



제426회국회(정기회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

<투표함 등 송부 또는 인계 시 경찰공무원 동행 의무화>
■ 이달희의원 대표발의(의안번호 제2208409호)

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	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이달회의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 2. 25.
3. 회 부 일 : 2025. 2. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 투표가 끝난 후 투표함 및 관내사전투표함을 구·시·군 선거관리위원회에 송부할 때는 경찰공무원 2인을 동반할 수 있도록 하고, 관외사전투표의 등기우편물을 우체국장에게 인계할 때는 후보자별로 1인씩 지정한 사전투표참관인이 우체국까지 동행하도록 하고 있음.

그런데 매 선거마다 투표함 등의 송부과정에서 부정 의혹이 계속 제기되고 있으며, 송부 시 투표함 탈취 등 불상사가 발생할 우려도 있어 이를 불식시킬 조치가 필요함.

이에, 투표함과 사전투표함의 구·시·군선거관리위원회 송부, 관외사전투표 등기우편물의 우체국장 인계 및 등기우편물의 구·시·군선거관리위원회 송부 과정에 경찰공무원의 동행을 의무화하려는 것임(안 제158조제6항제1호 및 제170조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 투표함 등 송부 또는 인계 시 경찰공무원 동행 의무화(안 제158조 제6항제1호 등)

개정안은 투표함·관내사전투표함 및 관외사전투표회송용봉투를 관할 구·시·군선거관리위원회 및 우체국장에게 송부 또는 인계할 때에 (사전) 투표참관인 1인과 호송에 필요한 정복을 한 경찰공무원 2인의 동행을 의무화하는 한편, 투표함·관내사전투표함의 송부 시 투표참관인이 정당한 사유없이 동행을 거부하는 경우 그 권한을 포기한 것으로 보고 투표록에 사유를 기재하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제158조(사전투표) ① ~ ⑤ (생략)	제158조(사전투표) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 사전투표관리관은 사전투표기간 중 매일의 사전투표마감 후 또는 사전투표기간 종료 후 투표지를 인계하는 경우에는 사전투표참관인의 참관 하에 다음 각 호에 따라 처리한다.	⑥ ----- ----- ----- ----- -----.
1. 제3항 및 제4항에 따라 투표용지와 회송용 봉투를 함께 교부하여 투표하게 한 경우에는 사전투표함을 개함하고 사전투표자수를 계산한 후 관할 우체국장에게 인	1. ----- ----- ----- ----- -----

계하여 등기우편으로 발송한다. 이 경우 <u>사전투표관리관은 후보자별로 사전투표참관인 1인씩을 지정하여 해당 우체국까지 동행하여야 하며, 사전투표관리관이 지정한 사전투표참관인이 정당한 사유 없이 동행을 거부한 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고 투표록에 그 사유를 기재한다.</u> 2. (생략) ⑦ · ⑧ (생략) 第170條(投票函 등의 송부) ① (생략) ② 第1項의 規定에 의하여 投票函을 송부하는 때에는 候補者別로 投票參觀人 1人과 호송에 필요한 正服을 한 警察公務員을 2人에 한하여 동반할 수 있다. <후단 신설>	-----. -----<u>사전투표관리관은 후보자별로 지정한 사전투표참관인 각 1인과 호송에 필요한 정복을 한 경찰공무원 2인을 해당 우체국까지 동행하도록 하고, 우체국장은 인계받은 사전투표 등기우편물이 구·시·군선거관리위원회에 송부되는 모든 과정에 정복을 한 경찰공무원 2인이 동행하도록 하며</u> -----. 2. (현행과 같음) ⑦ · ⑧ (현행과 같음) 第170條(投票函 등의 송부) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- -----<u>동행하도록 하여야 한다. 이 경우 투표참관인이 정당한 사유 없이 동행을 거부한 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고 투표록에 그 사유를 기재한다.</u>
--	---

먼저, 투표함·관내사전투표함 및 관외사전투표회송용봉투를 관할 구·시·군선거관리위원회 및 우체국장에게 송부 또는 인계 시 경찰공무원 2인 동행을 의무화하는 내용과 관련하여,

현행법은 사전투표관리관이 관외사전투표회송용봉투를 우체국장에게 인계할 때, 후보자별로 사전투표참관인 1인을 의무적으로 동행하도록 하는 한편, (사전)투표관리관이 투표함 및 관내사전투표함을 관할 구·시·군선거관리위원회에 인계할 때에는 후보자별로 (사전)투표참관인 1인과 정복을 착용한 경찰공무원 2인의 동행을 재량적으로 규정¹⁾하고 있음.

《투표함 등 송부·인계 시 (사전)투표참관인 및 경찰 동행 현황》

구 분	현행			개정안		
	투 표 참관인	경 찰	투표참관인 동행거부시 사유 기재여부	투 표 참관인	경 찰	투표참관인 동행거부시 사유 기재여부
관외사전투표 회송용봉투 (§158⑥)	1인 (의무)	-	○	1인 (의무)	<u>2인</u> (의무)	○
투표함 (§170①·②)	1인 (재량)	2인 (재량)	x	1인 (의무)	<u>2인</u> (의무)	<u>○</u>
관내사전투표함 ²⁾ (§170①·②)	1인 (재량)	2인 (재량)	x	1인 (의무)	<u>2인</u> (의무)	<u>○</u>

1) 다만, 선관위에 따르면 실무적으로는 ①관외사전투표 회송용 봉투를 관할 우체국장에게 인계할 때, ② 투표함을 관할 선거관리위원회에 인계할 때에도 후보자별로 (사전)투표참관인 1인과 정복을 한 경찰공무원 2인을 동행할 수 있도록 경찰청에 협조를 요청하고 있음. (2024년, 공직선거절차사무편람)

2) 관내사전투표함의 송부에 관하여는 제158조제6항제2호에 따라 제170조(투표함 등의 송부)를 준용하고 있음.

이에 비해 개정안은 투표함·관내사전투표함을 관할구·시·군선거관리위원회에 송부하는 경우와 관외사전투표회송용봉투를 우체국까지 인계하는 과정에서부터 우체국장이 인계받은 회송용봉투 등기우편물을 관할구·시·군선거관리위원회에 송부하는 모든 과정에 정복을 한 경찰공무원 2인의 동행을 의무적으로 규정하려는 것으로,

최근 사전투표함 이송·송부 과정에서 부실 또는 부정 의혹에 대한 우려가 제기되고 있는 점을 감안할 때, 투표함·관내사전투표함 및 관외사전투표회송용봉투 등의 이송과정에서 발생할 수 있는 만일의 사태를 방지하여 선거관리의 투명성 및 공정성을 보다 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 따라 (사전)투표함 및 관외사전투표회송용봉투의 이송과정에 동원되는 경찰공무원의 규모가 상당하다는 점에서 경찰본연의 업무 수행에 부담이 될 수 있다는 경찰청의 의견이 있으므로, 이에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 봄.

참고로, 중앙선거관리위원회에 따르면 개정안이 입법화될 경우 제22대 국회의원선거, 제20대 대통령선거, 제8회 전국동시지방선거 기준으로 사전투표일에 최소 14,204명³⁾에서 최대 14,260명⁴⁾, 투표일에 최소 27,743명⁵⁾에서 최대 28,930명⁶⁾의 경찰공무원이 필요할 것으로 예상하고 있음.

3) 전국 시·도경찰청 경찰공무원 정원 대비 약 10.9%

4) 전국 시·도경찰청 경찰공무원 정원 대비 약 11.0%

구체적으로 최근 실시된 제22대 국회의원선거, 제20대 대통령선거, 제8회 전국동시지방선거에서 각 시·도 경찰청마다 편차가 있으나, 투표일 기준으로 전국적으로 호송에 필요한 경찰공무원보다 실제 투표함 호송에 투입된 경찰공무원의 수가 적게는 1,123명에서 많게는 2,619명 적은 것으로 나타남.⁷⁾

<개정안에 따른 각 시·도별 (사전)투표일 경찰공무원 필요·투입 인원>

구분		제22대 국회의원선거		제20대 대통령선거		제8회 전국동시지방선거		계
		사전투표일	투표일	사전투표일	투표일	사전투표일	투표일	
서울	필요	1,700	4,514	1,704	4,528	1,700	4,532	18678
	투입	1,868	4,564	1,700	4,578	1,700	4,532	18942
	차이	-168	-50	4	-50	0	0	-264
부산	필요	820	1,826	824	1,836	820	1,836	7962
	투입	940	1,858	822	1,868	820	1,868	8176
	차이	-120	-32	2	-32	0	-32	-214
대구	필요	600	1,310	568	1,272	568	1,272	5590
	투입	660	1,328	568	1,288	568	1,288	5,700
	차이	-60	-18	0	-16	0	-16	-110
인천	필요	636	1,476	632	1,460	632	1,462	6,298
	투입	734	1,498	624	1,490	610	1,484	6,440
	차이	-98	-22	8	-30	22	-22	-142
광주	필요	384	716	388	734	388	734	3,344
	투입	420	726	568	744	568	744	3,770
	차이	-36	-10	-180	-10	-180	-10	-426
대전	필요	332	724	328	732	328	732	3,176
	투입	376	734	352	742	352	742	3,298
	차이	-44	-10	-24	-10	-24	-10	-122
울산	필요	220	538	224	562	224	562	2,330
	투입	248	548	224	572	224	572	2,388
	차이	-28	-10	0	-10	0	-10	-58

5) 전국 시·도경찰청 경찰공무원 정원 대비 약 21.4%

6) 전국 시·도경찰청 경찰공무원 정원 대비 약 22.3%

7) 특히, 충청북도경찰청은 제22대 국회의원선거, 제20대 대통령선거, 제8회 전국동시지방선거 모두 필요한 경찰공무원의 수보다 실제 투입된 경찰공무원의 수가 적은 것으로 나타남.

구분		제22대 국회의원선거		제20대 대통령선거		제8회 전국동시지방선거		계
		사전투표일	투표일	사전투표일	투표일	사전투표일	투표일	
세종	필요	96	170	88	166	88	168	776
	투입	104	172	88	168	90	168	790
	차이	-8	-2	0	-2	-2	0	-14
경기	필요	2,396	5,751	2,348	6,530	2,344	6,530	25,899
	투입	2,772	6,616	2,336	5,776	2,500	6,094	26,094
	차이	-376	-865	12	754	-156	436	-195
강원	필요	772	1,328	784	1,340	776	1,340	6,340
	투입	930	1,080	768	1,260	768	1,228	6,034
	차이	-158	248	16	80	8	112	306
충북	필요	616	990	620	1,016	616	1,016	4,874
	투입	404	428	302	428	300	428	2,290
	차이	212	562	318	588	316	588	2,584
충남	필요	840	1,502	844	1,500	840	1,504	7,030
	투입	972	1,502	828	1,532	840	1,536	7,210
	차이	-132	0	16	-32	0	-32	-180
전북	필요	972	1,132	976	1,222	972	1,222	6,496
	투입	1,080	672	974	1,252	950	752	5,680
	차이	-108	460	2	-30	22	470	816
전남	필요	1,192	1,612	1,192	1,724	1,192	1,720	8,632
	투입	1,376	1,656	1,218	1,509	1,242	1,539	8,540
	차이	-184	-44	-26	215	-50	181	92
경북	필요	1,292	1,852	1,328	1,948	1,324	1,944	9,688
	투입	1,468	1,898	1,256	1,990	1,324	1,992	9,928
	차이	-176	-46	72	-42	0	-48	-240
경남	필요	1,220	1,842	1,224	1,898	1,220	1,896	9,300
	투입	1,384	878	554	802	562	880	5,060
	차이	-164	964	670	1,096	658	1,016	4,240
제주	필요	172	460	176	460	172	460	1,900
	투입	180	462	178	464	164	464	1,912
	차이	-8	-2	-2	-4	8	-4	-12
계	필요	14,260	27,743	14,248	28,928	14,204	28,930	128,313
	투입	15,916	26,620	13,360	26,463	13,582	26,311	122,252
	차이	-1,656	1,123	888	2,465	622	2,619	6,061

※ 차이: 필요인원-투입인원

※ 자료: 중앙선거관리위원회, 경찰청

중앙선거관리위원회는 「공직선거법」은 경찰의 선거 절차 관여를 최소화하고 있는 점, 권력기관이 공직선거 절차에 의무적으로 참여하는 것에 대한 사회적 합의 등을 종합적으로 고려하여 국회가 입법정책적으로 신중히 결정해야 한다는 의견을 제시하였음.

경찰청은 선거의 공정성을 담보하려는 개정안의 취지에는 공감하나, 경찰은 이미 투표함 회송에 각 노선별 무장경찰관 2인을 지원해왔으며, 「공직선거법」을 준용하는 위탁선거까지 경찰관 동행을 의무조항으로 확대 적용할 가능성이 높아 한정된 경찰력 및 치안공백 우려 등을 고려하여 신중하게 검토해야 의견을 제시하였음.

- 경기북부청 연천경찰서(현원 173명)의 경우 45개 회송노선당 2인씩 90명이 동원, 선거기간 중 경찰서 현원의 절반 수준의 경력(52%)이 회송에 동원되어 비번·휴무자 동원이 많고 긴급한 현안 업무처리 및 치안 공백 우려
- 서울경찰청 강동경찰서의 경우, 지역경찰 일시점 근무인원은 60~70명 수준으로 노선(102개노선)당 2인씩 경력을 배치할 경우 총 204명이 동원 되어(지역경찰 일시점 근무인원 대비 2~3배소요) 비번·휴무자를 최대로 동원하는 실정, 이에 따라 관내 정상적 치안 유지 곤란

※ (회송 노선) △'22년 대통령 선거 시 18,266개(사전 3,552개, 당일 14,714개) △'22년 지방 선거 시 18,266개(사전 3,551개, 당일 14,715개)

※ 자료: 경찰청

우정사업본부는 개정안의 취지에 공감하며, 추가적으로 경찰 동행과 함께 사전투표 등기우편물이 처리되는 우편관서에 정당 참관인이 참관할 수 있도록 하는 것이 중요하다는 의견을 제시하였음.

한편, 개정안은 우체국장에게 사전투표 등기우편물이 관할구·시·군 선거관리위원회에 송부되는 과정에서 경찰공무원의 동행을 지시할 수 있는 권한을 부여하고 있는데, 이와 관련하여 선거관리위원회는 선거 사무 전반, 특히 투표함 등의 이송·관리업무에서 핵심적인 권한과 책임이 부여되어 있는 바,

현행법이 투표관리관에게 투표함 등의 이송 시 투표참관인 또는 경찰 공무원의 동행을 임의적 또는 의무적으로 지시할 수 있도록 규정하고 있는 점,⁸⁾ 우체국은 선거관리위원회의 요청에 따라 선거 관련 우편물을 운송하는 위탁기관에 불과한 점 등을 고려할 때 우체국장이 경찰에 대한 동행 지시권을 행사하는 것은 다소 부적절하다고 보이므로 동행 지시의 주체를 투표관리관으로 변경할 필요가 있다고 봄.

우정사업본부는 선거우편물의 안전한 운송을 위해 모든 과정에 경찰 공무원의 동행이 필요하다는 점에는 공감하는 한편, 행정체계상 우체

8) 「공직선거법」

제158조(사전투표)

⑥ 사전투표관리관은 사전투표기간 중 매일의 사전투표마감 후 또는 사전투표기간 종료 후 투표지를 인계하는 경우에는 사전투표참관인의 참관 하에 다음 각 호에 따라 처리한다.

1. 제3항 및 제4항에 따라 투표용지와 회송용 봉투를 함께 교부하여 투표하게 한 경우에는 사전투표함을 개함하고 사전투표자수를 계산한 후 관할 우체국장에게 인계하여 등기우편으로 발송한다. 이 경우 사전투표관리관은 후보자별로 사전투표참관인 1명씩을 지정하여 해당 우체국까지 동행하여야 하며, 사전투표관리관이 지정한 사전투표참관인이 정당한 사유 없이 동행을 거부한 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고 투표록에 그 사유를 기재한다.

제170조(투표함 등의 송부) ① 투표관리관은 투표가 끝난 후 지체없이 투표함 및 그 열쇠와 투표록 및 잔여투표용지를 관할구·시·군선거관리위원회에 송부하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의하여 투표함을 송부하는 때에는 후보자별로 투표참관인 1인과 호송에 필요한 정복을 한 경찰공무원을 2인에 한하여 동반할 수 있다.

국장이 경찰에게 동행을 요구할 수 있는지에 대하여는 의문이며, 헌법 기관인 선거관리위원회의 직접적인 지휘를 받는 주체가 이를 수행하는 것이 적절하다는 의견을 제시하였음.

다음, 투표함·관내사전투표함의 관할구·시·군선거관리위원회 송부 시 투표참관인이 정당한 사유없이 동행을 거부하는 경우 그 권한을 포기하는 것으로 보고 투표록에 사유를 기재하도록 하는 내용과 관련하여,

개정안은 투표함 및 관내사전투표함을 관할구·시·군선거관리위원회에 송부하는 경우 후보자별 투표참관인의 동행을 재량규정에서 의무규정으로 변경하고 있는데,

현행법도 관외사전투표회송용봉투를 우체국장에게 인계하는 경우 투표참관인의 동행을 의무화하되, 동행을 거부하는 경우 그 사유를 투표록에 기재하도록 규정하고 있다는 점을 감안할 때, 별다른 문제는 없는 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5336