

# 외국인주민 관계 법령 등 개정에 관한 기초연구



# 외국인주민 관계 법령 등 개정에 관한 기초연구



## 연구진

**권 오 철** 한국지방행정연구원 선임연구위원

**금 창 호** 한국지방행정연구원 선임연구위원

## I. 연구목적 및 범위

- 우리나라에 거주하는 외국인주민은 '19.11.기준 총 222만명으로 인구의 4.3%를 차지하고 있으며, 지속적으로 증가추세 상황
  - 외국인주민수 ('09) 1,106천명 → ('12) 1,409천명 → ('15) 1,711천명 → ('18)2,054천명 → ('19) 2,217천명으로 지속적 증가 추세
- 그러나 이러한 노력에도 불구하고 외국인주민에 대한 지방자치단체의 지원시스템은 여전히 법체계와 지자체 지원현장의 괴리로 인하여 정책대상의 혼란, 예산운영의 어려움 등 다수 문제점 발생
  - 이는 법령과 조례간 정책대상의 혼재, 조례시행 시책의 법령 근거 부재, 내국인주민과 외국인주민에 대한 이원적 등록관리 등 많은 부분에서 나타나고 있는 실정임
- 이상의 문제인식하에서 본 연구는 외국인주민의 '주민'으로서의 권리를 신장하고, 주민으로서 받아야 할 지방자치단체의 지원서비스가 차질없이, 또 지역간 차별없이 제공될 수 있도록 외국인주민 지원에 대한 제도적 측면(관련 법령 및 지원체계 등)의 현황과 문제점을 분석하여, 개선이 필요한 과제를 도출하고, 이에 기반하여 관련 법령개정 등 대응방안을 모색하는데 목적이 있음

- 
- 외국인주민 정책추진체계에 대한 현황 분석
  - 외국인주민 정책추진체계의 문제점 분석  
(외국인주민 관련)
    - 주민으로서의 법적 근거
    - 지방자치단체의 외국인주민조직 및 지원시설 운영
    - 외국인주민 참여시스템 현황(외국인 관련)
    - 외국인에 대한 등록/관리 이원화
  - 외국인주민 정책추진체계 개선과제 도출
  - 외국인주민 정책추진체계 법령개정(안) 제안
- 

## II. 외국인주민 정책추진체계의 문제점 및 개선방안

### 1. 외국인주민의 지위

#### (1) 문제점

##### 1) 외국인주민의 주민 지위 불명확

- 「지방자치법」상 외국인도 주민에 포함됨을 인정하는 행정안전부의 유권해석에도 불구하고 「주민등록법」의 경우 주민등록 대상에서 외국인을 배제함으로써 ‘내국인’ 주민과 ‘외국인’ 주민의 이원적 관리 불가피

##### 2) 외국인주민의 개념혼란

- 현재 행안부에서 사용하는 외국인주민의 범위에는 외국인과 내국인(귀화)이 동시에 포함되어 있음에도 불구하고, 이들 정책대상을 외국인주민이라고 일률적으로 명명함으로써 혼돈 초래

##### 3) 불법체류자의 범위 포함 문제

- 현행 법령상 외국인에 대한 정책은 합법적으로 체류가 등록된 외국인에 한

하며, 불법체류외국인의 경우 정책대상에서 제외, 그러나 지방자치단체의 외국인지원 현장에서는 이들에 대한 지원필요성(긴급의료지원, 체류문제에 대한 법률상담지원 등)이 불가피하게 제기되는 경우가 다수 발생

## (2) 개선방안

### 1) 외국인주민의 지위 명시

- ‘외국인’주민의 권리는 ‘인정’해 주는 것이 아니라 ‘당연’한 권리로 표명되어야 하며, 이를 위하여 관련 법령에 ‘주민’의 개념이나 대상 규정에 외국인을 포함시킬 필요가 있음

1안) 주민등록법	• 주민 대상에 포함(제6조 제1항의 4 신설 : 대사항목에 외국인 신설)
2안) 지방자치법	• 주민 개념에 포함(제13조 제2항 개정)

### 2) ‘외국인주민’에 대한 명칭 변경

현행(지원조례)	변경(안)	비고
외국인주민	외국인주민 등	‘외국인’주민 이외에 한국국적 취득자 포함 의미
관내에 90일 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인	관내에 90일 초과 거주하는 외국인	전제조건 삭제, 외국인으로 규정
한국국적을 취득한 자와 그 자녀	좌동	
한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자	삭제	대상 모호

-> 외국인주민 지원조례 개정(제2조의 1 : 용어 정의 개정)

### 3) 불법체류자 문제의 규정

- ‘외국인주민’에 원칙적으로 불법체류자는 포함되지 않지만, 지역사회내 불가피한 긴급지원상황에 대처하기 위하여 예외적인 지원근거 필요

외국인주민 지원조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제6조의 3항 단서조항 신설</li> <li>1. 재해, 질병 등으로 인해 긴급한 구호를 필요로 하는 경우</li> <li>2. 불법 체류를 해소할 목적으로 수행하는 사업의 경우</li> </ul>
------------	---

## 2. 외국인주민 관련 업무조직 및 지원시설

### (1) 문제점

#### 1) 관련 행정조직의 역할 및 규모 차이

- 외국인주민에 대한 전담부서의 설치기준이 없고, 외국인주민 전담부서(또는 담당직원)의 업무가 명시되어 있지 않아, 자치단체별로 조직(인력)의 편차가 큰 것은 물론, 역할(수행업무) 역시 비체계적으로 지정되어 있는 상황

#### 2) 자치단체 외국인주민 지원시설에 대한 지원근거 부재

- 외국인주민 비율이 높은 지역의 경우 외국인주민의 지역사회 정착 지원을 위하여 지원시설 운영이 불가피하지만, 지원시설의 설치 및 운영에 대한 근거규정이 없어 지방자치단체의 관련 시설운영이나 예산집행에 있어 어려움 발생

#### 3) 지원시설의 적정 기준 부재

- 지방자치단체의 외국인주민 지원시설에 대한 기준이 부재하여 지원시설간 기능이나 운영상 편차 발생

## (2) 개선방안

### 1) 지방자치단체 외국인주민지원 전담부서 설치

- 외국인주민의 주민수 반영에 따른 담당인력 및 예산 확보(전제 주민등록법 개정)

주민등록법	• 주민 대상의 범주내 외국인 포함(제6조 제1항의 4 신설)
-------	------------------------------------

- 외국인주민 전담부서 및 인력모형 개발

### 2) 외국인주민 지원시설 설치·운영의 근거 마련

재한외국인처우기본법	• 제11조의2(외국인지원센터의 설치·운영) 신설
주민등록법	• 위 개정안 참조
외국인주민지원조례	• 지원시설의 설치·운영 근거 개정(제20조 제1항, 제2항) 및 신설(제5항)

### 3) 지원시설 설치 및 지정의 내실화

- 조례에 규정된 지원시설의 ‘필요한 전문인력과 시설’ 기준 검토를 위하여, 적정인력규모 및 시설규모 산출방법 마련 필요

## 3. 외국인주민의 참여활동

### (1) 문제점

#### 1) 운영실적과 외국인주민 참여비율의 저조

- 외국인주민지원협의회: 설치(146), 회의(연간 169회, 1협의회당 1.2회), 제안(총 47건 제안, 27건 채택, 1협의회당 0.3건), 외국인주민 비율(전체 1,803명중 224명으로 전체의 12.4%)



- 외국인주민자문회의: 총 12개의 자문회의가 연간 9회의 회의의 개최하여 자문회 1개당 연평균 0.75회 개최, 미개최 자문회의 5개

## 2) 회의개최의 임의성 및 비공개

- 현재 조례상으로 규정된 회의가 의무화되어 있지 않아, 단체장의 관심 정도에 따라 개최여부 결정
- 외국인주민 참여시스템의 구성, 회의내용, 회의결과의 조치 등을 일반 주민은 물론, 외국인주민도 확인하기 어려움(일본 위원구성, 회의내용, 회의 결과 피드백 공시)

## 3) 외국인주민 지원협의회와 자문회의의 성격 중복

- 조례에서 각각에 대한 규정과 기능 부여, 그러나 각각 참여자 확보가 쉽지 않고, 역할 유사 측면으로 상당수 자치단체에서 통합운영(광역 6, 기초 80)

## (2) 개선방안

### 1) 위원 구성 개선

외국인주민 참여율 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인주민 참여비율 확대를 통하여 외국인주민 시책심이나 자문의 실효성을 제고. 지원협의회(외국인주민의 비율 25%), 자문회의(50%)를 확보</li> <li>→ 외국인주민 지원조례 제8조 및 제15조 개정</li> </ul>
--------------	---

### 2) 회의운영의 명료화 및 공개

회의운영 명료화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의무적으로 개최하여야 하는 정례회를 명시, 회의 개최여부의 모호성 제거</li> <li>→ 외국인주민 지원조례 제11조 및 제17조 개정</li> </ul>
회의 운영 및 내용 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공시를 통하여 회의참여자의 책임성 및 참여율 제고, 행정의 적극성 부여, 주민(외국인주민의 포함)의 관심 유도 등의 효과 모색</li> <li>→ 외국인주민 지원조례 제17조 3 신설</li> </ul>

### 3) 외국인주민지원위원회와 자문회의의 역할 재조정

지원협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재와 같이 관련 행정기관, 전문가, 외국인주민이 중심이 되어 지방자치단체 외국인주민 시책에 대한 전문가적 자문 및 심의 역할 수행</li> </ul>
대표자회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 자문회의를 외국인주민들로 구성되는 대표자회의로 전환</li> <li>• 행정 주도가 아니라 외국인주민에 의한 자율적 회의 운영을 지원하고, 대표자회의와 행정간 시책건의 피드백 관계를 명시</li> </ul>

→ 외국인주민 지원조례 제15조 개정

## Ⅲ. 외국인주민 등록/관리 이원화 문제점 및 개선방안

### 1. 문제점

#### (1) 외국인주민관리의 이중성

##### 1) 법과 현실의 괴리

- 실제 생활에서 외국인등록증과 주민등록 양자가 동일한 효력을 가지고 있는 것으로 활용되고 있음에도 불구하고, 현장(지방자치단체)에서 양자가 하나의 시스템에 의하여 관리되지 못하고, 이중적으로 운영됨에 따라 지방자치단체의 입장에서는 주민관리의 중복 비용 발생, ‘외국인’주민의 주민지원 누락, ‘내국인’주민과 ‘외국인’주민의 합산과정에서 나타나는 통계적 불합리, ‘외국인’주민의 민간분야 생활불편 등 다양한 문제 발생

##### 2) 사회통합의 이념과 실제의 괴리

- 정책적으로는 ‘외국인’주민의 사회통합을 위하여 관계 중앙부처는 물론, 지방자치단체까지 참여하는 정책추진 네트워크를 운영하고 있지만, 사회생활의 가장 기본이 되는 주민등록에서 이중적 관리가 행해짐으로써, 사회통합의 실질적 의미 저해

- 또한 주민등록·외국인등록의 이중적 관리는 외국의 사례와 비교해 볼 때도 외국인관리정책의 경직성과 통제성을 보여줌
  - 주민등록체계를 두지 않고 있는 영국과 미국은 물론, 주민등록제도를 운영하고 있는 독일과 일본의 경우도 외국인의 주민차원 관리는 ‘자치사무’로서, 지방자치단체 차원에서 주민등록에 통합하여 관리

## (2) 외국인의 사회생활 불편 지속

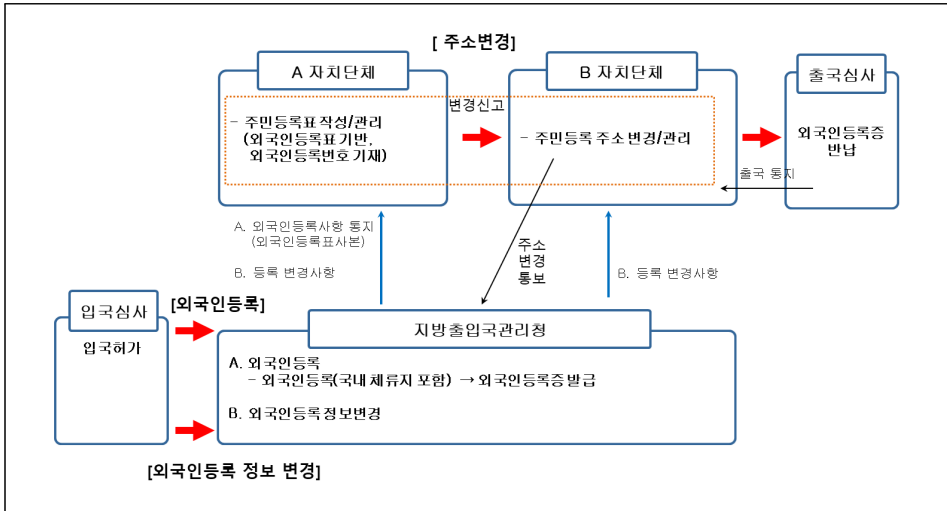
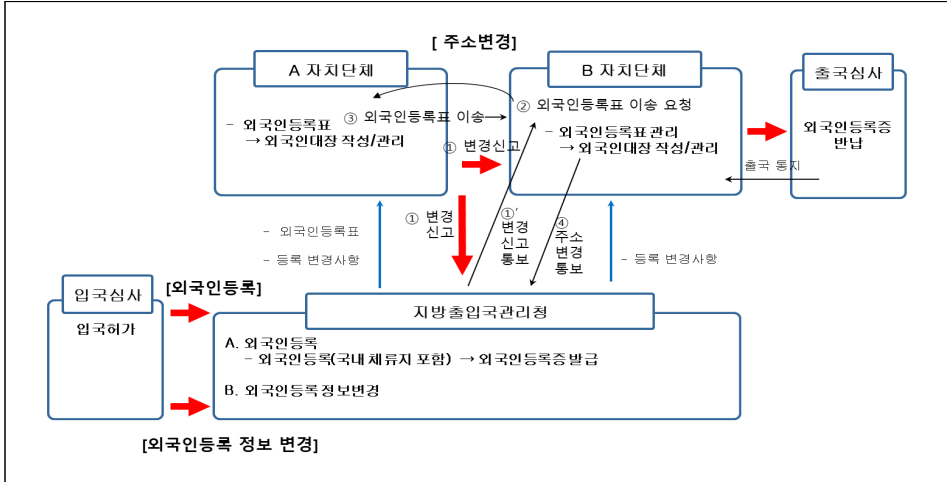
- 주민에 대한 지방자치단체의 행정서비스 제공토대는 기본적으로 주민등록에 기초하여 이루어 짐
  - 그러나 외국인주민의 경우 「지방자치법」에 의하여 주민으로 인정됨에도 불구하고, 「주민등록법」과 「출입국관리법」에 의하여 ‘내국인’ 주민과 별도 관리되면서, 주민등록과 연계되어 있는 다양한 기초서비스의 누락 및 제외로 인한 불편과 손해를 감수하고 있는 상황

## 2. 개선방안

### (1) 기본방향

기존 제도 유지 : 부처간 이견 및 충돌 최소화	• 외국인등록제도(출입국관리기관), 주민등록제도(지방자치단체) 유지
지방자치단체의 외국인등록표 기재방식만 변경	• 외국인대장 작성관리 → 주민등록 작성관리
외국인 관리 혼란 방지/행정비용 최소화	• 외국인등록번호/외국인등록증 사용

## (2) 관리시스템 조정



### (3) 법적개정 사항

법적 근거	○ 외국인의 '주민' 대상 개정(주민등록법 제6조 개정)
관련 절차	① 외국인등록정보 제공(출입국관리법 제34조 개정) ② 주민등록번호 기재(주민등록법 제7조 개정) ③ 주민등록 신고(주민등록법 제8조 개정) ④ 신고사항(주민등록법 제10조 개정) ⑤ 주민등록증 발급(주민등록법 제24조 개정)

# CONTENTS

Korea Research Institute for Local Administration

---

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구목적 .....	3
제2절 연구범위 및 방법 .....	5
<b>제2장 외국인주민의 의의 및 정책추진체계</b> .....	<b>7</b>
제1절 외국인주민의 정의 및 유사개념 .....	9
1. 외국인주민의 개념 .....	9
2. 유사개념 .....	10
제2절 외국인주민 관련 현황 .....	12
1. 외국인주민수 .....	12
2. 외국인주민 제도현황 .....	14
제3절 외국인주민 정책추진체계 .....	20
<b>제3장 외국인주민 정책추진체계의 문제점 및 개선방안</b> .....	<b>25</b>
제1절 외국인주민의 지위 .....	27
1. 문제점 .....	27
2. 개선방안 .....	31
제2절 외국인주민 관련 업무조직 및 지원시설 .....	37
1. 문제점 .....	37
2. 개선방안 .....	49
제3절 외국인주민의 참여활동 .....	57
1. 문제점 .....	57
2. 개선방안 .....	66

# CONTENTS

---

<b>제4장 외국인주민 등록/관리 이원화 문제점 및 개선방안</b> .....	<b>75</b>
제1절 문제점 .....	77
1. ‘외국인’주민 관리의 이중성 .....	77
2. 외국인의 사회생활 불편 지속 .....	81
제2절 개선방안 .....	84
1. 지방자치단체내 외국인등록·주민등록 통합관리 모형(안) .....	84
2. 법적 근거 마련 .....	87
<b>【참고문헌】</b> .....	<b>94</b>

## 표목차

〈표 1-1〉 연구범위 .....	5
〈표 2-1〉 외국인 관련 법률상 용어 .....	10
〈표 2-2〉 광역자치단체별 외국인주민 현황 .....	12
〈표 2-3〉 기초자치단체 외국인주민 현황(외국인주민 비율 10% 이상) ..	13
〈표 2-4〉 외국인주민 관련 조례제정 현황 .....	15
〈표 2-5〉 외국인주민지원협의회 구성 현황 .....	16
〈표 2-6〉 외국인주민자문회의 구성 현황 .....	17
〈표 2-7〉 외국인주민대표자회의 구성 현황 .....	17
〈표 2-8〉 외국인주민 지원센터 설치·운영현황 .....	18
〈표 2-9〉 외국인정책 참여 중앙부처와 핵심 역할(2020년 추진방향) ..	22
〈표 2-10〉 외국인정책 참여 지방자치단체와 핵심 역할 .....	23
〈표 3-1〉 한국과 일본의 ‘외국인주민’ 포함 범위 .....	30
〈표 3-2〉 주민등록법 개정(안) : 외국인의 주민 대상 포함 .....	31
〈표 3-3〉 지방자치법 개정(안) : 외국인의 주민 개념 포함 .....	33
〈표 3-4〉 외국인주민 개념 변경(안) .....	34
〈표 3-5〉 지원조례 개정(안) : 용어 정의 및 권리 규정 .....	34
〈표 3-6〉 지원조례 개정(안) : 지원대상 단서 조항 신설 .....	36
〈표 3-7〉 자치단체내 외국인주민 전담부서 현황 (외국인인구비율 10% 이상) .....	38
〈표 3-8〉 외국인주민 자치단체 조직 및 수행역할 비교 .....	41
〈표 3-9〉 광역자치단체별 지원시설(지방비 지원) 수 및 운영인력 (2017) .....	43
〈표 3-10〉 기초자치단체 지원시설의 운영인력 현황(2017) .....	44
〈표 3-11〉 기초자치단체 동일기능 지원시설의 운영인력과 연간이용인원(2017) .....	44
〈표 3-12〉 외국인주민업무 직영 및 위탁 운영 인력비교 : 여수시 ..	45



# CONTENTS

---

〈표 3-13〉 외국인주민 관련 프로그램 : 여수시 .....	46
〈표 3-14〉 외국인주민업무 직영 및 위탁 운영 프로그램 비교 : 여수시 .....	48
〈표 3-15〉 외국인주민 전담부서 조직진단 과정 .....	50
〈표 3-16〉 정성호의원 대표 발의안에 대한 관계기관 의견 .....	52
〈표 3-17〉 재한외국인처우기본법 개정안 보완사항 .....	53
〈표 3-18〉 외국인주민 지원조례 개정(안) : 지원시설의 설치·운영 등 .....	54
〈표 3-19〉 지원시설의 시설기준 도출 과정(예시) .....	56
〈표 3-20〉 외국인주민 지원협의회 및 자문회의 비교 (통합 표준조례안 기준) .....	58
〈표 3-21〉 외국인주민 지원협의회 구성 및 운영(2017) .....	59
〈표 3-22〉 외국인주민 자문회의 구성 및 운영 현황 .....	60
〈표 3-23〉 가와사키시 외국인시민관련 공표 세부사항(홈페이지) ..	65
〈표 3-24〉 외국인주민 지원조례 개정(안) : 위원구성 개선 .....	67
〈표 3-25〉 외국인주민 지원조례 개정(안) : 회의운영의 명료화 .....	68
〈표 3-25〉 한국과 일본의 지방자치단체 공식 외국인주민 참여협의체(조례 근거) .....	71
〈표 3-26〉 외국인주민 지원조례 개선(안) : 자문회의의 대표자회의 전환 .....	73
〈표 4-1〉 '외국인'주민에 대한 관련 법령/조례간 차이 .....	78
〈표 4-2〉 국가별 출입국관리 및 주민등록 비교 .....	80
〈표 4-3〉 주민등록 관련 외국인주민 불편사항(사례) .....	81
〈표 4-4〉 일본의 외국인주민 주민등록 일원적 관리 .....	83
〈표 4-5〉 주민등록법 개정(안) : 외국인의 주민대상 포함 .....	88
〈표 4-6〉 출입국관리법 개정(안) : 지자체의 외국인등록표 처리 ..	92
〈표 4-7〉 주민등록법 개정(안) : 외국인의 주민등록 절차 .....	92

<b>그림목차</b>	
〈그림 3-1〉 카와사키시 홈페이지 '외국인시책' 정보 .....	63
〈그림 3-2〉 가와사키시의 외국인시민시책(홈페이지 게시사항) .....	64
〈그림 3-3〉 외국인주민 자문위원회 역할 및 관계 변화 .....	70
〈그림 3-4〉 외국인주민의 지역사회 역할확대(예시) .....	71
〈그림 4-1〉 일본의 외국인주민 통합관리 전후 비교 .....	85
〈그림 4-2〉 우리나라 외국인주민 주민등록 통합관리 현재/변경안 비교 .....	86



# 제1장

## 서론

---

제1절 연구목적

제2절 연구범위 및 방법



## 제1장

## 서론

KRILA

## 제1절

## 연구목적

- 우리나라에 거주하는 외국인주민은 '19.11.기준 총 222만명으로 인구의 4.3%를 차지하고 있으며, 지속적으로 증가추세 상황
  - 외국인주민수 ('09) 1,106천명 → ('12) 1,409천명 → ('15) 1,711천명 → ('18)2,054천명 → ('19) 2,217천명으로 지속적 증가 추세
  - 5년 이상 장기거주자는 449천명(한국국적 미취득자 중 27%)
- 외국인주민의 수적 증가와 함께 지역사회발전의 기여도 확대에 따라 중앙 정부와 지방자치단체는 외국인주민에 대한 '주민'으로서의 역할과 책임을 지원할 수 있는 정책추진체계와 관련 시책을 지속적으로 강화시켜 옴
  - '05년 '공직선거법' 개정(지방선거권 인정)
  - '06년 '전국 거주외국인 실태조사', '거주외국인 지원 표준조례안' 및 지방자치단체별 관련 조례 제정 시작
  - '07년 '재한외국인처우기본법' 제정
  - '08년 '다문화가족지원법' 제정
  - '09년 '지방자치법' 및 '주민투표법' 개정(외국인주민의 주민참여권 확대 등)
  - '12년 '외국인주민 및 다문화가족 통합지원조례(안)' 마련
  - '19년까지 각 년도 관계부처 '외국인정책시행계획' 마련
- 그러나 이러한 노력에도 불구하고 외국인주민에 대한 지방자치단체의 지원시스템은 여전히 법체계와 지자체 지원현장의 괴리로 인하여 정책대상의 혼란, 예산운영의 어려움 등 다수 문제점 발생
  - 이는 법령과 조례간 정책대상의 혼재, 조례시행 시책의 법령 근거 부재, 내국인주민과 외국인주민에 대한 이원적 등록관리 등 많은 부분에서 나타나고 있는 실정임

- 이상의 문제인식하에서 본 연구는 외국인주민의 '주민'으로서의 권리를 신장하고, 주민으로서 받아야 할 지방자치단체의 지원서비스가 차질없이, 또 지역간 차별없이 제공될 수 있도록 외국인주민에 대한 제도적 측면(관련 법령 및 지원체계 등)의 현황과 문제점을 분석하여, 개선이 필요한 과제를 도출하고, 이에 기반하여 관련 법령개정 등 대응방안을 모색하는데 목적이 있음

## 제2절 연구범위 및 방법

### ○ 연구범위

- 연구의 대상범위는 지방자치단체의 외국인주민 지원제도 및 관련 시스템임
- 시간범위는 2020년을 기준시점으로 하여 분석·대안을 모색하며, 복수의 이해관계 조정이나 단계적 과정이 필요한 경우에는 단기적 대안과 중장기적 대안을 아울러 모색함
- 내용범위는 크게 4가지 측면, 즉 외국인주민 정책추진체계에 대한 현황 분석, 외국인주민 정책추진체계의 문제점 분석 및 개선과제 도출, 그리고 이에 기반한 법령개정(안) 제안임<sup>1)</sup>

〈표 1-1〉 연구범위

- 
- 외국인주민 정책추진체계에 대한 현황 분석
  - 외국인주민 정책추진체계의 문제점 분석  
(외국인주민 관련)
    - 주민으로서의 법적 근거
    - 지방자치단체의 외국인주민조직 및 지원시설 운영
    - 외국인주민 참여시스템 현황
  - (외국인 관련)
    - 외국인에 대한 등록/관리 이원화
  - 외국인주민 정책추진체계 개선과제 도출
  - 외국인주민 정책추진체계 법령개정(안) 제안
- 

1) 외국인주민정책은 추진기반을 기준으로 제도적 측면과 시책적 측면으로, 추진주체를 중심으로 중앙정책, 지방자치단체, 민간조직 등으로 구분가능한데, 본 연구에서는 지방자치단체를 중심으로 한 제도적 측면의 문제점과 개선방안 모색을 연구범위로 함



○ 연구방법

- 지방자치단체가 외국인주민의 지역사회 정착과 사회통합을 지원함에 있어, 발생하는 문제점을 제도적·법적 측면에서 파악하고, 이를 개선·보완하기 위하여 관계 법령 및 조례 개정을 중심으로 대안을 모색하며, 이를 위하여 다음의 연구방법 활용
- 연구의 필요성 및 요소별 내용 등에 대한 논리적 검토를 위하여 기존 관련 연구자료를 활용하는 문헌조사 방법 적용
- 법무부 및 행정안전부의 외국인, 외국인주민관련 통계자료 및 행정안전부의 지방자치단체 외국인주민 관련 현황조사 결과 등 활용
- 지방자치단체 및 관련 중앙정부 관계자 의견검토를 위하여 관계자 회의자료(외국인주민지원업무 관계자회의 자료, 지방자치단체 주민등록업무 담당자회의 자료 등) 및 국회 법령검토자료 등 분석

## 제2장

# 외국인주민의 의의 및 정책추진체계

---

제1절 외국인주민의 정의 및 유사개념

제2절 외국인주민 관련 현황

제3절 외국인주민 정책추진체계



## 제2장

## 외국인주민의 의의 및 정책추진체계

KRILA

## 제1절

## 외국인주민의 정의 및 유사개념

## 1. 외국인주민의 개념

- ‘외국인주민’의 개념은 「외국인주민 및 다문화가족 지원조례(통합표준안)」에서 구체적으로 명시하고 있는데, 이에 의하면 외국인주민이란 “○○시 관내에 90일 이상 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인과 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀 및 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자”를 의미함
- ‘외국인주민’이란 개념은 법적 용어는 아니며, 행정안전부의 외국인 정책 대상을 포괄적으로 지칭하는 정책 용어로 다음과 같은 유형을 포함하고 있음<sup>2)</sup>
  - 첫째, 90일 이상 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인
  - 둘째, 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀
  - 셋째, 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자이며, 이 가운데 셋째 유형에 대해서는 명확한 부가적 설명은 없지만, 첫째 유형에서 제외되는 등록 외국인을 포괄적으로 지칭함(유학생, 기타 외국인 등)<sup>3)</sup>

2) 때문에 이 용어는 행정안전부와 지방자치단체의 외국인 시책 등에 사용되고, 여타 부처에서는 사용되지 않음. 관계부처, 2020년 외국인정책 시행계획(안), 2019.12. 등 참조

3) 외국인주민에 대한 이러한 정의는 정책추진상 혼돈을 초래할 가능성이 있는 바, 이에 대한 문제제기 및 개선방안의 모색은 다음 제3장에서 구체적으로 논의함

## 2. 유사개념

- 외국인에 대해서는 아래 표에서 보는 것과 같이 정책 목적에 따라 각기 규정하는 바에 다소 차이가 있지만, 가장 기본이 되는 것은 ‘등록외국인(외국국적동포 국내거소신고자 포함)’이며, 이를 기준으로 하여 정책 목적에 따라 개념의 확대(예: 외국인주민) 또는 축소(예: 외국인근로자)를 통해 용어를 사용하고 있음

〈표 2-1〉 외국인 관련 법률상 용어

대상	관련법률	규정내용
외국인	출입국관리법	(출입국관리법 제2조) - 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람
등록외국인 <sup>4)</sup>		(출입국관리법 제31조) - 외국인이 입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 입국한 날부터 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록을 하여야 함
외국국적동포	재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률	(재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조2항) - 부모의 일방 또는 조부모의 일방이 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자로서 외국국적을 취득한 자(현재 대한민국 국적을 가지고 있지 않은 외국인)
다문화가족	다문화가족 지원법	(다문화가족지원법 제2조 제1호) - 결혼이민자와 출생시부터 한국인이거나 국적취득자로 이루어진 가족 - 국적취득자와 출생시부터 한국인이거나 국적취득자로 이루어진 가족 - 외국인 및 결혼이민자와 국적취득자 뿐만 아니라 한국인배우자 및 그 자녀도 포함

4) 법무부의 ‘외국인’은 단기체류 외국인(친지방문, 관광, 투자 등의 목적으로 국내에 90일 이하 단기간 체류하는 외국인)과 장기체류 외국인(취업, 유학 등 90일을 초과하여 장기 거주하거나 결혼이민, 영주 등 국내에 영구적으로 거주할 목적으로 체류하고 있는 외국인)으로 구분되는데, 장기체류 외국인은 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 해야 하므로 일반적으로 ‘등록외국인’이라고 함. 이에 따라 외국인은 외국인등록증이 부여되며, 외국국적동포의 경우

대상	관련법률	규정내용
외국인근로자	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	(외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제2조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람</li> <li>- 법제2조 단서 규정에 동법의 적용 제외 대상을 시행령에 위임(체류자격이 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2)인 자가 동법의 적용 대상)</li> </ul>
재한외국인	재한외국인처우기본법	(재한외국인처우기본법 제2조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자</li> </ul>

「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 따라 국내거소신고증이 발급됨

## 제2절 외국인주민 관련 현황

### 1. 외국인주민수

- 2019년 11월 기준 외국인주민수는 2,216,612명으로 우리나라 인구(51,779,203명)의 4.3%에 달하고 있으며, 한국국적을 가지지 않은 자(외국인)가 1,778,918명, 한국국적 취득자가 185,728명, 외국인주민 자녀(출생)가 251,966명으로 구성됨
  - 보다 구체적으로 외국인(한국국적을 가지지 않은 자)의 경우 외국인근로자가 515,051명, 외국국적동포 303,245명, 결혼이민자 173,882명, 유학생 160,610명 등임
- 지역별로는 경기도, 충청남도, 제주도가 외국인주민 비율이 5% 이상으로 가장 높고, 그 다음으로 서울시, 인천시, 충청북도, 경상남도 등이 여타 시도에 비하여 상대적으로 높은 편임

〈표 2-2〉 광역자치단체별 외국인주민 현황

구분	총인구 (19.11.1.)	비율	합계	한국국적을가지지않은자						한국 국적 취득자	외국인 주민 자녀 (출생)
				소계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	외국국적 동포	기타 외국인		
전국	51,779,203	4.3%	2,216,612	1,778,918	515,051	173,882	160,610	303,245	626,130	185,728	251,966
서울	9,639,541	4.8%	465,885	390,177	75,322	33,281	54,647	91,166	135,761	42,208	33,500
부산	3,372,692	2.3%	77,968	60,502	13,855	7,257	12,475	3,815	23,100	5,998	11,468
대구	2,429,940	2.2%	53,023	40,092	9,358	5,382	5,960	3,212	16,180	4,330	8,601
인천	2,952,237	4.4%	130,292	100,174	25,209	11,545	6,068	18,942	38,410	14,666	15,452
광주	1,489,730	2.9%	43,053	33,286	7,312	3,635	6,156	2,944	13,239	3,297	6,470
대전	1,498,839	2.3%	34,148	25,147	2,879	3,457	7,009	1,798	10,004	3,059	5,942
울산	1,143,692	3.3%	37,284	28,604	8,338	3,503	1,704	4,830	10,229	3,145	5,535
세종	338,136	2.9%	9,814	7,829	2,117	824	1,437	832	2,619	666	1,319
경기	13,300,900	5.4%	720,090	594,795	199,634	52,697	21,200	124,647	196,617	60,403	64,892

구분	총인구 (19.11.1.)	비율	합계	한국국적을가지지않은자						한국 국적 취득자	외국인 주민 자녀 (출생)
				소계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	외국국적 동포	기타 외국인		
강원	1,520,127	2.5%	38,504	27,008	6,550	3,873	4,406	1,854	10,325	3,786	7,710
충북	1,629,343	4.6%	74,880	59,783	20,077	5,601	4,408	9,342	20,355	5,382	9,715
충남	2,188,649	5.8%	127,057	104,018	34,757	9,089	7,662	17,827	34,683	8,234	14,805
전북	1,807,423	3.4%	62,151	43,960	11,096	6,000	8,234	2,177	16,453	5,595	12,596
전남	1,787,543	3.8%	68,719	47,778	18,839	6,684	2,197	2,274	17,784	6,038	14,903
경북	2,668,154	3.9%	104,596	81,840	26,483	8,007	11,117	6,085	30,148	7,118	15,638
경남	3,347,209	4.0%	134,675	105,908	43,162	10,305	3,640	9,413	39,388	9,691	19,076
제주	665,048	5.2%	34,473	28,017	10,063	2,742	2,290	2,087	10,835	2,112	4,344

출처: 행정안전부, 2019 지방자치단체 외국인주민 현황 통계표(2019.11.1.기준)

- 한편 기초단위에서 주민수의 10%를 상회하는 자치단체는 모두 10개 자치단체이며, 음성군이 15.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 영등포구, 금천구, 포천시 등의 순임
  - 지역내 외국인주민수가 가장 많은 곳은 안산시로 92,787명(주민내 비율 13.0%)이며, 이 외에도 시흥시(59,634명), 영등포구(55,524명), 구로구(54,937명) 등의 외국인주민수가 상대적으로 많은 편임

〈표 2-3〉 기초자치단체 외국인주민 현황(외국인주민 비율 10% 이상)

구분	총인구 (19.11.1.)	비율	합계	한국국적을 가지지 않은 자						한국 국적 취득자	외국인 주민 자녀 (출생)
				소계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	외국국적 동포	기타 외국인		
전국	51,779,203	4.3%	2,216,612	1,778,918	515,051	173,882	160,610	303,245	626,130	185,728	251,966
중구	130,957	10.5%	13,796	12,559	1,771	663	2,628	2,383	5,114	658	579
구로구	435,560	12.6%	54,937	46,036	14,085	3,224	502	14,836	13,389	6,532	2,369
금천구	249,747	13.2%	32,851	27,554	8,895	2,105	149	9,258	7,147	3,847	1,450



구분	총인구 ('19.11.1.)	비율	합계	한국국적을 가지지 않은 자						한국 국적 취득자	외국인 주민 자녀 (출생)
				소계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	외국국적 동포	기타 외국인		
영등포구	394,083	14.1%	55,524	48,180	15,204	3,125	395	16,171	13,285	5,630	1,714
안산시	714,650	13.0%	92,787	79,356	25,334	5,528	1,136	21,556	25,802	7,877	5,554
시흥시	508,749	11.7%	59,634	50,283	16,590	4,012	403	14,309	14,969	5,061	4,290
포천시	159,871	13.2%	21,113	18,933	9,334	869	502	1,155	7,073	896	1,284
진천군	87,525	12.0%	10,462	9,058	3,727	563	24	1,871	2,873	546	858
음성군	104,823	15.0%	15,676	14,065	6,619	709	58	2,268	4,411	639	972
영암군	57,476	12.6%	7,269	6,154	2,633	409	75	758	2,279	358	757

출처: 행정안전부, 2019 지방자치단체 외국인주민 현황 통계표(2019.11.1.기준)

## 2. 외국인주민 제도현황<sup>5)</sup>

### (1) 외국인주민 관련 조례

- 지방자치단체의 외국인주민 관련 조례(안)은 다음과 같이 3가지 유형이 있음
  - 외국인주민지원조례 : 행안부 거주외국인 지원 표준조례안('06.10.)
  - 다문화가족지원조례 : 「다문화가족지원법」 근거, 여가부 표준조례안('11.4.)
  - 통합조례 : 양 조례의 유사·중복 규정 정비 등 행안부 통합표준안('12.4.)
- 제정 현황
  - 현재 외국인주민 관련 조례를 제정·운영하고 있는 지방자치단체는 17개 시·도 및 225개 시·군·구임

5) 외국인주민관련 제도 현황은 행정안전부가 2020년 1월~3월 동안 17개 시·도, 226개 시·군·구를 대상(2019년 12월 31일 기준)으로 조사한 내용을 참고함

〈표 2-4〉 외국인주민 관련 조례제정 현황

지자체 (기초 수)	소계	외국인주민 지원조례	다문화가족 지원조례	둘 다 제정	통합조례
합 계	242	13	11	142	76
서울(25)	26	-	2	13	11
부산(16)	16	2	6	8	-
대구(8)	9	-	-	7	2
인천(10)	11	1	-	9	1
광주(5)	6	-	-	3	3
대전(5)	6	-	1	5	-
울산(5)	6	-	-	3	3
세종	1	-	-	-	1
경기(31)	32	3	-	10	19
강원(18)	19	-	1	10	8
충북(11)	12	-	-	7	5
충남(15)	16	4	-	7	5
전북(14)	15	-	-	11	4
전남(22)	23	-	-	18	5
경북(23)	24	2	1	15	6
경남(18)	19	1	-	15	3
제주	1	-	-	1	-

주1: (미제정) 부산 연제구

주2: (다문화가족지원조례만 제정) 서울 강서, 서울 도봉, 부산 중구, 부산진, 부산 동래, 부산 남, 부산 사하, 부산 기장, 대전 동, 강원 속초, 경북 군위

## (2) 외국인주민 관련 정책참여시스템

- 자치단체에서 운영하고 있는 외국인주민 관련 정책참여시스템은 먼저 조례상 명시된 외국인주민지원협의회와 외국인주민자문회의를 들 수 있음
  - 먼저, 외국인주민지원협의회의 경우 16개 시·도 및 130개 시·군·구에서 운영중이며, 위원은 총 1,803명임(외국인주민 224명, 12.4%)
  - 다음, 외국인주민자문회의의 경우 4개 시·도 및 8개 시군구에서 지원협의회와 별도로 구성하고 있으며(위원 총 145명/ 외국인주민 67명, 46.2%),

6개 시·도 및 80개 시·군·구에서는 외국인주민지원협의회와 통합하여 운영하고 있음

〈표 2-5〉 외국인주민지원협의회 구성 현황

지자체 (기초단체 수)	협의회 구성 지자체	구성 현황		
		소계	내국인	외국인주민
합 계	146(130)	1,803	1,579	224
서울(25)	15(14)	180	153	27
부산(16)	5(4)	72	64	8
대구(8)	2(1)	29	24	5
인천(10)	8(7)	88	79	9
광주(5)	2(1)	29	27	2
대전(5)	2(1)	25	23	2
울산(5)	5(4)	64	58	6
세종	1	13	10	3
경기(31)	22(22)	308	271	37
강원(18)	6(5)	61	54	7
충북(11)	8(7)	84	75	9
충남(15)	8(7)	115	91	24
전북(14)	14(13)	151	135	16
전남(22)	20(19)	230	205	25
경북(23)	18(17)	203	185	18
경남(18)	9(8)	116	101	15
제주	1	35	24	11

〈표 2-6〉 외국인주민자문회의 구성 현황

지자체 (기초단체 수)	구성 지자체	구성 현황		
		소계	내국인	외국인주민
합 계	12(8)	158	91	67
부산(16)	1(1)	13	13	0
대구(8)	2(2)	20	19	1
울산(5)	2(1)	28	10	18
경기(31)	2(2)	26	12	14
강원(18)	2(2)	16	14	2
충남(15)	1(0)	15	0	15
경북(23)	1(0)	17	15	2
제주	1(0)	23	8	15

주: 6개 시·도 및 80개 시·군·구에서 지원협의회와 통합 운영

- 한편 외국인주민 비율이 높은 지방자치단체의 경우 조례에 명시된 조직과 별개로 외국인주민들로 구성된 단체를 구성하여, 시정관련 정책제안, 모니터링, 홍보 등 정책협력장치로 활용하고 있음

〈표 2-7〉 외국인주민대표자회의 구성 현황

지자체	명 칭	구성	출신국가	역할
합 계	5	107		
서울특별시	외국인주민대표자회의	44	인도네시아 등 22개	정책제안, 자문 및 모니터링
부산광역시	결혼이민자 대표회의	16	중국 등 9개	의견수렴 및 정책자문
대전광역시	다문화가족 대표자회	13	중국 등 8개	정책제안, 자문 및 모니터링
부천시	외국인주민 대표자회의	15	중국 등 13개	의견수렴, 시책홍보·협조 등
안산시	외국인주민협의회	19	중국 등 11개	외국인주민 및 다문화가족 지원사업 자문

※ 이외에도 전남, 안산시에서는 외국인주민의 정책제안을 위해 외국인주민 모니터단을 운영하고 있으며, 광주 광산구에서는 관련시책 홍보 및 의견수렴 등을 위해 외국인주민명예통장단을 운영

### (3) 외국인주민 지원시설(지방비 지원시설)

- 외국인주민 비율이 높은 자치단체는 지원협의회나 자문회의와 같은 비상설조직 이외에 상시적으로 외국인주민에 대한 교육, 상담 등을 위한 지원시설을 직영 또는 위탁을 통하여 운영하고 있음
- 지원시설은 5개 시·도 및 25개 시·군·구에서 총 56개의 자체 외국인주민 지원시설(기관)을 운영
- 이들 지원시설의 경우 조례 등에 근거하여 각 지자체에서 외국인주민 지원시설을 설치·운영하고 있으나 법적 근거가 없어 예산 지원 등 운영에 어려움이 있는 실정임

〈표 2-8〉 외국인주민 지원센터 설치·운영현황

구분	명칭	방식	운 영 자
서울(20)	서울글로벌센터	위탁	밀알복지재단
	서남권글로벌센터	위탁	(사)이주민 지원센터 친구
	서울글로벌문화체험센터	위탁	서울관광재단
	역삼글로벌빌리지센터	직영	강남구청
	금천글로벌빌리지센터	직영	금천구청
	연남글로벌빌리지센터	직영	마포구청
	성북글로벌빌리지센터	직영	서울시청
	이태원글로벌빌리지센터	직영	용산구
	이촌글로벌빌리지센터	직영	용산구
	서래글로벌빌리지센터	직영	서초구청
	성동외국인근로자센터	위탁	노동인권회관
	금천외국인근로자센터	위탁	(사)티뷰크사회복지재단
	은평외국인근로자센터	위탁	기독교대한감리회
	강동외국인근로자센터	위탁	대한사회복지개발원
	양천외국인근로자센터	위탁	진각복지재단
	성북외국인근로자센터	위탁	복지동행 사회적협동조합
	서울이주여성상담센터	위탁	(사)한국이주여성 인권센터
	금천외국인근로자센터	위탁	(사)티뷰크사회복지재단
	다드림문화복합센터	직영	영등포구청
	서남권글로벌센터(교육지원팀)	직영	영등포구청
부산(2)	부산국제교류재단 글로벌센터	위탁	부산국제교류재단
	부산외국인근로자지원센터	위탁	(사)이주민과 함께

구분	명칭	방식	운영자
인천(3)	인천외국인종합지원센터	직영	인천광역시
	IFEZ글로벌센터	직영	인천경제자유구역청
	미추홀구 외국인근로자 지원센터	위탁	인천외국인노동자센터
울산(1)	울산글로벌센터	직영	울산광역시
	수원시 외국인복지센터	위탁	사회복지법인 수원중앙복지재단
경기(7)	성남시외국인주민복지지원센터	위탁	한국기독교장로회주민교회
	부천시 지정 외국인주민 지원센터	지정	(사)부천이주민지원센터
	남양주시외국인복지센터	위탁	(재)대한성공회유지재단
	외국인주민지원본부	직영	안산시
	시흥시외국인복지센터	위탁	천주교 수원교구 사회복지회
	김포시 외국인주민지원센터	위탁	(사)국경없는 마을
	원주시 외국인주민지원센터	위탁	(사)함께하는 공동체
강원(1)	원주시 외국인주민지원센터	위탁	(사)함께하는 공동체
충북(1)	음성군 외국인지원센터	위탁	(사)글로벌투게더음성
	충남(4)	아산시 외국인 노동자 지원센터	위탁
당진시 외국인근로자 지원센터		위탁	당진YMCA
홍성이주민센터		위탁	홍성이주민센터
서천군HAPPY외국인지원센터		위탁	장항청년회의소
전남(1)	외국인주민종합지원센터	직영	여수시
경북(8)	포항 남구 외국인근로자상담센터	위탁	말씀순교회
	포항 북구 외국인근로자상담센터	위탁	늘사랑교회
	구미가톨릭근로자문화센터	위탁	(유)대구구 천주교회
	구미제일외국인상담센터	위탁	구미제일외국인상담센터
	꿈을이루는 사람들 마하이주민센터	위탁	(사)꿈을이루는사람들
	영천외국인상담센터	위탁	(사)영천외국인센터
	경산시외국인상담소	위탁	경산시외국인상담소
	글로벌다문화복지센터(경산)	위탁	글로벌다문화복지센터
경남(7)	경남이주민사회센터	위탁	경남이주민노동복지센터
	창원이주민센터	위탁	천주교마사교구이주사목위원회
	웅남동외국인커뮤니티센터	직영	창원시(웅남동)
	사천다문화통합지원센터	기타	사천다문화통합지원센터
	김해 이주민의 집	기타	김해 이주민의 집
	양산외국인 노동자의 집	기타	양산외국인 노동자의집
	희망웅상	기타	희망웅상
제주(1)	제주특별자치도 외국인근로자지원센터	위탁	(사)제주외국인평화공동체

주: 지방비로 설치·운영하는 시설에 한하며, 행안부에서 지자체의 제출자료를 토대로 작성

### 제3절 외국인주민 정책추진체계

- 외국인관련 전체 정책추진체계는 기본적으로 「재한외국인처우기본법」에 의하여 구성됨
  - 동법 제5조에 따른 외국인정책 기본계획(5년 단위 수립) 및 연도별 시행계획 수립과정에 참여하는 중앙부처와 광역자치단체로 구성되며,
    - \* 외국인정책의 기본계획의 수립 등에 관한 심의·조정을 위하여 외국인정책위원회(위원장 국무총리)를 설치·운영
  - 기초자치단체의 경우 외국인주민 지원조례에 근거하여 외국인주민 및 다문화가족 지원계획을 수립·시행하고 평가하도록 되어 있음
    - \* 외국인주민 및 다문화가족 지원계획은 해당 기초자치단체의 '외국인주민 및 다문화가족 지원협의회'의 심의를 거치도록 하고 있음

#### 재한외국인처우기본법

제2장 외국인정책의 수립 및 추진 체계

제5조(외국인정책의 기본계획) ① 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 외국인정책의 기본목표와 추진방향
2. 외국인정책의 추진과제, 그 추진방법 및 추진시기
3. 필요한 재원의 규모와 조달방안
4. 그 밖에 외국인정책 수립 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

③ 법무부장관은 제1항에 따라 수립된 기본계획을 제8조에 따른 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 확정하여야 한다.

④ 기본계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 법무부장관은 기본계획을 수립함에 있어서 상호주의 원칙을 고려한다.

제6조(연도별 시행계획) ① 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 장이 법령에 따라 위임한 사무에 관하여 당해 중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

③ 관계 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 수립된 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 당해

중앙행정기관의 시행계획에 부합되지 아니하는 경우에는 당해 지방자치단체의 장에게 그 변경을 요청할 수 있고, 당해 지방자치단체가 수립한 시행계획의 이행사항을 기본계획 및 당해 중앙행정기관의 시행계획에 따라 점검할 수 있다.

- ④ 관계 중앙행정기관의 장은 소관별로 다음 해 시행계획과 지난 해 추진실적 및 평가결과를 법무부장관에게 제출하여야 하며, 법무부장관은 이를 종합하여 제8조에 따른 외국인정책위원회에 상정하여야 한다.
- ⑤ 그 밖에 시행계획의 수립·시행 및 평가 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 외국인주민 및 다문화가족 지원조례(통합표준안)

제5조(지원계획 수립) ①〇〇시장은 매년 “외국인주민 및 다문화가족 지원계획”(이하 “지원계획”이라 한다)을 수립, 시행하고 평가하여야 한다.

- ② 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
  1. 외국인주민 및 다문화가족 지원의 목표와 비전에 관한 사항
  2. 외국인주민 및 다문화가족 지원 정책에 관한 사항
    - 가. 결혼이민자 등의 안정적 정착 지원
    - 나. 결혼이민자 등의 사회·경제적 자립 지원
    - 다. 다문화가족 내 건강한 가족관계 형성 지원
    - 라. 결혼이민자 등의 인권보호
    - 마. 다문화가족 자녀의 양육 및 교육 지원
  3. 건전한 국제결혼풍토 조성 및 다문화 이해 증진을 위한 교육·홍보
  4. 다문화가족 지원사업을 위한 자원확보 방안
  5. 다문화가족 지원사업의 효율적 추진을 위한 기관 간 서비스 연계 및 협력체계 구축에 관한 사항
  6. 민간단체와의 협조체계 구축에 관한 사항
  7. 그 밖에 외국인주민 및 다문화가족 지원을 위하여 필요하다고 인정되는 사항
- ③ 〇〇시장은 제1항에 따라 지원계획을 수립할 때에는 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족 지원법」에 따라 수립된 기본계획과 시행계획의 내용을 고려하여야 한다.
- ④ 제1항의 지원계획은 제8조에 의한 “외국인주민 및 다문화가족 지원 협의회”의 심의를 거쳐 확정한다.

- 2020년의 경우 연도별 시행계획 수립과정에 참여한 중앙행정기관은 19개 기관(15부·1위원회·3청), 지방자치단체는 17개 광역자치단체이며, 이들 기관의 2020년 핵심추진방향은 다음과 같음



〈표 2-9〉 외국인정책 참여 중앙부처와 핵심 역할(2020년 추진방향)

구분	추진방향(2020 외국인정책시행계획안)
교육부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유학생 유치 강화 및 체계적인 유학생 지원체제 구축</li> <li>- 이민배경 자녀에 대한 맞춤형 교육 지원 및 교육을 통한 다문화 수용성 제고</li> </ul>
과학기술정보통신부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외 우수 연구자의 안정적 국내 정착을 위한 종합적 정주 여건 지원</li> <li>- 우수 중견 과학자 초빙 등을 통한 연구 역량 강화 및 글로벌 네트워크 확대</li> </ul>
외교부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 워킹홀리데이를 통한 국내외 청년의 상호 문화·관광 체험 기회 확대 및 내실화</li> <li>- 외국인 인권 증진, 차별방지, 난민문제 관련 국제협력 강화</li> <li>- 개발도상국 인재양성을 위한 교육 프로젝트 추진</li> </ul>
법무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 관광객 및 투자자 유치를 통한 경제활성화 지원</li> <li>- 외국인의 자립강화와 참여를 통한 사회통합 강화</li> <li>- 안전하고 신속한 국경관리 체계 구축 및 체류외국인 관리 체계 선진화</li> <li>- 구체적 인권보호 제도 마련 및 인권보호 관련 인프라 확충</li> </ul>
행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 외국인주민에 대한 정책추진 지원 확대</li> <li>- 외국인주민과 지역주민이 더불어 사는 사회 구현</li> </ul>
문화체육관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MICE, 웰니스 관광 등 고부가가치 관광산업 육성</li> <li>- 동북아 정세변화에 대응한 방한 관광 시장 다변화 추진</li> <li>- 사회 전반의 문화다양성 인식 및 수용성 제고</li> </ul>
농림축산식품부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌지역 결혼이민여성 대상 농업교육 실시</li> <li>- 다문화가족의 안정적 농촌 정착을 위한 교육 지속 추진</li> </ul>
산업통상자원부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내기업 수요에 부응하는 해외 우수인재 유치 지원</li> <li>- 외국인 유학생의 국내 기업 채용 연계로 우수인력의 채용률 방지</li> </ul>
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 환자 유치채널 확대 및 권익·편의 증진을 통한 유치 활성화</li> <li>- 인도적 차원에서 의료지원이 필요한 외국인근로자에 대한 지원 지속 추진</li> </ul>
고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 경기 및 고용전망, 업종별 인력부족 등을 고려한 합리적인 외국인력 도입규모 결정</li> <li>- 외국인 고용 사업장 지도·점검 지속, 외국인노동자 산업재해 예방 노력</li> <li>- 고용허가제 외국인근로자의 귀국지원 강화 및 불법체류 방지</li> </ul>
여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모두가 존중받는 차별 없는 다문화 사회 구현을 위한 인식개선</li> <li>- 폭력피해 이주여성 보호지원 확대를 통한 인권보호 강화</li> </ul>
국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환승 체류시간 및 환승객 편의향상을 위한 맞춤형 서비스 및 콘텐츠 개발</li> <li>- 한국문화 체험 및 홍보의 장을 마련하여 재환승여객 및 인바운드 수요 증대 기여</li> </ul>
해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 크루즈 시장 다변화 국내 크루즈 수요 확대, 크루즈 인프라 확충</li> <li>- 국제항해선박과 항만시설에 대한 보안사고를 예방하고 테러방지 업무를 효과적으로 수행하기 위한 제도 개선 추진</li> </ul>

구분	추진방향(2020 외국인정책시행계획안)
중소벤처기업부	- K-Startup 그랜드챌린지 고도화 및 유관 산업·창업 생태계와 교류 활성화 - 중소기업부 창업 지원사업과 연계하여 창업국가 위상에 조력
방송통신위원회	- 외국인 대상 방송통신서비스 피해예방 교육 및 상담 확대 - 외국인을 위한 방송통신서비스 지원 환경 개선
통계청	- 외국인정책 수립을 위한 맞춤형 통계 생산·제공 강화 - 관계부처와의 협력강화를 통해 외국인 통계의 정확성·활용도 제고
경찰청	- 외국인 체류질서 확립 및 치안 관련 민관협력 활성화 - 외국인 밀집지역 치안활동 강화 - 외국인 근로자 보호 확대
해양경찰청	- 안전한 해양국경 관리를 위한 외국인 범죄 단속 강화 - 외국인 범죄에 효율적으로 대응하기 위한 유관기관 공조 강화 - 외국인근로자 인권보호를 위한 예방순찰 및 현장 점검 활동 추진

출처 : 관계부처, 2020 외국인정책시행계획안(2019.12) 내용을 재구성.

〈표 2-10〉 외국인정책 참여 지방자치단체와 핵심 역할

구분	외국인정책 주요사항
광역자치단체	- 외국인정책 기본계획에 따른 시행계획 수립 및 시행 - 각 광역자치단체별 외국인 주민 및 다문화가족 지원시책 개발 및 시행
기초자치단체	- 외국인주민 및 다문화가족 지원계획(지원 조례 기반) - 각 기초자치단체별 외국인 주민 및 다문화가족 지원시책 개발 및 시행



## 제3장

# 외국인주민 정책추진체계의 문제점 및 개선방안

---

제1절 외국인주민의 지위

제2절 외국인주민 관련 업무조직 및 지원시설

제3절 외국인주민의 참여활동



## 제3장

## 외국인주민 정책추진체계의 문제점 및 개선방안

## 제1절

외국인주민<sup>6)</sup>의 지위

## 1. 문제점

- ▶ 외국인주민의 주민 지위 불명확
- ▶ 외국인주민의 개념혼란
- ▶ 불법체류자의 범위 포함 문제

## (1) 외국인주민의 ‘주민’ 지위 불명확

- ‘외국인’주민에 대한 주민 지위의 인정은 「지방자치법」에 근거
  - 「지방자치법」상 외국인에 대하여 직접적으로 주민임을 명시한 규정은 없지만, 제12조의 내용중 ‘구역 안에 주소를 가진 자’에 대한 유권해석과 참정권을 포함한 여타의 조문을 통하여 외국인도 주민에 포함됨을 인정

**[지방자치법]**

제12조(주민의 자격) 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.

제13조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.

② 국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다.

- 6) 외국인주민의 규정과 대상에 대해서는 논란의 여지가 있음, 이 문제는 본 절의 다음 항목에서 다루고 있으며, 그 외의 보고서 부분에 있어서는 외국인주민 관련 용어의 사용을 다음의 기준에 의하고 있음
  - ① 외국인주민 : 행안부 외국인주민 지원시책상 외국인주민 규정대상을 총칭하여 사용할 경우
  - ② 외국인 : 「출입국관리법」에 의하여 등록된 외국인(불법체류 외국인 제외)
  - ③ ‘외국인’주민 : ②의 외국인을 주민의 관점에서 지칭할 경우

- 「지방자치법」 제12조의 규정의 개정 당시에도 외국인의 주민 포함여부에 대한 논란이 있었고, 이에 따라 행정안전부(과거 행정자치부)는 유권해석을 통하여 외국인을 주민에 포함
  - \* 행정자치부는 2007년 5월 ‘지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민으로 본다’는 지방자치법 제12조의 규정의 ‘구역 안에 주소를 가진 자’에 국내에 거주하는 외국인도 포함하는 것으로 볼 수 있다고 유권해석함
- 이러한 유권해석은 외국인의 주민으로서의 지위에 대하여 정부차원에서 근거를 마련하였고, 그 내용이 「외국인주민 지원조례」에도 반영되었다는 점에서 의의를 가짐
- 그러나 주민은 「지방자치법」에 의하여 주민으로서의 ‘권리를 가진다’고 규정한 반면, 외국인주민에 대하여 조례에서 ‘주민과 동일하게 ... 혜택을 받을 수 있다’고 규정하여 적극적 권리 주체가 아니라 시혜적 차원의 수동적 대상으로 오해받을 수 있는 여지가 존재함

**[○○시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례]**

제3조(외국인주민 및 다문화가족의 지위) ① 시에 거주하는 외국인주민 및 다문화가족은 법령이나 다른 조례 등에서 달리 규정하고 있지 않으면 주민과 동일하게 시의 재산과 공공시설을 이용할 수 있고, 각종 행정 혜택을 받을 수 있다.

- 한편 행정안전부의 유권해석에도 불구하고, 「주민등록법」의 경우 주민등록 대상에서 외국인을 배제함으로써 ‘내국인’ 주민과 ‘외국인’ 주민의 이원적 관리 불가피

**[주민등록법]**

제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 "주민"이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.

1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)
  2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람
  3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우
    - 가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우
    - 나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우
- ② 제1항의 등록에서 영내(營內)에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록하여야 한다.

**(2) 외국인주민의 개념 혼란**

- 행정안전부에서는 법적 용어는 아니지만 ‘외국인주민’이라는 용어를 사용하여 관련 시책을 추진하고 있으나, ‘외국인주민’이라는 개념에는 해석상 오해의 소지가 존재
  - 현재 행안부에서 사용하는 외국인주민의 범위에는 외국인과 내국인(귀화)이 동시에 포함되어 있음에도 불구하고, 이들 정책대상을 외국인주민이라고 일률적으로 명명함으로써 혼돈 초래
  - 일본에서도 우리와 동일하게 ‘외국인주민(또는 외국인시민)’이라는 용어를 총무성이나 지방자치단체에서 사용하고 있지만, 이때의 외국인주민은 우리의 등록외국인에 해당하는 ‘외국인’만 해당



〈표 3-1〉 한국과 일본의 '외국인주민' 포함 범위

	한국	일본
유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ○○시 관내에 90일 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인</li> <li>▪ 한국 국적을 취득한 자</li> <li>▪ 그 자녀</li> <li>▪ 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중장기체류자(체류카드교부대상자)</li> <li>▪ 특별영주자(특별영주자증명서교부대상자)</li> <li>▪ 일시비호허가자(또는 가체재허가자)</li> <li>▪ 출생에 의한 경과체재자(또는 국적상실에 의한 경과 체재자)</li> </ul>
근거	외국인주민 지원 조례	주민기본대장법
특징	정책대상 중심 정의	체류자격 중심 규정

### (3) 불법체류자의 범위 포함 문제

- 현행 법령상 외국인에 대한 정책은 합법적으로 체류등록된 외국인에 한하며, 불법체류외국인의 경우 정책대상에서 제외
  - 때문에 지방자치단체의 외국인주민 지원시책에서도 불법체류외국인의 경우 원칙적으로 외국인주민 정책대상에 포함되지 않음
  - 이에 대하여 학계 일부에서는 인권적 차원에서 불법체류자도 지방자치단체 정책대상에 포함시켜야 한다는 주장도 제기되지만, 현행 법체계 및 사회적 안전관리시스템의 유지, 그리고 지역주민의 통념상 받아들이기에는 무리가 있음
- 그러나 지방자치단체의 외국인지원 현장에서는 이들에 대한 지원필요성(긴급의료지원, 체류문제에 대한 법률상담지원 등)이 불가피하게 제기되는 경우가 다수 발생하고 있음
  - 특히 최근 코로나19의 전국적 확대 및 장기화, 국가간 입출국의 어려움 등 돌발적 상황은 불법체류외국인에 대한 기본적 인권 차원의 조치 필요성이 높아지고 있음

## 2. 개선방안

### [개선기본방향]

- ▶ 외국인주민 지위 명시(주민의 정의나 대상 규정에 포함)
- ▶ 외국인주민의 개념 및 유형 재구성
- ▶ 외국인주민 예외사항 인정(불법체류자에 대한 최소한의 기본적 지원 근거 설정)

### (1) 외국인주민의 지위 명시

- ‘외국인’주민의 권리는 ‘인정’해 주는 것이 아니라 ‘당연’한 권리로 표명되어야 하며, 이를 위하여 관련 법령에 ‘주민’의 개념이나 대상 규정에 외국인을 포함시킬 필요가 있음

#### 1) ‘주민등록법’ 주민 대상에 포함

- 「주민등록법」은 주민에 대하여 대상별 규정을 하고 있고, 이를 통하여 주민 삶의 기초데이터 구축과 주민관리가 이루어진다는 점에서 주민지원행정의 기본법적 성격을 가짐
  - 따라서 주민의 지위를 명확히 하고, 지원의 기반을 마련한다는 점에서 가장 우선적인 대안이 될 수 있음

〈표 3-2〉 주민등록법 개정(안) : 외국인의 주민 대상 포함

현행	개정(안)
제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 "주민"이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.	제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 "주민"이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다.
1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)	1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)

현행	개정(안)
2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람 3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우 가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우 나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우  ② 제1항의 등록에서 영내(營內)에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록하여야 한다.	2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람 3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우 가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우 나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우 4. <u>외국인: 출입국관리법 제31조에 의하여 등록된 외국인, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제6조에 의하여 국내거소신고한 외국국적동포</u> ② 제1항의 등록에서 영내(營內)에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록하여야 한다.

## 2) ‘지방자치법’ 주민 개념에 포함

- 「지방자치법」의 경우 직접적으로 주민의 대상을 규정한 조항이 없기 때문에 이를 별도로 신설하기 보다는 기존 관련 조항에 단서 조항의 삽입을 통하여 일반적인 ‘외국인’주민의 자격이나 권리는 당연한 것으로 보게 하는 방법이 있음
- 아래의 표에서 보는 것과 같이 주민의 자격(제12조)과 주민의 권리(제13조)를 규정한 조항의 내용중, 주민의 선거참여와 관련한 조항에 단서(다만, 외국인의 경우 관련 법령이 정한 바에 의한다)라고 규정함으로써, 앞서의 조항은 당연히 외국인이 포함되는 것으로 설정
- 그러나 앞서 제시한 바와 같은 「주민등록법」의 선행적 개정이 전제되지 않을 경우 「주민등록법」과 「지방자치법」간 상충을 명시적으로 야기할 수 있다는 점에서 한계 발생

〈표 3-3〉 지방자치법 개정(안) : 외국인의 주민 개념 포함

현행	개정(안)
제12조(주민의 자격) 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.	제12조(주민의 자격) (좌동)
제13조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.	제13조(주민의 권리) ① (좌동)
② 국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다.	② 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다. 다만, 외국인의 경우 관련 법령이 정한 바에 의한다.

## [참고] 공직선거법

## 제15조(선거권) ①

- ② 18세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다.
- 1~2
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

## (2) '외국인주민'에 대한 명칭 변경

○ 현재의 '외국인주민'이라는 용어는 외국인과 내국인이 함께 포함되어 혼란을 야기할 수 있는 바, '외국인주민 등'으로 변경하여, 그 속에 '외국인'주민과 기타(외국인이었다가 한국국적을 취득한 자)를 포함

## - ① '외국인'주민

• 외국인으로서 주민에 한정

\* 「출입국관리법」 제31조에 따라 등록된 외국인

\* 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고한 외국국적동포

- ‘생계활동에 종사하고 있는’ 이라는 한정적 표현은 삭제 필요
  - \* 등록외국인중에서도 불가피한 사유로 일시적 생계활동 중단, 유학생 등 비생계활동자 존재
- ② 기타
  - ‘외국인’이었으나 ‘한국 국적을 취득한 자와 그 자녀’ 포함
- ③ 의미가 불명확한 ‘한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자’는 삭제

〈표 3-4〉 외국인주민 개념 변경(안)

현행	변경(안)	비고
외국인주민	외국인주민 등	‘외국인’주민 이외에 한국국적 취득자 포함 의미
관내에 90일 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인	관내에 90일 초과 거주하는 외국인	전제조건 삭제, 외국인으로 규정
한국국적을 취득한 자와 그 자녀	좌동	
한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자	삭제	대상 모호

- 그리고 지원조례에서 외국인주민을 수동적인 시혜대상으로 규정하고 있는 조항 역시 일반 주민으로서의 적극적인 권리보유자로 규정 변경 필요

〈표 3-5〉 지원조례 개정(안) : 용어 정의 및 권리 규정

현행	개정(안)
제2조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “외국인주민”이란 ○○시 관내에 90일 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인과 한국국적을 취득한 자와 그 자녀 및 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자 등을 말한다.	제2조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “외국인주민 등”(이하 “외국인주민”이라 칭함)이란 ○○시 관내에 90일 초과 거주하는 외국인과 한국국적을 취득한 자와 그 자녀 등을 말한다.

현행	개정(안)
제3조(외국인주민 및 다문화가족의 지위) ① 시에 거주하는 외국인주민 및 다문화가족은 법령이나 다른 조례 등에서 달리 규정하고 있지 않으면 주민과 동일하게 시의 재산과 공공시설을 이용할 수 있고, 각종 행정 혜택을 받을 수 있다.	제3조(외국인주민 및 다문화가족의 지위) ① 시에 거주하는 외국인주민 및 다문화가족 등은 법령이나 다른 조례 등에서 달리 규정하고 있지 않는 한, 주민으로서의 권리를 갖는다.

[참고1] ‘~등’ 용어 사용 : 다문화가족지원법

제2조(정의)의 2. "결혼이민자 등"이란 다문화가족의 구성원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자

나. 「국적법」 제4조에 따라 귀화하기를 받은 자

[참고2] 강원도 수목원 등 관리 및 운영 조례

제2조(정의)의 1. "강원도 수목원 등"(이하 "수목원"이라 칭함)이란 강원도가 조성한 ... 말한다.

[참고3] 서울특별시 성동구 공무원 직무발명 보상 조례

제2조(정의)의 4. 가. 구유특허권이나 특허 출원중인 직무발명에 대하여 특허 등(이하 "특허"라 한다)을 받을 수 있는 ... 말한다.

[참고4] 서울특별시 관악구 관악아트홀·관악중앙도서관 등의 설치 및 관리 운영 위탁에 관한 조례

제2조(정의)의 2. "위탁"이라 함은 서울특별시 관악구 관악아트홀·관악중앙도서관 등(이하 "아트홀·도서관"이라 한다)의 관리 운영에 대한 사무를 ... 말한다.

### (3) 불법체류자 문제의 규정

- ‘외국인주민’에 원칙적으로 불법체류자는 포함되지 않지만, 앞서 문제점에서 제시한 바와 같이 지역사회내에서 불가피하게 발생하는 긴급지원상황에 대처할 필요가 있기 때문에, 이에 대한 예외적인 지원근거가 요구됨
- 이에 대한 필요성을 선제적으로 인식하고, 조례에 포함시켜 운영하고 있는 안산시 등의 예와 같이 표준 조례에 반영 필요

〈표 3-6〉 지원조례 개정(안) : 지원대상 단서 조항 신설

현행	개정(안)
<p>제6조(지원대상) ①○○시 관내에 거주하는 외국 인주민 및 다문화가족을 지원대상으로 한다. 다만, 「출입국관리법」 등에 의해 대한민국에서 합법적으로 체류할 수 있는 법적지위를 가지지 않은 자는 제외한다.</p> <p>② 필요한 경우 관련 법령이나 지침에 따라 대 상을 구분하여 지원 할 수 있다.</p>	<p>제6조(지원대상) ①○○시 관내에 거주하는 외국 인주민 및 다문화가족을 지원대상으로 한다. 다만, 「출입국관리법」 등에 의해 대한민국에서 합법적으로 체류할 수 있는 법적지위를 가지지 않은 자는 제외한다.</p> <p>② 필요한 경우 관련 법령이나 지침에 따라 대 상을 구분하여 지원 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 단서의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 경우에는 지원대상에 포함할 수 있다.</p> <p>1. <u>재해, 질병 등으로 인해 긴급한 구호를 필요로 하는 경우</u></p> <p>2. <u>불법 체류를 해소할 목적으로 수행하는 사업의 경우</u></p>

## 제2절 외국인주민 관련 업무조직 및 지원시설

### 1. 문제점

- ▶ 지방자치단체 조직의 역할 및 규모 취약
- ▶ 자치단체 외국인주민 지원시설에 대한 지원근거 부재
- ▶ 외국인주민 지원시설의 적정 기준 부재
- ▶ 통합 지원시설의 외국인주민지원업무 상대적 취약(다문화가족지원업무 중심)

#### (1) 관련 행정조직의 역할 및 규모 차이

- 지방자치단체의 외국인주민 시책은 외국인주민이 지역사회 주민의 일원으로 생활해 나가는데 불편함이 없도록 지원하는데 목적이 있음
  - 이 때문에 외국인주민 지원조례는 자치단체가 외국인주민 및 다문화가족의 지원정책을 전담하는 부서 설치를 위해 노력하여야 하며, 이에 따른 인력 및 재정 수요 보전방안을 강구하도록 하고 있음
  - 그러나 지원조례의 규정에도 불구하고, 현실적으로 법적 불비 및 예산 근거의 미비로 전담부서의 설치는 극소수에 그치고 있는 실정이며, 대다수의 자치단체에서 1명 내외의 담당자가 외국인지원업무를 담당하고 있는 실정임

#### 외국인주민 및 다문화가족 지원조례(통합표준안)

제4조(〇〇시의 책무) ①〇〇시장은 관내에 거주하는 외국인주민 및 다문화가족들의 안정적인 가정 생활 영위와 지역사회 조기 정착을 위한 적절한 시책을 추진하여야 한다.

② 〇〇시장은 〇〇시에 거주하는 외국인주민 및 다문화가족의 지원정책을 전담하는 부서 설치를 위해 노력하여야 하며, 이에 따른 인력 및 재정 수요 보전방안을 강구하여야 한다.

- 아래 표에서 보는 바와 같이 전국의 기초자치단체중 외국인주민수의 비율이 10%가 넘는 자치단체의 조직 및 인력현황을 보면, 안산시만이 유일하



계 과단위 조직을 갖추고 있으며, 그 외 구로구, 시흥시, 음성군이 한 개의 팀을 운영하고 있을 뿐, 여타의 자치단체는 다문화관련 부서내에서 외국인 주민지원업무를 함께 수행하고 있는 상황임

- 수행 인력 측면에서도 안산시(30명) 이외에는 서울에 소재하는 금천구와 영등포구가 각각 3.5명, 4.5명(이 두 자치단체의 경우 관내 글로벌빌리지, 글로벌센터 직영 공무원 포함)이며, 여타의 자치단체에서는 1~2명이 이를 수행하고 있는 상황임
- 이처럼 외국인주민에 대한 전담부서의 설치기준이 없고, 외국인주민 전담 부서(또는 담당직원)의 업무가 명시되어 있지 않아, 자치단체별로 조직(인력)의 편차가 큰 것은 물론, 역할(수행업무) 역시 비체계적으로 지정되어 있는 상황임

〈표 3-7〉 자치단체내 외국인주민 전담부서 현황(외국인인구비율 10% 이상)

구분	총인구 (19.11.1.)	외국인 주민수	비율	외국인주민 조직	인원	비고
중구	130,957	13,796	10.5%	-		- 여성보육과 출산다문화팀. 외국 인주민 업무 담당자 없음
구로구	435,560	54,937	12.6%	1팀 [외국인지원팀]	3	- 다문화정책과 (다문화정책팀, 다 문화지원팀, 외국인지원팀)
금천구	249,747	32,851	13.2%	-	3.5	- 여성가족과 외국인다문화팀에 외 국인 지원업무 3인(금천글로벌빌 리지)
영등포구	394,083	55,524	14.1%	-	4.5	- 아동청소년복지과 다누리정책팀 에서 외국인지원업무 포함(서남 권글로벌센터), 다누리지원팀(다 문화 지원)
안산시	714,650	92,787	13.0%	2과 6팀 외국인주민정책과 외국인주민지원과 외국인주민정책팀 외국인주민복지팀 재한동포팀 지구촌문화팀 다문화특구지원팀 외국인주민교육팀	30	- 다문화가족업무는 외국인주민지 원과내 1인(다문화가족지원센터 관리)
시흥시	508,749	59,634	11.7%	1팀 [외국인지원팀]	2	- 여성가족과(5팀)내 다문화복지 팀, 외국인지원팀

구분	총인구 (19.11.1.)	외국인 주민수	비율	외국인주민 조직	인원	비고
포천시	159,871	21,113	13.2%	-	1	- 여성가족과 다문화지원팀(2인)에서 외국인주민지원업무와 다문화가족업무 수행
진천군	87,525	10,462	12.0%	-	-	- 여성가족과 여성정책팀내 1인(건강가정, 다문화업무 등 수행)
음성군	104,823	15,676	15.0%	1팀 [외국인지원팀]	1.5	- 주민지원과 외국인지원팀(3인이거나 팀장과 2인이 각각 외국인주민지원과 다문화가족지원센터 관리를 분담)
영양군	57,476	7,269	12.6%	-	-	- 여성가족과 여성다문화팀

주: 1팀내에서 외국인주민업무와 다문화지원업무를 동시에 하는 경우 팀장, 그리고 팀내에서 1인이 두가지 업무를 동시에 하는 경우는 각각 0.5인으로 계산. 인원은 해당 자치단체 홈페이지 조직도 및 담당업무 표상의 직원표기 기준임.

출처: 각 자치단체 홈페이지(2020.11.30. 기준)

- 보다 구체적으로 아래 표에서 제시하고 있는 것과 같이 전체 주민수에서 차이를 가지지만, 비슷한 규모의 외국인주민(15,000~20,000명)이 거주하고 있는 3개 자치단체를 비교해 보면,
  - 음성군 이외 자치단체의 경우 독자의 전담부서를 갖추지 못하고 있으며,
  - 인력의 경우 0.5명(파주시, 직원1명이 다문화가족/외국인주민지원 동시 수행)부터 1.5명(음성군, 직원1명/팀장 0.5명), 4명(성북구, 글로벌빌리지센터 직영 직원 3명, 직원 0.5명, 팀장 0.5명)까지 나타남<sup>7)</sup>
- 이처럼 전담부서가 없이 소규모 인력(직원 0.5명~1명)으로 운영되면서, 대부분 자치단체가 관련 업무를 위탁하여 처리하고 있는 바,
  - 행정조직내 담당자의 역할 또한 외국인주민업무의 기본계획수립부터 관련 네트워크 구성, 시책의 개발 및 평가, 지원시책의 프로그램 개발 및 관리 등 전문적 차원에서 이루어지지 못하고,

7) 팀장의 경우 팀원의 1/2 이상이 외국인주민업무를 수행하고 있는 경우에만 0.5로 계산함.

- 지원시설에 대한 관리업무와 외국인주민관련 위원회의 운영 등에 한정되어 체계적인 자치단체내 외국인업무의 수행은 제한적인 실정임
- 또한, 외국인주민업무는 관련 분야의 전문성(외국인주민에 대한 이해, 외국인 관계 법령, 교육/상담 등 지원 프로그램 개발, 관련 민원 대응 등)이 요구되는 분야이지만, 공무원 조직의 특성상 잦은 보직이동으로 인하여 담당직원의 지속적인 관심이나 전문성을 축적할 수 있는 여건 역시 갖추어져 있지 못한 상황임

〈표 3-8〉 외국인주민 자치단체 조직 및 수행역할 비교

	성북구	파주시	음성군
인구	주민수(445,327)/외국인주민수(17,976) [비율 4.0%] 팀장 - 의회 및 국내외 교류업무 총괄 직원1 - 직원2 - (청소·년 문화교류) 업무, 주한 외교사절 교류업무, <b>외국인행사 업무</b> 직원3 - 직원4 - (행정지원과) 대외협력팀 직원5 - 성북클로버빌리지센터 운영, 프로그래밍 및 행사 기획 직원6 - 성북클로버빌리지센터 수강생 및 자원봉사자 모집, 운영실적 관리, 거주외국인 생활상담 및 유관기관 단체 관리 직원7 - 성북클로버빌리지센터 운영, 프로그램 및 행사 기획 팀장 - 직원1 - 직원2 - (여성가족과) 출산다문화 지원팀 직원3 - 직원4 - 직원5 - ■ 성북클로버빌리지(직영) - 대외협력팀 직원(3인) 근무	주민수(454,328)/외국인주민수(20,396) [비율 4.5%] 팀장 가족지원 업무 총괄 직원1 (여성가족과) 가족지원팀 직원2 건강가정 다문화가족지원 센터 운영지원, <b>다문화가족 외 국인주민 지원, 외국인주민 지원 위원회 운영, 외국인주민 지원기반(법인.단체) 관리, 결혼중개업 인가 및 관리</b> 직원1 학부모가족 및 초·중·고등 지원, 아이돌봄 지원, 육아네트워크 관리, 출산축하금 지급	주민수(104,823)/외국인주민수(15,676) [비율 15.0%] 팀장 외국인주민팀 총괄 직원1 (주민지원과) 외국인지원팀 직원2 건강가정다문화지원업무 외국인주민지원센터, <b>간접 및 발굴, 외국인지원사업 계획 수립 및 발굴</b> , 시흥·린동포 지원 및 관리, 결혼중개업 등록 및 관리 건강가정다문화지원업무
행정	■ 성북클로버빌리지(직영) - 대외협력팀 직원(3인) 근무 ■ 성북구건강가정다문화가족지원센터 - 고려대(신학협력단) ※ 성북외국인노동자센터(서울시 운영) - 해명복지원	■ 파주시건강가정다문화가족지원센터 - 두원공과대학 / 센터원 23명(외국인노동자지원 1명, 외국인주민지원 0.5명) ※ 사무위탁 (예) 외국인주민상담 업무	■ 음성군외국인지원센터 - (사)글로벌투게더음성 ■ 음성군다문화가족지원센터 - (사)글로벌투게더음성 ■ 음성군외국인노동자지원센터
민간			■ 음성군외국인노동센터 ■ 음성군 외국인노동자상담지원센터 ■ 음성군외국인노동자지원센터

출처: 각 시·군·구청 및 센터 홈페이지, 해당 지역 주민 및 외국인주민수는 행정안전부, 2019 지방자치단체 외국인주민 현황 통계표(2019.11.1.기준)

## (2) 자치단체 외국인주민 지원시설에 대한 지원근거 부재

- 외국인주민 비율이 높은 지역의 경우 외국인주민의 지역사회 정착 지원을 위하여 지원시설 운영이 불가피하지만, 지원시설의 설치 및 운영에 대한 근거규정이 없어 지방자치단체의 관련 시설운영이나 예산집행에 있어 어려움 발생
  - 현재 전국적으로 58개의 지방비 지원시설이 운영되고 있음
- 현재 지방자치단체에서는 지원시설의 운영지원에 대한 법적 근거 없이 지원이 이루어지고 있고, 서울특별시를 포함한 일부 지방자치단체에서는 조례에 그 근거를 부분적으로 포함하여 운영하고 있는 상황
  - 서울특별시 조례의 경우도 외국인주민 지원시설의 설치와 운영 근거를 마련하고 있으나, 여전히 법적 지원근거와는 연계되지 못하고, 운영의 경우 관련 행정기관, 법인, 단체 등에 파견 근무 요청을 하는 것으로 되어 있어 경비운용의 혼란을 초래할 가능성이 상존하고 있음

### [서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례]

제18조(외국인주민 지원시설의 설치 및 운영) ① 시장은 제7조제1항 각 호와 관련된 사업을 추진하기 위하여 외국인주민 지원시설(이하 "지원시설"이라 한다)을 설치할 수 있다.

② 시장은 지원시설의 운영을 위하여 관련 행정기관·법인 또는 단체에 대하여 소속 공무원 또는 법인·단체의 직원을 지원시설에 파견 근무하도록 요청할 수 있다.

제19조(다문화가족 지원시설의 설치 및 운영) (생략)

제20조(업무의 위탁) ① 시장은 필요하다고 인정하는 경우에는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」가 정하는 바에 따라 법인·단체·기관에 제18조 및 제19조에 따른 시설 및 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 시설 및 업무를 위탁한 경우 위탁받은 자에게 예산의 범위에서 운영비를 지원할 수 있다.

③ 시장은 제1항 및 제2항에 따라 업무를 위탁하거나 운영비를 지원한 경우 관계 공무원에게 관련 사항에 대하여 연 한 번 이상 정기점검을 실시하고 필요한 경우 수시로 지도·점검할 수 있다.

제21조(외국인주민 및 다문화가족 지원단체에 대한 지원) 시장은 외국인주민 및 다문화가족 지원단체의 활동에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

### (3) 지원시설의 적정 기준 부재

- 지방자치단체의 외국인주민 지원시설에 대한 기준이 부재하여 지원시설간 기능이나 운영상 편차가 매우 크게 나타나고 있음
  - 특히 지원시설수의 편차는 단체장의 관심도와 이를 지원할 예산의 규모에 영향을 받는 것으로 판단됨

〈표 3-9〉 광역자치단체별 지원시설(지방비 지원) 수 및 운영인력(2017)

구분	시설수	지원기능	운영인력
서울	18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상담, 교육, 의료지원, 문화교류, 문화행사</li> <li>• 외국인 비즈니스 및 창업활동 지원/교육, 교류활성화, 법률관계 민원 지원</li> </ul>	97 (공 33, 민 64)
부산	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상담, 교육, 문화행사</li> <li>• 국제교류사업, 통상활동지원 등</li> </ul>	31 (민간)
대구	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상담, 문화체육행사, 모임장소 제공 등</li> </ul>	11 (민간)
광주	-		-
인천	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제자유구역내 외국인거주자 지원 (교육, 문화서비스, 홍보, 행정서비스 등)</li> </ul>	3 (공무원) * 경자청 위탁
대전	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상담, 교육, 종합생활안내 등</li> </ul>	5 (민간)
울산	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상담, 교육, 문화프로그램 등</li> </ul>	4 (공무원)

출처: 행안부 제공자료, 재구성.

- 기초자치단체의 지원시설수는 30개인데, 이중 30%인 9개 지원시설의 운영인력이 1~2명의 민간활동가에 의하여 운영되는 영세적 상황으로 시스템화된 프로그램의 제공이나 대응을 기대하기 어려운 실정(예컨대, 담당자 1인의 휴가/병가 등으로 부재시, 상이한 지원이 필요한 복수의 내담자가 있는 경우 등)

**〈표 3-10〉 기초자치단체 지원시설의 운영인력 현황(2017)**

구분	운영인력		
	1~2명	3~4명	5명 이상
기초단체 지원시설수	9	6	15

출처: 행안부 제공자료 재구성, 충남 천안(사)기빙트리천사운동본부 위탁)은 충남도청의 지원시설로 본 집계에서는 제외

- 지방비 지원시설임에도 불구하고, 운영성과에 대한 평가기준이 불비하여 운영성과에 대한 기본적인 성과판단도 어려운 실정
- 일례로 운영성과를 판단해 볼 수 있는 이용인원의 경우, 이에 대한 공통된 집계 방식이 마련되어 있지 않아 지원기관간, 그리고 운영인력 대비 이용인원의 편차가 매우 크게 나타남

**〈표 3-11〉 기초자치단체 동일기능 지원시설의 운영인력과 연간이용인원(2017)**

	지원시설	주요기능	위탁/직영 (위탁기관)	운영인력	이용인원 (연간)
아산	아산시외국인 노동자지원센터	- 상담, 한글교육, 기타 교육 (적응지원, 정보화, 고용주교육 등), 생활안내서 제작, 체육/문화행사, 노동자 인권사업	위탁 (아산시외국인 노동자지원센터)	7명(민간)	8,000명
포항	남구외국인 근로자상담센터	- 상담, 한글교육, 문화체험행사	위탁 (경동교회)	2명(민간)	20,867명
	북구외국인 근로자상담센터	- 상담, 한글교육, 문화체험행사	위탁 (늘사랑교회)	4명(민간)	5,700명
경주	경주YMCA 외국인근로자 상담센터	- 상담(노동, 법률), 취업지원, 한글교육, 정보화센터/쉼터 운영	위탁 (경주YMCA)	3명(민간)	1,800명
경산	외국인근로자 상담소	- 상담(노동, 법률관계)	위탁 (한국노총경산지부)	1명(민간)	370명
양산	양산노동자의집	- 한글/문화교육, 체육/문화행사, 긴급의료지원	위탁 (양산노동자의집)	2명(민간)	8,000명

출처: 행안부 제공자료, 재구성.

#### (4) 통합지원센터의 외국인주민사업의 위축

- 외국인주민 지원시설은 앞서 본 바와 같이 직영 또는 관련 단체에 위탁하여 운영하고 있는데, 위탁의 경우 외국인지원센터 단독 위탁(음성군), 다문화가족지원센터 통합 위탁(여주시), 일부 사무 위탁(파주시) 등이 있음
- 이 가운데 다문화가족지원센터와 통합위탁되어 운영되는 경우, 단일의 사례이기 때문에 일반화할 수는 없지만 외국인주민업무가 상대적으로 축소되는 사례도 발생
  - 예컨대 아래의 여주시는 2013년에 개소하여 직영으로 운영하던 외국인주민종합지원센터를 2019년 11월 기존의 건강가족·다문화가족지원센터에 통합 위탁하여 운영하고 있음
  - 직영과 위탁후의 외국인주민 담당업무자 수는 큰 변동이 없지만, 운영프로그램에 있어서는 급격한 변화양상을 나타내고 있음
  - 직영당시 기본프로그램 운영계획은 아래 표와 같이 구성되었고, 실제 운영역시 비교 표에서 보는 것과 같이 프로그램이 운영되었음

〈표 3-12〉 외국인주민업무 직영 및 위탁 운영 인력비교 : 여주시

2019.11 이전(직영)	2019.11 이후(위탁)																		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 여주시외국인주민종합지원센터</li> <li>- 직원6 [공무원2, 외국어계약직(외국인주민)2 포함]</li> <li>- 개소일 : 2013. 10. 08.</li> <li>- 운영시간 : 09:00 ~ 18:00(월~금, 일요일)</li> <li>- 사업대상 : 외국인근로자, 유학생, 중도입국자녀, 시민 등</li> <li>- 주요사업                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육사업/상담사업/통·번역 지원</li> <li>· 다문화이해사업/자조모임</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 여주시 건강가정·다문화가족·외국인주민통합지원센터</li> <li>- (사)여수이주민센터</li> <li>- 직원(24) 및 업무</li> </ul> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">센터</td> <td style="text-align: center;">센터장</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">정착팀</td> <td style="text-align: center;">팀장1</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">직원 1~3</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">직원4</td> <td style="text-align: center;">외국인주민 지원</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">직원5</td> <td style="text-align: center;">(외국인주민) 통번역서비스(중국어), 외국인 근로자 회원관리</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">직원6</td> <td style="text-align: center;">(외국인주민) 통번역서비스(베트남어), 외국인 자조모임</td> </tr> </table>	센터	센터장		정착팀	팀장1			직원 1~3			직원4	외국인주민 지원		직원5	(외국인주민) 통번역서비스(중국어), 외국인 근로자 회원관리		직원6	(외국인주민) 통번역서비스(베트남어), 외국인 자조모임
센터	센터장																		
정착팀	팀장1																		
	직원 1~3																		
	직원4	외국인주민 지원																	
	직원5	(외국인주민) 통번역서비스(중국어), 외국인 근로자 회원관리																	
	직원6	(외국인주민) 통번역서비스(베트남어), 외국인 자조모임																	



2019.11 이전(직영)		2019.11 이후(위탁)	
	직원7	(외국인주민) 통번역서비스(중국어) (다문화통번역사업)	
가족팀	팀장2		
	직원 8~13		
돌봄팀	팀장3		
	직원 14~20		

출처: 여주시 홈페이지, 여주시 건강가정·다문화가족·외국인주민통합지원센터 홈페이지. 직영의 직원수 6명은 행안부 조사결과 참조(제2장 지원시설 관련 전체조사)

〈표 3-13〉 외국인주민 관련 프로그램 : 여주시

구분	프로그램	기간	내용	대상
교육 사업	한국어 교육	매주 일요일	초급,중급,고급,시험대비반 1회3시간운영 운영시간 : 13:00~16:00 (일)	외국인근로자 유학생 중도입국자녀
	직업능력 개발교육	단기	근로능력향상을 위한 직무교육 직장문화이해교육	외국인근로자
	생활법률 이해교육	단기	출.입국, 노동법, 교통기초질서교육 지역생활적응을 위한 이해교육	외국인근로자 유학생 중도입국자녀
	인식개선 교육	단기	직업능력 및 직장 적응력 향상 교육	외국인근로자 유학생 중도입국자녀
상담		연중	일반 및 방문상담	외국인주민 고용업체
통·번역 지원		연중	외국인근로자 고용업체 통번역지원 서비스 (중국어, 베트남어)	외국인주민 고용업체
다문화 이해사업	한국문화 체험	단기	한국전통문화체험활동 고적지답사, 시티투어 등	외국인근로자 유학생 중도입국자녀
자조모임		연중 수시	국가별 자조모임 및 글로벌나눔 봉사단 운영	외국인근로자 유학생 중도입국자녀

출처: 여주시 홈페이지

- 그러나 직영에서 위탁변경 수행기관의 프로그램 운영을 비교해 보면, 아래 비교 표에서 보는 것과 같이 직영(2018.11)으로 운영되던 때의 다수 프로그램들이 통합 위탁후 건강가정·다문화가족·외국인주민통합지원센터에서는 모두 사라지고, 2020년 11월 현재 통합지원센터의 프로그램은 다문화가족 지원관련 위주로 프로그램이 운영되고 있는 실정임

〈표 3-14〉 외국인주민업무 직역 및 위탁 운영 프로그램 비교 : 여수시

여수시외국인주민종합지원센터 2018.11 프로그램 2019.11 이전(직영)		여수시 건강가정·다문화가족·외국인주민통합지원센터 2020.11 프로그램 2019.11 이후(위탁)	
일 시	내 용	일 시	내 용
11.4	○ 여수소방서 생활안전교육 - 대상 : 25명(외국인주민) / 내용 : 화재예방 및 심폐소생술	10-30~11-11	다문화자녀성장지원 (다문화가정 및 일반가정) 슬기로운 버섯생활
11.9	○ 외국인주민 한국문화체험 - 대상 : 35명(외국인유학생) / 내용 : 레일바이크 및 아진크루즈 체험	11-09~11-10	가족사랑의 날 '아경불꽃 크루즈 체험'
11.4.~11.30. (매주 일)	○ 한국어교육 운영 - 대상 : 40명(외국인주민) / 교육과정 : 초급반, 중급반, 고급반	11-19~11-20	가족사랑의 날 '우리가족 정원 만들기'
11.4.~11.30. (매주 일)	○ 한국어능력시험반(TOPIK) - 대상 : 관내 외국인주민 / 내용 : 한국어능력 시험준비	11-09~11-10	가족친화문화프로그램 '여수 예술랜드 문화체험'
11.4.~11.30. (매주 일)	○ 태권도교실 운영 - 대상 : 15명(외국인주민) / 내용 : 태권도 예절 및 기본자세 익히기	11-04~11-13	다문화 부모교육 : 생애주기별 부모교육
연 중 (매주 일)	○ 글로벌 행복나눔 봉사단 - 대상 : 관내봉사를 원하는 외국인주민 - 내용 : 지역민과 함께 관광지 청결활동 및 복지시설 위문활동	11-03~11-05	다문화 부모-자녀 관계향상 프로그램 " 렉스바크 초콜릿 만들기"
연 중	○ 외국인주민 상담 - 대상 : 외국인주민 및 외국인고용 사업주 - 내용 : 한국생활 적응을 위한 체류·의료·법률 및 사업관계증진 상담	11-13~11-18	다문화가족 예비학부모 교육
연 중	○ 외국인주민 통·번역 서비스(중국, 베트남) - 대상 : 외국인주민 및 외국인고용 사업주 / 내용 : 근로관계, 체류 및 생활예로 등	11-16~11-18	다문화가족문화체험활동 ' 예술랜드 문화체험'
		11-23~11-23	다문화자녀성장지원 (다문화가정 및 일반가정) '해미크라스마스 트리만들기'
		11-17~11-23	보건소에서 찾아가는 다문화가족 이동건강관리
		11-26~11-27	비대면프로그램-가족사랑의 날
		11-28~12-04	이혼위기가족을 위한 정서지원 프로그램
		11-09~11-19	행복한 부모되기

출처: 여수시정시블로그(여수통통)(<https://blog.naver.com/yeosuever/22139365271>) / 여수시 건강가정·다문화가족·외국인주민통합지원센터 홈페이지

## 2. 개선방안

### [개선기본방향]

- ▶ 지방자치단체 외국인주민지원조직 적정규모화 및 역할 명시
- ▶ 외국인주민 지원시설 설치·운영의 근거 마련
- ▶ 외국인주민 지원시설의 내실화

#### (1) 지방자치단체 외국인주민지원 전담부서 설치

- 지방자치단체에서 외국인주민 관련 전담부서의 설치·운영이 필요하지만, 공무원수나 예산이 한정적인 현실점에서 지방자치단체가 이를 추진하기는 여건상 매우 어려운 실정인 바, 이를 해결하기 위해서는 사전적으로 다음 두 가지 조치가 이루어질 필요가 있음
  - 외국인주민의 주민수 반영에 따른 담당인력 및 예산 확보
  - 외국인주민 전담부서 및 인력모형 개발
- 첫째, 지방자치단체내 외국인주민 전담부서를 설치하기 위해서는 외국인주민의 주민수 반영이 선행되어야 함
  - 이를 통하여 담당인력 및 예산을 확보할 수 있어야 지방자치단체에서도 조직구성에 반영하는 것이 가능하기 때문임
  - 최선의 방법은 제1절에서 제시한 「주민등록법」 개정(안)으로 외국인주민의 범주내 모든 대상이 「주민등록법」상 주민에 포함될 경우, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」, 지방교부세 산정기준 등의 변경으로 인하여 관련 예산 확보도 가능

**지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정**

제7조(기구설치기준의 적용) ① 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 등 행정구역의 개편으로 기구를 설치하는 경우와 지방자치단체의 인구가 증가하여 기구를 증설하는 경우 제9조에 따른 시·도의 기구설치기준과 제13조에 따른 시·군·구의 기구설치기준을 적용할 때 그 인구는 전년도말 현재 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민수를 기준으로 한다. 다만, 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 등 행정구역의 개편으로 기구를 설치하는 경우에는 그 행정구역 개편 예정일의 바로 앞 분기말 현재 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민수를 기준으로 할 수 있다.

제22조(정원책정의 일반기준) ① 정원은 정원의 관리기관별로 직급을 정하여 책정하되, 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.

1. 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려하여 정원을 책정하여야 한다.

- 둘째, 앞서 첫째 조건의 토대 위에서 외국인주민 전담부서 표준모델(인구 규모별/정책대상별 외국인전담부서 설치필요성, 규모, 기능, 수행인력 등)에 대한 표준 모델의 개발 및 보급이 요구됨
  - 표준모델의 개발은 행정안전부 사회통합지원과와 전문가의 협업을 통한 ‘외국인주민 전담부서 운영을 위한 조직진단’을 통하여 도출 가능함
  - 표준모델 개발시 포함되어야 할 사항은 다음과 같음

**〈표 3-15〉** 외국인주민 전담부서 조직진단 과정

구분	진단사항	비고
1단계	• 외국인주민 전담부서의 역할과 수행기능 도출	• 일부 위탁 운영시 행정부문과 민간부문의 분담 역할 및 수행기능 명시
2단계	• 기능별 업무량 분석을 통한 적정 수행인력 산출	• 업무량분석(기능별 특성과 관내 외국인수 연계 검토)
3단계	• 전담부서 규모 산출	

- 위에서 제시한 것과 같이 전담부서가 설치될 경우 외국인주민업무의 전문성(외국인주민에 대한 이해, 외국인 관계 법령, 교육/상담 등 지원 프로그램 개발, 관련 민원 대응 등), 외국인주민 대응의 특수성 등을 고려하여, 담당직을 전문직화하는 방안 역시 추후 검토할 필요가 있음

## (2) 외국인주민 지원시설 설치·운영의 근거 마련

- 외국인주민의 지원시설 설치·운영의 근거는 법령에 포함시키는 방법과 조례에 근거를 마련하는 방법으로 대별해 볼 수 있음

### 1) 법령에 근거 규정 포함

- 「재한외국인처우기본법」 개정(안)
  - 「재한외국인처우기본법」의 경우 관련 내용에 대한 법개정안이 상정되어 있음
    - \* 참조(정성호의원 대표 발의안, 2020.7. 「재한외국인처우기본법」 일부개정법률안, “국가와 지방자치단체는 재한외국인과 결혼이민자의 처우개선을 위하여 외국인복지센터 설치·운영, 비용 지원” 제시
  - 동법의 경우 정책대상으로 재한외국인과 결혼이민자(한국국적취득자 포함)를 포괄하고 있는 바, 정성호의원 대표 발의안의 경우 지방자치단체의 입장에서 관련 시설지원에 대한 예산운영의 실효성 확보차원에서 근거마련의 우선순위를 가질 수 있음
  - 다만, 정성호의원 대표 발의안의 경우 「다문화가족법」에 의한 다문화가족지원센터 업무와 일부 중복된다는 점, 명칭의 제한성 등이 논란의 대상이 되고 있는 바, 이 부분에 대한 보완 필요가 있음<sup>8)</sup>

8) 발의안에 대하여 법제사법위원회의 검토보고서가 제시하는 중복부분은 발의안의 외국인복지센터 업무중 교육상담등 지원사업, 한국어교육의 두 가지 영역임

〈표 3-16〉 정성호의원 대표 발의안에 대한 관계기관 의견

관계기관	주요 입장
법무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방재정법상 지방보조금 법적근거 마련의 입법취지 공감</li> <li>- 다양한 사업성격상 외국인복지센터라는 명칭을 외국인지원센터로 수정 필요</li> <li>- 다문화가족지원법에 따른 지원대상은 제외 필요</li> </ul>
법원행정처	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법 취지 공감</li> <li>- 다문화가족지원법에 따른 다문화가족지원센터 업무와 중복되고 있다는 점에 대한 고려 필요</li> </ul>
행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 재정상황 및 다문화가족지원센터와의 형평성 등 고려, 운영비 지원 타당</li> <li>- 시설명칭을 외국인복지센터가 아닌 포괄적·일반적인 외국인지원센터로 규정 필요</li> </ul>
여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 다문화가족지원법에 따라 다문화가족지원센터 업무수행</li> <li>- 다문화가족지원센터와 기능 중복으로 인한 비효율성 초래가능한 바 신중 검토 필요</li> </ul>

출처 : 법제사법위원회, “재한외국인처우기본법 일부개정안법률안 검토보고”, 2020.9. 내용 요약

- 먼저, 논란이 되는 업무 중복의 경우 교육상담과 한국어교육 부문으로 다문화가족의 경우 다문화가족지원센터에서 이미 행해지고 있기 때문에 이 두 업무는 다문화가족을 제외하고 재한외국인에 한정하는 것으로 하고, 또 이들이 향후 지역사회내에서 민주시민으로 자기역할을 수행해 나갈 수 있도록 시민교육과 참여활동을 지원하는 업무의 추가적인 보완 필요
- 이상의 보완사항을 반영하여 아래 〈표〉와 같이 수정안을 제시할 수 있음

〈표 3-17〉 재한외국인처우기본법 개정안 보완사항

현행법률	정성호의원등 개정발의안	수정안
제11조(재한외국인의 사회적응지원)	<p>제11조(재한외국인의 사회적응지원) 제11조의2(외국인복지센터의 설치·운영) ① 국가와 지방자치단체는 재한외국인과 결혼이민자의 처우개선을 위하여 외국인복지센터(이하 "복지센터"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② (생략) ③ 복지센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 재한외국인과 결혼이민자를 위한 교육·상담 등 지원사업 2. 재한외국인과 결혼이민자에 대한 한국어 교육 3. 재한외국인과 결혼이민자에 대한 대한민국 사회에 관한 정보제공 및 지원사업 홍보 4. 재한외국인과 결혼이민자의 인권옹호를 위한 교육·홍보 5. 내국인에 대한 다문화 이해교육 6. 그 밖에 재한외국인과 결혼이민자의 처우개선을 위한 사업</p> <p>④ (생략) ⑤ 국가와 지방자치단체는 복지센터에 대하여 예산의 범위에서 재항 각 호의 업무를 수행하는 데에 필요한 비용 및 운영에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p>	<p>제11조(재한외국인의 사회적응지원) 제11조의2(외국인복지센터의 설치·운영) ① 국가와 지방자치단체는 재한외국인의 사회적응과 처우개선 등을 지원하기 위한 센터(이하 "지원센터"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② (생략) ③ 지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 재한외국인의 교육·상담 등 지원사업 2. 재한외국인에 대한 한국어교육 3. 재한외국인과 결혼이민자에 대한 대한민국 사회에 관한 정보제공 및 지원사업 홍보 4. 재한외국인과 결혼이민자의 인권옹호를 위한 교육·홍보 5. 재한외국인과 결혼이민자의 민주시민교육 및 지역사회 참여활동 지원 6. 내국인에 대한 다문화 이해교육 7. 그 밖에 재한외국인의 처우개선을 위한 사업</p> <p>④ (생략) ⑤ 국가와 지방자치단체는 지원센터에 대하여 예산의 범위에서 재항 각 호의 업무를 수행하는 데에 필요한 비용 및 운영에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p>



○ 「주민등록법」 개정(안)

- 제1절에서 제시한 주민 대상의 개정(제1절 「주민등록법」 개정(안) 참조)
- 외국인주민의 범주내 모든 대상이 「주민등록법」상 주민에 포함될 경우, 별도의 지원시설 근거 마련이 필요하지 않고, 지방교부세 산정기준 등의 변경으로 인하여 관련 예산 확보도 가능

\* 지방교부세 산정기준(현재와 같이 일부 항목에 대한 보정계수 활용이 아니라 주민수로 계산되는 모든 항목에 외국인주민수 기본 포함)

2) 조례에 근거 규정 포함

○ 「외국인주민지원조례」에 지원시설의 설치·운영 근거 신설

- 개정 절차의 간편·신속한 장점이 있는 반면,
- 관련 예산이 별도로 주어지지 않는다는 점에서 지방자치단체 부담 추가요인으로 작용

○ 「외국인주민지원조례」에 지원시설 관련 조항을 포함시킬 경우 다음 사항 포함 필요

- 지원시설의 설치·운영
- 지원시설의 외부단체 지정시 및 일부/전체 사무의 위탁
- 지원시설 지정시 비용의 보조
- 지원시설 지정에 따른 비용보조시 점검책임

〈표 3-18〉 외국인주민 지원조례 개정(안) : 지원시설의 설치·운영 등

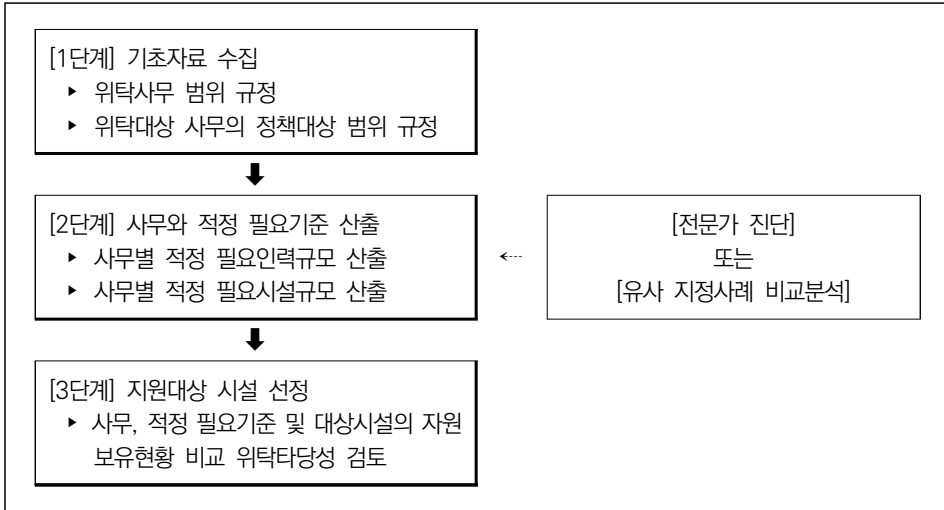
현행	개정(안)
제20조 (외국인주민센터 등의 지정) ① ○○시장은 <u>외국인주민을 위하여 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 외국인주민센터로 지정하고, 제7조제1항 각 호에 해당하는 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다.</u>	제20조 (외국인주민 지원시설의 설치·운영 및 지정 등) ① ○○시장은 제7조제1항 각 호에 해당하는 업무의 추진을 위하여 외국인주민 지원과 관련된 시설을 <u>설치·운영하거나, 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 지원시설로 지정하여 제7조제1항 각 호에 해당하는 업무의 일부 또는</u>

현행	개정(안)
<p>② ○○시장은 <u>다문화가족 지원에 필요한 전문 인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 다문화가족 지원센터로 지정하고, 제7조제2항 각 호에 해당하는 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다.</u></p> <p>③ 제1항 내지 제2항에 따라 지정한 센터에 대하여 예산의 범위에서 업무수행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p> <p>④ 지정운영 기간은 3년으로 하되, 재지정할 수 있으며, 그 밖에 필요한 사항은 별도 약정을 체결한다.</p>	<p>전부를 위탁할 수 있다.</p> <p>② ○○시장은 제7조제2항 각 호에 해당하는 업무의 추진을 위하여 <u>다문화가족 지원과 관련된 시설을 설치·운영하거나, 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 지원시설로 지정하여 제7조제2항 각 호에 해당하는 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다.</u></p> <p>③ 제1항 내지 제2항에 따라 지정한 시설에 대하여 예산의 범위에서 업무수행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p> <p>④ 지정운영 기간은 3년으로 하되, 재지정할 수 있으며, 그 밖에 필요한 사항은 별도 약정을 체결한다.</p> <p>⑤ ○○시장은 제1항 및 제2항 및 제3항에 따라 업무를 위탁하거나 비용을 보조한 경우 <u>관계 공무원에게 관련 사항에 대하여 정기 점검을 실시하도록 하고, 필요한 경우 수시로 지도·점검하게 할 수 있다.</u></p>

### (3) 지원시설 설치 및 지정의 내실화

- 조례에 규정된 지원시설의 ‘필요한 전문인력과 시설’ 기준 검토를 위하여, 적정인력규모 및 시설규모 산출방법 마련 필요
  - ① 설치의 경우 필요한 전문인력과 시설 등의 설치기준 마련을 위하여,
  - ② 지정의 경우 선정과정의 객관성 확보, 지정된 지원시설의 내실화 및 이를 통한 정책적 지원의 효과성 제고 모색을 위하여 필요

〈표 3-19〉 지원시설의 시설기준 도출 과정(예시)



- 또한 지원시설의 설치·운영 또는 지정시에 운영과정(관련 프로그램 포함) 및 성과에 대한 평가 및 환류시스템을 제도화하여 프로그램 운영의 적정성, 인력규모 및 시설기준 등에 대한 객관화의 정도를 지속적으로 보완해 나갈 수 있도록 하여야 함

## 제3절 외국인주민의 참여활동

### 1. 문제점

- ▶ 운영의 형식성과 외국인주민의 참여 저조
  - 지원협의회와 자문회의의 운영실적과 외국인주민 참여율 저조
  - 회의개최의 임의성
  - 지원협의회와 자문회의의 성격 중복
- ▶ 운영과정의 비공개

#### (1) 운영의 형식성과 외국인주민 참여 저조

- 지방자치단체에서는 외국인주민 시책의 효과적 추진을 위하여 조례에 근거한 ‘외국인주민 지원협의회’와 ‘외국인주민 자문회의’를 운영하고 있음
  - ‘외국인주민 지원협의회’는 16개 시·도 및 130개 시·군·구에서 운영되고 있으며, 위원은 총1,803명임(외국인주민 224명, 12.4%)
  - ‘외국인주민 자문회의’는 4개 시·도 및 8개 시군구에서 지원협의회와 별도로 구성(6개 시·도 및 80개 시·군·구에서 지원협의회와 통합 운영), 위원 총145명(외국인주민 67명, 46.2%)
  - 이외에도 외국인주민 자율방범대 등 다양한 형태의 외국인주민 참여기구를 구성·운영하고 있음

〈표 3-20〉 외국인주민 지원협의회 및 자문회의 비교(통합 표준조례안 기준)

구 분	협의회	자문회의
목 적	외국인주민 등에 대한 지원 정책의 효율적 추진	외국인주민 지원정책 수립 및 제도개선에 대한 자문, 정책참여
구 성	15인 이내(위촉직 과반수 이상) • (당연직) 부시장, 외국인 지원업무 담당국장, 교육청·고용안정센터·출입국관리사무소 소속 관계관 • (위촉직) 관련단체, 기관, 학계 및 1년 이상 거주한 외국인주민 중 시장이 위촉	20인 이내 • 외국인주민 지원에 관한 풍부한 경험과 학식을 갖춘 자
임 기	2년	2년
기 능	외국인주민 등 지원에 관한 심의 • 지원계획 수립, 시행 및 평가 • 지원사업의 지역 공동사안에 대한 상호 협력에 관한 사항 • 함께하는 지역공동체 구현에 관한 사항 등	• 외국인주민 지원사업에 관한 자문
회 기	• 정기회의 : 연 2회 • 임시회의 : 시장 또는 위원장이 인정할 때	• 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 소집
보 수	• 수당/여비	• 수당/여비

출처 : 외국인주민 및 다문화가족 지원조례(통합표준안)

### 1) 외국인주민 지원협의회회의 운영실적과 외국인주민 참여율 저조

- 먼저 운영적 측면에서 지원협의회 회의실적은 광역과 기초단체를 포함하여 146개 단체에서 설치하고 있으며, 연간 회의실적은 총 169회로 지원협의회 1개당 연간 1.2회 개최
  - 이러한 사실은 조례상 2회의 정기회의와 필요시 임시회의를 개최하도록 되어있음에도 기본적인 회의 개최수도 채우지 못하고 있는 실정
  - 이와 같은 회의 개최수의 절대적인 부족은 외국인주민 지원에 대한 시책개발 및 점검에 있어 제한요인으로 작용
  - 일례로 외국인주민의 제안건수와 채택건수를 보면 전체 146개 지원협의회에서 총 47건의 제안이 이루어졌고, 이중 27건이 채택되어 지원협의회 1개당 연간 한 건의 제안도 제대로 이루어지지 못하였고(지원협의회 1개당

0.3건), 채택된 건수는 그 보다 훨씬 적게 나타나고 있다는 점에서도 잘 알 수 있음

- 이러한 사실은 회의의 주 내용이 자치단체의 지원계획에 대한 심의위주로 진행되고, 실질적인 외국인주민의 의견 수렴과 관련 정책의 평가 등은 거의 이루어지지 못하고 있음을 반영
- 다음 구성원의 참여 비율을 보면 전체 위원 1,803명중 외국인주민은 224명으로 전체의 12.4%에 불과
  - 외국인주민에 대한 지원시책의 심의 및 평가는 기본적으로 외국인주민의 시각으로 보는데서 출발하지만, 현재와 같은 구성에서는 다양한 외국인주민의 의견을 대표하고, 이를 결집하여 대변하는 것은 불가능
  - 또한 현재와 같이 당연직의 경우 행정기관의 간부급 공무원으로, 위촉직도 관련단체 임원이나 학계 전문가들로 구성되어 지원협의회 1개당 1~2명이 참여하는 외국인주민이 직접적 경험에서 우러나오는 이야기를 자유롭게 논의하기 어려운 실정

〈표 3-21〉 외국인주민 지원협의회 구성 및 운영(2017)

지자체 (기초단체)	협의회 구성 지자체	구성 현황			운영 현황		
		소계	내국인	외국인주민	회의실적	외국인주민 제안	외국인주민 제안채택
합 계	146(130)	1,803	1,579	224	169	47	27
서울(25)	15(14)	180	153	27	19	16	6
부산(16)	5(4)	72	64	8	7	1	0
대구(8)	2(1)	29	24	5	3	1	0
인천(10)	8(7)	88	79	9	10	7	7
광주(5)	2(1)	29	27	2	3	1	1
대전(5)	2(1)	25	23	2	2	0	0
울산(5)	5(4)	64	58	6	2	0	0
세종	1	13	10	3	2	0	0
경기(31)	22(22)	308	271	37	36	42	11

지자체 (기초단체)	협의회 구성 지자체	구성 현황			운영 현황		
		소계	내국인	외국인주민	회의실적	외국인주민 제안	외국인주민 제안채택
강원(18)	6(5)	61	54	7	8	0	0
충북(11)	8(7)	84	75	9	5	1	1
충남(15)	8(7)	115	91	24	17	2	1
전북(14)	14(13)	151	135	16	16	5	5
전남(22)	20(19)	230	205	25	15	1	1
경북(23)	18(17)	203	185	18	12	10	3
경남(18)	9(8)	116	101	15	9	2	2
제주	1	35	24	11	3	0	0

출처: 행안부 내부자료.

## 2) 외국인주민 자문회의의 운영실적과 외국인주민 참여율 저조

- ‘외국인주민 자문회의’ 운영실적 역시 지원협의회와 마찬가지로 저조한 상황인데, 총 12개의 자문회의가 연간 9회의 회의를 개최하여 자문회의 1개 당 연평균 0.75회 개최에 그쳤고, 미개최 자문회의도 5개나 되는 상황

〈표 3-22〉 외국인주민 자문회의의 구성 및 운영 현황

지자체 (기초단체)	구성 지자체	구성 현황			운영 현황		
		소계	내국인	외국인주민	회의실적	외국인주민 제안	외국인주민 제안채택
합 계	12(8)	158	91	67	9	9	9
부산(16)	1(1)	13	13	0	0	0	0
대구(8)	2(2)	20	19	1	1	1	1
울산(5)	2(1)	28	10	18	1	0	0
경기(31)	2(2)	26	12	14	2	0	0
강원(18)	2(2)	16	14	2	1	1	1
충남(15)	1(0)	15	0	15	3	3	3
경북(23)	1(0)	17	15	2	0	0	0
제주	1(0)	23	8	15	1	4	4

출처: 행안부 내부자료(※ 6개 시·도 및 80개 시·군·구에서는 지원협의회와 통합 운영)

- 총 12개 자문회의에서 외국인주민 제안실적도 자문회의 1개당 1건에도 미치지 못하는 총 9건에 그쳐, 67명의 외국인 자문위원(전체 자문위원의 46.2%)의 역할 및 회의운영방식에 대한 의문 제기
  - 자문회의의 외국인주민 참여비율 역시 구성원의 과반에 못미치는 46.2%로 나타나고 있어, 외국인주민 참여비율 확대가 요구되는 상황

### 3) 회의개최의 임의성

- 현재 조례상으로 규정된 회의가 의무화되어 있지 않아, 단체장의 관심 정도에 따라 개최여부가 결정되는 문제가 있음
  - 먼저, 지원협회의 경우 조례(안) 제11조 제1항에 정기회와 임시회를 구분하여 규정하고 있지만, 제2항에서 ‘협의회 회의’는 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우로 한정하여, 정기회의 경우도 해석의 논란 야기
  - 다음, 자문회의의 경우 정기회와 임시회의 구분 자체가 없이 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우로 한정하여, 의무적 회의 개최가 전혀 불가능한 상황
  - 이와 같이 회의의 개최가 의무적으로 규정되어 있지 않고, 필요에 따라 개최가능한 임의적 성격을 가짐에 따라, 자치단체장이 관심을 가지지 않는 한 운영활성화가 제도적으로 막혀있는 상황

#### [외국인주민 지원조례]

제11조(회의) ① 연 2회 개최하는 정기회의와 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집하는 임시회의로 구분한다.

② 협의회 회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제17조(회의) ① 자문회의의 회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 이를 소집하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 심의한다.



#### 4) 외국인주민 지원협의회와 자문회의의 부분적 성격 중복

- 조례에서는 외국인주민 지원협의회와 자문회의 각각에 대한 규정을 두고, 각각의 기능을 부여하고 있지만, 특히 기초자치단체 차원에서 지원협의회와 자문회의 각각 참여자를 확보하는 것이 쉽지 않고, 역할에 유사한 측면이 있어 상당수 자치단체에서 통합운영(6개 시·도 및 80개 시·군·구에서는 지원협의회와 자문회의를 통합 운영)하고 있는 실정임
  - 이 때문에 하나의 위원회내에 지원협의회와 자문회의의 성격이 혼재하는 경우가 발생하고,
  - 또한 일부 지방자치단체의 경우 직접적으로 외국인주민의 활용이 가능한 외국인주민대표자회의, 외국인주민모니터링단 등을 별도로 활용하고 있어, 외국인주민 자문회의의 역할 약화를 초래하는 요인으로 작용
- 한편 위원의 구성적 측면에서도 지원위원회의 '(당연직) 부시장, 외국인 지원업무 담당국장, 교육청·고용안정센터·출입국관리사무소 소속 관계관, (위촉직) 관련단체, 기관, 학계 및 1년 이상 거주한 외국인주민'과 자문회의의 '외국인주민 지원에 관한 풍부한 경험과 학식을 갖춘 자'가 지역사회 내 한정적인 만큼, 상당부분 겹치는 경우가 발생하여, 더욱 양자의 역할을 모호하게 만드는 원인이 됨

#### (2) 운영과정의 비공개

- 지원협의회와 자문회의의 형식적 운영과 외국인주민 참여율 저조를 야기 하는 원인에 대해서는 앞서 제기한 유사 단체 증설에 따른 기능중복, 외국인주민의 낮은 참여비율 등 여러 가지 요인이 있지만, 또 다른 요인중 하나가 이들 회의의 운영과정과 결과에 대한 비공개를 들 수 있음
- 우리나라 지방자치단체의 경우 자문회의의 구성에서부터, 회의내용, 회의 결과의 조치 등을 외국인주민은 물론, 일반 주민도 확인하기 어려움
  - 실제로 외국인주민이 전체 주민의 10% 이상을 차지하고 있는 지방자치단

체들에서도 홈페이지를 통해 세부적인 외국인주민 관련항목을 찾기가 쉽지 않고,

- 나아가 외국인주민지원협의회나 자문회의의 구성원, 회의록, 회의결과 등을 알 수 없어, 관내 일반 주민은 물론 외국인주민 역시 외국인주민을 위하여 어떤 시책이 쟁점이 되고, 그 과정에서 어떤 논의가 전개되었는지, 그 결과 어떤 시책들이 확정되었는지 확인 불가능

○ 참고로 일본 자치단체의 경우 관련 시책 및 운영과정을 홈페이지를 통하여 공개하고 있음

- 예컨대 가와사키시의 경우 홈페이지 초기 시정정보 항목에서 외국인시민 시책을 쉽게 찾을 수 있고, 이것을 클릭하면 외국인시민과 관련된 추진제도 및 관련 사항들이 공표되어 있어, 시민 누구나 쉽게 시의 외국인주민시책을 확인할 수 있음

〈그림 3-1〉 가와사키시 홈페이지 '외국인시책' 정보

출처: 川崎市 홈페이지.

- 가와사키시의 홈페이지에서 확인가능한 외국인주민 시책으로는,
  - 앞서 홈페이지 '시정정보란'에서 '외국인시민시책'을 클릭하면, 아래 그림에서 보는 것과 같이 관련 시책, 외국인시민대표자회의, 생활관련 다언어 정보, 외국인주민실태조사보고서 등이 게재되어 있음
  - 여기서 다시 '외국인시민대표자회의'를 클릭하면, 구성원, 회의개최일시 및 장소, 회의록, 연간보고서 등의 확인이 가능함

〈그림 3-2〉 가와사키시의 외국인시민시책(홈페이지 게시사항)

現在位置: [トップページ](#) > [市政情報](#) > [平和・人権・交流](#) > [外国人市民施策](#)

**外国人市民施策**

川崎市では、外国人市民の市政参加を推進し、相互に理解しあい、共に生きる地域社会の形成に寄与することを目的に、「川崎市外国人市民代表者会議」を1996(平成8)年に条例で設置しました。また、2005(平成17)年には「川崎市多文化共生社会推進指針」を策定し、国籍や民族、文化の違いを豊かさとして生かし、すべての人が互いに認め合い、人権が尊重され、自立した市民として共に暮らすことができる「多文化共生社会」の実現をめざしています。

- > [多文化共生施策](#)
- > [外国人市民代表者会議](#)
- > [多言語情報](#)
- > [外国人市民意識実態調査報告書](#)
- > [がいこくじんのかたへ\(やさしいにほんご\)](#)

**平和・人権・交流**

- ・ [総合的人権施策](#)
- ・ [外国人市民施策](#)
- ・ [子どもの権利施策](#)
- ・ [男女平等施策](#)
- ・ [平和施策](#)
- ・ [人権・平和・交流の施設](#)
- ・ [姉妹都市・友好都市のプロフィール](#)
- ・ [国内友好都市との交流](#)
- ・ [花巻市との新たな交流について](#)

サンキューコールかわさき  
**044-200-3939**  
(市政に関するお問合せ・ご相談)

よくある質問(FAQ)

**外国人市民代表者会議**

- ・ [外国人市民代表者会議 第13期代表者名簿](#) (2020年10月26日)  
外国人市民代表者会議 第13期代表者の名簿です。
- ・ [議事録](#) (2020年9月17日)
- ・ [ニュースレター](#) (2020年8月31日)  
外国人市民代表者会議のニュースレターを公開しています。
- ・ [2020年度会議日程](#) (2020年8月7日)  
外国人市民代表者会議 会議日程 2020年度
- ・ [外国人市民代表者会議選任要綱](#) (2020年5月13日)
- ・ [外国人市民代表者会議運営要綱](#) (2020年5月13日)
- ・ [外国人市民代表者会議とは](#) (2020年5月13日)  
本市では、外国人市民の市政参加を推進し、ともに生きる地域社会づくりのために外国人市民代表者会議を条例で設置しています。ここでは、代表者会議の目的や仕組みについてご紹介しています。
- ・ [年次報告](#) (2020年4月17日)  
2019年度外国人市民代表者会議年次報告

**外国人市民施策**

- ・ [多文化共生施策](#)
- ・ [外国人市民代表者会議](#)
- ・ [多言語情報](#)
- ・ [外国人市民意識実態調査報告書](#)
- ・ [がいこくじんのかたへ\(やさしいにほんご\)](#)

サンキューコールかわさき  
**044-200-3939**  
(市政に関するお問合せ・ご相談)

よくある質問(FAQ)

電子申請(ネット窓口かわさき)

**市役所**

- ・ [市役所案内](#)

출처: 川崎市 홈페이지.

〈표 3-23〉 가와사키시 외국인시민관련 공표 세부사항(홈페이지)

공표사항	비고
외국인시민대표자회 위원명단	- 실명, 국적, 거주區
외국인시민대표자회 회의 일시/장소	- 8회 일시/장소(연초) → 참관 가능
외국인시민대표자회 회의록	- 실명, 전체발언내용 (2008~2019)
외국인시민대표자회 연차보고서	- 정기회/임시회 심의사항 보고 - 전문가 의견 - 임시회(오픈회의) 참가자 의견 - 각 년도 건의사항/처리부서/조치결과 - 각종 활동사항(뉴스레터, 행사참가 등)
다문화실태보고서	- 외국인시민 인식조사(설문조사) 결과 - 외국인시민 인식조사(인터뷰 조사) 결과

출처: 川崎市 홈페이지를 참조하여 재구성.

## 2. 개선방안

### [단기적 개선방향]

- ▶ 지원협의회와 자문회의의 운영 개선
  - 위원 구성 개선
  - 회의 개최 명료화
- ▶ 운영과정의 공개

### [중장기적 개선방향]

- ▶ 지원협의회와 자문회의의 역할 재조정 : 자문회의의 대표자회의 전환

### (1) 단기적 방안

#### 1) 위원 구성 개선 : 외국인주민 참여비율 제고

- 현재의 외국인주민 지원협의회와 자문회의의 낮은 외국인주민 참여비율을 높이기 위해서는 조례에서 이를 명시할 필요가 있으며, 이를 통하여 외국인주민 시책심의회나 자문의 실효성을 제고
  - 지원협의회는 경우 현재 “위원장 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성하되, 위촉직 위원을 과반수 이상으로 하여야 한다”고 되어 있는 규정에서 “위촉직 의원의 과반수 이상을 외국인주민으로 구성”하도록 하여, 전체적으로 지원협의회에서 외국인주민의 비율이 25%를 확보할 수 있도록 함
  - 자문회의의 경우 현재 “위원장과 부위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성”하도록 되어 있는 규정을 “외국인주민을 과반수 이상”으로 구성하도록 하여, 전체적으로 자문회의에서 외국인주민의 비율이 최소한 50%를 확보할 수 있도록 함

〈표 3-24〉 외국인주민 지원조례 개정(안) : 위원구성 개선

현행	개정(안)
<p>제8조(협의회 설치) ①〇〇시 외국인주민 및 다문화가족에 대한 지원 정책을 효율적으로 추진하기 위하여 〇〇시장 소속으로 “〇〇시 외국인주민 및 다문화가족 지원 협의회”(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 협의회는 위원장 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성하되, 위촉직 위원을 과반수 이상으로 하여야 한다.</p>	<p>제8조(협의회 설치) ①〇〇시 외국인주민 및 다문화가족에 대한 지원 정책을 효율적으로 추진하기 위하여 〇〇시장 소속으로 “〇〇시 외국인주민 및 다문화가족 지원 협의회”(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 협의회는 위원장 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성하되, 위촉직 위원을 과반수 이상으로 하여야 하며, 위촉직 위원의 경우 외국인주민이 과반수 이상이 되도록 구성하여야 한다.</p>
<p>제15조(자문회의의 설치) ①〇〇시장은 외국인주민 및 다문화가족 지원정책 수립 및 제도개선에 관한 자문을 위하여 “〇〇시 외국인주민 및 다문화가족 자문회의”(이하 “자문회의”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>② 자문회의는 위원장과 부위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 자문회의의 위원은 외국인주민 및 다문화가족 지원에 관하여 풍부한 경험과 학식을 갖춘 자를 시장이 위촉하되, 임기는 2년으로 한다.</p>	<p>제15조(자문회의의 설치) ①〇〇시장은 외국인주민 및 다문화가족 지원정책 수립 및 제도개선에 관한 자문을 위하여 “〇〇시 외국인주민 및 다문화가족 자문회의”(이하 “자문회의”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>② 자문회의는 위원장과 부위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하되, 외국인주민을 과반수 이상으로 하여야 한다.</p> <p>③ 자문회의의 위원은 외국인주민 및 다문화가족 지원에 관하여 풍부한 경험과 학식을 갖춘 자를 시장이 위촉하되, 임기는 2년으로 한다.</p>

## 2) 회의운영의 명료화

- 회의운영의 명료화는 크게 ‘회의개최의 구체화’ 측면과 ‘회의운영 결과의 공표’ 측면으로 나누어 살펴 볼 수 있음
- 먼저, 회의개최의 명료화를 위하여 검토가능한 부분은 의무적으로 개최하여야 하는 정기회의를 명시하고, 회의 개최여부에 대한 모호성을 제거하는 것임

- 지원협의회외의 경우 정기회의와 임시회의를 명시하고 있으나, “협의회 회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집”한다고 규정하고 있는 부분(회의 소집이 단체장의 결정에 의하여 제한)을 제거, “임시회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집”하는 것으로 개정하여 정기회의 개최 의무화
  - 자문회의외의 경우 “자문회의외 회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 이를 소집”하는 것으로 되어 있는 부분을 앞서 지원협의회 개정안과 같이 “연 4회 이상 개최하는 정기회의외 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집하는 임시회의로 구분한다. 단 임시회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집”하는 것으로 개정하여 의무적 회의개최 확보
- 다음, 현재 폐쇄적으로 운영되고 있는 회의내용과 결과에 대한 공시를 통하여 회의참여자의 책임성 및 참여율 제고, 행정의 적극성 부여, 주민(외국인주민의 포함)의 관심 유도 등의 효과 모색

〈표 3-25〉 외국인주민 지원조례 개정(안) : 회의운영의 명료화

현행	개정(안)
제11조(회의) ①연 2회 개최하는 정기회의외 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집하는 임시회의로 구분한다. ② 협의회 회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.	제11조(회의) ①연 2회 개최하는 정기회의외 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집하는 임시회의로 구분한다. ② 임시회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 시장은 회의의 내용과 의견의 반영조치 등을 공표하여야 한다.
제17조(회의) ①자문회의외 회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 이를 소집하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 심의한다.	제17조(회의) ① 연 4회 이상 개최하는 정기회의외 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집하는 임시회의로 구분한다. 단 임시회의는 ○○시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집하며, 재적위원 과반수의 출

현행	개정(안)
② 회의에 참석한 위원에 대해서는 예산의 범위 안에서 수당, 여비 등을 지급할 수 있다.	<p>석으로 개의회하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 심의한다.</p> <p>② 회의에 참석한 위원에 대해서는 예산의 범위 안에서 수당, 여비 등을 지급할 수 있다.</p> <p>③ 시장은 <u>회의의 내용과 의견의 반영조치 등을 공표하여야 한다.</u></p>

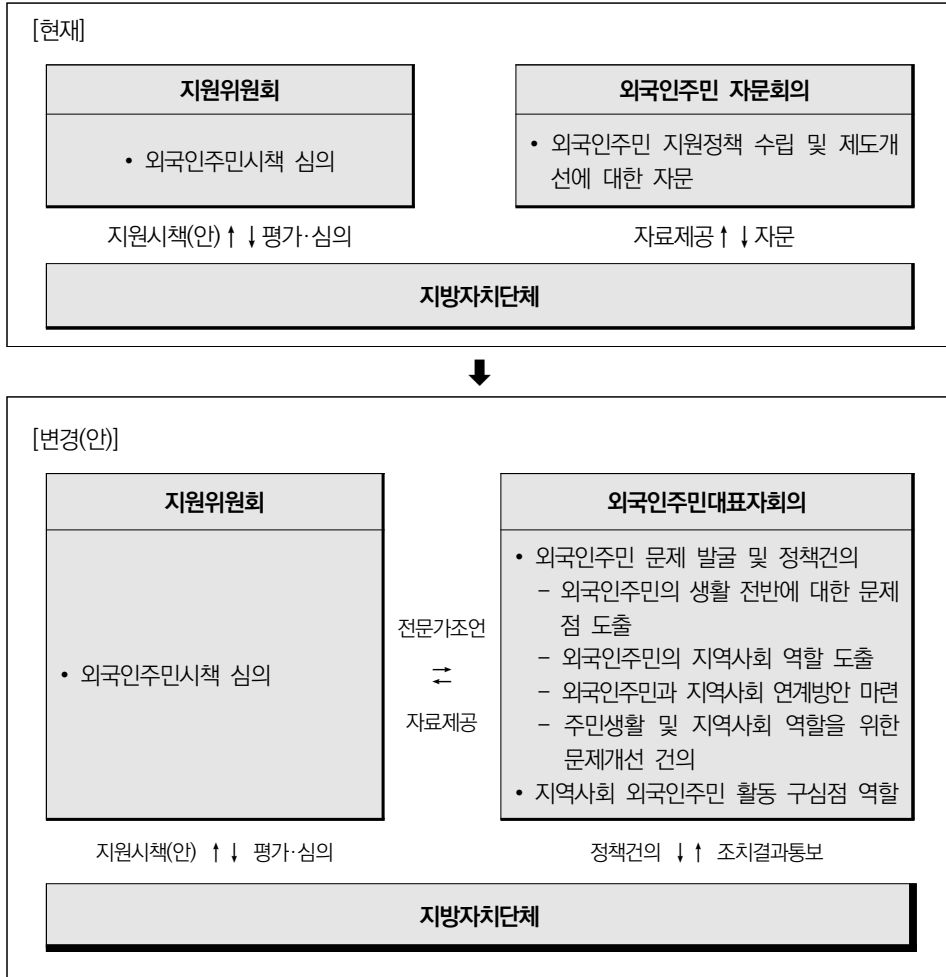
## (2) 중장기적 방안

### 1) 외국인주민 지원위원회와 자문회의의 역할 재조정

- 중장기적으로 지원협의회와 자문회의의 역할을 재조정하여 명확히 구분
  - 지원협의회
    - 현재와 같이 관련 행정기관, 전문가, 외국인주민이 중심이 되어 지방자치단체 외국인주민 시책에 대한 전문가적 자문 및 심의 역할 수행
  - 대표자회의
    - 기존 자문회의를 외국인주민들로 구성되는 대표자회의로 전환
    - 행정 주도가 아니라 외국인주민에 의한 자율적 회의 운영을 지원하고, 대표자회의와 행정간 시책건의 피드백 관계를 명시
    - 외국인주민의 일상생활에서 제기되는 다양한 문제들에 대하여 개선방안을 토론하고, 이를 자치단체에 시책화 건의
    - 지역사회 외국인주민이 주민으로서 역할할 수 있는 다양한 활동분야 개발 및 지원

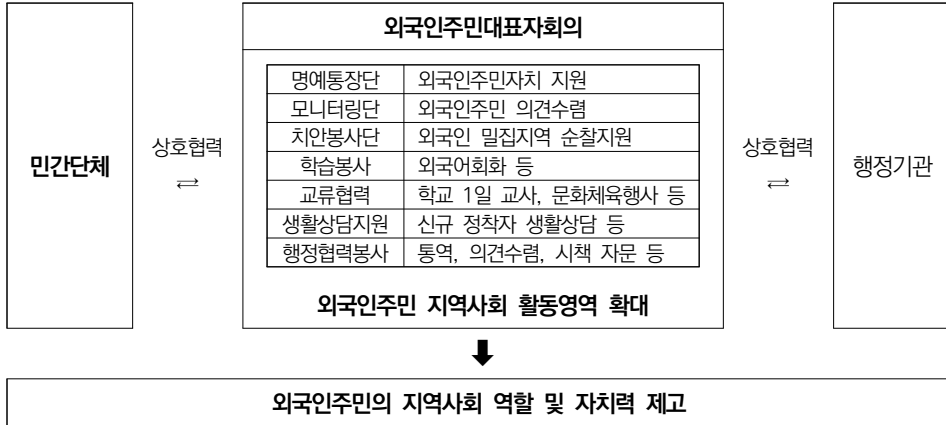


〈그림 3-3〉 외국인주민 자문위원회 역할 및 관계 변화



- 외국인주민이 행정기관의 시책(또는 시혜)의 대상적 존재가 아니라 지역사회 구성원의 일원으로서 역할을 높여나가고, 이를 통해 주체적 입장에서 직접 행정기관이나 민간단체들과 상생적 협력관계를 만들어 갈 수 있도록 지원해야 함

〈그림 3-4〉 외국인주민의 지역사회 역할확대(예시)



- 참고로 일본의 외국인주민 시책우수사례로 인정받는 가와사키시의 ‘외국인 주민대표자회의’ 운영을 지원하는 「외국인주민대표자회의조례」의 내용을 보면, 외국인주민대표자회의의 성격을 분명하게 확인할 수 있음)

〈표 3-25〉 한국과 일본의 지방자치단체 공식 외국인주민 참여협의체(조례 근거)

구 분	외국인주민 자문회의(한국)	외국인시민대표자회의(日 가와사키시)
목적	• 외국인주민 지원정책 수립 및 제도개선에 대한 자문, 정책참여	• 함께 살아가는 지역사회 파트너로서의 위치 부여, 정책참여
근거	• 조례	• 조례
구성	• 20인 이내 • 외국인주민 지원에 관한 풍부한 경험과 학식을 갖춘 자를 시장이 위촉	• 26인 이내 • 외국인시민의 공모, 선정위원회 거쳐, 시장이 위촉 (* 공모자격: 18세 이상으로 시에 1년이상 주민등록이 되어 있는 외국인시민)
임기	• 2년	• 2년

9) 가와사키시의 외국인주민수(우리의 경우 등록외국인 개념)는 2019년 12월 기준 45,638명(전체 시민의 2.98%).

구 분	외국인주민 자문회의(한국)	외국인시민대표자회의(日 가와사키시)
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인주민 지원사업에 관한 자문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인시민 생활전반에 대한 조사심의</li> <li>조사심의 결과를 시장에게 보고</li> <li>활동보고서(매년) 작성 및 공표</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>시장은 의견사항 전청적 대응</li> <li>회의 보고결과 지방의회 보고</li> <li>결과 공표</li> </ul> </div>
회기	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정기회 : 연간 4회(1회당 2일)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>회의개최 일시 홈페이지 연초 공표</li> </ul> </li> <li>임시회 : 위원장 필요 인정시</li> </ul>
신분보수	<ul style="list-style-type: none"> <li>수당/여비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별직 지방공무원</li> <li>회의출석시 수당 지급</li> </ul>
기타		<ul style="list-style-type: none"> <li>필요시 시청 관계부서에 자료 및 관계자 출석 요구</li> <li>직무상 습득 사실에 대한 비밀누설 금지</li> </ul>

출처: 외국인주민 지원 통합조례(안) / 가와사키시 홈페이지.

## 2) 법제화(안)

- 현재의 자문회의를 대표자회의로 전환할 경우, 앞서 제시한 역할에 비추어 다음 사항이 조례에 반영되어야 함
  - 대표자회의 설치 추가(개선) 사항
    - 목적
    - 위원자격 및 선출방법
  - 대표자회의 운영 추가(개선) 사항
    - 회의유형 및 개최
    - 회의운영방식
    - 관계자료 제출 및 관계자 출석, 설명 및 의견청취
    - 대표자회의 참관
    - 회의내용에 대한 단체장의 대응의무 및 공표

〈표 3-26〉 외국인주민 지원조례 개선(안) : 자문회의의 대표자회의 전환

현행	개정(안)
<p>제15조(자문회의의 설치) ①〇〇시장은 외국인 주민 및 다문화가족 지원정책 수립 및 제도개선에 관한 자문을 위하여 “〇〇시 외국인주민 및 다문화가족 자문회의”(이하 “자문회의”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>② 자문회의는 위원장과 부위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 자문회의의 위원은 외국인주민 및 다문화가족 지원에 관하여 풍부한 경험과 학식을 갖춘 자를 시장이 위촉하되, 임기는 2년으로 한다.</p> <p>④ 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.</p>	<p>제15조(대표자회의의 설치) ① 〇〇시장은 외국인주민의 정책참여 제고 및 주민자치 활동의 지원을 위하여 “〇〇시 외국인주민대표자회의”(이하 “대표자회의”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>② 대표자회의는 위원장과 부위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 대표자회의의 위원은 관내에 1년 이상 거주하는 외국인주민의 공모과정을 거쳐 시장이 위촉하되, 임기는 2년으로 한다.</p> <p>④ 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.</p>
<p>제17조(회의) ①자문회의의 회의는 〇〇시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 이를 소집하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 심의한다.</p> <p>② 회의에 참석한 위원에 대해서는 예산의 범위 안에서 수당, 여비 등을 지급할 수 있다.</p>	<p>제17조(회의) ① 대표자회의는 연 4회 이상 개최하는 정기회의와 〇〇시장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집하는 임시회의로 구분한다. 단 임시회는 〇〇시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집하며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 심의한다.</p> <p>② 회의에 참석한 위원에 대해서는 예산의 범위 안에서 수당, 여비 등을 지급할 수 있다.</p> <p>③ 회의의 운영은 대표자회의의 구성원에 의한 자율적 운영을 원칙으로 하며, 시장은 회의 운영에 필요한 공무원 또는 전문가 등을 회의에 참석하게 하여 의견을 듣거나 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <p>④ 대표자회의는 필요한 경우, 관계인에 대하여 자료제출 요구, 관계인의 출석을 요구하여 설명이나 의견을 청취할 수 있다.</p> <p>⑤ 외국인주민 시책지원에 관심이 있는 주민은 회의를 참관할 수 있다. 다만, 위원장이 별도로 정한 경우 참관을 제한할 수 있다.</p> <p>⑥ 시장은 제안된 안건과 그 처리결과를 자문회의에 통지하고, 공표하여야 한다.</p>



# 제4장

## 외국인주민 등록/관리 이원화 문제점 및 개선방안

---

제1절 문제점

제2절 개선방안



## 제4장

## 외국인주민 등록/관리 이원화 문제점 및 개선방안

## 제1절

## 문제점

- ▶ ‘외국인’주민 관리의 이중성
  - 법적 상충
  - 사회통합의 이념과 실제의 괴리
- ▶ ‘외국인’주민의 사회생활 불편 지속

## 1. ‘외국인’주민 관리의 이중성

## (1) 법적 상충

- ‘외국인’주민에 대한 관리는 법적으로는 물론, 법과 실제 현장(지방자치단체)에서의 운영상 괴리 발생
  - 「주민등록법」상 외국인을 주민에 불포함, 「출입국관리법」상 외국인은 외국인등록대장을 통하여 별도 관리
  - 그러나 지역사회 현장에서는 「지방자치법」과 「외국인주민 지원조례」에 따라 외국인도 주민으로서 통합 관리가 이루어지고 있고, 이는 향후 보다 확대 예상
  - 이 때문에 관련 법령의 많은 부분에서 이미 외국인등록증을 주민등록증의 필요사항에 대체하여 사용할 수 있음을 규정(판례 역시 양자가 동일한 효력을 갖고 있음을 판시하고 있음)하고 있으나, 이는 관련된 문제가 발생할 때마다 보완하는 방식으로 근본적 해결방안이 되지 못함



〈표 4-1〉 ‘외국인’주민에 대한 관련 법령/조례간 차이

외국인의 주민 불포함	외국인의 주민 포함
[주민등록법] • 주민 대상에서 외국인 제외  [출입국관리법] • (출입국관리기관)외국인등록, 외국인등록표작성 • (지방자치단체) 외국인등록표에 따라 외국인대 장 작성·관리	[지방자치법] • 주민 개념에 외국인 포함 유권해석(행안부)  [외국인주민 지원조례] • 외국인주민 대상에 ‘외국인’ 포함

- 이와 같이 실제 생활에서 외국인등록증과 주민등록 양자가 동일한 효력을 가지고 있는 것으로 활용되고 있음에도 불구하고, 현장(지방자치단체)에서 양자가 하나의 시스템에 의하여 관리되지 못하고, 이중적으로 운영됨에 따라 지방자치단체의 입장에서는 주민관리의 중복 비용 발생, ‘외국인’주민의 주민지원 누락, ‘내국인’주민과 ‘외국인’주민의 합산과정에서 나타나는 통계적 불합리, ‘외국인’주민의 민간분야 생활불편까지 다양한 문제발생의 원인이 되고 있음
- 일례로 지방자치단체 차원에서 다수의 ‘외국인’주민 시책이 추진되고 있음에도 불구하고, 정작 시책추진을 위한 예산이 제대로 주어지지 못하고 있음(지방자치단체에 대한 지방교부세 지급시 대부분의 지표 근거가 ‘주민수’로 계산되지만, ‘외국인’주민은 주민등록으로 관리되지 않아 배제. 외국인의 경우 일부 지표에서 그것도 보정변수로만 활용되어 ‘외국인’주민이 많은 자치단체일수록 주민예산운영에 어려움 가중되고 있는 실정),
- 이러한 사실은 동일한 주민임에도 서비스 지원과 관련하여 내국인과 외국인 간 갈등 야기의 원인이 되기도 함(특히 코로나19 상황에서 재난지원금 지급시 외국인에게 이를 지급하는 것에 대한 일부 국민들의 의문 제기. 실제로 경기도의 경우 국민권익위의 권고에도 불구하고 지급하지 않기로 결정)

## (2) 사회통합의 이념과 실제의 괴리

- 사회통합의 목적은 ‘외국인’주민이 시혜적·수동적 대상이 아니라, 지역사회에서 주체적·적극적 주민으로서 함께 살아갈 수 있도록 지원하는 것임
- 우리나라의 경우 정책적으로는 ‘외국인’주민의 사회통합을 위하여 관계 중앙부처는 물론, 지방자치단체까지 참여하는 정책추진 네트워크를 운영하고 있지만, 사회생활의 가장 기본이 되는 주민등록에서 이중적 관리가 행해짐으로써, 사회통합의 실질적 의미 저해
  - 첫째, 이중적 관리는 사회통합의 다양한 노력에도 불구하고, 중앙정부의 외국인정책개발의 기본 시각에 있어서 ‘외국인’주민을 주체적·참여적 주민이 아닌, 행정기관에서 국민(또는 주민)에 준하여 권리를 인정해 주는 시혜적·수동적 대상으로 보게 만들
  - 둘째, 이러한 이중적 관리에 의하여 적극적 행정이 되지 못하고 문제가 발생할 때마다 대응하는 소극적 문제보완형 내지 지원형 행정에 머물게 하는 요인이 됨(이러한 사실은 앞서 제3장의 참여활동 부분에서 본 바와 같이 외국인주민 정책이 한국의 경우 지원정책 중심인데 비하여, 일본의 경우 참여정책 중심으로 만드는 원인이 됨)
  - 셋째, 이중적 관리는 지역사회 ‘내국인’주민과 외국인 양자 모두에게 부정적 인식을 줄 수 있는 바, ‘내국인’주민에게는 지역사회내 삶의 질에 부정적 영향을 미치는 부담요소로, 그리고 외국인에게는 ‘지역사회의 참여주체’로서의 위치가 아닌 ‘지역사회의 주민과 동일하게 인정받는 지원대상’으로 인식하게 만들 수 있는 문제를 안고 있음
- 이상과 같은 주민등록·외국인등록의 이중적 관리는 외국의 사례와 비교해 볼 때도 외국인관리정책의 경직성과 통제성을 보여줌
  - 아래 표에서 보는 것과 같이 애초부터 주민등록체제를 두지 않고 있는 영국과 미국은 물론, 주민등록제도를 운영하고 있는 독일과 일본의 경우도 외국인의 관리는 ‘자치사무’로서, 지방자치단체 차원에서 주민등록에 통합하여 관리

〈표 4-2〉 국가별 출입국관리 및 주민등록 비교

	출입국관리		자치체등록업무	사회보험/ 세금관리	정부부처/자치체간 정보공유
	출입국관서	자치단체			
영국 미국	특정국적자 등록(영) 체류자격발급 영주자(미)		자국민 선거인명부에 등록(주민등록제 도 없음)	납세자번호(영) 사회보험번호(미)	관계부처와 계약에 기초한 유통(영)
독일	입국심사	체제허가 (기초단체 외국인국)	자국민 및 외국인 주민등록	임금세번호	외국인데이터를 각 부처, 자치체가 정보 공유
일본 (과거)	입국심사	외국인등록증 발급(자치체 법정수탁사무)	외국인대장 관리	외국인등록에 기초한 관리	
일본 (현재)	체류카드 발급	주민증 발급	주민기본대장에 외국인대장을 통합	사회보장카드 도입(주민기본 등록시스템과 연동)	주민기본등록 시스템의 일부를 데이터화해 각 부처, 자치체가 정보 공유

출처: 井口泰, 外国人政策の改革と新たなアジアの經濟連携の展望: 入管政策と統合政策を基盤として, 移民政策研究(移民政策學會), 2009. p.19. 일부 재구성

- 이는 향후 우리나라의 적극적 인구정책, 이민행정체계 구축에 대한 적정 대응측면에서도 문제 발생 가능
  - 향후 인구문제대응과 관련하여 정부에서 발표한 [인구구조 변화대응방향]에 의하면<sup>10)</sup> 일정요건을 충족할 경우 국내출생 외국인자녀의 한국국적 부여방안 등에 대하여 검토 연구
  - 이는 인구감소에 대응하여 외국인에 대한 적극적 동화정책을 표방하는 것으로, 이 경우 현행 법체계로라면 외국인가정의 경우 부모는 외국인등록, 자녀는 주민등록으로 동일 세대임에도 분리·관리하는 문제 발생
  - 이 때문에 이민행정체계가 효과적으로 관리되기 위해서는 무엇보다 출입국관리와 거주시 필요한 지원 등이 유기적으로 연계된 관리, 즉 통합관리체제의 부재<sup>11)</sup> 문제에 대한 해결 필요성 제기

10) 동아일보, 2020.8.28.

## 2. 외국인의 사회생활 불편 지속

- 주민에 대한 지방자치단체의 행정서비스 제공토대는 기본적으로 주민등록에 기초하여 이루어 짐
  - 주민등록은 행정단위의 가장 기초적인 단위에서 만들어지는 기본정책자료로서 지방자치단체는 물론, 국가정책 수립의 바탕이 됨
  - 그러나 외국인주민의 경우 「지방자치법」에 의하여 주민으로 인정됨에도 불구하고, 「주민등록법」과 「출입국관리법」에 의하여 ‘내국인’주민과 별도 관리되면서, 주민등록과 연계되어 있는 다양한 기초서비스의 누락 및 제외로 인한 불편과 손해를 감수하고 있는 상황
  - 이러한 공공기관의 서비스는 물론 인터넷뱅킹 가입과 같은 민간기관에 의하여 제공되는 서비스 역시 ‘외국인’주민의 경우 제외되는 사례가 있어, 공적·사적 사회생활에 있어 ‘내국인’주민과 차별대우를 받고 있는 사례가 다수 발생

〈표 4-3〉 주민등록 관련 외국인주민 불편사항(사례)

	사례	비고
공공 영역	전국 초등학교에서 신입생 예비소집이 이뤄지지만 현장에서는 혼란. 예비소집일에 이동도 반드시 참석토록 ... 하지만 취학통지서에 이런 내용이 정확히 기재돼 있지 않은데다 취학통지서조차 받지 못하는 다문화가정은 관련 공식 사항을 확인하기가 쉽지 않음. 다문화가정 학부모는 혼자 무작정 학교를 찾았다가 “아이와 함께 오셔야 한다” 주민센터에서 필요한 서류를 발급받아 오시라”는 말을 듣고 발길을 돌리는 경우가 대다수. <u>외국 국적의 학생은 예비소집일에 출입국사실증명서와 외국인등록사실증명서 등 서류 4개를 제출해야 하는데 이를 모두 발급받아 오는 학부모가 드물다는 것</u> (국민일보, 2019.1.10., “아이 데려오란 말 못들었는데...” 대혼란 겪은 다문화가정)	교육청 주민등록 기반 취학통지
	‘금천구 교복지원조례’에 의한 구내 중·고등학교 신입생에게 교복 구입비 30만원 지급시, 지급대상을 ‘금천구에 주민등록을 둔 자’로 규정하여 <u>대상에 외국 국적의 학생은 불포함</u> . (경향신문, 2020.5.17. “한국에 19년 살고 도 ... 외국인자녀라 교복지원 안된다네요”) (* 이후 지급하는 것으로 개정)	주민등록 기반 지원금 지급 조례 제정

11) 한국행정연구원, 국가발전과 통합제고를 위한 이민행정체계 구축방안, 2017.

	사례	비고
민간 영역	법원의 경매과정에서 주민등록에 관리되지 못하는 외국인의 경우 법원의 통지를 받지 못해 전세보증금을 돌려받지 못하는 등 피해 속출(한국일보, 2017.3.30. “집경매 절차 몰랐다고 전세금 날려 - 중국동포의 조각난 코리안드림”)	법인 주민등록 기반 관련 통지
	외국인의 경우도 임대차·매매계약이 가능하지만, 전입세대 열람시 외국인 거주자는 미표기되고, 직접 열람도 불가능하여, 해당 물건지가 매매·근저당 설정되는 경우 임국민인 임차인은 물론 선의의 내국민 매수자 역시 피해 발생 가능	외국인 주민등록 미표기 및 직접 열람 불가
	카카오뱅크 이용자 수는 930만명 이상, 한국에 거주하는 외국인의 인터넷뱅킹은 매우 제한적. 외국인은 비대면 금융거래 서비스를 이용할 수 없음(비대면으로 외국인의 신분을 확인하는 시스템 부재). 외국인이 은행에 계좌 개설을 신청할 때는 주민등록증, 여권, 운전면허증 등 금융 당국에서 지정한 실명확인증표로 국내거소 확인을 거치는 등 조건이 걸려있지만, 주민등록증과 운전면허증 취득의 어려움을 가진데다, 여권도 신원 확인용도 이외에는 금융 전산 상 진위 여부를 확인하기 어려움. 사실상 외국인의 비대면 인터넷뱅킹 이용은 시작부터 막혀있다고 볼 수 있음. 이에 대해 금융위원회는 지난해 규제개혁 태스크포스(TF)를 통해 외국인의 인터넷뱅킹 이용 제한 등 외국인 비대면 은행 계좌 개설 문제를 중점 논의. 하지만 유관부처들은 외국인등록증 등을 이용한 금융범죄 악용 우려와 비대면 신분증 진위확인을 위한 시스템 개편 비용 문제로 협의의 진전 없는 상황(경향신문, 2019.11.4. “국내거주 외국인 250만명에겐 여전히 ‘그림속 은행’”)	주민등록 확인가능한 신분증 필요

- 이러한 문제점은 우리의 경우만이 아니라, 주민등록 통합관리를 하기 이전의 일본의 사례에서도 동일하게 나타남
  - 일본의 경우 역시 외국인주민에 대한 통합관리 이전에는, 외국인주민에 대한 지방자치단체 행정서비스 제공의 근거불분명은 물론, 지역사회 생활의 다양한 부분에서 불편이 다수 노정되었고,
  - 이러한 문제점을 해소하기 위한 목적에서 주민기본대장법(우리나라의 주민등록법에 해당)의 개정을 통하여 기초자치단체가 주민기본대장에 일본인과 외국인을 함께 등재·관리하게 된 것임

**〈표 4-4〉 일본의 외국인주민 주민등록 일원적 관리**

내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인주민을 주민기본법 적용대상에 포함</li> </ul>
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>일본에 입국·체류하는 외국인이 해마다 증가함에 따라 기초자치단체(시구정촌)가 일본인과 마찬가지로 외국인주민에 대하여 기초행정서비스를 제공할 수 있는 근거가 되는 제도 마련의 필요성 증가</li> <li>외국인주민에 대해서도 일본인과 마찬가지로 주민기본대장법의 적용대상으로 포함하여, 외국인주민의 편의증진 및 기초자치단체(시구정촌) 등의 행정합리화 도모</li> </ul>
시행	<ul style="list-style-type: none"> <li>‘주민기본대장법 일부를 개정하는 법률’ 2009년 7월 15일 공포, 2012년 7월 9일부터 시행</li> <li>이에 따라 외국인주민에 대해 주민표가 작성되고, 2013년 7월 8일부터 주민기본대장 네트워크 시스템 및 주민기본대장카드 운용 개시</li> </ul>
효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>법 개정전까지 주민기본대장법과 외국인등록법이라는 2개의 서로 다른 제도를 통해 파악 하던 복수국적세대(외국인과 일본인으로 구성된 하나의 세대)에 대해 보다 정확하게 세대 구성을 파악할 수 있게 됨과 동시에 세대 전원이 기재된 주민표사본 등을 발행할 수 있게 됨</li> <li>주민기본대장은 주민에 관한 업무처리의 기초가 되는 것이며, 전입 신고 등에 의해 국민 건강보험 등 각종 행정 서비스 신고와의 단일화를 통해 절차 간소화</li> <li>법무대신과 시구정촌의 장이 정보를 교환하여 외국인주민이 법무성(지방입국관리국)과 시구정촌에 각각 신고하던 부담이 경감</li> </ul>

출처: 総務省 homepage([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/zairyu](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/zairyu))

- 우리의 경우도 지방자치단체의 내국인·외국인의 주민등록 일원화를 통하여 ‘외국인’주민의 정당한 서비스 향유, 지방자치단체의 주민관리 대응력 강화, 상향식 ‘외국인’주민관리 데이터 구축으로 지방자치단체는 물론, 중앙부처관련 중앙부처 외국인 정책의 효과적 마련 시스템을 지원할 수 있도록 하여야 함

## 제2절 개선방안

### [개선기본방향]

- ▶ 기존 제도 유지 : 부처간 이견 및 충돌 최소화
  - 외국인등록제도(출입국관리기관), 주민등록제도(지방자치단체)
- ▶ 지방자치단체의 외국인등록표 기재방식만 변경
  - 외국인대장 작성관리 → 주민등록 작성관리
- ▶ 외국인 관리 혼란 방지/행정비용 최소화
  - 외국인등록번호/외국인등록증 사용

## 1. 지방자치단체내 외국인등록·주민등록 통합관리 모형(안)

### (1) 기존 제도의 수용

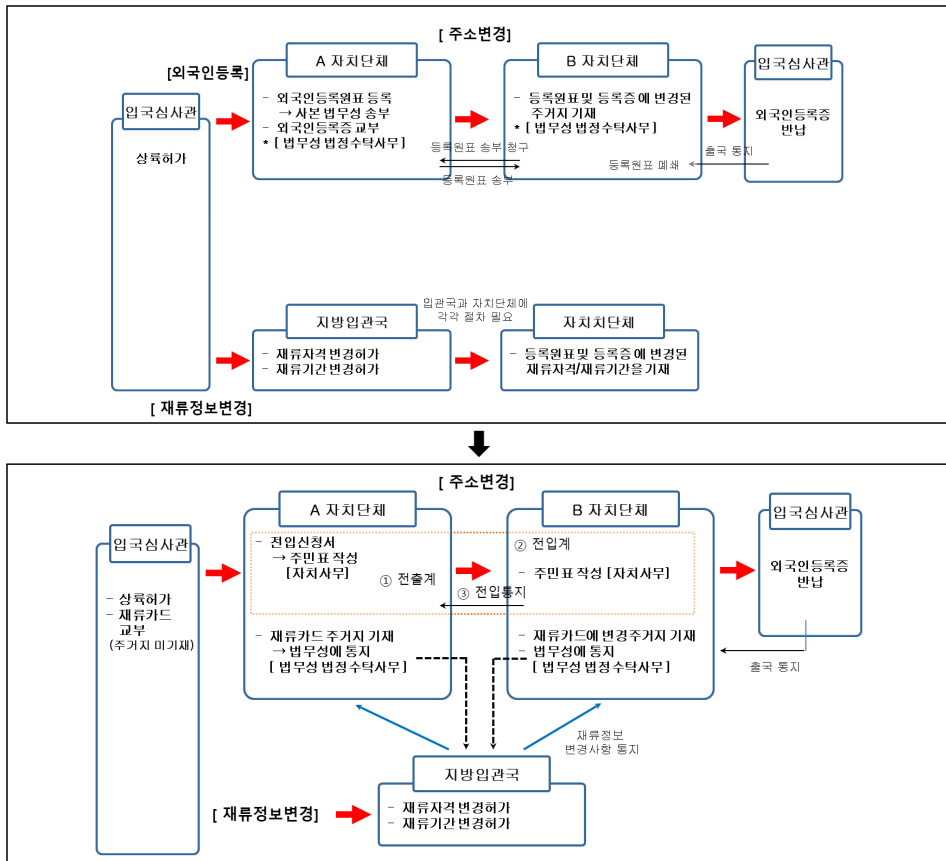
- 외국인의 주민등록 통합관리는 다양한 차원에서 논의가 가능하지만, 현재와 같은 논의의 초기단계에서는 부처간 이견은 물론, 실제 추진과정에서도 전환에 소요되는 행정비용을 최소화할 수 있는 방향으로 모색
  - 따라서 현재 「출입국관리법」과 「주민등록법」에서 각각 규정하고 있는 외국인의 외국인등록증 발급, 국민의 주민등록증 발급은 현재와 같이 수행함으로써, 관련 부처의 기본 업무에는 변동 없음

### (2) 지방자치단체에서의 기재방식 변경

- 기존 제도를 그대로 유지한 채, 출입국관리기관으로부터 외국인등록표를 받아 이를 처리하는 지방자치단체의 작성·관리방식에서 변경 모색
  - 현재 지방자치단체는 외국인등록표를 받아 외국인등록대장을 작성·관리하도록 되어 있는데, 이를 외국인등록대장 대신 주민등록표에 작성·관리하도록 함

- 이와 같은 전환은 일본의 사례에서 유사한 상황을 볼 수 있는데(개정전 일본의 시스템은 기본적으로 현재 우리의 경우와 유사하지만, 외국인등록업무를 우리와 같이 출입국관리부서가 직접 하지 않고 법무성의 법정수탁사무로 지방자치단체에서 수행), 외국인등록원표 작성을 주민기본대장 작성으로 전환
  - 주민번호 부여, 주민등록증 발급으로 시간(법령 개정, 시스템 개선, 준비/홍보, 발급시행 등 소요시간)과 비용 발생

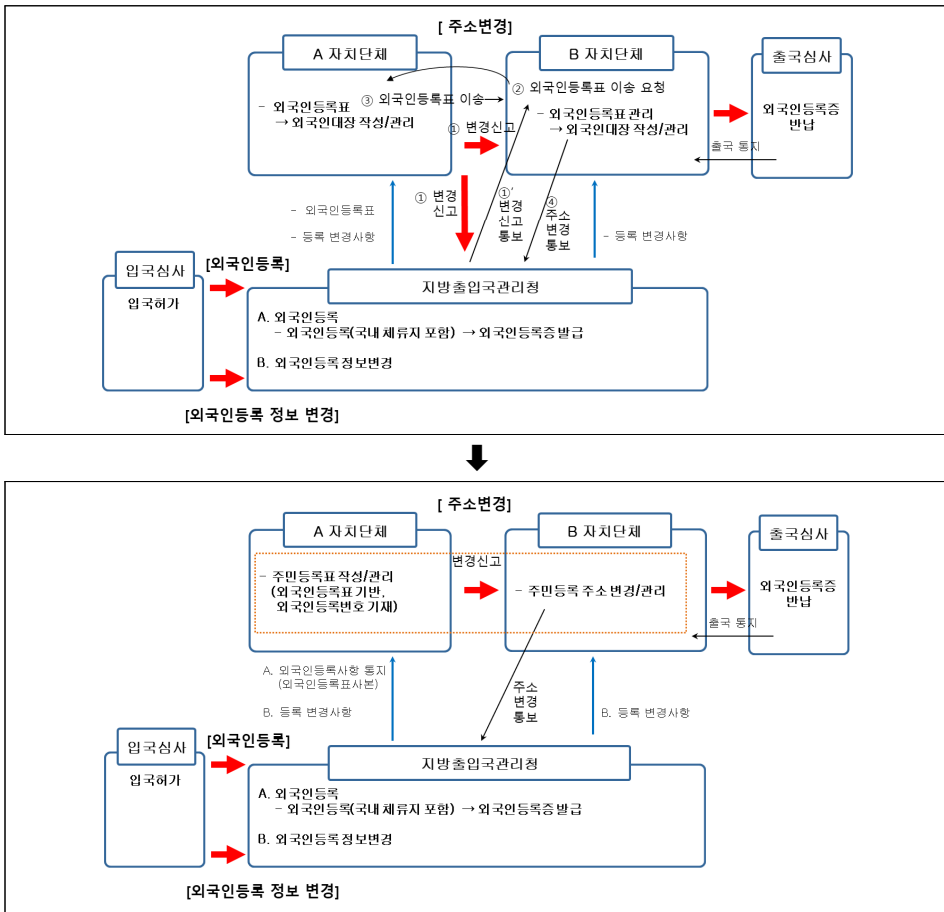
〈그림 4-1〉 일본의 외국인주민 통합관리 전후 비교





- 본 연구의 개선은 외국인에 대한 주민등록으로의 일원화를 위하여 일본의 통합사례를 참고하되, 앞서 제시한 기본방향에 입각하여 각각의 고유업무를 유지하면서도 개정의 효과를 모색할 수 있는 최소의 변화를 지향
- 아래 그림에서 보는 것과 같이 지방자치단체와 출입국관리기관의 기본 관계 및 업무를 유지하면서, 외국인등록표의 기재방식과 전출입 부분(그림에서 점선 부분)만 주민등록 관리방식으로 변경

〈그림 4-2〉 우리나라 외국인주민 주민등록 통합관리 현재/변경안 비교



### (3) 외국인관리 혼란 방지/행정비용 최소화

- 주민등록 통합관리는 ‘외국인’주민에 대해서 주민등록번호를 부여하고, 이에 따른 주민등록증(외국인용)을 발급해야 하지만, 본 연구에서는 기존 제도를 수용하여 현재의 절차중 지방자치단체 내에서 수행되는 외국인대장 작성·관리를 주민등록표 작성·관리로 대체하기 때문에, 기존의 외국인등록번호, 외국인등록증은 그대로 사용
  - 먼저, 외국인등록번호의 경우 주민등록증과 같은 번호산출방식으로 만들어지고 있다는 점, 그리고 새로운 주민번호 산출은 외국인에 대한 관리 및 통계작성상 혼돈을 초래할 가능성이 있다는 점 등에서 현재의 외국인등록번호를 그대로 주민등록에 기재하고,
  - 다음, 주민등록표상에서 통합관리될 경우 이와 연계된 각종 서비스의 지원이 가능하기 때문에 출입국관리기관에서 발급받은 외국인등록증을 그대로 사용, 지방자치단체에서 별도의 주민등록증을 발급할 필요는 없음

## 2. 법적 근거 마련

### (1) 외국인의 ‘주민’ 대상 개정(주민등록법 제6조)

- 외국인 ‘주민’ 대상 범위
  - 첫째, 주민등록을 위한 외국인은 출입국관리법 제31조에 의하여 외국인등록증을 받은 외국인을 기본 대상으로 함
  - 둘째, 등록 외국인 전체를 대상으로 할 것인가, 아니면 선별적으로 적용할 것인가에 대해서는 논쟁의 여지가 있음
    - 관련법 개정안 - 결혼이민자만을 대상에 포함
    - 그러나 결혼이민자 한정하는 것은 국내거주 외국인중 결혼이민자만 주민에 해당된다고 오인될 수 있고, 외국인 노동자, 유학생 등 다른 외국인 거주자와 차별문제 야기

- 따라서 주민등록법상으로는 등록된 외국인의 경우 제한없이 주민의 대상 범위에 포함시키되, 각 법령이나 조례 등에서 별도로 규정한 경우 탄력적으로 적용범위를 조정하도록 함

〈표 4-5〉 주민등록법 개정(안) : 외국인의 주민대상 포함

현행	개정(안)
<p>제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 "주민"이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. <u>다만, 외국인은 예외로 한다.</u></p> <p>1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)</p> <p>2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람</p> <p>3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우</p> <p>가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우</p> <p>나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우</p> <p>② 제1항의 등록에서 영내(營內)에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록하여야 한다.</p>	<p>제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 "주민"이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다.</p> <p>1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)</p> <p>2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람</p> <p>3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우</p> <p>가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우</p> <p>나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우</p> <p>4. 외국인: 출입국관리법 제31조에 의하여 등록된 외국인, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제6조에 의하여 국내거소신고한 외국국적동포</p> <p>② 제1항의 등록에서 영내(營內)에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록하여야 한다.</p>

## (2) 관련 절차의 개정

### ① 외국인등록정보 제공(출입국관리법 제34조)

- 현재 출입국관리법 제34조에 의하여 출입국관서로부터 외국인등록표를 받은 지방자치단체 관계자는 그 내용을 외국인대장에 작성·관리하도록 되어 있음

#### **[출입국관리법]**

제34조(외국인등록표 등의 작성 및 관리) ① 제31조에 따라 외국인등록을 받은 지방출입국·외국인 관서의 장은 등록외국인기록표를 작성·비치하고, 외국인등록표를 작성하여 그 외국인이 체류하는 시·군·구 및 읍·면·동의 장에게 보내야 한다.

② 시·군·구 및 읍·면·동의 장은 제1항에 따라 외국인등록표를 받았을 때에는 그 등록사항을 외국인등록대장에 적어 관리하여야 한다.

③ 등록외국인기록표, 외국인등록표 및 외국인등록대장의 작성과 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- ▶ 단기적으로 지방자치단체의 외국인대장 작성·관리를 주민등록표에 작성·관리하는 것으로 대체함
- ▶ 중장기적으로는 독일이나 일본과 같이 출입국관서에서의 외국인등록 절차를 폐지하고, 지방자치단체의 자치사무로 외국인의 주민등록 신고 전환

### ② 주민등록번호 기재(주민등록법 제7조)

- 주민등록법상 자치단체장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호를 부여하도록 되어 있음

#### **[주민등록법]**

제7조의2(주민등록번호의 부여) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.

② 제1항에 따른 주민등록번호의 부여 방법은 대통령령으로 정한다.

- 현재 외국인의 경우 외국인등록번호가 부여되고 있기 때문에, 주민등록법과 같이 별도의 신규 주민번호를 부여할지, 아니면 외국인등록번호를 그대로 쓰는 방법 두 가지에 대하여 검토 필요
- 외국인에 대하여 신규로 주민등록번호를 부여할 경우 ㉠ 신규번호 생성 비용, ㉡ 외국인 및 내국인의 구분 혼란, ㉢ 각종 외국인 시책, 통계자료 수집 곤란, ㉣ 법무부나 경찰청 등의 안전관리상 문제 제기 우려
- 현재 주민등록번호와 외국인등록번호 모두 동일 방법으로 생성, 더욱이 2020년 10월 1일 부터 주민등록번호 뒷자리 번호중 성별구분을 제외한 숫자가 임의번호로 변경되면서, 외국인등록번호와 번호와 구조상 차이 없음
  - ▶ 단기적 대응방안으로 주민등록번호의 기재는 외국인등록번호로 대체함
  - ▶ 중장기적으로 자치사무 전환시 주민등록번호 발급 고려(향후 통합관리 법령 및 전산시스템 개편 전제)

### ③ 주민등록 신고(주민등록법 제8조)

- 주민등록은 원칙적으로 주민의 신고에 의하여 주민등록 효력 발생
- 그러나 외국인의 경우 출입국관서에서 내국인의 주민등록과 같은 효력의 신고절차를 마쳤기 때문에, 지방자치단체에 다시 신고의무를 부과하는 것은 중복

#### [주민등록법]

제8조(등록의 신고주의 원칙) 주민의 등록 또는 그 등록사항의 정정 또는 말소는 주민의 신고에 따라 한다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있으면 예외로 한다.

- ▶ 단기적으로 외국인의 경우, 단서 조항의 예외로 인정하여 신고자 아닌 외국인등록표를 송부받은 지방자치단체의 장이 직권으로 등재 가능하도록 규정
- ▶ 중장기적으로 자치사무 전환시 '외국인' 주민 신고

## ④ 신고사항(주민등록법 제10조)

- 신고사항의 경우 역시 주민이 신고에 의한다고 규정되어 있으나, 앞서 제8조 변경(안)과 같이 직권에 의하여 신고사항을 기재하며, 기재사항에 대해서는 별도 사항이 있을 경우 추가 기재함

**[주민등록법]**

제10조(신고사항) ①주민(재외국민은 제외한다)은 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.

- ▶ 단기적으로 신고사항은 직권기재하는 것으로 하고, 추가 사항은 세부사항 검토후 법령에 별도 항목 추가
- ▶ 중장기적으로는 자치사무 전환시 ‘외국인’ 주민 신고 전환

## ⑤ 주민등록증 발급(주민등록법 제24조)

- 외국인에 대하여 주민등록번호를 외국인등록번호로 사용하는 만큼, 별도의 주민증 발급은 불필요

**[주민등록법]**

제24조(주민등록증의 발급 등) ①시장·군수 또는 구청장은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 주민등록증을 발급한다. 다만, 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인 중 시각장애인이 신청하는 경우 시각장애인용 점자 주민등록증을 발급할 수 있다.

- ▶ 외국인의 경우 외국인등록증을 그대로 사용함으로써, 주민증 발급을 위한 추가 소요 비용 억제는 물론, 법무부와 지방자치단체간 역할관계 유지 효과
- ▶ 중장기적으로 자치사무 전환시 ‘외국인’ 주민용 주민등록증 발급 고려

〈표 4-6〉 출입국관리법 개정(안) : 지자체의 외국인등록표 처리

현행	개정(안)
<p>제34조(외국인등록표 등의 작성 및 관리) ① 제 31조에 따라 외국인등록을 받은 지방출입국·외국인관서의 장은 등록외국인기록표를 작성·비치하고, 외국인등록표를 작성하여 그 외국인이 체류하는 시·군·구 및 읍·면·동의 장에게 보내야 한다.</p> <p>② 시·군·구 및 읍·면·동의 장은 제1항에 따라 외국인등록표를 받았을 때에는 그 등록사항을 외국인등록대장에 적어 관리하여야 한다.</p> <p>③ 등록외국인기록표, 외국인등록표 및 외국인등록대장의 작성과 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제34조(외국인등록표 등의 작성 및 관리) ① 제 31조에 따라 외국인등록을 받은 지방출입국·외국인관서의 장은 등록외국인기록표를 작성·비치하고, 외국인등록표를 작성하여 그 외국인이 체류하는 시·군·구 및 읍·면·동의 장에게 보내야 한다.</p> <p>② 시·군·구 및 읍·면·동의 장은 제1항에 따라 외국인등록표를 받았을 때에는 그 등록사항을 주민등록법의 규정에 따라 주민등록대장에 적어 관리하여야 한다. (주민등록법 개정 전제)</p> <p>③ 등록외국인기록표 및 외국인등록표의 작성과 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

〈표 4-7〉 주민등록법 개정(안) : 외국인의 주민등록 절차

현행	개정(안)
<p>제7조의2(주민등록번호의 부여) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 주민등록번호의 부여 방법은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제7조의2(주민등록번호의 부여) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다. 다만, 제6조제1항 4에 규정한 외국인의 경우 외국인등록번호를 사용한다. (대상규정 신설 전제)</p> <p>② 제1항에 따른 주민등록번호의 부여 방법은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제8조(등록의 신고주의 원칙) 주민의 등록 또는 그 등록사항의 정정 또는 말소는 주민의 신고에 따라 한다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있으면 예외로 한다.</p>	<p>제8조(등록의 신고주의 원칙) 주민의 등록 또는 그 등록사항의 정정 또는 말소는 주민의 신고에 따라 한다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우와 외국인은 예외로 한다.</p>
<p>제10조(신고사항) ①주민(재외국민은 제외한다)은 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.</p>	<p>제10조(신고사항) ①주민(재외국민은 제외한다)은 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 외국인은 제8조에 따라 예외로 한다.</p>

현행	개정(안)
<p>제24조(주민등록증의 발급 등) ①시장·군수 또는 구청장은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 주민등록증을 발급한다. <u>다만, 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인 중 시각장애인이 신청하는 경우 시각장애인용 점자 주민등록증을 발급할 수 있다.</u></p>	<p>제24조(주민등록증의 발급 등) ①시장·군수 또는 구청장은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 주민등록증을 발급한다. <u>다만, 다음의 경우는 예외로 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인 중 시각장애인이 신청하여 시각장애인용 점자 주민등록증을 발급하는 경우</li> <li>2. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인이 외국인등록증을 발급받은 경우</li> </ol>



## 참고문헌

KRILA

- 관계부처, 2020년 외국인정책 시행계획(안), 2019.12.
- 법제사법위원회, “재한외국인처우기본법 일부개정안법률안 검토보고”, 2020.9.
- 여수시 건강가정·다문화가족·외국인주민통합지원센터 홈페이지
- 여수시정식블로그(여수통통) (<https://blog.naver.com/yeosuever/22139365271>)
- 자치단체 홈페이지(서울 중구, 구로구, 금천구, 영등포구, 성북구, 안산시, 시흥시, 파주시, 포천시, 여주시, 진천군, 음성군) 2020.11.30. 기준.
- 정희옥/박명아, “지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교분석: 외국인 지원 조례를 중심으로”, 현대정치연구, 2018년 봄호(제11권 제1호).
- 한국법제연구원, 외국인 이주민의 사회통합 법제 연구, 2009.
- 한국행정연구원, 국가발전과 통합제고를 위한 이민행정체계 구축방안, 2017.
- 한국행정연구원, 사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구, 2019.
- 행정안전부, 지방자치단체 외국인주민 효율적 지원방안 연구, 용역연구보고서, 2010.
- 행정안전부, 이주민의 지역사회 정착과 사회통합 정책 연구, 용역연구보고서, 2012.
- 행정안전부 사회통합지원과, 내부자료.
- 행정안전부, 2019 지방자치단체 외국인주민 현황 통계표(2019.11.1.기준)
- 행정자치부, 외국인 주민등록 통합방안 연구, 용역연구보고서, 2014.
- 井口泰, 外国人政策の改革と新たなアジアの經濟連携の展望: 入管政策と統合政策を基盤として, 移民政策研究(移民政策學會), 2009.
- 原尻英樹, “外国人登録法廃止と在留管理制度としての住民基本台帳 : 外国人管理の理念”, 立命館産業社会論集, 第48巻第4号, 2013年3月.
- 総務省 홈페이지
- 川崎市 홈페이지