





2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

# 각국의 국민투표제도 비교연구

2024. 12. 17.

경희대학교 산학협력단



# 2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

## 「각국의 국민투표제도 비교연구」

책임연구원 : 서 정 건 (경희대학교 교수)

공동연구원 : 김 성 조 (연세대학교 조교수)

공동연구원 : 오 창 룡 (국립부경대학교 조교수)

공동연구원 : 한 은 수 (연세대학교 연구원)

공동연구원 :

연구기간 : 2024.08.21. - 2024.12.17.

연구수행기관 : 경희대학교 산학협력단

본 연구보고서는 2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.



# 최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「각국의 국민투표제도 비교 연구」 최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2024년 12월 17일

연구기간 : 2024.08.21. ~ 2024.12.17.

연구책임자

· 책임연구원 : 서 정 건



연구참여자

· 공동연구원 : 김 성 조

· 공동연구원 : 오 창 룡

· 공동연구원 : 한 은 수

연구단체의 장 : 홍 인 기



※ 별첨 : 카피킬러 표절검사지 1부.





## <목차>

I. 연구의 목적과 연구방법 .....	1
1. 국민투표의 개념과 기능 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
3. 연구 대상과 범위의 선정 .....	2
4. 연구방법 .....	3
II. 영국 .....	4
1. 국민투표의 현황과 법적 근거 .....	4
2. 국민투표의 제도적 특징 .....	8
3. 투표운동 진행과 규제 .....	11
4. 투·개표 관리 .....	18
III. 프랑스 .....	21
1. 국민투표의 현황과 법적 근거 .....	21
2. 국민투표의 제도적 특징 .....	28
3. 투표운동 진행과 규제 .....	31
4. 투·개표 관리 .....	37
IV. 미국 .....	40
1. 국민투표의 현황과 법적 근거 .....	40
2. 국민투표의 제도적 특징 .....	45
3. 투표운동 진행과 규제 .....	48
4. 투·개표 관리 .....	54
V. 대만 .....	56
1. 국민투표의 현황과 법적 근거 .....	56
2. 국민투표의 제도적 특징 .....	67
3. 투표운동 진행과 규제 .....	70
4. 투·개표 관리 .....	75
VI. 해외 사례 비교 .....	77
VII. 결론 .....	85
부록 .....	87
참고문헌 .....	92

## <표 목차>

표 1. 영국 국가차원의 국민투표 실시 사례 .....	5
표 2. 직전 총선 득표율에 따른 정당의 국민투표 투표운동자금 상한액 .....	17
표 3. 프랑스 제5공화국 국민투표 실시 현황(1958-현재) .....	22
표 4. 프랑스 헌법에서의 국민투표 관련 규정 .....	24
표 5. 프랑스 「선거법」의 국민투표 일반규정 .....	25
표 6. 프랑스의 재외국민 투표 방식 .....	29
표 7. 국민투표 개표위원회의 설치 .....	30
표 8. 국민투표 처벌 조항 .....	34
표 9. 국민투표 운동 자금에 관한 규정 .....	35
표 10. 미국의 주요 주민발안 내용 .....	44
표 11. 법원 부적격 판단 주민발안 사례 .....	45
표 12. 애리조나 주민 발안에 대한지지/반대 캠페인 자금 상황 .....	52
표 13. 미주리 주민 발안에 대한지지/반대 캠페인 자금 상황 .....	53
표 14. 대만 국민투표 시행 사례 .....	56
표 15. 대만 국민투표 1차, 2차 개정 주요 내용 .....	60
표 16. 국민투표에 적용되는 「공직자선거 및 소환에 관한 법률」(기간 계산) .....	63
표 17. 국민투표에 적용되는 「공직자선거 및 소환에 관한 법률」(투·개표 관련) ..	64
표 18. 대만 「국민투표법」의 투표결과 관련 규정 .....	64
표 19. 국민투표법 실시일자(개정전) .....	69
표 20. 국민투표법 개정안(투표일 변경) .....	70
표 21. 국민투표 의견 발표회 또는 토론회 실시에 관한 조치 .....	72

## <그림 목차>

그림 1. 미국 국민투표 관련 주별 규정 .....	43
그림 2. 애리조나(Arizona) 주의 주민발안 139 .....	49
그림 3. 재정 영향 분석(FIS)을 의무 조항으로 규정하고 있는 주 현황 .....	54
그림 4. 대만 국민투표의 절차 .....	62
그림 5. 대만 국민투표 기금 모금 과정 .....	74

## 요 약 문

본 연구는 국민투표 제도의 특징 및 국민투표운동 규정을 중심으로 영국, 프랑스, 미국, 대만의 사례를 분석하고 이를 비교하여 각국 국민투표 제도가 주는 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 국민투표는 국민이 국가의 중요한 정책이나 헌법적 사안에 대해 직접 의견을 표현하는 민주적 제도다. 이 제도는 정책의 정당성을 확보하고, 대의민주주의를 보완하며, 정부의 책임성을 높이는 역할을 한다. 나아가 국민의 정치적 참여를 촉진하고 정치적 갈등을 해결하는 도구로 사용될 수 있다. 그러나 국민투표는 신중히 설계되고 운영되어야 하며, 공정성과 투명성을 확보하는 것이 필수적이다.

이러한 배경에서 본 연구는 영국, 프랑스, 미국, 대만의 국민투표 제도를 대상으로 각국의 법적 근거와 실행 사례를 분석했다. 영국은 국민투표를 필요 시 개별 법률로 시행한다는 독특한 방식을 채택하고 있다. 프랑스는 헌법 개정 및 정책 결정에 있어 국민투표를 적극 활용해 왔다. 미국은 연방 차원의 국민투표 제도가 없지만, 주 차원에서 다양한 국민투표가 시행되고 있으며, 주민발안을 결합한 독특한 모델을 보여준다. 대만은 아시아의 대표적인 민주주의 국가로서 국민투표를 활용하여 다양한 정치적·사회적 사안을 결정하고 있다. 이러한 사례 연구를 통해 국민투표의 제도적 설계와 실행 방식이 각국의 역사적·사회적 맥락에 따라 어떻게 다르게 적용되는지를 조명하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 각국의 국민투표법, 선거법, 그리고 주요 사례를 종합적으로 분석하여 국민투표 제도의 특징과 장단점을 도출한다. 연구의 범위는 국민투표의 법적 근거를 바탕으로 국민투표와 관련된 투표운동, 자금 규제, 미디어 통제 등 세부적인 요소까지 포함한다.

영국에서는 최근 국민투표가 세 차례 국가적 차원에서 시행되었는데, 1975년 유럽공동체 잔류 여부, 2011년 선거제도 개혁, 그리고 2016년 브렉시트 국민투표가 대표적이다. 이들 국민투표는 각기 다른 정치적·사회적 맥락 속에서 진행되었으며, 투표 결과와 그 영향은 영국의 정치체제와 정책에 중요한 전환점을 제공했다. 영국은 단일한 국민투표법이 없으며, 국민투표는 특별법을 통해 개별적으로 시행된다. 국민투표가 자문적 성격을 가지며, 그 결과가 법적 구속력을 갖지 않는다는 사실을 반영한다.

프랑스에서는 제5공화국 헌법 하에 9차례 국민투표가 시행되었다. 프랑스의 국민투표는 헌법 제11조와 제89조에 따라 시행되며, 대통령이 제안하거나 의회의 동의를 얻어 발의된다. 1960년대 드골 대통령 시절, 국민투표는 알제리 문제, 대통령 직선제 도입, 지방자치 개혁 등 국가적 중요 사안을 결정하는 데 주요한 역할을 했다. 이후에도 뉴칼레도니아 독립 여부, 유럽헌법조약 비준 등 다양한 주제가 국민투표를 통해 결정되었다. 프랑스 국민투표의 결과는 법적 구속력을 가지며,

헌법위원회는 국민투표의 적법성을 감독하는 역할을 수행한다.

미국의 경우, 국민투표 제도는 연방 차원에서 공식적으로 채택되지 않았지만, 주 차원에서는 매우 활발하게 시행되고 있다. 미국의 주 차원 국민투표는 대체로 주민발안과 결합된 형태로 이루어지며, 이는 특정 주의 유권자들이 입법을 직접 제안하거나 기존 법안을 철회하도록 요구할 수 있는 메커니즘이다. 캘리포니아주는 이러한 주민 발안과 국민투표가 가장 빈번하게 이루어지는 대표적인 사례로, 세금 정책, 교육 재정, 마리화나 합법화와 같은 주요 정책들이 국민투표를 통해 결정된 바 있다.

대만은 2003년에 국민투표법을 제정하며 민주주의의 확립과 발전을 목표로 국민투표 제도를 도입했다. 초기에는 제한적이고 엄격한 조건 속에서 국민투표가 시행되었으나, 이후 2017년의 법 개정을 통해 국민투표 발의와 실행 조건이 크게 완화되면서 보다 다양한 주제가 국민투표의 대상으로 포함되었다. 대만의 국민투표는 정치적, 사회적 이슈에 대한 국민의 직접적인 의견을 수렴하는 중요한 수단으로 자리 잡았다. 예를 들어 2018년에는 동성혼 합법화와 에너지 정책(핵발전소 재가동 여부)을 둘러싼 쟁점들이 국민투표로 결정되었다.

본 연구에서 분석한 주요국은 대부분 국민투표 운동에 관한 규정을 명시하여 공정성과 투명성을 확보하려 노력하고 있다. 영국은 국민투표를 특정 상황에 맞춰 특별법을 제정해 시행하며, 선거위원회가 중심이 되어 투표운동과 자금 관리를 철저히 감독한다. 영국에서는 투표운동 기간 중 등록된 단체와 개인만이 공식적으로 활동할 수 있고, 투표운동 지출 한도를 엄격히 설정한다. 또한 프랑스는 투표운동 규제를 선거법과 별도의 행정명령을 통해 구체화한다. 국민투표는 헌법위원회의 감독하에 진행되며, 방송통신최고위원회와 선거회계·정치자금위원회 등이 협력하여 투표운동의 공정성을 유지한다. 투표운동에 참여할 수 있는 정당과 단체는 일정 기준을 충족해야 하며, 방송시간과 포스터 부착 공간 등은 공정하게 배분된다. 나아가 대만은 투표운동 주체의 등록 절차를 엄격히 규정하고, 공정성을 위해 정부의 홍보 활동을 제한한다. 투표운동 기간 동안 중립적이고 공정한 정보 전달을 위해 선거 공보를 제공하며, 투표운동 광고의 허용 시간과 방식을 제한한다. 반면, 미국의 경우 주 정부는 국민투표 과정의 주요 규칙을 결정하며, 투표운동은 주별로 다른 규제를 따른다. 투표운동 주체는 주법에 따라 등록해야 하며, 자금 모금과 지출 내역을 공개해 투명성을 확보한다. 투표운동 자금 사용에는 지출 상한선이나 규제를 두지 않는 경우가 많아 자유로운 캠페인 활동이 이루어진다.



# I. 연구의 목적과 연구방법

## 1. 국민투표의 개념과 기능

국민투표는 국가의 중요한 정책이나 법률에 대해 국민이 직접 투표를 통해 의견을 표현하는 제도이다. 국민투표의 주요 기능은 다음과 같다. 우선, 정책의 정당성 확보에 기여할 수 있다. 국민투표로 결정된 정책이나 법률은 국민의 직접적인 지지를 받기 때문에 그 정당성이 높아진다. 이는 정책의 실행 과정에서 발생할 수 있는 반대나 저항을 줄이는 데 도움이 된다. 둘째, 국민투표는 대표자에 의한 대의 민주주의를 보완하는 역할을 한다. 대의제 민주주의 하에서 국민의 의사가 제대로 반영되지 않는 경우, 국민투표를 통해 직접 의견을 표현할 수 있다. 셋째, 국민투표를 통해 중요한 결정이 내려지므로, 정부는 국민의 의견을 더 신중하게 고려해야 하므로 정부의 책임성을 증대시키는 역할을 한다. 넷째, 국민투표는 특정 사안에 대한 국민의 의견을 직접 확인하므로 이를 통해 정치적 갈등이나 논란을 해결하는 데 효과적일 수 있다. 마지막으로 국민투표는 국민이 정치 과정에 직접 참여할 기회를 제공하므로 이를 통해 국민의 정치적 참여도를 높일 수 있다. 국민투표는 그 중요성 때문에 신중하게 시행되어야 하며, 투표 과정의 공정성과 투명성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 또한, 국민투표 결과는 법적 구속력을 가지거나 자문적 성격을 가질 수 있으며, 각 국가의 헌법이나 법률에 따라 구체적인 시행 방법이 다를 수 있다.

한편, 국민투표는 몇 가지로 구분되기도 한다. 우선, 그 성격에 따라 레퍼런덤(referendum)과 플레비시트(plebiscite)로 구분된다. 좁은 의미의 레퍼런덤은 구체적인 안건에 대한 국민의 의사를 명확히 확인하기 위해 제안되는 성격의 투표를 의미한다. 반면, 플레비시트는 정치권력에 대한 신임여부를 확인하기 위한 성격을 갖는다. 다음으로 절차적 특성에 따라 필수적 국민투표와 임의적 국민투표로 구분되기도 한다. 많은 나라에서 헌법개정 등 특정한 상황에서는 국민투표를 반드시 거치도록 하고 있다. 예를 들어 우리 헌법(제130조제2항) 외에도 아일랜드(제46조), 덴마크(제88조), 루마니아(제151조), 리투아니아(제148조), 라트비아(제77조), 몰타(제66조), 아이슬란드(제79조), 오스트리아의 전체 헌법 개정안(제44조제3항), 독일의 전체 헌법 개정안(제146조) 등에서 헌법개정을 위해 국민투표를 거치도록 하고 있다. 독일은 2차 세계대전 이후 국민투표가 실시되지 않은 유일한 유럽 민주주의 국가이지만, 이 경우에도 헌법을 전면 개정하려면 국민투표가 필요하다(헌법 제146조).

## 2. 연구의 목적

본 연구는 선진 민주 국가들의 국민투표 제도를 연구하고자 하며 이는 몇 가지 점에서 매우 중요한 사안이다. 우선, 현실적으로 우리나라의 국민투표법 개정이 시급한 상황이다. 2014년 7월 24일 헌법재판소는 「국민투표법」 제14조 제1항의 재외국민 투표인명부 관련 조항에 대한 헌법불합치 결정을 내렸다(2009헌마256, 2014.7.24.). 또한 「국민투표법」에는 「공직선거법」 등 관련 법률에서 폐지·변경한 사항이 잔존하고 있으므로, 「공직선거법」과의 통일성을 위해 개정이 시급한 상황이다. 기존 「국민투표법」 관련 개정 법률안들은 「공직선거법」을 준용하여 참정권 확대, 투표 운동 확대 등을 위한 개정 방안을 제시했다. 그러나 국민투표가 중대한 국가 현안을 단순 다수결로 결정하여 민주주의를 퇴행시킬 수 있다는 우려와 함께, 국민투표 참정권을 일반 공직선거와 동일한 수준으로 보장할 수 있는가 등 다양한 헌법적 논의점이 제기되었다. 제20대 및 21대 국회에서는 복수의 국민투표 법안이 발의되었다 임기 만료로 폐기되었으며, 22대 국회에서는 2024년 12월 현재 3건의 법률안이 계류 중이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 해외 주요 국가의 국민투표제도 및 「공직선거법」 등의 관련 법령을 분석하고, 각국의 국민투표운동에 관한 세부 규정을 비교하는 것을 목표로 한다.

둘째, 국민투표법과 관련된 제도적 보완이 필요한 사항이다. 국민투표는 직접 민주주의의 한 형태로, 중요한 정책 결정이나 헌법개정 등과 같은 중대한 사안에 대해 국민의 의사를 직접 묻는 과정으로 민주적 절차에서 중요한 위치를 차지한다. 다양한 국가의 국민투표 제도를 비교 분석함으로써 민주적 제도를 개선하고, 더 나은 민주주의 실현을 도모할 수 있다. 국민투표 과정의 투명성과 공정성을 보장하는 규제와 절차를 이해하고, 이를 바탕으로 불공정한 선거 관행을 방지할 수 있다. 국민투표 제도와 관련하여 시민이 참여하고 자신의 권리를 행사할 수 있도록 도울 수 있다. 또한, 국민투표와 관련된 제도적 디자인과 투표운동 규제와 관련한 논의 사항을 연구하여, 각국의 헌법 및 법률 체계에 맞는 적절한 법적 구조를 마련할 수 있다.

## 3. 연구 대상과 범위의 선정

본 연구는 여러 선진 민주주의 국가 중 영국, 프랑스, 미국, 대만의 국민투표 관련 제도를 연구 대상으로 삼고자 한다. 우선, 영국은 최근 브렉시트 국민투표를 통해 유럽연합 탈퇴라는 중대한 결정을 내린 국가이다. 제도적으로도 영국은 일반화된 국민투표법을 가지고 있지 않으며 필요에 따라 개별 법률을 만드는 방식을 사용하고 있다는 점에서 다른 국가와 차별성이 있다. 이러한 점에서 영국 사례를 분석하는 것은 큰 의미가 있을 것이다. 다음으로 프랑스는 준대통령제 혹은 이원정부제를 택하고 있어 의원내각제를 택한 다른 유럽의 민주주의 국가들과 차별성이 있다. 특히 프랑스는 제5공화국에서 여러 차례 국민



투표를 시행했으므로 이를 연구하는 것은 큰 의미가 있다. 셋째, 미국은 연방차원에서는 국민투표 규정이 없으나 주 정부 차원에서는 여러 주에서 국민투표 제도가 실시되고 있다. 특히, 캘리포니아나 콜로라도 등에서 주민발안과 결합된 형태로 국민투표가 진행된 바 있다. 마지막으로, 대만은 2003년 국민투표법을 제정한 이래 다양한 안건에 대한 국민투표를 진행하였다. 일본은 현재까지 단 한 차례도 국민투표가 진행된 바가 없고 대만은 한국과 유사하게 분단과 민주화를 경험한 국가이다. 대만의 경험은 아시아의 민주주의 국가로서 좋은 비교 대상이 될 것이다.

또한, 연구 범위에 대해 기존의 연구들이 주로 국민투표 부의권자에 대한 제도적 연구에 머물렀던 반면 그 범위를 대폭 확대하고자 한다. 특히, 본 연구는 국민투표에 대한 투표운동과 자금 등에 대한 규정에 큰 관심을 두고 비교 연구를 진행하고자 한다. 투표운동의 관리 및 실행 주체에 대한 부분과 투표운동 규제 방식 등을 분석할 것이다. 또한, 전통적 미디어와 뉴미디어 관련 규제 등에 대해서도 가능한 자료를 수집하고자 한다.

#### 4. 연구방법

본 연구 영역의 방법론은 크게 해외 사례에 대한 문헌조사를 이용할 것이다. 우선, 영국·프랑스·미국 및 대만 등 민주주의 국가의 경우 국민투표의 시행 절차나 규칙 등이 법령의 형태로 정비되어 공개되어 있으며 이러한 규범이 잘 준수되고 있다. 따라서 우선적으로 헌법과 법률 등 관련 법령을 살펴볼 것이다. 프랑스와 대만은 통일된 헌법전을 가지고 있고 국민투표를 관장하는 독립된 법률을 가지고 있다. 따라서 위 국가는 중앙정부의 헌법과 법률을 조사하도록 한다. 영국의 경우는 통일된 헌법전을 가지고 있지 않으며 국민투표를 관장하는 독립된 법률이 존재하지 않고 국민투표를 실시할 경우 개별적인 특별법을 만들어 이를 규율하고 있다. 따라서 2016년 실시된 브렉시트 국민투표를 관장하는 특별법인 “2015년 유럽연합 국민투표법”을 중심으로 국민투표 관련 규정을 살펴보고자 한다. 미국은 중앙정부 차원에서 국민투표를 실시하지 않으므로 개별 주의 헌법과 법률을 살펴보는 방식으로 이를 연구하였다.

다음으로 위 국가들의 국민투표에 대한 단행본과 논문, 정부 기구 보고서, 싱크탱크의 연구자료 등을 활용하도록 한다. 국민투표에 대한 언론과 학계의 관심이 증대되면서 여러 국가의 국민투표 방식을 비교하는 다수의 연구가 진행되었다. 또한, 정부 기관이나 싱크탱크 등에서도 국민투표의 현황과 문제점 등을 지적하는 정책보고서를 다수 발간한 바 있다. 이러한 자료 등을 충분히 활용하도록 한다. 그 밖에 해외 사례에 대해 명확하지 않은 부분이 있을 경우 국내 전문가 자문을 활용하였다.

## II. 영국

### 1. 국민투표의 현황과 법적 근거

#### (1) 국민투표 실시 현황

영국은 유럽의 다른 국가에 비해 국민투표를 자주 이용하지 않았다. 1945년, 전시 거국 내각의 지속 여부를 국민투표에 부쳐야 한다는 제안을 받았을 때 당시 부총리였던 클레멘트 애틀리(Rt Hon Clement Attlee)는 “국민투표와 같이 우리의 모든 전통과 동떨어진 제도를 우리 정치에 도입하는 데 동의할 수 없다”고 답한 바 있다.<sup>1)</sup> 현재까지 영국에서는 국가적 차원의 국민투표가 세 차례 진행되었다.

1975년 유럽공동체(EC) 잔류 찬반에 관한 국민투표가 처음으로 실시되었다. 1972년 에드워드 히스 당시 보수당 총리가 가입 조약에 서명하였고 영국은 이에 따라 1973년 1월 1일 자로 유럽공동체(EC)에 가입하게 되었다. 이러한 결정에 대해 야당인 노동당은 실질적이고 절차적인 문제가 있다고 주장하며 국민투표 논쟁이 촉발되었다. 1974년 2월 열린 총선에서 노동당이 635석 중 301석을 얻어 제1당이 되었지만 매우 불안정한 상황 이었고 이후 같은 해 10월에 열린 총선에서 319석을 얻어 보수당과의 격차를 더 벌릴 수 있었다. 두 번의 총선과정에서 총선에서 노동당은 선거에서 승리하면 영국의 EC 가입 협상에 대한 재협상 후 국민투표를 실시하겠다고 공약하였다(Hollander 2019, 177). 농업 분야 등의 재협상이 진행되었고 이 결과를 국민투표에 부치게 되었다. 1975년 6월 5일 국민투표가 진행되었고 투표율 64%, 찬성 67.2%로 EC 잔류 의견이 높았다.

두 번째 전국적 차원의 국민투표는 2011년에 실시되었으며, 비례성이 낮은 선거제도를 개혁하는 것에 대한 것이었다(Blick 2021). 위 투표에 대해서는 1975년 국민투표와 달리 법률로 법적 구속력을 부여하였다. 보수당과 노동당 양당 구도에서 자유민주당은 많은 표를 얻고도 이에 비례하는 의석을 확보하지 못하는 일이 빈번하였다. 자유민주당은 현재의 단순다수 소선거구제(first-past-the-post)가 비례성이 낮다는 점을 비판하며 ‘선호투표제’(alternative vote, AV)로 변경할 것을 주장하였다. 자유민주당이 보수당과 연립정부를 구성하면서 연립정부 구성 협약(coalition agreement)에 선거제도 개혁 국민투표 부의를 포함한 것을 계기로 하여 위 사항을 국민투표에 부의하였다. 보수당이 반대 입장에 서고 노동당은 의견은 내부 의견이 같았고 특히, 노동조합을 중심으로 반대의견이 더 높았다. 결국, 투표율이 42%에 그쳤고 이 중 반대표가 67.9%, 찬성표 32.1%로 국민투표는 부결되었다.

---

1) Clement Attlee quoted in, Bogdanor, V., *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, (Cambridge, 1981), p.35.

표 1. 영국 국가차원의 국민투표 실시 사례

실시일자	국민투표 내용	결과
1975.6.5	유럽공동체 잔류 여부	잔류 (67.2%)
2011.5.5	선거제도 개혁	기존제도 유지 (67.9%)
2016.6.23	유럽연합 잔류여부	탈퇴 (51.9%)

출처: 저자 작성

세 번째 국민투표는 브렉시트로 잘 알려진 2016년 6월 23일에 실시된 “유럽연합 잔류 또는 탈퇴에 관한 국민투표”였다. 1950년대 유럽의 지역통합 움직임이 존재할 때부터 영국은 대륙의 국가들에 비해 이에 대해 유보하는 태도를 보였다. 이후 뒤늦게 1973년 유럽공동체에 가입하였으나 정치 엘리트들 내부에서는 주권의 일부를 양도한다는 것에 대한 회의적 입장이 많았다. 그러던 중 2013년 데이비드 카메론 (David Cameron) 총리는 2015년 총선에서 승리하면 유럽연합과 재협상을 진행한 후 이에 대해 국민투표로 신임을 묻겠다는 의견을 밝혔다. 보수당이 총선에서 승리하면서 유럽연합에 대한 첫 번째 투표 이후 40년 만에 영국인들은 다시 유럽연합과의 관계에 대해 투표하게 되었다. 브렉시트 투표에는 등록권 유권자 총 46,501,241명 중 72.2%가 투표에 참여하였고 잔류 51.9%, 잔류 48.1%를 기록하였다.

한편, 영국 전체 차원은 아니지만 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드가 결합한 연합 왕국이므로 이를 구성하는 각 단위에서 중요한 주민투표가 여러 차례 진행되었다. 이중 정치적으로 가장 중요한 선거는 스코틀랜드 독립에 대한 2014년 주민투표였다. 이를 포함하여 스코틀랜드와 웨일스에서 동시에 1979년과 1997년 자치권과 자치의회 구성에 대한 주민투표가 진행된 바 있다. 1979년 주민투표는 부결되었으나 1997년 토니블레어 정권이 들어섬과 동시에 열린 주민투표는 가결되어 스코틀랜드와 웨일스에 자치의회와 정부가 구성되었다(김성조 2020). 북아일랜드에서는 1973년 영국 잔류에 대한 안건으로, 1998년에는 소위 굿프라이데이 협정(Good Friday Agreement)으로 알려진 벨파스트 평화조약(The Belfast Agreement)에 대한 동의를 묻는 주민투표가 진행되었고 두 차례 모두 가결되었다. 잉글랜드에서는 잉글랜드 전체 차원의 투표는 실시된 바가 없다. 가장 중요한 선거로는 1998년 5월 런던광역시(Greater London Authority London)를 구성하여 별도의 시장을 선출하고 의회를 구성하는 것에 대한 주민투표가 진행되어 가결되었다. 2004년에는 북동부 잉글랜드에서는 광역 자치의회 (Elected Regional Assembly North East of England) 구성에 대한 주민투표가 진행되어 부결되었다.<sup>2)</sup>

2) 영국상원 홈페이지 (검색일 2024/10/03)  
<https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9903.htm>.

## (2) 법적 근거

영국에는 단일한 성문 헌법전이 없고, 국민투표에 관한 성문법도 오랫동안 존재하지 않았다. 1975년 첫 번째 국민투표를 실시하면서 비로소 “1975년 국민투표법”이 제정되었다. 이 법은 국민투표 절차를 규정한 일반법이 아니라 1975년 유럽공동체(EC) 잔류 찬반에 관한 국민투표에 관한 투표권자, 투개표 절차 등을 규정한 특별법이다. 이후 2000년에는 “정당·선거·국민투표법(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, 이하 ‘정당·선거법’)”이 제정되었다. 위 법률은 국민투표운동 규제 등을 규정하는 일반법이나 국민투표권자, 투개표 절차 등에 대한 규정은 존재하지 않는다. 따라서 영국에서는 국민투표가 실시될 때마다 이를 규율하는 특별법을 제정하고 있으며, 2011년 선거제도 개혁 국민투표 당시에는 “국회의원 선거와 유권자에 대한 법률(Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011)”을 제정하여 투표의 내용과 대상을 확정하였다. 2016년 브렉시트 국민투표를 실시할 때에도 위 사항을 관할하기 위해 별도로 “2015년 유럽연합 국민투표법(European Union Referendum Act 2015)”이 제정되었다. 한편, 투표운동에 대한 규제는 특별법에서 별도의 입법이 있지 않는 이상 “1983년 국민대표법(Representation of the People Act 1983)”에 규정된 내용을 따르고 있다.

2015년 유럽연합 국민투표법 제2조에 따르면, 투표권자는 하원의원의 선거권을 가진 자, 즉 18세 이상의 영국 시민 기타 영연방 시민 및 아일랜드 시민으로 선거인 명부에 등록된 자로 규정되어 있다. 한편, 2011년에는 국가의 권한을 유럽연합에 이양하는 유럽연합 조약 등의 개정 시 필수적 국민투표에 대해 규정한 ‘2011년 유럽연합법’이 제정되었으나, 동 법은 ‘2018년 유럽연합 탈퇴법’ 제정에 따라 폐지되었다.

2011년 유럽연합법 폐지로 인해 필수적 국민투표 제도가 폐지됨에 따라 현재 영국에서는 정치적 중요 사안에 대한 임의적 국민투표만 제도화되어 있다. 이 임의적 국민투표는 법적 구속력이 있는 경우와 법적 구속력이 결여된 경우가 있다. 1975년과 2016년 국민투표는 자문형 국민투표의 형식을 취했지만, 2011년 선거제도 관련 국민투표(현행 소선거구제에서 선택투표제로의 전환 여부를 묻는 것)는 국민투표에서 찬성표가 반대표보다 많으면 2011년 의회 선거제도 및 선거구법 중 선거제도에 관한 부분이 시행되는 형식이다. 선거제도에 관한 부분이 시행되는 형식의 구속력 있는 국민투표였다(동법 제8조).

## (3) 국민투표 결과의 구속성

영국은 성문화된 헌법의 부재와 더불어 의회 주권의 원칙으로 인해 영국에서 국민투표는 일반적으로 법적 구속력이 있는 것이 아니라 자문적 성격을 갖는 것으로 간주되어왔다.<sup>3)</sup> “의회주권”이란 ‘의회는 후임자를 구속하는 것 외에는 무엇이든 할 수 있다’는 원칙인데 위 원칙에 따르면 의회는 국민투표의 내용과 상관없이 자신이 원하는 법률을

만들 수 있고 법률은 사법심사의 대상이 되지 않는다. 따라서 국민투표가 가결된다고 해서 의회가 이를 반드시 수용할 필요는 없으며 만약 행정부가 이에 근거해 어떠한 조치를 하면 의회는 이를 뒤집는 법률을 만들 수 있다. 이러한 논리적 전개에 따라 영국에서 국민투표의 결과에 법적 구속성이 존재하지 않는다고 보는 것이 다수의 의견이다(Bogdanor 2009). 1975년과 2016년 유럽과의 관계에 대한 두 차례의 국민투표에 관한 법률들에서도 법적 성격이 명시되지 않았고 이러한 점에서 다수의 헌법 및 정치학자는 위 국민투표가 자문적 성격이라고 판단하였다(Smith 2021).

물론, 유럽연합 잔류에 대한 국민투표에 구속성이 있다는 소수의 의견도 존재한다. 옥스퍼드 대학 세인트 존스 칼리지의 리차드 에킨스(Professor Richard Ekins) 교수와 유니버시티 칼리지 런던 내의 헌법연구소 렌윅(Renwick) 박사가 이러한 주장을 이끌었다. 영국 하원 내 ‘공공행정 및 헌법 위원회’(Public Administration and Constitutional Affairs Committee)는 위 문제에 대해 여러 전문가에게 자문을 구하였고 에킨스 교수는 의회의 자율성과 주권을 인정하면서도 국민투표가 투표결과를 이행할 의회와 정부에 정치적이고 도덕적 의무를 부여하여 이를 거스를 수 없다고 응답하였다.<sup>4)</sup> 또한, 구속론자들은 영국의 국민투표는 다른 나라처럼 주민들에 의해 상향식으로 요청된 것이 아니라 정부와 의회의 의지로 국민들에게 ‘하향식’으로 부과된 것이므로 정부가 그 결과에 구속되는 것 역시 자명하다고 주장하였다.

한편, 이러한 논란을 피하기 위해 매우 드문 사례로 2011년의 선거제도 국민투표의 경우 이 주민투표 법률 조항을 제정하면서 결과에 대한 법적인 구속성을 명시적으로 포함시켰다(Blick 2019; 2021).<sup>5)</sup> 물론 이론적으로만 보면 국민투표의 결과가 구속성을 갖는 경우에도 의회주권의 원칙에 따라 의회는 국민투표의 결과를 무효화하는 내용의 법률을 제정하는 것이 가능하다고 말할 수 있다(Smith 2021, 478). 그러나 결과의 구속성을 법률에 명시함으로써 정치적 구속을 강화시키고 추후 법률 제정과정에서 의원들의 이탈을 억지하게 된다.

#### (4) 국민투표 관련 최고법원 판단사례

지난 브렉시트 국민투표와 관련하여 몇 가지 중요한 판례가 존재한다. 우선, 국민투표 내용을 시행하는 별도의 법률을 제정하지 않고도 유럽연합으로부터 탈퇴하는 ‘리스본조약’ 제50조를 발동할 수 있는지가 큰 헌법적 논란이 되었다. 결국, 브렉시트 국민투

3) House of Lords Select Committee on the Constitution, Referendums in the United Kingdom, 12th Report of Session 2009 - 10, HL Paper 99, paras. 190 - 197; and Rogers, R. and R. Walters, How Parliament Works (7th Edn.), (London, 2015), pp.370 - 371; Professor Stephen Tierney (EUR0072).

4) <https://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Public%20Administration%20and%20Constitutional%20Affairs%20Committee%20/Lessons%20learned%20from%20the%20EU%20Referendum/written/37151.html>.

5) 지역차원 선거에서는 1979년 스코틀랜드와 웨일즈에서 실시된 자치권 위임 국민투표 등 법적 구속성이 부여된 사례가 존재한다.

표의 결과의 구속력에 대해 결국 영국 법원이 개입하였고 2017년 1월 24일 대법원 판결이 이루어졌다. 11명의 대법관 중 8대 3으로 별도의 입법이 필요하다는 판결을 내렸다. 판결문에서 대법원장인 노이버거 경(Lord Neuberger)은 정부는 일반적으로 조약을 변경할 ‘대권’(prerogative power)이 있지만, 영국이 유럽연합에 가입한 1972년 유럽공동체법(1972 European Communities Act)으로 인해 획득한 국내법상 국민의 권리에 영향을 미칠 경우에는 그렇지 않다고 밝혔다.<sup>6)</sup> 의회는 위 판결을 받아들여 2017년 3월 16일 유럽연합 탈퇴(탈퇴 통보) 법안을 상하 양원에서 통과시키고 영국 왕실의 동의를 받았다.

둘째, 해외 거주 영국인의 투표권한과 관련한 최고법원의 판단이 있었다. 한편, 해리 셴들러(Harry Shindler) 등 해외에 장기 거주하여 투표권을 얻지 못한 사람들 중 일부가 이러한 ‘15년 규정’(the 15 year rule)이 부당하다며 영국 정부를 대상으로 소송을 제기하였다. 이들은 위 법률에서 총선에서 투표권이 부여되지 않는 상원의원에게까지 선거권을 넓히면서도 정작 유럽연합 잔류관련 국민투표의 결과에 큰 영향을 받게 되는 외국에 거주하는 영국인들의 권리는 무시하는 등 선거권의 범위가 자의적이라고 주장하였다. 그러나 영국 고등법원은 이들의 청구를 기각하였다(Case No CO/1431/2016).<sup>7)</sup> 판결문에서 고등법원은 현재 선거 등록 사무소는 이전 선거인명부 기록을 15년 동안만 보관하고 있으며 장기간 해외에 거주한 경우 본국에 대한 정보나 관심이 적으므로 이를 제약하는 것이 타당하다고 판결하였다. 이후 항소법원에서도 같은 판결이 유지되었다.

## 2. 국민투표의 제도적 특징

### (1) 투표권자의 설정

#### (가) 투표 자격

브렉시트의 경우 2015 유럽연합 국민투표법(European Union Referendum Act 2015) 제2조에서 투표자격을 규정하고 있으며 투표자격은 다음과 같다. <sup>8)</sup> 영국에 거주하는 영국 또는 아일랜드 시민권자, 자격을 갖춘 영연방 시민권자, 재외국민 (영국 시민권자는 영국을 떠난 후 최대 15년 동안만 재외 유권자로 등록할 수 있음)과 해외 파견군인(service voter)<sup>9)</sup>, 영국 상원 의원<sup>10)</sup>, 지브롤터에서 유럽 선거에 투표할 자격이 있는 아일랜드

6) 영국 가디언지 기사 <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/24/article-50-judgment-key-points-supreme-court-ruling>.

7) 영국 가디언지 보도. <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/28/british-expats-lose-legal-battle-right-to-vote-eu-referendum>.

8) 영국 의회 하원 보고서 <https://www.parliament.uk/business/publications/research/eu-referendum/background-uk-eu-referendum-2016>.

9) <https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/who-can-vote/other-registration-options/re>

랜드 또는 영연방 시민권자 등이다. 영국에 거주하는 다른 유럽연합 국가의 시민은 제외된다. 예외적으로, 역사적 특수 관계를 고려하여 영국에 거주하는 키프로스 및 몰타의 유럽연합 시민은 영연방 시민으로 인정하였고, 영국에 거주하는 아일랜드 시민도 선거권 자격을 부여하였다. 결국, 일반 총선의 선거권자에서 상원의원과 지브롤타에 거주하는 유럽의회 선거권을 갖는 사람만이 추가된 셈이다(Smith 2021:479).

현재 선거 등록 사무소는 이전 선거인명부 기록을 15년 동안만 보관하고 있으며 15년 이상 해외에 거주한 영국 시민은 투표할 수 없다. 이 때문에 상당수 영국 공무원(해외 파병 군인 제외)과 EU 기관에서 근무하는 공공기관 소속 시민들은 투표권을 박탈당하는 일이 발생하였다. 영국에 거주하는 수백만 명의 EU 국민과 15년 이상 장기간 해외에 거주하는 많은 영국 국민이 투표 결과에 매우 중요한 이해관계가 있음에도 불구하고 투표할 수 없었다는 점은 정치적으로 논란이 되었다.

둘째, 선거 연령과 관련하여 영국은 1969년 투표 가능 연령을 선거일 기준으로 21세인 자에서 18세 이상인 자로 낮춘 이후 지금까지 위 규정을 이어오고 있다. 2016년 브렉시트 국민투표에서도 기존과 동일하게 18세 기준이 적용되었다(Smith 2021: 479). 다만, 2014년 스코틀랜드 독립 주민투표의 경우 미래 세대에 큰 영향을 미치는 점을 고려하여 16세까지 투표를 허용하였다.<sup>11)</sup> 이러한 영향으로 2016년 유럽 잔류 국민투표에서도 상원에서는 16세 이상에게 선거권을 부여하는 수정안 통과되기도 하였으나 결국 법률로 채택되지 못하였다.

#### (나) 선거권자 사전등록

영국은 유권자에 대한 사전 등록제를 실시하고 있다. 브렉시트 투표의 경우 우편과 온라인을 통해 유권자에 등록할 수 있었다. 선거권자에 등록하기 위해서는 출생일, 사회보장번호(National Insurance number) 혹은 여권번호 등이 필요하다. 유럽연합 국민투표시 2015년 5월 총선에 유권자 등록을 한 사람은 별도의 등록이 필요없이 유권자로 등록되도록 하였다. 선거등록 마감일은 6월 7일로 설정되었다. 한편, 당시 영국 정부는 기존의 세대 단위 유권자 등록 모델을 개인 선거인 등록(individual electoral registration, IER)모델로 전환중이었고 새로운 시스템이 선거 등록 마감일에 서버가 다운되어 정부가 긴급히 6월 10일 자정까지 등록 기간을 연장하는 우발적 사건도 발생하였다(Public Administration and Constitutional Affairs 2017; 31). 1983년 국민대표법 56조에서는

---

gister-a-service-voter.

10) 보통법(Common law) 규정과 역사적 전통에 따라 영국의 상원의원은 하원의회 선거 투표권을 갖지 않는다. 1699년, 맨체스터 백작(the Earl of Manchester)이 하원 지역구 선거에 투표한 것에 대한 대응으로 하원은 상원의원의 하원 투표권을 제약하는 결의안을 통과시킨 바 있다. 출처: 영국 하원 홈페이지 <http://lordslibrary.parliament.uk/why-peers-cannot-vote-at-general-elections/>.

11) 위 투표를 계기로 하여 스코틀랜드 의회 및 지방선거에서는 16~17세의 선거 참여도 가능하도록 규정이 개정되었다. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn01747>.

선거 등록과 관련한 유권자들의 이의제기(appeal) 절차를 규정하도록 하였으며 ‘유럽연합 국민투표법’ 시행령의 부칙 1의 11조와 12조에서도 이러한 규정을 준용하고 있다.

#### (다) 국민투표 질문의 설정(Setting the Question)

국민투표의 경우 투표지에 인쇄될 질문 문구를 결정하는 것 역시 매우 논쟁적이고 정치적 성격을 띤다. 대체로 이러한 문구는 정치권의 합의를 통해 결정되는 경우가 많으나 선거위원회 등 중립적 기구 역시 큰 영향력을 행사한다. 실제로 2000년 정당·선거법 104조에 선거위원회가 질문의 명확성을 향상하기 위해 질문 내용을 검토할 권한을 가지고 있으며 이에 대한 권고적 의견을 낼 수 있다고 명시하고 있다. 2016년 영국의 브렉시트 국민투표 당시 최초로 영국 의회는 “영국은 유럽연합의 회원국으로 남아야 하는가?”로 문구를 제안하였지만, 선거위원회는 위 문구가 명확성이 낮다며 “영국은 유럽연합의 회원국으로 남아야 하는가, 아니면 유럽연합을 떠나야 하는가(Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?)”로 수정할 것을 권고하였고 위 문구로 수정되었다. 기표 항목에서도 ‘유럽연합의 구성원으로 잔류한다’와 ‘유럽연합을 떠난다’ 등 2가지로 단순하게 구성되었다. 한편, 웨일스 지방의 경우 영어 외에 웨일스어(Welsh)로도 질문과 응답의 내용을 표기하고 있다.

#### (2) 재외국민투표

영국 정부는 대략 550만 명의 영국 시민들이 해외에 거주하는 것으로 추산하고 있다.<sup>12)</sup> 영국 정부는 이들의 선거권을 보호하기 위해 광범위한 우편투표를 실시하고 있다. 영국은 별도의 투표소를 마련하여 현장투표를 진행하는 한국과 달리, 우편 및 대리투표를 활용한 부재자투표(absent voting) 방식을 채택하고 있다.

국민대표법(The Representation of the People Act)은 최초로 해외 거주 영국 시민이 5년 동안 선거인 명부에 등록될 수 있도록 규정하였다. 이후, 1989년 법 개정을 통해 이 기간이 20년으로 연장되었으나, 2000년 정당·선거법에 따라 다시 15년으로 축소되었다. 2015년에는 재외국민의 투표 가능 기간 제한을 폐지하는 내용의 재외국민투표법률안(Overseas Voters Bill)이 발의되었으나, 해당 법안은 의회를 통과하지 못했다.

현재 규정에 따르면, 최근 15년 이내에 영국 내에서 유권자 등록을 완료한 영국 국민은 재외선거인으로 등록하여 영국 의회 총선, 국민투표, 유럽의회 선거에 참여할 수 있다. 그러나 15년 이상 영국 내에서 유권자 등록을 하지 않은 해외 장기 거주자는 등록 자격을 확인할 수 없어 투표권을 부여받지 못한다. 이러한 규정으로 인해 약 200만 명의 해외 거주 영국 시민이 투표권을 행사하지 못한 것으로 추정된다.

12) <https://www.gov.uk/government/news/are-you-eligible-to-vote-in-the-eu-referendum..>



### (3) 투표 및 투표운동의 관리 주체

영국의 국민투표 투표운동에 대한 규정과 관리는 영국 의회가 설립한 독립 기관인 선거위원회(The Electoral Commission)가 담당한다. 위 기구는 2000년 ‘정당·선거·국민투표법’에 의거하여 2001년 설립되었다. 2009년에 개정된 정당·선거법은 선거관리위원회를 9명 또는 10명의 위원으로 구성하도록 규정하고 있으며, 기존의 5~9명 구성에서 변경되었다. 또한, 해당 법은 위원회 내 한 명을 위원장(The Chair of the Commission)으로 임명하도록 명시하고 있다. 브렉시트 투표 당시 선거위원회 위원장은 제니 왓슨(Jenny Watson)이었고, 사무총장(The Commission’s Chief Executive)은 클레어 바셋(Claire Bassett)이었다.

### (4) 선거와 국민투표의 동시 실시 여부

영국에서는 국민투표와 다른 선거가 동시에 실시된 사례가 없다. 이에 대해 영국 선거위원회(The Electoral Commission)는 보고서를 통해 동시 실시의 부정적인 영향을 우려하는 입장을 표명한 바 있다. 선거관리위원회는 국민투표가 국민이 장기적이고 중대한 정책 사안을 직접 결정하는 중요한 과정임을 강조하며, 이를 일반 총선과 함께 진행할 경우 국민투표가 총선의 당파적 투표 행태에 영향을 받을 가능성을 지적하였다. 이러한 이유로 국민투표는 독립적으로 시행되는 것이 바람직하다는 입장을 취하고 있다.

## 3. 투표운동 진행과 규제

2000년 정당·선거법은 국민투표 운동을 규제하는 일반법의 지위를 갖지만 브렉시트 투표를 위한 특별법이 만들어지면서 일부 규정들이 대체되었다. 여기서는 2016년 브렉시트 투표를 기준으로 설명하고자 한다.

### (1) 투표 운동 기간(referendum period)

국민투표를 앞두고 ‘국민 투표 운동 기간’이라는 공식적인 투표운동 기간이 존재한다. 정당·선거법에서는 일반적으로 선거일 28일 전부터를 투표운동기간 혹은 관리기간으로 지정하였다. 그러나 2015 유럽연합 국민투표법에서는 장관이 이를 정할 수 있도록 하되 최소 10주 이상이 되어야 할 것과 선거일에 종료될 것을 명시하였다(Sch. 1 para. 1 in force at 1.2.2016). 위 법률을 근거로 행정입법에 해당되는 The European Union Referendum Regulations 2016에서는 4월 15일에 투표운동이 시작되어 투표일인 6월 23일에 종료되도록 하여 70일의 운동기간을 설정하였다.<sup>13)</sup> 한국의 경우 투표일에는 투표운

동이 금지되지만, 영국에서는 투표일도 공식적인 선거운동 기간에 포함되어 유권자들을 대상으로 한 캠페인이 가능하다.

## (2) 투표운동 주체

### (가) 투표운동 단체 등록

영국 국민투표에서는 투표운동기간에 선거위원회에 등록하지 않고도 최대 1만 파운드까지 투표운동 자금을 사용할 수 있다. 그러나 1만 파운드 이상의 캠페인 자금을 사용하는 개인이나 단체는 반드시 선거위원회에 등록해야 하며, 이 경우 ‘등록된 캠페인 그룹(registered campaigner)’ 지위를 부여받는다.<sup>14)</sup> 개인으로도 등록이 가능하며 투표운동 금액의 산정은 공식 투표운동 기간에 한정된다.

등록을 위해 개인이나 단체의 성격을 간략히 설명해야 하며, 유럽연합(EU) 잔류 또는 탈퇴 중 어느 쪽을 지지하는지 명시해야 한다. 개인 등록 시, 영국에 거주하거나 영국 선거 유권자로 등록되어 있어야 하며, 단체는 영국 내 등록된 법인, 노동조합, 조합(building society), 유한책임조합(limited liability partnership), 사회단체 등으로 구성되어야 한다. 기(既)등록된 정당의 경우에도 국민투표 투표운동을 위해 별도로 등록해야 한다.

브렉시트 투표의 경우 선거 시행 4달 전인 2016년 2월 1일부터 투표운동단체 등록이 가능하였다.<sup>15)</sup> 한편, 단체의 이름이 지나치게 공격적이거나 외설적인 경우 단체의 등록이 거부될 수 있다. 단체의 경우 구성원 중 한 명을 ‘책임자(Responsible person)’로 지정해야 하며, 정당의 경우 회계책임자(treasurer)가 해당 직무를 맡는다. 회계책임자는 국민투표 종료 후 기부 및 수입과 지출 내역을 선거위원회에 제출할 의무를 가진다.

선거위원회에 캠페인그룹으로 등록하게 되면 1만 파운드 이상의 캠페인 자금을 사용할 수 있을 뿐 아니라 투개표시 참관인 파견 등을 혜택을 얻을 수 있다. 반대로 등록된 개인 혹은 기구는 선거규제의 대상이 되며 다음과 같은 의무가 발생한다. 등록된 투표운동원으로서 관련 법률에 따른 지출, 기부 및 대출에 관한 규칙을 준수해야 한다. 기구의 지정된 책임자는 단체가 이러한 규칙을 준수하는지 확인할 법적 책임이 있다. 브렉시트 투표 당시에는 온라인과 우편 등록을 가능하도록 하였다. 2016년 2월 1일부터 123명의 캠페인 개인 혹은 단체가 위원회에 등록했으며, 63개는 ‘잔류’를, 60개는 ‘탈퇴’ 측을 지지한다고 밝혔다.

한편, 명시적으로 선거운동이 제한되는 자에 대한 규정은 다음과 같다. 1983년 국민

13) <https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2016/9780111143988>.

14) 등록절차는 다음 자료를 참고할 것 [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/Designation-process-for-the-EU-referendum.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Designation-process-for-the-EU-referendum.pdf).

15) [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/Campaigning-and-registering-for-EU-referendum-campaigners.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Campaigning-and-registering-for-EU-referendum-campaigners.pdf).

대표법 99조에서는 선거 행위가 불가능한 사람을 규정하고 있었는데 2015 유럽연합 국민투표법의 시행령의 부칙 1의 26조에서 이를 구체화하였다. 최고 개표 책임자(Chief Counting Officer), 지구 개표 책임자(Regional Counting Officer), 선거구 개표 책임자, 앞의 사람이 임명하는 모든 공직자, 대리인 또는 서기, 2015년 유럽 연합 국민투표법에 따른 개표 사무원 또는 지역 개표 사무원의 처분에 따라 서비스를 제공한 모든 사무원 등이다.

또한, 1983년 국민대표법 100조 1항은 경찰공무원에 투표운동을 규제하였고 경찰공무원은 관할 구역의 전부 또는 일부를 관할하는 선거구의 국회의원선거 또는 지방의회 의원선거에서 “선거인 또는 대리인으로서” 투표를 하거나 단념하도록 하는 구두, 서면 메시지 또는 기타 방법의 행위를 할 수 없다. 2015 유럽연합 국민투표법의 시행령 부칙 1의 26조에서는 1983년 RPA법 제100조를 적용하도록 하되, “선거인으로서”를 “그 사람을 대신하여”로 대체하였고 “대리인” 규정은 생략되었다. 따라서 경찰공무원이라 하더라도 다른 사람을 대신하여 투표를 권유하거나 단념하도록 하는 행위를 제외하고 폭넓게 선거운동이 가능하게 되었다.

#### (나) 캠페인 선도그룹(Lead campaign groups) 지정

특히 선거위원회는 등록된 단체 중 일부 혹은 그 단체 간 연합을 “캠페인 선도그룹(Lead campaign groups)”으로 지정할 수 있다. 캠페인 선도그룹은 지출 한도가 700만 파운드로 일반 단체보다 더 높으며 국가의 자금을 통해 유권자에게 정보자료를 1회 무료로 배포할 권한을 가진다. 또한, 투표운동에 대해 최대 60만 파운드의 정부보조금을 지급받을 수 있고 방송을 통한 투표운동, 공적 장소의 사용 등 광범위한 혜택을 받을 수 있다. 이와 관련된 절차를 살펴보면, 캠페인 단체나 개인으로 등록되면 선호 그룹 자격을 신청할 수 있다.

한편, 캠페인 선도그룹은 큰 혜택을 가지므로 선거위원회는 합리적인 정치적 기준에 의해 이를 선정한다. 영국선거위원회는 캠페인 선도그룹이 각 진영을 대표할 수 있는지에 대해 고려므로 가급적 의견을 함께 하는 단체들이 공동으로 신청할 것을 권장하고 있다. 실제 사례를 살펴보면 영국 선거위원회는 2016년 4월 13일 2개의 단체를 잔류와 탈퇴를 대표하는 선도그룹으로 지정하였다.<sup>16)</sup> 당시 선거위원회의 보도자료를 살펴보면 잔류 측 캠페인 선도그룹 지정을 신청한 곳은 ‘The In Campaign Ltd’ 한 곳이었으며, 위원회는 이 캠페인이 이 결과를 지지하는 사람들을 적절히 대변한다고 판단하였다. ‘탈퇴’ 측에서는 세 단체가 선도그룹 자격을 신청하였다. 선거위원회는 ‘노동조합주의자 및 사회주의자 연합(Trade Unionist and Socialist Coalition)’의 신청은 다른 운동가들을 적절히 대표하지 못한다고 판단하여 이를 기각하였다. ‘Vote Leave Ltd’ and ‘The Go

16) <https://www.electoralcommission.org.uk/media-centre/electoral-commission-designates-vote-leave-ltd-and-campaign-ltd-lead-campaigners-eu-referendum>.

Movement Ltd'가 모두 탈퇴 측 운동가들을 적절히 대표하고 있다고 판단하여 이 중 한 곳을 지정하기로 하고 추가 심사에 들어갔다. 두 캠페인 모두 서로 다른 이해관계를 대변하는 다양한 그룹의 지지를 받고 있었으나 'Vote Leave Ltd'는 지역 및 지역 단위의 지지를 포함하여 캠페인의 대표성에서 높은 점수를 받았다. 또한 'Vote Leave Ltd'는 다른 캠페인 조직을 어떻게 지원할 것인지에 대한 계획과 구조를 잘 수립하였고 운동가들 간의 의견 교환을 허용하는 특정 목적을 가진 포럼('연락 그룹')이 설립되어 있었다. 반면, The Go Movement Ltd'는 연합체(affiliates)의 성격으로 여러 운동 그룹이 공식적 협약에 기반하고 있으나 협약에 참여하지 않은 다른 브렉시트 지지 그룹과의 관계가 설명되지 않은 점이 지적되었다.

### (3) 투표운동 규제

#### (가) 홍보물 규제 (Campaign publicity material)

홍보물의 형식 및 내용과 관련해서는 상당히 자유로운 편으로 몇 가지 규정이 명시되어 있다. 국민투표운동 기간 게시되는 홍보물에 각인이 포함되어야 한다. 투표운동 홍보물과 관련하여 2000년 정당·선거법 110조에서는 인쇄된 투표운동 홍보물에는 유권자가 홍보물과 관련한 사항에 대해 '각인'(imprint)이 반드시 포함되도록 하고 있다. 각인을 통해 국민투표 자료의 제작 책임자가 누구인지 표시하기 위해 제작에 대한 책임을 표시하므로 국민투표에서 누가 투표운동을 하는지 투명성을 확보하는 데 기여할 수 있다. 자료가 인쇄물의 한 면으로 구성된 문서인 경우, 관련 세부 정보가 문서 표면에 표시되어야 한다. 정당·선거법 126조에서는 여러 페이지로 구성된 인쇄 문서인 경우, 관련 세부 정보는 문서의 첫 페이지 또는 마지막 페이지에 표시되어야 한다고 구체적으로 밝히고 있다. 자료가 신문 또는 정기 간행물일 경우 홍보단체의 이름과 주소가 첫 페이지 또는 마지막 페이지에 표시되어야 한다. 온라인 홍보물의 경우에도 발행단체의 주소와 이름 등을 명확히 명시해야 한다. 또한, 홍보물은 선거위원회가 발송하는 투표 안내문(poll card)과 유사해서는 안 된다. 홍보물의 내용과 관련해서는 투표운동의 규제 공공질서법(Public Order Act) 1986에 따라 인종적 혐오를 자극하는 행위는 처벌될 수 있다.

#### (나) 기타 처벌 규정

1983년 국민대표법에서는 선거 캠페인 규제에 대한 여러 조항을 규정하였으며 국민투표 시에도 별도의 규정이 없는 한 위 규정을 준용하고 있다. 유권자의 투표 또는 투표 불참을 유도하기 위해 유권자에게 직접 또는 간접적으로 금품을 제공하거나 유권자를 위해 어떤 공직을 제공하는 행위는 뇌물(Bribery)로 간주된다. 선거 전, 선거 중 또는 선거 후에 유권자의 투표 또는 투표 기피에 부정할 영향을 미치기 위해 직간접적으로 음

식, 음료, 향응 또는 물품을 제공하거나 제공하는 경우 향응제공죄(Treating)가 성립한다. 단, 부패한 의도가 있어야 하며, 일반적인 접대에는 적용되지 않는다. 투표에 부당한 영향(Undue influence)을 미치기 위해 타인의 투표를 방해하거나 폭력을 사용하는 행위, 타인의 물품을 훼손하거나 타인의 평판에 해를 끼치는 행위, 금전적 손해를 가하는 행위 등 역시 위 법에 의해 처벌될 수 있다. 유럽연합 국민투표법 시행령 부칙 1의 30조(뇌물죄), 31조(향응제공죄), 32조(부당한 영향) 등을 통해 위 규정들이 준용되도록 하였다.

#### (다) 정부 차원의 캠페인 규제 완화

국민투표는 일반적인 총선 및 대선과 다른 차원의 투표이므로 이 경우 정부가 특정한 입장을 지지할 수 있는지는 중요한 문제이다. 실질적으로 정부는 특정한 입장을 지지하는 경우가 자주 있다. 2014년 스코틀랜드 독립 투표 당시 영국 정부는 독립에 반대하는 견해를 밝혔고, 2016년 브렉시트 국민투표 시에는 잔류를 지지하는 홍보물을 제작하기도 하였다(Renwick and Sargeant 2021, 80). 1990년에 설립된 유럽 평의회(Council of Europe)의 자문기구인 “베니스 위원회(Venice Commission)”로 널리 알려진 법을 통한 민주주의를 위한 유럽 위원회(European Commission for Democracy in Law)는 정부의 여러 기구들 역시 국민투표와 관련된 논쟁에 참여하는 것이 바람직하다는 입장을 표명한 바 있다(Venice Commission, 2007: 17).

오히려 정부가 자신의 입장을 국민에게 설득하기 위해 얼마나 많은 자금을 사용해도 되는가가 현실적인 문제가 될 수 있다. 아일랜드의 경우 매우 상세하고 자세한 규정을 두고 있으며 영국은 최종 투표 4주 전부터는 정부는 특정 입장을 설득하기 위한 공적 자금을 사용할 수 없도록 하고 있다(Renwick and Jess Sargeant 2021, 81). 2000년 정당선거법 125조는 국민투표 캠페인 마지막 28일 동안 중앙 및 지방 정부, 기타 공공기관의 국민투표 관련 홍보물 게시에 대해 광범위한 규제를 가하고 있다. 국민투표에 대한 일반적인 정보를 제공하거나, 해당 국민투표가 실시되고 있는 질문에서 제기된 모든 쟁점을 다루거나, 해당 질문에 대한 특정 답변에 대한 찬성 또는 반대 주장을 제시하거나, 해당 국민투표에서 투표를 독려하는 행위 등을 모두 제재하였다.

그러나 2015년 6월에 하원에 제출된 국민투표법 2015의 부칙 1을 통해 이러한 제약을 완화하였다. 데이비드 리딩턴(David Lidington) 당시 유럽부 장관은 정당·선거·국민투표법 125의 부당함을 언급하였다. 즉, 정부 또는 공공 기관이 국민투표 질문이 아닌 각료회의 또는 유럽사법재판소 판결에 대한 대응으로 논의될 수 있는 사안에 대해 어떠한 언급도 할 수 없도록 하여 재협상 결과가 무엇이고 그 결과에 대한 정부의 견해가 무엇인지 대중에게 설명하는 것을 불가능하게 만들 수 있다는 것이다.<sup>17)</sup>

17) 영국하원의사록 HC Deb 16 June, c.233.

한편, 의회와 선거위원회에서는 이러한 정부 측의 주장에 반대하는 의견도 상당히 존재하였다. 정부의 개입이 허용되면 선거의 중립성이 훼손되며 정부가 자신의 고유 업무를 도외시한 채 투표운동에만 매몰될 수 있다는 것이 그 이유였다. 당시 이와 관련한 하원 행정위원회 회의에서 선거위원회 위원장인 제니 왓슨(Jenny Watson)은 선관위는 국민투표의 공정성을 확보하고 선거 결과에 대한 대중의 신뢰를 얻기 위해 125조의 적용이 매우 중요하다고 의견을 밝힌 바 있다.

#### (라) 미디어 규제

유럽연합 국민투표법 시행령 부칙 1의 19조에 따라 투표가 마감되기 전에 출구조사의 결과를 공포하는 것은 금지되어 있다. 2000년 개정된 국민대표법의 부칙 6조에서는 출구조사에 대해 유권자가 투표한 후 유권자가 제공한 정보에 근거한(또는 합리적으로 그렇게 받아들여질 수 있는) 선거에서 유권자의 투표 방식과 관련된 모든 진술, 선거 결과에 대한 예측으로, 그렇게 제공된 정보에 근거한 (또는 합리적으로 그렇게 받아들여질 수 있는) 모든 예측로 규정하고 있으며 유럽연합 국민투표법 시행령에서도 이러한 규정을 일부 변형하여 사용하였다.

#### (4) 선거자금 관리와 규정

##### (가) 선거자금 규제

영국 선거위원회의 보고에 따르면 지난 2016년 브렉시트 국민투표 당시 123개의 단체와 개인들이 국민투표에서 투표운동 그룹 및 투표운동원으로 등록했다. 이들은 모두 £32,642,158를 투표운동에 사용했다고 보고했다. 위 자료에 따르면 유럽연합 잔류측은 £19,309,588을 사용하였고 탈퇴 측은 £13,332,569를 사용하였다(UK Electoral Commission 2019).<sup>18)</sup> 항목별로 살펴보면 홍보비가 £13,032,010로 가장 많았고 자료 제작에 £8,672,832, 캠페인 공약 등에 £3,413,959를 사용하였다.

선거자금 규제는 4월 15일부터 6월 23일 기간에 해당된다. 등록하지 않은 개인이나 단체는 1만 파운드 이상 투표운동에 지출할 수 없다. 단체들 간의 관계에 대한 규정도 존재하는 데 캠페인 선도그룹(Lead campaign groups)이 아닌 일반 개인과 단체는 다른 등록된 캠페인 등록 단체에 기부나 대출을 제공할 수 없다.

만약 한 단체가 캠페인 선도그룹과 함께 운동을 진행했을 경우, 그 경비를 선도그룹의 지출로 귀속할 수 있도록 하고 있다. 영국 의회 총선에 출마한 등록된 정당을 제외한 일반적인 등록된 투표운동 개인 혹은 단체의 지출한도는 700,000파운드이며 선도그룹으

18) <https://www.electoralcommission.org.uk/research-reports-and-data/our-reports-and-data-past-elections-and-referendums/campaign-spending-eu-referendum>.

로 지정되면 지출한도가 700만 파운드로 상향된다. 의회에 등록된 정당이 국민투표 투표운동단체로 등록하는 경우 투표운동자금 상한은 직전 총선(2015년 총선) 투표율에 따라 차등을 둔다.

표 2. 직전 총선 득표율에 따른 정당의 국민투표 투표운동자금 상한액

득표율	운동 자금 상한
30% 이상	£7,000,000
20~30%	£5,500,000
10~20%	£4,000,000
5~10%	£3,000,000
5% 이하	£700,000

출처: Spending-for-EU-referendum-campaigners<sup>19)</sup>

2016년 2월 1일부터 투표일까지 등록된 투표운동원들은 국민투표 캠페인 지출에 사용할 목적으로 받은 500파운드 이상의 기부금과 대출을 기록해야 하였다. 기부자 혹은 단체의 이름과 주소, 기부일자, 금액 등을 기록하여야 하며 기부자가 법인이나 회사인 경우 등록된 법인번호를 함께 기록해야 한다. 단, 500파운드 이하의 금액은 국민투표 규정의 목적상 기부금 또는 대출로 계산되지 않는다.

2000년 정당·선거·국민투표법의 117조 2항에서는 국민투표운동 기간 법정 한도를 초과하는 국민투표 운동 비용이 개인에 의해 또는 개인을 대신하여 지출되거나 비용을 지출한 사람이 허용된 자가 아닌 경우, 해당 비용이 한도를 초과하여 발생한다는 사실을 알았거나 합리적으로 알 수 있는 경우에 위법 행위가 성립한다고 규정하였다.

또한, 1983년 국민대표법 111조에서는 선거 전, 선거 중 또는 선거 후에 후보자의 선거를 홍보하거나 조달할 목적으로 대가를 받거나 대가를 약속하고 투표 운동원으로 고용되거나 고용된 경우, 그렇게 고용하거나 고용한 사람과 그렇게 고용된 사람은 불법 고용죄에 해당한다고 규정하고 있다. 유럽연합 국민투표법 시행령 부칙1의 28조에서는 위 규정을 국민투표 상황에 맞게 변용하여 적용하도록 하였다.

#### (나) 기부행위 관련 규제

영국의 국민투표에서 500파운드 이상의 기부는 특정 자격을 충족하는 개인과 단체만 제공할 수 있다. 기부 가능 대상은 영국 선거인 명부에 등록된 개인, 유럽연합 내 설립되어 영국에서 사업을 영위하는 영국 등록 회사, 영국 등록 노동조합, 영국 등록 조합 (building society), 영국에서 사업을 영위하는 영국 등록 유한책임조합(limited liability

19) [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/Spending-for-EU-referendum-campaigners.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Spending-for-EU-referendum-campaigners.pdf).

partnership), 친목·산업·공제 또는 건축 협회로 영국에서 활동하는 단체, 왕실 칙허장(Royal Charter)에 의해 설립된 단체, 영국 등록 자선 법인, 그리고 영국에서 사업을 수행하는 스코틀랜드 파트너십 등이 포함된다 (EU referendum donations overview DRAFT; 8). 이러한 규정은 불법적 자금을 차단하고 외국인이나 외국법인이 영향력을 행사하는 것을 막기 위한 것이다. 또한, 각 단체는 자신이 설정한 지출 한도 내에서만 기부금을 수령할 수 있으며, 이를 초과하는 금액은 받을 수 없다. 이 규정은 투명성을 유지하고 국민투표 캠페인의 공정성을 보장하기 위한 제도로 운영된다.

이는 불법 자금 유입과 외국인 및 외국법인의 부당한 영향력을 방지하기 위한 규정이다. 500파운드 이상의 기부를 받는 개인이나 단체는 기부자의 신원과 자금 출처를 확인할 의무가 있으며, 기준을 충족하지 못하는 기부금은 30일 이내에 반환해야 한다. 반환이 불가능한 경우 영국 선거관리위원회에 보고하고 기금을 반환하도록 규정되어 있으며, 선거관리위원회는 이를 통합국고자금(UK Government's Consolidated Fund)에 예치한다. 또한, 동일한 기구나 개인이 500파운드 이하의 소액 기부를 반복적으로 제공하여 규제를 우회하는 행위는 허용되지 않는다.

#### (다) 투명성과 지출보고

선거가 종료되면 캠페인 단체는 지출 규모에 따라 지출 보고서를 작성해야 한다. 국민투표 기간 동안 지출한 금액이 10,000파운드 이하인 경우, 캠페인 지출 보고서를 작성할 필요는 없으나, 온라인이나 우편을 통해 지출이 10,000파운드 미만임을 신고해야 한다. 반면, 10,000파운드 이상을 지출한 경우에는 지출 보고서를 통해 상세한 내역을 보고해야 한다. 지출 보고서에는 지출 기록, 기부 및 대출 내역, 200파운드 이상 지출의 경우 인보이스와 영수증을 포함해야 하며, 마지막으로 회계책임자의 서명이 필요하다. 또한, 캠페인 지출이 25만 파운드를 초과하면 공인 감사 보고서를 첨부해야 한다.

보고기한은 지출 규모에 따라 달라지며, 2,500,000파운드 미만을 사용한 경우 선거일로부터 약 3개월 후인 9월 23일까지 보고서를 제출해야 한다. 그러나 지출이 2,500,000파운드를 초과한 경우 보고 기한이 12월 23일까지로 연장된다. 이는 국민투표 캠페인 지출의 투명성을 확보하고 법적 의무를 준수하기 위한 절차로 시행된다.

## 4. 투·개표 관리

### (1) 투표 방식과 절차

영국의 국민투표는 기표소 현장 투표, 우편(postal vote), 대리 투표(proxy voting) 등 세 가지 형태로 진행된다. 등록된 선거인은 누구나 우편 투표를 신청할 수 있도록 관



대한 규정을 두고 있다(Smith 2021: 479). 유럽연합 국민투표법 규정 17조는 우편투표용지(Postal ballot papers)에 관한 규정을 명시하고 있는데, 이 조항에 따라 개표관은 관련 우편 투표 규정에 따라 우편 투표 자격을 가진 유권자에게 필요한 우편물을 교부해야 하며, 투표권자에게 투표 방법과 관련된 모든 필요한 정보를 제공해야 할 의무가 있다.

우편 투표는 유권자 편의를 위해 다양한 형태로 제공되는데, 안내문은 영어 이외의 언어 번역본, 점자 번역본, 그래픽 표현, 청각적 형태의 안내 등으로도 제공될 수 있다. 또한, 영국 국내 거주자에게 발급된 우편 투표용지는 무료로 반환될 수 있도록 되어 있다. 국민투표규정 13조에 따라 국민투표에 참여한 유권자는 자신이 어느 쪽에 투표했는지에 대해 법적 절차에서 진술하지 않을 권리를 보장받는다.

한편, 우편 투표 및 대리 투표에서의 부정행위를 방지하기 위한 규정도 엄격히 적용된다. 유권자 등록, 우편 투표 또는 대리 투표 신청서에 허위 정보를 기재하거나 타인을 사칭한 경우, 복수 투표를 하거나 법적 자격 없이 투표하는 행위는 국민대표법에 의해 규제된다. 유럽연합 국민투표법 시행령 부칙 1의 13조~15조에서도 위 규정을 준용할 것을 규정하고 있다.

## (2) 개표 방식과 절차

영국은 ‘2000년 정당·선거·국민투표법’ 128조와 ‘유럽연합 국민투표법’ SCHEDULE 3에 의해 ‘최고 개표 책임자’(Chief Counting Officer)가 개표 업무를 총괄한다. 최고 개표 책임자는 지역 개표 책임자를 임명하고, 이들에게 직무 수행 지시를 내릴 권한을 가진다. 또한, 개표와 관련된 필요한 정보를 요구할 수 있으며, 개표된 총 투표용지 수와 각 답변에 대한 찬성표를 인증할 책임도 맡는다. 지난 브렉시트 국민투표 당시에는 선거위원회 제니 왓슨 위원장(Jenny Watson)이 최고 개표 책임자를 겸하였다. 실질적으로는 선거위원회가 최고 개표 책임자에게 필요한 인력과 인프라를 제공하여 개표 업무를 지원하는 방식으로 운영된다.

선거가 종료된 이후, 유럽연합 잔류를 지지했던 ‘Britain Stronger in Europe’ 측에서는 선거 행정과 규제 관리 업무가 명확히 분리될 필요가 있다는 문제를 제기했다. 이들은 운동 기간 동안 적절한 선거 행정 서비스를 제공받지 못했다고 주장했으며, 이는 선거위원회가 규제 관리자와 행정 서비스 제공자로서의 역할이 충돌했기 때문이라고 지적했다. 특히, 선거위원회가 규제자로서의 입장을 우선시하면서 행정 서비스 제공에 소홀했다는 비판이 제기되었다. 이러한 논의는 선거관리 시스템의 역할 분담과 행정적 중립성 확보라는 과제를 남겼다.

한편, 투표 결과에 법적 구속성이 부여된 2011년 선거제도 관련 국민투표의 경우 투표율에 대한 규정은 존재하지 않았고 단순 과반을 기준으로 삼았다(Gay and Horton 2011). 지역 차원으로 범위를 넓혀보면 1979년 영국의 스코틀랜드 분권 관련 레퍼런던

에서는 강화된 기준이 적용되었다. 분권을 반대하는 의원들을 중심으로 법률안을 수정한 소위 ‘커닝햄 수정안(Cunningham Amendment)’을 통과시켜 등록된 ‘총 유권자’의 40% 이상의 지지를 받아야 투표가 가결된 것으로 규정하였다. 위 선거는 63.6% 투표율과 투표 중 찬성 51.6%를 기록하여 일반적인 상황이었다면 통과되었겠지만, 새로운 기준에 따라 유권자 중 총 32.9%만의 지지를 얻어 레퍼런덤은 부결된 바 있다(Mawson 1998: 161). 또한, 이론적으로만 보면 투표 결과는 권고적이지만 국민투표 자체가 유효한지에 대해서만 기속적인 투표율 기준을 설정할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 프랑스

#### 1. 국민투표의 현황과 법적 근거

##### (1) 국민투표 실시 현황

프랑스 제5공화국 하에서 1958년 헌법이 채택된 이후 총 9번의 국민투표가 시행됐다. 드골(Charles de Gaulle) 대통령은 국민투표를 가장 빈번하게 시행한 대통령이었으며 전체의 약 절반에 해당하는 4회의 국민투표가 1960년대에 실시됐다. 먼저, 1961년에는 알제리의 자결권(autodétermination)을 승인하는 정부 정책에 대한 국민투표가 진행됐다. 국민투표 참가자의 74.99%가 찬성했으며 기권율은 26.24%로 비교적 낮았다. 1962년 4월의 국민투표 역시 알제리 문제에 관한 것으로 대통령이 알제리 정부와 협상한 에비앙 협정(Accords d'Évian)을 프랑스 국민에게 승인받는 것이 주된 목표였다. 알제리 전쟁 종식에 대한 기대감 속에서 찬성표가 90.81%에 달했으며, 기권율은 24.66%로 비교적 낮았다. 같은 해 10월 치러진 국민투표는 대통령 직선제 개헌에 관한 것이었으며, 62.25%의 찬성으로 대통령 직선제가 도입됐다. 1969년에는 지방자치제도와 상원 개혁에 대한 국민투표가 실시됐다. 그러나 1969년 국민투표는 실질적으로 대통령의 정치적 신임을 묻는 투표가 됐으며, 52.41%의 반대로 국민투표안이 부결되면서 드골 대통령은 사임했다.

이후 1970년대부터 30년 동안 프랑스 국민투표는 총 3회 실시됐는데, 폼피두(Georges Pompidou) 대통령 임기 중 1회(1972년), 미테랑(François Mitterrand) 대통령 임기 중 2회(1988년, 1992년) 시행됐다. 1972년 국민투표는 덴마크, 노르웨이, 아일랜드, 영국의 유럽경제공동체(Communauté économique européenne, EEC) 가입 조약을 비준하기 위한 것이었다. 해당 안건은 찬성 68.31%로 가결됐으나 기권율이 39.76%로 높았다. 1988년 국민투표는 마티농 협정(accords de Matignon)에 따라 뉴칼레도니아(Nouvelle-Calédonie)의 독립 여부를 결정하는 투표였다. 유권자 79.99%의 찬성으로 뉴칼레도니아 독립안은 가결됐다. 1992년 국민투표는 유럽연합 조약(Traité sur l'Union européenne)의 비준 여부를 결정하는 투표였으며, 해당 비준안은 찬성 51.04%로 가결됐다.

2000년대에 들어 시라크 대통령(Jacques Chirac) 임기 중 2회(2000년, 2005년)의 국민투표가 있었다. 2000년 국민투표는 프랑스 대통령의 임기를 7년에서 5년으로 단축하는 개헌에 대한 투표였다. 찬성 73.21%로 가결됐으나 기권율이 69.81%로 역대 최고 수준을 기록했다. 2005년 국민투표는 유럽헌법조약(Traité établissant une Constitution pour l'Europe)에 대한 승인을 묻는 투표였다. 투표율 69.37%, 반대 54.67%로 조약안이 부결됐고, 프랑스는 유럽연합회원국 중 유럽헌법조약을 거부한

첫 번째 국가로 기록됐다.

표 3. 프랑스 제5공화국 국민투표 실시 현황(1958-현재)

국민투표 시행일	사안	대통령	투표			
			결과	찬성	반대	기권율
1958년 9월 28일	제5공화국 헌법	르네 코티	가결	82.6	17.4	17.37
1961년 1월 8일	알제리 자결권 인정	드골	가결	74.99	25.01	26.24
1962년 4월 8일	알지리와 에비앙 협정 체결	드골	가결	90.81	9.19	24.66
1962년 10월 28일	대선 직선제 개혁	드골	가결	62.25	37.75	23.03
1969년 8월 27일	지방자치제도 및 상원 개혁	드골	부결	47.59	52.41	19.87
1972년 4월 23일	영국, 아일랜드, 덴마크, 노르웨이의 유럽경제공동체 가입	퐁피두	가결	68.32	31.68	39.76
1988년 11월 6일	뉴칼레도니아 독립	미테랑	가결	79.99	20.00	63.11
1992년 9월 20일	마스트리히트 조약 비준	미테랑	가결	51.04	48.95	30.30
2000년 9월 23일	대통령 임기 5년제 개혁	시라크	가결	73.21	26.79	69.81
2005년 5월 29일	유럽헌법 제정 조약안	시라크	부결	45.33	54.67	30.63

출처: “Tableau récapitulatif des référendums de la Vème République.” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/referendum-sous-la-ve-republique/tableau-recapitulatif-des-referendums-de-la-veme-republique> (검색일: 2024.10.21.).

## (2) 법적 근거 (발의 절차, 질문의 설정)

프랑스 헌법 제3조는 국민은 대표자와 국민투표를 통하여 주권을 행사한다고 명시하여 국민투표의 원칙을 제시하고 있다. 나아가 헌법 제11조 및 제89조는 국민투표의 절차와 방식을 규정한다. 헌법에 따라 프랑스에서 국민투표는 세 가지 절차와 방식으로 진행될 수 있다.

첫째, 헌법 제11조제1항에 따라 대통령은 공권력의 조직이나 경제·사회·환경 정책, 공공 서비스 관련 개혁 법안을 채택하거나, 국내 제도에 영향을 미치는 조약을 비준해야 하는 경우 국민투표를 시행할 수 있다. 둘째, 헌법 제11조제3항에 따라 선거인명부에 등록된 선거인 10분의 1의 지지 서명을 받은 의원 5분의 1의 제안을 바탕으로 국민투표를 실시할 수 있다.<sup>20)</sup> 셋째, 헌법 제89조에 따라 헌법 개정을 위해 국민투표를 시행할 수 있다.

따라서, 일반적인 법률 채택 또는 조약 비준을 위한 국민투표는 헌법 제11조에 근거하며, 제5공화국의 총 9번의 국민투표 중 8번이 이 절차를 통해 진행됐다. 1962년 드골 대통령은 헌법 제11조를 이용해 헌법을 개정하고 대통령 선거 방식을 변경하려 한 것이 큰 논란을 불러일으켰다. 1962년의 국민투표는 ‘공권력’의 범위를 광범위하게 해석한 사례로 남아 있으며, 같은 절차로 진행된 1969년 국민투표가 부결되자 드골 대통령은 즉시 대통령직에서 사임했다.

헌법 제89조에 근거한 국민투표는 2000년 대통령 임기 단축을 위한 개헌에서 단 한 차례 사용됐다. 헌법 제89조에 따른 헌법 개정의 경우, ‘정부제출 헌법개정안’과 ‘의원발의 헌법개정안’의 처리 절차가 다르다. 프랑스 대통령은 정부제출 헌법개정안을 국민투표에 부치지 않고 양원합동회의에 제출할 수 있으며, 헌법개정안이 양원합동회의에서 재적 의원 5분의 3 이상의 지지를 얻으면 통과된다(헌법 제89조제3항). 반면, 의원발의 헌법개정안은 반드시 국민투표를 통해 결정되어야 한다(헌법 제89조제2항). 제5공화국 시기에 정부가 제출한 헌법개정안 21건은 대부분 양원합동 회의에서 승인됐으며, 2000년 대통령 임기 5년제 헌법개정안만이 국민투표에 부쳐졌다. 제5공화국에서 약 150건 이상의 의원발의 헌법개정안이 상정되었지만, 의회 심의를 거쳐 국민투표에 부쳐진 사례는 없다.<sup>21)</sup>

20) 헌법 제11조제3항에 따라 시행되는 국민투표는 ‘공동발의 국민투표(référendum d’initiative partagée; RIP)’로 지칭됨.

21) Sénat, “Les propositions de loi” <https://www.senat.fr/role/fiche/ppl.html> (검색일: 2024.10.21.); 오창룡. 「주요국 국민투표제도 비교와 시사점」. 『NARS 입법·정책』. 국회입법조사처. 2022, p.13에서 재인용.

## 표 4. 프랑스 헌법에서의 국민투표 관련 규정

### 프랑스 헌법

#### 제11조

- ① 관보에 게재된 의회 회기 중 정부가 제안하거나 또는 양원이 합동으로 제안한 경우, 대통령은 공권력의 조직에 관한 정부제출 법안, 국가의 경제·사회 또는 환경정책 및 이에 따른 공공서비스(services publics)의 개혁에 관한 정부제출법안, 헌법에 위배되지는 않지만 제도의 운영에 부담을 줄 수 있는 조약의 비준동의 목적의 정부제출 법안을 국민투표에 부칠 수 있다.
- ② 정부의 제안에 따라 국민투표가 결정되면, 정부는 각 원에서 국민투표를 선언하고 토론한다.
- ③ 제1항에 명시된 대상에 관한 국민투표는 의회 의원 5분의1이 발의하고 선거인명부에 등록된 유권자의 10분의 1이 지지하는 경우에 실시될 수 있다. 이 발의는 의원발의 법률안의 형식으로 이루어지되, 공포된 지 1년이 지나지 않은 법률조항을 폐기하기 위한 발의는 하지 못한다.
- ④ 의원발의 법률안 제출 요건과 전항의 준수 여부를 헌법위원회가 통제하는 요건은 조직법으로 정한다.
- ⑤ 의원발의 법률안이 조직법에서 정하는 기한 내에 양원에서 심사되지 아니하면 대통령은 그 법률안을 국민투표에 부친다.
- ⑥ 의원발의 법률안이 국민투표에서 부결되는 경우에 그 투표일로부터 2년이 경과하기 전에는 동일한 안건에 대한 새로운 국민투표 발의안을 제출하지 못한다.
- ⑦ 국민투표에서 정부제출 또는 의원발의 법률안의 채택이 가결되면, 대통령은 투표결과가 공포된 날로부터 15일 이내에 법률을 공포한다.

#### 제89조

- ① 대통령과 의회 의원들은 총리의 제청을 받아 헌법개정안 발의권을 가진다.
- ② 정부제출 또는 의원발의 헌법개정안은 양원에서 제42조제3항에서 규정한 기한 내에 심사하고, 동일한 조문으로 의결하여야 한다. 국민투표에서 승인되면 헌법개정이 확정된다.
- ③ 다만 대통령이 정부제출 헌법개정안을 양원합동회의(Congrès)에 회부할 것을 결정하면, 이에 대한 국민투표는 시행되지 아니한다. 이 경우 개정안은 유효투표 5분의 3 이상을 획득해야 가결된다. 하원의 의장단이 양원합동회의의 의장단이 된다.
- ④ 영토의 보전이 훼손되고 있는 경우에는 어떠한 개정 절차도 개시되거나 추진될 수 없다.
- ⑤ 정부의 공화제는 개정의 대상이 될 수 없다.

출처: 중앙선거관리위원회. 2022. “프랑스 헌법.” 「프랑스 선거법」. 중앙선거관리위원회 선거연수원.

프랑스는 별도의 「국민투표법」은 두고 있지 않으며, 「선거법」(Code électoral) 제 6-3권에서 국민투표의 운영에 관한 사항을 규정한다. 「선거법」 제6-3권제1편은 헌법 제11조를 적용하여 시행된 국민투표운동의 기금을 규제하는 내용을 담고 있으며, 제2편은 국민투표의 전반적인 운영에 관한 사항을 규정한다. 특히 제2편제1장제 L558-46조는 국민투표의 투표권, 투표인명부, 투표운동, 투표, 벌칙 등과 관련된 규정을 해당 「선거법」에서 준용하고 있다(표 5. 참고).

표 5. 프랑스 「선거법」의 국민투표 일반규정

---

**프랑스 「선거법」 6-3권 (국민투표의 운영에 적용되는 조항)**

**제2편: 국민투표의 조직**

**제1장: 일반 규정(Dispositions générales)**

**제L558-44조**

국민투표에 부여된 정부제출안 또는 의회발의안에 대해 유권자들은 유효표의 과반수로 결정을 내린다.

**제L558-45조**

유권자에게는 흰 종이에 인쇄된 두 종류의 투표용지가 제공된다. 하나는 “찬성(oui)” 응답을, 다른 하나는 “반대(non)” 응답을 표시한다. 동일한 날에 여러 국민투표가 시행되는 경우 유권자는 각 질문에 대해 “찬성(oui)” 또는 “반대(non)”로 답할 수 있는 흰 종이에 인쇄된 투표용지를 받는다.

**제L558-46조**

「선거법」의 다음 조항이 국민투표 절차에 적용된다.

- 1° 제1권 제I편의 I장(선거권), II장(선거인명부), V장(선거운동), VI장(투표), VII장(벌칙). 단, L.52-3조(투표용지), L.55조(투표일), L.56조(결선투표), L.58조(투표용지 배치), L.65조의 마지막 두 항(참관인 관련), L.66조(무효표), L.68조의 마지막 두 항(서명날인명부), L.85-1조, L.88-1조(허위 입후보), L.95조(대리투표 위반), L.113-1조 제I항의 1호부터 5호까지(선거기금 부정), 제II항 전체(선거운동 부정)는 제외됨
  - 1° 보충 조항 L.163-1(선거운동 정보 제공) 및 L.163-2(허위사실 배포에 대한 조치);
  - 2° L.385조(뉴칼레도니아 규정), L.386조(프랑스령 폴리네시아 규정), L.387조(윌리스푸트나 제도), L.389조(윌리스푸트나 제도 및 프랑스령 폴리네시아 선거위원회), L.390-1조(프랑스령 폴리네시아 공보물 배포 위임) 및 L.393조(해외령 선거비용 현지 통화 계산);
  - 3° L.451조(마요트 규정), L.477조(생바르텔레미 규정), L.504조(생마르탱 규정) 및 L.531조(생피에르 미클롱 규정)
- 

출처: Code électoral, Livre VI ter : Dispositions applicables aux opérations référendaires (Articles L558-37 à L558-49) [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGI-TEXT000006070239/LEGISCTA000028280819/#LEGISCTA000028288232](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGI-TEXT000006070239/LEGISCTA000028280819/#LEGISCTA000028288232)

이외에도 프랑스 정부는 국민투표의 시행에 관한 여러 행정명령(Décret)을 발표하여 국민투표를 관리해 왔으며, 가장 최근에 발표된 행정명령은 「국민투표 조직에 관한 행정명령(제2005-237호)」(Décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum, 이하 「국민투표 조직에 관한 행정명령」)<sup>22)</sup>과 「2005년 국민투표운동에 관한 행정명령(제2005-238호)」(Décret n° 2005-238 du 17 mars 2005 relatif à la campagne en vue du référendum, 이하 「국민투표운동에 관한 행정명령」)<sup>23)</sup>으로 현재까지 법적 효력을 가지고 있다. 이외에도 국민투표와 관련된 세부 사안을 관리하기 위해 부령(arrêté), 훈령(circulaire), 지시(instruction), 결정(décision), 의견(avis) 등의 법령이 발표됐다.<sup>24)</sup>

### (3) 국민투표 결과의 구속성

프랑스 헌법 제3조는 “국가의 주권은 국민에게 있고, 국민은 그 대표자와 국민투표를 통하여 그 주권을 행사한다”고 명시한다. 즉, 국민투표는 보통선거를 통한 대표자 선출과 더불어 프랑스 국민주권의 구현을 보장하는 수단으로 간주된다.

국민투표 결과는 의회나 행정부에 의해 번복될 수 없으며, 헌법 제11조 국민투표로 채택된 법률의 발효와 공포에 관한 구체적인 사항을 밝히고 있다. 특히, 헌법 제11조제7항은 “국민투표에서 정부제출 또는 의원발의법률안의 채택이 가결되면, 대통령은 투표 결과가 공포된 날로부터 15일 이내에 법률을 공포한다”고 하여 국민투표 결과의 법적 구속력을 분명하게 규정하고 있다.

### (4) 국민투표 관련 최고법원 판단 사례

프랑스 헌법 제60조는 헌법위원회(Conseil constitutionnel)에 국민투표 적법한 시행을 감독할 권한을 부여한다.<sup>25)</sup> 이에 따라 헌법위원회는 국민투표 시행의 절차적 적법성에 대한 논란을 해결하고 국민투표의 헌법적합성에 대한 판결을 제시해 왔다. 먼저, 1962년 10월 29일 샤를 드골 대통령은 대통령 선출 방식을 간접 선거에서 직접 선거로 변경하는 헌법개정안을 국민투표에 부쳤으며, 프랑스 상원의장은 헌법위원회에

22) “Décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum.” <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000445113> (검색일: 2024.10.21.).

23) “Décret n° 2005-238 du 17 mars 2005 relatif à la campagne en vue du référendum.” <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000630733> (검색일: 2024.10.21.).

24) 국민투표 관련 법령의 전체 목록은 다음의 프랑스 헌법위원회 웹사이트에 게재되어 있음. “Textes relatifs à l’organisation et au contrôle du référendum.” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/referendum-traité-constitution-pour-l-europe/textes-relatifs-a-l-organisation-et-au-contrôle-du-referendum> (검색일: 2024.10.21.).

25) 프랑스 헌법 제60조 “헌법위원회는 제11조·제89조 및 제15장에서 규정하는 국민투표의 적법한 시행을 감시하고 투표결과를 공포한다.”



국민투표로 채택된 직선제 개헌안의 헌법적합성에 관한 판단을 요청했다. 이에 대해 헌법위원회는 법률의 위헌 여부를 심사하는 권한을 가지고 있으나, 그 권한은 의회에서 통과된 법률에 한정되며, 국민투표로 채택된 법률은 국민의 직접적인 주권 행사를 통해 입법된 것이므로 헌법위원회가 그 결과를 심사할 권한이 없다고 판결했다. 따라서 헌법위원회는 국민투표로 채택된 직선제 개헌안은 유효하며 대통령이 공포할 수 있다고 선언했다. 이는 국민투표와 의회 입법의 구분을 명확히 한 판결로 해석되며 헌법개정 절차에서 국민주권의 원칙을 강조한 판례로 기록됐다.<sup>26)</sup>

1988년 뉴칼레도니아 독립 국민투표 당시 국민투표의 절차와 방식을 규정한 대통령령의 헌법적합성에 대한 헌법소원이 제기됐다. 1988년 10월 14일 스테판 디에메르(Stéphane Diémert)와 세드릭 바넬(Cédric Banel)은 1988년 10월 5일 공포된 국민투표 관련 대통령령(국민투표 시행, 투표운동, 해외령의 국민투표 조건 등)의 헌법적합성을 심사해달라는 요청서를 제출했다. 헌법위원회는 정부의 국민투표 관련 행정명령은 국민투표가 시행되기 전 헌법 제46조에 따라 자문 절차를 거쳤으며, 헌법위원회가 국민투표 관련 이의 제기를 심사할 수 있는 시점은 국민투표 종료 후이므로, 국민투표 시행 전에 제출된 청구는 절차적 요건을 충족하지 못했다고 판단하고 해당 심사 요청을 기각했다.<sup>27)</sup>

나아가 2005년에는 유럽헌법조약에 대한 국민투표의 헌법적합성에 대한 검토가 있었다. 2005년 5월 20일과 23일 스테판 오슈마이유(Stéphane Hauchemaille)와 르노 르 마이우(Renaud Le Mailloux)는 2005년 3월 9일 국민투표를 통해 유럽헌법조약 비준안을 국민투표에 부칠 것을 결정한 대통령령을 취소해달라는 헌법소원을 헌법위원회에 제출했다. 헌법위원회는 국민투표 시행을 결정하는 대통령령이 행정명령에 해당하며 헌법위원회의 관할권에 포함된다는 판단에서 해당 사안에 대한 판결을 제시했다. 청구인들은 2005년 국민투표안이 헌법적 요건을 제대로 반영하지 않았다고 주장했으나, 헌법위원회는 유럽헌법조약 비준에 대한 국민투표안이 헌법에 위배되지 않는다고 판단했으며, 국민투표 진행에 필요한 적법성이 충족된다고 판결했다.<sup>28)</sup>

또한 프랑스 헌법위원회는 국민투표 운영의 개선 방향에 대한 정책 개선을 권고하기도 했다. 1992년 국민투표 이후 헌법위원회는 투표운동에 참여할 정당 및 단체의 자격을 명확히 할 필요가 있다고 지적했으며, 투표운동 시 공공과 민영 방송 간의 균형을 보장하기 위해 규제를 조정할 필요가 있다고 제안했다. 또한 해외령과 본토 간의 시간 차이를 고려하여 투표 시작시간과 종료 시간을 조정해야 하며, 투표용지 및 봉투 수와 투표인 서명 수가 불일치 하는 사례에 대한 법적인 기준을 명확히 정립할 필요가 있다고 권

26) Conseil constitutionnel, “Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6220DC.htm> (검색일: 2024.11.20.).

27) Conseil constitutionnel, “Décision n° 88-13 REFdu 25 octobre 1988,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1988/8813REF.htm> (검색일: 2024.11.20.).

28) Conseil constitutionnel, “Décision n° 2005-37 REFdu 25 mai 2005,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/200537REF.htm> (검색일: 2024.11.20.).

고했다.<sup>29)</sup> 2000년 국민투표에서는 국민투표의 기본 규칙이 법률로 제정되어야 하고, 행정명령은 세부 실행 방안만을 규정해야 한다고 지적했으며, 국민투표 운동에 참여한 정당의 공보물을 일반 선거와 마찬가지로 유권자들에게 발송하는 방안을 고려할 것을 제안했다. 나아가 프랑스 본토의 국민투표 개표 결과가 발표되기 전에 해외령의 국민투표가 진행될 수 있도록 투표 일정을 조정할 것을 권고했다.<sup>30)</sup>

## 2. 국민투표의 제도적 특징

### (1) 투표권자의 설정과 등록

「국민투표 조직에 관한 행정명령」 제1조는 “투표권 행사는 선거인명부(liste électorale) 또는 해외 거주 프랑스인들을 위한 투표소 명부(une liste de centre de vote)에 등록되어 있는 경우에만 가능하다”고 명시한다. 또한, 제6조는 선거인명부 확정 기한을 정하고, 선거인명부 등록 및 관리와 관련하여 「선거법」<sup>31)</sup>을 따른다고 규정하고 있다.

현재 프랑스 「선거법」에 따르면 선거인명부의 관리는 각 지자체의 관리위원회(Commission de contrôle)<sup>32)</sup>가 담당한다. 2016년 제정된 「법률 제2016-1048호 선거인명부관리개혁법」(Loi n°2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales)에 따라 선거인 명부의 등록과 삭제 결정 권한이 시장에게 이양됐으며, 시장이 처리한 등록 및 삭제 사항은 각 지방자치단체에 설립된 관리위원회에서 사후 검토한다. 관리위원회는 명부의 적법성을 검토하고, 등록 거부나 삭제 결정에 대한 불복 사항을 심의한다. 일반적으로 인구 1,000명 이상이면서 2석 이상의 의석을 가진 코뮌의 경우, 관리위원회는 5명의 시의원(conseiller municipal)으로 구성된다. 그 외의 경우는 시의원 1명, 도지사(préfet) 또는 부지사(sous-préfet)가 지명한 행정대표(délégué de l’administration) 1명, 지방법원장(président du tribunal judiciaire)이 지명한 대표(délégué) 1명이 관리위원회를 구성한다(총 3명).

### (2) 재외국민투표

29) Conseil constitutionnel, “Décision n° 92-20 REFdu 6 octobre 1992,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/9220ref.htm> (검색일: 2024.11.20.).

30) Conseil constitutionnel, “Décision n° 2000-30 REFdu 28 septembre 2000,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/200030REF.htm> (검색일: 2024.11.20.).

31) 「국민투표 조직에 관한 행정명령」 제6조는 「선거법」 제L30조~제L40조, 제R17-2조 및 제R18조에서 제시하는 선거인명부 수정기간 경과 후의 등록, 선거인명부의 등록관리 등의 사항을 따른다고 명시함.

32) 2005년 제정된 「국민투표 조직에 관한 행정명령」에서는 행정위원회(Commission administrative)로 지칭됐으나 이후 관리위원회로 개편됨.

프랑스의 재외국민 선거인명부에 등록된 유권자 수는 약 150만 명으로 추산되며,<sup>33)</sup> 재외국민은 국민투표 대선, 총선, 유럽의회 선거에 대한 투표권을 가지고 있다.<sup>34)</sup> 재외국민이 선거에 참여하는 방식은 △투표소 투표, △우편투표, △인터넷 투표, △영사관 직원을 통한 투표(상원 선거에만 해당)의 4가지로 구분되나 국민투표의 경우 투표소 투표만 허용된다.

표 6. 프랑스의 재외국민 투표 방식

선거 구분	투표소 투표	인터넷 투표	우편 투표	영사관 직원 투표 전달
대통령 선거 국민투표	가능	불가	불가	불가
하원의원 선거		가능	가능	
상원의원 선거		불가	불가	가능
유럽의회의원 선거				불가
재외국민의회 선거				가능
영사대표 선거		가능	가능	불가

자료: Sénat, “Vote électronique: préserver la confiance des électeurs,” Rapport d’information No. 445, 2014.

프랑스 「선거법」 제L330-2조 및 제L330-4조는 재외선거인 선거인명부에 관한 사항을 규정한다. 제L330-2조에 따라 영사가 작성한 선거인명부에 등록된 자는 선거인의 자격이 있으며, 재외선거인명부에 등록되었거나 사법부의 결정에 따라 등록이 허가된 선거인은 정기적으로 투표에 참여할 수 있다. 또한 제L330-4조에 따라 권한이 부여된 정치단체 및 재외선거인명부에 등록된 선거인은 선거인명부를 열람 및 복사를 신청할 수 있다.

### (3) 국민투표의 관리 (기구)

프랑스에는 국민투표를 관리하는 별도의 감독기관이 없으나, 헌법 제58조 및 제59조에 따라 헌법위원회(Conseil Constitutionnel)가 기본적인 선거 감독기관의 역할을 담당하고 있다. 헌법위원회는 헌법 제60조에 따라 국민투표의 적법한 시행을 감시하는 역할도 수행한다.<sup>35)</sup>

33) France Diplomatie, “La communauté française à l’étranger en chiffres,” <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/l-action-consulaire-missions-chiffres-cles/la-communaute-francaise-a-l-etranger-en-chiffres> (검색일: 2024.11.20.).

34) Public Sénat, “Législatives : comment se déroule le vote pour les Français de l’étranger?” <https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/legislatives-comment-se-deroule-le-vote-pour-les-francais-de-l-etranger-212377> (검색일: 2024.11.20.).

아울러 방송통신최고위원회(Le Conseil supérieur de l'audiovisuel)<sup>36)</sup>는 헌법위원회와의 협의를 거쳐 국민투표에서의 투표운동 방송에 관한 사항을 결정했으며, 국가선거회계·정치자금위원회(Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques; CNCCFP)는 국민투표 참여 정당의 투표운동비용 상환 업무를 담당한다.

「선거법」 제6-3조제2편제2장은 국민투표 개표를 위한 개표위원회(commission de recensement) 설립에 관한 사항을 규정한다(제L558-47조~제L558-49조). 이에 따라 각 데파르트망과 해외령에는 세 명의 판사로 구성된 개표위원회가 설치되며, 재외국민 국민투표 개표위원회는 파리에 설치된다. 개표위원회는 선거일 다음 날 자정까지 헌법위원회에 개표 결과와 관련 문서 및 이의 제기와 관련된 기록을 전달해야 한다. 국민투표 결과는 최종적으로 헌법위원회가 집계한다.

## 표 7. 국민투표 개표위원회의 설치

---

### 프랑스 「선거법」 6-3권

#### 제2편: 국민투표의 조직

#### 제2장: 투표 개표 (Chapitre II : Recensement des votes)

##### 제L558-47조

각 데파르트망, 해외 영토, 뉴칼레도니아에는 개표위원회(commission de recensement)가 설립되며, 위원장은 항소법원 제1회장이 지정하는 세 명의 판사로 구성된다.

파리에는 재외국민 투표를 개표할 위원회가 설립된다.

##### 제L558-48조

개표 위원회의 역할은 각 지역 및 해외 영토에서 기록된 결과를 개표하는 것이다.

이의 제기가 없는 상태에서 투표 개표에 관한 문제를 해결하고 필요한 수정을 진행하되, 헌법위원회의 판단 권한을 침해하지 않는다.

##### 제L558-49조

개표위원회는 선거일 다음 날 자정까지 헌법위원회에 개표 결과와 관련 문서, 이의 제기가 있을 경우 관련 기록을 전달해야 한다.

최종 투표 집계는 헌법위원회가 수행한다.

---

출처: Code électoral, Livre VI ter : Dispositions applicables aux opérations référendaires (Articles L558-37 à L558-49) [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000028280819/#LEGISCTA000028288232](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000028280819/#LEGISCTA000028288232)

---

35) 프랑스 헌법 제60조는 헌법위원회는 헌법 제11조, 제89조 및 제15장(유럽연합 관련)에서 규정하는 국민투표의 적법한 시행을 감시한다고 명시하고 있음.

36) 2022년 방송디지털통신규제청(Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique; Arcom)으로 재편됨.

#### (4) 선거와 국민투표의 동시 실시 여부 (가능성)

프랑스에서는 국민투표와 일반 선거를 같은 날에 실시하는 것을 헌법이나 법률에서 명시적으로 금지하는 조항은 없다. 그러나 국민투표와 일반 선거를 동시에 실시하는 경우 투표용지 등의 물류와 투표 관리의 조직적 문제가 발생할 수 있다. 국민투표와 일반 선거 모두 개별 투표용지에 후보의 이름 또는 “찬성(oui)” 또는 “반대(non)”를 표기하는 투표 방식을 고려할 때 두 가지 다른 투표의 투표용지, 투표봉투, 투표함을 구별하고 개표를 관리하는 작업은 투표 운영의 복잡성을 상당히 증가시킬 것으로 예상된다. 프랑스에서 1962년 10월 28일 국민투표가 1962년 9월 23일 상원의원 선거와 가까운 시기에 진행된 바가 있으나 국민투표와 일반 선거를 동시에 시행한 사례는 확인되지 않는다.

### 3. 투표운동 진행과 규제

#### (1) 투표운동 기간

「국민투표운동에 관한 행정명령」 제1조는 국민투표 운동기간을 제시한다. 2005년 국민투표는 5월 29일(일) 실시됐으며, 국민투표 운동 기간은 5월 16일(월) 자정에 시작되어 5월 28일(토) 자정에 종료하는 것으로 규정됐다. 따라서 국민투표운동은 총 13일 동안 진행됐다.

국민투표는 하루 동안만 실시되며, 오전 8시에 시작하여 오후 8시에 종료된다. 그러나 유권자가 투표권을 쉽게 행사하도록 하기 위해 일부 지역에서 투표 시작시간을 앞당기거나 종료시간을 늦출 필요가 있다고 판단할 경우 최대 오후 10시까지 연장할 수 있다. 이를 위해 도지사는 해당 지역의 투표 5일 전까지 투표 시간 연장을 공고한다. 이 규정은 프랑스 해외령(뉴칼레도니아, 프랑스령 폴리네시아, 왈리스 푸투나 제도, 마요트, 생피에르 미클롱 등)에서는 지역대표(représentant de l'Etat)의 명령(arrêté)에 따라, 재외 프랑스인 투표소에서는 외무부 장관의 부령(arrêté)에 따라 적용될 수 있다(제7조).

#### (2) 투표운동 주체

「국민투표운동에 관한 행정명령」 제3조는 투표운동에 참여할 수 있는 정당 및 정치 단체의 요건을 제시한다. 이에 따라 △선거 지원금을 받기 위해 하원 또는 상원에 최소 5명의 의원을 보유한 정당 및 정치 단체,<sup>37)</sup> 또는 △2004년 6월 유럽의회

37) 「정치 생활의 재정 투명성에 관한 법률(제88-227호)」(Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la tran

에서 전국 최소 5%의 득표율을 기록한 정당 및 정치 단체는 국민투표운동에 참여할 수 있도록 승인을 요청할 수 있었다.

투표운동 참여단체 목록은 헌법위원회의 자문을 거친 후, 총리와 내무부 장관 및 치안·지방자치부 장관의 부령(arrêté)으로 확정됐다. 참여단체 승인 신청은 투표일로부터 2개월 전인 2005년 3월 29일 오후 6시까지 내무부에 제출하는 것으로 공지됐다.

### (3) 투표운동 규제

「국민투표 운동에 관한 행정명령」 제4조와 제5조는 투표공보물 부착과 투표 방송 송출에 관한 규정을 담고 있다. 투표운동 참여를 승인받은 단체는 「선거법」 제L48조제2항, L51조제1항 및 제2항, 제L52조, 제R27조 및 제R28조제1항의 규정에 따라 포스터를 지정된 장소에 부착할 수 있다.<sup>38)</sup> 각 단체는 하나의 게시판을 배정받으며, 내무부에 승인 요청을 접수한 순서대로 게시판이 배정된다(제4조).

2005년 국민투표의 경우 투표운동 참여 단체는 텔레비전 방송 총 140분, 라디오 방송 총 140분 내에서 투표운동 홍보 시간을 배분받았다. 각 참여단체는 첫 방송 시간으로 10분을 할당받았으며, 첫 방송 시간 할당 후 남은 시간의 절반은 각 정당의 의원 수에 비례하여 분배하고, 나머지 절반은 최근 유럽의회 선거의 득표율에 비례하여 분배하는 것으로 결정됐다. 참여단체가 여러 정당의 연합으로 구성된 경우 연합에 참여한 모든 정당의 득표율을 합산했다. 방송시간 배정은 총리명령(arrêté du Premier ministre)으로 발표되며, 해당 내용은 방송통신최고위원회(CSA, 현 Arcom)에 통보되어야 한다(제5조). 다음으로 방송통신최고위원회는 헌법위원회의 자문을 거쳐 각 정당 또는 정치단체에 할당된 총 방송시간을 고려하여, 방송 프로그램의 횟수, 날짜, 시간을 결정하는 역할을 담당한다(제6조).

방송통신최고위원회(CSA, 현 Arcom)는 「국민투표운동에 관한 행정명령」에 명시되지 않은 투표운동의 내용과 형식에 대해 별도의 결정(décision) 또는 권고(recommandation)를 발표하여 보다 상세한 규제 대상을 설정했다.

「국민투표를 위한 공식 캠페인 방송의 제작, 편성 및 방송 조건에 관한 결정(제 2005-134호)」(Décision n° 2005-134 du 12 avril 2005 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue du référendum du 29 mai 2005)은 투표운동 활동이 △공공질서 및 인명과 재산의 안전을 위협하는 행위, △인간의 존엄성, 타인의 명예존중을 해치는 표

sparence financière de la vie politique)에 근거함.

38) 「선거법」 제L51조제1항은 각 지방자치단체에서 선거 포스터 부착을 위한 지정 장소를 마련해야 하며, 제2항은 모든 후보자에게 동일한 면적의 포스터 부착공간이 할당되어야 한다고 규정함. 제L52조는 시장이 이러한 조치를 이행하지 않거나 준수하지 않는 경우, 도지사는 즉시 해당 규정의 이행을 보장해야 한다고 명시하여 게시판 지정 장소의 관리 책임을 밝힘.

현의 사용, △법으로 보호되는 비밀을 침해하는 행위, △광고성 발언, △자금 요청을 하는 행위 등을 할 수 없다고 규정했다. 또한 △정당 또는 정치 단체의 대표를 조롱하는 표현 사용, △공공 건물(지방 또는 국가 건물)을 배경으로 하는 등장, △상업적 또는 광고적 의미를 포함한 장소, 건물 등의 등장, △국기 또는 유럽 연합기의 사용, △국가 또는 유럽연합 찬가 사용, △프랑스 공공 인물의 시각적 또는 청각적 자료를 해당 인물 또는 그 법적 권리자의 동의 없이 사용하는 행위 등을 금지했다(제4조).<sup>39)</sup>

또한 「국민투표와 관련 텔레비전 및 라디오 방송사에 대한 권고(제2005-3호)」(Recommandation n° 2005-3 du 22 mars 2005 du Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue du référendum du 29 mai 2005)는 국민투표 관련 보도 지침을 제시했다. 우선, 텔레비전과 라디오 방송사들은 정당이나 정치 단체들이 공정하게 방송에 접근할 수 있도록 해야 하며, 정당 또는 정치 단체 대표들의 발언이나 글에서 발췌된 내용을 보도할 때, 그 의미가 왜곡되지 않도록 주의해야 한다. 국민투표와 관련 없는 뉴스에서도 정부 구성원, 여당 및 야당 의원의 발언 시간이 균형 있게 배분되어야 하며, 의회에 대표되지 않은 정치 단체 인사에게도 공정한 방송 시간이 배분되어야 한다. 또한, 주요 방송사(Réseau France outre-mer, France 3, M6, LCI 등)는 2005년 4월 4일부터 4월 29일까지 15일마다, 4월 30일부터는 매주 정치인들의 발언 시간 기록을 방송통신최고위원회(CSA)에 제출해야 하며, 다른 방송사들도 요청 시 관련 자료를 제공해야 한다. 아울러, 정치적 광고는 법적으로 금지되며, 신문 및 서적 광고에서도 국민투표와 관련된 인물이나 입장을 언급하는 것이 규제됐다.<sup>40)</sup>

나아가 프랑스 「선거법」 제6-3권제1편제2장은 국민투표 운동과 관련된 각종 처벌 기준을 명시한다. 이에 따라 국민투표 운동에 참여하는 사람이 선거인명부에 등록된 유권자의 신원을 도용하거나 이를 시도하는 경우, 2년 이하의 징역형 및 30,000유로의 벌금형에 처한다. 또한, 국민투표 운동 과정에서 수집된 데이터를 부정한 방법으로 삭제하거나 변조하거나 이를 시도하는 경우에는 5년 이하의 징역형 및 75,000유로의 벌금형에 처하며, 이러한 행위가 폭력을 동반한 경우에는 7년 이하의 징역형 및 100,000유로의 벌금형으로 가중 처벌된다.

협박, 폭력, 강압, 권위 남용 또는 권력 남용을 통해 유권자가 특정한 입장을 지지하거나 지지하지 않도록 유도하거나 이를 시도하는 경우, 2년 이하의 징역형 및 15,000유로의 벌금형이 부과된다. 국민투표 운동과 관련하여 직·간접적으로 제안, 약속, 기부, 선물, 기타 이익을 제공하거나 이를 통해 유권자를 특정한 입장으로 유도하

39) “Décision n° 2005-134 du 12 avril 2005 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue du référendum du 29 mai 2005.” <http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000443952> (검색일: 2024.10.21.).

40) “Recommandation n° 2005-3 du 22 mars 2005 du Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue du référendum du 29 mai 2005.” <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000259224> (검색일: 2024.10.21.).

는 경우, 동일한 처벌이 적용되며, 이러한 제안을 수락하거나 요구하는 행위도 동일하게 처벌된다. 마지막으로, 아울러 국민투표 과정에서 수집된 데이터를 검증 및 통제 외의 목적으로 복제하거나 이를 시도하는 행위는 5년 이하의 징역형 및 75,000유로의 벌금형에 처하도록 규정되어 있다.

## 표 8. 국민투표 처벌 조항

---

### 프랑스 「선거법」 제6-3권

제1편: 헌법 제11조에 따라 제출된 법률안 지지 확보를 위한 조치의 재원 마련

#### 제2장: 처벌 조항

##### 제558-38조

헌법 제11조에 따라 제출된 법률안의 지지 확보 활동에 참여하는 사람이 선거인명부에 등록된 유권자의 신원을 도용하거나 이를 시도하는 경우, 2년 이하의 징역형 및 30,000유로의 벌금형에 처한다.

##### 제558-39조

지지 확보 활동의 범위에서 수집된 데이터를 부정확한 방법으로 삭제하거나 변조하거나, 이를 시도하는 행위는 5년 이하의 징역형 및 75,000유로의 벌금형에 처한다.

이러한 행위가 폭력을 동반하여 이루어진 경우, 처벌은 7년 이하의 징역형 및 100,000유로의 벌금형으로 가중된다.

##### 제558-40조

지지 확보 활동의 범위에서 협박, 폭력, 강압, 권위 남용 또는 권력 남용을 통해 유권자가 지지하거나 지지하지 않도록 하거나, 이를 시도하는 행위는 2년 이하의 징역형 및 15,000유로의 벌금형에 처한다.

##### 제558-41조

지지 확보 활동의 범위에서 직접적 또는 간접적으로 제안, 약속, 기부, 선물 또는 기타 이익을 통해 유권자가 지지하거나 지지하지 않도록 유도하거나, 이를 시도하는 행위는 2년 이하의 징역형 및 15,000유로의 벌금형에 처한다.

또한, 이러한 제안, 약속, 기부, 선물 또는 기타 이익을 수락하거나 요구하는 행위 역시 동일한 처벌을 받는다.

##### 제558-42조

지지 확보 활동의 범위에서 수집된 데이터를 검증 및 통제 이외의 목적으로 복제하거나 이를 시도하는 행위는 5년 이하의 징역형 및 75,000유로의 벌금형에 처한다.

---

출처: Code électoral, Livre VI ter : Dispositions applicables aux opérations référendaires (Articles L558-37 à L558-49) [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000028280819/#LEGISCTA000028288232](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000028280819/#LEGISCTA000028288232)



#### (4) 투표운동 자금관리와 규제

프랑스 「선거법」 제6-3권 제2편 제1장 제558-37조는 국민투표 운동 자금과 관련된 사항을 규정한다. 국민투표 운동에 참여하는 개인이 제공하는 기부는 4,600유로를 초과할 수 없으며, 150유로가 초과하는 모든 기부는 현금이 아닌 수표, 은행 송금, 자동 이체, 신용카드를 통해 이루어져야 하며, 정당 또는 단체는 각 기부에 대해 영수증을 발급해야 한다. 또한, 현금으로 이루어진 기부의 총액은 해당 캠페인 재원을 위해 모금된 전체 금액의 20%를 초과할 수 없다. 개인은 비정기적인 조건으로만 국민투표 운동의 재원을 마련하기 위한 대출을 제공할 수 있으며, 이 대출의 기간은 5년을 초과할 수 없다. 대출이 위장된 기부로 간주되지 않도록 하기 위해 대출 한도와 조건은 국참사원(Conseil d'État)의 법령으로 규정된다.

정당 또는 정치 단체는 대출을 제공한 채권자(prêteur)에게 대출의 이자율, 총액, 기간, 상환 조건 등 대출의 세부 사항을 제공해야 하며, 대출 상환 불이행 시 발생할 수 있는 결과에 대해서도 정보를 전달해야 한다. 모든 금융 거래는 정당 또는 정치 단체의 회계 기록에 별도의 부속 회계(annexe comptable) 형태로 상세히 기록되어야 한다.

정당 또는 정치 단체를 제외한 법인은 어떤 형태로든 기부를 제공하거나, 물품, 서비스 또는 기타 혜택을 정상 가격보다 낮은 가격에 제공하는 방식으로 국민투표 운동의 재원 마련에 참여할 수 없다. 나아가 외국 국가나 외국 법인은 이러한 국민투표 운동의 재원을 직접적 또는 간접적으로 지원할 수 없다(표 9. 참고).

표 9. 국민투표 운동 자금에 관한 규정

---

#### 프랑스 「선거법」 제6-3권

**제1편: 헌법 제11조에 따라 제출된 법률안 지지 확보를 위한 조치의 재원 마련**

**제1장: 찬성 또는 반대 행동의 재원 마련**

#### 제558-37조

헌법 제11조에 따라 제출된 법률안 지지 확보를 찬성하거나 반대하는 행동의 재원을 마련하기 위해, 적법하게 신원이 확인된 개인이 제공하는 기부는 4,600유로를 초과할 수 없다.

정당 또는 단체에 대해 지지 확보를 찬성하거나 반대하는 행동의 재원 마련을 목적으로 150유로를 초과하는 모든 기부는 수표, 은행 송금, 자동 이체 또는 신용카드를 통해 이루어져야 한다. 정당 또는 단체는 각 기부에 대해 영수증을 발급해야 한다.

정치 정당 또는 단체에 대해 현금으로 이루어진 기부의 총액은 해당 행동의 재원 마련을 위해 모금된 총 자금의 20%를 초과할 수 없다.

개인도 지지 확보를 찬성하거나 반대하는 행동의 재원을 마련하기 위해 비정기적 조건으로 대출을 제공할 수 있다.

---

---

이 대출의 기간은 5년을 초과할 수 없다. 대출이 위장 기부에 해당하지 않도록 하기 위해 대출 한도 및 대출에 적용되는 조건이 국참사원(Conseil d'Etat)의 법령으로 정해진다.

지지 확보를 찬성하거나 반대하는 행동의 재원을 마련하기 위해 대출을 받는 정당 또는 단체는 채권자(prêteur)에게 적용 이자율, 대출 총액, 기간, 상환 조건 등 대출의 특성에 관한 정보를 제공해야 한다.

정당이나 정치단체가 대출을 받을 경우, 해당 대출의 상환 불이행 시 발생하는 결과에 대해 채권자에게 정보를 제공해야 한다.

지지 확보를 위한 캠페인을 목적으로 정당 또는 정치 단체가 수행하는 모든 금융 거래는 해당 정당 또는 단체의 회계 기록에 부속 회계(annexe comptable) 형태로 상세히 기록되어야 한다.

정당 또는 정치 단체를 제외한 법인은 어떤 형태로든 기부를 제공하거나, 물품, 서비스 또는 기타 혜택을 직접적 또는 간접적으로 제공하면서 통상적으로 적용되는 가격보다 낮은 가격에 이를 제공하는 방식으로 이러한 활동에 참여할 수 없다.

정당 및 정치 단체, 유럽연합(EU) 회원국 또는 유럽경제지역(EEE) 협정 체결국 내에 본사를 둔 금융기관이나 자금 조달 회사를 제외한 법인은 이러한 활동의 재원을 마련하기 위한 대출을 제공할 수 없다.

어떠한 외국 국가나 외국 법인(personnes morales de droit étranger)도 이러한 행동의 재원을 직접 또는 간접적으로 지원할 수 없다.

본 조항을 위반하는 경우, 선거법전 제L.113-1조 III항에 명시된 처벌을 받을 수 있다.

---

출처: Code électoral, Livre VI ter : Dispositions applicables aux opérations référendaires (Articles L558-37 à L558-49)

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000028280819/#LEGISCTA000028288232](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000028280819/#LEGISCTA000028288232).

「국민투표운동에 관한 행정명령」 제8조~제10조는 투표운동의 자금에 관한 보상 규정을 제시한다. 국민투표운동 참여 승인을 받은 정당은 국민투표운동에 지출한 비용에 대해 최대 80만 유로 한도 내에서 국고 지원을 받을 수 있다. 상환받을 수 있는 지출 항목에는 △선거 포스터의 인쇄비용, △선거공보물(전단지, 포스터, 소책자)의 인쇄 및 배포 비용, △행사 및 회의 개최 비용 등이 포함된다. 투표운동에 참여하는 단체는 투표운동 자금을 관리할 대리인을 지정하고, 대리인의 성명을 서면으로 국가선거회계·정치자금위원회(CNCCFP)에 제출해야 하며, 환급을 요청하는 지출은 반드시 이 대리인을 통해 처리되어야 한다(제8조). 국가선거회계·정치자금위원회(CNCCFP)는 각 투표운동 단체가 지출한 비용이 규정을 준수하였는지 확인할 책임이 있으며(제9조), 참여 정당은 비용 상환을 요청하는 명세서를 국민투표일로부터 2개월 후(2005년 7월 29일)까지 국가선거회계·정치자금위원회(CNCCFP)에 제출해야 한다. 제출 서류는 공인 회계사에 의해 작성되어야 하며, 관련된 영수증, 견적서, 기타 지출내역 증명서류가 첨부되어야 한다. 국가선거회계·정치자금위원회

(CNCCFP)는 환급 금액을 최종 결정하고 정당 또는 단체가 지정한 대리인에게 지급한다(제10조).

2005년 국민투표 당시 국가선거회계·정치자금위원회(CNCCFP)는 별도의 훈령(circulaire)을 발표하여 「국민투표운동에 관한 행정명령」에서 제시한 투표운동 자금 관련 규정을 보충하였다. 「국민투표운동에 대한 정당 및 정치단체의 지출 환급 조건에 관한 훈령(2005/01)」(Circulaire n° 2005/01 relative aux conditions de remboursement aux partis et groupements politiques des dépenses de la campagne pour le referendum du 29 mai 2005, 이하 「국민투표운동에 대한 지출 환급 조건에 관한 훈령」)은 환급이 가능한 지출 항목과 환급에서 제외되는 지출 항목을 보다 상세히 구분했다. 「국민투표운동에 대한 지출 환급 조건에 관한 훈령」에 따르면 △회계사 수수료, 조사 및 여론조사 비용, △선거 사무소 운영 비용, △전화비, 웹사이트 제작 및 운영 비용, △공식 캠페인을 위한 추가 텔레비전 광고 제작 비용, △행사나 회의에 사용되지 않은 장비의 사용 비용, △신문, 서적 구매 비용, 홍보용 물품(펜, 배지, 티셔츠 등) 구매 비용은 환급 대상에서 제외됐다.

또한 해당 훈령은 기부금 한도에 대한 기준을 제시했다. 개인이 국민투표운동 단체에 기부할 수 있는 금액의 연간 한도는 최대 7,500유로를 초과할 수 없으며, 법인으로부터의 기부는 일체 금지됐다.<sup>41)</sup>

## 4. 투·개표 관리

### (1) 투표 방식과 절차

「국민투표 조직에 관한 행정명령」의 제1장 일반 규정(Dispositions générales) 및 유권자 소집 및 투표운영(Convocation des électeurs et organisation du scrutin)은 국민투표의 진행에 관한 지침을 제시한다. 국민투표에 부쳐진 법안에 대해 의견을 표명할 유권자들은 다수결에 따른 찬반 투표 결과로 결정하며, 국민투표에 참여하는 유권자에게는 두 종류의 투표용지가 제공되며, 다른 용지는 사용할 수 없다. 투표용지는 흰색 종이에 인쇄되며, 하나는 찬성(OUI)이, 다른 하나는 반대(NON)가 적혀 있다(제2조).

국민투표에 부쳐진 법안의 내용과 그에 부속된 조약의 내용은 행정기관의 관리하에 인쇄 및 배포된다(제3조). 두 종류의 투표용지는 각 지자체에 등록된 유권자 수만큼 행정기관에서 제공하며, 투표용지는 투표일 최소 5일 전에 시청으로 발송된다. 투

41) “Circulaire n° 2005/01 relative aux conditions de remboursement aux partis et groupements politiques des dépenses de la campagne pour le referendum du 29 mai 2005.” [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/dossiers\\_thematiques/referendum\\_2005/circcfp.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/dossiers_thematiques/referendum_2005/circcfp.pdf) (검색일: 2024.10.21.).

표용지와 봉투는 각 투표소에서 투표관리관(président du bureau de vote)의 책임 하에 유권자들이 사용할 수 있도록 비치된다. 투표 당일에는 필요한 경우 행정기관은 투표소에 비치된 투표용지의 수량을 보충할 수 있다(제10조).

「국민투표 조직에 관한 행정명령」 제8조는 「선거법」의 투표소 관리 방식이 국민투표 준비과정과 투표절차에 적용된다고 밝히고 있다. 「선거법」에 따라 선거사무관계자는 일반적으로 투표관리관(président du bureau de vote), 선거보조원(assesseur), 간사(secrétaire)으로 구성된다(「선거법」 제R42조). 투표관리관은 투표소의 질서를 유지하는 역할을 하며, 선거보조원은 투표자 명단을 확인하고 투표를 안내한다. 통상적으로 투표관리관은 시장, 부시장, 기초의원 중에서 명부상의 순서에 따라 지명되며, 투표관리관이 직무를 수행할 수 없는 경우에는 투표관리인이 지명한 기초의원 혹은 해당 지역의 유권자가 그 직무를 대행한다(「선거법」 제R43조). 간사는 지역의 유권자 중에서 선발되며 투표소에서 회의록을 작성한다.<sup>42)</sup>

## (2) 개표 방식과 절차

투표가 종료되면 먼저 서명부의 서명을 확인한 후 투표함을 개봉하고 봉투 수를 확인한다. 봉투 수가 서명부의 서명 수보다 많거나 적을 경우, 이 사실을 회의록(procès-verbal)에 기록한다. 투표용지가 담긴 봉투는 100개씩 묶어 별도로 준비된 봉투에 넣는다. 100개의 투표 봉투가 들어가면, 봉투를 봉인하고 투표소 위원장과 최소한 2명의 평가위원이 서명한다. 만약 100개 미만의 투표 봉투가 남았을 경우, 그 봉투는 100개 묶음 봉투에 넣고 봉투에는 서명 외에도 그 안에 든 봉투 수를 기재해야 한다. 투표소 위원장은 100개 묶음 봉투를 각 개표 테이블에 배분한다.

개표위원들은 100개 묶음 봉투가 위의 규정에 맞게 봉인되었는지 확인한 후, 봉투를 열어 투표 봉투를 꺼낸다. 한 명의 개표위원이 각 봉투에서 투표용지를 꺼내 펼쳐 다른 개표위원에게 넘기고, 개표위원은 이를 큰 소리로 읽고, 최소한 2명의 개표위원이 미리 준비된 기록표에 결과를 기록한다. 모든 개표 및 기록 작업이 완료되면 개표위원들은 서명한 기록표를 투표소에 제출한다.

전자투표기가 설치된 투표소에서는 위원장은 투표 종료 후 투표 결과(무효표 포함)를 공개하여 투표관리위원들(membres du bureau), 승인된 정치단체의 대리인, 그리고 현장에 있는 유권자들이 볼 수 있도록 한다. 위원장은 결과를 큰 소리로 읽고 간사(secrétaire)는 이를 즉시 기록한다(제12조).

하나의 투표 봉투에 여러 개의 투표용지가 들어 있는 경우 투표용지들이 상반된 답변을 포함할 경우 그 투표는 무효로 간주되며, 같은 답변을 담고 있는 여러 개의 투표용지가 있는 경우 하나로 계산한다. 이외에 △행정기관이 제공하지 않은 투표용지,

42) “Quels sont les différents intervenants dans un bureau de vote ?” <https://www.vie-publique.fr/fiches/23983-quels-sont-les-differents-intervenants-dans-un-bureau-de-vote> 검색일: 2024.10.21.).

△봉투 없이 투표함에 들어간 투표용지, △규정에 맞지 않은 봉투에 들어 있는 투표용지, △표식이나 기타 표기가 있는 투표용지, △표식이나 기타 표기가 있는 봉투에 담긴 투표용지 등은 무효로 간주한다. 무효로 처리된 투표용지와 봉투는 회의록에 첨부되며 투표관리위원들이 이에 서명한다(제14조).

## IV. 미국

### 1. 국민투표의 현황과 법적 근거

미국 경우 국민 전체가 참여하는 국민 투표는 부재하며 각 주에서 시행되는 주민 발안 역시 주의 주민들이 추진한다는 점에서 우리나라의 국민투표와는 다른 점이 적지 않다. 그럼에도 불구하고 각 국의 국민투표 사례를 조사하여 비교 분석할 때 미국 사례는 적지 않은 시사점을 던져 준다. 첫째, 국민투표의 개시 절차가 점점 중요해지고 있는 점을 고려해 볼 때 어떤 규정과 기준(threshold)이 바람직한지에 대해 미국 사례는 흥미롭다. 미국 사례처럼 일정 수 이상의 주민 서명 기준을 도입할 것인지에 대해서도 고민해 볼 필요가 있는 시점이다. 둘째, 국민투표의 다양한 내용과 관련하여 21세기 시민사회 중심의 대한민국에서도 다채로운 요구들이 분출하고 있다. 이 중에서 어떤 내용들이 국민투표에 적합한 것인지 혹은 부적절한 것인지에 대해서도 미국 사례와 경험을 통해 비교해 볼 수 있다. 셋째, 양극화 심화 현상이라는 한국과 미국의 정치 맥락적 유사점을 고려해 볼 때 미국의 주민 발안 제도 가지는 장점과 단점을 잘 분석함으로써 혹시라도 국론을 분열하고 국민 통합을 저해하는 결과를 가져올 수 있는 국민투표 방식에 대해서는 경계심을 높일 수 있다. 다시 말해 미국의 주민 발안 제도가 각 주의 정치와 경제, 사회 통합 등에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 조사해 보면 국민 투표의 필요성과 방식에 대해 보다 체계적인 비교 논점들을 생각해 볼 수 있을 것으로 기대된다.

#### (1) 국민투표 실시 현황

미국의 경우 헌법 서문(Preamble)을 “We the People”이라는 문구로 시작하고 있지만 실제로는 50개 주로 구성된 연방주의(federalism) 전통과 현실이 매우 강한 나라라고 인식하는 것이 적절하다. 예컨대 헌법 구성을 살펴보면 서문, 7개의 장, 그리고 27개의 수정 헌법 조항으로 구성되어 있고 첫 10개의 수정 헌법은 흔히 권리 장전(Bill of Rights)으로 불린다. 가장 최근의 수정 헌법은 27번째 조항으로서 연방 상하원 의원의 연봉 조정은 다음 회기부터 적용된다는 내용을 담고 있다. 미국의 헌법 개정은 미국 연방 의회 상원과 하원의 2/3가 헌법 개정의 필요성을 제기하거나 혹은 50개 주의 2/3 이상의 요청이 있는 경우 헌법 의회(constitutional convention)를 소집하게 된다. 현재까지 만들어진 27개의 수정 헌법 중 주 차원에서 진행된 것은 전무하다. 연방 의회가 공동 결의안 형태로 제안하는 헌법 개정안 통과는 미국 50개 주 중 3/4에 해당하는 38개 주 이상의 주 의회에서 찬성하면 가능하다. 미국의 헌법 개정 과정에서 특이점은 대통령과 전체 국민이 일체 관여하지 않는다는 사실이다. 대통령의 서명이나 승인은 전혀 필요하지 않고 국민 전체가 관여할 소지도 없다. 이처럼 미국은 헌법을 개정하는 절차에서도 국민이

참여하는 국민 투표를 시행하지 않는 매우 특이한 사례라고 볼 수 있다.

50개의 주로 구성되어 있고 50개의 민주주의 실험실을 운영하고 있다고 알려진 미국의 경우 “주민 발의(ballot measure)” 개념을 중심으로 살펴볼 때 국민 투표와 관련된 시사점들을 도출해 볼 수 있다. 연방 차원의 주민 발의(federal ballot measure)은 존재하지 않는 미국에서 주민 발의 제도는 각 주의 주민들 혹은 주 의회가 발의하여 통과되면 각 주에서 법률로 적용되는 경우에 해당된다. 따라서 각 주마다 상이한 주민 발의 제도를 운영하고 있으며 동일한 한 국가 안에서 다양한 국민 투표 관련 아이디어를 얻게 된다는 특수성을 보여 준다. 2024년 7월 9일 현재 올해 선거에서 다루어지게 될 주민 발의는 37개 주에서 총 125개에 달하고 있다. 2010년부터 2022년까지 선거가 있는 짝수 해에 등장한 주민 발의 평균 사례 수는 161개라고 알려져 있다.

## (2) 법적 근거

주민 발의(ballot measure)는 미국에서 주 단위 또는 지방 자치 단위로 투표를 통해 유권자가 결정할 수 있도록 투표용지에 올려지는 법안, 이슈 또는 주제를 의미한다. 이 오래된 용어는 또한 투표 제안(ballot proposition)으로도 알려져 있다. 미국 전역에는 여러 종류의 주민 발의가 있으며 주민 발안, 청원에 의해 투표용지에 올라가는 것, 주 입법부 또는 지방 자치 단체가 참조하여 투표용지에 올리는 것, 그리고 입법부나 행정 기관의 개입 없이 주법이나 헌법의 요구에 따라 투표용지에 올라가는 경우가 있다. 일반적으로 세 가지 유형의 주민 발의가 있다. 발안(initiatives), 주민투표(referendums), 소환(recalls)이 그 것이다.

발안(Initiative)는 새로운 법을 제정하거나 기존의 법을 변경하기 위해 개인이 제안하는 것이다. 발안을 투표용지에 올리려면 청원, 즉 특정 수의 주민 서명을 모아야 한다. 이러한 절차를 통해 전통적인 입법 과정을 우회하고 개인이나 이익 단체가 직접 필요한 정책을 제안할 수 있다. 발안은 경제, 사회 및 환경과 관련된 다양한 문제를 다룰 수 있다. 발안 절차는 24개 주에서 사용되며 그 중 18개 주는 헌법 개정을 위한 발안을, 21개 주는 법령 제안을 허용한다. 대부분의 경우 충분한 서명이 수집되면 제안은 주민 투표 (“직접 발안”)에 부쳐진다. 다른 상황에서는 제안이 먼저 입법부에 제출되고 입법부에서 승인되면 주민투표에 부쳐지지 않는다. 이를 “간접 발안”이라고 한다. 16개 주에서는 헌법 개정에 대한 직접 발안을 허용하고 2개 주에서는 간접 발안을 허용한다. 11개 주는 법령에 대한 직접 발안을, 7개 주는 간접 발안을, 워싱턴과 유타 주는 모두 직접 및 간접 발안을 허용한다.

주민 청원을 통해 입법부가 통과시킨 이전의 법을 투표에 부치는 것을 주민투표(referendum) 또는 대중 투표(popular referendum)라고 한다. 24개 주에서 주민투표가 허용되며, 대부분의 주에서는 발안을 허용하고 있다. 주민투표는 유권자들이 현재 법률이나 정책에 대해 찬반을 결정할 수 있도록 한다. 주민투표는 입법 활동이 논란이 되거나 입

법자들이 특정 주제에 대해 주민의 의견을 구하고자 할 때 주로 활용된다. 주민투표는 제안된 법률이나 정책 변경이 수용될지 여부를 결정한다. 진보주의자들은 주민투표가 발안만큼 중요한 수단이라고 믿었지만 주민투표는 발안에 비해 상대적으로 드물게 사용된다.

소환(Recalls)은 입법안, 입법 제안 또는 제안된 안건을 입법부가 투표용지에 올리는 것이다. 시민들은 소환 절차를 통해 선출된 공직자를 임기 만료 전에 해임할 수 있다. 이 절차는 잘못된 행위, 무능력, 또는 공직자들이 자신의 의무를 이행하지 못하는 경우 자주 사용된다. 소환을 통해 유권자들은 선출된 대표를 책임을 지게 할 수 있다. 모든 주에서는 입법 조치를 허용하지만 델라웨어는 헌법 수정의 기준이 대다수 유권자에 의해 요구된다. 일부 주의 입법자들은 법적 구속력이 없는 자문 안건을 투표용지에 올린다. 발안과 주민투표는 입법 행동보다 훨씬 드물며 발안과 주민투표와 달리 입법 행동이 더 자주 통과된다. 플로리다를 포함한 다른 주에서는 위원회가 투표용지에 안건을 첨부하는 것을 허용한다. 미국은 전국적인 국민발안 규정을 두고 있지 않지만 발안과 국민투표는 전국 수백 개의 카운티, 도시 및 타운에서 시행 가능하기 때문에 그만큼 더 자주 사용된다. 직접 민주주의의 주요 요소 중 하나는 주민 발의인데 이를 통해 유권자들은 입법 절차에 직접 접근하고 공공 정책에 영향을 미칠 수 있는 권한을 갖게 된다. 유권자들은 발안, 국민투표 및 소환을 통해 법률과 정책을 제안, 채택 또는 거부할 수 있으며 이를 통해 유권자들에게 더 많은 권한을 제공하며 정보를 갖추고 참여하는 유권자를 길러낼 수 있다. 비록 ballot initiatives에는 한계가 존재하지만 ballot initiatives는 선출된 공직자들의 영향력을 제한하고 새로운 정책을 추진할 수 있는 능력에 그 중요성이 있다.

### (3) 국민투표 결과의 구속성

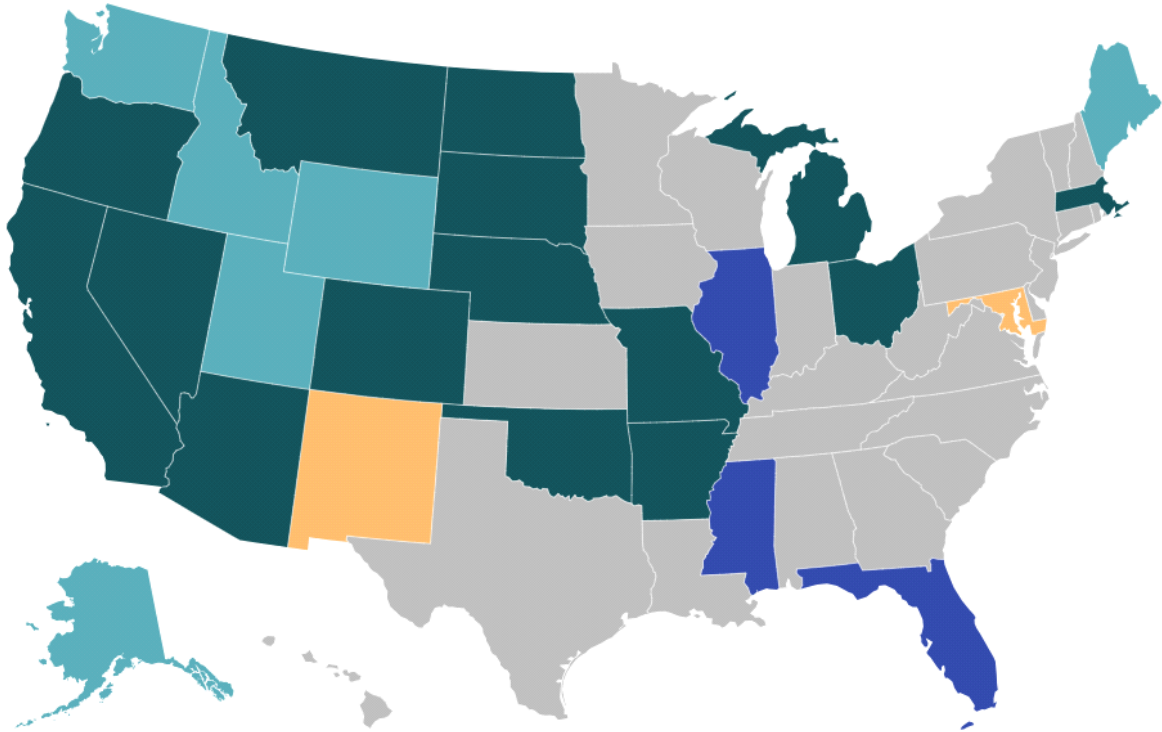
주민 발의(ballot measure)의 경우 제안자를 기준으로 크게 두 가지 경우로 대별할 수 있다. 우선 주에 거주하는 주민들이 자발적으로 일정 수 이상의 서명을 받아 추진하는 경우를 주민 발안(ballot initiative)이라고 한다. 한편 주 의회 의원들이 의결하여 투표에 붙여 결정하는 경우를 주 의회 발의(legislative ballot measure)라고 명명한다. 이 중에서 주민들이 뜻을 모아 추진하는 주민 발안(citizen-initiated ballot measure)은 주법을 변경하는 경우, 주 헌법을 수정하는 경우, 그리고 기존의 주 법률을 거부(veto)하는 경우 등으로 다시 나누어 볼 수 있다. 현재 미국에서는 26개 주가 주민들이 추진하는 주민 발안을 인정하고 있으며 이 중에서 18개 주는 주 헌법 수정까지 허용하고 있다. 21개 주는 주 법률을 만드는 경우를 인정한다.



그림 1. 미국 국민투표 관련 주별 규정

There are 26 states that provide for at least one form of statewide citizen-initiated ballot measure.

None Amendment, statute, and veto referendum Statute and veto referendum Amendment Veto referendum



출처: Ballotopia; [https://ballotpedia.org/Ballot\\_initiative](https://ballotpedia.org/Ballot_initiative)

반면 매릴랜드(Maryland)와 뉴멕시코(New Mexico) 두 주는 헌법 수정 혹은 법률 입법을 인정하지 않는 대신 주민 거부권(veto referendum)을 허용하고 있다. 주민 거부권은 이미 제정된 주 법률을 유지(uphold)할 것인지 혹은 폐지(repeal)할 것인지에 대해 주민들이 결정하는 경우에 해당된다. 아래 그림은 미국에서 현재 주민 발안의 다양한 제도를 운영하고 있는 현황을 보여주고 있다. 특히 애리조나(Arizona) 주의 경우 낙태 허용을 포함하는 주 헌법 개정을 위해 추진 서명 작업이 진행 중이며 이는 올해 미국 대선 관련 투표율에도 영향을 미친 것으로 보인다. 한편 <표 10>은 올해 선거에서 등장했던 주민 발안 관련 내용들이다.

## 표 10. 미국의 주요 주민발안 내용

- Alaska Minimum Wage Increase and Paid Sick Leave Initiative (2024)
- Alaska Repeal Top-Four Ranked-Choice Voting Initiative (2024)
- California Proposition 32, \$18 Minimum Wage Initiative (2024)
- California Proposition 33, Prohibit State Limitations on Local Rent Control Initiative (2024)
- California Proposition 34, Require Certain Participants in Medi-Cal Rx Program to Spend 98% of Revenues on Patient Care Initiative (2024)
- California Proposition 35, Managed Care Organization Tax Authorization Initiative (2024)
- California Proposition 36, Drug and Theft Crime Penalties and Treatment-Mandated Felonies Initiative (2024)
- Colorado Property Tax Revenue Cap Initiative (2024)
- Colorado Right to Abortion and Health Insurance Coverage Initiative (2024)
- Florida Amendment 3, Marijuana Legalization Initiative (2024)
- Florida Amendment 4, Right to Abortion Initiative (2024)
- Maine Limit Contributions to Super PACs Initiative (2024)
- Nevada Question 3, Top-Five Ranked-Choice Voting Initiative (2024)
- Nevada Right to Abortion Initiative (2024)
- North Dakota Initiated Measure 1, Congressional Age Limits Initiative (June 2024)
- South Dakota Constitutional Amendment G, Right to Abortion Initiative (2024)
- South Dakota Constitutional Amendment H, Top-Two Primary Elections Initiative (2024)
- South Dakota Initiated Measure 28, Prohibit Food and Grocery Taxes Initiative (2024)
- South Dakota Initiated Measure 29, Marijuana Legalization Initiative (2024)
- Washington Initiative 2109, Repeal Capital Gains Tax Initiative (2024)
- Washington Initiative 2117, Prohibit Carbon Tax Credit Trading and Repeal Carbon Cap-and-Invest Program Measure (2024)
- Washington Initiative 2124, Opt-Out of Long-Term Services Insurance Program Initiative (2024)

출처: [https://ballotpedia.org/Ballot\\_initiative](https://ballotpedia.org/Ballot_initiative).

### (4) 국민투표 관련 최고법원 판단 사례

본 연구의 분석 대상인 미국 각 주의 주민 발안 제도의 경우 그 법적 효과가 주의 경계를 넘어서지 않으므로 미국의 연방 대법원(US Supreme Court)이 최고법원이 아니라 각 주의 대법원(state supreme court)이 최고법원으로 기능하고 있다. 2014년부터 2024년까지 통계를 살펴보면 투표에 부쳐졌던 17개의 주민발안이 제거되었거나 부적격 판단을 받았다. 다시 말해 2년에 한 번씩 주민발안이 추진되었다고 가정할 때 평균 2.7개 정도의 주민 발안은 법원에 의해 제지되었다고 볼 수 있다. 17개 주민 발안 중 47퍼센트에 해당하는 8개 주민 발안이 부적격으로 법원에 의해 판단된 곳은 아칸소(Arkansas) 주이고 시민 주도 주민 발안 11개가 저지되었다. 법원에 의해 부적격 판단이 내려진 이유를 살펴보면 6개가 서명 부족 문제였고 5개는 주 헌법과의 불합치가 부적격 판정의 원인이었다. 4개는 기술적인 문제로 인해 법원이 개입한 결과다. <표 11>은 2013년부터 2024년까지 법원에 의해 부적격으로 판단된 주민 발안들을 정리한 것이다.

## 표 11. 법원 부적격 판단 주민발안 사례

### 2013-2024

The following table lists ballot measures from 2013 to 2024 that courts ruled invalid or void after state officials certified them to appear on the ballot.

State	Year	Measure	Type	Court	Date	Reason
California	2024	Two-Thirds Legislative Vote and Voter Approval for New or Increased Taxes Initiative	Initiated (Constitutional)	California Supreme Court	June 20, 2024	Constitutionality
Utah	2024	Constitutional Requirements for Education Funding Amendment	Referral (Constitutional)	Utah Third Judicial District Court	October 9, 2024	Language
Utah	2024	Provide for Legislative Alteration of Ballot Initiatives and Ban Foreign Contributions Measure	Referral (Constitutional)	Utah Supreme Court	September 26, 2024	Language
Arizona	2022	Election and Voting Policies Initiative	Initiated (Statute)	Arizona Supreme Court	August 26, 2022	Signatures
Arizona	2022	Reduce Number of Income Tax Brackets to Flat Rate of 2.50% Referendum	Initiated (Referendum)	Arizona Supreme Court	April 21, 2022	Constitutionality
Arkansas	2020	Practice of Optometry Referendum	Initiated (Referendum)	Arkansas Supreme Court	September 17, 2020	Signatures
Arkansas	2020	Redistricting Commission Amendment	Initiated (Constitutional)	Arkansas Supreme Court	August 27, 2020	Signatures
Arkansas	2020	Top-Four Ranked-Choice Voting Initiative	Initiated (Constitutional)	Arkansas Supreme Court	August 27, 2020	Signatures
Pennsylvania	2019	Marsy's Law Amendment	Referral (Constitutional)	Pennsylvania Supreme Court	October 30, 2019 <sup>[1]</sup>	Constitutionality
Arkansas	2018	Cap on Attorney's Fees and Damage Awards in Lawsuits Amendment	Referral (Constitutional)	Arkansas Supreme Court	October 18, 2018	Constitutionality
Arkansas	2018	State Legislative Term Limits Initiative	Initiated (Constitutional)	Arkansas Supreme Court	October 19, 2018	Signatures
California	2018	Three States Initiative	Initiated (Statute)	California Supreme Court	July 18, 2018	Constitutionality
Florida	2018	School Board Term Limits, Non-Board Established Schools, and Civic Literacy Amendment	Referral (Constitutional)	Florida Supreme Court	September 7, 2018	Language
Kentucky	2018	Marsy's Law Amendment	Referral (Constitutional)	Kentucky Supreme Court	October 15, 2018 <sup>[2]</sup>	Language
Arkansas	2016	Cap on Medical Malpractice Attorney Fees Initiative	Initiated (Constitutional)	Arkansas Supreme Court	October 13, 2016	Language
Arkansas	2016	Medical Marijuana Initiative	Initiated (Statute)	Arkansas Supreme Court	October 27, 2016	Signatures
Arkansas	2016	Three New Casinos Initiative	Initiated (Constitutional)	Arkansas Supreme Court	October 13, 2016	Language

출처: [https://ballotpedia.org/List\\_of\\_certified\\_state\\_ballot\\_measures\\_removed\\_from\\_the\\_ballot\\_by\\_courts](https://ballotpedia.org/List_of_certified_state_ballot_measures_removed_from_the_ballot_by_courts)

## 2. 국민투표의 제도적 특징

### (1) 투표권자의 설정과 등록

2024년은 미국에서 대통령 선거가 치러진 해이기도 하다. 우리에게도 안보와 통상, 미중 경쟁 등과 관련하여 큰 의미를 가진 미국 대통령 선거가 결정되는 배경에는 주민 발의의 정치학이 자리잡고 있기도 하다. 구체적으로 살펴보자면 미국은 정치 양극화 심화 현상을 겪고 있다. 양극화 현상이 선거에 연결되는 여러 가지 국면 중 특징적인 것은 이미 지지 혹은 반대하는 후보나 정당을 유권자들이 마음 속에 정하고 있다는 것을 생각해 볼 수 있다. 더 이상 새롭게 설득 당하는 유권자가 아니라 양극화 정치 현상을 겪으면서 이미 특정 후보나 정당 쪽으로 표심을 일찌감치 정한 경우가 많다는 뜻이다. 이에 따라 선거의 승패가 결국 지지율 못지 않게 투표율에 의해 정해지게 되는 점을 주목해야 한다. 흔히 언론에서 하는 표현대로 “산토끼 보다 집토끼를 잡아야 하는” 선거로 고착되고 있는 셈이다. 이 때 지지자들을 투표장으로 끌어낼 수 있는 방법 중에 하나가 주의 헌법 개정 혹은 주민 발안 상황이 될 수 있다. 2024년 미국 대통령 선거의 경합주 (swing states)는 통상적으로 7개 주(미시건, 위스콘신, 펜실베이니아, 네바다, 애리조나, 조지아, 노스캐롤라이나) 정도가 꼽히고 있다. 애리조나 주가 여기에 포함되는데 트럼프 후보나 해리스 후보 모두에게 중요한 격전지 중의 하나다. 앞서 지적한 대로 대부분의 유권자들이 지지 후보에 대해서는 표심을 정했다고 하더라도 실제로 투표장에 나가거나

조기투표를 행하는 일은 다를 수 있다. 따라서 공화당과 민주당 두 정당 모두 애리조나의 유권자들이 대선 후보 선택 뿐만 아니라 투표장에 꼭 나가야 한다는 생각이 들도록 유인책을 더 보완해 두는 것에 적극적일 수밖에 없다. 애리조나 주의 경우 주민들이 주의 헌법을 개정할 수 있고, 주민 발안을 통해 주의 법을 만들 수 있고 또한 주 의회가 만든 법에 대해 거부권을 행사할 수도 있다. 이처럼 애리조나 주는 주민 발안 제도가 매우 활성화된 주 중의 하나로 평가된다.

애리조나 주의 경우 가장 먼저 생각해 보아야 할 주민 발안 제도 설계는 단일 주제 규칙(single-subject rule)이라는 측면이다. 이는 하나의 주민 발안은 하나의 이슈만을 다루어야 한다는 규정이며 여러 개의 다른 이슈는 각각의 주민 발안으로 만들어져서 각각에 대한 투표가 이루어져야 함을 의미하기도 한다. 또한 하나의 이슈에 대해 두 개 이상의 주민 발안이 경쟁적으로 만들어진 경우 가장 많은 찬성표를 얻은 주민 발안이 효력을 얻게 됨을 규정하고 있다. 한편 가장 중요한 관문은 주민들의 일정 정도 이상 서명을 얻는 일인데 직전 주지사 선거에 참여했던 유권자 수를 기준으로 한다. 예컨대 주 헌법을 수정하는 주민 발안의 경우 직전 주지사 선거 총 유권자 수의 15퍼센트 이상 유권자들의 서명을 얻어야 주민 발안 투표에 부쳐질 수 있다.

한편 중부의 미주리(Missouri) 주의 경우 경합주로 분류되지 않은 곳으로 점점 보수 성향을 띠는 지역으로 알려져 있다. 지난 11월 5일 미주리 주에서도 임신 중절 권한과 관련하여 주 헌법을 수정하는 주민 발안이 치러졌다. 정식 명칭은 미주리 주 헌법 개정(Missouri Amendment 3, Right to Reproductive Freedom Initiative)이다. 이 주민 발안이 통과되면 미주리 주 헌법에 낙태 관련 기본권이 보장되는 것이었고 부결되면 임신 중절을 위한 기본권(fundamental right)의 헌법 보장이 실패로 돌아가는 것이었다. 미주리 주 역시 주민 발안이 투표에 정식으로 부쳐지려면 서명 기준 숫자를 넘겨야 한다. 서명을 할 수 있는 자는 미주리 주에서 유권자 등록을 한 사람에 한한다. 또한 서명을 얻은 카운티의 이름이 각 페이지마다 기재되어야 하는데 한 명이 두 곳 이상의 카운티로 기재되어 있는 경우 이는 삭제된다. 또한 서명을 얻으러 다니는 자들(petition circulators)은 여러 가지 규정을 준수해야 하는데 이 중에는 18세 이상이어야 한다는 점도 포함된다. 서명과 관련하여 최소 숫자는 8개의 주 의회 지역구 중 6곳에서 지난 주지사 선거에 참여한 인원의 8퍼센트로 규정하고 있다. 이는 17만 1천 592개의 서명을 뜻하는 것이었고 충족된 서명을 제출하는 마감일은 2024년 5월 5일이었다. 미주리 주 주민 발안은 2023년 3월 8일에 제출되었고 2024년 5월 3일에 총 38만 159명이 서명한 명부를 제시함으로써 서명 기준을 훨씬 넘은 결과를 낳았다. 8월 13일에 미주리 주 국무장관은 이 중에서 25만 4천 871명의 서명을 유효한 것으로 인정함으로써 투표가 가능해졌다. 서명에 대한 검증 결과 13만 명 가량의 서명이 적합하지 않은 것으로 드러난 점은 특이하다고 볼 수 있지만 유권자 등록이 필수인 미국에서는 일반적인 것으로 평가되기도 한다. 다시 말해 유권자 명부 관리가 매우 허술할 뿐만 아니라 주 차원에서 진행되므로 전국적 단위의 선거관리위원회가 부재한 미국의 현실을 보여주는 사례이기도 하다.

## (2) 재외국민투표

국민투표가 따로 시행되지 않고 주 별로 주민 발안 등의 직접 민주주의 성격의 입법이 이루어지는 미국의 경우 재외국민 투표는 결국 부재자 투표(absentee voting)을 의미한다. 특정 주의 주민이자 미국 시민인데 현재 다른 나라에 거주하고 있는 경우 유권자 등록이 유효한 경우 투표에 참여할 수 있다. 하지만 현실적으로 부재자 투표가 활성화되어서 소위 재외 미국민이 주의 현안을 다루는 주민 발안에 적극적으로 참여한다는 것은 비교적 상상하기 쉽지 않다. 이는 국민투표의 성격이 명확하고 그 중요성이 매우 큰 것에 비해 일단 해당 주를 떠나 다른 나라에서 삶을 영위하고 있는 미국 국민의 경우 각 주에서 벌어지는 이슈에 대해 잘 알지 못하거나 관심을 크게 가지지 않는 현실과도 관련이 깊다. 주민 발안을 주로 다루게 되는 미국의 경우 재외국민투표 관련 적절한 시사점을 얻기는 어렵다고 보는 것이 일반적이다.

## (3) 투표운동 관리의 주체

미국의 경우 주민 발안이 실제로 투표까지 이르게 되기 위해 가장 중요한 첫 번째 관문은 규정된 지지 서명 수를 넘기는 것이다. 애리조나 주의 경우 우선 주 헌법 수정안과 관련하여 투표가 가능하려면 2022년 현재 주지사 선거 당시의 투표 중 15퍼센트에 해당되는 약 35만 6천 명 정도의 지지 서명이 있어야 한다. 주민 발안의 경우 10퍼센트에 해당되는 23만 7천 명, 거부권 행사의 경우 5퍼센트에 해당되는 11만 8천명의 지지 서명이 첫 번째 관문이다. 주 헌법 수정이나, 일반 법률이나, 혹은 거부권 행사나 등 주민 발안의 중요도 성격에 따라 최소한의 필수 지지 서명 수를 달리 규정한 점은 우리에게도 시사점을 던져 준다. 또한 애리조나 주의 경우 1985년부터 2022년까지 총 178개의 주민 발안이 투표에 부쳐졌고 이는 매년 4.5개 정도에 해당되는 빈도 수다. 이 중 96개가 통과되었고 82개가 부결되었다. 53퍼센트 정도의 주민 발의가 지지를 얻은 셈이다.

미주리 주의 서명 관련 분석은 앞서 제시된 대로인데 애리조나 주와 미주리 주를 포함한 미국 내 투표 및 선거 운동 관련 관리 주체는 각 주라는 점을 기억해야 한다. 우리와 같이 중앙선거관리위원회가 있지 않고 미국의 경우 연방 헌법에서 각 주를 선거와 투표 관련 관리 주체로 규정하고 있다. 연방 헌법 1장 4조 1항에서 선거의 시기, 장소, 그리고 운영과 관련하여 주 의회를 기본적으로 주체로 규정하고 있는데 각 주의 의회는 선거 운영에 대해 각 주의 국무장관(secretary of state)에게 위임하고 있다. (Article I, Section 4, Clause 1: *The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, except as to the Places of chusing Senators.*)

#### (4) 선거와 국민투표의 동시 실시 여부 가능성


2024년 11월 5일 선거에서 부처진 애리조나 주의 주민 발안 총 수는 10월 16일 현재 총 13개에 달한다. 평년 개수를 훨씬 뛰어넘는 수인데 양극화 심화에 더불어 초박빙의 대선 국면을 맞아 두 정당 주도의 주민 발안이 경쟁적으로 발의된 상황과 무관치 않아 보인다. 이 중 5개는 주 의회의 주도로 발의된 주민 발안이고 6개는 주 의회 주도로 발의된 주 헌법 수정안이다. 나머지 2개는 순수하게 주 의회와 상관없이 순수하게 주민 주도로 소개된 헌법 수정안이다. 이는 애리조나 주의 주 의회가 공화당 다수당인 상황에서 낙태 관련 및 예비 선거 개혁과 관련된 민주당 성향의 주민 발안 성격에 가깝다는 특징을 보인다. 이는 다시 말해 이전 선거로 만들어진 특정 정당 중심의 주 의회가 관심을 가지지 않거나 혹은 반대하는 경우에도 일정 수의 지지 서명 요건만 충족하면 주민 주도의 정치 개혁 혹은 주민 관심사를 주 정치와 법률에 반영할 수 있다는 것을 시사한다. 결론적으로 국민투표가 부재한 미국에서 주민발안과 국민투표의 동시 가능성을 생각하기는 어렵다.

### 3. 투표운동 진행과 규제

#### (1) 투표운동 기간

전국적으로 관심을 끌었던 애리조나 주의 주 헌법 수정안 내용은 낙태 권한에 대한 것이다. 미국에서는 1973년 연방 대법원(US Supreme Court)의 로 대 웨이드(Roe v. Wade) 결정을 통해 임신 24주까지 임신 중절이 전국적으로 허용되어 왔다. 그런데 2022년 5월 돕스(Dobbs v. Jackson Women's Health Organization) 결정으로 인해 새롭게 공표된 연방대법원 입장은 낙태 권한을 정하는 것은 주(state)의 소관이라는 것이었다. 올해 애리조나 주의 임신 중절 관련 규정은 매우 복잡한 변화를 겪어 왔다. 미국 연방에 포함되기도 전인 1864년에 제정된 임신 중절 금지 법안에 대해 올해 4월 9일 애리조나 주 연방 대법원은 그 효력을 인정할 바 있다. 어불성설이라는 여론의 반대로 인해 애리조나 주 하원은 4월 24일 1864년 법을 폐기하는데 성공하였다. 5월 1일에는 애리조나 주 상원에서도 이를 폐기한 바 있다. 흥미로운 점은 하원 표결 32 대 29, 상원 표결 16대 14에서 알 수 있듯이 1864년 법의 폐기를 놓고 찬반이 팽팽하였다는 사실이다. 이처럼 애리조나에서의 임신 중절 권한 논쟁은 치열하다고 볼 수 있는데 결국 애리조나 주는 임신부의 생명이 위태롭지 않은 한 임신 15주 차가 지난 후에 낙태하는 것에 대해 주 법으로 금지시키는데 성공하였다.

그림 2. 애리조나(Arizona) 주의 주민발안 139

	<p><b>STATE OF ARIZONA</b></p> <p><b>Application for Serial Number Initiative Petition A.R.S. § 19-111</b></p>	<p>FOR OFFICE USE ONLY</p> <p><b>FILED</b></p> <p>SEP 12 2023</p> <p>ARIZONA SECRETARY OF STATE</p>										
<p>The undersigned intends to circulate and file an initiative petition and hereby makes application for the issuance of an official serial number to be printed in the lower right-hand corner of each side of each signature sheet of such petition. Attached hereto is the full title and text, in no less than eight point type, of the measure or constitutional amendment intended to be initiated at the next general election.</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="898 539 1082 595"> <input type="checkbox"/> <b>Statutory Measure</b> </td> <td data-bbox="1098 539 1302 595"> <input checked="" type="checkbox"/> <b>Constitutional Amendment</b> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="898 613 1059 640">Date of Application</td> <td data-bbox="1098 595 1318 640">Sept. 12, 2023</td> </tr> <tr> <td data-bbox="898 651 1074 678">Signatures Required</td> <td data-bbox="1098 640 1286 685">383,923</td> </tr> <tr> <td data-bbox="898 689 1053 716">Deadline for Filing</td> <td data-bbox="1098 685 1310 730">July 03, 2024</td> </tr> <tr> <td data-bbox="898 728 1082 754">Serial Number Issued</td> <td data-bbox="1098 730 1294 763">I-05-2024</td> </tr> </table>		<input type="checkbox"/> <b>Statutory Measure</b>	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Constitutional Amendment</b>	Date of Application	Sept. 12, 2023	Signatures Required	383,923	Deadline for Filing	July 03, 2024	Serial Number Issued	I-05-2024
<input type="checkbox"/> <b>Statutory Measure</b>	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Constitutional Amendment</b>											
Date of Application	Sept. 12, 2023											
Signatures Required	383,923											
Deadline for Filing	July 03, 2024											
Serial Number Issued	I-05-2024											

하지만 애리조나 주의 주민들 상당 수는 임신 중절에 관해 보다 자유로운 권리를 선호하였고 이에 따라 주민 발안 139(Proposition 139)를 올해 11월 5일 표결에 부치게 되었다(그림 2 참조). A.R.S. section 19-124(C)에 따르면 애리조나 주 카운실(Arizona Legislative Council)은 주 국무장관이 발행하는 책자에 담을 주민 발안 분석 내용을 준비해야 하는데 이는 객관적인 분석이어야 한다. 주민 발안 139의 핵심 내용은 애리조나 주 헌법에 낙태와 관련된 근본적인 권한(fundamental right to abortion)을 포함시키고 태아 생존 가능 시기(fetal viability) 전까지는 애리조나 주가 개인의 임신 중절 권한을 침해하지 못하도록 못 박아 두는 것이다.

미주리 주의 경우 애리조나 주와 마찬가지로 별도의 투표 운동 기간이 정해져 있지 않다. 각 주의 절차에 따라 서명 제출 마감일이 정해져 있고 서명에 대한 검증이 완료된 이후 정식으로 주민 발안에 대한 투표가 결정되는 시기가 곧 투표 운동의 시작 시점이라고 볼 수 있다. 다시 말해 선거의 나라 미국에서는 선거 운동 및 투표 운동과 관련하여 매우 최소한의 규정이 존재할 뿐이다. 주마다 다른 절차는 주로 행정적인 차원에서의 마감일과 기준점 등이 있는데 미주리 주의 경우 이번 주민 발안의 통과 후에 주 헌법이 수정되는 것이 주민 발안의 목표였다. 특히 주 헌법 36조에 The Right to Reproductive Freedom Initiative라는 제목의 조항이 새로 첨가되는 것이었다.

Section 36.

1. This Section shall be known as "The Right to Reproductive Freedom Initiative."
2. The Government shall not deny or infringe upon a person's fundamental right to reproductive freedom, which is the right to make and carry out decisions about all matters relating to reproductive health care, including but not limited to prenatal care, childbirth, postpartum care, birth control, abortion care, miscarriage care, and respectful birthing conditions.

3. The right to reproductive freedom shall not be denied, interfered with, delayed, or otherwise restricted unless the Government demonstrates that such action is justified by a compelling governmental interest achieved by the least restrictive means. Any denial, interference, delay, or restriction of the right to reproductive freedom shall be presumed invalid. For purposes of this Section, a governmental interest is compelling only if it is for the limited purpose and has the limited effect of improving or maintaining the health of a person seeking care, is consistent with widely accepted clinical standards of practice and evidence-based medicine, and does not infringe on that person's autonomous decision-making.

## (2) 투표운동 주체

Arizona for Abortion Access가 주민 발안 139 찬성을 위한 주도적 단체로서 <https://www.arizonaforabortionaccess.org>라는 인터넷 웹사이트를 통해 지지 운동을 펼치고 있다. 주민 발안 139에 관한 내용 설명과 함께 뉴스 기사들 및 자원 봉사자 모집 등을 통해 활동중이다. 낙태와 관련된 애리조나 주민들의 실제 경험담을 인스타그램 등에 올려 놓기도 하고 지지 운동을 전개해가는데 필요한 자금을 쉽게 조달할 수 있는 장치도 만들어 놓았다. 홉스 주지사 등 5명의 정치인이지지 그룹이며 ACLU of Arizona 등 18개의 단체들이 지지 활동을 벌이고 있다.

애리조나 주의 주민 발안 139에 대해 반대 운동을 벌이고 있는 주도적 단체(leading organization)는 It Goes Too Far이며 주로 <https://www.itgoestooofar.com/>를 통해 반대 운동을 벌이고 있다. Arizona Catholic Conference Bishops를 위시한 8개 단체들이 반대 운동 단체들이며 이미 임신 15주까지는 애리조나에서 낙태가 합법적이라는 사실을 중심으로 주민 발안 139이 지나치게 극단적이라는 내용을 중심으로 비판을 전개하고 있다. 애리조나 주민의 90퍼센트 이상이 15주까지의 임신 중절 권한에 대해 찬성하고 있다는 논지와 함께 주민 발안 139는 임신 말기 중절(late-term abortion)을 실질적으로 합법화하는 효과를 가진다는 점에 대해 반대 홍보를 집중하고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 현지 전망은 주민 발안 139가 여유 있는 표 차이로 승인될 것이라는 데 거의 이견이 없다.

미주리 주의 경우 낙태 권한 첨가를 위한 주 헌법 개정과 관련하여 찬성 운동을 벌이는 정당 주체는 미주리 주 민주당이다. 그 외에 미주리 주 ACLU, 전미국대학여성연합 미주리 지부(American Association of University Women-Missouri), 미주리주 유색인종연합체(Missouri NAACP) 등을 꼽을 수 있다. 이들의 주된 주장은 낙태 권한이 미주리 주민 각자의 개별적 권한이며 이는 주 헌법에서 그 근거를 두어야 하는 기본권에 속한다는 것이었다. 반대 운동의 주체는 우선 미주리 주 연방 상원 의원 홀리(Josh Hawley)와 주지사 파슨(Mike Parson)을 꼽을 수 있다. 특이한 점은 연방 상원 의원과 주지사가 정치적으로 민감한 주 헌법 개정 현안에 대해 분명한 정치적 입장을 밝히고 있다는



접인데 중립성 강조 보다는 정치적 선택과 책임을 강조하는 미국의 정치 문화와 관련이 깊다.

### (3) 투표운동 규제

미국의 경우 수정헌법 제1조에 의해 언론의 자유(freedom of speech)가 보장되어 있을 뿐만 아니라 선거 기부금 역시 언론의 자유로 볼 정도로 언론에 대한 규제가 거의 부재한 나라에 해당된다. 물론 지난 4월에 미국 연방 상하원을 통과한 틱톡 금지 법안의 경우 내년 1월 19일, 즉 트럼프 대통령 취임 전날까지 중국 국적의 소유 회사(ByteDance)가 틱톡을 중국 제외 다른 국가 회사에 매각하도록 규정하고 있다. 이를 이행하지 않을 경우 틱톡 앱(application)은 금지되며 이를 호스팅하는 것 또한 금지하는 것으로 하고 있다. 최근인 12월 6일에 연방 항소심은 3명의 판사 전원 일치 결정으로 해당 법안에 문제가 없으며 그 내용을 유지하도록 하였다. 이는 국가 안보를 근거로 한 매우 예외적인 결정에 해당되며 선거와 관련된 주 차원의 미디어 활동에 대해서는 거의 규제가 부재한 상황이라고 보는 것이 무방하다.

### (4) 투표운동 자금관리와 규제

9월 30일까지 보고하도록 규정되어 있는 애리조나 주 주민 발안 139 찬성 및 반대 정치행동위원회(Political Action Committee)의 지지/반대 캠페인 자금 상황은 표 12에 나와 있다. 찬성 그룹은 약 3천 2백만 달러의 자금 모금을 통해 2천만 달러를 사용하였으며 반대 그룹은 1백 2십만 달러를 모금하였고 54만 달러 정도를 지출한 바 있다. 이러한 자금 모금 및 지출 현황에서도 알 수 있듯이 주민 발안 139에 대한 찬성 분위기는 반대 흐름을 거의 압도하고 있다고 볼 수 있다.

미주리 주의 경우 헌법 자유를 위한 미주리 주민들(Missourians for Constitutional Freedom)과 미주리 낙태 행동(Abortion Action Missouri) 등 두 단체가 선거 운동 자금과 관련하여 찬성 내용의 보고를 하였다. 여성과 함께 하는 미주리(Missouri Stands with Women)와 3번 반대(Vote No on 3) 두 단체가 반대를 위한 선거 자금 사용을 보고한 바 있다. 이는 표 13에 나와 있다. 약 3천 1백만 달러가 찬성을 위한 선거 캠페인을 위해 모금되었고 반대를 위한 선거 모금은 1백9십만 달러 정도에 그쳤다. 압도적인 선거 캠페인 자금 모금 현황을 보면 미주리 주의 낙태 관련 선거 캠페인은 주로 찬성 쪽으로 많이 기울어 있음을 알 수 있다. 이는 기부자 명단이나 각 기부자의 기부 금액을 살펴 보아도 쉽게 알 수 있는 차이이기도 하다.

## 표 12. 애리조나 주민 발안에 대한지지/반대 캠페인 자금 상황

The **Arizona for Abortion Access** PAC is registered to support the ballot measure.<sup>[1]</sup>

The **It Goes Too Far** PAC is registered to oppose the ballot measure.<sup>[1]</sup>

	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions	Cash Expenditures	Total Expenditures
Support	\$30,673,465.29	\$2,005,685.29	<b>\$32,679,150.58</b>	\$18,638,526.65	\$20,644,211.94
Oppose	\$1,218,969.82	\$29,636.32	<b>\$1,248,606.14</b>	\$512,077.07	\$541,713.39

### Support

The following table includes contribution and expenditure totals for the committees in support of the measure.<sup>[1]</sup>

Committees in support of Proposition 139					
Committee	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions	Cash Expenditures	Total Expenditures
Arizona for Abortion Access	\$30,673,465.29	\$2,005,685.29	\$32,679,150.58	\$18,638,526.65	\$20,644,211.94
<b>Total</b>	<b>\$30,673,465.29</b>	<b>\$2,005,685.29</b>	<b>\$32,679,150.58</b>	<b>\$18,638,526.65</b>	<b>\$20,644,211.94</b>

### Donors

The following were the top donors to the committee.<sup>[1]</sup>

Donor	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions
Arizonans Fed Up With Failing Health	\$5,000,000.00	\$0.00	\$5,000,000.00
The Fairness Project	\$3,235,000.00	\$1,182,094.65	\$4,417,094.65
Advocacy Action Fund, Inc.	\$3,250,000.00	\$0.00	\$3,250,000.00
Planned Parenthood Action Fund	\$2,500,000.00	\$9,281.94	\$2,509,281.94
Strategic Victory Fund	\$2,000,000.00	\$0.00	\$2,000,000.00

### Opposition

The following table includes contribution and expenditure totals for the committees in opposition to the initiative.<sup>[1]</sup>

Committees in opposition to Proposition 139					
Committee	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions	Cash Expenditures	Total Expenditures
It Goes Too Far	\$1,218,969.82	\$29,636.32	\$1,248,606.14	\$512,077.07	\$541,713.39
<b>Total</b>	<b>\$1,218,969.82</b>	<b>\$29,636.32</b>	<b>\$1,248,606.14</b>	<b>\$512,077.07</b>	<b>\$541,713.39</b>

### Donors

The following were the top donors to the committee.<sup>[1]</sup>

Donor	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions
David Lambert	\$142,000.00	\$0.00	\$142,000.00
John Connelly	\$100,000.00	\$0.00	\$100,000.00
DC London	\$0.00	\$65,000.00	\$65,000.00
Center for Arizona Policy Action	\$0.00	\$48,466.20	\$48,466.20
Jonathan Mount	\$35,000.00	\$0.00	\$35,000.00
Laureen Mount	\$35,000.00	\$0.00	\$35,000.00

출처: [https://ballotpedia.org/Arizona\\_Proposition\\_139,\\_Right\\_to\\_Abortion\\_Initiative\\_\(2024\)#cite\\_not](https://ballotpedia.org/Arizona_Proposition_139,_Right_to_Abortion_Initiative_(2024)#cite_not)

## 표 13. 미주리 주민 발안에 대한지지/반대 캠페인 자금 상황

Missourians for Constitutional Freedom and Abortion Action Missouri were the campaigns registered in support of the initiative. Missouri Stands with Women and Vote No on 3 were the campaign registered to oppose the initiative.<sup>[6]</sup>

	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions	Cash Expenditures	Total Expenditures
Support	\$30,292,354.05	\$1,181,493.63	\$31,473,847.68	\$30,248,894.32	\$31,430,387.95
Oppose	\$1,983,278.62	\$0.00	\$1,983,278.62	\$1,394,057.42	\$1,394,057.42

### Support

The following table includes contribution and expenditure totals for the committees in support of the measure.<sup>[6]</sup>

Committees in support of Amendment 3					
Committee	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions	Cash Expenditures	Total Expenditures
Missourians for Constitutional Freedom	\$30,279,669.38	\$1181,493.63	\$31,461,163.01	\$30,248,511.18	\$31,430,004.81
Abortion Action Missouri	\$12,684.67	\$0.00	\$12,684.67	\$383.14	\$383.14
<b>Total</b>	<b>\$30,292,354.05</b>	<b>\$1,181,493.63</b>	<b>\$31,473,847.68</b>	<b>\$30,248,894.32</b>	<b>\$31,430,387.95</b>

### Donors

The following were the top donors who contributed to the support committees.<sup>[6]</sup>

Donor	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions
Sixteen Thirty Fund	\$4,500,000.00	\$95,501.00	\$4,595,501.00
The Fairness Project	\$4,458,205.75	\$115,601.00	\$4,573,806.75
Our American Future Action	\$4,150,000.00	\$0.00	\$4,150,000.00
American Civil Liberties Union, Inc.	\$1,150,000.00	\$382,991.41	\$1,532,991.41
Advocacy Action Fund	\$1,480,000.00	\$0.00	\$1,480,000.00

### Opposition

The following table includes contribution and expenditure totals for the committees in opposition to the measure.<sup>[6]</sup>

Committees in opposition to Amendment 3					
Committee	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions	Cash Expenditures	Total Expenditures
Vote No on 3	\$1,685,238.62	\$0.00	\$1,685,238.62	\$1,169,965.97	\$1,169,965.97
Missouri Stands with Women	\$298,040.00	\$0.00	\$298,040.00	\$224,091.45	\$224,091.45
<b>Total</b>	<b>\$1,983,278.62</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$1,983,278.62</b>	<b>\$1,394,057.42</b>	<b>\$1,394,057.42</b>

### Donors

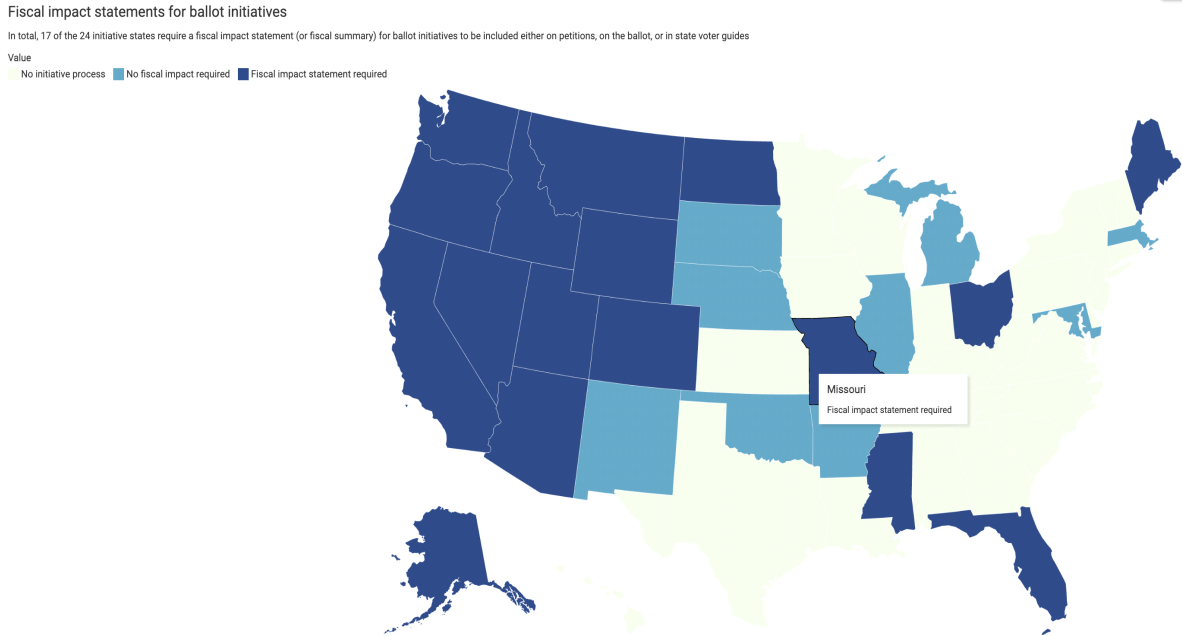
The following were the top donors who contributed to the opposition committees.<sup>[6]</sup>

Donor	Cash Contributions	In-Kind Contributions	Total Contributions
D. John Sauer	\$257,000.00	\$0.00	\$257,000.00
Cornerstone 1791	\$250,000.00	\$0.00	\$250,000.00
Eckelkamp Management Group Inc.	\$250,000.00	\$0.00	\$250,000.00
Leadership for Missouri PAC	\$100,000.00	\$0.00	\$100,000.00
Missouri Leadership Fund	\$100,000.00	\$0.00	\$100,000.00
Missouri Right to Life Political Action Committee	\$100,000.00	\$0.00	\$100,000.00

출처: [https://ballotpedia.org/Missouri\\_Amendment\\_3\\_Right\\_to\\_Reproductive\\_Freedom\\_Initiative\\_\(2024\)](https://ballotpedia.org/Missouri_Amendment_3_Right_to_Reproductive_Freedom_Initiative_(2024))

미국의 주민 발안 제도 관련 투표 운동 자금 관리와 규제 중 특이점은 재정 영향 분석(Fiscal Impact Statement)을 첨부하도록 되어 있다는 점이다. 주민 발안이 통과되면 주의 재정 상황에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해 주 정부가 이를 분석하여 그 내용을 첨부하도록 한다. 애리조나와 미주리 주 모두 이에 해당되는데 주민 발안 제도를 가지고 있는 26개 주 중에서 17개 주가 여기에 해당된다(그림 3 참조). 미주리 주 경우 주 감사(state auditor)가 50단어 안쪽으로 요약본을 제시하도록 되어 있다. 또한 주민 발안에 대해 찬성 혹은 반대를 유일한 목적으로 하는 조직체를 캠페인 위원회(campaign committee)로 규정한다. 캠페인 위원회는 위원회 구성 후 20일 이내에 미주리 주 윤리 위원회(Missouri Ethics Commission)에 위원회를 등록하여야 한다. 미주리 주의 경우 주민 발안 관련 선거 기부금에는 제한이 없다. 다만 100달러 이상의 기부금에 대해서는 이름과 주소, 그리고 직장 소속에 대해 보고해야 한다. 만일 5천 달러 이상의 기부금을 받게 되는 경우에는 미주리 주 윤리 위원회에 48시간 이내 보고해야 한다. 캠페인 자금 관련해서 보고는 분기 별로 하게 되어 있고 그 마감일 역시 법으로 규정되어 있다. 투표 40일 전 보고 의무, 8일 전 보고 의무, 투표 후 30일 이내 보고 의무 외에 분기별(1월, 4월, 7월, 10월)로 자금 상황 관련 보고 의무가 규정되어 있다.

그림 3. 재정 영향 분석(FIS)을 의무 조항으로 규정하고 있는 주 현황



출처: [https://ballotpedia.org/Fiscal\\_impact\\_statement](https://ballotpedia.org/Fiscal_impact_statement)

## 4. 투·개표 관리

### (1) 투표 방식과 절차

미국의 주민 발안 제도의 경우 통상적으로 11월의 첫 번째 월요일을 지난 화요일, 즉 2일과 8일 사이의 화요일에 치러지는 선거에서 운영된다. 대통령 혹은 연방 의회, 주지사, 주의회, 주 교육감, 주 검찰총장 등을 선출하는 총선거(general election) 시기에 동시에 치러짐을 의미한다. 이는 가히 선거의 나라라고 부를 수 있는 미국에서는 2년에 한 번 씩 전국 단위의 선거가 치러지기 때문에 가능한 일이라고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 국회 의원 및 지방자치단체장 선거 경우 4년에 한 번, 대통령 선거의 경우 5년에 한 번씩 치러지므로 미국의 사례를 따를 필요는 전혀 없다고 판단된다. 투표의 방식과 절차 역시 주의 국무장관이 책임자로서 운영되면 주에서 이루어지는 모든 선거의 투표 방식과 절차를 그대로 따른다.

### (2) 개표 방식과 절차

개표 역시 투표 절차와 마찬가지로 주 단위에서 이루어진다. 다만 몇몇 주의 경우 단순 과반 찬성 이상의 규정을 두고 있으며 어떤 주들은 3/4 찬성이라는 절대 과반 찬성

을 정해두고 있다. 또한 개표 이후 결정된 주민 발안에 대해 주 의회 차원에서 시비를 가릴 수도 있고 수정되는 경우도 있다. 또한 부결된 주민 발안에 대해 어느 정도 시기 후에 다시 재시도될 수 있는지에 대해서도 주마다 규정이 다른 상황이다. 애리조나 주의 경우 세금과 관련된 주민 발안의 경우 60퍼센트 이상이 찬성해야 통과된다는 규정을 가지고 있는데 이 규정 역시 2022년 주민 발안 132(Proposition 132)에 의해 통과된 사안이다. 이 외의 모든 주민 발안의 경우 단순 과반으로 통과를 규정하고 있다. 애리조나 주의 낙태 관련 주민발안 139는 결국 2백만 명 찬성 대 1백2십만 명 반대로 통과되었다. 이는 61퍼센트 찬성 대 38퍼센트 반대 상황이었고 경합주 애리조나 주가 트럼프를 선택했던 것과는 반대되는 결과라고도 볼 수 있다. 다시 말해 대통령을 선출하는 투표에서는 공화당 트럼프를 뽑았지만 주 차원에서의 낙태 권한과 관련해서는 압도적 표 차이로 이를 승인하였다는 점을 알 수 있다. 미주리 주의 낙태 관련 헌법 개정 주민 발안은 찬성 1백 53만명, 반대 1백 44만명 수준으로 통과되었다. 이는 51.6퍼센트 찬성 대 48.4퍼센트 반대로 앞서 살펴본 서명 숫자나 선거 자금 모금 및 사용 현황에 비해 훨씬 근소한 차이 결과였다고 볼 수 있다. 미주리 주의 경우 경합주가 아닌 공화당 우세 주인 점이 이러한 투표 결과에서도 드러났다고 볼 수 있다. 하지만 낙태를 위한 헌법 기본권이 통과되었다는 점 역시 임신 중절 권한에 대해서는 보수 성향 주에서도 찬성 분위기가 더 높다는 점을 보여준다고 할 수 있다.

## V. 대만

### 1. 국민투표의 현황과 법적 근거

#### (1) 국민투표 실시 현황

대만 국민투표(공민투표, 公民投票)의 정치적 권리는 2003년 공민투표법(公民投票法)으로 제정되어 국민이 법률이나 입법 또는 중요 정책에 대해 직접 투표할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있다. 민주적 참여와 중요 정책 결정 과정에서 국민의 직접적인 의사를 반영하는 중요한 도구로써 대만에서의 국민투표는 2004년부터 다양한 안건을 주제로 여러 차례 진행됐다.

2004년 3월 이루어진 첫 국민투표는 대만 국민투표법 제17조 ‘국가가 외부로부터 위협을 받아 국가 주권이 침해될 우려가 있을 경우 총통은 행정원 회의(내각의 국무회의에 해당)의 의결을 거쳐 국가의 안전에 관한 사항을 국민투표에 부칠 수 있다’라는 규정에 따라 시행되었다.

2004년 중국의 미사일에 대한 방어 여부를 묻는 국민투표를 시작으로 2021년 핵발전소 재가동 여부와 국민투표일과 일반 선거일을 묻는 투표까지 총 20건의 안건이 국민투표에 부쳐졌다.

표 14. 대만 국민투표 시행 사례

실시연도/ 국민투표 번호	국민투표 내용	결과
<b>2004년</b>		
제1호	중국의 미사일에 대한 방어-최신식 방어 시스템 구매 여부	부결
제2호	중국과의 평화 협정 체결 및 양안 관계 개선을 위한 협상 동의 여부	부결
<b>2008년</b>		
제3호	정당의 부당 취득 재산 처리에 관한 규정을 제정하는데 동의 여부	부결
제4호	고의적이거나 중과실로 인해 국가에 심각한 피해를 준 국가 지도자에 대한 책임을 묻는 법률 제정과 조사위원회 설립에 대한 동의 여부	부결
제5호	대만이라는 이름으로 UN 재가입 동의 여부	부결
제6호	대만의 국제적 위상과 참여를 높이기 위해 국호를 중화민국에서 대만으로 변경	부결

2018년		
제7호	화력발전소가 매년 생산하는 전력량을 연간 평균 1% 이상 줄이는 데 동의 여부	가결
제8호	새로운 석탄화력발전소의 건설과 확장을 중단하는 에너지 정책 수립에 대한 동의 여부	가결
제9호	일본 후쿠시마핵발전소 사고 피해 지역의 농산물과 식품 수입을 금지하는 정부 조치를 유지해야 하는데 동의 여부	가결
제10호	결혼에 관한 규정이 남자와 여자의 결합으로 제한되어야 한다는데 동의 여부	가결
제11호	전국 교육기관(초중고)에서 교육부 및 각 학교가 「양성평등 교육법 시행규칙」에 규정된 미성년자 대상 동성애 교육 시행 금지에 대한 동의 여부	가결
제12호	민법상의 결혼에 관한 조항이 아닌 다른 방법으로 동성 커플의 권리를 보호하는데 동의 여부	가결
제13호	2020년 도쿄올림픽을 포함한 모든 국제행사에 대만(Taiwan)이란 이름으로 참가 신청하는데 동의 여부	부결
제14호	민법상의 결혼 규칙에 따라 동성 커플이 혼인 관계를 맺는 것을 방지해야 한다는 점에 대한 동의 여부	부결
제15호	성 평등 교육법에 동성애자 교육의 내용이 포함되어야 한다는 점에 동의 여부	부결
제16호	모든 핵발전소를 2025년까지 전부 운전 중지해야 한다는 전기사업법 제95조 제1항 폐지에 대한 동의 여부	가결
2021년도		
제17호	원전회사의 권력 이양에 대한 동의 여부	부결
제18호	대만 정부가 돼지고기, 내장 및 락토파민 베타 수용체 호르몬을 함유한 제품의 수입을 전면 금지하는 데에 동의 여부	부결
제19호	국민투표 일자 발표 후 6개월 이내에 전국단위의 선거가 있으면, 국민투표도 다른 선거와 동일한 일자에 실시한다는 것에 대한 동의 여부	부결
제20호	중국석유공사(CPC)의 천연가스 터미널 건설을 타오위안 해역 근처로 이전하는 것에 대한 동의 여부	부결
2022년도 - 헌법개정 국민투표		
제1호	공직선거 투표 나이를 국민투표와 마찬가지로 만18세로 하향조정하는 것에 대한 동의 여부	부결

출처: 中央選舉委員會(대만선거관리위원회, Central Election Commission). (2019/10/24) "Referendums Profile" <https://web.cec.gov.tw/english/cms/rProfile> (검색일: 2024.11.10.)

<표 14>은 연도별 국민투표 안건의 주요 내용을 정리한 표이다. 2018년도 국민투표는 현재까지 시행된 국민투표 가운데 가장 큰 규모로 총 10개의 안건이 동시에 투표로 부쳐졌다. 대만의 국민투표는 정치, 경제, 사회, 환경 등 다양한 주제에 대한 국민의 의사를 직접 반영하려는 시도와 국민투표의 개정을 통해 투표 절차를 간소화하고 요건을 완화하는 등 국민의 직접적인 참여를 보장하고 투명성과 공정성을 강화하고자 하는 시도를 보여왔다.

「국민투표법」 제1장 1조에 따르면 국민투표법에 규정되어 있지 않은 경우에는 다른 법률의 규정을 준용한다고 되어있다. 헌법 개정에 관한 국민투표는 대만의 「헌법개정증보조문(中華民國憲法增修條文)」<sup>43)</sup>에 명시되어 있는데 그 내용을 보면 헌법의 개정은 입법위원 4분의 1의 제안, 4분의 3의 출석과 출석 위원 4분의 3의 결의로 헌법 개정안을 제출하며 공고 후 6개월 후 국민투표로 부쳐진다고 규정하고 있다. 여기서 중요한 내용은 통과 기준이 국민투표법과 다르게 적용된다는 것인데, 헌법개정 국민투표의 경우 유효한 찬성표가 선거인 총 수의 과반수를 넘을 경우 통과로 인정하지만, 일반적 사항에 대한 국민투표는 「국민투표법」 제4장 29조에 따라 유효한 찬성표가 반대표 수를 ‘초과’하면 통과로 인정한다는 점에서 차이가 있다. 헌법개정을 제외하고 다른 일반적 사항에 대해 국민발의 또는 대만 입법원 발의로 시작되는 국민투표는 「국민투표법」을 따르도록 한다.

2022년 11월 헌법개정과 관련된 국민투표 제1호가 발의되었는데 선거권자의 연령층을 하향조정하는 내용을 담고 있다. 대만은 2018년도 국민투표법 개정을 통해 국민투표에 대한 선거권자의 나이를 18세로 낮추었다. 따라서 공직선거 역시 선거 연령을 만18세로 하향 조정하는 것에 대한 투표가 시행되었으나 이는 부결되었다. 이에 따라 국민투표 나이는 만 18세로 개정되었으나 공직선거 투표 나이는 만20세로 유지되고 있다.

## (2) 국민투표 제도의 법적 근거

대만 국민의 선거, 소환, 발의, 국민투표의 정치적 권리는 국가 헌법에 확고히 자리 잡고 있다. 대만의 「국민투표법」은 일반 선거 외에 법률 및 입법 원칙의 개정, 주요 국정 현안 관련 중요도가 높은 정책의 결정에 대하여 전국 단위 또는 일부 지방에서 투표하는데 필요한 사항들을 규정하고 있다<sup>44)</sup>. 2003년 12월 31일 국민투표법이 제정되어 국민이 법률이나 입법 원칙 또는 중요 정책에 대해 직접 투표할 수

43) 헌법개정에 관한 국민투표법이 개정됨에 따라 기존 헌법에 명시되어 있는 헌법 제174조의 헌법 개정 절차규정은 적용되지 않는다.

44) 세계법제정보센터(World Laws Information Center). (2018/01/18) "대만, 국가현안에 대한 투표를 규정하는 「국민투표법」 전부개정" [https://world.moleg.go.kr/web/dta/lgs/TrendReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&pageIndex=52&CTS\\_SEQ=45983&AST\\_SEQ=300&ETC=519](https://world.moleg.go.kr/web/dta/lgs/TrendReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&pageIndex=52&CTS_SEQ=45983&AST_SEQ=300&ETC=519) (검색일: 2024.09.22.).



있는 법적 근거를 마련하였다. 대만의 국민투표법 제정 이후 총 다섯 차례의 국민투표가 시행되었고 20개가 넘는 안건이 국민투표에 부쳐졌다. 2004년 첫 국민투표를 시작으로 활발하게 이루어진 대만의 국민투표는 두 차례의 개정안을 거쳐 2019년 6월 최종 개정안이 공포되었다. 2018년 1월에 공포된 1차 국민투표법 개정안에서는 중앙선거관리위원회를 국민투표 담당 기관으로 지정하고 국민투표가 가능한 법적 나이를 18세로 하향 조정하였다. 또한, 기존의 국민투표심의위원회는 폐지되었고 국민이 직접 제안하고 공동 서명을 할 수 있는 전자 시스템을 구축하도록 명시하고 있다. 1차 개정안을 기점으로 대만의 국민투표는 국민이 제안하고 공동 서명하는 과정에 있어서 장벽이 대폭 하향 조정되었다고 볼 수 있다.

2차 국민투표법 개정안은 2019년 6월에 공포되었는데 1차 국민투표법 일부 조항에 대한 개정 내용을 담고 있다. 국민의 직접 제안 및 공동 서명의 조건에 있어서 부적격 조건을 규정하고 수정된 제안서에 대한 재제출을 1회로 제한한다고 명시하고 있다. 그뿐만 아니라 제안서 제출에 있어서 공동 서명자 명단을 한꺼번에 제출하도록 규정하고 있다. 2차 개정안의 중요한 내용은 국민투표 투표일을 변경했다는 것인데, 기존 국민투표 투표일은 다른 공직선거 투표일과 동시에 치러지도록 규정하고 있었으나 2차 개정안을 통해 8월 넷째 토요일로 하도록 하고 2021년부터는 2년에 한 번씩 국민투표를 시행하도록 규정하였다.<sup>45)</sup>

2018년 1차 개정 이후 일부 조항에 대한 2차 개정이 이루어진 이유는 2018년도 실시된 국민투표 과정에서 찾을 수 있다. 아사노(Asano 2022)는 대만 국민투표법 개정안에 대해 평가하는데 2018년도에 총 10개의 안건에 대한 국민투표가 일반 선거와 동시에 진행된 바 있다고 설명하면서 공정성에 대한 비판을 제기한 바 있다. 2차 개정에서는 국민투표와 일반 선거가 실시되는 날을 분리하도록 한 것이 가장 크다고 볼 수 있는데 주요 목적은 일반 선거와 국민투표가 동시에 시행될 경우 특정 정당 지지와 국민투표의 연계성을 차단하고 국민투표의 안건에만 집중하도록 하기 위함이라고 볼 수 있다.

---

45) 中央選舉委員會(Central Election Commission). (2019/10/24) "Referendums Profile" <https://web.cec.gov.tw/english/cms/rProfile> (검색일: 2024.11.10.).

표 15. 대만 국민투표 1차, 2차 개정 주요 내용

개정일	주요 내용
2018.01.03. 1차 개정	• 중앙선거관리위원회가 국민투표 담당 기관으로 지정
	• 국민투표 투표 나이 18세로 하향 조정
	• 국민투표심의위원회 폐지
	• 제안 및 공동 서명을 위한 전자 시스템 구축
	• 제안, 공동 서명, 최종 승인 요건 완화
2019.06.21. 2차 개정	• 제안 및 공동 서명의 부적격 제출 조건 규정
	• 제안서 수정 후 재제출 1회로 제한
	• 국민투표일 변경 -2021년부터 2년에 한 번씩 실시하도록 하고 다른 선거가 없는 해의 8월 넷째 주 토요일로 지정 -국민투표일은 공휴일로 지정

출처: Asano Kazuo 2022 내용 요약.

또한 투표의 진행과 절차와 관련하여 대만중앙선거관리위원회(CEC)에서는 국민투표 실시 지침서를 공개하고 있다. 한국을 포함하여 캐나다, 아일랜드 등 많은 국가에서 대통령 및 행정부에만 국민투표 부의권자로 지정하고 있지만 대만은 멕시코, 우크라이나, 포르투갈 등과 함께 대통령, 행정부, 입법부는 물론 국민에게까지 국민투표 부의권이 부여되어 있다. 또한, 대만의 경우 국민투표의 활성화를 위해 2018년 통과된 국민투표법 개정안에서는 발의 요건을 완화하였다.

과거 국민투표의 발의 요건 가운데 서명인 수를 전체 유권자의 5%로 지정하고 있었으나 이는 1.5%로 대폭 하향 조정되었다. 또한, 2018년 이전에는 국민투표 제안 및 요청서에 본 내용에 동의하는 전체 명단을 한꺼번에 제출하게 되어 있었으나 개정 이후 국민투표를 요청하기 위해서는 대표자 1인으로 제한하도록 하였다. 제안서 본문은 100단어 이내로 작성되어야 하고 그 이유에 대해서는 2,000단어 미만이어야 한다고 지정하고 있으며 본 규정의 한도를 초과하면 접수절차에서 게재할 수 없다고 명시하고 있다(동법 제9조).

아래 <그림4>는 국민투표의 절차를 나타내는 흐름도이다. 그림에서 보는 바와 같이 상단의 절차는 제안자 1인이 제안서를 제출하고 제안서가 승인이 나는 과정을 보여준다. 그림의 하단 부분은 제안서가 승인된 이후의 절차를 보여준다.

국민투표안을 접수한 주무관청은 60일 이내에 해당 안건에 대한 심사를 마쳐야 한다. 심사과정에서 국민투표법에서 규정하고 있는 부적합 기준 가운데 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 주무관청은 그 사유를 명시하여 제안자에게 30일 이내에 수정하도록 통지할 수 있도록 하고 있다. 그러나 수정이 가능한 것은 1회

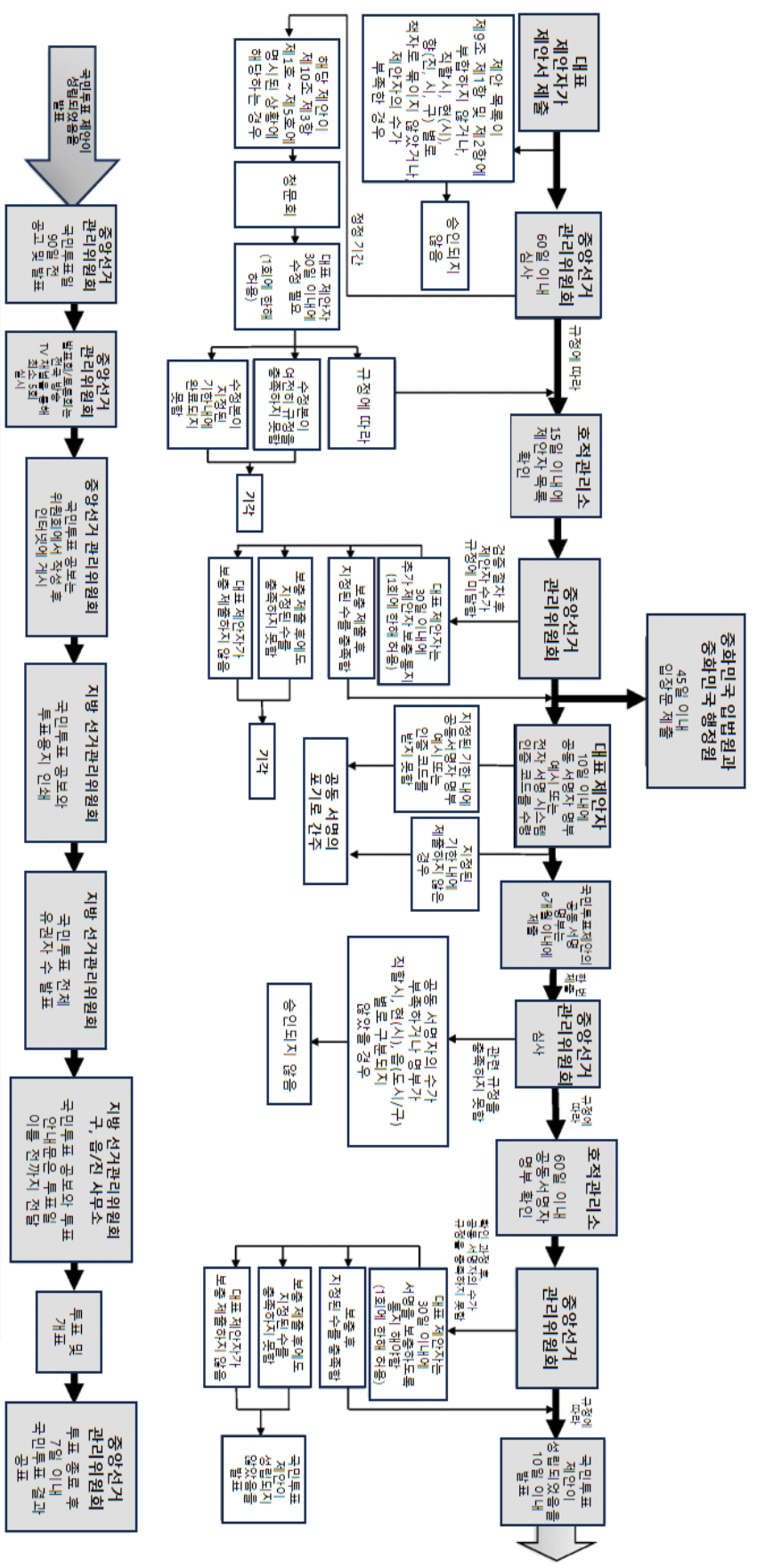
로 제한하도록 하고 있다.

제출된 제안서가 관련 규정을 충족하는 경우 제안자는 주무관청으로부터 합동 서명 양식 또는 전자 공동 서명 시스템의 인증 코드를 받아 공동 서명자를 모집하고 등록명부 또는 전자기록 제출 시 원본과 사본을 모두 담당 기관에 제출하도록 규정하고 있다. 여기서 제출된 공동 서명 명단은 각 시·군·구청이 신분증 번호와 주소, 거주 기간을 확인한다(동법 제12조).

대만 정부기관이 국민투표에 발의할 경우에는 절차가 다소 달라진다. 「국민투표법」에서는 대만의 행정원(Executive Yuan)과 입법원(Legislative Yuan)이 국민투표를 제안할 경우가 다르다. 동법 제14조에 따르면 행정원이 동법 제2조 제2항과 제3항에 따라 국민투표를 실시할 필요가 있다고 인정할 경우 본문과 이유서를 첨부하여 입법원의 승인을 얻어 선거위원회에 제출할 수 있다. 이때 휴회 기간에 국민투표가 제안된 경우, 입법원은 15일 이내에 회의를 소집해야 하고 30일 이내에 결정하도록 규정하고 있다. 제15조는 입법원이 제안한 국민투표의 경우를 다루고 있는데, 헌법의 규정에 따라 입법원이 제안하는 국민투표안의 경우 6개월 간 공고해야 하며 이 기간 종료된 후 10일 이내에 국민투표가 실시되어야 한다고 명시하고 있다. 따라서, 요약해보면 행정원과 입법원이 제안하는 국민투표의 경우와 일반적 사항에 따른, 일반 국민들이 제안하는 국민투표의 경우가 절차상에 있어서 차이가 있다는 것이다. 일반적인 사항에 대한 국민투표 절차는 아래 <그림 4>에서 나타나는 바와 같이 대표 제안자가 제안서를 제출하면 중앙선거위원회는 60일 이내로 심사해야하며 이때 호적관리소를 통해 대만 내 거주 여부 및 호적 사안 등을 15일 이내에 검토해야 한다. 이후 중앙선거위원회의 승인을 받은 대표 제안자는 6개월 이내로 공동서명자 명부를 제출하고 다시 중앙선거위원회와 호적관리소를 통한 검토를 거쳐야 한다. 이 과정에서 중앙선거위원회의 승인이 떨어지면 10일 이내로 국민투표 제안이 성립되었음을 발표하게 되고 이후부터는 토론회에 관한 규정 등을 적용하여 진행되게 된다.

# 국민투표의 절차 < 제안서 및 공동 서명 검토 >

국민투표 제안서 제출      공동 서명 명단 수집



국민투표일은 2021년부터 매 2년마다 8월 넷째 주 토요일에 공식적으로 시행된다.  
 비고: 이 절차는 참고용이며, 실제 절차는 국민투표법 및 관련 규정을 따른다.

그림 4. 국민투표의 절차

출처: 中央選舉委員會(대만선거관리위원회, Central Election Commission). Procedures of National Referendum(국민투표절차) <https://web.cec.gov.tw/upload/file/2020-09-25/5cd023b1-d4bb-4c3a-b409-412a56b339ff/7c3506defb478ef85b6dac7d4815dd63.pdf> (검색일: 2024.10.21.)

국민투표법을 별도로 마련하지 않은 프랑스와 달리 대만의 경우 몇 가지 예외의 사항을 제외하고 국민투표법을 따르도록 하고 있다. 일반 공직선거법이 준용되는 것은 국민투표법에 조항별로 설명하고 있는데 이렇게 별도로 일반 공직선거법을 따른다고 명시되어 있지 않는 이상 그 외의 모든 국민투표는 국민투표법을 적용한다. 예를 들어 국민투표와 관련된 각종 기간을 계산하는 내용에 관하여는 「공직자선거 및 소환에 관한 법률」 제4조 제2항 및 제5조의 규정을 준용하도록 하고 있다<sup>46)</sup>.

표 16. 국민투표에 적용되는 「공직자선거 및 소환에 관한 법률(기간 계산)

---

대만 「공직자선거 및 소환에 관한 법률」

제4조

- ① 유권자와 후보자의 나이 및 거주 기간 계산은 별도의 규정이 없는 한 투표일 전날을 기준으로 하며 주민등록 자료를 근거로 한다.
  - ② 앞 항의 거주 기간 계산은 주민등록 전입신고일로부터 시작하여 계산한다.
  - ③ 재투표를 하는 경우에도 여전히 원래 투표일을 기준으로 계산한다.
- 

출처: 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公職人員選舉罷免法. 公民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (검색일: 2024.11.24.).

이 외에 투표권자의 명부 작성, 투표, 개표 및 유효투표와 무효투표의 판정에 관하는 「공직자선거 및 소환에 관한 법률」 제57조부터 62조, 제64조 및 제66조 규정을 준용하도록 하고 있다<sup>47)</sup>. 아래 <표 17>에서 설명하는 바와 같이 제57조 5항의 내용이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 대만의 특이점 가운데 하나는 투표가 완료된 직후 즉시 개표소로 전환하여 수기개표를 진행하도록 한다는 점인데 이 내용 역시 「공직자선거 및 소환에 관한 법률」에 따르고 있는 것이다.

---

46) 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020050> (검색일: 2024.11.24.).

47) 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公職人員選舉罷免法. 公民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (검색일: 2024.11.24.).

표 17. 국민투표에 적용되는 「공직자선거 및 소환에 관한 법률」(투·개표 관련)

---

대만 「공직자선거 및 소환에 관한 법률」

제57조

- ① 공직자 선거에서 선거구의 크기와 유권자 분포 상황을 고려하여 기관, 공공장소 또는 기타 적절한 장소에 투표소를 나누어 설치하도록 한다.
- ⑤ 투표소는 투표가 완료된 후 즉시 개표소로 전환되며, 개표는 대중 앞에서 투표용지를 소리 내어 읽는 방식으로 진행되어야 한다. 개표가 완료되면 개표소의 주임 관리자와 감찰관은 투·개표 보고서에 따라 개표 결과를 즉시 발표하도록 한다. 투표 결과는 개표소 입구에 게시되도록 한다.

---

출처: 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公職人員選舉罷免法. 公民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (검색일: 2024.11.24.).

(3) 국민투표 결과의 구속성

대만의 국민투표법은 국민투표 결과의 법적 구속력을 분명하게 규정하고 있다. 「국민투표법」 제30조 1항에서는 “국민투표안이 가결된 경우 선거관리위원회는 투표 종료 후 7일 이내에 국민투표 결과를 공표하고 다음과 같이 처리하여야 한다”고 규정하고 있다.

표 18. 대만 「국민투표법」의 투표결과 관련 규정

---

대만 「국민투표법」

제30조

- ① 국민투표안이 가결된 경우 선거관리위원회는 투표 종료 후 7일 이내에 국민투표 결과를 공표하고 다음과 같이 처리하여야 한다.
  1. 관련 법률과 자치규정을 검토하는 요청에 대한 국민투표의 경우 국민투표 결과 고시일로부터 3일째 되는 날부터 원래의 법령, 자치규정은 그 효력을 상실한다.
  2. 법률 개정 및 자치규정에 대한 입법 발의에 대한 국민투표일 경우 관련 행정원, 직할시, 현(시), 정부는 3개월 이내에 관련 법률과 관련된 입법 초안을 작성하여 의회에 제출하고 심의를 받아야 한다. 해당 내용을 받은 의회는 다음 회의 종료 전까지 심의 과정을 완료해야 한다.
  3. 총통을 포함한 대만 정부는 국민투표 제안의 내용을 실현하기 위해 관련 내용에 대해 의회와 협의하여 필요한 조치를 취해야 한다.

---

출처: 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公

民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020050> (검색일: 2024.11.24.).

위 <표 18>.에서 설명하는 바와 같이 국민투표의 관리와 감독을 담당하는 대만 중앙선거관리위원회는 국민투표에 부쳐진 안건이 폐지(repeal)로 가결될 경우 3일 이내에 관련 법안을 폐지하여야 하고, 새로운 법안 도입의 필요성이 인정되어 가결될 경우 3개월 이내에 관련 법안을 국민에게 제안하여야 한다.

#### (4) 국민투표 관련 최고법원 판단 사례

대만의 국민투표 관련 최고법원 판단 사례는 총 세 가지로 요약할 수 있다. 먼저 2018년 지방선거와 함께 진행된 국민투표는 국민투표법을 위반한 첫 사례이기도 하다. 천잉친(陳英鈴) 전(前) 중앙선거위원회 위원장은 국민투표안 처리 과정의 결함으로 인해 감찰원(Control Yuan)에 의해 탄핵된 바 있다. 대만 최고법원인 사법원 산하 전문법원으로 일반 공무원과 법관에 대한 징계를 심판하는 대만징계법원(disciplinary court)은 감찰원에서 제기한 천잉친 관련 문제로 벌금 20만 대만달러를 부과하기로 최종 판결한 바 있다. 내용을 살펴보면 2018년(민국 107년)의 국민투표와 지방선거가 동시에 치러진 사례와 관련하여 감찰원은 천잉친이 국민투표일 28일 전까지 정부의 국민투표 안건에 대한 의견서를 공고하지 않았고 이후 타이베이 고등행정법원(Taipei High Administrative Court)의 집행정지 판결을 이행하지 않았다고 판단했다. 이로 인해 약 900만 대만달러의 공고 비용 손실이 발생했으며 감찰원은 천잉친 탄핵을 요구하고 공무원징계위원회에 송치했다<sup>48)</sup>. 대만의 국민투표법에 따르면 국민투표 안건에 대한 행정원의 의견서는 투표일 28일 전에 발표되어야 한다. 그러나 1차 의견서 발표 이후 행정원은 두 번째 의견서를 제출하였는데 이는 선거 28일 전 이후의 기간에 해당한다. 국민투표법에 따르면 투표 28일 전에 발표되어야 하기 때문에 타이베이 고등행정법원은 행정원의 두 번째 의견서 발표가 불법이라고 판결한 바 있다. 또한, 행정원의 2차 의견서로 변경됨에 따라 중앙선거위원회는 대만 내 주요 신문에 1차 의견서를 번복하고 다시 게재하는데 대만달러로 900만 달러(한화 약2억 9천만 원)의 비용을 소모하였기 때문에 정부의 재정적 손실 및 정부부처의 신뢰도에도 큰 손상을 입혔다고 판단한 것이다.

둘째, 2021년 12월 18일에 치러진 국민투표에서 타이베이시 내이후구(內湖區)와 다안구(大安區)<sup>49)</sup>에서 각각 국민투표 용지를 훼손했다는 신고가 접수되었다. 대만

48) Central News Agency. (CNA) (2022/12/07) “公投缺失判罰20萬 中選會前主委陳英鈴聲請憲法審查遭駁回” <https://www.cna.com.tw/news/aip/202212070052.aspx> (검색일: 2024.11.08.).

49) 대만의 행정구역은 광역 단위로 볼 때 2개의 성(타이완, 푸젠), 6개의 직할시(타이베이, 가오슝, 신베이, 타이중, 타이난, 타오위안)로 구성되어 있다. 해당 행정구역 휘하에 향(鄉), 진(鎮), 시(市), 구(區) 등의 행정구역으로 나눈다.

의 「국민투표법」은 투표용지 훼손시 1,000위안 이상 50,000위안 이하의 벌금이 부과될 수 있다<sup>50)</sup>. 셋째, 중화통일촉진당(CUPP)에 소속된 한 부부가 중국으로부터 대만달러 7,400만 달러(US 달러 약 232만 달러)를 받아 라디오와 디지털 미디어를 통해 중국 정부의 정치적 의제를 홍보하고 대만 선거에 영향을 미치려했다는 혐의로 기소되기도 하였다<sup>51)</sup>. 이들은 2021년부터 2023년까지 중국이 선호하는 후보들을 홍보한 혐의를 받고 있으며 이는 반침투법(反滲透法)<sup>52)</sup>과 선거법을 위반한 것이라고 치아이 지방검찰청이 밝힌 바 있다.

이 외에도 대만에서 실시된 국민투표 총 20건 가운데 가결된 사례를 중심으로 어떠한 효과가 있었는지에 대해 정리해보면 유의미한 효과를 가져온 내용이 적지 않다고 볼 수 있다. 2018년 국민투표안건 제9호는 일본 후쿠시마 원전사고와 관련된 인근 지역의 농산물 및 식품 수입금지를 유지하는 것에 동의하는지에 대한 내용을 담고 있다.<sup>53)</sup> 해당 안건이 가결되면서 해당 지역의 식품 수입금지가 확대 적용된 바 있다. 그러나 양국 관계에 있어서 부담을 줄 그것으로 예상하는 바 2022년 2월 대만 정부는 이러한 금지 조치를 해제하고 일본 후쿠시마 지역을 포함한 5개 현에서의 특정 식품 수입을 허용하도록 하였다. 이 결정은 국제 기준을 바탕으로 엄격한 안전 검사와 제품 원산지 증명서를 제출하는 조건으로 이루어진 것이다. 또한, 방사능 우려가 있는 일부 품목에 대해서는 여전히 엄격한 규제가 적용되고 있으며 모든 식품은 대만 입국 시 검사를 받아야 한다.<sup>54)</sup>

2018년 국민투표안건 제16호는 핵발전소의 가동을 2025년까지 중단해야 한다는 조항을 폐지하는 것에 동의하는지에 대해 투표가 진행되었다.<sup>55)</sup> 해당 국민투표에서 전기사업법 제95조 제1항, 즉 핵발전소를 폐지해야 한다는 안건이 가결되면서 2025년까지 모든 핵발전소 가동을 중단해야 한다는 조항이 삭제되었다. 이에 따라 대만 정부는 핵발전소의 가동 기한을 연장하고 일부 폐쇄했던 원자로를 다시 가동하는 방안을 검토하기도 하였다. 이는 탈원전을 추진했던 대만이 여름철 국민의 잇따른 전력난 문제가 발생하고 인공지능(AI) 산업 확대에 따른 전력 부족에 대한 우려로 국민의 핵발전 유지에 대한 의견이 받아들여진 것이다.<sup>56)</sup> 장기적으로는 비핵화 목

50) Newtalk. (2021/12/18) "北市 2 人撕毀公投票 依公投法偵辦最高罰5萬元" <https://newtalk.tw/news/view/2021-12-18/683583> (검색일: 2024.10.28.).

51) Taipei Times. (2024/11/05) "Couple charged with accepting Chinese cash" <https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2024/11/05/2003826395> (검색일: 2024.10.16.).

52) 대만의 반침투법은 역외 적대세력이 선거와 국민투표를 포함해 대만의 정치과정에 영향을 주지 못하도록 하며 역외 적대세력이 대만 정계에 자금을 대지 못하도록 강력하게 규제하고 있는 법이다.

53) 국민투표안건 제9호, 2018.11.24. 질문: 대만 정부가 후쿠시마를 포함한 주변 4개 현(이바라키, 도치기, 군마, 지바 현)등 후쿠시마 원전사고와 관련된 지역의 농산물 및 식품 수입금지를 유지하는 것에 동의하십니까?

54) The Diplomat. (2018/12/03) "Taiwan Votes to Maintain Import Ban on Fukushima Food Imports" <https://thediplomat.com/2018/12/taiwan-votes-to-maintain-import-ban-on-fukushima-food-imports/> (검색일: 2024.11.20.).

55) 국민투표안건 제16호, 2018.11.24. 질문: 전기사업법 제95조 제1항, 즉 '핵발전시설은 중화민국 114년(2025년) 이전에 전부 가동을 중단해야 한다.'라는 조항을 폐지하는 것에 동의하십니까?



표를 유지하지만, 국민투표를 통해 정부는 국민의 의견을 존중하여 핵발전의 단계적 폐지 계획을 취소하고 재생가능 에너지와 천연가스의 확대를 지속해서 추진하겠다고 발표하기도 하였다.<sup>57)</sup>

## 2. 국민투표의 제도적 특징

### (1) 투표권자의 설정

대만은 미국이나 영국과 달리 유권자에 대한 사전 등록제를 시행하지 않는 국가이다. 대만은 포괄적인 호구 등록제도를 채택하고 있어서 공직선거를 포함한 모든 선거 기간 동안 해외에 거주하는 국민을 제외하고는 사전에 등록할 필요가 없다. 선거권자 명단은 선거일 20일 전에 지역별 호구 등록 사무소에서 처리하도록 하고 있다.

대만 국민투표의 투표권은 대만에 6개월 이상 거주한 사실이 확인되고 18세가 된 사람에게 투표권이 부여된다. 대만에 6개월 이상 거주한 사람으로 명시하고 있는 이유는 대만의 국민투표법의 경우 특정 지역에서의 거주 기간에 따라 해당 연도의 국민투표법 투표권을 제한하고 있기 때문이다. 국민투표법 제1장 제8조에 명시되어 있는 투표권자와 제안자의 자격을 보면 대만의 특정 시정촌<sup>58)</sup> 또는 군(시)에 6개월 이상 거주한 사람은, 국가, 시정촌 또는 군(시) 국민투표의 제안자, 공동 서명자 또는 투표자가 될 수 있다고 설명한다.

### (2) 재외국민투표

대만 내에서 재외선거권, 부재자투표에 대한 문제는 정치적 이념과 상관없이 꾸준히 제기되고 있는 문제이다. 2002년 민진당 집권 당시의 행정장관이 처음 부재자투표에 대한 문제를 제기한 바 있고 이후 2008년에도 같은 문제가 제기된 바 있다. 2020년 8월 부재자투표에 대한 법안 초안이 추진됐었으나 이 역시 실패하였다.

한국은 과거 부재자투표에서 사전투표로 수정 도입되었고 이것이 2014년 6월 전국동시지방선거부터 처음 실행되었다. 선거인 명부 통합으로 운영되기 때문에 거주

56) NucNet. (2018/12/06) "Taiwan's Cabinet Confirms Plans To Abolish 2025 Nuclear Phaseout Target" <https://www.nucnet.org/news/taiwan-s-cabinet-confirms-plans-to-abolish-2025-nuclear-phaseout-target> (검색일: 2024.10.28.).

57) NucNet. (2018/11/26) "Taiwan Votes To Reject Government Phaseout Of Nuclear Power" <https://www.nucnet.org/news/taiwan-votes-to-reject-government-phaseout-of-nuclear-power> (검색일: 2024.10.28.).

58) 시정촌은 대만의 행정구역을 나누는 단위로 기초자치단체와 유사한 역할을 한다. 대만의 시정촌은 지방정부와 지방의회를 두고 있으며 '공소'와 '대표회'라는 용어로 불리고 있다. 시정촌은 대만의 각 시와 군의 행정을 담당한다.

지 제한 없이 관내와 관외로 구분하여 사전투표가 가능하다. 또한, 한국은 해외거주자는 재외선거로 개편되어 부재자투표가 가능하도록 하고 있다. 그러나 대만은 해외거주자에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않기 때문에 총통선거(presidential election)가 치러지는 해에는 해외에 거주하는 대만 국민이 대거 입국하는 현상이 나타나고 있기도 하다. 여전히 재외국민투표에 관한 법적 조항이 마련되고 있지 않지만, 일부 부재자투표에 관한 조항은 2024년 2월에 확대되었다. 「공직선거 및 소환법」에 따라 제3장 제15조에서는 예외조항으로 부재자투표에 관한 내용을 다루고 있는데 기존에는 선거관리위원회의 직원이나, 관련 업종 종사자임이 확인된 건에 한하여 거주지와 같은 행정구역 내에서만 허용하였다.<sup>59)</sup> 그러나 2024년 2월 대만 내에서의 관외투표가 가능해졌다. 대만에서 구분하고 있는 행정구역과 상관없이 거주지역 외 관외 지역에서 투표하고자 하는 국민은 국민투표 60일 전에 사전 신청하여 대만 내에 마련된 국민투표소 어디에서나 투표가 가능해졌다. 그러나 이 역시 해외거주자는 여전히 해당 사항이 없다.

### (3) 투표운동 관리의 주체

앞서 계속 설명한 바와 같이 2018년 국민투표법 개정안에 따라 국민투표는 대만 중앙선거관리위원회(中央選舉委員會, CEC)에서 담당하고 있다. 그러나 국민투표의 투표운동이나 투표개표와 관련하여는 각 지역의 선거관리위원회와 협력하여 진행한다. 중앙선거관리위원회에서 제공하는 국민투표 실시 지침서에 따르면 국민투표 안전과 관련된 캠페인 활동은 모금활동과 투표와 관련된 문구, 기호 또는 이미지가 포함된 스티커, 의류 또는 기타 물품을 착용하는 활동 등에 대해서는 국민투표법을 따르고 있다. 그러나 그 외의 활동은 일반 법률, 집회 및 시위법, 방송 및 텔레비전법 등에 의해 규제를 받도록 한다.

국민투표는 선거일 오전 8시부터 시작하여 오후 4시에 마감하는 것으로 규정하고 있다. 투표가 마감된 후 모든 투표소는 투표 집계를 위해서 재배치되는데 이는 대만의 경우 모든 선거의 개표는 투표가 끝난 직후에 현장에서 수기개표로 진행되기 때문이다. 각 투표소에 배치된 관리자들은 투표지를 한 표씩 꺼내어 투표 내용을 소리 내 읽고 참석한 증인들에게 보여야 하며 결과를 서면으로 작성하여야 한다.<sup>60)</sup> 서면으로 작성한 투표 결과는 투표소의 외부 게시판에 게시하고, 지정된 운송업체를 통해 개표 결과를 지역별 선거 관리센터로 전달하여 개표 결과를 중앙 전산시스템에 입력하도록 한다.

59) 「공직선거 및 소환법」 제3장 제17조 제1항은 유권자는 별도의 규정이 없는 한 거주지의 투표소에서 투표해야 한다고 규정하고 있으며 해외에 거주하더라도 특별한 규정이 마련되지 않는 한 본인의 주소지에서 투표해야 한다고 명시하였다. 그러나 이것이 국민투표만 일부 개정된 것이다.

60) 中央選舉委員會(Central Election Commission). (2017/11/03) "Characteristics of Taiwan Elections" <https://www.cec.gov.tw/english/cms/ctw> (검색일: 2024.11.10.).

#### (4) 선거와 국민투표의 동시 실시 여부

앞서 언급한 바와 같이 2018년도까지 대만의 국민투표는 일반 공직자 선거와 동시에 진행되어왔다. 이후 국민투표법 개정을 통해 일반 선거와 겹치지 않는 해에 실시하도록 변경한 사례라고 할 수 있다. 2018년도 국민투표가 지방선거와 동시에 치러지면서 전국적으로 투표 진행 시간이 지체되었고 이에 따라 오후 4시 투표 마감시간 이후에도 유권자들이 투표를 마치지 못하는 일이 벌어졌다. 더욱 논란이 되었던 문제는 투표를 위해 대기하던 유권자들이 여전히 많았음에도 불구하고 다른 지역에서 개표가 진행되었다는 것이다. 결과적으로 2018년 선거에서 전국 약 40%의 투표소가 마감 시간을 넘겨 투표가 계속 진행되었고 일부는 다음 날 새벽까지도 마치지 못한 사례가 등장하기도 했다.<sup>61)</sup> 전국 1만5886개의 투표소 가운데 오후 4시 마감 이후에도 투표를 진행한 투표소는 6191개(38.97%)로 집계되었으며 타이베이시의 경우 총 1563개 투표소 중 260개(16.63%), 신주시의 경우 총 404개의 투표소 중 58개(14.36%)의 투표소만 마감 시간에 종료된 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 국민투표 용지의 미발급, 선거관리 요원이 유권자들에게 서명용 펜을 제공하여 투표하도록 한 사례, 국민투표 참고 자료를 유권자가 투표소에 반입한 사례, 관련 안건의 득표수가 잘못 기록된 사례가 전국 곳곳에서 나타난 바 있다. 이후 대만은 국민투표법 개정을 통해 국민투표와 일반 선거의 투표일을 달리하도록 하였다.

표 19. 국민투표법 실시일자(개정전)

---

#### 대만 「국민투표법」 - 개정전

##### 제23조

- ① 주관 기관은 국민투표안이 성립된 것을 공고한 후 1개월부터 6개월 이내에 국민투표를 실시해야 한다. 해당 기간에 전국적인 선거가 있을 경우, 국민투표는 그 선거와 같은 날에 실시해야 한다.

---

출처: 立法院法律系統(Parliamentary Library / Legislative Yuan). 中華民國106年12月12日全文修正/中華民國107年1月3日公布 <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0003689842DA00000000000000000A000000002FFFFFFA00^04106108061700^000000000000> (검색일: 2024.11.24).

---

61) Central News Agency. (CNA) (2019/07/05) “九合一選舉投票日亂象 監察院糾正中選會” <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201907050065.aspx> (검색일: 2024.11.08.).

## 표 20. 국민투표법 개정안(투표일 변경)

### 대만 「국민투표법」 - 개정안

#### 제23조

- ① 국민투표일은 중화민국 110주년을 시작으로 2년에 한 번씩 8월 넷째 주 토요일에 공식적으로 실시하도록 한다. 국민투표일은 공휴일로 지정한다.

출처: 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020050> (검색일: 2024.11.24.).

### 3. 투표운동 진행과 규제

#### (1) 투표운동 기간

국민투표의 투표운동과 관련된 규제는 「국민투표법」 제17조부터 제25조까지 다루고 있다. 선거관리위원회는 국민투표일 90일 전에 다음 사항을 고시하여야 한다. 첫째, 투표일과 국민투표 시작 및 종료 시각을 알려야 한다. 둘째, 국민투표안의 번호, 본문 및 이유서 전체를 알려야 한다. 셋째, 국민투표에 부쳐진 안건에 대한 정부 기관의 의견을 함께 제출해야 한다. 넷째, 국민투표에 부쳐진 안건에 대한 국민의 의견권 행사의 범위와 방법을 고시하여야 한다. 마지막으로 선관위는 국민투표에 부쳐진 안건을 제안한 대표 측과 반대 측 대표가 전국 라디오 및 텔레비전 채널에서 의견을 표명하거나 토론할 때 준수해야 하는 내용을 고지해야 한다.

2018년 1월 1차 국민투표법 개정안에서는 국민투표일 28일 전에 공고하도록 되어있었으나 이는 2019년 2차 개정안에서 90일 전 공표해야 한다고 수정된 내용이다. 대만 내에서는 이와 관련하여 2019년 이후 국민투표 안건 17차~20차와 헌법개정 국민투표 1차에 대해서 선관위가 90일 전에 공표하였는지에 대해 조사가 이루어진 바 있다.<sup>62)</sup>

#### (2) 투표운동 주체

국민투표 관련 투표운동은 처음 안건을 제안한 제안자 측 대표와 반대 측 대표가 각각 투표운동 사무소를 설치하고 관련 인원을 동원할 필요가 있는 경우 선거자금 허가를 신청할 때 사무실 등록서, 직원 명부 및 전자 파일 1부를 준비해야 한다. 이때 최근 3개월 이내 관리자와 동원 인원의 호적등본을 선관위에 송부하여 심사를

62) 中央選舉委員會(Central Election Commission) 公民投票專區. (2021/05/27) "公告全國性公民投票案第17-20案投票日期" [https://web.cec.gov.tw/referendum/cms/pv\\_proclam/35294](https://web.cec.gov.tw/referendum/cms/pv_proclam/35294) (검색일: 2024.10.21.).

받아야 한다. 또한, 공무원의 경우 투표운동에 관하여는 「공직선거법」을 따라야 한다. 공직선거법 제3장 제45조에 따르면, 선거 공고가 발표되거나 제안이 접수된 이후에는 특정 입장을 지지하거나 반대하는 행위가 금지된다. 이는 기금 모금 활동, 캠페인 참여, 서명, 그리고 다양한 매체를 통한 지지 또는 반대 행위를 모두 포함한다. 대만은 「공무원행정중립법」을 제정해 공무원의 정치 참여 허용 범위를 정하기도 하였는데 이는 정당 가입은 허용하고 있을 뿐 그 외 활동은 넓은 범위에서 허용되고 있지는 않다.<sup>63)</sup> 따라서 현행법상 공무원은 투표운동에 참여하는 것이 금지되고 있다.

### (3) 투표운동 규제

국민투표와 관련된 투표운동은 선관위의 허가를 받아 설립할 수 있지만, 법률에 따라 설립된 기관, 학교, 투표가 진행되는 장소에서는 투표운동을 할 수 없도록 규정하고 있다. 대만 정당들의 본부 또는 시민 단체법에 따라 설립된 사회단체, 정치단체의 사무실도 예외적으로 허용하고 있기는 하지만 투표운동에 동원되는 인원과 사무실 허가와 관련된 내용은 선관위에서 판단하게 되어 있다. 영국의 경우 정부가 국민투표안과 관련하여 특정 입장을 지지하는 경우가 자주 있다고 조사된 바와 같이 대만의 경우에서도 정부기관의 입장표명이 가능하다. 「국민투표법」 제17조 1항에 따르면 선거위원회는 투표일 90일 전에 고시하여야 하는 항목들을 명시하고 있는데, 이 중 3호의 내용을 보면 ‘국민투표와 관련하여 정부기관이 제출한 의견서’가 포함되어 있음을 확인하였다. 또한 국민투표법에서는 「국민투표 의견 발표회 및 토론회 실시에 관한 조치」로 토론회와 관련된 규정 내용을 자세히 다루고 있다.<sup>64)</sup> 중앙선거관리위원회는 전국적으로 실시되는 국민투표안이 성립된 후 국민투표 제안자 측과 반대 측의 대표자들이 자신들의 의견을 발표하거나 토론할 수 있는 시간을 반드시 제공해야 한다(국민투표법 제2조). TV 채널 방송 시간대는 선관위가 방송국과 협의하여 제공하며, 방송 회차는 추첨을 통해 결정하도록 규정하고 있다.

---

63) 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公務人員行政中立法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=S0110036> (검색일: 2024.12.10.).

64) 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0110016> (검색일: 2024.11.27.).

표 21. 국민투표 의견 발표회 또는 토론회 실시에 관한 조치

대만 「국민투표 의견 발표회 또는 토론회 실시에 관한 조치」

제1조

- ② 중앙선거관리위원회(이하 “본회”)는 전국적인 국민투표안이 공고되어 성립된 후 또는 본회가 국민투표법 제14조에서 제16조에 따라 국민투표안을 처리 하라는 공문을 받은 날부터 국민투표일까지, 국민투표안에 대한 찬반 의견을 지지하는 대표자들이 각 입장과 의견을 발표할 수 있는 시간이 전국 라디오 및 TV채널에 제공되어야 한다. 또는 토론을 진행하도록 시간을 제공해야 한다.
- ③ 각 국민투표안 발표회 또는 토론회는 최소 5회 이상 개최되어야 하며 각 회차의 찬반 대표 구성은 아래와 같이 한다.  
(이하 생략)
- ⑤ 발표회나 토론회는 TV 채널을 통해 생중계되어야 하며, 동시에 인터넷을 통해서도 생중계된다. 영상 및 음성 녹화 본은 중앙선거관리위원회 웹사이트를 통해 공개한다. 방송 중에는 수화 통역 서비스를 제공해야 한다.
- ⑥ 발표회에서 찬성 측과 반대 측 대표자의 의견 발표 시간은 각각 24분을 원칙으로 하며, 필요에 따라 분할하여 교차로 진행할 수 있다.
- ⑩ 발표회 현장에는 중앙선거관리위원회 위원이나 위원장이 지명한 사회자, 각 의견 측 대표자, 지정된 직원 외에는 누구도 참석할 수 없다.

출처: 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0110016> (검색일:2024.11.27.).

<표 21>에서 설명하는 바와 같이 각 대표자의 입장발표 또는 토론회는 최소 5회 이상 개최되어야 하며 이는 TV 채널을 통해 생중계되고 동시에 인터넷을 통해서도 생중계하게 되어 있다. 영상 및 음성 녹화본은 선관위 웹사이트를 통해 공개한다. 그뿐만 아니라 찬성 측과 반대 측 대표자의 의견 발표 시간은 각 24분을 원칙으로 하며, 필요에 따라 나누어 교차로 진행할 수 있다. 이때 발표회 또는 토론회의 진행자는 선관위에서 지정하며 방송 현장에는 진행자, 대표자 2인, 사전 허가를 받은 각 대표단 측 직원 외에는 누구도 참석할 수 없도록 규정하고 있다 (동법 제10조).<sup>65)</sup>

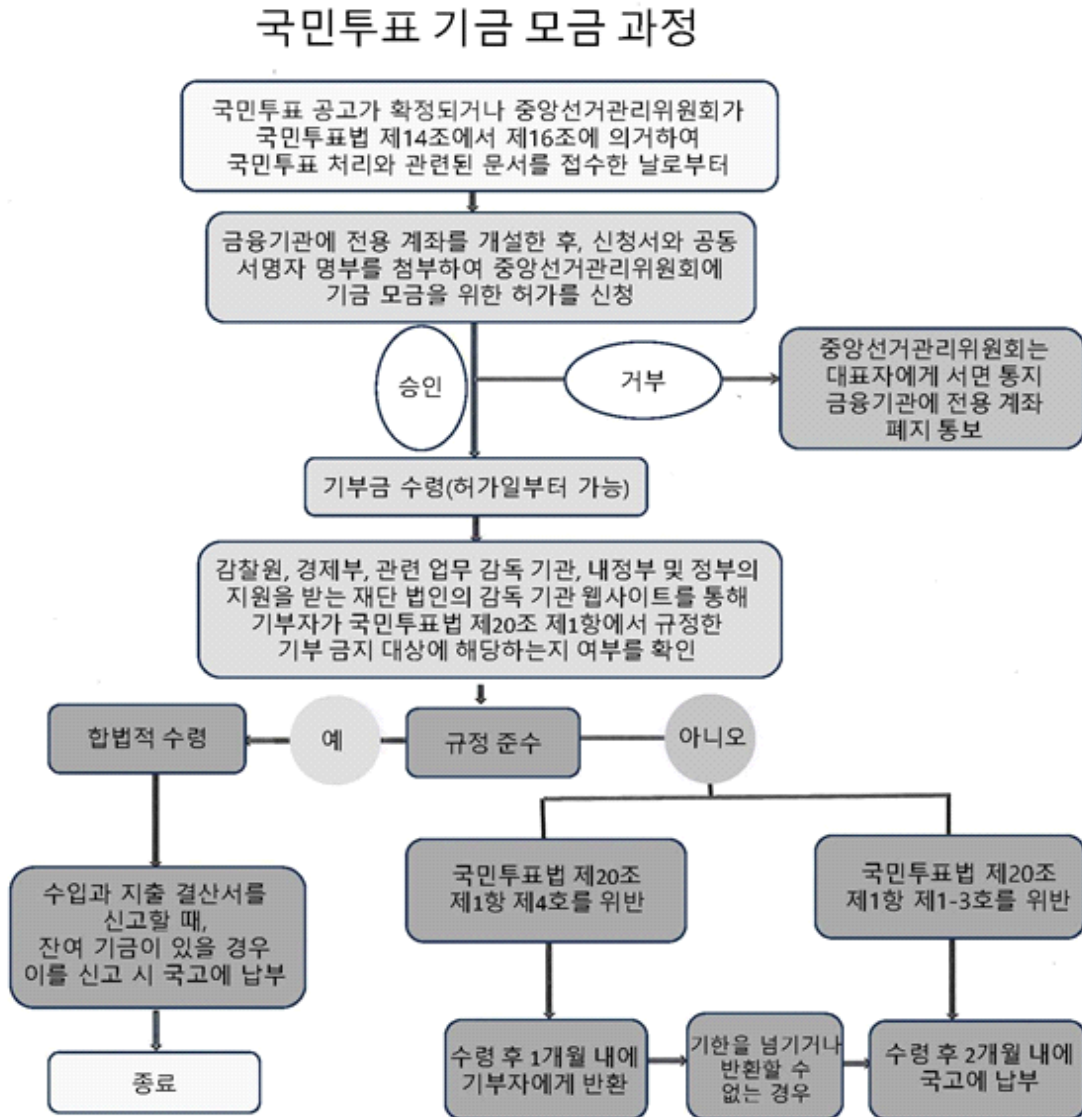
(4) 투표운동 자금관리와 규제

65) 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0110016> (검색일: 2024.11.27.).

국민투표법 제20조에 따르면 국민투표 제안이 수립되었음이 공표된 후 제안자와 반대 측 대표자는 각 대표단의 주장을 선전하기 위해 투표운동 관련 사무실을 설립하고 기금을 모금할 수 있도록 하고 있다. 허가 및 관리에 관한 모든 규정은 대만선거관리위원회가 지정하는 대로 따라야 한다. 선관위에서는 투표운동을 위한 기부금을 받을 수 없는 기관들을 명확히 명시하고 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 외국 협회, 법인 또는 개인, 또는 주로 외국인 회원으로 구성된 협회에서는 기부금을 받을 수 없다. 둘째, 중화인민공화국의 시민으로 구성된 기관으로부터는 기부금을 받을 수 없다. 셋째, 홍콩 및 마카오의 거주자들로 구성된 기관에서는 기부금을 받을 수 없다. 마지막으로 대만 정부로부터 기부금을 받는 공기업 또는 재단으로부터 기부금을 받을 수 없다.

대만의 국민투표 기금 모금 과정은 중앙선거위원회에 자세히 나와있다. 아래 <그림 5>는 이를 번역하여 재구성한 것이다.

그림 5. 대만 국민투표 기금 모금 과정



설명: 국민투표안이 공고되어 성립되거나 본회(중앙선거위원회)가 국민투표법 제14조부터 제16조에 따라 국민투표 처리문서를 받은 날로부터 투표 전날까지, 기부금을 수령하기 위해서는 먼저 금융기관에 전용 계좌를 개설하고 본회에 전용 계좌 설립 허가를 신청해야 한다. 허가된 날부터 기부금을 수령할 수 있다. 수령한 기부금은 15일 이내에 전용 계좌에 입금되어야 하며 매일 건별로 회계 처리를 기록하여야 한다. 수령한 기부금은 기부가 금지된 주체에 해당하는지 반드시 확인해야 하며, 허용되지 않은 주체로부터 받은 기부금은 수령 후 1개월 내에 반환하거나 2개월 내에 국고에 납부하여야 한다.

출처: 中央選舉委員會(Central Election Commission). 附件-公投經費募集流程 (국민투표자금모금과정) <https://web.cec.gov.tw/central/cms/budgetflow> (검색일: 2024.10.21.).



또한 중앙선거위원회에서 제공하는 국민투표 실시 지침서(全國性公民投票進行程序指引)에서 국민투표의 자금, 경비의 모금과 관련된 내용을 자세히 다루고 있다. 예를 들어, △기금 모금이 허가가 난 경우 본회(선관위)는 당사자에게 통보하는 것 외에도 공식 웹사이트를 통해 이를 공고해야 하며 투표 종료 이후 30일 이내에 모든 지출 내역과 수입 내역 신고서를 작성하여 제출하여야 한다고 명시하고 있다. 뿐만 아니라 △경비 자금 중 한화 10만원을 초과하는 내용은 금융기관 송금을 통해 처리, △한화 3만원을 초과하는 수입 및 지출 내역에 대한 사용자는 그 자료를 신고서에 자세히 기재해야 한다고 설명하고 있다.

## 4. 투·개표 관리

### (1) 투표 방식과 절차

대만 법무부 자료에 따르면 투표소 및 개표소에는 투표 및 개표 업무를 처리하기 위해 대만 중앙선거관리위원회가 지명한 주임급 관리자 1인을 중심으로 투표소 규모에 따라 다수의 관리자를 배치할 수 있다.<sup>66)</sup> 단, 주임급 관리자 지정과 관련된 규정에서는 반드시 현직 공무원 또는 교직원으로 하고 투표 현장에 배치되는 관리자 중 3분의 1 이상은 현직 공무원 또는 교직원으로 지정하여 배치하도록 한다고 규정하고 있다. 보안요원의 경우 해당 지역의 경찰 기관에서 선관위의 요청에 따라 배치하도록 한다. 투표 및 개표소에 배정되는 인력들은 선관위에서 국민투표 전에 개최하는 강의에 참여하여야 한다.

국민투표법 제24조에 따르면 공직자의 선거 및 소환에 관한 법 제64조에서 무효표 처리에 관한 기준을 제시하고 있다. 공란으로 남겨둔 경우, 공식적으로 선관위에서 제공한 도구를 사용하지 아니한 경우, 표시를 수정한 경우 등 무효표로 처리되는 조항들을 나열하고 있는데, 이러한 조항들의 무효표 여부는 개표소의 주임급 관리자와 감독관이 함께 판정하도록 규정하고 있다. 만약 판정에 논쟁이 있을 경우에는 모든 감찰위원의 표결로 현장에서 결정되는데 찬반 의견이 동수일 경우 해당 투표지는 유효표로 간주한다고 명시하고 있다.

### (2) 개표 방식과 절차

국민투표법 제30조에 따르면 국민투표안이 가결된 경우 선거관리위원회는 투표가 끝난 후 7일 이내에 국민투표 결과를 공표하고 처리하여야 한다. 처리방식을 살펴보면, 첫째, 관련 법령, 규정을 검토하는 경우에는 국민투표 결과 고시일로부터

66) 「공직자의 선거 및 소환에 관한 법」 제58조-59조에 따르면 최소 2인 이상으로 규정하고 있다.

3일째 되는 날부터 기존의 법령과 규정은 그 효력을 잃도록 한다. 둘째, 국민투표 결과에 따라 법률 및 규정 에 대한 입법 수립과 관련하여 행정부, 직할시, 현(시) 정부는 3개월 이내에 관련 법률 및 규정 제안 초안을 작성하여 입법부와 직할시 의회에 제출해야 한다. 주요 정책의 국민투표 내용의 실현을 위해 대만 총통과 선거관리위원회는 위 과정을 3개월 이내에 처리하도록 법적으로 규정하고 있다.<sup>67)</sup> 국민투표법 제29조에서는 국민투표 결과, 유효한 찬성표 수가 반대표 수를 초과하고, 유효한 찬성표가 전체 투표자 수의 4분의 1 이상을 차지할 경우 가결되는 것으로 판단하고 있다.<sup>68)</sup> 유효한 찬성표의 수가 반대표의 수를 초과하지 아니하거나 유효한 찬성표의 수가 앞에 명시된 비율보다 적을 경우 본 안건은 부결되는 것으로 규정하고 있다. 국민투표의 개표방식은 「국민투표법」 제24조에 따라 「공직선거 및 소환에 관한 법률」 제17조부터 제23조까지, 제57조부터 제62조까지, 제64조 및 제66조 규정을 준용하고 있다. 이에 따라 「공직선거 및 소환에 관한 법률」 제7절 투표 및 개표의 내용에 따라 제57조 5항의 내용을 준용하여 투표소는 투표가 완료된 후 즉시 개표소로 전환되도록 한다. 개표는 대중 앞에서 투표용지를 소리내어 읽는 방식으로 진행되며, 개표가 완료되면 선거위원회에서 임명한 개표소의 주임 관리자와 주임 감찰관은 개표 결과를 발표하도록 명시하고 있다.

---

67) 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公職人員選舉罷免法.公民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (검색일: 2024.11.24.).

68) 全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020050> (검색일: 2024.11.24.).

## VI. 해외 사례 비교

### 1. 국민투표 제도의 현황과 법적 근거

국민투표는 국가의 중요한 정책이나 법률에 대해 국민이 직접 투표를 통해 의견을 표현하는 중요한 제도이나 국가마다 정치적 의사결정 구조나 민주주의 작동 방식에 따라 운용 방식과 빈도에서 큰 차이를 보인다. 영국은 유럽의 다른 국가에 비해 국민투표를 자주 이용하지 않은 나라이다. 국가적 차원의 국민투표는 1975년, 2011년, 2016년 3차례 실시된 것에 그치고 있다. 이 중 2016년 유럽연합 탈퇴와 관련된 소위 브렉시트 국민투표는 가장 널리 알려진 사례이다. 프랑스에서는 1958년 제5공화국 헌법이 채택된 이후 총 9번의 국민투표가 시행되었다. 개헌안 승인을 제외하면 알제리의 자결권, 유럽경제공동체 가입, 뉴칼레도니아 독립, 마스트리히트 조약 비준, 유럽헌법 제정 조약안 등 주권 및 대외관계와 관련된 내용이 국민투표의 주된 대상이 되었다. 대만의 경우 2003년 공민투표법(公民投票法) 제정 이후 2004년 첫 국민투표가 실시된 이후 총 다섯 차례의 국민투표가 시행되었다. 2024년 12월 현재까지 20개가 넘는 안건이 국민투표에 부쳐진 바 있다. 미국 경우 국민 전체가 참여하는 국민투표는 부재하나 각 주별로 발안(initiatives), 주민투표(referendums), 소환(recalls) 등의 형태로 주민투표를 진행되고 있다.

국민투표의 법적 근거와 관련해 국민투표와 관련된 규정이 헌법, 법률, 행정명령 등 법률적 위계 중 어느 곳에 대해 위치하는가의 차원과 국민투표법과 같이 여러 상황에 포괄적으로 적용되는 일반적 규정으로 존재하는 경우도 있으며 특정한 국민투표를 치르기 위해 만들어지는 특별법 형태로 구분되는 차원이 존재한다. 영국의 경우 통일된 성문헌법전이 존재하지 않는 국가이다. 국민투표가 실시될 때마다 그 근거가 되는 특별법을 제정하고 있다. 투표운동에 대한 부분은 일반법이 존재하나, 개별법을 통해 선거의 특성에 따라 일반법의 투표운동 규정에 예외를 적용할 수 있다. 프랑스는 성문헌법 국가로 헌법 3조·11조·89조에 국민투표에 대한 명문 규정을 두고 있다. 일반적인 법률 채택 또는 조약 비준을 위한 국민투표는 임의적 절차로 헌법 11조에 근거를 두고 있다. 헌법 89조에서는 개헌을 위한 국민투표를 규정하고 있으며 의원발의 개정안은 반드시 국민투표를 거쳐야 한다. 프랑스는 별도의 국민투표에 관한 법률을 두고 있지 않으며, 「선거법」(Code électoral) 제6-3권에서 국민투표에 대한 규정을 두고 있다.

대만의 경우 2003년 「국민투표(공민투표법, 公民投票法)」이 제정되어 관련 근거가 명시적으로 마련되었다. 「국민투표법」 제1장 1조에 따르면 국민투표법에 규정되어 있지 않은 경우에는 다른 법률의 규정을 준용한다고 명시하고 있으며, 헌법 개정에 관한 국민투표의 경우 「헌법개정증보조문(中華民國憲法增修條文)」 제12조

에 따로 명시되어 있다. 미국의 경우 연방 차원에서는 개헌절차에도 국민투표가 요구되지 않는다. 그러나 각 주별로 발안(initiaties), 주민투표(referendums), 소환(recalls) 등의 형태로 주민투표를 진행되고 있다. 발안 절차는 24개 주에서 사용되며 그 중 18개 주는 헌법 개정을 위한 발안을, 21개 주는 법령 제안을 허용한다. 주민청원 형태의 주민투표는 24개 주에서 사용되고 있다.

결과의 구속성과 관련해 국민투표의 결과는 법적인 구속력을 가지기도 하고 권고적 성격만을 가지기도 한다. 투표 결과가 구속력을 가지는 경우, 국민투표의 유효성을 판단하는 기준은 결과의 정당성과 선거 과정의 타당성을 확보하는 데 결정적인 역할을 한다. 이러한 유효성 기준은 참여와 결과의 두 가지 차원에서 구분할 수 있다. 참여 차원에서는 투표율이나 투표에 참여한 인원의 수를 통해 선거 자체의 유효성을 평가할 수 있다. 충분히 많은 유권자가 참여해야만 선거가 국민의 의사를 대표할 수 있다는 점에서 정당성을 확보할 수 있다. 결과 차원에서는 찬성 비율이나 찬성표의 절대 수를 기준으로 결과의 정당성을 판단할 수 있다. 적정 비율 이상의 찬성이 확인되어야 결과가 민주적 의사결정으로 인정받을 수 있기 때문이다. 이 두 가지 차원의 기준은 독립적으로 적용될 수도 있지만, 상호 결합하여 더 엄격한 유효성 기준을 설정할 수도 있다. 이러한 기준 설정은 국민투표의 정당성과 신뢰성을 높이기 위한 핵심 요소로 작용하며, 결과적으로 국민투표의 구속력을 가진 결정이 합리적이고 수용 가능한 방식으로 이루어질 수 있도록 돕는다.

이러한 법적 구속력은 헌법이나 법률 규정에 의해 명시적으로 적시된 경우가 많다. 영국은 국민투표에 대해 개별법 제도를 택하고 있으므로 개별 사례마다 구속성 여부가 달라진다. 2011년 선거제도에 관한 국민투표에서는 구속성을 명시적으로 부여하였으나 ‘브렉시트 국민투표에 관한 법률(European Union Referendum Act 2015)’에서 결과의 법적 구속력 유무는 명시하지 않아 권고적 성격만을 갖는 것으로 간주되었다. 프랑스의 경우 헌법 11조 7항에 의해 국민투표 결과는 법적 구속력을 가지며, 대만의 경우도 국민투표법 30조에 의해 투표 결과가 구속력을 갖는다. 미국의 경우 주민들이 뜻을 모아 추진하는 주민 발안(citizen-initiated ballot measure)은 주법을 변경하는 경우, 주 헌법을 수정하는 경우, 그리고 기존의 주 법률을 거부(veto)하는 경우로 구분해 볼 수 있으며 투표결과는 구속성을 가진다.

최고법원 판례와 관련해 영국에서는 지난 브렉시트 국민투표와 관련하여 두 가지 중요한 판례가 존재한다. 불문헌법 국가인 영국에서 실제로도 별도의 법률을 제정하지 않고도 유럽연합으로부터 탈퇴하는 리스본조약 제50조를 발동할 수 있는지가 큰 헌법적 논란이 되었다. 2017년 1월 24일 대법원은 이를 위해서는 의회가 별도의 법률을 제정해야 함을 판결하였다. 또한, 재외국민 선거권의 범위와 관련해 15년 이상 해외에 장기 거주한 사람들에게 투표권을 부여하지 않은 사안에 대해 법적 논란이 제기되었다. 2016년 고등법원과 항소법원은 국내적 사안에 대한 관심도나 현실적 선거관리 측면을 고려할 때 이러한 규정에 합리성이 있다고 판단하였다. 프랑

스의 경우 프랑스 헌법 제60조는 헌법위원회(Conseil constitutionnel)에 국민투표 적법한 시행을 감독할 권한을 부여하고 있다. 헌법위원회는 국민투표 시행의 절차적 적법성에 대한 논란을 해결하고 국민투표의 헌법적합성에 대한 판결을 제시해 왔다. 실례로, 1988년 뉴칼레도니아 독립 국민투표 당시 국민투표의 절차와 방식을 규정한 대통령령의 헌법 적합성에 대한 헌법소원이 제기되어 헌법위원회가 이를 기각한 바 있다.

대만의 경우 국민투표 관련해 몇 차례 최고법원의 판결이 존재한다. 대부분 선거관리 부실에 대한 천잉친(陳英鈴) 전(前) 중앙선거위원회 위원장의 탄핵 사건, 훼손된 선거용지의 유효성 관련, 중국 본토 기업의 투표운동 자금 지원 관련 사건이 그 대표적인 예이다. 미국의 경우 연방 차원의 국민투표는 없으므로 이에 대한 연방 법원의 판단은 없으나 주별로 주의 대법원(state supreme court)이 이를 판단하고 있다. 2014년부터 2024년까지 투표에 부쳐졌던 17개의 주민발안이 제거되었거나 부적격 판단을 받았다(부록1).

## 2. 국민투표의 제도적 설계

첫째, 투표권자와 관련해, 일반적 공직선거와 국민투표의 투표권자가 일반적으로 동일하나 국가에 따라 동일하지 않을 수 있다. 영국은 개별법 제도를 택하므로 개별 선거마다 선거의 특성에 따라 투표권자가 달라진다. 브렉시트 투표에서는 유럽연합과의 관계가 고려되어 총선 선거권자 외에 상원의원과 지브롤타에 거주하는 유럽의회 선거권을 갖는 사람들이 추가되었다. 2014년 스코틀랜드 독립 주민투표의 경우 미래 세대에 큰 영향을 미치는 점을 고려하여 16세까지 투표를 허용하기도 하였다. 영국과 프랑스는 사전 등록 제도를 택하고 있으므로 국민투표를 위한 사전 등록이 필요하다. 대만은 국민투표가 가능한 선거 연령(18세)을 일반 공직선거(20세)에 비해 낮추었다. 해외 거주 국민이 아니라면 사전 등록이 필요하지 않고 대만에 '6개월 이상 거주한 사실이 확인되고 18세가 된 시민권자'는 모두 투표가 가능하다.

둘째, 재외국민 투표와 관련해 영국 정부는 해외 거주 국민의 선거권을 보호하기 위해 광범위한 우편투표를 실시하고 있다. 영국은 한국과 같은 별도의 공간을 마련한 현장투표 형식의 재외국민 투표를 진행하지 않고 우편과 대리투표를 통한 일종의 부재자투표(absent voting)의 한 형태로 이를 진행하고 있다. 다만, 장기간 해외에 연속하여 거주해 15년 이상 연속으로 국내에서 투표를 등록하지 않은 시민은 투표권을 갖지 못한다. 프랑스 역시 국민투표에 대한 재외국민 투표를 허용하고 있다. 재외국민이 선거에 참여하는 방식은 투표소 투표, 우편투표, 인터넷 투표, 영사관 직원을 통한 투표(상원 선거에만 해당)의 4가지로 구분되나 국민투표의 경우 투표소 투표만 허용된다. 재외국민 투표를 위해서는 사전 등록 후 투표소를 직접 방문

해야 한다. 대만의 경우 해외거주자에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않아 투표가 불가하다. 따라서 해외 거주자는 귀국하지 않는 이상 투표가 불가하다. 미국의 경우도 재외국민투표는 부재자 투표의 일종으로 취급되고 있다.

셋째, 투표운동 관리 주체에 대해 어떠한 행정기구가 투표 진행을 담당할 것인가의 문제가 있다. 대부분의 민주주의 국가에서는 투표의 무결성을 보장하기 위해 투표의 시행과 관리에 관한 포괄적인 규칙을 두고 있다. 독립적인 선거관리위원회가 국민투표 투표의 관리와 운영을 담당하는 경우가 가장 일반적이다. 영국은 선거위원회가 이를 담당하며 대만은 대만 중앙선거관리위원회가 이를 담당한다. 반면, 프랑스에는 국민투표를 관리하는 별도의 독립된 감독기관이 없고, 헌법위원회는 헌법 제60조에 따라 국민투표의 적법한 시행을 감시하는 역할을 담당한다. 기타 상세 업무들은 각 관련 기관이 분담하여 담당한다. 개표 업무를 위해서는 각 지역별로 개표위원회가 설치되어 실시하고 최종 집계는 헌법위원회가 담당한다. 미국은 각 주 별로 이를 관리하고 있다.

넷째, 동시선거 실시 여부와 관련해 국민투표와 총선 등 공직선거가 동시에 실시된다면 시간과 비용을 절약할 수 있는 장점이 존재한다. 반면, 국민투표는 장기적 차원에서 매우 중대한 안건을 국민이 직접 결정하는 투표인데 공직선거와 함께 실시되면 공직선거에 대한 당파적 투표 행태에 영향을 받을 수 있다. 영국이나 프랑스에서는 국민투표와 공직선거를 같은 날에 실시하도록 하거나 반대로 이를 금지하는 명문의 법률 규정은 존재하지 않지만, 대만은 이를 금지하는 명문의 규정이 존재한다. 영국과 프랑스에서는 암묵적으로 가급적 성격이 다른 두 선거를 동시에 시행하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 프랑스에서 1962년 10월 28일 국민투표가 1962년 9월 23일 상원의원 선거와 가까운 시기에 진행된 바가 있으나 국민투표와 일반 선거를 동시에 시행한 사례는 확인되지 않는다. 대만의 경우 과거에는 일반 선거와 국민투표를 동시에 진행하였으나 2018년 국민투표법 개정을 통해 국민투표와 공직선거가 실시되는 날을 분리하도록 명문화된 규정을 신설하였다. 미국에서는 대선과 주민발안에 의한 주민투표가 동시에 진행되는 경우가 자주 있다. 이번 대선에서 애리조나 주의 경우 10여 개의 주민발안이 함께 투표되었다(부록2).

### 3. 투표운동 진행과 규제

첫째, 공식 투표운동기간 관련 규정을 비교해보자. 영국은 공식적인 투표운동 기간이 존재하며 한국과 달리 선거일 당일에도 국민투표 운동이 가능하다. ‘2015 유럽연합 국민투표법’에서 영국은 최소 10주 이상 투표운동을 진행하되 선거일에 종료되도록 규정한 바 있으며 실제 2016년 브렉시트 국민투표시 시행령인 ‘유럽연합국민투표 규정(The European Union Referendum Regulations)’을 통해 투표운동기간을 7

0일로 설정하였다. 프랑스는 법률 수준의 일반적 규칙이 존재하지 않아 선거때마다 행정명령을 통해 이를 결정하나 대체로 국민투표 운동기간이 영국보다 길지 않다. 가장 최근에 실시된 2005년 프랑스 국민투표 사례에서 「국민투표운동에 관한 행정명령」을 통해 국민투표 운동 기간을 13일로 설정하였다. 대만의 경우 시장선거의 경우 선거운동은 15일로 제한하고 있으며 그 외 공직자 선거의 경우에는 10일로 규정하는 등 공직자 선거를 기준으로 명시하고 있을 뿐 국민투표와 관련된 투표운동에 관한 내용은 명시되어 있지 않다(부록3).

둘째, 선거운동 주체와 관련한 규정을 비교해보자. 영국에서는 1만 파운드 이하의 경우 명시적으로 운동이 금지된 자를 제외하고 누구나 선거위원회에 등록하지 않고도 투표운동에 사용할 수 있다. 개인이나 법인이 1만 파운드 이상의 캠페인 자금을 사용할 경우 등록을 해야 하는 데 이에 대한 규정이 존재한다. 개인 등록 시, 영국에 거주하거나 영국 선거 유권자로 등록되어 있어야 하며, 단체는 영국 내 등록된 정당, 법인, 노동조합, 조합(building society), 유한책임조합(limited liability partnership), 사회단체 등으로 구성되어야 한다. 영국의 사례에서 흥미로운 점은 ‘캠페인 선도그룹(Lead campaign groups)을 지정할 수 있다는 것이다. 선거위원회에서는 각 진영을 대표할 수 있는지에 대해 고려하여 의견을 모은 단체들이 신청할 경우 합리적인 정치적 기준에 따라 선도그룹을 지정한다. 1983년 국민대표법 99조에서는 선거 행위가 불가능한 사람을 규정하고 있었는데 2015 유럽연합 국민투표법의 시행령의 부칙 1의 26조에서 이를 구체화하였다. 최고 개표 책임자(Chief Counting Officer), 지구 개표 책임자(Regional Counting Officer), 선거구 개표 책임자, 앞의 사람이 임명하는 모든 공직자, 대리인 또는 서기, 2015년 유럽 연합 국민투표법에 따른 개표 사무원 또는 지역 개표 사무원의 처분에 따라 서비스를 제공한 모든 사무원 등이다.

프랑스 역시 「국민투표운동에 관한 행정명령」 제3조에서 투표운동에 참여할 수 있는 정당이나 단체의 요건을 제시한다. 정당 및 정치 단체의 경우 최소 5명의 의원을 보유해야 한다는 등의 내용을 담고 있으며 투표운동에 참여하는 단체가 여러 정당의 연합으로 구성되는 경우도 있다. 대만의 경우 영국과 프랑스에 비교했을 때는 투표운동 주체에 대한 규제가 구체적으로 마련되어 있지 않다. 대만의 국민투표법 제20조에서는 국민투표 개시가 발표된 후 국민투표를 제안한 측과 반대측 모두 위원회의 허가를 받아 각각의 입장과 관련된 의견을 홍보할 수 있는 사무실을 설치할 수 있도록 규정하고 있으며 영국과 같이 홍보물에 대한 규제는 국민투표 당일에 대해서만 규정하고 있다. 국민투표 안전과 관련된 단어나 기호, 이미지가 포함된 물건을 소지 및 착용할 시 즉각적인 퇴진을 명령해야 한다고 규정하고 있다. 미국은 위세 국가보다는 자유로운 편이다. 애리조나 주에서 2024년 11월 표결에 부쳐진 주민 발안 139는 임신 중절 권리에 관한 내용을 담고 있는데 이를 찬성하는 단체와 반대하는 단체들은 주로 인터넷 웹사이트를 통해 지지운동을 펼치기도 하였다.

셋째, 투표운동의 경우 대체로 다양한 방식의 운동을 허용하고 일부 방식에 대해 규제를 가하고 있다. 영국은 국민투표 운동 관련 홍보물의 형식과 내용에 관해서는 상당히 자유로운 편이다. 투명성을 확보하기 위한 조치로 인쇄된 홍보물에 대한 ‘각인’(imprint), 온라인 홍보물의 경우 발행단체와 주소, 이름을 명확히 명시해야 한다는 내용을 포함해 몇 가지 규정이 명시되어 있기는 하지만 비교적 자유로운 편이다. 단 영국의 경우 투표가 마감되기 전에 출구조사의 결과를 공포하는 것은 엄격히 금지하고 있다. 유권자의 투표 또는 투표 기피에 부정한 영향을 미친 것과 같은 부패한 의도가 있는 행위의 경우 유럽연합 국민투표법 시행령 부칙 1의 30조(뇌물죄), 31조(향응제공죄), 32조(부당한 영향) 등을 통해 처벌하고 있다. 또한 선거를 홍보하거나 조달할 목적으로 대가를 받은 사람의 경우 투표운동원으로 고용할 수 없다.

대만은 정부 차원의 입장을 공식적으로 선거위원회를 통해 발표하고 그 이후의 절차에 대해서는 개입을 하고 있지 않은 것과 달리 영국은 실질적으로 정부가 특정한 입장을 지지하는 홍보물을 제작하기도 하였다. 최종 투표 4주 전부터는 캠페인과 관련하여 공적 자금을 사용할 수 없도록 규제하였으나 이러한 제약이 2015년 완화되기도 하였다. 프랑스와 대만은 미디어 규제 측면에서 유사한 측면을 보이고 있다고 할 수 있다. 프랑스는 투표운동을 승인받은 정치단체에 할당되는 텔레비전이나 라디오 방송 시간, 횟수, 날짜 및 시간 등과 같은 내용을 담고 있다. 대만은 이와 유사하다고 할 수 있는데, 선거위원회는 「국민투표 의견 발표회 및 토론회 실시에 관한 조치」 문서를 통해 토론회와 관련된 규정 내용을 자세히 다루고 있다. 해당 문서는 토론 시간 및 장소, 횟수, 사회자 선정 등의 내용을 다루고 있다. 미국은 투표운동 규제 측면에서도 영국, 프랑스, 대만과 비교했을 때 상당히 자유롭다. 미국에서는 선거 기부금 역시 언론의 자유로 간주하고 언론에 대한 규제가 거의 부재한 경우에 해당한다(부록4).

넷째, 대부분의 나라는 투표운동 자금에 대한 규제를 설정하고 있다. 영국은 직전 총선 득표율에 따라 정당의 국민투표 투표운동 자금 상한액에 대해 차등을 두고 있다. 공식적으로 허용하고 있는 투표운동 기간동안 선거자금 규제를 받게되고 등록하지 않은 개인이나 단체는 1만 파운드 이상을 투표운동에 지출할 수 없도록 한다. 또한 불법적 자금을 차단하고 외국인이나 외국법인이 투표에 영향력을 행사하는 것을 막기위해 기부행위에 대해서도 제재를 하고 있다. 다른 국가들과 마찬가지로 영국 역시 선거가 종료되면 지출 보고서를 작성하여야 한다. 10,000 파운드 이하인 경우에는 별도의 지출 보고서를 작성하지 않는 것을 허용하고 있으나 우편이나 온라인을 통해 해당 내용을 신고해야 한다. 선거 캠페인 지출 규모에 따라 보고기한을 상이하게 두고 있다. 프랑스에서도 국민투표 운동에 참여하는 개인이 제공하는 기부금에 제한을 두고 있으며 영국과 기준은 다르지만 프랑스 역시 국민투표운동 참여 승인을 받은 정당은 지출한 비용에 대해 국고 지원을 받을 수 있다. 선거 포스터 인쇄비용, 회의 개최 비용 등 상환받을 수 있는 지출 항목은 「국민투표운동에



관한 행정명령」에서 보상 규정으로 제시하고 있다. 대만은 국민투표에 관한 허가 및 관리에 관한 모든 규정은 대만선거관리위원회가 지정하는 대로 따라야 한다. 대만의 경우 기부금 수령 허가를 받기 위해서는 금융기관에 전용 계좌를 개설하고 신청서와 국민투표 공동 서명자 명부를 선거위원회에 제출하여 신청해야 한다. 선거위원회에서 승인을 받은 경우에만 기부금 수령이 가능해진다는 것이다. 미국은 앞서 언급한 바와 같이 선거 기부금이나 자금에 대한 규제가 자유롭다.

#### 4. 투개표 관리

우선, 투표와 관련하여 위 국가들을 비교해보자. 영국은 현장 투표, 우편, 대리 투표 등 세 가지 형태로 진행되며 우편 투표에 대한 관대한 규정을 두고 있다. 또한 영국의 경우 해외에 거주하는 자국민의 투표가 가능하다. 15년 이내에 영국 내에서 유권자 등록을 한 영국 국민은 재외선거인으로 등록하여 국민투표에 투표할 수 있다. 프랑스에서는 국민투표에 부쳐진 법안에 대해 의견을 표명할 유권자들은 다수의 찬반 투표 결과로 결정하게 된다. 투표당일에 유권자들이 사용할 수 있도록 투표소에 비치되는데 필요한 경우 행정기관은 투표소에 비치된 투표용지의 수량을 보충할 수 있다고 명시하고 있다. 영국과 다른 점은 재외국민이 국민투표에 참여할 경우 우편투표나 전자투표가 불가능하고 투표소 투표만 허용하고 있다는 것이다.

부분적으로라도 재외국민 투표를 허용하는 프랑스와 달리 대만은 재외국민투표에 관한 법적 조항이 마련되어 있지 않고 있으며 일부 부재자투표에 대해서만 허용하고 있다. 또한 대만의 사례에서는 투표소 규모에 따라 중앙선거관리위원회가 지명한 다수의 관리자를 배치할 수 있도록 하고 있는데, 이들은 투표 현장에서 무효표 여부를 판정하는 역할을 하기도 한다. 미국은 통상적으로 주민 발안 제도의 경우 11월의 첫 번째 월요일을 지난 화요일, 즉 2일과 8일 사이의 화요일에 치러지는 선거에서 운영된다. 다시 말해 총선거(general election) 시기에 동시적으로 치러진다는 의미이다. 모든 선거의 투표 방식과 절차는 각 주의 국무장관이 책임자로 운영됨에 따라 주의 법에 따르도록 하고 있다(부록5).

둘째, 개표와 관련한 규정을 살펴보자. 영국은 ‘2000년 정당·선거·국민투표법’ 128조와 ‘유럽연합 국민투표법’ SCHEDULE 3에 의해 최고 개표 책임자(Chief Counting Officer)를 두고 있다. 최고개표책임자가 지역 개표 책임자를 임명하고 이들의 직무 수행을 지시할 권한을 갖는다. 영국의 경우 투표 결과에 법적 구속성이 부여된 투표는 2011년 선거제도 국민투표라고 할 수 있는데 이때 투표율에 대한 규정은 존재하지 않았고 단순 과반을 기준으로 하였다. 프랑스는 투표소마다 위원장이 있고 위원장은 투표관리위원과 함께 개표를 진행한다. 투표가 종료되면 서명부의 서명 수와 투표함의 봉투 수를 비교하여 확인한다. 투표 봉투 수가 서명 수와 일치하

지 않을 경우 이 사실을 회의록에 기록한 후 투표 봉투를 100개 묶음으로 정리한 후 별도로 준비된 봉투에 넣는다. 개표 방식에 있어서 대만과도 유사한 방식을 채택하고 있는데, 개표과정에 참여하는 개표위원이 투표용지를 확인 후 큰 소리로 읽으면 최소한 2명의 개표위원이 기록표에 결과를 기록하는 방식이다. 대만의 경우 개표에 관해서는 「공직선거 및 소환에 관한 법률」을 준용하고 있는데 제57조 5항에 따르면 투표소는 투표가 완료된 후 즉시 개표소로 전환되며 개표는 대중 앞에서 투표용지를 소리내어 읽는 방식으로 진행된다. 결과는 개표소 입구에 게시되도록 명시하고 있다. 중앙선거위원회는 국민투표법 제30조에 따라 국민투표안이 가결된 경우 투표 종료 후 7일 이내에 결과를 취합하여 발표하여야 한다. 미국의 경우 개표 역시 투표 절차와 마찬가지로 주 단위에서 이루어진다. 주에 따라 단순 과반 찬성 이상의 규정을 두고 있거나 절대 과반 찬성을 규정으로 하고 있다. 부결된 발안에 대해서 재투표의 여부 역시 주마다 다른 기준을 적용하고 있다.

## VII. 결론

본 연구는 국민투표 제도의 특징 및 국민투표운동 규정을 중심으로 영국, 프랑스, 미국, 대만의 사례를 분석하고 이를 비교하였다. 영국, 프랑스, 미국, 대만은 각기 다른 법체계를 기반으로 국민투표를 시행하고 있다. 영국은 국민투표를 개별 법률로 시행하는 독특한 방식을 채택하고 있다. 프랑스는 헌법 개정 및 정책 결정에 있어 국민투표를 적극 활용해 왔다. 미국은 연방 차원의 국민투표 제도가 없지만, 주 차원에서 다양한 국민투표가 시행되고 있으며, 주민발안을 결합한 독특한 모델을 보여준다. 대만은 아시아의 대표적인 민주주의 국가로서 국민투표를 활용하여 다양한 정치적·사회적 사안을 결정하고 있다.

본 연구에서 분석한 주요국은 대부분 국민투표 운동에 관한 규정을 명시하여 공정성과 투명성을 확보하려 노력하고 있다. 영국은 국민투표를 특정 상황에 맞춰 특별법을 제정해 시행하며, 선거위원회가 중심이 되어 투표운동과 자금 관리를 철저히 감독한다. 영국에서는 투표운동 기간 중 등록된 단체와 개인만이 공식적으로 활동할 수 있고, 투표운동 지출 한도를 엄격히 설정한다. 또한 프랑스는 투표운동 규제를 선거법과 별도의 행정명령을 통해 구체화한다. 국민투표는 헌법위원회의 감독하에 진행되며, 방송통신최고위원회와 선거회계·정치자금위원회 등이 협력하여 투표운동의 공정성을 유지한다. 투표운동에 참여할 수 있는 정당과 단체는 일정 기준을 충족해야 하며, 방송시간과 포스터 부착 공간 등은 공정하게 배분된다. 나아가 대만은 투표운동 주체의 등록 절차를 엄격히 규정하고, 공정성을 위해 정부의 홍보 활동을 제한한다. 투표운동 기간 동안 중립적이고 공정한 정보 전달을 위해 선거 공보를 제공하며, 투표운동 광고의 허용 시간과 방식을 제한한다. 반면, 미국의 경우 주 정부는 국민투표 과정의 주요 규칙을 결정하며, 투표운동은 주별로 상이한 규제를 따른다. 투표운동 주체는 주법에 따라 등록해야 하며, 자금 모금과 지출 내역을 공개해 투명성을 확보한다. 투표운동 자금 사용에는 지출 상한선이나 규제를 두지 않는 경우가 많아 자유로운 캠페인 활동이 이루어진다.

이러한 주요국의 사례는 향후 한국 국민투표법 개정에 대한 여러 시사점을 제공한다. 국민투표의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 투표운동의 기간, 자금 관리, 정보 제공, 내용 규제, 그리고 부정행위 처벌과 같은 제도적 측면에서 철저한 점검과 개선이 필요하다.

투표운동 기간과 주체에 대한 명확한 정의는 국민투표 과정의 투명성을 높이는 데 필수적이다. 영국 브렉시트 국민투표는 최소 10주 이상의 충분한 기간을 보장하고, 투표운동 단체의 등록과 자격 요건을 명확히 규정하여 각 단체가 수행해야 할 역할과 책임을 명확히 했다. 반면 프랑스는 최근 투표운동 기간을 13일로 제한했으며, 참여 가능한 단체와 활동의 범위를 구체적으로 정의했다. 국가마다

상이한 접근을 취하고 있으나 투표운동의 공정성을 확보하려는 의도가 반영되어 있다. 나아가 투표운동 자금 관리의 투명성은 공정한 국민투표의 기반을 제공한다. 영국은 자금 사용 한도를 설정하고 고액 기부자의 신원을 확인하도록 하여 불법 자금 유입을 방지했다. 프랑스와 대만은 자금 기부 한도를 엄격히 제한하는 한편, 특정 단체의 영향을 차단하는 규제를 운영하고 있다. 미국 역시 정치 자금 기부 내역 공개를 의무화해 외부 간섭과 불법 자금 유입을 효과적으로 방지한다. 한국에서도 국민투표운동 자금을 공정하고 투명하게 관리할 수 있도록 명확한 규제 기준을 정립할 필요가 있다.

정보 제공과 관련해서도 각국은 다양한 방식을 통해 국민의 알 권리를 보장하고 있다. 프랑스는 방송 시간을 공정하게 배분하고, 모든 국민이 관련 정보를 충분히 접할 수 있도록 체계를 구축했다. 대만은 허위 정보의 확산을 방지하고 검증된 사실만을 전달하는 시스템을 운영하며 국민의 신뢰를 높이고 있다. 미국은 소셜 미디어 플랫폼과 협력해 팩트 체크 활동을 강화하고, 허위 정보 확산에 적극 대응한다. 아울러 투표운동 규제와 처벌 기준을 명시하여 부정행위를 예방하고 국민투표 결과에 관한 신뢰를 제고할 필요가 있다. 영국은 브렉시트 투표 당시 허위 정보 유포와 규정 위반 사례에 대해 신속히 대응하며 강력한 처벌을 통해 법적 질서를 유지했다. 프랑스 역시 투표운동을 모니터링할 수 있는 체계를 강화하고, 부정행위에 대한 처벌 기준을 명확히 설정했다. 우리나라도 향후 「국민투표법」 개정 시 이러한 사례를 참고해 처벌 및 벌금 규정을 현실화하여 국민투표운동 과열을 예방하고 위법행위를 사전에 차단할 필요가 있다.

## 부록

부록1. 국가별 국민투표의 법적 근거

	헌법규정	법률규정	구속성	특징
영국	통일된 성문 헌법전 없음	정당·선거·국민투표법 국민대표법 브렉시트국민투표법	개별법에 의해 구속성 여부가 달리 정해짐	국민투표시마다 특별법을 제정함
프랑스	3조·11조·89조	선거법	구속적	
미국	각 주 헌법에 주민투표, 주민발안, 소환 등에 대한 규정을 두는 경우가 있음	주 법률에 주민투표, 주민발안, 소환 등에 대한 규정을 두는 경우가 있음	대체로 구속적	연방차원의 국민투표는 존재하지 않음
대만	헌법개정증보조문 12조	국민투표법	구속적	

부록2. 국가별 국민투표의 제도적 설계

	투표권자	재외국민투표	관리 주체	공직선거와 국민투표의 동시 실시 여부
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲국회의원 선거권자를 기준으로 선거마다 일부 조정</li> <li>▲사전등록제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲우편 및 대리투표를 활용한 부재자 투표방식</li> <li>▲15년 이상 연속으로 국내에서 등록하지 않은 유권자는 자격 상실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲선거위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲명시적 규정은 없으나 실시하지 않는 것을 암묵적 원칙으로 함</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲국회의원 선거권자 기준</li> <li>▲사전등록제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲해외투표소 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 별도의 감독기관 없음.</li> <li>▲ 헌법위원회가 전반적 감독을 하고 기타 여러 기관이 분산관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲명시적 규정은 없으나 실시하지 않는 것을 암묵적 원칙으로 함</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲각 주별 선거권자 규정에 따름</li> <li>▲사전등록제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲우편 및 대리투표를 활용한 부재자투표방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲각 주의 국무장관이 최종 책임자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲여러 주에서 동시에 실시됨</li> </ul>
대만	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 18세 이상 시민권자</li> <li>▲ 6개월 이상 국내 거주가 확인된 자</li> <li>▲별도등록 불필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲미실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲중앙선거관리 위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲동시에 실시하지 않도록 하는 명시적 규정이 존재함</li> </ul>

부록3. 국가별 국민투표 운동과 주체

	투표운동기간	투표운동 주체
영국	<p>▲브렉시트국민투표특별법에서 10주 이상 보장할 것을 규정하였고 시행령을 통해 70일로 설정</p> <p>▲투표일 당일도 운동기간에 포함</p>	<p>▲개인: 영국에 거주하거나 영국 유권자</p> <p>▲단체: 영국 내 등록된 정당·법인노동조합·조합, 유한책임조합·사회단체 등</p> <p>▲단, 1만파운드 지출 이하의 투표운동은 명시적으로 운동이 금지된 자를 제외하고 누구나 가능</p>
프랑스	<p>▲일반적 규정은 없으며 마지막 국민투표의 경우 13일</p>	<p>▲하원 또는 상원에 최소 5명의 의원을 보유한 정당 및 정치 단체,</p> <p>▲최근 선거에서 전국 최소 5%의 득표율을 기록한 정당 및 정치 단체</p>
미국	<p>▲미주리, 애리조나 등 대체로 별도의 규정이 없음</p>	<p>▲주별 규정에 따르며 허용범위가 넓음</p> <p>▲캠페인 위원회를 구성하여 등록</p>
대만	<p>▲별도의 규정 없음</p>	<p>▲별도의 규정 없어 공직선거법 준용</p>

부록4. 국가별 투표운동 방식과 자금 관련 규제

	투표운동 방식 및 규제	자금 규제
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 언론, 소셜미디어, 홍보물, 집회, 토론회, 가호방문 등 다양한 방법 가능</li> <li>▲ 뇌물·향응 제공, 투표관련 강압 처벌</li> <li>▲ 정부도 찬반내용을 담은 홍보물 발송이 가능하나 선거일 28일 전부터는 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 선거운동 총액 규제</li> <li>▲ 기부 제한 및 기부금 신고 의무</li> <li>▲ 회계보고 의무</li> <li>▲ 국고 보조</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 언론, 소셜미디어, 홍보물, 집회, 토론회, 등 다양한 방법 가능</li> <li>▲ 투표관련 강압·직권 남용 처벌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 정치단체를 제외한 법인의 기부 금지</li> <li>▲ 기부 금액 제한</li> <li>▲ 국고보조</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 광범위하게 허용</li> <li>▲ 틱톡 이용 관련 운동 규제(연방)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 광범위하게 허용</li> <li>▲ 일정금액 이상 기부금 신고 (미주리)</li> <li>▲ 회계보고 의무 (미주리)</li> </ul>
대만	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 언론, 소셜미디어, 홍보물, 집회, 토론회 등 다양한 방법 가능</li> <li>▲ 선관위의 허가를 받아 선거사무실 설치 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 기부금 수령을 위한 선관위 승인과 별도의 계좌 필요</li> </ul>



부록5. 국가별 국민투표 투개표 방식

	투표 방식	개표 방식 및 관리
영국	▲ 현장 투표, 우편, 대리 투표	▲최고 개표 책임자 이하 지역별 개표 책임자가 존재하며 대체로 선거위원회 원장이 겸직 ▲선거위원회가 인력과 인프라를 제공함
프랑스	▲현장 투표만 허용	▲투표관리관과 투표소 위원장이 개표를 담당함
미국	▲ 주별 규정에 따라 현장 투표 외에 우편, 대리 투표 등을 인정하기도 함	▲ 주별 규정에 따름
대만	▲현장 투표만 허용	▲ 선거관리위원회가 담당 ▲ 수개표 방식

## 참고문헌

- 김선화, 「국민투표법 개정논의의 주요내용과 쟁점」, 이슈와 논점제1815호, 국회입법조사처, 2021.
- 김성조. 2020. “분권개혁과 정당정치: 1979년과 1997년 스코틀랜드 권한이양(Devolution) 개혁의 비교” 국제지역연구 29(2)
- 오창룡 (2022). 「주요국 국민투표제도 비교와 시사점」, 『입법·정책』 제116호. 국회입법조사처.
- 정상우 (2008). 「대만의 제7차 헌법개정과 통치구조의 변화」, 『아시아 각국의 법제협력』 9호. 한국법제연구원.
- 중앙선거관리위원회. 2022. “프랑스 헌법.” 「프랑스 선거법」. 중앙선거관리위원회 선거연수원.
- Altman, David. 2019. *Direct Democracy in Comparative Perspective. Origins, Performance, and Reform*. Cambridge University Press.
- Asano Kazuo (2022) "Change of the Procedure and Requirement of Referendum in Taiwan Since 2004" *Area Studies of Japan, 地方政治研究·地域政治研究9 (1)*. p p. 9-23.
- Cash James. B. “Why a Referendum? Because of Fundamental Change”, *European Journal*, No. 6, 2007
- Curtice, J. (2021). The Scottish Independence Referendum of 2014. In: Smith, J. (ed s) *The Palgrave Handbook of European Referendums* . Palgrave Macmillan, Cham
- Frey, B. S. “Efficiency and Democratic Political Organisation; The Case for the Referendum”, *Journal of public policy* ,Vol. 12, No. 3, 1992.
- Gay, O., & Horton, L. (2011). *Thresholds in Referendums*. London: House of Commons Library Standard Note SN/PC/02809
- Hollander, S. 2019. *The Politics of Referendum Use in European Democracies*. Palgrave Macmillan.
- Lawrence, L. 2003. *The Politics of Direct Democracy: referendums in global perspective*, Broadview Press.
- Lee. J. (2006) "The Referendum Law 2003 in Taiwan: Not Yet the End of the Affair" *China Perspectives*, Issue 65. may - june 2006. pp. 1-12.
- Marquis, L. Bergman, M. 2009. “Development and Consequences of Referendum Campaigns in Switzerland, 1981-1999”, *Swiss Political Science Review*, Vol. 15, No. 1.

- Mathias, J. (2021). The Scottish and Welsh Devolution Referendums of 1979 and 1997. In: Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of European Referendums*. Palgrave Macmillan, Cham.
- McGee, B. 2009. “The Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development”, *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 27, No. 2.
- Morel, Laurence. 2018. “Practice of Nationwide Referendums in the 195 Countries of the World (1940 - 2016),” Laurence Morel and Matt Qvortrup (eds.), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge.
- Morel, Laurence. 2018. “Types of Nationwide Referendums Provided for in the 195 Countries of the World,” Laurence Morel and Matt Qvortrup (eds.), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge.
- Qvortrup, Matt. 2018. “The History of Referendums and Direct Democracy,” Laurence Morel and Matt Qvortrup (eds.), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge.
- Qvortrup, Matt. 2017. “The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy,” *Journal of Democracy* vol. 28 no.3.
- Sénat. 2014. “Vote électronique: préserver la confiance des électeurs,” Rapport d’information No. 445.
- Smith, J. (2021). In or Out of ‘Europe’? The 1975 and 2016 UK Referendums on Membership. In: Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of European Referendums*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Stephen, T. 2012. “Constitutional Referendum: A Theory of Republican Deliberation”, Oxford University Press.

[온라인 자료 및 기타 간행물 등]

- 국제신문. (2018/11/26) “김해창 교수의 에너지전환이야기 <70> 대만 탈원전 국민투표 결과의 해석법” <https://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=2500&key=20181126.99099011260> (검색일: 2024.10.20.).
- 내일신문. (2023/08/17) “국회·국민에도 국민투표 부의권 부여” <https://www.naeil.com/news/read/470563> (검색일: 2024.10.02.).
- 동아일보. (2021/12/19) “대만 국민투표 차이잉원 ‘역전승’…4개 안건 모두 부결” <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20211219/110855070/1> (검색일: 2024.09.22.).
- 세계법제정보센터(World Laws Information Center). (2018/01/18) “대만, 국가현안에 대한 투표를 규정하는 「공민투표법」 전부개정” <https://world.moleg.go.kr/web/dt>

a/lgsITrendReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&pageIndex=52&CTS\_SEQ=45983&AST\_SEQ=300&ETC=519 (검색일: 2024.09.22.).

영남일보. (2018/11/20) “[화요진단] 탈(脫)원전 논란 국민투표로 끝내야” <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20181120.010300838510001> (검색일: 2024.10.11.).

주타이베이 대한민국 대표부. (2018/11/21) “(대내외정세) 대만의 도쿄하계올림픽 정명(正名) 국민투표 대만 각계 반응(2)” [https://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m\\_1456/view.do?seq=1346795&utm\\_source=chatgpt.com](https://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m_1456/view.do?seq=1346795&utm_source=chatgpt.com) (검색일: 2024.10.15.).

한겨레. (2021/12/28) “[이진순 칼럼] 대만에는 있고 한국에는 없는 것” <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1025080.html> (검색일: 2024.09.11.).

Amnesty International. (2018/11/24) “Taiwan: Referendum results rejecting marriage equality a “bitter blow”” <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2018/11/taiwan-referendum-lgbti/> (검색일: 2024.11.08.).

Central News Agency. (CNA) (2018/11/25) “公投綁大選亂象 中選會主委陳英鈴請辭獲准” <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201811255011.aspx> (검색일: 2024.11.08.).

Central News Agency. (CNA) (2018/12/01) “陳英鈴遭質疑假請辭 中選會：12/3正式離職” <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201812015002.aspx> (검색일: 2024.11.08.).

Central News Agency. (CNA) (2019/07/05) “九合一選舉投票日亂象 監察院糾正中選會” <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201907050065.aspx> (검색일: 2024.11.08.).

Central News Agency. (CNA) (2019/11/07) “公投選務缺失遭彈劾 陳英鈴：不知哪裡違法” <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201911070336.aspx> (검색일: 2024.11.08.).

Central News Agency. (CNA) (2022/12/07) “公投缺失判罰20萬 中選會前主委陳英鈴聲請憲法審查遭駁回” <https://www.cna.com.tw/news/aip1/202212070052.aspx> (검색일: 2024.11.08.).

“Circulaire n° 2005/01 relative aux conditions de remboursement aux partis et groupements politiques des dépenses de la campagne pour le referendum du 29 mai 2005.” [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/dossiers\\_thematiques/referendum\\_2005/circcfp.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/dossiers_thematiques/referendum_2005/circcfp.pdf) (검색일: 2024.10.21.).

Civicus. (2019/11/11) “TAIWAN: Same-sex marriage legalisation a joint effort of government and civil society” <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/4158-taiwan-same-sex-marriage-legalisation-a-joint-effort-of-government-and-civil-society> (검색일: 2024.11.13.).

Conseil constitutionnel. “Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6220DC.htm> (검색일: 2024.11.20.).

Conseil constitutionnel. “Décision n° 88-13 REF du 25 octobre 1988,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1988/8813REF.htm> (검색일: 2024.11.20.).

Conseil constitutionnel. “Décision n° 92-20 REF du 6 octobre 1992,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/9220ref.htm> (검색일: 2024.11.20.).

Conseil constitutionnel. “Décision n° 2000-30 REF du 28 septembre 2000,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/200030REF.htm> (검색일: 2024.11.20.).

Conseil constitutionnel. “Décision n° 2005-37 REF du 25 mai 2005,” <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/200537REF.htm> (검색일: 2024.11.20.).

“Décision n° 2005-134 du 12 avril 2005 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue du référendum du 29 mai 2005.” <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000443952> (검색일: 2024.10.21.).

“Décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum.” <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000445113> (검색일: 2024.10.21.).

“Décret n° 2005-238 du 17 mars 2005 relatif à la campagne en vue du référendum.” <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000630733> (검색일: 2024.10.21.).

Deutsche Welle(DW). (2022/02/08) “Taiwan ends Fukushima food import ban after 11 years” <https://www.dw.com/en/taiwan-ends-fukushima-food-import-ban-after-11-years/a-60692931> (검색일: 2024.11.21.).

Focus Taiwan(CNA English News). (2024/02/16) “Taiwan to launch electronic system for referendum proposals in April: CEC” <https://focustaiwan.tw/politics/202402160012> (검색일: 2024.11.08.).

France Diplomatie. “La communauté française à l'étranger en chiffres,” <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/l-action-consulaire-missions-chiffres-cles/la-communaute-francaise-a-l-etranger-en-chiffres> (검색일: 2024.11.20.).

Human Rights Watch. (2018/11/28) “Taiwan’s Same-Sex Marriage Vote Is Not the End of the Road” <https://www.hrw.org/news/2018/11/28/taiwans-same-sex-marriage-vote-not-end-road> (검색일: 2024.09.27.).

International Democracy Community. (2018/03/20) “How Taiwan got one of world’s best direct democracy laws” <https://www.democracy.community/stories/how-taiwan-got-one-worlds-best-direct-democracy-laws> (검색일: 2024.11.18.).

Newtalk. (2021/12/18) “北市 2 人撕毀公投票 依公投法偵辦最高罰5萬元” <https://newtalk>

k.tw/news/view/2021-12-18/683583 (검색일: 2024.10.28.).

NucNet. (2018/11/26) "Taiwan Votes To Reject Government Phaseout Of Nuclear Power" <https://www.nucnet.org/news/taiwan-votes-to-reject-government-phase-out-of-nuclear-power> (검색일: 2024.10.28.).

NucNet. (2018/12/06) "Taiwan's Cabinet Confirms Plans To Abolish 2025 Nuclear Phaseout Target" <https://www.nucnet.org/news/taiwan-s-cabinet-confirms-plans-to-abolish-2025-nuclear-phaseout-target> (검색일: 2024.10.28.).

Public Sénat. "Législatives : comment se déroule le vote pour les Français de l'étranger?" <https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/legislatives-comment-se-deroule-le-vote-pour-les-francais-de-l-etranger-212377> (검색일: 2024.11.20.).

"Quels sont les différents intervenants dans un bureau de vote ?" <https://www.vie-publique.fr/fiches/23983-quels-sont-les-differents-intervenants-dans-un-bureau-de-vote> (검색일: 2024.10.21.).

"Recommandation n° 2005-3 du 22 mars 2005 du Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue du référendum du 29 mai 2005." <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000259224> (검색일: 2024.10.21.).

Reuters. (2021/12/13) "Taiwan's referendums and what's up for a vote" <https://www.reuters.com/markets/commodities/taiwans-referendums-whats-up-vote-2021-12-13/> (검색일: 2024.10.28.).

Sénat. "Les propositions de loi" <https://www.senat.fr/role/fiche/ppl.html> (검색일: 2024.10.21.).

Sustainability Times. (2018/11/30) "Taiwan's referendum and China's ambitions spotlight parallel nuclear debates" <https://www.sustainability-times.com/low-carbon-energy/taiwans-referendum-chinas-ambitions-parallel-nuclear-debates/> (검색일: 2024.10.28.).

Tableau récapitulatif des référendums de la Vème République." <https://www.conseil-constitutionnel.fr/referendum-sous-la-ve-republique/tableau-recapitulatif-des-referendums-de-la-veme-republique> (검색일: 2024.10.21.).

Taipei Times. (2018/11/26) "2018 Referendums: Rights plebiscite results draw opposing views" <https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2018/11/26/2003704954> (검색일: 2024.10.04.).

Taipei Times. (2019/02/01) "Nuclear power to be abolished in 2025" <https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2019/02/01/2003709035> (검색일: 2024.10.04.).

Taipei Times. (2019/11/08) "Control Yuan votes to impeach ex-election head" <https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2019/11/08/2003725469> (검색일: 20

24.10.04.).

Taipei Times. (2020/01/15) "'Whole world' could learn from Taiwan's transparent vote-counting: US academic" <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2020/01/15/2003729278> (검색일: 2024.10.04.).

Taipei Times. (2020/11/07) "Taiwan's referendums lag behind the concept" <https://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2020/11/07/2003746501> (검색일: 2024.10.04.).

Taipei Times. (2021/12/19) "Resumption of Fourth Nuclear Power Plant rejected" <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2021/12/19/2003769851>(검색일: 2024.10.04.).

Taipei Times. (2024/03/13) "Environmental Impact Assessment: Lagging behind? Taiwan's go-slow energy transition" <https://www.taipeitimes.com/News/feat/archives/2024/03/13/2003814840> (검색일: 2024.10.16.).

Taipei Times. (2024/10/22) "KMT pushing update to referendum rules" <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2024/10/22/2003825682> (검색일: 2024.10.16.).

Taipei Times. (2024/11/05) "Couple charged with accepting Chinese cash" <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2024/11/05/2003826395> (검색일: 2024.10.16.).

Taiwan Insight. (2021/12/20) "The History and Significance of Referendums in Taiwan" <https://taiwaninsight.org/2021/12/20/the-history-and-significance-of-referendums-in-taiwan/> (검색일: 2024.10.16.).

Taiwan News. (2021/12/18) "Taiwan's referendums steeped in irony" <https://www.taiwannews.com.tw/news/4380255> (검색일: 2024.11.18.).

Taiwan News. (2022/01/11) "Taiwan may soon lift import ban on Fukushima food products" <https://www.taiwannews.com.tw/news/4405779>(검색일:2024.11.18.).

Taiwan News. (2022/02/08) "Taiwan ends ban on food from nuclear disaster areas of Japan" <https://www.taiwannews.com.tw/news/4435002>(검색일: 2024.11.18.).

Taiwan News. (2023/05/19) "Support for gay marriage surges in Taiwan 4 years after legalization" <https://www.taiwannews.com.tw/news/4896513>(검색일: 2024.11.18.).

"Textes relatifs à l'organisation et au contrôle du référendum." <https://www.conseil-constitutionnel.fr/referendum-traite-constitution-pour-l-europe/textes-relatifs-a-l-organisation-et-au-contrôle-du-referendum> (검색일: 2024.10.21.).

The Diplomat. (2018/12/03) "Taiwan Votes to Maintain Import Ban on Fukushima Food Imports" <https://thediplomat.com/2018/12/taiwan-votes-to-maintain-import->

ban-on-fukushima-food-imports/ (검색일: 2024.11.20.).

The Diplomat. (2022/03/08) "Taiwan Finally Lifts Japan Food Import Restrictions" <https://thediplomat.com/2022/03/taiwan-finally-lifts-japan-food-import-restrictions> (검색일: 2024.11.20.).

The Georgetown Journal of International Affairs (GJIA). (2020/04/29) "Same-Sex Marriage Development in Taiwan: Constitutional Ruling or Putting Equality to A Vote?" <https://gjia.georgetown.edu/2020/04/29/same-sex-marriage-development-in-taiwan> (검색일: 2024.11.20.).

The Guardian. (2018/11/24) "Uncertainty grips gay people in Taiwan as same-sex marriage goes to the vote" <https://www.theguardian.com/global-development/2018/nov/24/taiwan-same-sex-marriage-vote-referendum> (검색일: 2024.11.20.).

The UK electoral commission. "Introduction to a referendum" [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/intro-ris-ref-campaign.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/intro-ris-ref-campaign.pdf)

Voice of America (VOA). (2018/11/25). "Taiwanese Reject Legalizing Same-Sex Unions in Referendum" <https://www.voanews.com/a/taiwanese-reject-legalizing-same-sex-unions-in-referendum/4672999.html> (검색일: 2024.11.20.).

司法院(Judicial Yuan). (2020/03/25). "中央選舉委員會前主任委員陳英鈴懲戒案件判決說明新聞稿" <https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1888-187908-69ec4-1.html> (검색일: 2024.11.24.).

司法院 裁判書系統. (2018/11/07) "臺北高等行政法院 107 年度停字第 88 號裁定" <https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPBA,107%2c%E5%81%9C%2c88%2c20181107%2c1> (검색일: 2024.11.24.).

立法院 (2018/11/19) "全國性公投與公職選舉同日舉行投票有關禁止競選宣傳活動之修法研析" <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=177207> (검색일: 2024.11.24.).

立法院法律系統(Parliamentary Library / Legislative Yuan). 中華民國106年12月12日全文修正/中華民國107年1月3日公布 <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0003689842DA000000000000000000000A000000002FFFFFFA00^04106108061700^000000000000> (검색일: 2024.11.24.).

全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公務人員行政中立法 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=S0110036> (검색일: 2024.12.10.).

全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)). 公職人員選舉罷免法.公民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (검색일: 2024.11.24.).

全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)).



公民投票法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020050> (검색일: 2024.11.24.).

全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)).  
公民投票法施行細則 (107.02.26訂定). <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020080> (검색일: 2024.11.24.).

全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)).  
全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0110016> (검색일: 2024.11.27.).

全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)).  
中華民國憲法. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001> (검색일: 2024.11.24.).

全國法規資料庫(Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)).  
中華民國憲法增修條文. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000002> (검색일: 2024.11.10.).

中央選舉委員會(Central Election Commission). (2017/11/03) "Characteristics of Taiwan Elections" <https://www.cec.gov.tw/english/cms/ctw> (검색일: 2024.11.10.).

中央選舉委員會(Central Election Commission). (2018/11/15). "中選會對臺北高等行政法院裁定之因應說明" <https://web.cec.gov.tw/central/cms/107news/29232> (검색일: 2024.11.10.).

中央選舉委員會(Central Election Commission). (2018/11/25). "中選會主委陳英鈐辭職聲明" <https://www.cec.gov.tw/central/cms/107news/29488> (검색일: 2024.11.10.).

中央選舉委員會(Central Election Commission). (2019/10/24) "Referendums Profile" <https://web.cec.gov.tw/english/cms/rProfile> (검색일: 2024.11.10.).

中央選舉委員會(Central Election Commission). (2021/12/15) "中選會再次提醒民衆公投當日宣傳仍有相關法律限制" <https://web.cec.gov.tw/central/cms/110news/36130> (검색일: 2024.10.21.).

中央選舉委員會(Central Election Commission). 公民投票進程序指引(국민투표 실시지침) [https://web.cec.gov.tw/central/cms/p\\_v\\_intro](https://web.cec.gov.tw/central/cms/p_v_intro) (검색일: 2024.10.21.).

中央選舉委員會(Central Election Commission). Procedures of National Referendum (국민투표절차) <https://web.cec.gov.tw/upload/file/2020-09-25/5cd023b1-d4bb-4c3a-b409-412a56b339ff/7c3506defb478ef85b6dac7d4815dd63.pdf> (검색일: 2024.10.21.).

中央選舉委員會(Central Election Commission). 附件-公投經費募集流程 (국민투표자금모금과정) <https://web.cec.gov.tw/central/cms/budgetflow> (검색일: 2024.10.21.).

中央選舉委員會(Central Election Commission) 公民投票專區. (2019/02/26) "公民投票簡介" [https://web.cec.gov.tw/referendum/cms/p\\_intro](https://web.cec.gov.tw/referendum/cms/p_intro) (검색일: 2024.10.21.).

中央選舉委員會(Central Election Commission) 公民投票專區. (2021/05/27) "公告全國性

公民投票案第17-20案投票日期” [https://web.cec.gov.tw/referendum/cms/pv\\_proclam/35294](https://web.cec.gov.tw/referendum/cms/pv_proclam/35294) (검색일: 2024.10.21.).

2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

**「각국의 국민투표제도 비교」**

발행일 | 2024년 12월 20일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-3294-8405

인 쇄 |

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)



