



제433회국회(임시회)  
제1차 행정안전위원회

# 공직선거법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

### 〈재외국민의 투표 편의 제고 등〉

- 채현일의원 대표발의(의안번호 제2216036호)
- 윤건영의원 대표발의(의안번호 제2216063호)
- 윤건영의원 대표발의(의안번호 제2216125호)
- 민형배의원 대표발의(의안번호 제2216399호)

2026. 3.

행 정 안 전 위 원 회  
전 문 위 원 조 문 상

# 목 차

|                        |   |
|------------------------|---|
| I . 제안경위 .....         | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 ..... | 2 |
| III . 검토의견 .....       | 5 |

## I. 제안경위

### 1. 채현일의원안

가. 제 안 자 : 채현일의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 14.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 15.

### 2. 윤건영의원안

가. 제 안 자 : 윤건영의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 15.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 16.

### 3. 윤건영의원안 2

가. 제 안 자 : 윤건영의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 16.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 19.

### 4. 민형배의원안

가. 제 안 자 : 민형배의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2026. 1. 28.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 29.

## Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

### 1. 채현일의원안

현행법에 따른 재외선거는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에 적용·실시되며, 재외선거권자는 공관 등에 설치되는 재외투표소에 직접 방문하는 방법으로만 투표를 할 수 있음.

그런데 재외투표소가 설치된 공관과 멀리 떨어진 곳에 거주하여 투표를 포기하는 선거인이 많음에 따라 재외선거의 투표율이 낮은 실정이며, 이러한 문제를 해소하기 위해서는 재외선거인이 자신의 거소에서 투표하고 이를 우편으로 발송하는 우편투표를 도입해야 한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거권이 있는 재외국민이 필요한 경우 거소에서 투표하고 이를 선거관리위원회에 우편으로 발송할 수 있도록 함으로써 재외국민의 투표 편의를 제고하고 참정권을 보장하려는 것임(안 제218조의3제1항·제2항, 제218조의4제2항, 제218조의5제2항, 제218조의8제2항 신설, 제218조의9제2항 신설 등).

### 2. 윤건영의원안

현행법은 공관 또는 공관의 대체시설에 재외투표소를 설치·운영하도록 하고, 관할구역의 재외국민수가 3만명 이상인 것으로 추정되는 경우에는 공관 또는 공관의 대체시설 외의 시설·병영 등에 추가로 재외

투표소를 설치·운영하되 추가되는 재외투표소의 총수는 3개소를 초과할 수 없도록 함.

그런데 관할구역에 재외국민수가 많은 경우에는 재외투표소를 3개까지 추가로 설치하더라도 재외국민의 투표 수요를 모두 충족하기에는 부족할 수 있어, 현재의 규정으로는 재외국민의 투표 편의를 제대로 보장하지 못한다는 의견이 있음.

이에 재외투표소의 추가 설치 요건을 재외국민수 3만명에서 2만명으로 완화하고 추가되는 재외투표소를 최대 3개소에서 5개소로 늘림으로써, 재외국민이 더욱 용이하게 투표할 수 있도록 하여 투표권을 실질적으로 보장하고자 함(안 제218조의17제2항).

### 3. 윤건영의원안 2

현행법은 대통령선거 및 임기만료에 따른 국회의원선거에 한하여 재외선거를 실시하고 있음.

그런데 재외국민의 투표권을 보장하고 대통령선거 및 국회의원선거와의 형평성을 고려할 때 지방선거에도 재외선거를 실시해야 한다는 지적이 있음.

이에 재외선거에 관한 특례를 지방의회의원선거 및 지방자치단체의장 선거에도 적용하여 재외국민의 참정권을 더욱 보장하려는 것임(안 제218조제1항 등).

#### 4. 민형배의원안

재외국민의 참정권을 온전히 보장하기 위해 재외선거 대상을 확대하고자 합니다.

현행법은 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거 시에만 재외투표를 실시하고 있습니다. 재외국민은 내 삶의 뿌리가 닿아있는 지방자치단체의 장이나 국회의원 재·보궐 선거에서 참정권을 박탈당해 왔습니다.

교통과 통신의 발달로 재외국민과 고국의 연결성이 그 어느 때보다 강화된 시점에서, 단순히 해외에 체류한다는 이유로 참정권의 범위를 제한하는 것은 헌법 정신에 부합하지 않습니다.

이에 재외선거 실시의 범위를 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에서 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거로 확대하고자 합니다. 재외국민의 참정권이 보다 폭넓게 실현될 수 있도록 하기 위한 조치입니다(안 제218조제1항 등).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 재외선거에 거소투표 도입

채현일의원안은 재외선거에 거소투표 제도를 도입하려는 취지에서, 재외선거관리위원회의 사무에 재외거소투표용지의 작성 및 발송에 관한 사항을 추가하고, 국외부재자신고 및 재외선거인 등록신청 시 재외거소투표 신청을 별도로 하도록 하며, 재외거소투표선거인명부의 작성 및 재외거소투표의 방법·절차 등에 관한 사항을 규정하려는 것임.

| 현 행                                                                                                                                                                                                                                                         | 채현일의원안                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제218조의3(재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무) ① 재외선거관리위원회는 재외선거에 관한 다음 각 호의 사무를 처리한다.<br>1. 2. (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u><br>3. ~ 6. (생략)<br><br>② 재외투표관리관은 다음 각 호의 사무를 처리한다.<br>1. ~ 3. (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u><br>4. 재외투표 국내 회송 등 재외선거사무(국외부재자투표사무를 포함한다. 이하 같다) 총괄 관리 | 제218조의3(재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무) ① -----<br>-----<br>-----.<br>1. 2. (현행과 같음)<br><u>3. 재외거소투표관리</u><br>4. ~ 7. (현행 제3호부터 제6호까지와 같음)<br>② -----<br>-----.<br>1. ~ 3. (현행과 같음)<br><u>4. 재외거소투표용지의 작성 및 발송</u><br><u>5. 재외투표(재외거소투표를 포함한 다)</u> -----<br>-----<br>----- |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>5. (생 략)</p> <p>제218조의4(국외부재자 신고) ① (생 략)</p> <p>② 제1항에 따라 국외부재자 신고를 하려는 사람은 그 신고서에 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.</p> <p>1. ~ 5. (생 략)</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>③ ~ ⑤ (생 략)</p> <p>제218조의5(재외선거인 등록신청) ① (생 략)</p> <p>② 재외선거인 등록신청(제3항에 따른 변경등록신청을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)을 하려는 사람은 그 신청서에 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.</p> <p>1. ~ 5. (생 략)</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>③ ~ ⑤ (생 략)</p> <p>제218조의8(재외선거인명부의 작성) ① (생 략)</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>② 중앙선거관리위원회는 해당 선거의 선거일 전 60일까지 해당 선거 직전에 실시한 대통령선거 또는</p> | <p>6. (현행 제5호와 같음)</p> <p>제218조의4(국외부재자 신고) ① (현행과 같음)</p> <p>② -----<br/>-----<br/>-----.</p> <p>1. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>6. 재외거소투표 여부와 그 사유</p> <p>③ ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>제218조의5(재외선거인 등록신청) ① (현행과 같음)</p> <p>② -----<br/>-----<br/>-----<br/>-----.</p> <p>1. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>6. 재외거소투표 여부와 그 사유</p> <p>③ ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>제218조의8(재외선거인명부의 작성) ① (현행과 같음)</p> <p>② 중앙선거관리위원회는 제218조의5제2항제6호에 따라 거소투표를 신청한 사람에 대하여는 제1항에 따른 재외선거인명부에 그 사실을 표시하고 재외거소투표선거인명부를 따로 작성하여야 한다.</p> <p>③ -----<br/>-----<br/>-----</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>임기만료에 따른 비례대표국회의원 선거에서 확정된 <u>재외선거인명부</u>에 올라 있는 선거인의 선거권 유무 등을 확인하여 그 <u>재외선거인명부</u>를 정비하여야 한다.</p> <p>③ ~ ⑥ (생략)</p> <p>제218조의9(국외부재자신고인명부의 작성) ① (생략)</p> <p><u>&lt;신설&gt;</u></p> <p>② 거짓으로 국외부재자 신고를 한 사람이나 자신의 의사에 따라 신고한 것으로 인정되지 아니하는 사람은 <u>국외부재자신고인명부</u>에 올릴 수 없다.</p> <p>③ (생략)</p> <p>제218조의16(재외선거의 투표방법) ① 재외선거의 투표는 제159조 본문에 따른 기표에 의한 방법으로 한다.</p> <p><u>&lt;단서 신설&gt;</u></p> | <p>-----<u>재외선거인명부(재외거소투표선거인명부를 포함한다. 이하 같다)</u>-----</p> <p>-----.</p> <p>④ ~ ⑦ (현행 제3항부터 제6항까지와 같음)</p> <p>제218조의9(국외부재자신고인명부의 작성) ① (현행과 같음)</p> <p>② 구·시·군의 장은 제218조의4 제2항제6호에 따라 거소투표를 신청한 사람에 대하여는 제1항에 따른 국외부재자신고인명부에 그 사실을 표시하고 거소투표국외부재자신고인명부를 따로 작성하여야 한다.</p> <p>③ -----</p> <p>-----</p> <p>-----<u>국외부재자신고인명부(거소투표국외부재자신고인명부를 포함한다. 이하 같다)</u>-----.</p> <p>④ (현행 제3항과 같음)</p> <p>제218조의16(재외선거의 투표방법) ① -----</p> <p>-----.</p> <p><u>다만, 재외거소투표자(재외거소투표선거인명부 또는 거소투표국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람을 말한다. 이하 같다)가 거소투표를</u></p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |                       |
|--|-----------------------|
|  | 하는 경우에는 “○”표를 할 수 있다. |
|--|-----------------------|

현행법은 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에서 선거인명부에 오를 자격이 있는 사람 중 일정한 사유로 사전투표소 또는 투표소에서 투표할 수 없는 경우 거소투표 또는 선상투표를 할 수 있도록 규정하고 있음.

거소투표 또는 선상투표를 할 수 있는 사항은 법률에 열거되어 있는데, 그 대상은 영내 또는 함정에 장기 기거하는 군인·경찰공무원, 병원·요양소·교도소 등 시설에 기거하는 사람, 신체에 중대한 장애로 거동할 수 없는 사람, 외딴 섬 거주자, 사전투표소·투표소 설치가 곤란한 지역에 장기 기거하는 사람, 격리자 등이며, 선상투표의 경우에는 일정요건을 갖춘 대한민국 선박 또는 외국 국적 선박에 승선 중인 선원이 해당함.

한편, 재외선거는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에 적용·실시되며, 재외선거권자는 공관 등에 설치·운영되는 재외투표소를 직접 방문하여, 신분증명서 제시로 본인확인을 받은 후 투표용지와 회송용 봉투를 교부받아, 기표소에서 기표한 다음 투표용지를 회송용 봉투에 넣어 투표함에 투입하는 방식으로 이루어지고 있음.

다만, 재외선거는 공관 등에 설치된 재외투표소에서 직접 투표하여야 하는 방식으로 운영되고 있어, 재외선거권자의 거주지와 투표소 간의 물리적 거리, 이동에 소요되는 시간 및 비용 등의 제약으로 인한 참여 상의 어려움이 존재하고,<sup>1)</sup> 실제 재외선거권자 수 대비 재외투표자 수의 비율은 국내 선거의 전체 투표율에 비하여 상대적으로 낮은 수준을 보이는 실정임.

### <전국단위 선거 재외선거투표율 현황>

| 구분           | 재외선거권자수<br>(추정치 <sup>2)</sup> /명, A) | 재외선거<br>투표자수(명, B) | B/A*100(%) | 전체<br>투표율(%) |
|--------------|--------------------------------------|--------------------|------------|--------------|
| 제19대총선(2012) | 2,233,193                            | 56,456             | 2.5        | 54.2         |
| 제18대대선(2012) | 2,233,819                            | 158,225            | 7.1        | 75.8         |
| 제20대총선(2016) | 1,978,197                            | 63,795             | 3.2        | 58.0         |
| 제19대대선(2017) | 1,978,197                            | 221,981            | 11.2       | 77.2         |
| 제21대총선(2020) | 2,149,691                            | 40,458             | 1.9        | 66.2         |
| 제20대대선(2022) | 2,009,192                            | 161,863            | 8.1        | 77.1         |
| 제22대총선(2024) | 1,974,375                            | 92,923             | 4.7        | 67.0         |

※ 출처: 중앙선거관리위원회 보도자료 등을 토대로 재작성

특히 2020년 제21대 국회의원선거 당시 코로나19 팬데믹 사태로 다수의 재외공관이 재외선거사무를 중지하거나 선거기간을 단축하였고,

1) 참고로, 대한민국 영토 밖의 극지 등과 같이 지리적으로 고립된 지역에 장기간 상주하여 우편 또는 재외투표소를 통한 투표가 사실상 곤란한 국민의 선거권을 실질적으로 보장하기 위하여, 별도의 재외투표소를 설치하거나 팩스 등 전용 통신장비 및 위성 통신망을 이용한 투표를 허용하는 이른바 ‘특수지역 투표’ 제도의 도입을 내용으로 하는 「공직선거법」 개정 청원([2200224] 재외국민 투표권 확대를 위한 공직선거법 제218조의17 및 제158조의4 개정에 관한 청원, 홍혁기 외 1인)이 우리 위원회에 회부되어 있음.

2) 외교부에서 파악하고 있는 재외국민의 수를 근거로 중앙선거관리위원회에서 재외선거권자 추정치를 발표하고 있음

이에 따라 재외투표율도 2016년 제20대 총선과 비교할 때 크게 하락하였음.<sup>3)</sup>

이와 같은 재외선거의 어려움을 극복하고 코로나19 팬데믹 사태 등의 발생 가능성에 대처하기 위해 우편을 활용한 재외거소투표를 도입할 필요가 있다는 의견들이 제시되고 있음.<sup>4)</sup>

이에 개정안은 현재 일정한 대상에 한하여 실시되고 있는 거소투표 제도를 재외선거에도 도입하려는 것으로, 재외선거권자가 재외투표소를 직접 방문하지 아니하고도 투표할 수 있는 방안을 마련함으로써,

재외선거권자의 이동 부담을 완화하고 투표 접근성을 제고하여 재외국민의 실질적인 참정권 보장에 기여할 수 있을 것으로 보이며, 나아가 해외 거주 국민의 정치적 의사에 대한 국가의 반응성과 민주적 대표성을 제고하는 효과도 기대할 수 있을 것으로 보임.

다만, 국가별 우편시스템의 불안정성에 따른 투표용지 분실·배송 지연 발생 등의 문제가 발생할 수 있고, 대리투표·허위신고 가능성 등 선거의 신뢰성에 대한 우려가 제기될 수 있을 것으로 보임.

---

3) 55개국 91개 공관에서 재외선거사무가 중지되었고, 36개 공관에서 선거기간이 단축되었음. 국회입법조사처, “재외선거인 등의 참정권 보장: 귀국투표 제도개선 논의를 중심으로”, 이슈와논점 제2016호, 2022.11.21.

4) 이부하, “우편투표의 확대와 보통선거원칙의 실현”, 선거연구 제14호, 2021.1., 지충남, “재외선거에서 재일한인의 투표율 제고 방안: 우편투표제를 중심으로”, 한국정책과학학회보 제27권제4호, 2023.12. 등

중앙선거관리위원회가 실시한 국제우편 수·회송 실태 확인 조사 결과에 따르면, 재외선거 우편투표의 발송 및 회송 과정에서 10일 이내 도착률은 전반적으로 낮은 수준으로 나타났음. 특히 중앙선거관리위원회가 직접 발송하거나 회송한 경우 10일 이내 도착률은 각각 59.7%, 53.0%로 절반 수준에 머물렀으며, 회송의 경우 미도착 비율도 31.2%에 달하는 것으로 집계되었음.

반면 재외공관을 통한 발송·회송의 경우 10일 이내 도착률이 발송 시 73.0%, 회송 시 86.6%로 비교적 높은 수준을 보였으나, 발송 단계에서 9.9%, 회송 단계에서 11.7%의 미도착 사례가 발생하는 등 국제우편을 활용한 투표 방식은 일정한 전달 지연 및 분실 가능성을 내포하고 있는 것으로 나타남.

#### <발송·회송 주체별 도착률>

| 주 체   | 발 송 시  |        |      | 회 송 시  |        |       |
|-------|--------|--------|------|--------|--------|-------|
|       | 10일 이내 | 10일 초과 | 미도착  | 10일 이내 | 10일 초과 | 미도착   |
| 중앙선관위 | 59.7%  | 33.8%  | 6.5% | 53.0%  | 15.8%  | 31.2% |
| 재외공관  | 73.0%  | 17.1%  | 9.9% | 86.6%  | 1.7%   | 11.7% |

※ 출처: 중앙선거관리위원회

또한, 현행법이 거소투표 또는 선상투표의 대상을 법률에 구체적으로 열거하는 방식으로 한정하고 있는 것은, 투표가 투표소 외의 장소에서 이루어지는 경우 발생할 수 있는 대리투표·부정투표 등의 위험을 최소화하고, 투표의 비밀과 자유를 보호하기 위한 취지임.<sup>5)</sup>

따라서 개정안에 대해서는 재외선거인의 투표편의 증진을 통한 재외선거투표율 제고의 필요성, 대리투표 가능성 등 예상되는 부작용, 대안의 가능성, 국민적 공감대 형성 등을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 결정할 필요가 있다고 봄.

중앙선거관리위원회는 재외선거 우편투표가 재외국민의 투표편의를 획기적으로 제고하는 장점이 있으나, 많은 나라에서 우편시스템 불안정 문제로 안정적 재외우편투표 관리에 어려움이 있고, 허위신고·대리투표 등 비대면 투표방법의 부작용 등 여러 문제도 예상되므로 제도의 장·단점에 대한 충분한 검토와 국민적 공감대 등이 필요하다는 입장임.

---

5) 중앙선거관리위원회는 2021년 5월 국회에 제출한 ‘정치관계법 개정의견’을 통해 주재국의 감염병 유행, 천재지변 그 밖에 부득이한 사유로 재외투표소에서 투표할 수 없는 경우 주재국의 우편환경 등을 고려하여 중앙위원회의 결정으로 우편투표를 할 수 있도록 할 필요가 있다는 의견을 제시한 바 있음.

## 2. 재외투표소 추가 설치 요건 완화

윤건영의원안은 재외투표소의 추가 설치 기준을 완화하여, 현행 관할구역 내 재외국민 수 3만명 이상인 경우에 한하여 추가 설치가 가능하도록 한 기준을 2만명 이상으로 하향 조정하고 추가로 설치할 수 있는 재외투표소의 수를 현행 3개소에서 5개소로 확대하려는 것임.

| 현행                                                                                                                                                                                                                                                                               | 윤건영의원안                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ① (생략)                                                                                                                                                                                                                                                    | 제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ① (현행과 같음)                                                                                                                                           |
| ② 재외선거관리위원회는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 재외투표기간 중 기간을 정하여 제1항에 따른 공관 또는 공관의 대체시설 외의 시설·병영 등에 추가로 재외투표소를 설치·운영할 수 있다. 다만, 제1호에 따른 사유로 추가하여 설치하는 재외투표소의 경우에는 재외국민수가 <u>3만명</u> 을 넘으면 이후 매 <u>3만명</u> 까지마다 1개소씩 추가로 설치·운영하되, 추가되는 재외투표소의 총 수는 <u>3개소</u> 를 초과할 수 없다. | ② -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>--. -----<br>-----<br>----- <u>2만명</u> -----<br>----- <u>2만명</u> -----<br>-----<br>----- <u>5개소</u> -----<br>-----. |
| 1. 관할구역의 재외국민수가 <u>3만명</u> 이상인 것으로 추정되는 경우                                                                                                                                                                                                                                       | 1. ----- <u>2만명</u> -----<br>-----                                                                                                                                          |
| 2. (생략)                                                                                                                                                                                                                                                                          | 2. (현행과 같음)                                                                                                                                                                 |
| ③ ~ ⑨ (생략)                                                                                                                                                                                                                                                                       | ③ ~ ⑨ (현행과 같음)                                                                                                                                                              |

현행법은 재외선거관리위원회가 원칙적으로 공관 또는 공관의 대체 시설에 재외투표소를 설치·운영하도록 하되, 일정한 사유가 있는 경우에는 재외투표기간 중 공관 외의 시설·병영 등에 추가로 재외투표소를 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있음.

추가 설치 사유는 ① 관할구역의 재외국민 수가 3만 명 이상으로 추정되는 경우와 ② 공관의 관할구역 또는 그 인접 지역에 재외선거인 등이 소속된 국군부대가 있는 경우이며, 특히 재외국민수를 기준으로 추가 설치하는 경우에는 3만명을 초과할 때마다 3만명 단위로 1개소씩 추가할 수 있도록 하되, 추가로 설치할 수 있는 재외투표소의 총 수는 3개소를 초과할 수 없도록 상한을 두고 있음.

제21대 대통령선거 기준 재외투표소는 총 223개소가 설치되었으며, 이 중 인구 기준에 따라 추가 설치된 투표소는 LA총영사관, 샌프란시스코총영사관, 일본대사관 등 43개소에 해당함.

다만, 재외국민 수가 3만 명에 근접함에도 기준에 미달하여 추가 설치가 불가능한 경우가 존재하고, 재외국민수가 10만명 이상인 LA·샌프란시스코·애틀란타의 경우에도 최대 3개소까지만 설치할 수 있어 실제 수요에 비해 투표소 수가 제한되는 측면이 있음.

한편 같은 선거에서 재외선거인을 제외한 국내 총 선거인 수는 44,363,148명이고 국내 투표소 수는 14,295개소로, 약 3,100명당 1개

투표소가 설치된 것과 비교하면 재외선거인의 경우 상대적으로 적은 수의 투표소가 보장되고 있는 것으로 볼 수 있고, 이러한 점은 재외선거권자 수 대비 실제 투표자 비율이 낮은 원인 중 하나로도 작용한 것으로 보임.

이에 개정안은 재외투표소의 추가 설치 기준을 완화하고 상한을 확대함으로써 재외선거권자의 접근성을 제고하고, 재외국민의 실질적인 참정권 보장을 강화하는데 기여할 것으로 보임.

참고로, 개정안에 따라 재외투표소의 추가 설치 기준이 완화될 경우, 인구 기준에 따라 설치되는 추가 재외투표소는 현행 43개소에서 75개소로 증가하여, 총 32개소가 추가로 설치될 것으로 추정됨.

중앙선거관리위원회는 재외투표소 추가 설치요건 완화를 통해 재외선거인등의 투표편의를 제고하려는 개정안의 입법취지에 공감한다는 입장임.

**참고**    개정안 적용시 추가투표소 설치확대 주요 공관(제21대 대통령선거 기준)

| 공 관 명      | 재외<br>국민수 | 추가투표소수                       |                              |
|------------|-----------|------------------------------|------------------------------|
|            |           | 현    행                       | 개    정    안                  |
|            |           | 3만 이상,<br>3만마다 1개<br>(최대 3개) | 2만 이상,<br>2만마다 1개<br>(최대 5개) |
| 로스앤젤레스총영사관 | 221,759   | 3                            | 5                            |
| 샌프란시스코총영사관 | 160,640   | 3                            | 5                            |
| 애틀랜타총영사관   | 147,961   | 3                            | 5                            |
| 시카고총영사관    | 136,046   | 3                            | 5                            |
| 일본대사관      | 126,414   | 3                            | 5                            |
| 오사카총영사관    | 120,629   | 3                            | 5                            |
| 뉴욕총영사관     | 111,551   | 3                            | 5                            |
| 호치민총영사관    | 89,565    | 2                            | 4                            |
| 베트남대사관     | 76,200    | 2                            | 3                            |
| 시애틀총영사관    | 69,726    | 2                            | 3                            |
| 휴스턴총영사관    | 58,423    | 1                            | 2                            |
| 토론토총영사관    | 53,309    | 1                            | 2                            |
| 중국대사관      | 51,492    | 1                            | 2                            |
| 상하이총영사관    | 46,790    | 1                            | 2                            |
| 고베총영사관     | 42,546    | 1                            | 2                            |
| 댈러스출장소     | 42,364    | 1                            | 2                            |
| 미국대사관      | 41,930    | 1                            | 2                            |
| 칭다오총영사관    | 41,884    | 1                            | 2                            |
| 밴쿠버총영사관    | 38,523    | 1                            | 1                            |
| 나고야총영사관    | 36,630    | 1                            | 1                            |
| 시드니총영사관    | 35,353    | 1                            | 1                            |
| 요코하마총영사관   | 33,183    | 1                            | 1                            |
| 호놀룰루총영사관   | 32,791    | 1                            | 1                            |
| 필라델피아출장소   | 32,463    | 1                            | 1                            |
| 광저우총영사관    | 31,600    | 1                            | 1                            |
| 보스턴총영사관    | 30,638    | 1                            | 1                            |
| 영국대사관      | 28,078    | 0                            | 1                            |
| 필리핀대사관     | 25,493    | 0                            | 1                            |
| 인도네시아대사관   | 23,670    | 0                            | 1                            |
| 후쿠오카총영사관   | 20,650    | 0                            | 1                            |
| 싱가포르대사관    | 20,437    | 0                            | 1                            |
| 태국대사관      | 20,288    | 0                            | 1                            |
| 합    계     |           | 43                           | 75                           |

### 3. 재외선거의 실시 범위에 지방선거 및 국회의원 재·보궐 선거 추가

윤건영의원안2와 민형배의원안은 재외선거의 대상을 현행 대통령선거 및 임기만료에 따른 국회의원선거에서 지방의회의원선거 및 지방자치단체장선거까지 확대하려는 것으로, 특히 민형배의원안은 이에 더하여 재·보궐선거 등을 포함하고, 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 따른 지방자치단체의 장 선거의 공고일을 현행 선거일 전 30일에서 50일로 앞당기려는 것임.

| 현행                                                                                                                                                                                                    | 윤건영의원안2                                                                                                                                                                | 민형배의원안                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제218조(재외선거관리위원회 설치·운영) ①<br>중앙선거관리위원회는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원 선거를 실시하는 때 마다 선거일 전 180일부터 선거일 후 30일까지 「대한민국재외공관 설치법」 제2조에 따른 공관(공관이 설치되지 아니한 지역에서 영사사무를 수행하는 사무소와 같은 법 제3조에 따른 분관 또는 출장소를 포함하고, 영사사무를 수행 | 제218조(재외선거관리위원회 설치·운영) ①<br>-----<br>-----<br>-----국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거를-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>----- | 제218조(재외선거관리위원회 설치·운영) ①<br>-----<br>-----<br>-선거-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>----- |

-----

-----선거 · 재선거 또는 지방자치단체의 설치 · 폐지 · 분할 · 합병에 따른 지방자치단체의 장의 선거-----

② ~ ⑩ (현행과 같음)

제218조의4(국외부재자 신고) ① -----

-----

-----

-----

-----

----지역구국회의원,

지역구지방의회의원

및 지방자치단체의 장

– 18 –

1. 2. (생략)  
② ~ ⑤ (생략)  
제218조의12(대통령의

— •

\_\_\_\_\_

궐위선거 및 재선거에  
서 기한 등의 단축)  
제218조의4부터 제218  
조의11까지의 규정  
에도 불구하고 대통령  
의 궐위로 인한 선거 또  
는 재선거를 실시하는  
경우에 재외선거인 등  
록신청기한과 국외부  
재자 신고기간 등은  
다음 각 호에 따른다.  
이 경우 재외선거인명  
부등에 대한 열람과  
이의신청을 위한 기간  
은 따로 두지 아니한  
다.

1. · 2. (생 략)  
제218조의16(재외선거의 투표방법) ① (생 략)  
② 재외투표는 선거일 오후 6시(대통령의 권 위로 인한 선거 또는 재선거는 오후 8시를 말한다)까지 관할 구 · 시 · 군선거관리위원회에 도착되어야 한다.

궐위선거 및 재선거  
등에서 기한 등의 단  
축) -----

-----선거

· 재선거 또는 지방자치단체의 설치 · 폐지

· 분할 · 합병에 따른 지방자치단체의 장의 선거-----

1. · 2. (현행과 같음)  
제218조의16(재외선거의 투표방법) ① (현행과 같음)  
② -----  
-----보궐선거등  
은-----

|                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>③ · ④ (생 략)</p> <p>제218조의19(재외선거의 투표 절차) ① · ② (생 략)</p> <p>③ 투표용지와 회송용 봉투를 받은 재외선거 인등은 기표소에 들어 가 투표용지에 1명의 후보자(<u>비례대표국회의원선거</u>에서는 하나 의 정당을 말한다)를 선택하여 투표용지의 해당 칸에 기표한 다음 그 자리에서 기표 내용이 다른 사람에게 보이지 아니하게 접어 이를 회송용 봉투에 넣어 봉합한 후 투표 함에 넣어야 한다.</p> | <p>제218조의19(재외선거의 투표 절차) ① · ② (현행과 같음)</p> <p>③ -----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<u>비례대표국회의원 및 비례대표지방의회의원선거</u>에서는--<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----.</p> | <p>③ · ④ (현행과 같음)</p> <p>제218조의19(재외선거의 투표 절차) ① · ② (현행과 같음)</p> <p>③ -----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<u>비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거</u>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----.</p> |
| <p>④ (생 략)</p> <p>제218조의20(재외투표소의 투표참관) ① (생 략)</p> <p>② 대통령선거의 경우 후보자(정당추천후보자의 경우에는 후보자를 추천한 정당을 말한다)가, <u>국회의원선</u></p>                                                                                                                              | <p>④ (현행과 같음)</p> <p>제218조의20(재외투표소의 투표참관) ① (현행과 같음)</p> <p>② -----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<u>국회의원 · 지</u></p>                                                                    | <p>④ (현행과 같음)</p> <p>제218조의20(재외투표소의 투표참관) ① (현행과 같음)</p> <p>② -----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<u>국회의원선</u></p>                                                                                                         |



|                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제218조의25(재외투표의 효력) ① 재외투표의 효력에 관하여는 제179조(같은 조 제3항 및 제4항제7호·제10호는 제외한다)를 준용한다. 이 경우 “사전투표 및 거소투표”는 “재외투표”로, “ <u>비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거</u> ”는 “ <u>비례대표국회의원선거</u> ”로, “ <u>거소투표자 또는 선상투표자가</u> ”는 “재외선거인 등이”로, “거소투표 또는 선상투표”는 “재외투표”로 본다. | 제218조의25(재외투표의 효력) ① -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-. -----<br>-----<br>-----“ <u>거소투표자 또는</u> ”-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----. | 제218조의25(재외투표의 효력) ① -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-. -----<br>-----<br>-----“ <u>거소투표자</u> ”-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----. |
| ② 제218조의18제4항 후단의 방법으로 투표를 한 경우 후보자의 성명이나 정당의 명칭 또는 기호를 모두 한글 또는 아라비아숫자가 아닌 그 밖의 문자(한글 또는 아라비아숫자와 그 밖의 문자를 병기한 것은 한글 또는 아라비아숫자로 적은 것으로 본다)로                                                                                                    | ② . ③ (현행과 같음)                                                                                                                                                     | ② -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----                                                      |

적거나 비례대표국회의원선거에서 후보자의 성명을 적은 재외투표(정당의 명칭 또는 기호를 함께 적은 것을 포함한다)는 무효로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재외투표는 무효로 하지 아니한다.

1. 2. (생략)

③ (생략)

제35조(보궐선거 등의 선거일) ① (생략)

② 보궐선거·재선거·증원선거와 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 의한 지방자치단체의 장 선거의 선거일은 다음 각 호와 같다.

1. (생략)

2. 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 따른 지방자치단체의 장 선거는 그 선거의 실시사유가 확정된 때

-----비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거-----

1. 2. (현행과 같음)

③ (현행과 같음)

제35조(보궐선거 등의 선거일) ① (현행과 같음)

② -----

1. (현행과 같음)

2. -----



또한, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거(이하 “지방선거”라고 함)의 경우 18세 이상으로서 선거인명부작성기준일 현재 ① 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 거주자(재외국민 제외) 및 거주불명이 등록된 거주불명등록자, ② 재외국민으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람, ③ 「출입국관리법」에 따른 영주의 체류자격 취득 후 3년이 경과한 외국인으로서 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람에게 선거권을 부여하고 있음.

즉, 재외국민은 일반적으로 대통령선거 및 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 선거권이 인정되며, 지역구국회의원선거 및 지방선거의 경우에는 선거인명부작성기준일 현재 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 등재되어 있고 해당 국회의원지역선거구 또는 해당 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 경우에 한하여 해당 선거에서의 선거권을 보유하게 됨.

다만, 현행법상 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 경우에 한하여 재외선거관리위원회를 설치 및 운영하도록 규정되어 있어,<sup>6)</sup> 대통령선거 및 임기만료에 따른 국회의원선거 외 재·보궐

---

6) 제218조(재외선거관리위원회 설치·운영) ① 중앙선거관리위원회는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 180일부터 선거일 후 30일까지 「대한민국재외공관 설치법」 제2조에 따른 공관(공관이 설치되지 아니한 지역에서 영사사무를 수행하는 사무소와 같은 법 제3조에 따른 분관 또는 출장소를 포함하고, 영사사무를 수행하지 아니하거나 영사관할구역이 없는 공관 및 영사관할구역 안에 공관사무소가 설치되지 아니한 공관은 제외한다. 이하 이 장에서 “공관”

선거, 지방선거의 경우 재외선거가 실시되지 않고, 이에 따라 재·보궐 선거, 지방선거에서 선거권이 인정되는 재외국민이라 하더라도 거주 중인 외국에서는 투표할 수 없고, 국내에서만 투표할 수 있음.

이에 개정안은 주민등록이 되어 있어 선거권이 인정됨에도 불구하고, 사전투표일 및 선거일에 국외에 체류한다는 사정으로 사실상 투표권을 행사하지 못하는 경우를 해소하고자, 재외국민이 국내가 아닌 외국에서도 투표할 수 있도록 하려는 것으로,

형식적으로 선거권이 부여되어 있음에도 현실적으로 행사할 수 없는 상태를 개선하고 헌법상 참정권을 실질적으로 보장하는데 기여할 것으로 보임.

참고로, 외국 입법례를 보면 미국, 러시아, 아일랜드 등은 의회·대통령선거 및 지방선거에서 재외선거를 실시하고 있음.<sup>7)</sup>

중앙선거관리위원회는 지방선거에 국외부재자 투표를 도입하는 것은 상시 재외선거 체제에 따른 공관의 관리역량 유무, 비용 대비 제도적인 실효성, 시스템·장비 확보 등 준비 과정의 검토를 통해 입법정책적으로

---

이라 한다)마다 재외선거의 공정한 관리를 위하여 재외선거관리위원회를 설치·운영하여야 한다. 다만, 대통령의 궐위(闕位)로 인한 선거 또는 재선거는 그 선거의 실시사유가 확정된 날부터 10일 이내에 재외선거관리위원회를 설치하여야 한다.

7) 중앙선거관리위원회 2022년도 각국의 선거제도 비교연구에 따르면, 미국, 러시아, 아일랜드, 카자흐스탄, 아이슬란드, 보스니아헤르체고비나, 토고, 팔라우 등에서는 세가지 선거 모두 재외선거를 실시하고 있음.

결정할 사안이나, 보궐선거등에 국외부재자투표를 도입하는 것은 재·보궐선거의 경우 임기만료 선거에 비해 투표율이 낮고, 선거일에 임박하여 선거 실시사유가 확정되는 경우 국외부재자투표 제도 운영(재외선관위 설치, 국외부재자신고 등)이 사실상 어려운 점 등을 고려하여 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5332 |