



제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

국민투표법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈재외국민의 국민투표권 보장 등〉

■ 전종덕의원 대표발의(의안번호 제2216937호)

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. 발 의 자 : 전종덕의원 등 12인
2. 발 의 일 : 2026. 2. 23.
3. 회 부 일 : 2026. 2. 24

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

국민투표제도는 국민이 직접 의사를 표현하는 참정권의 일종으로 대의제를 원칙으로 하는 민주주의에서 보완적 역할을 함.

「대한민국헌법」은 헌법개정과 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책에 대해서만 국민투표를 실시할 수 있도록 하고, 그 절차나 구체적 사항은 「국민투표법」에서 정하고 있음.

한편, 헌법재판소는 2014년 7월 국내거소신고가 되지 않은 경우까지 포함한 재외국민에 대한 투표권 행사에 관한 규정을 마련하지 않은 「국민투표법」 제14조제1항에 대하여 2015년 12월 31일까지를 입법개선시한으로 하여 헌법불합치결정을 하였으나, 개정이 지연되고 있음.

글로벌 패권경쟁이 한층 심화된 현재 국제환경에서 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표로 긴급하게 결정해

야 하는 상황의 발생 가능성이 높아지고 있고, 헌법개정안을 최종적으로 확정하기 위한 필수적인 국민투표가 작동하지 않는 상황에서 더욱 「국민투표법」의 개정이 필요함.

또한 헌법개정안이나 국가안위에 관한 중요정책은 매우 중요하고 심도 있는 논의가 필요한 사안이므로, 이에 대해 충분히 토론하고 다양한 의견이 개진될 수 있도록 국민투표 운동기간 제한을 폐지하여야 한다는 의견도 제기됨.

이에 재외국민의 국민투표권을 보장하고, 「공직선거법」상 선거연령 인하, 사전투표제도와 같은 선거권 강화 및 개선사항을 반영하며, 국민투표 운동기간 제한을 폐지함으로써 국민의 참정권을 실질적으로 보장하고, 투표운동의 자유를 확대하려는 것임.

주요내용

가. 투표인을 “투표인명부에 등재된 자”에서 “투표인명부 또는 재외 투표인명부에 등재된 자”로 변경함(안 제2조).

나. 국민투표권자를 “19세 이상의 국민”에서 “18세 이상의 국민”으로 변경함(안 제7조).

다. 현행법상 투표인명부의 작성 주체를 「공직선거법」상 선거인명부 작성 주체와 동일하게 “구·시·읍·면의 장”에서 “구·시·군의 장”으로 변경함(안 제14조부터 제18조까지, 제20조 및 제21조,

제56조 등).

라. 국민투표에 관한 운동의 기간 제한을 삭제함(안 제26조 삭제).

마. 국민투표일의 공고를 “18일까지”를 “30일까지”로 변경함(안 제49조).

바. 사전투표소의 설치 및 사전투표를 도입함(안 제51조의2 신설).

사. 재외국민투표에 관한 특례를 도입함(안 제9장의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 재외국민투표에 관한 특례 신설 등 (안 제9장의2 등)

개정안은 헌법재판소 결정 취지를 고려하여 재외국민의 국민투표권을 보장할 수 있는 특례 규정을 신설하고, 이에 따라 투표인의 정의를 “투표인명부 또는 재외투표인명부에 등록된 자”로 변경하는 등 관련 규정을 정비하려는 것임.

「국민투표법」(법률 제14184호)	개 정 안
第2條(投票人の 定義) 이 法에서 “投票人”이라 함은 投票權이 있는 者로서 <u>投票人名簿에</u> 登載된 者를 말한다. <신 설> <신 설> <신 설>	第2條(投票人の 定義) ----- -----투표인명부 또는 재외투표인명부에-----. 제9장의2 재외국민투표에 관한 특례 제91조의2(재외국민투표관리위원회 설치·운영) 중앙선거관리위원회는 국민투표를 실시하는 때마다 국민투표를 공고한 날 후 10일부터 국민투표일 후 30일까지 재외국민투표관리위원회를 설치·운영하여야 한다. 제91조의3(재외국민투표에 관한 「공직선거법」의 준용) 재외국민투표에 관하여는 그 성질에 반하지 않는 범위에서 「공직선거법」 제14장의2를 준용한다. 이 경우 “재외선거관리위원회”는 “재외국민투표관리위원회”로, “대통령선거 및 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거”는 “국민

<신 설> 第97條(再投票) ① ~ ④ (생략) ⑤ 第3項의 規定에 의한 投票는 判決에 명시가 없는 한 第19條의 規定에 불구하고 그 投票에 사용된 <u>投票人名簿</u>를 사용한다. ⑥ ~ ⑧ (생략) 第104條(職權濫用에 의한 投票의 自由妨害罪) 國民投票에 관하여 選舉管理委員會의 委員이나 職員·警察公務員 기타의 關係 公務員이나 <u>投票人名簿作成</u>에 關係있는 者가 故意로 投票人名簿의 閱覽을 방해하거나 그 職務를 遺棄하거나 投票通知票를 교부하지 아니하는 등 職權을 濫用하여 投票의 自由를 방해하는 때에는 7年 이하의 懲役이나 禁錮에 處한다.	투표”로, “재외선거”는 “재외국민투표”로, “재외선거인”은 “재외투표인”으로, “재외선거인명부”는 “재외투표인명부”로, “국외선거운동”은 “재외국민투표에 관한 운동”으로 본다. 제91조의4(벌칙의 적용) 재외국민투표에 관하여 준용하는 「공직선거법」의 해당 조문에 대하여 벌칙이 있는 경우 그 위반행위에 대하여는 해당 벌칙을 적용한다. 第97條(再投票) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----- ----- ----- <u>투표인명부 및 재외투표인명부</u>----- -----. ⑥ ~ ⑧ (현행과 같음) 第104條(職權濫用에 의한 投票의 自由妨害罪) ----- ----- -----<u>투표인명부(재외투표인명부를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)작성</u>----- ----- ----- ----- -----.
--	--

과거에는 주민등록을 요건으로 재외국민의 국민투표권을 제한하였으나, 2007년 헌법재판소의 헌법불합치 결정(2004헌마644)으로 국내거소신고를 한 재외국민에 대해서는 투표권을 행사할 수 있도록 법이 개정되었음.

《 2009년 「국민투표법」 개정 전·후 비교 》

「국민투표법」(법률 제4796호) (1994.12.22. 타법개정)	「국민투표법」(법률 제9467호) (2009.2.12. 일부개정)
제14조 (투표인명부의 작성) ①국민투표를 실시할 때에는 그때마다 구청장(自治區의 區廳長을 포함하며, 都農複合形態의 市에 있어서는 洞地域에 한한다)·시장(區가 設置되지 아니한 市의 市長을 말하며, 都農複合形態의 市에 있어서는 洞地域에 한한다)·읍장·면장(이하 "區·市·邑·面의 長"이라 한다)은 <u>국민투표일공고일 현재로 그 관할구역안에 주민등록이 된 투표권자를 투표구별로 조사하여 국민투표일공고일로부터 5일 이내에 투표인명부를 작성하여야 한다.</u>	제14조(투표인명부의 작성) ①국민투표를 실시할 때에는 그때마다 구청장(自治區의 區廳長을 포함하며, 都農複合形態의 市에 있어서는 洞地域에 한한다)·시장(區가 設置되지 아니한 市의 市長을 말하며, 都農複合形態의 市에 있어서는 洞地域에 한한다)·읍장·면장(이하 "區·市·邑·面의 長"이라 한다)은 <u>국민투표일공고일 현재로 그 관할 구역 안에 주민등록이 되어 있는 투표권자 및 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조에 따른 재외국민으로서 같은 법 제6조에 따른 국내거소신고가 되어 있는 투표권자를 투표구별로 조사하여 국민투표일공고일로부터 5일 이내에 투표인명부를 작성하여야 한다.</u>

당시 「공직선거법」도 주민등록을 요건으로 재외국민의 선거권을 제한하여 「국민투표법」과 함께 헌법불합치 결정(2004헌마644)을 받았고, 국내거소신고를 한 선거권자에 대해서는 선거권을 행사할 수 있도록 하는 법 개정이 이루어졌음.

《 2009년 「공직선거법」 개정 전·후 비교 》

「공직선거법」(법률 제8879호) (2008.2.29. 일부개정)	「공직선거법」(법률 제9466호) (2009.2.12. 일부개정)
제37조(명부작성) ① 선거를 실시하는 때에는 그때마다 구청장(自治區의 區廳長을 포함하며, 都農複合形態의 市에 있어서는 洞地域에 한한다)·시장(區가 설치되지 아니한 市의 市長을 말하며, 都農複合形態의 市에 있어서는 洞地域에 한한다)·읍장·면장(이하 “區·市·郡·面의 長”이라 한다)은 대통령선거에 있어서는 선거일전 28일, 국회의원선거와 지방자치단체의 국회의원 및 장의 선거에 있어서는 <u>선거일전 19일</u>(이하 “<u>選舉人名簿作成基準日</u>”이라 한다) <u>현재로 그 관할 구역 안에 주민등록이 되어 있는 선거권자</u>[지방자치단체의 국회의원 및 장의 선거의 경우 제15조(선거권)제2항제2호의 규정에 따른 외국인을 포함한다]를 투표구별로 조사하여 선거인명부작성기준일부터 5일 이내(이하 “<u>選舉人名簿作成期間</u>”이라 한다)에 선거인명부를 작성하여야 한다.	제37조(명부작성) ① 선거를 실시하는 때 마다 구청장(자치구가 아닌 구의 구청장을 포함한다)·시장(구가 설치되지 아니한 시의 시장을 말한다)·군수(이하 “구·시·군의 장”이라 한다)는 대통령선거에서는 선거일 전 28일, 국회의원선거와 지방자치단체의 국회의원 및 장의 선거에서는 <u>선거일 전 19일</u>(이하 “<u>선거인명부작성기준일</u>”이라 한다) <u>현재 제15조에 따라 그 관할 구역에 주민등록 또는 국내거소신고가 되어 있는 선거권자</u>(지방자치단체의 국회의원 및 장의 선거의 경우 제15조제2항제3호에 따른 외국인을 포함한다)를 투표구별로 조사하여 선거인명부작성기준일부터 5일 이내(이하 “선거인명부작성기간”이라 한다)에 선거인명부를 작성하여야 한다. 이 경우 제14장의2에 따라 재외선거를 실시하는 때에는 제218조의13에 따라 확정된 국외부재자 신고인명부에 올라 있는 사람은 선거인명부의 비고란에 그 사실을 표시하여야 한다.

다만, 「공직선거법」은 선거인이 국외에 거주하거나 체류중이라도 선거에 참여할 수 있도록 국외부재자 신고와 재외선거인 등록신청을 받는 “재외선거제도”를 도입하였으나, 「국민투표법」은 “재외투표제도”를 도입하지 않은 차이가 있음.

이와 관련하여 헌법재판소는 재외선거인의 국민투표권을 배제하는 「국민투표법」이 헌법상 보장된 국민의 참정권을 침해한다고 보아 2015년 12월 31일까지 개선입법을 하도록 하는 헌법불합치 결정을 하였음.

《 헌법재판소 2014.7.24. 선고 2009헌마256 등 판결 》

국민투표권이란 국민이 국가의 특정 사안에 대해 직접 결정권을 행사하는 권리로서, 각종 선거에서의 선거권 및 피선거권과 더불어 국민의 참정권의 한 내용을 이루는 헌법상 기본권이다. 헌법은 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요 정책을 결정하는 경우(제72조)와 헌법개정안을 확정하는 경우(제130조 제2항)에 국민투표권을 인정하고 있다. (중략) 선거권이 국가기관의 형성에 간접적으로 참여할 수 있는 간접적인 참정권이라면, 국민투표권은 국민이 국가의 의사형성에 직접 참여하는 헌법에 의해 보장되는 직접적인 참정권이다(헌재 2001. 6. 28. 2000헌마735 참조). 선거는 대의제를 가능하게 하기 위한 전제조건으로서 국민의 대표자를 선출하는 '인물에 관한 결정'이며, 이에 대하여 국민투표는 직접민주주의를 실현하기 위한 수단으로서 특정한 국가정책이나 법안을 대상으로 하는 '사안에 대한 결정'이다(헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1 참조). 즉, 국민투표는 선거와 달리 국민이 직접 국가의 정치에 참여하는 절차이므로, 국민투표권은 대한민국 국민의 자격이 있는 사람에게 반드시 인정되어야 하는 권리이다. 대한민국 국민인 재외선거인의 의사는 국민투표에 반영되어야 하고, 재외선거인의 국민투표권을 배제할 이유가 없다.

재외선거인이 국민투표에 참여하기 위해서는 재외국민투표제도를 도입하여야 하고, 재외투표인 등록신청, 재외투표인명부작성 및 확정, 열람 및 이의신청, 재외투표용지의 송부, 기표 및 회송 등 일련의 필수적인 절차가 진행되어야 하므로 재외국민투표를 실시하는 것이 현실적으로 쉬운 것은 아니다. 그러나 국민투표권의 제한은 그 제한을 불가피하게 요청하는 개별적·구체적 사유가 존재함이 명백한 경우에만 정당화될 수 있으며, 막연하고 추상적인 위험이라든지 국가의 노력에 의해 극복될 수 있는 기술상의 어려움이나 장애 등의 사유로는 그 제한이 정당화될 수 없다. 재외국민투표를 실시하게 될 경우 예상되는 문제점은 막연하고 추상적인 위험에 지나지 않거나 국가의 노력에 의해 충분히 극복가능한 선거기술상의 사유에 불과하다.

민주주의 국가에서 참정권은 국민주권의 원칙을 실현하기 위한 가장 기본적이고 필수적인 권리로서 다른 기본권에 대하여 우월적인 지위를 갖는다. 이처럼 국민의 본질적 지위에서 도출되는 국민투표권을 위와 같은 추상적 위험 내지 선거기술상의 사유로 배제하는 것은 헌법이 부여한 참정권을 사실상 박탈한 것과 다름없다.

따라서 국민투표법조항은 재외선거인인 나머지 청구인들의 국민투표권을 침해한다.

개정안은 헌법재판소 결정에 따라 동법에 재외국민의 국민투표권을 보장할 수 있는 특례 규정을 신설하고, 투표인의 정의를 “투표인명부 또는 재외투표인명부에 등록된 자”로 변경하는 등 관련 규정을 정비하려는 것으로, 헌법불합치 상황을 해소하기 위한 바람직한 입법조치로 보임.

다만, 2026년 2월 28일 본회의 의결을 거쳐 3월 6일부터 시행된 「국민투표법」(법률 제21449호)에 재외국민투표에 관한 특례를 도입하는 내용이 반영되었고, 투표인의 정의 등도 이에 따라 변경되었다는 점을 참고할 필요가 있을 것임.

「국민투표법」(법률 제21449호) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "투표인"이란 투표권이 있는 사람으로서 투표인명부 또는 재외투표인명부에 올라 있는 사람을 말한다.

제52조(재외국민투표관리위원회 설치 등) ① 중앙선거관리위원회는 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 10일 이내에 「공직선거법」 제218조제1항 본문에 따른 공관(이하 "공관"이라 한다)마다 재외국민투표의 공정한 관리를 위하여 재외국민투표관리위원회를 설치하고 국민투표일 후 30일까지 운영하여야 한다.

1. 중요정책에 대한 국민투표: 대통령이 국민투표일을 공고한 날
2. 헌법개정안에 대한 국민투표: 대통령이 헌법개정안을 공고한 날

② 제1항에도 불구하고 「공직선거법」 제218조제1항에 따른 재외선거관리위원회의 운영기간 중 이 조에 따른 재외국민투표관리위원회의 설치 사유가 발생한 경우 해당 재외국민투표관리위원회를 별도로 설치하지 아니하고, 운영 중인 재외선거관리위원회를 재외국민투표관리위원회로 본다.

③ 재외국민투표에 관한 사무를 처리하기 위하여 공관마다 재외투표관리관을 둔다.

제62조(재외국민투표의 준용규정) 재외국민투표에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「공직선거법」 제14장의2를 준용한다. 다만, 제218조의26제1항은 준용하지 아니한다.

제98조(직권남용에 의한 국민투표자유방해죄) 선거관리위원회의 위원·직원, 국민투표사무에 종사하는 공무원, 투표인명부(재외투표인명부등을 포함한다. 이하 이 장에서 같다) 작성과 관계있는 사람이나 경찰공무원(사법경찰관리 및 군사법경찰관리를 포함한다)이 국민투표에 관하여 직권을 남용하여 투표인명부의 열람을 방해하거나 그 열람에 관한 직무를 유기하거나 하게 한 때에는 7년 이하의 징역에 처한다.

2. 국민투표권자의 연령기준을 18세 이상으로 변경(안 제7조)

「국민투표법」(법률 제14184호)	개 정 안
第7條(投票權) 19세 이상의 國民은 投票權이 있다.	第7條(投票權) 18세----- -----.

2020년 법 개정을 통해 「공직선거법」 상 대통령 및 국회의원의 선거권 연령이 “19세 이상의 국민”에서 “18세 이상의 국민”으로 하향되었음.

개정안은 국민투표권자의 연령기준을 “18세 이상”으로 변경하려는 것으로, 이를 통해 「공직선거법」 상 선거권과 「국민투표법」 상 투표권의 연령기준을 통일하여 법 적용의 일관성을 제고할 수 있고, 선거연령을 둘러싼 국민의 혼란을 방지할 수 있다는 점에서 바람직하다고 보임.

《 「공직선거법」상 입법례 》

「공직선거법」 제15조(선거권) ① 18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 18세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다.

1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람

다만, 2026년 2월 28일 본회의 의결을 거쳐 3월 6일부터 시행된 「국민투표법」(법률 제21449호) 제9조가 국민투표권자를 “「공직선거법」 제15조제1항 본문에 따라 국회의원의 선거권이 있는 국민”으로 규정함에 따라 개정안의 취지가 이미 반영되었음을 참고할 필요가 있음.

「국민투표법」(법률 제21449호) 제9조(투표권) 「공직선거법」 제15조제1항 본문에 따라 국회의원의 선거권이 있는 국민은 투표권이 있다.

3. 투표인명부의 작성주체 변경 등(안 제14조~제18조 등)

개정안은 국민투표 시 투표인명부의 작성주체를 “구·시·읍·면의 장”에서 “구·시·군의 장”으로 변경하고, 재외투표인명부 또는 국외부재자신고인명부는 별도로 작성하도록 하여 「공직선거법」의 관련 규정과 통일시키려는 것임.

《 「국민투표법」(법률 제14184호) 및 개정안의 비교 》

구분	「국민투표법」(법률 제14184호)	개정안
투표인명부 작성, 명부작성 감독 등의 주체	- 구·시·읍·면의 장	- 구·시·군의 장
투표인명부 포함 범위	- 국내 관할 구역 내 주민등록이 되어있는 투표권자 - 재외국민으로서 국내거소신고가 되어 있는 투표권자	- 국내 관할 구역 내 주민등록이 되어있는 투표권자(재외투표인명부 또는 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 제외)

※ 관련 법규정 등을 토대로 작성

재외국민으로서 국내거소신고가 되어 있는 투표권자만을 투표인명부에 포함하도록 하는 규정에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정 내용을 반영하여 해당 명부를 별도로 작성하도록 하고, 명부 작성 등의 주체를 「공직선거법」의 관련 규정과 통일하는 방향으로 변경하여 법 적용의 혼란을 줄이려는 개정안의 취지는 바람직하다고 보임.

《 「공직선거법」상 입법례 》

「공직선거법」 제37조(명부작성) ① 선거를 실시하는 때마다 구(자치구가 아닌 구를 포함한다)·시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다)·군(이하 "구·시·군"이라 한다)의 장은 대통령선거에서는 선거일 전 28일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서는 선거일 전 22일(이하 "선거인명부작성기준일"이라 한다) 현재 제15조에 따라 그 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 선거권자(지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거의 경우 제15조제2항제3호에 따른 외국인을 포함하고, 제218조의13에 따라 확정된 재외선거인명부 또는 다른 구·시·군의 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 제외한다)를 투표구별로 조사하여 선거인명부작성기준일부터 5일 이내(이하 "선거인명부작성기간"이라 한다)에 선거인명부를 작성하여야 한다. 이 경우 제218조의13에 따라 확정된 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 선거인명부의 비고란에 그 사실을 표시하여야 한다.

다만, 2026년 2월 28일 본회의 의결을 거쳐 3월 6일부터 시행된 「국민투표법」(법률 제21449호) 제16조 등이 관련 내용을 반영하여 전부개정되었다는 점을 참고할 필요가 있을 것임.

「국민투표법」(법률 제21449호) 제16조(투표인명부 작성 등) ① 국민투표를 실시하는 때마다 구(자치구가 아닌 구를 포함한다), 시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다), 군(이하 "구·시·군"이라 한다)의 장은 국민투표일 전 22일(이하 "투표인명부작성기준일"이라 한다) 현재 그 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 제9조에 따른 투표권자(제55조에 따라 확정된 재외투표인명부 또는 다른 구·시·군의 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 제외한다)를 투표구별로 조사하여 투표인명부작성기준일부터 5일 이내(이하 "투표인명부작성기간"이라 한다)에 투표인명부를 작성하여야 한다.

참고

투표인명부의 작성주체 변경 등 관련 조문대비표

「국민투표법」(법률 제14184호)	개 정 안
第14條(投票人名簿의 작성) ① 國民投票을 실시할 때에는 그때마다 區廳長(自治區의 區廳長을 포함하며, 都農複合形態의 市에 있어서는 洞地域에 한한다)·市長(區가 設置되지 아니한 市의 市長을 말하며, 都農複合形態의 市에 있어서는 洞地域에 한한다)·邑長·面長(이하 “區·市·邑·面의 長”이라 한다)은 國民投票日公告日 현재로 그 관할 구역 안에 주민등록이 되어 있는 투표권자 및 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조에 따른 재외국민으로서 같은 법 제6조에 따른 국내거소신고가 되어 있는 투표권자를 投票區別로 調査하여 國民投票日公告日로부터 5日 이내에 投票人名簿를 작성하여야 한다. ② 投票人名簿에 登載된 國內居住者 중 다음 各號의 1에 해당하는 者로서 國民投票日 현재에 스스로 投票所에서 投票할 수 없는 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 國民投票日公告日로부터 5日 이내에 區·市·邑·面의 長에게 不在者申告를 할 수 있다. 이 경우 郵便은 無料로 한	第14條(投票人名簿의 작성) ① -----구(자치구가 아닌 구를 포함한다)·시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다)·군(이하 “구·시·군”이라 한다)의 장은----- -----주민등록이 되어 있는 투표권자(제91조의3에 따라 확정된 재외투표인명부 또는 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 제외한다)를 ----- ② -----구·시·군의 장에게-----

다.

1. ~ 3. (생략)

③ 區·市·邑·面의 長은 第2項의 規定에 의한 申告가 있을 때에는 投票人名簿에 이를 표시하는 동시에 不在者申告人名簿를 投票區別로 따로 작성하여야 한다.

④ ~ ⑥ (생략)

⑦ 區·市·邑·面의 長은 投票人名簿 및 不在者申告人名簿를 작성한 때에는 즉시 그 謄本 1通을 管轄區·市·郡選舉管理委員會에 송부하여야 한다.

⑧ (생략)

第15條(名簿作成의 監督) ① (생략)

② 區·市·邑·面의 長과 投票人名簿作成에 종사하는 公務員이 任免된 때에는 당해 區·市·邑·面의 長은 지체없이 管轄區·市·郡選舉管理委員會에 통보하여야 한다. 區·市·邑·面의 長이 事故로 인하여 다른 者가 그 職務를 代理하게 된 때에도 또한 같다.

③ 投票人名簿의 作成期間중에 區·市·邑·面의 長과 投票人名簿作成에 종사하는 公務員을 解任하고자 하는 때에는 그 任免權者는 管轄區·市·郡選舉管理委員會 또는 特別市·廣域市·道選舉管理委員會(이하

-----.

1. ~ 3. (현행과 같음)

③ 구·시·군의 長은-----

-----.

④ ~ ⑥ (현행과 같음)

⑦ 구·시·군의 長은-----

-----.

⑧ (현행과 같음)

第15條(名簿作成의 監督) ① (현행과 같음)

② 구·시·군의 長-----

-----구·시·군의 長-----

-----구·시·군의 長-----
-----.

③ -----구·시·군의 長-----

“市・道選舉管理委員會”라 한다)와
協議하여야 한다.

④ 區·市·邑·面의 長과 投票人名簿作成에 종사하는 公務員이 正當한 이유없이 投票人名簿作成에 관하여 管轄區·市·郡選舉管理委員會의 指示·命令 또는 是正要求에 不應하거나 그 職務를 태만히 하거나 違法·부당한 행위를 한 때에는 管轄區·市·郡選舉管理委員會 또는 市·道選舉管理委員會는 任免權者에게 그 替任을 요구할 수 있다.

⑤ (생략)

第16條(名簿閱覽) ① 區·市·邑·面의
長은 投票人名簿作成滿了日의 다음
 날로부터 3日間 場所를 정하여 投票
 人名簿를 閱覽하게 하여야 하며, 投
 票權者의 편의를 위하여 閱覽期間중
 區·市에 있어서는 統別, 邑·面에
 있어서는 里別의 投票人名簿謄本을
 統·里의 長이 지정하는 場所에 비
 치하여 供覽하게 하여야 한다.

② · ③ (생략)

第17條(異議申請) ① 投票權者는 누구든지 投票人名簿에 漏落·誤記 또는 資格이 없는 投票人이 登載되어 있다고 인정하는 때에는 閱覽期間내에 口述 또는 書面으로 당해 區·市·邑·面의 長에게 異議를 申請하여

④ 구 · 시 · 군의 장-----

⑤ (현행과 같음)

第16條(名簿閱覽) ① 구·시·군의 장
은

군
에

② · ③ (현행과 같음)

第17條(異議申請) ① -----

----- 구 .
시 · 군의 장-----

그 修正을 요구할 수 있다.

② 區·市·邑·面의 長이 第1項의 요구를 받은 때에는 2日 이내에 審査·決定하되 異議가 정당하다고 決定한 때에는 즉시 投票人名簿를 修正하고 申請人·관계인과 管轄區·市·郡選舉管理委員會에 書面으로 통지하여야 하며, 정당하지 아니하다고 決定한 때에는 그 뜻을 申請人·관계인과 管轄區·市·郡選舉管理委員會에 書面으로 통지하여야 한다.

第18條(異議決定에 대한 不服申請) ① (생략)

② 管轄區·市·郡選舉管理委員會가 第1項의 再審査要求를 받은 때에는 2日 이내에 審査·決定하되 그 요구가 정당하다고 決定한 때에는 즉시 관계 區·市·邑·面의 長에게 통지하여 投票人名簿를 修正하게 하고 즉시 申請人和 관계인에게 書面으로 통지하여야 하며, 정당하지 아니하다고 決定한 때에는 그 뜻을 申請人·관계인과 관계 區·市·邑·面의 長에게 書面으로 통지하여야 한다.

第20條(投票人名簿의 再作成) ① 天災·地變 기타의 事故로 인하여 필요한 때에는 區·市·邑·面의 長은 다시 投票人名簿를 작성하여야 한다.

-----.

② 구·시·군의 장-----

-----.

第18條(異議決定에 대한 不服申請) ① (현행과 같음)

② -----

-----구·시·군의 장-----

-----구·시·군의 장-----
-----.

第20條(投票人名簿의 再作成) ① -----

-----구·시·군의 장-----

다. 다만, 第14條第7項의 規定에 의하여 송부한 投票人名簿謄本이 있는 때에는 投票人名簿를 다시 작성하지 아니하고 그 投票人名簿謄本에 의한다. ② (생략) 第21條(名簿寫本의 교부) ① <u>區·市· 邑·面의 長</u>은 國民投票日公告日 현재 國會에 交渉團體를 구성한 政黨(이하 “政黨”이라 한다)의 申請이 있는 때에는 확정된 投票人名簿 또는 不在者申告人名簿의 寫本 1通을 그 名簿가 확정된 후 지체없이 申請人에게 교부하여야 한다. ② 第1項의 規定에 의한 投票人名簿寫本 및 不在者申告人名簿寫本의 交付申請은 投票人名簿 또는 不在者申告人名簿의 確定日前日까지 당해 <u>區·市·邑·面의 長</u>에게 하여야 한다. ③ (생략)	---. ----- ----- ----- ----- -----. ② (현행과 같음) 第21條(名簿寫本의 교부) ① <u>구·시· 군의 장</u>----- ----- ----- ----- ----- -----. ② ----- ----- ----- ----- ----- ---<u>구·시·군의 장</u>----- --- ③ (현행과 같음)
---	---

4. 국민투표에 관한 운동의 기간 제한 삭제 등(안 제26조 등)

개정안은 국민투표 관련 운동 기간(국민투표공고일부터 투표일 전일까지) 규정을 삭제하고, 국민투표일과 투표안의 공고일을 국민투표일 18일전에서 30일전까지로 변경하려는 것임.

「국민투표법」(법률 제14184호)	개 정 안
第26條(國民投票에 관한 運動의 期間) 國民投票에 관한 運動(이하 “運動”이라 한다)은 國民投票日公告日로부터 投票日 前日까지에 한하여 이를 할 수 있다.	<삭 제>
第27條(運動의 한계) 運動은 이 法에 規定된 이외의 方法으로는 이를 할 수 없다.	제27조(국민투표에 관한 운동의 한계) 국민투표에 관한 운동(이하 “운동”이라 한다)은 이 법에 규정된 이외의 方法으로는 이를 할 수 없다.
第49條(國民投票日의 公告) 大統領은 늦어도 國民投票日 전 18日까지 國民投票日과 國民投票案을 동시에 公告하여야 한다.	第49條(國民投票日의 公告) ----- -----30일----- -----.

「공직선거법」은 선거운동기간을 선거일 전 14일전부터 선거일까지로 제한하고 있으나, 공직선거와 달리 국민투표는 헌법개정, 중요 정책 등의 숙의 또는 찬반 토론의 활성화가 요구되는 주제를 대상으로 이루어진다는 점에서 투표운동기간을 「공직선거법」과 같이 제한하는 것은 바람직하지 않다고 보이며, 투표운동기간을 최대한

보장하려는 개정안의 취지는 바람직하다고 보임.

다만, 투표운동의 방식 중 제한이 필요한 일부 유형만 법률에 명시하여 한정적으로 제한하고, 그 외의 투표운동을 포괄적으로 허용하는 것이 정치적 표현의 자유 보장 측면에서 보다 적절할 수 있을 것임.

또한 개정안이 국민투표일과 투표안의 공고시점을 투표일 30일전까지로 앞당기려는 것은 국민투표의 대상이 되는 헌법개정안 및 중요정책에 대해 국민들이 충분히 숙고할 시간을 부여하려는 취지로 보이는데, 그 취지가 바람직하다고 보임.

한편, 2026년 2월 28일 본회의 의결을 거쳐 3월 6일부터 시행된 「국민투표법」(법률 제21449호) 제23조가 자유로운 투표운동을 보장하고, 투표운동기간을 따로 정하지 않고 국민투표일 당일에 한하여 투표운동을 제한하면서도, 문자메시지 전송, 인터넷게시물 작성 등의 방법을 통한 투표운동은 허용하는 내용으로 개정되었고,

국민투표일의 공고와 관련하여 중요정책의 경우 국민투표 60일전까지, 헌법개정안의 경우 30일전까지¹⁾ 공고하도록 하는 내용으로 반영되었다는 점을 참고할 필요가 있을 것임.

「국민투표법」(법률 제21449호) 제15조(국민투표일의 공고) ① 「대한민국 헌법」 제72조에 따른 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책(이하 "중요정책"이라 한다)에 대한 국민투표일은 대통령이 국민투표안과 함께 국민투표일 전 60일까지 공고하여야 한다.

② 「대한민국헌법」 제130조제1항에 따른 헌법개정안에 대한 국민투표는

해당 헌법개정안이 국회에서 의결된 날부터 30일에 해당하는 날의 직전 수요일(30일에 해당하는 날이 수요일인 경우에는 그 날을 말한다)에 실시하되, 대통령은 헌법개정안이 국회에서 의결된 날의 다음 날까지 국민투표일과 국민투표안을 공고하여야 한다.

제23조(투표운동의 원칙 및 한계) ① 누구든지 자유롭게 투표운동을 할 수 있다. 다만, 이 법 또는 다른 법률에 따라 금지되거나 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 누구든지 투표운동의 기회를 이용하여 「공직선거법」에 위반되는 행위를 하여서는 아니 된다.

③ 누구든지 국민투표일에는 투표운동을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로는 투표운동을 할 수 있다.

1. 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)를 전송하는 방법. 다만, 자동 동보통신의 방법(동시 수신대상자가 20명을 초과하거나 그 대상자가 20명 이하인 경우에도 프로그램을 이용하여 자동으로 선택하여 전송하는 방식을 말한다)으로 전송하는 방법은 제외한다.

2. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하는 방법

3. 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법. 다만, 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송하는 방법은 제외한다.

5. 사전투표제도 도입(안 제51조의2 등)

개정안은 사전투표소의 설치·운영에 대해 규정하고, 「공직선거법」의 사전투표 관련 규정을 준용함으로써 사전투표제도를 국민투표에 도입하려는 것임.

1) 보다 정확히는 국회에서 해당 헌법개정안이 의결된 후 30일에 해당하는 날의 직전 수요일(30일에 해당하는 날이 수요일인 경우에는 그날)에 국민투표를 실시하도록 규정하고 있음.

「국민투표법」(법률 제14184호)	개 정 안
<u><신 설></u> 第75條(開票開始) ① ・ ② (생 략) ③ 區・市・郡選舉管理委員會는 郵便投票를 접수할 때에는 이를 즉시 郵便投票用 投票函에 投入・보관하여야 하며, 投票日 下午 6時부터 開票參觀人의 참여하에 本人이 發送한 여부를 확인하고 外封套를 開封하여 一般投票函의 投票紙와 같이 混合하여 開票한다.	제51조의2(사전투표소의 설치 및 사전투표) ① 구・시・군선거관리위원회는 투표일 전 5일부터 2일 동안 관할구역의 읍・면・동마다 1개소씩 사전투표소를 설치・운영하여야 한다. 다만, 읍・면・동 관할구역에 군부대 밀집지역 등이 있는 경우에는 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치・운영할 수 있다. ② 사전투표소의 설치 및 사전투표에 관하여는 그 성질에 반하지 않는 범위에서 「공직선거법」의 사전투표소 및 사전투표에 관한 규정을 준용한다. 第75條(開票開始) ① ・ ② (현행과 같음) ③ -----우편투표 및 우편으로 송부된 사전투표(제51조의2에 따라 준용되는 「공직선거법」 제158조제6항제1호에 따라 등기우편으로 송부된 사전투표를 말한다)----- ----- -----.

사전투표제도는 2012년 「공직선거법」 개정을 통해 도입된 것으로, 이를 통해 선거일에 근무 등 일정이 있거나 주소지가 아닌 지역에서 생활하는 유권자도 사전투표일에 투표가 가능해지는 등 유권자의 투표편의가 향상된 측면이 있음.

《 「공직선거법」상 입법례 》

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)

제155조(투표시간) ① 투표소는 선거일 오전 6시에 열고 오후 6시(보궐선거등에 있어서는 오후 8시)에 닫는다. 다만, 마감할 때에 투표소에서 투표하기 위하여 대기하고 있는 선거인에게는 번호표를 부여하여 투표하게 한 후에 닫아야 한다.

②사전투표소는 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 제1항 단서의 규정은 사전투표소에 이를 준용한다.

③ ~ ⑧ (생략)

개정안은 이와 같은 사전투표제도를 국민투표에 도입하려는 것으로, 국민투표권자의 편의성을 제고하여 보다 많은 국민이 투표에 참여할 가능성을 높일 수 있을 것으로 기대된다는 점에서 바람직하다고 보임.

다만, 2026년 2월 28일 본회의 의결을 거쳐 3월 6일부터 시행된 「국민투표법」(법률 제21449호) 제39조제2항이 사전투표소의 투표시간에 대해 규정하여 국민투표에 사전투표를 도입하는 내용이 반영되었다는 점을 참고할 필요가 있을 것임.

「국민투표법」(법률 제21449호) 제39조(투표시간) ① 투표소는 국민투표일 오전 6시에 열고 오후 6시에 닫는다. 다만, 마감할 때에 투표소에서 투표를 하기 위하여 대기하고 있는 투표인에게는 번호표를 교부하여 투표하게 한 후에 닫아야 한다.

② 사전투표소는 국민투표일 전 5일부터 2일 동안 매일 오전 6시에 열고 오후 6시에 닫는다. 이 경우 제1항 단서는 사전투표소에 준용한다.

3. 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법. 다만, 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송하는 방법은 제외한다.

문 의 처

02)6788-5343