



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈한국조폐공사에 투표용지 인쇄 의뢰 등〉
■ 구자근의원 대표발의(의안번호 제2208843호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

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

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 구자근의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 3. 12.
3. 회 부 일 : 2025. 3. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 투표용지의 경우 관할 선거관리위원회가 직접 작성하거나 사전투표소에서 투표용지 발급기를 이용하여 작성하도록 규정함에 따라 투표소나 사전투표소에서 위조 및 변조된 투표용지가 사용될 수 있는 우려가 항상 잠재되어 있음.

위조 및 변조된 투표용지가 사용될 수 있다는 우려는 민주주의의 꽃이라는 선거에 대한 국민의 신뢰성을 떨어트릴 수 있으므로, 이에 대한 보완이 필요한 것으로 보임.

이에, 투표용지는 한국조폐공사에 인쇄를 의뢰하여 위조 및 변조가 되지 않도록 작성하고, 사전투표소에서도 한국조폐공사에 의뢰하여 위조 및 변조 방지용 보안요소가 투표용지에 표시되어 발급되도록 하는 투표용지발급기를 이용하여 투표용지를 작성하도록 함으로써, 불법적인 투표용지가 사용될 수 있는 우려를 해소하려는 것임 (안 제151조의2 신설).

참고사항

이 법률안은 구자근의원이 대표발의한 「한국조폐공사법 일부개정
법률안」(의안번호 제8824호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은
법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어
조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

개정안은 투표용지 작성시 한국조폐공사에 인쇄를 의뢰하도록 하고, 사전투표소 투표용지 발급기를 이용하여 투표용지 작성시 위·변조가 되지 않도록 한국조폐공사에 사전투표용지 발급기에 대한 필요한 조치를 의뢰하도록 하려는 것임.

현행	개정안
<신설>	제151조의2(투표용지의 한국조폐공사 인쇄 의뢰 등) ① 제151조제1항·제154조제1항 및 제211조제3항에 따라 투표용지를 작성하는 때에는 해당 선거관리위원회는 한국조폐공사에 인쇄를 의뢰하여 투표용지가 위조 및 변조가 되지 않도록 하여야 한다. ② 구·시·군선거관리위원회는 제151조제6항에 따라 사전투표소에서 투표용지 발급기를 이용하여 투표용지를 작성하도록 하는 때에는 위조 및 변조가 되지 않도록 한국조폐공사에 투표용지 발급기에 대한 필요한 조치를 의뢰하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 한국조폐공사 의뢰 절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

투표용지의 작성 및 관리에 대한 현행법¹⁾의 규정을 살펴보면, 투표용지는 구·시·군선거관리위원회가 작성하여 선거일 전일까지 읍·면·동선거관리위원회에 송부하고(법 제151조 제1항), 구·시·군선거관리위원회는 투표용지의 인쇄·납품 및 읍·면·동선거관리위원회에 송부하는 과정에 당해 선거관리위원회의 정당추천위원이 참여하여 입회하도록 하며(법 제151조 제5항), 사전투표소에서 교부할 투표용지의 경우 사전투표관리관이 사전투표소에서 투표용지 발급기를 이용하여 작성하게 하고 있음(법 제151조 제6항).

세부 절차와 관련하여 중앙선거관리위원회에 따르면 시·도 및 구·시·군선거관리위원회에서 투표용지 인쇄경험 여부, 인쇄시설 및 보안시설 구비여부 등을 고려하여 늦어도 선거기간²⁾ 개시일 전까지 투표용지 인쇄소를 결정·공고함.

또한, 시·도 및 구·시·군선거관리위원회가 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조 단서의 규정³⁾에 의하여 인쇄소와 투표용지 인

1) 「공직선거법」

제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① 투표용지와 투표함은 구·시·군선거관리위원회가 작성하여 선거일 전일까지 읍·면·동선거관리위원회에 송부하며, 이를 송부받은 읍·면·동선거관리위원회위원장은 투표용지를 봉합하여 보관하였다가 투표함과 함께 투표관리관에게 인계하여야 한다.

⑤ 구·시·군선거관리위원회는 투표용지의 인쇄·납품 및 읍·면·동선거관리위원회에 송부하는 과정에, 읍·면·동선거관리위원회는 투표용지의 수령·보관 및 투표관리관에게 인계하는 과정에 당해 선거관리위원회의 정당추천위원이 각각 참여하여 입회할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 정당추천위원이 참여하지 아니한 때에는 입회를 포기한 것으로 본다.

2) 대통령선거: 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일 까지

국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거: 후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지

3) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제7조(계약의 방법) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부

쇄계약을 체결하며, 개표 시 투표지분류기의 잼 발생을 최소화하고 정 전기를 예방할 수 있는 인쇄용 특수용지를 사용함.

그런데, 투표용지가 외부 민간업체에서 제작되는 구조에서 인쇄업체의 보안관리 수준, 종사자의 기밀 유지 및 인쇄물 유출의 우려가 있으며, 사전투표용지 역시 현장에서 발급되지만 시스템 오류나 관리 소홀 등으로 위·변조된 투표용지가 사용될 가능성이 있어 이에 대한 보완이 필요하다는 의견이 있음.

이에 개정안은 사전투표용지를 제외한 모든 투표용지를 한국조폐공사에서 일원화하여 인쇄·관리하도록 하는 한편, 사전투표용지 발급기에 대해서도 한국조폐공사에서 위·변조 방지를 위한 조치를 취하도록 하여 투표용지 관리의 신뢰성을 강화하고, 이를 통해 선거의 공정성을 제고 하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안과 관련해서는 다음과 같은 사항에 대해 검토할 필요가 있음.

첫째, 한국조폐공사는 현재 지폐, 주화, 여권, 각종 보안문서 등을 인쇄·제작하는 기획재정부 소관 공기업으로, 이미 고도의 보안성과 전문성을 요하는 다수의 국가 핵심 업무⁴⁾를 수행하고 있어 선거 시기와

쳐야 한다. 다만, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)을 할 수 있다.

중복되는 업무가 발생할 경우 인력·시설 등의 자원이 분산되어 투표용지 인쇄 및 관리 등에 충분한 역량을 집중하기 어려운 현실적인 측면을 고려할 필요가 있음.

특히, 전국동시지방선거는 시·도지사 선거, 교육감 선거 및 광역의회 의원 선거 등 총 7개의 선거가 동시에 진행되고, 후보자의 수도 다수⁵⁾이며, 시·도(17개) 및 구·시·군선거관리위원회(252개)의 청인을 각각 제작·인쇄해야 하는 등 복잡하고 다양한 투표용지를 축박한 선거 일정에 맞춰 전국에 공급하기에는 한계⁶⁾가 있을 수 있음.

이와 관련하여 한국조폐공사는 전국 단위 투표용지의 단기 인쇄·공급은 설비와 인력상 현실적 제약이 있으므로, 보안용지만 공급하고 인쇄는 구·시·군선거관리위원회가 담당하는 방식이 바람직하다는 입장을 제시하고 있음.

< 투표용지 인쇄시기⁷⁾⁸⁾ >

구분	투표소에서 사용하는 투표용지	거소투표용지
대통령 선거	후보자등록마감일 후 13일 후	후보자등록마감일 후 2일 후
국회의원 선거	후보자등록마감일 후 9일 후	
지방의회의원 선거	후보자등록마감일 후 2일 후	
지방자치단체의 장 선거	후보자등록마감일 후 2일 후	

4) 화폐류 (은행권, 주화, 기념주화) 제조, 유가증권 (수표, 우표, 증지, 증채권 등) 제조, 은행권 및 유가증권에 소요되는 용지 제조 및 수출, 압인제품(훈장, 메달) 제조, 카드제품(발급운영시스템 포함) 제조, 신분증(주민등록증, 전자여권, 비자, 공무원신분증 등) 제조, 위변조 감별기 및 인식기기 제조, 문화재 재현품 등 공공성을 가진 금속공예품 제조 등

5) 제8회 지선 기준 7,616명

6) 특히, 거소투표용지는 선거일 전 10일까지 거소투표자에게 발송해야 하는 점 또한 고려할 필요가 있음.

둘째, 추가적인 재정 소요가 수반되는 동시에 기존 민간 인쇄방식과 비교할 때 선거행정의 효율성과 지역 인쇄업체의 인프라 활용을 저해⁹⁾¹⁰⁾할 가능성이 있을 수 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

예산정책처의 추계에 따르면 한국조폐공사에 투표용지 인쇄를 의뢰하는 경우, 추가 재정소요는 2028년 72억 3,900만원, 2030년 302억 7,700만원 등 향후 5년간 총 375억 1,600만원(연평균 75억 300만원)을 상회할 것으로 보임.

따라서, 개정안의 타당성 여부는 선거의 신뢰성 강화를 위하여 한국조폐공사에 의한 투표용지 제작·공급의 필요성과 촉박한 선거일정, 한국조폐공사의 인력·설비 여건 등 현실적인 측면을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것임.

7) 「공직선거관리규칙」 제71조의2(투표용지 인쇄시기)

8) 한국조폐공사에 따르면 대통령선거 기준으로 투표용지 인쇄부터 검수까지 최대 20일이 소요될 것으로 예상

9) 한국조폐공사의 인쇄는 보안 측면에서 강점을 가지나, 고도의 통제된 절차로 인해 유연한 일정 조정이 상대적으로 낮은 측면이 있기 때문에 예기치 않은 수정사항이나 긴급한 선거구 변경 등의 돌발 상황에 빠르게 대응하기 어려운 측면이 있을 수 있음.

10) 지역의 중소 인쇄업체가 투표용지 인쇄에서 배제될 경우, 지역경제 위축과 더불어 국가 차원의 균형 발전 원칙과 상충될 수 있음.

《 개정안에 따른 추가재정소요 》

(단위: 백만원)

구분	2027	2028 (국선)	2029	2030 (대선·지선)	2031	합계	연평균
한국조폐공사 투표용지 제작	-	7,239	-	30,277	-	37,516	7,503

주: 본 추계는 임기만료에 의한 공직선거를 대상으로 하며, 보궐선거는 제외한 결과로 향후 실제 추가 재정소요는 달라질 수 있음.

중앙선거관리위원회에 따르면 개정안과 같이 한국조폐공사에서 투표용지 인쇄를 전담할 경우 투표용지 위·변조에 대한 우려를 줄이는데 일부 기여할 수 있을 것으로 보이나, 현재까지 투표용지 인쇄 방식도 절차의 공정성을 확보하고 있으며, 투표용지 위·변조를 확인한 사례는 없다는 입장임.

《 현재의 투표용지 작성방식에 대한 중앙선관위 설명 》

- 시·도 및 구·시·군위원회는 「공직선거관리규칙」 제73조제3항에 따라 “투표용지작성·관리록”을 비치하고, 투표용지의 인쇄상황 및 정당추천위원의 참여·입회상황, 오·훼손투표용지폐기상황, 투표용지 수불상황 등의 투표용지 관리상황을 기재하여 관리하고 있음.
- 또한, 납품받은 투표용지는 오·훼손, 결번여부 등 이상여부를 확인하고, 투표관리관 등 최종 교육(선거일전 3일경) 시 투표관리관에게 직접 투표용지의 매수 등을 확인하도록 한 후 포장·봉인함.
- 아울러 투표소에서는 투표참관인의 참관 하에 투표진행하고, 투표록에 투표용지 수령·교부·잔여매수 등을 정확히 기재한 후 개표소에서 개표상황표와 대조하는 등의 절차를 통해 공정성을 확보하고 있음.

또한, 선거절차 중 투표용지 인쇄과정에서 인쇄 가능 기간이 단기간인 점, 정당·후보자수 및 위원회 청인, 선거별 투표용지 색도 등에 따라 인쇄할 투표용지가 달라질 수 있는 점 등을 종합적으로 고려하여 국회가 입법정책적으로 결정해야 한다는 입장임.

한국조폐공사는 개정안의 입법취지에는 공감하나, 현재 보유 설비와 인력으로는 전국 단위의 투표용지를 단기간 내에 인쇄·공급하는 데는 현실적인 한계가 있으므로, 투표용지를 직접 인쇄하기보다는 공사가 보안용지를 선거관리위원회에 공급하고, 각 구·시·군선거관리위원회가 이를 활용해 기존 방식대로 인쇄하도록 하는 방안을 제시하였으며, 아울러 사전투표용지 발급기의 경우에도 공사가 제공하는 보안용지를 사용하는 것만으로도 일정 수준 이상의 보안성과 신뢰성을 확보할 수 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5336