



제429회국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈대통령의 궐위로 인한 선거에서 사전투표기간 별도 지정 등〉
■ 최민희의원 대표발의(의안번호 제2211205호)

2025. 9.

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
1. 대통령의 궐위로 인한 선거에서 사전투표기간 별도 지정	3
2. 일정 인구 이상 읍·면·동에 사전투표소 추가 설치	8
3. 인구 50만 이상 도시에서의 대통령선거 개표참관인 확대	12

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 최민희의원 등 17인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 2.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거의 선거일은 대통령 또는 대통령권한대행자가 공고하도록 하고 있는데, 제21대 대통령선거의 경우처럼 선거일이 화요일로 정해지는 경우 사전투표기간은 목요일 및 금요일로 되어 사전투표의 이점이 제대로 나타나지 못하는 문제점이 있음.

또한, 현행법은 사전투표소의 경우 읍·면·동마다 1개소씩 설치를 원칙으로 하고 있는데, 인구가 많은 지역에서는 사전투표 시 불편을 겪는다는 지적이 많이 제기되고 있음.

한편, 구·시·군선거관리위원회의 관할구역 안에서 실시되는 선거에 후보자를 추천하는 정당은 6인을 개표참관인으로 신고하도록 하고 있는데, 대통령선거의 경우 관할구역의 인구가 많은 개표소에

서는 원활한 개표참관을 위하여 정당의 개표참관인 수를 늘릴 필요가 있음.

이에, 이러한 현행법의 불합리한 규정을 보완·정비하여 유권자의 선거권을 한층 보장하고 원활한 개표참관이 이루어지도록 하려는 것임.

주요내용

가. 대통령궐위선거 등 대통령 또는 대통령권한대행자가 선거일을 공고하는 선거의 선거일이 수요일이 아닌 때에는 중앙선거관리위원회 위원장은 선거일 전 5일부터 선거일까지 중 사전투표가 편리한 날로 2일간을 사전투표기간으로 별도로 정하여 공고하도록 함(안 제35조제1항 후단 신설).

나. 구·시·군선거관리위원회가 읍·면·동마다 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있는 경우에 ‘읍·면·동의 인구가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 수 이상인 경우’를 추가함(안 제148조제1항제5호 신설).

다. 대통령선거에서 관할구역의 인구가 50만 이상인 구·시·군선거관리위원회가 1개의 개표소를 설치한 때에는 후보자를 추천한 정당은 9인을 개표참관인으로 선정하여 신고할 수 있도록 함(안 제181조제2항 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 대통령의 궐위로 인한 선거에서 사전투표기간 별도 지정

개정안은 대통령 궐위로 인한 선거에서 선거일이 수요일이 아닌 경우 사전투표기간을 “선거일 전 5일부터 선거일까지” 중 사전투표가 편리한 기간으로 정할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

현행	개정안
제35조(보궐선거 등의 선거일) ① 大統領의 闕位로 인한 選舉 또는 再選舉(第3項의 規定에 의한 再選舉를 제외한다. 이하 第2項에서 같다)는 그 選舉의 실시사유가 확정된 때부터 60日 이내에 실시하되, 選舉日은 늦어도 선거일 전 50일까지 大統領 또는 大統領權限代行者가 公告하여야 한다. <후단 신설>	제35조(보궐선거 등의 선거일) ① -- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----, 이 경우 선거일이 수요일이 아닌 때에는 중앙선거관리위원회 위원장은 제148조제1항에도 불구하고 선거일 전 5일부터 선거일까지 중 사전투표가 편리한 날로 2일간을 사전투표기간으로 별도로 정하여 공고하여야 한다.
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

현행법은 대통령 임기만료에 의한 선거의 선거일을 그 임기만료일 전 70일 이후 첫 번째 수요일로 정하고 있고, 구·시·군선거관리위원회는 선거일 전 5일부터 2일 동안 관할구역의 읍·면·동마다 1개소씩 사전투표소를 설치·운영하여야 하며,¹⁾ 이에 따라 대통령 임기만료에 따른 사전투표기간은 선거날인 특정 수요일의 5일 전부터 이틀간인 그 전 주 금요일 및 토요일이 됨.

그러나 대통령의 궐위로 인한 선거는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 60일 이내에 실시하되, 선거일은 늦어도 선거일 전 50일까지 대통령 또는 대통령권한대행자가 공고하여야 하는 현행 규정에 따라,²⁾ 수요일이 아닌 요일도 선거일로 지정될 수 있음.

1) 「공직선거법」 제34조(선거일) ① 임기만료에 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
- ② 제1항의 규정에 의한 선거일이 국민생활과 밀접한 관련이 있는 민속절 또는 공휴일인 때와 선거일 전일이나 그 다음날이 공휴일인 때에는 그 다음주의 수요일로 한다.

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. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있다.

1. 읍·면·동 관할구역에 군부대 밀집지역 등이 있는 경우
2. 읍·면·동이 설치·폐지·분할·합병되어 관할구역의 총 읍·면·동의 수가 줄어드는 경우
3. 읍·면·동 관할구역에 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제36조제3항에 따른 감염병관리시설 또는 같은 법 제39조의3제1항에 따른 감염병의심자 격리시설이 있는 경우
4. 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖에 부득이한 사유로 인하여 사전투표소를 추가로 설치·운영할 필요가 있다고 관할 구·시·군선거관리위원회가 인정하는 경우

② ~ ⑥ (생략)

2) 「대한민국 헌법」 제68조 ①대통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일 전에 후임자를 선거한다.

②대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다.

「공직선거법」 제35조(보궐선거 등의 선거일) ①대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거(제3항의 규정에 의한 재선거를 제외한다. 이하 제2항에서 같다)는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 60일 이내

‘제21대 대통령선거’의 경우, 2025. 4. 4.(금요일)에 제20대 대통령의 궐위 사유가 발생하였고,³⁾ 이 날로부터 60일 이후인 2025. 6. 3. (화요일)에 대통령선거를 실시하였는바, 사전투표기간은 대통령선거 일 전 주인 2025. 5. 29.(목요일)부터 2025. 5. 30.(금요일)까지였음.

한편, 2012. 2. 29. 개정 「공직선거법」(법률 제11374호)에서 도입된 사전투표제는 선거일에 일정상 투표가 어려운 유권자가 선거일이 아니더라도 사전에 투표를 할 수 있도록 함으로써, 유권자의 투표편의 증진 및 투표율 제고라는 취지에서 도입되었음.⁴⁾

이러한 취지를 고려할 때, 사전투표기간이 모두 평일로 지정된다면 직장인, 학생 등 일정상 이유로 평일에 선거 참여가 어려워지는 국민이 많아짐에 따라 사전투표제 도입의 취지가 약화될 수 있음.

참고로, 제20대와 마찬가지로 대통령 궐위로 인해 실시되었던 ‘제19대 대통령선거’의 경우 선거일은 2017. 5. 9.(화요일)이었고, 이에 사전투표일은 목요일 및 금요일이었으며 해당 선거의 사전투표율은 26.06%로 나타났다으며,

에 실시하되, 선거일은 늦어도 선거일 전 50일까지 대통령 또는 대통령권한대행자가 공고하여야 한다.

② ~ ⑤ (생략)

3) 헌법재판소 2025. 4. 4. 2024헌나8

4) “사전투표제 현황과 효과: 편의성 증진과 투표율 제고를 중심으로”, 국회입법조사처, 이슈와 논점(제2242호), 2024. 5. 27.

대통령 임기만료에 의한 ‘제20대 대통령선거’는 금요일 및 토요일에 사전투표가 진행되어 36.93%의 사전투표율을, 전술한 바와 같이 대통령 궐위로 인해 실시된 ‘제21대 대통령선거’는 사전투표일이 목요일 및 금요일이었고 사전투표율은 34.74%를 기록하였음.

《 사전투표제 실시 이후 역대 대통령선거의 사전투표율 》

회차(연도)	사전투표일(요일)	선거일	사전투표율(%)
제19대(2017)	2017-05-04(목)~05-05(금)	2017-05-09(화)	26.06
제20대(2022)	2022-03-04(금)~03-05(토)	2022-03-09(수)	36.93
제21대(2025)	2025-05-29(목)~05-30(금)	2025-06-03(화)	34.74

자료 : 중앙선거관리위원회

개정안은 대통령의 궐위로 인한 선거의 경우, 사전투표기간을 별도로 정할 수 있도록 함으로써, 경직된 사전투표기간 설정에서 발생할 수 있는 유권자의 불편을 완화하고, 유권자가 보다 편리하게 선거권을 행사할 수 있도록 하는 데 기여할 것으로 보임.

다만, 개정안과 같이 중앙선거관리위원회 위원장이 사전투표기간을 “사전투표가 편리한 날”로 결정하여 공고할 경우, 사전투표가 이루어지는 요일·기간에 따라 특정 정당이나 후보자에게 유·불리가 존재한다는 해석이 있는 점⁵⁾을 감안할 때, 선거의 공정성과 법적 안정성에 대

5) 연합뉴스·연합뉴스TV가 메트릭스에 의뢰해 2024. 3. 30~2024. 3. 31. 전국 만 18세 이상 1000명을 대상으로 실시한 여론조사(표본오차 95% 신뢰수준에 ±3.1% 포인트, 2024. 4. 3. 공개)에서 ‘사전투표

한 우려가 제기될 수 있음을 고려하여 개정안의 타당성 여부를 결정할 필요가 있다고 봄.

한편, 사전투표기간은 동법 제148조에서 정하고 있고, 보궐선거등에 관한 특례는 동법 제201조에서 정하고 있는 점을 감안하여, 대통령 궐위로 인한 대통령선거의 사전투표기간은 개정안의 법 제35조제1항이 아닌 해당 조항 중 규정하는 것이 타당할 것으로 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 사전투표기간을 별도 지정할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사항이며, ‘사전투표가 편리한 날’의 의미가 명확하지 않아 추가적인 논의가 필요하다는 입장임.

에 참여하겠다’는 답변은 투표에 참여하겠다고 답한 응답자의 39%였으며, 그 중 보수 성향 유권자의 사전투표 참여 의향은 32%, 중도 성향 유권자는 39%, 진보 성향 유권자의 사전투표 참여 의향은 50%였음. (출처 : 중앙선거여론조사심의위원회 여론조사결과 제13277호, 제22대 국회의원선거 정기 여론조사(대통령 및 정당 지지도))

2. 일정 인구 이상 읍·면·동에 사전투표소 추가 설치

개정안은 읍·면·동의 인구가 일정 수 이상으로 많은 인구 지역은 사전투표소를 추가적으로 설치·운영할 수 있도록 근거를 마련하려는 것임.

현행	개정안
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. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있다.	제148조(사전투표소의 설치) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----, ----- ----- ----- -----.
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
<신설>	5. <u>읍·면·동의 인구가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 수 이상인 경우</u>
② ~ ⑥ (생략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)

현행법상 사전투표소는 구·시·군선거관리위원회가 읍·면·동마다 1개소씩 설치·운영하되, 읍·면·동 관할구역에 군부대 밀집지역이

나 감염병관리시설이 있는 등 일정한 경우 예외적으로 추가적인 사전투표소의 설치·운영을 허용하고 있음.⁶⁾

현행과 같은 행정동별 1개소 사전투표소 설치 원칙에 대해, 인구가 많은 읍·면·동의 경우 유권자 밀집으로 투표를 위한 대기시간이 길어지고, 면적이 큰 행정동의 경우 해당 행정동에 거주하는 유권자는 투표를 위해 먼 거리를 이동해야 하는 불편 등 지역별로 투표소 접근성에 차이가 있어 지역별 형평성 문제에 대한 지적이 있음.⁷⁾

이에 개정안은 읍·면·동의 인구가 “중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 수 이상”인 경우 구·시·군선거관리위원회는 읍·면·동에 사전투표소를 추가적으로 설치·운영할 수 있도록 함으로써, 선거권자의 투표소 접근성이 제고되고 투표 편의가 향상되며 결과적으로 투표율을 증대하는데 기여할 것으로 보임.

6) 「공직선거법」 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. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있다.

1. 읍·면·동 관할구역에 군부대 밀집지역 등이 있는 경우
2. 읍·면·동이 설치·폐지·분할·합병되어 관할구역의 총 읍·면·동의 수가 줄어든 경우
3. 읍·면·동 관할구역에 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제36조제3항에 따른 감염병관리시설 또는 같은 법 제39조의3제1항에 따른 감염병의심자 격리시설이 있는 경우
4. 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖에 부득이한 사유로 인하여 사전투표소를 추가로 설치·운영할 필요가 있다고 관할 구·시·군선거관리위원회가 인정하는 경우

② ~ ⑥ (생략)

7) 송하진·이건학, ‘공간 접근성을 고려한 사전투표소 최적 입지 모델링: 서울시 서초구와 강남구를 사례로’, 대한지리학회지 제52권 제6호 2017(9827~843), p.828.

“수원 면적보다 넓은 가평읍 ‘사전투표소’는 달랑 한 곳”, 기호일보, 2017.05.04.

다만, 주민등록지 주변의 지정된 투표소에서 투표를 해야 하는 선거일 당일의 투표소와는 달리, 사전투표는 유권자가 전국 어디에서나 투표를 할 수 있는 것을 고려한다면,

해당 읍·면·동 내 인구수의 많고 적음과 사전투표소 추가설치의 필요 지역이 반드시 일치하는 것은 아닐 수 있음.⁸⁾

또한, 사전투표소의 추가설치요건으로 인구만을 고려할 경우 도시지역보다 면적이 넓고 인구밀집도가 낮은 농산어촌지역은 도시지역에 비해 여전히 투표소 접근성이 떨어지게 되므로, 그에 따라 발생할 수 있는 지역 간 형평성 문제도 고려할 필요가 있고, 추가투표소 설치에 따른 재정소요 및 관련 읍·면·동 공무원의 사전투표소 근무에 따른 인력문제 등도 감안할 필요가 있음.

한편, 개정안에 따른 추가재정소요에 대해, 국회예산정책처는 사전투표소 추가설치로 인한 재정소요를 향후 5년 동안 총 259억 1,300만원, 연평균 51억 8,300만원으로 추계하였음.

8) 본인의 주거지역에서 투표를 하지 않고 직장 생활지역등에서의 투표를 하는 경우 등

《 사전투표소 추가 설치에 따른 추가재정소요: 2026~2030년 》

(단위: 백만원)

구분	2026 (지선)	2027	2028 (국선)	2029	2030 (대전·지선)	합계	연평균
사전투표소 추가 설치 (안 제148조제1항제5호 신설)	10,634	-	4,960	-	10,319	25,913	5,183

- 주: 1. 개정안은 사전투표소를 추가로 설치할 수 있는 기준을 중앙선거관리위원회규칙으로 위임하고 있으나, 본 추계에서는 인구 수가 3만명 이상인 읍·면·동에 사전투표소를 1개소씩 추가로 설치하는 것으로 가정
2. 2025년 6월 말 기준 주민등록 인구수를 기준으로 3만명 이상의 인구를 가진 읍·면·동 수를 산출하고 이후 추계기간 동안 실시되는 공직선거에 해당 읍·면·동에 사전투표소를 1개소씩 추가로 설치·운영하는 데 소요되는 비용을 산출

참고로, 중앙선거관리위원회는 사전투표소 확대 설치기준에 대한 법 개정은 선거일에 투표하기 어려운 선거인이 투표할 수 있도록 한 제도의 도입 취지, 선거인의 접근성 및 편의성, 투표관리의 안정성, 장소·인력·예산 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사항이라는 입장임.

개정안은 대통령선거에서 관할구역 인구가 50만 이상인 구·시·군에 대하여 정당이 추천하는 개표참관인을 종전 6명에서 9명까지 둘 수 있도록 하는 근거를 마련하려는 것임.

– 12 –

현행법상 구·시·군선거관리위원회의 관할구역안에서 실시되는 선거에 후보자를 추천하는 정당의 경우 6인, 무소속후보자의 경우 3인을 개표참관인으로 선정할 수 있게 하고 있음.⁹⁾

개정안은 대통령선거에서 관할구역 인구가 50만 이상인 구·시·군에 대하여 정당이 추천하는 개표참관인 수를 종전 6명에서 9명으로 확대하려는 것인바, 인구가 많은 지역의 개표참관인 수를 늘려 보다 세밀한 개표참관이 이루어지도록 함으로써 선거의 공정성 및 국민 신뢰도를 향상시키려는데 기여할 것으로 보임.

다만, 현행법상 구·시·군선거관리위원회는 개표장소, 선거인 수 등을 고려하여 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 20% 범위 내에서 개표참관인을 추가로 선정하여 참관하게 할 수 있어,¹⁰⁾ 개정안의 취지가 현행법 내에서 확보될 수 있을 것으로 보이고,

9) 「공직선거법」 제181조(개표참관) ① 구·시·군선거관리위원회는 개표참관인으로 하여금 개표소안에서 개표상황을 참관하게 하여야 한다.

② 제1항의 개표참관인은 구·시·군선거관리위원회의 관할구역안에서 실시되는 선거에 후보자를 추천하는 정당은 6인을, 무소속후보자는 3인을 선정하여 선거일 전 2일까지 당해 구·시·군선거관리위원회에 서면으로 신고하여 참관하게 하되, 신고후 언제든지 교체할 수 있으며 개표일에는 개표소에서 교체신고를 할 수 있다.

③ ~ ⑫ (생략)

10) 「공직선거법」 제181조(개표참관) ⑤ 구·시·군선거관리위원회는 제2항 및 제3항에도 불구하고 개표장소, 선거인수 등을 고려하여 선거권자의 신청을 받아 제2항에 따라 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 100분의 20 이내에서 개표참관인을 추가로 선정하여 참관하게 할 수 있다.

투표사무원, 개표참관인, 경찰, 선거관리위원회 직원 등 개표소 내 상주 인원을 고려하였을 때, 개표소 내 인원 증가로 인한 공간 및 운영에서의 행정비용 증가, 개표과정에서의 의견 충돌 등으로 개표업무 지연에 대한 우려가 제기될 수 있다는 점을 참고하여 개정안의 타당성 여부를 결정할 필요가 있음.¹¹⁾

참고로, 중앙선거관리위원회는 개표참관인 수 확대에 따른 선거사무의 투명성·신뢰도 제고와 개표소 내 혼잡 발생 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332

11) 이외에도, 동시선거의 경우 개표참관인에 대한 특례(법 제215조)에 따라 정당 추천 개표참관인이 8명, 무소속후보자 추천 개표참관인 2명으로, 오히려 대통령 단독선거의 경우보다 참관인 숫자가 줄어들 수 있어, 개정안 심사시 해당 조문을 함께 개정할 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.