

2020

재외동포재단 연구용역 보고서

재외국민등록제도와 재외선거 연계방안 연구



OVERSEAS KOREANS FOUNDATION

재외동포재단

2020년도 재외동포재단 연구용역보고서

재외국민등록제도와 재외선거 연계방안 연구

- 책임연구위원 : 박상철(경기대학교 정치전문대학원 교수)
- 공동연구위원 : 조규범(국회입법조사처 입법조사관)
최인숙(고려대 평화와 민주주의 연구소 연구교수)
류홍채(경기대학교 정치전문대학원 초빙교수)
- 연 구 기 간 : 2020. 4. 16. ~ 2020. 8. 31.
- 연 구 단 체 : 경기대학교 산학협력단 한반도전략문제연구소

CONTENTS

재외국민등록제도와 재외선거 연계방안 연구

표목차	iv
그림목차	v
연구요약	vi

I	서론	1
----------------	-----------------	----------

II	재외국민등록과 재외선거 현황 및 문제점	9
-----------------	------------------------------------	----------

1. 재외국민등록과 재외선거의 의의	11
1) 재외국민등록제도의 의의	12
2) 재외선거제도의 의의	13
2. 재외국민등록과 재외선거의 법적 근거와 관련 법체계	15
1) 재외국민등록제도의 검토	15
2) 재외선거제도의 검토	17
3. 재외국민등록 및 재외선거의 현황과 문제점	20
1) 재외국민등록 현황 및 문제점	20
2) 재외선거의 현황 및 문제점	24
4. OECD 국가들의 재외선거	27



재외국민등록과 재외선거의 해외 사례 31

1. 미국	33
1) 재외국민과 재외선거의 법적 근거	33
2) 재외선거인의 신고와 등록체계	34
3) 재외선거인의 투표 방법과 절차	39
4) 재외선거의 관리	41
5) 시사점	43
2. 호주	44
1) 재외국민과 재외선거의 법적 근거	44
2) 재외선거인의 신고와 등록체계	45
3) 재외선거인의 투표 방법과 절차	49
4) 재외선거의 관리	53
5) 시사점	54
3. 프랑스	55
1) 재외국민과 재외선거의 법적 근거	56
2) 재외 프랑스인들의 정치 참여	61
3) 재외 프랑스인과 영사관	71
4. 벨기에	78
1) 재외 벨기에인과 선거 참여	78
2) 재외투표 방법의 개선	78

CONTENTS

재외국민등록제도와 재외선거 연계방안 연구

5. 스위스	81
6. 독일	84
7. 일본	84
1) 재외국민과 재외선거의 법적 근거	84
2) 재외선거의 투표 방법과 절차	87
3) 재외 투표의 개선 방안	88

IV

재외국민등록제도와 재외선거 연계를 위한 개선방안 93

1. 해외 사례 분석요약 및 시사점	95
2. 재외국민등록제도의 개선방안	97
3. 재외국민등록제도와 재외선거 연계방안	100

V

결론 103

참고문헌	111
------------	-----

〈 표 목 차 〉

표 1 공직선거법 제37조 제1항 관련 헌법재판소 판결	14
표 2 공직선거법 제38조 제1항 관련 논거	15
표 3 재외선거제도 도입 후 개선된 사항	17
표 4 재외동포 수 증감 추이(2014-2018)	21
표 5 재외국민 수	22
표 6 재외국민등록률 100% 이상 국가	23
표 7 역대 재외선거 실시 통계	25
표 8 OECD 국가들의 재외선거 총괄표	27
표 9 2019년 호주 연방선거 재외선거인 우편투표 결과	50
표 10 호주의 우편투표 또는 사전투표의 신청사유	53
표 11 프랑스인들이 선호하는 해외 이주지역	57
표 12 2015년 12월 21일~2016년 12월 31일까지 등록된 재외 프랑스인 수	61
표 13 재외 프랑스인 대통령 선거 투표 참가율 추이	62
표 14 재외 프랑스 11개구 하원의원 선거 투표율(2012년/2017년 비교)	63
표 15 국민의회 해외 프랑스 지역구	65
표 16 해외 프랑스 11개 지역구 하원의원	66
표 17 제5공화국 국민의회 선거제도	67
표 18 재외 프랑스인 건강보험 가입 여부	69
표 19 영사관 접촉 재외 프랑스인 비율	72
표 20 영사관에 등록한 재외 프랑스인의 비율	72
표 21 영사관 등록부에 등록하지 않은 이유(복수 응답)	73
표 22 거주지역과 가장 가까운 영사관과의 거리	73
표 23 가장 이용횟수가 많은 영사관 업무	74
표 24 프랑스 영사관 행정 업무에 대한 질적 평가	75
표 25 영사관이 전파한 정보에 대한 평가와 가시성	77
표 26 재외 벨기에인 투표 방법과 투표자 수 추이(2002-2014년)	79
표 27 주요 국가별 재외 스위스인 수	81

CONTENTS

재외국민등록제도와 재외선거 연계방안 연구

표 28 일본 재외선거투표 추이	85
표 29 재외 일본인 수 및 선거인 명부 등록자 수	86
표 30 세계의 해외 유권자 네트워크	89

〈그림 목 차〉

〈그림 1〉 미국의 재외선거 신청서	36
〈그림 2〉 미국의 연방기명부재자 투표용지(1)	37
〈그림 3〉 미국의 연방기명부재자 투표용지(2)	38
〈그림 4〉 미국의 조기/우편/부재자 투표율	41
〈그림 5〉 미국의 조기/우편/부재자 투표가 50% 이상인 주	42
〈그림 6〉 연방선거 재외투표 등록신청서	46
〈그림 7〉 재외선거인등록 양식	47
〈그림 8〉 호주 해외 체류 고지 양식	48
〈그림 9〉 직업상 미래 비전이 있는 곳	58
〈그림 10〉 프랑스 사회와 관계 지속 정도(가족과의 연계, 직장과의 연결, 부동산)	59
〈그림 11〉 2일 이상 재외 프랑스인들이 프랑스에 체류한 횟수	59
〈그림 12〉 재외 프랑스인들이 본국에 돌아가고 싶은 시기	60
〈그림 13〉 재외국민등록제도 개선방안의 절차 및 효과	98

연/구/요/약

□ 연구의 필요성

- 재외국민등록부의 정확성은 재외국민 권익보장의 실효성 제고와도 관계가 있기 때문에 재외국민 정책에 있어서 핵심적일 수 있음
 - 재외국민등록부와 재외선거인명부 작성의 주체와 절차가 별개로 진행되고 있는데, 이를 통합하고 연계하는 것은 효율적이고 유용한 방법이 될 수 있음
- 헌법 제2조는 정부의 재외국민 보호에 대한 의무를 부여하고 있는데, 이는 국민이 국외에 거주하더라도 국내에 거주하면 보장받을 수 있는 권리들을 누릴 수 있도록 보다 광의적으로 해석되어야 함
 - 「재외국민등록법」은 단순 절차법에 불과하고, 2021년 1월 16일 시행 예정인 「재외국민보호를 위한 영사조력법」은 보호범위가 제한적이어서 실질적인 하위법의 부재라 할 만큼 미비함
- 재외국민등록제도의 실효성 확보 및 재외선거제도와의 연계방안을 통해 효과적인 재외국민 보호 및 권리보장 정책을 제시하는 것을 연구목적으로 함
 - 재외선거는 정기적인 권리행사가 이루어진다는 점에서 핵심적인 재외국민의 권리보장 정책이라 할 수 있으며, 재국민등록제도와의 연계를 통해 효과를 높일 수 있을 것으로 기대할 수 있음
 - 재외국민들의 권리를 보장하기에는 시간적·공간적 제약으로 많은 한계가 있었으나, 현대의 정보통신기술 발전은 다양한 기술력을 활용함으로써 이러한 시공간적 한계를 극복할 수 있는 환경을 제공하고 있음

□ 재외국민보호 제도의 한계

- 재외국민등록제도는 「재외국민등록법」에 근거하여 외교부로 하여금 재외국민등록부를 작성·관리하도록 하는 절차법에 불과함
- 2019년 1월에 제정되어 2021년 1월 16일 시행 예정인 「재외국민보호를 위한 영사조력법」은 해외 체류 중인 우리 국민들이 범죄·테러·재난상황에 노출되었을 때 생명·신체·재산의 피해를 보호하는 수준에 머물러 있음
- 근본적이고 포괄적인 재외국민보호 및 권리보장을 위한 정책수립이 필요함
 - 「재외국민보호법」 또는 「재외국민법」을 제정하여 기존 법규와의 통합 및 구체화의 노력이 필요할 것으로 보임
 - 제도의 개선과 동시에 더 많은 재외국민들이 제도를 실천하고 참여할 수 있도록 유인정책을 다양화하는 노력도 동시에 이루어졌을 때 그 효과는 배가될 수 있을 것임

□ 재외국민등록부의 현황과 문제점

- 재외국민등록 현황에 대해서는 외교부에서 2019년 조사·발표한 『재외동포현황 2019』을 분석한 결과 재외국민등록률이 낮은 것도 문제이지만, 많은 지역에서 체류 중인 재외국민 수의 100%를 넘어서는 초과등록률이 나타나고 있는 점은 재외국민등록부에 대한 신뢰성에 의문을 갖게 하기에 충분함
 - 부정확한 재외국민등록부는 단순히 행정적인 오류와 비효율성 문제에 그치지 않고, 재외국민을 보호한다는 제도의 목적을 심각하게 훼손시킬 수 있기에 최우선적으로 개선되어야 할 과제임
 - 특히 코로나19에 따른 재외국민 지원책을 추진하는 과정에서 초기의 대상자 선정 혼선은 대표적인 사례임
 - 재외국민등록부의 정확성과 신뢰도를 높일 수 있는 방안 모색이 시급할 것으로 보임
- ※ 적도기니는 일반체류자가 82명으로 조사되었으나 재외국민등록부에는 274명이 기록되어 있어 무려 334%의 초과등록률을 보였으며, 아랍에미리트는 6,438명의 체류자가 조사되었는데 재외국민등록은 14,722명으로 229%, 스페인 214%, 우크라이나 205%, 슬로바키아 201% 그리고 파키스탄, 오스트리아, 카자흐스탄, 독일, 인도, 덴마크, 스위스, 터키, 사우디아라비아, 일본, 그리스, 뉴질랜드 등 매우 많은 국가에서 초과등록률을 보이고 있음

□ 재외선거제도의 현황과 문제점

- 재외선거 현황에 대해서는 중앙선거관리위원회에서 발표한 제19대, 제20대 대통령 선거와 제19대, 제20대, 제21대 국회의원선거 등 5회의 재외선거 총람을 분석한 결과, 낮은 선거인 등록률 및 투표율로 인해 재외선거에 대한 회의론이 제기됨
 - 지난 4월에 실시된 제21대 총선의 재외선거에서 중앙선거관리위원회의 추정 재외선거권자는 약 215만명이었으나 재외선거인 및 국외부재자 신고·신청은 176,960명으로 추정 선거권자 대비 8.23%만이 이루어졌음
 - 2017년 5월에 실시된 제19대 대통령선거에서는 추정 재외선거권자가 약 198만 명이었으나 선거인 등록 수는 300,034명으로 신청률은 15.17%에 불과하였고, 이 선거에서 재외국민들이 투표를 위해 방문할 수 있는 투표소는 불과 204개에 불과하였음
- 재외선거인등록은 인터넷과 우편 등으로 쉽게 할 수 있는 반면 투표 방법에 있어서는 공관방문투표만을 허용하고 있기에 재외국민의 선거참여가 현실적으로 제약을 받고 있음
 - 선거참여의 제약이 낮은 재외선거인등록률의 원인으로 작용하고 있는 것으로 볼 수 있기 때문에 국가별 특성에 따라 다양한 선거운동방식 및 투표방식을 도입할 필요가 있음
- 재외선거에 있어서 현행 재외선거인등록제도와 국외선거운동 그리고 투표방식은 국내선거를 기준으로 한 것으로서 재외국민들의 정치참여 환경을 충분히 고려하지 못한 측면이 있음

연/구/요/약

□ 전산망 통합관리 체계 구축과 선거인명부 연계 문제

- 구체적으로는 우리나라 국민에 대한 출입국 관리 및 다른 국가와의 정보공유를 통해 재외국민등록부의 전산망 통합관리 체계를 구축하는 방안 등을 제시할 수 있음
 - 이 체계가 구축되면 재외선거와의 효율적인 연계성을 확보할 수 있을 것임
 - 재외국민등록부의 정확성이 높아진다면 선거사무 역시 국내와 동일한 방식으로 외교부 또는 행정안전부 산하의 부서로 하여금 선거인명부를 작성하도록 할 수 있음
 - 현재 재외국민등록부와 재외선거인 및 국외부재자 선거인 명부 작성이 전혀 별개의 사무로 처리되고 있는 것을 통합함으로써 행정적 효율성과 재외국민들의 행정서비스에 대한 만족도를 높이는 효과를 가져올 수 있을 것임

□ 재외국민등록과 재외선거인등록 연계 해외 사례

- 재외국민의 관리와 보호체계 그리고 재외선거에 대한 비교 대상으로서 미국·프랑스·호주·일본 등 주요국가의 사례를 분석함으로써 타 국가의 재외국민정책과 재외선거제도의 장·단점을 파악하고 우리나라에 적용시킬 수 있는 사항을 도출함

※ 미국

- 재외국민이라 하더라도 유권자로 등록이 되는 경우 거주요건과 관계없이 모든 선거에서 1인 1표로 투표권을 행사할 수 있음
- 재외선거의 투표방식에 있어서도 팩스나 이메일 투표를 활용한 투표방식을 재외선거에 도입하는 방안을 지속적으로 모색하고 있음
 - = 향후 미국의 재외선거는 전산조직을 응용한 투표방식으로 전환될 가능성이 높다고 판단됨

※ 프랑스

- 프랑스 정부는 2010년 외무부 산하에 재외 프랑스인들을 담당하는 청을 신설하고 2012년 이를 부처로 승격시킨 바 있으며, 이후 해외 무역과 관광발전을 전담하는 부처가 재외 프랑스인까지 담당하고 있음
- 재외 프랑스인 등록과 재외 유권자 등록을 동시에 할 수 있도록 함으로써 행정절차를 매우 간소화 함
- 투표 방법에 있어서도 대사관, 영사관, 관청, 그리고 프랑스 학교 등 국가가 민간 공간을 빌려 재외 프랑스인들이 편리하게 투표할 수 있게 함
 - = 2017년 대선 때 재외 프랑스인이 투표할 수 있는 투표소는 866개소가 설치 되었음
 - = 인터넷 투표까지 허용함으로써 재외 프랑스인의 정치참여율을 높이고 있음

※ 호주

- 재외선거에 참여하고자 하는 재외국민에게 선거위원회가 적극적인 행정서비스를 제공하고 있음
 - = 전화를 통해 재외선거 등록 여부를 확인하고 필요할 경우 각종 서류를 스캔하여 인터넷에 업로드 할 수 있음
- 재외선거의 투표방식에 있어서도 재외선거인이 투표일 전에 일반우편투표를 신청하면 우편으로 투표할 수 있음

CONTENTS

재외국민등록제도와 재외선거 연계방안 연구

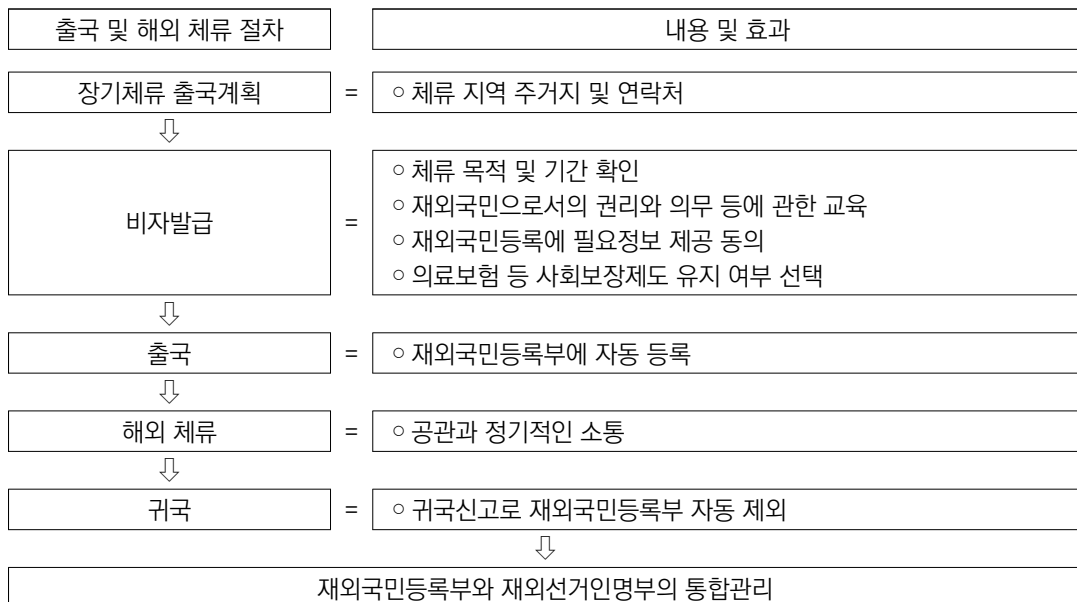
※ 일본

- 재외 일본인들의 국내 정치 참여를 고양시키기 위해 기술적인 혁신을 도모하고 있는 점이 눈여겨 볼만함
- 재외 일본인들의 투표율이 저조하자 2018년 6월 1일부터 동사무소 창구에서 해외 전출신고와 함께 재외선거인 명부 등록을 동시에 할 수 있도록 조치함
- 투표방식에 있어서도 2020년부터 인터넷 투표를 도입한다는 방침을 세움

□ 연구 결과

- 재외국민등록부의 부정확성과 재외선거인등록의 낮은 신청률 분석은 두 제도의 연계성 제고의 필요성을 확인할 수 있는 과정이었음
- 재외국민정책과 재외선거 연계에 대한 해외 사례의 분석을 통해 우리나라 재외국민정책의 올바른 좌표 설정과 재외국민의 선거참여율을 제고시키기 위해서 선거인등록 신청방법, 투표소 확대설치, 우편투표, 인터넷 투표 등을 시급히 도입해야 할 당위성을 확인하였음
- 프랑스의 재외국민정책에서 메시지를 찾는 것을 근간으로 할 때, 재외국민등록제도와 재외선거 연계는 약 180개 국에 체류 중인 280만 재외국민은 국가의 중요한 자산이며 이들의 삶은 국제사회에서 대한민국의 위상을 표징 하는 것으로서 본질적으로 재외국민의 보호 및 권리행사 보장과 직결됨

〈 재외국민등록제도 개선방안의 절차 및 효과 〉



서론

1. 재외국민등록과 재외선거의 의의

2. 재외국민등록과 재외선거의 법적 근거와 관련 법체계

3. 재외국민등록 및 재외선거의 현황과 문제점

4. OECD 국가들의 재외선거

재외국민등록과 재외선거의 의의

재외국민등록과 재외선거의 법적 근거와 관련 법체계

재외국민등록과 재외선거의 현황과 문제점

OECD 국가들의 재외선거

재외국민등록과 재외선거의 의의

재외국민등록과 재외선거의 법적 근거와 관련 법체계

재외국민등록과 재외선거의 현황과 문제점

OECD 국가들의 재외선거

CHAPTER

I

서론

재외국민등록제도는 재외국민 정책을 추진함에 있어서 가장 기초가 되고 핵심적인 자료가 되기 때문에 고도의 정확성이 요구되고, 이를 통해 재외국민 권익보장의 실효성을 높일 수 있다. 재외국민등록제도는 재외선거제도의 선거인명부 작성과 직결되며, 재외국민의 참정권을 보장하고 재외선거 활성화를 위한 자료로 활용될 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.¹⁾

재외국민은 국내 거주자와의 차별 없이 모든 영역에서 평등한 권리를 보장받아야 하며, 정부는 적극적인 가능한 많은 방식을 제공해야 한다. 이에 대한 근거로서 헌법 제2조는 정부의 ‘재외국민 보호에 대한 의무’를 부여하고 있다. 그러나 국내에 거주하지 않기 때문에 국민으로서의 권리보장과 의무부여가 모든 영역에서 실행되는 것은 어려운 일이다.

헌법의 재외국민 보호의무와 「재외국민보호를 위한 영사조력법」의 국가의 책무는 생명과 재산을 보호하는 단순한 수준에 머물러서는 안 될 것이며, 국민이 국외에 거주하더라도 국내에 거주하면 보장받을 수 있는 권리들을 누릴 수 있도록 보다 광의적으로 해석되어야 한다. 이를 위해 정부는 보다 적극적인 재외국민정책을 추진해야 할 것이다.

특히 과거에 재외국민의 권리를 보장하기에는 시간적·공간적 제약으로 많은 한계가 있었으나, 현대의 정보통신기술 발전은 이러한 시공간적 한계를 극복할 수 있는 환경을 제공하고 있다. 다양한 기술력을 활용함으로써 정부가 재외국민에게 더 많은 권리를 보장하고 이에 상응하는 의무를 부과하는 방법들을 상정(想定)할 수 있을 것이다.

1) 박상철은 재외선거에서 “국내 선거와 달리 사전에 재외선거인 등록이나 국외부재자 신고를 하여야 하고 투표 방법도 우편투표를 병행하지 않아 거주지로부터 떨어진 재외공관을 직접 방문하여야 하는 등의 불편이 있어” 재외선거의 낮은 참여율을 예견한 바 있다. 박상철, “재외선거의 법적 문제와 교포사회실태조사 - 미국 LA와 오렌지카운티 재외국민의식조사”, 『미국헌법연구』 제22권 제3호, (미국헌법학회, 2011), p. 144. 국내 유권자와의 형평성 및 재외선거인의 투표 참여를 위한 편의성을 높이기 위한 방안으로 재외국민등록부를 재외선거인명부로 활용하는 방안은 재외국민정책에 있어서 중요한 문제이다.

약 180개국에 체류 중인 280만 재외국민은 국가의 중요한 자산이며 이들의 삶은 국제사회에서 대한민국의 위상을 규정하는 것과 직결된다 하겠다. 따라서 재외국민의 보호와 권리행사 보장은 해외에 체류하면서도 국민으로서의 일체감을 유지하고 자긍심을 높임으로써 국가와 민족의 발전에 기여할 수 있게 하는 효과를 가져올 것으로 기대된다. 정기적인 정치참여와 그 효능감의 제고는 재외국민의 국가에 대한 일체감을 높이는데 특히 효과적인 수단이라 할 수 있을 것이다.

이 연구는 재외국민정책의 근간이 되는 재외국민등록제도의 실효성 확보로 재외국민등록제도와 재외국민선거제도를 연계함으로써 효과적인 재외국민 보호 및 권리보장 정책을 제시하는 것을 목적으로 한다. 재외국민선거는 특히 재외국민등록부와 매우 밀접한 연계성이 있으며, 정기적인 권리행사가 이루어진다는 점에서 대표적인 재외국민의 권리보장 정책이라 할 수 있다.

구체적으로는 우리나라 국민에 대한 출입국 관리 및 다른 국가와의 정보공유를 통해 재외국민등록부의 전산망 통합관리 체계를 구축하는 방안 등을 제시할 수 있겠다. 이 체계가 구축되면 재외선거와의 효율적인 연계성을 확보할 수 있을 것이다. 재외국민등록부의 정확성이 높아진다면 선거사무 역시 국내와 동일한 방식으로 외교부 또는 행정안전부 산하의 부서로 하여금 선거인명부를 작성하도록 할 수 있을 것이다. 현재 재외국민등록부와 재외선거인 및 국외부재자 선거인명부 작성이 전혀 별개의 사무로 처리되고 있는 것을 통합함으로써 행정적 효율성과 재외국민들의 행정서비스에 대한 만족도를 높이는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

재외국민등록제도와 재외선거의 효과적인 연계방안을 찾기 위해 「재외국민등록법」과 「공직선거법」을 중심으로 재외국민들에 대한 등록명부 작성방식에 대해 검토하였다. 재외국민등록 현황에 대해서는 외교부에서 2019년 조사·발표한 『재외동포현황 2019』를, 재외선거 현황에 대해서는 중앙선거관리위원회에서 발표한 5차례의 재외선거 총람을 분석하였다.²⁾ 재외국민의 관리와 보호체계 그리고 재외선거에 대한 비교 대상으로서 미국·프랑스·호주·벨기에·스위스·독일·일본의 사례를 분석함으로써 타 국가의 재외국민정책과 재외선거제도의 장·단점을 파악하고 우리나라에 적용시킬 수 있는 사항을 도출하였다.

재외국민등록제도는 「재외국민등록법」에 근거하여 외교부로 하여금 재외국민등록부를 작성·관리하도록 하는 절차법에 불과하다. 그리고 2019년에야 제정된 「재외국민보호를 위한 영사조력법」은 해외 체류 중인 우리 국민들이 범죄·테러·재난상황에 노출되었을 때 생명·신체·재산의 피해를 보호하는 수준에 머물러 있다. 보다 근본적이고 포괄적인 재외국민보호 및 권리

2) 재외국민등록현황은 외교부가 2년에 한 번씩 재외국민에 대한 현황을 조사하여 재외동포현황을 발표하고 있으며, 재외선거에 대해서는 중앙선거관리위원회가 선거 직후 '재외유권자 의식조사'를 실시하여 발표하고 있다.

보장을 위한 정책수립이 필요하다. 재외국민보호법을 제정하여 기존 법규와의 통합 및 구체화의 노력이 필요할 것으로 보인다. 제도의 개선과 동시에 더 많은 재외국민들이 제도를 실천하고 참여할 수 있도록 유인정책을 다양화하는 노력도 동시에 이루어졌을 때 그 효과는 배가될 수 있을 것이다.

먼저 재외국민등록부의 정확도는 매우 중요한 요건인데, 현재 작성되어 있는 등록부의 정확성을 검토하고, 이에 대한 신뢰도를 높일 수 있는 방안 모색이 시급할 것으로 보인다. 재외국민등록률이 낮은 것도 문제이지만, 많은 지역에서 체류 중인 재외국민 수의 100%를 넘어서는 초과등록률이 나타나고 있는 점은 재외국민등록부에 대한 신뢰성에 의문을 갖게 하기에 충분하다.³⁾

재외선거 역시 제도와 실제에 있어서 많은 한계와 문제점들이 지적되고 있기 때문에 많은 보완이 필요할 것으로 보인다. 특히 낮은 선거인 등록률 및 투표율은 재외선거에 대한 회의적 공격까지 받고 있다.⁴⁾ 재외선거에 있어서 현행 재외선거인등록제도와 국외선거운동 그리고 투표방식은 국내선거를 기준으로 한 것으로서 재외국민들의 정치참여 환경을 충분히 고려하지 못한 측면이 있다.

재외선거인등록은 인터넷과 우편 등으로 쉽게 할 수 있는 반면 투표 방법에 있어서는 공관방 문투표만을 허용하고 있기에 재외국민의 선거참여가 현실적으로 제약을 받고 있다. 선거참여의 제약이 낮은 재외선거인등록률의 원인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 국가별 특성에 따라 다양한 선거운동방식 및 투표방식을 도입할 필요가 있다 하겠다.

해외 사례 분석을 통해 향후 대한민국의 재외국민정책 및 재외선거 제도를 개선해야 할 좌표를 확인할 수 있었다. 미국의 국내유권자와 재외국민의 차별을 두지 않는 평등의식, 호주의 재외유권자에 대한 적극적인 행정서비스, 프랑스의 재외국민에 대한 적극적인 정책과 해외지역구의 배분과 투표 편의 확대, 일본의 출국 절차에서 재외국민등록과 재외선거인등록을 동시에 처리하는 방식 등 주요 국가 재외국민정책의 장점들을 확인하였다.

3) 적도기니는 일반체류자가 82명으로 조사되었으나 재외국민등록부에는 274명이 기록되어 있어 무려 334%의 초과등록률을 보이고 있다. 아랍에미리트는 6,438명의 체류자가 조사되었는데 재외국민등록은 14,722명으로 229%의 등록률을 보였고, 스페인 214%, 우크라이나 205%, 슬로바키아 201% 그리고 파키스탄, 오스트리아, 카자흐스탄, 독일, 인도, 덴마크, 스위스, 터키, 사우디아라비아, 일본, 그리스, 뉴질랜드 등 매우 많은 국가에서 초과등록률을 보이고 있다. 부정확한 재외국민등록부는 단순히 행정적인 오류와 비효율성 문제에 그치지 않고, 재외국민을 보호한다는 제도의 목적을 심각하게 훼손시킬 수 있기에 최우선적으로 개선되어야 할 과제이다. 특히 코로나19에 따른 재외국민 지원책을 추진하는 과정에서 초기의 대상자 선정 혼선을 대표적인 사례로 꼽을 수 있겠다.

4) 지난 4월에 실시된 제21대 총선의 재외선거에서 중앙선거관리위원회의 추정 재외선거권자는 약 215만 명에 이른다. 그러나 재외선거인 및 국외부재자 신고·신청은 176,960명으로 추정 선거권자 대비 8.23%만이 이루어졌다. 2017년 5월에 실시된 제19대 대통령선거에서는 추정 재외선거권자가 약 198만 명이었으나 선거인 등록 수는 300,034명으로 신청률은 15.17%에 불과하였다. 이 선거에서 재외국민들이 투표를 위해 방문할 수 있는 투표소는 불과 204개에 불과하였다.

미국은 재외국민이라 하더라도 유권자로 등록이 되는 경우 거주요건과 관계없이 모든 선거에서 1인 1표로 투표권을 행사할 수 있다. 재외선거의 투표방식에 있어서도 팩스나 이메일 투표를 활용한 투표방식을 재외선거에 도입하는 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 향후 미국의 재외선거는 전산조직을 응용한 투표방식으로 전환될 가능성이 높다고 판단된다.

호주는 재외선거에 참여하고자 하는 재외국민에게 선거위원회가 적극적인 행정서비스를 제공하고 있다. 전화를 통해 재외선거 등록 여부를 확인하고 필요할 경우 각종 서류를 스캔하여 인터넷에 업로드 할 수 있다. 재외선거의 투표방식에 있어서도 재외선거인이 투표일 전에 일반 우편투표를 신청하면 우편으로 투표할 수 있다.

프랑스는 세계화로 인하여 자국민들의 일자리를 찾아 해외 진출이 해마다 증가하고, 그 이동층이 젊고 고학력이라는 점 등을 고려해 해외 프랑스인 커뮤니티를 매우 중요하게 여기고 있다. 프랑스 정부는 재외 프랑스인과의 접촉을 유지하는 것은 물론 경제적·문화적 차원에서 프랑스를 전파하고자 재외 프랑스인들을 국내 정치에 참여시켜 관계를 이어가려고 적극적인 노력을 하고 있다. 2010년 외무부 산하에 재외 프랑스인들을 담당하는 청을 신설하고, 2012년 이를 부처로 승격시켰다. 이 부처는 2014년 폐지되었지만, 해외 무역과 관광 발전을 전담하는 부처가 재외 프랑스인까지 담당하고 있다.

2012년부터 재외 프랑스인들은 참정권을 확대하여 해외를 11개의 지역구로 나눠 하원의원을 뽑고 그들이 해외 프랑스인들을 대변하게 하였다. 이미 1983년부터 재외 프랑스인들이 체류 지역의 기초의원을 선출하여 그들이 상원의원을 선출하도록 하는 간접선거 방식이 있었음에도 2008년 헌법을 개정해 해외 프랑스인들이 하원의원을 직접 선출할 수 있게 한 것이다. 특히 재외 프랑스인들의 이익을 대변하기 위해 대사관과 영사관을 중심으로 해외를 지역구로 하는 기초의원을 선출하고 있다.

재외 프랑스인 등록과 재외 유권자 등록을 동시에 할 수 있도록 함으로써 행정절차를 매우 간소화하였다. 그리고 투표 방법에 있어서도 대사관, 영사관, 관청, 그리고 프랑스 학교 등 국가가 민간 공간을 빌려 재외 프랑스인들이 편리하게 투표할 수 있게 하였다. 2017년 대선 때 재외 프랑스인이 투표할 수 있는 투표소는 866개소가 설치 되었다. 동시에 인터넷 투표까지 허용함으로써 재외 프랑스인의 정치참여율을 높이고 있다.

일본의 경우는 재외 일본인들의 국내 정치 참여를 고양시키기 위해 기술적인 혁신을 도모하고 있는 점이 눈여겨 볼만하다. 재외 일본인들의 투표율이 저조하자 2018년 6월 1일부터 동사무소 창구에서 해외 전출신고와 함께 재외선거인명부 등록을 동시에 할 수 있도록 조치하였다. 투표방식에 있어서도 2020년부터 인터넷 투표를 도입한다는 방침이다.

연구 결과 재외국민등록부의 부정확성과 재외선거인등록의 낮은 신청률은 두 제도의 연계성 제고의 필요성을 확인할 수 있는 과정이었다. 그리고 재외국민정책과 재외선거에 대한 해외 사례의 분석을 통해 우리나라 재외국민정책의 올바른 좌표 설정과 재외국민의 선거참여율을 제고시키기 위해서 선거인등록 신청방법, 투표소 확대설치, 우편투표, 인터넷 투표 등을 시급히 도입해야 할 당위성을 확인하였다.

마지막으로 재외국민등록제도의 개선 및 재외선거와의 연계방안을 제시하였다. 가장 먼저 재외국민등록부를 재외국민의 출국 시에 자동으로 등록시켜 직권으로 작성하는 방식을 제시하였다. 이는 출국하는 재외국민의 개인정보활용 동의와 정부 전산망 활용을 통해 가능할 것으로 보이며, 매우 효율적이고 효과적인 방법이다. 이와 동시에 현재 해외에 체류 중인 재외국민들의 등록률을 높이기 위한 유인책으로 해외 체류 중인 재외국민들에게 의료보험과 국민연금 등의 유지 여부를 선택할 수 있는 방안을 제시하였다. 또한 현지 공관의 지속적인 재외국민과의 소통을 통해 재외국민의 상태변화를 확인하는 작업은 중요한 부분이다. 이를 위해 재외국민 정책에 대한 종합적인 제도개선의 필요성을 제기하였다.⁵⁾

다음으로 재외선거에 대한 투표 참여율을 높이기 위한 방법으로는 선거인등록률의 제고와 투표 방법의 개선방안을 제시하였다. 재외선거인명부를 작성할 때 정확도와 현실성이 높은 재외국민등록부를 활용함으로써 국내선거에서의 선거인명부 작성과 동일한 방식으로 전환할 것을 제안하였다. 재외국민등록부와 재외선거인명부를 통합할 수 있다면 선거인명부 작성 및 선거정보제공에 있어서 재외국민과 국내 유권자와의 차별을 줄일 수 있을 것이다. 이와 더불어 재외선거인의 투표 방법에 대해 우편투표, 전자 투표, 모바일투표 등을 허용하는 방안을 제안하였다.

5) 재외국민 관련 현행법과 관련법들을 통합하여 「재외국민법」을 제정함으로써 제도의 효율성은 물론 국내외적으로 국민들의 재외국민에 대한 인식전환의 기회로 삼아야 할 것이다.

재외국민등록과 재외선거 현황 및 문제점

1. 재외국민등록과 재외선거의 의의
2. 재외국민등록과 재외선거의 법적 근거와 관련 법체계
3. 재외국민등록 및 재외선거의 현황과 문제점
4. OECD 국가들의 재외선거



CHAPTER

II

재외국민등록과 재외선거 현황 및 문제점

1

재외국민등록과 재외선거의 의의

재외국민등록제도는 대한민국 정부수립 1년 후인 1949년 제정되었고, 재외선거는 비교적 늦게 박정희 정부에서 1966년 「대통령선거법」에 국외부재자투표제도를 도입하면서 시작되었다. 두 제도 모두 초기에는 유명무실한 것이었다.

재외국민등록제도는 1991년과 2014년의 「주민등록법」 개정 그리고 1999년 「재외동포법」 제정으로 자리 잡게 되었다. 재외선거는 1972년 폐지되었다가 2007년 헌법재판소의 재외국민 선거권 제한 위헌결정으로 2009년 공직선거법이 개정되면서 도입되었다. 그리고 2012년 제18대 국회의원선거에서 처음 실시되었다.

재외국민등록제도와 재외선거인 및 국외부재자 신청·신고는 서로 다른 정책을 추진하기 위해 재외국민의 실태를 조사하는 것이지만, 궁극적으로 재외국민의 권익보장이라는 측면에서 동일한 성격을 가진 것으로 볼 수 있다. 재외국민등록제도는 해외에 체류 중인 국민의 안전과 해외활동의 권리를 보장하기 위한 것이고, 재외선거인 등의 신청·신고는 국민의 기본권 중 가장 핵심인 참정권을 보장하기 위한 것이다. 그러나 국내에서의 주민등록제도가 직권주의를 채택하고 있는 반면 재외국민에 대해서는 신청주의를 채택하고 있으면서도 이를 위한 적극적인 유인책을 활용하지 않고 있는 것이 각 등록제도의 한계라 할 수 있겠다.

재외국민등록제도 및 재외선거 제도에 제기되는 문제의 핵심은 재외국민등록부의 부정확성과 재외선거에 있어서 저조한 선거인 신청·신고 및 투표 참여율에 있는 것을 확인하였다. 재외국민등록제도는 해외 체류 중인 재외국민의 현황의 정확한 조사를 위한 노력보다 국내에 입국한 재외국민의 주민등록 제도에 더 많은 개선 노력을 해 왔던 것으로 확인되었다. 재외선거는 2009년 재외선거제도가 도입된 이후 지속적이고 다양한 개선 노력이 있었음에도 불구하고, 그

내용에 있어서는 선거인 신청·신고의 편의성을 높이는 내용이 대부분인 것으로 확인되었다.

국내와 같이 재외국민에 대해서도 재외국민등록부를 기초로 재외선거인명부를 작성한다면 많은 문제점이 해결될 수 있을 것으로 기대된다. 이를 위한 기본적 조건은 재외국민등록부의 정확도를 높이는 것에 있다 할 것이다.⁶⁾ 재외국민등록부의 정확성을 높이기 위해서는 외교부의 적극적인 노력은 물론이고 재외국민들의 참여도 중요하다.

1) 재외국민등록제도의 의의

한국의 재외국민 정책은 1948년 정부수립 이후 현재에 이르기까지 사회변화 및 국가발전과 그 궤를 같이하면서 발전해 왔다. 국가발전과 냉전체제의 붕괴 그리고 이후 전개된 세계화로 우리 국민들의 해외진출이 점차 확대되었다. 국민들의 해외이주 및 방문이 증가함에 따라 해외에서 자연재해 및 테러 등 각종 사건·사고에 직·간접적으로 노출되면서 신변의 위협과 피해 역시 증가하고 있다. 이에 대한 정부의 반응으로서 재외국민 정책 역시 지속적으로 확대·발전해 온 것이다.

산업화 시기 본격적인 해외진출로 재외국민이 급격히 증가하였다. 산업화와 외화 획득을 위한 해외근로자들의 유럽과 중동지역 진출 증가에 따라 본격적인 재외국민정책의 수립과 추진을 필요하게 된 것이다.⁷⁾

1987년 민주화 이후 국가성장과 해외여행의 자유화로 인해 더 많은 국민들이 다양한 목적으로 해외이주를 하게 되었다. 이에 따라 재외국민 정책은 더욱 광범위하고 적극적인 추진이 필요하게 되었다.

대한민국 헌법은 정부에 재외국민 보호 의무를 부여하고 있다.⁸⁾ 그리고 재외국민이 해외에서 대한민국 국민으로서 안전과 권익을 보장받을 수 있도록 구체적으로 「재외국민등록법」,

6) 재외동포재단 이사장과 외교부 관계자와의 간담회에서 재외국민등록부의 정확도를 제고하고 현실화하는 문제는 외교부가 충분히 인식하고 있으며, 빠른 시간 내에 현실화하기 위한 작업에 착수했다는 것을 확인하였다.

7) 우리나라 국민의 해외이주 역사는 매우 큰 굴곡을 지니고 있다. 우리 국민들의 해외이주는 조선의 개항으로 서구문명이 유입되면서 시작되었다. 상류계급에서 극소수가 서구문명을 습득하기 위한 해외유학이 재외국민의 시작이 되었다. 일제강점기 동안 일제의 징집과 노역, 일부는 유학을 위해 그리고 독립운동을 위해 우리 국민들의 해외이주가 이루어졌다. 이들은 해방이 되었음에도 불구하고 고국으로 돌아오지 못한 경우가 많았는데, 구소련과 동유럽 지역의 고려인과 중국 동북삼성 지역의 조선족 그리고 일본의 재일 동포가 대표적인 사례이다. 특히 고려인과 재일동포는 그 중 상당수가 무국적자의 상태에 있으며, 우리나라 국적법에 따르면 이들은 법적으로 대한민국 국민이기 때문에 일정 요건을 충족하게 될 경우 국적을 취득할 수 있는 대상이다. 1948년 정부수립 직후 대한민국은 세계 최빈국으로 국민들은 가난에 허덕이고 있었다. 이 당시에는 주한미군과 선교사들을 매개로 가난을 극복하기 위한 수단으로 해외이주를 하는 경우가 많았다.

8) 우리나라 헌법에서 재외국민 보호를 위한 규정은 1980년 헌법에서 “재외국민은 국가의 보호를 받는다.”라고 규정하면서 시작되었다. 그리고 헌법 제2조 제2항에서 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.”라고 규정하여 재외국민 보호를 국가의 헌법적 의무로 부여하였다.

「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」, 「재외국민보호를 위한 영사조력법」⁹⁾과 관련 시행령 및 규칙 등을 시행하고 있다.¹⁰⁾

「재외국민등록법」의 목적은 “외국에 거주(居住)하거나 체류(滯留)하는 대한민국 국민을 등록하도록 하여 재외국민(在外國民)의 현황을 파악함으로써 재외국민의 국내외 활동의 편의(便益)을 증진하고, 관련 행정 사무를 적절하게 처리하며, 그 밖에 재외국민 보호정책의 수립에 이바지함”이고 「재외국민보호를 위한 영사조력법」의 목적은 “재외국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 국가의 영사조력(領事助力)과 관련한 제반 사항을 규정함으로써 국민의 안전한 국외 거주·체류 및 방문을 도모함”이다.

헌법과 하위법률에 따라 외교부는 재외국민보호를 위한 기초자료로서 재외국민등록제를 실시하고 있다. 재외국민의 현황을 관리하기 위한 제도는 크게 재외국민등록제도와 재외국민 주민등록제도로 나눌 수 있다. 재외국민등록제는 해외에 체류하고 있는 국민들을 관리하기 위한 것이고, 재외국민 주민등록제도는 영주권을 가진 재외국민이 입국하여 30일 이상 국내에 체류하고자 할 때 관리대상이 되는 제도이다.

재외국민등록제도는 1949년 우리나라 국민으로서 외국에 주류하는 자의 안전과 보호를 위하여 그 지역 주재 우리나라 공관에 등록하도록 하기 위한 목적으로 제정되었다. 제정 당시의 법률체계는 매우 낮은 수준으로 첫째 재외국민의 등록사항을 정하고, 둘째 등록신고를 하지 아니한 자에 대하여는 공관장은 신고를 최고하도록 하고 최고를 했음에도 신고하지 아니하는 자는 우리나라 국민으로서 받을 보호를 정지할 수 있도록 한다는 것이 주요 내용이었다. 당시 11개조로 구성되었던 법률은 1999년 전부개정이 이루어지고 이후 현재까지 5차례의 개정이 이루어졌으나 여전히 11개 조항으로 구성되어 법률로서 구체적이고 세부적인 기능을 하기에는 부족한 것으로 보인다.

2) 재외선거제도의 의의

2007년 재외국민에 대한 참정권 제한이 위헌으로 결정되고, 공직선거법에 재외선거 조항이 추가되면서 해외에 체류 중인 재외국민의 참정권이 회복되었다. 헌법재판소는 주민등록을 요건으로 재외국민의 선거권을 제한하는 공직선거법 조항을 국내 부재자와의 형평성과 관련하여 위헌으로 보았다. 그리고 주민등록을 요건으로 국내거주 재외국민의 지방선거 선거권을 제한하는 것과 재외국민의 국민투표권을 제한하는 조항들도 위헌으로 결정하였다.

9) 이 법은 부칙에 따라 2021. 1. 16.부터 시행될 예정이다.

10) 재외국민은 대한민국 국적을 보유한 자로서 유학·주재원·영주권자 등을 말하며, 외국국적을 취득한 자 또는 혈연적 관계의 민족을 포괄하는 재외동포 개념과는 구분된다.

| 표 1 | 공직선거법 제37조 제1항 관련 헌법재판소 판결

1999년 결정문(합헌)	2007년 결정문(헌법불합치)
북한주민이나 조총련계 재일동포가 선거에 영향을 미칠 우려가 있음	재외국민등록제도, 국내거소신고제도 및 여권 소지 여부를 활용하여 북한주민이나 조총련계 재일동포의 선거권 행사를 예방할 수 있음
근소표차로 당락이 결정되는 경우 재외국민이 결정권을 행사할 수 있음	보통선거의 원칙상 누구든지 선거의 결과에 영향을 미칠 수 있어야 함
선거의 공정성 확보가 어려움	선거의 공정성 확보책임은 일차적으로 국가에 있으므로 이를 선거권자의 책임으로 돌리는 것은 타당치 아니함
선거기술상 불가능함	선거기술상의 어려움은 선거운동기간 연장, 투표용지 등의 현지인쇄 등 대안이 있음
우편투표제도가 발달한 일부국가에 대하여만 가능한 재외선거제도를 만들 경우 평등문제가 야기됨	우편제도 발달정도에 따라 가능지역에서 먼저 재외국민 투표를 실시하더라도 애초부터 차별적 목적이 있었던 것이 아닌 사실상의 결과일 뿐이므로 평등원칙 침해가 아님
선거권은 납세, 병역, 기타의 의무와 결부되나, 재외국민은 이러한 의무이행을 하지 않음	헌법상 국민의 기본권행사는 납세나 국방의 의무이행에 대한 반대급부가 아님

헌법재판소는 해외 체류자의 선거참여에 대해 재외선거에 대한 기술적 발전과 공정성 그리고 국가의 비용부담이 충분히 우리 사회가 감당할 수 있을 정도의 수준이 되었다는 것을 제시하였다. 또한 해외 체류자의 거주·이전의 자유, 직업의 자유, 공무담임권의 자유 등을 침해할 수 없음으로 해외 체류자의 평등권과 선거권은 보장되어야 하며 이를 제한하는 것은 보통선거권의 원칙에 위배되는 것으로 보았다.

헌법재판소는 재외국민의 특수한 환경으로 주민등록이 말소되어 선거권이 부여되지 않는 경우를 지적하면서 첫째, 재일교포 중 북한국적자의 선거권 행사를 방지할 수 있는 기술과 절차의 확보 둘째, 재외국민이 캐스팅보트를 행사하여 선거의 결과를 바꿀 수 있다는 우려에 대해 보통선거의 원칙에 반한다는 것 셋째, 선거에서의 공정성을 확보할 책임은 정부에 있다는 점 넷째, 선거의 기술적 문제 등 절차적 어려움을 이유로 선거권 자체를 배제해서는 안된다는 점, 다섯째, 선거권을 행사함에 있어서 납세나 국방의 의무 등 국민으로서의 의무이행이 있어야만 가능하다는 것이 예정되어 있지 않은 점 등을 들어 재외국민의 선거권을 침해하는 것은 평등권과 보통선거권의 원칙에 위배되는 것으로 보았다. 이에 따라 국회는 2009년 공직선거법 개정을 통해 재외선거제도를 도입하게 되었다.

| 표 2 | 공직선거법 제38조 제1항 관련 논거

구 분	1999년 결정문(합헌)	2007년 결정문(헌법불합치)
공직선거법 제38조 제1항 관련 논거	• 선거기술상 이유와 공정성 확보의 어려움.	• 선거기술상 이유와 공정성 확보 관련 문제는 법 제37조 제1항 관련 검토와 동일함.
	• 선거기간 연장에 따른 후보자들의 선거비용 증가 및 국가적 부담증가	• 비용부담 증가가 우리나라 경제력으로 감당할 수 없을 정도는 아님.
	• 해외거주자들은 투표권행사의 장애를 스스로 초래하였으므로 국내거주자와 차이가 있음.	• 직업·학문 등의 사유로 인한 자진출국자의 선거권 행사 제한은 해외거주자의 국외 거주·이전의 자유, 직업의 자유 등을 침해하는 것임.
	• 법 제38조 제1항은 선거권 관련 문제가 아닌 투표 편의 제공의 문제임.	• 법 제38조 제1항은 실질적으로 선거권을 제한하는 것임.

※ 지방선거의 선거권은 「지방자치법」에 따라 ‘국민인 주민’에게 주어지는 것이므로 국외에 거주하는 재외국민의 경우 ‘주민’의 요건에 충족되지 못하여 선거권이 인정될 수 없는 것으로 판시함

2007년 헌법재판소의 결정과 2009년 공직선거법 개정을 통해 도입된 재외선거제도는 대한민국 국적을 가진 모든 국민의 참정권을 회복했다는 측면에서 한국 민주주의의 진일보라 할 수 있다. 그리고 헌법재판소는 재외국민의 권리보장과 이를 위한 문제해결의 책임이 정부에 있음을 명확하게 밝히고 있다. 이는 정부의 재외국민에 대한 책임을 참정권 문제를 넘어 더 다양한 권리장을 위해 보다 적극적으로 대처해야 함을 확인한 것으로 볼 수 있다.

2

재외국민등록과 재외선거의 법적 근거와 관련 법체계

1) 재외국민등록제도의 검토

재외국민등록제도는 재외국민의 현황을 파악함으로써 재외국민의 국내외 활동의 편익을 증진하고 그 밖에 재외국민 보호 정책의 수립에 이바지하기 위한 제도이다. 등록대상자는 외국의 일정한 지역에 계속하여 90일을 초과하여 거주하거나 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민으로서 주소나 거소를 관할하는 대한민국 대사관·총영사관·영사관분관 또는 출장소에 직접 방문하거나, 우편 또는 온라인으로 등록하여야 한다.

재외국민등록자는 등록사항이 변경된 경우 변경된 날부터 30일 이내에 등록공관에 재외국

민등록변경신고서를 제출하여 변경신고를 해야 한다. 그리고 주소나 거소를 변경하여 등록공관을 달리하게 되면 변경신고 외에도 변경된 날부터 90일 이내에 새로운 주소나 거소를 관할하는 등록공관에 이동신고를 하여야 한다. 재외국민은 외교부 해외이주창구나 관할 등록공관에서 재외국민등록부등본을 발급받을 수 있다.

재외국민 주민등록제도는 큰 변화를 보여왔다. 구 「주민등록법」¹¹⁾에 따라서 대한민국 국적을 가진 자가 국외에 주소가 있더라도 30일 이상 거주할 목적으로 국내에 거주지를 둘 때는 주민등록의 대상이 되었다.

1991년 「주민등록법」의 개정으로 일시 귀국하여 국내에 체류하는 해외이주자는 주민등록 대상자에서 제외되었다. 즉 해외이주법 제2조에 따른 해외이주자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해외이주를 포기한 후가 아니면 주민등록을 할 수 없었던 것이다. 이는 국내에 주민등록이 되었다가 대한민국 국적을 유지한 채 외국으로 이주한 재외국민에 대해서는 주민등록을 말소하도록 하면서 재외국민이 국내에 입국하더라도 유효한 주민등록번호가 없어 부동산 거래나 금융거래를 하거나 행정업무를 처리할 수 없는 상황이 되었다.

「재외동포법」이 1999년 제정되면서 국내거소신고 제도가 신설되었다. 「재외동포법」이 제정되면서 비로소 재외국민과 재외동포체류자격으로 입국한 외국국적동포가 필요한 경우 국내에 거소를 정하고 국내거소신고를 함으로써 주민등록번호에 해당하는 국내거소신고번호를 부여받고 이를 근거로 국내에서의 부동산 거래, 금융거래, 행정업무 등을 처리할 수 있게 되었다.

이후 2014년 「주민등록법」이 개정되면서 재외국민의 주민등록 말소제도를 폐지하고 재외국민 주민등록 제도를 도입하였다. 이는 해외에서 체류 중이던 재외국민이 국내에 입국해서도 생활에 불편함이 없도록 개선한 것이며 대한민국 국민으로서의 소속감을 높이는데 기여한 것으로 평가할 수 있겠다. 당시 「재외동포법」 역시 개정되어 재외국민에 대한 국내거소신고 제도를 폐지하게 되었다.

재외국민등록제도와 재외국민 주민등록제도를 살펴보면, 재외국민 제도의 국내 체류자에 대한 편의를 위해 많은 부분이 개선되었으나 해외에 체류 중인 재외국민 정책은 크게 발전하지 못한 것으로 평가할 수 있다. 그동안 재외국민을 보호하기 위한 구체적인 제도로서 ‘재외국민 보호를 위한 재외공관의 영사업무 처리지침’이 전부였으며, 2019년 제정된 「재외국민보호를 위한 영사조력법」이 제정되었으나 많은 부분에서 대통령령에 위임하고 있어서 향후 대폭적인 보완이 필요할 것으로 보인다.¹²⁾ 이 법률 역시 재외국민등록제도의 경우 법적으로는 의무화

11) 1991. 1. 14. 법률 제4314호로 개정되기 전의 것. 시장 또는 읍·면장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할구역 안에 주소 또는 거소(이하 ‘거주지’라 한다)를 가진 자, 즉 주민을 등록해야 했다[다만 대한민국에 주재하는 외국의 군인·외교관이나 영사와 그들의 수원(수원)·가족 또는 외국 정부의 공무원로 대한민국에 체류하는 외국인은 예외이다(제6조 제1항 단서)].

되어 있으나 실제에 있어서는 이를 강제할 수단이 없으며, 재외국민들 역시 재외국민등록에 대한 큰 유인책이 없기 때문에 등록 여부에 대해 많은 고민을 하고 있는 것으로 보인다.

2) 재외선거제도의 검토

재외선거제도는 1966년 「대통령선거법」에 국외부재자투표제도를 도입하면서 시작되었다. 이후 1972년 「통일주체국민회의법」에 의해 국외부재자투표제를 폐지하였다. 이에 대해 1997년 일본 및 프랑스 거주 재외국민의 헌법소원 제기가 있었는데 헌법재판소는 1999년 『공직선거 및 선거부정방지법』에 대한 합헌 결정을 내렸다.

2004년 다시 일본, 미국, 캐나다 거주 재외국민의 헌법소원 제기가 있었고, 2007년 헌법재판소는 『공직선거법』 헌법불합치를 결정¹³⁾함으로써 재외국민들은 참정권을 되찾을 수 있게 되었다.

헌법재판소의 위헌결정에 따라 2009년 『공직선거법』 개정이 이루어지면서 재외선거제도가 도입되었다. 그리고 지난 4·15 총선까지 재외국민들은 두 번의 대통령선거와 세 번의 국회의원선거에 참여하였다. 그 과정에서 『공직선거법』의 재외선거 관련 규정들은 수 차례 개정되면서 많은 개선을 해 왔다. 그럼에도 불구하고 재외선거에 있어서 재외국민들의 선거참여율은 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 이는 재외선거에 대한 보다 구체적인 제도개선이 필요하다는 것을 반증하는 것이라고 볼 수 있겠다.

표 3 | 재외선거제도 도입 후 개선된 사항

구분	내용
선거권	• 대통령 궐위선거 시 재외선거 미 실시 규정(부칙 삭제)
재외선거인 신고·신청	• 전자우편 이용 신고·신청 • 순회접수 및 가족의 등록신청서 대리제출 도입 • 인터넷 신고·신청 • 재외선거인의 우편접수 허용 • 재외선거인등 신고·신청 시 서류 첨부 규정 삭제

12) 전학선, “재외국민 보호와 입법정책 - 재외국민보호를 위한 영사조력법을 중심으로-”, 『입법학연구』 제16집 제2호, 2019. 참조.

13) 제37조(명부작성) 제1항 : 주민등록이 되어 있는지 여부에 따라 선거권 행사 여부가 결정되도록 함으로써 「주민등록법」상 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 선거권 행사를 전면적으로 부정하고 있는바, 이에 대한 어떠한 정당한 목적도 찾기 어려움.

※ 재외국민의 선거권 및 평등권 침해, 보통선거원칙 위반. 제38조(부재자신고) 제1항 : 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내거주자에 대해서만 부재자신고를 허용함으로써 재외국민과 단기 해외 체류자 등 국외거주자 전부에 대해 국정선거권의 행사 가능성을 부인하는 것은 정당한 입법목적에 갖추지 못함.

※ 국외거주자의 선거권 및 평등권 침해, 보통선거원칙 위반

구분	내용
	• 재외선거인 영구명부제 도입
선거운동	• 국외선거운동 방법 개선 - 인터넷 홈페이지 / 인터넷 광고 / 전자우편 - 전화를 이용하거나 말로 하는 선거운동 / 문자메시지 전송 - 위성방송시설을 이용한 방송광고 및 방송연설 • 국외선거법에 대한 조사 및 제재 규정 신설 • 선거운동 규제 - 모든 단체의 선거운동을 금지 - 주요 단체의 임원의 선거운동 금지 - 정당의 해외지부 설치 금지
투표	• 귀국투표제도 신설 • 공관 외 추가투표소 설치 허용(4만명 당 1개 추가, 2개 이내) • 파병부대 추가투표소 설치 허용
선거사무	• 재외선거 절차사무 등의 합리적 개선 • 재외선거관위 설치·운영 • 재외선거관리위원회 설치범위 확대

재외선거의 대상선거로는 대통령선거와 국회의원선거 중 임기 만료에 의한 선거이다. 그리고 각 선거별 선거권은 대통령선거에 있어서는 모든 재외국민이 투표할 수 있고 국회의원선거에서는 비례대표의 경우 모든 재외국민이 투표할 수 있으나 지역구 의원의 경우에는 주민등록이 되어 있는 재외국민만 투표할 수 있다.

재외선거는 각 지역 공관에 설치하는 재외선거관리위원회가 선거일 전 180일부터 선거일 후 30일까지 약 7개월간 관리한다. 재외선거관리위원회의 관할구역은 해당 공관의 영사관할 구역으로 공관의 장이 다른 대사관의 장을 겸하는 경우에는 다른 대사관의 영사관할구역을 포함하는 것으로 되어 있다.¹⁴⁾ 그리고 각 공관마다 해당 공관의 장이 상시적으로 당연직 재외투표관리관이 된다. 공관의 장과 총영사를 함께 두고 있는 공관의 경우 공관의 장이 총영사를 재외투표관리관으로 지정할 수 있게 되어 있다.¹⁵⁾

재외선거는 선거를 위한 명부 등재 신고·신청을 통해 이루어진다. 이는 크게 국외부재자 신고와 재외선거인 등록신청으로 구분된다. 국외부재자 신고는 국내에 주민등록이 되어 있는 사

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

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

람으로서 외국에서 투표하려는 사람을 말한다.¹⁶⁾ 그리고 재외선거인 등록신청은 국내에 주민등록이 되어 있지 아니하고 재외선거인명부에 올라 있지 아니한 사람으로서 외국에서 투표하려는 사람을 말한다.¹⁷⁾

신고·신청 방법으로는 국외부재자 신고의 경우 자신이 주민등록 되어 있는 관할 구·시·군의 장에게 서면·전자우편 또는 중앙위원회 홈페이지를 통하여 신고할 수 있다. 전자우편의 경우 본인 명의의 전자우편 주소로 자신의 국외부재자 신고에 한하여 재외투표관리관 또는 구·시·군의 장이 공고하는 전자우편 주소로 국외부재자신고서를 전송하는 방법으로 하여야 한다.

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

재외국민으로부터 신고·신청된 명단은 국외부재자신고인명부의 경우 구·시·군의 장이, 재외선거인명부는 중앙선거관리위원회가 취합하여 작성한다.¹⁸⁾ 중앙선거위는 공관부재자신고인명부(국외부재자신고서 포함) 접수 후 해당 구·시·군의 장에게 송부하고 구·시·군의 장은 중앙선거위가 송부한 국외부재자신고서와 해당 구·시·군의 장이 직접 접수한 국외부재자신고서에 따라 선거일 전 49일부터 선거일 전 40일까지 10일간 국외부재자신고인명부를 작성한다.

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

재외선거관리위원회는 공관에 재외투표소를 설치·운영한다. 운영기간은 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내로 되어 있다. 관할구역의 재외국민수가 4만 명 이상인 것으로 추정되는 경우 재외국민수가 4만 명을 넘으면 매 4만 명까지마다 1개소씩 추가로 설

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

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

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

치·운영하되, 추가되는 재외투표소의 총 수는 2개를 초과할 수 없다. 그리고 공관의 관할구역 또는 관할구역의 인접한 지역에 재외선거인등이 소속된 국군부대가 있는 경우에도 추가투표소를 설치할 수 있다. 재외선거는 선거권자가 재외투표소가 설치되어 있는 공관 등으로 직접 방문하여야만 투표할 수 있다.

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

3

재외국민등록 및 재외선거의 현황과 문제점

1) 재외국민등록 현황 및 문제점

재외국민등록의 실태와 주요 문제는 첫째 다수의 해외 국가에서 체류 중인 재외국민 수의 100%를 넘어서는 재외국민 초과등록률이 나타나고 있는 점, 둘째 재외국민에 등록될 경우의료보험제도와 국민연금제도의 혜택을 받지 못하게 된다는 점, 셋째 이러한 부정확한 재외국민등록 실태로 정부가 해외 체류 중인 국민의 상황을 정확하게 인지할 수 없게 되고 재외국민의 생명과 재산이 심각한 상황에 놓이게 될 개연성이 높아진다는 점 등으로 지적될 수 있다.

해외에 거주하고 있는 우리 국민은 조건에 따라 다양한 형태로 분류된다. 크게 재외국민과 외국국적동포로 분류하는데, 재외국민은 일시적인 해외 체류자 또는 대한민국 국적자로서 해당 국가의 영주권을 획득한 자이고, 외국국적동포는 대한민국 국민이었으나 거주 국가의 국적을 취득하고 대한민국 국적을 포기한 사람이다. 재외국민의 수는 지속적으로 증가하고 있다.

| 표 4 | 재외동포 수 증감 추이(2014-2018)

대상년도	2014년 말	2016년 말	2018년 말
총계(명)	7,184,872 (+171,955)	7,430,688 (+245,816)	7,493,587 (+62,899)
증감률(%)	2.45	3.42	0.85

2019년 외교부 조사 자료에 따르면 재외동포는 총 180개국에 7,493,587명이 거주하는 것으로 조사되었으며, 지난 2016년말 기준(7,430,688명)과 비교할 때 62,899명(0.85%)이 증가하였다. 지역별로는 동북아시아에 가장 많은 재외동포(3,286,363명)가 거주하며, 이어서 북미 2,788,732명, 유럽 687,059명, 남아시아태평양 592,441명, 중남미 103,617명, 중동 24,498명, 아프리카 10,877명 순이었다. 동북아시아(-2.4%), 중남미(-3%)지역은 재외동포 수가 감소세를 보인 반면, 유럽(8.9%), 남아시아태평양(6.2%), 북미(2%)지역은 증가세를 보였으며, 중동(-0.9%) 및 아프리카(0.2%)지역은 미미한 증감폭을 기록했다.

국가별로는 미국(2,546,952명), 중국(2,461,386명), 일본(824,977명), 캐나다(241,750명), 우즈베키스탄(177,270명), 베트남(172,684명), 러시아(169,933명), 호주(167,331명), 카자흐스탄(109,923명), 필리핀(85,125명) 순으로 재외동포가 다수 거주 중인 것으로 파악되었다. 중국의 경우, 재외동포 수가 다소 감소하였으며(2016년말 대비 86,640명(3.4%) 감소), 베트남은 우리 기업 투자 진출 등의 요인으로 증가세를 보인 것으로 나타났다(2016년말 대비 48,226명(38.7%) 증가).¹⁹⁾

이 중 재외국민 수는 총 2,687,114명으로 조사되었다. 지역별로는 북미 지역에 1,172,069명으로 가장 많이 거주하는 것으로 나타났으며 동북아시아에 757,373명, 남아시아태평양 525,355명, 유럽 132,709명, 중남미 64,454명, 중동 24,427명, 아프리카 10,727명 순이었다.

19) 외교부는 2년마다 재외동포현황을 조사하여 공개해 오고 있다. 이 연구에서 활용하는 자료는 외교부가 외국에 체류 또는 거주하는 국가별 재외동포의 현황을 조사·집계하여 홈페이지를 통해 공개한 「2019 재외동포현황」이다. 이 자료는 2018년 말 기준으로 우리 재외공관이 주재국 및 겸임국 공식 통계자료 등을 활용하여 조사한 자료를 집계한 것이다.

| 표 5 | 재외국민 수

구분		영주권자	일반체류자	유학생	계
총계		1,031,782	1,362,175	293,157	2,687,114
동북아시아	일본	361,351	71,058	17,050	449,459
	중국	7,582	246,618	53,714	307,914
	소계	368,933	317,676	70,764	757,373
남아시아태평양		96,619	351,682	77,054	525,355
북미	미국	426,643	560,566	77,717	1,064,926
	캐나다	54,107	26,262	26,774	107,143
	소계	480,750	586,828	104,491	1,172,069
중남미		53,244	10,699	511	64,454
유럽		30,569	65,377	36,763	132,709
아프리카		1,555	8,584	588	10,727
중동		112	21,329	2,986	24,427

재외국민등록제도의 가장 큰 문제점은 등록률에 있다. 종합통계는 외교부 자료에서 밝힌 것과 같이 다양한 데이터를 통합한 것으로서 어디까지나 추정치이다.²⁰⁾ 가장 구체적이고 공식적인 자료가 재외국민등록부라 할 수 있을 것이다. 그런데 재외국민등록부에 등록된 재외국민의 수에 심각한 오류가 노정되어 있다. 낮은 재외국민등록률은 외교부의 해외 체류 국민에 대한 보호정책에 있어서 시급히 해결되어야 할 문제 중 하나이다. 주영국대사관의 경우 재외국민 총 수가 30,454명이지만 재외국민등록수는 2,330명으로 7.65%의 매우 낮은 등록률을 보이고 있다. 대체로 많은 국가들에서 낮은 등록률을 보이고 있는 편이다.

그러나 낮은 등록률보다 더욱 심각한 문제는 등록부 자체의 신뢰도를 의심케 하는 초과 등록률이다. 적도기니가 가장 높은 초과등록률을 보이고 있는데, 82명의 일반체류자가 있는 것으로 확인되고 있으나 재외국민등록부에는 274명이 등록되어 있어 334%의 등록률을 보이고 있다. 아랍에미리트 229%, 스페인 214%, 우크라이나 205%, 슬로바키아 201% 등이 매우 높은 초과등록률을 보이고 있는 국가들이다. 또한 독일, 덴마크, 스위스, 네덜란드, 그리스, 뉴질랜드 등 상대적으로 해당 국가의 사회질서에 대한 신뢰성이 높은 곳에서도 초과등록률이 기록되고 있는 것은 이 제도가 근본적으로 중요한 문제점을 가지고 있다는 것을 보여주는 것이다.

20) 「재외동포현황 2019」 자료는 해외에 주재하는 우리나라 재외공관(대사관, 총영사관, 분관 또는 출장소)에서 작성, 보고한 공관별 재외동포현황(2018.12월 기준)을 취합, 정리한 것으로서 주재국의 인구 관련 통계자료, 한인회 등 동포단체 조사자료, 재외국민등록부 등 공관의 민원 처리기록, 직접 조사 등을 근거로 산출한 추산·추정치임

| 표 6 | 재외국민등록률 100% 이상 국가

	영주권자	일반	유학생	계	재외국민등록수	등록률
적도기니		82		82	274	334%
아랍에미리트		5,002	1,436	6,438	14,772	229%
스페인	1,133	549	690	2,372	5,079	214%
우크라이나	27	245	87	359	737	205%
슬로바키아	577	1,025	16	1,618	3,265	201%
파키스탄		494	12	506	857	169%
오스트리아	457	848	742	2,047	3,433	168%
카자흐스탄		1,410	117	1,527	2,106	168%
독일	1,325	3,000	2,345	6,670	10,845	162.6%
인도	17	4,169	210	4,396	6,799	154.6%
덴마크	66	612	98	776	1,143	147%
스위스	568	1,513		2,081	2,857	137.3%
터키		612	34	646	832	129%
체코	303	2,268	102	2,673	3,236	120%
네덜란드	881	1,110	1,792	3,783	4,361	115%
사우디아라비아		3,185	10	3,195	3,535	110%
일본	86,624	40,667	8,235	135,526	147,640	109%
그리스	6	231	4	241	256	106.2%
뉴질랜드	4,381	1,087	1,190	6,658	7,048	106%
헝가리	212	898	625	1,735	1,825	105%

재외국민등록부의 오류 원인은 다양하다. 첫째는 해외 체류자들이 출입국 과정에서 재외국민등록 신청과 변경신청을 하지 않기 때문이다. 이는 법률적으로는 등록이 의무사항이지만, 등록을 하지 않았을 때 발생하는 불이익이 없기 때문에 출입국 과정에서 변경신청을 하지 않는 것이다.

재외국민들이 재외국민등록신청을 하지 않은 또 다른 이유로는 재외국민에 등록될 경우 국내에 잠시 귀국했을 때 발생하는 행정적 문제와 복지문제에서의 불이익이 존재하기 때문이다. 특히 재외국민으로 등록될 경우 의료보험제도와 국민연금제도의 혜택을 받지 못하는 문제는 재외국민들이 중요하게 생각하는 것이다. 이에 더해 은행거래 또는 부동산거래 시 불편함이 있다는 것도 당사자들에게는 재외국민등록 신청을 보류하는데 주요 원인이 되는 것으로 보인다.

재외국민등록부의 오류와 부정확성은 정부가 보호해야 할 대상으로서 국민의 상황을 정확하게 인지할 수 없다는데 그 심각성이 있다. 해외 체류 중인 국민이 다른 지역으로 이동했을 때 당연히 그 변경사항을 공관에 신고해야 한다. 그러나 재외국민들이 변경신고를 꼭 해야만 하는 유인책 내지는 강제책이 없기 때문에 재외국민등록부의 등록률 및 정확성이 현저히 낮게 나타나고 있는 것으로 보인다. 이처럼 해외에 체류하면서 정부의 보호 범위에서 벗어난 재외국민은 심각한 안전의 사각지대에 있는 것으로 볼 수 있겠다.

2) 재외선거의 현황 및 문제점

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

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

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

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

에 등재할 재외선거인 32,961명을 확정하고, 영구명부 미등재자에게 제20대 국선 참여방법 등을 전자우편, 전화로 안내하기도 하였다.

제18대 대선에서는 신고·신청기간 후반 신고·신청 방법 확대를 위한 공직선거법 개정으로 전자우편 이용 신고·신청, 재외선거인 등록신청 순회접수, 가족의 재외선거인 등록신청서 대리 제출을 허용하면서 제19대 국회의원선거에 비해 약 80% 정도 증가하였다.²¹⁾ 재외투표소에는 후보자명부, 후보자별 정보공개자료, 선거공보 등을 안내석에 비치하여 투표하러 온 선거인에게 후보자에 관한 정보를 제공하였다.

표 7 | 역대 재외선거 실시 통계

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

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

제18대 대통령선거 재외선거인 등록신청 및 국외부재자 신고는 2012년 7월 22일부터 2012년 10월 20일까지 91일간 163개 재외공관에서 접수하였으며, 같은 기간에 251개 구·

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

시·군청(3,479개 읍·면·동)에서 국외부재자 신고를 접수하였다. 공관에서는 신고·신청서류를 스캔함과 동시에 신고·신청인 인적사항 및 선거권 관련 정보가 관계기관에 실시간 조회·확인되어 접수처리·공관명부 등재가 이루어질 수 있도록 하였다. 제18대 대통령선거에서는 164개 재외투표소에서 투표가 진행되었으며, 투표 마감 결과 선거인 수 222,389명 중 158,225명이 투표하여 71.1%의 투표율을 기록하였다.

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

제19대 대통령선거 재외선거인 및 국외부재자 신고는 2017년 3월 10일부터 2017년 3월 30일까지 175개 재외공관에서 접수하였으며, 같은 기간에 250개 구·시·군청, 3,491개 읍·면·동에서도 국외부재자 신고를 접수하였다. 20여 일의 신고·신청기간 동안 재외선거인 등 신고·신청은 총 259,531건으로, 그중 재외공관은 재외선거인 등록신청 10,788건, 국외부재자신고 248,580건 등 총 259,368건을 접수하였고, 국내 구·시·군은 국외부재자신고 163건을 접수하였다.²²⁾ 재외투표 마감 결과 투표수는 역대 가장 많은 221,981명으로 선거인 수 294,633명 대비 75.3%가 투표하였다.

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

2012년 이후 역대 재외선거의 선거인 등록률을 보면 3회의 국회의원선거에서는 낮은 등록율과 투표율을 보여왔다. 2회의 대통령선거에서는 상대적으로 높은 선거 참여율을 보인다. 그

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

럼에도 불구하고 역대선거 중 가장 높은 투표 참여율을 보인 제19대 대선에서도 전체 재외국민 선거권자 대비 11.22%의 투표율을 보였는데, 이는 당시 국내 투표율 77.2%와 비교했을 때 매우 낮은 수준이었다.

재외선거에서 유권자들의 선거인 등록률이 낮은 이유는 투표 참여의 현실성이 낮기 때문인 것으로 확인되었다. 제18대와 제19대 대통령선거에서 유권자들의 선거인 미신고·미신청 사유는 “공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서”와 “개인적인 일 및 시간 때문에”가 가장 많은 비중을 차지했다. 제19대 대선의 경우 두 가지 사유의 응답비율 합계는 48.8%였으며 “등록신청 및 투표절차가 번거로워서”라는 응답이 16.9%로 나타났다.²³⁾ 이 세 가지 미신고·미신청 이유가 절대적인 비율을 차지하고 있는 것이다. 선거인 신고·신청 절차는 인터넷, 우편, 대리의 방법이 허용되면서 번거로움을 해소했지만, 투표 방법에 있어서 공관까지 방문해야 하는 것이 시간의 부족 및 절차의 번거로움으로 느껴지는 것이라고 판단할 수 있겠다.

4 OECD 국가들의 재외선거

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

표 8 | OECD 국가들의 재외선거 총괄표

국가명	대상선거	선거인명부 작성		재외선거 투표 방법
		국내	재외	
스웨덴	총선, EU의회선거, 지방선거, 국민투표	직권	직권	공관/우편/대리
스페인	총선, EU의회선거, 지방선거, 국민투표			공관/우편
이탈리아	총선, 국민투표			우편

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

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

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

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

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

투표 방법에 있어서는 공관투표만 실시하는 국가는 대한민국, 덴마크, 아이슬란드, 체코, 폴란드, 핀란드, 헝가리 등 총 7개국이며, 우편투표만 실시하는 국가 11개국, 여러 투표 방법을 병행 실시하는 국가가 10개국이다. 터키의 경우는 특수하게 국경투표소에서 투표를 하도록 하고 있다. 공관투표를 실시하고 있는 국가 중 공관 외에도 투표소 설치가 가능한 국가는 프랑스, 핀란드, 폴란드, 덴마크 등 4개국이다.

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

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

재외국민등록과 재외선거의 해외 사례

1. 미국

2. 호주

3. 프랑스

4. 벨기에

5. 스위스

6. 독일

7. 일본



CHAPTER

III

재외국민등록과 재외선거의 해외 사례

1

미국

미국의 경우 재외국민이라 하더라도 유권자로 등록이 되는 경우 거주요건과 관계없이 모든 선거에서 1인 1표로 투표권을 행사할 수 있다. 즉 유권자가 국내든 해외든 거주요건에 따라 참정권을 차별받지 않는다. 미국은 충분한 기간의 사전투표제와 우편투표, 일부 주에서의 이메일 및 팩스 투표방식을 허용하고 있기 때문에 출국하기 전 국내에서 유권자등록을 완료했을 경우 별도의 재외국민 유권자등록이 필요치 않다.

재외선거의 투표방식에 있어서도 팩스나 이메일 투표를 활용한 투표방식을 재외선거에 도입하는 방안이 지속적으로 모색되고 있다. 향후 미국의 재외선거는 전산조직을 응용한 투표방식으로 전환될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

1) 재외국민과 재외선거의 법적 근거

미국은 선거에 관한 사무는 헌법상 주 정부에서 관장하도록 하여 주 정부의 포괄적인 선거사무 권한을 인정하고 있다.²⁶⁾ 그러나 주 정부의 포괄적인 선거사무에 관한 권한은 미국수정헌법 제15조의 ‘인종에 따른 차별의 금지’ 규정, 동법 제19조의 ‘성별에 의한 차별의 금지’ 규정, 동법 제26조의 ‘연령에 의한 차별의 금지’ 규정에 적용을 받아 제한될 수 있다.

미국연방정부는 의회가 정부에 부여된 모든 권한을 집행하기 위해 필요한 모든 법률을 제정

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

할 권한과 주 정부에 금지된 권한의 영역에 관해 주 정부와 병합적인 권한을 보유하는 속성을 가진다. 이러한 연유에서 미국의 선거체제는 다층적이면서도 복합적인 구조를 가지게 되었다.²⁷⁾

미국의 연방의회에서 선거와 관련된 주요법률로는 「선거권법」(Voting Right Act 1965)과 「선거인등록법」(National Voter Registration Act 1993), 그리고 「군인 및 재외국민 부재자 투표법」(The Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act 1986) 등이 있다.

「군인 및 재외국민 부재자 투표법」은 미국 연방의회가 1986년에 제정하였다. 미국에서 선거사무는 각 주의 소관에 속하여 주 법으로 규율하지만, 주 법에서의 내용이 「군인 및 재외국민 부재자 투표법」과 충돌하는 경우 연방법이 주 법에 우선한다. 「군인 및 재외국민 부재자 투표법」은 연방법인 「군인투표법」(Soldier Voting Act 1942), 「연방투표지원법」(Federal Voting Assistance Act 1955), 「재외국민투표권법」(Overseas Voting Right Act 1975)의 내용의 근간이 되는 역할을 담당하고 있다.

「군인 및 재외국민 부재자 투표법」의 존재에도 불구하고 미국의 재외선거는 각 주에서 유권자 등록, 투표용지 송부 및 회송절차 등의 다양성으로 인하여 투표율이 저조하다는 문제가 있었다. 이를 개선하기 위하여 미국 연방의회는 2009년 「군인 및 재외 선거 강화법」(Military and Overseas Voter Empowerment Act 2009)을 제정하여 재외국민의 선거참여와 정치참여를 높이고 있는 상황이다.²⁸⁾

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

2) 재외선거인의 신고와 등록체계

미국의 2009년 「군인 및 재외 선거 강화법」(Military and Overseas Voter Empowerment Act 2009)에 따라 재외국민은 매 선거 때마다 등록을 하여야 한다. 주에 따라 등록 마감일은 차이가 있지만, 이 법은 각 주가 선거 45일 전까지 투표용지 우송을 완료하도록 하고 있다. 미국 시민권자는 투표할 수 있는 주에 따라 이메일, 팩스 또는 인터넷 다운로드를 통해 부재자 투표 용지를 받을 수 있다.²⁹⁾

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

28) 백환기(2015), pp. 112-113 참조.

29) 재외선거 등록과 부재자투표 요구를 위한 연방우편카드신청서(Federal Post Card Application)은 (<https://www.fvap.gov/uploads/FVAP/Forms/fpca.pdf>)로부터 다운받을 수 있다.

연방우편투표신청서(Federal Post Card Application)는 선거가 실시되는 해뿐만 아니라 매년 1월에 작성해야 한다. 거주지가 이전되었거나, 거주지 주소나 이메일이 변경된 경우 또는 자신의 이름이 변경되었을 때에도 제출하여야 한다.³⁰⁾

매년 완성된 연방우편투표신청서를 지방선거관리관에게 제출하여 투표 자격이 있는지 확인하고 해당 연도의 모든 선거에서 부재자 투표 용지를 받을 수 있도록 이름을 명단에 올려야 한다. 이를 위하여 부재자 투표 용지를 전자 또는 우편으로 보내야 하는데, 투표용지를 완성하여 해당 주의 투표용지 신청 마감일 전에 도착하도록 하여야 한다. 선거 30일 전에 투표용지를 받지 못한 경우에는 연방기명부재자투표용지(Federal Write-In absentee Ballot)를 사용하여 투표하여야 한다. 기명부재자투표는 일반부재자 투표용지가 각 주가 규정하는 기한 내에 선거관리관에게 도착하지 않은 경우에만 유효한 것으로 인정된다.³¹⁾

재외국민의 등록과 재외선거의 신청은 ‘연방선거지원프로그램’(Federal Voting Assistance Program)의 웹 페이지를 이용하면 된다.³²⁾ 또한 전 세계의 미국 대사관 과 영사관이나 해외의 미국 시민단체나 정치단체에서 연방우편투표신청서와 주의 선거 시 요구사항의 사본을 수령할 수 있다.

연방우편투표신청서는 미국의 국내우편을 이용하여 선거관리당국으로 회송되는 경우와 해외에서 미국의 군사우편제도를 통하여 회송하는 경우나 미국 대사관이나 영사관을 통하여 회송되는 경우에는 무료로 해당 선거관리관에게 배달이 된다.³³⁾ 그러나 재외국민이 외국에서 국제우편으로 회송하려는 경우에는 국제우편요금을 지불하여야 하며, Fedex나 DHL 등의 국제특급운송회사를 이용하는 경우에는 사서함이 아닌 선거관리당국의 주소지로 회송되어야만 유효한 신청서로 인정이 된다.³⁴⁾

연방우편투표신청서는 신청인의 운전면허증과 사회보장번호(Social Security Number)를 기재하여야 하는데, 이를 통해 선거관리관은 투표신청인의 신원을 확인할 수 있으므로 추가적인 서류로서 여권 사본을 요구하지는 않는다. 이는 행정절차를 간소화하여 민원인의 불편을 덜어주며 유권자의 등록 편의성을 제고하는 기능을 한다.³⁵⁾ 다음의 <그림 1>, <그림 2>, <그림 3>은 미국의 재외선거 신청서 및 연방기명부재자 투표용지이다.

30) <https://travel.state.gov/content/travel/en/international-travel/while-abroad/voting.html>

31) <https://www.fvap.gov/uploads/FVAP/Forms/fwab.pdf>

32) 연방선거지원프로그램 웹 페이지 <<https://www.fvap.gov/>>에서는 각 주의 재외선거 가이드라인, 선거일과 등록 마감일, 지역 선거사무소, 선거등록상황 등에 대한 정보의 확인이 가능하다.

33) 미국의 군사우편으로는 Army Post Office와 Fleet Post Office가 있는데 해외 주둔하는 미군을 대상으로 하는 우편배달 시스템이다.

34) <<https://www.fvap.gov/>>.

35) 백환기(2015), p. 120.

〈그림 1〉 미국의 재외선거 신청서

Voter Registration and Absentee Ballot Request

Federal Post Card Application (FPCA)

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

This form is for absent Uniformed Service members, their families, and citizens residing outside the United States. It is used to register to vote, request an absentee ballot, and update your contact information. See your state's instructions at FVAP.gov.

1. Who are you? Pick one.

I request an absentee ballot for all elections in which I am eligible to vote AND:

☐ I am on active duty in the Uniformed Services or Merchant Marine -OR- ☐ I am an eligible spouse or dependent.

☐ I am a U.S. citizen living outside the country, and I intend to return.

☐ I am a U.S. citizen living outside the country, and my intent to return is uncertain.

☐ I am a U.S. citizen living outside the country, and I have never lived in the United States.

Sex ☐ Female ☐ Male

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

2. What is your address in the U.S. state or territory where you are registering to vote and requesting an absentee ballot?

Your voting materials will not be sent to this address. See instructions on other side of form.

Street address	Apt #
City, town, village	State
County	ZIP

3. Where are you now? You MUST give your CURRENT address to receive your voting materials.

Your mailing address. (Different from above)	Your mail forwarding address. (If different from mailing address)

4. What is your contact information? This is so election officials can reach you about your request.

Provide the country code and area code with your phone and fax number. Do not use a Defense Switched Network (DSN) number.

Email:	Phone:
Alternate email:	Fax:

5. What are your preferences for upcoming elections?

A. How do you want to receive voting materials from your election office? (Select One)

☐ Mail ☐ Email or online ☐ Fax

B. What is your political party for primary elections?

6. What additional information must you provide?

Puerto Rico and Vermont require more information, see back for instructions. Additional state instructions may be found at FVAP.gov. You may also use this space to clarify your voter information.

7. You must read and sign this statement.

I swear or affirm, under penalty of perjury, that:

- The information on this form is true, accurate, and complete to the best of my knowledge. I understand that a material misstatement of fact in completion of this document may constitute grounds for conviction of perjury.
- I am a U.S. citizen, at least 18 years of age (or will be by the day of the election), eligible to vote in the requested jurisdiction, and
- I am not disqualified to vote due to having been convicted of a felony or other disqualifying offense, nor have I been adjudicated mentally incompetent; or if so, my voting rights have been reinstated; and
- I am not registering, requesting a ballot, or voting in any other jurisdiction in the United States, except the jurisdiction cited in this voting form.

Sign here X

Today's date (MM/DD/YYYY) / /

This information is for official use only. Any unauthorized release may be punishable by law. Previous editions are obsolete. Standard Form 76 (Rev.04-2019), OMB No. 0704-0503

〈그림 2〉 미국의 연방기명부재자 투표용지(1)

Voter Information

Federal Write-In Absentee Ballot (FWAB)

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

Have you already registered and requested an absentee ballot?

Some states allow you to use this form to register and request ballots for future elections. Visit FVAP.gov for more details.

1. Who are you? Pick one.

For absent Uniformed Service members, their families, and citizens residing outside the United States.

☐ I am on active duty in the Uniformed Services or Merchant Marine -OR- ☐ I am an eligible spouse or dependent.

☐ I am a U.S. citizen living outside the country, and I intend to return.

☐ I am a U.S. citizen living outside the country, and my intent to return is uncertain.

☐ I am a U.S. citizen living outside the country, and I have never lived in the United States.

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

2. What is your U.S. voting residence address?

Your voting materials will not be sent to this address. See instructions on other side of form.

Street address	Apt #
City, town, village	State
County	ZIP

3. Where are you now? You MUST give your CURRENT contact information.

Your mailing address. (Different from above)	Your mail forwarding address. (If different from mailing address)

4. What is your contact information? This is so election officials can reach you about your request.

Provide the country code and area code with your phone and fax number. Do not use a Defense Switched Network (DSN) number.

Email:	Phone:
Alternate email:	Fax:

5. What are your preferences for future elections?

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

6. What additional information must you provide?

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

7. You must read and sign this statement.

I swear or affirm, under penalty of perjury, that:

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

Sign here X

Today's date
(MM/DD/YYYY)

/ /

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

〈그림 3〉 미국의 연방기명부재자 투표용지(2)

[illegible]

3) 재외선거인의 투표 방법과 절차

미국은 재외선거인을 위한 현지투표소를 별도로 운영하지 않는다. 재외선거인들이 발급받은 투표용지에 기표한 후 이를 선거당국에 우편이나 이메일 또는 팩스를 통해 발송하도록 하고 있다. 투표용지의 발송 방법은 각 주에서 정하는 바에 따라 다양하고 복잡하지만, 우편발송은 공통적으로 허용되는 방식이다. 우편요금이 면제되는 봉투에 기표된 투표용지를 넣어서 가까운 대사관이나 영사관에 직접 전달하면 해당 기관에서 선거위원회로 발송한다.

해외에서 투표하려면 투표지역의 선거관리공무원에게 등록하고 부재자투표를 요청해야 한다. 연방우편투표신청서(Federal Post Card Application)를 사용하여 재외선거인 등록과 부재자투표 요청의 두 가지를 모두 수행할 수 있다. 만일 이사하게 되는 경우 새로운 주소, 이메일 또는 이름이 변경되는 경우에는 매년 새로운 연방우표투신청을 해야 한다.

연방선거지원프로그램(Federal Voting Assistance Program)의 웹페이지에서는 온라인 보조원이 투표절차에 대하여 상세히 기술하고 있다. 전 세계의 미국 대사관과 영사관이나 해외 미국 시민단체 또는 정치단체에서 연방우편투표신청서나 각 주의 요구사항에 대한 사본을 수령할 수 있다. 연방우편투표신청서는 우편으로 반환할 수 있다. 또한 대부분의 주에서는 팩스나 이메일로 연방우편투표신청서를 보낼 수 있다. 해당 주의 현재 지침은 온라인투표지원안내서를 참조하면 된다. 양식의 작성이나 제출에 도움이 필요한 경우 가까운 미국 대사관이나 영사관의 투표지원 담당자에게 문의할 수 있도록 하고 있다.

11월 총선거 45일 전에 주 정부는 이메일이나 연방우편투표신청서에 기재한 주소로 우편을 통해 투표용지를 발송한다. 투표용지는 일반적으로 예비선거, 특별선거 및 결선투표 30일 전에 우송된다. 주 및 해외에서의 사정에 따라 모든 선거에 대해 부재자 투표용지를 받을 수도 있고 연방공직선거에 대해서만 축약된 형태로 투표용지를 수령할 수도 있다.

완성된 투표용지는 해당 주의 마감시한에 늦지 않게 현지 선거공무원에게 송부하여야 하는데, 완성된 투표용지를 반환하는 방법은 다음과 같은 여러 가지 방법이 있다. 첫째는 지역우편을 이용하는 방법이다. 투표자가 신뢰할 만한 우편 서비스를 통해 적절한 국제우편요금을 지불하여 투표용지를 보내는 방법이다. 둘째는 미국대사관 외교우편을 이용하는 방법이다. 투표인이나 대리인이 연방우편투표신청서나 완성된 투표용지를 가장 가까운 미국 대사관이나 영사관에 제출하면 된다. 투표하는 해당 지역의 선거관리공무원에게 전달해야 하는데 우편요금을 지불하거나 요금납입필 우편봉투를 사용해야 한다. 납입필 우편봉투는 연방선거지원프로그램 웹 사이트에서 출력할 수 있다.

셋째 방법은 팩스, 이메일 또는 인터넷을 이용하는 것이다. 일부 주에서는 완성된 투표용지를 전자적으로 전송할 수 있다. 해당 주의 옵션에 대해서는 투표지원안내서를 참조할 수 있다. 마지막으로 특급택배서비스를 사용하는 방법이 있다. 시간이 짧거나 현지 우편물을 신뢰할 수 없는 경우 FedEx, DHL 또는 UPS와 같은 전문택배서비스를 본인의 비용으로 사용할 수 있다.

재외선거의 모든 단계를 완료했음에도 선거 30일 전까지 투표용지를 받지 못한 경우 긴급기명부재자투표용지(Federal Write-in Absentee Ballot)를 작성하여 제출하여야 한다. 가까운 미국 대사관이나 영사관의 선거지원담당관에게 도움을 요청하거나 연방선거지원프로그램(Federal Voting Assistance Program) 웹 사이트를 방문하여 온라인 지원을 받을 수 있다.

선택한 후보자를 표시하고 투표용지를 인쇄하여 서명 한 후 해당 지역의 선거관리공무원에게 보내야 한다. 투표용지를 제출 한 후 일반부재자투표용지가 도착하는 경우 이를 다시 작성하여 송부하여야 한다. 투표용지는 주 투표 마감일까지 정규투표 용지가 지방선거공무원에게 전달되지 않는 경우에만 된다. 투표용지를 다시 보내도 투표가 무효화되거나 두 개의 투표로 계산되지는 않는다.

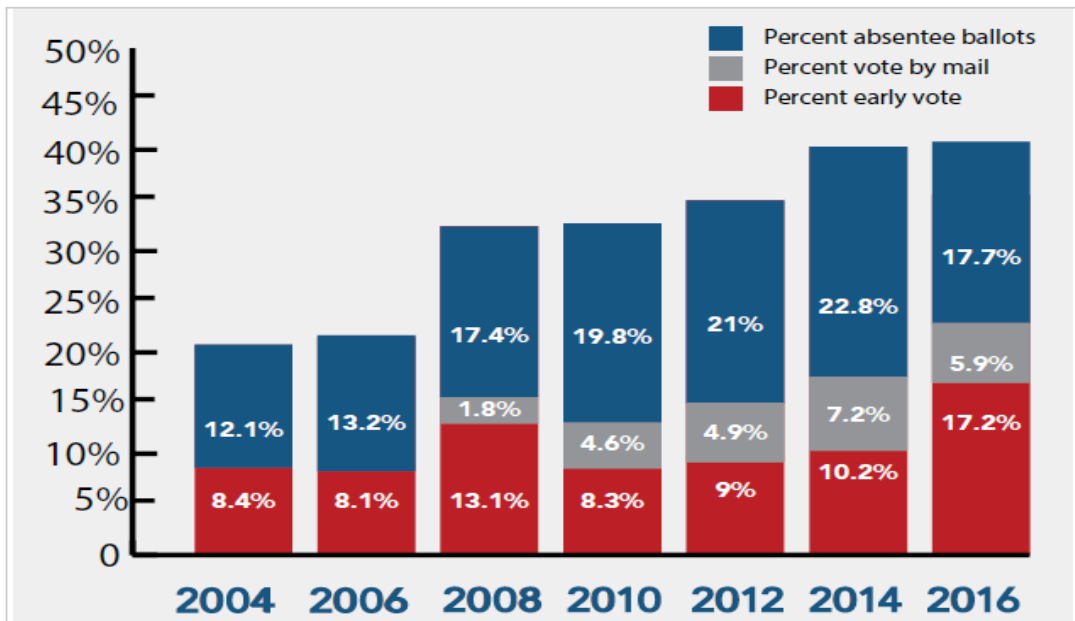
대부분의 주에는 유권자 등록을 확인할 수 있는 웹 사이트가 있다. 신분이 확실하지 않거나 지역 선거공무원이 등록을 받아 승인했는지를 확인하려면 연방선거지원프로그램(Federal Voting Assistance Program) 웹 사이트에서 주 유권자 등록 확인 웹 사이트 디렉터리를 확인하면 된다. 지역 선거공무원에게 직접 편지 또는 이메일을 보내거나 전화를 걸 수도 있다.

미국은 2004년 이후로 대통령 선거와 연방선거에서 조기에 투표하는 유권자의 수와 비율이 꾸준히 증가하고 있다. 2004년에서 2016년 사이에 투표율이 두 배 이상 증가하여 2004년에 1,200만 건의 사전투표용지와 2016년에 2,210만 건의 사전투표용지를 사용하여 투표율이 8.4 %에서 17.2 %로 증가했다.

부재자 유권자가 투표한 부재자 투표용지 수는 거의 두 배가 되었다. 우편투표는 2008년 초부터 집계되었는데 2016년에는 240만 명에서 2016년 820만 명으로 3배 이상 증가하면서 꾸준히 증가했다. 사전투표, 부재자투표, 우편투표의 세 가지 방법 중 하나에 의해 투표한 총 유권자 수는 2004년 2,400만 명에서 2016년 5,720만 명으로 증가하였다.³⁶⁾

36) <https://www.eac.gov/sites/default/files/document_library/files/eavsdeepdive_earlyvoting_101717.pdf>.

<그림 4> 미국의 조기/우편/부재자 투표율



※ 출처 : <https://www.eac.gov/documents/2017/10/17/eavs-deep-dive-early-absentee-and-mail-voting-data-statutory-overview>.

미국은 2016년 사전, 부재자 또는 우편 투표가 50% 이상의 투표율을 기록한 주가 총 16개 주였다. 콜로라도, 오리건, 워싱턴은 각각 우편투표 주이며 투표의 거의 모든 표가 우편투표가 가장 높은 비율을 차지한다. 애리조나, 캘리포니아, 플로리다, 하와이, 몬테나, 유타의 6개 주는 투표의 50% 이상을 부재자 투표로 보고했다. 아칸소, 조지아, 네바다, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 테네시, 텍사스 등 7 개 주에서는 사전투표가 50% 이상인 것으로 보고되었다.

4) 재외선거의 관리

미국연방의 「군인 및 재외국민 부재자 투표법」(The Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act)은 재외국민의 연방선거 방식에 대하여 규정하고 있고, 대부분의 주에서는 주 정부나 지방정부의 재외선거에 대하여 각 주법을 통하여 규제하고 있다. 동법 제1조는 대통령은 행정부의 장관 가운데 군인 및 재외국민의 연방선거 부재자 투표와 관련한 제반업무에 대한 책임자를 지명하도록 하고 있다.³⁷⁾ 이 법에 근거하여 Ronald Reagan 대통령은 국방 부장관을 책임자로 지명하는 대통령령을 발효시킨 바 있다.³⁸⁾ 또한 국방부의 ‘연방선거지원프

37) 52 USC 203 §20301(a).

로그랩’은 재외국민 부재자투표와 관련된 인력과 예산 관리를 실시하면서 이에 대한 보고서를 의회에 제출한다.

〈그림 5〉 미국의 조기/우편/부재자 투표가 50% 이상인 주

State	Total Votes	Early, Mail, + Absentee Totals	Early, Mail, + Absentee Percents
Arizona	2,722,660	2,042,084	75.0%
Arkansas	1,048,513	627,411	59.8%
California	14,610,494	8,592,587	58.8%
Colorado	2,884,199	2,722,919	94.4%
Florida	9,613,669	6,555,802	68.2%
Georgia	4,147,161	2,426,261	58.5%
Hawaii	437,697	229,562	52.4%
Montana	516,901	333,666	64.6%
Nevada	1,128,492	781,788	69.3%
New Mexico	804,073	541,730	67.4%
North Carolina	4,690,195	3,055,960	65.2%
Oregon	2,051,452	2,051,452	100.0%
Tennessee	2,545,271	1,679,087	66.0%
Texas	8,701,152	5,452,437	62.7%
Utah	1,114,567	772,888	69.3%
Washington	3,363,452	3,287,705	97.7%

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

미국 연방법은 각 주로 하여금 재외유권자 등록을 포함한 전반적인 선거의 운영과 관리를 책임지도록 하는 주 선거위원장(chief state election official)을 임명하도록 규정하고 있다.³⁹⁾

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

39) 11 CFR 9428.2(b)은 주 선거위원장이 주의 선거관리의 의무에 책임이 있는 임명된 공직자 또는 고용인을 의미한다고 규정하고 있다. 또한 42 USC 20 §1973gg-8은 각 주가 주의 공직자 또는 고용인을 주 선거관리 의무를 전담하는 주 선거위원장으로 임명하도록 규정한다.

미국의 「유권자지원법」(Help America Vote Act 2002)⁴⁰⁾은 주 선거위원장의 책임 하에 각 주로 하여금 전산화된 유권자 등록명부를 구비하도록 요구하고 있다. 각 주는 유권자 등록 명부에 유권자의 성명 및 등록정보와 함께 각 유권자의 고유 식별자(identifier)를 부여하여야 한다.⁴¹⁾

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

5) 시사점

미국의 경우 재외국민의 거주요건의 근거를 국가에서 발행한 신분증 유무에 따라 제한하지 않는다. 미국의 재외국민은 유권자로 등록이 되는 경우 모든 선거에서 1인 1표로 투표권을 행사할 수 있다. 이는 우리나라 재외선거제도에서 국내 주민등록 여부에 따라 재외선거인의 국회의원선거권을 제한하는 것과 비교된다.⁴²⁾

미국은 유권자 등록에 따른 선거권 부여도 거주기간 충족요건을 부과할 때 그 기간이 선거와 관련한 선거인 명부 확정과 선거부정 방지 등을 위해 합리적인 경우에만 그 정당성이 인정되지만, 이를 국내에 거주하는 국민과 해외에 거주하는 재외국민을 차별하여 적용하지는 않는다. 우리나라의 경우 「공직선거법」 제15조제1항에서 영주권자가 국내 거소신고를 하는 경우 3개월의 거주기간 요건을 충족하여야 지역구국회의원선거권을 부여하고 있다. 이는 입법자에 의한 자의적인 차별이 재외국민의 평등권을 침해한다고 보는 미국의 헌법체계에서는 평등권에 위배되는 차별에 해당한다.

또한, 미국에서 재외국민의 유권자등록을 위한 행정절차는 제출서류를 간소화하여 최대한의 편의를 제공하고 있는데, 이는 우리나라 재외선거제도에서 재외국민의 유권자등록에 따른 여권사본의 제출의무에 대한 폐지 내지 완화에 대한 검토가 필요하다는 시사점을 준다. 유권자등록을 하는 재외선거인의 불편을 최대한 해소하고 예산절감으로 선거의 효율성을 확보할 필

40) Pub.L. 107-252.

41) 42 USC §15483.

42) 백환기, 앞의 논문, pp.269-270.

요가 있다.

한편 미국 정보통신기술의 발달에 따라 팩스나 이메일 투표를 활용한 투표방식을 재외선거에 도입하는 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 향후 미국의 재외선거는 전산조직을 응용한 투표방식으로 전환될 가능성이 높다고 판단된다. 우리나라의 경우 코로나19 재난지원금 신청 및 배부에서 보여준 바와 같이 전산조직의 인프라는 세계 최고 수준이기 때문에 향후 모바일을 활용한 획기적인 재외선거제도의 도입방안도 검토할 필요가 있다.

2 호주

호주에서는 재외선거 유권자에게 최고의 서비스를 제공하고 있다. 직접 전화 통화를 하고 필요한 서류준비의 안내는 물론이고 서명이 필요한 서류는 스캔하여 인터넷에 업로드할 수 있도록 하고 있다.

호주의 경우도 우편투표를 허용하고 있으며, 일반우편투표를 신청하면 거주지 주소로 투표용지를 수령하여 투표하게 된다. 사전에 일반우편투표를 신청하지 않았더라도 호주 해외공관이나 선거위원회에 연락하여 홈페이지에서 우편투표를 신청할 수 있다. 직접 투표를 할 수 없는 경우 우편투표를 신청하는 것은 의무이며, 미리 선거인 등록이 된 경우 선거공고가 나면 온라인으로 우편투표를 신청할 수 있다.

1) 재외국민과 재외선거의 법적 근거

호주에서 재외선거에 관한 법적 근거는 주로 「연방선거법」(Commonwealth Electoral Act 1918)⁴³⁾에서 찾아볼 수 있다. 자격 있는 재외선거인이 되려면 신청서 양식에 서명하여 선거위원회에 제출하여 적법성을 판단 받아 명부를 작성하여야 한다. 재외선거인은 한 선거구의 특정 하위선거구에 등록된 자이거나 호주에서 거주하지 않는 자 또는 거주할 의사가 없는 자, 호주에 거주하지 않은지 6년이 지나지 않아서 호주에 다시 거주하려는 자를 대상으로 한다.⁴⁴⁾

43) Commonwealth Electoral Act 1918, 1918.11.21. No.27; 이 법은 2018년 6월 29일 No.67로 개정된 사항(amendments)을 포함하여 시행 중에 있다.

44) Commonwealth Electoral Act 1918, §94 Enrolled voters leaving Australia (1).

재외선거인을 신청하는 자가 특정한 선거구에 등록되어 있지 않은 이유로 선거인의 자격이 적법하지 않은 경우에 선거위원회는 재외선거 신청을 거부 결정하고 이를 서면으로 고지한다. 호주에 거주하고 있지 않거나 선거인 명부에 등록되지 않은 경우, 과거 재외선거의 선거인 명부를 신청할 수 없었으나 다시 적법하게 신청할 수 있게 된 경우나 호주를 떠난 지 6년 이내에 다시 호주에 들어오는 경우에도 선거위원회에 적법한 재외선거인으로 등록을 신청할 수 있다.⁴⁵⁾

2) 재외선거인의 신고와 등록체계

유권자가 재외선거로 투표하려면 국내에서의 절차와 달리 선거 전에 선거인 명부에 등록을 해야 한다. 재외선거의 신청방법은 해외에 있는 기간과 선거 전 선거인 명부를 등록했는지의 여부에 따라 구분된다. 선거인 명부에 등록하지 않은 상태에서 외국에 체류하는 경우 유권자는 ‘연방선거재외투표등록신청서’⁴⁶⁾(Enrol to vote for Federal Elections from outside Australia)를 작성하여 호주선거위원회에 제출하여 선거를 신청할 수 있다.

선거인 명부 등록 여부는 호주 선거위원회 홈페이지에서 온라인으로 확인할 수 있는데, 등록이 되어 있는 경우에는 ‘재외선거인 등록’⁴⁷⁾(Registration as an Overseas Elector) 서류를 작성하여야 한다. 선거인 명부 등록은 본인의 최근 주소, 이전에 미등록한 친척의 현주소, 그리고 이에 해당하지 않는 경우 본인이 태어난 주소, 앞의 주소가 맞지 않는 경우를 대비한 지인의 주소 중 하나를 적어 등록신청을 한다. 호주 선거위원회는 신청서류를 접수한 3주 이내에 등록 여부를 고지하여야 한다.

45) Commonwealth Electoral Act 1918, §94A Enrolment from outside Australia (1).

46) <https://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/pdf/forms/overseas/er016osw.pdf>.

47) <https://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/pdf/forms/overseas/er022ew.pdf>.

〈그림 6〉 연방선거 재외투표 등록신청서

 **Enrol to vote for federal elections from outside Australia**  **AEC**
Australian Electoral Commission

Instructions

12 Office use only – Date received CATS **E** Notation **EO** ACK **N** NIN

Approved ☐ Not approved ☐ Signature _____ Title _____ Date / /

1 Your current name
If completing by hand use a where appropriate. Use black or blue pen and BLOCK LETTERS

Mr ☐ Mrs ☐ Miss ☐ Ms ☐ Other

Family name

Given name(s)

2 Date of birth (dd/mm/yyyy) Gender

3 I am applying to enrol for the address where:
Please select the **FIRST** statement that applies to you and show the relevant address at Question 5

A ☐ I was last eligible to be enrolled
B ☐ one of my next of kin is currently enrolled as I have not previously been enrolled
Full name of next of kin

C ☐ I was born, as neither A nor B applies
D ☐ I have the closest connection, as none of the above statements apply
Note: (D) can only apply to persons born outside Australia

4 If you selected option B, C or D, please provide a short statement to support your selection

5 The residential address where I am claiming enrolment is:
Clearly identify this address. A locality name or mail service number is not enough

State Postcode

6 Do you intend to return to an address within the same state/territory?
Yes ☐
No ☐

7 Postal address
Your postal voting papers will be sent to this address

8 Email address

9 Citizenship status
To enrol you must be an Australian citizen, or a British subject who was on the Commonwealth electoral roll on 25 January 1984

☐ **Australian citizen by birth** Town of birth State or territory

or ☐ **I have become an Australian citizen** Citizenship certificate number

Country of birth

Name on citizenship certificate

or ☐ **British subject who was enrolled on 25 January 1984**
Name on 25 January 1984

Country of birth

10 Date you departed Australia

11 Date you expect to return to Australia

Note: To be eligible to enrol, your expected date of return must be within six years of your date of departure

ER01605w_c_0416 (page 1 of 2) © Commonwealth of Australia 2016

선거인 명부에 등록된 유권자는 외국에서 투표에 참여하지 못한다는 ‘해외 체류고지양식’⁴⁸⁾ (Overseas Notification Form)을 서면이나 인터넷으로 작성하여 호주선거위원회(Australian Electoral Commission)에 제출함으로써 투표 의무 불이행에 의한 불이익을 받지 않을 수 있다.⁴⁹⁾

〈그림 8〉 호주 해외 체류 고지 양식

Overseas notification form

For information about enrolling from overseas or registering as an overseas elector please visit our website at www.aec.gov.au.
If completing by hand please cross (X) the appropriate boxes and use black or blue ink and BLOCK LETTERS. Note: Giving false or misleading information is a serious offence.

I will be temporarily absent from Australia and may not be able to vote while overseas.
I will return to my enrolled address and I request that my name be retained on the electoral roll while I am absent.

☐ Your name will be retained on the electoral roll and you may vote for federal elections in person, or by post, at any overseas polling place. The location and contact details of overseas polling places will be available on our website closer to the election. They include most Australian Embassies, Consulates and High Commissions.

I expect to be overseas from / / to / /

OR

I am overseas indefinitely and request that my name be removed from the electoral roll.

☐ You will not be able to vote while overseas and you will need to re-enrol after you live back in Australia for one month. The removal process requires the AEC to issue formal written advice to an elector.

I left Australia on / /

1. Name Mr ☐ Mrs ☐ Ms ☐ Miss ☐ Dr ☐ Other

Family name

Given name(s)

2. Your current enrolled address

State Postcode

3. Postal address ☐ As above

State Postcode

4. Date of birth Write dates as dd/mm/yyyy / /

5. Contact details (if convenient) Daytime (or mobile) phone number

Email address

6. Current enrolled electoral division (if known)

7. Signature Date / /

Returning your completed and signed form

Scan the form and upload to www.aec.gov.au/return

48) <<https://formupload.aec.gov.au/Form?FormId=osn#absent>>.

49) 「연방선거법」(Commonwealth Electoral Act 1918)에 따라 일정한 자격의 유권자는 의무적으로 투표하도록 규정되어 있는데, ‘해외 체류고지양식’을 제출하면 투표 의무위반으로 인한 벌금 부과나 투표불이행사유 소명명령을 받지 않는다.

해외 체류고지양식은 해외에 계속 있을 예정이므로 선거인 등록명부에서 이름을 삭제할 것을 요청하는 의사나 일시적으로 해외에 체류하여 투표에 참여할 수 없지만 다시 호주로 귀국할 것이기 때문에 명부에 이름을 유지할 수 있다는 의사를 선택하여 표시한 후 자신의 개인정보 및 해당 선거구를 기입하여 본인을 확인할 수 있다. 선거인 등록명부에서 이름 삭제를 요청한 경우 호주 대사관이나 영사관에 마련된 투표소에서 직접 투표할 수 있다.

재외선거인 등록은 호주를 떠난 지 3년 이내 혹은 출국 예정일 기준 3개월 이전까지 가능하며 재외선거인 등록은 호주를 떠난 날짜로부터 6년간 유효하다. 재외선거인 신청 서류는 이름, 주소, 전화번호, 해외 체류 기간, 선거인등록유지 여부, 일반우편투표 여부 등에 대하여 기입한다. 서류는 호주 선거위원회로 우편이나 팩스 또는 관련 서류를 인터넷으로 업로드하여 제출할 수 있다.⁵⁰⁾

3) 재외선거인의 투표 방법과 절차

호주에서 재외선거를 통해 연방선거에 참여하는 방법은 호주 선거위원회 홈페이지에서 자세히 설명하고 있다. 우편투표나 해외공관에서 투표를 가능하지만 온라인 투표는 불가능하다.

우선 ‘재외선거인 등록’ 서류를 작성할 때 일반우편투표를 신청하면 연방선거 공고 시 거주지 주소로 투표용지를 수령하여 투표한다. 재외선거인 신청 서류를 통해 일반우편 투표자가 된 경우 연방선거 공고 이후 2~3주 이내에 우편투표 용지를 수령하게 된다. 투표일 당일이나 그 이전에 영사 서비스가 제공되는 호주 해외공관에 직접 찾아가서 투표할 수도 있다.⁵¹⁾ 일반우편투표를 신청하지 않았거나 직접 투표하러 갈 수가 없는 경우에는 호주 해외공관이나 선거위원회에 연락하여 홈페이지에서 ‘우편투표신청서’(Application for a Postal Vote)를 작성하여 우편으로 투표할 수 있다. 일반우편투표나 직접투표를 할 수 없는 경우 우편투표를 신청하는 것은 의무이며, 미리 선거인 등록이 된 경우 선거공고가 나면 온라인으로 우편투표를 신청할 수 있다. 투표의 의무 때문에 투표에 참여할 수 없을 때에는 ‘해외 체류고지양식’을 작성하여 선거위원회에 미리 제출하여야 하며, 고지하지 않고 투표하지 않은 경우 소명하도록 하고 있다.

단기간 해외에 나갔다가 호주의 주소지로 돌아올 계획이라면 재외선거인으로 등록하여 투표할 수 있다. 재외선거인으로 등록이 된 경우 ‘해외투표센터’(Overseas Voting Centre)에

50) <https://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/overseas/>.

51) 호주 선거위원회 홈페이지에 재외선거가 가능한 해외공관의 위치를 게시하고 있다. 재외선거 투표소는 호주 대사관, 영사관 등에 설치되고 선거일 전에는 주요 공항에 투표소를 설치하여 선거일 전에 출국하는 유권자가 선거인 등록을 한 경우에 출국 전 공항에서 투표가 가능하도록 하고 있다.

서 투표하면 된다. 해외투표센터는 연방선거마다 호주 대사관, 영사관 및 고등 판무관에 설립 되는데, 연방선거 계획이 발표되면 해외투표센터의 목록이 제공된다.⁵²⁾ 선거계획이 발표되면 온라인으로 우편투표를 신청하거나 우편투표신청서를 작성할 수 있지만 온라인으로 직접 투표하는 것은 불가능하다.

직장이나 사는 곳이 해외에 있지만 6년 이내에 호주로 귀국하려는 경우에는 재외선거인으로 등록할 수 있다. 이미 유권자로 등록한 경우 호주를 떠나기 3개월 전이나 떠난 경우 최대 3년 이내에 신청하면 된다. 이 경우 재외선거인으로 등록하여야 하는데 재외선거인등록양식을 연방선거 발표 후 약 2~3주 후에 자동으로 받을 수 있다.

해외로 이사하여 호주로 돌아오지 않으려는 자는 해외신고서를 작성하여 제출하여야 한다. 이 경우 선거인명부에서 제외되며 해외에 있을 때 열리는 연방선거에서 투표할 수 없다. 영구적으로 살기 위해 호주로 돌아오게 되면 한 달 동안 거주지 주소로 재등록한 후에 투표 자격을 얻을 수 있다.

| 표 9 | 2019년 호주 연방선거 재외선거인 우편투표 결과

(단위 : 명)

외교 포스트	사전투표	우편투표	총투표수
Abu Dhabi	167	0	167
Accra	64	0	64
Amman	110	3	113
Apia	187	1	188
Athens	382	0	382
Auckland	967	19	986
Bali	779	3	782
Bandar Seri Begawan	34	1	35
Bangkok	1,248	6	1,254
Beijing	1,058	0	1,058
Beirut	117	9	126
Belgrade	209	3	212
Berlin	1,776	11	1,787
Bogota	95	0	95
Brasilia	14	2	16
Brussels	222	2	224
Buenos Aires	96	4	100

52) <https://www.aec.gov.au/Voting/Ways_to_vote/overseas.htm>.

외교 포스트	사전투표	우편투표	총투표수
Chennai	141	5	146
Chicago	314	0	314
Colombo (didnotoperateduetosecurityissues)	0	0	0
Copenhagen	448	7	455
Dili	367	5	372
Doha	159	0	159
Dubai	496	9	505
Dublin	688	9	697
Geneva	334	10	344
Guangzhou	973	9	982
Hanoi	359	1	360
Harare	37	0	37
Ho Chi Minh City	1,156	0	1,156
Hong Kong	5,428	95	5,523
Honiara	208	12	220
Honolulu	184	2	186
Istanbul	133	0	133
Jakarta	622	15	637
Kathmandu	180	0	180
Kuala Lumpur	850	14	864
Kuwait	54	0	54
Lima	141	0	141
Lisbon	444	2	446
London	12,952	476	13,428
Los Angeles	730	24	754
Madrid	426	0	426
Malta	323	2	325
Manila	861	8	869
Mexico City	119	0	119
Milan	403	7	410
Moscow	97	0	97
Mumbai	128	1	129
Nairobi	147	0	147
Nauru	137	0	137
New Delhi	287	17	304

외교 포스트	사전투표	우편투표	총투표수
New York	3,325	16	3,341
Nuku'alofa	66	2	68
Ottawa	178	4	182
Paris	1,173	3	1,176
Phnom Penh	748	0	748
Pohnpei	21	0	21
Port Moresby	763	11	774
Port of Spain	13	1	14
Port Vila	229	1	230
Pretoria	138	15	153
Rome	581	6	587
San Francisco	1,116	23	1,139
Santiago	277	3	280
Sao Paulo	36	0	36
Seoul	408	1	409
Shanghai	1,718	10	1,728
Singapore	3,212	58	3,270
Stockholm	399	8	407
Suva	337	15	352
Taipei	943	10	953
Tarawa	41	1	42
Tel Aviv	501	8	509
The Hague	667	7	674
Tokyo	1,053	25	1,078
Toronto	627	14	641
Ulaanbaatar	119	2	121
Vancouver	1,431	10	1,441
Vienna	470	8	478
Vientiane	162	9	171
Warsaw	231	6	237
Washington	776	36	812
Wellington	667	5	672
Yangon	270	13	283
Zagreb	163	3	166
총 계	60,710	1,128	61,838

※ 출처 : https://www.aec.gov.au/Elections/Federal_Elections/2019/downloads.htm에서 발췌하여 편집함.

4) 재외선거의 관리

호주선거위원회는 자동화된 우편투표시스템으로 투표지 발송과정에 관여할 수 없고, 우편투표 용지에는 인증봉투를 넣어 위법을 방지하고 있다. 자동우편투표발행시스템(Automated Postal Voting Issuing System)은 1999년 국민투표에서 도입하여 지금까지 활용되고 있는데, 이 시스템을 사용하지 않은 2004년과 비교하면 훨씬 투표율이 높았음을 확인할 수 있다. 호주선거위원회는 우편투표용지 발행 책임자를 철저히 감독하고 그 성과를 평가하면서 제도의 발전을 도모하고 있다. 2019년 연방선거에서 재외선거 투표는 총 61,838명이 참석하였고 여기서 60,710표가 사전투표(pre-poll vote), 1,128표가 우편투표(postal vote)를 실시하였다.⁵³⁾

표 10 | 호주의 우편투표 또는 사전투표의 신청사유

1. 선거일 투표시간 동안 선거인이 등록된 주나 지역에 없는 경우
2. 선거일 투표시간 동안 선거인이 등록된 주 또는 지역투표소에서 가장 가까운 거리에서 8킬로미터 이내에 없는 경우
3. 선거일 투표시간 동안 선거인이 다른 지역을 여행하고 있어서 자신이 등록된 주나 지역투표소에 출석할 수 없는 경우
4. 선거인이 다음 각 호의 사유로 인하여 투표소에 출석할 수 없을 경우
 - 1) 질병
 - 2) 쇠약
 - 3) 출산임박 : 선거인이 선거일 병원에 입원한 경우는 이동투표소 조항들(제224조 및 제225조)에 관계없이 이 조항을 적용할 수 있음
5. 선거일 당일 쇠약하거나 출산이 임박한 자를 간호하기 위하여 병원 이외의 장소에 있어서 선거인이 투표소에 출석할 수 없는 경우
6. 선거일 투표시간 동안 선거인이 병원(특별한 병원 제외)에 환자로 입원해 있고 그 병원에서 투표할 수 없는 경우
- 7의1. 선거일 투표시간 동안 선거인이 자신의 안전에 대한 합리적인 우려로 인해 투표소에 출석할 수 없는 경우
8. 선거인의 종교적 신념 또는 선거인이 종교조직의 구성원이기 때문에
 - 1) 투표소에 출석이 금지되거나
 - 2) 선거일 투표시간 동안 투표소에 출석이 금지되는 경우
9. 선거일 선거인이 구류 또는 징역 중인 경우
10. 제104조(선거인명부에 주소미공개의 요구)에 따라 선거인의 주소가 선거인명부에서 삭제된 경우
11. 선거일 투표시간 동안 근로하거나 자신의 업무에 종사하는 선거인이
 - 1) 근로자인 경우 제345조(근로자 투표를 위한 결근허용 의무)에 따라 결근이 허용되지 않는 경우
 - 2) 그 밖의 자인 경우 투표소에서 투표하기 위하여 선거인이 출석하지 아니한 것이 그 업무상 그 자에 대하여 피해가 될 수 있는 경우

※ 출처 : 호주 「연방선거법」(Commonwealth Electoral Act 1918) [별표 2] 제183조(우편투표의 신청사유)와 제200조의1(사전투표의 신청사유).

53) <https://www.aec.gov.au/Elections/Federal_Elections/2019/downloads.htm>.

호주에서 외국의 유권자들은 국내 거주자들보다는 연방선거나 국민투표에 관한 정보를 얻기 어렵기 때문에 호주선거위원회는 이메일을 통해 선거에 관하여 가급적 많은 정보를 제공하기 위하여 재외선거인들에게 메일 서비스를 신청할 것을 권고하고 있다. 연방선거나 국민투표의 실시가 공고되면 호주선거위원회는 공식적인 보도자료를 내고 재외선거인의 등록과 투표 방법에 대하여 알기 쉽게 공지한다. 여기에는 등록에 필요한 서류와 서류를 업로딩할 홈페이지의 주소가 나와 있으며, 선거인 등록의 마감 시간을 공지하여 선거에 늦지 않고 참여할 수 있도록 안내한다. 또한, 호주선거위원회는 트위터⁵⁴⁾를 통해 새로운 뉴스와 정보를 제공하고 있음도 주목할 만하다. 호주에서 재외국민에게 재외선거에 대하여 홍보나 교육을 실시하는 것은 호주선거위원회의 홈페이지가 주된 역할을 한다.

호주에서는 선거일 선거인의 등록에 관하여 허위 또는 사위의 진술을 한 자에 대하여 1,000불 이하의 벌금 또는 6개월 이하의 징역에 처하거나 양자가 병과될 수 있다.⁵⁵⁾ 또한, 명시적으로 권한이 부여된 경우를 제외하고는 투표용지를 합법적으로 교부받은 선거인 이외의 자는 선거인의 투표용지에 기표하거나 기타의 표시를 하여서는 아니 되며, 이를 위반할 시에는 벌금 1,000불 이하나 징역 6개월 이하 또는 양자가 병과될 수 있다.⁵⁶⁾

5) 시사점

호주에서는 재외선거를 신고하고자 하는 자에게 호주 선거위원회가 각종 편의를 제공하고 있다. 직통전화를 통하여 재외선거 등록 여부를 확인하고 필요한 서류를 준비할 수 있도록 도와주며, 직접 서명이 필요한 각종 서류는 스캔하여 인터넷에 업로드 할 수 있도록 하고 있다.

호주에서 참조할 만한 주요 사례는 우편투표제이다. ‘재외선거인 등록’ 서류를 작성할 때 일반우편투표를 신청하면 연방선거 공고시 거주지 주소로 투표용지를 수령하여 투표한다. 일반우편투표를 신청하지 않았거나 직접 투표하러 갈 수가 없는 경우에는 호주 해외공관이나 선거위원회에 연락하여 홈페이지에서 ‘우편투표신청서’(Application for a Postal Vote)를 작성하여 우편으로 투표할 수 있다. 일반우편투표나 직접투표를 할 수 없는 경우 우편투표를 신청하는 것은 의무이며, 미리 선거인 등록이 된 경우 선거공고가 나면 온라인으로 우편투표를 신청할 수 있다.

54) <<https://twitter.com/auselectoralcom>>.

55) 호주 「연방선거법」(Commonwealth Electoral Act 1918) 제330조(선거인명부와 관련된 허위진술).

56) 호주 「연방선거법」(Commonwealth Electoral Act 1918) 제338조(투표용지에 불법적 기표).

우리나라의 재외선거는 공관투표 방식으로 유권자가 투표하기 위해 공관까지 장거리를 이동해야 하는 제약이 있다. 호주와 같은 우편투표는 높은 투표 편의성으로 재외유권자의 참여를 확대할 수 있기 때문에 선출되는 대표의 정당성을 높일 수 있는 방안이 될 수 있다.⁵⁷⁾

한편, 호주의 재외선거인의 자격요건에 관한 사항도 주의 깊게 참조할 필요가 있다. 호주에서 재외선거인은 한 선거구의 특정 하위선거구에 등록된 자이거나 호주에서 거주하지 않는 자 또는 거주할 의사가 없는 자, 호주에 거주하지 않은지 6년이 지나지 않아서 호주에 다시 거주하려는 자를 대상으로 한다.⁵⁸⁾ 재외선거인을 신청하는 자가 특정한 선거구에 등록되어 있지 않은 이유로 선거인의 자격이 적법하지 않은 경우에 선거위원회는 재외선거 신청을 거부 결정하고 이를 서면으로 고지한다. 호주에 거주하고 있지 않거나 선거인 명부에 등록되지 않은 경우, 과거 재외선거의 선거인 명부를 신청할 수 없었으나 다시 적법하게 신청할 수 있게 된 경우나 호주를 떠난 지 6년 이내에 다시 호주에 들어오는 경우에도 선거위원회에 적법한 재외선거인으로 등록을 신청할 수 있다.⁵⁹⁾ 자격요건의 설정은 고국과의 연고나 정체성을 유지하는 것이 선거권 행사의 중요한 기준이 된다는 것을 의미하기 때문에 일정 기간이 경과하면 더 이상 재외선거에 참여할 수 없도록 하는 방안의 마련도 검토할 필요가 있을 것이다.

3

프랑스

프랑스 정부는 해외 프랑스인 커뮤니티의 영향을 크게 보고 재외 프랑스인들을 국내 정치에 참여시켜 관계를 이어가려는 다양한 노력들을 하고 있다. 외무부 산하에 재외 프랑스인들을 담당하는 청을 신설했고, 2012년 이를 더욱 확대해 붙어권 국가들과 재외 프랑스인들을 담당하는 부처로 만들었다.

2012년부터는 해외 11개의 선거구를 정해 해외 프랑스인들을 위한 하원의원을 직접 선출할 수 있게 하였다. 더 나아가 재외 프랑스 기초의원 제도까지 도입하였으며, 프랑스 재외국민들은 대사관과 영사관을 중심으로 기초의원 477명을 선출하고 해외에 체류하는 프랑스인들이 알아야 할 정보나 사회보조수당, 고용 등과 관련된 제반 문제들을 의논하게 된다.

57) 김종갑·이정진, 재외국민 선거제도의 현황과 개선방향, 이슈와 논점 제1718호, 국회입법조사처, 2020.5.27., p.3.

58) Commonwealth Electoral Act 1918, §94 Enrolled voters leaving Australia (1).

59) Commonwealth Electoral Act 1918, §94A Enrolment from outside Australia (1).

또한 재외 프랑스인 등록을 할 때 재외선거 유권자 등록을 함께 할 수 있도록 함으로써 등록 절차를 간소화하였다. 투표소도 접근성을 고려해 대사관, 영사관, 관청 이 외에도 프랑스 학교 등에서 투표할 수 있도록 하였다. 이에 더해 재외 프랑스인의 투표율을 제고하기 위해 2012년 인터넷 투표를 허용하였다. 이러한 프랑스 사례는 한국 재외국민 정책을 개선하는데 중요한 시사점들을 주고 있다.

1) 재외국민과 재외선거의 법적 근거

프랑스는 최근 몇 년 동안 해외로 떠나는 사람들의 비율이 증가하고 있다. 프랑스인들의 세계 이동 비율은 2014년과 2015년 사이 4.14% 포인트의 증가했다.⁶⁰⁾ 그 중 스위스는 여전히 해외 프랑스인들이 가장 많이 모여 사는 나라이고 말리는 최근 들어 증가하고 있는 나라다.⁶¹⁾

프랑스 외교부가 공개한 데이터에 따르면 2015년은 전년에 비해 해외에 체류하는 프랑스인들의 수가 2% 증가해 170만 명에 달했다. 이 숫자는 해외 영사관 리스트에 등록한 프랑스인을 의미하는 것으로 사실과는 정확하게 일치하지 않는다. 왜냐하면 재외 프랑스인들이 영사관에 등록하는 일은 의무 사항이 아니기 때문이다. 가장 차이가 나는 곳은 콩고, 말리, 알제리로 2014년에 비해 2015년 각각 19%, 14%, 12% 증가했다. 스위스에 체류하는 프랑스인들은 5% 더 증가해 17만 5천 7백 명을 기록했다. 캐나다 역시 2015년 약 6% 증가해 9만 2천 116명을 기록했다. 반면에 스페인과 이탈리아의 재외 프랑스인 비율은 감소한 것으로 나타났다.

60) 세계화 이후 인구의 국제 이동 현상은 활발해지고 있다. 1990년대 해외로 나가 체류하는 세계 인구의 비율은 1.25%에 불과했다. 그러나 2000년대 들어 2.20%로 증가했다(UN, 2013). 이는 세계화로 인해 인구의 이동이 가속화되고 있음을 의미한다. 경제위기로 인해 인구의 이동량이 줄었다고는 하지만, 일부 나라에서는 기업가들, 투자자들, 학생들과 같이 좋은 프로필을 가진 인재들은 여전히 해외로 나가고 있다. 유럽 차원에서 보면 이러한 현상은 고급 인력을 채용하는데 쉽고 유리하게 해 준다. 특히 현재 고급 인력의 젊은이들은 해외로 나가 일자리를 찾고 있어 인구 이동을 더욱 증가시키고 있다. 대부분의 나라에서 고급인력의 해외 이동 인구 비율은 전체 인구 이동 비율을 능가한다. 이는 교육을 받은 고급 인력들이 선별되어 해외로 이동할 확률이 크다는 것을 의미한다.

61) Marie Theobald, "Expatriation : les pays préférés des Français", Le Figaro, 17 mars 2016. https://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/2016/03/16/29002-20160_316ARTFIG00006-expatriation-les-pays-preferes-des-francais.php

| 표 11 | 프랑스인들이 선호하는 해외 이주지역

국명	프랑스인 수
스위스	17만 5천 7백 명
미국	14만 1,942명
영국	12만 7,837명
벨기에	12만 724명
독일	11만 4,020명
캐나다	9만 2,116명
스페인	8만 6,016명
모로코	5만 1,109명
이스라엘	5만 451명
이탈리아	4만 4,835명
알제리	3만 8,325명
룩셈부르크	3만 3,362명
중국	3만 1,296명
호주	2만 4,284명
네덜란드	2만 4,001명

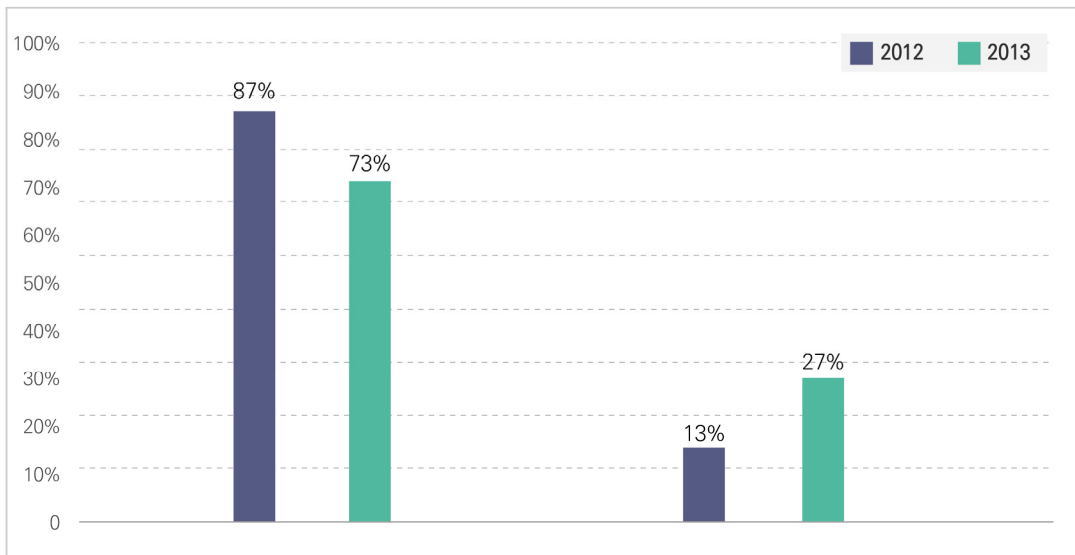
※ 출처 : Ministère des Affaires étrangères avec Datawrapper (2015)

INSEE(Institut national de la statistique et des études économiques: 프랑스 국립통계 경제연구소)에 따르면, 2006년에서 2013년까지 해외로 떠난 프랑스인들은 평균 5.2% 증가했다. 2013년 19만 7천 명이 프랑스를 떠났고 이는 2006년에 비해 5만 9,000명이 증가했다. 동시에 프랑스로 귀환하는 사람들의 숫자는 비교적 안정적으로 약 7만 8,000명 정도다.

역시 INSEE에 따르면, 2013년 외국으로 떠난 80%의 프랑스인들은 18세에서 29세로 유학이나 첫 직장을 찾아 떠난 것으로 나타났다. 파리 상공회의소의 연구에 따르면, 2014년 해외로 떠난 젊은이들은 실업과 경제 불황으로 프랑스에서 일자리를 찾기 어렵게 되자 해외로 나간 것으로 밝혀졌다. 그리고 일부는 프랑스의 세금 비율이 너무 높아 이를 피해 해외로 이주하는 경우도 있다.⁶²⁾ 자기의 미래비전을 프랑스 본국보다 해외로 보는 프랑스의 젊은이들도 점점 증가하고 있다. 아래 <그림 9>에서 볼 수 있듯이 2012년 해외에 미래비전이 있다고 생각한 사람들은 13%에 불과했지만 2013년에는 27%로 늘었다. 한 해 사이에 2배 이상 증가한 것이다.

62) Marie Theobald, "Expatriation : les pays préférés des Français", Ibid.

〈그림 9〉 직업상 미래 비전이 있는 곳



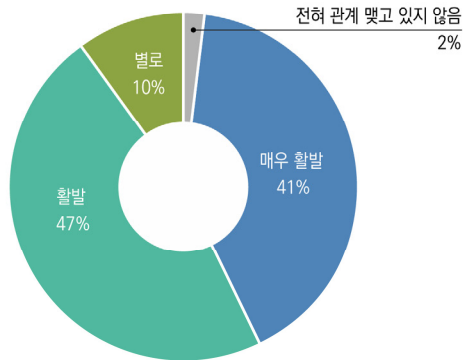
※ 출처 : Barometre de l'humeur des jeunes diplomes, Deloitte(2013)

해외에 체류하고 있는 프랑스인들은 본국으로 돌아가기보다 현재 체류하고 있는 나라에 점점 더 오래 머물기를 희망하고 있다. 〈그림 10〉과 〈그림 11〉를 통해 알 수 있듯이 재외 프랑스인들은 본국과 활발한 관계를 맺고 있다. 재외 프랑스인 41%가 프랑스 사회와 매우 활발한 관계를 지속하고 있고, 47%도 활발한 관계를 유지하고 있고 이들은 매년 프랑스를 1회 이상 다녀오고 있다. 이처럼 약 90%가 본국과의 관계를 활발히 유지하며 오고 가고 있다. 반면에 프랑스 사회와 별로 관계를 갖고 있지 않은 재외 프랑스인은 10%에 불과하다.

이처럼 90%의 프랑스인들이 프랑스와 관계를 지속하는 이유는 프랑스 본국에 가족이나 친척이 있는 경우도 있고, 직장과 연결되어 있는 경우도 있기 때문이다. 또한 그들은 예전에 살던 집을 그대로 가지고 있는 경우가 많다. 해외에서 언제까지 일하며 살 수 있을지 잘 모르는 사람들도 있고, 또한 인생을 해외에서 마감하고 싶어 하지 않는 사람들도 있기 때문이다. 따라서 그들은 프랑스와 유대관계를 갖고 부동산 소유 등으로 인한 세금을 내고 있다.⁶³⁾

63) Anne Genetet Deputee 11eme circonscription des Francais etablis hors de France, La mobilite internationale des Francais, Juin 2018, p. 38-39.

〈그림 10〉 프랑스 사회와 관계 지속 정도(가족과의 연계, 직장과의 연결, 부동산)

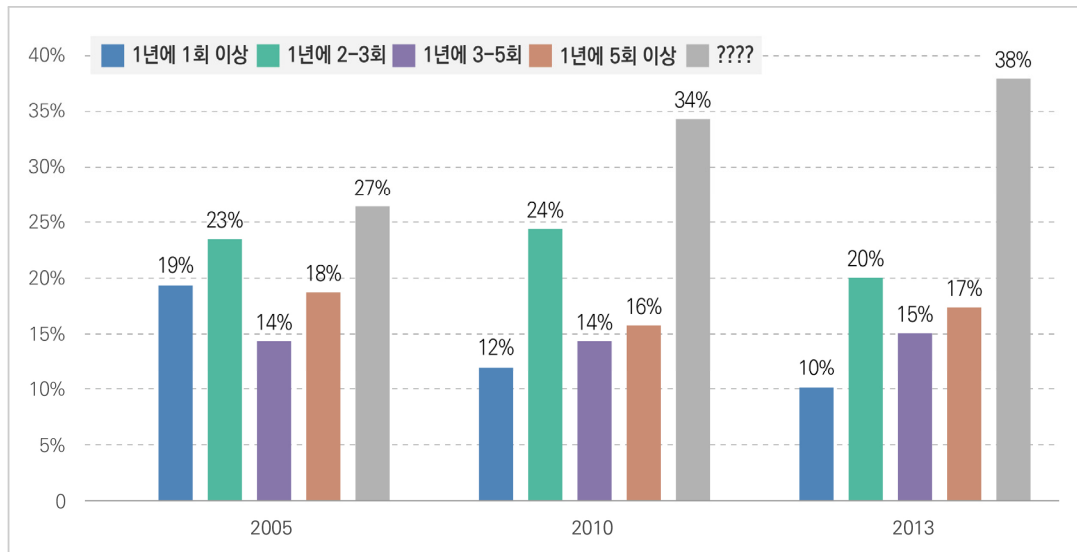


※ 출처 : Expatités, votre vie nous intéresse, Mondissimo(2013)

Les Français de l'étranger "L'expatriation des Français, quelle réalité?", Ibid., p. 28.

이처럼 인구의 활발한 세계 이동으로 재외 프랑스인들의 커뮤니티가 확대되고 해외 프랑스인들의 과반수가 가족, 친구, 직장, 부동산 등의 이유로 본국과 긴밀한 관계를 유지하는 비율이 점점 더 높아지고 있다(〈그림 10, 11〉 참조).

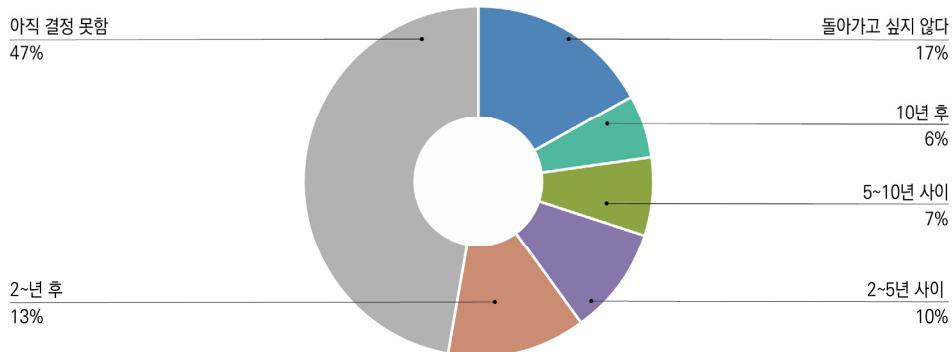
〈그림 11〉 2일 이상 재외 프랑스인들이 프랑스에 체류한 횟수



※ 출처 : Expatités, votre vie nous intéresse, Mondissimo(2013)

Les Français de l'étranger "L'expatriation des Français, quelle réalité?", Ibid., p. 27.

〈그림 12〉 재외 프랑스인들이 본국에 돌아가고 싶은 시기



※ 출처 : Enquête sur l'expatriation des Français, Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DAFE), Ministère de Affaires étrangères(2013)

그러나 해외에 살고 있는 많은 프랑스인들은 본국인 프랑스에 결국 귀환할지는 미지수이다. 재외 프랑스인들에게 본국에 돌아가고 싶은 시기를 물어봤을 때 10년 후라고 응답한 재외 프랑스인은 47%를 차지했고, 돌아가고 싶지 않다는 사람도 17%나 나왔다(〈그림 12〉 참조). 이처럼 과반수의 재외 프랑스인들이 최종 본국으로 돌아갈지 여떨지는 아직 불확실한 상태다. 그럼에도 불구하고 이들은 프랑스 정부와 긴밀한 관계를 유지하며 살아가고 있다. 그 관계는 직업상 보다 가족이나 친구 때문임이 더 크고 이는 해외 프랑스인들을 본국과 긴밀한 관계를 유지하도록 유인하는 요인이 되고 있다.

사실상 처음에 수많은 프랑스인들이 프랑스 영토 밖으로 나가 체류한 것은 종교적 박해 때문이었다. 16세기, 17세기 기독교의 박해로, 제네바 공화국으로 약 5,000명, 그리고 썸 바르텔레미 학살과 종교전쟁 후에 망명자가 증가했다. 따라서 해외 프랑스인들 연합(Union des Français de l'étranger): 1927년 창설되었고 우파정당들과 연결돼 있다. 세계의 프랑스인들(Français du monde)은 1980년 좌파인물들이 주도해 해외 프랑스인들의 민주연합이라는 이름으로 창설했다. 프랑스인과 프랑스어를 사용하는 사람들을 환영하는 국제 연맹은 세계 200개의 그룹이 있다.

종교적 이유로 시작된 프랑스인들의 해외 이주가 오늘날은 일자리와 자기 비전을 찾기 위해 점점 더 늘고 있다. 프랑스는 이러한 해외 커뮤니티와 좀 더 긴밀한 관계를 유지하는 방안으로 여러 정책을 모색하고 있다. 그중 하나가 재외 프랑스인들을 대표하는 상원과 하원의석을 배분하는 정책이다. 프랑스의 이러한 방식은 한국 재외 국민 정책 모색에 하나의 지침이 될 것으로 예상된다.

2) 재외 프랑스인들의 정치 참여

(a) 프랑스 정부의 재외 프랑스인 관리

재외 프랑스인들(Les Français de l'étranger)은 잘 알려지지 않은 국민공동체이다. 그럼에도 불구하고 절대 소홀히 할 수 없는 공동체이다. 2019년 말 재외 프랑스인들은 2백5십만 명이다. 이 숫자는 프랑스의 부슈 뒤 론(Bouches-du-Rhône) 지방의 주민과 비슷하고 프랑스가 가지고 있는 4개의 해외령(마르티니크, 과들루프, 누벨칼레도니아, 레위니옹)에 살고 있는 인구를 합친 것과 같다.

그러나 2018년 12월 31일까지 등록한 재외 프랑스인은 182만 2천3백82명으로 실제와는 약간 차이가 난다. 재외 프랑스인들 중 2분의 1은 이중 국적 소지자고, 약 10%는 단기 체류자이다. 2018년 현재 재외 프랑스인 36.7%는 유럽 연합에 살고 있다. 구체적으로 보면 영국에 14만 7,507명이 사는 것으로 등록되어 있고, 벨기에에 12만 7,558명, 독일에 11만 2,000명이 등록돼 있다. 가장 중요한 재외 프랑스인 공동체는 스위스로 19만 명의 프랑스인이 사는 것으로 등록돼 있고, 그다음이 미국으로 16만 3천699명이 등록돼 있다.

표 12 | 2015년 12월 21일~2016년 12월 31일까지 등록된 재외 프랑스인 수

지역	2015년 등록(명)	2016년 등록(명)
북아프리카	111,557	116,056
불어권 아프리카	125,148	126,089
비불어권 아프리카	19,286	19,358
중동	138,350	140,386
아시아-호주	136,282	142,778
EU 외 유럽	212,026	217,150
EU	632,370	659,902
남-중앙아메리카	101,868	101,084
북아메리카	234,058	25,990
합계	1,710,945	1,782,188

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

먼저, 해외에 살고 있는 프랑스인들을 대표하는 모임으로는 1927년 재외 프랑스인 연합이 우파 정당들과 손을 잡고 창설되었고, 1980년 좌파 인물들에 의해 재외 프랑스 민주연합의 이름으로 세계의 프랑스인(Français du monde)이 탄생되어 1986년 공익단체로 자리 잡았다.

여기에 재외 프랑스어를 사용하는 사람들과 프랑스인들을 환영하는 국제 연합회가 생겨 전 세계 200여 개의 모임을 재편성했다. 그리고 학부모연합회 해외 프랑스 학교를 중심으로 운영되는 단체를 재결집시켰다.

2010년 프랑스 공화당 정부는 재외 프랑스인들을 담당하는 청을 외무부 산하에 신설했다. 2012년 사회당 정부는 이 청을 확대해 불어권 국가들과 재외 프랑스인들을 담당하는 부처로 만들었다. 그러나 이 부처는 2014년 철폐되고, 해외 무역과 관광발전을 전담하는 부처가 재외 프랑스인까지 담당하게 되었다.

한편 해외에 살고 있는 프랑스인들의 국내 정치 참여는 어떠한가? 한국이나 일본에 비하면 투표 참가율이 높은 편이지만 본국에 있는 프랑스인들의 투표 참가율보다 매우 저조하다. 다음 표를 보면 이를 확인할 수 있다.

표 13 | 재외 프랑스인 대통령 선거 투표 참가율 추이

1차	1995	2002	2007	2012	2017
등록자 수	254,322	385,537	822,944	1,043,586	1,246,113
투표자 수	124,796	143,699	331,681	407,704	559,730
투표율	50.87%	37.27%	40.30%	39.07%	44.28%

2차	1995	2002	2007	2012	2017
등록자 수	245,317	385,615	821,919	1,078,579	1,265,230
투표자 수	130,032	1170,518	346,310	456,910	579,954
투표율	53.01%	44.22%	42.13%	42.18%	45.84%

※ 출처 : https://www.senat.fr/expatries/documentation/ressources_elections.html

〈표 13〉은 1995년부터 2017년까지 5회에 걸친 프랑스 대선에 참가한 재외 프랑스인들의 투표율이다. 1995년에는 1차 선거, 2차 선거 모두 과반수를 넘는 재외 프랑스인들이 투표를 하였으나 2002년에는 최저치를 기록해 30%대를 유지했다. 그러나 2017년 대선 때는 다시 증가 추세를 보이지만 과반수를 넘기지는 못했다. 이때 재외 프랑스인들이 투표에 참가한 비율은 1차 선거에서는 44.28%, 2차 선거에서는 45.84%였다. 본국의 투표 참가율은 1차가 78.69%, 2차가 74.56%로 재외 프랑스인들의 투표율은 매우 저조한 편이다.

2012년부터 재외 프랑스인들의 참여가 가능한 하원의원 선거도 마찬가지다. 헌법의 개정으로 해외에 있는 프랑스인들을 정치에 참여시키기 위해 해외 지역구 11개 구에 각각 1명의 의석을 배분하고 하원의원을 뽑는 선거에서 재외 프랑스인들의 투표 참여율은 대통령 선거 때보다

더 낮다. 아래 <표 14>에서 볼 수 있듯이 해외 11개구 하원의원을 뽑기 시작한 2012년 투표 참여율은 20.73%에 그쳤다. 5년 후인 2017년 선거에서는 투표율이 약 2% 정도 상승하여 22.66%를 기록했지만 여전히 저조하다.⁶⁴⁾

표 14 | 재외 프랑스 11개구 하원의원 선거 투표율(2012년/2017년 비교)

	유권자 등록 수		투표자 수		투표율		유효표
	2012년	2017년	2012년	2017년	2012년	2017년	2012년
1구	156,683	259,390	31,958	-	20.4%		31,958
2구	73,237	101,084	11,681		15.95		11,505
3구	88,513	173,477	18,403		20.79		18,190
4구	96,959	185,502	23,332		24.06		23,122
5구	79,386	112,029	16,185		20.39		15,956
6구	106,695	179,759	23,395		21.93		23,170
7구	89,033	151,576	21,081		23.68		20,856
8구	109,411	137,560	14,626		13.37		14,424
9구	96,769	171,290	17,150		17.72		16,939
10구	91,600	158,312	21,325		23.28		21,005
11구	79,171	152,371	22,117		27.94		21,832
Total	1,067,457	1,782,350	221,253	241,672	20.73%	22.66%	—

※ 출처 : 2012년 6월 5일 Consulat général de France Libreville - Gabon

(b) 재외 프랑스인들의 정치 대표성

재외 프랑스인들의 모임(Assemblée des Français de l'étranger)이 생겨 활동을 했고, 이는 1948년 7월 7일 법령에 의해 창설된 재외 프랑스인들의 최고회의(Conseil supérieur des Français de l'étranger)를 계승한 것이다. 최초의 재외 프랑스인들의 최고회의 선거는 1950년 봄에 있었고 55명 의원 중 42명을 뽑았다. 재외 프랑스인들의 의회는 90명의 위원을 가진 자문조직이다. 기능은 외무부 행정처에 속해 있다. 재외 프랑스인들은 역시 그들이 살고 있는 나라의 영사관의 위원회를 대표할 수 있다.⁶⁵⁾

64) 물론 프랑스 본토의 하원의원 선거 투표율도 대선 투표율에 비해서는 그다지 높지 않다. 2017년 프랑스 본토의 하원의원 선거 투표율은 1차 선거가 48.71%를, 2차 선거가 42.64%를 기록했다. 따라서 해외 프랑스인들의 하원의원 선거 투표율은 본토의 투표율보다 약 2배 낮았다. 이 수치는 다음에 제시하는 2017년 프랑스 하원의원선거 사이트를 참고한 것임. https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lections_%C3%A9gislatives_fran%C3%A7aises_de_2017

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

그리고 제 4공화국 때, 315명의 상원 의원 중 3명을 재외 프랑스인을 대표할 수 있도록 했다. 2008년 헌법 개정에 의해 재외 프랑스인들이 국민의회와 상원을 대표하도록 규정했다. 2012년 6월 국회의원 선거에서 재외 프랑스인을 대표하는 11개의 지역구 선거가 이루어졌다.⁶⁶⁾ 1986년 선거구 책정에 의해 하원의원은 본토와 해외령의 지역구, 그리고 해외 비례대표를 포함해 577석이다.

재외 프랑스인들은 대통령 선거와 국민투표에 선거할 수 있다. 또한 영사관이 설치한 선거사무소에서 유럽선거를 치를 수 있다. 2003년부터 유럽선거에서 여러 선거구를 설치한 이후 선거인 명부에 등록한 재외 프랑스인은 투표할 수 있다. 2014년부터 주무관청은 재외 국민 등록 파트너 국과 협의해 2중국적자를 외국인으로 간주하지 않는다.

프랑스 헌법 24조는 “재외 프랑스인들은 상원에 대표를 낼 수 있다”라고 명시되어 있다. 이 헌법적 조항이 적용되어 1983년 6월 17일 재외 프랑스인들은 상원의원 12명을 확보했다.⁶⁷⁾

재외 프랑스 대표들은 1948년 만들어진 해외 프랑스 최고회의(Conseil supérieur des Français de l'étranger)를 맡는다. 해외 프랑스 최고회의와 관련된 1982년 6월 7일 법 82-471은 여러 번 개정되었다. 현재 사용되고 있는 법은 외무부가 주재하고 재외 프랑스인들이 영사관의 선거인 명부에 등록하여 직접 150명을 뽑는다. 이들의 임기는 6년이고 3년마다 2분의 1씩 개선회(改選)된다. 1982년 법으로 규정된 선거 형태는 100% 비례대표제였지만 개정되어 이제는 비례대표제를 더 이상 사용하지 않는다. 1차 선거만 치러지며 다수 득표자가 선출된다.

해외 프랑스 최고회의는 정부에 재외 프랑스인들이 관심을 갖고 있는 문제에 대해 의견이나, 법안, 해결책 등을 제안한다. 해외 프랑스 최고 회의는 또한 재외 프랑스인의 존재를 드높이기 위해 의견을 제시한다.

한편, 2008년 7월 23일 헌법 수정을 해서 2012년 하원의원선거에 적용하면서 해외 프랑스인들은 본국의 국민들(compatriotes)처럼 상원의원과 국민의회에 대표를 낼 수 있게 되었다. 사실 1958년 헌법 24조가 개정되면서 해외 프랑스인들은 상원과 국민의회에 대표를 낼 수 있는 권한이 있다. 2012년 5월 선거는 해외 프랑스인들을 대표하는 11명의 하원의원 선출과 함께 이 수정에 초점이 모아졌다. 그 11개 구는 아래 표와 같다.

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

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

| 표 15 | 국민의회 해외 프랑스 지역구

선거구	주요 국가	국가 수	2017 유권자 수
1구	미국+캐나다	2	259,390
2구	멕시코, 중앙아메리카, 카리브, 남아메리카	33	101,084
3구	북유럽	10	173,477
4구	베네룩스	3	185,502
5구	이베리아반도, 안드레, 모나코	4	112,029
6구	스위스+리히텐슈타인	2	179,597
7구	중부유럽(스위스+리히텐슈타인 제외)+발칸반도	15	151,576
8구	사이프러스, 그리스, 이스라엘, 이탈리아, 몰타, 터키, 팔레스타인	8	137,560
9구	마그레브, 서아프리카(베냉, 가나, 토고, 나이지리아 제외)	16	171,290
10구	중동, 나머지 아프리카 (중앙, 동서부 아프리카, 베냉, 가나, 토고, 나이지리아)	48	158,312
11구	동유럽, 아시아(중동, 소아시아, 오세아니아 제외)	49	152,371
합계		190	1,782,188

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

위 표에서 알 수 있듯이 전 세계를 11개 구로 묶어 각각의 11개 구를 대표하는 의원을 선거를 통해 뽑도록 하는 방식이다. 프랑스의 해외 거주 프랑스인들의 정치적 대표성 문제는 구식민지에서나 해외 국가들에서 프랑스 본토만큼이나 흥미로운 문제로 간주되었다.

2012년 프랑스 역사상 처음으로 재외 프랑스인들이 하원의원 선거에서 그들의 지역구를 대표할 의원을 뽑았다. 2008년 7월 프랑스 헌법의 개정을 통해 가능해진 것이다. 그전에는 상원의원만이 해외 시민을 대표했다. 1983년부터 상원은 해외 프랑스 의회 멤버 155명에 의한 간접선거를 통해 12명의 상원의원을 뽑았다.

재외 프랑스인들의 하원의원 선거는 6일 동안 인터넷 투표가 가능하다. 인터넷 투표를 하지 않는 유권자들은 주말에 투표소에서 할 수 있다. 이처럼 2012년 하원의원선거부터 재외 프랑스인들이 투표에 참여하게 된 이유는 갈수록 해외로 나가는 프랑스인들이 많기 때문이다. 이는 2009년부터 공화당 정부가 프랑스는 더 이상 그들과 접촉을 단절하고 싶지 않고 경제적 문화적 차원에서 프랑스를 전파하고 싶어 하원의원 선거에 재외 프랑스인들을 참여시켜야 한다는 생각을 하고 추진했다. 그들은 재외 프랑스인들을 국내 정치에 참여시켜 관계를 이어가도록 하고자 했다. 따라서 재외 프랑스인들은 손수 그들의 대리인인 하원의원을 대사관이나 영사관, 프랑스 고등학교에 마련된 투표소에서 직접 선출한다.

이미 1789년 삼부회(Etats Généraux)가 소집되고 시민성이 문제가 되었을 때 프랑스 해외령에 17명의 하원의원을 배정하면서 그 역사는 시작되었다. 그 후 1946년 10월 27일 헌법(4공화국 헌법)은 해외 프랑스인들을 대표하는 3명의 참의원(상원의원)을 두었고 이는 1958년까지 지속되었다. 제4공화국 이후부터는 재외 프랑스인 선거구가 설치되었다. 헌법 24조에서 원로원 의원은 간접선거로 이루어지고 원로원 의원의 선출은 간접선거(suffrage indirect)에 의한 것으로 규정되어 있다. 2008년 7월 23일 헌법개정(제24조 제5항)에 따라 재외 프랑스인이 양원에 의석을 가질 수 있도록 했지만, 재외 프랑스인 선거구가 신설된 것은 국민의회이고 간접선거인 원로원(상원)에는 제4공화국 시대인 1946년부터 재외투표제도가 내포되어 있다.

2009년 7월 29일 명령 2009-935 부속의 별표1은 11선거구(정수 11인)를 나타내고 있다. 1구는 북미, 2구는 중남미, 3구에서 8구는 유럽과 중동, 9에서 10구는 아프리카와 아라비아 반도, 11구가 러시아, 아시아 전역, 오세아니아 등을 포함하는 나머지 지역이다. 하원(국민의회)의원은 12만 5천 명마다 1석이 돌아가는 셈이다.

2008년 7월 23일 개정헌법 24조에 국회의 정수 상한이 적혀있다. 제3항은 국민의회 정수를 577석 이하로 했고, 제4항은 원로원의 정수를 348석 이하로 했다. 국민议회의 정수를 577석으로 한 것은 1986년 국민의회의원 선거 때로 현 단위의 비례대표제가 도입될 때 증원되었다. 2012년부터 재외프랑스인 선거구가 11개 구에서 의석 한 석씩을 점유하도록 신설하였기 때문에 사실상 566석이 되는 셈이다.

표 16 | 해외 프랑스 11개 지역구 하원의원

선거구	하원의원	정당명	임기시작	임기종료
1구	Roland Lescure	전진하는 공화국	2017. 6. 21	2022. 6. 20
2구	Paula Forteza	무소속	2017. 6. 21	2022. 6. 20
3구	Alexandre Holroyd	전진하는 공화국	2017. 6. 21	2022. 6. 20
4구	Pieyre-Alexandre Anglade	전진하는 공화국	2017. 6. 21	2022. 6. 20
5구	Samantha Cazebonne	전진하는 공화국	2017. 6. 21	2022. 6. 20
6구	Joachim Son-Forget	무소속	2017. 6. 21	2022. 6. 20
7구	Frédéric Petit	모뎀(중도)	2017. 6. 21	2022. 6. 20
8구	Meyer Habib	UDI(중도우파)	2017. 6. 21	2022. 6. 20
9구	M'jid El Guerrab	MR(극좌)	2017. 6. 21	2022. 6. 20
10구	Amal Amélia Lakrafi	전진하는 공화국	2017. 6. 21	2022. 6. 20
11구	Anne Genetet	전진하는 공화국	2017. 6. 21	2022. 6. 20

※ 출처 : <https://www.lejdd.fr/Politique/Elections-legislatives-2012/Pourquoi-y-a-t-il-des-deputes-pour-les-Francais-de-l-etranger-515457-3267818>

아래 제시한 표는 국민의회 정수의 변천이다. 1986년 비례대표제 도입에 따라 577석으로 확대되었고, 그 후 고정되었다. 총 정수는 헌법 24조에 적혀 있기 때문에 큰 변화가 일어나기는 어렵다.

표 17 | 제5공화국 국민의회 선거제도

	선거 연월일	선거제도	정수
제1회	1958년 11월 23일·30일	소선거구 2회투표제	579
제2회	1962년 11월18일·25일	소선거구 2회투표제	482
제3회	1967년 3월5일·12일	소선거구 2회투표제	487
제4회	1968년 6월23일·30일	소선거구 2회투표제	487
제5회	1973년 3월4일·11일	소선거구 2회투표제	491
제6회	1978년3월12일·19일	소선거구 2회투표제	491
제7회	1981년 6월14일·12일	소선거구 2회투표제	491
제8회	1986년 3월16일	비례대표제(동트식)	577
제9회	1988년 6월5일·21일	소선거구 2회투표제	577
제10회	1993년 3월21일·28일	소선거구 2회투표제	577
제11회	1997년 5월25일·6월1일	소선거구 2회투표제	577
제12회	2002년 6월9일·16일	소선거구 2회투표제	577
제13회	2007년 6월10일·17일	소선거구 2회투표제	577
제14회	2012년 6월10일·17일	소선거구 2회투표제	577

※ 출처 : www.assemblee-nationale.fr/historique.asp

2012년 대선에서 후보자들, 특히 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy) 후보는 재외프랑스인들의 표를 얻기 위해 애를 썼다. 그러나 투표소를 찾는 유권자들은 적어 과거에 비해 투표율이 낮았다.

프랑스 외무부에 따르면 2011년 12월 31일 전 세계의 150만 프랑스인들이 투표를 하고자 등록해 2010년보다 9만 명이 늘어났다. 이 등록은 재외 프랑스인에게는 의무사항이 아니다. 따라서 실제 재외 프랑스인 수는 약 2백만 명이다. 그러나 이 대장에 등록하지 않으면 영사관이 나 대사관의 행정 일(d'engager des démarches administratives)을 볼 수가 없다.

매년 해외로 이동하는 프랑스인들은 평균 2~3% 증가하고 있다. 서유럽, 특히 스위스(155,000명 등록, 프랑스 해외동포 공동체 중 가장 크고, 2010년에 비해 7.3% 포인트 증가), 영국(123,000, +8.5%), 독일(114,000, +2.4%)에 살고 있는 비율이 높다. 그리고 북아메리카로 미국에 114,000(+6.6%) 명이 등록했고, 캐나다는 80,000(+11%)명이 등록하고 있다.

2007년에 재외 프랑스인들이 유권자 명부에 등록한 수는 822,944명(1차 선거)으로 이는 프랑스 유권자의 2%를 차지한다. 30년 전부터 재외 프랑스인들의 투표 참가율은 감소해 왔다. 1981년 78.79%⁶⁸⁾에서 2007년 대선 2차 투표에서 42.13%를 기록해 거의 2배 감소했다(위 표17 참조).

여기에는 여러 이유가 있다. 첫째, 프랑스 본국으로부터 멀리 떨어져 있고, 수도권이나 대도시에서 살고 있지 않으면 투표소와 접근성이 떨어지기 때문이다. 이 문제를 완화시키기 위해서 프랑스는 2012년 투표소를 2007년에 비해 206개 추가로 설치해 전 세계에 786개의 투표소를 설치했다. 대사관, 영사관, 관청 그리고 프랑스 학교 등 국가가 민간 공간을 빌려 재외 동포가 투표할 수 있게 했다. 2017년 대선 때에는 866개소로 늘렸다.

(c) 해외 지역구 의원의 임무

예) 해외 프랑스인 11 선거구 하원의원 안 제네테(Anne Genetet)

해외 선거구 중 11번째인 동유럽, 아시아(중동, 소아시아, 오세아니아 제외)를 대표하는 전진하는 공화국 제네테 의원은 2018년 97만 재외 프랑스인을 접촉해 4만 명의 응답을 구해냈다. 그 결과를 보고서로 제출했다. 그 보고서의 주요 요지는 아래와 같고, 해외 지역 의원들과 프랑스 정부가 재외 프랑스인들을 위해 주력해야 할 일들이 무엇인지 알려 준다.

보고서의 주요 요지는 다음과 같다.

재외 프랑스인들의 본국에 대한 세금과 사회보장 의무는 매우 복잡하고 부적합하다. 그리고 때로는 부당하고 불공정한 것으로 나타났다. 재외 프랑스인들의 세금은 0.6%인데 그들이 실제 내는 소득세는 1%를 차지한다. 게다가 재외 프랑스인들 중 일부는 본국의 사회보장제도를 유지하고 있다. 즉, 13%는 해외 프랑스 기금을 통해 건강보험을 보장받고 있다. 그리고 10%는 프랑스의 퇴직연금에 가입하고 있다.

영사관에 등록된 재외 프랑스인 중 7%가 그 어떤 건강 보험도 없는 것으로 나타났다. 건강보험이 없는 사람들은 사고를 당했거나 오래 앓을 경우 힘든 상황에 처한다. 이들이 영사관을 접촉해도 이를 처리해 줄 사명은 없다. 프랑스 정부는 이들에 대응할 대안을 준비해야 한다.

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

| 표 18 | 재외 프랑스인 건강보험 가입 여부

살고 있는 나라의 보험	64%
추가 개인 보험	27%
재외 프랑스인들의 기금 보험	13%
제1호 유로 개인 보험	8%
보험이 없음	7%
알지 못함	2%

※ 출처 : Anne Genetet Deputée 11ème circonscription des Français établis hors de France, ibid., p. 42.

해외에서 프랑스 시민들은 무언가 문제가 생기면 그들이 살고 있는 영사관을 접촉한다. 그러나 영사관 이외 여러 기관들이 있다. 재정국, 연금 담당청, 가족수당청, 구직 센터, 건강보험청, 경찰서, 법무부 등이 그것이다. 문제는 해외에서 이 기관들과 접촉하기 위한 정보가 필요하다. 이들을 위해서 “Conseil aux voyageurs”, “Ariane” 등의 사이트를 개설해 운영하고 있다.⁶⁹⁾

현재의 세금제도는 저소득자에게는 공정하지 못해 갈수록 악화되고 있다. 따라서 소득 수준에 상관없이 재외 동포에게 유리한 급여세의 기준을 정해야 한다. 어쨌든 재외 프랑스인들 중 지극히 일부가 국가의 부에 기여하고 있다. 즉, 해외 프랑스인 25% 만이 프랑스에 소득세를 내고 있고, 반면에 38%는 부동산세를 내고 있다.

재외 프랑스인들의 공공기관 접근에 대한 분석을 한 결과 영사관들이 질 좋은 서비스를 제공하는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 공공기관과 문의를 하거나 월 요청을 하면 직원의 부족으로 응답이 늦어지는 경우가 있다.

해외 프랑스인이 지속적으로 증가함에도 불구하고 영사관 직원들은 계속 감소하고 도구들은 질이 떨어져 문제가 되고 있다. 이에 시급히 대처해야 할 필요가 있다.

재외 프랑스인들은 또한 프랑스 정부의 행정이 재외 프랑스인들의 특수성을 잘 알고 있지 못하다고 불평한다. 이용자가 정보를 얻는데 무척 어렵고 필요한 경우에 권리를 주장하기 어려운 문제도 있다. 이러한 문제에 대한 답은 커뮤니케이션과 정보 접근의 집중화이다. 전화 플랫폼을 설치하여 24시간 커뮤니케이션이 가능하도록 하고, 각 영사관이 재외 프랑스인들의 일상의 질문에 대답할 수 있게 하고 필요한 경우에는 인터넷 사이트에 올리도록 한다.

또한 영사관이 근무시간 외에 긴급 전화만 받을 수 있게 필터링 기능도 강화한다. 정보처리하는 해외에 거주하는 프랑스인의 특수한 상황과 연관을 지어 절차나 서류를 이해하기 쉬운 전산

69) Anne Genetet Deputée 11ème circonscription des Français établis hors de France, ibid., pp. 44-45.

어로 하여 하나의 도구로 연결한다. 프랑스와 해외 이용자들뿐만 아니라 행정관계자들을 대상으로 하여 스마트폰이나 태블릿의 응용은 21세기에 가장 효과적이고 가장 어울리는 포맷이다.

해외 프랑스인들이 프랑스로 돌아와 환영받는 느낌을 받는다면 더 이상 낯설지 않고 자신감을 되찾게 될 것이다. 따라서 귀환은 단순한 하나의 절차에 지나지 않을 것이다. 재외 프랑스인들이 프랑스와 활력을 유지하기 위해 지속적이고 긍정적인 유대를 강화하기 위해서는 위에서 제시한 여러 제안을 실행으로 옮겨야 한다. 그러기 위해서는 정부는 팀을 구성하여 서로 다른 도구, 창구, 플랫폼, 앱, 직원들의 훈련, 정보은행 등을 확립해야 한다.⁷⁰⁾

(d) 재외 프랑스인들과 국정선거

재외 프랑스인들은 투표권을 가지고 있지만 등록 방법에 따라 각기 다르다. 먼저, 재외 기초의원 선거, 대통령선거, 유럽선거, 국민투표, 국회의원선거는 영사관 리스트에 등록을 해야 가능했다. 그러나 재외 프랑스 유권자들은 더 이상 영사관 유권자 등록부나 지자체 유권자 등록부에 등록하지 않아도 된다.

재외 프랑스인들은 자기가 거주하는 지역의 대사관이나 영사관의 상주 영사관 유권자 리스트에 미리 등록만 하면 투표할 수 있다.

재외 프랑스인 등록을 하는 프랑스인들은 영사관의 유권자 명부에 등록한다. 단 자신이 원치 경우에는 그렇게 하지 않아도 된다. 재외 프랑스인 등록부에 등록하지 않은 프랑스인은 자기가 살고 있는 지역의 대사관이나 영사관에 요구하면 유권자 등록을 할 수 있다.

선거법 11조를 적용하여 재외 프랑스인들은 본국의 유권자들과 마찬가지로 동사무소의 유권자 명부에 등록할 수 있다. 최소 6개월 동안 그 지역에 거주하고 있거나 실제 주소가 있는 경우, 혹은 2년 이상 계속 부동산세나 주거세를 낸 경우, 회사를 소유하고 연이어 등록을 원하는 사람, 고급공무원으로 공관세를 낼 의무가 있는 사람 등이다.

또한 선거법 14조에 따라 재외 프랑스인 등록을 마친 프랑스인들은 유권자 등록을 다음과 같은 지자체에 할 수 있다. 태어난 곳, 최종주소가 있는 곳, 최종 주거지가 있는 곳, 이때 주거지는 최소 6개월간 체류한 곳, 조상 중 한 명이라도 태어난 곳, 4촌이 유권자 등록을 했던 곳 등이다.

투표 방법은 2012년 대선과 국회의원회 선거에서 재외 프랑스인들은 인터넷에 의한 전자 투표를 했다. 그러나 2017년에는 이를 금지했다. 그 이유는 사이버 공격 때문이었다. 프랑스 외무성은 국가 정보안전조직국의 전문가들이 전자 투표는 사이버 공격의 우려가 있다고 건의하자 이 같

70) Anne Genetet Deputee 11eme circonscription des Francais etablis hors de France, ibid., p. 12.

은 결정을 내렸다.⁷¹⁾ 그리고 재외 프랑스인들은 위임투표가 가능하다. 이때 대리인에게 위임장과 신분증을 위임해야 한다. 대리인은 위임한 사람의 이름, 생년월일, 주소를 다 알아야 한다.⁷²⁾

(e) 재외 프랑스 기초의원

지역 기초의원들로 이들은 대사관과 영사관을 중심으로 재외 프랑스인들을 대표한다. 이 의원들은 정보, 사회보조수당, 고용 등과 관련된 제반 질문들을 의논할 수 있다. 이들은 또한 재외 동포들의 상원의원 선거에 참여한다.

재외 기초의원들은 477명이며 임기는 6년이다. 위원회는 일 년에 2회 열리며 위원장은 선거에 의해 뽑는다. 1명의 의장과 9명의 위원으로 구성되어 있다.⁷³⁾

그리고 재외 프랑스 의원 선거(Les conseillers des Français de l'étranger)에 투표할 자격이 있다. 2014년부터 재외 프랑스인들은 근접지역 의원, 재외 프랑스 의원, 영사관의 대행자로 대표된다. 재외 프랑스 의원들은 근접지역 의원들로 대사관이나 영사관을 통해 재외 프랑스 국민을 대표한다.

재외 프랑스 기초의원들의 역할은 첫째는 근접지역에서 당선된 의원들로 이들은 대사관과 영사관을 통해 재외 프랑스 동포들을 대표한다. 둘째는 재외 프랑스 의원들은 정보, 사회적 부조, 일자리 등에 관한 모든 문제에 대해 문의 할 수 있다. 셋째는 재외 프랑스 의원들은 재외 프랑스 상원의원을 뽑는다.

인터넷투표 허용은 하원의원선거와 영사관 선거, 대선, 유럽선거, 국민투표는 불가능. 인터넷 투표는 영사관 유권자 명부에 등록한 경우에 가능하다. 인터넷 투표는 이메일 주소와 로그인 할 수 있는 행정절차를 알리기 위한 전화번호를 알려줘야 한다. 인터넷 투표는 컴퓨터, 태블릿 PC, 스마트폰에서 가능. 외교관, 대사관, 영사관 사이트를 통해 투표 시작일 며칠 전에 투표할 주소를 알려 준다. 인터넷 투표 기간은 5일 동안 진행한다.⁷⁴⁾

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

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

73) <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/infographieconseillersdeaccessiblecle86db51.pdf>

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

3) 재외 프랑스인과 영사관

(a) 재외 프랑스인의 영사관 이용 현황

재외 프랑스인의 90%가 해외 영사관과 접촉하고 있다. 아프리카 불어권에서는 더욱 높아 95%에 이른다. 해외에 거주하는 프랑스인 85% 이상이 영사관에 등록을 하고 있고 이는 아프리카 대륙이 가장 높았다. 반면에 유럽에 살고 있는 재외 프랑스인은 50%에 불과하다.

| 표 19 | 영사관 접촉 재외 프랑스인 비율

	예	아니요
불어권 아프리카	95.2%	4.8%
비불어권 아프리카	94.7	5.3
북아프리카	92.3	7.7
중앙아메리카	91.6	8.4
서유럽	89.8	10.1
아시아-호주	89.3	10.7
중동	88.5	11.5
동유럽	86.9	13.1
북아메리카	83.1	16.9
Total	90.2	9.8

※ 출처 : Enquête sur l'expatriation des Français, Ibid., p. 37.

| 표 20 | 영사관에 등록한 재외 프랑스인의 비율

	예	아니요
불어권 아프리카	93.5%	6.5%
비불어권 아프리카	93.4	6.6
북아프리카	86.5	13.5
중앙아메리카	86.1	13.9
서유럽	85.3	14.7
아시아-호주	83.8	16.2
중동	83.5	16.5
동유럽	83.4	16.6
북아메리카	76.9	23.1
Total	85.9%	14.1%

※ 출처 : Enquête sur l'expatriation des Français, Ibid., p. 37.

등록하지 않은 재외 프랑스인(평균 34세) 중, 57%는 영사관에 등록할 시간이 없다고 답했고, 영사관과 대사관 영사과의 근무시간이 직장생활에 제약이 있어 맞추기 어렵다고 응답했다.

등록하지 않은 사람들의 4분의 1은 유권자 명부 등록에 전혀 관심이 없고 반면에 4분의 1은 유권자 등록의 필요성과 등록양식을 잘 알지 못한다고 응답했다. 단지 등록하지 않은 사람들의 16%만이 그들이 의존하는 영사관에 출입하는 데 어려움이 있다고 밝혔고 그들 중 15%는 해외 프랑스 영사관 서비스 업무를 알아보러 오는 것이 너무 멀다고 안타까워했다.

표 21 | 영사관 등록부에 등록하지 않은 이유(복수 응답)

등록하지 않는 이유	Yes	No
시간이 부족해서	57%	43%
관심 부족	27	73
잘 몰라서	25	75
접근이 어려워서	16	84
멀어서	15	85
응답 거절	6	94

※ 출처 : Enquête sur l'expatriation des Français, Ibid., p. 38.

영사관 등록은 의무가 아닌 선택 사항이지만 재외 프랑스인들에게 이익을 제공하므로 강력히 당부한다. 등록은 행정서류(여권, 신분증)를 취득하고 많은 행정 수속을 완수할 수 있게 해 주고 해외 거주자들에게 일부 복지시설이나 행정업무(장학금, 프랑스 시의 유권자 명부에 등록)를 쉽게 접근할 수 있게 해 준다. 영사관 등록은 필요한 경우 세관이나 지방정부에 쉽게 수속을 밟게 해 준다. 그리고 정기적으로 영사관이 우편으로 보내는 정보를 받을 수 있다. 특히 자신이 살고 있는 나라의 안전상황이나 프랑스인들과 관계된 주요 이벤트에 대한 정보를 받을 수 있다.

재외 프랑스인 63%는 영사관이 있는 도시에 살고 있고 19%는 100KM 이하의 거리에 살고 있다. 18%는 가장 가까운 영사관이 100KM 이상인 곳에 있다. 최근 여권 획득을 위한 이중 소환장, 그리고 체류하고 있는 나라에서 제약이 심한 주민등록 등본이나 국적과 관계된 서류에 대한 새로운 조치도 생겼다.

표 22 | 거주지역과 가장 가까운 영사관과의 거리

영사관과 같은 도시	63%
100Km 이하	19
100Km 이상	18

※ 출처 : Enquête sur l'expatriation des Français, Ibid., p. 38.

2012년부터 대사관이나 영사관으로부터 가장 멀리 떨어진 재외 프랑스인들은 영사관 네트워크를 통해 가까워지고 행정업무를 간소화할 수 있게 되었다. 이 장치는 여권을 발급한 사람들의 생물학적 통계 등을 모을 수 있게 되었다. 이 장치는 사용자들이 영사관까지 이동하는 데 따른 비용이나 안전에 대한 어려움을 피할 수 있게 해 준다. 또한 점차적으로 전 영사관 네트워크로 확대되고 특히 지형학적으로 안전을 요하는 지방에 있는 사람들이 먼저 이용할 수 있다. 이는 영사관 행정업무를 향상과 현대화 정책을 가져올 수 있게 해 준다.

| 표 23 | 가장 이용횟수가 많은 영사관 업무

업무 종류	Yes	No
선거	75%	25%
여권/신분증	72	28
주민등록등본	46	54
기타	14	86
공증업무	9	91
장학금 혹은 학비 환급	8	92
위기 시 원조	5	95
생활보호(사회보조금, 영사관의 지원 등)	3	97

※ 출처 : Enquête sur l'expatriation des Français, Ibid., p. 39.

영사관들의 '구청' 타입의 활동은 재외 프랑스인들이 가장 많이 이용하는 업무임을 알 수 있다. 영사관을 이미 이용한 사람 중 75%는 선거에 참여하기 위해 유권자 명부에 등록하기 위해 서였다. 그리고 응답자 중 72%는 여권이나 신분증을 발행하기 위해 그들이 사는 집 근처의 영사관을 이용한 것으로 나타났다. 그리고 약간 절반이 못 되는 46%는 이미 영사관을 주민등록 등본을 떼기 위해서 이용한 것으로 나타났다. 재외 프랑스인들이 영사관을 이용한 좀 더 특별한 이유도 있었다. 응답자의 9%는 영사관에서 공증을 받기 위해 이용했다(유럽 이외의 지역에 사는 재외 프랑스 동포가 공증을 이용한 비율은 11%로 더 높다. 2005년부터 유럽의 이용자들은 현지의 한 공증인에게 공증을 더 이상 신청할 수 없다). 그리고 8%는 해외 프랑스 학교의 AEFÉ 네트워크에서 학교에 다니는 자녀들의 장학금을 찾거나 학비를 환급받기 위해 영사관을 이용했다. 위기 때 영사관에서 원조를 받은 재외 프랑스인은 응답자의 5%였고, 생활보호를 받은 경우는 3%에 불과했다.

(b) 재외 프랑스인들의 영사관 평가

영사관 업무의 질적 평가에 있어서, 영사관을 이용한 대부분의 재외 프랑스 동포들은 영사관의 서비스 업무 활동에 대해 만족하고 있었다. 다음과 같은 질문으로 영사관 업무에 어느 정도 만족하고 있는지 조사를 했다.

표 24 | 프랑스 영사관 행정 업무에 대한 질적 평가

	매우부족	부족	만족	매우만족	무응답	Total
지역 접근성	8.1	11.4	49.3	26.3	5.0	100
신청서류 처리 기간	6.6	10.2	50.6	24.0	8.6	100
정보와 해설의 질	7.4	13.7	53.6	21.0	4.3	100
친절	9.7	16.6	48.9	17.0	7.8	100
대기시간과 조건	11.9	17.2	46.9	16.4	7.5	100
영사관 개시 시간	12.5	27.4	43.5	11.0	5.6	100
전화 접대	17.4	18.0	35.8	13.5	15.4	100

※ 출처 : Enquête sur l'expatriation des Français, Ibid., p. 40.

일반적으로, 프랑스 영사관 업무에 불만족한 재외 프랑스인은 소수에 불과했다. 응답자 47%는 영사관 업무에 만족했고, 18%는 매우 만족하고 있었다. 따라서 재외 프랑스인 3분의 2가 영사관의 서비스 업무에 만족하고 있는 것을 알 수 있다. 영사관 활동 중 가장 만족하지 못하는 것은 업무 개시와 대기시간, 그리고 전화 접대였다. 다른 업무 활동에 대해서는 대부분 만족하고 있다.

재외 프랑스인 75%는 그들이 다니는 영사관의 접근성에 대해 만족하거나 매우 만족한다고 평가했다. 그럼에도 불구하고 응답자 11%는 충분하지 못하다고 말했고, 8%는 매우 부족하다고 말했다. 재외 프랑스인들이 영사관에 신청한 것들에 대한 처리 기간에 관해서는, 이용자 75%가 만족하고 있었다(매우 만족 24%, 만족 50.6%). 그러나 응답자 17%는 만족하지 못한다고 응답했다.

재외 프랑스인의 75%는 그들이 받고자 하는 서비스에 대해 영사관이 제공하는 정보와 설명의 질에 대해 만족(매우 만족 21%, 만족 54%)한다고 말했다. 그러나 21%는 이 정보들이 만족스럽지 못하다고 응답했다(부족 14%, 매우 부족 7%). 3명 중 2명의 재외 동포는 영사관이나 대사관 영사과에 예약한 물리적 접대 조건에 매우 만족(17%)하거나 만족(49%)한다고 밝혔고 17%는 만족하지 못했고, 10%는 매우 만족하지 못했다.

거의 절반인 49%가 영사관 서비스과가 이용자에게 제공하는 대기 조건이나 기간에 만족하

고 있었고, 17%는 매우 만족하고 있었다. 재외 프랑스인 17%는 기간을 제한하고 대기조건을 향상시키기 위해 취한 노력이 부족하다고 보았고, 12%는 매우 부족하다고 보았다.

영사관의 개방 시간은 불만족을 자아냈다. 2명 중 한 명 이상의 응답자가 만족하고 있지만, 응답자의 27%는 부족하다고 평가하고, 13%는 영사관의 다양한 서비스가 대중에게 개방되는 시간에 대해 매우 불만족했다. 영사관의 시작 시간은 직장 다니는 사람들에게 제약을 주어 부적합한 것으로 나타났다.

영사관 이용자 약 2분의 1(49%)이 전화 응대에 대해 매우 만족(13%)하거나 만족(36%)하는 것으로 나타났다. 반면에 재외 프랑스인 18%는 그들의 요구에 부응하지 못했고, 17%는 매우 불만족했다. 그리고 15%는 이 주제에 대해 응답하지 않았다.

(c) 재외 프랑스인을 위한 영사관의 정보제공

재외 프랑스인을 위해 특별히 제도적으로 만든 인터넷 사이트 폭에서 재외 프랑스인들은 프랑스 디플로마시(외교부 사이트)를 원칙적으로 이용하고, 재외 프랑스인들이 다니는 영사관 인터넷 사이트도 외교부 사이트만큼이나 이용하는 것으로 나타났다. 온라인 커뮤니케이션은 영사나 외교적 네트워킹을 매개로 해외에 설치되어 모든 이용객들과 국가와 관계를 갖고 만날 수 있는 가장 중요한 도구로 활용되고 있다. 이 도구의 폭은 점점 보완되고 있다. 프랑스 영사관들은 프랑스 교민들을 접촉하기 위하여 SNS 상에서 그들의 존재를 부각시키고 있다. 인터넷 사이트 MonConsulat.fr는 49%의 재외 프랑스인들이 알고 있고 사용하고 있다. 이 전자 서비스 포털은 2011년 11월 시작 프랑스 이외 지역에 사는 프랑스인들의 등록에 관한 데이터를 원격으로 변경하고 체크할 수 있게 간소화하기 위한 것이다. 이는 또한 세금, 계좌, 선거상황의 운용 등에도 유용. 2013년 4월 22만 명이 사용자 계좌를 열었기 때문에 크게 성공한 것으로 알려졌다.

2012년 봄 선거조직을 기점으로 연 사이트 Votezalettranger.gouv.fr는 재외 프랑스인 42%가 사용한 것으로 나타났다. 이 사이트는 커뮤니케이션 캠페인을 목적으로 하고 프랑스 영사관 네트워킹을 위한 도전적 시스템을 구축하고 있고, 2011년 10월에서 2012년 6월까지 1600만 명이 방문한 것으로 나타나고 효과적인 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 처음으로 하원의원 선거에서 프랑스 재외선거구 11개 구에서 조직되어 인터넷 투표에 처음으로 사용되었고, 전국민 선거에서도 역시 사용되었다.

대중들을 겨냥한 다른 영사관 사이트들도 제한된 이용자를 확보하고 있다. 사이트 Conseils aux Voyageurs는 4명 중 1명이 이용하고 공중보건 안전에 대한 리스크를 공식적으로 권고하는 서류를 항상 제안하고 있다. 서판이나 휴대폰을 무료로 활용할 수 있게 비치되어 있어

Conseils aux Voyageurs는 재외 프랑스 동포들의 이동에 동반되고 필요한 경우 영사관과 네트워크로 쉽게 연결하게 해 준다.

사이트 Maison des Français de l'étranger는 원칙적으로 프랑스인들만을 상대로 하고 점점 숫자가 많아지고 있으며 외국에 설립하는 계획을 가지고 있다. MFE는 다양한 서비스(세금 문제에 대한 도움, 재외 프랑스인에 대한 생활원조, 이력서 교열 등)를 제안한다. 이는 외국에서 처음 생활할 때 좀 더 나은 조건에서 준비하고 정착할 수 있게 도와준다.

사이트 Portail Ariane은 잘 알려져 있지 않아 아는 사람이 6%에 불과하나 이 사이트는 프랑스인들에게 외국 여행을 쉽고 무료로 신고할 수 있게 도와주는 온라인 서비스이다. 위기상황 때 Ariane은 외무부와 대사관 위기 센터에 좀 더 나은 접촉을 조직하고 구조작업을 할 수 있게 돕는 역할을 한다.

마지막으로 사이트 CIMED(Comité d'informations médicales)는 잘 알려지지 않아 불과 2%의 프랑스인만이 알고 있다. 이 사이트의 사명은 여행객들과 장래의 재외 프랑스인, 그리고 외국에 체류하는 교민들의 건강을 책임지는 의료진들에게 세계 대도시의 공중보건상태와 지역 의료체계의 질적 평가에 대한 정보를 제공하는 사명을 가지고 있다. 극적과 전문이 제각기 다른 약 30명의 의사들이 자원봉사로 시작한 CIMED는 대중과 의료계, 그리고 기업들에게 조국(프랑스)의 상태에 대한 정보를 알려 준다.

| 표 25 | 영사관이 전파한 정보에 대한 평가와 가시성

다음 인터넷 사이트 중 당신이 이용한 적이 있는 것은 어느 것입니까?

	Yes	No
당신이 의존하는 영사관 사이트	61%	39
프랑스 디플로마시(외교부 사이트)	61	39
MomConsulat.fr	49	51
Votezaetranger.gouv.fr	42	58
Conseils aux Voyageurs	25	75
MFE	24	76
Portail Ariane	6	94
CIMED	2	98

※ 출처 : Enquête sur l'expatriation des Français, Ibid., p. 41.

(d) 재외 프랑스인 영사관 등록(l'inscription consulaire)⁷⁵⁾

영사관 등록은 의무가 아니다. 그러나 강력하게 권장한다. 무료이고 신속한 이 등록은 해외에서 여러분이 행정업무, 즉 투표나 신분증을 신청하는 데 편의를 제공한다. 등록을 한 사람은 비상사태에 처할 경우 영사관이 이 사람이나 측근을 만난다. 그리고 등록한 사람들은 영사관의 중요한 전갈을 받아볼 수 있다. 여권 갱신, 장학금 신청, 호적업무 등에 유리하다.

영사관 등록은 매우 간단하다. service-public.fr 사이트에 들어가 질문지를 다운받아 기입하고 전자로 신분증, 그리고 프랑스 국적, 그리고 거주지를 증명하는 서류를 첨부한다. 영사관에서 멀리 살아도 접근이 용이하다. 일주일 24시간 언제든지 가능하기 때문이다.

4 벨기에

1) 재외 벨기에인과 선거 참여

1984년 2월 27일 법은 재외 벨기에 국민들이 유럽선거에 한해 우편으로 투표할 수 있게 했다. 또한 헌법은 벨기에 지역에 주민 등록을 하고 외국에서 통상적으로 사는 사람들에게 위임투표를 할 수 있도록 했다. 그러나 1984년 7월 17일에 열린 유럽선거에서 재외 벨기에인들은 유권자 11만 명 중 불과 2481명만이 투표해 투표율은 지극히 저조했다.

1989년 6월 유럽선거를 맞이하여 1989년 3월 23일 법은 1984년 2월 27일 법의 조치를 개정해 다음 유럽의회의 모든 선거에 적용하기로 했다. 그러나 선거방법은 여전히 우편투표만 허용하고 위임투표는 허용하지 않았다.

해외에 사는 벨기에인들은 연방의회의 상·하원 선거에 투표할 권리가 없었다. 벨기에 정부는 1998년 12월 18일 선거법을 개정하여 상·하원 의원선거에서 재외 벨기에인들이 투표할 수 있도록 했다. 이 투표권은 위임을 하거나 벨기에의 마지막 거주지에 주소를 가지고 있는 선거인, 혹은 벨기에에 전혀 거주한 적이 없는 사람의 경우 위임자의 거주지역에서 행사할 수 있다. 그러나 벨기에 헌법은 이때도 해외에 사는 벨기에인들에게 의회를 대표할 권한은 주지 않았다. 따라서 재외 벨기에인들이 대표할 수 있는 기구는 존재하지 않았다.⁷⁶⁾

⁷⁵⁾ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33307>

⁷⁶⁾ <http://www.senat.fr/lc/lc84/lc84.pdf> p.1.

벨기에 연방정부는 1999년 선거 후 “재외 벨기에인들이 선거권을 보다 쉽게 행사할 수 있도록 행정절차를 간소화하기로 했다. 내무부는 위임에 의한 선거를 제안하고, 위임자의 선택을 자유롭게 할 수 있는 방안을 연구했다. 2002년에는 3월 7일 법으로 위임자의 선택에 제한을 두었던 것을 철폐했다.

2) 재외투표 방법의 개선

재외 벨기에인들은 투표를 하려면 영사관에 선거인 등록을 해야 한다. 투표율은 여전히 저조하다. 따라서 벨기에 정부는 투표 방법을 개선하기로 했다. 다음의 5가지의 투표 방법 중 재외 벨기에인들은 선택할 수 있게 했다. 구체적으로 본인이 직접 벨기에에서 투표, 벨기에에서 위임에 의한 투표, 본인이 직접 영사관이나 대사관 등 공관에서 투표, 위임자가 영사관이나 대사관 등 공관에서 투표, 우편에 의한 투표 등이다.

표 26 | 재외 벨기에인 투표 방법과 투표자 수 추이(2002-2014년)

투표 방법	2003		2007		2010		2014	
	투표자 수	%	투표자 수	%	투표자 수	%	투표자 수	%
벨기에 지역에서 본인이 직접 투표하거나 위임	21,070	0.9	29,699	24	9,741	23	20,241	16
공관에서 직접 투표하거나 위임한 경우	16,101	14	16,697	14	13,089	31	19,080	15
우편투표	77,505	68	75,754	62	19,259	46	89,581	70
Total	114,677	100	122,150	100	42,089	100	128,902	100

※ 출처 : Pierre Blaise, LE VOTE DES BELGES DE L'ÉTRANGER, CRISP, 2016, p. 29.

위 표에서 알 수 있듯이 재외 벨기에인들의 대다수가 우편투표를 선호하고 있다. 벨기에나 공관에서 직접 투표하거나 위임하기보다는 우편투표를 하는 비율이 압도적으로 높다. 그리고 유권자가 어떤 투표방식을 선택하느냐에 따라 투표 절차는 달라진다. 만약 본인이 직접 투표하는 방법을 택하면 그에게는 두 가지가 가능하다. 하나는 벨기에 지역에서 투표하거나, 아니면 등록된 공관에서 투표할 수 있다.

만약 유권자가 위임을 한다면 여기에도 두 가지 가능성이 있다. 하나는 위임을 해서 벨기에에서 투표할 수 있고, 다른 하나는 공관에서 할 수 있다. 해외에 거주하는 벨기에인은 자유롭게 하나의 지역을 선택해 위임자를 지정하거나, 아니면 위임을 맡은 사람은 위임을 한 사람이 등

록한 공관에 가 투표할 수 있다. 각 위임자는 단 하나의 위임만 받을 수 있다.

마지막 방법은 우편투표이다. 투표용지와 봉투 등은 정부가 제공하고 우편비용도 마찬가지로 여서 유권자는 그 어떤 비용도 지출할 필요가 없다.

이처럼 재외 벨기에인들에게 다양한 선택을 할 수 있게 하는 2002년 법은 정치 참여를 확대시켰다. 이 조처들은 전의 조처와 달리 유권자들에게 그 어떤 비용도 부담시키지 않았다.⁷⁷⁾ 그럼에도 불구하고 재외 벨기에인들의 선거 참여율은 좀처럼 크게 증가하지 않고 있다. 벨기에 외교부가 공개한 자료를 보면 2005년 1월 대사관이나 영사관에 등록한 벨기에인은 300,943명이었다. 그러나 실제 재외 벨기에인은 이보다 더 많은 500,000명으로 추산된다. 2010년 6월 13일 국회의원선거에 참여한 사람은 42,089명이었다.⁷⁸⁾ 재외 벨기에인 10%도 투표하지 않았다는 사실을 알 수 있다.

따라서 2012년 7월 12일 채택한 법에 따라 변경된 선거법에 따르면 재외 벨기에인들은 영사관에 주민으로서 등록하고 선거를 해야 할 의무가 있다. 선거는 반드시 선거인 명부에 등록을 해야 한다. 현행 선거법은 그러나 해외에 사는 벨기에인들의 선거인 등록 선택지를 다음과 같이 넓혔다. 벨기에의 최종지역의 주민등록지에 등록한 경우, 혹은 태어난 곳, 아버지나 어머니가 주거하는 지역에 주민등록을 한 경우, 혹은 부모의 삼촌이 사는 지역에 주민등록을 한 경우 등이다.

이러한 등록을 한 경우 신청서를 접수한 후 4개월째의 첫날부터 시작되는 국회의원 선거에 투표할 수 있다. 또한 같은 대사관이나 영사관에 오랫동안 주민등록을 가지고 있는 사람도 국회의원 선거에 참여할 수 있다.

재외 벨기에인들은 본국에서 혹은 주민등록을 한 영사관이나 대사관에서, 직접 투표하거나 위임할 수 있고, 우편으로 투표할 수 있다.

2016년 8월 26일 벨기에 국무회의는 해외에 살고 있는 벨기에인들이 별론 의회, 플랑드르 의회, 수도 브뤼셀지역 의회 선거에 참여할 수 있도록 참정권을 부여하는 법안을 만들었다. 벨기에 정부는 이를 지방선거와 유럽선거에도 확대하기로 했다. 이전에 벨기에 정부는 유럽 연합 국가에 살고 있는 벨기에인에게 의회선거와 상원의원 선거, 그리고 유럽의원 선거에 한해서만 투표권을 주었다. 2020년 6월 벨기에 상원 위원회는 만장일치로 재외 벨기에인들에게 지방선거 투표권을 부여했다.⁷⁹⁾

77) Pierre Blaise, *ibid.*, p. 30.

78) <https://www.senat.fr/lc/lc232/lc2324.html>

79) L'extension du vote des Belges expatriés aux régionales approuvé en Commission du Sénat. 2020/06/12. <https://www.vrt.be/vrtnews/fr/2020/06/12/l-extension-du-vote-des-belges-expatriees-aux-regionales-approuve/>

5

스위스

1990년 이후 매년 10,000명의 스위스인이 해외로 떠나 생활한다. 스위스 연방 통계국이 발한 자료에 따르면 2019년 재외 스위스인은 총 770,900명이다. 이 중 21.2%(163,800명)는 18세 이하의 청소년들이다. 65세 이상 21.8%로 167,800명이고, 18세에서 64세의 노동인구 층은 57%(439,300명)를 차지한다.⁸⁰⁾ 이들의 70%는 이중국적 소지자다. 스위스 정부가 재외 스위스인을 파악한 것은 1926년 처음이다. 이때 재외 스위스인은 284,000명이었다. 2차 세계대전 후 경제적인 안정으로 스위스인들이 해외로 나가는 비율은 줄었다. 그러나 1964년부터 다시 증가하기 시작했다.

1980년 354,000, 1990년에는 454,000, 2000년에는 580,000으로 늘었다. 2001년 재외 스위스인 수가 591,660명으로 나타났고 2003년에는 611,707명이 되었고 2019년에는 770,900명이 된 것이다. 스위스인 10분의 1이 해외에 살고 있어 재외 스위스인 그룹을 제5의 스위스(Cinquième Suisse)라고 부른다.

| 표 27 | 주요 국가별 재외 스위스인 수

국가명	재외 스위스인 수(명)
프랑스	200,730
독일	89,390
미국	81,075
이탈리아	51,895
캐나다	40,280
영국	34,971
스페인	25,168
호주	25,148
이스라엘	19,433
아르헨티나	15,816
브라질	15,321

※ 출처 : <https://www.expatries-suisse.com/EXPATRIES-SUISSES.pdf>

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

위 표에서 알 수 있듯이 재외 스위스인이 가장 많이 살고 있는 곳은 유럽이다. 그중에서도 프랑스에 무려 20만 명이 넘는 스위스인이 살고 있고, 그다음이 독일로 약 9만 명이 살고 있다. 그리고 아메리카인 미국과 캐나다에 12만 이상이 살고 있다. 그 밖에 호주에 25,000명이 살고 있어 큰 커뮤니티로 분류된다.⁸¹⁾

이처럼 스위스인들의 해외 커뮤니티가 중요하자 스위스 정부는 연방헌법 40조를 재외 국민들에게 할애하고 있다. 즉, “연방정부는 스위스인들과 재외 스위스인들을 결속하는 연결고리를 강화한다. 연방정부는 이 목표를 추구하기 위해 조직을 강화해 나갈 것이다. 연방정부는 특히 정치적 권리와 군 복무, 사회보험 등 행사에 있어 스위스인들과 재외 스위스인들의 권리와 의무를 입법화했다.”

재외 스위스인들의 제도적 대표성은 재외 스위스 조직(l'Organisation des Suisses de l'étranger)을 토대로 전 세계에 있는 750개 이상의 단체를 재조직화하고 있다. 재외 스위스인들은 의회선거에 대표를 낼 수 없지만 선거 참여는 할 수 있다. 재외 스위스인들은 투표할 장소를 선택할 수 있다.

재외 스위스 조직인 OSE는 재외 스위스인들의 이익을 스위스 정부에 대표한다. 1916년 창설되었고, 1989년 재단 형태를 갖추었다. OSE는 전 세계 750개 이상의 협회와 조직을 모아 재외 스위스인을 대표하는 조직으로 구성했다. OSE는 다섯 번째 스위스, 즉 재외 스위스인들의 대변인 구실을 한다. OSE는 재외 스위스인들의 권리 차원에서 사회보험, 서비스 관련 교육 등에 대한 정보와 조언을 제공한다. OSE는 “스위스 잡지(Revue Suisse)”를 출판하고 재외 스위스 젊은이들에게 다양한 활동을 제안한다.⁸²⁾

OSE의 사명은 첫째, 재외 스위스인들과 그들의 조국의 연결 고리를 강화하고 재외 스위스인들의 가치를 드높인다. 둘째, 이 목표에 도달하기 위해 OSE는 해외 스위스인들의 그룹 활동을 지원한다. 셋째, OSE는 재외 스위스인들의 중요한 정치적 문제를 다루고 재외 스위스인들의 여론을 스위스 정부에 대표한다. OSE의 조직 구성은 재외 스위스 이사회와 위원회, 재외 스위스 사무국으로 이루어진다.

재외 스위스 이사회는 재외 스위스 조직의 최고 기관이다. 이사회는 자주 “스위스 다섯 번째 국회”로 간주된다. 이사회는 일반적으로 일 년에 두 번 개최된다. 구성은 재외 스위스 공동체가 지정한 대표들과 “국내 멤버들”이다.

재외 스위스 공동체가 지정한 대표들은 130명으로 4년마다 ‘해외 그룹’에 의해 선거를 통해

81) <https://www.expatries-suisse.com/EXPATRIES-SUISSES.pdf>

82) <https://www.expatries-suisse.com/EXPATRIES-SUISSES.pdf>

뽑고, 이들은 “스위스 국민들이 격려하는 해외조직”으로 규정된다. 이러한 조직은 프랑스, 독일, 이탈리아, 영국, 오스트리아, 네덜란드, 스칸디나비아 3국, 라이베리아 반도, 호주, 뉴질랜드에 존재한다. 다른 나라들에서는 이 그룹들은 대표 위임을 하기 위해 서로 화합이 잘 된다.

국내 멤버들은 35명으로 위원회가 제안하고 이사회가 뽑는다. 이들은 정치, 경제, 사회, 문화 분야의 인물로 스위스에 거주하지만, 외국에 살고 있다. 이들은 재외 스위스인들의 이야기를 효과적으로 전달한다.

위원회는 이사회의 회장과 이사회에서 뽑힌 8명의 멤버로 구성되며 임기는 4년이다. 이들은 모두 재선될 수 있다. 위원회는 50% 이상이 재외 스위스인이어야 한다. 일반적으로 위원회는 모든 능력을 발휘해야 하고 이들의 임무는 이사회의 일을 준비해야 한다. 재외 스위스 사무국은 17명의 직원과 함께 재외 스위스인 이사회의 행정을 담당한다. 사무국은 재외 스위스인들의 출국을 도와준다. 그리고 재외 스위스인 이사회와 위원회의 행정기구이다.⁸³⁾

1992년 7월 1일부터 재외 스위스인들은 투표권을 부여받았다. 이때는 연방차원이나 일부 주 선거에 한해서만 우편 투표를 할 수 있었다.

재외 스위스인은 국가 평의회 선거와 같은 연방선거에 참여할 수 있다. 그러나 그들은 투표에 참여하기 위해서는 의무적으로 영사관이나 대사관에 등록해야 한다. 그리고 또한 그들은 거주지가 있는 지역에 유권자 등록을 해야 한다. 몇몇 주에서는 재외 스위스인들이 주 선거와 지방자치단체 선거에 참여할 수 있다. 이중국적자도 마찬가지다.⁸⁴⁾ 그러나 2015년 국민회의 선거에 재외 스위스인 25%만이 유권자 등록을 했다. 재외선거 절차가 복잡해 선거에 참여하는 재외 스위스인은 그리 많지 않다. 따라서 인터넷 투표에 대한 논의가 활발하다.⁸⁵⁾

2019년 연방선거 차원에서 OSE는 재외 스위스인들의 이익을 보호하는 역할을 했다. 그리고 의회는, 모든 재외 스위스인들이 투표에 참여할 수 있게 OSE는 다시 한번 긴급하게 전자 투표를 도입하고 보편화할 것을 요구했다. 그러나 OSE는 전자 투표의 안전 문제를 의식하고 충분히 보완해야 한다는 생각이다.⁸⁶⁾

83) France SÉNAT, LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT, Série LÉGISLATION COMPARÉE, n° LC 84, Janvier 2001, pp. 27-29.

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

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

86) Ce que les Suisses de l'étranger exigent des politiciens helvétiques, https://www.swissinfo.ch/fre/politique/manifeste-%C3%A9lectorat_ce-que-les-suisses-de-l-%C3%A9tranger-exigent-des-politiciens-helv%C3%A9tiques/45166494

6 독일

재외 독일인들은 국회에 대표를 낼 권한이 없다. 그러나 1985년부터 재외 독일인들은 국회의원 선거에 참여할 수 있다. 재외 독일인들은 해외로 떠나기 전, 투표했던 지역의 선거인 명부에 미리 등록을 해야 한다. EU국가에 살지 않는 재외 독일인들은 그러나 이 등록은 독일을 떠난 지 25년 이상이 된 경우는 불가능하다.⁸⁷⁾

독일인은 독일을 떠나 다른 나라로 가는 순간 자동적으로 선거인 명부에 줄이 쳐진다. 따라서 투표를 할 수 없다. 따라서 독일 지역의 선거인 명부에 미리 등록을 해야 투표에 참가할 수 있다. 독일에 집이 없는 재외 독일인들은, 진출하기 전 등록된 마지막 집이 있는 곳에 등록을 하면 된다. 등록은 늦어도 선거 전 21일까지 해야 하고, 우편이나 팩스, 이메일은 허용되지 않는다.⁸⁸⁾

독일의 경우는 다른 유럽 국가와 달리 위임투표나 전자 투표를 허용하고 있지 않다. 따라서 재외 독일인들은 우편투표를 선호한다. 독일 선거위원회에 따르면 2002년과 2005년 선거에서 재외 독일인들의 우편 투표는 13%가 증가했다.⁸⁹⁾

7 일본

일본의 경우는 재외 일본인들의 국내 정치 참여를 고양시키기 위해 2018년부터 해외 진출신고와 함께 재외선거인명부 등록이 가능하게 편의를 도모하고 있다. 또한 투표방식에 있어서도 일본 총무성은 2020년부터 인터넷 투표를 도입한다는 방침을 세운 바 있다.

1) 재외국민과 재외선거의 법적 근거

재외 일본인(在外日本人)이란 일본 국외에 체류하는 일본 국적자를 말한다. 일본인 유학생이나 국외 출장자 등도 포함한다. 재류방인(在留邦人: 해외에 체류하는 일본인)이라고도 부르며

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

88) Les Allemands expatriés ne pourront pas tous voter. 2017/09/16. <https://www.lematin.ch/story/les-allemands-expatriés-ne-pourront-pas-tous-voter-901295860280>

89) Elections allemandes : les « expats » aussi ont le droit de vote. 2009/09/23. <https://cafebabel.com/fr/article/elections-allemandes-les-expats-aussi-ont-le-droit-de-vote-5ae00590f723b35a145ded9e/>

방인은 외인(外人)과 대립되는 말로 자국 사람을 의미한다. 체류국의 국적을 취득한 사람은 재외 일본인이라 부르지 않고 닛케이진(日系人: 영주권을 취득한 일본인)이라 부른다.

2018년 10월 일본 외무성의 통계에 따르면 재외 일본인의 수는 139만 370명이다. 이는 전년에 대비 3만 8,400명이 증가했고, 수치로는 2.84% 증가하여 이 통계를 시작한 1968년 이래 최대치를 기록했다.⁹⁰⁾ 지역별로 보면 북아메리카가 전체의 약 37%(52만 501명)로 1985년 이후 일관되게 1위를 차지하고 있다. 다음은 아시아로 약 29%(40만 3,742명), 유럽 16%(21만 8070명)의 순이다. 이 세 지역에 재외 일본인 전체의 약 82%가 살고 있다. 국가별로는 미국이 전체의 약 32%(44만 6,925명), 중국이 약 8.6%(12만 76명)로, 양국에 체류하는 재외 일본인 수는 약 40%가 넘는다.⁹¹⁾

재외 선거란 해외에 살고 있는 사람이 현지에서 국정선거에 투표하는 것을 말한다. 재외 투표는 일본 국적을 가진 18세 이상의 유권자로 재외선거인 명부에 등록을 하고 재외선거인증을 가진 사람만이 할 수 있다. 재외 선거인 명부 등록 신청은 두 가지 방법이 있다. 하나는 출국 전 국외로 떠나기 위해 지자체 사무소에 전출신고서를 제출할 때 신청하는 방법이 있고, 다른 하나는 재외 공관에 신청하는 경우가 있다. 재외공관에 신청할 경우도 만 18세 이상의 일본 국민으로 3개월 이상 체류하고 있는 주소지의 관할 영사관에 신청한다. 일본 총무성에 따르면 재외 투표의 투표자 수는 비례대표 선거가 21,462명이고 소선거구 선거가 21,179명이다. 2017년 10월 22일 재외 선거인 명부의 등록자 수는 100,090명으로 투표율은 비례대표가 21.44%, 소선거구 선거가 21.16%였다.

아래 표에서 알 수 있듯이 재외 선거가 실시된 2008년 8월 중의원 선거에서 재외 일본인의 비례대표 투표 참가율은 26.77%였다. 선거구 투표 참가율도 비슷해 26.14%를 보였다. 그러나 2009년 참의원선거에서는 2008년에 비해 3% 이상 떨어졌고, 이러한 추이는 계속되었다. 2016년 10월 중의원 선거의 비례대표 선거에 재외 일본인 참가율은 21.49%였고, 선거구에서는 21.17%였다.

표 28 | 일본 재외선거투표 추이

		선거 당일 유권자 수	투표자 수				투표율
			공관투표	우편투표	국내투표	계	
2016년 10월 중의원선거	선거구	100,090	19,407	572	1,214	21,193	21.17%
	비례대표	100,090	19,718	575	1,214	21,507	21.49

90) https://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/page22_000043.html

91) Ibid.

		선거 당일 유권자 수	투표자 수				투표율
			공관투표	우편투표	국내투표	계	
2015년 7월 참의원선거	선거구	105,194	20,576	919	1,883	23,378	22.22
	비례대표	105,194	20,800	928	1,885	23,613	22.45
2013년 12월 중의원선거	선거구	104,320	17,901	516	850	19,267	18.47
	비례대표	104,320	18,316	524	850	19,690	18.87
2012년 7월 참의원선거	선거구	112,850	22,439	1,233	1,799	25,471	22.57
	비례대표	112,850	22,865	1,247	1,800	25,939	22.99
2011년 12월 중의원선거	선거구	105,836	19,359	814	995	21,168	20.00
	비례대표	105,836	19,773	828	995	21,596	20.41
2009년 7월 참의원선거	선거구	113,230	23,137	1,702	2,052	26,891	23.75
	비례대표	113,230	23,786	1,801	2,053	27,640	24.41
2008년 8월 중의원선거	선거구	107,919	23,162	2,599	2,445	28,206	26.14
	비례대표	107,919	23,731	2,716	2,447	28,894	26.77

※ 출처 : 投票環境の向上方策等に関する研究会, 2017년 投票環境の向上方策等に関する研究会報告, 부록 p. 7.

재외 선거인 등록자 수도 마찬가지다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 재외 일본인 수에 비해 재외 선거인 명부에 등록하는 사람은 10분의 1이 채 안 된다. 재외 선거가 실시되고 있지만 재외선거인 명부에 등록하는 일본인은 많지 않고 따라서 투표율이 매우 저조하여, 이 문제를 해결하는 방안에 대한 재고가 필요한 실정이다.

| 표 29 | 재외 일본인 수 및 선거인 명부 등록자 수

년도	재외 일본인 수	재외 선거인 명부 등록자 수
2016년 10월	1,351,970(1,079,418)	100,506
2015년 10월	1,338,477(1,068,616)	104,630
2014년 10월	1,317,078	102,924
2013년 10월	1,290,175	106,121
2012년 10월	1,258,263	112,390
2011년 10월	1,249,577	105,511
2010년 10월	1,182,557	108,269
2009년 10월	1,143,357	112,391
2008년 10월	1,131,807	107,994
2007년 10월	1,116,993	104,025

※ 출처 : 投票環境の向上方策等に関する研究会, 2017년 投票環境の向上方策等に関する研究会報告, 부록 p. 7.

2) 재외선거의 투표 방법과 절차

일본의 재외 투표 방법은 다음과 같이 세 가지로 구분된다.

① 재외공관투표

해외에 있는 일본 대사관, 총 영사관 등에 설치된 투표소에서 투표하는 방법이다. 2017년 중의원 총선에서는 233개의 공관과 사무소에서 재외 공관 투표가 실시되었다. 선거인증이나 신분증 등 본인을 확인할 수 있는 서류를 가지고 재외공관의 투표소에서 투표용지를 받아 투표한다. 재외공관은 투표된 투표용지를 모아 커리어 서비스(courier service: 긴급한 비즈니스 문서나 소화물을 국제 항공편을 이용해 보내는 서비스 업체)라고 불리는 시스템에 의해 영사 한 사람이 외무성에 운반한다. 외무성으로부터 투표일까지 지자체 선거관리위원회에 보낸다. 투표일 당일 각 선거관리위원회에서 개표한다.

문제점은 투표소가 한정돼 있어 투표장에 가는 사람이 적다. 국제 택배 편으로 운반하기 때문에 투표 기간이 한정(투표일 6일 전에 마감)돼 있다.

② 우편투표

재외 공관을 경유하지 않고 직접 국내의 선거관리 위원회에 투표용지를 청구하여 송부된 투표용지에 기재해서 반송하는 방법이다. 투표자는 '선거인증'을 첨부해 우편으로 자기 선거관리 위원회에 투표용지를 청구한다. 선거관리위원회는 명부를 확인하고 투표용지를 '선거인증'과 함께 우송한다. 수령한 투표용지에 기입해서 선거관리위원회에 우송한다. 따라서 우편투표는 문제점이 많다. 첫째, 투표에 시간이 많이 걸린다. 둘째, 우편요금을 투표자가 부담해야 한다. 셋째, 투표용지에 기입해 보낸 후 기일 안에 도착했는지 확인이 불가능하다. 넷째, 투표자의 수고와 시간이 든다.

③ 일본 국내 투표

귀국해서 3개월 이내인 선거인이나, 선거인이 일시 귀국한 경우 지정 투표소에서 투표하는 방법이다.

2009년 재외선거를 보면 재외공관 투표가 84.3%, 우편투표나 일본에서의 투표는 15.7%에 불과해 압도적으로 공관 투표 비율이 높음을 알 수 있다.

우편투표는 투표자에게 수고와 비용이 들어 투표의욕을 저하시키며 재외공관 투표는 투표소의 수가 적고 투표장에 갈 수 있는 사람이 한정되어 있다. 캘리포니아를 예로 들면, 일본의

1.1 배의 토지에 로스앤젤레스와 샌프란시스코에만 투표소가 있다. 외무성, 총무성은 조속히 제도 개정에 필요한 것이 무엇인지 조사를 해서 개정에 착수해야 한다.

3) 재외 투표의 개선 방안

a) 재외 일본인 선거권 부여와 선거제도 개정

일본의 재외 선거제도는 재외 일본인이 국정선거에 참가하는 길을 열기 위해 1998년(평성 10년) 공직자 선거법 개정에 의해 창설되어, 2003년(평성 15년)에 투표기회의 확대를 도모하기 위해 개정되었다. 현행제도의 개요는 다음과 같다.

중의원 선거 및 참의원선거(부칙 제 8항에 비례대표선거를 한정하고 있다)에 재외일본인들이 투표를 행사하기 위해서는 재외선거인명부 등록신청을 해야 한다. 등록자격은 연령 만 18세 이상의 국민으로 계속해서 3개월 이상 그 주소를 관할하는 영사관 관할 구역 내에 주소를 가지고 있는 자여야 한다.

국외에 거주하는 재외 본인은 재외공관 투표나 우편투표 중 하나를 선택해야 한다. 일시 귀국한 재외 일본인의 경우는 국내에서 투표한다. 투표 방법은 선거 당일 투표하거나, 사전투표, 부재자 투표를 이용할 수 있다.

2005년 9월 최고재판소는 위헌판결을 내려 참의원 선거부터 비례대표뿐만 아니라 선거구 선거도 포함해 모든 국회의원 선거에 선거할 수 있는 재외투표제도가 실현되었다. 그러나 선거인 등록은 늘지 않아 투표율은 상승하지 않았다. 2009년 8월 30일 중의원 선거에서 해외 유권자 81만 4천 명 가운데 선거인 등록자는 11만 600명으로 14.3%에 불과했고 투표자(비례대표)는 2만 8,849명으로 해외 유권자의 3.5%에 불과했다. 재외 일본인들의 투표에 대한 의식도 문제이지만 현행 제도가 해외 실정에 맞지 않고 불편하기 때문이다.

재외투표에는 먼저 재외선거인 등록을 하지 않으면 안 된다. 투표를 하기 위해서는 다음과 같은 절차가 필요하다.

1. 재외 공관에서 선거인 등록을 신청
2. 재외공관은 외무성에 신청서를 송부
3. 외무성은 전출신고를 한 지자체 선거관리 위원회에 조회
4. 지자체 선거관리위원회는 선거권의 유무를 확인하고 “선거인증”을 발행해 본인에게 송부

b) 재외 일본인의 제안

1. 선거인 등록의 간소화(전출신고 시 용지 배포, 체류 시에 등록을 의무화)
2. 투표소의 증설(민간 제공의 장소, 자원봉사자의 활용)
3. 재외공관 투표는 팩스, 또는 전자 투표로 투표 기간 연장
4. 우편투표의 간소화

이러한 목적으로 ‘해외유권자 네트워크’(2009년 현재 14개국 17개 도시)를 구축. 2008년 국회의원들이 초당파적으로 ‘재외투표를 추진하는 의원연맹’을 결성했다.

해외유권자 네트워크 일본(www.jovnet-japan.org)

| 표 30 | 세계의 해외 유권자 네트워크

	국명	대표자 이름	
1	영국	富田・庸	Tomita Yo
2	아르헨티나	大島・宏	Oshima Hiroshi
3	이탈리아	茜ヶ久保徹郎	Makanekakubo Tetsuro
4	독일	クライン孝子	Klein Katako
5	도미니카 공화국	嶽釜・徹	Dakegama Toru
6	필리핀	島田・栄	Shimada Sakae
7	베트남	梶・宏光	Kaji Hiromitsu
8	페루	原・宣義	Hara Takayoshi
9	말레이시아	川口・輝明	Kawaguchi Teruaki
10	멕시코/몬트리얼	木下・和孝	Kishita Kazutaka
11	미국/로스엔젤레스	高瀬・隼彦	Takase Hayahiko
12	브라질	園田・昭憲	Sonoda Akinori
13	멕시코/멕시코시티	菅原・譲治	Sugawara Joji
14	프랑스	ピレー・宮越千代美	Pillet Chiyomi
15	독일/지겐	トルン紀美子	Thorn Kimiko
16	미국/뉴욕	竹田・勝男	Takeda Katsuo
17	미국/워싱턴	山口・登	Noboru Yamaguchi
18	일본	若尾・龍彦	Wakao Tatsuhiko

※ 출처 : <http://www.jovnet-japan.org/jovnet-j/index.html>

c) 정부의 제안

2018년 6월 1일부터 해외 전출신고와 동시에 동사무소 창구에 재외선거인 명부 등록이 가능하게 되었다.⁹²⁾ 이 개정으로 재외 투표를 희망하는 사람도 증가할 것으로 보인다.

또한 일본 총무성은 인터넷 투표를 도입하려는 움직임을 보이고 있다. 해외 거주자의 낮은 투표율을 해소하기 위해 인터넷 투표를 도입하도록 제도를 정비할 계획이다. 2019년 실험을 통해 2020년부터 공직선거법을 개정할 계획이다.

이 과정에서 일본은 재외선거 인터넷 투표 시스템은 다음과 같이 3가지 하위조직을 구성해 각각의 기능을 가질 수 있게 검토했다.⁹³⁾

(a) 재외선거인명부 하위 조직화

사전등록 단계에서 인터넷투표를 하는 재외 선거인을 지자체별로 등록하고, 투표 기간에는 투표 자격의 확인이나 투표에 필요한 정보의 기록 등을 수행하는 기능을 갖는다.

(b) 투표 하위조직화

투표 기간에 인터넷을 경유하여 선거인의 본인 확인, 선거인에 대한 후보자 정보의 표시, 투표 데이터의 수집, 투표 데이터 보존 등의 기능을 갖는다.

(c) 개표, 집계 하위조직화

지자체 선거관리위원회의 조작에 의해 투표 데이터를 암호화하고 집계하는 기능을 갖는다. 이 경우 투표 진행은 다음과 같은 프로세스를 따른다.

(사전등록 단계)

선거인의 신청에 의해 지자체의 선거관리위원회는 재외선거인 명부 하위조직에 인터넷 투표를 할 선거인을 등록한다.

(투표 단계)

유권자가 공적 개인 인증을 사용하여 투표 서버 시스템에 로그인하고 본인 확인 및 명부대조 후, 유권자들에게 후보자 등의 대한 정보가 나타난다.

유권자는 후보자를 선택한 다음에, 그 내용을 선거관리위원회용 공개키로 암호화해, 다시 공적 개인 인증의 비밀키로 전자서명을 하고 투표한다.

투표 자료를 넘겨받은 투표 하부 시스템은 전자서명의 유효성을 즉각 확인하고 당해 전자서명을 삭제 후 지자체별로 투표 자료를 보존한다.

92) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/senkyo/index.html>

93) 投票環境の向上方策等に関する研究会, 2017年 投票環境の向上方策等に関する研究会報告, pp. 8-12.

(개표 집계 단계)

지자체의 선거관리위원회는 개표, 집계 서버 시스템에 액세스하여, 선거관리위원회용 비밀키로 복호화하고, 집계된 투표 자료를 입수한다. 투표용지로 투표된 다른 투표와 합쳐 집계한다.

d) 재외선거 인터넷 투표 시스템의 리스크와 과제

(a) 마이 넘버 카드의 해외이용을 전제로 공적 개인인증 서비스로 확인 확실한 본인 확인이 필요하다.

(b) 재외선거인 명부 등의 조회

재외선거인 명부 서버 시스템에 각 지자체별로 인터넷투표를 할 유권자를 등록하고, 각 지자체는 자체 단체에만 액세스할 수 있도록 한다.

인터넷 투표는 무엇보다 개인인증에 필요한 마이 넘버 카드를 해외에서 이용할 수 있도록 법을 정비하고 안전대책 검증도 필요하다.

현행 재외공관에서 하는 투표나 우편투표는 투표용지를 일본에 보내는데 수일이 걸리기 때문에 투표 기간도 짧아진다. 검토 중인 인터넷 투표는 마이 넘버 카드를 사용해 본인 확인만 하면 컴퓨터로 어디에서든 투표가 가능하므로 투표 기간도 길어진다.

해외에 체류하는 18세 이상의 재외 일본인은 107만 9,418명이다. 국정선거에 참여하기 위해 재외선거인 명부에 등록한 사람은 2017년 9월 10만 506명이었다. 2017년 중의원 선거에서 투표율은 21%에 그쳤다.⁹⁴⁾ 투표를 하기 위해 공관에 가거나 우편을 이용할 때 수고가 들기 때문에 투표를 잘 하지 않는 것이다. 인터넷 투표에 의한 편익은 유권자의 권리를 존중하는 차원에서 유익하다. 단지 안전에 만전을 기하는 시스템을 구축하는 일이 선행되어야 할 것이다.

94) 일본경제 신문 2018/8/10 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO34052920Q8A810C1EA3000/>

IV

CHAPTER

재외국민등록제도와 재외선거 연계를 위한 개선방안

1. 해외 사례 분석요약 및 시사점

2. 재외국민등록제도의 개선방안

3. 재외국민등록제도와 재외선거 연계방안



CHAPTER

IV

재외국민등록제도와 재외선거 연계를 위한 개선방안

1

해외 사례 분석요약 및 시사점

국가정책으로서 재외국민정책은 정부와 개인 간의 관계에서 상당히 중요한 것임에도 불구하고 국내 선행연구가 전무한 실정이다. 해외 사례에 대한 검토에서도 재외국민정책의 규범적이고 이념적인 내용들은 소수 있으나 재외국민등록의 구체적인 방법론에 대한 연구는 찾아보기 어려웠다. 이 연구가 재외국민등록제도와 재외선거의 연계방안을 구하기 위한 연구임에도 불구하고 주요 분석대상으로서 재외선거에 대한 사례를 중심으로 분석하게 된 한계이기도 하다.

재외선거에 대한 해외 사례로서 미국과 호주, 프랑스, 벨기에, 스위스, 독일 그리고 일본을 살펴보았다. 대한민국의 선거제도는 세계적인 수준에 올라 있으며, 많은 국가들이 한국의 선거 시스템을 벤치마킹하기 위해 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 재외선거에 있어서는 다른 국가들과 비교할 때 더 많은 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

먼저 프랑스의 재외국민 정책 사례이다. 프랑스도 2000년대 들어 인구의 국제 이동 현상이 활발해지면서 재외 프랑스인들의 커뮤니티가 확대되고 본국과 긴밀한 관계를 유지하는 비율이 점차 증가하고 있다. 프랑스 정부는 해외 프랑스인 커뮤니티의 영향을 크게 보고 재외 프랑스인들을 국내 정치에 참여 시켜 관계를 이어가려는 다양한 노력들을 하고 있다.

2010년 외무부 산하에 재외 프랑스인들을 담당하는 청을 신설했고, 2012년 이를 더욱 확대해 불어권 국가들과 재외 프랑스인들을 담당하는 부처로 만들었다. 현재는 해외 무역과 관광발전을 전담하는 부처가 재외 프랑스인까지 담당하고 있다.

1983년부터 재외 프랑스인들은 간접선거 방식으로 상원의원을 선출하였고, 2012년부터는 11개의 해외 선거구를 정해 해외 프랑스인들을 위한 하원의원을 직접 선출할 수 있게 하였다. 더 나아가 재외 프랑스 기초의원 제도까지 도입하였다. 프랑스 재외 국민들은 대사관과 영사관

을 중심으로 기초의원 477명을 선출하고 해외에 체류하는 프랑스인들이 알아야 할 정보나 사회보조수당, 고용 등과 관련된 제반 문제들을 의논한다.

재외 프랑스인 등록을 할 때 재외선거 유권자 등록을 함께 할 수 있도록 함으로써 등록절차를 간소화하였다. 또한, 투표소도 접근성을 고려해 대사관, 영사관, 관청 이외에도 프랑스 학교 등에서 투표할 수 있도록 투표를 위한 근접성을 높였다. 이에 더해 재외 프랑스인의 투표율을 제고하기 위해 2012년 인터넷 투표를 허용하였다. 이러한 프랑스 사례는 한국 재외국민 정책을 개선하는데 중요한 시사점들을 주고 있다.

미국의 경우 유권자가 국내든 해외든 거주요건에 따라 참정권을 차별하여 적용하지는 않는다. 미국의 헌법체계에서 국내 유권자와 해외 유권자를 구분하는 것이 재외국민의 평등권을 침해한다고 보는 차별에 해당하기 때문이다.

미국은 충분한 기간의 사전투표제와 우편투표, 일부 주에서는 이메일, 팩스 등의 투표방식을 허용하고 있기 때문에 출국하기 전 국내에서 유권자등록을 했을 경우 별도의 재외국민 유권자등록이 필요치 않다. 해외에 체류 중인 미국인이 유권자등록을 하는 것은 재외국민유권자등록의 개념이 아니라 국내 유권자등록과 같은 의미로 볼 수 있는 것이다. 미국의 일부 주에서 시행하고 있는 이메일과 팩스 투표방식을 다른 주 들에서도 확대하는 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 우리나라의 경우 정보통신 인프라가 세계 최고 수준이기 때문에 향후 모바일을 활용한 투표방식 다양화 방안도 검토할 필요가 있다.

호주에서는 재외선거 유권자에게 최고의 서비스를 제공하고 있다. 직접 전화 통화를 하고 필요한 서류 준비의 안내는 물론이고 서명이 필요한 서류는 스캔하여 인터넷에 업로드할 수 있도록 하고 있다.

호주 역시 우편투표를 허용하고 있는데 일반우편투표를 신청하면 거주지 주소로 투표용지를 수령하여 투표한다. 사전에 일반우편투표를 신청하지 않았더라도 호주 해외공관이나 선거 위원회에 연락하여 홈페이지에서 우편투표를 신청할 수 있다. 직접투표를 할 수 없는 경우 우편투표를 신청하는 것은 의무이며, 미리 선거인 등록이 된 경우 선거공고가 나면 온라인으로 우편투표를 신청할 수 있다.

호주의 재외선거인 자격요건은 한 선거구의 특정 하위선거구에 등록된 자, 호주에서 거주하지 않는 자 또는 거주할 의사가 없는 자, 호주에 거주하지 않은 지 6년이 지나지 않아서 호주에 다시 거주하려는 자이다.

스위스는 재외 스위스 그룹을 “제5의 스위스(Cinquième Suisse)”라 부르며 중요한 커뮤니티로 간주하고 있다. 따라서 스위스 연방헌법 40조는 스위스인들과 재외 스위스인들의 연결고리를 강화하기 위해 정치적 권리와 군 복무, 사회보험 등 행사에 있어 스위스인들과 재외 스위

스인들의 권리와 의무를 밝히고 있다. 또한 재외 스위스인들의 정치 참여율을 높이기 위해 투표 방법을 전자화하는 등 변화를 시도하고 있다.

일본의 경우는 재외 일본인들의 국내 정치 참여를 고양시키기 위해 2018년 6월 1일부터 해외 전출신고와 함께 재외선거인 명부 등록이 가능하게 편의를 도모하고 있다. 또한 일본 총무성은 2020년부터 인터넷 투표를 도입한다는 방침이다.

2 재외국민등록제도의 개선방안

재외국민등록제도의 개선방안으로서는, 첫째 재외국민정책을 통합하기 위한 「재외국민법」의 제정, 둘째 의료보험과 국민연금 등 사회보장제도의 유지, 셋째 정부(외교부)가 출국자에게 개인정보 동의를 받고 직접 재외국민등록부를 관리, 넷째 여권 외 국내 및 공관에서 간편하게 사용할 수 있는 등록증 발급 등을 검토, 도입할 필요가 있다.

재외국민 정책의 방향은 국내 거주자와 재외국민의 차별을 최소화하는 것에 있다 할 것이다. 재외국민은 정부의 특별한 보호의 대상이 된다. 재외국민등록제도는 정부가 해외 체류 중인 국민을 보호하기 위한 기초자료를 확보하기 위한 정책이다. 재외국민등록은 국내에서 거주지가 변경될 경우 새로운 주소지 관할 동사무소에 전입신고를 하는 것과 마찬가지로 한다.

국민으로서 국가정책의 절차를 지키는 것이 의무이지만 출국 시 재외국민등록제도를 인지하지 못하는 경우도 많을 것이다. 우선적으로 국민이 출국하는 경우 재외국민등록에 대해 충분히 안내하고 등록을 하지 않을 경우 발생할 수 있는 문제들에 대한 정보전달이 철저히 이루어져야 할 것이다. 재외국민이 국내에서와 동일하게 자신의 거주지 등 기본정보에 대해 외교부에 등록해야 함을 인지하지 못하고 있기 때문에 발생하는 불만과 문제점을 충분한 정보전달과 절차에 대한 교육을 통해 스스로의 권리와 의무를 자각할 수 있도록 해야 할 것이다.

재외국민등록부의 효율적이고 효과적인 방법은 외교부가 출국자에게 개인정보 동의를 받고 직접 관리하는 것이다. 「재외국민등록법」에서 제시하는 등록자의 정보는 출국하는 과정에서 대부분 제출하는 항목들이다.⁹⁵⁾ 출국 과정에서 이 정보들에 대한 활용 동의를 받으면 정부의

95) 동법 제3조(등록공관 및 등록사항)에서는 출국자의 성명, 주민등록번호(성별 및 생년월일), 여권번호, 등록기준지, 병역 관계, 체류국 최초 입국일, 체류 목적 및 자격, 체류국 내 주소 또는 거소, 체류국 내 전화번호, 체류국 내 직업 및 소속 기관명, 전자메일, 국내 연고자 연락처 등이다. 총 12가지 사항은 출국자가 출국할 때 반드시 제출해야 하는 정보들이다.

전산망을 통해 매우 효율적이고 효과적인 재외국민등록부의 작성 및 관리가 가능해질 것이다. 출입국 관리 기록, 해외 국가와의 공조 등으로 전산망 통합관리 체계 구축이 필요하다고 본다.

〈그림 13〉 재외국민등록제도 개선방안의 절차 및 효과

출국 절차	현행제도	개선방안 및 효과
장기체류 출국계획 ↓	출국하는 재외국민 스스로 준비하고 있음	• 체류 지역 주거지 및 연락처 등
비자발급 ↓		• 체류 목적 및 기간 확인 • 재외국민으로서의 권리와 의무 등에 관한 교육 • 재외국민등록에 필요정보 제공 동의 • 의료보험 등 사회보장제도 유지 여부 선택
출국 ↓	재외국민등록 신청 강제력 없음	• 재외국민등록부에 자동 등록
해외 체류 ↓		• 공관과 정기적인 소통
귀국	귀국 신고	• 귀국 후 정해진 기간 내 출국하지 않을 경우 재외국민등록부 자동 제외

장기간의 해외 체류를 위해 출국하는 사람은 거주지를 미리 정하는 경우가 대부분이다. 따라서 거주지의 주소와 연락처를 확보할 수 있고, 국내의 연고자에게도 동시에 재외국민에게 제공하는 정보를 전달함으로써 상호간의 소통을 유도하는 것도 좋은 방법이 될 것이다. 그리고 출국자가 체류국으로부터 발급받은 비자의 내용을 확인하면 체류 목적과 기간을 확인할 수도 있다. 현재 해외에 체류 중인 재외국민들의 등록률을 높이는 노력과 함께 외교부가 직권으로 재외국민등록부를 작성해가는 방법을 병행한다면 시간이 지날수록 보다 정확한 재외국민등록부가 작성될 것으로 기대할 수 있다.

현재 해외에 체류 중인 재외국민들의 등록률을 높이기 위해서는 다양한 유인책이 필요하다. 그중 가장 핵심적인 사항이 의료보험과 국민연금 등의 사회보장제도를 중지시키지 않고 유지

하는 방안을 모색해야 한다. 온라인에서 형성되어 있는 재외국민 커뮤니티에서 재외국민등록과 관련된 내용 중 가장 관심이 높은 부분이 바로 의료보험과 국민연금의 중지제에 대한 것이다. 많은 재외국민들이 이 문제로 재외국민등록을 망설이고 있는 것을 확인할 수 있다.

재외국민등록을 하는 시점에서 건강보험과 국민연금 자격이 중지된다. 건강보험은 다시 입국하여 90일 이상 국내에 체류하는 경우에 건강보험을 적용받을 수 있다. 해외에 체류하는 이유로 사회보장제도의 핵심인 의료보험과 국민연금의 강제 중지를 폐지하고 개인이 선택할 수 있는 기회를 주는 것이 바람직할 것이다. 그리고 해외에 체류 중이더라도 의료보험과 국민연금을 유지하고자 하는 재외국민에게는 그에 상응하는 요금을 납부하게 하면서 선택권을 부여해야 할 것이다.

여권 외 국내 및 공관에서 쉽게 사용할 수 있는 등록증 발급도 도입할 필요가 있다. 일본의 선거인증 발급 사례를 적용해 본다면, 우리나라의 재외국민등록증 발급과 연관시키는 방안을 찾을 수 있을 것으로 보인다. 현재는 재외국민이 국내에 일정 기간 체류하기 위해 귀국할 경우 국내생활 편의를 위한 재외국민등록증을 발급하고 있는데, 이를 해외에서 공관이나 한인학교 등 비영리 사설기관 등에서 사용할 수 있는 방안을 도입한다면 여권을 사용해야 하는 번거로움을 해소할 수 있을 것으로 보인다. 또한 장기체류 목적이 없었으나 현지에서 다양한 사정으로 장기체류를 하게 되는 경우 현지 국가와의 공조를 통해 비자의 내용 및 체류 기간 목적 등의 정보를 공유할 수 있는 조치도 이루어져야 할 것이다.

이처럼 재외국민의 현황을 정확하게 파악하고 이들의 권리와 의무 부여를 원활하게 하기 위한 제도의 개선이 필요하다. 재외국민 관련 현행법으로 「재외국민등록법」, 「출입국관리법」, 「영사조력법」, 「재외국민교육법」 등이 있다. 그리고 「주민등록법」, 「의료보험법」, 「국민연금법」 등에서 재외국민의 국내 체류에 따른 필요사항들을 규정하고 있다. 재외국민에 대한 제도들이 분화되어 있기 때문에 정부의 관리체계 역시 부처별 업무가 중복되는 경우도 있으며, 재외국민 또는 이들에 대한 관심층이 재외국민과 관련된 제도를 이해하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 「재외국민법」의 제정으로 재외국민정책을 통합할 필요가 있어 보인다.

3

재외국민등록제도와 재외선거 연계방안

재외국민등록제도와 재외선거의 연계방안으로서는, 첫째 재외국민의 출국과 동시에 재외국민등록이 자동으로 이루어지도록 제도 개선, 둘째 국내와 동일한 방법으로 외교부 등이 직권으로 재외선거인명부를 작성, 셋째 재외선거인의 투표 방법에 있어 우편투표, 전자 투표 및 모바일투표 허용 등을 검토, 도입할 필요가 있다.

재외선거를 실시함에 있어서 가장 중요한 사항은 투표 참여율과 공정성이다. 재외선거의 투표 참여율을 높이기 위한 방안으로 인터넷, 우편, 모바일 등을 활용할 수 있는 투표 방법 확대 주장이 많으나 반대의 입장에서는 투표 방법의 확대는 공정성을 확보하기 어렵다는 측면을 강조하면서 논쟁 중이다. 그러나 헌법재판소가 밝힌 바와 같이 재외선거의 공정성 확보 문제는 정부가 준비해야 하는 문제이고 국민의 참정권 확대를 위해 더 많은 노력을 해야 한다.

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

재외선거인의 등록률을 제고하기 위해서는 먼저 재외국민에 대한 정확한 현황 파악이 이루어져야 한다. 현재와 같이 신뢰도가 낮은 재외국민 현황자료로는 선거인등록률을 제고시키는데 한계가 있기 때문이다.

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

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

그러나 재외국민은 출국한 후에 재외국민등록을 해야 하고, 선거 때마다 재외선거인등록을 해야만 한다. 일반체류자 또는 유학생의 경우 국외부재자 신고⁹⁶⁾를 해야 하고, 영주권자는 재

외선거인 등록신청⁹⁷⁾을 해야 한다. 이는 국내에서 선거인명부를 작성하는 과정에 비추어 매우 번거롭고 불편한 절차를 거쳐야 하는 것이다. 재외선거를 처음 도입할 당시 선거인등록도 공관을 방문해야 하는 불편함에 비하면 인터넷이나 우편을 통해 등록할 수 있어 많은 불편함이 해소되었지만, 재외국민의 입장에서는 여전히 불편할 수 있다.⁹⁸⁾

재외국민등록 방법을 출국과 동시에 자동으로 등록되게 함으로써 재외국민등록부의 정확도와 실효성을 높인다면 재외선거인명부와 통합이 가능할 것이다. 그리고 재외선거인명부를 작성하는 과정에서 국내와 동일한 방법으로 외교부 또는 구·시·군의 장이 직권으로 선거인명부를 작성하고 중앙선거관리위원회는 이 명부에 따라 의무적으로 선거정보를 제공하는 것이 재외국민의 참정권에 대한 국내 유권자와의 차별을 줄이는 방법이 될 것이다. 이와 더불어 재외선거인의 투표 방법에 대해 우편투표, 전자 투표, 모바일투표 등을 허용함으로써 투표 참여율을 보다 높일 수 있을 것이다.

재외국민등록제도와 재외선거 연계방안을 현실적으로 실행하기 위해서는 현행법과 제도의 개선을 공동의 목표로 하여 정부와 유관기관 그리고 동포사회에서 상호 협력과 실천을 해야 할 사항들이 있다. 재외국민등록부의 실질화와 이를 재외선거에 활용하기 위해서는 많은 당사자들이 관계되어 있기 때문이다.

가장 먼저 정부의 재외국민에 대한 정책방향을 재정립하는 것이다. 국가와 재외국민의 관계를 설정하는 유일한 법으로서 「재외국민등록법」은 절차법에 불과하고, 2021년 1월 16일 시행 예정인 「재외국민보호를 위한 영사조력법」은 해외 체류 중인 우리 국민들이 범죄·테러·재난 상황에 노출되었을 때 생명·신체·재산의 피해를 보호하는 수준에 머물러 있다. 정부는 대한민국 국민으로서 재외국민이 국가의 중요한 자산임을 인식하고, 국제화 시대에 해외에서 국가와의 관계를 어떻게 형성해야 할 것인가를 새롭게 정립해야 할 것이다. 프랑스와 미국의 사례에서 보았듯이 국내 거주 국민과 재외국민과의 차별을 최소화하기 위한 정책방향을 설정해야 할 것이다.

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

97) 영주권자로서 재외선거인 등록신청 대상은 국내에 주민등록이 되어 있지 않기 때문에 대통령선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거를 실시하는 때마다 공관을 직접 방문하거나 관할구역을 순회하는 공관에 근무하는 직원에게 직접 서면으로 신청하는 방법이 있다. 그리고 우편 또는 전자우편을 이용하거나 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 신청하는 방법이 있는데 이 경우 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하여야 한다.

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

국회에서는 근본적이고 포괄적인 재외국민보호 및 권리보장을 위한 정책수립을 위해 「재외국민보호법」 또는 「재외국민법」을 제정하여 기존 법규와의 통합 및 구체화의 노력이 필요하다. 제도의 개선을 통해 더 많은 재외국민들이 재외국민등록을 적극적으로 신청할 수 있도록 유인 정책을 다양화하는 노력도 동시에 이루어졌을 때 그 효과는 배가될 수 있을 것이다.

재외국민등록부와 재외선거인명부가 단일화된다면 선거행정의 효율성 및 효과성에 있어서 중앙선거관리위원회가 많은 효과를 누릴 수 있을 것이다. 외교부와 중앙선거관리위원회의 공조로 재외국민등록부와 재외선거인명부를 함께 작성한다면 재외국민등록부의 실질화는 더욱 정확하고 빠르게 완성될 수 있을 것으로 기대된다.

재외국민등록부와 재외선거인명부의 연계를 위해서는 재외동포재단의 역할과 활동이 매우 중요하다 할 것이다. 재외동포재단은 재외동포들이 민족적 유대감을 유지하고 거주국에서 모범적 구성원이 되도록 지원함으로써 국민과 함께 한민족 공동체를 구현하는 글로벌 플랫폼 기관을 추구하고 있다. 실질적으로 재외동포재단은 정부와 국회 그리고 중앙선거관리위원회 등 재외국민정책을 담당하고 있는 정부 및 유관기관들 간의 네트워크 중심적 역할을 할 수 있는 유일한 기관으로 볼 수 있겠다. 외교부와 중앙선거관리위원회의 경우 특정 행정업무에 집중하고 있고 국회는 재외국민정책을 입법화하는 과정에서 재외국민들의 다양한 의견과 전문가의 조언이 필요할 것이다. 재외동포재단은 이와 같은 다양한 기관과 재외국민들 간의 네트워크 중심에서 그 동안 구축해온 인프라를 활용하여 적극적으로 재외국민정책 수립에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2020년도 재외동포재단 연구용역 보고서

V

CHAPTER

결론

CHAPTER

V

결론

재외국민 정책은 국내 거주자와 재외국민의 차별을 최소화하는 방향으로 설정되어야 할 것이며, 이를 위해서는 재외국민등록부의 정확성과 재외국민 권익보장의 실효성을 높이는 것에 있다. 과거 해외 체류 중인 재외국민은 시간적·공간적 제약으로 권리보장 및 의무부여에 한계가 있었다. 그러나 현대의 정보통신기술 등 다양한 기술력을 활용함으로써 재외국민에게 더 많은 권리를 보장하고 이에 상응하는 의무를 부과하는 방법들을 상정(想定)할 수 있을 것이다.

재외국민등록부를 국민이 장기체류를 목적으로 출국을 할 때 필요한 정보활용동의를 받아 작성하는 방법을 도입하고, 공관에서는 정기적인 전화·우편·이메일 등을 통해 다양한 정보를 지속적으로 제공하고 소통한다면 재외국민들의 정부에 대한 신뢰와 의지는 매우 높아질 것이다.

재외국민들에게 국내의 의료보험과 국민연금 등 사회보장제도의 혜택을 유지시켜 주면서 필요한 세금·국방의 의무 등을 부과할 때 애국심과 긍지는 더욱 높아질 것이다. 그리고 국민의 대표를 선출하는 선거에서 재외국민등록부를 활용하고, 적극적인 재외국민의 참정권 보장을 위해 우편투표, 전자 투표 및 모바일투표 등의 도입을 통한 투표 편의를 제공한다면 대한민국 국민으로서의 정체성을 유지하고 국가발전에 기여할 수 있는 충분한 동기를 부여할 수 있을 것이다.

이러한 재외국민등록제도의 개선과 재외선거와의 연계 노력들을 위해 정부가 적극적으로 재외국민정책을 추진한다면 현실화 할 수 있을 것이다. 이에 재외국민등록부의 정확성과 실효성을 높이고 재외선거의 활성화를 위해서 재외국민등록 현황과 재외선거 현황을 분석하였다.

재외국민등록제도는 1949년 제정되었고, 재외선거는 1966년 최초로 도입되었다. 두 제도 모두 초기에는 유명무실한 것이었으나 수차례의 개정을 거치면서 현행 제도는 1999년 「재외동포법」 제정과 2009년 공직선거법이 개정되면서 자리 잡게 되었다. 재외국민등록제도는 해외 체류 중인 재외국민 현황의 정확한 조사를 위한 노력보다 국내에 입국한 재외국민의 주민등록 제도에 더 많은 개선 노력을 해 왔던 것으로 확인되었다. 재외선거는 2009년 재외선거제도

가 도입된 이후 지속적이고 다양한 개선 노력이 있었음에도 불구하고, 그 내용에 있어서는 선거인 신청·신고의 편의성을 높이는 내용이 대부분인 것으로 확인되었다.

재외국민등록제도와 재외선거인 및 국외부재자 신청·신고 제도는 재외국민의 권익을 보장한다는 면에서 동일한 성격을 가진 것이다.⁹⁹⁾ 그러나 재외국민등록부의 작성과 재외선거인명부의 작성 기관이 서로 다르며 활용목적과 등록률에서도 큰 차이를 보이고 있다. 그리고 재외국민등록제도 및 재외선거 제도에 제기되는 문제의 핵심은 재외국민등록부의 부정확성과 재외선거에 있어서 저조한 선거인 신청·신고 및 투표 참여율에 있는 것을 확인하였다.

재외국민등록부의 중요한 오류 원인으로는 해외 체류자들에게 의무사항이지만, 등록을 하지 않았을 때 발생하는 불이익이 없다는 점과 재외국민에 등록될 경우 의료보험제도와 국민연금제도의 혜택을 받지 못하는 문제로 등록을 회피한다는 점이다. 재외국민등록부의 오류와 부정확성은 정부가 해외에 체류 중인 국민의 상황을 정확하게 인지할 수 없게 되고, 정부의 보호범위에서 벗어난 재외국민은 심각한 안전의 사각지대에 있는 것으로 볼 수 있겠다.

재외선거에 있어서는 투표 참여의 편의성이 충분하지 않다는 문제가 있다. 재외선거 유권자들의 선거인등록 미신고·미신청 사유에 대한 의식조사에서 “공관까지 거리가 멀고 방문하기 어려워서”와 “개인적인 일 및 시간 때문에”가 가장 많은 비중을 차지했다. 이는 선거인 신고·신청 절차는 인터넷, 우편, 대리의 방법이 허용되면서 유권자등록 절차의 번거로움은 해소되었지만 기본적으로 투표 방법이 불편하기 때문에 유권자등록 자체를 포기하는 것으로 해석할 수 있겠다.

한국의 재외국민등록 및 재외선거제도의 개선방안을 모색하기 위해 재외선거를 중심으로 해외 사례를 검토하였다. OECD 회원국은 모두 재외선거를 실시하고 있었으며, 그중 많은 국가들이 재외국민의 선거권에 제약을 두고 있지 않고, 이중국적자에게도 선거권을 허용하는 사례도 많다. 다만, 영국·캐나다·호주·뉴질랜드·포르투갈·터키 등 6개국만이 재외국민의 선거권에 해외 체류 기간 및 체류 목적에 따른 제약을 두고 있었다. 재외선거인명부 작성은 대부분의 국가가 개인의 신청에 의해 작성하며 한 번만 선거인 등록을 하면 계속해서 유효한 영구명부제를 채택한 국가가 많다. 재외국민의 선거인명부를 직권으로 작성하는 국가는 이탈리아, 스페인, 스웨덴 등 3개 국가가 있다. 투표 방법에 있어서는 대한민국을 포함한 7개 국가가 공관투표만을 허용하고 있었으며, 대부분의 국가들이 우편투표와 대리투표 등을 실시하고 있다.

해외 사례에 대한 구체적인 내용을 확인하기 위해 주요 국가로서 미국, 프랑스, 호주, 독일, 벨기에, 스위스, 일본의 재외선거에 대해 살펴보았다. 미국의 경우 재외국민의 선거권에 대해

99) 재외국민등록제도는 해외에 체류 중인 국민의 안전과 해외활동의 권리를 보장하기 위한 것이고, 재외선거인 등의 신청·신고는 국민의 기본권 중 가장 핵심인 참정권을 보장하기 위한 것이다.

제한을 두지 않았으며 국내에 거주하는 국민과 해외에 거주하는 재외국민을 차별하지 않는 것을 확인하였다. 재외국민의 유권자등록을 위한 행정절차 역시 매우 간소한 편이며 우리나라의 부재자신고 수준으로 볼 수 있겠다. 그리고 현재 소수의 주에서 허용하고 있는 팩스나 이메일 투표를 지속적으로 확대하는 방안을 모색하고 있다.

호주에서는 해외 체류 중인 국민이 재외선거에 참여할 수 있도록 적극적인 행정서비스를 제공하고 있다. 직접 전화 통화를 해서 재외선거인등록 여부 확인과 필요서류 제출을 간소화하는 등의 편의성을 높였다. 그리고 선거 전 언제든지 우편투표신청서를 작성하여 우편으로 투표할 수 있다. 그리고 재외선거인의 자격요건이 상실될 때에도 이를 서면으로 고지한다.

프랑스 사례에서는 우리나라 재외국민정책 및 재외선거에 도입할 수 있는 제도들이 다수 발견되었다. 프랑스 정부는 해외 프랑스인 커뮤니티의 영향을 크게 보고 이들의 국내 정치에 참여도를 높이기 위한 다양한 노력들을 하고 있다. 현재 재외 프랑스인을 전담하는 부처가 있으며 해외 몫의 상원의원을 간접선거 방식으로 선출하고, 11개의 해외 선거구를 정해 하원의원을 직접 선출하고 있다. 그리고 재외 프랑스 기초의원 제도까지 도입하여 대사관과 영사관을 중심으로 477명의 기초의원을 선출하고 있다. 또한 투표 참여율을 제고시키기 위해 대사관, 영사관, 관청 이외에도 프랑스 학교 등 사설기관을 활용한 투표소를 설치하여 투표의 근접성을 높이는 것은 물론 인터넷 투표까지 허용함으로써 투표 편의성을 중요하게 여기고 있다.

스위스는 재외 스위스인을 “제5의 스위스(Cinquième Suisse)”라 할 정도로 중요한 비중을 두고 있다. 스위스는 연방헌법에서 재외 스위스인들의 다양한 권리와 의무를 규정하고 있으며 이들의 정치 참여율을 높이기 위해 투표 방법을 전자화하는 등 변화를 시도할 정도로 재외국민에 대해 중요하게 여기고 있었다. 일본의 경우는 재외 일본인들의 국내 정치 참여를 고양시키기 위해 해외 전출신고와 함께 재외선거인 명부 등록이 가능하게 조치하였으며 투표 편의를 위해 인터넷 투표를 도입한다는 방침이다.

다른 국가들의 재외선거 사례를 검토한 결과, 재외국민의 중요성을 높게 인식하고 있으며, 재외국민이 본국과의 유대감을 유지하거나 더욱 강화시키기 위한 방안으로서 재외선거 참여율 제고를 위한 적극적인 편의를 제공하고 있는 것을 확인하였다. 우리나라의 경우 검토한 다른 국가들에 비해 재외국민에 대한 인식과 재외선거의 중요성에 대해 더 많은 개선 노력이 필요할 것으로 보인다.

재외국민은 정부의 특별한 보호와 관리의 대상이라 할 수 있다. 재외국민들의 본국에 대한 자긍심과 정체성, 그리고 체류 국가에서의 안정감 등은 세계 속에서 대한민국의 위상을 평가하는데 중요한 척도가 될 수 있기 때문이다. 재외국민등록제도는 정부가 해외 체류 중인 국민을

보호하기 위한 기초자료를 확보하기 위한 정책이다. 현행 재외국민등록제도는 출국하는 국민이 직접 신청하도록 되어 있다. 그러나 출국 시 재외국민등록제도를 인지하지 못하는 경우도 많을 것으로 예견되는바, 이에 대해 충분히 안내하고 등록의 필요성에 대한 정보가 제공되어야 할 것이다.

재외국민등록부는 외교부가 직권으로 작성하는 것이 좋은 방법일 것이다. 재외국민 등록에 필요한 정보를 출국하는 개인들에게 정보활용동의를 받으면 충분히 가능한 일이다. 이는 정부의 전산망을 통해 매우 효율적이고 효과적으로 재외국민등록부를 작성 및 관리할 수 있는 방법이다. 이를 위해서는 출입국 관리 기록의 활용, 해외 국가와의 공조 등으로 전산망 통합관리 체계 구축이 필요하다고 본다. 현재 해외에 체류 중인 재외국민들의 등록률을 높이는 노력과 함께 외교부가 직권으로 재외국민등록부를 작성해가는 방법을 병행한다면 시간이 지날수록 보다 정확한 재외국민등록부가 작성될 것으로 기대할 수 있다.

현재 해외에 체류 중인 재외국민들의 등록률을 높이기 위한 유인책으로 해외 체류 중에도 의료보험과 국민연금 등의 사회보장제도를 유지하는 방안을 모색해야 한다. 다수의 재외국민들이 사회보장제도의 중지 문제로 재외국민등록을 망설이고 있는 실태를 확인하였다. 해외에 체류 중이더라도 의료보험과 국민연금을 유지하고자 하는 재외국민에게는 일정한 의무 부과를 전제로 선택할 수 있는 기회를 부여해야 할 것이다. 또한 경우에 따라 장기체류 목적이 없었으나 현지에서 다양한 사정으로 장기체류를 하게 되는 경우 현지 국가와의 공조를 통해 비자의 내용 및 체류 기간 목적 등의 정보를 공유할 수 있는 조치도 이루어져야 할 것이다.

재외국민에게도 국민으로서의 권리와 의무 부여를 원활하게 정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 종합적인 제도의 개선이 필요하다. 재외국민 관련 현행법과 관련법들을 통합하여 「재외국민법」을 제정함으로써 제도의 실효성 담보는 물론 국내외적으로 국민들의 재외국민에 대한 인식 전환의 기회로 삼아야 할 것이다.

재외국민의 대한민국 국민으로서의 정체성 유지 및 강화를 위한 대표적인 제도로써 재외선거를 꼽을 수 있다. 재외선거는 투표 참여율과 공정성의 대립이 가장 큰 쟁점이다. 그러나 헌법재판소가 밝힌 바와 같이 재외선거의 공정성 확보 문제와 국민의 참정권 확대 측면에서 투표율을 제고하는 것도 정부의 책임이다. 어느 하나를 위해 다른 하나를 희생시켜서는 안 될 것이다.

재외국민이 선거에 참여하기 위해서는 우선적으로 선거인 등록을 하고 공관을 방문해야만 투표를 할 수 있다. 이처럼 재외국민은 거리의 제약으로 미리부터 투표 참여를 포기하는 경우가 많기 때문에 낮은 재외선거인등록으로 이어지고 있다.¹⁰⁰⁾ 따라서 재외선거에 대한 투표 참

100) 중앙선거관리위원회는 재외선거가 시작된 2012년 이후 매 선거마다 재외국민을 대상으로 유권자 의식조사를 실시하고 있다.

여율을 높이기 위한 방법으로는 크게 선거인등록율의 제고와 투표 방법의 개선이 절실하다.

재외국민의 참정권을 보장하기 위한 정부의 적극적인 방법으로서 정확도와 현실성이 높은 재외국민등록부를 활용함으로써 국내선거에서의 선거인명부 작성과 동일한 방식으로 전환하는 것을 제시하였다.¹⁰¹⁾ 재외국민은 출국한 후에 재외국민등록을 해야 하고, 선거 시기마다 재외선거인등록을 해야만 한다.¹⁰²⁾

재외국민은 출국한 후에 재외국민등록을 해야 하고, 선거 때마다 재외선거인등록을 해야만 하는 투표 참여의 불편함을 겪고 있다.¹⁰³⁾ 이에 재외국민등록 방법을 출국과 동시에 자동으로 등록되게 함으로써 재외국민등록부의 정확도와 실효성을 높인다면 재외선거인명부와 통합이 가능할 것이다. 그리고 재외선거인명부를 작성하는 과정에서도 국내와 동일한 방법으로 외교부 또는 구·시·군의 장이 직권으로 선거인명부를 작성하고 중앙선거관리위원회는 이 명부에 따라 의무적으로 선거 정보를 제공하는 것이 재외국민의 참정권에 대한 국내 유권자와의 차별을 줄이는 방법이 될 것이다. 이와 더불어 재외선거인의 투표 방법에 대해 우편투표, 전자투표, 모바일투표 등을 허용함으로써 투표 참여율을 보다 높일 수 있을 것이다.

재외국민등록부와 재외선거 연계방안 연구는 ‘재외국민등록제도’를 연구의 주요 주제로 다루고 있다는 점에서 재외국민에 대한 선행연구들과 차별성을 갖는다. 재외국민에 대한 선행연구는 재외선거의 참여도 및 공정성에 대한 주제가 다수를 점하고 있으며, 그 외에도 재외국민의 권리와 정부의 보호 의무 등 정치 규범적 차원의 주제들을 다루고 있다. 또한 일부에서는 구체적인 제도연구로서 재외국민에 대한 지원방안 등을 연구주제로 하고 있다. 이처럼 다양한 연구에도 불구하고 재외국민 정책의 가장 핵심요소인 ‘재외국민등록제도’에 대한 연구는 찾아보기 힘든 상황이다. 따라서 이 연구 이후 재외국민등록제도에 관한 다양한 부분에서 구체적이고 세부적인 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

재외국민등록제도에 대한 단일연구가 축적되어 있지 않은 상황에서 우선적으로 OECD 회

이와 관련된 구체적인 내용은 중앙선거관리위원회 홈페이지에서 확인할 수 있다.

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

102) 일반체류자 또는 유학생의 경우 국외부재자 신고를 해야 하고, 영주권자는 재외선거인 등록신청을 해야 한다. 이는 국내에서 선거인명부를 작성하는 과정에 비추어 매우 번거롭고 불편한 절차를 거쳐야 하는 것이다. 재외선거를 처음 도입할 당시 선거인등록도 공관을 방문해야 하는 불편함에 비하면 인터넷이나 우편을 통해 등록할 수 있어 많은 불편함이 해소되었지만, 재외국민의 입장에서는 여전히 불편할 수 있다.

103) 일반체류자 또는 유학생의 경우 국외부재자 신고를 해야 하고, 영주권자는 재외선거인 등록신청을 해야 한다. 이는 국내에서 선거인명부를 작성하는 과정에 비추어 매우 번거롭고 불편한 절차를 거쳐야 하는 것이다. 재외선거를 처음 도입할 당시 선거인등록도 공관을 방문해야 하는 불편함에 비하면 인터넷이나 우편을 통해 등록할 수 있어 많은 불편함이 해소되었지만, 재외국민의 입장에서는 여전히 불편할 수 있다.

원국 전체 국가들을 중심으로 세계 각국의 재외국민등록제도에 대한 검토가 우선되어야 하지만, 이 연구의 주제가 “재외국민등록제도와 재외선거 연계방안”으로 설정되었기에 세계 각국의 재외국민등록제도를 구체적으로 연구하기에는 한계를 가지고 있었다. 다만, 향후 재외국민 연구에 대한 과제로서 ‘세계 각국의 재외국민등록제도’에 관한 연구의 필요성을 부각시켰다는 점에서 의의가 있다 할 것이다.

또한 이 연구에서 재외국민등록제도와 재외선거 연계방안으로 제시된 내용의 구체적인 실행을 위해 선결되어야 할 과제로서 현행 법·제도 개선 필요사항, 유관기관 협조사항 등 세부적인 내용들 역시 추가적 연구가 필요할 것으로 보인다. 이는 재외국민정책의 핵심으로서 재외국민등록제도가 정부, 국회, 중앙선거관리위원회, 동포사회, 재외동포재단 등 다양한 주체들과 직·간접적으로 연계되어 있으며, 그 관계 또한 복잡하기에 향후 연구에서는 각 주체들을 중심으로 하는 개별적 연구가 필요함을 밝힌다.

참고자료

논문 및 단행본

- 김효권, “국제법상 개인의 국적 포기과 변경에 관한 연구 - 재외 탈북자 사례를 포함하여”, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2020.
- 박상철, 『한국정치법학론』 리북, 2008.
- _____, “재외선거의 법적 문제와 교포사회실태조사 - 미국 LA와 오렌지카운티 재외국민의식조사”, 『미국헌법연구』 제22권 제3호, 미국헌법학회, 2011
- 배종인, 『국가의 재외국민보호 의무의 범위와 한계: 헌법 제2조상의 재외국민보호와 국제법상의 외교적·영사적 보호』, 외교부, 2007.
- 백환기, “재외국민의 정치참여와 재외선거의 실효성에 관한 연구”, 한양대학교 국제학대학원 박사학위논문, 2015.
- 외교부, 『재외동포현황 2019』 외교부, 2019.
- 유용조, “재외국민 보호를 위한 법·제도 현황과 개선과제”, 『이슈와 논점』 국회 입법조사처, 2014.
- 김종갑·이정진, 재외국민 선거제도의 현황과 개선방향, 이슈와 논점 제1718호, 국회입법조사처, 2020
- 이진영, “재외동포의 요구사항 표출과 재외동포정책: 세계한인회장대회를 중심으로”, 『세계지역연구논총』 제37집 4호, 2019.
- 전학선, “재외국민 보호와 입법정책 - 재외국민보호를 위한 영사조력법을 중심으로-”, 『입법학연구』 제16집 제2호, 2019. 참조.
- 중앙선거관리위원회, 『제19대 대통령선거 재외유권자 의식조사』 (중앙선거관리위원회, 2017)
- _____, 『제18대통령선거 재외유권자 의식조사』 (중앙선거관리위원회, 2012)
- _____, 『제21대 국회의원선거 재외유권자 의식조사』 (중앙선거관리위원회, 2020)
- _____, 『제20대 국회의원선거 재외유권자 의식조사』 (중앙선거관리위원회, 2016)
- _____, 『제19대 국회의원선거 재외유권자 의식조사』 (중앙선거관리위원회, 2012)
- 投票環境の向上方策等に関する研究会, 投票環境の向上方策等に関する研究会報告, 2017년 8월. 동경.
- Masuda Masa, “프랑스선거제도 개혁을 둘러싼 논의”, 『선거연구』 31권 1호, 2015.
- Wakao Tatsuhiko, “재외투표제도, 시급한 개선을”, 『글로벌 경영』 2009년 11월 호, 2009.

Anne Genetet, Deputée 11ème circonscription des Français établis hors de France, La mobilité internationale des Français, Juin 2018.

Catherine Withol de Wenden, La question migratoire XXIème siècle, 2013.

Marie Theobald, Le Figaro, 17 mars 2016.

France SÉNAT, LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT, Série LÉGISLATION COMPARÉE, n° LC 84, Janvier 2001.

Les Français à l'étranger: L'expatriation des Français, quelle réalité? CCI Paris Ile de France, 2014년 4월.

Les Français de l'étranger "L'expatriation des Français, quelle réalité?" CCI Paris Ile-de France, 2014,

OECD-United Nations, "Les Migrations internationale en chiffres", 2013.

Pierre Blaise, Le vote des Belges de l'étranger, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2016

Marie Theobald, "Expatriation : les pays préférés des Français", Le Figaro, 17 mars 2016.

Anne Genetet Deputée 11ème circonscription des Français établis hors de France, La mobilité internationale des Français, Juin 2018.

사이트

프랑스

Le Figaro, 2012/04/16. Comment votent les expatriés <https://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/2016/03/16/29002-20160316ARTFIG00006-expatriation-les-pays-preferes-des-francais.php>

국민의회

www.assemblee-nationale.fr/historique.asp

국민의회 해외 지역구

https://fr.wikipedia.org/wiki/Circonscriptions_l%C3%A9gislatives_des_Fran%C3%A7ais_%C3%A9tablis_hors_de_France

https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/infographie_conseillers_fde_accessible_cl_e86db51.pdf

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

인터넷선거

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

프랑스 영사관 등록 사이트

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33307>

벨기에

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

<https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2020/06/12/l-extension-du-vote-des-belges-expatries-aux-regionales-approuve/>

스위스

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

<https://www.expatries-suisse.com/EXPATRIES-SUISSES.pdf>

<https://www.ch.ch/fr/democratie/votations/qui-a-le-droit-de-voter/>

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

Ce que les Suisses de l'étranger exigent des politiciens helvétiques, https://www.swissinfo.ch/fre/politique/manifeste-%C3%A9lectoral_ce-que-les-suisse-de-l-%C3%A9tranger-exigent-des-politiciens-helv%C3%A9tiques/45166494

독일

Les Allemands expatriés ne pourront pas tous voter. 2017/09/16. <https://www.lematin.ch/story/les-allemands-expatries-ne-pourront-pas-tous-voter-901295860280>

Elections allemandes : les « expats » aussi ont le droit de vote. 2009/09/23. <https://cafebabel.com/fr/article/elections-allemandes-les-expats-aussi-ont-le-droit-de-vote-5ae00590f723b35a145ded9e/>

일본

일본경제 신문 2018/8/10

<https://www.nikkei.com>

일본외무성

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/senkyo/index.html>

미국·호주

<https://travel.state.gov>

<https://www.fvap.gov/>

<https://www.aec.gov.au>

<https://formupload.aec.gov.au/Form?FormId=osn#absent>.

<https://twitter.com/auselectoralcom>

<https://www.lefigaro.fr/>

재외국민등록제도와 재외선거 연계방안 연구

인쇄일 : 2020년 12월

발행일 : 2020년 12월

발행처 : 재외동포재단

주 소 : 제주특별자치도 서귀포시 신중로 55 재외동포재단

전화 : 064) 786-0200

팩스 : 064) 786-0249

인쇄처 : (주)디자인여백플러스 02) 2672-1535

※ 본 교재의 내용은 저작권법에 보호를 받는 저작물이므로 무단전재나 무단복제를 금합니다.

