

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서

재외선거제도 개선방안 연구

2020. 12.

(사)한국정치법학연구소

2020년도 선거연수원 연구용역보고서

재외선거제도 개선방안 연구

- 책임연구위원 : 박상철(경기대학교 정치전문대학원 교수)
- 공동연구위원 : 조규범(국회입법조사처 입법조사관)
최인숙(고려대학교 연구교수)
류홍채(경기대학교 정치전문대학원 초빙교수)
- 연구 기간 : 2020. 10. 30. ~ 2020. 12. 15.
- 연구 단체 : (사)한국정치법학연구소

목 차

표목차	iii
그림목차	iv
요약	v
I. 문제의 제기	1
II. 재외선거제도 및 역대 재외선거 분석	3
1. 재외선거제도 도입과정의 문제와 개선의 한계	3
1) 재외선거제도의 검토	3
2) 재외선거제도 도입 과정과 문제점	5
3) 재외선거제도의 개선과 한계	7
4) 재외선거 대외협력체제 구축	9
2. 선거정보 제공 및 위성을 이용한 선거운동	12
1) 정당·후보자정보자료 작성·제공	12
2) 위성 방송연설·방송광고	14
3. 재외선거인명부 등 작성 및 확정	17
1) 재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고	17
2) 재외선거인 영구명부 제도	20
3) 재외선거인명부 등 확정	21
4) 재외선거의 변수 사례로서 코로나19 상황	22
4. 역대 재외투표 분석	23
1) 재외투표소 설치	23
2) 재외투표 관리인력	24
3) 재외투표 상황	27
5. 역대 재외선거 위반 사례 분석	28
1) 재외선거 위반행위 예방·단속체제 구축	28
2) 재외선거 위반행위 단속·조치	29

Ⅲ. 재외선거제도의 해외사례와 시사점	31
1. OECD 국가들의 재외선거	31
2. 미국의 재외선거제도의 주요 내용과 그 시사점	33
1) 미국 재외선거제도의 법적 근거	33
2) 미국의 재외선거인 등록과 투표 절차	34
3) 미국 선거에서의 투표양태별 동향과 분석	38
4) 재외선거의 관리	49
3. 프랑스 사례 연구	50
1) 프랑스 재외국민과 투표권	50
2) 프랑스 재외국민 투표율 현황	56
3) 프랑스 재외국민 투표율 제고 방안	58
4. 그 외 국가들의 재외선거 사례	65
Ⅳ. 재외선거제도 개선방안	68
1. 재외선거의 문제점 및 해외사례의 시사점	68
1) 재외선거의 현황과 문제점	68
2) 해외사례의 시사점	77
2. 투표방법 확대를 통한 재외선거 참여율 제고	73
3. 선거사무 관리 효율성 제고방안	76
1) 재외국민등록부와 재외선거인 명부의 단일화	76
2) 중앙선거관리위원회 역할 확대	77
Ⅴ. 결론	80

표 목 차

<표 1> 정당·후보자 자료 전자메일 성공율 및 실패율	13
<표 2> 제18대 대선 위성방송시설 이용 방송연설 및 방송광고 실시 내역	15
<표 3> 제20대 총선 위성방송시설 이용 방송연설 실시내역	15
<표 4> 제19대 대선 위성방송시설 이용 방송연설 실시내역 현황	16
<표 5> 제19대 대선 위성방송시설 이용 방송광고 실시내역 현황	16
<표 6> 각 선거별 재외공관의 재외선거인 등 신고·신청자 수	17
<표 7> 각 선거별 접수방법에 따른 재외선거인 등 신고·신청자 수	19
<표 8> 각 선거별 재외선거인 영구명부 등재자	21
<표 9> 역대 재외선거 재외선거인명부 등 확정상황	22
<표 10> 재외투표소 설치·운영기간 현황	24
<표 11> 추가 재외투표소 설치 현황	24
<표 12> 역대 재외선거투표 현황	27
<표 13> 재외선거 위반행위 예방·지도반 편성현황	28
<표 14> 재외선거 위반행위 단속·조치 실적	30
<표 15> OECD 국가들의 재외선거 총괄표	32
<표 16> 우편투표의 무효처리의 주요 원인	43
<표 17> 10,000명 이상의 재외선거(UOCAVA) 유권자를 가진 지역	44
<표 18> 프랑스 재외국민 분포도(주요 10개국)	51
<표 19> 프랑스 재외국민 등록 수 추이(2017-2019)	52
<표 20> 하원선거 재외 프랑스 선거구(2017년)	54
<표 21> 프랑스 재외선거 종류 및 투표 방식	55
<표 22> 재외국민 투표율 추이(대통령선거)	57
<표 23> 프랑스 재외 선거구 투표율 추이(하원선거)	57
<표 24> 재외국민 하원선거 투표방법 변화추이(2012년/2017년)	62
<표 25> 재외선거 투표소의 증가 추이	63
<표 26> 프랑스 해외지역구 당선자(2017년 선거)	64
<표 27> 역대 재외선거 신고·신청율 및 투표율 통계	68

그림목차

<그림 1> 미국의 연방우편투표신청서(FPCA)	35
<그림 2> 미국의 연방기명부재자투표용지(FWAB)	36
<그림 3> 미국의 재외선거인 투표절차(UOCAVA Voting Process)	37
<그림 4> 미국 선거에서의 투표방식의 변화 추이	39
<그림 5> 2008-2018 미국선거에서의 우편투표 동향	40
<그림 6> 2020 미국 프라이머리 선거의 우편투표 비율	42
<그림 7> 선거구 수와 등록된 재외선거 유권자의 수	45
<그림 8> 재외선거에서 제복 복무자와 해외 민간인 비율	46
<그림 9> 재외선거 투표용지 발송 방식	46
<그림 10> 재외선거 투표용지 회송접수 방식	48

요 약

재외선거는 2012년 제19대 국회의원선거부터 총 5차례가 실시되었다. 그럼에도 불구하고 재외선거 실시의 핵심인 재외선거인 등 신고·신청률과 투표율은 매우 저조한 수준에 머물러 있다. 재외선거에서 가장 핵심적인 것은 재외국민이 대한민국 국민으로서 보장받아야 할 참정권을 최대한 행사하는 것인데, 실제에 있어서는 투표편의의 문제로 큰 제약을 받고 있는 것이 중요한 문제이다. 2007년 헌법재판소의 결정 이후 2012년 제19대 국회의원선거에서 최초로 재외선거가 실시되기 이전까지 재외선거에 대해 다양하고 규모있는 연구가 이루어졌으나 2012년 이후 재외선거에 대한 각종 연구들이 급감하였다. 당시 연구의 최대 쟁점은 재외국민들의 투표참여율 제고 문제와 공정성 확보 문제에 있었다. 당시에는 처음 실시하는 재외선거에서의 선거관리의 절차사무와 공정성 문제가 큰 비중을 차지였고 재외국민의 투표참여율 제고방안은 향후 해결해야 할 과제로 남게 되었다.

이제라도 그동안 실시된 재외선거에 대해 면밀히 분석하고 재외국민들의 저조한 투표참여율을 제고는 물론이고 효과적인 재외선거 실시를 위한 효과적인 제도개선 방안을 새롭게 모색하는 것은 중요한 작업이며 재외선거제도 도입 당시의 과제를 해결하는 것이라 할 것이다.

이 연구는 재외선거에서 재외국민들의 투표참여율을 제고하고 효과적으로 재외선거를 실시하기 위한 제도개선방안 모색을 목적으로 한다. 크게 제19대 국회의원선거 이후 5차례 실시된 우리나라의 재외선거 실시 현황 분석과 해외 국가들의 재외선거 사례 분석 그리고 재외선거제도 개선방안 도출로 구성된다.

우리나라의 재외선거를 분석하기 위해 중앙선거관리위원회에서 매 재외선거 실시 이후 발간한 『재외선거 총람』과 『재외선거 유권자 의식조사』를 주요 분석자료로 활용하였다. 해외사례는 미국과 프랑스를 중심으로 분석하였으며 추가적인 시사점을 찾기 위해 벨기에, 스위스, 독일, 일본의 재외선거제도에 대해 개괄적인 검토를 수행하였다.

5차례의 재외선거가 실시되는 동안 제도개선과 통해 신고·신청 편의와 절차사무의 간소화는 크게 개선되었다. 그러나 재외국민의 투표참여율을 제고할 수 있는 투표방법의 개선은 추가투표소를 소수 증설하는 수준에 머물렀다. 국외에서 실시하는 재외선거는 주재국과의 외교적 협의 결과는 모든 국가에서 자국에서 실시되는 대한민국의 재외선거 실시에 대해 매우 우호적이고 협조적이었으며, 적극적인 지원을 한 것으로 확인되었다.

재외국민이 재외선거에 참여하기 위한 첫 번째 절차로서 재외선거인 등 신고·신청을 해야 한다. 역대 재외선거에서 재외선거인 신고·신청은 재외선거가 반복됨에 따라 소폭 상승하였으나 전체적으로는 매우 저조한 수준이었다. 재외선거인 등 신고·신청률의 증가 원인으로 인터넷 홈페이지를 활용하는 방안이 도입된 것을 꼽을 수 있는데 인터넷을 활용한 신고·신청방법에 따라 제한적이지만 큰 폭으로 증가하였고, 이는 투표방법의 확대방안에도 큰 시사점을 주는 것이다.

재외선거에서 재외국민의 투표참여율을 제고하기 위한 핵심은 투표방법에 있다. 현행 재외선거제도에서는 투표방법으로 방문투표만이 유일하다. 광범위한 지역을 대상으로 실시되는 재외선거는 공관방문 투표방법만으로는 재외국민의 참정권을 실행하는데 한계가 있으며, 이는 실질적으로 재외국민의 참정권을 규제하는 것과 같은 역할을 하고 있다해도 과언이 아닐 것이다.

실제 투표율은 재외선거 추정 선거인수를 기준으로 제19대 국회의원선거에서 2.5%, 제18대 대통령선거에서 약 7.1%, 제20대 국회의원선거에서 약 3.2%, 제19대 대통령선거에서 약 11.2%, 제21대 국회의원선거에서는 약 2.1%에 불과한 것이었다.

재외선거의 핵심가치는 재외국민들의 참정권 보장에 있다. 이는 재외선거에서 가장 중요한 목표가 투표참여율에 있음을 말하는 것이다. 2008년 헌법재판소의 결정에서도 재외국민의 참정권을 보장해야 하고 그 과정에서 공정성을 확보하는 것은 정부의 책임임을 밝히고 있다.

재외선거에 대한 해외사례는 미국과 프랑스를 중심으로 분석한 결과 미국에서는 우편투표이 비율이 증가하고 있으며 정보통신기술의 발달에 따라 팩스나 이메일 투표를 활용한 투표방식을 재외선거에 도입하는 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 향후 미국의 재외선거는 전산조직을 응용한 투표방식으로 전환이 가속화할 가능성이 높다. 프랑스의 재외선거 사례에서는 재외국민 등록과 선거인 명부의 단일화, 투표방법의 다양화, 그리고 투표소의 증가 및 재외국민의 대표성 강화 등 많은 시사점을 얻을 수 있었다.

우리나라 역대 재외선거와 미국과 프랑스 중심의 해외사례를 분석한 결과 재외선거의 투표참여율을 제고하기 위해서는 전자투표와 우편투표 그리고 투표소 확대 등 다양한 투표방법을 도입함으로써 투표편의를 개선해야 한다. 그리고 장기적으로는 재외동포 및 재외국민의 대표성을 강화 및 선거권의 확대방안도 모색할 필요가 있다. 또한 재외국민등록부와 재외선거인 명부의 단일화 열악한 선거사무인력의 보완 및 재외선거에서의 중앙선거관리위원회의 역할 확대를 통해 효과적인 재외선거의 실시 및 관리가 이루어져야 할 것으로 보인다.

I. 문제의 제기

재외선거에서 가장 핵심적인 것은 재외국민이 대한민국 국민으로서 보장받아야 할 참정권을 최대한 행사하는 것이다. 그러나 실제에 있어서는 투표편의의 문제로 큰 제약을 받고있는 것이 현실적인 문제이다.

재외선거제도는 2007년 헌법재판소의 판결을 근거로 2012년 제19대 국회의원선거 때부터 도입되어 제21대 총선에 이르기까지 대통령선거 2회, 국회의원선거 3회 등 총 5차례가 실시되었다. 재외선거제도 도입 당시 중앙선거관리위원회의 입법의견으로 신고·신청 및 투표편의를 위한 개선방안과 절차사무 개선방안 그리고 공정성 확보방안 등 크게 세 부분의 내용이 포함되었다. 제19대 국회의원선거에서 재외선거가 최초로 실시된 이후 재외선거제도는 여러차례 개선되었으나 대체적으로 투표편의 부분의 개선은 재외선거권자가 4만명 이상일 경우 4만명 당 공관 외 추가투표소를 최대 2개소까지 설치할 수 있도록 한 것 외에는 없었다. 결국 재외선거 실시의 핵심인 재외선거인 등 신고·신청률과 투표율은 매우 저조한 수준에 머물러 있다.

2007년 헌법재판소의 결정 이후 2012년 제19대 국회의원선거에서 최초로 재외선거가 실시되기 이전까지 재외선거에 대해 다양하고 규모 있는 연구가 이루어졌다. 2012년 이후 재외선거에 대한 각종 연구들이 급감하였다.

당시 약 5년 간의 제도도입과 개선을 위한 연구의 최대 쟁점은 재외국민들의 투표참여율 제고 문제와 공정성 확보 문제에 있었다. 당시에는 처음 실시하는 재외선거에서의 투표참여율보다 우리나라의 주권이 미치지 않는 국외에서 실시되는 선거관리의 절차사무와 공정성 문제가 큰 비중을 차지한만큼 이를 강화하는 방향으로 제도가 성립되었다. 그리고 재외국민의 투표참여율 제고를 위한 각종 투표편의 제도들은 재외선거 실시에 따른 지속적인 관찰과 평가를 통해 향후 해결해야 할 과제로 남게 되었다.

그러나 5차례의 재외선거가 실시되는 동안 재외선거제도는 여전히 최초 도입되었던 시기의 절차사무의 효율성과 공정성 확보를 우선시하고 있으며 투표편의 확대를 위한 연구와 제도개선은 이루어지지 않고 있다. 이제라도 그동안 실시된 재외선거에 대해 면밀히 분석하고 재외국민들의 저조한 투표참여율을 제고는 물론이고 효과적인 재외선거 실시를 위한 효과적인 제도개선 방안을 새롭게 모색하는 것은 중요한 작업이며 재외선거제도 도입 당시의 과제를 해결하는 것이라 할 것이다.

이 연구는 재외선거에서 재외국민들의 투표참여율을 제고하고 효과적으로 재외선

거를 실시하기 위한 제도개선방안 모색을 목적으로 한다. 크게 제19대 국회의원선거 이후 5차례 실시된 우리나라의 재외선거 실시 현황 분석과 해외 국가들의 재외선거 사례 분석 그리고 재외선거제도 개선방안 도출로 구성된다.

재외선거는 그 특성상 정당이나 언론을 통한 자료가 충분히 축적되어 있지 않고, 매 선거를 비교하는 데에 있어서도 중앙선거관리위원회의 자료만큼 정형화된 것도 없는 것으로 보인다. 우리나라의 재외선거를 분석하기 위해 중앙선거관리위원회에서 매 재외선거 실시 이후 발간한 『재외선거 총람』과 『재외선거 유권자 의식조사』를 주요 분석자료로 활용하였다. 해외사례는 미국과 프랑스를 중심으로 분석하였으며 추가적인 시사점을 찾기 위해 벨기에, 스위스, 독일, 일본의 재외선거제도에 대해 개괄적인 검토를 수행하였다.

우리나라에서 실시된 역대 재외선거제도를 분석하여 재외국민의 투표참여율이 저조한 원인을 확인하고, 해외사례 분석을 통해 우리나라 재외선거제도에 도입되지 않은 제도들 중 투표참여율 제고를 위해 유용한 내용들의 활용 가능성을 검토하였다. 그리고 마지막으로 재외선거 개선방안으로 투표방법 확대를 통한 재외선거 참여율 제고를 위해 인터넷을 활용한 전자투표제와 우편투표제의 도입 및 투표소 설치 확대 방안을 제시하였고, 선거사무 관리 효율성 제고방안으로 재외국민등록부와 재외선거인 명부의 단일화 및 중앙선거관리위원회 역할 확대 방안을 제시하였다.

II. 재외선거제도 및 역대 재외선거 분석

1. 재외선거제도 도입과정의 문제와 개선의 한계

1) 재외선거제도의 검토

재외선거의 대상선거로는 대통령선거와 국회의원선거 중 임기만료에 의한 선거이다. 그리고 각 선거별 선거권은 대통령선거와 비례대표국회의원선거에서는 모든 재외국민이 투표할 수 있으나 지역구 의원의 경우에는 주민등록이 되어 있는 재외국민만 투표할 수 있다.

재외선거는 각 지역 공관에 설치하는 재외선거관리위원회가 선거일 전 180일부터 선거일 후 30일까지 약 7개월 간 관리한다. 재외선거관리위원회의 관할구역은 해당 공관의 영사관할구역으로 공관의 장이 다른 대사관의 장을 겸하는 경우에는 다른 대사관의 영사관할구역을 포함하는 것으로 되어 있다.¹⁾ 그리고 각 공관마다 해당 공관의 장이 상시적으로 당연직 재외투표관리관이 된다. 공관의 장과 총영사를 함께 두고 있는 공관의 경우 공관의 장이 총영사를 재외투표관리관으로 지정할 수 있게 되어 있다.²⁾

재외선거는 선거를 위한 명부 등재 신고·신청을 통해 이루어진다. 이는 크게 국외부재자 신고와 재외선거인 등록신청으로 구분된다. 국외부재자 신고는 국내에 주민등록이 되어 있는 사람으로서 외국에서 투표하려는 사람을 말한다.³⁾ 그리고 재외선거인 등록신청은 국내에 주민등록이 되어 있지 아니하고 재외선거인명부에 올라 있지 아니한 사람으로서 외국에서 투표하려는 사람을 말한다.⁴⁾

신고·신청 방법으로는 국외부재자 신고의 경우 자신이 주민등록 되어 있는 관할

1) 재외선거관리위원회는 재외투표소 설치장소와 운영기간 등 결정·공고, 재외투표소의 투표관리, 재외투표소 투표사무원 위촉 및 투표참관인 선정, 재외투표관리관이 행하는 선거관리사무 감독, 선거범죄 예방 및 단속에 관한 사무, 재외투표관리관이 재외선거관리위원회에 부의하는 사항 등을 담당한다.

2) 재외투표관리관은 재외선거인 등록신청·변경등록신청과 국외부재자 신고의 접수 및 처리, 재외국민의 선거권 행사에 필요한 사항의 홍보·지원, 재외투표소 설비, 재외투표 국내 회송 등 재외선거사무 총괄 관리, 재외선거관리위원회 운영 지원 등의 역할을 담당한다.

3) 재외국민 주민등록자로 관리되는 사람(주민등록법 제6조제1항제3호에 해당하는 사람과 같은 법 제19조제4항에 따라 재외국민으로 등록·관리되는 사람)은 지역구국회의원선거 제외.

4) 각 명부의 신고·신청 기간은 국외부재자 신고의 경우 선거일전 150일부터 선거일전 60일까지 91일간이며 재외선거인 등록신청은 선거일 전 60일까지이다.

구·시·군의 장에게 서면·전자우편 또는 중앙위원회 홈페이지를 통하여 신고할 수 있다. 전자우편의 경우 본인 명의의 전자우편 주소로 자신의 국외부재자 신고에 한하여 재외투표관리관 또는 구·시·군의 장이 공고하는 전자우편 주소로 국외부재자신고서를 전송하는 방법으로 하여야 한다.

재외선거인 등록신청은 중앙선거관리위원회에서 관리하며 선거에 참여하고자 하는 재외국민이 공관 직접 방문하여 서면으로 신청하거나 관할구역을 순회하는 공관 근무 직원에게 직접 서면으로 신청할 수 있다. 서면으로 신청하는 경우 본인의 배우자와 본인·배우자의 직계존비속 등 가족이 재외선거인 등록신청서를 대리하여 제출할 수 있다. 그리고 우편·전자우편 또는 중앙위원회 홈페이지를 통하여 신청하는 것도 가능하다.

재외국민으로부터 신고·신청된 명단은 국외부재자신고인명부의 경우 구·시·군의 장이, 재외선거인명부는 중앙선거관리위원회가 취합하여 작성한다.⁵⁾ 중앙선거위원회는 공관부재자신고인명부(국외부재자신고서 포함) 접수 후 해당 구·시·군의 장에게 송부하고 구·시·군의 장은 중앙선거위원회가 송부한 국외부재자신고서와 해당 구·시·군의 장이 직접 접수한 국외부재자신고서에 따라 선거일 전 49일부터 선거일 전 40일까지 10일간 국외부재자신고인명부를 작성한다.

재외선거인명부는 중앙선거위원회가 해당 선거 직전에 실시한 대통령선거 또는 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 확정된 재외선거인명부와 재외투표관리관이 송부한 재외선거인 등록신청서에 따라 선거일 전 49일부터 선거일 전 40일까지 10일간 작성한다. 작성된 국외부재자 명단과 재외선거인명부는 정해진 기간 동안 열람 절차를 거쳐 확정된다. 그리고 선거권자는 명부 열람기간 중 명부 작성권자에게 신청하여 수정할 수 있다.

재외선거관리위원회는 공관에 재외투표소를 설치·운영한다. 운영기간은 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내로 되어 있다. 관할구역의 재외국민수가 4만명 이상인 것으로 추정되는 경우 재외국민수가 4만명을 넘으면 매 4만명까지마다 1개소씩 추가로 설치·운영하되, 추가되는 재외투표소의 총 수는 2개를 초과할 수 없다. 그리고 공관의 관할구역 또는 관할구역의 인접한 지역에 재외선거인들이 소속된 국군부대가 있는 경우에도 추가투표소를 설치할 수 있다. 재외선거는 선거권자가 재외투표소가 설치되어 있는 공관 등으로 직접 방문하여야만 투표할 수 있다.

5) 국외부재자신고인명부는 재외투표관리관이 국외부재자 신고서를 접수하면 기재사항의 적정 여부를 확인한 다음 공관부재자신고인명부 작성하고 재외투표관리관은 공관부재자신고인명부 작성 후 즉시 구·시·군별로 분류하여 국외부재자신고서와 함께 외교부장관을 경유하여 중앙선거위원회에 송부하여야 한다.

재외선거에 있어서 선거운동 방법은 현실적으로 많은 제약이 따른다. 현재 국외 선거운동 방법으로는 인터넷 홈페이지, 전자우편, 문자메시지 전송, 위성방송시설을 이용한 방송광고, 위성방송시설을 이용한 방송연설, 인터넷광고, 전화를 이용하거나 말로 하는 선거운동 등만 허용되고 있다. 그리고 선거운동 주체로서는 모든 단체의 선거운동을 금지하고 있으며 주요 단체의 임원들 역시 선거운동을 할 수 없는자로 규제하고 있다. 다만 정당·후보자에 관한 정보 제공은 대통령선거의 경우 후보자가, 비례대표국회의원의 경우 정당이 중앙선거관리위원회에 제출하여 공관 게시판 또는 중앙선거관리위원회와 외교부 및 공관의 홈페이지에 게시할 수 있도록 하고 있다. 그리고 방송시설을 관리 또는 운영하는 자가 대담·토론회 및 정책토론회 중계방송을 할 수 있도록 하고 있다.

2) 재외선거제도 도입 과정과 문제점

헌법재판소의 2007년 결정으로 재외선거제도가 도입되고 재외국민의 선거참여 근거가 마련되었다.⁶⁾ 그 이전에는 헌법과 공직선거법에서는 원칙적으로 모든 국민들의 평등한 참정권을 규정하고 있었으나, 실제에 있어서는 재외국민이 참정권을 행사할 수 있는 절차가 규정되지 않아 재외국민이 선거권을 행사할 수 없었다.⁷⁾

1999년과 2007년 헌법재판소 결정의 주요 쟁점은 북한주민이나 조총련계의 선거권 행사 가능성, 재외국민들의 선거영향력, 공정성확보의 어려움, 선거실시의 기술적 어려움, 재외국민의 거주지역 특성에 따른 불평등, 재외국민의 의무이행 여부, 선거비용의 문제 등이었다. 약 8년의 기간 동안 우리나라는 정치·경제·사회·문화·국제적으로 비약적인 발전을 이루었고, 그 결과로 1999년 헌법재판소의 우려를 극복하고 재외국민의 참정권을 보장할 수 있는 환경이 조성되었던 것이다.⁸⁾

6) 1997년 일본 및 프랑스 거주 재외국민들이 헌법소원 제기하였으나, 1999년 헌법재판소는 『공직선거 및 선거부정방지법』 합헌 결정을 내렸다. 일본, 미국, 캐나다 거주 재외국민들은 또다시 2004년 헌법소원을 제기하였고, 2007년 헌법재판소는 1999년의 결정과는 다르게 『공직선거법』 헌법불합치 결정을 내렸다. 헌법재판소는 재외국민의 참정권에 대해 1999년 헌법소원심판에서는 “북한 주민이나 조총련계 재일동포의 선거개입 가능성, 선거의 공정성 확보 어려움, 선거기술상 어려움, 재외국민의 납세·병역의무 미이행” 등을 이유로 합헌결정을 하였으나, 2007년에는 “재외국민등록제도, 국내거소신고제도나 여권소지 여부로 북한 주민이나 조총련계 재일동포의 선거권 행사 제한 가능, 선거의 공정성 확보는 국가의 책임이며, 선거기술상 어려움은 선거운동기간 연장, 투표용지 현지인쇄 등의 대안 가능, 선거권 행사는 납세·병역의무 이행에 대한 반대급부가 아님” 등을 이유로 헌법불합치 결정을 하였다. 헌법재판소 2007. 6. 28. 선고 2004헌마644·2005헌마360(병합)

7) 「대한민국헌법」 제24조에 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”고 되어 있고, 공직선거법 제15조에는 “18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다.”고 규정되어 있다.

중앙선거관리위원회는 2007년 헌법재판소의 결정 전에 미리부터 재외선거 도입의 필요성을 인식하고 연구활동 및 입법의견 제시 등의 다양한 활동을 시작하였다.⁹⁾ “국외부재자투표 연구반”을 편성·운영하고, 유관기관 방문, 토론회·공청회 참석, 여론조사 실시 등을 통해 좀 더 심층적으로 도입방안을 연구하였으며, 국회 정치관계법특별위원회에 참석하여 의견을 개진하였다. 그리고 재외선거 도입이 결정된 이후에는 매우 적극적이고 구체적으로 제도도입을 위한 노력을 기울였다. 2008년 재외선거제도를 도입하기 위한 『정치관계법 개정의견』을 국회에 제출하고 2009년 『공직선거법』 개정을 통해 재외선거제도가 도입되었다.

재외선거제도 도입 이후 선거절차 및 관리는 매우 높은 수준으로 진행되어 왔다. 다만, 내용에 있어서는 재외선거인의 등록·신청률은 물론이고 투표율에서도 매우 저조한 것이 문제로 지적되고 있다. 대한민국의 선거관리 체계는 세계적으로도 높은 수준이기 때문에 재외선거를 관리하는 것 역시 안정적인 체계를 구축한 것으로 평가할 수 있으나, 재외선거인이 투표를 하는데 있어 핵심적인 장애요인이 해결되지 않고 있는 것이 투표율 저조의 원인으로 작용되고 있다.

중앙선거관리위원회는 2003년부터 재외국민의 선거권 행사를 보장하기 위한 정치관계법 개정의견을 제출해 왔으며 그 중 투표방법에 있어서 핵심적인 내용은 우편투표를 허용하자는 것이었다. 그러나 제16대 국회에서부터 시작된 재외투표 논의는 재외선거 도입에 매우 소극적이었다.¹⁰⁾ 재외선거 도입 절차의 소극성은 물론이고

8) 1999년 헌법재판소의 결정은 당시 대한민국의 정치·경제적 상황이 반영되었으며 충분히 납득 가능한 결정으로 평가할 수 있겠다. 동시에 2007년 헌법재판소의 결정 역시 대한민국의 민주주의 발전과 과학기술의 발전 그리고 경제발전을 잘 반영한 결과로 평가할 수 있다.

9) 2003년, 2005년 및 2006년에 주민등록자를 대상으로 국외부재자투표를 실시할 것을 내용으로 하는 개정의견을 국회에 제출하였고, 2006년에는 개정의견의 타당성을 검증하기 위하여 재외국민을 대상으로 시뮬레이션을 하기도 하였다. 2006년 총 9명으로 구성된 국외부재자투표 연구반이 10. 9.~12. 20.까지 56개 공관 50개국 480여명을 대상자로 선정하여 국외부재투표(우편투표) 시뮬레이션을 실시하였다.

10) 제16대 국회에서는 소수의견으로만 재외투표의 도입 필요성을 제시하는 수준에 그치고 입법에는 반영되지 않았다. 제17대 국회에서는 2004년 대통령선거에 한해 국외부재자투표를 도입하기로 전격 합의·의결하였으나 국외부재자투표를 국회의원선거에는 도입하지 않고 대통령선거에만 도입하는 것은 위헌 소지가 있다는 지적으로 국외부재자투표 도입은 다시 연기되었다. 2007년 헌법재판소의 헌법불합치 결정 이후 국회 정치관계법특별위원회는 제17대 대통령선거(2007년 12월 19일 실시)에서의 재외선거 도입 여부를 심의했지만 5개월 여 남은 대통령선거에서 재외선거를 준비·실시하기가 어렵고, 헌법재판소가 공직선거법 해당 규정에 대한 개정시한을 2008년 12월 31일까지로 판시한 점 등을 이유로 더 이상 논의가 진전되지 못하였다. 제18대 국회에서는 정치개혁특별위원회의 구성이 늦어지면서 헌법재판소가 제시한 공직선거법 개정 시한을 지키지 못하였다. 국회는 2009년 1월 뒤늦게 정치개혁특별위원회를 구성하고, “재외국민 등의 선거 및 국민투표 도입방안”을 중심으로 법안심사에 본격 착수한 이후 2009년 2월 12일 개정된 공직선거법에 ‘제14장의2 재외선거에 관한 특례’의 장을 신설함으로써 비로소 재외선거제도가 도입된다.

그 내용에 있어서도 문제점을 노정하고 있었다. 특히 재외선거제도의 도입에도 불구하고 재외국민의 투표참여율을 높이기 위한 노력은 많이 미흡했던 것으로 평가할 수 있다. 또한 재외투표소 설치의 제한과 우편투표를 허용하지 않은 것은 재외국민들이 투표에 참여할 수 있는 기회를 현실적으로 제한한 것으로 볼 수 있다 할 것이다.

3) 재외선거제도의 개선과 한계

중앙선거관리위원회는 재외선거 시행 전 재외선거 관리기반을 점검하기 위해 21개 국가, 26개 공관을 대상으로 모의 재외선거를 실시하고, 제도적인 개선을 위한 정치관계법 개정의견을 2011년 4월 8일 국회에 제출하였다. 개정의견의 주요 내용은 신고·신청 및 투표편의를 위한 개선방안으로 순회접수제 도입, 재외선거인 등 신청·신고기간 확대, 파병군인 및 공관이 설치되어 있지 않은 국가에 거주하는 재외국민을 대상으로 제한적 우편투표 도입, 공관 외의 장소에 추가투표소 설치 등 재외선거인 등이었으며 절차사무 개선방안으로 재외선거관리위원회 설치·운영, 재외선거인명부 등 작성, 투표 및 개표 등 국외 중대선거법에 대한 여권발급 제한, 외국인 선거법 위반자의 입국제한 등이었다. 그리고 공정성 확보방안 등의 내용이 포함되었다.

국회에서는 2012년 2월까지 공직선거법 재외선거 관련 내용에 대해 5차례의 개정이 이루어졌으나 재외선거 절차사무의 합리적 처리를 위한 많은 부분을 수용하였으나, 재외선거인의 등록신청 및 투표 편의를 위한 개선방안은 대부분 수용되지 않았다. 그 이유는 우리나라의 주권이 미치지 않는 국외에서 처음 실시하는 재외선거인 점을 감안하여 재외선거인의 편의성보다는 공정성 확보에 중점을 두고 입법된 당초 재외선거제도의 취지를 유지하고, 재외선거의 편의성을 위한 제도개선은 제19대 국회의원 재외선거 실시 이후 점진적으로 도입하는 것이 바람직하다는 의견이 많았기 때문이다.

재외선거제도 도입 후 제19대 국회의원선거에서 처음으로 실시한 재외선거의 투표율이 예상보다 저조하게 나타났다. 그 이유는 재외선거인 등록신청 절차가 번거롭고 재외투표소가 공관에만 설치되어 접근성이 떨어져 참여가 불편한 것이 주된 원인 중 하나였으며, 이로 인해 재외국민의 참정권 보장이라는 제도 도입의 취지가 약화되는 결과를 초래한 것으로 평가되었다.

중앙선거관리위원회는 재외선거인 등록신청과 투표 참여의 편의성을 높여 재외국민의 선거권 행사를 보다 실질적으로 보장하기 위한 방안을 주요내용으로 하는 공

직선거법 개정의견을 마련하여 2012년 7월 2일 국회에 제출하였다.

재외선거제도가 개선되지 않았음에도 불구하고 재외국민이 대통령선거에 대한 많은 관심을 나타내며, 재외선거인 등 신고·신청률이 국회의원재외선거 보다는 상당히 증가하는 추세를 보였다. 공직선거법 개정안은 2012년 9월 27일 본회의 의결을 거쳐 10월 2일에 공포·시행되었다. 재외선거인 등 신고·신청 마감일 18일 정도 남겨놓은 시점이었다.

개정된 공직선거법에서는 재외선거인 등 신고·신청 편의를 위한 부분만 일부 반영되었고, 제19대 국회의원선거 전과 마찬가지로 투표편의를 위한 제도개선은 이루어지지 않았으며, 법 개정 또한 재외선거인 등 신고·신청 마감일에 압박하여 이루어짐에 따라 재외국민의 참여를 큰 폭으로 증가시키기에는 한계가 있었다.

중앙선거관리위원회는 재외선거인 등록신청과 투표 참여의 편의성을 높여 재외국민의 선거권 행사를 보다 실질적으로 보장하기 위한 방안을 주요 내용으로 하는 공직선거법 개정의견을 마련하여 2013년 6월 5일, 2014년 10월 8일 2차례 국회에 제출하였다. 이후 3차례에 걸친 국회의 공직선거법 개정으로 인터넷 신고·신청, 재외선거인 영구명부제 도입, 추가투표소 설치·운영 등의 성과를 얻었으나 여전히 투표편의에 대한 개정은 수용되지 않았다.

제20대 국회의원 재외선거에서는 인터넷 신고·신청 및 재외선거인 영구명부제를 도입하였고, 공관 외의 장소 및 파병부대에 추가투표소를 설치하는 한편, 귀국투표제도를 도입하여 재외국민의 참여편의를 크게 확대하였다. 신고·신청 절차를 완화시키면서 신고·신청자 수는 대폭 증가하였으나 투표자 수는 소폭 증가한 것으로 나타났다. 그러나 여전히 재외국민의 투표참여가 낮은 수준이었고 투표소 설치불가 지역의 참여방안 마련, 인터넷 신고·신청 도입에 따른 국내접수의 비효율성 해소 등의 개선과제가 남아있었다. 그러나 2017년 제19대 대선을 앞두고 실시된 공직선거법 개정에서도 투표편의를 확대하기 위한 제도개선은 없었다. 중앙선거관리위원회의 제도개선 노력과 재외공관에서 투표용지 발급기를 이용할 수 있는 기술의 발전 등으로 재외선거인 등록신청기간이 짧더라도 재외국민들의 선거권 행사에 어려움이 없게 된 것은 기술력을 기반으로 하는 제도개선을 통해 재외국민의 투표참여율을 높일 수 있는 가능성을 보여준 것이라 할 수 있을 것이다. 특히 제19대 국회의원선거, 제18대 대통령선거 그리고 제20대 국회의원선거 등 세 번의 재외선거를 치르면서 절차적으로 행정적으로 높은 수준의 관리체계가 구축되면서 재외선거제도 도입 초기의 우려사항을 상당 부분 해소하였음에도 불구하고 재외국민의 투표편의를 위한 제도개선이 이루어지지 않은 점은 매우 아쉬움을 남기는 부분이다.

4) 재외선거 대외협력체제 구축

(1) 관계기관 협의

재외선거 준비 및 관리를 위해 9개 기관이 관계기관협의회를 구성하였다. 관계기관협의회는 이후 5차례의 재외선거에서 계속 유지되었다. 참여 기관으로는 중앙선거관리위원회, 국무총리실, 외교통상부, 법무부, 행정안전부, 국방부, 우정사업본부, 검찰청, 경찰청으로 시작하였으며 제20대 총선부터는 검찰청이 대검찰청으로 교체되고 대법원이 추가되어 10개 기관이 참여하였고, 제21대 총선에서는 국무총리실이 빠지면서 다시 9개 기관으로 구성하게 되었다. 재외선거 관련 관계기관협의회는 정책협의 및 업무조정 역할을 담당하는 정책협의회와 재외선거 관련 실무지원을 담당하는 실무추진단으로 구성되어 있다. 관계기관협의회는 매 선거 때마다 합동으로 모의 재외선거와 도상연습을 실시함으로써 재외선거의 문제점을 사전에 도출하고 재외선거인명부 작성, 재외선거 공정성 확보, 선거관리 등 분야별·사안별 대책 마련 등을 위해 긴밀한 협력체계를 유지해 나갔다.

제19대 총선에서의 주요 안건은 재외선거인명부 작성의 정확성 제고방안, 재외선거사범에 대한 효율적인 대응방안(공정성 확보 방안), 재외선거 국외설명회 개최결과에 따른 분야별 대책 강구, 재외선거 소요인력·예산 확보 대책, 모의 재외선거 추진 및 결과에 따른 개선방안 등 최초로 실시되는 재외선거의 관리체계에 대한 것들이 핵심이었다. 제18대 대선에서는 재외선거 참여율 제고, 재외선거인명부 작성의 정확성 제고, 재외선거의 공정성 확보 방안, 재외투표 회송 방안 등 재외선거 실시에 관한 기관별 협력사항이다. 제20대 총선에서는 법 개정 사항에 대한 관리방안, 재외선거 참여율 제고방안, 재외선거인명부 작성의 정확성 제고방안, 재외선거의 공정성 확보방안, 재외투표 회송방안 등에 대해 논의하였다. 제19대 대선에서는 법 개정 사항에 대한 관리방안, 재외선거 참여율 제고방안, 재외선거인명부 작성의 정확성 제고방안, 재외선거의 공정성 확보방안, 재외투표 회송방안 등에 대해 논의하였다. 제21대 총선에서는 선거권 정보연계의 정확성 강화, 재외투표 적기 회송 등 기관별 협조사항 전달 및 업무효율화 방안 등을 실무 중심으로 논의하여 운영을 내실화하였다.

제19대 총선 이후부터 재외선거 관련 관계기관협의회 주요 안건을 보면 재외선거인명부 작성의 정확성 제고와 재외선거 참여율 제고 그리고 공정성 확보가 핵심적인 안건임을 확인할 수 있다. 그러나 그 동안 재외선거 관련 공직선거법 개정은 공정성 확보에 집중되었던 경향이 강하며 계속해서 참여율 제고 및 명부작성에 관

한 고민은 적었던 것으로 보인다.

(2) 외국 정부와의 재외선거 협의

재외선거는 우리의 주권이 미치지 않는 외국에서 실시되는 만큼 중앙선거관리위원회는 외교통상부와 협력하여 외교관례에 따라 해당 주재국 정부와의 협의하고 상호주의에 따라 대한민국 재외선거의 실시 사실을 해당 주재국 정부에 알려주고 치안문제 등 주재국의 협조가 필요한 사항에 대해 협의하였다.

제19대 국회의원 재외선거를 앞두고 공관의 장에게 해당 주재국 정부에 재외선거 실시 사실을 사전 안내하고, 협의사항 요목을 제공하여 주재국과 협의 시 활용하도록 하였으며, 주재국의 승인 등 추가 협의가 필요한 경우에는 선거관련 MOU(양해각서)를 체결을 고려하기도 하였다.

재외선거 협의사항의 주요 내용으로는 외국 정부에 재외선거 실시상황 통보 여부, 한인 인구 통계자료, 선거권 유무(주재국 국적 취득유무) 확인 등 정보자료 제공, 대체투표소(공관 외 투표소) 설치·운영에 따른 주재국 주권 침해 및 보안 등 문제, 재외선거관리용품의 세관 통과 및 허가(관세 등의 면제), 선거사무관계자·선거관리용품 등에 대한 안전·보안 조치, 주재국 경찰 등 투표소 경비인력 지원 가능여부, 주재국에 불법체류하는 재외국민의 선거권 행사로 인한 불이익(국외 추방 등) 예방 조치 등이다.

외국 정부와의 협의 결과 대한민국 재외선거 실시에 대한 승인이 필요한 국가는 없었으며, 관계자 면담 또는 구상서를 통해 재외선거 실시 사실을 통보하기만 하면 되었다. 자국 내에서 외국인의 정치활동에 민감한 중국에서도 대한민국의 재외선거 실시에 대해 특별한 반대 또는 이의 없이 경비(공안) 순찰 인력을 지원하는 등 적극 협조하였다. 제20대 국회의원재외선거에서는 공관 외 추가투표소의 설치가 시작되었으며 중국을 제외하고는 모든 국가들이 설치를 허용해 주었다.

제21대 국회의원선거에서는 코로나19로 인한 팬데믹으로 많은 분야에서 어려움을 겪었는데, 재외선거 역시 마찬가지였다. 코로나19 발생 전까지 재외선관위가 설치된 모든 국가에서 재외선거 실시에 협조 또는 묵인 등의 방법으로 사실상 재외선거를 허용하였으며, 공관 외 추가투표소 설치 역시 중국(설치 불가 통보)을 제외하고는 모든 설치대상 국가에서 가능하였으나 2019년 코로나19가 점차 전세계로 확산되면서 각 국가의 방역조치 수준이 강화되 재외선거 실시 불가의사를 표명한 35개국 61개 공관을 포함하여 총 55개국 91개 공관의 재외선거사무가 중지되었다. 또한 추가 투표소 설치 및 재외투표 관리인력 파견 역시 주재국의 방침에 따라 모두 취소하게

되었다.

우리나라의 재외선거를 실시함에 있어서 중국을 제외하고 세계 모든 국가들은 재외국민들의 투표행위에 대해 대부분 협조적인 자세였으며, 추가투표소를 설치하는 것 역시 큰 어려움이 없는 것으로 확인되었다. 그럼에도 불구하고 현재 재외선거에서 공관외 추가투표소 설치를 2개소까지만 허용하고 있는 것은 매우 아쉬운 부분이다. 재외국민의 투표참여율을 높이기 위한 방안으로 국회는 보다 더 적극적인 방안들을 추진해야 할 것으로 보인다.

(3) 국외 인적네트워크

재외선거가 처음 시작된 제19대 국회의원선거에서는 국외 인적 인프라가 전혀 없는 상황에서 재외국민의 의견을 수렴하고 신속·정확하게 정황을 파악함으로써 적시성 있는 재외선거 정책을 수립에 참고하기 위해 2009년 11월 재외선거 해외 인적네트워크를 모집하였다.

모집 대상으로 지역별·계층별로 제한을 두지는 않았으나, 초기에는 미국, 일본, 중국 등 재외국민 수가 많은 주요 국가에 거주하는 한인 언론인, 한인단체 활동 참여 인사 등 여론주도층을 중심으로 구성원을 모집하면서, 점차 세계 각국으로 확대해 나갔다.

재외선거 국외 인적네트워크는 2010년 1월 22개국 101명으로 시작하여 2011년 12월 기준 107개국 948명으로 늘어났으며, 재외선거가 실시되는 거의 모든 국가에 구성원을 두는 양적 성장을 이루었을 뿐 아니라 언론인·한인단체 회원 위주에서 일반인이나 유학생까지로 참여폭을 넓히는 외연 확대를 이루었다.

국외 인적네트워크 구성원을 대상으로 총 22회에 걸쳐 재외선거 안내자료를 이메일로 발송하였으며, 재외선거 홈페이지 구축 후에는 홈페이지에 게시함으로써 일반인들에게도 재외선거 준비상황, 공직선거법 개정내용 등 재외선거와 관련된 핵심내용을 알기 쉽게 전달하였다. 인적네트워크 구성원들도 현지 특성에 맞는 효과적인 홍보방안, 재외선거제도 개선, 공정성 확보와 참여 편의 증진 간 조화 모색 필요성 등에 관한 의견을 제시하여 쌍방향 의견 교환이 이루어졌다.

다만, 2012년 본격적인 재외선거 절차사무가 진행됨에 따라 재외선거 관리대책 수립에 관한 의견 제시 필요성 저하, 신고·제보 네트워크와의 중복 문제 등이 있어 실질적 관리를 재외선거관 및 재외선거관리위원회에 이관하고, 향후 사안 발생 시 의견 수렴 창구로 활용하는 것으로 운영방향 재설정이 이루어졌다.

재외국민은 재외선거에서 가장 중요한 정치주체이다. 그런데 중앙선거관리위원회

는 재외국민의 인적 네트워크 운영을 의견 수렴 창구로 축소시켰다. 재외국민의 재외선거 참여를 높이기 위해서는 해외에 구성된 한인단체는 물론이고 해외에 지부를 두고 있는 국내의 시민·사회단체들과의 연계를 통해 지속적이고 적극적인 의견수렴 및 제도개선 방안을 고려해야 할 것으로 보인다.

2. 선거정보 제공 및 위성을 이용한 선거운동

1) 정당·후보자정보자료 작성·제공

재외선거인에 대한 선거정보제공은 선거과정에서 매우 중요한 절차이다. 국내선거와 마찬가지로 재외선거에서도 중앙선거관리위원회가 후보자들의 선거정보를 받아 선거인들에게 제공하고 있다. 재외선거에서는 대통령선거의 후보자 및 비례대표국회의원선거의 정당·후보자에 대한 정보를 재외선거인들에게 전자우편 전송, 인터넷 홈페이지, 공관에 게시하는 방법으로 제공하도록 하고 있다.

제19대 국회의원 선거에서 중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에 후보자를 추천한 20개 정당으로부터 정당·후보자 정보자료 원고를 제출받아 중앙선거관리위원회와 외교통상부 및 재외공관의 인터넷 홈페이지에 게시하고 공관에 비치하도록 하였으며, 재외선거인 등 신고·신청시 정당·후보자정보자료의 수신을 원하는 103,987명의 재외선거인 등에게 전자우편을 이용하여 정당·후보자정보자료를 작성·제공하였다.

정당·후보자 정보자료 항목에 따른 발송내용은 이미지 메일은 전체 103,987명 중 96,501명(92.8%)가 발송완료 되었고, 텍스트 메일의 경우는 같은 대상에게서 96,581명(92.9%)가 발송완료 되었다. 항목별 성공 및 오류율은 대부분 메일 계정 기재 오류로 나타났다.

제18대 대통령선거에서도 전체 7명의 후보자로부터 정당·후보자 정보자료 원고를 받아 재외선거 홈페이지와 외교통상부 및 재외공관의 인터넷 홈페이지에 게시하고, 공관 게시판에 첨부하도록 하였으며, 재외선거인 등 신고·신청서에 전자우편 주소를 기재한 재외선거인들에게는 전자우편을 이용하여 정당·후보자정보자료를 제공하였다.¹¹⁾

제18대 대통령선거에서는 한국어 능력이 미흡한 재외선거인의 정보 접근성을 높

11) 전자우편 전송은 주재국의 온라인 환경을 고려하여 이미지를 최소화한 텍스트 메일로 발송하였으며, 정보자료를 전 세계 컴퓨터 사용자가 대다수 사용하고 있는 PDF파일로 작성·제공하여 워드 사용 환경에 따른 정보자료 확인의 어려움을 해소하였다.

이기 위해 외국어로 작성한 정당·후보자 정보자료를 전송·게시전송·게시하였다. 신고·신청시에 전자우편 주소를 기재한 189,940명에게 정당·후보자 정보자료를 발송한 결과 180,502명(95%)은 정상 발송되었으나 9,438명(5%)은 전자우편 주소 기재 오류의 이유로 전송이 실패 되었다. 한편, 후보자(정당추천후보자는 그 추천정당)가 국내 선거권자의 각 세대에 발송하기 위해 구·시·군선거관리위원회에 작성·제출한 책자형 선거공보(외국어 번역물 포함)의 PDF파일을 별도로 제출 받아 재외공관에서 출력하여 재외투표소에 비치하도록 함으로써 재외국민에 대한 후보자 정보 제공을 확대하였다.

제20대 국회의원재외선거에서는 비례대표국회의원선거에 후보자를 추천한 21개 정당으로부터 정당·후보자 정보자료 원고를 제출받아 중앙선거관리위원회와 외교부 및 재외공관의 인터넷 홈페이지에 게시하고 공관에 비치하도록 하였으며, 재외선거인등 신고·신청시 정당·후보자정보자료의 수신을 원하는 재외선거인등에게 전자우편을 이용하여 정당·후보자정보자료를 작성·제공하였다. 전체 발송대상자 126,840명 중 119,772명(94.4%)가 정상발송 되었고 7,068명(5.6%)는 전송실패했다.

제19대 대통령선거에서는 후보자를 추천한 14개 정당 및 무소속 후보자로부터 정당·후보자 정보자료를 중앙선거관리위원회·외교부·재외공관의 인터넷 홈페이지에 게시 및 공관에 비치하였으며, 재외선거인등 신고·신청시 정당·후보자정보자료의 수신을 원하는 재외선거인등에게 전자우편으로 제공하였다. 전체 발송대상자 260,758명 중 243,480명(93%)가 정상발송 되었고 17,278명(7%)는 전송실패 하였다.

제21대 국회의원선거에서 후보자등록 정당 35개 중 13개 정당으로부터 정당·후보자 정보자료 원고를 제출받아 재외유권자 대상 메일 전송, 외교부 및 공관 인터넷 홈페이지 배너 게시, PDF파일 출력물 공관 게시판 첨부 및 재외투표소 안내석 비치 등 다양한 방법으로 정당·후보자정보자료를 작성·제공하였다. 전자우편 발송대상자 152,572명 중 143,829명(94.3%)가 정상발송되었고 8,743명(5.7%)는 전송실패하였다. 제21대 국회의원선거에서 확정된 재외선거인명부 등재자수는 171,959명이지만 전자우편주소 미기재 또는 유효한 전자우편주소를 기재하지 않은 19,387명에게는 발송하지 않았다.

<표 1> 정당·후보자 자료 전자메일 성공율 및 실패율

구분	발송대상자 수	발송성공	발송실패
제19대 총선	103,987명	96,581명(92.9%)	7,406명(7.1%)
제18대 대선	189,940명	180,502명(95%)	9,438명(5%)
제20대 총선	126,840명	119,772명(94.4%)	7,068명(5.6%)
제19대 대선	260,758명	243,480명(93.4%)	17,278명(6.6%)
제21대 총선	152,572명	143,829명(94.3%)	8,743명(5.7%)

5차례의 재외선거를 실시하는 동안 재외 유권자들에게 정당 및 후보자의 선거정보를 제공하는 방법이 지속적으로 발전되어 온 것을 확인할 수 있다. 중앙선거관리위원회·외교부·재외공관의 인터넷 홈페이지에 게시 및 공관에 비치하는 것을 기본으로 하면서 전자우편의 경우 제19대 국회의원선거에서는 텍스트와 이미지 형식으로 발송되었던 것이 점차적으로 발전하면서 제18대 대선에서는 재외국민이 거주하고 있는 해당 국가의 언어로 작성되는 선거정보 자료가 추가되고, 이를 PDF 파일로 변환하는 방법을 추가하였으며 홈페이지 배너, 공관계시판 이용 등의 방법들이 추가되었다. 이처럼 정당 및 후보자들에 대한 선거정보를 재외 유권자들에게 전달하는 방식을 다양화한 것은 재외선거에 대한 유권자들의 관심과 참여율을 높이는 데 큰 역할을 할 수 있었던 것으로 볼 수 있겠다.

2) 위성 방송연설 · 방송광고

제19대 국회의원 재외선거에서는 정당이 국외송출이 가능한 국내 위성방송시설을 이용하여 비례대표국회의원선거의 방송연설과 방송광고를 할 수 있다. 국외송출이 가능한 국내 위성방송시설은 TV 13개사, 라디오 5개사로 파악되었으며, 국외송출을 실시하는 방송시설 중 방송연설을 위한 이용일시·시간대 등을 통보한 방송시설은 텔레비전 4개사(KBS월드, YTN월드, MBN, 아리랑TV), 라디오 1개사(KBS월드)였다. 제19대 총선에서는 비례대표후보자를 등록한 정당 중 새누리당이 유일하게 텔레비전을 이용하여 방송연설 1회¹²⁾, 방송광고 4회¹³⁾를 실시하였다.

제18대 대통령재외선거에서는 후보자가 국외송출이 가능한 국내 위성방송시설을 이용하여 방송연설과 방송광고를 할 수 있다. 국외송출이 가능한 국내 위성방송시설은 TV 13개사, 라디오 5개사로 파악되었으며, 국외송출을 실시하는 방송시설 중 방송연설을 위한 이용일시·시간대 등을 통보한 방송시설은 텔레비전 4개사(KBS월드, YTN월드, MBN, 아리랑TV), 라디오 1개사(KBS월드)였다.

대통령재외선거에서 방송연설은 후보자와 그가 지명한 연설원이 각각 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 5회 이내, 방송광고는 후보자(정당추천후보자는 후보자를 추천한 정당)가 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 10회 이내에서 실시할 수 있는바, 제18대 대통령재외선거에서는 새누리당과 민주통합당 후보자만이 텔레비전 방송광고와 방송연설을 실시하였으며, 그 내역은 다음과 같다.

12) YTN월드

13) KBS월드, YTN월드, MBN, 아리랑TV 각 1회

<표 2> 제18대 대선 위성방송시설 이용 방송연설 및 방송광고 실시 내역

◇ 방송연설

후보자명	위성방송시설명(연설횟수)	연 설 원	총연설횟수	비 고
새누리당 박근혜	YTN월드(2)	박근혜	5회	
	MBN월드(1)			
	KBS월드(1)			
	아리랑월드(1)			
민주통합당 문재인	YTN월드(1)	한명숙	3회	
	KBS월드(2)	문재인, 김성곤		

◇ 방송광고

광 고 주	위성방송시설명(광고횟수)	총 광고횟수	비 고
새누리당	YTN월드(3), MBN월드(2), KBS월드(3), 아리랑월드(2)	10회	
민주통합당	YTN월드(3), MBN월드(2), KBS월드(5)	10회	

제20대 국회의원재외선거에서는 정당이 국외송출이 가능한 국내 위성방송시설을 이용하여 비례대표국회의원선거의 방송연설과 방송광고를 할 수 있다. 국외송출을 실시하는 방송시설 중 방송연설을 위한 이용일시·시간대 등을 통보한 방송시설은 텔레비전 4개사(KBS월드, YTN월드, MBN월드, 아리랑TV)였으며, 비례대표후보자를 등록한 정당 중 국민의당이 KBS월드를 이용하여 1회 방송연설하였다.

<표 3> 제20대 총선 위성방송시설 이용 방송연설 실시내역

정 당 명	위성방송 시설구분	위성방송시설명	이용일시	연 설 원
국 민 의 당	텔레비전	KBS월드	3. 31. 20:50 ~ 21:00	오세정

제19대 대통령 재외선거에서 후보자들은 국외송출이 가능한 국내 위성방송시설을 이용하여 방송연설과 방송광고를 할 수 있다. 국외송출이 가능한 방송시설 중 방송연설이용일시·시간대 등을 통보한 방송시설은 텔레비전 3개사(KBS월드, YTN월드, 아리랑TV)로서, 더불어민주당 문재인 후보와 국민의당 안철수 후보가 후보자 방송연설¹⁴⁾을 실시하였으며, 연설원 방송연설은 더불어민주당만 1회 실시하였다. 방송광고의 경우는 더불어민주당 문재인 후보가 10회, 국민의당 안철수 후보가 5회 실시하였다.

14) 더불어민주당 문재인 후보와 국민의당 안철수 후보는 KBS월드TV 연설일정이 1회 중첩되어 추첨을 통해 결정하였다.

<표 4> 제19대 대선 위성방송시설 이용 방송연설 실시내역 현황

후보자명 (기호, 정당명)	위성방송 시설구분	위성방송시설명	이용일시	소요 시간	비 고
문재인 (1, 더불어민주당)	텔레비전	KBS월드	4.25.(화) 16:40~17:00	20분	후보자
	텔레비전	KBS월드	4.26.(수) 16:40~17:00	20분	연설원(조국)
안철수 (3, 국민의당)	텔레비전	아리랑월드	4.25.(화) 14:40~15:00	20분	후보자
	텔레비전	YTN월드	4.26.(수) 13:30~13:50	20분	
	텔레비전	KBS월드	4.27.(목) 16:40~17:00	20분	
	텔레비전	아리랑월드	4.28.(금) 14:40~15:00	20분	
	텔레비전	KBS월드	4.28.(금) 19:20~19:40	20분	

<표 5> 제19대 대선 위성방송시설 이용 방송광고 실시내역 현황

후보자명 (기호, 정당 명)	위성방송 시설구분	위성방송시설명	이용일시	소요시간
문재인 (1, 더불어민주당)	텔레비전	KBS월드	4.20.(목) 21:50~21:51	1분
		KBS월드	4.21.(금) 20:20~20:21	1분
		KBS월드	4.23.(일) 22:30~22:31	1분
		YTN월드	4.25.(화) 07:55~07:56	1분
		YTN월드	4.26.(수) 20:05~20:06	1분
		YTN월드	4.27.(목) 07:55~07:56	1분
		KBS월드	4.27.(목) 20:20~20:21	1분
		YTN월드	4.28.(금) 20:05~20:06	1분
		KBS월드	4.28.(금) 20:20~20:21	1분
안철수 (3, 국민의당)	텔레비전	KBS월드	4.29.(토) 22:30~22:31	1분
		YTN월드	4.24.(월) 13:40~13:41	1분
		KBS월드	4.24.(월) 20:20~20:21	1분
		YTN월드	4.25.(화) 13:40~13:41	1분
		YTN월드	4.26.(수) 13:40~13:41	1분
	KBS월드	4.27.(목) 21:50~21:51	1분	

제21대 국회의원 재외선거에서는 정당이 국외송출이 가능한 국내 위성방송시설을 이용하여 비례대표국회의원선거의 방송연설과 방송광고를 할 수 있다. 제21대 국회의원 재외선거에서 국외송출을 실시하는 방송시설 중 방송연설을 위한 이용일시·시간대 등을 통보한 방송시설은 텔레비전 3개사(KBS월드, YTN월드, 아리랑TV)였으며, 이를 이용한 방송연설과 방송광고는 없었다.

3. 재외선거인명부 등 작성 및 확정

1) 재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고

제19대 국회의원선거의 재외선거에서는 2011년 11월 13일부터 2012년 2월 11일까지 91일간 158개 재외공관과 251개 구·시·군청(3,480개 읍·면·동)에서 재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고를 접수하였다. 재외선거인 등의 신고·신청서 접수 결과 재외공관은 20,037(16.2%)건, 국외부재자 신고 103,381(83.8%)건 등 총 123,418건을 접수·처리하였으며, 국내 구·시·군청은 국외부재자 신고 1,006건을 접수·처리하여 총 124,424건을 접수하다. 이는 추정 재외선거권자수 (2,233,193명 대비 5.53% 수준에 불과하였다.

재외선거인 등 신고·신청자수는 초기 저조한 증가추세를 보이다가 신고·신청기간 만료일에 가까워지면서 재외선거에 대한 재외국민의 관심이 높아져 큰 폭으로 증가하였으며, 마지막 13주차엔 37,899건의 신고·신청을 접수하였다.

<표 6> 각 선거별 재외공관의 재외선거인 등 신고·신청자 수

대륙별	재외공관수	신고·신청자수		
		합계	재외선거인	국외부재자
제19대 총선	158	123,418	20,037	103,381
제18대 대선	163	223,557	43,248	180,309
제20대 총선	169	122,156	11,548	110,608
제19대 대선	175	259,531	10,788	248,743
제21대 총선	176	157,818	10,395	147,423

제18대 대통령재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고는 2012년 7월 22일부터 2012년 10월 20일까지 91일간 163개 재외공관에서 접수하였으며, 같은 기간에 251개 구·시·군청(3,479개 읍·면·동)에서 국외부재자 신고를 접수하였다. 재외선거인 등 신고·신청은 총 223,557건을 접수·처리하였으며, 그 중 재외공관은 재외선거인 등록신청 43,248건, 국외부재자신고 176,794건 등 총 220,042건을 접수하였고, 국내 구·시·군청은 국외부재자신고 3,515건을 접수하였다.

재외국민의 대통령선거에 대한 많은 관심과 신고·신청기간 후반 신고·신청 방법 확대를 위한 공직선거법 개정, 공관 실정에 맞게 홈페이지·안내문·전자우편·전화 등을 이용한 홍보와 유학생·기관·단체·기업체·상가 등에 순회접수 등으로

재외선거인 등 신고·신청수가 제19대 국회의원선거에 비해 약 80% 정도 증가하였다.¹⁵⁾

재외선거인 등 신고·신청자수는 대통령선거에 대한 재외국민의 관심과 참여 의지를 반영하듯 신고·신청기간 초기부터 제19대 국회의원선거 보다 증가 추세를 보이다가 신고·신청기간 만료일에 가까워지면서 전자우편 이용 신고·신청, 재외선거인 등록신청 순회접수, 가족의 재외선거인 등록신청서 대리 제출을 허용하면서 국외 현지에서 재외선거 참여 분위기가 더욱 확산되어 마지막 13주차에는 71,340건으로 신고·신청 건수가 크게 증가하였다.

제20대 국회의원재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고는 2015년 11월 15일부터 2016년 2월 13일까지 169개 재외공관에서 접수하였으며, 같은 기간에 262개 구·시·군청(3,495개 읍·면·동)에서도 국외부재자 신고를 접수하였다. 재외선거인 등 신고·신청은 총 122,156건으로, 그중 재외공관은 재외선거인 등록신청 11,548건, 국외부재자신고 110,516건 등 총 122,064건을 접수하였고, 국내 구·시·군청은 국외부재자신고 92건을 접수하였다.¹⁶⁾

재외선거인 등 신고·신청자수는 초기 저조한 증가추세를 보이다가 신고·신청기간 만료일에 가까워지면서 재외선거에 대한 재외국민의 관심이 높아져 큰 폭으로 증가하였으며, 마지막 13주차엔 26,699건의 신고·신청을 접수하였다.

제19대 대통령선거 재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고는 2017년 3월 10일부터 2017년 3월 30일까지 175개 재외공관에서 접수하였으며, 같은 기간에 250개 구·시·군청, 3,491개 읍·면·동에서도 국외부재자 신고를 접수하였다. 20여일의 짧은 신고·신청기간에도, 재외선거인 등 신고·신청은 총 259,531건으로, 그중 재외공관은 재외선거인 등록신청 10,788건, 국외부재자신고 248,580건 등 총 259,368건을 접수하였고, 국내 구·시·군은 국외부재자신고 163건을 접수하였다. 영구명부등재자는 제외한 수이며, 제18대 대통령선거에서 미국은 51,454건, 일본은 37,126건, 중국은 35,630건을 접수하였다. ¹⁷⁾

재외선거인 등 신고·신청자수는 초기 저조한 증가추세를 보이다가 신고·신청기간 만료일에 가까워지면서 재외선거에 대한 재외국민의 관심이 높아져 큰 폭으로 증가하

15) 제19대 국회의원 재외선거인 등 신고·신청자 수는 총 124,424명으로 재외공관 접수 123,418명(재외선거인 20,037명, 국외부재자 103,381명), 국내접수 1,006명(국외부재자) 이었다.

16) 제19대 국회의원선거에서 재외선거인 등 신고·신청자 수는 총 124,424명으로 재외공관 접수 123,418명(재외선거인 20,037명, 국외부재자 103,381명), 국내접수 1,006명(국외부재자) 이었다.

17) 제18대 대통령선거에서 재외선거인 등 신고·신청자 수는 총 223,557명으로 재외공관 접수 220,042명(재외선거인 43,248명, 국외부재자 180,309명), 국내접수 3,515명(국외부재자) 이었다.

였으며, 마지막 13주차엔 26,699건의 신고·신청을 접수하였다.

국외부재자의 편익증진을 위하여 재외선거관 파견공관을 중심으로 한인회, 종교·유학생단체, 한인식당·상가 등에 순회접수를 실시하였고, 인터넷 신고·신청을 중점 홍보하여 제20대 국회의원선거(44%) 대비 인터넷을 이용한 신고·신청 비율이 2배(89%)로 증가하는 등 신고·신청 편의성 향상으로 인한 참여자 수가 크게 증가하였다. 반면, 인터넷 신고·신청자 수 확대에 따라 구·시·군의 장이 접수한 국내 신고자와 전자우편을 통한 신고·신청건수는 현저히 감소하였다.

제21대 국회의원선거에서는 2019년 11월 17일부터 2020년 2월 15일까지(91일간) 176개 공관에서 국외부재자신고(재외선거인 등록신청은 2020년 2월 15일까지 상시 접수)를 접수하였으며, 같은 기간 동안 전국의 구·시·군(읍·면·동 포함)에서도 국외부재자신고를 접수하였다. 재외선거인등 신고·신청은 총 157,818건으로, 그중 재외공관은 157,453건(재외선거인 등록신청 10,395건, 국외부재자신고 147,058건), 구·시·군의 장은 국외부재자신고 365건을 접수하였다¹⁸⁾.

<표 7> 각 선거별 접수방법에 따른 재외선거인 등 신고·신청자 수

구 분	신고·신청자수	신고·신청 접수방법					
		공관방문	대리신고	순회접수	우편	전자우편	인터넷
제19대 총선	103,381	27,645 (26.7%)	18,238 (17.7%)	43,834 (42.4%)	13,664 (13.2%)	미도입	
제18대 대선	220,042	89,318 (40.6%)	2,617 (1.2%)	84,724 (38.5%)	21,787 (9.9%)	21,596 (9.8%)	미도입
제20대 총선	122,064	23,226 (19.0%)	4,982 (4.1%)	37,664 (30.9%)	1,740 (1.4%)	603 (0.5%)	53,849 (44.1%)
제19대 대선	259,368	11,699 (4.5%)	497 (0.2%)	14,947 (5.8%)	778 (0.3%)	590 (0.2%)	230,857 (89.0%)
제21대 총선	157,453	21,354 (13.6%)	283 (0.2%)	33,520 (21.3%)	601 (0.4%)	474 (0.3%)	101,221 (64.3%)

제19대 총선에서는 국외부재자의 편익증진을 위하여 재외선거관 파견공관을 중심으로 한인회, 종교·유학생단체, 한인식당·상가 등에 출장접수를 실시하였다. 당시 유권자에게 직접 찾아가는 출장접수가 다른 방법들보다 국외부재자 신고 증가에 상당한 효과가 있었다.

제18대 대선에서는 2012년 10월 2일 공직선거법 개정으로 재외선거인 등 신고·신청 방법에 전자우편 방법이 추가되었다. 전자우편을 이용한 신고·신청과 가족의

18) 제20대 국회의원 재외선거에서 재외선거인등 신고·신청자 수는 총 122,156명으로 공관 접수 122,064명(재외선거인 11,548명, 국외부재자 110,516명), 국내 접수 92명(국외부재자)이었다.

재외선거인 등록신청서 대리 제출 또한 신고·신청 증가에 기여하였으나, 공직선거법이 신고·신청기간 마감일에 임박하여 개정되었기 때문에 당시에는 큰 효과를 보지 못하였다.

제20대 총선과 제19대 대선에서는 2015년 8월과 12월 두 차례의 공직선거법 개정 에 따라 재외선거인 등의 신청·신고를 인터넷을 통해 중앙선관위 홈페이지에서 할 수 있게 되었고, 관할구역의 재외국민수가 4만명 이상의 지역은 공관 외 추가 재외 투표소를 설치할 수 있게 되었다. 이처럼 재외국민의 투표편의가 일부 확대되면서 신고·신청 접수가 증가하였다.

제21대 총선에서는 현지실정에 적합한 신고·신청 접수활동을 다양하게 실시하면서 특히, 인터넷 신고·신청을 중점적으로 홍보하였다. 제20대 국회의원 재외선거(44.1%) 대비 인터넷을 이용한 신고·신청 비율이 큰 폭(64.3%)으로 증가하는 등 신고·신청 편의성 향상으로 참여자 수가 크게 증가하였다.

재외국민들의 선거참여를 위한 기본 조건으로서 재외선거인 및 국외부자자 신고·신청은 제19대 총선 재외선거를 처음 실시한 이후 꾸준히 증가해오고 있다. 특히 신고·신청을 쉽게 할 수 있도록 인터넷 접수를 허용하고 투표편의를 위해 추가 투표소를 설치함으로써 유권자의 선거참여 가능성이 높아진 것은 재외선거인의 신고·신청률을 제고하는데 크게 기여한 것으로 평가할 수 있다.

2) 재외선거인 영구명부 제도

재외선거인에 대해서는 등록신청을 선거 때마다 해야 하는 재외선거인의 불편을 해소하기 위해 해당 선거 직전에 실시한 선거의 재외선거인명부에 등록된 사람은 자동으로 재외선거인 명부에 등재하도록 하는 영구명부제가 2015년 12월 도입되었다. 2015년 12월부터 2016년 2월까지 제18대 대통령선거의 재외선거인명부 등재자(43,201명)에 대해 주민등록(국내거소신고)상태, 선거권 결격사유(국적상실, 사망 포함) 등 선거권 및 신분변동 여부를 확인하는 등 영구명부를 정비하였으며, 확인된 정보에 따라 영구명부에 등재할 재외선거인 32,961명을 확정하였다.

제19대 대통령선거에서는 제20대 국선 재외선거인명부 등재자 44,073명에 대해 주민등록상태, 선거권 결격사유를 확인하는 등 영구명부를 정비하였으며, 확인된 정보에 따라 사망, 국적이탈, 주민등록자 등을 명부에서 3,407명 삭제하고, 영구명부에 등재할 재외선거인 40,666명을 확정하였다.

단기간에 실시되는 권위선거의 특성을 고려하여 신속·정확하게 영구명부를 정비하고, 주민등록자로 신분이 변경된 2,058명에게는 국외부재자신고를 하도록 안내하

여 선거권 행사에 지장이 없도록 하였다. 영구명부등재자임에도 별도의 재외선거인 등록신청을 한 경우도 3,908건 발생하였다.

제21대 총선에서는 제19대 대통령선거의 확정된 재외선거인명부에 등재된 47,297명 중 2회 이상 계속하여 재외선거에 투표하지 아니한 선거인 24,733명을 삭제하고, 나머지 22,564명에 대해 관계기관 정보조회를 통하여 주민등록 상태와 선거권 결격 사유를 확인하였으며, 그 결과에 따라 3,034명을 재외선거인명부에서 삭제하였다.

<표 8> 각 선거별 재외선거인 영구명부 등재자

구분	계	영구명부 등재대상자	영구명부 미등재자						
			계	신규 신청	사망	국적 상실	선거권 없음	신분 변동	2회 이상 미투표
제20대 총선	43,201	32,961	10,240	4,519	396	815	1	4,509	-
제19대 대선	44,073	40,666	3,407		299	573		2,535	-
제21대 총선	47,297	19,530	27,767		150	555	4	2,325	24,733

3) 재외선거인명부 등 확정

재외선거인명부는 열람, 이의신청·불복신청 및 명부누락자 등재신청 등 구제절차를 거쳐 선거일 전 30일에 최종 확정한다. 중앙선거관리위원회는 국외부재자신고인명부 전산자료를 구·시·군청으로부터 통보받아 재외선거인명부와 국외부재자명부의 이중등재 여부를 확인하고, 명부작성 기관간 정보공유로 명부를 작성·확정한다. 중앙선거관리위원회와 각 구·시·군청은 재외선거인명부와 국외부재자신고인명부를 확정된 후 구·시·군별 명부 등 확정상황과 전산자료 및 출력명부를 구·시·군선거관리위원회에 송부한다.

구·시·군선거관리위원회는 국외부재자신고인명부 전산자료를 다시 중앙선거관리위원회에 전송하고, 중앙선거관리위원회는 확정된 재외선거인명부와 각 국외부재자신고인명부를 하나로 합하여 재외투표관리관에게 송부한다. 재외투표관리관은 중앙선거관리위원회가 송부한 재외선거인명부등을 투표용지 원고와 함께 재외투표 운용장비에 내장하여 재외투표소에서 사용할 수 있도록 한다.

제19대 국회의원선거에서는 확정된 재외선거인수는 123,583명(국외 103,647명, 재외 19,936명)보다 12명이 감소된 123,571명(국외 103,635명, 재외 19,936명)이었다. 제18대 대통령선거에서는 등재된 재외선거인수 222,375명보다 14명이 증가된 222,389명(국외부재자 179,188명, 재외선거인 43,201명)이었다. 제20대 국회의원선거에서는

등재된 재외선거인수 154,573명보다 356명이 감소된 154,217명(국외부재자 110,144명, 재외선거인 44,073명)이었다. 제19대 대통령선거에서는 쉼위선거의 특성상 열람, 이의신청·불복신청 및 명부누락자 등재신청 등의 절차를 생략하고 선거일전 30일(2017. 4. 9.)에 작성한 294,633명(국외부재자 247,336명, 재외선거인 47,297명)으로 명부가 확정되었다.¹⁹⁾ 제21대 국회의원선거에서는 등재된 선거인수 171,964명보다 5명이 감소된 171,959명(국외부재자 145,911명, 재외선거인 26,048명)이었다.

<표 9> 역대 재외선거 재외선거인명부 등 확정상황

구분	명부에 등재된 선거인수			이의신청·직권수정 등의 결정에 의한		확정된 선거인수		
	계	국외부재자	재외선거인	증	감	계	국외부재자	재외선거인
제19대 총선	123,583	103,647	19,936	5	17	123,571	103,635	19,936
제18대 대선	222,375	179,178	43,197	26	12	222,389	179,188	43,201
제20대 총선	154,573	110,142	44,431	11	367	154,217	110,144	44,073
제21대 총선	171,964	145,192	26,052	567	572	171,959	145,911	26,048

4) 재외선거의 변수 사례로서 코로나19 상황

코로나19가 전 세계로 확산되어 세계보건기구 WHO는 2020년 3월 11일 팬데믹을 선포하였다. 세계 각 국은 감염 예방 및 방역을 위한 강력한 조치를 시행하였다. 특히 2020년 4월 실시 예정이었던 제21대 국회의원선거의 재외선거와 관련해서는 국경폐쇄, 도시 간 이동제한, 통행금지, 필수적 이동 외의 외출 제한 등이 심각한 지장을 초래하게 되었다. 2020년 2월 3일 재외선거사무 잠정 중단을 건의를 시작으로 공관 재외선거담당자 집합교육이 하루로 축소되고 실무위주의 집중교육을 실시하였다.

코로나19 상황이 점점 악화되면서 재외선거 실시가 불투명한 국가들이 발생하였고, 각 국가별 방역 방침, 한인사회 여건, 공관 운영 사정 등을 종합적으로 고려하여 재외선거사무 중지 건의, 재외투표기간 축소 또는 시간 단축 등 여건에 따라 재외선거를 준비할 수밖에 없는 상황이었다. 결국 91개 공관에서는 재외선거사무가 중지되었고, 36개 공관에서는 재외투표기간 축소, 9개 공관에서는 투표시간을 단축하여 재외국민들의 선거참여 환경이 악화되게 되었다. 선거행정에 있어서도 항공노

19) 제18대 대통령선거의 재외선거인명부 등 확정상황은 222,375명(국외부재자 179,178명, 재외선거인 43,197명)이었다.

선 중단·축소로 재외투표 회송방법에 차질이 발생하면서 인편회송, 외교행낭 환적 등의 방법까지 동원되었다.²⁰⁾

4. 역대 재외투표 분석

1) 재외투표소 설치

각 재외선거관리위원회는 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내의 기간을 정하여 재외투표소를 설치·운영하도록 되어 있다. 제19대 총선에서는 총 158개 재외투표소 중 공관시설에 137개(86%)를 설치하고, 공관의 협소 등 부득이한 사유로 공관에 설치할 수 없는 경우 한인회관 등 대체시설에 21개(14%)를 설치하였다. 그 중 112개(71%) 투표소가 6일간, 4개(3%) 투표소가 5일간, 42개(26%) 투표소가 4일간 운영하였다.

제18대 대통령선거에서는 총 164개 재외투표소 중 공관시설에 139개(85%)를 설치하고, 대체시설에 25개(15%)를 설치하였다. 그 중 129개(79%) 투표소가 6일간, 4개(2%) 투표소가 5일간, 31개(19%) 투표소가 4일간 운영하였다. 제18대 대통령선거에서는 신설 공관의 재외선거관리위원회 설치로 제19대 국회의원선거의 재외투표소 158개 보다 6개소가 증가했다.

제20대 국회의원선거에서는 재외국민 4만명 이상의 지역에서는 공관 재외투표소 외에 추가 재외투표소를 설치할 수 있도록 하였다. 이에 따라 공관 재외투표소 169개, 공관 외 추가투표소 25개, 파병부대 추가투표소 4개 포함하여 제18대 대통령선거보다 34개의 투표소가 늘어난 총 198개의 재외투표소가 설치되었다. 169개 공관 재외투표소 중 공관시설에 149개(88%)를 설치하고, 대체시설에 20개(12%)를 설치하였으며, 공관 외 추가투표소 25개는 한인회관, 한글학교 등에, 파병부대 추가투표소 4개는 파병부대 내에 설치하였다.

제19대 대통령선거에서는 제20대 국회의원 재외선거에 비해 6개의 투표소가 추가 설치되어 총 204개의 재외투표소를 운영하였다. 이 중 공관 재외투표소 175개, 공관의 추가투표소 25개, 파병부대 추가투표소가 4개였다. 175개 공관 재외투표소 중 공

20) 항공운항이 전면 중단되어 재외투표 회송이 불가한 상황이었다던 가봉·이라크대사관은 주재국 정부의 특별전세기를 이용해 국내로 직접 인편회송하였다. 이중 가봉 정부의 전세기는 사업관계상 KT직원만 탑승이 가능하여 공관 소속 직원이 직접 회송할 수 없는 관계로 공직선거관리규칙 제136조의23제6항에 따라 KT직원을 인편회송 담당자로 지정하여 재외투표를 안전하게 국내로 회송하였다.

관시설에 157개(90%)를 설치하고, 대체시설에 18개(10%)를 설치하였다. 특히, 투표율 제고 및 지역간 형평성 등을 고려하여 제20대 국회의원 재외선거 시 설치된 투표소 26개를 변경하였다.

제21대 국회의원선거에서는 제19대 대통령선거보다 2개의 투표소가 추가되어 총 206개의 재외투표소가 운영될 예정이었다. 이 중 공관 재외투표소 176개, 공관 외 추가투표소 26개, 파병부대 추가투표소가 4개였다. 그러나 코로나19의 전 세계적 확산에 따라 일부 지역에서의 재외선거사무 중지결정으로 115개 재외투표소를 미설치하고 91개의 재외투표소만을 운영하게 되었다. 이 중 공관 재외투표소 85개, 공관 외 추가투표소가 6개였다. 85개 공관 재외투표소는 공관시설에 81개(95%)를 설치하고, 대체시설에 4개(5%)를 설치하였다.

<표 10> 재외투표소 설치·운영기간 현황

구분	재외투표소	장 소 별		운영기간별				
		공관시설	대체시설	6일간	5일간	4일간	3일간	2일간
제19대 총선	158	137	21	112	4	42		
제18대 대선	164	139	25	129	4	31		
제20대 총선	169	149	20	125	2	42		
제19대 대선	175	157	18	138	4	33		
제21대 총선	85	81	4	43	1	8	15	18

<표 11> 추가 재외투표소 설치 현황

구분	추가투표소	장 소 별						투표기간별	
		한인회관	한국(글)학교	한인 개인시설	KOTRA	기타 공공시설	병영	3일	1일
제20대 총선	29	13	2	1	1	8	4	25	4
제19대 대선	29	17	2	2	1	3	4	25	4
제21대 총선	6	4	0	1	0	1	0	6	0

※ 제21대 총선에서는 재외선거사무 중지 여파로 투표소수가 최초 30개에서 6개로 감소

2) 재외투표 관리인력

재외투표 관리인력은 책임위원, 투표사무원, 투표참관인, 안내요원, 경비요원 등이 있다. 책임위원은 재외투표소 설치·운영기간 중 재외투표관리 업무를 총괄 수행하고, 투표사무원은 책임위원의 지시를 받아 투표사무를 보조한다. 투표참관인은 재외

선거인의 투표의 자유와 비밀을 보장하고 재외투표관리사무의 합법성과 공정성을 위하여 투표 진행의 전 과정을 참관하는 사람이다.

안내요원(도우미)는 활동이 불편한 노약자, 장애인 등의 투표편의와 투표방법 안내 안내 및 보조의 역할을 한다. 그리고 경비요원은 투표소 보안 및 질서를 유지하고 투표의 안정적 관리와 사건·사고 발생시 신속한 대처 등의 역할을 담당한다.

제19대 국회의원선거에서는 재외투표소 책임위원을 정당추천위원이 아닌 위원 중에서 일자별로 총 862명(연인원)을 재외선거관리위원회 의결로 지정하였다.²¹⁾ 투표사무원은 총 4,561명(연인원)이 투표사무에 종사하였고, 재외투표소당 일일 평균 사무원수는 5명이었다. 투표참관인은 「정치자금법」상 보조금 배분 대상이 되는 정당이 재외투표소별로 재외선거인등 2명을 투표참관인으로 신고할 수 있다. 정당에서는 총 379명(연인원)을 투표참관인으로 신고하였고, 재외선거관리위원회가 재외선거인등 2명을 자체 선정하여 참관하게 한 투표참관인은 총 1,484명(연인원)이었다.

제18대 대통령선거에서는 책임위원을 정당추천위원이 아닌 위원 중에서 일자별로 총 918명(연인원)을 재외선거관리위원회 의결로 지정하였으며, 책임위원 외에 총 1,992명(연인원)의 재외선거관리위원회 위원이 투표관리에 참여하였다. 투표사무원은 총 5,458명(연인원)이 투표사무에 종사하였다. 그 밖에 표안내원(1,389명)과 경비요원(1,679명)을 재외투표소에 배치하였다. 투표참관인은 정당에서는 총 2,128명(연인원)을 신고하였고, 법적 요건을 충족하지 못해 재외선거관리위원회가 재외선거인등 2명을 자체 선정하여 참관하게 한 투표참관인은 총 1,388명(연인원)이었다²²⁾.

제20대 국회의원선거에서 책임위원은 일자별로 총 1,007명(연인원)을 재외선거관리위원회 의결로 지정하였으며, 책임위원 외에 총 1,673명(연인원)의 재외선거관리위원회 위원이 투표관리에 참여하였다. 투표사무원은 총 4,402명(연인원)이 투표사무에 종사하였다. 투표안내원(1,561명)과 경비요원(1,482명)을 재외투표소에 배치하였다.

투표참관인은 정당에서 총 816명(연인원)을 투표참관인으로 신고하였고, 법적 요건을 충족하지 못해(투표참관인 선정이 없거나 한 정당이 선정한 투표참관인 밖에 없는 경우) 재외선거관리위원회가 재외선거인등 2명을 자체 선정하여 참관하게 한 투표참관인은 총 1,684명(연인원)이었다.

제19대 대통령선거에서 책임위원은 일자별로 총 1,054명(연인원)을 재외선거관리

21) 책임위원이 재외투표관리 도중에 유고 그 밖의 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 참여한 위원(정당추천위원은 제외) 중에서 연장자순에 따라 그 직무를 행하게 하며, 참여한 위원이 없는 경우를 대비하여 투표사무원 중에서 미리 직무대행자를 지정하여 그 직무를 대행한다.

22) 제18대 대통령선거에서는 총 7명(정당추천 3명, 무소속 4명)이 후보자로 등록하였으나, 새누리당과 민주통합당만이 재외투표소의 투표참관인을 신고하였다.

위원회 의결로 지정하였으며, 책임위원 외에 총 2,089명(연인원)의 재외선거관리위원회 위원이 투표관리에 참여하였다. 투표사무원은 총 5,128명(연인원)이 투표사무에 종사하였다. 안내요원 1,917명과 경비요원 2,145명을 재외투표소에 배치하였다.

투표참관인은 정당에서는 총 939명(연인원)을 투표참관인으로 신고하였고, 법적요건을 충족하지 못해(투표참관인 선정이 없거나 한 정당이 선정한 투표참관인 밖에 없는 경우) 재외선거관리위원회가 재외선거인등 2명을 자체 선정하여 참관하게 한 투표참관인은 총 1,788명(연인원)이었다.

제21대 국회의원선거에서 책임위원은 일자별로 총 394명(연인원)을 재외선거관리위원회 의결로 지정하였으며, 책임위원 외에 총 613명(연인원)의 재외선거관리위원회 위원이 투표관리에 참여하였다. 투표사무원은 총 1,784명(연인원)이 투표사무에 종사하였다. 투표안내요원(720명)과 경비요원(575명)을 재외투표소에 배치하였다.

특히 제21대 국회의원선거 재외선거에서는 코로나19 등으로 인해 투표사무원 확보가 어렵거나, 선거인수 100명 이하 또는 1일 예상투표자수 50명 이하인 경우 공관 여건에 맞게 투표사무원 등을 탄력적으로 운영할 수 있도록 하였다.

투표참관인은 정당에서는 총 282명(연인원)을 투표참관인으로 신고하였고, 법적요건을 충족하지 못해(투표참관인 선정이 없거나 한 정당이 선정한 투표참관인 밖에 없는 경우) 재외선거관리위원회가 재외선거인등 2명을 자체 선정하여 참관하게 한 투표참관인은 총 700명(연인원)이었다.

지금까지 실시된 5차례의 재외선거에서 지속적으로 노정되는 문제는 투표사무원의 부족과 정당의 투표참관인 추천 부족이다. 투표사무원의 경우 공관 직원(공무원·행정원)만으로 투표관리를 할 수 없는 현실적인 어려움을 해소하기 위하여 일반인도 투표사무원으로 위촉하였다. 그 규모는 연인원으로 제19대 국회의원선거 2,691명, 제18대 대통령선거 3,529명, 제20대 국회의원선거 2,293명, 제19대 대통령선거 2,955명, 제21대 국회의원선거에서 830명이 위촉되었다. 이는 제21대 국회의원선거를 제외하면 항상 공무원과 행정원 수를 합한 것보다 많은 수의 일반인이 위촉되어 선거사무가 운영되고 있는 것이다. 선거사무는 매우 전문적이면서 동시에 고도의 공정성을 확보해야 하는 분야이기 때문에 이처럼 일반인의 높은 위촉비율은 전체 선거사무의 신뢰성에 문제가 발생할 수 있을 것으로 보인다.

투표참관인의 경우 각 정당들이 선거 진행상황을 감시하고 정상적인 선거가 실시되고 있음을 증명하는 제도이다. 그런데 그동안 실시된 재외선거에서 재외투표소마다 각 정당들이 2인을 추천·배치해야 할 투표참관인을 채우지 못해 중앙선거관리위원회가 자체적으로 추천·배치하는 비중이 매우 높게 나타났다. 이는 재외선거에 대한 정당들의 관심이 매우 저조하다는 것을 반증하는 것이라 할 수 있을 것이다.

정당들의 재외국민에 대한 관심이 제고되어야 할 것으로 보인다.

3) 재외투표 상황

제19대 국회의원선거에서 처음으로 실시된 재외선거는 전 세계 158개 공관에서 신청·신고 선거인수 123,571명중 56,456명이 투표하여 45.69%의 투표율을 기록하였다. 이는 제19대 국회의원선거 재외선거 실시 당시 추정 재외선거권자수 2,233,193명 대비 2.53%에 불과한 것이었다.

제18대 대통령선거에서 두 번째로 실시된 재외선거는 전 세계 164개 재외투표소에서 거인수 222,389명중 158,225명이 투표하여 71.1%의 투표율을 기록하였다. 제19대 국회의원선거보다 재외선거인 신청·신고수와 투표율이 대폭 증가하다.

제20대 국회의원선거에서는 선거인수 154,217명중 63,797명이 투표하여 41.4%의 투표율을 기록하였다. 이는 직전 제18대 대통령선거보다 대폭 감소한 것이며 제19대 국회의원 선거 수준으로 되돌아간 것이다.

제19대 대통령선거에서는 선거인수 294,633명 중 221,981명이 투표에 참가하여 역대 재외선거 중 가장 높은 75.3%의 투표율을 기록하였다. 이는 국내에서 장기간 동안의 광화문촛불집회가 열리고 박근혜 대통령이 탄핵되는 사건이 발생하면서 대통령 궐위에 의한 선거에 대한 재외국민들의 관심이 높아진 결과로 평가할 수 있겠다.

제21대 국회의원선거에서는 코로나19의 영향으로 재외투표소 수의 감소는 물론이고 재외투표소 운영기간까지 단축되면서 매우 저조한 투표율을 기록하게 되었다. 선거인수 171,959명 중 40,858명이 투표하여 23.8%의 투표율(재외선거사무 실시지역 선거인 수 대비 투표율 48.2%)을 기록하였다.

<표 12> 역대 재외선거투표 현황

(단위 : 명, %)

구 분	신고·신청자수	선거인수 (실질선거인수)	투표자수	투표율 (실질투표율)
제19대 국선	124,424	123,571	56,456	45.7
제18대 대선	223,557	222,389	158,225	71.1
제20대 국선	159,636	154,217	63,797	41.4
제19대 대선	300,206	294,633	221,981	75.3
제21대 국선	177,348	171,959 (84,690)	40,858	23.8 (48.2)

코로나19로 인하여 신고·신청 후 미출국자 및 조기 귀국자의 증가로 귀국투표신고자 수가 제20대 국회의원 재외선거 대비 20배 가량 증가²³⁾하였으나 신속한 접수 처리 및 정확한 명부 반영으로 선거권 행사를 보장되었다.

5. 역대 재외선거 위반 사례 분석

1) 재외선거 위반행위 예방·단속체제 구축

우리나라의 주권이 미치지 않는 해외에서 실시되는 재외선거에 대해 많은 관계기관에서는 공정성 확보를 매우 중요하게 생각하였으며 공정성을 확보하기 어려울 것으로 예상하였다. 중앙선거관리위원회는 최초로 실시된 제19대 국회의원선거 재외선거 때부터 주재국과 주권침해 등으로 외교적 마찰이 없는 범위 내에서 적극적으로 선거법 위반행위를 예방 및 단속하기 위해 노력해 왔다. 그럼에도 불구하고 국외에서 선거법 위반행위가 발생할 현실적으로 조사·단속에 어려움이 많았을 것으로 예상된다.

중앙선거관리위원회는 각 선거 시기마다 재외선거 위반행위 예방·단속을 위해 ‘재외선거 단속상황반’을 편성·운영하고, 재외선거관리위원회에서는 ‘재외선거 위반행위 예방·지도반’을 편성·운영하였다.

<표 13> 재외선거 위반행위 예방·지도반 편성현황

(단위 : 명)

구분	재외선거관리 위원회수	신 분 별				
		계	위 원	간 사	서 기	기 타
제19대 총선	68	505	265	28	56	156
제18대 대선	68	505	265	28	56	156
제20대 총선	169	684	415	105	122	42
제19대 대선	175	831	470	124	140	97

제21대 국회의원선거 재외선거는 사전 예방활동에 주력하였다. 기존 재외선거에서 발생했던 위반 사례를 분석하고 이번 선거에서 발생이 예상되는 위법행위를 예측하여 사례별 대응방안을 재외공관에 배부함으로써 위법행위 발생에 대한 신속한 대응

23) 제20대 국회의원 재외선거에서 귀국투표신고자 수는 358명이었다.

력을 높였고, 재외국민의 각종 행사나 단체·모임 등 선거 관련 정황을 사전에 파악하여 맞춤형 선거법을 안내하고 공정선거를 위한 협조를 요청하여 위법행위 발생을 사전에 방지할 수 있었다.

이에 더해 재외선거관리위원회에서는 예방·단속활동이 가능한 재외국민을 중심으로 자율적인 ‘재외선거 위반행위 신고·제보 네트워크’의 구축지원을 통해 재외선거관리위원회의 예방 및 단속활동을 지원하였고, 중앙선거관리위원회와 재외선거관리위원회에 ‘재외선거 위반행위 신고·제보센터’를 설치·운영하는 등 국내·외에서 동시에 재외선거 위반행위에 대한 예방 및 단속활동을 위한 체제를 구축하여 예방·단속활동을 전개하였다.

2) 재외선거 위반행위 단속·조치

재외선거가 도입되고 제19대 총선이 다가오면서 재외선거 유권자 수가 많은 국가와 지역을 중심으로 특정 정당이나 후보자를 지지하는 조직이나 단체를 결성하려는 움직임이 활발해졌다. 또한 국내 유력 정치인이 해외에서 개최되는 한인단체 행사에 참석하는 등 정치권의 재외국민 접촉이 빈번해지기 시작했다. 이에 재외선거 분위기가 조기에 과열될 수 있을 것이라는 일부 우려가 있었다.

중앙선거관리위원회는 재외선거 초기단계에서 정치인들이 해외에서 사전 선거운동성 발언을 한 것에 대해 수사의뢰하고, 이 내용이 국내·외 언론에 보도되었다. 그 결과 재외선거와 관련한 선거법 위반행위에 대한 경각심이 높아졌고, 재외선거의 과열 분위기는 수그러들었다.

재외선거관리위원회는 지속적으로 재외선거 위반행위 예방·단속활동을 강화하고, 국외에서의 선거법 위반행위 관련 처벌사례를 작성·안내하여 예방·단속활동에 활용하였다. 또한 재외선거와 관련한 선거정황을 파악하고 흑색·비방선전 게시물의 사전차단 및 국내유입을 방지하기 위하여 국외 사이버검색요원이 국외 사이버자동검색시스템을 통해 국외 한인언론·단체 등의 홈페이지·게시판 등을 실시간 검색함으로써 실시간 변화하는 선거상황에 신속하고 능동적으로 대처하였다.

중앙선거관리위원회의 적극적인 단속활동은 재외선거가 깨끗한 선거로 실시되는데 매우 큰 역할을 한 것으로 평가할 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 선거시기마다 선거법을 위반하는 사례가 간헐적으로 발생하고 있다. 제19대 국회의원선거에서는 총 8건의 위법행위가 적발되었다. 중앙선거관리위원회는 이 중 2건은 수사의뢰, 4건은 경고조치 하고 나머지 2건은 공명선거협조요청을 하였다.

제18대 대통령선거는 제19대 국회의원선거에 비해 재외선거에 대한 국내·외의

관심이 한층 증가하여 재외선거인 등 신고·신청률이 높아졌다. 이에 따라 각 정당은 재외국민 관련 조직을 체계적으로 정비하면서 소속 국회의원들의 국외 방문과 재외국민 접촉이 빈번해지졌다. 제18대 대통령선거의 재외선거에서 공직선거법 위반행위에 대해 단속·조치한 건수는 총 20건이며, 위반행위가 경미하다고 인정되는 경우에는 경고 또는 공명선거협조요청 등 계도차원의 조치를 취하였고, 중대범죄 위반행위의 경우에는 여권발급제한·고발·수사의뢰 등 엄중하게 조치하였다.

제20대 국회의원선거에서는 공직선거법 위반행위에 대해 단속·조치 건수는 총 8건으로 제18대 대통령 재외선거 당시 21건에 비해 크게 줄었는데, 불법신문광고 게재 및 위원회의 조사에 불응한 위반자에 대한 고발(경고 조치 포함) 및 여권발급제한·반납명령을 제외하고는 위반행위가 경미하여 공명선거협조요청 등 현지계도 차원의 조치를 취하였다.

제19대 대통령선거에서는 SNS를 활용한 선거활동이 활발해지면서 이와 관련된 위반행위가 증가하였다. 특히 유튜브 동영상 등 통하여 비방·흑색선전행위의 사례가 다수 발견되었다. 제19대 대통령선거의 재외선거에서 공직선거법 위반행위에 대해 단속·조치 건수는 총 25건으로 제18대 대통령 재외선거 당시 21건에 비해 다소 증가(19%)하였는데, 경미한 위반행위에 대하여는 공명선거협조요청 등 현지계도 차원의 조치를 취하였으나 비방·흑색선전행위(고발 1건), 투표지 SNS 공개행위(고발 3건), 불법 신문광고 게재(경고 6건) 등에 대하여는 엄중 조치하였다.

제21대 총선에서는 불법신문광고 게재 관련 한인언론사 대상 공명선거 협조요청(서면 1회), 불법 인쇄물 등 배부 관련 중지·시정명령(3회) 등의 조치를 하였다.

<표 14> 재외선거 위반행위 단속·조치 실적

구분	계	고발	수사의뢰	경고	공명선거협조요청	위반사실통지	선거법준수촉구	중지·시정명령	여권발급제한
제19대 총선	8	-	2	4	2	-			
제18대 대선	20	2	2	7	8				1
제20대 총선	8	1	-	1	4		1		1
제19대 대선	25	4	-	7	10	4			-
제21대 총선	4	0	0	0	1	0		3	0
계	65	7	4	19	25	4	1	3	2

Ⅲ. 재외선거제도의 해외사례와 시사점

1. OECD 국가들의 재외선거

대한민국은 OECD 회원국 중 가장 늦게 재외선거제도를 도입하였다. 2009년 헌법 재판소의 재외선거 합헌 결정에 따라 공직선거법을 개정함으로써 재외선거제도를 도입하게 되었다. OECD 회원국 중 18개 국가가 대통령선거, 국회의원선거 등 전국적인 선거에서만 재외선거를 실시하고 있으며 지방선거는 10개국에서는 실시하고 있다.²⁴⁾

많은 국가들이 재외국민의 선거권에 제약을 두고 있지 않고 있으며, 이중국적자에게도 선거권을 허용하는 사례도 많다. 다만, 영국·캐나다·호주·뉴질랜드·포르투갈·터키 등 6개국은 국외 체류기간에 따라 선거권을 부여하고 있으며, 아일랜드의 경우에는 해외에서 근무하는 외교관, 군인 등 공무원과 그 가족에게만 선거권을 부여하고 있다.²⁵⁾

재외선거인명부 작성은 대부분의 국가가 재외국민 개인의 신청에 의해 작성하며 한번만 선거인 등록을 하면 계속해서 유효한 영구명부제를 채택한 국가가 많다. 이탈리아, 스페인, 스웨덴은 정부가 재외국민에 대한 다양한 데이터베이스를 기초로 직권으로 재외선거인명부를 작성한다. 이탈리아는 자국의 해외거주자명부를 기준으로 재외선거인명부 작성하고 스페인은 영구명부를 매월 갱신하고 있다. 스웨덴은 국세청에 등록된 자를 기준으로 명부 작성하고 있다.

투표방법에 있어서는 공관투표만 실시하는 국가는 대한민국, 덴마크, 아이슬란드, 체코, 폴란드, 핀란드, 헝가리 등 총 7개국이며, 우편투표만 실시하는 국가 11개국, 여러 투표방법을 병행 실시하는 국가가 10개국이 있다. 터키의 경우는 특수하게 국경투표소에서 투표를 하도록 하고 있다. 공관투표를 실시하고 있는 국가 중 공관

24) 재외선거에서 지방선거를 실시하는 나라는 노르웨이·덴마크·스웨덴·스위스·스페인·아이슬란드·아일랜드·핀란드·미국·뉴질랜드 등이다.

25) 영국은 출국 후 15년 이내에만 선거권이 부여되고 호주는 출국 후 6년 이내에만 허용된다. 포르투갈은 선거의 종류와 체류 지역에 따라 서로 다른 선거권 기준을 가지고 있다. 대통령선거, 국민투표의 경우 EU국가 또는 포르투갈 언어권 국가에 체류하는 재외국민은 15년 이내, 기타 국가는 10년 이내에서만 선거권이 부여되고 있다. 국회의원선거 및 EU 의회선거에 대해서는 체류지역 및 체류기간에 제한 없이 선거권을 허용하고 있다. 캐나다는 해외 체류기간이 5년 이내에만 선거권을 허용하고 있으며 다만, 해외 군무 중인 공무원과 군인 및 배우자는 체류기간의 제한이 없다. 뉴질랜드는 출국 후 3년 이내인 경우로 제한되어 있고 뉴질랜드국적이 아닌 외국인 영주권자에게도 선거권을 부여하고 있는데, 이들의 재외선거 선거권은 출국 후 12개월 이내로 제한하고 있다.

외에도 투표소 설치가 가능한 국가는 프랑스, 핀란드, 폴란드, 덴마크 등 4개국이다.

<표 15> OECD 국가들의 재외선거 총괄표

국가명	대상선거	선거인명부 작성		재외선거 투표방법
		국내	재외	
스웨덴	총선, EU의회선거, 지방선거, 국민투표	직권	직권	공관/우편/대리
스페인	총선, EU의회선거, 지방선거, 국민투표			공관/우편
이탈리아	총선, 국민투표			우편
그리스	총선	직권	신청	
네덜란드	총선, EU의회선거			우편/대리/전자
노르웨이	총선, 지방선거			우편
대한민국	대선, 총선, 국민투표			공관
덴마크	총선, EU의회선거, 지방선거, 국민투표			공관
독일	총선, EU의회선거			우편
룩셈부르크	총선, EU의회선거			우편
멕시코	대선			우편
벨기에	총선, EU의회선거			공관/우편/대리
스위스	총선, 지방선거, 국민투표			우편
슬로바키아	총선			우편
아이슬란드	대선, 총선, 지방선거			공관
오스트리아	대선, 총선, EU의회선거, 국민투표			우편
일본	총선			공관/우편
체코공화국	총선			공관
터키	총선			국경투표소 투표
포르투갈	대선, 총선, EU의회선거, 국민투표			공관/우편
폴란드	대선, 총선, 국민투표			공관투표
핀란드	대선, 총선, EU의회선거, 지방선거			공관투표
헝가리	총선, 국민투표			공관투표
뉴질랜드	총선, 지방선거, 국민투표	신청	신청	공관/우편
미국	대선, 총선, 지방선거, 국민투표			우편/이메일/팩스
아일랜드	대선, 총선, 지방선거, 국민투표			우편
영국	총선, EU의회선거			우편/대리
캐나다	총선, 국민투표			우편
프랑스	대선, 국민투표, 재외국민회 선거			공관/대리
호주	총선			공관/우편

OECD 국가들의 다양한 재외선거 실시 사례에서 우리나라 재외선거에 도입할 수 있는 방안들을 살펴본다. 다음에서는 주요 국가로서 미국, 호주, 프랑스, 벨기에, 스위스, 독일, 일본의 재외선거에 대해 구체적으로 살펴본다.

2. 미국의 재외선거제도의 주요 내용과 그 시사점

1) 미국 재외선거제도의 법적 근거

미국의 선거는 헌법상 주 정부가 관장하도록 규정하여 주 정부는 포괄적인 선거사무 권한을 가지고 있다.²⁶⁾ 주 정부의 포괄적 선거사무 권한은 미국수정헌법 제15조의 ‘인종에 따른 차별의 금지’ 규정과 동법 제19조의 ‘성별에 의한 차별의 금지’ 규정, 그리고 동법 제26조의 ‘연령에 의한 차별의 금지’ 규정에 적용을 받아서 제한될 수 있다. 미국연방정부는 의회가 정부에 부여된 모든 권한을 집행하기 위해 필요한 모든 법률을 제정할 권한과 주 정부에 금지된 권한의 영역에 관해 주 정부와 병합적인 권한을 보유하는 속성을 가진다. 이러한 연유에서 미국의 선거체계는 다층적이면서도 복합적인 구조를 가지고 있다.²⁷⁾

미국의 연방의회에서 선거와 관련된 주요법률로는 「선거권법」(Voting Right Act 1965)과 「선거인등록법」(National Voter Registration Act 1993), 그리고 「군인 및 재외국민 부재자 투표법」(The Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act 1986; 일명 ‘UOCAVA’라고 함) 등이 있다. 「제복 복무자 및 재외국민 부재자 투표법」은 미국 연방의회가 1986년에 제정하였다. 미국에서 선거사무는 각 주의 소관에 속하여 주 법으로 규율하지만, 주 법에서의 내용이 「제복 복무자 및 재외국민 부재자 투표법」과 충돌하는 경우 연방법이 주 법에 우선한다. 「제복 복무자 및 재외국민 부재자 투표법」은 연방법인 「군인투표법」(Soldier Voting Act 1942), 「연방투표지원법」(Federal Voting Assistance Act 1955), 「재외국민투표권법」(Overseas Voting Right Act 1975)의 내용을 포함하고 있다. 「제복 복무자 및 재외국민 부재자 투표법」의 존재에도 불구하고 미국의 재외선거는 각 주에서 유권자 등록, 투표용지 송부 및 회송절차 등의 다양성으로 인하여 투표율이 저조하다는 문제가 있었다. 이를 개선하기 위하여 미국 연방의회는 2009년 「군인 및 재외선거강화법」(Military and Overseas Voter Empowerment Act 2009)을 제정하여 재외국민의 선거참여와 정치참여를 높이고 있는 상황이다.

26) 미국연방정부는 선거에 관한 입법권, 재정지출권, 주간통상규제권 등을 근거로 주가 행사하는 선거에 관한 사안에 대하여 간접적인 규제를 할 수 있지만 주 정부는 선거업무의 포괄적인 권한을 가지며 이에 대한 책임을 지는 구조이다. 미국 수정헌법 제10조는 “선거관리업무인 유권자등록, 투표용지 작성 및 교부, 투표소 설치 및 운영, 개표, 당선자 확정 등에 따른 업무는 미국연방헌법의 규정에 따라 주의 전속적 사무에 속한다”고 규정하고 있다.

27) 백환기, 재외국민의 정치참여와 재외선거의 실효성에 관한 연구, 한양대학교 국제학대학원 박사학위논문, 2015, p.83.

미국의 모든 주는 재외선거인에게 연방의 국정선거에 참여할 수 있도록 투표권을 부여하고 있지만, 주 지사나 주 의원, 시장 선거 등의 지방이나 주의 선거에서는 재외선거인에게 투표권을 인정하지 않는 주도 있다. 미국의 재외선거인이 참여할 수 있는 연방선거는 ‘대통령 및 부통령선거’, ‘연방상원의원선거’, ‘연방하원의원선거’이다.

2) 미국의 재외선거인 등록과 투표 절차

미국에서 재외선거의 자격을 얻기 위해서는 선거당일에 1) 미국 시민권자이어야 하고, 2) 18세 이상이어야 하며, 3) 투표지에 없어야만 한다. 미국에서 재외선거가 가능하려면 우선 제복 복무자(Uniformed Services), 미국상선, 공중위생국 소관 단체, 해양대기국의 일원이어야 한다. 또한 이들 단체의 적격한 배우자나 가족이거나 미국 영토 밖에서 거주하는 미국시민이어야 한다. 선거 당일에 투표지에 있는 사람은 재외선거의 자격이 없다.²⁸⁾

재외선거인으로 투표하기 위해서는 다음과 같은 세 단계를 거쳐야 한다.

첫째, 연방우편투표신청서(Federal Post Card Application)를 사용하여 재외선거인으로 등록하고 재외선거투표용지를 신청하여야 한다. 연방법인 「제복 복무자 및 재외국민 부재자 투표법」(The Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act 1986)은 재외선거인들이 등록하여 투표용지를 요청할 수 있도록 하여 모든 연방선거에 참여할 수 있도록 규정한다.

연방우편투표신청서는 온라인 버전으로 접속하거나 하드카피 버전을 구할 수 있다. 연방우편투표신청서를 작성하기 위해서는 <FVAP.gov>에 접속하면 된다. 온라인 양식을 작성하는 과정에서 각 주에서 요구하는 사항들에 대한 주의사항을 참조할 수 있다. 양식의 작성을 마치면 프린트하여 서명한 후에 송부하면 된다. 하드카피 버전으로 구하기 위해서는 군주둔지에 있는 투표지원소나 미국 대사관이나 영사관의 투표지원관(Voting Assistance Officer)에게 요청할 수 있다. 부재중인 기간 동안 재외선거인으로 투표를 보장받기 위해서는 연방우편투표신청서를 이동할 때마다 매년 1월이나 투표를 원하는 선거일의 90일 전까지 신청서를 다시 제출하여야 한다.²⁹⁾

둘째, 재외선거인 투표용지를 받아야 한다.

선거관리관은 재외선거인에게 보낼 적절한 투표용지를 결정하기 위해 연방우편투

28) Federal Voting Assistance Program, 2020-2021 Voting Assistance Guides, p.1.

29) Federal Voting Assistance Program, 2020-2021 Voting Assistance Guides, p.8.

표신청을 처리한다. 재외선거인의 신청에 대해 질문이 있는 경우 지역선거사무소에 직접 문의할 수 있다. 재외선거인의 신청서가 거부되거나 양식을 처리하기 위해 추가 정보가 필요한 경우 지역선거관리관이 연락할 수도 있다. 선거관리관은 등록되어 있으면서 투표용지를 요청한 사람들을 위해 선거 45일 전까지는 부재자 투표용지를 보내야 한다. 선거일까지 45일이 남지 않은 시점에 신청서를 제출하더라도 선거관리관들이 가능한 빠르게 처리하여 투표용지를 보내주기도 한다. 모든 주에서는 투표용지를 전자적으로 받을 수 있어야 하는데 여기에는 이메일, 팩스 또는 온라인 다운로드가 포함된다.³⁰⁾

<그림 1> 미국의 연방우편투표신청서(FPCA)

※ 출처 : <https://www.fvap.gov/uploads/FVAP/Forms/fpca.pdf> (2020.12.15. 최종 확인).

30) 앞의 주.

셋째, 투표한 투표용지를 송부한다.

재외선거인은 부재자 투표용지를 받는 즉시 투표하고 송부하여야 한다. 투표용지를 표시하고 반환하려면 투표용지와 함께 보낸 지침을 참조하여야 한다. 이 때 마감일을 확인하여야 하는데, 선거사무소가 작성한 투표지를 받아야 하는 날짜는 각 주에서 정하기 때문이다.

<그림 2> 미국의 연방기명부재자투표용지(FWAB)

Voter Information
Federal Write-In Absentee Ballot (FWAB)

Print clearly in blue or black ink, please see back for instructions.

Have you already registered and requested an absentee ballot?
Some states allow you to use this form to register and request ballots for future elections. Visit FVAP.gov for more details.

1. Who are you? Pick one.
For absent Uniformed Service members, their families, and citizens residing outside the United States. I am on active duty in the Uniformed Services or Merchant Marine -OR- I am an eligible spouse or dependent. I am a U.S. citizen living outside the country, and I intend to return. I am a U.S. citizen living outside the country, and my intent to return is uncertain. I am a U.S. citizen living outside the country, and I have never lived in the United States.

Last name: _____ Suffix (Jr., II): _____ Sex: Female Male
 First name: _____ Previous names (if applicable): _____
 Middle name: _____ Birth date (MM/DD/YYYY): ____/____/____
 Social Security Number: ____-____-____ Driver's license or State ID #: _____

2. What is your U.S. voting residence address?
Your voting materials will not be sent to this address. See instructions on other side of form.
 Street address: _____ Apt. #: _____
 City, town, village: _____ State: _____
 County: _____ ZIP: _____

3. Where are you now? You MUST give your CURRENT contact information.
Your mailing address. (Different from above) _____ Your mail forwarding address. (If different from mailing address) _____

4. What is your contact information? This is so election officials can reach you about your request.
Provide the country code and area code with your phone and fax number. Do not use a Defense Switched Network (DSN) number.
 Email: _____ Phone: _____
 Alternate email: _____ Fax: _____

5. What are your preferences for future elections?
 A. Do you want to register and request a ballot for all elections? Yes No
 B. How do you want to receive voting materials from your election office? Mail Email or online Fax
 C. What is your political party for primary elections? _____

6. What additional information must you provide?
The following need more information: Alabama, Alaska, Puerto Rico, Vermont, Virginia and Wisconsin, see back for instructions. Additional state instructions can be found at FVAP.gov.

7. You must read and sign this statement.
I swear or affirm, under penalty of perjury, that:
 ■ The information on this form is true, accurate, and complete to the best of my knowledge. I understand that a material misstatement of fact in completion of this document may constitute grounds for conviction of perjury.
 ■ I am a U.S. citizen, at least 18 years of age (or will be by the day of election), eligible to vote in the requested jurisdiction, and
 ■ I am not disqualified to vote due to having been convicted of a felony or other disqualifying offense, nor have I been adjudicated mentally incompetent; or if so, my voting rights have been reinstated; and
 ■ I am not registering, requesting a ballot, or voting in any other jurisdiction in the United States, except the jurisdiction cited in this voting form.
 ■ In voting, I have marked and sealed this ballot in private and have not allowed any person to observe the marking of this ballot, except those authorized to assist voters under State and Federal law.

Sign here X Today's date (MM/DD/YYYY) ____/____/____

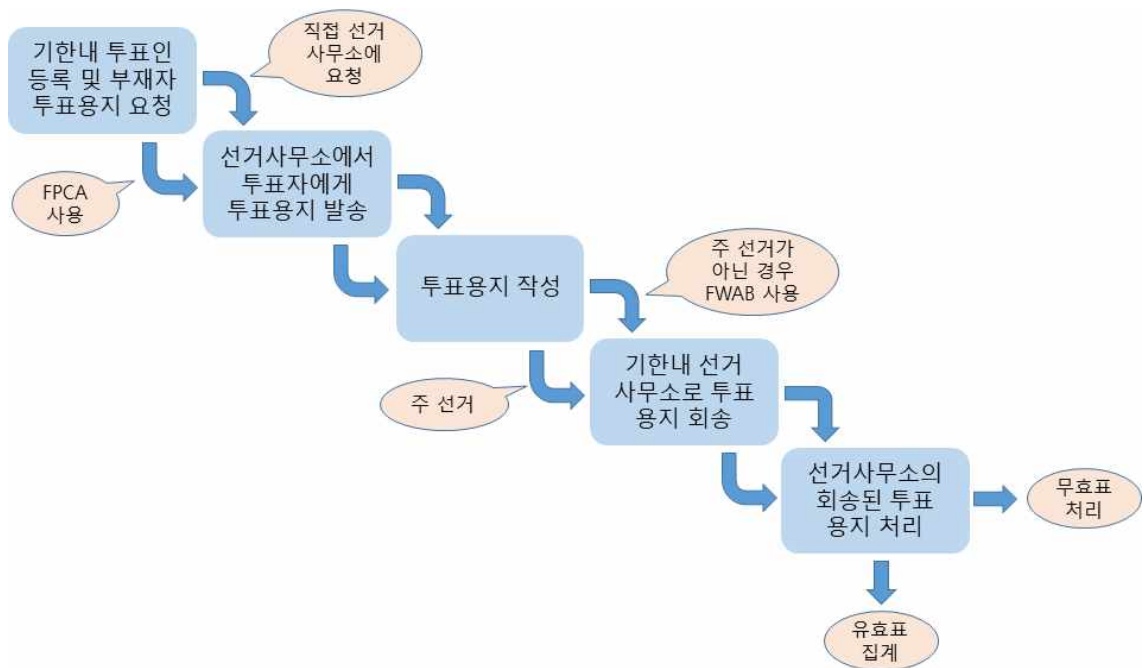
This information is for official use only. Any unauthorized release may be punishable by law. Previous editions are obsolete. Standard Form 186 (Rev. 04-2019), DMB No. 0704-0502

※ 출처 : <https://www.fvap.gov/uploads/FVAP/Forms/fwab.pdf> (2020.12.15. 최종 확인).

주의 부재자선거 마감일까지 정해진 시간 내에 선거사무소에 송부할 부재자 투표용지를 수령하지 못한 경우 연방기명부재자투표용지(Federal Write-In absentee Ballot)를 사용하여 투표하여야 한다. 기명부재자투표는 일반부재자 투표용지가 각

주가 규정하는 기한 내에 선거관리관에게 도착하지 않은 경우에만 유효한 것으로 인정된다. 연방기명부재자투표용지는 「제복복무자 및 재외국민 부재자 투표법」의 적용을 받는 모든 유권자를 위한 예비 투표용지의 역할을 한다. 연방기명부재자투표용지는 미국의 모든 주와 관할영토에서 연방공직(대통령, 부통령, 상원, 하원, 대의원 또는 상주의원)을 위한 투표에 사용할 수 있다. 연방기명부재자투표용지를 작성하기 위해서는 <FVAP.gov>에 접속하면 된다. 온라인 양식을 작성하는 과정에서 각 주에서 요구하는 사항들에 대한 주의사항을 참조할 수 있다. 양식의 작성을 마치면 프린트하여 서명한 후에 송부하면 된다. 하드카피 버전으로 구하기 위해서는 군주둔지에 있는 투표지원소나 미국 대사관이나 영사관의 투표지원관(Voting Assistance Officer)에게 요청할 수 있다. 작성하여 서명된 연방기명부재자투표용지는 해당 주의 선거사무소에 보내서 투표를 완료한다.³¹⁾

<그림 3> 미국의 재외선거인 투표절차(UOCAVA Voting Process)



※ 출처 : U.S. Election Assistance Commission, Election Administration and Voting Survey, 2018 Comprehensive Report, 2019.7., p.89, Figure 1 인용.

연방우편투표신청서는 미국의 국내우편을 이용하여 선거관리당국으로 회송되는 경우와 해외에서 미국의 군사우편제도를 통하여 회송하는 경우나 미국 대사관이나 영사관을 통하여 회송되는 경우에는 무료로 해당 선거관리관에게 배달이 된다.³²⁾

31) Federal Voting Assistance Program, 2020-2021 Voting Assistance Guides, p.9.

그러나 재외국민이 외국에서 국제우편으로 회송하려는 경우에는 국제우편요금을 지불하여야 하며, Fedex나 DHL 등의 국제특급운송회사를 이용하는 경우에는 사서함이 아닌 선거관리당국의 주소지로 회송되어야만 유효한 신청서로 인정이 된다.³³⁾

연방우편투표신청서는 신청인의 운전면허증과 사회보장번호(Social Security Number)를 기재하여야 하는데, 이를 통해 선거관리관은 투표신청인의 신원을 확인할 수 있으므로 추가적인 서류로서 여권사본을 요구하지는 않는다. 이는 행정절차를 간소화하여 민원인의 불편을 덜어주며 유권자의 등록편이성을 제고하는 기능을 한다.³⁴⁾

3) 미국 선거에서의 투표양태별 동향과 분석

(1) 조기투표

미국의 모든 주에서는 우편투표(by-mail voting)를 사용하거나 적어도 특정인들을 대상으로 하는 조기투표(in-person early voting 또는 in-person absentee voting)를 통해 유권자 참여를 유도하고 있다. 이러한 투표방식의 선택은 점진적으로 증가하고 있는데, 2018년 총선에서는 총 투표자의 43.2%인 52,013,328명의 유권자가 선거당일 직접투표가 아닌 방식으로 투표에 참여하였다. 여기에는 국내 민간 우편투표, 선거일 이전 직접투표, 「제복 복무자 및 재외국민 부재자 투표법」(The Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act 1986)의 적용을 받는 자들의 투표(이하 “UOCAVA 투표”라 함) 또는 기타의 투표방법의 사용이 포함된다. 이는 유권자의 39.5%가 조기투표했던 2014년 선거보다 증가한 것이다. 다음의 표는 2014년, 2016년 및 2018년 총선에서 가장 일반적으로 사용된 투표방식을 보여준다.

조기투표(일부 주에서는 부재자 투표라고도 함)는 유권자가 선거일 전에 투표소에서 투표할 수 있는 제도이다. 개인은 일반적으로 실제선거에서와 동일한 형태의 투표함에 투표하지만, 선거일 직전의 몇 주 동안만 투표할 수 있다. 알칸사스, 노스캐롤라이나, 뉴멕시코, 네바다, 테네시, 텍사스 등 6개 주에서는 해당 주에서 실시된 투표용지의 절반 이상이 직접 조기투표를 실시한 것으로 보고하였다. 전국적으로는 79,417개의 투표소에서 조기투표를 실시한 것으로 조사되었다.

32) 미국의 군사우편으로는 Army Post Office와 Fleet Post Office가 있는데 해외 주둔하는 미군을 대상으로 하는 우편배달시스템이다.

33) <<https://www.fvap.gov/>>(2020.12.15. 최종확인)..

34) 백환기, 앞의 논문, p.120.

<그림 4> 미국 선거에서의 투표방식의 변화 추이



※ 출처 : U.S. Election Assistance Commission, Election Administration and Voting Survey, 2018 Comprehensive Report, 2019.7., p.11, Figure 5 인용.

(2) 우편투표

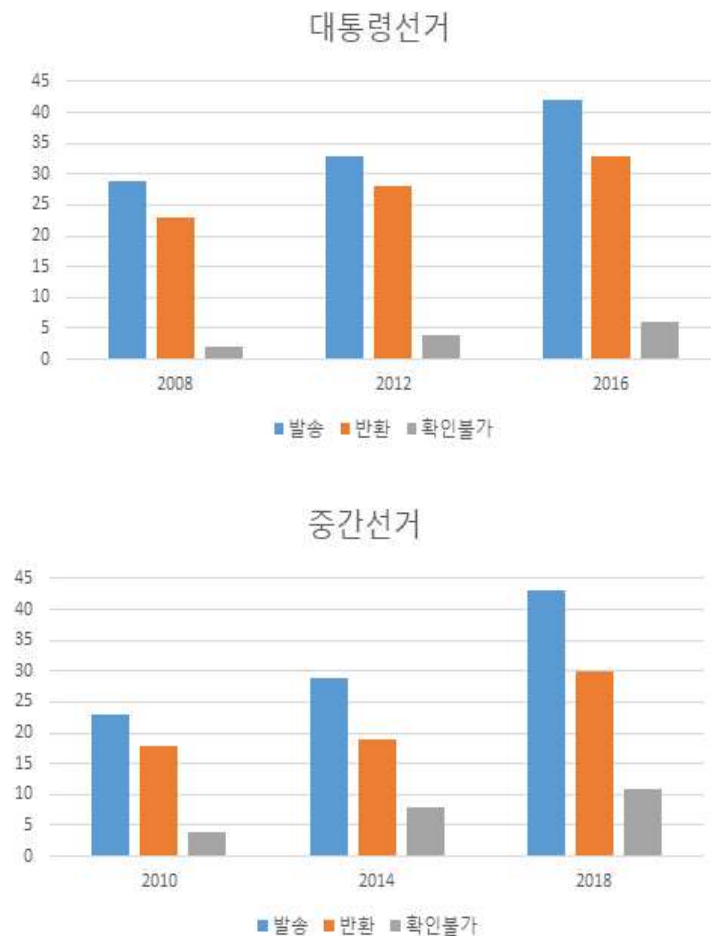
한편 미국의 많은 주에서 2020년 선거를 위한 우편투표 옵션의 사용을 확대하고 장려하였는데, 이는 주로 COVID-19 대유행으로 인한 유권자 안전 문제에서 기인한 정책적 배려이다. 이러한 우려로 인해 2020년 전국적으로 우편투표 이슈가 특별히 부각되긴 하였지만, 통계 데이터에 따르면 미국의 유권자들의 지난 10년 동안 부재자 또는 우편투표 옵션을 활용하는 비율은 점차로 높아지고 있다.

미국의 각 주들은 전통적으로 유권자들이 우편투표를 할 수 있도록 두 가지 방법을 두고 있다. 그 하나는 부재자 투표(주에 따라 유권자가 사유를 요구하거나 사유가 필요하지 않을 수도 있는 부재자 투표를 요청하는 경우)이다. 또 하나는 관할권을 위한 우편투표인데 이는 등록된 모든 유권자에게 자동으로 우편투표 용지가 발송된다. 투표용지를 요청하는 방법은 다를 수 있지만, 미국선거관리위원회(US Election Assistance Commission)의 ‘선거관리 및 투표조사’(Election Administration and Voting Survey)의 분석은 2008년 이후 우편투표와 부재자 투표를 모두 조사한 결과 지난 10년 동안 유권자들이 우편으로 전환하는 추세가 높아지는 것으로 나타났다.

전국적으로 유권자에게 발송된 우편투표 용지 수는 2008년과 2018년 사이에 2,850만 건에서 4,240만 건으로 증가했으며, 투표를 위해 실제 반환된 투표용지는 2,310만 건에서 3,040만 건으로 증가하였다. 그해의 선거유형에 따라 합계의 등락이 있

지만 중간선거나 대선으로 데이터를 분리하여 살펴보면 우편 투표용지를 발송하고 반환받은 건수는 증가한 것으로 나타났다.

<그림 5> 2008-2018 미국선거에서의 우편투표 동향
(단위 :백만)



※ 출처 : US Election Assistance Commission, Vote by Mail Trends and Turnout in Six Election Cycles: 2008-2018, <<https://www.eac.gov/vote-mail-trends-and-turnout-six-election-cycles-2008-2018>> (2020.12.15. 최종확인).

그러나 투표용지 반환율은 다소 다른 형태를 나타내고 있는데, 2008년과 2018년을 비교하면 각각 81.1%에서 71.6%로 감소한 것으로 나타났다. 여기서 10년 동안의 두 선거에서 10% 감소가 특이해 보일 수 있지만 이는 대통령선거 투표율과 중간선거 투표율의 기존 형태와 크게 차이가 없는 것이다. 이전에도 유권자들은 대통령선거에 비해 중간선거에 투표율이 낮은 경향이 있었기 때문이다. 우편투표 용지의 반환 비율은 대통령선거 기간 동안 80%에서 83% 사이로 거의 일정하게 유지되었다. 이

에 따라 2008년과 2016년 대선을 분석한 데이터를 비교해 보면 투표용지의 반환율은 1% 미만으로 감소하였다. 2010년과 2018년 중간선거 동안의 투표용지 반환율은 6.2% 감소한 것으로 나타났다.

부재자투표와 우편투표에서 보안문제는 과거로부터 현재까지 논의되는 주요 이슈이다. 특히 보안문제는 유권자의 선거사무소로 반환되지도 반환되지 않아서 확인이 불가능한 투표용지와 관련한 것이다. 확인이 불가능한 투표용지의 수는 2008년 160만 장에서 2018년 1,050만 장으로 크게 증가하였다. 그러나 확인이 불가능한 투표용지의 비율은 선거에서 다른 투표용지의 일반적인 추세와 유사하다. 중간선거가 있던 해에서 2,250만 장의 확인불가능한 투표용지가 있었는데, 이는 대통령선거가 있던 해의 기간 동안 1,130만 장의 약 두 배 이상이다. 한편 중간선거가 있던 해에는 모두 9,440만장의 투표용지가 발송되었는데, 이는 대선 때 발송된 1억 320만장보다 약간 적은 분량이다. 따라서 중간선거에서는 우편으로 발송된 총 투표용지의 23.8%가 확인불가능하게 되어 11%의 상태가 확인되지 않았던 대통령선거에서의 비율보다 더 많은 투표용지의 확인이 불가능하게 되었다. 또한 부재자 및 우편투표 기회에 대한 입법 중에서 워싱턴 주, 유타 주, 콜로라도 주는 2008년에서 2018년 사이에 우편투표를 시작하고 등록된 모든 유권자에게 투표용지를 발송하도록 하는 법률안을 제정한 점도 주목할 만하다.

미국에서 우편으로 투표한 총투표 수는 총투표율에 비례하여 증가하고 있다. 해마다 대통령선거와 중간선거의 선거양태에 따라 차이는 있지만, 지난 10년간 전체 우편 투표 비율이 증가하고 있다. 2008년 총 투표자 약 1억 3280만 표 중 17.4%에 해당하는 2,310만 표가 우편으로 투표되었다. 2018년까지 우편으로 반환된 전국 득표율은 총 1억 2,030만 표 중 25.3%인 3040만 표로 증가하였다. 2020년 미국 대선에서의 우편투표의 결과는 정확한 집계 나오지는 않았지만 6,000만 표에 육박할 것으로 예상되고 있다. 이것은 우편투표를 한 유권자의 비율이 점진적으로 증가하고 있음을 보여주는 결과이다.

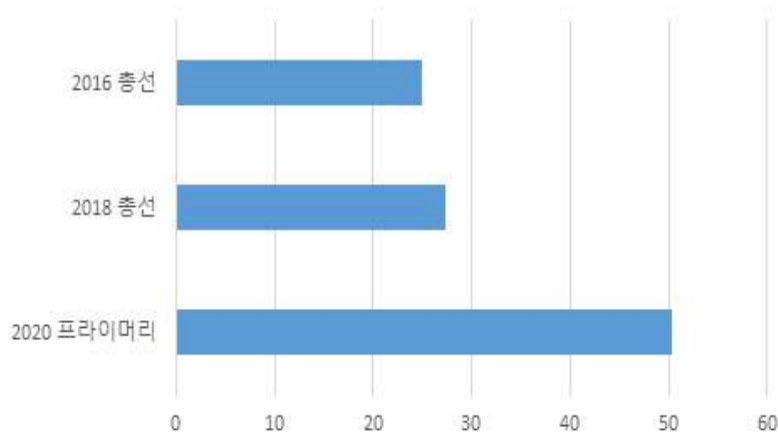
이러한 점진적 증가추세는 2020년 미국 대선에서 코로나 바이러스 전염병의 창궐로 인하여 급진적으로 증가하였다. 자료 확인이 가능한 미국 37개 주와 워싱턴 DC에서 실시된 2020 프라이머리 선거(2020 primary election)에서 우편투표는 총투표의 절반 이상을 차지한 것으로 나타났다. 이는 2018년과 2016년 총선에서 동일한 관할권의 우편투표 비율의 약 두 배에 달하는 결과이다.³⁵⁾ 49개의 대통령, 주 및 연

35) Pew Research Center, Mail-in voting became much more common in 2020 primaries as COVID-19 spread, Fact Tank, 2020.10.13.

<<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/10/13/mail-in-voting-became-much-more-common-in-2020-primaries-as-covid-19-spread/>>(2020.12.15. 최종확인)

동형 프라이머리 선거에서 약 5,300만 표 중 2,660만 표의 우편투표가 이루어진 것이다.

<그림 6> 2020 미국 프라이머리 선거의 우편투표 비율



주 선거의 경우 2010년 선거 이래로 과반수 이상의 주에서는 유권자의 10% 미만 이 우편으로 투표를 한다고 보고하였다. 2008년 선거는 전체 주의 과반수 미만인 49%의 주에서 우편투표자가 10% 미만이라고 보고한 유일한 해였다. 2018년 선거기간 동안 31개 주의 57.4%가 유권자의 1/10 미만만 우편으로 투표했다고 보고했는데, 이는 지난 10년 동안 우편투표의 비율이 가장 높은 비율이었고 2020년 대선에서의 비율은 역대 최고비율을 갱신할 것으로 예상된다.

2008년 선거 이후 회송된 우편투표 용지의 95% 이상이 집계되었다. 회송되어 무효처리된 우편투표 용지의 비율은 선거 연도에 따라 다르게 나타났다. 2008년에는 회송된 우편투표 용지의 4.5%가 무효처리 되었는데, 이는 지난 10년 동안 가장 높은 수치이다. 무효처리율은 2010년 선거 이후 지속적으로 1.5% 미만으로 유지되었다. 중간선거가 있던 2010년에는 1.3% 에서 2014년과 2018년에는 1.4% 사이를 기록하였다. 2012년과 2016년 대통령선거 동안은 우편투표의 무효처리율은 0.9%를 기록하였다. 더 많은 유권자들이 처음으로 우편투표를 할 것으로 예상됨에 따라 2020년에는 무효처리되는 투표율이 증가할 것으로 예상된다.³⁶⁾

2008년부터 2014년까지 모든 선거에서 투표가 무효처리된 가장 큰 이유는 투표용지가 제 시간에 접수되지 않았거나 기한을 놓쳤기 때문이다. 또 다른 이유는 유효

36) US Election Assistance Commission, Vote by Mail Trends and Turnout in Six Election Cycles: 2008-2018, <<https://www.eac.gov/vote-mail-trends-and-turnout-six-election-cycles-2008-2018>> (2020.12.15. 최종확인).

한 서명이 없거나 일치하지 않는 서명이 원인이 되었다. 2016년 선거에서 무효처리된 우편투표는 일치하지 않는 서명이 가장 큰 이유였고 투표용지가 마감일을 놓친 이유가 그 다음 이유였다.

<표 16> 우편투표의 무효처리의 주요 원인

무효원인	무효처리된 투표의 비율
기타 사유("Other" reason given)	34.9%
제 시간에 도착하지 않은 투표용지	26.9%
서명 불일치	15.8%
서명 부재	13.0%
증인서명 부재	2.5%
추가 사유	2.2%
조기투표 완료	1.4%

※ 출처 : U.S. Election Assistance Commission, Election Administration and Voting Survey, 2018 Comprehensive Report, 2019.7., p.14, Table 1 인용.

미국은 2018년 선거에서 우편투표는 총 투표율의 25% 이상을 차지하였다. 코로나 19 전염병과 관련된 합병증으로 인해 2020년 대선에서 우편투표 비율이 2008년 이후 표준이었던 선거연도당 1~2% 증가를 크게 초과한 것으로 나타나고 있다. 미국은 향후 선거의 접근 가능성과 보안성을 유지하는 우편투표 시스템을 유지하면서 민주적 절차에 대한 참여를 확대하는 방안을 찾기 위해 지속적으로 노력하고 있다.

(3) 제복 복무자 및 재외선거인 투표

가. 재외선거인의 등록

2016년 미국 총선에서는 「제복 복무자 및 재외국민 부재자 투표법」(The Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act 1986)의 적용을 받는 재외선거인 중에서 등록된 해외민간인이 등록된 제복 복무원의 수를 처음으로 초과하였다. 이러한 추세는 2018년 선거에도 계속되었는데, 등록된 제복 복무자와 그 가족들의 비율이 UOCAVA 적용을 받는 전체 유권자의 42.1%를 차지하였고, 해외 민간인이 전체 UOCAVA 유권자의 56.6 %를 차지하였다.³⁷⁾

37) U.S. Election Assistance Commission, Election Administration and Voting Survey,

<표 17> 10,000명 이상의 재외선거(UOCAVA) 유권자를 가진 지역
(단위 : 명)

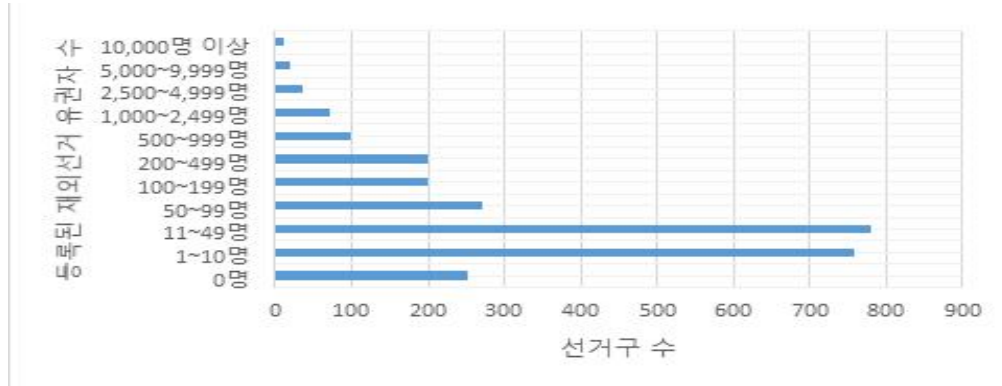
지역명	등록된 재외선거(UOCAVA) 유권자의 수
캘리포니아주 로스 앤젤레스 카운티	26,773
워싱턴주 킹 카운티	25,288
워싱턴주 피어스 카운티	18,586
뉴욕주 뉴욕 카운티	16,520
플로리다주 마이애미-데이드 카운티	13,288
캘리포니아주 샌 디에고 카운티	13,201
플로리다주 힐스보로우 카운티	12,637
플로리다주 듀발 카운티	11,833
플로리다주 에스컴비아 카운티	11,680
플로리다주 브로워드 카운티	11,547
워싱턴주 킹스 카운티	10,013

※ 출처 : 앞의 주, Table 1 인용.

UOCAVA에 따라 등록된 재외선거 유권자들은 일부지역에 불균형적으로 분포되어 있다. 등록된 재외선거 유권자 수가 가장 많은 주는 플로리다주인데 146,343명이 있고, 그 다음은 캘리포니아 주의 121,756명이고 워싱턴주가 92,864명을 보유하고 있다. 이 세 주의 재외선거 유권자 수는 모두 2018년 선거관리투표조사(Election Administration and Voting Survey)에 보고된 등록된 모든 재외선거 유권자의 거의 절반을 차지한다. 오직 11개의 지역에서만 10,000명 이상의 등록된 재외선거 유권자를 보유하고 있다. 이 11개 선거구는 등록된 모든 재외선거 유권자의 23.0%를 차지하는 것으로 나타났다.

반면, 등록된 재외선거 유권자 수를 이용할 수 있는 2,700개 선거구 중 75.0% 이상이 등록된 재외선거 유권자 수가 100명 미만이라고 보고하였고, 2018년에 해당 유권자가 없다고 보고한 선거구도 253개나 된다.

<그림 7> 선거구 수와 등록된 재외선거 유권자의 수



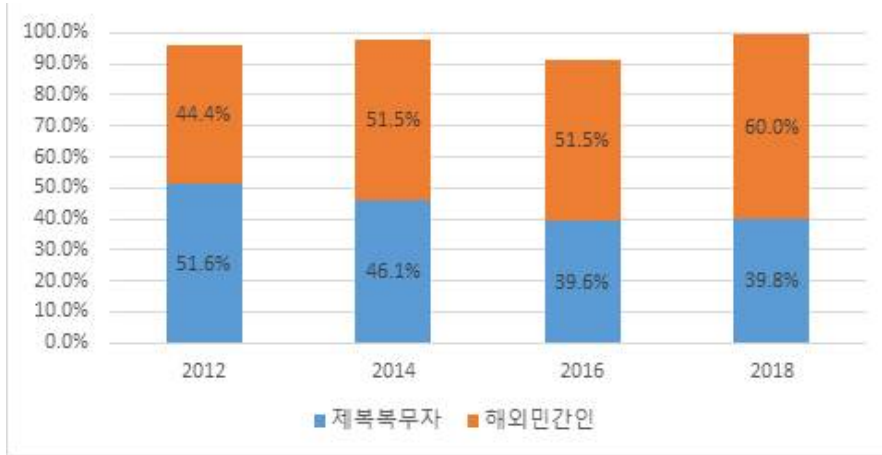
선거사무소는 2018년 중간선거를 앞두고 312,437개의 연방우편투표신청서(FPCA)가 접수되었다고 보고하였다. 전체적으로 보면 재외선거의 등록 및 투표신청의 26.3%는 제복 복무자에게로부터 온 것이고 72.3%는 해외 민간인이 신청한 것이었다. 주 정부는 접수된 FPCA의 2.3%를 거부한 것으로 보고했으며, 이 중 35.1%은 주 부재자 투표요청 마감일 이후에 선거사무소에 신청서가 도착했기 때문에 거부된 것이다. 제복 복무자의 FPCA 거부율은 해외 민간인이 제출한 FPCA의 2.0% 거부율보다 높은 2.8%가 거부되어 해외 민간인보다 약간 높았다.³⁸⁾

나. 재외선거 투표용지의 발송

2018년 중간선거에서 미국의 50개 주와 3개의 미국령 및 워싱턴 DC의 선거사무소는 등록된 재외선거 유권자 65만 5,409개의 투표용지를 발송하였다. 재외선거 투표용지 중 39.8%는 제복 복무자에게, 60.0%는 해외 민간 유권자에게 발송되었다. 해외 민간인에게 전송된 투표용지의 비율은 지난 몇 차례 선거주기 동안 꾸준히 증가하여 2012년 대비 15.5% 증가한 것으로 나타났다.

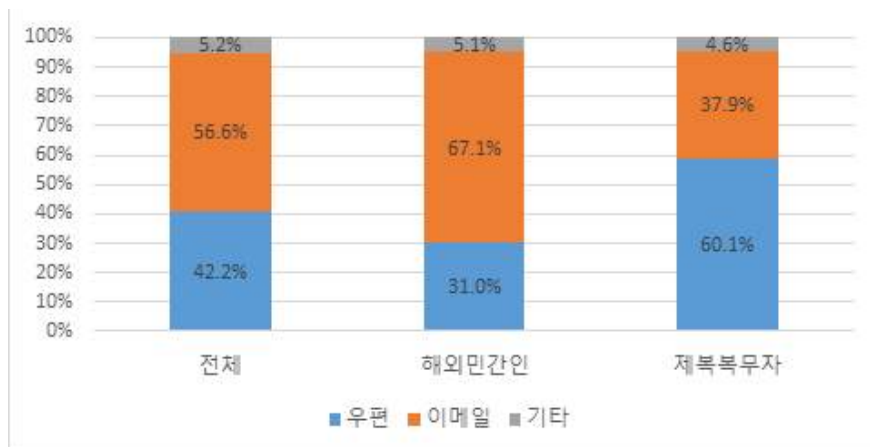
38) U.S. Election Assistance Commission, Election Administration and Voting Survey, 2018 Comprehensive Report, 2019.7., p.92.

<그림 8> 재외선거에서 제복 복무자와 해외 민간인 비율



미국에서는 지난 몇 차례의 선거주기동안 부재자 투표용지가 유권자에게 발송되는 방식이 크게 변경되었다. 2009년 「군인 및 재외선거 강화법」(Military and Overseas Voter Empowerment Act 2009)이 제정된 이후 재외선거 유권자에게 우편이 아닌 전자방식으로 전송되는 경우가 증가하였다. 2018년 총선에서 가장 인기 있는 투표용지 전송방식은 이메일로서 전체 재외선거 투표의 56.6%를 차지하였고, 42.2%가 우편을 통해 전송되었으며 5.2%가 팩스 또는 온라인시스템 등 다른 전송 방식으로 유권자에게 전달되었다. 2014년 이전 중간선거의 기간 동안 재외선거 투표용지의 36.2%만이 이메일로 전송되었던 것에 비하여 크게 증가한 수치이다. 다음의 그림은 2018년 미국 중간선거 기간 동안 재외선거를 위하여 우편, 이메일 또는 기타 방식으로 전송된 투표용지의 비율을 나타낸다.

<그림 9> 재외선거 투표용지 발송 방식



투표용지 발송 방식은 UOCAVA에 따르는 재외선거 유권자의 유형에 따라 다르다. 제복 복무자들에게 전달된 대부분의 투표용지는 60.1%가 우편으로, 37.9%가 이메일로 발송되었다. 해외 민간인의 경우 이러한 형태는 반대가 되어 투표용지의 67.1%가 이메일로 전송되고 31.0%가 우편으로 전송되었다. 전체적으로 보면 UOCAVA에 따르는 재외선거 유권자에게 전송된 모든 투표용지의 4.3%는 발송인에게 반송된 우편투표, 반송된 이메일 투표용지, 잘못된 팩스 번호 등의 이유로 전달이 불가능하였다.³⁹⁾

다. 투표용지의 회송과 집계

주정부는 2018년 중간선거를 위해 UOCAVA에 따르는 재외선거 유권자들 중에서 344,392개의 부재자 투표용지가 회송되어 접수되었다고 보고하였다. 총 재외선거 투표용지 반환율은 53.2%로 나타났다.

선거사무소에서 회송된 투표용지 중 34.8%는 제복 복무자, 64.1%는 해외 민간인이었다. 전체적으로 UOCAVA에 따르는 재외선거 유권자들이 회송하여 제출한 부재자 투표용지의 67.5%는 우편을 통해 선거사무소로 접수되었고, 29.6%는 이메일로 접수되었으며, 11.2%는 팩스나 온라인 시스템 등 다른 방식으로 회송되어 접수되었다. 우편물이 제복 복무자인 유권자와 해외 민간 유권자 모두에게 가장 일반적인 투표 방법이었음에도 불구하고, 제복 복무자들은 해외 민간인의 절반도 안되는 비율인 37.4%만이 이메일을 사용하였다.

전체적으로 UOCAVA에 따르는 재외선거 유권자들이 회송하여 접수한 338,271개의 부재자 투표용지가 2018년 중간선거에서 집계되었다. 이 중 64.9%는 해외 민간인이, 34.1%는 제복을 입은 유권자들의 투표였다. UOCAVA에 따르는 재외선거 유권자가 회송한 투표에 대한 전체 무효율은 5.7%로 나타났다.

39) U.S. Election Assistance Commission, Election Administration and Voting Survey, 2018 Comprehensive Report, 2019.7., p.96.

<그림 10> 재외선거 투표용지 회송접수 방식



무효처리된 투표용지는 기한을 놓쳤거나 유권자 서명 문제, 우편 소인이 없는 세 가지 이유로 분류되었다. 무효의 가장 흔한 이유는 UOCAVA에 따르는 재외선거 투표용지가 투표를 위한 시한 이후에 수령되는 경우이다. 기한을 놓친 투표는 8,945 개의 투표용지로 UOCAVA에 따르는 재외선거 투표의 무효 원인 중에서 46.4%를 차지한다. 유권자 서명 문제는 모든 재외선거 투표 무효의 12.5%, 소인 문제로 무효는 4.2%, 기타 문제로 인한 무효처리는 19.1%를 기록하였다.

전반적인 무효처리율은 크게 다르지 않았지만 제복 복무자와 해외 민간인의 재외 선거 투표용지는 다소 다른 이유로 무효로 처리되었다. 기한 문제는 해외 민간인들에게 더 큰 장애물이어서 이들 유권자들의 47.1%를 차지한 반면, 제복 복무자 무효 처리율은 39.7%가 기한을 지키지 못한 이유였다. 서명 문제는 제복 복무자들이 회송한 투표용지의 19.0%의 무효처리 원인으로 해외 민간인의 서명 문제로 인한 무효 처리 비율인 12.7% 보다 많은 것으로 나타났다.⁴⁰⁾

라. 연방기명부재자투표용지(FWAB)

일반 재외선거 투표용지가 개인의 투표기한 내에 도착하지 않으면 ‘연방기명부재자투표용지’(Federal Write-in Absentee Ballot; 이하 “FWAB”라 함)가 대체투표용지로 사용될 수 있다. FWAB는 유권자의 일반 부재자 투표용지가 제 시간에 도착하지 않은 경우 대체투표용지로 사용할 수 있는 특별한 유형의 UOCAVA에 따르는 투표용지이다. 대부분의 주에서 UOCAVA에 따르는 재외선거 유권자가 FWAB를

40) U.S. Election Assistance Commission, Election Administration and Voting Survey, 2018 Comprehensive Report, 2019.7., pp.96-99.

사용하려면 부재자 투표를 등록하고 요청해야 한다.

2018년에 제출된 7,284개의 FWAB는 회송된 모든 UOCAVA에 따른 재외선거 투표용지 중에서 2.2%로 상대적으로 낮은 비율을 차지하지만, 2014년에 중간선거에서 보고된 양보다는 약 4배 이상이었다. 이전의 중간선거들보다는 증가했음에도 불구하고, FWAB 사용은 제복 복무자와 해외 민간 유권자 모두에게 UOCAVA에 따르는 재외선거 투표에서 상대적으로 낮은 비율을 차지하고 있다. 그러나 2018년 중간선거에서는 UOCAVA에 따르는 재외선거 유권자 중 추가적인 5,016명이 FWAB를 사용하였다. 이 추가된 유권자 중 31.4%는 제복 복무자이고, 62.4%는 해외 민간인이었다. 12개 주에서는 2018년 중간선거에서 FWAB를 받지 못한 것으로 보고하였다.

2018년 중간선거에 제출된 7,284개의 FWAB 중 31.1%가 무효처리되었는데, 이 중 제복 복무자들이 회송하여 접수한 FWAB는 42.4%이고 해외 민간인이 회송하여 접수한 FWAB는 27.8%로 해외 민간인의 FWAB가 훨씬 더 높은 비율로 무효처리되었다. 무효처리된 이유는 투표용지 접수 마감일 이후에 도착하였거나 재외선거 유권자의 부재자 투표가 FWAB 대신 접수되어 집계되었기 때문이다. 2018년 선거에서 무효처리된 모든 FWAB 중 27.5%는 투표용지 접수 마감일 이후에 접수되어 무효처리된 것으로 보고되었고 26.0%는 유권자의 일반 부재자 투표로 대체된 것으로 나타났다.⁴¹⁾

4) 재외선거의 관리

미국연방의 「군인 및 재외국민 부재자 투표법」(The Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act)은 재외국민의 연방선거 방식에 대하여 규정하고 있고, 대부분의 주에서는 주 정부나 지방정부의 재외선거에 대하여 각 주법을 통하여 규제하고 있다. 동법 제1조는 대통령은 행정부의 장관 가운데 군인 및 재외국민의 연방선거 부재자 투표와 관련한 제반업무에 대한 책임자를 지명하도록 하고 있다.⁴²⁾ 이 법에 근거하여 Ronald Reagan 대통령은 국방부장관을 책임자로 지명하는 대통령령을 발효시킨 바 있다.⁴³⁾ 또한 국방부의 ‘연방선거지원프로그램’은 재외국민 부재자투표와 관련된 인력과 예산 관리를 실시하면서 이에 대한 보고서를 의회에

41) U.S. Election Assistance Commission, Election Administration and Voting Survey, 2018 Comprehensive Report, 2019.7., pp.99-100.

42) 52 USC 203 §20301(a).

43) Executive Order 12642 : Designation of the Secretary of Defense as the Presidential Designee Under Title I of the Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act.

제출한다.

미국의 유권자들은 투표하기 위해서 반드시 선거일 이전에 유권자 등록을 마쳐야 하는데, 재외선거인의 경우에도 각 주에서 허용하는 절차에 따라 등록을 하여야 한다. 재외선거인이 국외로 이주하기 전에 거주하던 주는 해당 유권자의 등록정보를 보유하고 있으며, 이들의 등록정보는 해당 주의 유권자 명부에 기록되어 있다. 재외선거인을 포함한 유권자 명부 작성과 관련된 실무를 관리하는 책임은 각 주에 있다.

미국 연방법은 각 주로 하여금 재외유권자 등록을 포함한 전반적인 선거의 운영과 관리를 책임지도록 하는 주 선거위원장(chief state election official)을 임명하도록 규정하고 있다.⁴⁴⁾

미국의 「유권자지원법」(Help America Vote Act 2002)⁴⁵⁾은 주 선거위원장의 책임 하에 각 주로 하여금 전산화된 유권자 등록명부를 구비하도록 요구하고 있다. 각 주는 유권자 등록 명부에 유권자의 성명 및 등록정보와 함께 각 유권자의 고유 식별자(identifier)를 부여하여야 한다.⁴⁶⁾

유권자 등록명부 작성의 최종적인 책임은 주 선거위원장에게 있지만, 실질적으로는 각 카운티 등 주의 지역단위 선거기관에서 실무를 진행하므로 이 곳에서의 실무자들이 유권자 등록을 접수하여 전산화된 시스템에 등록인을 입력하도록 하고 있다. 전산시스템은 재외선거인들에게도 동일하게 적용되며 ‘연방선거지원프로그램’(Federal Voting Assistance Program)이나 ‘재외유권자투표재단’(Overseas Vote Foundation)의 웹사이트에 접속하여 연방우편투표신청서를 작성하여 해외 이주 전의 미국 거주지의 담당 선거기관에 송부하여 유권자로 등록할 수 있다. 유권자 등록신청서는 최소한 선거일 30일 이전까지는 선거위원회에 등록되어야 한다.

3. 프랑스 사례 연구

1) 프랑스 재외국민과 투표권

44) 11 CFR 9428.2(b)은 주 선거위원장이 주의 선거관리의 의무에 책임이 있는 임명된 공직자 또는 고용인을 의미한다고 규정하고 있다. 또한 42 USC 20 §1973gg-8은 각 주가 주의 공직자 또는 고용인을 주 선거관리 의무를 전담하는 주 선거위원장으로 임명하도록 규정한다.

45) Pub.L. 107 - 252.

46) 42 USC §15483.

(1) 프랑스 재외국민의 증가

프랑스인들은 일찍부터 해외로 이주하는 사람들이 많았다. 16세기와 17세기경 기독교인들이 박해를 받자, 제네바 공화국으로 약 5000명이 이주했고, 썩 바르텔레미 학살과 종교전쟁 이후에 망명자는 더욱 증가했다. 해외에 살고 있는 프랑스인들은 1927년 해외 프랑스인들의 연합(Union des Français de l'étranger)이라는 단체를 만들었고 우파정당들과 긴밀한 관계를 가져왔다. 1980년에는 좌파가 중심이 되어 세계의 프랑스인들(Français du monde)이 창설되어 탄생되어 1986년 공익단체로 자리 잡았다. 여기에 재외 프랑스어를 사용하는 사람들과 프랑스인들을 환영하는 국제 연합회가 생겨 전 세계 200여 개의 모임을 재편성했다. 그리고 학부모연합회 해외 프랑스 학교를 중심으로 운영되는 단체를 재결집시켰다.

종교적 이유로 시작된 프랑스인들의 해외 이주였지만 오늘날은 세계화로 인해 일자리와 자기 비전을 찾기 위해 해외로 나가는 인구 비율이 높아지고 있다. 2019년 말 프랑스 재외국민은 약 250만 명으로 파악되고 있지만 실제 재외국민으로 등록한 등록자 수는 약 180만 명으로 차이가 있다(<표18 참조>). 이는 프랑스의 부슈 뒤 론(Bouches-du-Rhône) 지역의 인구와 비슷하고, 프랑스 4개의 해외령(마르티니크, 과들루프, 누벨칼레도니아, 레위니옹) 인구를 총합⁴⁷⁾한 것과 같아 매우 중요한 커뮤니티가 아닐 수 없다. 재외 프랑스인들 중 41.4%는 이중 국적 소지자이고, 약 10%는 단기 체류자이다.

<표 18> 프랑스 재외국민 분포도(주요 10개국)

국명	2015	2016	증가율
스위스	175700	179597	2.22%
미국	141942	157849	11.21
영국	127837	140224	9.69
벨기에	120724	124978	3.52
독일	114020	118331	3.78
캐나다	92116	101541	10.23
스페인	86016	84730	-1.50
모로코	51109	52728	3.17
이스라엘	50451	50640	0.37
이탈리아	44835	44112	-0.72

출처: LEPETITJOURNAL.COM (2017)⁴⁸⁾

47) https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

48)

<https://lepetitjournal.com/expat-pratique/installation/les-francais-de-letranger-en-chiffres-156596>

이처럼 프랑스 재외국민의 수가 증가하자 2010년 프랑스 공화당 정부는 재외 프랑스인들을 담당하는 청을 외무부 산하에 신설했다. 2012년 사회당 정부는 이 청을 확대해 불어권 국가들과 재외 프랑스인들을 담당하는 부처로 만들었다. 그러나 이 부처는 2014년 폐지되고, 해외 무역과 관광발전을 전담하는 부처가 재외 프랑스인 까지 담당하게 되었다.

<표 19> 프랑스 재외국민 등록 수 추이(2017-2019)

지역	2017년	2018년	2019년
북아프리카	119271	119184	117297
불어권 아프리카	125934	124817	123278
비불어권 아프리카	19289	18901	18250
중동	143313	142035	142303
아시아-호주	144919	142409	141765
EU 외 유럽	225958	227900	224688
EU	673316	661346	652465
남-중앙아메리카	101853	100890	98547
북아메리카	267666	264898	257291
Total	11821519 명	1802382 명	1775875

(Ministere de l'Europe et des affaires etrangeres, 2019)

※ 출처 : https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

(2) 재외 프랑스인과 선거권

재외 프랑스인들은 대통령선거, 국회의원회(하원)선거 및 원로원(상원)선거 등에 투표할 수 있고, 그밖에 재외프랑스인연합(Assemblée des Français de l'étranger, AFE) 위원선거, 유럽선거, 국민투표에도 참여할 수 있다. 한국의 재외국민들의 투표권이 2012년 부활된 것에 비하면 프랑스 재외 국민들은 반세기 앞서 국정선거에 투표권을 행사했다.

프랑스 재외국민들이 최초로 투표한 선거는 1950년 봄 42명의 재외 프랑스인 고등위원회(Conseil supérieur des Français de l'étranger, CSFE) 의원을 뽑은 것으로 제 4공화국 때의 일이다.

또한 1946년 10월 27일 헌법(4공화국 헌법)은 해외 프랑스인들을 대표하는 3명의 참의원(상원의원)을 두도록 했고 이는 1958년까지 지속되었다. 프랑스 헌법 24조는 “재외 프랑스 국민들은 상원을 대표한다”라고 명시하고 있다. 헌법적 조항이 적용되어, 1983년 6월 17일 프랑스 재외국민들은 상원의원 12명을 확보했다.⁴⁹⁾ 이는 제

4공화국 때 상원 의원 3명만을 프랑스 재외국민들이 대표할 수 있던 것과 다르게 크게 확대시킨 것이다.

또한 프랑스 재외 국민들은 1948년 제정된 법에 의해 재외 프랑스인 고등위원회를 확보하고 있다. 프랑스 최고 회의와 관련된 1982년 6월 7일 법 82-471호는 여러 차례 개정되었다.

재외프랑스인연합(Assemblée des Français de l'étranger)이 생겨 활동을 했고, 이는 1948년 7월 7일 법령에 의해 창설된 재외 프랑스인 고등위원회를 계승한 것이다. 최초의 재외 프랑스인 고등위원회 선거는 1950년 봄에 있었고 55명 의원 중 42명을 뽑았다. 재외프랑스인연합 90명의 위원을 가진 자문조직이다. 기능은 외무부 행정처에 속해 있다. 재외 프랑스인들은 역시 그들이 살고 있는 나라의 영사관의 위원회를 대표할 수 있다.⁵⁰⁾

프랑스 재외국민 대표들은 1948년 만들어진 재외 프랑스인 고등위원회를 맡는다. 재외 프랑스인 고등위원회와 관련된 1982년 6월 7일 법 82-471호는 여러 번 개정되었다. 현재 사용되고 있는 법은 외무부가 주재하고 프랑스 재외국민들이 재외공관 선거인 명부에 등록하여 178명의 의원을 직접 뽑는다. 이들의 임기는 6년이고 3년마다 2분의 1씩 교체된다.

재외프랑스인연합 위원의 역할은 첫째, 프랑스 재외국민을 대표하는 상원의원 12명을 뽑는 일이고, 두 번째는 정부에 재외 프랑스인들이 관심을 갖고 있는 문제에 대해 의견, 청원, 법안, 요구, 해결책 등을 제시한다. 재외프랑스인연합 위원은 또한 프랑스 재외국민들의 존재를 드높이기 위해 의견을 제시한다. 이 의회위원의 선출 방식은 일부는 구속명부식 비례대표제로 하고 있고, 일부는 선거구별로 절대다수제 방식으로도 선출한다(Assemblée Nationale Rapport, 2007).⁵¹⁾

한편, 프랑스 재외국민이 대통령 선거권을 갖게 된 것은 1962년으로 대통령 직선제가 도입되면서부터였다. 그 당시는 별도의 해외 투표소가 설치되어 있지 않았기 때문에 본국에서 직접투표를 하거나 아니면 위임투표(vote par procuration)만이 가능했다. 프랑스 재외 국민 투표가 본격화 된 것은 1979년 해외투표소가 설치되면서부터였다.

한편, 2008년 7월 23일 헌법 개정을 통해 재외 프랑스인들은 프랑스 본토의 국민들(compatriotes)처럼 상원뿐만 아니라 하원도 대표할 수 있도록 했다. 따라서 2012

49) <http://www.senat.fr/lc/lc84/lc84.pdf> p.1.

50) https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

51) Assemblée Nationale Rapport, no.3558,

pp.53-54. <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r3558.pdf>

>

년 6월 실시된 하원선거에서 프랑스 재외국민을 대표하는 11개의 해외 선거구를 설치했다.⁵²⁾ 아래 표에서 알 수 있듯이 전 세계를 11개 구로 묶어 각각의 11개 구를 대표하는 의원을 직접 선거로 선출하는 방식이다.

2009년 7월 29일 명령 2009-935조에 의해 1구는 북미, 2구는 중남미, 3구에서 8구는 유럽과 중동, 9에서 10구는 아프리카와 아라비아 반도, 11구가 러시아, 아시아 전역, 오세아니아 등을 포함하는 나머지 지역이다. 해외 11개구 하원의원은 12만 5천 명마다 1석이 돌아가는 셈이다.

<표 20> 하원선거 재외 프랑스 선거구(2017년)

해외선거구	주요국가	국가 수	유권자 수
1구	미국+캐나다	2	259,390
2구	멕시코, 중앙아메리카, 카리브, 남아메리카	33	101,084
3구	북유럽(영국과 스칸디나비아제도)	10	173,477
4구	벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크	3	185,502
5구	이베리아반도, 안드레, 모나코	4	112,029
6구	스위스, 리히텐슈타인	2	179,597
7구	중부유럽(스위스, 리히텐슈타인 제외)+발칸반도	15	151,576
8구	사이프러스, 그리스, 이스라엘, 이탈리아, 몰타, 터키, 팔레스타인	8	137,560
9구	마그레브, 서아프리카(베냉, 가나, 토고, 나이지리아 제외)	16	171,290
10구	중동, 나머지 아프리카(중앙, 동서부 아프리카, 베냉, 가나, 토고, 나이지리아)	48	158,312
11구	동유럽, 아시아(중동, 소아시아, 오세아니아 제외)	49	152,371
Total		190	1,782,188

※ 출처 : https://fr.wikipedia.org/wiki/Circonscriptions_1%C3%A9gislatives_des_Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

프랑스 선거법(Code électoral)에 따르면, 재외 선거인은 유권자명부(liste elettorale consulaire)에 등록된 자료 법적 선거권을 지닌 유권자는 누구나 투표할 수 있다(선거법 L330-2).

선거인 명부는 프랑스 본국내의 지자체의 선거인 명부와 재외공관 명부 두 종류가 있다. 예전에는 대통령 선거에서 이용한 ‘센터 선거인명부(liste de centre de vote)’와 상원선거에서 사용한 ‘재외공관 선거인명부(liste elettorale consulaire, AFE 선거인명부라고도 함)’ 두 종류가 병존했지만, 선거인 등록 절차 간편화 및 행정 사무 경감을 위해 재외공관 선거인명부로 일원화했다. 그리고 프랑스 재외 유권

52) https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

자는 본국의 선거인명부와 재외공관 선거인명부에 중복해서 등록할 수 있다.

많은 국가에서는 재외 선거인 독자의 명부를 작성하지만 프랑스 재외국민은 출생지나 최후에 거주한 지역 중 어느 한 쪽을 선택하여 선거인명부에 등록하는 것이 가능하다.

구체적으로 보면, 재외 국민등록을 마친 프랑스인의 경우는 영사관에 유권자 등록을 하면 된다. 단 이 방법을 원치 않는 경우 선거법 제11조에 따라 본국의 유권자들과 마찬가지로 동사무소에서 유권자 등록을 할 수 있다. 최소 6개월 동안 그 지역에 거주하고 있거나 실제 주소가 있는 경우, 혹은 2년 이상 계속해서 부동산세나 주민세를 낸 경우에 해당한다.

또한 선거법 제14조에 따라 재외 프랑스인 등록을 마친 재외 국민은 유권자 등록을 다음과 같은 곳에서 할 수 있다.

- 출생지
- 최종 주소지
- 최종 주거지, 이때 주거지는 최소 6개월 간 체류한 곳
- 조상 중 한 명이라도 태어난 곳
- 4촌이 유권자 등록을 했던 곳

재외 선거인의 범위와 투표방식은 선거별로 제각기 다르다(<표21 참조>).

<표 21> 프랑스 재외선거 종류 및 투표 방식

선거종류	입기	선거제도	재외프랑스인투표방식
국민투표	전국		직접투표, 대리투표
	지방		재외국민투표소없음, 직접투표, 대리투표
대통령선거	6년	결선투표-다수득표제	직접투표, 대리투표
하원선거	5년	결선투표-최다득표제	직접투표, 대리투표, 우편투표, 전자투표(2012년) ⁵³⁾
상원선거	6년	간접선거(3년마다 2분의1 교체)	재외프랑스인연합위원회에 의한 간접투표
재외프랑스인연합의원선거	6년	단순다수제(3년마다 2분의1 교체)	직접투표, 우편투표, 전자투표
유럽의원선거	5년	정당명부식비례대표	재외국민투표소없음, 직접투표, 대리투표
지방선거(시, 도, 지자체)	6년	정당명부식비례대표	재외국민투표소없음, 직접투표, 대리투표

53) 2017년 하원선거에서는 보안문제로 전자투표가 실시되지 않았다.

재외 프랑스 유권자의 투표방식은 직접 투표를 하거나 우편으로 할 수 있다. 그리고 위임을 해서 대리투표도 할 수 있다. 대리투표는 유권자에게 투표를 위임해 이루어진다. 위 <표 4>를 통해 알 수 있듯이 프랑스 주요선거인 대통령선거, 하원의원선거, 국민투표, 유럽선거, 지방선거 등 대부분의 선거에서 대리투표가 가능하다.

대리투표는 다음과 같은 경우 가능하다. 첫째, 유권자가 직업상, 건강상의 이유로, 혹은 선거일 다른 사람을 간병해야해 자신의 선거구에서 투표가 불가능한 경우, 둘째, 휴가 중이거나 등록된 선거구와 다른 선거구에 거주하여 선거일 자신의 선거구에서 투표가 불가능한 경우, 셋째, 일시적으로 감호되거나 선거권을 유지하지만 형을 받고 수감된 경우이다.

위임자는 같은 코뮌, 혹은 같은 선거구에 거주하는 유권자를 지정하여 자신의 투표를 위임한다. 수임자는 2명(하원의원은 3인)까지 위임을 받아 대리투표를 할 수 있다. 단 수임자는 직접 투표장에 나가 선거해야 한다.⁵⁴⁾

2) 프랑스 재외국민 투표율 현황

프랑스 재외국민들의 투표율은 선거에 따라 각기 다르지만, 프랑스 전체 유권자들의 투표율에 비해서는 매우 저조하다. 1995년부터 2017년까지 5회에 걸친 프랑스 대선에 참가한 프랑스 재외국민들의 투표율을 살펴보면 이를 알 수 있다(<표 22 참조>).

먼저, 1995년 대선 1차 선거의 프랑스 전체 투표율은 78.38%이고 2차선거의 투표율은 79.66%였다. 그러나 프랑스 재외국민 투표율은 1차가 50.87%, 2차가 53.01%로 나타나 프랑스 전체 투표율에 비하면 약 30% 포인트 낮음을 알 수 있다.

투표율 최저치를 기록한 2002년 대선에서는 프랑스 전체의 투표율은 1차선거가 71.6%였고, 2차선거가 79.71%였다. 반면에 재외국민 투표율은 1차가 37.27%, 2차가 44.22%로 여기서도 프랑스 전체 투표율과는 크게 차이가 난다.

2017년 대선 때는 2002년에 비해 다소 증가 추세를 보였지만 1차 선거에서는 44.28%, 2차 선거에서는 45.84%로 모두 과반수를 넘기지 못했다. 프랑스 전체 투표율은 1차 선거가 77.77%, 2차선거가 74.56%로 나타난 반면, 프랑스 재외국민의 투표율은 1차 선거, 2차 선거 모두 50%를 넘지 못하고 있다.

54) 손영우, 프랑스 재외국민투표 참여 변화요인에 대한 분석: 제도요인 변화를 중심으로, 의정연구 제 18권 제3호, p. 221.

<표 22> 재외국민 투표율 추이(대통령선거)

1차	1995	2002	2007	2012	2017
전체 투표율	78.38%	71.6%	83.77%	79.48%	77.77%
재외 국민 투표율	50.87%	37.27%	40.30%	39.07%	44.28%

2차	1995	2002	2007	2012	2017
전체 투표율	79.66%	79.71%	83.97%	80.35%	74.56%
재외 국민 투표율	50.87%	37.27%	40.30%	39.07%	44.28%

(프랑스 내무부 자료를 이용해 저자 작성)

※ 프랑스 유권자 전체 투표율은 <https://fr.statista.com/statistiques/715378/participation-presidentielles-france/>, 프랑스 재외국민 투표율은 https://www.senat.fr/expatries/documentation/ressources_elections.html 참조

이러한 현상은 대통령선거뿐만 아니라 하원선거에서도 마찬가지다. 프랑스 재외국민들은 2012년 6월 처음으로 해외 지역구 11명의 하원의원을 직접 투표해 뽑았다. 처음으로 자신들의 대표를 뽑는 하원선거였기 때문에 화제가 된 선거였지만 투표율은 20.73%에 그치고 말아 매우 저조했다. 5년 후인 2017년 하원선거 때는 2012년보다 투표 참여율은 더욱 감소했다. 다음 <표 23>을 통해 알 수 있듯이 프랑스 해외 11개구 하원의원 선거의 투표 참가율은 2012년과 2017년 모두 20% 전후에 머물고 있고, 2017년 1차 선거 투표율은 2012년 1차 선거에 비해 1.85% 포인트, 2차 선거는 4.16% 포인트 감소한 것으로 나타났다.⁵⁵⁾

<표 23> 프랑스 재외 선거구 투표율 추이(하원선거)

선거구	투표율			
	2012년 ⁵⁶⁾		2017년 ⁵⁷⁾	
	1차	2차	1차	2차
1구	20.4%	18.99%	18.64%	13.07%
2구	15.95	15.42	15.48	12.47
3구	20.79	20.35	21.12	17.54
4구	24.06	25.87	22.66	20.77
5구	20.39	20.46	15.94	13.54
6구	21.93	22.34	20.19	18.78
7구	23.68	23.96	25.44	22.13

55) 물론 프랑스 전체의 하원선거 투표율도 대통령선거 투표율과 비교하면 그리 높지 않다. 2017년 프랑스 전체의 하원의원 선거 투표율은 1차선거가 48.71%를, 2차선거가 42.64%를 기록했다. 따라서 프랑스 재외국민들의 하원선거 투표율은 전체 투표율보다 약 2배 낮다. 이 수치는 다음에 제시하는 2017년 프랑스 하원의원선거 사이트를 참고한 것이다. https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lections_1%C3%A9gislatives_fran%C3%A7aises_de_2017

8구	13.37	12.72	9.4	11.70
9구	17.72	19.12	14.57	11.72
10구	23.28	22.76	19.54	18.26
11구	27.94	25.79	27.62	22.66
Total	20.73%	20.60	19.15	16.44

(저자 작성) 2012년 6월 5일 Consulat général de France Libreville - Gabon

3) 프랑스 재외국민 투표율 제고 방안

위 <표 22>와 <표 23>을 통해 알 수 있듯이 프랑스 재외국민 투표율은 프랑스 전체 투표율에 비해 매우 저조하다. 이처럼 투표율이 낮은 것은 여러 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 먼저, 프랑스 재외국민들은 재외프랑스인연합을 잘 알고 있지 못하며, 1982년 6월 7일 법 제4조인 선거홍보에 대한 심한 규제와 투표방법이 다양하지 못한 점을 들고 있다.⁵⁸⁾ 게다가 프랑스 재외국민 중 2중국적 소지자는 선거의 필요성을 별로 느끼지 못한다는 것이다.

여기서 잠깐 투표 참가에 영향을 미치는 요인을 살펴보자. 투표에 영향을 미치는 요인은 사회경제적, 정치적, 제도적, 개인적 요인 등이 있다.

(1) 사회경제적 요인⁵⁹⁾

① 인구규모

인구규모가 작은 나라일수록 유권자들이 투표의식이 크기 때문에 보다 많은 유권자가 투표하게 된다.

② 인구의 유동성

같은 지역에 오래 살면 살수록 지역의 쟁점이나 후보자에 정통해 일상생활에 영향을 미치는 정치적 결정에 대한 관심도 증가하기 때문에 투표할 가능성은 높아진다. 한편 빈번한 이사는 정치에 관한 의욕 감소로 이어진다.

③ 경제발전

경제적으로 발전한 나라의 유권자 쪽이 정치에 관한 지식도 풍부해서 정치과정에

56)

https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lections_l%C3%A9gislatives_de_2012_des_repr%C3%A9sentants_des_Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

57)

https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lections_l%C3%A9gislatives_de_2017_des_repr%C3%A9sentants_des_Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

58) Christian Cointat. 2004. Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Rapport de Senat n 225 a la seance du 25 fevrier.

59) 那須 俊貴 (Nasu, Toshiki), The Reference, p. 93.

참여하게 된다. 반면에 경제적으로 곤란한 상태에 있는 유권자들은 정치에 무관심하게 되어 정치참여에 부정적인 영향을 미친다.

(2) 정치적 요인

선거접전의 정도, 쟁점에 관한 인식, 선거운동 비용, 정당의 수와 관계가 있다.

(3) 제도적 요인

먼저, 선거제도에 따라 투표참여율은 달라질 수 있다. 비례대표제 선거 쪽이 다수대표제에 의한 선거보다도 투표율이 높게 나타난다. 비례대표제는 많은 정당이 의석을 획득할 가능성이 있기 때문에 유권자가 투표에 참여할 확률이 크다. 또한 유권자 등록과 투표방법에 따라 투표참여율은 달라질 수 있다.

(4) 개인적 요인

정치에 대한 관심이 높으면 투표 참가율은 높아진다. 정치에 대한 관심 정도는 투표율에 큰 영향을 미친다. 학교에서 주권자 교육이나 정치에 관한 논쟁 등이 허용되는 환경이면 유권자의 정치에 대한 관심이 증가하고 투표율도 높아진다. 또 정치적 유효성 감각도 투표의 유무를 결정하는 주요 요인이다. 유권자가 정치에 대한 무력감 등을 느끼는 경우는 정치적 유효성 감각이 저하되고 기권 가능성이 높아진다.⁶⁰⁾

따라서 여기서는 프랑스 재외국민의 투표율 향상과 관련하여 제도적 요인과 개인적 요인만을 들어 살펴보고자 한다. 따라서 선거등록절차 간소화와 투표방법의 다양화와 유권자의 투표 유효성 감각을 들어 프랑스 재외국민의 선거 참여율의 변화를 살펴볼 것이다.

(1) 제도의 개선

가. 선거등록 간소화와 선거인명부 단일화

프랑스 유권자들은 선거를 하기 위해서 선거인 명부에 미리 등록을 해야 한다. 따라서 프랑스 재외국민도 투표에 참여하기 위해서는 미리 재외선거인 명부에 등록을 해야만 했다. 2005년까지 재외국민들이 대통령선거와 국민투표에 참여하기 위해서는 ‘선거인 센터명부’와 재외프랑스인연합위원 선거를 위한 ‘재외공관명부(AFE 선거인명부)’ 두 개가 병존했다. 이 두 명부에는 큰 차이가 존재했다. AFE 선거인명부는 재외국민 등록을 할 때 특별히 거부하지 않으면 선거인으로 자동 등록되는 반면, 대통령선거나 국민투표를 위한 ‘센터선거인명부’는 별도로 등록을 해야만 했다.

60) 那須 俊貴 (Nasu, Toshiki), The Reference, p. 94.

따라서 AFE 선거인명부에 등록된 유권자는 764,781명인 반면, 선거인명부에 등록된 유권자는 452,483명으로 30만 명 이상의 큰 차이를 보였다.

두 개의 명부가 병존함으로써 이러한 혼란이 생기자 프랑스 정부는 효율성을 높이고 재외국민들의 선거참여율을 고양하기 위해 2005년 7월 20일 선거인명부를 하나로 단일화했다. 이때부터 재외 프랑스국민을 위한 선거인명부는 ‘재외공관선거인명부’ 하나만 존재한다.

따라서 프랑스 재외 유권자들은 투표를 하려면 거주국의 대사관이나 영사관을 통해 재외공관 선거인명부에 등록을 해야 한다. 투표는 재외공관 선거인 명부에 등록된 사람만 할 수 있다.

등록절차는 재외선거인 등록과 재외국민 등록을 통합함으로써 재외국민 등록을 하면 자동적으로 선거인으로 등록이 된다. 물론 자신이 원치 경우에는 그렇게 하지 않아도 되고, 재외 프랑스인 등록부에 등록하지 않은 프랑스인은 자기가 살고 있는 지역의 대사관이나 영사관에 요청하면 유권자 등록을 할 수 있다.

이러한 행정의 간편화는 재외 국민 투표율을 진작시키는데 큰 역할을 하였다. 이처럼 두 명부를 통합함으로써 재외국민이 굳이 선거인 명부에 등록하지 않아도 재외국민 등록만 하면 자동으로 선거인으로 등록돼 선거를 치를 수 있게 되어 이는 투표참여율을 증가시키는 요인으로 작용했다.

2007년과 2012년 치러진 대선에의 등록자 수를 비교해 보면 이를 알 수 있다. 2007년 1차 선거에 등록한 재외국민은 1,326,087명 이었으나, 2012년에는 1,594,303명으로 증가해 약 20% 포인트 증가했고, 2차 선거에서는 821919에서 1078579로 늘어 약 31% 포인트 증가한 것으로 나타났다.⁶¹⁾

나. 투표 방법의 다양화

다양한 투표방법은 투표율을 고양하는데 또 하나의 요인으로 작용할 수 있다. 프랑스 재외국민은 투표장에 나가 직접투표를 할 뿐만 아니라 우편투표도 가능하다. 그리고 투표권을 위임해 대리인을 통한 투표행사도 가능하다. 또한 2003년부터 인터넷투표도 허용하고 있다.

i) 대리투표와 우편투표

61)

<http://archive.francesoir.fr/actualite/politique/resultats-presidentielle/2012/Fran%25C3%25A7ais%2B%25C3%25A0%2B1%2526%2523039%253B%25C3%25A9tranger-ZZ-99>

재외 프랑스인들은 위임투표가 가능하다. 이때 대리인에게 위임장과 신분증을 위임해야 한다. 수임자는 위임한 사람의 이름, 생년월일, 주소를 다 알아야 한다.⁶²⁾

대리투표는 모든 선거에서 가능한 것은 아니다. <표 4>에 이미 제시하였듯이 대리투표는 국민투표와 대선, 그리고 하원선거, 유럽선거, 지방선거에서 가능하다. 프랑스 재외국민은 ‘프랑스 국내의 지자체 선거인 명부’ 및 ‘재외공관 선거인명부’에 유권자 등록을 할 수 있다. 그러나 프랑스 재외국민이 태어난 지역이나 최종 살았던 지역 중 하나를 선택해서 프랑스 국내의 지자체 선거인 명부에 등록하는 경우는 본국에 거주하는 대리인에게 투표를 위임할 수 있다.

우편투표는 하원선거와 재외프랑스인연합의원(AFE) 선거에서 가능하다. 프랑스 재외국민은 이 AFE 선거의 선거권을 가지고 있고, 이 선거를 통해 프랑스 상원의 선거권을 간접적으로 행사하고 있다. AFE 선거는 거주국에서의 투표만 가능하다. 따라서 재외공관 선거인명부에 등록하지 않은 사람은 투표할 수 없다. 재외공관 등의 투표소에서 투표하는 것이 원칙이지만 투표소에 갈 수 없는 사람은 우편투표를 하는 것도 가능하다.⁶³⁾

ii) 인터넷투표

일찍이 프랑스는 재외국민선거에 인터넷투표를 도입하였다. 일부이긴 하지만 2003년 재외국민들은 AFE 의원선거를 전자투표로 하였고, 2009년 선거에서도 마찬가지였다. 전자투표가 보다 큰 규모로 확대된 것은 2012년 하원선거에서였다. 전 세계에 있는 프랑스 재외국민들은 2012년 하원선거를 전자투표를 이용할 수 있었다.

전자투표는 이메일 주소와 로그인 할 수 있는 행정절차에 대한 정보를 받기 위해 전화번호를 알려줘야 한다. 전자투표는 인터넷을 이용한 원격투표로 컴퓨터, 태블릿 PC, 스마트폰에서 가능하다. 외교관, 대사관, 영사관 사이트를 통해 투표 시작일 며칠 전에 투표할 주소를 알려 주고, 투표 기간은 6일 동안 진행되었다.⁶⁴⁾

프랑스 외무성은 세계규모로 안전한 투표기술을 보유한 유력기업인 SCYTL⁶⁵⁾이 제공하는 인터넷투표 솔루션을 이용해 프랑스 재외국민들이 전자투표를 실시하도록 하였다.

62)

<https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Comment-voter/Le-vote-des-Francais-a-l-etranger>

63) (佐藤令 satoryo)在外選舉制度 調査と情報, 第514号

64) <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F11257>

65) <https://en.wikipedia.org/wiki/Scytl>

프랑스는 재외 국민들이 대사관에서 긴 줄을 서지 않고 자택에서 투표를 쾌적하게 할 수 있게 하였다. 우편투표와 투표장의 현장투표, 그리고 원격지에서 하는 전자투표까지 다양한 투표방법을 동원했다.

프랑스 재외국민들은 투표할 때 거주지에서 투표소까지 너무 멀고, 투표용지가 잘못된 주소로 송부되고 하고, 게다가 우송이 지연될 때도 있는 등 대단히 불편했다. 그러나 2012년 5월 23일부터 29일까지 그리고 6월 6일부터 12일까지 2회에 걸쳐 행해진 하원선거에서 투표 총수의 55%를 넘는 24만 표 이상이 전자투표를 이용했다.

그러나 전자투표의 도입이 투표율 상승에 얼마나 영향을 미쳤는지 잘 알 수 없다. 다만 2012년과 2017년 하원선거 투표율을 비교하면(<표 24> 참조) 전자투표가 투표율 상승에 영향을 미친 것으로 나타났다. 왜냐하면 2012년 투표율을 20%를 상회하고 있는 반면 전자투표가 실시되지 않은 2017년 투표율은 2차선거의 경우 16.44%에 그치고 있어 2012년보다 크게 감소했다. 또한 2012년 1차선거의 결과를 보면 투표소에서 직접 투표한 유권자는 40.1%, 그리고 우편투표를 한 유권자는 약 2%인 반면, 원격으로 전자투표를 한 유권자는 57.4%에 달해 과반을 훨씬 넘고 있다. 따라서 프랑스 재외국민 유권자들이 가장 선호하는 투표방법은 전자투표임을 알 수 있다.

<표 24> 재외국민 하원선거 투표방법 변화추이(2012년/2017년)

	2012년 하원선거		2017년 하원선거	
	1차선거	2차선거	1차선거	2차선거
전자투표	126,947	117,675	※ 전자투표 실시하지 않음	
우편투표	4,297	3,606		
투표소투표	90,176	98,516		
총투표수	221,420(20.73%)	219,797(20.60%)	241,672(19.11%)	208,036(16.44%)

(저자 작성)

그럼에도 불구하고 2017년 하원선거에서는 전자투표의 신뢰성이 의심되어 중단되었다. 그 이유는 사이버 공격 때문이었다. 프랑스 외무성은 국가 정보안전조직국의 전문가들이 전자투표는 사이버 공격의 우려가 있다고 문제를 제기하자 이 같은 결정을 내렸다.⁶⁶⁾ 그러나 2017년 좀 더 보완해 2020년부터 국정선거에 본격적으로 도입한다는 방침이다.

66)

https://www.lexpress.fr/actualite/politique/elections/legislatives-les-francais-de-l-etranger-privés-de-vote-electronique_1886274.html

다. 투표소의 증가

프랑스는 재외선거의 투표율이 저조하자 투표 참가를 독려하기 위해 투표소를 추가 설치하는 방안을 내 놓았다. 사실 30년 전부터 재외 프랑스인들의 투표 참가율은 감소해 왔다. 1981년 78.79%⁶⁷⁾에서 2007년 대선 2차 투표에서 42.13%를 기록해 거의 2배 감소했다.⁶⁸⁾

여기에는 여러 이유가 있다. 첫째, 수도권이나 대도시에서 살고 있지 않으면 투표소와 접근성이 떨어지기 때문이다. 이 문제를 완화시키기 위해서 프랑스는 2012년 투표소를 2007년에 비해 206개 추가로 설치해 전 세계에 786개를 설치했다. 대사관, 영사관, 관청 그리고 프랑스 학교 등 국가가 민간 공간을 빌려 재외 국민이 투표할 수 있도록 투표소를 설치했다.

따라서 2017년 대선과 총선 때는 866개소로 증가했다. 세계 각국에 있는 450개 재외공관이나 총영사관뿐만, 아니라 프랑스 중·고등학교, 프랑스 연구소(Institut français), 상공회의소 등에서 투표를 할 수 있도록 편의성을 도모해 투표율을 올리도록 한 것이다.⁶⁹⁾ 이는 2012년과 비교하면 10% 이상 증가한 것이다. 2017년 대선에서 재외선거인은 130만 명으로 투표율은 44%였고 이는 2012년 대선 1차선거의 투표율보다 6% 포인트 상승한 것이다.⁷⁰⁾

<표 25> 재외선거 투표소의 증가 추이

년도	2007년	2012년	2017년
투표소	206 개	786	866

라. 투표 효능감 증진

투표의 유무를 결정하는 요인 중 또 다른 하나는 정치적 유효성 감각이다. 유권자가 정치에 대한 무력감 등을 느끼는 경우는 정치적 유효성 감각이 저하되고 기권할 가능성이 높아진다. 프랑스는 2008년 7월 23일 헌법 개정에 따라 재외 프랑스인들

67) Le Figaro, 2012/04/16. Comment votent les expatriés.
<https://www.lefigaro.fr/presidentielle-2012/2012/04/11/01039-20120411ARTFIG00745-comment-votent-les-expatries.php>

68) https://www.senat.fr/expatries/documentation/ressources_elections.html

69) <https://jp.ambafrance.org/article11464>

70) <https://jp.ambafrance.org/article11464>

이 상원뿐만 아니라 하원까지 대표하도록 규정했다. 2012년 6월 하원선거에서 재외 프랑스인들은 처음으로 투표에 참여해 11개의 해외 지역구 의원을 직접 선출했다.⁷¹⁾ 따라서 2012년 6월 선거는 해외 프랑스인들을 대표하는 11명의 하원의원 선출과 함께 이 수정에 초점이 모아졌다.

2017년 역시 프랑스 재외 국민들은 해외 지역구를 대표하는 11명의 하원을 뽑았다. 그 결과는 아래 표와 같다.

<표 26> 프랑스 해외지역구 당선자(2017년 선거)

선거구	하원의원	정당명	비고
1구	Roland Lescure	전진하는 공화국	전진하는 공화국 소속 6명/ 무소속 2명/ 중도파1명/ 중도우파1명/ 극좌파 1명
2구	Paula Forteza	무소속	
3구	Alexandre Holroyd	전진하는 공화국	
4구	Pieyre-Alexandre Anglade	전진하는 공화국	
5구	Samantha Cazebonne	전진하는 공화국	
6구	Joachim Son-Forget	무소속	
7구	Frédéric Petit	모템(중도)	
8구	Meyer Habib	UDI(중도우파)	
9구	M'jid El Guerrab	MR(극좌)	
10구	Amal Amélia Lakrafi	전진하는 공화국	
11구	Anne Genetet	전진하는 공화국	

※ 출처 : https://fr.wikipedia.org/wiki/Circonscriptions_1%C3%A9gislatives_des_Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

하원의원 선거구 배정이 프랑스 재외국민의 정치적 유효성 감각을 고조해 투표율에 향상에 영향을 미쳤는지 알아보려고 두 선거를 비교해 보았다. 앞에 제시한 <표 7>을 통해 알 수 있듯이 2012년 프랑스 재외국민이 처음으로 하원선거에 참여해 해외 지역구 11명의 의원을 뽑을 당시는 투표율이 1차 선거에서는 20.73%, 2차 선거에서는 20.60%를 기록했으나, 5년 후인 2017년 선거에서는 각각 19.11%와 16.44%로 나타나 투표율이 크게 감소했다. 따라서 프랑스 재외국민이 직접 해외 지역구 의원을 뽑는데 있어 정치적 유효성 감각을 느끼지 못하고 있음을 파악할 수 있다. 물론 이미 지적했듯이 이는 투표방법의 변화로 인한 결과일 가능성도 배제할 수는 없다. 왜냐하면 2017년 선거에서는 2012년과 달리 사이버공격의 위험성을 문제 삼아 전자투표 방식을 채택하지 않았기 때문이다.

71) https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

4. 그 외 국가들의 재외선거 사례

세계적으로 재외국민에서 참정권을 보장하고 있는 국가는 115개 국가에 달하고 있다. 그리고 재외국민에게 부여되는 참정권은 개인의 신분, 해외체류기간 등에 따라 제한되는 경우도 있으며 선거범위도 차이가 있다.⁷²⁾ 재외선거인의 참정권이 보장된 선거범위는 나라마다 서로 다르다. 입법부 의원선거, 대통령선거, 국민투표, 지방선거와 주민투표 등이 보장되고 있으며 각 국가별로 서로 다른 조합을 구성하고 있다. 참정권을 보장받는 개인별 자격 기준도 매우 다양하다. 공무원에 한정하는 경우, 외교관과 정부 및 국제기구, 경찰, 군인, 정부지원 유학생 등 특정 자격에 제한하는 경우도 있으며 해외 체류기간에 따라 참정권을 제한하는 사례도 있다. 그러나 이처럼 재외국민의 신분에 따라 참정권을 제한하는 국가들은 비교적 정치발전이 미흡한 나라들이 대부분이다.

재외선거 투표방법으로는 공관투표, 우편투표, 대리투표, 전자투표, 팩스투표 등이 있다. 공관투표만을 허용하는 국가는 54개 국가, 우편투표만을 허용하고 있는 국가는 25개 국가, 대리투표만을 허용하고 있는 국가도 4개 국가가 있다. 그리고 2개 이상의 투표방법을 허용하고 있는 국가는 27개 국가가 있다. 이 중 공관투표와 우편투표를 허용하고 있는 국가로는 국 아이랜드, 인도네시아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 마이크로네시아, 팔라우, 필리핀, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 태국 등이다. 공관투표와 대리투표를 허용하고 있는 국가는 알제리, 베냉, 차드, 프랑스, 가봉, 기니, 말리 등이다. 우편투표와 대리투표를 허용하고 있는 국가는 인도와 영국이다. 세 가지 이상의 투표방법을 허용하고 있는 국가도 4개 국가가 있다. 호주와 뉴질랜드의 경우는 공관투표와 우편투표 그리고 팩스투표를 허용하고 있다. 에스토니아는 공관투표, 우편투표, 전자투표를 허용하고 있으며 네델란드는 공관투표와 대리투표 그리고 전자투표를 허용하고 있다.

재외국민의 대표성을 보장해주기 위해 의회에서 재외국민을 대표하는 의석을 배정한 국가도 11개국에 달한다. 알제리의 경우 389석 중 8석을 배정해 2%를 재외국민을 대표하기 위한 의석을 보장하고 있다. 앙골라는 220석 중 3석으로 1.4%, 카보베르데는 72석 중 6석으로 8.3%, 콜롬비아는 166석 중 1석으로 0.6%, 크로아티아는 252석 중 6석으로 3.9%, 에콰도르는 130석 중 6석으로 4.6%, 프랑스는 상원 331석 중 12석으로 3.6%, 이탈리아는 630석 중 12석으로 1.9%, 모잠비크는 250석 중 2석으로 0.8%, 파나마는 130석 중 6석으로 4.6%, 포르투갈은 230석 중 4석으로 1.7%

72) <https://aceproject.org/ace-en/topics/va/comparative-review/comparative-review-of-voting-from-abroad>

의 재외국민 대표의석을 배정하고 있다.

다음으로는 구체적으로 벨기에, 스위스, 일본의 재외선거 사례를 살펴본다.⁷³⁾ 벨기에에는 재외선거의 투표방법과 선거범위를 지속적으로 확대해 왔다. 투표방법에 대해서는 1984년 제한적으로 우편투표를 시작한데 이어 1989년에는 모든 유럽선거에 우편투표를 허용하였다. 그리고 2002년에는 위임투표까지 허용하였다. 그러나 위임투표가 허용되었음에도 불구하고 재외 벨기에인들은 우편투표를 이용하는 비율이 매우 높게 나타났다. 이는 재외선거에서 유권자들의 우편투표에 대한 선호도 및 유용성에 대해 잘 설명하고 있는 사례로 볼 수 있을 것'이다.⁷⁴⁾

벨기에 재외선거의 선거범위는 유럽선거에만 허용되다가 1998년부터 국내의 상·하원 의원선거에도 참여할 수 있도록 허용되었다. 그리고 2020년에는 재외 벨기에인들에게 지방선거의 선거권까지 부여했다.⁷⁵⁾

벨기에는 재외국민 유권자등록에 대한 범위도 매우 폭넓게 허용하고 있다. 선거는 선거인 명부에 등록을 해야만 참여할 수 있지만, 선거인 등록지를 국내 최종 거주 지역, 본인이 태어난 곳, 부모가 주거하는 지역, 부모의 삼촌이 사는 지역 등에 주민등록을 하면 유권자 등록을 할 수 있다.

스위스에서는 재외국민을 제5의 스위스(Cinquième Suisse)라 부를 정도로 재외국민에 대해 매우 높은 관심을 가지고 있다. 1990년 이후 매년 해외로 떠나 생활하는 스위스인이 증가하면서 2019년 재외 스위스인은 총 770,900명으로 전체인구의 약 10%를 차지할 정도이다.⁷⁶⁾ 이에 스위스는 연방헌법에 “연방정부는 스위스인들과 재외 스위스인들을 결속하는 연결고리를 강화한다. 연방정부는 이 목표를 추구하기 위해 조직을 강화해 나갈 것이다. 연방정부는 특히 정치적 권리와 군 복무, 사회보험 등 행사에 있어 스위스인들과 재외 스위스인들의 권리와 의무를 입법화”한다고 명시하였다.

재외 스위스인들은 1992년 7월 1일부터 영사관이나 대사관에 유권자 등록을 함으로써 투표권을 행사할 수 있게 되었다. 이 때는 연방차원이나 일부 주 선거에 한해

73) 이하 내용은 박상철 외, 『재외국민등록제도와 재외선거 연계방안 연구』 (재외동포재단, 2020), pp. 69-82를 참조하여 재구성함.

74) 위임투표가 허용된 이후 실시된 벨기에 재외선거에서 투표자 중 우편투표를 이용한 유권자는 2003년 68%, 2007년 62%, 2010년 16%, 2014년 70%를 차지했다. 반면 위임투표의 경우에는 14% 수준에 머물렀으며 2010년 선거에서 31%로 상승했으나 2014년 선거에서 다시 15%를 기록해 예년 수준으로 감소하였다. Pierre Blaise, LE VOTE DES BELGES DE L'ÉTRANGER, CRISP, 2016, p. 29.

75) L'extension du vote des Belges expatriés aux régionales approuvé en Commission du Sénat. 2020/06/12. <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2020/06/12/1-extension-du-vote-des-belges-expatriés-aux-régionales-approuve/>

76) Suisses de l'étranger, <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/vivre-etranger/cinquiem-e-suisse.html>

서만 우편 투표를 할 수 있었다. 이후 일부 주에서는 주 선거와 지방선거에 참여할 수 있게 되었다. 스위스는 이중국적자에게도 모든 재외선거인의 선거권을 행사할 수 있는 권리를 보장해 주고 있다.⁷⁷⁾

스위스 역시 재외선거 절차가 복잡해 2015년 기준으로 국민회의 선거에 등록된 재외선거인은 25%에 불과했다. 이에 스위스는 재외국민의 투표참여를 높이기 위해 인터넷 투표와 전자투표를 도입하는 방안 등에 대한 논의가 이루어지고 있다.⁷⁸⁾

일본의 재외선거는 일본 국적을 가진 18세 이상의 유권자로 재외선거인 명부에 등록을 하고 재외선거인증을 가진 사람만이 할 수 있다. 재외선거인명부 등록 신청은 출국 전 지자체 사무소에 진출신고서를 제출할 때 신청하는 방법과 출국 후 재외 공관에 신청하는 방법이 있다.

일본의 재외 투표방법은 공관투표, 우편투표, 국내투표 등 세 가지가 있다.⁷⁹⁾ 일본의 재외선거에서도 공관투표보다 우편투표를 선호하고 있음을 확인할 수 있다.⁸⁰⁾ 우편투표는 재외선거 유권자가 선거관리위원회에 투표용지를 청구하고 우편으로 수령한 투표용지에 기표하고 반송한다.⁸¹⁾

일본의 재외선거인에게 중의원 선거 및 참의원선거에서 비례대표선거에만 참정권이 허용되었으나 2005년 최고재판소의 위헌판결로 지역구 선거도 참여할 수 있는 권리가 보장되었다.⁸²⁾ 그러나 일본 역시 재외선거 초기에는 선거인등록은 물론 투표율도 매우 낮은 수준이었다. 이에 재외 일본인들은 선거인 등록의 간소화(전출신고 시 용지 배포, 체류 시에 등록을 의무화), 투표소의 증설(민간 제공의 장소, 자원봉사자의 활용), 재외공관 투표는 팩스, 또는 전자 투표로 투표기간 연장, 우편투표의 간소화 등을 제안하였다. 이에 정부는 2018년부터 해외 진출신고와 동시에 동사무소 창구에 재외선거인 명부 등록이 가능하도록 제도를 개선하였다. 이에 더해 일본은 인터넷 투표를 도입 방안을 적극적으로 연구·검토하고 있다.

77) Qui a le droit de voter et d'élire? <https://www.ch.ch/fr/democratie/votations/qui-a-le-droit-de-voter/>

78) Remo Gysin élu président des Suisses de l'étranger. <https://www.24heures.ch/elections-federales-2015/remo-gysin-elu-president-suisses-etranger/story/31541207>

79) file:///C:/Users/king/Downloads/Japan%20Election%20System.pdf

80) 박범중, "재외선거 현황 분석과 투표율 제고방안", 『한국민족문화』 제44호, 2012. p. 21.

81) 일본 「공직선거법」 및 「공직선거법 시행령」 참조.

82) 박기갑, 『주요국의 재외선거제도 연구』 (외교통상부, 2010), p. 46.

IV. 재외선거제도 개선방안

1. 재외선거의 문제점 및 해외사례의 시사점

1) 재외선거의 현황과 문제점

재외선거의 실태와 문제는 첫째 재외선거인 등록은 인터넷과 우편 등으로 쉽게 할 수 있는 반면에 실제 투표방법에 있어서는 공관방문투표만을 허용하고 있다는 점, 둘째 현행 재외선거인등록제도와 국외선거운동 그리고 투표방식은 국내선거를 기준으로 정한 것으로서 재외국민의 정치참여 환경을 충분히 고려하지 않고 있다는 점, 셋째 그로 인한 낮은 재외선거인 등록률 및 투표율로 인해 재외선거에 대한 회의적 공격까지 받고 있다는 점 등으로 제기될 수 있다.

재외선거인 및 국외부재자 신고·신청은 선거 초기 저조 추세를 보이다가 신고·신청기간 만료일에 가까워지면서 큰 폭으로 증가하는 경향을 보였다. 중앙선거관리위원회는 재외선거인 및 국외부재자의 편익증진을 위하여 재외선거관 파견공관을 중심으로 한인회, 종교·유학생단체, 한인식당·상가 등에 출장접수를 실시하는 등의 노력을 기울였다. 중앙선거관리위원회의 출장접수 활동은 재외선거인 및 국외부재자 신고·신청 및 선거에 대한 홍보효과를 높인 것으로 평가할 수도 있다.

2015년 8월 공직선거법 개정으로 국외부재자신고 및 재외선거인 등록신청을 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 할 수 있게 되었으며, 2015년 12월 재외선거관리위원회는 관할구역의 재외국민수가 4만명 이상인 것으로 추정되는 공관은 공관에 설치하는 재외투표소 외에 추가로 재외투표소를 설치할 수 있도록 하여 투표참여에 대한 불편이 일부 해소됨에 따라 신고·신청 접수가 증가하였다.

2015년 12월 재외선거를 실시하는 때마다 재외선거인 등록신청을 해야 하는 불편을 해소하기 위하여 해당 선거의 직전에 실시한 선거의 재외선거인명부에 올라 있는 재외선거인은 별도의 등록신청 없이 명부에 등재하도록 하는 재외선거인 영구명부제가 도입되었다. 중앙선거관리위원회는 2015년 12월부터 2016년 2월까지 제18대 대통령선거의 재외선거인명부 등재자(43,201명)에 대해 주민등록(국내거소신고)상태, 선거권 결격사유(국적상실, 사망 포함) 등 선거권 및 신분변동 여부를 확인하는 등 영구명부를 정비하였으며, 확인된 정보에 따라 영구명부에 등재할 재외선거인 32,961명을 확정하고, 영구명부 미등재자에게 제20대 국선 참여방법 등을 전자우편, 전화로 안내하기도 하였다.

제18대 대선에서는 신고·신청기간 후반 신고·신청 방법 확대를 위한 공직선거법 개정으로 전자우편 이용 신고·신청, 재외선거인 등록신청 순회접수, 가족의 재외선거인 등록신청서 대리 제출을 허용하면서 제19대 국회의원선거에 비해 약 80% 정도 증가하였다.⁸³⁾ 재외투표소에는 후보자명부, 후보자별 정보공개자료, 선거공보 등을 안내석에 비치하여 투표하러 온 선거인에게 후보자에 관한 정보를 제공하였다.

<표 27> 역대 재외선거 신고·신청율 및 투표율 통계

구분	제19대 총선	제18대 대선	제20대 총선	제19대 대선	제21대 총선
공관수(개)	158	164	169	169	85
투표소수(개)	158	164	169	204	91
추정 선거권자수(명)	2,236,819	2,236,819	1,978,197	1,978,197	1,978,197
신고·신청수(명)	123,571	222,389	154,217	294,633	171,959
신고·신청율	5.52%	9.94%	7.80%	14.90%	8.69%
투표자수(명)	56,456	158,225	63,797	221,981	40,858
투표율 A (신고·신청수 대비)	45.69%	71.1%	41.4%	75.3%	23.8%
투표율 B (선거권자수 대비)	2.52%	7.07%	3.23%	11.22%	2.07%

제19대 국회의원선거 재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고는 2011년 11월 13일부터 2012년 2월 11일까지 91일간 158개 재외공관에서 접수하였으며, 같은 기간에 251개 구·시·군청에서 국외부재자 신고를 접수하였다. 신고·신청서 접수 결과 총 124,424건을 접수하였고, 재외공관은 재외선거인 등록신청 20,037(16.2%)건, 국외부재자 신고 103,381(83.8%)건 등 총 123,418건을 접수·처리하였으며, 국내 구·시·군청은 국외부재자 신고 1,006건을 접수·처리하였다. 처음으로 실시된 재외선거는 전 세계 158개 공관에서 투표가 진행되었으며, 투표결과 선거인수 123,571명중 56,456명이 투표하여 45.69%의 투표율을 기록하였다.

제18대 대통령선거 재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고는 2012년 7월 22일부터 2012년 10월 20일까지 91일간 163개 재외공관에서 접수하였으며, 같은 기간에 251개 구·시·군청(3,479개 읍·면·동)에서 국외부재자 신고를 접수하였다. 공관에서는 신고·신청서류를 스캔함과 동시에 신고·신청인 인적사항 및 선거권 관련

83) 제19대 국회의원 재외선거인 등 신고·신청자 수는 총 124,424명으로 재외공관 접수 123,418명(재외선거인 20,037명, 국외부재자 103,381명), 국내접수 1,006명(국외부재자) 이었다.

정보가 관계기관에 실시간 조회·확인되어 접수처리·공관명부 등재가 이루어질 수 있도록 하였다. 제18대 대통령선거에서는 164개 재외투표소에서 투표가 진행되었으며, 투표 마감 결과 선거인수 222,389명중 158,225명이 투표하여 71.1%의 투표율을 기록하였다.

제20대 국회의원재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고는 2015년 11월 15일부터 2016년 2월 13일까지 169개 재외공관에서 접수하였으며, 같은 기간에 262개 구·시·군청(3,495개 읍·면·동)에서도 국외부재자 신고를 접수하였다. 재외선거인등 신고·신청은 총 122,156건으로, 그중 재외공관은 재외선거인 등록신청 11,548건, 국외부재자신고 110,516건 등 총 122,064건을 접수하였고, 국내 구·시·군청은 국외부재자신고 92건을 접수하였다. 재외투표 마감 결과 선거인수 154,217명중 63,797명이 투표하여 41.4%의 투표율을 기록하였다.

제19대 대통령선거 재외선거인 및 국외부재자 신고는 2017년 3월 10일부터 2017년 3월 30일까지 175개 재외공관에서 접수하였으며, 같은 기간에 250개 구·시·군청, 3,491개 읍·면·동에서도 국외부재자 신고를 접수하였다. 20여일의 신고·신청기간 동안 재외선거인 등 신고·신청은 총 259,531건으로, 그중 재외공관은 재외선거인 등록신청 10,788건, 국외부재자신고 248,580건 등 총 259,368건을 접수하였고, 국내 구·시·군은 국외부재자신고 163건을 접수하였다.⁸⁴⁾ 재외투표 마감 결과 투표수는 역대 가장 많은 221,981명으로 선거인수 294,633명 대비 75.3%가 투표하였다.

제21대 국회의원선거 재외선거인 및 국외부재자의 신고·신청 접수·처리현황은 총 177,099명으로 공관접수 176,960명과 국내접수 139명으로 나타났다. 제20대 총선의 총 159,636명과 비교했을 때 17,463명이 늘어나 10.9%의 증가율을 보였다. 신고·신청자 수 구성비는 재외선거인 16.9%, 국외부재자 83.1%이고 신규 신고·신청자 수는 157,569명이다. 제21대 총선은 전세계적인 코로나19의 영향으로 매우 저조한 투표참여율을 기록하였다. 중앙선거관리위원회는 코로나19의 확산으로 55개국 91개 공관에서의 재외선거를 중지하고, 36개 공관에서는 투표기간을 단축하여 운영하였다. 그 결과 총 91개 투표소에서 40,858명이 투표에 참여하고, 선거인명부 등록자 대비 23.8%의 저조한 투표율을 기록하였다.

2012년 이후 역대 재외선거의 선거인 등록률을 보면 3회의 국회의원선거에서는 낮은 등록율과 투표율을 보여왔다. 2회의 대통령선거에서는 상대적으로 높은 선거참여율을 보인다. 그럼에도 불구하고 역대선거 중 가장 높은 투표참여율을 보인 제19대 대선에서도 전체 재외국민 선거권자 대비 11.22%의 투표율을 보였는데, 이는

84) 제18대 대통령선거에서 재외선거인등 신고·신청자 수는 총 223,557명으로 재외공관 접수 220,042명(재외선거인 43,248명, 국외부재자 180,309명), 국내접수 3,515명(국외부재자) 이었다.

당시 국내 투표율 77.2%와 비교했을 때 매우 낮은 수준이었다.

재외선거에서 유권자들의 선거인 등록율이 낮은 이유는 투표참여의 현실성이 낮기 때문인 것으로 확인되었다. 제18대와 제19대 대통령선거에서 유권자들의 선거인 민신고·미신청 사유는 “공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워”와 “개인적인 일 및 시간 때문에”가 가장 많은 비중을 차지했다. 제19대 대선의 경우 두 가지 사유의 응답비율 합계는 48.8%였으며 “등록신청 및 투표절차가 번거러워서”라는 응답이 16.9%로 나타났다.⁸⁵⁾ 이 세 가지 미신고·미신청 이유가 절대적인 비율을 차지하고 있는 것이다. 선거인 신고·신청 절차는 인터넷, 우편, 대리의 방법이 허용되면서 번거로움을 해소했지만, 투표방법에 있어서 공관까지 방문해야 하는 것이 시간의 부족 및 절차의 번거로움으로 느껴지는 것이라고 판단할 수 있겠다.

2) 해외사례의 시사점

미국에서 우편으로 투표한 총투표 수는 총투표율에 비례하여 증가하고 있다. 해마다 대통령선거와 중간선거의 선거양태에 따라 차이는 있지만, 지난 10년간 전체 우편 투표 비율이 증가하고 있다. 2008년 총 투표자 약 1억 3280만 표 중 17.4%에 해당하는 2,310만 표가 우편으로 투표되었다. 2018년까지 우편으로 반환된 전국 득표율은 총 1억 2,030만 표 중 25.3%인 3040만 표로 증가하였다. 2020년 미국 대선에서의 우편투표의 결과는 정확한 집계 나오지는 않았지만 6,000만 표에 육박할 것으로 예상되고 있다. 이것은 우편투표를 한 유권자의 비율이 점진적으로 증가하고 있음을 보여주는 결과이다.

우리나라의 경우 재외선거에 많은 선거비용이 소요되는데 비하여 투표참여율은 현저히 낮게 나타나고 있다. 2012년 제19대 총선, 2012년 제18대 대선, 2016년 제20대 총선, 그리고 2017년 제19대 대선에서 재외선거에 소요된 비용은 약 535억원에 달함에도 불구하고, 그 투표율은 평균 4%에 머물고 있다.⁸⁶⁾ 이러한 이유는 우리나라의 재외선거의 방식이 미국과는 달리 공관에 설치된 투표소에서 투표할 수 밖에 없는 상황이기 때문이다. 미국의 경우 우편투표를 통하여 투표의 편의성을 제공하여 재복 복무자와 해외 민간인인 재외선거인의 참여를 극대화하고 있고, 이러한 방식은 코로나 19 상황을 맞이하여 극대화 되고 있다. 따라서 공관투표보다 탁월한 투표율을 견인할 수 있는 우편투표의 도입을 더 이상 늦출 수 없는 상황이다. 이와

85) 중앙선거관리위원회, 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』 (중앙선거관리위원회, 2017) 참조.

86) 김종갑·이정진, 재외국민 선거제도의 현황과 개선방향, 이슈와 논점 제1718호, 국회입법조사처, 2020.5.17.

같이 미국은 정보통신기술의 발달에 따라 팩스나 이메일 투표를 활용한 투표방식을 재외선거에 도입하는 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 향후 미국의 재외선거는 전산조직을 응용한 투표방식으로 전환이 가속화할 가능성이 높다. 우리나라의 경우 전산조직의 인프라는 세계최고수준이기 때문에 향후 우편투표와 인터넷투표의 도입을 활용한 재외선거제도의 도입도 검토할 필요가 있다.

한편, 미국의 경우 재외국민의 거주요건의 근거를 국가에서 발행한 신분증 유무에 따라 제한하지 않는다. 미국의 재외국민은 유권자로 등록이 되는 경우 모든 선거에서 1인 1표로 투표권을 행사할 수 있다. 이는 우리나라 재외선거제도에서 국내 주민등록 여부에 따라 재외선거인의 국회의원선거권을 제한하는 것과 비교된다.⁸⁷⁾

미국은 유권자 등록에 따른 선거권 부여도 거주기간 충족요건을 부과할 때 그 기간이 선거와 관련한 선거인 명부 확정과 선거부정 방지 등을 위해 합리적인 경우에만 그 정당성이 인정되지만, 이를 국내에 거주하는 국민과 해외에 거주하는 재외국민을 차별하여 적용하지는 않는다. 우리나라의 경우 「공직선거법」 제15조제1항에서 영주권자가 국내 거소신고를 하는 경우 3개월의 거주기간 요건을 충족하여야 지역국회의원선거권을 부여하고 있다. 이는 입법자에 의한 자의적인 차별이 재외국민의 평등권을 침해한다고 보는 미국의 헌법체계에서는 평등권에 위배되는 차별에 해당한다. 또한, 미국에서 재외국민의 유권자등록을 위한 행정절차는 제출서류를 간소화하여 최대한의 편의를 제공하고 있는데, 이는 우리나라 재외선거제도에서 재외국민의 유권자등록에 따른 여권사본의 제출의무에 대한 폐지 내지 완화에 대한 검토가 필요하다는 시사점을 준다. 유권자등록을 하는 재외선거인의 불편을 최대한 해소하고 예산절감으로 선거의 효율성을 확보할 필요가 있다.⁸⁸⁾

프랑스는 한국보다 반세기 앞서 재외국민들에게 국정선거에 참여할 투표권을 부여했다. 그럼에도 불구하고 프랑스 재외국민들의 투표 참여율은 전반적으로 저조하다. 물론 프랑스 재외 국민의 대선 투표율은 50% 이상을 기록해 과반을 넘고 있지만 하원선거의 경우는 투표율이 20% 전후에 머물고 있는 상태다.

따라서 프랑스 정부는 재외국민의 투표율을 고양하고자 제도적인 방법을 개선해 투표의 편의성과 효율성을 도모하고 있다. 본문에서 보았듯이 그 방안은 먼저 기존에 병존했던 센터 선거인명부와 재외공관 선거인명부를 일원화하고, 선거인명부 등록도 재외국민 등록을 하면 자동으로 등록될 수 있도록 간편화함으로써 투표율을 상승시키는 효과를 보고 있다.

또한 투표방법도 다양화하고 있다. 하원선거나 재외프랑스인연합의원선거에 전자

87) 백환기, 앞의 논문, pp.269-270.

88) 앞의 주.

투표를 도입해 유권자의 편의성을 도모하고 있다. 2012년 하원선거 투표방법 중 전자투표를 유권자 50%이상이 이용한 것은 이를 방증하고 있다. 또한 투표소를 재외공관뿐만 아니라 프랑스학교, 상공회의소, 프랑스 연구소 등에 설치함으로써 유권자의 편의성을 도모하고 있다. 이 또한 투표율을 진작시키는데 일조하고 있는 것으로 보인다.

다만, 2012년부터 해외 프랑스인들이 하원의원선거에 참여해 해외 지역구 11명의 의원을 뽑음으로써 지역정치에 참여할 수 있게 하였지만 아직 초기 단계여서 그런지 재외 프랑스인들은 이 선거에 대한 정치적 유효성을 느끼지 못하는 것으로 나타났다. 2012년 하원선거와 2017년 하원선거를 비교해 보았을 때 투표율에 큰 변화가 없었기 때문이다.

결론적으로 프랑스 사례를 통해 우리가 끌어낼 수 있는 시사점은 한국 재외국민 투표율 고양을 위해서는 재외국민 등록과 선거인 명부의 단일화, 투표방법의 다양화, 그리고 투표소의 증가 등을 위한 대책 마련에 힘써야 한다는 것이다.

2. 투표방법 확대를 통한 재외선거 참여율 제고

재외선거에 있어서는 투표참여의 편의성이 충분하지 않다는 문제가 있다. 재외선거가 실시될 때마다 선거 직후 중앙선거관리위원회가 조사한 “재외선거 유권자 의식조사”에서 재외선거 유권자들은 선거인등록 미신고·미신청 사유에 대한 의식조사에서 “공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서”와 “개인적인 일 및 시간 때문에”가 가장 많은 비중을 차지했다. 이는 선거인 신고·신청 절차는 인터넷, 우편, 대리의 방법이 허용되면서 유권자등록 절차의 번거로움은 해소되었지만 기본적으로 투표방법이 불편하기 때문에 유권자등록 자체를 포기하는 것으로 해석할 수 있겠다. 재외선거인의 선거참여율 제고는 결과적으로 선거권자 중 얼마나 많은 사람들이 실제 투표에 참여하게 할 것인가이다.

유권자들의 의식을 조사한 최근 연구에서 의미있는 투표참여율 제고방안의 방향이 조사되었다. 이 연구는 미국 동부 뉴욕지구와 워싱턴지구에 거주하는 한인 174명을 대상으로 설문조사한 이 자료는 제20대 국회의원 선거를 치른 2016년 4월부터 8월까지 수집한 자료를 분석한 것이다. 이 자료는 제20대 국회의원 선거를 치른 2016년 4월부터 8월까지 수집한 자료를 분석한 것이다.⁸⁹⁾

89) 김재기, “재외한인의 재외선거 참여 활성화에 관한 연구”, 『재외한인연구』 제50호, (재외한인학회, 2020) 참조.

재외선거 유권자들이 제시한 재외선거 제도개선방안 중 투표방법 개선에 대한 의견이 가장 큰 이유로 조사되었다. 특히 전자투표와 우편투표 그리고 투표소 확대에 대한 유권자들의 의식이 가장 많은 비중을 차지하였다.⁹⁰⁾ 그 다음이 해외동포선거구설치 및 재외동포 비례대표의무배정 등 재외동포 및 재외국민의 대표성을 강화할 수 있는 방안을 선호하였고, 그 다음으로 대통령선거 및 비례대표국회의원선거 외에 지역구국회의원선거, 지방선거, 보궐선거, 국민투표 등 선거권의 확대에 대한 의견이 제시되었다.

재외선거 유권자들은 자신의 환경에 따라 다양한 투표방법을 선호하고 있음을 확인할 수 있었다. 재외선거의 핵심가치는 재외국민들의 참정권 보장에 있다. 이는 재외선거에서 가장 중요한 목표가 투표참여율에 있음을 말하는 것이다. 2008년 헌법재판소의 결정에서도 재외국민의 참정권을 보장해야 하고 그 과정에서 공정성을 확보하는 것은 정부의 책임임을 밝히고 있다.

정치권과 중앙선거관리위원회는 재외국민의 투표참여율이 제고되어야 한다고 하면서도 부정해위 또는 공정성 문제에 더 큰 우선순위를 두고 있는 것으로 보인다. 이 문제는 정당과 정치인들에게서 더 큰 책임이 있는 것으로 보인다. 재외선거 도입 이전부터 중앙선거관리위원회는 입법의견을 통해 재외국민들의 투표편의를 강조했음에도 불구하고 국회에서는 이를 보류시키고 공정성 강화에 비중을 두는 재외선거제도를 도입했기 때문이다.

제19대 총선에서 제21대 총선에 이르기까지 5차례의 재외선거가 실시되는 동안 적발된 위법행위는 총 65건에 불과하였다. 전세계적으로 실시되는 재외선거에서 회당 평균 13건의 위법행위만이 적발된 것은 그동안의 재외선거의 공정성 내지는 선거범위반에 대한 우려가 과도했음을 말하는 것이다. 특히 65건의 위법행위 중 고발 내지는 수사의뢰, 경고, 여권발급제한 등 중징계에 해당하는 위반행위는 13건에 불과하였다. 물론 재외선거의 특성상 우리나라의 주권이 미치지 못하고 광범위한 지역에서 실시되기 때문에 적발되지 않은 위반행위가 더 존재할 가능성도 있다 할 것이다. 그러나 지금까지의 재외선거 분석에서 밝혀진 바와 같이 전체 추정 선거권자 대비 평균 5.22%라는 매우 저조한 투표율을 개선하기 위해서 전자투표제와 우편투표제를 도입하고 공관외 추가투표소를 확대하는 등 재외선거의 핵심 주체인 재외국민들이 투표에 참여할 수 있는 보다 효과적인 투표방법을 확대하고 유권자가 자신에게 가장 유리한 방법을 선택할 수 있는도록 하는 것이 필요할 것으로 보인다.

90) 조사 결과 재외선거 선거권자들은 투표방법에 대한 필요성 질문에서 각 투표방법에 대해 매우 필요하다와 필요한 편이다에 응답한 수는 174명 중 인터넷을 활용한 전자투표 도입에 149명(85.63%), 투표소확대에 131명(75.3%), 우편투표 도입에 121명(69.6%) 순으로 의견을 표현하였다. 김재기(2020) 참조,

우리나라는 세계적으로 인정받는 IT 강국이다. 이에 더해 재외국민 대다수가 체류국의 대도시에서 거주하고 있다. 이는 재외국민들이 개인컴퓨터 또는 모바일을 통해 인터넷에 접속할 수 있는 환경이 잘 조성되어 있다는 것으로 볼수 있겠다. 그리고 정부기관이 각종 공공서비스를 온라인으로 제공하면서 사용되고 있는 인증방법을 통해 본인확인을 강화하는 등의 조치를 취하면서 전자투표제를 도입한다면 매우 효과적이고 높은 재외선거 투표참여율을 기대할 수 있을 것이다.

우편투표는 재외국민인 유권자가 본국에서 국제우편으로 송부한 투표용지를 수령하여 자신이 거주하는 거소 등에서 투표를 하고 투표용지를 한국으로 회송하는 방법으로 투표를 하는 제도이다. 우편투표는 선거에 참여하는 유권자들의 투표 편의성을 제고하는데 기여를 하지만, 투표용지의 송부 및 회송에 따른 문제와 대리투표 및 매수에 따른 선거부정의 소지도 있는 제도이다.

전자투표제와 우편투표제는 유권자의 선거참여에 따른 시간과 노력을 절감하고, 대사관 등 공관 관련시설과 원거리에 거주하는 유권자들에게 실질적인 참정권을 부여할 수 있으며, 투표율 제고로 선거의 정당성 확보 및 국민의 합리적인 정치적 의사형성에 기여할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 다만 일각에서 우려하는 매표나 대리투표의 가능성이 제기되지만, 이는 우리의 선거관리 체계 내에서 다양한 인증방법을 통해 효과적으로 방지할 수 있는 것이라 할 수 있겠다.

공관 외 추가투표소 확대 방안은 현실적으로도 큰 제약이 없는 투표편의 확대방안이라 할 수 있겠다. 5차례의 재외선거 동안 주재국들의 우리나라 재외선거에 대한 협조내용은 중국을 제외하고는 매우 적극적이었음을 확인하였다. 또한 2015년 공직선거법 개정을 통해 공관 외 추가투표소를 설치한 결과 재외선거인 등 신고·신청과 실제 투표율이 매우 높아졌던 경험을 가지고 있다. 특히 재외국민이 다수 거주하고 있는 지역의 경우 다양한 장소를 대여함으로써 추가투표소를 증가시키는 데 큰 문제가 없다는 것을 확인할 수 있었다.

그동안 공직선거법에서 재외선거제도의 개선은 선거사무의 효율성과 공정성에 집중되어 있었다. 유권자의 투표편의 부분에서는 재외선거인 등 신고·신청 절차의 간소화 및 규제 철폐가 있었다. 특히 인터넷을 활용하거나 대리자를 통한 신고·신청이 가능해졌음에도 불구하고 재외선거인 등 신고·신청율이 크게 제고되지 않은 이유는 무엇보다도 신고·신청을 하더라도 실제 투표를 하는데 매우 불편하기 때문이다. 재외선거인 등 신고·신청은 절차차이며 궁극적인 목적은 투표에 참여하는 것이다. 투표에 참여하기 어려운데 굳이 유권자등록을 할 필요성을 느끼지 못하는 것이다. 다양한 투표방법을 도입하여 재외선거 유권자들이 투표에 참여할 수 있도록 유인한다면 재외선거인 등 신고·신청률과 투표참여율은 당연히 제고될 것으로 기

대할 수 있겠다.

3. 선거사무 관리 효율성 제고방안

1) 재외국민등록부와 재외선거인 명부의 단일화

재외국민이 선거에 참여하기 위해서는 우선적으로 선거인 등록을 해야 한다. 그러나 공관을 방문하여 투표를 해야 하는 현재의 상황에서 재외국민은 미리 투표참여를 포기하는 경우가 많기 때문에 재외선거인등록을 하지 않는 경우가 많다. 이는 중앙선거관리위원회에서 매 선거마다 실시하는 재외국민의 재외선거 인식조사에서 잘 드러나 있다. 따라서 재외선거에 대한 투표참여율을 높이기 위한 방법으로는 크게 선거인등록률의 제고와 투표방법의 개선이 절실하다. 재외선거인의 등록률이 제고는 투표율 제고로 반영될 것이며, 투표가 용이해질 경우 재외선거인 등록률도 높아질 것이다.

재외선거인의 등록률을 제고하기 위해서는 먼저 재외국민에 대한 정확한 현황과 약이 이루어져야 한다. 현재와 같이 신뢰도가 낮은 재외국민 현황자료로는 선거인 등록률을 제고시키는데 한계가 있기 때문이다.

또 다른 측면에서 재외국민의 참정권을 보장하기 위한 정부의 적극적인 방법으로 선거인명부를 직권으로 작성하는 방안을 제시할 수 있다. 이는 앞서 제시한 재외국민등록부의 직권작성을 통해 가능할 것으로 보인다.

공직선거법에 따르면 국내선거에서 선거인명부는 선거 때마다 구·시·군의 장이 그 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 선거권자를 투표구별로 조사하여 선거인명부를 작성한다. 그리고 작성된 선거인명부는 관할 구·시·군선거관리위원회에 송부됨으로써 선거인명부가 완성된다.

그러나 재외국민은 출국한 후에 재외국민등록을 해야 하고, 선거 때마다 재외선거인등록을 해야만 한다. 일반체류자 또는 유학생의 경우 국외부재자 신고⁹¹⁾를 해야 하고, 영주권자는 재외선거인 등록신청⁹²⁾을 해야 한다. 이는 국내에서 선거인명부를

91) 국외부재자 신고는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 때마다 서면·전자우편 또는 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 관할 구·시·군의 장에게 국외부재자 신고를 한다. 이 경우 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하여야 한다.

92) 영주권자로서 재외선거인 등록신청 대상은 국내에 주민등록이 되어 있지 않기 때문에 대통령선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거를 실시하는 때마다 공관을 직접 방문거나 관할구역을 순회하는 공관에 근무하는 직원에게 직접 서면으로 신청하는 방법이

작성하는 과정에 비추어 매우 번거롭고 불편한 절차를 거쳐야 하는 것이다. 재외선거를 처음 도입할 당시 선거인등록도 공관을 방문해야하는 불편함에 비하면 인터넷이나 우편을 통해 등록할 수 있어 많은 불편함이 해소되었지만, 재외국민의 입장에서 여전히 불편할 수 있다.⁹³⁾

재외국민등록 방법을 출국과 동시에 자동등록되게 함으로써 재외국민등록부의 정확도와 실효성을 높인다면 재외선거인명부와의 통합이 가능할 것이다. 그리고 재외선거인명부를 작성하는 과정에서 국내와 동일한 방법으로 외교부 또는 구·시·군의장이 직권으로 선거인명부를 작성하고 중앙선거관리위원회는 이 명부에 따라 의무적으로 선거정보를 제공하는 것이 재외국민의 참정권에 대한 국내 유권자와의 차별을 줄이는 방법이 될 것이다. 이와 더불어 재외선거인의 투표방법에 대해 우편투표, 전자투표, 모바일투표 등을 허용함으로써 투표참여율을 보다 높일 수 있을 것이다. 재외국민등록제도와 재외선거 연계방안을 현실적으로 실행하기 위해서는 현행법과 제도의 개선을 공동의 목표로 하여 정부와 유관기관 그리고 동포사회에서 상호 협력과 실천을 해야 할 사항들이 있다. 재외국민등록부의 실질화와 이를 재외선거에 활용하기 위해서는 많은 당사자들이 관계되어 있기 때문이다.

2) 중앙선거관리위원회 역할 확대

선거과정에 대한 관리는 고도로 전문화된 영역이면서 특히 공정성이 확보되어야 하기 때문에 선거사무 관계자는 민주주의에 대한 기초지식은 물론이고 선거관리에 대한 전문지식을 동시에 겸하고 있어야 한다. 특히 재외선거는 우리나라의 주권이 미치지 않는 국외에서 실시되기 때문에 더더욱 선거사무 관계자는 높은 전문성과 민주주의식을 갖추어야 하는 것이다.

중앙선거관리위원회는 각 지역별로 전체 재외선거를 현장에서 총괄하는 재외선거관을 파견하고 있다. 제21대 국회의원선거의 재외선거 기준으로 재외선거관은 총 20명이 파견되었다. 중앙선거관리위원회에서 파견되는 재외선거관은 선거관리 전문가로서 재외선거 관리능력을 제고하고, 재외선거관리 업무를 수행하는 대한민국 외교관으로서의 국제적 소양을 함양하기 두 차례에 걸쳐 총 5일 간의 교육을 받는다.

있다. 그리고 우편 또는 전자우편을 이용하거나 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 신청하는 방법이 있는데 이 경우 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하여야 한다.

93) 이 문제에 대해 선거에 대한 재외국민의 관심도를 지적하는 입장도 있을 수 있겠으나, 개인의 입장에서 특히 해외에 체류 중인 상황에서 국내선거 일정을 매번 확인하는 것은 쉽지 않은 일일 것이다. 따라서 재외국민의 선거관심 및 투표참여를 제고하기 위해서는 정부기관이 보다 더 적극적인 노력을 기울여야 한다.

공관에 파견된 재외선거관이 사실상 20명의 재외선거관이 200만명에 달하는 재외선거 추정유권자를 관리하는 것을 의미한다. 1인당 10만명의 유권자를 관리하는 것이다.⁹⁴⁾ 실제로 제21대 국회의원선거에서 전체 재외국민 2,687,114명 중 추정 재외선거권자 수는 2,149,691명이었다. 이 중 재외선거관이 파견된 지역의 재외선거권자는 1,461,458명이었으며 미파견 지역의 재외선거권자 수는 688,233명이었다. 실제로 20명의 재외선거관이 추정 재외유권자의 68%를 관리했던 것이다.

재외선거관의 주요 업무는 재외선거 준비와 재외선거 관리를 담당하고 있다. 재외선거 준비와 관련된 업무는 근무환경 및 생활기반 조성, 해당 지역의 공명선거 기반 조성, 주재국 현지 실정에 맞는 선거관리계획 수립, 재외선거관리위원회 구성·운영 준비, 현지 선거관리 인력·시설 등 확보, 주재국 정부와의 협의 완료이다. 그리고 재외선거 관리 업무로는 재외선거인 등 신고·신청서 접수, 명부 작성, 투표관리 등 절차사무 관리, 재외선거 결과 자체평가 및 보완·개선 등이다. 재외선거관 1명이 1년여 동안 해당지역의 선거사무를 모두 책임지고 수행해야 하는 상황이다.

재외선거의 경우 공관투표소가 설치되는 곳에서 재외선거관리위원회를 구성하고 선거사무는 책임위원이 총괄하며 선거사무를 수행하는 선거사무원 그리고 보조원과 경비요원이 배치되어 운영되고 있다. 이에 더해 각 선거 때마다 후보자 또는 정당의 추천을 통해 투표소마다 투표참관인을 배치하도록 하고 있다. 그동안 실시된 5차례의 재외선거에서 선거사무와 관련된 부분을 분석한 결과 보다 더 많은 인력과 전문적인 체계를 갖추어야 함을 확인하게 되었다.

재외선거관리위원회는 공관투표소가 설치되는 공관 지역마다 중앙선거관리위원회와 각 정당이 추천한 인사 그리고 공관의 장 또는 공관의 장이 추천하는 공관의 직원으로 구성된다. 그러나 재외선거관리위원회의 구성에서도 각 정당들의 재외선거에 대한 관심도가 매우 낮은 것을 확인할 수 있었다. 매 재외선거 때마다 정당추천위원의 결원이 많이 발생하여 중앙선거관리위원회가 지명위원을 위촉하는 사례가 발생하고 있다. 이는 정당추천 위원이 결원으로 재외선거관리위원회가 3인의 위원으로 운영될 위원회의 원활한 운영이 될 수 없기 때문이다.

제21대 국회의원선거 재외선거의 경우 총 176개의 재외선거관리위원회에서 중앙선거관위 지명 305명, 공관장 추천 176명, 정당 추천 101명(더불어민주당 53명, 미래통합당 34명, 민생당 14명) 총 582명의 위원이 위촉되었고 5인 위원회를 구성한 공관은 7개(4.0%)에 불과하였으며 4인 위원회를 구성한 공관이 40개(22.7%), 3인 위원회

94) 재외선거관이 파견된 공관으로는 미국(대), 뉴욕(총), 로스앤젤레스(총), 샌프란시스코(총), 시애틀(총), 시카고(총), 애틀랜타(총), 토론토(총), 밴쿠버(총), 프랑스(대), 일본(대), 나고야(총), 오사카(총), 중국(대), 광저우(총), 상하이(총), 칭다오(총), 호치민(총), 필리핀(대), 시드니(총)

를 구성한 공관은 129개(73.3%)에 달하였다.

공관에서는 재외선거관리위원회의 구성과 더불어 공관의 장이 당연직으로 재외투표관리관을 담당한다. 재외투표관리관은 재외선거인 등록신청과 국외부재자신고의 접수 및 처리, 재외국민의 선거권 행사에 필요한 사항의 홍보·지원, 재외투표소 설비, 재외투표 국내 회송 등 재외선거사무 총괄 관리, 재외선거관리위원회 운영 지원의 직무를 수행한다. 그 외 선거관리 인력으로는 공관소속 공무원과 일반인으로 구성된다. 즉 재외선거를 실시하면서 각 재외선거관리위원회 기준으로 선거전문가는 중앙선거관리위원회에서 파견된 재외선거관이 유일하고 그 외의 선거인력은 모두 외교부 등 일반 공무원과 일반인으로 구성하고 운영되고 있는 것이다.

재외선거는 200만명에 달하는 대한민국 국민들의 참정권을 보장하는 민주주의의 핵심적인 행위이자 세계 속에서 우리나라의 정치·경제적 수준을 알릴 수 있는 홍보활동이라 할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 국내선거와 비교 자체가 무의미할 만큼 열악한 선거관리체계를 보완할 필요가 있어 보인다. 당장에 충분할 만큼의 인력보장이나 시스템을 구축할 수는 없겠지만, 장기적인 계획을 통해 지속적인 보완이 필수적이라고 본다. 재외선거에서 선거전문인력의 충원과 시스템의 구축은 궁극적으로 재외국민의 재외투표 참여율 제고에 다양한 형태로 기여할 수 있을 것이다.

V. 결론

이 연구는 재외선거에서 재외국민들의 투표참여율을 제고하고 효과적으로 재외선거를 실시하기 위한 제도개선방안 모색을 목적으로 수행되었다. 제19대 국회의원선거 이후 실시된 5차례의 재외선거 실시 현황 분석과 해외 국가들의 재외선거 사례 분석 그리고 재외선거제도 개선방안을 제시하였다. 중앙선거관리위원회에서 매 재외선거 실시 이후 발간한 『재외선거 총람』과 『재외선거 유권자 의식조사』를 주요 분석자료로 활용하여 재외국민의 투표참여율이 저조한 원인을 확인하고 효과적인 선거사무 개선방안을 도출하였다. 그리고 미국과 프랑스를 중심으로 벨기에, 스위스, 독일, 일본의 재외선거제도 해외사례를 분석함으로써 투표참여율 제고를 위해 유용한 내용들의 활용 가능성을 검토하고 제도개선방안에 활용하였다.

2007년 헌법재판소의 결정으로 2012년 제19대 국회의원선거에서 처음 실시된 재외선거는 도입 당시 중앙선거관리위원회가 재외선거인 등 신고·신청 및 투표편의와 선거관리를 위한 절차사무 그리고 공정성확보 등 세 부문으로 구성된 입법의견을 국회에 제출하였다. 그리고 여러차례 제도개선이 이루어졌으나 도입 당시부터 절차사무의 효율성과 공정성 강화가 강조되었고 투표편의를 위한 우편투표제 등은 부정행위의 가능성으로 도입되지 못하였다. 제도개선과 통해 신고·신청 편의는 인터넷을 활용하고 대리신고·신청까지 허용하면서 매우 큰 변화를 이루었고 기술개발을 통해 재외투표소에서 투표용지를 직접 출력함으로써 절차사무의 간소화도 크게 개선되었다. 그러나 재외국민의 투표참여율을 제고할 수 있는 투표방법의 개선은 추가투표소를 소수 증설하는 수준에 머물렀다.

국외에서 실시하는 재외선거는 주재국과의 외교적 관계로 협의가 필요하였다. 협의 결과 모든 국가에서 자국에서 실시되는 대한민국의 재외선거 실시에 대해 매우 우호적이고 협조적이었으며, 적극적인 지원을 한 것으로 확인되었다. 다만 공관 외 추가투표소를 설치하는 부분에서 중국만이 불허하였고 다른 국가들은 이를 크게 신경쓰지 않은 것으로 확인되었다.

중앙선거관리위원회는 재외선거제도 도입 당시 국외 인적네트워크를 구축하기 위해 한인사회를 중심으로 조직화를 시도했으나 제18대 대선부터는 직접적인 조직화보다 단순한 의견수렴 창구로 활용하는 등으로 축소되었다. 이는 재외선거를 실시함에 있어 가장 중요한 재외국민들과의 관계유지와 교육 및 선거실시과정에서의 관계 등을 고려했을 때 매우 아쉬운 부분이었다.

중앙선거관리위원회는 선거정보를 정당 또는 후보자들로부터 제출받아 재외 유권

자들에게 제공하였는데, 중앙선거관리위원회와 외교통상부 및 재외공관의 인터넷 홈페이지를 활용하고 재외공관에 비치하였다. 또한 이메일로 선거정보 수신을 원하는 유권자들에게는 텍스트, 이미지, PDF 파일 등 다양한 유형으로 발송해 주었다. 정당 및 후보자들이 활용할 수 있는 선거운동으로 위성시설을 이용한 방송연설과 방송광고 그리고 전화를 이용한 방법 등이 있다. 그런데 정당 및 후보자들은 위성시설을 이용한 방송연설 및 방송광고를 적극적으로 활용하지 않은 것으로 분석되었다. 역대 재외선거 중 두 차례의 대통령선거에서는 후보자들의 위성 방송연설 및 방송광고 활용이 비교적 높은 편이었으나 세 차례의 국회의원 선거에서 정당들이 선거운동 방법을 적극적으로 활용하지 않은 것으로 분석되었다.

재외국민이 재외선거에 참여하기 위한 첫 번째 절차로서 재외선거인 등 신고·신청을 해야 한다. 역대 재외선거에서 재외선거인 신고·신청은 매우 저조한 수준이었다. 다만, 대통령선거에서 다소 높은 신고·신청율을 보였으며 세 차례의 국회의원선거에서는 보다 낮은 신청률이 기록되었다. 재외선거에서 투표에 참여할 수 있는 추정 선거권자는 대략 200만명 안팎이었다. 200만명을 선거권자로 보았을 때 제19대 국회의원선거에서는 123,418명(약 6.2%), 제20대 총선에서는 122,156명(약 6.1%), 제21대 총선에서는 157,818명(약 7.9%)로 10%에도 미치지 못하는 신고·신청율을 기록하였다. 두 차례의 대통령선거에서는 제18대 대선에서 223,557명(약 11.2%), 제19대 대선에서는 259,531명(약 12.3%)로 소폭 상승하였다. 특히 코로나19의 세계적인 유행 속에서 실시된 제21대 국회의원선거에서는 직전 국회의원선거보다 높은 신고·신청율을 보였으나 실제 투표에 참가할 수 있는 선거권자 수는 매우 적었다.

재외선거인 등 신고·신청률의 증가 원인으로 인터넷 홈페이지를 활용하는 방안이 도입된 것을 꼽을 수 있다. 인터넷을 활용한 방법이 도입된 이후 그 비중은 제20대 총선에서 44.1%로 급증하였으며 제19대 대선에서는 89%를 차지할만큼 압도적이었다. 제21대 총선에서도 64.3%를 차지하여 직전 선거인 제19대 대선보다는 낮은 비율이지만 제20대 총선과 비교하면 큰 폭으로 증가한 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 인터넷을 활용한 신고·신청방법에 따른 증가율은 투표방법의 확대방안에도 큰 시사점을 주는 것이다.

재외선거에서 재외국민의 투표참여율을 제고하기 위한 핵심은 투표방법에 있다. 현행 재외선거제도에서는 투표방법으로 방문투표만이 유일하다. 그러나 재외선거는 국외에서 광범위한 지역을 대상으로 실시되기 때문에 공관방문 투표방법만으로는 재외국민의 참정권을 실행하는데 한계가 있으며, 이는 실질적으로 재외국민의 참정권을 규제하는 것과 같은 역할을 하고 있다해도 과언이 아닐 것이다.

코로나19의 확산으로 투표참여율이 저조했던 제21대 총선을 제외하더라도 제외투표소는 제19대 총선 158개, 제18대 대선 164개, 제20대 총선 169개, 제19대 대선 175개였다. 제20대 총선 이후 도입된 추가투표소 역시 매우 제한적이어서 제20대 총선에서 29개, 제19대 총선에서 29개가 설치되었음에도 여전히 매우 적은 투표소가 운영되고 있다. 투표소 수가 적으면서도 방문투표만을 허용하고 있는 현행제도에서는 아무리 신고·신청 편의가 개선되더라도 궁극적으로 투표참여를 할 수 없기 때문에 신고·신청률의 제고 역시 한계점을 갖는다 하겠다.

재외국민의 참정권을 보장하기 위한 재외선거의 투표참여율은 매우 심각한 수준에 머물러 있다. 특히 낮은 재외선거 투표율은 재외선거에 대한 무용론까지 제기될 정도여서 시급한 개선이 필요하다.

제19대 국회의원선거에서신청·신고 선거인수 123,571명중 56,456명이 투표하여 45.69%의 투표율을 기록하였다. 이는 제19대 국회의원선거 재외선거 실시 당시 추정 재외선거권자수 2,233,193명 대비 2.5%에 불과한 것이었다. 제18대 대통령선거에서는 선거인수 222,389명중 158,225명이 투표하여 71.1%의 투표율을 기록하였다. 추정 재외선거권자수 2,233,193명 대비 약 7.1%에 불과한 것이었다. 제20대 국회의원선거에서는 선거인수 154,217명중 63,797명이 투표하여 41.4%의 투표율을 기록하였다. 추정 재외선거권자수 1,978,197명 대비 약 3.2%에 불과한 것이었다. 제19대 대통령선거에서는 선거인수 294,633명 중 221,981명이 투표에 참가하여 역대 재외선거 중 가장 높은 75.3%의 투표율을 기록하였다. 추정 재외선거권자수 1,978,197명 대비 약 11.2%에 불과한 것이었다. 제21대 국회의원선거에서는 코로나19의 영향으로 재외투표소 수의 감소는 물론이고 재외투표소 운영기간까지 단축되면서 매우 저조한 투표율을 기록하게 되었다. 선거인수 171,959명 중 40,858명이 투표하여 23.8%의 투표율(재외선거사무 실시지역 선거인 수 대비 투표율 48.2%)을 기록하였다. 추정 재외선거권자수 1,978,197명 대비 약 2.1%에 불과한 것이었다.

재외선거의 핵심가치는 재외국민들의 참정권 보장에 있다. 이는 재외선거에서 가장 중요한 목표가 투표참여율에 있음을 말하는 것이다. 2008년 헌법재판소의 결정에서도 재외국민의 참정권을 보장해야 하고 그 과정에서 공정성을 확보하는 것은 정부의 책임임을 밝히고 있다.

정치권과 중앙선거관리위원회는 재외국민의 투표참여율이 제고되어야 한다고 하면서도 부정해위 또는 공정성 문제에 더 큰 우선순위를 두고 있는 것으로 보인다. 이 문제는 정당과 정치인들에게서 더 큰 책임이 있는 것으로 보인다. 재외선거 도입 이전부터 중앙선거관리위원회는 입법의견을 통해 재외국민들의 투표편의를 강조했음에도 불구하고 국회에서는 이를 보류시키고 공정성 강화에 비중을 두는 재외선

거제도를 도입했기 때문이다. 이제라도 재외선거에 다양한 투표방법을 도입함으로써 투표율 제고를 위해 노력해야 할 것이다.

재외선거에 대한 해외사례는 미국과 프랑스를 중심으로 분석하였다. 미국에서는 우편투표이 비율이 증가하고 있다. 우리나라의 재외선거에서 투표방법이 공관 방문 투표만을 허용하고 있는 것을 볼 때 많은 시사점을 주는 지점이다. 미국은 우편투표를 통해 재외선거인에게 투표의 편의성을 제공하여 참여를 극대화하고 있다. 이에 더해 미국은 정보통신기술의 발달에 따라 팩스나 이메일 투표를 활용한 투표방식을 재외선거에 도입하는 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 향후 미국의 재외선거는 전산조직을 응용한 투표방식으로 전환이 가속화할 가능성이 높다. 우리나라의 경우 전산조직의 인프라는 세계최고수준이기 때문에 향후 우편투표와 인터넷투표의 도입을 활용한 재외선거제도의 도입도 검토할 필요가 있다.

프랑스는 재외국민의 투표율을 고양하고자 제도적인 방법을 개선해 투표의 편의성과 효율성을 도모하고 있다. 특히 선거인명부를 일원화하고, 선거인명부 등록도 재외국민 등록과 동시에 자동등록될 수 있도록 간편화하였다. 또한 투표방법도 다양화하고 있었다. 전자투표제를 도입해 유권자의 편의성을 도모하여 2012년 하원선거 투표방법 중 전자투표를 이용한 유권자가 50%이상였다. 또한 추가투표소는 프랑스학교, 상공회의소, 프랑스 연구소 등에 설치함으로써 유권자의 편의성을 도모하였다.

이에 더해 2012년부터 해외 프랑스인들이 하원의원선거에 참여해 해외 지역구 11명의 의원을 뽑음으로써 재외국민들의 대표성을 강화하기도 하였다. 결론적으로 프랑스의 재외선거 사례는 우리나라 재외선거에서 재외국민 등록과 선거인 명부의 단일화, 투표방법의 다양화, 그리고 투표소의 증가 및 재외국민의 대표성 강화 등 많은 시사점을 주고 있다.

우리나라 역대 재외선거와 미국과 프랑스 중심의 해외사례를 분석한 결과 재외선거의 투표참여율을 제고하기 위해서는 우선적으로 다양한 투표방법을 도입하는 것이라는 결론을 도출하였다. 특히 유권자들은 전자투표와 우편투표 그리고 투표소 확대를 필요로 하고 있었다. 그리고 재외동포 및 재외국민의 대표성을 강화 및 선거권의 확대에 대한 욕구도 존재하는 것으로 확인되었다.

분석결과에 따라 이 연구는 전자투표제와 우편투표제 도입 그리고 추가투표소의 확대를 재외선거에서 가장 중요한 투표참여율 제고방안으로 제시하였다. 또한 재외국민등록부와 재외선거인 명부의 단일화 열악한 선거사무인력의 보완 및 재외선거에서의 중앙선거관리위원회의 역할 확대를 효과적인 재외선거의 실시 방안으로 제시하였다.

<참고문헌>

- 김재기, "재외한인의 재외선거 참여 활성화에 관한 연구", 『재외한인연구』 제50호, (재외한인학회, 2020) 참조.
- 김종갑·이정진, 재외국민 선거제도의 현황과 개선방향, 이슈와 논점 제1718호, 국회 입법조사처, 2020.5.17.
- 박기갑, 『주요국의 재외선거제도 연구』 외교통상부, 2010.
- 박범중, "재외선거 현황 분석과 투표율 제고방안", 『한국민족문화』 제44호, 2012.
- 박상철 외, 『재외국민등록제도와 재외선거 연계방안 연구』 재외동포재단, 2020.
- 백환기, 재외국민의 정치참여와 재외선거의 실효성에 관한 연구, 한양대학교 국제학 대학원 박사학위논문, 2015.
- 손영우, 프랑스 재외국민투표 참여 변화요인에 대한 분석: 제도요인 변화를 중심으로, 의정연구 제 18권 제3호. 2013.
- 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원재외선거 총람』 중앙선거관리위원회, 2012.
- _____, 『제19대 국회의원선거 재외유권자 의식조사』 중앙선거관리위원회, 2017.
- _____, 『제18대 대통령재외선거 총람』 중앙선거관리위원회, 2012.
- _____, 『제18대 대통령선거 재외유권자 의식조사』 중앙선거관리위원회, 2012.
- _____, 『제20대 국회의원재외선거 총람』 중앙선거관리위원회, 2016.
- _____, 『제20대 국회의원선거 재외유권자 의식조사』 중앙선거관리위원회, 2016.
- _____, 『제19대 대통령재외선거 총람』 중앙선거관리위원회, 2017.
- _____, 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』 중앙선거관리위원회, 2017.
- _____, 『제21대 국회의원재외선거 총람』 중앙선거관리위원회, 2020.
- Christian Cointat. 2004. Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de legislation, du suffrage universel, du Reglement et d'administration generale, Rapport de Senat n 225 a la seance du 25 fevrier.
- Federal Voting Assistance Program, 2020-2021 Voting Assistance Guides
- Pew Research Center, Mail-in voting became much more common in 2020 primaries as COVID-19 spread, Fact Tank, 2020.

US Election Assistance Commission, Vote by Mail Trends and Turnout in Six Election Cycles: 2008-2018,
U.S. Election Assistance Commission, Election Administration and Voting Survey, 2018 Comprehensive Report, 2019.
那須 俊貴 (Nasu, Toshiki), 主要国における投票率—投票参加に影響を及ぼす要因と国内外の取組事例—, The Reference. 2019.
佐藤 令, 在外選挙制度, 調査と情報 第 5 1 4 号. 2006.

사이트

<https://www.fvap.gov>
<https://www.pewresearch.org>
<https://www.eac.gov>
<https://fr.wikipedia.org>
<https://lepetitjournal.com>
<http://www.senat.fr>
https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France
<https://lepetitjournal.com/expat-pratique/installation/les-français-de-letranger-en-chiffres-156596>
https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France
<http://www.senat.fr/lc/lc84/lc84.pdf>
https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France
<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r3558.pdf>
https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France
https://fr.wikipedia.org/wiki/Circonscriptions_1%C3%A9gislatives_des_Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France
<https://fr.statista.com/statistiques/715378/participation-presidentielles-france/>
https://www.senat.fr/expatries/documentation/ressources_elections.html
https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lections_1%C3%A9gislatives_fran%C3%A7aises_de_2017
https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lections_1%C3%A9gislatives_de_2017_des_représentants_des_Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France
<http://archive.francesoir.fr/actualite/politique/resultats-presidentielle/2012/Fran%25C3%25A7ais%2B%25C3%25A0%2BI%2526%2523039%253B%25C3%25A9tranger-ZZ-99>
<https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Comment-voter/Le-vote-des-Français-a-l->

etranger

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F11257>

<https://en.wikipedia.org/wiki/Scytal>

https://www.lexpress.fr/actualite/politique/elections/legislatives-les-francais-de-l-etranger-privés-de-vote-electronique_1886274.html

<https://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/2016/03/16/29002-20160316ARTFIG00006-expatriation-les-pays-preferes-des-francais.php>

<https://jp.ambafrance.org/article11464>

https://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France