

부재자투표제도에 관한 연구

- 우편투표 방법을 중심으로 -

오유선*

• 목 차 •

I. 서론	1. 우편투표로만 모든 선거를 실시 : 미국 오레곤주
II. 이론적 검토	2. 전국적 규모의 선거를 우편투표로 실시 : 호주 1997년 선거
1. 개념정리	3. 재외선거에서의 우편투표
2. 기존 연구 검토	4. 우편투표 관련 선거부정 사례
III. 우리나라의 부재자투표제도	5. 외국의 우편투표 실시사례의 시사점
1. 부재자투표제도 도입역사	V. 부재자투표제도 개선방안
2. 현행 부재자투표 실시방법	VI. 결론
3. 역대 선거에서의 부재자투표 실시현황	
IV. 외국의 우편투표 실시사례	

I. 서론

국민이 선거를 통해 대표자를 선출해 그 대표자로 하여금 국가정책의 결정을 대신하게 하는 대의제 민주주의의 기본 근간은 시민의 활발한 선거참여에 있다고 할 수 있다. 따라서 국민의 의사가 제대로 국가의 정책결정에 반영되도록 하기 위해서는 국민의 선거참여를 보장하는 것은 물론이고, 원활한 선거참여가 이루어지도록 장려하는 것이 바람직하다. 이러한 점을 고려할 때 지난 1987년 민주화 이후 우리나라 선거에서 진행되어온 급격한 투표율 하락은 대의제 민주주의의 근간을 흔드는 심각한 문제임이 분명하다.¹⁾

* 중앙선거관리위원회 법제과 연구관

1) 역대 국회의원선거에서의 투표율은 1988년 열린 제13대 국회의원선거에서 75.8%를 기록한 이래 꾸준히 낮아져 지난 2008년 열린 제18대 국회의원선거에서는 46.1%라는 역대 최저의 투표율을 기록했다. 절반에도 미치지 못하는 낮은 투표율은 선거에서 선출된 대표들의 대표성에 대한 논란까지 불러일으켰다.

선거에서의 투표율 하락은 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 나타나고 있는 현상이며, 이에 각국은 의무투표제, 투표 인센티브제 등을 도입하기도 하고, 다양한 선거홍보 활동을 벌이는 등, 투표율 증대를 위한 여러 대안을 제시하고 있다.

선거에서의 투표율을 높이기 위한 대책으로는 여러 가지 방법이 제시되고 있지만, 그 중에서도 유권자의 투표 편의성을 증대시키는 한편 전통적 투표방법으로 선거권을 행사하기 어려운 유권자들을 위해 대안적 투표방법을 제공하는 것은 선거기권자를 줄임으로써 투표율 감소를 막는 중요한 대책으로 여겨지고 있다. 실제로, 선거방법과 투표율에 대한 기존 연구들의 결과 또한 투표편의성의 증대가 투표율을 높이는 데 기여한다는 것을 밝힌 바 있다.

그런 점에서 선거일에 투표소에 가서 투표를 하기 어려운 유권자들에게 다른 대안적 방식을 이용해 투표할 수 있는 기회를 부여하는 부재자투표제도는 투표율 감소를 막기 위한 중요한 대책의 하나이다.

현재 부재자투표제도의 투표방법으로 가장 많이 쓰이는 방법은 우편투표 방법이다. 물론, 우편투표 방법은 대리투표, 사전투표, 전자투표 등과 같은 여러 대안적 투표방법들 중 하나일 뿐이며, 이미 수십 년 전부터 실시되어온 방법으로서 새로운 투표방법은 아니다. 그러나 우편투표는 현재 우리나라에서 실시되고 있는 유일한 대안적 투표방법이며, 보안상의 우려와 정치적 합의의 어려움 등으로 인해 전자투표 등과 같은 다른 대안적 투표방식의 도입이 어려운 상황에서 우편투표는 앞으로도 한동안 투표소투표의 방법으로 투표하기 어려운 유권자들이 선택할 수 있는 유일한 대안일 가능성이 높다.

따라서 우편투표의 실시현황을 검토해보고 개선방안을 모색해보는 것은 의미가 있을 것이다.

본 연구는 대안적 투표제도인 부재자투표제에 대해, 우리나라에서 부재자투표를 위한 방법으로 사용되고 있는 우편투표 방법을 중심으로 살펴보고자 한다.

먼저, 우리나라에서 부재자투표가 도입된 이후부터 현재까지의 실시현황을 검토해 보고, 외국의 우편투표 실시 사례에 대한 검토를 통해 외국의 경험에서 우리가 얻을 수 있는 교훈은 무엇인지 알아볼 것이다. 특히, 우편투표 실시와 관련해 제기되었던 문제점과 대책에 대해 파악해봄으로써 우리나라의 부재자투표제도 개선에 참고할 수 있는 방안들을 도출하고자 한다.

또한, 재외선거를 넓은 의미의 부재자투표에 포함시켜 재외선거의 투표방법에 대해서도 간단히 살펴보고, 재외선거에서의 우편투표 방법의 도입 가능성에 대해 검토해볼 것이다.

II. 이론적 검토

1. 개념 정리

우리나라에서는 부재자투표제도의 투표방법으로 우편투표 방법을 이용하고 있기 때문에 일반적으로 부재자투표와 우편투표를 같은 것으로 인식하고 이를 혼용하여 사용하는 경우가 많다. 그러나 부재자투표는 선거일에 투표소에 직접 출석해 투표하기 어려운 선거인을 위해 일정한 절차를 거쳐 부재자로 신고를 하고 다른 방법을 이용해 투표를 할 수 있도록 하는 제도이고, 우편투표는 전통적 투표방법인 투표소투표의 대안적 방법으로 이용되는 여러 가지 투표방법의 하나일 뿐이다.²⁾ 따라서 이러한 개념적 차이를 분명히 하기 위해 먼저 국내외에서 현재 사용되고 있는 투표방법을 ①투표소투표, ②우편투표, ③대리투표, ④사전투표, ⑤전자투표로 나누어 그 특징과 장단점을 알아보고, 이러한 투표방법들이 사용되는 부재자투표제도와 재외선거의 의미에 대해서도 간단히 정리할 것이다.

1) 투표방법의 분류

(1) 투표소투표(polling place voting/attendance ballot)

투표소투표는 선거에서 가장 일반적으로 사용되는 전통적 투표방법으로, 선거인이 정해진 선거일에 자신의 선거구의 해당 투표소에 직접 본인임을 확인하고 투표를 하는 방법이다. 본인이 투표소에 직접 출석한다는 의미에서 직접투표(personal voting), 출석투표(attendance ballot)라고도 한다. 투표소투표방법은 다시 용지투표 방식과 레버기기 이용방식, 전자기기를 이용한 투표방식으로 나뉜다.³⁾ 투표소투표의 투표절차는 대체로 명부작성, 투표, 개표 및 집계 3단계로 나눌 수 있다. 명부작성 단계에서는 유권자가 관할 선거구에 유권자등록을 하면 유권자의 투표자격을 확인하고,⁴⁾ 이를 토대로 선거인명부를 작성해 지정된 투표소에 배부된다. 다음, 투표 단계에서는 유권자가 선거일 지정된

2) 실제로 외국에서는 부재자투표의 방식으로 우편투표 외에도 대리투표, 전자투표 등 여러 투표방법이 활용되고 있다.

3) 레버기기를 이용한 방식은 주로 미국에서 많이 사용되었던 방식으로 투표의 집계가 간편한 장점이 있지만, 기기의 고장·오작동 등의 우려와 함께 재검표가 불가능하다는 단점이 있기 때문에, 요즘은 전자기기를 이용한 투표방식으로 대체되는 추세이다.

4) 우리나라와 같이 투표자격을 갖춘 유권자가 선거인명부에 자동으로 등재되는 경우에는, 선거인 등록과 투표자격 확인 절차가 생략된다.

투표소에 출석해 선거인명부에 등재된 자신의 이름을 확인하고, 본인 확인 절차를 거친 뒤에 투표용지를 배부받아 일정한 절차에 따라 투표를 한다. 마지막으로, 개표 및 집계 단계에서는 미리 정해진 절차에 따라 개표를 하고, 그 결과를 집계하여 발표하고 당선자를 확인한다.

투표소투표의 가장 큰 장점은 투표가 일정한 시간 동안 지정된 장소에서 선거관리인의 감독 하에 투표자의 본인확인 절차와 투표과정의 감독이 이루어지기 때문에 투표의 비밀성과 보안성을 최대한 보장할 수 있다는 데 있다. 그러나 선거인이 반드시 지정된 날 지정된 장소에 출석해 투표를 해야 한다는 점에서 투표의 편의성은 부족한 것이 사실이다. 그리고 선거일에 일정한 장소에 투표소를 설치하고 투표의 관리·감독을 위해 인력을 배치해야 하기 때문에 선거 실시에 많은 비용이 소요된다는 단점이 있다. 또한, 전자투표 도입을 옹호하는 학자들은 투표소투표의 단점으로 인간의 실수로 인한 무효표 발생의 여지가 많고, 개표과정에서도 인간적 오류로 인한 누락표 및 혼표의 발생여지가 있으며, 의도적인 부정행위에 취약하다고 지적하기도 한다(최만식 2005, 10).

(2) 우편투표(postal voting)

우편투표는 선거인이 선거정보와 투표용지 등을 우편으로 제공받아 투표를 하는 방법으로 투표소투표 방법으로 투표를 하기 어려운 사람들을 위해 보충적으로 이용되는 경우가 대부분이다. 우편투표는 다시 투표 회송방법에 따라 우편으로 제공받은 투표용지에 기표를 한 뒤에 이를 회송용 봉투에 넣어 우편으로 회송하는 전체 우편투표(거소투표)와, 우편으로 제공받은 투표용지를 부재자투표소에 가져가서 투표함에 넣는 방식으로 투표하는 부분 우편투표로 나눌 수 있다. 우편투표의 실시절차는 대체로 선거인명부 작성단계, 선거정보와 투표에 필요한 자료를 준비하는 투표자료 제작 단계, 선거자료 및 투표용지를 선거인에게 보내는 우편발송 및 회송 단계, 회송된 투표용지를 개표, 집계해 선거결과를 발표하는 집계단계로 나뉘어 진행된다.

우편투표의 가장 큰 장점은 선거인이 직접 투표소에 가지 않고서도 집에서 선거정보와 투표용지를 우편으로 받아 기표한 뒤 이를 회송하는 방식으로 선거에 참여할 수 있기 때문에 투표시 시간적·공간적 제약을 거의 받지 않는다는 점에서 투표의 편의성이 매우 높다는 데 있다. 또한, 투표소를 설치할 필요가 없고, 투표의 관리 및 감독을 위한 인력을 배치할 필요가 없기 때문에 선거에 소요되는 비용을 절감할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 우편을 이용해 투표용지를 발송하고 회송하는 과정에서 투표용지가 분실될 우려가 있고 사실상 선거인이 기표를 할 때 비밀투표가 이루어지는지 보장할 수 없다는 점에서 낮은 보안성과 비밀성이 단점으로 지적된다.

(3) 대리투표(proxy voting)

대리투표는 선거인 본인이 선거일에 투표소에 직접 출석하여 투표를 할 수 없을 경우, 특정인을 자신의 대리인으로 선정하여 자신의 투표권을 위임한 뒤, 그 사람으로 하여금 자신의 투표를 대신하게 하는 투표방법이다. 대부분의 국가들에서는 선거사기에 악용될 가능성에 대한 우려로 선거에서 대리투표 방법을 허용하지 않고 있지만, 영국, 프랑스, 스웨덴 등의 국가에서 일정한 조건과 절차를 규정해 대리투표를 하는 것을 허용하고 있다. 먼저, 영국과 프랑스에서는 선거인이 장애 또는 질병으로 인해 몸이 불편한 경우나 해외에 거주하고 있는 경우 미리 대리투표를 신청한 뒤 대리인에게 위임장을 주어 해당인으로 하여금 투표를 대신 할 수 있도록 규정하고 있으며, 한 대리인이 복수의 선거인의 투표를 대리하지 못하도록 제한하고 있다. 스웨덴의 경우에는 선거인의 가족구성원이나 선거인을 평소에 돌보는 사람만 선거 대리인이 될 수 있도록 선거대리인의 자격을 한정하고, 대리인은 사실상 선거인이 기표한 투표를 투표소로 가져가는 역할만 하도록 함으로써 대리투표가 선거인 매수행위 등에 악용되는 것을 막고 있다(중앙선거관리위원회 2009, 539-543).

대리투표 방법을 허용하는 것은 투표소에 직접 가서 투표하기 어려운 유권자에게 대안적 투표방법을 제공함으로써 유권자의 투표 편의를 증대시킨다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 대리투표의 방법은 투표 매수행위 같은 선거사기의 위협과 위협 또는 압력에 의한 투표 행사의 가능성을 안고 있다는 점에서 단점이 많은 투표방법이기도 하다.

(4) 사전투표(early voting/advance polling)

사전투표 또한 기존의 투표소투표방법을 보완하는 대안적 투표방법의 하나로, 정해진 투표일에 투표를 하기 어려운 선거인들이 투표일 전에 특정 기간을 정해 투표를 할 수 있도록 하는 방법이다. 주로 미국의 일부 주들과 호주, 캐나다, 독일, 뉴질랜드 등에서 부재자투표의 투표방법으로 사용되는데, 선거일에 앞서 미리 투표를 한다는 점에서는 우편투표와 같지만, 선거인이 투표소에 직접 출석해서 본인확인 절차를 거치고 투표용지를 배부받아 기표하는 방식으로 투표를 해야 한다는 점에서 우편투표와는 다르다. 일반적으로 사전투표를 하려는 선거인은 사전에 해당 선거관리사무소에 신청을 해야 하며, 신청인이 있을 경우, 선거관리기구는 해당 선거인이 정해진 투표일에 앞서 2~5일 정도의 기간 동안 투표를 할 수 있도록 투표소를 운영한다(중앙선거관리위원회 2009, 531-538).

사전투표의 장점으로는 다른 대안적 투표방법과 마찬가지로 지정된 투표일에 투표를 하기 어려운 선거인에게 선거권을 행사할 수 있는 기회를 부여한다는 점에서 투표의 편의성을 높였다는 것을 들 수 있다.

그러나 유권자에게 사전투표를 허용하는 것이 얼마나 선거참여를 높이는 효과가 있는지는 대해서는 의견이 분분할 뿐 아니라, 지정된 투표일에 앞서 투표를 하는 투표자들이 다른 투표자들과 달리 제한된 정보에 기초해 투표를 하는 문제점이 발생한다는 지적도 있다(Committee for the Study of the American Electorate 2004, 5-6).

(5) 전자투표(electronic voting)

전자투표는 정보통신기기의 발달과 함께 가장 최근에 도입되기 시작한 대안적 투표방법의 하나로, 전자적 기기 또는 방법을 이용해 투표와 개표, 집계를 하는 투표방법을 말한다. 일반적으로 전자투표 방법은 편지카드를 이용하는 방식, 광학스캐너 또는 컴퓨터 터치스크린을 이용해 투표 및 개표를 하는 방식 외에 휴대전화, 컴퓨터, 인터넷 등을 이용해 투표결과를 전송하는 방식을 포함한다(중앙선거관리위원회 2009, 591). 전자투표 방법은 다시 투표와 투표결과의 전송에 인터넷 네트워크를 이용하는지의 여부에 따라 전자기기를 이용한 투표와 인터넷투표로 나눌 수 있다. 전자기기를 이용한 투표는 선거인이 선거일에 투표소에 출석해서 투표를 한다는 점에서는 투표소투표와 같지만, 투표와 개표 및 집계가 전자기기를 이용해 이루어진다는 점에서 투표소투표와는 다르다.

인터넷투표는 선거인이 투표소에 선거일에 출석하는 방식이 아니라, 인터넷 네트워크에 접속할 수 있는 곳이라면 어디서나 시간과 장소에 구애받지 않고 인터넷으로 투표를 할 수 있는 방법이다.

전자투표의 가장 큰 장점으로는 인터넷 투표의 경우 선거인이 시간과 장소에 구애받지 않고 투표를 할 수 있게 함으로써 투표의 편의성을 극대화시켰다는 점과 전자기기 사용으로 개표 및 집계에 소요되는 시간과 인력을 절약할 수 있다는 점을 들 수 있다. 그러나 전자투표는 유권자의 명의가 도용될 수 있고, 투표시스템이 해킹에 의한 선거결과 조작의 가능성이 있다는 점, 비밀투표의 보장의 어려움 등 취약한 보안성이 문제로 지적되고 있다(김용철 외 2005, 172-174). 따라서 영국 등 일부 국가들의 지방선거에서 전자투표가 시도되고 있기는 하지만, 아직 많은 국가들이 전자투표의 전면적인 도입에는 신중을 기하고 있는 것이 사실이다.

〈표 1〉 투표방법간의 장·단점 비교

투표방법	장점	단점
투표소투표	- 투표의 비밀성 보장 - 높은 선거 보안성	- 낮은 투표 편의성 - 높은 선거비용
우편투표	- 높은 투표 편의성 - 상대적으로 낮은 선거비용	- 선거부정 발생 가능성 - 사실상 비밀선거 보장되지 않음. - 제한된 정보에 기초한 투표 가능성
대리투표	- 상대적으로 높은 투표 편의성	- 선거부정 발생 가능성 - 다른 사람의 선거권 침해 가능성
사전투표	- 상대적으로 높은 투표 편의성 - 보다 많은 선거권 행사 기회 부여	- 제한된 정보에 기초한 투표 가능성
전자투표	- 투표 편의성 가장 높음. - 선거 비용 절약 가능	- 해킹에 의한 선거조작, 명의도용 가능성 등 투표 보안성 취약

2) 부재자투표(absentee voting)

부재자투표제도는 선거일에 직접 투표소에 가서 투표를 하기 어려운 유권자의 참정권을 보장하기 위하여 선거일 전에 다른 대안적 방법을 이용해 투표를 할 수 있도록 하는 제도이다. 부재자투표제도가 도입되기 시작한 초기에는 여행, 질병, 장애 등의 이유로 선거일 투표소에 가기 어렵거나 병원, 요양원, 교도소 등의 시설에 기거하는 유권자들이 투표에 참여할 수 있게 하기 위한 방안으로 고안되었지만, 점차 많은 나라들이 투표율을 높이기 위한 방법의 일환으로 신청자격을 제한하지 않고 특별한 사유가 없는 경우에도 부재자투표를 신청할 수 있도록 바꾸는 추세이다. 부재자투표에는 특별 투표소투표, 우편투표, 대리투표, 사전투표, 전자투표 등의 다양한 투표방법이 사용되지만, 이중에서 현재 가장 보편적으로 많이 사용되는 방법은 우편투표이다.

부재자투표제도의 의미는 무엇보다도 전통적 투표방법으로 투표를 하기 어려운 선거인에게 대안적 투표방법을 이용한 선거 참여의 기회를 제공함으로써 유권자의 참정권을 최대한 보장한다는 데 있다.

3) 재외선거(external voting)

재외선거는 해외에 나가있기 때문에 선거일 당일 자신의 해당 선거구 투표소에서 투표를 할 수 없는 유권자를 위한 제도라는 점에서 넓은 범주의 부재자투표에 포함된다고 볼 수 있다.⁵⁾ 다만, 선거인이 외국에 거주하고 있기 때문에 투표행위가 해외에서 행해짐

으로 인해 국내에서 이루어지는 부재자투표와는 다른 문제들이 발생할 수 있다. 따라서 투표용지의 국제적 운송문제, 선거 실시 과정에서 선거인이 거주하고 있는 해당국의 주권 침해의 가능성, 선거운동에서의 제약 등과 같이 국내 부재자투표와는 다른 요소들에 대한 고려와 준비가 필요하다(International IDEA 2007).

채외선거의 의미는 자국민의 참정권을 최대한 보장한다는 데 있다. 세계화의 흐름과 함께 사람들의 국제적 이동이 늘어나고 자국을 떠나 해외에 체류·거주하는 사람들이 늘어나는 상황에서, 자국민이 어디에서 거주하는지와 상관없이 국민으로서의 권리를 행사할 수 있게 한다는 취지에서 점차 많은 나라들이 이 제도를 확대하고 있다.

2. 기존 연구의 검토

우편투표에 대한 기존 연구는 부재자투표제도에 대한 연구에서 부분적으로 이루어지는 경우가 대부분이다. 이를 크게 나누면, 부재자투표(우편투표)의 실시여부와 투표율간의 상관관계에 대한 연구, 우편투표 실시방법의 기술적 측면에 대한 연구, 우편투표 실시가 유권자의 정치참여 행태 또는 선거운동의 방식 변화에 미치는 영향에 대한 연구, 우편투표와 관련된 논란 및 쟁점 등으로 나눌 수 있다.

1) 우편투표와 투표율간의 상관관계

지금까지의 투표율에 대한 연구에서는 투표의 편의성 증대가 투표율 상승에 긍정적인 영향을 준다는 것이 정설로 여겨져 왔다.⁶⁾ 즉, 투표의 선거인등록 절차를 없애 선거에 참여할 수 있는 절차를 간소화하고, 투표소를 유권자의 접근이 쉬운 장소에 설치하고, 투표소에 직접 가서 투표하기 어려운 유권자에게 부재자투표 같은 대안을 제시하는 등, 유권자의 투표참여의 편의성을 도모함으로써 투표율을 높일 수 있다는 것이다. 그러나 최근의 연구결과 중 일부는 정당한 이유를 제시하지 않는 부재자투표나 우편투표가 투표율에 별다른 영향을 주지 못한다는 주장을 제기하기도 한다.

5) 「공직선거법」에서는 선거인이 국내에 거소를 보유하고 있는지의 여부에 따라 국외부재자와 채외선거인으로 구별하고 있다. 그러나 국외부재자투표나 채외선거 모두 해외에 거주하고 있음으로 인해 국내에서 투표소투표의 방법으로 투표를 할 수 없는 유권자를 위한 제도라는 점에서 넓은 의미에서의 부재자투표에 포함된다고 봐도 무방할 것이다. 실제로, 외국의 경우, 부재자투표를 국내부재자와 해외부재자로 나누고, 해외부재자의 경우 국내에 주소지를 보유하고 있는지와 관계없이 투표권을 부여하고, 동일한 방식으로 투표를 할 수 있게 하되 해외거주 기간에 따라 선거권을 부여하거나 제한하는 경우가 대다수이다.

6) 투표율의 개선방안에 대한 연구는 투표의 비용을 낮추는 방법과 투표의 효능감을 높이는 방법, 이렇게 두 가지 방향에서 이루어져왔다. 투표의 편의성과 투표율의 상관관계에 대한 연구는 주로 투표율을 결정짓는 제도적 요인에 집중하고, 투표의 비용을 낮추는 데 초점을 두어 이루어져왔다(International IDEA 2006, 12-14)

먼저, 선거운용방법과 투표율간의 상관관계를 분석한 토비 제임스(Toby James)의 2010년 연구결과에 따르면, 우편투표를 실시할 경우 투표 가능성(probability of voting)을 4% 정도 상승시키는 효과가 있다(James 2010, 381). 그리고 그 효과는 대리투표, 전자기기를 이용한 투표, 사전투표, 인터넷 투표 등의 다른 대안적 투표방법들보다도 더 높은 것으로 나타났다.⁷⁾ 특히 전체 우편투표의 경우 투표율에 미치는 긍정적 효과가 더욱 큰 것으로 분석하고 있다. 에릭 올리버(J. Eric Oliver)는 한 발 더 나아가 노인들이 신청절차 없이 우편으로 투표를 할 수 있도록 하는 미국 일부 주들의 투표율 분석을 통해 우편투표의 등록과정을 간편하게 하는 것이 투표율을 2% 높이는 효과가 있다고 주장한다. 데이비드 매글레비(David B. Magleby)는 오레곤주의 사례를 들며, 우편투표로만 선거를 실시할 경우 투표율을 19% 상승시키는 효과가 있다고 분석했다(Magleby 1987; James 2010, 373에서 재인용). 손 리취(Sean Richey)는 우편투표가 특히 소외계층의 투표율을 높이는 효과가 있다며(Richey 2006, 441) 우편투표의 효과를 긍정적으로 평가했다. 이외에도 우편투표가 투표율에 미치는 영향에 대해 긍정적 입장에서 서술한 논문이 상당수 있다.

반면, 우편투표가 투표율에 거의 아무런 영향을 주지 못한다거나, 오히려 부정적인 영향을 준다는 분석도 있다. 테드 카우저(Thad Kousser)와 메걸 멀린(Megal Mullin)은 2007년 캘리포니아주의 우편투표 사례연구에서 대통령선거나 주지사선거 등에서는 우편투표와 투표율 상승간의 상관관계를 발견하지 못했지만, 지방선거나 특별선거에서만 제한적인 효과가 있는 것으로 분석했다(Kousser 2007, 440-441). 미국선거인연구위원회(Committee for the Study of the American Electorate, 이하 CSAE)의 2004년 연구 또한 이유를 제시하지 않아도 되는 부재자투표, 사전투표, 우편투표를 허용하는 정책이 투표율에 아무런 긍정적 효과를 주지 않는다고 주장한다. CSAE의 분석에 따르면, 투표의 편의를 증대시키는 이러한 제도들이 투표의사가 없는 유권자들이 투표를 하도록 유인하는 효과보다는 선거일에 투표소에서 투표를 하려했던 유권자들에게 더 쉬운 투표방법을 선택할 수 있게 하는 효과가 더 크다는 것이다. CSAE는 선거를 우편투표 방법으로 실시함으로써 선거를 통해 공동체의식을 확인할 수 있는 기회가 없어지기 때문에 우편투표가 유권자의 정치참여에 미치는 부정적인 영향이 더욱 크다고 주장한다(CSAE 2004, 4-6).

우편투표가 투표율에 미치는 영향에 대해 공통된 연구결과가 존재하는 것은 아니다. 하지만, 대체로 그 정도의 차이는 있지만 우편투표가 투표율 상승에 어느 정도 긍정적인 영향을 주는 것으로 인정하는 논의가 우위를 점하고 있다. 일부 우편투표에 부정적

7) 참고로, 대리투표와 전자기기를 이용한 투표는 투표 가능성을 높이는 효과가 없었으며, 사전투표는 투표 가능성을 1%, 인터넷 투표는 3% 상승시키는 효과가 있는 것으로 나타났다(James 2010, 381).

인 입장의 논의들도 우편투표가 투표율 자체에 미치는 영향보다는 그 외의 사회적 효과 등에 집중하는 경우가 대부분이다. 따라서 우편투표가 어느 정도 투표율에 다소나마 긍정적인 영향을 주는 것으로 보는 것이 타당해 보인다.

2) 우편투표 실시의 기술적 요소⁸⁾

(1) 우편투표의 필수요소

우편투표의 실시를 위해서는 필수적으로 갖추어져야 할 조건들이 있는데, 그중 가장 중요한 요소는 다량의 우편물을 효율적으로 처리할 수 있는 안정적이고 믿을 수 있는 우편체계의 존재이다. 만약, 우편체계가 안정적이지 못해 투표용지의 분실이나 잘못된 배송 등이 빈번하게 발생한다면 선거자체의 신뢰도를 저해할 수 있기 때문이다. 다음으로 우편투표 실시에서 필수적인 요소는 최신정보로 유지 및 관리되는 선거인명부의 존재이다. 우편투표가 효과적으로 치러지기 위해서는 우편물이 반송되는 사례를 최소화할 수 있도록 선거인명부의 선거인 정보를 최신정보로 유지할 필요가 있다. 이와 함께, 우편투표에서는 체계적인 선거정보 안내시스템 또한 매우 중요하다. 우편투표는 투표관리관의 지도 없이 선거인이 각자 알아서 투표를 하는 형태로 이루어지기 때문에 투표과정에 대한 선거인의 이해를 도울 수 있는 올바른 정보를 제공할 수 있어야 한다. 아울러, 투표용지 및 자료의 제작, 발송 및 취급에 필요한 기반시설도 중요한 요소이다.

(2) 우편투표의 일반적 실시절차

우편투표의 실시절차는 일반적으로 계획, 투표자료 준비, 투표용지의 발송 및 회송, 개표 및 집계 4단계로 나누어볼 수 있다.

첫째, 계획단계에서 이루어져야 할 가장 중요한 계획은 선거일정의 계획이다. 이 중 선거일정에 대한 계획을 세울 때에는 일반적으로 i)선거의 공고, ii)선거실시의 공식적 승인, iii)선거인명부의 확정, iv)후보자 확정, v)후보자에 대한 정보 공개, vi)후보자의 정보공개 진술서 접수 마감, vii)투표용지 및 자료의 발송, viii)투표의 마감, ix)유효투표 확인을 위한 회송봉투 검사, x)개표 및 투표 집계, xi)투표결과의 확정 및 공고 등의 일반적 투표절차를 고려하여 각 과정에 충분한 시간이 배분되도록 계획하여야 한다. 광고와 언론매체를 활용한 홍보캠페인 등을 활용한 선거홍보에 대한 계획과 선거기간 중에

8) 우편투표 실시의 기술적 요소에 관한 내용은 International IDEA의 1999년 보고서 Voting by Mail 중 Part One. Operational Features of Voting by Mail(5-12) 부분을 참고하여 재구성한 것이다.

효과적인 전화문의 서비스를 제공하기 위한 안내센터의 설치 또는 증원에 대한 계획, 선거인명부의 개인정보를 업데이트하기 위한 시간 및 인력배분 계획, 후보자의 지명과 함께 후보자에 대한 정보를 유권자에게 발송하기 위한 계획, 그리고 이와 함께 필요한 경우 해외 부재자투표나 오지에 거주하는 선거인의 투표 등, 투표과정에서 발생할 수 있는 여러 상황에 대처하기 위한 계획이 이루어져야 한다.

둘째, 투표자료 준비 단계에서는 투표용지 및 자료의 준비와 함께 발송된 투표용지 및 자료가 반송되거나 손실될 경우에 함께 대비하여야 한다. 투표용지 및 자료에는 투표용지와 비밀투표의 보장을 위한 투표용지용 봉투, 회송주소가 인쇄된 회송용 봉투, 발송용 봉투, 선거인명부에의 투표기록을 위해 투표자의 정보와 바코드가 입력된 절취용지, 투표안내문 등이 포함된다.

셋째, 투표의 발송 및 회송단계에서는 대규모의 우편물을 안전하게 유권자에게 배송하고, 회송받을 수 있는 안정적 우편시스템이 중요하다. 또한, 발송에서는 선거일정이 지연되지 않도록 발송물을 발송시기에 맞춰 준비하는 것도 중요하다. 회송에서는 회송되어 들어오는 투표 우편물을 어떻게 확인·검사하고 처리할지에 대한 선거관리계획이 이루어져야 한다.

넷째, 개표 및 집계 단계에서는 먼저, 개표에 앞서 이중투표, 명의도용에 의한 투표 등을 가려내기 위한 추가적인 검증과 보안상의 조치가 필요하다. 일반적으로, 선거인에게 투표지를 넣은 봉투에 선거인 본인임을 증명하는 내용을 쓰게 하고, 본인확인을 위해 생일을 적고 서명을 하도록 하고, 바코드를 선거인명부에 대조해 확인하는 등의 조치를 취하고 있다.

3) 우편투표의 영향

(1) 유권자에 대한 영향

우편투표의 실시가 유권자에게 미치는 효과에 대해서는 이를 부정적으로 바라보는 입장(Thompson 2004)과 긍정적으로 바라보는 입장(Richey 2006)이 있다. 먼저, 우편투표가 유권자에 미치는 영향에 대해 부정적인 입장을 견지하는 데니스 톰슨(Dennis F. Thompson)은 그의 2004년 연구에서 우편투표를 실시함에 따라 유권자들이 선거일에 동시에 투표를 함께 함으로써 생기는 선거윤리(electoral civics)가 약화되었다는 분석을 내놓았다. 톰슨은 유권자들이 같은 날 동시에 투표를 하는 동시성(simultaneity)을 선거의 중요한 가치 중 하나로 평가한다. 즉, 유권자들이 동시에 투표를 하는 행위가 유권자의 공민적 태도(civic attitude) 형성에 중요한 영향을 주는데, 우편투표는 이러한 공민의

식의 형성을 해칠 수 있다는 것이다. 또한, 우편투표가 투표의 독립성을 해치고 전략적 투표를 가능하게 하기 때문에 공정성의 문제를 불러일으킬 수 있다고 주장한다 (Thompson 2004, 58-59).

반면, 우편투표가 유권자에 미치는 영향에 대해 긍정적인 입장을 견지하는 리쉬는 투표소투표가 공민의식 형성에 긍정적 영향을 미친다는 것에 동의하지 않는다. 리쉬는 오히려 투표소투표에서의 통제된 비밀투표가 선거인에 대한 부당한 영향력 뿐만 아니라 유권자들 사이의 긍정적인 영향과 교류까지 막음으로써 결과적으로 선거인들을 선거과정으로부터 소외시키는 결과를 낳았다고 주장하는 바버렛(Jack M. Barbalet)의 견해 (Barbalet 2002; Richey 2006, 437에서 재인용)에 동의하며, 1998년부터 2000년 사이의 선거여론조사의 자료를 분석한 결과 우편투표를 하는 사람들이 정치적 토론에 더욱 활발하게 가담하는 경향이 있다는 결론을 내놓았다(Richey 2006, 437-440). 즉, 우편투표를 실시함에 따라 유권자들이 투표에 더 많은 시간을 할애하게 되어 자신의 결정에 대해 숙고할 수 있는 시간이 늘어났고, 이는 가족 또는 친구, 동료들과의 정치적 토론을 증대시키는 결과를 낳았다는 것이다.

(2) 선거운동방식에 대한 영향

우편투표는 정해진 선거일에 대다수의 유권자들이 투표를 하는 투표소투표와 달리, 투표기간이 길어지면서 선거운동방식에도 변화를 가져왔다. 일반적으로, 투표소투표의 경우에는 투표일에 가까워질수록 유권자들의 막판 표심을 잡기위해 선거전이 점점 더 고조되는 경향이 있다. 그러나 우편투표는 유권자들이 투표를 하는 시기가 제각각 다르기 때문에 선거열기가 투표용지 우편물 발송시기에 고조되어 투표 마감일까지 지속되는 경향을 보여준다(International IDEA 1999, 13-14). 이렇게 투표기간이 길어짐에 따라 후보자들의 선거운동은 단기적 효과가 강한 대규모 집회 등을 통한 홍보 보다는 지속적인 노출효과가 있는 대중매체를 통한 광고에 더 집중하는 경향을 보여주고 있다. 마사 크로프(Martha Kropf)는 우편투표 등을 이용하여 선거일 이전에 투표하는 유권자들과 투표소투표를 하는 유권자들 간의 차이를 분석한 결과 우편투표를 하는 유권자들이 TV 나 라디오의 선거광고를 더 챙겨보는 경향이 있으며, 이러한 차이가 선거운동방식의 변화에도 영향을 줄 수 있다고 분석했다(Martha Kropf 2008, 139-147). 이러한 연구결과는 우편투표가 선거 실시 자체의 비용절감뿐만 아니라 장기적 관점에서 선거운동 비용을 낮추고 막판 선거과열 현상을 완화시키는 효과를 가져올 수도 있다는 점에서 시사점을 던져준다.

Ⅲ. 우리나라의 부재자투표제도

우리나라에서는 부재자투표가 우편투표의 방법을 이용해서 치러지기 때문에 우리나라의 부재자투표제도의 역사가 곧 우편투표의 역사라고 봐도 무방할 것이다. 따라서 이 장에서는 우리나라의 부재자투표 도입역사와 역대 실시현황, 그리고 현재의 부재자투표 실시방법에 대해서 간략히 알아볼 것이다.

1. 부재자투표제도의 도입역사

먼저, 부재자투표의 도입역사를 알아보면, 우리나라에서 부재자투표제도가 처음 도입된 것은 1960년 제5대 민의원 선거에서이다. 이후, 우리나라는 대통령선거와 국회의원선거, 지방선거, 국민투표, 재·보궐선거 등의 모든 선거에서 부재자투표를 실시해오고 있다. 이를 선거별로 살펴보면, 대통령선거의 경우 1967년 제6대 대통령선거부터, 국회의원선거의 경우 1960년 제5대 민의원선거부터, 지방선거의 경우 1960년 지방선거부터, 국민투표의 경우 1969년부터 부재자투표제도를 채택했는데, 선거법이 통합되기 이전인 1994년까지는 각 선거의 선거법에 규정된 부재자투표제도가 큰 틀에서는 비슷하지만 부재자투표 대상의 자격 등에서 조금씩 다름에 따라 그 실시방법에서도 조금씩 차이가 있었다. 1967년과 1971년의 대통령선거 및 국회의원선거에서는 월남 파병군인과 독일에서 일하는 광부와 간호사들의 참정권을 보장하기 위해 국내에 주소를 가지고 있으면서 외국에 거주하는 선거권자를 대상으로 국외부재자투표제도가 잠시 도입되기도 했다(고윤환 2005, 90-94).

부재자투표제도 도입 초기에는 부재자투표 신청 대상의 자격이 장기여행자, 군인, 병원·요양소·형무소·선박 등에 장기 기거하는 자 등으로 엄격하게 제한되었다. 부재자투표의 투표방법으로는 모든 부재자 선거인이 자신이 거처하는 곳에서 투표용지와 선거안내문을 받아 기표를 한 뒤 이를 우편으로 회송하는 거소투표가 이용되었다. 그러나 부재자투표제도를 이용해 투표를 하는 사람들의 대다수가 군인인 상황에서 군부대 병영에서 공개투표를 하거나 다른 사람의 표를 대신 행사하는 등의 선거부정 시비가 자주 발생하자(월간 『말』 편집부 1987), 1987년 제13대 대통령선거부터 부재자투표시 군대, 함정, 병원, 요양소, 수용소, 교도소 등의 100인 이상의 부재자가 있는 시설 내에 기표소를 설치해 선거인이 이 기표소에서 부재자투표용지에 기표를 하고 봉합을 할 수 있게 하였다.

그리고 1992년의 제14대 대통령선거부터는 부재자 선거기간을 정해 일반 부재자투표소와 기관·시설 내부의 부재자투표소를 설치하여 부재자투표자가 해당 투표소에 투표

용지를 가져와 투표관리관의 관리·감독 아래 투표를 하도록 하는 현재의 방식으로 변경되었다(중앙선거관리위원회 2008, 1278-1279). 또한, 1992년부터는 부재자투표참관인 제도를 도입하여 이들이 부재자투표소에서 투표참관을 하도록 하였다.

이후 1994년 국회의원선거법, 대통령선거법, 지방자치단체장선거법, 지방의회의원선거법 등으로 분산되어 있는 선거법을 하나로 통합하여 「공직선거 및 선거부정방지법」을 제정하게 되는데, 이때 부재자투표 관련 규정도 하나로 재정비되었다. 이때 정비된 부재자투표 관련 규정은 이후 큰 변화 없이 계속 유지되다가 선거인의 투표 편의성을 증대시키기 위해 부재자투표 신청 대상자 요건을 완화해야 한다는 여론이 커짐에 따라 2009년 부재자투표 대상 요건을 완화하는 내용의 개정이 이루어지게 되었다. 즉, 기존에 부재자투표 신고 대상자의 요건을 “①선거인명부 작성기간 만료일 이전부터 주민등록지인 구·시·군 밖으로 떠난 자로서 선거일까지 주민등록지로 돌아올 수 없는 자, ②법령에 의하여 영내 또는 함정에 장기 기거하는 군인이나 경찰공무원, ③병원·요양소·수용소·교도소(구치소 포함) 또는 선박 등에 장기 기거하는 자, ④신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자, ⑤각급 선거관리위원회의 위원·직원(파견 또는 위촉된 공무원 포함) 기타 선거일에 자신이 투표할 투표소가 아닌 다른 투표소에 근무할 것이 예정된 투표사무원과 투표소 경비가 예정된 경찰공무원등”으로 엄격하게 제한하고, 부재자 신고시 자신의 소속기관이나 시설의 장, 또는 자신의 거주지역의 통·리·반장의 확인을 받도록 의무화한 「공직선거법」 제38조의 규정을 완화하여, “선거인명부에 오를 자격이 있는 국내거주자로서 선거일에 투표소에서 투표할 수 없는 사람”이면 누구나 부재자투표를 신청할 수 있도록 하고, 신고시 소속기관의 장 또는 거주지역의 통·리·반장의 확인 절차를 없앴다. 이러한 부재자투표 자격요건의 완화와 신청절차의 간소화 조치에 따라, 이전에 비해 많은 유권자들이 부재자투표를 이용할 수 있는 조건이 마련되었다.

이와 함께, 부재자투표의 신고인 자격을 ‘국내거주자’로 한정된 「공직선거법」 제38조 제1항에 대해 2007년 헌법재판소가 기존의 합헌 결정⁹⁾을 번복하고 헌법불합치 결정을 내림에 따라,¹⁰⁾ 2009년에 국외부재자투표 및 재외국민의 선거와 관련된 법개정이 이루어지게 되었다. 2009년의 법개정으로 「공직선거법」에 재외선거에 관한 특례조항(제218조 및 제218조의2~30 포함)이 신설됨에 따라 국외부재자 및 재외국민의 선거참여를 위한 법적 근거가 마련되었으며, 2012년 국회의원선거와 대통령선거에서의 최초 실시를 앞두고 있다.

9) 헌법재판소 1999.3.25. 1997헌마99결정

10) 헌법재판소 2007.6.28. 2004헌마644·2005헌마360(병합)결정

2. 현행 부재자투표 실시방법

1) 부재자투표 신청 대상자

부재자투표 신청요건 완화에 대한 여론을 반영해 2009년 개정된 「공직선거법」 38조에 따르면, 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내거주자로서 선거일에 투표소에서 투표할 수 없는 사람은 누구나 부재자투표를 신청할 수 있다. 그러나 부재자투표 중에서도 자신이 거주하고 있는 곳에서 우편으로 투표용지를 받아 투표지를 우편으로 회송하는 거소투표의 신청 대상자는 "1)법령에 따라 영내 또는 함정에 장기거거하는 군인이나 경찰공무원 중 부재자투표소에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내 또는 함정에 근무하는 자, 2)병원 또는 요양소에 장기거거하는 자로서 거동할 수 없는 자, 3)신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자, 4)선거일에 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자, 5)부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기거거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자" (「공직선거법」 제38조제3항) 등으로 한정되어 있다. 이 경우, 거소투표를 하고자 하는 자는 자신이 거소투표 대상자에 해당한다는 것에 대한 확인절차를 거쳐 부재자 신고를 해야 한다.

또한, 2009년 「공직선거법」이 개정됨에 따라 국내에 거소신고가 된 사람 중 부재자투표 개시일 전에 출국하여 선거일 이후에 귀국할 예정인 사람이나 해외에 거주하면서 선거일까지 귀국하지 아니할 사람은 국외부재자로 신고할 수 있게 되었다. 이로써, 국외부재자도 대통령선거와 임기만료에 의한 국회의원선거에 한하여 선거권을 행사할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라, 2009년 「공직선거법」 개정으로 재외선거가 실시되게 되면서 국내에 거소를 두고 있지 않은 국외거주자도 대한민국 국적을 갖고 있다면 대통령선거와 임기만료에 의한 국회의원선거에 한하여 선거권을 행사할 수 있게 되었다.¹¹⁾

2) 부재자 신고 및 명부 확정

부재자투표를 하기 위해서는 선거인명부 작성기간(대통령 선거의 경우 선거일전 28일부터 5일 이내, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거의 경우 선거일전 19일부터 5일 이내) 동안 해당 구·시·군의 장에게 서면으로 직접 또는 등기우편으로

11) 재외선거 또한 선거일에 투표소에 갈 수 없는 선거인을 위한 투표방법이라는 점에서 넓은 의미의 부재자투표로 볼 수 있다. 따라서 이 글에서는 부재자투표 실시방법 부분에 현행 재외선거 실시방법을 함께 설명할 것이다.

부재자 신고를 해야 한다. 부재자신고인명부는 부재자신고기간 만료일 다음날 확정된다.

한편, 국외부재자 신고는 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지 여권사본과 국외부재자신고서를 재외공관에 직접 방문하여 제출하는 방식으로 할 수 있다. 이 경우, 구·시·군의 장은 국외부재자신고인명부를 선거일 전 49일부터 선거일 전 40일까지 작성한 뒤, 5일간의 열람기간과 이의 및 불복신청에 따른 수정을 거쳐 선거일 전 30일까지 확정한다. 재외선거인 신청은 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지 공관을 방문하여 중앙선거관리위원회에 등록신청을 하여야 한다. 이때 재외선거를 하고자 하는 사람은 신청서와 함께 여권사본과 자신이 거주하는 지역을 관할하는 공관의 재외투표관리관이 공고한 서류의 사본을 덧붙여야 한다. 재외선거인명부의 확정절차는 국외부재자선거인명부의 확정절차와 같지만, 명부작성 및 확정주체가 중앙선거관리위원회라는 점이 다르다.

3) 부재자 신고인에 대한 투표용지 발송

부재자신고인명부에 올라있는 선거인에게는 구·시·군선거관리위원회에서 해당 구·시·군선거관리위원회 정당추천위원의 참여하에 투표용지의 일련번호를 절취한 후 이를 바코드가 표시된 회송용 봉투에 넣고, 이를 다시 발송용 봉투에 넣어 봉합한 후 선거일 전 9일까지 등기우편으로 발송한다. 이때 부재자투표용지의 발송과 회송에 소요되는 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체가 부담한다.

또한, 구·시·군선거관리위원회는 재외선거인명부와 국외부재자신고인명부에 올라있는 선거인에게 선거일 전 25일까지 선거안내문과 투표용지, 회송용봉투 등을 배달이 가능한 국제특급우편으로 발송하여야 한다. 이때 우편요금은 국가가 부담한다.

4) 부재자투표소의 설치·운영

부재자투표는 선거일 전 6일부터 2일간 오전 10시부터 오후 4시까지 실시된다. 구·시·군선거관리위원회는 이 기간 동안 관할구역 안에 부재자투표소를 설치·운영한다. 또한, 부재자투표기간 중 부재자신고인이 속한 병원이나 요양소, 수용소, 교도소 등에도 부재자투표소를 설치할 수 있다. 부재자투표의 절차는 기표하지 않은 투표용지와 발송용봉투, 회송용봉투를 신분증과 함께 제시하여 본인확인을 한 후, 기표소에서 기표를 한 뒤 투표용지를 회송용 봉투에 넣어 봉합한 뒤 부재자투표함에 넣는 방식으로 이루어진다. 단, 거소투표자의 경우에는 송부받은 부재자투표용지에 기표한 후 회송용 봉투에 넣어 봉합한 뒤 등기우편으로 관할 구·시·군선거관리위원회에 발송하는 방식으로 투표를 한다.

재외선거와 국외부재자투표의 경우, 재외선거관리위원회가 재외공관 등에 재외투표소를 설치운영한다. 투표기간은 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내의 기간으로 하고, 투표소는 오전 8시에 열어 오후 5시에 닫는다. 재외선거의 투표절차는 국내 부재자투표소에서의 투표방법과 대동소이하다.

5) 부재자투표의 개표 및 집계

부재자투표관리관은 부재자투표기간 중 매일 부재자투표 마감 후 참관인의 참관하에 부재자투표함을 개함하고 부재자투표자수를 계산한 후 관할 우체국장에게 인계하여 등기우편으로 해당 구·시·군선거관리위원회에 발송한다. 구·시·군선거관리위원회는 우편으로 송부받은 부재자투표를 우편투표함에 보관했다가 해당선거의 선거일 투표가 종료된 후 개표소로 옮겨 일반투표함의 투표지와 별도로 먼저 개표한다.

한편, 재외선거와 국외부재자투표의 투표지는 매일의 투표가 마감된 뒤, 투표참관인의 참관 아래 투표함을 열고 투표자수를 계산한 다음 포장·봉인(封印)하여 재외투표관리관에게 인계된다. 재외투표관리관은 재외투표기간이 만료한 다음날까지 재외투표를 외교통상부를 경유하여 중앙선거관리위원회에 보낸다. 중앙선거관리위원회는 이를 다시 관할 구·시·군선거관리위원회에 등기우편으로 보내야 한다. 각 구·시·군선거관리위원회는 접수한 재외투표를 미리 마련한 재외투표함에 보관하였다가 선거일 투표가 종료된 후 이를 개표소로 옮겨 다른 투표함의 투표지와 별도로 미리 개표할 수 있다.

3. 역대 선거에서의 부재자투표 실시현황

우리나라의 역대 선거에서 투표자 중 부재자투표가 차지하는 비중은 3~4% 정도로 매우 낮다. <표 2>과 <표 3>에서 보듯, 1987년 민주화 이후 치러진 5차례의 대통령선거와 6차례의 국회의원선거에서의 부재자투표의 비율만 보더라도 전체 투표자 중 부재자투표자가 차지하는 비율은 지난 20여 년간 거의 변하지 않았음을 알 수 있다. 이중 국회의원선거에서의 부재자투표자의 비중은 1988년 3.0%에서 2008년 4.3%로 다소 증가한 것을 알 수 있지만, 이는 부재자투표자의 수가 증가해서라기보다는 전체투표자의 수가 감소함에 따라 나타난 현상으로 봐야 한다. 또한, 우리나라의 부재자투표자의 대다수인 70% 이상이 군인들이고(고윤환 2005, 104), 이외에 여타 수용기관의 부재자투표소에서 집단으로 투표를 하는 경우가 상당한 비중을 차지한다는 점을 생각하면, 우리나라의 투표자 중 자신의 집에서 투표용지에 기표를 하여 우편으로 이를 발송하는 거소투표를 이용하여 투표를 하는 경우는 극히 드물다는 것을 알 수 있다.

이렇듯, 우리나라에서 부재자투표 이용자의 수가 거의 변하지 않은 이유는 과거 부재자투표를 신청할 수 있는 유권자의 자격을 엄격히 제한함으로써 인해 나타났던 현상이다. 이 제한규정은 지난 2009년 「공직선거법」의 개정을 통해 부재자신고 대상자의 자격이 완화됨에 따라 선거일에 단기출장이나 다른 용무로 투표를 할 수 없는 유권자들도 부재자투표제도를 통해 투표할 수 있게 되었다. 그러나 부재자투표 중에서도 투표용지의 수신과 회신이 모두 우편을 통해 이루어지기 때문에 상대적으로 더욱 편리한 거소투표의 신청자격은 여전히 엄격히 제한되고 있어서 전체우편투표를 이용한 투표는 아직도 우리나라의 부재자투표제도에서 제대로 활용되지 못하고 있다.

〈표2〉 역대 대통령선거에서의 부재자투표 비중

선거	총 투표수	부재자투표수	부재자투표 비율
제13대 (1987년)	23,066,419	827,378	3.6%
제14대 (1992년)	24,095,170	716,506	3.0%
제15대 (1997년)	26,042,633	775,458	3.0%
제16대 (2002년)	24,784,963	814,963	3.3%
제17대 (2007년)	23,732,854	757,722	3.2%

출처 : 중앙선거관리위원회 홈페이지 역대선거정보시스템

〈표3〉 역대 국회의원선거에서의 부재자투표 비중

선거	총 투표자수	부재자투표수	부재자투표 비율
제13대 (1987년)	23,066,419	827,378	3.6%
제14대 (1992년)	24,095,170	716,506	3.0%
제15대 (1997년)	26,042,633	775,458	3.0%
제16대 (2002년)	24,784,963	814,963	3.3%
제17대 (2007년)	23,732,854	757,722	3.2%

출처 : 중앙선거관리위원회 홈페이지 역대선거정보시스템

부재자투표 자격이 완화된 이후 처음으로 치러진 선거인 2010년의 제5회 전국동시지방선거에서 전체 유권자 중 부재자투표가 차지하는 비율은 4.0%로 이전의 다른 선거와 별다른 차이를 보여주지 않았다.¹²⁾ 이는 부재자신고 대상자격 완화에 대해 아직 유권자

12) 2010년 제5회 전국동시지방선거에서의 전체 투표자수는 21,162,998명이며, 이중 부재자투표자는 836,168명으로, 이전의 선거와 별 차이가 없다(출처 : 중앙선거관리위원회 홈페이지 역대선거정보시스템).

들이 잘 인지하고 있지 못한 이유도 있겠지만, 우리나라의 부재자투표제도가 아직 선거인의 투표 편의성 면에서 많이 부족하다는 것을 보여주는 증거이기도 하다. 부재자투표를 신청할만한 유권자들은 대부분 출장이나 바쁜 업무 등으로 선거일 투표소에 갈 수 없거나 편리한 투표를 위해 부재자투표를 신청하는 경우가 대부분인데, 투표용지의 수령만 우편으로 이루어지고 투표는 부재자투표소에 직접 가서 해야 하는 우리나라의 부재자투표 제도는 유권자들에게는 투표소투표보다 오히려 더 불편한 점이 많기 때문에 투표소투표를 하기 어려운 유권자들을 유인할 만한 요인이 별로 없는 것이다.

참고로, 선거에서 전체 투표자 가운데 부재자투표자가 차지하는 비율이 32%에 이르는 미국 캘리포니아주의 경우 부재자투표자의 37%가 투표의 편리성을 부재자투표를 신청한 이유로 들고 있다.¹³⁾ 그리고 2010년 중앙선거관리위원회가 실시한 유권자의식조사 결과를 보면 제5회 전국동시지방선거에 투표할 의향이 있다고 응답한 유권자가 81.8%에 이르지만¹⁴⁾ 실제 선거에서의 투표율은 54.5%에 불과했던 것을 알 수 있다. 선거에 불참한 유권자들이 투표불참 사유로 가장 많이 응답한 이유는 “개인적인 일 또는 출근 등으로”가 전체 응답자의 36.6%에 이른다.¹⁵⁾ 이렇듯, 투표할 의사는 있으나 선거일에 개인적인 일이나 업무 등으로 투표하기 어려운 유권자들을 위해 마련된 제도가 바로 부재자투표제도이다. 그런데, 우리나라의 부재자투표제도는 투표가 평일에 2일간 이루어지고, 투표시간도 오전10시~오후4시로 근무시간과 겹치기 때문에 출근을 해야 하는 직장인이라면 이 시간에 맞춰 부재자투표소에 가서 투표를 하기란 매우 어렵다. 따라서 보다 많은 유권자가 부재자투표제도를 이용하여 투표를 할 수 있도록 하기 위해서는 거소투표의 자격을 완화하거나 부재자투표시간과 기간을 늘리는 등, 부재자투표의 편의성을 도모하기 위한 개선이 필요해 보인다.

한편, 최근 선거에서 부재자투표와 관련하여 발생한 선거부정 사례를 살펴보면, 대다수의 선거부정이 부재자신고 과정에서 발생한다는 것을 알 수 있다. 참고로, 지난 2010년 실시된 제5회 전국동시지방선거의 경우 총 34건의 부재자투표 관련 선거부정 사례가 적발되었는데, 그 중 21건이 허위 부재자신고, 12건이 발송된 투표용지 절취 및 대리투표 행위, 1건이 요양소에서의 투표간섭이었다(중앙선거관리위원회 2011c, 238-245). 이

13) 미국 캘리포니아에서 부재자투표를 이용하는 투표자의 비율은 지난 1976년 4.5%를 기록한 이후 꾸준히 증가하여 2004년에는 32.6%를 기록하였다. 부재자투표를 신청한 이유에 대해서는 37%가 투표의 편리함을 들었고, 15%가 장애를, 11%가 바쁜 업무를, 8%가 여행을 이유로 들었다(Barreto 2006, 225-229).

14) 조사결과에 따르면 응답자 중 적극적 투표의향층이 54.8%, 소극적 투표의향층이 27.0%로 나타났다(중앙선거관리위원회 2010b).

15) 조사결과 2010년 제5회 전국동시지방선거에서 투표를 하지 않은 유권자들이 응답한 투표불참사유는 “개인적인 일 또는 출근 등으로”(36.6%), “정치나 선거에 관심이 없어서”(28.1%), “마음에 드는 후보자가 없어서”(8.4%), “투표를 해도 바뀌는 것이 없어서”(6.8%), “후보자를 잘 몰라서”(0.5%), “기타”(19.6%) 등이다(김종갑·이현출 2010, 10).

렇게 대다수의 부재자투표 관련 부정행위가 거소투표자의 부재자신고 과정에서 발생하는 상황에서 허위신고를 막는 제도적 장치의 마련 없이 거소투표의 자격을 완화하는 것은 자칫 선거부정을 확산시키는 결과를 낳을 수 있다는 점에서 조심스러운 것도 사실이다. 2010년 행정안전부는 거소투표 관련 선거부정이 논란이 되자, 거소투표의 등록절차를 강화하고 거소투표 관련 부정의 처벌규정을 강화하겠다는 입장을 밝히기도 하였다(세계일보 2010.6.7. 2면).

IV. 외국의 우편투표 실시 사례

과거에 우편투표는 일반적 투표방법인 투표소투표를 보조하는 부가적인 투표방법으로만 주로 이용되어왔다. 그러나 최근에는 우편투표가 투표율 상승 및 선거비용 절감 등을 이유로 투표소투표를 대체하는 투표방법 수단으로 이용되기도 한다. 미국 오레곤주는 1997년부터 모든 공직자 선출 선거를 우편투표만을 이용해서 실시해오고 있으며, 워싱턴주도 2011년 4월부터 모든 선거를 우편투표만을 이용해 실시하기로 결정한 바 있다. 또한, 호주는 1997년 전국적 규모의 선거인 헌법회의 선거를 우편투표로만 실시하기도 했다. 이 장에서는 대규모로 우편투표를 실시한 사례들에 대한 검토와 함께 우편투표 방법을 이용해 재외선거를 실시하는 사례, 그리고 우편투표 관련 선거부정 사례에 대해 살펴보고자 한다.

1. 우편투표로만 모든 선거를 실시 : 미국 오레곤주

우편투표로만 모든 선거를 실시하는 곳으로는 미국 오레곤주와 워싱턴주 등이 있다. 미국 오레곤주는 1998년부터 공식적으로 모든 선거를 우편투표로만 실시하고 있으며, 워싱턴주는 2011년부터 모든 선거를 우편투표로만 실시하기로 공식 결정했다.

이중 비교적 오랜 기간 동안 우편투표 방법으로 선거를 실시해온 오레곤주의 우편투표 도입역사를 살펴보면, 오레곤주에 우편투표가 처음 도입된 것은 1981년 주의회(Oregon Legislative Assembly)가 지방선거에서의 우편투표방법을 이용하는 것을 승인하면서부터이며, 1987년부터는 우편투표가 영구적인 투표제도로 정착해 오레곤주 대부분의 지역에서 실시하게 되었다. 이후, 1989년에는 1990년 선거의 예비선거를 우편투표로 실시하는 것을 내용으로 하는 법안이 주 하원의회에 제출되었지만 부결되었다. 하지만, 1995년 오레곤주는 연방선거의 예비선거를 우편투표로만 실시한 첫 사례가 되었으며, 1998년에는 시민발의로 제출된 「투표법안60(Ballot Measure 60)」이 69.4%(찬성)

대 30.6%(반대) 라는 압도적인 지지를 받으며 통과됨에 따라 모든 선거를 우편투표로만 실시하는 첫 번째 주가 되었다(United States Election Assistance Commission 2008. 18-21). 또한, 2000년에는 미국 선거역사상 처음으로 대통령선거를 우편투표로만 실시하여, 79.8%라는 높은 투표율을 기록하였다.¹⁶⁾

참고로, 오레곤주에서 우편투표로만 선거를 실시하기 시작한 1998년 이후 주요선거에서의 투표율을 미국의 전국 투표율과 비교해서 살펴보면 오레곤주의 투표율이 미국 전체의 평균투표율보다 항상 적게는 4.0%에서 많게는 11.9%까지 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

〈표4〉 미국 평균 투표율과 오레곤주 투표율 비교(1998~2010)¹⁷⁾

선거 연도	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
미국 평균투표율	45.3%	59.5%	46.1%	63.8%	47.8%	63.6%	65.1%
오레곤주 투표율	50.5%	66.6%	55.5%	74.0%	59.7%	67.6%	70.8%

출처 : 미국 인구통계청(U.S. Census Bureau)

다음으로, 오레곤주에서 우편투표 방법을 이용한 투표가 구체적으로 어떻게 이루어지는지를 살펴보면,¹⁸⁾ 먼저 선거권이 있는 모든 유권자는 자신의 선거구 선거사무소에 직접 가거나 우편, 팩스 등의 방법을 이용해 선거인으로 등록해야 한다. 선거인 등록은 상시 기간의 제한 없이 할 수 있지만, 최소한 자신이 투표하고자 하는 선거일 21일전까지 등록을 마쳐야 투표를 할 수 있다. 선거권은 18세 이상의 시민에게 부여되며, 다음 선거에서 18세가 넘을 예정인 17세 이상의 시민이 등록대상이 된다. 선거인으로 등록을 하면 선거인은 자신의 선거구가 명시된 선거인증을 받게 된다. 등록을 마친 선거인은 이후 선거가 실시될 때 선거 종료일로부터 14~18일 전에 투표용지를 받게 된다. 또한, 후보자의 주장이 담긴 투표안내책자도 우편으로 받는다. 이때 투표용지가 훼손되거나 분실된 경우에는 선거사무소에 재발송을 요청해야 한다. 선거인은 안내책자에 명시된 대

16) 미국 선거보조위원회(U.S. Election Assistance Commission)의 2008년 보고서에 따르면, 오레곤주의 투표율은 2000년 11월 총선 및 대선 79.8%, 2002년 11월 총선 69%, 2004년 총선 및 대선 86.5%, 2006년 총선 70%로, 미국 인구통계청의 통계자료에 나타난 수치와는 차이를 보인다. 미국 선거보조위원회의 자료에 투표율 산정방식이 명시되어 있지 않아 명확한 판단은 어려우나, 이러한 수치상의 차이는 투표율을 산정하는 방식의 차이와 지방선거 투표율을 포함하는지 아닌지의 여부에 따른 것으로 보인다.

17) 이 표는 미국 인구통계청(U.S. Census Bureau)의 통계자료를 재구성한 것이다. 여기에서의 투표율은 투표권을 가진 시민권자 대비 투표자의 비율을 나타낸다.

<<http://www.census.gov/hhes/www/socdemo/voting/>> (2011.10.31. 검색)

18) 오레곤주의 우편투표 실시방법에 관해서는 오레곤 주정부사무소 선거부(Election Division)에서 발행한 Vote by Mail Procedures Manual을 참조하였다.

로 자신이 선택한 후보자에게 기표를 하고, 신분 증명을 위한 서명을 한 후 투표용지를 봉합해 자신의 선거구 사무소에 선거일 오후 8시까지 도착할 수 있도록 우편으로 회송해야 한다. 오레곤주에서는 우편회송 방법 외에 여러 지정된 공공장소에 설치된 투표회송함(official ballot dropsites)에 선거일 오후 5시까지 넣는 방법을 이용해 투표용지를 회송할 수 있도록 해 유권자의 투표편의를 돕고 있다.

투표자의 기표가 된 투표용지가 선거사무소에 회송되면, 회송된 모든 투표에 대해 우편투표봉투에 있는 서명을 관청에 보관된 해당 투표자의 서명과 대조하는 방법과 투표용지 회송봉투의 바코드를 확인하는 작업을 통해 해당 투표가 선거인 본인에 의해 이루어진 것인지 확인하는 신분확인 절차를 거치게 된다. 서명대조는 정기적으로 필체분석 훈련을 받은 선거사무소의 직원들이 하게 되는데, 이때 서명이 일치하지 않는 것으로 판단되면 그 사실을 해당 유권자에게 알리고 이를 선거일 후 7일 이내에 바로잡도록 하고 있다.

모든 선거를 우편투표 방법으로만 실시하는 것에 대해서는 여전히 찬반여론이 공존하지만, 오레곤대학교(University of Oregon)의 프리실라 사우스웰(Priscilla Southwell) 교수가 2003년에 실시한 여론조사 결과에 따르면, 오레곤주 주민의 대다수인 81%가 여전히 우편투표 방법으로 투표하기를 선호하는 것으로 나타나 우편투표방법에 대한 유권자들의 선호가 지속되고 있다는 것을 알 수 있다(Southwell 2005; Wikipedia. Vote-by-mail in Oregon에서 재인용).

2. 전국적 규모의 선거를 우편투표로 실시 : 호주 1997년 선거

전국적 규모의 선거를 우편투표의 방법을 이용해 실시한 대표적인 사례로는 1997년 호주의 헌법회의(the Constitutional Convention) 선거를 들 수 있다. 1997년 호주 헌법회의 선거는 수년간 제기되어온 요구인 호주를 공화국으로 전환하는 개헌문제를 논의 및 결의하기 위한 회의에 참석할 대의원(delegates)을 선출하는 선거였다. 호주의 정치체제를 공화제로 전환하는 문제는 수십 년 전부터 끊임없이 제기되어온 문제이나, 1996년 선거에서 공화제 문제를 논의할 헌법회의의 구성을 공약으로 내건 자유당-국민당연합(Liberal-National Party Coalition)이 승리함에 따라 비로소 그 논의가 본격화되었다. 이 헌법회의에서 주요하게 논의하게 될 내용은 대통령이 일정한 행정권을 행사하는 공화제로의 전환, 헌법 전문의 내용에 대한 수정, 국기 모양을 수정하는 문제 등이었다.¹⁹⁾

19) 호주에서 개헌은 국민투표를 통해 호주 전체 선거인의 과반수가 개헌에 찬성하고, 과반수의 주에서 과반수의 선거인이 개헌에 찬성해야만 이루어질 수 있으며, 헌법의회는 이러한 국민투표에 앞서 열리는 자문기구의 역할만을 담당하였다(International IDEA 1999, 19-20).

호주 헌법회의 선거는 1997년 9월 12일 수상이 선거실시를 발표하면서 시작되어, 11월 3일부터 14일까지 투표용지가 발송되고, 12월 9일 투표용지 회송이 마감되는 과정을 거쳐 치러졌다. 개표와 집계는 단기이양식(single transferable vote)으로 이루어졌으며, 최종 투표결과는 12월 24일 발표되었다. 이로써 선거실시에 총 3개월 반 정도의 기간이 소요되었다. 이 헌법회의선거를 통해 총 76명의 대의원이 선출되었는데, 이중 40명은 의회측 대의원이며 36명은 호주 원주민과 지방정부, 청년층과 여성 등 소수자를 대표하는 대의원이었다. 선거 실시결과 공화주의자들이 46석을 획득하고, 왕정주의자들이 27석을 획득하면서 이 선거는 공화주의자들의 압승으로 끝났다(Parliament of Australia 1997-98).

헌법회의선거는 자발적 우편투표로만 치러졌는데, 호주는 의무투표제 하에서 우편주소가 포함된 영구선거인명부를 관리하고 있기 때문에 우편투표 실시에 있어 별다른 행정적 문제없이 선거를 치를 수 있었다. 선거 결과 투표율은 46.6%를 기록했는데,²⁰⁾ 이는 의무투표제를 실시하고 있는 호주의 최근 국회선거에서의 투표율인 96%에 비하면 매우 저조한 투표율이었다. 이에 대해서는 50%도 채 되지 않는 투표율이 선거의 정당성을 훼손하는 수준이라는 평가가 상당수였지만, 다른 일각에서는 이에 대해 호주에서 의무투표제가 적용되지 않는 가운데 투표소투표 방법으로 실시된 다른 선거에서의 투표율에 비하면 높은 투표율이라는 긍정적 평가를 내리기도 했다(International IDEA 1999, 22-24). 투표소투표에 비해 선거인의 편의를 도모한 우편투표 방법으로 선거를 실시했음에도 투표율이 매우 저조하게 나타난 이유로는, 이 선거가 공직자나 의회의 대표를 선출하는 정기적 선거가 아니라, 개헌이라는 특정 이슈에 대해 논의할 대표를 선출하는 일회성 선거였다는 점을 들 수 있다. 일반적으로 정기적으로 이루어지는 국회의원선거에 비해 비정기적 또는 일회성의 선거는 낮은 투표율을 기록하는 경향이 있다. 또한, 개헌의회의 성격 자체가 개헌에 대한 결정을 내리는 의결기구의 성격을 가지는 것이 아니라 단지 개헌에 대해 국민의 의견을 반영한 논의를 하는 자문기구의 성격을 지니고 있었기 때문에 선거에 대한 국민의 관심도나 참여의지가 높지 않았을 것이라는 분석도 가능하다.

한편, 이 선거의 선거비용으로 약 2,400만 호주달러가 소요되었는데, 이는 선거인명부에 등록된 1인당 약 2호주달러, 투표자 1인당 약 4.28호주달러로 환산할 수 있다(International IDEA 1999, 22-23). 이는 투표소투표의 방법으로 실시된 다른 전국적인 선거에 소요된 비용의 절반정도에 불과한 금액으로, 우편투표 방법을 채택함에 따라 선거실시에 소요되는 비용을 많이 절감한 것을 알 수 있다.

20) 46.6%는 사실 발송된 투표용지 대비 회송된 투표용지의 비율을 계산한 관대한 기준에서의 투표율이다. 이중에서 투표자서약(voter declaration)에 서명을 빠뜨려서 받아들여지지 않은 투표용지를 제외하면, 실제 유효투표로 인정된 투표율은 45.3%에 불과하다(Parliament of Australia 1997-98).

3. 재외선거에서의 우편투표

International IDEA의 2007년 조사 보고서에 의하면, 외국에 체류중인 자국민의 선거권 보장을 위하여 재외선거를 실시하는 나라는 전 세계 115개국에 이른다. 재외선거의 투표방법으로는 투표소투표(공관투표), 우편투표, 대리투표, 팩스투표, 전자투표 등의 여러 가지 방법이 이용되고 있는데, 이중 대부분의 나라들(54개국)은 투표소투표(공관투표)만을 채택하고 있으며, 25개국은 우편투표만을 허용하고 있다. 이외에 27개국은 투표소투표와 다른 대안적 투표방법을 병행하고 있다(International IDEA 2007, 23-24).

먼저 재외선거의 투표방법으로 공관투표만을 허용하는 경우는 아르헨티나, 브라질, 핀란드, 남아프리카 등을 비롯한 대다수의 나라들로 주로 투표의 보안성에 대한 이유로 공관투표만으로 재외선거를 실시하고 있다. 다음으로 우편투표방법을 채택하고 있는 경우를 살펴보면, 재외선거인 등록방법과 투표실시 방법 면에서 나라별로 여러 다른 방법이 이용되고 있다. 먼저, 재외선거인 등록방법에 따라 분류해보면 미국, 독일, 캐나다, 스페인 등과 같이 공관방문과 함께 우편, 온라인 등록 등을 허용하는 경우가 대다수이나, 일본과 이탈리아처럼 공관방문만을 허용하는 경우도 일부 있다. 여기에서 일본과 이탈리아가 공관방문을 통한 재외선거인 등록만을 허용하는 것은 투표방법 면에서 우편투표 방법을 채택함에 따라 투표용지를 수령하는 선거인의 신분확인 절차를 보다 명확히 함으로써 선거부정의 가능성을 줄이고 투표의 보안성을 높이기 위한 것으로 볼 수 있다. 그러나 공관투표만을 허용하는 나라들 중 재외선거인 등록도 공관방문을 통해서만 하도록 한 사례는 없다.

다음은 투표용지 수령방법에 따른 분류로, 투표용지를 본국의 해당 선거구 선거관리위원회가 재외선거인에게 직접 투표용지를 발송하는 경우와 선거관리위원회가 외국의 각 재외공관을 통해 투표용지를 재외선거인에게 발송하도록 하는 방법이 있다. 일례로, 일본은 공관투표와 우편투표의 방법을 병행하고 있는데, 투표용지의 발송은 재외공관을 통해서 이루어지고, 재외선거인은 투표용지를 받은 후 재외공관에 가서 투표를 하거나 자신의 투표용지를 본국에 있는 자신의 선거구 투표소에 국제우편으로 보내는 방법 중 한 가지 방법으로 투표할 수 있다. 다른 일례로, 독일은 재외선거를 우편투표의 방법으로만 실시하고 있는데 그 절차는 국제우편을 이용한다는 점만 제외하면 독일 국내에서의 우편투표 절차와 동일하다. 즉, 투표용지 발송이 각 선거구의 선거관리위원회가 재외선거인에게 직접 발송하는 방식으로 이루어지고, 회송 또한 재외공관을 거치지 않고 재외선거인이 국제우편으로 독일 국내에 자신이 속한 선거구의 투표소로 바로 회송하는 방법으로 이루어진다. 그런데, 독일의 경우 많은 해외부재자 투표가 투표소에 늦게 도착함으로 인해 받아들여지지 않는 것으로 보고되어 부재자투표기간이 재외선거를 우편투

표로 실시하기에는 너무 짧다는 지적이 제기되기도 했다. 따라서 이렇게 투표용지의 수령과 회송 모두 국제우편을 통해 이루어지는 경우에는 선거 준비과정에서 국제우편 운송에 소요되는 시간에 대한 충분한 고려가 이루어져야 한다.

4. 우편투표 관련 선거부정 사례

우편투표 방법은 투표편의를 증진시켜 투표율을 높이는 효과가 있다는 점과 선거 실시비용을 절감할 수 있다는 등의 장점이 있지만, 투표편의를 높이는 과정에서 투표의 보안성이 떨어짐에 따라 투표에의 제3자의 개입이나 선거부정에 취약하다는 단점을 지니고 있다. 실제로, 우편투표가 전체투표의 상당한 비중을 차지할 만큼 폭넓게 사용되는 몇몇 나라들에서는 우편투표와 관련된 선거부정 사례 또한 다수 제기되고 있다.

이중 가장 많이 제기되어온 사례는 요양시설이나 양로원 등에서 집단적으로 우편투표가 이루어지는 가운데 이러한 시설에 기거하는 환자들이 투표를 할 때 자신들을 보살피주는 간호사 등의 영향력 행사에 노출된다는 것이다. 이에 대해 호주 정부는 이러한 사례가 적발된 기관들에 개선명령을 내림과 동시에 이렇게 타인의 투표에 부당한 영향력을 행사하는 행위에 대해 보다 강경한 처벌을 적용하도록 하였고, 미국 오레곤주에서는 이러한 부당한 영향력 행사를 예방하기 위해 주선거관리위원회가 선거방문객프로그램(electoral visitor program)을 실시하도록 하는 등의 대책을 마련하기도 하였다(International IDEA 1999, 26).

다음으로 보다 조직적인 선거부정이 보고된 사례로는 미국 텍사스주에서 보고된 선거브로커들에 의한 선거부정 사례를 들 수 있다. 예컨대 텍사스주에서는 다수의 선거브로커들이 선거 시기에 주로 거동이 불편한 노인이나 장애인 등에게 접근해서 자신이 우편투표용지를 대신 투표회송함(ballot drop box)에 넣어주겠다고 하면서 특정 정당이나 후보에게 투표를 유도하는 방식으로 선거에 개입하고 있고, 이러한 선거부정으로 많은 금전적 이익을 챙기는 사례가 적발되고 있다(Texas Watchdog, 11 May 2010). 정부에서도 이러한 문제의 심각성을 인식하고 대책을 마련하고 있지만, 문제는 이들 선거브로커들이 선거기간 이러한 선거부정으로 챙길 수 있는 이익이 수만 달러가 넘는데 비해 선거부정으로 적발되더라도 벌금은 미미하기 때문에 이러한 브로커들의 행위를 근절하기 어렵다는 것이다. 또한, 미국에서 타인의 투표편의를 돕는 행위 자체는 불법이 아니어서 선거브로커들이 노인이나 장애인의 투표를 돕는 행위 자체를 단속할 수는 없기 때문에 이들이 노인이나 장애인의 투표를 돕는 과정에서 이루어지는 선거개입 행위를 적발하기가 어렵다는 것도 문제이다. 텍사스주에서도 이러한 선거브로커들의 행위에 대한 처벌

을 강화하는 등의 대책을 세우고 있지만, 처벌강화만으로 선거브로커들의 선거부정을 근절하기는 어려워 보인다(중앙선거관리위원회 2011a, 14-15).

우편투표 관련 조직적 선거부정의 또 다른 사례로는 정당들이 부재자투표 등록에 조직적으로 개입해 부정을 저지른 영국의 사례를 들 수 있다. 2008년에 조사된 한 실태조사백서에 따르면, 영국에서는 지난 2001년 우편투표가 도입된 이래 최소 342건의 선거부정 사례가 보고되었다(Hart InterCivic 2008, 7). 영국에서는 전통적으로 정당들이 선거참여를 독려하기 위한 캠페인의 일환으로 부재자투표 등록운동을 조직적으로 벌여왔는데, 2005년에는 영국 노동당의 활동가들이 이 과정에서 부재자투표 신청과정에 개입해 부재자투표 신청서를 대규모로 조작한 흔적이 발견되어 대규모 경찰조사가 실시되기도 하였다(The Guardian. 13 April 2005). 영국의 경우에는 부재자투표 신청이 우편이나 팩스, 온라인으로 이루어질 수 있기 때문에 개인의 신상정보가 도용되어 타인에 의해 부재자투표 신청이 이루어질 경우 투표 자체가 다른 사람에 의해 도용될 수 있는 가능성을 안고 있다. 이 문제의 심각성을 인식한 영국정부는 선거관리위원회에서 정당과 후보자, 선거운동원을 위한 우편투표 신청 관련 행동윤리를 마련하도록 하고, 2006년 의회에서 우편투표와 관련된 선거부정을 방지하기 위한 입법안을 제출하기도 하였다(Hart InterCivic 2008, 7). 또한, 영국의 정당들도 부재자투표 신청과정에 대한 개입을 중단하기로 선언하는 등의 자정 노력을 기울였다. 그러나 이러한 대책마련과 노력에도 불구하고, 2010년에도 다시 전국적으로 약 50여 건의 허위 부재자투표 신고사례가 또다시 적발되어 조사를 받는 사건이 발생함에 따라 우편투표 관련 선거부정 방지를 위한 대책의 효과에 의문이 제기되기도 하였다(Mail Online. 4 May 2010).

5. 외국의 우편투표 실시사례의 시사점

외국의 우편투표 실시 사례에 대한 검토를 통해 우리는 우편투표가 단지 전통적 투표방법을 보완하는 투표방법으로서만이 아니라 여러 체계를 갖춘다면 전국적인 규모의 선거에서의 실시나 전통적 투표방법을 대체하는 투표방법으로서도 기능할 수 있다는 것을 알 수 있다. 우편투표의 실시에는 그 방법상의 특성으로 인해 여러 행정적인 고려와 안전장치가 필요하지만 이런 부분에 대한 충분한 고려가 이루어진다면, 우편투표 방법을 이용해 선거를 실시하면서 유권자들의 투표편의를 증대시킴으로써 투표참여를 높이고, 선거실시에 소요되는 비용을 절감하는 등의 효과를 가져올 수 있다. 실제로, 지난 10여년간 우편투표로만 모든 선거를 실시하는 오레곤주의 사례는 우편투표를 통해 유권자의 투표편의를 증대시킴으로서 투표율을 높이고 선거비용도 낮춘 성공적 사례로 기록됨으

로써 우편투표 방법이 투표율 제고를 위해 보다 적극적으로 활용될 수 있는 가능성을 열어주었다.

그러나 다른 대안적 투표방법들과 마찬가지로, 우편투표는 낮은 보안성과 비밀투표 보장의 어려움 등으로 인한 문제점을 가지고 있고, 이로 인해 외국의 사례에서 여러 선거부정 사례가 보고되기도 하였다. 이러한 선거부정 사례들 중 양로원이나 요양시설 등과 같은 집단수용시설에서 유권자의 투표에 대한 영향력 행사가 이루어지는 것이나, 선거브로커들이 장애인이나 노약자들의 투표를 돕는 과정에서 특정 후보를 지지하도록 유도하는 방식으로 선거에 개입하고 이를 통해 금전적 이득을 취하는 행위도 문제이지만, 무엇보다도 우편투표 실시과정에서 발생할 수 있는 가장 큰 문제는 영국의 사례에서 볼 수 있듯 부재자투표 신고 과정에서 부정이 발생하면서 유권자의 신분이 다른 사람에 의해 도용되고 그 결과 투표권이 다른 사람에 의해 행사될 수 있는 가능성을 안고 있다는 것이다. 이러한 신분도용의 가능성은 자칫 선거 전체의 공정성을 훼손할 수 있는 문제로, 우리가 우편투표 방법을 이용한 부재자투표 활성화 방안을 고려하는데 있어서도 가장 유의해야 할 부분이다. 따라서 부재자신고 과정에서 본인확인을 위한 충분한 보안장치를 마련하는 것이 중요해 보인다.

V. 부재자투표제도 개선방안

부재자투표제도는 선거일 투표소투표의 방법으로 투표하기 어려운 유권자들에게 다른 방법으로 투표할 기회를 부여하는 좋은 제도로서, 점차 낮아지고 있는 투표율의 제고를 위한 방편의 일환으로 앞으로 보다 적극적으로 활용될 필요가 있다. 이를 위해서는 부재자투표 실시방법을 보다 편리하게 개선할 필요가 있는데, 그 과정에서 고려해볼 수 있는 것이 거소투표 신청요건을 완화해 우편투표방법을 폭넓게 활용하는 것이다. 우리나라의 경우, 잘 정비되어 관리되는 선거인명부의 존재와 안전하고 믿을 수 있는 전국적 우편제도의 구비 등 우편투표 실시에 필수적인 요소인 여러 인프라와 선거관리기관의 선거정보 안내시스템 등이 잘 구비되어 있기 때문에 우편투표 확대실시에 있어 행정적인 어려움은 거의 없다고 보아도 무방하다. 그러나 문제는 유권자의 투표편의를 높이는 것과 동시에 우편투표가 지닌 낮은 보안성을 개선하는 방안을 마련하는 것이다. 무엇보다 중요한 것은 주로 부재자신고 과정에서 발생하는 선거부정을 차단할 수 있는 보안장치를 마련하는 것이다. 이를 위해 먼저, 부재자신고 과정에서 발생하는 허위신고 등의 사례를 적발하는 점검체계를 강화함과 동시에 이러한 선거부정에 대한 처벌규정을 강화할 필요가 있다. 또한, 영국의 사례에서와 같은 부재자등록 과정에서의 명의도용 감

은 선거부정을 방지하기 위해서는 부재자등록 과정에 대한 정당 등의 조직적 개입을 금지하는 규정의 마련도 필요하다. 이러한 일련의 방안 마련을 통해 어느 정도의 보안성이 확보된다면, 거소투표의 자격요건을 완화하여 보다 많은 사람들이 우편투표를 활용할 수 있도록 확대하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다.

이와 함께, 유권자의 투표편의를 위해 온라인으로 부재자 신고를 할 수 있게 하는 것을 고려해볼 수 있다. 현행은 부재자신고를 하기 위해 선거인이 관공서를 직접 방문하거나 등기우편으로 신고서를 보내도록 하고 있는데, 이미 많은 업무가 전자화된 상황에서 신고서 원본 접수만을 고집할 필요는 없어 보인다. 인터넷 부재자신고의 본인확인 절차가 문제가 된다면 금융거래에서 이용되는 공인인증서 등을 활용하는 등의 방법을 고려해볼 수 있다.²¹⁾ 부재자신고의 인터넷 접수는 유권자의 개인정보를 전자적으로 관리할 수 있게 함으로써 부재자신고인의 개인정보 비교를 통해 같은 주소로 여러 건의 부재자 신고를 하는 등의 선거부정을 적발하는 데에도 용이한 장점이 있다.

다음으로, 부재자투표제도의 활용도를 높이기 위해 부재자투표의 투표시간을 현행 평일 2일간 오전10시~오후4시를 재·보궐선거의 투표시간과 같은 오전6시~오후8시로 확대할 필요가 있다. 현행 부재자투표 투표시간은 근무시간과 겹치기 때문에 출근을 해야 하는 직장인들이 활용하기에는 어려움이 많았다. 따라서 투표시간을 오전6시~오후8시로 늘린다면 선거일에 여러 사정으로 투표를 하기 어려운 직장인들이 부재자투표제도를 보다 많이 활용할 수 있을 것이다.

아울러, 부재자투표제도가 폭넓게 활용되도록 하기 위해서는 부재자투표제도에 대한 보다 적극적인 홍보가 필요해 보인다. 과거 우리나라에서는 부재자신고의 요건과 절차가 까다로움에 따라 부재자투표제도가 많이 활용되지 못했고, 따라서 많은 사람들이 아직 완화된 부재자투표제도에 대한 인식이 부족하다. 부재자투표제도를 개선하기 위한 노력과 함께 완화된 부재자신고 요건 및 부재자투표방법에 대한 적극적인 홍보를 함으로써 부재자투표에 대한 유권자의 인식을 제고하고, 부재자투표가 선거일 투표에 참여하기 어려운 유권자들에게 보다 많이 활용되도록 해야 할 것이다.

또한, 재외선거에서의 우편투표의 활용도 고려해볼만 하다. 현재 우리나라의 재외선거는 선거인이 재외공관에 직접 와서 투표를 하는 투표소투표의 방법만을 채택하고 있는데, 국내에서 이루어지는 투표소투표와 달리 재외선거에서 투표소투표의 방법만을 채택하는 것은 투표편의의 면에서 유권자들에게 많은 불편을 감수하도록 한다는 문제점이 있다. 즉, 투표소로 활용되는 공관들이 한 국가에 한 두 곳에 불과한 경우가 많기 때문

21) 중앙선거관리위원회도 지난 2011년 4년 국회에 제출한 정치관계법 개정의견에서 “공인전자서명이 있는 전자문서로 부재자신고를 할 수 있도록” 하는 개정의견을 제출한 바 있으나(중앙선거관리위원회 2011b, 43), 선거법 개정에 반영되지 않았다.

에 유권자들은 투표를 위해 장시간의 여행을 하는 불편을 감수해야 하는 것이다. 더욱이 우리나라는 재외선거인 등록과 투표 모두 유권자가 재외공관을 직접 방문해서 하도록 하고 있기 때문에 유권자가 재외선거에서의 투표권 행사를 위해 2차례나 공관을 직접 방문해야 하는 등 많은 불편을 감수해야 한다. 물론 투표의 보안성을 높이기 위해 이중의 안전장치를 마련하는 것도 중요하지만, 유권자의 투표편의를 위해 절차를 일부 간소화하는 것도 필요해 보인다. 이를 위해, 재외선거에서 투표소투표와 우편투표를 병행하고 있는 일본이나 재외선거에서 우편투표의 방법만을 채택하고 있는 이탈리아의 사례에서처럼 재외선거인 등록과정에서 재외선거인이 공관을 직접 방문해 본인확인 절차를 거치고 등록서류를 제출하도록 함으로써 등록절차상의 보안성을 높이는 대신 재외선거 투표는 투표용지의 수신과 회송 모두 우편을 통해 할 수 있도록 함으로써 투표편의를 증대시키는 것을 고려해볼 수 있다. 또는, 재외선거에서 우편투표 방법을 도입하는 것이 현실적으로 어렵다면 공관투표 과정에서 신분확인 절차를 강화하는 대신 재외선거인 등록을 공관방문이 아닌 우편이나 인터넷으로 할 수 있도록 허용함으로써 재외선거인의 공관방문횟수를 줄이는 것을 고려해볼만 하다.

VI. 결론

이상에서 대의제 민주주의의 근간인 활발한 선거참여를 위한 방편의 하나로서 부재자투표제도에 대해 부재자투표의 방법으로 가장 많이 이용되는 우편투표 방법을 중심으로 살펴보았다. 부재자투표제도는 선거일에 투표소투표의 방법으로 투표하기 어려운 유권자들에게 일정한 절차를 거쳐 다른 방법으로 선거권을 행사할 수 있는 대안을 제공하는 제도로서, 부재자투표제도의 활용도를 높이는 것은 투표율 하락을 막고 선거참여를 제고하는 좋은 방편 중 하나이다. 그러나 우리나라에서는 과거 부재자투표의 신청요건과 절차가 복잡하고 까다로움으로 인해 제한적으로만 이용되어왔고, 그 결과 전체 투표에서 부재자투표가 차지하는 비중은 3~4%에 불과할 정도로 그 활용도가 매우 낮다. 2009년 법개정을 통해 부재자신고 자격요건이 어느 정도 완화되기는 했지만 아직 부재자투표의 활용도를 높이기에는 부족한 수준이다.

부재자투표의 활용도를 높이기 위해서는 부재자투표의 실시방법을 유권자의 투표편의를 증대시키는 방향으로 개선할 필요가 있는데, 이를 위해 고려할 수 있는 것이 우편투표의 확대적용과 거소투표의 요건 완화이다. 우편투표는 외국에서도 전통적 투표방법을 보완하는 대안적 투표방법 중 가장 많이 보편적으로 이용되는 방법으로서, 선거참여를 높이고 선거비용을 낮추는 효과가 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 우편투표방법은

전통적 투표방법에 비해 낮은 보안성으로 인해 여러 선거부정의 발생 가능성에 노출되어 있는데, 그 중에서도 가장 큰 문제는 부재자등록 과정에서 유권자의 신분이 도용됨으로써 선거권이 다른 사람에게 의해 행사될 가능성이 있다는 것이다. 따라서 우편투표의 확대실시에 앞서 특히 부재자등록 과정에서의 신분확인 절차에 대한 보완책 마련이 우선되어야 한다. 한편, 2012년 실시를 앞두고 있는 재외선거에서 현재의 제도는 공관투표만을 허용하고 있는데, 유권자의 투표편의를 위해 재외선거인 등록과정에서 본인확인 절차를 강화하여 등록을 마친 재외선거인에 대해 우편투표를 허용하거나 이것이 어렵다면 재외선거인등록을 인터넷이나 우편 등의 방법으로 할 수 있도록 할 필요가 있다.

결국 새로운 제도를 도입하거나 기존의 제도를 확대적용 하는 것은 그로 인해 발생하는 긍정적 효과와 부작용에 대한 검토를 바탕으로 판단해야 할 문제이다. 즉, 우편투표의 확대적용을 통한 부재자투표의 활성화 방안이 가져올 투표율 증대 등의 긍정적 효과와 우편투표의 확대실시 과정에서 발생할 수 있는 선거부정 등과 같은 문제점이나 부작용에 대한 검토를 바탕으로 투표율 증대의 긍정적 효과와 선거부정 발생의 우려 중 어느 쪽이 더 큰지, 그리고 이러한 문제 발생을 예방할 수 있는 방법은 있는지에 대해 고려한 후에 결정을 내려야 할 것이다. 물론 우편투표의 확대적용 문제는 선거부정의 확산 등의 우려 때문에 조심스럽게 접근해야 할 문제이고, 따라서 이에 대한 보다 깊이 있고 실증적인 검토가 필요하겠지만, 유권자의 투표편의 제고와 투표의 보안성을 동시에 추구할 수 있는 방안을 마련하려는 입장에서 적극적으로 검토해볼 필요가 있다.

참고문헌

국내문헌

- 김용철·윤성이. 2005. 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』 서울: 도서출판 으뜸.
- 김종갑·이현출. 2010. “사전투표제의 국가별 운영현황과 국내도입방향” 국회입법조사처 현안보고서 제99호(2010. 11. 26.).
- 고운환. 2005. “선거기권 방지를 위한 부재자투표제도의 개선방안에 관한 연구” 인하대학교행정학 박사학위 논문.
- 박찬준. 2010. “부정논란 거소투표 절차 강화.” 세계일보. 2010.6.7. 2면.
- 월간 말 편집부. 1987. “군부재자 부정선거 실상 폭로-서예복합 2.12 총선 군부재자 투표 부정 공개.” 월간 『말』 1987년도 12월호(통권 18호). 2-104.
- 중앙선거관리위원회. 2008. 『공직선거법해설(초안)』 제1권, 제3권. 중앙선거관리위원회 내부자료.
- _____. 2010a. 『부재자투표관리매뉴얼』 중앙선거관리위원회 내부자료.
- _____. 2010b. 『제5회 전국동시지방선거(2010.6.2)에 관한 유권자의식조사』
- _____. 2011a. “해외통신원 보고서 제2011-2호: 외국의 정치·입법현황.” 중앙선거관리위원회 내부자료.
- _____. 2011b. “정치관계법 개정의견(공직선거법·정당법·정치자금법).” 2011.4. 중앙선거관리위원회 국회제출자료.
- _____. 2011c. “2011년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료(II).” 중앙선거관리위원회 국회제출자료.
- 최만식. 2005. “투표방식과 투표참여의 관계 연구 - 2003년 영국지방선거의 시범운영을 중심으로” 건국대학교 행정학 박사학위논문.

외국문헌

- Barbalet, Jack M. 2002. "Secret Voting and Political Emotions." *Mobilization* Vol.7, No.2. 129-140.
- Barreto, Matt A. 2006. "Do Absentee Voters Differ from Polling Place Voters: New Evidence from California." *Public Opinion Quarterly* Vol. 70, No. 2 (July 2006). 224-234 .
- Berninsky, Adam; Burns, Nancy; and Traugott, Michael W. 2001. "Who votes by Mail?: A Dynamic Model of the Individual Level Consequences of

- Voting-by-Mail Systems." *Public Opinion Quarterly* Vol. 65, No. 2 (July 2001). 178-197.
- Committee for the Study of the American Electorate. 2004. "Making It Easier Doesn't Work: No Excuse Absentee and Early Voting Hurt Voter Turnout; Create Other Problems." Washington D.C.
- International IDEA. 1999. *Voting by Mail*. Stockholm: International IDEA.
- International IDEA. 2006. *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout from Around the World*. Stockholm: International IDEA.
- International IDEA, 2007. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.
- James, Toby. 2010. "Electoral Administration and Voter Turnout: Towards an International, Public Policy Continuum." *Representation*. 46. 369-389.
- Kousser, Thad and Mullin, Megan. 2007. "Does Voting by Mail Increase Participation? Using Matching to Analyze a Natural Experiment." *Political Analysis* Vol.15 No.4 (October 2007). 428-445.
- Kropf, Martha; Parry, Janine; Barth, Jay; and Jones, E. Terrence. 2008. "Pursuing the Early Voter: Does the Early Bird Get the Worm." *Journal of Political Marketing* Vol. 7 No. 2. 131-150.
- Richey, Sean. 2004. "Voting by Mail: Institutional Reform and Political Participation in Oregon." PhD. diss. City University of New York.
- Richey, Sean. 2006. "Who Votes Alone? The Impact of Voting on Political Discussion." *American Journal of Political Science* Vol. 40 No. 3 (September 2006). 435-442.
- Southwell, Priscilla L.. 2005. "Vote by Mail: Voter Preferences and Self-Reported Voting Behavior" APSA. *Legislative Studies*. Vol. 28, No. 1 (January 2005).
- Thompson, Dennis F. 2004. "Election Time: Normative Implications of Temporal Properties of the Electoral Process in the United States." *American Political Science Review* Vol.98 No.1. 51-65.

기타자료 및 웹사이트

Hart InterCivic. 2008. "Election Fraud: Fact or Urban Legend?"

<http://www.hartic.com/files/Election_FraudWP.pdf> (2011.10.31. 검색)

Election Division of Oregon. *Vote by Mail Procedures Manual*.

<http://www.sos.state.or.us/elections/doc/voterresources/vbm/vbm_manual.pdf>

(2011.7.13. 검색)

Mail Online. 4 May 2010. "Postal vote fraud: 50 criminal inquiries nationwide amid fears bogus voters could swing election."

<<http://www.dailymail.co.uk/news/election/article-1271457/General-Election-2010-Postal-vote-fraud-amid-fears-bogus-voters-swing-election.html>> (2011.7.13.

검색)

Parliament of Australia, Parliamentary Library. Research Note 23 1997-98. Constitutional Convention Election 1997.

<<http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/1997-98/98rn23.htm>> (2011.10.31. 검색)

Texas Watchdog. 11 May 2010. "Charged with illegal vote harvesting, a political worker explains how voter fraud works."

<<http://www.texaswatchdog.org/2010/05/illegal-vote-harvesting-south-texas-voter-fraud/1273422832.story>> (2011.10.31. 검색)

The Guardian. 13 April 2005. "New fears over postal vote fraud"

<<http://www.guardian.co.uk/politics/2005/apr/13/uk.localgovernment>> (2011.7.13. 검색)

Wikipedia. Vote-by-mail in Oregon.

<http://en.wikipedia.org/wiki/Vote-by-mail_in_Oregon> (2011.10.1. 검색)

U.S. Census Bureau. Voting and Registration.

<<http://www.census.gov/hhes/www/socdemo/voting/index.html>> (2011.7.13. 검색)

United States Election Assistance Commission. 2008. *Alternative Voting Methods*. Washington D.C.

<http://www.eac.gov/assets/1/workflow_staging/Page/54.PDF> (2011.10.31. 검색)

〈국문초록〉

부재자투표제도는 선거일 투표소투표의 방법으로 투표하기 어려운 유권자들에게 다른 방법으로 투표할 기회를 부여하는 좋은 제도이다. 그러나 우리나라에서는 1960년 부재자투표 제도가 도입된 이래 부재자투표 신고요건과 절차가 까다롭고 복잡함으로 인해 부재자투표의 비율이 3~4%수준에 머물 정도로 이 제도가 많이 활용되지 못하였다. 본 논문은 점차 낮아지고 있는 투표율의 제고를 위한 방편의 일환으로 부재자투표제도가 앞으로 유권자의 투표편의를 증대시키는 관점에서 보다 적극적으로 활용될 필요가 있다는 데 주목하고, 부재자투표의 투표방법으로 가장 많이 이용되고 있는 우편투표방법의 확대 가능성을 중심으로 살펴보고자 한다.

이를 위해 우편투표의 다른 투표방법과의 비교검토, 우편투표방법의 효과 및 영향에 대한 선행 연구의 검토, 우리나라의 부재자투표 도입역사 및 실시현황, 외국의 우편투표 실시사례 및 우편투표 관련 선거부정 사례 등에 대한 검토를 통해 우리나라의 부재자투표제도 활성화를 위한 교훈을 얻고자 하였다. 이와 함께, 2012년 재외선거 실시를 앞둔 상황에서 넓은 의미에서의 부재자투표에 포함되는 재외선거에서의 현행 투표방법에 대한 간략한 진단과 향후 우편투표방법의 확대적용 가능성에 대해서도 알아보았다.

이러한 검토를 바탕으로 부재자투표의 활용도를 높이기 위해 부재자신고를 온라인으로 할 수 있도록 허용하는 방안, 부재자 신고과정에서의 본인확인 절차를 강화하는 대신 거소투표의 요건을 완화하여 우편투표를 확대 실시하는 방안, 부재자투표의 투표시간 연장, 재외선거에서 선거인의 공판방문 횟수를 줄이는 방안 등을 제시하였다.

주제어 : 부재자투표, 우편투표, 재외선거, 투표율
absentee ballot, postal voting, overseas voting, voter turnout