제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 재외거소투표 제도 도입 등 >
▣ 이재강의원 대표발의(의안번호 제2208770호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 황 승 기

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 4

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이재강의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2025. 3. 10.

3. 회 부 일 : 2025. 3. 11.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행 「공직선거법」에 따를 때 재외선거관리위원회가 설치하는 재외투표소는 3개소를 초과할 수 없음. 이에 재외선거관리위원회가 관할하는 면적이 넓은 지역의 경우 재외선거인의 선거권은 보장받기 어려울 수 있어 우편투표를 활용하는 등 보완책을 마련할 필요가 있음.

한편, 공직선거에서 도입 여부가 지속 논의되어 온 전자 투·개표는 그간 보안상의 문제로 도입 및 시행에 어려움을 겪었으나, 최근 중앙선거관리위원회의 블록체인 기술을 적용한 K-voting 시스템 개발 등으로 기존 전자 투·개표 시스템의 보안상 한계를 보완할 수 있는 방안이 마련되고 있는 만큼 향후 재외선거인의 선거권 보장을 위한 수단으로 전자 투·개표 시스템 도입 또한 적극 검토할 필요가 있음.

따라서 본 개정안의 목적은 재외선거에서 재외선거인이 자신의 거소에서 투표할 수 있는 재외거소 우편투표를 도입함으로써 이들의 투표 편의를 높이고, 중앙선거관리위원회로 하여금 향후 재외선거에서 전자 투·개표를 시행할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임.

주요내용

가. 재외선거에서 재외거소투표를 할 수 있도록 국회의원선거의 후보자등록기간을 앞당김(안 제49조제1항).

나. 국외부재자신고 및 재외선거인 등록신청 시 재외거소투표 여부를 적도록 하고, 중앙선거관리위원회는 재외거소투표선거인명부 및 거소투표국외부재자신고인명부를 따로 작성하도록 함(안 제218조의4제2항제6호 및 제218조의5제2항제6호 신설, 제218조의8제2항 및 제218조의9제2항 신설).

다. 재외투표관리관이 투표용지 발급기를 이용하여 기표식 투표용지를 작성하고, 선거일 전 16일까지 배달 확인이 가능한 우편을 우선하여 재외거소투표자에게 발송하되 그 비용은 국가가 부담함(안 제218조의18제5항 및 제6항 신설).

라. 재외거소투표자는 투표용지에 1명의 후보자(비례대표국회의원선거에서는 하나의 정당)를 선택하여 기표한 다음 회송용 봉투에 넣어 봉함한 후 해당 재외선거관리위원회에 배달 확인이 가능한

우편을 우선하여 발송하도록 함(안 제218조의19제4항 신설).

마. 그 밖에 국내의 거소투표에 준하여 재외거소투표에 관한 사항을 보완·정비함(안 제218조의21제1항, 제218조의25제4항 신설 등).

바. 중앙선거관리위원회는 재외선거에서 컴퓨터 또는 이동통신단말장치를 이용한 전자투·개표를 할 수 있도록 하고, 그 방법 및 절차는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 함(안 제218조의35 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 재외선거 시 재외거소투표 제도를 도입하고, 이와 관련된 제반 규정 등을 국내의 거소투표에 준하여 정비하는 한편, 재외선거에서 전자투표·개표를 할 수 있도록 하는 규정을 신설하려는 것임.

1. 재외거소투표 제도 도입

개정안은 재외투표관리관으로 하여금 선거일의 16일 전까지 재외거소투표자에게 투표용지와 회송용·발송용 봉투를 송부하고, 재외거소투표자는 투표용지에 기표 후 회송용 봉투를 통해 회신하는 방식의 재외거소투표제도를 도입하려는 것임.

현 행	개 정 안
제218조의18(투표용지 작성 등) ① ~ ③ (생 략) ④ (생 략) <신 설> <신 설>	제218조의18(투표용지 작성 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ (생 략) ⑤ 제1항 전단에도 불구하고 재외거소투표자에게 발송할 투표용지는 재외투표관리관이 투표용지 발급기를 이용하여 작성한다. ⑥ 재외투표관리관은 제5항에 따라 작성된 투표용지의 일련번호를 절취한 후 바코드(재외거소투표의 접수에 필요한 재외거소투표자의 거소, 성명, 재외선거인명부등 등재번호 등이 기록되어 컴퓨터가 인식할 수

	있도록 표시한 막대 모양의 기호를 말한다)가 표시된 회송용 봉투에 넣고 다시 발송용 봉투에 넣어 봉함한 후 선거일 전 16일까지 배달 확인이 가능한 우편을 우선하여 재외거소투표자에게 발송하여야 한다. 이 경우 우편비용은 국가가 부담한다.
제218조의19(재외선거의 투표 절차) ① ~ ③ (생 략) <신 설>	제218조의19(재외선거의 투표 절차) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 재외거소투표자는 재외투표관리관으로부터 송부받은 투표용지에 1명의 후보자(비례대표국회의원선거에서는 하나의 정당을 말한다)를 선택하여 투표용지의 해당 칸에 기표한 다음 회송용 봉투에 넣어 봉함한 후 해당 재외선거관리위원회에 배달확인이 가능한 우편을 우선하여 발송하여야 한다. 이 경우 재외선거인은 제218조의5제4항에 따라 재외투표관리관이 공고한 서류의 사본 및 본인확인서약서를 함께 발송하여야 한다.

현행법은 재외투표기간 동안 공관이나 그 대체시설에 재외투표소를 설치하도록 하고, 관할구역의 재외국민수가 3만명을 넘는 경우 매 3만명마다 1개소씩 재외투표소를 추가 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있음(법 제218조의17제1항 및 제2항제1호).

이와 같은 재외투표소 설치 제한으로 인해 관할구역이 넓은 지역의 경우 재외선거권자의 이동거리나 시간소요로 인한 어려움이 존재하며, 실제 재외선거권자수 대비 재외선거투표자수 비율은 전체 투표율에 비해 낮은 수준을 보이고 있음.

《 전국단위 선거 재외선거투표율 현황 》

구분	재외선거권자수 (추정치[1])/명, A)	재외선거 투표자수(명, B)	B/A*100(%)	전체 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 국회의원 선거 당시 코로나19 펜데믹 사태로 다수의 재외공관이 재외선거사무를 중지하거나 선거기간을 단축하였고, 이에 따라 재외투표율도 2016년 제20대 총선과 비교할 때 크게 하락하였음.[2]

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

2) 55개국 91개 공관에서 재외선거사무가 중지되었고, 36개 공관에서 선거기간이 단축되었음. 국회입법조사처, “재외선거인 등의 참정권 보장: 귀국투표 제도개선 논의를 중심으로”, 이슈와논점 제2016호, 2022.11.21.

이와 같은 재외선거의 어려움을 극복하고 코로나19 팬데믹 사태 등의 발생 가능성에 대처하기 위해 우편을 활용한 재외거소투표를 도입할 필요가 있다는 의견들이 제시되고 있음.[3)]

이에 개정안은 재외투표관리관으로 하여금 선거일의 16일 전까지 재외거소투표자에게 투표용지와 회송용·발송용 봉투를 송부하고, 재외거소투표자는 투표용지에 기표 후 회송용 봉투를 통해 회신하는 방식의 재외거소투표제도를 도입하려는 것으로,

이를 통해 재외선거권자의 투표편의성을 제고하여 실질적인 참정권을 보장하고, 결과적으로 해외 거주 국민의 정치적 의사에 대한 반응성 및 민주적 대표성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

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

특히 현행법 제38조[4)]도 대리투표의 가능성 등을 감안하여 사전투표

---

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

4) **법 제38조(거소・선상투표신고)** ① 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 제4항제1호부터 제5호까지에 해당하는 사람(제15조제2항제3호에 따른 외국인은 제외한다)은 선거인명부 작성기간 중 구・시・군의 장에게 서면으로 신고(이하 “거소투표신고”라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 거소투표신고는 등기우편으로 처리하되, 그 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체가 부담한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.

1. 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기기거하는 군인이나 경찰공무원 중 사전투표소 및 투표소에 가서

소 및 투표소에서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내 또는 함정에 장기기거하는 군인이나 경찰공무원, 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 자, 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자 등 국내거주자 중에서도 극히 예외적인 경우에만 거소투표를 허용하고 있음.[5)]

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.

개정안과 관련하여 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.

투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내(營內) 또는 함정에 근무하는 자
2. 병원ㆍ요양소ㆍ수용소ㆍ교도소 또는 구치소에 기거하는 사람
3. 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자
4. 사전투표소 및 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자
5. 사전투표소 및 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기기거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자
6. 제2항에 해당하는 선원

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. 재외거소투표를 위한 국회의원선거 후보자등록기간 조정

개정안은 지방자자치단체 의회의원 및 장의 선거의 경우와 동일하게 “선거일 전 20일부터 2일간”으로 규정된 현행 국회의원선거 후보자등록기간을 대통령선거의 경우와 동일하게 “선거일 전 24일부터 2일간”으로 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
제49조(후보자등록 등) ① 후보자의 등록은 대통령선거에서는 선거일 전 24일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서는 선거일 전 20일(이하 “후보자등록신청개시일”이라 한다)부터 2일간(이하 “후보자등록기간”이라 한다) 관할선거구선거관리위원회에 서면으로 신청하여야 한다. ② ~ ⑮ (생 략)	제49조(후보자등록 등) ① ----------대통령선거 및 국회의원선거----------지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거----------. ② ~ ⑮ (현행과 같음)

현행법은 대통령선거의 경우 선거일 전 24일, 국회의원선거와 지방자치단체 의회의원 및 장의 선거는 선거일 전 20일부터 2일간으로 후보자 등록 기간을 규정하고 있음(법 제49조제1항).

1994년 「공직선거및선거부정방지법」 제정 시 대통령선거는 22일, 국회의원 및 지방자치단체장의 선거는 16일, 지방의회의원 선거는 선

거일 전 13일부터 2일간으로 규정하였다가, 2002년 일부개정을 통해 지방의회의원 선거 등록일도 선거일 전 16일로 통일하였고, 2004년 대통령선거는 24일, 국회의원선거 및 지방선거는 15일로 변경하였으며, 2011년 현행과 같이 국회의원선거 및 지방선거 후보 등록일을 선거일 전 20일부터 2일로 변경하였음.

《 후보자 등록기간 변경 내역 》

구분	대통령선거	국회의원선거	지방자치단체장 선거	지방의회선거
1994년 제정	선거일 전 22일부터 2일간	선거일 전 16일부터 2일간		선거일 전 13일부터 2일간
2002년 개정	선거일 전 22일부터 2일간	선거일 전 16일부터 2일간		
2004년 개정	선거일 전 24일부터 2일간	선거일 전 15일부터 2일간		
2011년 개정(현행)	선거일 전 24일부터 2일간	선거일 전 20일부터 2일간		
개정안	**선거일 전 24일부터 2일간**			

※ 관련 법률 규정 등을 참고하여 작성

2011년 일부개정으로 국회의원선거 및 지방선거 후보 등록일을 앞당긴 것은 재외선거 시 후보자등록이 끝나기 전 투표가 개시되는 문제점을 개선하고 재외국민의 후보자에 대한 알 권리를 보장하기 위함이었음.[6)7)]

6) 「공직선거법」[시행 2011.7.28.] [법률 제10981호, 2011.7.28., 일부개정] 제안이유 중

7) 법 제218조의17제1항은 재외투표기간을 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내로 규정하고 있는데, 기존 법이 후보자 등록 기간을 선거일 전 15일부터 2일간으로 규정하고 있어, 재외투표가 선거일 14일 전부터 실시되는 경우 후보자 등록이 완료되지 않은 상태에서 재외투표가 이루어질 수 있었음.

개정안은 국회의원선거 및 지방선거의 후보자 등록기간을 대통령선거의 경우와 동일하게 선거일 전 24일부터 2일간으로 앞당겨 재외선거 시 재외거소투표를 가능하게 하려는 취지로 보이는바,

해당 사안에 대해서는 앞서 설명한 재외거소투표의 가능성 여부와 연계하여 타당성을 검토할 필요가 있음.

3. 국외부재자신고 및 재외선거인 등록신청 시 재외거소투표 여부 표시 등

개정안은 국외부재자신고서 및 재외선거인 등록신청서 작성 시 작성해야하는 사항에 재외거소투표 여부를 추가하고, 중앙선거관리위원회는 재외거소투표선거인명부 및 거소투표국외부재자신고인명부를 따로 작성하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제218조의4(국외부재자 신고) ① (생 략) ② 제1항에 따라 국외부재자 신고를 하려는 사람은 그 신고서에 다음 각 호의 사항을 적어야 한다. 1. ~ 5. (생 략) <신 설>	제218조의4(국외부재자 신고) ① (현행과 같음) ② ----------. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 재외거소투표 여부(제218조의17에 따라 재외투표소에서 투표하지 아니하고 제218조의19제4항에 따라

	거소에서 재외거소투표를 하려는 경우를 말하며, 이하 제218조의5제2항제6호에서 같다)
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
제218조의5(재외선거인 등록신청) ① (생 략)	제218조의5(재외선거인 등록신청) ① (현행과 같음)
② 재외선거인 등록신청(제3항에 따른 변경등록신청을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)을 하려는 사람은 그 신청서에 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.	② ----------.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
<신 설>	6. 재외거소투표 여부
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
제218조의8(재외선거인명부의 작성) ① (생 략)	제218조의8(재외선거인명부의 작성) ① (생 략)
<신 설>	② 중앙선거관리위원회는 제218조의5제2항제6호에 따라 재외거소투표가 있는 때에는 제1항에 따른 재외선거인명부에 이를 표시하고 재외거소투표선거인명부를 따로 작성하여야 한다.
② (생 략)	③ (생 략)
③ ~ ⑥ (생 략)	④ ~ ⑦ (현행 제3항부터 제6항까지와 같음)
제218조의9(국외부재자신고인명부의 작성) ① (생 략)	제218조의9(국외부재자신고인명부의 작성) ① (생 략)
<신 설>	② 구·시·군의 장은 제218조의4제2항제6호에 따라 재외거소투표가 있

	는 때에는 제1항에 따른 국외부재자 신고인명부에 그 사실을 표시하고 거소투표국외부재자신고인명부를 따로 작성하여야 한다.
② · ③ (생 략)	③ · ④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)

현행법은 대한민국에 주민등록이 되어 있는 자가 사정[8]에 의해 외국에서 투표하려는 경우 선거일 전 150일부터 60일 사이에 서면·전자우편 또는 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통해 관할 구·시·군의 장에게 국외부재자 신고를 하도록 규정하고 있음(법 제218조의4).

또한 주민등록이 되어있지 않고 재외선거인명부에 올라있지 않은 자로서 외국에서 투표하려는 자는 선거일 전 60일까지 공관 방문 후 서면으로 신청하거나 우편·홈페이지 등을 통해 재외선거인 등록신청을 하도록 하고 있음(법 제218조의5).

이때 국외부재자 신고서에 기재해야 할 사항은 성명, 주민등록번호, 주소, 거소, 여권번호의 5가지이며, 재외선거인 등록신청서의 기재사항은 성명, 여권번호·생년월일 및 성별, 국내의 최종주소지, 거소, 부 또는 모의 성명 등 5가지인데, 개정안은 이에 재외거소투표 여부를 각각 추가하려는 것임.

8) 사전투표기간 개시일 전 출국하여 선거일 후 귀국이 예정된 자 또는 외국에 머물거나 거주하여 선거일까지 귀국하지 않는 자가 이에 해당함(법 제218조의4제1항각호).

《 현행과 개정안의 비교 》

구분	현행	개정안
국외부재자 신고	1. 성명 2. 주민등록번호 3. 주소 4. 거소 5. 여권번호	1~5. (현행과 동일)
		6. 재외거소투표 여부
재외선거인 등록신청	1. 성명 2. 여권번호·생년월일 및 성별 3. 국내의 최종주소지 (없는 경우 등록기준지) 4. 거소 5. 가족관계증명서에 기재된 부 또는 모의 성명 등 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 사항	1~5. (현행과 동일)
		6. 재외거소투표 여부

※ 관련 법률 규정 등을 참고하여 작성

또한 재외거소투표를 하겠다고 신고한 자가 있는 경우 중앙선거관리위원회가 작성하는 재외선거인명부 및 국외부재자신고인명부에 이를 표시하고, 재외거소투표선거인명부와 거소투표국외부재자신고인명부를 따로 작성하도록 하려는 것임(안 제218조의8제1항～제2항 및 제218조의9제1항～제2항).

이를 통해 재외거소투표를 가능하게 하려는 취지로 보이는바, 해당 사안에 대해서도 앞서 설명한 재외거소투표의 가능성 여부와 연계하여 타당성을 검토할 필요가 있음.

4. 국내의 거소투표에 준하여 재외거소투표 사항 보완·정비

개정안은 선거기간 및 선거벽보 제출 기한을 변경하고, 재외거소투표 시 국내 거소투표에 준하는 방식으로 투표할 수 있도록 하는 관련 단서 조항을 신설하는 등 재외거소투표에 관한 사항을 보완·정비하려는 것임.

《 현행과 개정안의 비교 》

구분	현행	개정안
선거기간 (제33조)	대통령선거: 후보자등록마감일의 다음날부터 선거일까지	
	국회의원선거 및 지방선거: 후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지	**국회의원선거**: 후보자등록마감일 후 **10일**부터 선거일까지
		지방선거: 후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지
선거벽보 제출 기한 (제64조)	**대통령선거**: 후보자등록마감일 후 3일까지 **국회의원선거 및 지방선거**: 후보자등록마감일 후 5일까지	**대통령선거 및 국회의원선거**: 후보자등록마감일 후 3일까지
		지방선거: 후보자등록마감일 후 5일까지
재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 임무 (제218조의3)	재외투표소 설치장소와 운영시간 등의 결정·공고, 재외투표소의 투표관리 등	재외거소투표관리 추가
재외선거인명부 및 국외부재자신고인명부 작성기간 (제218조의8, 제218조의9)	선거일 전 49일부터 선거일 전 **40일까지 10일간**	선거일 전 49일부터 선거일 전 **45일까지 5일간**
대통령 궐위선거 시 재외선거인명부 작성기간 (제218조의12)	선거일 전 **34일**부터 선거일 전 **30일**까지	선거일 전 **39일**부터 선거일 전 **35일**까지

재외선거인명부 등의 확정일자 (제218조의13)	선거일 전 **30일**	선거일 전 **35일**
재외선거 투표방법 (제218조의16)	159조 본문에 따른 기표의 방법(“◔”)으로 투표	재외거소투표자가 거소투표를 하는 경우 “○”표시 가능 단서 신설
투표용지 작성 (제218조의18)	재외투표소에서 투표용지 발급기를 이용하여 투표용지 작성·교부, 투표용지 발급기의 장애 등 사유가 있는 경우 중앙선거관리위원회가 전산조직으로 송부한 투표용지원고를 이용하여 작성	재외거소투표자용 투표용지는 투표용지 발급기를 이용하여 작성하고, 작성된 투표용지의 일련번호를 절취하여 송부하도록 하는 조항 신설
재외선거의 투표 절차 (제218조의19)	재외선거인이 재외투표소를 방문하여 기표 후 회송용봉투에 봉함하여 투표함 투입	우편으로 송부된 재외거소투표 접수 및 투표함 투입 시 투표참관인의 참여 조항 신설
재외투표의 회송 (제218조의21)	재외투표는 재외투표기간 만료일 후 지체없이 국내로 회송	국내 회송 대상 재외투표에 재외거소투표 포함

※ 그 외 재외거소투표 도입에 따른 용어 및 규정조항 정비

개정안과 관련해서는 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.

첫째, 재외거소투표신고인의 귀국투표 시 중복투표 가능성 문제임.

현행법은 선거인이 투표용지에 기표 시 “◔”표가 각인된 기표용구를 사용하도록 하고, 거소투표의 경우에 한정하여 “○”표를 할 수 있도록 규정하고 있음(법 제218조의16제1항 및 제159조).

개정안은 이와 같은 거소투표 규정을 재외거소투표 시에도 도입하여 국내 거소투표와의 균형을 맞추려는 취지로 보임.

다만, 현행법은 재외선거인명부에 등록된 자가 재외투표소에서 투표하지 않고 귀국한 때에는 선거일 전 8일부터 선거일까지 주소지 또는 최종 주소지를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 신고한 후 선거일에 해당 선거관리위원회가 지정하는 투표소에서 투표가 가능하다고 규정하고 있는데(법 제218조의16제3항),

개정안을 통해 재외거소투표가 도입된 상황을 가정할 때, 우편을 통해 발송한 투표용지가 관할 재외선거관리위원회에 도달하지 않은 상태에서 재외거소투표자가 국내 귀국투표 신고를 하는 경우 중복투표를 방지할 방법이 없다는 문제가 있음.

따라서, 재외거소투표자의 경우 송부받은 거소투표용지와 회송용봉투를 반납한 경우에 한하여 귀국투표를 할 수 있도록 관련 규정을 정비할 필요가 있다고 보임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 재외거소투표자의 중복투표 가능성을 방지하기 위해 귀국투표에 관한 규정의 연계 개정이 필요하다는 입장임.

둘째, 투표용지 발급기를 이용하여 작성한 투표용지의 일련번호 절취 불가 문제임.

개정안은 재외거소투표자에게 발송하는 투표용지를 투표용지 발급기

를 이용하여 작성하도록 하고(안 제218조의18제5항), 작성된 투표용지의 일련번호를 절취한 후 송부하도록(안 제218조의18제6항) 규정하려는 것인데,

현행법상 투표용지 발급기를 이용하여 작성한 투표용지의 일련번호는 바코드의 형태로 표시하도록 되어 있어(법 제151조제6항 후단) 일련번호만을 절취하여 송부하는 것이 불가능하므로, 관련 규정의 정비가 필요할 것으로 보임.

《 제21대 대통령선거 재외투표용지 이미지 》

* 해당 바코드에는 일련번호와 함께 선거명, 선거구명, 관할 선거관리위원회명 정보가 포함됨.

※ 출처: 주모잠비크공화국 대한민국 대사관 홈페이지

셋째, 재외거소투표 접수 시 투표참관인의 참여 관련 근거규정 마련 문제임.

현행법은 재외투표시 대통령선거의 경우 후보자가, 국회의원선거의 경우 국고보조금 배분 대상 정당이 선거일 전 17일까지 재외투표소별로 재외선거인 및 국외부재자신고인 중 2명을 투표참관인으로 신고할

수 있도록 하고 있고(법 제218조의20제2항), 재외투표소의 책임위원 등은 투표참관인으로 하여금 투표상황을 참관할 수 있다고 규정하고 있음(법 제218조의20제1항).

개정안은 재외선거관리위원회가 우편으로 송부된 재외거소투표를 접수할 때 투표참관인의 참여하에 이를 재외거소투표함에 투입·보관하여야 한다는 규정을 신설하려는 것인데(안 제218조의19제5항), 재외거소투표 시 투표참관인의 참여와 관련된 근거 규정은 별도로 마련되어 있지 않음.

따라서 재외거소투표의 접수 및 투표함 투입 시 투표참관인의 참여와 재외선거관리위원회의 재외거소투표함 비치에 관한 근거 규정을 마련할 필요가 있다고 보임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 투표참관인이 재외거소투표의 접수와 재외거소투표함 투입에 참여하도록 하는 근거 규정, 재외선관위의 재외거소투표함의 비치에 관한 근거 규정을 법률에 마련하거나 규칙으로의 위임 규정이 필요하다는 입장임.

넷째, 재외투표 회송 이후 도착하는 재외거소투표의 처리 문제임.

개정안은 재외투표관리관이 재외투표기간 만료일 후 지체없이 국내로 재외투표소의 재외투표 및 재외거소투표를 회송하도록 규정하고 있

으나, 이후 재외선거관리위원회에 도착하는 재외거소투표의 처리에 관하여는 규정하고 있지 않음(안 제218조의21제2항).

각국의 우편서비스 상황에 따라 재외투표 회송 이후 지연 도착하는 재외거소투표지가 존재할 수 있을 것이므로, 이를 현행법 제218조의24 제3항의 공관개표의 대상으로[9] 보아 재외선거관리위원회가 보관하였다가 개표하게 할 것인지 여부를 명확히 규정하는 것이 필요하다고 보임.

9) **법 제218조의24(재외투표의 개표)** ① 재외투표는 구·시·군선거관리위원회가 개표한다.
③ 제1항에도 불구하고 중앙선거관리위원회는 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖에 부득이한 사유로 재외투표가 선거일 오후 6시까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 도착할 수 없다고 인정하는 때에는 해당 재외선거관리위원회로 하여금 재외투표를 보관하였다가 개표하게 할 수 있다.

참고 법령 정비 관련 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제33조(선거기간) ① · ② (생 략) ③ “선거기간”이란 다음 각 호의 기간을 말한다. 1. (생 략) 2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거: 후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지 <신 설>	제33조(선거기간) ① · ② (현행과 같음) ③ ----------. 1. (현행과 같음) 2. 국회의원선거의 선거: 후보자등록마감일 후 10일부터 선거일까지 3. 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거: 후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지
제64조(선거벽보) ① (생 략) ② 제1항에 따른 선거벽보는 후보자(비례대표국회의원후보자와 비례대표지방의회의원후보자를 제외하며, 대통령선거에 있어서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 작성하여 대통령선거는 후보자등록마감일 후 3일(제51조에 따른 추가등록의 경우에는 추가등록마감일 후 2일 이내를 말한다)까지, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 후보자등록마감일 후 5일까지 첩부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고, 해	제64조(선거벽보) ① (현행과 같음) ② ---------- 대통령선거 및 국회의원선거------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거--- ---------- ---------- ----------

당 구·시·군선거관리위원회가 이를 확인하여 선거벽보 제출마감일후 2일(대통령선거와 섬 및 산간오지지역의 경우는 3일)까지 첩부한다. 이 경우 선거벽보의 일부를 제출하지 아니할 때에는 선거벽보를 첩부하지 아니할 지역(투표구를 단위로 한다)을 지정하여 선거벽보의 제출시에 서면으로 신고하여야 하고, 선거벽보를 첩부하지 아니할 지역을 신고하지 아니한 때에는 해당 구·시·군선거관리위원회가 그 지역을 지정한다.	----------. ---------- ----------.
③ ~ ⑫ (생 략)	③ ~ ⑫ (현행과 같음)
제218조의3(재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무) ① 재외선거관리위원회는 재외선거에 관한 다음 각 호의 사무를 처리한다.	제218조의3(재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무) ① ----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
<신 설>	2의2. 재외거소투표관리
3. ~ 6. (생 략)	3. ~ 6. (현행과 같음)
② 재외투표관리관은 다음 각 호의 사무를 처리한다.	② ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
<신 설>	1의2. 재외거소투표용지의 작성 및 발송
2. ~ 5. (생 략)	2. ~ 5. (현행과 같음)
제218조의8(재외선거인명부의 작성) ① 중앙선거관리위원회는 해당 선거의	제218조의8(재외선거인명부의 작성) ① ----------

선거일 전 60일 현재의 최종주소지 또는 등록기준지를 기준으로 선거일 전 49일부터 선거일 전 40일까지 10일간 해당 선거 직전에 실시한 대통령선거 또는 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 확정된 재외선거인명부와 재외투표관리관이 송부한 재외선거인 등록신청서에 따라 재외선거인명부를 작성한다. 이 경우 같은 사람이 2 이상의 재외선거인 등록신청을 한 사실이 발견된 때에는 그 중 가장 나중에 접수된 재외선거인 등록신청서에 따라 재외선거인명부를 작성한다. <신 설> ② (생 략) ③ ~ ⑥ (생 략)	----------선거일 전 45일까지 5일간----------. ----------. ② (생 략) ③ (생 략) ④ ~ ⑦ (현행 제3항부터 제6항까지와 같음)
제218조의9(국외부재자신고인명부의 작성) ① 구·시·군의 장은 국외부재자 신고기간만료일 현재의 주소지를 기준으로 선거일 전 49일부터 선거일 전 40일까지 10일간(이하 이 장에서 "국외부재자신고인명부 작성기간"이라 한다) 중앙선거관리위원회가 송부한 국외부재자신고서와 해당 구·시·군의 장이 직접 접수한 국외부재자신고서에 따라 국외부재자신고인명부를 작성한다. 이 경우 같은 사람이 2 이상의 국외부재자신	제218조의9(국외부재자신고인명부의 작성) ① ----------선거일 전 45일까지 5일간----------국외부재자신고인명부(거소투표국외부재자신고인명부를 포함한다. 이하 같다)---------

고를 한 사실이 발견된 때에는 그 중 가장 나중에 접수된 국외부재자 신고서에 따라 국외부재자신고인명부를 작성한다.	--. ----------.
<신 설>	② (생 략)
② · ③ (생 략)	③ · ④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)
제218조의12(대통령의 궐위선거 및 재선거에서 기한 등의 단축) 제218조의4부터 제218조의11까지의 규정에도 불구하고 대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거를 실시하는 경우에 재외선거인 등록신청기한과 국외부재자 신고기간 등은 다음 각 호에 따른다. 이 경우 재외선거인명부등에 대한 열람과 이의신청을 위한 기간은 따로 두지 아니한다.	제218조의12(대통령의 궐위선거 및 재선거에서 기한 등의 단축) ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
2. 재외선거인명부등의 작성기간 선거일 전 34일부터 선거일 전 30일까지	2. ---------- 선거일 전 39일부터 선거일 전 35일까지
제218조의13(재외선거인명부등의 확정과 송부) ① 재외선거인명부등은 선거일 전 30일에 확정되며, 국외부재자신고인명부는 해당 선거에 한정하여 효력을 가진다.	제218조의13(재외선거인명부등의 확정과 송부) ① ----------35일----------.
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
제218조의16(재외선거의 투표방법) ①	제218조의16(재외선거의 투표방법) ①

재외선거의 투표는 제159조 본문에 따른 기표에 의한 방법으로 한다. <단서 신설>	----------. 다만, 재외거소투표자(재외거소투표선거인명부 또는 거소투표국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람을 말한다. 이하 같다)가 거소투표를 하는 경우에는 "○"표를 할 수 있다.
② 재외투표는 선거일 오후 6시(대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거는 오후 8시를 말한다)까지 관할 구 · 시 · 군선거관리위원회에 도착되어야 한다.	② 재외투표(재외거소투표를 포함한다)----------.
③ · ④ (생 략)	③ · ④ (현행과 같음)
제218조의18(투표용지 작성 등) ① ~ ③ (생 략)	제218조의18(투표용지 작성 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 재외투표소의 책임위원등은 투표용지 발급기의 장애 등으로 인하여 투표용지를 작성 · 교부할 수 없는 때에는 중앙선거관리위원회가 전산조직으로 송부한 투표용지원고를 이용하여 투표용지를 작성 · 교부한다. 이 경우 제218조의16제1항에도 불구하고 국회의원선거의 투표는 후보자의 성명이나 정당의 명칭 또는 기호를 한글 또는 아라비아숫자로 투표용지에 직접 적는 방법으로 한다.	④ ----------. ----------제218조의16제1항 본문----------.
<신 설>	⑤ 제1항 전단에도 불구하고 재외거소투표자에게 발송할 투표용지는 재외투표관리관이 투표용지 발급기를

	이용하여 작성한다.
<신 설>	⑥ 재외투표관리관은 제5항에 따라 작성된 투표용지의 일련번호를 절취한 후 바코드(재외거소투표의 접수에 필요한 재외거소투표자의 거소, 성명, 재외선거인명부등 등재번호 등이 기록되어 컴퓨터가 인식할 수 있도록 표시한 막대 모양의 기호를 말한다)가 표시된 회송용 봉투에 넣고 다시 발송용 봉투에 넣어 봉함한 후 선거일 전 16일까지 배달 확인이 가능한 우편을 우선하여 재외거소투표자에게 발송하여야 한다. 이 경우 우편비용은 국가가 부담한다.
<신 설>	⑦ 재외투표관리관은 투표방법 그 밖의 선거에 관한 안내문과 본인확인서약서를 재외거소투표용지와 동봉하여 발송하여야 한다.
<신 설>	⑧ 재외거소투표자에 관하여는 제154조제2항 및 제3항을 준용한다. 이 경우 "거소투표자"는 "재외거소투표자"로, "구·시·군선거관리위원회"는 "재외선거관리위원회"로, "읍·면·동선거관리위원회"는 "책임위원등"으로 본다.
⑤ (생 략)	⑨ (현행 제5항과 같음)
제218조의19(재외선거의 투표 절차) ① ~ ③ (생 략)	제218조의19(재외선거의 투표 절차) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ (생 략)

<신 설>	⑤ 재외선거관리위원회가 우편으로 송부된 재외거소투표를 접수한 때에는 투표참관인의 참여하에 이를 재외거소투표함에 투입·보관하여야 한다. 다만 재외투표기간 만료일의 투표마감 후 접수된 재외거소투표는 정당추천위원의 참여하에 그 수를 계산한 다음 포장·봉인하여 재외투표관리관에게 인계하여야 한다.
④ (생 략)	⑥ (현행 제4항과 같음)
제218조의21(재외투표의 회송) ① 재외투표소의 책임위원등은 매일의 재외투표 마감 후 투표참관인의 참관 아래 투표함을 열고 투표자수를 계산한 다음 재외투표를 포장·봉인(封印)하여 재외투표관리관에게 인계하여야 한다. 다만, 제218조의17제2항에 따라 설치하는 재외투표소는 공관과의 거리 등의 사유로 매일의 재외투표를 인계할 수 없는 부득이한 경우에는 해당 재외투표소 운영기간 종료 후 그 기간 중의 재외투표를 일괄하여 인계할 수 있다.	제218조의21(재외투표의 회송) ① ----------투표함(제218조의19제5항 본문에 따른 재외거소투표함을 포함한다. 이하 제218조의22제2항에서 같다)----------투표자수(제218조의19제5항 본문에 따른 재외거소투표자수를 포함한다. 이하 제218조의22제1항에서 같다)----------. ----------.
② 재외투표관리관은 제1항에 따른 재외투표를 재외투표기간 만료일 후	② ---------- 재외투표 및 제218조의19제5항에 따

지체 없이 국내로 회송하고, 외교부장관은 외교행낭의 봉함·봉인 상태를 확인한 후 중앙선거관리위원회에 보내야 한다. 이 경우 재외투표의 수가 많은 때에는 재외투표기간 중 그 일부를 먼저 보낼 수 있다.	른 재외거소투표----------. ----------.
③ · ④ (생 략)	③ · ④ (현행과 같음)
제218조의22(재외투표소투표록 등의 작성·송부) ① · ② (생 략)	제218조의22(재외투표소투표록 등의 작성·송부) ① · ② (현행과 같음)
③ 재외투표관리관은 재외선거관리록을 비치하고 재외선거인 등록신청과 국외부재자 신고의 접수 및 처리, 재외투표소 설치·운영, 그 밖에 재외선거 및 국외부재자투표의 관리에 관한 사항을 적어야 한다.	③ ----------재외거소투표용지의 발송 및 재외거소투표의 접수, 그 밖에----------.
④ (생 략)	④ (현행과 같음)
제218조의23(재외투표의 접수) ① 구·시·군선거관리위원회는 선거일 전 10일부터 재외투표의 투입과 보관을 위하여 국외부재자 투표함과 재외선거인 투표함(이하 이 조와 제218조의24에서 "재외투표함"이라 한다)을 각각 갖추어 놓아야 한다.	제218조의23(재외투표의 접수) ① ----------재외투표(재외거소투표를 포함한다. 이하 같다)----------.
② (생 략)	② (현행과 같음)

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, "비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거"는 "비례대표국회의원선거"로, "거소투표자 또는 선상투표자가"는 "재외선거인등이"로, "거소투표 또는 선상투표"는 "재외투표"로 본다.	제218조의25(재외투표의 효력) ① ----------같은 조 제3항 및 제4항제10호----------. ----------.
② · ③ (생 략)	② · ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 재외거소투표자가 제218조의19제4항 후단에 따라 재외투표관리관이 공고한 서류의 사본 및 본인확인서약서를 제출하지 아니한 경우에는 그 재외거소투표를 무효로 한다.
제242조(투표·개표의 간섭 및 방해죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역에 처한다.	제242조(투표·개표의 간섭 및 방해죄) ① ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
2. 정당한 사유 없이 거소투표자의 투표를 간섭하거나 방해한 사람, 거소투표자의 투표를 공개하거나 하게 하는 등 거소투표에 영향을 미치는 행위를 한 사람	2. ----------거소투표자·재외거소투표자----------거소투표자·재외거소투표자----------거소투표·재외거소투표----------
② · ③ (생 략)	② · ③ (현행과 같음)

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. (생 략) 2. 選擧秩序와 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 者 가. 제39조제8항(제218조의9제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)의 規定에 위반하여 選擧人名簿作成事務를 방해하거나 영향을 주는 행위를 한 者 나. ~ 아. (생 략) 3.·4. (생 략) ④ · ⑤ (생 략)	제256조(각종제한규정위반죄) ① · ② (현행과 같음) ③ ----------. 1. (현행과 같음) 2. ---------- 가. ----------제218조의9제4항---------- 나. ~ 아. (현행과 같음) 3.·4. (현행과 같음) ④ · ⑤ (현행과 같음)

5. 재외선거 시 전자투·개표 관련규정 신설

개정안은 중앙선거관리위원회로 하여금 재외선거에서 컴퓨터 또는 이동통신단말장치를 이용한 전자투·개표를 할 수 있도록 하고, 그 방법 및 절차는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제218조의35(전자투·개표 실시) ① 중앙선거관리위원회는 재외선거에서 인터넷으로 연결된 컴퓨터 또는 이동통신단말장치를 이용한 투표 및 개표(이하 이 조에서 "전자투·개표"라 한다)를 할 수 있다. ② 중앙선거관리위원회가 재외선거에서 전자투·개표를 하려는 때에는 해당 선거의 재외선거관리위원회 설치 전까지 이를 공고하여야 한다. ③ 전자투·개표의 방법 및 절차에 관하여는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.
제218조의35(시행규칙) (생 략)	제218조의36(시행규칙) (현행 제218조의35와 같음)

앞서 살펴본 것처럼 재외선거의 어려움 극복과 코로나19 팬데믹 사태의 대응 등을 위한 방안으로 우편투표와 함께 전자투표의 도입 가능성이 제시되고 있음.[10)]

10) 특히 블록체인 기술의 도입을 통한 전자투표의 도입 가능성에 대한 논의가 최근 활발하게 진행되고

다만, 전자투표도 우편투표와 마찬가지로 대리투표, 허위신고의 위험성이 존재한다는 점과, 외부의 해킹 등에 의한 결과조작의 가능성을 배제할 수 없다는 문제가 있음.

특히 부정선거 논란으로 2024년 제22대 총선부터 개표 사무원이 모든 투표지를 일일이 육안으로 재확인하는 수검표를 도입하는 등[11] 전자개표에 대한 불신이 일각에서 제기되고 있는 상황임을 감안할 때, 제도 도입에 더욱 신중한 접근이 필요할 것으로 보임.

따라서 개정안에 대해서는 전자투표 도입의 필요성과 장단점, 국민여론 및 대안의 가능성 등을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 검토할 필요가 있다고 봄.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 재외선거 전자투·개표 도입 시 투표편의 제고로 재외국민 참정권 보장에 기여할 수 있을 것이나, 대리투표·해킹 등의 위험성이 있으므로 보안성·신뢰성 확보를 위한 기술적 방안 마련이 병행되어야 하며, 국민적 공감대와 사회적 신뢰를 형성하는 것이 중요하다고 사료된다는 입장임.

있음. 최승빈 등, “블록체인을 연계한 전자투표시스템의 연구 동향”, 한국통신학회 학술대회논문집, 2023.11., 남정아, “공정선거를 위한 블록체인 전자투표 도입의 헌법적 고찰”, 헌법학연구 제26권 제4호, 2020.12. 등

11) KBS, “4월 총선 도입 ‘수검표’ 절차 시연… 현장 가보니”, 2024.2.2.

문 의 처
02)6788-5343