제433회국회(임시회)
제4차 정치개혁특별위원회

공직선거법 일부개정법률안
검 토 보 고

<사전투표관리관 도장 직접 날인 등>
▣ 신동욱의원 대표발의(의안번호 제2208832호)
▣ 최수진의원 대표발의(의안번호 제2208858호)

2026. 3.

정치개혁특별위원회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

〔신동욱의원안〕, 〔최수진의원안〕

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 2

1. (사전)투표용지에 청인 직접 날인 ····· 4

2. 사전투표관리관 도장 직접 날인 ····· 7

Ⅰ. 제안 경위

1. 신동욱의원안

가. 제 안 자 : 신동욱의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2025. 3. 12.

다. 회 부 일 : 2025. 3. 13.

2. 최수진의원안

가. 제 안 자 : 최수진의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2025. 3. 12.

다. 회 부 일 : 2025. 3. 13.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 신동욱의원안

선거권은 투표를 통해 표출된 국민의 의사가 공정한 개표절차에 의해 정확한 선거결과로 반영될 때에만 제대로 보장됨. 공정한 개표를 위해서는 투표용지의 조작·훼손 등 부정선거 가능성을 차단하여 개표의 투명성·공정성 등을 확보할 필요가 있는데, 이를 확보하기 위한 방법 중 하나가 투표관리관으로 하여금 투표용지에 자신의 도장을 찍도록 하는 것임.

그런데 현행법에서는 본투표 투표관리관이 선거인의 신원을 확인

한 뒤 투표용지에 도장을 찍는 경우 인쇄날인으로 갈음할 수 있다고 규정하고 있음. 이 조항을 참조하여 사전투표의 경우에도 행정편의상 인쇄날인으로 갈음하고 있음.

그러나 인쇄 날인의 방법에 대한 국민적 의구심이 크며 개표절차에 대한 신뢰성을 높여야 된다는 국민 요구가 높음.

이에 투표용지의 청인 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 없도록 명문의 규정을 두려는 것임(안 제151조제4항 등).

2. 최수진의원안

현행법은 사전투표를 실시할 때 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관” 칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부하도록 하고 있음.

이는 사전투표의 공정성을 높이기 위해 사전투표관리관으로 하여금 도장을 일일이 날인하여 확인하도록 한 것으로, 사후에 불법적인 투표용지 혼입 등을 막기 위한 제도적 장치이기도 함.

그런데 선관위는 공직선거관리규칙 제84조를 통해 사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인을 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 하였음. 이에 따라 대법원에서도 사전투표의 효율적 진행을 위하여 사전투표관리관의 날인도 인쇄할 수 있는 것으로 판단하고 있음.

현행 공직선거법에서 사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍도록 의무화하고 있음에도 불구하고, 선관위측이 임의로 인쇄날인을 허용하여 선거의 신뢰성과 공정성을 해치고 있는 바 현행 법조항을 좀 더 명확히 할 필요가 있음.

이에, 사전투표관리관은 투표용지에 자신의 도장을 찍도록 하되 도장의 날인은 인쇄날인 할 수 없도록 하려는 것임(안 제158조제3항 개정).

Ⅲ. 검토의견

1. (사전)투표용지에 청인 직접 날인(신동욱의원안)

개정안은 현재 투표용지에 날인하는 관할구·시·군선거관리위원회의 청인을 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 하던 것을 인쇄날인으로 갈음할 수 없도록 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① ~ ③ (생 략) ④投票用紙에는 中央選擧管理委員會規則이 정하는 바에 따라 管轄區·市·郡選擧管理委員會의 廳印을 捺印하여야 한다. 이 경우 그 廳印의 捺印은 印刷捺印으로 갈음할 수 있다.	제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① ~ ③ (현행과 같음) ④----------갈음할 수 없다.

현행법[1]은 투표용지에 「공직선거관리규칙」이 정하는 바에 따라 관할구·시·군선거관위원회의 청인을 날인하도록 하고 있으며, 이 경우 그 청인의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 하고 있음.

1) 「공직선거관리법」
제151조(투표용지와 투표함의 작성)
④투표용지에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 관할구·시·군선거관리위원회의 청인을 날인하여야 한다. 이 경우 그 청인의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 있다.

이는 투표용지의 대량 제작 및 신속한 공급이라는 행정적 효율성과 실무적 필요성을 충족하기 위한 것으로, 실제 날인 절차에서 발생할 수 있는 시간적·인력적 부담을 완화하고, 선거 준비과정에서의 혼선과 지연을 최소화하려는 취지로 이해됨.

그러나, 관할구·시·군선거관위원회의 청인을 날인하는 것 역시 사전투표관리관의 도장 날인과 마찬가지로, 투표용지의 진위를 확인하고 부정선거 가능성을 차단함으로써 개표의 공정성과 투명성을 확보하기 위한 중요한 수단임에도 불구하고, 관할선거관리위원회는 선거의 효율성 및 투표 진행의 신속성 등을 이유로 청인 날인을 인쇄날인으로 갈음하고 있는 실정이며, 이로 인해 투표용지의 진위 확인 및 위·변조 방지라는 본래의 기능이 약화될 우려가 있음.

이에 개정안은 관할구·시·군선거관리위원회의 청인을 인쇄날인으로 갈음할 수 없도록 변경하려는 것으로, 이를 통해 투표용지의 진위를 보다 분명히 확인하고, 위조나 혼입 등의 부정 가능성을 구조적으로 차단하여 선거 전반에 대한 국민적 신뢰를 회복하려는 취지로 보임.[2)]

다만, 이러한 긍정적인 취지에도 불구하고 구·시·군선거관리위원회의 한정된 인력구조(위원회당 평균 6명～13명)를 감안할 때, 선거사무가 집중되는 기간에 위원회 직원으로 하여금 청인 날인을 전담하게 하는

2) 개정안의 제안이유

것이 선거사무의 효율성 측면에서 적절한 것인지 논의가 필요하고, 이를 위한 일정 규모의 인력 증원이 불가피할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 구·시·군선거관리위원회의 한정된 인력구조(위원회당 6명~13명)와 법정사무가 집중되는 선거기간 중 투표용지 날인 업무를 해야 함을 고려하면, 구·시·군선거관리위원회의업무 부담 증가로 다른 법정사무 처리의 차질이 불가피하고, 날인 누락·오날인으로 인한 투표용지 효력에 대한 논란이 다수 발생할 것으로 예상되므로 신중한 검토가 필요하는 입장임.

《 구·시·군선거관리위원회에서 투표용지에 청인 날인시 예상 소요시간[3] 》

구분	구·시·군 선거인수	투표용지 매수 (선거인수의 70%)	청인 날인 예상 소요시간 (1매당 5초 소요, 2명 동시날인)
최대	703,896명	약 49만매	약 340시간
평균	176,791인명	약 12만매	약 83시간

자료: 중앙선거관리위원회

《 구·시·군선거관리위원회별 청인 제작 필요 수량[4] 》

구분	투표소 (투표소별 1개)	사전투표소 (사전투표소별 1개)
최대	180개	30개
평균	57개	14개

자료: 중앙선거관리위원회

3) 제20대 대선 기준
4) 제20대 대선 기준

2. 사전투표관리관 도장 직접 날인(신동욱·최수진의원안)

개정안들은 사전투표관리관이 사전투표용지에 직접 날인해야 하는 도장을 인쇄날인으로 갈음할 수 없도록 각각 후단 및 단서를 신설하여 이를 명확하게 규정하려는 것임.

현 행	신동욱의원안	최수진의원안
제158조(사전투표) ①·② (생 략) ③ 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 "사전투표관리관"칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다. <신 설> ④ ~ ⑧ (생 략)	제158조(사전투표참관) ①·② (현행과 같음) ③ ----------. 이 경우, 사전투표관리관의 도장날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 없다. ④ ~ ⑧ (현행과 같음)	제158조(사전투표참관) ①·② (현행과 같음) ③ ----------. 다만, 사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 없다. ④ ~ ⑧ (현행과 같음)

현행법[5]에 따르면 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관” 칸에 자신의 도장을 직접 날인하여 선거인에게 교부하도록 규정하고 있음.

그런데, 선거관리위원회는 사전투표의 경우 전국 어느 투표소에서든 투표가 가능한 제도의 특성상, 각 사전투표소별로 투표참여 인원이나 대기시간을 예측하는 것이 사실상 어렵다고 판단하여 사전투표의 효율적 진행 및 원활한 투표 운영을 위하여[6], 「공직선거관리규칙」 제84조제3항[7]에 따라 사전투표관리관이 투표소에서 투표용지에 직접 도장을 날인하는 방식 대신, 인쇄된 형태의 날인을 실무적으로 운용하고 있는 실정임.

선거의 공정한 투표절차가 진행되기 위해서는 투표용지의 조작・훼손 등 부정선거 가능성을 차단하여 투표의 투명성, 정확성, 공정성을 확보할 필요가 있는데, 사전투표 과정에서 이를 확보하기 위한 방법 중 하나가 사전투표관리관으로 하여금 투표용지에 자신의 도장을 찍도록 하는 것으로, 이는 투표용지의 진위여부를 사후에 확인할 수 있는 식별 수단이자, 사전투표의 위·변조 또는 불법 혼입 가능성을 사전에 차단하기 위한 중요한 절차적 장치로 기능함.

---

5) 「공직선거법」

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

6) 2022헌마232, 2022헌마239, 2022헌마266(2023.10.26. 판결) 중 일부 발췌

7) 「공직선거관리규칙」(2014.1.17. 개정)

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

따라서 사전투표관리관이 실제 도장을 날인하는 행위는 단순한 형식 절차가 아니라, 투표의 진정성과 선거의 공정성을 확보하기 위한 핵심적 보증 수단으로 볼 수 있을 것임.

또한, 현행법 제158조제3항에서 사전투표관리관은 투표용지 발급 후 “사전투표관리관” 칸에 자신의 도장을 직접 날인하도록 명시하고 있는 바, 이는 법률상 절차적 요건으로서 준수되어야 할 규정임에도, 이를 인쇄날인으로 대체하는 것은 법령의 명확한 문언에 반하는 해석이 될 여지가 있으며, 결과적으로 투표의 정당성과 신뢰성을 저해할 우려가 있을 수 있음.[8)]

이에 개정안은 사전투표관리관의 인쇄날인 방식에 대해 국민적 의구심이 제기되고 있는 점을 감안하여, 사전투표관리관의 도장을 인쇄날인으로 갈음할 수 없도록 하는 규정을 신설하여 이를 명확히 함으로써, 이를 통해 사전투표 과정에서 투표용지의 진위를 보다 분명히 확인하고, 위조나 혼입 등의 부정 가능성을 구조적으로 차단하여 선거 전반에 대한 국민적 신뢰를 회복하려는 취지로 보임.[9)]

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

---

8) 2022헌마232, 2022헌마239, 2022헌마266(2023.10.26. 판결) 중 청구인의 주장요지
9) 개정안의 제안이유

첫째, 2013년 재·보궐선거에서 사전투표가 도입된 이래 최근 사전투표율이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서, 도장 날인에 따른 투표 대기시간 증가로 인한 선거인의 투표 편의 저하, 인력·시간적 제약 등 현실적인 어려움을 고려할 필요가 있음.

특히, 단일 선거인 제20대 대통령선거(사전투표율 36.9%)를 기준으로 하더라도 사전투표관리관이 날인해야 하는 투표용지는 사전투표소별 평균 4,500여장에 달해 이를 혼자 날인하는 것은 물리적인 한계가 있을 것으로 보임.[10]

이를 위한 대안으로 다수의 선거사무원이 분담하여 날인하는 방법을 고려할 수 있으나, 이 역시 법률 개정사항[11]임.

《 사전투표율의 변화 》

(단위: %)

제20대 국선	제19대 대선	제7회 지선	제21대 국선	제20대 대선	제8회 지선	제22대 국선
12.2	26.1	20.1	26.7	36.9	20.6	31.3

자료: 중앙선거관리위원회(제22대 국회의원선거 총람)

둘째,「공직선거관리규칙」제84조제3항에 관한 헌법재판소의 위헌확인 소송 판결[12] 내용을 참고할 필요가 있음.

10) 중앙선거관리위원회 의견 중 일부 발췌

11)「공직선거법」

제146조의2(투표관리관 및 사전투표관리관) ①구・시・군선거관리위원회는 투표에 관한 사무를 관리하게 하기 위하여 투표구마다 투표관리관 1명을, 사전투표소마다 사전투표관리관 1명을 각각 둔다.

주요 내용으로는, 사전투표 과정에서 사전투표관리관의 날인을 인쇄 방식으로 대체하도록 규정한 규칙에 대해, 이는 공직선거법의 위임에 근거한 것으로서 법률유보원칙을 위반하지 않으며, 입법자가 선거의 효율성과 공정성을 조화시키기 위해 선택할 수 있는 합리적인 입법재량의 범위 내에 있으며,

인쇄날인을 통해 부정선거가 발생할 우려가 있다는 사항에 대하여 투표용지 발급기의 봉인 및 관리, 참관인의 감시, 투표록 기록과 사후 검증 가능성 등의 절차적 보완장치를 통해 충분히 방지할 수 있다고 보아 국민의 선거권 침해가 아니라고 판시하였음.

또한, 대법원 역시 현행법 제158조제3항과 관련하여 동 조항은 사전투표관리관이 투표용지 발급기로 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 선거인에게 교부하도록 규정하고 있는데, 그 취지가 사전투표관리관이 자신의 성명이 각인된 도장을 직접 사전투표용지에 날인할 것을 전제하는 것은 아니라고 판시한 바 있음.[13]

따라서, 개정안의 입법여부에 대해서는 직접 날인을 통한 선거의 투명성 및 공정성 제고의 필요성과 투표 대기시간 증가에 따른 선거인의 투표 편의 저하 등 현실적인 여건 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음.

---

12) 헌법재판소, 2023.10.26.(2022헌마232, 2022헌마239, 2022헌마266)
13) 대법원, 2019.9.26.(2017수122)

참고로, 개정안들은 사전투표관리관이 사전투표용지에 직접 날인해야 하는 도장을 인쇄날인으로 갈음할 수 없도록 각각 후단 및 단서를 신설하여 규정하고 있는데, 법제적 측면에서는 후단을 신설하여 규정하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.[14]

또한, 개정안의 입법화를 고려한다면, 동시지방선거의 투표용지 및 투표안내문 등의 특례를 규정한 제211조제3항[15]도 같이 개정하는 것이 입법체계상 타당하다고 보임.

중앙선거관리위원회는 사전투표소 내 관내·관외 선거인의 동선 분리가 어렵고, 선거인이 기표한 투표지를 투표함에 잘못 투입(관외·관내 사전투표지 혼입)하는 사례가 대폭 증가할 것으로 예상되고, 투표 대기시간 증가에 따른 선거인 투표 편의 저하, 투표 포기 또는 투표소 혼잡에 따른 안전사고 우려, 사전투표관리관이 도장 날인 업무에 집중하느라 본연의 직무수행에 상당한 어려움이 발생할 것으로 예상되므로 신중한 검토가 필요하다는 입장[16]임.

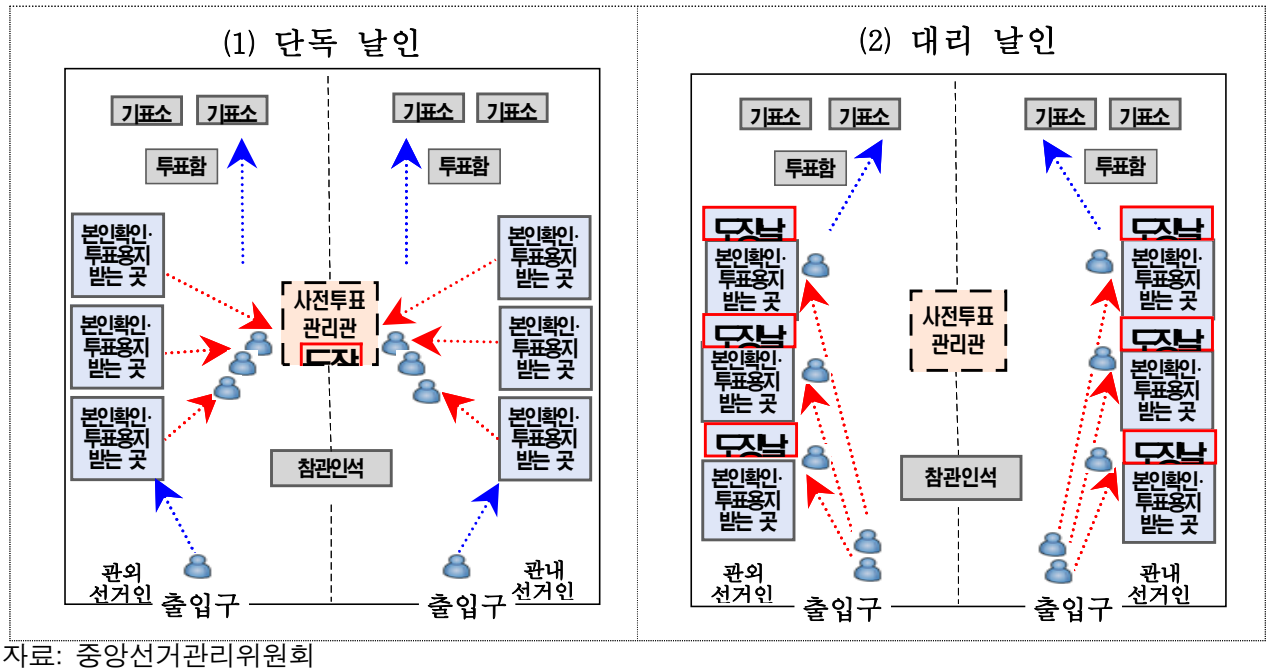
---

14) 법제처, 「알기 쉬운 법령 정비시준」, 2024, 139~141면
후단 신설: 주된 내용에 더하여 부수적인 사항 또는 유의사항, 요건 등을 규정하는 경우
단서 신설: 주된 내용에 대한 예외를 정하거나 규율 대상 중 일부만 의무 또는 절차를 달리 정하는 경우

15) **「공직선거법」**
제211조(투표용지·투표안내문 등에 관한 특례) ①동시선거에 있어서 투표용지는 색도 또는 지질 등을 달리하는 등 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 선거별로 구분이 되도록 작성·교부할 수 있다.
③동시선거에 있어서 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거의 투표용지는 제151조(투표용지와 투표함의 작성)제1항의 규정에 불구하고 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 당해 시·도선거관리위원회가 작성한다. 이 경우 투표용지에는 당해 시·도선거관리위원회의 청인을 날인하되, 인쇄날인으로 갈음할 수 있다

16) 특히, 단일선거인 제20대 대통령선거[사전투표율 36.93%]를 기준으로 하더라도 사전투표관리관이 날

《 날인 방법별 선거인 동선 》



자료: 중앙선거관리위원회

문 의 처
02)6788-5336

인해야 하는 투표용지는 사전투표소별 평균 4,500여장에 달해 이를 혼자 날인하는 것은 현실적인 어려움이 있음.