제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

주민조례발안에 관한 법률 일부개정법률안
주민소환에 관한 법률 일부개정법률안
지방자치법 일부개정법률안

검 토 보 고

<외국인의 지방자치 참정권 요건 조정>
▣ 김은혜의원 대표발의(의안번호 제2216510호)
▣ 김은혜의원 대표발의(의안번호 제2216513호)
▣ 김은혜의원 대표발의(의안번호 제2216515호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수 석 전 문 위 원 장 지 원

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 2

Ⅲ. 참고사항 ····· 3

Ⅳ. 검토의견 ····· 4

1. 개정안들의 주요내용 ····· 4
2. 개정안들의 입법취지 ····· 9
3. 외국인 지방참정권 부여 입법 경과 ····· 11
4. 역대 지방선거의 외국인 참여 현황 ····· 14
5. 외국인 참정권 부여 해외 사례 ····· 16
6. 개정안 관련 논의 필요 사항 ····· 24

Ⅰ. 제안경위

1. 주민조례발안에 관한 법률 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 김은혜의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 3.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 4.

2. 주민소환에 관한 법률 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 김은혜의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 3.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 4.

3. 지방자치법 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 김은혜의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 3.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 4.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 주민조례발안에 관한 법률 일부개정법률안

현행법에서는 18세 이상으로 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인 중 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람은 주민조례를 청구할 수 있도록 하고 있음.

그러나 「공직선거법」에서 규정하고 있는 '영주의 체류자격 취득일 후 3년'에 대한 개편이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔음.

이에, 공직선거법 개정안에 맞추어 지방선거 선거권을 가진 외국인에 한해 조례를 청구할 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제2호).

2. 주민소환에 관한 법률 일부개정법률안

현행법에서는 19세 이상으로 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인 중 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람은 주민소환투표를 할 수 있도록 하고 있음.

그러나 「공직선거법」에서 규정하고 있는 '영주의 체류자격 취득일 후 3년'에 대한 개편이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔음.

이에, 「공직선거법」 개정안에 맞추어 지방선거 선거권을 가진

외국인에 한해 주민소환투표를 할 수 있도록 하려는 것임(안 제3조 제1항제2호).

3. 지방자치법 일부개정법률안

현행법에서는 18세 이상으로 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인 중 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람은 주민감사를 청구할 수 있도록 하고 있음.

그러나 「공직선거법」에서 규정하고 있는 '영주의 체류자격 취득일 후 3년'에 대한 개편이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔음.

이에, 「공직선거법」 개정안에 맞추어 지방선거 선거권을 가진 외국인에 준하여 감사를 청구할 수 있도록 하려는 것임(안 제21조제1항제2호).

Ⅲ. 참고사항

이 법률안은 김은혜의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제16512호)의 의결을 전제로 하므로, 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅳ. 검토의견

1. 개정안들의 주요내용

개정안들은 외국인 영주권자의 주민조례청구권, 주민소환투표권 및 주민감사청구권에 대해 영주 체류자격 취득 후 경과기간 요건을 강화(3년→5년)하고, 국내 체류기간 요건(최근 4년간 730일 이상 국내 체류)을 추가하며, 외국인 참정권에 대한 상호주의 원칙을 도입하려는 것임.

구체적으로 ① 주민조례청구권·주민소환투표권·주민감사청구권이 인정되는 외국인 요건을 '영주의 체류자격 취득 후 3년이 경과한 외국인으로서 외국인등록대장에 올라 있는 사람'에서 '영주의 체류자격 취득 후 5년이 경과하고 최근 4년간 730일 이상 국내에 체류한 외국인으로서 외국인등록대장에 올라 있는 사람'으로 변경하고, ② 우리나라와 선거권 부여에 관한 조약 등을 체결한 국가의 국민에 한하여 주민조례청구권, 주민소환투표권 및 주민감사청구권을 인정하려는 것임.

<주민조례발안에 관한 법률 일부개정법률안 조문대비표>

현 행	개 정 안
제2조(주민조례청구권자) 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다. 이하 “청구권자”라 한다)은 해당 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)에 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구(이하 “주민조례청구”라 한다)할 수 있다. 1. (생 략) 2. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주(永住)할 수 있는 체류자격 취득일 후 3년이 지난 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람 <단서 신설>	제2조(주민조례청구권자) ----------. 1. (현행과 같음) 2. ----------5년----------사람 중 이 법 제10조에 따른 청구인명부 제출일 기준 4년 동안 730일 이상 국내에 체류한 사람. 다만, 대한민국과 상호 조약 및 이에 준하는 것을 체결하여 영주자격으로 자국에 체류 중인 상대국의 국민에 대하여 선거권을 부여하고 있는 국가의 국민에 한한다.

<주민소환에 관한 법률 일부개정법률안 조문대비표>

현 행	개 정 안
제3조(주민소환투표권) ① 제4조제1항의 규정에 의한 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다.	제3조(주민소환투표권) ① ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
2. 19세 이상의 외국인으로서 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자	2. 「공직선거법」 제15조제2항 제3호에 따른 사람

「공직선거법 일부개정법률안」(김은혜의원 대표발의, 의안번호 제2216512호)

제15조(선거권) ② 18세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다.

3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 5년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람 중 제37조제1항에 따른 선거인명부 작성일 기준 4년 동안 730일 이상 국내에 체류한 사람. 다만, 대한민국과 상호 조약 및 이에 준하는 것을 체결하여 영주자격으로 자국에 체류 중인 상대국의 국민에 대하여 선거권을 부여하고 있는 국가의 국민에 한한다.

② (생 략)	② (현행과 같음)

<지방자치법 일부개정법률안 조문대비표>

현 행	개 정 안
제21조(주민의 감사 청구) ① 지방자치단체의 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다. 이하 이 조에서 "18세 이상의 주민"이라 한다)은 시·도는 300명, 제198조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 200명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 150명 이내에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 18세 이상의 주민이 연대 서명하여 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 시·도의 경우에는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구의 경우에는 시·도지사에게 감사를 청구할 수 있다.	제21조(주민의 감사 청구) ① ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
2. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주(永住)할 수 있는 체	2. ----------

류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람 <단서 신설>	----------5년----------사람 중 이 법 제21조제4항에 따른 청구인명부 제출일 기준 4년 동안 730일 이상 국내에 체류한 사람. 다만, 대한민국과 상호 조약 및 이에 준하는 것을 체결하여 영주자격으로 자국에 체류 중인 상대국의 국민에 대하여 선거권을 부여하고 있는 국가의 국민에 한정한다.
② ~ ⑭ (생 략)	② ~ ⑭ (현행과 같음)

2. 개정안들의 입법취지

현행법에 따르면 18세 이상(주민소환투표는 19세[1])으로서 선거인명부작성기준일 현재 「출입국관리법」 제10조[2]에 따른 영주의 체류자격 취득 후 3년이 경과한 외국인 중 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람은 주민조례청구권, 주민소환투표권 및 주민감사청구권을 가짐.

이는 「공직선거법」상 지방자치단체의 의회의원 및 지방자치단체의 장 선거권자의 범위에 대응하여 주민조례청구권자, 주민소환투표권자 및 주민감사청구권자의 범위를 동일하게 규정한 것으로 보임.[3]

한편, 법무부는 2022년 우리나라가 영주권 취득 후 3년이 경과한 외국인에게 지방선거 선거권을 부여하고 있는 반면, 해외에 거주하는 우리 국민은 대부분 거주국에서 선거권을 행사하지 못하고 있다는 점을 고려하여 상호주의 원칙에 따른 제도 개편이 필요하다는 입장을 밝힌 바 있으며[4], 제22대 국회 행정안전위원회에도 같은 취지

---

1) 참고로, 2022. 12. 1. 행정안전위원회는 주민소환투표권자의 연령을 18세로 하향하는 내용 등을 규정한 「주민소환에 관한 법률」 대안을 의결하였으나, 법제사법위원회 심사('23. 2. 22. 법안심사제2소위원회) 시 법무부가 추진 중이었던 외국인에 대한 선거권 상호주의 원칙 인정 여부에 대한 이견으로 인해 의결되지 못하였음.

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 "외국인 지방선거 참정권 개정 필요"', 연합뉴스, 조다운, 2022.11.30., '"영주권 있는 외국인도

의 「공직선거법 일부개정법률안」이 다수 회부되어 있음.[5].

이러한 외국인 선거권 제도 개편 논의는 ① 대한민국 국민이 다수 거주하는 미국·중국·일본은 외국인 영주권자에게 지방선거 선거권을 부여하지 않고 있다는 점, ② 특정 지역에 외국인이 집중적으로 거주할 경우 지역 주민의 의사 형성에 영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기되고 있다는 점, ③ 국내 체류 외국인 증가[6]에 따라 국내 정치·외교·경제·사회 등에 미치는 영향력이 확대될 가능성이 있다는 점 등을 배경으로 제기된 것으로 보임.

개정안들은 이와 같은「공직선거법」상 외국인 선거권 개편논의에 맞추어 주민조례청구권, 주민소환투표권 및 주민감사청구권에 대해서도 참정권이 인정되는 외국인의 요건을 강화하고 상호주의 원칙에 입각하여 우리나라와 선거권 부여 관련 조약 등을 체결한 국가의 국민에 대해서만 해당 권한을 부여하려는 취지로 보임.

일정기간 한국 살아야 투표권 주는 案 검토"', 조선일보, 이슬비, 2023.6.21.

5) 권성동의원 대표발의(의안번호 제2204951호), 고동진의원 대표발의(의안번호 제2209519호), 김미애의원 대표발의(의안번호 제2209542호), 박대출의원 대표발의(의안번호 제2209905호), 김은혜의원 대표발의(의안번호 제2216512호), 서지영의원 대표발의(의안번호 제2217283호)

6) 법무부에 따르면 국내 체류 외국인은 매년 증가하는 추세로, 2025년 기준 국내 체류 외국인은 약 278만명으로 이 중 35.2%가 중국국적이고 12.1%는 베트남국적, 6.5%가 미국국적임.

3. 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 도입되었음.

당시 국내 거주 외국인에게 지방선거 선거권을 부여하려는 논의에는 일본 정부에 재일동포의 지방참정권 보장을 요구하기 위한 외교적 기반을 마련하려는 측면이 있었던 것으로 평가됨[7].

2000년 제16대 국회에서 장기거주 외국인에게 지방선거권을 부여하는 내용으로 새천년민주당은 「장기거주 외국인에 대한 지방선거권 등의 부여에 관한 특례법안」을, 한나라당은 「공직선거및선거부정방지법중개정법률안」을 각각 발의하였으며,

정치개혁특별위원회는 20세 이상의 외국인으로서 출입국관리법 등의 규정에 의하여 대한민국의 영주권을 취득한 자에게는 지방선거의 선거권을 부여하기로 의결하였음.[8]

그러나, 법제사법위원회의 체계·자구심사에서 장기체류외국인에 대한 지방선거권의 부여 문제에 대해 위헌성 논란 등 찬반의견이 존재함에 따라 동 제도에 대해서는 보다 심도 있는 심사가 필요할 것

---

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

8) 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.

으로 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 국회 정치개혁특별위원회는 장기체류 외국인에게 지방선거에서의 선거권을 부여하기로 합의하였고, 2005년 8월 4일 「공직선거법」 개정(법률 제7681호, 2005. 8. 4. 시행)에 따라 영주권 취득 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인에게 지방자치단체 의회의원 및 지방자치단체의 장 선거권을 부여하게 되어 2006년 제4회 전국동시지방선거부터 선거권을 가진 외국인에 한해 선거 참여가 허용되었음.

이는 국내 장기 체류 외국인 중 일정 요건을 갖춘 외국인에게 지방선거 선거권을 부여함으로써 주민자치라는 지방자치의 의미를 제고하고, 외국인도 지역사회의 기초적인 정치적 의사 형성과정에 참여할 수 있도록 하기 위한 취지임.

<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)	행정자치 위원장	2003.12.26.	출입국관리법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 20에 이상의 외국인에게 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 주민투표권 부여	의결
제17대 국회	공직선거및선거부정방지법 일부개정법률안	정치개혁특별 위원장	2005.6.24.	출입국관리법령에 따라 영주체류자격 취득일 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인에게 체류지역의 지방자치단체 선거의 선거권 부여	위원회안 의결

이후 지방행정에 대한 외국인의 참정권이 확대되면서, 2007년 「주민소환에 관한 법률」에 따라 외국인에게도 주민소환투표권이 인정되었으며, 2009년에는 「지방자치법」 개정에 따라 외국인의 주민조례청구권 및 주민감사청구권이 인정되었음.

4. 역대 지방선거의 외국인 참여 현황

외국인에게 최초로 지방선거 선거권을 부여한 2006년 제4회 전국동시지방선거 이후 외국인 선거권자는 지속적으로 증가하여 2026년 제9회 전국동시지방선거 기준 총 15만 1,532명에 이르고 있으며, 투표자수도 지속적으로 증가하여 2022년 제8회 동시지방선거에서는 1만 6천여명의 외국인이 투표하였음. 다만, 투표율은 2010년 제5회 전국동시지방선거에서 35.1%를 기록한 후, 점차 하락하여 2022년 제8회 전국동시지방선거에서는 13.2%에 그치고 있음[9].

<제4회~제9회 전국동시지방선거 외국인 선거권자 현황>

연 도	선거명	선거권자(명)	투표자수(명)	투표율(%)
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
2026	제9회 전국동시지방선거	151,532	-	-

※ 자료: 선거관리위원회
※ 제9회 전국동시지방선거 외국인 투표율은 현재 관련 자료가 집계되지 않았음.

9) 참고로, 행정안전부는 외국인의 주민조례발안, 주민소환 및 주민감사청구 참여 현황에 관한 구체적 통계를 관리하고 있지 않음.

<제9회 전국동시지방선거 시·도별 외국인선거권자 및 외국인 선거인수>

구 분	외국인선거권자수	세대수	선거인수		
			계	남	여
서울	38,463	38,463	38,463	18,962	19,501
부산	3,091	3,091	3,091	1,223	1,868
대구	1,806	1,806	1,806	713	1,093
인천	14,734	14,734	14,734	7,500	7,234
광주	1,105	1,105	1,105	391	714
대전	1,236	1,236	1,236	492	744
울산	2,347	2,347	2,347	1,210	1,137
세종	362	362	362	142	220
경기	64,175	64,175	64,175	32,852	31,323
강원	1,440	1,440	1,440	448	992
충북	3,288	3,288	3,288	1,626	1,662
충남	6,650	6,650	6,650	3,388	3,262
전북	1,799	1,799	1,799	532	1,267
전남	1,711	1,711	1,711	485	1,226
경북	2,523	2,523	2,523	1,080	1,443
경남	4,249	4,249	4,249	1,870	2,379
제주	2,553	2,553	2,553	1,106	1,447
계	151,532	151,532	151,532	74,020	77,512

※ 자료: 선거관리위원회

5. 외국인 참정권 부여 해외 사례

미국, 일본, 중국 등 국가들이 선거권은 국민주권의 원리에 따라 국적자에게만 부여된 고유의 권리라는 점을 근거로 자국민에게만 참정권을 부여하고 있는데 비해, 유럽이나 영연방국가 또는 외국인 이주 관련 정책을 적극적으로 채택한 국가들은 체재기간, 체류자격, 국적 등 일정한 제한요건을 두고 외국인에게도 국내 선거에 참여할 수 있는 권리를 부여하고 있음.[10)]

특히, 아일랜드(1963년), 스웨덴(1975년), 덴마크(1981년), 네덜란드(1985년)는 1992년 유럽연합이 창설되기 이전에도 국적을 불문하고 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하였으며, 노르웨이는 현재 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
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.)

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

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[11]에 따라 EU 회원국의 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.

---

11) 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.

<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[12]	EU가맹국	×	×	○	○	
	노르웨이[13]	×	×	○	○	· 3년 이상 거주
	콜롬비아 페루 아르헨티나 칠레 파라과이	×	×	○	×	· 5년 이상 거주
	기타 국적	×	×	×	×	
포르투갈	EU가맹국	×	×	○	×	
	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

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

12) 한국이 2006년 지방선거 시점부터 한국에 거주하면서 영주권을 보유한 모든 외국 국적자들에게 지방선거권을 부여함에 따라 스페인은 상호주의 입장에 따라 한국 국적자에게 지방선거권을 부여하고 있음.

13) 노르웨이가 1995년 EU에 가입하는 것을 거부함에 따라 현재 상호주의 협정이 시행 중에 있음.

국가	대상국적	국정선거		지방선거		조건
		선거권	피선거권	선거권	피선거권	
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
노르웨이	스웨덴 덴마크 핀란드 아이슬랜드	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	○	-3년 이상 거주
덴마크	EU가맹국 노르웨이 아이슬랜드	×	×	○	○	
	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

국가	대상국적	국정선거		지방선거		조건
		선거권	피선거권	선거권	피선거권	
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

또한, 영국은 영연방국가 국민에게 국정선거 및 지방선거에서의 참정권을 인정하고 있고, 다른 영연방국가들 또한 타 영연방국가 국민에게 참정권을 부여하고 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	×	×	×	×	
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

한편, EU 회원국 간 상호주의나 국가 간 협정에 따라 외국인에게 참정권을 부여하는 경우를 제외하면, 대부분의 국가에서는 영주권 보유, 일정 기간 이상 거주 또는 영주권 취득 후 일정 기간 이상 거주 등의 요건을 충족한 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하고 있으며, 우리나라 역시 영주권 취득 후 3년의 경과를 요건으로 하고 있음.

<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

6. 개정안 관련 논의 필요 사항

이상에서 살펴본 바와 같이 참정권은 국민주권의 원리와 결합하여 원칙적으로 외국인에게 인정되기 어려운 권리라는 점에서 많은 국가들은 자국민에게만 참정권을 부여하고 있음. 반면 유럽 국가를 중심으로 외국인의 지방선거 참정권을 인정하고 있는 것은 유럽연합(EU)의 설립, 영연방 국가 간의 역사적 관계, 과거 식민지배 등 각국의 역사적·정치적·사회적 특수성에 기인하는 것으로 보임.

우리나라의 경우에는 역사적 특수성이 있는 재일한국인의 참정권 문제를 계기로 장기거주 외국인에 대한 지방참정권 부여 논의가 시작되었으며, 2005년 「공직선거법」 개정을 통해 국적과 관계없이 일정한 요건을 갖춘 외국인에게 지방선거 선거권을 부여함으로써 현재 아시아 국가 중 유일하게 외국인의 지방참정권을 인정하고 있음.

한편, 최근 우리나라가 다문화사회로 진입하고 있는 상황 등을 고려할 때 국민주권주의에 반하지 않는 범위에서 외국인의 참정권을 포함한 정치적 권리를 점진적으로 확대할 필요가 있다는 의견[14]과, 장기 체류 외국인이 지역사회 구성원으로서 납세의무를 부담하고 있는 만큼 지방자치에 관한 의사결정 과정에도 일정 부분 참여할 수 있도록 할 필요가 있다는 의견[15] 등이 제기되고 있음.

---

14) 다문화사회와 민주주의의 실현방안: 외국인의 정치적 권리의 확대를 중심으로, 김광재, 2019, 법조 제68권 제4호

15) 이슈와논점 제1824호 외국인 지방참정권 현황과 시사점, 2021. 4. 26. 국회입법조사처

반면, 외국인에 대한 지방선거 참정권 부여 논의는 당초 일본 정부에 재일교포의 참정권 보장을 촉구하기 위한 외교적 명분을 마련하려는 취지에서 시작된 측면이 있다는 점, 대한민국 국민이 다수 거주하는 미국·중국·일본 등은 외국인 영주권자에게 지방선거 선거권을 인정하지 않고 있다는 점 등을 고려하여 상호주의 원칙에 따라 외국인의 지방참정권을 제한함으로써 국민인 주민의 정치적 권리를 보다 두텁게 보호할 필요가 있다는 의견도 제기되고 있음.

이러한 점을 종합하여 볼 때, 개정안과 같이 상호주의 원칙에 따라 외국인의 주민조례청구권, 주민소환투표권 및 주민감사청구권의 범위를 조정하는 방안에 대해서는 외국인 지방참정권 제도의 입법 연혁과 도입 취지, 외국인 참정권 제도에 관한 해외 입법례, 다문화 사회로의 전환에 따른 외국인의 정치적 권리 보장 필요성, 상호주의 적용의 타당성 및 국민적 공감대와 관계기관의 의견 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

아울러 개정안은 외국인의 지방선거권에 관한 현행 제도를 변경(영주 체류자격 취득 후 경과기간 요건을 강화(3년→5년)하고, 국내 체류기간 요건(최근 4년간 730일 이상 국내 체류)을 추가하며, 외국인 참정권에 대한 상호주의 원칙을 도입)하는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」(김은혜의원 대표발의, 의안번호 제16512호)의 의결을 전

제로 하고 있으므로, 해당 법률안의 입법경과와 심사과정을 함께 살펴볼 필요가 있음.

참고로, 행정안전부는 외국인에게 인정하는 지방참정권의 종류 및 자격요건, 국가 간 상호주의 원칙 적용 방안은, 우리나라 국민이 상대국에서 참정권을 행사하지 못하는 형평성 문제와 외국인을 지역 구성원의 일부로 인정하여 사회통합과 결속을 강화하는 효과 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장이며,

선출직 지방공직자의 소환에 관한 투표권은 「공직선거법」의 지방선거 투표권 개정 방향과 연동하여 결정하는 것이 바람직하다는 입장임

아울러, 개정안들은 김은혜의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2216512호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우 등 입법정책적 결정에 따라 이에 맞추어 조정되는 것이 바람직하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5334