

인권정보자료실  
CPI1.5

# 재외국민 참정권 법안개정을 위한 공청회

일시 : 2002년 2월 7일(목) 오후2시  
장소 : 국회 의원회관 1층 소회의실  
주최 : 국회의원 정 범 구  
한겨레 네트워크 준비위원회  
우리민족서로돕기운동

인권정보자료실  
CPI1.5

# 재외국민 참정권 법안개정을 위한 공청회

일시 : 2002년 2월 7일(목) 오후2시  
장소 : 국회 의원회관 1층 소회의실  
주최 : 국회의원 정범구  
한겨레 네트워크 준비위원회  
우리민족서로돕기운동

# 공청회 순서 및 목차

## 1. 개회사

▷ 사회자 : 백병규 미디어오늘 前편집국장

## 2. 인사말

▷ 국회의원 정 범 구

▷ 서경석 목사 (우리민족서로돕기운동 집행위원장)

## 3. 대표 발제

(1) 이진우 재일동포 국정선거 헌법소원단 대표

“왜 재외국민의 국정선거권을 요구하는가” ..... 3

(2) 이종훈 박사(국회 정치담당 연구관)

“해외 부재자투표 제도입 방향” ..... 19

## 4. 지정 토론

(1) 이광규 서울대 인류학과 명예교수

(2) 중앙선거관리위원회 윤원구 감사과장

(3) 김계완 프랑스 동포신문 「오니바」 편집인

대한민국헌법

제100조

국외에 거주하는 국민은 선거권이 없다.

제101조

국외에 거주하는 국민은 피선거권이 없다.

(국외에 거주하는 국민은 피선거권이 없다.)

제102조

국외에 거주하는 국민은 피선거권이 없다.

..... "국외에 거주하는 국민은 피선거권이 없다."

(국외에 거주하는 국민은 피선거권이 없다.)

..... "국외에 거주하는 국민은 피선거권이 없다."

제103조

국외에 거주하는 국민은 피선거권이 없다.

국외에 거주하는 국민은 피선거권이 없다.

..... "국외에 거주하는 국민은 피선거권이 없다."

# 왜 재외국민의 국정선거권을 요구하는가

이 건 우  
(재일동포 국정선거 헌법소원단 대표)

# 왜 재외국민의 국정선거권을 요구하는가

이 건 우(재일동포 국정선거 헌법소원단 대표)

## 1. 왜 재외국민의 국정선거권을 요구하는가

재외국민의 국정선거권보장문제를 생각할때 헌법에서 이야기하는 기본권의 측면과 역사적인 측면에서 이를 풀어나가야 합니다.

### (1) 재외국민의 국정선거권이란

#### (가) 기본권에서의 APPROACH

우리나라 헌법은 제11조에서 모든 국민은 법 앞에 평등하다고 규정하고 제14조에서는 거주/이전의 자유를, 제24조에서는 선거권을 보장한다는 규정 아래 제41조는 국회의원, 제67조에서는 대통령에 대한 보통선거권 평등선거권, 직접선거권 그리고 비밀선거권이 보장되어있는 것입니다.

과거, 선거권이란 어떤 특권계층의 독점적인 권리였으며 또한 권력자의 연명수단으로 쓰이기도 했습니다. 그래서 지금의 선거권은 보통선거권, 평등선거권이라고 하여 성년이 된 남녀에게 평등하게 보장하고 사회적 신분에 의한 제한, 재산에 의한 제한 혹은 신념이나 사상에 의한 제한 등 차별적 규제는 두고있지 않는 것입니다. 그런 의미에서 선거권은 차별적, 제한적 권리에서 평등적 확대 권리로 발전해 왔다는 사실을 깊이 인식할 필요가 있습니다.

그 맥락에서 재외국민의 국정선거권 보장문제는 당연한 시대적 요청에 의한 것이라고 볼 수 있습니다. 과거 우리나라는 해외에 나가있는 군인이나 공무원 등에게 제한적으로 선거권을 주고 민단 단장을 지낸 사람에게 국회의원을 시킨 적이 있으나 이는 보통선거권이라는 의미에서 거리가 먼 것이었습니다. 현재 우리나라의 재외동포 수는 600만 명 가까이에 이르고 있고 재일동포를 포함한 선거권 행사의 요건인 한국 국적을 보유한 재외국민의 수는 약 170만 명 20세 이상인 유권자를 60%로 보면 약 100만 명에 이르고 있다고 합니다. 문제는 이렇게 많은 재외국민을 갖게 된 우리나라의 역사적 배경을 외면하고 재외국민의 표가 어느 당에 흐를 것이냐는 당리당락에서 혹은 국고부담의 증가나 기술적 문제, 나아가서는 민족적 동질성 문제까지 이유로 삼아 선거권의 길을 막거나 차별적 문제를 주장하는 움직임이 있어 안타깝습니다. 기

본권이란 어떤 존재조건이나 교환조건으로 부여되는 것이 아니며 권리 그 자체가 중요한 가치를 갖고 있는 것입니다.

국제화시대를 맞이하면서 해외거주자의 수는 늘기만 할 것이고 거주국에서의 생활 향상을 위해 영주권을 취득하되 마음은 고국에 두는 그런 사람들도 있습니다. 영주권자는 고국을 버린 사람이라고 일률적으로 규정하는 선입관에 의한 법 운영은 중세기도 아닌 오늘날에 민주국가에서는 있을 수 없는 일입니다. 더욱이 강제 연행이라는 타의에 의해서 건너간 재일동포의 경우도 있습니다. 이렇듯 가지각색의 재외국민이 해외에 살고 있는 현실 속에 국가가 이를 수용할 줄 아는 성숙된 민주주의의 시금석이 되고 있는 것입니다.

#### (나) 역사적인 APPROACH

다음으로 역사적인 측면에서 이 문제를 풀어나갈 필요가 있습니다. 나는 여기서 선거권이라는 개념의 역사적 배경을 논하자는 것은 아닙니다. 우리나라와 재외동포, 특히 여기서는 한국국적을 해방이후 반세기 가 넘도록 견지해 온 재일동포와의 관계를 지적하고 싶은 것입니다.

어느 나라든 간에 제대로 모양새를 갖춘 국가라면 전쟁시에 끌려간 포로나 연행된 국민의 송환 혹은 처우 문제에 대해서 상대국과 교섭하여 원상회복의 노력을 기울이는 것이 보통입니다. 그러나 재일동포의 경우 한일회담 당시 이동원 외무장관이 재일동포를 "일본에 동화하는 운명"이라고 발언한 것처럼 지금까지의 반세기 동안은 조국으로부터 버림받은 존재였다고 해도 과언이 아니며 일본의 끈질긴 차별의 원인중의 하나가 후견인을 잃은 민족적 고립에서 설명할 수 있습니다. 한일기본조약에서는 재일동포에 대한 인권과 민족정체성 보장 즉 본명, 언어, 민족교육에 대한 문제에 전혀 언급하지 않아 편무적인 조약에 그쳤습니다. 그런가하면 대북 교두보로써 이용되고 소위 정보정치 의 희생양이 되었던 것은 바로 얼마전 이야기입니다. 불행한 것은 그때 비로소 국민임을 실감해야 하는 아주 아이러니한 비극을 초래해왔다는 사실입니다.

그래도 극빈에 허덕이던 조국에 기회가 있을 때마다 성금을 모아 보내온 것은 다름 아닌 재일동포들입니다. 제가 거주한 오사카의 총영사관은 동포들이 억울하게 살아온 일본에서 오사카 메인 스트리트에 태극기 한번 올려 보자고 세운 것입니다. 그러나 한때 그 영사관은 동포들이 정보정치 때문에 겁 많은 자리가 되었으며 차별사건이 일어나도 한마디 언급도 안 하는 먼 존재가 되기도 했습니다. 그런가하면 최근에는 그 나라에서 훌륭한 국민이 되어 달라느니 국적선택은 자유라느니 하는 그럴싸한 말까지 나오게 되었습니다. 결국 재일동포란 "국민이면서 국민이 아닌 그러면서 국민과 같은 존재"로서 몹시 애매한 상태에 머물고 있는 것입니다. 한국인도 일본인도 아니라는 갈등을 안고 방황하는 젊은 동포들의 모습은 참으로 가슴 아픈 일입니다.

지난 1995년부터 시작해온 「재일국민의 국정선거권 회복을 위한 시민연대」 모임에서 대표로 계시고 전 과거처장관이신 김영호 선생은 "한일 양국은 이제 독재와 빈곤

에서 벗어나기는 했지만 과거로부터 벗어나지 못했다"고 지적하신 적이 있었습니다. 그 말씀을 듣고 나는 일본이 역사청산을 하지 않은 것과 마찬가지로 재일동포라는 자국민에 대한 구체적 국가정책을 갖지 못한 우리 조국도 과거에 눈감은 일본과 무엇이 다르겠느냐는 느낌을 받았습니다. 더욱이 요즘 이야기하는, 국제화시대란 우수한 사람이라면 외국인이라도 받아 들여야 하고 세계에 긴밀한 네트워크를 가져야 하는 국가 간의 무한경쟁을 의미한다고 합니다. 그런 마당에 재외국민이나 재외동포를 끌어들이지 못하고 자꾸 떨어져 나가게만 하는 것은 큰 손실 아니고 무엇이겠습니까. 이렇게 봤을 때 재외국민의 국정선거권 보장은 재일동포에게는 민족정체성을 담보할 뿐 아니라 김영호 선생 말씀을 빌리면 국가가 부(負)의 유산을 정(正)의 자산으로 바꾸는 역사적 의지를 보여주는 첫 걸음이 됩니다. 재외국민의 참가의식과 귀속의식을 통해 국가가 구심력을 높이고 나아가서는 국제화시대에 국가의 경쟁우위를 겨냥할 수 있는 계기가 될 수도 있는 것입니다. 어려울 때 도와준 동포가 지금도 돈줄로만 보이는 것은 참으로 불행한 일입니다. 이제 조국이 동포들에게 무엇을 해주어야 하는가를 이 선거권 문제를 계기로 진지하게 생각해 주었으면 합니다.

## 2. 헌법소원의 취지와 심판내용

이런 두 가지 측면에서 본인을 비롯한 8명의 재일동포 2, 3세가 지난 1997년 8월 15일 광복절에 헌법소원을 낸 것입니다. 그 내용을 간단히 말씀드리겠습니다. 앞서 말씀드린 대로 헌법상 선거권은 보장되어있는 것은 분명합니다. 그러나 선거법은 20세 이상의 대한민국국민으로 주민등록이 되고있는 자에게 선거권행사가 가능하도록 되어 있습니다. 그리고 주민등록법은 재외국민은 영주권을 포기하지 않은 한 주민등록을 할 수 없게 되어 있어 대통령선거와 국회의원선거에서 재외국민을 배제하고 있는 것입니다. 따라서 헌법개정 등에 관계되는 국민투표권도 그 근거를 국회의원 선거권을 가진 자에 한정시키고 있기 때문에 이것도 역시 행사할 수 없는 것입니다. 피선거권은 인정되어 있다고 하지만 국내에서 전혀 지명도가 없는 재일동포가 국내에서 선거에 입후보하고 당선되기란 '하늘에서 별 따기'입니다. 이 문제도 현실적인 제도 개혁이 필요할 것입니다.

어쨌든 그렇다면 재일동포의 경우 선거권/피선거권의 참정권에서 배제되어 있는 것이나 다름없습니다. 그래서 우리는 이렇게 위헌상태로 법을 방치해온 국가의 태만 즉 입법부작위를 문제화하고 위헌소송을 낸 것입니다. 그러나 헌법재판소는 이를 각하 및 기각하였습니다. 우선 주민등록을 한 사람에게는 선거권을 주고있기 때문에 이는 진정부작위가 아니라 불진정입법부작위라는 것입니다. 즉 위헌성은 배제할 수 없다 치더라도 이는 불진정부작위에 해당되기 때문에 심판청구 자체를 각하한다는 것입니다.

그런데 기각부분에서 문제되는 것은 첫째, 대법원판례 상 북한 주민이나 총련계 동

포도 같은 국민이기 때문에 그들이 선거하는 것을 막을 수 없다는 내용입니다. 그러나 현실적으로 대한민국국적을 취득하지 않는 그들이 선거에 참여할 가능성은 없을 것이며 해외거주한국인을 관리하기 위해 제정되고 있는 「재외국민등록법」이라는 것도 활용할 수 있는 것입니다. 그러나 이에 대한 언급은 없었습니다.

둘째, 선거의 공정성확보가 기술적으로 불가능하다는 지적입니다. 우리는 이 소원에서 지자체선거에는 전혀 언급하지 않았는데도 지자체선거까지 포함시켜서 선거기간이 짧다는 이유 등으로 기술적으로 공정성 확보가 불가능하다고 주장하고 있는 것입니다. 이 문제에 대해 나는 이렇게 반론하고자 합니다. 우선 지자체에서 이야기하는 '주민'이라는 개념은 관할 지역에 3개월 이상 거주한 사람을 뜻하며 따라서 재외국민은 국적을 갖고 있는 '국민'으로서의 신분은 확보되어 있지만 결코 '주민'은 아니라는 점입니다. 따라서 우리는 국정선거권을 요구할 수 있지만 지자체 선거까지는 요구하지 않은 것이 바람직하다고 보는 것입니다. 우리와 비슷한 시기에 헌법소원을 낸 프랑스 재류 한국인의 경우 과거 한 때 실시되었던 부재자 투표라는 접근 방법에 의거하여 재외국민의 선거권보장을 주장하고 있습니다. 그 결과 '국민'과 '주민'의 엄밀한 개념 검토가 결여되어 지자체 선거까지 포함한 모든 선거에 대한 부재자투표를 주장하게 되었던 것이 우리와 다른 점입니다. 본인은 이 문제를 대통령선거권, 국회의원선거권, 국민투표권만 뜻하는 '재외국민의 국정선거권'이라는 개념으로 정리하여야 한다고 봅니다. 그래서 부재자투표라는 편의적 방법에서가 아니라 재외선거인 명부의 작성을 최종 주민등록지 혹은 주민등록의 기록이 없는 자는 본적지에서 등록관리하도록 선거법의 일부를 개정하는 것이 적절한 접근방식이라고 봅니다.

그리고 현재가 판단한 기술적인 문제나 해외공관의 업무증가 혹은 공정성 문제는 그렇다고 국민의 기본권 박탈을 해도 된다는 정당하고 결정적인 이유가 되지 않다고 봅니다. 오히려 기술적 문제란 기본권보장을 최대한 확보하기 위한 측면에서 거론이 되어야 하므로 이는 주객전도의 논리인 것입니다. 가령 예를 들어 선거기간이 짧다면 대통령선거 23일, 국회의원선거 17일인 바 재외선거 개표소를 인천이나 김해 국제공항에 두는 것도 방법입니다. 해외에서 속속 도착이 되는 투표함과 개표보드를 통해 국내외가 일체감을 느끼게 될 것입니다. 또한 공정성 문제는 국내선거처럼 엄격하게 지르는 것이 이상이지만 나라나 지역마다 형편이 다르기 때문에 똑같이 요구되지 않아도 좋다고 보는 것이 자연스럽습니다. 선거공보도 되도록 현지 매체를 이용하는 등 저렴한 방법을 강구하면 될 것입니다. 그리고 우편 사정 등이 나쁜 지역은 선거기일을 며칠 앞당겨 실시하면 됩니다. 재외선거인명부의 작성에 있어서도 모든 재외국민을 등록시키면 좋지만 일단 여기서는 신청주의를 채택하여 국고부담을 털어도 무관하다고 생각하고 있습니다.

또한 선거법 위반 문제가 있으나 이는 외국이기 때문에 국가의 수사 범위가 미치지 못하다는 문제점을 갖고 있습니다. 그러나 최근에 있었던 인도네시아의 선거에서 재외국민의 투표는 국내보다 더욱 민주적이었고 무급봉사로 감시하는 미풍도 보여주었습니다. 이때까지 재외선거를 한 나라에서 해외의 선거위반이 크게 문제시 된 적이

없었던 걸로 알고 있습니다. 나는 민주주의를 시민의 손으로 실현한 한국인의 역량을 과소평가하고 싶지 않습니다.

그리고 한마디 더 붙여서 지적한다면 미국 등지로 이민간 사람을 마치 조국을 버리고 간 사람처럼 일률적으로 규정하고 선거권을 부여할 이유가 없다고 기술한 점입니다. 그러면 조국은 재일동포를 어떻게 취급해 왔습니까? 동질성만 요구한다면 이 나라에는 동포정책이란 영원히 있을 수 없으며 이 땅속에서만 뭉쳐서 살아야만 합니다. 어쨌든 현재의 기각 이유는 시대적 요청을 무시하고 관용한 국가의 모습을 찾을 수가 없다는 인상을 받았습니다.

### 3. 제한적 선거권 부여 문제

다음으로 재외국민의 선거권을 해외거주조건에 따라 부여하자는 제한적 접근방식에 대해 말씀드릴까 합니다.

이것을 주장하는 사람(이부영 의원 등)의 의도는 현실적으로 빨리 실시할 수 있는 방법론의 문제에서 제기하고 있다는 설명입니다. 그러나 그 속마음은 영주권자의 배제라고 볼 수 있습니다. 사실 해외에서는 <첨부1> 표1에서 보신 바와 같이 영국을 비롯한 COMMON WEALTH의 일부국가에서는 출국 후 5년에서 20년으로 제한을 두고 있습니다만 그 의도는 그들의 유대를 지키기 위함이며 거꾸로 이야기하면 나라를 떠나 오래된 사람은 못 믿는다는 것입니다. 그들의 지주 출신인 기사도의 사상적 배경이나 그 보수성을 볼 때 그 추측은 그다지 틀린 이야기는 아닐 것입니다. 이에 반해 프랑스나 미국, 최근의 일본처럼 그 CITIZEN-SHIP을 받는 나라들에게는 거주기간에 제한 없이 모든 재외국민에게 선거권을 주고있으며 프랑스의 경우 해외에서 대표를 국회에 보내는 제도적 보장까지 있다고 합니다.

만일 우리나라가 제한적 SYSTEM을 현실에 맞는 조치라고 하여 입법부가 결정하면 일반국민의 의식은 도입하면 아마도 우리나라의 폐쇄적인 측면과 국내인에게 직접적인 관계가 없다는 무관심 속에서는 그 SYSTEM이 굳어질 가능성이 높습니다. 그 뿐이 아니라 오래 외국에 살면 살수록 그 사람은 국민이 아니라는 쪽으로 차별적으로 몰아내는 결과를 초래하게 될 것이 분명합니다. 이것이 바로 재외국민의 분열을 초래할 우려가 있습니다. 일본만 보더라도 지난 98년에 재외국민의 선거권이 무제한으로 보장되기는 했으나 그 과정에서 "귀국의사를 확인한다"는 조문규정이 필요하다는 주장들이 있었습니다. 그러나 관료가 모든 국민에게 평등하게 준다는 원칙을 주장해 그 성숙된 측면을 보여 주었습니다. 국민을 자기나라 지배 영토에 묶으려고 하기 때문에 그런 사상이나 해외거주기간에 조건을 두는 제한적 접근 방식을 선호하게 되는 것입니다. 일본이 재외국민의 선거권 보장을 만일 국제화 시대도 아닌 20~30년 전에 했었다면 이런 제한적 제도를 선택하였을지 모릅니다. 문제는 미래를 어떻게 읽느냐는 것과 관계되는 것입니다. 우리나라가 일본처럼 가능한 모든 방법 즉 재외공관을

이용하는 방법과 우편투표, 그리고 귀국투표를 통해 되도록 많은 재외국민에게 선거권 행사의 기회를 주자는 쪽으로 가는지 아니면 편협한 유일사상으로 자기들만이 한국인이라고 하여 거주 기간에 따라 차별적으로 운용할 것인가 하는 문제는 역사적인 문제, 민주주의의 기본원칙, 국제화라는 시대적 요청 등을 고려하여 풀어나가야 할 것입니다.

나는 재외국민의 국정 선거권 보장이라는 것은 먼저 말씀드렸듯이 제한적, 단계적 접근 방식은 얼핏 보기에 현실적이긴 하지만 그것이 기본권을 제한하는 합리적이고 결정적인 이유가 되지 않으며 시대를 역행하는 그리고 차별적 방법으로서 위헌의 여지도 있다고 봅니다. 만일 국가가 부담스럽다고 하면 우선 시범적으로 거주 기간에 제한을 두는 것이 아니라 선거 대상을 국회의원 선거까지 넓히지 않고 일단 대통령선거(및 국민투표권)에만 한정시켜서 모든 국민이 평등하게 참가 할 수 있는 기회를 준다면 재외국민간의 차별적 의식이나 분열을 초래하지 않으면서 재외서거를 국민 모두가 함께 할 수 있는 성숙된 민주주의를 구현할 수 있을 것입니다.

#### 4. 일반국민들이 품고 있는 의문점

다음으로 일반국민들이 안고있는 의문점에 대해서 풀어보겠습니다.

##### (1) 납세의무의 문제

기본적 인권이라는 것은 하늘에서 얻은 인간본연의 권리로서 어떤 교환조건에 의해서 얻어지는 권리가 아닙니다. 세금도 못내는 빈곤에 처해져 있는 국민이라도 살림을 보다 좋게 이끌어주는 입후보자에게 한 표를 던질 수가 있는 것입니다. 더욱이 우리는 납세를 거부하는 것도 아닙니다. 납세라는 것은 원래 소득이 발생한 곳에서 내게 되어있습니다. 그래서 외국에서 내고 있을 뿐입니다. 그리고 국가 간에는 이중과세 방지조약이라는 것이 있듯이 예를 들어 일본에서 소득이 있는 사람이 일본에서 내고 국적이 한국이라고 하여 한국에서 다시 내는 일이 없도록 하고 있는 것입니다.

##### (2) 영주권자의 병역의무 문제

(1)과 같은 논리가 되겠습니다만 우선 병역법 제64조 2항에서 해외 영주권자는 병역이 면제된다고 규정하고 있습니다. 국민이라면 재외국민도 병역의무를 다해야 한다는 지적도 있을 수 있겠지만 해외에서 생활기반을 구축하고 있는 사람들에게 국가가 생활의 헨디를 굳이 가해야 할지 의문입니다. 국가와 국민의 관계를 멀어지게 하여 국가에 대한 불신감을 조장해서는 안됩니다. 국가에 구심력이 있고 연대의식이 국민

간에 있다면 전쟁이 터졌을 때 해외에서 의용병으로 올 수도 있는 것입니다. 선거권이 갖는 연대의식의 신장 효과를 우선 생각해야 합니다.

##### (3) 민족의식도 없는 사람에게 선거권을 주어도 되느냐

세대가 거듭할 수록 현지 의존도가 높아지는 것이 사실이다. 그것을 타하여 같은 민족에서 배제시키는 속 좁은 민족주의가 옳은 것이 아닙니다. 만일 노란 머리의 아기씨가 한국 국적을 취득했을 때 선거권을 박탈할 수 있겠습니까. 일본과 미국이 다르듯이 국가와 지역에 따라 사회제도도 풍습도 다릅니다. 세계 곳곳에 흩어져 사는 한국인이 많다는 의미는 여러 가치관을 갖는 한국인이 세계에 존재한다는 것을 의미합니다. 그것을 수용할 줄 아는 관용의 태도가 조국을 대국으로 이끌어 나간다고 봅니다. 또한 권리라는 것은 의식이나 사상에 따라 차별적으로 준다면 그것은 독재국가로써 국내도 사상통제의 위험부담을 안게 됩니다. 선거권을 계기로 동포에게 민족정체성을 담보하는 것이 바람직하지 않을까요.

#### 5. 마지막에

얼마 전 아프가니스탄 복구 지원회의에 참석한 갈자이 의장은 연설을 통해 내분과 파괴만 있고 아무것도 없는 나라에서 나는 왔다고 이야기하여 아주 인상적이었습니다. 그들에게 우리나라처럼 많은 재외국민이 존재하고 힘이 모아진다면 그 복구는 보다 가속화되었을 것입니다. 우리나라는 가끔 재외국민이나 동포와의 연대를 주장합니다. 그것은 600만 명에 이르는 그 동포들을 국가발전이나 세계화에 동참시키자는 것일 겁니다. 그러나 과거 반세기 이상 소외시켰던 조국에 과연 어떤 구심력이라도 있는지 현실을 직시해야 합니다.

「간다할」이라는 영화를 만든 감독이 이런 말을 했었습니다. 1년의 이익을 본다면 우물을 파라, 10년의 이익을 본다면 나무를 심어라, 100년의 이익을 본다면 교육을 하라. 바람의 땅을 의미한 아프가니스탄의 복구는 100년을 내다보고 해야 한다는 의미입니다. 그 나라의 빈곤과 파괴를 볼 때 나는 극빈의 조국으로부터 버림을 받았다는 치더라도 민족교육만이 우리의 민족적 존속을 약속한다고 하여 열심히 일해 온 동포들에게 정말 감사드리고 싶습니다. 여기 오신 국회의원님들께서도 우리에게 선거권이 주어지면 한정된 동포유력자만 만나지 않을 것이고 조금 힘드시더라도 동포사회의 구석구석으로 그리고 교육의 현장도 다녀오시게 될 것입니다. 선거권을 얻으면 한국의 정치는 좋든 싫든 간에 우리 쪽을 향해 발언하게 됩니다. 민족의 존속에 꼭 필요할 민족학교 교육에도 많은 관심을 가져주실 것입니다.



일본 국회의원 중에는 재일한국/조선인은 멀지 않아 완전히 동화된다고 민족말살을 찬양하기도 합니다. 그들에게는 역사란 물어버리는 것 외에 별다른 의미가 없습니다. 이대로 민족이 없어진다면 그 부끄러움은 우리의 부끄러움이 아니라 결국 조국의 부끄러움이 되는 것입니다. 우리에게 한국인을 느끼게 할 수 있는 권리를 주십시오. 1세의 할아버지 할머니와 손자가 손을 잡고 난생 처음으로 투표하는 장면을 상상해주세요. 이제 1세들은 거의 없어지고 있습니다. 시간이 없습니다.

〈첨부1〉 표-1 선진국 등의 재외국민을 위한 투표제도 일람표

국명	선거자격			투표방법			
	공무원 군인	일반국민	영주권자	우편	재외공관	대리	귀국투표
미국	○	○	○	○			
영국	○	○ 출국 후 20년간				○	
프랑스							
-대통령	○	○	○		○	○	
-하원	○	○	○			○	
-재외불인고등 평의회(상원)	○	○	○	○	○		
독일	○	○ 출국 후 10년간		○			○
이탈리아	○	○					○ 귀국비용 일부 보조
오스트리아	○	○	○	○ 2명의 증인 필요 (자기 투표주의)			
캐나다	○	○ 출국 후 5년간		○	○		
스위스		○	○	○			
네덜란드	○	○	○	○	○	○	
스웨덴	○	○	○	△	○	○	
오스트레일리아	○	○ 3년 내 귀 국의사가 있는 자		○		○	
일본	○	○	○	○	○		○
대만	○	○	○				○ 과거 4개월 이상 본국 거주한 자

(일본 국립국회도서관 조사입법 고사극 편 『外國の立法』 (33-3, 1995년2월)에서 발췌, 가필.)

- \* 프랑스는 원로원의원을 뽑을 수 있는 해외선거구와 유사한 재외프랑스인 고등평의회라는 제도보장까지 하고 있다.
- \* 오스트레일리아의 경우 1990년부터 국내외에서 사전투표(PRE-POLL VOTING)제도가 실시되고 있다.
- \* 일본은 당분간 중의원, 참의원 비례구만 실시하도록 되어있다.
- \* 대만은 지난 97년3월23일에 역사상 처음 있었던 총통 민선에서 재외국민(이중 국적자 포함)에게 귀국투표권을 부여하였다. 앞으로 현지에서 투표가능한 방법(공관과 화교단체의 사무실 활용)을 검토할 예정이다.

## <첨부2> 일본의 재외국민 투표제도

~ 1998. 5. 6 「공직선거법의 일부를 개정하는 법률」 공포

1. 국내 시·정·촌 선거관리위원회 : 국내선거인명부 외에 「재외선거인명부」를 작성, 관리
2. 등록요건 : 만20세 이상의 일본국민으로 관할영사관이 관할하는 구역 내에 계속해서 3개월 이상 주소를 갖는 자.  
(당해 주소에 영사관이 없는 지역은 따로 명령으로 정하는 구역)  
\* 당초 귀국외사의 확인이 요건의 하나가 되어 있었으나 비합리적이었기 때문에 삭제되었음.
3. 등록하는 선거관리 위원회 : (1)최종주소의 소재지의 선거관리위  
(2)본적지의 선거관리위
4. 재외선거인명부에 대한 등록절차  
(1) 진출신고 / 재류신고 ( 여권, 재류 허가증 등 제시)  
▼  
(2) 관할 영사관 경유  
▼  
(3) 최종주소지 혹은 본적지의 선관위로 송부  
▼  
(4) 재외 선거인명부에 등재  
▼  
(5) 「재외선거인증」의 발급(영사관 경유)
5. 투표(선거5일전/송치에 시간이 걸리는 지역은 자치 및 외무장관이 협의지정한 날)  
(1) 재외공관 : 재외선거인증 및 본인을 증명한 여권 등을 제시  
(2) 우편투표 : 재외공관에서 투표가 불가능한 자 (따로 정령으로 정함)  
(3) 귀국투표 : 부재자투표의 시간에 맞추어 가능
6. 재외선거인명부의 등록 말소  
(1) 사망  
(2) 국적상실  
(3) 국내에서 다시 새로이 주민등록이 된 날부터 4개월이 경과하였을 때

## <첨부3> 재외국민의 국정선거권 보장을 위한 법률개정안

### ▷ 제안의 이유와 목적

해방이후 한번도 국정선거권(대통령선거권, 국회의원선거권, 국민투표권)을 행사하지 못한 재일동포국민을 비롯하여 국제화에 따라 재외국민의 수가 증가하는 시대적 배경을 감안하여 재외국민의 국정선거권을 보장하고 민족정체성의 확보와 민주적 선거참여의 기회를 넓히는 것을 그 목적으로 한다.

단, 대통령선거 및 국민투표만을 먼저 실시하되 국회의원선거는 영주권자에게 교민사회의 민의가 국회에 반영할 수 있도록 그 대표자를 국회의원으로 진출할 수 있는 제도적 모색을 한 다음에 실시할 것을 제안한다. (준비기간이 한정되어 있는 까닭에 세부적인 검토가 부족하였음을 널리 양해하여 주시기 바람)

### ▷ 주요개정 내용

#### 1. 「재외선거인명부」의 장을 신설

##### (1) 재외선거인 명부의 작성

- ① 구·시·군 선거관리위원회는 선거인명부외에 재외선거인명부를 작성하여야 한다.
- ② 구·시·군 선거관리위원회는 재외선거인명부에 등록할 수 있는 자격을 가진 자(결격사유는 국내선거규정에 준함)의 신청에 의해 재외선거인명부의 등록을 한다.
- ③ 재외선거인명부에는 선거권자의 성명/주소(최종 주민등록소재지, 주민등록이 없는 자는 본적지)/해외주소/성별/생년월일/재외선거인명부 등록번호 및 재외국민 등록증 번호를 기재하여야 한다

##### (2) 재외선거인명부의 등록과 신청

- ① 재외선거인명부의 등록 자격을 가진 자는 최종 주소지의 선거관리위원회 및 주민등록의 기록이 없는 자는 본적지의 선거관리위원회로 재외선거인명부의 등록 신청을 할 수 있다.
- ② 전항의 신청은 신청하는 자의 재외주소지를 관할하는 영사관을 경유하여 재외국민 등록증을 제시하여 등록할 수 있다. 단 교통상의 문제 등을 감안하여 우편 혹은 각 지역 교민단체가 일관해서 영사관에 송부할 수 있다.
- ③ 재외선거인명부의 등록은 「재외국민등록법」에 따라 재외국민등록증을 발급 받은 만20세 이상의 대한민국국민이 할 수 있다.
- ④ 신청을 접수한 영사관은 신청한 자의 최종 주소 혹은 주민등록에 기록이 없는 자는 본적지가 있는 구·시·군 선거관리위원회로 지체 없이 송부하여야 한다.

- ⑤ 구·시·군 선거관리위원회는 재외선거인명부에 등록될 자격을 가진 자인 경우에는 신청한 자를 지체 없이 재외선거인명부에 등록하여야 한다.
- ⑥ 구·시·군 선거관리위원회는 해당선거의 기일의 공고와 선거 기일까지의 기간은 등록을 하지 않은 것으로 한다.
- ⑦ 구·시·군 선거관리위원회는 재외선거인명부에 등록된 선거권자라는 사실을 재외국민 등록증에 기재하여 해당 영사관을 경유하여 본인에게 지체 없이 반송하여야 한다.

(3) 재외선거인명부의 열람

국내선거인명부의 열람에 준용함.

(4) 이의 신청

국내선거인명부 규정을 준용함.

(5) 재외선거인명부의 정정과 말소

- ① 구·시·읍·면의 장은 재외선거인명부에 등록한 자가 주민등록을 새로이 작성하였거나 기타 재외선거인명부의 수정 및 정정을 하여야 할 사실을 알게 되었을 때는 그 사실을 지체 없이 당해 구·시·군 선거관리위원회로 통지하여야 한다.
- ② 구·시·군 선거관리위원회는 재외선거인명부에 등록된 자가 선거권을 갖지 못하게 된 사실을 알게 되었을 때는 즉시 그 기재를 수정 또는 정정하여야 한다.
- ③ 재외선거인명부에 등록된 자의 기재 내용에 변경이 있거나 잘못된 내용을 알게 되었을 때는 즉시 그 기재를 수정 또는 정정하여야 한다.
- ④ 재외선거인명부에 등록된 자가 대한민국 국적을 상실하거나 국내에서 주민등록이 작성될 날부터 3개월이 경과하였을 때 혹은 등록할 수 없는 기타 사유가 발생하였을 때 재외선거인명부에서 말소하여야 한다.

(6) 재외공관의 역할

재외공관은 구·시·군 선거관리위원회의 보조적 역할을 한다. 그 업무에 대해 재외공관의 장이 책임을 지며 관련직원을 선임할 수 있다.

- ① 재외선거인명부 등록에 관한 안내와 접수, 접수된 내용에 대한 구·시·군 선거관리위원회에 대한 송부
- ② 재외공관 안의 기표소, 투표함, 선거참관인석등 이와 관련된 시설의 설치
- ③ 투표가 끝난 투표용지의 구·시·군 선거관리위원회 혹은 해당 선거관리위원회가 지정한 재외투표 개표소에 대한 송부
- ④ 재외선거와 관련된 각종 정보의 제공

- ⑤ 우편 투표에 있어서 직접 해당 구·시·군 선거관리위원회로 송부하지 않은 자의 중개 업무
- ⑥ 기타 재외선거가 원활하게 행사하기 위한 관련 업무

(7) 선거참관인

- ① 정당 혹은 후보자는 선거가 실시되는 재외공관의 장에게 선거일전 3일부터 해당투표소에 참관하는 선거참관인을 신고하여야 한다.
- ② 각 투표소마다 참관할 수 있는 선거 참관인의 수는 정당 혹은 후보자마다 2명씩으로 하고 1명씩 교대참관하여야 한다.
- ③ 사고나 기타 문제가 발생할 때 선거참관인은 사진촬영할 수 있으며 투표소의 장이나 이에 준한 사람은 보고서 작성에 협조하여 이를 신속히 해당 구·시·군 선거관리 위원회로 송부하도록 하여야 한다.
- ④ 선거 참가인의 주식비와 교통비는 국가가 부담한다.

(8) 재외동포 단체 사무소 및 민족학교의 이용

- ① 재외공관의 장은 선거권자의 편의와 선거의 원활한 실시를 위해 관할지역의 재외동포 단체사무소 및 민족학교를 투표소로 지정할 수 있다.
- ② 관할 재외공관의 장은 재외동포 단체사무소 및 민족학교를 투표소로 지정할 때 이의 책임자를 선임하여야 한다.
- ③ 책임자는 중립적인 입장에서 모든 선거에 책임을 진다는 서약서에 날인하여야 한다.
- ④ 이 투표소의 책임자로 선임된 자의 주식비와 교통비는 국가가 부담한다.

(9) 재외투표

- ① 재외선거인명부에 등록된 선거인은 해당 재외공관의 투표소 혹은 그 장이 지정할 투표소에서 재외국민등록증과 여권 등 본인을 증명하는 서류를 제시하여 투표할 수 있다.
- ② 선거기간은 선거 공고일부터 선거일 5일전으로 한다(투표송치에 시일이 걸리는 지역의 선거기간은 행정자치부 장관과 외무장관이 협의하여 이를 따로 정할 수 있다).
- ③ 재외공관의 장이 정한 투표소에서 투표하지 않은 선거인은 관할 재외공관을 중개로 하거나 해당 구·시·군 선거관리위원회로 직접 우편으로 투표할 수 있다.
- ④ 우편에 의한 투표를 하는 선거인은 선거일 공고일부터 3일 이내에 재외국민 등록증을 동봉하여 소정의 투표용지 청구서(재외공관에 비치)를 해당 재외공관을 경유하여 해당 구·시·군 선거관리위원회로 발송하여 청구할 수 있다. 해당 구·

시·군 선거관리위원회는 우편투표의 신청을 접수한 즉시로 투표용지와 그 사실을 기재한 재외국민등록증을 해당영사관을 경유하여 청구인에게 반송하여야 한다.

(10) 재외선거인의 귀국투표

- ① 재외선거인명부에 등록된 선거인은 부재자 투표기간 중에 귀국하여 투표할 수 있다.
- ② 재외선거인명부에 등록된 선거인은 귀국투표를 할 때에는 재외국민등록증과 여권 등 본인을 증명하는 서류를 제출하여 관할 투표소에서 투표할 수 있다.
- ③ 구·시·군 선거관리위원회는 재외국민의 귀국투표의 편의를 위해 주요 국제공항 혹은 항구에서 재외선거인 투표소를 설치할 수 있다.

(11) 선거정보의 제공

- ① 구·시·군 선거관리위원회는 선거 공고일부터 5일 이내에 재외선거인명부에 등록된 선거인에게 투표안내서를 송부하여야 한다.
- ② 재외공관의 장은 선거공고 및 후보자의 공평한 정보를 재외공관 및 교민단체사무소, 민족학교, 민족금융기관 등에 게시하여야 하며 교민신문 혹은 현지신문을 통해 홍보하여야 한다. 경우에 따라 현지국어를 병기할 수 있다.
- ③ 대통령선거의 경우 각 후보자의 연설을 비디오에 담아 재외공관 및 재외공관의 장이 지정한 교민단체사무실에서 상영하게 할 수 있다.(이때 상영순위는 중앙선거관리위원회 규칙을 준용한다). 비디오 하단에 현지국 언어자막을 부칠 수 있다.

(12) 재외선거 개표소의 설치

- ① 구·시·군 선거관리위원회는 개표의 원활한 실시를 위해 주요 국제공항 내에 재외선거 개표소를 설치하여 이를 개표할 수 있다.
- ② 재외선거 개표소에 송치되는 외국의 국명과 관할 재외 공관명은 행정자치부 장관과 외무부장관이 협의하여 결정된다.

## 해외 부재자 투표 제도 제도입 방향

이 종 훈(정치학 박사, 국회 정치담당 연구관)  
rheehoon@nanet.go.kr, rheehoon@hotmail.com

## 해외 부재자 투표 제도 제도입 방향

이 종 훈(정치학 박사, 국회 정치담당 연구관)  
rheehoon@nanet.go.kr, rheehoon@hotmail.com

### 1. 문제 제기

재외국민, 특히 해외 일시체류 재외국민은 오래 전부터 투표권을 허용해야 한다는 의견을 정부측에 제시하였으며, 헌법 소원을 제기하기도 하였다. 1966년부터 1972년 사이에 일시적으로 해외체류 재외국민에 대한 부재자 투표를 실시하다가 별 다른 설명 없이 중단하였기 때문이다.

이러한 참정 요구를 정치권에서 수용하여 1997년 국회 정치개혁특별위원회에서 재외국민에 대한 투표권 부여 문제를 협의하기도 하였으나, 당시 여당이었던 신한국당이 재외국민 부재자 투표제도를 도입할 경우 엄청난 비용과 시간이 들며, 교포사회가 여야 지지자로 갈려 반목과 갈등을 부추길 우려가 있다는 이유로 부정적인 태도를 취한 결과 결국 제도입이 이루어지지 않았다<sup>1)</sup>.

한편, 1999년 헌법재판소는 재외국민의 선거권을 인정하지 않는 현행 선거법, 「공직선거및선거부정방지법」 제37조 제1항이 국도가 분단된 현실, 선거의 공정성 확보 문제, 선거기술상의 문제, 납세의무 등 국민의 의무와 선거권의 관계를 고려할 때 입법목적에서 정당할 뿐만 아니라 그 입법으로 보호하려는 공공의 필요와 침해하는 기본권 사이의 형평성을 갖추었고 그 목적달성에 적절한 방법을 취하고 있다고 선고함으로써 헌법 소원 청구인들의 요구를 기각시켰다<sup>2)</sup>. 이로써 재외국민 부재자 투표제도 제도입 요구는 정치적으로나 법률적으로 국내에서 당위성 기반을 상당히 잠식당하고만 셈이다.

이러한 상황에서 재외국민 부재자 투표제도 제도입 주장을 하는 것은 마치 계란으로 바위를 치는 격이라 해도 과언이 아니다. 하지만, 이러한 주장을 포기할 수 없는 이유는 근본적 당위성 이외에도 다른 자유민주 국가의 사례와 시대적 흐름이 이것을 요구하고 있기 때문이다. 근본적 당위성은 물론 국민의 기본권 보장이다. 이와

1) 김차수, "재외국민 '우리에게도 투표권을'", 「NEW+」, 1997. 10. 30, 28쪽.

2) 헌법재판소, "1999. 01. 28 97헌마253·270 공직선거및선거부정방지법제37조제1항위헌확인등", 「헌법재판소공보 제32호」.

관련하여 헌법재판소가 기각 선고를 하면서 다음과 같은 지적을 한 점에 주목해야 한다<sup>3)</sup>.

첫째, 국민이나 해외 거주자에 대하여 모두 부재자 투표를 인정하는 것이 바람직함은 물론, 우리나라를 비롯한 각국의 선거법이 부재자 투표 제도를 확대하고 있는 것은 사실이다. 둘째, 부재자 투표제도의 도움이 필요한 모든 사람을 일거에 구제하는 것은 사실상 불가능하므로 시대의 변천에 따라 대상 국민을 확대하는 등 점진적인 개선방안을 모색하여야 할 것이며, 이러한 점진적 개선에 대하여 평등의 원칙이 어떤 장애일 수는 없다. 국가가 부재자 투표를 원하는 모든 국내외의 국민을 파악하여 그 전체에 대하여 부재자 투표를 인정하도록 제도를 개선하는 것이 불가능하다면, 부재자 투표자의 범위를 결정하면서 일부 국민에 대하여만 부재자 투표를 인정한다고 하여 평등의 원칙을 위배한다고 할 수는 없다. 셋째, 해외 거주자 가운데 해외파견 군인과 공무원은 국가의 명령으로 해외에 근무하고 있으며 임의로 귀국하는 것이 사실상 불가능하므로 다른 해외 거주자에 비하여 기본권의 제한 정도가 무겁다고 보여지므로 향후 입법자가 이 점을 개선할 필요가 있을 것으로 본다고 한 것이다.

헌법재판소는 재외국민 부재자 투표 제도 확대가 세계적 추세임을 인정하면서도, 현실적인 이유를 들어 해외파견 군인과 공무원부터 점진적으로 대상을 확대해 나가는 대안을 제시한 셈이다. 이것은 역으로 우리 나라도 언젠가는 재외국민 부재자 투표를 실시해야 함을, 다만 단계적인 접근법을 택해도 법적으로는 무방함을 시사한다.

여기서는 이러한 전제 아래 먼저 과거의 해외 부재자 투표 제도 도입과 폐지 과정을 간략하게 살펴보고, 제도입과 관련한 쟁점을 좀더 상세히 검토하기로 한다. 그 다음에는 주요국의 사례를 살펴본 다음, 대안을 생각해 보기로 한다.

## 2. 도입과 폐지 과정

### (1) 도입 과정

해외 부재자 투표 제도는 1966년 12월 대통령 선거법 개정 시에 처음 도입하였다. 구체적으로 대통령선거법 제19조 제2항에 국내에 주소를 가진 자로서 국외에 체류하고 있는 선거권자의 부재자 신고와 우편투표를 규정한 것이 그것이다.

이후 1967년 3월 대통령선거법시행규칙과 국회의원선거법시행규칙 개정 시에 해외 부재자의 우편투표 시행 절차를 좀더 자세히 규정하였는데, 이러한 규칙에 따라 실제 시행한 사례를 도표로 요약한 것이 <도표1>이다.

3) 헌법재판소, "1999 01 28 97헌마253·270 공직선거및선거부정방지법제37조제1항위헌확인등", 「헌법재판소공보 제32호」.

구분		선거기간	부재자 신고기간	우편투표 발송기한
대선	제6대 '67.5.3.	42일 선거일전 40일 공고	17일 선거일전 25일까지	선거일전 22일~20일
	제7대 '71.4.27.	36일 선거일전 35일 공고	8일 선거일전 28일까지	선거일전 10일~18일
총선	제7대 '67.6.8.	32일 선거일전 30일 공고	17일 선거일전 15일까지	선거일전 10일~8일 (선거일전 9일까지)
	제8대 '71.5.25.	24일 선거일전 22일 공고	8일 선거일전 16일까지	선거일전 11일~9일 (선거일전 11일까지)

<도표1> 해외 부재자 우편투표 발송 기한

※ 중앙선거관리위원회 지도과, "해외부재자 투표에 관한 참고자료", 1996. 10, 2쪽, 참고.

당시 도입이 이루어진 가장 큰 배경은 무엇일까? 파병 주월군에 대한 투표권 보장이었다. 이것은 <도표2>에서도 확인 가능하다.

구분	제6대 대선	제7대 총선
총선거인수	13,935,093명	14,717,354명
부재자 우편투표 수	47,024명 ※해외 부재자 투표만 인정	426,572명
파악 자료	41,631명 ※주월군 부재자 수	43,997명 ※해외 부재자 수

<도표2> '67년 선거의 해외 부재자 투표 자료

※ 중앙선거관리위원회 지도과, "해외부재자 투표에 관한 참고자료", 1996. 10, 4쪽, 참고.

### (2) 폐지 과정

하지만 1972년 11월 국민투표 결과 12월에 유신 헌법이 공포되고 제4공화국이 출범하면서 해외 부재자 투표 제도도 사라졌다.

12월 통일주체국민회의법에서는 대통령을 선출하는 통일주체국민회의 대의원 선거에 국내 거주자만 부재자 신고를 할 수 있도록 하였고, 국회의원선거법에서도 관련 내용이 마찬가지로 바뀌었기 때문에 해외 부재자는 더 이상 투표권을 행사할 수 없게 되었던 것이다.

해외 부재자 투표 제도의 폐지는 주월군 철수와 밀접한 관련을 맺고 있다. 주월 한국군은 이 제도 폐지 직전인 1971년 11월 월남 정부와 협정 체결을 계기로 단계적

철수를 시작하여 1973년까지 철수를 완료하였기 때문이다.

이렇게 볼 때 박정희 정부는 해외 부재자 투표 제도를 전체 해외거주 재외국민을 염두에 두고 도입한 것이 아니라 파월 한국군을 염두에 두고 도입하였다고 할 수 있다. 정치적으로 볼 때 정권의 적극적 지지계층인 군인에게 투표권을 인정하는 것이 유리하다는 판단을 전제로 한 이러한 제도 도입은 지속적일 수 없었던 것이다.

이것은 당시 정부가 미국의 재외국민, 곧 영주권자에 대해 모국 정치에 관심을 갖기보다는 미국 성조기에 경례하는 법부터 배우라는 식의 이른바 현지화 정책을 역설한 것과 대조를 이룬다. 이러한 현지화 정책은 현재까지도 재외동포정책의 기초로 이어진다.

하여간, 민주화의 배후 지원을 담당했던 재미동포 사회를 포함한 재외국민 사회 전체로 투표권을 확대하는 것은 아마도 상당히 부담스러웠을 것이다. 유신 체제 구축과 더불어 해외 부재자 투표 제도를 신속히 폐지한 배경에는 이러한 점도 작용하였을 것으로 여겨진다.

### 3. 제도입과 관련한 쟁점

#### (1) 선거 기술상 문제

해외 부재자 투표 제도 도입과 관련한 최대의 걸림돌이자 도입 반대론의 가장 주된 논리 근거는 선거 기술상 난점이 적지 않다는 것이다.

1999년 헌법재판소 결정이 지적하고 있다시피 해외에 거주하는 국민에 대하여 우편물을 발송하고 이를 다시 회수하는 데에는 거주 지역에 따라 적어도 9일 또는 23일 정도 걸린다. 현행 공직선거법 제3조 제1항이 선거별 선거기간을 대통령선거는 23일, 국회의원선거와 지방자치단체장선거는 17일, 지방의회의원선거는 14일로 규정하고 있는 점을 고려할 때, 우편물 회수에 필요한 기간과 투표용지 인쇄기간 그리고 선거공보와 소형인쇄물 작성제출기간을 고려하면, 현행 공직선거법상의 선거기간 하에서 해외에 거주하는 재외국민 모두에게 투표용지와 선거공보 같은 선거홍보용 인쇄물을 발송하고 투표용지를 회수하는 것은 물리적으로 불가능하다. 해외에 거주하는 재외국민 모두에게 부재자투표를 허용하려면 결국 선거기간을 연장하여야 하는데, 선거기간을 연장하는 것은 국가와 후보자의 선거비용 증가 같은 국가적 부담을 가중시키는 문제를 초래한다<sup>4)</sup>.

4) 헌법재판소, "1999 01 28 97헌마253·270 공직선거법선거부정방지법제37조제1항위헌확인등", 「헌법재판소공보 제32호」.

우편투표 방식이 아닌 해외투표소 설치 방식도 그리 용이하지 않다. 해외투표소는 재외공관 주도로 설치할 수밖에 없는데, 투표관리에 미숙한 재외공관 종사자가 이것을 원활하게 진행시키기 어렵다. 재외공관이 없는 지역 거주 재외국민의 투표 시행도 쉬운 일이 아니다. 물론 이 방식 또한 추가적인 국가 재정 부담을 초래한다.

#### (2) 선거의 공정성 문제

이러한 선거 기술상 문제와 맞물린 것이 선거의 공정성 문제이다. 시간상 그리고 공간상 선거홍보와 선거관리가 국내처럼 철저하게 공정하게 이루어질 수 없는 해외 부재자 투표의 경우 공정성을 보장하기가 어려운 것이 그것이다. 그래서 1999년 헌법재판소 결정도 이 점을 기각의 한 논거로 활용하기도 하였다.

사실 선거의 공정성 확보는 선거부정 방지와 관련하여 선거관리의 최대 과제이며, 후보자 사이에 가장 논란이 많은 영역이기도 하다. 그렇기 때문에 국가로서도 가장 신경을 쓰는 부분인데, 해외 부재자 투표의 경우 이것이 어려운 것이 큰 걸림돌 가운데 하나임이 분명하다.

#### (3) 내국민과 형평성 문제

다음은 내국민과 형평성 문제이다. 1999년 헌법재판소 결정도 지적하다시피, 해외 거주민은 스스로의 필요에 따라 해외 거주를 선택한 사람으로서 투표권 행사에 장애가 되는 사유를 스스로 초래하였다는 점에서 국내에 거주하는 사람과 근본적인 차이가 있다.

이외에 조세 의무의 이행 면에서 내국민과 차이가 있으므로 참정권과 같은 권리 보장 면에서 동일한 대우를 해주어야 할 필요성이 없을 수도 있다.

#### (4) 단계적 도입 문제

이상에서 살펴본 여러 가지 점을 고려하여 가장 설득력 있게 제시되는 안이 단계적 도입안이다.

사실 해외 부재자는 다양한 집단을 포괄한다. 먼저 유학생이나 주재원 같은 일시체류 재외국민과 해외이민을 목적으로 이주하였으나 아직 시민권을 못 받았거나 안 받은 영주권자로 대별할 수 있다. 일시체류 재외국민은 다시 3개월 이내의 단기체류 재외국민과 그 이상의 장기체류 재외국민으로 나눌 수 있다. 영주권자 중에는 대한민국 국적을 보유한 재일동포처럼, 대한민국 수립 이전에 해외로 이주한 분들도 있다. 더욱이 이 가운데 일부는 국내에 3개월 이상 장기체류하며 직업과 학업에 종사하는 경우가 적지 않다.

이들 가운데 어떤 집단에게 먼저 투표권을 인정할 것이며, 차후에 대상을 어떻게 확대해 나갈 것인가가 단계적 도입론의 핵심이다. 이와 관련하여 정부 차원에서는 1999년 재외동포법 제정 당시에 국내에 1개월 이상 체류하는 재외국민에게 투표권을 부여하려는 움직임이 있었고, 국회 차원에서는 1997년 여야당이 각기 제출한 재외동포기본법(안)에서 재외국민에게 투표권을 부여하려는 움직임이 있었다. 1997년 재외동포기본법(안)은 정부측의 반대에 부딪혀 자동 폐기되었으며, 1999년 법무부가 제출한 재외동포법 초안의 투표권 부여 조항은 이후 1개월이 너무 짧다는 언론의 비판을 받은 결과 3개월로 수정되어 국회에 제출되었다. 하지만 국회는 심의 과정에서 이 조항을 삭제시키고 말았다. 이 조항을 삭제한 가장 큰 이유는 해외에 거주하는 일시체류 재외국민에게도 투표권을 부여하지 못하는 상황에서 3개월 이상 국내 체류 재외국민 전체에 대해 투표권을 인정하는 것은 형평성 측면에서 바람직하지 않다는 의견이 있었기 때문이다.

#### (5) 재외동포 사회 갈등조장 문제

아울러 정부와 여권에서 자주 제기하는 문제의 하나는 재외동포 사회의 갈등 조장 문제이다. 1997년 국회 정치개혁특별위원회 논의 과정에서 여권이 제기한 이 의견은 사실 외교통상부의 의견이기도 하다. 재외동포 사회는 다양한 집단을 포괄한다. 우리 국적을 가진 재외국민이 있는 반면에 거주국 국적을 가진 외국국적동포가 섞여 있다. 최근에 이주한 이들은 물론 주로 재외국민이지만 동포 사회의 주류는 그곳에서 오래 거주한 외국국적동포이기 마련이다. 재외국민 가운데서도 이민을 간 이들과 유학이나 주재원으로 간 이들이 또 다르다. 이주 세대간 차이나 사회계층 별 차이는 말할 필요도 없다. 여기에 모국의 정치가 영향을 미칠 경우 상황을 더 복잡해 질 수 있다.

#### (6) 소결론

이상에서 살펴본 문제는 나름대로 근거가 있다. 하지만, 이러한 문제가 재외국민의 기본권 행사를 계속 억제하는 것을 정당화시켜 주기는 어렵다고 생각한다. 더욱이 경제발전과 지속적인 민주화로 OECD에 가입하고 선진국 문턱에 들어섰다고 하는 상황에서는 다른 나라의 사례도 참고하지 않을 수 없다. 아래에서 살펴보겠지만, OECD 가입국가 가운데 해외 부재자 투표 제도를 시행하지 않는 국가는 대한민국을 제외하고는 전무하다. 이것은 조만간 도입이 불가피함을 시사한다. 위의 문제는 도입 이후 부작용을 최소화하는 노력을 하는 방향에서 풀어가야 할 것이다.

## 4. 주요국 사례

### (1) 일본

일본은 이태리, 대한민국과 더불어 OECD 국가 가운데에서도 해외 부재자 투표를 시행하지 않는 예외적인 경우에 속하였으나, 2000년 5월부터 해외 부재자 등록 규정과 해외 부재자 투표 규정을 시행하고 있다<sup>5)</sup>.

해외 부재자 투표를 시행하는 선거는 중의원(하원)과 참의원(상원) 선거인데, 이 경우에도 당분간은 비례대표선거에 한정해 실시하고 있다<sup>6)</sup>.

해외 부재자 등록 대상은 만 20세 이상의 일본국민으로서 계속해서 3개월 이상 영사관 관할 구역에 주소를 가지고 있는 사람이다.

해외 부재자 등록 명부는 영구적인 것으로서 시·구·정·촌 선거관리위원회가 작성하며, 등록 대상자는 관할 영사관을 경유하여 시·구·정·촌 선거관리위원회에 등록을 신청할 수 있다. 시·구·정·촌 선거관리위원회는 등록된 사람에게 재외선거인증을 교부한다.

해외 부재자 투표는 (1)재외공관투표 (2)우편투표 (3)귀국투표로 할 수 있다. 재외공관투표는 선거 공시 또는 고시 일부터 선거일전 5일까지 기간에 투표소를 설치한 재외공관에 가서 재외선거인증과 여권 등을 제시하고 한다. 우편투표는 재외공관투표가 곤란한 지역이나 별도로 정한 지역에 거주하는 경우에 투표용지를 송부 받아 기재하고 관계서류에 필요사항도 기재한 다음에 등록된 지역 선거관리위원회 위원장 앞으로 투표소 폐쇄시각, 곧 투표일 오후 8시까지 도달하도록 발송하여야 한다. 귀국투표는 말 그대로 귀국하여 투표하는 경우로서 국내 부재자 투표 절차를 따른다.

일본은 지정선박에 승선하여 해외를 향해하고 있는 선원에 대해서는 洋上投票를 실시하고 있기도 하다.

마지막으로 매수죄, 선거의 자유방해죄, 작위투표죄, 공무원선거운동제한위반죄 같은 선거 관련 벌칙 규정을 재외국민에게도 적용한다.

### (2) 영국

영국의 경우에는 총선거와 유럽의회 선거에 대해 해외 부재자 투표를 인정하며, 지방의회 선거의 경우는 인정하지 않는다<sup>7)</sup>.

해외 부재자 등록은 해외이주 직전 투표 시에 등록하였던 지역 선거관리위원회에

5) 이태리는 2003년부터 시행할 예정이다.

6) 이하의 내용은 <http://www.soumu.go.jp/senkyo>를 참고하였다.

7) 이하의 내용 <http://www.dectoralcommission.gov.uk/faqs.htm> 참고.



하여야 하는데, 해외 이주 이전에 너무 어려 선거에 참여한 적이 없는 경우에는 최종 거주지 지역 선거관리위원회에 연락하여 관련 서류 양식을 송부 받은 다음 작성하여 제출함으로써 등록이 가능하다.

영국은 이제까지 해외 부재자 투표 대상에 변동이 심했는데, 1949년 이후 재외공관 직원에 대해서만 투표권을 인정하다가, 1985년 이후에는 출국 이후 5년 이내인 재외국민에 대해서만 투표권을 인정하였고, 다시 1989년 이후에는 20년 이내 해외 거주자의 경우까지 확대하였으나, 2002년 4월부터는 15년 이내 해외 거주자에게만 인정하는 것으로 다시 축소하였다<sup>8)</sup>.

선거인 명부 갱신은 매달 이루어지기 때문에 언제나 등록신청서를 제출할 수 있지만, 작성 후 3개월이 지난 등록신청서는 받지 않는다. 등록신청은 매년 하여야 한다. 선거등록사무소는 등록 유효기간 만료 2~3개월 전에 이를 알려주어야 한다.

재외국민은 또한 해외 부재자 등록 시에 대리투표를 할 것인지 우편투표를 할 것인지 여부를 선거관리위원회에 알려주어야 한다.

### (3) 미국

미국 국방성은 해외 주둔 군인과 국민의 부재자 투표를 지원하는 연방투표지원프로그램(Federal Voting Assistance Program)을 운영하고 있다<sup>9)</sup>.

이 프로그램의 근거법은 제복을 입은 재외국민 부재자 투표법(Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act)으로서, 이 법은 본래 투표지를 떠나 거주할 수밖에 없는 해외 주둔 미국 군인과 외항 선원 그리고 그 가족으로 하여금 부재자 투표를 하도록 돕는 데에 그 목적이 있는데, 해외에 거주하는 일반 국민도 이 프로그램의 지원을 받아 부재자 투표를 하도록 하고 있다<sup>10)</sup>.

현재 미국 의회는 위의 법을 개정하는 작업을 진행 중인데, 여기에 따르면 300만~550만 정도의 미국 국민이 해외에 체류 또는 거주하는 것으로 전제하고, 이들의 부재자 투표 기각률이 2000년 11월 선거의 경우 한 주에서 40%에 근접하고 있는 점을 시정하는 차원에서 (1)등록 절차를 간소화하고 (2)등록 신청서 양식을 단일화하고 (3)우편투표용지 접수 요건을 완화하고 (4)해외 부재자 투표를 촉진하는 내용을 담고 있다<sup>11)</sup>.

현행 투표절차는 먼저 투표를 하려는 재외국민이 재외공관에 출두하여 최종 주소를 포함한 확인사항을 기재한 등록신청서를 작성하여 제출하고, 재외공관은 이것은

8) 김용희, "재외국민에 대한 선거제도", 「지방행정」 509, 1996. 3, 55쪽.

9) 이하의 내용 <http://www.fec.gov/pages/faqabsentee.htm> 참고.

10) 이 법의 내용은 US code, 42 USC Sec. 1973ff 참고바람.

11) <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:s.1261;> Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act 2001 참고바람.

최종 주소지 선거관리위원회에 우송하며, 지역 선거관리위원회는 사실관계 심사 후 투표용지를 우편 또는 재외공관을 경유하여 송부한다. 등록신청서는 선거일 30일전까지 도착하여야 한다. 재외 선거인이 직접 투표용지에 기입하여 자기 부담으로 우송하는 것으로 투표절차는 끝난다<sup>12)</sup>.

### (4) 호주

호주는 선거인으로 등록한 사람이 6년 이내에 해외에 체류하는 경우 해외 선거인으로 등록할 수 있도록 하고 있다<sup>13)</sup>.

해외 선거인 등록은 호주 출발 3개월 이내에 실제로 떠난 날로부터 1년 이내에 하여야 한다. 18세 이전에 해외로 이주한 동반 가족의 경우에는 18세 이후 6년 이내의 기간 동안 해외에 체류하는 경우 해외 선거인 등록을 할 수 있다. 해외 선거인 등록 양식은 호주선거관리위원회 홈페이지에서 구할 수 있다.

이외에 취업을 목적으로 해외로 이주한 자로서 선거인 등록을 하지 않은 경우에는 호주를 출발한 때로부터 2년까지 해외 선거인 등록을 인정한다.

선거인 등록은 해외 이주 직전에 등록하였던 지역 선거관리위원회에 하여야 하며, 그렇지 않은 경우는 친척 등록지, 출생지, 또는 가장 연관이 있는 지역 선거관리위원회에 할 수 있다.

하지만 등록 후 선거를 하지 않으면 부재자 투표 자격을 상실할 수 있다.

### (5) 싱가포르

싱가포르는 대통령 선거와 국회의원 선거에서 해외 부재자 투표를 인정하고 있다<sup>14)</sup>.

국회의원 선거법과 대통령 선거법은 선거관리위원회에 등록이 되어 있거나 해외에 거주하는 2년 이상 국내거주 싱가포르 국민, 해외에서 훈련 또는 근무 중인 싱가포르 군인, 해외에서 연수받고 있는 공무원 또는 공공기관 직원, 21세 미만의 국비 또는 공공기관 지원 연수생, 싱가포르가 회원인 국제기구나 대통령이 지정하는 기관의 직원, 이들의 가족은 해외 부재자 등록을 인정하고 있다.

이들 해외 선거인은 선거공고일 이후 21일 이내에 본인임을 확인 할 수 있는 증명서, 싱가포르 출국일과 현재 주소, 21세 이상의 싱가포르 국민이라는 선서문, 투표하기를 원하는 해외 투표소를 지정하는 서신을 첨부하여 어느 선거관리사무소에건

12) 김용희, 위의 책, 54쪽.

13) 이하의 내용 <http://www.aec.gov.au/faq/enrolment.htm#12> 참고.

14) 이하의 내용은 싱가포르 법령 사이트 <http://statutes.agc.gov.sg/> 참고.

등록할 수 있다.

해외 투표소의 투표는 싱가포르에서 투표가 실시되기 이전에 실시할 수 있으며 4시간에서 12시간 사이에 끝나야 한다.

#### (6) 대만

대만은 총통·부총통 선거와 관련하여 재외국민의 투표권을 인정하고 있다.

총통·부총통선거법 제12조 제2항에 근거 규정이 있으며, 그 절차를 좀더 상세하게 규정한 재외국민선거권등기법(在國外之中華民國自由地區人民申請返國行使總統副總統選舉權登記辦法)을 제정하여 시행하고 있다<sup>15)</sup>.

이 법에 따르면 권리제한 자를 제외한 20세 이상 재외국민은 출국 시 원호적지진·시·구 호적사무소에 선거인 등록을 할 수 있다. 등록을 하려는 재외국민은 투표일 40일전까지 신청서, 국민임을 증명하는 서류, 우편물 국내 대수신인 이름을 적은 서류 등을 위 호적사무소에 제출하여야 하며, 호적사무소는 30일전까지 심사를 완료하여 등록 여부를 통지하는 한편 등록을 완료하여야 한다.

#### (7) 소결론

이상에서 살펴보았듯이 우리나라와 비슷한 경제 수준에 있거나 좀더 상위에 있는 국가 거의 모두가 해외 부재자 투표 제도를 도입하여 시행하고 있다. 이것은 우리나라도 이 제도의 도입을 피할 수 없음을 의미한다. 물론 시행 내용 면에서는 국가마다 다소 차이가 있어 우리의 경우 도입 시에 이들 사례를 참고한 약간의 선택이 불가피할 전망이다.

### 5. 제도입 방향

#### (1) 원칙의 확인

재외국민의 선거권, 그 가운데에서도 투표권은 기본권 보장이라는 자유민주주의의 원칙 구현이라는 측면에서 피할 수 없는 명제이다. 더욱이 거의 모든 국가가 해외 부재자 투표 제도를 도입하여 재외국민의 투표권을 보장하는 상황에서 우리나라만 예외로 남을 경우 정치적 저발전 국가 또는 비민주 국가라는 오명을 벗기 어려울 전망이다. 해외 부재자 투표 제도 제도입은 이처럼 피할 수 없는 시대적 대세이다.

15) 이하의 내용은 <http://www.cec.gov.tw/cec-rule.htm> 참고.

#### (2) 단계적 도입 방안

단, 현실적 난점을 고려하여 단계적 도입을 고려해 볼 수 있다. 단계적으로 도입할 경우 그 순서는 (1)해외 거주 일시체류 재외국민→국내 거주 장기체류 재외국민→해외 거주 장기체류 재외국민(영주권자) 순으로 투표권을 부여함이 합리적일 것이다. 이것은 내국민과 형평성 그리고 동질성 정도를 고려한 우선 순위이다.

해외 거주 일시체류 재외국민의 경우 투표 참여 기한을 호주처럼 6년 정도로 한정할 수도 있을 것이며, 영국처럼 15년 정도로 한정할 수도 있을 것이다. 이러한 기한 설정은 그 이상 장기체류할 경우 입국할 의사가 없는 것으로 간주하는 때문이다. 우리나라의 경우 국회의원 선거와 대통령 선거 기한을 고려하여 8년 또는 10년 아니면 최고 2회까지 각 선거에 대한 참여를 허용하면 어떨까 한다.

국내 거주 장기체류 재외국민에게 선거권을 부여하는 것은 내국민과 형평성 이외에도 국내 거주 장기체류 외국인과 형평성을 함께 고려하여야 한다. 외국인에 대한 투표권 부여가 이루어질 경우 그것을 참고하여 기한이나 참정 범위를 정할 수 있으나 현재 이루어지지 않은 상태이기 때문에 국내 여론 그리고 해외 거주 일시체류 재외국민의 투표 참여 범위를 고려하여 정할 수밖에 없다. 해외 거주 일시체류 재외국민에 대한 투표권 부여를 전제로 선거일 현재 6개월 이상 체류하는 경우 최고 8년 또는 10년까지 아니면 최고 2회까지 대통령 선거와 국회의원 선거에 대해 투표권을 인정하면 어떨까 한다.

해외 거주 장기체류 재외국민(영주권자)의 경우 선거권 부여는 다소 논란의 여지가 있을 수 있는데, 그것은 이들이 거주국 이주를 전제로 이민간 경우에 해당하기 때문이다. 하지만 이들이 시민권을 받기 이전까지 법적으로 대한민국 국민이라는 점과 모국 지향적인 정서를 고려하여 일정 기간 투표권을 부여하는 것은 충분히 이유가 있다고 생각한다. 이런 측면에서 이들에게는 주민등록 말소 이후 4년 또는 5년까지 아니면 1회에 한정해 투표권을 인정하면 어떨까 한다.

#### (3) 투표 관리 방안

투표권 행사 대상은 대통령 선거와 국회의원 선거로 하되, 국회의원 선거의 경우 일단 비례대표 선거에 참여하도록 하는 것도 한 대안일 수 있다.

투표방식은 재외공관투표와 우편투표를 병행하는 방식이 어떨까 한다.

등록은 해외 거주 재외국민의 경우 최종 주민등록지 또는 본적지 관할 선거관리위원회 가운데에서 선택하도록 하고, 국내 거주 재외국민의 경우에는 주소지 관할 선거관리위원회로 하는 것이 합리적일 것이다. 등록 절차는 좀 간소화하여 중앙선거관

리위원회 홈페이지에서 신청서 양식을 다운받아 작성 후 우편으로 발송하도록 하고, 영국처럼 연중 등록을 받는 것도 좋을 것 같다. 아울러 주민등록이 되어 있는 자의 경우에만 본인 신청과 확인을 거쳐 참여시키는 대안도 생각해 볼 수 있다.

아울러 선거 관리와 관련한 보완책 마련도 필요한데, 선거법 위반 시 해외 거주 재외국민에게도 벌칙을 적용하도록 하는 것이 그것이다.