

국민투표법 전부개정법률안(대안)

검 토 보 고

I. 주요내용

- 헌법불합치 결정 취지를 반영하여 투표인의 범위에 “재외투표인 명부에 등재된 사람”을 포함하고, 현행 「공직선거법」의 준용을 통해 투표권자 나이를 종전의 19세 이상에서 18세 이상으로 하향 함(안 제2조 및 제9조).
- 투표구 기준시점 및 행정구역 변경의 미반영 시점을 ‘국민투표일 공고일’에서 ‘투표인명부작성기준일’로 변경하고, 중요정책 국민투표와 헌법개정 국민투표 유형별로 국민투표일 공고 절차를 구체 화함(안 제12조부터 제15조까지).
- 국민투표운동의 개념에 ‘여러 가지 사항 중 하나를 지지하게 하는 행위’를 추가함(안 제22조부터 제37조까지).
- 「공직선거법」 상 사전투표·거소투표·선상투표 제도를 국민투표에 도입하고, 투표시간·투표용지 등 그 밖에 투표절차에 관한 사항은 「공직선거법」을 준용하도록 함(안 제38조부터 제42조까지).

II. 검토의견

1. ‘헌법개정안’의 의미를 명확히 하기 위해 일부 조문 정비(안 제1조 등)

안 제2조제2호 정의조항은 “헌법개정안”을 “「대한민국헌법」 제129조에 따라 대통령이 공고한 헌법개정안”으로 정의함으로써 국회의결 전 헌법개정안을 가리키고 있음. 그러나, 국민투표에 붙이는 헌법개정안은 “「대한민국헌법」 제130조제1항에 따라 국회가 의결한 헌법개정안”을 가리킨다는 점에서 동일한 헌법개정안의 범문 간에 법적 의미상 차이를 보이고 있음.

개정안의 다수의 조문에서 “헌법개정안”이라는 범문을 사용하고 있는데, 제1조(목적), 제6조(공정국민투표지원단 등)제1항, 제15조(국민투표일의 공고)제2항, 제16조(투표인명부 작성 등)제5항, 제20조(국민투표공보의 작성)제3항, 제50조(국민투표결과의 확정과 공표)제1항 등의 헌법개정안은 정의조항과 다르게 국민투표에 부치는 “국회에서 의결한 헌법개정안”을 의미하고 있으므로 각각 “제130조제1항에 따른 헌법개정안”으로 명확히 규정할 필요가 있다고 보았음.

따라서, 다음과 같은 수정의견을 중앙선거관리위원회와 협의하여 마련하였음.

[수정의견]

개 정 안	수 정 의 견
제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」 제72조에 따른 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 <u>중요정책과</u> 「대한민국헌법」 <u>제130조에</u> 헌법개정안에 대한 국민투표에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) ----- ----- ----- <u>중요정책 및</u> ----- - <u>제130조제1항에</u> ----- ----- -----.
제6조(공정국민투표지원단 등) ① 각급 선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)는 이 법 위반행위를 감시하고 공정한 국민투표를 지원하기 위하여 <u>국민투표일공고일</u> (「대한민국헌법」 <u>제130조에</u> 따른 헌법개정안에 대한 국민투표의 경우에는 「대한민국헌법」 <u>제129조에 따라 제안된 헌법개정안을 대통령</u> 이 공고한 날을 말한다)부터 국민투표일 후 10일까지 10명 이하의 공정국민투표지원단을 둔다.	제6조(공정국민투표지원단 등) ① ---- ----- ----- ----- ----- <u>제 15조에</u> 따른 <u>국민투표일공고일</u> (----- <u>제130조제1항에</u> ----- ----- <u>대통령이 헌법개정안을</u> ----- -----) ----- -----.
제15조(국민투표일의 공고) ① (생략)	제15조(국민투표일의 공고) ① (개정안과 같음)
② 「대한민국헌법」 <u>제130조에</u> 따른 헌법개정안에 대한 국민투표는 <u>국회에서 헌법개정안이</u> 의결된 날부터 30일에 해당하는 날의 직전 수요일(30일에 해당하는 날이 수요일인 경우에는 그 날을 말한다)에 실시하되, 대통령은 헌법개정안이 <u>의결된</u> 날의 다음 날까지 국민투표일과 국민투표안을 공고하여야 한다.	② ----- <u>제130조제1항에</u> ----- ----- <u>해당헌법</u> <u>개정안이 국회에서</u> ----- ----- ----- <u>국회</u> <u>에서 의결된</u> ----- -----.
제16조(투표인명부 작성 등) ① ~ ④ (생략)	제16조(투표인명부 작성 등) ① ~ ④ (생략)

⑤ 구·시·군의 장은 국민투표일공고일(「대한민국헌법」 제130조에 따른 헌법개정안에 대한 국민투표의 경우에는 「대한민국헌법」 제129조에 따라 제안된 헌법개정안을 대통령이 공고한 날을 말한다) 후 20일까지 「공직선거법」 제38조제4항제3호에 해당하는 사람 중에서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인에게 거소투표신고에 관한 안내문과 거소투표신고서를 발송하여야 한다.

제20조(국민투표공보의 작성) ① ~ ② (생략)

③ 구·시·군의 장은 제2항에 따른 시각장애투표인과 그 세대주의 성명·주소를 조사하여 국민투표일공고일(「대한민국헌법」 제130조에 따른 헌법개정안에 대한 국민투표의 경우에는 「대한민국헌법」 제129조에 따라 제안된 헌법개정안을 대통령이 공고한 날을 말한다) 후 10일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 통지하여야 한다.

제50조(국민투표결과의 확정과 공표)

① 국회에서 의결된 헌법개정안이 투표권자(투표인명부와 재외투표인명부에 올라 있는 사람을 말한다) 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정된다.

⑤ ----- 제15조에 따른 국민투표일공고일(----- 제130조제1항에 -----
----- 대통령이 헌법개정안을 -----
-----)

-----.

제20조(국민투표공보의 작성) ① ~ ② (개정안과 같음)

③ -----

----- 제15조에 따른 국민투표일공고일(----- 제130조제1항에 -----
----- 대통령이 헌법개정안을 -----
-----)

-----.

제50조(국민투표결과의 확정과 공표)

① 「대한민국헌법」 제130조제1항에 따른 헌법개정안이-----

-----.

2. 재외투표인명부등에 대한 열람 및 이의신청 불허 보완 필요(안 제55조제1항)

안 제55조는 재외투표인명부와 국외부재자신고인명부(이하 “재외투표인명부등”이라 한다)에 대한 열람과 이의신청을 위한 기간을 따로 두지 아니하고, 안 제54조에 따른 재외투표인명부등 작성기간 만료일의 다음 날에 확정되도록 규정하고 있음.

그런데, 헌법재판소는 현행 국민투표법이 재외선거인의 국민투표권을 침해한다고 보고 헌법불합치 결정을 하면서, 국민의 본질적 지위에서 도출되는 국민투표권을 추상적 위험 내지 선거기술상의 사유로 배제하는 것은 헌법상 부여한 참정권을 사실상 박탈한 것과 다름없다고 판시한 것에 비추어 볼 때¹⁾,

개정안과 같이 중요정책 또는 헌법개정안 국민투표의 유형이나 투표일정 등을 고려하지 않고 재외투표인명부 누락 등을 바로잡을 재외투표인명부등의 열람 및 이의신청 절차를 원천적으로 봉쇄하는 것은 참정권 제한의 헌법상 원리인 “최소 침해성”의 요구 및 내국민과의 평등성 요구에 반할 가능성이 높아 보임.

1) 공직선거법 제218조의4 제1항 등 위헌확인[(2014. 7. 24. 2009헌마256, 2010헌마394(병합))] 일부 발췌
헌법 제72조의 중요정책 국민투표와 헌법 제130조의 헌법개정안 국민투표는 대의기관인 국회와 대통령의 의사결정에 대한 국민의 승인절차에 해당한다. 대의기관의 선출주체가 곧 대의기관의 의사결정에 대한 승인주체가 되는 것은 당연한 논리적 귀결이다. 재외선거인은 대의기관을 선출할 권리가 있는 국민으로서 대의기관의 의사결정에 대해 승인할 권리가 있으므로, 국민투표권자에는 재외선거인이 포함된다고 보아야 한다. 또한, 국민투표는 선거와 달리 국민이 직접 국가의 정치에 참여하는 절차이므로, 국민투표권은 대한민국 국민의 자격이 있는 사람에게 반드시 인정되어야 하는 권리이다. 이처럼 국민의 본질적 지위에서 도출되는 국민투표권을 추상적 위험 내지 선거기술상의 사유로 배제하는 것은 헌법이 부여한 참정권을 사실상 박탈한 것과 다름없다. 따라서 국민투표법조항은 재외선거인의 국민투표권을 침해한다.

따라서, 재외투표인명부등에도 「공직선거법」 제218조의10(재외선거인명부등의 열람)과 제218조의11(재외선거인명부등에 대한 이의 및 불복신청 등)²⁾을 원칙적으로 준용하되, 예외적으로 투표일정이 촉박한 경우 등에는 절차를 생략하도록 정할 필요가 있음.

이에 재외투표인명부등의 열람, 이의신청 및 불복신청은 「공직선거법」을 준용하면서 열람·이의신청·불복절차 소요일을 고려하여 재외투표인명부등은 “작성기간 만료일의 다음 날부터 10일이 되는 날³⁾ 확정”되게 하고(수정의견 제55조제1항 및 제3항 본문),

예외적으로 재외투표인명부등 작성기간 만료일이 국민투표일 전 34일 후⁴⁾인 경우에는 열람등을 위한 기간은 따로 두지 아니하고 “작성기간

-
- 2) 제218조의10(재외선거인명부등의 열람) ① 중앙선거관리위원회와 구·시·군의 장(이하 이 장에서 “명부작성권자”라 한다)은 재외선거인명부 및 국외부재자신고인명부(이하 “재외선거인명부등”이라 한다)의 작성기간 만료일의 다음 날부터 5일간(이하 이 장에서 “재외선거인명부등의 열람기간”이라 한다) 장소를 정하여 재외선거인명부등을 열람할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 재외선거인명부는 인터넷 홈페이지에서의 열람에 한한다.
② ~ ⑥ (생략)

제218조의11(재외선거인명부등에 대한 이의 및 불복신청 등) ① 선거권자는 재외선거인명부등의 열람기간 중 재외선거인명부등에 정당한 선거권자가 빠져 있거나 잘못 써진 내용이 있거나 자격이 없는 사람이 올라 있으면 말 또는 서면으로 명부작성권자에게 이의를 신청할 수 있고, 해당 명부작성권자는 그 신청이 있는 날의 다음 날까지 심사·결정하여야 한다.
② 제1항의 이의신청에 따른 구·시·군의 장의 결정에 대하여 불복이 있는 이의신청인이나 관계인은 그 통지를 받은 날의 다음 날까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 서면으로 불복을 신청할 수 있다.
③ ~ ⑥ (생략)

- 3) 선거일(D)를 기준으로 아래와 같이 명부작성기간 만료일 다음날부터 확정일까지 총 10일이 됨.
D-40: 재외선거인명부 작성기간 만료일(공선법 제218조의8①)
D-39 ~ D-35: 재외선거인명부 열람기간(동시에 이의신청기간 포함, 공선법 제218조의10①)
D-34: 이의신청에 대한 심사, 결정 종료일(신청일 다음날까지 심사하도록 규정, 공선법 제218조의11①)
D-33: 결정에 대한 불복신청일(심사, 결정 종료일의 다음날까지이며 불복신청 종료일에 대해서는 별도의 규정이 없음, 공선법 제218조의11②)
D-30: 재외선거인명부 확정일
4) 개정안 제16조에 따라 투표인명부작성일(D-22)의 전일(D-23)에 국외투표인명부가 확정되어야 하므로, 앞서 살펴본 공선법에 따른 명부 작성기간 만료일부터 재외선거인명부 확정일까지의 11일(D-40부터 D-30까지)을 추가하면 만료일은 D-34가 되어야 함.

만료일의 다음 날에 확정”(수정의견 제55조제2항 및 제3항 단서)되도록 하는 수정의견을 중앙선거관리위원회와 협의하여 다음과 같이 마련하였음.

[수정의견]

개 정 안	수 정 의 견
제55조(재외투표인명부등의 확정과 효력) ① 재외투표인명부와 국외부재자신고인명부(이하 “재외투표인명부등”이라 한다)에 대한 열람과 이의신청을 위한 기간은 따로 두지 아니하며, 재외투표인명부등은 제53조에 따른 재외투표인명부등 작성기간 만료일의 다음 날에 확정된다. 이 경우 재외투표인명부등은 해당 국민투표에 한정하여 효력을 가진다.	제55조(재외투표인명부등의 확정과 효력) ① ----- -----의 열람, 이의 신청 및 불복신청 등(이하 “열람등”이라 한다)에 관하여는 「공직선거법」 제218조의10 및 제218조의11을 준용한다. 이 경우 “재외선거인명부”는 “재외투표인명부”로, “선거권자”는 “투표권자”로, “재외선거인”은 “재외투표인”으로, “재외선거인명부등”은 “재외투표인명부등”으로 본다.
<신 설>	② 제1항에도 불구하고 제54조에 따른 재외투표인명부등의 작성기간 만료일이 국민투표일 전 34일 후인 경우에는 재외투표인명부등에 대한 열람등을 위한 기간은 따로 두지 아니한다.
<신 설>	③ 재외투표인명부등은 작성기간 만료일의 다음 날부터 10일이 되는 날에 확정된다. 다만, 제2항의

<u><신 설></u> ② 재외투표인명부등의 사본은 교부하지 아니한다.	<u>경우에는 제54조에 따른 재외투표인명부등 작성기간 만료일의 다음 날에 확정된다.</u> ④ <u>제1항부터 제3항까지에 따른 재외투표인명부등은 해당 국민투표에 한정하여 효력을 가진다.</u> ⑤ (개정안 제2항과 같음)
---	--

3. 선거관리위원회 업무 관련 허위사실 유포행위에 대한 처벌(안 제96조제1항제4호)

안 제96조제1항제4호는 선거관리위원회의 정상적인 업무수행에 지장을 초래할 목적 등으로 정보통신망 등을 통하여 허위사실을 지속적으로 유포하는 자를 처벌하려는 것임.

개정안과 관련하여, 「형법」상 위계에 의한 공무집행방해죄⁵⁾ 외에 행정기관의 업무에 대하여 허위사실 유포한 행위에 대해 처벌하는 입법례를 찾기 어려우며 「공직선거법」에도 아직 유사 입법례가 없으나,⁶⁾ 근거 없는 유언비어나 허위정보로 선거관리위원회의 공정한 국민투표 관리업무 수행에 지장을 초래하여 국가중요정책 및 헌법개정이라는 국가적 중대사안의 결정 과정에 불신과 혼란이 발생하는 것을 방지하려는 취지로 보임.

다만, 개정안과 관련해서는 ‘허위사실 표현’도 표현의 자유의 보호를 받는다는 점에서, 헌법 제37조제2항에 따라 국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 ‘허위사실 표현’을 제한하고 처벌하려면, 표현의 자유와 죄형법정주의에 따른 명확성의 요청을 준수할 것이 요구되는데,⁷⁾ 개정안은 ‘허위사실 유포’ 수단의 범위에 대해 “등”을 사용하여 그

5) 「형법」

제137조(위계에 의한 공무집행방해) 위계로써 공무원의 직무집행을 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

6) 선거관리위원회의 선거관리업무와 관련하여 허위사실 유포행위에 대한 처벌 규정을 신설하는 내용의 ‘공직선거법 일부개정법률안’(의안번호 제2207259호 정춘생의원 대표발의안, 의안번호 제2207296호 강득구의원 대표발의안, 의안번호 제2211659호 박정현의원안, 의안번호 제2212235호 전용기의원안 등)이 행정안전위원회에 계류되어 있음.

범위가 불명확한바, 중앙선거관리위원회와 협의하여 정보통신망, 집회
· 시위, 옥외광고물과 유사한 매체 또는 방법으로 명확히 함.

[수정의견]

개 정 안	수 정 의 견
제96조(국민투표자유방해죄) ① 국민투표에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.	제96조(국민투표자유방해죄) ① ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (개정안과 같음)
4. 선거관리위원회의 정상적인 업무수행에 지장을 초래하거나 <u>법</u> 집행에 대한 신뢰를 훼손할 목적으로 <u>정보통신망·집회 및 시위·옥외광고물 등을</u> 이용하여 공연히 사전투표·국민투표 및 개표에 관한 허위의 사실을 지속적으로 유포한 사람	4. ----- ----- <u>이 법의</u> ----- <u>정</u> <u>보통신망, 집회·시위, 옥외광고물,</u> <u>그 밖에 이와 유사한 매체 또는 방</u> <u>법</u> ----- -----
②·③ (생략)	②·③ (개정안과 같음)

7) 헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2008헌바157 결정례

4. 국외부재자신고 및 재외투표인 등록 신청기간 통일 필요(안 제 53조제3항)

안 제53조제3항은 국외부재자신고 및 재외투표인 등록 신청의 기간을 구분하여 제1호에서는 중요정책에 대한 국민투표를 “국민투표일 전 60일부터 국민투표일 전 40일까지”로, 제2호에서는 헌법개정안에 대한 국민투표를 “대통령이 헌법개정안을 공고한 날의 다음 날부터 20일간”으로 각각 구분하여 규정하고 있음.

그런데, 제2호의 경우에는 등록신청 기간을 20일간으로 규정하고 있는 반면, 제1호의 경우에는 국민투표일 전 60일부터 전 40일까지 즉, 21일간의 기간으로 다르게 규정하고 있음.

따라서, 두 가지 국민투표의 등록신청 기간을 20일간으로 동일하게 규정하려는 취지를 고려하여, “국민투표일 전 60일부터”를 “국민투표일 전 60일의 다음 날”과 같이 보다 명확하게 규정하는 수정의견을 중앙선거관리위원회와 협의하여 다음과 같이 마련하였음.

[수정의견]

개 정 안	수 정 의 견
제53조(국외부재자신고 및 재외투표인 등록신청) ① ~ ② (생략)	제53조(국외부재자신고 및 재외투표인 등록신청) ① ~ ② (개정안과 같음)
③ 제1항에 따른 국외부재자신고	③ -----

및 제2항에 따른 재외투표인 등록 신청의 기간은 다음 각 호의 구분 에 따른다. 1. 중요정책에 대한 국민투표: 국민 투표일 전 <u>60일</u>부터 국민투표일 전 40일까지 2. 헌법개정안에 대한 국민투표: 대 통령이 헌법개정안을 공고한 날의 다음 날부터 20일간 ④ (생략)	----- ----- -----. 1. ----- ----- <u>60일의 다음 날</u>부터 -- ----- 2. (개정안과 같음) ④ (개정안과 같음)
--	--

5. 교육위원회 교육위원의 근거법률 명확화 등(안 제24조제3호)

안 제24조제3호는 투표운동을 할 수 없는 사람으로 ‘각급 선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육의원’을 규정함.

이 때, ‘교육위원회의 교육의원’은 「공직선거법」 제53조제1항제2호⁸⁾의 입법연혁 등을 고려할 때, 과거 「지방교육자치에 관한 법률」 등에 따른 교육위원을 의미하는 것으로 해석됨.

다만, 「지방교육자치에 관한 법률」상 교육위원회는 2014년 6월 30일 이후 폐지되었는바,⁹⁾ 2026년 2월 현재 교육위원회 제도의 근거는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에만 남아 있고, 해당 법률에 따른 제주특별자치도의회 교육의원 및 교육위원회 제도는 2026년 6월 30일까지 효력을 갖음.¹⁰⁾

8) 「공직선거법」 제53조(공무원 등의 입후보) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(정무직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

2. 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원

9) 「지방교육자치에 관한 법률」 부칙 <법률 제10046호, 2010. 2. 26.>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제28조 및 제29조의 개정규정은 2014년 7월 1일부터 시행한다.

제2조(유효기간 등) ① 제2장, 제24조제2항 및 제7장은 2014년 6월 30일까지 효력을 가진다.

② 제1항에 따른 교육위원회의 폐지에 따라 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육의원선거는 실시하지 아니한다.

③ 제24조제2항은 2014년 6월 30일 임기만료에 의한 교육감선거부터 적용하지 아니한다.

10) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 부칙 <법률 제18840호, 2022. 4. 20.>

제4조(교육의원 및 교육위원회 제도의 유효기간) ① 이 법에 따른 제주특별자치도의회 교육의원 및 교육위원회 제도는 2026년 6월 30일까지 효력을 가진다.

② 제1항에 따른 교육의원 및 교육위원회의 폐지에 따라 2026년 6월 30일 임기만료에 따른 교육의원선거는 실시하지 아니한다.

이에 안 제24조제3호의 “교육위원회의 교육의원”을 “「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 교육위원회의 교육의원”으로 근거법률을 명확히 하고, 해당 법률에 따른 교육위원회 제도의 유효기간을 고려한 부칙 적용례를 유효기간으로 변경하는 등 일부 자구를 수정함.

[수정의견]

개 정 안	수 정 의 견
제24조(투표운동을 할 수 없는 사람) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 투표운동을 할 수 없다. 1. ~ 2. (생략) 3. <u>각급 선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육의원</u> 4. ~ 12. (생략)	제24조(투표운동을 할 수 없는 사람) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 투표운동을 할 수 없다. 1. ~ 2. (현행과 같음) 3. ----- 「 <u>제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법</u> 」에 따른 <u>교육위원회의 교육의원</u> 4. ~ 12. (현행과 같음)
부 칙	부 칙
제2조(교육의원에 관한 <u>적용례</u>) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(법률 제18840호, 2022. 4. 20.) 부칙 4조에 따라, 이 법 제24조제3호에 따른 교육위원회의 교육의원에 대한 적용은 2026년 6월 30일까지 효력을 가진다.	제2조(교육위원회의 교육의원에 대한 <u>유효기간</u>) 제24조제3호 중 「 <u>제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법</u> 」에 따른 교육위원회의 교육의원과 관련된 부분은 2026년 6월 30일까지 효력을 가진다.

그 밖에 개정안의 체계·자구에 대하여 검토한 결과, 경미한 자구 수정
외에는 별다른 문제점이 없는 것으로 보았음(주서본 참조).

(수석전문위원 심 정 회)