

일본의 재외선거가 선거정치에 미친 영향 분석

고선규 | 선거연수원

| 논문요약 |

2012년 국회의원선거와 대통령선거에 도입될 새로운 선거제도가 한국선거정치에 어떠한 영향을 미치게 될지가 초미의 관심사가 되고 있다. 본 연구는 한국의 재외선거제도 도입에 따른 다양한 문제를 예상하고 이에 대한 해결방안제시를 목적으로 일본의 사례를 연구하는 데 목적이 있다.

일본에서 재외선거는 2000년 중의원총선거부터 도입되어 현재에는 중의원과 참의원의 선거구, 비례대표선거 및 재·보궐선거에서도 실시되고 있다. 투표방법은 재외공관투표, 우편투표, 일본국내에서의 투표 등 세 가지 형태로 가능하다.

2000년 중의원선거에서 재외선거제도가 도입된 이후 각 정당은 해외유권자를 담당하는 조직을 만들게 되었다. 재외선거제도를 통해 투표에 참가하게 되면서 재외국민이 본국과 상호 연결되는 계기가 만들어지게 되었다. 재외선거제도가 도입되면서 본국의 정치, 경제, 사회, 문화 등에 대하여 이전보다 관심이 높아지게 되었다. 재외선거제도 도입이후 본국과 해외국민과의 관계에서 가장 본질적인 변화는 정당이나 정치가들이 재외국민에게 관심도가 높아졌다는 점이다. 이외에도 선거의 민주성이나 대표성을 증대시켜 일본의 민주주의를 더 한층 발전시키는 계기가 되었다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 볼 수 있다.

I. 서론

2009년 2월 한국선거사상 일대 전환점이 될 수 있는 제도개혁이 이루어졌다. 국회에서 재외국민에게 투표권을 부여하는 재외선거제도가 성립되면서 정치권은 물론 사회 각계에서 이 새로운 제도에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 최근 언론에서도 재외선거제도에 대한 보도가 증가하면서 여론의 관심도 증가하고 있다. 2012년 국회의원선거와 대통령선거에 도입될 새로운 선거제도가 한국선거정치에 어떠한 영향을 미치게 될지가 초미의 관심사가 되고 있다.

대한민국헌법은 누구에게나 참정권을 공평하게 부여하고 있다. 그러나 현실적으로 직업상 또는 거주지역의 특수성 때문에 선거당일에 투표권을 행사하지 못하는 유권자가 적지 않은 것이 현실이다. 투표일에 해외에 거주하는 재외국민과 원양어업에 종사하는 선원들의 투표제약이 대표적인 사례이다. 민주화가 진행되고 투표방법이 다양화되면서 이러한 투표 소외계층에 대한 투표권보장은 민주주의의 정착과 발전에도 중요한 과제로 대두되었다.

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

이웃나라 일본에서도 1990년에 접어들면서 투표율이 지속적으로 하락하게 되었다. 하락하는 투표율을 제고시키고 유권자에게 보다 편리한 투표 편의성을 제공하기 위하여 사전투표제도, 선상투표, 전자투표 등이 도입되었다. 그리고 재외국민의 참정권 보장을 위하여 재외선거제도가 도입되었다. 2000년 총선거를 시작으로 재외선거제도는 비례대표 선거에서 도입되었다. 2007년 이후에는 중의원 소선거구, 참의원 선거구와 재·보궐선거에도 시행되고 있다. 일본의 재외선거는 제도도입부터 정착되는 과정에서 다양한 문제점에 직면하였을 것

으로 생각된다.

본 연구는 한국의 재외선거제도 도입에 따른 다양한 문제를 예상하고 이에 대한 해결방안제시를 목적으로 일본의 사례를 연구하는 데 목적이 있다. 특히, 일본재외선거제도의 도입배경, 재외선거의 내용과 현황, 제반문제점 등을 분석할 것이다. 그리고 재외선거가 선거정치전반에 미친 영향 등을 현지조사를 통해 실증적으로 분석하여 한국에 주는 시사점과 정책적 함의를 도출하게 될 것이다.¹⁾

II. 일본의 재외선거의 내용과 현황

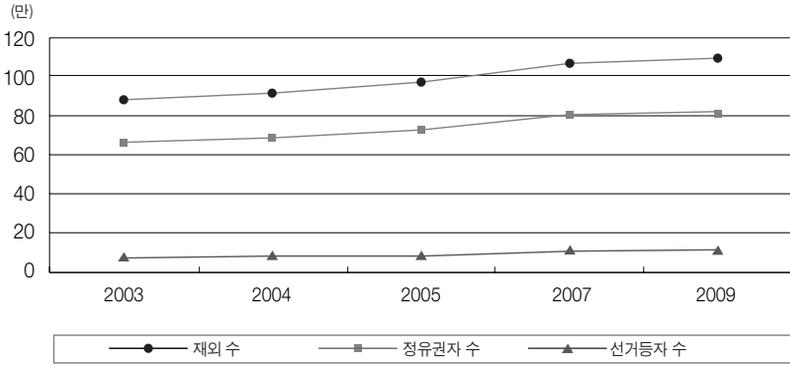
재외선거는 1998년 4월 24일에 성립된 공직선거법의 일부를 개정하는 법률(공포:1998년 5월 6일)에 의해 재외선거제도가 만들어졌다. 2006년 재외선거관련 법규가 개정되기 전까지는 중의원과 참의원선거 비례대표선거에서만 도입되었다. 그러나 2006년 개정에 따라 선거구와 비례대표구에서 모두 실시하게 되었다. 그리고 중의원과 참의원의 재·보궐선거에도 도입되었다.

재외선거는 2000년 중의원총선거부터 도입되어 중의원, 참의원선거에서는 비례대표 선거에서 실시되어 왔다. 그리고 2007년 이후에는 중의원과 참의원의 선거구와 재·보궐선거에서도 실시되고 있다. 그러므로 현재 일본에서는 지방선거를 제외한 국정선거에서는 재외선거가 일상화되었다.

일본의 재외선거에서 유권자가 투표하기 위해서는 우선 재외선거등록이 필요하다. 등록자격은 만 20세 이상의 일본 국적 소지자이며 해외에 3개월 이상 거주해야 한다. 등록은 유권자가 살고 있는 지역을 관할하는 일본대사관, 총영

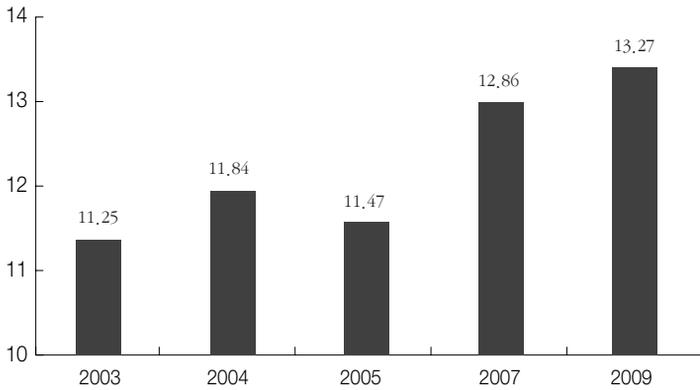
1) 2009년 7월 2일부터 7월 9일까지 일본의 재외선거 실태조사를 위하여 일본 자민당, 민주당, 총무성, 외무성, 브라질의 상파울루일본총영사관을 방문하여 현지조사와 인터뷰를 실시하였다. 관련 자료와 인터뷰에 응해 주신 관련자분들께 감사드린다.

〈그림 1〉 일본의 해외체류인 수와 선거인등록자 수의 증가 추이



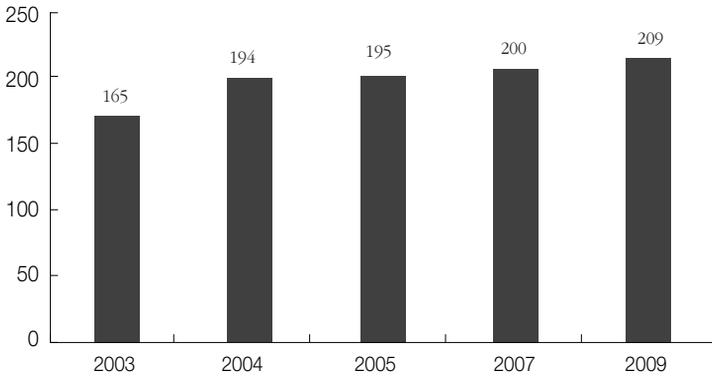
総務省, 「在外選挙の実施状況」, 2009

〈그림 2〉 일본의 재외선거에서 선거인등록비율의 변화



사관을 방문하여 재외선거인명부에 등록이 필요하다. 등록을 마치게 되면, 「재외선거인증」이 일본의 해당 시정촌(구시군)선거관리위원회로부터 교부되는데 투표 시에는 반드시 필요하다. 투표방법은 재외공관투표, 우편투표, 일본국내에서의 투표 등 세 가지 형태로 가능하다.

〈그림 3〉 일본 재외선거에서 공관투표를 실시하는 재외공관 수의 변화



출처: Faminet, 2009

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

일본의 재외선거는 2000년부터 도입되어 여러 가지 제도 개선이 이루어졌다. 재외선거인 등록절차에 대한 편의성이 제고되는 제도개선이 이루어지기도 하였다. 그리고 공관투표를 확대하기 위하여 투표 가능한 재외공관 수를 늘리는 조치도 동시에 진행하였다. 결국 2009년에는 재외선거에서 공관투표를 실시하는 재외공관 수가 209개에 이르게 되었다. 1998년 재외선거제도 도입 이후 여러 가지 측면에서 제도개선과 유권자에게 편의성을 제공하는 조치들이 지속적으로 취해져 왔음을 알 수 있다.

2009년 총선거에서 투표자가 많은 재외공관은 상파울루이다. 그 다음이 뉴욕, 싱가포르, 상해 총영사관 등의 순이다. 투표에 참여한 재외선거인 수를 지

〈표 1〉 2009년 중의원총선거에서 재외공관투표 상위 20개 공관(투표자 수)

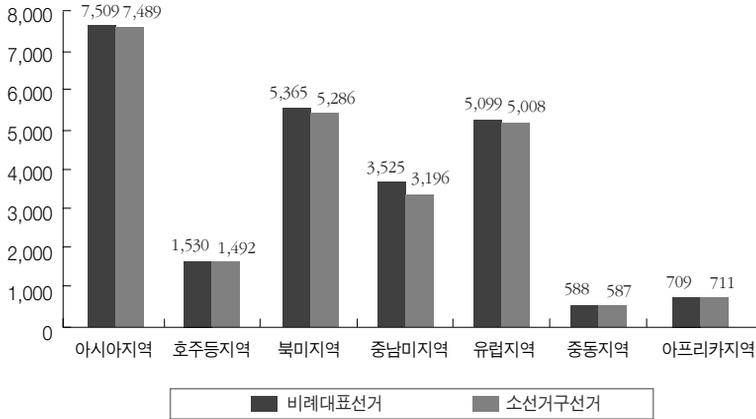
공관명	비례대표선거	소선거구선거
상파울루총영사관	1,580	1,308
뉴욕총영사관	1,287	1,269
싱가포르대사관	1,040	1,039
상해총영사관	1,038	1,035
타이대사관	989	984
LA총영사관	904	880
홍콩총영사관	889	883
런던총영사관	831	821
마닐라총영사관	688	687
프랑스대사관	593	572
샌프란시스코총영사관	580	579
듀셀도르프총영사관	567	560
중국대사관	455	455
미국대사관	417	413
자카르타총영사관	393	393
아르헨티나대사관	374	351
메르본느총영사관	361	355
시드니총영사관	342	334
프랑크푸르트총영사관	289	283
말레이시아대사관	286	286

출처: Faminet, 2009

역별로 살펴보면, 아시아지역이 가장 많이 나타나고 있다. 그 다음이 북미지역, 유럽지역, 중남미지역 순으로 나타났다.

2009년 총선거에서 재외선거유권자 수는 108,000명 정도로 나타났다. 투표율은 소선거구 26.1%, 비례대표 26.7%로 나타났다. 실제로 투표한 재외유권자 수는 28,161명으로 나타났다. 2000년 이후 일본 재외선거의 투표율은 대체로 20% 전후를 나타내고 있다. 2007년 참의원선거에서 29.94%로 가장 높게 나타났다으며 2003년 총선거에서 15.93%로 가장 낮은 투표율을 기록하였다. 투표방법별로 투표자 수를 살펴보면, 공관투표가 가장 많이 나타나고 있다. 2009년 총

〈그림 4〉 2009년 중의원 총선거에서 지역별 재외투표 현황



출처: Faminet, 2009

〈표 2〉 역대 일본의 재외선거 현황

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

출처: 총무성, 2009, 「일본의 재외선거 현황」에서 재정리

선거에서 재외선거 투표자 중 70% 정도가 공관투표를 했다. 그 다음이 우편투표이다. 공관투표자의 수는 점점 증가하고 있고 우편투표 비율은 감소하는 경향이 나타나고 있다. 2009년 총선거에서 국내 유권자의 투표율이 69.28%임을 감안하면 재외선거 투표율은 매우 낮음을 알 수 있다.

III. 재외선거제도의 도입이 선거정치에 미친 영향

1. 정당, 후보자에 미친 영향

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

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

각 정당은 조직정비와 더불어 다양한 재외선거제도의 활동을 의식하면서 전개하게 되었다. 자민당의 경우, 우선 영어홈페이지를 작성하게 되었는데 이것은 직접적으로 재외선거를 의식하여 제작하게 되었다. 그뿐만 아니라 유권자가 많은 미국에는 당직자를 파견하는 등 초기부터 적극적으로 대응하게 되었다. 더 나아가 자민당 당원으로 가입하여 자민당을 적극적으로 지지할 수 있도록 하기 위하여 해외 유권자를 당원으로 입당시키는 작업을 전개하게 되었다. 현재 자민당은 해외유권자에게 의원추천을 통해 당원이 되거나 또는 지역단체 당원으로 입당을 시키고 있다. 이러한 해외유권자를 당원으로 입당시키게 된 계

기는 역시 재외선거제도의 영향이다. 자민당은 정당의 정책홍보와 지지를 유도하기 위하여 해외후원회를 결성하였다. 해외유권자나 해외 후원회 회원에게는 엽서나 홍보책자 등을 발송하여 정책홍보를 실시하게 되었다(自民党情報調査局 田中耕一 인터뷰, 2009.7.2).

그리고 국회의원이거나 당직자가 해외출장을 가게 될 경우, 해외유권자를 대상으로 홍보활동을 적극적으로 전개하고 있다. 자민당 소속의원이나 당직자가 특정지역을 방문하게 될 때, 교포단체와 간담회를 적극적으로 실시하고 있다. 교포단체뿐만 아니라 각 지역의 도민회, 기업단체 등을 방문하여 정당의 정책이나 교포사회에 대한 지원방안을 설명하기도 한다. 교포사회의 사정 등을 고려하여 사회적 약자, 재외국민보호 등을 강조하여 당의 이미지 제고에 노력하고 있다. 자민당은 해외유권자 중에서 참의원 비례대표구에 후보자를 응립하는 등 해외 유권자에 대한 지지와 포섭활동을 적극적으로 전개하였다. 정당의 홍보를 위해서는 해외 현지지역의 유력자나 신문, 홍보지에 당의 정책정보를 제공하여 홍보활동을 전개하기도 한다. 미국의 LA지역과 같이 상대적으로 취약한 지역에 대해서는 더욱 더 지지기반 확대를 위하여 전략을 수립하기도 하였다(自民党選挙対策本部 加藤千晴 인터뷰, 2009.7.2).

해외유권자에 대한 직접적인 홍보활동 이외에도 자민당은 재외선거인등록 절차를 간소화시키는 제도개선 노력뿐만 아니라 향후 인터넷 통해 선거운동을 할 수 있도록 방안을 연구하는 등 제도정비도 적극적으로 추진할 계획으로 나타났다.

민주당의 경우도 대체로 자민당과 유사한 홍보활동을 해외 유권자를 대상으로 실시하고 있다. 민주당은 재외선거제도 도입초기에 정당의 해외지부를 설치하는 문제를 검토하기도 하였다. 그러나 현행 정당법의 제한에 따라 결국 해외 지부 창설은 포기하게 되었다. 당시 정당법에 따라 각 지부의 지부장은 소선거구에 출마하는 후보자가 맡도록 되었는데 해외유권자가 소선거구에 출마하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 부득이하게 포기하게 되었다(民主党衆議院 西村ちなみ의원 인터뷰, 2009.7.3).

민주당의 후보자는 비례대표에 투표를 의식하여 선거운동을 해외에서 시작하는 후보자도 있었다. 2005년 선거에서 민주당의 야나세(柳瀬)후보자는 미국

뉴욕에서 선거운동을 하는 적극성을 보이기도 하였다. 해외 유권자 중 미국지역은 민주당을 지지하는 유권자가 많은 것으로 나타났다. 정당에 대한 정보나 홍보활동은 해외 각지에 존재하는 일본인 신문이나 해외신문협회에 민주당의 선거정보를 주로 제공하면서 선거운동을 전개한다. 민주당도 해외 유권자의 투표편의를 위하여 투표기간연장, 등록절차간소화, 팩스 투표, 인터넷 투표도입 등 제도개선 연구를 진행시키고 있다. 이러한 제도개선 노력은 교포사회에 긍정적 이미지 형성에 기여하기 때문이다.

일본의 각 정당은 재외 유권자를 대상으로 하는 특별한 공약이나 정책 프로그램 만들지 않은 것으로 나타났다. 그 이유는 해외 유권자 수가 지나치게 적기 때문이다. 2009년을 기준으로 보면, 해외체류자 수는 110만 명 정도이다. 이 중에서 유권자로 추정되는 인구는 81만 명 정도로 알려지고 있다. 실제로 2009년 총선거에서 유권자로 등록한 수는 10만 8천 명 정도에 불과하다. 등록된 전체 재외유권자수를 300개 소선거구로 나누어 본다면, 대체로 각 선거구별로 300명이 조금 넘는 수준이다. 300명 정도가 후보자의 당락에 영향을 미칠 가능성은 그다지 크지 않다. 비례대표선거를 보더라도, 일본은 비례대표선거의 당선자 결정이 전국을 11개 블록으로 나누어 결정하고 있기 때문에 영향력이 별로 크지 않다. 2009년 총선거에서 재외선거인명부에 등록된 유권자 수가 10만 8천 명을 조금 상회하고 있는 상황을 고려하면, 각 블록별 유권자는 대체로 1만 명 정도이다. 각 블록에서 1만 명 정도의 득표는 당선자 배분에 크게 영향을 미치지 못하고 있는 상황이다.

2009년 총선거에서 재외선거제도를 이용하여 투표한 해외유권자는 28,161명으로 투표율은 26.1%를 기록하였다. 이러한 투표비율은 각 정당의 의석변화에 큰 영향을 미치기 어려운 수준이라고 볼 수밖에 없다. 각 선거에서 투표자 수가 크게 늘어나고 있지 않으므로 각 정당의 재외 유권자에 대한 대응방안도 눈에 띄게 줄어들고 있는 실정이다.

그러나 2007년 참의원선거부터 기존과는 달리 소선거구에도 재외선거가 도입되면서 후보자 레벨에서 적극성을 보이는 후보자가 나타나기도 하였다. 후보자는 해외교포사회의 인적네트워크를 활용하여 선거운동을 전개하고 있다. 특히, 각 지역에 존재하는 도민회나 군민회 등을 통해 각 선거구에 대한 선거운동

을 전개하고 있다. 그리고 일본 국내의 선거구 유권자 중에서 해외에 친척이나 지인이 존재하는 사람을 통해 해외에 거주하는 사람에게 전화나 메일을 통해 선거운동을 전개하고 있는 것으로 분석되었다. 지역적 연계관계는 해외에서도 비교적 강한 유대감을 유지하고 있으므로 효율적인 네트워크로 작용하고 있는 것으로 보인다.

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

2. 교포사회에 미친 영향과 선거정치

일본의 재외선거제도가 교포사회에 미친 영향은 결코 적지 않다고 판단된다. 특히, 일본의 재외선거제도가 재외동포의 헌법소송을 통해 이루어졌다는 점을 보더라도 교포사회에 주는 심리적 영향은 매우 크다.

제도 도입이 교포사회에 미친 영향을 브라질 사례를 중심으로 살펴보자. 일본의 해외이민 역사는 브라질의 경우 100년을 넘어서고 있다. 1892년 브라질 정부는 일본인 이민을 받아들이기로 결정하였다. 이후 1895년 일본과 브라질이 통상수호조약을 체결하면서 1908년 처음으로 일본인 이민이 시작되었다. 이민 초기에는 일본정부 주도로 이민이 추진되었다. 정부주도로 브라질에 이주한 일본인들은 현지의 가혹한 노동환경에 절망하지 않을 수 없었다. 세계 1차 대전과 2차 대전을 거치면서 일본인은 냉대 속에서 현지 정착에 성공하게 되었다. 전후에는 브라질에서의 일본인의 성공을 계기로 많은 사람들이 1951년 다시 이

민이 증가하게 되었다. 브라질에는 현재 150만 명 정도의 일본계 브라질인 또는 일본인 거주하고 있다.

일본정부는 정부주도로 이민을 추진하였으나 본국인에 대한 보호는 그다지 적극적이지 않았던 것으로 평가된다. 현지 인터뷰를 통해 관찰한 결과로는 일부의 교민들이 본국에 버려진 것으로 자신들을 인식하는 경우도 있는 것으로 나타났다(브라질 호고현도민회 오니시 사다오회장 인터뷰, 2009.7.8). 이러한 상황에서 재외선거제도가 도입되면서 참정권이 인정되고 직접적으로 투표에 참여할 수 있게 되었다. 대부분의 교포사회의 일본인들은 재외선거제도가 도입되면서 본인들은 “본국으로부터 인정받게 되었다” 라는 생각을 가지게 되었다고 회고하였다(브라질 나가사키현도민회 노구치 케이쥬회장 인터뷰, 2009.7.7).

재외선거제도를 통해 투표에 참가하게 되면서 재외국민이 본국과 상호 연결되는 계기가 만들어지게 되었다. 재외선거제도가 도입되면서 본국에 대한 정치, 경제, 사회, 문화 등에 대하여 이전보다 관심이 높아지게 되었다. 최근 해외에서 일본의 NHK 방송 청취가 자유롭게 되면서 본국에 대한 관심도가 높아진 것으로 나타났다. 더구나 인터넷의 보급으로 세계 어디에서나 인터넷을 통해 일본의 정보나 정치, 경제적 흐름을 쉽게 알 수 있게 되면서 본국에 대한 관심은 더욱 더 높아진 것으로 보인다.

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

재외선거제도 도입 이후 본국과 해외국민과의 관계에서도 가장 본질적인 변화는 정당이나 정치가들이 재외국민에게 관심도가 높아졌다는 점이다. 각 정당이나 정치가는 재외국민의 목소리를 경청하게 되었고, 교포사회의 곤란한 점이나 민원사항에 대해서 정당이나 정치가의 반응이 더욱 빨라지게 되었다. 국회의원이거나 정당 당직자의 해외 방문 시에는 반드시 해외동포와 간담회와 같은 여론 수렴의 장이 만들어지게 되었다. 평상시에도 각 정당은 재외국민과 커뮤니

니케이션 통로가 다양한 형태로 유지되고 있다(브라질 도민연합회 우에하라 아케오회장 인터뷰, 2009.7.7).

재외선거제도 도입은 정치가와 재외국민간의 관계에도 커다란 변화를 가져왔다. 이전에는 재외국민이 정치가에게 접근하여 교포사회 현안을 해결하고자 노력하였으나 재외선거제도 도입이후에는 반대로 정치가가 유권자에게 적극적으로 접근하는 변화가 발생하게 되었다. 이러한 변화는 재외 유권자 입장에서는 긍정적 변화로 평가하고 있다. 반대로 재외선거제도 도입을 계기로 정당뿐만 아니라 공관에 대한 과도한 요구가 물의를 빚기도 하지만 교포사회에서 문제가 될 정도는 아닌 것으로 조사되었다.

일본은 자연이나 학연, 혈연 등 1차적인 관계가 강한 사회이다. 이러한 특징은 해외에 거주하는 교포사회도 마찬가지이다. 브라질의 경우를 살펴보면, 일본 국내 거의 전 지역의 각 도도부현(한국의 광역시·도)에 해당하는 도민회가 결성되어 있다. 그리고 각 도민회를 통한 도민회연합회가 결성되어 운영되고 있다. 일본 국내의 지역적 특성이나 인적네트워크에 따라 정치적인 성향이나 각 정당간의 관계가 달라지기도 한다. 브라질의 일본교포사회는 대체로 보수적인 성향이 강한 것으로 분석하고 있다. 반대로 미국은 민주당 지지성향이 강한 것으로 알려져 있다. 각 정당에서도 이러한 지역별 정치성향에 대한 파악이 이루어지고 있는 것으로 설명하였다(自民党情報調査局 田中耕一 인터뷰, 2009.7.2).

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

재외선거제도의 도입으로 일본의 교포사회는 본국과의 심리적 거리가 가까워지는 계기가 된 것으로 조사되었다. 본국에 대한 관심도가 증가하게 되었으며 NHK 방송이나 인터넷을 통해 본국에 대한 정치, 경제, 사회, 문화 등에 대한 정보를 적극적으로 입수하고 이를 통해 본국에 대한 관심도는 물론 정치에 대한 관심도도 증가하게 되었다. 그리고 재외선거제도가 교포사회를 정치적으로

동원하는 다양한 유인은 존재하나 심각한 갈등이나 대립을 초래하는 정도는 아니라고 교민들은 보고 있다(브라질 도민연합회 소노다 아키노리 부회장 인터뷰, 2009.7.7).

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

3. 선거과정에 미친 영향

재외선거제도가 일본의 선거정치 전반에 미친 영향력은 결코 적지 않다. 선거의 민주성이나 대표성을 증대시켜 일본의 민주주의를 더 한층 발전시키는 계기가 되었다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 볼 수 있다.

일본에서도 재외선거 등이 도입되면서 국민의 선거 참여가 확대되었다는 평가이다. 이러한 참여의 확대는 헌법이 보장한 기본권을 실질적으로 확보해 준다는 측면에서 획기적인 조치라고 평가된다. 그리고 선진민주주의 국가들과 같이 민주주의적 정치참여를 보장해 준다는 점에서 명실상부한 민주주의 국가로의 진입을 의미하기도 한다. 더구나 최근 투표율 증가는 일본정치에 대한 관심 고조와 참여를 활성화시키는 효과가 있다. 또한 선거에 다양한 방법으로 투표참여를 보장하는 제도개혁은 일본 민주주의 정치체제의 정당성을 제고시키는 효과를 가져왔다고 평가하고 있다(일본 총무성 하라선거과장 인터뷰, 2009.7.3).

어느 정치사회에서나 선거는 유권자의 참여를 통해 대표자를 선출하고 사회적 쟁점에 대한 정책결정의 역할을 수행한다. 그러나 현실적으로 선거참여를 둘러싼 제반사정으로 인하여 재외국민이나 선원 등과 같은 특정지역이나 직업에 종사하는 사람들은 배제될 수밖에 없었다. 그러나 최근 1990년대 후반 이후 다양한 개혁적 조치들이 단행되어 투표참여가 확대되는 계기가 마련되었다. 예를 들어, 1998년 재외선거, 2000년 5월에는 선상투표제도, 그리고 2003년 12월에는 기일 전 투표(사전투표)제도가 도입되는 등 제도개혁이 단행되었다. 이러

한 제도개혁은 투표참여의 편의성을 획기적으로 제고시키게 되었다. 더 나아가 재외국민을 비롯한 국민들의 정치적 관심이 고조되는 등 일본에서 긍정적 효과들이 나타났다. 이러한 효과는 투표율 증가로 나타나고 있다. 투표율 증가는 일본정치에서 선거가 가지는 정치적 기능을 회복시키게 되었다. 그리고 대표성의 위기를 극복하여 선출된 대표들의 정당성 강화에도 기여하게 되었다. 이러한 측면에서 재외선거가 선거정치와 관련하여 가지는 의미는 결코 적지 않다고 본다.

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

이러한 투표비율은 각 정당의 의석변화에 큰 영향을 미치기 어려운 수준이라고 볼 수밖에 없다. 일본 재외선거에서 유권자는 국내의 최종 주소지나 본적지 선거구에서 투표한다. 그리고 소선거구가 300개로 분산되어 있으므로 개별 선거구당 유권자 수 및 투표자 수는 매우 적은 수준이다. 재외선거제도 도입에서 해외선거구나 재외투표구를 특정 선거구로 지정하는 경우와는 달리 일본의 재외선거는 해외 유권자의 투표가 분산되기 때문이다.

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

4. 선거관리에 미친 영향

다음으로는 재외선거 도입이 선거관리에 미친 영향에 대해서 관찰해 보고자 한다.

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

특히, 재외선거 초기단계에서 선거관리에 동원되는 인적 자원, 외무성과 총무성 그리고 지방자치단체 간의 역할분담 문제는 매우 중요한 쟁점이 되었다. 결국 총무성은 재외선거를 총괄하는 정책결정과 기본방향을 결정하는 역할을 수행하게 되었다. 그리고 제도 개선이나 선거에 관련된 예산책정, 가이드라인 작성 등을 수행한다. 또 재외투표가 일본 본국에 도착한 이후 개표 등의 업무나 통계를 담당한다. 이에 대하여 외무성은 재외선거업무를 중개하는 기능을 수행하게 되었다. 즉, 제도 시행에 따른 구체적인 절차가 대체로 외무성 관할 속에서 이루어진다. 현지에서 이루어지는 재외선거인등록, 투표, 투표지 이송 등이 외무성 업무 속에서 이루어진다(외무성 재외선거실장 노지리 다케치카 인터뷰, 2009.7.3). 재외선거와 관련하여 각 지방자치단체도 일정한 역할을 분담하고 있다. 재외선거인등록증 발급과 우편 투표 시 투표용지 발송, 개표 작업 등은 각 구시군의 지방자치단체가 담당한다.

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

재외선거관리에는 막대한 인원이 필요하다. 각 공관에서 선거인등록이 이루어지고 투표소가 설치된다. 예를 들어, 브라질의 상파울루 총영사관은 투표소에 영사 1인과 공관원 5~6인 배치하고 있으며, 그리고 기타 현지인을 120명 정도 고용하여 투표소 종사자로 충원하고 있다. 그러므로 선거관리요원의 확대는 매우 중요한 문제이다. 선거인 등록이 일본의 경우 연중 실시되므로 이를 전담하는 직원의 확보는 시급한 문제였다. 공관에서 기존의 영사업무와 별도로 선거인등록을 실시해야 하므로 업무의 과중한 부담이 존재한다. 더구나 투표시기에는 투표자와 영사업무 관련자가 동시에 공관을 방문하므로 이에 대한 관리문제는 매우 중요하다. 일본의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 재외선거를 전담 관리하는 직원의 확보는 매우 중요한 문제이다.

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

선거관리와 관련하여 또 하나 중요한 문제가 재외 선거인에 대한 홍보문제이다. 각 공관이 위치하는 현지에서는 교포신문, 공관계시판, 공관 홈페이지, 일본인관련 상공회의소, 전자메일 등으로 홍보를 진행한다. 구체적인 방법으로는 NHK 위성방송이 홍보에 크게 기여하고 있다. 후보자정보는 총무성, 외무성의 홈페이지에 관련 사이트를 링크하여 제공하고 있으며 투표소에 후보자 정보(포스터 사진, 경력)를 비치하여 유권자가 확인 후 투표하도록 하고 있다. 특히, 선거관리에서 인터넷을 활용하는 방안은 매우 중요한 것으로 인식하고 있다(외무성 영사정책과장 야에가시 요시노리인터뷰, 2009.7.3).

IV. 한국 재외선거에 대한 정책적 시사점

1. 재외선거절차에 대한 편의성 확보

일본은 재외선거인을 거주 국가에서 3개월 이상 체류한 자를 등록 조건으로 규정하고 있다. 이러한 거주조건은 재외선거인 등록과 관련하여 불편을 초래하였다. 즉, 해외에 거주하기 시작하면서 재외공관에 재류신고를 하고나서 3개월 이후에 다시 공관을 방문하여 재외선거인등록을 해야 하는 불편함이 존재하였다. 그러므로 이러한 불편을 해소하기 위하여 거주하는 국가에 도착하여 공관에 「在留신고서」를 제출할 때 재외선거인등록을 할 수 있도록 제도개선을 단행하였다. 3개월 이전에도 재외선거인등록이 가능하게 되었지만 유권자로서 자격은 3개월이 지난 후에 발생하게 된다. 아울러 재외선거인등록증은 3개월이 경과한 후에 별도의 확인 및 발급절차를 통해 발급가능하게 된다. 일본은 더 나아가 재외선거인 등록절차를 간소화시키기 위하여 출국 전에 국내의 해당 자치단체에서 재외선거인 유권자 등록이 가능하도록 제도 신설을 추진 중인 것으로 알려졌다(일본 총무성 하라선거과장 인터뷰, 2009.7.3).

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

브라질의 상파울루 사례를 보면, 총영사관의 공관내부의 장소가 협소하여 공관 밖에서 줄을 서서 기다리는 문제가 발생하게 되었다. 공관의 보안확인에 따른 검사에 지나치게 많은 시간이 소요되어 불만이 고조되었다. 그래서 일본인이 많이 거주하는 지역의 일본인학교나 공적인 건물에 투표소 설치를 요망하는 민원이 다수 발생하게 되었다.

결국 일본정부는 이러한 민원을 해결하기 위하여 브라질 정부와 양해각서 체결을 진행하게 되었다. 브라질의 상파울루 총영사관은 브라질 정부와 MOU를 체결하여 공관 밖에서 투표를 실시하고 있다. 외부 건물임대 비용은 일본 측이

부담하고 있는데 1일 600달러 정도이다. 상파울루의 경우, 등록 유권자 수가 12,700명(2009년 6월 기준)으로 공관에서 수용하기에 어려운 점이 있었다. 대체로 실제 투표자 수는 2,000명 정도지만 2009년 총선거에서는 1,580명이 투표하였다.

그리고 일본의 재외선거에서 유권자의 선거인등록 편의성 제고를 위하여 선거인등록업무는 영사출장서비스를 통해 홍보 및 접수가 이루어지고 있다. 영사출장서비스는 이동 영사관을 설치하는 형태로 이루어진다. 일본인이 집중되어 있는 지역은 물론 기업 밀집지역 등에 설치되기도 한다. 브라질의 상파울루지역에서는 각 도도부현 도민연합회의 협력으로 도민연합회 사무실에서 선거인등록이 이루어지기도 하였다. 이러한 재외선거절차에 대한 편의성 제공은 우리에게 매우 시사적이라고 할 수 있다.

2. 유권자에 대한 홍보방안과 시사점

일본 국내 홍보는 전적으로 총무성이 담당한다. 그리고 해외지역에서의 홍보는 외무성이 담당한다. 각 공관이 위치하는 현지에서는 교포신문, 공관계시판, 공관홈페이지, 일본인관련 상공회의소, 전자메일 등으로 홍보를 진행한다. 구체적인 방법으로는 NHK 위성방송이 홍보에 크게 기여하고 있음을 알 수 있었다. 또한 기업에 방문하여 홍보하거나 홍보책자를 제작하여 배포하기도 한다.

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

이러한 일본 재외선거에서 홍보활동은 지역에 따라서 국내홍보는 총무성, 해외지역에서는 외무성이 담당하는 등 역할 분담을 하고 있다. 그리고 무엇보다도 NHK 위성방송을 활용한 홍보활동의 효율성이 크므로 한국의 경우에도 KBS World나 라디오방송인 한민족 방송, 민간방송은 Arirang TV 등을 통한 홍보방

안을 강구하는 것이 효율적일 것으로 보인다. 이와 아울러 교민단체나 교민언론, 상공회의소 등 교민네트워킹을 활용하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

3. 무효표 방지 대책에 대한 시사점

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

4. 투표소 안전 확보와 질서유지에 대한 시사점

일본의 재외선거에서도 공관투표 시, 질서유지와 투표소의 안전 확보는 매우 중요한 문제이다. 실제로 재외선거 시, 투표소의 안전 확보는 투표소 주변의 교통정리 등은 현지국가 경찰이 담당하고 주변 경비는 외부 용역회사에 의뢰하여 공관이 담당하는 것으로 나타났다(상파울루 일본국총영사관 마루하시 지로 수

석영사 인터뷰, 2009.7.8). 공관투표 진행 중 질서문란 및 질서유지와 관련해서는 공관이 대응 매뉴얼을 작성하여 대응하고 있었다. 질서문란 사례는 특별히 보고되지 않았으나 만약 사례가 발생하였을 경우에는 현지 공관이 적절히 조치 하되 본국의 외무성에도 상시로 「긴급 대응팀」이 대기하고 있으므로 수시로 보고한 후 처리하고 있는 것으로 나타났다.

5. 외무성과 총무성의 역할 분담과 역할

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

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

재외선거 홍보에 관련해서도 양 기관은 역할을 분담하여 진행시키고 있다. 일본의 재외선거에서 홍보활동은 지역에 따라서 국내홍보는 총무성, 해외지역 홍보는 외무성이 담당하는 등 역할 분담을 하고 있다. 재외선거에 관련된 투표 종사자 연수에 대해서도 기본적인 가이드라인은 총무성에서 작성하고 현지에서 구체적인 상황을 토대로 이루어지는 실무적 연수는 외무성의 관할하에 각 공관에서 이루어지고 있다(상과올루 일본국총영사관 고토영사 인터뷰, 2009.7.8).

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

이상과 일본의 재외선거 관련 역할분담은 한국에도 많은 시사점을 던져주고 있다. 중앙선거관리위원회와 외교통상부 간의 역할분담은 한국의 재외선거의

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

이런 와중에 각 공관에서 투표소를 운영하는 데 있어서 모든 사항을 전적으로 공관에 위임하고 있는 현 실태에 대해서 공관의 불만이 크다. 그래서 현지에서는 공관의 부담이 매우 크므로 선거관리를 담당하는 총무성에서 투표소 관리에 관련된 연수, 지도, 투표소 적합성 여부 등을 결정해 주거나 명확한 가이드라인이 필요하다는 목소리가 크다(상파울루 일본국총영사관수석영사 인터뷰, 2009.7.8).

6. 재외투표 종사자의 연수에 대한 시사점

재외선거와 관련하여 투표종사자에 대한 연수나 교육은 매우 중요하다. 선거는 국민의 기본권으로 헌법이 보장하고 있기 때문이다. 그러므로 권리행사가 침해되면 선거 자체가 무의미해지기 때문이다. 국내에서의 선거업무와는 달리 외국에서 이루어지기 때문에 투표종사 경험이 전무한 사람들이 투표종사자로 참여하기 때문에 교육은 매우 중요하다.

일본의 재외선거에서는 투표종사자 연수는 각 지역의 공관이 자체적으로 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러다보니 공관에서 매우 곤란해 하는 상황이다. 투표종사자에 대한 교육내용이 지역에 따라 달라 일관성을 상실하기 때문

에 외무성에서도 연수 내용이나 가이드라인 등을 각 공관에 제시하고 있으나 본국에서는 현지사정을 잘 몰라 연수내용 제시에 한계를 안고 있는 상황이다.

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

상파울루 현지조사에서도 공관에서의 투표종사자에 대한 연수 문제는 심각하게 제기되었다. 실제로 상파울루 공관에서는 투표개시 전일에 오전, 오후에 걸쳐 8시간 정도 관리교육 실시하고 있는 것으로 나타났다. 상파울루 총영사관은 투표소에 영사 1인과 공관원 5~6인 배치하고 있으며, 그리고 기타 현지에서 120명을 고용하여 투표소 종사자로 충원하고 있다. 외부인 충원은 외부용역회사를 통해 충원하고 있으므로 연수의 중요성이 더욱 더 크다고 설명하고 있다 (상파울루 일본국총영사관 고토영사 인터뷰, 2009.7.8).

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

V. 결론

민주주의를 규정하는 최소한의 조건은 주기적이고 자유로운 선거의 실시이다. 자유로운 선거가 실시되기 위해서는 선거과정에 대한 자유로운 참여나 활동뿐만 아니라 민주주의 정치사회 구성원인 유권자 모두에게 참정권이 보장되어야 한다. 최근 재외선거가 도입되면서 모든 유권자에 대한 참정권 보장은 현실화되고 있다.

재외선거는 2000년 중의원총선거부터 도입되어 중의원, 참의원선거에서는 비례대표 선거에서 실시되어 왔다. 그리고 2007년 이후에는 중의원과 참의원의 선거구와 재·보궐선거에서도 실시되고 있다. 일본은 한국보다 앞서 재외선거제도를 도입하였다.

2000년 중의원선거에서 재외선거제도가 도입된 이후 각 정당은 해외유권자를 담당하는 조직을 만들게 되었다. 일본 민주당의 경우, 재외선거운동은 「국제국」에서 담당하게 만들었다. 자민당은 중앙당의 「조직국」 안에 재외선거센터를 설치하여 체계적인 대응을 서두르게 되었다. 그러나 최근 낮은 투표율과 등록비율로 인해 재외선거가 당선자 배분에 크게 영향을 미치지 못하고 있는 상황이다. 그러므로 각 정당의 재외 유권자에 대한 대응방안도 눈에 띄게 줄어들고 있는 실정이다.

재외선거제도를 통해 투표에 참가하게 되면서 재외국민이 본국과 상호 연결되는 계기가 만들어지게 되었다. 재외선거제도가 도입되면서 본국의 정치, 경제, 사회, 문화 등에 대하여 이전보다 관심이 높아지게 되었다. 재외선거제도 도입 이후 본국과 해외국민의 관계에서 가장 본질적인 변화는 정당이나 정치가들의 재외국민에 대한 관심도가 높아졌다는 점이다. 각 정당이나 정치가는 재외국민의 목소리를 경청하게 되었다는 점이다. 교포사회의 곤란한 점이나 민원 사항에 대해서 정당이나 정치가의 반응이 더욱 빨라지게 된 점은 커다란 변화 중의 하나이다. 이외에도 선거의 민주성이나 대표성을 증대시켜 일본의 민주주의를 더 한층 발전시키는 계기가 되었다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 볼 수 있다.

한국에 대한 정책적 시사점과 관련해서는 선거절차에 대한 편의성 확보, 재외국민에 대한 홍보방안, 투표소 안전문제, 재외투표종사자에 대한 연수, 재외선거과정에 대한 역할분담 등에 대하여 일본의 사례연구는 많은 시사점을 주고 있다.

[참고문헌]

- 고선규. 2006. “2005년 일본 총선거와 정당체계의 변화.” 『한국정당학회보』 제5권1호.
_____. 2008. “투표율 제고를 위한 정책적 시도와 모색.” 『투표참여제고 토론회』 (서강대
현대정치연구소).
- 김종범. 2009. “재외동포 참정권이 국내정치에 미치는 영향분석.” 『경제정책연구』 통권 160
호. pp.1-28.
- 세종연구소. 2007. 『일본의 선거제도·정치자금제도의 개정에 따른 선거정치변화가 한국에
주는 함의에 관한 연구』. 세종연구소.
_____. 2009. 『일본의 재외선거제도에 관한 연구』. 세종연구소.
- 内田 満. 2006. “日本選挙115年を考える” 『比較法文化』 第14号.
浅野正彦. 2006. 『市民社会における制度改革』. 東京: 慶應義塾大学出版会.
村松枝夫·久米郁男. 2006. 『日本政治変動の30年』. 東京: 日本経済新聞社.
- 外務省. 2009. 『在外選挙制度』.
_____. 2009. 「在外選挙制度の流れ」.
総務省. 2009. 『日本の選挙制度』.
_____. 2009. 「在外選挙の手引き」.
_____. 2009. 「在外選挙の内容と運用状況」.
_____. 2009. 「在外選挙の実施状況」.
- 自民党. 2009. 「在外選挙に関する検討委員会の設置について」.
_____. 2009. 「在外選挙の成立過程における主な経緯」.
_____. 2009. 「在外選挙に係る法改正等の経緯」.
- サンパウロ日本国総領事館. 2009. 「在外選挙の運用状況」.
ブラジル日本文化福祉協会. 2008. コロニア 135.
Faminet. 2009. 「2008年在外選挙の結果」. 外務省在外選挙室.
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/senkyo/index.html>
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/senkyo/index.html

[ABSTRACT]

Overseas Voting and Electoral Politics in Japan

Go, Seon gyu | Korea Civic Education Institute for Democracy

In 1998, the law was revised to partially rectify the situation. The revision let eligible voters living abroad vote only in proportional-representation segments of Diet elections. The right was not extended to single-district constituencies. The ruling is confirmation that, beginning with An Upper House election 2007, voters living abroad may cast their ballots for individual candidates in single-district constituencies as well as for political parties in proportional-representation constituencies.

Procedures for voting abroad are complicated. A voter must go to a Japanese diplomatic mission and ask for a registered certificate in his or her name. The request is sent to the relevant election management committee in Japan, and the certificate is sent to the voter; this is said to take about three months.

In effect, the ruling severely censures the Diet for not assuring the voting rights of Japanese citizens living abroad. In 2009, Of the 1,086,000 Japanese who live overseas, more than 814,000 are expected to become eligible to vote. For the August. 30 Lower House election, about 108,000 Japanese living abroad were added to the registered voters who could exercise their voting rights. About a quarter of them voted.

Key Words | Overseas Voting, Overseas Polling Station, Electoral Politics, LDP, The Democratic of Japan