에 그 사실을 적어야 한다.

⑥ 제4항 단서-----

-----.

2. 검토의견

가. 사전투표제도 개요

“사전투표제도”란 선거에 참가하는 자가 부재자신고를 할 필요 없이 사전투표가 이루어지는 기간에 장소를 가리지 않고 어느 사전투표소에서도 투표를 할 수 있는 제도를 의미함.

이는 모든 공직선거에서 선거일 전에 미리 투표하기를 원하는 선거인에게 허용되며(법 제158조), 사전투표소 설치하는 선거가 이루어지는 지역에 있는 읍·면·동에 이루어지며(법 제148조), 사전투표가 가능한 기간은 선거일 전 5일부터 2일까지임(법 제148조).

공직선거에서 선거일에 투표소에 가서 투표할 수 없는 사람을 위한 제도로 사전투표가 도입되기 전에는 “부재자투표제도”를 가지고 있었는데, 부재자투표율은 2008년(4.27%)을 제외하고는 4%를 넘지 못하였음.

《 사전투표 도입 전 주요선거 부재자투표율 》

연 도	선 거	부재자투표율
2007	제17대 대통령선거	3.19%
2008	제18대 국회의원선거	4.27%
2010	제5회 지방선거	3.44%
2012	제19대 국회의원선거	3.81%
2012	제18대 대통령선거	3.27%

※ 자료: 중앙선거관리위원회

그 이유는 투표과정이 너무 번거로워서 투표비용이 높았기 때문이다. 우선, 부재자투표를 하고 싶은 유권자는 미리 우편이나 직접 방문을 통해 부재자신고를 해야 했고, 부재자신고를 한 사람들에게겐 우편으로 투표용지가 송부되었으며, 유권자는 부재자 투표기간에 정해진 부재자 투표소에서 투표를 해야 했음. 또한, 부재자 등록을 하였지만 부재자 투표일을 놓치고 투표하지 못한 사람들은 중복투표를 막기 위해 선거일 당일 투표하는 것이 허락되지 않았음.¹⁾

즉, 사전투표 도입 이전의 부재자투표는 투표하기 힘든 군인이나 선거사무종사자들을 구제하기 위한 특수한 제도였으며, 국민들의 투표비용을 낮추기 위한 편의투표라 보기는 힘들다는 평가를 받았음.²⁾

그 결과, 중앙선거관리위원회는 2009년 7월에 투표참여 편의를 증대할 목적으로 사전투표제도를 도입하는 정치관계법 개정의견³⁾을 제출하였고, 관련 논의가 지속되어오다 2012년 「공직선거법」 개정⁴⁾으로 통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례가 도입되어 2013년 4월 재보궐선거에 최초로 사전투표제도가 도입되었고, 2014년 1월 법 개정⁵⁾으로 법률에 부재자투표라는 용어 대신 사전투표 용어를 사용하며 현재에 이르게 된 것임.

1) 다만, 2012년 법 개정 이후로는 선거일에 해당 투표소에서 투표관리관에게 부재자투표용지와 회송용 봉투를 반납한 사람은 예외적으로 투표를 할 수 있도록 변경되었음.[구 공직선거법(2012. 2. 29. 법률 제11374호로 개정되기 전의 것) 제156조 제3항 제3호]

2) 이상신, "사전투표의 명과 암: 제도적 특징과 문제점, 그리고 보완의 가능성", 세계지역연구논총(2014) p.39

3) 의안번호 ZZ18057, 정치관계법 개정의견(2009.7.6.)

4) 법률 제11374호 공직선거법(2012.2.29. 일부개정, 2013.1.1. 시행) 제158조의3(통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례)

5) 법률 제12267호 공직선거법(2014.1.17. 일부개정). 사전투표제를 “통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례”라 규정하여 국민들에게 기존의 부재자투표제도와 혼동을 초래하였던 불합리한 점을 극복하기 위하여 법률상 부재자투표 용어를 사전투표 용어로 대체함. 의안번호 제1908549호 공직선거법 일부개정법률안(대안) 제안이유 참고.

《 기존 부재자투표와 사전투표의 비교 》

구 분	부재자투표	사전투표
투표일	선거일 전 6일부터 2일간(목,금)	선거일 전 5일부터 2일간(금,토)
투표시간	오전 6시 ~ 오후 4시	오전 6시 ~ 오후 6시
부재자신고	신고 필요	신고 필요 없음
투표용지	신고 후 우편으로 투표용지 송부	투표소에서 프린터로 출력
투표장소	지정된 부재자투표소	전국 모든 사전투표소
선거일 투표	부재자투표 안했어도 투표 불가능	사전투표 안했으면 투표 가능

※ 자료: 이상신, "사전투표의 명과 암: 제도적 특징과 문제점, 그리고 보완의 가능성", 세계 지역연구논총(2014) p.41 자료를 바탕으로 내용 추가

나. 개정안 검토

기존 부재자투표제도 대신에 사전투표제도를 도입한 근본적인 취지는 유권자의 투표 편의성을 제고하여 투표에 대한 참여율을 높이고, 이를 통해 궁극적으로 국민주권주의⁶⁾를 확보하는 데 있음.⁷⁾

중앙선거관리위원회가 전국을 단위로 하는 통합선거인명부를 작성하여 별도의 신고 절차 없이 사전투표기간에 읍·면·동마다 설치되는 사전투표소에서 신원확인을 통해 누구나 편리하게 투표를 할 수 있도록 함으로써 유권자의 거리비용과 시간비용을 낮출 수 있는 것임.⁸⁾

실제로 사전투표제도 도입 후 사전투표율은 4.78%에서 시작하여 2024년 제22대국회의원선거에서는 31.28%를 기록하며 꾸준히 상승하는 경향을 보이고 있음.

6) “국민주권주의”란 국가의사를 결정하는 최고의 원동력은 국민에게 있다는 것을 의미함.(시사상식사전)

7) 김도협, “주요 선거제도에 관한 일고찰-비례대표제와 사전투표제를 중심으로-”, 유럽헌법연구 제37호(2021.12.) p.370

8) 거리비용과 시간비용은 유권자가 투표를 할 경우에 발생하게 되는 시간적·거리적 투입을 가치적으로 고려한 것임. 예를 들어, 공휴일로 지정된 대통령선거, 국회의원선거 및 전국동시지방선거와 달리 휴일이 아닌 재보궐선거의 경우 유권자가 투표장에 도달하는 시간과 거리는 유권자의 투표의지와 실행에 매우 중요한 조건이 될 수 밖에 없을 것으로, 특히 직장과 투표장소가 상당한 거리에 있을 경우에는 당연히 사전투표제를 통해 자신의 편리한 시간대와 장소에서 투표할 수 있을 것임.

「공휴일에 관한 법률」 제2조(공휴일) 공휴일은 다음 각 호와 같다.

1. ~ 8. (생략)

9. 「공직선거법」 제34조에 따른 임기 만료에 의한 선거의 선거일

「공직선거법」 제34조(선거일) ①임기만료에 의한 선거의 선거일은 다음 각호와 같다.

1. 대통령선거는 그 임기만료일전 70일 이후 첫번째 수요일

2. 국회의원선거는 그 임기만료일전 50일 이후 첫번째 수요일

3. 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거는 그 임기만료일전 30일 이후 첫번째 수요일

②제1항의 규정에 의한 선거일이 국민생활과 밀접한 관련이 있는 민속절 또는 공휴일인 때와 선거일전일이나 그 다음날이 공휴일인 때에는 그 다음주의 수요일로 한다.

《 사전투표제도 도입 후 사전투표율 》

연 도	선 거	사전투표율
2013	4월 24일 재보궐선거(최초 도입)	4.78%
2014	제6회 지방선거	11.49%
2016	제20대 국회의원선거	12.19%
2017	제19대 대통령선거	26.06%
2018	제7회 지방선거	20.14%
2020	제21대 국회의원선거	26.69%
2022	제20대 대통령선거	36.9%
2024	제22대 국회의원선거	31.28%

※ 자료: 중앙선거관리위원회

현재 사전투표를 실시함에 있어 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 선거인에게 교부하도록 하고 있는데,⁹⁾ 「공직선거관리규칙」에서는 과도한 투표 업무의 효율적 진행을 위하여 직접 도장을 날인하는 방식 대신 인쇄된 형태의 날인을 실무적으로 운용하고 있음.¹⁰⁾

9) 「공직선거법」

제158조(사전투표) ③ 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다

⑧ 전기통신 장애 등이 발생하는 경우 사전투표절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

10) 「공직선거관리규칙」

제84조(투표용지에의 날인) ③ 구·시·군위원회 위원장이 거소투표용지에 자신의 도장을 찍거나 사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 있다.

하지만, 현행법 제158조제3항에서 사전투표관리관은 투표용지 발급 후 “사전투표관리관” 칸에 자신의 도장을 직접 날인하도록 명시하고 있는데 이를 인쇄날인으로 대체하는 것은 법령의 명확한 문언에 반하는 해석이 될 여지가 있으며, 이와 더불어 사전투표를 둘러싼 부정선거 의혹이 지속적으로 제기되고 있는 상황임.

개정안은 이와 같은 논란을 해소하기 위하여 관리가 어려운 관외사전투표제를 폐지하는 대신 부재자투표제도를 다시 도입함으로써 선거 관리의 신뢰도를 높이려는 취지를 가지고 있음.

다만, 개정안이 사전투표를 대체하여 도입하려고 하는 부재자투표는 부재자신고를 해야 한다는 점에서는 과거의 제도와 동일하지만, 그 밖의 투표용지, 투표장소, 선거일 투표 등에 있어서는 선거인의 편의성을 위하여 현행 사전투표제도와 동일하게 규정하고 있다는 점을 참고할 필요가 있으며,

유권자의 투표 편의성 및 투표율 제고, 사전투표과정에서 일어날 수 있는 부정투표 가능성, 보안 인프라와 기술적 보완 가능성 등을 종합적으로 감안하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

현재 같은 취지에서 발의된 공직선거법 일부개정법률안(김민전의원 대표발의, 2201955)이 소위원회 회부되어 있으므로, 개정안 심사시 함께 논의가 이루어질 필요가 있음.

중앙선거관리위원회는 현행 사전투표 제도가 선거인의 선거권행사 확대에 기여하는 바가 크므로, 그 폐지 여부에 대해서는 충분하고 신중한 검토가 선행될 필요가 있다는 입장임.¹¹⁾

문 의 처
02)6788-5332

-
- 11) 구체적 사유는 다음과 같음. 투표 절차의 엄격성을 강조하면 선거관리의 신뢰성과 안정성을 확보할 수 있는 장점이 있는 반면, 국민 불편을 초래하고 이로 인한 투표율 저하로 이어질 수 있는 단점이 있음. 현행 사전투표제도는 유권자의 투표 편의성을 극대화한 제도로 유권자의 정치적 무관심 및 투표율의 저하(2008년 국회의원선거 투표율 46.1%), 이로 인한 대한민국 민주주의의 위기를 해소하고자 하는 입법적 결단의 산물임. 투표 절차의 엄격성과 편의성은 양립하기 어려운 측면이 있는바, 일각에서 제기하는 부정선거 의혹을 불식시키고 선거관리의 신뢰성을 확보하기 위하여 현행 사전투표제도를 유지하되, 선거관리의 투명성을 제고하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 바람직함.