



NARS 현안분석

NARS CURRENT ISSUES AND ANALYSIS

재외선거인 등의 참정권 보장을 위한 비대면 투표 도입 방안

김 현 아
송 진 미

OECD 주요국 사례분석을 통한 도입 쟁점 및 시사점

- ④ 현행 재외선거 제도는 유권자가 재외공간 등에서 직접 투표하는 방식을 채택하여 재외선거인 등의 참정권 행사에 제약이 되는 반면, OECD 주요국들은 비대면 방식을 적극 도입하여 투표참여의 물리적 한계를 극복하고 보편적인 참정권을 보장하고자 노력하고 있음
- ④ 제22대 국회에서는 우편투표 도입 등을 골자로 한 다양한 「공직선거법」 개정안이 발의되어 있으며, 정부 차원에서도 재외동포청을 중심으로 비대면 투표의 기술적·제도적 검토를 본격화하고 있음
- ④ 재외선거 제도개선은 단순히 편의성 제고를 넘어 보안성, 비밀투표 보장, 선거관리의 투명성이라는 공정선거의 주요 가치를 충실히 반영함으로써 재외선거인 등의 권리 보장과 선거의 신뢰성을 동시에 확보하는 방향으로 추진되어야 함



Remote Voting Implementation for Substantial Overseas Suffrage

Focusing on the Analysis of OECD Case Studies and Policy Implications



I

재외선거 확대 논의의 배경

오늘날 재외선거인 등의 선거권 보장은 민주주의 국가가 갖추어야 할 중요한 요소라고 할 수 있다. 국가의 정책이나 방향을 결정하는 과정은 국민의 참여를 전제로 할 때 정당성을 가지며, 이러한 참여의 권리는 유권자가 현재 어디에 머물고 있는지와 상관없이 존중받아야 하기 때문이다. 특히 세계화가 진전되면서 해외에 장기간 체류하는 국민이 점차 늘어남에 따라, 이들의 소중한 한 표를 어떻게 실질적으로 보장할 것인가에 대한 고민과 논의도 꾸준히 이어지고 있다.

우리나라 역시 이러한 흐름 속에서 재외선거인 등¹⁾의 선거권 보장을 확대해 왔다. 재외국민²⁾의 선거권이 보장되어야 한다는 헌법재판소의 결정³⁾ 이후 2009년 「공직선거법」이 개정되면서 재외선거 제도가 도입되었다. 이후 여러 차례 제도개선이 이루어지면서 재외선거인 등록 절차의 간소화, 재외투표소 확대, 온라인 신고 시스템 도입 등 다양한 제도적 보완이 이루어졌다.⁴⁾

그러나 제도 도입 이후에도 재외선거 참여율은 여전히 제한적인 수준에 머물고 있다. 재외공관 중심의 직접투표 방식은 선거관리의 안정성을 확보하는 장점이 있지만, 동시에 물리적 거리와 시간적 제약으로 인해 많은 재외선거인 등이 투표에 참여하기 어려운 구조이기 때문이다. 투표소에 도달하기 위해 장거리 이동이나 높은 교통비를 부담해야 하는 사례도 발생하고 있다.⁵⁾

이러한 배경에서 본 보고서는 현행 재외선거 제도의 운영 현황과 한계를 진단하고, OECD 국가들의 재외투표 방식을 비교·검토하여 향후 제도개선 방향을 모색하고자 한다. 특히 우편투표와 전자투표 등 비대면 투표방식의 도입은 꾸준히 대안으로 제시되어 온 만큼, 재외선거인 등의 투표 접근성을 높이는 동시에 선거의 공정성과 안전성을 어떻게 확보할 것인지 종합적인 관점에서 검토할 필요가 있다.

1) 재외선거인과 국외부재자를 포함한다(「공직선거법」 제218조의10제4항, 표1 참조).

2) 재외국민은 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따라, “대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(永住權)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자”를 의미한다.

3) 헌법재판소 2007. 6. 28. 선고 2004헌마644, 2005헌마360(병합) 전원재판부 결정.

4) 김중갑·이정진, 「재외국민 선거제도의 현황과 개선방향」, 『이슈와논점』 제1718호, 국회입법조사처, 2020.5.27.

5) 서윤경, 「"투표하러 70만원 내고 비행기 탔다" 재외국민들이 흔쾌히 쓴 '민주주의 값', 『파이낸셜뉴스』, 2025.5.27.

II

현행 제도와 재외선거 현황

가. 현행 제도

우리나라는 「공직선거법」 제14장의2 재외선거에 관한 특례에 따라 재외선거를 실시하고 있다. 재외선거의 선거권자는 ‘해외에서 투표하고자 하는 투표권을 가진 우리 국민’으로 주민등록 여부에 따라 재외선거인과 국외부재자로 구분되며, 이를 합쳐서 ‘재외선거인 등’이라고 한다(제218조의10제4항).

먼저, 재외선거인은 주민등록이 되어있지 않은 18세 이상의 국민으로, 직전 선거에서 재외선거인으로 등록된 경우가 아니라면 투표 참여를 위해 선거일 전 60일까지 재외선거인명부 등재를 위한 ‘재외선거인 등록신청’을 해야 한다(동법 제218조의5).⁶⁾ 국외부재자는 국내에 주민등록이 되어 있는 사람 중 국외에서 투표하고자 하는 사람으로, 정해진 신고기간(선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지)에 국외부재자 신고를 완료해야 한다(동법 제218조의4제1항).

표 1 재외선거 대상 및 선거권자

선거권자		판단 기준	참여가능 선거
재외선거인		국내에 주민등록이 되어있지 않은 18세 이상의 대한민국 국민	• 대통령선거 • 임기만료에 따른 비례대표 국회의원선거
국외부재자	재외국민 주민등록자	국내에 주민등록이 되어있는 18세 이상의 대한민국 국민	• 대통령선거 • 임기만료에 따른 국회의원 선거(지역구+비례대표)
	주민등록자		

주: “재외국민 주민등록자”란 재외국민이나 국외 이주 국민이 주민등록하여 “재외국민”이 표기된 주민등록을 발급받은 경우를 의미함.

자료: 중앙선거관리위원회, “재외선거 대상 및 선거권자”, <<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbldx=1424&bclidx=149682>> (검색일: 2026.3.5.).

중앙선거관리위원회는 재외선거의 공정한 관리를 위해 대통령선거와 임기 만료에 따른 국회의원선거 시마다 각 재외공관(분관 및 출장소 포함)에 재외선거관리위원회를 설치·운영한다(동법 제218조). 재외선거관리위원회 관리하에 각 공관에는 재외투표소가 설치되며, 투표는 선거일 전 14일부터 9일 사이의 기간 중 6일 이내로 실시된다. 참고로 2025년 제21대 대통령선거 당시 재외투표는 5월 20일부터 25일까지 진행된 바 있다(동법 제218조의17). 아울러 유권자의 투표 편의를 위해 관할구역 내 재외국민 수가 3만명을 초과시 매 3만명까지마다 1개소씩 총 3개소까지 추가 투표소를 설치할 수 있다(동법 제218조17).

⁶⁾ 중앙선거관리위원회, “재외선거인 등록신청”, <<https://ok.nec.go.kr/site/abroad/ex/bbs/View.do?cbldx=1190&bclidx=12737>> (검색일: 2026.3.19.).

“재외선거는 2012년 제19대 총선을 시작으로 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에 대해 이루어지고 있다.”

나. 재외선거 투표 현황

재외선거는 2012년 제19대 국회의원선거부터 본격적으로 실시되었으며,⁷⁾ 이후 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에서 재외선거인 등의 투표 참여가 이루어지고 있다. 최근 실시된 제21대 대통령선거의 경우 25만 8천여 명이 재외선거인 명부에 등재되었고, 이 가운데 약 20만 5천 명이 실제 투표에 참여했다. 이는 추정 재외선거권자 수 대비 약 10.4%, 명부 등재 선거인 대비 약 79.5%의 투표율에 해당한다.⁸⁾

중앙선거관리위원회에 따르면, 전 세계 118개국에서 재외투표가 실시되었으며, 총 182개 재외공관과 추가 설치 투표소 등을 포함하여 223개 재외투표소가 운영되었다. 지역별로는 아시아 지역에서 가장 많은 투표 참여가 이루어졌으며, 이어 미주, 유럽, 중동, 아프리카 순으로 나타났다. 국가별로는 재외국민 규모가 큰 미국, 일본, 중국 등에서 상대적으로 많은 재외투표가 이루어졌다.

한편, 역대 재외선거 투표율을 보면 선거 종류 외에 감염병 확산·분쟁 등 현지상황에 따라 참여 규모에 차이가 확인된다(표2). 전반적으로 총선에 비해 대선이 등록된 선거인의 수가 많고 투표율도 높다.

표 2 역대 재외선거 투표 현황

구분		선거인수	투표자수	투표율
대통령 선거	제18대 (2012)	222,389명	158,225명	71.1%
	제19대 (2017)	294,633명	221,981명	75.3%
	제20대 (2022)	226,162명	161,878명	71.6%
	제21대 (2025)	258,254명	205,268명	79.5%
국회의원 선거	제19대 (2012)	123,571명	56,456명	45.7%
	제20대 (2016)	154,217명	63,797명	41.4%
	제21대 (2020)	171,959명	40,858명	23.8%
	제22대 (2024)	147,989명	92,923명	62.8%

자료: 중앙선거관리위원회 보도자료, 「제21대 대통령선거 재외투표 205,268명 참여(잠정)」, 2025.5.26.

“재외선거는 현지 상황이나 재외공관 접근성 등에 투표 참여율이 크게 좌우될 우려가 있다.”

다. 재외선거제도의 한계

현행 재외선거는 재외공관 등에 설치된 투표소에 직접 방문하여 투표하는 방식이기 때문에 여러 한계를 지닌다. 먼저, 재난이나 전쟁 등 위기 상황 발생 시 투표소 운영이 제한되거나 중단될 가능성이 있으며, 재외선거인 등이 공관까지 장거리 이동을 해야 하는 경우가 많아 투표 참여에 현실적인 부담이 발생한다. 이러한 문제는 코로나19 팬데믹 상황에서 더욱 뚜렷하게 나타났다. 팬데믹 상황에서 실시된 제21대 국회의원선거 당시 재외선거 투표율은 23.8%로, 제19대와 제20대 총선 재외선거 투표율의 절반 수준에 머물렀다. 이는 코로나19 확산에 따른 각국의 방역 조치와 주재국의 우려로 인해 다수의 재외공관이 재외선거 업무를 중단하거나 투표기간을 단축하여 운영했기 때문이다. 실제로 제21대 총선에서는 재외선거 사무가 중지된 지역의 재외선거인이

7) 중앙선거관리위원회 보도자료, 「11월 13일부터 제19대 국선 재외선거인등록신청 등 개시」, 2011.11.11.

8) 중앙선거관리위원회 보도자료, 「제21대 대통령선거 재외투표 205,268명 참여(잠정)」, 2025.5.26.

87,269명으로 전체 재외선거인 171,959명의 약 절반에 해당하였다.⁹⁾ 이처럼 재외선거는 현지 상황이나 재외공관 접근성 등에 투표 참여율이 크게 좌우될 우려가 있다.

또한, 현행 재외선거 제도가 대통령선거와 국회의원선거에 국한되어 운영된다는 점도 한계로 지목된다. 현재 지방선거의 경우 재외투표소가 설치되지 않으므로 지방선거권을 가진 국민이라 하더라도 선거일에 해외에 체류할 경우 투표권을 행사하기 어렵기 때문이다. 다만, 지방선거의 재외선거권 확대는 지방자치의 민주적 기반으로서 ‘생활 기반으로서의 거주’와 ‘시민권’ 중 무엇을 우선시할 것인가에 대한 관점의 차이와 현행 외국인에 대한 지방선거권 부여 제도와의 정합성 및 상호주의 적용 여부 등 복합적인 쟁점이 있으므로, 심도 있는 정책적 검토와 사회적 합의가 필요한 별도의 사안이다.¹⁰⁾

III

OECD 국가 운영 사례

재외선거 방식은 공관 등 지정 장소를 방문하여 투표하는 ‘직접투표(In-person Voting)’, 우편물을 활용한 ‘우편투표(Postal Voting)’, 지정대리인을 통하는 ‘대리투표(Proxy Voting)’, 그리고 ICT 기술 기반의 ‘전자투표(Electronic Voting)’로 구분된다. 최근 각국은 재외국민의 지리적 제약을 해소하고 참정권을 실질적으로 보장하기 위해 다양한 투표 기술을 도입하고 복수의 방식을 병용함으로써 재외국민의 투표권을 보장하기 위하여 노력하고 있다.

가. OECD 국가의 재외선거 투표유형

OECD 38개국을 전수 조사한 결과, 대다수 국가가 재외국민의 참정권을 폭넓게 보장하고 있는 것으로 나타났다. (표3)은 OECD 38개국의 재외선거 투표방식 채택현황을 정리한 것이다. 시민권뿐만 아니라 국내 거주를 투표권 행사의 필수 요건으로 규정해 재외국민의 투표를 제한하는 아일랜드와 이스라엘을 제외한 36개국이 재외선거 제도를 운영하고 있다.

투표방식 측면에서 오직 직접투표 방식만을 유지하고 있는 국가는 한국을 포함하여 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 체코, 아이슬란드, 튀르키예¹¹⁾ 등 7개국에 불과하다. OECD 회원국의 과반에 해당하는 22개국은 우편, 대리, 전자투표 등 복수의 방식을 병행함으로써 유권자의 투표 접근성을 높이고 있다. 다만, 구체적인 투표 수단은 선거의 종류에 따라 다르게 적용되기도 하며, 세부적인 운영 방식 또한 국가마다 다르다.

9) 송진미, 「재외선거인 등의 참정권 보장 : 귀국투표 제도개선 논의를 중심으로」, 『이슈와논점』 제2016호, 국회입법조사처, 2022.11.21.

10) 제22대 국회에서 재외선거 실시의 범위를 지방선거로 확대하자는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안으로 민형배의원안(의안번호: 2216399)과 윤건영의원안(의안번호: 2216125)이 발의된 바 있다.

11) 튀르키예는 해외 주재공관 외에도 국경검문소 및 세관에 투표소를 설치하여 접근성을 보완하고 있다.

“ 각국은 지리적 제약을 해소하고 참정권을 실질적으로 보장하기 위해 다양한 투표 기술을 도입하고 복수의 방식을 병용함으로써 재외국민의 투표권을 보장하고자 노력한다. ”

표 3 OECD 국가 재외선거 투표유형

국가명	직접투표	우편투표	대리투표	전자투표	국가명	직접투표	우편투표	대리투표	전자투표
호주		○			일본	○	○		
오스트리아		○			대한민국	○			
벨기에	○	○	○		라트비아	○	○		
캐나다		○			리투아니아	○	○		
칠레	○				룩셈부르크		○		
콜롬비아	○				멕시코	○	○		○
코스타리카	○				네덜란드		○	○	
체코	○				뉴질랜드	○	○		○
덴마크	○	○			노르웨이	○	○		
에스토니아	○	○		○	폴란드	○	○		
핀란드	○	○			포르투갈		○		
프랑스	○		○	○	슬로바키아		○		
독일		○			슬로베니아	○	○		
그리스	○	○			스페인	○	○		
헝가리	○	○			스웨덴	○	○		
아이슬란드	○				스위스		○		
아일랜드					튀르키예	○			
이스라엘					영국		○	○	
이탈리아	○	○			미국	○	○		○

자료: International IDEA 데이터 기반으로 각국의 선거정보 홈페이지를 참고하여 작성함.

나. 우편투표 운영 사례

“
각국은 우편투표의 편의성을 유지하면서도 투표의 신뢰성을 확보하기 위한 제도적 장치를 함께 운영하고 있다.

우편투표는 유권자가 투표용지를 우편으로 수령하여 기표한 뒤 선거관리기관으로 다시 발송하는 방식으로 직접투표 방식의 지리적·물리적 한계를 극복하기 위한 가장 보편적 제도로서 OECD 국가 가운데 28개국이 운영하고 있다. 그러나 우편투표는 배송 지연이나 분실 등 물류 문제가 발생할 수 있어 각국은 우편투표의 편의성을 유지하면서도 투표의 신뢰성을 확보하기 위한 제도를 함께 운영하고 있다.

비밀투표 원칙을 고수하기 위한 방안으로는 ‘이중봉투’가 있다. 영국, 캐나다, 독일, 에스토니아 등 우편투표 제도를 운용하는 국가 다수는 선거인 정보가 기재된 외(外)봉투와 실제 기표지가 담긴 내(內)봉투를 엄격히 분리하여 운영한다. 선거관리기관은 외봉투를 통해 선거인의 신원을 확인한 뒤, 내봉투를 따로 분리하여 개표함에 투입함으로써 투표 내용과 유권자의 신원이 연관될 수 없도록 보안을 유지한다.

본인 확인을 강화하기 위해 자필 서명이나 증인 입회 제도를 병행하는 사례도 있다. 독일은 외봉투에 선거인증서(Wahlschein)를 반드시 동봉하도록 의무화하고 있으며, 선거인증서에는 유권자가 비밀투표 원칙에 따라 직접 기표했음을 보증하는 자필 선서 서명이 포함되어야 한다.¹²⁾ 스웨덴은

12) Bundeswahlleiterin, “Briefwahl”, <<https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/b/briefwahl.html>> (검색일: 2026.3.11.).

유권자가 기표 후 밀봉한 봉투에 2인의 증인이 유권자의 자유의사에 따른 직접 기표 사실을 확인했음을 서명으로 인증하도록 하고 있다.¹³⁾

우편투표의 가장 큰 문제점인 물류상의 불확실성을 해소하기 위해 디지털 추적 기술을 도입한 사례도 있다. 미국의 일부 주는 밸롯트랙스(BallotTrax)나 밸롯스카우트(Ballot Scout)와 같은 전용 플랫폼을 통해 투표용지의 발송, 유권자 수령, 반송, 선거관리기관 수령·수용 여부에 이르는 주요 단계별 현황을 유권자에게 알림으로 제공한다. 추적 알림서비스는 서명 불일치 등 처리상의 문제가 발생하는 경우에도 유권자에게 즉시 통보하여 기한 내 보정 기회를 부여함으로써 투표용지가 분실 없이 처리되고 있음을 확인할 수 있도록 한다.¹⁴⁾ 이러한 추적 시스템은 투표용지 분실에 대한 불안을 해소하고, 우편투표 절차 전반에 대한 유권자의 신뢰를 제고하는 기능을 한다.

다. 대리투표 운영 사례

“

영국 등 4개국은 대리인의 자격과 수임 범위를 명확하게 규정함으로써 대리투표가 유권자의 의도를 왜곡하지 않고 직접·비밀선거의 원칙 안에서 실현되도록 안전장치를 마련하고 있다.

”

대리투표는 유권자가 지정한 대리인에게 투표권을 위탁하는 방식을 의미한다. 현재 OECD 국가 중 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 영국의 4개국에서 대리투표 제도를 운영한다. 주목할 점은 이들 국가가 재외국민뿐만 아니라 질병이나 장애 등으로 거동이 불편한 ‘국내’ 유권자에게도 대리투표를 허용하고 있다는 점이다. 이는 단순히 재외국민만을 위한 제도라기보다는 투표소로 이동이 어려운 모든 유권자의 참정권을 폭넓게 보장하려는 취지로, 해외 체류 역시 물리적 이동이 불가능한 사유 중 하나로 간주한 것으로 볼 수 있다.

대리투표는 우편이나 전자투표에 비해 우편 유통망이나 ICT 인프라 등 기반 시설에 대한 의존도가 낮기 때문에 인프라가 제한적인 환경에서도 운영할 수 있다. 이러한 장점 덕분에 투표소 방문이 어려운 재외국민의 참정권을 보장하는 방안이 될 수 있다. 그러나 유권자가 부여한 위임장(Proxy)에 따라 대리인이 실제 본인의 의도대로 투표했는지를 사후에 확인하기 어렵다는 점이 한계로 지적된다. 더욱이 이를 확인 가능하게 설계할 경우 투표의 비밀 원칙이 훼손될 수밖에 없는 구조적 딜레마를 안고 있다.

이러한 문제를 최소화하기 위해 4개국은 대리인의 자격과 수임 범위를 명확하게 규정하고 있다. 벨기에는 대리인이 수임할 수 있는 위임장을 단 1개로 제한하고 있으며,¹⁵⁾ 네덜란드는 1인당 최대 2명까지만 대리할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁶⁾ 영국은 「2022년 선거법」 개정을 통해 한 사람이 수임할 수 있는 총선거인 수를 4명(국내 선거인은 최대 2명)으로 한정하였다.¹⁷⁾ 프랑스는

¹³⁾ Valcentralen, “Brevröstning”, <<https://valcentralen.val.se/utland/rostmottagning-for-utlandsmyndigheter/brevrostning>> (검색일: 2026.3.11.).

¹⁴⁾ “BallotTrax™ Secures Second U.S. Patent for Mail Ballot Tracking and Voter Notification System”, *Business Wire*, 2025.7.22.; Ballot Scout, “Benefits for Election Officials”, <<https://www.ballotscout.org/election-officials>> (검색일: 2026.3.11.).

¹⁵⁾ 벨기에 「선거법(Code électoral)」 제180조의4제2항(일반선거), 제180조의6제2항(재외선거).

¹⁶⁾ Den Haag, “Register as a Dutch voter abroad”, <<https://www.denhaag.nl/en/elections/dutch-voters-abroad/register-as-a-dutch-voter-abroad/>> (검색일: 2026.3.11.).

¹⁷⁾ Gov.UK, “Apply for a proxy vote”, <<https://www.gov.uk/apply-proxy-vote>> (검색일: 2026.3.11.).

“전자투표는 시공간의 제약을 해소하는 편리성에도 불구하고 보안상의 우려가 지속적으로 제기되어 왔으나, 에스토니아 등은 기술적 방어체계를 통해 선거의 신뢰성을 확보하고 있다.”

”

대리인이 위임자와 동일한 선거구에 등록되어 있어야 한다는 기존 요건을 폐지하여 편의성을 높였으나, 대리인 한 명이 행사할 수 있는 위임장 수는 프랑스 국내 접수 시 1개, 해외 접수 시 최대 2개로 제한하고 있다.¹⁸⁾

대리인 자격의 유효 기간과 신청 절차에서도 세부규정을 두고 있다. 네덜란드는 대리투표 권한을 단일 선거에 한정해 선거마다 새롭게 승인을 받도록 강제하는 한편, 영국은 대리권의 효력을 3년간 유지하되 기간 만료 후 재신청을 통해 권한을 갱신하도록 운영하고 있다. 프랑스는 특정 선거만을 위한 단기 위임뿐만 아니라 최대 1년(재외국민은 최대 3년)의 장기 위임을 선택할 수 있도록 하되, 본인 확인을 위해 경찰서나 영사관 등을 직접 방문하거나 온라인 신분확인¹⁹⁾을 거치도록 정하고 있다.

라. 전자투표 운영 사례

전자투표는 유권자가 전자적 수단을 통해 투표권을 행사하거나 개표를 수행하는 방식 전반을 의미한다. 유럽평의회(Council of Europe)는 이를 투표 행사 또는 개표 과정에 전자적 기술을 사용하는 것으로 정의하며, 관련 하드웨어와 소프트웨어, 운영 절차를 모두 포함하는 포괄적 개념으로 설명하고 있다.²⁰⁾ 1960년대 펀치카드 방식에서 시작된 전자투표 기술은 광학 스캔과 직접기록 전자투표(DRE)를 거쳐, 최근에는 시공간의 제약을 완전히 해소하는 인터넷 투표 방식으로 발전해 왔다.²¹⁾

대표적인 전자투표 전면 도입 사례인 에스토니아는 2005년 세계 최초로 인터넷 투표를 도입한 이후, 현재는 재외국민을 포함한 전체 유권자의 과반수가 이용하는 고도화된 시스템을 구축하고 있다. 에스토니아의 아이보팅(i-Voting)은 특정 투표소를 방문할 필요 없이 인터넷이 연결된 개인 컴퓨터와 디지털 ID 카드만 있으면 어디서든 투표가 가능하다는 점이 특징이다. 또한, 에스토니아는 선거기간 내 횟수 제한 없는 재투표를 허용하되 최종 투표만을 유효하게 처리하는 원칙을 두고 있다. 이에 따라 유권자는 투표 환경의 보안성을 신뢰할 수 없거나 외부의 강압으로 인해 독립적인 의사 결정이 방해받았다고 판단될 경우, 언제든지 다시 투표하여 자신의 진정한 정치적 의사를 수정 반영할 수 있다. 이러한 장치는 결과적으로 부정행위자가 유권자의 최종 기표 내용을 확신할 수 없게 만들기 때문에 온라인 환경에서 발생할 수 있는 강압이나 매표 행위의 가능성을 방지하고 있다.²²⁾

다른 국가들 역시 각국의 상황을 고려한 다양한 형태의 전자투표를 병행하고 있다. 멕시코와

18) Service Public, “Proxy Voting”, <<https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F1604?lang=en>> (검색일: 2026.3.12.).

19) 프랑스의 디지털 신분증인 ‘France Identité’를 통한 신분 확인을 의미한다. France Identité는 발급 시 필수적으로 시청을 직접 방문하여 본인 확인을 하고 있다.

20) Council of Europe, “Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting”, 2017.6.14.

21) Ace project, “Elections and Technology”, <<https://aceproject.org/ace-en/topics/et/eth/eth02/eth02b/eth02b4>> (검색일: 2026.2.2.).

22) Valimised, “Introduction to i-voting”, <<https://www.valimised.ee/en/internet-voting/more-about-i-voting/introduction-i-voting>> (검색일: 2026.3.12.).

미국의 일부 주는 투표소 내 설치된 키오스크나 전자기기를 통해 보안이 유지된 환경에서 전자투표를 시행하고 있으며, 뉴질랜드는 투표용지를 온라인으로 내려받아 기표 후 업로드하여 제출하는 온라인 회신 방식을 활용한다.²³⁾ 스위스 또한 우편물 배송 지연 문제를 해결하기 위해 재외국민을 대상으로 한 인터넷 투표 도입을 추진하고 있다.²⁴⁾

그러나 전자투표는 지리적·물리적 제약을 초월하는 편리성에도 불구하고 해킹이나 데이터 위변조 등 보안상의 우려가 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 각국은 전자투표의 잠재적 위험을 관리하며 유권자의 신뢰를 확보하기 위한 기술적 검증 및 방어체계를 운용하고 있다. 에스토니아는 2017년부터 유권자가 투표 후 자신의 표가 올바르게 전송되었는지 스마트폰 앱으로 직접 확인할 수 있는 ‘개별 검증(Individual Verifiability)’ 시스템을 운영하고 있다.²⁵⁾ 스위스는 전 세계 암호학자와 해커가 시스템을 검토할 수 있도록 소스코드(source code)를 공개하고, 취약점 발견 시 포상하는 무기한 버그 바운티(Bug Bounty) 프로그램을 운영함으로써 최신 보안 위협에 능동적으로 대처하고 있다.²⁶⁾

IV

우리나라의 비대면 투표방식 도입 논의

“

재외선거 도입 이후 지속 제기되어 온 유권자의 불편을 해소하기 위해 재외선거의 투표방식 개선, 투표 접근성 확대, 선거 절차 보완 등의 방안이 제시되어왔다.

”

가. 제22대 국회 「공직선거법」 개정안 발의 현황

제22대 국회에서는 재외국민의 참정권 보장과 재외선거 참여 확대를 목적으로 여러 건의 「공직선거법」 개정안이 발의되었다(표4). 개정안들은 재외선거 도입 이후 지속적으로 제기되어 온 유권자의 불편을 해소하기 위해 재외선거의 투표방식 개선, 투표 접근성 확대, 선거 절차 보완 등의 방안을 제시하고 있다.

²³⁾ Electoral Commission New Zealand, “How to vote from overseas”, <<https://vote.nz/voting/how-to-vote/vote-from-overseas/>> (검색일: 2026.1.28.).

²⁴⁾ Swissinfo, “Voting from abroad: How to register for Swiss elections”, <<https://www.swissinfo.ch/eng/moving-abroad/voting-from-abroad-how-to-register-for-swiss-elections/88021303>> (검색일: 2026.3.11.).

²⁵⁾ Olivier Pereira, “Individual Verifiability and Revoting in the Estonian Internet Voting System”, Financial Cryptography and Data Security FC 2022 International Workshops, May 6, 2022, pp.315-324.

²⁶⁾ Swisspost, “E-voting”, <<https://swisspost-digital.ch/en/e-governmenthttps/digital-solutions.post.ch/en/solutions/e-voting/security-given-top-priority>> (검색일: 2026.3.11.).

표 4 재외선거 투표방식 및 절차 개선 관련 「공직선거법」 개정안: 제22대 국회

구분	의안번호	대표발의	주요 내용
우편투표 도입	2210642	이해식	재외거소투표 도입, 통합선거인명부 활용, 우편으로 투표용지 발송·회송
	2215506	서영교	재외거소투표 제도 도입, 선거인 명부 별도 작성, 우편투표 절차 규정
	2216036	채현일	재외선거인의 거소투표 및 우편 회송 허용
	2208770	이재강	재외거소 우편투표 도입, 전자·모바일 기반 전자투개표 법적 근거 마련
재외투표소 접근성 강화	2216063	윤건영	재외투표소 추가 설치 기준 완화(3만→2만명), 최대 설치 수 확대(3→5개)
	2207668	최보윤	재외투표관리관의 사무에 교통약자·격리자 투표소 접근성 및 편의 보장 조치 명시
선거절차 보완	2202562	김영배	재외투표 시작 이후 후보자 사퇴 제한
	2210642	이해식	주민등록이 되어있는 국외부재자의 재외투표 사전 신고 의무를 면제

자료 : 의안정보시스템

우편투표 도입

구체적으로, 이해식의원안 등 4건은 재외선거인이 자신의 거소에서 기표 후 우편으로 회송하는 재외거소투표 방식을 도입하여, 현행 공관 방문 직접투표 방식의 물리적·경제적 제약을 해소하여 투표율을 제고하고자 한다. 4건의 법안들은 추가적으로 재외거소투표 대상자를 위한 별도의 선거인명부의 작성 및 관리 규정 신설, 우편 발송비용 국고 부담 등의 절차적 보완책을 공통적으로 담고 있다. 이 가운데 서영교의원안(의안번호: 2215506)과 이재강의원안(의안번호: 2208770)은 우편 회송 시간을 안정적으로 확보하기 위해 후보자 등록 기간을 현행보다 앞당기는 절차적 보완책을 제시했다. 또한 이재강의원안은 우편투표 도입에서 더 나아가 블록체인 기반 전자투표 도입을 위한 법적 근거 마련을 병행할 것을 제안했다.

재외투표소 접근성 강화

이와 함께 재외투표소에 직접 방문하여 투표하는 선거인들을 위해 설치 요건을 완화하고 접근 편의를 강화하는 방안도 제안되었다. 먼저, 윤건영의원안(의안번호: 2216063)은 관할구역이 넓거나 재외국민이 밀집된 지역의 투표 적체 현상을 해소하기 위해 현행 재외투표소 설치 기준을 완화하고자 한다. 구체적으로 투표소 추가 설치를 위한 재외국민 수 기준을 기존 3만 명에서 2만 명으로 하향하고, 설치 가능한 투표소 상한을 최대 5개소로 확대하여 투표소 접근성을 실질적으로 높이는 안을 담고 있다. 여기에 최보윤의원안(의안번호: 2207668)은 재외투표 관리관의 사무에 고령자·장애인·임산부 등 교통약자와 격리자를 위한 편의시설 설치 및 적절한 투표소 위치 확보 의무를 명시함으로써, 투표소의 양적 확충뿐만 아니라 질적인 접근성까지 보장하려는 취지를 더했다.

재외선거 절차개선

마지막으로 재외선거의 특수한 일정으로 인해 발생하는 절차적 문제를 보완하려는 시도도 확인된다. 김영배의원안(의안번호: 2202562)은 재외투표가 본 선거일보다 앞서 실시되는 점을 고려하여, 재외투표 개시 이후에는 후보자가 사퇴할 수 없도록 제한하는 규정을 제안하였다. 이는 재외국민이 투표를 마친 후 후보자가 사퇴하여 발생하는 사표(死票) 문제를 방지하기 위함이다. 아울러 이해식의원안(의안번호: 2210642)은 주민등록이 되어있는 국외부재자의 사전 신고 의무를 면제하여 참여 편의성을 높이는 안을 제시했다.

나. 비대면 투표 도입에 따른 쟁점과 과제

재외국민의 투표 편의성을 제고하기 위해 제안된 우편투표와 전자적 방식의 도입은 투표소라는 통제된 환경을 벗어나 유권자의 사적 공간에서 투표가 이루어짐을 의미한다. 앞선 해외 사례는 재외국민의 투표 참여를 확대하기 위해 다양한 기술적·제도적 방식이 활용되고 있음을 보여주며, 국가별 여건에 따라 각 방식의 장·단점을 고려하여 제도를 설계하는 경향이 나타난다. 그러나 새로운 방식의 도입은 단순히 '편의성'만을 추구할 수 없다. 따라서 제도 설계 단계에서는 선거의 4대 원칙(보통선거·평등선거·직접선거·비밀선거)을 비대면 환경에서 어떻게 구현할 것인가를 고려하여 보안성, 비밀투표 보장, 그리고 선거관리의 공정성이라는 세 측면에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 한다.

“

비대면 투표 도입을 위해서는 보안성, 비밀투표 보장, 그리고 선거관리의 공정성이라는 세 가지 측면에 대한 면밀한 검토와 보완책의 마련이 필요하다.

”

먼저 보안성 및 신뢰성 측면에서는 투표 시스템이 외부 공격이나 내부 조작으로부터 안전하게 보호되어야 하며, 비대면 환경에서도 유권자가 본인임을 확실히 증명할 수 있는 장치가 요구된다. 우편투표 도입 시 독일의 자필 서약서 서명이나 스웨덴의 증인 제도와 같이 유권자의 진정성을 담보할 수 있는 수단이 마련되어야 하며, 물류 과정의 불확실성을 해소하기 위해 미국의 사례와 같은 실시간 우편 추적 서비스의 도입도 선거절차의 신뢰구축에 도움이 될 것이다. 전자투표 시스템의 경우 악성코드나 해킹에 의해 투표 결과가 변조될 가능성이 제기되기 때문에 시스템 보안, 데이터 암호화, 접근 통제 등 다양한 기술적 보호 장치가 마련되어야 한다.

비밀투표 보장 역시 중요한 문제이다. 선거는 유권자의 정치적 의사가 외부에 공개되지 않아야 한다는 비밀선거 원칙을 전제하므로 어떤 방식의 투표를 도입하더라도 투표 내용이 특정 유권자와 연결되지 않도록 설계되어야 한다. 특히 전자투표에서는 데이터의 처리와 전송 과정에서 이러한 원칙이 훼손되지 않도록 시스템 구조를 설계해야 하며, 우편투표의 경우에도 이중봉투 시스템과 같이 선거인의 신원 정보와 기표 내용이 결합되지 않도록 해야 한다. 또한 투표소 밖에서 발생할 수 있는 매표나 강압을 방지하기 위한 에스토니아의 최종 투표 유효원칙과 같이 온라인 환경 특유의 위험 요소를 제도 설계 과정에서 최소화할 수 있는 절차적 장치가 필요하다.

또한 선거관리 측면에서는 투표 절차의 투명성과 검증 가능성을 확보하는 것이 중요하다. 전통적인 현장투표 방식에서는 참관인이 투표와 개표 과정을 직접 확인할 수 있지만, 비대면 투표에서는 이러한 감시 기능이 제한될 수 있다. 따라서 전자 기록과 종이 기록을 동시에 생성하는 감사 추적 시스템이나, 독립적인 검증 절차를 도입하여 선거 결과에 대한 신뢰를 확보하는 방안이 필요하다. 특히 현장 참관이 사실상 불가능한 전자투표의 경우는 스위스의 소스코드 공개 사례와 같이 시스템 운영의 투명성을 높이는 방법도 대안이 될 수 있을 것으로 보인다.

비대면 투표방식은 재외국민의 투표 접근성을 획기적으로 개선할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 다만, 이러한 제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 앞서 살펴본 보안성·신뢰성, 비밀투표 보장, 선거관리의 투명성을 확보하고, 선거의 공정성과 신뢰성을 유지할 수 있는 제도적·기술적 안전 장치를 마련하는 것이 반드시 전제되어야 한다.



입법·제도 개선 방향

“

비대면 투표방식의 도입은 세계 각국의 사례와 국내 선거 환경을 종합적으로 고려하되, 접근성 제고와 민주적 선거 원칙의 보장이라는 두 목표가 상호 보완적으로 실현될 수 있도록 정밀하게 설계되어야 한다.

”

재외선거 제도는 해외에 거주하거나 체류하는 국민의 정치적 권리를 보장하기 위한 중요한 제도적 장치이다. 우리나라는 재외선거 제도 도입 이래 재외선거인 등록 절차 간소화, 투표소 확대, 온라인 신청 제도 도입 등 다양한 개선을 통해 국외에 거주하는 우리 국민의 투표권 행사 편의성을 제고하고자 노력하였다. 그러나 현행 재외선거 제도는 여전히 재외공관 중심의 직접투표 방식에 크게 의존하고 있으며, 이로 인해 재외선거인 등의 투표 접근성이 충분히 보장되지 못한다는 문제가 제기되고 있다. 특히 재외공관과 거주지 사이의 물리적 거리, 이동 비용, 시간 제약 등은 재외국민의 실제 투표 참여를 어렵게 만드는 주요 요인으로 지적된다.

다행히 최근 정부와 정치권에서도 이러한 문제를 해결하기 위한 제도개선 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 대통령 역시 재외국민이 해외 어디에 있더라도 주권자로서 권리를 행사할 수 있도록 투표 제도를 개선할 필요성을 강조한 바 있으며,²⁷⁾ 재외동포청은 OECD 국가 다수가 활용하는 우편투표와 블록체인 기술이나 본인 인증 시스템을 활용한 전자투표 도입 가능성도 논의하고 있다. 아울러 재외동포청은 추가 투표소 설치 기준 완화, 순회 투표소 도입, 투표 기간 확대 등 기존의 재외공관 투표방식에서 유권자의 투표 접근성을 높이기 위한 정책도 추진하고 있다.²⁸⁾ 제22대 국회에서도 여야를 막론하고 재외투표소 확대와 비대면 투표방식 도입을 제안하는 「공직선거법」 개정안이 발의되어 있다.

재외선거 제도개선 논의는 투표 편의성의 확대와 함께 선거의 공정성과 신뢰성을 동시에 확보하는 균형 잡힌 접근을 바탕으로 전개될 필요가 있다. 비대면 투표방식은 재외국민의 투표 참여를 실질적으로 확대할 수 있는 수단이지만, 본인 확인 절차의 엄격성, 비밀투표 원칙의 기술적 구현, 시스템 보안 등 선거의 근본 원칙과 직결되는 새로운 쟁점을 수반한다. 따라서 비대면 투표방식의 도입은 본 보고서에서 검토한 세계 각국의 사례와 국내 선거 환경을 종합적으로 고려하되, 접근성 제고와 민주적 선거 원칙의 보장이라는 두 목표가 상호 보완적으로 실현될 수 있도록 정밀하게 설계되어야 할 것이다.

²⁷⁾ 박지원, 「이재명 대통령 후보 “재외국민 투표 제도 개선 확실히 하겠다” [李, 유엔총회 참석]」, 『세계일보』, 2025.9.23.

²⁸⁾ 박현수, 「재외동포 DB 구축·참정권 확대…복수국적 연령 하향 추진」, 『연합뉴스』, 2025.12.19.

참고문헌

- Ace project, “Elections and Technology”, <<https://aceproject.org/ace-en/topics/eth/eth02/eth02b/eth02b4>> (검색일: 2026.2.2.).
- Ballot Scout, “Benefits for Election Officials”, <<https://www.ballotscout.org/election-officials>> (검색일: 2026.3.11.).
- Bundeswahlleiterin, “Briefwahl”, <<https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/b/briefwahl.html>> (검색일: 2026.3.11.).
- Business Wire, “BallotTrax™ Secures Second U.S. Patent for Mail Ballot Tracking and Voter Notification System”, Business Wire, 2025.7.22.
- Council of Europe, “Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting”, 2017.6.14.
- Den Haag, “Register as a Dutch voter abroad”, <<https://www.denhaag.nl/en/elections/dutch-voters-abroad/register-as-a-dutch-voter-abroad/>> (검색일: 2026.3.11.).
- Electoral Commission New Zealand, “How to vote from overseas”, <<https://vote.nz/voting/how-to-vote/vote-from-overseas/>> (검색일: 2026.1.28.).
- Gov.UK, “Apply for a proxy vote”, <<https://www.gov.uk/apply-proxy-vote>> (검색일: 2026.3.11.).
- International IDEA, “Voting from Abroad Database”, <<https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad-database>> (검색일: 2026.1.26.).
- Pereira, Olivier, “Individual Verifiability and Revoting in the Estonian Internet Voting System”, Financial Cryptography and Data Security FC 2022 International Workshops, May 6, 2022, pp.315–324.
- Service Public, “Proxy Voting”, <<https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F1604?lang=en>> (검색일: 2026.3.12.).
- Swissinfo, “Voting from abroad: How to register for Swiss elections”, <<https://www.swissinfo.ch/eng/moving-abroad/voting-from-abroad-how-to-register-for-swiss-elections/88021303>> (검색일: 2026.3.11.).
- Swisspost, “E-voting – Online voting and elections”, <<https://swisspost-digital.ch/en/e-governmenthttps/digital-solutions.post.ch/en/solutions/e-voting/security-given-top-priority>> (검색일: 2026.3.11.).
- Valcentralen, “Brevröstning”, <<https://valcentralen.val.se/utland/rostmottagning-for-utlandsmyndigheter/brevrostning>> (검색일: 2026.3.11.).
- Valimised, “Introduction to i-voting”, <<https://www.valimised.ee/en/internet-voting/more-about-i-voting/introduction-i-voting>> (검색일: 2026.3.12.).
- 김종갑·이정진, 「재외국민 선거제도의 현황과 개선방향」, 『이슈와논점』 제1718호, 국회입법조사처, 2020. 5. 27.
- 박지원, 「이재명 대통령 李 “재외국민 투표 제도 개선 확실히 하겠다” [李, 유엔총회 참석]」, 『세계일보』, 2025 9.23.
- 박현수, 「재외동포 DB 구축·참정권 확대…복수국적 연령 하향 추진」, 『연합뉴스』, 2025.12.19.

- 서윤경, 「"투표하러 70만원 내고 비행기 탔다" 재외국민들이 흔쾌히 쓴 '민주주의 값」, 『파이낸셜 뉴스』, 2025.5.27.
- 송진미, 「재외선거인 등의 참정권 보장 : 귀국투표 제도개선 논의를 중심으로」, 『이슈와논점』 제2016호, 국회입법조사처, 2022.11.21.
- 중앙선거관리위원회, “재외선거 대상 및 선거권자”, <<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbldx=1424&bcldx=149682>> (검색일: 2026.3.5.).
- 중앙선거관리위원회 보도자료, 「11월 13일부터 제19대 국선 재외선거인등록신청 등 개시」, 2011.11.11.
- 중앙선거관리위원회 보도자료, 「제21대 대통령선거 재외투표 205,268명 참여(잠정)」, 2025.5.26.
- 헌법재판소 2007. 6. 28. 선고 2004헌마644,2005헌마360(병합) 전원재판부 결정.

REPORT·LIST

호수	제목	발간일	집필진
제404호	대북특사 파견 사례 분석과 정책적 고려사항	2026.04.01.	정경윤·이승열
제403호	산업-통상 넥서스 3대 축:산업정책 안보화, 공급망 블록화, 시장접근 조건화 2026년 주목해야 할 미국·중국·EU 3대 경제권의 산업-통상 주요 쟁점과 한국의 대응 과제	2026.03.30.	최정윤
제402호	시각장애인 학생·교원의 교과용 도서 접근권 보장을 위한 입법과제 「초·중등교육법」의 개정과 함께 정부의 교과서 공급체계 전면 개선 필요	2026.03.26.	김범주·백지연
제401호	기본부터 다시 갖춰야할 정보보호 체계 2025년 사이버 침해사고 유형 분석 및 제도 개선과제	2026.03.26.	강은수·박소영
제400호	직업계 고등학교 외국인 유학생 관련 입법 및 정책 과제 유학생 유치와 아동인권 보호 사이의 균형 필요	2026.03.15.	조인식
제399호	그린란드 이슈와 미-유럽 관계 전망 미 거래주의 외교 정책으로 인한 국제질서 다극화와 시사점	2026.03.10.	심성은
제398호	미연방대법원의 IEEPA(국제비상경제권한법) 판결과 정책적 고려사항	2026.03.05.	정민정
제397호	관계성 범죄 피해자 보호조치의 한계 및 개선방안 피해자 중심성, 어떻게 강화할 것인가?	2026.03.04.	김혜미
제396호	인공지능(AI)을 활용한 지방세 체납 징수 효율화 방안	2026.03.04.	류영아
제395호	소각시설 갈등 해소를 위한 절차적 정당성 확보 방안 사회적 합의를 위한 '목적 정합형 연계입법' 방안을 중심으로	2026.02.19.	김경민
제394호	대통령의 특별사면권 관련 입법 논의 분석 제22대 국회에 발의된 「사면법」 개정안을 중심으로	2026.02.18.	이상은·정재하
제393호	교육환경보호구역에서 '혐오집회' 규제, 어떻게 가능한가? 「교육환경 보호에 관한 법률」의 개정 방안 검토	2026.02.12.	김범주·정재하
제392호	친생 추정에 막힌 381명의 '식별된 그림자 아동들' 출생통보제 시행 1년 6개월의 기록	2026.02.12.	허민숙
제391호	미국 상원의 필리버스터 운영과 쟁점 우리 국회는 미국 상원의 경험에서 어떤 교훈을 얻을 수 있나?	2026.02.11.	전진영
제390호	동물학대 재범차단을 위한 법적 방안 검토 보안처분으로서의 사육금지명령에 관하여	2026.02.09.	김광현·박찬미
제389호	지방행정 책임성 확보를 위한 주민소환제도 재설계	2026.01.27.	하혜영·김형진
제388호	정치적 표현의 자유와 온라인 가짜뉴스 규제 체계 주요 민주주의 국가의 명예훼손 법제 비교를 중심으로	2026.01.27.	최진응



국민을 지키는
미래로 나아가는 **국회**



재외선거인 등의 참정권 보장을 위한 비대면 투표 도입 방안

OECD 주요국 사례분석을 통한 도입 쟁점 및 시사점



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처 02-6788-4510

발행처 | 국회입법조사처 발행인 | 이관후 국회입법조사처장

저 자 | 김현아 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관보

02-6788-4537 hakim210@assembly.go.kr

송진미 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관, 정치학박사

02-6788-4534 jmsong@assembly.go.kr



발간등록번호 31-9735006-001612-14

ISSN 2586-565X