제433회국회(임시회)
제4차 정치개혁특별위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

<사전투표관리관 도장의 인쇄날인 허용 또는 금지 등>

▣ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2216546호)
▣ 조정훈의원 대표발의(의안번호 제2216632호)

2026. 3.

정치개혁특별위원회

전 문 위 원 조 문 상

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 4

1. 사전투표관리관 도장날인의 인쇄날인 갈음 또는 대행(윤준병의원안, 조정훈의원안) ····· 4

2. 선거운동과 직접적인 관련없는 여론조사의 결과공표금지 등에 대한 제재(윤준병의원안) ····· 8

Ⅰ. 제안 경위

1. 윤준병의원안

가. 제 안 자 : 윤준병의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2026. 2. 4.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 5.

2. 조정훈의원안

가. 제 안 자 : 조정훈의원 등 34인

나. 제 안 일 : 2026. 2. 6.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 9.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 윤준병의원안

현행법에 따라 선거인은 누구든지 사전투표기간 중에 사전투표소에 가서 투표할 수 있도록 규정하고, 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 ‘사전투표관리관’칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부하도록 명시하고 있음.

또한 「공직선거관리규칙」 제84조제3항에서는 사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로

갈음할 수 있도록 명시하고 있으나, 해당 규정이 법률상 '자신의 도장'과 상충된다는 논란이 제기되고 있음. 이와 관련, 대법원과 헌법재판소는 사전투표관리관 도장을 인쇄날인하도록 한 규정의 적법성을 일관되게 인정하고 있어 이를 법률에 명확히 명시해 논란을 해소할 필요가 있음.

한편, 현행법상 선거여론조사를 실시한 기관 또는 단체는 조사설계서를 비롯해 여론조사와 관련 있는 자료 일체를 선거일 후 6개월까지 보관하도록 하고 있으나, 이에 대한 처벌규정은 '선거운동과 관련하여'를 구성요건으로 규정하고 있어 벌칙 적용에 제한이 발생하고 있음.

이에 사전투표관리관의 도장 인쇄날인 근거를 명문화하고, 선거운동과 직접적인 관련이 없더라도 공무원등의 선거에 영향을 미치는 행위 및 선거여론조사 관련 행위 전반에 대한 규제를 강화하려는 것임(안 제158조제3항 후단 신설, 제256조제3항제4호 및 제5호 신설 등).

2. 조정훈의원안

현행법은 사전투표에서 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 투표용지를 인쇄하여 자신의 도장을 찍은 후 선거인에게 교부하도록 명시하고 있음.

그런데 도입 당시 제한된 사전투표소 공간에서 다수의 선거인에게 투표용지를 즉시 인쇄·교부해야 하는 상황에 대한 보완책으로 도장의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 있다고 「공직선거관리규칙」에 규정함. 이와 관련, 해당 규정이 상위법과 불일치하여 선거의 정당성이 훼손되고 있음.

이에 사전투표관리관의 도장날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 없도록 법률에 명확하게 규정하고, 사전투표관리관의 대행자를 지정하여 도장날인을 대행하게 할 수 있도록 하여 선거에 대한 국민적 신뢰성을 확보하려는 것임(안 제158조제3항 후단 및 같은 조 제4항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 사전투표관리관 도장날인의 인쇄날인 갈음 또는 대행(윤준병의원안, 조정훈의원안)

현행법은 사전투표에 있어 사전투표관리관이 투표용지를 선거인에게 교부하는 경우 자신의 도장을 찍도록 규정하고 있는데, 개정안들은 사전투표관리관의 도장날인을 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 하거나(윤준병의원안 제15조제3항) 인쇄날인으로 갈음하는 것을 금지하되 사전투표관리관의 대행자를 지정하여 도장날인을 대행할 수 있도록 하려는 것임(조정훈의원안 제15조제3항 및 제4항).

현 행	윤준병의원안	조정훈의원안
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. <후단 신설>	제158조(사전투표) ① · ② (현행과 같음) ③ ----------. 이 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 있	제158조(사전투표) ① · ② (현행과 같음) ③ ----------. 이 경우 사전투표관리관의 도장날인은 인쇄날인으

<신 설>	다.	로 갈음할 수 없다. ④ 구·시·군선거관리위원회 위원장은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 사전투표관리관의 대행자를 지정하여 제3항에 따른 사전투표관리관의 도장날인을 대행하게 할 수 있다.
④ ~ ⑧ (생 략)	④ ~ ⑧ (현행과 같음)	⑤ ~ ⑨ (현행 제4항부터 제8항까지와 같음)

현행법[1]에 따르면 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 "사전투표관리관" 칸에 자신의 도장을 직접 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 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, 「공직선거관리규칙」 제84조제3항[2]에 따라 사전투표관리관이 투표소에서 투표용지에

1) 「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.

2) 「공직선거관리규칙」(2014.1.17. 개정)

직접 도장을 날인하는 방식 대신 인쇄된 형태의 날인으로 갈음할 수 있도록 하고 있음.

해당 규정은 사전투표의 효율적 진행 및 원활한 투표 운영을 도모하려는 취지에서 마련된 것이나,[3] 인쇄날인이 법률상 '자신의 도장'과 상충되므로 법령의 명확한 문언에 반하는 해석이 될 여지가 있다는 지적이 있음.[4]

개정안들은 이와 같은 문제점을 해소하기 위하여 제안된 것으로, 윤준병의원안은 사전투표관리관의 도장날인을 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 사전투표관리관 도장의 인쇄날인과 관련된 논란의 해소를 도모하고 있는 반면, 조정훈의원안은 인쇄날인으로 갈음하는 것을 금지하되 사전투표관리관의 대행자를 지정하여 도장날인을 대행할 수 있도록 함으로써 투표의 정당성과 신뢰성을 강화하는데 취지가 있음.

개정안을 심사함에 있어 직접 날인을 통한 선거의 투명성 및 공정성 제고의 필요성과 함께 투표 대기시간 증가에 따른 선거인의 투표 편의 저하 등 현실적인 여건 등을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 봄.[5]

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

3) 2022헌마232, 2022헌마239, 2022헌마266(2023.10.26. 판결) 중 일부 발췌

4) 2022헌마232, 2022헌마239, 2022헌마266(2023.10.26. 판결) 중 청구인의 주장요지

5) 사전투표율의 변화

다만, 「공직선거관리규칙」제84조제3항에 관한 헌법재판소의 위헌확인 소송 판결[6]에서 이는 공직선거법의 위임에 근거한 것으로서 법률유보원칙을 위반하지 않으며 입법자가 선택할 수 있는 합리적인 입법재량의 범위 내에 있어 국민의 선거권 침해가 아니라고 결정한 바 있고, 대법원은 현행법 제158조제3항과 관련하여 사전투표관리관이 자신의 성명이 각인된 도장을 직접 사전투표용지에 날인할 것을 전제하는 것은 아니라고 판시[7]한 바 있음을 참고할 필요가 있음.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 사전투표관리관 도장 인쇄 날인하도록 한 공직선거관리규칙 제84조 제3항이 투표시간 지연 등으로 인한 선거인의 불편을 최소화하기 위해 도입되었으며,

대법원과 헌법재판소가 규칙 제84조 제3항의 적법성을 인정했음에도 불구하고, 부정선거 음모론 주장단체 등에서 사법부 판단 불신 및 국민 중 상당수가 부정선거 음모론에 동조하고 있는 현실을 고려할 때, 사전투표관리관 도장 인쇄 날인을 법에 직접적으로 규정하는 것이 필요하다는 입장임.

(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)

6) 헌법재판소, 2023.10.26.(2022헌마232, 2022헌마239, 2022헌마266)
7) 대법원, 2019.9.26.(2017수122)

2. 선거운동과 직접적인 관련없는 여론조사의 결과공표금지 등에 대한 제재(윤준병의원안)

현행법에서는 선거와 관련하여 공무원등의 선거에 영향을 미치는 행위, 선거여론조사 관련 행위를 금지하고 이에 대한 벌칙을 규정하고 있는데, 개정안은 선거운동과 직접적인 관련이 없는 경우에도 벌칙 적용을 확대하려는 것임(안 제256조).

현 행	개 정 안
제256조(각종제한규정위반죄) ① · ② (생 략) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 2年 이하의 懲役 또는 400萬원 이하의 罰金에 處한다. 1. 選擧運動과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 者 가. ~ 마. (생 략) 바. 제86조제1항제5호부터 제7호까지 또는 제7항을 위반한 행위를 한 사람[8] 사. ~ 타. (생 략) 파. 제108조제1항을 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도한 자, 같은 조 제2항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제6항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자	제256조(각종제한규정위반죄) ① · ② (현행과 같음) ③ ----------. 1. ---------- 가. ~ 마. (현행과 같음) <삭 제> 사. ~ 타. (현행과 같음) <삭 제>

료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자, 같은 조 제9항을 위반하여 정당한 사유 없이 여론조사와 관련된 자료를 제출하지 아니한 자 또는 같은 조 제10항을 위반하여 여론조사를 한 자[9]	
하. ~ 너. (생 략)	하. ~ 너. (현행과 같음)
2.·3. (생 략)	2.·3. (현행과 같음)
<신 설>	4. 제86조제1항제5호부터 제7호까지 또는 제7항을 위반한 행위를 한 사람
<신 설>	5. 제108조제1항을 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도한 자, 같은 조 제2항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제6항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자, 같은 조 제9항을 위반하여 정당한 사유 없이 여론조사와 관련된 자료를 제출하지 아니한 자 또는 같은 조 제10항을 위반하여 여론조사를 한 자
4. (생 략)	6. (현행 제4호와 같음)
④ · ⑤ (생 략)	④ · ⑤ (현행과 같음)

8) 「공직선거법」
제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ①공무원(국회의원과 그 보좌관·선임비서관·비서관 및 지방의회의원을 제외한다), 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호 및 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회위원과 예

현행법에서는 선거와 관련하여 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위를 금지하고 있으며, 여론조사의 경위 및 결과를 공표 또는 인용 보도하거나 여론조사를 하는 경우 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 경우 등에 대하여 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

5. 선거기간중 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 시행하는 사업중 즉시 공사를 진행하지 아니할 사업의 기공식을 거행하는 행위
6. 선거기간중 정상적 업무외의 출장을 하는 행위
7. 선거기간중 휴가기간에 그 업무와 관련된 기관이나 시설을 방문하는 행위

⑦ 지방자치단체의 장은 소관 사무나 그 밖의 명목 여하를 불문하고 방송·신문·잡지나 그 밖의 광고에 출연할 수 없다.

9) 「공직선거법」

제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.

②누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 정당(창당준비위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다. 다만, 제57조의2제2항에 따른 여론조사는 그러하지 아니하다.

⑥누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하여야 하며, 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관 ·단체는 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 여론조사와 관련있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다.

⑨ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체에 제6항에 따라 보관 중인 여론조사와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 그 요구를 받은 기관·단체는 지체없이 이에 따라야 한다.

1. 관할 선거구선거관리위원회가 공표 또는 보도된 여론조사와 관련하여 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다고 판단되는 때
2. 선거여론조사심의위원회가 공표 또는 보도된 여론조사결과의 객관성·신뢰성에 대하여 정당 또는 후보자로부터 서면으로 이의신청을 받거나 제8조의8제7항제2호에 따른 심의를 위하여 필요하다고 판단되는 때

⑩ 누구든지 야간(오후 10시부터 다음 날 오전 7시까지를 말한다)에는 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시할 수 없다.

그런데, 해당 규정은 선거운동과 관련된 경우에 한정하여 적용되도록 하고 있어 선거의 공정성 확보를 위해 필요한 경우에도 선거운동과 직접적인 연관성이 부족하면 적용하기 어렵다는 한계가 있다는 의견이 있음.

개정안은 선거운동과 직접적인 관련이 없더라도 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지 또는 여론조사의 결과공표금지 의무를 위반하는 경우 제재가 이루어지도록 하려는 것으로, 선거의 공정성 확보에 대한 사회적 인식이 높아지고 있는 점을 감안할 때 바람직한 측면이 있는 것으로 보임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 공무원등 공적 지위에 있는 자의 선거에 영향을 미칠 가능성이 있는 특정 행위를 금지하고 있는 제86조의 입법취지, 선거여론조사의 객관성과 공정성을 보장하려는 제108조의 입법취지, 선거여론조사의 파급력 및 영향력 등을 고려할 때 선거운동과 직접 관련이 없더라도 처벌할 수 있도록 개정이 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5336