

# 일본의 재외선거제도에 관한 연구

2009. 12

진창수(세종연구소)

이면우(세종연구소)

이진원(서울시립대학교)



**중앙선거관리위원회**



# - 목 차 -

제1장 문제제기: 재외선거제도의 도입 필요성과 의의 .....	1
제2장 일본의 재외선거제도의 도입 과정 및 배경 .....	7
1. 일본의 재외선거제도 도입과정 .....	9
(1)태동기, 1993-1994 .....	9
(2)저변확대기,1994-1996 .....	14
1)정치인대상 앙케이트 조사 .....	15
2)인권옹호위원회에의 인권침해 신청 .....	16
3)서명운동의 결과보고 .....	17
4)영주권자 제외에 대한 긴급호소 .....	17
5)위헌소송대비 투표권신청 .....	18
6)위헌소송의 제기 .....	19
(3)성립기, 1997-1998 .....	19
1)위헌소송의 진행과 위헌결정 .....	20
2)공직선거법개정안의 제출 및 통과 .....	20
3)법안의 개략 .....	23
2. 일본의 선거제도 도입배경 .....	24
(1)인권적 측면 .....	24
(2)국제화의 측면 .....	27
(3)국내정치적 역학관계적 측면 .....	28
제3장 일본의 재외선거제도의 내용 .....	29
1. 재외선거제도의 개요 .....	31
(1)재외선거인명부에의 등록 .....	31
(2)재외투표 .....	31
2. 재외선거제도의 변천 .....	34
(1)1998년 공직선거법의 부분개정(재외선거) .....	34

(2)2003년 공직선거법의 부분개정(재외투표제도의 수정) .....	34
(3)2006년 공직선거법의 부분개정(재외투표대상 확대 등) .....	34
3. 일본의 재외선거 현황과 2009년 총선거에서 재외선거 결과 .....	35
(1)역대재외선거 현황 .....	35
(2)2009년 중의원 총선거의 재외선거 결과 .....	39
4. 재외선거 실시와 현장상황 : 일본, 브라질 현지조사 .....	40
(1)재외선거 도입에 따른 각 정당의 대응 .....	40
1)민주당 .....	40
2)자민당 .....	40
(2)재외선거 투표율 제고를 위한 제도개선 .....	40
(3)재외선거의 정부관계자 인터뷰 .....	41
1)총무성 .....	41
2)외무성 .....	43
<b>제4장 일본 재외선거제도의 평가 .....</b>	<b>47</b>
1. 일본 재외선거제도의 논점 .....	49
(1)재외선거의 유권자 .....	49
(2)투표대상이 되는 선거 .....	50
(3)재외선거인명부예의 등록신청 방법 .....	51
(4)투표방법 .....	51
(5)투표선거구 .....	52
(6)정보주지 방법 .....	53
2. 각국의 재외선거제도 .....	54
(1)미국 .....	54
(2)영국 .....	55
(3)독일 .....	56
(4)프랑스 .....	56
(5)캐나다 .....	58
(6)이탈리아 .....	58
3. 일본 재외선거 도입의 영향 및 과제 .....	61
(1) 재외선거가 일본의 정치 및 선거에 미친 영향 .....	61

(2) 일본 재외선거의 과제 .....	71
(3) 한국에의 시사점 .....	74

**제5장 한국의 재외선거제도 도입에 대한 정책 제언 .....** 77

1. 재외선거제도 도입의 의의와 효과 .....	79
2. 투표방법의 다양화와 선거의 정치적 기능회복 효과 .....	80
(1)점자 투표 .....	80
(2)대리 투표 .....	81
(3)부재자 투표 .....	81
(4)우편에 의한 투표 .....	81
(5)양상(洋上)투표제도(선상 투표) .....	81
(6)재외선거제도 .....	82
(7)기일전 투표(사전 투표) .....	82
3. 한국의 재외선거에 대한 정책적 제언 .....	85
(1)재외선거절차에 대한 편의성 확보와 시사점 .....	85
(2)현지관련단체와 네트워크 구축 .....	87
(3)유권자에 대한 홍보방안과 시사점 .....	88
(4)무효표 방지대책에 대한 시사점 .....	88
(5)투표소 안전확보와 질서유지관련 시사점 .....	89
(6)외무성과 총무성의 역할분담과 역할 .....	89
(7)재외투표 종사자에 대한 연수와 시사점 .....	91
(8)홈페이지를 통한 정보 및 신청서식 제공과 편의성 .....	92

**참고자료**

1. 주상파울루 일본총영사관 면담자료 .....	97
2. 일본 공직선거법개정 연혁(재외선거관련) .....	103
3. 일본 재외선거제도 개요 .....	107
4. 일본 재외선거 결과 .....	113
5. 일본 재외선거관련 국회속기록 요약 .....	117



---

**제 1 장 문제제기:  
재외선거제도의 도입 필요성과 의의**

---





## 제1장 문제제기: 재외선거제도의 도입 필요성과 의의

2009년 2월, 한국선거사상 일대 전환점을 될 수 있는 제도개혁이 이루어졌다. 재외국민에게 투표권을 부여하는 재외선거제도 관련법이 국회를 통과한 것이다. 이에 따라 정치권은 물론 사회 각계에서 이 새로운 제도에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 최근 언론에서도 재외선거제도에 대한 보도가 증가하는데, 이는 230만에 달하는 재외국민의 수가 가지는 영향력 때문이라고 하겠다. 특히 최근 들어서 근소한 차이로 선거결과가 가려지는 경향이 증대하기에, 오는 2012년의 국회의원선거와 대통령선거에서 새롭게 도입될 재외선거가 한국선거정치에 어떠한 영향을 미치게 될지가 초미의 관심사가 되고 있다.

지금까지 한국에서 재외선거나 재외국민에 대한 체계적인 접근은 전무하였다. 특히, 한국사회에서 재외국민은 학문적으로는 물론 정치적, 경제적으로도 관심의 대상이 아니었다. 최근 국제화가 급진전되고 국제경쟁력 확보를 위한 해외네트워크의 중요성이 강조되면서 재외국민은 관심과 연구의 대상으로 등장하게 되었다. 재외국민에 대한 관심도 경제적인 관점에 치우친 측면이 없지 않았을 것이다. 향후 재외선거의 실시가 본격화 된다면, 재외국민과 재외교민단체에 대한 자료와 정보의 축적은 선거관리문제와 결부시켜 보더라도 매우 중요한 부분이 될 것이다.

재외선거는 재외국민의 보다 고차원적인 권리로서 참정권을 보장하는 국민의 기본권을 신장하는 획기적인 제도이다. 그간 기술적인 이유로 국민인 재외국민에 대한 권리보장이 도외시되어 온 측면이 강하다. 2007년 6월 28일 헌법재판소는 재외국민에게 선거권이 부여되어 있지 않은 현재의 「공직선거법」 관련조항들에 대해 헌법불합치 판단을 하게 되었다. 그러므로 재외선거는 국민의 기본권 보장이라는 헌법학적 측면과 민주주의 제도화와 발전이라는 정치학적인 관점에서 분석이 필요하다.

대한민국헌법은 누구에게나 참정권을 공평하게 부여하고 있다. 그러나 현실적으로 직업상 또는 거주지역의 특수성 때문에 선거당일 투표권을 행사하지 못하는 유권자가 적지 않은 것이 현실이다. 투표일에 해외에 거주하는 재외국민과 원양어업에 종사하는 선원들의 투표제약이 대표적인 사례이다. 민

주화가 진행되고 투표방법이 다양화되면서 이러한 투표 소외계층에 대한 투표권보장은 민주주의의 정착과 발전에도 중요한 과제로 대두하고 있다.

민주주의를 규정하는 최소한의 조건은 주기적이고 자유로운 선거의 실시이다. 자유로운 선거가 실시되기 위해서는 선거과정에 대한 자유로운 참여나 활동뿐 만 아니라 민주주의 정치사회 구성원인 유권자 모두에게 참정권이 보장되어야 한다. 민주주의 국가들은 보통, 비밀, 직접, 평등선거를 헌법적 기본권으로 표방하고 이를 제도적으로 보장하기 위한 다양한 제도적 장치를 마련하고 있다. 그러나 현실적으로 서구 선진민주주의 국가를 제외한 대부분의 민주주의 국가에서는 아직도 거주지역상의 제약, 신체적인 장애나 직업상의 제약으로 선거일에 투표에 참여하지 못하는 유권자가 상당수 존재한다.

또한 현대사회의 복잡성, 다원성으로 인해 투표 당일에 바빠서 투표에 참여하지 못한다는 비율은 지속적으로 증가하고 있다. 실제로 투표의사는 가지고 있지만 제반사정으로 인해 투표권 행사가 불가능한 유권자가 많다는 점은 한국의 민주주의 발전과 선거의 커다란 제약 중의 하나라고 볼 수 있다. 그러므로 이러한 문제해결은 한국의 민주주의 발전을 위해서도 매우 중요한 과제이다.

현재 한국의 투표제도는 투표일을 공휴일로 제정하고 모든 유권자가 투표소를 직접 방문하여 투표하는 것을 기본전제로 삼고 있다. 그러나 투표당일 여러 가지 사정으로 투표에 참여하지 못하는 유권자는 자신에게 부여된 귀중한 권리행사를 부득이하게 포기해야하는 상황이다. 이에 대한 제도적 개선이 필요하다. 현재 한국의 감소하는 투표율을 고려할 때 투표제도의 다원화와 국외에 거주하는 재외국민의 선거참여가 필요한 시점이다.

새롭게 도입된 재외선거제도가 한국의 정치현실에 맞게 정착하기 위해서는 제도상의 치밀한 준비와 더불어 외국사례에 대한 벤치마킹을 통하여 발생할 수 있는 다양한 문제를 도출하고 이에 대한 해결방안 제시가 필수 불가결하다. 그러므로 이미 재외선거제도를 도입하여 실시하고 있는 외국사례에 대한 연구와 이를 통한 시사점 도출은 매우 중요하다. 외국의 사례를 연구함에 있어서도 한국의 정치문화와 선거제도가 유사한 국가에 대한 연구는 매우 풍부한 시사점과 수범사례를 제시 해 줄 것이다.

이웃나라 일본에서도 1990년에 접어들면서 투표율이 지속적으로 하락하

게 되었다. 하락하는 투표율을 제고시키고 유권자에게 보다 편리한 투표 편의성을 제공하기 위하여 사전투표제도, 재외투표, 선상투표, 전자투표 등이 도입되었다. 그리고 재외국민의 참정권 보장을 위하여 재외선거제도가 도입되었다. 2000년 중의원선거부터 재외선거제도가 도입되어 6차례 실시되었다. 제도 도입부터 6회에 걸쳐 실시되는 과정에서 다양한 문제점에 직면하였을 것으로 생각된다. 이러한 일본의 재외선거사례연구는 한국에 많은 도움이 될 것이다. 더구나 2009년 9월 이전에 중의원국회의원선거가 예정되어 있으므로 재외선거를 실제 관찰할 수 있는 절호의 기회가 제공되고 있다. 이러한 국내·외의 상황은 재외선거제도를 연구해야 하는 필요성과 조건을 제공해주고 있다.

본 연구는 한국의 재외선거제도 도입에 따라 다양한 문제의 발생이 예상되는 가운데 그에 대한 대응의 한 방편으로 일본의 사례를 연구하여 대안제시를 하는데 기본적 목적이 있다. 한국의 재외선거의 제도적 정착을 위하여 해외사례를 고찰함으로써 재외선거제도의 우호적 환경조성, 정착방안을 연구, 제시할 것이다. 특히, 해외사례는 2000년부터 재외선거제도를 실시하고 있는 일본을 사례로 도입배경, 제도의 기본적 내용, 재외선거의 현황, 제반문제점과 해결방안 등을 종합적으로 연구하여 한국에 주는 시사점과 정책적 함의를 도출하게 될 것이다.



---

## 제 2 장

### 일본의 재외선거제도의 도입 과정 및 배경

---



## 제2장 일본의 재외선거제도의 도입 과정 및 배경

### 1. 일본의 재외선거제도 도입과정

일본에서 재외선거제도가 도입되는 과정은 크게 두 부분으로 나눌 수 있다. 첫째는 기존의 공직선거법을 개정하여 해외거주일본인이 일본의 국정선거에 참여할 수 있게 되기까지의 과정이다. 이는 처음 해외거주일본인들이 자신들의 선거권, 투표권을 제기한 1993년부터 그와 관련된 공직선거법개정안이 국회를 처음 통과한 1998년까지의 기간이다. 둘째는 1998년에 통과된 개정안이 비례대표선거로 국한되었기에 이를 소선거구(지역구)로 확대하기 위해 다시금 개정하게 되는 1998년부터 2007년까지의 과정이다.

본 절에서는 이 두 가지 과정 중에서도 처음 이 문제가 제기되어 관련법안이 개정되는 첫 번째 과정에 중점을 두고 검토한다. 첫 번째 과정은 크게 세 시기로 또한 나뉜다. 첫째는 처음 문제가 제기된 시점부터 시작하여 그에 동조적이었던 호소카와 내각과 하타 내각이 붕괴됨으로서 좌절되는 과정으로, 1993년부터 1994년까지의 기간이다. 둘째는 이러한 좌절을 딛고 법적인 차원에서 청원하여 소기의 성과를 거두는 과정으로, 1994년부터 1996년까지의 기간이다. 셋째는 법적인 차원에서의 지원에 힘입어 정치권을 움직이는 가운데 정치권의 법안내용을 조정하여 동 법안이 성립되는 과정으로, 1996년부터 1998년까지의 기간이다.

#### (1) 태동기, 1993 - 1994

일본의 재외선거제도가 성립되는데 주요한 추진체 역할을 담당했던 ‘해외유권자네트워크’의 부회장을 역임한 다카세(高瀬隼彦)씨의 회고에 따르면, 재외선거제도를 도입하고자 하는 움직임의 시작은 1993년에 발생한 자민당일당우위체제의 붕괴와 그에 대해 어떠한 역할도 할 수 없었던 해외일본인들의 실망감에서 비롯되었다고 한다. 특히 다카세씨 개인적으로는 1993년 7월 8일, ‘羅府新報’의 ‘모두의 광장’이라는 투서란에서 게재된 한 투서(정치개혁

에 관한 레이크 포레스트에 거주하는 가토 마사씨의 투서)를 보게 되었던 것이 계기가 되었던 것이다.

그 투서의 내용은 당시 관심있는 해외거주일본인들의 심정을 대변하는 것으로, 그 내용은 대략 다음과 같다. “최근 일본의 정치불신으로부터 일어난 정계 대 이번에는 미국주재의 일본인 동포도 적지 않게 흥미가 갖고 있다고 생각합니다. 일본을 떠나 22년이 지난 저도 이 찬스에 정치개혁을 실행해야만 암흑의 금권정치로부터 일본은 탈출할 수 없다는 느낌도 있던 중이었습니다. 그러한 가운데 해산 후에 중의원선거에 한 표 던지고 싶어 총영사관에 물었는데 놀라운 일을 발견했습니다. 해외거주자는 현지에서 투표할 수 없는 것이었습니다. 들리는 바에 의하면 대부분의 선진국에서는 해외에서도 투표할 수 있는 시스템이 확립되어 있고 최근 자유제국에 들기 위해 러시아에서도 재미러시아인이 본국의 선거에 참가할 수 있습니다. 매우 많은 수의 일본국적을 가진 자가 해외에 거주하고 있다고 생각합니다. 본건에 관해 한번정도 국회에 제출된 일이 있었던 것 같습니다. 결국 심의도 되지 않고 사장된 것으로 보입니다. 이러한 가운데 일본정치의 뒤떨어짐을 보고 화가 난 하루였습니다”라는 내용이었다.

다카세씨는 동 투서를 보고 “나는 돌연 맹렬한 분노를 느꼈다. 어떻게 보더라도 우리들 해외에 있는 일본인들이 헌법에서 보장하는 선거권을 부당하게 강탈당했다는 것이 명확했기 때문이다”라고 술회하고 있다. 이에 따라 다카세씨는 8월8일자 ‘나부신보’에 다른 일본인들의 생각을 알고자 “7월7일자 본란의 가토 씨의 의견에 전면적으로 찬성합니다...”라는 내용을 투서를 보냈다고 한다.

그러나 이러한 심정이 좀더 운동으로 구체화된 것은 다카세씨와 저널리스트인 기타오카(北岡和義)씨의 만남이 계기가 되었다. 남캘리포니아의 일본 진출기업 단체인 JBA의 사우스베이 부회가 주최한 경영세미나에서 강연했던 기타오카씨에게 “해외선거제도의 현상은 어떻게 되어 있느냐”고 질문한 다카세씨에게 기타오카씨는 “현재 외무성이 법안을 작성 중인데 조만간 실현될 것으로 생각한다”고 답변했던 것인데, 이후 기타오카씨는 당시 참석했던 사람들에게 정정편지를 보냈던 것이다. 외무성에 알아보니, “소화 59년(1984년) 4월 제101회 국회에서 공직선거법개정법안이 정부제안으로 나왔



지만, 소화61년(1986년) 6월의 국회해산 여파로 폐안되었고 그 이후 범안제출의 움직임이 없다”는 것이다. 따라서 기타오카씨 본인도 “입법화를 요구하는 운동이나 목소리 높이는 것이 필요성을 통감”하고 있다는 것이었다.

이에 따라 1993년 12월 8일에는 기타오카씨가 주재하는 ‘정국을 말하다’라는 프로그램에서 “현재 일본의 정치는 매우 중대한 국면에 있는데 우리들 해외에 있는 일본인들이 투표할 수 없다는 것은 이상하다. 이 문제를 방치하는 것은 민주주의 태만이지 않은가. 모두 함께 목소리 높여 국회를 움직이자”는 취지의 발언이 나오게 되었다. 이후 12월 27일에는 로스엔젤레스 리틀도쿄의 중화식당 ‘아카사카 반점’(赤坂飯店)에서 발기인대회가 개최되었고, 1994년 1월 18일에는 제2차 발기인 대회가 연속적으로 추진되었다.

이어서 1994년 2월 1일에는 ‘해외거주자투표제도의 실현을 추구하는 회’의 발족과 향후 운동방침 등을 발표하고 설명하는 기자회견이 열렸고, 2월 7일의 제3회 발기인 대회에서는 동 회의 영어명을 “Japanese Overseas Voters Association(JOVA)”로 결정했으며, 2월 22일의 확대준비회의에서는 의장단 선출과 다카세씨의 경과보고, 그리고 와카오(若尾龍彦)씨의 향후 활동방침 설명 등이 추진되었다.

기타오카의 국내외 상황에 대한 설명과 문제제기도 있었는데, 그 내용은 대체로 다음과 같은 세가지였다. 첫째는 헌법제15조에 일본국적을 가진, 20세 이상의 모든 국민에게 선거권을 보장한다고 되어 있는 것, 둘째로 44조에는 선거인의 자격은 인종, 신조, 성별, 사회적 신분, 교육, 재산 또는 수입에 의해 차별받아서 안된다고 규정되어 있는 것, 셋째로 세금을 내지 않는 사람도 선거권을 가진다는 것이었다. 이와 함께, 헌법 제22조에는 누구도 외국에 이주할 자유를 침해해서는 안되는데, 이러한 헌법조항과는 달리 “3개월 이상 당해 시정촌의 거주기본대장에 기대된 사람”으로 선거인등록자격을 정한 ‘공직선거법’의 내용이 장애가 된다고 지적하면서 ‘공직선거법의 개정을 추구’해야 한다고 운동의 초점을 제시, 강조했다.

와카오씨는 향후 활동방침에 대해 설명했는데, 우선적으로 LA에서의 청원서명운동을 활발히 하는 것과 해외 각지의 운동과 긴밀한 네트워크를 구축할 것, 그리고 3월 1일의 국회청원 및 기자회견에 참가할 것 등이 제시됐다. 다카세씨를 필두로 한 로스엔젤레스에서의 움직임 이전에 뉴욕에서는 유

학생인 다케나가(竹永浩之)씨가 10월에 친구와 재외선거권을 요구하는 서명 운동을 시작했고, 오스트레일리아 시드니에서는 호사카(保坂佳秀)씨가 중심이 된 그룹이 또한 11월에 서명운동을 시작했던 것이다. 또한 발기인 중 하나이며, 동 확대회의에서 회장직에 선출된 가네이(金井紀年)씨에 따르면 일본인 친목단체인 ‘팬아메리칸 일본계 협회’(PANA)의 미국 지부장으로 매년 5월에 개최되는 해외주재일본인대회에 참석하는데 매년 제출하는 요망서 속에 해외거주자의 투표문제를 포함시켜왔다는 것이다.

동 확대회의는 ‘해외거주자투표제도 실현을 향한 모임’의 설립총회가 되었는데, 이에 회장으로 가네이씨 외에 사무국장에 다카세, 사무국차장에 와카오, 회계에 사카이(酒井一夫)씨 등이 선출되었고, ‘해외거주자의 투표제도 법제화를 추구하는 결의’도 채택되었다. 동 결의 내용은 해외거주자의 선거권이 박탈 당했으며, 국제화의 세계적 조류 속에서 일본도 해외거주자가 투표할 수 있도록 공직선거법은 개정되어야 한다는 것이다.

“우리들은 미국에 거주하는 일본국민으로 동등하게 일본국헌법 제15조에 규정하는 국민의 공무원 선정권, 투표권을 가지고 있는 자이다. 공직선거법 제21조에는 선거인등록자격을 「해당 시정촌구영내에 주소를 가지고 있는 연령 만20세 이상의 일본국민」으로 「연속 3개월 이상 해당 시정촌에 주민기본대장에 기재되어 있는지」라고 규정하고 있는데, 이에 따르면 해외에 거주하면서 일본에 주소를 가지지 않은 해외거주일본인은 투표권을 행사할 기회가 부당하게 박탈당한 것이다. 전후 민주주의헌법발포이후 반세기가 지나고 있는 현재, 우리 조국, 일본에서는 자민당일당지배가 끝나고 호소가와 연립내각이 정권의 운명을 걸고, 보다 민주적인 정치체제를 향해 정치개혁을 해나가고 있다. 또한 동시에 패전의 황폐함으로부터 일어선 일본은 보기 드문 경제성장을 이루어 세계경제 큰 존재이다. 국제사회의 일본에 대한 기대에는 큰일들이 있는 일본의 정치에 실제로 국제사회의 일원으로서의 관점이 필요하다고 듣는 현재, 우리들은 지금이야말로 해외거주자가 투표할 수 있도록 공직선거법개정을 요구한다.”

1994년 3월 1일에는 시드니, 뉴욕, 방콕, LA대표들이 동경에 모여 각 당

의 의원들과 간담회를 열고, 그 후 가져온 서명청원서 2,840인분을 도이(土井たか子)중의원장과 하라(原文兵衛)참의원의장과 면담하는 가운데 청원했다. 또한 외무성, 자치성을 방문해 담당관과 만나 조속히 제도권확립을 호소했다. 또한 초당과의원들과 협력해서 의원입법화를 검토하고 있는 데라자와(寺澤芳男)참의원파와 다케야마(武山百合子)중의원의원파도 만났는데, 이들은 자신들이 해외에서 살면서 해외선거의 필요성을 통감하고 있어 매우 적극적으로 「해외선거제도촉진의원연맹」을 조속히 만들 것을 약속했다.

이러한 움직임에 힘입어 중의원의 정치개혁조사특별위원회가 호주의 시드니와 말레이시아의 쿠알라룸푸르에 의원단을 파견하여 3월 중순에 공청회를 연다는 계획을 내놓았다. 그러나 이 시점에서 가장 큰 성과는 해외유권자 네트워크가 결성된 것이다. 먼저 동경에서 모인 시드니, 뉴욕, 방콕, LA,의 4개 단체가 기본으로 독자적 활동을 하면서 연계해 나가기 위한 공통의 명칭을 가지는데 합의했고, 3주후에는 필리핀, 하와이, 브라질 등지에서도 참가의사가 제출됐다. 또한 브라질, 프랑스, 독일, 홍콩, 페루, 샌프란시스코, 싱가포르, 영국 등 세계의 13지역이 참가해 운동을 계속하게 되었다.

3월 14일에는 「지향회」의 제1회간사회가 열려 10명의 상임간사가 결정되었고, 우선적인 활동으로 서명운동을 계속하기로 했다. 특히 길거리에서 대중서명운동을 적극적으로 할 것이 제안되었다. 한편 3월 15일에는 중의원 정치개혁특별위원회가 파견한 의원단이 해외에서 처음으로 오스트레일리아 시드니에서 공청회를 열었다. 18일에는 말레이시아의 쿠알라룸푸르에서도 공청회가 개최되었다. 그런데 이들 공청회에서 의원들은 해외선거는 비례대표선거만 하는 것이 좋다는 답변이 있었는데, 이는 헌법을 기반으로 모든 국정선거에 참가할 수 있도록 해야 한다고 생각한 「지향회」의 의견과는 확실히 다른 것이어서 향후 논점을 제시하는 것이었다.

4월 5일에는 「지향회」의 제2회 간사회가 열려 「해외거주자 선거제도촉진의원연맹」의 설립준비가 진행되었고, 관련법안이 이번 가을 임시국회나 이듬해 1월의 통상국회에 제출될 것으로 보이고 전반적으로 해외선거제도의 실현은 될 것이라는 보고가 있었다. 또한 동 회의에서는 재외선거를 비례대표선거만 국한한다는 시드니 공청회에서의 발언에 뉴욕이 동조한 것이 문제가 되었다. 「지향회」는 모든 국정선거에 참가하는 것을 목표로 하기 때문

에 이 의견에는 찬성할 수 없다는 입장을 정리했고, 이후 운동 방침에 대해서도 토의해 뉴스레터를 발행하고 해외투표제도의 내용에 대해 우리들로서 인식하고 있는 것을 정리하기 위해 연구회를 갖는 등 여러 가지를 결정했다.

6월부터는 주요 활동으로 제시된 길거리 서명운동도 드디어 실행에 옮기게 되었다. 6월 11일의 토요일과 12일 일요일 양일에 로스엔젤레스 다운타운, 사우스 베이, 오렌지카운티의 일본계 슈퍼마켓 등에서 일반서명운동을 하는 것으로 하고 마쓰모토씨의 학교를 센터로 해서 연락 집계를 할 것을 결정했다. 또한 서명 대상은 일본국적을 가진 20세 이상의 성인으로 정하고 1인 1회에 한하는 것으로 했다. 팩스나 카피는 국회에서 받지 않으므로 오리지널만 유효로 하는 것을 정했다. 6월 11일, 12일의 길거리 서명운동에서는 목표의 약 2배인 2,265서명을 얻는 성과가 나왔다. 6월 28일의 제7회 간사회에서는 다음 목표로서 미리 전부터 생각했던 전국회의원에 대한 앙케트 조사와 일본변호사연합회의 인권옹호위원회에 인권침해를 신청하기로 결정했다.

그러나 6월말에는 예상치 않은 상황이 전개되어 운동의 모멘텀이 감소하는 사태가 벌어졌다. 이미 4월에 재외선거에 매우 적극적인 반응을 보였던 호소가와 내각이 붕괴되는 사태가 있었던 것이지만, 이어 성립된 하타 연립 내각에서는 그래도 여전히 재외선거문제에 열심이었던 데라자와(寺澤芳男)씨가 경제기획청 장관으로, 그리고 이시이(石井一)의원이 자치상으로 임명되었던 것이다. 그러나 하타내각이 소수내각이었기 때문에 국회에 제출된 불신임안으로 해서 퇴진하고, 전혀 예상할 수 없었던 자민당, 사회당, 사기가케의 3당 연립에 따른 정권이 성립되었던 것이다. 수상에는 사회당의 村山富市위원장이 취임했지만, 재외선거와 관련해서 중요한 위치인 자치대신에는 소극적 입장을 취해온 자민당에서 노나카(野中広務) 의원이 취임하여 재외선거제도실현에 향한 일련의 모든 움직임이 사라져 버리게 되었다.

## (2) 저변확대기, 1994 - 1996

무라야마 내각의 성립이라는 정치변동이 재외선거와 관련된 공직선거법 개정에도 미친 영향은 다양한 측면이 있다. 우선은 당시 정치적으로 가장 중시

된 것이 소선거구비례대표제의 도입이었기에, 이러한 정치변동 상황에서는 정계나 관료들이 재외선거와 관련된 사항들에 크게 관심을 가질 수 없었다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어, 94년 8월 8일에 「해외유권자 네트워크」가 노나카 신자치대신에게 공개질문장을 제출하고, 그 복사본을 무라야마 수상과 중참의원 양의원장, 그리고 미디어를 포함한 관계자전원에게 보냈지만 답장을 받을 수 없었다.

이러한 가운데 10월 3일에는 재외선거와 관련해 우호적이었던 호소카와 씨에게 재촉하는 편지를 보내 드디어 3개월이 지난 11월 11일에 답변을 받을 수 있었다. 「선거권 행사의 기회를 보증하는 것을 중요한 것으로 관계성청과 협의한 후 종합적으로 검토할 것으로 생각한다」라는 일단 지지하는 답변이었지만 매우 관료적인 견해를 나타내는 것에 그쳤다. 대체로 예상한 것이지만 반응이 없었던 것 보다는 반보진전으로 받아들였다.

1994년 후반은 국회의원 앙케이트 조사와 일변련의 인권옹호위원회에 대한 인권침해의 신청에 대한 준비기간이었는데, 이 기간 동안 일본과 각국의 선거제도에 대해 지향회 내에서 연구회가 진행되고, 앙케이트 조사를 위한 주소 입력 등이 추진되며, 12월에는 일본변호사연합회(이후 일변련)를 방문해 인권구제신청에 대한 협의가 있었다. 이에 따라 1994년 후반이후의 제2기에는 정치가들에 대한 앙케이트 조사와 일변련에 대한 인권침해 보고가 주요 활동이 되었다.

### 1) 정치인대상 앙케이트 조사

전국회의원에 대한 앙케이트 조사는 1995년 3월에 실시하여 동년 5월에 해외일본계인 대회를 기하여 발표한다는 계획으로 진행되었다. 그 외 정기적인 회 활동으로 격월에 발행예정인 뉴스레터도 회원 뿐 아니라 국회의원 관계자, 미디어 등 광범위하게 발송하도록 했다. 계획대로 3월 20일에 중참양원의원 전원에게 앙케이트를 발송하여, 4월 17일 현재 중의원 146통, 참의원 94통의 회답을 받았다. 코멘트를 쓴 것도 100통에 이르러 질문지에 대한 의원의 관심이 큰 것으로 나타나 고무되었는데, 최종적인 결과는 아래와 같다.

중의원 511의석 중 177(34.6%)  
참의원 250의석 중 97(38.3%)  
합계 761의석 중 274(36.0%)

결과는 중의원 170명(96%)과 참의원 전원97명(100%)이 해외거주자투표 제도에 찬성하고 있는 것으로 나타났고, 반면에 중의원(자유민주당)의 2명(1%)만 반대한 것으로 나타났다. 또한 중의원의원의 143명(81%)과 참의원 93명(96%)은 해외거주자투표제도의 법안이 국회에 제출될 경우 찬성표를 던지겠다고 응답했다. 확실히 반대한다고 말하는 중의원(역시자유민주당) 의원은 1명(1%)뿐으로 거의 전원이 찬성을 표시해서, 이 결과를 9월에 있었던 동경에서의 해외유권자 네트워크 기자회견에서 발표했다.

## 2) 인권옹호위원회에의 인권침해 신청

인권침해 신청은 일본변호사연합회의 인권옹호위원회에 해외거주자에게 선거권을 주지 않는 것은 인권침해라는 판단을 요청한 것이다. 즉, 헌법 제 15조에 보장하고 있는 선거권이 해외거주자에게는 부당하게 박탈되어 있다는 것이다. 위에서 언급한 것처럼 1994년 12월에 일변련을 방문하여 인권침해신청과 관련된 협의가 이루어졌고, 이에 따라 1995년 2월 15일에는 인권구제신청서의 드래프트가 작성되고, 해외유권자네트워크가 연명했다.

5월 9일 10시, 일변련 회의실에서 태국대표만을 제외한 이와나가(岩永)변호사 등 5명이 동참해 「국정에 참가하는 의지와 능력을 가진 일본국민이 다수해외에 거주하는 것을 보았을 때 선거권을 사실상 빼앗기도 있는 합리적인 이유가 보이지 않음. 다만 적당하다고 생각하는 구제조치를 취해주길 바란다.」 라는 취지를 설명하고 8항에 걸친 인권구제신청서를 제출했다.

일변련의 심사는 1년여에 걸쳐 진행되어, 1996년 5월1일에 인권구제신청에 대한 결론이 나왔다. 일변련의 해외거주자의투표제도에 관한 조사보고서는 아홉 개 항의 요망서와 함께 제출되었는데, 요망서의 내용은 대략 다음과 같은 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 선거권은 국민주권의 근간이며, 헌법도 국민에게 동등하게 이것을 보장한다는 점이다. 둘째는 실제의 선거방법을 규정하는 공직선거법은 1950년에 제정된 것으로 실정에 맞지 않는데,

근년의 국제화에 따라 공직선거법에 의해 선거할 수 없는 일본인 해외거주자는 50만인을 넘고 있다는 지적이다.

셋째는 이러한 점(선거권이 없는 다수의 일본인 해외거주자의 문제)은 헌법이 국민에게 보장하는 선거권을 박탈하는 것이라는 점이다. 마지막의 넷째는 따라서 해외거주 일본국민에게 국정선거에서의 선거권 행사기회를 보장해야 한다는 것이다. 이처럼 일변련의 견해는 긍정적으로 나왔으나, 그것이 법적 구속력이 있는 것은 아니었다. 즉, 정부가 이러한 결정을 무시한다면 달리 방법이 없었던 것이다. 이러한 측면으로 해서 차후에 위헌소송이 제기되게 되었던 것이다.

### 3) 서명운동의 결과보고

일변련에의 인권침해신청과 더불어 길거리서명운동의 결과를 국회에 제출하는 움직임도 병행되었다. 우선 1995년 5월 10, 11, 12일에 개최된 해외일본인계대회와 11일의 대표단회의를 통해서 더욱 정력적으로 청원, 진정할 것을 결정했고, 9일의 기자회견 이후에는 중의원 의원실을 돌면서 뜻있는 의원과의 간담회를 가졌다. 본부는 또한 참의원의장실과 중의원의장실에 지금까지 로스앤젤리스 지구 4,016명의 서명을 포함한 세계 26개국에서 얻어낸 8,471명의 서명과 청원서를 제출했다. 무라야마 수상과도 수상관저에서 회견했는데, 「여러분의 요망은 당연한 것으로 기술적인 문제는 있지만 어떻게든 해야 한다」는 강력한 지지발언을 얻어냈다.

### 4) 영주권자 제외에 대한 긴급호소

1995년 5월 31일의 아사히 신문에는 전일 30일 오후에 국회에서 행해진 연립여당의 정치개혁협의회의 프로젝트회의에서 자민당이 해외거주자가 국정선거투표를 할 수 있도록 공직선거법개정을 여름의 참의원 선거후에 있을 차기 임시국회에 국정제안으로 제안할 것이며, 이에 사회당과 신당사키가케 양당도 동의했다는 내용이 실렸다. 그러나 문제는 이 법안이 기본적으로는 1984년 제출했다 폐안이 된 것으로, “대상을 3개월 이상 장기 체류자에 한하고 영주자를 제외한다”는 내용으로 이루어진 것이라는 점이였다.

이에 긴급호소를 문서로 보내고 한편 뉴욕에서는 개인적인 수중의 투서

와 엽서를 보내는 식으로 항의를 했지만, 6월 16일에 행해진 연립여당의 재외선거 프로젝트팀의 회합에서 정해진 재외선거에 대한 기본방침을 바꿀 수는 없었다. 기본방침의 골자는 1) 대상이 되는 선거는 중참양원의 비례대표 선거, 2) 영주자의 선거권부여는 보류한다, 3) 투표방법에 대해서는 재외공관에서 직접투표와 우편투표를 병행한다는 것이었다. 이에 대해 긴급좌담회와 반박의 글은 신문에 게재했다.

1996년 1월 16일의 ‘지향회’ 신년총회에서는 상황이 유리하지 않지만 정치정세를 보면서 「해외유권자 네트워크」와의 연락을 취해 목적달성까지 장기전에 돌입한다는 결정이 나왔다. 이러한 예상처럼 1996년 전반은 압도적으로 많은 의원들로부터의 지지에도 불구하고 사실상의 기술적 문제나 각 정당간의 이해관계, 그리고 외무성과 자치성 간의 방법론적 대립 등으로 큰 진전을 보지 못했다.

#### 5) 위헌소송대비 투표권신청

1996년 9월에 국회가 해산되어 총선거가 다시 실시되게 되었는데, 이에 대해 ‘지향회’는 총선거에서 실제로 참여하여 투표행동을 하기로 결정했다. 재외공관이나 할 수 있으면 귀국해서 자신의 선관에 투표하러 가서 거부되면 국민의 권리침해로 위헌 소송을 내려는 것이었다. 10월8일의 제41회 중의원선거 고시와 20일의 투표일이라는 일정에 맞추어, ‘지향회’는 8일에 긴급총회를 열고 투표행사 의지를 명확하는 결의문을 채택했다.

‘지향회’ 부회장인 다카세씨는 10월 10일 최종주소지인 동경 豊島区의 선거관리위원회에 투표용지 청구서를 보냈다. 그 답변은 투표를 하기 위해서는 선거인명부에 등록되어야 하는데 등록되지 않은 관계로 보내드릴 수 없고 명부에 기록되기 위해서는 다음과 같은 조건이어야 된다는 내용이었다.

1. 일본국적으로 가지고 연령 20세 이상으로 平成8년 10월 7일 현재 豊島(토시마구)에 3개월 이상 거주한 자로 (주민기본대장에 신고서를 제출한자) 다만 연령에 대해서는 平成8년 10월 20일 현재 2. 전번 선거인명부에 등록되어 있고 平成8년 6월 20일 이후에 토시마구로부터 전출한 자. 다른 지역에서 요청한 다른 멤버들도 모두 거부 되었다.



## 6) 위헌소송의 제기

투표가 거부됨으로서 위헌소송밖에 없다는 결론에 이른 ‘지향회’와 ‘해외 유권자네트워크’는 운동의 방향을 법정투쟁으로 변화시켰다. 이와 관련해서 다음과 같은 세 가지의 소송전략을 추구했다. 1)법정투쟁을 통해서 본건의 위헌상황을 널리 국민에게 어필한다, 2)원고를 될 수 있는 한 광범위하게 넓혀서 세계 각지로부터 참가를 요청하여 원고단을 결성한다, 3)원고단은 전세계의 원고를 취급하여 창구를 단일화 한다는 것이었고, 소송비용은 각 원고당 200불로 결정했다.

이러한 결정에 대해 뉴욕, 시드니, 파리, 호놀룰루, 로스엔젤레스 등의 5개소가 참가의사를 밝혔고, 필리핀은 참가 보류의사를 전달했으며, 브라질은 참가 거부 의사를 밝혔다. 그러나 영국, 페루(리마) 등지에서 추가로 참가의사를 밝혔는데, 제소 시점인 11월 20일에는 아일랜드, 독일, 이태리, 필리핀(각1명), 영국, 프랑스(각2명), 호주(5명), 뉴욕(3명), 메사추세츠, 워싱턴DC(각1명), 샌프란시스코(3명), LA(32명) 등 총 8개국 53명이 소송에 참가하게 되었다.

제소는 5분에 정식으로 수리됐는데, 이와 관련해서 진행된 기자회견에서는 “우리들 해외거주일본인 53명은 오늘 동경지방법재판소에 현행의 공직선거법에 의해 해외에 거주하는 일본인의 투표권이 침해당한 사실은 헌법위반이라는 것의 확인을 청구하여 투표할 수 없는 사실에 기초하여 손해배상을 요청하는 국가배상소송을 제기”했고, “조국의 여러분이 본 소송을 제기할 수 밖에 없었던 우리들의 심정을 이해하고, 본 소송에의 지원을 원망함과 동시에 위헌상태의 해소를 위해 조속히 입법부가 법개정을 추진하기를 희구”한다는 입장을 밝혔다.

## (3) 성립기, 1997-1998

1997년 1월 14일, “재외일본인이 투표할 수 있는 제도를”이라는 요미우리 신문의 사설로 시작된 1997년 이후의 성립기는 위헌소송과 그 위헌결정, 그리고 그에 따른 공직선거법개정안의 국회통과가 진행된 시기였다.

## 1) 위헌소송의 진행과 위헌결정

위헌소송과 관련해서는 1997년 3월 27일이 제1차 구두변론일로 결정됐다. 이와 관련해서 변호사로부터 구두변론에 참여할 원고를 요청받아 와카오 사무국장과 나카조(中條石) 둘이서 참석하기로 결정되어 실행되었다. 그리고 4월 1일에는 구두변론에 대한 변호사의 보고회가 로스엔젤레스에서 개최되었다. 이후, 6월 12일에 제 2회, 9월 18일에 제 3회, 그리고 12월 18일에 제 4회 구두변론이 있었다. 변호사보고에서 제4회째는 국가의 주장에 대해 반론하는 것이 있어 변호단은 행정법학자와 헌법학자와 만나 법률 위법확인을 구하는 등 법률의 위법을 이유로 국가배상청구를 얻은 경우 등에 관해 의견을 들었다. 그 결과를 가지고 원고준비서면2를 제출했다. 또한 다음의 예정은 다음해 3월 27일로 결정되었다.

## 2) 공직선거법개정안의 제출 및 통과

공직선거법개정안과 관련된 정계 움직임은 야당에서부터 출발했다. 1997년 4월15일에 야당인 신진당, 태양당 양당이 해외거주자의 중참 양원선거에 투표를 가능하게 하는 공직선거법개정안을 중의원 사무국에 공동 제출했던 것이다. 이것은 비례대표선 외에 중의원의 소선거구선이나 참의원의 선거구선에도 투표할 수 있도록 되어 있는 것으로 ‘해외유권자네트워크’의 주장을 그대로 받아들인 것이었다. 투표방법도 재외공관투표와 우편투표를 병용한다는 것으로 문제가 없었다. 그러나 대상을 3년 이상 거주하는 장기체류자와 영주자로서 장래에 귀국의지가 있는 자로 규정한 것은 여당안과 같아서 ‘네트워크’ 관계자에게 큰 실망을 안겨 주었다.

그러나 이러한 움직임으로 해서 여당이 움직일 수 있었다. 연립여당 3당(자민, 사회, 신당사키가케)도 25일 중참양원의 비례선거에 한해 해외거주자 투표를 인정하는 방향으로 의견일치를 보았던 것이다. 그 골자는 국외에서 3개월 이상 거주하는 장기체류자와 영주자로 장래에 귀국할 의지가 있는 자로서 재외공관을 통해 선거인명부에 등록을 한자, 투표방법은 재외공관에서 투표와 우편투표를 병용 당분간 중참양원의 비례선거에 한하는 투표로 인정한다는 것이었다.

이에 대한 해외유권자네트워크의 반응은 복잡했다. 이 정도까지 달성한

것에 대해서는 모두 환영한다는 견해에 일치했지만, ‘지향회’에서는 비례선거에 국한한다는 것과 대상자를 장래귀국 의지를 가진 자로 국한한다는 두개의 제한 조항이 위헌상태를 해소하는 것은 아니라는 의견이 대세를 이루었다. 따라서 “이대로 이 법안이 성립되면 큰일이다”라는 견해를 정리하여 ‘긴급어필안’을 작성하여, 5월 15일의 제38회 해외일본인 대회에 제출하고 정부에 의요망서에 포함시키기로 했다.

동요망서의 관련 내용은 다음과 같다. 즉, “... 또한 해외거주일본인의 국정선거에 있어서는 중의원의원선거, 참의원의원선거이든 가리지 않고, 또한 소선거구이거나 비례대표이든 가리지 않고, 어떠한 지역에서든 얼마만큼의 기간이든 가리지 않고, 또한 귀국 의사가 있든 없든 가리지 않고 일본국적을 가지고 국정에 참가하려는 의지를 가진 일본인은 동등하게 투표할 수 있는 길을 열어야” 한다는 것이었다. 이러한 요망에도 불구하고 6월 10일에 각의결정되어, 정부안으로서 국회에 제출된 “해외일본인의 투표를 가능하게 하는 공직선거법개정안”은 18일의 국회 폐회로 인하여 계속심의로 넘겨졌다.

계속 심의에 맞추어 ‘네트워크’의 초점은 위에서 언급한 독소조항들(비례선거에의 국한과 장래귀국 의지자에 대한 국한)을 제거하는데 모아졌다. 미디어에 대해서는 예를 들어 해외거주일본인이 “조국을 버린 것이 아니다. 때때로 일하는 곳이 해외가 되어서, 일이나 생활의 편리로 영주권을 갖거나 시민권을 갖았을 뿐. 대체로 그러한 사람들이야말로 일본을 외부에서 객관적으로 보는 것이 가능”하다는 와카오씨의 글과 같은 내용이 전달되도록 노력했다. 이러한 노력은 의원들에게 이러한 입장을 직접적으로 호소하기 위해 소책자의 작성으로 연결되었고, 특히 정치가들이 바쁜 일정을 소화해야 한다는 점에 착안하여 그들이 읽을 수 있도록 Q&A 스타일로해서 활동의 경위나 신문 기사 등이 포함되었는데 9월 23일 발송됐다. 또한 중의원의 심의에도 참고인으로서 적극적인 활동을 추진했다. 11월 27일과 28일 양일간에 중의원공직선거법개정에 관한 특별위원회가 개최되었고, 12월 1일부터 5일간에는 참고인질의가 진행되었다. 12월 4일의 중의원공직선거법개정에 관한 조사특별위원회에는 참고인으로 神戸市 선거관리위원회의 와즈미(和泉善太郎) 사무국장과 전 노르웨이 대사 妹尾政毅, 그리고 ‘네트워크’의 가네이씨 3인이 순서대로 10분씩 진술했다.

와즈미씨는 해외공관의 협력을 강조하고, 매미씨는 공관의 부담을 지적했다. 반면에 가네이씨는 장래귀국의지를 가진 자에 국한한다는 조항에 대해서 자신의 체험과 범미국계일본인협회, 페루의 후지모리대통령까지 예로 인용함으로써 해외의 일본인 및 일본계인의 일본이나 일본문화에 대한 생각을 마음을 담아 열변을 토했다. 이러한 발언을 통해서 귀국의지를 운운하는 것은 해외거주일본인에게 대해 악질의 굴욕이라는 점에 대해 의원들로부터 이해를 얻는 성과가 보였다.

1998년에 들어서서 드디어 정부의 개정안이 이번 국회에서 성립될 것이라는 전망이 지배적인 가운데 지금까지 구 신진, 태양양당이 선거구선거의 투표권도 인정하는 별도의 법안을 제출하고 있고 여야당간의 대립이 계속되고 있다. 이러한 야당 측의 자세에 대해 자민당은 장래에 선거구 선거도 대상으로 하는 것을 부대결의로 제시하는 타협안을 제시했다. 이에 따라 민주당, 평화 개혁, 그리고 자유당 등의 야당은 반보라도 앞으로 나가지 않으면 기회가 날아갈 것이라는 점에 인식을 같이했다. 이로서 법안 성립의 가능성이 더욱 높아졌다.

‘네트워크’는 반면에 이번 국회에서 법안이 성립되지 않으면 앞으로 10년이 더 걸릴지도 모른다는 생각으로 법안을 심의하는 위원회의 의원들에게 엽서나 편지, 그리고 이메일과 팩스 등을 보내 법안성립을 호소하는 방법을 취했다.

이러한 호소가 어느 정도 작용하여, 3월 14일의 요미우리 아메리카지에 따르면 3월 4일에 행해진 중의원의 공직선거법개정조사 특별위원회에서 공직선거법개정안을 이번 국회 중에 성립시킨다는 방침이 확인되었고, 또한 법안의 일부 수정에 대한 동의가 이루어졌다는 소식이 전해졌다. 재외투표를 인정하는 조건으로 포함되었던 장래의 귀국의지 조항이 삭제되었다는 것이다. 미국, 유럽, 그리고 아프리카 등의 세계각지 일본인으로부터 편지가 쇄도하는 것에 의원들도 놀라고 임팩트가 있었던 것으로 보인다.

3월25일의 이시간담회에서는 자민당측이 언제부터 중원의 소선거구와 참원의 선거구에서의 투표를 실시할 것인지에 대해 부대결의로 대응한다는 방침이 나왔다. 이에 따라 4월 3일에 공직선거법개정안이 조사특별위원회에서 전회 일치로 채택되었고, 4월 7일의 중의원 본회의에서도 전원일치로 통과

해 참의원에 보내졌다.

정부안의 수정으로 재외선거인명부 등록은 장래 국내에 주소를 정한 의지를 가지면 인정되는 자에 한하는 것으로 하지 않는 것으로 해 또한 중의원 소선거구 선출의원선거 및 참의원 선거구선출의원선거에 대해서는 본법에 따른 재외선거 실시상황을 근거로 가급적 빠르게 재외선거대상으로 하는 조치를 마련하는 것으로 하는 부대결의가 붙었다.

결국 ‘네트워크’가 주장해온 영주권자도 대상으로 해야 한다는 것이 인정되었던 것이다. 모든 선거에 투표한다는 것과 관련해서는 우선 당분간 비례대표선거로 국한되었지만, 가급적 빠른 시일 내에 모든 선거에 실시하겠다는 부대결의안이 있기에 사실상 선거구선거에서의 투표가 빠른 시일 내에 실현될 것으로 보고 적어도 50% 승리라고 보고 있다.

중의원을 통과한 법안은 참의원에서 논의됐다. 4월 16일, 일본제약회사의 주재원으로 유머와 위트가 있는 中條참고인의 진술로 당당하게 의견을 전달되므로 성공을 거두었다. 4월 23일, 참고인 진술로부터 불과 1주후 공직선거법의 일부를 개정하는 법률안은 참의원지방행정 경찰위원회에서 전원 일치 수정 없이 가결되었다. 계속해 다음날 24일 참의원본회의에서도 가결되 드디어 개정법안은 정식으로 성립되었다.

### 3) 법안의 개략

개정법안은 공포 후 2년 이내에 실시되도록 되었다. 즉, 2000년 여름이후에 실시되는 국정선거부터 비례선거에만 적용된 것이다. 따라서 중원해산이 없는 경우는 2000년 가을에 임기가 끝나는 중의원 선거가 해외거주일본인이 투표하는 최초의 경우가 되는 것이었다. 투표권이 부여되는 것은 해외에 3년 이상 체재하고 있는 20세 이상의 일본국민, 해외거주자 약 76만 4천명(96년 10 현재)중 유권자는 약 56만인으로 전망되었다.

또한 재외투표를 희망하는 유권자는 재외공관을 통해서 하는 것으로 원칙으로 했고, 국내에서 최종적으로 거주했던 시정촌의 선거관리위원회의 재외선거인명부에 등록하도록 한정하고 재외선거인증을 교부받도록 했다. 다만 平成6년(1994년) 4월 30일까지 출국한 자는 신청시의 본적지의 선관으로 정했다. 선거의 공시, 고시일로부터 투표일의 원칙 5일전까지 재외공관에서

선거인증을 제출해서 투표하고, 공관으로부터 멀리 살고 있는 유권자나 해외 거주자가 많고 물리적으로 선거실시가 어려운 공관관내의 유권자 등 일정한 사정이 있는 경우에는 시정촌 선관위에 우편투표로 하도록 했다.

## 2. 일본의 재외선거제도 도입배경

### (1) 인권적 측면

일본에서 재외선거제도가 도입되게 된 배경에는 해외에 거주한 일본인들이 제기한 인권적 차원의 문제이다. 즉, 위에서 검토한 것처럼 헌법에서 선거권을 보장함에도 불구하고 수행상의 번거로움 등을 이유로 선거권을 박탈하는 것은 해외거주일본인에 대한 인권침해라는 것이다. 이러한 측면은 위에서 이미 검토한 바이지만, ‘지향회’가 결성된 이후 제기된 비판과 그에 대한 ‘지향회’의 대응에서도 잘 나타난다.

미국 로스앤젤레스에 거주하는 한 일본인 변호사는 羅府新報에 “미국에 귀화한 일본인으로서 영주권을 가지고 미국에 사는 일본인들은 하루빨리 시민권을 얻어 미국선거에 투표해야한다”고 주장하는 글을 게재했다. 비판의 첫 번째 점은 “미국에 영주하고 생활의 기반을 가진 사람이 귀화하려고도 하지 않고 자신은 일본국민으로서 유권자이기 때문에 일본선거에 해외에서 투표해야한다고 주장”하는 것이 타당한 것 하는 질문이고, “미국에서 영주하고 생활의 근거를 가지고 있다면 미국인으로서 선거권을 행사할 수 있도록 미국인으로 귀하해서 진정으로 퍼스트클래스시민으로 생활해야 하지 않는가”라는 주장이었던 것이다.

비판의 두 번째 점은 “선거권을 주장하기 전에 납세의 의무를 이행해야 하지 않은가”라는 것이었다. 해외에 거주하는 일본인은 일본에서 세금을 내지 않기 때문에 권리가 없다는 논리이다.

이러한 비판이 독자들에게 오해를 불러일으켜 영향을 미칠 수 있다는 생각에서 다카세씨는 긴급히 반론을 제기하여, 2월 28일의 ‘나부신보’에 ‘해외 거주자투표제도에 대한 우리들의 입장’이라는 글을 게재했다. 첫 번째의 비

판에 대해서는 “우리들의 아이덴티티를 일본인으로서 미국에서 생활하고 있는 사람들이며, 그 권리를 어느 누구라 하더라도 빼앗을 수는 없다. 이것은 일본에서 생활하고 있는 외국인, 예를 들어 일본에서 태어나 자란 한국인의 아이덴티티를 가진 일본에서 생활하는 재일한국인에게 당신들은 일본에 생활 기반을 가지고 일본에 영주하므로 하루빨리 일본에 귀화해 일본인이 되라고 말할 수 없는 것과 같은 것으로, 미국정부도 일본정부도 인정하고 있는 이러한 권리아말로 민주주의의 근간이 되는 가장 중요한 이념”이라는 것이었다.

두 번째의 비판에 대해서는 “세금을 내지 않는 것과 정치적인 권리와는 본래 별도 차원의 문제로 이것을 혼합해서 의론을 하는 것은 매우 잘못된 것이다. 일본에서도 미국에서도 수입이 일정액에 달하지 않으면 소득세를 내지 않는 자들이 있지만 이 사람들이 연령이 20세 이상이 되면 훌륭한 참정권을 가지고 투표하고 있다. 만약 이들에게 당신들이 세금을 내지 않고 있기 때문에 투표할 수 없다고 한다면 대단한 인권침해이면서 차별이 된다”는 것이었다. 조세의 의무와 참정권을 같이 생각하는 것은 민주주의가 무엇인지 모르는 시대착오적인 생각이라는 것이며, 모든 인간이 차별 없이 투표할 수 있는 「보통선거」를 획득하기 까지 많은 시련이 있었다는 시각이다.

이상에서 살펴본 것처럼, 재외선거제도의 도입 운동에 대한 비판과 반대 의견은 대체로 다음과 같은 3개의 카테고리로 요약할 수 있다. 첫 번째 비판은 “해외거주자, 특히 영주자는 나라를 버리나간 사람들이기 때문에 귀화해서 거주하는 나라의 선거에나 참가해야하고 일본선거에 관여할 수 없다. 일본의 일은 일본에 있는 일본인들에게 맡기는 것이 좋다”는 것이다. 두 번째 비판은 “일본에서 납세의 의무를 하지 않는 해외거주자는 권리만을 주장하는 것이 우습다”는 것이다. 세 번째 비판은 “세계의 구석구석에 흩어져 있는 일본인에게 어떻게 선거통지를 보낼 것인가. 재외공관에서 한번에 다수의 유권자가 모였다면 수습이 안 되는 것은 아닌지. 선거위반은 어떻게 고쳐나갈 것인가” 하는 기술적인 문제이다.

그리고 이에 대한 ‘지향회’의 반론은 다음과 같다. 첫 번째 비판점과 관련하여서는 영주권이라는 것이 거주하는 나라에 기한 없이 살 수 있고, 또한 일할 수 있다는 비자의 일종에 지나지 않는다는 것이다. 제반의 사정으로 영주 비자를 획득하고 있는 많은 사람들이 반드시 나라를 버리고 장래 귀국하지

않는 것은 아니며, 오히려 일본국적을 계속 보유하고 있다는 것은 일본 국정에 참가하려는 의지를 가지고 있다고 보아야 한다는 것이다. 특히 현재와 같은 국제화된 세계에서는 일본의 동정이 해외에 사는 일본인의 매일의 생활이나 비즈니스에 직접 영향력을 미치고 있고 또한 외국을 알고 일본을 국외로부터 객관적으로 볼 수 있는 해외거주자의 의견이 일본의 국제화에 있어서 중요하며 일본의 국정에 반영될 수 있는 좋은 방법이라는 주장이다. 또한 일본국 헌법은 국민 모두에게 동등한 선거권을 인정하고 있으며, 영주권의 유무로 같이 해외에 있는 일본인을 차별해서는 안 된다는 주장이다.

두 번째 점에 관해서는 납세와 선거권은 별도의 것이며, 이것이 민주주의 근간을 이루는 사상이라는 점은 이미 언급한 것과 같다. 추가로, 해외에 있는 일본인이 납세의무를 지키지 않는 것은 결코 아니며, 일본에서 발생한 소득이 혹은 일본에서 소유하고 있는 자산에 대해 세금을 내고 있다는 점도 지적되었다. 일본에 토지, 건물을 남겨두고 온 사람은 고정자산세를 내야만 하고 일본에서 계속해서 막대한 상속세도 내야만 하고, 또한 일본에서 주식이나 부동산을 팔면 양도소득세를 내야만 한다. 확실히 미국에서 소득 한 것에 대해서는 일미조세조약을 기초로 미국정부에 세금을 내고 있지만, 그 대신 일본에 머물면서 일본에서 소득이 있는 경우 미국인은 일본정부에 소득세를 내고 있다. 현재와 같이 국제화되고 있는 세계에서 해외일본인들은 세계적인 규모로 꼼꼼히 납세의무를 지키고 있다는 것이다.

세 번째의 기술론적인 문제에 대해서는 해외선거는 기본적으로 투표할 의지가 있는 사람에게 투표할 수 있는 길은 열어주자는 것으로, 아마존의 정글이나 아프리카 오지에 있는 일본인에게 선거를 홍보하는 것이 물리적으로 무리라는 이유로 국민의 기본적 권리를 빼앗는 것은 본말전도의 논의로 잘못된 것이라는 주장이다. 투표방법에 대해서 외무성은 안전 확보의 관점에서부터 우편투표를 주장하고, 자치성은 국내법과의 관련과 선거위반의 위험성의 견지에서 재외공관에서의 투표를 주장해서 오랫동안 조정이 이루어 지지 않았다. 그러나 우편투표와 재외공관에서의 투표를 같이 한다든지, 하고자 한다면 해결할 수 있는 방법은 있을 수 있을 것이다. 특히 최근의 교통, 통신기술의 발달을 생각해 볼 때 기술론적 문제로 해서 해외투표의 실시가 이루어지지 않는 것은 행정의 태만이라는 시각이다.



## (2) 국제화의 측면

재외선거제도의 도입이 일본의 국제화에 도움이 되고, 또한 국제화된 현재의 흐름에도 맞지 않다는 점은 위에서 소개한 ‘지향회’의 반론에서도 제시된 부분이다. 그러나 재외선거제도의 도입이 국제화의 흐름에 부합하는 것이라는 측면이 재외선거제도의 도입 운동이 전개되는 과정에서 나타났다. 그것은 바로 일본 내의 외국인에 대한 참정권과 관련하여 최고재판소가 내린 결정이다.

1995년 2월 28일, 일본의 최고재판소는 “지방자치체의 선거에 관해 일본국내에 거주하는 외국인 중 영주권자 등에게 선거권을 주는 것은 현행 헌법아래에서도 금지되어 있지 않다”는 획기적인 판결을 내렸던 것이다. 이는 지방선거에의 참가를 바라는 재일외국인으로서 매우 좋은 소식임과 동시에, 해외거주인의 투표참여 실현을 목표로 하는 ‘지향회’의 활동과도 동전의 앞뒷면과 같이 밀접한 관련이 있는 것이었다. 최고재판소의 이러한 판결은 ‘국민’과 ‘주민’의 차이를 명확히 함으로서 그것에 기초해 국정선거와 지방선거를 확실히 구분하는 것이었다.

재외선거제도의 도입과 관련된 비판의 하나로서 일본 지역에 거주하고 생활하지 않는 해외거주자가 특정 지방의 상황을 정확히 파악하는 것은 매우 곤란한 것이며, 따라서 지방의 일은 지방에 맡겨야 한다는 의견이었다. 달리 얘기하면 그 지역에 정주하고 일상적으로 지역 활동에 참가하는 정주 외국인이 왜 외국인이라는 이유만으로 선거에 참가할 수 없는가 하는 의문으로 연결되는 것이다. 반면에 국정선거에서 외국인에게 참정권을 무조건적으로 인정하는 나라는 거의 없다. 국가의 정치적 의사결정의 주체는 어디까지나 ‘국민’이라는 의식 때문이다. ‘국민’은 지자체를 지지하는 ‘주민’의 의지와는 명확히 성질을 달리하는 것이라는 것이 헌법학자의 통설인데, 이것이 외국인에게는 지방참정권을 인정해도, 일본 국민이 아니라는 이유로 국정선거권을 주지 못한다는 것이고, 이는 달리 얘기하면 일본국민인 해외거주일본인이 국정선거에 참가할 수 없는 상태는 명확히 위헌이라는 것이다.

그러나 최고재판소의 결정은 또한 “선거권을 부여할 것인가의 여부는 입법정책에 관한 것”이라는 기술을 덧붙여, 선거권의 부여와 관련된 사항은 정

부와 국회의 대응으로 넘기는 판결을 내렸다. 이러한 결정에도 불구하고, 당시의 연립여당인 사회당이나 신당사키가케, 그리고 야당인 신진당 등은 찬성의 의견을 피력했지만, 자민당은 여전히 미온적이었다. ‘지향회’와 ‘네트워크’의 운동이 정치적이 된 데에는 이러한 사정이 배경으로 자립잡고 있었다고 하겠다.

### (3) 국내정치의 역학관계적 측면

또한 소극적이었던 자민당이 재외선거제도의 도입에 전향적으로 변화한 것에는 당시의 국내정치적 역학관계가 배경에 있었다고 하겠다. 자민당이 소극적이었던 이유는 해외의 표가 특정 정당을 유리하게 만들어 선거의 승패를 좌우할 것에 대한 저항감 때문이었다. 이는 단순한 우려만은 아니었다. 한 예로 1996년말에 뉴욕에서 실시된 모의투표에서는 민주당이 다수석을 차지하는 결과가 나왔던 것이다.

이러한 자민당의 소극적 입장이 변화한 것은 앞서 지적한 것처럼 야당이었던 신진, 태양 양당이 4월 15일에 공직선거법개정안을 제출한 때문이라고 할 수 있다. 이에 대한 대응으로서 자민당으로서는 연립여당을 유지시키기 위해서도 동 법안에 동조적이었던 사회당과 신당사키가케에게 양보해야 할 형편이었던 것이다.

또한 여당이 투표의 범위를 중참원선거의 비례선거구에 한정된 것에는 선거구선거 보다 해외의 조직표의 영향이 비교적으로 작을 것을 보고 있기 때문이었다. 이에 더하여 자민당 내에 일어나는 불만을 이러한 한정조항으로 억제하려고 했던 측면도 있었던 것으로 보여진다.

---

**제 3 장**  
**일본의 재외선거제도의 내용**

---



## 제3장 일본의 재외선거제도의 내용

### 1. 재외선거제도의 개요

재외선거제도는 ① 재외선거인명부등록과 ② 재외투표의 두개 축으로 구성된다. 본 장에서는 이를 중심으로 간략히 정리한다.

#### (1) 재외선거인명부예의 등록

재외선거인명부에 등록되는 대상자는 만20세 이상의 일본국민으로, 3개월이상 주소를 관할하는 영사관의 선거관할구역 내에 주소를 가진 자로 규정되어 있다.

재외선거인명부에 대한 등록 접수는 관할지역의 영사관으로 규정되어 있고, 최종신청지는 일본국내의 최종주소지의 시읍면 선거관리 위원회로 규정했다. 단, 국외에서 태어나, 일본에서 거주한 적이 없는 사람들에 대해서는 신청시의 본적지의 시읍면선거관리위원회로 되어 있다. 여기서의 ‘신청시’라는 것은 선거인(재외선거인명부등록신청자)가 등록신청서를 영사관에 제출한 때를 말한다.

재외선거인증의 교부는, 재외선거인명부에 등록된 경우, 시읍면의 선거관리위원회로부터 재외선거인증이 교부된다.

#### (2) 재외투표

재외투표의 대상이 되는 선거는 국정선거로서, 중의원의원 선거 및 참의원의원 선거의 두 종류가 있다. 재외투표의 방법과 관련해서는 재외선거인은 크게는 해외에서 투표하거나 일본 국내에서 투표할 수 있다. 첫 번째의 해외에서 투표하는 경우는 다시 재외공관투표가 실시되는 경우와 그렇지 않은 경우의 두 가지로 나뉜다. 따라서 해외에서 투표할 경우에는 근처의 일본 대사관 및 총영사관이 재외공관투표를 실시하는지 아닌지를 직접문의하거나

홈페이지를 통해서 확인해야 한다. 재외공관투표가 실시되지 않는 경우에는 우편투표로 투표가 실시된다.

재외공관투표는 직접 일본대사관이나 총영사관(출장주재관 사무소를 포함)에 가서 ‘재외선거인증’과 ‘여권’ 등의 신분증명서를 제시하고 투표하게 된다. 여권을 제시할 수 없을 경우에는 일본국 또는 거주국이나 지방공공단체가 교부한 얼굴사진이 있는 신분증명서를 대신 사용할 수 있다. 투표장소는 일본대사관 및 총영사관의 사무소내에 투표소가 설치되어 있다. 투표기간은 선거공시 다음날부터 각 일본대사관이나 총영사관마다 정해진 마감일까지로 되어 있다. 보권선거의 경우에는 고시의 다음날부터 미리 지정된 날까지 투표할 수 있게 되어 있다. 투표시간은 원칙적으로 현지시간으로 오전 9시30분부터 오후5시까지로 되어 있다. 물론 지리적 사정 등으로 예외적인 시간을 지정하는 경우도 있다.

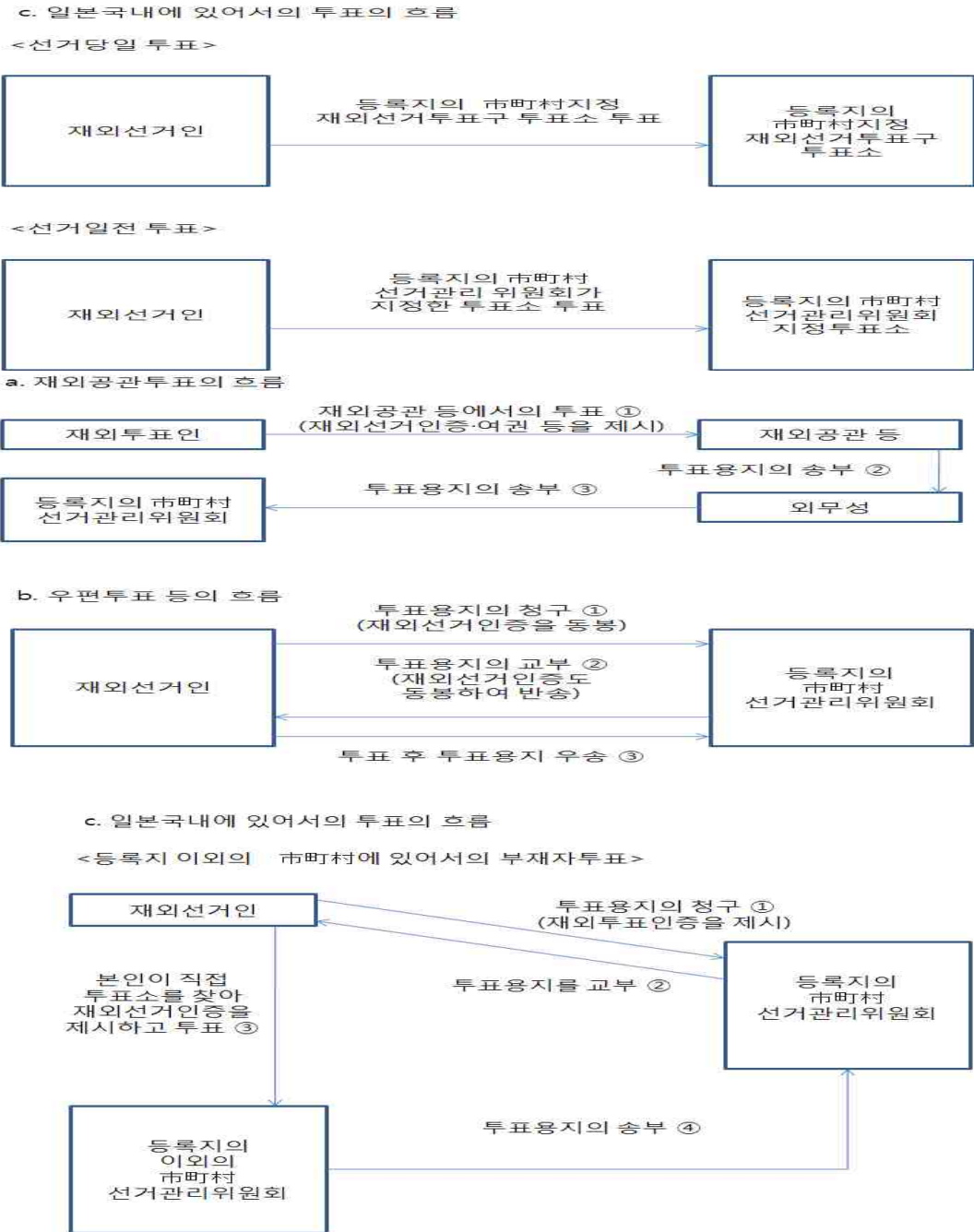
우편투표는 등록처의 선거관리위원회에서 투표용지 등의 교부, 청구를 실시하여 투표용지의 입수 후에 등용지에 기재한 후 다시 등록처의 선거관리위원회에 우송하는 방법이다. 절차는 그 첫 번째 단계가 투표용지를 청구하는 것인데, 이는 사전에 등록처의 선거관리위원회에 ‘재외선거인증’과 ‘투표용지 등의 청구서’(총무성 홈페이지에서 입수 가능)를 송부하는 것으로 투표용지 등의 청구를 실시하는 것이다. 두 번째 단계는 투표용지 등의 청구를 받은 등록처의 선거관리위원회가 투표용지 등을 직접 신청자에게 우송해 교부하는 것이다.

세 번째 단계는 투표자가 우송된 투표용지 등을 교부받은 후에 선거의 공시 및 고시 다음날 이후에 등용지에 기입한 후 일본내의 선거일의 투표소 폐쇄시각전까지 투표소에 도착하도록 선거관리위원회 앞으로 우송하는 것이다. 이와 관련해 무효표가 되지 않기 위해서는 제 때에 도착하는 것이 중요하다 하겠는데, 투표용지 등의 청구는 언제라도 청구할 수 있기 때문에 배송날짜를 고려하여 빨리 청구하는 것이 중요하고 그렇게 권고하고 있다.

일본 국내에서 투표하는 경우는 대체 그 대상이 여행 등의 이유로 일시 귀국한 사람이나 귀국 직후에 전입신고서를 제출한 지 3개월이 지나지 않아서 선거인명부에 등록되지 않은 사람들이다. 이들의 경우, 재외선거인증을 제시하고, 국내의 투표방법을 이용하여 다음의 세 가지 방식 중 하나를 택할

수 있다. 첫째는 기일전 투표 방식이고, 둘째는 부재자 투표 방식이며, 셋째는 투표소에서 투표 방식이다. 전자의 두 방식은 공시 또는 고시일 다음날부터 선거 전일까지의 사이의 기간에 실시하고, 세 번째 방식은 투표일 당일에 실시한다.

(그림 1) 일본의 재외선거 방법



## 2. 재외선거제도의 변천

### (1) 1998년 공직선거법의 부분개정(재외선거)

1998년에 공직선거법의 개정으로 재외선거제도가 도입되었는데, 그 내용은 대체로 다음과 같다. 피등록자격은 연령 만 20세 이상의 일본국민으로, 연속 3개월 이상 그대로 주소를 관해 관할하는 영사관의 관할구역 내에 주소를 가지고 있는 자로 규정되었다. 대상선거는 중의원·참의원의 비례대표선거로서, 당분간은 중의원소선거구선거와 참의원선거구선거는 대상에서 제외되었다.

투표방법은 원칙적으로 재외공관에서 투표하는 것으로 했고, 다만 다음과 같은 자의 경우 재외공관 투표 외에 우편투표도 가능하게 했다. 예외가 허락된 것은 재외공관투표를 실행하지 않는 영사관의 관할구역에 주소를 가지고 있는 자, 재외공관투표를 행하는 영사관의 관할구역이지만 해당재외공관으로부터 먼거리에 주소를 가지고 있는 자, 그리고 귀국한 경우에도, 귀국투표가 가능(부재자투표 절차에 준하는 투표)하도록 했다. 투표기간은 공시·고시한 날부터 원칙적으로 선거기간 5일전까지로 했다.

명부등록에 관한 부분은 1999년 5월1일부터, 그리고 투표에 관한 부분은 2000년 5월1일부터 시행되었다.

### (2) 2003년 공직선거법의 부분개정(재외투표제도의 수정)

2003년에 개정되어 2004년 4월 1일부터 시행된 내용은 다음과 같은 두 가지였다. 첫째는 투표방법에 관한 것으로, 재외공관투표와 우편 등 투표와 관련하여 선택제를 도입한 것이었다. 재외공관투표는 공시·고시일의 다음 날부터 가능했다. 둘째는 귀국투표에 관련된 것으로, 선거당일에 설치한 투표소에서의 투표가 가능하도록 했다.

### (3) 2006년 공직선거법의 부분개정 (재외투표의 대상 확대 등)

2006년의 개정 내용은 2005년 9월 14일에 내려진 최고재판소의 판결에



영향받은 것이었다. 최고재판소는 공직선거법 부칙 8항의 규정 안에, 재외선거제도대상이 되는 선거를 당분간 중참 양원의 비례대표선출의원의 선거에 한정하는 부분은, 늦더라도 본 판결이 전해진 후에 처음으로 행해진 중의원의원의 총선거 혹은 참의원의원의 통상선거의 시점에 있어서 시정되어야 한다는 것이었다.

이러한 결정에 따라 개정된 내용은 다음과 같은 세 가지이다. 첫째는 재외선거인 명부등록에의 신청절차를 개선(재류신청서를 제출 시에 등록신청가능)한다는 것이다. 둘째는 대상선거를 중의원 · 참의원의 (소)선거구선거로 확대한다는 것이다. 셋째로는 재외공관투표기간에 대해, 공시 · 고시일의 다음 날부터로 원칙으로 해 선거기일 6일 전까지(보궐·재선거의 경우는, 원칙 1일)로 연장한 것이었다.

이와 관련하여 명부등록에 관한 부분은 2007년 1월 1일부터, 그리고 투표에 관한 부분은 2007년 6월 1일부터 시행하도록 했다.

### 3. 일본의 재외선거 현황과 2009년 총선거에서 재외선거 결과

#### (1) 역대 재외선거 현황

재외선거는 1998년 4월 24일에 성립된 공직선거법의 일부를 개정하는 법률(공포:1998년 5월 6일)에 의해 재외선거제도가 만들어졌다. 2006년 재외선거관련 법규가 개정되기 전까지는 중의원과 참의원선거 비례대표선거에서만 도입되었다. 그러나 2006년 개정에 따라 선거구와 비례대표구에서 모두 실시하게 되었다. 그리고 중의원과 참의원의 재·보궐선거에도 도입되었다. 투표방법은 예전과 같이 재외공관투표, 우편투표, 일본국내에서의 투표가 활용되고 있다.

재외선거는 2000년 중의원총선거부터 도입되어 국정선거에서 7번 실시되었다. 그리고 2007년 이후에는 중의원과 참의원의 재·보궐선거에서도 재외선거가 실시되고 있다. 그러므로 현재 일본에서는 재외선거가 일상화되었다.

(표 1) 역대 일본의 재외선거 현황

	유권자수	투표자수	공관투표	우편투표	국내투표	투표율	선거구
2000년(중의원)	58,530	17,013	9,850	6,324	839	29.07	비례대표
2001년(참의원)	73,651	22,054	10,554	10,312	1,188	29.94	비례대표
2003년(중의원)	73,740	11,749	7,094	4,135	520	15.93	비례대표
2004년(참의원)	80,885	20,640	15,965	3,506	1,169	25.52	비례대표
2005년(중의원)	82,744	21,366	18,285	2,296	785	25.82	비례대표
2007년(참의원)	102,551	24,187	19,996	2,435	1,756	23.59	비례대표
2007년(참의원)	102,551	23,608	19,514	2,343	1,751	23.02	소선거구
2009년(중의원)	108,000	28,849	24,325			26.7	비례대표
2009년(중의원)	108,000	28,161	19,514			26.1	소선거구

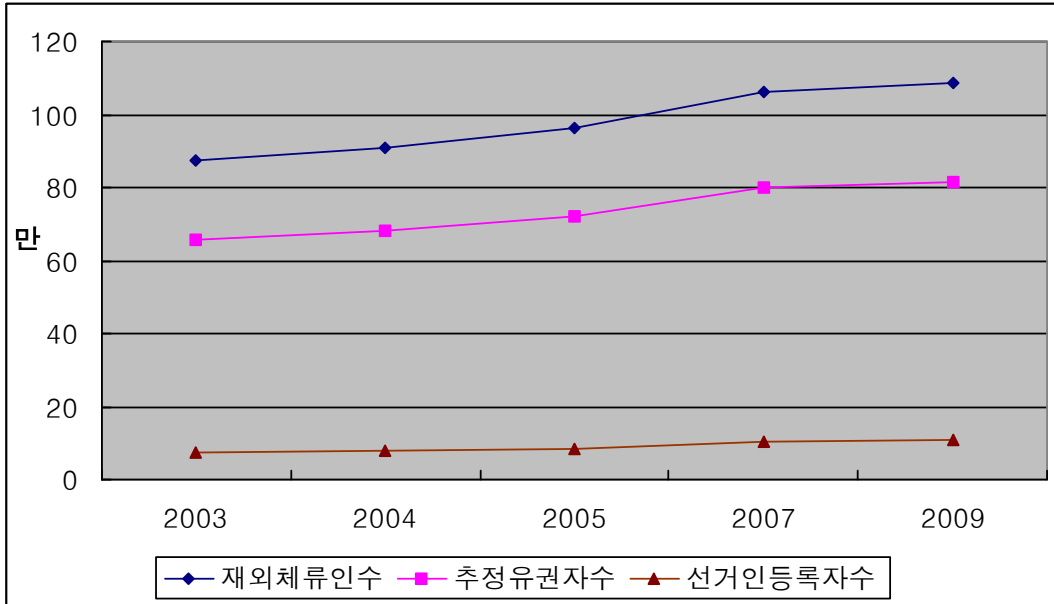
※※ 외무성이 파악하고 있는 외국체류 일본인 등록자수 1,086,000인(2009년 기준)

(표 2) 일본의 재외선거에서 유권자 수와 등록선거인 수 추이

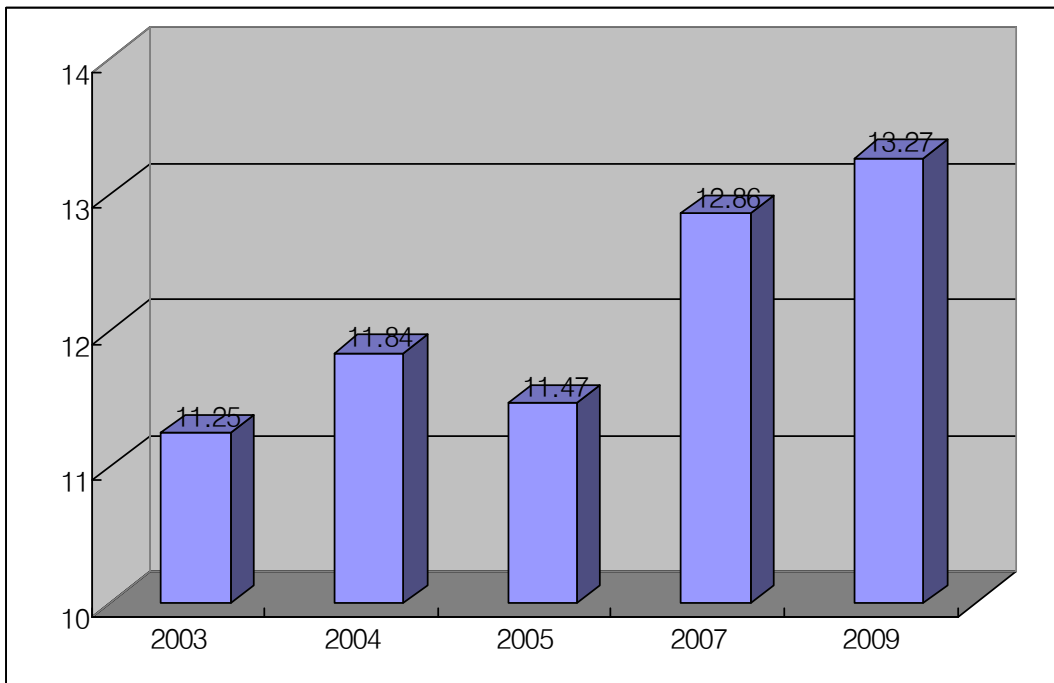
	2003	2004	2005	2007	2009
재외체류인수	873,641	911,062	961,307	1,063,695	1,086,000
추정유권자수	655,500	683,000	721,000	798,000	814,000
선거인등록자수	73,700	80,900	82,700	102,600	108,000

일본의 재외선거에서 유권자 등록 수는 지속적으로 증가하고 있다. 일본의 경우, 유권자 등록은 한 번 등록해 두면 영구명부가 되므로 시간이 지나면서 재외선거인 등록명부의 등록자 수는 증가하게 된다. 그러나 선거별 등록비율은 증감이 발생하고 있다. 2005년 총선거이후 2007년 참의원선거와 2009년 총선거에서 등록비율이 이전과 비교하면 증가폭이 늘어나고 있다. 투표율은 2001년 참의원선거에서 29.94%를 기록하여 가장 높게 나타났으나 이후 감소 경향을 보였다. 그러나 2009년에는 2007년보다 3% 이상 증가하였다.

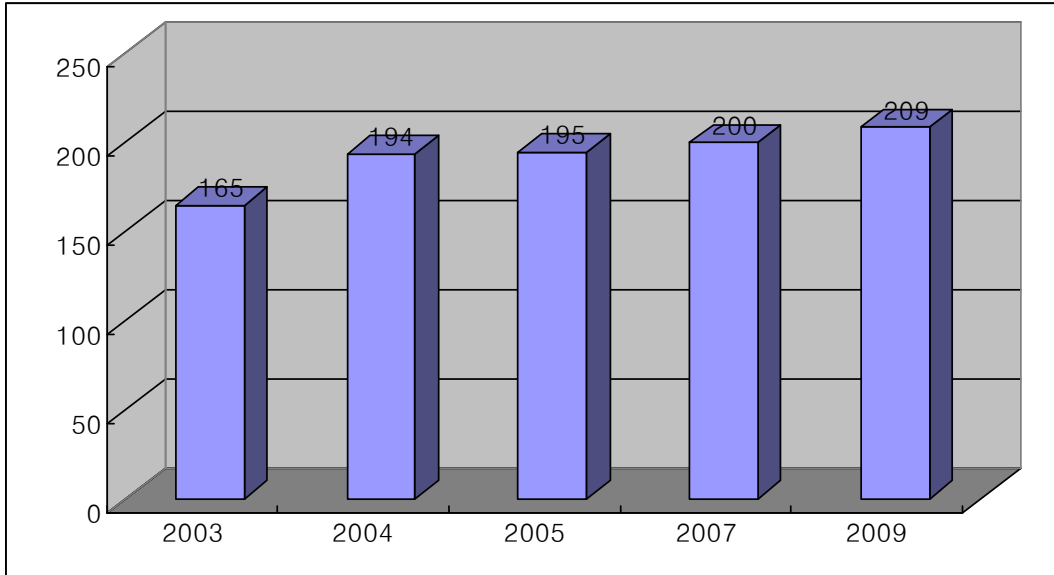
(그림 2) 일본의 해외체류 수와 선거인등록자수의 증가추이



(그림 3) 일본의 재외선거에서 선거인등록비율의 변화



(그림 4) 일본 재외선거에서 공관투표를 실시하는 재외공관 수의 변화



일본의 재외선거는 2000년부터 도입되어 여러 가지 제도 개선이 이루어졌다. 재외선거의 범위가 중의원과 참의원선거의 비례대표에서만 도입되어 왔으나 2006년 법개정을 통해 소선거구, 재·보궐선거로 확대되었다. 재외선거인 등록절차에 대한 편의성이 제고되는 제도개선이 이루어지기도 하였다. 그리고 공관투표를 확대하기 위하여 투표 가능한 재외공관 수를 늘리는 조치도 동시에 진행하였다. 결국 2009년에는 재외선거에서 공관투표를 실시하는 재외공관 수가 209개에 이르게 되었다. 1998년 재외선거제도 도입이후 여러 가지 측면에서 제도개선과 유권자에게 편의성을 제공하는 조치들이 지속적으로 취해져 왔음을 알 수 있다.

(표 3) 2009년 중의원총선거에서 재외공관투표 상위 20개 공관(투표자 수)

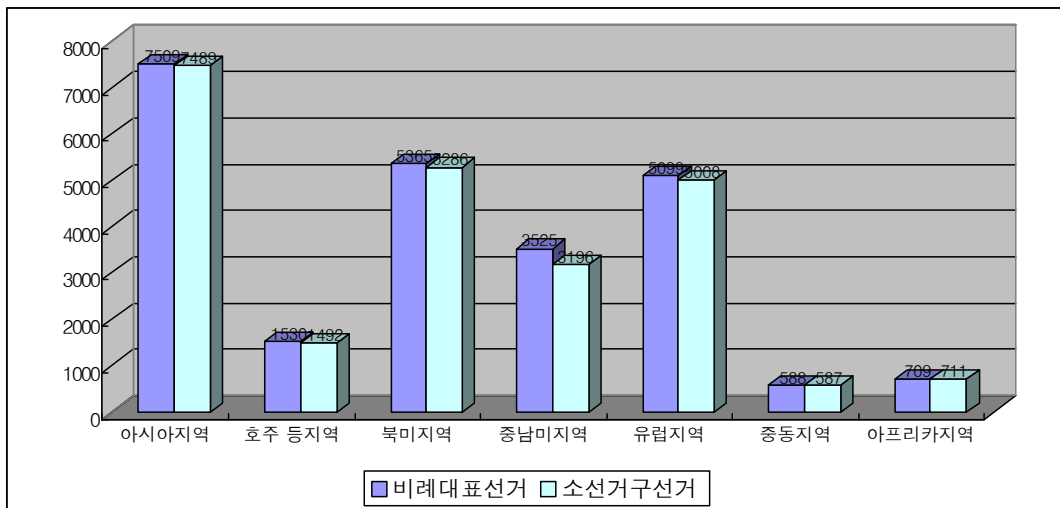
공 관 명	비례대표선거	소선거구선거
상파우로총영사관	1,580	1,308
뉴욕총영사관	1,287	1,269
싱가포르대사관	1,040	1,039
상해총영사관	1,038	1,035
타이대사관	989	984
LA총영사관	904	880
홍콩총영사관	889	883
런던총영사관	831	821
마닐라총영사관	688	687

프랑스대사관	593	572
샌프란시스코총영사관	580	579
듀셀도르프총영사관	567	560
중국대사관	455	455
미국대사관	417	413
자카르타총영사관	393	393
아르헨티나대사관	374	351
메르본느총영사관	361	355
시드니총영사관	342	334
프랑크푸르트총영사관	289	283
말레시아대사관	286	286

## (2) 2009년 중의원 총선거의 재외투표 현황

2009년 총선거에서의 재외선거제도 투표자는 전체 28,161명으로, 등록된 유권자 10만 8천 명 중에서 26.1%만이 투표하는 저조한 결과를 보였다. 이러한 투표비율은 각 정당의 의석변화에 큰 영향을 미치지 어려운 수준이라고 하겠다.

(그림 5) 2009년 중의원 총선거에서 지역별 재외투표 현황



2009년 총선거에서 투표자가 많은 재외공관은 상파우로이다. 그 다음이 뉴욕, 싱가포르, 상해 총영사관 등의 순이다. 투표에 참여한 재외선거인 수를 지역별로 살펴보면, 아시아지역이 가장 많이 나타나고 있다. 그 다음이 북미지역, 유럽지역, 중남미 지역 순으로 나타났다.

#### 4. 재외선거의 실시와 현장상황: 일본, 브라질 현지조사

##### (1) 재외선거 도입에 따른 각 정당의 대응

###### 1) 민주당

- 민주당 국제국에서 재외선거운동을 담당
- 미국의 LA지역은 주로 민주당 지지기반
- 재외국민을 주 대상으로 하는 정책 프로그램은 만들지 않고 있음
- 그 이유는 투표인구가 적기 때문
- 민주당 해외지부 설치를 검토한 시기가 있었음: 지부장은 소선거구 출마자로 한정하는 조건 때문에 실현 불가능하게 되었음
- 지난 선거에서 뉴욕에서 유세를 한 후보자가 존재(야나세 후보자)
- 해외 각지 일본인신문이나 해외신문협회에 민주당 선거정보 제공
- 투표기간연장, 등록절차간소화, 팩스투표, 인터넷 투표도입 등을 개선점으로 인식

###### 2) 자민당

- 조직국 안에 재외선거센터 설치
- 영어홈페이지 적성은 재외선거를 의식하여 제작하고 있음
- 유권자가 많은 미국에는 당직자를 파견하는 등 대응하고 있음
- 해외유권자를 의원추천 당원이나 지역단체 당원으로 입당시키고 있음
- 해외후원회 회원에게 엽서를 발송하여 정책홍보 실시
- 국회의원이나 당직자 해외출장 시 홍보활동을 적극적으로 전개
- 사회적 약자, 재외국민보호 등을 강조하여 당의 이미지 제고에 노력
- 지역의 유력자나 신문, 홍보지에 당의 정책정보 제공
- 인터넷 선거운동허용을 추진할 계획
- 재외선거인등록절차를 간소화시키는 개선노력 시도

##### (2) 재외선거 투표율 제고를 위한 제도 개선

- 등록절차 간소화: 수시등록, 순회영사업무 확대, 순회 등록 확대

- 3개월 이상 체류조건의 완화
- 투표 간소화, 편의 제공: 투표공관 수 확대, 우편투표 확대 방안 마련
- 대사관, 영사관 이외 장소의 투표소 확대에 노력
- 유권자 정보 DB화: 서명을 DB화하여 우편투표의 대리투표방지 활용
- 우송기간문제로 투표일 이후 도착하는 문제에 대한 대안 마련에 부심

### (3) 재외선거의 정부관계자 인터뷰

#### 1) 총무성

총무성은 선거와 관련된 업무를 총괄하는 부서로서, 재외선거와 관련해서는 제반사항을 총괄하는 부서라고 할 수 있다. 이에 따라 재외선거와 관련해서 인터뷰를 진행했는데, 주요 내용은 다음과 같다.

- 공관투표관련 각종 사건·사고 처리상황
- 제17대 중의원선거시 선거기일까지 전달되지 않은 투표지등의 처리결과  
<대답>- 개표 이후 도착되는 재외투표 분은 무효표로 처리됨  
- 2007년 참의원선거부터 무효표 분리 시 별도분리 시작
- 공관투표절차 진행 중 각종 사건·사고 사례 및 처리결과  
<대답> 사건, 사고는 특별히 없었음
- 외무성에서 시정촌선관위로 (등기)우편 송부시 투표용지 인계인수 기관 및 절차  
<대답>- 외무성에서 시정촌선관위로 등기우편으로 송부하면, 우체국에서 일괄적으로 외무성에 요금 청구  
- 외무성의 재외선거 관련 예산은 년 간 3억 엔 정도
- 공관에서 투표용지 보관방법(보관방법 및 경비)  
<대답>- 투표장소 즉 공관에서 투표가 이루어지면 유권자가 직접 투표봉투를 금고 안에 넣는다.  
- 당일 투표시간이 종료되면 금고는 영사실 안에 있는 금고에 보관

○ 공관투표소 설치 시 질서유지 방법 등

○ 투표소 경비의 현지경찰 또는 사설경비원 배치 여부

<대답>- 투표소 주변의 교통정리 등은 현지국가 경찰이 담당하고 주변 경비는 외부 용역회사에 의뢰하여 공관이 배치

○ 공관투표 진행 중 질서문란사례 및 조치방법(보고후 처리 등)

<대답>- 질서문란 사례는 특별히 보고되지 않았으나 만약 사례가 발생하였을 경우에는 현지 공관이 적절히 조치하되 외무성의 상시 대응  
- 팀이 대기하고 있으므로 보고 후 처리

○ 선거관련 공관투표 진행단계별 보고방법

○ 전자문서 또는 팩스, 우편 방법 등 보고방법

<대답>- 일일 보고는 없음. 전체 투표가 종료되면 외교문서(공전)형태로 1회 최종보고 실시.

○ 투표진행 시 시간대별(또는 매일) 보고 절차

<대답>- 시간대별 또는 일일 보고 없음

- 상파울로공관의 경우, 1일 340명 내외가 투표, 투표기간이 짧은 중의원선거의 경우는 1일 500명 정도가 투표
- 상파울로 투표소 면적은 452.6 평방미터, 투표종사자는 2007년 90명, 2009년 120명 확보 계획
- 공관투표에서 소요되는 선거용구·용품 등은 본국에서 별도의 선거용구·용품을 제공하지 않고 공관에서 자체 조달 및 제작하고 있는 것으로 나타났다.

○ 투표사무종사(공관)원에 대한 선거관리교육 실시 방법, 횟수

<대답>- 각 국가의 공관이 자체적으로 실시가 원칙.

- 총무성, 외무성에서 기본적인 관리요령을 담은 비디오자료를 제공함으로써 이를 상영한 후, 지역사정과 투표소 사정을 고려하여 공관에서 실시.
- 투개시 전일에 오전, 오후에 걸쳐 8시간 정도 관리교육 실시



○ 재외국민에 대한 선거정보(후보자정보, 선거절차, 투표소공고 등) 홍보방법 및 담당기관

<대답>- 재외선거에 대한 홍보는 일본국내에서는 총무성, 해외지역에서는 외무성이 담당. 각 공관이 위치하는 현지에서는 교포신문, 공관계시판, 공관 홈페이지, 일본인관련 상공회의소, 전자메일 등으로 홍보

- 후보자정보는 총무성, 외무성의 홈페이지에 관련 사이트를 링크하여 제공하고 있으며 투표소에 후보자 정보(포스터 사진, 경력)를 비치하여 유권자가 확인 후 투표하도록 유도 하고 있음
- 선거인등록업무는 영사출장서비스를 통해 홍보 및 접수

○ 공관투표 관련 국내외 민원사례 등

<대답>- 공관의 장소가 협소하여 공관 밖에서 줄을 서서 기다리는 문제가 발생. 공관은 보안확인에 따른 검사에 지나치게 많은 시간이 소요되어 매우 불편을 느낌.

- 일본인 많이 거주하는 일본인학교나 공적인 건물에 투표소 설치를 요망하는 민원이 다수 존재

○ 일본정당(후보자)의 국외선거운동 방법 및 정당의 해외지부 설치가능 여부(현실태 포함) 등

<대답>- 현재 일본의 정당은 해외지부를 설치하고 있지 않음.

○ 국외선거사범 처리방법(절차)

<대답>- 매수죄, 선거의 자유를 방해하는 행위, 투표간섭죄, 허위투표죄, 공무원 등 선거운동제한위반죄 등의 국외선거사범은 국내에서 처벌한다. 그러나 문서도화의 배포, 게시, 호별방문 등에 대해서는 해외에서는 단속하지 않는다. 그리고 선거운동이 외국에서 완결되는 경우에도 규제하지 않고 있다.

## 2) 외무성

외무성은 주지하다시피 일본의 외교를 담당하는 정부부서지만, 그 주요 임무 중의 하나는 재외국민 및 교민 보호라고 할 수 있다. 재외선거의 실시

에 있어서 외무성이 주요 업무를 담당하는 것도 이 때문이라고 하겠는데, 이에 따라 재외선거의 실제적인 관리자로서 외무성 담당관료들을 인터뷰했는데 그 주요 내용은 다음과 같다.

○ 재외투표도입에 따른 투표사무원 활용내역

○ 공관원 투입 또는 현지인 고용 비율 등

○ 각 부처 주재관의 선거사무종사원으로서의 활용여부

<대답>- 접수업무는 개인정보 보호차원에서 공관원을 배치하고 입회인은 유권자 중에서 가능한 사람으로 임명한다. 부처 주재관도 선거사무 종사원으로 활용하고 있음

○ 재외투표 용구·용품의 보관·관리실태

<대답> 특별히 보관할 용구가 없음

○ 재외투표 또는 선거운동관련 외국정부와의 마찰 사례 또는 양해각서(MOU) 체결사례 등

<대답>- 대표적 마찰 사례는 없으나 마찰을 피하기 위하여 및 양해각서 체결이 이루어진다. 브라질의 상파울로 총영사관은 브라질 정부와 MOU를 체결하여 공관 밖에서 투표를 실시하고 있음. 외부 건물임대 비용은 일본 측이 부담(1일 600달러 정도)

- 상파울로의 경우, 등록 유권자수가 12,700명(2009년 6월 기준)으로 공관에서 수용하기 어려운 측면이 존재, 실제 투표자 수는 2,000명 정도임

○ 공관투표소별 투표사무종사원수 및 충원방법 등

○ 공관투표소별 평균인원 및 업무배정내역

○ 공관원만으로 충원가능 여부 또는 일용(고용인) 또는 자원봉사 활용 비율

<대답>- 상파울로 총영사관은 투표소에 영사 1인과 공관원 5-6인 배치 그리고 기타 현지에서 120명을 고용하여 충원. 외부인 충원은 외부용역회사를 통해 충원

○ 공관투표 진행시 어려운 점

<대답>- 선거기간 중에는 기존의 영사업무와 투표업무로 과부하가 걸림.

- 선거일까지 준비기간이 짧고 투표 공간 확보문제가 제일 큰 고민거리임.
- 일본어를 모르는 유권자가 많아 주소지, 본적지 선거관리위원회 주소표기를 위하여 대리인을 고용하는 등 대응하고 있으나 커다란 문제 중의 하나임.
- 또한 유권자가 후보자에 대한 정보를 가지고 있지 못해 각 공관에서 투표소를 운영하는데 있어서 모든 사항을 전적으로 공관에 위임하고 있어 현지에서는 부담이 매우 크므로 선거관리를 담당하는 총무성에서 투표소 관리에 관련된 연수, 지도, 투표소 적합성 여부 등을 결정해 주거나 명확한 가이드라인이 필요.
- 선거관련 연락사항을 우편으로 전달하고 있으나 주소이전으로 반송되는 양이 늘어나고 있는 점이 문제임

○ 재외국민에 대한 선거정보 홍보방법

○ 인터넷 게시, 게시판 게시, 우편, 전자우편 송부 등

○ 업무담당기관(부서, 담당자) 및 각종 홍보 사례

<대답>- 현지에서는 일본인 신문, NHK 방송, 기업에 홍보, 홍보 팜플렛 제작, 전자메일, 공관 홈페이지 등을 통해 홍보

- 최근에는 각 시정촌 주민등록업무 관련창구에서 주소지를 해외로 이전하는 주민에게 재외선거 관련 홍보물을 나누어주면서 홍보하고 있음

○ 일본정당(후보자)의 국외선거운동 방법 및 정당의 해외지부 설치여부 (현실태 포함) 등

<대답>- 정당의 재외선거 및 선거운동은 전담조직을 설치

- 일본의 민주당은 국제국이, 자유민주당은 조직국 재외선거센터가 담당.
- 일본의 정당은 해외지부를 설치하고 있지 않음. 그 이유는 선거구지부의 위원장은 소선거구 출마자이어야 한다는 정당법 규정 때문에 현실적으로 곤란함.
- 한 때 국회에서 특례규정으로 인정하자는 논의가 있었으나 개정까지 이르지 못함



---

**제4장**  
**일본 재외선거제도의 평가**

---



## 제4장 일본 재외선거제도의 평가

### 1. 일본 재외선거제도의 논점

여기에서는 일본 내에서 재외선거에 관련되어 쟁점이 되는 사항을 정리하였다. 쟁점이 되는 사항으로는 ①재외선거의 유권자, ②투표 대상이 되는 선거, ③재외선거인명부 등록신청방법, ④투표방법, ⑤투표선거구, ⑥정보주지 방법의 6가지를 들 수 있다.

#### (1) 재외선거의 유권자

재외선거에 있어서의 선거인등록은 일본 국내에서 채택하고 있는 직권주의와는 다른 신청주의를 채택하고 있어서 재외선거인명부에 등록을 스스로 신청하고, 동(同)명부에 등재되지 않으면 재외투표를 할 수 없다. 주요국가에 있어서도 이 점은 대강 일치하고 있어 신청주의를 채택하고 있다.

일본에서 재외선거의 유권자에 대해서 문제가 되는 점은 소위 '3개월 요건' 일 것이다. 재외선거인등록에 있어서 해당관할 영사관의 관할 구역 내에 계속해서 3개월 이상 주소를 소유하지 않고 있으면 재외선거인명부에 등재될 수 없다. 3개월 요건을 적용한 이유는 하기와 같으며, 이와 관련해 자치성(自治省) 이사관에 의한 해설도 있었다.

- ① 재외선거제도는 국외에 주소를 소유하는 자에게 선거권행사의 기회를 주는 것이 본래의 취지이며, 여행자 등에 대해서는 배제되어야 하기 때문이다.
- ② 주소를 소유하고 있는 것을 확인하기 위해서는 실무적 관점에서 일정 기간 계속해서 주소를 소유하는 것이 필요하기 때문이다.
- ③ 국외 이전 전에 등록되어 있었던 종전의 선거인명부로부터의 말소는 이전 후 4개월이 경과해서이며, 이전 후 곧 재외선거인명부에 등재되면 이중등록이 되고, 그것을 방지하기 위해서이다.

재외선거인명부는 상술한 바와 같이 신청에 의한 등록을 필요로 하고 있으므로 국외이전의 모든 수속을 하고 나서 3개월 후에 다시 재외공관에서

재외선거인 명부관련 수속을 해야 한다. 이 복잡한 수속이 재외선거인등록률을 낮게 하고 있다. 이 때문에 출국 시 市·町·村에 진출신고를 내는 시점 또는 해외 재외공관에 재류신고를 내는 시점에서 임시신청을 하고 3개월 요건을 충족시키면 등록되는 취지의 제도개정이 검토되고 있다.

또한, 출국 후의 경과 연수에 의한 제한은 마련되어지지 않고 있다. 영국, 독일 및 캐나다 등의 주요국에서는 이에 대한 제한이 있다. 이것은 장기의 출국에 의해 본국과의 결속력이 약해진다고 보는 이유에 의한 것이다.

## (2) 투표 대상이 되는 선거

일본의 재외선거에 대해서는 공직선거법의 제49조의 2-1항에서 ‘중의원의원 또는 참의원의원의 선거’를 투표의 대상으로 삼고 있는 것에 관계 없이 부칙 제8항에 의해 중의원의 소선거구선거 및 참의원의 선거구 선거를 투표의 대상에서 제외하고 있다. 최고재판소는 2005년 9월14일의 판결로 늦었지만, 동(同)판결 후에 처음으로 실시되는 국정선거에 있어서 투표를 인정하지 않는 것은 헌법에 위반한다고 하였다. 일본에서의 재외선거는 실제로 2000년 5월 이후 중의원, 참의원 선거 소선거구, 비례선거에서 처음으로 실시되기 시작하였고, 2007년부터는 보궐선거·재선거에서도 실시되고 있다.

주요국가 중에서 일본과 같이 유권자가 2표를 행사하는 재외선거제도를 실시하고 있는 것으로 확인할 수 있었던 국가는 5개국 밖에 없다. 가까운 시일 내에 독일, 뉴질랜드 및 러시아는 2표의 행사가 가능할 것으로 보이나, 이탈리아 및 필리핀은 1표의 행사만 가능할 것으로 보인다.

지방선거에 대해서는 지방공공단체의 주민에게만 선거권이 주어져 있기 때문에 재외국민은 선거권을 소유하지 않고 있다. 이와 관련해 미국에서는 군인·선원 등에 대해서는 모든 주에서, 일반재외시민에 대해서는 일부의 주에서도 지방선거를 재외투표 대상으로 삼고 있으며, 프랑스에서도 대리 투표에 의해 지방선거투표가 가능하지만, 다른 주요국가의 대부분은 국정선거에 대한 투표로 한정하고 있다.



### (3) 재외선거인명부에의 등록 신청 방법

과거 재외선거인명부 등록신청은 대단히 복잡해서 신청으로부터 등록까지는 3개월 정도 걸린다. 따라서 선거 일정이 결정되고, 선거에 대한 관심이 커진 시점에서 등록을 하는 것은 쉽지 않다. 이것이 등록률 저조와 연결된다고 지적되고 있다. 그 밖에도 市·町·村에서 명부등록을 심사하는 회의를 2개월에 1회 정도 밖에 열지 않고 있는 것도 지적되어 회의의 빈도를 올리는 것이나 등록의 편의성 향상을 도모하기 위해 인터넷을 이용한 등록 신청을 가능하게 하는 제도 개정도 검토되었다. 이러한 노력의 결과 2006년 공직선거법의 부분개정을 통해 명부등록의 신청절차를 일부 개선했는데 기존에 재류신청 후 3개월 후에 등록되던 것에서 재류신청서 제출 시에 명부등록신청이 가능하도록 절차를 간소화 시키게 되었다.

주요국가중에는 신청용지를 인터넷으로 다운로드 해서 사용할 수 있도록 하는 나라가 많다. 신청 용지 및 증명서류 등에 소정의 사항을 기입한 후 일본과 같이 재외공관에 나갈 일이 없으며, 그것들을 우송 하는 것만으로 등록이 가능하다. 일본에서는 한번 등록하면 갱신의 필요는 없는데 반해, 미국 및 영국 등에서는 정기적인 갱신이 필요하지만, 재외공관에 나갈 필요가 없기 때문에 신청을 위한 수고는 일본에 비교해서 적다. 단, 신청 당시에는 등록 용지에 본인의 서명을 필요로 하는 나라가 많아 인터넷에 의해 신청 자체를 실시할 수 없는 것이 일반적이다. 또, 캐나다에서는 우편발송의 이외에 Fax에 의한 신청을 받고 있고, 미국에서도 많은 주에서 신청의 마감까지 시간이 없을 경우에 한해서 Fax에 의한 신청을 받고 있으며, e메일에 의한 신청이 인정을 받고 있는 주도 있다.

### (4) 투표방법

현행 일본의 재외선거에서는 재외공관투표, 우편투표 및 일본국내에 있어서의 투표의 3종류가 인정을 받고 있다. 제도창설 당시는 재외교포가 많은 지역에서 재외공관투표를 하지 못할 경우에 한해 우편투표를 할 수 있었다. 2003년의 법 개정예 의해 재외공관투표와 우편투표를 임의로 선택할 수 있

게 되었다.

주요국가의 투표도 재외선거인에 있어서 일반적인 투표라고 말하기 어려운 본국에서의 귀국투표를 제외하면, 재외공관투표 또는 우편투표 방식으로 행해지고 있다. 또, 영국 및 프랑스에서는 본국에 거주하는 대리인에 의한 투표도 행해지고 있다.

우편투표 등을 이용할 경우에 투표용지를 취득할 필요가 있는데, 일본의 경우 투표처의 市·町·村의 선발관에게 선거의 시마다 투표용지의 청구를 해야 한다. 미국도 투표용지의 청구를 별도 필요로 할 경우도 있지만, 다른 우편투표 채용국가들의 경우 등록자에게는 자동적으로 투표용지가 송부되는 것이 되고 있는 나라가 많다.

재외선거인에 대해서는 국내의 유권자와 비교해 편의를 부여하는 투표 방법을 도입하고 있는 나라도 많지만, 그 경우는 투표의 비밀 관계가 문제가 된다. 미국의 일부의 주에서는 투표 기한까지 시간이 없는 경우에만 Fax에 의한 투표가 인정을 받고 있는데 이 경우 투표가 비밀인 권리를 포기하는 취지의 서명이 필요하다. 또, 뉴질랜드에서는 Fax에 의한 투표뿐만 아니라, Fax가 없는 선상 등에서는 무선에 의한 구두투표도 인정을 받고 있다. 이는 Fax나 구두투표를 받는 선거 관리관이 묵비의무를 소유하고 있기 때문에 투표의 비밀은 지켜진다는 사고방식에 입각하고 있다.

인터넷에 의한 투표도 자주 논의가 되지만, 2003년의 프랑스 상원선거(재외프랑스인의회선거)와 아메리카 합중국(United States of America) 선거구에서 인터넷 투표가 실험적으로 실시되었다. 또, 2000년의 미국 대통령 선거에서도 인터넷투표의 실험 실시가 있었고, 84명이 인터넷 투표를 하였다. 그러나 10만 명 수준에서의 실험을 할 예정이었던 2004년 대통령선거에서는 해커의 공격을 받는 우려가 있어 투표의 정당성을 보증할 수 없다는 이유로 실험은 중지되었다. 앞으로도 연구는 계속되겠지만, 인터넷 투표를 도입하려는 구체적인 움직임은 없다.

## (5) 투표선거구

일본에서는 재외선거인은 최종주소지(1994년 5월1일 이전에 출국한 자

등은 본적지)의 市·町·村의 재외선거인명부에 등록된다.

주요국가에서도 전국 1구의 선거에 대해서만 별도로 하고 최종주소지의 선거구에 대하여 투표하는 나라가 많다. 그러나 프랑스 상원, 이탈리아 등은 해외 선거구를 마련하고 있어, 재외선거인의 의사를 반영한 대표자를 선출할 수 있다. 그밖에 네덜란드에서는 재외선거인은 모두 헤이그시의 선거 분구에 투표하고 있어 재외선거사무를 일원적으로 관리하고 있다.

## (6) 정보주지 방법

현재 일본의 재외선거에서는 재외선거인이 공적인 후보자정보로서 재외 공관에 설치되는 자료나 총무성 및 외무성의 홈페이지에서 명부신고정당이나 명부등록자의 일람 등을 볼 수는 있지만, 선거공보(選挙公報)등의 후보자 정보는 제공되지 않고 있다. 이것은 후보자의 확정(=선거의 공시)으로부터 투표일까지의 기간이 중의원 선거 12일, 참의원선거 17일로 짧고, 더욱 투표일 몇 일전까지는 투표를 해야 하는 재외선거인에 대하여 선거공보를 인쇄·발송하는 것이 늦기 때문이다. 이 점이나 다른 선거 공영에 의한 선거 활동이 재외선거인에 대해서는 미치지 못하는 것이 선거구선거 투표의 적용이 제외되는 이유였었다.

주요국가 중에는 공적인 후보자정보를 제공하고 있는 나라도 있지만, 유권자의 책임에 의해 후보자정보를 취득하게 하고 있는 나라도 많다. 대다수의 나라에서는 인터넷을 이용한 선거 활동도 금지되어 있지 않기 때문에 국가, 정당 및 후보자 등이 정보를 인터넷으로 제공하고 있어 후보자 정보 취득이 용이하다. 또, 일본과 같이 선거공보를 위해 종이매체에 의한 후보자정보를 재외선거인에 송부하는 나라도 많지만, 일본과는 달리 후보자의 확정일로부터 투표일까지가 길기 때문에 인쇄·발송이 늦는다고 하는 것은 발생하지 않는다.

일본에서는 후보자의 확정일로부터 투표일까지가 짧은 것 및 인터넷을 이용한 선거 활동이 금지되어 있는 것이 후보자정보 제공의 큰 저해 요인이다. 최고재판소의 판결에서도 ‘통신 수단이 전 지구규모로 놀라운 발달을 이룩하고 있는 것 등을 고려할 때 재외국민에게 후보자개인에 관한 정보를 적

절하게 전달하는 것이 현저하게 곤란하다고는 말할 수 없다' 라고 하여 인터넷에 의한 정보의 제공을 재촉하고 있는 등 인터넷 선거 활동도 논의되어 있는 중이다. 인터넷 선거 활동이 가능해지면 후보자정보의 제공에 대한 장애는 줄어들 것이라고 말할 수 있다.

따라서, 선거공보를 제공할 수 없다고 하여 그간 선거구선거가 투표적용이 제외되었다는 것은 문제였다. 국내에서도 선거공보가 모든 유권자에게 배포되는 것은 아니며, 그 밖의 선거공영에 대해서도 정견방송(政見放送)등을 보기 쉬운 환경에 있다고는 말할 수 없다. 선거공영에 의한 정보의 취득을 할 수 없는 것을 이유로 선거권행사를 제한하는 것은 국내외의 상황과 모순되고 있다. 신문사의 홈페이지 등에도 후보자정보는 풍부하므로, 그 취득을 제외유권자에게 허용하는 것은 주요국가의 예를 보아도 큰 문제는 아니라고 볼 수 있다.

## 2. 각국의 재외선거제도

### (1) 미국

연방국가인 미국에서는 주(州)마다 다른 제도를 채택하는 분야가 많으며 재외선거도 예외가 아니다. 제도의 골격은 1986년 군인 등 및 재외시민 부재자 투표법에서 규정되어 있지만, 선거인등록의 상세한 방법 등은 주법에 규정되어 있다.

재외선거인등록은 주로 우편에 의해 한다. 등록을 신청하는 자는 재외공관이나 군기지 등에 있는 연방우편엽서신청서(Federal Post Card Application, 이하 'FPCA'로 한다.)에 소정사항을 기입하고, 국내 최종거주지의 선거관리위원회에 우송한다. 우편 이외에도 군우편이나 외교행낭을 이용해서 보내는 것도 가능하며 모두 무료이다. 일부 주를 제외하고는 인터넷으로 다운로드한 FPCA를 이용하고, 봉투에 넣어 선거관리위원회에 우송하는 것도 가능하지만, 이 경우는 우송료를 자기부담 해야 한다.

신청 기한은 주마다 다르지만, 선거 45일전이나 60일전까지로 하는 주가 많다. 신청 기한까지 시간이 없을 경우에는 FPCA를 Fax나 이메일로 송신하는 것을 가능하게 하고 있는 주도 있으며, 이 중 대다수의 주는 FPCA 원본

을 후일 우송하는 것을 요구하고 있다.

투표는 원칙적으로 우편에 의해 실시되고 있으며, 선거관리위원회로부터 받은 투표용지에 기입한 후 반송한다. 한편, 만일 투표용지가 재외선거인에게 도착하지 않을 경우에는 후보자명이 쓰여 있지 않고, 투표자가 후보자명을 자필하는 'Federal Write - In Absentee Ballot'의 이용이 가능하다. 'Federal Write - In Absentee Ballot'은 인터넷으로 다운로드 받을 수 있다. 단 FPCA를 통해 미리 정상적인 부재자 투표를 등록한 사람만 할 수 있으며, 이때에도 정상적인 부재자 투표용지는 발송되며, 이 부재자 투표지를 이용해 투표할 경우 자서식 투표는 무효가 된다.

예외적으로 우송으로 투표의 기한에 맞추지 못할 경우에는 투표용지를 Fax로 송신하는 것이 가능한 주도 있다. 단, 미국부재자투표관리기구인 FVAP(Federal Voting Assistance Program)의 승인을 받아야 하고 투표 비밀포기서명(Waiver of Ballot)이 있어야 한다.

한편, 2004년 대통령 선거 예비 선거에서 인터넷에 의한 투표가 계획되었지만, 투표 내용이 외부에 유출될 우려가 있다는 지적을 받아 실시가 중지되었다.

## (2) 영국

이전의 영국의 재외투표는 영국 국내에 거주하는 대리인에게 투표를 위임하는 방식으로 행해지고 있었다. 그러나 2000년부터 국내에서도 우편투표가 통상의 투표 방법으로서 채택됨에 따라 재외투표도 우편에 의한 투표가 가능해졌다.

군인이나 공무원뿐만 아니라, 일반 재외선거인이 선거권을 받은 1985년에는 출국 후 5년 이내에 한해서 선거권이 주어졌다. 1989년에는 장기간의 출국자라도 영국과 결부시킬 수 있는 무기한 투표가 가능하다는 의견과 장기간의 출국은 영국과의 결부를 약화시키지 않을 수 없고, 따라서 일정한 기한을 마련해야 한다는 의견이 있어 양자의 타협의 결과 출국 후 20년 이내까지 선거권이 인정을 받게 되었다. 그러나 2000년에 출국 후 15년 이내로 단축되었다.

재외선거인등록의 유효기간은 1년간이어서 기한의 2,3개월 전이 되면 독촉장을 받게 된다. 이것은 신청주의를 채택하고, 1년에 1회 송부되는 선거인등록용지에 소정사항을 기입해서 돌려 보내는 국내에 있어서의 선거인등록 방식과 같다.

등록 시 우편 투표를 원하는 내용을 기입했을 경우는 투표일 약 1주일 전에 투표지가 우송된다. 이것을 투표일까지 영국 국내의 선거관리위원회에 돌려 보내야 하므로 시간적 여유는 거의 없다. 이것은 일본과 마찬가지로 후보자의 고시로부터 투표일까지가 짧다(2주일 남짓)는 것이 원인일 것이다. 우편투표 관련하여 마감에 늦은 오스트레일리아 등의 먼 곳에 있는 대부분의 재외선거인은 대리 투표를 이용하고 있다.

### (3) 독일

독일에서는 재외선거권을 어느 범위까지 인정하느냐가 오랜 기간 문제시 되었다가 1985년 연방선거법의 개정으로 인해 드디어 그 결실을 보았다. 그것은 우선 거주지역에 따라 2종류로 나누어 유럽연합 가입국에 거주하는 독일인들은 출국 전 독일에 주소를 갖고 3개월 이상 거주하면 출국 후 경과 연수의 제한 없이 재외선거권을 주고 있다. 이것은 유럽연합 가입국은 독일과 정치·경제·사회·문화면에서 공통성을 가지고 있고, 지리적으로도 인접하고 있으며, 정보전달도 용이하기 때문으로 보여진다. 한편, 유럽연합에 가입하지 않고 있는 나라에 거주하는 독일인들은 출국 후 10년 이내에 한하여 재외선거권을 주는 것으로 했다. 이는 국내정치와의 결부 소원해지는 것으로 보기 때문이다. 그 후, 1998년에 25년 이내까지 확대되었다.

투표는 우편투표에 국한되어 있다. 독일에서는 이전부터 국내의 부재자 투표에 있어서 우편 투표가 널리 실시되고 있어 기술적인 문제없이 재외선거를 도입할 수 있었다고 알려져 있다.

### (4) 프랑스

프랑스에는 대통령선거, 하원(국민의회)선거 및 상원(원로원)선거의 3종류

의 국정선거가 존재한다. 각 선거 모두 재외선거인의 투표가 가능하지만, 그 선거인의 범위나 투표 방법은 각각 다르다.

선거인의 범위를 규정하는 명부로서 ‘프랑스 본국내의 선거인명부’ 및 ‘재외공관명부’의 2종류가 존재한다. 많은 나라에서는 재외선거인 독자명부를 작성하지만, 재외프랑스인은 출생한 지역이나 최후에 거주한 지역 중에서 한 쪽의 지역을 선택하여 선거인명부에 등록할 수 있다. 이 경우 본국 내에 거주하는 대리인에게 투표를 위임하는 대리 투표가 가능해진다.

거주하는 나라의 투표소에서 본인이 투표하기 위해서는 재외공관명부 등록이 필요하다. 일찍이 대통령선거에서 채택된 ‘투표센터명부’와 상원의원선거에서 채택된 ‘재외공관명부’의 2종류가 병존하고 있었지만, 선거인등록수속의 간소화 및 행정사무의 경감을 위해 2004년 재외공관명부로 단일화되었다. 한편, 본국의 선거인명부와 재외공관명부는 중복해서 등록할 수 있다.

대통령선거는 본국에서의 대리 투표와 거주국에서의 투표가 함께 행하여진다. 2종류의 명부에 중복해서 등록되어 있는 자는 어느 한 쪽의 투표를 선택할 수 있다.

하원의원선거는 본국에서의 대리 투표만 가능하다. 따라서 본국의 선거인명부에 등록되지 않은 자는 투표할 수 없다.

상원의원 중 12명은 재외프랑스인의 대표기관인 재외프랑스인의회(AFE)에 의해 선출된다. 재외프랑스인은 이 AFE선거의 선거권을 소유하고 있어 이 선거를 통해서 프랑스 상원의 선거권을 간접적으로 행사하고 있는 셈이다. 이 점에서 프랑스 상원선거의 재외선거는 해외 선거구를 마련하고 있다고 볼 수 있다.

AFE선거는 거주국에서의 투표만 가능하다. 따라서 재외공관명부에 등록되지 않은 자는 투표할 수 없다. 재외공관 등의 투표소에서 투표하는 것이 원칙이지만, 투표소에 갈 수 없는 자는 우편투표를 할 수도 있다. 한편, 2003년에 일부 인터넷 투표가 도입되었다.

또한, 프랑스의 재외선거의 특징은 외국에서의 엄격한 선거 활동 규제다. 후보자 등에 의한 전단, 투표용지의 봉서에 의한 송부 및 재외공관내의 게시를 제외한 선거선전은 금지되어 있다.

## (5) 캐나다

캐나다에서는 선거인등록의 요건으로서 귀국 의사를 표현하는 자에게 한 하고 있어 외국에 영주 등록한 자는 선거인등록을 할 수 없다. 더욱이 출국 후 5년 이내에 한하고 있어 재외선거인의 범위는 비교적 좁다. 한편, 등록 때는 Fax에 의한 신청을 받고 있어 유권자의 편의성은 높다.

## (6) 이탈리아

이탈리아는 비교적 재외선거제도의 창설이 늦어진 나라다. 2001년에 재외투표 법이 성립되었는데, 여기에서는 2001년에 성립한 재외선거 제도에 대해 소개한다.

선거구는 프랑스 상원과 같이 해외선거구제도를 채택하고 있다. 재외선거인의 거주지역마다 4개의 해외 선거구(①유럽, 러시아 및 터키, ②남미, ③북중미, ④아프리카, 아시아, 오세아니아 및 남극)이 설치되어 있다. 4개의 선거구의 합계로 하원 12명, 상원 6명의 의석이 배분된다. 각 선거구에는 1개의 의석이 기초 배분되어, 나머지의 의석은 각 선거구에 거주하는 이탈리아 시민의 수에 비례해서 최대잉여식으로 배분된다. 선출 방법은 각 선거구의 정당 후보자 명부에 대하여 투표하는 비구속명부식비례대표제다. 각 정당의 후보자 명부는 선거구 정수이상, 정수의 2배 이하의 후보자를 등재하지 않으면 안되고, 후보자는 각 선거구의 주민에게 한정된다. 2개 이상의 의석이 배분되어 있는 선거구에는 2명까지, 1개 의석이 배분되어 있는 선거구에는 1명의 선호 투표를 할 수 있다. 각 정당의 의석은 최대잉여식으로 배분되어 선호 투표가 많은 후보자가 순서대로 당선인이 된다.



(표 4-1) 주요국의 제외선거제도, 1

	일본	미국	영국	독일
유권자*1	출국전 일본에 주소를 갖고 3개월 이상 거주	제한없음	출국 후 15년 미만	출국 후 25년 미만*2
대상선거	중의원선거 비례구 및 참의원선거 비 례구(보궐·재선거)	연방 상하 양원선 거의 본선거 및 예 비 선거*3	하원선거 유럽의회선거	하원선거 유럽의회선거
등록신청 방법	재외공관에 나가서 신청. 사전에 최 종거주지에서 진출 신고서를 제출하는 것이 필요. 주민표 의 사본 등의 청구 가 필요할 경우도 있음.	소정의 서식의 엽 서(FPCA)를 우 송. 기한까지 시간 이 없을 경우는 Fax나 e메일신청 이 가능한 주도 있 음. 등록은 4년간 유효함.	등록 용지 및 증명 서류를 우송. 등 록의 유효기한은 1 년간으로 매년의 등록이 필요.	선거일 21일전까지 국외이전 직전의 자신의 주소지 관 할 선관위의 선거 인명부 등록 신청. 신청서는 해당 대 사관 및 인터넷으 로 받을 수 있음.
투표 방법*4	우편투표 또는 재 외공관투표. 우편 투표의 경우 투표 용지를 스스로 청 구 해야 함.	우편투표. 기한까 지 시간이 없을 경우Fax투표도 가 능. 투표 용지를 스스로 청구 해 야 할 경우도 있 음.	우편투표 또는 대 리 투표. 우편투표 의 경우는 등록자 에 대하여 자동적 으로 투표 용지가 송부됨.	우편 투표에 한함. 등록자에 대하여 자동적으로 투표 용지가 송부됨.
투표 선거구	최종거주지 또는 본적지	최종거주지	최종선거인등록지	최종거주지
정보주지 방법	총무성 및 외무성 이 인터넷으로 후 보자 명부 등의 정 보를 제공. 인터넷 에 의한 선거 활동 은 금지.	각 주의 선관위, 투표 지원관 및 국방부투표정보센 터 등이 인터넷 등 으로 정보를 발신. 미디어나 정당 등 도 정보를 발신하 고 있어 후보자정 보의 취득은 시민 의 책임.	후보자는 재외선거 인을 포함하는 모 든 유권자 앞에 무 료 팜플렛 등을 우 송할 수 있음. 공 적인 정보는 제공 되지 않음.	재외공관 HP에 각 정당 HP가 링크되 어 있어, 인터넷을 이용한 선거 활동 이 중심이 되고 있다고 생각됨

(표 4-2) 주요국의 재외선거제도, 2

	프랑스			캐나다	이탈리아
	대통령선거	하원선거*5	상원선거 (AFE선거*7)		
유권자*1	제한없음	제한없음	제한없음	출국 후 5년 미만으로 귀국·재거주의사가 있는 자	제한없음
대상선거	대통령선거	하원선거 유럽의회선거	상원선거 (AFE선거)	하원선거	하원선거 및 상원선거
등록신청 방법	재외공관에서 신청하거나 인터넷으로 신청. 등록의 유효기간은 1년간으로 매년의 등록이 필요	본국의 선거인명부를 사용하기 때문에 별도의 신청은 불필요. *6	재외공관에서 신청하거나 인터넷으로 신청. 등록의 유효기간은 1년간으로 매년의 등록이 필요	신청용지 및 증명서류를 우송 또는 Fax 송신.	재외공관으로부터 송부된 서류에 소정사항을 기입해 반송.
투표 방법 *4	재외공관투표 또는 국내에서의 대리 투표	국내에서의 대리 투표	재외공관투표 (재외공관에 갈 수 없는 자는 우편투표도 가능) 인터넷투표도 일부 가능.	우편투표 또는 재외공관투표. 등록자에 대하여 자동적으로 투표 용지가 송부됨.	우편투표. 등록자에 대하여 자동적으로 투표 용지가 송부됨.
투표 선거구	전국1구	최종거주지 또는 출생지등에서 선택	해외 선거구	최종거주지	해외 선거구
정보주지 방법	후보자등에 의한 전단, 투표 용지의 봉서에 의한 송부 및 재외공관내의 게시를 제외한 선거 선전은 금지.	국내선거인에 투표가 위임되기 때문에 재외선거인에 대한 정보주지는 별도로 행하지 않음.	후보자등에 의한 전단, 투표 용지의 봉서에 의한 송부 및 재외공관내의 게시를 제외한 선거 선전은 금지.	선관위 HP에 후보자 명부가 게재되는 것 이외에 투표 용지와 함께 후보자명부도 송부된다. 후보자도 인터넷에 의해 정보를 제공함.	투표 용지와 함께 후보자 명부도 송부됨. 선거활동 규제에 대해서는 이탈리아 정부와 재외선거인 거주 국가가 합의한 후 결정.

- \*1 국내에 있어서의 선거권과 같은 조건(국적 및 선거권 연령 등) 및 선거인명부에 등재되어 있는 내용은 생략했다. 또한, 공무원이나 군인에 대해서는 별도 규정을 갖고 있는 나라도 있다.
- \*2 유럽연합 가입국거주자는 출국 전 독일에 주소를 갖고 3개월 이상 거주하면 출국 후 연수에 제한이 없다.
- \*3 일부의 주에서는 지방선거도 대상이 된다. 군인·선원 등에 대해서는 모든 주에서 지방선거도 대상이 된다.
- \*4 귀국 투표에 대해서는 생략하고 있다.
- \*5 지방선거도 같은 내용으로 투표 가능하다.
- \*6 대리 투표를 위한 수속으로서, 위임장의 작성이 필요하다.
- \*7 상원의원 중 12명은 재외프랑스인 대표기관인 재외프랑스인의회(AFE)에 의해 선출된다.

### 3. 일본 재외선거 도입의 영향과 과제

#### (1) 재외선거가 일본의 정치와 선거에 미친 영향

##### 1) 제도 도입이 정당, 후보자에 미친 영향

일본의 재외선거제도 도입은 정당이나 후보자에게 기존과는 다른 형태로 해외체류 유권자에게 선거운동을 하게 만들었다. 정당은 해외유권자를 담당하는 조직을 창설하고 선거운동을 전개하게 되었다. 2007년부터 재외선거제도가 개정되어 소선거구에도 투표가 실시되면서 후보자는 다양한 네트워크를 활용하여 해외 유권자를 대상으로 선거운동을 전개하게 되었다.

우선, 2000년 중의원선거에서 재외선거제도가 도입된 이후 각 정당은 해외유권자를 담당하는 정당 내 조직을 만들게 되었다. 일본 민주당의 경우, 중앙당에서 재외선거운동은 「국제국」에서 담당하게 만들었다. 자민당은 중앙당의 「조직국」 안에 재외선거센터를 설치하여 체계적인 대응을 서두르게 되었다.

각 정당은 조직정비와 더불어 다양한 활동을 재외선거제도를 의식하면서 전개하게 되었다. 자민당의 경우, 우선 영어홈페이지를 작성하게 되었는데 이것은 직접적으로 재외선거를 의식하여 제작하게 되었다. 그 뿐 만 아니라 유권자가 많은 미국에는 당직자를 파견하는 등 초기부터 적극적으로 대응하게 되었다. 더 나아가 자민당 당원으로 가입하여 자민당을 적극적으로 지지할 수 있도록 하기 위하여 해외 유권자를 당원으로 입당시키는 작업을 전개하게 되었다. 현재 자민당은 해외유권자는 의원추천을 통해 당원이 되거나 또는 직역단체 당원으로 입당을 시키고 있다. 이러한 해외유권자를 당원으로 입당시키게 된 계기는 역시 재외선거제도의 영향이다. 자민당은 정당의 정책홍보와 지지를 유도하기 위하여 해외후원회를 결성하였다. 해외유권자나 해외 후원회 회원에게는 엽서나 홍보 팜플렛 등을 발송하여 정책홍보를 실시하게 되었다.

그리고 국회의원이거나 당직자가 해외출장을 가게 될 경우, 해외유권자를 대상으로 홍보활동을 적극적으로 전개하고 있다. 자민당 소속의원이나 당직자가 특정지역을 방문하게 될 때, 교포단체와 간담회를 적극적으로 실시하고 있다. 교포단체 뿐 만 아니라 각 지역의 도민회, 기업단체 등을 방문하여 정

당의 정책이나 교포사회에 대한 지원방안을 설명하기도 한다. 교포사회의 사정 등을 고려하여 사회적 약자, 재외국민보호 등을 강조하여 당의 이미지 제고에 노력하고 있다고 한다. 자민당은 해외유권자 중에서 참의원 비례대표구에 후보자를 옹립하는 등 해외 유권자에 대한 지지와 포섭활동을 적극적으로 전개하였다. 정당의 홍보를 위해서는 해외 현지지역의 유력자나 신문, 홍보지에 당의 정책정보를 제공하여 홍보활동을 전개하기도 한다. 미국의 LA 지역과 같이 상대적으로 취약한 지역에 대해서는 더욱 더 지지기반 확대를 위하여 전략을 수립하기도 한다.

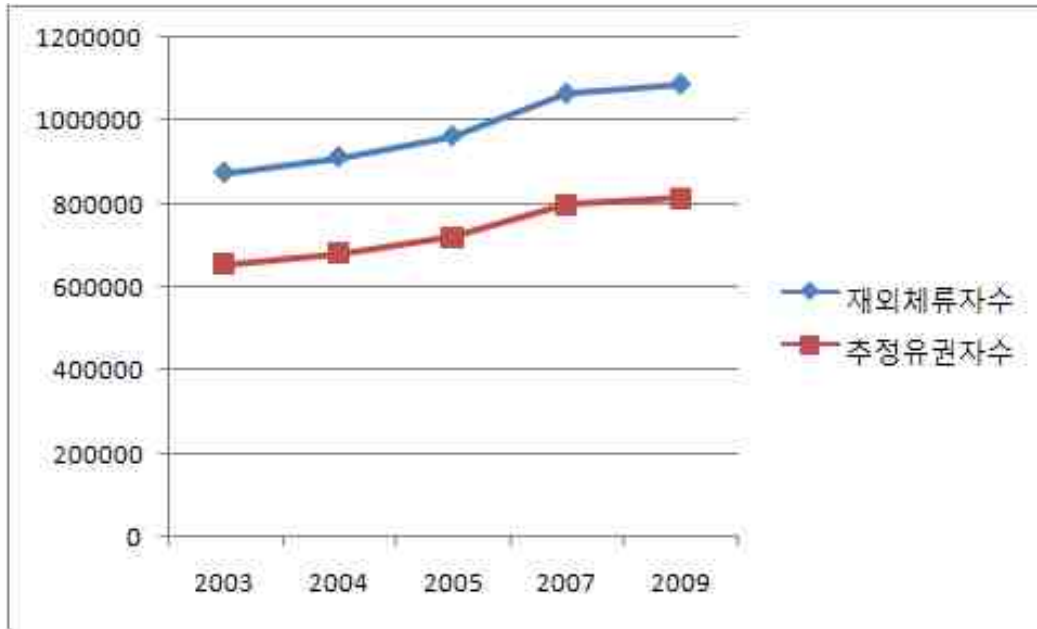
해외유권자에 대한 직접적인 홍보활동 이외에도 자민당은 재외선거인등록절차를 간소화시키는 제도개선 노력뿐 만 아니라 향후 인터넷 통해 선거운동을 할 수 있도록 방안을 연구하는 등 제도정비도 적극적으로 추진할 계획이라고 한다.

민주당의 경우도 대체로 자민당과 유사한 홍보활동을 해외 유권자를 대상으로 실시하고 있다. 민주당은 재외선거제도 도입초기에 정당의 해외지부를 설치하는 문제를 검토하기도 하였다. 그러나 현행 정당법의 제한에 따라 결국 해외지부 창설은 포기하게 되었다. 당시 정당법에 따라 각 지부의 지부장은 소선거구에 출마하는 후보자가 말도록 되었는데 해외유권자가 소선거구에 출마하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 부득이하게 포기하게 되었다.

민주당의 후보자는 비례대표에 투표를 의식하여 선거운동을 해외에서 시작하는 후보자도 있었다. 2005년 선거에서 민주당의 야나세후보자는 미국 뉴욕에서 선거운동을 선거하는 적극성을 보이기도 하였다. 해외 유권자 중 미국지역은 민주당을 지지하는 유권자가 많은 것으로 나타났다. 정당에 대한 정보나 홍보활동은 해외 각지에 존재하는 일본인 신문이나 해외신문협회에 민주당의 선거정보를 주로 제공하면서 선거운동을 전개한다. 민주당도 해외 유권자의 투표편의를 위하여 투표기간연장, 등록절차간소화, 팩스투표, 인터넷 투표도입 등을 개선하는 제도 연구를 진행시키고 있다. 이러한 제도 개선 노력은 교포사회에 긍정적 이미지 형성에 기여하기 때문이다.

일본의 각 정당은 재외 유권자를 대상으로 하는 특별한 공약이나 정책 프로그램을 만들지 않는 것은 많은 것으로 나타났다. 그 이유는 해외 유권자 수가 지나치게 적기 때문이다.

(그림 6) 일본의 재외체류자수와 추정 유권자수 현황



2009년을 기준으로 보면, 해외체류자 수는 110만 명 정도이다. 이 중에서 유권자로 추정되는 인구는 81만 명 정도로 알려지고 있다. 실제로 2009년 총선거에서 유권자로 등록한 수는 10만 8천 명 정도에 불과하다. 등록된 전체 재외유권자수를 300개 소선거구로 나누어 본다면, 대체로 각 선거구별로 300명이 조금 넘는 수준이다. 300명 정도가 후보자의 당락에 영향을 미칠 가능성은 그다지 크지 않다. 비례대표선거를 보더라도, 일본은 비례대표선거의 당선자 결정이 전국을 11개 블록으로 나누어 결정하고 있기 때문에 영향력이 별로 크지 않다. 2009년 총선거에서 재외선거인명부에 등록된 유권자수가 10만 8천 명을 조금 상회하고 있는 상황을 고려하면, 각 블록별 유권자는 대체로 1만 명 정도이다. 각 블록에서 1만 명 정도의 득표는 당선자 배분에 크게 영향을 미치지 못하고 있는 상황이다.

2009년 총선거에서 재외선거제도를 이용하여 투표한 해외유권자는 28,161명으로 투표율은 26.1%를 기록하였다. 이러한 투표비율은 각 정당의 의석변화에 큰 영향을 미치지 어려운 수준이라고 볼 수밖에 없다. 2000년 제도도입 이후, 국정선거에서 7번 재외선거가 실시되었다. 각 선거에서 투표

자 수가 크게 늘어나고 있지 않으므로 각 정당의 재외 유권자에 대한 대응 방안도 눈에 띄게 줄어들고 있는 점도 현실이다.

그러나 2007년 참의원선거부터 기존과는 달리 소선거구에도 재외선거가 도입되면서 후보자 레벨에서는 적극성을 보이는 후보자가 나타나기도 하였다. 후보자는 해외교포사회의 인적네트워크를 활용하여 선거운동을 전개하고 있다. 특히, 각 지역에 존하는 도민회나 군민회 등을 통해 각 선거구에 대한 선거운동을 전개하고 있다. 그리고 일본 국내의 선거구 유권자 중에서 해외에 친척이나 지인이 존재하는 사람을 통해 해외 거주하는 사람에게 전화나 메일을 통해 선거운동을 전개하고 있는 것으로 분석되었다. 지역적 연계관계는 해외에서도 비교적 강한 유대감을 유지하고 있으므로 효율적인 네트워크로 작용하는 있는 것으로 보인다.

재외선거제도 도입이후 정당과 해외국민과의 관계에서 가장 본질적인 변화는 정당이 재외국민에게 관심을 보이고 이들의 목소리를 경청하게 되었다는 점이다. 즉 각 정당과 재외국민간의 커뮤니케이션 통로가 다양한 형태로 만들어지게 되었고 이를 통해 다양한 의견수렴이 이루어지고 있다는 점이다. 재외선거제도 도입 이전에는 국회의원이나 정당은 재외국민을 유권자로 보지 않았으나 재외선거가 도입되면서 재외국민에 대한 이익대변이나 의견수렴을 적극적으로 실시하고 있다. 이러한 변화는 정당의 일본 국내에 거주하는 국민 뿐 만 아니라 해외의 국민을 대상으로 정당 본래의 기능을 수행하게 되었다는 점에서 매우 긍정적인 변화라고 볼 수 있다.

## 2) 제도 도입이 교포사회에 미친 영향과 선거정치

일본의 재외선거제도가 교포사회에 미친 영향은 결코 적지 않다고 판단된다. 특히 일본의 재외선거제도가 재외동포의 헌법소송을 통해 이루어졌다는 점에서 보더라도 교포사회에 주는 심리영향은 매우 크다.

일본의 이민역사를 브라질을 중심으로 간단히 살펴보자. 일본의 해외이민 역사는 브라질의 경우 100년을 넘어서고 있다. 1892년 브라질 정부는 일본인 이민을 받아들이기로 결정하였다. 이후 1895년 일본과 브라질이 통상수호조약을 체결하면서 1908년 처음으로 일본인 이민이 시작되었다. 이민초기에는 일본정부 주도로 이민이 추진되었다. 정부주도로 브라질에 이주한 일본

인들은 현지의 가혹한 노동환경에 절망하지 않을 수 없었다. 세계1차 대전과 2차 대전을 거치면서 일본인은 냉대 속에서 현지 정착에 성공하게 되었다. 전후에는 브라질에서의 일본인의 성공을 계기로 많은 사람들이 1951년 다시 이민이 증가하게 되었다. 브라질에는 현재 150만 명 정도의 일본계 브라질인 또는 일본인 거주하고 있다.

(그림 7) 브라질 이민초기 이민가족을 모집하는 포스터



일본정부는 정부주도로 이민을 추진하였으나 본국인에 대한 보호는 그다지 적극적이지 않았던 것으로 평가된다. 현지 인터뷰를 통해 관찰한 결과로는 일부의 교민들은 본국으로 버려진 것으로 자신들을 인식하는 경우도 있는 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 재외선거제도가 도입되면서 참정권이 인정되고 직접적으로 투표에 참여할 수 있게 되었다. 대부분의 교포사회의 일본인들은 재외선거제도가 도입되면서 본인들은 “본국으로부터 인정받게 되었다” 라는 생각을 가지게 되었다고 회고하였다.

재외선거제도를 통해 투표에 참가하게 되면서 본국과 자신의 관계나 상

호 연결되는 계기가 되었다고 회고하고 있다. 재외선거제도가 도입되면서 본국에 대한 정치, 경제, 사회, 문화 등에 대해서 이전과는 다르게 관심이 높아진 것으로 나타났다. 최근 해외에서 일본의 NHK 방송 청취가 자유롭게 되면서 본국에 대한 관심도가 높아진 것으로 나타났다. 더구나 인터넷의 보급으로 세계 어디에서나 인터넷을 통해 일본의 정보나 정치, 경제적 흐름을 쉽게 알 수 있게 되면서 본국에 대한 관심은 더욱 더 높아진 것으로 보인다.

이전처럼 본국에 대한 정보환경이 열악한 상황에서는 정치참여나 투표에 어려운 점이 많을 수 있으나 현지와 같은 정보환경에서는 본국에서 일어나는 정치상황을 리얼타임으로 접할 수 있게 되었다. 그러므로 정치참여에 필요한 정보획득이나 선거상황 정보는 자유롭게 입수할 수 있게 되었다. 물론 선거구에 출마한 후보자에 대한 정보가 부족한 부분은 인정하지만 정당정보나 제반 상황을 고려하여 투표에 참여하고 있는 것을 알 수 있었다.

재외선거제도 도입이후 본국과 해외국민과의 관계에서도 가장 본질적인 변화는 정당이나 정치가들의 재외국민에게 관심도가 높아졌다는 점이다. 각 정당이나 정치가는 재외국민의 목소리를 경청하게 되었다는 점이다. 교포사회의 곤란한 점이나 민원사항에 대해서 정당이나 정치가의 반응이 더욱 빨라지게 되었다. 국회의원이거나 정당 당직자의 해외 방문 시에는 반드시 해외 동포와 간담회와 같은 여론 수렴의 장이 만들어지게 되었다. 평상시에도 각 정당은 재외국민과 커뮤니케이션 통로가 다양한 형태로 유지하고 있다.

재외선거제도 도입 이전에는 국회의원이거나 정당은 재외국민을 유권자로 보지 않았으나 재외선거가 도입되면서 재외국민에 대한 이익대변이나 의견 수렴을 적극적으로 실시하고 있다. 이러한 측면에서 정치가와 재외국민간의 관계가 재외선거제도 도입으로 역전되는 계기가 되었다. 이전에는 재외국민이 정치가에게 접근하여 교포사회 현안을 해결하고자 노력하였으나 재외선거제도 도입이후에는 반대로 정치가가 유권자에게 적극적으로 접근하는 변화가 발생하게 되었다. 이런 변화는 재외 유권자 입장에서는 긍정적 변화로 평가하고 있다. 반대로 재외선거제도 도입을 계기로 정당뿐 만 아니라 공관에 대한 과도한 요구가 물의를 빚기도 하지만 교포사회에서 문제가 될 정도는 아닌 것으로 조사되었다.

일본은 지연이나 학연, 혈연 등 1차적인 관계가 강한 사회이다. 이러한



특징은 해외에 거주는 교포사회도 마찬가지이다. 브라질의 경우를 살펴보면, 일본의 국내 거의 전 지역의 각 도도부현(한국의 광역시·도)에 해당하는 도민회가 결성되어 있다. 그리고 각 도민회를 통한 도민회연합회가 결성되어 운영되고 있다. 일본 국내의 지역적 특성이나 인적네트워크에 따라 정치적인 성향이나 각 정당간의 관계가 달라지기도 한다. 브라질의 일본교포사회는 대체로 보수적인 성향이 강한 것으로 나타났다. 반대로 미국의 민주당 지지 성향이 강한 것으로 알려져 있다. 각 정당에서도 이러한 지역별로 정치성향에 대한 파악은 이루어지지고 있는 것으로 나타났다.

재외선거제도의 도입으로 지역사회가 분열되는 현상은 크게 나타나지 않는 것으로 나타났다. 교포사회에서 정당지나 정치적 성향을 둘러싼 토론이나 갈등은 존재하나 이러한 갈등이 교포사회에 대한 부정적인 영향이나 교포사회를 분열시키는 사태로 확대되는 일은 거의 없는 것으로 나타났다. 도민회나 교포사회의 유력자에 대한 본국으로부터의 접촉은 존재하고 정당이나 후보자에 대한 지지 동원 의뢰는 있는 것으로 조사되었다.

재외선거제도의 도입으로 일본의 교포사회는 본국과의 심리적 거리가 가까워지는 계기가 된 것으로 조사되었다. 본국에 대한 관심도가 증가하게 되었으며 NHK 방송이나 인터넷을 통해 본국에 대한 정치, 경제, 사회, 문화 등에 대한 정보를 적극적으로 입수하고 이를 통해 본국에 대한 관심도는 물론 정치에 대한 관심도도 증가하게 되었다. 그리고 재외선거제도가 교포사회를 정치적으로 동원하는 다양한 유인은 존재하나 심각한 갈등이나 대립을 초래하는 정도는 아니라고 교민들은 보고 있다.

재외선거제도 도입을 계기로 정당이나 정치가에 의한 재외국민에 대한 이익대변이나 의견수렴이 적극적으로 이루어지고 있는 점은 긍정적인 측면이라고 볼 수 있다. 그러나 반대로 재외선거제도 도입을 계기로 정당뿐만 아니라 공관에 대한 과도한 요구가 종종 물의를 빚기도 하는 점은 부정적인 측면이라고 볼 수 있다.

### 3) 재외선거도입이 선거정치에 미친 영향

재외선거제도가 일본의 선거정치 전반에 미친 영향력은 결코 적지는 않다. 선거의 민주성이나 대표성을 증대시켜 일본의 민주주의를 더 한층 발전

시키는 계기가 되었다는 점에서는 그 의미가 매우 크다고 볼 수 있다.

일본에서도 재외선거 등이 도입되면서 국민의 선거 참여가 확대되었다는 평가이다. 이러한 참여의 확대는 헌법이 보장한 기본권을 실질적으로 확보해 준다는 측면에서 획기적인 조치라고 평가된다. 그리고 선진민주주의 국가들과 같은 민주주의적 정치참여를 보장해 준다는 점에서 명실상부한 민주주의 국가로의 진입을 의미하기도 한다. 더구나 최근 투표율 증가는 일본정치에 대한 관심 고조와 참여를 활성화시키는 효과가 있다. 또한 선거에 다양한 방법으로 투표참여를 보장하는 제도개혁은 일본 민주주의 정치체제의 정당성을 제고시키는 효과를 가져왔다고 평가된다.

어느 정치사회에서나 선거는 유권자의 참여를 통해 대표자를 선출하고 사회적 쟁점에 대한 정책결정의 역할을 수행한다. 그러나 현실적으로 선거참여를 둘러싼 제반사정으로 인하여 재외국민이나 선원 등과 같은 특정지역이나 지역에 종사하는 사람들은 배제될 수밖에 없었다. 그러나 최근 1990년대 후반 이후 다양한 개혁적 조치들이 단행되어 투표참여가 확대되는 계기가 마련되었다. 예를 들면, 1998년 재외선거, 2000년 5월에는 선상투표가 도입, 그리고 2003년 12월에는 기일 전 투표(사전투표)제도가 도입되는 등이 단행되었다. 이러한 제도개혁은 투표참여의 편의성을 획기적으로 제고시키게 되었다. 더 나아가 재외국민을 비롯한 국민들의 정치적 관심이 고조되는 등 일본에서 긍정적 효과들이 나타났다. 이러한 효과는 투표율 증가로 나타나고 있다. 투표율 증가는 일본정치에서 선거가 가지는 정치적 기능을 회복시키게 되었다. 그리고 대표성의 위기를 극복하여 선출된 대표들의 정당성 강화에도 기여하게 되었다. 이러한 측면에서 재외선거가 선거정치와 관련하여 가지는 의미는 결코 적지 않다고 본다.

그러나 재외선거가 각 정당간의 의석경쟁이나 후보자 개인의 의식에 확보에 미치는 영향력은 크지 않다고 본다. 우선 재외선거제도에 참여하는 유권자의 수가 지나치게 적고 일본의 선거제도가 지역 블록으로 나누어져 있으므로 당락에 미치는 영향력도 제한적일 수밖에 없다. 2009년 총선거에서 재외선거제도 투표자는 전체 28,161명이다. 그리고 등록된 유권자 10만 8천 명 중에서 26.1%만이 투표하는 저조한 결과이다.

이러한 투표비율은 각 정당의 의석변화에 큰 영향을 미치기 어려운 수준

이라고 볼 수밖에 없다. 일본 재외선거에서 유권자는 국내의 최종 주소지나 본적지가 소속된 선거구에 투표한다. 그리고 소선거구가 300개로 분산되어 있으므로 개별 선거구당 유권자 수 및 투표자 수는 매우 적은 수준이다. 재외선거제도 도입에서 해외선거구나 재외투표구를 특정 선거구로 지정하는 경우와는 달리 일본의 재외선거는 해외 유권자가 투표가 분산되기 때문이다.

그리고 일본은 권력구조가 의원내각제를 채택하고 있기 때문에 재외선거에서의 투표의 정치적 영향력이 제한적이다. 한국이나 미국과 같이 대통령선거를 채택한 국가에서는 정치적 영향력이 커질 수도 있다. 과거 한국의 선거와 같이 근소한 표차로 당락이 결정되는 경우에는 정치적 영향력이 크게 작용할 수 있다. 그러나 일본의 300개 개별선거구와 비례대표구에서 선출된 의석이 과반수를 차지하는 정당이 정권을 획득하게 되는 구조를 가지고 있어 정치적 영향력이 제한적이다. 일본에서도 재외선거구를 창설하는 방안이 논의되었으나 성사되지는 못했다. 이러한 논의는 재외선거가 국내정치에 미치는 영향을 최소화 하려는 측면에서 논의되었다.

#### 4) 재외선거 도입이 선거관리에 미친 영향

다음으로는 재외선거 도입이 선거관리에 미친 영향에 대해서 관찰해 보고자 한다.

재외선거 도입은 선거관리상에서도 여러 가지 변화를 초래하였다. 선거관리나 투표관리 그리고 선거운동의 범위가 해외로까지 확대되면서 여러 가지 문제가 제기 되었다. 우선, 투표관리 주체가 기존의 총무성, 지방자치단체에서 외무성 그리고 해외 각 공관으로까지 확대되었다. 이것은 단지 지리적 범위의 확대만을 의미하지는 않는다. 선거관리상의 각종 절차는 물론 선거비용, 인적 자원의 동원에 걸쳐 막대한 자원을 필요로 하게 되었다.

특히 재외선거 초기단계에서 선거관리에 동원되는 인적 자원과 외무성과 총무성 그리고 지방자치단체간의 역할분담 문제는 매우 중요한 쟁점이 되었다. 결국 총무성은 재외선거를 총괄하는 정책결정과 기본방향을 결정하는 역할을 수행하게 되었다. 그리고 제도 개선이나 선거에 관련된 예산책정, 가이드라인 작성 등을 수행한다. 또 재외투표가 일본 본국에 도착한 이후 개표 등에 업무나 통계를 담당한다. 이에 대하여 외무성은 재외선거업무를 중개하는 기능을 수행하게 되었다. 즉 제도 시행에 따른 구체적인 절차가 대체로 외무성 관할 속에서 이루어진다. 현지에서 이루어지는 재외선거인등록, 투표, 투표지 이송 등이 외무

성 업무 속에서 이루어진다. 재외선거와 관련하여 각 지방자치단체도 일정한 역할을 분담하고 있다. 재외선거인등록증 발급과 우편 투표 시 투표용지 발송, 개표 작업 등은 각 구시군의 지방자치단체가 담당한다.

재외선거 홍보에 관련해서도 양 기관은 역할을 분담하고 진행시키고 있다. 일본의 재외선거에서 홍보활동은 지역에 따라서 국내홍보는 총무성, 해외지역에서는 외무성이 담당하는 등 역할 분담을 하고 있다. 재외선거에 관련된 투표 종사자 연수에 대해서도 기본적인 가이드라인은 총무성에서 작성하고 현지에서 구체적인 상황을 토대로 이루어지는 실무적 연수는 외무성의 관할 하에 각 공관에서 이루어지고 있다. 이상과 같은 역할분담은 복잡하고 지역적으로도 광범위한 선거관리업무를 효율적으로 추진하는 기초가 되고 있다.

재외선거관리에는 막대한 인원이 필요하다. 각 공관에서 선거인등록이 이루어지고 투표소가 설치된다. 실제로 예를 들어, 브라질의 상파우로 총영사관은 투표소에 영사 1인과 공관원 5-6인 배치하고 있으며 그리고 기타 현지인을 120명 정도 고용하여 투표소 종사자로 충원하고 있다. 그러므로 선거관리요원의 확대는 매우 중요한 문제이다. 선거인 등록이 일본의 경우 연중 실시되므로 이를 전담하는 직원의 확보는 시급한 문제였다. 공관에서 기존의 영사업무와 별도로 선거인등록을 실시해야하므로 업무의 과중이 크다. 더구나 투표시기에는 평상시 업무와 중복되어 투표자가 공관을 방문하므로 이에 대한 관리문제는 매우 중요하다. 일본의 사례에서도 볼 수 있는 바와 같이 재외선거를 전담 관리하는 직원의 확보는 매우 중요한 문제이다.

그리고 재외선거는 선거관리가 해외와 국내가 연계성을 가지고 이루어진다. 현지에서 이루어지는 재외선거인등록, 투표, 투표지 이송 그리고 국내에서 각 선거구로 투표지를 이송하는 문제 등 절차가 매우 복잡하다. 특히 투표시간까지 국내의 선거구 개표소에 도착하지 못해 무효표가 되는 사례도 있을 수 있으므로 이에 대한 대응방안 마련은 선거관리에서 매우 중요하다.

선거관리와 관련하여 또 하나 중요한 문제가 재외 선거인에 대한 홍보문제이다. 각 공관이 위치하는 현지에서는 교포신문, 공관계시판, 공관 홈페이지, 일본인관련 상공회의소, 전자메일 등으로 홍보를 진행한다. 구체적인 방법으로는 NHK 위성방송이 홍보에 크게 기여하고 있다. 후보자정보는 총무성, 외무성의 홈페이지에 관련 사이트를 링크하여 제공하고 있으며 투표소에 후보자 정보(포스터 사진, 경력)를 비치하여 유권자가 확인 후 투표하도록 유도 하고 있다. 특히 선거관리에서 인터넷을 활용하는 방안은 매우 중요한 것으로 인식하고 있다.

## (2) 일본 재외선거의 과제

2000년 5월부터 시작된 일본의 재외투표는 (표-5)에서 보듯이 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 그럼에도 불구하고 (표-5)은 일본의 재외선거제도가 지니는 다음과 같은 몇 가지 문제점들을 보여준다.

첫째는 투표율이 매우 낮다는 점이다. (표-5)은 총등록자 중에서 선거에 참여해서 투표한 사람들의 비율이 대체로 20%대 중, 후반에 그치는 것을 볼 수 있다. 2003년의 경우에는 20%대에 미치지 못하는 15.9%에 그쳤다. 가장 높은 투표율을 보인 것은 도입된 지 얼마안된 2000년과 2001년으로, 이 두 해에 각기 29.07%와 29.94%로 30%대에 근접했을 뿐이다. 더욱 주목할 것은 가장 낮은 비율을 기록한 2003년의 경우를 제외하면 전체적으로 감소하는 추세인 것을 알 수 있다는 것이다.

(표-5) 재외선거 실시상황

		등록자수 (인)	투표자수 (인)	공관투표	우편투표	국내에서 투표	투표율 (%)
19 <sup>參</sup> (2007) 19.7.29	선거구	102,551	23,615	19,516 (82.6%)	2,342 (9.9%)	1,757 (7.4%)	23.03
	비례대표	102,551	24,191	19,996 (82.6)	2,437 (10.0)	1,758 (7.2)	23.59
17 <sup>衆</sup> (2005) 17.9.11		82,744	21,366	18,285 (85.6)	2,296 (10.7)	785 (3.7)	25.82
16 <sup>參</sup> (2004) 16.7.11		80,885	20,640	15,965 (77.3)	3,506 (17.0)	1,169 (5.7)	25.52
15 <sup>衆</sup> (2003) 15.11.9		73,740	11,749	7,094 (60.4)	4,135 (35.2)	520 (4.4)	15.93
13 <sup>參</sup> (2001) 13.7.29		73,651	22,054	10,554 (47.9)	10,312 (37.2)	1,188 (5.4)	29.94
12 <sup>衆</sup> (2000) 12.6.25		58,530	17,013	9,850 (57.9)	6,324 (37.2)	839 (4.9)	29.07

※ 외무성의 해외거주자수 조사통계(平成 19년판(2007): 平成18(2006) 10월1일현재)에 따르면, 해외거주자수는 약 106만 명으로, 그중 20세 이상의 추정유권자수는, 인구의 75% 정도로 약 80만 명으로 예상된다.

※ 재외선거제도는, 平成18년의 공직선거법의 일부개정에 따라 비례대표선거도 포함해, (소)선거구선거도 대상이 되었다.

※ 平成19년 집행 참의원통상선거의 수치는 속보치

※ 괄호안의 수치는 총투표자수 중 공관투표, 우편투표, 그리고 국내투표가 차지하는 비율(%)임.

둘째는 등록자의 비율도 해외거주자들의 수를 고려할 때 매우 낮다는 점이다. (표-6)에서 보는 것처럼 1999년과 2000년의 해외거주자 수는 각기 약 79만5천명, 81만1천명이었다. 이에 비해 2000년에 재외선거에 등록한 사람의 수는 약 5만8천명 정도로 10%에 미치지 못하고 있다. 이러한 수치는 2001년에 7만3천, 2003년에 7만3천, 2004년에 8만, 2005년에 8만2천, 그리고 2006년에 10만2천으로 증가했지만, 해외거주자 대비 등록자의 비율은 크게 향상되지 않은 것을 알 수 있다. 2000년을 제외하고, 선거가 있었던 2001년, 2003년, 2004년, 그리고 2005년의 경우를 보면 각기 8.79%, 8.09%, 8.09%, 8.17%를 기록하고 있다. 7%대에 그친 2000년 보다는 다소 높아진 8%대를 보이지만 10%대에도 못미치는 비율인 것이다. 2007년 선거의 경우 해외거주자의 숫자가 없어서 알 수 없지만 2006년 보다 증가했다고 하더라도 2006년의 해외거주자 수 대비 2007년의 등록자 비율은 9.64%로 역시 10%를 넘지 못했다.

(표-6) 해외거주자 수

	해외거주자 수	선거등록자 수
平成18(2006). 10. 1 현재	1,063,695	102,551(9.64%) (2007년도)
平成17(2005). 10. 1 현재	1,012,547	82,744(8.17%)
平成16(2004). 10. 1 현재	961,307	80,885(8.09%)
平成15(2003). 10. 1 현재	911,062	73,740(8.09%)
平成14(2002). 10. 1 현재	871,751	?
平成13(2001). 10. 1 현재	837,744	73,657(8.79%)
平成12(2000). 10. 1 현재	811,712	58,530(7.21%)
平成11(1999). 10. 1 현재	795,852	?

(출처: 해외 거주자수 조사통계(平成19('07)판(平成18('06)년 10월1일 현재) 외무성영사국정책과)  
(괄호안의 수치는 총해외거주자 수 대비 재외선거등록자 수의 비율을 나타냄)

셋째는 우편투표자의 수치가 생각보다는 적고 감소하는 추세를 보인다는 점이다. (표-5)로 다시 돌아가서 보면, 우편투표참가율이 가장 높았던 것은 2001년으로 46.7%로 공관투표와 거의 유사한 비율을 나타내고 있다. 2000

년과 2003년의 선거에서도 각기 37.2%와 35.2%로 꽤 높은 비율을 나타내고 있다. 그럼에도 우편투표참가율은 점차 감소하여 2007년의 선거구 투표 경우에는 9.9%로 매우 낮아졌다. 이는 위에서 지적한 투표참가율의 저조가 해외의 경우 거리가 멀다거나 하는 불편함 등에 기인할 수 있기에 우편투표 등의 방법을 고려해야 한다는 지적이 부분적인 정합성만을 가지는 것을 보여준다고 하겠다.

즉, 우편투표참가율의 저조는 재외선거투표율이 낮은 이유가 불편함 이외의 요인에 기인할 수 있다는 것이다. 이와 연관해서 주목할 것은 전체적인 투표참가율은 별 변화가 없는 가운데 우편투표참가율이 3분의 1 수준으로 낮아졌다는 점이라고 하겠다. 이는 다시 말하면 우편투표참가율이 유지된다면 전체적인 투표참가율이 높아질 수 있음을 시사하는 것이라고 하겠는데, 그렇다면 해외거주자 수는 지속적으로 늘어나고 등록자 수도 미약하게나마 증가하는 가운데 우편투표참가율이 감소하는 이유는 무엇일까.

이에 대해서는 다양한 요인이 존재하겠지만 무엇보다도 선거 및 선거참여에 대한 열의가 식은 때문인 것으로 생각된다. 그리고 이는 결국 선거에 대한 홍보 및 선거참여에 대한 권장 등이 필요함을 제시하는 것으로 생각할 수 있겠다. 물론 우편투표참여를 좀더 원활하게 진행할 수 있는 방법을 고려하거나 인터넷투표와 같은 방법을 강구하는 것도 중요하다고 생각되지만, 여러 가지 장애요소를 없애고 참의원선거만이 아니라 중의원 선거로 까지 참여의 폭을 넓히는 등의 조치를 취했음에도 우편투표참가율이 크게 신장되지 않는다는 것은 무엇보다도 참여의욕이 떨어진 때문으로 해석할 수 있기 때문이다.

선거홍보의 필요성은 이미 위에서 지적한 등록자의 비율이 30% 미만이라는 통계에서도 알 수 있는 점이라고 하겠다. 등록자 대비 투표참여자의 비율을 높이는 것도 중요하지만, 재외선거제도의 의의를 살리기 위해서 참여율을 높인다는 차원에서는 등록자의 수와 및 비율을 높이는 것이 우선적인 조치이고 이후 투표참여율을 높이는 다양한 방법을 생각하는 것이 순서라고 생각된다. 등록자의 수를 높이는 방법은 보다 수월한 등록절차라고 생각되는데 이에 대한 연구가 별도 필요함을 보여준다.

넷째는 국내투표의 비율이 선거의 종류가 중의원 총선거인가 아니면 참

의원 통상선거인가에 따라 다소 다르기는 하지만 꾸준한 증가세를 보인다는 점이다. 중의원 총선거의 경우 비율도 4%대 전후로 저조하지만, 참의원의 통상선거 경우에는 5%대에서 7%대로 점차 증가하는 것을 알 수 있다. 이는 무엇보다도 어떠한 이유에서든 국내까지 돌아와서 투표하는 경우이기 때문에 부정기적으로 선거가 치러지는 중의원 총선거 보다는 거의 정기적으로 선거일이 알려져 있는 참의원 통상선거에의 참여율이 높을 수 있다는 점을 보여준다. 다시 말하면 선거일의 정시성이 투표참여율을 높일 수 있는 또 하나의 주요 요인이라는 것이다.

### (3) 한국에의 시사점

한국은 일본과는 다른 선거제도를 갖고 있다. 이는 무엇보다도 일본이 내각책임제를 갖고 있는 반면에 한국은 대통령제를 갖고 있기 때문이라고 하겠다. 이는 위에서 마지막으로 지적한 선거일의 정시성이 재외선거에의 참여율을 높인다는 점을 고려할 때 한국으로서는 일본 보다도 재외선거의 중요성이 더욱 높을 가능성이 있음을 시사한다고 하겠다. 특히 중의원의 경우 불특정하게 국회가 해산되는 일본과는 달리, 한국에서는 국회의원 선거의 경우 정해진 4년의 임기후에 그리고 대통령 선거의 경우 5년마다 치러지기 때문이다. 그러나 앞서 검토한 것처럼 이러한 정시성의 요인 이외에도 재외선거가 효과적으로 기능하기 위해서는 다음과 같은 사항들이 중요함을 일본의 사례는 보여준다. 첫째는 재외선거에의 투표참여율을 높이기 위해서는 무엇보다도 선거에의 등록자 수를 높이는 것이 우선적인 작업이라는 점이다. 이를 위해서는 정확한 절차도 중요하겠지만, 그 기초 위에 절차를 간편히 하여 좀더 많은 사람들이 등록 또는 참여할 수 있도록 유도하는 것이 중요하다고 생각된다는 것이다.

둘째는 투표참가율을 높이기 위해 다양한 방안들이 강구되어야 한다는 점이다. 일본의 경우 재외선거가 도입된 초반에는 매우 높은 우편투표율을 기록했지만 이후 점차 그 비율이 감소하는 경향을 나타냈다. 이는 이미 지적한 것처럼 선거에 대한 열의가 식은 것도 큰 요인이라고 생각되고 이를 위해서는 선거 및 선거참여에 대한 적극적인 홍보가 필요함을 제시하는 것이



었다. 또한 우편투표 이외에도 다양한 방안을 검토하는 것도 투표율을 높이는 차원에서는 강구할 필요가 있다고 생각된다.

그러나 투표참여율을 높이기 위해 다양한 방법을 강구하는데 있어서 중요한 것은 1인1표가 정확히 행사되는지를 어떻게 확인할 것인가 하는 문제라고 생각된다. 한국의 경우 주민등록번호가 있지만 이것만 갖고 확인하다는 것은 대리투표의 문제 등을 극복하기에는 부족한 측면이 있다. 일본의 재외선거의 경우 이러한 문제점에 대해서 매우 까다롭게 하는 것이 투표참여율을 낮추는 한 요인이기도 했다. 그런 점에서는 정확성과 투표참여율의 제고는 다소 상반된 측면이 있는데, 이에 대한 심도있는 연구가 필요하다.



---

**제 5 장**  
**한국의 재외선거제도 도입에 대한 정책제언**

---



## 제5장 한국의 재외선거제도 도입에 대한 정책제언

### 1. 재외선거제도의 도입의 의의와 효과

재외선거제도의 성공적인 도입과 정착은 그 동안 투표참여에 배제되어 온 재외국민들의 실질적인 참정권 행사를 보장하게 되면서 한국의 선거민주주의 발전에도 크게 기여하게 될 것이다. 이러한 참정권 행사 보장은 민주주의 구성원의 정치참여와 관심의 증대를 가져오게 될 것이다. 그리고 정치사회구성원의 참여증대는 한국 민주주의의 정당성을 제고하게 될 것이다. 이러한 측면에서 재외선거제도가 가지는 의의는 결코 작지 않다. 즉 재외선거제도의 도입은 투표방법을 한 가지 더 추가하였다는 의미가 민주주의 한 걸음 더 진보시키는 계기가 될 것이다.

또한 재외선거제도의 도입은 중앙선거관리위원회의 “유권자 중심의 선거서비스 제공”이라는 대국민 이미지 제고에도 기여할 것이다. 그간 선거참여의 사각지대로 남아 있던 재외국민에 대한 선거서비스 제공은 그 동안 공정한 선거관리를 통한 한국 민주주의 발전의 견인차 역할을 담당해온 선거관리위원회의 이미지 제고와 국민적 평가에도 기여하는 계기가 될 것이다.

그 동안 재외국민에 대한 참정권 부여는 민주주의 기본 원리임에도 불구하고 현실적인 제약으로 인해 배제되어 왔다. 즉, 선거관리에 따르는 시간상의 제약과 물리적인 제약으로 배제되었다. 유권자 등록문제, 투표소 확보문제, 정당이나 후보자에 대한 정보제공의 문제 그리고 투표의 공정성 확보 등의 문제로 인해 현실적으로 도입되기가 어려웠다.

그러나 2009년 2월 재외선거제도가 성립되면서 한국의 선거와 민주주의가 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 약 240만 명에 달하는 19세 이상의 재외국민의 투표권 행사가 가능하게 되었다. 재외국민이 한국의 대통령선거와 국회의원 비례대표선거구에서 투표참여가 가능하게 되면서 한국의 선거민주주의는 한 걸음 더 진보할 수 있게 되었다.

최근 일본에서도 재외선거와 선상투표(양상투표) 등이 도입되면서 국민의 선거 참여가 획기적으로 확대되었다. 이러한 참여의 확대는 헌법이 보장한

기본권을 실질적으로 확보해 준다는 측면에서 획기적인 조치라고 평가된다. 그리고 선진민주주의 국가들과 같은 민주주의적 정치참여를 보장해 준다는 점에서 명실상부한 민주주의 국가로의 진입을 의미하기도 한다. 더구나 최근 투표율 증가는 일본정치에 대한 관심 고조와 참여를 활성화시키는 효과가 있다. 또한 선거에 다양한 방법으로 투표참여를 보장하는 제도개혁은 일본 민주주의 정치체제의 정당성을 제고시키는 효과를 가져왔다고 평가된다.

그러므로 한국의 재외선거 도입이 가지는 의미는 민주주의 구성원의 정치참여와 관심의 증대를 가져오게 될 것이다. 동시에 유권자 중심의 선거서비스 제공이라는 한국 선거관리위원회의 대국민 이미지 제고에도 기여할 것이다. 마지막으로 선진국 수준의 정치참여를 보장해 준다는 점에서 명실상부한 민주주의 국가로의 진입을 의미하기도 한다.

## 2. 투표 방법의 다양화와 선거의 정치적 기능회복 효과

최근 일본에서 투표방법의 다양화와 투표 편의성 제고를 위한 다양한 개혁적 조치들이 이루어졌다. 이러한 일련의 조치는 투표참여를 활성화시켜 선거가 가지는 정치적 기능을 회복시키는 효과를 나타내고 있다.

일본의 전통적인 투표방법은 자서식 투표이다. 중의원비례대표선출의원선거에서는 정당 또는 정치단체의 명칭·약칭을 자서하여 투표한다. 그리고 참의원비례대표선출의원선거에서는 참의원명부등록자의 성명 1인을 자서하여 투표한다. 다만 정당·정치단체 명칭을 자서할 수 있다. 지방선거를 포함한 그의 선거에서는 당해 선거의 후보자 1인의 성명을 자서하여 투표한다. 선거인은 선거당일 스스로 자신이 속한 투표소에 가서 투표를 하여야 하며, 예외로 부재자투표제도(중의원·참의원선거시는 해외부재자투표제도 포함)를 운영하고 있다.

일본의 투표방법은 다음과 같이 다양화되었다.

### (1) 점자 투표

맹인은 점자투표를 할 수 있으며, 맹인인 선거인이 점자투표를 하려는 경우 투표관리자에게 신청하면, 투표관리자는 점자투표임을 표시한 투표용지를 교부하여 투표하도록 한다.

## (2) 대리 투표

신체의 장애 또는 문맹으로 자신이 직접 투표를 할 수 없는 선거인은 투표관리자에게 신청하고 투표보조인 2인의 승낙을 얻어 보조인 1인의 입회하에 다른 2인이 기표소에서 당해 선거인이 지시하는 후보자 1명의 이름을 기재하여 대리투표를 도입하고 있다.

## (3) 부재자 투표

부재자투표는 선거당일 투표소투표주의의 예외로서 선거일전에 투표하는 제도이다. 부재자투표의 종류로는, 부재자투표 관리자의 관리 하에 투표하는 일반부재자투표제도와 신체에 중대한 장애가 있는 선거인이 자택 등의 장소에서 투표하는 우편에 의한 부재자투표제도가 있으며(투표시간은 원칙적으로 오전 8시 30분부터 오후 8시까지임) 또한 원양구역을 항해하는 선원에 의한 해상투표(양상투표)가 있다.

## (4) 우편에 의한 부재자 투표

우편에 의한 부재자투표는 전술한 일반부재자투표방법으로 투표할 수 없는 신체적 중대한 장애를 가진 선거인을 위하여 만들어진 제도로서 선거인의 자택 등 현재 있는 장소에서 선거인이 투표용지를 기재하고 이를 우편으로 소속지의 시·정·촌선거관리위원회위원장에게 송부하는 제도이다.

## (5) 양상(洋上)투표제도(선상 투표)

지정선박에 승선하는 선원을 위한 부재자 투표제도가 양상투표제도이다. 종래의 지정선박의 부재자투표제도를 개선하여, 팩스를 이용한 투표를 실시할 수 있게 되었다. 중의원의원총선거와 참의원의원통상선거에서, 해상(양상투표)투표를 실행하고 있다. 2000년 5월 1일부터 양상투표제도가 도입되었다. 지정선박에 승선한 선원들은 팩스를 이용하여 부재자투표제도에 따른 투표가 가능하게 되었다.

## (6) 재외선거제도

재외선거는 일반적으로 국외에 거주하는 자국민에게 선거권의 행사기회를 보장하는 제도에 따른 선거이다. 1998년 4월 24일에 성립된 공직선거법의 일부를 개정하는 법률(공포:1998년 5월 6일)에 의해 재외선거제도가 만들어졌다.

재외투표 대상선거는 중의원 및 참의원 선거이다. 2006년 개정에 따라 선거구와 비례대표구에서 모두 실시하게 되었다. 재·보궐선거에서도 도입되었다. 투표방법은 재외선거인은 재외공관투표, 우편투표, 일본국내에서의 투표 중 어느 한 방법에 의해 투표한다.

## (7) 기일 전 투표(사전 투표)

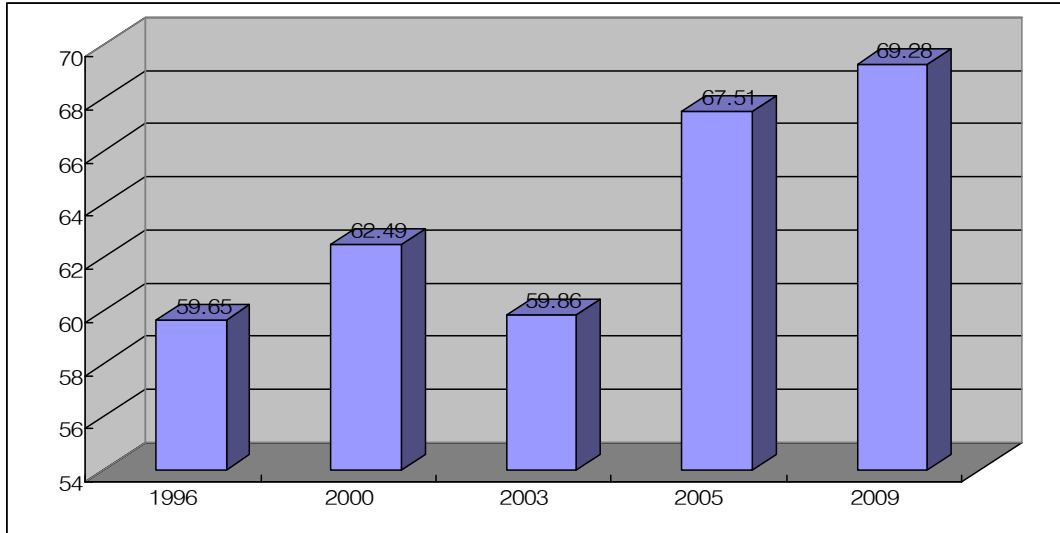
사전 투표는 선거일 당일에 일이나 용무 등 일정의 사유(현행 부재자투표 사유)에 해당하는 자가 선거 공시일 또는 고시 다음 날부터 선거일 전날까지 투표하는 제도로 2003년 12월 1일부터 도입되었다. 실제 기일 전 투표 시에는 부재자 사유로 선거 당일에 투표가 불가능하다는 취지의 서약서 제출이 필요하다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 일본에서는 다양한 투표방법들이 현재 선거에서 활동되고 있다. 투표방법의 다양화는 여러 가지 정치적 효과를 만들고 있다.

이러한 투표방법의 다원화는 투표시간 연장 등의 투표 편의성 제공에 힘입어 일본의 투표율 변화에 큰 영향을 주고 있다. 이번 2009년 총선거에서는 69.28%의 투표율을 기록하였다. 이처럼 투표율이 높았다는 것은 그만큼 이번 선거에 대한 국민들의 관심도를 반영하는 것으로 보인다. 정권교체에 대한 가능성이 컸고 각 선거구에서 후보자간 경쟁이 치열하게 진행되면서 유권자의 1표가 가지는 위력이 커지면서 투표참여도 높아지게 되었다. 그리고 투표편의성 제고와 다양한 투표방법의 다양화도 한 몫을 하였다고 본다. 투표방법이 다원화 되면서 유권자의 투표참여 의식도 증가하였기 때문이다.



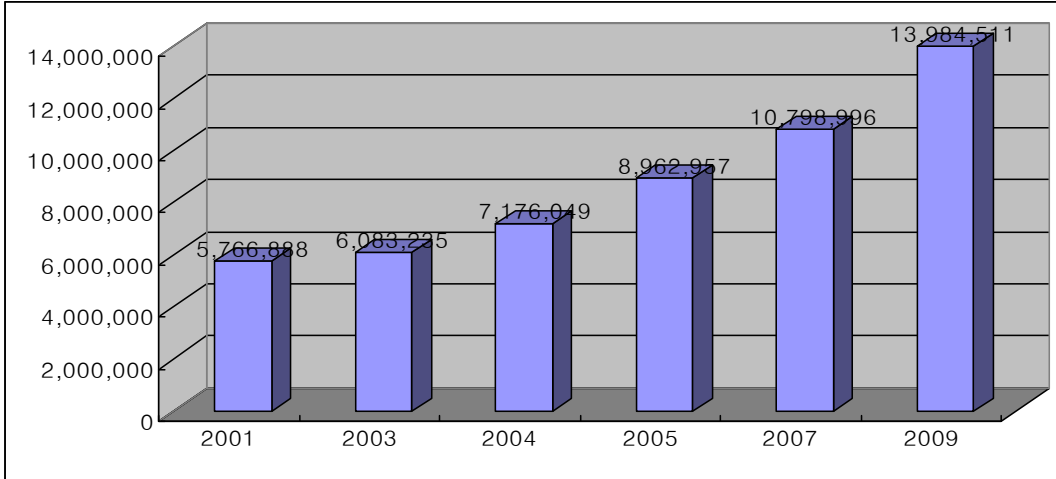
(그림 8) 최근 일본 중의원총선거에서 투표율 변화



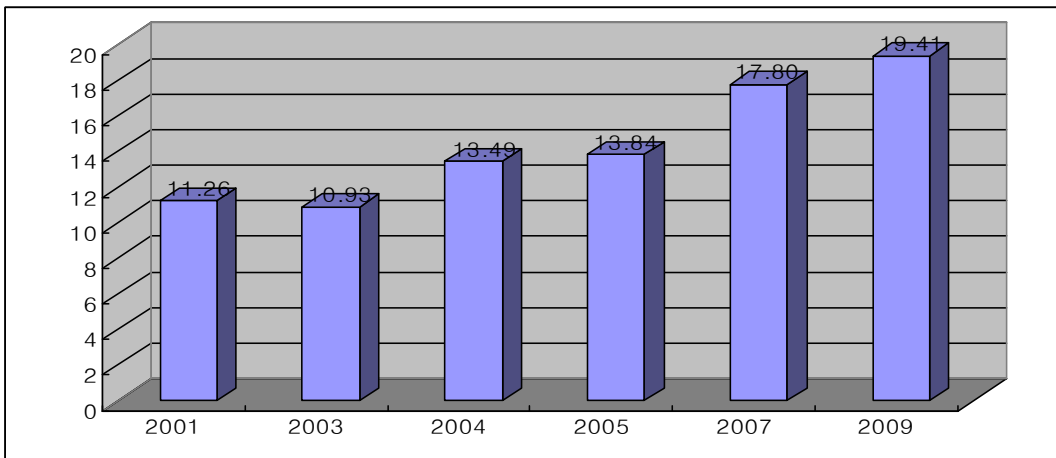
1990년대 후반 이후 일본은 낮아지는 투표율문제가 선거정치의 가장 큰 현안 중의 하나였다. 1996년 총선거에서 59.65%로 60%이하를 기록하게 되었다. 2003년 총선거에서 60% 대 이하 투표율을 기록하게 되었지만 2005년 총선거에서 67.5%로 상승하게 되었다. 2009년 총선거에서는 민주당으로 정권이 교체되는 등 선거에 대한 관심도가 높아지게 되어 다시 투표율 증가하였다. 2009년 투표율은 1996년과 비교하면 거의 10% 이상 증가한 69.28%를 기록하게 되었다.

이러한 일본의 투표율 상승은 정치적인 요인이외에도 1990년대 후반 이후 실시한 다양한 개혁적 조치들과 관련성이 높다. 예를 들면, 1998년 재외선거, 2000년 5월에는 선상투표가 도입되었다. 그리고 2003년 12월에는 기일 전 투표(사전투표)제도가 도입되는 등 여러 가지 투표제도 관련 개혁적 조치들이 이루어졌다. 이러한 제도개혁은 투표참여의 편의성을 획기적으로 제고시키게 되었다. 투표참여의 편의성 제고와 정치적 관심고조는 일본에서 투표율 증가에 크게 기여하게 되었다. 2001년 이후 기일 전 투표(사전투표) 제도를 이용하여 투표에 참여하는 비율은 점점 높아지게 되었다. 기일 전 투표(사전투표)에 참여하는 유권자의 절대적인 숫자도 증가하였지만 투표자의 비율에서 차지하는 비율도 증가하고 있다. 2009년 총선거에서는 재외투표율도 다소 증가하였다.

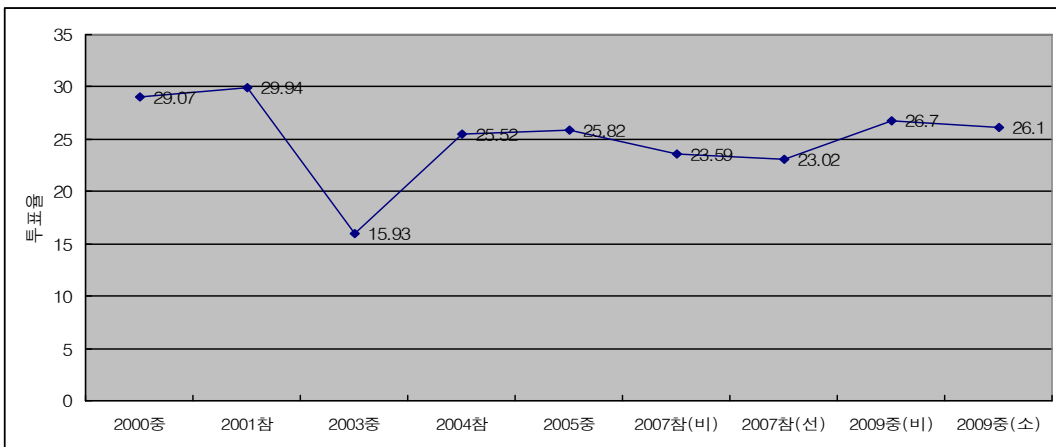
(그림 9) 최근 일본선거에서 기일 전 투표자의 증가 추세



(그림 10) 최근 일본선거에서 기일 전 투표비율의 증가 추세



(그림 11) 일본재외선거의 투표율 변화



특히, 기일 전 투표(사전투표)제도의 도입으로 부재자 투표절차가 간편해지고 투표 장소도 늘어나게 되면서 이 방법을 활용하여 투표하는 유권자의 비율이 지속적으로 증가하게 되었다. 2009년 총선거에서 기일 전 투표자(사전 투표)수는 13,984,541명으로 역대 최고를 기록하였다. 전체투표자 중에서 차지하는 비율은 19.41%를 차지하게 되었다. 이러한 결과를 보면, 2009년 총선거에서 5명 중 1명은 기일 전 투표를 이용하고 있다. 2009년 총선거에서는 재외선거 투표율도 증가하였다.

이러한 투표율 증가는 일본정치에서 선거가 가지는 정치적 기능을 회복시키게 되었다. 그리고 대표성의 위기를 극복하여 선출된 대표들의 정당성 강화에도 기여하게 되었다. 한국도 최근 투표율 감소로 선거의 정치적 기능 회복과 대표성 위기 극복이 시급한 과제로 제기되고 있는데 일본의 이러한 투표율 회복 경향은 매우 시사적이다. 특히, 투표율 제고를 위하여 투표 방법을 다양화 시키고 투표 편의성 제고를 위하여 투표시간 연장과 사전투표 제도 도입 등 다양한 개혁적 시도하였다는 점에서 한국에 시사하는 점이 많다고 보여 진다. 재외선거, 선상투표(양상투표)제도의 도입은 정치참여를 확대시켰다는 점에서 민주주의 발전에도 크게 기여하였다고 평가 될 수 있을 것이다.

### 3. 한국 재외선거에 대한 정책적 제언

#### (1) 재외선거절차에 대한 편의성 확보와 시사점

일본은 재외선거인 거주 국가에서 3개월 이상 체류한 자를 등록 조건으로 규정하고 있다. 이러한 거주조건은 재외선거인 등록과 관련하여 불편을 초래하였다. 즉 해외에 거주하기 시작하면서 재외공관에 재류신고를 하고나서 3개월 이후에 다시 공관을 방문하여 재외선거인등록을 해야 하는 불편함이 존재하였다. 그러므로 이러한 불편을 해소하기 위하여 거주하는 국가에 도착하여 공관에 「재류신고서」를 제출할 때 재외선거인등록을 할 수 있도록 제도개선을 단행하였다. 3개월 이전에도 재외선거인등록이 가능하게 되었지만 유권자로서 자격은 3개월이 지난 후에 발생하게 된다. 아울러 재외선거

인등록증은 3개월이 경과한 후에 별도의 확인 및 발급절차를 통해 발급가능하게 된다. 일본은 더 나아가 재외선거인 등록절차를 간소화시키기 위하여 출국 전에 국내의 해당 자치단체에서 재외선거인 유권자 등록이 가능하도록 제도 신설을 추진 중인 것으로 알려졌다.

(사진 1) 브라질 상파우로 도민연합회사무실에서 선거인등록 모습



그리고 대사관, 영사관 이외 장소의 투표소 확대에 노력하는 등 다양한 방법을 강구하고 있다. 투표소가 공관 밖에 설치 될 경우에는 투표소에 대한 질서유지와 안전성 확보가 문제로 제기된다. 이러한 경우, 일본이 재외국민이 가장 많이 거주하는 브라질의 상파우로 사례에 대한 연구는 매우 시사적이라고 본다.

브라질의 상파우로 사례를 보면, 총영사관의 공관내부의 장소가 협소하여 공관 밖에서 줄을 서서 기다리는 문제가 발생하게 되었다. 공관은 보안확인에 따른 검사에 지나치게 많은 시간이 소요되어 매우 불편을 느끼게 되어 불만이 고조되었다. 그래서 일본인 많이 거주하는 일본인학교나 공적인 건물에 투표소 설치하는 요망하는 민원이 다수 발생하게 되었다.

결국은 일본정부는 이러한 민원을 해결하기 위하여 브라질 정부와 양해각서 체결을 진행하게 되었다. 브라질의 상파우로 총영사관은 브라질 정부와 MOU를 체결하여 공관 밖에서 투표를 실시하고 있다. 외부 건물임대 비용은 일본 측이 부담하고 있는데 1일 600달러 정도이다. 상파우로의 경우, 등록 유권자수가 12,700명(2009년 6월 기준)으로 공관에서 수용하기 어려운 측면이 존재하였다. 대체로 실제 투표자 수는 2,000명 정도이지만 2009년 총선거에서는 1,580명이 투표하였다.

그리고 일본의 재외선거에서는 유권자의 선거인등록 편의성 제고를 위하여 선거인등록업무는 영사출장서비스를 통해 홍보 및 접수가 이루어지고 있다. 영사 출장서비스는 이동 영사관을 설치하는 형태로 이루어진다. 일본인이 집중되어 있는 지역은 물론 기업 밀집지역 등에 설치되기도 한다. 브라질의 상파우로지역에서는 각 도도부현(한국의 광역시·도)도민연합회의 협력으로 도민연합회 사무실에서 선거인등록이 이루어지기도 하였다. 이러한 재외선거절차에 대한 편의성 제공은 우리에게 매우 시사적이라고 할 수 있다.

## (2) 현지 관련단체와 네트워크 구축

재외선거는 기본적으로 한국이 아니라 외국의 공관에서 실시된다. 재외선거 대상자는 전 세계에 걸쳐 약 240만으로 추정되고 있다. 그러나 재외선거를 홍보하고 관리하는 사람들은 한국 내에 있거나 재외공관에 있는 소수의 인원에 불과하다. 재외선거를 홍보하고 재외 유권자가 선거에 참여할 수 있도록 유도하기 위해서는 중앙선거관리위원회, 외교통상부 그리고 재외공관의 노력만으로는 부족하다. 그러므로 현지의 한인단체, 교포신문과 같은 현지 언론, 현지내 진출한 한국 기업, 상공회의소와 같은 경제단체, 유학생회, 출신지역 별로 조직된 도민회, 기타 사회단체 등의 협력이 필수불가결하다.

실제로 브라질 상파우로의 사례를 보면, 상파우로 총영사관을 중심으로 일본인이 운영하는 현지신문사 3곳이 재외선거에 대한 홍보와 정보제공에 적극 협력하는 형태로 재외선거등록 캠페인을 실시하였다. 이에 현지 도민회연합회가 각 지역의 지부를 통해 홍보를 전개하고 재외선거등록을 지원하고 있다. 재외선거등록 뿐 만 아니라 재외선거에 대한 상담, 문의에 대한 정보제공 등을 지원하고 있다. 더 나아가 현지에서는 일본의 정당이나 후보자에 대한 정보를 알기가 어

렵다. 이러한 점을 고려하여 본국의 정치단체나 선거제도 등에 대한 정보를 제공하는 창구역할을 하기도 한다. 물론 한인단체나 도민연합회와 같은 단체가 특정 정당이나 후보자에 편중되는 것을 막기 위한 장치나 인식은 필요하다. 선거가 가지는 민감한 상황을 고려하여 중립성이 유지되는 상황을 만들면서 다양한 현지 네트워크를 구축하고 이를 적극적으로 협조하는 시스템 구축이 필요하다.

### (3) 유권자에 대한 홍보방안과 시사점

재외선거에 대한 홍보는 일본 국내에 대한 홍보는 전적으로 총무성이 담당한다. 그리고 해외지역에서는 외무성이 담당한다. 각 공관이 위치하는 현지에서는 교포신문, 공관계시판, 공관 홈페이지, 일본인관련 상공회의소, 전자메일 등으로 홍보를 진행한다. 구체적인 방법으로는 NHK 위성방송이 홍보에 크게 기여하고 있음을 알 수 있었다. 또한 기업에 방문하여 홍보하거나 홍보 팜플렛 제작을 제작하여 배포하기도 한다.

후보자정보는 총무성, 외무성의 홈페이지에 관련 사이트를 링크하여 제공하고 있으며 투표소에 후보자 정보(포스터 사진, 경력)를 비치하여 유권자가 확인 후 투표하도록 유도 하고 있다. 최근에는 각 구시군(시정촌) 주민등록업무 관련 창구에서 주소지를 해외로 이전하는 주민에게 재외선거 관련 홍보물을 나누어주면서 홍보활동을 강화시키고 있다.

이러한 일본의 재외선거에서 홍보활동은 지역에 따라서 국내홍보는 총무성, 해외지역에서는 외무성이 담당하는 등 역할 분담을 하고 있다. 그리고 무엇보다도 NHK 위성방송을 활용한 홍보활동이 효율성이 크므로 한국의 경우에도 KBS World나 라디오방송인 한민족 방송, 민간방송은 Arirang TV 등을 통한 홍보방안을 강구하는 것이 효율적일 것으로 보인다. 이와 아울러 교민단체나 교민언론, 상공회의소 등 교민네트워크를 활용하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

### (4) 무효표 방지 대책에 대한 시사점

중의원 총선거나 참의원 통상선거 또는 재·보궐선거 시, 선거기일까지 해당 구시군 선거관리위원회에 도착되지 않은 투표지가 있게 되면서 이러한 투표에

대한 처리가 재외선거의 문제점으로 제기되었다. 일본의 재외선거에서 개표시간 이후 도착되는 재외투표 분은 원칙적으로 무효표로 처리된다. 그러나 무효표로 처리되는 재외투표는 유권자의 많은 시간과 노력이 소요된 주권행사라는 점을 고려할 때 가볍게 넘길 문제는 아니다. 그러므로 재외선거인의 귀중한 한 표를 국정에 반영시키기 위해서는 안전하고 확실하게 운반하는 것이 필수불가결하다. 이를 위하여 일본의 재외선거에서는 외교행랑을 통해 운반하되 관계자가 직접 운반하고 있다. 또한 원거리 공관의 경우, 본국에까지 도착하는 시간을 고려하여 투표일을 하루 정도 앞당기는 제도개선을 단행하였다. 2006년 6월 공직선거법 일부를 개정하여 재외공관투표 종료 시기를 1일 단축하게 되었다. 그러나 모든 공관에서 1일씩 투표일이 단축된 것은 아니며 투표용지 운반 비행편이 안전하게 확보된 지역이나 재외선거기간이 2일 또는 3일간에 걸쳐 실시되는 공관에서는 일정정도의 투표기간 확보를 위해 원칙적으로 종전과 같이 재외선거 투표기간을 유지하고 있다.

#### (5) 투표소 안전 확보와 질서유지 관련 시사점

일본의 재외선거에서도 공관투표 시, 질서유지와 투표소의 안전 확보는 매우 중요한 문제이다. 실제로 재외선거 시, 투표소의 안전 확보는 투표소 주변의 교통정리 등은 현지국가 경찰이 담당하고 주변 경비는 외부 용역회사에 의뢰하여 공관이 담당하는 것으로 나타났다. 공관투표 진행 중 질서문란 및 질서유지와 관련해서는 공관이 대응 매뉴얼을 작성하여 대응하고 있었다. 질서문란 사례는 특별히 보고되지 않았으나 만약 사례가 발생하였을 경우에는 현지 공관이 적절히 조치하되 본국의 외무성에도 상시로 「긴급 대응팀」이 대기하고 있으므로 수시로 보고 한 후 처리하고 있는 것으로 나타났다.

#### (6) 외무성과 총무성의 역할 분담과 역할

일본의 재외선거에 관련 행정부처는 총무성과 외무성이다. 이 두 기관은 다양한 형태로 역할분담을 하여 각각의 기능과 역할을 수행하고 있다.

우선 총무성은 재외선거를 총괄하는 정책결정과 기본방향을 결정하는 역할을

수행한다. 제도 개선이나 선거에 관련된 예산책정, 가이드라인 작성 등을 수행한다. 그리고 재외투표가 일본 본국에 도착한 이후 개표 등에 업무나 통계를 담당한다. 이에 대하여 외무성은 재외선거업무를 중개하는 기능을 수행한다. 즉 제도 시행에 따른 구체적인 절차가 대체로 외무성 관할 속에서 이루어진다. 현지에서 이루어지는 재외선거인등록, 투표, 투표지 이송 등이 외무성 업무 속에서 이루어진다.

재외선거 홍보에 관련해서도 양 기관은 역할을 분담하고 진행시키고 있다. 일본의 재외선거에서 홍보활동은 지역에 따라서 국내홍보는 총무성, 해외지역에서는 외무성이 담당하는 등 역할 분담을 하고 있다. 재외선거에 관련된 투표 종사자 연수에 대해서도 기보적인 가이드라인은 총무성에서 작성하고 현지에서 구체적인 상황을 토대로 이루어지는 실무적 연수는 외무성의 관할 하에 각 공관에서 이루어지고 있다.

재외선거와 관련하여 각 지방자치단체도 일정한 역할을 분담하고 있다. 재외선거인등록증 발급과 우편 투표 시 투표용지 발송, 개표 작업 등은 각 구시군의 지방자치단체가 담당한다.

이상과 일본의 재외선거 관련 역할분담은 한국에도 많은 시사점을 던져주고 있다. 중앙선거관리위원회와 외교통상부 간의 역할분담은 한국의 재외선거의 성공적 정착에도 매우 중요하다고 본다. 일본의 현지공관을 방문하여 현지조사를 실시한바 실제로 총무성에 대한 불만이 매우 많다. 그리고 재외공관원들의 인식은 재외선거업무는 공관의 본래의 업무가 아니라 추가로 부여된 여분의 업무로 생각하고 있는 경향이 강하다. 그러므로 공관에서 이루어지는 선거인등록, 투표, 투표소 관리, 이송 등에 대해서 매우 귀찮아하는 분위기이다. 선거기간 중에는 기존의 영사업무와 투표업무로 과부하가 걸리고 있어서 재외선거업무에 대해 민감하게 반응한다. 재외선거의 경우, 선거공시 일에서 선거일까지 준비기간이 짧고 투표 공간 확보문제가 제일 큰 고민거리로 인식하고 있다. 즉 기존의 영사업무에도 공간이 부족한데 재외선거업무가 추가되면서 더더욱 공관에 방문이 늘었고 특히 투표기간에는 투표 공간 확보가 큰 문제로 대두하였기 때문이다.

이런 와중에 각 공관에서 투표소를 운영하는데 있어서 모든 사항을 전적으로 공관에 위임하고 있는 현 실태에 대해서 공관의 불만이 크다. 그래서 현지에서는 공관의 부담이 매우 크므로 선거관리를 담당하는 총무성에서 투표소 관리에



관련된 연수, 지도, 투표소 적합성 여부 등을 결정해 주거나 명확한 가이드라인이 필요하다는 목소리가 크다. 이러한 측면에서 재외선거업무는 담당하는 중앙선거관리위원회는 외교통상부와 관계설정을 명확하게 할 필요가 있다. 양 기관간의 관계설정을 토대로 중앙선거관리위원회가 담당할 역할에 대한 역할설정을 명확하게 제시 할 필요가 있다.

### (7) 재외투표 종사자에 대한 연수와 시사점

재외선거와 관련하여 투표종사자에 대한 연수나 교육은 매우 중요하다. 선거는 국민의 기본권으로 헌법이 보장하고 있기 때문에 권리행사가 침해되면 선거 자체가 무의미해진다. 그러므로 투표종사자에 대한 철저한 교육을 통해 만반의 준비가 필요하다. 국내에서의 선거업무와는 달리 재외선거는 외국에서 이루어지기 때문에 투표종사 경험이 전무한 사람들이 투표종사자로 참여하기 때문에 교육은 매우 중요하다.

일본의 재외선거에서는 투표종사자 연수는 각 지역의 공관이 자체적으로 실시하는 것이 원칙으로 되어있다. 그러다보니 공관에서 매우 곤란해 하는 상황이다. 투표종사자에 대한 교육내용이 지역에 따라 달라 일관성을 상실하기 때문이다. 외무성에서도 연수 내용이나 가이드라인 등을 각 공관에 제시하고 있으나 본국에서는 현지사정을 잘 몰라 연수내용 제시에 한계를 안고 있는 상황이다.

재외선거 도입 초기에는 총무성이 현지 공관을 순회하면서 관련 종사자에 대한 연수를 직접 실시하였다고 한다. 그러나 현재는 총무성에서는 관련 내용을 담은 비디오테이프를 제공해 주는 단계에 머무르고 있다. 또한 외무성에서 기본적인 관리요령을 담은 비디오자료를 제공함으로써 이를 상영한 후, 지역사정과 투표소 사정을 고려하여 공관에서 자체적으로 종사자에 대한 연수가 실시되고 있는 실정이다.

상파우로 현지조사에서도 공관에서의 투표종사자에 대한 연수 문제는 심각하게 제기되었다. 실제로 상파우로 공관에서는 투표개시 전일에 오전, 오후에 걸쳐 8시간 정도 관리교육 실시하고 있는 것으로 나타났다. 상파우로 총영사관은 투표소에 영사 1인과 공관원 5-6인 배치하고 있으며 그리고 기타 현지에서 120명을 고용하여 투표소 종사자로 충원하고 있다. 외부인 충원은 외부용역회사를 통해 충원하고 있으므로 연수의 중요성이 더욱 더 크다고 설명하고

있다. 외부 고용인에 대해 재외선거의 절차나 관리요령을 교육하는 일은 쉽지 않다. 더구나 재외선거를 담당하는 공관 직원은 선거관리의 경험도 없고 지식도 많지 않은 외무성 직원이기 때문에 여러 가지 한계가 있을 수밖에 없다.

그러므로 이러한 일본의 투표종사자에 대한 연수는 매우 시사점이 크다. 한국은 2012년에 처음으로 재외선거가 실시된다. 처음으로 실시되기 때문에 특히 투표종사자에 대한 교육, 연수는 대단히 중요하다. 일본과 같이 초기단계이므로 각 공관에 중앙선거관리위원회 직원을 파견하여 투표종사자에 대한 교육, 연수를 실시해야 한다. 그리고 관련 업무와 절차에 대한 매뉴얼과 가이드라인을 작성해서 각 공관이 투표를 관리하는데 어려움이 없도록 지원해주는 시스템을 구축해야 한다.

#### **(8) 홈페이지를 통한 정보 및 신청서식 제공과 편의성**

일본의 재외선거에는 여러 가지 복잡한 절차와 공관을 직접 방문하여 등록이 필요하다. 예를 들어, 재외선거인 등록신청에는 여러 가지 서류를 함께 제출해야 하는 번거로움이 있다. 현지 공관을 방문하여 복잡한 첨부서류를 제출하는 일은 간단한 일이 아니다. 법률적인 용어로 가득한 서류는 유권자에게 어렵게 느껴지고 이러한 복잡하고 어렵다는 이미지는 유권자의 재외선거 참여를 포기하게 만드는 가장 큰 요인으로 알려지고 있다.

재외선거인등록이나 투표소 방문 시 본인 확인 등을 손쉽게 처리하기 위하여 일본은 관련 서류의 양식을 총무성 홈페이지를 통하여 제공하고 있다. 그러므로 유권자는 사전에 홈페이지에 접속하여 관련서류를 다운로드받아 필요사항을 기재하여 제출 할 수 있다. 홈페이지에는 재외선거 관련 다양한 정보가 제공되고 있으므로 유권자가 가능한 한 많이 접속할 수 있도록 유도하는 전략이 필요하다. 재외선거는 해외에서 이루어지므로 정보제공이 홈페이지를 통해 이루어지는 부분이 많다. 한국도 중앙선거관리위원회의 홈페이지가 재외선거 관련 정보를 제공하고 관련서류나 제도소개를 충실히 수행할 수 있도록 구축할 필요가 있다. 한국은 세계에서 IT강국으로 알려져 있다. 이러한 명성에 어울리는 홈페이지를 구축하고 활용하는 방안을 연구해야 할 것이다. 아울러 한국어 이외에도 다

양한 언어로 관련 정보를 제공하는 시도가 필요하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일본의 재외선거는 한국에 많은 시사점을 제공하고 있다. 한국과 일본의 재외선거는 제도적으로 차이가 많지만 준비과정이나 투표과정은 매우 유사한 측면이 강하다. 그러므로 일본의 사례는 한국에 많은 정책적 시사점을 제공해주고 있다. 일본사례를 통해 제기된 문제점을 사전에 파악하고 이를 해결하기 위한 다양한 시스템과 전략 구상은 매우 중요할 것이다. 더구나 재외선거가 가지는 정치적 기능 등을 고려하여 한국의 민주주의 발전과 선거의 정치적 기능 회복에도 도움이 되는 재외선거가 될 수 있도록 철저한 준비가 필요하다고 본다.



## 참 고 자 료



# 1. 주상파울루 일본총영사관 면담 자료





## 주상파울루 일본총영사관 면담 자료

질문 1 재외공관에서 본국에 투표용지의 운송방법과 절차

답변 : 배송업체에 의해 외무성까지 기재투표용지를 운송하고 있음. 또한 在상파울로 일본국 총영사관은 「중계공관」으로서 브라질 및 인근 재외공관으로부터 기재투표용지가 在상파울로 일본국 총영사관으로 이송된 후 복수의 本官에 의해 외무성까지 운반됨.

질문 2 상파울로 총영사관에 등록되어 있는 유권자 수, 현황

답변 : 2009년 6월 현재 当館관할내 약 12,700인이 재외선거인명부에 등록되어있음. 2006년을 기점으로 신규등록자수 감소경향에 있으나 기재사항변경신고나 재교부의 신청건수는 증가하고 있음.

질문 3 선거별 상파울로 총영사관공관투표의 운용기한과 시간, 평일과 휴일의 투표인수

답변 : 在상파울로 총영사관의 경우 공시일(고시일) 다음날부터 선거 8일전까지 재외공관투표가 가능함. 2007년 참의원선거는 9일간 실시되었고, 차기 중의원선거는 4일간 실시될 것으로 전망함. 투표시간은 오전 9시 30분부터 오후 5시까지임. 평일과 휴일에 투표자 수의 차이는 보이지 않으나 오전중에 선거인이 집중되는 경향이 보임.

질문 4 상파울로 총영사관에서 재외공관 투표하는 유권자의 범위(예를 들어 시간, 거리, 이동수단 등)

답변 : 주로 상파울로 대도시권

질문 5 재외공관투표 실시에 있어서 곤란한 문제

답변 : 투표장소의 섭외. 중의원해산총선거는 해산일로부터 일본국내의 선거일까지 40일밖에 없었기 때문에 그리고 참의원선거도 국회연장으로 인해 선거일정의 변동이 있어 선거직전이 되어서야 투표장소를 확보할 수 밖에 없는 것이 문제임.

질문 6 상파울로 총영사관의 재외선거인명부등록에 있어 광고방법

답변 : 현지일본계신문에 광고를 게재하는 것 외에 리플렛이나 전단지, 포스터를 일본계단체, 일본진출기업에 배포하고 있음.

질문 7 재외선거인명부 등록 시 본인확인 수단

답변 : 여권 또는 브라질신분증명서와 재류카드로 확인하고 있음.

질문 8 상파울로 총영사관의 경우, 과거선거 시, 공관투표 및 투표용지의 운송과정에서 투표용지를 분실-훼손한 사례는 없는지

답변 : 当館의 경우에는 없음

질문 9 재외공관 이외의 장소에 투표소를 설치한 사례가 있는지. 있다면 그 장소의 치외법권설정유무와 치안유지방법

답변 : 当館관내에서는 투표자수가 많아 선거인을 관내에 수용할 수 없기 때문에 2007년 참의원선거에서는 일본계단체를 투표장소로 선정함. 同단체에 치외법권을 설정하고 있지 않으나, 대사관에 의해브라질정부에 통보한 후 재외공관투표를 실시했으며, 또한 재외공관투표 기간 중에는 투표장에 경비원을 배치하여 수상한 자가 투표장에 들어가지 못하도록 감시하고 있음. 게다가 (현지)군경에도 재외투표를 실시하는 것을 통보하고 있음.

질문10 재외공관에서 투표용지(투표함)의 보관, 관리방법 및 절차

답변 : 휴대용 금고에 넣어서 영사의 부실에 있는 로커에 보관함.

질문11 상파울로 총영사관의 재외공관투표의 일일 평균투표자수(최대인수)

답변: 2007년 참의원선거에서는 9일간의 투표기간 중에 약 2,000인이 재외공관투표를 하였고, 일일 평균투표자수는 약 222인, 일일 최대투표자수는 340인이었음.

질문12 상파울로 총영사관의 재외공관투표의 투표사무종사자수, 투표소의 평균면적

답변: 2007년 참의원선거에서는 선거기간 중 당일요원으로서 약 90인의 아르바이트를 고용했음. 투표기재장소로서 선정된 브라질일본문화복지협회대강당의 면적은 452.6평방미터.

질문13 상파울로 총영사관은 재외선거인명부 등록을 위해 재외국민이 다수 거주하고 있는 지역을 순회하며 접수를 받고 있는지. 있다면 어떤 지역이며, 그 효과는

답변 : 영사출장서비스를 상반기, 하반기 각 1회 실시하고 있음. 출장지는 우선 일본인이 다수 거주하고 있는 지역이나 지금까지 1번도 영사출장서비스를 실시하지 않은 지역을 선정하고 있음. 재외선거인명부 등록자격이 있는 재외 일본인에 대해 사전에 전화로 재외선거제도에 대해 설명하고, 사전에 신청서류를 송부하는 등 선거참여를 유도하고 있음.

질문14 재외투표와 관련하여 재외국민이 거주하고 있는 국가로부터 자국민의 영주권, 시민권 취득상황을 확인하고 있는지 여부, 하고 있다면 조회결과를 확인하는 방법 기한

답변 : 확인하고 있지 않음.

질문 15 각 정당이 상파울로 거주 일본인을 대상으로 정당설명회, 집회 등을 개최할 때 상파울로 총영사관과 상담한 후 개최하는지의 여부. 협력하는 것이 있는지

답변 : 지금까지 상파울로에서 정당설명회나 집회 등이 개최된 바 없음.

질문 16 재외선거 관련하여 브라질과 외교적인 문제가 된 사례가 있는지

답변 : 当館의 경우 없음.

질문 17 상파울로 총영사관이 담당하고 있는 지역의 유권자는 선거에 대해 관심이 높은 지아닌지. 높다면 그 이유는

답변 : 2006년 법개정에 의해 선거구선거, 소선거구선거, 보궐선거·재선거도 재외 선거 대상이 되어 정당 뿐 아니라 후보자에도 투표 가능하게 되었기 때문에 국정선거에 관심이 높아지고 있음.

질문 18 상파울로 총영사관의 관내의 일본인 중 어느 정도가 선거인명부에 등록했는지 또는 투표하고 있는지 최근의 선거별 투표율 상황은?

답변 : 거의 전원이 재외선거인증을 신청하고 투표에 임하고 있음.

질문 19 상파울로 지역의 선거인이 제기하는 재외투표와 관련해 고충이나 불편 등의 내용은

답변 : 공시일 또는 고시일까지 결국 재외공관투표가 시작하는 전날까지 후보자리스트가 발표되기 때문에 선거인이 후보자리스트를 입수하는 방법이 극히 한정되어 있는 점.

질문 20 상파울로 총영사관이 재외선거 관리상 느끼는 어려움은

답변 : 주거이전 후에 새로운 주소를 신고하지 않는 사람이 많기 때문에 선거관련 서류를 우송해도 본인에게 전달되지 않고, 영사관에 반송되는 점.

## 2. 일본 공직선거법 개정 연혁(재외선거 관련)



# 일본 공직선거법 개정 연혁(재외선거 관련)

## **1998년 공직선거법의 일부개정(재외선거)**

(명부등록에 관한 부분 : 1999년 5월 1일부터, 투표에 관한 부분 2000년 5월 1일부터 시행)

### [제도의 개요]

- 피등록자격 : 연령 20세 이상 일본국민으로서 3개월 이상 주소를 관할영사관 관할구 지역 내에 보유하고 있는 자
- 대상선거 : 중의원·참의원의 비례대표선거  
(당분간 중의원소선거구, 참의원선거구선거는 대상으로 하지 않음)
- 투표방법 : 원칙적으로 재외공관에서 투표  
그러나 다음의 사람은 재외공관투표 이외의 우편투표도 가능
  - 재외공관투표를 하지 않는 영사관의 관할구역에 주소를 보유한 자
  - 재외공관투표를 하는 영사관의 관할구역에 주소를 보유하고 있지만, 해당재외공관으로부터 거리가 먼 곳에 주소를 보유한 자
- 투표기간 : 공시·고시일로부터 원칙적으로 선거일 5일전까지

## **2003년 공직선거법의 일부개정(재외투표제도의 수정)** (2004년 4월 1일부터 시행)

### [개정의 내용]

- 투표방법에 대해서 재외공관투표와 우편투표 등의 선택제를 도입  
(재외공관투표는 공시·고시일 다음날부터)
- 귀국투표에 대해서 선거당일 투표소 투표 가능

※ 2005년 9월 14일 최고재판소 판결

공직선거법부칙 8항의 규정 중 재외선거제도의 대상이 되는 선거를 당분간 양원 선거의 비례대표선출의원의 선거에 한정하기로 한 부분은 늦었지만 본 판결 후부터 가장 처음 시행되는 중의원 총선거 또는 참의원선거의 시점에서 헌법 15조 1항, 3항, 43조 1항, 44조에 위반한다고 본다.

**2006년 공직선거법의 일부개정(재외투표의 대상확대등)**

(명부등록에 관한 부분 : 2007년 1월 1일부터, 투표에 관한 부분 2007년 6월 1일부터 시행)

[개정의 내용]

- 재외선거인명부등록신청수속의 개선(재류신고서 제출시 등에 있어서 등록신청 가능)
- 대상선거를 중의원·참의원의 (소)선거구선거도 대상으로 함
- 재외공관투표기간에 대해서 공시·고시일 다음날부터 원칙적으로 선거일 6일 전까지  
(보궐·재선거의 경우에는 원칙적으로는 1일전까지)



### 3. 일본 재외선거제도 개요



# 일본 재외선거제도 개요

(1) 재외선거제도는 재외선거인명부의 등록, 재외투표라는 2가지가 핵심요소이다

## ① 재외선거인명부의 등록

### 1) 재외선거인명부의 등록

a. 대상자 : 만20세 이상의 일본국민으로 3개월 이상 주소를 관할 영사관의 선거관할구역 내에 보유하고 있는 자

b. 접 수 : 관할영사관

c. 신청처 : 일본국내의 최종주소지의 市町村선거관리위원회

(국외에서 태어나 일본 내 거주사실이 없는 자 등은 신청시의 본적지 市町村선거관리위원회)

※ 「신청시」라는 것은 선거인(재외선거인명부등록신청자)이 등록신청서를 영사관에 제출할 시를 말함

### 2) 재외선거인증의 교부

재외선거인명부에 등록될 시에는 市町村선거관리위원회로부터 재외선거인증이 교부된다

## ② 재외투표

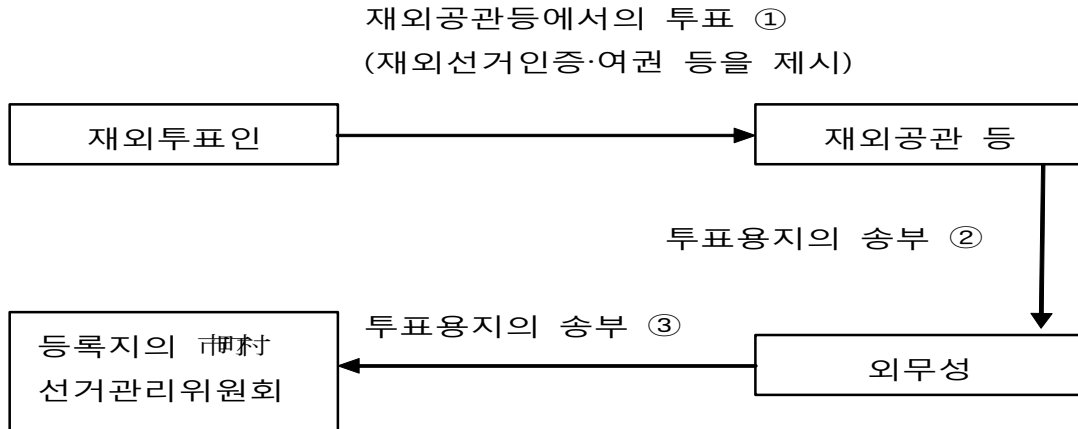
1) 대상이 되는 선거 : 중의원의원 및 참의원의원선거

### 2) 투표방법

재외선거인은 재외공관투표, 우편투표 또는 일본국내에 있어 투표 등의 방법에 의해 투표한다

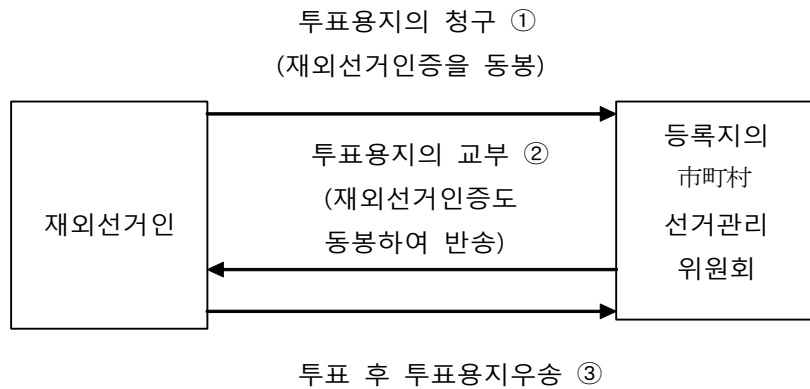
a. 재외공관투표의 흐름

(그림 1) 재외공관투표



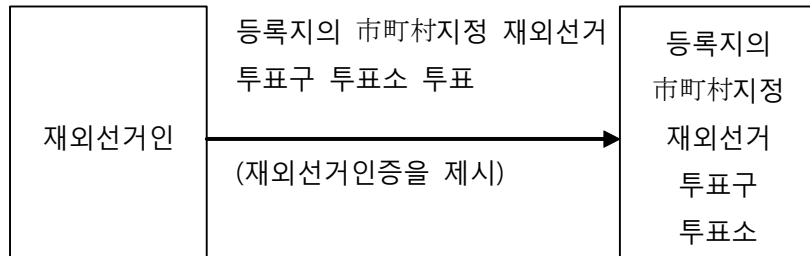
b. 우편투표 등의 흐름

(그림 2) 우편투표 등

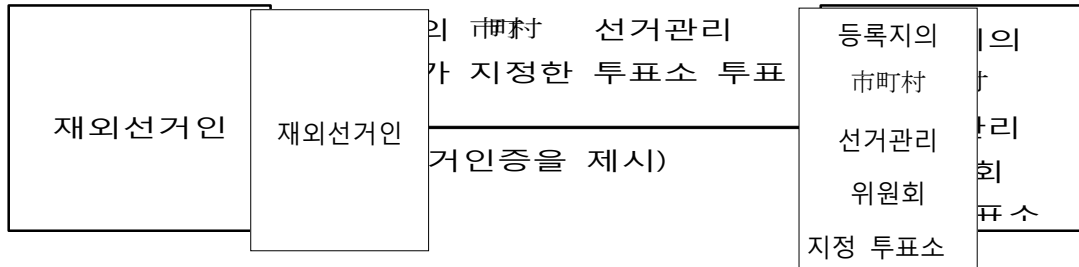


c. 일본국내에 있어서의 투표의 흐름

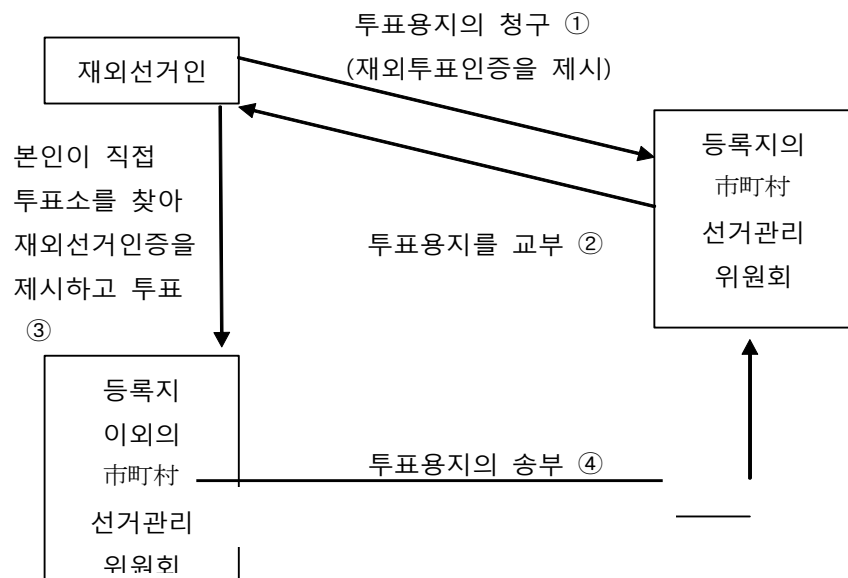
(그림 3) 선거당일 투표



(그림 4) 선거일전 투표



(그림 5) 등록지이외의 市町村에 있어서의 부재자투표





## 4. 일본 재외선거 결과





## 일본 재외선거 결과

		등록자수 (인)	투표자수 (인)	투표자수			투표율(%)
				공관투표	우편투표	국내투표	
2007 参 2007.7.29	선거구	102,551	23,615	19,516	2,342	1,757	23.03
	비례대표	102,551	24,191	19,996	2,437	1,758	23.59
2005 衆 2005.9.11		82,744	21,366	18,285	2,296	785	25.82
2004 参 2004.7.11		80,885	20,640	15,965	3,506	1,169	25.52
2003 衆 2003.11.9		73,740	11,749	7,094	4,135	520	15.93
2001 参 2001.7.29		73,651	22,054	10,554	10,312	1,188	29.94
2000 衆 2000.6.25		58,530	17,013	9,850	6,324	839	29.07

- ※ 외무성의 해외거주일본인수조사통계(2007년판 : 2006년 10월 1일 현재)에 의하면 해외거주일본인수는 약106만인으로 그 중 20세 이상의 추정유권자수는 인구의 75%정도인 약 80만인 정도임
- ※ 재외선거제도는 2006년의 공직선거법의 일부개정예 의해 비례대표선거 뿐만 아니라 (소)선거구도 대상이 됨
- ※ 2007년 실시된 참의원 보통선거 수치는 속보(수)치

(참고) 해외거주일본인수

	해외거주일본인수
2006.10.1현재	1,063,695
2005.10.1현재	1,012,547
2004.10.1현재	961,307
2003.10.1현재	911,062
2002.10.1현재	871,751
2001.10.1현재	837,744
2000.10.1현재	811,712
1999.10.1현재	795,852

※ (출처)해외거주일본인수조사통계(2007년판(2006년 10월 1일 현재) 외무성영사국정책과)



## 5. 일본 재외선거관련 국회속기록 요약



# 일본 재외선거관련 국회속기록 요약

169-중의원-외교위원회-12호

2008년 5월 9일

## 笠井위원

약 80만명이라면, 佐賀県이나 山梨県 유권자수에 필적하는 상당한 규모라고 생각합니다.

## 久元정부참고인

작년 참의원의원선거의재외선거인명부등록자수는 10만2551명이었습니다. 투표자수는 비례대표 선거가 2만4191명, 선거구선거가 2만3615명이었고, 투표율은 각각 23.59%, 23.03%였습니다. 등록자수에 관해 2005년 중의원선거에 비해 약 2만명 정도 늘어났습니다. 또, 투표자수도 약간 늘어났으며, 투표율은 2005년 중의원선거 투표율 25.82%을 약간 밑돌았습니다.

관계자가 재외선거에 있어 가장 문제가 된다고 보는 것은, 여기저기서 듣고 있기도 합니다만, 재외투표는 신청주의 이기 때문에 선거인명부등록을 하지 않으면 투표권을 얻을 수 없다는 것입니다. 그것을 어떻게든 간소화 할 수 없는가라고 하는 문제도 있습니다. 다음으로, 투표소가 전세계 200곳 밖에 없는, 물론 우편투표의 방법이 있지만, 있었다고 투표소가 한정되어 있다는 것입니다. 그리고, 선거공보와 같은 정보를 획득하기 어렵습니다. 재외선거제도는 1998년에 창설되어 제도의 개선이 행해져 오고 있습니다. 조금 전 지적된 것 이외에도, 예를 들면 2003년에는 모든 지역에서 우편에 의한 투표를 가능하게했고, 2006년 개정에서는 3개월의 주소요건을 충족시키지 않아도 선거인명부의 등록신청을 할 수 있게 되었습니다.

저희들은 우선은 이러한 제도에 대해서 정확히 알리는 것이 중요하다고 생각합니다. 작년 참의원선거에서는 리플렛을 작성해서 나누어주었으며, 처음으로 총무성에 특설홈페이지를 개설해서 될 수 있는 한 이해하기 쉬운, 선거인명부의 등록, 투표방법설명 등도 게재했습니다. 총무성의 홈페이지주소를 넣은 메일도 유관단체 및 해외에 사업소, 사무소가 있는 관련단체에도 알리는 노력을 해 왔습니다.

앞으로 이러한 노력을 외무성과도 밀접한 연계를 도모하면서 전력으로 해 가겠다는 것이 기본적인 방향입니다.

## 笠井위원

여러가지 노력을 하고 있습니다만, 예를 들어 등록문제 관해 3개월의 주소 요건을 충족시키지 않아도 된다는 것이 가능해졌다면, 최종거주지, 주소가 있는 市町村 혹은 区役

所에서 진출신고를 할 때 명부등록에 관계되는 재외선거인증의 발행하는 것까지도 검토할 수 있는 것은 아닐까라는 생각을 합니다.

국무대신께서는 재외국민 또는 재외공관직원들이 느끼고 있는 것 의견이나 요청을 최대한 수용하면서 제도의 개선을 도모해 갔으면 합니다.

#### **高村국무대신**

총무성과 자주 상의하면서, 재외국민들 의견 등 총무성에 전달하도록 하겠습니다.

### **166회-참의원-일본국헌법에 관한 조사...-12호**

**2007년 5월 11일**

#### **築瀬進君**

146조의 「재외투표를 행하게 할 수 없을 경우의 취급」을 어떻게 해석을 하면 좋은 것인가? 또, 이것을 그대로 두어도 좋은 것인가라고 하는 것을 발의자에게 질문합니다.

#### **중의원의원(船田元君)**

지금의 146조는 재외투표에 대해서, 천재지변 등의 특별한 사정, 예를 들면대지진, 대홍수, 혹은 사무소의 소실, 혹은 쿠데타나 내전 등의 발발과 같은 특별한 사정에 의해 재외공관투표를 행해야 할 기간 내에 실시할 수 없을 경우의 규정이라고 보시면 된다고 생각합니다. 이러한 경우, 본 규정에 의하면 해당 재외공관에서 투표일을 연기하여 재외공관투표를 다시 하지는 않는 것으로 되어 있습니다.

왜 그렇게 했는가하면 연기하여 재외공관투표를 실시할 경우, 국외에서 이러한 지장이라고 하는 것은 상당히 장기간에 걸쳐 계속될 가능성이 있으며, 또한, 재외공관투표에 맞춰서 국내의 많은 市町村의 개표도 늦추지 않으면 안 되는 등의 폐해가 더 크기 때문입니다.

물론 국내에 있어서 지금 말씀 드린 것 같은 천재지변에 의한 사고에 의해 투표를 할 수 없을 때에는 71조에 의해 후에 기일을 정해서 투표를 하는 것은 가능합니다만, 해외의 경우 지금 말씀 드린 것 같은 특수한 사정 등을 감안하였습니다.

이 146조는 참의원여러분이 민주당이 내놓은 법안에 수정안을 만들었지만, 여당안과 같은 규정이 있다고 알고 있습니다.

#### **築瀬進君**

저는 지금 가결된 일본국헌법의 개정수속에 관한 법률안에 대하여, 자민당, 민주당·新録風會 및 공명당 각당의 동 제안에 의한 부대결의안을 제출합니다.

## 일본국헌법의 개정수속에 관한 법률안에 대한 부대결의(안)

(전략)

1, 재외투표에 대해서는 투표의 기회가 충분히 보장되도록 만전인 조치를 강구할 것.

(후략)

### 公述人 (南部義典君)

재외투표 수속의간소화라는 하는 부분입니다.

재외국민의 헌법제정권 행사의 실효적 보장이라고 하는 관점에서병합수정안 및 참의원 민주당안은 공직선거법에 따라서 재외투표 제도에 대한 상세한 규정을 두고 있습니다. 재외투표제도는 일본에서는 아직 역사가 짧고, 국정선거에 관해서 서서히 제도개정이 행해지고 있습니다. 6월 1일부터는 새로운 개정법이 시행되어 참의원선거에서도 선거구선거투표가 가능하게 된다고 하는 것을 알고 있지만, 투표 관리의 집행면, 실무면에서의 경험이 부족하고, 문제점이 드러나기 어려울 뿐만 아니라, 정치대응이 지연되고 있다 라는 지적도 있습니다.

재외투표인명부등록에 대해 兩案은 재외국민이 최종주소지 市区町村선관위에신청하는 것으로 되어 있지만, 보다 간결하게 인터넷, 전자메일, 전화 등의 통신 수단을 통한 방법은 없을까요? 이것은 재외선거인명부신청수속에 대해서도 해당된다고 생각합니다. 市区町村선관위에 영구적명부로서 재외선거인명부에 등록되어 있으면, 재외투표인명부에 직권등록 된다고 하는 관계에 있으므로, 우선 제도를 다시 검토해야 할 것이 公選法이라는 것은 말할 필요도 없습니다.

국내에서의 부재자투표절차와의 균형이 문제가 되겠지만, ID 및 비밀번호를 입력하는 것에 따른 국외의 전자투표절차의 검토도 시작해서는 안 되는 것입니까? 국내에서는 개인공인인증 서비스라는 것이 있으므로, 그러한 시스템을 이용하면 어떨까 하는 생각을 합니다.

재외공관은 투표의 관리, 집행을 목적으로 한 기관이 아니므로, 간소화된 우편투표 및 재외전자투표의 도입이 사무부담을 대폭 경감시키는 것에 연결된다고 생각하고, 또한 투표율의 향상에도 이바지하는 것이 아닐까라고 생각하고 있습니다.

2005년 9월의 중의원선거에서는 재외선거인명부에 8만 2,753명이 등록되어, 그중 2만 1,366명이 투표했습니다. 투표율은 25.8%이었다고 합니다. 이것은 국정선거의 경우입니다. 재외국민들은 일본국내의 주민기본대장에 상당하는 명부가 없으므로, 그 거주지를 파악하기 위해서는 역시 본인의 신청에 의해 그 거주지를 파악할 필요가 있다고 생각합니다만, 헌법개정국민투표의 빈도와 국정선거의 빈도는 전혀 다르다고 생각합니다.

재외선거인명부와 재외투표인명부의 관계도 그 등록기준일에 재외선거인명부에 등록되

어 있는 사람은 자동적으로 직권등록 되는 관계이므로 우선 손댈 부분은 공직선거법상의 재외선거인명부제도가 아닐까 하고 생각하고 있습니다.

### **136-참의원-외무위원회-2호**

**2008년 2월 22일**

#### **說明員 (井戸敏三君)**

1984년 4월 제101국회에 소위 재외선거법안이라는 공직선거법의 일부를 개정하는 법률안을 정부에서 제안했습니다. 4월에 제안하고, 제안 이유 설명은 8월에 했습니다만, 그 이후 심의가 행해지지 않고 제105국회까지 계속심의 남아서 1986년 6월의 중의원의 해산 시 폐안이 되었습니다.

계속심이라고 하는 것은 심의가 행하여 지지 않고 있다라는 것입니다. 심의가 행하여 지지 않은 이유 등에 관해서는 말씀 드리지 못하는 점 이해해 주십시오.

#### **佐藤道夫君**

그 후, 정부에서 재제안의 움직임이 없었던 이유는 무엇입니까?

#### **說明員 (井戸敏三君)**

정부도 지금까지의 경과를 근거로 해서 대응을 하기 위해 연구 등을 해 왔으며, 재외선거는 일본국내에 살고 계시지 않는 국민들의 투표 기회를 어떤 형태로, 방법으로 대응할 것인가의 문제이므로, 그러한 의미에서 기술적인 관점 등도 포함해 검토를 계속해 왔습니다.

현재는 될 수 있는 한 빠른 대응을 위해 여당의 정치개혁협의회에서검토가 행하여지고 있는 중입니다.

#### **佐藤道夫君**

역시기술적으로 어려운 문제가 있는 것 같습니다. 선거인명부를 어떻게 확정할 것이라든가, 선거공보는 어떻게 할 것인가 라든가, 혹은 산간벽지에 있어서 재외공관이 있는 장소도 마차를 타서 몇 일이나 걸린다는 사람에 대해서는 우편투표를 인정하면 어떠한가. 그러나, 그것이 문제라든가 여러 기술적인 문제가 있는 것은 알고 있지만, 한다고 정하면 기술적인 문제라고 하는 것은 이것은 대단한 문제가 아닌 극복할 수 없는 일은 없다고 생각하므로, 아무쪼록 외무성, 자치성이 보조를 맞추어 대응해 주길 바랍니다.



### 136-중의원-공직선거법개정에 관한 ...3호

2008년03월15일

헌법상, 일본인인 한, 또는 일본의 국적을 소유하는 한 투표의 권리는 있는 셈입니다. 또, 일본인이 어디에 살고 있든지, 입후보하는 소위 피선거권은 조금도 제약을 받지 않고 있습니다. 소위 피선거권은 보장되어 있으면서도, 투표하는 권리가 아직 보장되지 않다는 실태인 셈입니다. 새로운 3당 합의에는 「재외교포의 투표권을 보장하기 위해서, 재빠르게 개혁안을 매듭짓고, 그 실현을 도모한다.」라고 쓰여져 있습니다. 또, 작년 12월7일의 본 위원회에서 제 질문에 대해 여당을 대표해서 伊吹의원이, 구체적 실무, 실행방식을 외무성과 자치성의 사이에서 조율하고 있는 단계에 있어, 언젠가는 모든 정당의 공동제안으로 하고 싶다는 답변을 주셨습니다. 그 이후의 외무성, 자치성, 兩省의 검토 결과를 들려 주십시오.

#### 谷畚정부위원

재외선거에 관해 여당정치개혁협의회에서 검토가 행하여 지고 있습니다만, 지금까지의 검토를 통해, 대상선거를 중의원, 참의원 비례대표선거로 하고, 투표방법은 재외공관투표와 우편투표를 병용하는 것으로 하는 구체적인 방향이 나타나고 있습니다.

이를 근거로 자치성에서는 어느 정도의 재외공관에 있어서 그 투표를 행하는 것이 가능한가, 즉, 재외공관의 관할하는 범위에서 어느 정도는 직접 재외공관으로 투표를 할 수 있고, 어느 정도는 역시 우편투표라고 하는 것에 의지하지 않으면 안 되는 것인가, 이러한 범위의 문제라든가, 재외공관투표와 우편투표의 조합을 어떻게 생각해 가면 좋은 것인가라고 하는 것 같은 것에 대해서, 각각 구체적인 각지역의 실태에 대해서 외무성에서 정보를 주셔서, 현재 지금과 같은 문제에 대해서 협의를 진척시키고 있는 상황입니다.

어쨌든 재외선거의 실현을 맞이하여 선거의 공정의 확보라고 하는 문제가 중요하고, 그러한 것을 염두하면서 동시에 적절한 운영, 집행이라고 하는 것도 필요하므로, 그러한 과제를 어떻게 지금과 같은 재외공관투표, 우편투표라고 하는 것과 병용해서 실현할 수 있는가라는 방향에서 검토를 진행하고 있습니다.

### 136-참의원-예산위원회-12호

2008년 4월 23일

#### 寺澤芳男君

헌법 15조 제1항의 재외국민 참정권의 문제에 대해서 질문 하고 싶습니다.

헌법에서는 일본국적을 가지고 있으면 국정에 참여할 수 있다고 하고 있습니다만, 현

재68만7,000명의 일본인이 해외에서 살고 있습니다. 저자신도, 22년간 해외에 있었던 사이에 12번의 국정선거를 할 수 없었습니다. G7중에서 일본에서만 해외에 있는 일본인은 투표를 할 수 없다고 하는 헌법위반이 행해지고 있는 셈입니다.

1992년, 일본의 자위대는 캄보디아에 PKO로 갔었는데, 당시 중의원 선거에 캄보디아에 있는 자위대는 투표 할 수 없었습니다.

그런데, 자위대에 의해 투표할 수 있게 된 도쿄에 있던 캄보디아 사람은 도쿄에서 투표를 했다는 대단히 우스운 일이 있었습니다.

이대로 재외투표제도 없이 다음 국정선거가 실시 될 경우, 선거소송이나 국가배상청구 소송이 나오지 않을까라고 생각합니다. 저는 이 법안을 초당파적으로 검토를 하고 있습니다만, 이 문제에 대해 정부는, 총리, 외무대신, 자치대신은 어떻게 생각하고 있습니까?

#### **국무대신(倉田寬之君)**

寺澤위원이 지적하신 재외선거에 관해서는 여3당의 정치개혁협의회에서 검토를 해 오고 있으며, 대상선거를 중참의원 비례대표선거까지 확대하는 것, 투표방법을 재외공관투표와 우편투표를 병용하는 것으로 하는 등의 방향이 정해지고 있습니다.

재외국민의 투표기회의 보장은 지극히 중요한 과제라는 것은 저도인식을 하고 있습니다. 현재, 자치성에서는, 어느 정도의 재외공관에서 있어서 투표가 가능한가, 재외공관투표와 우편투표의 조합을 어떻게 행해야 할지 등의 문제에 관해서, 외무성과 어느 정도 협의가 진척된 상황입니다. 선거의 공정성확보, 적절하고 원활한 집행이라고 하는 관점을 중심으로 검토를 더욱 진척시켜 나가야겠다고 생각하고 있습니다.

#### **국무대신(池田行彦君)**

지금 자치대신의답변이 있었습니다만, 외무성에서도, 재외국민이 아시다시피 70만에 이르는 것으로 파악하고 있습니다. 그 분들의 권리를 보장해간다고 하는 관점에서 적극적으로 생각하고 있습니다.

그리고, 1984년에 제안된 公選法の 개정안이 1986년, 해산에 의해 폐안이 된 경위가 있지만, 자치대신의 답변과 같이 여3당도지금 적극적으로 대응하고 있습니다. 저희들도 정부내에서 여러가지 적극적으로 검토해 나가고 싶다고 생각하고 있습니다.

### **139-중의원-공직선거법개정에 관한 ...2호**

**2008년 12월 12일**

#### **江渡위원**

재외선거제도는1986년의 6월에 폐안이 된 이후, 심의되지 않았었습니다만, 현재 많은 일본인이 국외에 거주하고 있습니다. 그러한 점을 생각할 때, 논의의 대상으로 삼아 진지하게 대응해야할 시기에 온 것이 아닌가 하고 생각합니다.

### 久野정부위원

지금까지 여당정치개혁협의회의 협의의 경위를 근거로 해서, 현재 자치성은 투표의 구체적 방법에 대해서, 선거의 공정확보, 적절하고 원활한 집행이라고 하는 관점에서, 외무성과 협의를 하고 있는 중입니다만, 앞으로 그 실현을 향해서 검토를 진척시켜서 오고 싶고 있습니다. 우편에 대해서는 향후 검토 및 조사해 나가겠습니다.

### 牧之内정부위원

1984년 재외투표에 관련 정부제안을 말씀 드린다면, 공관투표라고 하는 안이 있었습니다. 1986년에 폐안이 된 셈입니다만, 그 당시에 실시한다고 했을 때, 이미 재외국민의 수가 많아져서 공관투표만으로는 처리를 할 수 없는 것이 아닐까라는 의견이 있어, 자민당, 사회민주당, さきがけ의 3당 정치개혁협의회의 협의 중에 공관투표와 우편투표를 혼합한 것을 기본으로 하자는 의견도 있었습니다.

단지, 우편투표는 일찍 상당히 폭넓게 우편투표를 인정하고 있었던 시대가 있었습니다. 하지만, 1951년의 통일지방선거시에 이를 이용한 부정투표가 발생해 다음해인 1952년에 폐지를 했습니다. 그러나, 중증 신체장애자 등의 요청이 강하여, 지극히 한정적으로 요건을 엄격하게 해서, 1974년에 일부 부활을 했다고 하는 경위가 있습니다.

우편투표는 그러한 문제점을 가지고 있기 때문에, 저희들은 그 점을 외무성과 여러 가지로 신중히 검토하고 있습니다.

### 江渡위원

그런점에서 조직적인투표의 우려가 있으므로 우편투표를 신중하게 생각한다고 저는 이해하겠습니다. 그렇다면 공관투표라는 1가지 방식만 있게 되는 셈입니다. 이에 대해 자치성에서는 아직 구체적으로 검토하고 있지 않습니까?

### 牧之内정부위원

우편 투표는 그러한 문제점이 있기 때문에, 저희들로서도 신중에 취급하지 않으면 안 된다고 생각하고 있습니다. 단지, 재외국민들에게 투표의 기회를 드리고, 투표해 주신다는 것은 지극히 중요한 문제이므로 자민당, 사회민주당, さきがけ 3당 협의의 결과를 근거로 해서 공관투표와 우편투표를 서로 겸하는 투표방식을 전제로 현재 외무성 등과 협의를 진행하고 있습니다.

## 140-중의원-본회의-3호

2009년 1월 23일

### 내각 총리대신(橋本龍太郎君)

재외선거에 관해서는 지금까지의 여당정치개혁협의회의 협의의 경과를 근거로 하면서,

선거의 공정성 확보, 적절하고 원활한 집행이라고 하는 관점에서 검토를 진척시키고, 그 실현에 노력해 가고 있습니다.

또한 이 문제에 관해서 각 당에서도 충분히 논의를 하여 그 결과를 근거로 적절하게 대처해 가고 싶다고 생각하고 있습니다.

#### **140-중의원-외무위원회-5호**

**2009년 3월 21일**

##### **齋藤정부위원**

제작년 당으로부터 특히 재외공관투표, 우편투표 병용제 검토라는 과제를 외무성과 자치성이 받아서 검토하고 있습니다.

그 내용은 재외공관의 입지조건, 즉, 잡거빌딩인지 혹은 독립가옥인지, 그 주변의 치안, 경비상황은 안전한지 아닌지, 그리고, 우편 투표를 할 경우 왕복+半의우편에 의지하는 경우 등이 있습니다. 예를 들어 재외국민이 투표용지를 요구하여 일본의 선관위로부터 투표용지를 받아 투표 할 경우에는 왕복+半이 되는 셈입니다. 그 우편사정도 조사했습니다. 예를 들어 5통을 보내면 몇 통이 올 것인가, 며칠 걸릴 것인가와 같은 것을 종합적으로 조사해서 지금은 최종정리의 단계입니다. 예를 들어 홍콩과 같이 2만 명이 하나의 오피스에 몰려들면, 재외공관투표는 대단히 혼란이 예상되기 때문에 무리입니다. 그러한 경우에는 우편투표를 하지 않을 수 없다는 것입니다. 기본적으로는 독립가옥으로 치안상 문제가 없을 경우에는 재외공관투표도 가능합니다.

어느 쪽이든 개별재외공관의 입지조건, 주변의 사정, 혹은 상대국과의 상호주의의문제 등의 여러 가지 조건을 생각해서, 개별적이고 구체적으로 어느 공관의 지역은 재외공관투표가 가능하다. 어느 공관은 우편투표가 아니면 안된다 하는 것을 정리하고 있습니다.

##### **河野(太)위원**

외무성에서 각각의공관이 어느 정도의 범위를 담당하고 있을 것인가라고 하는 자료를 받아보니, 대단히 넓은 범위를 담당하는 재외공관이 상당히 많은 것 같습니다. 공관까지 차를 타고 하루가 걸리는 혹은, 비행기로 가지 않으면 안 되는, 그러한 곳이 상당히 있는 것 같습니다. 그러한 재외공관 관할의 재외국민들에게 재외공관에 가서 투표하라고 하는 것은, 현실적으로는 상당히 어려운 것이 아닐까라고 생각합니다.

또한, 재외공관에서 투표를 할 경우, 어떤 특정한 날에 일본인이 그 재외공관의건물에 집중하게 되기 때문에, 이번의 페루대사公邸사건과 비슷한 상황이 생기는 것이 아닐까 하는 생각도 듭니다. 일본인이 모여서 투표를 하는, 미리 일시도 알고 있는, 그러한 상황을 만들어 낸다고 하는 것은, 당초 치안이 좋은, 혹은 경비 상황이 좋다고 생각하던 곳에

서도 테러의 대상이 하게 되는 것이 아닐까 하는 그런 우려가 있습니다.

이런 점들을 생각해 보면, 개인적으로 우편투표로 통일을 하는 것이 좋은 것이 아닐까 하고 생각하고 있습니다.

#### **池田국무대신**

재외공관에서 투표한다고 할 경우에는 시간적, 거리적, 혹은 경제적으로도 어떤가 하는 문제들이 있습니다. 또는, 대단히 재외국민이 많은 곳의 경우, 물리적으로 대응할 수 있을지 하는 문제도 있습니다. 게다가 역사상대국의 생각이나 태도가 어떤가 하는 것도 충분히 생각하지 않으면 안 되는 그러한 문제도 있습니다.

한편, 우편투표라면 그러한 것은 문제가 안 됩니다만, 우편투표는 우편투표대로 다른 면에서 여러 가지 난점도 있다고 생각합니다.

#### **河野(太)위원**

재외국민들이 사실상의 선거권을 행사할 수 없는 상황이 이렇게도 길게 계속되고 있다는 것은 대단히 우스운 상황입니다. 부디외무성은 이것을 빨리 해결하는 입장부터 적극적으로 정부내에서도 행동을 하고, 발언을 해 나가 주시길 부탁드립니다.

또한 コタキナバル의 일본국 영사관이 총영사관으로종류변경 하게 되었습니다. 이것으로 일본의 영사관이라고 하는 것이 모두 총영사관이 되었다고 하는 것처럼보일 수 있습니다. 외무성의 내부규정에 의해 예를 들어 대외적으로는 영사, 총영사는 여러 가지로 차이가 있다고 생각합니다만, 외무성의 내부규정혹은 인사규정으로 총영사와 영사는 어떻게 다른 것인가? 총영사관 및 영사관은 기능, 혹은 총영사관, 영사관으로서의 대우는 어떻게 다른 것인가? 또 각각의 경우에서, 비용적인 관점에서 영사관을 총영사관화 함으로써 예산이 어느 만큼 더 소요되는 것인가 궁금합니다.

### **140-중의원-공직선거법개정에 관한 ...8호**

**2009년 6월 12일**

#### **白川국무대신**

최근 다양한 분야에 있어서 국제화가 급속히 진전되고, 우리나라가 국제 사회에 있어서 해야 할 역할이 증대하고 있습니다. 이에 따라 해외에도 다수의 국민이 거주하게 되고 있습니다.

재외국민의 선거권행사를 보장하기 위해 재외선거인명부등록제도 및 재외투표제도를 창설할 필요가 있다고 생각합니다. 그러면, 이 법률안의 내용에 관해서 설명 드리겠습니다.

첫째로, 재외선거인명부등록에 대해서입니다만, 계속해서 3개월 이상 국외에 주소를 소유하는 선거인이 향후 국내에 주소를 갖겠다는 의사를 인정 받으면, 관할 영사관을 경유

해, 최종주소지의 市町村선거관리위원회에, 그 사람이 어떤 市町村의 주민기본대장에도 기록된 적이 없는 사람 등일 경우에는 본적지의 市町村선거관리위원회에 재외선거인명부 등록신청을 할 수 있도록 하고 있습니다. 市町村선거관리위원회는 등록신청을 한 사람이 해당 市町村의 재외선거인명부에 등록되는 자격을 소유하는 자일 경우에는 그 사람을 재외 선거인명부에 등록하는 동시에 재외선거인증을 교부하고 있습니다.

둘째로, 재외투표에 대해서입니다만, 재외선거인명부에 등록되어 있는 선거인으로서 중 의원의원 또는 참의원의원의 선거에 있어서 투표하자로 하고자 하는 사람은 중의원의원 또는 참의원의원선거일의 공시 또는 고시일로부터 원칙적으로 선거일 5일전까지 사이에 스스로 재외공관장이 관리하는 투표소에 가서, 재외선거인증 등을 제시하고 투표하는 것으로 하고 있습니다. 또, 재외공관투표가 곤란한 재외공관의 관할구역 내에 거주하는 재 외국민은 우편투표 할 수 있는 것으로 하고 있습니다. 게다가, 재외선거인명부에 등록된 선거인이 귀국했을 때는 일정기간 市町村선거관리위원회에서 투표할 수 있는 것으로 하고 있습니다.

한편 투표용지는 각각 재외선거인명부에 등록되어 있는 市町村선거관리위원회에 송부 되어 국내에서의 투표일정에 맞추어 개표하는 것으로 하고 있습니다.

국외에 거주하는 선거인에 후보자개인에 관한 정보를 전달하는 것은 지극히 곤란한 것 등을 감안해 중의원의원 또는 참의원의원의 선거 중 당분간은 비례대표선거에 한하고 있습니다.

세 번째로, 재외선거의 선거의 공정성을 확보하기 위해, 매수죄, 선거자유방해죄, 詐僞 투표죄, 공무원 등의선거활동제한 위반죄 및 이에 준하는 범죄, 국외에 있어서 그 죄를 범한 일본 국민에게 적용하는 것으로 하고 있습니다.

네 번째로, 재외선거의 성격을 감안해 천재지변 등 피할 수 없는 사고 등에 의해 재외 투표를 기간 내에 행할 수 없을 경우의 조치 등을 마련하고 있습니다.

이외에도 재외선거인명부관련 비용 등에 대해서 필요한 재정조치를 강구하는 등의 조치를 취하여, 선거가 원활하게 실시되도록 노력하고 있습니다.

#### **140-참의원-외무위원회-17호**

**2009년 6월 12일**

#### **설명원(的石淳一君)**

재외선거제도에 관해 여러 가지 경위가 있습니다만, 1994년 이후, 여3당의 정치개혁 협의회에서 협의가 진척되었고, 또한 각 당에서도 논의가 행해져온 바 있습니다.

금년 4월 3일에 설치된 여당선거제도협의회에서도 재외국민의 선거권문제가 최우선 과

제의 하나로서 협의가 진척되어, 지난 5월 22일의 동(同)협의회에서 3당의 합의가 이루어졌습니다.

자치성에서는 이러한 각 당간의 협의의 경위를 근거로 외무성 등과 협의한 뒤, 재외선거법안을 정리하여 지난 6월10일, 국회에 제출하였습니다.

정부안을 말씀 드립니다.

우선대상으로 삼는 선거입니다만, 원칙적으로는 중의원의원선거 및 참의원의원선거입니다만, 당분간, 비례대표에게 한하기로 하였습니다. 만20세 이상의 일본 국민으로서3개월 이상 관할영사관의 관할구역 내에 주소를 보유한 자 가운데, 향후 귀국 의사를 밝힌자에게 한하고 있습니다.

다음으로, 재외선거인명부입니다. 市町村이재외선거인명부를 작성하고 있습니다만, 피등록자격을 소유하는 자는 원칙적으로 국내 최종주소지, 또는 본적지(이것은 예외입니다만)에선거인명부 등록을 합니다.

마지막으로 재외투표의 관련하여, 원칙은 재외공관투표로써 재외공관장이 관리하는 투표소에 서 하는 것을 원칙으로 합니다만, 예외적으로 특정지역, 즉 재외공관투표가 곤란한 지역에 거주하는 자에게는 우편투표도 가능하게 하고, 일시 귀국 시, 국내에서 선거가 있을 때는 국내에서 투표할 수 있습니다.

#### **佐藤道夫君**

비례 대표에 한정한다는 것은 선거구제에 관한 선거권을 얻는것은 곤란하다는 것으로 보여집니다. 왜 비례 대표에 한정한 것인가, 그이유를 알려 주시기 바랍니다.

#### **설명원(的石淳一君)**

중의원 소선거구선거 및 참의원의 선거구선거는 모두 후보자 개인의 성명을 기재해 투표하는 제도입니다. 그러므로 어느 정당소속이며, 그 정당의 주장이라든가 정책의 이외에 후보자 개인의 성명, 정견등도 알리는 것이 필요합니다만, 선거 활동 기간이 중의원의 경우는12일간, 참의원의 경우는 17일간으로 이러한 단기간에 해외의 유권자에게 이러한 것을 알리는 것은 대단히 곤란한 상황입니다.

이에 비해, 비례대표선거는 정당명을 기재해 투표하는 제도이며, 정당의 주장이라든가 정책 등은 상시적으로 신문이라든가 텔레비전, 라디오 등을 통해서 해외에 전해지고 있기 때문에 선거 기간 동안에 굳이 특별한 조치를 취하지 않아도 될 것으로 생각하고 있습니다.

따라서 재외선거에 관해서는 우선 비례대표선거를 실시하고, 선거 정보의 획득 상황이나 재외공관의 체제 등을 본 후, 다음 단계로서 중의원의 소선거구선거 및 참의원의 선거구선거의 실시를 꾀하는 것이 적당하다고 생각해서 그렇게 제안하게 되었습니다.

**佐藤道夫君**

다른 국가에서도 이런 식으로 선거를 한정하고 있는 나라가 있는지, 비례대표선거에 한정하는 방식을 취하고 있는 나라가 있는지 질문합니다.

**설명원(的石淳一君)**

자세히 조사한 바는 없습니다만, 우리나라와 다른 나라와의 상황이 다르므로 이와 같은 조치를 다른 나라에서 채택하고 있는지는 파악하지 못했습니다.

**佐藤道夫君**

어차피 이 문제는 차기 국회에서 논의가 될 것으로 생각합니다.

제 의견을 말씀드리면, 막상 선거 시에는 여러 정당이 난립하게 되어 자민당, 사회민주당과같은 유명한 정당은 해외에서도 알고 있겠지만, 아마도 양원의 계파 등을 알고 있는 사람은 재외국민 가운데 아무도 없는 것은 아닐까라고 생각할 정도입니다. 이렇게 보면 비례대표선거도 선거구선거와 비슷한 문제를 갖고 있다고 생각하고 있습니다.

요컨대, 이는 재외국민들의 열의의 문제, 관심의 문제로서 선거권을 행사하고 싶은 사람이 있으면 자신의 선거구에서 누가 입후보하고 있는 것이라고 문의를 할 것입니다. 그에 대해재외공관이 최대한의 편의를 도모해야 합니다. 명부 정도는 준비해서 문의에 바로 응하는, 혹은 해외에 있는 일본인회 등의 협력을 얻어 그곳에 명부, 리스트를 두어 조회를 하도록 한다든지 하는 것들이 얼마든지 가능하다고 생각합니다.

#### **141-참의원-선거 제도에 관한 특별위...-4호**

**2009년 11월 26일**

**정부위원(牧之内隆久君)**

현행 제도에 있어서, 해외에 거주를 하고 있는 분의 대부분은 국내의 선거인명부에는 등록을 하지 않고 있다고 생각됩니다. 출국 후 4개월 이내에는 아직 명부가 남아있습니 다만, 그 기간이 지나면 명부가 삭제됩니다. 따라서, 그러한 재외국민들은 투표율 계산의 분모에도 분자에도 포함되지 않고 있습니다.

**小山峰男君**

현재, 4개월 이상 해외거주중인 국민들에 대해서는 투표율에 영향이 없다면, 그 이하의 단기 해외거주 국민들은 당연히 투표율에도영향을 준다고 보아도 좋습니까?

**정부위원(牧之内隆久君)**

해외로 나가게 되면 이전 주소지의 선거인명부에 4개월간은 등록을 하고 있는 셈입니다. 지금, 중의원에서 논의되고 있는 재외선거법안에서는 영사관의 관할 내에 3개월이상 주소를 보유하는 국민을 재외선거인명부에 등록하자라고 하는 것이므로, 그 영향의 정도는 불과 1개월의 차이로써 지극히 미미한 것으로 생각합니다.



## 141-중의원-공직선거법개정에 관한 ...3호

2009년 11월 27일

### 住위원

헌법 제15조에는 「공무원을 선정하고, 파면하는 것은 국민고유의 권리다.」, 「공무원선거에 대해서는 성인에 의한 보통선거를 보장한다.」 라는 내용이 있습니다. 그리고, 공직선거법 제9조에서 선거권을 정하고, 선거권은 성년에 달한 스무 살 이상 모든 국민에게 보장되어 있다고 되어 있습니다. 그렇지만, 국내에 주소가 없어서 선거인명부에 등록되지 않고 있는 사람은 투표할 수 없다는 공직선거법의 제21조 및 제42조에 따라서, 국외에 거주하고 있을 경우, 국정선거에 대해서는 선거권이 있어도 그것을 행사할 수 없는 것이 지속되어 왔습니다.

재외국민은 매년계속해서 늘어나고 있습니다. 장기체류자와 영주자를 합쳐 1996년에 이미 76만4,000명에 이르렀습니다. 이 사람들이 자신의 나라의 장래를 생각하고, 정치에 대해서 생각하고, 걱정하고, 선거에 참가하고 싶다고 생각하는 것은 지극히 당연한 것이라고 생각합니다. 선거권의 행사라고 하는 헌법으로 보장된 기본적인 권리를 소홀히 해서는 안된다고 생각하고 있습니다.

정부가 1984년에 재외선거법안을 국회에 제출하였지만, 당시 중의원의 8増7減으로 일컬어지는 소위 정수시정(定數是正)법안, 이것이 우선시 되어, 실질심의회 없이 1986년 6월 해산시 심의 미완료로 폐안이 되었던 경위도 있습니다.

재외선거인명부를 선거인명부와 다르게 작성하기로 한 이유는 무엇이며, 등록을 신청할 수 있는 요건을 계속해서 3개월 이상 영사관의 관할 구역 내에 주소를 보유하기로 한 이유는 무엇입니까?

### 牧之内隆久君정부위원

재외선거인명부는 이번에 새롭게 법제도화 하였습니다. 이번에는 대상선거가 국정선거에 한하고 있기때문에 모든 선거가 대상이 되는 국내 선거인명부와 다르게 작성하게 되었습니다. 또한 현실적으로, 재외국민을 파악하는 수단이없으므로, 새롭게 신청등록이라고 하는 형태를 취해서 명부를 만들 필요가 있었습니다.

다음으로 명부의 등록 요건을 정부안을 따르면 영사관의 관할 구역 내에 계속되어 3개월 이상 주소를 보유하는 것으로 하고 있습니다, 이와 관련해서는 국외에 생활의 본거지를 보유한다는 의미에서 어느 정도의 기간을 요건에 포함시키게 되었습니다. 또한, 국내의 선거인명부는 주소이전 후 4개월간 선거인명부에 그대로 남아 있다가, 4개월 경과 후에는 삭제됩니다. 너무 빨리 재외선거인명부등록을 할 경우 이중등록이라는 문제가 발생하게 됩니다. 따라서, 일정기간 계속해서 주소를 보유하고 있다라고 하는 것을 요건에 포

함시킴으로써 명부의 정확성을 기하고자 하였습니다.

게다가 국외로 전출을 해서 즉시 등록이라고 하는 것 같은 것을 가능하게 하면, 의도적으로 선거구를 이동하는 것을 합법적으로 인정하는 것은 아닐까, 국내에 있어서, 선거인명부의 등록요건이 3개월간 해당 市町村에 주소를 보유하고 있다고 하는 것과의 균형도 잃는 것이 아닐까라고하는 생각에 이러한 요건을 갖추게 되었습니다.

#### **住위원**

향후 귀국 의사를확인 하는 것이 필요한 이유는 무엇입니까?

#### **牧之内隆久君정부위원**

귀국 의사가있는 분들이 국내정치에도 관심이 높고, 관심이 높은 분들에게 선거권 행사를 할 수 있도록 하자는 것이 개정법안의 방향입니다. 한편, 귀국 의사가 없는 분들은 일반적으로 국정에 관심이 많지 않기 때문에 귀국의 의사를 소유하는 자에게 한한다고하는 법문의 조항이 되어 있는 중입니다.

宣誓書에 관해서도 일반적으로 宣誓書를 제출하면 귀국 의사가 있다고 추정할 수 있으므로 등록신청 시 宣誓書를 받고있습니다.

#### **倉田의원**

귀국 의사를 요건으로한 것은 민주주의는 통치자와 피통치자의 동일성을 도모하므로 일본국의실질적인 통치의 밑에 영구히 들어가지 않는 사람은 선거권을 행사하는 자로서는 반드시 어울리지 않은 것이 아닌 것인가 하는 생각이 있기 때문이며, 또, 선거결과의 영향을 통상 직접 받지 않는 자와 현실에 일본국에 거주하고 있는 자와의 사이에 한표 라고하는 형태로 국정에 대한 동등한 영향력을 주는 것은 어떠한가 하는 의문도 있습니다.

그러나, 한편으로는, 보다 많은 일본 국민에게 선거권행사의 기회를 주는 것, 그것을 이익이라고 생각하는 입장도 있을 것입니다. 또한, 귀국 의사를 어떻게 판단을 하는 것인가 하는 문제도 귀국 의사요건을 삭제하면, 이 판단 기준, 필요한 기준을 이용하지 않아도되는 이익도 있을 것이라고 생각합니다.

그러므로, 귀국 의사요건을 삭제한다고 하는 것에 보다 많은 지지를 얻을 수 있다면 삭제할 수도 있다는 것이 제 기본적인입장입니다.

#### **住위원**

이 법안에 있어서 의회안도 정부안도 그렇게 큰 차이는 없다고 봅니다. 기본적으로 투표권의 행사라고 하는 것을 보장하자고하는 것에 대해서는 서로 같은 입장입니다.

단지, 최대의 차이점대상이 되는 선거의 범위입니다. 정부안인, 당분간 중의원, 참의원의 비례 대표선거에 한한다고 하고 있는 것에 대해서, 의회안은, 중의원의 소선거구선거, 참의원의 선거구선거도 추가하고 있습니다.

우편 투표에 대해서, 정부안에서는 공관투표를 행하는 것이 곤란한 재외공관의 관할

구역에 살고 있는 사람을 대상으로 한다고 하고 있습니다만, 이것이 맞습니까?

#### 河野(太)위원

우편 투표라고하는 것은 반드시 100% 보증이 되지 않고, 부정의 가능성이있습니다. 이전에 일본국내선거에서도 우편 투표에 의한 부정이 있었다고 들었습니다만, 65%라는 우편 투표에 의한 부정을 어떻게 막는 것인가? 부정이행하여 졌다는 것을 어떠한 방법으로 아는 것인가? 아니면, 어느정도는 감안해야 하는 것인가? 이미거기는 있는 정도 할 수 없다고 하는 것인가? 자치성의 견해를 듣고 싶습니다.

#### 牧之内隆久정부위원

원칙적으로 우편투표는 예외라는 말씀을 드렸습니다만, 이번에 제안한 법안은, 1984년 의정부안을 기초로 하고 있습니다. 1984년 법안에서는 재외공관투표만 이었습니다.

지금 말씀하신것 같이 우편 투표는 과거에 부정의 온상이 되었다고 말하는 것 같은 비판에 의해 일단 폐지가 되었고, 1974년에일부 부활을 하였습니다.

이번은, 우편투표를 하지 않을 수 없는 지역이라는 전제하에 재외선거인증을 교부하겠습니다. 투표용지를 청구하실 때, 재외선거인증을 함께 넣어서 청구를 해 주시면, 투표용지를 교부했다는것을 그 재외선거인증에 기입을 하겠습니다. 그리고, 실제로 투표용지를 보내서 오면 봉투겉면에 서명을 해 주시도록 하여, 이서명과 재외선거인명부의 등록의 때의 서명을 대조하면서 본인여부를 확인하는 식으로 부정의 방지를 도모해 가고자 하고 있습니다.

#### 上杉국무대신

정부안에서는 비례선거만을 대상으로 하고 있으므로 법에 의한 평등에 반하는 것이 아닐까, 그것이 법적으로 견딜 수 있는 것인가에 대해 생각하고 있습니다.

헌법 제14조는 법에 의한 평등을 보장하고, 더욱 제44조에서는 선거인의 자격은 법률로 결정 짓는다고 하면서 이어 「단, 인종, 신조, 성별, 사회적신분, 門地, 교육, 재산 또는 수입에 의해차별해서는 안 된다. 」라고 규정을 하고 있습니다. 헌법제44조의 규정은 모든 차별을 금지한 것이 아니고, 합리적인이유에 근거하는 차별에 대해서는 용인되는 것으로 해석되어 실제로 공직선거법에 있어서도, 예를 들면 금치산자, 선거 위반을 어긴 자 등에 대해서는 처음부터 선거권을 인정 하고 있지 않고, 또, 일정 기간市町村에주소를 보유하는 것을 선거인명부의 등록 요건으로서 하고 있습니다.

이번, 재외선거 제도를 창설과 관련하여, 국외에 있어서의 선거권의 행사는, 국내에서 멀리 떨어지고, 또 우리나라의 주권이 미치지 못한 지역에 있어서의 투표라는 점에서 공정, 공평, 적절한 선거를 실현되기 위해, 국내와 다른 방법에 따르지 않을 수 없는, 국외이기 때문의 특수성이 존재하고 있습니다. 따라서 재외선거는 대상선거를 당분간 비례대표선거에 한하게 되었습니다.

헌법도 합리적인이유에 근거하는 제한이면 허용하고 있으며, 이 점에서 헌법에 위반하는 것이 아닌 것으로 판단할 수 있다고 생각합니다.

#### **牧之内隆久君정부위원**

향후 귀국 의사를 갖고 있는 자에 한하게 한 것과 관련하여 귀국의사여부 판단에 있어, 객관적인 증거가 있을 경우는 좋지만, 이는 주관의 문제이므로 상당히 곤란한 요소가 있는 셈입니다. 따라서 선서서를 통해 귀국의사여부를 확인하고 있습니다.

물론, 재외선거인명부등록을 한다는 것은, 국내정치 등에 관심이 있어서, 대부분 향후 귀국의사가 있는 것이라라고 볼 수 있지만, 반드시 귀국의사를 표현한 다고 볼 수는 없다고 생각합니다.

### **136-중의원-공직선거법개정에 관한 ...3호**

**2008년 3월 15일**

#### **橫光위원**

그러나, 이것은 정치개혁 여당협의회에서도 작년의 5월 단계에서 兩省에검토의 지시를 내렸습니다. 이것은 소위 헌법에 관한 문제, 인권에 관한 문제이므로 정부도 1984년, 이미 10년도 훨씬 이전에 법안을 제출하였습니다. 하지만, 이 문제는 진전을 보이지 않고 있습니다. 여러 가지 요인이 있었겠지만, 역시 兩省이 좀더 열심히 내 주시길 바랍니다.

확실히, 중요한 것은 공평성이 결여되어서는 안 된다는 것이 제1의 전제입니다. 그러한 관점에서 재외투표의 장소 혹은 투표 방법, 여러 가지 어려운문제가 나올 것으로 생각됩니다만, 결국 하자고 생각하면 할 수 없는 일도 없다고 생각합니다.

재외국민수의 증가를 파악하는 것도 대단히 어려운 문제입니다. 또, 지리 등의 환경 문제나 우편투표를 빈틈없이 실시할 수 있는 것 같은 상황이 아닌 나라도 있는 등 여러 가지 어려운 점이 많다는 것은 저도 알고 있습니다만, 국민의 헌법상 보장되고 있는 권리에 영향을 미치는 문제이므로, 수고스럽겠지만, 자치성, 외무성의 노력을 부탁 드립니다. 이 문제에 관계해서자치대신의 견해를 들려 주십시오.

#### **倉田국무대신**

지적하신 바와 같이, 3당의 정책합의안에서는 「재외교포의 투표권을 보장하기 위해서, 재빠르게 개혁안을 매듭짓고, 그 실현을 도모한다.」고 명기하고 있습니다. 재외국민의 투표기회보장은 대단히 중요한 과제다라는 인식을 하고 있습니다. 선거의 공정성확보, 적절하고 원활한 집행에 중점을 두고 외무성을 시작으로 관계부처와 협의를 진척해 나가겠다는 생각을 갖고 있습니다.

## 일본의 재외선거제도에 관한 연구

---

2009년 12월 일 인쇄  
2009년 12월 일 인쇄  
발 행 : 중앙선거관리위원회

경기도 과천시 홍촌말길 30  
TEL : 02)503-1114(대표전화)

인쇄 : 일 지 사  
02) 503-6971

---