



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 사전투표기간 축소 등 〉

■ 신동욱의원 대표발의(의안번호 제2208778호)

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 : 신동욱의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 3. 10.
3. 회 부 일 : 2025. 3. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거일의 투표 이외에도 선거일 전 5일부터 2일간 사전투표를 할 수 있도록 하고, 투표시간은 원칙적으로 오전 6시부터 오후 6시까지로 하되 보궐선거등의 경우에는 오후 8시까지로 연장하여 선거인의 투표편의를 제공하고 있음.

하지만 선거일과 사전투표기간과의 간극으로 인해 선거운동 기간에 이루어지는 후보자와 유권자 간 상호작용이 위축되거나, 사전투표자와 선거일 투표자 간 정보 차이가 발생한다는 지적이 있음.

이에, 사전투표기간을 2일에서 1일로 단축하여 사전투표일을 ‘선거일 전 3일이 되는 날’로 하고, 투표시간은 선거의 종류와 관계없이 오전 6시부터 오후 8시까지로 확대함으로써, 투표율을 제고하고 유권자들의 참정권 보장을 강화하려는 것임(안 제148조제1항 및 제155조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 현행 “선거일 5일 전부터 2일 동안”으로 규정된 사전투표 기간을 “선거일 전 3일이 되는 날”의 1일로 단축하고, 통상 오후 6시까지 진행되는 사전투표시간을 오후 8시까지로 연장하려는 것임.

《 현행과 개정안의 비교 》

구 분	현 행		개 정 안
사전투표기간	선거일 5일 전부터 2일 동안		선거일 전 3일이 되는 날
사전투표시간	통상	오전 6시부터 오후 6시까지	오전 6시부터 오후 8시까지
	보궐선거 등	오전 6시부터 오후 8시까지	

현행법은 선거일 전 5일부터 2일 동안 매일 오전 6시부터 오후 6시까지 사전투표소를 설치·운영하도록 하고 있음(법 제148조제1항).¹⁾

사전투표제도는 2012년 법 개정을 통하여 도입되었는데, 이는 기존의 부재자투표가 사전신고를 요구하고, 지정된 투표소에서만 투표할 수 있도록 하던 단점을 보완하여 유권자의 투표 편의를 제고하기 위한 것이었음.²⁾³⁾

1) 격리자 등의 선거권 행사를 위한 격리자 등 한정 투표소의 경우 오후 6시 30분부터 오후 7시 30분까지 (보궐선거 등의 경우 오후 8시 30분부터 오후 9시 30분까지) 운영함(제155조제6항).

2) 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제1814689호) 제안이유 중

“2013년 1월 1일부터 부재자투표에서 통합선거인명부를 활용한 사전투표제도를 신설하여 선거일 전

사전투표제도의 도입으로 선거일에 근무 등 일정이 있거나 주소지가 아닌 지역에서 생활하는 유권자도 사전투표일에 투표가 가능해지는 등 유권자의 투표편의가 향상되었고, 이에 따라 사전투표율 또한 같은 선거를 기준으로 볼 때 지속적으로 상승하고 있음.⁴⁾

《 사전투표제 도입 전후 전국단위 선거 투표율 현황 》

구분		전체투표율(%)	사전투표율(%)
대통령선거	제18대대선(2012)	75.8	-
	제19대대선(2017)	77.2	26.1
	제20대대선(2022)	77.1	36.9
국회의원선거	제19대총선(2012)	54.2	-
	제20대총선(2016)	58.0	12.2
	제21대총선(2020)	66.2	26.7
	제22대총선(2024)	67.0	31.3
지방선거	제5회지선(2010)	54.5	-
	제6회지선(2014)	56.8	11.5
	제7회지선(2018)	60.2	20.1
	제8회지선(2022)	50.9	20.6

※ 출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 통계자료를 토대로 재가공

에 투표하려는 선거인이 부재자신고 없이도 부재자투표기간에 투표를 할 수 있도록 함으로써 투표편의를 제고하려는 것임.”

3) 개정된 사전투표제는 2013년 4월 재·보궐선거에서 처음 적용되었고, 이후 2014년 6월 제6회 전국동시지방선거를 시작으로 전국적으로 확대 실시되었음(김도협, “주요 선거제도에 관한 일고찰 - 비례대표제와 사전투표제를 중심으로”, 『유럽헌법연구』 제37호, 2021, p.370.)

4) 송진미, “사전투표제 현황과 효과: 편의성 증진과 투표율 제고를 중심으로”, 국회입법조사처 이슈와논점 제2242호, 2024.

그런데, 4~5일의 시차가 있는 유권자의 의사를 동일한 것으로 가정하고 선거를 진행하여 국민의 대표자를 선출하는 것이 정당한지에 대한 일각의 의문이 제기되고 있고,⁵⁾ 사전투표 2일을 더해 총 3일간 투표를 진행함에 따라 선거비용 및 관리의 어려움이 증가하고 있으며, 사전투표기간 이후 단일화 등으로 인한 후보사퇴 시 사표가 대량 발생할 수 있다는 등의 문제점 또한 지적되고 있음.⁶⁾

또한, 2022년 제20대 대통령선거와 2024년 제22대 국회의원선거에서 사전투표 관리부실에 대한 논란이 다수 발생하였고,⁷⁾ 이는 부정선거 논쟁으로 이어져 사전투표에 대한 신뢰 저하와 함께 사회적 갈등을 야기하고 있음.⁸⁾

이에 개정안은 현행 “선거일 5일 전부터 2일 동안”으로 규정된 사전투표기간을 “선거일 전 3일이 되는 날”의 1일로 단축하여 선거일과의 간극을 축소(3일→2일)하고, 통상 오후 6시까지 진행되는 사전투표시간을 오후 8시까지로 연장하면서 격리자 등을 위한 투표시간도 오후 8시 30분부터 오후 9시 30분까지로 일원화하고, 법 내 “사전투표기간”이라는 용어를 “사전투표일”로 수정하려는 것으로,

5) 정당과 정치인에 대한 지지율은 시시각각 변화하는 것인데, 이것이 4~5일간 동일하게 유지된다는 가정으로 사전투표를 진행하는 것에는 논리적 오류가 있다는 시각이 있음(조원용, “대통령 법정선거일 이전의 ‘투표’에 대한 헌법학적 일고찰 - 사전투표 개선과 재외선거 공판개표 도입을 중심으로”. 헌법학연구28-1, 2022, pp.366~367.)

6) 조원용, 앞의 논문, pp.368~369.

7) 조선일보 2022.3.7. “참관인 없이 투표용지 운반… 확진자 “왜 내가 투표함에 못넣나””, 경북일보 2024.4.15. “포항시 북구 선거개표소서 지난 21대 총선 사전투표지 나와” 등

8) 연합뉴스 2022.3.5. “[사전투표] 대혼란 자초한 선관위, 초박빙서 ‘부정선거론’ 빌미 주나”, 디지털타임즈 2024.4.14. “선관위는 아니라지만… 부정선거 시비 끊이지 않는 이유”, 등

《 개정안의 상세 내용 》

구 분	현 행		개 정 안
사전투표기간	선거일 5일 전부터 2일 동안		선거일 전 3일이 되는 날
선거일과의 간극	3일		2일
사전투표시간	통상	오전 6시부터 오후 6시까지	오전 6시부터 오후 8시까지
격리자투표시간	통상	오후 6시 30분부터 오후 7시 30분까지	오후 8시 30분부터 오후 9시 30분까지
자구 수정	사전투표기간		사전투표일

이를 통해 사전투표일과 선거일의 간극을 줄여 유권자의 민의가 왜곡될 위험을 감소시키고, 선거권 보장을 위해 사전투표소 운영시간을 2시간 확대하면서도 사전투표일 자체는 축소(2일→1일)함으로써 비용 절감과 함께 선거관리의 용이성을 제고하여 보다 내실 있는 사전투표가 이루어질 수 있을 것으로 보임.

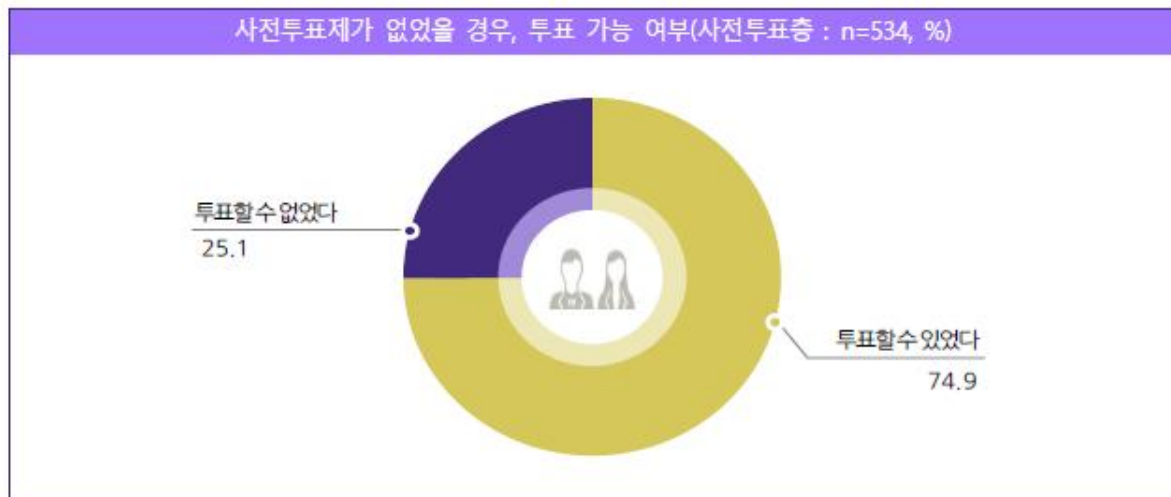
다만, 투표소 운영시간 확대에도 불구하고 실제 투표일수는 줄어들게 됨에 따라 유권자의 투표 편의가 저해되고, 이것이 투표율을 저하시킬 우려도 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

중앙선거관리위원회의 제22대 국회의원선거 유권자 의식조사에 따르면 사전투표에 참여한 유권자 중 사전투표제도가 없었다면 투표할 수 없었다는 응답이 25.1%에 달하는 것으로 나타났는데,⁹⁾ 사전투표기간

축소는 이 같은 유권자들의 투표율을 저하시키는 요인으로 작용할 수도 있을 것임.

《 사전투표제가 없었을 경우 투표 가능 여부 》

- 사전투표일에 투표한 응답자에게 사전투표제가 없었다면, 투표가 가능했는지 조사한 결과 응답자 중 74.9%는 '투표할 수 있었다'고 응답하였고, '투표할 수 없었다'는 응답은 25.1%로 나타남
- '투표할 수 없었다'는 응답은 30대(34.9%)에서 가장 높게 나타났으며, 70세 이상에서 11.8%로 가장 낮게 나타남



또한, 유권자들의 방문이 사전투표일 하루에 집중될 경우 투표소 혼잡이 심화되어 선거관리가 오히려 어려워질 수 있고, 선거일과의 간극 축소로 인해 투표마감시각까지 관할 선관위에 도착해야 하는 관외사전투표지 등기배송 업무 부담이 늘어날 수 있다는 점도 참고하여 논의할 필요가 있다고 보임.¹⁰⁾

9) 중앙선거관리위원회, “제22대 국회의원선거(2024.4.10.)에 관한 유권자 의식조사”, 2024.7. p.246.

10) 전국 어디에서나 지역제한 없이 투표를 허용하고, 그 개표를 선거인의 주소지 관할 선거관리위원회가 담당하는 현 구조상 관외사전투표지를 관할 선거구로 이송하는 우편물 우송체계의 역량이 중요해지며, 전국적으로 관외지역의 투표를 해당 지역으로 우송하기 위해 최소 3일의 기간이 필요하다는 지적이 있음. 김대년, “사전투표제도의 도입 경과와 그 확대 방안에 관한 연구”, 한국지방자치학회보, 제26권제4호(통권88호), 2014. p.308.

따라서 개정안과 관련해서는 현행 제도의 장단점, 투표일수 축소에 따른 투표율 저하 가능성, 국민 여론, 선거 업무 수행의 현실적 어려움 등에 대한 종합적인 논의를 통해 타당성 여부를 결정할 필요가 있다고 봄.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 국민 여론 및 정치·사회적 공감대, 투표시간 연장 시 예상되는 투표율 제고 효과, 투표사무원의 확보와 장시간 근무에 따른 투표 관리의 어려움 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343

참고

개정안 조문대비표

현행	개정안
제6조의2(다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장) ① 다른 자에게 고용된 사람이 <u>사전투표기간</u> 및 선거일에 모두 근무를 하는 경우에는 투표하기 위하여 필요한 시간을 고용주에게 청구할 수 있다.	제6조의2(다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장) ① ----- ----- <u>사전투표일</u> ----- ----- ----- -----.
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)
제44조의2(통합선거인명부의 작성) ① ~ ③ (생략)	제44조의2(통합선거인명부의 작성) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 읍·면·동선거관리위원회는 선거일에 투표소에서 사용하기 위하여 제148조제1항에 따른 <u>사전투표기간 종료 후</u> 중앙선거관리위원회가 제2항에 따라 기술적 조치를 한 선거인명부를 출력한 다음 해당 읍·면·동선거관리위원회위원장이 이를 봉합·봉인하여 보관하여야 하며, 그 보관과정에 정당추천위원이 참여하여 지켜볼 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 정당추천위원이 그 시각까지 참여하지 아니한 때에는 참여를 포기한 것으로 본다.	④ ----- ----- ----- <u>사전투표일</u> <u>후</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----.

⑤·⑥ (생략)

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. ~ 4. (생략)

② ~ ⑥ (생략)

第155條(投票時間) ① 投票所는 選舉日 오전 6시에 열고 오후 6시(보궐선거 등에 있어서는 오후 8시)에 닫는다. 다만, 마감할 때에 投票所에서 投票하기 위하여 대기하고 있는 選舉人에게는 番號票를 부여하여 投票하게 한 후에 닫아야 한다.

② 사전투표소는 사전투표기간 중 매일 오전 6시에 열고 오후 6시에 닫되, 제148조제1항제3호에 따라 설치하는 사전투표소는 관할 구·시·군선거관리위원회가 예상 투표자수 등을 고려하여 투표시간을 조정할 수 있다. 이 경우 第1項 但書의 規

⑤·⑥ (현행과 같음)

제148조(사전투표소의 설치) ① -----
-----선거일 전 3일
이 되는 날(이하 “사전투표일”이라
한다)-----

-----.

1. ~ 4. (현행과 같음)

② ~ ⑥ (현행과 같음)

第155條(投票時間) ① -----
-----오후 8시에-----

-----.

② -----사전투표일-----
-----오후 8시에-----

-----.

定은 사전투표소에 이를 準用한다.

③・④ (생략)

⑤ 사전투표·거소투표 및 선상투표는 選舉日 오후 6시(보궐선거등에 있어서는 오후 8시)까지 管轄區·市·郡選舉管理委員會에 도착되어야 한다.

⑥ 제1항 본문 및 제2항 전단에도 불구하고 격리자등이 선거권을 행사할 수 있도록 격리자등에 한정하여서는 투표소를 오후 6시 30분(보궐선거등에 있어서는 오후 8시 30분)에 열고 오후 7시 30분(보궐선거등에 있어서는 오후 9시 30분)에 닫으며, 사전투표소(제148조제1항제3호에 따라 설치하는 사전투표소를 제외하고 사전투표기간 중 둘째 날의 사전투표소에 한정한다. 이하 이 항에서 같다)는 오후 6시 30분에 열고 오후 8시에 닫는다. 다만, 중앙선거관리위원회는 질병관리청장과 미리 협의하여 감염병의 전국적 대유행 여부, 격리자등의 수, 공중보건에 미치는 영향 등을 고려하여 달리 정할 수 있다.

⑦ (생략)

⑧ 제6항 본문에 따라 투표하는 경우 제5항, 제176조제4항, 제218조의1 제2항 및 제218조의24제2항부터 제4항까지의 규정 중 “선거일 오후 6

-----.

③・④ (현행과 같음)

⑤ -----
-----오후 8시까지-----

-----.

⑥ -----

-----투표소 및 사전투표소(제148조 제1항제3호에 따라 설치하는 사전투표소를 제외한다)는 오후 8시 30분에 열고 오후 9시 30분에 닫는다. -

-----.

⑦ (현행과 같음)

⑧ -----

-----“선거일 오후 8

시”는 각각 “선거일 오후 7시 30분”
 으로, “오후 8시”는 각각 “오후 9시
 30분”으로 보되, 제6항 단서에 따라
 투표하는 경우 “오후 6시” 및 “오후
 8시”는 각각 “격리자등의 투표시간
 을 포함한 투표 마감시각”으로 본
 다.

제158조(사전투표) ① 선거인(거소투표
 자와 선상투표자는 제외한다)은 누
 구든지 사전투표기간 중에 사전투표
 소에 가서 투표할 수 있다.

② ~ ⑤ (생략)

⑥ 사전투표관리관은 사전투표기간
 중 매일의 사전투표마감 후 또는 사
 전투표기간 종료 후 투표지를 인계
 하는 경우에는 사전투표참관인의 참
 관 하에 다음 각 호에 따라 처리한
 다.

1. 2. (생략)

⑦ · ⑧ (생략)

제162조(사전투표참관) ① (생략)

② 정당·후보자·선거사무장 또는
 선거연락소장은 후보자마다 사전투
 표소별로 2명의 사전투표참관인을
 선정하여 선거일 전 7일까지 구·시
 ·군선거관리위원회에 서면으로 신
 고하여야 하고, 필요한 경우 언제든지
 신고한 후 교체할 수 있으며 사

시”는 각각 “선거일 오후 9시 30분”
 으로-----

-----“오후 8시”-----

-.

제158조(사전투표) ① -----

-----사전투표일에-----

-----.

② ~ ⑤ (현행과 같음)

⑥ -----사전투표마감
 후-----

-.

1. 2. (현행과 같음)

⑦ · ⑧ (현행과 같음)

제162조(사전투표참관) ① (현행과 같
 음)

② -----

-----사전투표

전투표기간 중에는 사전투표소에서
교체신고를 할 수 있다.

③ ~ ⑥ (생략)

제176조(사전투표·거소투표 및 선상
투표의 접수·개표) ① ~ ③ (생
략)

④ 제1항에 따른 우편투표함과 제2
항에 따른 사전투표함은 開票參觀人
의 參觀하에 選舉日 오후 6시(보궐
선거등에 있어서는 오후 8시)후에
開票所로 옮겨서 一般投票函의 投票
紙와 별도로 먼저 開票할 수 있다.

⑤ (생략)

제218조의4(국외부재자 신고) ① 주민
등록이 되어 있는 사람으로서 다음
각 호의 어느 하나에 해당하여 외국
에서 투표하려는 선거권자(지역구국
회의원선거에서는 「주민등록법」
제6조제1항제3호에 해당하는 사람과
같은 법 제19조제4항에 따라 재외국
민으로 등록·관리되는 사람은 제외
한다)는 대통령선거와 임기만료에
따른 국회의원선거를 실시하는 때마
다 선거일 전 150일부터 선거일 전
60일까지(이하 이 장에서 “국외부재
자 신고기간”이라 한다) 서면·전자
우편 또는 중앙선거관리위원회 홈페
이지를 통하여 관할 구·시·군의
장에게 국외부재자 신고를 하여야
한다. 이 경우 외국에 머물거나 거

일에는-----
-----.

③ ~ ⑥ (현행과 같음)

제176조(사전투표·거소투표 및 선상
투표의 접수·개표) ① ~ ③ (현행
과 같음)

④ -----

-----오후 8시 후에-----

-----.

⑤ (현행과 같음)

제218조의4(국외부재자 신고) ① -----

-----.

주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하여야 한다.

1. 사전투표기간 개시일 전 출국하여 선거일 후에 귀국이 예정된 사람

2. (생략)

② ~ ⑤ (생략)

제218조의16(재외선거의 투표방법) ① (생략)

② 재외투표는 선거일 오후 6시(대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거는 오후 8시를 말한다)까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 도착하여야 한다.

③·④ (생략)

제218조의24(재외투표의 개표) ① (생략)

② 재외투표함은 개표참관인의 참관 아래 선거일 오후 6시(대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거는 오후 8시를 말한다. 이하 이 조에서 같다) 후에 개표소로 옮겨서 다른 투표함의 투표지와 별도로 먼저 개표할 수 있다.

③ 제1항에도 불구하고 중앙선거관리위원회는 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖에 부득이한 사유로 재외투표가 선거일 오후 6시까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 도착할

-----.

1. 사전투표일-----

--

2. (현행과 같음)

② ~ ⑤ (현행과 같음)

제218조의16(재외선거의 투표방법) ① (현행과 같음)

② -----오후 8시까지

③·④ (현행과 같음)

제218조의24(재외투표의 개표) ① (현행과 같음)

② -----

-----오후 8시-----

③ -----

-----오후 8시까지-----

수 없다고 인정하는 때에는 해당 재외선거관리위원회로 하여금 재외투표를 보관하였다가 개표하게 할 수 있다. ④ 재외선거관리위원회가 제3항에 따라 개표하는 때에는 선거일 <u>오후 6시 이후에</u> 개표참관인의 참관 아래 공관에서 개표하고, 그 결과를 중앙선거관리위원회에 보고하며, 중앙선거관리위원회는 관할 선거구선거관리위원회에 그 결과를 통지한다. ⑤·⑥ (생략)	----- ----- ----- ·. ④ ----- -----<u>오후 8</u> <u>시 이후에</u>----- ----- ----- -----. ⑤·⑥ (현행과 같음)
--	--