

보도자료

1. 사전투표용지 일련번호에 관한 사건

[2022헌마231, 240, 267(병합) 공직선거법 제158조 제3항 위헌확인,
2022헌마1595(병합) 공직선거법 제158조 제3항 위헌확인 등]

2. 사전투표용지 인쇄날인에 관한 사건

[2022헌마232, 239, 266(병합) 공직선거관리규칙 제84조 제3항 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2023. 10. 26. ① ㉠ ‘큐알(QR) 코드가 표기된 사전투표용지 발급행위’와 ④ 사전투표용지의 일련번호를 떼지 아니하고 선거인에게 교부하도록 한 공직선거법 조항 및 ② 투표용지에의 도장의 날인을 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 한 공직선거관리규칙 조항에 대하여 아래와 같은 결정을 선고하였다.

① 헌법재판소는 재판관 전원일치 의견으로, ㉠ 큐알(QR) 코드가 표기된 사전투표용지 발급행위에 대한 심판청구를 각하하고, ④ 사전투표관리관이 사전투표용지의 일련번호를 떼지 않고 선거인에게 교부하도록 정한 공직선거법 제158조 제3항 중 ‘일련번호를 떼지 아니하고’ 부분에 대한 심판청구는 기각하는 결정을 선고하였다. [1-㉠ 각하, 1-④ 기각] 큐알(QR) 코드가 표기된 사전투표용지 발급행위에 대하여는 재판관 김형두의 보충의견이 있다.

또한, ② 헌법재판소는 재판관 전원일치 의견으로, 사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 정한 공직선거관리규칙 제84조 제3항 중 ‘사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 있다’ 부분에 대한 심판청구를 기각하는 결정을 선고하였다. [기각] 이에 대하여는 재판관 김형두의 보충의견이 있다.



2023. 10. 26.
헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

<1. 2022헌마231, 240, 267, 1595>

가. 2022헌마231, 240, 267

청구인들은 심판청구 당시 제20대 대통령선거 당일 또는 그 사전투표기간에 선거권을 행사하고자 하였던 사람들로서, 사전투표관리관이 투표용지에서 일련번호를 떼지 아니하고 이를 선거인에게 교부하도록 한 공직선거법 제158조 제3항이 청구인들의 선거권 등을 침해한다고 주장하며 2022. 2. 22.(2022헌마231), 2022. 2. 23.(2022헌마240), 2022. 3. 2.(2022헌마267) 각각 헌법소원 심판을 청구하였다.

나. 2022헌마1595

청구인들은 공직선거법 제158조 제3항이 비밀투표원칙에 위배되고 평등권 등을 침해하며, 2차원 정보 무늬인 큐알(QR) 코드가 표기된 사전투표용지를 발급한 행위가 국민주권주의의 원리 등에 배치되고 선거권 등을 침해한다는 주장 등을 하면서, 2022. 11. 22. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

<2. 2022헌마232, 239, 266>

청구인들은 제20대 대통령선거의 사전투표를 앞두고, 사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인을 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 한 공직선거관리규칙 제84조 제3항이 청구인들의 선거권을 침해한다고 주장하며 2022. 2. 22.(2022헌마232), 2022. 2. 23.(2022헌마239), 2022. 3. 2.(2022헌마266) 각각 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

<1. 2022헌마231, 240, 267, 1595>

2022헌마231, 240, 267, 1595 사건의 심판대상은 공직선거법(2014. 1. 17. 법률 제12267호로 개정된 것) 제158조 제3항 중 ‘일련번호를 떼지 아니하고’ 부분(이하 ‘공선법 조항’이라 한다)이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부와, 큐알(QR) 코드가 표기된 사전투표용지 발급행위(이하 ‘QR코드 사전투표용지 발급행위’라 한다)가 청구인 민○○, 장□□, 위△△, 박◆◆의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

공직선거법(2014. 1. 17. 법률 제12267호로 개정된 것)

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

[관련조항]

공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것)

제150조(투표용지의 정당·후보자의 게재순위 등) ⑩ 투표용지에는 일련번호를 인쇄하여야 한다.

공직선거법(2021. 3. 26. 법률 제17981호로 개정된 것)

제151조(투표용지와 투표함의 작성) ⑥ 구·시·군선거관리위원회는 제1항 및 제5항에도 불구하고 사전투표소에서 교부할 투표용지는 사전투표관리관이 사전투표소에서 투표용지 발급기를 이용하여 작성하게 하여야 한다. 이 경우 투표용지에 인쇄하는 일련번호는 바코드(컴퓨터가 인식할 수 있도록 표시한 막대 모양의 기호를 말한다)의 형태로 표시하여야 하며, 바코드에는 선거명, 선거구명, 관할 선거관리위원회명 및 일련번호를 제외한 그 밖의 정보를 담아서는 아니 된다.

공직선거법(2005. 8. 4. 법률 제7681호로 개정된 것)

제157조(투표용지수령 및 기표절차) ② 투표관리관은 선거일에 선거인에게 투표용지를 교부하는 때에는 사인날인란에 사인을 날인한 후 선거인이 보는 앞에서 일련번호지를 떼어서 교부하되, 필요하다고 인정되는 때에는 100매 이내의 범위안에서 그 사인을 미리 날인해 놓은 후 이를 교부할 수 있다.

공직선거법(2014. 1. 17. 법률 제12267호로 개정된 것)

제158조(사전투표) ① 선거인(거소투표자와 선상투표자는 제외한다)은 누구든지 사전투표기간 중에 사전투표소에 가서 투표할 수 있다.

<2. 2022헌마232, 239, 266>

2022헌마232, 239, 266 사건의 심판대상은 공직선거관리규칙(2014. 1. 17. 중앙선거관리위원회규칙 제400호로 개정된 것) 제84조 제3항 중 ‘사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로 같음

할 수 있다' 부분(이하 '이 사건 규칙 조항'이라 한다)이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

공직선거관리규칙(2014. 1. 17. 중앙선거관리위원회규칙 제400호로 개정된 것)

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

[관련조항]

공직선거법(1994. 3. 16. 법률 제4739호로 제정된 것)

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

공직선거법(2015. 8. 13. 법률 제13497호로 개정된 것)

제151조(투표용지와 투표함의 작성) ⑨ 투표용지와 투표함의 규격 및 투표용지의 봉합·보관·인계 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

공직선거법(2005. 8. 4. 법률 제7681호로 개정된 것)

제157조(투표용지수령 및 기표절차) ⑧ 투표용지의 날인·교부방법 및 기표절차 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

공직선거법(2014. 1. 17. 법률 제12267호로 개정된 것)

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

④ 전기통신 장애 등이 발생하는 경우 사전투표절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

 결정주문

<1. 2022헌마231, 240, 267, 1595>

○ 청구인 민○○, 장□□, 위△△, 박◆◆의 쿼알(QR) 코드가 표기된 사전투표용

지 발급행위에 대한 심판청구를 각하한다.

- 청구인들의 나머지 심판청구를 모두 기각한다.

<2. 2022헌마232, 239, 266>

- 청구인들의 심판청구를 모두 기각한다.

□ 이유의 요지

<1. 2022헌마231, 240, 267, 1595>

● QR코드 사전투표용지 발급행위 - 각하

- 청구인 민○○, 장□□, 위△△, 박◆◆은 투표용지에 인쇄하는 일련번호는 바코드의 형태로 표시하도록 하는 공직선거법 제151조 제6항에 반하여 큐알(QR) 코드(이하 'QR코드'라 한다)가 표기된 사전투표용지를 발급하는 행위의 위헌성을 다투고 있다.
- 투표용지에 QR코드가 아닌 1차원 바코드가 인쇄되는지, 또는 QR코드가 인쇄되는지 여부만으로 곧바로 선거권자의 법적 지위에 변동이 생긴다고 보기는 어렵다. 이는 단순한 사무집행으로서 집합적 행위인 선거관리상의 사실행위에 불과할 뿐, 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사에 해당한다고 볼 수 없다. 따라서 이 부분 심판청구는 헌법소원의 대상이 될 수 없는 것을 대상으로 한 것으로 부적법하다.

● 공선법 조항 - 기각

- 2014년 공직선거법이 개정되어 사전투표제도를 도입하게 되면서 디지털 기기를 이용한 위조·복사 등의 위험성을 최소화하기 위하여 위조용지 식별이 보다 정확하고 용이한 바코드 방식 일련번호제도를 채택하게 되었다(공직선거법 제151조 제6항). 위조용지 식별을 용이하게 하기 위해서는 일련번호를 투표용지로부터 분리하지 않는 게 유리한데, 바코드 방식의 일련번호는 육안으로는 식별이 어렵기에 더 이상 숫자식 일련번호 방식에서와 같은 이유에서 비밀투표 침해를 막기 위한 목적으로 반드시 일련번호를 떼어낼 필요는 없게 되었다.
- 사전투표의 경우 선거인별 지정된 사전투표소가 없어 전국 어느 투표소에서도 투표가 가능하므로, 각 사전투표소별 총 방문자 수 및 선거인의 대기시간을 예측하는 것이 어려워졌다. 이에 공선법 조항은 선거인의 대기시간을 단축함으로써

써 사전투표의 편의를 제고하기 위한 목적에서 사전투표용지의 일련번호를 절취하지 않고 이를 선거인에게 교부하도록 정하게 된 것이다.

- 한편, 사전투표에서 일련번호의 절취 및 보관이 사전투표용지 발급수 등의 관리·확인에 관하여 선거의 공정성을 담보할 수 있는 유일한 방법은 아니며, 다른 제도적 장치들이 존재한다. 사전투표에서는 통합선거인명부를 통해 선거인 등재여부를 확인하고, 투표용지 발급기는 봉합·봉인된 상태에서 사전투표관리관에게 인계되며, 투표 진행 중에는 후보자마다 사전투표소별로 2명씩 선정된 사전투표참관인이 투표 진행 전 과정을 참관하고, 사전투표기간 각 일자별 투표개시 전과 투표마감 후에는 명부단말기와 투표용지 발급기의 출력 부분을 사전투표참관인의 참관 하에 봉인한다. 또한 사전투표용지 교부·발급수는 통합선거인명부, 투표용지 발급기상 기록이 되고, 사전투표록 등에도 기록되며 실물 투표지도 존재하여, 사전투표용지의 발급·교부수와 실제 투표수를 비교할 수 있다.
- 게다가 공선법 조항으로 인해 일련번호지와 투표용지가 분리되지 않는 것이 곧바로 비밀투표원칙 위배로 이어진다고 보기도 어렵다. 앞서 살펴본 바와 같이 바코드 방식의 일련번호는 육안으로는 식별이 어렵기에 누군가가 바코드를 기억하여 특정 선거인의 투표용지를 식별해 내는 등의 방식으로 비밀투표원칙에 위배될 것을 상정하기는 어렵기 때문이다. 나아가 공직선거법은 바코드에 선거인을 식별할 수 있는 개인정보가 들어가지 않도록 관리하고 있다.
- 따라서 공선법 조항이 국민의 선거권의 행사 등을 부당하게 제한하거나 국민의 주권행사를 왜곡되게 반영하도록 한다고 할 수 없으므로, 청구인들의 선거권을 침해하지 아니한다.

<2. 2022헌마232, 239, 266>

● 이 사건 규칙 조항 - 기각

[법률유보원칙 위배 여부]

- 하위법령에 규정된 내용이 법률상 근거가 있는지 여부를 판단함에 있어서는 관련 법령조항 전체를 유기적·체계적으로 고려하여 종합적으로 판단하여야 한다. 사전투표에 관하여 정하고 있는 공직선거법 제158조 제8항은 “전기통신 장애 등이 발생하는 경우 사전투표절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회

규칙으로 정한다.”라고 규정하고 있고, 투표절차 일반에 관하여 정하고 있는 같은 법 제151조 제4항을 비롯하여 같은 조 제9항, 같은 법 제157조 제8항에 비추어, 공직선거법은 사전투표 또는 선거일 투표의 투표용지에 관한 사항을 중앙선거관리위원회규칙으로 정할 수 있도록 충분히 그 근거를 마련하고 있다.

- 아래에서 살펴볼 바와 같이 사전투표가 선거일 투표와 비교하여 위조된 투표용지의 사용 가능성이 높다고 볼 수 없는 점, 사전투표는 선거인별 지정된 투표소가 없어 전국 어느 투표소에서든 투표가 가능하여 투표인원 수 등의 예측이 어렵다는 점을 고려하면, 사전투표의 원활한 진행을 위해서 사전투표용지에 사전투표관리관이 직접 도장을 날인하는 것 외의 방법을 사용할 수도 있다. 이 사건 규칙 조항이 이러한 도장의 날인을 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 하고 있는 것은 그 날인을 선거일 투표와 달리해야 할 특별한 이유가 없음에 기인한 것으로서, 앞서 살펴본 공직선거법 조항들에 근거한 것으로 볼 수 있다.
- 따라서 심판대상조항이 법률유보원칙에 위배되어 청구인들의 선거권을 침해한다고 볼 수 없다.

[입법형성권의 한계 일탈 여부]

- 사전투표의 경우 전국 어느 투표소에서든 투표가 가능하므로 각 사전투표소에서는 총 방문자 수나 대기시간을 예측하는 것이 현저히 곤란하다. 이 사건 규칙 조항은 이러한 점을 고려하여 사전투표의 효율적 진행을 위해 마련되었다.
- 사전투표의 경우 투표용지 발급기가 봉합·봉인된 상태에서 사전투표관리관에게 인계되고, 사전투표참관인이 사전투표 상황을 참관하고 사전투표기간 각 일자별 투표가 마감되면 ‘사전투표록’에 투표용지 발급기에 의한 발급수, 투표용지 교부수를 기록하며, 실물 투표지 역시 존재하는바, 이 사건 규칙 조항으로 인하여 사전투표관리관이 자신의 도장을 직접 찍을 때에 비하여 위조된 투표지의 유입 가능성이 있다고 볼만한 사정도 없다. 이를 종합해 보면, 이 사건 규칙 조항이 현저히 불합리하거나 불공정하여 청구인들의 선거권을 침해한다고 볼 수 없다.

□ 각 보충의견(재판관 김형두)

<1. 2022헌마231, 240, 267, 1595>

■ QR코드 사전투표용지 발급행위에 관한 보충의견(재판관 김형두)

- 공직선거법 제151조 제6항에서 사전투표용지에 인쇄하는 일련번호는 ‘바코드’의 형태로 표시하여야 한다고 규정하고 있다. QR코드가 문언상 ‘바코드’에 해당하는지 여부는 QR코드가 표기된 사전투표용지 발급행위의 ‘위법’ 여부에 관한 문제일 뿐이므로, 그와 같은 발급행위가 단순한 사실행위에 불과한 이상 이에 대한 헌법소원이 부적법하다는 결론은 법정의견과 같다.
- 공직선거법 제151조 제6항은 ‘바코드’를 설명하기 위해 괄호 안에 ‘컴퓨터가 인식할 수 있도록 표시한 막대 모양의 기호를 말한다’고 부기하고 있다. 통상 바코드는 검고 흰 줄무늬로 인식되며, 외래어인 바코드(bar code)의 바(bar) 또한 막대기 또는 막대기 모양의 것을 의미한다. 그런데 QR코드는 흑백 격자 무늬 코드로, 그 전체적인 모습을 두고 검고 흰 줄무늬 또는 막대 모양에 해당한다고 볼 수 있을지는 의문이다.
- 선거행정상 QR코드를 사용할 필요성이 인정된다면, 공직선거법을 개정하여 사전투표용지에 QR코드를 인쇄할 수 있도록 하는 명확한 근거조항을 마련하는 것이 바람직하다.

<2. 2022헌마232, 239, 266>

■ 보충의견(재판관 김형두)

- 사전투표의 경우 사전투표관리관이 투표용지에 찍는 도장의 날인을 인쇄날인으로 갈음할 수 있도록 하여 사전투표의 효율적 진행을 도모하고 선거인의 편의를 증진시킬 필요성이 있음은 부정하기 어렵고, 투표용지 발급기의 봉합·봉인이나 참관인의 참여 보장, 사후적 선거부정 여부의 검증 가능성 등을 고려하면, 이 사건 규칙 조항의 내용이 입법형성의 한계를 일탈하여 청구인들의 선거권을 침해한다고 볼 수는 없다.
- 그러나 사전투표관리관이 발급된 사전투표용지에 그 사인을 직접 날인하는 것이 물리적으로 불가능한 것은 아니고, 비록 그로 인해 인쇄날인으로 갈음하는 경우에 비해 선거인의 대기시간이 늘어날 수 있다고 하더라도, 이를 통해 부정선거가 발생할 가능성을 낮추고 그 의혹 내지 우려를 불식시킬 수 있다면, 선거의 효율성이 일부 희생되더라도 선거의 공정성을 더욱 도모할 수 있다. 따라서 이 사건 규칙 조항에 대해서는 향후 입법적 개선을 함이 바람직하다.

□ 결정의 의의

<1. 2022헌마231, 240, 267, 1595>

- 헌법재판소는 사전투표관리관이 투표용지에서 일련번호를 떼지 아니하고 이를 교부하도록 한 공선법 조항에 대하여 이번 결정으로써 최초로 본안판단을 하였다.
- 헌법재판소가 QR코드 사전투표용지 발급행위에 대한 심판청구를 부적법하다고 본 것은, 그 행위가 사실행위에 불과하다는 데에 있다. 재판관 김형두의 보충의견은, 이에 대한 법정의견의 논거에 모두 동의하면서도, 이와 별도로 ‘QR코드’가 개념상 공직선거법 제151조 제6항의 ‘바코드’에 해당한다고 보기는 어려워 보이는 측면이 있다는 이유에서, 입법적 개선을 통해 사전투표용지에 QR코드를 인쇄할 수 있도록 하는 명확한 근거조항을 마련하는 것이 바람직하다는 데에 그 취지가 있다.
- 헌법재판소는 바코드 형식의 일련번호의 특성과 도입 취지, 선거의 공정성을 담보할 수 있는 다른 제도들의 존재, 일련번호지와 투표용지가 분리되지 않는 것이 곧바로 비밀투표원칙 위배로 이어지는 것은 아닌 점 등을 종합적으로 고려하였을 때, 공선법 조항은 청구인들의 선거권을 침해하지 않는다고 판단하였다.

<2. 2022헌마232, 239, 266>

- 헌법재판소는 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인을 인쇄날인으로 같음할 수 있도록 한 이 사건 규칙 조항에 대해 이번 결정으로써 최초로 본안판단을 하였다.
- 헌법재판소는 공직선거법 조항들의 유기적·체계적 고려, 이 사건 규칙조항의 의의, 사전투표의 특성, 위조된 투표지의 유입가능성을 막기 위한 제도의 존재 등을 바탕으로 판단하면서, 이 사건 규칙조항이 법률유보원칙에 위배되지 않고 입법형성권의 한계를 일탈하지 않는다고 보았다.
- 이에 대한 재판관 김형두의 보충의견의 취지는, 비록 이 사건 규칙 조항이 입법형성의 한계를 일탈하였다고 보기는 어려우나, 선거의 효율성을 일부 포기하더라도 부정선거가 발생할 가능성을 조금이나마 낮추고 그 의혹 내지 우려를 불식시켜 선거의 공정성을 더욱 도모하는 방향으로 입법개선이 이루어지는 것이 바람직하다는 것이다.