

연구총서 12-AB-04

K O R E A N I N S T I T U T E O F C R I M I N O L O G Y

제19대 국회의원 재외선거의 문제점 및 개선방안

Legal Survey and Analysis of the 19th National Assembly
Overseas Election

김대근 · 주승희

■ 김대근

한국형사정책연구원 부연구위원, 법학 박사

■ 주승희

덕성여자대학교 법학과 조교수

발간사

재외선거제도에 국내에 거주하는 국민들과 해외동포들의 대한 오랜 열망에도 불구하고, 우리 헌정사에서 재외선거제도는 오랫동안 이루어지지 않았습니다. 그러다가 2007년 재외국민의 국정선거권을 제한하는 구 공직선거법에 대한 헌법재판소의 헌법불합치결정(2004헌마644)에 따라 2009년 2월 12일에 드디어 재외선거제도 도입을 위한 공직선거법 개정이 이루어지게 되었습니다. 그리고 그 결과 2012년 4월 11일의 제19대 총선에서 재외선거제도가 처음으로 실시되었습니다.

이번 “제19대 국회의원 재외선거의 문제점 및 개선방안”에 대한 연구는 재외선거에 대한 국민의 오랜 열망과, 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따른 입법의 분석, 그리고 민주주의의 확대와 정치적 정당성의 강화라는 시대적 요청을 반영한 연구라고 할 수 있습니다.

본 연구에서 강조되었던 점은 다음과 같습니다. 먼저 재외선거제도에 대한 일반적 연구를 통해서 그 의의 및 중요성에 대한 국민적 이해를 높이고자 하였습니다. 또한 2012년 4월 국회의원 선거과정에서 드러난 재외선거 관련 문제점을 집중적으로 조사·분석하고 개선안을 제시함으로써 향후 재외선거제도가 더욱 합리적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 데에 기초자료로서 활용될 수 있도록 하였습니다. 더 나아가 형사정책적 측면에서 재외선거범죄의 예방 및 신속하고도 합리적인 사법적 대응을 위한 관련 법규의 정비에 있어서 참고자료로 활용될 수 있도록 정책적 제언도 제시하였습니다.

알려진 바와 같이 제19대 총선 재외선거는 투표율이 매우 저조하였습니다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 재외선거의 투표참여율을 높이기 위한 대안들을 제시하고 있습니다. 먼저 재외선거인의 등록신청을 간이화하는 장치가 마련될 필요가 있을 것입니다. 그 구체적 방법으로는 재외선거인의 경우에도 등록신청시 순회접수와 대리접수, 인터넷접수, 팩스접수, 우편접수를 허용하는 것

등을 생각해 볼 수 있을 것입니다. 또한 재외선거권의 확대 방안으로서 해외선거구제를 도입하는 것도 적극 검토해 볼 만합니다. 해외선거구제도는 재외국민의 이해관계를 직접적으로 반영하고, 재외선거에 대한 재외국민의 참여율을 높일 수 있기 때문입니다.

또한 제19대 총선의 재외선거에서는 국내선거사범과 달리 비방·흑색선전죄의 사례가 한 건도 없었다는 점도 특징적이었습니다. 이는 재외선거인의 경우에는 지역구 국회의원선거권이 없었으므로 특정 후보자에 대한 비방이나 흑색선전이 필요 없었다는 데에 큰 원인이 있는 것으로 보입니다. 그럼에도 불구하고, 선거범죄의 가능성은 재외선거라고 예외일 수는 없을 것입니다. 특히 우리나라 공직선거법상 선거운동과 관련하여 금지된 행위의 유형이 매우 많고 복잡하기 때문에 재외선거 위반행위와 관련하여 홍보를 강화할 필요가 있습니다. 또한 외국의 선거법에 대한 연구를 보다 활성화하고 재외선거 관련 직원에 대한 교육을 강화하는 것도 원론적인 대책임에도 불구하고 강조하고 싶습니다. 당연히 재외선거에서 발생하는 선거사범을 효율적으로 예방하고 범죄발생시 신속하게 단속·처벌하기 위해서는 현행 공직선거법상 선거운동 규제 법령들을 대대적으로 정비하는 것 또한 시급할 것입니다.

결과적으로는 본 연구에서 시도한 2012년 4월 국회의원 재외선거의 문제점에 대한 분석을 통해, 최근 실시된 2012년 대통령 선거의 재외선거의 운용이 상당부분 개선되었다는 점을 다행스럽게 생각합니다. 특히 재외선거인의 낮은 투표참여율을 높이기 위한 방법으로 제시한 여러 방안 중에서, 순회접수의 경우에는 2012년 개정공직선거법에 도입되어 이번 대통령 선거에서 활용되었다는 점은 매우 고무적이라고 하겠습니다.

우리 연구원은 앞으로도 국책연구기관으로서 우리 사회의 현안과 문제점들에 대해 적극적으로 분석하고, 그에 대한 대안을 제시하는 연구를 수행할 것입니다. 이를 통해 우리 사회가 보다 안전하고 살기좋은 사회가 될 것으로 기대합니다.

2012년 9월

한국형사정책연구원

원장 김일수

CONTENTS

국문요약	11
제1장 서론(김대근)	13
제1절 연구 목적	15
제2절 연구 범위	17
제3절 연구 방법	19
1. 관계 당국 실무가 심층 면접 및 자료 조사	19
2. 관련 외국입법례 및 국내외 문헌·판례 연구	19
3. 학자 등 전문가 및 재외선거권자 심층면접	19
제2장 재외선거제도 일반론(주승희)	21
제1절 재외선거제도 도입 과정	23
1. 해외부재자투표제도의 신설 및 폐지(1967년~1971년)	23
2. 재외선거제도 도입을 위한 다양한 시도 및 결실	25
3. 재외선거 도입 및 제도보완을 위한 공직선거법 개정 과정	26
제2절 재외선거제도 도입 관련 찬반 입장	28
1. 재외선거제도와 헌법소원	28
2. 헌법재판소 종전 결정 주요 내용(재외선거 도입 반대 입장)	29
3. 2007년 헌법재판소 헌법불합치결정 주요 내용 (재외선거제도 도입 찬성 입장)	32
4. 요약	34

제3절	현행 공직선거법상 재외선거제도의 주요 내용	36
1.	선거권자	37
2.	대상선거	42
3.	선거절차 및 선거방법	43
4.	국외 선거운동의 범위 및 제한	50
5.	재외선거 여론조사 및 출구조사 특례	64
제3장	제19대 국회의원 선거에서 드러난 재외선거의 특징 및 문제점(김대근)	67
제1절	제19대 국회의원선거 재외선거 등록신청률 및 투표율	69
1.	제19대 총선 등록신청률	69
2.	제19대 총선 재외선거 투표율	73
3.	외국의 재외선거 참여율 현황	75
4.	소결	80
제2절	제19대 총선 재외선거 위반행위의 유형 및 특징	82
1.	제19대 총선 재외선거사범(위반혐의) 처리 상황	82
2.	제19대 총선 재외선거사범의 유형	83
3.	제19대 총선 재외선거사범의 특징	85
제4장	현행 공직선거법상 재외선거제도의 개선방안(주승희)	89
제1절	재외선거제도에 대한 문제 인식	91
제2절	외국의 재외선거제도	93
1.	외국 재외선거제도의 개요와 특성	93
2.	주요 외국의 재외선거제도 입법례	98
3.	각국의 재외선거 투표방법	101
제3절	재외선거인의 등록신청의 간이화 및 투표방법 다양화 방안	103
1.	등록신청의 간이화	103
2.	투표방법의 다양화	110

제4절 재외선거권의 확대 방안	122
1. 지역구선거권의 확대 방안	122
2. 해외선거구제도 도입 방안	124
3. 재외국민 비례대표할당제	129
4. 요약 및 정리	130
제5절 재외선거범죄의 예방 및 효율적 대응방안	131
1. 재외선거 위반행위 관련 홍보 강화	132
2. 외국 선거법 연구 활성화 및 재외선거관련 직원 교육 강화	133
3. 선거운동 규제 법령의 정비	134
제5장 결론(김대근)	137
참고문헌	145
Abstract	149

표 차례

〈표 2-1〉 재외동포 분류표	38
〈표 2-2〉 지역별 재외국민수 현황(추정 재외선거권자수 포함)	41
〈표 2-3〉 재외국민 선거권행사의 범위	43
〈표 2-4〉 국내선거와 재외선거의 비교	50
〈표 3-1〉 재외선거인명부 총괄	70
〈표 3-2〉 지역(대륙)별 재외선거인 등 현황	70
〈표 3-3〉 지역별 재외선거권자 신고·신청률(국내 접수분 제외)	71
〈표 3-4〉 대륙별 제19대 국회의원 재외선거 신고·신청 접수현황	72
〈표 3-5〉 대륙별 재외투표 상황	73
〈표 3-6〉 추정 재외선거권자 등록신청률	74
〈표 3-7〉 일본 역대 재외선거 결과	75
〈표 3-8〉 재외독일국민의 연방의회선거 참여율	79
〈표 3-9〉 재외선거 위반행위 단속·조치실적	83
〈표 3-10〉 제19대 국회의원 재외선거 단속현황(2012. 8. 15.현재)	83
〈표 3-11〉 제19대 총선 재외선거사범의 제 유형	84
〈표 3-12〉 최근 국회의원선거 위반행위 조치현황	86
〈표 4-1〉 재외선거제도 도입 국가	93
〈표 4-2〉 각국의 재외선거 대상선거	95
〈표 4-3〉 해외 체류기간 제한요건을 둔 국가 예	96
〈표 4-4〉 국가별 재외선거 투표방식	101
〈표 4-5〉 혼합 투표방식 국가들	102
〈표 4-6〉 각국의 해외선거구 현황	125
〈표 4-7〉 제18대 대통령재외선거 단속현황(2012. 8. 15.현재)	132

그림 차례

[그림 2-1] 재외선거인 등록신청절차	44
[그림 2-2] 투표용지 작성·교부 기계장치	46
[그림 2-3] 투표용지 및 회송라벨 견본	47
[그림 3-1] 대륙별 재외선거인 등 구성비율	71
[그림 3-2] 일본의 역대 재외선거 등록률 및 투표율 추이	77
[그림 4-1] 재외국민선거권 관심도 및 투표참여 의향	92
[그림 4-2] 재외국민등록신청방법 및 투표방법	107

국문요약

우리 헌정사에서 재외선거제도는 오랫동안 이루어지지 않았다. 그러나 2007년 재외국민의 국정선거권을 제한하는 구 공직선거법에 대한 헌법재판소의 헌법불합치결정(2004헌마644)에 따라 2009년 2월 12일에 드디어 재외선거제도 도입을 위한 공직선거법 개정이 이루어지게 되었다. 그리고 그 결과 2012년 4월 11일의 제19대 총선에서 재외선거제도가 처음으로 실시되었다. 처음 실시된 재외선거에서는 예상되는 총 재외선거권자수(2,233,193명)의 2.53%에 불과한 54,456명만이 투표에 참여하여 매우 저조한 투표율을 보였다. 이와 같은 낮은 투표율이 현행 공직선거법상 재외선거제도가 제도적으로 안고 있는 구조적 결함에 기인하는 것이라면, 재외국민의 참정권을 실질적으로 폭넓게 보장하기 위하여 그 결함들을 살살이 찾아내어 합리적인 방향으로 개선하는 노력이 필요할 것이다.

바로 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 재외선거제도에 대한 일반적 연구를 통해서 그 의의 및 중요성에 대한 국민적 이해를 높이고자 하였다. 또한 2012년 4월 국회의원 선거과정에서 드러난 재외선거 관련 문제점을 집중적으로 조사·분석하고 개선안을 제시함으로써 향후 재외선거제도가 더욱 합리적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 데에 기초자료로서 활용될 수 있도록 하였다. 특히 형사정책적 측면에서 재외선거범죄의 예방 및 신속하고도 합리적인 사법적 대응을 위한 관련 법규의 정비에 있어서 참고자료로 활용될 수 있도록 정책적 제언도 제시하였다.

주지하다시피 우리 헌법재판소는 초기에는 국가안보와 선거의 공정성 확보 및 선거비용 증가, 국민의 의무와의 관계 등을 이유로 재외선거권을 인정하지 않았다. 그러나 대한민국의 국민임에도 불구하고 주민등록법상 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 선거권 행사를 전면적으로 부정하고 있는 구 공직선거법은 어떠한 정당한 목적도 찾기 어려우므로 헌법 제37조 제2항에 반하여 재외국민의 선

거권과 평등권을 침해하고 보통선거원칙에도 어긋난다고 하여, 재외선거제도의 헌법적 정당성을 논증하였다. 이에 따라 개정된 공직선거법은 성공적인 재외선거실시를 위해 재외선거관리위원회를 신설토록 하였고, 재외선거의 특수성을 고려하여 국외선거운동에 관한 특례규정을 두는 등 관련 규정들을 신설·개정하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 앞서 언급한 바와 같이 우리나라 첫 재외선거인 제19대 총선 재외선거의 투표율은 매우 저조했다. 해외에서 투표가 이루어지는 특성상 대부분의 국가에서 국내투표보다 재외선거의 참여율이 낮을 수밖에 없다 하더라도, 재외선거제도가 실시된 현 상황에서는 재외선거의 투표율을 높이는 방안을 마련하는 것이 재외국민의 참정권을 실질적으로 실현시키고 동시에 고비용 논란을 잠재울 수 있는 바람직한 방향으로 보인다. 다만, 제19대 총선 재외선거결과에서 국내선거사범과 달리 비방·흑색선전죄가 한 건도 없었다는 점이 특이하다고 할 수 있다. 이는 재외선거인의 경우에는 지역구 국회의원선거권이 없었으므로 특정 후보자에 대한 비방이나 흑색선전이 필요 없었다는 데에 큰 원인이 있는 것으로 보인다.

재외선거인의 투표참여율을 높이기 위해서는 우선적으로 재외선거인의 등록신청을 간이화하는 장치가 마련될 필요가 있다. 그 구체적 방법으로는 재외선거인의 경우에도 등록신청시 순회접수와 대리접수, 인터넷접수, 팩스접수, 우편접수를 허용하는 것 등이 있다. 또한 재외선거권의 확대 방안으로서 해외선거구제도의 도입 가능성을 다각적으로 검토하였다. 해외선거구제도는 재외국민의 이해관계를 직접적으로 반영하고, 재외선거에 대한 재외국민의 참여율을 높일 수 있는 본질적인 방안이 될 수 있다.

마지막으로 본 연구에서는 재외선거범죄의 예방 및 효율적 대응방안을 제시하였다. 우리나라 공직선거법상 선거운동과 관련하여 금지된 행위의 유형이 매우 많고 복잡하기 때문에 재외선거 위반행위와 관련하여 홍보를 강화할 필요가 있다. 또한 외국의 선거법에 대한 연구를 보다 활성화하고 재외선거 관련 직원에 대한 교육을 강화해야 할 것이다. 재외선거에서 발생하는 선거사범을 효율적으로 예방하고 범죄발생시 신속하게 단속·처벌하기 위해서는 현행 공직선거법상 선거운동 규제 법령들을 대대적으로 정비하는 것이 시급하다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제1장 서론

김 대 근

제1절 연구 목적

민주주의 체제에서 투표를 통한 선거가 국민의 의사를 정확하게 반영하는지 또 대표가 어느 정도 가능한지에 대해서는 많은 논의가 있다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 오늘날 선거와 투표를 민주주의의 기본원칙이자 작동 매커니즘으로 당연하게 인식하곤 한다. 때문에 공정한 선거와 투표를 통해 민주적 정당성을 최대한 확보하고자 하는 정치체제의 노력은 오늘날 상당부분 제도화되어 있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 헌법상 대통령 선거(헌법 제67조)와 국회의원 선거(제41조), 지방자치 선거(헌법 제118조) 및 국민투표(헌법 제72조)등을 규정하고 있고, 각각 장과 의원의 임기가 3년~5년까지 다양하기 때문에 거의 매년 선거를 치르게 된다. 그러한 사정은 2012년도 마찬가지로 2012년 한 해동안 제19대 국회의원 선거와 제18대 대통령선거가 실시된다는 점에서 향후 대한민국의 국정방향을 정하게 되는 정치적으로 중요한 한 해라고 할 수 있다. 특히 지난 4월 11일의 제19대 총선은 재외국민의 참정권행사를 위해 2009년 도입된 재외선거제도가 처음으로 실시되었다는 점에서 더욱 주목을 받았고, 그 성공 여부에 대한 전 국민적

1) 대표적으로는 Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Wiley, 1951참조. 이에 대한 자세한 설명으로는 Amartya Sen, *Rationality and Freedom*, Belknap Press of Harvard University Press, 2002, 제8장 Rationality and Social Choice 및 제9장 Individual Preference as the Basis of Social Choice 참조.

관심이 높을 수밖에 없었다.

사실 재외선거제도의 실시를 요청하는 목소리는 일찍부터 있었으나 국가안보나 교민사회분열 등에 대한 우려와 재정적 부담 등 여러 가지 이유로 그 도입이 미루어졌었다. 그러나 2007년 재외국민의 국정선거권을 제한하는 구 공직선거법이 재외국민의 선거권·평등권을 침해하고 보통선거원칙을 침해하므로 위헌이라는 헌법재판소의 헌법불합치결정(2004헌마644)에 따라 2009년 2월 12일에 드디어 재외선거제도 도입을 위한 공직선거법 개정이 이루어지게 되었다.

역사적으로 볼 때 재외선거권을 부정하는 구 공직선거법에 대한 몇 차례의 합헌결정에도 불구하고 일본이나 미국, 프랑스 등 해외에 거주하는 재외국민들과 국외부재자들이 재외선거제도의 도입을 위해 지속적으로 헌법재판소의 문을 두드렸었다. 그만큼 재외선거에 대한 재외국민의 열의가 매우 높다고 판단할 수 있는 상황이었고, 그 열의가 선거운동의 과열로 이어져 부정선거운동이 활발하게 펼쳐질 것을 예상하고 관련 부처 및 학계는 그에 대한 대책마련에 고심할 수밖에 없었다.

그러나 그와 같은 우려나 대책이 무색하리만큼 2012년 4월 총선의 재외선거 투표율은 결과적으로 극히 저조하였다. 투표가 예상되는 총 재외선거권자수(2,233,193명) 대비 2.53%에 불과한 54,456명만이 투표에 참여한 것이다. 저조한 투표율은 한편으론 재외선거에 대한 재외국민 및 국외부재자의 낮은 관심을 보여주지만, 다른 한편으론 선거부정행위가 거의 없는 공정한 재외선거(재외선거사범의 적발건수는 총8건이었으며, 그 중 수사의뢰조치는 2건에 불과했음)라는 긍정적 결과의 한 요인이라고도 할 수 있을 것이다. 2007년 헌법재판소의 헌법불합치결정 이후 올해 4월 총선에서의 재외선거 첫 실시를 위한 준비 시간이 불과 5년 남짓한 짧은 기간이었음을 고려하면, 금년 4월 국회의원 재외선거는 낮은 투표율에도 불구하고 큰 결함 없이 성공적으로 실시되었다는 종합적인 평가를 내릴 수도 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 이와 같은 낮은 투표율의 원인이 단순히 재외국민 및 국외부재자의 관심 및 열의 부족에만 있는 것이 아니라, 이미 학계의 관련 연구 및 언론보도에서 지적하는 바와 같이 현행 공직선거법상 재외선거제도가 제도적으로 안고 있는 구조적 결함에 기인하는 것이라면, 재외국민의 참정권을 실질적으

로 폭넓게 보장하기 위하여 그 결함들을 샅샅이 찾아내어 합리적인 방향으로 개선하는 노력이 필요하다. 더불어 금년 4월 재외선거에서는 불법선거운동사례가 극히 적어 별다른 문제점이 드러나지 않았지만, 같은 해 12월에 있을 대통령선거는 지난 2002년 제16대 대선에서와 마찬가지로 박빙의 승부가 펼쳐질 것이기에 그 향방이 파악되지 않은 재외선거권자들이 결정권(casting vote)을 쥌 것이라는 예상이 가능하다. 때문에 자칫 재외선거의 선거운동이 과열되어 선거법위반행위가 속출할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 공정한 재외선거를 위하여 지난 4월 총선에서의 선거법위반행위들의 유형을 분석해보고, 12월 대선을 앞두고 벌써부터 언론에 등장하는 불법 재외선거운동사례들을 분석함으로써 관련 행위들의 예방 및 효율적인 대처방안에 대한 연구가 필요하리라 본다.

따라서 본 연구는 우선 재외선거제도에 대한 일반적 연구를 통해서 그 의의 및 중요성에 대한 국민적 이해를 높이고자 한다. 이어서 금년 4월 국회의원 선거과정에서 드러난 재외선거 관련 문제점을 집중적으로 조사·분석하고 개선안을 제시함으로써, 올해 12월 대통령선거를 포함하여 향후 재외선거제도가 더욱 합리적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 데에 기초자료로서 활용될 수 있도록 하고자 한다. 특히 형사정책적 측면에서 재외선거범죄의 예방 및 신속하고도 합리적인 사법적 대응을 위한 관련 법규의 정비에 있어서 참고자료로 활용됨으로써 궁극적으로는 공명정대한 선거의 달성에 기여함을 목적으로 한다.

제2절 연구 범위

재외선거제도가 2009년에 비로소 도입되었고 올해 처음으로 실시된 만큼 최근 들어 재외선거제도에 대한 언론보도를 자주 접할 수 있긴 하지만, 아직 시행 초기라 그 내용 및 의의에 대해 알고 있는 국민들이 많지 않다. 그러나 재외선거제도가 잘 정착되고 보다 발전하기 위해서는 재외선거제도가 갖는 의의 및 그 중요성에 대해서 폭넓은 공감대가 형성될 필요성이 있다고 판단되며, 따라서 본 연구보고서의 제2장에서는 재외선거제도의 도입배경 및 의의, 세 차례 헌법재판소의 결정에 대해서 상세히 연구·소개하고자 한다.

다음으로 개정 공직선거법의 주요 내용을 소개할 것이다. 현행 공직선거법상 재외선거는 국정선거(대통령선거와 국회의원선거)와 지방선거에서 모두 가능하지만, 본 보고서의 연구 목적이 ‘제19대 국회의원 재외선거의 문제점 및 개선방안’을 연구하는 것인 만큼, 국정선거에서의 재외선거문제에 집중하여 정리하고자 한다. 세부적으로 선거권의 범위 및 내용, 재외선거절차, 선거운동특례 등 재외선거 관련 주요 내용을 중심으로 소개하기로 한다. 특히 재외선거범죄 가운데는 기존의 국내선거범죄와 공통되는 부분이 대부분이고, 선거운동방법의 차이를 둔 규정이나 오로지 재외선거와 관련해서만 위반행위가 성립할 수 있는 신설 범죄들이 있다. 재외선거범죄 가운데서도 국내선거범죄와 공통적인 부분에 대해서는 이미 선행연구가 많이 행해졌으므로 이에 대해서는 간단히 정리소개한 후, 재외선거제도도입으로 인해 신설된 범죄²⁾ 및 사법처리특례에 대해 집중적으로 다루고자 한다.

재외선거제도에 대한 일반적 이해를 바탕으로 하여 제3장에서는 본격적으로 2012년 4월에 치러진 제19대 국회의원 선거에서 드러난 재외선거의 특징을 소개하고 그 문제점을 지적하고자 한다. 이어서 제4장에서는 앞장에서 지적한 문제점에 대한 개선방안을 크게 두 가지 측면에서 제시할 것이다. 그 하나는 재외선거제도가 도입된 이후 지속적으로 도입논의 중인 재외선거활성화 방안들, 예컨대 인터넷투표를 포함한 전자투표제도와 우편투표의 도입, 해외선거구제도 도입 등에 대하여 기존의 국내·국외 논의 및 외국 입법례를 참고하여 그 도입 타당성을 검토할 것이다. 다른 하나는 이번 제19대 총선에서 나타난 재외선거사범의 유형 및 특징을 고려할 때 형사정책적인 측면에서의 개선 필요성에 대해서 논의하고자 한다.

2) 참고로 용어사용과 관련하여 본 연구에서의 ‘선거범죄’ 개념은 전통적으로 그 법적 효과가 ‘형벌’인 좁은 의미의 범죄만을 뜻하는 것이 아니라, 공직선거법 제262조의2(선거범죄신고자 등의 보호) 제1항에서 선거범죄를 ‘공직선거법 제16장 벌칙에 규정된 죄(제261조제6항의 과태료에 해당하는 위법행위를 포함한다)’로 규정하고 있음을 감안하여 그 법률효과가 형벌이 아닌 행정질서벌에 해당하는 일부 위법행위를 포함하는 것으로 넓게 사용할 것이다.

제3절 연구 방법

1. 관계 당국 실무가 심층 면접 및 자료 조사

금년도 4월 국회의원 재외선거를 통해 드러난 문제점을 파악하기 위하여 우선 선거 직후 재외선거가 실시된 해외의 재외공관 중 한 곳을 직접 방문하여 담당 선거관리공무원을 면담하였다. 이러한 과정을 통해 2010년 이후 재외공관에서의 재외선거를 위한 준비 과정 및 실시 과정에서 나타난 전반적인 문제점을 청취·수집하였다. 더불어 재외선거사범 단속을 위해 파견된 검사와 직접 대면 조사하여 불법선거운동의 실태 및 관련 자료를 수집하였다.

2. 관련 외국입법례 및 국내외 문헌·판례 연구

재외선거제도 도입 과정 및 의의 등 일반론을 소개하기 위하여 헌법재판소 주요 결정례 및 관련 문헌을 심층적으로 분석하였다. 더불어 제19대 총선에 드러난 재외선거제도의 문제점 및 개선방안을 모색하기 위해서 관련 국내 문헌들을 찾아 연구하되, 개선안 마련에 있어서 필요에 따라 외국 입법례 및 관련 문헌을 조사·참고하였다. 2011년 기준 우리나라 재외국민(영주권자 + 체류자)의 수가 가장 많은 나라는 미국(1,082,708명)이며, 일본(578,135명), 중국(369,026명), 캐나다(128,826명), 독일 등 유럽(104,647명)이 그 뒤를 잇고 있어, 재외국민수가 상당한 국가들(미국, 일본, 중국, 캐나다, 독일)의 입법례를 소개한 문헌들을 주로 참고하였다.

3. 학자 등 전문가 및 재외선거권자 심층면접

국내외 학자 등 관련 전문가와의 면담을 통해 이론적으로뿐 아니라 형사정책적으로 보다 완성되고 실효성 있는 연구결과물이 도출될 수 있도록 하였다. 특

히 금년 4월 재외선거에 직접 참여한 재외선거권자 및 한인신문사 기자를 인터뷰함으로써 해외체류중인 재외선거권자가 현지에서 직접 피부로 느끼는 재외선거제도에 대한 감회, 재외선거제도의 문제점이나 제도적 보완책에 대한 의견을 수렴하고자 하였다. 더불어 국내 선거관련 전문가와 학자들의 견해 및 중앙선거관리위원회의 실무자들과의 자문을 통해 구체적 타당성과 정확성을 기하고자 하였다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제2장

재외선거제도 일반론

주 승 희

재외선거제도 일반론

제1절 재외선거제도 도입 과정

1. 해외부재자투표제도의 신설 및 폐지(1967년~1971년)

가. 재외선거제도의 개념

재외선거제도(external voting system, overseas voting)는 국외에 거주하는 선거권자가 해당 거주 국가, 즉 국외에서 자국의 선거권을 행사할 수 있도록 하는 제도이다. 유사한 용어로 해외부재자투표나 국외부재자투표가 사용되기도 하는데, ‘해외부재자’나 ‘국외부재자’는 통상적으로는 학업이나 여행, 사업 등을 목적으로 일시적으로 외국에 거주하는 자를 의미한다는 점에서 2009년 공직선거법 개정을 통해 우리나라에 새롭게 도입된 재외선거제도 보다는 좁은 개념으로 이해를 해야 할 것으로 보인다. 우리나라의 재외선거제도상 재외선거권자에는 영주권이 없거나 영주권 취득목적 없이 해외에 일시적으로 체류하는 ‘국외부재자’ 외에도 해외이민 등의 사유로 해외에 장기적으로 체류할 목적으로 영주권을 이미 취득했거나 취득할 예정인 ‘재외선거인’이 해당되기 때문이다.

나. 재외선거제도의 연혁과 시초

따라서 엄밀히 말할 때 우리나라에서 재외선거제도의 시작은 올 4월에 실시된

제19대 총선이 아니라 1967년 제6대 대통령선거이다. 익히 알려진 바와 같이 1960년대 초반부터 70년대 중반까지 독일로 광부와 간호사가 파견되었고, 비슷한 시기 제2차 베트남전쟁이 한창이던 베트남으로 한국군이 파병됨에 따라 이들을 위한 해외부재자투표 도입이 논란이 되었었다. 결국 1966년 12월 대통령선거법³⁾ 및 국회의원선거법⁴⁾ 개정을 통해 베트남과 독일 등 국외체류중인 국민들이 투표할 수 있도록 부재자투표제도가 신설되었고, 이듬해인 1967년 5월 제6대 대통령선거에서 처음으로 해외부재자투표가 실시되었다. 흥미로운 점은 해외부재자투표를 처음 실시한 제6대 대통령선거의 경우 국내부재자투표를 인정하지 않았다는 것이고, 당시 부재자신고인수 47,024명 가운데 베트남 주둔 국군부재자수가 41,631명에 달함을 볼 때, 주로 베트남에 파병된 군인들이 부재자투표에 참여했음을 알 수 있다.⁵⁾

이어서 같은 해 6월에 치러진 제7대 국회의원선거와 1971년 4월 제7대 대통령선거, 같은 해 5월 제8대 국회의원선거에 이르기까지 해외부재자투표가 총 4회 실시되었다가 1972년 유신헌법⁶⁾의 제정과 동시에 해외부재자투표가 폐지되었다. 당시 유신헌법은 동법 제35조에 의해 신설된 통일주체국민회의에 대통령을 선출할 권한을 부여하였고, 더 나아가 (대통령이 일괄 추천하는) 국회의원 정수의 1/3을 선출할 수 있는 막강한 권한이 부여되었다(동법 제39조, 제40조). 국회의원 정수의 나머지 2/3는 종래와 같이 국민이 직접 뽑을 수 있었으나 1972년 12월 개정된 국회의원선거법⁷⁾에 의해 국내거주자만이 부재자신고대상자로 투표를 할 수 있게 됨으로써 해외에 거주 중인 재외국민은 대선뿐만 아니라 총선에서도 더 이상 선거권을 행사할 수 없게 된 것이다.⁸⁾

3) 구 대통령선거법[시행 1966.12.14.] [법률 제1848호, 1966.12.14., 일부개정]. 동법 개정을 통해 국외체류자뿐만 아니라 군인과 병원·수용소·교도소 등에 장기 기거하는 선거권자의 우편투표방식을 통한 선거권행사가 가능해졌고, 선거일 하오 5시까지 선거관리위원회에 도착한 우편투표에 한해 유효투표로서 인정되었음.

4) 구 국회의원선거법[시행 1966.12.14.] [법률 제1849호, 1966.12.14., 일부개정]

5) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람(2012), 3쪽.

6) 구 대한민국헌법[시행 1972.12.27.] [헌법 제8호, 1972.12.27., 전부개정]

7) 국회의원선거법[시행 1972.12.30.] [법률 제2404호, 1972.12.30., 폐지제정]

8) 부재자투표의 자격이 개정 전 '선거인명부에 등재된 자'에서 개정 후 '선거인명부에 등재된 국내거주자'로 바뀌었음.

2. 재외선거제도 도입을 위한 다양한 시도 및 결실

가. 헌법에의 편입과 법제화 노력

1979년 10월 박정희 대통령의 암살과 함께 유신체제의 막은 내려졌고, 이듬해 1980년 10월 시행된 제5공화국 헌법에 의해 통일주체국민회의는 폐지되었으나 여전히 대통령간선제가 유지되었다. 당시 제5공화국 헌법에 재외국민 보호조항(제2조 제2항)을 신설함으로써 해외부재자투표의 부활이 논의되기도 했으나 입법으로 이어지지는 않았다.⁹⁾

선거주무부서인 중앙선거관리위원회도 재외선거제도의 도입을 내용으로 하는 정치관계법 개정의견을 2003년과 2005년, 2006년에 걸쳐 국회에 제출한 바 있으며,¹⁰⁾ 국회에서도 여야를 불문하고 관심 있는 국회의원들이 재외국민의 참정권을 위한 토론회를 개최하고 선거법개정안을 여러 차례 제출하기도 하였으나 서명부족이나 회기만료 등을 이유로 모두 실패로 돌아갔다.¹¹⁾

나. 헌법소원을 통한 법제화 노력

이후 1995년 일본과 미국, 유럽지역의 재외국민이 주축이 되어 조직된 ‘해외동포와 조국참정권회복을 위한 시민연대’가 1997년 재외선거를 위한 헌법소원을 제기하는 것을 시작으로, 1999년 1월 재일교포의 헌법소원, 같은 해 3월 프랑스 교포의 헌법소원, 2004년 8월 재일교포의 헌법소원이 연이어 제기되었으나 아래에서 소개하게 될 부정적 논거들로 인해 모두 기각되었고, 2006년 이진우 등 재일동포 5명의 국가를 상대로 한 손해배상청구소송 역시 긍정적 결과를 도출하지 못했다. 결국 2005년 4월 캐나다한인회총연합회와 미주한인회총연합회가 헌법소원을 제기하였는데, 그에 대한 긍정적 응답으로서의 헌법재판소의 2007년 6월 헌법불합치 결정이 결국 재외선거도입을 위한 공직선거법 개정을 이끈 것이다.

9) 박수진·박성철·노현웅·오승훈, 리트윗의 자유를 허하라, 위즈덤하우스, 2012, 196쪽 이하.

10) 다만 당시 선거관리위원회가 제출한 개정의견은 영주권자를 제외한 외교관, 유학생 등의 단기체류자의 재외선거를 허용하지는 것이었음. 자세한 내용은 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 4쪽 이하.

11) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 3쪽 이하.

3. 재외선거 도입 및 제도보완을 위한 공직선거법 개정 과정

가. 재외선거제도의 도입

2007년 6월 헌법불합치결정을 헌법재판소는 입법자로 하여금 2008년 12월 31일까지 재외선거제도 도입을 위한 개선입법을 할 것을 촉구하였고, 이에 따라 관련 주무부처인 중앙선거관리위원회가 2008년 10월 재외선거제도 도입을 위한 정치관계법 개정의견을 국회에 제출, 드디어 2009년 2월 12일 공직선거법 개정을 통해 재외선거제도가 도입되기에 이르렀다. 2009년 5월부터 중앙선거관리위원회를 비롯하여 국무총리실, 외교통상부, 법무부 등 9개 중앙행정기관이 재외선거관계기관협의회를 구성하여 재외선거관리 기반을 구축하였고, 2012년 처음 시행될 재외선거에 대비하여 중앙선거관리위원회가 2010년과 2011년에 두 차례에 걸쳐 모의재외선거를 실시하였고, 그 결과를 반영하여 제도보완이 필요한 부분에 대해 국회에 개정의견을 제출하여 수차례에 걸친 공직선거법의 개정이 이루어졌다.

나. 공직선거법의 개정과정

(1) 법률 제10981호

재외선거와 관련된 공직선거법의 구체적 개정 내용을 살펴볼 때, 2011년 7월 28일 개정(법률 제10981호)을 통해 재외선거와 관련 국회의원선거의 후보자등록 기간을 앞당겨 재외국민의 후보자에 대한 알권리를 보장하였고, 기타 재외선거관리위원회 설치·운영, 재외선거 절차사무 등을 합리적으로 개선하였다.

(2) 법률 제11070호

이어서 2011년 9월 30일 개정(법률 제11070호)에서는 재외선거인 등록신청시 불법적 복수국적 여부에 대한 확인을 강화할 수 있도록 관련 조문을 정비하였고, 재외선거인의 투표참여 편의를 확대를 위해 재외선거 투표를 오전 8시부터 할 수 있도록 조정하였다. 공관에 파견된 중앙선거관리위원회 직원이 선거범죄 등을 조사하는 경우 중앙선거관리위원회의 지휘·감독을 받도록 규정하였다.

(3) 법률 제11071호

다음으로 2011년 11월 7일 개정(법률 제11071호)은 종래 국내거소신고를 한 영주권자에게 아무런 제한 없이 지역구국회의원선거와 지방선거의 선거권을 인정하던 것을 양 선거가 지역대표자를 선출한다는 특성을 고려하여 영주권자는 선거인명부작성기준일 현재 3개월 이상 계속하여 국내거소신고인명부에 올라 있는 경우에만 선거권을 부여하도록 하였고, 영주권자가 국외에 체류하는 경우에는 지역구국회의원선거에서 국외부재자투표를 할 수 없도록 개정하였다.

(4) 법률 제11207호

2012년 1월 17일 개정(법률 제11207호)은 공정한 재외선거를 위해 공무원이 재외선거사무 종사 공무원 등에게 재외선거사무 처리와 관련하여 부당한 영향력을 행사한 경우 이를 처벌하는 규정을 신설한 점이 주목할 만하며, 기타 재외공관의 선거관리경비 출납절차와 재외선거관리위원회 위원정수 등을 현실에 맞게 보완하는 등 원활한 재외선거 관리를 도모하였다.

(5) 법률 제11374호

2012년 2월 29일 개정(법률 제11374호)은 우리나라 선거제도 발전에 있어 매우 의미가 깊다고 평가할 수 있다. 우선 구 공직선거법 제93조 제1항에 대한 헌법재판소의 한정위헌결정취지를 반영하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등의 게시나 전자우편·문자메시지 전송에 의한 사전 선거운동을 허용하도록 개정하였으며, 선상에서 장기 기거하는 선원들이 제18대 대통령선거부터 선거권을 행사할 수 있도록 선상부재자투표제도를 도입하였기 때문이다. 더 나아가 2013년 1월 1일부터는 선거일 전에 투표하려는 선거인이 부재자신고 없이도 부재자투표기간에 투표를 할 수 있도록 부재자투표에서 통합 선거인명부를 활용한 사전투표제도를 신설하였고, 국외에서 중대한 선거범죄를 행한 자에 대하여 여권의 발급 등을 제한하고, 국외에서 공직선거법 위반행위를 한 외국인에 대한 국내 입국을 금지하는 등 재외선거의 공정성 확보를 더욱 도

모하였고, 재외선거사범 등에 대한 수사편의를 위해 영사조사제도 및 인터넷화상조사제도를 도입하였다.

제2절 재외선거제도 도입 관련 찬반 입장

1. 재외선거제도와 헌법소원

사실상 선거와 투표를 통해 대표자를 선출하고자 하는 시도는 오늘날 민주주의 체제에서 불과 3백년도 채 되지 않았다.¹²⁾ 특히 재외선거제도처럼 영토 밖에 국민에게까지 선거권과 투표권을 부여하려는 시도는 더욱 최근의 일이라고 할 수 있다. 앞서 보았듯이 우리나라 선거역사상 재외선거제도의 도입 또한 그리 순탄하지는 않았다. 그 이유는 재외선거제도를 둘러싼 찬반입장이 워낙 극명하게 나뉘었기 때문이다. 이하에서는 재외선거제도의 도입에 대한 부정적 논거들에 대하여 과거 관련 헌법재판소의 기각결정들을 토대로 소개한 후, 여러 난제들에도 불구하고 재외선거제도를 도입을 더 이상 미룰 수 없었던 긍정적 이유들에 대하여 역시 2007년 헌법불합치결정의 결정이유를 중심으로 소개하고자 한다.

각각의 결정에서 헌법재판소는 재외선거제도의 도입여부에 대한 헌법적 정당성에 대한 논증을 달리하였던 바, 그 정당성을 분명히 하기 위해 비교적 상세한 논증을 시도하였다는 점에서 주목할 만하다. 이들 찬반 논거들은 재외선거제도의 도입여부에서뿐만 아니라 앞으로의 제도적 개선방안과 관련해서도 계속해서 등장할 것이기에 비교적 상세히 소개하고자 한다.

12) 이론적이고 실천적인 의미에서의 민주주의는 투표를 통해 대표자를 임명하겠다는 이념과는 상반되는 측면이 있기 때문이다. 자세한 내용은 Jean Paul Jouary(이보경 역), *Je Vote Donc Je Pense: La Philosophie Au Secours De La Politique*(나는 투표한다, 그러므로 사고한다), 함께 읽는 책, 2012, 139쪽 이하 참조.

2. 헌법재판소 종전 결정 주요 내용(재외선거제도 도입 반대 입장)

가. 헌법재판소 1999. 1. 28. 97헌마253·270(병합) 전원재판부
【공직선거및선거부정방지법제37조제1항위헌확인등】

(1) 사실관계

1997년 이진우 등 재일교포 6인이 구 공직선거및선거부정방지법(1994. 12. 22. 법률 제4796호로 개정된 것)에 재외국민의 선거권 행사 절차에 관한 규정이 없어 1997년 12월 실시되는 대선에서 선거권을 행사할 수 없음에 대하여 당해 공직선거법 제37조 제1항이 위헌이거나 적어도 입법부작위에 의해 재외국민의 선거권을 침해했다는 이유로 헌법소원을 제기하였다.

(2) 입법부작위의 위헌성

구체적으로 이들은 i) 일본에 거주하는 대한민국 국민을 비롯한 재외국민은 주민등록 대상자가 아니어서 주민등록이 될 수 없음에도 불구하고 구 공직선거법이 주민등록이 되어 있지 아니한 국민들에 대하여는 선거인명부에 등재될 수 없도록 함으로써, 재외국민으로 하여금 대한민국에서 실시하는 선거에 전혀 참여할 수 없게 하여 그들의 선거권을 본질적으로 침해하여 위헌이며, ii) 주민등록이 되어 있는 국민과 그렇지 아니한 재외국민을 합리적인 이유없이 차별하여 재외국민의 선거권을 박탈한 것으로서 평등의 원칙에 위배되며, iii) 국민주권의 원칙, 재외국민의 보호, 거주이전의 자유 및 선거권 보장 등의 헌법적 이념에 비추어 입법부는 국내에 주민등록을 할 수 없거나 주민등록이 되어 있지 아니한 재외국민에 대하여 선거권을 행사할 수 있는 선거절차법을 제정하여야 할 헌법적 의무가 있다고 주장하였다.

(3) 헌법재판소의 논증

이에 대해 헌법재판소는 보통선거의 원칙에 위배되는 선거권 제한 입법을 하기 위해서는 기본권 제한 입법에 관한 헌법 제37조 제2항의 규정을 준수해야 함

을 전제로 한 후, 선거권에 관하여 거주요건을 둠으로써 재외국민에 대하여 선거권을 인정하지 아니하는 구 공직선거및선거부정방지법 제37조 제1항에 대해서 아래와 같이 판시함으로써 위헌이 아니라고 보았다.

첫째, 가장 현실적인 문제로서 국토가 분단되어 있는 우리나라에서 북한 주민이나 조총련계 재일교포에 대하여 선거권을 인정할 수 없기 때문이다. 대법원 판례에 따르면 북한주민이나 조총련계 재일교포도 우리나라 국민이라는 점에는 의문이 없으므로 재외국민 모두에게 선거권을 인정하는 선거제도를 둔다면, 위 북한주민이나 조총련계 재일교포들이 선거권을 행사하는 것을 저지할 수 없을 뿐만 아니라, 근소한 표 차이로 당락이 결정되는 경우에는 이들이 결정권(casting vote)을 행사할 수 있다는 기이한 현상이 발생할 수도 있는 것이다. 따라서 이러한 현실적인 문제로 재외국민에게 선거권을 부여할 수는 없다고 할 것이다(재외국민의 성향을 분석하여 선거권을 제한하는 것도 또다른 위헌의 문제 때문에 어렵다고 할 것이다).

둘째, 선거의 공정성을 확보하기 어렵기 때문이다.

셋째, 선거기술상으로 보아도 불가능하기 때문이다. 즉 공직선거법상 선거운동기간은 대통령 선거가 23일, 국회의원 및 지방자치단체의 장 선거가 17일, 지방의회의원선거가 14일인바, 이러한 선거운동기간의 제한이 헌법에 위배되지 않는 이상 그 기간내에 외국에 있는 모든 국민에게 선거의 실시와 후보자를 홍보하고, 선거운동을 하며, 투표용지를 발송하여 기표된 용지를 회수하는 것이 실무상 불가능하기 때문이다. 선거의 공정성에 관하여 문제가 없다면 영국에서와 같이 대리투표에 의한 투표 또는 컴퓨터에 의한 투표 등에 의하여 선거하는 것도 물론 가능할지 모르나, 지금과 같이 엄격한 선거제도하에서도 선거부정의 시비가 끊이지 않는 우리나라의 정치현실에서는 이와 같은 선거방법을 받아들일 수가 없다고 할 것이다. 또한 우편제도가 발달한 일부 국가에 대하여서만 가능한 재외국민선거제도를 만든다 하더라도 또다른 평등의 문제가 야기될 수 있기 때문에 역시 받아들일 수는 없다고 할 것이다.

넷째, 선거권이 국가에 대한 납세, 병역, 기타의 의무와 결부되기 때문에 이와 같은 의무이행을 하지 아니하는 재외국민에게 선거권을 인정할 수는 없다고 할 것이다. 재일교포와 같이 타의에 의하여 외국에서 거주하는 사람들은 별론으로

하고, 해외에 이민을 목적으로 거주하고 있는 국민들은 자의에 의하여 국가에 대하여 납세, 병역 등의 의무를 전혀 부담하지 아니하고 있고, 장차 그 국가에 동화되어 생활하게 될 이들에 대하여 선거권을 인정하여야 할 아무런 논거를 찾을 수 없다.

(4) 헌법재판소의 결정

결국 재외국민에 대한 선거권제한이 입법목적의 정당성, 보호이익과 침해기본권 사이의 균형성, 방법의 적정성을 모두 갖추어 합헌이라는 것이 헌법재판소의 입장이었다.

나. 헌법재판소 1999. 3. 25. 97헌마99 전원재판부

【공직선거및선거부정방지법제38조제1항등위헌확인】

(1) 사실관계

1997년 3월 프랑스 거주자 2인이 앞의 헌법소원과 동일한 이유로, 즉 구 공직선거법 제38조 및 제148조로 인해 1997년 12월 대선에서 선거권을 행사할 수 없어 자신들의 선거권 및 평등권이 침해되었다는 이유로 헌법소원을 제기하였다.

(2) 헌법재판소의 논증-특히 평등권 침해와 관련하여

이에 대해 헌법재판소는 앞선 결정과 유사한 논거를 들어 재차 합헌결정을 내렸다. 우선 평등권 침해와 관련하여서는 아래와 같은 이유로 부정한다.

첫째, 해외에 거주하는 국민 모두에게 부재자투표를 허용하기 위해서는 선거기간을 연장하여야 하는데, 선거기간을 연장하는 것은 국가와 후보자들의 선거비용 증가 등 그로 인한 국가적 부담이 가중되는 문제를 초래하게 된다.

둘째, 국내보다는 훨씬 공정선거감시 체제가 미약할 수밖에 없는 해외에서는 선거의 공정성을 확보하기가 국내보다 더 어렵다.

셋째, 해외거주자들은 자신의 필요에 의하여 해외에 거주하고 있는 사람들로써 투표권 행사에 장애가 되는 사유를 스스로 초래하였다는 점에서 국내에 거주하는 사람들과는 근본적인 차이가 있으므로, 국내거주자들과 달리 부재자투표를 인정하지 아니하는 차별을 한다고 하더라도 합리적인 이유가 긍정된다.

넷째, 해외거주자들에 대하여 모두 부재자투표를 인정하는 것이 바람직하고, 해외 각국의 선거법이 부재자투표제도를 확대하고 있기는 하지만, 부재자투표제도의 도움이 필요한 모든 사람들을 일거에 구제하는 것은 사실상 불가능하므로 시대의 변천에 따라 대상 국민을 확대하는 등 점진적인 개선방안을 모색하여야 할 것이며, 이러한 점진적 개선에 대하여 평등의 원칙이 어떤 장애가 될 수는 없다.

(3) 헌법재판소의 결정

계속해서 선거권 침해 여부에 대해서도 부정적 판단을 하였다. 우선 헌법재판소는 해외 거주 국민들에게 부재자투표에 의한 투표를 할 수 있도록 할 것인지 여부가 이들의 선거권 자체에 관련된 문제라기보다는 선거권을 행사함에 있어서 편의를 제공할 것인지 여부에 관한 문제로 파악하였다. 즉, 어느 정도 범위의 국민까지 부재자투표를 허용할 것인지 여부는 입법재량의 범위에 속하는 문제이지 이로 인하여 국민의 선거권 자체가 제한되는 것은 아닌 것이며, 따라서 해외 거주자에 대하여 부재자투표를 허용할 것인지 여부는 선거권 그 자체의 제한에 관한 문제가 아니고 선거권 행사에 편의를 제공할 것인지 여부의 문제이므로 관련 법규에 의하여 그들의 선거권 자체가 침해되었다고 할 수 없다는 관점이다.

3. 2007년 헌법재판소 헌법불합치결정 주요 내용(재외선거제도 도입 찬성 입장)

(1) 사실관계 및 결정

앞의 결정들과 달리 재외국민선거제도의 도입을 가능케 한 2007년 헌법불합치결정은 2004년 8월 일본영주권자 6인 및 국내거주자 4인이 함께 청구한 헌법소원심판(2004헌마644)과 2005년 4월 미국 및 캐나다 거주 영주권자들이 청구한

헌법소원심판(2005헌마360)을 병합심리한 것이다. 해당 결정에서 헌법재판소는 국정선거 및 지방선거에서의 재외국민선거를 불허하는 구 공직선거법의 관련 규정들이 헌법에 위배된다고 판시하였는데, 당시 쟁점 가운데 재외국민의 국정선거를 불허하는 규정들에 대한 위헌논거들만을 추리면 아래와 같다.

(2) 위헌 논증

첫째, “민주주의 국가에서 국민주권과 대의제 민주주의의 실현수단으로서 선거권이 갖는 중요성으로 인해 한편으로 입법자는 선거권을 최대한 보장하는 방향으로 입법을 하여야 하며, 또 다른 한편에서 선거권을 제한하는 법률의 합헌성을 심사하는 경우에는 그 심사의 강도도 엄격하여야 한다. 선거권을 제한하는 입법은 헌법 제24조에 의해서 곧바로 정당화될 수는 없고, 헌법 제37조 제2항의 규정에 따라 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하고 불가피한 예외적인 경우에만 그 제한이 정당화될 수 있으며, 그 경우에도 선거권의 본질적인 내용을 침해할 수 없다. 더욱이 보통선거의 원칙은 선거권자의 능력, 재산, 사회적 지위 등의 실질적인 요소를 배제하고 성년자이면 누구라도 당연히 선거권을 갖는 것을 요구하므로 보통선거의 원칙에 반하는 선거권 제한의 입법을 하기 위해서는 헌법 제37조 제2항의 규정에 따른 한계가 한층 엄격히 지켜져야 한다.”

둘째, “선거권의 제한은 불가피하게 요청되는 개별적·구체적 사유가 존재함이 명백할 경우에만 정당화될 수 있고, 막연하고 추상적인 위협이나 국가의 노력에 의해 극복될 수 있는 기술상의 어려움이나 장애 등을 사유로 그 제한이 정당화될 수 없다. 북한주민이나 조총련계 재일동포가 선거에 영향을 미칠 가능성, 선거의 공정성, 선거기술적 이유 등은 재외국민등록제도나 재외국민 거소신고제도, 해외에서의 선거운동방법에 대한 제한이나 투표자 신분확인제도, 정보기술의 활용 등을 통해 극복할 수 있으며, 나아가 납세나 국방의무와 선거권 간의 필연적 견련관계도 인정되지 않는다는 점 등에 비추어 볼 때, 단지 주민등록이 되어 있는지 여부에 따라 선거인명부에 오를 자격을 결정하여 그에 따라 선거권 행사 여부가 결정되도록 함으로써 엄연히 대한민국의 국민임에도 불구하고 주민등록

법상 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 선거권 행사를 전면적으로 부정하고 있는 법 제37조 제1항은 어떠한 정당한 목적도 찾기 어려우므로 헌법 제37조 제2항에 위반하여 재외국민의 선거권과 평등권을 침해하고 보통선거원칙에도 위반된다.”

셋째, “직업이나 학문 등의 사유로 자진 출국한 자들이 선거권을 행사하려고 하면 반드시 귀국해야 하고 귀국하지 않으면 선거권 행사를 못하도록 하는 것은 헌법이 보장하는 해외체류자의 국외 거주·이전의 자유, 직업의 자유, 공무담임권, 학문의 자유 등의 기본권을 희생하도록 강요한다는 점에서 부적절하며, 가속화되고 있는 국제화시대에 해외로 이주하여 살 가능성이 높아지고 있는 상황에서, 그것이 자발적 계기에 의해 이루어졌다는 이유만으로 국민이면 누구나 향유해야 할 가장 기본적인 권리인 선거권의 행사가 부인되는 것은 타당성을 갖기 어렵다는 점에 비추어 볼 때, 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내거주자에 대해서만 부재자신고를 허용함으로써 재외국민과 단기해외체류자 등 국외거주자 전부의 국정선거권을 부인하고 있는 법 제38조 제1항은 정당한 입법목적조차 지 못한 것으로 헌법 제37조 제2항에 위반하여 국외거주자의 선거권과 평등권을 침해하고 보통선거원칙에도 위반된다.”

넷째, “재외국민에 대해 원칙적으로의 참정권을 인정하는 것이 헌법적 요청이라 하더라도, 선거기술적 측면과 선거의 공정성 확보 측면에서 충분히 검토하고 준비할 시간이 필요하고, 또한 법 제37조 제1항 등 이 사건 법률조항들이 즉시 효력을 상실하면 향후 선거를 실시할 수 없는 법적 혼란상태를 초래할 것이므로, 잠정적용 헌법불합치결정을 선고하되, 입법자는 늦어도 2008. 12. 31.까지 개선입법을 하여야 한다.”

4. 요약

재외선거제도 도입에 대한 찬반논거는 앞의 헌법재판소결정문의 결정요지에 충분히 드러나고 있다고 판단되며, 이를 요약 정리하면 다음과 같다.

먼저 도입반대논거를 정리하자면 재외선거제도를 도입할 경우 다음과 같은 문

제점이 있다.

첫째, 북한 주민이나 조총련계 재일교포에 대하여도 선거권을 인정하게 됨으로써 자칫 국가안보에 위협이 될 수 있다.

둘째, 외국에서의 불법선거운동단속이 어려우므로 선거의 공정성 확보가 어렵다.

셋째, 재외선거를 위해 선거기간을 연장해야 하는데, 선거비용 증가 등 그로 인한 국가적 부담이 가중된다.

넷째, 국가에 대한 납세, 병역과 같은 의무이행을 하지 아니하는 재외국민에게 선거권을 인정하는 것이 부당하다.

다섯째, 해외거주자들은 투표권행사에 장애가 되는 사유를 스스로 초래하였으므로, 국내거주자들과 달리 부재자투표를 인정하지 않더라도 합리적 차별로 볼 수 있다.

다음으로 재외선거제도의 도입에 대한 찬성논거를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민주주의 국가에서의 선거권의 중요성을 고려할 때, 선거권을 제한하는 입법은 헌법 제24조에 의해서 곧바로 정당화될 수는 없고, 헌법 제37조 제2항의 규정에 따라 엄격하게 심사해야 한다.

둘째, 선거권의 제한은 불가피하게 요청되는 개별적·구체적 사유가 존재함이 명백할 경우에만 정당화될 수 있고, 막연하고 추상적인 위협이나 국가의 노력에 의해 극복될 수 있는 기술상의 어려움이나 장애 등을 사유로 그 제한이 정당화될 수 없는데, 반대논거가 들고 있는 여러 논거들(북한주민이나 조총련계 재일동포가 선거에 영향을 미칠 가능성, 선거의 공정성, 선거기술적 이유 등)은 여러 가지 수단을 통해 충분히 극복할 수 있다.

셋째, 납세나 국방의무와 선거권 간에 필연적 견련관계가 인정되지 않는다.

넷째, 직업이나 학문 등의 사유로 자진 출국한 자들의 선거권 행사를 제한하는 것은 헌법이 보장하는 해외체류자의 국외 거주·이전의 자유, 직업의 자유, 공무담임권, 학문의 자유 등의 기본권을 희생하도록 강요한다는 점에서 부적절하며, 오늘날 국제화시대에 해외로 이주하여 살 가능성이 높아지고 있는 상황에서, 자발적 계기를 이유로 선거권 행사를 부인하는 것은 타당하지 않다.

위 세 논거들을 종합적으로 볼 때, 대한민국의 국민임에도 불구하고 주민등록법상 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 선거권 행사를 전면적으로 부정하고 있는 구 공직선거법은 어떠한 정당한 목적도 찾기 어려우므로 헌법 제37조 제2항에 위반하여 재외국민의 선거권과 평등권을 침해하고 보통선거원칙에도 위반된다는 것이 재외선거제도 도입을 더 이상 미룰 수 없었던 이유이다.

제3절 현행 공직선거법상 재외선거제도의 주요 내용

앞서 소개한 바와 같이 2007년 헌법재판소의 헌법불합치 결정(2004헌마644 사건 등)에 따라 과거 선거인명부 등재와 부재자 신고, 지방선거의 선거권·피선거권 행사의 요건으로 주민등록을 요구함으로써 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 참정권 행사를 제한했던 구 공직선거법이 2009년 2월 12일 법률 제9466호로 개정되었다. 바야흐로 우리나라에도 재외국민 선거제도가 본격적으로 도입된 것이다.

개정 법률은 성공적인 재외선거실시를 위해 재외선거관리위원회를 신설토록 하였고(제218조), 재외선거의 특수성을 고려하여 국외선거운동에 관한 특례규정(제218조의14)을 두는 등 관련 규정들이 신설·개정되었다. 이하에서는 선거권의 범위 및 내용, 절차, 선거운동특례 등 재외선거 관련 주요 내용을 중심으로 소개하기로 한다.

1. 선거권자

가. 선거권자의 의의와 범위

(1) 선거권자의 개념

개정 공직선거법 제3조는 공직선거법상 ‘선거인’을 ‘선거권이 있는 사람으로서 선거인명부 또는 재외선거인명부에 올라 있는 사람’으로 정의함으로써, 재외국민의 선거권을 전제로 규정하고 있다. 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률에 따른 ‘재외국민(대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자)’으로서 해당 국회의원지역선거구의 선거구역 안에 거소를 두고 그 국내거소신고인명부에 3개월 이상 계속하여 올라 있는 사람 역시 국회의원선거권 및 대통령선거권을 행사할 수 있는데(공직선거법 제15조 제1항 제2호), 이들 재외국민은 국내 ‘선거인명부’에 등재되므로 별도의 신고절차 없이 국내에서 투표할 수 있다.

(2) 외국국적 동포의 경우

참고로 국적법상 ‘국적선택기간 중에 있는 복수국적자’나 ‘외국국적 불행사 서약을 한 복수국적자’도 대한민국 국적을 보유하고 있는 자이므로 당연히 선거권을 가진다(국적법 제12조의2).¹³⁾ 다만 현행 국적법상 인정되는 복수국적자에 해

13) 세부적으로 ‘국적선택기간 중의 복수국적자’에는 ‘만20세가 되기 전에 외국국적을 취득한 자로서 만22세 미만인 자’와 ‘만20세가 된 후에 외국국적을 취득한 자로서 취득한 때부터 2년 이내의 기간 중에 있는 자’가 해당하는데, 이들 중 만19세 이상인자로 해외에 거주하는 자는 투표권을 행사할 수 있는 것이다(국적법 제12조, 제13조). 다만 ‘국적선택기간이 경과되어 법무부장관으로부터 국적선택명령을 받은 후 1년 이내의 기간 중에 있는 자’도 복수국적자이다(국적법 제14조의2). 다음으로 우리나라 국적을 취득한 외국인(귀화자)이나 국적회복자로서 국적을 취득한 때부터 1년 이내의 기간 중에 있거나 기타 국적법 제10조 제2항의 규정에 의해 대한민국에서 외국국적을 행사하지 않겠다는 뜻을 법무부장관에게 서약한 경우(혼인관계를 유지하고 있는 결혼이민자, 대한민국에 특별한 공로가 있거나 우수 외국인재로 특별귀화한 자, 국적회복허가를 받은 자로서 특별한 공로가 있거나 우수 외국인재로 인정되는 자, 해외입양 되었다가 대한민국 국적을 회복한 자, 외국에 장기 거주하다가 국내에 영주 귀국하여 대한민국 국적을 회복한 65세 이상의 자, 본인의 뜻에도 불구하고 외국의 법률 또는 제도로 인하여 외국국적포기의무를 이행하기 어려운 자 등)의 경우에

당하지 않는 불법적 복수국적자는 재외선거권이 없다. 즉 해외에 체류 중인 재외동포는 크게 외국의 시민권을 취득하고 우리나라의 국적이 상실된 (혹은 상실되었어야만 할) 외국국적동포와 대한민국의 국적을 보유한 재외국민으로 나뉘는 것이다. 알기 쉽게 표로 나타내면 아래와 같다.

표 2-1 재외동포 분류표¹⁴⁾

구 분		일반적 분류	등록사항	국적
외국 국적 동포	대한민국의 국적을 보유 하였던 자로서 외국국적을 취득한 자	시민권자	가족관계등록 × 주민등록 ×	외국인
	부모의 또는 조부모의 일방이 대한민국의 국적을 보유하였던 자로서 외국국적을 취득한 자			
재외 동포	대한민국 국민으로 거주국으로부터 영주권 또는 이에 준하는 거주목적의 장기체류자격 취득자	영주권자	가족관계등록 ○ 주민등록 ×	국민
	대한민국국민으로서 외국의 일정한 지역에 계속해서 90일 이상 체류할 의사를 가지고 체류하는 자로서 영주권을 취득하지 아니한 자	체류자 영주권 취득을 목적으로 외국에 거주중인 자 재외공관원, 상사주재원, 유학생 등	가족관계등록 ○ 주민등록 ○	

(3) 재외선거권자의 범위

다음으로 공직선거법상 해외에 거주하면서 국내선거에 참여할 수 있는 선거권자, 즉 재외선거권자는 크게 ‘국외부재자’와 ‘재외선거인’으로 나뉜다.

도 선거일 현재 만19세 이상의 경우 재외선거투표권이 존재한다.
14) 행정안전부, 재외선거 업무편람(2012.2.), 8쪽.

나. 국외부재자

(1) 국외부재자의 개념

국외부재자는 ‘주민등록이 되어 있거나 국내거소신고를 한 사람으로서 i) 부재자투표기간 개시일 전 출국하여 선거일 후에 귀국이 예정된 사람 또는 ii) 외국에 머물거나 거주하여 선거일까지 귀국하지 아니할 사람으로서, 외국에서 투표하려는 선거권자, 즉 19세 이상의 국민(제15조 제1항)’을 뜻한다(제218조의 4).

(2) 국외부재자의 신고절차

국외부재자의 경우 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지 서면으로 관할 구·시·군의 장에게 국외부재자 신고를 할 경우 투표에 참여할 수 있다. 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하면 된다. 즉 여행자나 유학생, 상사원이거나 주재원 등이 이에 해당한다. 국외부재자신고방법은 i) 서면으로 관할 구·시·군의 장에게 신고하거나, ii) 해외공관을 경유하여 신고하는 등 두 가지 방법 중 하나를 선택하면 된다. 공직선거법 제15조 제1항 제2호에 따라 선거권이 부여된 국내거소신고를 한 재외국민이 국외에서 투표하고자 할 때에는 마찬가지로 국외부재자 신고를 하여야 한다.

다. 재외선거인

(1) 재외선거인의 개념

재외선거인이란 ‘주민등록이 되어 있지 아니하고 국내거소신고도 하지 아니한 사람으로서 외국에서 투표하려는 선거권자’를 뜻한다(제218조의 5). 일제강점기로 인해 일본에 정착하게 되었지만 5세대, 6세대까지 출현하고 있지만 여전히 일본인으로 귀화하는 것을 거부하고 일본국적취득에 소극적인 약 40만명의 재미교포와 아메리칸드림을 꿈꾸며 1960년대 본격적으로 미국으로 이주한 재미교포 약 60만명 등 아시아, 유럽, 북미 등 해외 곳곳으로 이주하여 정착한 약 200만

명의 해외동포들이 여기에 해당한다. 앞서 서술한 국외부재자의 투표는 1967년 제6대 대통령선거, 같은 해 제7대 국회의원선거, 이어서 1971년 제7대 대통령선거, 같은 해 제8대 국회의원선거에 이르기까지 총 4회 실시된 바 있지만, 세계 각국에서 영주권을 취득하거나 취득할 목적으로 장기체류 중인 해외 동포들인 재외선거인의 국내 선거참여는 2009년 공직선거법 개정을 통해 비로소 시작된 것이며, 과거역사 속의 반쪽짜리 재외선거가 아닌 명실상부한 재외선거제도의 기틀이 드디어 마련된 것으로 볼 수 있다.

(2) 재외선거인의 등록신청

이들 재외선거인 역시 국내선거 참여를 위해서는 등록신청절차를 거쳐야 한다. 재외선거인의 경우 해당 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지 공관을 직접 방문하여 중앙선거관리위원회에 재외선거인 등록신청을 할 경우, 대통령선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에 참여할 수 있다. 재외선거인이 선거권을 행사하기 위해서는 공관을 직접 방문하여 신청해야 한다는 점에서 앞의 국외부재자보다 신청절차가 까다로운데 그 원인 및 문제점은 후술하기로 한다.

라. 지역별 재외국민현황

2011년 외교통상부가 발간한 “재외동포현황”을 기초로 하여 중앙선거관리위원회가 작성한 지역별 재외국민수 및 추정 재외선거권자 수는 아래의 표와 같다. 추정 재외선거권자수는 국내 선거인수 비율이 제17대 대통령선거가 76.5%, 제18대 국회의원선거가 76.7%였음을 감안하여 재외국민 수의 80%로 산출한 것이다.

표 2-2 지역별 재외국민수 현황(추정 재외선거권자수 포함)¹⁵⁾

지역별 지역별	자격별	재외국민수					추정 재외선거권자수 (E×80%)
		계 (E=C+D)	영주권자 (D)	체류자			
				소계 (C=A+B)	일반체류자 (A)	유학생 (B)	
총 계		2,796,024	1,148,891	1,647,133	1,317,554	329,579	2,236,819
아주	소계	1,361,698	520,252	841,446	680,133	161,313	1,089,359
	일본	578,135	461,627	116,508	96,146	20,362	462,508
	중국	369,026	4,161	364,865	307,142	57,723	295,221
	기타	414,537	54,464	360,073	276,845	83,228	331,630
미주	소계	1,290,496	603,402	687,094	559,920	127,174	1,032,397
	미국	1,082,708	464,154	618,554	512,938	105,616	866,166
	캐나다	128,826	85,951	42,875	22,084	20,791	103,061
	중남미	78,962	53,297	25,665	24,898	767	63,170
구주	소계	116,784	23,644	93,140	53,920	39,220	93,427
	독립 국가 연합	12,137	420	11,717	9,303	2,414	9,710
	유럽	104,647	23,224	81,402	44,617	36,806	83,717
	중 동	16,163	20	16,143	15,509	634	12,930
아프리카	10,883	1,573	9,310	8,072	1,238	8,706	

위 표를 참고하면 지역별로는 일본과 중국 등 아주지역이 1,361,698명으로 가장 많고, 미국과 캐나다 등 미주대륙이 1,290,496명으로 그 뒤를 잇고 있다. 유럽 등 구주지역 재외국민은 아주지역이나 미주지역 재외국민의 10%에도 해당하지 않는다. 개별국가별로는 미국 거주자가 1,082,708명으로 가장 많고, 일본(278,135명), 중국(369,026명) 순이다. 위 표에는 나타나있지 않지만 유럽국가들 내에서는 영국거주 재외국민이 42,990명으로 가장 많고, 다음으로 독일(23,704명), 프랑스(11,898명) 순이다. 재외국민의 지역별 거주분포는 향후 재외선거제도의 발전을 위한 제도마련에 있어서 전략적으로 접근하기 위한 중요한 자료이기도 하다.

15) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 67쪽.

2. 대상선거

가. 대상선거의 범위

국외부재자와 재외선거인이 참여할 수 있는 선거대상은 대통령선거와 국회의원선거이다. 국회의원 재·보궐선거나 지방선거, 국민투표, 주민투표는 재외선거대상에서 제외되었다. 참고로 공직선거법 개정을 통해 국내거소를 신고한 영주권자에게는 일정한 요건을 충족하는 경우 지방선거의 선거권을 부여하기는 했으나 이 역시 어디까지나 국내선거이지 재외선거에는 포함되지 않는다. 대통령선거와 국회의원선거의 경우에도 국외부재자와 재외선거인이 참여할 수 있는 선거대상은 아래와 같이 세부적인 면에서 다소 차이가 있다.

나. 대통령선거

헌법 제67조가 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출하도록 규정하고 있으며, 공직선거법 제15조 제1항에 따라 19세 이상의 모든 국민에게 대통령선거권이 부여된다. 재외선거인은 입기만료에 의한 대통령선거뿐 아니라 궐위로 인한 선거·재선거시 대통령선거에 참여할 수 있다. 다만 대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거(제35조 제1항)의 경우에는 2018년 1월 1일 이후 최초로 그 실시사유가 확정된 선거부터 재외선거를 실시하도록 하는 부칙(법률 제9466호, 2009.2.12.)에 유예규정을 두고 있다.

다. 국회의원선거

양자 모두 입기만료에 따른 비례대표국회의원선거에 참여할 수 있지만, 지역구국회의원선거는 국외부재자만이 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 재외선거제도 도입을 위한 입법논의과정 중에 재외선거인의 경우에도 지역구국회의원선거권을 부여할지 여부에 대한 논의가 있었으나, 국내에 특정 거소가 없는 재외선거인의 경우 특정 지역에 대한 귀속성이 미약하며, 지역구 선정의 기준도 애매하고, 기타 선거 비용이나 선거기술상의 문제도 있어 무산되었다.

한편 국외부재자의 경우에도 대통령선거와 달리 국회의원선거의 경우에는 임기만료에 의한 선거에만 참여할 수 있고 재·보궐선거는 참여할 수 없다. 재·보궐선거를 위한 명부등록신청, 명부작성 등에 필요한 기간인 최소 60일을 재외선거의 경우에는 확보하기 어렵기 때문이다.¹⁶⁾

이상의 내용을 요약·정리하면 아래의 <표 2-3>과 같다.

표 2-3 재외국민 선거권행사의 범위¹⁷⁾

선거권자		참여할 수 있는 선거
재외선거인		· 대통령선거 · 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거
국외부재자 신고인	국내거소신고한 사람	· 대통령선거 · 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거
	국내에 주민등록이 있는 사람	· 대통령선거 · 임기만료에 따른 국회의원선거(비례대표 + 지역구)

3. 선거절차 및 선거방법

가. 재외선거인 등록신청

(1) 등록신청의 절차

공정한 재외선거관리를 위해서 중앙선거관리위원회는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 180일부터 선거일 후 30일 까지 재외공관마다 재외선거관리위원회를 설치·운영하여야 한다(제218조). 공관의 장은 재외투표사무처리를 위하여 재외투표관리관으로 임명되고(제218조의2),

16) 권영호·송서순, 재외국민 참정권의 법적 보호에 관한 고찰 -개정 공직선거법을 중심으로-, 공법학 연구 제10권 제3호, 125쪽, 각주 17).

17) 재외선거중앙선거관리위원회 홈페이지를 참조함.

(<http://ok.nec.go.kr/global/cts/view.do?menuNo=110342&lang=ko>)

재외선거인 등록신청기간 개시일 전 30일까지 비자·영주권증명서·장기체류증 또는 거류국의 국외인등록증 등 재외선거인의 국적확인애 필요한 서류의 종류를 공고하게 된다. 재외선거인으로서 선거 참여를 희망하는 재외국민은 대통령선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거를 실시하는 때마다 등록신청기간(선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지)에 공관을 직접 방문하여 여권 사본과 함께 자신이 거주하는 지역을 관할하는 공관의 재외투표관리관이 공고한 서류(비자, 영주권증명서, 장기체류증 또는 거류국의 외국인등록증¹⁸⁾ 등 재외선거인의 국적확인애 필요한 서류들)의 사본을 첨부하여 '재외선거인 등록신청서'를 제출해야 한다. 이때 재외선거인 등록신청자는 여권원본 및 비자나 장기체류증 등 제출한 서류들의 원본을 재외투표관리관에게 제시해야 하며, 만약 원본을 제시하지 않을 경우에는 재외투표관리관이 해당 등록신청서류를 접수할 수 없다(제 218조의5). 우편신청은 인정되지 않는다.



그림 2-1 재외선거인 등록신청절차¹⁹⁾

(2) 복수국적 배제의 필요성

이처럼 재외선거인의 등록신청절차가 유독 까다로운 이유는 불법 복수국적자를 가려내기 위함이다. 우리나라는 원칙적으로 복수국적을 인정하지 않는다. 따라서 재외국민 가운데 해당 거주국의 시민권이나 국적을 취득한 경우에는 관할 공관에 국적이탈신고를 해야 하는데, 신고를 하지 않아 복수국적을 유지하는 경

18) 외국인등록증은 영주권이나 장기체류증이 없는 경우에 거주국 국적을 가지고 있지 않다는 것을 확인시켜주는 용도이다.

19) 재외선거 중앙선거관리위원회 홈페이지에서 인용함.

우가 상당수 있다고 한다. 이들 복수국적자는 현행 국적법상 예외적으로 복수국적을 인정하는 사유에 해당하지 않는 경우가 대부분이므로 불법적인 복수국적자에 해당되며, 합법적인 복수국적자와 달리 재외선거권이 인정되지 않는다. 이들 불법적 복수국적자가 재외선거에 참여하는 경우 그 투표는 무효가 되고, 만약 이들 수가 당락에 영향을 미칠 정도로 상당하다면 자칫 해당 선거무효사유가 될 수 있어 이들을 선별하여 제외시키는 것이 중요한 과제이다.²⁰⁾

(3) 신청주의의 문제점

등록절차에 있어 이와 같은 신청주의는 몇몇 국가의 직권주의에 비해 재외공관의 업무부담 및 선거비용을 줄이는 장점이 있지만, 신청절차가 까다로울 경우 실질적인 선거참여율이 낮아진다는 점에서 단점을 갖는다. 실제로 금번 제19대 국회의원선거에서 재외선거 투표율이 매우 저조하였는데, 그 주요 원인 중 하나로 꼽히는 것이 바로 재외선거인 등록신청에 있어 우편신청과 같은 편리한 방법을 허용하지 않고, 공관과 멀리 떨어진 재외국민의 경우 시간과 비용이 많이 드는 공관방문신청만을 인정하여 상당수 재외국민이 선거참여를 포기하는 결과를 초래하였다는 것이다. 자세한 내용은 제3장에서 다루기로 한다.

나. 국외부재자 신고

국외부재자 역시 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지(국외부재자 신고기간) 국외부재자 신고를 하여야 한다. 국내에 거주하는 사람으로서 여행이나 학업 등을 이유로 국외에 일시체류예정인 경우 시장·군수·구청장에게 또는 국외부재자신고서를 제출하여야 하는데, 이때 재외선거인등록신청과 달리 우편 신고가 가능하다. 해당 기간 국외에 머물거나 거주하는 국외일시체류자의 경우 공관을 경유하여 시장·군수·구청장에게 국외부재자 신고를 할 수 있는데, 이 경우 신고서에는 여권 사본을 첨부하여야 한다.

20) 윤석근, 재외선거제도의 예상 문제점 개선 및 공정성 확보 방안에 관한 연구, 연세대학교 석사학위논문, 2011, 27쪽 이하.

다. 재외선거 투표방법 및 개표방법

(1) 주요 개정 사항

재외선거의 투표방법 및 개표방법을 살펴보기에 앞서 관련 중요 개정사항을 살펴보기로 한다.

1) 기계장치의 도입

우선 투표용지를 기계장치에 의해 작성·교부하도록 제도를 변경한 것을 들 수 있다. 재외선거제도가 처음 도입된 2009년 공직선거법에서는 구·시·군선거관리위원회가 투표용지를 직접 작성하여 국제특급우편으로 재외선거인명부등에 올라 있는 사람에게 발송하기로 하였었다. 국제특급우편은 지식경제부(우정사업본부)가 외국의 공신력 있는 우편사업자와 체결한 특별협정에 따라 취급하는 우편서비스이다. 그런데 국제우편을 이용하는 경우에는 투표용지가 재외선거권자에게 미배달되거나 반송될 수 있다는 문제점이 지적되었고, 2011년 7월 공직선거법 개정을 통해 재외투표소에서 기계장치를 이용하여 투표용지를 작성·교부하는 방법으로 전환하였다. 본 기계장치는 오프라인으로 운영되어 해킹의 위험성이 없고, 통합데이터베이스를 탑재함으로써 전 세계 투표소에서 투표가 가능하다는 장점도 있다.²¹⁾



그림 2-2 투표용지 작성·교부 기계장치²²⁾

21) 중앙선거관리위원회, 재외선거관 실무연수회교재, 2012, 26쪽.

22) 중앙선거관리위원회, 재외선거관 실무연수회교재, 2012, 38쪽 사진 참조.

2) 기표식으로의 전환

그와 더불어 투표방식을 자서식에서 기표식으로 전환한 것 또한 중요한 개정 사항이다. 2009년 개정 공직선거법상의 자서식 투표방식은 선거권자가 기표소에 들어가 후보자의 성명이나 정당의 명칭, 기호를 자필로 직접 적는 것이었다. 자서식 투표방식은 필적에 의해 투표자를 알아낼 수 있다는 점에서 비밀투표원칙에 어긋나며, 재외선거권자 가운데 외국에서 출생하거나 장기 거주하여 한국어 능력이 부족한 사람들이 상당수 있음을 고려할 때 특히 재외선거제도의 투표방식으로는 부적절했다. 그 밖에도 기표식 투표에 비해 투표시간이 길고, 오탈자로 무효표가 발생할 가능성도 상당하다는 문제점도 있다. 다행히 제19대 총선 이전에 기표식 투표로 전환함으로써 선거인의 투표편의성이 높아졌고, 무효표도 상당수 줄었을 것으로 예측된다.

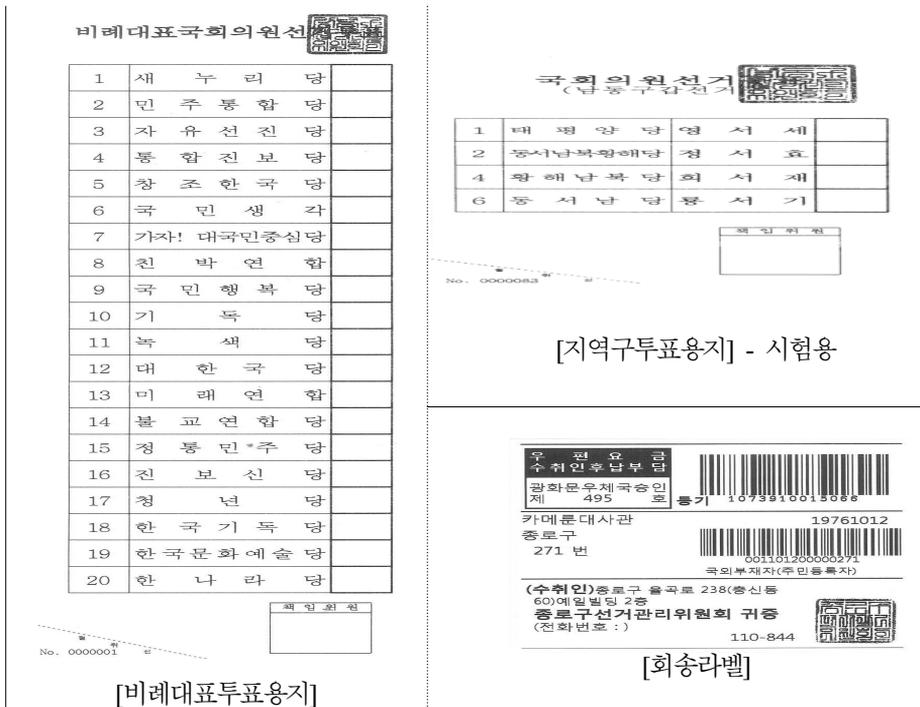


그림 2-3 투표용지 및 회송라벨 견본²³⁾

23) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 39쪽.

(2) 투표방법

재외선거 투표방법은 재외투표소를 방문하여 투표하는 방법과 투표용지를 우편발송하여 투표하는 방법이 있다. 앞서 소개한 바와 같이 재외선거인은 재외투표소를 방문하는 투표방법만이 가능하였고, 국외부재자는 공관방문투표와 우편투표가 모두 가능하였다.

현행 공직선거법상 재외선거관리위원회는 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내의 기간(재외투표기간)을 정하여 공관에 재외투표소를 설치·운영하여야 하며(제218조의17), 해당 기간 내에 공휴일이 있는 경우에는 공휴일에도 운영한다. 이번 총선에서는 전체 158개 재외투표소 가운데 6일간(3. 28. ~ 4. 2.) 투표소를 운용한 곳이 112개, 5일간(3. 29. ~ 4. 2.) 운용한 곳이 4개, 4일간(3. 30. ~ 4. 2.) 운용한 곳이 모두 47개였다. 이들 158개 재외투표소 가운데 재외공관시설은 137군데 였고, 나머지 21군데는 한인회관 등 대체시설을 이용하여 재외투표소를 운용하였다. 재외투표소가 설치된 각기 나라마다의 여건을 제반 여건을 고려하여 짧게는 4일부터 길게는 6일간 투표소가 운영된 것이다.

국외부재자와 재외선거인은 재외투표소에 가서 재외선거관리위원회위원과 투표참관인 앞에서 구·시·군선거관리위원회로부터 받은 투표용지, 발송용 봉투, 회송용 봉투와 신분증명서를 제시하여 본인임을 확인 받은 다음 기표소에 들어가 후보자의 성명이나 정당의 명칭 또는 기호를 적은 다음 이를 회송용 봉투에 넣어 봉합하고 투표참관인의 앞에서 투표함에 넣어야 한다(제218조의19 제1항). 비례대표국회의원선거에서는 정당의 명칭이나 그 기호를 한글 또는 아라비아숫자로 투표용지에 직접 적는 방법으로 투표한다(제218조의16 제1항). 만약 재외투표소에서 투표하지 않고 사전에 후보자의 성명이나 정당의 명칭 또는 기호를 미리 적어온 투표용지는 무효이다(제218조의19 제2항).

(3) 회송방법 및 개표방법

1) 회송방법

매일의 재외투표기 마감된 후에는 재외투표소의 책임위원이 투표참관인의 참관 아래 투표함을 열고 투표자수를 계산한 다음 재외투표를 포장·봉인(封印)하여 재외투표관리관에게 인계하여야 한다(제218조의21 제1항). 재외투표관리관은 재외투표결과물을 공관의 금고 등 안전한 곳에 보관하였다가 재외투표기간이 만료하면 지체없이 국내로 회송해야하며, 외교통상부장관은 외교행낭²⁴⁾의 봉합·봉인 상태를 확인한 후 중앙선거관리위원회에 보내야 한다. 이어서 중앙선거관리위원회는 인수한 재외투표를 관할 구·시·군선거관리위원회에 등기우편으로 보내야 한다. 선거일 오후 6시(대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거는 오후 8시)까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 도착된 재외투표만이 유효하다. 만약 재외선거인등이 투표용지를 가지고 귀국한 경우에는 공직선거법 제148조 또는 제149조에 따른 부재자투표소에서 투표할 수 있다(제218조의16 제3항).

재외투표의 국내회송과 관련하여 금번 총선에서는 인편을 통한 회송²⁵⁾과 외교행낭을 이용한 회송 방법 두 가지 모두가 병행되었다. 중앙선거관리위원회가 2009년 및 2010년 모의재외선거를 실시한 때에 환적이 필요한 노선을 이용하여 발송된 외교행낭 가운데 일부가 국내 도착이 지연된 사례가 있어 이를 예방하는 차원에서 환적이 필요한 공관은 인편으로 회송하도록 조치한 것이다. 그럼에도 불구하고 인편회송의 경우에는 보안검색 등의 사유로 회송시기가 지연될 위험이 있고, 외교행낭을 이용한 회송 역시 천재지변 등 예상치 못한 사유로 항공운행이 지연되는 위험이 있는데, 다행히 금번 총선에서는 모든 지역의 재외투표가 선거일 오후 6시 이내에 관할 구·시·군선거관리위원회에 도착하였다. 다만 금년 12월에 있을 대통령선거는 시기적으로 항공수하물의 물량이 많은 때이므로 외교행낭의 경우 지연될 위험성을 최대한 줄이는 대책을 마련한 필요성이 있으리라 본다.

24) 외교행낭이란 본국 정부와 공관 사이에 문서 등을 주고받고자 암호장치와 압봉을 하여 사용하는 가방 등을 뜻한다.

25) 인편회송을 위해서는 별도의 회송용 가방이 교부되었다.

2) 개표방법

재외투표는 구·시·군선거관리위원회가 개표한다(제218조의24 제1항). 재외투표함은 개표참관인의 참관 아래 선거일 오후 6시(대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거는 오후 8시) 후에 개표소로 옮겨서 다른 투표함의 투표지와 별도로 먼저 개표할 수 있다(제218조의24 제2항).

지금까지 서술한 재외선거 절차 중 핵심 내용을 국내선거와 비교해보면 아래의 표와 같다.

표 2-4 국내선거와 재외선거의 비교²⁶⁾

구 분	국내선거	재외선거
명부 작성권자	구·시·군의 장	재외선거인명부 : 중앙선거위 국외부재자신고인명부 : 구·시·군의 장
명부 작성방법	직권주의	신청주의
투표방법	기표식(記票式)	자서식(自書式) 또는 기표식(記票式) (제19대 총선에서는 기표식)
투표장소	투표소·부재자투표소·거소	공관투표소(협소시 대체투표소)

4. 국외 선거운동의 범위 및 제한

가. 선거운동 일반론

(1) 공직선거법 제58조 제1항의 해석

공직선거법 제58조 제1항은 ‘당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위’를 선거운동으로 정의내리고 있다. 다만 단서규정에서 i) 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, ii) 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, iii) 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시, iv) 통상적인

26) 행정안전부, 재외선거 업무편람, 2012, 14쪽.

정당활동, v) 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위(호별로 방문하는 경우 또는 선거일에 확성장치·녹음기·녹화기를 사용하거나 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우는 제외)는 동법이 규정하고 있는 선거운동에서 제외시키고 있다(제58조 제1항 단서).

법원은 동법의 선거운동을 ‘특정의 선거에 있어서 특정한 후보자의 당선을 목적으로 투표를 얻거나 얻게 하기 위하여 필요하고 유리한 모든 행위, 또는 반대로 특정한 후보자의 낙선을 목적으로 필요하고 불리한 모든 행위 중 선거인을 상대로 당선 또는 낙선을 도모하기 위하여 하는 것이라는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적·계획적 행위’로 보다 구체화시켜 정의내리면서, 일상적·의례적·사교적인 행위는 선거운동 개념에서 제외시킨다. 어떤 행위가 일상적·의례적·사교적인 행위인지는 그 행위자와 상대방의 사회적 지위, 그들 사이의 관계, 행위의 동기, 방법, 내용과 태양 등 제반 사정을 종합하여 사회통념에 비추어 판단하도록 하고 있다.²⁷⁾

(2) 공직선거법 제58조 제1항의 문제점

사실 현행 공직선거법은 ‘누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다’고 규정함으로써, 선거운동의 ‘원칙적 자유, 예외적 금지’를 천명하고 있지만, 공직선거법상 사전선거운동금지조항(제59조)을 비롯하여 예외적 금지에 해당하는 내용이 너무 많고 모호하여 실질적인 법운동에 있어서는 선거운동의 ‘원칙적 금지, 예외적 자유’라는 비판을 받고 있다.²⁸⁾ 비교법적으로 볼 때에도 우리나라 공직선거법은 세계에서 유래를 찾아보기 힘들만큼 선거운동에 대한 규제와 금지가 많다.²⁹⁾

최근 인터넷이나 스마트폰등 정보통신매체의 발달로 인해 인터넷을 이용한 정

27) 대법원 2001. 6. 29. 선고 2001도2268 판결.

28) 같은 비판으로는 고민수, 유권자의 선거운동의 자유에 대한 제한과 문제점 - 『공직선거법』 제93조 제1항 위헌확인사건(2007헌마718)에 대한 헌법적 고찰, 언론과 법 제8권 제2호, 2009, 12쪽.

29) 임성식·박영실, 선거사범 처리실태와 개선방안, 한국형사정책연구원, 2005, 64쪽.

치적 의사표현이 활발해지자 결국 온라인선거운동을 규제하던 공직선거법에 대한 헌법재판소의 한정위헌결정³⁰⁾이 있었고, 그로 인해 관련 공직선거법규정이 개정될 수밖에 없었다. 재외선거 역시 대한민국국회를 구성하거나 대한민국대통령을 선출하기 위함이지만 대한민국영토 밖, 그것도 지리적으로나 정치·문화적으로 서로 다른 해외 각국에서 치러지는 만큼, 선거정책면에서 또 다른 변화를 야기할 수 있는 요인이 될 수도 있다. 그러나 현행 공직선거법은 재외선거가 국외에서 치러지는 만큼 그 공정성을 해칠 위험요소가 더 많다고 보아, 이하에서 살펴보는 바와 같이 국내보다 선거운동방법을 대폭 제한하고 있고, 공직선거법상 허용된 방법으로는 선거운동이 가능하도록 규율하고 있다.

나. 국내 선거운동과 공통된 규제

(1) 선거운동의 기간

우선 선거운동기간과 관련하여 살펴보면, 국외 선거운동 역시 국내 선거운동과 마찬가지로 선거운동은 공직선거법상 허용된 선거운동기간(대통령선거 경우 22일간, 다른 선거의 경우 13일간)에만 할 수 있으며,³¹⁾ 그 이전 및 선거당일의 선거운동은 금지되며, 이를 위반할 경우 선거운동기간위반죄로 처벌한다(제254조). 후보자간의 균등한 기회보장과 과열경쟁, 선거비용의 낭비를 방지하기 위한 목적이며, 이에 대해서는 헌법재판소에 의해 합헌결정이 내려진 바 있다.³²⁾ 다만 인터넷홈페이지 또는 그 게시판이나 대화방 등에 글이나 동영상 등을 게재하거나 전자우편(E-Mail)을 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 것은 상시 가능하다. 이 경우에도 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송하는 것은 후보자와 예비후보자만이 가능하다.

(2) 기타 금지행위의 유형

그 밖에 선거인명부 사본의 양도·대여금지(제46조 제4항)나 정보통신망 이용

30) 헌법재판소 2011.12.29. 자 2007헌마1001 결정.

31) 참고로 제18대 대통령 선거운동기간은 2012년 11월 27일(화)부터 동년 12월 18일(화)까지이다.

32) 헌재 2000헌마21·202, 94헌마97, 93헌가4·6.

허위사실유포·비방금지(제82조의4 제2항), 공무원 등의 지위 또는 직업적 관계 등을 이용한 선거운동금지(제85조), 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지(제86조 제1항), 사조직등을 이용한 선거운동 금지(제87조 제2항), 유사기관의 설치금지(제89조 제1항), 신문·잡지 등의 통상방법외의 배부금지(제95조), 선거운동을 위한 호별방문금지(제106조), 선거운동을 위하여 선거구민에게 서명·날인받는 행위금지(제107조), 후보자 등의 비방금지(제110조, 제251조), 기부행위의 제한·금지(제112조 내지 제117조), 매수 및 이해유도행위 금지(제230조), 허위사실 공표금지(제250조) 등등 국내 선거운동에 관련 모든 금지조항이 국외 선거운동에도 그대로 적용된다.

기타 국내 선거운동에 대하여 정당·후보자가 설립·운영하는 기관 등의 선전 행위금지(제89조제2항), 선거에 영향을 미치는 각종 시설물 설치금지(제90조), 정당·후보자의 명의를 나타내는 저술 등의 광고금지 및 입후보예정자의 방송·신문·잡지 기타의 광고 출연 금지(제93조 제2항), 의정활동보고 금지(제111조), 정강·정책의 신문광고 등의 제한(제137조), 당원집회 개최금지(제141조), 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지(제86조 제1항 제5호 내지 제7호), 저술·연예·영화 등을 이용한 선거운동금지(제92조), 방송·신문 등에 의한 광고의 금지(제94조), 여론조사의 경위와 그 결과를 공표·인용보도 금지(제108조 제1항) 등 일일이 나열하기도 어려울 정도로 수많은 행위 등이 시기별로 제한되고 있는데, 이들 제한 역시 국외 선거운동에도 해당된다.

(3) 국외 선거운동에 대한 특례의 필요성

결론적으로 국내 선거운동의 제한에 관한 제 규정들이 국외 선거운동에도 그대로 적용된다. 다시 말해 국내 선거운동의 경우처럼 공직선거법상 제한 규정에 해당하지 않는 방식의 선거운동은 원칙적으로 허용되는 것으로 보는 것이다. 다만 국외 선거운동의 경우, 그 공간적, 시간적 특수성 때문에 아래와 같이 공직선거법 제218조의14에서 국외선거운동 방법에 관한 특례를 규율하고 있다.

다. 국외 선거운동의 특례

공직선거법 제218조의14는 ‘국외선거운동 방법에 관한 특례’라는 제목하에 재외선거권자를 대상으로 하는 선거운동에 대하여 아래와 같은 경우만을 허용하고 있다. ‘재외선거권자’에는 이미 재외선거인명부등에 올라 있는 사람뿐만이 아니라 재외선거인명부에 오를 자격이 있는 사람까지 포함된다.

(1) 선거운동 기간 중 문자메시지 전송

선거운동기간 중에 재외선거권자를 대상으로 하여 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외)메시지를 전송하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다. 이 경우 컴퓨터 및 컴퓨터 이용기술을 활용한 자동 동보통신의 방법으로 전송할 수 있는 자는 후보자와 예비후보자에 한하며, 그 횟수는 5회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수를 포함)를 넘을 수 없도록 하고 있다. 또한 매회 전송하는 때마다 중앙선거관리위원회규칙에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여야 한다(법 제218조의14 제1호, 제59조 제2호). 문자메시지는 받는 사람의 소재지 시간으로 야간(오후 11시부터 다음날 오전 6시까지)에는 할 수 없다.

(2) 온라인 선거운동

선거운동기간 중에 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 재외선거권자에게 전자우편을 전송하는 방법으로 선거운동을 할 수 있는데, 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송할 수 있는 사람은 후보자와 예비후보자에 제한된다.(법 제218조의14 제1호, 제59조 제2호). 미성년자나 외국시민권자 등 선거운동을 할 수 없는 자는 인터넷에 선거운동내용을 게시할 수 없다.

(3) 위성방송시설을 이용한 방송광고

선거운동기간중 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 텔레비전 및 라디오 방송시설을 이용하여 실시할 수 있다. 다만 광

고시간은 1회 1분을 초과할 수 없다. 다만 국외 선거운동의 경우 국내 선거운동보다 방송광고 횟수가 1/3로 줄어들었다. 따라서 대통령선거의 경우, 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 10회 이내, 비례대표국회의원선거의 경우, 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 5회 이내만을 할 수 있다.³³⁾

(4) 위성방송시설을 이용한 방송연설

후보자와 후보자가 지명하는 연설원은 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항을 발표하기 위하여 선거운동기간중 텔레비전 및 라디오 방송시설을 이용한 연설을 할 수 있는데, 방송광고와 마찬가지로 국내 선거운동에 비하여 방송연설 가능횟수가 적다. 대통령선거의 경우, 후보자와 그가 지명한 연설원이 각각 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 5회 이내를, 비례대표국회의원선거의 경우, 정당별로 정당의 대표자가 선임한 2명이 각각 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 1회 행할 수 있다.³⁴⁾

(5) 인터넷광고

국외 선거운동의 경우에도 후보자(대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당)는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 선거운동을 위한 광고(이하 “인터넷광고”라 한다)를 할 수 있다(제218조의14, 제82조의7). 후보자나 후보자를 추천한 정당 외에는 누구도 인터넷광고를 이용한 선거운동을 할 수 없음은 국내 선거운동과 같다.

33) 국내 선거운동의 경우, 대통령선거는 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 30회 이내, 비례대표국회의원선거는 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 15회 이내로 할 수 있음.

34) 국내 선거운동의 경우, 대통령선거는 후보자와 후보자가 지명한 연설원이 각각 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 11회 이내, 비례대표국회의원선거는 정당별로 비례대표국회의원후보자중에서 선임된 대표 2인이 각각 1회 10분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 1회를 할 수 있음.

(6) 전화를 이용하거나 말로 하는 선거운동

국의 선거운동을 할 수 있는 자는 전화를 이용하거나 말로 하는 선거운동을 할 수 있다. 전화는 송·수화자 간 직접 통화하는 방식에 한정하며, 따라서 컴퓨터를 이용한 자동송신장치를 설치한 전화는 사용할 수 없다(제218조의14 제6호). 전화 받는 사람의 소재지를 기준으로 야간(오후 11시부터 다음날 오전 6시까지)에는 전화를 이용한 선거운동이 금지된다(제109조). 내용에 특별히 제한은 없으나 허위사실공포나 후보자 등 비방은 당연히 금지된다. 말로 하는 선거운동의 경우 육성으로만 할 수 있으며, 확장장치나 녹음·녹화장치는 사용할 수 없다. 재외선거 역시 외국인이 선거운동을 할 수 없으며, 만약 재외선거권자가 아닌 외국인으로 하여금 전화를 이용하여 선거운동을 하게 하고 전화운동에 대가를 지급하는 경우에는 부정선거운동죄에 해당하여 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다(제255조 제1항 제2호, 제60조 제1항).

(7) 예비후보자 등의 선거운동 금지

국의 선거운동의 특례규정에서 제59조 제3호를 제외시킴으로써 제60조의3에서 규정하고 있는 예비후보자 등의 선거운동, 예컨대 선거사무소를 설치하거나 그 선거사무소에 간판·현판 또는 현수막을 설치·게시하는 행위, 전화를 이용하여 송·수화자 간 직접 통화하는 방식으로 지지를 호소하는 행위 등은 국내 선거운동과 달리 국외 선거운동에서는 금지되고 있다.

(8) 재외국민 대상 단체의 선거운동 금지

한국국제협력단법에 따라 설립된 한국국제협력단, 「한국국제교류재단법」에 따라 설립된 한국국제교류재단, 「재외동포재단법」에 따라 설립된 재외동포재단과 같이 재외국민을 대상으로 하는 단체와 소속 상근 임직원 및 이들 단체의 대표자는 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 할 수 없다. 뿐만 아니라 법 제87조 제1항에 해당하지 않아 국내 선거운동을 할 수 있는 단체들의 경우에도 그 단체의 명의로든 또는 그 대표의 명의로든 재외선거권자를 대상으로 하는 선거운동을 할 수 없다.

라. 선거비용에 대한 특례

(1) 제218조의15의 특례규정

재외선거권자를 대상으로 하는 선거운동을 위하여 국외에서 지출한 비용은 선거비용으로 보지 아니한다(제218조의15). 이는 공직선거법상 선거비용부정지출죄를 규정한 제258조와 선거비용의 초과지출로 인한 당선무효를 규정한 제263조에 대한 특례로 볼 수 있다. 이들 조항은 ‘정당·후보자·선거사무장·선거연락소장·회계책임자 또는 회계사무보조자가 제122조(선거비용제한액의 공고)의 규정에 의하여 공고한 선거비용제한액의 200분의 1이상을 초과하여 선거비용을 지출한’ 경우, 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며(제258조), 제122조(선거비용제한액의 공고)의 규정에 의하여 공고된 선거비용제한액의 200분의 1이상을 초과지출한 이유로 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자가 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 후보자의 당선은 무효로 하도록 규정하고 있다(제263조).

(2) 재외선거비용 산출의 특수성

공직선거법 제119조에서 ‘선거비용’을 ‘당해 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것으로서 당해 후보자가 부담하는 비용과 동조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당되는 비용’으로 정의내리고 있는데, 정당 및 후보자 등이 외국에서 선거운동을 위하여 지출하는 비용 또한 원칙적으로는 선거비용에 포함시켜야 되는 것이다. 따라서 정당 및 후보자 등이 외국에서 지출한 비용을 포함한 총 선거비용의 지출이 제258조와 제263조에 해당할 경우에는 관련자의 형사처벌 및 당선무효가 뒤따라야 할 터인데, 이를 위해서는 재외선거비용의 정확한 산출이 전제되어야 할 것이다.

그러나 재외선거비용은 통상적으로 외국에서 지출되고 환율변동에 따라 표준적인 금액산정이 어려우며, 무엇보다도 수사기관이 외국에서의 선거운동 지출비용을 정확히 파악하는 것이 사실적으로나 법리적으로 거의 불가능하다. 따라서 재외선거비용의 특례를 규정한 법 제218조의15는 외국에서 지출한 선거비용을

공직선거법상의 선거비용에서 배제함으로써 선거비용과 부정지출에 대한 시비를 원초적으로 차단시킨 것으로 볼 수 있다.

(3) 제218조의15의 특례규정의 문제점

그러나 동 규정이 자칫 재외선거비용의 부정지출과 초과지출이 허용되는 것으로 인식시켜 금권선거가 기승할 우려가 있다는 지적이 있다. 즉 일종의 규제의 공백으로 수범자가 이해하게 되어 부정지출에 대한 위법성을 갖지 않을 수 있는 것이다. 때문에 이를 규제할 수 있는 제도적 보완장치가 필요하다.³⁵⁾

마. 국외 선거운동방법 위반자 벌칙

앞서 소개한 바와 같이 국외 선거운동의 경우에도 공직선거법상 국내선거운동의 제한규정이 모두 적용된다. 따라서 사전선거운동이나 허위사실유포 등 제한금지 규정을 위반한 자는 공직선거법 제16장 벌칙에 규정된 징역형이나 벌금형으로 처벌을 받거나 과태료 처분을 받게 된다. 이를 상술하면 다음과 같다.

(1) 국외 선거운동방법 특례규정 위반자 벌칙

공직선거법 제218조의14에서 규정하고 있는 국외 선거운동방법 특례규정을 위반하여 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처해진다(제255조 제1항 제20호).

일반적으로 선거사범에 대한 재판은 신속하게 처리하는 것이 원칙이다. 재판기간이 장기화될 경우 무자격자인 의원이 임기를 마치는 등의 폐해가 있고 그로 인해 선거법을 준수하는 것이 오히려 손해라는 인식으로 선거법경시풍조가 만연할 수 있기 때문이다. 따라서 공소시효도 선거일후 6개월(선거일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)이 되면 완성된다(제268조 제1항). 그러나 재외선거제도의 도입과 함께 국외법의 발생 가능성이 커졌고, 국외선거사범에

35) 김종갑, 재외선거제도의 운영기준과 개선방안, 사회과학 담론과 정책 제4권 제1호, 2011, 15쪽; 이효원, 재외선거범죄에 대한 법적 쟁점, 형사법의 신통향 통권 제24호 2012. 2. 344쪽.

대한 수사나 재판 등 사법권행사가 현실적으로 매우 어려운 것을 감안하여 국외에서 범한 공직선거법위반의 죄는 그 공소시효가 해당 선거일 후 5년으로 연장되었다.

(2) 국외선거법 여권의 발급·재발급 제한

재외선거도입 초반부터 매우 우려된 것이 재외선거사범의 공정한 사법처리문제였다. 외국에서 선거법을 위반한 재외선거인을 국내로 소환하여 수사하거나 사법처리하는 것이 실질적으로 쉽지 않을 것을 예상할 수 있고, 간접적이거나 이들의 소환을 강제할 수 있는 방안으로서 국외선거법의 여권발급을 제한하는 규정을 올해 2월 29일 공직선거법 개정을 통해 신설하였다.

여권발급제한이나 여권반납명령 자체가 형벌은 아니지만, 해외체류중인 재외국민에게는 형벌 이상의 제재수단이 될 수 있다. 예컨대 여권반납명령을 불이행한 경우에는 최종적으로 여권 및 그 여권으로 발급받은 비자도 모두 효력을 상실하게 되어 해당 체류국에서 불법체류자로 전락하여 강제퇴거당할 수 있기 때문이다. 특히 국내 선거에 불법적으로 가담하는 재외선거인의 경우에는 국내정세에 관심이 많은 자로서 인적교류나 사업활동 등을 목적으로 국내출입에 대한 필요성이 클 것이므로 이들에 대한 여권발급제한 등의 조치는 국외선거법의 사법처리를 보다 수월하게 할 수 있는 장치임이 분명하다.

현행 공직선거법상 외교통상부장관은 국외에서 장기 3년 이상의 형에 해당하는 선거범죄를 범한 혐의를 인정할 만한 상당한 이유가 있으나 중앙선거관리위원회의 조사에 불응하거나 소재가 불명하여 조사를 종결할 수 없는 사람 등에 대하여 중앙선거관리위원회 또는 검사의 요청이 있는 경우 여권의 발급·재발급을 제한하거나 여권의 반납을 명할 수 있다(법 제218조의30). 여권의 발급·재발급 제한기간 또는 반납된 여권의 보관기간은 해당 선거의 선거일 후 5년 이내로 한다.

(3) 국외선거법 외국인의 입국금지

외국인 국외범의 사법처리가 어려움은 쉽게 예상할 수 있다. 특히 선거사범의 유형은 살인이나 절도 등 전통적인 형사범과 달리 각국의 정치문화마다 다를 수

있기 때문에 별다른 불법의식 없이 선거법위반행위에 가담하는 외국인도 있을 수 있다. 자칫 이를 악용하여 한국계 외국국적자를 이용하여 불법선거운동을 펼칠 경우에는 그 사법처리가 매우 어려우므로 이들에게 실질적인 위하효과를 줄 만한 제재의 도입 필요성이 줄곧 논의되었고,³⁶⁾ 외국인 국외선거법의 국내입국을 금지하는 규정이 신설된 것이다.

동법에 의거하여 법무부장관은 국외에서 공직선거법에서 금지하는 행위를 하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 입국을 금지할 수 있다. 물론 수사에 응하기 위하여 입국하려는 때에는 입국을 허가할 수 있다(동법 제218조의31 제1항). 다만 동 조항에 따른 입국 금지기간이 해당 선거 당선인의 임기만료일까지이므로(동조 제2항), 총선의 경우 4년, 대선의 경우 5년에 불과하여 그 위하효과 등의 실효성이 얼마나 클지는 의문이다.

바. 재외선거사범 수사방법 특례

(1) 국외선거법 영사조사 제도

1) 영사조사제도의 도입 배경

공직선거법상 재외선거관리위원회는 선거범죄 예방 및 단속에 관한 사무를 처리한다. 또한 선거위법행위 예방 및 자료수집 등을 위하여 중앙선거관리위원회와 법무부, 경찰청 등에서 재외공관에 소속 직원을 파견할 수 있도록 규정하고 있다(제218조의3, 제218조의28). 이들 위원 및 직원은 국내 각급 선거관리위원회의 위원 및 직원과 마찬가지로 재외선거범죄를 조사하거나 선거범죄행위의 중단을 요구하거나, 현행범신고를 받아 출동한 경우 관련 자료를 제출할 것을 요구할 수 있는 권한이 있다. 다만 선거범죄조사지가 외국영토임을 고려하여 선거범죄의 조사에 착수할 경우에는 사전에 재외공관의 장과 협의토록 하고 있다(제272조의2, 제218조의28 제2항).

이들 규정에도 불구하고 실제로 재외선거사범의 단속 및 수사에는 한계가 있을 수밖에 없다. 먼저 국내선거사범의 수사인력도 충분치 않은 상황에서 재외선

36) '정개특위, 재외국민선거 공청회...공정성 훼손 우려', 2011.5.12.자 연합뉴스

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0003851007>)

거사범의 수사를 위해 해외로 파견할 수 있는 인력에는 제한이 있을 수밖에 없고, 항공비 및 체류비 등 그 부대비용 역시 적지 않은 부담일 것이다. 무엇보다도 이들 위원 및 직원이 외국 현지에서 재외선거사범혐의자를 직접 만나 조사하는 것은 법리적으로뿐 아니라 현실적으로 매우 어렵다. 재외선거사범에는 국내 거주 내국인이 연루된 경우도 있겠지만 대부분의 경우에는 외국거주 내국인의 국외범, 또는 외국인의 국외범에 해당됨으로서 국내법의 실제법적 적용 가능성 여부가 문제 될 수 있고, 절차법적으로도 압수나 수색, 피의자신문이나 체포 등에 있어 해당 국가의 주권충돌의 우려가 있어 선거범죄 관련 조사 및 수사가 원활하게 진행되기 어려운 것이다.

2) 영사조사제도의 의의

이러한 어려움을 고려하여 올해 2월 공직선거법 개정을 통해 보완한 제도가 바로 국외선거법에 대한 영사조사이다(제218조의32). ‘영사조사’란 외교영사가 법원의 의뢰를 받아 주재국에 체류하는 자국민에 대한 조사를 하는 제도로서, 영사관계에 관한 비엔나협약³⁷⁾에 법률적 근거를 두고 있다. 동 협약 제5조는 영사의 기능을 다루고 있는데, 그 중 (j)목에서 ‘유효한 국제협정에 의거하여 또는 그러한 국제협정이 없는 경우에는 접수국의 법령과 양립하는 기타의 방법으로, 파견국의 법원을 위하여 소송서류 또는 소송이외의 서류를 송달하거나 또는 증거조사 의뢰서 또는 증거조사 위임장을 집행하는 것’을 영사의 기능에 포함시키고 있다. 즉 동 협약을 기초로 하여 외국에서 선거범죄가 발생한 경우 해당 국가에 파견된 영사에게 우리나라 법원이 증거조사를 의뢰하는 것이 재외선거범죄에 대한 영사조사제도이다.

3) 국외선거법에 대한 영사조사 방법 및 절차

구체적으로 공직선거법 제218조의32는 영사로 하여금 대한민국 재외공관 등에서 법원 또는 검사의 의뢰를 받아 공직선거법위반행위 관련 피의자신문조사

37) 영사관계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Consular Relations)은 1963년 4월 비엔나에서 작성된 후 1967년 3월 발효되었으며, 우리나라는 1976년 12월 본 협약에 가입하여 1977년 3월 발효되었다.

(형사소송법 제200조) 및 참고인조사(형사소송법 제221조)를 할 수 있도록 권한을 부여하였다(동조 제1항). 법원 또는 검사가 영사에게 진술 청취를 의뢰할 때에는 법무부 및 외교통상부를 경유하도록 하고 있고, 사법경찰관 역시 검사에게 영사에 대한 진술 청취의 의뢰를 신청할 수 있도록 규정하였다(동조 제2항).

법원 또는 검사로부터 조사를 의뢰받은 영사가 피의자 또는 참고인으로부터 진술을 들을 때에는 그 진술 내용을 기재한 조서를 작성하거나 진술서를 제출받을 수 있으며, 국내 수사과정에서와 마찬가지로 그 과정을 영상녹화할 수 있다. 참고인의 경우에 영상녹화를 위해서는 사전에 동의를 받아야 하는 것 또한 국내 수사와 동일하다(동조 제3항). 영사가 법원의 의뢰를 받아 조사할 경우에는 조서 작성방식(형사소송법 제48조)이나 조서기재요건(형사소송법 제50조), 증인신문방식 등에 관한 형사소송법 제 규정들(형사소송법 제161조의2부터 제164조)이 준용되고(동조 제4항), 검사의 의뢰를 받아 진술을 들을 경우에는 역시 형사소송법 제241조(피의자신문), 제242조(피의자신문사항), 제243조의2(변호인의 참여 등)부터 제245조(참고인대질)까지를 준용한다. 영사는 위 절차에 따라 작성한 조서와 진술인으로부터 제출받은 진술서 또는 영상녹화물을 즉시 외교통상부 및 법무부를 경유하여 법원 또는 검사에게 송부하여야 한다(동조 제6항).

4) 국외선거법에 대한 영사조사의 한계

현재 영사에 관한 비엔나협약의 당사국은 총 173개국이다. 동 협약 제5조 (j) 목에서 ‘유효한 국제협정에 의거하여 또는 그러한 국제협정이 없는 경우에는 접수국의 법령과 양립하는 기타의 방법’으로 영사에 의한 증거조사가 가능하다고 규정하고 있으며, 우리나라 공직선거법에서 재외선거법에 대한 영사조사제도를 명문화하였지만, 동 협약만으로 외국 정부가 당연히 이를 허용해줄 의무가 발생하는 것은 아니다. 선거사범조사는 형사사건에 대한 수사이므로 자국의 국가형벌권을 침해할 우려가 있으므로 외교영사가 형사사건 관련자를 조사하는 것을 협약만으로 쉽게 허용해주기 어려울 것이다. 그 실례가 바로 2005년 일본주재 한국총영사관에서 일본 거주 한국인참고인을 대상으로 우리나라 영사가 진술조서를 작성한 경우이다. 이때 일본 정부는 i) 강제수단을 사용하지 않을 것, ii) 본인의 의사에 기할 것, iii) 진술청취는 영사가 할 것, iv) 공관 내에서 행할 것,

v) 상호주의를 인정할 것, vi) 다른 사건의 선례로 인정하지 않을 것 등을 조건으로 부가하여 영사조사를 허용한 바 있다.³⁸⁾ 만약 영사조사의 대상자가 파견국 국민이 아닌 자국민일 경우에는 영사조사의 허용이 더욱 어려울 수 있다.

영사조사의 또 다른 한계는 영사가 작성한 피의자신문조사나 참고인진술조서의 증거능력 인정 문제이다. 앞의 2005년 주일총영사관에서 영사가 작성한 조서는 ‘특신상황’ 요건의 결어로 우리나라 법원에서 증거능력이 부정되었는데,³⁹⁾ 개정 공직선거법이 영사조사시 영상녹화를 허용한 것을 이를 보완하기 위한 장치로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 참고인에 대한 영사조사의 경우 진술자가 국내 법정에 출석하지 않은 경우에는 피고인이나 변호인의 반대신문 기회가 보장되지 않는 문제점이 존재한다. 그런 점에서 아래의 국외 선거법에 대한 인터넷 화상조사는 영사조사가 갖는 한계를 어느 정도 보완해주는 역할을 할 것으로 보인다.

(2) 국외선거법에 대한 인터넷 화상조사

1) 인터넷 화상조사의 도입

최근 정보통신기술이 급격하게 발달함에 따라 인터넷이나 핸드폰을 이용한 영상통화 등 원격영상시스템의 수사 및 재판에 있어서의 활용이 활발하게 논의되고 있으며, 특히 재외선거범죄의 수사에 있어서 외국의 주권을 침해하지 않으면서도 원활한 수사를 진행할 수 있는 제도적 장치의 하나로서 인터넷 화상조사제도가 도입 필요성이 제기되기도 하였다.⁴⁰⁾ 결국 국외선거법에 대한 실효성 있는 단속 및 처벌을 위해 올해 2월 공직선거법 개정을 통해 국외선거법에 대한 인터넷 화상조사가 도입된 것이다.

38) 윤석근, 재외선거제도의 예상 문제점 개선 및 공정성 확보 방안에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2011, 65쪽.

39) 대판 2006. 9. 28, 2006도3922.

40) 정웅석, 형사절차에서 원격영상시스템의 도입에 관한 연구, 형사법의 신동향 통권 제25호, 2010. 4, 11쪽 이하.

2) 인터넷 화상조사의 절차와 방법

공직선거법 제218조의33에서는 검사 또는 사법경찰관이 재외선거사범 피의자나 참고인을 재외공관에 출석시킨 후 인터넷 화상장치를 이용하여 피의자진술 또는 참고인 진술을 들을 수 있도록 규정하고 있다(동조 제1항). 이 경우 앞의 영사조사와 마찬가지로 검사 또는 사법경찰관은 법무부 및 외교통상부를 경유하여 해당 재외공관의 장에게 조사할 사건에 관하여 통보하여야 하고, 진술을 들을 때에는 영사가 참여하여야 한다(동조 제2항). 인터넷 화상조사를 통해 검사 또는 사법경찰관이 피의자 또는 참고인의 진술을 들을 경우에는 그 진술 내용을 기재한 조서를 작성할 수 있으며, 피의자의 경우에는 그 과정을 의무적으로 영상 녹화하여야 하고, 참고인의 경우에는 동의를 받은 후에 영상녹화할 수 있다(동조 제3항). 이어서 검사 또는 사법경찰관은 작성한 조서를 재외공관에 전송하고, 영사는 이를 출력하여 진술자에게 열람케 하여야 하며(동조 제4항), 진술 청취의 절차 및 방식에 관하여는 피의자신문에 관한 형사소송법 제 규정(제241조, 제242조, 제243조의2부터 제245조까지)을 준용하도록 하고 있다. 즉 피의자에 대한 진술거부권 고지의무 및 변호인참여권보장 등 국내수사에서의 피의자신문조서 준수해야 할 사항들이 국외선거법에 대한 인터넷화상조사에서도 그대로 적용되는 것이다. 영사의 협조를 받아 완성된 조서를 영사는 외교통상부 및 법무부를 경유하여 검사 또는 사법경찰관에게 송부하며, 동조 제1항부터 제6항까지에 따라 작성된 조서는 국내에서 검사 또는 사법경찰관이 작성한 조서와 동일한 것으로 본다(동조 제7항).

5. 재외선거 여론조사 및 출구조사 특례

공직선거법상 여론조사 관련 조항은 재외선거에도 그대로 적용된다. 따라서 여론조사를 병자하여 특정 정당이나 후보자를 유리하게 하는 방법으로 선거운동을 할 수 없다. 공직선거법상 허용된 방식으로 여론조사를 하는 경우에도 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함)의

경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다(제108조).

투표의 비밀보장을 위해서 선거인으로 하여금 투표에 관한 질문을 할 수 없지만 국내투표의 경우 제167조 제2항에 단서조항을 두어 방송국 및 신문사의 선거 결과예측을 위한 출구조사를 허용하고 있다. 그러나 재외선거운동의 특례를 규정한 제218조의17 제7항이 재외선거에 있어서 제167조를 준용하도록 하면서도 동조 제2항 단서는 제외시킴으로써 결과적으로 재외투표소의 출구조사는 금지토록 하였다. 올해 4월 총선에서 본 바와 같이 재외투표는 3월 28일부터 4월 2일까지 6일간 시행된 반면, 본국의 투표는 4월 11일에 행해졌으므로 만약 재외투표의 출구조사결과가 국내에 알려질 경우에는 선거에 영향을 줄 수 있기 때문에 이를 금지시킨 것이다.

제3장

제19대 국회의원 선거
에서 드러난 재외선거의
특징 및 문제점

김 대 근

제19대 국회의원 선거에서 드러난 재외선거의 특징 및 문제점

제1절 제19대 국회의원선거 재외선거 등록신청률 및 투표율

1. 제19대 총선 등록신청률

가. 재외선거 등록신청률

중앙선거관리위원회는 제19대 국회의원 재외선거를 위하여 재외국민수와 대륙별 주요 거점을 고려하여 55개 공관에 재외선거관을 파견하였고, 2011년 10월부터 158개 공관에 재외원선거관리위원회를 설치·운영하였다. 처음 실시되는 선거인 만큼 예상 못한 문제점들이 도출될 가능성을 대비하여 2010년과 2011년에 두 차례에 걸쳐 모의재외선거를 실시하였고, 그 결과를 반영하여 제도보완이 필요한 부분에 대해 국회에 개정의견을 제출하여 수차례에 걸쳐 공직선거법과 동규칙의 개정이 이루어졌고, 실무적인 면에서도 재외선거사무의 세부적 매뉴얼을 개선하는 노력을 펼쳤다.⁴¹⁾ 그 결과 금번 4월 총선에서 치러진 첫 재외선거는

41) 중앙선거관리위원회, 재외선거관 실무연수회교재, 2012, 4쪽 이하.

큰 실수 없이 무난하게 치러졌다는 평가가 가능하다고 본다. 다만 아래의 표에서 보듯이 제19대 국회의원선거를 위한 재외선거인의 등록신청율과 투표율이 예상보다 매우 저조하였다.

국외부재자 및 재외선거인의 등록신청절차가 2011년 11월 13일부터 2012년 2월 11일까지 진행되었는데, 아래의 표에서 보는 바와 같이 예상 재외선거권자 2,233,193명 가운데 5.57%에 해당하는 12만4,350명만이 4월 총선 참여를 위한 등록신청을 하였다. 재외선거인 등록신청자 가운데 부적격자를 제외하면 제19대 총선에 참여할 수 있는 재외선거인은 총 123,571명이었다.

표 3-1 재외선거인명부 총괄⁴²⁾

구분	계	재외선거인	국외부재자			비고
			소계	주민등록자	국내거소신고자	
계	123,571 (100.0)	19,936 (16.1)	103,635 (83.9)	102,519 (83.0)	1,116 (0.9)	

나. 재외선거의 지역별 등록 분포

이들 재외선거권자의 지역별 분포를 살펴보면 아래의 <표 3-2>와 <그림 3-1>과 같다.

표 3-2 지역(대륙)별 재외선거인 등 현황⁴³⁾

구분	계	구성비	재외선거인	국외부재자	비고
계	123,571	100.0	19,936	103,635	
아주	68,712	55.6	11,148	57,564	
미주	34,749	28.1	8,280	26,469	
구주	13,397	10.8	465	12,932	
중동	4,533	3.7	14	4,519	
아프리카	2,180	1.8	29	2,151	

42) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 92쪽.

43) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 92쪽.

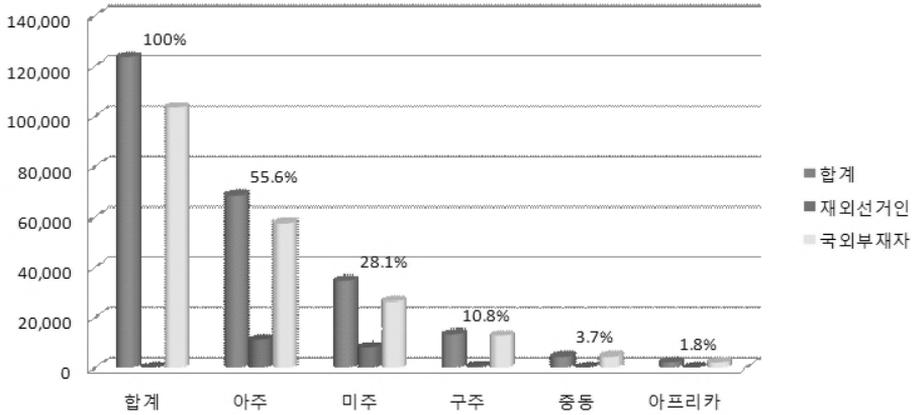


그림 3-1 지역별 재외선거인 등 구성비율

위 <표 3-2>과 <그림 3-1>에서 보듯이 아시아 지역의 재외선거권자 비율이 55.6%로 가장 높다. 미국 등 미주지역은 28.1%, 유럽연합 등 구주지역은 10.8%, 중동 3.7%, 아프리카 1.8% 순이다.

그렇다면 추정재외선거권자 가운데 재외선거권자 등록비율은 지역별로 어떤 차이가 있을까.

표 3-3 지역별 재외선거권자 신고·신청률(국내 접수분 제외)⁴⁴⁾

지역별	추정 재외선거권자수			신고·신청자 수			신고·신청률
	계	영주권자	체류자	계	재외선거인	국외부재자	
합 계	2,233,193	918,890	1,314,303	123,418	20,037	103,381	5.53
아 주	1,086,412	415,975	670,437	68,740	11,169	57,571	6.33
미 주	1,032,402	482,724	549,678	34,667	8,341	26,326	3.36
구 주	93,429	18,915	74,514	13,388	482	12,906	14.33
중 동	12,523	16	12,507	4,455	14	4,441	35.57
아프리카	8,427	1,260	7,167	2,168	31	2,137	25.73

44) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 87쪽 이하의 표 내용 중 지역별 수치만 추려내어 표를 재구성한 것임.

위 표에서 보는 바와 같이 추정재외선거권자 가운데 재외선거권자 등록비율은 평균 5.53%이며, 가장 낮은 지역은 미주지역으로서 3.36%, 가장 높은 지역은 중동지역으로서 35.57%이다. 미주지역 추정재외선거권자가 전체 추정재외선거권자 가운데 거의 50%에 육박함에도 불구하고, 그 가운데 3.36%만이 재외선거권자로 등록함으로써 전체적인 신고·신청률을 매우 낮춘 것을 알 수 있다. 상대적으로 유럽, 중동, 아프리카의 지역의 신고·신청비율이 높은 것은 아래의 표에서 보는 바와 같이 재외선거권자 가운데서도 특히 국외부재자의 신고율이 높기 때문이다.

표 3-4 대륙별 제19대 국회의원 재외선거 신고·신청 접수현황⁴⁵⁾

구분	예상선거인수	계 (%)	재외선거인 (신청률)	국외부재자 (신고율)
계	2,233,193	123,358 (5.52)	20,036 (2.18)	103,322 (7.86)
아시아	1,086,412	68,704 (6.32)	11,168 (2.68)	57,536 (8.58)
아메리카	1,032,402	34,643 (3.36)	8,341 (1.73)	29,302 (4.78)
유럽	93,429	13,388 (14.33)	482 (2.55)	12,906 (17.32)
중동	12,523	4,455 (35.57)	14 (87.50)	4,441 (35.51)
아프리카	8,427	2,168 (25.73)	31 (2.46)	2,137 (29.82)

다. 지역별 등록분포의 의미

위 표에서 나타나는 바와 같이 아시아지역이나 아메리카지역에 비해 유럽, 중동, 아프리카 지역의 국외부재자신고율이 상대적으로 월등히 높다. 그 원인은 바로 위 지역에서는 재외공관에서 국외부재자의 방문접수나 우편접수를 소극적으로 기다린 것이 아니라 한인단체의 각종행사나 종교단체 및 기업체 등으로 직접 찾아가는 순회접수를 적극적으로 시행한 데에 있다.⁴⁶⁾ 구체적으로 독일지역에 소재한 4개 공관에서의 국외부재자 신고·접수방법을 살펴보면, 우편접수가

45) 중앙선거관리위원회, 2012년 재외선거관 실무연수회교재, 65쪽.

46) 중앙선거관리위원회, 2012년 재외선거관 실무연수회교재, 65쪽.

39.7%로 가장 많았고 순회접수를 통한 처리가 31.2%, 방문접수가 29.1%였다. 우편접수의 비율이 특히 높았던 이유는 프랑크푸르트 등 위 4개 지역에 소재한 다수의 한국기업체 등에서 직원들의 국외부재자신고서를 일괄 취합하여 발송했기 때문이며, 기업체등이 많지 않은 공관의 경우에는 순회접수가 가장 효과적인 방법으로 나타났다.⁴⁷⁾ 이와 같은 현실은 이후 자세히 논의하겠지만 재외선거인의 등록신청률 제고방안으로서 순회접수 및 우편접수의 허용을 진지하게 고려할 것을 요구한다 할 것이다.

2. 제19대 총선 재외선거 투표율

가. 재외선거 투표율 분석

한편 재외선거참여를 위해 재외선거인으로 등록신청하거나 국외부재자로 신고한 재외선거권자수 가운데 45.7%인 56,456명만이 실제로 투표에 참여하였고, 이는 예상 총 재외선거권자수(2,233,193명) 대비 2.53%에 불과한 매우 저조한 투표율이다.

표 3-5 대륙별 재외투표 상황⁴⁸⁾

대륙별	재외공관수	선거인수	투표자수	투표율(%)
전체	158	123,571	56,456	45.69
아주	45	68,712	28,218	41.07
미주	37	34,749	17,053	49.07
구주	45	13,397	7,642	57.04
중동	16	4,533	2,305	50.85
아프리카	15	2,180	1,238	56.79

47) 중앙선거관리위원회, 2012년 재외선거관 실무연수회교재, 66쪽 이하.

48) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 51쪽.

중앙선거관리위원회가 산출하여 발표한 위 표에는 금번 총선의 재외선거권자수(재외선거인수+국외부재자수) 중에서 재외선거인수와 국외부재자수가 차지하는 비율 및 수치만 나타나 있으며, 추정 재외선거인 및 추정 국외부재자의 각각의 등록신청율은 나오지 않고 있다. 추정 재외선거인수와 추정 국외부재자수에 대한 공식통계도 달리 없으므로, 금번 제19대 총선에서 추정재외선거인수 및 추정국외부재자의 각각의 등록신청비율을 정확히 파악하기는 어렵다. 단지 앞서 소개한 <표 2-2>(지역별 재외국민수 현황)와 <표 3-1>(재외선거인명부 총괄)를 비교 검토할 경우에는 대강의 수치만을 산출할 수 있을 뿐이다. <표 2-2>에서는 재외국민수를 ‘영주권자’와 ‘체류자’로 구분하여 산출하였고, <표 3-1>에서는 ‘재외선거인’과 ‘국외부재자’로 분류하여 등록률을 산정하였는데, 재외선거인에는 영주권자 외에도 영주권 취득을 목적으로 비자나 장기체류허가증을 발급받은 사람들을 포함하므로 영주권자와 재외선거인을, 체류자를 국외부재자로 곧바로 일대일 대응시킬 수 없기 때문이다.

그럼에도 달리 통계를 산출할 근거자료가 없으므로 <표 2-2>의 영주권자수의 80%를 추정재외선거인수로, 체류자수의 80%를 추정국외부재자수로 잡아 각각의 등록신청률을 산출해보면 아래의 표와 같다.

표 3-6 추정 재외선거권자 등록신청률

추정 재외선거권자수	재외선거 등록신청자수	등록신청률
추정 재외선거인수 (919,112)	재외선거인수 (19,936)	2.1%
추정 국외부재자수 (1,317,706)	국외부재자수 (103,635)	7.9%

나. 낮은 재외선거 투표율

위 표에서는 영주권자 등의 추정재외선거인의 제19대 총선 등록신청율은 2.1%로 나타나지만, 실질적인 추정재외선거인수의 등록신청율은 2.1%보다 훨씬 낮은 수치로 내려갈 수밖에 없다. 위 표의 추정재외선거인수에는 영주권자만을 기준으로 삼은 것이므로 체류자를 기준으로 삼은 추정 국외부재자수 중의 상당

수가 추정 재외선거인수에 포함되었어야 할 것이고 상대적으로 추정 국외부재자 수는 줄어들 수밖에 없기 때문이다. 따라서 실질적인 추정 국외부재자수의 등록 신청율은 7.9%보다 더 높은 9%안팎의 수치일 것이다. 이와 같은 분석을 통해 금번 총선의 재외국민의 선거참여도가 전체적으로 낮았지만, 그 가운데서도 영주권자 등 해외 장기체류자인 재외선거인의 선거 참여율이 1%대~ 2%대로 유독 낮았음을 알 수 있다. 그렇다면 재외선거를 실시하는 다른 나라들의 투표율에 비해서는 상대적으로 어떠한 것인가? 이하에서는 주요 국가의 재외선거 참여율을 소개하고자 한다.

3. 외국의 재외선거 참여율 현황

우리나라뿐 아니라 재외선거제도를 도입한 다른 나라들도 재외선거투표율이 국내투표율보다 상당히 낮다. 앞서 소개한 바와 같이 나라마다 재외투표방식이 다르고 공관투표와 우편투표, 인터넷투표 등 편의성을 높이기 위해 나라마다 다양한 방식을 도입해 나가고 있지만 해외에서 투표가 이루어지는 특성상 대부분의 국가에서는 국내투표보다 재외선거의 참여율이 낮을 수밖에 없을 것이다. 먼저 이웃나라 일본의 재외선거투표율은 아래와 같다.

가. 일 본

표 3-7 일본 역대 재외선거 결과⁴⁹⁾

구분	제42회 중의원 (2000.6.25.)	제19회 참의원 (2001.7.29.)	제43회 중의원 (2003.11.9.)	제20회 참의원 (2004.7.11.)	제44회 중의원 (2005.9.11.)
체류 일본인수	795,852 (1999.10.)	811,712 (2000.10.1.)	873,641 (2002.10.1.)	911,062 (2003.10.1.)	961,307 (2004.10.1.)
추정유권자수 ^①	596,889	608,784	655,231	683,297	720,980
등록자수 ^②	58,530 (2000.6.25.)	73,651 (2001.7.29.)	73,740 (2003.11.9.)	80,885 (2004.7.11.)	82,744 (2005.9.1.)

49) 중앙선거관리위원회, 각국의 재외선거제도 현황(내부자료), 2012, 5쪽.

제19대 국회의원 재외선거의 문제점 및 개선방안

구분	제42회 중의원 (2000.6.25.)	제19회 참의원 (2001.7.29.)	제43회 중의원 (2003.11.9.)	제20회 참의원 (2004.7.11.)	제44회 중의원 (2005.9.11.)
등록률②÷①	9.81%	12.10%	11.25%	11.84%	11.48%
재외공관투표 ③	9,850	10,554	7,904	15,965	18,285
우편투표 및 일본국내투표 ④	7,163	11,500	4,655	4,675	3,081%
재외선거투표수 ③+④=⑤	17,013	22,054	11,749	20,640	21,366
등록자수 대비 투표율 ③÷④	29.07%	29.94%	15.93%	25.52%	25.82%
유권자수대비 투표율 ⑤÷①	2.85%	3.62%	1.79%	3.02%	2.96%

구분	제21회참의원 (2007.7.29.)		제45회 중의원 (2009.8.30.)		제22회참의원 (2010.7.11.)	
	비례대표	지역구	비례대표	지역구	비례대표	지역구
채류일본인수	1,063,695 (2006.10.1.)		1,085,681 (2007.10.1.)		1,131,807 (2009.10.1.)	
추정유권자수①	799,771		814,261		848,855	
등록자수②	102,551 (2007.7.29.)		107,919 (2009.8.30.)		113,230 (2010.7.11.)	
등록률②÷①	12.85%		13.25%		13.34%	
재외공관투표 ③	19,996	19,514	24,325	23,769	24,119	23,452
우편투표 및 일본국내투표④	4,191	4,094	4,524	4,392	3,481	3,399
재외선거투표수 ③+④=⑤	24,187	23,608	28,849	28,161	26,700	26,851
등록자수 대비 투표율③÷④	23.59%	23.02%	26.73%	26.09%	24.38%	23.71%
유권자수 대비 투표율⑤÷①	3.03%	2.96%	3.54%	3.46%	3.25%	3.16%

(1) 재외선거율 분석

위 <표 3-7>에서 보는 바와 같이 일본 역시 재외선거의 참여율이 매우 낮다. 재외선거가 처음 실시된 2000년 제42회 중의원선거에서 등록률은 9.81%, 등록자

수 대비 투표율은 29.07%, 유권자수 대비 투표율은 2.85%에 불과하다. 이후에 소개하는 바와 같이 일본의 재외선거제도는 우리나라와 유사하다. 일본보다 10여년 늦게 재외선거제도를 도입하는 우리나라로서는 같은 아시아권으로서 타대륙에 비해 정치·문화·사회 전 영역, 특히 법제가 유사한 일본의 재외선거제도를 상당부분 참고하지 않을 수 없었고, 특히 일본이 우리나라보다 10여년 먼저 도입하여 이미 여러 차례 재외선거를 치루면서 시행착오를 거쳤기에 시사점이 더 많다. 따라서 공관투표와 우편투표, 국내(귀국)투표를 인정하고 있는 일본의 투표방식이 우리나라와 상당부분 유사한 상황에서, 일본의 2000년 첫 재외선거의 낮은 참여율은 금년 4월 실시된 우리나라 총선의 재외선거결과 역시 매우 이례적인 것은 아니었다는 점을 미루어 짐작케 한다. 우리나라의 4월 총선의 재외선거가 추정재외선거권자 대비 등록률이 5.57%로서 일본의 9.81%의 절반밖에 미치지 못하지만, 반대로 우리나라 등록신청인의 투표율은 45.69%로 일본의 29.07%에 비해 거의 두 배에 해당한다. 결국 유권자수 대비 투표율은 우리나라와 일본이 각각 2.53% 대 2.85%로 비슷한 양상을 띠고 있으면서도 일본이 우리나라보다 0.32% 더 높다. 그러나 일본의 국내(귀국)투표결과가 재외선거로 분류된 것과 달리 우리나라의 경우 국내투표로 분류하여 위 수치에 반영시키지 않았음을 고려한다면, 결과적으로 같은 조건에서 우리나라 재외국민의 투표율도 조금 상향하게 되어 일본과 거의 차이가 없을 것으로 판단된다. 위 표에 나타난 지난 10년간의 일본의 재외선거참여율을 그림으로 나타내면 아래와 같다.

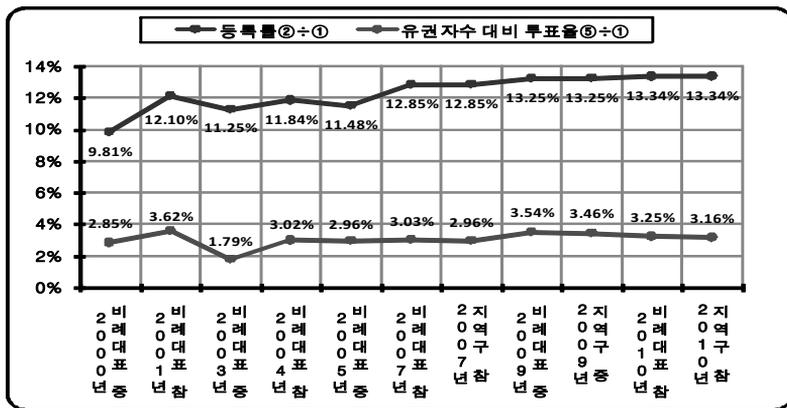


그림 3-3 일본의 역대 재외선거 등록률 및 투표율 추이

위 <그림 3-2>에서 보는 바와 같이 일본의 재외선거등록률 및 투표율은 시간이 흐를수록 전체적으로 높아지고 있다. 중의원선거의 경우 2000년 재외선거가 일본 역사상 처음으로 실시된 제42회 중의원선거에서 2.85%의 투표율로 시작하여, 2003년 제43회 중의원선거에서 1.79%로 낮아졌다. 2005년 제44회 중의원선거에서 2.96%로 이전의 투표율만큼 다시 회복되었다가, 지역구선거로 확대되어 실시된 2009년 제45회 중의원 선거에서는 비례대표선거 3.54%, 지역구선거 3.46%로 1%가량 참여율이 높아졌다. 참의원선거의 경우에도 2001년 제19회 참의원선거에서는 3.62%, 2004년 제20회 참의원선거에서는 3.02%로 조금 낮아졌다가, 지역구선거로 확대되어 처음 실시된 2007년 참의원선거에서는 비례대표 3.03%, 지역구 2.96%로 비례대표만 실시되었던 이전 선거보다 오히려 참여율이 다소 낮아졌다. 이후 2010년 참의원선거에서 비례대표 3.25%, 지역구 3.16%로 투표율이 조금 회복된 양상이다.

(2) 일본 재외선거의 특성

위 <그림 3-2>에서 보듯이 일본의 재외선거는 전체적으로 볼 때 투표율이 조금씩 향상되고 있다고 볼 수 있다. 일본은 2000년 재외선거를 도입한 이후 지난 10년간 재외국민의 투표편의를 위해 지속적으로 재외공관수를 확대해나고 다양한 홍보활동을 펼쳤으며, 재외선거대상범위도 확대했다. 일본 정당들 역시 재외국민에 대한 높은 관심을 가지고 해외동포간담회 개최, 정당해외지부 등 다양한 노력을 기울였는데, 정부와 정당의 그간의 노력에 비해서는 재외선거의 투표율 증가가 미미한 수준으로 비춰질 수도 있다. 이와 같은 일본의 사례에 비추어 볼 때 우리나라 역시 지난 4월 총선과 마찬가지로 앞으로의 재외선거 또한 투표율이 저조하지 않을까 하는 염려가 있을 수 있는데, 일본의 경우 의원내각제를 채택하고 있기 때문에 재외선거의 정치적 영향력이 적어 재외국민의 관심 역시 저조할 수 있지만, 우리나라의 경우 대통령제를 채택하고 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 재외선거의 투표가 결정적인 영향력을 미칠 수 있는 상황임을 고려할 때 노력여하에 따라 특히 대선의 경우 투표율이 높아질 것을 예측할 수 있다고 판단된다.

나. 독일

(1) 재외선거율 분석

독일의 경우 재외국민의 선거참여율은 대략 6%에서 많게는 11%로 파악되고 있다. 해외거주 독일인이 외국에 거주할 경우 재외공관에 등록할 의무가 없어 재외독일인의 전체 숫자를 명확히 파악하기 어렵기 때문에 적게는 48만명으로 잡는 경우도 있고, 많게는 1985년 재외선거제도 도입 당시 독일연방선거관리청이 대략 추산해본 재외선거권자의 수인 약 50만명이다. 1987년 연방의회선거에서 처음으로 재외선거가 실시되었는데, 이후 2005년까지의 재외국민투표상황을 정리해보면 아래의 표와 같다.

표 3-8 재외독일국민의 연방의회선거 참여율⁵⁰⁾

연방의회선거 실시년도	전체 재외투표수 ①+②+③=④	유럽연합 회원국 거주자 투표수 ①	유럽연합 비회원국 거주자 투표수 ②	아시아 등 유럽 외 지역 거주자 투표수 ③
1987	31,135	20,501	267	10,367
1990	31,684	21,873	232	9,579
1994	34,112	26,339	174	7,599
1998	50,712	36,892	31	13,789
2002	48,439	36,996	30	11,413
2005	54,808	41,807	23	12,978

(2) 독일 재외선거의 특성

위 표에서 보는 바와 같이 매회 연방의회선거때 마다 재외독일국민의 재외투표수 가운데 약 2/3에 해당하는 표가 유럽연합회원국가에 체류하는 재외독일국민의 표이다. 유럽연합 비회원국 거주자 투표수는 회가 거듭할 수록 줄어들고

50) Schreiber, Wolfgang, Bundeswahlgesetzkommentar, 8.Auflage, 2009, S.323을 참고하여 표로 정리함.

있는데, 이는 유럽연합에 가입한 회원국 숫자가 시간이 지날수록 증대함에 따른 자연스런 현상으로 파악된다. 그럼에도 불구하고 1987년 재외선거가 처음으로 실시된 이후 전체 재외국민투표수(①+②+③+④)가 점차 증가하는 추세이고, 유럽 지역내 재외국민투표수(①+②), 아시아, 아메리카 등 유럽 외 지역거주자 투표수(③)가 모두 증가하고 있음을 볼 때, 비록 2002년 다소 주춤하기는 했지만 전체적으로 독일의 재외국민의 투표율이 점차 향상되고 있음을 알 수 있다.

다. 기타 국가

앞서 소개한 일본이나 독일뿐 아니라 재외선거제도를 도입한 대부분의 나라의 재외선거투표율은 국내투표에 비해 비교적 낮다. 핀란드의 경우 2004년 유럽의 회선거에서 재외국민가운데 8.9%만이 투표에 참여했다. 재외선거제도가 잘 구비되어 기능하는 국가들, 예컨대 브라질이나 온두라스, 세네갈, 스페인 등의 경우에도 국내투표율에 비해서는 낮게 나타난다. 스페인의 경우 2004년 의회선거에서 국내투표율이 75%에 달한 데에 반해 재외투표율은 30%에 조금 미달했다. 브라질의 경우 재외투표가 강제사항임에도 불구하고 투표에 참여한 재외국민은 50%에 불과하다. 아프가니스탄의 2004년 대통령선거에서는 파키스탄체류 자국민의 80%가 투표에 참여했고, 이란체류 자국민의 경우 40%가 투표에 참여했다.⁵¹⁾

4. 소결

처음 치러지는 만큼 재외선거에 대한 국민적 관심과 기대가 컸음에도 불구하고 제19대 총선에서의 재외선거인 등록율과 투표율이 위와 같이 매우 저조한 결과로 나타났다. 다른 나라의 재외선거의 투표율과 비교해볼 때, 일본 역시 재외선거의 참여율은 매우 낮은 편이며, 조금씩 향상되고는 있지만 일본 정부의 지

51) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, p.30.

속적인 홍보 및 법령 개선의 노력에 비해서는 매우 미미하다. 독일의 경우 재외 선거투표율이 대략 6%에서 10%로 우리나라와 일본보다 서너배 높고, 시간이 지남에 따라 역시 투표율이 상승하는 추세이다. 스페인이나 브라질 등 기타 국가들의 투표율은 30%나 50% 등으로 높은 편이며, 나라마다 재외선거의 투표율은 국내선거의 참여율보다는 낮다.

제19대 총선에서의 재외국민의 낮은 참여율은 국가안보 우려나 재외선거권자의 국민의무 미이행 등을 이유로 애초부터 재외선거제도의 도입 자체를 반대하는 입장에서는 ‘이런 재외국민투표 꼭 해야 하나’⁵²⁾는 비판의 목소리를 높일 만한 계기가 되었다. 특히 재정적인 측면에서 볼 때도 고비용 저효율의 예산낭비라는 지적도 나온다.⁵³⁾ 제19대 국회의원 재외선거 준비 및 관리를 위해 2011년 및 2012년 집행한 예산만 172억이었으며,⁵⁴⁾ 그 이전인 2010년 재외선거제도의 홍보를 위해 지출한 비용이 88억임을 고려하면, 재외선거인수 1인당 약 48만원의 비용을 지출한 셈이다.⁵⁵⁾ 따라서 제18대 총선에서 내국인 1인당 약 12,300원의 비용을 지출한 것을 고려하면 재외선거를 위해 약 40배가 넘는 비용을 소요한 것이 된다.⁵⁶⁾

사실 이와 같은 고비용의 논란은 재외국민의 낮은 참여율의 결과이고, 앞으로 제도개선 및 인식변화로 인해 참여율이 높아질 경우에는 그에 반비례하여 재외국민 1인당 소요되는 비용이 줄어들 것이다. 따라서 제반 어려움에도 불구하고 재외선거제도가 실시된 현 상황에서는 저조한 투표율의 원인을 제거하기 위한

52) ‘이런 재외국민투표 꼭 해야하나’, 2012. 02. 12.자 한국경제 사설 (<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012021295801>); ‘등록률 5.57%·1표당 23만원, 이런 재외국민선거 해야하나’, 2012.02.13.자 아시아경제 (<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012021307042199979>)

53) ‘재외선거 결산 ① 용두사미로 귀결’, 2012.4.3.자 연합뉴스 (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/04/03/0200000000AKR20120403090700371.HTML?did=1179m>);

54) 당초 총 293억원의 예산을 편성했으나 예상보다 재외선거신청인이 낮아 약 120억의 잔액이 발생한 것임. 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 40쪽.

55) 실상 여기에 55명의 재외선거관들의 파견 및 유지비용으로만 연간 52억이 사용되고, 워크숍 비용 등 부가적으로 지출되는 비용 등을 고려하면, 재외선거를 위해 실제 지출한 비용은 더 커질 수밖에 없다.

56) 제18대 총선을 위해 214,342,000,000원이 집행되었고, 총 투표자수는 17,415,920명이었다. 중앙선거관리위원회, 제18대국회의원선거총람, 2008, 78쪽, 279쪽.

법령을 정비하는 등 재외선거의 투표율을 높이는 방안을 마련하는 것이 재외국민의 참정권의 실질적인 실현에 기여함과 동시에 고비용 논란을 잠재울 수 있는 바람직한 방향으로 보인다. 재외선거의 낮은 참여율의 원인 및 개선방안에 대해서는 이후의 제4장에서 검토할 것이며, 이하에서는 제19대 총선에서 나타난 재외선거범죄의 유형 및 특징에 대해서 살펴보고자 한다.

제2절 제19대 총선 재외선거 위반행위의 유형 및 특징

1. 제19대 총선 재외선거사범(위반혐의) 처리 상황

제19대 총선 재외선거결과에서의 또 다른 중요한 특징은 바로 선거사범이 매우 적었다는 것이다. 국내 정치인의 국외 한인단체행사방문이나 정당이나 후보 지지를 위한 단체결성 등으로 재외선거가 조기에 과열될 우려가 있고 재외선거가 국내 사법권의 행사가 미치기 어려운 외국에서 치러지는 만큼 선거법위반행위가 많으리라는 당초의 우려⁵⁷⁾가 무색하리만큼 적발된 건수는 매우 적다. 제19대 국회의원 재외선거와 관련하여 선거관리위원회에 의해 적발된 위법행위는 총 8건에 불과하고, 그 중 수사의뢰조치를 할 정도로 중대한 위법행위는 단지 2건에 불과할 정도로 매우 합법적으로 치러진 선거로 볼 수 있다.

주지하다시피 중앙선거관리위원회는 선거법위반의 증거가 명백할 경우에는 수사기관에 고발하며, 선거법을 위반하였다는 의심이 있으나 관련 증거가 충분히 확보되지 아니할 경우에는 수사기관에 수사의뢰를 한다. 사안이 경미할 경우 경고조치하며, 선거법위반의 우려가 짙을 때에는 주의 또는 공명선거협조요청을 한다. 이점은 관계자 등이 고소·고발하여 수사기관에 보내짐으로써 외부기관에서 처리되도록 하는 것이다.⁵⁸⁾ 아래의 표에서 보는 바와 같은 금년 4월 총선의 재외선거에서 고발처리건수가 전혀 없었고, 수사의뢰, 경고, 공명선거협조요청

57) '재외국민 선거...부정사범 처벌 '딱딱'', 2011.02.05. YTN 뉴스

(<http://media.daum.net/society/affair/newsview?newsid=20110205100305133>)

58) 임성식·박영실, 선거사범 처리실태와 개선방안, 한국형사정책연구원, 2005, 70쪽.

건만이 있었다는 것을 미루어보면 그만큼 선거법위반 혐의가 적거나 사안이 매우 경미했음을 알 수 있다.

표 3-9 재외선거 위반행위 단속·조치실적⁵⁹⁾

계	고발	수사의뢰	경고	공명선거 협조요청	아첨	비고
8	-	2	4 (중지명령 포함)	2	-	※ 공직선거법 준수요청은 공명선거협조요청에 포함.

2. 제19대 총선 재외선거사범의 유형

가. 재외선거사범 유형과 처리현황

다음으로 이번 총선에서 재외선거사범으로 적발된 건수에 대한 유형별 분류 및 재외선거관리위원회의 각기 처리현황을 살펴보면 아래의 표와 같다.

표 3-10 제19대 국회의원 재외선거 단속현황(2012. 8. 15. 현재)⁶⁰⁾

유형별	합계	고발	수사의뢰	경고	공명선거협조요청
합 계	8		2	4	2
금품·음식물 제공	2			2	
비방·흑색선전					
불법신문광고	1		1		
집회·모임이용	2		1		1
불법인쇄물배부	1				1
사이버이용					
기타	2			2	

59) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 65쪽.

60) 중앙선거관리위원회, 재외선거 관련 위반혐의 처리상황(내부자료), 2012, 1쪽.

위의 8건의 재외선거법 위반사례들을 구체적으로 소개하면 아래와 같다.

표 3-11 제19대 총선 재외선거사범의 제 유형⁶¹⁾

사례 ①	○○당 소속 국회의원 2명이 2011년 1월 16일 홍콩한인회 재외국민 정책간담회에서 '19대 국회 의원 선거와 18대 대선에서 ○○당을 지지해 달라'고 호소하였다는 내용의 언론보도(2011.1.16.자)가 있었음.
사례 ②	△△당 비례대표 의원 1명이 2011년 5월 10일 미주동포참정권실천연합이 미국 LA소재 모 호텔에서 개최한 재외선거관련 결기 대회에 참석하여 '△△당을 지지해 달라, △△당을 도와 달라'고 발언하였다는 언론보도(2011.5.11.자 미주 한국일보)가 있었음.
사례 ③	2011년 11월 12일~13일 일본 오사카에 거주하는 교민의 우편함에서 ○○○명으로 '이대 통령과 △△당을 비판하고, 이러한 정권을 다시 등장시켜서는 안됩니다'는 내용의 우편물이 발견되었음.
사례 ④	'○○좋은세상', '○○사람사는 세상', '북가주○○'명으로 '한미FTA에 관한 충분한 논의없이 △△당만의 기습날치기 통과에 분노합니다'라는 제목으로 '재외동포 선거권을 이용해서 내년 총선과 대선에서 반△△당 반이명박운동을 전개하겠다'는 내용을 한미FTA찬성 국회의원명단과 함께 2011.12.9.자 미주 샌프란시스코 한국일보에 광고가 게재되었음.
사례 ⑤	2012년 1월 재영한인회 주관으로 개최한 정당정책포럼에서 △△당 재외국민 자문위원장이 한인회장에게 재미독도화가의 수묵화 1점과 자서전 1권을 전달하고, 자서전에 관심 있는 한 인들을 위하여 본인의 자서전 200~300권을 자비로 구입하여 추가로 전달하겠다고 발언하였다.
사례 ⑥	2012.2.7. ○○○협력단이 주재국의 지방에 거주하는 소속 해외봉사단원들이 재외투표를 위해 재외투표소로 이동시 교통비를 지급할 예정이라는 문서를 32개 해외사무소 등에 시행하였다.
사례 ⑦	2012.3.28. 10시경 ○○재외투표소 앞에서 미국시민권자인 ○○○이 피켓을 목에 건 채 1일 시위를 벌이며 투표소로 향하는 재외선거인들에게 '제주를 위해 투표를!'이라는 제목의 인쇄물(A4 2장)을 배부하던 중 재외투표를 마치고 나오는 재외선거인들과 언쟁이 벌어지는 등 소란행위가 발생하였다.
사례 ⑧	○○○가 2011년 9월 말에 입국하여 금년 4월 11일 투표하러 해당 투표소에 갔으나, 선거인명부에 등재되어 있지 않고 국외부재자로 신고되어 있어 국내에서 투표를 하지 못하였다. 위반자가 신고인의 지인의 요청에 의해 대리국외부재자 신고를 한 것임.

나. 사례 분석

위의 사례들이 현행 공직선거법상 어떤 규정을 위배했는지 모두 명확한 것은 아니다. 일단 위 자료에 소개된 각 사례들의 정보만으로는 사실관계를 명확히 파악하기 어렵고, 우선 위 사례들이 공직선거법상 '선거운동'에 해당하는지 여부

61) 중앙선거관리위원회, 재외선거 관련 위반혐의 처리상황(내부자료), 2012, 4쪽의 내용을 정리하였다.

부터 살펴보아야 할 것인데 규범적 측면에서도 역시나 쉬운 작업이 아니기 때문이다. 우선 공직선거법 제58조는 선거운동을 ‘당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위’로 정의내리고 있고, 이에 대해서 법원은 ‘특정의 선거에 있어서 특정한 후보자의 당선을 목적으로 투표를 얻거나 얻게 하기 위하여 필요하고 유리한 모든 행위, 또는 반대로 특정한 후보자의 낙선을 목적으로 필요하고 불리한 모든 행위 중 선거인을 상대로 당선 또는 낙선을 도모하기 위하여 하는 것이라는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적·계획적 행위’⁶²⁾로 보다 구체화시키고 있다. 제58조 단서조항 및 판례해석에 따라 일상적·의례적·사교적인 행위는 선거운동 개념에서 제외된다.

일단 위의 사례들 중 사례 ①부터 사례 ④와 사례 ⑦은 재외선거권자를 대상으로 하여 재외선거에서 특정 정당을 지지하거나 반대하는 의사표시를 한 것으로 볼 수 있고, 사례 ⑤와 사례 ⑥은 선거에 영향을 미치기 위하여 물품을 주거나 교통편의를 제공하는 등의 불법선거운동으로서 매수 및 이해유도죄에 해당할 여지가 있다. 마지막 사례 ⑧은 불법선거운동차원이 아닌 타인의 선거권을 침해하는 사위등재·허위날인죄(제247조)에 해당할 여지가 있으나, 법령위반자가 신고인의 지인의 요청에 의해 대리국외부재자신고를 한 것으로서 투표권을 방해할 목적이 있다고 어려운 점을 감안하여 재외선거관리위원회 위원장 명의로 서면 경고에 그친 사례이다.

3. 제19대 총선 재외선거사범의 특징

선거범죄의 일반적 특징 가운데 하나는 선거운동원과 유권자들이 평소 잘 아는 사이로서 불법선거운동이 은밀하게 행해진다는 특성을 고려할 때 공식적 범죄통계에 잡히지 않는 숨은 범죄가 많다는 것이고,⁶³⁾ 이 점은 재외선거사범 역시 마찬가지로 지난 4월 총선의 재외선거에서도 실제 발생했을 위반 건수는 더

62) 대법원 2001.6.29. 선고 2001도2268 판결.

63) 임성식·이경렬, 선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원 2006, 25쪽 이하.

욱 많았을 것으로 추측할 수 있다. 그럼에도 불구하고 제19대 총선 재외선거사범의 수치는 극히 적은 것으로 평가되고, 불법성이 매우 경미한 사안들이지만 일반 국내선거사범과의 차이점만을 간단히 검토하고자 한다.

표 3-12 최근 국회의원선거 위법행위 조치현황⁶⁴⁾

구 분	제16대 국선(2000년)	제17대 국선(2004년)	제18대 국선(2008년)
계	3,017	6,402	1,945
금품·음식물제공	594	1,058	248
비방·흑색선전	101	59	28
유사기관·사조직	54	54	24
공무원선거개입	40	153	37
불법시설물설치	328	1,074	173
불법인쇄물배부	998	1,982	559
의정활동 관련	57	113	19
정당활동 관련	48	46	3
집회·모임이용	249	266	109
선거관리 침해	40	31	4
사 이 버 이 용	25	303	42
기타	483	1,263	699

참고로 최근 제17대부터 제18대 총선에서의 선거사범에 대한 조치현황 관련 위 <표 3-12>를 보면 적발 건수도 많고 위법유형 역시 다양함을 알 수 있다. 앞서 소개한 제19대 총선의 재외선거사범의 사례들의 경우 일단 그 수치가 적어 양자를 단순 비교하기가 어려운 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 양자를 비교·분석해보자면, 재외선거사범의 경우에는 국내선거사범과 달리 비방·흑색선전죄가 한 건도 없었다는 점이 눈에 띄는데, 이는 재외선거인의 경우에는 지역구 국회의원선거권이 없었으므로 특정 후보자에 대한 비방이나 흑색선전의 필요가 없었다는 데에 큰 원인이 있는 것으로 보인다.

다음으로 사례 ⑥과 같이 재외선거의 경우에는 국내선거와 달리 투표소까지의

64) 중앙선거관리위원회, 제18대 국회의원선거총람, 2008, 169쪽. 2012년 9월 현재 제19대 국회의원 선거총람이 아직 간행되지 않은 관계로 18대 총선 결과를 참고하였다.

교통편의제공사례가 빈번히 발생할 여지가 있다는 점이다. 재외선거는 투표자가 재외공관에 직접 방문하여 투표해야 하는데, 국내선거와 달리 재외선거인의 거주지와 재외공관투표소의 거리가 상당히 먼 경우가 많기 때문에 관련 부분에 대한 제도개선이 이루어지지 않는 한 위법행위의 발생 우려가 크다.

사례 ⑦의 경우 인쇄물에 담긴 구체적 내용이 적시되지 않아 판단의 어려움이 있지만 ‘투표소에서 특정 정당에의 투표를 권유’하는 행위로서 투표방해죄에 해당할 여지가 있는데(공직선거법 제242조 제1항 제1호), 외국인의 국외범이라는 것이 그 특징이다. 위 사례의 경우 재외투표소의 질서유지를 위해 행위자로 하여금 투표소로부터 100미터 밖으로 퇴거요구를 하는 것으로 그쳤는데, 만약 행위자가 퇴거요구에 응하지 않고 계속해서 투표소 앞에서 피케팅 및 인쇄물교부 행위를 한 경우에, 우리나라 선거법을 적용하여 처벌할 수 있느냐의 문제가 발생할 수 있다. 표현의 자유를 넓게 보장하는 미국에서 미국인의 선거관련 의사표시행위에 대하여 국내법을 적용하여 처벌할 수 있느냐에 대한 물음을 제기하는 사례이다. 이들 문제점에 대해서는 제4장에서 후술하기로 한다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제4장

현행 공직선거법상 재외선거제도의 개선방안

주 승 희

현행 공직선거법상 재외선거제도의 개선방안

제1절 재외선거제도에 대한 문제 인식

앞장에서 소개한 바와 같이 금년도 4월 제19대 총선에서 가장 두드러지게 드러난 재외선거제도의 문제점은 바로 저조한 투표참여율이다. 재외선거인의 참여율이 높지 않으리라는 것은 이미 그 시행 전부터 예측이 되어 왔고, 어찌 보면 제19대 총선은 그와 같은 예상이 틀리지 않았음을 확인하는 계기가 되었을 뿐이다. 다만 금년도 12월에 있을 제18대 대선에서는 재외선거투표율이 다소 높아지리라는 것을 예상할 수 있다. 대통령이 갖는 위상이 높고 권한이 상당히 집중된 형태의 대통령제도를 취하고 있는 우리나라에서 향후 누가 대통령이 되느냐에 따라 국정운영의 방향이 크게 달라질 것임은 분명하다. 따라서 대한민국 국민이라면 국내거주 여부를 불문하고 차기대통령선출에 관심이 특히 높을 수밖에 없고, 선거참여의지도 높을 수밖에 없는 것이다. 실제 재외국민이 많이 거주하는 미국 LA지역에서 2010년 재외국민 선거권자를 대상으로 하는 선거참여도 여론조사에서 총선과 대선에서의 참여도가 크게 차이가 났다. 아래의 그림에서 보는 바와 같이 관심도에서는 대선이 총선보다 거의 두 배 가량 높고,⁶⁵⁾ 투표참

65) 본 설문조사에서는 현행법상 재외선거권자가 아닌 미국 시민권자도 조사대상에 포함시켰는데, 예외적이거나 복수국적을 허용한 2010년 국적법개정취지를 고려한 것이다. 강성훈, 재외국민선거에 대한

여의향은 약 30% 가량 높은 것이다. 따라서 현재의 재외선거시스템이 대선까지 계속 유지되는 경우에도 대선의 투표율은 다소 높아지리라 예상된다.

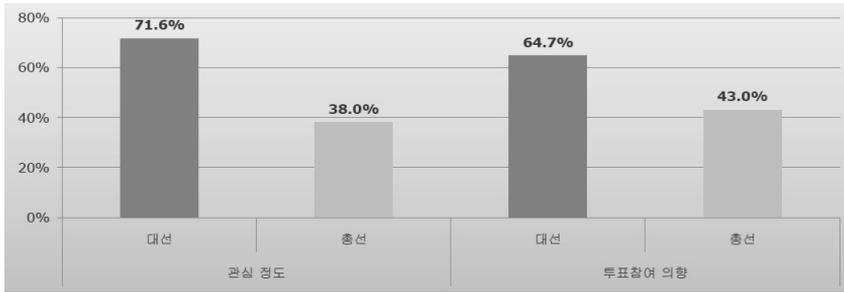


그림 4-1 재외국민선거권 관심도 및 투표참여 의향

그럼에도 불구하고 현재의 재외선거제도는 재외선거권자의 참정권을 실질적으로 보장하기에는 매우 미흡하다는 지적이 대부분이다. 처음 도입되는 제도이니 만큼 공정성 확보에 초점을 맞추다보니 선거권자의 편의성은 상대적으로 많이 약화된 것으로 보인다. 그런 점에서 재외선거의 참여율 제고를 위한 방안에 대해서는 제도 시행 전부터 학계 및 실무에서 논의가 진행되어 오고 있고, 정부부처뿐 아니라 국회의원들 관련 개정안이 국회에 제출되기도 하였다.

이하에서는 관련 해외 입법례 및 국내 논의들을 소개한 후, 그 장단점을 종합적으로 분석하여 바람직한 개선 방향을 제시하고자 한다.

LA지역 여론조사 결과 분석, 우리나라 재외선거의 성공적 정착방안 및 국제비교(학술세미나), 2010, 3쪽 이하 참조

제2절 외국의 재외선거제도

1. 외국 재외선거제도의 개요와 특성

가. 외국의 재외선거제도 도입현황

재외선거제도는 국내법에 기초한 제도이고 도입여부나 구체적 제도운영에 있어서 국내 정치나 경제·사회·문화 등 제반 여건의 고려가 상당히 중요하다. 그러나 재외선거제도가 해외 곳곳에 체류하는 재외국민의 선거권행사를 위한 것이며, 우리나라가 OECD회원국이자 세계 10위권의 경제대국임을 고려할 때 국제적 위상도 고려하지 않을 수 없다. 무엇보다도 이왕 도입한 재외선거제도의 성공적 운영을 위해서는 우리나라보다 먼저 도입하여 실시하고 있는 외국의 입법례를 참고하여 비교법인 검토를 하는 것이 여러모로 유익할 것으로 판단되어 관련 선행연구들의 조사내용을 간단히 요약·정리하고자 한다.

표 4-1 재외선거제도 도입 국가⁶⁶⁾

지역	국가
아 주(25)	대한민국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 인도네시아, 타이, 라오스, 방글라데시, 인도, 키르기스, 카자흐스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 아프카니스탄, 쿡아일랜드, 피지, 마셜군도, 마이크로네시아, 나우루, 팔라우, 핏케언섬, 바누아투
미 주(16)	미국, 캐나다, 멕시코, 볼리비아, 브라질, 콜롬비아, 페루, 에콰도르, 도미니카공화국, 니카라과, 가이아나, 온두라스, 파나마, 베네수엘라, 포클랜드제도
구 주(42)	영국, 독일, 프랑스, 벨기에, 덴마크, 스웨덴, 스위스, 이탈리아, 스페인, 터키, 오스트리아, 포르투갈, 네덜란드, 노르웨이, 러시아, 아제르바이잔, 크로아티아, 보스니아 케르체코비나, 불가리아, 체코공화국, 벨라루스, 에스토니아, 그루지야, 핀란드, 지브롤터, 그리스, 건지, 아이슬란드, 아일랜드, 라트비아, 리히텐슈타인, 헝가리, 룩셈부르크, 저지, 맨섬, 몰도바, 루마니아, 리투아니아, 슬로베니아, 폴란드, 우크라이나, 슬로바키아
중동(6)	이스라엘, 이란, 이라크, 오만, 시리아, 예멘

66) 중앙선거관리위원회, 각국의 재외선거제도 현황(내부자료), 2012, 1쪽, 표(재외선거제도 도입 국가)를 참고하였다.

지 역	국 가
아프리카(28)	남아프리카공화국, 알제리, 앙골라, 베닌, 보츠와나, 카보베르데, 가나, 중앙아프리카 공화국, 차드, 코트디부아르, 지부티, 적도기니, 가봉, 기니, 토고, 기니비사우, 레소 토, 말리, 모리셔스, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 르완다, 상투메프린시페, 세네갈, 수단, 튀니지, 짐바브웨
총 계	117

위 표에서 보는 바와 같이 재외선거제도를 도입한 나라는 우리나라를 포함하여 모두 117개국이다. 전 세계 국가수의 산출 근거를 무엇으로 삼느냐에 따라 수치가 달라질 것이므로 세계 국가수를 정확히 산출하기는 어렵겠지만 통상 약 230여개국으로 잡는다면, 약 50%의 국가가 재외선거제도를 이미 도입하고 있으며, 그나마 우리나라는 OECD국가 중에서는 가장 늦게 재외선거제도를 도입한 나라이다. 참고로 근래 각국의 재외선거입법례를 소개한 언론기사나 학술자료 가운데 OECD회원국 가운데는 슬로바키아가 아직 재외선거제도 미도입국가로 소개되는 경우가 있는데, 슬로바키아는 우리나라보다 5년 앞선 2004년 선거법개정을 통해 재외선거제도를 도입하였고, 2006년 의회선거에서 처음으로 실시, 2010년 6월에 두번째 재외선거가 실시된 바 있다.⁶⁷⁾

위 <표 4-1>의 재외선거제도를 도입한 117개국 가운데는 역사적으로 재외선거제도를 도입하여 실시한 바 있으나 더 이상 실시하지 않는 나라들, 예컨대 에리트레아나 동티포르, 캄보디아, 토클라우는 포함되지 않았다. 다만 위 표에 표시된 국가들 가운데 4개국(앙골라와 볼리비아, 그리스, 니카라과)은 현행법상 재외선거제도가 가능하지만 아직 해당 선거관리위원회가 세부지침을 마련하지 못했거나(앙골라), 구체적 투표방식을 결정하지 못한 이유(그리스) 등으로 아직 재외선거가 실시된 바 없지만, 위 표에 포함되어 있다.⁶⁸⁾

67) Politics and Society, 'Making all the votes count', the slovak SPECTATOR.

(http://spectator.sme.sk/articles/view/38271/2/mail_can_bring_june_votes_from_abroad.html)

68) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, p.13, Table 1.2.(Countries where external voting provisions exist but are still to be implemented)를 참고하였으나, Table 1.2.에서는 이 책의 출판(2007년) 당시 재외선거가 실시된 바 없는 파나마가 포함되어 있지만, 파나마는 2008년 선거에서 재외선거를 실시하였으므로 위 목록에서는 제외시켰음.

나. 각국의 재외선거제도 대상선거 유형

표 4-2 각국의 재외선거 대상선거⁶⁹⁾

대상선거	국가수	국가명
의회선거(단일)	32	앙골라, 호주, 아제르바이잔, 방글라데시, 벨기에, 보츠와나, 체코, 피지, 독일, 지브롤터, 그리스, 건지, 기니비사우, 가이아나, 인도, 이라크, 일본, 저지, 라오스, 레소토, 룩셈부르크, 마살군도, 나우루, 네덜란드, 오만, 핏케언섬, 남아프리카공화국, 태국, 터기, 영국, 짐바브웨, 슬로바키아
대통령선거(단일)	14	아프가니스탄, 베냉, 볼리비아, 브라질, 중앙아프리카공화국, 차드, 코트디부아르, 도미니카공화국, 에콰도르, 온두라스, 멕시코, 파나마, 튀니지, 베네수엘라(대통령해임에 국한)
의회선거/대통령선거	20	아르헨티나, 불가리아, 카보베르데, 크로아티아, 자부티, 적도기니, 그루지야, 가나, 기니, 인도네시아, 이스라엘, 모잠비크, 나미비아, 니카라과, 필리핀, 루마니아, 상투메 프린시페, 세네갈, 싱가포르, 시리아
의회선거/대통령선거/국민투표	11	오스트리아, 콜롬비아, 몰도바, 페루, 폴란드, 포르투갈, 르완다, 슬로베니아, 타지키스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄
의회선거/대통령선거/지방선거/국민투표	6	알제리, 벨로루시, 아일랜드, 러시아, 토고, 미국
의회선거/국민투표	7	캐나다, 쿡아일랜드, 에스토니아, 헝가리, 이탈리아, 라트비아, 스웨덴
대통령선거/국민투표	7	프랑스, 가봉, 키르기스스탄, 리투아니아, 말리, 니제르, 예멘
기타혼합	20	대한민국, 보스니아헤르체코비나, 덴마크, 포클랜드제도, 핀란드, 아이슬란드, 이란, 맨섬, 카자흐스탄, 리히텐슈타인, 말레이시아, 모리셔스, 마이크로네시아, 뉴질랜드, 노르웨이, 팔라우, 스페인, 수단, 스위스, 바누아투
국민투표	0	
총 계	117	

69) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, p.17, Table 1.3(Types of election for which external voting applies)의 115개국에 대한 자료를 토대로 우리나라와 슬로바키아의 재외선거유형을 추가하여 작성하였다.

위의 표에는 각국의 재외선거제도 대상선거 유형을 소개한 것이다. <표 4-2>에서 보는 바와 같이 각 나라마다 재외선거를 허용하는 대상선거범위가 차이가 있는데, 의회선거에서만 재외선거권을 인정하는 나라가 32개국으로 가장 많고, 의회선거 외에 대통령선거를 추가로 인정하는 나라가 20개국으로 그 뒤를 잇고 있다. 대통령선거만을 인정하는 국가가 총 14개국, 의회선거와 대통령선거, 국민투표를 모두 인정하는 나라가 6개국, 대통령선거와 국민투표에서 재외선거를 인정하는 국가가 7개국 등 국가들마다 대상선거의 다양한 조합을 이루는 양상이다. 우리나라는 재외국민을 재외선거인과 국외부재자로 분류하여 각각의 대상선거범위가 다르고, 재외선거인에게는 의회선거와 대통령선거만을, 국외부재자의 경우에는 의회선거와 대통령선거, 지방선거를 인정하므로 기타혼합국가로 분류하였다.

다. 재외선거권자의 범위

재외선거권자의 인정 범위 역시 나라마다 차이가 크다. 우선 해외체류기간에 따라 재외선거권을 제한하는 국가들은 아래와 같다.

표 4-3 해외 체류기간 제한요건을 둔 국가 예⁷⁰⁾

국 가	해외체류기간 제한요건
호 주	최대 6년 해외거주(연장요청 가능)
캐나다	최대 5년 해외거주
차 드	선거절차 개시 6개월 전 영사관 등록
룩아일랜드	(의료 또는 학업을 이유로 체류한 기간을 제외하고) 최대 4년 해외거주
포클랜드제도	영국에 임시적으로 거주하는 자
지브롤터	임시 해외체류자

70) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, p.20, Table 1. 5(Some examples of countries and territories which restrict entitlement to an external vote according to length of stay abroad)를 토대로 하여 일본의 입법례를 추가하였다.

국 가	해외체류기간 제한요건
건 지	임시 해외체류자
기 니	최대 19년 해외거주
맨 섬	임시 해외체류자
저 지	임시 해외체류자
모잠비크	재외선거권자 등록 전 최소 1년 이상 해외 거주
뉴질랜드	최대 3년 해외거주
세네갈	외교관 관할 지역에 최소 6개월 이상 거주
영 국	최대 15년 해외거주
일 본	최소 3개월 해외거주

해외 체류기간이 아니라 해외 활동내용에 따라 재외선거권을 제한하는 나라들도 있다. 예컨대 방글라데시는 정부의 공직공무원의 재외선거권만을 인정하고 있고, 가나는 외교관과 유엔 등 기타 국제단체 직원, 정부장학생 등에 한정하여 재외선거권을 부여하며, 이스라엘이나 아일랜드는 외교나 군무와 관련된 해외 공무수행자를 대상으로만 재외선거권을 인정하고 있다.

라. 소결

이처럼 재외선거제도를 도입하여 활용하는 방식은 각국마다 상이한 차이를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 주목할 만한 점은 점차로 재외선거제도를 도입하는 국가가 늘어나고 있고, 또한 재외선거의 실질을 보장하기 위한 제도적 노력이 더욱 강화되고 있다는 점이다.

아래에서는 우리나라와 지리적으로 가까울 뿐 아니라 법제도적으로 유사한 일본을 비롯한 주요 외국의 재외선거제도 현황을 보다 집중적으로 살펴보고자 한다.

2. 주요 외국의 재외선거제도 입법례

가. 일본

이웃나라 일본은 재외국민의 참정권보장을 위한 재외선거가 2000년 중의원 비례대표 선거에서 처음 실시되었다. 2005년 9월 일본 최고재판소가 지역구선거권을 인정하지 않는 종전의 선거법에 대해서 헌법상 보장된 참정권보호과 보통선거원칙에 위배된다는 이유로 위헌결정을 내린 바 있다. 이에 따라 2006년 관련법 개정을 통해 2007년부터는 중의원 소선거구, 참의원 선거구, 재·보궐선거에 의해 확대되었다.⁷¹⁾ 재외선거인등록은 거주지역의 일본대사관과 총영사관을 방문하여 신청해야 하며, 등록신청 후 일본 해당 시·정·촌 선거관리위원회로부터 교부받은 재외선거인증을 반드시 지참하고 투표해야 한다. 투표방법은 공관투표, 우편투표, 일본국내투표가 가능하다.⁷²⁾ 공관투표는 앞서 재외선거인등록신청을 마친 후 선거기일 공시일부부터 해당 선거기일 5일 전까지 투표용지 등을 교부받은 선거인이 투표를 한 후, 내봉투에 넣어 봉합하고 외봉투 표면에 필요한 사항을 기재·서명하여 공관장에게 제출하는 방식이다. 우편투표는 선거인이 선거기일 4일 전까지 등록지의 선거관리위원장에게 직접적으로 또는 우편으로 재외선거인증을 제시하여 투표용지와 봉투를 청구하고, 선거관리위원장이 우편으로 보낸 투표용지 및 봉투에 필요사항을 기재하여 등록지의 선거관리위원회 위원장에게 다시 우편으로 보내는 방식이다. 마지막으로 국내투표(귀국투표)란 선거인이 일시적으로 국내에 체류하는데 국내선거인명부에 등록되어 있지 않은 경우, 시·정·촌 선거관리위원회위원장이 관리하는 투표소에 가서 투표하는 방식이다.⁷³⁾

71) 김종갑, 재외선거제도의 운영기준과 개선방안 -재외선거의 주요 쟁점을 중심으로-, 사회과학 담론과 정책 제4권 제1호, 2011, 144쪽 이하.

72) 고선규, 일본의 재외선거가 선거정치에 미친 영향 분석, 현대정치연구 제3권 제1호, 2010/봄, 159쪽 이하.

73) 박진우, 재외국민선거권부여를 위한 공직선거법 개정안에 대한 비판적 연구, 세계헌법학연구 제14권 제3호, 2008, 204쪽 이하.

나. 미국

미국은 연방국가로서 각 주마다 다른 방식의 재외선거제도를 갖고 있다. 연방 차원에서는 연방투표지원법(The Federal Voting Assistance Act of 1955)에 따라 일찍부터 군인이나 선원, 공무원 및 그 배우자와 부양가족에게 연방선거의 부재자투표를 허용하였으나, 해외국민부재자투표법(Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act)이 발효된 1988년부터는 군인이나 선원 외에도 해외 거주 미국 시민에게도 부재자투표를 허용하고 있다. 재외투표권을 행사하기 위해서는 해외로 출국하기 전에 거주지였던 주를 통하여 우편을 통해서 재외선거인등록을 하여야 한다. 재외투표방식 역시 원칙적으로 우편투표방식을 취하고 있다.⁷⁴⁾

다. 영국

영국은 하원의원선거와 유럽의회의원선거에서 재외선거제도를 운용하고 있다. 국민투표법(The Representation of the People Act 1985)에 따라 도입초기에는 영국을 떠난지 5년 이내의 해외거주 영국인에게만 선거권을 부여하였다가 1989년에는 20년 이내의 자로 그 기간이 연장된 바 있다. 다시 2000년 정당선거및국민투표법(Political Parties, Elections and Referendums Act 2005)에 의거하여 15년 이내의 자로 자격요건이 변경되었다. 재외선거인 등록을 위해서는 영국 국내의 마지막 거주지의 등록청에 신청해야 하며, 투표방식은 종래 국내거주 영국인에게 투표를 위임하는 대리투표방식만을 허용하다가 2000년부터 우편투표방식을 추가하였다.⁷⁵⁾ 대리투표방식과 우편방식 중에 어떤 방식으로 투표할 것인가에 관해서는 재외선거인 등록시 선거관리위원회에 통지하여야 한다.⁷⁶⁾

74) 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제, 고려법학 제59호, 2010, 151쪽 이하.

75) 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제, 고려법학 제59호, 2010, 152쪽 이하.

76) 박진우, 재외국민선거권부여를 위한 공직선거법 개정안에 대한 비판적 연구, 세계헌법학연구 제14권 제3호, 2008, 202쪽.

라. 독일

독일의 경우 재외선거제도의 도입에 대한 논의는 제4차 연방의회(1961-1965)의 크루머(Krummer) 의원이 “유럽공관에서 근무하는 직원들의 투표권을 어떻게 인정할 수 있을 것인가”라는 질문에서 시작되었다. 이후 제5차 연방의회에서 재외선거제도의 도입을 위한 법안을 처음으로 만들기는 했지만 입법에는 실패하였고, 1985년 연방선거법(Bundeswahlgesetz)의 개정을 통해 비로소 재외선거제도가 독일에 도입되었다.⁷⁷⁾ 당시 외국거주 독일인을 위한 재외선거제도(Wahlbeteiligung der Auslandsdeutschen)는 두 가지로 구분되었는데, 유럽평의회(Europarat, Council of Europe) 가맹국에 거주하는 독일인에게는 해외체류기간의 제한 없이 재외선거권을 부여하는 것이고, 기타 국가에 거주하는 독일인은 독일출국 후 10년 이내의 자에 한하여 재외선거권을 부여하는 것이다. 이후 1998년에는 아시아지역이나 아메리카지역 등 유럽평의회 가맹국 외의 기타 국가에 거주하는 독일인에 대하여 25년 이내의 자에게까지 확대한 바 있으며, 2008년 연방선거법의 개정을 통해 체류국가 구분 없이 3개월 이상의 체류자에게 재외선거권을 부여하는 것으로 통일하고 대신 출국 후의 경과기간에 대한 제한규정은 삭제하였다.⁷⁸⁾ 정보통신기술의 발달로 인해 해외에 장기적으로 체류하는 경우에도 자국의 정치상황에 대한 정보를 쉽게 획득할 수 있고 자국정치에 대한 관심을 지속적으로 유지할 수 있기 때문이다. 재외선거의 투표방법은 우편투표가 원칙이며, 선거인이 선서서에 서명한 후 회송용 봉투에 넣어 봉합하여 발송하는 방식을 채택하고 있다.⁷⁹⁾

마. 프랑스

프랑스는 재외국민이 대통령선거와 하원의원선거, 상원의원선거에서 투표권을 행사할 수 있지만, 각 선거마다 선거권자의 범위와 투표방식이 다르다. 외국거주 프랑스인은 출생지역의 시·군·구나 최후에 거주한 시·군·구 중 어느 하나를 선택하여 선거인명부에 등록할 수 있으며, 이 경우에는 본국 내에 거주하

77) Breuer, Martin, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, 2001, Berlin, S. 66.

78) Schreiber, Wolfgang, Bundeswahlgesetzkommentar, 8.Auflage, 2009, S. 323.

79) 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제, 고려법학 제59호, 2010, 153쪽 이하.

는 대리인에게 투표를 위임하는 대리투표가 가능하다. 만약 재외국민 본인이 투표하기 원한다면 재외공관명부에 등록할 필요가 있고, 본국의 선거인명부와 재외공관명부에 중복으로 등록하는 것이 가능하다. 대통령선거의 경우에는 본국의 선거인명부에 등록되어 있어야 하며, 본국에서의 대리투표형식으로 가능하다. 상원의원선거는 모든 하원의원 및 도의회의원, 시·군·구의회의원의 대표에 의해 선출되는 간접선거로서, 상원의원 중 12명이 재외프랑스인의 대표기관인 재외프랑스인회(AFE)에 의하여 선출된다. 즉 재외프랑스인이 재외프랑스인회를 통하여 간접적으로 상원의원을 선출하는 것이다. 재외프랑스인회 선거는 거주국가 내에서만 투표가 가능하므로 이를 위해서는 재외공관명부에 등록되어 있어야 한다. 재외공관 등의 투표소에서 투표하는 것이 원칙이지만, 투표소에 갈 수 없는 경우에는 우편투표도 가능하다.⁸⁰⁾

3. 각국의 재외선거 투표방법

재외선거제도를 실시하고 있는 여러 나라들에서 채택하고 있는 투표방법은 아래의 표에서 보는 바와 같이 다양하다. 재외공관 등 일정 장소에 직접 방문하여 투표하는 방법, 우편투표, 대리투표, 전자투표, 팩스이용투표 등이 있으며, 이 중 한 가지 방법만을 허용하거나 복수의 방법을 허용하는 등 나라마다 다양하다.

표 4-4 국가별 재외선거 투표방식⁸¹⁾

투표방식	국가수	국가명
공관투표	55	대한민국, 아프가니스탄, 앙골라, 아르헨티나, 벨라루스, 보츠와나, 브라질, 불가리, 카보베르데, 중앙아프리카공화국, 콜롬비아, 코트디부아르, 크로아티아, 체코공화국, 지부티, 도미니칸공화국, 에콰도르, 적도기니, 핀란드, 조지아, 가나, 기니비사우, 아이아니, 온두라스, 헝가리, 아이슬란드, 이란, 이라크, 이스라엘, 카자흐스탄, 키르기지스탄, 라오스, 몰도바, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 페루, 피케언섬, 폴란드, 루마니아, 러시아, 르완다, 상투메프린시페, 세네갈, 싱가포르, 남아프리카, 수단, 시리아, 튀니지, 터기, 우크라이나, 우즈베키스탄, 베네주엘라, 예멘

80) 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제, 고려법학 제59호, 2010, 154쪽 이하.

81) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from

제19대 국회의원 재외선거의 문제점 및 개선방안

투표방식	국가수	국가명
우편투표	27	미국, 오스트리아, 방글라데시, 보스니아헤르체코비나, 캐나다, 덴마크, 포클랜드제도, 피지, 독일, 지브롤터, 건지, 아일랜드, 이탈리아, 저지, 레소토, 리히텐슈타인, 룩셈부르크, 말레이시아, 맨섬, 마셜군도, 멕시코, 노르웨이, 파나마, 스위스, 타지키스탄, 짐바브웨, 슬로바키아
대리투표	4	모리셔스, 나우르, 토고, 바누아투
혼합투표	27	알제리아, 오스트레일리아, 벨기에, 베니, 체드, 쿡아일랜드, 에스토니아, 프랑스, 가봉, 기니, 인디아, 인도네시아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 말리, 미크로네시아, 네덜란드, 뉴질랜드, 팔라우, 필리핀, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 태국, 영국
미실시(불분명)	4	볼리비아, 그리스, 니카라과, 오만
계	117	

위 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 우리나라를 포함하여 재외선거제도를 실시하는 117개국들 가운데 오직 공관투표만을 허용하는 국가가 55개국으로 가장 많고, 우편투표만을 허용하는 국가가 27개국, 대리인에 의한 대리투표만을 허용하는 국가가 4개국, 공관투표와 우편투표 또는 우편투표와 대리투표 등 여러 방식을 혼합하여 운영하고 있는 나라가 모두 27개국이다.

표 4-5 혼합 투표방식 국가들⁸²⁾

혼합투표	국가수	국가명
공관투표/우편투표	12	쿡아일랜드, 인도네시아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 미크로네시아, 팔라우, 필리핀, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 태국
공관투표/대리투표	7	알제리, 베닌, 체드, 프랑스, 가봉, 지니아, 말리
우편투표/대리투표	2	인도, 영국
공관투표/우편투표/대리투표	2	벨기에, 스웨덴
상기 외의 방법 (팩스, 인터넷투표 등)	4	오스트레일리아(공관/우편/팩스), 에스토니아(공관/우편/인터넷), 네덜란드(우편/대리/인터넷), 뉴질랜드(공관/우편/팩스)

Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, p.23, Table 1.6.(External voting procedures)와 중앙선거관리위원회, 각국의 재외선거제도 현황(내부자료), 2012, 2쪽 이하; 표 4. (재외선거 투표방법)를 참고하였다.

82) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, p.26.

위 <표 4-5>에서 보는 바와 같이 오스트레일리아와 벨기에, 에스토니아, 네덜란드, 그리고 스웨덴은 재외선거권자들에게 세 가지 또는 그 이상의 투표방식을 허용하고 있다. 벨기에의 경우 2001년 관련 법률 개정을 통해 투표방식을 다양화했으며, 스웨덴은 이전의 일부 재외선거권자에게만 허용하던 우편투표방식을 2002년부터 모든 재외선거권자에게로 확대하였다. 에스토니아와 네덜란드 역시 우편투표와 공관투표가 가능하며, 네덜란드는 추가적으로 인터넷 투표가 가능하다. 팩스투표의 경우 오스트레일리아와 뉴질랜드가 허용하고 있는데, 남극이나 북극과 같이 이동이 어렵거나 극한지역에 거주하는 재외선거권자를 위한 것이다.⁸³⁾

제3절 재외선거인의 등록신청의 간이화 및 투표방법 다양화 방안

1. 등록신청의 간이화

앞장에서 소개한 바와 같이 제19대 총선의 재외선거 투표결과는 기대와 달리 매우 낮았다. 예상 총 재외선거인권자수(2,233,193명) 대비 2.53%에 불과한 56,456명만이 투표하였는데, 그 원인은 바로 등록신청단계부터 매우 불편하였다는 것이다. 국외부재자의 경우에는 우편신청과 공관방문신청, 실무상 적극 활용된 순회접수를 활용할 수 있었던 것을 고려하면 재외선거인의 상대적 불편감은 더 클 수밖에 없다.

따라서 재외선거인의 투표참여율을 높이기 위해서는 우선적으로 재외선거인의 등록신청을 간이화하는 장치가 마련되어야 한다.

가. 순회접수

재외선거인의 경우 등록신청을 위해서는 반드시 공관에 방문토록 하고 있는

83) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, p.26.

데, 공관방문 없이 할 수 있는 있는 방법을 찾아야 할 것이다. 우선적으로 고려해볼 수 있는 것은 국외부재자의 등록신청을 위한 순회접수처럼 재외선거인도 순회접수를 할 수 있도록 법을 개정하는 것이다. 순회접수를 활용하는 경우 순회영사 등이 재외선거인이 제출하는 여권, 비자 등의 사본과 원본을 직접 대조할 수 있는 장점이 있다.

한편 올해 7월 중앙선거관리위원회가 국회에 제출한 공직선거법 개정의견 역시 재외선거인의 등록신청시 순회접수를 허용하는 내용을 담고 있다(공직선거법 개정안 제218조의4, 218조의5). 그리고 이와 같은 내용의 개정안은 2012년 10월 국회를 통과하여, 공직선거법 제218조의5에 반영되었다.

○ 개정 법조항

제218조의5(재외선거인 등록신청) ① 주민등록이 되어 있지 아니하고 국내거소신고도 하지 아니한 사람으로서 외국에서 투표하려는 선거권자는 대통령 선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지(이하 이 장에서 “재외선거인 등록신청기간”이라 한다) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 중앙선거관리위원회에 재외선거인 등록신청을 하여야 한다. <개정 2012.10.2.>

1. 공관을 직접 방문하여 서면으로 신청하는 방법. 이 경우 대한민국 국민은 가족(본인의 배우자와 본인·배우자의 직계존비속을 말한다)의 재외선거인 등록신청서를 대리하여 제출할 수 있으며, 대리하여 제출하는 사람은 자신의 여권사본을 함께 제출하여야 한다.
2. 관할구역을 순회하는 공관에 근무하는 직원에게 직접 서면으로 신청하는 방법. 이 경우 제1호 후단을 준용한다.
3. 전자우편을 이용하여 신청하는 방법

나. 대리접수

재외선거인의 등록신청 편의성을 제고하는 또 다른 방법은 투표를 희망하는 재외선거인의 가족 일원이 다른 가족을 대리하여 신청하는 것을 허용하는 것이

다. 프랑스의 경우에도 재외선거인 등록신청의 대리접수를 허용하고 있다. 중앙선거관리위원회 개정안에 따르면 가족의 대리접수를 허용하되, 그 가족범위는 본인의 배우자, 본인 및 배우자의 직계존·비속으로서 대한민국 국적을 가진 사람으로 한정하고 있다.⁸⁴⁾ 만약 가족이 아니면서 재외선거인 등록신청서를 대리 제출하거나, 가족이더라도 당사자의 의사에 반하여 등록신청서를 제출한 경우에는 처벌하자는 내용이다.

다. 인터넷·팩스·우편을 통한 접수

(1) 인터넷 접수 도입의 필요성

정보통신기술이 급속히 발달하는 현시점에서는 과거 오프라인에서만 행해지던 작업을 온라인에서도 가능하게 하는 단계를 넘어서서 휴대폰(스마트폰)을 이용하여 언제 어디서나 이동 중에도 손쉽게 작업하는 단계이다. 인터넷이 보편화되지 않은 일부 국가들을 제외하고는 인터넷이 보편화된 다수의 국가에 체류하는 사람들, 특히 인터넷을 적극적으로 활용하는 젊은 세대는 재외선거인 등록신청이나 국외부재자 접수에 있어서 왜 인터넷접수시스템이 마련되지 않았는지 매우 의아해 할 수 있다. 현행 공직선거법은 재외선거인의 등록신청에 있어서 불법 재외선거권자를 가려내기 위해서 관련 서류들의 복사본과 원본을 재외선거관이 직접 대조하도록 하고 있지만, 만약 제출서류의 복사본과 원본 대조 작업을 투표시에 하는 것으로 미룬다면 구태여 인터넷접수를 불허할 이유가 없다고 보인다.

즉 재외선거인이든 국외부재자이든 선거관리위원회 인터넷홈페이지에 미리 마련된 신청서 서식에 신상정보 등 필요 정보를 입력하게 한 후, 여권사본 등의 제출의무서류는 스캐닝해서 첨부토록 하거나 팩스 또는 우편을 통해 제출케 하여 접수하는 것이다. 제출서류와 원본의 대조 작업을 일률적으로 공관투표시에 시행하는 경우에는 특정일에 재외선거인이 몰릴 경우 투표대기시간이 길어지고 투표장소가 혼잡해질 우려가 있지만, 인터넷신청과 현재의 공관신청을 병행하는

84) 중앙선거관리위원회 개정안 제218조의5.

경우에는 공관에 직접 방문하여 등록신청을 하였고 제출서류와 원본의 대조작업을 미리 거친 재외선거인에 대해서는 투표당일날 원본대조작업을 생략할 수 있기 때문에 큰 혼잡을 피할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 인터넷 접수의 문제점과 극복방안

인터넷 활용에는 기본적으로 전산오류나 해킹과 같은 리스크가 있겠지만, 그와 같은 위험은 전자상거래나 전자금융서비스 등 경제적 영역뿐 아니라 사법업무전산화, 행정전산화 등 정치·경제·사회·문화 전 영역에서 편의성을 확대해가는 현대사회에서는 회피할 수 없는 위험이므로 지속적인 보안시스템 강화로 그 위험을 줄일 수밖에 없다고 보인다. 만에 하나 있을지 모르 해킹에 따른 개인정보의 유출을 회피하고 싶은 사람의 경우에는 직접 공관에 방문하여 신청할 수 있기 때문에 별 다른 문제가 되지 않을 것으로 보인다. 인터넷 투표와 달리 인터넷 접수 자체는 시스템이상으로 인해 선거결과에 오류가 생기거나 해킹에 의해 선거결과가 조작되는 위험과는 다소 거리가 멀다는 점에서 그 도입을 적극 추진할 필요성이 있다고 판단된다. 참고로 외국 입법례를 살펴보면 프랑스나 호주의 경우 재외선거인이 인터넷을 이용하여 등록신청할 수 있다.⁸⁵⁾

(3) 팩스 및 우편접수의 활성화 방안

같은 차원에서 팩스 및 우편접수도 허용할 필요성이 있다. 인터넷이용이 어려운 지역에 거주하거나 인터넷이용이 익숙치 않은 사람들에게는 팩스나 우편을 통해 접수하는 것이 편리할 수 있기 때문이다. 재외선거인 등록신청을 위한 우편접수를 허용하는 국가는 프랑스, 미국, 독일, 호주, 캐나다 등이 있으며, 팩스의 경우 캐나다와 미국 일부 주가 허용하고 있다.⁸⁶⁾ 지난 2010년 11월 중앙선거관리위원회가 실시한 재외선거모의투표를 위해 모의재외선거인 등록신청을 접수

85) 자세한 사항은 호주선거위원회 재외선거안내 홈페이지

(http://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/overseas/index.htm#living)를 참고할 것

86) 김종갑, 재외국민 모의선거를 통해 본 재외선거제도의 개선방안, 이슈와 논점 제160호, 국회입법조사처, 2010, 3쪽; 윤석근, 재외선거제도의 예상 문제점 개선 및 공정성 확보 방안에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2011, 30쪽.

하였는데, 미국 LA 총영사관의 경우 당초 모집계획인원인 500명을 훨씬 상회하는 834명이 접수하였으며, 그 원인은 등록신청을 위하여 재외공관을 직접 방문하는 방법 외에도 우편이나 이메일, 팩스 등 다양한 방법이 동원되었기 때문인 것으로 파악하는 견해도 있다.⁸⁷⁾

(4) 재외국민등록신청방법에 대한 선호조사

같은 지역의 재외선거권자를 상대로 한 여론조사에서 아래의 그림에서 보는 바와 같이 등록신청을 위한 공관방문을 희망하는 경우는 16.2%에 불과하다. 우편신청희망비율이 46.9%로 가장 높으며 이메일/인터넷을 선호하는 경우도 31.1%에 달한다.

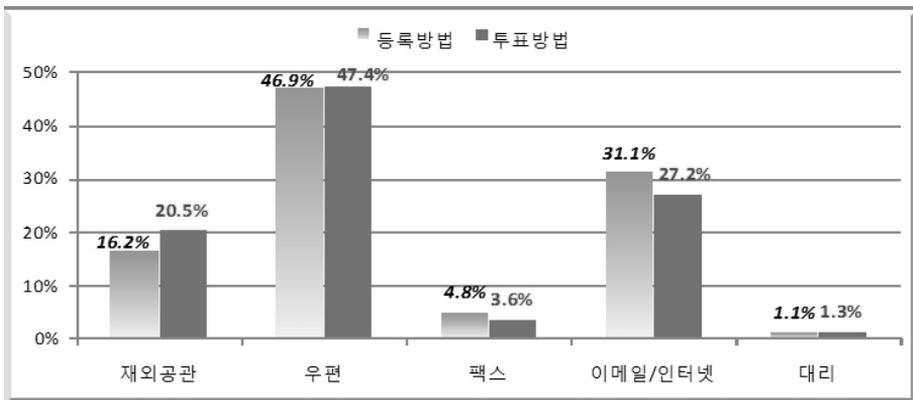


그림 4-2 재외국민등록신청방법 및 투표방법⁸⁸⁾

참고로 위 여론조사 대상이었던 미국 LA지역과 추가적으로 오렌지카운티지역의 거주 재외국민을 대상으로 조사한 다른 연구결과⁸⁹⁾에 따르면 선호투표방법의 비율이 위 연구조사와는 조금 차이가 있다. 해당 연구에서는 인터넷투표가 36.2%로 가장 높게 나타났고, 재외공관투표가 31.8%, 우편투표가 28.6%, 팩스투

87) 강성훈, 재외국민선거에 대한 LA지역 여론조사 결과 분석, 2010, 7쪽.

88) 강성훈, 재외국민선거에 대한 LA지역 여론조사 결과 분석, 2010, 7쪽, 그림 2.

89) 박상철, 재외선거의 법적 문제와 교포사회실태조사 -미국LA와 오렌지카운티 재외국민의식조사, 미국헌법학회 제22권 제3호, 2011, 145쪽.

표가 2.5%, 무응답 1.0%로 나타났다. 즉 앞서 소개한 연구에서는 조사대상자들이 우편투표를 가장 선호했으나 후자의 연구에서는 인터넷투표를 가장 선호한 것이다. 1순위가 인터넷투표나 우편투표냐를 가리는 것보다는 두 연구결과 모두 현행법상 인정하고 있지 않은 인터넷투표와 우편투표를 현재의 재외공관투표보다 더 많이 선호하고 있다는 점에 주목해야 할 것으로 보인다.

라. 등록신청기간 상시화

(1) 현행법상 등록신청 및 신고 기간의 문제점

또한 재외선거인의 등록신청 및 국외부재자 신고를 위한 기간을 연장할 필요성이 있다. 현행법상 등록신청 및 신고 기간은 ‘선거일 전 150일부터 선거일 전 60일’까지 불과 3개월이다. 얼핏 생각하면 충분한 기간으로 느껴질 수도 있지만 투표참여를 적극 희망하는 재외국민의 경우에도 낯선 타지에서 적응하며 생업에 종사하거나 학업을 수행하다 보면 부지불식간에 도과할 수 있는 짧은 기간이다. 금번 총선은 첫 재외선거로서 2009년 법 개정 이후 선거관리위원회가 재외선거의 물적·인적 인프라 조성을 위해 157개의 공관에 재외선거관리위원회를 설치하고, 대륙별 주요 거점지역인 55개 공관에 재외선거관을 파견하고, 도상 연습 및 모의 재외선거를 하는 등 업무가 과다하여 등록신청기간을 충분히 부여할 수 없었으리라 본다. 그러나 재외선거의 기본틀이 어느 정도 마련되어 첫 재외선거를 성공적으로 치른 현 시점에서는 재외선거인의 등록신청기간을 보다 연장하거나 더 나아가 상시화하는 것이 가능할 것으로 보인다.

(2) 신청기간의 확대 방안

구체적으로 신청기간을 선거일 전 1년부터 선거일 전 60일까지로 확대하자는 의견이 있으며,⁹⁰⁾ 중앙선거관리위원회 개정안은 재외선거인의 등록신청을 상시로 할 수 있도록 하면서도 한편 대통령선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의

90) 윤석근, 재외선거제도의 예상 문제점 개선 및 공정성 확보 방안에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2011, 29쪽.

원선거의 선거일 전 60일까지 접수한 재외선거인 등록신청은 그 선거의 재외선거인명부에, 그 후에 접수한 등록신청은 다음 선거의 재외선거인명부에 등재하도록 개정하자는 의견을 담고 있다. 재외선거인의 등록신청을 상시화하자는 중앙선거관리위원회 개선안이 재외선거준비에 차질을 빚지 않는 한도 내에서 재외선거인의 편의를 더욱 고려했다는 점에서 더욱 합리적인 안으로 판단된다.

마. 영구명부제

재외선거인등록신청시 선거인의 편의성을 높이는 근본적인 방안은 영구명부제를 도입하는 것이다. 영구명부제는 매 선거 때마다 선거인명부작성을 위한 등록신청이 의무적인 현행법상의 수시명부제와 달리 일정한 시기 작성한 선거인명부의 효력을 지속적으로 인정하여 이후의 재외선거에도 계속적으로 활용할 수 있도록 하는 제도이다. 일단 작성된 선거인명부제를 토대로 수시로 선거인명부를 정정하거나 증보하여 영구비치하는 영구명부제와 일정한 기간마다 정기적으로 명부를 작성하여 일정한 기간 동안 비치하여 그 효력을 인정하는 정기명부제가 있다. 예컨대 등록유효기간이 1년인 영국은 1년마다, 유효기간이 4년인 스위스는 4년마다 갱신토록 하고 있다. 일본과 미국, 프랑스, 이탈리아, 호주, 스페인, 스웨덴 등은 한번 작성된 명부제를 수시로 정정·증보하여 그 효력을 기간의 제한없이 인정하는 영구명부제를 채택·시행하고 있다.⁹¹⁾

앞서 소개한 제안처럼 재외선거의 등록신청기간을 수시로 할 수 있도록 하면서 동시에 영구명부제를 채택하는 경우에는 등록신청의 편의성이 한층 높아지고 더불어 투표참여율도 높아질 것으로 판단된다. 중앙선거관리위원회 개정안 역시 재외선거인 영구명부제 도입내용을 담고 있는데, 직전 선거에서 확정된 재외선거인명부에 새로 신청한 재외선거인을 추가하는 방법으로 선거인명부를 작성하는 것이다.

91) 중앙선거관리위원회, 재외선거관 실무연수회교재, 2012, 144쪽, 윤석근, 재외선거제도의 예상 문제점 개선 및 공정성 확보 방안에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2011, 32쪽.

2. 투표방법의 다양화

재외선거인의 참여율을 높이기 위해서는 앞서 논의한 바와 같이 재외선거인 등록신청방법을 다양화시키고 보다 편리한 방향으로 개선하는 것이 중요하겠지만, 정작 투표방법이 불편하다면 등록신청 후에 투표를 포기하는 경우도 많이 발생할 수 있다. 그런 점에서 재외선거인의 투표를 독려하기 위한 방안을 다각도로 모색할 필요성이 있다. 이하에서는 재외선거를 도입하고 있는 국가들의 투표방법을 살펴본 후에, 우리나라 재외선거제도상 투표방식의 다양화 차원에서 논의되고 있는 우편투표와 인터넷투표, 대리투표의 도입 여부에 대해서 차례로 살펴보고자 한다.

가. 우편투표

(1) 우편투표의 도입

투표방법의 다양화를 위해 우선적으로 검토 가능한 것이 바로 우편투표이다. 이하에서 소개할 인터넷투표에 비해 국가차원에서도 상대적으로 준비시간 및 비용이 덜 들고, 선거인들 역시 재외공관을 직접 방문할 필요성이 없으므로 시간과 비용을 상당히 절약할 수 있으며, 미국이나 캐나다, 독일, 이탈리아 등 28개국에 달하는 나라에서 도입시행 중인 방법이기도 하다. 영국의 경우 1918년 1차 세계대전 중 참전용사 및 장애인의 투표권 행사를 위해 우편투표제도를 도입하였다가, 선거참여를 유도하기 위해 2000년 유권자의 요청에 따라(on demand) 우편투표를 할 수 있도록 관련 법령을 개정하였는데, 우편투표의 편의성 및 접근성으로 인해 매년 우편투표를 요청하는 유권자의 수가 증가하고 있다.⁹²⁾

92) 1997년 총선에서 2.1%, 2001년 총선에서 3.9%, 2004년 유럽의회선거에서 8.6%로 우편투표를 신청하는 유권자가 대폭 증가하는 추세이다. 자세한 내용으로는 중앙선거관리위원회, 각 국가의 재외선거 위법행위 발생사례와 투표율 향상을 위한 방안, 2009, 8쪽 이하 참조

(2) 부정선거의 위험성과 극복방안

우편투표제도 도입시 문제가 될 수 있는 것은 대리투표나 강압에 의한 투표, 투표권매수 등의 부정선거의 위험이 있다는 점이다. 제도적으로 투표보안장치가 불충분할 경우에 후보자나 후보자소속 정당차원에서의 불법행위가 발생할 위험도 크다.

실제로 영국의 경우 2004년 잉글랜드 버밍햄 시의원선거에서 두 개의 행정구역에서 노동당 후보와 지지자들이 다수의 우편투표용지를 부당한 방법으로 획득한 후 노동당 후보에게 투표해 선거관리위원회에 제출했을 뿐만 아니라 다른 유권자들의 우편투표가 선거관리위원회에 배달되는 과정에 노동당이 관여하여 우편투표용지를 사전에 검열하여 노동당을 지지하지않은 투표를 폐기시킨 예가 있다. 해당 선거는 심각한 불법·부패행위로서 이듬 해 2005년 선거재판소의 재판에 따라 해당 선거 자체가 무효화되는 결과를 낳았다.⁹³⁾

그러나 부정선거의 위험성 유무 및 정도는 우편투표제도 자체에 달려있다고 보다는 선거인의 의식 수준에 있다고 판단된다. 투표소를 직접 방문하여 투표하는 국내선거에서도 후보자의 매수매표행위는 여전히 가능하다. 과거 군사독재시절 마을이장이나 반장, 통장이 집집마다 치약비누세트 등을 돌리며 특정후보에 대한 투표를 독려했던 시절을 거슬러 올라가지 않더라도, 선거민을 상대로 관광편의를 제공하거나 식사대접, 금품 등을 제공하는 등의 매표행위를 통해서 적발·처벌되는 사례는 오늘날도 선거때마다 단골뉴스이기 때문이다. 반면 재외선거에 있어 우편투표방식만을 채택하고 있는 독일의 경우에는 해외 거주 독일인의 우편투표와 관련된 위법행위를 적발한 예가 없고, 독일 선거관리위원회나 연방통계청 역시 이 문제를 특별히 취급하지 않는다는 점이 시사성이 크다.⁹⁴⁾ 위의 영국의 부정선거사례도 재외선거가 아닌 국내선거에서 행해진 것이며, 1985년 재외선거제도 도입 이후 해외체류 재외국민에 의해 발생한 위법사례는 한 건도 없다고 한다.⁹⁵⁾

93) 중앙선거관리위원회, 각 국가의 재외선거 위법행위 발생사례와 투표율 향상을 위한 방안, 2009, 11쪽.

94) 중앙선거관리위원회, 각 국가의 재외선거 위법행위 발생사례와 투표율 향상을 위한 방안, 2009, 14쪽.

재외국민의 우편투표에 대한 기대는 앞서 소개한 LA지역 여론조사결과 <그림 4-2>에서도 볼 수 있듯이 47.4%로 매우 높다. 우편투표를 도입할 경우에는 재외 선거투표율도 따라서 높아질 것으로 예상된다.⁹⁵⁾ 그렇다면 우편투표를 도입하는 경우 재외선거에서의 부정선거위험성은 어느 정도일까? 선거를 치러보지 않는 한 사전에 예측하기는 쉽지 않을 것이다. 다만 지난 4월 총선이후 몇몇 재외선거인 및 공무원을 통해 우편투표시 부정선거의 위험성에 대해 인터뷰한 결과, 당사자인 재외선거인들이 예측하는 부정선거 위험성 정도는 매우 낮았다. 예컨대 투표권을 매수매도하기 위해서는 이를 고발하지 않으리라는 상호간에 신뢰관계가 전제되어야 하는데, 해외에 장기간 거주하는 재외선거인의 경우에는 국내 출신지역이나 학력, 정치성향이 다양할 수밖에 없어, 투표권 매수·매도행위를 불법으로 처벌할 것이 확실한 상황에서 부정선거를 감행할만한 요인이 적다는 것이다. 자칫 부정행위 상대방 또는 제3자가 고발이라도 하여 선거범으로 사법처리되고 국내여권이 박탈되는 경우에는 해당 체류국의 비자가 무효화되어 불법체류자로 강제출국될 위험이 있는데, 가뜰이나 불안정한 지위에 놓은 해외거주민이 구태여 모국정치의 발전이나 금품등의 개인적 이익을 위해 그와 같은 리스크를 감행하겠느냐는 것이다.

그렇다면 영국의 사례처럼 후보자나 후보자소속정당이 우편투표결과물이 선거관리위원회에 도착하기 전에 회수하여 투표결과를 조작하는 방식으로 부정선거에 조직적으로 개입할 수 있는 가능성이 있을까. 국내에서 치러지는 선거가 아닌 이상 선거관리위원회의 적극적인 협조가 없는 이상 이는 불가능할 것으로 보인다. 국내선거인과 달리 재외선거인의 주소지는 곳곳에 산재해 있을 것이고, 우편물이 해당 재외공관에 도착할 때까지 해당 거주국의 우편시스템이 이용될 것이기 때문이다. 언젠든 정권교체가 가능한 현재의 민주화된 정치상황에서 선거관련 공무원의 부당개입가능성은 거의 없다고 본다. 만약 있다 하더라도 우편투표허용시 선거관련 공무원의 부정선거 개입 가능성은 현재의 공관방문투표시

95) 중앙선거관리위원회, 각 국가의 재외선거 위법행위 발생사례와 투표율 향상을 위한 방안, 2009, 5쪽.

96) 참고로 영국의 경우에도 우편투표제도를 도입한 이후 투표에 대한 접근성(Accessibility)의 확대로 국민들의 선거참여 및 투표율이 높아졌다고 한다. 중앙선거관리위원회, 각 국가의 재외선거 위법행위 발생사례와 투표율 향상을 위한 방안, 2009, 10쪽.

와 거의 차이가 없을 것으로 판단된다. 현재의 재외공관투표시에도 선거부정을 감시하는 정당참관인은 매 투표일마다 투표마감후 투표함이 포장·봉인되어 투표관리관에게 인계되는 시점까지만 참관할 수 있을 뿐이다. 그 이후 외교행낭을 통해 또는 인편을 통해 최종적으로 선거관리위원회에 도착할 때까지는 어디까지나 관계 부처(선거관리위원회, 외교통상부, 우정사업본부)의 공무원 및 분실·탈취등 사고예방을 위해 동행하는 경찰공무원의 합법적 공무수행에만 의지할 수밖에 없다.

(2) 불법적인 이중국적자의 구별 필요성

우편투표 도입시 고려해야 할 또 다른 문제점은 바로 불법적인 이중국적자의 변별이다. 이 점은 재외선거인 등록의 우편신청을 허용할 경우 발생가능한 것이며, 만약 우편신청을 통해 재외선거인 등록신청을 한 경우에는 공관방문투표만을 허용하여 투표일에 제출서류사본과 원본대조절차를 거친 후에 투표를 참여케 하는 방법을 통해 해결할 수 있으리라 보인다. 즉 국적법상 이중국적을 원칙적으로 허용하는 입법이 있기까지는 재외선거인으로 하여금 등록신청시든 또는 투표시든 최소한 한번은 공관에 직접 방문하여 불법적인 이중국적자가 아님을 원본대조작업을 통해 확인케하자는 것이다. 따라서 우편투표를 허용하더라도 어디까지나 공관에 직접 방문하여 재외선거인 등록신청을 마친 자에게만 제한적으로 허용하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 상술한 영구명부제를 도입하는 경우에는 정기적으로 불법적인 이중국적자가 아님을 확인할 수 있는 장치가 추가적으로 필요할 것으로 보인다.

(3) 중앙선거관리위원회 개정안 검토

중앙선거관리위원회 개정안 역시 우편투표의 도입을 내용으로 하고 있는데, 작선상 재외투표소에 갈 수 없는 파병군인과 공관사무소가 없어 재외선거관리위원회가 설치되지 아니 한 국가(예컨대 대만대표부, 팔레스타인대표부)에 거주하는 재외선거인에게만 제한적으로 허용하는 것이다. 우편투표제도를 모든 재외선거지역에 전면적으로 도입하기 위해서는 관련 법안마련뿐 아니라 기타 인적·물

적 인프라 조성을 위한 재원 및 시간이 충분히 확보되어야 할 것인데, 2012년 12월에 있을 대통령선거까지는 시간이 너무 촉박하므로 우선은 중앙선거관리위원회 개정안과 같이 파병군인 등 제한적으로 우편투표를 허용한 후 향후 있을 재외선거에서 전면적으로 도입하는 것도 고려할 만 할 것이다.

나. 인터넷투표

(1) 전자투표 및 인터넷투표의 개념

인터넷이용이 활발하고 손쉬운 현 상황에서는 인터넷투표를 희망하는 재외선거인도 상당수 있을 것이다. 우선 인터넷투표의 개념을 살펴보자면, 인터넷투표는 전자투표와 혼용되어 사용하기도 하는데, 엄밀히 말하면 전자투표(Electronic Voting)의 한 방식이다. 전자투표가 아직 법제화되지 않아 명확하게 그 개념이 정립되지는 않았으나, 혹자에 따라서는 기존의 전자문서나 전자우편의 법적 개념을 참고하여 ‘투표권자 확인, 투표, 개표, 검증에서 전자적 장치를 이용하되, 전 과정이 공법적 절차에 의하여 공정하게 조직, 관리되는 과정’으로 정의내리기도 하는데, 본 개념 정의에 따르면 전자투표에는 크게 세 가지 유형이 있다.⁹⁷⁾

첫째 유형은 ‘투표소 전자투표방식(Poll Site E-Voting)’으로서 유권자가 일정 지역 내의 정해진 투표소에 출석하여 전자식으로 투표를 하면 전자식 기록장치를 개표소로 옮겨와 집계하는 방식이다. 두번째 유형은 ‘키오스크 전자투표방식(KIOSK E-Voting)’으로서 유권자가 백화점이나 공원, 도서관 등 공공장소의 비지정 투표소에 설치된 키오스크 전자투표기를 이용하여 투표를 하는 것이다. 나머지 세번째 유형은 ‘원격 전자투표방식(Remote E-Voting)’으로서 가정이나 직장 등에서 인터넷PC, 문자메세지, 디지털 TV, 스마트폰 등을 통하여 투표방식을 뜻한다.

다른 한편 전자투표가 ‘투표기가 컴퓨터에 의하여 통제되거나 지원되는 경우’를 의미한다는 전제하에, 세부적으로 오프라인 투표시스템과 온라인투표시스템으로 구분하기도 한다. 전자는 컴퓨터가 독립적으로 기능하는 경우이며, 후자는 선거권자와 서버 사이의 구별이 있고 양자가 네트워크에 의해 연결되는 경우이

97) 김재선, 공직선거에서의 전자투표제도 도입을 위한 단계적 접근, 중앙법학 제13집 제2호, 2011, 10쪽 이하를 참고·정리함.

다. 후자인 온라인투표시스템은 다시 투표소에서 투표가 이루어지는 ‘투표소형 온라인 투표(Polling station online voting)’와 공공장소나 가정, 직장 또는 이동 전화를 통해 투표할 수 있는 ‘원격온라인 투표(remonte online voting)’로 나뉘어진다.⁹⁸⁾

전자투표를 단계적으로 분류하여 투표소 전자투표(poll site electronic voting)를 1단계 전자투표로, 백화점이나 도서관 등 공공장소에 설치된 투표소의 전자투표장치에서 투표하는 간이투표소 전자투표(kiosk electronic voting)를 2단계 전자투표로, 온라인을 통한 전자투표(internet voting)를 3단계 전자투표로 구분하는 견해도 있다.⁹⁹⁾

현재 재외선거제도의 개선방안으로 도입논란이 있는 것은 전자투표의 여러 유형 가운데 ‘원격 전자투표방식’ 또는 ‘원격 온라인 투표방식’이다. 앞의 투표소 전자투표방식은 2002년 3월 새천년민주당의 대선후보 경선에서 활용된 바 있으며, 키오스크 전자투표방식은 2000년 영국의 몇몇 기표소에서 도입하여 실시한 후, 2002년 5월 영국 지방자치단체선거에서 총 30개의 지방자치단체 중에서 12개 지역의 여러 곳에서 시행한 바 있다.¹⁰⁰⁾ 양자 모두 투표방식이 간편하고 투표집계가 신속하고 정확하므로 장기적으로는 국내거주민의 투표율제고를 위해서도 도입을 검토해볼만한 제도들이다.

그러나 본 연구의 목적은 재외선거인의 투표율향상 방안을 마련하는 것이므로 ‘원격 전자투표방식’ 또는 ‘원격온라인 투표’의 도입필요성 여부에 대해서만 논의하고자 한다. 다만 두 용어보다는 최근 언론에서 자주 등장하고 있고 이해도 쉬운 ‘인터넷투표’라는 용어를 편의상 사용하기로 한다. 원격 전자투표방식 가운데에는 인터넷PC뿐 아니라 스마트폰, 디지털TV 등 다른 매체를 이용한 투표도 포함되는데, 재외선거제도 관련 현재 논의 중인 방안은 그 중에서도 인터넷PC를 이용한 투표에 한정되어 있기 때문에 더욱 그러하다. 따라서 이하에서 사용될 인터넷투표의 개념은 전자투표의 한 유형인 ‘원격 전자투표’ 가운데 인터넷PC를 이용한 투표만을 한정하여 논의하기로 한다.

98) 박영철, 각국의 전자투표법제에 관한 연구, 한국법제연구원 2002, 9쪽.

99) 김재광, 전자투표의 도입에 따른 관련법제 정비방안, 한국법제연구원 2002, 13쪽.

100) 김재광, 전자투표의 도입에 따른 관련법제 정비방안, 한국법제연구원 2002, 15쪽.

(2) 인터넷투표의 장단점

먼저 재외선거에서 인터넷투표를 허용하는 경우 재외선거인의 투표편의성이 확실히 개선되고 더불어 투표율도 상당부분 높아질 것은 자명하다. 재외선거인이 투표를 위해 재외공관 등의 투표소를 시간과 비용을 들여 방문할 필요성이 없고, 집에서 손쉽게 투표에 참여할 수 있기 때문이다.

또한 인터넷투표를 허용하게 되는 경우 투표결과물의 국내배송도 필요 없고, 개표 역시 전자적으로 이루어져 신속하게 투표결과를 산출할 수 있어 효과적이다. 제도도입초기에는 프로그램개발비용 등 큰 비용이 들 수 있겠지만 일단 제도가 정착한 이후에는 비용이 크게 줄어드는 효과도 있을 것이다

그럼에도 불구하고 인터넷투표제도의 도입을 적극적으로 고려하기 힘든 이유 역시 적지 않다. 우선 인터넷을 통해 투표권을 행사하는 자가 재외선거인 본인인지 아니면 제3자인지 확인하기가 어렵다. 즉 대리투표가 쉬워져 헌법상 보장된 직접선거원칙의 준수가 어려워질 수 있다.

인터넷투표의 또 다른 결함은 오프라인투표와 달리 투표의 조작이나 위조를 쉽게 가리기 어렵다는 것이다. 해커 등 컴퓨터전문가가 인터넷투표의 투표시스템소프트웨어에 오류를 일으키거나 결과를 조작하는 경우 그 불법행위 자체를 적발하기 어렵고, 불법선거의 의심이 있는 경우에도 선거결과에 집계 오로지 전산으로 이루어지기 때문에 투표의 조작·위조 여부를 가려내기가 어렵다.¹⁰¹⁾

(3) 외국 입법례

미국의 경우 2000년 6월 아리조나주 민주당예비선거에서 인터넷투표를 이용함으로써 대중매체의 주목을 끌었으나 선거전후로 많은 문제들이 제기되었다. 보안이 불확실하고, 유사사이트를 만들어 속임을 당할 수 있고, 인터넷투표를 할 수 없는 사람들에 대한 차별 가능성, 투표시 강제나 협박이 있을 가능성 등이다. 물론 투표참가율이 600% 증가하였고, 투표자들의 80%가 인터넷을 통해 투표한 점은 투표율제고방안으로 인터넷투표가 갖는 힘을 보여준다.¹⁰²⁾

101) 김재선, 공직선거에서의 전자투표제도 도입을 위한 단계적 접근, 중앙법학 제13집 제2호, 2011, 21쪽 이하.

그와 같은 문제점은 2000년 11월의 미국 대통령선거에서 해외거주 미국 군인들을 상대로 인터넷투표를 실험적으로 실시한 바 있으나, 250명 유권자라는 작은 실험집단임에도 불구하고 보안유지를 위해 부여한 개인인식번호를 분실하거나 다른 유권자의 인식번호로 투표하려는 사례가 있는 등 인터넷투표가 회의적이어서 결과적으로 인터넷투표를 광범위한 지역으로 확대하기는 어렵다는 평가가 있었다.¹⁰³⁾

독일의 경우, 2005년 제16대 연방의원선거에서 전자투표를 실시한 바 있다. 당시 인터넷투표가 아닌 전자투표의 1단계로서 투표소 전자투표기 사용을 통한 투표였음에도 불구하고 선거결과의 집계가 오로지 전산으로 작동하는 단말기에 의존했어야 하므로 투표자 자신을 비롯하여 선거위원장이거나 선거참관인 중 누구도 투표의 조작·위조 여부를 알 수 검증할 수 없다는 문제가 제기되었고, 결국 헌법재판소에 의해 전자투표가 선거의 공공성을 해친다는 지적을 받았다. 다만 당시 전자투표를 실시한 5개주 200만명의 투표가 전자투표기의 사용에 따른 오류나 조작 등 어떤 부정적인 흔적도 없는 상황이므로 당해 선거구 당선자의 무효나 연방의회 선거의 부분적 무효가 선언되지 않았으므로 재선거로 이어지지 않았다.¹⁰⁴⁾

이웃 나라 일본 역시 2003년 기니시 시의원 선출을 위한 선거에서 전자투표기를 사용한 바 있다. 투표당일 투표참여가 최고조에 달했을 때 전자투표기가 고장났고, 개표 중 전자투표자 수가 41,212명있었는데 확정투표수가 투표자 수보다 4표 많은 41,216표 집계되어서 낙선한 후보자와 유권자 15명이 당해 선거관리위원회를 상대로 소송을 제기 하였다. 이에 대해 일본 최고재판소는 많은 대기자들 중에서 접수를 하지 않고 돌아간 선거인이 접수를 끝냈지만 단말기 고장으로 인해 돌아간 자의 비율(약 5.66%)보다도 높으리라 추측가능하고, 2곳의 투표소에 대해 합계 20인이 넘는 선거인이 돌아간 것이 인정되는 경우를 고려하면 29곳 투표소 전체로 보았을 경우 다수가 있었다고 인정할 수 있고, 결론적으로 해

102) 김재광, 전자투표의 도입에 따른 관련법제 정비방안, 한국법제연구원 2002, 51쪽 이하.

103) 김재광, 전자투표의 도입에 따른 관련법제 정비방안, 한국법제연구원 2002, 53쪽 이하.

104) 김재선, 공직선거에서의 전자투표제도 도입을 위한 단계적 접근, 중앙법학 제13집 제2호, 2011, 19쪽 이하.

당투표가 일본 전자투표법에 규정된 조건을 충족시키지 못하면서 동시에 선거관리위원회의 선거관리상의 과오로 인해 최하위 당선자의 득표총수와 당선자의 득표총수가 역전할 우려가 있었다는 점을 들어 선거무효결정을 내렸다.¹⁰⁵⁾

(4) 소결

위에 소개한 외국 사례들을 보면 전자투표의 3단계라 할 수 있는 인터넷투표는 커녕 투표소에서 전자투표기를 사용하여 투표하는 1단계 전자투표를 실시하기도 기술상·보안상 많은 문제점을 안고 있어 아직은 그 도입이 매우 회의적인 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 전자투표가 갖는 매력이 상당하므로 전자투표실시를 위해 장기적으로 준비해야 할 것으로 보인다. 기술적 안정성을 높이고 사후적으로 검증가능한 메커니즘을 마련한 후에, 일정 지역에 한정하여 시범적으로 실시한 후 그 경험을 바탕으로 전국단위선거로, 재외선거로 확대시켜 나갈 필요성이 있다. 단계적인 면에서도 곧바로 3단계인 인터넷투표를 도입하기 보다는 1단계 투표소 전자투표부터 실시해본 후, 2단계, 3단계로 점진적으로 나아가야 할 것으로 보인다.

다. 대리투표

(1) 대리투표의 개념

대리투표란 일정한 이유로 선거권을 직접 행사하기 어려운 선거권자를 대신하여 선거권자가 위임한 제3자가 투표소를 방문하여 대신 투표하는 제도이다. 현행 공직선거법상 선거권자 본인이 아닌 그 가족 등의 대리인이 투표를 대신하는 대리투표는 허용되지 않는다. 다만 시각이나 신체장애를 이유로 직접 기표할 수 없는 선거인의 경우에는 그 가족이나 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있는 투표보조인제도를 두고 있을 뿐이다(제157조 제6항).

105) 김재선, 공직선거에서의 전자투표제도 도입을 위한 단계적 접근, 중앙법학 제13집 제2호, 2011, 25쪽 이하.

(2) 대리투표의 장단점

재외선거에서 대리투표를 허용하는 경우에는 투표율이 높아질 것을 쉽게 예상할 수 있다. 예컨대 가족 중 1인이 대표로 공관투표소를 방문하여 다른 가족의 투표권행사를 대리할 수 있어 시간 및 비용을 절약할 수 있기 때문이다. 영국이나 인도, 프랑스, 알제리, 베냉, 차드, 가봉 등 다수의 나라에서 재외선거시 대리투표를 허용하고 있다.¹⁰⁶⁾

재외선거에서 대리투표를 도입하는 경우 발생가능한 문제점은 선거의 공정성 훼손 문제이다. 즉 대리인이 선거권자 본인의 의사에 반하여 투표하는 경우 선거결과가 왜곡될 수 있기 때문이다.

라. 팩스투표

앞서 외국 입법례에서 소개하였듯이 오스트레일리아와 뉴질랜드에서는 팩스를 이용한 재외선거가 가능하다. 우리나라의 경우에도 팩스투표를 허용하고 있는데, 올해 12월 대선에서 처음으로 실시되는 선상투표제도가 바로 팩스를 이용한 투표이다.

(1) 선상투표제도 안내

1) 선상투표제도의 의의

2005년 원양업계 선원들이 구 공직선거법 제38조 및 제158조가 선원들에 대한 부재자투표에 관한 절차와 방법을 규정하고 있지 않아 선거권과 평등권이 침해된다는 이유로 헌법소원심판을 청구하였고, 2007년 6월 헌법재판소가 동 규정에 대해 헌법불합치결정을 내림에 따라 올해 2월 공직선거법 개정을 통해 선상부재자신고 및 선상부재자투표가 가능해졌다. 선상투표제도의 선상부재자신고방법 및 투표방법은 재외선거제도의 도입 여부를 검토함에 있어서도 참고할 부분이 많으므로 비교적 상세히 소개하고자 한다.

106) 윤석근, 재외선거제도의 예상 문제점 개선 및 공정성 확보 방안에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2011, 40쪽.

2) 선상투표제도의 절차

선상투표제도는 선상부재자신고서의 접수시부터 팩스가 활용된다(공직선거법 제38조 제2항). 중앙위원회가 구·시·군청별 선상부재자신고서 접수 전용 팩스 번호와 선상부재자신고서 등을 각 선박회사에 제공하면, 선박회사는 선상부재자 신고를 할 수 있는 선원이 승선하고 있는 소속 선박의 선장에게 팩스, 공용 이메일 등을 통하여 송부하고 선원들에게 배부하도록 조치하는 것이다. 선상투표를 희망하는 선원들은 주소와 성명, 생년월일 등과 자신이 승선하고 있는 선박의 명칭과 팩스번호, 전화번호를 기재해야 하는데, 부정신고를 막기 위해 선상부재자신고사유의 확인란에는 승선하고 있는 선박의 선장 확인을 받도록 하고 있다(공직선거법 제38조 제3항). 선상부재자신고서는 부재자신고기간¹⁰⁷⁾ 중에 선박에 설치된 팩시밀리를 이용하여 주민등록지 구·시·군의 장에게 신고(전송)된다.

구·시·군위원회가 선거일 전 9일까지 부재자신고서에 기재된 선박의 선장에게 투표용지를 팩스로 전송하고, 선장은 선상투표용지를 수신하자마자 즉시 해당 선상투표자에게 인계해야 한다(동법 제154조의 2 제1항). 선장은 선상투표기간중(선거일전 8일부터 선거일전 5일까지) 선상투표자 수, 운항사정 등을 고려하여 적당한 일시와 장소를 결정하여 선원들에게 안내해야 하고, 투표과정에 입회할 입회인을 승선 선원 중 대한민국 국민으로서 공정하고 중립적인 사람 중에서 1명 이상을 선정하여 선원들에게 안내할 의무가 있다(동법 제158조의2 제1항).

더 나아가 선장은 선상투표일 투표개시시각 전까지 설비하되, 비밀투표보장을 위해 투표내용을 다른 사람이 볼 수 없도록 설비하여야 한다. 즉 선박 팩시밀리와 가까운 곳에 기표소를 설치한 후, 팩스번호 입력장치에 팩스번호가 입력되어 있는지 또한 입력된 팩스번호가 현재 사용중인 팩스번호와 일치하는지를 확인함과 동시에 선상투표인에게 투표지 팩스전송방법을 사전에 교육하여 투표지를 뒤집어 전송하는 등의 사례가 발생되지 않도록 주의시켜야 한다.

선상투표일에 선상투표인은 입회인의 입회하에 선원이 가져온 선상투표 용지를 제출받아 본인여부를 확인하고 입회인과 함께 투표용지 표지부분의 서명란에

107) 올해 12월 제18대 대통령선거의 선상투표를 위한 부재자신고기간은 2012년 11월 21일부터 11월 25일까지 5일간이다.

각각 서명하여, 투표지 봉합용봉투를 교부하고 본인확인 등을 마친 선원은 기표소로 이동하여 투표부분에 기표한 다음 사전 교육받은 방법에 따라 투표지를 주소지 시·도선거위에 팩스로 전송한다.

투표지 전송으로 투표가 끝나는 것이 아니라 투표지 전송후 선장에게 받은 봉투에 직접 투표지를 넣고 투입구를 풀, 테이프 등으로 봉합한 다음 봉투 앞면에 성명과 생년월일을 기재하여 선장에게 제출해야 하며, 선장은 투표를 마친 선원으로부터 받은 투표지가 든 봉합봉투의 앞면에 해당 선원의 성명과 생년월일 기재유무를 확인 후 이를 박스 등에 담아 보관해야 비로소 선상투표가 종료되는 것이다. 선장은 국내에 도착하는 즉시 선상투표관리기록부와 선상투표지가 든 봉투를 해당 시·도 위원회에 제출해야 하는데, 국내에 도착하기 전이라도 외국에서 국제우편을 이용하여 제출 가능하다.

선상투표지를 접수·우송하는 각 시·도위원회에서는 투표의 비밀이 보장될 수 있도록 기술적 장치가 된 선상투표지 수신용 실드팩스(shield-fax) 설치해야 하며, 선박에서 송·수신된 투표지를 실드팩스를 이용 기표내용이 보이지 않도록 출력하여 포장한 후 주소지 관할 구·시·군위원회에 등기우편으로 송부한다.

3) 선상투표제도의 문제점

위에 서술한 선상투표방법 및 절차에서 보는 바와 같이 선상투표는 선장의 역할이 많고, 특히 공권력의 힘이 미치지 어려운 해상 위 선박에서 실시된다는 특수성상 선장의 선거방해 행위나 특정후보자에의 투표강요행위가 있을 위험이 있다. 따라서 선장뿐 아니라 투표를 참관하는 입회인이 i) 선상부재자신고 또는 선상투표를 하지 못하게 하거나 선상투표용지에의 서명을 거부하는 등 투표를 방해하는 경우, ii) 다른 사람의 선상투표용지를 이용하여 선상투표를 하는 경우, iii) 선상투표자에게 특정 정당이나 후보자를 지지·추천하거나 반대하도록 강요하는 등 부정한 방법으로 선거의 자유를 방해하는 경우, iv) 선상투표소에서 특정 정당이나 후보자에게 투표하도록 권유하는 등 투표를 방해하거나 부정하게 투표에 영향을 미치는 행위를 하는 경우에는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처하도록 하고 있다(동법 제239조의2 제1항).

선장이 선상투표소를 설치하지 아니하는 등 선상투표를 위한 의무사항들을 제

대로 준수하지 않은 경우에는 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처해진다(동법 제239조의2 제2항).

(2) 재외선거제도에의 도입 가능성

그렇다면 현행 공직선거법상 선상투표제도에서와 같이 재외선거제도에 팩스투표제도를 허용할 경우, 어떤 장단점이 있는 간략히 살펴보고자 한다.

아프가니스탄이나 예멘에 거주하는 재외국민과 같이 내전이나 치안불안으로 인해 선거참여가 어렵거나, 우편제도가 미비하거나 우체국의 잦은 파업 등으로 투표용지의 운송이 어려운 경우 등 제한적으로 도입하는 것을 검토해볼만 하다.

제4절 재외선거권의 확대 방안

1. 지역구선거권의 확대 방안

가. 재외선거제도에서 지역구선거권 도입 논란

현행 공직선거법상 재외선거인에 대해서는 지역구 국회의원 선거권을 부여하지 않는 것이 평등권 침해로 위헌이라는 시각에서 재외선거인에 대해 지역구 선거권을 부여하자는 견해가 있다. 구체적으로 지역구는 최종거주지든 본적지든 재외선거인의 신청에 의거하여 결정하도록 하며, 일단 결정한 선거구를 일정기간 변경하지 못하도록 하는 등의 제도적 보완장치를 두어 위장전입 등으로 인한 선거왜곡을 방지하자는 것이다.¹⁰⁸⁾

이에 대해서는 생활공동체 및 정치공동체를 달리하는 재외국민이 지역구 선거에 중요한 영향을 미치게 된다면 내국인에 비해서 과대표성을 가지게 되므로 오히려 위헌이라는 부정적 시각이 있다.¹⁰⁹⁾ 1차적으로 외국 영주권을 가진 재외

108) 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제, 고려법학 제59호, 2010, 164쪽 이하.

109) 최유, 정치영역에서의 차별에 관한 헌법적 고찰 -재외국민 선거제도와 여성대표할당제를 중심으로-, 중앙법학 제13집 제1호 통권 제39호, 2011, 24쪽.

선거인이 국내 지역현안에 대해 관심을 갖는다고 보기 어렵고, 더욱이 국내 거소신고만으로 지역구선거권을 부여하게 된다면 특정 후보의 당선을 위해 악용될 소지가 크므로 현재와 같이 비례대표 선거권만을 부여하는 것이 타당하다는 견해도 같은 입장이다.¹¹⁰⁾

나. 지역구 선거권 도입의 어려움

기본적으로는 재외선거인에 대한 지역구 국회의원 선거권을 부여하는 방안에 대해서 많은 어려움이 있다고 생각한다. 지역구 국회의원은 국민의 대표이기도 하지만, 소속 지역구의 이해관계를 대변하는 역할을 맡고 있다는 점에서 특정 지역과 귀속성이 약한 재외선거인이 지역구 국회의원을 선출하는 것은 타당하지 않다고 판단되기 때문이다. 무엇보다도 재외선거인이 자의로 등록기준지를 변경할 경우에는 위장전입의 효과를 띄게 되어 선거결과가 왜곡될 가능성도 있기 때문이다. 한 표가 선거결과를 바꿀 가능성은 극히 드물다는 것이 선거에 대한 연구에서 흔히 논의되고는 있지만,¹¹¹⁾ 우리의 현실에서는 한표의 차이가 투표 결과를 좌우하는 경우가 충분히 발생할 수 있다. 지난 4월 19대 총선에서 후보자 간의 득표율 차이가 1% 안팎 이었던 초박빙의 격전지가 27곳이나 되었으며, 그 가운데 1000표 이하 차이로 승부가 갈린 지역이 11곳이었다.¹¹²⁾ 심지어 불과 170표차로 당락이 나뉘어 재검표를 실시한 지역도 있었음을 고려할 때, 만약 지역구에 거주하지 않는 재외국민이 특정 지역구에 몰려 선거인등록을 하게 되는 경우에는 이들의 투표가 선거결과에 결정적인 영향을 미칠 가능성이 있으며, 그러한 경우 재외국민의 지역구선거참여는 해당 지역구의 미래에 부당한 개입을 하게 되는 모양새가 되어 해당 지역구민의 반감을 충분히 살 수 있다. 설사 찬

110) 김종갑, 재외선거제도의 운영기준과 개선방안 -재외선거의 주요 쟁점을 중심으로-, 사회과학 담론과 정책 제4권 제1호, 2011, 145쪽.

111) 대표적으로는 Bryan Caplan(이현우 외 역), *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*(합리적 투표자에 대한 미신 : 민주주의가 나쁜 정책을 채택하는 이유), 북코리아, 2008, 162쪽. 물론 이와 같은 논의의 근거는 무작위적인 투표의 효과의 경우 한계효과가 영(zero)이라는 경제학적 분석에 기반하는 경우가 대부분이다.

112) 1000표 이하로 당락 갈린 지역만 전국 11곳, 2012.04.12자 조선일보.

(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/04/12/2012041201045.html)

성 견해처럼 한번 정한 지역구를 일정 기간 변경 못하도록 제도적 보완책을 마련하는 경우에도 그 정당성 논란을 차치하고서라도 국내 지역거주민으로서의 실질적 지역주민이 아닌 해외거주동포의 선거에 대한 영향력 행사 자체를 수용하기 어렵다는 문제점은 여전히 남는다.

2. 해외선거구제도 도입 방안

재외선거권자 중에서도 영주권을 취득했거나 취득할 예정으로 해외에 장기간 체류하는 재외선거인의 경우에는 앞서 논의한 재외선거제도의 편의성 제고방안을 모색하는 것 못지않게 중요한 것은 바로 재외선거에 대한 관심을 높이는 방안을 마련하는 것이다. 그리고 재외선거에 대한 관심의 제고는 무엇보다도 재외선거의 결과가 재외선거인 자신들에게 어떤 직접적인 영향력을 미칠 때에 가능할 것이다. 실제로 지난 4월 총선이후 재외선거에 참여한 몇몇 재외선거인과 면담한 결과, 4월 총선에서 재외선거인의 참여율이 낮았던 근본적 원인은 불편함을 무릅쓰고 선거에 참여할 만한 유인점이 없었다는 것이다. 투표결과가 어떠한 해외에 거주하는 그들의 삶에는 별다른 영향이 없을 것이라는 데에 회의가 크다고 한다. 이와 같은 상황에서 재외선거권자의 재외선거에 대한 관심을 높이는 제도로서 도입을 검토할 만한 것이 있는데 바로 해외선거구제도이다.

가. 해외선거구제도의 의의

해외선거구제도는 재외국민에게 국회의원 선거권을 부여하는 차원을 넘어서서 이제 그들 스스로 그들의 대표를 선출하여 국회로 보낼 수 있도록 하는 제도이다. 해외선거구제도는 해외동포와 자국의 정치공동체와의 단단한 연결고리가 될 수 있고, 해외동포가 직접 자국의 정치절차 및 주요한 의사결정에 관여할 수 있을 뿐만 아니라 자신들의 이해관계를 직접 대변할 수 있다는 점에서 재외선거에 대한 재외국민의 관심을 높일 수 있는 가장 확실한 방법이기도 하다. 그 구체적인 방법은 현재의 지역구를 조정하거나 지역구국회의원수를 늘리는 등 일정수의

지역구 의석을 확보한 후에 확보된 의석을 재외국민의 대표에게 부여하는 것이다. 즉 우리나라 국회의원지역구가 한반도와 부속도서에 그치는 것이 아니라 해외로 확대되는 것이다. 이를 위해서는 재외국민이 체류하고 있는 나라들을 대륙 위치나 재외국민분포도 등 여러 가지 요소를 고려하여 일정한 수의 지역구(해외선거구)로 묶는 작업이 선행되어야 할 것이다.

나. 해외선거구제도 외국입법례

현재 해외선거구 제도를 도입한 나라는 아래의 <표 4-6>에서 보는 바와 같이 모두 11개국이다. 지역적으로 볼 때, 프랑스와 이탈리아, 포르투갈, 크로아티아 등 유럽 지역에 4곳, 알제리와 앙골라, 카보베르데, 모잠비크 등 아프리카 지역 4곳, 에콰도르, 콜롬비아, 파나마 등 아메리카지역 3곳으로 아시아 지역을 제외한 지역들에 골고루 분포되어 있다.

표 4-6 각국의 해외선거구 현황¹¹³⁾

국가	의석수(의회점유율, 총의석수)
알제리	8 (2.0%, 389)
앙골라	3 (1.4%, 220). 재외선거가 아직 실시된 바 없음
카보베르데	6 (8.3%, 72). 아메리카지역과 아프리카 지역에서 각 2석, 유럽과 기타 지역에서 2석
콜롬비아	1 (0.6%, 166)
크로아티아	6 (3.9%, 152)
에콰도르	6 (4.6%, 130)
프랑스	12 (3.6%, 331)
이탈리아	12 (1.9%, 630). 지역구가 다음으로 네 곳으로 분류됨 a)유럽(러시아, 터키 포함) b)남미, c)북미와 중미, d)아프리카, 아시아, 오세아니아, 남극
모잠비크	2 (0.8%, 250) 아프리카 지역구와 기타 지역구
파나마	6 (4.6%, 130). 재외선거가 아직 실시된 바 없음
포르투갈	4 (1.7%, 230)

참고로 쿡 아일랜드는 해외선거구제도를 도입한 바 있으나 경제적 비용문제

113) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, p.28, Table1.8.

등을 이유로 2003년 폐지되었다.¹¹⁴⁾ 해외선거구제도를 운용 중인 국가들의 예를 간단히 소개하면 아래와 같다.¹¹⁵⁾

(1) 프랑스

프랑스는 일찍부터 해외선거구제도를 도입한 나라이다. 1948년부터 외국거주 프랑스인들은 상원의회에 자신들의 대표를 보낼 수 있었고, 1983년 부터는 12석에 달하는 상원의석수를 차지하고 있다. 선출절차의 경우, 약 2백만명에 달하는 재외프랑스인들이 이들 12명의 상원의원을 직접 선출하는 것은 아니다. 본국 정부에 대하여 재외프랑스인의 이익을 대변하기 위해 1948년 재외프랑스인최고위원회(Conseil Supérieur des Français de l'Étranger, CSFE)가 설립되었고, 이 위원회의 구성원 183명 가운데 150명을 재외프랑스인들 일차적으로 재외선거를 통해 선출하게 되면, 이들 150명으로 구성된 협회에서 재외프랑스인을 대표하기 위한 12명의 상원을 선출하는 형식을 취하고 있다.

(2) 이탈리아

이탈리아의 경우 2000년 헌법개정을 통해 해외선거구제도를 도입하였다. 의회의 상·하 양원 모두 선출 가능한데, 구체적으로 상원 6석, 하원 6석이다. 2001년 선거를 치른 후 2002년 상반기 해외선거구제도의 구체적 실현을 위한 법령이 시행되었고, 해외에 체류 중인 이탈리아 국민들의 지역을 a) 유럽(러시아, 터키 포함), b) 남미, c) 북미와 중미, d) 아프리카, 아시아, 오세아니아, 남극 등 총 4 곳으로 분류하여 각 지역마다 해외선거구를 창설하고, 각 선거구마다 최소한 1명의 상원의원과 1명의 하원의원이 선출되도록 하였고, 나머지 의석들은 재외국민의 거주비율에 따라 분배되도록 조정하였다. 이후 2003년 5월 해외선거구선거가 처음으로 실시되었다.

114) Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, 28쪽

115) 이하의 내용은 Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun, Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico, 2007, 29쪽 이하의 내용을 참고하여 정리하였다.

(3) 포르투갈

같은 유럽국가인 포르투갈은 프랑스보다는 늦지만 이탈리아보다는 좀 더 앞선 시점인 1976년에 해외선거구제도를 도입하였다. 우선 해외선거구는 유럽지역 1곳과 나머지 지역 1곳으로 총 2개이다. 각 선거구에서 2명의 의원을 선출할 수 있으며, 각 선거구의 투표참여자는 최소 5만 5천명에 달해야 한다. 만약 최소한도인 5만 5천명을 채우지 못했을 경우에는 해당 선거구에서는 1명의 의원만을 선출할 수 있을 뿐이다. 지난 2005년 의회선거에서는 각 해외선거구마다 2명의 의원을 모두 선출할 수 있었다.

(4) 콜롬비아

콜롬비아의 경우 1991년 정치적 소수자, 소수 민족, 해외거주자들의 이익을 대변할 수 있는 특별 선거구를 창설할 수 있는 헌법적 기초를 마련하였다. 그로부터 10년 후 특별 선거구에 의회의원 5석을 할애할 수 있도록 하는 법률이 의회에서 통과되었고, 그 5석 가운데 1석이 재외콜롬비아국민을 위한 것이다. 2002년 의회선거에서 처음으로 재외콜롬비아국민을 대표하는 의회의원이 선발되었다.

(5) 카보 베르데

카보 베르데는 1992년 헌법에 도입되어 3개의 해외선거구를 창설하였다. 그 중 하나는 아프리카거주 국민들을 위한 것이고, 다른 하나는 아메리카대륙, 나머지 하나는 유럽대륙에 거주하는 해외동포들을 위한 것이다. 카보 베르데의 해외선거구제도는 1995년 의회선거에서 처음으로 실시되었으며, 이후 2001년과 2005년의 의회 선거에서도 실시된 바 있다.

(6) 크로아티아

유럽 발칸반도 서부 아드리아해 동부에 위치한 크로아티아의 경우에는 1991년 구 유고슬라비아연방의 해체와 함께 독립을 선언하였지만, 크로아티아 내 세르

비아인들이 독립을 반대하면서 양측의 내전이 몇 년 간 지속되는 가운데, 상당수 국민들이 내전을 피해 외국으로 도피하였다. 이들 외국 거주 국민들을 위하여 1995년 해외선거구제도를 도입하였는데, 당시 재외국민 가운데 투표 가능한 성인의 숫자가 40만명에 달했다고 한다. 그 당시 크로아티아에는 총 10개의 중선거구가 있었고, 각 선거구마다 12명의 의원을 선출하도록 하였는데, 해외선거구 역시 12명의 의원을 선출할 수 있었다. 해외거주 크로아티아인들을 위해 너무 많은 의석이 배정되었다는 비판이 이어지자 법률 개정을 통해 최대 6석까지만 해외선거구에 배정토록 했고, 구체적인 의석수는 매회 선거마다 재외선거투표수를 고려하여 결정하도록 하고 있다. 이에 따라 2003년 의회선거에서는 해외선거구에 4석이 배정된 바 있다.

(7) 모잠비크

끝으로 모잠비크의 경우를 살펴보면, 모잠비크는 1990년 헌법개정을 통해 의회의 총 250개 의석수 가운데 2석을 해외선거구에 배정하는 제도를 도입하였다. 2석 가운데 1석은 아프리카거주 재외국민을 위한 것이고, 나머지 1석은 기타 다른 국가들에 거주하는 재외국민을 위한 것이다. 그러나 해외선거구제도의 실현을 위한 관련 제도 및 법령의 정비가 늦어져서 2004년 의회선거에서 비로소 헌법상 보장된 해외선거구제도가 비로소 실현되었다.

다. 해외선거구제도의 국내 도입 가능성

앞서 상술했던 바와 같이 해외선거구제도는 이미 여러 나라에서 도입·실시되고 있고, 재외국민의 국내선거에 대한 관심 및 참여도를 높일 수 있는 획기적인 방안이 될 것은 분명해 보인다. 그러나 우리나라는 재외선거제도가 최근에 입법화되었고 올해 처음으로 실시되었기에 현재의 재외선거제도의 성공적 안착도 채 보장되지 않은 현 시점에서 해외선거구제도의 도입 여부를 논의한다는 것은 아직은 시기상조로 느껴질 수 있다.¹¹⁶⁾

116) 해외선거구제도(재외선거구제도)의 도입 검토에 대한 필요성을 조심스럽게 지적하는 견해로는 김중세, 재외선거제도의 실효적 활용방안, 법학연구 제48집, 2012.5., 18쪽.

그러나 재외선거제도의 도입 역시 재외국민 스스로의 오랜 기간의 노력을 통해서 이루어진 만큼, 해외선거구제도 또한 재외국민이 자신들의 권리 주장에 더욱 적극적으로 나설 경우에는 머지 않은 장래에 실현될 가능성이 전혀 없지 않다. 더 나아가 급변하는 세계 정세와 국내 정세 속에서 해외선거구제도의 도입이 그 경제적·사회적·정치적 제반비용에도 불구하고 우리나라의 이익에 보다 부합할 수도 있기에 이왕 재외선거제도가 도입된 만큼 이제는 해외선거구제도의 도입 가능성에 대해서도 일찍부터 차근차근 검토해나갈 필요성이 있으리라 판단된다.

참고로 해외선거구제도의 도입 가능성을 긍정적으로 검토하게 하는 단초는 일제시대 대한민국임시정부가 제정한 임시헌법에서 찾을 수 있다. 1919년 4월 11일 대한민국임시정부는 임시헌장을 제정·공포하였고, 동년 9월 11일 임시헌법으로 명칭을 바꾸었는데, 동법 제20조는 ‘임시의정원 의원은 경기 충청 경상 전라 함경 평안 각도 급 중령교민 아령교민에 각 6인 강원 황해 각도 급 미주교민에게 각 3인을 선거함’이라고 규정함으로써 미국 거주 해외동포들로 하여금 그들의 대표를 선출할 수 있도록 허용하였다. 이로써 대한민국 인민을 대표하는 임시의정원 의원총수(1919년 57명, 1927년 54명)의 1/4인 15명과 13명이 각각 1919년과 1927년에 재외동포에게 할당된 것이다.¹¹⁷⁾ 더 나아가 해방 후 이승만 정부가 재일동포의 대표 6명을 국회읍서버로 참가시켜준 ‘국회읍서버제도’(1952년~1960년) 역시 재외동포가 간접적이고 부분적으로나마 국회활동에 영향을 미쳤다는 점에서 해외선거구제도와 유사한 측면이 있다.

3. 재외국민 비례대표할당제

재외국민의 대표를 국회로 보낼 수 있는 또 다른 방법은 바로 재외국민 가운데 비례대표 국회의원을 선출토록 하는 것이다. 재외국민의 비례대표 선출은 현제도 가능하다. 각 정당이 비례대표후보자 명단에 한인회 회장 등 재외국민의 이익을 대변할 만한 후보를 추천하면 되는 것이다. 그러나 이는 어디까지나 각

117) 김봉섭, 재외동포 강국을 꿈꾼다, 엠에드, 2011, 169쪽.

정당의 자율에 맡겨진 것이므로, 만약 재외국민의 국내정치참여가 재외국민뿐만 아니라 국가이익에도 부합한다는 국민적 공감대가 형성될 경우에는 이를 강제하기 위해 현재의 비례대표여성할당제와 같은 강제적 추천제도의 도입을 검토할 만하다.

익히 아는 바와 같이 현행 공직선거법 제47조는 비례대표국회의원선거에서 후보자 추천시 후보자의 50/100이상을 여성으로 추천하도록 강제하고 있다. 이와 유사하게 정당의 비례대표국회의원후보자 추천시 의무적으로 일정 비율의 재외국민대표를 추천하도록 한다면, 재외국민의 국내정치에의 관심과 재외선거의 참여율이 높아질 것임은 자명하다 할 것이다. 물론 이를 위해서는 앞서 소개한 프랑스의 ‘재외프랑스인최고위원회’와 같이 세계 각 지역에 흩어져 사는 우리나라 재외국민들의 이해관계를 대변할만한 대표성 있는 기구의 설립이 전제되어야 할 것이다. 또한 이는 비례대표제를 통해 다수대표제에 따른 선거방식의 결과보다 훨씬 더 비례성을 실현할 수 있을 뿐만 아니라, 더 많은 소수파의 대표를 배출할 수 있다는 장점을 잘 살릴 수 있다¹¹⁸⁾는 장점에서 적극 추천할 만하다.

4. 요약 및 정리

지금까지 재외선거제도의 활성화를 위한 여러 가지 방안을 차례로 살펴보았다. 올해 4월 19대 총선에서 가장 큰 문제점으로 드러난 재외선거의 참여율을 높이기 위해서는 우선적으로 재외선거인의 등록신청의 편의성을 높여야 하며, 그 구체적 방법으로는 재외선거인의 경우에도 등록신청시 순회접수와 대리접수, 인터넷접수, 팩스접수, 우편접수를 허용하는 것을 들 수 있다.

다음으로 투표방법 역시 다양화할 필요가 있는데, 우편투표를 허용하는 것이 대표적 방법이다. 공관과 멀리 떨어진 투표권자의 경우 특히 편의성이 높으며, 투표권매수 등 부정선거의 우려가 있지만 본문에서 상술한 바와 같이 해외선거의 특성상 부정선거 위험이 더 적을 수 있다는 점에서 적극적으로 도입을 검토

118) Arend Lijphart(서주실 편역), 選舉制度와 政黨制: 27개 民主主義를 대상으로 한 研究 1945-1990, 삼지원 1997, 14쪽.

할 만하다. 인터넷투표의 경우 관련 외국입법례 및 여러 문제사례를 소개한 바와 같이 그 장점이 크지만 기술상·보안상 문제점들을 해결하기 전에는 그 도입이 매우 회의적으로 보인다. 대리투표와 팩스투표 역시 투표의 편의성을 높이는 제도이기는 하나 부정선거의 위험이 있으므로 내전이나 치안불안, 또는 우편제도가 미미한 지역 등 극히 제한적인 지역에 거주하는 재외국민에 한정하여 그 도입을 검토할만하다.

재외선거인에 대해서도 지역구 국회의원 선거권을 부여하는 방안은 특정 지역의 귀속성이 약한 재외선거인이 지역구선거에 결정적인 영향을 미칠 수 있고, 특정 지역구에 몰려 선거인등록을 하는 경우에는 그 왜곡가능성이 더욱 크다는 점을 고려할 때 그 타당성이 적다고 판단된다. 오히려 이후에 검토한 해외선거구제도가 재외국민의 이해관계를 직접적으로 반영하고, 재외선거에 대한 재외국민의 참여율을 높일 수 있는 본질적인 방안으로 판단된다. 다만 해외선거구제도의 도입을 위해서는 다방면의 많은 준비가 필요한 만큼 끝으로 검토한 재외국민 비례대표할당제의 도입이 보다 현실적인 대안으로 비춰진다. 물론 이들 제도의 도입을 위해서는 무엇보다도 재외국민의 적극적인 국내정치참여가 재외국민들뿐 아니라 우리나라 국익에도 큰 보탬이 된다는 국민적 공감대가 형성되는 것이 전제되어야 할 것이다.

제5절 재외선거범죄의 예방 및 효율적 대응방안

앞서 소개한 바와 같이 금년 4월 총선에서의 재외선거사범의 적발사례는 8건 수로 극히 적었다. 그 원인중 하나는 상술한 바와 같이 재외선거에 대한 재외국민의 관심이 매우 낮았다는 것인데, 금년도 12월에 치러질 제18대 대통령선거의 경우 관심 및 참여율이 높을 것으로 예상된다. 이는 대선의 경우 총선과 달리 재외선거위반행위가 속출할 수 있다는 점을 예측케 한다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 대선을 4개월이나 앞둔 시기임에도 대선 관련 재외선거사범의 수가 총선의 경우가 동일한 점에서 찾을 수 있다. 투표일이 가까워질수록 재외선거 관련 선거법 위반 행위는 더욱 많아질 것으로 예측된다.¹¹⁹⁾

표 4-7 제18대 대통령재외선거 단속현황(2012. 8. 15. 현재)¹²⁰⁾

유형별	합계	고발	수사의뢰	경고	공명선거 협조요청
합계	8	2 (예정 1건 포함)	2	2	2
금품·음식물 제공					
비방·흑색선전	1		1		
불법신문광고	4		1	2	1
집회·모임이용	1				1
불법인쇄물배부	2	2			
사이버 이용					
기타					

위 표에서 보는 바와 같이 제19대 총선과 달리 제18대 대선의 경우 아직 대선후보가 명확히 드러나지 않은 시점에서부터 예상후보를 상대로 하여 비방·흑색선전사례가 나타났음을 볼 때, 총선과 달리 대선에서는 후보자 및 그 가족 등에 대한 비방·흑색선전사례가 상당수 발생할 우려가 크다. 특히 재외선거사범의 경우 외국인의 국외범 문제 등 국내선거사범과는 다른 특징들이 있으므로 이하에서는 재외선거범죄의 예방 및 효율적 대응방안을 차례로 살펴보고자 한다.

1. 재외선거 위반행위 관련 홍보 강화

일부 재외국민을 대상으로 한 여론조사에서 재외국민의 불법선거사례에 대한 인지도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 선거사범을 적발하여 신고하는 경우 포상금을 받을 수 있다는 사실과 불법선거운동시 과태료를 부과받을 수 있다는 사실

119) 2012.7.19.자, 국민일보, ‘美서 대선 선거법 위반 잇따라 ...김두관 지지광고 이어 박사모 홍보물 등 적발’.

(<http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0006257481&cp=nv>)

120) 중앙선거관리위원회, 재외선거 관련 위반혐의 처리상황(내부자료), 2012, 1쪽.

등에 대한 인지도가 14.9%, 호별방문제한에 대한 인지도가 15.9%로 매우 낮게 나타났다.¹²¹⁾ 따라서 재외선거 위반행위의 예방활동 중 가장 중요한 것은 어떤 행위가 불법인지를 해외 거주 유권자들에게 인식시키는 것이다. 금년 4월 총선에서도 선거관리위원회는 재외국민 사회의 공명선거 분위기 조성 및 깨끗한 선거에 대한 공감대 확산을 위해 공명선거추진단체의 구성 및 활동을 지원하였으며, 이들 단체들은 현지 재외국민 대상 각종 행사 등의 계기를 활용하여 공명선거 캠페인 등을 실시하는 등의 노력을 기울였다. 특히 국외에서의 선거운동방법과 국외에서 발생하기 쉬운 유형별 위반사례 내용을 중심으로 한 재외선거 위반 사례예시집·리플릿을 배부·안내하였고, 상당수가 한국어를 모르는 일본거주 재외국민들을 위해 일본어판을 별도 제작·배부하는 등의 노력을 기울임으로써 재외국민이 선거법을 몰라 위반하는 사례가 발생하지 않도록 적극적으로 안내하였다.¹²²⁾ 이와 같은 선거범죄에 대한 홍보활동은 앞으로 더욱 강화되어야 할 것으로 보이는데, 우리나라 공직선거법상 선거운동 관련 금지된 행위의 유형이 매우 많고 복잡하여 국내거주민뿐만 아니라 후보자측에서도 선거법 위반 여부를 쉽게 파악하기 어려운 상황에서 재외국민의 어려움은 더욱 클 것이기 때문이다. 제19대 총선의 재외선거를 경험한 이후에도 제18대 총선을 앞두고 위법행위들이 발생하고 있음을 볼 때, 위법행위에 대한 홍보 강화가 제일 우선시되어야 할 것으로 보인다.

2. 외국 선거법 연구 활성화 및 재외선거관련 직원 교육 강화

공직선거법상 위법행위에 대한 효율적 홍보를 위해서는 우선적으로 재외국민이 거주하는 각 국가들의 선거문화 및 관련 법령들에 대한 명확한 이해가 전제되어야 할 것으로 보인다. 나라마다 선거문화가 다르고 처벌되는 선거법위반행위의 유형 및 내용도 다를 것이므로, 이들 국가에 거주하는 재외국민 및 불법행

121) 박상철, 재외선거의 법적 문제와 교포사회실태조사 - 미국 LA와 오렌지카운티 재외국민 의식조사, 미국헌법학회 제22권 제3호, 2011 참조

122) 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012, 62쪽 이하.

위에 연루되는 외국인들의 위법행위를 예방하기 위해서는 각 나라마다 우리나라 선거법과의 차이점을 부각시키는 차별적인 ‘맞춤형 홍보’가 필요하다고 본다. 제 19대 총선을 위해 재외선거관리위원회가 설치된 국가수만 해도 107개국이다. 지금까지의 선거법에 대한 비교법적 연구들이 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일 등 몇몇 주요 국가의 법령만을 대상으로 했음을 고려할 때, 이후로의 비교법적 연구는 재외공관이 위치한 각 국가별로 우리나라 법령과의 1:1 비교법적 연구로 진행되는 것이 보다 효율적이며, 그 대상 국가 역시 많을수록 바람직할 것이다. 이들 비교법적 연구 결과물들을 각 재외공관에서 선거사무를 담당하는 직원들에 대하여 ‘맞춤형’으로 교육할 경우, 낯선 이국땅에서 공정한 재외선거를 위해 고군분투하는 직원들 및 파견공무원들의 재외선거관련 홍보활동 및 예방활동에 도움을 줄 것으로 판단된다.

3. 선거운동 규제 법령의 정비

재외선거에서 발생하는 선거사범을 효율적으로 예방하고 범죄발생시 신속하게 단속·처벌하기 위해서 가장 우선적으로 해야 할 일은 바로 현행 공직선거법상 선거운동 규제 법령들을 대대적으로 정비하는 것이다. 자유선거와 공정선거를 통해 민주정치 발전에 기여할 것을 목표로 하는 현행 공직선거법이 과연 그 목적을 달성하기에 적합한 내용을 담고 있는지에 대해서는 회의적인 목소리가 크다. 무엇보다도 ‘돈은 묶고 입은 푼다’는 취지가 여러 차례의 선거법개정을 통해서도 제대로 반영되지 않았기 때문이다.¹²³⁾ 현행 우리나라 공직선거법이 실질적으로는 선거운동의 원칙적 금지, 예외적 허용에 가깝게 규정되어 있다는 점은

123) 박수진·박성철·노현웅·오승훈, 리트윗의 자유를 허하라, 위즈덤하우스, 2012; 이종우, 정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제, -정치관계 법제 중심으로-, 의정논총 제 4권 제1호, 2009, 75쪽 이하; 2012.1.3.자, 파이낸셜뉴스, ‘애매한’ 인터넷·SNS 선거운동 허용 범위, 정치권이 정리 해야 (http://www.fnnews.com/view?ra=Sent0801m_View&corp=fnnews&arcid=201201030100022000000971&cDateYear=2012&cDateMonth=01&cDateDay=03); 2012.4.3.자 피디저널, 못말리는 선거법, 전면개정이 답이다(<http://www.pdjjournal.com/news/articleView.html?idxno=34601>).

앞에서 지적한 바와 같다. 선거과열차단과 공정선거추진의 이름 아래 가지각색의 규제조항들을 두고 있어 선거후보자들이 자신들의 정치소신 및 정책을 알리는 기회가 폭넓게 보장되어 있지 않고, 자칫 자신의 정책을 소개하거나 소속 정당을 지지하는 발언이라도 할라 치면 사전선거운동죄로 처벌될 위험이 늘상 존재한다. 기성정치인들은 의정활동 등을 통해 정치소신을 드러낼 수 있는 기회가 많지만, 이제 막 정계에 들어서려는 신인정치인의 경우에는 선거운동기간이 너무 짧아 자신의 이름 석자 및 정치소신을 유권자들에게 각인시키기가 너무 힘든 것이다.

유권자의 경우에는 더욱 심각하다. 정치에 관심을 갖고 정당 및 정책, 정치인에 대해 비판적 시각에서 의견을 제시할 경우에는 ‘후보자비방죄’나 ‘허위사실유포죄’로 처벌받을 위험이 크고, 실제로 처벌받은 사례로 많이 존재한다. 그나마 2011년 12월 헌법재판소가 SNS(소셜네트워크서비스)를 비롯한 인터넷공간에서의 정치적 의사표현행위에 대해 사전선거운동 범위에 포함시키는 것에 대해 한정위헌결정을 내림으로써 인터넷선거운동의 폭이 넓어지기는 했지만, 이들 범죄 모두 구성요건이 모호하여 기소여부에 대한 검찰의 재량권이 크고, 범죄성립 여부에 대한 법원에 의한 자의적 판단의 위험성이 커서, ‘귀에 걸면 귀걸이, 코에 걸면 코걸이’라는 비판을 받고 있는 것이다.¹²⁴⁾

이러한 상황에서 재외선거제도는 재외국민의 참정권보장 측면에서도 의의가 크지만, 규제일변도의 현행 공직선거법을 대대적으로 정비할 수 있는 절호의 기회이기도 하다. 앞서 소개한 올해 총선에서의 재외선거사범의 유형들을 보아도 행위자가 정치인이든 유권자이든 정치적 의사표현이 문제가 된 경우가 대부분이기 때문이다. 미국 등 표현의 자유가 폭넓게 보장된 국가에 거주하는 재외국민의 경우에는 금지착오를 주장하여 빠져나갈 위험이 크고, 시민권자와 같은 외국인에 대해서는 외국인의 국외범으로서 형법 제6조의 적용범위에서 벗어나 그 처벌이 더욱 어려울 것이기에 때문에 자칫 국내선거사범과 재외선거사범간에 법률 적용의 형평성문제가 발생할 수 있다. 비록 재외선거사범에 대한 신속하고 엄정한 법집행을 위해서 영사조사제도나 인터넷화상조사제도 등이 도입되기는 하였

124) 박수진·박성철·노현웅·오승훈, 리트윗의 자유를 허하라, 위즈덤하우스 2012, 48쪽 이하.

지만, 국외범이라는 한계와 재외공관에 파견된 단속인력의 부족, 선거범죄의 은닉성 등으로 인해 재외선거사범들 간에도 차별적인 법집행의 우려가 큰 상황이다.

결과적으로 자유롭고 공정한 선거는 선거부정행위에 대한 공정하고 엄정한 법집행이 이루어질 경우에 달성될 수 있으며, 이를 위해서는 무엇보다도 기존의 ‘입을 막는’ 선거법령조항들을 대대적으로 폐지하고, ‘돈을 푸는’ 범죄들에 대해 집중적으로 단속·처벌할 수 있도록 관련 법령을 정비하여야 할 것으로 보인다. 즉 재외선거사범의 예방 및 단속을 위해서는 ‘선택과 집중’이 가장 필요한 덕목이라는 점을 강조하고 싶다.

제5장 결론

김 대 근

민주적 정당성을 절실하게 요하는 민주주의 국가에서 선거와 투표는 그러한 정당성을 확보하는 가장 중요한 혹은 유일한 제도로서 이해된다. 때문에 선거와 투표를 제도화하는 경우, 기왕이면 많은 국민의 의사를 최대한 반영하려는 것이 민주적 법치국가를 이념으로 하는 국가들의 공통된 사항이라고 할 수 있다. 이는 특히 세계화를 통해 국가 간의 왕래가 자유로워진 오늘날, 해외에 거주하는 국민의 지지를 선거와 투표를 통해 제도화하려는 각 국가들의 노력에서도 확인할 수 있다. 재외선거제도를 도입한 나라는 우리나라를 포함하여 모두 117개국이다. 약 50%의 국가가 재외선거제도를 이미 도입하고 있는 것이다. 그나마 우리나라는 OECD국가 중에서는 가장 늦게 재외선거제도를 도입한 나라이다.

전지구화된 오늘날 선거권과 투표에 있어서 재외동포 선거권자와 국내거주 선거권자를 차별할 정당성은 찾기 어렵다.¹²⁵⁾ 오히려 민주주의 사회라면 최대한 많은 민주적 정당성을 획득해야 한다는 점과, 소수의 사람들에게도 기본적인 권리를 허용해야 한다는 관용의 요청¹²⁶⁾, 더 나아가 멀리 있는 사람(관찰자)로부터의 객관적인 관점의 필요성¹²⁷⁾에 의해서 재외선거권자의 투표권을 보장해주는 것은

125) 정당화되는 차별에 대한 논증으로는 Deborah Hellman, *When is Discrimination Wrong?*, Harvard University Press, 2008 참조.

126) 정치적 관용에 대해서는 Scanlon, *The Difficulty of Tolerance: Essays in Political Philosophy*, Cambridge University Press, 2003, p.195.

127) 이에 대한 설명으로는 Amartya Sen, *The Idea of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, 2009, 제6장 Closed and Open Impartiality 참조.

더욱 타당한 일이라고 할 것이다. 때문에 재외선거권을 부정하는 구 공직선거법에 대한 몇 차례의 합헌결정에도 불구하고 해외에 거주하는 재외국민들과 국외 부재자들이 재외선거제도의 도입을 위해 지속적으로 헌법재판소의 문을 두드렸었다. 그러다가 2007년 재외국민의 국정선거권을 제한하는 구 공직선거법이 재외국민의 선거권·평등권을 침해하고 보통선거원칙을 침해하므로 위헌이라는 헌법재판소의 헌법불합치결정(2004헌마644)에 따라 2009년 2월 12일에 드디어 재외선거제도 도입을 위한 공직선거법 개정이 이루어지게 되었다. 그리고 그 결과 2012년 4월 11일의 제19대 총선에서 재외국민의 참정권행사를 위해 2009년 도입된 재외선거제도가 처음으로 실시되었다.

처음 실시된 재외선거에서는 투표가 예상되는 총 재외선거인권자수(2,233,193명) 대비 2.53%에 불과한 54,456명만이 투표에 참여하여 비교적 저조한 투표율을 보였다. 그러나 이번 재외선거는 재외선거사범의 적발건수는 총8건이었으며, 그 중 수사의뢰조치는 2건에 불과했다는 점에서 선거부정행위가 거의 없는 공정한 재외선거이기도 했다.

그럼에도 불구하고 낮은 투표율을 통해 재외선거제도에 대한 비판과 회의가 제기되는 부분은 아쉬움이 있다. 특히 이미 학계의 관련 연구 및 언론보도에서 지적하는 바와 같이 현행 공직선거법상 재외선거제도가 제도적으로 안고 있는 구조적 결함에 기인하는 것이라면, 재외국민의 참정권을 실질적으로 폭넓게 보장하기 위하여 그 결함들을 살살이 찾아내어 합리적인 방향으로 개선하는 노력이 필요할 것이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 우선 재외선거제도에 대한 일반적 연구를 통해서 그 의의 및 중요성에 대한 국민적 이해를 높이고자 하였다. 또한 2012년 4월 국회의원 선거과정에서 드러난 재외선거 관련 문제점을 집중적으로 조사·분석하고 개선안을 제시함으로써, 올해 12월 대통령선거를 포함하여 향후 재외선거제도가 더욱 합리적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 데에 기초자료로서 활용될 수 있도록 하고자 하였다. 특히 형사정책적 측면에서 재외선거범죄의 예방 및 신속하고도 합리적인 사법적 대응을 위한 관련 법규의 정비에 있어서 참고자료로 활용됨으로써 궁극적으로는 공명정대한 선거의 달성에 기여하고자 하였다.

우리 헌법재판소는 초기에는 국가안보와, 선거의 공정성 확보 및 선거비용 증

가, 국민의 의무와의 관계 등을 이유로 재외선거권을 인정하지 않았다. 그러나 최근의 결정에서는 대한민국의 국민임에도 불구하고 주민등록법상 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 선거권 행사를 전면적으로 부정하고 있는 구 공직선거법은 어떠한 정당한 목적도 찾기 어려우므로 헌법 제37조 제2항에 위반하여 재외국민의 선거권과 평등권을 침해하고 보통선거원칙에도 위반된다고 하여, 재외선거제도의 헌법적 정당성을 논증하였다.

이에 따라 개정된 공직선거법은 성공적인 재외선거실시를 위해 재외선거관리 위원회를 신설토록 하였고, 재외선거의 특수성을 고려하여 국외선거운동에 관한 특례규정을 두는 등 관련 규정들을 신설·개정하였다 특히 국외선거운동 방법에 관한 특례를 규정하여 선거운동기간 문자메시지 전송, 온라인 선거운동, 위성방송시설을 이용한 방송광고 및 방송연설을 허용하였고, 인터넷광고와 전화를 이용하거나 말로 하는 선거운동을 허용하기도 하였다. 또한 선거비용에 대한 특례를 마련하여 재외선거권자를 대상으로 하는 선거운동을 위하여 국외에서 지출한 비용은 선거비용으로 보지 아니하도록 하였고, 국외 선거운동방법 특례규정을 위반하여 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 한 자에 대한 벌칙 조항과 재외선거사범에 대한 수사방법의 특례도 규정하였다.

그럼에도 불구하고 재외선거참여를 위해 재외선거인으로 등록신청하거나 국외 부재자로 신고한 재외선거권자수 가운데 45.7%인 56,456명만이 실제로 투표에 참여하였다. 이는 예상 총 재외선거권자수(2,233,193명) 대비 2.53%에 불과한 매우 저조한 투표율이라고 할 수 있을 것이다 물론 우리나라뿐 아니라 재외선거제도를 도입한 다른 나라들도 재외선거투표율이 국내투표율보다 상당히 낮다. 나라마다 재외투표방식이 다르고 공관투표와 우편투표, 인터넷투표 등 편의성을 높이기 위해 나라마다 다양한 방식을 도입해 나가고 있지만 해외에서 투표가 이루어지는 특성상 대부분의 국가에서는 국내투표보다 재외선거의 참여율이 낮을 수밖에 없는 것이다. 때문에 제반 어려움에도 불구하고 재외선거제도가 실시된 현 상황에서는 저조한 투표율의 원인을 제거하기 위한 법령을 정비하는 등 재외선거의 투표율을 높이는 방안을 마련하는 것이 재외국민의 참정권의 실질적인 실현에 기여함과 동시에 고비용 논란을 잠재울 수 있는 바람직한 방향으로 보인다.

다만 제19대 총선 재외선거결과에서 흥미로운 점은 선거사범이 매우 적었다는 것이다. 특히 재외선거사범의 경우에는 국내선거사범과 달리 비방·흑색선전죄가 한 건도 없었다는 점이 눈에 띄는데, 이는 재외선거인의 경우에는 지역구 국회의원선거권이 없었으므로 특정 후보자에 대한 비방이나 흑색선전의 필요가 없었다는 데에 큰 원인이 있는 것으로 보인다.

여하간 앞서 언급한 바처럼 제19대 총선의 재외선거 투표결과는 기대와 달리 매우 낮았는데, 그 원인으로 등록신청단계부터 매우 불편하였다는 점을 들 수 있을 것이다. 국외부재자의 경우에는 우편신청과 공관방문신청, 실무상 적극 활용된 순회접수를 활용할 수 있었던 것을 고려하면, 재외선거인의 투표참여율을 높이기 위해서는 우선적으로 재외선거인의 등록신청을 간이화하는 장치가 마련될 필요가 있는 것이다 이를 위해 본 연구에서는 순회접수, 대리접수, 인터넷·팩스·우편을 통한 접수 및 등록신청기간의 상시화와 영구명부제의 가능성을 검토하였다. 결국 올해 4월 19대 총선에서 가장 큰 문제점으로 드러난 재외선거의 참여율을 높이기 위해서는 우선적으로 재외선거인의 등록신청의 편의성을 높여야 하며, 그 구체적 방법으로는 재외선거인의 경우에도 등록신청시 순회접수와 대리접수, 인터넷접수, 팩스접수, 우편접수를 허용하는 것이 필요하다. 또한 투표방법을 다양화하여, 우편투표를 허용하는 등의 적극적 조치를 취할 필요가 있을 것이다. 또한 대리투표와 팩스투표 역시 투표의 편의성을 높이는 제도이기는 하나 부정선거의 위험이 있으므로 극히 제한적인 지역에 거주하는 재외국민에 한 정하여 그 도입을 검토할만하다.

또한 재외선거권의 활성화 방안으로서 해외선거구제도의 도입 가능성을 다각적으로 검토하였다. 재외선거인에 대해서도 지역구 국회의원 선거권을 부여하는 방안은 특정 지역예의 귀속성이 약한 재외선거인이 지역구선거에 결정적인 영향을 미칠 수 있고, 특정 지역구에 몰려 선거인등록을 하는 경우에는 그 왜곡가능성이 더욱 크다는 점을 고려할 때 그 타당성이 적다고 판단된다. 오히려 해외선거구제도가 재외국민의 이해관계를 직접적으로 반영하고, 재외선거에 대한 재외국민의 참여율을 높일 수 있는 본질적인 방안으로 판단된다.

재외선거사범의 경우 외국인의 국외범 문제 등 국내선거사범과는 다른 특징들이 있으므로 마지막으로 본 연구에서는 재외선거범죄의 예방 및 효율적 대응방

안을 제시하였다. 먼저 재외선거 위반행위와 관련해서 홍보를 강화하는 것이다. 우리나라 공직선거법상 선거운동 관련 금지된 행위의 유형이 매우 많고 복잡하여 국내거주민뿐만 아니라 후보자측에서도 선거법 위반 여부를 쉽게 파악하기 어려운 상황에서 재외국민의 어려움은 더욱 클 것이기 때문이다. 또한 외국의 선거법에 대한 연구를 보다 활성화하고 재외선거 관련 직원에 대한 교육을 강화하는 것도 필요하다고 판단된다. 마지막으로 재외선거에서 발생하는 선거사범을 효율적으로 예방하고 범죄발생시 신속하게 단속·처벌하기 위해서 가장 우선적으로 해야 할 일은 바로 현행 공직선거법상 선거운동 규제 법령들을 대대적으로 정비하는 것이라고 할 수 있다.

참고문헌

- 강성훈, 재외국민선거에 대한 LA지역 여론조사 결과 분석, 우리나라 재외선거의 성공적 정착방안 및 국제비교(학술세미나), 2010.
- 고민수, 유권자의 선거운동의 자유에 대한 제한과 문제점 - 「공직선거법」 제93조 제1항 위헌확인사건(2007헌마718)에 대한 헌법적 고찰, 언론과 법 제8권 제2호, 2009.
- 고선규, 일본의 재외선거가 선거정치에 미친 영향 분석, 현대정치연구 2010/봄(제3권 제1호).
- 권영호·송서순, 재외국민 참정권의 법적 보호에 관한 고찰 -개정 공직선거법을 중심으로-, 공법학연구 제10권 제3호.
- 김재광, 전자투표의 도입에 따른 관련법제 정비방안, 한국법제연구원, 2002.
- 김재선, 공직선거에서의 전자투표제도 도입을 위한 단계적 접근, 중앙법학 제13집 제2호, 2011.
- 김봉섭, 재외동포 강국을 꿈꾼다, 엠애드, 2011.
- 김종갑, 재외선거제도의 운영기준과 개선방안 -재외선거의 주요 쟁점을 중심으로-, 사회과학 담론과 정책(제4권 제1호), 2011. 4.
- 김종갑, 재외국민 모의선거를 통해 본 재외선거제도의 개선방안, 이슈와 논점(국회입법조사처) 제160호, 2010.
- 김중세, 재외선거제도의 실효적 활용방안, 법학연구(한국법학회) 제48집, 2012.
- 박상철, 재외선거의 법적 문제와 교포사회실태조사 -미국 LA와 오렌지카운티 재외국민의식조사-, 미국헌법학회 제22권 제3호, 2011.
- 박수진·박상철·노현웅·오승훈, 리트윗의 자유를 허하라, 위즈덤하우스, 2012.
- 박영철, 각국의 전자투표법제에 관한 연구, 한국법제연구원, 2002.
- 박진우, 재외국민선거권부여를 위한 공직선거법 개정안에 대한 비판적 연구, 세계헌법학연구 제14권 3호, 2008.

- 윤석근, 재외선거제도의 예상 문제점 개선 및 공정성 확보 방안에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2011.
- 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제, 고려법학 제59호, 2010.
- 이종우, 정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제, -정치관계 법제 중심으로-, 의정논총 제4권 제1호, 2009.
- 이효원, 재외선거범죄에 대한 법적 쟁점, 형사법의 신동향 통권 제24호, 2012. 2.
- 임성식·박영실, 선거사범 처리실태와 개선방안, 한국형사정책연구원, 2005.
- 임성식·이경렬, 선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원, 2006.
- 정용석, 형사절차에서 원격영상시스템의 도입에 관한 연구, 형사법의 신동향 통권 제25호, 2010. 4.
- 중앙선거관리위원회, 각 국가의 재외선거 위법행위 발생사례와 투표율 향상을 위한 방안, 2009.
- 중앙선거관리위원회, 재외선거관 실무연수회교재, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 제19대 국회의원 재외선거 총람, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 각국의 재외선거제도 현황(내부자료), 2012.
- 중앙선거관리위원회, 재외선거 관련 위반혐의 처리상황(내부자료), 2012.
- 중앙선거관리위원회, 제18대 국회의원선거총람, 2008.
- 중앙선거관리위원회, 각 국가의 재외선거 위법행위 발생사례와 투표율 향상을 위한 방안, 2009.
- 최유, 정치영역에서의 차별에 관한 헌법적 고찰 -재외국민 선거제도와 여성대표 할당제를 중심으로-, 중앙법학 제13집 제1호 통권 제39호, 2011.
- 한승철, 재외선거제도의 현황과 개선방안에 관한 헌법적 고찰, 성균관대학교 법학석사학위논문, 2010.
- 행정안전부, 재외선거 업무편람, 2012.
- Amartya Sen, Rationality and Freedom, Belknap Press of Harvard University Press, 2002.
- Amartya Sen, The Idea of Justice, Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

- Andrew Ellis/Carlos Navarro/Isabel Morales/Maria Gratschew/Nadja Braun,
Voting from Abroad -The International IDEA Handbook, Mexico,
2007.
- Arend Lijphart(서주실 편역), 選舉制度와 政黨制 27개 民主主義를 대상으로 한 研
究 1945-1990, 삼지원, 1997.
- Breuer, Martin, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der
Auslandsdeutschen, 2001.
- Bryan Caplan(이현우 외 역), The Myth of the Rational Voter: Why Democracies
Choose Bad Policies(합리적 투표자에 대한 미신 : 민주주의가 나쁜 정
책을 채택하는 이유), 북코리아, 2008.
- Deborah Hellman, When is Discrimination Wrong?, Harvard University Press,
2008.
- Jean Paul Jouary(이보경 역), Je Vote Donc Je Pense: La Philosophie Au
Secours De La Politique(나는 투표한다 그러므로 사고한다), 함께 읽는
책, 2012.
- Kenneth Arrow, Social Choice and Individual Values, Wiley, 1951.
- Scanlon, The Difficulty of Tolerance: Essays in Political Philosophy, Cambridge
University Press, 2003.
- Schreiber, Wolfgang, Bundeswahlgesetzkommentar, 8.Auflage, 2009.

Legal Survey and Analysis of the 19th National Assembly Overseas Election

Kim, Dae-Keun · Ju, Seung-Hee

Overseas voting had not been accepted in Korean constitutional history for a long time. In 2007, however, the Constitutional Court made unconstitutional decision(2004헌마644) against the former Act on Elections for Public Offices, which restricts state administrative voting rights of Koreans residents abroad. As a result, on February 12, 2012, the Act of Elections for public Offices was amended to introduce overseas voting and then overseas voting was first implemented at the 19th general election on April 11, 2012. In this overseas voting, the voter turnout was only 2.53% with 54,456 people of total people having oversea voting rights(2,233,293) having voted. If this low voter turnout stems from systematic flaws(defects) that the current Act on Elections for Public Office has, we shall try to find the flaws thoroughly and then improve appropriately to guarantee political rights actually and widely.

With this cognizance, this research tries to aim at raising public awareness of the importance and meaning of overseas voting by analyzing overseas voting in general. Moreover, it examines and analyzes problems on overseas voting found in the 19th general election and proposes reform recommendations to make this study as a basic data useful to manage overseas voting more reasonably and effectively. Especially, in criminal aspects,

it suggests some advices on policy to make this research be helpful to arrange related laws for swift and reasonable judicial countermeasures against overseas voting offense.

As already known, Korean Constitutional Court had not accepted overseas voting rights for national security, election expenses, fairness in election and etc. However, the court later demonstrated constitutional justification of overseas voting in that the former Act on Election for Public Office, which denies exercising voting rights of Koreans residents abroad as they cannot register resident even though they are Korean citizen by the Act on Resident Registration, doesn't have any reasonable purpose, so it goes against the article 37 (2) of the constitution, infringing voting right and equal right of Koreans residents abroad as well as deviating from the principle of a general election. According to this decision, the amended Act on Elections for Public Offices made National Election Commission for Overseas Voting be founded. It also revised related regulations and made new rules, considering the particularity of overseas voting.

In spite of this effort, however, Korean first overseas voter turnout was come out to be very low as mentioned above. In fact, overseas voting turnout tends to be lower than domestic due to a special property of overseas voting. Under the situation in which oversea voting goes on, however, it is desirable to take measures to raise voter turnout to realize actual political rights of Koreans residents abroad and put an end on argument of high election expense. But interestingly, it is noticeable that there was no slander and false propaganda in overseas voting of the 19th general election, unlike the domestic election offenses. It might seem that this is because people having overseas voting rights don't need slander or false propaganda against specific candidates as they don't have right to elect national district representative.

To raise the overseas voter turnout, it first needs some devices to make registration procedure simple. As specific methods, it is of use to permit circuit

receipt, agent receipt, internet receipt, fax receipt, mail receipt and etc. In addition, this study scrutinizes possibility of overseas voting system from several aspects as a measure to expand the overseas voting rights. overseas voting system could be a essential method to directly reflect interests of Koreans residents abroad and boost participation of voting.

Lastly, this study suggests some effective measures and alternative to prevent and manage overseas voting offense. In Korea, because the banned types of acts, according to the Act on Elections for Public Offices, are so complicated, it is needed to enhance promotion regarding overseas voting violation. Study of foreign election law and legislation is also to be activated more and training for overseas voting staff needs to be strengthened as well. Above all, it is urgent to arrange regulations on election campaign in the Act on Elections for Public Offices extensively to prevent overseas voting offense effectively and control/punish swiftly when violations occur.

연구총서 12-AB-04

제19대 국회의원 재외선거의 문제점 및 개선방안

발행 / 2012년 9월

발행인 / 김일수

발행처 / 한국형사정책연구원
서울특별시 서초구 태봉로 114
(02)575-5282/5283

등록 / 1990. 3. 20. 제21-143호

인쇄 / 디자인프리즘
(02)2264-1728

보고서 내용의 무단복제를 금함

정가 7,000원

ISBN 978-89-7366-984-4 93360