



제248회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

주민투표법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈상호주의에 입각한 외국인 주민투표권 부여〉
■ 김민전의원 대표발의(의안번호 제2210966호)

2025. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 개정안의 주요내용 및 입법취지	2
2. 외국인 참정권의 범위에 관한 논의	5
3. 외국인 참정권 부여 관련 해외사례	8
4. 종합의견	15

I. 제안경위

1. 제 출 자 : 김민전의원 등 10인
2. 제출연월일 : 2025. 6. 20.
3. 회부연월일 : 2025. 6. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 18세 이상의 주민 중 투표인명부 작성기준일 현재 출입국관리 관계 법령에 따라 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 외국인으로서 조례로 정하는 사람은 주민투표권이 있음.

그런데 국내 체류 외국인의 지속적인 증가가 예상되는데, 외국인의 주민투표권 행사로, 오히려 우리 국민의 의사는 왜곡되는 경우가 발생할 수 있다는 지적이 있음.

또한, 외국에서 체류할 수 있는 자격으로 거주하는 우리나라 국민 대부분이 주민투표권을 부여받지 못하고 있는 현실을 고려할 때, 외국인의 주민투표권을 조정할 필요가 있음.

이에 외국인에 대해서는 해당 외국인이 속하는 국가에서 영주자격으로 체류 중인 우리나라 국민에게 해당 국가의 주민투표권이 부여되어 있는 경우에 한정하여 주민투표권을 부여하려는 것임(안 제5조 제1항제2호 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용 및 입법취지

개정안은 자국에 체류 중인 외국인에 대하여 상호주의에 기반하여 주민투표권을 부여하는 내용으로 해당 외국인이 속하는 국가에서 영주 자격으로 체류 중인 우리나라 국민에게 주민투표권이 부여되어 있는 경우에 한정하여 주민투표권을 부여하려는 것임.

현행	개정안
제5조(주민투표권) ① 18세 이상의 주민 중 제6조제1항에 따른 투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 주민투표권이 있다. 다만, 「공직선거법」 제18조에 따라 선거권이 없는 사람에게는 주민투표권이 없다.	제5조(주민투표권) ① ----- ----- ----- ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 출입국관리 관계 법령에 따라 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 외국인으로서 지방자치단체의 조례로 정한 사람 <단서 신설>	2. ----- ----- ----- ----- -----.
	<u>다만, 그 외국인이 속하는 국가에서 영주자격으로 체류 중인 우리나라 국민에게 해당 국가의 주민투표권이 부여되어 있는 경우로 한정한다.</u>

② (생략)	② (현행과 같음) 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(주민투표청구권자 총수의 공표에 관한 특례) 지방자치단체의 장은 제9조제4항에도 불구하고 이 법 시행일부터 7일 이내에 제5조제1항제2호의 개정규정에 따라 산정한 주민투표청구권자 총수를 공표하여야 한다. 제3조(외국인에 대한 주민투표권 부여에 관한 경과조치) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제5조제1항제2호의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다. 1. 이 법 시행 전에 제8조제1항에 따라 주민투표의 실시를 요구한 경우 2. 이 법 시행 전에 제9조제5항에 따라 주민투표의 실시를 청구한 경우 3. 이 법 시행 전에 제9조제6항에 따른 동의를 얻은 경우 4. 이 법 시행 전에 제10조제1항에 따라 청구인대표자증명서의 교부를 신청한 경우
---------------	--

현행법은 18세 이상의 주민 중 출입국 관계 법령에 따라 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 외국인으로서 지방자치단체의 조례로 정한 사람에 대하여 주민투표권을 인정하고 있음¹⁾.

이에 따라 각 지방자치단체는 일반적으로 관할구역 안에 주소를 두고 있고 출입국관리 관계법령에 따라 영주의 체류자격을 갖춘 외국인에 주민투표권을 부여하고 있음.

「공직선거법」 또한 현행법과 마찬가지로 18세 이상으로서 선거인명부작성기준일 현재 「출입국관리법」 제10조²⁾에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 ‘3년’이 경과한 외국인에 지방선거의 선거권을 폭넓게 부여³⁾하고 있음.

개정안은 외국인이 속하는 국가에서 영주자격으로 체류 중인 우리나라 국민에게 해당 국가의 주민투표권이 부여되어 있는 경우에 한정하여 외국인에 대한 주민투표권을 인정함으로써, 외국인 주민투표권 부여 여부에 상호주의의 원칙을 적용하려는 취지임.

1) 「주민투표법」

제5조(주민투표권) ① 18세 이상의 주민 중 제6조제1항에 따른 투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 주민투표권이 있다. 다만, 「공직선거법」 제18조에 따라 선거권이 없는 사람에게는 주민투표권이 없다.

1. 그 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 출입국관리 관계 법령에 따라 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 외국인으로서 지방자치단체의 조례로 정한 사람

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) 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 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

개정안에 따르면 현행법보다 주민투표권을 부여받는 외국인의 범위가 감소할 것으로 예상되는데, 주민투표권을 포함한 외국인 참정권에 대해 주민자치의 확대·구현을 위해 현행보다 확대할 필요가 있다는 입장도 있음.

이에 이하에서는 주민투표권을 포함한 외국인 참정권(선거권) 범위에 대한 입장을 살펴보고, 외국의 사례를 검토한 뒤 관련 논의를 종합하고자 함.

2. 외국인 참정권의 범위에 관한 논의

「대한민국헌법」 제6조제2항은 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다”고 규정하여 외국인의 법적 지위에 관하여 상호주의를 채택하고 있음.

상호주의는 외국인의 권리를 그의 본국이 우리나라 국민에게 인정하는 것과 같은 정도로 인정하는 것을 말하나,⁴⁾ 외국인에 대한 법적 지위는 헌법 규정에 따른 상호주의 원칙에 따라서만 보장되는 것은 아니고, 우리 헌법상 기본권 가운데에서 특정한 기본권은 외국인에게도 인정될 수 있음.⁵⁾

4) 법제처, 법령입안심사기준

다만, 참정권은 국민주권의 원리와 결합하여 원칙적으로는 외국인에게 인정되기 어려운 기본권에 해당함. 그런데 우리나라는 헌법상 보장되는 대통령선거나 국회의원선거와 같은 국가적 참정권과는 별개로, 외국인 또한 해당 지방자치단체의 주민으로서 자신의 일상생활과 밀접한 관련성이 있는 공공사무를 처리하는 과정에 참여하는 것이 자연스러운 점을 고려하여 일정한 요건에 따라 법률상 권리⁶⁾로서 외국인에 대한 지방참정권(선거권, 주민투표권, 주민소환권)을 인정하고 있음.⁷⁾

이에 더해 최근에는 우리나라가 본격적으로 다문화시대로 진입하고 있는 상황 등을 고려할 때 국민주권주의에 반하지 않는 한도 내에서 외국인의 참정권을 포함한 정치적 권리를 확대할 필요가 있다는 의견⁸⁾, 정주 외국인이 국내에서 납세의 의무를 지고 세금을 납부하는 만큼 자신의 세금이 어떻게 사용되는지 결정하는 의사결정과정에 이들을 참여시키는 것은 필요하다는 의견,⁹⁾ 본래의 국적국보다 거주국에 생활

5) 김유향, 기본강의 헌법, 2022

6) 우리 헌법은 간접적인 참정권으로 선거권과 공무담임권을, 직접적인 참정권으로 국민투표권을 규정하고 있을 뿐 주민투표권을 기본권으로 규정한 바가 없고, 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으나 그 보장내용은 자치단체의 설치와 존속, 그 자치기능 및 자치사무로서 지방자치단체의 자치권의 본질적 사항에 관한 것이므로, 자치사무의 처리에 주민들이 직접 참여하는 것을 의미하는 주민투표권을 헌법상 보장되는 기본권이라고 하거나 헌법 제37조 제1항의 ‘헌법에 열거되지 아니한 권리’의 하나로 보기는 어렵다. 지방자치법은 주민에게 주민투표권, 조례의 제정 및 개폐청구권, 감사청구권 등을 부여하고 있으나 이러한 제도는 어디까지나 입법에 의하여 채택된 것일 뿐 헌법에 의하여 이러한 제도의 도입이 보장되고 있는 것은 아니다. 그렇다면 주민투표권은 법률이 보장하는 권리일 뿐이지 헌법이 보장하는 기본권 또는 헌법상 제도적으로 보장되는 주관적 공권으로 볼 수 없다.(헌법재판소 2005. 12. 22. 2004헌마530)

7) 성낙인, 헌법학, 2022

8) 다문화사회와 민주주의의 실현방안: 외국인의 정치적 권리의 확대를 중심으로, 김광재, 2019, 법조 제 68권 제4호

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

상의 유대관계를 더 긴밀하게 갖는 정주 외국인에 대해 일정한 체류기간이 경과한 후에 참정권을 부여하는 것은 사회통합 차원에서 필요하다는 의견¹⁰⁾ 등이 제기되기도 함.

반면, 당초 외국인에 대한 지방참정권 부여에 관한 국회의 논의가 시작된 것은 일본 정부에 재일교포 참정권 부여를 촉구하기 위한 명분 축적의 성격이 강했다는 점,¹¹⁾ 대한민국 국민이 다수 거주하는 미국·중국·일본의 경우 외국인 영주권자에게 지방참정권을 부여하지 않고 있는 점¹²⁾, 현행법과 같이 국내 영주의 체류자격의 취득 및 취득기간을 기준으로 하여 외국인의 주민투표권 및 지방선거의 선거권을 부여할 경우 특정 지역에 집중되는 외국인의 거주 양상이 각 지방자치단체 단위의 선거와 결합되어 우리 국민의 의사가 왜곡될 우려¹³⁾가 있고, 실제 국내에 거주하지 않는 외국인이 투표에 참여할 수 있는 불합리한 부분이 있다는 점 등을 고려할 때, 상호주의 원칙에 따라 외국인에 대한 지방참정권을 부여함으로써, 국민에 해당하는 주민의 권리를 보다 두텁게 보호할 필요성도 있다는 의견도 있음.

10) 이슈와논점 제2036호재일한국인 지방참정권 도입 논의 현황과 과제, 2022. 12. 29., 국회입법조사처

11) 외국인의 지방선거 참여에 관한 분석과 선거권 기준의 타당성에 대한 연구, 2018, 한국지방자치학회

12) 후술하는 외국인 참정권 부여와 관련된 각국의 사례 참고

13) [단독]10만 중국인 투표권 상실하나...법무부 “외국인 참정권 개편 추진 필요”, 동아일보, 2022. 11. 30. <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20221130/116769950/1>

3. 외국인 참정권 부여 관련 해외사례

개별 국가의 외국인 참정권 부여와 관련된 제도설계는 각국의 정치·사회적 문화, 환경, 역사적 맥락, 경제발전 정도, 민주주의의 발전 정도 등에 따라 상당한 차이가 있음.

외국인에게 지방선거 참정권을 부여하고 있는 국가는 ① 국제조약을 통해 상호호혜 차원에서 지방선거 참정권을 부여하는 국가와 ② 정주요건 등 일정한 자격을 갖춘 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하는 국가로 크게 구분할 수 있음.

또한 정주요건 등 일정한 자격을 갖춘 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하는 국가의 경우 다시 i)국적에 상관없이 모든 국적의 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하는 국가와 ii)영연방국가와 같이 특정 국가의 국적자에 한해 지방선거 참정권을 부여하는 국가로 구분할 수 있음.

구체적으로 ① 다국간 협정이나 조약을 체결하여 외국인의 지방선거 참정권에 대해 상호주의를 실현하고 있는 대표적인 사례는 유럽연합(EU)이 해당됨.

EU국가들은 마스트리히트 조약¹⁴⁾에 따라 EU 회원국의 국적을 가진

14) 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

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

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

<유럽연합의 외국인 참정권 부여 현황>

구분	국 가	비고
EU 회원국 한정 부여	독일, 프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 체코, 그리스, 폴란드, 라트비아, 사이프러스, 불가리아, 루마니아, 크로아티아	12개국
비EU 국가 부여	스페인, 포르투갈, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 덴마크, 아일랜드, 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 국가선거 선거권까지 부여하고 있음.

「유럽연합에 관한 조약(Treaty on European Union, TEU)」으로 지칭됨.

<협정 체결로 외국인에게 참정권을 부여하는 EU국가>

국가	대상국가	국가선거		지방선거		조건
		선거권	피선거권	선거권	피선거권	
스페인 ¹⁵⁾	EU가맹국	×	×	○	○	
	노르웨이 ¹⁶⁾	×	×	○	○	· 3년 이상 거주
	콜롬비아 페루 아르헨티나 칠레 파라과이	×	×	○	×	· 5년 이상 거주
	기타 국적	×	×	×	×	
포르투갈	EU가맹국	×	×	○	×	
	브라질	○	×	○	○	·국가선거 : 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

다음으로, ② 정주요건 등 일정한 자격을 갖춘 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하는 사례로는 우리나라와 벨기에, 헝가리, 리투아니아, 에스토니아, 볼리비아 등이 해당됨.

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

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

국적에 관계없이 외국인에게 참정권을 부여하는 경우에도 대다수의 국가들이 지방선거 선거권만을 부여하고 있는 데 반해, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 러시아, 파라과이 등은 지방선거 선거권과 피선거권을 모두 부여하고 있고, 뉴질랜드, 칠레, 우루과이, 에콰도르 등은 외국인에게 지방선거 선거권 외에 국가선거 선거권까지 부여하고 있는 등 일부 국가에서는 외국인의 참정권을 보다 폭넓게 인정하고 있는 것으로 나타남.

<모든 국적의 외국인에게 참정권을 부여하는 국가>

	대상국적	국가선거		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 거주하 여 영주자격 취득자
스웨덴	EU가맹국 노르웨이 아이슬란드	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	○	-3년 이상 거주
핀란드	EU가맹국 노르웨이 아이슬란드	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	○	-2년 이상 거주

	대상국적	국가선거		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	○	×	○	○	-국가선거 선거권 은 의회선거, 대 통령선거 제외
	기타국적	×	×	○	○	
네덜란드	EU가맹국	×	×	○	○	-주 선거 참정권 은 제외, 지자체 참정권 부여
	기타국적	×	×	○	○	-5년 이상 거주
벨기에	EU가맹국	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	×	-5년 이상 거주 -벨기에 헌법과 법률을 준수한 다는 서약서 서 명이 조건
룩셈부르크	EU가맹국	×	×	○	○	-5년 이상 거주
	기타국적	×	×	○	×	-5년 이상 거주
헝가리	모든 국적	×	×	○	×	-영주권자, 5년 이상 거주

	대상국적	국가선거		지방선거		조건
		선거권	피선거권	선거권	피선거권	
슬로바키아	모든 국적	×	×	○	○	-영주권자, 5년 이상 거주
러시아	모든 국적	×	×	○	○	-영주권자 -연방선거 참정권은 제한, 지방선거 참정권 인정
리투아니아	EU가맹국	×	×	○	○	
	기타국적	×	×	○	×	-영주권자, 5년 이상 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

한편, EU회원국 간 외국인에게 참정권을 부여하거나 국가 간 협정 체결에 따라 외국인에게 참정권을 부여하는 경우 외에 외국인에게 지방선거 참정권을 부여하는 대부분의 국가에서 영주권자 여부, 일정기간 이상 거주, 영주권 취득 후 일정기간 이상 거주 등 일정 요건을 갖추 것을 요구하고 있음.

<일정기간 이상 거주를 요건으로 하는 국가>

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

※ EU 가맹국으로 EU국민과 비EU국민 간에 거주기간 규정이 상이할 경우 비EU국민 기준으로 작성
 자료: 중앙선거관리위원회 자료를 바탕으로 재구성

<영주권 또는 영주권 취득 후 일정기간 이상 거주를 요건으로 하는 국가>

거주기간	국 가	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

4. 종합의견

개정안과 같이 상호주의에 입각하여 외국인에 대해 주민투표권을 부여할지 여부는 주민투표권을 포함한 외국인 참정권 부여에 관한 입법 배경 및 지방자치의 확대와 다문화시대로의 전환에 따른 외국인의 권리 확대 필요성, 외국인 참정권에 관한 해외 사례, 상호주의에 입각한 외국인 참정권 부여에 대한 국민적 공감대 및 관계기관, 전문가 의견 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

참고로, 주민투표권은 대의제 민주주의 하에서 직접민주주의적 요소를 가미하는 취지에서 도입된 것임을 고려할 때, 상호주의에 입각한 외국인에 대한 지방선거권 부여¹⁷⁾와 관련된 국회의 논의과정에 맞추어 개정안에 대한 심사를 진행할 필요도 있겠음.

문 의 처
02)6788-5334

17) 관련 개정안으로 조정훈의원, 김기현의원, 권성동의원, 강대식의원, 고동진의원, 김미애의원, 박대출의원이 각각 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」이 있음(의안번호 제2203703호, 제2203709호, 제2204951호, 제2208964호, 제2209519호, 제2209542호, 제2209905호)