

# **재외선거 우편투표 운영과 현황: 주요 OECD 국가의 사례 중심으로**

**연구책임자: 유성진 (이화여대)**

**공동연구원: 정수현 (강원대)**

**윤석준 (성공회대)**

**장선화 (대전대)**

**김효정 (경희대)**

**김대식 (경북대)**

# 요약문

## 제1장. 서론

- 본 연구는 주요 OECD 국가들의 재외선거 제도와 우편투표 운영을 조사하여 각국의 재외선거 및 우편투표 제도를 비교분석하고 우리나라 정부가 재외선거 우편투표 도입을 검토하는 데 있어서 연구자료로 활용하는 것을 목적으로 함.
- 선거는 현대 민주주의의 핵심기제로 국내에 거주하지 않는 유권자들 역시 참정권을 보장받아야 함에도 1990년대까지는 몇몇 서구 민주주의 국가들을 포함해서 이를 적극적으로 도입하지 않았음.
- 그러나 2000년대 이후 세계화의 확산으로 해외에 단기적 혹은 장기적으로 거주하는 재외국민들의 숫자가 급증하면서 재외국민들의 투표권의 중요성이 부각되었고, 이후 많은 국가들이 외국에 거주하는 국민들에게 재외공관이나 우편투표 등을 통해 투표할 수 있는 재외투표 제도를 채택하였음.
- 우리나라의 경우 2012년 제19대 국회의원 선거부터 재외선거제도가 도입되어 재외선거인 등록에 있어서 우편, 전자우편, 인터넷 신청을 가능하게 하여 재외선거의 신고 및 신청의 편의를 확대하였지만, 아직까지 투표참여는 공관투표만 허용하며 우편투표 등의 방법 등은 허용하지 않고 있음.
- 이에 이 연구는 재외선거 우편투표를 시행하는 주요 OECD 국가들의 운영 방식과 장단점 등을 검토하여 우리나라에서 재외선거 우편투표를 도입했을 때 발생할 수 있는 긍정적, 부정적 효과를 다각적으로 살펴보고 문제점을 최소화할 수 있는 제도적 방안을 모색하였음.
- 연구의 대상은 OECD 국가 중 우편투표를 실시하고 있는 대표적인 국가들로 정부 형태와 지역적 다양성을 고려하여 미국, 프랑스, 독일, 오스트리아, 스웨덴 등 총 5개국을 선정하였음.
- 선정된 사례에 대한 검토의 내용은 재외국민 우편투표제도의 연혁과 내용, 그리고 실제 운영에 초점을 맞추었음.
- 이러한 주요 OECD 국가들의 재외선거 우편투표 절차와 운영 현황에 대한 검토는 우편투표의 도입으로 인해 발생할 수 있는 위장투표, 대리투표 및 그 외의 여러 문제점을 사전에 파악하고 우리나라에 도입시에 고려해야 할 사항과 방안들을 강구하는데 중요하게 활용될 수 있을 것임.

## 제2장. 미국

- 미국 연방선거에서 재외우편투표의 운영에 관한 권한은 주로 국방부(Department of Defense)에게 주어졌으며 국방부 산하기관인 연방투표지원프로그램(Federal Voting Assistance Program, FVAP)이 제복군무자와 재외유권자의 부재자 등록과 투표 참여를 지원하는 행정 업무를 수행함.
- 연방선거위원회가 아닌 국방부가 재외우편투표를 책임지는 이유는 미국의 재외우편투표가 해외 주둔 군인들의 참정권을 보호하기 위해 고안되었다가 훗날 일반 재외유권자들의 참정권을 보호하는 제도로 확대되었기 때문임.
- 현재 재외우편투표를 규정하는 연방법인 「제복군무자와 재외국민 부재자투표법(Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act of 1986, UOCAVA)」에서는 제복군무자와 재외유권자를 동시에 관할하고 있음. 하지만, 재외유권자의 유권자 등록과 투표를 최종적인 관할권은 주정부와 지역 선거사무소에 있으며 연방정부는 법무부의 소송을 통해서만 주정부와 지역 선거사무소의 최종 결정에 개입할 수 있음.
- 「제복군무자와 재외국민 부재자투표법」이 제정된 이후 미국 선거에서 제일 먼저 제기된 문제는 재외 유권자들에게 투표용지 전달과 회송의 지연 문제였음. 많은 주에서 선거가 있기 2-3달 전인 8월이나 9월에서야 예비선거를 통한 정당후보자가 결정되었기 때문에 재외유권자들이 지역 선거사무소로부터 투표용지를 받고 기표한 후 선거사무소에 회송하는 시간이 충분치 않았음.
- 2009년 연방의회가 제정한 「군인과 재외유권자 권한강화법(Military and Overseas Voter Empowerment Act, MOVE)」는 재외유권자들에게 투표를 할 수 있는 시간을 주기 위해서 두 가지 조항이 포함됐음. 하나는 주정부가 부재자 등록을 한 제복군무자와 재외국민 유권자에게 늦어도 45일 이전까지 발송해야 한다고 명기함. 다른 하나는 주정부가 제복군무자와 재외유권자들에게 후보자의 이름이 표시되지 않은 투표용지(즉, 연방기명부재자투표용지(Federal Write-In Absentee Ballot, FWAB))를 받을 수 있는 전자방식을 제공하도록 함. 이러한 방식을 통해서 미국 연방정부는 제복군무자와 재외유권자와 지역 선거사무소 간의 투표용지 전송 시간을 충분히 확보하고 이들 유권자들이 투표에 참여할 수 있는 충분한 시간을 가질 수 있게 함.
- 연방투표지원프로그램은 재외유권자의 투표율을 8% 내외로 파악하고 있음. 재외유권자들의 투표용지 요청 대비 투표율은 67% 정도이지만, 투표권을 가진 해외거주자 유권자 등록을 하고 투표용지를 요청하는 비율은 훨씬 낮기 때문에 실제 투표율은 그보다 훨씬 낮은 것임.
- 연방투표지원프로그램은 재외유권자의 낮은 투표율을 재외유권자들이 거주하는 국가

의 투표 장벽(obstacles)에 기인한 것으로 판단하고 있음. 투표 장벽이란 재외유권자들이 국내에서 투표할 때와는 달리 거주 지역에서 직면하게 되는 사회기반시설의 장벽을 의미하는 것으로서 대표적으로 우편 시스템의 문제 등이 있음. 중동/북아프리카, 남미/중미/카리브해, 사하라 이남에 거주하는 재외유권자들은 거주 지역의 우편 제도에 대한 신뢰도가 낮으며 이는 재외유권자들의 투표율이 낮아지는 큰 이유 중의 하나가 됨.

- 이러한 문제를 해결하기 위해 연방투표지원프로그램은 투표 서류의 전달 시간을 단축하고 재외유권자들의 투표를 용이하게 하기 위한 제도적 장치를 마련함. 그 중 대표적인 것이 연방엽서신청서(Federal Post Card Application, FPCA)와 연방기명부재자투표용지임. 연방엽서신청서를 통한 재외유권자의 부재자 투표 신청을 모든 주에서 받아들이도록 함으로써 부재자 투표 등록 절차를 표준화하고 유권자들이 재외유권자들이 외국에서 투표할 때 겪을 수 있는 복잡성을 낮추고자 함. 또한 재외유권자들이 지역 선거사무소로부터 투표용지를 제 시간에 받지 못했을 경우 연방기명부재자투표용지라는 대체 투표용지를 모든 연방선거에서 사용할 수 있게 함. 이 외에도 앞서 기술한 것과 같이 2009년 「군인과 재외유권자 권한강화법」을 제정하여 재외유권자들이 주 정부로부터 투표용지를 전자방식을 통해서 받을 수 있도록 하여 해외 우편서비스의 문제로 인한 투표 장벽을 낮추고자 하였음.
- 2010년대 중반 이후 미국에서는 공화당 지지자들을 중심으로 우편투표와 관련된 선거 부정의 문제가 계속 제기되지만 실제 부정투표 비율은 선거결과를 바꾸기에는 매우 미비한 수준이라는 것이 미국 회계감사원(United States Government Accountability Office)의 조사결과임. 주 차원에서 부정투표 문제를 대처하기 위해서 신분증 제출을 요구 등의 신분 확인 절차를 강화하려고 하지만 이는 재외우편투표에 적용할 수 없다는 한계를 가짐. 연방정부 차원에서 부정투표를 대처하는 방안 역시 유권자의 신분과 주소를 확인하는 절차를 강화하고 주정부 간의 유권자 등록을 교차검증하는 것에 불과하기 때문에 주민등록제도를 가진 단방제 국가인 우리나라에서는 불필요하며 투표용지 전달 과정에서 부정투표가 발생한다는 의혹을 낮추기는 어려움.

### 제3장. 프랑스

- 프랑스에서는 1946년에 우편투표(Vote par correspondance)가 처음 도입되었으나, 일부 선거 부정 사례들이 발생하면서 1975년에 우편투표 제도를 폐지하고 그 대신 대리(위임)투표(Vote par procuration)를 활성화시킴.
- 그러나 우편투표에 대한 재외국민들의 요구가 이어지자 2008년 관련 법 개정을 통해

서 재외국민들에 한정된 우편투표를 재도입하게 되었고, 2012년 실시된 하원의회 선거에서부터 현재까지 재외우편투표가 활용되고 있음.

- 프랑스의 재외우편투표에 대한 법적 근거는 선거법(Code electoral) R176-4조, R176-4-1조, R176-4-2조, R176-4-3조, R176-4-4조, R176-4-5조, R176-4-6조, 그리고 R176-4-7조에 있음.
- 프랑스 재외선거의 경우에 공관투표 혹은 대리(위임)투표는 대통령선거 등 모든 재외 선거에서 활용할 수 있고, 우편투표와 전자(인터넷)투표는 하원의회 및 재외국민의회 선거에서만 활용할 수 있음.
- 프랑스 재외선거의 운영 주체는 외교부(Ministere de l'Europe et des Affaires etrangeres)이며, 투표 용지는 현지 공관으로 회송되어 해당국 공관에서 개표하는 방식으로 운영되고 있음.
- 선거법 R176조는 유권자들에 대한 선거 관련 정보의 발송 주체를 외부부장관, 대사 또는 영사로 규정하고 있으며, R176-4조는 재외우편투표 관련 일정의 권한을 지닌 주체는 외교부장관으로 명시하고 있음.
- 재외우편투표 신청을 위해서는 재외선거인명부(la Liste Electorale Consulaire, LEC)에 등록되어야 하는데, 여기에 등록된 유권자들은 공관방문, 우편, 전자우편, 순회영사를 통해서 재외우편투표 방식을 신청할 수 있음.
- 선거법 제176-4조는 재외우편투표 신청 마감일에 대해서 1차투표 예정일 10주전 이후로 외부부장관이 별도로 정한 날짜까지 이루어져야 한다고 규정하고 있음.
- 프랑스 재외국민 약 250만 명 중 2022년 재외선거인명부에 등록된 재외국민의 수는 약 161만 명이었으며, 2022년 동년 실시된 하원의회 선거에서 재외선거 유권자들의 투표율은 1차 투표를 기준으로 22.51%이었음.
- 그리고 이들 중 공관투표를 선택한 재외선거 유권자들은 5.10%, 전자(인터넷)투표를 선택한 재외선거 유권자들은 17.32%인 반면, 우편투표를 선택한 재외선거 유권자들은 0.09%를 차지했음.
- 재외우편투표에 대한 기본적인 공지 및 홍보는 기본적으로 재외국민명부 (le Registre des Francais etablis hors de France)에 등록된 재외국민들을 대상으로 이루어짐.
- 재외국민명부와 재외선거인명부는 모두 외교부가 관리하는데, 이는 재외국민에 대한 영사업무 및 선거업무를 총괄하여 효율적으로 관리 및 운영하는 토대가 됨.
- 재외우편투표 신청자에게 발송되는 선거 공보물(les professions de foi des candidats) 과 투표용지(les bulletins de vote)는 재외우편투표 홍보 및 선거운동에 있어서도 중요

한 수단이 됨.

- 프랑스 재외우편투표에 필요한 투표용품(le materiel de vote par correspondance)의 발송 책임은 외교부에서 맡고 있으며, 실질적 발송 업무는 각 공관이 진행하고 있음.
- 프랑스 하원의회 선거는 결선투표제를 채택하고 있는 바, 1차 투표에서 과반을 확보한 당선자가 나오지 않으면 2차 투표(결선 투표)도 진행되어야 하므로 최대 두 차례까지 재외우편투표를 위한 투표용품을 발송하게 됨.
- 재외우편투표 투표용지 회송은 유권자가 개별적으로 주재국 공관으로 우편 발송하는 방식으로 이루어지는데, 이 경우에 우편 비용은 유권자가 각자 개별 부담하는 방식으로 진행되는 것을 원칙으로 하고 있음.
- 만약 재외우편투표를 신청하여 투표용품을 배송받은 유권자라 하더라도 최종적으로 봉인된 봉투에 넣어 우편으로 투표권을 행사하지 않은 경우라면, 선거 당일 온라인, 기표소 또는 대리인을 통해 투표할 수 있음.
- 선거인의 성명과 서명이 적혀있고 투표용지가 담긴 회송봉투는 선거법 R176-4-2조가 정하고 있는 지정된 기한 내에 대사 혹은 총영사에 송부되어야 함.
- 재외우편투표를 선택한 유권자는 국가별로 현지 상황으로 인해 우편투표가 제시기간에 배달되지 않을 가능성에 유의해야 하며, 투표 마감일시 전까지 대사관 또는 영사관에 도착하게 하는 것은 유권자의 책임 영역임.
- 프랑스의 재외선거는 대리(위임)투표와 인터넷투표가 가능하기 때문에 상대적으로 우편투표의 효용성은 떨어지는 양상이며, 특히 최근 인터넷투표 활성화로 인해 우편투표의 비중은 더욱 낮아질 것으로 전망됨.

#### 제4장. 독일

- 독일 연방 정부는 1957년 연방 하원선거에서 유권자들의 우편 투표 제도를 도입하였음. 다만 초기에는 특정한 사유가 있는 경우에만 선택이 가능한 보완적 수단으로 도입되었음. 2008년부터 독일의 유권자라면 누구나 우편투표 방식을 활용하여 선거에 참여할 수 있게 되었음.
- 재외 국민들을 대상으로 하는 투표의 경우, 공관 직접 투표를 실시하지 않고 전면 우편 투표 방식으로 진행하고 있음. 독일 연방 선거관리위원회(Die Bundeswahlleiterin)는 해외 공관에서 재외 국민 선거를 실시할 경우, 299개 모든 선거구에 대한 충분한 수의 투표 용지 비축이 실현 불가능하며, 재외 국민들의 거주지와 재외 공관의 위치가 멀리 떨어져 투표의 효율성이 떨어질 가능성이 있다는 점을 이유로 우편 투표 방

식만을 시행한다고 설명함.

- 독일의 재외 국민에 대한 우편투표는 독일 연방 정부의 ‘연방 선거법 (Bundeswahlgesetz)’ 제 12조 투표권 (§ 12 Wahlrecht), 제 36조 우편 투표 (§ 36 Briefwahl), 제 38조 우편 투표 결과 결정 (§ 38 Feststellung des Briefwahlergebnisses), 제 39조 무효 투표, 우편 투표 무효 및 해석 규정 (§ 39 Ungültige Stimmen, Zurückweisung von Wahlbriefen, Auslegungsregeln)에 의거함.
- 독일 재외국민 우편투표는 연방 선거관리위원회에서 책임지고 있으며, 연방 선거관리 위원회의 위원장은 내무부 장관이 임명함. 선거관리위원회의 위원장은 통계청장과 겸직하는데, 선거 절차 운영 과정에서 통계청과의 효율적 협력을 위한 것임.
- 독일의 재외국민 우편투표 참여 요건은 해외에 영구적으로 거주하는 독일 국적의 18세 이상 성인이며, 연방선거법 제 12조 2항 2조에 의거하여 독일 국적을 가진 성인 중 14세 생일 이후, 적어도 3개월 이상 연속적으로 독일에 거주한 경험이 있는 국민에게 부여됨.
- 독일의 재외국민 우편투표에 참여하기 위해서는 독일연방공화국 선거관리위원회 홈페이지에서 유권자 명부 등록 신청서를 다운받아 작성 후 제출해야 함. 유권자 명부 등록 신청서는 유권자의 해당 관할 지방자치단체에 우편 접수 및 직접 제출이 가능함. 신청서는 해당 선거일 6주 전까지 접수하는 것이 바람직함.
- 독일 연방 정부는 유권자 명부 등록 신청서 제출 마감일인 해당선거일 21일 전에 우편 투표 용지 발송을 마감함. 그리고 해당 선거일 하루 전 12시(정오)까지 우편 투표로 접수되지 않은 투표용지는 현장 투표를 위한 용지로 재발급이 가능함.
- 독일은 해외 공관 별로 재외국민 우편투표 택배서비스를 제공하고 있으나, 이는 공관 별로 운영하는 서비스 유형(유권자 명부 등록 신청서 택배 접수, 우편투표 용지 택배 배부 및 접수 등)이 다름. 유권자가 독자적으로 우편 서비스를 이용할 경우, 우편 비용은 유권자가 부담함.
- 독일은 매 선거 때마다 재외국민들을 대상으로 새로운 유권자 명부 등록신청을 받고 있음. 이는 위장투표와 대리투표 및 재외국민 정보 확인을 위한 최적의 방법이라고 간주됨.
- 2021년 독일 연방 하원 선거에서 전체 투표의 47.3%가 우편 투표 방식으로 이루어졌음. 그러나 독일 연방 선거관리위원회는 이 중에서 재외 국민의 우편투표 비중은 공개하지 않으며, 유권자 명부 등록 신청서를 제출한 재외국민 중 투표 비율에 대한 공개 역시 불가능하다고 밝혔음.

## 제5장. 오스트리아

- 오스트리아는 해외에 거주하고 있는 오스트리아 국적을 가진 국민들의 투표권 이행을 위하여 재외국민 우편 투표를 도입하였으며, 이는 1992년 시작되었음. 비밀 선거 원칙 위배 논의제기로 인하여 법적, 정치적 논란이 있었으나, 2008년 헌법재판소는 재외국민 우편투표가 비밀 선거 원칙을 위배하지 않는다고 판결을 내림.
- 현재 오스트리아의 재외국민 우편투표는 2018년 유권자 등록법 (undesgesetz uber die Fuhung standiger Evidenzen der Wahl- und Stimmberechtigten, Wahlerevidenzgesetz 2018 - WEviG)에 의거함.
- 오스트리아의 재외 국민에 대한 우편투표는 연방 선거기구(Bundeswahlbehörde)가 담당하고 있음. 선거기구는 오스트리아에서 이루어지는 모든 선거의 관리 및 시행을 담당하는 기구로 독립성을 보장받으며, 기구의 의장은 오스트리아의 내무부장관이 겸직함.
- 오스트리아의 재외국민 선거 방식은 우편 투표 방식으로만 진행되며, 해외 주재 오스트리아 대사관에서의 투표는 진행하지 않음. 다만, 재외국민이라 하더라도 오스트리아 내 관할 지방자치단체 선거구에서 직접 선거에 참여하는 것은 가능함.
- 오스트리아의 재외국민 우편투표에 참여하기 위해서는 유권자의 해당 지방자치 단체의 유권자 명부에 등록되어 있어야함. 유권자 명부 등록 연도에 15세에 도달하였고, 해외에 거주하는 오스트리아 국적인은 유권자 명부 등록이 가능함. 해당 지방자치단체는 유권자 명부 등록 신청이 접수되면 10년 간 해당 유권자를 관할 명부에 기재하여 유지하고 있음. 지방자치단체는 명부 삭제 3개월 전 당사자에게 서면으로 통보하고, 등록 갱신을 원하는 유권자는 본인의 의사를 알려야 할 의무를 가짐.
- 유권자 명부 등록 신청 단계에서 투표 용지 자동 배송 옵션을 선택하지 않은 재외국민의 경우, 매 선거 때 마다 해당 관할 지방자치단체로 투표용지 배송을 신청해야 함. 해당 선거일 8주 전부터 선거일 4일 전까지 서면 신청서를 우편으로 송부하거나, 이메일, 팩스 신청, 인터넷 홈페이지 신청 및 현장 직접 신청이 가능함. 단, 유권자 명부 신청에서 ‘투표 용지 자동 배송’ 옵션을 선택한 경우는 10년간 신청 서 상에 기재한 주소로 투표 용지를 자동 배송함.
- 오스트리아 재외국민 우편 투표 용지는 선거일 3주 전 해당 지방자치단체에서 재외국민 유권자에게 우편으로 발송함. 투표용지와 함께 유권자의 정보를 적을 수 있는 용지가 동봉되므로 반드시 본인의 정확한 정보를 기재해야 유효한 투표로 인정될 수 있음. 우편 투표는 배송 시간이 소요되므로, 투표 용지를 수령한 직후 투표를 실시할 수 있으며 본인이 직접 투표하였음을 서명한 후 봉인하여 우편으로 송부해야 함.



- 오스트리아 정부는 연방 선거에서 재외국민의 우편 투표 참여 비중을 공개하지 않고 있음. 다만 연방의 수도인 빈에서 이루어지는 ‘빈 선거(Wiener Wahlen)’는 해당 자치단체의 선거관리부에 의해서 우편 투표 비중이 공개되는데, 2020년 지방의회 선거에서 우편 투표 비중이 30%였음. 다만, 이는 해당 선거에 참여한 유권자 중 우편 투표가 총합 비율이므로, 이 중 재외국민의 우편투표 참여비율을 별도로 고려하기 쉽지 않음.
- 현재 오스트리아 정부는 재외국민 우편 투표에서 위장투표나 대리투표의 비율을 집계하여 공개하지는 않으나, 재외국민 우편 투표가 시행된 이후 유효하지 않은 것으로 접수된 비율은 총 4%라고 밝히고 있음. 투표가 무효화된 이유는 투표카드와 용지를 동봉한 외부 봉투에 유권자 본인의 자필 서명이 누락되었기 때문임.

## 제6장. 스웨덴

- 스웨덴은 1968년부터 해외에 거주하는 스웨덴 시민권자들을 대상으로 재외국민 투표를 실시했으며 2002년부터 재외국민 유권자의 투표 편의성 향상을 위해 의회(Riksdag) 총선거, 지방선거, 국민투표에 재외국민 우편투표를 도입함
- 스웨덴은 재외국민투표 방식 중 재외국민 우편투표를 실시하는 가장 대표적인 OECD 27개 민주주의 국가 가운데 재외국민투표에 공관/우편/대리 투표를 허용하는 예외적인 국가에 속함
- 재외국민 우편투표 대상, 시기, 유권자 준비사항 및 우편투표 시행 요건·절차·발송 방법, 절차에 대해서는 스웨덴 선거법 제1장 일반조항 5절 선거인명부및투표카드 2조, 제2장 선거절차 7절 투표에관한일반조항 11~15조에 명시(Vallag 2005:837)
- 스웨덴 선거법상 우편투표 참여 자격은 스웨덴 시민권을 보유한 해외 거주자와 해외 운항 중인 배에 탑승한 선원에게 부여됨. 재외국민투표 선거권자는 공관, 우편, 대리 투표 중 투표방식을 선택할 수 있는데, 대리투표가 특수한 경우로 제한되는 것을 감안하면 재외국민 일반 유권자는 공관 혹은 우편투표를 선택할 수 있음
- 스웨덴 재외국민 시민권자에게는 투표권이 자동 부여된다. 스웨덴에 거주하지 않고 해외 거주지가 국세청 인구등록부에 등록되어 있는 18세 이상 스웨덴 시민권자의 경우 해외거주지 등록 후 10년간 선거인명부-재외국민 투표 자격-등록이 자동 연동되며 별도의 절차 없이 유지됨(제2장 5절 2조)
- 스웨덴의 선거인 명부 작성 방식은 자동 등록제임. 1994년까지는 해외 거주 18세 이상 스웨덴 시민권자가 선관위에 선거인 명부 등록을 요청해야 선거에 참여할 수 있었

으나, 1998년 선거부터 해외 거주 후 10년간 자동 등록되는 것으로 법이 개정됨(SCB 2022, 47). 선거인명부는 스웨덴국세청의 인구등록 활동에 따른 개인정보처리에 관한 법률(2001:182)과 주 등록법(2000:224)에 따라 선거일 30일 이전 인구등록데이터베이스 상 정보에 기초해서 작성됨(스웨덴선거법 제1장 5절 1조)

- 광역 및 지방의회 선거의 경우 선거일 30일 전까지 중앙선관위에 선거인등록 신청서를 서면으로 제출할 경우 투표권이 부여되며(지방자치단체법 2017:725), 선거인 명부에서 삭제를 요청하거나 10년이 경과되어 투표권 조건이 충족되지 않을 때까지 명부상 등록 자격이 유지된다(지방자치단체법 2019:923)(스웨덴선거법 제1장 5절 2a조)
- 재외국민 우편투표는 선거일 45일 전, 사전 직접 (공관) 투표는 선거일 24일 전부터 시작된다. 해외 거주 스웨덴 유권자는, 신분증(ID 카드)을 지참하고 정해진 투표소에서 투표함. 스웨덴 도착 일시를 고려해 각국의 재외공관 투표소마다 운영 날짜와 시간이 상이함.
- 스웨덴의 총선 투표율은 80%를 상회하는 세계 최고 수준이지만 재외국민 투표율은 50%에 미치지 못하므로 재외국민 투표율 제고와 투표권자 투표권 보장을 위한 제도적 개선이 지속적으로 논의되고 있음. 우편투표율(우편투표 회수율)을 제고할 필요성 또한 함께 제기됨
- 선거관리 측면에서 현실적 당면 문제는 해외 발송이 필수인 재외국민 우편 투표 요건의 충족여부를 판별하는 문제, 일부 지역의 불안정한 우편 시스템 문제로 인해 투표 유효 기한인 투표 집계 전 회송되지 못함으로써 투표권이 침해되는 문제 등이 여전히 발생한다는 점
- 보다 근본적으로 해결되어야 할 문제는 재외국민 투표율 증진을 위해 필요한 재외국민 수 및 거주지 현황에 대한 정확한 통계가 없다는 점. 스웨덴 총선 결과 중도 좌-우파 블록 선거연합이 교대 집권하는 경향이 두드러지는데, 2010년 이후 양 블록 간 득표 격차가 더욱 줄어들면서 비중이 적은 재외국민 투표의 중요성이 상대적으로 부각되고 있음
- 스웨덴을 포함하여 우편투표제도를 도입한 민주주의 국가들은 재외국민 투표자의 선거 참여 비용을 낮추고 참여 기회를 확대하는데 우편투표 제도가 효과적일 것으로 기대해 왔음. 가장 최근에 치러진 2022년 총선에서 스웨덴 재외국민 투표자 가운데 46%가 우편투표를 선택했다는 사실은 우편투표 도입의 필요성과 그 실제적 효과를 시사함.
- 하지만 스웨덴 사례를 통해 제도 운영의 경험이 오래된 국가에서도 여전히 다양한 기술적 과제를 안고 있음을 확인할 수 있음. 국가별로 다양한 우편 및 운송 환경, 외적

요인에 따라 우편투표 회송 과정에서 차질이 있을 수 있으며, 이와 같은 예외적 요소들을 최소화하기 위한 제도적 설계와 지속적 보완이 필요

- 최근의 연구 결과에서 나타난 바와 같이 재외국민 유권자의 우편투표 방식 채택 여부에 영향을 미치는 요인은 재외국민 투표소와 유권자 거주지 간 거리와 우편투표 서비스에 대한 유권자 신뢰였음. 투표소와 거리가 먼 거주지의 유권자라 할 지라도 우편투표에 대한 신뢰가 낮다면 공관 직접 투표를 선택하는 경향이 나타남. 따라서 무엇보다 우편투표 제도의 도입에 앞서 고려되어야 할 점은 우편투표 제도 절차와 작동, 결과의 정당성에 대한 유권자의 신뢰가 선제되어야 한다는 것임.

## 제7장. 정책적 제언: 재외선거 우편투표의 명과 암

- 선거를 핵심기제로 하는 대의민주주의에서는 참정권 보장을 통한 유권자 참여의 확대는 규범적으로 대단히 중요함.
- 이런 까닭에 많은 민주주의 국가들은 해외의 거주하는 유권자들의 투표참여를 지원하기 위한 제도를 구축하고 있으며 재외선거 우편투표는 그러한 제도의 일환이라 할 수 있음.
- 현재 재외국민 우편투표제도는 적어도 이 연구에서 살펴본 OECD 주요 5개국에서는 이미 폭넓게 시행되고 있으며 각국의 상황에 따라 때로는 정치적인 논란을 겪었지만 제도적으로 유지되고 있음.
- 이러한 사실은 재외국민 우편투표제도가 유권자 투표권 보장이라는 규범적인 정당성을 기반으로 실천적으로 도입, 시행되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있음.
- 이 연구에서 살펴본 것처럼 재외국민 우편투표제도의 세부적인 요건과 규정, 그리고 절차 등은 국가마다 상이하며 그 운영에 있어서 다양한 문제점에 노출되어 있는 것 역시 사실임.
- 특히 문제가 되는 것은 재외국민 등록절차의 신뢰성, 대리투표 등 직접투표에 위배되는 투표행위, 그리고 투표의 유효성 등에서의 논란임.
- 재외국민 우편투표제도 도입에서 첫 번째로 고려해야 할 사항은 이 제도의 참여요건과 등록절차의 신뢰성 문제이며, 세부적인 차이는 있지만 이 연구에서 검토된 국가들은 재외국민 우편투표의 참여요건을 연령과 국적, 국내 거주기간 등을 중심으로 규정하고 있으며 통상 국내 유권자 요건에 국적을 그 참여요건으로 제한하고 있음.
- 우리의 경우에도 재외국민의 투표권을 법으로 보장하고 있으며(공직선거법 제218조), 주민등록이 되어 있으나 해외에 거주하고 있는 유권자들은 국외부재자 신고를 통해

선거에 참여할 수 있음에는 큰 차이가 없음.

- 재외국민 우편투표 신청은 통상 유권자 등록단계 혹은 선거일 실시 일정 기간 내에 유권자가 본인확인 정보를 제공하고 이를 직접 신청하는 절차와 이에 대한 관할 공공기관의 확인절차를 통해 이루어짐.
- 따라서 우리의 경우에는 재외국민 우편투표제도 도입시에 국외부재자 신고나 재외선거인 등록신청을 하는 단계에서 우편투표 신청을 함께 받는 것이 합리적임.
- 이 단계에서 유권자 신분확인을 위해 필요한 정보를 함께 제출받게 되므로 등록 절차의 신뢰성의 문제는 크게 없을 것이지만 이에 대한 관할 기관의 검토를 중앙선거관리위원회가 해외 공관, 주민등록을 관할하는 행정안전부 등의 협조를 받아 확인하는 절차가 별도로 필요할 것임.
- 재외국민 우편투표제도의 도입을 위해 필요한 또다른 고려는 투표용지 전달과 회송시간에 대한 문제를 어떻게 해결할 것이냐임.
- 우편투표의 경우 유효한 투표권 행사가 이루어지기 위해서는 투표용지의 전달과 회송에 필요한 시간이 확보되어야 하며 해외거주 유권자가 우편투표를 통해 선거에 참여하기 위해서는 이를 감안한 제도가 구축되어야 함.
- 기술적인 측면에서 재외국민이 거주하는 국가의 사회환경에 따라 우편을 위한 편의와 소요시간이 상이하므로 이 연구에서 검토된 국가들은 이를 감안하여 거주 국가에 따라 다른 신청기한을 정하거나 유권자가 이를 감안하여 신청에 충분한 여유를 확보할 것을 요구함.
- 우리나라의 경우에도 이러한 기술적인 문제는 거주국가의 차이를 감안하여 어렵지 않게 해결될 수 있으리라 봄.
- 그러나 선거기간이 법률적으로 명시되어 있고 규제 중심의 선거법을 갖고 있는 우리나라의 경우 투표용지 전달과 회송시간에 필요한 시간의 확보는 다른 측면에서 문제점을 안고 있음.
- 즉, 우리나라는 후보가 선거일에 임박하여 결정되는 경우가 많고 선거운동 기간 등에 규제가 많기 때문에 재외국민이 우편투표 절차에서 확보해야 하는 시간 즉, 투표용지 전달과 회송에 필요한 시간을 충분히 확보하기가 쉽지 않음.
- 또한 투표용지의 제작에 필요한 정당과 후보에 관한 정보들이 선거일에 임박하여 결정되는 까닭에 투표용지의 제작이 늦어질 수밖에 없으며 그만큼 재외국민의 우편투표 제도가 제대로 실행되기 어려운 환경임.
- 실제로 현행과 같은 선거환경에서는 재외국민이 우편투표에 소요되는 기간을 감안하

여 국내의 유권자들과 같은 투표용지를 제공받을 가능성은 거의 없다고 보는 것이 현실적임.

- 이러한 상황에서 재외국민 우편투표제도가 도입된다면 해외거주 유권자들은 투표참여에 필요한 후보와 정당에 관한 정보를 사전에 받기 어려우며 당연히 이들의 정치적 선호가 충분히 반영되기를 기대하기 쉽지 않음.
- 재외국민 우편투표제도에서 제기될 수 있는 또다른 문제점은 투표장에서 진행되는 선거와 달리 우편투표는 개인이 사적인 공간에서 스스로 기표하고 이를 다시 회송하는 것이므로 투표행위 자체가 직접적으로 이루어지는지 알 수 없다는 점임.
- 실제 이 연구에서 검토한 국가들의 사례에서도 신분위조와 중복투표 등의 부정투표 가능성은 재외국민 우편투표제도에의 문제점으로 제기되곤 했지만 이에 대한 문제가 재외국민 우편투표제도 자체를 폐지할 만한 위협으로 인식되지는 않고 있음.
- 부정투표의 가능성은 우편투표제도 뿐 아니라 모든 투표제도에서 제기될 수 있고 재외국민 우편투표에서 나타나는 부정투표의 정도가 선거결과에 영향을 미칠 정도가 아니며(미국), 제도적으로 이미 대리투표가 허용된 까닭에(프랑스), 때 선거 유권자 명부 등록의 진행한 유권자들에게만 우편투표를 허용하는 방식으로(독일), 투표 카드와 외부봉투에 본인의 자필서명 절차를 통해(오스트리아), 혹은 참관인 제도를 활용함으로써(스웨덴) 부정투표의 가능성을 최소화하고 있음.
- 이러한 실태로 볼 때 우리나라에서 재외국민 우편투표제도가 도입될 경우 대리투표 등 부정투표의 여지와 문제점은 그다지 크지 않을 것임.
- 유권자 등록과정에서 철저한 신분확인 절차가 구비되고 등록 유권자의 자격에 대한 공적 기관 간의 협조를 통한 교차검증, 그리고 회송된 투표용지의 유효투표 확인 등을 통해 부정투표의 여지는 최소화될 수 있을 것임.
- 국제적인 평가에서 우리의 선거관리는 다른 어떤 나라보다 앞서 있으며 이는 재외국민 우편투표제도의 도입에 선거관리의 문제가 큰 장애가 아님을 의미함.
- 결국 우리의 현실에서 재외국민 우편투표제도 도입을 저해하는 요인은 선거절차에 관한 안정적인 관리보다는 우리의 선거환경 자체이며 그것이 변화하여 제도 도입의 실질적인 여건이 마련되지 않으면 우편투표제도의 득보다는 실이 큰 가능성이 높음을 염두에 두어야 할 것임.

# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구목적과 필요성 .....	1
2. 연구내용과 방법 .....	2
II. 미국 .....	4
1. 개요 .....	4
2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모 .....	7
3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차 .....	14
4. 재외선거 우편투표의 문제점과 대응책 .....	24
5. 소결 .....	29
III. 프랑스 .....	31
1. 개요 .....	31
2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모 .....	37
3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차 .....	38
4. 재외선거 우편투표의 문제점과 대응책 .....	45
5. 소결 .....	47
IV. 독일 .....	49
1. 개요 .....	49
2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모 .....	50
3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차 .....	57
4. 재외선거 우편투표의 문제점과 대응책 .....	61
5. 소결 .....	63

V. 오스트리아 .....	65
1. 개요 .....	65
2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모 .....	66
3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차 .....	71
4. 재외선거 우편투표의 문제점과 대응책 .....	73
5. 소결 .....	75
VI. 스웨덴 .....	77
1. 개요 .....	77
2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모 .....	80
3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차 .....	84
4. 재외선거 우편투표의 현실적 문제와 대응 .....	90
5. 소결 .....	91
VII. 정책적 제언: 재외선거 우편투표의 명과 암 .....	94
1. 각국의 재외선거 우편투표제도 운영 .....	94
2. 재외선거 우편투표제도: 운영의 문제와 해결책 .....	95
3. 재외선거 우편투표제도 도입의 필요조건 .....	98
참고문헌 .....	100

# I. 서론

## 1. 연구목적과 필요성

본 연구는 주요 OECD 국가들의 재외선거 제도와 우편투표 운영을 조사하여 각국의 재외선거 및 우편투표 제도를 비교분석하고 우리나라 정부가 재외선거 우편투표 도입을 검토하는 데 있어서 연구자료로 활용하는 것을 목적으로 한다.

선거는 유권자와 정치행위자를 연계하는 가장 기본적인 수단으로 현대 민주주의의 핵심적인 기제이다. 국내에 거주하지 않는 유권자들 역시 참정권을 보장받아야 하며 그런 이유로 많은 민주주의 국가들은 재외국민의 투표권을 보장하기 위한 제도적인 노력이 필요하다. 그럼에도 1990년대까지는 몇몇 서구 민주주의 국가들을 포함해서 많은 국가들이 재외선거 제도를 적극적으로 도입하지 않았다(IDEA 2007). 그러나 2000년대 이후 세계화의 확산으로 인해 직업, 사업이나 교육 등의 목적으로 해외에 단기적 혹은 장기적으로 거주하는 재외국민들의 숫자가 급증하면서 재외국민들의 투표권의 중요성이 부각되었고, 이후 많은 국가들이 외국에 거주하는 국민들에게 재외공관이나 우편투표 등을 통해 투표할 수 있는 재외투표 제도를 채택하고 있다.

우리나라의 경우, 2007년 재외국민의 선거권 및 평등권을 보장하라는 헌법재판소의 판결로 2012년 제19대 국회의원 선거부터 재외선거제도가 도입되어 제20대 대통령선거까지 총 여섯 차례(대통령선거 3회, 국회의원선거 3회) 실시되었다. 재외선거가 도입된 이후 국회 공직선거법 개정을 통해 재외선거인 등록에 있어서 우편, 전자우편, 인터넷 신청을 가능하게 하여 재외선거의 신고 및 신청의 편의를 확대하였지만, 아직까지 투표참여는 재외공관에 설치된 재외투표소에서의 직접 투표만 허용하며 우편투표 등의 방법 등은 허용하지 않고 있다.

이러한 상황에 여러 학자들과 선거 전문가들은 재외국민의 투표편의를 위해 우편투표의 도입을 주장하였지만 우리나라에서는 아직까지 재외선거 우편투표를 허용치 않고 있는데 이는 유권자 신분 확인의 문제 그리고 위장투표나 대리투표 등의 발생 가능성에 대한 우려 때문이다(오성택 2018; 박상철 외 2020). 현행 재외공관에서 시행되는 재외국민투표는 재외공관이 주로 대도시에 위치하고 있는 까닭에 거주지가 대도시가 아닌 많은 재외국민들이 소요시간과 교통 등 지리적인 어려움으로 재외선거에 참여하지 못하거나 심하게는 투표 참여를 포기하고 재외선거 투표 신청조차 하지 않는 경우도 발생하고 있다.

이에 이 연구는 재외선거 우편투표를 시행하는 주요 OECD 국가들의 운영 방식과 장단점 등을 검토하여 우리나라에서 재외선거 우편투표를 도입했을 때 발생할 수 있는 긍정적, 부정적 효과를 다각적으로 살펴보고 문제점을 최소화할 수 있는 제도적 방안



을 모색하는 데에 초점을 맞춘다. 연구의 대상은 OECD 국가 중 우편투표를 실시하고 있는 대표적인 국가들로 미국, 프랑스, 독일, 오스트리아, 스웨덴 등 총 5개국이다. 사례 선정은 현재 재외선거 우편투표를 도입한 OECD 회원국 중에서 민주주의가 오랜 기간 정착된 국가로서 정부 형태와 지역적 다양성을 고려하여 이루어졌다. 미국은 대통령제, 프랑스와 오스트리아는 이원집정부제를, 독일과 스웨덴은 의회제의 정부 형태를 가지고 있으며 지역적으로는 북아메리카, 서유럽, 중유럽, 북유럽을 포괄하고 있다. 연방제 국가인 미국의 경우 유권자 등록과 우편투표 방식 및 절차가 주에서 결정되기 때문에 우편투표에 친화적인 민주당이 우세한 캘리포니아와 우편투표에 회의적인 공화당이 우세한 텍사스를 중심으로 검토되었다. 이러한 주요 OECD 국가들의 재외선거 우편투표 절차와 운영 현황에 대한 검토는 우편투표의 도입으로 인해 발생할 수 있는 위장투표, 대리투표 및 그 외의 여러 문제점을 사전에 파악하고 우리나라에 도입시에 고려해야 할 사항과 방안들을 강구하는데 중요하게 활용될 수 있을 것이다.

## 2. 연구내용과 방법

연구대상으로 선정된 미국, 프랑스, 독일, 오스트리아, 스웨덴의 사례에 대한 검토는 재외국민 우편투표제도의 연혁과 내용, 그리고 실제 운영에 초점을 맞추어 진행된다. 논의에 앞서 각 국가의 재외국민 우편투표제도의 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

미국과 독일은 코로나 19의 발생 이전부터 재외국민뿐만 아니라 국내에 거주하는 유권자들의 투표 편의를 제공하고 투표율을 높이기 위해서 우편투표를 확대하였다(김종갑 2021). 프랑스는 재외국민의회(Assemblée des Français de l'étranger, AFE) 선거에서는 우편투표를 예외적으로 활용해왔으나 그 외 주요 선거들에서는 도입하지 않다가, 2008년 관련법 개정 이후 하원의회 선거에서 재외국민의 우편투표를 도입한 바 있다. 또한 스웨덴은 2001년부터 재외국민 우편투표를 도입하였으며 재외국민투표에 공관/우편/대리투표를 포괄적으로 허용하는 예외적인 국가이다.

한편 기존 연구들은 미국 오리건주와 콜로라도주 등이 국내 선거에서의 우편투표의 도입으로 인해 투표율이 5~10% 상승했다고 보고한 바 있다(Southwell and Burchett 2000; Richey 2008; Bonica et al. 2021). 이러한 연구 결과를 근거로 재외선거 우편투표가 재외국민의 투표율을 높일 것으로 기대할 수 있으나, 우편투표가 재외국민의 투표 참여에 미치는 효과를 더욱 정확히 분석하기 위해서는 국내 및 재외선거에서 우편투표를 도입한 국가들에서 우편투표 도입 이전과 이후의 투표율의 차이가 어떻게 나타나는지를 통계 분석을 통해 검토할 필요가 있기에 이 역시 연구내용에 포함한다.

재외국민 우편투표제도의 실제 운영과 관련하여서는 다음과 같은 사항에 집중한다.

다만 선거제도의 특성상 정보수집이 용이하지 않고 실제 운영에 관한 관련 자료를 찾기가 어렵다는 현실적인 제약이 있음을 감안하여 국가별로 검토되는 내용은 세부적으로 차이가 있을 수 있음을 미리 밝힌다.

- ① 전체 재외선거 참여 규모와 우편투표의 비중
- ② 우편투표 도입 이전과 이후의 재외선거 투표율 혹은 투표 참여자 수의 변화
- ③ 재외 우편투표가 허용되는 유권자의 자격요건
- ④ 재외국민에게 재외 우편투표를 홍보 및 공지하는 방법
- ⑤ 재외 우편투표의 책임 및 운영 기관
- ⑥ 재외 우편투표지 발·회송 방법, 소요기간, 기한 내 회송률
- ⑦ 재외 우편투표 비용부담 방법 및 소요금액
- ⑧ 주재국 우편 투표시스템 불안정으로 인한 안정성 확보 방안
- ⑨ 신분 위조와 대리투표 등을 방지하기 위해 마련된 제도적 방안
- ⑩ 위장투표와 대리투표 외에 발생했던 재외 우편투표의 문제점과 해결방안
- ⑪ 재외 우편투표에 대한 민원 제기 문제
- ⑫ 재외 우편투표 해결방안의 실효성 검토

연구의 구체적인 방법은 문헌연구를 통해 각국의 재외선거 우편투표에 관한 정보를 수집하고 이를 바탕으로 필요한 경우 해당 국가의 한국 주재 공관에 문의를 통해 구체적인 정보를 확인하고 필요한 경우 현지 선거관리위원회에 이메일 등을 추가적인 정보를 수집한다. 연구의 기간과 예산문제로 현지조사가 어려운 상황에서 이러한 자료수집 방법은 제한적이지만 불가피하고 가능한 최선의 방법이라 생각된다.

## II. 미국

### 1. 개요

#### 1) 재외우편투표 도입 및 역사

미국의 재외국민 우편투표의 역사는 군인을 위한 부재자 투표로부터 시작되었다. 남북전쟁 중에 치러진 1864년 대통령 선거에서 링컨(Abraham Lincoln) 대통령은 주정부가 전장에 있는 군인들의 부재자 투표를 허용하지 않으면 군인들이 주에 귀환해서 투표할 수 있도록 행정명령을 내린다. 북부의 18개 주는 군 아영지에서 부재자 투표를 할 수 있게 하였으며 몇몇 주는 전장에 있는 군인들에게 대리투표를 허용한다(CRS 2016a, 1).

그 이후 수십 년 동안 군인들을 위한 부재자 투표 제도는 대부분의 주로 확산되었지만 별다른 제도적 발전은 없었다. 군인의 부재자 투표는 국내에 주둔하는 군인들에게만 허용되었으며 해외 주둔 군인들을 위한 우편투표는 부재하거나 설령 있더라도 우편 배송과 회송의 어려움 때문에 실효성을 가질 수 없었다. 제1차 세계대전 중에 해외 주둔 군인들의 부재자 투표에 관한 논의가 있었지만 전쟁부(War Department, 현재의 국방부(Department of Defense))는 군사적 이유로 프랑스와 해외에 있는 군인들의 부재자 투표를 허용될 수 없다고 밝힌다(CRS 2016a, 1).

제2차 세계대전이 발발하면서 외국에서 전쟁을 수행하는 군인들의 부재자 투표 이슈가 재부각되었고 1942년에 해외 주둔 군인들의 부재자 투표에 관한 최초의 연방법인 「군인투표법(Soldier Voting Act of 1942)」가 제정되었다. 이 법으로 인해 해외 주둔 군인들은 우편투표를 통해 대통령과 상하원의원을 선출하는 연방선거에 우편투표를 통해 참여할 수 있게 되었다. 하지만 군인투표법에서 법 조항이 전쟁기간 동안만 적용된다고 명시하였기 때문에 종전과 함께 주정부가 법적인 권한을 가지는 투표 진행 절차에 연방의회가 개입할 수 있는 권한도 말소되었다(CRS 2016a, 1-2).

1951년 트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 미국정치학회(American Political Science Association)에 군 투표의 문제점과 해결방안을 연구하고 관련 정책을 추천할 것을 요청한다. 1952년에 미국정치학회는 연구 용역을 완료하였고 트루먼 대통령은 미국정치학회가 추천한 정책을 서명한 후에 연방의회에 보낸다. 이를 바탕으로 1955년 연방의회는 「연방투표지원법(Federal Voting Assistance Act)」을 제정한다. 이 법은 해외에 거주하는 군인과 연방 공무원, 군대와 연계된 민간서비스 직원 등의 부재자 투표 등록과 투표를 권장하였으며 1968년에 개정되어 해외에 일시적으로 체류하는 시민들을 위한 조항이 추가되었다. 1975년에는 「재외국민투표권법(Overseas Citizens Voting Rights Act of 1975)」이 제정되어 해외에 거주하는 미국 시민들의 부재자 등록과 참정권이

보호받게 되었다(CRS 2016a, 2).

## 2) 재외우편투표 법률과 제도

현재 미국 재외국민의 참정권을 보호하는 연방법은 1986년에 제정된 「제복근무자와 재외국민 부재자투표법(Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act of 1986, UOCAVA)」이다. 이 법은 「연방투표지원법」과 「재외국민투표권법」의 조항들을 통합하여 군과 연방정부 서비스에 종사하는 제복근로자 및 부양가족들과 해외에 거주하는 재외국민들이 연방정부 선거에 등록하고 투표하는 것을 용이하게 하기 위해서 만들어졌다. 「제복근무자와 재외국민 부재자투표법」은 「선거지원법(Help America Vote Act)」과 「국방수권법(National Defense Authorization Act)」을 통해 몇 차례 개정되었다. 주요 개정 내용을 살펴보면 「선거지원법」은 주정부가 제복근무자와 재외유권자의 유효한 부재자 등록을 거부하지 못하도록 했으며 부재자 등록을 거부할 때는 그 이유를 대상자에게 알려주도록 하였다(CRS 2016b, 3). 또한, 「선거지원법」은 주정부에게 「제복근무자와 재외국민 부재자투표법」에서 규정한 유권자들의 부재자 투표에 관한 자료를 수집하여 미국 선거관리위원회(U.S. Election Assistance Commission, EAC)에게 보고하도록 되어 있다(EAC 2021, 171). 2009년 개정된 「국방수권법」의 하위 조항에 있는 「군인과 재외유권자 권한강화법(Military and Overseas Voter Empowerment Act, MOVE)」은 재외유권자 우편투표에 대한 주정부의 의무 사항을 대폭 확대하였다. 가령, 「군인과 재외유권자 권한강화법」으로 인해 모든 주정부는 반드시 재외국민 부재자 투표를 등록한 유권자에게 연방선거가 실시되는 45일 이전에 투표용지를 전달해야 하며 군인과 재외유권자들이 부재자 투표용지를 요청하고 전달받는 방법으로 기존의 우편 방식에 추가적으로 전자방식을 선택할 수 있게 하였다(EAC 2021, 173).

## 3) 재외우편투표 책임 및 운영기관

미국에서 선거에 대한 규제 권한은 연방정부와 주정부에 의해서 공유되고 있다. 재외우편투표의 운영에 있어서 중요한 역할을 하는 각 정부의 주요기관들은 다음과 같다. 우선, 연방정부 차원에서 재외우편투표에 가장 큰 권한을 가지는 기관은 국방부(Department of Defense)이다. 1988년 행정명령은 국방부 장관이 「제복근무자와 재외국민 부재자투표법」에 근거한 재외우편투표를 운영하도록 지정했으며 현재 국방부가 설립한 연방투표지원프로그램(Federal Voting Assistance Program, FVAP)은 제복근무자와 재외유권자의 부재자 등록과 투표 참여를 지원하는 행정 업무를 수행하고 있다. 「제복근무자와 재외국민 부재자투표법」에 따르면 연방투표지원프로그램의 기관장은 미국우정공사(United States Postal Service)와 함께 재외우편투표가 늦어도 선거 7일 전에는 전송되어 선거결과에 반영될 수 있도록 투표용지를 신속히 전달 및 회송될 수 있

는 절차를 개발해야 한다. 그 밖의 연방투표지원프로그램 업무로는 재외유권자들이 부재자투표를 신청할 수 있는 연방엽서신청서(Federal Post Card Application, FPCA)와 연방기명부재자투표용지(Federal Write-In Absentee Ballot, FWAB)를 제작 및 관리하고 있으며 주와 지방정부의 선거관리자에게 재외우편투표에 관한 법률적 의무사항을 상담하고 교육하고 있다(CRS 2020, 1).

재외우편투표와 관련해서 중요한 또 다른 중요한 연방정부 기관은 선거지원위원회(Election Assistance Commission, EAC)이다. 2000년 대통령 선거에서 플로리다 투표용지 문제와 재검표 논란이 전 국가적인 주목을 받으면서 연방의회는 주정부의 낙후한 투표 시설과 선거관리 운영의 개선을 위해서 자금을 지원하는 「선거지원법」을 제정한다(CRS 2016b, 1). 이 법에 의해 그 전까지 연방선거위원회(Federal Election Commission, FEC)의 선거관리국(Office of Election Administration, OEA)이 수행하던 연방정부의 선거관리 업무는 선거지원위원회로 이전된다. 선거위원회의 주요 업무는 주정부의 투표 시설의 개선을 위한 자금을 지원하며 주와 지방정부의 선거 담당 공무원들에게 투표 시스템에 대한 가이드라인을 제시하고 「선거지원법」의 요구사항을 개선하도록 돕는 것 등이 있다(CRS 2016b, 1-3). 재외우편투표에 관련해서는 선거지원위원회는 제복근무자와 재외유권자 부재자 투표에 대한 자료를 주정부로부터 수집하고 보고하는 역할을 맡고 있다(EAC 2021, 171)

이 두 개의 기관 이외에도 법무부(Department of Justice)는 연방선거 투표권과 관련된 주정부에 대한 조사와 강제집행이 가능하며 재외우편투표에서도 소송을 통해 「제복근무자와 재외국민 부재자투표법」의 준수를 강제할 수 있다(GAO 2019, 9; CRS 2020,1). 다음으로 재외우편투표에서 주 정부의 역할을 살펴보면 재외우편투표에서도 미국 국내에서 시행되는 다른 선거들과 마찬가지로 유권자 등록과 투표 집계에 권한은 주정부에게 부여된다. 「제복근무자와 재외국민 부재자투표법」은 연방선거에 참여하는 제복근무자와 재외유권자의 부재자 투표에 있어서 주요 책무를 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 주정부는 모든 연방선거에서 제복근무자와 재외유권자가 부재자 등록 방식을 통해 투표할 수 있도록 허용해야 한다. 둘째, 주정부는 제복근무자와 재외유권자가 우편과 전자방식을 통해 유권자 등록과 부재자 투표용지 신청서를 요청할 수 있도록 허용하는 절차를 마련해야 한다. 셋째, 주정부는 만약 제복근무자와 재외유권자 투표자들이 최소한 선거 30일 이전에 유효한 요청이 있었다면 유권자 등록과 부재자 투표용지 신청서를 인정하고 진행시켜야 한다. 넷째, 주정부는 우편과 전자방식을 통해 부재자 투표를 요청한 제복근무자와 재외유권자 투표자에게 후보명이 기재되지 않은 기명부재자투표용지를 전송하는 절차를 마련해야 한다. 다섯째, 주정부는 만약 선거 45일 이전에 제복근무자와 재외유권자의 부재자 투표 요청을 받았다면 유효한 부재자 투표 신청자들에게 늦어도 45일 이전에는 부재자 투표용지를 전송해야 한다(CRS 2016a, 5:

CRS 2020, 1). 이러한 책무와 관련된 재외유권자 등록과 투표 개표 및 집계 등의 실제 업무들은 시나 카운티 등의 지역 선거사무소에서 수행되고 있으며 주정부들은 이들을 관리 및 감독하고 있다.

## 2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모

### 1) 재외우편투표 참여 자격요건

「제복근무자와 재외국민 부재자투표법」에 의해서 부재자투표에 참여할 수 있는 유권자는 1) 8개 연방 서비스<sup>1)</sup>에 근무하는 제복근무자, 2) 제복근무자의 배우자와 부양가족, 3) 해외에 거주하는 시민들이다(CRS 2016a, 2). 이 법률에 기반을 두어 해외에 거주하는 18세 이상의 미국 시민들은 연방법이나 주법에서 규정하는 날짜 이전에 유권자 등록을 마치면<sup>2)</sup> 연방 공직자를 선출하는 예비선거(primary election)와 총선거(general election)에 우편투표를 통해 참여할 수 있으며 몇몇 주는 주와 지역정부 공직자 선출을 위한 선거와 주민투표 참여도 허용하고 있다. 유권자 등록 마감일과 방식은 주마다 상이하다.

재외우편투표 자격요건과 관련해서 주목할 점 중의 하나는 참정권을 가진 18세 이상의 미국 시민이지만 외국에서 태어나고 미국에 한 번도 거주하지 않은 시민에게 유권자 등록을 허용하는지 여부가 주마다 다르다는 것이다. 연방투표지원프로그램 웹사이트<sup>3)</sup>에 따르면 38개주<sup>4)</sup>와 워싱턴 D.C.에서는 미국에서 한 번도 거주하지 않은 시민이더라도 유권자 등록을 할 수 있다. 유권자 등록의 조건은 주마다 약간씩 다른데 캘리포니아의 경우 미국에 전혀 거주한 적이 없고 다른 주에서 유권자 등록을 한 적이 없으며 부모 혹은 법적 후견인(legal guardian)이 캘리포니아 주민인 미국의 시민은 캘리포니아에서 유권자 등록을 할 수 있다. 반면에 텍사스, 앨라배마, 플로리다, 사우스캐롤라이나 등의 남부의 많은 주들은 미국 시민이더라도 미국에서 거주한 적이 없는 유권자의 유권자 등록을 허용하지 않는다.

### 2) 해외 거주 유권자 규모

- 
- 1) 육군(Army), 해군(Navy), 해병대(Marine Corps), 공군(Air Force), 해안경비대(Coast Guard), 공공보건서비스단(Public Health Service Commissioned Corps), 해양대기처(National Oceanic and Atmospheric Administration [NOAA] Commissioned Officer Corps), 상선단(Merchant Marine).
  - 2) 노스다코타(North Dakota)만이 투표 전에 유권자 등록을 요구하지 않는 유일한 주이다(EAC 2021, 2).
  - 3) "Never Resided in the U.S.?" <https://www.fvap.gov/citizen-voter/reside>(검색일: 2023.7.30.).
  - 4) Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Georgia, Hawaii, Illinois, Iowa, Kansas, Kentucky, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin.

대부분의 국가에서 해외에 거주하는 유권자의 수를 정확히 파악한다는 거의 불가능하다. 해외 거주 특성상 유권자의 체류하는 지역이 불명확하기 때문이다. 미국 정부는 공식적으로 자국의 시민들이 어디를 여행하고, 어떤 국가에서 체류하는지를 추적하지 않고 있다(FVAP 2021, 156). 그래서 연방투표지원프로그램은 외국 정부에서 산출한 국가별 거주 미국 시민수와 미국 연방정부의 행정기록 등을 토대로 통계모형을 만들고 이를 이용하여 연방선거가 실시되는 때 2년마다 해외 거주 유권자의 인구수를 추정하여 발표한다(FVAP 2021, 2-7).

[표 2-1]은 2010년부터 2018년까지 연방투표지원프로그램에서 보고한 해외 거주 유권자 인구수 추정치를 지역별로 정리한 것이다. 이 추정치에 따르면 2018년에 186개국에 거주하는 전체 미국 유권자 수는 약 290만 명이며 이는 2010년보다 대략 56만 명(24%)이 증가한 것이다. 지역별로 살펴보면 유럽에 거주하는 유권자가 약 1백만 명 정도로 가장 많았으며 북미에 거주하는 유권자 수가 약 60만 명으로 그 다음으로 많았다. 한국을 포함한 동아시아에 거주하는 미국 유권자 수는 대략 30만 명 정도로 파악된다.

[표 2-1] 전체 해외 거주 유권자 수 (2010-2018)

지역	2010	2012	2014	2016	2018	2010-2018 변동률(%)
북미	528,927	573,973	597,458	568,448	597,196	13%
남미/중미/카리브해	242,729	266,444	269,779	251,777	262,858	8%
유럽	789,661	840,581	897,147	940,834	1,018,514	29%
사하라 이남 아프리카	52,885	60,740	62,404	64,624	72,500	37%
중동/북아프리카	230,103	248,013	263,261	272,069	299,251	30%
북/중양/남아시아	54,000	53,819	52,635	55,311	52,120	-3%
동아시아	229,175	261,034	277,113	287,264	306,193	34%
동남아시아	60,751	67,893	72,263	77,828	82,127	35%
오세아니아	121,651	137,305	148,345	160,026	174,829	44%
전체	2,309,882	2,509,802	2,640,406	2,678,181	2,865,590	24%

출처: Federal Voting Assistance Program. 2021. “2020 Overseas Citizen Population Analysis Report.” pp. 9-10.

이러한 해외 거주 미국 유권자 수의 증가율은 미국 국내 유권자 수의 증가율과 비슷한 수치이지만, 해외 거주 유권자의 연령과 성별은 국내 유권자와 다소 차이가 있다. 2018년 통계에 따르면 전체 국내 유권자 중에서 65세 이상의 유권자 비율은 21%이지만 해외 거주 유권자 중에서 65세 이상 유권자 비율은 9%에 불과하다. 반면에 국내 유권자 중에서 25세~65세 유권자 비율은 68%이지만 해외유권자 중에서 25세~65세 유권자 비율은 75%이다. 즉, 해외유권자의 평균 연령이 국내 유권자의 평균 연령보다 낮은 것이다. 또한, 2018년 미국 국내 유권자와 해외유권자의 남성 비율은 각각 49%와 67%

로 해외 유권자의 남성 비율이 국내 유권자의 남성 비율보다 높았다(FVAP 2021, 10).

### 3) 재외우편투표 참여율과 회송률

2020년 총선에서 연방투표지원프로그램을 통해 지역 선거사무소 공무원(local election officials)에게 투표용지(official ballot)를 요청한 전체 재외유권자의 수는 2018년 전체 해외유권자의 추정치인 2,865,590명의 11.7%에 불과한 336,155명이었다. 더욱이 투표용지를 요청한 재외유권자 중에서 실제 투표를 행사한 유권자는 224,139명뿐이었다. 이를 토대로 연방투표지원프로그램은 전체 해외거주 미국 유권자의 재외우편투표율을 7.8%로 추정하고 있으며 한국의 선거관리위원회가 공식적으로 발표하는 투표용지 요청 대비 투표율<sup>5)</sup>은 66.7%이다.

[표 2-2]는 2020년 총선에서 지역 선거사무원에게 투표용지를 요청했던 재외유권자의 수와 실제 투표에 참여한 수를 거주 지역별로 정리한 것이다. 투표용지 요청률과 투표율을 재외국민 투표가 요청된 지역들 간을 비교해보면 지역별로 다소 차이가 나타나는 것을 알 수 있다. 유럽과 동남아시아, 오세아니아 지역에서 해외 거주 인구 대비 투표율은 10% 내외로 나타났지만, 남미, 중미, 카리브해 지역과 사하라 이남 아프리카, 중동 및 북아프리카의 투표율은 5%보다 낮았다. 연방투표지원프로그램은 이러한 지역별 투표율 차이를 재외유권자가 체류하는 국가의 우편서비스 제도의 신뢰도와 관련된 것으로 파악하고 있다. 이 부분은 아래에서 자세히 설명하겠다.

[표 2-2] 재외유권자 투표용지 요청수와 투표율(2020년)

거주 지역	투표용지 요청 인구수	투표용지 요청률	투표수	해외 거주 인구 대비 투표율	투표요청 대비 투표율
북미	63,116	10.6%	46,456	7.8%	73.6%
남미/중미/카리브해	20,466	7.8%	11,063	4.2%	54.1%
유럽	157,959	15.5%	105,499	10.4%	66.8%
사하라 이남 아프리카	5,363	7.4%	3,509	4.8%	65.4%
중동/북아프리카	26,427	8.8%	14,465	4.8%	54.7%
북/중앙/남아시아	4,914	9.4%	3,121	6.0%	63.5%
동아시아	23,640	7.7%	16,155	5.3%	68.3%
동남아시아	12,842	15.6%	8,435	10.3%	65.7%
오세아니아	21,428	12.3%	15,436	8.8%	72.0%
전체	336,155	11.7%	224,139	7.8%	66.7%

출처: Federal Voting Assistance Program. 2021. “2020 Overseas Citizen Population Analysis Report.” p. 13.

5) 현재 한국 중앙선거관리위원회에서 발표하는 재외선거 투표율은 이와 비슷한 방식으로 계산하고 있다. 즉, 실제 해외 거주 인구를 토대로 투표율을 계산하는 것이 아니라 국외부재자/재외선거인 신고 및 등록을 신청한 유권자들을 가지고 실제로 투표에 참여한 비율을 산정하는 것이다. 2022년 3월 2일 중앙선거관리위원회 보도자료에 따르면 제 20대 대통령선거 재외선거 투표율은 71.6%이다.



이러한 연방지원프로그램의 재외유권자 투표 자료 수집과 보고와는 별개로 2014년부터 미국 선거지원위원회는 2002년 선거지원법에 근거해서 연방투표지원프로그램과 협조하여 제복근무자와 재외유권자 투표 관련 사항을 수집하고 보고하고 있다(EAC 2021, 171). 2021년 선거지원위원회 보고서에 따르면 재외선거에 참여한 해외유권자의 수는 717,134명으로 앞에서 봤던 연방지원프로그램에서 발표하는 재외유권자 투표자 수보다 두 배 정도 많다. 이는 많은 해외유권자들이 연방지원프로그램을 이용하지 않고 직접 주정부 선거사무소를 통해 유권자 등록을 했기 때문이다. 그러므로 실제 해외 거주 인구 대비 투표율은 7.8%보다 두 배 이상 높은 것으로 판단된다.<sup>6)</sup>

[표 2-3]은 「제복근무자와 재외국민 부재자투표법」에 기반을 두어 유권자 등록한 제복근무자와 재외유권자의 수를 미국의 50개 주, 워싱턴 DC와 5개 자치령별로 정리한 것이다. 재외유권자 등록수를 보고한 42개 주 가운데 재외유권자가 많은 주는 캘리포니아로 144,779명의 해외거주자가 유권자 등록을 했다. 텍사스는 미국에서 2번째로 인구가 많은 주지만 재외유권자 등록수는 35,574명으로 플로리다, 뉴욕, 워싱턴주의 재외유권자 등록수보다 적었다. 재외유권자 등록수가 가장 적은 주는 와이오밍으로 869명이 재외유권자로 유권자 등록을 하였다.

[표 2-3] 2020년 연방선거 제복근무자와 재외국민(UOCAVA) 유권자 등록수

주	전체 UOCAVA 유권자	제복근무자	재외국민	기타
Alabama <sup>7)</sup>	-	-	-	-
Alaska	16,194	12,285	3,909	0
American Samoa	214	183	31	0
Arizona	21,661	8,187	13,474	0
Arkansas	3,347	1,671	1,291	385
California	187,213	42,249	144,779	185
Colorado	42,291	15,114	27,177	0
Connecticut <sup>8)</sup>	-	-	-	-
Delaware	2,899	640	2,259	0
District of Columbia	6,003	186	5,817	0
Florida	191,628	120,241	71,387	0
Georgia	27,252	14,223	13,029	0
Guam	120	76	44	0
Hawaii	4,835	1,212	3,262	361
Idaho	3,886	1,959	1,925	2

6) 2021년 미국 선거관리위원회 자료는 주별 재외투표자의 수는 명시하고 있지만 이들 중에서 얼마나 많은 숫자가 실제 투표에 참여했는지는 밝히지 않고 있다.

주	전체 UOCAVA 유권자	제복근무자	재외국민	기타
Illinois	30,274	7,585	22,626	63
Indiana	23,188	11,376	11,812	0
Iowa	6,772	2,182	4,580	10
Kansas <sup>9)</sup>	-	-	-	-
Kentucky	6,887	3,402	3,485	0
Louisiana	8,950	4,701	4,249	0
Maine	6,527	1,369	5,158	0
Maryland	27,454	9,228	18,226	0
Massachusetts	29,184	1,719	27,465	0
Michigan	26,866	6,833	20,033	0
Minnesota	19,243	5,230	14,013	0
Mississippi	3,721	2,446	1,275	0
Missouri	-	-	-	-
Montana	5,110	2,549	2,561	0
Nebraska	3,059	1,206	1,853	0
Nevada	8,847	3,515	5,332	0
New Hampshire	7,165	2,506	4,659	0
New Jersey	26,959	2,654	24,305	0
New Mexico	6,365	4,813	1,552	0
New York	67,931	6,913	61,018	0
North Carolina	33,413	14,886	18,527	0
North Dakota <sup>10)</sup>	-	-	-	-
Northern Mariana Islands	25	25	0	0
Ohio <sup>11)</sup>	-	-	-	-
Oklahoma	8,647	5,768	2,879	0
Oregon	20,477	6,370	14,107	0
Pennsylvania	35,597	11,515	24,082	0
Puerto Rico <sup>12)</sup>	587	-	-	587
Rhode Island <sup>13)</sup>	3,084	-	-	3,084
South Carolina	15,062	8,147	6,915	0
South Dakota	3,583	2,214	1,369	0
Tennessee	17,927	11,017	6,910	0
Texas	85,972	46,908	35,574	3,490
U.S. Virgin Islands	13	13	0	0
Utah	7,707	3,150	4,557	0
Vermont <sup>14)</sup>	-	-	-	-
Virginia	41,063	14,841	26,222	0
Washington	127,976	84,227	43,749	0
West Virginia	2,531	1,459	1,072	0

주	전체 UOCAVA 유권자	제복근무자	재외국민	기타
Wisconsin	25,956	18,240	7,716	0
Wyoming	1,964	1,095	869	0
전체	1,253,629	528,328	717,134	8,167

출처: US Election Assistance Commission 2021. "Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report." pp. 189-190.

[표 2-4]는 미국 선거지원위원회에서 보고한 제복근무자와 재외국민 등록 유권자에게 전달한 투표용지 수와 회송된 투표용지 수, 유효 투표수와 무효 투표수를 지역별로 분류한 것이다. 미국 선거관리위원회 보고서에는 재외국민을 따로 분류해서 회송률을 보고하지 않고 있다. U제복근무자와 재외국민 투표용지 회송률은 주에 따라 큰 차이가 나타났다. 뉴욕, 버몬트, 뉴멕시코, 사우스다코타 등은 회송률이 90%이었지만 뉴저지, 노스캐롤라이나, 워싱턴은 50% 미만의 회송률을 보여주었다. 뉴욕의 경우 인터넷에서 투표용지를 다운받아 출력하여 회송하거나 한 명의 유권자가 복수의 투표용지를 회송한 경우도 있었기 때문에 100% 이상의 회송률이 나타났다(EAC 2021, 200). 2020년 연방선거에서 전체 제복근무자와 재외유권자의 무효 투표율은 2.1%로, 98%의 제복근무자와 재외국민의 부재자 투표가 유효했다. 한 가지 주목할 점은 아칸소주의 무효투표율이 21.1%으로 다른 주에 비해서 유독 높았다는 것이다. 하지만 선거지원회의 보고서에서 아칸소주의 무효투표율이 유독 높은 이유나 주마다 무효투표율의 차이가 나타나는 이유가 설명되지 않기 때문에 그 원인을 알 수는 없다. 만약 그 원인을 파악하고 싶다면 별도의 연구가 필요하다.

[표 2-4] 2020년 연방선거 제복근무자와 재외국민(UOCAVA) 투표용지 전송수, 회송수, 유무효 투표수

주	UOCAVA 투표용지 전송수	UOCAVA 투표용지 회송수	UOCAVA 투표용지 회송률	유효 투표수	무효 투표수	무효 투표율
Alabama	6,682	5,144	77.0%	5,091	53	1.0%
Alaska	16,152	13,598	84.2%	13,422	176	1.3%
American	214	214	100.0%	214	0	0.0%

7) 앨라배마와 미주리는 제복근무자와 재외유권자 등록수에 대한 데이터가 가능하지 않았다.

8) 코네티컷은 코로나19로 인해 제복근무자와 재외유권자 등록수를 수집하지 않았다.

9) 캔자스는 선거관리위원회 요청에 응답하지 않았다.

10) 노스다코타는 투표에 있어서 유권자 등록을 요청하지 않는다.

11) 오하이오는 제복근무자와 재외유권자들이 여러 방식으로 유권자 등록을 할 수 있도록 허용했기 때문에 제복근무자와 재외유권자 등록수를 정확히 파악할 수 없었다.

12) 푸에르토리코는 제복근무자와 재외유권자를 별도로 분류하지 않는다.

13) 로드아일랜드는 주법에 따라 제복근무자와 재외유권자 부재자 투표를 하나의 범주로 분류하고 있다.

14) 버몬트는 제복근무자와 재외유권자 등록수를 별도로 분류하지 않는다.

주	UOCAVA 투표용지 전송수	UOCAVA 투표용지 회송수	UOCAVA 투표용지 회송률	유효 투표수	무효 투표수	무효 투표율
Samoa						
Arizona	21,679	18,483	85.3%	18,435	48	0.3%
Arkansas	3,042	2,206	72.5%	2,104	465	21.1%
California	162,295	97,301	60.0%	95,872	1,419	1.5%
Colorado	45,558	29,631	65.0%	28,762	869	2.9%
Connecticut	9,950	7,874	79.1%	7,689	185	2.3%
Delaware	2,899	2,429	83.8%	2,305	124	5.1%
District of Columbia	6,003	4,990	83.1%	4,990	9	0.2%
Florida	144,678	117,965	81.5%	115,975	2,127	1.8%
Georgia	28,454	18,867	66.3%	18,475	392	2.1%
Guam	120	69	57.5%	65	4	5.8%
Hawaii	4,623	3,624	78.4%	3,503	36	1.0%
Idaho	4,449	3,230	72.6%	3,442	90	2.8%
Illinois	29,614	24,358	82.3%	23,302	462	1.9%
Indiana	10,325	8,814	85.4%	8,773	34	0.4%
Iowa	6,776	6,000	88.5%	5,980	29	0.5%
Kansas	5,551	4,990	89.9%	4,980	23	0.5%
Kentucky	6,252	4,669	74.7%	4,664	5	0.1%
Louisiana	9,131	6,132	67.2%	5,872	260	4.2%
Maine	6,421	5,701	88.8%	5,674	21	0.4%
Maryland	29,060	21,593	74.3%	21,315	278	1.3%
Massachusetts	28,533	24,890	87.2%	24,685	140	0.6%
Michigan	27,026	22,492	83.2%	21,464	1,028	4.6%
Minnesota	19,383	15,943	82.3%	15,407	536	3.4%
Mississippi	3,717	2,967	79.8%	2,965	0	0.0%
Missouri	13,458	10,821	80.4%	10,716	105	1.0%
Montana	4,944	4,323	87.4%	4,312	11	0.3%
Nebraska	2,978	2,643	88.8%	2,627	16	0.6%
Nevada	8,850	7,258	82.0%	7,224	34	0.5%
New Hampshire	7,165	6,327	88.3%	6,167	160	2.5%
New Jersey	26,959	11,732	43.5%	11,634	81	0.7%
New Mexico	6,292	6,292	100.0%	5,261	71	1.1%
New York	58,393	69,585	119.2%	66,706	2,936	4.2%
North Carolina	58,993	26,802	45.4%	26,386	416	1.6%
North Dakota	1,900	1,633	85.9%	1,624	18	1.1%
Northern Mariana Islands	25	25	100.0%	25	0	0.0%
Ohio	25,742	21,601	83.9%	21,388	213	1.0%

주	UOCAVA 투표용지 전송수	UOCAVA 투표용지 회송수	UOCAVA 투표용지 회송률	유효 투표수	무효 투표수	무효 투표율
Oklahoma	8,687	6,355	73.2%	6,204	151	2.4%
Oregon	20,477	16,751	81.8%	16,534	217	1.3%
Pennsylvania	33,772	26,952	79.8%	25,589	1,363	5.1%
Puerto Rico	587	587	100.0%	587	0	0.0%
Rhode Island	-	-	-	-	-	-
South Carolina	14,874	12,963	87.2%	12,906	57	0.4%
South Dakota	3,159	3,059	96.8%	2,939	122	4.0%
Tennessee	17,927	14,884	83.0%	14,444	440	3.0%
Texas	85,972	62,651	72.9%	59,380	1,399	2.2%
U.S. Virgin Islands	13	8	61.5%	8	0	0.0%
Utah	9,087	5,820	64.0%	5,798	22	0.4%
Vermont	2,753	2,753	100.0%	2,723	30	1.1%
Virginia	41,063	33,045	80.5%	31,880	1,165	3.5%
Washington	134,777	64,632	48.0%	63,954	678	1.0%
West Virginia	2,549	2,167	85.0%	2,162	5	0.2%
Wisconsin	17,642	14,057	79.7%	13,530	527	3.7%
Wyoming	1,976	1,714	86.7%	1,704	10	0.6%
전체	1,249,601	911,614	73.0%	889,837	19,060	2.1%

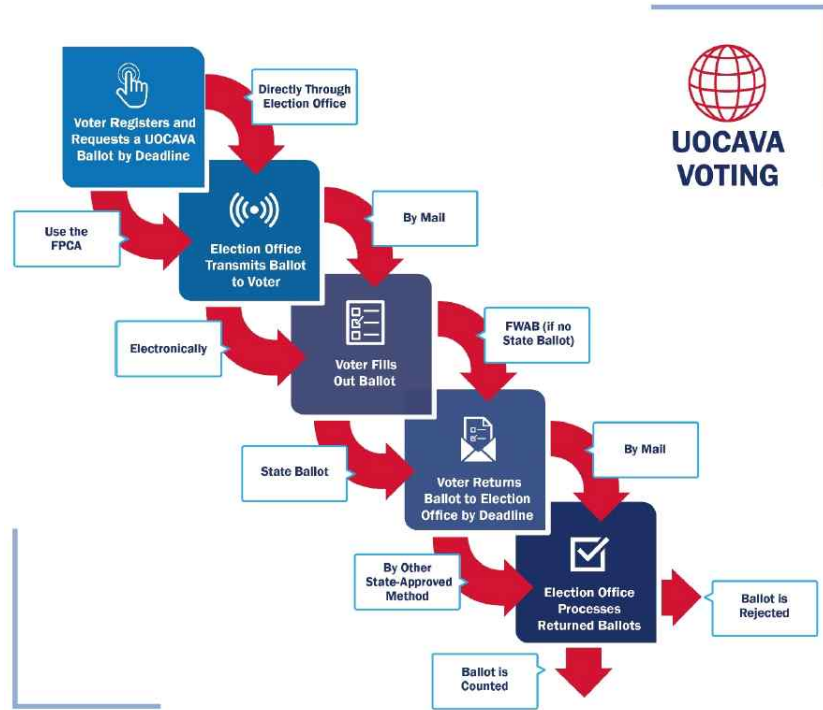
출처: US Election Assistance Commission 2021. "Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report." pp. 198-199.

### 3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차

#### 1) 재외국민 우편투표 절차

재외국민이 부재자투표에 참여하는 구체적인 방법과 절차는 주정부의 절차에 따라 다소 차이가 있지만 일반적인 재외유권자 우편투표 절차는 [그림 2-1]처럼 크게 여섯 단계로 나누어진다(EAC 2021, 173-174).

[그림 2-1] 재외국민 우편투표 절차



출처: United States Election Assistance Commission. 2021. “Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report: A Report from the U.S. Election Assistance Commission to the 117th Congress”, p. 174.

첫 번째는 재외유권자가 부재자 투표를 등록하고 투표용지를 요청하는 단계이다. 재외유권자는 주정부의 신청서를 직접 작성하거나 연방엽서신청서를 기입해야 한다. 연방지원프로그램 웹사이트에서 작성된 연방엽서신청서는 모든 주와 자치령 정부에 의해서 부재자 투표 등록과 부재자 투표용지 요청 양식으로 수락된다.

두 번째는 재외유권자가 신청서를 제출하는 것이다. 작성된 신청서는 주 혹은 지방선거사무소에 우편이나 전자통신수단을 이용해서 제출되어야 한다. 모든 주정부는 우편으로 보내진 연방엽서신청서를 수락하며 주법에 따라서 이메일, 팩스, 주의 온라인 유권자 등록 포탈 등의 방식으로 보내진 신청서를 수락할 수도 있다.

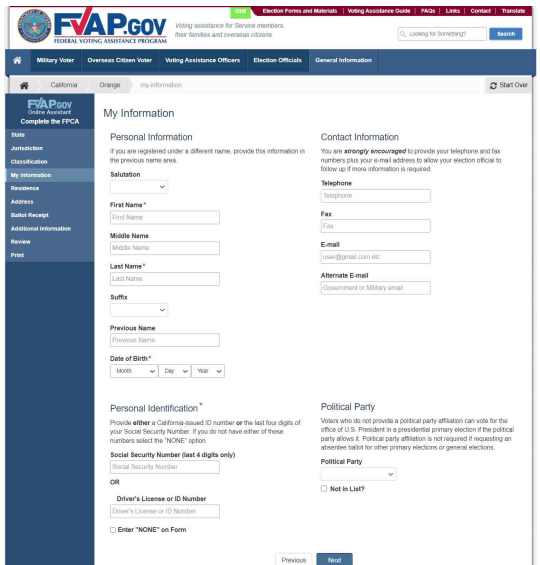
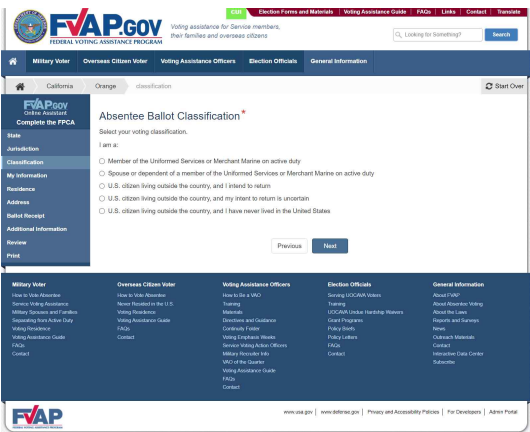
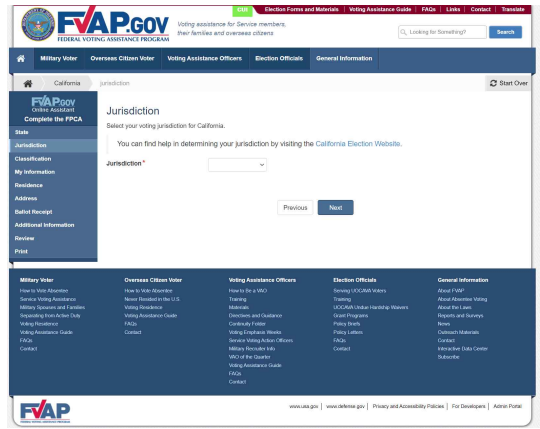
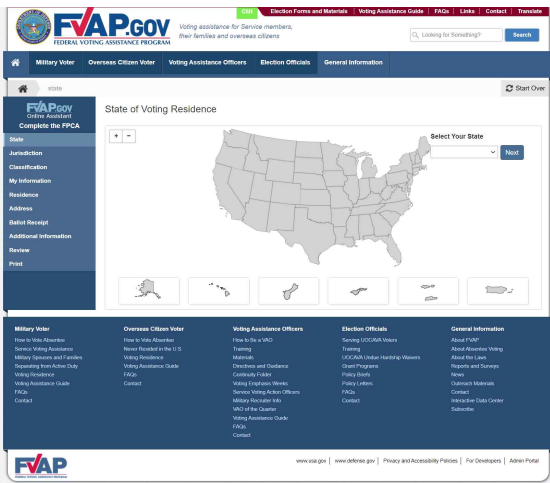
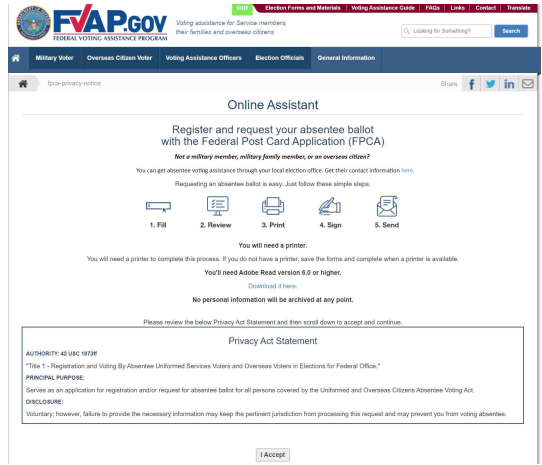
[그림 2-2]는 재외국민이 연방지원프로그램 홈페이지 접속을 통해 부재자 등록을 하고 투표용지를 요청하는 과정을 보여준다. 연방지원프로그램 홈페이지에 접속하면 한 가운데에 “지금 당신의 투표용지를 요청하세요(Request your ballot now)” 라는 빨간색 문구가 나타난다. 이를 클릭하면 부재자 등록과 투표용지 요청하는 전체적인 단계를 설명하고 필요한 개인정보를 제출해야 부재자 등록이 진행된다는 사생활법 성명(Privacy Act Statement)이 있는 페이지로 넘어간다. 사생활법 성명 아래에 있는 수락(I

Accept) 버튼을 누르면 부재자 등록을 할 미국의 주와 자치령을 결정하는 페이지가 나온다. 주를 선택하면 주 내의 관할 지방정부를 선택할 수 있는데, 캘리포니아의 경우 카운티(county)의 이름이 열거된다. 자신이 유권자 등록을 하고 투표용지를 요청할 카운티를 결정하면 그 다음 페이지에서는 어떠한 종류의 재외국민 투표자인지 밝혀야 한다. 재외국민이 다섯 종류의 재외국민 중에서 하나를 선택하면 자신의 정보를 기입하는 페이지가 나타나는데, 여기서 부재자 등록의 유효성을 확인할 수 있는 이름, 생년월일, 사회보장번호(Social Security Number) 혹은 운전면허증 및 ID 번호, 연락처, 지지 정당(party affiliation) 등의 개인정보를 기입해야 한다. 개인정보를 기입한 후에는 [그림 2-2]에는 없지만 좌측 파란색 열에 있는 것과 같이 부재자 투표 등록 주소지(Residence), 현재 거주지(Address)를 입력하면 투표용지 수령(Ballot Receipt) 방법을 선택하는 페이지가 나온다. 캘리포니아는 투표용지 수령방법으로 1) 이메일/온라인(Email/Online), 2) 우편(Mail), 3) 팩스(Fax)의 세 가지 방법을 선택할 수 있으며 투표용지를 받을 기간에 대한 추가정보(Additional Information)를 입력해야 한다. 추가정보 입력까지 끝나면 자신의 입력사항을 점검(Review)하는 페이지가 나오게 되고 그 작업까지 마치면 연방엽서신청서 출력할 수 있다. 같은 페이지에 나오는 봉투 양식을 출력하여 연방엽서신청서를 담아서 봉투에 주소가 기입된 선거사무소에 보내면 부재자 등록과 투표용지 신청이 끝나게 된다.

재외국민은 연방지원프로그램을 통하지 않고 직접 주 정부에 부재자 등록을 하고 투표용지를 요청할 수 있다. 가장 일반적인 방법은 재외국민이 [그림 2-3]에 있는 연방엽서신청서 표준양식을 연방지원프로그램 웹사이트나 주정부 관련 웹사이트에서 다운 받아 그 내용을 기입하고 자신이 부재자 등록을 할 지역 선거사무소에 전송하는 것이다.

[그림 2-4]는 캘리포니아주 부재자 등록 홈페이지에서 재외국민이 부재자 등록과 투표용지를 요청하는 방식을 나타내는 것이다. 재외국민은 첫 화면에서 온라인을 통해 부재자 등록과 투표용지를 요청할지 혹은 [그림 2-3]과 같은 형식의 연방엽서신청서를 출력하여 내용을 입력하고 관할 선거사무소에 우편으로 보낼지를 선택할 수 있다. 만약 온라인을 통해 등록할 것을 선택하면 연방지원프로그램 홈페이지에서 등록하는 것과 비슷한 방식으로 재외국민 유형을 선택하고 개인정보 등을 입력한 다음에 부재자 등록을 완료하면 된다.

[그림 2-2] 연방지원프로그램(FVAP) 홈페이지를 통한 부재자 등록과 투표용지 요청





[그림 2-3] 연방엽서신청서(Federal Post Card Application) 표준 양식

### Voter Registration and Absentee Ballot Request

**Federal Post Card Application (FPCA)**

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

**1. Who are you? Pick one.**

I request an absentee ballot on active duty in the Uniformed Services or Merchant Marine - OR - I am an eligible spouse or dependent ballot for all elections  I am a U.S. citizen living outside the country, and I intend to return.

In which I am eligible:  I am a U.S. citizen living outside the country, and my intent to return is uncertain, to vote AND:  I am a U.S. citizen living outside the country, I have never lived in the United States.

Last name: \_\_\_\_\_ Suffix (jr., II)  Mr.  Miss  Mrs.  Ms.

First name: \_\_\_\_\_ Previous names (if applicable) \_\_\_\_\_

Middle name: \_\_\_\_\_ Birth date (MM/DD/YYYY) \_\_\_\_\_

Social Security Number: \_\_\_\_\_ Driver's license or State ID# \_\_\_\_\_

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

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

Street address: \_\_\_\_\_ Apt. # \_\_\_\_\_

City, town, village: \_\_\_\_\_ State: \_\_\_\_\_

County: \_\_\_\_\_ ZIP: \_\_\_\_\_

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

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

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

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

Email: \_\_\_\_\_ Phone: \_\_\_\_\_

Alternate email: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

**5. What are your preferences for upcoming elections?**

A. How do you want to receive your voting materials from your election office? (Select One)  Mail  Email or online  Fax

B. What is your political party for primary elections? \_\_\_\_\_

**6. What additional information must you provide?**

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

**7. You must read and sign this statement.**

I swear on oath, under penalty of perjury, that:

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

Sign here  Today's date (month/year) \_\_\_\_\_

**You can vote wherever you are.**

**1. Fill out your form completely and accurately.**

- Your U.S. address is used to determine where you are eligible to vote absentee. For military voters, it is usually your last address in your state of legal residence. For overseas citizens, it is usually the last place you lived before moving overseas. You do not need to have any current ties with this address. DO NOT write a PO Box # in section 2.
- Most states allow you to provide a Driver's License number or the last 4 digits of your SSN. New Mexico, Tennessee, and Virginia require a full SSN.
- If you cannot receive mail at your current mailing address, please specify a mail forwarding address.
- Many states require you to specify a political party to vote in primary elections. This information may be used to register you with a party.
- Section B Requirements:** If your voting residence is Vermont, you must acknowledge the following by writing in section 5: "I swear or affirm that I have taken the Vermont Voter's Oath." If your voting residence is in Puerto Rico, you must list your mother's and father's first name.
- We recommend that you complete and submit this form every year while you are an absentee voter.

**2. Remember to sign this form!**

**3. Return this form to your election official. You can find their contact information at FVAP.gov.**

- Remove the adhesive liner from the top and sides. Fold and seal tightly. If you printed the form, fold it and seal it in an envelope.
- All states accept this form by mail and many states accept this form by email and fax. See your state's guidelines at FVAP.gov.

**Agency Disclosure Statement**

The public reporting burden for this collection of information, OMB Control Number 0704-0188, is estimated to average 12 minutes per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. Send comments regarding this burden estimate or any aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden, to Washington Headquarters Service, Paperwork Project (0704-0188), Washington, DC 20503.

**Privacy Advisory**

When completed, this form contains personally identifiable information and is protected by the Privacy Act of 1974, as amended.

**Questions?**  
Email: [vote@fvap.gov](mailto:vote@fvap.gov)

[그림 2-4] 캘리포니아주 부재자 등록 홈페이지를 통한 부재자 등록과 투표용지 요청

The screenshot shows the website for Shirley N. Weber, Ph.D., California Secretary of State. The navigation menu includes 'About', 'Business', 'Notary & Apostille', 'Elections', 'VCA', 'Campaign & Lobbying', 'State Archives', 'Registries', 'News', 'Events', and 'Contact'. The main content area is titled 'Military & Overseas Voters' and includes a 'Tips for California's Military and Overseas Voters (PDF)' link. Below this, there are sections for 'Who Can Vote in California', 'Who Can Become a Military or Overseas Voter?', 'How to Become a Military or Overseas Voter', 'Mailing Addresses and Fax Numbers for Military or Overseas Voters', 'State and Federal Voting Assistance', 'Resources for Elections Officials', and 'Frequently Asked Questions'. A prominent button reads 'MILITARY AND OVERSEAS VOTER REGISTRATION IN CALIFORNIA'.

The screenshot shows the 'California Online Voter Registration' tool. At the top, it states: 'The California Online Voter Registration tool will undergo scheduled maintenance. The current date and time for the maintenance is as follows: October 15, 2023 12:00 a.m. to 7:00 a.m.' Below this, it says: 'During this time you can still register to vote online however, you will be required to print, sign, and mail your registration form. You can also return when full service is restored and register online without the need to print or mail any forms.' The interface includes a 'Language Preference' section with options for Spanish, English, Chinese, Japanese, and Assamese. There are three main buttons: 'Register to Vote Now', 'Pre-Register to Vote', and 'Check Your Registration Status'.

The screenshot shows the 'Classification - Voter Registration Application' form. It asks for 'Classification' and provides several radio button options:
 

- I am a U.S. citizen and resident of California.
- I am a U.S. citizen and a member of the Uniformed Services or Merchant Marine on active duty outside my country.
- I am a U.S. citizen and an eligible spouse or dependent of a member of the Uniformed Services or Merchant Marine on active duty outside my country.
- I am a U.S. citizen and an activated National Guard member on State orders outside my country.
- I am a U.S. citizen residing outside the U.S. temporarily.
- I am a U.S. citizen residing outside the U.S. indefinitely.
- I am a U.S. citizen and have never resided in the U.S.

 A 'Next' button is located at the bottom right of the form.

The screenshot shows the 'Personal Information - Voter Registration Application' form. It includes fields for 'Legal Name', 'First name', 'Middle name', 'Last name', and 'Suffix'. There is a checkbox for 'I was previously registered or pre-registered to vote.' The 'Date of Birth' field is followed by a dropdown for 'Select month' and a text input for 'YYYY'. Below this, there is a section for 'Identification' with fields for 'California driver license or California identification card number' and 'Social security number (Just 4 numbers)'. There are checkboxes for 'I do not have a California driver license or California identification card' and 'I do not have a social security number.'

세 번째는 신청서 처리과정이다. 선거사무소는 재외국민의 부재자 투표 신청서가 도착하면 이를 심사하게 된다. 만약 주 정부의 요구사항을 충족시키지 않는다면 재외국민의 부재자 투표 등록은 거부될 수 있다. 재외국민의 부재자 투표가 거부되는 이유로는 신청서가 유권자 등록 마감일 이후에 도착했거나 재외유권자 자격을 충족시키지 못한 것 등이 있다.

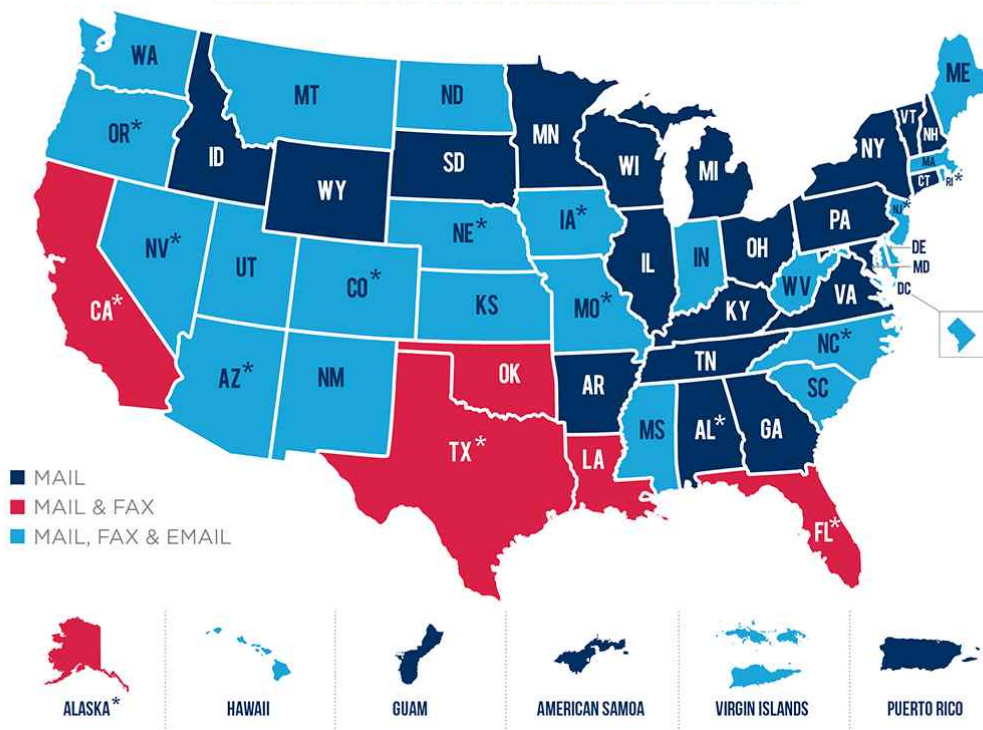
네 번째는 투표용지가 부재자 등록된 재외국민에게 전송되는 과정이다. 「군인과 재외국민 투표권한법」에 따르면 주 정부의 선거사무원은 부재자 투표를 등록한 재외유권자에게 연방선거가 실시되기 45일 이전에 투표용지를 전달해야 한다. 투표용지는 재외유권자에게 우편이나 주가 허용한 전자통신수단을 통해서 전달될 수 있다. 만약 재외유권자가 주정부로부터 투표용지를 받지 못했으면 연방기명부재자투표용지를 대체 투표용지를 사용할 수 있다. [그림 2-5]는 현재 사용되고 있는 연방기명부재자투표용지이다. 연방기명부재자투표용지는 투표용지를 넣어서 보낼 봉투를 제외하고 두 페이지로 구성되어 있는데 첫 페이지는 재외국민의 개인정보를 적게 되어 있고 두 번째 페이지는 공식 대체 투표용지(official backup ballot)로 재외국민이 지지하는 대통령, 상원의원, 하원의원과 주와 지방정부 선출직, 지지 후보자, 정당을 직접 적게 되어 있다. 공식 대체 투표용지는 연방정부 선출직 투표에 이용될 수 있으며 주와 지방정부 선출직의 투표로 인정여부는 주마다 다르다.

[그림 2-5] 연방기명부재자투표용지(Federal Write-In Absentee Ballot)

<p><b>Voter Information</b> Federal Write-In Absentee Ballot (FWAB)</p> <p><b>Have you already registered and requested an absentee ballot?</b> <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No</p> <p><small>Some States allow you to use this form to register and request ballots for future elections. Visit <a href="#">FVAP.gov</a> for more details.</small></p> <p>Print clearly in blue or black ink.</p> <p><b>1. Who are you? Pick one.</b></p> <p><small>For absent Uniformed Services members, their families, and citizens residing outside the United States.</small></p> <p><input type="checkbox"/> I am on active duty in the Uniformed Services or Merchant Marine -OR- <input type="checkbox"/> I am an eligible spouse or dependent.</p> <p><input type="checkbox"/> I am an activated National Guard member on State orders.</p> <p><input type="checkbox"/> I am a U.S. citizen living outside the country, and I intend to return.</p> <p><input type="checkbox"/> I am a U.S. citizen living outside the country, and my return is uncertain.</p> <p><input type="checkbox"/> I am a U.S. citizen living outside the country, and I have never lived in the United States.</p> <p>Last name _____ Suffix (jr, II) _____ Sex <input type="checkbox"/> Female <input type="checkbox"/> Male</p> <p>First name _____ Previous names (if applicable) _____</p> <p>Middle name _____ Birth date (MM/DD/YYYY) _____</p> <p>Social Security Number _____ Driver's license or State ID # _____</p> <p><b>2. What is your U.S. voting residence address?</b></p> <p><small>Your voting materials will not be sent to this address. See instructions on other side of form.</small></p> <p>Street address _____ Apt. # _____</p> <p>City, town, village _____ State _____</p> <p>Country _____ ZIP _____</p> <p><b>3. Where are you now? You must give your CURRENT contact information.</b></p> <p>Your mailing address. (Different from above) _____ Your mail forwarding address. (If applicable) _____</p> <p><b>4. What is your contact information? This is so election officials can reach you about your request.</b></p> <p><small>Provide the country code and area code with your phone and fax number. Do not use a Defense Switched Network (DSN) number.</small></p> <p>Email: _____ Phone: _____</p> <p>Alternate email: _____ Fax: _____</p> <p><b>5. What is your voting preference for future elections?</b></p> <p>Do you want to register and request a ballot for all elections you are eligible to vote? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No</p> <p>How do you want to receive voting materials from your election office? <input type="checkbox"/> Mail <input type="checkbox"/> Email or online <input type="checkbox"/> Fax</p> <p>What is your political party for primary election? _____</p> <p><b>6. What additional information must you provide?</b></p> <p><small>The following need more information: Alabama, Alaska, Arizona, Puerto Rico, Virginia, and Wisconsin. (E.g., Witness signature, etc.) You may also use this space to clarify your voter information. See the Voting Assistance Guide online at <a href="#">FVAP.gov</a>.</small></p> <p>_____</p> <p><b>7. You must read and sign this statement.</b></p> <p>I swear or affirm, under penalty of perjury, that:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>The information on this form is true, accurate, and complete to the best of my knowledge. I understand that a material misstatement of fact in completion of this document may constitute grounds for conviction of perjury.</li> <li>I am a U.S. citizen, at least 18 years of age (or will be by the day of election), eligible to vote in the requested jurisdiction, and</li> <li>I am not disqualified to vote due to having been convicted of a felony or other disqualifying offense, nor have I been adjudicated mentally incompetent; or if so, my voting rights have been reinstated; and</li> <li>I am not registering, requesting a ballot, or voting in any other jurisdiction in the United States, except the jurisdiction cited in this voting form.</li> <li>In voting, I have marked and sealed this ballot in private and have not allowed any person to observe the marking of this ballot, except those authorized to assist voters under State and Federal law.</li> </ul> <p><b>Sign here X</b> Today's date: _____</p>	<p><b>Official Backup Ballot</b> Federal Write-In Absentee Ballot (FWAB)</p> <p>Print clearly in blue or black ink.</p> <p><b>Vote by writing the NAME or PARTY of the candidates you choose. To find out about specific candidates and races go to <a href="#">FVAP.gov</a>.</b></p> <p><b>Instructions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>This ballot can be used to vote for federal offices.</li> <li>DO NOT write your name or any identifying number (SSN, driver's license) on this ballot.</li> <li>Photocopy this page if you require additional room for candidates or ballot initiatives.</li> <li>If you are voting in American Samoa, Guam, Puerto Rico, or the U.S. Virgin Islands, you may vote for Delegate or Resident Commissioner, and in presidential primaries. State laws vary about using the FWAB for other offices like Governor or Mayor. Learn more online at <a href="#">FVAP.gov</a>.</li> </ul> <table border="1"> <tr> <th colspan="3">Federal offices</th> </tr> <tr> <td>President and Vice President</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>U.S. Senator</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>U. S. Representative, Delegate, or Resident Commissioner to Congress</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <th colspan="3">Non-federal offices</th> </tr> <tr> <th>Office</th> <th>Candidate name</th> <th>Political party</th> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <th colspan="3">Ballot initiatives</th> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p><small>Standard Form 186 (Rev. 09-2017), OMB No. 0750-0062</small></p>	Federal offices			President and Vice President			U.S. Senator			U. S. Representative, Delegate, or Resident Commissioner to Congress			Non-federal offices			Office	Candidate name	Political party																Ballot initiatives								
Federal offices																																											
President and Vice President																																											
U.S. Senator																																											
U. S. Representative, Delegate, or Resident Commissioner to Congress																																											
Non-federal offices																																											
Office	Candidate name	Political party																																									
Ballot initiatives																																											

다섯 번째는 재외유권자가 투표용지에 기표하고 투표용지를 지역 선거사무소에 제출하는 과정이다. 재외유권자는 부재자 투표용지에 기표한 후에 주가 규정한 마감일 이전까지 선거사무소에 전달해야 한다. 재외국민이 기표한 투표용지를 제출하는 방식은 우편, 팩스, 이메일의 세 가지가 있다. 기본적으로 모든 주가 우편을 통한 전달을 인정하고 있으며 팩스와 이메일을 통한 투표용지 제출 가능 여부는 주마다 다르다. [그림 2-6]은 2020년 대통령 선거에서 주마다 허용한 투표용지 제출 방법을 나타낸 지도이다. 과반수 주가 우편, 팩스, 이메일을 통한 투표용지 제출을 허용하고 있으며 20여 개의 주들은 아직도 우편만 허용하고 있다. 6개 주는 우편과 팩스를 통한 투표용지 제출만 인정한다.

[그림 2-6] 주별로 허용되는 재외유권자의 투표용지 제출 방식



출처: 연방투표지원프로그램(Federal Voting Assistance Program)

여섯 번째는 투표 집계 과정이다. 재외국민 투표용지는 주에서 규정하는 마감일까지 도착해야 유효표로 인정된다. 우편투표 마감일은 주마다 다른데 [표 2-5]는 주와 자치령 정부의 재외국민 우편투표 회송 마감일을 정리한 것이다. 21개 주는 우편소인 날짜에 규정이 없었으며 26개 주(자치령 포함)는 선거일까지 우표소인이 찍어 있으면 투표가 유효했다. 아이오와, 노스다코타, 펜실베이니아 3개 주는 선거일 전날까지 우표소인이 찍힌 부재자 투표만 승인했다. 도착날짜를 기준으로 19개 주가 선거일까지 재외

국민 우편투표가 도착해야 유효표로 인정했으며 9개 주는 선거일 이후 10일 이내에 도착한 재외국민 우편투표를 유효표로 인정하고 있다. 워싱턴은 재외국민 우편투표 마감일이 가장 늦은 주로서 선거일 이후 20일 이내에 도착한 우편투표를 유효표로 승인한다.

[표 2-5] 재외국민 우편투표 마감일 (2020년)

주	우편소인 날짜	도착날짜
Alabama	선거일	선거일 이후 7일 이내
Alaska	선거일	선거일 이후 15일 이내
American Samoa	선거일	선거일
Arizona	-	선거일
Arkansas	-	선거일 이후 10일 이내
California	선거일	선거일 이후 17일 이내
Colorado	-	선거일 이후 8일 이내
Connecticut	선거일	선거일
Delaware	-	선거일
District of Columbia	선거일	선거일 이후 10일 이내
Florida	-	선거일 이후 10일 이내
Georgia	선거일	선거일 이후 3일 이내
Guam	선거일	선거일 이후 10일 이내
Hawaii	-	선거일
Idaho	-	선거일
Illinois	선거일	선거일 이후 14일 이내
Indiana	선거일	선거일 이후 10일 이내
Iowa	선거일 전날	선거일 이후 6일 이내
Kansas	선거일	선거일
Kentucky	선거일	선거일 이후 3일 이내
Louisiana	-	선거일
Maine	-	선거일
Maryland	선거일	선거일 이후 10일 이내
Massachusetts	선거일	선거일 이후 10일 이내
Michigan	선거일	선거일
Minnesota	-	선거일
Mississippi	선거일	선거일 이후 5일 이내
Missouri	선거일	선거일 이후 3일 이내
Montana	선거일	선거일
Nebraska	-	선거일
Nevada	선거일	선거일 이후 7일 이내
New Hampshire	-	선거일
New Jersey	선거일	선거일 이후 7일 이내

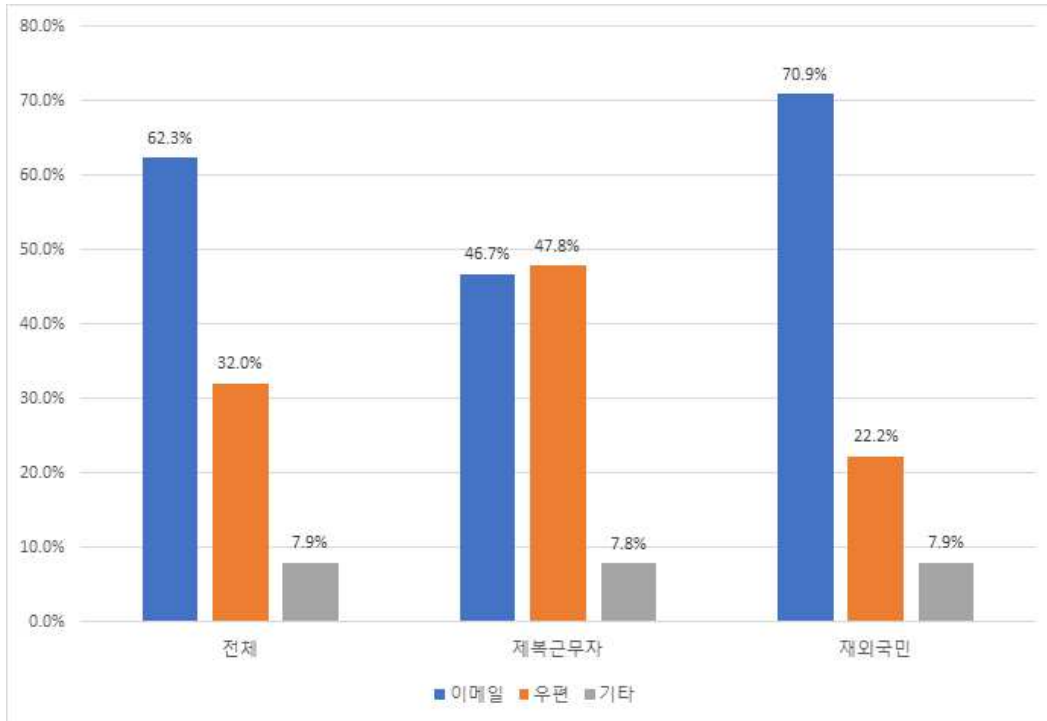
주	우편소인 날짜	도착날짜
New Mexico	-	선거일
New York	선거일	선거일 이후 13일 이내
North Carolina	-	선거일 이후 9일 이내
North Dakota	선거일 전날	선거일 이후 6일 이내
Northern Mariana Islands	선거일	선거일 이후 14일 이내
Ohio	-	선거일 이후 10일 이내
Oklahoma	-	선거일
Oregon	-	선거일
Pennsylvania	선거일 전날	선거일 이후 7일 이내
Puerto Rico	선거일	선거일 이후 14일 이내
Rhode Island	-	선거일 이후 7일 이내
South Carolina	-	선거일 이후 2일
South Dakota	-	선거일
Tennessee	-	선거일
Texas	선거일	선거일 이후 5일
U.S. Virgin Islands	선거일	선거일 이후 10일 이내
Utah	선거일	선거일 이후 13일 이내
Vermont	-	선거일
Virginia	선거일	선거일 이후 3일 이내
Washington	-	선거일 이후 20일 이내
West Virginia	-	선거일 이후 5일 이내
Wisconsin	선거일	선거일
Wyoming	-	선거일

출처: US Election Assistance Commission 2021. "Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report." pp. 97-99.

## 2) 재외우편투표 발송 및 제출 방법과 소요기간

미국 지역사무소가 재외국민과 체북근무자에게 투표용지를 발송할 때 가장 많이 이용하는 방법은 이메일이다. [그림 2-7]은 2020년 연방선거에서 재외국민과 체북근무자에게 투표를 발송하는데 있어서 우편과 이메일 등을 사용한 비중을 나타낸다. 체북근무자에게는 우편과 이메일을 통해 투표용지를 발송하는 비율이 거의 같았지만, 재외국민에게는 이메일을 통해 투표용지를 발송한 비율이 70.9%이었으며 우편을 통해 투표용지를 발송한 비율은 22.2%에 불과했다.

[그림 2-7] 재외국민과 제복근무자를 위한 투표용지 발송방법 (2020년)



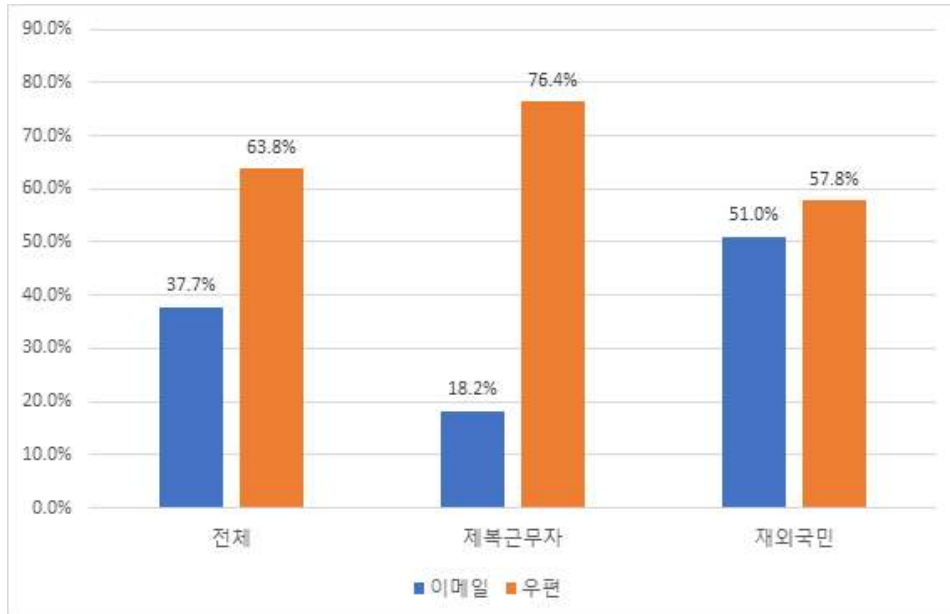
출처: US Election Assistance Commission 2021. “Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report.” pp. 182.

반면에 2020년 연방선거에서 재외국민이 지역 선거사무소에 투표용지를 제출할 때는 주로 우편을 이용했다. [그림 2-8]은 재외국민과 제복근무자가 우편과 이메일을 통해 투표용지를 선거사무소에 제출한 비율을 나타낸다. 재외국민의 경우 57.8%가 우편을 통해 투표용지를 제출했으며 이메일을 통해 제출한 비율은 51.0%이었다.<sup>15)</sup> 대부분의 제복근무자들은 부재자 투표를 제출하는데 있어서 이메일보다는 우편을 선택하였다. 이처럼 재외국민과 제복근무자들이 이메일보다 우편을 이용해서 투표용지를 제출하는 이유는 위의 [그림 2-6] 지도와 함께 설명했던 것처럼 아직도 20개 이상의 주들이 이메일을 통한 투표용지 제출을 허용하지 않기 때문이다.

15) 두 방식의 합이 100%를 넘어가거나 100% 미만인 이유는 주정부가 회송방식을 보고하지 않았을 경우 분석대상에서 제외시켰기 때문에 발생하였다.



[그림 2-8] 재외국민과 제복군무자의 우편투표 제출방법 (2020년)



출처: US Election Assistance Commission 2021. “Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report.” pp. 184.

### 3) 재외우편투표 비용부담 방법 및 소요금액

재외국민이 거주하는 지역에 따라 우편 전송은 미국우정공사(United States Postal Service), 군우편서비스기관(Military Postal Service Agency), 혹은 해외 현지의 우편서비스를 이용할 수 있다. 앞서서 봤듯이 많은 주들이 투표용지를 스캔한 후 이메일 혹은 온라인 포털을 통해서 전송할 수 있게 허용하고 있다. 「제복군무자와 재외국민 부재자투표법」에 의해서 투표 서류의 우편 요금은 무료이다. 만약 재외유권자가 외국 우편 혹은 상업운송서비스를 이용해서 투표용지를 회송하는 경우 그 비용은 유권자가 지불해야 한다(CRS 2020, 1).

## 4. 재외선거 우편투표의 문제점과 대응책

### 1) 법정 기한 이후 도착하는 우편투표 대응 방안

2009년 연방의회가 「군인과 재외유권자 권한강화법」을 제정한 이유는 재외유권자의 투표용지 전달과 회송 시간 문제를 해결하기 위한 것이었다. 「군인과 재외유권자 권한강화법」이 제정되기 이전에 25개 주와 워싱턴 D.C.는 선거일이 임박해서야 제복군무자와 재외유권자들에게 투표용지를 보냈기 때문에 이 지역에서 부재자 투표 등록을 한 유권자들은 자신의 투표용지를 관할 선거사무소에 보낼 시간이 충분하지 않았다. 「군인과 재외유권자 권한강화법」은 이러한 문제를 해결하기 위해서 주 정부가 준수해야 할 두 가지 조항을 포함했다. 하나는 주정부가 부재자 등록을 한 제복군무자

와 재외국인 유권자에게 늦어도 45일 이전까지 발송해야 한다고 명기한 것이다. 다른 하나는 주정부가 제복근무자와 재외유권자들에게 후보자의 이름이 표시되지 않은 투표용지(즉, 연방기명부재자투표용지)를 받을 수 있는 전자방식을 제공해야 한다는 것이다. 이러한 방식을 통해서 미국 연방정부는 제복근무자와 재외유권자와 지역 선거사무소 간의 투표용지 전송 시간을 충분히 확보하고 재외유권자들이 투표에 참여할 수 있는 충분한 시간을 가질 수 있게 한 것이다(FVAP 2021, 17).

2010년 연방선거부터 「군인과 재외유권자 권한강화법」이 효력을 가지면서 많은 주들이 45일 이전까지 투표용지를 발송하는데 어려움을 겪게 된다. 가장 큰 문제는 정당 후보자를 결정하는 예비선거가 늦게 치러지는 주들은 현실적으로 45일 이전에 투표용지를 발송하기 어렵다는 것이다. 가령, 하와이는 선거일 45일 이전에 예비선거가 있었으며 워싱턴 D.C.는 49일 이전에 예비선거가 열렸다. 부재자 투표지를 준비하고 인쇄하는 작업을 며칠 내로 끝낼 수 없다는 점을 고려한다면 예비선거가 늦게 치러지는 주들은 사실상 45일 이전 조항을 준수할 수가 없었다. 이에 따라 미네소타와 버몬트는 예비선거일을 각각 8월 10일과 8월 24일로 앞당겼으며 하와이는 2011년부터 예비선거를 8월 둘째 주 토요일에 치르기로 결정했다(CRS 2016a, 6).

주들은 세 가지 경우에서만 투표용지를 45일 이전까지 송달해야 하는 의무로부터 유예를 받을 수 있었다. 첫 번째는 예비선거로 인해 주 정부가 45일 이전 조항을 준수할 수 없을 때, 두 번째는 예비선거에서 법적인 문제가 발생해서 부재자 투표용지 인쇄작업이 미루어지고 있을 때, 세 번째는 주 헌법이 45일 이전 조항을 준수하는 것을 막고 있을 때였다. 당시 12개 주와 자치령이 예비선거 일정의 문제로 유예 요청을 했으며 국방부는 5개 주(델라웨어, 매사추세츠, 뉴욕, 로드아일랜드, 워싱턴)만 유예를 허락하고 6개 주 및 자치령(알래스카, 콜로라도, 하와이, 버진아일랜드, 위스콘신, 워싱턴 D.C.)의 유예는 허락하지 않았다. 메릴랜드는 국방부 발표가 있기 전에 유예 요청을 철회했다(CRS 2016a, 6).

그렇다면 최근 선거에서 대부분의 해외유권자들은 기한 내에 투표용지를 받고 있는 것인가? 연방투표지원그램이 2020년 연방선거에서 부재자 투표를 신청한 재외유권자들을 대상으로 실시한 재외유권자 설문조사(Overseas Citizen Population Survey, OCPS) 결과를 살펴보면 아직도 적지 않은 재외유권자들이 기간 내에 투표용지를 받지 못하는 것을 알 수 있다. 재외유권자 설문조사에는 “2020년 11월 연방선거에서 선거공무원으로부터 부재자 투표용지를 받았습니까?” 라는 문항이 있었고, [표 2-6]은 그 문항에 대한 5,270명의 응답자들의 대답을 거주 지역별로 정리한 것이다. 전체 응답자들 중에서 투표용지를 받았다고 대답한 비율은 85%에 불과했으며 나머지 7%와 8%의 응답자들은 받지 못했거나 확실하지 않다고 대답하였다. 특히, 개발도상국들이 많은 지역에서 투표용지를 수신하지 못했다고 대답한 재외유권자의 비율이 높았다. 가령, 북미, 유럽, 오세



아니아에 거주하는 재외유권자들이 투표용지를 수신하지 못한 비율은 5% 내외였지만, 중남미 및 카리브해, 중동 및 북아프리카, 북북·중앙·남아시아, 동남아시아에 거주하는 재외국민들이 투표용지를 수신하지 못한 비율은 10%가 넘었다.

[표 2-6] 2020년 연방선거 부재자 투표용지 수신여부

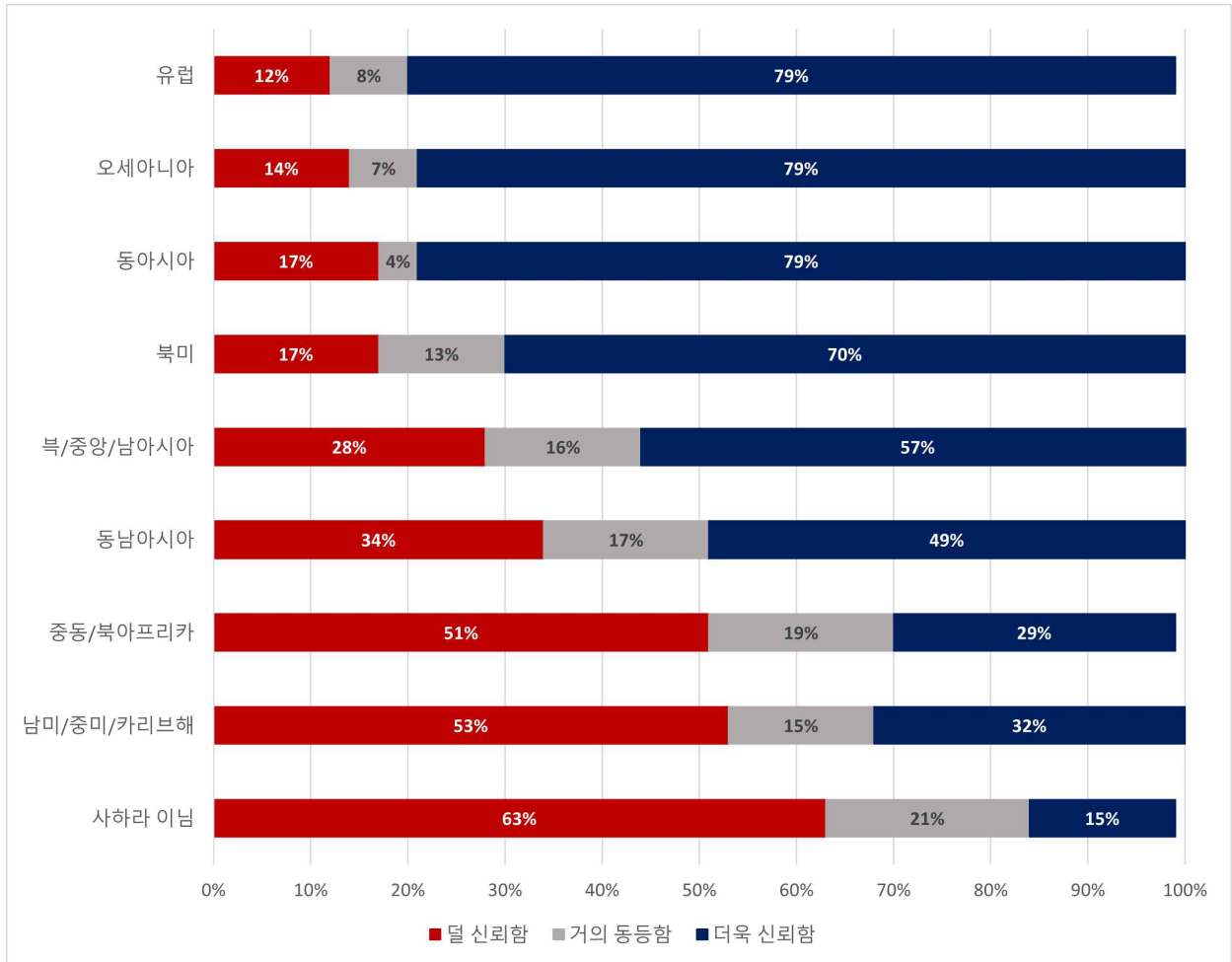
거주 지역	예	아니오	확실하지 않음
북미	88%	5%	7%
남미/중미/카리브해	83%	12%	5%
유럽	85%	6%	9%
사하라 이남 아프리카	86%	9%	5%
중동/북아프리카	75%	17%	8%
북/중앙/남아시아	76%	10%	14%
동아시아	87%	8%	5%
동남아시아	81%	12%	7%
오세아니아	88%	6%	6%
전체	85%	7%	8%

주) 설문문항은 다음과 같다. “2020년 11월 연방선거에서 선거공무원으로부터 부재자 투표용지를 받았습니까(Did you receive an absentee ballot from an election official for the November 3, 2020 General Election)?”

출처) Federal Voting Assistance Program. 2021. “2020 Overseas Citizen Population Analysis Report” , 72.

연방투표지원프로그램은 이처럼 몇몇 지역에서 재외국민들이 투표용지를 수신하지 못한 이유를 재외유권자들이 거주하는 국가의 투표 장벽(obstacles)으로 인한 것으로 판단하고 있다. 투표 장벽이란 재외유권자들이 국내에서 투표할 때와는 달리 거주 지역에서 직면하게 되는 사회기반시설의 장벽을 의미하는 것으로서 대표적으로 우편 시스템의 문제 등이 있다(FVAP 2021 16). 이러한 해외지역의 제도적 장벽은 연방투표지원 프로그램에서 실시한 재외유권자 설문조사 결과에도 잘 나타나고 있다. 연방투표지원 프로그램은 설문조사에서 재외유권자들에게 현재 거주하는 지역의 우편 제도를 미국의 우편서비스에 비해서 얼마나 신뢰하는지를 물어보았다. [그림 2-9]는 그 질문에 대한 응답결과이다. 유럽, 오세아니아, 동아시아, 북미, 북/중앙/남아시아 지역의 재외유권자들은 지역의 우편 제도가 미국의 우편서비스보다 더 신뢰성이 있다고 대답하였지만, 중동/북아프리카, 남미/중미/카리브해, 사하라 이남에 거주하는 재외유권자들은 거주 지역의 우편 제도를 미국의 우편서비스보다 덜 신뢰한다고 대답하였다. 이 지역들은 [표 2-2]와 [표 2-6]에서 보듯이 투표용지 요청률 및 회송률과 부재자 투표용지 수신률이 낮은 지역들이다.

[그림 2-9] 미국 우편 서비스 대비 재외국민이 거주하는 우편 제도에 대한 신뢰도



출처: Federal Voting Assistance Program. 2021. “2020 Overseas Citizen Population Analysis Report” , p. 15.

위에서 설명한 것과 같이 미국의 재외유권자들이 부재자 투표를 하기 위해서는 지역 선거사무소에 유권자 등록을 한 후 투표용지를 받고, 유권자들이 작성한 투표용지가 주 정부가 명시한 마감일까지 투표가 지역 선거사무소에 도착해야 한다. 이 과정들은 주로 우편을 통해 진행되는데, 우편 시스템의 문제가 있는 국가에서는 투표와 관련된 서류의 전달과 회송이 지연되거나 분실되면서 재외유권자들의 투표율이 낮아질 수밖에 없다. 또한 해외 우편서비스를 이용하는데 있어서 언어적 장벽 역시 재외유권자들의 낮은 투표율의 원인 중의 하나일 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 연방투표지원프로그램은 투표 서류의 전달 시간을 단축하고 재외유권자들의 투표를 용이하게 하기 위한 제도적 장치를 마련했다. 그 중 대표적인 것이 연방엽서신청서와 연방기명부재자투표용지이다. 연방엽서신청서를 통한 재외유권자의 부재자 투표 신청을 모든 주에서 받아들이도록 함으로써 부재자 투표 등

록 절차를 표준화하고 유권자들이 재외유권자들이 외국에서 투표할 때 겪을 수 있는 복잡성을 낮추고자 하였다. 또한 재외유권자들이 지역 선거사무소로부터 투표용지를 제 시간에 받지 못했을 경우 연방기명부재자투표용지라는 대체 투표용지를 모든 연방 선거에서 사용할 수 있게 하였다. 이 외에도 앞서 기술한 것과 같이 2009년 「군인과 재외유권자 권한강화법」을 제정하여 재외유권자들이 주 정부로부터 투표용지를 전자 방식을 통해서 받을 수 있도록 하여 해외 우편서비스의 문제로 인한 투표 장벽을 낮추고자 하였다.

## 2) 위장투표와 대리투표의 문제

미국에서 신분위조와 중복투표 등의 부정투표는 재외우편투표 뿐만 아니라 투표소 투표에서도 많이 발생한다. 우리나라와 달리 유권자 등록이 국가적인 차원에서 자동적으로 이루어지는 것이 아니라 주 차원에서 유권자의 자발적 등록으로 이루어지기 때문이다. 이러한 이유로 매2년마다 연방선거에서 주로 공화당 지지자들에 의해서 부정투표 의혹이 제기되고 있다. 2001년부터 2017년까지 미국 연방검찰은 부정선거(election fraud)와 관련된 525건을 조사하여 185건을 기소하였다. 그 중 유권자 등록시 허위 정보를 기입한 경우는 38건이었으며 중복투표, 비시민자의 투표, 명의도용이 각각 7건, 38건, 15건이었다(GAO 2019, 41).

하지만 미국의 주요 매체들은 전체 투표 중에서 부정투표 수는 매우 미비한 수준이며 선거결과에 별다른 영향을 미치지 못한다고 주장하고 있다. 미국의 연합통신사(Associated Press)는 2020년 대통령 선거에서 트럼프(Donald Trump)가 부정투표 의혹을 제기한 6개 주<sup>16)</sup>를 조사하였으며 그 결과 부정투표의 의혹이 있는 사례는 475건보다 적다는 것을 발견한다.<sup>17)</sup> 이는 6개 중의 전체 투표수 311,257개의 0.15%에 불과한 숫자이다.

전체적으로 재외우편투표의 부정투표 문제는 우리나라처럼 심각하게 고려되지 않고 있으며 [그림 2-3]의 연방엽서신청서 표준 양식에서 보듯이 이름, 생년월일, 사회보장번호 및 운전등록증 번호, 주소 등의 기입 만으로 유권자 등록을 가능하게 하고 있다. 국내 유권자들이 유권자 등록을 할 때와 동일한 정보만을 요구하는 것이다. 연방정부나 대중매체 등을 통해 재외우편투표의 부정투표율을 조사한 자료는 찾을 수 없었다.

미국 회계감사원(United States Government Accountability Office)은 연방선거에서 발생하는 부정투표 문제를 해결하기 위해서 1) 미국 우정공사의 전국주소변경(National Change of Address, NCOA)<sup>18)</sup> 프로그램, 2) 주간 유권자 등록 교차점검 프로그램, 3) 회

16) 아리조나, 조지아, 미시건, 네바다, 펜실베이니아, 위스콘신.

17) "AP review finds far too little vote fraud to tip 2020 election to Trump," <https://www.pbs.org/newshour/politics/ap-review-finds-far-too-little-vote-fraud-to-tip-2020-election-to-trump> (검색일: 2023년 10월 12일)

송된 우편(returned mail)<sup>19)</sup>, 4) 사회보장국(Social Security Administration)의 사망자 리스트 공개 버전, 5) 주의 필수기록(state vital records), 6) 미국 연방검찰의 범죄기록 기록 등을 이용할 것을 권고하고 있다(GAO 2019). 하지만 이러한 방법은 연방주의 국가인 미국에서 등록자의 신분과 주소를 확인하는 절차를 강화하는 것에 불과하며 이를 통하여 실제 유권자가 투표했는지 혹은 투표용지 전달 과정에서 부정투표가 발생했는지 확인할 수는 없다. 주 차원에서 부정투표 문제를 강화하기 위해 투표소에서 신분증 제출을 요구하는 등 신분 확인 절차를 강화(CRS 2016a)하고 있지만 이는 재외우편투표에 적용할 수 없다는 한계를 가진다.

## 5. 소결

지금까지의 연구결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 미국 연방선거에서 재외우편투표의 운영에 관한 권한은 주로 국방부(Department of Defense)에게 주어졌으며 국방부 산하기관인 연방투표지원프로그램이 제복군무자와 재외유권자의 부재자 등록과 투표 참여를 지원하는 행정 업무를 수행하고 있다. 연방선거위원회가 아닌 국방부가 재외우편투표를 책임지는 이유는 미국의 재외우편투표가 해외 주둔 군인들의 참정권을 보호하기 위해 고안되었다가 훗날 일반 재외유권자들의 참정권을 보호하는 제도로 확대되었기 때문이다. 현재 재외우편투표를 규정하는 연방법인 「제복군무자와 재외국민 부재자투표법」에서도 제복군무자와 재외유권자를 동시에 관할하고 있다. 하지만, 재외유권자의 유권자 등록과 투표에 대한 최종적인 관할권은 주정부와 지역 선거사무소에 있으며 연방정부는 법무부의 소송을 통해서만 주정부와 지역 선거사무소의 최종 결정에 개입할 수 있다.

둘째, 연방투표지원프로그램은 재외유권자의 투표율을 8% 내외로 파악하고 있다. 재외유권자들의 투표용지 요청 대비 투표율은 67% 정도이지만, 실제 투표자격을 가진 해외거주자가 유권자 등록을 하고 투표용지를 요청하는 비율이 적기 때문에 실제 투표율은 그보다 훨씬 낮은 것이다. 우리나라 중앙선거관리위원회는 재외유권자 투표율은 재외선거인 등록신청을 기반으로 발표하기 때문에 투표율이 높을 수밖에 없다. 그러므로 중앙선거관리위원회는 미국의 연방투표지원프로그램처럼 외무부나 해외공관, 외국기관 등과의 협조를 통해 각국의 유권자 수를 대략적으로 추정한 이후에 이를 바탕으로 국가별 재외유권자 투표율을 밝힐 필요가 있다.

셋째, 미국 연방의회는 재외유권자들이 투표를 할 수 있는 충분한 시간을 부여하기

18) 전국주소변경 프로그램은 유권자가 미국 우정공사에 주소변경을 신청하여 주와 지역 선거사무소가 자동적으로 유권자의 검증된 주소를 확인할 수 있게 하는 프로그램이다(Mullins 1992).

19) 선거사무소에서 유권자들에게 우편을 보내 “배송불가(unbelievable)”로 회송된 우편물을 기반으로 잠재적으로 다른 지역으로 이사한 유권자로 분류하는 작업.

위해서 「군인과 재외유권자 권한강화법」을 제정하였다. 이를 통해 주정부가 해외유권자에게 45일 이전까지 발송하고 후보자의 이름이 표시되지 않은 투표용지(즉, 연방기명부재자투표용지)를 받을 수 있는 전자방식을 제공하도록 하였다. 해외유권자의 별도의 투표용지에 직접 손으로 자신이 지지하는 후보자를 작성할 수 있도록 하여 정당 후보자가 결정되지 않거나 예비선거결과가 소송 등의 이유로 나오지 못한 경우에도 사전투표를 가능케 하고 선거일까지 투표용지가 지역 선거사무소에 전달될 수 있게 한 것이다. 또한 연방정부가 주 정부에게 유권자 등록과 투표를 인터넷과 이메일 등의 전자방식을 이용하도록 권고하여 우편 지연과 개발도상국의 우편서비스의 문제를 대처하고 있다. 2020년 대통령선거에서 재외유권자의 투표에서 이메일을 이용한 비율은 우편을 이용한 비율보다 훨씬 적었지만 제복근무자들을 제외한 재외유권자들의 3분의 2 이상이 투표용지를 이메일을 통해 전달받았다.

마지막으로 2010년대 중반 이후 공화당 지지자들을 중심으로 우편투표와 관련된 선거부정의 문제가 계속 제기되지만 미국 회계감사원(United States Government Accountability Office)의 조사결과는 제 부정투표 비율은 선거결과를 바꾸기에는 매우 미비한 수준이라는 것으로 나타났다(GAO 2019). 연방정부나 대중매체 등을 통해 재외우편투표의 부정투표율을 조사한 자료는 발견할 수 없었으며 해외거주자들은 이름, 생년월일, 사회보장번호 및 운전등록증 번호, 주소 등의 기입만으로 유권자 등록 신청과 투표용지 수신에 가능하였다. 주 차원에서 부정투표 문제를 대처하기 위해서 신분증 제출을 요구 등의 신분 확인 절차를 강화하려고 하지만 이는 재외우편투표에 적용할 수 없다는 한계를 가진다. 연방정부 차원에서 부정투표를 대처하는 방안 역시 유권자의 신분과 주소를 확인하는 절차를 강화하고 주정부 간의 유권자 등록을 교차검증하는 것에 불과하기 때문에 주민등록제도를 가진 단방제 국가인 우리나라에서는 불필요하며 투표용지 전달 과정에서 부정투표가 발생한다는 의혹을 낮추기는 어렵다.

### III. 프랑스

#### 1. 개요

##### 1) 재외우편투표 도입 및 역사

프랑스에서 우편투표(Vote par correspondance)가 처음으로 도입된 것은 양차 세계대전 이전이 끝난 직후인 1946년이였다. 이는 프랑스 제3공화국(1870.09.04.~1940.07.10.)과 제4공화국(1946.10.27.~1958.10.04.) 사이 과도기인 1946년 4월 12일에 공포된 no.46-667법에 근거하고 있다.<sup>20)</sup> 해당 법에 따르면 당시 우편투표는 해외에 체류중인 유권자들을 위한 재외선거 차원의 제도라기보다는, 국내외 체류 여부와 관계없이 일반적인 투표권 행사에 어려움이 있는 상황에 처한 일부 유권자들을 대상으로 적용되는 예외적인 제도로 마련된 것이었다.

초기 우편투표에서 그 대상이 되는 예외적인 경우로는 구체적으로 ① 지방 혹은 해외 근무 중인 군인과 공무원, 그리고 그들의 가족들, ② 해운 혹은 항공 분야 종사자 ③ 임산부, 환자, 그리고 보건부 장관이 지정한 의료인들 ④ 전쟁으로 인한 피난민들로 한정되었다.<sup>21)</sup> 당시 우편투표의 대상을 관련법에서 이렇게 구체화했음에도 불구하고, 실제 선거 행정 과정에서는 자의적으로 해석되거나 악용될 수 있는 여지가 있었다. 특히 군인이나 공무원의 경우에는 국가기관이 발급한 서류에 의해 증빙이 되어 문제가 없었으나, 환자와 관련된 경우에 있어서는 민간 의료진들이 발급한 진단서에 근거하다 보니 여러 문제들이 발생했다.

당시 프랑스의 지중해 도서지역인 코르시카(la Corse)의 경우 해당 지역 유권자들 중 우편투표를 선택한 비중이 약 20%에 이르기도 했는데, 이는 당시 프랑스 전체 유권자들 중 우편투표를 선택한 유권자들이 약 2% 미만에 불과했다는 점을 고려한다면 매우 이례적인 수치였다. 이와 관련해 1950~60년대 관계 당국의 조사 및 법원 판결 내용에 따르면, 실제 여러 부정행위들이 있었던 것으로 밝혀졌다. 실례로 우편투표 대상자로 인정된 100여명의 진단서가 이미 사망한 의사 명의로 허위 발급되기도 했으며, 이 지역의 한 작은 마을에서 우편투표 대상자로 인정된 40여 명의 진단서는 의사의 진찰이 전혀 없이 발급된 것으로 밝혀지기도 했다.<sup>22)</sup>

그 외에도 당시 우편투표는 중앙정부가 아니라 기초지방자치단체 차원에서 관리가

20) Journal officiel de la République française. Lois et décrets (version papier numérisée) n° 0088 du 13/04/1946 <https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=PT@jstm0B3JMFoZEjsXg>

21) Loi n°46-667 du 12 avril 1946 VOTE PAR CORRESPONDANCE. ELECTEURS EMPECHES OU ABSENTS <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000315553/>

22) Léandre Herman-Kasse. "Pourquoi on ne vote pas par correspondance en France?" *Challenges*, 2021.12.23.

[https://www.challenges.fr/politique/pourquoi-on-ne-vote-pas-par-correspondance-en-france\\_794322](https://www.challenges.fr/politique/pourquoi-on-ne-vote-pas-par-correspondance-en-france_794322)

이루어졌다는 점에서도 한계를 지녔다. 일반적으로 우편투표의 운영은 시장(le maire)이 책임을 지고 운영했는데, 우편투표를 희망하는 유권자들의 신청을 받아 등기우편으로 투표자료를 발송하고 해당 유권자명부를 작성하는 방식이었다. 하지만 당시 우편 서비스의 한계로 인해서 투표용지가 도중 분실되거나 주소지에서 반송되는 사례가 많았고, 주소지를 지정하여 투표용지를 수령하는 과정에서도 유권자 신원 확인 절차가 사실상 존재하지 않아 해당 유권자와 실제 투표자와의 동일성이 불명확했다.<sup>23)</sup>

이처럼 우편투표에서 선거부정 사례들이 지속적으로 문제가 되자 프랑스 제5공화국(1958.10.04. ~ 현재)하인 1960년대부터 우편투표 제도 개편의 필요성이 본격적으로 공론화되기 시작한다. 게다가 1967년 하원의회 선거에서 당시 우편투표를 선택한 유권자는 전체 유권자의 1.58%에 불과했는데, 이는 당시 국내외 체류 여부와 관계없이 우편투표가 적용되었다는 점을 고려한다면 매우 낮은 선호도로 인해 더욱 그 필요성이 의문시되었다. 이에 프랑스 정치권은 기존 우편투표의 기능을 대리(위임)투표(Vote par procuration) 활성화를 통해서 사실상 대체하는 방향의 공감대를 형성하고, 마침내 1975년에 기존의 우편투표 제도를 폐지하게 된다.

그러나 해외에서 장기 거주하고 있는 재외국민들의 경우에는 대리(위임)투표를 부탁할 지인을 찾기 힘든 경우도 있는 바, 이러한 상황을 고려하여 재외국민의회(Assemblée des Français de l'étranger, AFE) 선거에서는 우편투표를 예외적으로 허용했다. 그리고 재외국민의회 선거에서 이렇게 우편투표를 활용해온 재외국민들은 다른 선거들에도 우편투표를 확대 적용할 것을 국내 정치권에 지속적으로 요구해왔다. 이에 따라 2008년 관련 법 개정이 이루어지고 마침내 2012년 실시된 하원의회 선거에서부터 재외국민들에 한정된 우편투표가 재도입되어 현재까지 활용되고 있다.

2023년 현재 프랑스에서 우편투표 제도는 재외국민들의 하원의회 선거와 재외국민의회 선거에서만 제한적으로 사용되고 있다. 코로나 팬데믹 이후에는 일부 상원의원들을 중심으로 재외우편투표를 하원의회 선거는 물론 지방의회 선거에까지 확대하자는 주장이 제기되기도 했다. 그러나 최근 프랑스 재외국민 선거에서 활용되기 시작한 인터넷(전자)투표(vote par internet)에 대한 유권자들의 선호도가 비교적 높은 편이어서, 우편투표는 인터넷(전자)투표의 확대에 충분히 대체 가능하다고 보는 의견들도 있어 이에 대한 심층적 논의가 지속되고 있는 상황이다.

## 2) 재외우편투표 법률과 제도

프랑스의 재외우편투표에 대한 법적 근거는 선거법(Code électoral) R176-4조, R176-4-1조, R176-4-2조, R176-4-3조, R176-4-4조, R176-4-5조, R176-4-6조, 그리고

23) François-Noël BUFFET, "Le vote à distance, à quelles conditions ?", Rapport d'information n° 240 (2020-2021). <https://www.senat.fr/rap/r20-240/r20-2405.html#fnref42>

R176-4-7조에 있다.<sup>24)</sup> 선거법의 해당 조항들은 2011년 및 2017년 선거법 개정을 위한 법령들에 의해 추가 및 변경된 것이다.<sup>25)</sup> 구체적으로 선거법의 해당 조항들에서는 재외우편투표와 관련하여 유권자의 신청 방법(R176-4조), 투표 물품 (R176-4-1조), 투표봉투 회송 방법(R176-4-2조), 재외우편투표 유권자의 신원 확인(R176-4-3조), 재외우편투표 업무 관리 및 운영(R176-4-4조, R176-4-5조, R176-4-6조, R176-4-7조)에 대한 내용들을 규정하고 있다.

R176-4조는 재외우편투표 신청 방법에 대한 내용을 규정하고 있는데, “우편투표를 하고자 하는 선거인은 1차 투표와 2차 투표에서 우편투표를 할 수 있는 투표용지를 봉인된 봉투에 넣어 우편으로 수령할 것을 대사 또는 영사공관의 장에게 요청할 수 있으며, 이 요청은 외교부장관이 정한 날짜(1차 선거일 10주 전을 넘지 않아야 함)까지 접수되어야 한다”고 명시하고 있다. 그리고 “봉합된 봉투에 넣어 우편으로 투표권을 행사하지 않은 유권자는 기표소, 대리인 또는 전자우편으로 투표할 수 있다”고 명시하고 있다.

R176-4-1조는 재외우편투표 신청 유권자들이 수령하게 될 투표 물품에 대한 규정을 하고 있는데, “봉합된 봉투안의 우편투표 물품(le matériel de vote par correspondance sous pli fermé)은 회송봉투(une enveloppe d'expédition), 식별봉투(une enveloppe d'identification), 투표봉투(une enveloppe électorale)이 포함되어 있고, 이 물품에는 요청을 한 유권자에게 선거법 제34조에 따른 공보물(circulaires)과 투표용지(bulletins de vote)가 함께 발송된다”고 명시하고 있다.

R176-4-2조는 재외우편투표 회송 방법에 대한 내용을 규정하고 있는데, “유권자의 성, 이름, 서명이 기재된 신분 확인용 식별봉투와 투표용지가 들어있는 투표봉투를 동봉하여 늦어도 투표일 전 금요일 오후 6시(현지 법정 시간)까지 투표 업무를 주관하는 대사 또는 영사관 책임자에게 도착하게 해야 하며, 미국 내 선거구의 경우에는 투표일 전 목요일 오후 6시(현지 법정 시간)까지 도착해야 한다”고 명시하고 있다.

R176-4-3조는 재외우편투표를 위한 신원 확인에 대한 내용을 규정하고 있는데, “신원 확인을 위해 유권자는 식별봉투(une enveloppe d'identification)에 제176-1-10조 두 번째 단락에 명시된 목록에 있는 문서 중 하나의 사본을 동봉해야 한다”고 명시하고 있다.

R176-4-4조는 재외우편투표 관리 업무 중 명부 작성 관련 내용을 규정하고 있는데, “투표 업무를 담당하는 각 대사 또는 영사관장은 번호가 매겨진 봉투에 재외우편투표

24) Dispositions réglementaires concernant le vote par correspondance sur Légifrance <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000024372228>

25) Décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000024365659/2011-07-18/>, Décret n° 2017-306 du 10 mars 2017 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000034167408/2017-03-12/>



명부(le registre)를 작성하여 보관해야 하고, 명부에는 봉투가 도착하는 즉시 수령한 신분증 봉투를 기록하며, 각 봉투에는 일련번호가 즉시 부착해야 한다” 고 명시하고 있다. 또한 “일련번호, 봉투가 해당 대사관 또는 영사관에 도착한 날짜와 시간, 유권자의 성 및 이름, 선거인명부상의 등록번호, 등록을 수행한 공무원의 성명을 지체없이 명부에 기재해야 한다” 고 명시하고 있다.

R176-4-5조는 재외우편투표 관리 업무 중 중복투표 방지에 대한 내용을 규정하고 있는데, “제176-4-3조에 규정된 신분증 봉투 및 증빙 서류는 대사 또는 영사관장의 책임 하에 안전한 장소에 보관하며, R. 176-4-2조에 규정된 기간이 끝나면 이러한 서류는 R. 176-4-4 조에 규정된 명부와 함께 영사 선거구 사무소로 전달된다” 고 규정한다. 그리고 “영사 선거구 사무소 관계자는 R. 176-4-3 조에 규정된 증빙 서류를 사용하여 선거인의 신원을 확인하고 전자투표에 이미 참여하지 않았는지 확인한 후에 이러한 작업이 끝나면 미개봉된 식별봉투와 봉인된 우편투표 명부는 대사 또는 영사관장에게 전달된다” 고 명시하고 있다.

R176-4-6조는 재외우편투표 관리 업무 중 투표 불인정 혹은 무효에 대한 내용을 규정하고 있는데, “첫 번째로 동일한 선거인 또는 이미 전자적 수단으로 투표에 참여한 선거인의 명의로 수령한 경우, 두 번째로 제176-4-2조에 명시된 마감일 이후 접수되었거나 같은 조에서 요구하는 정보를 포함하지 않은 경우, 세 번째로 R.176-4-3조에 규정된 증빙자료가 첨부되지 않은 경우, 그리고 네 번째로 중앙 선거 사무소(le bureau de vote centralisateur)가 유권자의 신원을 인증하지 않은 경우에는 우편투표를 인정하지 않는다” 고 명시하고 있다.

R176-4-7조는 재외우편투표 관리 업무 중 투표용지 개표 및 보관에 대한 내용을 규정하고 있는데, “투표용지를 개봉할 때 대사 또는 영사관장은 제176-4-5조 제1항 및 제2항에 언급된 서류들을 중앙 선거사무소 관계자에게 제공하고, 이후 식별봉투가 개봉되어 투표함에 넣는다” 고 규정하고 “투표가 끝나면 식별봉투와 제 176-4-3 조에 규정된 증빙 서류는 제 176-4-5 조 첫 번째 단락에 규정된 조건에 따라 제 179-1 조에 언급된 기간이 만료 될 때까지 대사 또는 영사관장에게 반환되어 보관된다” 고 규정하고 있다.

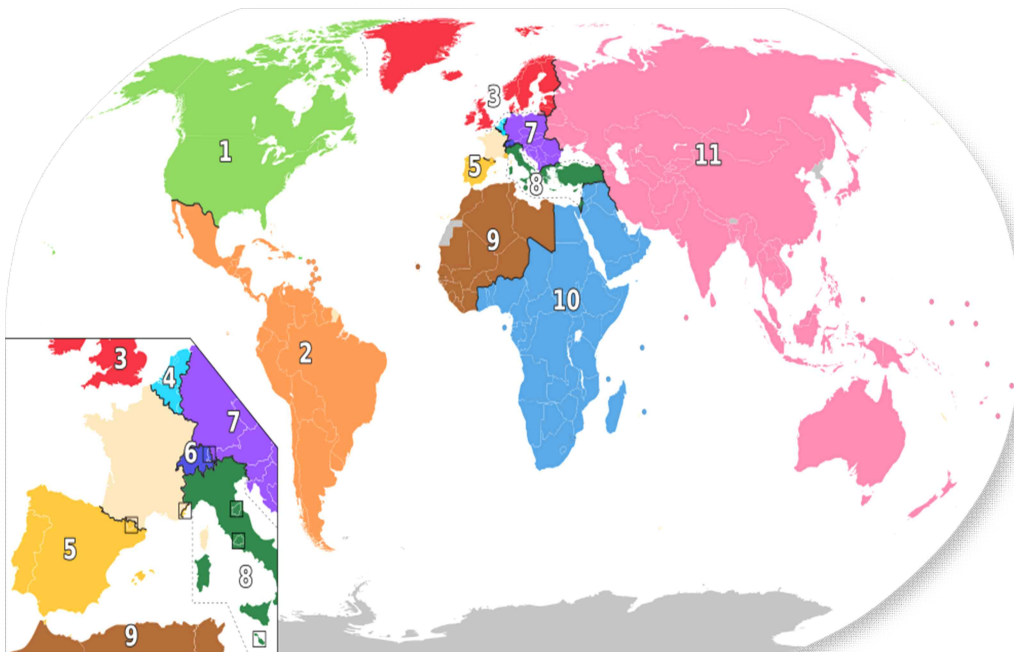
#### [참고] 프랑스 재외선거 제도 개요

- 대상 선거: 대통령 선거(élection du président de la République), 국민투표(la référendum), 하원의회 선거(les élections législatives), 유럽의회 선거(les élections européennes), 재외국민의회 관련 선거(les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, des conseillers des Français de l'étranger et des

délégués consulaires)

- 투표 방법: 공관투표, 대리(위임)투표 (이상 모든 재외선거에 적용); 우편투표, 전자(인터넷)투표 (이상 하원의회 재외선거 및 재외국민의회 관련 선거에만 적용)
- 투표소 설치: 투표소는 공관 내 설치를 원칙으로 하고 있으나, 해외 프랑스 학교 등 공관 외 투표소 설치도 일부 허용하고 있음.
- 선거 운동: 공관 내 지정 장소에 공보물 게시 및 개별 우편발송 (그 외의 해외 선거운동은 원칙적으로 허용하지 않고 있음)
- 재외선거구: 2008년 개헌(Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008)을 통해서 재외국민 선거구(Circonscriptions législatives des Français établis hors de France, 이하 재외선거구)가 신설됨에 따라, 그 이후부터 재외선거는 전 세계 국가들을 총 11개로 분류한 재외선거구 단위로 운영이 되고 있음. 특히, 프랑스 하원의회 선거의 경우에는 후속 입법을 통하여 2012년부터 이 11개의 재외선거구에서 각각 1명씩의 하원의회를 선출할 수 있도록 되었는데, 이 결과로 현재 하원의회 총 577석 중 11석은 재외선거구에서 별도로 선출된 의원들로 구성되고 있음.

[그림 3-1] 프랑스 재외선거구



- 제1재외선거구: 미국, 캐나다 (총 2개국)
- 제2재외선거구: 멕시코 등 중남미 국가들 (총 33개국)
- 제3재외선거구: 영국, 아일랜드 및 핀란드 등 북유럽 국가들 (총 10개국)
- 제4재외선거구: 베네룩스 3국 (총 3개국)
- 제5재외선거구: 스페인 등 이베리아 반도국들 (총 4개국)
- 제6재외선거구: 스위스, 리히텐슈타인 (총 2개국)
- 제7재외선거구: 중부 유럽 및 발칸반도 국가들 (총 15개국)
- 제8재외선거구: 이탈리아, 그리스, 사이프러스, 몰타, 산마리노, 터키, 이스라엘 및 팔레스타인 (총 8개국)
- 제9재외선거구: 마그레브 국가들과 베냉, 가나, 토고, 나이지리아 등 서아프리카 국가들 (총 16개국)
- 제10재외선거구: 중동 국가들과 서아프리카를 제외한 아프리카 국가들 (총 48개국)
- 제11선거구: 러시아, 우크라이나, 몰도바 등 동부 유럽 국가들, 호주등 오세아니아 국가들, 그리고 중국, 일본, 한국 등 아시아 국가들 (총 49개국)

### 3) 재외우편투표 책임 및 운영기관

프랑스 재외선거의 운영 주체는 외교부(Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères)이다. 프랑스는 원칙적으로 국내에서 되는 선거 업무는 내무부(Ministère de l'Intérieur)가, 해외에서 실시되는 선거 업무는 외교부가 주관하고 있다. 또한 프랑스의 재외선거 개표의 경우에도 외교행낭을 통해 본국으로 이송한 후 이루어지는 것이 아니라, 현지 공관으로 회송되어 해당국 공관에서 개표하는 방식으로 운영되고 있다. 이는 선거 업무의 투명성 및 효율성을 기하는 차원이다.

구체적으로 선거법 R176조는 유권자들에 대한 선거 관련 정보의 발송 주체를 외부부장관, 대사 또는 영사로 규정하고 있으며, R176-4조는 재외우편투표 관련 일정의 권한을 지닌 주체는 외교부장관으로 명시하고 있다. 또한 R176-1-3조, R176-4-2조, R176-4-4조, R176-4-5조, R176-4-7조, R177-2조, R177-3WH는 우편투표 및 개표 관련 각종 업무 및 운영 담당 책임자로 해당 재외선거구의 대사 또는 총영사를 명시하고 있다.

## 2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모

### 1) 재외우편투표 참여 자격요건

재외우편투표 신청을 위해서는 우선 재외선거인명부(la Liste Electorale Consulaire, LEC)에 등록되어야 한다. 여기에 등록된 유권자들은 공관방문, 우편이나 전자우편, 순회영사를 통해서 재외선거 투표 방법으로써 우편투표 방식을 선택하여 신청할 수 있다.

이러한 재외우편투표 신청은 현지 공관의 대사나 영사에 의해서 공식 접수되는데, 선거법 제176-4조는 재외우편투표 신청 마감일은 1차투표 예정일 10주전 이후로 외무부장관이 별도로 정한 날짜까지 도착해야 한다고 규정하고 있다.<sup>26)</sup>

예를 들어 2017년 하원의회 선거에서는 우편투표를 희망하는 유권자들은 현지시각 기준으로 동년 4월 14일까지 신청하는 것으로, 그리고 2022년 하원의회 선거에서는 동년 3월 31일까지 신청하는 것으로 관련 시행령에 근거하여 외무부가 우편투표 신청 마감일을 각각 공지한 바 있다.<sup>27)</sup>

### 2) 재외우편투표 참여 규모와 우편투표의 비중

프랑스 외무부는 재외국민의 수를 약 250만 명으로 추정하고 있는데, 이 중 2022년 재외선거인명부에 등록한 재외국민의 수는 약 161만 명이었음.<sup>28)</sup> 동년 실시된 하원의회 선거에서 재외선거 유권자들의 투표율은 1차 투표를 기준으로 22.51%였다. 이들 중 공관투표를 선택한 재외선거 유권자들은 5.10%, 전자(인터넷)투표를 선택한 재외선거 유권자들은 17.32%인 반면, 우편투표를 선택한 재외선거 유권자들은 0.09%를 차지했다. 이처럼 프랑스의 경우에 다수의 재외선거 유권자들은 우편투표보다 전자(인터넷)투표를 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>29)</sup>

26) Art. R. 176-4 du Code électoral

27) Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2017), *Election des Députés par des Français établis hors de France: Memento a l'Usage des Candidats*(Version du 8 mai 2017), pp.4-5; Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2022), *Election des Députés par des Français établis hors de France: Memento a l'Usage des Candidats*(Version du 3 mai 2022), pp.4-5; Arrêté du 18 février 2022 pris en application de l'article R.176-4 du code électoral.

28) 2022년 프랑스 재외선거인명부에 등록된 재외국민의 수는 2017년의 약 180만 명에 비해 큰 폭으로 감소한 것으로 집계되었다.

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2019), *Rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France*, pp.8-9; Décret n° 2022-69 du 26 janvier 2022 authentifiant la population des Français établis hors de France au 1er janvier 2022.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045080498> (검색일: 2023년 5월 26일)

29) Elections législatives 2022(1er tour): vote des Françaises établies hors de France <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/elections-legislatives-2022-1er-tour-vote-des-francais-es-etabli-es-hors-de-france/#/resources> (검색일: 2023년 5월 26일)

### 3) 재외우편투표 참여율과 회송률

재외우편투표 참여율과 회송률은 프랑스 정부 차원에서 공식적으로 통계 수치를 발표하지 않고 있으나, 프랑스 상원의회 François-Noël BUFFET 의원이 프랑스 정부에 요청한 입법 자료에 의해서 2017년 하원의회 선거에서의 재외우편 투표 참여율과 회송률에 대한 대략적인 수치가 일부 공개된 바 있다.<sup>30)</sup> 이에 따르면 2017년 기준으로 재외선거인명부에 등록된 유권자들은 약 182만 명이었는데, 이 중 약 12만 명이 우편투표를 신청한 것으로 나타났다(참여율 약 6.6%). 그리고 우편투표를 신청한 유권자들 중에서 약 4분의 1인 3만 여명이 실제로 회송을 한 것으로 나타났다(회송률 약 30%).

## 3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차

### 1) 재외우편투표 공지 및 홍보 방법

재외우편투표에 대한 기본적인 공지 및 홍보는 기본적으로 재외국민명부(le Registre des Français établis hors de France)에 등록된 재외국민들을 대상으로 이루어진다. 재외국민명부와 재외선거인명부는 모두 외교부가 관리하는데, 이는 재외국민에 대한 영사업무 및 선거업무를 총괄하여 효율적으로 관리 및 운영하는 토대가 된다. 프랑스에서 국내선거는 내무부가 주관하지만, 재외선거는 외교부가 주관하는 이원화 방식을 채택한 것은 이렇게 재외국민에 대한 정부 서비스를 효과적으로 연계하기 위함이다.

[그림 3-2] 재외국민명부 온라인 등록 화면

**MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**  
Liberté  
Égalité  
Fraternité

## INSCRIPTION EN LIGNE AU REGISTRE DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

2 grandes étapes pour l'inscription au Registre des Français établis hors de France:

- Création d'un **compte sur le site de Service-Public.fr**
- **Synchronisation du compte Service Public avec le Registre**  
Puis réalisation d'une démarche en ligne au Registre des Français établis hors de France

 **La création du compte sur le site du Service Public est une étape indispensable mais ne suffit pas. Il vous faudra ensuite, selon votre situation, effectuer l'inscription, la modification ou la radiation du Registre des Français établis hors de France.**

재외우편투표는 기본적으로 공관투표와 같이 물리적 이동을 전제하지 않으므로, 재외우편투표 신청자에게 발송되는 선거 공보물(les professions de foi des candidats)과

30) François-Noël BUFFET, "Le vote à distance, à quelles conditions ?", Rapport d'information n° 240 (2020-2021). <https://www.senat.fr/rap/r20-240/r20-2405.html#fnref42>

투표용지(les bulletins de vote)는 재외우편투표 홍보 및 선거운동에 있어서도 중요한 수단이 된다. 특히 프랑스 선거에서 투표용지는 다른 나라와 달리 각각의 후보자가 이를 선전 도구로 사용할 수도 있도록 자유로운 도안을 허용하고 있으며 내무부가 일괄적으로 인쇄만 담당한다.

[그림 3-3] 주미 프랑스대사관의 재외선거 온라인 홍보 배너



## 2) 재외우편투표 발·회송 방법과 소요기간

### (1) 발송 방법

프랑스 재외우편투표에 필요한 투표용품(le matériel de vote par correspondance)의 발송 책임은 외교부에서 맡는다. 이에 실질적 발송 업무를 각 공관이 진행한다. 프랑스 하원의회 선거는 결선투표제(le scrutin uninominal majoritaire à deux tours)를 채택하고 있는 바, 1차 투표에서 과반을 확보한 당선자가 나오지 않으면 2차 투표(결선 투표)도 진행되어야 하므로 최대 두 차례까지 재외우편투표를 위한 투표용품을 발송하게 된다.

재외공관에서 재외우편투표 신청 유권자에게 발송하는 투표 용품은 다음을 포함하여야 한다:<sup>31)</sup>

- ① 선거 통지문(la lettre de convocation)
- ② 선거 공보물(les professions de foi des candidats)
- ③ 투표용지(les bulletins de vote)
- ④ 투표봉투(une enveloppe de scrutin)
- ⑤ 식별봉투(une enveloppe d'identification)

31) Art. R. 176-4-1 du Code électoral



⑥ 회송봉투(une enveloppe d'expédition libellée à l'adresse du poste qui recueille votre vote)

[그림 3-4] 2022년 하원의회 선거 당시 선거공보물(les professions de foi des candidats)



[참고] 프랑스 하원의회 재외선거 일정

0. 결선투표가 적용되는 프랑스 하원의회 선거의 경우 원래 1차 투표를 실시한 이후 1주일 뒤에 2차 투표를 실시하지만, 재외선거구에서 실시되는 하원의회 선거의 경우에는 1차 투표를 1주일 먼저 실시하여 2주일 뒤에 2차 투표를 실시함.

- 이는 2012년 하원의회 선거부터 재외국민들에 한정된 우편투표가 재도입되면서 적용되기 시작한 것으로, 우편투표의 경우 1차 투표와 2차 투표 사이의 기간이 1주일에 불과할 경우 2차 투표를 위한 투표용품의 발송 및 회송 기간이 확보

되기 어려운 점을 고려한 것임.

0. 또한 프랑스 하원의회 선거의 경우에 11개 재외선거구들 중에서 미국과 캐나다가 속해있는 제1재외선거구(미주 재외선거구)의 경우에 한해 1차 투표와 2차 투표 모두 다른 10개의 재외선거구들보다 각각 하루씩 일찍 투표가 진행됨.

- 이는 세계 각국의 시차로 인해서 동일한 시간대에 동시 투표가 이루어질 수 없는 한계를 제한적으로나마 극복하기 위한 것으로, 다른 재외선거구들에 비해 포함된 국가의 수가 적고 경도의 차이가 적은 제1재외선거구(미주 재외선거구)를 대상으로 적용시킨 것임.

0. 실제로 이러한 내용들이 적용된 2022년 프랑스 하원의회 선거의 1차투표 및 2차투표 일정은 다음과 같았음:

	프랑스 본토	재외선거구 (제1재외선거구 - 미국, 캐나다)	재외선거구 (제1재외선거구 이외 재외선거구)
1차 투표일	2022년 6월 12일	2022년 6월 04일	2022년 6월 05일
2차 투표일	2022년 6월 19일	2022년 6월 18일	2022년 6월 19일

- 이에 따라 1차투표 및 2차투표에 대한 선거운동 기간도 다음과 같이 상이함:

	프랑스 본토	재외선거구 (제1선거구 - 미국, 캐나다)	재외선거구 (제1선거구 이외 모든 재외선거구)
1차 투표 선거운동 기간	2022년 5월 30일 ~ 6월 10일 24시	2022년 5월 23일 ~ 6월 2일 24시	2022년 5월 23일 ~ 6월 3일 24시
2차 투표 선거운동 기간	2022년 6월 13일 ~ 6월 17일 24시	2022년 6월 6일 ~ 6월 16일 24시	2022년 6월 6일 ~ 6월 17일 자정

재외우편투표를 신청한 해외 유권자들에게 투표용품(le matériel de vote par



correspondance)을 우편으로 발송하는 일정은 선거법 R.34조와 R.174-1조에 따라 진행되어야 한다. 이에 따르면 외무부장관은 늦어도 재외우편투표의 1차 투표가 시작되기 전 두 번째 화요일까지, 그리고 만약 1차 투표에서 어느 후보도 당선에 필요한 표를 얻지 못하여 2차 투표를 실시하여야 하는 경우 2차 투표가 시작되기 전 두 번째 목요일까지 투표용품을 해당 유권자에게 발송해야 한다.<sup>32)</sup>

이에 따라 실제로 2022년 하원의회 선거에서는 재외우편투표를 신청한 유권자들에게 1차 투표의 경우에는 동년 5월 24일 화요일 이전까지 투표용품이 모두 우편으로 발송되었으며, 2차 투표의 경우에는 동년 6월 9일 목요일 이전까지 투표용품이 모두 우편으로 발송되었다.<sup>33)</sup>

## (2) 회송 방법

재외우편투표 투표용지 회송은 유권자가 개별적으로 주재국 공관으로 우편 발송하는 방식으로 이루어진다. 이 경우에 우편 비용은 유권자가 각자 개별 부담하는 방식으로 진행되는 것을 원칙으로 하고 있다.

투표용지 회송은 다음과 같은 단계들로 진행되어야 한다<sup>34)</sup>:

① 1단계: 유권자는 투표하고자 하는 후보자의 투표용지를 선택하여 투표봉투(\* 황토색) 안에 넣는다. 투표용지가 나오지 않도록 봉투를 단단히 닫는다(봉투를 닫되 테이프나 접착제를 사용하면 안된다)

② 2단계: 투표봉투를 이름과 성을 기재한 신분 확인용 식별봉투(\*흰색)에 넣는다. 신분 확인용 식별봉투를 밀봉(폴, 테이프)하고 여기에 서명한다.

③ 3단계: 투표봉투가 담긴 신분 확인용 식별봉투와 서명이 되어있는 신분증 사본을 회송봉투에 넣는다. 주의할 것은 신분증 사본은 투표봉투나 신분 확인용 식별봉투에 넣지 말고 회송봉투에 넣어 밀봉한다.

④ 4 단계: 회송봉투에는 투표용지를 받을 대사관 또는 영사관의 주소가 이미 표시되어 있으므로 해당 우체국에서 우편 발송한다. 우편 발송시 각자 우표를 구매하여 붙이는 것을 잊지 말아야 한다.

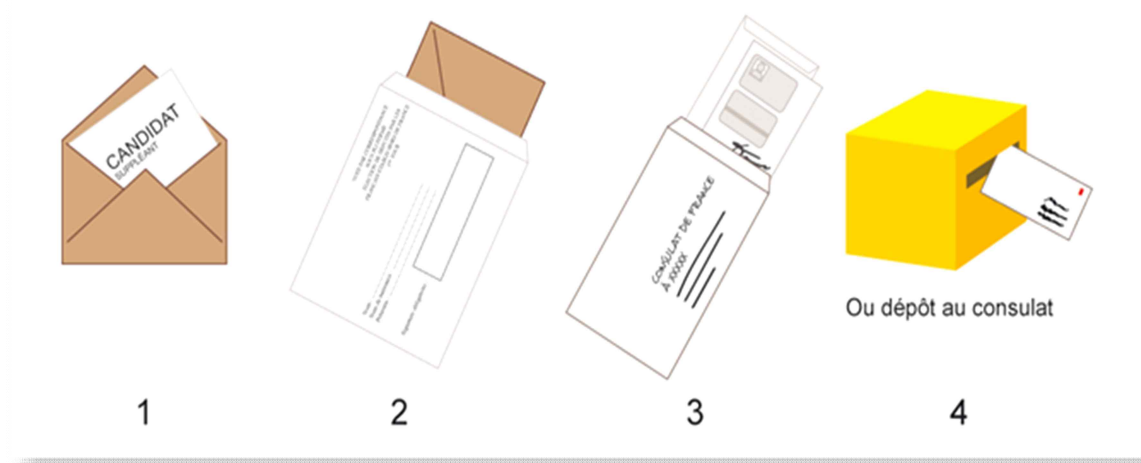
32) Art. R.34 et R.174-1 du Code électoral

33) Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2022), *Election des Députés par des Français établis hors de France: Memento à l'Usage des Candidats*(Version du 3 mai 2022), p.20.

34) Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Vote par correspondance*

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/voter-a-l-etranger/modalites-de-vote/vote-par-correspondance/>

[그림 3-5] 프랑스 재외우편투표 회송 방법



만약 우편투표를 신청하여 투표용품을 배송받은 유권자라 하더라도 최종적으로 봉인된 봉투에 넣어 우편으로 투표권을 행사하지 않은 경우라면, 선거 당일 온라인, 기표소 또는 대리인을 통해 투표할 수 있다. 또한 1차 투표를 우편투표로 진행한 유권자라 하더라도, 희망할 경우에는 2차 투표를 공관투표로 진행하는 것도 허용된다.

선거인의 신분 확인을 위해서 선거인은 신분증 사본을 동봉하도록 되어 있는데, 재외우편투표에서 택일하여 동봉할 수 있는 신분증의 종류는 다음과 같다:<sup>35)</sup>

- 프랑스 국가 신분증(유효 또는 만료)
- 프랑스 여권(유효 또는 만료)
- 성, 이름, 생년월일 및 생년월일, 소지자의 사진, 발급 날짜 및 장소가 표시된 프랑스 공공 기관에서 발급한 공식(유효한) 문서.
- 해외 거주 프랑스 국민 등록부(재외국민명부)에 등록할 때 발급된 카드 혹은 영사 등록증(둘 다 유효)
- 유럽연합 또는 유럽자유무역연합(아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스) 회원국에서 발행한 유효한 문서. (문서에는 성, 이름, 생년월일 및 생년월일, 소지자의 사진, 문서를 발급한 행정 기관의 신분증과 발급 날짜 및 장소가 표시되어 있어야 한다.)

### (3) 소요 시간

선거인의 성명과 서명이 적혀있고 투표용지가 담긴 회송봉투는 선거법 R176-4-2조가

35) Ministre de l'intérieur, *Élections : papiers d'identité à présenter pour voter*  
<https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/elections-papiers-identite-presentier-voter>

정하고 있는 지정된 기한 내에 대사 혹은 총영사에 송부되어야 하는데, 이에 따르면 제1재외선거구(미주 재외선거구)를 제외한 그 외 모든 재외선거구들의 경우에는 늦어도 투표 마감일 전 금요일 18시(해당 지역 법정 시간)까지 회송봉투가 해당 대사관 혹은 영사관에 도착해야 하며, 제1재외선거구(미주 재외선거구)의 경우에는 늦어도 투표일 전 목요일 18시(해당 지역 법정 시간)까지 해당 대사관 혹은 영사관에 도착해야 한다.<sup>36)</sup>

이에 따라 실제로 2022년 하원의회 선거의 경우에는 제1재외선거구(미주 재외선거구)를 제외한 그 외 모든 재외선거구들에서 1차투표의 경우 6월 3일 금요일 18시까지 및 2차 투표의 경우 6월 17일 금요일 18시까지 해당 대사관 혹은 영사관에 회송봉투가 도착해야 유효 투표로 인정이 되었으며, 제1재외선거구(미주 재외선거구)의 경우에는 6월 2일 목요일 18시까지 및 2차 투표의 경우 6월 17일 목요일 18시까지 도착해야 유효 투표로 인정이 되었다.

재외우편투표를 선택한 유권자는 국가별로 상이한 현지 상황(특히 거리 및 우편 서비스 품질)으로 인해 우편투표가 제시기에 배달되지 않을 가능성이 없는지 유의해야 한다. 재외우편투표가 투표 마감일시 전까지 대사관 또는 영사관에 도착하게 하는 것은 유권자가 개인적으로 책임지고 수행할 영역이다.

#### (4) 도착 이후

재외우편투표 운영을 담당하는 대사 또는 총영사는 페이지 수가 매겨진 봉인된 우편 투표자 일람표를 만들어 관리해야 하는데, 우편투표가 도착하자마자 선거인 확인봉투에 일련번호를 매기면서 이 등록절차를 수행한다.<sup>37)</sup>

이 일람표에는 구체적으로 봉투번호, 해당 대사관 또는 영사관에 봉투가 도착한 날짜 및 시간, 선거인 성명, 선거인 명부상 등재번호, 등록을 담당할 공무원의 성명을 지체없이 등록하여야 한다.

모든 선거인, 후보자 또는 대리인은 이 일람표를 열람할 권리를 지니고 있으며, 우편 투표 운영과 관련된 참관사항도 자유롭게 기록할 수 있다.

신원확인서류용 봉투와 증빙서류는 대사 또는 총영사의 책임 하에 보완된 장소에서 보관하였다가, 선거인의 신분확인을 위한 신분증을 활용하여 해당 선거인이 전자선거에 참여하지 않았는지를 확인한 후에 중복 참여한 바가 없으면 이를 투표날인명부에 기재한다.<sup>38)</sup>

위의 경우를 포함하여 다음의 경우에는 우편투표가 유효하지 않으므로 투표날인명부에 기재하지 않는다.<sup>39)</sup>

36) R.174-4-2 du Code électoral

37) R.174-4-4 du Code électoral

38) R.174-4-5 du Code électoral

- 전자투표에 참여한 선거인 또는 동일한 선거인의 이름으로 발송된 봉투
- 우편투표 도착 마감일을 넘어 도착한 경우
- 규정에 따른 신원확인용 신분증 사본이 첨부되지 않은 경우
- 선거인 신분이 재외선거인 명부에서 확인되지 않은 경우

### 3) 재외우편투표 비용부담 방법 및 소요금액

재프랑스 재외우편투표에 필요한 투표용품 발송 비용은 외교부가 부담하지만, 회송 비용은 개별 유권자가 부담하는 방식으로 진행된다. 2017년 하원의회 선거를 기준으로 발송 비용은 약 1백만 유로(한화 약 14억원) 소요된 것으로 집계되었다.<sup>40)</sup>

## 4. 재외선거 우편투표의 문제점과 대응책

### 1) 위장투표와 대리투표 문제

프랑스에서 재외선거 우편투표 실시와 관련해 위장투표나 대리투표 문제를 우려하는 시선은 거의 없는 편이다. 무엇보다도 가장 큰 이유는 대리투표(Vote par procuration)를 법적으로 허용하고 이를 적극 권장하고 있기 때문이다. 유권자가 자신의 투표를 다른 유권자에게 위임하여 진행하는 대리투표는 프랑스에서 재외선거뿐만 아니라 국내에서 진행되는 각종 선거들에서도 폭넓게 사용되고 있다.

#### [참고] 프랑스 대리투표(Vote par procuration) 제도

대리투표를 위해서는 우선 선거법 R.72조 제1항이 규정하는 위임장 행정서식을 작성하여 제출해야 하는데, 국내에서 위임장을 작성하는지 국외에서 위임장을 작성하는지에 따라 제출처가 상이하다:

##### (1) 국내에서 위임하는 경우(R.72-1조)

- 거주지나 직장 주소지를 관할하는 사법법원 소속의 법관 또는 그 법원사무국의 사무국장
- 사법법원의 법관이 지명한 시장과 부시장 이외의 모든 사법경찰관
- 사법법원의 법관이 지명한 사람으로 사법경찰관의 자격을 갖춘 국가경찰 소속의 의용경찰관 또는 국가헌병대 소속의 의용헌병대원

39) R.174-4-6 du Code électoral

40) François-Noël BUFFET, "Le vote à distance, à quelles conditions ?", Rapport d'information n° 240 (2020-2021). <https://www.senat.fr/rap/r20-240/r20-2405.html#fnref42>

- 사법법원 소속 법관의 요청에 따라 항소법원장이 지명한 사법법원의 현직  
이나 전직 법관 또는 그 법원사무국의 사무국장

(2) 국외에서 위임하는 경우(R.72-1-1조)

- 재외선거구를 관할하는 대사  
- 영사  
- 외무부 장관의 부령에 따라 이러한 목적으로 권한을 부여받은 프랑스 국  
적의 명예영사

대리투표를 위한 위임장 작성시 대리인이 출석할 필요는 없으며, 위임장의 유효성은 한 번의 투표로 제한된다. 단, 별도의 요청이 있는 경우 최대 1년으로 위임장의 유효기간을 설정할 수 있으며, 재외선거인명부에 등록된 유권자의 경우에는 최대 3년의 위임장 유효기간을 설정할 수 있다. (R.73조, R.74조)

위임자가 작성한 행정서식에는 위임자의 신원 정보(성명, 성별, 출생연월일, 유권자번호, 선거인명부 등록 코핀 또는 재외선거구, 전화번호)와 대리인의 신원 정보(성명, 성별, 출생연월일, 유권자번호), 그리고 위임장의 유효기간(투표 유형 및 해당하는 1차,2차투표의 표시와 투표일 또는 필요한 경우 위임자의 만료일)의 정보가 포함되어 있다. (R.75조)

각 위임장과 관련된 대리인의 이름은 통합선거인명부에서 발췌한 서명날인부상의 위임자 이름 옆에 기재되며, 만약 대리인의 이름이 기재되지 아니한 경우 시장(재외선거인 경우에는 대사 혹은 총영사)은 서명날인부에서 위임자의 이름 옆에 대리인의 이름을 수기로 기재할 수 있다. (R.76조)

시장(재외선거인 경우에는 대사 혹은 총영사)은 통합선거인명부에서 발췌한 위임장등록부를 모든 유권자가 열람할 수 있도록 한다. 이 등록부에는 위임자 및 대리인의 성명, 위임장 작성 장소 및 날짜, 위임장의 유효기간이 기재된다. 만약 시장(재외선거인 경우에는 대사 혹은 총영사)가 위임장을 수령하지 못한 경우 대리인은 투표에 참여할 수 없다. (R.76-1조)

## 2) 법정 기한 이후 도착하는 우편투표 대응 방안

프랑스 선거법 R.176-4-6조는 재외우편투표에서 투표 마감 이후에 도착한 봉투는 개봉되지 아니하며 선거를 관리하는 대사 또는 총영사의 입회하에 파기된다고 명시하고 있다. 그리고 이러한 투표 마감 이후에 도착하는 봉투에 대한 프랑스 외교부 혹은 내

무부 차원에서 별도의 통계자료가 만들어지지 않는다는 점이다.

재외우편투표에서 우편 회송이 가능하도록 1차 투표와 2차 투표 사이의 일정을 본국과 상이하게 설정하는 등 제도적으로 최대한 보장하고 있는 바, 그럼에도 불구하고 국가별로 상이한 현지 상황(특히 거리 및 우편 서비스 품질)으로 인해 우편투표가 투표 마감 시한에 배달되지 않을 가능성이 있는지를 유의해서 판단하고 투표 마감 시한 전까지 대사관 또는 영사관에 도착하게 할 최종적 책임은 이 투표방법을 선택한 유권자에게 있다고 본다.

또한 만약 우편투표를 신청하여 투표용품을 배송받은 유권자라 하더라도 최종적으로 우편으로 투표권을 행사하지 않은 경우라면, 선거 당일 온라인, 기표소 또는 대리인을 통해 투표할 수 있게 허용하고 있고, 심지어 1차 투표를 우편투표로 진행한 유권자라 하더라도 2차 투표는 공관투표로 진행하는 것도 허용하고 있는 등 유권자들의 다양한 대안적 선택지들을 제도적으로 보장하고 있다.

## 5. 소결

프랑스는 선거구 수가 특히 많아 우편투표 조직이 매우 복잡하기 때문에 우편투표에 있어서 국내유권자들로 그 대상을 전면 확대하거나 재외선거에서 지방선거 등 다른 선거들로 확대하는 것에 대해서는 의회, 정부, 학계가 모두 대체로 소극적인 입장을 취하고 있다. 프랑스는 중앙집권적 국가이지만 그와 동시에 지방분권적 성격도 매우 강한 편인데, 이는 지방자치단체가 광역-중역-기초단위로 매우 촘촘하게 이루어진 배경과 맥을 같이 한다. 특히 기초단위를 구성하는 코뮌(Commune)은 지방행정 단위의 핵심으로서, 선거명부 작성이나 우편투표 등 선거 관련 업무에 있어서도 실질적으로 중요한 역할을 담당한다. 프랑스에는 현재 35,000개의 코뮌이 존재하는데, 이는 독일의 약 11,000개와 비교하면 상당히 많은 것임을 알 수 있다. 이러한 이유로 우편투표 조직이 매우 복잡하기에 이 제도의 전면적인 확대에는 효율성 및 안정성에 우려가 많은 바 다소 소극적인 시각이 주를 이루고 있다.

다만 재외선거의 경우에는 2012년 하원의회 선거에서부터 11개의 재외선거구를 별도로 신설하여 운영하게 되었기 때문에, 우편투표 조직이 매우 복잡하지는 않아 다양한 재외선거 수단을 확충하여 재외선거 유권자들의 투표 접근성을 최대한 보장한다는 차원에서 재외우편선거가 재도입된 것이다. 그러나 프랑스의 재외선거에서는 대리투표와 인터넷투표가 모두 가능하기 때문에 상대적으로 우편투표의 효용성은 떨어진다. 이에 프랑스 정부에서도 재외선거의 경우 대리투표와 인터넷투표 수단 활용을 적극 독려하고 있는 양상이며, 특히 인터넷투표 활성화의 결과로 우편투표는 그 비중이 더 현저히 낮아질 것으로 현지 전문가들은 전망하고 있다. 그러나 공관투표만 허용하고 있는 우

리의 재외선거제도의 경우에는 우편투표 도입만으로도 유권자들의 투표 접근성 향상에 큰 기여를 할 것으로 기대되며, 중장기적으로는 프랑스의 대리투표나 인터넷투표 제도 도입에 대한 심도있는 연구 및 검토도 이루어질 필요가 있다.

## IV. 독일

### 1. 개요

#### 1) 재외우편투표 도입 및 역사

독일 연방 정부는 보통선거권의 원칙을 강화하기 위하여 1957년 연방 하원선거에서 독일 내 투표소에서 투표할 수 없는 유권자들의 우편투표 제도를 도입하였다(Wagner and Lichteblau, 2022). 당시 우편투표 제도는 특정한 사유가 있는 경우에만 선택이 가능한 보완적 수단으로 도입되었다. 1990년 이후 독일의 우편투표율은 꾸준히 상승하고 있는데, 이러한 우편투표 비중의 확대는 2008년부터 독일의 유권자라면 누구나 우편투표 방식을 활용하여 선거에 참여할 수 있게 되었기 때문이다. 특별한 사유가 없이도 우편 선거에 참여할 수 있게 되면서 독일 연방 선거에서의 우편투표 비중은 점차 증가하고 있다. 이러한 2008년 독일 연방선거법의 개정에 대하여 2013년 헌법소원 심판이 청구된 적이 있다. 당시 헌법소원심판 청구인은 우편선거 참여를 위한 이유적시요청(Begründungserfordernis)이 불필요해지면서, 우편선거의 위험성이 높아졌다고 주장하였다. 그러나 독일 연방헌법재판소는 2008년의 개정이 선거의 자유원칙과 비밀원칙을 침해하지 않으며, 선거의 공공성 원칙도 침해하지 않는다고 판결하였다(신옥주, 2020). 헌법재판소의 판결문에 의하면 우편 투표의 확대를 통하여 보통선거원칙이 광범위하게 실현될 수 있고, 선거권자의 참여 확대가 가능하기 때문에 이러한 개정이 필요하다고 규정되어 있다.

재외국민들을 대상으로 하는 우편투표의 경우, 독일 연방 정부는 선거를 진행하는 과정에서 공관투표를 실시하지 않고 우편 투표를 시행하고 있다. 독일 연방 선거관리위원회(Die Bundeswahlleiterin)는 독일 연방 공화국의 해외 공관에서 재외국민선거를 실시할 경우, 299개 모든 선거구에 대한 충분한 수의 투표용지를 비축해야 하나 이것이 실제로 불가능하다는 점을 강조하고 있다. 이 뿐 아니라, 재외 국민들의 거주지 역시 해당 국가의 관할 주재 공관과 멀리 떨어진 경우가 많으며, 각 공관에서 투표함을 운영할 경우 이를 운반할 물류 시스템이 충분하게 제공되지 않는 경우가 많다는 점을 지적하였다. 따라서 현재 독일 연방 정부는 해외 공관에서 재외국민 투표를 시행하지 않고, 우편 투표 방식의 재외국민 투표만을 시행하고 있다.

#### 2) 재외우편투표 법률과 제도

재외국민에 대한 우편투표는 독일 연방 정부의 ‘연방 선거법(Bundeswahlgesetz)’ 제12조 투표권 (§ 12 Wahlrecht), 제36조 우편 투표 (§ 36 Briefwahl), 제38조 우편투표 결과 결정 (§ 38 Feststellung des Briefwahlergebnisses), 제39조 무효투표, 우편투표 무효



및 해석 규정 (§ 39 Ungültige Stimmen, Zurückweisung von Wahlbriefen, Auslegungsregeln)에 의거하고 있다(독일연방선거법)<sup>41)</sup>.

### 3) 재외우편투표 책임 및 운영기관

독일 연방 공화국의 재외국민 우편투표는 연방 선거관리위원회에서 책임지고 있다. 연방 선거관리위원회는 독일 연방 하원 선거와 유럽 의회 선거의 모든 절차와 과정을 준비하고 운영하는 국가 기관으로, 독일 각 주와 선거구의 선거관리위원회를 대표하는 역할을 담당하며 관리한다. 독일의 내무부 장관이 임명하는 연방 선거관리위원회의 위원장은 연방 통계청장과 겸직한다는 것이 특징으로, 이러한 전통은 과거 독일의 제국 의회 선거에서 비롯되었다(이부하, 2021). 선거관리위원장과 통계청장의 겸직은 선거 절차를 운영하는 과정에서 통계청의 인프라 및 시설과 직원을 활용하는 것이 효율성의 측면에서 긍정적으로 작용하기 때문이다<sup>42)</sup>.

독일 연방 선거위원회는 독일에 거주하지 않으면서 해외에 거주하는 재외 독일인들의 유권자 명부 등록 신청을 담당하고 있다. 유권자가 이중으로 등록되는 것을 막기 위하여 선거관리위원회는 지방자치단체와의 협력을 통해 신청자들의 출입국 신고서를 비교하는 업무도 담당하고 있다.

## 2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모

### 1) 재외우편투표 참여 자격요건

독일의 재외우편투표 참여 자격요건은 독일 연방선거법 제12조 2항 2조에 의거하고 있다. 해외에 거주하는 모든 독일인에게 투표권이 주어지는 것이 아니라, 선거인 명부에 등록되어 있는 유권자만 재외국민 투표가 가능하며, 원칙적으로 재외국민 투표권은 해외에 영구적으로 거주하는 독일 국적의 18세 이상 성인에게 부여된다. 독일 국적을 가진 성인 중에서 14세 생일 이후, 적어도 3개월 이상 연속적으로 독일에 거주한 경험이 있어야 하며, 연방선거법 제13조에 따라서 투표권에서 제외되지 않은 사람에게 투표권이 부여된다.

독일 연방선거법 제12조 제 1항에서는 독일 연방 선거의 투표권에 대하여 규정하였는데, 기본법 제116조 제 1항에 따라 선거일에 투표할 수 있는 모든 독일인, (1) 18세에 이르렀고, (2) 독일 연방공화국에 최소 3개월 이상 거주했거나 상시 거주하고 있으

41)

[https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/\\_12.html#:~:text=Bundeswahlgesetz%20%C2%A7%2012%20Wahlrecht%20%281%29%20Wahlberechtigt%20sind%20alle,Wohnung%20innehaben%20oder%20sich%20sonst%20gew%C3%B6hnlich%20aufhalten%2C%203.](https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/_12.html#:~:text=Bundeswahlgesetz%20%C2%A7%2012%20Wahlrecht%20%281%29%20Wahlberechtigt%20sind%20alle,Wohnung%20innehaben%20oder%20sich%20sonst%20gew%C3%B6hnlich%20aufhalten%2C%203.) (검색일: 2023.6.22.)

42) <https://www.bundeswahlleiterin.de/ueber-uns/aufgaben.html> (검색일: 2023.7.20)

며, (3) 13조에 따른 투표권 제외 사유에 해당하지 않는 경우에는 연방 선거에서 투표권을 가진다고 규정하고 있다. 다만 제12조 제 2항에서 아래 조건 중 하나가 충족되는 경우에는 독일연방공화국 외부에 거주하는 독일인도 투표권을 가진다고 서술하고 있다. (1) 25세가 된 이후 해당 선거일을 기준으로 독일 연방공화국에 최소 3개월 이상 거주한 경험이 있는 사람, (2), 해당 선거일에 해외에 거주중이거나 독일에 거주한 경험이 3개월 미만인 경우에는, (2)-i 14세 이후에 적어도 3개월 간 중단 없이 독일에 거주한 경험이 있는 사람이나 (2)-ii 해외 체류기간이 25년을 넘지 않는 사람, (3) 또한 2 번 조항의 해당 선거일에 해외에 거주중이거나 독일에 거주한 경험이 3개월 미만인 경우 중 (3)-i 다른 이유로 독일 연방 공화국의 정치상황에 긴밀하게 연계되어 있으며 직접적인 영향을 받는 사람, (3)-ii 독일 연방 공화국의 정치적 상황에 영향을 받을 수 있는 사람도 재외국민 우편투표 참여자격을 획득할 수 있다고 규정되어 있다<sup>43)</sup>. 또한 재외국민들의 우편 투표는 독일 내 국민들의 투표 보다 반드시 선행되어야 한다고 규정하고 있다.

재외우편투표에 참여를 희망하는 국민은 독일 연방 공화국 선거관리위원회(Die Bundeswahlleiterin)의 홈페이지(<https://www.bundeswahlleiterin.de/>)에서 재외국민 유권자 명부 기재 신청서를 다운 받아서 작성하여 제출해야 한다. 독일 연방 공화국의 해외 주재 대사관 및 영사관, 선거구 귀속 공무원 혹은 연방선거 관리 위원회(Bundeswahlleiter/Federal Returning Officer)에서 출력된 유권자 명부 등록 신청서를 받을 수도 있다. 해당 국민이 직접 작성한 유권자 명부 등록 신청서에는 반드시 자필 서명이 포함되어야 하며, 작성이 완료된 신청서는 담당 지방자치단체 사무실로 우편 송부하거나 직접 제출해야 한다. 본인의 관할 지방자치단체를 조회하고자 하는 재외국민은 독일 연방 통계청의 홈페이지에서 조회가 가능하다(<https://www.statistikportal.de/de/gemeindeverzeichnis>). 연방 선거법 제39조 제5항에 따르면 우편 투표에 참여한 유권자가 해당 선거일 이전 또는 해당 선거일 당일에 사망하였다 하더라도, 해당 투표는 무효가 되지 않는다고 밝히고 있다.

---

43) [https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/05c20465-34ce-494d-a699-d8743c41f636/anwendhinweise\\_p1\\_2abs2nr2\\_bwg.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/05c20465-34ce-494d-a699-d8743c41f636/anwendhinweise_p1_2abs2nr2_bwg.pdf) (검색일: 2023.6.23.).

[그림 4-1] 독일 연방공화국 유권자 명부 등록 신청서

Anlage 2  
(zu § 18 Absatz 5)

Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis  
für im Ausland lebende Deutsche  
- Erstaussfertigung -

①

②	An die Gemeindebehörde		Bitte	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• füllen Sie den Antrag in zweifacher Ausfertigung in Druck- oder Maschinenschrift aus,</li> <li>• beachten Sie die Erläuterungen im Merkblatt zu den Randnummern,</li> <li>• das Zutreffende ankreuzen ☒</li> </ul>	
	Familienname		ggf. Geburtsname	Vornamen
	Mein Familienname, unter dem ich zuletzt für eine Wohnung in der Bundesrepublik Deutschland* bei der Meldebehörde gemeldet war,			
	<input type="checkbox"/> ist unverändert <input type="checkbox"/> lautete damals:			
	Geburtsdatum	Tag	Monat	Jahr
	E-Mail (für Rückfragen):			
③	Meine derzeitige Wohnung (vollständige Wohnanschrift im Ausland):			
	.....			
④	Ich hatte vor meinem Umzug ins Ausland in der Bundesrepublik Deutschland* mindestens 3 Monate ununterbrochen und zuletzt folgende bei der Meldebehörde gemeldete Wohnung(en) inne			
	vom	bis zum	(Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Ort)	
	vom	bis zum	(Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Ort)	
⑤	und bin fortgezogen am (Datum der Abmeldung)		nach (Ort, Staat)	
⑥	Ich bin im Besitz eines		Ausweisnummer:	ausgestellt am:
	<input type="checkbox"/> Personalausweises <input type="checkbox"/> Reisepasses		von (ausstellende Behörde)	
⑦	Ich versichere gegenüber der Gemeindebehörde an Eides statt:			
⑧	<input type="checkbox"/> Ich bin Deutsche(r) im Sinne des Artikels 118 Abs. 1 des Grundgesetzes. <input type="checkbox"/> Ich habe das 18. Lebensjahr vollendet.      oder <input type="checkbox"/> Ich werde das 18. Lebensjahr bis zum Wahltag vollenden.			
⑨	<input type="checkbox"/> Ich bin nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen.			
⑩	<input type="checkbox"/> Ich habe innerhalb der letzten 26 Jahre und nach Vollendung meines 14. Lebensjahres mindestens 3 Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innegehabt oder mich sonst gewöhnlich aufgehalten.      oder <input type="checkbox"/> Ich habe aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben und bin von ihnen betroffen. <sup>*)</sup> <b>In diesem Fall bitte auf gesondertem Blatt begründen, gegebenenfalls ergänzende Unterlagen beifügen.</b>			
⑪	<input type="checkbox"/> Ich habe keinen anderen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis für die Wahl zum Deutschen Bundestag gestellt.			
	<b>Mir ist bekannt, dass sich strafbar macht, wer durch falsche Angaben die Eintragung in das Wählerverzeichnis erwirkt, und wer unbefugt wählt oder dies versucht.            Ich werde deshalb unverzüglich gegenüber der Gemeindebehörde diesen Antrag zurücknehmen und an der Wahl nicht teilnehmen, wenn ich bis zum Wahltag nicht mehr Deutsche(r) oder vom Wahlrecht ausgeschlossen sein sollte.</b>			
⑫	<input type="checkbox"/> Die Wahlunterlagen sollen an meine oben angegebene derzeitige Wohnung übersandt werden. <input type="checkbox"/> Die Wahlunterlagen sollen mir an folgende Anschrift übersandt werden: (Straße, Hausnummer) ..... (Postleitzahl, Ort, Staat) .....			
⑬	Datum, Unterschrift des Antragstellers/der Antragstellerin (Vor- und Familienname)			
	Ich versichere gegenüber der Gemeindebehörde an Eides statt, dass ich den Antrag als Hilfsperson nach den Angaben des Antragstellers ausgefüllt habe und die darin gemachten Angaben nach meiner Kenntnis der Wahrheit entsprechen.			
⑭	Datum, Unterschrift der Hilfsperson (Vor- und Familienname)			

\*) Zu berücksichtigen ist auch eine frühere Wohnung oder ein früherer Aufenthalt in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zuzüglich des Gebietes des früheren Berlin (Ost)).

Anlage 2  
(zu § 18 Absatz 5)

Wird von der Gemeindebehörde ausgefüllt.

Rückseite der Erstaussfertigung

Muster für amtliche Vermerke

1	Zuständigkeit der Gemeindebehörde	
	<input type="checkbox"/> Ja	
	<input type="checkbox"/> Nein. Urschriftlich zuständigkeitshalber abgegeben an die Gemeindebehörde (Gemeindebehörde)	
	Begründung	
	(Ort, Datum)	Im Auftrag (Unterschrift des Beauftragten der Gemeindebehörde)
2	Antragseingang am (Datum)	Antragseingang <input type="checkbox"/> verspätet <input type="checkbox"/> rechtzeitig
	21. Tag vor der Wahl -	
3	Status als Deutscher nachgewiesen	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja
4	18. Lebensjahr am Wahltag vollendet	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja
5	Wahlausschluss nach § 13 BWG	<input type="checkbox"/> vorhanden <input type="checkbox"/> nicht vorhanden
6	Weitere wahlrechtliche Voraussetzungen	
6.1	Mindestens dreimonatiger ununterbrochener Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland*)	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja
	innerhalb der letzten 25 Jahre	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja
	nach Vollendung des 14. Lebensjahres	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja
6.2	Antragsteller hat aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben und ist von ihnen betroffen*)	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja
7	Wahlrechtsvoraussetzungen § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BWG erfüllt nach	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja
	§ 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWG	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja
8	Erledigung des Antrages	
	<input type="checkbox"/> Eintragung in das Wählerverzeichnis	Bezeichnung des Wahlbezirks
	<input type="checkbox"/> Erteilung des Wahlscheines	Wahlscheinnummer
	<input type="checkbox"/> Vermerk über die Wahlscheinerteilung im Wählerverzeichnis	
	<input type="checkbox"/> Absendung des Wahlscheines und der Briefwahlunterlagen per Luftpost am (Datum)	<input type="checkbox"/> Übersendung der Zweitaussfertigung des Antrages an den Bundeswahlleiter am (Datum)
	<input type="checkbox"/> Zurückweisung (siehe Anlage)	

\*) Zu berücksichtigen ist auch eine frühere Wohnung oder ein früherer Aufenthalt in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zuzüglich des Gebietes des früheren Berlin (Ost)).

[그림 4-1]의 유권자 명부 등록 신청서 첫 번째 장 ②번 항목에는 신청서를 제출할 해당 지방자치단체를 명기하게 되어 있으며, 유권자의 인적사항(성명, 생년월일, 이메일

주소)을 기입하여야 한다. ③번 항목에는 유권자가 현재 거주하는 지역의 주소를 정확하게 기입해야 하며, ④번 항목에는 유권자가 해외에 거주하기 전 독일 연방 공화국 내에서 최소 3개월 이상 거주했음을 명확히 해야 하며, 해외로 이주하기 직전 등록된 주소지를 기입해야 한다. ⑤번 항목에는 해외로 이주한 날짜를 적고, ⑥번 항목에는 본인의 신분증 종류를 기입한다. ⑦번부터 ⑪번 항목은 재외국민 투표에 참여할 수 있는 자격 중 어떠한 항목에 해당하는지를 표기하게 되어 있으며, 이것은 유권자가 독일 연방 공화국에 맹세하는 것으로 사실만을 기입해야 한다고 규정하고 있다. ⑫번 항목에는 투표 관련 서류를 회신받을 주소를 표기해야 하며 ⑬번 항목에는 신청서를 작성한 날짜를 적고 신청자의 자필 서명을 해야 한다. ⑭번 항목에는 이 신청서를 작성하는 과정에서 대리인이 참여한 경우에 대리인이 작성한 날짜를 적고, 대리인 역시 자필 서명을 하도록 되어 있다.

유권자 명부 등록 신청서의 뒷장은 재외 국민의 투표권 여부를 결정하는 지방자치단체의 담당자가 작성하는 것으로, 1번 항목은 신청서를 제출한 유권자가 해당 지방자치단체의 투표권자인지 여부를 확인하는 것이고 2번 항목은 신청서 접수 일자를 기재하여 접수가 기한 내에 이루어졌는지를 표기하도록 되어 있다. 3번 항목은 독일 국적을 가졌는지, 4번은 18세 이상인지, 5번은 연방 선거법에서 규정하는 투표권 제외 조항에 포함되지 않는지 여부를 확인하는 것이다. 6번과 7번 항목은 기타 재외국민 투표 요건에 충족하는지 여부를 확인하는 것이고, 마지막으로 8번 항목은 신청서 접수 현황을 표기하는 것으로 신청서 접수가 완료되면 유권자 명부에 기재되었는지, 투표카드가 발급되었는지, 투표카드와 우편투표 서류가 항공 우편으로 발송되었는지, 그리고 신청서 사본이 선거관리위원회에 송부되었는지, 아니면 이 국민에 대한 재외국민 우편투표가 거절되었는지 여부를 표기하게 되어 있다.

유권자 명부 등록 신청서는 원본으로 관할 지방자치단체에 접수되어야 하며, 이메일이나 팩스로 사본을 제출하는 것만으로는 신청서 접수가 완료되지 않는다. 재외국민에 대한 투표권 부여 여부는 관할 지방자치단체가 결정할 수 있으며(독일 연방 공화국에 거주지가 없는 독일인의 경우, 해외로 이주하기 전 마지막으로 거주 등록을 하였던 지방자치단체가 이에 해당) 이에 대한 이의 제기는 지방자치단체에 서면으로 제출할 수 있다. 해당 지방자치단체에서 받아들여지지 않은 이의 제기는 선거구 담당관에게 제출할 수 있다. 3개월 동안 연속으로 독일에 거주한 적이 없으나, 독일에 정치적 상황에 영향을 받음으로써 투표권을 가질 수 있는 해외 거주 독일인의 경우 그들이 가장 긴밀하게 연계되어 있다고 판단되는 지방자치단체에 속하게 된다. 예를 들어, 해외 독일 공관에 근무하는 현지 독일인 직원의 경우 이들의 근무지는 외무부이므로 베를린의 선거구 75(Wahlkreis: Mitte von Berlin) 관할에 속한다. 하지만 이러한 방법으로도 선거구를 결정할 수 없는 경우에는 현재 독일 연방 공화국 영토 내에서 자신의 직계조상이 마지

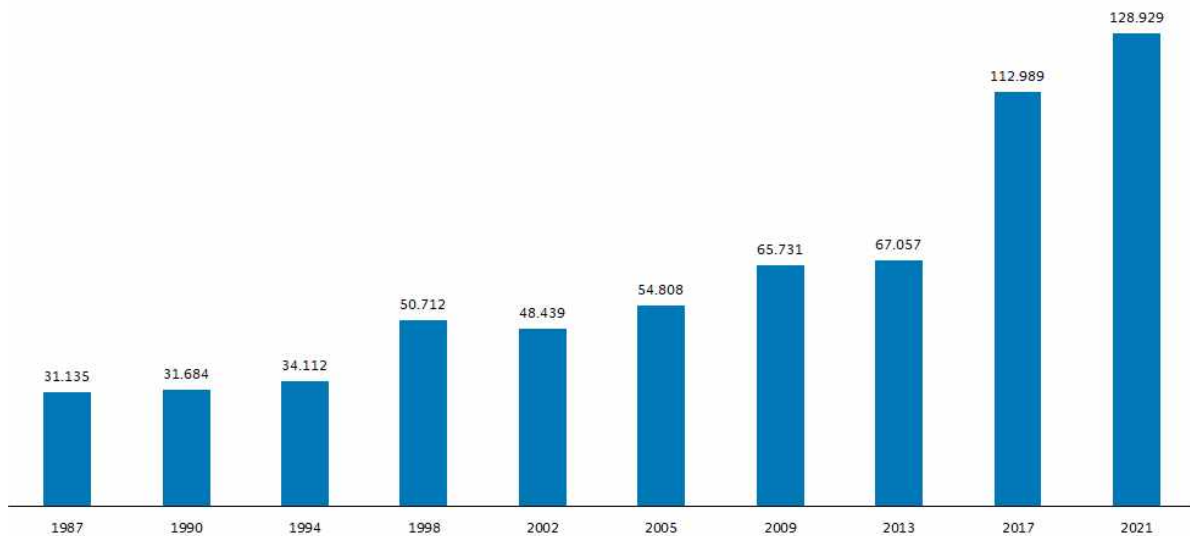
막으로 거주했던 지역의 지방자치단체를 고려하여 유권자 명부 등록 신청서를 제출할 수 있다.

유권자 명부 등록이 완료되고 투표 용지가 인쇄된 경우에만 해당 유권자에게 우편 투표 문서를 전달할 수 있는데, 이러한 작업은 해당 선거일 6주 전부터 시작된다. 독일 연방선거법에 따르면 해당 선거일 6주 전부터 적격 유권자를 유권자 명부에 등록하는 업무가 시작되기 때문이다. 따라서 재외국민 우편투표에 참여하기를 희망하는 유권자는 유권자 명부 등록 신청서를 선거일 6주 전까지 해당 지방자치단체에 제출하는 것이 가장 바람직하다.

## 2) 재외우편투표 참여 규모와 우편투표의 비중

2017년 독일의 연방 하원 선거에서는 112,989명이 유권자 명부 등록 신청서를 제출하였고, 2021년 독일의 연방 하원 선거에서는 128,929명이 재외 우편 투표 참여를 위한

[그림 4-2] 재외국민 우편투표 유권자 명부 등록 신청서 제출 현황



유권자 명부 등록 신청서를 제출하였다. 2021년의 신청서 제출수는 2017년 연방 의회 선거와 비교하여 14% 증가한 추세이다.

자료: 독일 연방 선거관리위원회(2021)

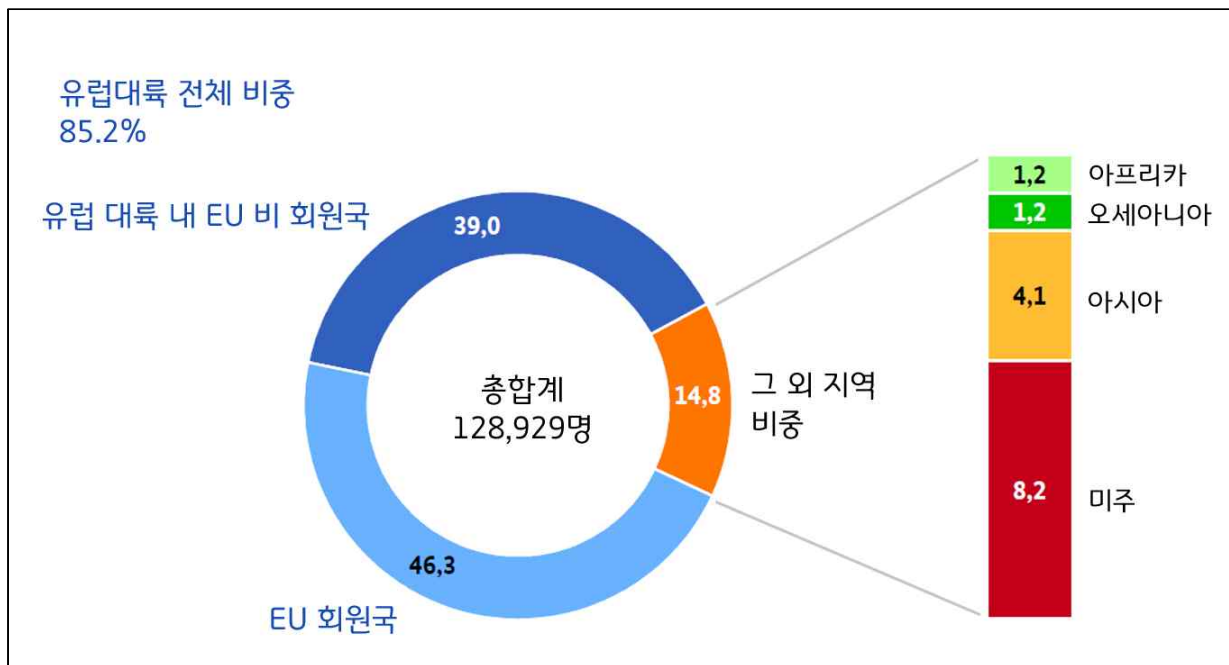
1994년 연방 하원 선거까지는 우편투표에 참여할 수 있는 재외국민의 자격이 외국에 거주한지 10년이 넘지 않는 독일인으로 규정되어 있었으나, 1998년 선거부터 외국에 거주한지 25년이 넘지 않는 독일인으로 변경되면서 유권자 명부 등록 신청서 제출 현황이 크게 증가하였다. 2013년 독일에 거주한 기간이 3개월 간 지속되는 경우, 혹은 독



일에 정치적 상황에 영향을 받는 사람도 재외국민 우편투표에 적격한 유권자로 규정이 변경되면서 유권자 명부 등록 신청서 제출 현황이 또 다시 크게 증가하였다.

2021년 독일 연방 하원 선거를 기준으로 유권자 명부 등록 신청서를 제출한 재외국민들 중 약 31%가 스위스에 거주하고 있었으며, 13%는 오스트리아에 거주하고 있었다. 총 유권자 명부 등록 신청서 제출자의 약 85%가 유럽 대륙에 거주하고 있었다.

[그림 4-3] 2021년 독일 연방 하원선거 재외우편투표 유권자 명부 등록 신청서 접수 지역별 현황

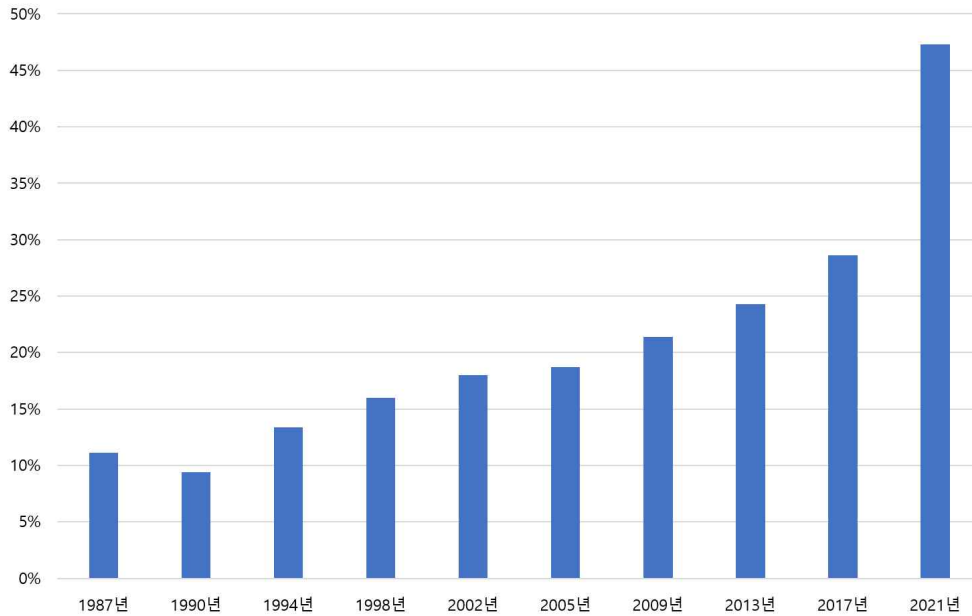


자료: Der Bundeswahlleiter (2022)

### 3) 재외우편투표 참여율과 회송률

독일 연방 선거관리위원회는 전체 하원 선거에서 우편투표의 비중을 집계하여 발표하고 있다. [그림 4-4]에서 볼 수 있듯이 독일 연방 하원선거에 우편투표 방식으로 참여하는 유권자의 비중은 크게 증가하고 있으며, 2021년에는 전체 투표의 47.3%가 우편투표 방식으로 이루어졌다. 그러나 독일 연방 정부는 이 중에서 재외국민의 우편투표 비중을 공개하지는 않는다. 독일 연방 선거관리위원회는 유권자 명부 등록 신청서를 제출한 사람들 중에서 누가 실제로 투표를 했는지 확인하는 것은 불가능하다고 밝혔다 (Der Bundeswahlleiter, 2022).

[그림 4-4] 독일 연방 하원선거 우편투표 비중 추이



### 3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차

#### 1) 재외우편투표 홍보 및 공지 방법

독일 연방 공화국의 해외 주재 공관 홈페이지 내 ‘독일인 목록(Deutschenliste)’ 카테고리에서 유권자의 이메일 주소를 등록하면, 연방 선거가 진행될 때 마다 재외국민 우편투표와 관련한 안내 메일을 받을 수 있는 시스템을 운영하고 있다 (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/-krisenvorsorgeliste/387662>). 또한 독일 연방 선거 관리 위원회는 다양한 언론 매체를 활용하여 연방 선거가 개최될 때 마다 재외국민 우편 투표 방법을 홍보하고 있다<sup>44)</sup>.

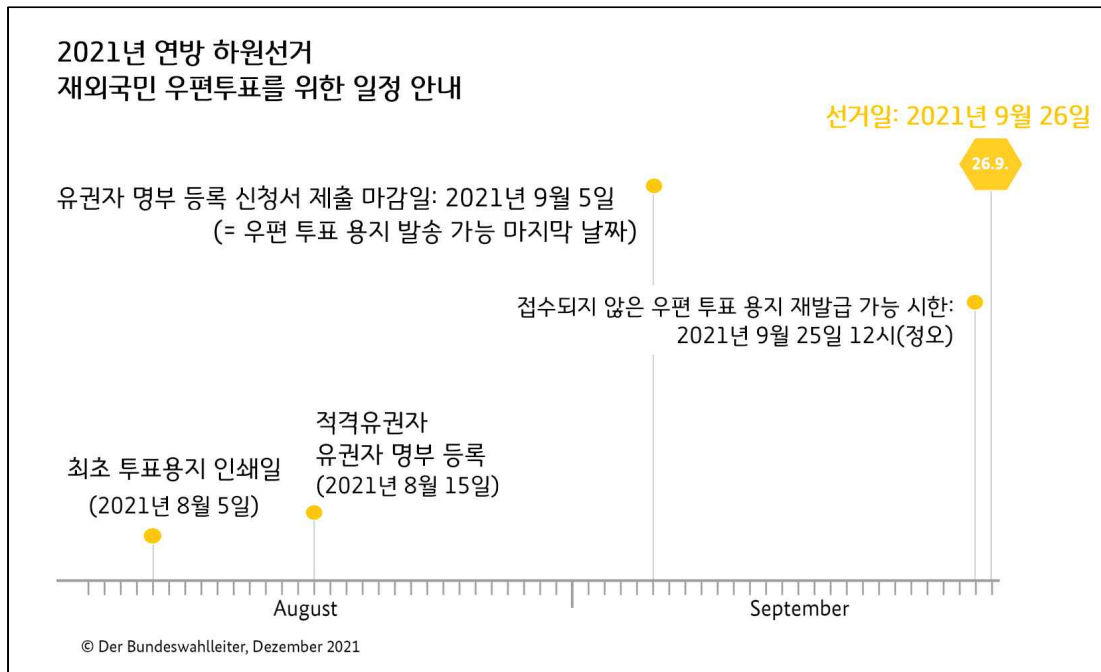
#### 2) 재외우편투표 발·회송 방법과 소요기간

재외국민 우편투표에 참여하고 싶은 국민들은 해당 선거일 21일 전까지 독일 내 관할 지방자치단체에 유권자 명부 등록 신청서를 접수해야 한다. (단, 해당 선거에서 적격 유권자들의 유권자 명부 등록은 해당 선거일 6주 전부터 시작된다.) 유권자 명부 등록 신청서 접수 기한은 연장되지 않으므로 유권자는 관할 지방자치 단체에 선거일 21일 전까지 도착할 수 있도록 신청서가 우편으로 배송되는 일정을 고려하여야 할 필요가 있다.

44) <https://vorwaerts.de/artikel/bundestagswahl-so-deutsche-ausland-waehlen> (검색일: 2023.7.19.)



[그림 4-5] 2021년 독일 연방공화국 하원선거 재외국민 투표 일정 안내문



자료: <https://www.bundeswahlleiterin.de>

유권자 명부에 등록이 완료된 재외 국민의 경우, 투표카드와 함께 우편 투표 용지를 우편으로 받을 수 있다. 이 때, 우편 투표 용지는 재외국민의 거주지로 발송되는 경우가 있고 당사자가 신청한 경우 해당 국가의 독일 대사관에서 수령할 수도 있다. 유권자 명부 등록 신청 시 등록자가 기재한 주소로 자동 발송되는 것이 일반적이나, 유권자의 요청이 있는 경우 (특수한 상황으로 질병으로 인한 다른 주소지 입력, 휴가 기간 중 거주지 등) 다른 주소로 발송이 가능하다. 우편 투표 용지는 유권자가 독일의 해당 지방자치단체 사무소를 직접 방문하여 투표용지를 수령할 수도 있다.

[그림 4-5]는 독일 연방 선거관리위원회가 2021년 연방 하원선거를 진행하는 과정에서 재외국민 투표 일정을 홍보한 홈페이지 안내문에서 발췌한 것으로, 독일 연방 정부는 해당 선거일에 맞추어 유권자 명부 등록 신청서 제출 가능일정과 우편 투표 용지 발송 가능 일정을 안내하고 있다. 독일 연방 하원선거에서 각 정당은 해당 선거일 69일 전 오후 6시까지 선거관리위원회에 지역구 후보자 목록을 제출해야 한다. 선거관리위원회에서는 해당 선거일 58일 전까지 각 정당에서 제출한 지역구 후보자 목록의 승인 여부를 결정하고, 해당 선거일 48일 전까지는 공식적으로 발표를 하여야 한다. 해당 선거에서 선거권을 보유한 적격 유권자의 유권자 명부 등록은 선거 42일 전까지 이루어진다.

### 3) 재외우편투표 비용부담 방법 및 소요금액

재외 독일인이 거주하는 국가의 우편 서비스 품질 보장이 쉽지 않고 현지의 상황에 따라 유권자 명부 등록 신청서 및 우편 투표 용지 배달 기간이 각기 다를 수 있기 때문에 독일 연방 공화국에서는 해외 공관을 통하여 유권자 명부 등록 신청서와 우편투표 용지에 대한 택배 서비스를 제공하고 있다. [표 1]은 2023년 7월 23일 기준으로 독일 연방공화국이 해외 공관을 통해 제공하고 있는 재외우편투표 택배 서비스 유형을 정리한 것이다.

[표 4-1] 독일연방공화국의 해외공관 별 재외우편투표 택배서비스 제공 유형

국가	유권자 명부 등록 신청서 (현지→독일)	우편투표 용지 (독일→현지)	우편투표 용지 (현지→독일)
아프가니스탄		○	○
앙골라	○	○	○
아르헨티나	○	○	○
아르메니아	○	○	○
아제르바이잔		○	○
에티오피아	○	○	○
호주			○
방글라데시	○	○	○
볼리비아	○	○	○
브라질	○	○	○
부르키나파소	○	○	○
칠레	○	○	○
중국		○	○
코스타리카	○	○	○
코트디부아르	○	○	○
도미니카공화국	○	○	○
에콰도르		○	○
엘살바도르	○	○	○
프랑스		○	
조지아		○	○
가나		○	○
과테말라	○	○	○
온두라스	○	○	○
인도		○	○
인도네시아	○	○	○
이란	○		
자메이카	○	○	○
요르단		○	○

캐나다			○
카자흐스탄	○	○	○
케냐		○	○
키르기스스탄		○	○
콜롬비아		○	○
콩고민주공화국	○	○	○
대한민국	○		○
쿠바	○	○	○
쿠웨이트	○	○	○
라오스	○	○	○
라이베리아	○	○	○
말라위		○	○
말레이시아	○		○
멕시코		○	○
미얀마		○	○
나미비아		○	○
뉴질랜드			○
니카라과	○	○	○
니제르	○	○	○
나이지리아	○	○	○
북마케도니아		○	○
파나마	○	○	○
페루	○	○	○
르완다	○	○	○
잠비아	○	○	○
사우디아라비아	○	○	○
짐바브웨	○	○	○
스리랑카			○
남아프리카공화국	○	○	○
수단	○	○	○
남수단	○	○	○
탄자니아	○	○	○
태국		○	
트리니다드토바고	○	○	
투르크메니스탄	○	○	○
우간다	○	○	○
우루과이		○	○
아랍에미레이트			○
미국			○
베트남	○	○	○

자료: <https://www.bundeswahlleiterin.de/>

[표 4-1]의 첫 번째 항목과 같이 유권자 명부 등록 신청서를 현지 국가에서 독일로

배송해주는 서비스를 지원하는 국가에 거주하는 독일인들의 경우, 베를린에 위치하는 독일 외무부에서 유권자의 투표권이 있는 해당 지방자치단체로 신청서를 송부하는 과정에서 요구되는 독일 내 우편 요금만을 지불하면 된다. 그러나 해당 운임이 부족하여 택배 발송이 지연되거나 누락되는 경우가 발생하지 않도록 20g을 기준으로 €0.8 (0.8유로)를 지불할 필요가 있다.

유권자 명부 등록 신청서를 현지 국가에서 독일로 배송해 주는 서비스가 해외 공관에 있는 국가를 제외하고, 나머지 국가에서 유권자 명부 등록 신청서를 독일로 송부할 때는 해당 국민이 우편 비용을 부담할 필요가 있다. 유권자 명부 등록 신청서는 신청인의 해당 지방자치단체로 접수되어야 하기 때문에 국제 우편 상황에 따라 택배 운임이 모두 다르게 책정될 수 있다. 해당 국민은 사전에 독일 우편국(Deutsche Post)을 통하여 운임을 확인할 수 있으며, 독일 연방 선거관리위원회는 홈페이지를 통해 택배 운임 확인이 가능한 독일 우편국 링크를 제공하고 있다 ([https://www.deutschepost.de/de/i/interne\\_tmarke-porto-drucken.html](https://www.deutschepost.de/de/i/interne_tmarke-porto-drucken.html)).

독일 연방 공화국에서 유권자가 거주하는 해외 주재 대사관으로 우편 투표 용지를 발송할 수 있는 국가의 경우, 유권자가 명부 등록 신청서를 제출할 때, 우편 투표 용지를 해당 공관으로 발송해 달라고 별도로 기재할 필요가 있다. 독일 해외 주재 공관에서 본인이 신청한 우편 투표 용지를 수령할 때는 본인이 직접 수령하거나 위임장을 보유한 대리인을 통하여 수령이 가능하다.

현지 대사관에서 독일로 우편 투표 용지를 발송하는 택배 서비스를 제공하는 경우, 유권자들은 우편 투표지를 작성하여 공관에 접수할 수 있다. 이 때 유권자들의 투표서류는 “Auswärtiges Amt/ für Botschaft/Generalkonsulat/Konsulat (Dienstort) Kurstraße 36/ 10117 Berlin” 의 주소지인 베를린 연방 외무부로 송부된다. 다만, 해당 선거일 6일 전에 베를린 연방 외무부에 우편 투표지가 도착해야 하므로, 자신이 거주하는 해당 공관에서 투표용지 접수를 언제 마감하는지 본인이 직접 확인할 필요가 있다. 이러한 국제 우편의 경우 실시간 상황에 따라 크게 영향을 받을 수 있으므로 고정된 제출 기일은 존재하지 않는다. 또한, 독일 연방 외무부가 유권자 명부 등록 신청서 및 투표 용지의 발송과 관련하여 배달 지연 및 누락에 대한 책임을 지지 않는다고 규정하고 있다. 배송 현황은 문자로 추적이 불가능하며, 유권자들은 우편 발송 시 이러한 특정 고지 사항에 본인이 책임을 진다는 서명을 할 필요가 있다.

## 4. 재외선거 우편투표의 문제점과 대응책

### 1) 위장투표와 대리투표 비율

독일 연방 정부는 재외선거 우편투표 중에서 위장투표와 대리투표의 비율을 공개하

지는 않고 있다. 현재까지 독일에서 해외에 거주하는 재외 독일인의 우편 투표와 관련하여 연관된 위법 행위를 적발한 사례는 없다(권순현, 2020). 독일 연방 선거관리위원회의 Georg Thiel은 우편 투표의 안전성은 보장되며, 모든 시민과 유권자가 개표가 진행되는 것을 지켜볼 수 있기때문에 투표 결과의 투명성이 유지되고 있다고 밝혔고, 베를린 사회과학연구소(Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung)의 Aiko Wagner는 독일 내에서 우편 투표의 조작이나 부정행위를 입증하는 것은 불가능할 것이며 2021년까지 독일에서 우편 방식으로 이루어진 선거에서 위장 투표와 관련한 증거가 밝혀진 사례가 없었다고 강조하였다<sup>45)</sup>.

## 2) 위장투표와 대리투표를 방지하기 위한 제도적 장치

독일은 매 선거 때마다 재외국민들을 대상으로 새로운 유권자 명부 등록 신청을 받고 있다. 이는 독일 연방 공화국이 우편 투표 문서를 발송할 때 유권자들의 최신 거주 주소를 확인할 수 있는 가장 효율적인 방법으로 간주되기 때문이다. 현재, 독일의 재외 국민들은 거주지 이전, 자녀의 출생 및 사망 정보를 독일 당국에 고지할 의무를 가지지 않기 때문에 독일 당국에서 파악할 수 있는 정보가 굉장히 제한적이다. 최초로 해외에 이주하거나 기존에 유권자 명부 등록 신청서를 통하여 등록한 정보로 최신의 우편 투표 용지를 발송할 경우, 수취인이 변경되어 누락되거나 독일 국민이 아닌 사람, 혹은 투표권이 없는 사람에게 우편 투표 용지가 발송될 가능성이 있다. 이는 부정 선거의 가능성을 높이고 우편투표의 신뢰성에 위협이 될 수 있기 때문에, 독일 연방 공화국은 선거 때마다 유권자 명부 등록을 진행하는 국민에 한해 투표에 참여할 수 있도록 하고 있다. 또한 매 선거가 있을 때 마다 해외에 거주하는 유권자들로 하여금 유권자 명부 등록 신청을 받음으로써 재외 국민들의 정확한 해외 주소를 확인할 수 있다는 장점도 있다.

우편 투표 용지의 안정성 확보를 위해서 독일에서는 재외 국민의 우편 투표 용지가 도착하면, 투표용지를 선거관리위원회의 유권자 명부와 대조하여 확인하는 절차를 거친다. 또한 우편 투표 용지는 결과 조작을 방지하기 위하여 선거일까지 안전한 위치에 잠겨있는 투표함에서 보관하며, 승인되지 않은 투표 용지가 추가되지 않도록 선거인단 3인이 투표함을 관리 감독한다. 선거일 당일 오후 6시에 선거가 종료되고 나면 모든 선거관리위원과 선거 참관인이 참석한 가운데 재외 국민 우편 투표함이 개봉된다.

우편투표 용지가 기한 내에 접수되지 않는 경우 이 투표 용지는 자격을 상실하게 되며, 투표용지 봉투에 유효한 투표 용지가 동봉되어 있지 않거나, 투표 용지 봉투가 봉인되어 있지 않은 경우, 그리고 여러개의 투표 용지가 봉투에 포함되어 있는 경우, 그

45) <https://www.deutschlandfunkkultur.de/bundestagswahl-briefwahl-bequem-und-sicher-100.html> (검색일: 2023. 10.4.)

리고 공식 투표 용지 봉투가 사용되지 않은 경우, 우편 투표에 대한 유권자의 서명이 포함되지 않는 경우는 모두 유효한 투표용지로 인정되지 않는다<sup>46)</sup>.

### 3) 법정 기한 외에 도착하는 우편투표 비율과 원인 및 해결책

우편 투표에서 가장 문제가 되는 것은 투표 용지가 정확한 시간 내에 유권자의 해당 지방자치단체에 도착하는 것이 보장되지 않는다는 점이다. 독일 선거관리위원회도 이에 대하여 인지하고 있으나, 관련하여 법정 기한 외에 도착하는 우편 투표의 비율을 별도로 취합하고 있지 않다. 다만, 해외 주재 대사관과 영사관을 통하여 우편 투표를 접수하는 유권자들에게 우편 투표 관련 제공 서비스를 안내하여 대사관을 통하여 투표 용지가 전달될 수 있도록 홍보하고 있으며, 서비스가 제공되지 않는 경우 일반 우편 외에 더 빠른 특급 우편 서비스를 이용할 것을 권고하고 있다<sup>47)</sup>.

## 5. 소결

독일의 재외국민 우편투표는 관련 법과 제도가 비교적 잘 갖추어져 있다. 그럼에도 불구하고 재외국민 우편투표에 참여하는 비중은 크지 않다. 실제로 유권자 명부 등록 신청서를 제출하는 재외국민의 수도 많지 않다. 또한 이들 중 누가 실제로 투표를 진행했는지에 대한 통계자료는 취합되지 않고 있다. 이 뿐 아니라 독일의 재외국민 중 적격 유권자수와 관련한 통계자료는 구축되어 있지 않으므로, 이것이 재외국민 우편투표의 한계로 지적되고 있다.

독일에서 운영하는 재외국민 우편투표 제도에서 가장 큰 한계점으로 지적되는 점 중 또 다른 하나는 투표용지와 투표카드의 우편 및 택배 배송 기간이다. 해외 주재 독일 대사관에서 택배 서비스를 제공하고 있지만, 현지 국가의 거주지에서 대사관이 위치하는 지역까지의 배송기간이 짧지 않다. 해당 선거일 6주 전 까지 투표 용지가 인쇄되지 않기 때문에 최대 4주가 걸리는 해외 운송 기간을 고려하면, 우편 투표에 참여하는 것이 쉽지 않다는 결론을 내릴 수 있다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 주한독일대사관의 경우는 한국에 거주하는 독일 유권자가 투표에 참여한 경우 이들의 우편 투표 문서를 택배가 아닌 영사 우편을 이용하여 독일로 운송할 것을 제안하기도 하였다<sup>48)</sup>.

이러한 지리적 요인에 의한 한계점이 독일 재외국민 우편투표에 미치는 영향은 참여하는 유권자들의 거주지 통계를 보면 명확히 이해할 수 있다. [그림 3]은 2021년 독일

46) <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/b/briefwahl.html> (검색일: 2023.7.21.)

47)

<https://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/bundestagswahl-und-deutsche-im-ausland-erschwer-te-bedingungen-17553656.html> (검색일: 2023.10.5.)

48) <https://www.sueddeutsche.de/politik/wahlrecht-bundestagswahl-deutsche-ausland-1.5421558>

연방 하원 선거를 기준으로 재외우편투표에 참여하기 위하여 유권자 명부 등록 신청서를 제출한 유권자들의 거주 지역을 대륙별로 정리한 것이다. 총 128,929명의 재외국민이 유권자 명부 등록 신청서를 제출하였는데, 이 중 85.2%가 유럽 대륙에 거주하는 재외국민이었다. 물론 독일 재외국민의 거주지 비중이 가장 높은 지역이 유럽이기는 하지만, 그 외 지역에서 유권자 명부 등록 신청서를 제출한 비중이 지나치게 낮은 현상은 독일 재외국민 우편투표의 명확한 한계로 지적되고 있다.

## V. 오스트리아

### 1. 개요

#### 1) 재외우편투표 도입 및 역사

오스트리아는 해외에 거주하고 있는 오스트리아 국적을 가진 국민들의 투표권을 인정하고 있으며, 재외 오스트리아 국민은 연방 대통령 선거, 국가 의회 선거, 유럽 선거 뿐 아니라 국민 투표 및 유럽 시민 발의에 참여할 수 있다. 단, 심각한 범죄에 대하여 유죄 판결을 받아 정부의 투표권 배제 판결을 받은 경우는 제외된다. 다만, 국민 투표의 경우 우편 투표 방식으로는 진행하지 않으며 온라인 서비스(Digital Austria)를 통하여 국민 투표 개시에 대한 지지 선언문 제출 및 국민 투표 서명 등록을 할 수 있도록 되어 있다.

재외국민우편투표 제도는 1992년 시작되었으나, 선거의 비밀원칙이 훼손될 가능성이 있다는 논의가 제기되어 법적, 정치적 논란이 지속되었다. 그러나 2008년 헌법재판소는 우편투표 방식이 선거의 원칙을 위배하지 않으므로 우편투표 방식으로 선거를 진행하는 것이 가능하다는 판결을 내렸다(Poir, 2009).

#### 2) 재외우편투표 법률과 제도

오스트리아는 2018년 유권자 등록법 (undesgesetz über die Führung ständiger Evidenzen der Wahl- und Stimmberechtigten, Wählerevidenzgesetz 2018 - WEviG)에 의거하여, 재외 국민 우편 투표를 규정하고 있다.

#### 3) 재외우편투표 책임 및 운영기관

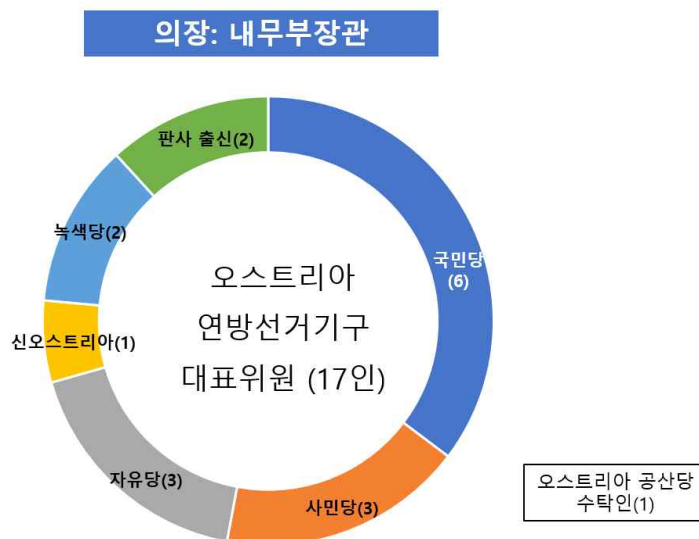
오스트리아의 재외국민 우편투표는 연방선거기구(Bundeswahlbehörde)가 담당하고 있는데, 의장은 오스트리아의 내무부 장관이 겸직한다. 이 기구는 오스트리아에서 이루어지는 모든 선거의 관리 및 시행을 담당하는 기구로 독립성을 보장받는 기구이다. 이러한 선거기구는 직전 국민의회 선거의 결과에 따라 구성원이 결정되는 합의체 형식으로 존재한다. 연방 의회 선거에서 연방선거기구는 직전 국회의원 선거 이후 득표율에 비례하여 구성되며, 모든 선거(국회선거, 연방대통령선거, 유럽선거)는 물론 후속 입법기간 동안 국민투표와 국민투표를 집행한다. 오스트리아는 연방, 주, 지방자치단체, 선거구 별로 독립적인 선거기구를 운영하고 있으나, 각 선거기구들 중에서 연방 선거기구가 최고 권한 기구이다. 1명의 의장과 2명의 부의장(내무부 소속)이 있으며, 판사로 재직 한 후 은퇴한 사람 중 지명된 2명의 평가관을 포함한 17명의 대표위원으로 구성된



다.

15명의 대표위원은 의회에서 대표되는 정당에 의해 지명되며, 가장 최근에 선출된 전국 의회에 대표된 모든 정당은 지난 전국 의회 선거에서 득표한 득표율에 따라 관리위원을 지명할 수 있다. 연방 선거기구에 관리위원을 지명할 자격을 획득하지 못한 정당의 경우에는 수탁인을 지명하여 파견할 수 있다. 2019년 9월 29일 오스트리아 연방 의회 선거 결과에 따라 연방 선거기구는 다음과 같이 구성되어 있다.

[그림 5-1] 오스트리아 연방선거기구 구성현황



빈을 제외한 모든 지방 자치단체에는 해당 지역구를 관할하는 선거관리기구가 설치되어 있다. 지방자치단체의 선거관리기구는 지방자치단체의 장, 혹은 단체장이 의장으로 임명한 자가 대표가 되며, 사무원 및 평가관을 포함하여 총 9명으로 구성된다(연방하원 선거법 1992 NRW). 지방자치단체의 장이 임시로 부재하는 경우에는 대리인을 임명하여야 하고 각 대리인의 지명 순서도 결정해두어야 한다.

## 2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모

### 1) 재외우편투표 참여 자격요건

오스트리아 재외국민 선거방식은 우편 투표 방식으로만 진행된다. 해외 주재 오스트리아 대사관에서의 투표는 진행하지 않으며, 재외국민이라 하더라도 오스트리아 내 선

거구에서 직접 선거에 참여하는 것은 가능하다.

재외국민은 오스트리아 지방자치단체의 유권자 명부에 등록되어 있어야 투표에 참여할 수 있으므로, 유권자 명부 등록 절차가 필요하다. 유권자 명부 등록 연도에 15세에 도달하였고, 주 거주지가 오스트리아가 아닌 해외에 있으며 오스트리아 의회에서 투표권이 배제되지 않은 오스트리아 국적을 가진 시민들은 유권자 명부 등록 신청을 할 수 있다.

유권자 명부는 오스트리아 지방자치단체가 보유하고 있으며(재외 국민의 경우 마지막으로 거주 등록이 되어 있는 지방자치단체), 명부에 등록되어 있지 않은 경우 유권자 명부 등록 신청서를 작성하여 제출해야 한다. 유권자 명부 등록 신청서 제출 시 해외거주를 시작한 시점을 입증할 수 있는 서류를 첨부하여야 하며, 사진이 있는 공식 신분증 사본(예: 여권 사본)을 첨부해야 한다. 다만, 마지막으로 거주 등록이 있는 지방자치단체를 지정하기 어려운 경우는 법에서 지정한 순서대로 해당 당사자의 지역 현황을 파악해야 함. ① 본인의 출생지, ② 배우자의 오스트리아 내 주요 거주지, ③ 가장 가까운 친척(조부모와 자녀)의 주요 거주지, ④ 고용주의 소재지, ⑤ 본인이 소유한 토지 혹은 주거지에 대한 소유권 등록지, ⑥ 본인 금융 자산의 지리적 근거, ⑦ 당사자의 오스트리아 내 생활 연계성 등의 순서로 지방자치단체를 설정할 수 있다.

유권자 명부 등록 신청이 완료되면, 해당 지방자치단체는 10년 동안 해당 국민을 관할 유권자 명부에 기재하여 유지하고 있다. 다만, 유권자 명부 등록을 신청한 재외 국민의 법적 요구 사항이 충족되지 못한 경우에는 지방자치단체에서 등록을 신청한 재외 국민에게 서면으로 해당 지방자치단체의 유권자 명부 등록이 되지 않은 것을 통지하고 있다. 유권자 명부 등록 기재 기간 10년이 지나면 명부에서 삭제되기 때문에, 해당 지방자치단체는 명부 삭제 3개월 전 당사자에게 서면으로 통보한다. 이 때, 유권자 명부 등록 갱신을 원하는 국민은 관할 지방자치단체에 유권자 명부 갱신 의사를 알려야 할 의무를 가진다. 오스트리아 정부는 주 거주지를 해외로 이전하여 오스트리아 내 거주 등록 취소 신청을 하는 것 만으로는 재외 선거 유권자 명부에 등록될 수 없음을 강조하고 있다. 재외국민 우편투표에 참여하기 위해서는 반드시 새롭게 유권자 명부 등록 신청서를 제출해야 하며, 이 경우 새로운 등록 시점부터 10년 간 유권자 명부에 기재되어 있을 수 있다.

재외 국민의 경우, 선거 전 관할 지방자치단체의 유권자 명부에 자신이 적격 유권자로 등록되어 있는지를 확인할 수 있는 기간이 있다. 이 기간 내에 관할 지방자치단체에 요청하여 유권자 명부를 열람하고 만일 정보에 오류가 있다면, 정정 요청을 할 수 있다. 다만, 본인이 해당 기간에 특정한 사유로 유권자 명부를 직접 확인할 수 없는 경우 제 3자에게 위임장을 작성하고 대리 열람을 요청할 수 있다.

[그림 5-1]의 유권자 명부 등록 신청서 첫 번째 장 ①번 항목에는 관할 지방자치단체

[그림 5-1] 오스트리아 유권자 명부 등록 신청서

① An die Gemeinde

\_\_\_\_\_

Postleitzahl \_\_\_\_\_

☐ Bundesministerium Inneres

**Bitte füllen Sie den Antrag gut lesbar in Druckschrift aus. Zutreffendes bitte ankreuzen. Beachten Sie die abtrennbare Ausfüllanleitung.**

② Antrag auf Eintragung in die (Verbleib in der) Wählerevidenz und/oder Europa-Wählerevidenz

Als im Ausland lebende(r) österreichische(r) Staatsbürger(in) stelle ich den Antrag auf Eintragung in die (auf Verbleib in der)

Wählerevidenz  Europa-Wählerevidenz

③ Ich bin vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen und werde heuer das 15. Lebensjahr vollenden oder habe vor dem 1. Jänner dieses Jahres das 15. Lebensjahr vollendet. (§ 3 des Wählerevidenzgesetzes 2018, § 4 des Europa-Wählerevidenzgesetzes)

**Angaben zu meiner Person**

Familienname	Vornamen	Geburtsdatum (TT,MM,JJJJ)
Gegebenenfalls frühere Namen	Geburtsort	

④ Hauptwohnsitz im Ausland

Staat	Postleitzahl	Ort
Straße, Haus- oder Türnummer		
E-Mail	Telefon (mit Vorwahl)	Fax (mit Vorwahl)

Zustelladresse (sofern anders, als Hauptwohnsitzadresse im Ausland; bitte in der landesüblichen Schreibweise angeben)

Adresse \_\_\_\_\_

Staat \_\_\_\_\_

**Nachweis meiner österreichischen Staatsbürgerschaft durch**

<input type="checkbox"/> österr. Reisepass	<input type="checkbox"/> österr. Personalausweis	<input type="checkbox"/> österr. Staatsbürgerschaftsnachweis
Nummer	ausgestellt am	ausstellende Behörde

**Mein Anknüpfungspunkt zu Österreich**

⑤ Ich bin in einer österreichischen Gemeinde in der Wählerevidenz/Europa-Wählerevidenz eingetragen

ja  nein (wenn nein, gehen Sie bitte zu Punkt 6, wenn ja, bitte folgende Angaben ausfüllen und anschließend zu Punkt 16 gehen)

Gemeinde \_\_\_\_\_

Eingetragen in die  Wählerevidenz  Europa-Wählerevidenz seit (falls bekannt) \_\_\_\_\_

⑥ Ich hatte in Österreich einen Hauptwohnsitz (oder vor dem 1. Jänner 1995 einen ordentlichen Wohnsitz)

ja  nein (wenn nein, gehen Sie bitte zu Punkt 7, wenn ja, bitte folgende Angaben ausfüllen und anschließend zu Punkt 16 gehen)

Mein letzter Hauptwohnsitz in Österreich war

Ort	Postleitzahl
Straße, Haus- oder Türnummer	

⑦ Meine Mutter und/oder mein Vater hat (haben)/hatte(n) den (letzten) Hauptwohnsitz (oder vor dem 1. Jänner 1995 einen ordentlichen Wohnsitz) in Österreich (gegebenenfalls Daten getrennt nach Elternteil)

ja  nein (wenn nein, gehen Sie bitte zu Punkt 8, wenn ja, bitte folgende Angaben ausfüllen und anschließend zu Punkt 16 gehen)

Name der Mutter	geboren am
Ort	Postleitzahl
Straße, Haus- oder Türnummer	
Name des Vaters	geboren am
Ort	Postleitzahl
Straße, Haus- oder Türnummer	

Antrag Wählerevidenz (AF 10Q)

⑧ Ich bin in Österreich geboren <i>(wenn nein, gehen Sie bitte zu Punkt 9, wenn ja, gehen Sie bitte zu Punkt 15)</i>	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
⑨ Mein(e) Ehegatte (Ehegattin) hat (hatte) einen Hauptwohnsitz in Österreich <i>(wenn nein, gehen Sie bitte zu Punkt 10, wenn ja, gehen Sie bitte zu Punkt 15)</i>	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
⑩ Nächste Verwandte haben (hatten) einen Hauptwohnsitz in Österreich <i>(wenn nein, gehen Sie bitte zu Punkt 11, wenn ja, gehen Sie bitte zu Punkt 15)</i>	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
⑪ Sitz meines Dienstgebers in Österreich <i>(wenn nein, gehen Sie bitte zu Punkt 12, wenn ja, gehen Sie bitte zu Punkt 15)</i>	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
⑫ Ich habe (hatte) in Österreich an Grundstücken oder Wohnungen Bestandsrechte <i>(wenn nein, gehen Sie bitte zu Punkt 13, wenn ja, gehen Sie bitte zu Punkt 15)</i>	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
⑬ Ich habe (hatte) in Österreich Vermögenswerte <i>(wenn nein, gehen Sie bitte zu Punkt 14, wenn ja, gehen Sie bitte zu Punkt 15)</i>	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
⑭ Ich habe (hatte) sonstige Lebensbeziehungen zu Österreich	

⑮ Raum für nähere Angaben (zu den Punkten 8–14)

Ich erkläre, dass ich bei Europawahlen die österreichischen Mitglieder des Europäischen Parlaments wählen will.  
*(Nur bei Anträgen auf Eintragung in die oder Verbleib in der Europa-Wählerevidenz anzukreuzen, wenn Sie Ihren Hauptwohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union haben)*

⑯ Ich beantrage für die Dauer meiner Eintragung (maximal 10 Jahre) in die oben angekreuzte(n) Wählerevidenz(en) eine automatische amtswegige Zusendung von Wahlkarten bzw. Stimmkarten für

Nationalratswahlen, Bundespräsidentenwahlen, Volksabstimmungen, Volksbefragungen  
(§ 3 Abs. 5 des Wählerevidenzgesetzes 2018)

Europawahlen  
(§ 4 Abs. 5 des Europa-Wählerevidenzgesetzes)

**Ich nehme gleichzeitig zur Kenntnis, dass ich meines Wahlrechts verlustig gehen könnte, falls ich der Gemeinde einen Wechsel meines unter Punkt 4 angegebenen Wohnsitzes nicht mitteile und es deshalb zu einer Fehlzustellung der Wahlkarte gekommen ist.**

⑰ Ich schließe zur Begründung meiner oben gemachten Angaben folgende Beilagen an  
(z.B. Ablichtung der Geburtsurkunde, Ablichtung Ihres österreichischen Reisepasses etc.):

Ich habe bei keiner anderen Gemeinde in Österreich einen Antrag auf Eintragung in die (auf Verbleib in der) Wählerevidenz/Europa-Wählerevidenz gestellt.

Datum (TT,MM,JJJJ)	Unterschrift

를 명기하게 되어 있으며, ②번 항목에는 오스트리아 선거를 위한 유권자 명부 등록 신청서인지, 유럽의회 선거를 위한 유권자 명부 등록 신청서인지를 구분하도록 되어 있다. ③번 항목에는 재외국민 투표에 참여할 수 있는 자격을 확인 한 후, 유권자의 인적사항(성명, 생년월일, 출생지)을 기입하여야 한다. ④번 항목에는 유권자가 현재 거주하는 지역의 주소 및 이메일 주소, 전화번호 등을 정확하게 기입해야 하며, 투표 용지를 배송받을 주소가 다를 경우 이를 표기하도록 되어 있다.

⑤번 항목에는 오스트리아 내 지방자치단체에 유권자 명부 등록이 된 적이 있었는지를 표기하게 되어 있으며, ⑥번부터 ⑭번 항목까지는 재외국민 투표에 참여할 수 있는 자격 중 어떠한 항목에 해당하는지를 표기하게 되어 있다. ⑥번 해외로 이주하기 직전 오스트리아 내 등록된 주소지가 있는 경우, ⑦번 항목은 부모님이 오스트리아 내 거주하는 경우, ⑧번 항목은 본인이 오스트리아에서 태어났는지 아닌지를 표기하면 된다. ⑨번 항목은 배우자가 오스트리아 내에 거주지를 보유하고 있는지의 여부, ⑩번 항목은 가장 가까운 친척 중 오스트리아 내 거주지를 보유하고 있는지의 여부, ⑪번 항목은 근무지가 오스트리아 내에 있는 경우를 표기하면 된다. ⑫번 항목은 오스트리아 내 토지나 주택에 대한 임차권을 가지고 있는지의 여부, ⑬번 항목은 오스트리아 내 자산 보유 여부, ⑭번 항목에는 오스트리아의 정치적 상황과 나의 생활이 연계되어 있는지의 여부를 표기하면 된다. 이외의 특별한 사유로 오스트리아 재외국민 유권자명부 등록 신청서를 제출하고자 하는 경우에는 ⑮번 항목에 상세하게 사유를 기입할 수 있다.

⑯번 항목은 유럽연합 회원국 내 거주지를 보유한 경우, 유럽 의회 선거의 유권자 명부에 유지되고 싶은 의사를 명확히 표명하는 것이며, ⑰번 항목은 우편투표 용지와 우편투표 카드가 10년의 유효기간 동안 자동으로 발송되는 것에 동의하는 것을 표시하는 것이다. ⑱번 항목에는 신청서를 유효화할 수 있는 신분증을 첨부해야 하는데 오스트리아 내 출생증명서나 오스트리아 여권 사본을 제출할 수 있다.

기 제출된 유권자 명부와 관련하여 유권자 본인 정보에 대해 정정 요청이 필요한 경우는 관할 지방자치단체에 정정 요청 서면을 송부하거나, 직접 지방자치단체 사무소를 방문하여 요청할 수 있다. 단, 이메일로 전송하는 것은 해당 지방자치단체가 관련 업무를 이메일을 통해 진행한다고 고지하고 업무 담당자의 이메일 연락처를 제공하는 경우에만 가능하다. 재외 국민의 거주지가 이전되었을 때, 해당 지방자치단체에 사전 통보를 하지 않으면 우편 투표 용지 및 투표 카드가 오배송되어 투표권을 행사하지 못할 수 있는데, 이 때 투표 용지와 투표 카드를 받지 못한 것은 오스트리아 정부나 관할 지방자치단체의 책임이 아님을 명확히 규정하고 있다.

## 2) 재외우편투표 참여 규모와 우편투표의 비중

오스트리아 정부는 연방 대통령 선거와 국회의원 선거에서 재외국민의 우편투표 참

여 규모를 발표하지 않는다. 다만 연방의 수도인 빈에서 이루어지는 ‘빈 선거(Wiener Wahlen)’는 해당 자치단체의 선거관리부에 의해서 우편투표 비중이 공개되고 있다. 2020년 지방의회 선거에서 340,000개의 우편투표가 요청되었고 이것은 해당 선거에 참여한 투표권자의 약 30% 비중을 차지하였다. 그러나 이것은 국내에서 우편으로 참여한 부재자 투표율도 포함된 수치이므로, 재외국민의 우편투표 참여 비율을 별도로 고려하는 것은 쉽지 않다.

### 3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차

#### 1) 재외우편투표 홍보 및 공지 방법

오스트리아 정부는 다양한 언론 매체를 활용하여 재외국민 우편 투표 방법을 홍보하고 있으며<sup>49)</sup>, 내무부는 국내 선거를 앞두고 선거와 관련한 핫라인을 개설하여 재외국민들이 자유롭게 선거와 관련된 질문을 할 수 있도록 하였다. 2019년 국회 의원 선거를 앞두고 오스트리아 연방 내무부는 재외국민들이 선거와 우편투표와 관련한 질문을 할 수 있도록 핫라인(Hotline zur Nationalratswahl 2019)을 개설하고, 해당 선거 전일까지 월요일~금요일은 오전 7시 30분 ~ 오후 5시, 토요일은 오전 7시 30분~오후 4시까지 운영하였다<sup>50)</sup>. 또한 오스트리아의 각 지방자치단체들은 관할하는 재외국민 유권자들에게 이메일 주소를 등록하여 선거와 관련 정보를 이메일로 받아볼 수 있도록 서비스를 제공하고 있다.

#### 2) 재외우편투표 발·회송 방법과 소요기간

우편투표 용지는 선거 공고일(선거일 8주 전)부터 신청할 수 있다. 연방 대통령 선거나 국회의원 선거, 유럽 선거의 경우 재외 우편 투표를 선거일 4일 전까지 신청할 수 있으나, 이렇게 급박하게 신청할 경우 우편으로 배달되기 어려울 수 있다고 규정하고 있다. 주 선거 및 지방의회 선거, 빈 선거의 경우에는 재외 우편 투표 신청에 각기 다른 마감일이 적용될 수 있으므로 해당 선거일 전 관할 지방자치단체에 반드시 확인해야 한다. 유권자 명부 등록 신청서 상에서 ‘재외 국민 투표 용지 자동 배송’의 옵션을 선택한 경우는 해당 지방자치단체에서 신청서 상에 기재한 외국 주소로 투표 용지를 자동 발송하기 때문에 별도로 신청할 필요가 없다.

그러나 자동 배송 옵션을 선택하지 않은 재외국민의 경우, 매 선거 때 마다 해당 지방자치단체로 투표 용지 배송을 신청해야 한다. 재외국민 유권자가 투표 용지를 신청

49) <https://www.vindobona.org/article/national-council-election-2019-how-austrians-abroad-can-vote> (검색일:2023.7.20.)

50) [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/wahlen/4/13/Seite.320736.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/4/13/Seite.320736.html) (검색일:2023.7.15.)

하고자 할 때는 해당 지방자치단체의 선거관리기구에 서면 신청서를 이메일이나 팩스로 제출하는 방식을 이용할 수 있고, 직접 방문하여 현장에서 신청할 수 있다. 다만 전화로 신청하는 방식은 불가하다. 또한 오스트리아 전자정부 홈페이지 (<https://www.oesterreich.gv.at/landingpages/wahlkarte.html>) 를 통하여 투표 용지 송부를 신청할 수 있는데, 이때 홈페이지에서 본인 명의의 휴대폰으로 서명을 진행해야 하고 오스트리아 국적을 증명할 수 있는 서류를 첨부해야 한다.

오스트리아 연방 하원선거에서 각 정당은 해당 선거일 58일 전 오후 5시까지 선거관리기구에 지역구 후보자 목록을 제출해야 한다. 해당 지역구의 선거관리기구에서는 해당 선거일 50일 전까지 각 정당에서 제출한 지역구 후보자 목록의 승인 여부를 결정하고, 이를 연방 선거관리기구로 전달한다. 이후 해당 선거일 30일 전까지 지방자치단체의 선거관리기구는 후보자 목록을 공식으로 발표하고 이를 기반으로 투표용지를 제작한다.

우편투표 용지는 선거일 3주 전, 즉 공식 투표용지가 인쇄되는 즉시 해당 지방자치단체에서 재외 국민 유권자에게 우편으로 발송한다. 투표용지와 함께 당사자의 정보를 적을 수 있는 용지가 동봉되므로, 투표 시 본인의 정확한 정보를 기재해야 유효한 투표로 인정될 수 있다. 우편 투표는 배송 시간이 소요되기 때문에 투표용지를 수령한 재외 국민은 선거일까지 기다릴 필요 없이 수령 직후 투표할 수 있다. 우편투표용지를 작성한 후, 동봉되었던 봉투에 넣어 봉인하고, 본인이 직접 투표를 진행하였음을 서약하는 자필 서명을 작성하여 최종 투표용지를 봉인한다. 우편투표 봉투는 우체국을 통하여 접수하거나, 관할 지방자치단체 선거관리기구에 직접 제출하면 선거 절차가 완료된다. 단, 재외국민 우편투표 용지는 선거 당일 오후 5시까지 오스트리아의 관할 지방자치단체 선거관리 기구에 접수되어야 한다.

### 3) 재외우편투표 비용부담 방법 및 소요금액

오스트리아 연방 정부는 재외 우편투표 용지가 공공 우편으로 발송되는 경우, 우편요금을 정부에서 부담하고 있다. 해외에서도 공공 우편을 사용하여 발송하면 해외 배송 비용과 오스트리아 국내 배송 비용 모두를 오스트리아 정부에서 부담한다. 그러나 DHL, UPS, EMS 등과 같은 특급 우편이나 택배 서비스로 발송되는 경우 발송 당사자가 비용을 부담해야 한다.

투표 용지를 우편으로 발송하기 어려운 경우에는 투표한 용지를 오스트리아 해외 공관(대사관 및 영사관)에 접수해야 한다. EU 회원국 및 스위스, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이에 거주하는 재외 국민의 경우는 선거일 전 6일까지 자신의 투표 용지를 오스트리아 대사관 및 영사관에 접수해야 하며, 그 외의 다른 모든 국가에 거주하는 재외 국민의 경우 선거일 전 9일까지 자신의 투표 용지를 오스트리아 대사관 및 영사

관에 접수해야 한다. 오스트리아 해외 공관에 시일 내에 접수된 투표 용지는 빈 외무부를 통하여 재외 국민의 관할 지역 선거관리 기관으로 전달되며, 이 경우 재외 국민이 부담해야 하는 비용은 없다.

[그림 5-2] 오스트리아 우편 투표 용지 외부 봉투



자료: <https://www.ris.bka.gv.at>

오스트리아 재외 국민으로서 우편 투표에 참여하기 위해서는 투표용지와 함께 [그림 9]의 본인 확인 서명 카드를 반드시 작성해야 한다. 본인 확인 서명 카드에는 현재 거주하고 있는 주소와 이름, 생년 월일을 기입하고, 본인이 외부의 어떠한 영향 없이 동봉된 투표 용지를 작성했음을 선서한다는 내용에 서명하도록 되어 있다.

#### 4. 재외선거 우편투표의 문제점과 대응책

##### 1) 위장투표와 대리투표 비율

현재 오스트리아 정부는 재외국민우편투표에서 위장투표나 대리투표의 비율을 집계하여 공개하고 있지 않다. 다만, 현재까지 오스트리아의 재외국민 우편투표에서 유효하지 않은 것으로 접수된 비율이 4% 정도이며, 무효화 된 이유는 투표 카드와 용지를 동봉한 외부 봉투에 유권자 본인의 서명이 누락되었기 때문이다<sup>51)</sup>. 유권자 본인이 어떠한

51) <https://www.derstandard.at/story/2000124675514/die-ungeloesten-probleme-der-briefwahl> (검색일: 2023.7.25.)



한 외부 압력이 없이 본인이 자발적으로 선거에 참여했음을 선서하는 의미로 외부 봉투에 최종적으로 서명을 하여야 하는데, 이것이 누락된 경우가 많아 투표 용지가 무효 처리 된 것이다. 이에 따라 재외국민 우편투표를 홍보하는 과정에서 오스트리아 정부는 서명의 중요성을 강조하고 있으나, 유권자 본인의 서명 누락으로 인하여 무효처리 되는 우편투표용지가 가장 많은 것으로 발표되고 있다.

[그림 5-3] 오스트리아 우편 투표 용지와 동봉해야 하는 본인 확인 서명카드

**Anlage 1**  
 (zu § 6 Abs. 8)

**WAHLKARTE**  
 für die Landtagswahl am xx.xx.20xx

Gemeinde	Wahlsprenzel	Wahlbezirk
Straße, Hausnummer		Fortl. Zahl im Wählerverzeichnis
Vor- und Familienname		Geburtsjahr
Die oben bezeichnete Person ist berechtigt, ihr Wahlrecht auch außerhalb des für den oben bezeichneten Sprengel eingerichteten Wahllokals auszuüben.		
Ort, Datum		
..... Bürgermeister bzw. für den Bürgermeister		
<b>Ich, als die obgenannte Person, erkläre mit meiner Unterschrift eidesstattlich, dass ich den inliegenden Stimmzettel persönlich, unbeobachtet und unbeeinflusst ausgefüllt habe.</b> Ich bestätige, dass ich die Wahlkarte verschlossen habe.		
<b>Unterschrift</b> .....		

자료: <https://www.ris.bka.gv.at>

## 2) 위장투표와 대리투표를 방지하기 위한 제도적 장치

투표 용지에 유권자 본인이 직접 표기하였음을 선서하는 의미로 자필 서명을 포함하는 것을 의무화 하고 있으며, 투표 카드와 투표 용지를 넣어 밀봉한 외부 봉투에서 유권자 본인이 서명을 하도록 하고 있다. 우편투표 용지가 해당 선거일 오후 5시까지 해당 지방자치단체에 접수되지 않는 경우 이 투표 용지는 자격을 상실하게 되며, 투표용지 봉투에 유효한 투표 용지가 동봉되어 있지 않거나, 투표 용지 봉투가 봉인되어 있지 않은 경우, 그리고 여러개의 투표 용지가 봉투에 포함되어 있는 경우, 그리고 공식 투표 용지 봉투가 사용되지 않은 경우, 우편 투표에 대한 유권자의 진술서가 포함되지

않는 경우는 모두 유효한 투표용지로 인정되지 않는다(연방 하원 선거법 제 60조). 유권자가 우편 투표 용지를 분실하였다고 신고하는 경우에도 분실된 투표 용지가 해당 지방자치단체로 반환된 경우가 아니면, 투표 용지의 재발급이 불가능하다고 규정하고 있다(연방 하원 선거법 제 39조 제 8항).

### 3) 법정 기한 외에 도착하는 우편투표 비율과 원인 및 해결책

오스트리아 정부는 선거일 당일까지 유권자의 해당 지방자치단체로 접수되지 않은 투표 용지는 폐기하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 오스트리아의 모든 지방자치단체는 자신의 지역구로 취합된 투표 관련 모든 우편물과 관련한 정보를 취합하여 연방 내무부에 보고하도록 되어 있다(연방 하원 선거법 제 39조 제 8항). 이러한 규정을 통하여 법정 기한 외에 도착하는 우편 투표 비율을 파악하려고 시도하고 있다.

2020년 빈 주 선거에서는 유권자 명부 등록 신청이 완료되어 자동적으로 발송된 우편 투표 용지 중에서 6%가 회수되지 않았다. 이 중 일부는 해당 선거일의 유효 법정 기한이 지나고 도착하였거나, 아예 분실된 경우도 존재하였다. 이에 따라 우편투표 용지에 바코드나 QR코드를 부착하여 배송일정을 정확하게 추적할 수 있도록 해야 한다는 논의가 확산되고 있다.

## 5. 소결

오스트리아의 재외국민 우편투표는 관련 법과 제도가 비교적 잘 갖추어져 있다. 그럼에도 불구하고 재외국민 우편투표에 참여하는 비중이 크지 않다. 물론 재외국민 우편투표 현황에 대한 정확한 통계자료가 취합되지 않고 있는 것도 개선되어야 할 문제점이다. 하지만 현재 오스트리아 재외국민 우편투표에서 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것은 선거 결과의 집계가 늦어진다는 점이다. 재외국민 유권자들의 투표 카드는 해당 선거 당일 오후 5시까지 접수가 완료되어야만 유효하다고 인정됨에도 불구하고, 우편 방식으로 진행된 투표의 결과는 해당 선거일로부터 일주일 이상 지난 후에야 결과 집계가 완료되어 왔다. 이에 따라 선거 당일에 선거 결과가 발표되지 못하고, 예측 결과만이 게시되었다가 우편투표 결과가 최종 합산된 후에야 확정된 결과가 발표되고 있다. 이에 오스트리아 내에서는 투표 결과의 공정성이 훼손될 가능성이 제기되고 있으며 정확한 개표 필요성에 대한 목소리가 커지고 있다. 앞으로 우편투표의 비중이 커질 것으로 예측됨에 따라 오스트리아 내에서는 이러한 개표 지연의 문제를 어떻게 극복해야 하는지에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

오스트리아 내 빈의 경우, 2020년 지방의회 선거에서 우편 투표의 비중이 높아짐에 따라 선거기간 중 특별 인원을 추가로 배치하여 우편 투표 용지의 배송이 늦어지지 않

도록 하였을 뿐 아니라, 시내에 40개 이상의 추가 우편함을 설치하여 유권자들의 우편 투표 무효화를 예방하고자 하였다. 또한 모든 우편함에 우편 투표 용지의 마감일과 각 우편함 별 수거시간을 기록한 스티커를 부착하여 유권자들이 선거 기간을 명확하게 이해할 수 있도록 하였다<sup>52)</sup>. 이러한 제도적 뒷받침이 우편 투표 참여율을 더욱 높여줄 수 있을 것이다.

---

52) <https://m.noen.at/in-ausland/wien-briefwahl-am-postweg-bis-sonntag-9-uhr-moeglich-wien-corona-virus-gemeinderat-landtag-regionalwahlen-wahlen-227920825> (검색일:2023.10.4.)

## VI. 스웨덴

### 1. 개요

#### 1) 재외우편투표 도입 및 역사

현행 스웨덴 선거제도의 큰 틀은 1960년대 헌법위원회의 설계에 정초해 1974년에 공고화된 것이다(Riksrevisionen 2019, 16). 1997년 선거법 개정 이후 점차 현대적 변화를 반영하여 선거법이 변화되어 왔으며 2005년 개정 선거법이 2006년 1월 1일 이후 적용되었다.<sup>53)</sup> 스웨덴은 1968년부터 해외에 거주하는 스웨덴 시민권자들을 대상으로 재외국민 투표를 실시했으며 2002년부터 재외국민 유권자의 투표 편의성 제고를 위해 의회(Riksdag) 총선거, 지방선거, 국민투표에 재외국민 우편투표를 도입했다. 스웨덴은 재외국민투표 방식 중 재외국민 우편투표를 실시하는 가장 대표적인 OECD 27개 민주주의 국가 가운데 재외국민투표에 공관/우편/대리 투표를 허용하는 예외적인 국가이다<sup>54)</sup>.

#### 2) 스웨덴의 재외우편투표 법률과 제도

재외국민 우편투표 대상, 시기, 유권자 준비사항 및 우편투표 시행 요건·절차·발송 방법, 절차에 대해서는 스웨덴 선거법 제1장 일반조항 5절 선거인명부및투표카드 2조, 제2장 선거절차 7절 투표에관한일반조항 11~15조에 명시되어 있다(Vallag 2005:837).

스웨덴 재외국민 시민권자에게는 투표권이 자동 부여된다. 스웨덴에 거주하지 않고 해외 거주지가 국세청 인구등록부에 등록되어 있는 18세 이상 스웨덴 시민권자의 경우 해외거주지 등록 후 10년간 선거인명부-재외국민 투표 자격-등록이 자동 연동되며 별도의 절차 없이 유지된다(제2장 5절 2조). 국세청 인구등록 명부에 이주 등록이 되어 있는 재외국민 유권자에게는 등록된 주소지로 투표자격이 있는 선거 유형과 귀속 선거구, 재외공관 투표소 개장시각 등이 안내된 투표카드가 투표용지 및 회송봉투와 함께 발송된다. 1994년까지는 해외 거주 18세 이상 스웨덴 시민권자가 선관위에 선거인 명부 등록을 요청해야 선거에 참여할 수 있었으나, 1998년 선거부터 해외 거주 후 10년간 자동 등록되는 것으로 법이 개정되었다(SCB 2022, 47). 선거인명부는 스웨덴국세청

53) 가장 최근의 선거법 변화는 2018년 OSCE 리포트의 권고에 따라(OSCE 2018, 1; Riksrevisionen 2019, 23) 유권자의 비밀 투표권 보장을 위해 투표용지 수령 장소에 칸막이를 설치하는 것이었다(선거법 2장 8조 2항). 필자주: 스웨덴의 투표용지는 세 가지 중 선택이 가능하기 때문에 기존과 같이 개방된 상태에서 정당명이 표기된 용지를 선택할 경우 지지 정당이 노출될 가능성이 있었다.

54) 스웨덴처럼 재외국민 유권자로 하여금 세 개 방식 가운데 선택하게 하는 방식으로 재외국민 투표를 실시하는 국가는 벨기에이다. 복합 선거방식으로 공관 및 우편 투표와 더불어 팩스(호주, 뉴질랜드) 혹은 전자투표(에스토니아) 등을 채택하고 있는 국가들이 있다. 네덜란드는 재외국민 투표 방식으로 우편, 대리, 전자투표를 실시한다(IDEA 2007, 26 참조).

의 인구등록 활동에 따른 개인정보처리에 관한 법률(2001:182)과 주 등록법(2000:224)에 따라 선거일 30일 이전 인구등록데이터베이스 상 정보에 기초해서 작성된다(스웨덴선거법 제1장 5절 1조). 광역 및 지방의회 선거의 경우 선거일 30일 전까지 중앙선거위에 선거인등록 신청서를 서면으로 제출할 경우 투표권이 부여되며(지방자치단체법 2017:725), 선거인 명부에서 삭제를 요청하거나 10년이 경과되어 투표권 조건이 충족되지 않을 때까지 명부상 등록 자격이 유지된다(지방자치단체법 2019:923)(스웨덴선거법 제1장 5절 2a조).

스웨덴 선거법상 우편투표 참여 자격은 스웨덴 시민권을 보유한 해외 거주자와 해외 운항 중인 배에 탑승한 선원에게 부여된다.<sup>55)</sup> 재외국민투표 선거권자는 공관, 우편, 대리 투표 중 투표방식을 선택할 수 있는데, 대리투표가 특수한 경우로 제한되는 것을 감안하면<sup>56)</sup> 재외국민 일반 유권자는 공관 혹은 우편투표를 선택할 수 있다. 프랑스 등과 달리 스웨덴 재외국민 직접 투표소는 재외 공관(대사관 혹은 영사관)으로 한정되기 때문에 재외국민 사전직접투표는 통상 공관투표로 지칭된다.

재외국민 우편투표는 선거일 45일 전, 사전 직접 (공관) 투표는 선거일 24일 전부터 시작된다. 해외 거주 스웨덴 유권자는, 신분증(ID 카드)을 지참하고 정해진 투표소에서 투표가능하다.<sup>57)</sup> 스웨덴 도착 일시를 고려해 각국의 재외공관 투표소마다 운영 날짜와 시간이 다르다. 선거일 당일에는 투표가 불가능하다(재외국민 우편투표 자격요건, 세부 절차 및 운영에 대해서는 이 장의 본문 II, III절을 참고할 것).

### 3) 재외우편투표 책임 및 운영기관

스웨덴 중앙선거위가 (재외국민 우편투표를 포함한) 선거 사무 전반을 책임지는 기관이다. 중앙선거위는 선거관련 교육 자료를 제작, 주(광역정부) 행정위원회와 선거위원회에 제공한다(스웨덴선거법 1장 3조 1항). 광역정부 행정위원회는 광역 선거위를 통해 선거사무 전반을 책임지고 지자체 선거위원회 교육을 담당한다. 중앙선거위가 담당하는 선거사무 전반에는 스웨덴의회(Riksdag) 및 유럽의회 선거 종료 후 집계 결과 보고 및 정보 제공, 선거 집계 결과 의원 수 및 보충의석수 산정, 각급 선거 행정위원회에 IT 기술 개발 및 지원, 유권자에 대한 선거 일정 및 절차 안내 및 홍보, 선거인 명부 및 투표 카드, 투표 용지, 양식, 봉투 등의 제공, 선거 참여 정당 접수 등이 포함된다. 스웨덴 중앙선거위는 헌법상의 독립기구가 아닌 정부 부처 산하 기관으로서 예산 및

55) <https://www.val.se/att-rosta/var-rostar-jag/rosta-fran-utlandet.html>(검색일: 2023. 10. 9).

56) 대리투표는 고령자, 병약자, 장애인, 특정한 이유로 투표소에 가거나 우편투표를 실시할 수 없는 자 등이 별도 양식을 신청, 수령할 경우 가능하다. 친척, 돌봄인, 지역 우체국 공무원 등이 대리 투표인이 될 수 있다.

57) 사전 투표 시 개인 ID로 사용가능한 법적 효력이 있는 신분증은 여권, 스웨덴 ID 카드, 지역 주민 ID 이다. 직접 투표 시 만일 투표카드나 신분증을 확인할 수 있는 ID가 없다면 만 18세 이상 ID 카드를 보여줄 수 있는 보증인이 신분증을 보증해 줌으로써 투표할 수 있다, (<https://www.val.se/att-rosta/var-rostar-jag/rosta-fran-utlandet.html>) (검색일: 2023. 10. 9).

인력 규모가 크지 않다. 하지만 최근 스웨덴의 선거절차 투명성 강화 필요성이 국내외에서 제기되면서 중앙선거관리위원회 업무가 다소 늘어나는 추세에 있다.<sup>58)</sup> 2022년 기준 10명의 인원이 증가하여 현재까지 중앙선거관리위원회는 약 40여 명의 공무원으로 구성되어 있으며, 2022년 7월부터 발전부, 선거부, 역량개발부 등 3개 부서로 조직이 개편되어 스웨덴 국세청의 Valid IT 시스템 하에서 주 및 지방정부 선거관리위원회와 긴밀한 협력관계를 맺고 선거관리 관련 교육 및 훈련 기능을 강화하였다.

선거관리위원회는 재외국민 유권자에게 인구 등록부와 연동된 선거인명부 상 기재된 해외 거주 주소로 선거일 50일 전까지 해외 우편투표용지를 발송한다.<sup>59)</sup> 해외 거주 사실을 신고하지 않았거나 주소지가 변경되어 우편투표용지를 받지 못한 재외국민 유권자는 스웨덴 중앙선거관리위원회 홈페이지(www.val.se)에서 온라인으로 신청할 수 있으며, 지자체 선거위원회, 해외 주재 공관(스웨덴 대사관 혹은 영사관)에서도 발급 가능하다. 스웨덴 중앙선거관리위원회는 재외국민 유권자들에게 보다 빠른 우편투표용지 수령을 위해 스웨덴 본국 보다는 거주국 공관에 우편투표용지 발급 신청을 권유한다. 거주국 스웨덴 공관 위치는 스웨덴 중앙선거관리위원회 홈페이지 웹페이지(<https://data.val.se/rostmottagning/utomlands>)에서 쉽게 확인할 수 있다. 해외 주재 공관은 투표소로서 투표용지 관리 및 본국 중앙선거관리위원회 발송 등의 업무를 담당한다.

스웨덴은 준개방명부식 비례대표제를 실시하고 있으므로 선거에 참여하는 정당들은 중앙선거관리위원회에 등록하고 통상적으로 정당 명부를 제출한다. 4년 주기로 실시되는 의회 총선거(Riksdag, 주, 지방)의 경우에는 선거가 치러지는 해 의회 총선 법정 선거일은 9월 두 번째 일요일이다. 정규 선거에 참여할 정당은 선거가 치러지는 당해 2월 말일까지, 예외적 선거의 경우 선거일 결정 후 1주 이내에 중앙선거관리위원회에 정당명을 서면 등록해야 한다(스웨덴선거법 1장 2조 1절). 후보지명 단위는 스웨덴 의회(Riksdag)의 경우 선거구, 광역 혹은 지방의회 선거의 경우 지자체 혹은 광역, 유럽의회는 스웨덴 전체이다(스웨덴선거법 1장 2조 10절). 선거에 참여하고자 하는 정당은 중앙선거관리위원회에 신고한다(스웨덴선거법 1장 2조 15절). 중앙선거관리위원회에 선거참여를 신고한 정당은 광역 및 지방의회 선거에도 별도 신청없이 참여 가능하다. 선거 참여 신청 기한은 정규선거의 경우 선거일 30일 전, 예외적 선거일 경우 선거일 결정 후 1주일 이내이다(스웨덴선거법 1장 2조 17절). 선거참여 정당 신청 등록이 완료되는 즉시 중앙선거관리위원회는 이 사실을 스웨덴 공보를 통해 유권자 대중에게 고지해야 한다. 선거참여 신청 정당의 후보자는 입후보에 대한 서면동의를 해야 하며, 중앙선거관리위원회 혹은 정부가 정한 광역 행정위원회에 늦어도 선거일 전 금요일까지 반드시 서면동의서를 제출해야 한다(스웨덴선거법 1장 2조 20절).

58) 2002년까지 스웨덴에서는 정당들이 선거관리위원회에서 투표용지를 주문·수령해 투표소에 투표용지를 직접 배치했으나 비밀투표 강화를 위해 2005년 선거위원회와 재외공관이 투표소의 투표용지 배치를 담당하도록 선거법이 개정되었다(the Elections Act 2005:837).

59) 스웨덴선거법(Vallag, the Elections Act(영))(2005:867), 5장 1절(Chapter 5, Section 1).

스웨덴 총선 투표시간 종료 후 개표는 선거일 당일 밤 투표소에서 지방 선거위원회 개표위원에 의해 1차 집계가 진행된다. 하지만 총선일 개표소 마감으로 개표가 끝난 것은 아니다. 다수의 표가 1차에서 집계되지만 선거종료 전까지 투표소에 도착하지 않은 사전투표와 재외국민투표(공관 및 우편), 지연도착 투표 결과 개표는 선거일 다음 주 수요일에 주 행정위원회에 전달되어 스톡홀름 시청에서 2차 집계가 실시된다. 길게는 목요일 하지만 대체로 9월 14일 수요일 밤에 집계가 종료되므로 스웨덴에서는 “수요일 집계”라고 별칭한다(Riksrevisionen, 2019, 20). 1, 2차 집계가 합산된 후 계산식을 통해 정당별 의석수 및 추가의석, 당선자를 확정한다. 좌-우파 블록 선거연합 간 초박빙 선거가 특징인 최근 스웨덴 총선의 경향 상 수요일 개표 결과의 중요성이 더 커지고 있다.

중앙선관위가 의석 배분을 확정하고 보충의석을 포함한 당선자를 모두 확정하면 선거결과를 선관위 게시판과 웹사이트에 공지함으로써 스웨덴 의회선거는 종료된다. 광역 및 주의회선거 결과는 광역 행정위원회 리뷰 절차를 거쳐 선거데이터시스템 프로토콜 승인을 받은 후 중앙선관위 웹사이트에 공지된다.

## 2. 재외선거 우편투표 자격요건과 규모

### 1) 재외우편투표 참여 자격요건

스웨덴 재외국민이 재외우편투표에 참여하기 위해서는 선거인 명부에 등록되어 있어야 한다. 선거일 기준 만 18세 이상 스웨덴 재외국민은 스웨덴 국세청(Skatteverket) 인구 등록부(folkbokföringen)에 이주지 주소 신고 후 해외 거주 10년간 선거인 명부(röstlängden) 등록이 유지된다. 10년이 경과했을 때 선거인 명부 등록은 자동 취소되며, 참정권(선거인명부)을 유지하기 위해서는 국세청에 추가 10년 참정권 유지를 위한 주소 갱신/선거인명부 신청서 양식(Ny adress/röstlängd för utvandrad)을 제출해야 한다<sup>60)</sup>([그림 6-1] 참조). 해외 거주지 주소가 변경되었을 때에도 마찬가지로 신청서 양식을 작성, 제출해야 한다.

60) <https://www.skatteverket.se/privat/blanketterbroschyrer/blanketter/info/7842.4.19b9f599116a9e8ef36800024543.html> (검색일: 2023. 10. 9).

[그림 6-1] 재외국민 선거인명부 등록을 위한 주소 갱신/선거인명부 신청서 양식

**Ny adress/röstlängd för utvandrad**  
**Anmälan**  
Datum  
 2023-07-31

Läs först bifogade uppgifter.  
 Blanketten skickas till  
 Skatteverkets inläsningscentral  
 FE 2001  
 839 86 Östersund

**Personuppgifter** (Är utrymmet inte tillräckligt kan även baksidan användas)

Personnummer (ÅÅÅÅMMDD-XXXX)	Fullständigt namn (var god texta)

**Adress**

Ny adress. Fyll den nya adressen nedan.
  Kvar i röstlängden

<small>c/o</small>
<small>Utdelningsadress</small>
<small>Ort, region eller liknande</small>
<small>Land (skriv landets svenska namn)</small>

**Underskrift**

<small>Underskrift</small>
<small>Namnförtydligande (var god texta)</small>
<small>Telefon, dagtid (även riktnummer)</small>
<small>E-postadress</small>

**Underskrift**

<small>Underskrift</small>
<small>Namnförtydligande (var god texta)</small>
<small>Telefon, dagtid (även riktnummer)</small>
<small>E-postadress</small>

**Myndighetens anteckningar** (Fylls i manuellt)

<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> <tr><td style="border-top: 1px dashed black;"> </td></tr> </table>													

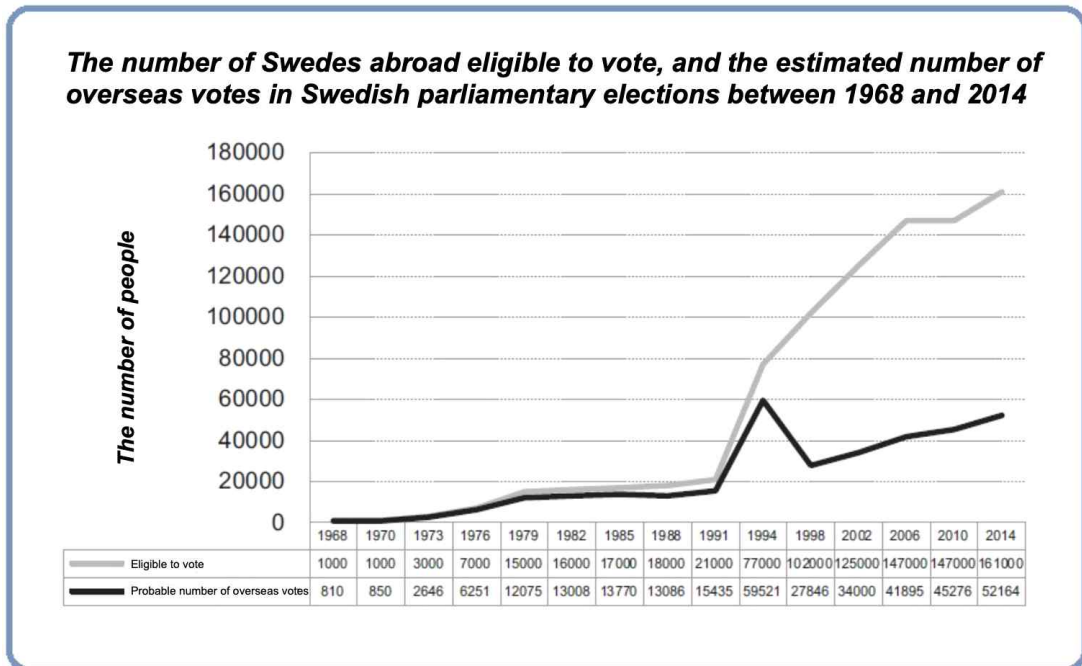
SKV 7842 05 sv web 04

출처: 스웨덴 국세청. "Ny adress/röstlängd för utvandrad" SKV 7842 (<https://www.skatteverket.se/pri vat/blanketterbroschyrer/blanketter/info/7842.4.19.b9f599116a9e8ef36800024543.html>).



신청서 양식은 국세청 온라인 사이트에서 다운로드 가능하며 선거일 30일 전까지 국세청에 접수되어야 한다. 10년 만기가 지난 후 선거일 30일 전까지 재등록 신청서를 미처 접수하지 못했다 하더라도 우편투표나 공관 직접 투표를 통해 투표 참여가 가능한데, 투표할 경우, 유권자로서 지위를 유지하겠다는 의사 표시를 한 것으로 간주되어 유권자 명부 등록이 추가 10년 만기로 연장된다<sup>61)</sup>. 투표일 하루 전까지 우편투표가 도착하지 못하더라도 우편 투표가 도착하는 경우, 표는 무효가 되지만 명부 등록은 연장된다. 이와 같은 안내사항은 각국 주재 스웨덴대사관 및 스웨덴 중앙선거위원회 홈페이지를 통해 확인 가능하다.

[그림 6-2] 스웨덴 재외국민 투표권자 수와 총선 투표자 수: 1968~2014



출처: Lindahl, Björn. SEP 22, 2022 (<http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2022/article.2022-09-18.5195402977>).

## 2) 재외우편투표 참여 규모와 비중

스웨덴통계청(SCB)의 보고서에 따르면 1998년 선거부터 유권자 선거명부 직접 등록제에서 자동 등록제(10년 기한)로 전환되면서 스웨덴에서 재외국민투표의 중요성이 커졌다. 1998년 선거 이전까지 스웨덴 총선에 해외 거주 스웨덴 유권자가 미치는 영향은 크지 않았다. 하지만 자동등록제가 적용된 1998년 선거부터 해외 스웨덴 투표권자 수

61) 주미스웨덴 대사관의 재미 스웨덴인을 위한 재외국민투표 안내, 웹페이지 참조 (<https://www.swedenabroad.se/en/about-abroad-for-swedish-citizens/usa/service-for-swedish-citizens/voting-abroad---usa/>)(검색일: 2023. 10. 9). 2022년 선거에서 스웨덴 중앙선거위원회는 해외 사전 선거를 통해 투표한 약 3,000명의 재외국민을 유권자 등록부에 추가한 바 있다(Valmyndighetens 2022).

가 급증해 1994년 22,000명이었던 재외국민 투표권자 수가 1998년 78,000명으로 증가했다<sup>62)</sup>. 반면 재외국민 투표율은 상대적으로 낮아져서 77%에서 27%로 떨어졌다. 2022년 스웨덴 총선 전체 투표율은 약 84%였으나 재외국민 투표를 제외하면 투표율이 약 85%로 상승할 정도였다(SCB 2022, 47). 재외국민 투표권자 투표율은 40%였다<sup>63)</sup>.

[그림 6-3] 해외 거주 스웨덴인 성별에 따른 의회선거 투표율: 1968-2022년  
(여성 Kvinnor /남성 Män)

Diagram 5.1. Valdeltagande i riksdagsval bland utlandssvenskar efter kön, 1968-2022. Procent



Källa: SCB:s valstatistik  
Kommentar: Fram till och med 1994 fick utlandssvenskarna själva begära att bli upptagna i röstlängden men från och med 1998 tas alla de som flyttat utomlands under de senaste tio åren automatiskt upp i röstlängden.

출처: SCB(2022, 48)

스웨덴 국세청에 따르면 2009년 기준 해외 거주 스웨덴 시민 수는 약 250,000명이다. 하지만 국세청에 이주 사실을 신고하지 않고 이민을 떠나는 스웨덴인이 다수이므로 해외거주 스웨덴인의 정확한 수는 사실상 알기 어렵다. 2010년 유권자 등록명부상의 투표권자 수는 147,000명으로 해외거주 스웨덴인의 수에 비해 현저히 적으며 이 가운데 52,164명이 투표한 것으로 집계된다. 2018년 약 50,000~68,000명의 해외거주 스웨덴인이 의회 총선에 투표한 것으로 추산된다<sup>64)</sup>. 2022년 스웨덴 총선에서 스웨덴 대사관과 영

62) <그림 > 수치와 일치하지 않으나, 집계 시점에 따라 달라질 수 있다는 점을 감안할 필요가 있다.

63) <https://sverigesradio.se/artikel/voter-turnout-low-among-young-swedes-living-abroad>.

64) Lindahl. SEP 22, 2022. "Swedes abroad: Can they really sway an election?" <http://www.nordiclbourjournal.org/nyheter/news-2022/article.2022-09-18.5195402977> 참조. (필자주) 이 수치는 스웨덴 정부 공무원의 인터뷰에 기초한 것인데, 정확하다고 보기 어렵다. 스웨덴통계청 유권자수 대비 재외

사관 공관투표자 수 41,139명, 2022년 9월 14일 기준 우편투표자 수는 34,731명<sup>65)</sup>이었다.

### 3) 재외우편 투표 참여율

1998년 이래로 재외국민 투표율은 30% 전후로 유지되었다. 2010년 이후로 점차 증가하여 2018년 40%에 가까운 유권자들이 투표했으나, 2022년 총선에서는 약 32%에 머물렀다(SCB 2022, 48). 스웨덴 총선 총 투표율이 2018년 87%, 2022년 84% 였던 것과 비교할 때, 재외국민투표율 40%와 32%는 상대적으로 매우 저조한 편이라 할 수 있다. 스웨덴 의회 총선과 비교할 때 2006년과 2010년 광역 및 기초지자체 선거 재외국민 투표 참여율은 약 36%로 약간 높은 편이었다.

[표 6-1] 스웨덴 의회 총선 재외국민 유권자수 및 투표참여율: 2002~2022

	2002	2006	2010	2014	2018	2022
재외국민 유권자 수 Antal röstberättigade (단위: 명)	102,912	125,321	147,499	161,279	170,203	182,037
재외국민 투표 참여율 Valdeltagande (단위: %)	27.0	28.6	30.8	32.4	40	32

출처: 스웨덴통계청 데이터베이스 통계 수치 활용, 필자 추출 ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START\\_ME\\_ME0105\\_ME0105C/ME0105T03/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START_ME_ME0105_ME0105C/ME0105T03/); [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START\\_ME\\_ME0104\\_ME0104C/ME0104T20/table/tableViewLayout1/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START_ME_ME0104_ME0104C/ME0104T20/table/tableViewLayout1/))

2022년 총선 재외국민 유권자 수 대비 투표참여율은 약 32%에 머물렀지만, 재외국민 투표자 가운데 약 46%가 우편투표자였다. 즉, 스웨덴 재외국민 유권자들이 우편투표를 투표참여의 주요 수단으로 활용하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

## 3. 재외선거 우편투표 방식 및 절차

### 1) 재외우편투표 홍보 및 공지 방법

스웨덴 중앙선거위원회에서 발행한 2022년 총선보고서(Valmyndighetens årsrapporter 2022)에는 재외우편투표 준비과정, 홍보, 담당 부처 업무, 소요 비용, 결과 등에 대한

국민 투표율로 추산하면 약 68,000명, 스웨덴선거위원회 담당자(Nyqvist 2023) 발표 자료에 따르면 80,000명으로 늘어난다. 이와 같은 차이는 회송된 우편투표 총 수가 유효투표가 되지 않는다는 점을 시사한다.

65) 스웨덴 내 사전투표자 수 3,135,775, 사전투표율 47.9% (스웨덴 총선 총 투표자수 6,547,625명/유권자수 7,775,390명, 투표율 84.21%) <https://www.val.se/valresultat/riksdag-region-och-kommun/2022/valresultat.html> 참조(검색일: 2023. 10. 9).

상세한 내용이 포함되어 있다. 스웨덴 정부 및 중앙선거위원회, 해외 공관들은 해외 거주 스웨덴 유권자들이 선거에 참여하도록 독려하기 위해, 우선적으로 온·오프라인을 통해 선거인 명부에 등록하거나 10년 만기 대상자의 경우 재등록하도록 안내한다. 외교부 자문을 통해 투표소를 설치할 재외공관을 결정한 후 중앙선거위원회는 재외공관에 사전 선거에 대한 포스터 및 공관투표에 대한 안내서를 제작·발급한다. 외교부는 중앙선거위원회의 지침에 기초해 공관 투표 담당자 상호 웹 트레이닝을 진행한다. 또한 재외국민 투표 방법(우편 및 직접) 및 절차 안내를 각국 스웨덴대사관 및 영사관 홈페이지에 공지하고 소셜 미디어 플랫폼(페이스북, 트위터, 인스타그램 등)을 통해 공유·홍보하며, 해외거주 스웨덴인을 대상으로 선거참여 중요성을 상기시키고 선거를 주제로 한 웨비나, 세미나, 워크숍 등 온·오프라인이벤트를 조직한다.

스웨덴 중앙선거위원회는 2022년 총선을 앞두고 보다 효율적이고 정확한 선거통계 구축을 위한 IT 시스템(IT-systemet Valid)을 도입했다. 중앙선거위원회 웹사이트(www.val.se)에 선거 전 방문자가 질문을 하거나 다른 사람의 질문과 답변을 검색할 수 있는 포럼 카테고리도 도입되었다. 스웨덴 선거위원회 홈페이지는 다국어로 정보를 제공함으로써 스웨덴어 미사용 유권자들을 대상으로 정보를 제공한다. 또한 외교부와 협의를 거쳐 투표접수를 주관하는 해외 공관을 결정하고 이들이 투표 안내서 및 조기 투표를 홍보하는 포스터를 제작하도록 했다. 또한 외교부는 중앙선거위원회 지침에 따라 재외국민 유권자를 위한 쌍방향 웹 교육을 개발, 선거관련 정보 지식 테스트 형식으로 질문을 통해 교육 콘텐츠 효과를 검증하도록 했다(Valmyndighetens årsrapporter 2022, 9-10).

2022년 총선을 앞두고 115개국 재외 공관 264개 곳에 투표소(Röstmottagning)가 설치되었는데, 2018년 대비 16개 곳이 늘어난 것이다. 투표소 설치가 되지 않은 72개 공관은 유권자 우편 투표를 지원하기 위해 우편 투표용지를 제공했다. 스웨덴 중앙선거위원회는 2022년 총선에서 재외 공관에서 최대 41,000개 재외국민 투표가 집계된 것으로 추산한다.<sup>66)</sup> 국세청 인구 등록으로 유권자 명부에 등록된 재외국민이 투표카드를 동봉한 우편투표는 유권자가 등록된 지자체 선거구에 직접 발송된다(통계 수치에 포함되지 않는지 확인 필요).

중앙선거위원회는 2018년부터 공보실을 갖추게 됨에 따라 대 언론 서비스를 확장했으며, 투표 접수 및 선거 실시 방법, 선거 보안에 대한 유권자 및 언론의 질의응답에 신속히 답변하고 선거 4주 전부터 유권자 홍보 및 정보 제공 캠페인을 TV, 라디오, 일간지, 언론, 인터넷 및 오프라인을 통해 실시했다. 특히 페이스북과 인스타그램을 활용하여 선거제도, 투표 시기, 투표절차, 장보 및 방법에 대해 알리고, 텍스트, 이미지, 그래픽, 비디오 게시물의 형태로 유권자와 선거당국 간 소통 채널로서 적극 활용했다. 2022년 5월 2일~10월 7일 약 5개월 간 중앙선거위원회는 페이스북 97개, 인스타그램 95개, 8개 퀴

66) 2023년 기준 42,000명 투표로 추산하는 자료도 있음(Nyqvist 2023).

즈, 35개 광고 및 후원 게시물을 게시했다. 이밖에도 중앙선거관리위원회는 선거 전 선거정보 콜센터 ‘선거정보(발릅플리스닝겐, Valupplysningen)’을 설치, 유권자 질문에 답변하고 투표용지, 우편투표 키트 주문 등을 안내, 수행했다.

2022년 보고서에서 스웨덴 중앙선거관리위원회는 2022년 새로운 IT 지원 방식으로 중앙선거관리위원회 선거 관리 행정 보조금에서 1,118,000 크로나, 선거예산 5,793,000 크로나가 절감된 것으로 평가하였다(Valmyndighetens årsrapporter 2022, 21).

## 2) 재외우편투표 발·회송 방법과 소요기간, 개표절차

우편투표용지 신청 및 수령 절차는 중앙선거관리위원회, 광역(주, 21개) 행정위원회 및 기초지자체(코뮌, 290개) 선거위원회 혹은 스웨덴 재외공관(대사관과 영사관)에서 담당한다. 재외선거 우편투표의 경우, 스웨덴 선거인명부에 등록되어 있는 재외국민에게는 등록된 해외 주소로 재외국민용 우편 투표용지가 자동 발송된다. 하지만 투표용지를 받지 못했거나, 직접 발급을 원할 경우, 등록이 취소된 경우, 중앙선거관리위원회나 지자체 혹은 스웨덴 대사관이나 영사관에 재외국민용 우편투표 용지를 신청해야 한다(스웨덴 중앙선거관리위원회 홈페이지 [www.val.se](http://www.val.se)에서 신청 가능). 재외선거 우편투표에 참여하기 위해서는 재외국민용 우편투표 용지와 해외 거주 스웨덴 시민임을 입증하는 두 명의 증인이 필요하다.<sup>67)</sup> 스웨덴 법정 총선 및 지방선거일은 총선 년도 9월 두 번째 금요일이며(2022년 총선일은 9월 11일), 해당 년도 6월 1일부터 우편투표 용지 신청이 가능하다. 우편투표가 유효하기 위해서는 선거일 전 45일-2022년 총선 기준 7월 28일- 이후 해외에서 발송되어야 하며, 선거인 명부에 등록되어 있지 않을 경우 선거일 하루 전 날까지, 등록되어 있을 경우 개표가 시작되기 전까지 도착해야만 한다<sup>68)</sup>.

스웨덴 중앙선거관리위원회에 회송봉투가 도착했을 경우, 회송봉투를 발송한 투표자 선거인명부 상의 기초 자치단체 선거위원회에 전달해서 표를 집계한다. 만일 회송봉투를 발송한 재외국민 투표자가 선거인명부에 올라가 있지 않거나, 회송봉투에 개인 ID 번호가 누락되었거나 정확하지 않은 경우, 중앙선거관리위원회가 회송봉투를 보관한다<sup>69)</sup>. 선거가 최종 효력을 발휘할 때까지 안전하게 보관된 후 투표 선택의 비밀을 훼손하지 않고 폐기된다. 이 때 중앙선거관리위원회는 선거법에 따라 보관 및 폐기까지 실행한 모든 사항을 기록해야 한다(스웨덴선거법 2장 7조 15 참조).

## 3) 재외우편투표 절차

재외국민 투표권자가 스웨덴 중앙선거관리위원회로부터 자동 발송된 투표용지 혹은 스웨덴

67) 스웨덴 선거관리위원회 안내에는 증인이 반드시 스웨덴인일 필요는 없으며, 거주지 ID로서 신분 증명이 가능하다고 명시되어 있다. (<https://www.val.se/att-rosta/var-rostar-jag/rosta-fran-utlandet.html> 참조) (검색일: 2023. 10. 9).

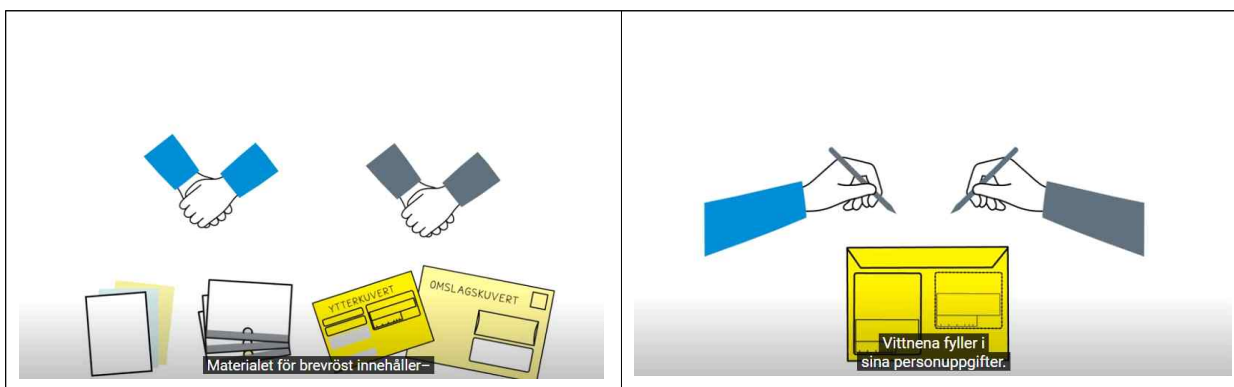
68) 재외국민 사전 직접 투표는 선거일 전 24일 이후 시작된다.

69) <https://www.val.se/att-rosta/var-rostar-jag/rosta-fran-utlandet.html> (검색일: 2023. 10. 9).

중앙선거관리위원회, 기초지자체 선거위원회, 재외 공관에서 신청 후 발급받은 투표용지 및 투표카드(röstkort)를 수령했다면 다음의 절차대로 우편투표를 실시 후, 발송한다.

- (1) 투표용지에 투표하고자 하는 정당 명 혹은 정당명과 해당 정당의 후보명을 기표한다.<sup>70)</sup>
- (2) 투표 봉투에 투표용지를 넣고 봉투 뚜껑을 접거나 밀봉한다.
- (3) ‘우편투표용 겹봉투(ytterkuvert)’ 에 투표 봉투를 넣는다. 이 때, 반드시 증인(참관인) 2명(만 18세 이상)이 지켜보고 있어야 한다.
- (4) 겹봉투 앞면에 기입하게 되어 있는 투표자 정보를 채우고 뒷면에 증인 두 명에 대한 정보를 기재한다.
- (5) (앞 뒷 면 각각 투표자 정보와 참관인 정보가 기재된) 봉투를 ‘우편투표 회송용 봉투’ (omslagskuvert)에 넣는다.
- (6) 투표카드(röstkort)가 있다면 투표자의 스웨덴 지자체 선거위원회 주소가 회송용 봉투(omslagskuvert) 투명 창에 보이도록 넣는다. 투표카드가 없다면 겹봉투(ytterkuvert)에 기재된 중앙선거관리위원회 주소가 회송용 봉투 창에 보이게 넣는다.
- (7) 위 단계에 요구되는 사항들이 모두 충족되었는지 확인한다.
- (8) 회송용 봉투를 밀봉한다.
- (9) 우표를 붙인 후 발송한다.<sup>71)</sup> 단, 선거일 전 45일 이후에 발송해야 하며, 우편투표는 투표 개표를 위해 선거일 하루 전까지 도착해야 한다.

[그림 6-4] 스웨덴 우편투표 절차: 우편 투표 증인 요건\*



출처: Valmyndigheten 2022 “Brevrösta” ( [https://www.youtube.com/watch?v=4vxcv\\_DODHo](https://www.youtube.com/watch?v=4vxcv_DODHo), 0:10/1:59).

70) 스웨덴은 준개방명부식 비례대표제를 채택하고 있다. 1인 1표 방식으로, 유권자는 투표용지에 정당명을 쓰거나(정당투표) 정당명과 번호 후보 명(인물투표)를 쓸지 선택할 수 있다. 재외국민 유권자에게 발송되는 투표카드(röstkort)에는 투표자 이름과 투표자가 참여하는 선거가 기재되어 있다. 유권자는 필요시 투표카드를 추가로 발급받을 수 있다.

71) <https://www.val.se/att-rosta/var-rostar-jag/rosta-fran-utlandet.html>(검색일: 2023. 10. 9).



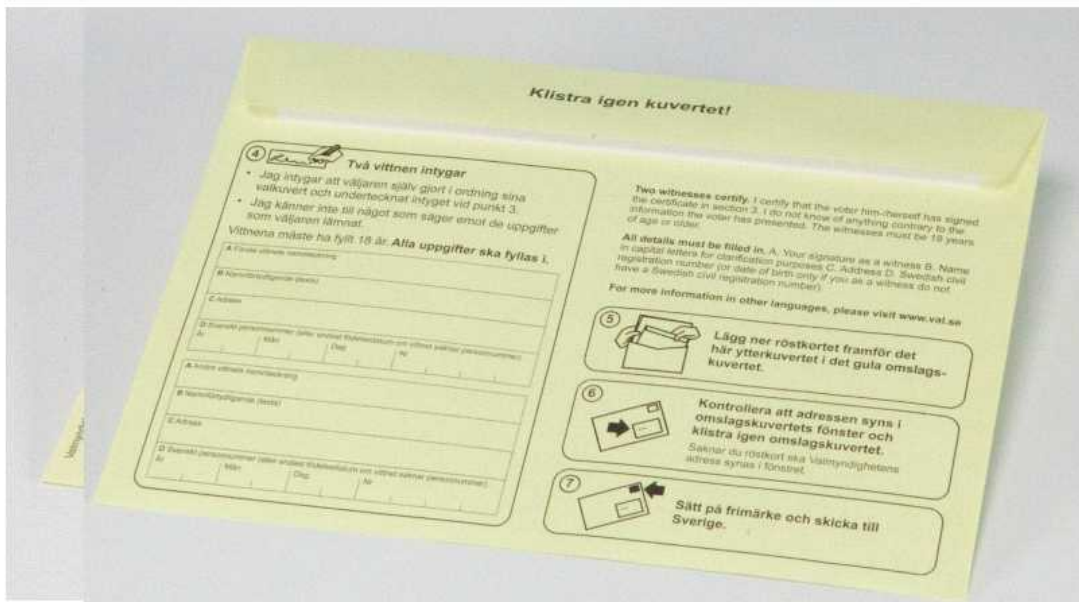
\* 필자 주: 스웨덴은 총선과 지선(광역, 기초)이 동시 실시되므로 선거별로 각각 색이 다른 투표용지 및 투표용지 봉투가 3개씩 포함되어 있다.

[그림 6-5] 스웨덴 투표카드와 우편투표용지·우편투표 봉투

## Voting card and material for postal voting



우편투표용 겹봉투



출처: Nyqvist 2022. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/270971/Session-2-Anna-Nyqvist.pdf>  
(검색일: 2023.10.9.)

\* 필자 주: 아래 그림은 우편투표용 봉투 뒷면이다. 왼쪽 하단은 증인 2명의 정보를 기재란이고 오른쪽 하단에는 발송방법이 그림과 함께 안내되어 있다. 이 우편투표용 겹봉투를 수신 주소가 보이도록 회송용 봉투에 넣어 밀봉한 후, ⑦에 기재된 바와 같이 우편비용을 지불하고 회송봉투를 스웨덴으로 발송하는 것으로 우편투표 절차는 종료된다. 해외발송 우편만 투표로서 유효하며(코드 등을 통해 확인), 우편비용은 유권자 부담이다.

해외 거주 당시 해외에서 재외우편투표로 투표한 이후라도 선거일 당일 투표소에서 직접 투표를 통해 재투표가 가능하다. 이 경우, 재외우편투표는 무효가 되고, 투표소의 투표가 최종 투표 결정으로 채택된다(Valmyndigheten 2022, 15).

#### 4) 개표 절차

재외국민 우편 투표 개표는 기초지방자치단체 선거위원회에서 담당한다. 투표자가 발송한 회송용 겹봉투 상에서 확인 가능한 투표자 ID 확인 후 기초지방자치단체에 보내진다. 개표 전 회송용 봉투 속의 투표 카드 혹은 주소 카드는 제거하고 투표봉투를 개봉함으로써 투표자의 비밀투표 원칙이 보장된다.<sup>72)</sup> 준개방 명부식 비례대표제 실시와 보충의석 계산 등으로 개표 집계 시일이 소요되는 스웨덴 의회(Riksdag)·지방의회 동시선거는 중앙선거관리위원회 지원 하에 주와 지방정부 선거위원회가 선거 관리를 담당한다.

2022년 9월 11일 실시된 총선 및 동시 지방선거도 과거와 같이 1차로 기초지자체에서 개표가 진행되었고, 광역(주) 행정 위원회가 최종 투표 집계를 담당했다. 최종 개표 결과는 중앙선거관리위원회 홈페이지에서 실시간으로 확인 가능했다. 2022년 9월 17일 토요일 광역(주) 행정 위원회의 최종보고를 마지막으로 총선 개표가 완료되었다. 총선 개표 완료 후 주 및 지방의회 선거 최종 개표가 진행되었으며 마지막 개표 완료일은 9월 30일이었다(Valmyndighetens årsrapporter 2022, 12-21).

#### 5) 재외우편투표 비용부담 방법 및 소요금액 (2022년 기준)

총선 전 290개 지방정부(지자체 코문), 및 21개 주정부(광역 단위, 카운티) 선거위원회는 스웨덴 중앙선거관리위원회에 선거 자료를 주문한다. 선거 자료는 재외 공관, 청소년 및 시민사회단체, 학교 등 공공기관, 정당 등에 발송된다. 2022년 기준 주문 신청 가능한 선거관리 물품은 투표 접수 및 투표 중 사용되는 약 50여개 제품이다. 가장 많은 양을 차지하는 것은 투표용지 봉투와 투표용지이며, 조기 투표 유권자 증가로 투표용지 봉투, 사전투표용 창봉투, 우편투표 키트 등의 수량이 이전 선거 대비 증가했다.

2022년 총선을 앞두고 총 200,000개 우편 투표 자료 키트가 제작되었는데, 이 중 70,000개가 해외로, 44,000개가 국내에 배포되었다. 중앙선거관리위원회는 총선 투표를 위해 우

72) <https://www.val.se/att-rosta/var-rostar-jag/rosta-fran-utlandet.html>(검색일: 2023. 10. 9).



편 투표 자료 포함 약 165,000장의 재외국민 투표카드를 발송했다.<sup>73)</sup> 선거일 30일 전 유권자 등록 명부가 인구 명부에 기초해 확정되고 인쇄된 유권자 명단이 지자체 선관위에 배포되었다.

## 4. 재외선거 우편투표의 현실적 문제와 대응

### 1) 현실적 당면 과제

민주주의 선거 결과의 대표성과 정당성을 확보하기 위해 투표율 증대는 필수적이다. 하지만, 선거과정의 투명성 및 결과 예측의 정확성을 고려할 때 투표율 증대와 참여 기회 확대를 위한 수단으로서 우편투표 방식의 도입 이전에 고려할 사항들이 적지 않다. 스웨덴 사례에서 나타난 현실적 문제는 다음과 같다.

첫째, 해외 발송 우편 투표 요건의 충족여부를 판별하는 문제이다. 재외국민 우편 투표가 유효하기 위해서는 해외에서 발송되어야 하는데, 이를 판별하기가 어려워지고 있다는 점이 사소하지만 중요한 당면 과제로 지목된다(SBC 2022). 회송된 투표 봉투의 날짜 스탬프나 온라인 발급 우편 요금 코드 등의 해독이 어려운 경우가 있는데, 국가별로 코드가 유사하거나 스탬프가 명확하지 않음으로 인해 해외발송 우편임을 판별하는데 어려움을 겪는 문제가 종종 발생한다.

둘째, 우편투표의 경우, 일부 지역의 불안정한 우편 시스템 문제로 일찍 우편투표를 보냈지만 투표 집계 전 도착하지 못하는 경우가 여전히 발생한다는 점이 문제로 손꼽힌다. 재외국민 우편투표가 선거에 미치는 비중과 중요성에 대한 관심이 커지면서 투표권 행사에 장애 요인을 해결할 필요성이 높아지고 있다. 스웨덴선관위 담당관 Nyqvist(2023)는 스웨덴 우편투표 사례에 대한 발표자료에서 2022년 9월 11일 발송된 재외국민 우편투표가 2024년 1월 3일에 도착한 사례가 있었다는 점을 들어 우편투표 지연의 문제를 언급한 바 있다.

셋째, 재외국민 투표에 대한 정확한 통계가 없다는 점이다. 2002년 이래로 스웨덴 통계청과 선관위 통계사이트를 통해 다양한 선거 통계가 제공되고 있지만 재외국민 수, 재외국민유권자 수, 투표자 수 등에 대해서는 일관된 집계 시점과 수치가 제공되지 않는다. 해외 거주 유권자의 이주 미등록, 우편투표 회송 지연 등으로 인해 투표자 수의 정확한 집계가 어려운 것으로 미루어 짐작할 수 있다.

마지막으로, 사전투표와 재외국민 우편투표 등이 포함된 2차 집계의 비중이 늘어날 경우, 선거일 당일 1차 집계를 통한 선거결과 예측이 지연되고 정확성 또한 떨어질 가능성이 높다. 의회 선거 결과에 따라 집권 연합 구성이 결정되거나 새로이 정부 구성

73) 스웨덴중앙선관위 2022년 연간리포트(Valmyndighetens årsrapporter)(2022, 11)에 2022년 7월 165,518개 재외국민 투표카드와 우편투표 용지를 발송했다고 동시 기재되어 있다.

을 해야하는 스웨덴 의회 정치 일정상, 선거결과 확인 지연 및 예측정확성의 저하가 가져올 혼란은 적지 않다.

## 2) 위장투표와 대리투표 방지 제도 및 현황

위장투표와 대리투표를 방지하기 위한 제도적 장치로서 스웨덴은 재외우편투표용 투표용지와 참관인(증인)제도를 채택하고 있다. 투표용 겉봉투에 증인 2명의 정보 기재가 의무이며, 증인 자격은 반드시 스웨덴시민이거나 스웨덴 ID 보유자일 필요는 없고, 거주국 혹은 지역 ID 보유자이면 가능하다. 즉, 만 18세 이상 특정 국가 ID를 보유한 증인 2명이 자신의 정보를 기재함으로써 해외거주 스웨덴 유권자 직접 투표 여부를 보증한다. 재외우편투표가 유효하기 위해서는 반드시 스웨덴 정부에서 발행된 재외우편투표 양식에 요구되는 투표자와 증인 정보가 투표용 겉봉투에 모두 기재되어 있어야 한다. 투표자와 증인이 절차를 알기 쉽고 정확히 이해할 수 있도록 중앙선거위원회에서 제작한 스웨덴 재외국민 우편투표 유튜브 영상([https://www.youtube.com/watch?v=4vxcv\\_D0DH0](https://www.youtube.com/watch?v=4vxcv_D0DH0)) 시청이 권고된다.

## 3) 법정 기한 이후 도착하는 우편투표 대응 방안

스웨덴중앙선거위원회 국제담당자 크리스티나 페레즈(Christina Perez)는 재외국민 투표 회송봉투 발송일과 도착일을 명시하고 있으며, 회송봉투가 투표 유효일(선거인 명부에 등록되어 있지 않을 경우 선거일 하루 전 날까지, 등록되어 있을 경우 개표가 시작되기 전까지) 이전에 도착할 수 있도록 유권자를 대상으로 한 투표방식 및 절차에 대한 쉬운 안내 및 사전 홍보를 하고 있다고 언급했다(Christina Perez 이메일 인터뷰, 2023.8.11.). 비율과 원인 및 해결책은 상술하지 않았으나, 스웨덴 선거위에 따르면 재외국민 유권자가 공관 직접 사전투표 대신 우편투표를 선택할 때, 우편투표가 전 세계에서 가능한 것은 아니며, 우편 시스템 지연으로 인해 소요되는 시간과 우편투표 발송 비용을 감안할 것을 사전에 인지시킬 필요가 있다고 강조한다(Nyqvist 2023).

## 5. 소결

스웨덴의 재외국민 투표는 일찍이 1968년부터 시작되었으나 우편투표는 2002년부터 실시되었다. 재외국민투표방식에서 공관 직접투표만 가능한 경우 재외국민 유권자들은 거주지와 투표소 간 거리에 따라 투표 가능 여부와 투표 의사에 영향을 받게 된다. 우편투표는 해외 투표소 설치가 제한적인 환경 하에서 재외국민이 선거에 참여하는데 치러야하는 기회비용을 줄일 수 있는 수단으로 여겨져 왔다.

한국 뿐 아니라 스웨덴에서도 재외국민 투표 관련 이슈는 어떻게 재외국민 투표권을

보장하고 투표율을 증진할 것인가이다. 이와 더불어 스웨덴에서는 우편투표율(우편투표 회수율)을 제고할 필요성이 제기된다. 선거관리 측면에서 현실적 당면 문제는 해외 발송이 필수인 재외국민 우편 투표 요건의 충족여부를 판별하는 문제, 일부 지역의 불안정한 우편 시스템 문제로 인해 투표유효 기한인 투표 집계 전 회송되지 못함으로써 투표권이 침해되는 문제 등이 여전히 발생한다는 점이다. 보다 근본적으로 해결되어야 할 문제는 재외국민 투표율 증진을 위해 필요한 재외국민 수 및 거주지 현황에 대한 정확한 통계가 없다는 점이다. 스웨덴 총선 결과 중도 좌-우파 블록 선거연합이 교대 집권하는 경향이 두드러지는데, 2010년 이후 양 블록 간 득표 격차가 더욱 줄어들면서 비중이 적은 재외국민 투표의 중요성이 상대적으로 부각되고 있다.

스웨덴의 총선 투표율은 여전히 80%를 상회하는 세계 최고 수준이다. 의무투표제를 실시하지 않고 높은 투표율이 유지되는 이유는 다양하지만, 그 가운데 조기투표, 우편투표, 2차 투표(중복 투표) 허용, 유권자 자동 등록제 등 관대한 투표 기회 부여가 원인으로 작용한다는 점을 부인하기 어렵다<sup>74)</sup>. 하지만 재외국민 투표율은 50%에 미치지 못하므로, 재외국민 투표율 제고와 투표권자 투표권 보장을 위한 제도적 개선이 지속적으로 논의되고 있다.

핀란드에서 2019 총선 재외국민 우편투표자를 대상으로 실시한 최근의 설문조사 연구에 따르면, 재외국민 유권자의 우편투표 여부에 영향을 미치는 요인은 크게 두 가지이다.<sup>75)</sup> 첫째, 재외국민 투표소와 유권자 거주지 간 거리, 둘째, 우편투표 서비스에 대한 유권자 신뢰-내 우편투표가 본국의 투표함에 성공적으로 전달될 것이라는 믿음-에 따라 재외국민 유권자의 투표 방식 선택이 달랐다. 분석 결과 우편투표에 대한 신뢰 정도가 우편투표를 채택할 가능성에 대해 투표소와의 거리 정도가 미치는 영향을 완화시키는 결과가 나타났다. 즉, 우편투표에 대한 신뢰가 낮은 이민자의 경우, 대체로 투표소와 거리와 무관하게 공관에서 직접 투표했다.<sup>76)</sup>

스웨덴 감사원(Riksrevisionen)은 최근 발행한 스웨덴 선거 절차 평가 보고서를 통해 스웨덴 선거 시스템이 탈집중적이고 알기 쉽게 안내되어 있으며 투명한 특징을 나타낸다고 평가했다(Riksrevisionen. 2019, 40). 선거사무 및 관리는 중앙선거관위와 긴밀한 협력 하에 주행정위원회와 지방선거위원회가 분담하며, 중앙선거관위를 중심으로 선거 담당자 및 개표 참여자 교육 및 훈련체계가 잘 정비되어 있다. 표의 집계는 당국이나 주행정위원회 이외 중립적 기관에서 여러 번 확인된 후 결과가 공표된다(Riksrevisionen.

74) <https://time.com/3558705/boost-voter-turnout-sweden-america/>(검색일: 2023. 10. 9).

75) Nemcok and Peltoniemi(2021). 2019년 핀란드 총선 직후 재외국민 투표자 664명을 대상으로 이변량 로지스틱 회귀분석 모델에 특화된 문항으로 설문조사를 실시, 분석한 결과이다.

76) 중간 신뢰 비영주(non-resident) 유권자의 경우, 가장 가까운 투표소가 100km이상에 있을 경우 우편투표를 택하는 수가 늘어났고, 높은 신뢰 유권자의 경우, 10~30km 이상 거리에 있을 때 우편투표를 하는 수가 많아졌다 Nemcok and Peltoniemi(2021, 419). 단, 유권자 가운데 이민자인지 혹은 해외 체류자인지가 신뢰도에 영향을 미친 점을 간과해서는 안될 것이다.

2019, 40). 설문조사에서 유권자들은 선거절차에 유권자의 비밀투표권을 보장하고 알 권리를 보장하는 최근의 선거법 개혁에 대체로 만족하는 것으로 나타났다. 스웨덴을 포함하여 우편투표제도를 도입한 민주주의 국가들은 재외국민 투표자의 선거 참여 비용을 낮추고 참여 기회를 확대하는데 우편투표 제도가 효과적일 것으로 기대해 왔다. 가장 최근에 치러진 2022년 총선에서 스웨덴 재외국민 투표자 가운데 46%가 우편투표를 선택했다는 사실은 우편투표 도입의 필요성과 그 실제적 효과를 시사한다. 하지만 스웨덴 사례를 통해 제도 운영의 경험이 오래된 국가에서도 여전히 다양한 기술적 과제를 안고 있음을 확인할 수 있다. 국가별로 다양한 우편 및 운송 환경, 외적 요인에 따라 우편투표 회송 과정에서 차질이 있을 수 있으며, 이와 같은 예외적 요소들을 최소화하기 위한 제도적 설계와 지속적 보완이 필요하다. 하지만 무엇보다 우편투표 제도의 도입에 앞서 고려되어야 할 점은 우편투표 제도 절차와 작동, 결과의 정당성에 대한 유권자의 신뢰가 선제되어야 한다는 점이다.

## VII. 정책적 제언: 재외선거 우편투표의 명과 암

### 1. 각국의 재외선거 우편투표제도 운영

선거를 핵심기제로 하는 대의민주주의에서는 참정권 보장을 통한 유권자 참여의 확대는 규범적으로 대단히 중요하다. 유권자들이 선거를 통해 스스로의 정치적 선호를 자유롭게 표출하고 이를 통해 선출된 대표자들이 정책의 결정과 실행을 담당하는 대의민주주의의 원활한 작동은 유권자들의 정치적 선호가 민주적으로 결집되는 것을 전제로 하기 때문이다. 이러한 전제는 국내에 거주하는 유권자들 뿐 아니라 국외에 거주하는 이들에게도 동일하게 적용된다. 이런 까닭에 많은 민주주의 국가들은 해외의 거주하는 유권자들의 투표참여를 지원하기 위한 제도를 구축하고 있으며 재외선거 우편투표는 그러한 제도의 일환이라 할 수 있다.

이 연구에서 살펴본 미국, 프랑스, 독일, 오스트리아, 스웨덴 등 OECD의 주요 5개 국가들은 저마다의 특색을 반영하여 재외선거 우편투표제도를 운영하고 있다. 미국은 1860년대 군인을 위한 부재자 투표가 제도화된 이후 거주지역을 벗어난 유권자들의 참정권 보호를 위한 제도를 실시하였고 1975년 ‘재외국민투표권법’에 의해 일정한 요건을 갖춘 재외국민들에게 우편투표 등을 통해 투표에 참여할 수 있도록 지원하고 있다. 프랑스의 우편투표제도는 재외국민만을 위한 것이 아니라 유권자 전체의 투표참여 편의를 돕기 위한 방편으로 1946년에 처음으로 법제화된 이후 선거부정 논란으로 1975년 폐지되었다가 2012년에 재외국민들에 한정하여 우편투표제도가 복원되었다. 독일의 우편투표제도는 1957년 연방 하원선거에서 투표에 참여하기 어려운 사유가 있는 유권자들의 투표권 보장을 이유로 도입되었으며 2008년부터는 모든 유권자들에게 확대되었다. 오스트리아의 재외국민 우편투표제도는 1992년 도입된 후 법적, 정치적 논란을 겪었으나 2008년 헌법재판소의 결정으로 현재까지 유지되고 있다. 스웨덴의 경우, 1968년 해외 거주 스웨덴 시민권자를 대상으로 재외국민투표가 시작되었고 2002년부터는 이들의 투표 편의성 보장을 위해 우편투표제도를 도입하였다.

이렇듯 재외국민 우편투표제도는 적어도 이 연구에서 살펴본 OECD 주요 5개국에서는 이미 폭넓게 시행되고 있으며 각국의 상황에 따라 때로는 정치적인 논란을 겪었지만 제도적으로 유지되고 있다. 이러한 사실은 재외국민 우편투표제도가 유권자 투표권 보장이라는 규범적인 정당성을 기반으로 실천적으로 도입, 시행되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 다만 우편투표제도의 특성상 비밀투표와 직접투표의 문제로부터 자유롭지 않으며 이를 위해 각국은 저마다의 방지책을 강구하고 있는 것이 현실이다.

## 2. 재외선거 우편투표제도: 운영의 문제와 해결책

이 연구에서 살펴본 것처럼 재외국민 우편투표제도의 세부적인 요건과 규정, 그리고 절차 등은 국가마다 상이하며 그 운영에 있어서 다양한 문제점에 노출되어 있다. 특히 문제가 되는 것은 재외국민 등록절차의 신뢰성, 대리투표 등 직접투표에 위배되는 투표행위, 그리고 투표의 유효성 등에서의 논란이다. 이러한 논란은 재외선거 우편투표제도의 도입이 논의되고 있는 우리의 경우에서도 당연히 도입 이전에 충분한 고려가 있어야 되는 부분이다. 이 연구에서 검토된 5개 국가의 사례조사를 통해 각각의 문제점에 대한 정책적 고려사항을 정리해보자.

### 1) 재외국민 우편투표의 참여요건과 신청절차

재외국민 우편투표제도 도입에서 첫 번째로 고려해야 할 사항은 이 제도의 참여요건과 등록절차의 신뢰성 문제이다. 세부적인 차이는 있지만 이 연구에서 검토된 국가들은 재외국민 우편투표의 참여요건을 연령과 국적, 국내 거주기간 등을 중심으로 규정하고 있으며 통상 국내 유권자 요건에 국적을 그 참여요건으로 제한하고 있다. 우리의 경우에도 재외국민의 투표권을 법으로 보장하고 있으며(공직선거법 제218조), 주민등록이 되어 있으나 해외에 거주하고 있는 유권자들은 국외부재자 신고를 통해 선거에 참여할 수 있다.

재외국민 우편투표 신청은 투표에 참여하려는 국외거주 유권자들이 유권자 등록을 하는 단계에서 우편투표를 신청하는 방식으로 이루어지거나 법률로 규정된 기한 이내에 별도로 신청하는 방식으로 이루어진다. 우편투표의 특성상 전달과 회송시간을 감안하여 신청기간에 제한을 두는 것이 일반적이며 이에 대한 준수는 유권자의 책임으로 하고 있다. 예를 들어, 미국의 경우 주마다 차이가 있지만 주정부가 신청유권자에게 투표용지를 전달해야 하는 기간을 선거 실시전 45일 이전에 투표용지를 전달해야 하므로 신청기간은 이보다 더 앞서야 하며, 프랑스는 선거일 10주 이전, 독일은 선거일 6주 이전을 그 기한으로 하고 있다. 스웨덴의 경우 선거일 45일 이전과 함께 본인의 해외거주 스웨덴 시민을 입증하기 위해 두 명의 증인이 필요하며 이들의 정보와 서명을 요구한다.

요약해보면 재외국민의 우편투표 신청은 통상 유권자 등록단계 혹은 선거일 실시 일정 기간 내에 유권자가 본인확인 정보를 제공하고 이를 직접 신청하는 절차와 이에 대한 관할 공공기관의 확인절차를 통해 이루어진다고 정리할 수 있다. 따라서 우리의 경우에는 재외국민 우편투표제도 도입시에 국외부재자 신고나 재외선거인 등록신청을 하는 단계에서 우편투표 신청을 함께 받는 것이 합리적이다. 이 단계에서 유권자 신분확인을 위해 필요한 정보를 함께 제출받게 되므로 등록 절차의 신뢰성의 문제는 크게 없

을 것으로 생각된다. 다만 이에 대한 관할 기관의 검토를 중앙선거관리위원회가 해외 공관, 주민등록을 관할하는 행정안전부 등의 협조를 받아 확인하는 절차가 별도로 필요할 것이다.

## 2) 투표용지 전달과 회송시간의 문제

재외국민 우편투표제도의 도입을 위해 필요한 또다른 고려는 투표용지 전달과 회송 시간에 대한 문제를 어떻게 해결할 것이냐이다. 우편투표의 경우 유효한 투표권 행사가 이루어지기 위해서는 투표용지의 전달과 회송에 필요한 시간이 확보되어야 한다. 앞에서 제시한 것처럼 해외거주 유권자가 우편투표를 통해 선거에 참여하기 위해서는 투표용지 전달과 회송에 필요한 소요시간을 감안하여 제도가 구축되어야 한다.

기술적인 측면에서 재외국민이 거주하는 국가의 사회환경에 따라 우편을 위한 편의와 소요시간이 상이하기 때문에 이 연구에서 검토되는 국가는 이를 제도적으로 반영하여 거주 국가에 따라 다른 신청기한을 정하거나 유권자가 이를 직접적으로 감안하여 신청토록 하는 절차를 갖추고 있다. 우리나라의 경우에도 이러한 기술적인 문제는 거주국가의 차이를 감안하여 어렵지 않게 해결될 수 있으리라 본다.

그러나 선거기간이 법률적으로 명시되어 있고 규제 중심의 선거법을 갖고 있는 우리나라의 경우 투표용지 전달과 회송시간에 필요한 시간의 확보는 다른 측면에서 문제점을 안고 있다. 정당투표가 일반적인 독일과 오스트리아, 스웨덴의 경우, 그리고 후보가 일찍 결정되는 미국과 프랑스의 경우는 해외에 거주하는 유권자들일지라도 선거일 꽤 오래 전부터 자신이 결정해야 할 정당과 후보에 대한 정보를 갖고 있는 경우가 많고, 투표용지의 제작과 배송 역시 충분한 시간을 확보하는 것이 용이하다. 이와는 달리 우리나라는 후보가 선거일에 임박하여 결정되는 경우가 많고 선거운동 기간 등에 규제가 많기 때문에 재외국민이 우편투표 절차에서 확보해야 하는 시간 즉, 투표용지 전달과 회송에 필요한 시간을 충분히 확보하기가 쉽지 않다. 또한 투표용지의 제작에 필요한 정당과 후보에 관한 정보들이 선거일에 임박하여 결정되는 까닭에 투표용지의 제작이 늦어질 수밖에 없으며 그만큼 재외국민의 우편투표제도가 제대로 실행되기 어려운 환경이다. 실제로 현행과 같은 선거환경에서는 재외국민이 우편투표에 소요되는 기간을 감안하여 국내의 유권자들과 같은 투표용지를 제공받을 가능성은 거의 없다고 보는 것이 현실적일 것이다. 이러한 상황에서 재외국민 우편투표제도가 도입된다면 해외거주 유권자들은 투표참여에 필요한 후보와 정당에 관한 정보를 사전에 받기 어려우며 당연히 이들의 정치적 선호가 충분히 반영되기를 기대하기 쉽지 않다.

이러한 상황에서 한 가지 가능한 대안은 우편투표에 참여하는 해외거주 유권자들은 국내 유권자들과 달리 후보와 정당의 이름이 기재되어 있지 않은 투표용지를 제공받고 기표시 선호하는 정당과 후보를 직접 기재하는 방식으로 투표에 참여하는 것을 고려해

볼 수 있다. 물론 이 경우 투표의 유효성 검증과 개표는 전적으로 수작업에 의존해야 하기 때문에 추가적인 비용의 발생이 불가피하다. 또한 선거일정이 선거에 임박해서 결정된다는 점을 감안하면 재외국민에 한해서 전자투표의 방식을 도입하는 것도 대안이 될 수 있으나 이는 투표와 개표과정에서 또다른 논란을 야기할 수 있다는 점에서 쉽게 도입하기 어려운 상황이다.

### 3) 직접투표 원칙 준수방안(대리투표 방지 방안)

재외국민 우편투표제도에서 제기될 수 있는 또다른 문제점은 실제 유권자가 직접 자신의 선호를 표현하는지 명확하게 파악하기 어렵다는 점에 있다. 다시 말해, 투표장에서 진행되는 선거와 달리 우편투표는 개인이 사적인 공간에서 스스로 기표하고 이를 다시 회송하는 것이므로 투표행위 자체가 직접적으로 이루어지는지 알 수 없다.

실제 이 연구에서 검토한 국가들의 사례에서도 신분위조와 중복투표 등의 부정투표 가능성은 재외국민 우편투표제도에의 문제점으로 제기되곤 했다. 그러나 이에 대한 문제가 재외국민 우편투표제도 자체를 폐지할 만한 위협으로 인식되지는 않고 있다. 미국의 경우 부정투표의 가능성은 우편투표제도 뿐 아니라 모든 투표제도에서 제기될 수 있고 재외국민 우편투표에서 나타나는 부정투표의 정도가 선거결과에 영향을 미칠 정도가 아니라는 점에서 심각하게 여기지 않고 있다. 또한 제도적으로 이미 대리투표가 허용된 까닭에(프랑스), 매 선거 유권자 명부 등록의 진행한 유권자들에게만 우편투표를 허용하는 방식으로(독일), 투표 카드와 외부봉투에 본인의 자필서명 절차를 통해(오스트리아), 혹은 참관인 제도를 활용함으로써(스웨덴) 부정투표의 가능성을 최소화하고 있다.

이처럼 재외국민 우편투표제도를 시행하고 있는 국가들에서 대리투표 등 부정투표의 가능성은 그 심각성이 높지 않다고 인식하거나 저마다의 방법으로 이를 최소화하려는 방안들을 갖추고 있으며 실제 투표부정에 대한 우려 역시 크지 않은 상황이다. 오히려 이들 각국은 부정투표의 가능성보다는 선거관리의 측면에서 재외국민 유권자들의 정확한 주소지 파악을 통해 투표용지가 잘못 전달되는 경우를 우편투표제도의 더 큰 문제로 여기고 있다. 다만 이 경우에도 매 선거마다 유권자등록과 우편투표 신청과정에서 유권자들이 현 주소를 새로이 입력하거나 입력된 주소를 확인하는 과정을 통해 투표용지가 제대로 전달되고 유권자가 투표에 제대로 참여할 수 있도록 유도하고 있다. 또한 우편투표의 신청과 회송에 있어서 선거일정에 대한 고지를 적극적으로 함으로써 유권자 자신의 책임으로 투표가 이루어질 수 있도록 안내하고 있다.

이러한 실태로 볼 때 우리나라에서 재외국민 우편투표제도가 도입될 경우 대리투표 등 부정투표의 여지와 문제점은 그다지 크지 않을 것으로 생각된다. 유권자 등록과정에서 철저한 신분확인 절차가 구비되고 등록 유권자의 자격에 대한 공적 기관 간의 협



조를 통한 교차검증, 그리고 회송된 투표용지의 유효투표 확인 등을 통해 부정투표의 여지는 최소화될 수 있을 것이다. 즉, 재외국민 우편투표제도에서 부정투표의 문제는 투표의 모든 절차에서 투명하고 공개적인 확인과 관리수단을 확보함으로써 충분히 해결될 수 있다.

### 3. 재외선거 우편투표제도 도입의 필요조건

잘 알려져 있듯이 우리나라의 재외국민 우편투표제도는 재외국민의 경우 현행 제도에서 공관투표만을 허용하고 있기 때문에 접근성의 제약으로 해외 거주 유권자들이 투표권을 충분히 보장받지 못하고 있다는 문제의식에서 요구되었다. 이 연구에서 검토한 5개의 OECD 주요 민주주의국가들의 사례에서 보듯이 이들 역시 같은 문제의식에서 재외국민 우편투표제도를 도입하였으며 다소간의 문제점에도 큰 논란 없이 제도를 유지하고 있다.

우편투표제도의 도입으로 야기되는 선거관리의 문제점들 예컨대 유권자 등록, 대리투표 등 부정투표의 가능성 등은 등록절차와 본인확인 절차의 제도화 등을 통해 일정부분 해소되고 있으며 실제 이들 국가에서 심각한 문제로 인식되고 있지 않았다. 다만 우편투표제도의 특성상 유권자가 실제 거주하는 지역의 상황에 따라 투표용지의 전달과 회송이 원활하게 이루어질 수 없을 가능성이 상존하기에 투표용지의 전달의 측면에서는 관리기관의 책임성을 높이고 유권자 등록과 투표용지 회송에 있어서는 유권자 자신의 책임을 높임으로써 부작용을 최소화하고 있었다. 게다가 프랑스와 같은 국가에서는 재외국민 우편투표제도가 갖는 물리적인 한계를 고려하여 이를 극복할 수 있는 전자투표 도입의 논의 역시 나오고 있다. 이와 같은 사실들은 우리나라에서도 해외에 거주하는 유권자들의 투표권 보장을 위해 재외국민 우편투표제도의 도입이 적극적으로 고려될 필요가 있음을 시사한다.

이러한 시사점에도 우리나라의 경우 선거관리의 측면보다는 이 연구에서 살펴본 국가들과는 다른 정치적인 환경이 재외국민 우편투표제도의 도입에 더 큰 제약을 제공하고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 이미 몇 차례 언급했듯이 재외국민 우편투표제도는 투표용지의 제작과 발송, 그리고 회송에 걸리는 소요시간을 감안하여 선거일정에 앞서 충분한 기간이 확보될 경우에만 가능하다. 그러나 우리의 선거환경은 선거일에 임박하여 후보가 결정되는 경우가 일반적이며 실제 선거운동의 기간 역시 제도적으로 짧게 규정되어 있어 선거를 앞둔 유권자들이 스스로의 선호를 결정하는 데에도 촉박한 것이 사실이다.

이러한 상황에서 성급한 재외국민 우편투표제도의 도입은 투표용지의 제작과 발송, 회송 등 관리의 측면에 다른 국가들은 경험하지 않은 어려움을 초래할 가능성이 크다.

선거에 나설 후보와 정당이 결정되지 않은 상황에서 해외에 거주하는 유권자들은 국내의 유권자들과 다른 내용이 담긴 투표용지를 받을 수밖에 없으며 실제 후보와 정당이 정해진 이후에도 기표와 배송 등에 있어서 촉박한 일정에 시달릴 가능성이 높다.

국제적인 평가에서 우리의 선거관리는 다른 어떤 나라보다 앞서 있으며 이는 재외국민 우편투표제도의 도입에 선거관리의 문제가 큰 장애가 아님을 의미한다. 결국 우리의 현실에서 재외국민 우편투표제도 도입을 저해하는 요인은 선거절차에 관한 안정적인 관리보다는 우리의 선거환경 자체이며 그것이 변화하여 제도 도입의 실질적인 여건이 마련되지 않으면 우편투표제도의 득보다는 실이 큰 가능성이 높음을 염두에 두어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 권순현. 2020. “재외국민에 대한 선거제도 개선의 과제와 방향.” 『법학연구』 제20권 제3호.
- 신옥주. 2020. “우편선거제도 확대를 통한 보통선거원칙의 실현에 관한 비교법적 연구.” 『헌법학연구』 제26권 제4호.
- 이부하. 2021. “우편투표의 확대와 보통선거원칙의 실현.” 『선거연구』 제14호.

([https://www.lagboken.se/Lagboken/start/forvaltningsratt/vallag-2005837/d\\_46464-sfs-2005\\_837-vallag](https://www.lagboken.se/Lagboken/start/forvaltningsratt/vallag-2005837/d_46464-sfs-2005_837-vallag)).

- \_\_\_\_\_. 2020. “Absentee Voting for Uniformed Services and Overseas Citizens: Roles and Process, In Brief.” In Focus, September 4, 2020.
- Arrêté du 18 février 2022 pris en application de l'article R.176-4 du code électoral. Code électoral [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070239/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239/) (검색일: 2023년 5월 23일)
- Congressional Research Service (CRS). 2016. “The Uninformed Overseas Citizens Absentee Voting Act: Overview and Issues.” CRS Report, RS20764.
- Décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France.
- Décret n° 2017-306 du 10 mars 2017 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France.
- Décret n° 2022-69 du 26 janvier 2022 authentifiant la population des Français établis hors de France au 1er janvier 2022.
- Der Bundeswahlleiter. 2022. “Kurzbericht über die Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2021.” Wiesbaden, 26, Januar 2022.
- Der Bundeswahlleiter. 2022. “Kurzbericht über die Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2021.” Wiesbaden, 26, Januar 2022.
- Dispositions réglementaires concernant le vote par correspondance sur Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000024372228> (검색일: 2023년 5월 23일)
- Federal Voting Assistance Program (FVAP). 2021. *2020 Overseas Citizen Population Analysis Report*. Alexandria VA: Federal Voting Assistance Program.
- François-Noël BUFFET, “Le vote à distance, à quelles conditions ?”, Rapport

d'information n° 240 (2020-2021).

<https://www.senat.fr/rap/r20-240/r20-2405.html#fnref42> (검색일: 2023년 6월 15일)

Government Offices of Sweden. 2022. *The Elections Act(2005:837)* (<https://www.government.se/government-policy/democracy-and-human-rights/the-elections-act-2005837/>).

<https://www.swedenabroad.se/en/about-abroad-for-swedish-citizens/usa/service-for-swedish-citizens/voting-abroad---usa/>

IDEA. 2007. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*. International IDEA and Institute federal electoral.

IDEA. 2007. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*. International IDEA and Instituto federal electoral.

Journal officiel de la République française. Lois et décrets (version papier numérisée) n° 0088 du 13/04/1946

Klaus Poier. 2009. "Postal Voting in Austria - First Experience from a Law and Political Science Perspective." *ICL-Journal*, 3(4).

Klaus Poier. 2009. "Postal Voting in Austria - First Experience from a Law and Political Science Perspective." *ICL-Journal*, 3(4).

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2017), Election des Députés par des Français établis hors de France: Memento a l' Usage des Candidats (Version du 8 mai 2017).

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2019), Rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France.

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2022), Election des Députés par des Français établis hors de France: Memento a l' Usage des Candidats (Version du 3 mai 2022)

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Vote par correspondance <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/voter-a-l-etranger/modalites-de-vote/vote-par-correspondance/> (검색일: 2023년 7월 23일)

Le ministre de l'intérieur, Elections législatives 2022(1er tour): vote des Françaises établies hors de France. <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/elections-legislatives-2022-1er-tour-vote-des-francais-es-etabli-e-s-hors-de-france/#/resources> (검색일: 2023년 5월 26일)

Le ministre de l'intérieur, Élections: papiers d'identité à présenter pour voter. <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/elections-papiers-identite-presenter-voter> (검색일: 2023년 5월 23일)

- Léandre Herman-Kasse. “Pourquoi on ne vote pas par correspondance en France?” Challenges, 2021.12.23. [https://www.challenges.fr/politique/pourquoi-on-ne-vote-pas-par-correspondance-en-france\\_794322](https://www.challenges.fr/politique/pourquoi-on-ne-vote-pas-par-correspondance-en-france_794322) (검색일: 2023년 5월 23일)
- Lindahl, Bjorn. SEP 22, 2022. “Swedes abroad: Can they really sway an election?” <http://www.nordiclaborjournal.org/nyheter/news-2022/article.2022-09-18.5195402977>
- Lindahl, Björn. SEP 22, 2022. “Swedes abroad: Can they really sway an election?” (<http://www.nordiclaborjournal.org/nyheter/news-2022/article.2022-09-18.5195402977>).
- Loi n° 46-667 du 12 avril 1946 Vote par correpondance electeurs empeches ou absents. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000315553/> (검색일: 2023년 6월 21일)
- Nyqvist, Anna. 2023. Postal voting and voting from abroad: Experiences from Sweden (Riksdagen. 2005. *Vallag(2005:837)* ([https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/vallag-2005837\\_sfs-2005-837/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/vallag-2005837_sfs-2005-837/))).
- OSCE. 2018. “Sweden general elections 9 September 2018.” *ODIHR Elecrtion Expert Team Final Report*.
- Riksdagen. 2005. *Vallag(2005:837)* ([https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/vallag-2005837\\_sfs-2005-837/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/vallag-2005837_sfs-2005-837/)).
- Riksrevisionen. 2019. “Valförfarandet- valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid” (<https://data.riksdagen.se/fil/423EEB41-BFD8-451D-B4E3-8FB84E62D421>).
- SCB. 2022. Deltagandet I de allmänna valen 2022 ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START\\_\\_ME\\_\\_ME0105\\_\\_ME0105C/ME0105T03/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__ME__ME0105__ME0105C/ME0105T03/)). Statistiska Centralbyran.
- SCB. 2022. *Deltagandet I de allmänna valen 2022* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START\\_\\_ME\\_\\_ME0105\\_\\_ME0105C/ME0105T03/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__ME__ME0105__ME0105C/ME0105T03/)). Statistiska Centralbyrån.
- Skatteverket. “Ny adress/rostlangd for utvandrad” SKV 7842 (<https://www.skatteverket.se/privat/blanketterbroschyler/blanketter/info/7842.4.19.b9f599116a9e8ef36800024543.html>).
- Skatteverket. “Ny adress/röstlängd för utvandrad” SKV 7842 (<https://www.skatteverket.se/privat/blanketterbroschyler/blanketter/info/7842.4.19.b9f599116a9e8ef36800024543.html>).
- Solevid, Maria. 2016. “Svenska utlandsroster.” Maria Solevid. ed. Svenska utlandsroster:SOM-undersökningen til utlandssvenskar 2014. SOM-rapport 65.

Solevid, Maria. 2016. "Svenska utlandsröster." Maria Solevid. ed. *Svenska utlandsröster: SOM-undersökningen til utlandssvenskar 2014*. SOM-rapport 65.

Svensk författningssamling. *Vallag; utfärdad den 24 November 2005*. SFS(2005:837) (The Elections Act 2005:837).

Svensk författningssamling. *Vallag; utfärdad den 24 November 2005*. SFS(2005:837) (The Elections Act 2005:837). ([https://www.lagboken.se/Lagboken/start/forvaltningsratt/vallag-2005837/d\\_46464-sfs-2005\\_837-vallag](https://www.lagboken.se/Lagboken/start/forvaltningsratt/vallag-2005837/d_46464-sfs-2005_837-vallag)).

United States Election Assistance Commission(EAC). 2021. *Election Administration and Voting Survey 2020 Comprehensive Report: A Report form the U.S. Election Assistance Commission to the 117th Congress*. Washington DC: U.S. Election Assistance Commission.

Valmyndigheten 2022 "Brevrosta" ([https://www.youtube.com/watch?v=4vxcv\\_DODHo,0:10/1:59](https://www.youtube.com/watch?v=4vxcv_DODHo,0:10/1:59)).

Valmyndigheten 2022 "Brevrösta" ([https://www.youtube.com/watch?v=4vxcv\\_DODHo,0:10/1:59](https://www.youtube.com/watch?v=4vxcv_DODHo,0:10/1:59)).

Valmyndigheten. 2022. "Rosta från utlandet" (<https://www.val.se/att-rosta/var-rostar-jag/rosta-fran-utlandet.html>).

Valmyndigheten. 2022. "Rösta från utlandet" (<https://www.val.se/att-rosta/var-rostar-jag/rosta-fran-utlandet.html>).

Valmyndigheten. 2022. "Valresultat 2022." (<https://www.val.se/valresultat/riksdag-region-och-kommun/2022/valresultat.html>).

Valmyndigheten. 2022. "Valresultat 2022." (<https://www.val.se/valresultat/riksdag-region-och-kommun/2022/valresultat.html>).

Valmyndigheten. 2022. Valmyndighetens årsrapporter 2022.11. Valmyndigheten.

Valmyndigheten. 2022. *Valmyndighetens årsrapporter 2022.11*. Valmyndigheten.

Valmyndigheten. 2023. Årsrapport 2022. Valmyndigheten.

Valmyndigheten. 2023. *Årsrapport 2022*. Valmyndigheten.

#### <기타 인터넷 자료>

Bundesministerium der Justiz. [https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/\\_12.html#:~:text=Bundeswahlgesetz%20%C2%A7%2012%20Wahlrecht%20%281%29%2](https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/_12.html#:~:text=Bundeswahlgesetz%20%C2%A7%2012%20Wahlrecht%20%281%29%2)

0Wahlberechtigt%20sind%20alle,Wohnung%20innehaben%20oder%20sich%20sonst%20gew%C3%B6hnlich%20aufhalten%20C%203 (검색일: 2023.6.22.)

Bundesministerium Europäische und internationale Angelegenheiten.

<https://www.bmeia.gv.at/> (검색일: 2023.5.23.)

Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/> (검색일: 2023.5.19.)

Deutschlandfunk Kultur. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/bundestagswahl-briefwahl-bequem-und-sicher-100.html> (검색일: 2023. 10.4.)

Die Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/bundestagswahl-2021/deutsche-im-ausland-1929878> (검색일: 2023.5.21.)

Die Bundeswahlleiterin. <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/b/briefwahl.html> (검색일: 2023.7.21.)

Die Bundeswahlleiterin. <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/informationen-waehler/deutsche-im-ausland.html> (검색일: 2023.5.21.)

Die Bundeswahlleiterin. [https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/610da2d6-54e8-429b-9d9c-83c41aeb42d/btw21\\_rws\\_kurzbericht.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/610da2d6-54e8-429b-9d9c-83c41aeb42d/btw21_rws_kurzbericht.pdf) (검색일: 2023.5.19.)

Die Bundeswahlleiterin. <https://www.bundeswahlleiterin.de/ueber-uns/aufgaben.html> (검색일: 2023.7.20)

Frankfurter Allgemeine. <https://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/bundestagswahl-und-deutsche-im-ausland-erschwerte-bedingungen-17553656.html> (검색일: 2023.10.5.)

<https://www.bmeia.gv.at/> (검색일: 2023.5.23.)

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/bundestagswahl-2021/deutsche-im-ausland-1929878> (검색일: 2023.5.21.)

<https://www.bundestag.de/> (검색일: 2023.5.19.)

<https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/informationen-waehler/deutsche-im-ausland.html> (검색일: 2023.5.21.)

[https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/610da2d6-54e8-429b-9d9c-83c41aeb42d/btw21\\_rws\\_kurzbericht.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/610da2d6-54e8-429b-9d9c-83c41aeb42d/btw21_rws_kurzbericht.pdf) (검색일: 2023.5.19.)

<https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/b/briefwahl.html> (검색일: 2023.7.21.)

<https://www.bundeswahlleiterin.de/ueber-uns/aufgaben.html> (검색일: 2023.7.20)

[https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/\\_12.html#:~:text=Bundeswahlgesetz%20%C2%](https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/_12.html#:~:text=Bundeswahlgesetz%20%C2%0A)

A7%2012%20Wahlrecht%20%281%29%20Wahlberechtigt%20sind%20alle,Wohnung%20inne haben%20oder%20sich%20sonst%20gew%C3%B6hnlich%20aufhalten%2C%203 (검색일: 2023.6.22.)

[https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/wahlen/6/Seite.320520.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/6/Seite.320520.html) (검색일: 2023.5.23.)

<https://www.ris.bka.gv.at/> (검색일: 2023.5.24.)

<https://www.vindobona.org/article/national-council-election-2019-how-austrians-abroad-can-vote> (검색일:2023.7.20.)

NÖN.<https://m.noen.at/in-ausland/wien-briefwahl-am-postweg-bis-sonntag-9-uhr-moeglich-wien-coronavirus-gemeinderat-landtag-regionalwahlen-wahlen-227920825> (검색일:2023.10.4.)

Österreichs digitalem Amt. [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/wahlen/6/Seite.320520.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/6/Seite.320520.html) (검색일: 2023.5.23.)

Rechtsinformationssystem des Bundes. <https://www.ris.bka.gv.at/> (검색일: 2023.5.24.)

Vienna International News(Vindobona). <https://www.vindobona.org/article/national-council-election-2019-how-austrians-abroad-can-vote> (검색일:2023.7.20.)

2023년 8월 11일 스웨덴선관위(Valmyndigheten). 국제 수석 담당관 Christina Perez 이메일 인터뷰.