제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안
검 토 보 고

< 외국인 영주권자의 지방선거 선거권 제한 등 >
▣ 강대식의원 대표발의(의안번호 제2208964호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 황 승 기

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 3

1. 개정안의 개요 및 입법취지 ····· 3

2. 외국인 지방참정권 부여 입법 경과 ····· 8

3. 역대 지방선거별 외국인 선거인 투표참여 현황 ····· 11

4. 외국인 참정권 부여 해외 사례 ····· 14

5. 재일한국인 지방참정권 부여 관련 일본의 논의 현황 ····· 22

6. 개정안 관련 논의 필요사항 ····· 24

Ⅰ. 제안경위

가. 제 안 자 : 강대식의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2025. 3. 14.

다. 회 부 일 : 2025. 3. 17.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법상 「출입국관리법」에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 18세 이상의 외국인으로서 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람은 해당 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있음. 하지만 해외에서 영주권자 자격으로 거주하는 국민 중 다수는 선거권을 부여받지 못함.

따라서 현행법은 국가 간 상호주의 원칙에 부합하지 못하고 있고, 국내 체류 외국인이 증가하고 있으며, 특정 지역에 집중되는 거주 양상이 지방선거의 특징과 결합될 경우 우리 국민의 의사가 왜곡될 우려가 높음.

특히 지방선거권을 가진 외국인 중 약 80%가 중국인인 것으로 나타나 특정 국가의 선거 개입이 우려된다는 문제 제기가 있고, 우리나라 국민이 외국에서 참정권을 부여받는 사례가 매우 적은 점을 고려하면 지방선거에서의 외국인 선거권을 재고해야 할 필요가 있음.

이에, 지방선거에서의 외국인 선거권을 상호주의 원칙에 따라 조정하고 아울러 그간 외국인 선거권자에게 부여되었던 선거운동도 이와 연동하여 개정하려는 것임(안 제15조제2항제3호 및 제60조제1항제1호 단서 삭제 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 외국인의 지방선거권 및 지방선거운동을 전면 배제하고 이와 관련된 조항 전반을 정비하려는 것을 목적으로 하고 있으나, 선거운동 및 관련 조항은 외국인의 선거권의 인정 여부를 전제로 논의되는 권리 및 부수적인 행정적 절차에 해당되므로, 본 보고서에서는 지방선거권에 관한 사항을 중심으로 검토하였음.

1. 개정안의 개요 및 입법취지

개정안은 일정 요건을 충족한 외국인에게 해당 지방선거권 및 선거운동을 허용하는 현행 규정을 삭제함으로써, 외국인의 지방선거 참여를 전면적으로 금지하는 한편, 이와 관련된 외국인등록번호[1] 등 외국인의 지방선거권과 관련된 조항 전반을 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
제4조(인구의 기준) 이 법에서 선거사무관리의 기준이 되는 인구는 「주민등록법」에 따른 주민등록표에 따라 조사한 국민의 최근 인구통계에 의한다. <u>이 경우 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서는 제15조제2항제3호에 따라 선거권이 있는 외국인의 수를 포함한다.</u>	제4조(인구의 기준) ----------. <후단 삭제>
제15조(선거권) ① (생 략) ② 18세 이상으로서 제37조제1항에	제15조(선거권) ① (현행과 같음) ② ----------

따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다.	----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람	<삭 제>
제37조(명부작성) ① 선거를 실시하는 때마다 구(자치구가 아닌 구를 포함한다)·시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다)·군(이하 "구·시·군"이라 한다)의 장은 대통령선거에서는 선거일 전 28일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서는 선거일 전 22일(이하 "선거인명부작성기준일"이라 한다) 현재 제15조에 따라 그 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 선거권자(지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거의 경우 제15조제2항제3호에 따른 외국인을 포함하고, 제218조의13에 따라 확정된 재외선거인명부 또는 다른 구·시·군의 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 제외한다)를 투표구별로 조사하여 선거인명부작성기준일부터 5	제37조(명부작성) ① ----------선거권자(제218조의13에 따라 확정된 재외선거인명부 또는 다른 구·시·군의 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 제외한다)----------

일 이내(이하 “선거인명부작성기간”이라 한다)에 선거인명부를 작성하여야 한다. 이 경우 제218조의13에 따라 확정된 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 선거인명부의 비고란에 그 사실을 표시하여야 한다.	----------. ---------- ----------.
② ~ ⑥ (생 략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)
⑦ 행정안전부장관은 제1항에 따른 선거인명부의 작성을 지원하기 위하여 「주민등록법」 제7조의2제1항에 따른 주민등록번호, 「출입국관리법」 제31조제5항에 따른 외국인등록번호 및 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제7조제1항에 따른 국내거소신고번호를 처리할 수 있고, 처리한 사항을 구·시·군의 장 등에게 제공할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관은 관계 행정기관의 장 또는 그 밖의 공공기관의 장에게 필요한 자료를 요청할 수 있고, 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.	⑦ ----------「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제7조제1항에 따른 국내거소신고번호----------. ---------- ----------.
⑧ (생 략)	⑧ (현행과 같음)
제38조(거소·선상투표신고) ① 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 제4항제1호부터 제5호까지 또는 제5호의2에 해당하는 사람(제15조제2항제3호에	제38조(거소·선상투표신고) ① ----------사람은----------

따른 외국인은 제외한다)은 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장에게 서면이나 해당 구·시·군이 개설·운영하는 인터넷 홈페이지를 통하여 신고(이하 "거소투표신고"라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 거소투표신고는 등기우편으로 처리하되, 그 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체가 부담한다.	----------. ---------- ---------- ---------.
② ~ ⑧ (생 략)	② ~ ⑧ (현행과 같음)
제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.	제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① ----------. ---------- ----------.
1. 大韓民國 國民이 아닌 者. 다만, 제15조제2항제3호에 따른 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.	1. ----------. <단서 삭제>
2. ~ 9. (생 략)	2. ~ 9. (현행과 같음)
② (생 략)	② (현행과 같음)

1) 「출입국관리법」
제31조(외국인등록) ⑤지방출입국·외국인관서의 장은 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 외국인등록을 한 사람에게는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 개인별로 고유한 등록번호(이하 "외국인등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.

현행법에 따르면 18세 이상으로서 선거인명부작성기준일 현재「출입국관리법」 제10조[2]에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인 중 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 자는 해당 구역에서 선거하는 지방자치단체 의회의원 및 장의 선거권이 있음.[3]

그러나, 대한민국 국민이 다수 거주하는 미국·중국·일본의 경우 외국인 영주권자에게 투표권을 부여하지 않고 있다는 점, 특정 지역에 집중되는 외국인의 거주 양상이 지방선거의 특징과 결합될 경우 우리 국민의 의사가 왜곡될 우려가 있다는 점, 국내체류 외국인이나 영주권자 수의 증가[4]에 비례하여 국내 정치·외교·경제·사회·안보에 미치는 영향력도 지속적으로 증가하고 있는 점 등의 이유로 영주권 자격이 있는 외국인 국적자에게 지방선거 투표권을 부여하는 현행 선거제도의 개편 필요하다는 지적이 있음.

---

2) **「출입국관리법」**
제10조(체류자격) 입국하려는 외국인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 체류자격을 가져야 한다.
1. 일반체류자격: 이 법에 따라 대한민국에 체류할 수 있는 기간이 제한되는 체류자격
2. 영주자격: 대한민국에 영주(永住)할 수 있는 체류자격

3) **「공직선거법」**
제15조(선거권) ① 18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 18세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다.
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

4) 법무부 출입국외국인정책 통계월보에 따르면 국내 체류 외국인과 영주권자는 매년 증가하는 추세로, 2025년 4월 기준 국내 체류 외국인은 약 271만명으로 이 중 35.9%가 중국 국적을 보유한 외국인이고, 영주권자는 160,595명으로 그 중 약 82.7%가 중국인임.

이에 따라 개정안은 상호주의 여부와 무관하게 외국인의 지방선거권을 원칙적으로 전면 배제하고, 외국인의 선거운동 및 관련 조항 또한 정비함으로써 지방선거에 대한 국민의 고유한 정치적 권리를 명확히 하려는 것임.

2. 외국인 지방참정권 부여 입법 경과

국내 장기거주 외국인에 대한 참정권은 1998년 김대중 대통령과 오부치 게이조 일본 총리간의 한·일 정상회담을 통해 주요 의제로 부상한 이후 여러 차례 논의를 거쳐 도입되었으며,

국내 거주 외국인에게 투표권을 부여하려는 움직임은 국내 외국인에게 참정권을 부여해야 일본에 요구할 명분이 생긴다는 논리에 따라 일본 정부에 재일교포 참정권 부여를 촉구하기 위한 명분을 축적하기 위한 성격이 강한 것으로 파악됨.[5)]

제16대 국회에서 장기거주 외국인에게 지방선거권을 부여하는 내용으로 새천년민주당은 「장기거주 외국인에 대한 지방선거권 등의 부여에 관한 특례법안」을, 한나라당은 「공직선거및선거부정방지법중개정법률안」을 각각 발의하였으며,

5) 신기현, 「외국인의 지방선거 참여에 관한 분석과 선거권 기준의 타당성에 대한 연구」, 중앙선거관리위원회 용역 연구 과제, 2018.12. p. 105.

정치개혁특별위원회는 20세 이상의 외국인으로서 출입국관리법 등의 규정에 의하여 대한민국의 영주권을 취득한 자에게는 지방선거의 선거권을 부여하기로 의결하였음.[6)]

그러나, 법제사법위원회의 체계·자구심사 단계에서 장기체류외국인에 대한 지방선거권의 부여 문제에 대해 위헌성의 논란에서부터 선거관리 업무의 실질적 차원에 이르기까지 찬반 양론이 존재함에 따라 동 제도에 대해서는 보다 심도 있는 심사가 필요할 것으로 판단되어 이를 반영하지 않기로 하였고 외국인에게 지방선거권을 부여하는 내용은 입법화되지 아니하였음.

제16대 국회에서 장기거주 외국인에게 지방선거권을 부여하는 입법은 이루어지지 않았지만, 2004년 1월 29일 제정된 「주민투표법」(2004. 7. 30. 시행)에서 20세 이상의 외국인으로서 출입국관리 관계 법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 자로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자에게 주민투표권을 부여하면서 장기체류 외국인의 지방참정권이 일부 실현되었음.

이후 제17대 국회에서 정치개혁특별위원회는 장기체류 외국인에게 지방선거 선거권을 부여하기로 합의하였고, 2005년 8월 4일 「공직선

6) 정치개혁특별위원회 논의 과정에서는 장기거주 외국인에 대해서 지방선거권 및 이와 관련된 권리를 부여함으로써 그들이 지역주민으로서 지역사회의 정치의사 형성과정에 참여할 수 있도록 하는 방향이 전향적으로 논의되어야 한다는 의견, 외국인에 대한 지방선거권 부여와 관련하여 상호주의에 입각해서 쟁점을 풀어 나가야 한다는 의견 등이 제시됨.

거법」 개정(법률 제7681호, 2005. 8. 4. 시행)에 따라 영주권 취득 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인에게 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권을 부여하게 되어 2006년 제4회 전국동시지방선거에 외국인의 선거 참여가 허용되었음.

이는 국내 장기 체류 외국인 중 일정 요건을 갖춘 외국인에게 지방선거 선거권을 부여함으로써 주민자치라는 지방자치의 의미를 살리고 외국인도 지역사회의 기초적인 정치 의사 형성과정에 참여할 수 있도록 하기 위한 취지로 보임.

<외국인에 대한 참정권 부여 관련 입법 논의 경과>

구분	법률안	제안자	제안일자	주요내용	처리결과
제16대 국회	장기거주외국인에대한지방선거권등의부여에관한특례법안	배기선의원 등 10인 외 108인	2000.11.25.	20세 이상의 장기거주외국인으로서 선거인명부작성기준일에 외국인등록대장에 등록되어 있는 자에 대해 지방선거권 부여	대안반영 폐기
	공직선거및선거부정방지법중개정법률안	안상수의원 등 19인 외 117인	2001.12.7.	20세 이상의 장기거주외국인에게 지방의회의원 및 자치단체의 장에 대한 선거권 부여	
	주민투표법안	권태망의원 등 25인	2003.8.28.	출입국관리법에 따른 외국인등록을 하고 당해 지방자치단체에서 3년 이상 거주한 자에 대해 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 외국인에게 주민투표권 부여	대안반영 폐기
	주민투표법안	정부	2003.10.21.	출입국관리법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 20에 이상의 외국인에게 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 주민투표권 부여	
	주민투표법률안	김충조의원 등 10인	2003.11.3.		
	주민투표법안 (대안)	행정자치위원장	2003.12.26.	출입국관리법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 20에 이상의 외국인에게 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 주민투표권 부여	의결

구분	법률안	제안자	제안일자	주요내용	처리결과
제17대 국회	공직선거및선거부정방지법 일부개정법률안	정치개혁특별위원장	2005.6.24.	출입국관리법령에 따라 영주체류자격 취득일 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인에게 체류지역의 지방자치단체 선거의 선거권 부여	위원회안 의결

3. 역대 지방선거별 외국인 선거인 투표참여 현황

2022년 제8회 전국동시지방선거 기준으로 외국인 선거권자는 총 12만 7,625명에 이르고, 영주권 취득 3년 경과 외국인에게 최초로 지방선거 선거권을 부여한 2006년 제4회 전국동시지방선거 이후 외국인 선거권자는 늘어나는 추세에 있으나, 2010년 제5회 전국동시지방선거에서 35.1%를 기록한 투표율은 점차 낮아져 2022년 제8회 전국동시지방선거에서는 13.2%의 투표율을 보여주고 있음.

<제4회~제8회 전국동시지방선거 외국인 선거권자 현황>

연 도	선거명	선거인수(명)	투표자수(명)	투표율(%)	비 고
2006	제4회 전국동시지방선거	6,726	자료 없음	자료 없음	
2010	제5회 전국동시지방선거	12,899	4,527	35.1	
2014	제6회 전국동시지방선거	48,430	8,512	17.6	
2018	제7회 전국동시지방선거	106,068	14,315	13.5	
2022	제8회 전국동시지방선거	127,625	16,847	13.2	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

참고로, 전체 18세 이상 영주권자 중 중국·타이완·일본 등 상위 6개국 국적을 보유한 영주권자 비율은 95% 이상으로, 이 중 중국 국적 영주권자가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 시·도별 분포에서는 경기, 서울, 인천 순으로, 전체 외국인 선거권자 중 약 78%가 수도권에 체류하고 있는 것으로 나타남.

<2018~2025년 18세 이상 영주권자 현황>

연도	국가 (18세 이상 영주권자 수)							계
2018	중국 (103,374)	타이완 (11,821)	일본 (7,416)	베트남 (1,633)	미국 (1,042)	우즈베키스탄(982)	기타국가 (5,620)	(131,888)
2019	중국 (112,252)	타이완 (11,485)	일본 (7,490)	베트남 (1,691)	우즈베키스탄(1,133)	미국 (1,111)	기타국가 (5,987)	(141,149)
2020	중국 (118,793)	타이완 (11,220)	일본 (7,463)	베트남 (1,673)	우즈베키스탄(1,279)	미국 (1,186)	기타국가 (6,242)	(147,856)
2021	중국 (124,491)	타이완 (10,895)	일본 (7,436)	베트남 (1,719)	우즈베키스탄 (1,603)	미국 (1,276)	기타국가 (6,831)	(154.251)
2022	중국 (131,112)	타이완 (10,563)	일본 (7,228)	우즈베키스탄 (1,868)	베트남 (1,741)	미국 (1,392)	기타국가 (7,455)	(161,359)
2023	중국 (138,910)	타이완 (10,123)	일본 (7,051)	우즈베키스탄 (2,253)	베트남 (1,821)	러시아 (1,742)	기타국가 (8,118)	(170,018)
2024	중국 (153,886)	타이완 (9,853)	일본 (7,004)	우즈베키스탄 (2,760)	러시아 (2,047)	베트남 (1,947)	기타국가 (9,157)	(186,654)
2025 4월말 기준	중국 (160,595)	타이완 (9,819)	일본 (6,991)	우즈베키스탄 (3,012)	러시아 (2,211)	베트남 (2,018)	기타국가 (9,584)	(194,230)

※ 2025년은 4월말 기준
※ 기타국가는 영주권자 수 상위 6개국을 제외한 나머지 국가임
※ 자료: 법무부 자료를 토대로 재구성

<제8회 전국동시지방선거 시·도별 외국인선거권자 및 외국인 선거인수>

구 분	외국인선거권자수	세대수	선거인수		
			계	남	여
서울	38,035	38,032	38,032	17,605	20,427
부산	2,963	2,963	2,963	1,117	1,846
대구	1,531	1,530	1,530	544	986
인천	10,733	10,733	10,733	4,946	5,787
광주	965	962	962	263	699
대전	1,114	1,114	1,114	365	749
울산	1,936	1,935	1,935	877	1,058
세종	323	323	323	102	221
경기	51,237	51,243	51,243	23,963	27,280
강원	1,338	1,338	1,338	356	982
충북	2,191	2,191	2,191	836	1,355
충남	4,614	4,615	4,615	1,920	2,695
전북	1,767	1,767	1,767	464	1,303
전남	1,624	1,624	1,624	373	1,251
경북	2,106	2,106	2,106	708	1,398
경남	3,385	3,384	3,384	1,210	2,174
제주	1,763	1,763	1,763	720	1,043
계	127,625	127,623	127,623	56,539	71,254

※ 자료: 중앙선거관리위원회

4. 외국인 참정권 부여 해외 사례

미국, 일본, 중국을 비롯한 전 세계 많은 국가들이 선거권은 국민주권의 원리에 따라 국적자에게만 부여된 고유의 권리라는 점을 근거로 자국민에게만 참정권을 부여하고 있는데 비해, 유럽지역이나 영연방국가 또는 외국인 이주 관련 정책을 적극적으로 채택한 특정 국가들은 체재기간, 체류자격, 국적 등 일정한 제한요건을 두고 외국인에게도 국내 선거에 참여할 수 있는 권리를 부여하고 있음.[7)]

특히, 아일랜드(1963년), 스웨덴(1975년), 덴마크(1981년), 네덜란드(1985년)는 1992년 유럽연합(EU)이 창설되기 이전에도 국적을 불문하고 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하였으며, 노르웨이는 현재에도 EU 회원국이 아니지만 3년 이상 거주한 모든 국가의 국적자에게 지방선거 참정권을 부여하고 있음.

<외국인 지방선거 참정권 부여 국가 현황>

구분		국가
국적불문 부여	EU 창설 이전 부여	(EU 회원국) 아일랜드, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 (비EU 회원국) 노르웨이
	EU 가입 이후 부여	벨기에, 룩셈부르크, 핀란드, 헝가리, 슬로바키아, 슬로베니아, 리투아니아 에스토니아
	비 EU 유럽국가	아이슬란드, 러시아
	영연방국가	뉴질랜드
	아메리카	칠레, 우루과이, 베네수엘라
	기타	한국, 이스라엘, 말라위

7) 외국인에게 선거에 참여할 수 있는 권리를 부여하더라도 대부분 국가에서 지방선거에 한해 참정권을 부여하고 있음.

구분		국가
특정국가 부여	EU 회원국 출신에만 부여	독일, 오스트리아, 이탈리아, 프랑스, 체코, 몰타, 키프로스
	영연방국가 출신에만 부여	영국, 호주, 자메이카, 도미니카, 크레나다, 모리셔스, 바베이도스
	구식민지 국가에 부여	스페인, 포르투갈

※ 자료: 외국인 지방참정권 현황과 시사점(국회입법조사처 이슈와 논점, 2021.4.26.)

외국인에게 지방선거 참정권을 부여하고 있는 국가는 ① 다자간 협정이나 조약을 통해 상호 호혜적 차원에서 지방선거 참정권을 부여하는 국가와 ② 거주요건 등 일정한 자격을 갖춘 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하는 국가로 크게 구분할 수 있으며,

거주요건 등 일정한 자격을 갖춘 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하는 국가의 경우 ① 국적에 상관없이 모든 국적의 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하는 국가와 ② 영연방국가와 같이 특정 국가의 국적자에 한해 지방선거 참정권을 부여하는 국가로 구분할 수 있음.

다자간 협정이나 조약을 체결하여 외국인의 지방선거 참정권에 대해 상호주의를 적용하고 있는 대표적인 사례로 유럽연합(EU)을 들 수 있는데, EU국가들은 마스트리히트 조약[8]에 따라 EU 회원국의

8) 1992년 2월 7일, 네덜란드 마스트리히트(Maastricht)에서 유럽 공동체 가입국이 서명하고 1993년 11월 1일부터 발효하여 유럽 공동체가 유럽 연합으로 공식 출범하게 하는 기초가 된 조약으로 공식적으로 「유럽연합에 관한 조약(Treaty on European Union, TEU)」으로 지칭됨.

국적을 가진 외국인에게 유럽의회선거 및 지방선거의 선거권 및 피선거권을 행사할 수 있도록 하고 있음.

EU 회원국 내에서도 독일, 프랑스, 이탈리아 등은 EU 회원국 국적자에 한정하여 지방선거 참정권을 부여하고 있는 반면, 벨기에, 룩셈부르크 등의 국가들은 비EU 국가 국적의 외국인 중 정주요건 등 일정 자격을 갖춘 외국인에게도 지방선거 참정권을 부여하고 있음.

<유럽연합의 외국인 참정권 부여 현황>

구분	국가	비고
EU 회원국 한정 부여	독일, 프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 체코, 그리스, 폴란드, 라트비아, 사이프러스, 불가리아, 루마니아, 크로아티아	12개국
비EU 국가 부여	벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 덴마크, 아일랜드, 포르투갈, 스페인, 핀란드, 스웨덴, 헝가리, 에스토니아, 리투아니아, 몰타, 슬로바키아, 슬로베니아,	15개국

※ 자료: 중앙선거관리위원회

스페인과 포르투갈은 EU 회원국 외의 특정 국가와 협정 체결로 외국인에게 참정권을 부여하고 있는 국가로, 특히 포르투갈은 브라질 국적의 외국인에게는 지방선거 선거권과 피선거권뿐만 아니라 국정선거 선거권까지 부여하고 있음.

<협정 체결로 외국인에게 참정권을 부여하는 국가>

국가	대상국가	국정선거		지방선거		조건
		선거권	피선거권	선거권	피선거권	
스페인[9]	EU가맹국	×	×	○	○	
	노르웨이[10]	×	×	○	○	· 3년 이상 거주
	콜롬비아 페루 아르헨티나 칠레 파라과이	×	×	○	×	· 5년 이상 거주
	기타 국적	×	×	×	×	
	EU가맹국	×	×	○	×	
포르투갈	브라질	○	×	○	○	·국정선거 : 5년 이상 거주 ·지방선거권: 2년 이상 거주 ·지방피선거권: 4년 이상 거주
	카보베르데	×	×	○	○	·선거권: 2년 이상 거주 ·피선거권: 4년 이상 거주
	페루 우루과이	×	×	○	○	·선거권: 3년 이상 거주 ·피선거권: 5년 이상 거주
	아르헨티나 이스라엘 노르웨이 베네수엘라 아이슬란드	×	×	○	×	· 3년 이상 거주
	기타국적	×	×	×	×	

※ 자료: 중앙선거관리위원회(2018년)

9) 한국이 2006년 지방선거 시점부터 한국에 거주하면서 영주권을 보유한 모든 외국 국적자들에게 지방선거권을 부여함에 따라 스페인은 상호주의 입장에 따라 한국 국적자에게 지방선거권을 부여하고 있음.
10) 노르웨이가 1995년 EU에 가입하는 것을 거부함에 따라 현재 상호주의 협정이 시행 중에 있음.

우리나라는 국적에 관계없이 일정 요건을 갖춘 외국인에게 지방선거 선거권을 부여하고 있는데, 우리나라와 같이 모든 국적의 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하고 있는 국가는 벨기에, 헝가리, 리투아니아, 에스토니아, 볼리비아 등을 들 수 있음.

국적에 관계없이 외국인에게 참정권을 부여하더라도 대다수의 국가들이 지방선거 선거권만을 부여하고 있는 데 비해, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 러시아, 파라과이 등은 지방선거 선거권과 피선거권을 모두 부여하고, 뉴질랜드, 칠레, 우루과이, 에콰도르 등은 외국인에게 지방선거 선거권 외에 국정선거 선거권까지 부여하고 있어 일부 국가에서는 외국인의 참정권을 보다 폭넓게 인정하고 있는 것으로 나타남.

<모든 국적의 외국인에게 참정권을 부여하는 국가>

국가	대상국적	국정선거		지방선거		조건
		선거권	피선거권	선거권	피선거권	
뉴질랜드	모든 국적	○	×	○	×	-영주권자 -1년 이상 거주
칠레	모든 국적	○	×	○	×	-5년 이상 거주
우루과이	모든 국적	○	×	○	×	-15년 이상 거주
에콰도르	모든 국적	○	×	○	×	-5년 이상 거주
말라위	모든 국적	○	×	○	×	-7년 이상 거주
홍콩	모든 국적	○ (홍콩특별행정구 입법부)	×	○	○	-7년 이상 거주하여 영주자격 취득자
스웨덴	EU가맹국 노르웨이 아이슬랜드	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	○	-3년 이상 거주
핀란드	EU가맹국 노르웨이 아이슬랜드	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	○	-2년 이상 거주

국가	대상국적	국정선거		지방선거		조건
		선거권	피선거권	선거권	피선거권	
노르웨이	스웨덴 덴마크 핀란드 아이슬란드	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	○	-3년 이상 거주
덴마크	EU가맹국 노르웨이 아이슬란드	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	○	-3년 이상 거주
아이슬란드	스웨덴 덴마크 노르웨이 핀란드	×	×	○	○	-3년 이상 거주
	기타국적	×	×	○	○	-5년 이상 거주
아일랜드	영국	○	×	○	○	-국정선거 선거권은 의회선거, 대통령선거 제외
	기타국적	×	×	○	○	
네덜란드	EU가맹국	×	×	○	○	-주 선거 참정권은 제외, 지자체 참정권 부여
	기타국적	×	×	○	○	-5년 이상 거주
벨기에	EU가맹국	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	×	-5년 이상 거주 -벨기에 헌법과 법률을 준수한다는 서약서 서명이 조건
룩셈부르크	EU가맹국	×	×	○	○	-5년 이상 거주
	기타국적	×	×	○	×	-5년 이상 거주
헝가리	모든 국적	×	×	○	×	-영주권자, 5년 이상 거주
슬로바키아	모든 국적	×	×	○	○	-영주권자, 5년 이상 거주
러시아	모든 국적	×	×	○	○	-영주권자 -연방선거 참정권은 제한, 지방선거 참정권 인정`
리투아니아	EU가맹국	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	×	-영주권자, 5년이상 거주
에스토니아	EU가맹국	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	×	-영주권자 -해당지역에 5년 이상 거주
이스라엘	모든 국적	×	×	○	○	-영주권자 -유대인/유대교인
볼리비아	모든 국적	×	×	○	×	-2년 이상 거주
파라과이	모든 국적	×	×	○	○	-영주권자
카보베르데	포르투갈어 국가	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	○	선거권: 3년 이상 거주 피선거권: 5년 이상 거주

※ 자료: 중앙선거관리위원회(2018년)

특정 국가 국적자에 한해 참정권을 부여하고 있는 영국은 영연방국가 국민에게 영국 선거(국정선거 및 지방선거)에서의 참정권을 인정하고 있는데, 이는 다른 영연방국가에도 영향을 미쳐 영연방국가의 국민들은 거주국의 국내 선거 참정권을 부여받고 있으며, 벨리즈와 바베이도스와 같이 지방선거뿐만 아니라 전국단위 선거에서도 선거권을 부여받는 경우가 있음.

<영연방국가의 외국인 참정권 부여 현황>

국가	대상국적	국정선거		지방선거		조건
		선거권	피선거권	선거권	피선거권	
영국	영연방국가 아일랜드	○	○	○	○	
	EU가맹국	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	×	×	
몰타	영연방국가 EU가맹국	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	×	×	
호주	영연방국가	△	×	△	△▲	-국정선거: 1984년 1월 25일 기준으로 선거인명부에 등록된 영연방시민 지방선거: 특정일 기준으로 선거인명부에 등록된 영연방시민, 피선거권은 타스매니아주의 경우, 토지소유자에게만 부여
	모든 국적	×	×	△▲	△▲	-각 주 모두 주선거 참정권은 제외, 기초자치단체 참정권 인정(사우스 오스트레일리아주 선거권만) -1개월 이상 거주자 또는 토지소유자(타스매니아주) -토지소유자(빅토리아주는 선거권만) -지방세를 납부하는 거주자
벨리즈	영연방국가	○	×	○	×	-1년 이상 거주자
	기타 국적	×	×	×	×	

국가	대상국적	국정선거		지방선거		조건
		선거권	피선거권	선거권	피선거권	
자메이카	영연방국가	○	○	불명	불명	-1년 이상 거주자
	기타국적	×	×	×	×	
바베이도스	영연방국가	○	×	○	×	-3년 이상 거주자
	기타국적	×	×	×	×	
센토루시아	영연방국가	○	×	×	×	-7년 이상 거주자
	기타국적	×	×	×	×	
가이아나	영연방국가	○	×	○	○	-1년 이상 거주자
	기타국적	×	×	×	×	

※ 자료: 중앙선거관리위원회(2018년)

한편, EU회원국들이 상호 간 외국인에게 참정권을 부여하거나 국가 간 협정 체결에 따라 외국인에게 참정권을 부여하는 경우 외에 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하는 대부분의 국가에서 영주권 보유, 일정기간 이상 거주, 영주권 취득 후 일정기간 이상 거주 등의 요건을 갖추도록 하고 있는 바,

우리나라는 현재 영주권을 취득하고 3년이 경과한 외국인에게 지방선거 선거권을 부여하고 있는 점을 고려할 때, 일정 기간 이상의 거주를 요건으로 하는 국가에 비해 상대적으로 엄격한 요건으로 외국인에 대한 지방선거 참정권을 인정하고 있는 것으로 보임.

<거주기간 및 영주권 요건 국가 분류>

1. 거주기간 요건 국가

거주기간	국가	비고
15년 이상	우루과이	
10년 이상	베네수엘라	
7년 이상	말라위	
5년 이상	벨기에, 네덜란드, 아이슬란드, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 칠레, 컬럼비아, 룩셈부르크	
3년 이상	스웨덴, 덴마크, 노르웨이	
2년 이상	핀란드, 볼리비아	

※ EU 가맹국으로 EU국민과 비EU국민 간에 거주기간 규정이 상이할 경우 비EU국민 기준으로 작성

2. 영주권 또는 영주권 취득 후 거주기간 요건 국가

거주기간	국가	비고
영주권자	이스라엘, 러시아, 파라과이, 홍콩	
영주권 취득 후 1년 이상 거주	뉴질랜드	
영주권 취득 후 5년 이상 거주	헝가리, 슬로바키아, 리투아니아, 에스토니아	

※ 자료: 중앙선거관리위원회 자료를 바탕으로 재구성

5. 재일한국인 지방참정권 부여 관련 일본의 논의 현황

2023년 기준 재일한국인은 33만 7,766명으로, 재일중국인, 재일베트남인에 이어 3번째로 많은 비중을 차지하고 있으며, 일제강점기부터 오늘날까지 일본에 거주해왔더라도 일본 국적을 취득하지 않은 재일한국인은 일본에서 지방선거 참정권을 행사할 수 없는 상황임.

일본 정부는 참정권은 '권리의 성질상 일본 국민만을 그 대상'으로 하므로 참정권 보장은 일본에 체류하는 외국인에게는 미치지 않는 것으로 해석함이 다수라는 견해를 밝힌 바 있으며, 일본 「공직선거법」은 중의원·참의원 의원선거, 지방선거 모두 선거권·피선거권이 일본 국적 보유자에게만 부여된다고 명시하고 있음.

재일한국인의 지방참정권 획득 문제는 1988년 3월 재일 한국민단의 획득 추진 방침 결정 이후 한국민단의 최대 역점 사업으로 추진되었으며, 1991년 한·일 정부 간 재일한국인 후손의 법적 지위에 관한 협상과정에서 지방선거권 인정이 의제에 포함되었으나 채택되지 않은 바 있음.

1995년 일본 최고재판소에서 영주외국인에게 지방 차원의 참정권을 법률로 인정하는 것은 헌법상 금지되어 있지 않다고 해석한 이후, 일본 국회에서도 야당을 중심으로 여러 차례 관련 법안이 제출되었으나, 중의원과 참의원의 '정치윤리확립 및 공직선거법 개정에 관한 특별위원회'에서 심사가 완료되지 못하였음.

2009년 정권교체 후 일본민주당은 정책집에 '영주외국인 지방참정권 조기 실현'을 포함시키는 등 외국인의 지방참정권 부여에 적극적이었으나, 내각 지지율 저하, 동일본 대지진 등으로 논의를 진전시키지 못하였으며, 2012년 12월부터 자민당이 장기집권하면서 현재까지 일본 국회의 논의는 정체되어 있는 상황임.

일본 국회와는 달리 각 지방의회에서는 1995년 일본 최고재판소 결정 이후 영주외국인에게 참정권을 부여해야 한다는 의견서를 잇따라 채택하였으며, 원자력 발전소나 산업 폐기물 등의 결정에 관한 주민투표에 관해서는 각 지자체에서 투표 자격을 확대하는 추세에 따라 가나가와현 가와사키시, 아이치현 다카하마시 등 일부 지자체에서는 외국인의 주민투표권이 인정되고 있음.

6. 개정안 관련 논의 필요 사항

개정안은 일정 요건을 충족한 외국인에게 해당 지방선거권 및 선거운동을 허용하는 현행 규정을 삭제함으로써, 외국인의 지방선거 참여를 전면적으로 금지하는 한편, 이와 관련된 외국인등록번호 등 외국인의 지방선거권과 관련된 조항 전반을 정비하려는 것임.

이상에서 살펴본 바와 같이 참정권은 국민주권의 원리와 결합하여 원칙적으로는 외국인에게 인정되기 어려운 기본권이라는 점에서 전 세계 대부분의 국가가 자국민에게만 참정권을 인정하고 있음.

반면, 유럽 국가를 중심으로 외국인의 지방선거 참정권을 보장하고 있는 것은 유럽연합 설립, 영연방국가, 과거 식민지배 등 각국의 특유한 역사적·정치적·사회적 상황에 따른 것으로 보임.

우리나라의 경우 역사적 특수성이 있는 재일한국인의 참정권 문제를 발단으로 장기거주 외국인에 대한 참정권 부여 논의가 시작되어 2006년 제4회 전국동시지방선거부터 국적에 관계없이 일정요건을 갖춘 외국인에게 지방선거 선거권을 부여함으로써 아시아 국가 중 유일하게 외국인의 지방참정권을 보장하고 있음.

이와 관련하여 다문화사회로 진입한 우리 사회의 현실을 반영하여 국민주권주의에 반하지 않는 범위 내에서 외국인의 참정권을 포함한 정치적 권리를 확대할 필요가 있다는 의견,[11] 정주 외국인이 국내에서 납세의 의무를 지고 세금을 납부하는 만큼 자신의 세금이 어떻게 사용되는지 결정하는 의사결정과정에 이들을 참여시키는 것이 필요하다는 의견[12] 등이 제기되고 있는 반면,

당초 외국인에 대한 지방선거 참정권 부여에 관한 국회의 논의가 시작된 것은 일본 정부에 재일교포 참정권 부여를 촉구하기 위한 명분 축적의 성격이 강했다는 점, 대한민국 국민이 다수 거주하는 미국·중국·일본의 경우 외국인 영주권자에게 투표권을 부여하지 않고 있는 점, 국민이 아닌 외국인에게 참정권을 부여하는 것이 지역 주민의 대표를 선출할 권리를 침해할 수 있다는 점 및 지방선거권을 가진 외국인 중 약 83%(2025년 4월 기준)가 중국인인 것으로 나타나 특정 국가의

11) 다문화사회와 민주주의의 실현방안: 외국인의 정치적 권리의 확대를 중심으로, 김광재, 2019, 법조 제68권 제4호
12) 이슈와논점 제1824호 외국인 지방참정권 현황과 시사점, 2021. 4. 26. 국회입법조사처

선거 개입이 우려된다는 문제점 또한 제기되고 있는 실정임.[13)]

따라서 개정안의 입법화와 관련하여서는 외국인 참정권 부여의 당초 입법배경, 지방자치의 심화와 다문화시대로의 전환에 따른 외국인의 권리 확대 필요성, 외국인 참정권의 해외 사례, 특히 외국인 참정권 부여에 대한 국민적 공감대 및 관계기관 의견 등을 종합적으로 고려하려 결정하여야 할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 지방선거에서의 선거권은 지방자치단체의 구성원인 주민이 자신의 일상생활에 밀접한 관련을 갖는 지역적 공공사무를 자신이 선출한 대표자로 하여금 처리하게 하는 '주민의 권리'이자 법률에 따라 인정되는 '법률상 권리'인바,

국내에 생활의 근거가 있고, 대한민국 국민과 생활 실체가 같은 외국인에게 제한적 요건에 따라 지방자치단체의 정치과정에 참여할 수 있도록 허용하는 것은 국내 정주 외국인의 지역공동체 소속감을 증진하는 데 기여하고, 나아가 다문화사회로 접어든 우리나라에서 실질적 민주주의를 구현하는 의미가 있는 반면, 특정 국적 외국인이 다수를 차지하는 현실상 이들이 정치 세력화하는 경우 국내 선거 결과에 영향을 미칠 수 있다는 우려도 있음.

---

13) 개정안 제안이유, <전북중앙, "외국인 영주권자의 지방선거 투표권 이대로 둬도 괜찮을까?, 2025.5.21.>, <내외뉴스통신, "외국인 투표권 논란 : 중국계 유권자 증가, 국가 주권ㄴ 위협되나?, 2025.3.20.>

따라서 외국인의 지방선거 참정권을 어느 정도 허용할지는 외국인에게 참정권을 부여한 취지, 국민적 공감대, 해외 입법례 등을 고려하여 국회가 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5336