

해외통신원 지정과제
제2012-10호



각 국가의 선거권 보장

2012. 11.

선 거 실
(법 제 과)

- 주요국가의 선거권 보장제도 파악을 위하여 영국, 독일, 프랑스, 미국, 캐나다, 일본, 네팔/인도 등 7개국 통신원들로부터 보고서를 받아 취합하였음.

목 차

[제도 개요]	1
1. 영국	9
2. 독일	20
3. 프랑스	47
4. 미국	56
5. 캐나다	69
6. 일본	85
7. 네팔	89
8. 인도	94

제도 개요

1. 영국

가. 선거권 보장을 위한 역사적 발전과정

- 보통선거는 1832년 대개혁법을 통해 도입되었으며 여성에 대한 참정권은 1918년 국민대표법에서 최초로 부여되었음.
- 부재자투표는 국민대표법 1918년에 최초로 도입되었으며, 국민대표법 2000에서 전면 확대 실시 되었음.

나. 현행 선거권 보장 제도

- 국민대표법 1969년에 투표연령을 21세에서 18세로 하향 조정
- 국민대표법 1985년에 재외국민투표제 도입
- 국민대표법 2000년에 우편투표 및 위임투표 허용

다. 향후 선거권 보장을 위한 논의

- 영국은 위임투표를 허용하고, 우편투표를 신청 사유에 관계없이 유권자의 필요에 의해 실시 할 수 있도록 하는 등 유권자의 투표편의성 개선을 통해 투표율 제고를 도모해왔으며, 부재자 투표제도의 적극적인 활용이 투표율 제고에 적지 않은 기여를 한 것으로 보임.
- 전자투표제 도입 등 추가적인 투표제도 개혁은 경제성, 보안 문제 등에 있어 여전히 논란이 있는 바, 가까운 시일 내에 도입은 어려울 것으로 보임.
- 2014년 예정인 스코틀랜드 독립 국민투표의 투표연령 하향조정이 향

후 선거제도 개혁에 직간접적으로 영향을 미칠 것으로 보이는 바, 이에 대한 관찰이 요망됨.

2. 독일

가. 선거권 보장을 위한 역사적 발전과정

- 1919년 1월 19일 바이마르 헌법을 제정하기 위한 제헌의회 선거에서 20세 이상 성인 남녀에게 선거권을 인정한 보통선거가 실시
- 1970년 7월 31일의 헌법 개정을 통해 선거권 보장 연령은 18세로, 피선거권 보장 연령은 성년이 된 자로 개정.

나. 현행 선거권 보장 제도

- 우편투표 및 재외국민 선거
 - 역대 실시된 선거의 우편투표율이 지속적으로 증가한 것을 확인할 수 있음
 - 우편투표의 경우 재외국민의 투표, 부재자 투표, 선거증제도 등과 복합적으로 실시되는 관계로 우편투표 증가의 원인 역시 다양하게 파악될 수 있음
- 선거증 제도, 전자투표제도, 이동투표구선거위원회 및 특별 투표구
- 재외국민의 선거권 확대
 - 3개월 이상 독일에 체류했어야 하는 조건을 기간단축 혹은 체류여부에 상관없이 선거권을 인정 할 것인지 논의 중

3. 프랑스

가. 선거권 보장을 위한 역사적 발전과정

- 1944년 4월 21일 처음으로 남녀보통 선거제를 도입
- 1974년 만 21세에서 만 18세로 선거권 법정 연령을 낮춤

나. 현행 선거권 보장 제도

- 프랑스에서는 선거권을 최대한 보장하기 위해서, 대리인 투표를 허용하고 있으며, 대리인 투표 신청 자격을 완화하고 신청 절차를 간소화 함.
- 선거구 특성상 투표소 투표 혹 대리 투표가 어려운 재외 선거구의 사정을 감안하여, 재외국민의 투표권을 보장하기 위해 2012년 하원선거에서 우편 투표 및 인터넷 투표 방식이 처음 도입

다. 향후 선거권 보장을 위한 논의

- 현재 선거권 확대와 관련하여 프랑스에서 가장 이슈가 되는 문제는 외국인의 지방선거권 부여 여부이며, 현 올랑드 정부는 임기 내에 이를 도입한다는 계획임.
- 이외에도 정치권에서는 대리 투표 절차 및 전자투표/우편 투표 확대에 관한 논의가 진행되고 있음.

4. 미국

가. 선거권 보장을 위한 역사적 발전과정

- 미국의 선거권은 미국 연방법 및 각 주의 법률에 의해 규정됨
- 보통선거권이 확립된 것은 비교적 최근의 일이며, 미국 건국의 시점에는 인종, 성별, 종교, 문자해독시험, 인두세 등 재산 소유의 여부

등의 기준에 의하여 상당수의 미국 시민들이 선거권을 부여받지 못했음

- 1965년에 투표권법이 제정되어 주 정부가 선거권에 대해서 어떠한 형태로든 차별적인 제한을 가하는 것을 금지

나. 현행 선거권 보장제도

- 선거인 등록 (운전면허자 선거인 등록법, 온라인 등록제)
 - 유권자들의 편의를 돕기 위해 일부 주들은 선거일 등록 혹은 당일 등록 제도를 도입
- 선거일 이전 투표 허용
 - 지난 대통령 선거에서 약 30%의 유권자가 선거일 이전에 조기투표를 했던 것으로 추산됨(32개주 및 컬럼비아 특별구)

5. 캐나다

가. 선거권 보장을 위한 역사적 발전과정

- 1920년에 이르러서는 인종적, 종교적, 경제적 이유나, 행정 절차적인 이유에서 투표권을 부여받지 못한 소수의 집단을 제외하고는 모든 캐나다의 성인이 투표권을 갖게 됨
- 1993년에는 누구든 원하면 사전투표를 할 수 있는 법이 입안됨
- 유권자의 선거권 보장을 위해 고용인들의 투표를 위해 해당일 투표시간을 보장해주는 입법이 이루어짐(현재 3시간)
- 참정권 확대 - 1960년에 이르러 모든 캐나다 원주민들이 투표권을 얻게 되었고, 종교나 인종에 근거한 투표권 배제는 모두 사라짐

나. 현행 선거권 보장 제도

- 헌정의 참정권 보장 - 판사 · 죄수 · 정신지체장애인
- 선거 접근성 확대 - 신체장애인 문제 · 사전투표제 · 투표시간

다. 향후 선거권 보장을 위한 논의

- 특별투표제 - 학교 캠퍼스나 쇼핑몰 등에 작은 투표소를 설치하거나 유권자에게 선거일 어떤 투표소에서도 투표 할 수 있게 허용하는 방법 검토
- 사전투표제 확대 방안 논의
- 지정된 투표소가 아니라도 어디서든 투표 할 수 있는 방안 검토

6. 일본

가. 선거권 보장을 위한 역사적 발전과정

- 일본에서 국민이 선거에 참여한 것은 1890년이며 보통선거에서 남자가 선거권을 부여받은 것은 1925년임. 한편 여자는 1946년 전후 공포된 신헌법을 통해 선거권이 보장되었으며, 신헌법에서는 국민주권과 20세 이상의 성인에 대한 참정권이 보장되었으며 신체장애자나 고령자에 대해서도 후견개시의 판정을 받지 않은 한 지적장애를 포함해서 장애에 관계없이 선거권이 부여됨

나. 현행 선거권 보장 제도

- 투표시간 연장 - 1997년 제 141회 국회 때 투표환경을 개선하기위해 공직선거법을 개정 오후 6시까지 규정되었던 투표시간을 2시간 연장해서 오후 8시로 개정됨.
- 사전투표제도 - 2003년 공직선거법 제48조2항을 신설하고 시작된 제

도이며 투표참가율을 높이기 위한 방편으로 제정

- 전자투표에 대해 국회에서 질이나 토론이 있었으며 향후 국회에서 논의될 전망은 있으나 제도적 도입에 대한 전망은 불투명하다고 할 수 있음.

7. 네팔

가. 선거권 보장을 위한 역사적 발전과정

- 네팔의 정치제도와 문화는 기본적으로 인도의 영향을 많이 받아왔으며 선거제도 역시 인도의 영향을 받아 왕정하에서 처음으로 실시된 1959년의 국회의원 총선거에서 선거권자의 연령을 21세로 정한 이후 1990년에 헌법을 개정하여 1991년의 국회의원총선거부터 18세로 하향 조종한 이후 현재까지 유지하고 있음

나. 현행 선거권 보장 제도

- 지역구 국회의원만으로 구성되었던 국회를 2008년 지역구국회의원과 비례대표국회의원으로 구성하도록 선거제도가 변화함에 따라 그동안 현실적으로 본적지 관할 지역구에 투표를 할 수 없었던 대부분의 군인들을 대상으로 임시 선거인명부를 작성하여 비례대표 국회의원 선거에는 참여할 수 있도록 하였음

다. 향후 선거권 보장을 위한 논의

- 현재 네팔은 제헌의회가 헌법을 만들지 못하고 해산된 임시헌법하의 불안정한 정국상황임

- 국회에서 해외부재자투표제도의 필요성이 제기됨에 따라 선거위원회에서는 연구시찰단을 구성 외국(대한민국, 필리핀, 태국)의 제도를 시찰한 후 계속 연구 검토하고 있음

8. 인도

가. 선거권 보장을 위한 역사적 발전과정

- 인도가 영국으로부터 독립된 이후 처음 실시한 1951년 총선거에서 선거권을 가질 수 있는 연령을 21세로 정한 이후 1988년 실시한 선거까지 21세를 유지하여 오다 1989년에 헌법을 개정하여 그 해 실시한 선거부터 18세로 하향 조정한 이후 현재까지 유지하고 있음

나. 현행 선거권 보장 제도

- 우편투표, 대리투표제도의 도입으로 실질적으로 투표를 할 수 없었던 군인, 투표사무종사자들이 투표를 할 수 있게 되어 자연히 투표율이 높아짐

다. 향후 선거권 보장을 위한 논의

- 해외부재자 투표제도 도입 - 해외에서 우편이나 on line 에 의해 직접 투표를 하거나 국내에 거주하는 선거권자 1인을 지정하여 대리투표를 할 수 있도록 하는 해외우편, on line 또는 대리투표제도 도입에 대한 논의가 있음
- 대리투표, 우편투표제도의 시행 범위를 확대해서 군인, 투표종사자

뿐만 아니라 거동이 불편한 장애인, 입원중인 환자, 선거일에 직업의 특성상 일을 해야 하는 선거권자에게도 확대되어야 한다는 논의가 있음



해외 통신원 : 고 영 노

1. 선거권의 역사적 발전과정

- 영국에서는 1832년까지 일정 수준 이상의 재산을 보유한 자 또는 국왕이 칙령을 통해 선거권을 인정한 자만이 선거에 참여할 수 있었으며, 유권자는 전체 인구의 약 5%정도에 불과하였음.¹⁾²⁾
- 보통선거는 1832년 대개혁법 (The Great Reform Act)을 통해 도입되었으며, 여성에 대한 참정권은 1918년 국민대표법 (Representation of the People Act)에서 최초로 부여되었음.
- 부재자투표는 국민대표법 1918 (Representation of the People Act 1918)에서 최초로 도입되었으며, 국민대표법 2000에서 전면 확대 실시되었음.

<영국 선거권 확대관련 주요 법안 및 내용>³⁾⁴⁾

연도	법안	내용
1832	대개혁법 (The Great Reform Act)	경제적 중산층 (middle-class property owners)에게 투표권 최초 허용
1867	제2차 개혁법 (Second Reform Act)	선거권을 주요 도시의 세대주에게 확대

1) Bill Jones and Phillip Norton, *Politics UK* (7th edn, Pearson 2010) 124쪽
 2) Dick Leonard and Roger Mortimore, *Elections in Britain : A Voter's Guide* (5th edn, Palgrave Macmillan) 13쪽
 3) Bill Jones and Phillip Norton, 각주 1, 124쪽
 4) Isobel White, 'Postal Voting & Electoral Fraud' (House of Commons Report) SN/PC/3667, 3-7쪽

1872	투표법 (Ballot Act)	비밀선거제 도입
1884	선거권법 (Franchise Act)	선거권을 농촌지역의 근로자들에게 확대 (동법의 도입으로 전 인구의 25%가 선거권을 보유)
1918	국민대표법 1918 (Representation of the People Act 1918)	21세 이상의 모든 남성 및 30세 이상의 모든 여성에게 투표권을 부여 (동법의 도입으로 전 인구의 75%가 투표권을 보유) 공무상 해외거주 등으로 인해 투표하지 못하는 유권자들을 위한 부재자 투표제 도입
1928	국민대표법 1928 (Representation of the People Act 1928)	여성의 투표권 보유 연령을 남성과 동일한 21세로 하향 조정
1945	국민대표법 1945 (Representation of the People Act 1945)	공무상 해외거주 등으로 인해 투표하지 못하는 유권자들을 위한 우편투표제 도입
1948	국민대표법 1948 (Representation of the People Act 1948)	기존에 재산의 보유정도에 따라 복수의 투표권을 인정하던 복수투표제를 폐지하고 1인 1표제를 도입 신체적 장애, 지리적 제약 또는 직무상의 이유로 인해 투표하지 못하는 민간인 유권자에게 부재자투표제 확대 적용
1969	국민대표법 1969 (Representation of the People Act 1969)	투표연령을 21세에서 18세로 하향 조정
1985	국민대표법 1985 (Representation of the People Act 1985)	재외국민투표제 도입
2000	국민대표법 2000 (Representation of the People Act 2000)	부재 사유와는 관계없이 유권자의 필요에 따른 우편투표 (Postal Voting) 및 위임투표 (Proxy Voting) 허용
2004	유럽의회 및 지방선거 (시범 실시) 법 2004 (The European Parliamentary and Local Elections (Pilot) Act 2004)	2004년 6월 유럽의회 및 지방선거시 북동 및 동 미들랜드 (North East and the East Midlands) 및 요크셔 및 험버 (Yorkshire and the Humber) 에서 전면 우편투표 (all-postal voting) 시범실시

2. 현행 선거권 행사 확대 제도

(1) 유권자 신청 우편투표제 (Postal Voting on Demand)

- 국민대표법 2000은 부재사유에 상관없이 유권자가 본인의 필요에 의해 우편투표를 실시할 수 있도록 하고 있음.
- 유권자 신청 우편투표제는 1997년 총선 직후 떨어지는 투표율을 제고하기 위한 방안으로 노동당 정부 하에 설치된 선거제도조사위원회 (A Working Party on Electoral Procedure)가 1999년 발표한 보고서에서 제안되었음.⁵⁾
- 2001년 유권자의 필요에 의한 우편투표제 도입직후 우편투표 신청자는 175만 명으로 도입 이전에 비해 두 배 이상 증가하였음.⁶⁾
- 2010년 총선 시 우편투표 신청자 수는 7백만 명으로 전체 유권자수의 15.3%에 달한 것으로 나타났으며, 투표율도 전체 평균인 65.1%보다 18.1%높은 83.2%로 나타난 바, 유권자 필요에 의한 우편투표제 도입이 투표율 상승에 기여하는 바는 비교적 큰 것으로 평가됨.⁷⁾

(2) 위임투표제

- 우편투표와 함께 부재자투표 제도로 이용되고 있는 위임투표의 경우, 우편투표와는 달리 법으로 정한 사유에 해당하는 경우에 한하여 허용되고 있는 바, 활용도는 우편투표와 같이 크지 않음.

5) 상기보고서, 4쪽; Electoral Commission, 'Voting for Change " An electoral law modernisation programme' 8-9쪽

6) Dick Leonard and Roger Mortimore, 각주 2, 117쪽

7) Colin Rallings and Michael Thrasher, 'The 2010 General Election : aspects of participation and administration' (2010) (LGC Elections Centre Report) 2쪽

- 현재 위임투표는 (가) 시각장애인 및 기타 신체에 장애가 있는 경우, (나) 투표당일 직업, 고용, 서비스 제공 등의 사유로 투표할 수 없는 경우, (다) 해외주재 공직자 또는 재외선거인으로 등록된 경우, (라) 익명선거인 (anonymous elector)으로 등록된 경우⁸⁾, (마) 투표소까지 이동하는데 해상 또는 항공교통을 이용해야 하는 경우 (국민대표법 2000, Schedule 4, paragraph 3(3))에 허용됨.
- 2010년 총선에서는 전체 유권자의 0.3%에 해당하는 140,000여 명의 유권자가 위임투표를 통해 투표를 마친 것으로 나타남.

(3) 재외국민선거제

- 재외국민선거제는 국민대표법 1985 (Representation of the People Act 1985)에 도입된 이래로 25년간 운용되어 왔으나 저조한 투표 참여율로 인해 투표율 제고에 큰 영향은 미치지 못한 것으로 나타남.
- 총선이 있었던 1997년에도 300여만 명에 이르는 것으로 추산되던 재외유권자 중 3만 여명만이 재외선거인으로 등록하였으며, 이후에도 재외선거인 등록률은 1% 내외로 집계됨.⁹⁾

<연도별 재외선거인 등록자수>¹⁰⁾

연도	등록인수
87	11,100
88	2,092
89	1,836

8) 영국 선거법은 특정 유권자의 성명이 선거인 명부에 기재될 경우 신변안전에 중대한 문제가 발생 할 수 있는 경우 선거등록관 (Electoral Registration Officer)의 허가를 얻어 익명으로 투표할 수 있도록 하고 있음.

9) Dick Leonard and Roger Mortimore, 각주 2, 18쪽

90	1,237
91	34,454
92	31,942
93	22,131
94	18,552
95	17,934
96	17,886
97	23,583
98	17,315
99	13,677
00	10,669
01	11,496
02	9,185
03	8,374
04	9,672
05	18,947
06	15,090
07	14,330
08	13,695
09	14,901
10	32,739

3. 향후 선거권 확대를 위한 논의

(1) 전면우편투표 (all-postal voting) 실시

- 국민대표법 2000은 2001년 이후 실시되는 지방선거에서 시험운용할 새로운 선거방법의 적용대상이 되는 지자체 선정을 위한 절차에 대해 규정하고 있음 (국민대표법 2000, Part II).
- 이에 따라 총 32개의 지자체가 지방선거시 38개의 새 선거방법을 시범실시 하였으며, 이중 별도의 신청이 없더라도 모든 유권자에게 우편투표 용지를 자동적으로 배부하는 전면우편투표제가 투표율을

10) Isobel White and Feargal McGuinness, 'Overseas voters' (House of Commons Report) SN/PC/3667 9쪽

제고하는데 효과가 있었던 것으로 나타남.¹¹⁾

- 하원은 유럽의회 및 지방선거 (시범실시) 법 2004 (The Parliamentary and Local Elections (Pilots) Act 2004)를 입법였고, 이에 따라 2004년에 실시된 유럽의회선거 및 지방선거와 관련하여 북동 및 동 미들랜드 (North East and the East Midlands) 와 요크셔 & 험버 (Yorkshire & the Humber)에서 전면우편투표제가 시범실시 되었음.¹²⁾
- 시범실시 결과 유럽의회선거의 경우 투표율이 지난 선거대비 두 배 이상 높아진 것으로 나타남.¹³⁾
- 상술한 바와 같이 전면우편투표제가 투표율 제고에는 매우 효과적인 것으로 나타났으나, 다른 선거방법에 대한 선택권을 제한할 수 있다는 이유로 선거위원회는 법정선거에 전면우편투표제를 적용하는 것에 대한 반대 입장을 표명하였음.¹⁴⁾
 - 유럽평의회 (Council of Europe)의 의회위원회 (Parliamentary Assembly Committee) 또한 영국 선거제도에 대해 조사한 후 발표한 보고서에서 전면우편투표제도가 호별선거등록제를 취하고 있던 당시 영국 선거등록제도 하에서 선거부정에 매우 취약한 제도라는 의견을 발표하였음.¹⁵⁾
- 상술한 부작용과 보수당의 강한 반대 등으로 인해 전면우편투표제 도입에 대한 구체적인 논의는 이루어지지 않고 있음.
 - 그러나, 개인선거등록제 도입 등 영국 선거제도가 전면우편투표제 실시에 부정적인 영향을 미치던 요소들을 제거하는 방향으로 개혁

11) Isobel White, 각주 4, 4쪽

12) 상기보고서 6쪽

13) 상기보고서, 같은쪽

14) 상기보고서, 같은쪽

15) 상기보고서, 11쪽

되어가고 있는 바, 선거위원회 및 유럽평의회 의회위원회의 부정적인 의견에도 불구하고 투표율 하락 현상이 지속적으로 나타날 경우 투표율 제고에 효과적인 것으로 나타난 전면우편투표제의 도입 논의가 다시 시작될 수도 있을 것으로 보임.

(2) 전자투표

<시범운영 전자투표 방법>¹⁶⁾

지역	시범운영
러쉬무어	원격 인터넷 투표
셰필드	원격 인터넷 투표 및 원격 전화투표
쉬루스버리 & 앳참	원격 인터넷 투표 및 원격 전화투표
사우스 벅스	원격 인터넷 투표 및 원격 전화투표
스윈든	원격 인터넷 투표 및 원격 전화투표 네트워킹을 통해 어느 투표소에서도 투표할 수 있도록 설계된 전자 투표소를 이용한 투표

- 선거위원회는 2007년 러쉬무어 (Rushmoor), 셰필드 (Sheffield), 쉬루스버리 & 앳참 (Shrewsbury & Atcham), 사우스 벅스 (South Bucks) 및 스윈든 (Swindon)에서 전자투표를 시범 실시한 바 있음.
- 전자투표 실시와 관련한 심각한 기술적 문제 또는 투표부정 사례는 없었던 것으로 보고되었음.¹⁷⁾
- 선거위원회는 시범 실시된 전자투표가 대체적으로 투표 편의성을 제고한 것으로 분석하였으나, 이러한 투표편의성이 실제로 투표율 제고 효과를 갖는가에 대해서는 결론을 유보하였음.¹⁸⁾

16) Electoral Commission, 'Electronic Voting : May 2007 electoral pilot schemes' (Report Summary) 2쪽

17) 상기보고서, 2-3쪽

- 그러나, 사우스 벅스를 비롯한 기타 시범대상 지역의 선거인 조사 결과 투표에 참여한 선거인 중 25%~30%가 전자투표가 없었다면 투표에 참여하지 않았을 것이라고 답한 바, 전자투표가 투표율 제고에 상당한 영향을 미칠 수 있는 것으로 보임.
- 선거위원회는 시범 실시된 전자투표 방법에 대해 유권자 신뢰도 (Public Acceptance), 보안 및 신분확인 (Security and Confidence), 투명성 (Transparency), 접근성 (Accessibility), 시행 및 위험요소 (Implementation and risk) 등에 대해 아래와 같이 평가였음.¹⁹⁾
 - 유권자 신뢰도 : 조사결과 유권자들은 인터넷 투표에 대해 대체적으로 신뢰를 갖고 있는 것으로 평가.
 - 보안 및 신분확인 : 컴퓨터 바이러스 공격, 시스템 개발운영자 등에 의한 공격, 해킹 등을 통한 공격, 개인인증서의 상업적 거래 등의 잠재적 위험요소 관리를 위한 추가 대비책 마련 필요.²⁰⁾
 - 투명성 : 개인인증 및 증명 절차에 있어 투명성 제고 필요.
 - 접근성 : 장애인의 시스템 접근성 확보를 위한 사용자 인터페이스 등은 대체적으로 잘 갖추어진 것으로 평가.
 - 시행 및 위험요소 : 원격 인터넷/전화 투표는 대체적으로 순조롭게 진행된 것으로 평가. 그러나 네트워크를 통해 연결된 장비를 이용하여 어느 투표소에서든 투표할 수 있도록 한 방식의 경우 이용도가 낮고, 기술상 문제점이 있으며, 장비 설치비용이 지나치게 많이 발생하여 도입 시 얻게 되는 이익이 비용을 상쇄하지 못하는 것으로 평가.

18) 상기보고서, 4쪽

19) 상기보고서, 7쪽

20) 상기보고서, 7-10쪽

- 상기 평가를 토대로 선거위원회는 시범 실시된 전자투표 방식이 효율성, 비용대비 효율성, 안정성 면에서 문제가 많아 당장 도입하기에는 무리가 있다고 판단하였음.
 - 선거위원회는 선거현대화에 관한 거시적인 프레임워크 (Electoral Modernisation Framework) 수립, 시범 실시된 전자투표 방식 채택을 위한 통일된 절차 마련, 추가 시범운영에 필요한 충분한 시간 확보 후 전자투표제를 도입할 것을 권고.²¹⁾
- 현재 전자투표 도입논의와 관련하여서는 보안 및 신뢰성에 대한 우려가 가장 큰 이슈인 바²²⁾ 보안 및 신뢰성을 담보할 수 있는 기술력의 확보가 향후 전자투표제 도입에 있어 가장 중요한 요소가 될 것으로 보임.

(3) 수감자 투표권 부여

- 수감자의 투표를 일체 금지하고 있는 영국의 선거법이 유럽인권협약 프로토콜 1, 제3조에 위반한다는 2005년 유럽인권법원의 판결에 따라 영국 의회는 수감자에게 투표권을 부여하는 방안에 대해 논의해옴.²³⁾
- 법무장관인 도미닉 그리브 (Dominic Grieve)는 영국이 유럽인권법원의 판결을 이행할 의무가 있다며 하원을 압박하였음.²⁴⁾
- 그러나 수감자 투표권 부여에 강하게 반대해온 보수당 뿐 아니라 투표권 확대에 적극적인 자민당 및 노동당조차도 수감자에게 투표권

21) 상기보고서, 10쪽

22) <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/2135911.stm>>; <<http://www.bbc.co.uk/news/10102126>> 참조

23) 수감자 투표권 부여에 관한 논의에 대한 자세한 사항은 Isobel White, 'Prisoner's voting rights' (House of Commons Report) SN/PC/01764 참조

24) <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20053244>>

을 부여하는 것에 대해 반대해왔음.

- 영국 하원은 2011년 2월 10일 표결에서 찬성 234 대 반대 22의 압도적인 표차로 수감자 투표권 부여에 대한 반대를 결의한바 있음.
- 영국 법무부는 4년 이하의 형을 받은 자에게만 투표권을 부여하는 안, 6개월 이하의 형을 받은 자에게만 투표권을 부여하는 안, 현행대로 모든 수형자에게 투표권을 허용하지 않는 안 등이 담긴 수감자 투표법 초안 (the Voting Eligibility Draft Bill)을 제출하였으며, 현재 상하원의 공동위원회에서 법안을 검토 중임.²⁵⁾

(4) 투표연령 하향조정

- 2014년 가을 실시될 스코틀랜드 독립 국민투표의 형식과 관련하여 영국 총리 데이빗 카메론 (David Cameron)과 스코틀랜드 자치정부 수반인 알렉스 살몬드 (Alex Salmond)는 국민투표 연령을 기존의 18세 이상에서 16세 이상으로 낮추는데 합의하였음.²⁶⁾
- 투표연령 하향 조정에 대해서 큰 논란은 없는 것으로 보이나, 헌법 학자 및 법률가들은 선거연령의 조정이 선거인 등록 제도가 투표가 실시되는 2014년에 16세가 되는 모든 유권자가 선거권을 행사할 수 있도록 보장하는데 기술적인 문제가 있을 수 있다며 우려를 표명하고 있음.

4. 결론

25) Isobel White, 각주 23, 41-42쪽

26) <<http://www.guardian.co.uk/politics/2012/oct/11/scottish-independence-youth-vote-referendum>> 참조

- 영국은 위임투표를 허용하고, 우편투표를 신청 사유에 관계없이 유권자의 필요에 의해 실시할 수 있도록 하는 등 유권자의 투표편의성 개선을 통해 투표율 제고를 도모해왔으며, 부재자 투표제도의 적극적인 활용이 투표율 제고에 적지 않은 기여를 한 것으로 보임.
- 전자투표제 도입 등 추가적인 투표제도 개혁은 경제성, 보안 문제 등에 있어 여전히 논란이 있는 바, 가까운 시일 내 도입은 어려울 것으로 보임.
- 2014년 예정인 스코틀랜드 독립 국민투표의 투표연령 하향조정이 향후 선거제도 개혁에 직간접적으로 영향을 미칠 것으로 보이는 바, 이에 대한 관찰이 요망됨.



독 일

해외 통신원 : 이 승 현

1. 선거권의 역사적 발전과정

(1) 보통 선거권 도입 및 선거권 보장을 위한 역사적 발전과정

- 중세 신성로마제국은 혈통권에 기초해 황제를 선출할 수 있는 선거권을 선별된 제후들에게만 부여.
- 남성의 보통선거로 선출된 최초의 민주적 의회는 프랑크푸르트 국민회의.
- 이 의회는 1848/49년 강한 양원을 가진 입헌 군주제 헌법인 바울교회(Paulskirche) 헌법을 제정.
- 바울교회(Paulskirche) 헌법은 제2, 제3의 독일 민주헌법, 즉 바이마르 헌법과 기본법에 많은 영향을 주었으나, 바울교회(Paulskirche) 헌법과 국민회의는 제후들의 저항으로 좌초.
- 비스마르크가 집권하였던 독일제국(제2제국-1871~1918)에서는 선거권 확대를 통해 국민을 포섭하고자 한 비스마르크의 정책에 따라 남성의 선거권이 인정되어 제국의회의 하원을 구성하였으나 실질적인 권한은 상원의회가 행사.
- 1918년 발생한 독일혁명(11월 혁명)으로 독일제국이 붕괴되고 1919년 1월 19일 바이마르 헌법을 제정하기 위한 제헌의회 선거에서 20세 이상 성인 남녀에게 선거권을 인정한 보통선거 실시.

- 이러한 보통 선거제를 통해 연방의회는 비례대표제를 기초로 4년에 한번 선출.
- 대통령 선거 역시 7년에 한 번 직접선거를 통해 선출.
- 히틀러 집권 이전 바이마르 헌법에 기초한 자유선거는 1932년 말을 마지막으로 마감.

(2) 2차 대전 ~ 독일 통일

- 1948년 9월 각 주(州)의 대표에 의한 헌법 제정회의가 본에서 개최.
- 1949년 5월 8일 독일 연방공화국(서독) 헌법초안이 채택.
- 이 헌법 초안은 통일독일의 헌법제정회의가 보다 영구적인 헌법을 제정·시행하게 될 경우 효력이 상실된다는 이유로 헌법(Verfassung)이라 하지 않고 「기본법(Grundgesetz)」이라고 명명.
- 이 「기본법 제38조 제1항」에서 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거원칙을 규정.
- 「기본법 제38조 제2항」에서는 선거권 보장 연령을 21세로, 피선거권 보장 연령을 25세로 규정.
- 이 기본법을 근거로 1949년 8월에 연방의회 선거가 실시되었고 9월 7일 연방공화국이 수립.
- 선거권 및 피선거권 보장 연령을 규정한 「기본법 제38조 제2항」은 1970년 7월 31일의 헌법 개정을 통해 선거권 보장 연령은 18세로, 피선거권 보장 연령은 성년이 된 자로 개정.
- 1970년의 개정 조항은 현행 기본법에서도 유지.

[참고조문]

독일연방공화국 기본법(1949년)

제38조 (1)독일연방하원의원은 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거에 의하여 선출된다. 의원은 전 국민의 대표이며, 위임과 명령에 구속됨이 없이 그 양심에만 따른다.

(2) 만 21세가 된 자는 선거권을, 만 25세에 달한 자는 피선거권을 가진다.

(3) 기타 필요한 사항은 연방법률로 정한다.

Art. 38. (1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

(2) Wahlberechtigt ist, wer das einundzwanzigste Lebensjahr, wählbar, wer das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet hat.

(3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.

(1970.7.31. 헌법개정 이후)

제38조 (2) 만 18세가 된 자는 선거권을, 성인인 연령에 달한 자는 피선거권을 가진다.

Art 38 (2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.

(3) 현행 법률상 선거권 보장

- 선거권에 대한 기본 원칙인 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거의 원칙은 「기본법 제38조 제1항」에서 규정.
- 선거권이 주어지는 연령은 「기본법 제38조 제2항」에서 규정.

- 기본법에 규정된 선거권의 기본원칙은 연방선거법에서 구체화 함.
- 「연방선거법 제1조 제1항」에서는 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거의 원칙에 대해 규정.
- 선거권에 대한 구체적인 사항은 「연방선거법 제3장(제12조~제15조)」에서 규정.

[참고조문]

「연방선거법」

제1조(독일 연방하원의 구성과 선거법의 기본원칙)

(1) 독일연방하원의원은 이 법에 의한 예외적인 경우를 제외하고는 598인의 의원으로 구성된다. 의원은 선거권이 있는 독일인에 의하여 후보자에 대한 선거와 비례선거가 결합된 방식의 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거에 의하여 선출된다.
(이하 생략)

§ 1 Zusammensetzung des Deutschen Bundestages und Wahlrechtsgrundsätze

(1) Der Deutsche Bundestag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten. Sie werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den wahlberechtigten Deutschen nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.

제12조(선거권)

(1) 기본법 제116조 제1항이 의미하는 모든 독일인 중 다음 각 호의 요건을 가진 자는 선거권이 있다.

1. 만 18세 이상인 자
2. 독일 연방공화국에서 적어도 3개월 이상 그 주거를 가지거나 기타 통상적으로 거주하고 있는 자
3. 이 법 제13조에 따라 선거권이 배제되지 아니한 자

(2) 선거권자는 위의 전제조건을 충족한 자와 기본법 제116조 제1항에서 의미하는, 선거일에 독일 연방공화국 외부의 지역에 거주하는 자로서 1949년 5월 23일 이후 퇴거 이전까지 (최소 3개월 이상 단절 없이 독일 연방공화국 내에 주거지가 있거나 그 밖에 거주 형식으로 체류한 자이다.)²⁷⁾ 제 1문에서 의미하는 주거지 또는 거주 형식의 체류에는 통

일조약 제3조에서 언급된 지역에서 이전에 주거지를 가졌거나 체류한 경우도 포함한다.

- (3) 이 법의 규정에 의한 주거라 함은 거주 또는 수면을 위하여 사용되는 모든 둘러싸인 공간을 의미한다. 주거차량 및 주거용 선박은 그것이 이동하지 못하거나 단지 임시로 이동되는 경우에만 주거지로 본다.
- (4) 선거권자가 독일 연방공화국 내에 주거지가 없거나 주거지가 없었던 경우에도 다음과 같은 경우에는 제1항 제호 또는 제항 제1문에서 의미하는 주거지로 본다.
1. 선원 및 그의 세대 소속인에 대하여는 그들이 소속된 선박이 현행 국기권법에 따라 연방 국기를 게양할 권리를 가진 선박인 경우
 2. 내수면 선박의 선원 및 그 세대 소속인에 대하여서는 그들이 소속된 선박이 독일 연방공화국의 선박 대장에 등록되어 있는 경우
 3. 법원의 판결에 의하여 자유형이 집행중인 자와 기타 보호감호 대상자에 대하여는 그 수용을 위한 시설물과 이와 유사한 시설물
- (5) (제1항 제2호 및 제2항 제1문에 따른 3개월 기한의 계산에 있어서는 거주 또는 체류허가의 첫 날이 포함된다.)²⁸⁾

제13조 (선거권의 박탈)

다음 각 호에 해당하는 자는 선거권이 박탈된다.

1. 법원의 판결에 의하여 선거권을 상실한 자
2. 자신의 모든 사무에 대하여 후견인을 두어야 하는 것으로 확정된 자. 후견인의 임무 범위에 민법 제1896조와 제1905조에 규정된 사무가 포함되지 않아도 이에 해당한다.
3. 형법 제20조와 관련하여 형법 제63조에 의하여 정신병원에 수용되어 있는 자
4. (삭제)

제14조 (선거권의 행사)

- (1) 선거인 명부에 등록되어 있거나 선거증을 소지한 자만이 선거를 할 수 있다.
- (2) 선거인 명부에 등록되어 있는 자는 등록된 선거인 명부가 소속된 투표구에서만 선거할 수 있다.
- (3) 선거증을 소지한 자는 그 선거증이 발행된 선거구에서의 선거에
 - a) 선거구 내의 임의의 선거구에서 투표하거나
 - b) 우편투표를 통하여 참가할 수 있다.
- (4) 모든 선거권자는 그 선거권을 1회에 한하여 직접 행사할 수 있다.

§ 12 Wahlrecht

- (1) Wahlberechtigt sind alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag
1. das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben,
 2. seit mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten,
 3. nicht nach § 13 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.
- (2) Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch diejenigen Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben, sofern sie nach dem 23. Mai 1949 und vor ihrem Fortzug mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben. Als Wohnung oder gewöhnlicher Aufenthalt im Sinne von Satz 1 gilt auch eine frühere Wohnung oder ein früherer Aufenthalt in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet. Bei Rückkehr eines nach Satz 1 Wahlberechtigten in die Bundesrepublik Deutschland gilt die Dreimonatsfrist des Absatzes 1 Nr. 2 nicht.
- (3) Wohnung im Sinne des Gesetzes ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Wohnwagen und Wohnschiffe sind jedoch nur dann als Wohnungen anzusehen, wenn sie nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden.
- (4) Sofern sie in der Bundesrepublik Deutschland keine Wohnung innehaben oder innegehabt haben, gilt als Wohnung im Sinne des Absatzes 1 Nr. 2 oder des Absatzes 2 Satz 1
1. für Seeleute sowie für die Angehörigen ihres Hausstandes das von ihnen bezogene Schiff, wenn dieses nach dem Flaggenrechtsgesetz in der jeweils geltenden Fassung die Bundesflagge zu führen berechtigt ist,
 2. für Binnenschiffer sowie für die Angehörigen ihres Hausstandes das von ihnen bezogene Schiff, wenn dieses in einem Schiffsregister in der Bundesrepublik Deutschland eingetragen ist,
 3. für im Vollzug gerichtlich angeordneter Freiheitsentziehung befindliche Personen sowie für andere Untergebrachte die Anstalt oder die entsprechende Einrichtung.

(5) Bei der Berechnung der Dreimonatsfrist nach Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 2 Satz 1 ist der Tag der Wohnungs- oder Aufenthaltsnahme in die Frist einzubeziehen.

§ 13 Ausschluß vom Wahlrecht

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist,

1. wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt,
2. derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt,
3. wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.
4. (weggefallen)

§ 14 Ausübung des Wahlrechts

- (1) Wählen kann nur, wer in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder einen Wahlschein hat.
- (2) Wer im Wählerverzeichnis eingetragen ist, kann nur in dem Wahlbezirk wählen, in dessen Wählerverzeichnis er geführt wird.
- (3) Wer einen Wahlschein hat, kann an der Wahl des Wahlkreises, in dem der Wahlschein ausgestellt ist,
 - a) durch Stimmabgabe in einem beliebigen Wahlbezirk dieses Wahlkreises oder
 - b) durch Briefwahl teilnehmen.
- (4) Jeder Wahlberechtigte kann sein Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausüben.

2. 현행 선거권 행사 확대 제도

(1) 각 제도 도입 시기 및 배경

27) 헌법재판소에서 연방헌법재판소, 판결. 2012.07.04, 사건번호 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11를 통해 3개월 계속체류 요건에 대해 위헌판결 한 바 있음. 현재 해당 조문의 효력은 정지된 상황이나 새로운 입법은 이루어지지 않은 상황임.

28) 현재 연방선거법 제12조 제5항의 규정은 동조 제2항 제1문의 위헌판결로 인해 개정의 대상이 되어 있음.

○ 선거일

- 독일의 선거는 일요일 또는 법정공휴일에 실시하도록 「연방선거법 제16조」에서 규정하고 있음.
- 선거일의 지정은 연방대통령의 권한임.

[참고조문]

「연방선거법」

제16조(선거일) 연방대통령은 선거일을 정한다. 선거일은 일요일 또는 법정 공휴일로 한다.

§ 16 Wahltag

Der Bundespräsident bestimmt den Tag der Hauptwahl (Wahltag). Wahltag muß ein Sonntag oder gesetzlicher Feiertag sein.

- 독일이 선거일을 일요일 또는 법정 공휴일 중에서 지정하도록 한 것은 현행 선거법의 모태가 된 2차 대전 후 제정된 1956년 연방선거법²⁹⁾에서부터 이어져오고 있음.

○ 투표시간

- 투표시간에 대한 구체적인 규정은 「연방선거법 시행령 제47조」에서 규정하고 있음.
- 투표시간은 기본적으로 오전 8시부터 오후 6시까지로 정하고 있음.
- 특별한 사유가 있는 경우 주 선거위원장(Landeswahlleiter)은 투표시작 시간을 앞당길 수 있음.
- 투표 시작시간을 앞당길 수는 있으나 종료시간을 연장할 권한은 인

29) 1956.05.16, BGBl. I S. 383

정되지 않음.

[참고조문]

「연방선거법 시행령」

제47조(투표시간)

- (1) 투표는 8시부터 18시까지 실시된다.
- (2) 주선거위원회장은 특별한 사유가 있는 경우에는 투표시간을 앞당겨 시작하게 할 수 있다.

§ 47 Wahlzeit

- (1) Die Wahl dauert von 8 bis 18 Uhr.
- (2) Der Landeswahlleiter kann im Einzelfall, wenn besondere Gründe es erfordern, die Wahlzeit mit einem früheren Beginn festsetzen.

○ 우편투표 및 재외국민 선거

- 독일의 경우 1956년 제정된 연방선거법에 우편투표제도가 포함.
- 우편투표는 선거구에서 투표를 할 수 없는 부재자의 선거권을 보장하는 제도로서, 1956년 제정된 연방선거법에서는 해외에 거주하는 재외국민 중 우편투표를 통해 선거에 참여할 수 있는 자를 공무원, 군인, 공무에 종사하는 사무원 및 근로자로 제한되어 있었음.
- 실제 우편투표의 실시는 1957년 연방의회선거부터 이루어짐.
- 일반 재외국민의 우편투표는 1985년의 연방선거법 개정³⁰⁾을 통해 「연방선거법 제12조 제2항」의 선거권 규정에 일반 재외국민을 포함 시키면서 재외국민에게도 선거권이 인정됨.
- 이를 통해 해외에 거주하는 독일인들의 우편투표 가능.
- 해외에 거주하는 모든 독일인은 선거인명부 등재신청 가능.

30) 1985.03.08, BGBl. IS. 521

- 헌법재판소 판결의 영향으로 현재는 독일 내 체류기간요건(3개월 체류)에 관계없이 선거권이 인정.
- 독일의 경우 국적법의 규정에 따라 복수국적 취득이 가능하며, 복수국적이 선거권 제한의 근거가 되지 않음.

[참고조문]

「연방선거법(1956년)」

제12조(선거권)

(1) 기본법 제116조제1항이 의미하는 모든 독일인 중 다음 각호의 요건을 가진 자는 선거권이 있다.

1. 만 21세 이상인 자
2. 선거지에서 적어도 3개월 이상 그 주거를 가지거나 지속적으로 거주하고 있는 자
3. 이 법 제13조에 따라 선거권이 배제되지 아니한 자

(2) 선거권자는 위의 전제조건을 충족한 자 중에서 고용주의 명령에 따라 외국에 주거지가 있거나 또는 지속적인 체류가 이루어지는 공무원, 군인, 공무에 종사하는 사무직이나 근로자 및 그 세대의 소속원도 해당한다.

§ 12 Wahlrecht

(1) Wahlberechtigt sind alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag

1. das 21. Lebensjahr vollendet haben,
2. seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Wahlgebiet haben und
3. nicht nach § 13 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

(2) Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch Beamte, Soldaten, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst, die auf Anordnung ihres Dienstherrn ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Ausland genommen haben sowie die Angehörigen ihres Hausstandes,

「연방선거법(현행)」

제12조(선거권) (2) 선거권자는 위의 전제조건을 충족한 자와 기본법 제116조 제1항에서 의미하는, 선거일에 독일 연방공화국 외부의 지역에 거주하는 자로서 1949년 5월 23일 이후 퇴거 이전 까지 (최소 3개월 이상 단절 없이 독일 연방공화국 내에 주거지가 있거나 그 밖에 거주 의 형식으로 체류한 자이다.)³¹⁾ 제 1문에서 의미하는 주거지 또는 거주 형식의 체류에는 통일조약 제3조에서 언급된 지역에서 이전에 주거지를 가졌거나 체류한 경우도 포함한다.

§ 12 Wahlrecht (2) Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch diejenigen Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben, sofern sie nach dem 23. Mai 1949 und vor ihrem Fortzug mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben. Als Wohnung oder gewöhnlicher Aufenthalt im Sinne von Satz 1 gilt auch eine frühere Wohnung oder ein früherer Aufenthalt in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet. Bei Rückkehr eines nach Satz 1 Wahlberechtigten in die Bundesrepublik Deutschland gilt die Dreimonatsfrist des Absatzes 1 Nr. 2 nicht.

- 우편투표의 실시 위해 별도의 우편투표구선거위원회를 구성(「연방선거법 제8조 제1항」).
- 우편투표의 결과 확정을 위해 각 선거구 내에 별도의 우편투표구선거위원장 및 우편투표구선거위원회의 설치가 이루어지며, 그 수는 선거구 선거위원장이 결정(「연방선거법 제8조 제1항」).
- 우편투표의 결과 확정을 위한 우편투표구선거위원장 및 우편투표구선거위원회는 여러 행정구역 권역별로 설치가 가능하며, 그에 관한 사항은 주 정부 또는 그로부터 선거 사무를 위임받은 기관이 결정(「연방선거법 제8조 제3항」).

[참고조문]

31) 헌법재판소에서 연방헌법재판소, 판결. 2012.07.04, 사건번호 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11를 통해 3개월 계속체류 요건에 대해 위헌판결 한 바 있음. 현재 해당 조문의 효력은 정지된 상황이나 새로운 입법은 이루어지지 않은 상황임.

「연방선거법」

제8조(선거기관의 구분) (1) 선거기관은 전체선거지역에는 연방선거위원장과 연방선거위원회가, 각 주에는 1인의 주 선거위원장과 각 주 선거위원회가, 각 선거구에는 1인의 선거구 선거위원장과 1개의 선거구 선거위원회, 각 투표구에는 1인의 선거위원장과 1개의 선거위원회가 있으며, 우편에 의한 투표결과를 확정하기 위해 각 선거구에 최소한 1인의 우편투표구 선거위원장과 1개의 우편투표구 선거위원회를 둔다. 선거일 당일에 우편에 의한 투표결과를 확정하기 위하여 몇 개의 우편투표구 선거위원회를 두어야 하는가는 선거구 선거위원장이 결정한다.

(2) 인접한 수 개의 선거구에서는 1인의 공동선거위원장과 1개의 공동선거위원회가 구성될 수 있다. 이의 설치에 관한 사항은 주 선거위원장이 정한다.

(3) 우편투표결과를 확정하기 위해 각 선거구 대신에 선거구 내의 하나 또는 수 개의 시·읍·면 또는 소구역에 투표구 선거위원장과 투표구 선거위원회를 설치할 수 있다. 이의 설치에 관한 사항은 주 정부 또는 그에 의하여 선임된 기관이 정한다.

§ 8 Gliederung der Wahlorgane

(1) Wahlorgane sind

der Bundeswahlleiter und der Bundeswahlausschuß für das Wahlgebiet,
ein Landeswahlleiter und ein Landeswahlausschuß für jedes Land,
ein Kreiswahlleiter und ein Kreiswahlausschuß für jeden Wahlkreis,
ein Wahlvorsteher und ein Wahlvorstand für jeden Wahlbezirk und
mindestens ein Wahlvorsteher und ein Wahlvorstand für jeden Wahlkreis zur
Feststellung des Briefwahlergebnisses.

Wieviel Briefwahlvorstände zu bilden sind, um das Ergebnis der Briefwahl noch am
Wahltag feststellen zu können, bestimmt der Kreiswahlleiter.

(2) Für mehrere benachbarte Wahlkreise kann ein gemeinsamer Kreiswahlleiter bestellt
und ein gemeinsamer Kreiswahlausschuß gebildet werden; die Anordnung trifft der
Landeswahlleiter.

(3) Zur Feststellung des Briefwahlergebnisses können Wahlvorsteher und Wahlvorstände
statt für jeden Wahlkreis für einzelne oder mehrere Gemeinden oder für einzelne
Kreise innerhalb des Wahlkreises eingesetzt werden; die Anordnung trifft die
Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle.

- 해외 거주 독일인의 선거인명부 등재는 직권으로 이루어질 수 없으며, 각각의 연방의회선거 때마다 별도로 신청이 이루어져야 함.
- 해외에 거주하는 독일인의 선거인명부 등재신청은 선거일 21일 전까지(「연방선거법 시행령 제18조 제1항」).
- 선거인명부 등재신청서는 자신의 독일 내 마지막 주소지를 관할하는 기초자치단체에 제출해야 하며, 편지, 팩스, 이메일 등을 이용한 서면 형식으로 제출해야 하며 전화로 신청하는 것은 불가능(「연방선거법 시행령 제18조 제1항」).

[참고조문]

「연방선거법 시행령」

제18조(신청에 의한 선거인명부 등록절차)

(1) 선거인명부 등재 신청서는 선거일 21일 전까지 서면으로 관할 기초자치단체에 제출해야 한다. 신청서에는 성, 이름, 출생일 및 선거권자의 정확한 주소가 기재되어야 한다. 제5항의 경우를 제외하고는 단체 신청이 가능하다; 단체 신청의 경우에는 기재된 선거권자들 모두의 자필서명이 기재되어야 한다. 장애가 있는 선거권자는 다른 사람의 도움을 받아 신청할 수 있다; 제57조가 준용된다.

(이하 생략)

§ 18 Verfahren für die Eintragung in das Wählerverzeichnis auf Antrag

(1) Der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis ist schriftlich bis spätestens zum 21. Tage vor der Wahl bei der zuständigen Gemeindebehörde zu stellen. Er muss Familiennamen, Vornamen, Geburtsdatum und die genaue Anschrift des Wahlberechtigten enthalten. Sammelanträge sind, abgesehen von den Fällen des Absatzes 5, zulässig; sie müssen von allen aufgeführten Wahlberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Ein behinderter Wahlberechtigter kann sich hierbei der Hilfe einer anderen Person bedienen; § 57 gilt entsprechend.

- 재외선거의 경우 우편투표만 가능하며, 재외선거를 위한 우편투표는 독일 국내에서의 우편투표와 투표용지 등이 동일함.
- 재외공관에서는 선거인명부 등재신청서를 교부받을 수 있으며, 우편투표와 관련된 정보를 얻을 수 있음.
- 우편투표를 위한 투표용지 등은 해외에 거주하는 선거권자에게 직접 우편으로 발송하는 것이 원칙.
- 기표한 투표용지 등을 발송하는 것도 우편을 이용하여 개인적으로 발송하는 것을 원칙으로 함.
- 해당 국가의 우편서비스를 이용하는 것이 시간이 너무 많이 소요되거나 이용이 어려운 경우에는 외교부 행낭을 이용할 수 있음.
- 2009년도 연방의회선거 때 해당 국가의 우편제도의 취약함으로 인해 독일 외교부가 해외의 현지 영사관을 통해 외교부 행낭을 이용할 수 있도록 한 국가는 총 45개국.³²⁾
- 우편투표를 위한 우편물은 신청자가 기재한 해외 주소를 기준으로 발송되는 것이므로 부정확한 주소가 기재되어 반송되는 경우, 그 책임은 부정확한 주소를 기재한 선거권자에게 있음.
- 연방의회선거 우편투표 결과(국내/국외 불문)³³⁾

	우편투표자	
	투표인수	비율
1957	1.537.094	4,9
1961	1.891.604	5,8
1965	2.443.935	7,3
1969	2.381.880	7,1

32) http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/auslandsdeutsche/

1972	2.722.424	7,2
1976	4.099.212	10,7
1980	4.991.942	13,0
1983	4.135.816	10,5
1987	4.247.949	11,1
1990	4.435.770	9,4
1994	6.389.047	13,4
1998	8.016.122	16,0
2002	8.765.762	18,0
2005	8.969.355	18,7
2009	9.420.580	21,4

○ 선거증 제도

- 작성된 선거인명부에 따라 투표가 어려운 투표자의 선거권 행사 보장을 위해 마련된 제도.
- 선거인명부에 등재된 자의 경우에는 해당 선거인명부에 따라 투표를 해야 하는 투표구에서의 투표가 불가능한 경우에 타 투표구에서 투표할 수 있도록 선거증을 교부(「연방선거법 시행령 제25조 제1항」).
- 선거인명부에 등록된 자가 선거증을 교부받아 타 투표구에서 투표를 하고자 하는 경우에는 특별히 신청이유에 제한을 두지 않도록 지난 2008년 시행령을 개정한 바 있음.
- 선거인명부 작성 시기를 준수하지 못하였거나, 선거인명부 작성시에 선거권을 인정받지 못해 선거인명부에 등재되지 못한 자의 경우에 선거권과 관련한 사항의 입증을 요건으로 선거증을 교부해 선거권을 보장(「연방선거법 제25조 제2항」).
- 선거인명부에 등재된 선거권자의 선거증 신청은 선거일 2일 전 18시 까지 가능하며, 선거권의 인정 문제로 선거인명부에 등재되지 못한 자

33) <http://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Briefwahl.html>

- 는 선거일 15시까지도 선거증을 신청할 수 있음(「연방선거법 제 27조 제4항」).
- 갑작스런 질병이나 곤란한 사정으로 선거인명부가 등재된 투표구에서 선거가 불가능한 경우에도 상황의 입증을 요건으로 선거일 15시까지 선거증을 신청할 수 있음(「연방선거법 제27조 제4항」).
 - 선거증의 신청은 서면 또는 구두로 신청하며, 서면에는 전자적 형식의 문서(이메일, 팩스 등)도 유효함(「연방선거법 제27조 제1항」).
 - 전화신청은 구두신청으로 인정되지 않음(「연방선거법 제27조 제1항」).
 - 선거증을 교부받은 자의 경우 임의의 투표구에서 투표를 할 수 있는 것이 아니라 선거예정 투표구를 지정하여야 함.

[참고조문]

「연방선거법 시행령」

제25조(선거증의 교부요건)

(1) 선거인명부에 등록된 선거인은 신청에 의하여 선거증을 교부받는다.

(2) 선거인명부에 등록되지 않은 선거권자가 다음 사항에 해당되는 경우에는 신청에 의하여 선거증을 교부받는다.

1. 선거권자가 제18조 제1항에 의한 신청기한 또는 제22조 제1항에 의한 이의신청기한을 귀책사유 없이 도과한 사실을 입증한 경우
2. 선거에 참여할 권리가 제18조 제1항 또는 제22조 제1항의 기한이 경과한 이후에 비로소 발생한 경우
3. 선거권이 이의신청절차에서 확정되고 그 확정이 선거인명부의 확정 이후에 시·읍·면 관청에 통지된 경우

제27조 (선거증의 신청)

(1) 선거증의 교부는 서면 또는 구두로 시·읍·면 관청에 신청할 수 있다. 서면형식은 텔

레그람, 전보, 팩스, 이메일 또는 그 밖에 문서화할 수 있는 전자적 전달방식으로도 유효하다. 전화신청은 허용되지 않는다. 장애가 있는 선거권자는 신청을 하는데 있어서 타인의 도움을 받을 수 있으며, 제57조가 준용된다.

(2) 생략

(3) 생략

(4) 선거증은 선거일 2일전 18시까지 신청할 수 있다. 제25조 제2항의 경우 선거증은 선거일 15시까지 신청할 수 있다. 이는 증명될 수 있는 갑작스런 질병으로 투표소에 갈 수 없거나, 상당한 곤란을 수반하지 아니하고는 투표소에 출두할 수 없는 경우에도 마찬가지로 적용된다. 이 경우 선거증의 교부 이전에 시·읍·면 관청은 그 선거인의 투표구를 관할하는 투표구선거위원장 및 제53조 제2항의 규정을 이행하여야 할 투표구를 관할하는 투표구 선거위원장에게 통지하여야 한다.

(이하 생략)

§ 27 Wahlscheinanträge

(1) Die Erteilung eines Wahlscheines kann schriftlich oder mündlich bei der Gemeindebehörde beantragt werden. Die Schriftform gilt auch durch Telegramm, Fernschreiben, Telefax, E-Mail oder durch sonstige dokumentierbare elektronische Übermittlung als gewahrt. Eine telefonische Antragstellung ist unzulässig. Ein behinderter Wahlberechtigter kann sich bei der Antragstellung der Hilfe einer anderen Person bedienen; § 57 gilt entsprechend.

(2) Der Antragsteller muss Familiennamen, Vornamen, Geburtsdatum und seine Wohnanschrift (Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Ort) angeben.

(3) Wer den Antrag für einen anderen stellt, muss durch Vorlage einer schriftlichen Vollmacht nachweisen, dass er dazu berechtigt ist.

(4) Wahlscheine können bis zum zweiten Tage vor der Wahl, 18.00 Uhr, beantragt werden. In den Fällen des § 25 Abs. 2 können Wahlscheine noch bis zum Wahltag, 15.00 Uhr, beantragt werden. Gleiches gilt, wenn bei nachgewiesener plötzlicher Erkrankung der Wahlraum nicht oder nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten aufgesucht werden kann; in diesem Fall hat die Gemeindebehörde vor Erteilung des

Wahlscheines den für den Wahlbezirk des Wahlberechtigten zuständigen Wahlvorsteher davon zu unterrichten, der entsprechend § 53 Abs. 2 zu verfahren hat.

(5) Bei Wahlberechtigten, die nach § 16 Abs. 2 nur auf Antrag in das Wählerverzeichnis eingetragen werden, gilt der Antrag zugleich als Antrag auf Erteilung eines Wahlscheines, es sei denn, der Wahlberechtigte will vor dem Wahlvorstand seines Wahlbezirks wählen.

(6) Verspätet eingegangene schriftliche Anträge sind unbearbeitet mit den dazugehörigen Briefumschlägen zu verpacken und vorläufig aufzubewahren.

○ 전자투표

- 전자투표에 관한 법률규정인 「연방선거법 제35조」는 1975년 연방 선거법의 전면 개정시에 법규에 포함됨.³⁴⁾
- 기표와 개표의 편의를 위해 투표용지와 투표함을 대신하여 투표기기를 사용할 수 있도록 규정하고 있음.
- 법규는 마련되어 있었으나 실제로 이용되지는 않았으며, 2005년 연방 의회선거에서 전자투표기기의 사용이 처음으로 이루어짐.
- 선거 실시 후 전자투표기의 사용을 위해 구체적인 사항을 규율한 연방투표기기사행령(BWahlGV)이 연방헌법재판소 판결³⁵⁾을 통해 위헌으로 결정됨.
- 헌법재판소는 선거과정의 사후검증 가능성에 대해 명시하지 않고 있는 점을 들어 선거의 공공성 원칙에 위배된다는 판결을 내림.
- 본 시행령의 위헌성으로 인해 이미 전자투표기기를 사용하여 선거가 이루어진 2005년의 제16대 연방의회 선거가 재실시 되어야 하는 것

34) 1975.09.01, BGBl. IS. 2325

35) 사건번호 2009 525 - 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, 2009.03.13.

은 아닌 것으로 판단.

- 다만 본 판결 이후에 실시된 2009년 6월의 유럽의회 선거 및 해당년도 9월의 연방의회 선거에서는 전자투표기의 사용이 불가능해 짐.
- 이후 시행령의 개정에 관해 논의하였으나 현재까지 시행 가능한 법률로의 개정은 이루어지지 않고 있음.

○ 이동투표구선거위원회 및 특별 투표구

- 환자, 노인, 수감자 등 일반 투표소에서의 투표가 어려운 유권자의 선거권 보장을 위한 제도.
- 이동투표구 선거위원회 또는 특별 투표구의 설치 대상은 소규모의 병원, 양로원, 요양원, 수도원, 사회병리 치료원 및 교도소 등임(「연방선거법 시행령 제8조 및 제13조」).
- 특별투표구의 설치에 요청이 있을 경우 관할 관청이 설치함(「연방선거법 제13조」).
- 특별투표구의 설치 대상이 될 수 있는 시설임에도 설치되지 못한 경우에는 이동투표구를 통해 투표가 진행될 수 있도록 편의를 제공함(「연방선거법 제13조 제3항」).
- 특별투표구에서 투표행위를 하기 위해서는 선거증(「연방선거법 제25조」 이하)을 신청하여 교부받아야 함.

[참고조문]

「연방선거법 시행령」

제8조(이동투표구선거위원회)

소규모의 병원, 양로원, 요양원, 수도원, 사회병리치료원 및 교도소 등에서의 투표실시를 위

하여 필요한 경우에 한하여 이동투표구 선거위원회를 설치한다. 이동투표구 선거위원회는 관할 투표구의 선거위원장이나 그 직무대리인 및 2명의 투표구 선거위원회위원으로 구성된다. 시·읍·면 관청은 그 시·읍·면 관청에 속한 다른 투표구의 이동투표구 선거위원회에 대하여 투표용지의 수령을 위임할 수 있다.

제13조(특별투표구)

- (1) 병원, 양로원, 노인주택, 요양원, 교정원 등 본 시설물 이외에는 적당한 투표공간이 없는 많은 수의 선거인이 있는 시설에 대하여 그 요구가 있을 경우 시·읍·면 관청은 선거증을 가진 선거인의 투표를 위하여 특별투표구를 설치하여야 한다.
- (2) 여러 개의 시설은 1개의 특별투표구로 통합할 수 있다.
- (3) 특별투표구가 설치되지 않은 경우에는 제8조가 적용된다.

§ 8 Beweglicher Wahlvorstand

Für die Stimmabgabe in kleineren Krankenhäusern, kleineren Alten- oder Pflegeheimen, Klöstern, sozialtherapeutischen Anstalten und Justizvollzugsanstalten sollen bei entsprechendem Bedürfnis und soweit möglich bewegliche Wahlvorstände gebildet werden. Der bewegliche Wahlvorstand besteht aus dem Wahlvorsteher des zuständigen Wahlbezirks oder seinem Stellvertreter und zwei Beisitzern des Wahlvorstandes. Die Gemeindebehörde kann jedoch auch den beweglichen Wahlvorstand eines anderen Wahlbezirks der Gemeinde mit der Entgegennahme der Stimmzettel beauftragen.

§ 13 Sonderwahlbezirke

- (1) Für Krankenhäuser, Altenheime, Altenwohnheime, Pflegeheime, Erholungsheime und gleichartige Einrichtungen mit einer größeren Anzahl von Wahlberechtigten, die keinen Wahlraum außerhalb der Einrichtung aufsuchen können, soll die Gemeindebehörde bei entsprechendem Bedürfnis Sonderwahlbezirke zur Stimmabgabe für Wahlscheininhaber bilden.
- (2) Mehrere Einrichtungen können zu einem Sonderwahlbezirk zusammengefasst werden.
- (3) Wird ein Sonderwahlbezirk nicht gebildet, gilt § 8 entsprechend.

○ 장애인 유권자를 위한 제도

- 장애인이 선거권을 행사함에 있어 불이익을 당하지 않도록 다양한 규정을 마련하고 있음.
- 장애가 있는 선거권자는 선거인명부 등재신청 시에 타인의 도움을 받을 수 있음(「연방선거법 시행령 제18조 제1항」).
- 선거증의 교부신청 시에도 타인의 도움을 받을 수 있음(「연방선거법 시행령 제27조 제1항」).
- 투표소에 투표를 하는 경우나 우편투표를 통해 투표를 하는 경우에도 타인의 도움을 받을 수 있음(「연방선거법 시행령 제57조 및 제66조 제3항」).
- 시각장애인의 투표에 도움을 주기 위해서 투표용지 견본이 작성되면 이를 시각장애인 협회에 보내 투표용지에의 기표를 용이하게 하는 투표용지용 점자들이 제작되며, 이 비용은 연방정부가 지원함(「연방선거법 시행령 제45조 제5항」, 「연방선거법 제50조 제4항」).
- 투표소가 장애인들이 용이하게 투표에 참여할 수 있는 곳에 설치되도록 고려의무를 부과하고 있으며, 특히 휠체어를 탄 사람들이 출입하기에 용이하도록 문턱 등이 존재하지 않는 투표소의 장소가 사전에 공지됨(「연방선거법 시행령 제46조 제1항」).

[참고조문]

「연방선거법」

제50조(선거비용)

(4) 연방은 투표용지용 점자들을 제작하겠다는 의사를 밝힌 시각장애인 협회들에게 투표용지용 점자들의 제작 및 분배로 인해 발생한 비용을 배상한다.

§ 50 Wahlkosten

(4) Der Bund erstattet den Blindenvereinen, die ihre Bereitschaft zur Herstellung von Stimmzettelschablonen erklärt haben, die durch die Herstellung und die Verteilung der Stimmzettelschablonen veranlassten notwendigen Ausgaben.

「연방선거법 시행령」

제18조(신청에 따른 선거인명부 등재 절차)

(1) 선거인명부 등재 신청은 선거일 21일 전까지 서면으로 관할 기초자치단체에 제출되어야 한다. 신청서에는 선거권자의 성명, 생년월일, 주소가 기재되어야 한다. 제5항의 경우를 제외하고는 단체신청도 허용된다; 단체신청은 기재된 선거권자 모두의 자필서명을 필요로 한다. 장애가 있는 선거권자는 이 경우 타인의 도움을 받을 수 있다; 제57조가 준용된다.

§ 18 Verfahren für die Eintragung in das Wählerverzeichnis auf Antrag

(1) Der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis ist schriftlich bis spätestens zum 21. Tage vor der Wahl bei der zuständigen Gemeindebehörde zu stellen. Er muss Familiennamen, Vornamen, Geburtsdatum und die genaue Anschrift des Wahlberechtigten enthalten. Sammelanträge sind, abgesehen von den Fällen des Absatzes 5, zulässig; sie müssen von allen aufgeführten Wahlberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Ein behinderter Wahlberechtigter kann sich hierbei der Hilfe einer anderen Person bedienen; § 57 gilt entsprechend.

제27조(선거증 신청)

(1) 선거증의 교부신청은 기초자치단체에 서면 또는 구두로 이루어질 수 있다. 텔레그램, 전보, 텔레팩스, 이메일 또는 그 밖의 문서화가 가능한 전송방식 등이 서면으로 인정된다. 전화 신청은 허용되지 아니한다. 장애가 있는 선거권자는 신청 시에 타인의 도움을 받을 수 있다; 제57조가 준용된다.

§ 27 Wahlscheinanträge

(1) Die Erteilung eines Wahlscheines kann schriftlich oder mündlich bei der Gemeindebehörde beantragt werden. Die Schriftform gilt auch durch Telegramm, Fernschreiben, Telefax, E-Mail oder durch sonstige dokumentierbare elektronische Übermittlung als gewahrt. Eine telefonische Antragstellung ist unzulässig. Ein behinderter Wahlberechtigter kann sich bei der Antragstellung der Hilfe einer anderen Person bedienen; § 57 gilt entsprechend.

제45조(투표용지, 우편투표용 봉투)

(5) 투표용지 견본은 완성 즉시 지체 없이 투표용지용 접자들을 제작하겠다는 의사를 밝힌

시각장애인 협회들에 제공된다. 지역 선거관리위원장은 기초자치단체의 선거책임자에게 투표용지를 배분한다. 지역 선거관리위원장은 기초자치단체에게 우편투표를 위해 필요로 하는 우편투표용 봉투와 투표용지용 봉투를 전달한다.

§ 45 Stimmzettel, Umschläge für die Briefwahl

(5) Muster der Stimmzettel werden unverzüglich nach ihrer Fertigstellung den Blindenvereinen, die ihre Bereitschaft zur Herstellung von Stimmzettelschablonen erklärt haben, zur Verfügung gestellt. Der Kreiswahlleiter weist den Gemeindebehörden die Stimmzettel zur Weitergabe an die Wahlvorsteher zu. Er liefert den Gemeindebehörden die erforderlichen Wahlbriefumschläge und Stimmzettelumschläge für die Briefwahl.

제46조(투표소)

(1) 기초자치단체는 각 선거구마다 하나의 투표소를 설치한다. 가능한 경우에 한해 기초자치단체는 투표소를 기초자치단체 건물에 설치한다. 투표소는 지리적 여건을 고려하여 모든 선거권자들, 특히 장애인 및 그 밖에 거동이 불편한 사람들이 가능한 한 손쉽게 투표에 참여할 수 있도록 선정되고 설치되어야 한다. 기초자치단체는 어느 투표소가 출입에 장애가 없는지를 이른 시점에 적합한 방식으로 통지한다.

§ 46 Wahlräume

(1) Die Gemeindebehörde bestimmt für jeden Wahlbezirk einen Wahlraum. Soweit möglich, stellen die Gemeinden Wahlräume in Gemeindegebäuden zur Verfügung. Die Wahlräume sollen nach den örtlichen Verhältnissen so ausgewählt und eingerichtet werden, dass allen Wahlberechtigten, insbesondere Behinderten und anderen Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung, die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird. Die Gemeindebehörden teilen frühzeitig und in geeigneter Weise mit, welche Wahlräume barrierefrei sind.

제57조(장애가 있는 선거권자의 투표)

- (1) 입을 수 없거나 신체적 제약으로 인해 투표용지에 기표하고 이를 접어서 투표함에 스스로 넣을 수 없는 선거권자는 자신의 투표행위에 도움을 줄 사람을 지정하고 이를 선거관리위원회에 통지한다. 도움 제공자는 선거권자에 의해 선거관리위원회 위원들 중에서 선정될 수 있다.
- (2) 도움 제공 행위는 선거권자가 원하는 사항에 국한되어야 한다. 도움 제공자는 필요한 경우에 한해 선거권자와 함께 기표소 안에 들어갈 수 있다.
- (3) 도움 제공자는 타인의 선거를 도우면서 인지하게 된 사실에 대해 비밀을 준수할 의무를 진다.

(4) 맹인 또는 시각장애가 있는 선거권자는 투표용지에 기표하기 위해 투표용지 점자틀을 이용할 수 있다.

§ 57 Stimmabgabe behinderter Wähler

- (1) Ein Wähler, der des Lesens unkundig ist oder der wegen einer körperlichen Beeinträchtigung gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, bestimmt eine andere Person, deren Hilfe er sich bei der Stimmabgabe bedienen will, und gibt dies dem Wahlvorstand bekannt. Hilfsperson kann auch ein vom Wähler bestimmtes Mitglied des Wahlvorstandes sein.
- (2) Die Hilfeleistung hat sich auf die Erfüllung der Wünsche des Wählers zu beschränken. Die Hilfsperson darf gemeinsam mit dem Wähler die Wahlzelle aufsuchen, soweit das zur Hilfeleistung erforderlich ist.
- (3) Die Hilfsperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung von der Wahl eines anderen erlangt hat.
- (4) Ein blinder oder sehbehinderter Wähler kann sich zur Kennzeichnung des Stimmzettels auch einer Stimmzettelschablone bedienen.

제66조(우편투표)

(3) 투표용지는 타인이 볼 수 없는 곳에서 기표하고 투표용지 봉투에 넣어야 한다; 제56조 제8항이 준용된다. 장애가 있는 선거권자의 투표에 대해서는 제57조가 준용된다. 선거권자가 도움 제공자의 도움을 받아 투표용지에 기표한 경우에는 도움 제공자가 선거권자의 명시적인 의사에 부합하게 투표용지에 기표가 이루어졌음을 서명하여 선서에 갈음하는 보증이 이루어져야 한다; 도움 제공자는 만 16세를 경과한 자여야 한다.

§ 66 Briefwahl

(3) Der Stimmzettel ist unbeobachtet zu kennzeichnen und in den Stimmzettelumschlag zu legen; § 56 Abs. 8 gilt entsprechend. Für die Stimmabgabe behinderter Wähler gilt § 57 entsprechend. Hat der Wähler den Stimmzettel durch eine Hilfsperson kennzeichnen lassen, so hat diese durch Unterschreiben der Versicherung an Eides statt zur Briefwahl zu bestätigen, dass sie den Stimmzettel gemäß dem erklärten Willen des Wählers gekennzeichnet hat; die Hilfsperson muss das 16. Lebensjahr vollendet haben.

○ 도입효과

- 우편투표의 경우 역대 실시된 선거의 우편투표율이 지속적으로 증가

한 것을 확인할 수 있음.

- 우편투표의 경우 재외국민의 투표, 부재자 투표, 선거증제도 등과 복합적으로 실시되는 관계로 우편투표 증가의 원인 역시 다양하게 파악될 수 있음.
- 선거증 신청시 신청이유에 제한을 두지 않는 것과 재외국민의 체류기간 제한조건의 삭제를 통해 향후 선거에서 우편투표의 비율은 더욱 증가할 것으로 예상됨.

3. 향후 선거권 확대를 위한 논의

(1) 현재 선거권 확대·보장을 위해 제기되고 있는 여러 이슈에 대해 소개

○ 재외국민의 선거권 확대

- 해외에 거주하던 독일국민이 선거권을 인정받기 위해서는 독일에 단절 없이 3개월 이상 체류했어야 한다는 조건을 규정한 조항을 위헌으로 판결함.
- 「연방선거법 제12조 제2항 제1문」에 대한 위헌 판결³⁶⁾이 지난 7월 4일에 있었음.
- 연방헌법재판소는 해당 조문이 「기본법 제38조 제1항 제1문」의 내용인 선거의 기본원칙에 위배되어 위헌이라고 판결하였음.
- 해당 조항의 위헌판결 이후 해당 조문의 개정이 이루어지지 않고 있어 기간제한을 단축할 것인지, 체류여부에 상관없이 선거권을 인정할 것인지는 결정되지 않은 상황임.

36) 연방헌법재판소, 판결. 2012.07.04, 사건번호 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11

○ 장애인의 선거권 보장과 관련한 판례³⁷⁾

- 휠체어를 탄 장애인이 투표소에 입장시 장애물이 없다는 지역선거관리위원회의 공고를 보고 투표 당일 휠체어를 타고 갔으나, 입장을 할 수 없었다며 주 의회 선거결과가 무효라고 주장.
- 니더작센(Niedersachsen) 주 헌법재판소는 청구인의 투표소 입장 자체가 완전히 불가능한 것은 아니었으며, 투표소 입장이 불가능하였다 하더라도 사전에 우편투표 신청 등의 방법이 있었으므로 당사자의 투표권을 완전히 박탈한 것이 아니라고 결정.

○ 장애인의 선거권 제한과 관련한 판례³⁸⁾

- 법원의 잠정적인 명령을 통해 자신의 모든 일상 업무를 처리하기 위해 후견인을 두어야 하는 것으로 확정된 자는 선거권이 배제됨(「연방선거법 제13조 제2호」).
- 후견인의 지정 원인에는 지적 장애가 포함되는데, 선거권이 제한될 정도의 장애인지 여부는 법원의 판단에 따라 결정됨.
- 정신적 장애, 정신박약, 정신이상인 자가 범죄를 저질러 정신병원에 구금 중인 경우에도 선거권이 배제됨(「연방선거법 제13조 제3호」).
- 문제가 된 사안은 바이어른(Bayern)에서 실시된 주 의회 선거에서 지적 장애인의 선거권 제한 규정이 평등원칙에 위반한다는 헌법소원을 제기.
- 바이어른(Bayern) 주 헌법재판소는 이러한 제한 규정이 합헌이라고 판단.

37) 니더작센 주 헌법재판소, 2004.06.29, 사건번호 3/04, StGH 3/04

38) 바이어른 주 헌법재판소, 2002.07.09, 사건번호 Vf. 9-VII-01

[참고조문]

「연방선거법」

제13조(선거권 배제)

다음 각 호의 자는 선거권이 배제된다.

1. 법원 판결에 의해 선거권이 박탈된 자
2. 자신의 모든 일상 업무 처리를 함에 있어 법원의 잠정적 명령에 따라 보호자가 임명된 자; 이는 보호자가 처리하는 업무의 범위가 민법 제1896조 제4항 및 제1905조에서 규정된 업무들을 포괄하지 않는 경우에도 그러하다.
3. 형법 제20조와 결합된 제63조에 기초한 명령에 의거하여 정신병원에 구금 중인 자
4. (삭제)

§ 13 Ausschluß vom Wahlrecht

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist,

1. wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt,
2. derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt,
3. wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.
4. (weggefallen)



해외 통신원 : 김 청 진

1. 선거권의 역사적 발전 과정

(1) 개요

- 프랑스 「헌법」은 주권자인 국민이 그의 주권을 행사하는 방법으로서 국민투표와 선거를 규정하고 있음. 「헌법」 제3조에 따르면, 선거는 보통, 평등, 비밀투표로 이뤄지며, 법률이 정하는 바에 따라 민사상, 정치상 권리가 있는 모든 성인 남녀는 선거인이 된다고 규정하고 있음.
- 프랑스 「선거법」 제L1조 및 L2조³⁹⁾에 의하면, 선거는 직접, 보통 선거로 실시되고, 법에 규정된 어떠한 무능력 상태가 아니며 정치·시민적 권리를 누리는 만 18세 이상 프랑스 국민은 선거권을 가짐.

(2) 보통 선거권 도입 과정

- 1791년 : 프랑스 대혁명 이후 헌법제정 국민의회에서 제정된 「1791년 헌법」(Constitution de 1791)⁴⁰⁾에 따라 ‘입법국민의회’가 수립되었음. 1791년 선거는 이중 간접 선거로서 유권자가 의원을 최종 결정하는

39) 선거법 L2조는 「선거법」 제 1편 하원의원, 도의원 및 기초 의원 선거와 관련된 법조항임. 선거제도에 관한 연구는 일반적으로 하원의원 선거 제도를 중심으로 이뤄지고 있음.

40) 「1791년 헌법」 전문 - 프랑스 하원 인터넷 사이트

<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-de-1791.asp>

선거인단을 뽑는 방식이었고, 1차 선거권은 일정한 세금(소위 ‘cens’)을 납부한 25세 이상 남성에게만 부여됨.

- 1795년 : 「공화력 3년 헌법」(Constitution du 5 Fructidor an III)⁴¹⁾에 따라 1799년 실시된 프랑스 총선에서 선거권은 만 21세 이상 모든 남성에게 확대되었음. 그러나 1795년 선거 역시 3중 간접 선거로서 유권자의 민의가 직접 반영되지 못하는 한계를 지님.
- 1815년 : 부르봉 왕정 복고 이후 1815년 (만 21세 이상 남성) 보통 선거가 폐지됨. (이후 1830년 7월 왕정은 선거권 부여 연령과 재산 기준을 낮춰 선거권을 소폭 확대함.)
- 1848년 : 1848년 2월 혁명 이후 수립된 제2공화국의 「1848년 11월 4일 헌법」(Constitution du 4 novembre 1848)⁴²⁾에 따라, 프랑스에서는 처음으로 (만 21세 이상 남성) 보통·직접·비밀 선거가 도입됨.

(3) 보통 선거권 도입 이후 선거권 확대 과정

- 1944년 : 국립 프랑스 해방 위원회(Comité français de la Libération nationale)는 1944년 4월 21일 처음으로 남녀보통 선거제를 도입함⁴³⁾. 이후 1945년 4월 29일 지방의원 선거에서 처음 실시됨.

41) 「공화력 3년 헌법」 전문 - 프랑스 하원 인터넷 사이트

<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-de-1795-an3.asp>

42) 「1848년 11월 4일 헌법」 전문 - 프랑스 하원 인터넷 사이트

<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-deuxieme-republique.asp>

43) 「해방이후 정부 구성에 관한 1944년 4월 21일 법률명령」(Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération) 전문

<http://mjp.univ-perp.fr/france/co1944-2.htm>

관련 법 조항 소개

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000319986&dateTexte=20121207>

- 1945년 : 정치적 중립성에 의해 투표권이 제한되었던 직업 군인에게 선거권이 확대됨. 이 조치는 1946년 해외영토 직업 군인에게도 적용.
- 1974년 : 당시 발레리 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing) 대통령은 「성인연령을 18세로 정한 1974년 7월 5일 n° 74-631 법률」(Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité)⁴⁴⁾을 통해 법정 성인 연령을 만 21세에서 만 18세로 낮추고 이에 따라 선거 연령 또한 18세로 조정됨.
- 1992년 : 1992년 2월 7일 체결된 「마스트리히트 조약」(Maastricht Treaty)⁴⁵⁾ 제 8 B조는 유럽시민에게 거주 국가의 지방선거 참여를 명시하였고, 프랑스에서는 최종적으로 「1998년 5월 25일 n° 98-404 조직 법률」(Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998)⁴⁶⁾에 의해 1999년 유럽의회 선거 및 2001년 지방의회선거에서 유럽시민은 처음으로 선거권을 행사함.

2. 현행 선거권 행사 확대 제도

(1) 개요

44) 「성인연령을 18세로 정한 1974년 7월 5일 n° 74-631 법률」(Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité)

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000700039>

45) 마스트리히트 조약 전문 - 유럽연합 홈페이지

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm

46) 1998년 5월 25일 n° 98-404 조직 법률」(Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998) 전문

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000556843>

- 현재 프랑스에서는 선거권을 최대한 보장하기 위해서, 대리인 투표를 허용하고 있으며, 대리인 투표 신청 자격을 완화하고 신청 절차를 간소화 함.
- 선거구 특성상 투표소 투표 혹 대리 투표가 어려운 재외 선거구의 사정을 감안하여, 재외국민의 투표권을 보장하기 위해 2012년 하원 선거에서 우편 투표 및 인터넷 투표 방식이 처음 도입되었음.

(2) 대리(위임) 투표⁴⁷⁾

- 「선거법」 제 L71조~L78조에 근거하여, 일반 유권자 및 재외국민은 대리투표제도(vote par procuration)를 통해 선거에 참여할 수 있음.
- 「1975년 12월 31일 n°75-1329 법률」(loi n°75-1329 du 31 décembre 1975)⁴⁸⁾에 의하여, 1975년 대리투표제도가 도입됨. (우편방식은 중단)
- 대리 투표는 투표소로 이동이 불편한 장애인 혹 직업, 교육 등의 이유로 부재한 유권자의 선거권을 보장하기 위한 방식이었으나, 「1993년 7월 6일 n° 93-894 법률」(Loi n° 93-894 du 6 juillet 1993)⁴⁹⁾에 의해 여가/바캉스를 이유로 대리 투표를 신청할 수 있게 됨.
- 이후 2003년⁵⁰⁾과 2006년⁵¹⁾ 두 차례에 걸쳐 대리 투표 등록 절차가

47) 출처 : 프랑스 상원 - '유럽 주요 국가 대리 투표 관련 비교 조사'

http://www.senat.fr/lc/lc107/lc107_mono.html#toc0

48) 「1975년 12월 31일 n°75-1329 법률」(loi n°75-1329 du 31 décembre 1975) 전문

http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19760103&pageDebut=00141&pageFin=&pageCourante=00141

49) 「1993년 7월 6일 대리투표에 관한 선거법 제 L71조를 수정하는 n° 93-894 법률」(Loi n° 93-894 du 6 juillet 1993 modifiant l'article L. 71 du code électoral et relative au droit de vote par procuration)

50) 「2003년 12월 8일 선거 관련 행정 간소화에 관한 n°2003-1165 법률명령」(Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale)

간소화되었으며, 그 결과 대리투표가 크게 증가함. 2002년 대선에서 대리 투표 유권자는 1,115,165명에 불과했으나, 2007년 대선의 경우 80% 증가한 2,115,289명을 기록함.⁵²⁾

(3) 재외 선거 - 우편투표 및 인터넷 투표

- 「프랑스 재외국민의 하원 선거 관련한 2011년 7월 15일 n° 2011-843 명령」 (Décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France)⁵³⁾에 의하여, 재외 국민은 2012년 하원선거에서 우편 투표 및 인터넷 투표를 통해서 선거권을 행사할 수 있었음.
- 전자투표 비율은 1차 투표 시 57%, 2차 투표 시 53%를 기록했을 만큼 성공적이었다고 정부는 평가하고 있음. 그러나 그동안 보안 문제에 대해 지속적으로 우려가 제기되고 있으며, 2012년 총선 기간에는 수차례 기술적인 문제가 발생하여 향후 보완이 요구됨. ⁵⁴⁾

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005716525>

51) 「2006년 10월 11일 선거 관련 간소화 방안에 대한 2006-1244 명령」 (Décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale)

52) 출처 : 프랑스 하원 - '대리투표에 관한 n° 3461 보고서'

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r3461.pdf>

53) 「프랑스 재외국민의 하원 선거 관련한 2011년 7월 15일 n° 2011-843 명령」 (Décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France)

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=CDF1DF8967A13F649F79B51317F84AB.tpdjo12v_2?cidTexte=JORFTEXT000024363576&dateTexte=20121205

54) Le Figaro. 2012.5.24. [Bugs en série pour le vote par Internet des expatriés.](http://elections.lefigaro.fr/presidentielle-2012/2012/05/24/01039-20120524ARTFIG00676-bugs-e)

<http://elections.lefigaro.fr/presidentielle-2012/2012/05/24/01039-20120524ARTFIG00676-bugs-e-n-serie-pour-le-vote-par-internet-des-expatries.php> (2012년 11월 30일 참조)

<표1. 2012년 총선 재외국민 선거구별 투표 현황>55)

재외 선거구	1차 투표					
	2012년 6월 2일~3일					
	등록 재외국민	총 투표수	전자투표	우편 투표	투표장 투표	전자투표 비율(%)
1구	156,683	31,958	22,088	363	9,507	69.1%
2구	73,237	11,681	5,154	17	6,509	44.1%
3구	88,513	18,403	14,485	658	3,259	78.7%
4구	96,959	23,332	14,358	492	8,482	61.5%
5구	79,386	16,185	9,239	324	6,622	57.1%
6구	106,695	23,395	14,024	656	8,710	59.9%
7구	89,033	21,072	13,278	1,293	6,501	63.0%
8구	109,411	14,626	7,721	315	6,590	52.8%
9구	96,769	17,150	6,367	47	10,736	37.1%
10구	91,600	21,325	7,236	30	14,059	33.9%
11구	79,171	22,117	12,997	99	9,021	58.8%
전체	1,067,457	221,244	126,947	4,294	89,996	57.4%

재외 선거구	2차 투표					
	2012년 6월 2일~3일					
	등록 재외국민	총 투표수	전자투표	우편 투표	투표장 투표	전자투표 비율(%)
1구	157,272	29,869	19,614	56	10,199	65.7%
2구	73,861	11,390	4,898	1	6,491	43.0%

55) 출처 : 프랑스 외무부 사이트

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-francais-etranger_1296/elections-2012-votez-etranger_20721/

3구	89,348	18,178	13,082	543	4,553	72.0%
4구	97,574	25,242	14,623	564	10,055	57.9%
5구	80,681	16,507	8,670	351	7,486	52.5%
6구	106,856	23,872	12,894	1,037	9,941	54.0%
7구	89,521	21,449	12,841	852	7,756	59.9%
8구	109,815	13,965	7,235	151	6,579	51.8%
9구	92,712	17,724	6,073	20	11,631	34.3%
10구	92,412	21,038	6,612	24	14,402	31.4%
11구	79,761	20,569	11,133	13	9,423	54.1%
전체	1,069,813	219,803	117,675	3,612	98,516	53.5%

3. 향후 선거권 확대를 위한 논의

(1) 개요

- 현재 선거권 확대와 관련하여 프랑스에서 가장 이슈가 되는 문제는 외국인의 지방선거권 부여 여부이며, 현 올랑드 정부는 임기 내에 이를 도입한다는 계획임.
- 이외에도 정치권에서는 대리 투표 절차 및 전자투표/우편 투표 확대에 관한 논의가 진행되고 있음.

(2) 외국인 지방 선거권 부여⁵⁶⁾

56) 출처 : Vie-publique ‘시민권과 외국인 투표권

<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/droit-vote/>

- 프랑스에서 외국인에 대한 지방선거권 문제는 1970년대부터 관련 시민 단체를 통해 지속적으로 제기되었고, 이를 반영하여 프랑수아 미테랑은 1981년 대선을 앞두고 발표한 ‘프랑스를 위한 110가지 제안’이라는 공약집에서 외국인 투표권 부여를 공약으로 채택했었음. 이후 1988년 재선에서도 미테랑은 외국인 지방 선거권을 약속했으나 결국 우파의 반대 등으로 실현되지 못했음.
- 대중운동연합(UMP) 및 그 전신인 공화국을 위한 연대(Rassemblement pour la République, RPR) 때부터 외국인 지방 선거권 부여에 반대하는 입장임. RPR는 1990년에 이 문제를 국민투표에 부치자고 제안한 바 있음.
- 최근, 9월 17일 프랑스 사회당(PS) 의원 77명은 ‘외국인 투표권, 지금 당장’라는 제목의 성명서를 르몽드에 실어, 프랑수아 올랑드 대통령이 지난 대선 과정에서 공약한 ‘외국인 지방선거권 부여’의 조속한 실현을 촉구함. 57) 사회당 정부가 외국인에게 지방선거권을 부여하기 위해서는 국민투표를 실시하여 투표자의 과반 이상이 찬성하거나, 상·하원 합동회의에서 유효투표의 3/5 이상을 확보해야함. 현재 UMP는 외국인 투표권 부여에 반대 입장을 재확인하며, 국민투표를 통해 결정하자는 입장임.

(3) 대리투표 간소화

57) Le Monde, 2012.9.17. "Le droit de vote des étrangers aux élections, c'est maintenant" (외국인 투표권, 지금 당장)

http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/09/17/l-appel-de-75-deputes-ps-pour-le-droit-de-vote-des-etrangers-aux-elections-locales_1761152_823448.html

- 대리 투표 절차 간소화를 통한 선거권 확대 논의가 정치권에서 지속되고 있음. 예를 들어, 2011년 장-마르크 아이로(Jean-Marc Ayrault, 현 사회당 정부 총리), 마누엘 발스(Manuel Valls, 현 사회당 정부 내무부 장관), 베르나드 로망(현 파리 하원의원), Bernard Roman(현 Nord 하원의원), 필리프 뷔이끄(Philippe Vuilque)등 PS 의원 4명은 대리 투표 등록을 간소화하고, 대리인 자격 조건 완화를 골자로 한 법률 제안서(Proposition de loi N° 3374 simplifiant le vote par procuration)⁵⁸⁾를 제출했으나, 법률 검토 과정에서 본회의에 상정이 거절됨.⁵⁹⁾

(4) 전자투표기기 및 인터넷 투표

- 재외 선거구의 특수한 사정을 감안하여, 2012년 총선에서 재외국민을 대상으로 인터넷 투표 방식과 우편 투표 방식이 처음으로 도입되었으나, 인터넷 투표 확대에 대해서 프랑스 정치권은 조심스러운 입장임. 특히, 프랑스 좌파 진영을 중심으로 전자투표기기 및 인터넷 투표의 투명성에 대한 부정적인 시각이 확대되고 있어, 당분간 인터넷 투표 제도가 확대될 가능성은 크지 않음. ⁶⁰⁾

58) 대리투표를 간소화하는 Proposition de loi N° 3374 법안 제안안(Proposition de loi N° 3374 simplifiant le vote par procuration)

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/propositions/pion3374.pdf>

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r3461.pdf>

59) 이 안은 다른 선거구에 거주하는 자도 대리인이 될 수 있고, 한 대리인이 동시에 2명의 대리권을 행사할 수 있도록 제안함. 또한, 대리투표 위임장이 거주지 시청을 통해 작성될 수 있도록 제안했음. cf) 현재, 프랑스 본토에 거주하는 대리인은 위임자와 같은 선거구에 거주해야 하며, 단 한명만을 대리할 수 있음. 위임장 작성은 예심법원 판사 및 사법경찰관에 의해서만 작성됨.



미 국

해외 통신원 : 박 천 호

1. 선거권과 관련된 규정 및 발전과정

(1) 선거권과 관련된 법률 조항

- 연방 수정 헌법은 연방법 및 각 주의 법률이 제한할 수 없는 시민의 선거권에 대한 조항을 명시하고 있으며, 선거권에 대한 구체적인 조항은 연방법 및 각 주의 법률에서 발견할 수 있음. 예를 들어, 1965년에 연방 정부에 의해 제정된 투표권법(the Voting Rights Act of 1965)은 당시 남부의 주들이 흑인들의 선거권을 제한하기 위해 사용하던 문자해독시험과 같은 장치를 사용하지 못하도록 금지하였음.
- 미국 각 주의 법률은 주로 선거권을 획득하기 위해 필요한 연령 및 거주 기간, 수감자들의 선거권, 선거 전 투표 등록과 같은 요건에 대한 조항을 포함하고 있음.
- 예를 들면, 뉴저지의 경우 다음과 같은 요건을 갖춘 자들에게 선거권이 주어짐.⁶¹⁾
 - 선거일 기준으로 18세 이상의 미국 시민권자.
 - 선거일로부터 최소 30일 이전에 뉴저지 거주하기 시작한 자.
 - 중죄로 인해 수감, 보호 관찰, 혹은 가석방 중에 있지 않은 자 (이전

60) 김청진, 2012-4 해외통신원 보고서 - 일반과제, 「프랑스 전자투표」

61) The Department of the State of New Jersey. "Voter Rights Handbook."

에 중죄로 복역한 경력이 있더라도 수감 기간, 가석방 및 보호관찰 등 형기를 모두 마친 자에게는 선거권이 주어짐).

- 선거일 기준으로 최소 21일 이전에 등록한 자.

○ 중죄인의 선거권과 관련한 법률은 각 주에 걸쳐 다양함.⁶²⁾

중죄인의 선거권 제한	해당 주
없음	메인, 버몬트
수감 중 선거권 없음	컬럼비아 특별구, 하와이, 일리노이, 인디애나, 매사추세츠, 미시간, 몬태나, 뉴햄프셔, 노스다코타, 오하이오, 오리건, 펜실베이니아, 로드아일랜드, 유타
수감 혹은 가석방 중 선거권 없음	캘리포니아, 콜로라도, 코네티컷, 뉴욕
수감/가석방/보호관찰 중 선거권 없음	알래스카, 아칸소, 조지아, 아이다호, 캔자스, 루이지애나, 메릴랜드, 미네소타, 미주리, 뉴저지, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 오클라호마, 사우스캐롤라이나, 사우스다코타, 텍사스, 워싱턴, 웨스트버지니아, 위스콘신
형기를 마친 이후에도 중죄 전과자의 선거권 제한 ⁶³⁾	앨라배마, 애리조나, 델라웨어, 플로리다, 아이오와, 켄터키, 미시시피, 네브라스카, 네바다, 테네시, 버지니아, 와이오밍

(2) 선거권의 역사적 발전과정

- 미국의 선거권은 미국 연방법 및 각 주의 법률에 의해 규정됨. 건국 이래 미국 헌법은 기존에 존재하던 선거권에 대한 다양한 규제를 철

62) <http://felonvoting.procon.org/view.resource.php?resourceID=286> (검색일: 2012. 12. 4)

63) 범죄의 종류 및 선거권 회복까지 소요되는 기간은 주에 따라 다름.

폐하여 보통선거권을 보장하는 방향으로 수정되었음.

- 보통선거권이 확립된 것은 비교적 최근의 일이며, 미국 건국의 시점에는 인종, 성별, 종교, 문자해독시험(literacy tests), 인두세(poll taxes) 등 재산 소유의 여부 등의 기준에 의하여 상당수의 미국 시민들이 선거권을 부여받지 못했음. 미국독립선언 이후에도 연방 헌법은 국가 전반에 걸쳐 적용되는 선거권에 대한 규정을 포함하고 있지 않았으며, 선거권 및 선거에 관련된 법률을 제정할 권한은 각 주에 주어졌음. 1789년의 시점에서 선거권을 가지고 있던 사람들은 미국 전체인구의 6%에 불과한 토지 등의 재산을 소유한 21세 이상의 백인 남성뿐이었음.⁶⁴⁾
- 1810년에 이르러 모든 주에서 종교와 관련된 선거권 제한이 철폐되었음. 이전에 다섯 개 주에서는 카톨릭 신자들이 선거권을 부여받지 못했으며, 네 개 주에서는 유대교 신자들의 선거권이 제한되었음.
- 1856년에 노스캐롤라이나 주를 마지막으로 재산 소유 혹은 납세와 관련된 요건이 모든 주에서 철폐되어 거의 모든 백인 남성에게 선거권이 주어짐.⁶⁵⁾
- 1855년에 코네티컷 주에서 처음으로 선거권을 획득하기 위한 문자해독 시험을 실시함. 이 최초의 문자해독시험은 아일랜드계 카톨릭교도 이민자들의 선거권을 제한하기 위한 목적을 가지고 있었음.
- 1870년에 수정헌법 제15조가 통과됨. 수정헌법 제15조는 연방 정부 혹은 주 정부가 인종 혹은 과거의 노예 신분 때문에 시민의 선거권을 제한할 수 없음을 명시함. 그러나 이 수정헌법 제15조는 선거권이 주어지

64) "Voting Rights Timeline." http://www.kqed.org/assets/pdf/education/digitalmedia/us-voting-rights-time_line.pdf (검색일: 2012. 12. 5)

65) "Voting Rights Timeline." <http://www.annenbergclassroom.org/Files/Documents/Timelines/VotingRights.pdf> (검색일: 2012. 12. 5)

는 주체를 남성으로 명확하게 제한하고 있음.

- 수정헌법 제15조를 통해 주 정부는 인종을 기준으로 선거권을 제한할 수 없게 되었지만, 선거권과 관련된 세부적인 규제는 여전히 주 정부의 재량이었음. 이에 각 주는 흑인의 선거권을 제한하기 위해 인두세 및 문자해독시험 등을 본격적으로 도입하기 시작함. 수정헌법 제15조 제정이전에도 주 정부는 문자해독시험을 통과하지 못한 많은 수의 백인들에게 선거권을 부여하기 위해 “조부조항(a grandfather clause)”⁶⁶⁾을 도입하였음.
- 1889년과 1990년을 거치면서 상당수의 주들이 인두세 및 문자해독시험을 도입함. 1889년에 플로리다 등 10개의 남부 주들이 인두세를 도입하였으며, 1890년에 미시시피 주 등 상당수의 주들이 문자해독시험을 시행하기 시작함.
- 1920년에 수정헌법 제19조는 연방선거와 주 정부 선거에서 여성들의 선거권을 보장함.⁶⁷⁾
- 1947년 원주민들에 대한 선거권 제한이 모두 폐지됨. 원주민으로서 미 해병대원으로 복무했던 Miguel Trijillo는 그에게 선거권을 부여하는 것을 거부했던 뉴멕시코 주를 상대로 한 소송에서 승리.⁶⁸⁾
- 1957년에 수정헌법 제15조를 이행하는 첫 법안인 시민권법(the Civil Rights Act)이 통과됨. 이 법률을 통해 선거권과 관련된 차별에 대한 조사를 담당하는 시민권 위원회(the Commission on Civil Rights)가 구성됨.

66) 1870년 이전에 선거권을 가지고 있었던 시민들의 직계 후손들에게 문자해독시험 등 선거권에 필요한 요건에 관계없이 선거권을 부여하는 예외를 허용하던 조항. 1915년에 연방대법원은 이 조항을 수정헌법 제15조에 위배되는 것으로 판결됨 (Guinn v. United States).

67) “Voting Rights Timeline.” <http://www.kqed.org/assets/pdf/education/digitalmedia/us-voting-rights-time-line.pdf> (검색일: 2012. 12. 5)

68) “A Chronology of American Suffrage.” <http://www.soskids.ar.gov/pdfs-09/suffragehandout.pdf> (검색일: 2012. 12. 5)

- 1961년 수정헌법 제23조는 컬럼비아 특별구 거주민들이 대통령 선거권을 보장함.⁶⁹⁾
- 1964년의 수정헌법 제24조는 납세 여부 혹은 납세 능력의 유무를 통해 선거권을 제한하는 것을 금지함. 이에 따라 인두세가 위헌으로 간주됨.⁷⁰⁾ 1966년에 연방 대법원은 Harper v. Virginia State Board of Elections 케이스에 대한 판결을 통해 인두세를 선거권 부여의 기준으로 삼는 것을 수정헌법 제14조에 대한 위헌으로 판결함. 앨라배마, 미시시피, 텍사스, 버지니아 주는 당시까지 인두세를 폐지하지 않고 있었음.
- 1965년에 투표권법(the Voting Rights Act, 42 USC § 1973)이 제정됨. 이 법안은 주 정부가 선거권에 대해서 어떠한 형태로든 차별적인 제한을 가하는 것을 금지하는 한편, 연방 정부가 이의 이행을 감독 및 강제할 수 있는 장치를 제공. 1975년 선거권과 관련된 문자해독시험이 영구히 금지됨.
- 1971년에 수정헌법 제26조는 선거권이 주어지는 연령을 21세에서 18세로 낮춤. 이 시점에서 현재와 같은 형태의 보통선거권이 확립된 것으로 보임.

2. 현행 선거권 행사 확대 제도

- 미국의 선거 투표율은 1950년대 이후 1990년대까지 계속해서 감소 추세임.

69) "Voting Rights Timeline." http://www.kqed.org/assets/pdf/education/digitalmedia/us-voting-rights-time_line.pdf (검색일: 2012. 12. 5)

70) "A Chronology of American Suffrage." <http://www.soskids.ar.gov/pdfs-09/suffragehandout.pdf> (검색일: 2012. 12. 5)

○ 미국 대통령 선거 투표율 (1952~2008)⁷¹⁾

연도	전체 유권자	등록인 수	등록률	투표인 수	투표율
1952	-	-	-	-	63.3%
1956	-	-	-	-	60.6%
1960	109,672,000	63,854,789	58.22%	68,838,204	62.77%
1964	114,090,000	73,715,818	64.61%	70,644,592	61.92%
1968	120,328,186	81,658,180	67.86%	73,211,875	60.84%
1972	140,776,000	97,283,541	69.11%	77,718,554	55.21%
1976	152,309,190	105,024,916	68.96%	81,555,789	53.55%
1980	164,597,000	113,036,958	68.67%	86,515,221	52.56%
1984	174,468,000	124,184,647	71.18%	92,652,680	53.11%
1988	182,630,000	126,381,202	69.20%	91,594,693	50.15%
1992	189,044,500	133,821,178	70.79%	104,405,155	55.23%
1996	196,511,000	146,211,960	74.40%	96,456,345	49.08%
2000	205,815,000	156,421,311	76.00%	105,586,274	51.30%
2004	221,256,931	174,800,000	79.00%	122,295,345	55.27%
2008	230,782,870	-	-	132,645,504	57.48%

(1) 선거인 등록(voter registration) 관련

○ 대부분의 주는 유권자들이 선거에서 투표하기 위해서는 선거일 최소 30일 이전에 유권자 등록을 완료할 것을 요구하고 있음. 그러나 유권자 등록 절차는 투표에 필요한 절차를 복잡하게 함으로써 미국 선거가 여타의 선진 민주주의 국가에 비해 낮은 투표율을 기록하는 원인 중 하나로 지목되어 왔음.

○ 노스다코타 주는 유권자 등록 제도가 없는 유일한 주임. 노스다코타

71) The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/data/turnout.php> (검색일: 2012. 12. 6)

주에서 유권자 등록 제도는 1951년에 폐지되었음.⁷²⁾

- 투표에 필요한 절차를 간소화하여 유권자 등록을 촉진하고 유권자들의 편의를 돕기 위해 일부 주들은 선거일 등록(Election Day Registration) 혹은 당일 등록(Same Day Registration) 제도를 도입하고 있음. 전자의 경우, 선거 당일에 투표를 하기 위해 투표장을 찾은 유권자에게 등록을 허용하는 제도이며, 후자는 선거일 등록제 외에 선거일 등록을 위해 관공서를 찾은 유권자들의 조기 투표를 허용하는 “등록일 투표(registration voting)” 제도까지 포괄하는 것임.

- 선거일 등록제 혹은 당일 등록제를 도입하고 있는 주⁷³⁾

주	도입 연도
메인	1973
미네소타	1974
위스콘신	1976
와이오밍	1993
아이다호	1994
뉴햄프셔	1994
몬태나	2006
아이오와	2007
노스캐롤라이나	2007

- 선거일 등록제와 당일 등록제는 투표율 제고에 상당한 효과가 있는 것으로 분석되고 있음. 2006년 이전에 당일 등록제를 도입한 6개 주와

72) “North Dakota.... The Only State Without Voter Registration.” <https://vip.sos.nd.gov/pdfs/Portals/votereg.pdf>. (검색일: 2012. 12. 6)

73) Janice Thompson. "Improving Voter Participation: Oregon Challenges and Opportunities." http://www.commoncause.org/atf/cf/%7Bfb3c17e2-cdd1-4df6-92be-bd4429893665%7D/IMPROVINGVOTERPARTICIPATION_080409.PDF. (검색일: 2012. 12. 6)

등록제를 폐지한 노스다코타 주의 경우 투표율이 이와 같은 제도를 허용하지 않는 다른 주에 비해 평균적으로 10-17% 높은 것으로 나타남. 미네소타 주는 선거일 등록제가 투표율을 약 5-10% 상승시킨 것으로 추산.⁷⁴⁾

- 1993년 제정된 유권자 등록법(the National Voter Registration Act of 1993, NVRA), 일명 “운전면허자 선거인 등록법(Motor Voter Law)”은 자동차 운전면허 시험을 치르는 장소에서 선거인 등록을 허용하였으며, 우편에 의한 선거인 등록 역시 허용하였음.
- 온라인 등록제 역시 등록 요건으로 인한 투표율 하락을 상쇄하기 위한 제도로 이용됨.⁷⁵⁾ 애리조나, 콜로라도, 인디애나, 캔자스, 루이지애나, 네바다, 오리건, 유타, 워싱턴 등 9개 주는 현재 온라인 등록제를 시행하고 있음.
- 캘리포니아와 메릴랜드 주 역시 온라인 등록제를 허용하는 내용을 법안을 통과시켰음. 캘리포니아 주는 2014년 선거부터 온라인 등록을 허용할 예정이며, 메릴랜드 주는 아직까지 구체적인 시행 연도와 선거는 확정되지 않았음.

(2) 선거일 이전 투표 허용⁷⁶⁾

- 많은 주에서 유권자들의 투표를 촉진하기 위해 주로 채택하는 제도는 조기투표, 부재자투표, 우편 투표 등임.
- 지난 2008년 대통령 선거에서 약 30%의 유권자가 선거일 이전에 조기

74) <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/absentee-and-early-voting.aspx> (검색일: 2012. 12. 7)

75) <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=18421> (검색일: 2012. 12. 7)

76) <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/absentee-and-early-voting.aspx> (검색일: 2012. 12. 8)

투표를 했던 것으로 추산됨.

- 우편투표 방식으로 선거를 진행하고 있는 2개 주를 제외한 모든 주는 부재자 투표 방식을 채택하고 있음. 이 가운데 27개 주 및 컬럼비아 특별구는 등록을 마친 모든 유권자들로 하여금 부재자 투표를 신청할 수 있도록 허용하는 한편, 유권자들에게 부재자 투표를 신청하는 것에 대한 사유를 제시할 의무를 부과하지 않는 “No-Excuse Absentee Voting” 방식을 도입하고 있음.
- 조기투표 방식은 현재 32개 주 및 컬럼비아 특별구에서 실시되고 있음. 선거권을 가진 모든 유권자들은 선거일 이전의 특정한 기간 동안 쇼핑몰, 학교, 도서관 등 지정된 장소에서 투표할 수 있음.
- 조기투표가 가능한 기간은 주에 따라 다름.
 - 조기투표 제도를 채택하고 있는 32개 주의 조기투표 시작일은 평균적으로 선거일 이전 22일임.
 - 조기투표 기간은 대체로 선거일 이전 수일 이전에 종료됨.
 - 각 주의 조기투표 기간은 최소 4일에서 최대 45일까지 다양함. 32개 주의 평균 조기투표 기간은 19일임.
- 워싱턴 및 오리건 등 2개 주는 모든 선거를 우편투표 방식으로 시행하고 있음. 이 2개 주는 유권자들이 선거일에 투표소를 찾아가서 표를 행사하는 전통적인 방식의 선거를 치르지 않음. 투표용지가 각 유권자들에게 발송되며, 유권자들은 투표용지에 기표한 후에 이를 지정된 장소에 제출하거나 우편으로 발송함.
- 반면, 워싱턴과 오리건 주와 같이 모든 선거를 우편투표 방식으로 치르는 것은 아니지만, 우편투표 방식의 일부 선거를 치르는 주는 17개임

(알래스카, 애리조나, 아칸소, 캘리포니아, 콜로라도, 플로리다, 하와이, 아이다호, 캔자스, 미네소타, 미주리, 몬태나, 네브래스카, 네바다, 뉴저지, 뉴멕시코, 노스다코타 등).

○ 각 주의 조기투표, 부재자 투표, 우편투표 시행 현황

주	투표소 방문 조기투표	No-Excuse Absentee	Absentee; Excuse Required	우편투표
앨라배마			○	
알래스카	○	○		일부시행
애리조나	○	○		일부시행
아칸소	○		○	일부시행
캘리포니아	○	○		일부시행
콜로라도	○	○		일부시행
코네티컷			○	
델라웨어			○	
컬럼비아 특별구	○	○		
플로리다	○	○		일부시행
조지아	○	○		
하와이	○	○		일부시행
아이다호	○	○		일부시행
일리노이	○	○		
인디애나	○		○	
아이오와	○	○		
캔자스	○	○		일부시행
켄터키			○	
루이지애나	○		○	
메인	○	○		
메릴랜드	○	○		
매사추세츠			○	
미시간			○	
미네소타			○	일부시행
미시시피			○	

미주리			○	일부시행
몬태나	○	○		일부시행
네브래스카	○	○		일부시행
네바다	○	○		일부시행
뉴햄프셔			○	
뉴저지		○		일부시행
뉴멕시코	○	○		일부시행
뉴욕			○	
노스 캐롤라이나	○	○		
노스다코타	○	○		일부시행
오하이오	○	○		
오클라호마	○	○		
오리건				○
펜실베이니아			○	
로드아일랜드			○	
사우스 캐롤라이나			○	
사우스다코타	○	○		
테네시	○		○	
텍사스	○		○	
유타	○	○		
버몬트	○	○		
버지니아			○	
워싱턴				○
웨스트 버지니아	○		○	
위스콘신	○	○		
와이오밍	○	○		
총	32개 주 및 컬럼비아 특별구	27개 주 및 컬럼비아 특별구	21개 주	2개 주 및 17개 주 일부 선거 시행

3. 선거권 확대를 위한 논의

(1) 중범죄자 선거권 확대

- 2001년 연방선거개혁위원회(the National Commission on Federal Election Reform)는 각 주로 하여금 중죄인들이 형기를 마친 이후에 다시 선거권을 획득할 수 있도록 권고한 바 있음. 당시 약 4백만 명의 국민들이 과거의 중범죄 경력 때문에 선거권을 행사할 수 없었던 것으로 추산되었음.
- 과거 중범죄 경력자들의 선거권을 회복시킬 것을 요구하는 입장에서는 중죄인들이 형기를 마친 후에도 선거권을 행사할 수 없도록 하는 것은 기본적으로 불공평하고 비민주적이라고 주장. 그들은 또한 이러한 제도의 기원이 과거에는 주로 가난한 흑인이었던 중죄인들의 선거권을 박탈함으로써 흑인의 선거권을 제한하고자 하는 의도였다는 점을 지적.
- 한편, 중범죄 경력자들의 선거권 제한을 찬성하는 쪽에서는 이러한 제한이 연령, 거주 기간 등 현존하는 여타의 선거권 획득 기준과 다르지 않다고 봄. 특히, 중범죄 경력자들은 주로 민주당 지지자인 경우가 때문에 이들의 선거권을 회복시키려는 시도는 단순히 선거권의 확대에서 비롯된 것이라기보다는 정파적인 이해에 따른 것이라고 주장. 또한 중범죄를 저지를 만큼 무분별한 사람들에게 타인, 나아가서는 사회 전체에 영향을 미치는 중요한 결정에 대한 권한을 주는 것은 타당하지 못하다고 주장.

(2) 2006년 애리조나 유권자 포상 법안(Arizona Voter Reward, Proposition 200)

- 2006년 애리조나 주의 정치활동가 Mark Osterloh은 185,902명의 서명을 받아 Proposition 200, 속칭 애리조나 유권자 포상 법안을 제출.

- 이 법에 따르면, 애리조나의 유권자들 가운데 예비선거 혹은 총선에서 투표한 모든 유권자는 선거 이후 1,000,000달러의 포상의 주인공을 뽑는 추첨의 대상이 될 수 있음. 예비선거와 총선에서 모두 선거에 참여한 유권자는 추첨에서 뽑힐 확률이 두 배로 증가함.
- 이 법안에 대한 찬성 진술에서 법안의 제출자인 Osterloh은 보상을 유인으로 선거에의 참여를 유도하는 것이 도덕적으로 잘못된 것이 아니며, 이러한 유인이 빈민층 혹은 교육 수준이 낮은 사람들로 하여금 정치에 관심을 가지고 선거에 참여할 동기를 부여할 것이라고 주장. 또한, 투표독려운동(GOTV, Get-Out-The-Vote)에 소모되는 막대한 자금을 고려할 때, 애리조나 복권기금으로부터 조달되어 사용될 1,000,000달러는 결코 큰 비용이 아니라고 강조.⁷⁷⁾
- 반면, 법안에 대한 반대 진술을 작성한 애리조나 농업협회 (Arizona Farm Bureau) 회장인 Kevin G. Rogers는 “투표는 권리이자 특권이며, 복권에 당첨될 수 있는 기회가 아니다.”라는 문장으로 시작되는 진술에서 민주적 절차로서의 선거에 참여하는 시민은 단순히 복권에 당첨되고자하는 욕구에 사로잡힌 사람들이 아닌, 다른 깨어있는 시민이어야 한다고 주장. 1,000,000달러의 당첨금이 더 많은 사람들을 투표소로 이끌 수는 있지만 민주주의는 그와 같은 사람들을 위한 것이 아니며, 이 법안은 유권자들을 금전적 보상으로 현혹함으로써 민주적 과정 자체를 훼손하고 있다고 주장.⁷⁸⁾
- 이 법안은 2006년 11월 7일에 치러진 투표에서 33.4%의 지지를 얻는데 그쳐 부결되었음.

77) “Arguments 'for' Proposition 200.” <http://www.azsos.gov/election/2006/Info/PubPamphlet/english/ Prop200.htm> (검색일: 2012. 12. 10)

78) “Arguments 'against' Proposition 200.” <http://www.azsos.gov/election/2006/Info/PubPamphlet/english/ Prop200.htm> (검색일: 2012. 12. 10)



해외 통신원 : 이 현 지

1. 선거권의 역사적 발전과정⁷⁹⁾ (1920년 ~ 1981년):

1920년에 이르러서는 인종적, 종교적, 경제적 이유나, 행정 절차적인 이유에서 투표권을 부여받지 못한 소수의 집단을 제외하고는 모든 캐나다의 성인이 투표권을 갖게 됨. 투표권에 있어서 1920년 이후 1981년까지의 기간을 캐나다에서는 근대화 과정으로 분류함. 구체적인 내용은 다음과 같음.

- 사전투표제의 도입: 이 근대화 기간의 초반, 캐나다에서 유권자들이 투표할 수 있는 유일한 방식은 투표일 투표소에서 투표하는 것으로 한정되어 있었음. 그러나 1920년 새로운 선거법 (Dominion Elections Act)이 제정되고 독립된 선관위가 설립되면서 투표 방식이 다양화 됨. 새로운 선거법은 선관위장의 주요 임무중 하나로 매 선거후 보고서를 작성하도록 규정하고 있었으며, 이 보고서를 통해 선관위장에게는 선거법이 잘 작동하고 있는지를 평가하고, 개혁안을 국회에 제출하는 기회가 부여됨. 대부분의 보고서 내용은 선거권 보장 문제 (접근의 문제)에 초점이 맞춰져 있었고, 국회가 보고서의 개혁안들을 받아들임으로서 유권자의 선거권 이행이 보다 손쉬워짐.

79) 내용의 출처는 A History of the Vote in Canada, 캐나다 선관위 홈페이지에서 책의 내용을 볼 수 있음 (<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=chap3&lang=e#a3>).

- 예를 들면, 1921년 선거가 끝나고 선관위장의 제안에 따라 사전 투표소 설치에 필요한 유권자의 최소인원을 50명에서 15명으로 낮춤.
- 1929년에는, 그간 화요일로 규정되었던 선거일이 사전투표제도의 효용성을 떨어뜨린다는 선관위 보고서의 내용에 따라 (사전투표는 투표일 3일 동안 이루어지게 되어 있는데, 일 때문에 사전투표를 이용하고자 하는 유권자들에게 월요일 사전투표는 효용성이 거의 없다는 판단 - 참고로, 현재까지도 캐나다의 투표일은 공식 휴일이 아니며, 다만 고용주는 고용인에게 투표할 시간을 배려해 주도록 의무화 되어 있음) 공식 투표일을 화요일에서 월요일로 변경하였음 (월요일이 공휴일일 경우에 한해서 공식투표일은 화요일이 됨).
- 사전투표제 도입 당시 비용 낭비라 보는 시각이 있었음. 사전투표제에 대한 논란은 1934년까지 계속됨. 당시 사전투표는 오직 선거일에 출장 등의 이유로 선거지역에 부재할 것이 거의 확실한 유권자에게만 해당됨. 이런 유권자들은 선서하고 확인증을 받아야 했음. 따라서 확인증을 받을 수 있는 유권자도 극소수였지만, 사전투표소에서 투표하는 것도 쉬운 일이 아니었음.
- 1953년 선거는 여름 휴가기간인 8월에 이루어졌는데, 덕분에 49년, 57년 선거와는 달리 당시 투표율이 68%에 불과했음. 따라서 당시 저조한 투표율에 크게 부정적인 영향을 받았다고 진단한 보수당은 57년 재집권하자 사전투표제를 투표일 투표를 하기 힘들 것 같다고 믿을 만한 이유가 있는 모든 유권자에게로 확대하였음. 그 결과 62년 선거에서 사전투표제는 직전 선거에서 10,000명이었던 것이 100,000명으로 10배 증가하였음. 1977년에 이르러 선서하고 확인증

을 받는 과정도 없어짐. 또한 사전투표나 선거일 투표가 어려운 유권자들을 위해 선거기간동안 선관위 (returning office) 사무실에서 투표를 가능하게 하는 제도가 도입됨.

- 1993년에는 누구든 원하면 사전투표를 할 수 있는 법이 입안됨으로써 사전투표가 보다 광범위하게 가능해짐.

○ 투표시간배려: 사전투표제 이외에도, 유권자의 선거권 보장을 위해 고용인들의 투표를 위해 해당일 투표시간을 보장해주는 입법이 이루어짐. 1915년 처음 도입된 이 법률에 따르면, 고용주들은 고용인에게 투표일 점심시간과 별도로 투표를 위해 1시간의 시간을 주도록 의무화하였고, 1920년 이 시간은 2시간으로 늘어났음. 2차 대전 후(1948년) 고용주가 투표일 투표를 할 수 있도록 고용인에게 허락해야 하는 시간이 3시간으로 늘어남. 이는 1970년에 4시간으로 늘어났으나 96년 투표시간이 늘어나면서 다시 3시간으로 줄어들음.

○ 유권자리스트문제:

- 1921년 선거에서 드러난 가장 심각한 문제는 1917~18년 대부분의 법적제약들이 폐지되었음에도 불구하고 상당수의 여성들이 선거에서 제외되었다는 것. 예를 들어, 퀘벡지역에서는 당시에 여성들이 지방 선거에서는 투표를 하지 못하게 되어있었는데, 때문에 당시 퀘벡지역 여성들의 이름은 지역 유권자 리스트에서 빠져있었음. 때문에 여성에게 선거권이 주어지는 연방정부선거에서 퀘벡 도시지역에 여성이 투표를 하려면 별도로 등록을 해야 했음 (다만 퀘벡에서도 지방 (시골

지역)에서는 지역 유권자 리스트에 빠져있어도 선거일 투표소에서의 선언만으로도 투표를 할 수 있었음). 당시 온타리오 지역은 99.7%의 유권자들이 등록이 되어 있었으나, 퀘벡지역은 90.6%만 등록이 되어 있었음. 이 9%의 등록되어 있지 않은 퀘벡지역의 절대 다수 유권자는 여성들이었음. 이러한 문제를 보완하고자 1929년 선거법은 지방 유권자리스트의 사용을 폐지하였음. 이는 퀘벡지역 여성 유권자들의 연방정부 유권자 리스트 등록과 투표권 행사를 보다 쉽게 함 (참고로, 퀘벡지역 여성유권자들은 1940년에 이르러서야 지방정부선거에서 참정권을 갖게 됨).

- 1930년 선거부터 1990년대까지 대부분의 연방정부 선거는 선거기간 동안 센서스 조사자(enumerators)들에 의해 수집된 유권자 리스트가 사용되었음. 조사자들에 의해 유권자 리스트가 모아지면 유권자들은 자신의 이름이 리스트에 있는지 여부를 각 선거구역에 비치된 몇 개의 카피본을 통해 확인해야했음. 당시 선관위원장인 Colonel Biggar의 보고서에 따르면, 조사자들에 의해 만들어진 리스트는 급조된 것이고, 공공장소에 비치된 카피본은 낙서나 날씨 등에 의해 훼손될 우려가 있었으며, 많은 사람들은 자신들 이름이 당파적인 이유에서 고의로 누락되었다고 생각하였다고 함. 이 문제를 해결하기 위해 1934년 선거 때는 각 등록된 유권자에게 어디서 투표를 하는 것인지를 안내하는 우편엽서를 보냈음. 그러나 당시 선관위원장은 우편엽서는 개개인에게 배송이 되는 것이 매우 번거로운 일이었다고 기록하고 있음. 우편엽서를 통해 등록된 유권자를 확인하는 일은 34년 선거 후 바로 철회되었고, 이는 각 가정에 해당 선거구 모든 유권자의 이름, 주소, 직업

등이 적힌 리스트의 카피본을 배송하는 방식으로 대체되었음. 1940년에서 1982년까지 이 방식이 사용됨.

- 1970년대에 이르러 많은 유권자들이 해당 선거구 전체 유권자의 정보가 적힌 리스트를 받아보는 것이 사생활 침해라 보고 이에 이의를 제기함. 1982년 결국 다시 1934년과 같이 우편엽서를 보내는 방식으로 대체됨. 당시 기술의 발전을 34년 당시보다는 큰 수고 없이 우편엽서 배달이 가능해짐.

○ 참정권 확대: 2차 대전 후, 그 동안 배제되어 있었던 소수인종 집단 투표권이 주어짐. 1960년에 이르러 모든 캐나다 원주민들이 투표권을 얻게 되었고, 종교나 인종에 근거한 투표권 배제는 모두 사라짐. 동시에 보다 많은 유권자들이 각종 방식으로 투표권을 행사할 수 있게 하는 방향으로 입법, 행정법의 개정이 이루어짐.

- 일례로 브리티시 콜롬비아 주는 1920년대 당시 원주민, 일본 중국계가 다수 (61.7%)를 차지하고 있었음. 영국계는 주민의 29.6%에 불과하였으나 지방 정부법은 원주민과 아시안계 주민에게는 참정권을 부여하지 않았음. 당시 지방법에 따르면 약사, 변호사, 공무원들의 투표권 부여를 의무화하고 있었는데, 따라서 인종에 근거한 참정권의 제한은 일본 중국계 캐나다인이 해당 직종에 종사하는 것을 금지하는 결과를 낳음.

- 1936년 일본계 캐나다인 대표는 국회에 참정권 확대를 공식 요청함. 그러나 당시 일본계 주민이 많았던 지역의 의원들은 이를 결사반대, 참정권의 확대는 이뤄지지 않았음. 2차 대전이 끝나고 나서 반일정

서가 강하던 국회의원들이 보다 온건한 의원들로 교체되고 반일여론이 누그러지면서 1948년 인종에 근거한 참정권의 제한은 대부분 사라짐. 다만 캐나다 원주민에 대한 참정권 제한은 1960년에 이르러서야 없어짐.

○ 기타 선거권 보장방안들:

- 우편투표제: 또 하나의 변화는 캐나다 군인으로 해외에 근무하는 군인들을 위해 1945년 선거부터 우편투표를 허용함. 우편투표는 1955년 해외근무 군인의 배우자에게도 확대됨.
- 대리인투표제: 같은 해 전범으로 감금되어 있는 죄수들을 위해 대리인 투표제가 도입됨. 1945년 1300여명의 대리인 투표가 감금되어 있는 죄수들의 친인척에 의해 이루어졌음. 이 대리인 투표제는 한국전쟁 기간에 한 번 더 사용됨. 대리인 투표제는 1970년대 어부, 선원, 광부들에게로 확대되었고, 1977년 병자, 장애인, 비행승무원, 등의 직업으로 확대. 그러나 1993년 이 특별 투표제가 확대되면서 대리인 투표제는 없어짐.
- 병자, 장애인을 위한 배려: 1951년에는 만성질환자를 위한 병원이나 요양원 등에서는 투표소를 설치하는 대신 선거관리인이 투표도구를 방마다 가지고 가서 투표를 할 수 있게 배려하도록 하는 제도가 도입. 1977년 개정된 법은 만일 장애인 유권자가 스스로 투표소에 진입하기 힘들 때 장애인 편의시설이 갖춰진 사전투표소를 이용할 수 있도록 하였음. 덧붙여 70년대 전반을 통해 투표소를 공공장소(공공장소에는 장애인 배려시설이 보통 갖춰져 있었음)에 위치시킴으로서

장애인의 접근을 보다 쉽게 하도록 배려하였음. 시각장애인을 위해 특별 템플릿을 사용, 도움 없이 이들의 투표를 가능케 하였음. (그러나 이런 행정적인 조치는 1992년에 이르러서야 선거법의 일부로 의무화됨).

- 부재자투표: 1970년 해외 근무하는 공직자(외교관)와 그 자녀들을 위해 특별 투표제 (Special Voting Rules)가 도입됨. 이전 재외국민 투표는 군인과 그 가족에 한정되어 있었음. 1977년 군대의 민간인 직원에게도 재외국민투표권이 확대됨. 그러나 1993년까지는 선거일이나 사전선거기간에 해당 지역에 없는 보통의 캐나다 국민에게는 이 제도가 적용되지 않았음.
- 언어문제: 1969년 캐나다의 공식 언어법(영어 불어 모두 공식어)이 채택된 이후 지역구에 최소 5% 이상 불어 혹은 영어를 쓰는 경우 해당 언어로 된 투표서비스를 가능케 하는 법이 도입됨. 1990년대 초 이후, 이 법은 캐나다 전역으로 확대됨.
- 선거권제한: 1970년대 이전에는 캐나다에 거주하는 영국시민권자들은 캐나다 시민권이 없어도 투표를 가능했지만, 1970년 개정된 법에 따르면 1975년까지 캐나다 시민권을 취득하지 않는 한 영국시민권자들은 더 이상 투표할 수 없게 됨.

2. 현행 선거권 행사 확대 제도 (1982년 ~ 2006년)

전후 캐나다 선거법 역사상 가장 중요한 사건은 1982년 4월 17일 캐나다의 권리와 자유를 위한 헌장 (Canadian Charter of Rights and

Freedoms)의 도입. 헌장의 2장에서 5장까지의 내용은 기본적인 자유와 민주적 권리에 대한 내용. 3장은 모든 캐나다 시민에게 투표할 권리가 있고, 이 투표권은 어떤 상황에서도 침해될 수 없는 권리임을 명시하고 있음. 헌장의 도입은 이전 인종이나 종교적인 이유에서 참정권이 부여되지 않았거나, 투표소에 갈 수 없는 사정이 있어 투표할 수 없는 자에게도 투표의 권리가 있으며 이것이 보장되어야 함을 법으로 명시한 것. 82년 이전에는 매년 특정 집단 (예를 들어 철도청 직원이나 사업상 자주 출장을 가는 자들)에게 사전투표권을 부여할 때마다 국회에서 비용과 행정적인 이유를 들어 상당한 반대가 제기되어 왔음. 82년 헌장의 도입으로 이런 종류의 반대논리는 현저히 줄어들었음.⁸⁰⁾

- 헌장의 참정권 보장: 선거법, 선거권 관련 헌장의 제일 큰 수혜자는 판사, 죄수, 그리고 정신지체장애인이라고 할 수 있음.
 - 판사: 연방판사들은 1874년 이래 법적으로 투표권이 없었고, 이 법은 1993년까지 지속되었음. 그러나 이러한 선거법이 헌장이 보장하는 투표권 보장에 위배된다는 판결 하에 500 여명의 연방 판사들이 연방선거에 투표할 수 있게 됨.
 - 죄수: 죄수는 1898년 이래 1982년까지 선거권이 없었음. 이 기간 동안 죄수들이 투표권을 행사해야 한다는 주장은 국회에서 거의 지지를 받지 못했음. 그러나 1982년 헌장 도입 이후, 죄수들은 법원을 통해 선거권을 주장했고, 몇몇은 성공을 거두게 됨. 그러나 1988년 연방선거 기간 동안 매니토바주의 항소법원에서는 죄수들에게 참정

80) 내용의 출처는 캐나다 선관위 홈페이지:

<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=chap4&lang=e#a420>

권을 주어야 하는지의 여부는 법원이 아니라 국회에서 결정되어야 할 문제라는 판결이 있었음. 이후로도 죄수들에 대한 참정권 논란은 계속되었고, 헌장 하에서 죄수들에게 포괄적으로 참정권을 제한하는 것은 문제가 있다는 공감대가 법원 내 형성되었음. 그러나 법원은 어디에 선을 그어야 하는 지 여부를 판단하는 일을 국회에 넘김. 1993년 국회는 결국 2년 이하 징역을 사는 죄수들은 죄수들의 투표권 박탈을 명시한 선거법의 적용 대상에서 제외시킴. 그러나 장기수들은 이에 해당되지 않았음. 2002년 캐나다의 대법원은 2년 이상의 장기수라도 투표권을 박탈할 수 없다는 판결을 내림. 법은 당시 고쳐지지 않았으나, 대법원의 판결에 따르면, 헌장은 모든 죄수에게 투표권을 보장하고 있다는 것.

- 정신지체장애인: 1980년대, 90년대 초반 장애를 가진 유권자의 투표를 돕기 위한 여러 가지 법적, 행정적 조치가 취해짐. 그러나 장애인 중 정신병으로 감금되어 있거나 재산권의 행사가 제한된 금치산자의 경우에는 투표권 박탈이 명시되어 있었음. 1985년 국회 상임위원회는 이들에게도 다른 캐나다 시민들과 같은 투표권을 부여할 것을 권고하였고, 1992년 선관위 보고서도 같은 결론에 도달. 1988년 캐나다 장애인협회는 헌장에 근거해 캐나다 선거법은 정신병을 이유로 선거권을 박탈해서는 안된다고 주장하였고, 법원도 이에 동의하였음. 1993년에 이르러 국회는 정신병에 근거해 투표권을 박탈하는 조항을 삭제하였음.

○ 선거 접근성 확대를 위한 노력

- 신체장애인 문제: 1980년대 장애인 인권을 위한 운동이 활발했고, 이는 장애를 가진 사람의 모든 연방정부 프로그램에 대한 완전하고 평등한 접근을 보장하는 입법에 대한 요구로 이어짐. 당시 정신지체자들은 명시적으로 선거에서 배제되어 있었으나 신체적 장애를 가진자들 역시 드러나지 않는 방식으로 투표권에서 배제되어있었음 (여러가지 법률적인 요소들이 이들의 투표권 행사를 물리적으로 어렵게 함). 1990년대 초반에 이르러 이 문제가 국회에서 논의됨. 1990년 6월 장애인 인권과 지위를 위한 상임위에서는 보고서 (A Consensus for Action: The Economic Integration of Disabled Persons) 를 통해 모든 연방정부기관들로 하여금 장애인들의 평등한 권리행사를 막는 법률적인 장벽이 없는지 여부를 검토할 것을 제안하였고, 같은 해 9월 이에 대한 전반적인 검토가 이루어짐. 같은 해 7월 미국에서의 장애인 법안 (Americans with Disabilities Act)가 통과되고 많은 장애인 단체의 적극적인 노력으로 모멘텀을 얻게 되자 1991년 9월 법안 C 78 (Bill C 78)이 국회를 통과, 6개의 주요 연방법안이 일괄 수정됨. 법안 C 78 (Bill C 78) 에는 선관위 장애가 있거나 혹은 언어적 장벽이나 기타 다른 문제로 투표과정에서 어려움이 있을 것이라 사료되는 유권자들을 위해 교육이나 정보전달 프로그램을 운영할 수 있도록 권한을 위임하는 내용이 포함됨.
- 사전투표제: 사전투표제는 1993년 모든 캐나다 시민에게로 확대됨. 누구라도 미리 투표할 수 있음. 사전투표제가 확대되기 전인 1988년에는 500,000 유권자들이 사전투표소를 이용했으나, 이 법은 93년

633,000으로, 97년 704,000명, 2000년 775,000명으로 증가. 2004년에 이르러 이 수는 백 이십만, 2006년에는 백 오십만으로 증가함.

- 투표시간: 수십년동안 투표소는 캐나다 전역에서 표준시간으로 같은 시간에 열리고 같은 시간에 닫혔으나, 지방간 시차로 먼저 투표가 끝나는 동부지역의 개표 집계 상황이 투표가 아직 끝나지 않은 서부지역의 유권자의 선택에 영향을 미칠 수 있다는 것. 특히나 서부 지역 투표가 끝나기도 전에 결과가 확정되어 서부지역 유권자들은 자신들의 표가 사표시되는 느낌을 받을 수 있다는 것이 문제로 지적되어 1996년 시차를 감안하여 투표시간을 지역별로 조정하는 선거법 개정이 이루어짐.

법안 C-78: 장애인 관련법 개정안

1992년 법안 C-78은 신체장애인의 투표권 접근을 용이하기 하기 위해 선거법과 행정절차법을 개정하는 내용을 포함하고 있음. 구체적인 내용은 다음과 같음.

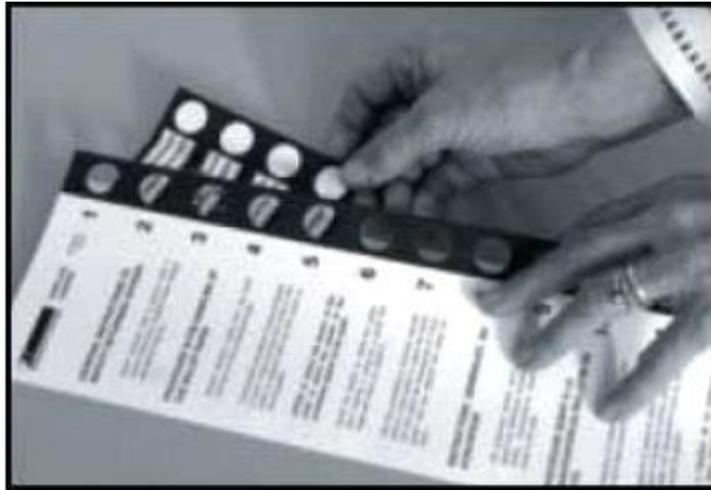
- 신체장애인이거나 노약자를 위해 이동이 가능한 투표소를 제공할 것. 선거관리위원들은 일반 투표소를 이용하기 어렵다고 사료되는 자에게 투표함을 가져갈 수 있음.
- 모든 투표소에 장애인 편의시설 (level access)을 의무화함. 다만 불가피할 경우 선관위장의 허락 하 예외를 인정할 수 있음. 이 법안의 결과, 2000년 선거에서는 전체 17,684개의 투표소 중 43개 (0.5%)만이 장애인 편의시설이 없었고, 2006년 연방선거에서는 오직 43개 (0.2%)만이 예외였음.
- 신체장애인의 지역구에 편의시설이 갖춰져 있지 않은 경우 다른 곳에서 투표할 수 있는 허락증을 발급하도록 의무화함.
- 시각장애인이 사용할 수 있도록 템플릿을 제공하는 것을 의무화함.
- 선거관리책임자는 의사소통이 불편한 자(청각장애인이거나 이민자)를 위해 통역이나 수화사용가능자를 고용할 권한을 부여함.
- 선거관리 책임자는 만일 유권자가 신체적인 이유로 투표하기 어려울 경우 증인 출석하 유권자를 대신하여 유권자의 투표지에 투표를 대신할 수 있음.



위 사진은 1992년 법안 C 78의 통과로 도입된 신체 장애인이나 노약자를 위한 이동 가능한 투표소 사진. 이로 인해 이들은 재택에서 투표가 가능.



위 사진은 특별투표(Special ballot)으로 투표하는 사진. 캐나다의 유권자는 여기서 보듯 우편을 통해, 혹은 선관위 오피스에 가서 투표할 수 있음. 특별투표방식으로 투표하는 자는 비밀보장을 위해 3장의 봉투를 사용함.



시각장애인은 카드보드로 만든 템플릿을 사용할 수 있음. 이 템플릿은 각각의 후보자가 구멍으로 표시되어 있어 시각장애인도 어디에 표시를 해야 하는지 감각으로 읽을 수 있게 되어 있음.

*** 캐나다 선거권 확대, 보장 과정 요약

선거권 확대, 보장 과정 요약 (1920~2004)	
1920	도미니온 선거법의 도입으로 연방정부 선거 참정권의 보장은 국회의 권한 아래 놓이게 되고, 사전투표제가 도입되었고, 선거관리위원장이라는 포지션이 마련됨.
1921	여성의 참정권이 주어진 첫 연방정부 선거가 세계1차대전이 끝날 무렵 실시됨.
1950	이누이트들에게 투표권을 부여함.
1955	마지막으로 종교적 이유에서 투표권을 금지하던 조항이 선거법에서 삭제됨.
1960	John Diefenbaker정부는 참정권을 등록되어 있는 원주민들에게로 확대함.
1970	유권자의 연령이 21세에서 18세로 낮춰짐. 1972년 선거에서 처음으로 18세 유권자들이 참정권 행사.
1982	캐나다 권리와 자유헌장이 투표권과 피투표권을 보장.
1992	장애인들의 투표권 보장을 위한 조치들이 공식화됨.
1993	특별 투표의 사용이 선거당일날이나 사전투표기간에 투표하기 어려운 모든 유권자, 해외에 사는 유권자 모두에게로 확대됨. 또한 2년 이하 선고를 받은 수감자, 판사, 정신지체인에게도 투표권이 주어짐.
1996	투표시간이 연장됨. 동시에 지역간 시차를 반영하여 투표시간이 새로이 조정됨.
2002	대법원은 2년 이상 수감자들에게 투표권을 제한하는 선거법이 문제가 있다고 판단.
2004	모든 수감자들은 2004년 연방정부 선거에서 투표하게 됨.

3. 향후 선거권 확대를 위한 논의⁸¹⁾

81) 2011년 연방정부선거 후 선관위원장이 작성한 보고서 내용을 참고한 것임
(출처: http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta_2011&document=p3&lang=e#a37).

캐나다는 빠른 속도로 모바일화 되고 있고, 또한 인종 종교적으로 다양해지고 있고, 또한 빠른 속도로 평균연령이 높아지고 있음. 이에 선관위는 변화하는 유권자의 필요에 유동적으로 대응할 수 있게 하는 서비스를 제공하고자 함. 2011년 41대 연방정부총선은 현재 제공되고 있는 서비스가 너무 경직(rigid)되어 있어 변화하는 유권자의 요구에 잘 부합하지 않는다고 평가하고 있음. 따라서 선관위는 각각의 투표방식의 문제점들을 검토하는 보고서를 발표하였음.

- 특별투표제: 해외에 근무하는 군인, 기타 재외국민들에게는 특별투표제가 유일한 투표 방법. 특별투표제는 투표당일 투표나 사전투표에 참석이 어려운 유권자 (집에서 멀리 떨어진 곳에서 대학을 다니는 학생 등을 포함) 들 사이에서 꾸준히 이용자가 증가하여왔음. 그러나 특별투표제는 일정이 빠듯하고 아이디와 주소를 확인하는 서류들의 전달에 어려움이 있다는 지적이 있어왔음. 현재 이러한 문제들에 대한 검토가 현재 이루어지고 있으며, 선관위에서는 투표 편의를 위해 학교 캠퍼스나 쇼핑몰 등에 작은 특별투표소를 설치하거나, 유권자에게 선거일 어떤 투표소에서도 투표할 수 있게 허용하는 방법을 검토 중임.
- 사전투표제: 사전투표제를 이용하는 유권자도 꾸준히 늘어왔고, 계속 늘어날 것으로 보임. 이에 선관위는 지방을 중심으로 사전투표소의 수를 계속 늘려왔음. 그러나 현재의 사전투표제도는 엄격한 기준으로 인해 선거감독관 등을 고용하는데 있어 어려움이 있음. 현재 선관위

는 외지고 사람이 많이 살지 않는 지역에 살고 있어 사전투표혜택을 받을 수 없는 유권자나, 선거감독관 고용 등의 어려움으로 사전투표소가 설치되지 않은 지역에 살고 있는 유권자들을 위해 움직이는 사전투표소(Mobile advance polls)를 제공하는 방안을 검토중임. 이는 재원의 낭비를 막고 동시에 유권자의 편의를 증진시킬 수 있는 방안으로 고려되고 있음.

○ 투표과정: 대다수의 유권자들은 선거일 일반 투표소에서 투표를 하거나 (84%) 혹은 사전투표소에서 투표를 함 (14%). 41대 총선에서는 투표소에서의 투표과정의 효율성 문제가 부각되었음.

지적된 문제는 다음과 같음.

- 어떤 투표소는 줄이 길게 늘어서 있는데 반해, 어떤 투표소는 너무 한적함. 투표자들이 떼지어 오는 경우들이 있기 때문에 투표소 직원들이 바쁠 때와 한가할 때의 차이가 큼.
- 선거감독요원들을 트레이닝 시킬 수 있는 시간이 제한적이고, 투표과정은 복잡하다보니 선거감독요원을 모집하는데 어려움이 있음. 이는 유권자들에게 제공되는 서비스의 질을 떨어뜨림.
- 투표과정과 투표소 직원의 역할이 엄격하게 법으로 정의되어 있기 때문에 투표소 직원들의 일을 나눠서 하는 것이 원칙적으로 차단되어 있음.
- 선거일 15시간 이상 일을 하게 되고, 정해진 점심 저녁 식사 시간도 없는 까닭에 투표소 직원 등의 모집에 어려움이 있음. 긴 투표시간이 끝난 후에도 직원들은 투표를 집계하고 투표소를 닫는 등의 중

요한 업무를 수행하게 됨.

이에 현재 선관위에서는 유권자들이 지정된 투표소가 아니라 줄이 적은 투표소를 선택하여 투표할 수 있게끔 하는 안이 검토 중이고, 이에 대한 pilot study가 곧 이루어질 것으로 보임.



일본

해외 통신원 : 홍 성 협

1. 선거권의 역사적 발전과정

(1) 보통 선거권 도입이후 선거권보장을 위한 역사적 발전과정

- 일본에서 국민이 선거에 참여한 것은 1890년이며 보통선거에서 남자가 선거권을 부여받은 것은 1925년임. 한편 여자는 1946년 전후 공포된 신헌법을 통해 선거권이 보장되었으며, 신헌법에서는 국민주권과 20세 이상의 성인에 대한 참정권이 보장되었으며 신체장애자나 고령자에 대해서도 후견개시의 판정을 받지 않은 한 지적장애를 포함해서 장애에 관계없이 선거권이 부여됨.
- 특히 신체장애자들에 대한 참정권 보장은 1970년 5월21일 제정된 「신체장애자 대책 기본법」 제3조에 의거하여 그 권리가 보장되었으며 1979년 국제인권규약을 비준함.
- 한편 동 법률은 1993년 「장애자 기본법」으로 개정되고 제3조의 이념인 어떤 이유에서도 장애라는 이유로 차별되어서는 안된다는 조항이 계승됨.
- 또한 공직선거법을 통해 우편을 통한 재택투표, 점자투표, 대리투표가 보완되었으며 선거정보의 획득수단으로 점자선거홍보, 수화통역자의 배치도 보완됨. 수화통역자에 대한 공비의 지출은 1971년부터 시작되었으나 1983년 폐지되었음. 2001년 참의원선거에서 부활됨

(「공직선거법」 제197조 2항).

2. 현행 선거권 행사 확대 제도

(2) 각 제도 도입 시기 및 배경

○ 투표시간 연장

- 1997년 제 141회 국회 때 투표환경을 개선하기위해 공직선거법을 개정, 오후 6시까지 규정되었던 투표시간을 2시간 연장해서 오후 8시로 개정됨.
- 일본의 선거투표율은 1960년대부터 1980년대까지는 세대별 차이도 없고 비교적 높은 투표율이었음.
- 1983년부터 1990년까지 20대 투표율이 감소 경향을 보이고 그 외의 세대는 변화가 보이지 않음.
- 하지만 1990년 이후 부터는 30대, 40대 세대에서도 투표율이 감소되며 전체적으로 감소 경향을 보였음.
- 정치권에서는 투표율을 높이기 위해 민주당을 중심으로 한 야당이 투표시간 연장을 주장하나 여당인 자민당은 투표율이 높으면 선거에서 불리하다는 판단으로 반대해 왔지만 고이즈미 정권이 인기에 자신을 얻고 1997년 공직선거법 개정을 통해 투표시간을 연장함.

○ 사전투표

- 사전투표제도는 2003년 공직선거법 제48조 2항을 신설하고 시작된

제도이며 투표참가율을 높이기 위한 방편으로 제정되었음.

○ 도입효과에 대한 전문가 분석

- 투표율 증감
- 투표시간 연장은 1998년 참의원선거에서는 오후 6시 이후에 878만 명이 참가해 당일투표자의 16.7%가 참가했으며 지금은 중앙선거 이외에 각종 선거에도 정착되어 일반화되어 있음.
- 사전투표는 동경 유권자인 경우 2007년 참의원선거에서 18.6%가 이용했음.
- 투표시간 연장과 사전투표제도는 유권자의 편리를 제공했다는 측면이 있으나 한편으로는 투표율에 영향을 주는 큰 요인을 될 수 없다는 분석임. 왜냐하면 투표율은 선거에서의 이슈와 국민들의 관심과 매스컴 영향이 큼.
- 또한 투표연장과 사전투표는 행정업무의 증가로 인한 재정적 부담의 증가가 크다는 비판도 있음. 중의원 선거의 경우 운영비용은 700억 엔에서 800억 엔이 들며 매년 정당지출금이 320억 엔인 상황에서 국가 재정적자가 1000조를 돌파하는 것이 현실임.
- 사전투표인 경우에는 입후보자가 사고 등으로 입후보자격이 무효가 되는 경우 무효표가 되며, 행정업무 미스로 무효표가 다발되고 있는 문제점이 있음.

3. 향후 선거권 확대를 위한 논의

- 현재 선거권 확대·보장을 위해 제기되고 있는 이슈
 - 현재 투표일 관련해서 특별히 이슈가 되고 있는 테마는 없음.
 - 투표일은 공휴일이며 투표 시간이 연장되어 있음.
 - 투표방식에 있어서는 대리투표, 부재자투표, 보조투표, 사전투표가 공직선거법에 의해 제정되어 있음. 한편 전자투표, 인터넷투표, 모바일투표에 관해서는 2002년 공직선거법에 의해 지방자치단체에서 지방의 판단에 따라 별도 규정을 만들고 실시하게 되어있고 현재 많은 곳에서 전자투표제도를 이용하고 있으나 중앙선거에 대해서는 특별히 논의되고 있지 않음.
 - 투표대상에 대해서도 재외국민을 포함, 20세 이상의 전 국민에게 참정권이 있으며 현재 논의되고 있는 이슈는 없음.

- 제도적 도입에 대한 논의 및 가능성
 - 전자투표에 대해서는 그 동안 각 당에서 국회에서의 질이나 토론이 있었으며 자민당의 하세의원은 노다총리에게 2012년 2월에 전자투표 도입에 대한 주의서를 보내 전자투표에 대한 정부의 입장을 질문했음. 향후 국회에서 논의될 전망은 있으나 제도적 도입에 대한 전망은 불투명하다고 할 수 있음.



네 팔

해외 통신원 : 임 명 재

1. 선거권의 역사적 발전과정

- (1) 네팔의 정치제도와 문화는 기본적으로 인도의 영향을 많이 받아왔으며 선거제도 역시 인도의 영향을 받아왔음. 왕정하에서 처음으로 실시된 1959년 국회의원 총선거에서 선거권자의 연령을 21세로 정한 이후 1990년에 헌법을 개정을 통하여 1991년 국회의원총선거부터 18세로 하향 조종한 이후 현재까지 유지하고 있음.
- (2) 선거권에 대하여는 연령 이외에는 종교, 민족, 카스트제, 성별 그 밖의 어떠한 조건에 의한 차별 없이 1인 1표 제도를 시행하여 왔음.

2. 현행 선거권 행사 확대 제도

- (1) 1959년 선거 이후 선거권자의 연령을 21세에서 18세로 하향 조정한 것 이외에 현행 선거권 행사 확대를 위하여 특별히 도입된 제도는 없음.
- (2) 다만, 지역구 국회의원만으로 구성되었던 국회를 2008년 지역구국회의원과 비례대표국회의원으로 구성하도록 선거제도가 변화함에 따라 그

동안 현실적으로 본적지 관할 지역구에 투표를 할 수 없었던 대부분의 군인들을 대상으로 임시 선거인명부를 작성하여 비례대표 국회의원 선거에는 참여할 수 있도록 하였음.

- * 현재도 일반 선거권자는 본적지를 관할하는 선거구의 투표소에서만 투표할 수 있음.
- * 본인 소유의 주택이 없으면 본적지를 옮기는 절차가 매우 까다로워 주택이 없는 대부분의 선거권자는 본적지와 거주지가 멀리 떨어져 있음.

3. 향후 선거권 확대를 위한 논의

(1) 네팔의 정치상황

- 현재 네팔은 제헌의회가 헌법을 만들지 못하고 해산된 임시헌법하의 불안정한 정국상황임.
- 꼭 필요한 법률의 개정은 주요 정당간의 합의로 내각에서 대통령의 재가를 받아서 시행하는 것으로 인식하고 있음.
- 현 정국상황에서 선거에 관한 법률 개정절차는 선거위원회가 시안을 마련한 후 정부와 협의를 거쳐 주요정당의 동의를 얻은 후 내각에서 대통령의 재가를 얻어 개정함.
- 따라서 선거권 확대를 위하여 많은 제도를 일시에 도입하기는 어려운 실정이며 내년도 실시 예정인 제헌의회 선거에 꼭 필요하다고 주요 정당들이 인정하는 부분에 한하여 도입할 수 있을 것으로 보임.

(2) 해외 부재자투표제도 도입에 대한논의

- 해외부재자투표제도에 대한 논의는 정치계, 학계, 언론, 시민단체 등에서 선거권 공통적으로 제기된 issue는 아니며, 금년 5월 국회가 해산되기 직전 국회에서 해외부재자투표제도의 필요성을 제기된 바 있음 .
- 국회에서 해외부재자투표제도의 필요성이 제기됨에 따라 선거위원회에서는 연구시찰단을 구성 외국(대한민국, 필리핀, 태국)의 제도를 시찰한 후 계속 연구 검토하고 있음 .
- 해외에 거주하는 네팔 국민들이 국내 경제에 미치는 영향이 크고 해외 거주 네팔 국민들의 선거 참여 요구는 있으나 가까운 시일 안에 도입되기는 어려워 보임.

(3) 기타 선거권 확대를 위한 논의

- 현재 네팔에서 정치권, 학계, 언론, 시민단체 등에서 제기된 이슈는 국회에서 제기한 해외부재자투표제도의 도입이외에는 없음.
- 그러나 선거관리기관이나 일부 법조인들은 현행 선거제도가 국민들의 선거권 행사를 제한하고 있거나 현실적으로 어렵게 하고 있는 부분에 대하여 개정의 필요성을 제기하고 있으나 공론화에 이르지 못하고 있음.
- 선거관리기관에서 논의 되고 있는 부분
 - 일정기간이상 (예시: 3~6개월) 거주하면 거주지 지역구의 선거인명부에 등재할 수 있도록 하거나 주택을 소유하지 아니하더라도 간단한 확인절차를 거친 후 본적지를 거주지 행정구역으로 변경할 수 있

도록 함.

* 네팔의 지리적여건과 교통여건 그리고 소요시간, 비용을 고려할 때 멀리 떨어진 본적지의 지역 구에서 투표하기를 기대하기는 어려움.

- 현재 별도로 작성하는 임시 선거인명부를 통해서 비례대표 국회의원선거에만 투표할 수 있도록 되어 있는 군인들에 대하여 선거인명 부작성이 전산화됨에 따라 지역구 국회의원 선거에도 투표를 할 수 있도록 함.
- 선거일에 투표소에 갈 수 없는 거동할 수 없는 장애인, 입원중인 환자 등에게 우편투표 또는 대리투표를 할 수 있도록 함.
- 선거일에 투표사무에 종사하는 선거권자나 직업의 특성상 선거일에 근무를 해야 하는 선거권자에게 우편으로 투표를 할 수 있도록 함.
- 현행 시각장애인이나 다른 장애인은 본인이 지정하는 가족이나 투표종사원의 도움을 받아 투표를 하고 있으나 시각장애인에게는 점자 방식으로 투표를 할 수 있도록 함.
- 그동안 부분적으로 도입했던 ELECTRONIC VOTING MACHINE (E.V.M)을 내년도 실시 예정인 제헌의회의원선거에 전면적으로 도입할 것으로 보여 무효표가 발생되지 않으므로 사표가 줄어드는 효과가 클 것으로 예상 됨.
- 정부에서 정하던 선거일을 선거위원회가 정하도록 함 (선거일은 임시공휴일 임).

* 사실상 수많은 축제일을 제외하고 계절적으로 어려운 시기를 제외하면 선거를 실시할 수

있는 시기는 봄, 가을의 극히 제한된 시기밖에 없음.

- 투표시간이 법정화 되어 있지 않고 선거위원회가 정하도록 되어 있어 많은 선거권자가 투표할 수 있도록 투표시간을 정하도록 함.



해외 통신원: 임명재

1. 선거권의 역사적 발전과정

- (1) 인도가 영국으로부터 독립된 이후 처음 실시한 1951년의 총선거에서 헌법 제326조의 규정에 의하여 선거권을 가질 수 있는 연령을 21세로 정한 이후 1988년 실시한 선거까지 유지하다가 1989년에 헌법을 개정하여 그 해 실시한 선거부터 18세로 하향 조정한 이후 현재까지 유지하고 있음.
- (2) 선거권에 대하여는 연령이외에는 종교, 민족, 카스트제, 성별 그 밖의 어떠한 조건에 의한 차별 없이 1인 1표 제도를 시행하여 왔음.

2. 현행 선거권 행사 확대 제도

- (1) 현행 선거권 행사 확대를 위하여 군인과 선거일에 투표사무에 종사하는 선거권자에게 대리투표 또는 우편투표제도를 2003년에 도입하였음.
 - 대리투표: 병영안에 있는 군인은 자신의 선거구에 선거권이 있는 선거권자 1인을 지정하여 대리투표를 하게 할 수 있음.
 - 우편투표: 병영안에 있는 군인이 대리투표를 원하지 않을 때 우편투표

를 신청할 수 있으며 선거일에 투표사무에 종사하는 선거권자는 우편 투표를 신청할 수 있음.

(2) 그 동안 선거인명부에 등재할 수 없었던 해외에 거주하는 인도 국민들을 2010. 11. 24 법률을 개정하여 선거인명부에 등재할 수 있도록 하였음.

(3) 인도는 선거관리업무에 관하여 매우 포괄적으로 선거위원회에 위임되어 있어 투표시간결정, 투표소설치장소 등을 결정할 때 우선적으로 선거권자의 편의를 도모하여 정하는 경향이 있어 실질적으로 선거권을 확대하는 효과가 있음.

예) 평생 사원 밖을 나오지 않는 선거권자 1인을 위하여 사원 안에 투표소를 설치한 사례가 있음.

(4) ELECTRONIC VOTING MACHINE (E.V.M) 의 도입

1982년 KERALA 주에 처음 도입된 이후, 2004년 전국적으로 시행한 E.V.M.에 의한 투표방법 직접적인 선거권 행사 확대를 위한 방안은 아니나 종이 투표지는 무효표가 발생하는데 비하여 E.V.M을 사용하는 경우 무효표가 발생하지 않으므로 넓은 의미에서 선거권 확대 방안의 하나로 볼 수 있을 것임.

(5) 2009년부터 시행한 시각장애인을 위한 점자에 의한 투표방법(E.V.M

에 점자표시)과 기타 장애인의 투표 편의를 위하여 가족이나 투표사무종사자의 도움을 받을 수 있도록 하였음.

(6) 도입효과

- 우편투표, 대리투표제도의 도입으로 실질적으로 투표를 할 수 없었던 군인, 투표사무종사자들이 투표를 할 수 있게 되어 자연히 투표율이 높아짐.
- 해외에 거주하는 국민들을 선거인명부에 등재하였으나 현실적으로 선거일에 귀국해서 투표하는 해외거주 국민은 거의 없는 실정임.

3. 향후 선거권 확대를 위한 논의

(1) 해외 부재자 투표제도 도입

해외에서 거주하고 있는 많은 국민들이 선거인명부에는 등재되어 있으나 현실적으로 선거일에 귀국해서 투표소에서 투표하기가 매우 어려운 점등을 고려할 때 해외에서 우편이나 on line 에 의해 직접 투표를 하거나 국내에 거주하는 선거권자 1인을 지정하여 대리투표를 할 수 있도록 하는 해외우편, on line 또는 대리투표제도 도입에 대한 논의가 있음.

(2) 대리투표, 우편투표제도의 시행 범위의 확대

현재 군인, 투표종사자에게만 허용되고 있는 대리투표, 우편투표제도의 시행 범위를 확대해서 군인, 투표종사자 뿐만 아니라 거동이 불편한 장애인, 입원중인 환자, 선거일에 직업의 특성상 일을 해야 하는 선거권자에게도 확대되어야 한다는 논의.

- (3) 해외부재자 투표제도를 빠른 시일 안에 도입하여 시행하기는 어려울 것으로 보임 장기적인 검토대상으로 투표방법은 우편투표방법이 가장 유력하게 검토되고 있으며, 대리투표와 우편투표제도를 장애인, 입원중인 환자 등에게 확대 시행하는 것도 가까운 시일 안에 시행하기에는 어려울 것으로 보임.