

# 국제화 시대의 효율적 주민관리제도 연구

2009.12



# 목 차

제 1 장 서론 -----	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구범위와 방법 .....	2
1. 연구범위 .....	2
2. 연구방법 .....	2
제 2 장 거주등록 관련 제도에 대한 논의 -----	3
제 1 절 주민등록법 .....	3
1. 법률의 목적 .....	3
2. 법률의 주요 내용 .....	3
3. 주민등록법의 제·개정과 주요내용 .....	4
제 2 절 재외국민 등록법 .....	8
1. 법률의 목적 .....	8
2. 법률의 주요내용 .....	8
제 3 절 출입국관리법 .....	9
1. 법률의 목적 .....	9
2. 법률의 주요 내용 .....	10
3. 외국인의 체류 .....	10
4. 외국인 등록 .....	11
제 4 절 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 .....	12
1. 법률의 목적 .....	12
2. 법률의 주요내용 .....	12
제 5 절 거주등록 제도 비교 .....	15

제 3 장 거주등록 제도의 운영실태 ----- 18

제 1 절 체류 외국인 현황 및 거주등록제도 운영실태 ..... 18

- 1. 체류 외국인 현황 및 불법체류 ..... 18
- 2. 체류 외국인 거주등록제도 운영실태 ..... 18

제 2 절 외국국적 동포의 거주등록 ..... 24

- 1. 재외동포 현황 ..... 24
- 2. 외국국적 동포의 국내체류 현황 및 불법체류 ..... 25

제 4 장 외국제도 검토 및 시사점 ----- 27

제 1 절 거주등록제도의 국제비교 ..... 27

- 1. 독일의 주민등록제도 ..... 27
- 2. 스웨덴의 주민등록제도 ..... 30
- 3. 핀란드의 주민등록제도 ..... 32
- 4. 일본의 주민등록제도 ..... 33

제 2 절 일본의 주민기본대장법 개정과 체류 외국인 관리 ..... 36

- 1. 주민기본대장법의 개정 ..... 36
- 2. 체류 외국인 관리 체계 ..... 36
- 3. 외국인 주민의 주민기본대장 등록 ..... 40

제 3 절 시사점 ..... 43

- 1. 외국 주민개념의 시사점 ..... 43
- 2. 일본의 주민기본대장법 개정과 체류 외국인 관리체계 개편의 시사점 ..... 34

제 5 장 거주등록제도의 개선방안 ----- 46

제 1 절 거주등록제도 개선의 기본 방향 ..... 46

- 1. 현행 거주등록제도의 문제점 및 쟁점 ..... 46
- 2. 거주등록제도 개선의 기본 방향 ..... 48

제 2 절 주민 개념의 정립 .....	49
1. 주민자치법상 주민의 개념 .....	49
2. 주민의 지위 .....	55
3. 주민의 권리·의무 : 주민세 등 .....	56
4. 국민과 주민 .....	57
5. 주민개념의 정립 .....	60
제 3 절 국내거주 외국인 관리 개선방안 .....	61
1. 필요성 .....	61
2. 국적제도의 변화 .....	72
3. 외국인 등록의 개선방안 .....	80
제 4 절 주민등록제도와 유사한 제도간 기능 통폐합 및 정립 ..	81
1. 거소신고제도 개관 .....	81
2. 거소신고와 관련된 제도 .....	82
3. 거소신고의 문제점 .....	85
4. 재외국민 거주등록제도 개선 관련 문제점 및 대응방안 검토 .....	90
5. 유사제도간 기능 통폐합 및 정립 방안 .....	96
제 6 장 요약 및 정책건의 -----	97
제 1 절 연구의 요약 .....	97
제 2 절 정책건의 .....	97
<참고문헌> .....	101
부 록 -----	107
부록 1. 이중국적 허용에 대한 신문기사 .....	107

## 표 목 차

<표 II-1> 주민등록법의 제·개정과 주요내용 .....	5
<표 II-2> 국적과 민족으로 구분한 한국인과 한민족의 분류 .....	4
<표 II-3> 거주등록 관련 제도의 비교 .....	7
<표 III-1> 인구대비 체류외국인 비율 .....	8
<표 III-2> 장단기 체류외국인 현황 .....	9
<표 III-3> 주요 국가별 체류외국인 현황 .....	9
<표 III-4> 주요 국가별 체류외국인 현황 .....	20
<표 III-5> 재외동포 현황 .....	24
<표 III-6> 외국국적 동포의 국내체류 현황 .....	25
<표 III-7> 국적별 외국국적 동포의 국내체류 현황 .....	28
<표 III-8> 외국국적 동포의 국내 불법체류 현황 .....	25
<표 IV-1> 거주등록제도의 국제비교 .....	8
<표 V-1> 거주등록제도 적용대상별 국민, 주민 해당여부 .....	53
<표 V-2> 국내 거주 외국인의 일상생활 불편 사례 .....	59
<표 V-3> 주민개념의 정립도 .....	6
<표 V-4> 연도별 결혼 건수와 국제결혼 건수 및 비율 .....	66
<표 VI-1> 정책건의 요약 .....	100

## 그림목차

<그림 IV-1> 재류관리 제도의 변경 후 절차 .....	9
<그림 IV-2> 외국인 주민의 주민기본대장 등록 .....	4
<그림 V-1> 연도별 국제결혼 건수 .....	5
<그림 V-2> 2005년 지역별 국제결혼율(2005년) .....	67
<그림 V-3> 1992년 이후 귀화자 증가 추이 .....	69

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

### □ 연구의 배경

- 국내거주 외국인은 지속적으로 증가하고 있으나 이들을 관리하기 위한 거주등록과 관련된 법·제도적인 기반은 미흡한 실정
- '09년 5월 기준으로 국내에 거주하는 외국인 주민<sup>1)</sup>은 1,106,884명으로 '06년 첫 조사 이후 매년 증가하여 처음으로 100만명을 넘김
- '08년 891,341명 대비 24.2% 증가한 수치임(행정안전부, 2009)
- 내국인만을 주민으로 보는 현행 주민등록법은 관리대상 주민에 대한 시대적 변화를 반영하지 못하고 있음
- 국내 거주 외국인 및 재외국민이 주민등록이 되지 못하여 사회경제 활동에 불편을 겪고 있음
- 체류 외국인 관리와 관련된 국내 거소신고제도 및 외국인 등록제도 등 거주등록과 관련된 제도간 분절로 인해 비효율적인 관리가 이루어지고 있으며, 체류 외국인들도 불편을 겪고 있음
- 거주등록과 관련된 법·제도적 기반에 대한 정비가 요구됨

### □ 연구의 목적

- 이 연구는 주민편의 및 행정능률 증진을 위하여 국제화시대 흐름을 반영하여 거주등록 관련 법·제도 정비의 기본 방향을 제시하고자 함
- 이를 위해 주민 개념의 재정립 및 포섭범위를 설정하고, 국내·외 연구 문헌 및 해외사례 분석을 통해 거주등록과 관련된 유사제도간 기능재정립 및 통·폐합 등 법·제도적인 정비를 위한 기본 방향을 제시

---

1) 외국인 주민은 90일을 초과하여 국내에 체류하는 외국인과 대한민국 국적 취득자 및 그 자녀를 의미함.

- 제도적 정비과정에서 발생가능한 관련 부처간 마찰을 최소화하기 위한 방안을 모색
- 법무부, 외교통상부 등 체류 외국인 거주등록과 관련된 부처와의 마찰을 최소화하기 위한 대응논리를 제시

## 제 2 절 연구범위와 방법

### 1. 연구범위

- 거주등록과 관련된 법제도적 기반의 개선방안을 모색하기 위해 다음과 같이 연구범위를 설정
  - 내국인, 재외국민, 재외동포, 외국인 등 다양한 성격의 주민에 대한 명확한 정의 및 관리의 효율성을 위한 포섭범위 설정
  - 국제화시대 도래에 따른 주민관리 제도로서 주민등록제도의 역할범위 설정
  - 체류 외국인 관리 방안을 중심으로 살펴봄
    - 주민등록제도와 유사한 제도간 기능 통폐합 방안
    - 주민의 해외이동(여행 및 체류)에 대한 관리방안
    - 유사제도간 역할 재조정에 따른 관련 부처간 마찰 우려에 대한 대응논리

### 2. 연구방법

- 거주등록 관련 법제도 및 선행연구에 대한 문헌연구와 해외 사례분석을 통한 연구진행
  - 문헌연구는 주민등록법 등 거주등록과 관련된 법·제도와 관련된 연구논문 및 정부보고서를 중심으로 실시
  - 사례연구는 거주등록제도를 중심으로 해외의 국민등록제도를 살펴보고, 최근 법률을 개정하여 국내에 시사하는 바가 많은 일본의 주민기본대장제의 개편내용을 중심으로 살펴봄

## 제 2 장 거주등록 관련 제도에 대한 논의

- 거주등록과 관련된 제도는 주민등록법, 재외국민등록법, 출입국관리법, 재외동포의 출입국과 지위에 관한 법률에서 규정하고 있으며 이 장에서는 법률에서 규정하고 있는 각 제도의 목적 및 주요내용을 살펴보고, 비교하였음

### 제 1 절 주민등록법

#### 1. 법률의 목적

- 주민등록제도는 일정지역에 거주하는 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계, 인구동태 등을 상시로 명확하게 파악하여 주민의 편익을 증진시키고, 나아가 행정사무의 적정한 처리를 도모하기 위한 것임(주민등록법 제1조)

#### 2. 법률의 주요 내용

- 주민등록대상
  - 30일 이상 거주할 목적으로 관할 구역에 주소나 거소를 가진자, 단 외국인은 예외임
  - 영내에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록
  - 「해외이주법」 제2조2)에 따른 해외이주자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해외이주를 포기한 후가 아니면 등록할 수 없음

---

2) 해외이주법(전문개정 2008.12.31) 제2조는 '해외이주자'를 생업에 종사하기 위하여 외국에 이주하는 사람과 그 가족 또는 외국인과의 혼인 및 연고(緣故) 관계로 이주하는 사람이라 정의하고 있음.

- 사무의 관장 및 감독
- 주민등록에 관한 사무는 기초자치단체장이 관장하며,<sup>3)</sup> 해당 권한의 일부를 지방자치단체 조례가 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 행정구의 구청장·읍·면·동장 또는 출장소장에게 위임할 수 있음(주민등록법 제2조)
- 주민등록에 관한 사무의 지도·감독은 기본적으로 행정안전부 장관이 하며, 대통령령에 따라 광역자치단체장에 위임할 수 있음(주민등록법 제3조)

### 3. 주민등록법의 제·개정과 주요내용

- 주민등록법은 정부 수립 이전 조선 기류령 및 기류(寄留) 수속규칙(1942.9.26. 제령 제32호)을 제정·시행하여 본적지 외에서 90일 이상 거주할 목적으로 일정한 주소 또는 거소를 정한 자는 부·읍·면에 비치된 기류부에 등재하도록 하였음.
- 정부수립(1948) 후에도 조선 기류령이 거주자 등록에 관한 제도로 시행되었으며, 기류법이 공포 시행(1962.1.15)되었음.
- 1962년 기류법을 대체하여 주민등록법이 제정되었으며 이후 거듭되는 개정을 거쳐 오늘날의 주민등록법으로 이어지고 있음

---

3) 제주특별자치도의 경우 특별자치도지사가 관장함.

<표 II-1> 주민등록법의 제·개정과 주요내용

일자	공포번호	주요내용
1962. 5. 10 (1962.6.25시행)	법률제1067호	○ 기류법에 대체하여 주민등록법 제정 · 시·도민증 제도, · 이종등록 배제 · 업무관장 : 시·읍면장(감독권 : 내무부장관·시장·군수)
1968. 5. 29 (1차 개정) (1968.8.29시행)	법률제2016호	○ 주민개개인에 주민등록번호 부여(12자리) ○ 30일 이상 거주자 시·읍·면에 등록 ○ 관외거주자는 그가 속하는 거주지에 등록 ○ 병역사항과 특수기술사항을 거주지에 등록 ○ 호적신고로 주민등록신고를 같음 ○ 직권등록, 이의신청, 재심청구제도 마련 ○ 본적지에 주거표 작성비치 ○ 주민등록에 관한 본적지 통보제 마련 ○ 주민등록지를 공법관계의 주소로 함 ○ 18세이상자에게 주민등록증 발급(시·도민증 폐지)
1970. 1. 1 (2차 개정) (1970.2.1시행)	법률제2150호	○ 민원인의 인적사항을 공무원이 주민등록증에 의하여 확인할 수 있도록 함 ○ 주민등록증 발급 의무화 ○ 필요시 경찰관이 증 제시 요구할 수 있도록 함 · 간첩색출, 범인체포 등 직무수행 목적
1975. 7. 25 (3차 개정) (1975.8.25시행)	법률제2777호	○ 증발급대상자를 18세에서 17세로 인하확대하고 발급받을 의무부여(민방위편성 및 전시인력동원대상자의 연령과 일치시키기 위함) ○ 주민등록증경신(1차) ○ 주민등록번호 일제경신(현행13자리) ○ 신고 불이행등에 대한 벌칙 강화 · 기한내 미신고자 500원→10,000원 · 최고·공고후 미신고자 1,000원→20,000원 ○ 시장 군수가 직접 과태료 부과(종전에는 법원의 결정을 얻은 후에 부과) ○ 주민등록증을 채무 담보 등으로 제공 금지 ○ 증 재발급 수수료 징수규정 마련

일자	공포번호	주요내용
1977. 12. 31 (4차 개정) (1978.9.1시행)	법률제3041호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개인별 주민등록표 작성제도 신설</li> <li>· 병역, 예비군, 민방위등 개인신상사항 통합기록</li> <li>○ 주민의 거주지 이동에 따른 신고는 공법상의 신고로 인정 (병역법, 향토예비군 설치법, 인감증명법등)</li> <li>○ 1년이상 발급 미신고자에 대하여 10만원이하의 벌금 또는 구류에 처할 수 있게함</li> </ul>
1980. 12. 31 (5차 개정) (1981.1.1시행)	법률제3330호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복거 및 신거주지변경신고 기한도 14일 이내에 하도록 의무화</li> <li>○ 신거주지 변경의 처리기한 단축을 위하여 최후로 변경된 신거주지 읍면장에게 이송토록 함</li> <li>○ 주소의 중복, 공백이 없도록 하기 위하여 퇴거신고일 익일로 부터 신거주지에 주민등록이 된 것으로 인정</li> <li>○ 주민등록증 소지의무 신설 및 증분실시 7일 이내에 분실신고</li> <li>○ 주민등록증에 의한 확인대상 확대</li> <li>· 행정기관→ 공공단체, 일반기업체포함</li> <li>○ 벌칙적용대상 확대(60일 이내에 증발급미신고자, 80일 이내에 증재발급 미신청자)</li> <li>○ 신고 불이행등에 대한 벌칙강화</li> <li>· 기한내 미신고자 1만원 → 2만원</li> <li>· 최고공고후 미신고자 2만원 → 4만원</li> </ul>
1988. 12. 31 (6차 개정) (1989.1.1시행)	법률제4041호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경범죄처벌법중 주민등록증소지 관련조문 삭제</li> </ul>
1991. 1. 14 (7차 개정) (1991.3.1시행)	법률제4314호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전산조직에 의한 사무처리근거 마련</li> <li>○ 주민등록표의 열람 및 등·초본 교부 제한</li> <li>· 원칙 : 본인, 세대원 또는 이들의 위임을 받은 자</li> <li>· 예외 : 정당한 이해관계자, 공무상 필요한 경우등</li> <li>○ 주민등록전산정보자료이용시 사전승인제도 규정</li> <li>○ 신거주지변경 신고제도 개편</li> <li>· 주민편의를 위해 최종전입주소지에 신고</li> </ul>
1993. 12. 27 (8차 개정) (1994.7.1시행)	법률제4608호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 거주지이동시 전출신고를 폐지하고, 전입신고만 하도록 함 (전출신고, 복귀신고, 신거주지변경신고 폐지)</li> <li>○ 주민등록지를 공법상의 주소로하는 경우에 전입신고일로부터 신거주지에 등록된 것으로 인정</li> <li>○ 일시로 해외출국하는자의 주민등록증 국내보관 삭제</li> </ul>
1997. 12. 17 (9차 개정) (1998.12.1시행)	법률제5459호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민등록증을 주민카드로 경신발급 및 주민카드발급센터 설치</li> <li>○ 주민카드 상시소지 의무 삭제</li> <li>○ 분실신고기간 및 신고지연자에 대한 과태료 폐지</li> <li>○ 주민등록신고(신청)의무위반 과태료 현실화 및 벌칙 강화</li> </ul>
1999. 5. 24 (10차 개정) (1999.7.1시행)	법률제5987호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민등록 신고 사항중 병역의무자의 병역신고 항목삭제</li> <li>○ 주민이 신청시 주민등록증에 활액형 수록 근거 마련</li> <li>○ 경신 발급되는 새 주민등록증의 명칭을 '주민카드'에서 '주민등록증'으로 환원하고</li> <li>○ 주민등록증 발급센터의 설치근거마련</li> </ul>
1999. 9. 7 (11차 개정) (2000.10.1시행)	법률제6024호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민기초생활보장법 개정으로 용어변경</li> <li>· 제14조의2중 '생활보호법'을 '국민기초생활보장법'으로 함</li> </ul>

일자	공포번호	주요내용
2001.1.26 (12차 개정) (2001.4.27시행)	법률제6385호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민등록번호의 부여근거를 법으로 규정함</li> <li>○ 무인민원발급기에 의하여 본인의 주민등록표 등·초본을 교부 받을 수 있는 근거규정 마련</li> <li>○ 행정자치부장관은 필요한 경우 주민등록자료를 보유·관리하는 자에 대하여 그 보유 또는 관리 등에 관한 사항을 지도·감독 할 수 있도록 함</li> <li>○ 허위의 주민등록번호를 생성하여 영리를 위하여 행사하거나 제공한 자, 허위 그 밖의 부정한 방법으로 타인의 주민등록표를 열람 또는 등·초본을 교부 받은 자, 수집한 주민등록자료를 그 보유·관리목적 외의 이용 또는 활용한 자 등에 대해 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처하도록 하고, 허위·부정한 열람 등에 대하여 양벌규정을 둠</li> </ul>
2004. 3. 22 (13차 개정) (2004.3.22시행)	법률제7101호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민등록증발급센터의 명칭변경과 주민등록전산정보백업시스템의 기능 및 설치 근거 마련</li> <li>○ 주민등록 관련 민원신청 등의 전자문서처리 근거 마련</li> <li>○ 주민등록전산정보자료에 의한 주민등록사항의 진위확인 근거 마련</li> <li>○ 주민등록 담당공무원의 보험·공제 등에의 가입근거 마련</li> </ul>
2006. 3. 24 (14차 개정) (2006.3.25시행)	법률제7900호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민등록에 관한 각종 신고의 위임제도 도입</li> <li>○ 주민등록표 열람 및 등·초본 교부대상 규정의 정비</li> <li>○ 전산정보자료의 이용자·제공범위·제공절차 규정</li> <li>○ 주민등록번호 부정사용 처벌대상의 확대</li> </ul>
2007. 5. 11 (15차 개정) (2007.5.11시행)	법률제8422호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일반 국민이 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 법 문장 표기의 한글화 및 체계정리</li> </ul>
2007. 5. 17 (16차 개정) (2007.5.17시행)	법률제8435호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가족관계의 등록 등에 관한 법률 개정에 따른 호적관련 용어 정비</li> </ul>
2004. 3. 22 (13차 개정) (2004.3.22시행)	법률제7101호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민등록증발급센터의 명칭변경과 주민등록전산정보백업시스템의 기능 및 설치 근거 마련</li> <li>○ 주민등록 관련 민원신청 등의 전자문서처리 근거 마련</li> <li>○ 주민등록전산정보자료에 의한 주민등록사항의 진위확인 근거 마련</li> <li>○ 주민등록 담당공무원의 보험·공제 등에의 가입근거 마련</li> </ul>
2006. 3. 24 (14차 개정) (2006.3.25시행)	법률제7900호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민등록에 관한 각종 신고의 위임제도 도입</li> <li>○ 주민등록표 열람 및 등·초본 교부대상 규정의 정비</li> <li>○ 전산정보자료의 이용자·제공범위·제공절차 규정</li> <li>○ 주민등록번호 부정사용 처벌대상의 확대</li> </ul>
2007. 5. 11 (15차 개정) (2007.5.11시행)	법률제8422호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일반 국민이 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 법 문장 표기의 한글화 및 체계정리</li> </ul>

일자	공포번호	주요내용
2007. 5. 17 (16차 개정) (2007.5.17시행)	법률제8435호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가족관계의 등록 등에 관한 법률 개정에 따른 호적관련 용어 정비</li> </ul> <p>&lt;시행령 및 시행규칙 개정 2008.2.22시행&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전국 어디서나 주민등록증 재발급</li> <li>○ 장기 미수령 습득증 처리절차 규정 - 1년 경과시 회수 및 파기</li> <li>○ 과태료 경감비율 확대 (1/2에서 3/4으로)</li> <li>○ 주민등록표 열람 또는 등·초본 교부, 전입세대 열람 일괄신청 가능</li> <li>○ 기타 호적관련 용어 정비 및 법령조항, 서식정비</li> </ul>
2008. 2. 29 (17차 개정) (2008.2.29시행)	법률제8852호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부조직법 개정에 따른 주민등록사무 관리감독기관 명칭변경(행정자치부→행정안전부)</li> </ul>
2008.12. 26 (18차 개정) (2008.12.26시행)	법률제9210호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민등록법 위반행위자 양벌규정중 면책요건 단서규정</li> </ul> <p>&lt;시행령 및 시행규칙 개정 2009.3.18시행&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영내군인의 주민등록증 발급신청시 일반절차와 동일시행</li> <li>○ 주민등록표 등·초본 발급사실 본인통보제 시행</li> <li>○ 50만원이하 소액 채권자에게 이해관계인의 주민등록표 초본 교부신청 제한</li> <li>○ 주민등록 전입세대 열람 허용자 범위 확대</li> <li>○ 주민등록표 등·초본 교부신청서 보완으로 등본상 다른 세대원의 주민등록번호 보호</li> <li>○ 제3자 주민등록표 초본 교부 등의 신청근거가 되는 「이해관계사실확인서」 신뢰성 제고</li> </ul>
2009. 4. 1 (19차 개정) (2009.10.2시행)	법률제9574호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민등록 무단전출 직권말소 제도 폐지 - 거주불명 등록제 시행</li> <li>○ 주민등록사항 신고의무자 위임범위 확대 - 배우자의 직계혈족과 직계혈족의 배우자 까지 확대</li> <li>○ 가족간 주민등록표 등·초본 교부신청 제한 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 가정폭력피해자가 가정폭력행위자에게는 피해자의 등·초본 교부신청 제한</li> <li>· 이혼한 자의 前가족(직계혈족)에게는 초본교부로 한정</li> </ul> </li> <li>○ 주민등록법 위반 벌칙조항 추가 신설 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법률에 따르지 아니하고 영리의 목적으로 다른 사람의 주민등록번호에 관한 정보를 알려주는 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 벌칙조항을 신설</li> </ul> </li> </ul>

\* 출처 : 주민등록사무편람.(2009).

## 제 2 절 재외국민 등록법

### 1. 법률의 목적

- 외국에 거주(居住)하거나 체류(滯留)하는 대한민국 국민을 등록하도록 하여 재외국민의 현황을 파악함으로써 재외국민의 국내외 활동의 편익을 증진하고, 관련 행정사무를 적절하게 처리하며, 그 밖에 재외국민 보호정책의 수립에 이바지하고자 함(재외국민등록법 제1조)

### 2. 법률의 주요내용

- 등록대상 : 외국의 일정한 지역에 계속하여 90일 이상 거주하거나 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민은 이 법에 따라 등록하여야 함
- 등록기관 : 주소나 거소를 관할하는 대한민국 대사관·총영사관·영사관·분관 또는 출장소에서 체류 외국인을 등록해야 함
- 등록내용 : 성명, 생년월일 및 주민등록번호, 성별, 본적, 직업 및 소속기관, 병역관계, 체류목적 및 자격, 거주국 내의 주소나 거소, 전화번호, 그 밖의 연락처
- 등록기간 : 등록대상자는 외국의 일정한 지역에 주소나 거소를 정한 날부터 30일 이내에 등록공관에 등록하여야 함

## 제 3 절 출입국관리법

### 1. 법률의 목적

- 출입국관리법은 대한민국에 입국하거나 대한민국으로부터 출국하는 모든 국민 및 외국인의 출입국관리와 대한민국에 체류하는 외국인의 체류관리 및 난민의 인정절차 등에 관한 사항을 규정함(출입국관리법 제1조)

## 2. 법률의 주요 내용

- 국민의 출입국과 관련된 사항 : 출국심사, 출국금지, 여권 등
- 외국인의 입국과 관련된 사항 : 입국허가, 사증발급 등
- 외국인의 체류 및 출국과 관련된 사항 : 체류자격, 체류유형, 출국심사 등
- 외국인의 등록과 관련된 사항 : 등록사항, 외국인등록증 등
- 외국인 강제퇴거와 관련된 사항 : 강제퇴거 대상, 조사, 보호, 심사 및 이의 신청 등
- 난민과 관련된 사항 : 난민인정, 난민체류, 난민처우 등

## 3. 외국인의 체류

- 체류기간에 따라 단기체류, 장기체류, 영주로 구분
  - 단기체류 : 체류기간 90일 이하
  - 장기체류 : 체류기간 91일 이상
  - 영주 : 체류기간 제한 없음
- 대한민국에 체류하고자 하는 외국인 출입국관리법상의 비자를 발급받아야 함
- 외국인의 체류자격
  - 외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3)
  - 사증면제(B-1), 관광통과(B-2)
  - 일시취재(C-1), 단기상용(C-2), 단기종합(C-3), 단기취업(C-4)
  - 회화예술(D-1), 유학(D-2), 산업연수(C-3), 일반연수(D-4), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9)
  - 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문취업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 비전문취업(E-9), 내항성원(E-10)
  - 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5)
  - 기타(G-1)

- 관광취업(H-1), 방문취업(H-2)
  - 체류외국인의 활동범위와 국내 취업
- 외국인은 체류자격과 체류기간 내에서 체류할 수 있으며, 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정치활동을 할 수 없음
- 외국인이 국내에 체류하면서 취업을 하고자 할때는 취업을 할 수 있는 체류자격을 소지해야 하며, 지정된 근무장소에서만 근무하여야 함
- 지정된 근무장소를 변경하고자 할 경우에는 사전에 혹은 일정기간 내에 관할 출입국 관리사무소에 허가를 받거나 신고를 해야 함
- 취업을 할 수 있는 체류자격
  - 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 비전문취업(E-9), 내향성원(E-10), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 관광취업(H-1)

#### 4. 외국인 등록

- 외국인이 입국한 날부터 90일 초과하여 대한민국에 체류하게 되는 경우 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 출입국관리사무소장 또는 출장소장에게 외국인 등록을 하여야 하며, 90일 이내에 외국인등록을 신청하지 않으면 불법체류가 됨
- 외국인 등록사항
  - 성명·성별·생년월일 및 국적
  - 여권의 번호·발급일자 및 유효기간
  - 근무처와 직위 또는 담당업무
  - 본국의 주소와 국내체류지
  - 체류자격과 체류기간
  - 기타 법무부령이 정하는 사항
- 외국인등록표의 작성 및 관리
  - 외국인등록을 받은 사무소장 또는 출장소장은 등록외국인 기록표를 작성·비치하고, 외국인등록표를 작성하여 그 외국인이 체류하는

- 시·군·구의 장에게 송부하여야 함
- 시·군·구의 장은 외국인등록표를 송부받은 경우 그 등록사항을 외국인등록대장에 기재하여 관리해야 함

## 제 4 절 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률

### 1. 법률의 목적

- 재외동포의 대한민국에의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장함  
(재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제1조)

### 2. 법률의 주요내용

#### □ 법률의 적용대상

- 재외동포
  - 재외국민 및 외국국적동포에 해당하는 자
  - 일반적으로 자국의 영토 이외 지역에 거주하는 자국 출신자를 의미함
  - 1998년 제정된 재외동포법에 따르면 재외동포란 대한민국 국민으로서 외국에 장기 체류하거나 영주권을 취득한 사람과 국적을 불문하고 한민족의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람 모두를 포함
  - 곧 한국에서 재외동포는 재외국민, 외국국적동포, 무국적의 한민족 등 해외에 거주하는 모든 사람을 의미
- 재외국민
  - 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(永住權)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자
  - 외국의 일정한 지역에 계속하여 90일 이상 거주 또는 체류할 의사를 갖고 당해 지역에 체류하는 대한민국 국민(재외국민등록법 제2조).

- 곧 재외 거주 대한민국 국적자를 의미함
- 재외동포법의 재외국민 규정은 “대한민국 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자”로 재외국민등록법과 약간의 차이가 있음
    - 외국국적동포
      - 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속(直系卑屬)으로서 외국국적을 취득한 자
      - 외국에 거주하면서 거주국 국적을 취득한 한민족을 의미하는데 여기에는 조선족, 고려인, 미국시민권을 획득한 한민족, 귀화한 재일 한민족, 기타 외국국적을 취득한 한민족 등이 포함
    - 기타 : 무국적동포
      - 무국적동포는 한국국적도 거주국국적도 취득하지 않은 채 외국에 체류 또는 영주하는 한민족을 의미하는데, 여기에는 조총련계 재일한민족이 포함됨(국회산업자원위원회, 2003: 48)
    - 특이사항
      - 재외동포법은 특이하게도 한국 국적자인 재외국민과 외국국적동포를 같은 법의 대상으로 규정하고 있음. 이는 재외동포법이 국적이 아니라 민족을 기준으로 만들어졌기 때문에 일어난 현상임
      - 재외동포법은 국적과 별개로 국경 또는 영토를 기준으로 한민족을 구분
      - 국적을 기준으로 보면, 한국인에는 태생적 한국인과 귀화인과 같은 한국에 거주하는 사람과 재외동포법의 적용대상인 재외국민이 포함되고, 외국인에는 재외동포법의 적용대상인 한국계 외국인이 포함됨
      - 재외동포법의 적용대상에는 한국 국적자와 외국인 모두가 포함됨
      - 국적과 민족이라는 두 기준에 의해 관련 범주가 다양하게 구성됨
      - 국적과 민족을 기준으로 한국인과 한민족을 정리하면 <표 II-2>와 같음

<표 II-2> 국적과 민족으로 구분한 한국인과 한민족의 분류(무국적자 제외)

국적	한국인(한국 국적자)		외국인	
민족	비한민족계 한국인	한민족(혈통 보유자)		
성격	귀화인	태생적 한국인	재외국민	한국계 외국인
거주	국내		국외(재외동포법 적용대상)	

### □ 재외동포체류자격 및 국내거소신고

- 재외동포체류자격의 부여
  - 외국국적동포에게 재외동포체류자격을 부여하되 병역을 기피할 목적으로 외국국적을 취득한 자 혹은 대한민국의 안전보장, 질서유지, 공공복리, 외교관계 등 대한민국의 이익을 해칠 우려가 있는 경우에는 부여하지 않음
  - 재외동포체류자격에 따른 체류기간은 최장 3년이며, 그 이상 체류하고자하는 자에 대해 법무부장관은 체류기간 연장허가를 할 수 있음
  - 재외동포체류자격을 부여받은 외국국적동포의 취업이나 그 밖의 경제활동은 사회질서 또는 경제안정을 해치지 않는 범위내에서 자유롭게 허용됨
- 국내거소신고
  - 재외국민과 재외동포체류자격으로 입국한 외국국적동포는 대한민국 내에 거소를 정하여 그 거소를 관할하는 출입국관리사무소장 혹은 출장소장에게 국내거소신고를 할 수 있음
  - 신고한 국내거소를 이전하는 경우 거소가 소재한 시·군·구의 장이나 신거소를 관할하는 사무소장·출장소장에게 신고하여야 하며, 신거소 신고를 받은 시·군·구의 장 혹은 사무소장·출장소장은 서로 통보해야 함
  - 국내거소신고와 주민등록과의 관계

- 법령에 규정된 각종 절차와 거래 관계 등에서 주민등록증, 주민등록표 등본·초본, 외국인 등록증 또는 외국인등록 사실증명이 필요한 경우 국내거소신고증이나 국내거소신고 사실증명으로 갈음할 수 있음
- 국내거소신고와 출입국
- 국내거소신고를 한 외국국적동포는 체류기간 내에 출국하였다가 재입국하는 경우 재입국허가가 필요하지 않음

## 제 5 절 거주등록 제도 비교

- 앞서 거주등록과 관련된 법률을 살펴본 바, 현재 국내에서 운영되고 있는 거주등록제도는 주민등록제도, 재외국민등록제도, 외국인등록제도, 국내거소신고제도 등이 있음
- 현재 운영되고 있는 거주등록 제도의 적용대상, 근거법률, 거주등록대상, 거주등록 내용, 거주등록자에 대한 처우 등 주요내용을 비교하였음.
- 적용대상
  - 주민등록제도 : 내국인(대한민국 국민)
  - 재외국민등록제도 : 재외국민(대한민국 국민)
  - 외국인등록제도 : 외국인
  - 국내거소신고제도 : 재외동포(재외국민 및 외국국적동포)
- 근거법률
  - 주민등록제도 : 주민등록법
  - 재외국민등록제도 : 재외국민등록법
  - 외국인등록제도 : 출입국관리법
  - 국내거소신고제도 : 재외동포법
- 거주등록대상
  - 주민등록제도 : 30일 이상 일정 지역에 거주하는 주민(외국인 제외)
  - 재외국민등록제도 : 외국에 거주 및 체류하는 국민
  - 외국인등록제도 : 대한민국에 장기체류하는 외국인 및 외국국적동포

- 국내거소신고제도 : 국내에 체류하는 재외동포
  - 거주등록내용
    - 주민등록제도 : 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 합숙하는 곳의 관리책임자, 등록기준지, 주소
    - 재외국민등록제도 : 성명, 생년월일 및 주민등록번호(국내에서 주민등록을 한 자의 경우만 해당), 성별, 본적, 직업 및 소속기관, 병역관계(남자의 경우만 해당), 체류목적 및 자격, 거주국 내의 주소나 거소, 전화번호, 그 밖의 연락처
    - 외국인등록제도 : 성명, 성별, 생년월일 및 국적, 여권의 번호·발급일자 및 유효기간, 근무처와 직위 또는 담당업무, 본국의 주소와 국내체류지, 기타 법무부령이 정하는 사항
    - 국내거소신고제도 : 국내거소신고번호, 성명, 성별, 생년월일, 국적, 거주국, 대한민국 안의 거소
      - 거주등록자에 대한 처우
        - 주민등록제도 : 대한민국 국민
        - 재외국민등록제도 : 재외동포법에 의한 처우
        - 외국인등록제도 : 재한외국인처우 기본법에 의한 처우
        - 국내거소신고제도 : 재외동포법에 의한 처우
      - 기타
        - 대한민국 국적을 보유한 이중국적자의 경우 외국인 등록과 국내거소신고 가운데 선택하여 거주등록을 해야 하며 등록한 제도에 따라 적용됨. 향후 복수국적이 허용되는 경우 주민등록으로 대체될 것임
    - 지금까지 살펴본 내용을 종합하면 <표 II-3>과 같음

<표 II-3> 거주등록 관련 제도의 비교

구분	주민등록제도	재외국민등록제도	외국인등록제도	국내거소신고제도
근거법률	- 주민등록법	- 재외국민등록법	- 출입국관리법	- 재외동포법
적용대상	- 내국인 (대한민국국민)	- 재외국민 (대한민국국민)	- 국내 장기체류 외국인	- 재외동포 · 재외국민 · 외국국적동포
거주등록 대상	- 30일 이상 일정 지역에 거주하는 주민 (외국인은제외)	- 외국에 거주 및 체류하는 대한민국 국민	- 외국인 주민 · 대한민국에 장기체류하는 외국인 및 외국국적동포	- 국내에 체류하는 재외동포
거주등록 내용	- 주민등록 · 성명 · 성별 · 생년월일 · 세대주와의 관계 · 합숙하는 곳의 관리책임자 · 등록기준지 · 주소	- 재외국민등록 · 성명 · 생년월일 및 주민등록번호 · 성별 · 본적 · 직업 및 소속기관 · 병역관계 · 체류목적 및 자격 · 거주국 내의 주소나 거소, 전화번호, 그 밖의 연락처	- 외국인 등록 · 성명, 성별, 생년월일 및 국적 · 여권의 번호·발 급일자 및 유효 기간 · 근무처와 직위 또는 담당업무 · 본국의 주소와 국내체류지 · 기타 법무부령이 정하는 사항	- 국내거소신고 · 국내거소신고번호 · 성명 · 성별 · 생년월일 · 국적 · 거주국 · 대한민국 안의 거소
거주등록 자에 대한 처우	- 대한민국 국민	- 재외동포법에 의한 처우	- 재한외국인처우 기본법에 의한 처우	- 재외동포법에 의한 처우
비고	-	-	- 대한민국 국적을 보유한 이중국적자의 경 우 외국인 등록과 국내거소신고 가운데 선택하여 거주등록을 해야 하며 등록한 제 도에 따라 적용됨 (향후 복수국적이 허용되는 경우 주민등 으로 대체)	

## 제 3 장 거주등록 제도의 운영실태

- 대한민국 국적을 가진 내국인의 경우 주민등록제도를 통해 거주등록이 타 거주등록제도에 비해 비교적 명확하게 이루어지고 있음
- 재외국민 등록은 국내에 거주 및 체류하지 않는 재외국민을 대상으로 이루어지기 때문에 국내 거주등록제도에 해당되지 않음
- 따라서 본 장에서는 국내체류 및 거주하는 체류 외국인 및 재외동포의 현황과 외국인 등록과 재외동포 국내거소 신고 제도의 운영실태를 살펴봄

### 제 1 절 체류 외국인 현황 및 거주등록제도 운영실태

#### 1. 체류 외국인 현황 및 불법체류

##### □ 체류외국인의 증가 및 다양화

- 체류외국인의 지속적인 증가
  - '08년 말 체류외국인은 1,158,866명으로 전년도 대비 8.7% 증가함
  - '98년 308,339명과 비교해 볼 때 10년 사이에 2.74배로 증가한 수치임
  - 전체 인구대비 비율도 2.34%에 해당함

<표 III-1> 인구대비 체류외국인 비율

구분	1990년	1995년	2000년	2005년	2008년
체류외국인	49,507명	269,641명	491,324명	747,467명	1,158,866명
인구	44,553천명	44,533천명	45,985천명	48,782천명	49,540천명
인구대비(%)	0.11	0.60	1.07	1.53	2.34

출처 : 법무부 출입국·외국인정책본부. (2009: 273).

○ 장기체류 외국인의 지속적인 증가

- 일시적인 관광이나 사용목적의 단기체류자는 일정수준을 유지하는 반면, 91일 이상 국내 체류하는 장기체류 외국인의 수가 체류외국인의 주된 증가요인이 되고 있음

<표 III-2> 장단기 체류외국인 현황

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
장기	491,409	510,509	660,607	800,262	895,464
단기	259,464	236,958	249,542	266,011	263,402
총체류자	750,873	747,467	910,149	1,066,273	1,158,866

출처 : 법무부 출입국·외국인정책본부. (2009: 273).

○ 국가별 체류외국인 분포

- 2008년말 현재 체류외국인을 국적별로 살펴보면 중국(48.0%), 미국(10.2%), 베트남(7.3%), 일본(4.5%), 필리핀(4.0%), 타이(3.9%) 등의 순이며, 중국은 동포에 대한 우대정책인 방문취업제, 베트남과 필리핀, 타이 등은 고용허가제 및 국제결혼으로 입국한 외국인 수가 많은 비율을 차지함

<표 III-3> 주요 국가별 체류외국인 현황

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
중국	281,934	282,030	382,237	503,427	556,517
미국	105,315	103,029	108,091	112,268	117,986
베트남	28,655	38,902	54,698	71,074	84,763
일본	42,949	39,410	43,207	41,053	51,763
필리핀	34,828	38,057	48,164	50,873	46,894
타이	35,123	34,188	43,307	47,813	45,198
몽골	20,104	22,475	28,392	32,463	32,206
인도네시아	29,344	25,599	26,378	26,522	29,913
총체류자	750,873	747,467	910,149	1,066,273	1,158,866

출처 : 법무부 출입국·외국인정책본부. (2009: 281).

□ 불법체류 현황 및 경향

- 등록외국인 불법체류 현황
  - 2008년 등록외국인<sup>4)</sup> 중 불법체류자<sup>5)</sup>는 93,416명으로 2007년 107,278명보다 12.9% 감소하였으며, 불법체류율 역시 14.0%에서 10.9%로 감소하였음
- 불법체류의 경향
  - 2003년 8월 이후 합법화 조치된 외국인 가운데 출국 해태 등으로 불법체류자로 전락한 외국인이 크게 증가했음에도 불구하고 2004년 8월 고용허가제 시행 이후 강력한 정부합동 단속활동 및 「동포 자진 귀국프로그램」<sup>6)</sup>에 기인한 결과로 판단됨

<표 III-4> 주요 국가별 체류외국인 현황

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
등록외국인 수	468,875	485,144	631,219	765,746	854,007
불법체류자 수	89,857	107,049	106,657	107,278	93,461
불법체류율(%)	19.2	22.1	16.9	14.0	10.9

출처 : 법무부 출입국·외국인정책본부. (2009: 732).

- 4) 91일 이상 국내 체류하는 외국인을 통상 장기체류 외국인이라 하는데, 이들은 출입국 관련 법에 의거 외국인등록을 하도록 하고 있음. 하지만 이들 등록 대상자 가운데 외국인 등록을 해태하는 경우가 있는바, 이러한 자들이 바로 불법체류외국인의 한 유형임. 통상 장기체류 외국인의 수와 등록외국인의 수가 일치하지 않는 것이 일반적이며, 그 차이만큼 불법체류의 국인이 존재한다고 볼 수 있음
- 5) 정부는 합법적인 체류 자격을 갖추지 못한 채 국내에 머무르고 있는 외국인을 ‘불법 체류자’라 호칭하고 있음. 하지만 학계 및 시민단체는 ‘불법’이라는 용어가 지니는 범법자 뉘앙스이기 때문에 ‘출입국 관리법’에 규정된 서류를 제대로 갖추지 못한 외국인이라는 의미에서 ‘서류 미비자(undocumented person)’로 호칭하고 있으며, 서류 미비자 가운데 취업하고 있는 사람과 구직 활동 중에 있는 사람을 ‘미등록 노동자(undocumented workers)’로 호칭하고 있음.
- 6) 불법체류외국인 감소대책의 일환으로 중국국적 동포·구소련국적 동포로서 불법으로 입국하였거나, 체류기간을 초과하여 체류 또는 불법취업중인 자를 대상으로 자수자에 한하여 이들이 자진 출국하는 경우 일정기간 경과 후 재입국과 취업을 허용하는 프로그램임.

## 2. 체류 외국인 거주등록제도 운영실태

### □ 외국인 등록의 관리 근거 및 주체

- 국내 입국·체류하는 외국인의 신원자료는 출입국관리법에 근거하여 기본적으로 법무부 출입국관리소를 통해 수집·관리되고 있음
- 국내 입국·체류하는 모든 외국인은 입국신고서, 출입국기록, 승객정보사전확인시스템을 통해 기본적인 신원자료가 수집·관리되며, 장기체류하는 외국인의 경우 별도의 외국인 등록을 통해 신원자료를 수집·관리하고 있음
- 장기체류 외국인의 경우 외국인 등록제도에 의거 체류자격에 따른 비자를 발급받아야 하며, 발급받은 비자에 적용됨.

### □ 외국인 등록제도의 운영실태

- 현행 출입국관리법에서는 국내 입국·체류자는 외국인에 대해 당해 외국인의 국내 체류기간이 단기체류(90일 이하)와 장기체류(91일 이상)으로 구분하여 절차와 요건을 달리하고 있음
- 장기체류 외국인에 대해서 '외국인 등록'제도를 운영하고 있음
- 외국인 등록은 체류지 관할 출입국관리사무소(또는 출장소)에서 하게 되는데, 이때 등록되는 사항<sup>8)</sup>은 ① 성명·성별·생년월일 및 국적, ② 여권의 번호·발급일자 및 유효기간, ③ 근무처와 직위 또는 담당업무, ④ 본국의 주소와 국내체류지, ⑤ 체류자격과 체류기간, ⑥ 입국일자 및 입국항, 사증·동반자에 관한 사항, 세대주 및 세대주와의 관계, 사업자 등록번호 등임

7) 출입국관리법 제5장 제1절(제31조~제38조)에 규정하고 있음. 입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하고자 하는 외국인은 원칙적으로 입국한 날부터 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 출입국관리사무소장(또는 그 출장소장)에게 외국인등록을 하여야 하며, 사무소장(또는 출장소장)은 당해 외국인에 대해 외국인등록번호를 부여하고, 17세 이상의 자에 대해서는 외국인등록증을 발급하게 됨.

8) 출입국관리법 제32조 제1호~제6호에 규정하고 있음

- 체류지를 포함한 일부 외국인등록사항이 변경된 경우에는 변경신고<sup>9)</sup>를 해야 함
- 외국인 등록을 통해 수집된 신원자료는 당해 사무소(또는 출장소)에서 등록외국인기록표와 외국인등록표로 작성되고, 이 가운데 외국인 등록표는 체류지 시·군·구에 송부되어 그 등록사항이 다시 외국인 등록대장에 기재·관리됨(출입국관리법 제34조)
- 외국인 등록 자료는 현재 법무부 ‘출입국관리정보시스템’<sup>10)</sup>에 입력, 전산화되어 관리되고 있으며 경찰의 경우 본청 및 3개 지방청에 위 ‘출입국관리정보시스템’ 직설망이 설치되어 있어 이를 통해 자료조회를 하고 있음

## □ 외국인 등록 이외의 외국인 신원자료 수집·관리

- 외국인의 신원자료는 기본적으로 입국신고서, 출입국기록, 승객정보 사전확인시스템을 통해 수집·관리되고 있으며 그 운영실태를 살펴보면 다음과 같음
- 입국 신고서
  - 국내 체류기간이 90일 이하인 외국인에 대해서는 별도의 ‘외국인 등록’제도가 적용되지 않음. 다만, 이들이 입국할 때 기본적인 인적사항과 여권번호 등을 기입한 입국신고서만을 출입국관리소(혹은 출장소)에 제출하도록 되어있음.
  - 입국신고서는 91일 이상 장기체류 외국인인 경우에도 이를 기입·제출해야 하지만, 이들의 경우 외국인 등록절차가 별도로 운영되기 때

9) 출입국관리법 제35조에서는 성명·성별·생년월일 및 국적, 여권의 번호·발급일자 및 유효기간, 일정 체류자격자의 소속기관 등이 변경된 경우에는 14일 이내에 체류지 관할 사무소장(또는 출장소장)에게 외국인 등록사항 변경신고를 하여야 한다고 규정하고 있으며, 제36조에서는 체류지가 변경된 때에는 전입한 날부터 14일 이내에 신체류지 시·군·구의 장 또는 신체류지 관할 사무소장 등에게 전입신고를 하여야 한다고 규정하고 있음.

10) 2000년 3월 신속·정확한 출입국 관리업무 추진을 위해 법무부 주관으로 개발·도입되었으며 출입국심사, 체류외국인관리, 선박심사, 보호외국인관리, 동향조사 등의 업무와 통계 등의 공통 업무 처리에 이용되고 있음.

문에 입국신고서는 90일 이하의 단기체류 외국인에게 특별한 의미가 있다고 할 수 있음

- 외국인 등록절차에 비하면 입국신고서를 통해 수집되는 신원자료는 양적으로나 질적으로 부실함. 게다가 입국신고서상에 기재된 내용은 법무부 ‘출입국관리정보시스템’ 등과 같은 전산망에 별도 입력하지 않고, 단지 그 이미지만 스캔을 통해 보관하고 있는 실정임. 따라서 이러한 신원자료는 출입국당국이나 경찰에서 활용되는 경우는 그다지 많지 않음

○ 출입국기록

- 내·외국인을 불문하고 정상적인 방법으로 입·출국하는 경우에는 ‘출입국관리정보시스템’을 통해 ‘개인별 출입국 현황’에 출입국 기록이 전산화되어 관리되고 있음.
- 경찰의 경우 일선 경찰서에 설치된 법무부 ‘형사사법 범죄정보검색시스템’을 통해 검색이 가능함
- 출입국 기록의 내용은 성명, 성별, 생년월일, 국적, 입·출국 일자와 장소(공항/항구), 여권번호, 출발·목적지, 여행목적, 출입국신고서번호 등 기본적인 내용에 한정됨

○ 승객정보사전확인시스템

- 법무부는 승객정보사전확인시스템(Advance Passenger Information System, 이하 APIS)을 도입하여 외국에서 국내로 항공기가 도착하기 전 미리 항공사로부터 탑승객의 국적, 성명, 성별, 여권번호, 생년월일, 여권유효기간 등의 신원정보를 제공받고 있음.
- 인천공항 등 전국의 모든 국제공항 출입국당국(출입국관리사무소)에서는 이와 같은 APIS 정보를 사전 확보된 법무부 규제대상자 자료<sup>11)</sup>와 비교·분석하여 입국 심사에 활용되고 있음
- 승객신원정보는 출입국관리당국을 통해 직접 수집된 외국인 등록 자료나 출입국 기록 자료와 같은 통상의 신원자료와 차이가 있으나, 탑승항공기가 국내공항에 도착하기 전에 신원자료가 출입국관리당국에

---

11) 경찰 등에서 수배 및 기타 수사진행 중인 사건과 관련하여 입국시 통보 요청한 사항, 국가정보원의 테러용의자 정보, 법무부에서 자체 보유하고 있는 강제퇴거, 불법체류 등 출입국관리법 위반 내역 등이 여기에 해당함.

통보되어 입국심사단계에서 신속하게 활용될 수 있다는 점에서 매우 유용한 신원자료가 되고 있음

- 2006년 8월부터 외국인 출국신고서 제도가 폐지되면서 APIS 제도를 더욱 강화하여 항공사는 의무적으로 정확한 탑승객 정보를 제공하도록 하였음. 만일 이를 위반할 경우에는 벌금까지 부과받게 되어 각 항공사에서는 항공권 판매 대리점에 정확한 탑승객 정보를 작성하도록 지도하고 있는 실정임. 그 결과 APIS 정보의 신뢰도는 종전에 비해 훨씬 높아졌다고 할 수 있음

## 제 2 절 외국국적 동포의 거주등록

### 1. 재외동포 현황

#### □ 재외동포 현황

- 재외국민과 외국국적동포를 포함하는 재외동포 현황을 살펴보면 중국지역(34.25%)과 북미지역(34.09%)의 재외동포가 매우 많으며, 뒤를 이어 일본, 구주, 아주, 중남미, 중동, 아프리카 순임.

<표 III-5> 재외동포 현황

구분	시민권자	영주권자	일반체류자	유학생	합계(%)
구주지역	541,579	22,500	50,694	41,070	655,843( 9.61)
북미지역	1,102,289	604,789	491,036	127,491	2,325,605(34.09)
아주지역	31,671	49,007	293,810	86,639	461,127( 6.76)
아프리카지역	217	1,305	6,822	1,233	9,577( 0.14)
일본지역	320,657	486,471	78,414	27,113	912,655(13.38)
중국지역	1,923,329	3,526	350,995	58,921	2,336,771(34.25)
중남미지역	32,822	51,434	21,865	908	107,029( 1.57)
중동지역	121	13	13,445	420	13,999( 0.21)
합계	3,952,685	1,219,045	1,307,081	343,795	6,822,606(100.0)

출처 : 외교통상부. (2009: 3).

## 2. 외국국적 동포의 국내체류 현황 및 불법체류

### □ 외국국적 동포의 지속적인 증가

- 2008년도 국내체류 외국국적 동포는 421,155명으로 지난 해에 비해 15.2% 증가하였음. 이는 '07년 3월 방문취업제의 시행으로 방문취업(H2A~H2F) 체류자격 중국동포가 큰 폭으로 증가한데 기인한 것으로 판단됨.

<표 III-6> 외국국적 동포의 국내체류 현황

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
외국국적동포	184,822	194,413	267,436	365,732	421,155
전년대비증감율(%)	18.6	5.2	37.6	36.8	15.2

출처 : 법무부 출입국·외국인정책본부. (2009: 705).

### □ 국적별 외국국적 동포의 국내체류 현황

- 외국국적 동포의 국적별 현황을 살펴보면, 중국이 376,563명(89.4%)으로 가장 많고, 이어 미국이 27,513명(6.5%), 캐나다 6,694명(1.6%) 순으로 나타남

<표 III-7> 국적별 외국국적 동포의 국내체류 현황

구분	체류자수	구성비(%)	전년대비 증감율
중국	376,563	89.4	14.6
미국	27,513	6.5	12.1
캐나다	6,694	1.6	19.6
우즈베키스탄	2,864	0.7	288.6
러시아	2,241	0.5	44.8
오스트레일리아	2,185	0.5	7.3
뉴질랜드	873	0.2	15.9
독일	568	0.1	5.6
일본	383	0.1	5.2
기타	1,271	0.3	27.7
계	421,155	100.0	15.2

출처 : 법무부 출입국·외국인정책본부. (2009: 711).

□ 불법체류 현황 및 경향

- 외국국적 동포의 불법체류는 2008년 27,887명으로 지난해에 비해 23.6% 감소하였음. 외국국적 동포의 불법체류는 2004년까지 증가하는 추세였으나 2005년부터 감소세로 전환되었음.
- 방문취업제 및 출국대상 무연고동포 조기 재입국 지원정책 시행, 지속적인 불법체류 단속의 병행으로 동포 방문동거(F-1), 고용특례(E-9), 단기종합(C-3) 등의 체류자격 불법체류자가 큰 폭으로 감소한데 기인한 것으로 판단됨.

<표 III-8> 외국국적 동포의 국내 불법체류 현황

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
불법체류 외국국적동포	58,113	46,640	39,468	36,500	27,887
전년대비증감율(%)	147.2	80.3	84.6	92.5	76.4

출처 : 법무부 출입국·외국인정책본부. (2009: 706).

## 제 4 장 외국제도 검토 및 시사점

### □ 외국의 거주등록 관련 제도

- 각국은 국민이나 지방자치단체 주민의 출생, 혼인, 가족상황 등 기본적인 인적사항 등록을 위한 신분등록제도 혹은 거주등록제도를 운영하고 있음
- 대부분 국가의 경우 신분등록제도만을 운영하고 있으며, 이 역시도 매우 느슨한 형태로 운영되고 있는 경우가 많음
- 여기서는 거주등록제도를 운영하고 있는 일본, 스웨덴, 핀란드, 독일의 사례를 살펴봄
- 여기에 더해 최근 체류 외국인을 내국인과 동일하게 주민등록하도록 제도를 개편한 일본의 주민기본대장 제도에 대해 구체적으로 살펴봄

### 제 1 절 거주등록제도의 국제비교

#### 1. 독일의 주민등록제도

##### □ 독일의 국민등록제도(German social security)

- 독일은 신분등록제도로 신분법에 의한 신분등록(출생, 혼인, 사망, 가족)과 각 주법에 따라 본인 확인정보와 주소를 신고하는 주민등록제도가 운영되고 있음
- 독일의 신분등록제도인 신분등록은 과거 각 교구에서 소속 신자의 이름과 세례 날짜 등을 기록한 교회부(세례부, 혼인부, 매장부)에서 유래하였음.<sup>12)</sup> 신분등록에 따른 호적은 출생부, 사망부, 가족부로 구성

12) 교회로부터 신분 기록에 관한 권한을 국가로 가져온 프랑스 혁명을 계기로 프랑스 민법은 1804년 신분 증서에 관한 규정을 두고 이 규정이 민사적 목적을 위한 것임을 분명히 했

되어 1인 1적으로 관리됨. 가족부는 부부의 주소나 거소의 이전에 따라 이동하며, 그 기재는 계속 이어지도록 하며 가족부에 의해서 혈연 관계가 증명될 수 있도록 함.<sup>13)</sup>

- 여기서는 독일의 거주등록제도인 주민등록제에 대해 살펴봄

## □ 주민등록제도의 내용

- 독일 각 주의 주민은 1945년 이래 주법에 따라 주소가 변경되는 경우 변경 사실 및 변경된 주소를 주 정부에 신고하도록 되어 있음. 신고 내용은 본인 확인정보(이름, 생년월일 등)와 주소에 한정되어 있음
- 주민등록의 정보는 세금부과, 선거인 명부 작성, 신분증 발급과 같은 일반 행정을 위해 사용되며 경찰조사에도 활용됨

## □ 독일의 주민 개념

- 독일에서는 주민(Einwohner)과 시민(Bürger)을 구분하고 있음
- 주민은 지방자치단체에 거주하는 자를 의미
- 19세기에 시민권은 부동산소유권, 시민권, 영업 등과 같은 일정한 조건하에 부여되는 특별한 법적 지위를 의미하였음
- 이에 대하여 오늘날 시민권은 법률의 규정에 의하여 국적, 성년, 최소거주기간(통상3개월) 등의 요건이 충족되면 부여됨
- 시민권은 오늘날 지방선거에 참여할 수 있는 권한과 지방공직 담당권을 의미하며 실제적으로 시민은 선거권을 가진 주민을 지칭하는 것임
- 독일에서 주민의 요건인 거주하는 자란 주거(집)를 차지하고 있는 것이 중요함(즉, 집을 점유하고 사용하는 자)
- 여기서 주거란 사람이 거주하기에 적합한 지속적인 생활가능성으로 텐트나 동굴 등은 제외됨

---

고, 독일의 신분등록제도 역시 프랑스와 같은 모습으로 정립되었음.

- 13) 이와 같이 1인 1호적제, 출생부, 혼인부, 사망부를 별도로 관리하는 사건별 기재 방식은 서구 사회에서 일반적인 것으로, 개인이 자신의 필요에 의해 호적부를 이용하기에 편리하나, 국가가 국민의 정보에 관여하기란 불가능한 구조임.

- 주거로서 적합성은 객관적인 사실이 중요하며 주관적인 거주의사는 중요하지 않으며 실무상으로는 경찰상의 등록이 중요한 판단근거가 됨
- 지방자치단체의 구역에 거주하지 아니하는 부동산소유자나 영업소 운영자들은 부동산소유나 영업에 관하여 주민과 동등한 권리와 의무를 가짐

#### □ 주민등록제도 주요내용

- 근거법령 : 주민등록대장법(연방법), 주민등록법(베를린주법)
- 취지 : 주민의 신분 및 거주를 확정 · 증명하고 등록정보 제공으로 부처 간 업무 수행에 협력하고자 함
- 실시주체 : 주민등록사무는 주(州)의 구청 및 주(州) 주민질서장이 소관
- 신고의무 유무 : 주소를 변경한 날로부터 7일 이내에 스스로 주민등록청에 신고해야 함
- 본인확인 방법 : 신분증명서, 여권, 아동증명서 등으로 확인

#### □ 열람제도 주요내용

- 열람 시 제공 정보 : 특정 개인에 대한 데이터의 경우 ① 성명, ② 학위, ③ 현주소, ④ 사망정보, ⑤ 출생지 및 생년월일, ⑥ 결혼 전 성명, ⑦ 결혼 유무, ⑧ 국적, ⑨ 이전 주소, ⑩ 전출입 기일, ⑪ 법적대리인, ⑫ 사망지 및 기일. 단, ⑥~⑫의 경우에는 관련 이해관계자에게만 공개
- 열람 청구주체 : 인수제한 없음. 단, 관계자 및 관공서는 열람가능 항목이 많음
- 열람 심사방법 : 신청 이유 등을 기재한 서면으로 신청. 신청 시에는 신청자의 신분증을 반드시 제시해야 함
- 열람 방법 : 구체적으로 규정되지 않음. 문서 혹은 경우에 따라 구두로 회답 가능

## 2. 스웨덴의 주민등록제도

### □ 국민등록제도 개요

- 스웨덴의 신분등록제도는 교회부의 신분등록을 국가가 관리하는 것이며, 거주등록제도는 교회의 교구관리차원에서 신분등록과 연계하여 거주등록을 관리하고 있음
- 스웨덴의 국민등록제도는 개인식별번호를 부여하여 운영하고 있음. 개인식별번호 제도는 1947년 사회보장 등 국민의 편의성과 생활 안정 등 사회보장 서비스 전달의 효율성을 목적으로 도입함
- 개인식별번호는 국민 개개인의 생년월일과 성별정보를 포함한 10자리 숫자로 구성됨
- 현재 조세, 병무행정, 사회보장 등 많은 행정영역에서 활용되고 있음
- 스웨덴의 개인식별번호는 성별 및 생년월일을 통해 부여하므로 우리나라의 주민등록제도와 상당히 유사한 조합체계를 가지고 있음

### □ 국가성명주소등록시스템

- 스웨덴은 국민 개개인의 고유 정보를 국가성명주소등록 시스템 (SPAR, Nation Register of Names and Addresses)을 통해 관리하고 있음
- 국가성명주소등록 시스템에는 성명, 개인식별번호, 국적, 혼인 여부, 추정소득, 담세능력, 부동산보유 정보 등을 포함함

### □ 주민등록제도 주요내용

- 근거법령 : 주민등록법
- 취지 : 주민의 기본적인 정보에 대한 사회의 니즈에 부응하기 위해 만들어진 제도로 주민의 거주관계를 확정하고 주민 본인확인 및 가족관계 등에 대한 정보를 기록함

- 실시주체 : 국세청-지역 세무사무소-세무서 체제에서 사무를 실시
- 신고의무 유무 : 주소를 변경한 날로부터 7일 이내에 세무서, 보험사무소, 우체국 등에 신고해야 함
- 본인확인 방법 : 여권, 사진부착된 ID카드, 운전면허증 등으로 확인

#### □ 주민등록 정보

- 스웨덴의 주민등록제도는 국민의 매우 세부적인 정보까지 등록 및 관리하고 있음. 스웨덴 주민등록에 등재되는 정보는 다음과 같음.
  - 주민ID번호(Personal Identity Number. 생년월일, 성별을 알 수 있음)
  - 성명
  - 주소정보(주소, 재산, 거주지 정보)
  - 시민권
  - 부모, 배우자, 자식, 친권자(10세 이하의 경우), 양자
  - 출생지
  - 국적
  - 외국 이주 경험
  - 말소정보(사망, 해외이주 등)
  - 매장지

#### □ 열람제도 주요내용

- 열람 시 제공 정보 : ① PIN(Personal Identity Number. 생년월일, 성별을 알 수 있음), ② 성명, ③ 주소정보(주소, 재산, 거주 현·시·교구), ④ 시민권, ⑤ 부모, 배우자, 자식 등, ⑥ 출생지, ⑦ 국적, ⑧ 이주정보, ⑨ 말소정보, ⑩ 매장지. 한편, 대량의 정보제공을 위해 SPAR DB를 구축. 은행이 이를 통해 정보제공을 하는 경우에는 ① PIN, ② 성명, ③ 주소, ④ 배우자, ⑤ 과거 3년 간의 기록, DM의 경우에는 ① 성명, ② 주소 제공. 단, 주민이 옵트아웃(opt out)<sup>14)</sup> 신청을 한 경우에는 정보공개를 하지 않음

---

14) 학교·병원 따위가 지방자치단체 관리에서 자진 벗어남을 의미함

- 열람 청구주체 : 인수제한 없음
- 열람 심사방법 : 공공기관이 보유한 모든 정보는 일반적으로 공표하는 것을 원칙으로 함
- 열람 방법 : 전화, 팩스, 인터넷을 통한 정보제공

### 3. 핀란드의 주민등록제도

#### □ 주민등록제도 주요내용

- 근거법령 : 주민정보법
- 취지 : 주민정보시스템은 주민 정보에 대한 통합 정보시스템으로 주민 본인확인, 가족관계 및 법적권리를 확정함
- 실시주체 : 내무성-주민등록 센터-군의 6개 지방사무소-38개 지방등록사무소(지부 포함 60개소) 체제에서 사무 실시
- 신고의무 유무 : 주소를 변경한 날로부터 7일 이내에 지방등록사무소에 신고해야 함. 전화신고 가능
- 본인확인 방법 : 여권 등으로 필요에 따라 확인. 전화 상의 경우에는 ID코드 혹은 전출지 등을 통해 확인

#### □ 주민등록 정보

- 핀란드는 스웨덴과 유사한 수준으로 국민의 세부적인 정보를 등록 및 관리하고 있음. 핀란드 주민등록 정보에 등재되는 정보는 다음과 같음
  - 주민ID코드(Personal Identity Code. 생년월일, 성별을 알 수 있음)
  - 성명, 결혼 전의 성
  - 출생지
  - 주소정보(주소, 거주지 정보, 전출입 정보)
  - 국적

- 언어
- 직업
- 부모, 배우자, 자식
- 사망정보
- 건물 등 부동산 정보

#### □ 열람제도 주요내용

- 열람 시 제공 정보 : ① 성명, 결혼 전의 성, ② 주소정보(거주시, 현 주소, 전출입 정보), ③ 주민 ID코드, ④ 출생지, ⑤ 국적, ⑥ 언어, ⑦ 직업, ⑧ 배우자, 자식, 부모, ⑨ 사망정보 등이 DB에 등록되어 있으나 성명과 주소만 일반적으로 공개
- 한편, 대량의 정보제공을 위해 SPAR DB를 구축. 은행이 이를 통해 정보제공을 하는 경우에는 ①어드레스 서비스<sup>15)</sup>, ②다이렉트 마케팅, 시장조사, 여론조사, ③각종 회원명부 작성, ④가계(家系)조사에 대해서는 옵트아웃(opt out)<sup>16)</sup> 가능
- 열람 청구주체 : 인수제한 없음. 단, 관계자 및 관공서는 열람가능 항목이 많음
- 열람 심사방법 : 주민정보법 상에는 특정 목적을 위해 필요한 정보만을 제공할 것으로 규정됨
- 열람 방법 : 전화, 인터넷 등을 통한 정보제공, 서면 혹은 목적에 따라 적절한 방법으로 실시

## 4. 일본의 주민등록제도

#### □ 주민등록제도 개요

- 일본의 주민기본대장은 주민의 주거관계를 증명하고, 주거에 사무처리의 기초자료가 되는 기본 대장임. 1994년부터 주민기본대장에 대한 검토 이후 1999년 8월 개정에 의해 추진되었으며 2002년 8월부터 시정촌을 넘어 전국적 네트워크가 구축되어 운영되고 있음.

15) 전화 및 인터넷 문의 시 주소를 알려주는 서비스로 주민등록센터가 실시.

16) 지방 자치체 관리에서 자진 벗어남을 의미함.

- 주민기본대장네트워크 시스템에는 성명, 주소, 생년월일, 성별 등과 사회복지나 세금에 관련된 정보가 기재되며 국민 개개인에게 누구와도 중복되지 않는 11자리의 주민표 코드를 부여함.

#### □ 주민등록제도 주요내용

- 근거법령 : 주민기본대장법
- 취지 : 주민의 거주관계를 공증하는 유일한 공적 기록으로 주민의 권리 증진과 중앙 및 지방자치단체 간의 행정 합리화를 도모하고자 함
- 실시주체 : 시구청장이 주민기본대장법에 근거하여 주민 등록, 대장 관리 등의 사무를 실시
- 신고의무 유무 : 주소를 변경한 날로부터 14일 이내에 규정사항을 시구청장에게 신고해야 함
- 본인확인 방법 : 주기카드, 여권, 운전면허증 기타 관공서가 발행한 면허증, 허가증 혹은 자격증명서 등 해당 시구청장이 인정한 서류로 확인

#### □ 열람제도 주요내용

- 열람 시 제공 정보 : ① 성명, ② 생년월일, ③ 성별, ④ 주소
- 열람 청구주체 : 인수제한 없음
- 열람 심사방법 : 원칙적으로 신청자 성명 및 주소, 신청에 관계된 주민의 범위를 명확히 함. 또한, 민원신청이 부당한 목적에 의한 것이 명확히 드러나거나 열람을 통해 얻은 사항을 부당한 목적으로 사용할 우려가 있는 경우, 또한 신청을 거부할 명백한 이유가 있다고 판단되는 경우에는 민원신청을 거부할 수 있음
- 열람 방법 : 시구청장에 따라 다름

### 5. 주민등록제도의 국제비교

- 지금까지 살펴본 일본, 스웨덴, 핀란드, 독일의 주민등록제도의 주요 내용을 비교하면 다음의 <표 IV-1>과 같음

- 국내 주민등록제도와와의 비교를 용이하게 하기 위하여 국내 주민등록제도의 내용도 함께 표기하였음

<표 IV-1> 거주등록제도의 국제비교

구분	한국	독일(베를린주)	스웨덴	핀란드	일본
근거 법령	- 주민등록법	- 주민등록 대방법(연방법) - 주민등록법 (베를린주법)*	- 주민등록법	- 주민정보법	- 주민기본 대장법
취지	- 주민의 거주 관계를 파악하기 위한 공적기록 으로 주민생활의 편익을 증진시켜 행정사무의 적절한 처리를 도모	- 주민의 신분 및 거주를 확정·증명하고 등록정보 제공 으로 부처 간 업무 수행에 협력	- 주민의 기본적인 정보에 대한 사회 의 니즈에 부응하 기 위해 만들어진 제도로 주민의 거 주관계를 확정하 고 주민 본인확인 및 가족관계 등에 대한 정보를 기록	- 주민정보시스템은 주민 정보에 대한 통합 정보시스템으 로 주민 본인확인, 가족관계 및 법적 권리를 확정	- 주민 거주 관계를 공증 하는 유일한 공적기록으로 주민의 편리 증 진과 중앙 및 지방자치 단체 간의 행정 합리화 를 도모
실시 주체	- 자치단체장이 사무를 관장 - 행정안전부 장관이 지도감독	- 주민등록사무는 주(州)의 구청 및 주(州) 주민질 서장이 소관	- 국세청·지역세무 사무소·세무서 체 제로 실시	- 내무성·주민등록 센터·군의 6개 지 방사무소 38개 지방 등록사무소(지부 포함 60개소) 체 제로 실시	- 자치단체 장이 사무를 관장
신고 의무	- 변경 사유가 발행한 날로부 터 14일 이내에 규정사유를 시장 군수·구청장에 게 신고해야 함	- 주소를 변경한 날로부터 7일 이내에 스스로 주민등록청에 신고해야 함	- 주소를 변경한 날로부터 7일 이내에 세무서, 보험사무소, 우체국 등에 신고해야 함	- 주소를 변경한 날로부터 7일 이 내에 지방등록사무 소에 신고해야 함. 전화신고 가능	- 주소를 변경한 날로 부터 14일 이내에 규정 사항을 시구 정촌장에 게 신고해야 함

\* 독일의 경우: 주민등록제도의 시행의무는 연방법에서 규정하고 있으며 실제 제도운영은 각 주마다 주법에 의하기 때문에 주마다 다소 차이가 있음

## 제 2 절 일본의 주민기본대장법 개정과 체류 외국인 관리

### 1. 주민기본대장법의 개정

#### □ 법률 개정 개요

- 주민기본대장법의 개정취지
  - 일본에 입국·체류하는 외국인의 수가 매년 증가함에 따라 각 시정촌이 일본인과 동일한 기초적인 행정 서비스를 외국인 주민에게 제공하는 제도마련의 필요성이 높아짐
  - 이를 위해 외국인 주민을 주민기본대장법의 적용 대상에 추가하고 외국인 주민의 편의 증진 및 행정의 합리화를 도모하기 위해 ‘주민기본대장법을 일부 개정한 법률’이 국회에 성립됨
- 2009년 7월 8일 외국인에 대한 기존의 외등법(외국인등록법)과 입관법(입국관리)에 의한 관리체계를 입관법으로 일원화하고, 일본 내내·외국인에 대한 관리, 규제를 위한 제반 법률의 개정(안)이 참의원 본회에서 가결되었고, 7월 15일에 공포됨.
- 이러한 법률 개정으로 외국인을 주민기본대장에 등록하도록 하고 거주지가 변경된 경우에도 지속적으로 주민기본대장카드를 사용할 수 있도록 함. 기존 정보시스템의 대폭적인 수정이 요구되기 때문에 법률의 시행은 공포 후 3년 이내로 되어 있음.

### 2. 체류 외국인 관리 체계

#### □ 법률 개정 이전 일본의 체류 외국인 관리체계

- 일본의 체류 외국인 관리는 2차 대전 패전 이후 입국허가나 사증갱신 등 출입국에 관한 관리를 실시하는 입관법(출입국관리 및 난민인정법)과 90일 이상 체재하는 외국인들이 신분사항 등의 정보를 등록하는 외국인등록법에 의해 이루어졌음

- 2009년 7월 8일 외등법을 폐지하고 외국국적자에 관한 모든 정보관리를 입관법으로 규정하는 개정안이 참의회 본회를 통과하였음

## □ 외국인 관리체계의 개편

- 여기서는 7월 개정된 입국관리법 가운데 외국인 관리체계와 관련된 재류관리와 특별영주자에 대해서 살펴봄<sup>17)</sup>
- 재류관리 관련
  - 개정에 따라 새로운 재류관리는 시구정촌이 발급했던 “외국인등록증”은 폐지되고, “특별영주자”에 대해서는 “특별영주자증명서”가, 그 외의 외국인에게는 “재류카드”가 발행됨. 이 증명서와 카드는 법무성 입국관리국이 발행하며 이름과 재류자격, 재류기간 등의 정보가 입력된 IC칩과 얼굴사진이 게재되며 관련 정보는 법무성의 입국관리국이 일괄 관리함
  - 새로운 재류관리제도 도입으로 최대 체류기간이 기존 3년에서 5년으로 연장되며, ‘유학’ 비자의 경우 2년 3개월에서 4년 4개월로 조정됨. 또한, 여권 및 재류카드를 소지한 외국인이 출국 후 1년 이내에 재입국하는 경우에는 원칙적으로 재입국허가를 받을 필요가 없어짐
- 특별영주자 관련
  - 개정된 입관법의 부대결의에는 영주자 중 일본으로의 정착성이 높은 자(특별영주자 등)에 관해서는 그 역사적 배경을 감안하여 재류카드의 상시휴대의무 및 그 의무 위반에 대한 형사벌, 재류카드 갱신 등의 절차, 재입국허가제도를 포함해 재류관리 전반에 관한 광범한 검토를 해야 할 것이라는 부가사항이 첨가되어 있음

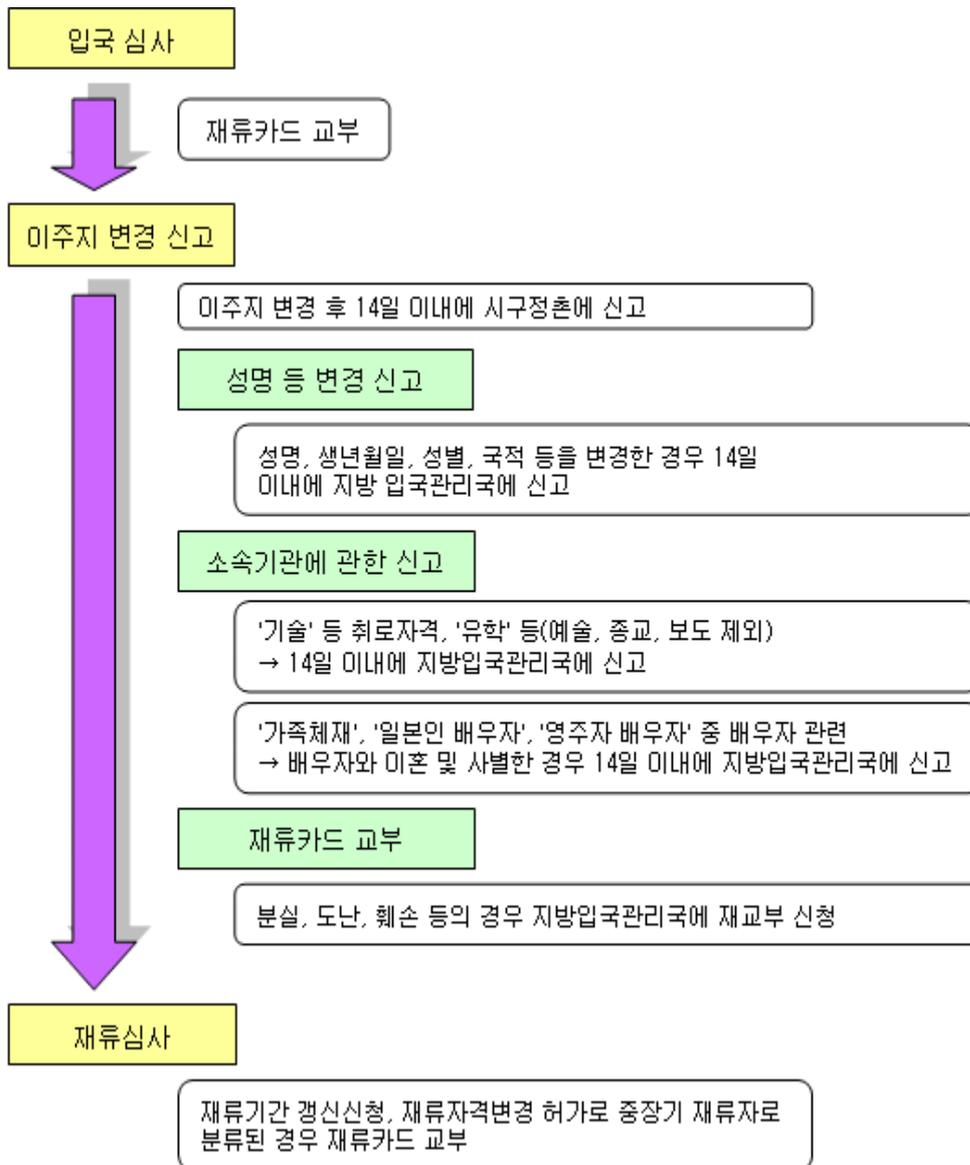
17) 입관법 개정의 주요내용은 다음과 같음. ① 재류카드 교부 등 새로운 재류관리 제도 도입, ② 특별영주자 대상 ‘특별영주자 증명서’ 교부, ③ 연수·기능실습제도 재검토, ④ ‘유학’과 ‘취학’의 재류자격 일원화, ⑤ 입국자 수용소 등 시찰위원회 설치, ⑥ 고문금지조약 등 송환금지 규정 명문화, ⑦ 체류기간 갱신 신청을 한 자를 대상으로 재류기간 특례 마련, ⑧ 상륙거부 특례 마련, ⑨ 승무원 상륙허가를 받은 자는 승무원 수첩에 연락처 게시 의무화, ⑩ 불법취학 조장행위 등에 철저히 대처하기 위해 강제퇴거 사유 등을 마련. 개정된 입관법에는 각 사항에 대한 구체적인 실시시기까지 명시하고 있음. 공표일부터 3년 이내 실시 - ①, ②, 공표일부터 1년 이내 실시 - ③, ④, ⑥, ⑦, ⑧, ⑩, 공표일부터 6개월 내 실시 - ⑨, 공표일부터 실시 - ⑤.

- 특별영주자에 대한 재입국허가기한이 4년에서 6년으로 연장되었음.  
하지만 조선적 소유자는 제외될 수 있다는 표현이 명시되어 있음.<sup>18)</sup>
- 특별영주자에 대해 증명서 상시휴대 의무는 폐지되었으나 주소 변경 등을 기한 내에 신청하지 않을 경우 형법에 처해질 우려가 있으며, “일반영주자”에 대해서는 특히 감시체제와 보고의무가 강화되어 재류자격 박탈 이유도 강화되었음. 재류자격이 없거나, 박탈당한 외국인인 “주민기본대장”에 등록되지 않아 행정서비스를 받지 못할 가능성도 있음

---

18) 이러한 문제에 대해서는 “특별영주자의 역사적 경위 및 한국에서의 정착성을 고려하여 향후 검토할 것”이라고 부대결의에 명시하고 있음

<그림 IV-1> 재류관리 제도의 변경 후 절차



### 3. 외국인 주민의 주민기본대장 등록

- 여기서는 개정된 법률을 토대로 향후 구축되는 체류 외국인 관리체계와 주민기본대장제도에 대해 살펴봄

#### □ 주민기본대장 등록 대상 외국인

- 관광 등 단기체류자를 제외하고 합법적으로 3개월 이상 체류하는 주소지를 가지고 있는 외국인을 주민기본대장의 등록대상으로 함.
- 중장기 체류 외국인, 특별영주자, 일시비호(庇護) 허가자 또는 임시체류 허가자, 출생 경과 및 일본국적상실 체류자<sup>19)</sup>로 구분하여 등록을 실시함

#### □ 외국인 주민의 주민기본대장 기재사항

- 외국인 주민에 대한 주민기본대장 주민표에는 일본인과 마찬가지로 성명, 생년월일, 성별, 주소 등의 기본사항 외에 국민건강 보험과 국민연금 등 보험에 관련된 내용이 기재됨
- 외국인 주민에 대한 특별사항으로 국적을 추가하며 외국인 주민의 유형에 따라 기재사항이 상이함
- 중장기 체류 외국인 : 중장기 체류의 목적, 재류자격, 재류기간, 체류기간 만료일, 재류카드 번호
- 특별영주자 : 특별영주자 인증서 번호
- 일시비호(庇護) 허가자 또는 임시체류 허가자
- 일시비호(庇護) 허가자 : 도착기간(일시비호(庇護) 허가서에 표기되어 있음)
- 임시체류 허가자 : 임시체류 기간(임시체류 허가서에 표기되어 있음)
- 출생 경과 및 일본국적상실 체류자 : 출생 경과 및 일본국적상실 체류자임을 증명하는 내용
- 단, 외국인의 국적이 속하는 국가의 주소 및 거주지, 출생지, 직업, 여권 번호는 주민기본대장에 기재하지 않음

19) 출생 경과 체류자는 일본 국적이 아니지만 일본에서 출생한 자를 의미하며, 일본국적상실 경과 체류자는 일본 국적을 상실한 자를 의미함. 이들은 원칙적으로 60일간 일본의 체류가 허가됨.

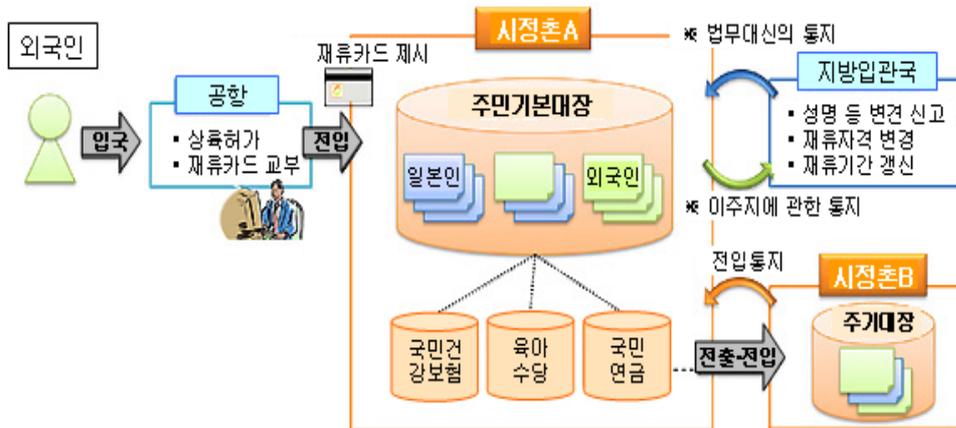
## □ 외국인 주민의 신고 의무

- 기존의 외국인 등록이 폐지됨에 따라 외국인 주민이 입국관리법의 규정에 따라 지방 입국관리국에 신고를 하는 경우 주민기본대장에 등록됨. 추가로 주민기본대장에 등록하기 위한 신고가 필요없음
- 외국인 주민기본대장 등록자료는 시정촌 장을 경유하여 법무성에 신고됨
- 거주지 및 이름, 재류자격, 재류기간 등이 변경된 경우에도 지방입국관에 신고하며, 전출·입의 경우 시정촌에 신고함. 이러한 신고자료는 주민기본대장에 자동으로 반영되기 때문에 지방입국관과 시정촌에 각각 신고할 필요가 없음. 이로 인해 외국인 주민의 신고부담을 완화하고 기록의 일관성 및 정확성을 확보할 수 있음

## □ 외국인 주민의 기본대장 등록

- 기존의 외국인 등록이 폐지됨에 따라 외국인은 입국시 부여받은 재류카드를 통해 주민기본대장에 등록하게 됨
- 주민기본대장에 등록된 이후 국민건강보험, 육아수당, 국민연금 등의 행정서비스 대상인 경우 해당 서비스를 받을 수 있음
- 개정된 주민기본대장법의 시행에 따른 외국인 주민의 주민기본대장 등록을 도식화하면 다음의 <그림 IV-2>와 같음

<그림 IV-2> 외국인 주민의 주민기본대장 등록



□ 외국인 등록의 주민기본대장으로의 전환 과정

- 현행 외국인 등록이 외국인 주민의 주민기본대장 등록으로 원활하게 변경될 수 있도록 임시 주민표를 작성할 예정임
- 임시 주민표 작성 시점 : 법률 시행 전 특정 기준일에 작성
- 임시 주민표 등록
- 지방자치단체의 외국인 등록표에 기재되었거나 시행일에 당해 지방자치단체의 외국인 주민에 해당하는 자를 등록함
- 임시 주민표에 등록된 외국인 주민에게 통지하고 시행일 이전에 확인 및 수정토록 하여 시행일에 주민기본대장 주민표로 전환하도록 함
- 임시 주민표에 누락되었거나 시행일에 주민표가 존재하지 않는 외국인 주민은 시행일로부터 14일 이내에 시정촌에 신고를 해야 함

## 제 3 절 시사점

### 1. 외국 주민개념의 시사점

#### □ 국적이 아닌 거주 중심의 주민 개념화

- 독일의 경우 국적이 아닌 거주를 토대로 주민을 개념화하고 있음
  - 외국인도 주거를 가지고 있는 경우 주민으로 인정되는 것임
  - 독일은 국민이 주소를 여러 곳에 가질 수 있음. 따라서 여러 지방자치단체에 동시에 주민으로서 지위를 가질 수 있음. 하지만 선거권과 관련된 시민의 지위는 하나의 자치단체에서만 가질 수 있음. 즉, 주민과 시민의 개념을 분리하여 주민은 자치단체를 토대로, 시민은 국가를 토대로 개념화하고 있는 것임.
- 일본의 경우 외국인 관리체계 및 주민기본대장법의 개정 이전에는 체류 외국인을 주민의 개념에 포함하지 않았으나 법률 개정을 통해 외국인을 주민기본대장에 등록함으로써 실질적으로 외국인을 주민개념에 포함하는 모습을 보임<sup>20)</sup>
- 주민등록제도를 실시하지 않기 때문에 앞서 다루지는 않았지만 미국의 경우 시민권자, 영주권자, 장기체류 외국인에 상관없이 미국에서 거주 및 근로하는 모든 이들에게 실질적인 국민등록제도인 사회보장번호 부여를 실시하고 있음
- 상기의 내용을 볼 때 외국은 국적 관점에서 국민과 외국인을 구별하고 있지만 국제화로 인한 외국인의 지속적인 증가 등과 같은 지역사회 환경변화에 따라 거주 관점에서 국민과 외국인을 실질적으로 모두 주민 개념에 포함하고 있으며, 외국인에 대해서도 내국인과 같은 등록관리체계를 적용하기 위하여 다양한 노력을 하고 있는 것으로 판단됨

---

20) 개정된 법령에서 외국인 주민이라는 용어를 사용하고 있음

## 2. 일본의 주민기본대장법 개정과 체류 외국인 관리체계 개편의 시사점

### □ 외국인 주민의 주민기본대장 등록의 효과

- 일본은 장기체류 외국인을 주민기본대장에 등록함으로써 내·외국인 관리체계를 일원화함. 이를 통해 내·외국인 관리를 공통된 업무체계에 의해 처리하기 때문에 행정의 통일성 및 효율성이 높아질 것으로 판단됨
- 특히, 과거 주민기본대장과 외국인 등록으로 이원화되어 관리되던 다국적 세대의 경우 주민기본대장으로 일원화됨으로써 각종 신고절차의 간소화 및 행정의 효율화를 도모할 수 있게 됨
- 그간 주민기본대장과 외국인 등록법으로 이원화되어 관리되던 다국적 세대(외국인과 일본인으로 구성되는 가구)를 주민기본대장을 통해 등록 및 관리함으로써 보다 정확하게 가구 구성을 파악할 수 있게 되었으며 세대 전원이 기재된 주민표 사본의 발급이 가능함
- 주민기본대장을 기반으로 다국적 세대의 전입·전출 신고가 간소화되고 각종 행정서비스가 연계됨으로써 국민건강보험, 국민연금, 육아수당 등 행정서비스의 절차가 간소화됨
- 외국인 재류관리에 필요한 정보를 법무대신이 일원화하여 파악하는 것이 가능해지고 시정촌은 재류외국인에 대한 정확한 정보를 신속히 파악하여 주민행정의 기틀을 다지는 계기를 마련
- 법무성과 시정촌 간 정보 상호교류를 통해 외국인 주민이 법무성(지방 입국 관리국)과 시정촌에 각각 신고하는 부담을 완화함

### □ 내·외국인 주민기본대장 등록의 시사점

- 일본과 마찬가지로 국내의 경우에도 국제결혼의 증가로 인한 다국적 세대가 지속적으로 증가하고 있음. 다국적 세대 구성원에 대해 외국

국적 세대 구성원은 외국인 등록으로, 내국인은 주민등록으로 등록·관리하는 일원화된 체계를 가지고 있음. 일본이 내·외국인 등록관리체계를 일원화하여 주민신고 절차 간소화 및 행정 효율화를 추진하고 있는 모습은 향후 내·외국인 등록·관리체계의 개편에 있어 면밀히 고려해야할 사항으로 판단됨

- 현재 복수국적의 제한적 허용을 추진하는 것을 고려해 볼 때 복수국적이 허용되는 시점에서 어떤 형태로든 내·외국인 등록·관리체계의 개편이 요구됨.
- 일본의 사례와 마찬가지로 국내의 경우에 있어서도 외국인 및 복수국적자의 등록·관리에 있어 타 등록제도에 비해 상대적으로 가장 엄격하게 운영되고 있는 제도가 주민등록제도임을 고려해 볼때 신고절차의 간소화 및 행정효율성을 제고를 위해서 주민등록제도를 중심으로 내·외국인 등록·관리체계의 일원화 논의가 이루어져야 할 것임
- 내·외국인 등록·관리체계의 개편은 각종 등록·관리 시스템간 공유 및 연계를 필요로 하는 바, 일본의 사례에서 나타난 바와 같이 일정 유예기간을 정하여 추진과정에서의 문제를 최소화할 수 있도록 체계적·점진적으로 추진해야 할 것임
- 내·외국인 등록·관리 체계의 일원화는 기본적으로 등록 및 신고 의무자의 절차를 간소화하는 측면에서 고려해야 할 것이며, 행정시스템 간의 공유 및 연계, 즉 출입국관리 자료, 외국인 등록자료, 주민등록자료 등의 공유 및 연계는 행정 현장에서 필요로 하는 정보가 누락되지 않도록 관련 부처간 긴밀한 공조 및 협조가 이루어지는 가운데 추진되어야 함

# 제 5 장 거주등록제도의 개선방안

## 제 1 절 거주등록제도 개선의 기본 방향

### 1. 현행 거주등록제도의 문제점 및 쟁점

#### 1) 국가경쟁력 저해

- 현행 주민등록법상의 주민은 반드시 내국인이어야 하며, 본국인 외의 자는 주민등록법상의 주민에 포함이 안됨
- 법률적으로 국적법을 통해 내국인이어야만 주민등록법상의 주민으로 간주할 수 있으므로 기본적으로 현행 법률 체계에서는 국적법의 개정이 전제되어야 함
- 하지만 현행 세계적 추세 및 국제경쟁력 측면에서 주민에 대한 개념을 재정립할 필요가 있음
  - 최근 노벨 물리학상을 공동수상한 난부 요이치로(南部陽一郎) 미국 시카고대학교 명예교수의 사례가 우리에게 타산지석이 될 수 있음
  - 요이치로 교수는 미국 국적의 일본인인데, 일본은 일본인이 노벨 물리학상을 수상했다고 흥분했지만 세계 언론은 난부 교수를 미국인으로 보도했음
  - 이를 계기로 일본 정부는 복수국적을 보다 적극적으로 인정하려는 움직임을 보이고 있음
- 주민등록법 제도는 국가경쟁력 관점에서 시대 흐름에 부합되어야 하며, 주민편의 관점과 아울러 행정효율의 관점을 동시에 지녀야 하기 때문에 내국인만을 주민으로 보는 현행 제도는 국가경쟁력을 저해하는 요인으로 작용할 우려가 있음

- 현재 법무부는 선천적 복수국적자 및 우리나라 국적을 보유한 외국인 가운데 국내에서 외국 국적을 행사하지 않겠다는 서약을 하는 경우 복수국적을 유지할 수 있도록 추진하고 있음. 이러한 복수국적 인정 움직임은 글로벌 우수인재나 선천적 복수국적자, 사회적 배려가 요구되는 이들에 대해 제한적으로 복수국적을 허용하였다는 점에서 국제적 시대흐름을 반영한 것으로 볼 수 있음.
- 이러한 복수국적 인정제도는 100여개국의 국가가 허용하고 있을 정도로 세계의 보편적 추세임.
- 이스라엘의 경우 1948년 건국 당시부터 복수국적을 허용함으로써 유대인들의 국가적 소속감을 고취시키고, 이들을 국내로 유인하는 수단으로 활용함
- 중국이나 대만의 경우에도 화교(華僑)의 경제적 역할을 토대로 이중국적을 허용하고 있으며, 혈통주의적 전통이 강한 독일의 경우에도 선천적 복수국적자들에 대해 제한적으로 복수국적을 허용하고 있음
- 유럽의 경우 다문화·다민족·복수언어 인정을 토대로 국적과 출생을 제한하지 않고 우수 인재를 유치하려는 노력을 지속적으로 추진하고 있음<sup>21)</sup>.
- 복수국적을 허용하는 움직임과 함께 내국인만을 주민으로 보는 현행 제도에 대한 개선이 하루 빨리 이루어져야 할 것임

## 2) 재외동포 등의 관리상 한계

- 우리 사회는 뿌리 깊은 혈통의식과 복수국적을 특권층의 전유물로 보는 부정적인 인식 탓에 엄격한 단일 국적주의를 유지해 왔음
- 세계는 국경없는 경쟁시대이며, 해외에 재외동포만 700만명이 넘고 있는 상황에서 감성이 아닌 이성으로 접근할 시기가 도래했음
- 대만이나 이스라엘·독일은 징병제 국가이면서도 병역의무 이행과 관계없이 복수국적제도를 허용하고 있음(중앙일보, 2009-11-13 사설)

21) 일례로 단일 연구소로는 가장 많은 노벨상 수상자를 배출한 케임브리지대 연구소는 300여명의 연구자의 출신국가가 20개국에 이르고 있음.

- 미국·캐나다·영국·프랑스·일본 등도 복수국적을 용인하고 있음
- 2005년 이후 통계를 보면 복수국적자 중 한국국적을 선택한 사람은 매년 수십 명에 달할 때도 있음
- 우수한 외국인력이 대한민국 국적을 취득할 수 있게 하거나 결혼이민자들을 우리 국민으로 편입하면서도 다문화사회의 진정한 일원으로 활동할 수 있도록 본국의 국적도 보유하게 할 필요성과 아울러 주민의 대상에 포섭해서 관리할 필요성이 제기됨
- 재외동포 및 재외국민, 장기체류외국인, 결혼이민자 등은 현행으로는 주민등록이 되고 있지 않기 때문에 이에 대한 관리상의 문제점이 노출되고 있어 주민등록의 포섭범위를 넓혀야

## 2. 거주등록제도 개선의 기본 방향

### 1) 주민편의 측면

- 주민등록제도는 주민의 거주관계, 인구동태 등을 상시로 명확하게 파악하여 주민의 편익을 증진시키는 것에 있으나 재외국민의 경우 영주권 취득 후 국내로 돌아와서 활동을 하는데 불편하기 때문에 말소신고를 하지 않는 사례가 나타나고 있는 등 주민불편이 초래되고 있어 이에 대한 주민등록상의 주민 개념 재정립이 필요함

### 2) 행정효율 측면

- 행정사무의 적정한 처리를 도모하는 것에 비추어 현 상황은 목적달성이 곤란하기 때문에 재외국민 등을 포섭할 수 있도록 주민의 범위를 확대할 필요가 있으며 주민의 범위 확대에 따른 관계 부처간 갈등을 줄일 수 있는 방안마련이 필요

## 제 2 절 주민 개념의 정립

- 여기서는 주민자치법상의 주민에 대한 내용분석을 통하여 주민 개념의 정립을 시도하였음

### 1. 주민자치법상 주민의 개념

- 주민(citizen, residents of the area, neighborhood residents, citizen)  
이란 지방자치단체의 인적 구성요소를 말함
  - 우리나라는 “지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자”를 그 자치단체의 주민으로 하고 있음(지방자치법 제12조)
  - 자치구·시·군의 구역 내에 주소를 가진 자는 그 자치구·시·군의 주민이 되는 동시에 그 자치구·시·군을 포괄하는 시·도의 주민이 됨
  - 그 구역 내에 가지고 있는 이상 본인의 의사에 불구하고 어떠한 행정행위나 등록과 같은 공중행위를 요함이 없이 법률상 당연히 주민의 자격을 가지는 것이 원칙임(정세욱, 2003: 282)
  - 주민등록법에 의한 주민등록은 주민으로서의 자격의 취득과는 아무런 관계가 없으며, 주민등록은 일정한 시·군에 주소 또는 거소를 가지고 있다는 사실을 확인하여 증명하는 공중행위라 할 수 있음(주민등록법 제1조, 제6조 참조)
- 지방자치법상의 주민은 공중행위를 요함이 없는 점에서 주민등록법상의 행위와 차별이 되며, 따라서 주민의 범위가 주민등록법상에서 말하는 주민보다 넓은 개념이라 할 수 있음
- 주민등록법에 의한 주민등록은 주민으로서의 자격취득과는 아무런 관계가 없음(정세욱, 2003: 282)
  - 주민등록법 제6조의 주민개념 : 제6조(대상자) ①시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 자(이하 “주민”이라 한다)를 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.

- 우리나라의 주민등록제도는 거주등록제도에 속하는 제도이며, 주민의 거주지를 기준으로 등록하는 제도임
- 주민등록이란 행정기관이 관할구역 안에 거주하는 주민의 거주상황과 이동실태를 파악, 기록하는 제도임
- 가족관계등록제도는 고정되어 있는 사람의 혈연적 신분관계를 공부(가족관계등록부)에 등록, 공증하는 제도임
- 가족관계등록부는 개인단위가 아니고 특정한 친족단체를 단위로 함

※ 참고자료 : 주민등록과 관련된 민법내용 정리

○ 주소

- 주소의 의의

- 민법은 '생활의 근거가 되는 곳'을 주소로 하고 있음
- 전술한 실질주의를 채택하였음이 분명(異說 없음)
- 의사주의를 취하였느냐 또는 객관주의를 따랐느냐에 관하여는 민법에 직접적인 규정이 없으나, 객관주의로 해석하는데 이설이 없음
- 주소의 개수에 관하여는 '주소는 두 곳 이상 있을 수 있다'는 명문의 규정을 두고 있으므로, 복수주의를 취하였음이 명백함(18조 2항)
- 주소의 법률상의 효과

- 민법 기타의 법률이 주소에 일정한 법률효과를 주고 있는 중요한 경우는 다음과 같음

- 1) 부재 및 실종의 표준(22조·27조)
- 2) 변제의 장소(467조)
- 3) 상속개시지(998조) 및 호주승계개시지(981조)
- 4) 어음행위의 장소(어음법 2조 3항·4조·21조·76조 3항 등)
- 5) 재판관할의 준거(민소 2조 등)
- 6) 민사소송법상의 부가기간(민소 159조 2항)
- 7)涉外사법상 준거법을 결정하는 표준(涉外사법 2조 등)
- 8) 귀화 및 국적회복의 요건(국적법 5조 내지 7조·14조)

- 사람과 장소와의 관계

- 모든 국민은 거주·이전의 자유가 있으며, 다만 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한됨(헌법 14조·37조 2항 참조)
- 사람의 활동은 특정의 토지 즉 장소를 중심으로 하여서 행하여지는 것이 보통이며, 법률생활의 안정을 위하여서는 일상생활에 있어서 계기하는 법률관계에 관하여 어느 정도의 고정적인 장소적 중심을 정한다는 것이 요청됨
- 사람과 장소와의 관계는 법률상 여러 가지의 사항에 관하여 문제가 되고, 그 주요한 것은 본국·본적지·거소·사무소·영업소 등이 있음
- 민법은 모든 사람에게 공통해서 일반적으로 법률상 문제가 되는 주소와 거소에 관하여서만 일반적 규정을 두는 데 그치고, 그 밖의 장소에 관하여는 각개의 경우에 개별적으로 규정하고 있음

※ 참고자료 : 주민등록과 관련된 민법내용 정리

○ 주소 관련 용어

- 본국

- 사람의 국적이 있는 나라를 '본국'이라고 하며, 그렇지 않은 나라를 외국이라고 함.涉外관계에 있어서 일정한 경우에는 본국법이 그 준거법으로 됨(涉外사법 6조·7조·15조 내지 27조·34조 등 참조)

- 본적지

- 사람의 본적을 정한 장소
- 친족법상의 家의 소재지를 戶籍이라고 하는데, 호적을 가족 자신의 입장에서 볼 때에 이를 본적이라고 함
- 따라서 본적은 가족관계등록법상의 개념임
- 사람의 친족생활은 형식적으로는 본적지를 중심으로 하는 것이 되지만, 재산관계에 있어서는 현행법상 본적지가 문제되는 일은 없음
- 다만, 본적지는 사람의 성명과 더불어 사람의 동일성을 인식 또는 확인하는 표준이 될 뿐임

- 주민등록지

- 본적지 이외에서 30일 이상 거주할 목적으로 일정한 장소에 주소 또는 거소를 갖는 자가 주민등록법에 의거하여 등록한 장소임
- 주민등록지는 주소로 인정될 수 있는 중요한 자료가 되며, 반증이 없는 한, 주소로 확정되게 될 것임

- 법률행위지

- 涉外관계에 있어서 일정한 경우에 행위지의 법률이 준거법이 됨(涉外사법 9조·10조·11조·37조 등 참조)

- 재산소재지

- 재산소재지에 관하여서도 여러 가지의 법률효과가 양여됨(민법 467조·700조, 涉外사법 12조, 민소 9조 등 참조)

- 사무소·영업소

- 사람이 사무를 집행하는 장소가 일반적으로 사무소이나, 민법은 법인의 사무소에 관하여서만 사무소라는 용어를 쓰고 있음(40조·49조·51조 등 참조)
- 영업을 하는 장소가 영업소인데, 상법은 회사에 관하여 본점 또는 지점이라는 용어를 쓰고 있음

※ 참고자료 : 주민등록과 관련된 민법내용 정리

○ 형식주의와 실질주의

- 주소를 정하는 표준으로서 형식주의와 실질주의가 있음
- 전자는 형식적 표준(예컨대, 가신의 제단이 있는 곳·본적지 등)에 따라서 획일적으로 주소를 정하는 주의임
- 후자는 생활의 실질적 관계에 기하여 구체적으로 결정하는 주의임
- 형식주의는 법률관계를 명확히 하는 장점이 있으나, 오늘날과 같이 사람이 여러 곳에 전재하여 활동하고, 각종의 생활관계가 각자·각소에 산재하게 되어서는 도저히 유지할 수가 없음
- 주소결정의 표준으로서 실질주의가 타당하며, 각국의 법률도 대체로 이에 따르고 있음

○ 의사주의와 객관주의

- 주소결정에 관한 입법태도에는 '정주의 사실'만을 요건으로 하는 객관주의와 정주의 사실과 그 밖에 '정주의 의사'도 필요하다고 하는 의사주의가 대립하고 있음
- 의사주의는 주소의 설정·유지·변경에는 어떤 장소가 생활의 중심적 장소를 이루고 있다는 사실(정주의 사실)뿐만 아니라, 그 곳을 주소로 하려는 의사(정주의 의사)도 필요로 한다는 것임
- 정주의 의사라는 주관적 요소는 이를 요하지 않으며 정주의 사실이라는 객관적 요소만을 표준으로 하여 순객관적으로 주소를 결정하는 주의가 객관주의임
- 정주의 의사는 외부에서 인식할 수 없는 경우가 많고, 또는 그러한 의사가 반드시 존재하는 것도 아니므로 이론적으로는 객관주의가 우수함
- 불란서, 독일 등은 모두 의사주의를 취하고 있다고 해석되어 있음

○ 주소의 개수

- 주소의 개수에 관하여서도, 입법례는 단일주의와 복수주의로 나누어짐
- 주관주의에 의하면 단일주의에 따르게 됨
- 오늘날의 생활관계의 다양성과 복잡화에 비추어 복수주의가 타당함
- 주민등록법에 따르면 결국 단일주의를 따르고 있음

※ 참고자료 : 주민등록과 관련된 민법내용 정리

○ 거소, 현재지, 거주소

- 거소

- 사람이 다소의 기간 계속하여 거주하는 장소로서 그 장소와의 밀접한 정도가 주소만 못한 곳을 가리킴
- 사람에 따라서는 거소만 가지는 자가 있을 수 있고, 또한 그 밖에 주소도 가지는 자가 있을 수 있음
- 주소를 알 수 없을 때와(19조) 국내에 주소가 없는 자에 대하여는 각각 거소를 주소로 간주하며(20조), 주소에 관하여 발생하는 법률효과가 거소에 관하여 일어나는 데에 있음

- 현재지

- 토지와 관계가 거소보다도 더 얽은 곳을 거소와 구별하여 현재지라고 부르는 수가 있음
- 예컨대, 여행자가 일시 체재하는 호텔이나 여관과 같은 곳이 현재지임
- 현재지에 대하여 법률상 특별한 효과가 주어지지 않음
- 민법 제19조·제20조의 거소는 현재지를 포함하는 것으로 해석되어 있으나 거소에는 언제나 현재지가 포함된다는 것은 아니며, 그때 그때 검토·결정하여야 함(예컨대, 민소 제2조에서의 거소는 현재지를 포함하지 않음)

- 거주소

- 민법은 거소 외에 '거주소'라는 개념을 인정하고 있음
- 당사자는 어떤 거래에 관하여 일정한 장소를 선정하여서 거주소로 할 수 있으며, 이때에는 그 거래관계에 있어서는 거주소를 주소로 보고, 주소에 관하여 발생하는 효과가 거주소에 관하여 생기게 됨(21조)
- 거주소는 당사자의 의사에 기해서 거래의 편의상 인정되는 것으로서, 생활의 실질과는 관계가 없으므로 엄격한 의미에서는 주소의 일종이 아님

## 2. 주민의 지위

- 헌법 및 지방자치법과의 관계에서 주민의 지위는 경우에 따라 각각 다르며, 대체로 주민의 지위는 다음의 세 가지로 구별할 수 있음

### 1) 자치권의 주체로서의 지위

- 지방자치법에 있어서의 주민은 자치권의 주체로 간주되고 있음
- ‘주민은.....그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리를 가진다’고 규정한 지방자치법 제 13조 ②항의 주민이 바로 그것을 의미하고 있음
- 우리나라 지방자치법은 원칙적으로 국민인 주민이면 누구나 선거권을 가지며, ① 선거권이 있는 주민(시민)과 ② 일반주민을 구별하지 않음
- 자치단체의 모든 주민이 정치와 행정에 참여할 수 있는 것은 아니며, 주민 가운데 법률이 정하는 자격을 가진 자에게만 인정되고 있음(외국인인 주민에게는 선거권이 인정되지 않음)<sup>22)</sup>

### 2) 지방자치단체 최고기관으로서의 지위

- 주민이 현실적인 지방자치의 질서를 형성하려면 주민은 정치적 행동 통일체로 조직되어야 하는 바, 이를 지방자치단체기관으로서의 주민이라고 함
- 다만, 주민이 지방자치단체의 기관원이나 자치단체장의 선거와 같은 선거의 경우에만 국한되는 것이 원칙임

### 3) 권리·의무의 대상으로서의 지위

- 주민이 권력의 주체로서 그 구역 내의 전체주민을 뜻하는데 비하여,

---

22) 정세욱 교수는 ‘외국인인 주민’이라는 표현을 함으로써(정세욱, 2003: 287) 주민의 범주에 외국인이 포함되고 있음을 간접적으로 밝히고 있음.

주민의 권리·의무를 규정한 지방자치법 제13조 ①항 및 제14조의 주민의 권력·자치권의 객체인 개인으로서의 주민, 즉 소수자로서의 주민을 의미함

- 자치권의 객체인 개인으로서의 지위는 수익자로서의 지위와 순수한 객체로서의 지위(의무)의 두 가지를 내포하고 있음
- 요컨대, 주민은 지방자치단체의 최고기관으로서 그 자치단체 기관의 구성과 활동의 원천이 되는 지위(선거)를 차지하고 있을 뿐 아니라, 개인적으로 또는 정당·주민조직 등의 구성원으로서 개인과 집단의 의견이나 여론을 형성하여 지방정치와 행정을 통제하는 지위(주민통제), 지방정치와 행정에 참여하는 지위(주민참여), 자치단체기관의 정치·행정활동에 관하여 알아야 할 지위(정보공개요구)에 놓여 있는 것임

### 3. 주민의 권리·의무 : 주민세 등

- 주민은 법령과 조례가 정하는 바에 따라 그가 속하는 지방자치단체에 대하여 여러 가지 권리·의무를 가지게 됨
- 우리나라 지방자치법은 주민으로 하여금 법령이 정하는 바에 의하여 지방의원 및 단체장 선거권, 주민투표권, 조례제정 및 개폐청구권, 감사청구권, 소속 자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리 및 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정서비스를 받을 권리와 그 자치단체의 비용을 분담하는 의무를 부여하였음(지방자치법 제13조~제14조).
- 주민이 재산과 공공시설 뿐 아니라 지방자치단체가 제공하는 일체의 서비스 및 이익까지도 수혜하는 권리를 가지고 있음을 의미함
- 자치단체는 각종 공공시설을 설치하여 주민의 이용에 편리하도록 제공할 뿐 아니라, 주민에 대하여 공적부조와 도로·상하수도시설과 같은 인프라의 설치·관리, 오물수거 등의 서비스를 제공하는 바, 주민은 당연히 이러한 편익과 서비스를 평등하게 받을 수 있음

- 반면에 주민은 그 자치단체가 행정을 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 그 능력에 따라 지방세와 분담금을, 그 수익의 정도에 따라 사용료·수수료·수익자부담금 등을 부담할 의무를 지니게 됨
- 다만 주민의 권리·의무의 구체적 내용은 실정법에 의하여 결정되는 것임을 유의할 필요가 있음
- 실제적으로도 주민 이외의 자가 이러한 권리·의무를 가지는 것을 부정하지 않으므로 자치단체의 재산 및 공공시설의 공용권과 그 비용분담의무에 관한 규정은 주민의 기본적 지위를 이념상으로 밝힌 것일 뿐 구체적인 권리·의무를 규정한 것은 아님
- 예컨대 그 자치단체의 주민이 아닌 자도 공공시설을 이용할 수 있으며, 주민 이외의 자라도 자치단체의 구역내에 사무소나 사업소를 가지고 있거나 토지·건물을 소유하고 있으면 그에게 지방세를 부과할 수 있음

#### 4. 국민과 주민

- 국민과 주민 용어는 동일한 의미로 사용되기도 하나 엄격한 의미에서 살펴보면 차이를 가짐.<sup>23)</sup> 국민과 주민의 개념은 다음과 같음
  - 국민 : 그 나라의 국적을 가진 사람
  - 주민 : 일정한 지역에 거주하는 사람
- 현재 국내에서 이루어지고 있는 거주등록제도 대상을 주민자치법상의 주민, 주민의 지위, 주민의 권리·의무에서 살펴본 내용을 토대로 국민과 주민의 개념으로 구분하여 살펴보면 다음과 같음
  - 국민 해당여부는 대한민국 국적 보유 여부에 따라 명확하게 구분됨
  - 주민 해당여부는 주민자치법상의 주민과 주민등록법상 주민이 다르기 때문에 거주등록제도별 대상에 따라 차이를 보임

23) 미국, 독일 등 외국은 시민권의 보유를 기준으로 주민과 시민을 구분하고 있으나 국내의 경우 시(광역시, 기초시)에 거주하는 주민의 개념으로 시민이 쓰이고 있는 바 큰 차이를 보임

<표 V-1> 거주등록제도 적용대상별 국민, 주민 해당여부

구분	국민	주민자치법상 주민	주민등록법상 주민
주민등록 적용대상	○	○	○
재외국민등록 적용대상	○	×	×
외국인등록 적용대상	×	○	×
국내거소신고 적용대상	○(재외국민) ×(외국국적동포)	○	×

- 현행 주민등록법상 주민의 개념이 주민자치법상 주민의 개념에 비해 매우 협소하여 대한민국 국민이면서 주민인 경우에만 주민으로서의 지위 및 권리·의무를 가지게 됨.
- 외국인등록 및 국내거소신고 적용대상의 경우 실질적인 지역사회 구성원임에도 불구하고 주민으로 등록되지 못함으로 인해 일상생활에서 어려움을 겪고 있음. 구체적인 사례를 살펴보면 다음과 같음
  - 결혼이민의 경우 이민 초기 남편(혹은 아내)의 이름, 주민등록번호를 정확히 모르고, 한글도 서툴러서 민원처리에 어려움을 겪고 있음. 무인민원 발급기에 외국어 지원이 되지 않아 이용이 불가능함. 외국어로 된 민원서 양식을 구비하거나 안내책자 등을 마련하는 방안을 모색해야 할 것임
  - 가출·이혼 등으로 체류자격을 상실하게 되는 경우 외국인 등록연장이 불가하여 개인증빙 서류로 여권만이 존재하게 됨. 이러한 경우 각종 증명서 발급이 제한되기 때문에 본국에서 이혼신고에 어려움을 겪게 됨. 가족관계등록부의 기록을 근거로 국내에서 필요한 증명서발급을 허용하는 방안을 모색해야 할 것임
  - 외국인 거주자가 밀집하지 않은 지역에서는 신분확인에 어려움을 겪는 경우가 많고 이로 인해 활동에 불편을 겪고 있음. 외국인등록증으로 신분을 증명할 수 있으나 이를 인식하지 못하고 있는 내국인이 많음. 내국인을 대상으로 외국인등록증을 통한 신분확인 요령 홍보를 강화해야 할 것임
  - 주민등록증이 없어도 외국인등록증이 있는 경우 입출금통장을 개설할 수 있으나, 신용을 담보로 하는 카드 등은 개설되지 않으므로 편의시설 이용불편 및 인터넷 상거래가 제한됨
  - 최근 외국인에게도 공인인증서를 발급하여 인터넷 회원가입 등이

가능해졌으나 신용카드 발급 등 신용을 통한 거래는 여전히 제약을 받고 있음

- 다국적세대의 외국인 가족 구성원의 경우에도 가족관계등록부상에는 등재되지만 주민등록부 상에는 등재되지 않기 때문에 일상생활에서 불편을 겪고 있음<sup>24)</sup>

<표 V-2> 국내 거주 외국인의 일상생활 불편 사례

구분	내용
민원처리	- 결혼 이민 초기 내국인 배우자의 이름, 주민등록번호를 정확히 모르고, 한글이 서툴러 민원처리에 어려움을 겪고 있음 - 무인민원발급기에서 외국어를 지원하지 않아 어려움을 겪고 있음
체류자격 상실 외국인의 증빙발급	- 가족이혼 등으로 체류자격을 상실하는 경우 외국인 등록 연장이 불가하여 개인증빙 서류로 여권만이 존재하게 됨. 이 경우 각종 증명서 발급이 제한되기 때문에 본국에서 이혼 신고에 어려움을 겪게 됨
신분확인 의 어려움	- 외국인 거주자가 밀집하지 않은 지역에서는 신분확인에 어려움을 겪는 경우가 많고 이로 인해 활동에 불편을 겪고 있음. - 외국인등록증으로 신분을 증명할 수 있으나 이를 인식하지 못하고 있는 내국인이 많음.
금융기관 이용	- 외국인등록증이 있는 경우 입출금통장을 개설할 수 있으나, 신용을 담보로 하는 카드 등은 개설되지 않으므로 편의시설 이용불편 및 인터넷 상거래가 제한됨 - 최근 외국인에게도 공인인증서를 발급하여 인터넷 회원가입 등이 가능해졌으나 신용카드 발급 등 신용을 통한 거래는 여전히 제약을 받고 있음
※ 다국적세대의 외국인 가족 구성원의 경우에도 가족관계등록부상에는 등재되지만 주민등록부 상에는 등재되지 않기 때문에 일상생활에서 불편을 겪고 있음	

- 국내 문화가 외국인, 특히 외국문화에 대해 다소 배타적인 성향을 가지고 있기 때문에 지역사회에서 외국인을 지역사회 구성원으로 받아들이고자 하는 노력이 부족함. 이로 인해 외국인이 의사소통의 어려움, 문화적 차이로 인한 고충, 차별 대우 등으로 어려움을 겪고 있음

24) 2009년 10월 1일 이전 한국인과 가족을 이루며 살고 있는 외국인은 가족관계등록부상에 성별과 생년월일만 표기하도록 되어 있어 외국인 가족이 자녀를 대리하여 금융기관 등을 이용할 경우 동일인인지 판단이 어려워 외국인 성명 등에 개한 번역, 공증을 요청받거나 한국인 가족을 대동하는 것을 요구받는 등의 불편함이 있었음. 하지만 '가족관계의 등록 등에 관한 규칙'의 개정을 통해 한국인과 가족을 이루며 살고 있는 외국인이 전국 기초자치단체의 장에게 외국인등록증(외국국적동포의 경우 국내거소신고증)을 첨부하여 신고하는 경우 외국인 가족의 국적과 외국인등록번호가 기재된 일상생활에서의 불편이 다소 해소되었음. 하지만 주민등록되지 못함으로 인한 불편은 계속되고 있음.

- 외국인 사회통합 지원 프로그램이 소수의 헌신적인 활동가에 의해 이루어지고 있는 실정이며, 지역사회 주민 전체를 구성원으로 하는 프로그램이 미흡함으로 인해 외국인이 지역사회 구성원으로서의 역할을 인식하고 활동하는 경우는 매우 부족함
- 여기에 더해, 외국인민원을 처리하기 위한 출입국관리사무소 및 출장소가 거주지에서 원거리에 있는 경우가 많기 때문에 각종 등록 및 신고, 발급민원을 처리하는데 있어 어려움을 있으며, 체류 외국인의 증가로 인해 민원혼잡도가 높음으로 인해 대기 시간이 길어지는 불편을 겪고 있기도 함, 특히 국적 관련 민원의 경우 이를 처리하는 사무소는 우려할 만한 수준의 민원혼잡도를 보이고 있어 그 불편이 심각한 수준임<sup>25)</sup>
- 거주등록제도의 등록대상자 관리에 있어 주민등록제도가 매우 엄격하게 운영되는데 반해 타 거주등록제도의 운영이 미흡하게 나타나고 있어 주민등록법 상의 주민 개념을 확대하여 그 적용대상을 확대할 필요가 있음

## 5. 주민개념의 정립

- 지방자치법상의 주민의 개념은 외국인을 포함한 개념이며, 주민등록법상의 주민은 주민으로서의 자격의 취득과는 아무런 관계가 없는 공증행위이며 주민의 개념을 어떻게 바라보는가에 따라 달라질 수 있는 입법적·정책적 판단의 문제임
- 현재의 주민등록법상의 주민은 주민편의 및 행정능률 측면에서 문제가 있기 때문에 그 폭을 넓혀야 할 필요가 있음

---

25) 전국에 출입국 관련 외국인 민원을 처리하는 출입국관리소 및 출장소가 부족하여 민원혼잡도가 매우 높게 발생하고 있음. 출입국 등 외국인 민원의 하이코리아(<http://www.hikorea.go.kr>)를 통해 온라인 민원처리 및 방문예약을 실시하고 있지만 오프라인 민원이 더욱 높은 비율로 이루어지고 있으며, 특히, 국적업무의 경우 전국에 14개 사무소에서만 처리하고 있어 민원혼잡도가 매우 높은 실정임.

<표 V-3> 주민개념의 정립도

국적	한국인(한국 국적자)		외국인	
민족	비한민족계 한국인	한민족(혈통 보유자)		
성격	귀화인	태생적 한국인	재외국민	한국계 외국인
거주	국내		국외(재외동포법 적용대상)	
지방자치법상의 주민	한국인(한국 국적자)			외국인 포함 (선거권 배제 등)
주민등록법상 주민(공증행위)	한국인(한국 국적자)			외국인 배제

### 제 3 절 국내거주 외국인 관리 개선방안

- 국내거주 내국인과 혼인한 외국인, 장기체류자, 귀화목적 입국자 등을 중심으로 국내거주 외국인의 관리개선 방안에 대하여 논의하였음

#### 1. 필요성

- 대한민국에 외국인과 장기체류자, 귀화목적 입국자 등이 늘어나고 있는 것은 우연적이거나 일시적인 현상이 아님
  - 대한민국이 경제적으로 발전하고 대한민국에서 민주주의가 굳건히 뿌리내리면 내릴수록 외국인 이민자와 장기체류 외국인의 수는 더욱 더 늘어날 것임
  - 이러한 변화는 국제적인 교통·통신 수단의 발달과 국제 자유무역의 확대, 동서 냉전의 완화 등 국제적인 환경 변화에 의해 뒷받침되고 있음

#### 1) 지구화와 신자유주의의 확대

- 교통·통신수단 발달과 세계화로 인한 국가 간 인구이동증가

- 통신 및 정보 기술과 교통이 급속하게 발전해 최근 30~40년 사이에 전 지구적인 시장이 형성되었음
- 전 지구적인 상호 의존성이 심화되면서 지구적 사회관계들도 생겨나고 있으며, 이러한 시장과 사회관계의 변화를 지구화(globalization)라고 부르는데, 이 지구화는 국민국가에도 영향을 미치고 있음(기스 2007)
  - 최초로 국민국가가 형성되었던 유럽에서 유럽공동체라는 일종의 국민국가를 뛰어넘는 유럽공동체라는 정치공동체가 형성된 것은 이러한 지구화가 국민국가를 극적으로 변화시킬 수 있음을 보여주는 한 예임
  - 극적이지는 않았지만 지구화의 영향으로 세계의 거의 모든 국가들이 문화적·인종적으로 더욱 다양한 주민들을 가지게 되었다. 주민들이 문화적으로 종족적으로 매우 동질적이었던 우리나라도 최근에는 외국인 이주자와의 국제결혼으로 종족문화적 다양성을 갖게 되었음
- 우리나라가 다문화 사회로 변화하는 것은 일시적이거나 우연적인 현상이 아니라 전 세계적으로 보편적인 지구화 경향에 따라 나타나는 지속적이며 필연적인 현상이라고 할 수 있음

#### □ 신자유주의의 확대와 지구적 시장 형성

- 1990년대에 중국 경제의 발전, WTO에 의한 무역 장벽의 철폐, 급속한 세계화 등이 한국 경제의 구조 조정과 하이텍 산업 진흥을 요구하였음
- 하이텍 산업에 필요한 거대 자본과 고급 기술 인력을 단시간 내에 마련하기 위해 정부는 외국인의 투자와 외국인 노동력을 유치하기 위한 방안을 마련해야했음<sup>26)</sup>

26) 홍콩에 본사를 두고 있는 투자 컨설팅 전문 회사인 Political and Economic Risk Consultancy, Ltd에 따르면, 한국은 1997년 하이텍 산업에 필요한 고급 인력이 부족하기 때문에 곤란을 겪었음(한국 경제신문, 1997).

- 특히 한국이 1995년 WTO에, 그리고 1997년 OECD에 가입한 후, 한국 기업들은 한국 정부가 화교를 비롯한 외국으로부터 고급 노동력과 자본을 유치하기 위해 '영주권제도'를 비롯한 다양한 법적·제도적 장치를 마련하도록 압력을 가했음(Stubbs, 1999)
- 한국의 신문들과 학자들도 이런 기업의 입장을 지지했음(장대환 1999; 김기화, 2000; 정병선·이명진, 2000)

## 2) 한국의 경제발전과 민주화

- 한국은 1961년부터 1990년까지 급격한 경제 발전을 이룩했으며, 그 결과 한국은 1990년 대 초 세계에서 9번째의 경제 규모를 지닌 국가로 발전했고 국제 사회는 한국 정부가 시장을 개방하고 자유 무역을 위한 국제 협약을 체결하도록 압력을 넣기 시작했음(Cumings, 1997; Stubbs, 1999)
- 1980년대 말부터 한국에서 민주화가 진행되고 시민사회(특히, 비정부 단체 또는 NGO)가 급속히 성장하였으며(Kim, 2000), 외국인 노동자를 보호하기 위한 각종 NGO가 조직되었음
- 외국 정부, 국제 NGO, 그리고 국제기구와 협약 등 역시 한국 정부가 '영주권제도' 등을 도입하여 외국인 노동자와 이민자들의 권리를 보호하도록 압력을 행사하기 시작했음

## 3) 체류외국인 증가

- 한국은 1987년 이후 엄청나게 증가된 수의 외국인 유입을 경험하게 되었음
  - 1987년에 2백만에 불과했던 외국인 입국자는 2006년 532만을 넘어섰음(김용찬 외, 2000; 통계청, 2007) 뿐만 아니라, 한국 경제의 성장에 따라, 외국인 노동자의 수도 1987년의 6,409명에서 1992년에는 73,868명, 1997년에는 266,301명으로 가파르게 증가했음(설동훈 1999)
  - 법무부 보도 자료에 따르면 2007년 8월 24일 단기 체류 외국인을 포함한 체류 외국인이 1,000,254명으로 사상 처음 100만 명을 돌파

했으며 그 중 91일 이상 체류하는 장기 체류 외국인인 724,967명에 달하는 것으로 나타났음(법무부, 2007a)

- 체류외국인 중에서도 현재 우리나라에서 심각하게 다루어야 하는 사람들은 장기체류외국인과 결혼이민자임
  - 왜냐하면 장기체류 외국인들은 한국의 경제에 이바지하고, 세금을 내며, 우리 사회의 문화적·정치적 발전에 참여함

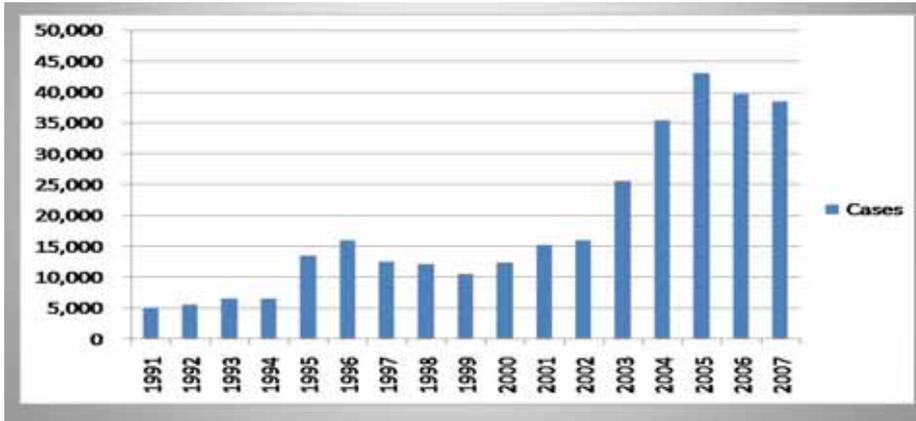
#### □ 장기체류외국인의 증가

- 장기체류외국인의 대부분은 몇 달 정도 머무르는 여행자가 아니며, 이들의 대부분은 외국인 노동자, 유학생, 투자자 등 수년 간 우리나라에 머물 사람들임(차용호, 2008)
- 1995년에 외국인 장기 체류자는 110,028명으로 주민등록 인구의 0.24%에 그쳤는데, 불과 12년 만에 7배 가까이 늘어나 장기 체류 외국인이 주민등록 인구 4,913만 명의 1.48%를 차지하게 되었음
- 아직까지 전 인구에서 외국인 장기 체류자가 차지하는 비율은 매우 낮지만, 그 증가 속도가 무척 빠르다고 할 수 있음.

#### □ 결혼이민자와 다문화 가족의 증가

- 결혼이민자는 2002년 34,710명에서 2007년 8월 104,749명으로 불과 5년 사이에 3배 이상 증가하였으며, 같은 기간 영주권자도 6,022명에서 15,567명으로 2.5배가량 증가했음(법무부, 2007a)
- 외국인과의 결혼이 한국인 전체 결혼의 12%에 육박할 정도로 증가했고 다문화 가정에서 아이들이 태어나면서 한국 사회의 기반처럼 여겨졌던 혈통적-문화적 단일성의 신화를 그 뿌리부터 흔들고 있음
- 남아선호에 따른 젊은이들의 성비 불균형과 농촌 총각의 결혼난으로 인해 외국인 신부의 대량유입은 당분간 계속되거나 심화될 것이며, 전체 결혼 중에서 외국인과 결혼하는 비율이 30%가 넘는 농촌지역도 다수 존재함

<그림 V-1> 연도별 국제결혼 건수



\* 출처 : 통계청(2008).

<표 V-4> 연도별 결혼 건수와 국제결혼 건수 및 비율

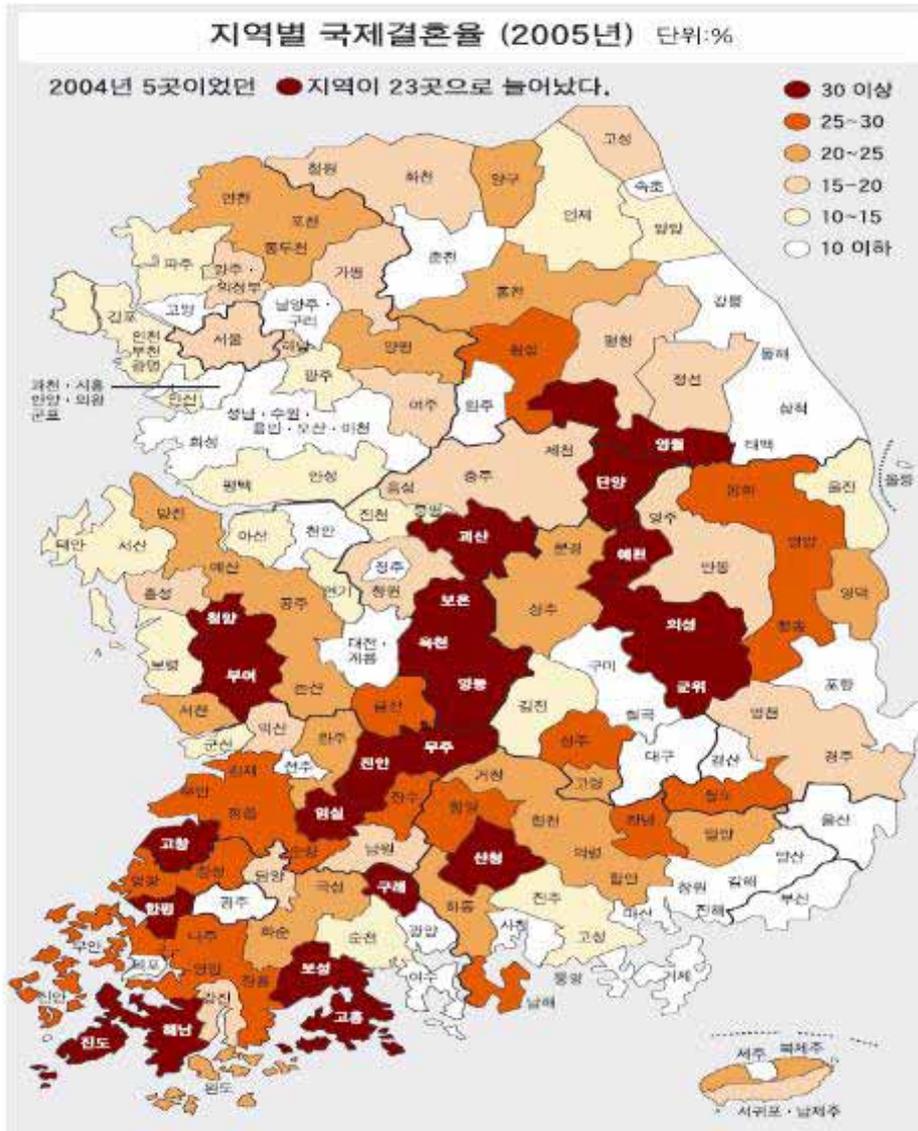
(단위 : 명, %)

구분 년도	총 결혼	국제결혼		외국인 아내		외국인 남편	
		혼인건수	구성비	혼인건수	구성비	혼인건수	구성비
1991	416,872	5,102	100.0	663	13.0	4,439	87.0
1992	419,774	5,534	100.0	2,057	37.2	3,477	62.8
1993	402,593	6,545	100.0	3,109	47.5	3,436	52.5
1994	393,121	6,616	100.0	3,072	46.4	3,544	53.6
1995	398,484	13,494	100.0	10,365	76.8	3,129	23.2
1996	434,911	15,946	100.0	12,647	79.3	3,229	20.2
1997	388,591	12,448	100.0	9,266	74.4	3,182	25.6
1998	375,616	12,188	100.0	8,054	66.1	4,134	33.9
1999	362,673	10,570	100.0	5,775	54.6	4,795	45.4
2000	334,030	12,319	100.0	7,304	59.3	5,015	40.7
2001	320,063	15,234	100.0	10,006	65.7	5,228	34.3
2002	306,573	15,913	100.0	11,017	69.2	4,896	30.8
2003	304,932	25,658	100.0	19,214	74.9	6,444	25.1
2004	310,944	35,447	100.0	25,594	72.2	9,853	27.8
2005	316,375	43,121	100.0	31,180	72.3	11,941	27.7
2006	332,752	39,690	100.0	30,208	76.1	9,482	23.9
2007	345,592	38,491	100.0	29,140	75.7	9,351	24.3

\* 출처 : 통계청(2008).

<그림 V-2> 2005년 지역별 국제결혼율(2005년)

(단위 : %)



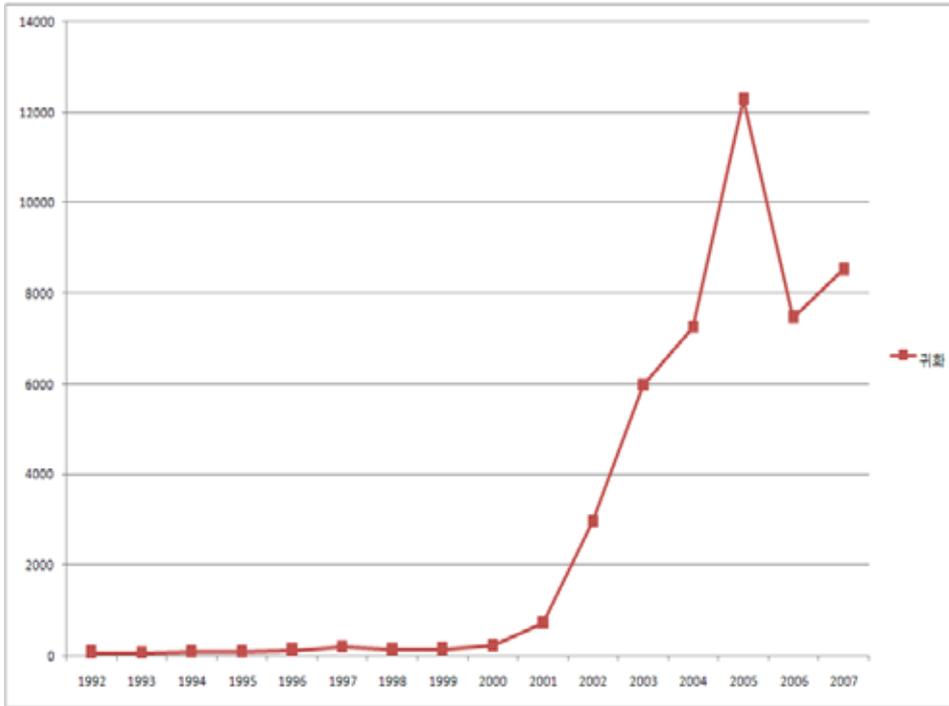
\* 출처 : 이철재(2006).

□ 귀화신청자와 귀화자의 급격한 증가

- 1990년대 이후 국내 장기체류 외국인이 증가하고 국제결혼이 급격히 증가함에 따라 대한민국 귀화자가 급격하게 증가하고 있음
- 1992년 겨우 82명에 지나지 않던 귀화자가 5년 후인 1997년에는 그 2배가 넘는 193명이 되었으며, 다시 5년 후인 2002년에는 그 30배가 넘는 2,972명으로 늘어났으며, 불과 3년 후인 2005년에는 12,299명이 되었음
- 2006년에는 2005년에 비해 귀화자가 다소 줄어들었지만, 2004년 귀화자 수와 비교하면 늘어난 수자였으며, 다시 2007년에는 2006년보다 귀화자가 늘어난 것으로 나타나서 귀화자 증가추세는 이어지고 있다고 볼 수 있음

<그림 V-3> 1992년 이후 귀화자 증가 추이

(단위: 명)



\* 출처 : 법무부 (2008년 출입국외국인정책통계연보).

- 귀화자가 급격히 증가하게 늘어나고 있는 가장 큰 이유는 국제결혼이 급격히 늘어났기 때문임
- 두 번째 이유는 장기체류외국인이 급속히 증가하고 있다는 것임
  - 2002년까지만 해도 2만여 명의 화교를 제외하면 장기체류외국인은 매우 적었지만, 지난 몇 년간 장기체류외국인이 급속히 늘어나면서 2007년 12월 31일 방문취업동포, 단순노무인력, 결혼이민자, 유학생, 전문인력, 영주자격자, 투자자 등 장기 체류 외국인은 691,093명에 달하는 것으로 나타났음(차용호, 2008)
- 장기체류외국인은 한국인과 결혼을 하거나, 자녀를 출산하고 생활기반을 대한민국에 마련할 가능성이 커짐

- 따라서 장기체류외국인의 증가는 귀화의 증가로 이어질 가능성이 크며, 실제로 2007년 12월 31일 현재 결혼과 관계없이 귀화한 외국인의 누적인원이 17,997명이었는데, 이것은 누적귀화자 총수인 62,288명의 28.9%가량을 차지함(차용호, 2008)
- 장기체류외국인이 결혼을 통해 귀화한 경우도 많기 때문에 장기체류외국자가 귀화한 비율은 대략 전체 귀화의 3분의 1정도를 차지할 것임
- 이것은 결혼이민이외에도 장기체류가 귀화를 지속적으로 증가시킬 것이라는 예측을 뒷받침함

#### 4) 대한민국의 특수성 : 동포 문제

- 대한민국은 사실 오래전부터 국제화된 나라였으며, 대한민국이 가진 재외동포는 대략 600~700만 명 정도로 추산되는데 이는 대한민국 전체 인구의 15%가 넘는 것으로 추산됨
- 동포들은 중국(280만), 북미(220만), 일본(90만), 러시아 및 구소련(53만) 등 주요국에 포진하고 있으며, 이러한 동포들의 네트워크를 잘 활용하여 대한민국이 지구화시대에 경제·정치·문화적으로 발전하는데 대단히 필요함(김봉섭, 2008; 이순태, 2007)
- 중요한 사항은 러시아(및 구소련)와 중국의 동포들은 동서냉전으로 인해 어쩔 수 없이 대한민국의 국적을 상실했다는 점을 고려해야 한다는 것임
- 더욱이 이들 두 나라의 동포들은 대한민국의 건국에 기여한 바가 많은 독립운동가들의 자손이 다수 포함되어 있어서 대한민국의 국가 이념에 비추어 볼 때도 이들에 대한 적절한 배려가 필요함
- 우리나라는 해외입양 대국으로 보건복지부의 통계에 의하면 해외입양아동 수는 1953년부터 2005년까지 총 15만8703명이었지만 이들의 대부분이 이중국적이 인정된다면 대한민국 국적을 얻고 싶어 함(법무부, 2008)

- 1999년도 제정된 재외동포법은 이러한 문제들에 대처하기 위해 만들어 졌지만, 1999년의 재외동포법은 자기 선택에 의해 대한민국 국적을 포기한 북미와 유럽의 동포들에게는 국내 출입국 및 체류상의 편의를 제공하면서도 중국과 러시아 및 구소련의 동포에게는 같은 편의를 제공하지 않았음
  - 이 법은 헌법재판소의 헌법불합치 판정에 따라 2004년 2월 9일 개정되어 중국 동포와 러시아 및 구소련 동포들에게도 적용되기 시작했지만 단순노무활동은 출입국관리법에 따라 재외동포자격(F4)에서 제외됨
- 대부분의 중국과 구소련 출신의 동포들은 재외동포자격을 얻지 못하고 불법체류자로 강제추방의 위험을 감수해야만 함
- 재외동포에 대하여 주민관리 차원에서 관리가 소홀할 수밖에 없음

#### 5) 동포사회 및 시민단체의 요구

- 결혼이주자 가족을 지원하는 시민단체들은 이주여성들 대부분이 체류문제로 가장 힘들게 살고 있다고 지적하고 있음(최정의팔, 2008).
- 국제결혼 이민자들은 부부 갈등, 고부 갈등 등 가정문제로 많은 고통을 받고 있지만, 그 중에서도 가장 그녀들을 힘들게 하는 것은 불안정한 체류문제임
- 현재 국적법 및 출입국 업무지침에 의하면, 결혼이민자는 입국 후 1년마다 매년 비자(F-2) 연장을 받아야 하고, 2년이 지나야 영주체류자격(F 5) 또는 국적 신청을 통해 귀화허가를 받을 수 있음
  - 체류연장이나 국적 신청을 할 때에는 한국인 배우자가 도와주지 않거나 신원보증을 철회라도 하면 국제결혼 이민자들은 불법체류자가 되게 되어 있음
  - 물론 이러한 규제는 위장결혼이나 사기 결혼을 막기 위해 취해진 조치이지만, 그로 인해 선의의 결혼이민자가 겪는 인권침해는 심각한 수준이라고 시민단체들은 지적함

- 인권침해를 막고 안정적인 체류보장을 하기 위해 결혼하고 나서 바로 영주권을 주도록 검토해야 하며, 아울러 주민등록을 통한 생활의 불편을 해소해야 함

## 2. 국적제도의 변화

### 1) 1990년대 초반 정책

- 혈통에 근거를 둔 국민 정체성을 강조해 온 한국 정부는 1990년대까지도 재외 동포들에게 매우 배타적이었음
  - 1990년대까지 한국 정부는 해외 동포들이 거주국에 귀화할 것을 권장했음(김덕주, 1998).
  - 한국은 이중국적을 인정하지 않기 때문에 해외 동포가 귀화하는 경우 그들은 자동적으로 한국 국적을 상실했음
- 두 번째로, 한국 정부는 해외 동포의 민족 교육을 지원하지 않음으로써 그들이 거주 국가의 문화에 동화되도록 만들었음
- 혈통에 근거한 국민 정체성과 강력한 속인주의 적용에도 불구하고 실제로 한국 정부는 해외 동포들을 계속적으로 한국 시민권에서 배제해 왔음
- 김대중 정부는 1990년 대 말부터 구미의 동포들에게 다양한 시민적 권리를 부여하고 재외국민들이 투표할 수 있는 방안을 마련하기 위해 노력하기 시작했음(대한민국, 1999; 이현우, 2002)
  - 해외 동포들에 대한 시민권 정책이 한국의 민주화와 정권의 성격과 긴밀한 연관을 갖는다는 것을 보여줌(김덕주, 1998)

※ 참고자료 재외국민 선거권 미부여에 대한 헌법재판소 불합치 결정(2007년)

- 2007년 6월에 헌법재판소가 국내에 주민등록이 돼 있지 않다는 이유로 재외국민에게 선거권을 제한하는 현행 공직선거법과 국민투표법 규정은 헌법불합치라는 결정을 내렸음
- 현재는 또 일시적인 법적 공백과 혼란 등을 우려해 당장 현행법의 효력을 정지시키지는 않았지만 2008년 말까지 이 법들을 개정하라고 명시함
- 현재는 주권자인 국민의 지위나 권리는 주민등록 여부에 좌우해서는 안되며 병역·납세 등 의무의 반대급부도 아니라는 취지임
- 현재의 지적대로 국민의 헌법적 기본권은 선거관리의 어려움과 부정선거의 우려 등 구체성을 결여한 추상적인 위험으로 제한할 수 없다는 취지임
- 유학생, 외교관, 상사 주재원 등 110만여명의 단기체류자와 영주권자 등 170만여명의 해외거주 장기체류자들에 대한 주민등록을 통한 문제점 해결 필요성

2) 1990년 이후 국적제도의 변화

- 1990년대까지 거의 변화 없이 유지되던 대한민국의 국적제도는 1990년대 이후 몇몇 변화를 겪었음
- 첫째, 이전보다 외국인들에게 개방적으로 변했음
  - 한국 정부는 외국인에게 이전에는 내국인들만이 누릴 수 있었던 몇몇 권리를 보장하기 시작
  - 2002년부터 출입국관리법의 개정을 통해 일종의 '영주권제도'를 도입
  - 귀화자의 수가 1997년 이후 급격히 늘고 있음
- 둘째, 구미의 해외 동포들에 대한 문호를 개방하고 동시에 중국과 러시아의 동포들에 대해서는 아주 폐쇄적인 정책을 도입하였음
  - 1990년대 한국 정부는 외국인 노동자의 권리를 보호하는 법들을 제정 집행했음(한겨레신문, 1993; 외국인 노동자 대책 위원회, 1999)

- 1997년에는 숙지주의와 거주지주의적 요소를 전보다 더 도입하는 방향으로 국적법을 개정하여 하여 귀화도 이전보다는 훨씬 쉬워져 귀화자 수가 1997년부터 급격히 늘어났음
- 2002년에는 '영주권제도'를 도입하여 장기체류 외국인의 법적 지위를 끌어 올렸으며, 이러한 영주권제도로 직접적인 혜택을 받은 사람들은 영원한 이방인으로 머물러 있던 약 2만 명의 화교들이었음
- 법무부에 따르면, 한국 정부는 1) 소수 민족 문제에 민감한 중국·러시아 등과의 외교 분쟁을 피하기 위해, 2) 값싼 노동력의 공급 과잉이 불러올 수 있는 국내 노동시장의 혼란과 실업문제를 막기 위해, 그리고 3) 조선족(중국 거주 동포)과 고려인(구소련 거주 한인 동포)들에 의한 범죄를 막기 위해 조선족과 고려인에게 시민권을 부여하지 않았음(허용범·이수향, 2001).
- 한국 정부는 1990년 이후, 외국인과 미국이나 서유럽의 시민권을 가진 동포들은 포용하고 구 사회주의 국가들에 거주하는 동포들에 대해서는 배제하는 시민권 정책을 채택했음
- 동시에 영주권 도입을 통해 외국인에 대한 시민권 정책을 크게 개방해서 그 결과 한국의 혈통주의적 국민 정체성에도 불구하고 화교들은 영주권을 지닌 준시민인 반면, 조선족 동포는 이른바 불법체류자가 됐음
- 주민등록의 사각지대는 여전히 존재하고 있음

### 3) 장기체류와 관련된 제도의 미비점

- 영주권 (permanent residency)의 내용은 각 나라의 역사적 시기마다 차이가 있지만 일반적으로 준시민(quasi citizens)의 지위를 획득하는 것을 의미함
- 우리나라에서 영주권제도는 2002년 도입되었는데, 도입 당시 영주권은 출입국관리법 상의 하나의 지위에 불과하였음

- 제도가 만들어질 때부터 우리나라의 영주권제도는 국적제도나 귀화제도와 연관 없이 장기체류를 원하는 외국인에게 비자 심사 없이 장기체류할 수 있는 지위를 부여하는 것이었음
- 따라서 영주권에 따르는 권리도 장기체류 이외에는 거의 없었으며 영주자격을 부여하는 법은 주로 한국에서 태어나고 자란 화교들을 위한 것이었기 때문에 영주자격을 얻는 것이 때로는 귀화하는 것보다 어렵다고 볼 수 있음
- 영주권을 가지고 있는 외국인이 귀화외국인보다 적으며, 매년 영주권 신청자가 귀화신청자의 10분의 1 수준밖에 되지 않음(법무부, 2007b; 차대운, 2007).
- 2001년 이전에 한국의 경우에는 미국식 영주권제도는 없고 출입국관리법 제10조 및 동법시행령 제12조를 통해 다양한 형태의 외국인 체류자격을 인정하고 있으며, 그 중 장기체류외국인은 5년 단위의 거주체류자격(F-2비자)을 발급 받아 국내에서 생활하고 있었음
- 기존법령상 거주체류자격(F-2비자) 발급의 요건은 “대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자, 그의 배우자 및 출생자녀와 국민의 배우자”로 규정하고 있으며, 2001년 1월 31일 기준으로 한국에서 F-2비자로 장기체류하고 있는 외국인은 약 2만 4천 명 정도였고 이 중 대만국적을 가진 사람이 92%정도를 차지하고 있었음
- 현행 법령상 체류기간의 연장이 허가제가 아닌 신고제로 바뀌었고 연장횟수의 제한도 없으며, F-2비자를 받은 외국인에 대하여는 국내에 생활기반을 둔 특수한 지위를 가진 외국인으로 간주하여 출입국관리법상의 강제퇴거의 적용도 배제하도록 하고 있는 등 이들의 국내체류 지위를 보장하고 있음
- 장기체류외국인의 경제적거래 등 기타 권리·의무에 대한 사항으로 납세·교육 및 부동산거래, 금융거래·의료보험·국민연금에 관하여는 현행법령(출입국관리법, 외국인토지법, 외국환거래법, 국민건강보험법, 국민연금법 등)에 의하여 대체적으로 외국인이 이미 대한민국

국민과 동등한 보장을 받고 있으므로, 별도로 특례법 제정을 통하여 이들의 권리를 보호할 실익이 그리 크지는 않다고 할 수 있음

- 특히, 금융거래 중 외국환거래법상 자본거래에 있어서는 6개월 이상 체류하는 외국인이면 거주자로 인정되어 국민과 동등한 대우를 받을 수도 있게 되어 있음
- 2002년 4월 18일 대통령령17579호로 출입국관리법시행령을 개정해서 화교를 비롯한 5년 이상 국내에 장기 거주한 외국인에게 영주자격을 부여하기 시작했음(이순태, 2007).
- 영주권을 국적과 연계시키는 미국식 영주권제도를 신설하는 대신 출입국관리법을 보완해서 외국인의 체류자격에 F 5이라는 새로운 자격을 추가함으로써 영주지위를 신설하는 수준에서 마무리되었음
- 외국인 등록을 한 날부터 5년 이상 국내에 거주한 외국인에게 영주자격(F 5)을 줄 수 있도록 했으면, 영주권자는 부동산 및 금융거래와 국민건강보험제도와 국민연금제도, 각 급 학교 취학에서 대한민국 국민과 동등한 권리를 갖도록 했음

#### 4) 문제의 원인

- 현행 국내거주 장기체류자, 귀화목적 입국자, 내국인과 혼인한 외국인에 대한 제도는 2가지 측면에서 한계를 지니게 됨
- 첫째, 외국인의 체류자격이 장기거주외국인 등에게 실질적 혜택을 충분히 제공하지 못한다는 것임
- 장기거주외국인 등을 위한 여러 가지 제도가 마련되지 않은 채 체류자격만 부여했기 때문임
- 둘째, 국내에서 통신 및 편의시설 이용에서부터 인터넷 금융거래에 이르기까지 국민이 누리는 거의 모든 혜택이나 권리들이 주민등록제도를 통해 뒷받침되는데, 영주외국인 등은 주민등록번호를 가질 수 없기 때문에 다양한 권리와 혜택으로부터 배제될 수밖에 없음

- 법무부는 2008년 8월 3일부터 투자자 등 국내 체류 외국인의 영주권 취득 요건을 완화하는 내용으로 출입국관리법 시행령 개정안 등을 마련해 시행하고 있음
- 이에 따르면, 2년 이상 계속 체류 중인 재외동포(F 4) 중 국내 1인당 국민소득(GNI)의 2배 이상 소득을 얻거나 60세 이상으로 GNI 이상의 연금을 받는 경우, 50만 원 이상의 재산세를 납부하는 경우에는 이달 초부터 영주권을 취득할 수 있도록 하고 있음

※ 참고자료 : 국적법 관련 자료

- 국내법상 국적의 개념
  - 많은 국가들이 '국적인'과 관련하여 '국민(national)' 또는 시민(citizen)'이라는 용어를 사용
  - 미국 : ① 완전한 의미의 정치적 권리를 향유하는 '시민' ② 괌이나 미국 부속령의 거주민의 경우처럼 미국 국적을 가졌지만 완전한 참정권을 갖고 있지 않은 '국민'을 구분
    - 시민은 자동적으로 국민이 되는 반면에 국민은 반드시 시민이 되는 것은 아님
- 우리 국적법의 기본원칙
  - 혈통주의를 기본원칙으로 하고 출생지주의를 보충적으로 채택
    - 부모양계혈통주의(부모 중 어느 한쪽이라도 우리나라 국적을 가진 경우 그 자녀가 우리나라 국민이 될 수 있도록 한 주의)
    - 이주노동자의 유입, 국제결혼의 증대 등과 같은 현실적 요구가 미친 측면도 있음
    - 유럽 국가들은 대부분 70-80년대에 부모양계혈통주의를 채택
    - 북한(1963년)과 중국(1980년)은 국적법 제정 시부터, 일본은 1984년에 국적법을 개정하면서 부계혈통주의를 포기
  - 국적유일의 원칙(단일국적의 원칙)
    - 무국적과 이중국적의 문제를 극복하기 위하여 개인이 오직 하나의 국적만을 가져야 한다는 원칙
    - 이중국적의 문제를 해결하기 위한 법적 장치로서 국적유보제도(국적법 제12조)와 국적선택제도가 있음
    - 우리나라 국적법은 국적선택제도를 채택
- 귀화목적 입국자, 내국인과 혼인관계에 있는 국내거주 외국인, 취업비자 등 장기체류자격자
  - 이민자들, 외국인들이 자기네 소수민족 문화적 특성을 잘 반영한 사회서비스를 요구하게 됨
  - 커뮤니티 그룹에 의해서 외국인에 대한 서비스가 많이 개선되는데 이 과정이 정말 커뮤니티의 압력에 의해서 되었는지 아닌지, 또 얼마나 많은 개선이 이루어졌는지 확연히 측정할 수 없기 때문에 평가하기 어려운 단계이며, 시민운동가들은 여성인 경우가 많음
  - 외국인정치활동은 주로 여성주의자들의 이슈들이 많이 차지하게 됨
  - 예를 들어 외국인 여성의 복지문제, 외국인 자녀 교육, 외국인여성이 관련된 가정폭력 등임

※ 참고자료 : 국적법 관련 자료

- 시민단체들에 의한 외국인 대상 서비스는 종종 국내 정치적 집단에 의해 조직화되며, 그 경우 외국인 대상 서비스는 좀 더 체계적으로 중앙정부와 지자체를 이어주는 효율적인 모양새를 갖추게 됨
  - 이 때 국가의 정책과 지자체의 주민행정 간에 특별히 차별화된 구분이 없다는 것이며, 그래서 외국인의 체류자격에 의한 지자체 행정으로 끝날 가능성도 있음
  - 중앙정부 차원의 외국인 행정은 국민이나 외국인이나의 구분에 의한 것으로 법집행이 주요 내용임
  - 반면 지자체 차원의 커뮤니티 행정은 주민을 대상으로 하는 행정이어야 하고 외국인을 현실적 주민으로 삼아야 한다는 것이며, 국적 문제와는 별개로 우리 사회의 일원으로서 외국인을 보아야 함(Castles, 2000: 148)
  - National(국민)과 Citizen(시민)이 융통성 있게 외국인 행정에서 해석되어야 원칙과 현실을 균형있게 운영할 수 있음
  - 국가 차원에서는 국가의 통일된 문화 구축은 근대 민족국가의 민주주의 실현을 위한 기본이지만 지역차원에서는 외국인 모국의 소수민족 문화를 존중하는 다문화의 공존을 허용해야 함
- 중앙정부와 지자체의 외국인 행정 이원화 목적
- 중앙정부 차원에서는 외국인 노동자가 체류비자에 의해서 구분되고 다루어지지만 지자체 수준에서 외국인 노동자는 우리와 같은 주민임
  - 지자체에서는 주민행정체제에 비자를 막론하고 외국인 노동자를 포함시켜야 하며 그러면 외국인에 관련된 제반 문제를 관리할 수 있는 정부의 능력이 생기는 것임
  - 즉 외국인 노동자 권익 보호단체, 시민단체, 종교단체, 지역단체의 외국인 관련 업무에 대해서 지자체가 예산을 책정하여 보조금을 지원하는 경우
    - ① 외국인 현황을 정확히 파악할 수 있게 됨
    - ② 외국인 단체는 정부의 지원금을 확보하기 위하여 정부 정책에 협력하게 됨
    - ③ 정부는 효율적이며 장기적인 외국인 정책을 수립할 수 있는 탄력성 있는 행정력을 갖추게 됨
    - ④ 외국인 관련 급진적 인물들이 불법적 활동을 중단하고 법의 틀 안에서 외국인의 권익을 보호하게 되어 정부와 외국인관련 단체는 대립된 입장에서 협력적인 관계로 발전하게 됨
    - ⑤ 국민과 주민이 구분되어 장기적으로 외국인의 정주를 막고 국가와 국민의 정체성의 근본을 뒤집는 위기를 면할 수 있게 됨

### 3. 외국인 등록의 개선방안 : 국내거주 내국인과 혼인한 외국인, 장기체류자, 귀화목적 입국자를 중심으로

- 현재 영주권 취득과 귀화의 선택 앞에서 많은 사람들이 귀화를 선택한다고 함
- 그들 가운데 많은 이들이 귀화의 이유로서 사회기본권의 차이도 중요하지만 실제 생활의 편리를 지적하는 경우가 있음
- 그 중에서도 주민등록증의 발급과 같은 매우 구체적인 행정처리가 의외로 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있음
- 보고된 바에 따르면 일상생활에서 영주권을 가지고 있는 외국인에게 존재하지도 않는 호적등본 제출이 요구되기도 하고(허문명, 2007), 많은 전자상거래, 계약서, 입사지원서 등에 주민등록번호의 입력이 필수적으로 등장함(연합뉴스 2008)
- 영주권의 사회적 권리가 국적자의 그것과 근접해져가고 있고 실질적으로 필요한 권리보장이 이루어졌다고 인정하는 경우에도 주민등록증의 유무와 같은 현실적 차이는 영주권자의 사회경제적 통합을 저해하는 요소로 자리 잡고 있음
- 영주권자(F-5)에게는 주민등록증을 대신하여 영주등록증을 부여하고 있는데 금융과 상거래를 포함하는 실제 경제활동에서 주민등록번호의 결여는 활동 자체를 무력화시키거나 매우 차별적인 대우를 낳는 기제가 되고 있음
- 영주권을 사회경제적 통합과정과 연결하여 활성화시키기 위해서는 두 가지 방안이 제시될 수 있음
  - 첫째, 사회경제적 활동에 주민등록증(번호)이 요구되지 않는 방식으로 제도적 개편을 가할 수 있음
  - 다행히 한국사회에서 명의도용 방지와 개인의 정보보호라는 관점에서 주민등록번호의 무차별적 사용을 자제하자는 움직임이 있어서 앞으로 주민등록번호의 요구가 통상적인 경제활동에서는 축소될 조짐을 보이고 있음(한국경제신문 2008)

- 둘째, 법무부가 행정안전부와의 연결을 통해 영주권자 등에게 국적자와 다름없는 주민등록증(번호)을 부여하는 방안임
- 이 방법은 앞의 방안보다 적극적인 해결책이라고 볼 수 있는데, 주민등록번호가 현시점의 경제활동에서 광범위하게 쓰이고 있다는 점을 인정할 때 보다 현실적인 해결책이라고 할 수 있음
- 영주권 활성화의 성패는 사회통합의 과정으로서 영주권이 어떻게 이해되느냐는 점이라고 볼 때 사회적 권리의 담당자인 행정안전부의 판단은 비단 주민등록증(번호)에만 국한된 것이 아니라 영주권제도 자체의 성공적인 정착을 위해서 필수적인 것으로 전망됨

## 제 4 절 주민등록제도와 유사한 제도간 기능 통폐합 및 정립

### 1. 거소신고제도 개관

- 재외국민과 재외동포 체류자격의 외국적 동포가 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률의 적용을 받기 위하여 필요한 경우에는 국내의 거소를 정하고 관할 출입국관리사무소장(출장소장 포함, 이하 동)에게 국내거소신고를 할 수 있음
- 국내거소신고를 한 재외국민과 외국적 동포에 대하여는 국내거소신고가 부여되며, 국내거소신고증<sup>27)</sup> 발급됨
- 국내거소신고증은 국내에서 주민등록증 또는 외국인등록증에 갈음하여 사용될 수 있으며, 국내 거소신고자가 거소를 이전한 경우에는 14일 이내에 이 사실을 출입국관리사무소장에게 신고하여야 함
- 국내거소신고증 소지가 필요없게 되면 그 사유가 발생한 날로부터 14일 내에 출입국관리사무소장에게 이를 반납하여야 함

27) 거소신고증에는 국내 거소신고 번호, 성명, 성별, 생년월일, 국적, 거주국과 대한민국 내의 거소 등이 기재됨.

- 거소신고를 통하여 이 법의 적용대상인 재외동포의 국내거주지를 파악할 수 있으며, 거소신고증은 이들의 국내신분증 명서가 되는 것임
- 현행법상 내국인은 거주지에서 주민등록을 신고하여야 하며, 17세 이상자에게는 주민등록증이 발급됨
- 주민등록자가 14일 이상 거주지를 이전하면 신거주지에 전입신고를 하여야 함
- 한편 외국인은 국내에서 90일 이상 체류하는 경우 외국인등록을 하여야 하며, 이들에게는 외국인등록증이 발급됨
- 외국인등록자 역시 14일 이상 거주지를 옮기는 경우 체류지 변경신고를 하여야 함
- 주민등록과 외국인등록을 통하여 국내 소재 내외국인의 거주지가 파악될 수 있으며, 주민등록증과 외국인등록증은 이들의 신분증명서가 됨
- 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률에 의한 국내거소신고는 일반 내국인의 주민등록과 일반 외국인의 외국인등록에 갈음하는 조치로서 신설된 것임

## 2. 거소신고와 관련된 제도

### 1) 취업 및 경제활동

- 재외동포 체류자격을 부여받은 외국국적 동포의 취업 및 경제활동은 사회질서 또는 경제안정을 해하지 아니하는 범위 내에서 자유롭게 허용되게 되었음
- 현행 출입국관리법상 외국인은 사전에 국내 취업이 가능한 체류자격을 부여받지 못하면 취업할 수 없음
- 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 관광취업(H-1)의 체류자격을 부여받은 외국인만이 규정된 직역에 한하여 국내에서 취업할 수 있음

- 단, 국내거주 화교가 대부분인 거주자격자(F-2)에 대하여만은 체류활동의 제한이 없음
  - 별도의 특별법에 의하여 재외동포의 취업이 금지되어 있는 직종에 관하여는 이 법의 제정에도 불구하고 변함이 없음
- 예를 들어 외국인의 취업이 금지되고 있는 경찰공무원, 군장교, 준사관, 하사관, 군무원, 국가정보원 직원, 외무공무원 등에는 외국국적 재외동포의 취업이 계속 불가능함
  - 일정한 업무에는 외국적 재외동포는 물론 국내에 주소가 없는 재외국민도 종사가 금지되어 있음
- 국내 방송국의 장이나 편성책임자, 유선방송사업자, 정기간행물의 발행인이나 편집인 등이 그러한 예에 해당함

## 2) 부동산 거래

- 국내거소신고를 한 외국국적동포는 대한민국 내에서 부동산의 취득·보유·이용 및 처분을 함에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리를 인정받음
- 다만, 외국국적동포가 대한민국 내에서 토지취득 계약을 맺으면 계약체결일로부터 60일 이내에 시장, 군수 또는 구청장에게 신고하여야 함
- 상속·경매 기타 계약 이외의 원인으로 인하여 국내에서 토지를 취득하게 되거나, 국내에 토지를 소유하던 내국인의 신분이 외국인으로 변경되면 취득일 또는 신분변경일로부터 6월 이내에 시장, 군수 또는 구청장에게 이를 신고하여야 함
- 한편 외국국적동포가 군사시설 구역의 토지를 취득하려는 경우만은 시장, 군수 또는 구청장의 취득허가를 받아야 함

## 3) 금융 및 외국환거래

- 재외동포법은 국내거소신고를 한 재외동포에게는 예금·적금의 가입, 이율의 적용, 입금과 출금 등 국내 금융기관의 이용에 있어서 외국환거래법상의 내국인 거주자와 동등한 권리를 인정하고 있음

- 다만, 외국 핫머니의 유입 등을 우려하여 이에 대한 규제장치인 외국 환거래법 제18조에 의한 제한은 계속 적용된다고 규정하였음
- 결국, 종래 거주자 또는 내국인 거주자에게만 가입이 인정되던 고리의 장기예금이나 신탁예금 등의 문호를 비거주자인 재외동포에게도 개방하겠다는 취지임
- 재외동포법 제13조는 재외국민이 외국에 거주하기 전부터 소유하고 있던 국내 부동산의 매각대금 등과 국내로 반입한 외국환 등의 지급수단을 외국으로 재반출하는 경우 외국국적동포와 동등한 대우를 받는다고 규정하고 있음

#### 4) 사회보장

- 국내거소신고를 한 재외동포가 90일 이상 국내에 체류하면 의료보험 제도의 적용을 받게 됨
- 종래 국민의료보험법 의료보험법은 내국인에 대하여만 적용되던 것을 원칙으로 하고, 국적상실을 피보험자격 상실요건으로 규정하고 있었음
- 국내에 일정기간 계속 거주하는 외국인에 대하여는 상당한 정도로 가입의 문호가 개방되어 있음
  - 문화예술(D-1), 유학(D-2), 일반연수(D-4), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 방문동거(F-1), 거주(F-2), 재외동포(F-4)의 체류자격 해당자와 그의 외국인 배우자 및 20세 미만의 자녀에 대하여는 지역의 보가입 자격이 인정되었음
- 상시 5인 이상의 내국인을 사용하는 사업장에 근무하는 외국인 역시 본인이 원하면 의료보험법의 적용을 받음
- 90일 이하의 단기체류자와 외교관 등 공무에 의한 부임자, 산업연수(D-3), 6개월 이내 체류의 예술홍행(E-6), 관광취업(H-1)의 체류자격 외국인만이 의료보험에서 배제되었음

- 재외동포의 경우 주민등록이 없으므로 종래 지역보험 가입이 실현되지 못하였으나, 재외동포법에 의하여 90일 이상 거주시에는 가입이 가능해 졌음

### 3. 거소신고의 쟁점 및 개선과제

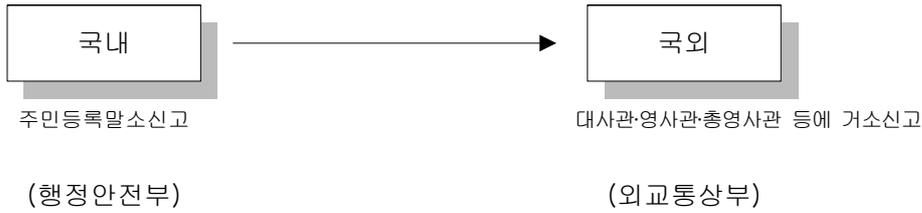
#### 1) 개괄적 문제점

- 종래 해외이주 재외국민은 국내체류시 외국인등록은 물론 주민등록의 대상이 되지 않아 유학, 상용, 방문 등의 목적으로 국내에 상당기간 체류하여도 이들의 거주지 파악이 불가능하였으며, 내국인이면서도 주민등록증이 발급되지 않아 실생활상 불편이 적지 않았음(정인섭, 1999: 308).
- 가령, 내국인이 외국에 갈 경우, 말소신고를 하여야 하지만, 영주권 취득 후 국내로 돌아와서 활동을 하게 되면서 불편이 속출하기 때문에(주민등록이 안되기 때문) 말소를 하지 않고 편법으로 활동을 하는 사례가 속출하고 있음
- 물론 국내거소신고증이 주민등록을 갈음할 수 있음에 다른 생활상의 불편해소 등이 완전히 없는 것은 아님

#### 2) 체류관련 서류 절차

##### □ 재외국민(90일 이상 체류)

- 대상 : 대한민국 국민
- 법률 : 재외국민등록법
- 내국인이 해외에서 장기체류하는 경우의 관련부처와 서류



- 말소신고를 안하는 경우 현재로서는 주민등록관리가 여의치 않을 가능성이 큼
- 외통부의 전산망과 연계되어야 해결 가능하나, 역시 관리가 용이치 않음

#### □ 일반국민

- 대상 : 출입국하는 모든 대한민국 국민
- 법률 : 출입국관리법
- 내국인의 출입국시 행정절차에 따른 관련부처와 서류



- 행안부 입장에서는 내국인에 대한 관리과악이 용이치 않음
- 법무부 및 외통부의 전산망과 연계되어야 해결 가능하나, 관리가 용이치 않음
- 내국인의 출입국에 대한 효과적인 관리와 함께 효율적인 여권발급을 위한 측면에서 여권발급 업무의 행정안전부 업무정립 방향을 살펴보면 다음과 같음

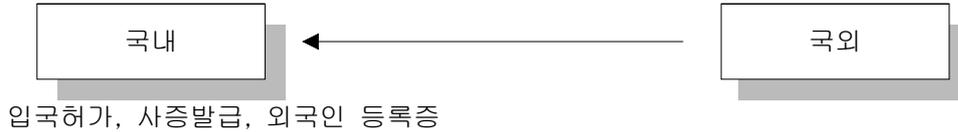
※ 여권발급 업무의 행정안전부 업무정립 방향

- 여권발급 업무체계
  - 국내 여권의 발급은 여권 신청자 본인이 여권발급업무 기관에 직접 신청하고 접수한 내용에 따라 여권 제조 전담기관에서 발급되고 발급신청기관으로 배송하여 신청자에게 배부되는 체계로 이루어짐
- 여권발급 업무의 자치단체 대행 근거
  - 국내 여권행정은 여권법에서 그 대강을 규정하고 있으며, 세부 사항은 하위법령인 여권법 시행령(대통령령) 및 여권법 시행규칙(외교통상부령)에서 규정하고 있음
  - 여권발급 업무의 자치단체 대행은 여권법 제21조(사무의 대행 등)를 근거로 이루어지고 있음
- 여권발급 사무의 행정안전부 이관과 관련된 사항
  - 여권발급 사무는 2009년 12월 11일 현재 전국 169개 자치단체에서 대행하고 있어 실질적으로 자치단체의 업무로 운영되고 있음
    - 여권 신청 및 배부 업무는 자치단체에서 실시하고 있으며, 여권발급 업무는 외교통상부에서 여권 제조 전담기관을 통해 중앙집중발급제를 실시하고 있음.<sup>28)</sup>
    - 여권의 발급이 중앙전담기관에서 집중되어 이루어지는 것을 고려해볼 때 여권발급 사무는 실질적으로 신청 및 배부임. 이러한 사무를 자치단체에서 운영하고 있는 것은 여권발급 사무가 자치단체의 업무라 할 수 있음
  - 국민의 편의를 위하여 향후 여권발급 업무 대행기관이 지속적으로 증가할 가능성이 있음.
    - 일본의 경우 지방자치단체와 자체 센터 등을 통해 여권을 발급하고 있지만 도시지역이나 산간지역 등 격오지 주민들에게까지 서비스가 이루어지지 못하자 전국적으로 분포되어 있는 우체국을 활용하여 여권을 발급할 계획을 추진중에 있음(産デジタル, 2009.11.27)
    - 국내의 경우에도 주민들의 편의를 위해 여권발급 업무 대행기관이 지속적으로 증가할 가능성이 높음
  - 지금까지 살펴본 바와 같이 여권발급 업무의 실질적인 수행기관이 지방자치단체라는 점과 여권발급 대행기관이 전국적으로 지속적으로 증가할 가능성이 높다는 점을 고려해 볼 때 향후 여권대행 기관의 증가에 있어 기존 여권발급 기관간 조정 및 여권발급 업무 교육 등을 적절히 수행하기 위해서는 현재 주권을 관리하고 있는 행정안전부와 외교통상부간 여권발급 업무에 대한 본격적 논의가 필요함

28) 외교통상부는 2007년 한국 조폐공사 대전 ID센터에 여권발급기를 집결시켜 중앙집중발급을 실시하고 있음. 이와 같이 중앙집중발급을 실시한 이유는 ① 공백여권이 위조여권의 소재가 될 위험이 높기 때문에 공백여권의 유통경로를 최소화하기 위하여 공백여권이 제작되는 장소에서 여권이 발급될 수 있도록 한 것임, ② 기관별 여권 수요가 상이한 바 수

## □ 외국인

- 대상 : 국내 입국하는 외국인
- 법률 : 출입국관리법
- 외국인이 국내에 입국하는 경우의 관련부처와 서류



외국인등록표 작성(출입국사무소장) → 시군구(외국인등록대장)

(법무부)

(행정안전부)

- 행안부 입장에서는 출입국사무소와의 연계가 있어야 외국인 관리가 용이함
- 법무부의 전산망과 연계되어야 해결 가능하나, 관리가 용이치 않을 가능성

## □ 재외동포

- 대상 : 재외동포
- 법률 : 재외동포의출입국과법적지위에관한법률
- 재외동포가 국내에 입국하는 경우의 관련부처와 서류

---

요가 물리는 지역의 경우 여권 신청 및 발급 적체 현상을 방지하기 위한 것임. ③ 여권사무 대행기관은 여권신청 및 배부 업무만을 대행하고 발급은 중앙의 여권발급센터에서 실시함으로써 여권사무 대행기관의 비용부담 없이 대행기관을 확대하기 위한 것임.



거소신고(출입국사무소장) → 국내거소 변경시 신고(시군구청 또는 사무소장·출장소장)

(법무부)

(행정안전부 또는 법무부)

- 신거소를 받은 시군구청 또는 사무소장은 서로 통보해줘야 함
- 행안부 입장에서는 출입국사무소와의 연계가 있어야 재외동포 관리가 용이함
- 법무부의 전산망과 연계되어야 해결 가능하나, 관리가 용이치 않을 가능성

### 3) 외국인 활동에 지장

#### □ 장기체류 외국인 증가와 생활의 불편 야기

- 외국인의 국내체류의 경우 단기(90일 이하), 장기(F-2, 91일 이상), 영주(F-5)로 구분되며, 외국인 출입국관리법상의 비자를 받아야 함
- 장기체류의 경우 그의 체류지를 관할하는 출입국관리소장 또는 출장소장에게 외국인 등록을 해야 하며, 90일 이내에 외국인등록을 신청하지 않으면 불법체류가 됨
- 외국인 등록을 받은 사무소장 또는 출장소장은 외국인등록표를 작성하여 그 외국인이 체류하는 시군구의 장에게 송부하여야 함
- 시군구의 장은 외국인등록표를 송부받은 경우 그 등록사항을 외국인등록대장에 기재하여 관리하는 프로세스를 밟고 있음
- 장기체류 외국인이 2008년에 거의 90만명을 육박하고 있어 이에 대한 관리가 필요하나 주민등록상의 미기재로 인하여 관리에 한계가 있음

#### □ 불법체류자의 관리소홀

- 출입국관리법 제17조 제1항은 “외국인은 그 체류자격과 체류기간의

범위 내에서 대한민국에 체류할 수 있다”라고 규정하고 있음.

- 동법 제18조 제1항에서는 외국인 고용의 제한에 관하여 “외국인이 대한민국에 취업하고자 할 때에는 대통령이 정하는 바에 따라 취업 활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다”라고 규정하고 있음
- 국내에서 취업활동을 할 수 있는 외국인력은 교수 등 전문직과 특정 직업 등에 한정되어 있음
- 이른바 불법체류자가 많아지는 사회현상이 나타나게 되며, 이를 제대로 관리하지 못하는 행정적 비효율 초래

#### 4. 재외국민 거주등록제도 개선 관련 문제점 및 대응방안 검토

- 재외국민 거주등록과 관련하여 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」을 토대로 현재 이루어지고 있는 국내거소신고 제도를 폐지하고, 「주민등록법」에 따라 재외국민의 국내거소를 별도로 관리하는 방안을 추진하는데 있어 이와 관련된 기관에서 제기할 수 있는 국내거소신고제도 폐지, 선거인명부 작성, 재외국민등록법 개정, 건강보험, 국민연금, 세금징수, 병역 등 발생가능한 주요 문제점에 대해 검토하고 대응방안을 제시함

##### □ 국내거소신고제도 폐지 관련 문제점

- 현행 거소신고제도 유지로 인한 거소와 주소의 불일치 문제를 근본적으로 해소하기 위한 재외국민 주소관리제도 개선은 행정의 효율성 측면에서 합목적성이 있다고 판단됨
- 하지만 거소신고제도를 다년간 신뢰하고 있는 재외국민 거소신고자의 법적안정성 및 국민 정서적 측면을 고려, 각계의 의견을 충분히 수렴하여 신중하게 추진할 필요가 있음
- 국내거소신고제도를 관장하는 법무부와 지속적으로 협의할 필요가 있음
- 최근 이중국적 등 법률안이 국무회의를 통과하여 어느 형태로든 재외국민 관리체계의 변화가 이루어질 것임. 법적안정성 측면에서 국내

거소신고를 주민등록을 대체하는 방안이 적절하다는 주장을 피력해야 할 것임

- 다문화사회로 전이되고 있는 시대적 흐름, 그리고 학계에서의 이중국적 지지 주장 등을 볼때 국민정서적 측면에서 큰 문제가 없을 것으로 판단됨
- 행안부에서 거소신고제도로 인한 생활의 불편 등과 같은 재외국민 의견 및 전문가 의견을 지속적으로 수렴해서 추진하는 것이 바람직할 것으로 사료됨

#### □ 선거인명부 작성 관련 문제점

- 공직선거의 선거인명부는 구·시·군의 장이 작성하며, 국내거소신고를 한 재외국민은 국내거소신고대장에 따라 선거인명부에 포함시키고 있음
- 이민출국자와 현지이주자의 주민등록이 유지되는 경우 공직선거법상 국외부재자와 재외선거인의 구별 기준이 소멸되므로, 별도 기준을 마련하지 않는 한, 참여 가능한 선거 및 신고·등록방법을 달리할 근거가 소멸될 것임
- 따라서 영주권자에 대하여 지역구 국회의원 선거권까지 허용할 것인지의 문제가 제기되므로 이에 대한 신중한 검토 필요
- 주민등록상에 번호를 부여해서 거소과약을 하게 한다면, 어느 정도의 해결이 가능할 것으로 판단됨
- 이러한 내용을 볼때 재외국민 주소관리방법을 국내거주 국민에 준하여 개선하더라도 재외국민의 참정권 보장과 관련한 문제점은 없음
- 참정권 보장과 관련하여 큰 문제가 없는 것으로 판단됨. 재외국민을 주민등록하는 경우 재외선거인명부와 국외부재자신고인명부의 구분 필요성이 없어지므로 행정효율이 제고될 것으로 기대됨
- 중앙일보(2009.11.10) 기사 가운데 이중국적자, 영국 시민권자는 신분 숨기고 투표할 수 있다는 내용을 다룬바 있음

※ 참고자료 : 중앙일보(2009.11.10)

- 재외국민선거는 출마 후보자 확정 전에 투표용지를 발송하기 때문에 투표자가 후보자 이름을 투표용지에 직접 쓰는 '자서식'으로 이뤄진다. 외국 시민권을 취득해 투표권이 없는 교민들이 이를 숨기고 투표할 가능성도 제기된다. 영국의 경우 우리 국민 중 영국 시민권 취득자가 2006년 300명, 2007년 575명이지만 자진 신고를 통해 한국 국적을 상실한 사람은 연간 20여 명뿐이다. 선관위 측은 "영국 정부가 개인정보보호법에 의거해 영국 국적을 취득한 한국인 명단 제공에 협조하지 않고 있다"며 "시민권 취득 여부를 우리 공관이 확인할 수가 없다"고 밝혔다.
- 이 밖에도 국내 선거인 명부와 재외국민 명부에 이중 등재될 가능성 등 여러 문제점이 있는 것으로 나타났다. 향후 선거에서 비례대표 득표 결과 등을 둘러싸고 '무자격자 투표' 등의 논란이 예상되는 상황이다. 선관위 관계자는 "이번 조사를 통해 나타난 문제들을 보완하기 위해 노력 중"이라고 밝혔다.

- 국내선거인 명부와 재외국민 명부에 이중 등재될 가능성이 있는 것은 거소과약이 제대로 이루어져 있지 않기 때문이므로(이는 부서간 자료공유가 원활치 않기 때문임), 기관간의 정보연계 및 주민등록상으로 관리하는 방안으로 해결이 가능할 것으로 보임

□ 재외국민등록법 개정 관련 문제점

- 재외국민을 주민등록하는 경우 재외국민등록법에 대한 대대적인 개정이 요구됨. 특히 주민등록번호, 병역관계 등 주민등록사항을 재외공관과 연계하여 관리하도록 해야 하며, 재외국민은 필요시 거주 국내의 주소와 연락처 등을 등록하도록 등록의무를 완화해야 할 것임
- 「재외국민등록법」 제2조의 등록의무 자체 완화방안에 대해 관련 부처와 협의가 요구되며, 「재외국민등록법」 제3조의 등록사항 중 주민등록번호, 병역관계 등은 삭제해야 할 것임
- 해외이주법, 여권법, 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률, 주민등록법, 공직선거법 등은 거주여권제도 등의 개선시 재검토 필요

## □ 건강보험 관련 문제점

- 재외국민의 국내거소신고제도 폐지 시 재외국민 가입자 및 피부양자 자격정비 필요
- 관련 법령 및 고시 개정 필요
  - 국민건강보험법 제93조, 동법시행령 제64조, 시행규칙 제45조, 보건복지가족부고시 제2008-159호(2008.12.17.)
- 현행 재외국민은 본인 의사에 따라 선택적으로 건강보험자격을 취득하고 있는 바, 이민출국자와 현지이민자 등에 대한 주민등록말소제도를 폐지한다면 주민등록이 말소되지 않으므로 본인이 신고하기 전까지는 건강보험도 상실되지 않아 자격 관련 민원이 다수 발생할 것이며, 그 과정에서 이민사실 입증서류 제출 등 국민 불편이 수반될 것으로 예상됨
- 따라서 개선방안 시행 전에 관계부처 및 기관 간 협의와 법령 등을 정비하는 검토과정이 필요함
- 주민등록번호를 부여한 후 시스템으로 연계해서 관리한다면, 문제해결이 가능할 수 있음

## □ 국민연금 관련 문제점

- 국민연금법 제12조제1항제2호, 제2항제2호, 제3항제2호, 제13조제3항제2호에 따라 국민연금 가입자는 국외이주시 가입자 자격이 상실됨
- 이와 관련, 현재 국외이주 여부는 주민등록말소(이민출국말소, 현지이주말소)로 확인할 수 있는 바, 국외이주자에 대한 국내거소신고제(주민등록말소제도)를 폐지할 경우 주민등록이 말소되지 않으므로 국민연금 가입자 자격관리에 큰 어려움이 예상됨
- 따라서, 재외국민 주민등록을 위해서는 국외이주자에 대한 주민등록말소제도를 폐지하더라도 국외이주자임을 확인할 수 있도록 제도 보완이 꼭 필요함  
(예시 : 주민등록상 국외이주자임을 별도로 표기하여 국민연금공단에 그 자료를 제공하는 방법 등)

- 주민등록번호를 부여한 후 시스템으로 연계해서 관리한다면, 문제해결이 가능할 수 있음

#### □ 세금징수 관련 문제점

- 재외국민의 국내거소신고를 폐지하고 주민등록을 유지(말소제도 폐지)하도록 하는 방안은 세무행정상 동일인에게 하나의 식별번호(주민등록번호)가 유지되는 점과 행정안전부의 주민등록자료에 포함되어 국세청에 제공되는 점으로 볼 때 효율적임
- 다만, 국내에 거소를 두지 않은 재외국민에 대한 우편물이 최종 주민등록지로 발송되지 않도록 관리함이 필요하다고 판단됨
- 세법령상으로는 재외국민을 외국인으로 보고, 영주국을 확인하여 과세특례 및 원천징수 국가를 적용하고 있는 바, 재외국민의 국내거소 별도관리방안 마련시 아래 사항을 유의하여 추진해야 할 것임
- 근로소득 원천징수 : 조특법 §18(외국인기술자에 대한 소득세의 면제), §18의2(외국인근로자에 대한 과세특례)
- 이자·배당소득 등 원천징수 : 외국인의 거주지국에 따라 조세조약상 세율 적용
- 국민이 해외이주로 인한 주민등록증 반납 후 필요에 따라 주민등록증을 재발급 받는 경우, 소지하는 주민등록증에 해외이주일, 이주국가, 재발급일(국내거소를 가진 날) 등을 표시하도록 해야 할 것임
- 주민등록표에도 해외이주일, 이주국가, 재발급일 등 정보를 누적 표기해야 할 것임
- 현재 행정안전부에서 국세청에 전산제공하는 주민등록자료에도 상기 정보 및 '이러한 재외국민을 구분할 수 있는 코드'를 추가적으로 제공해야 할 것임
- 주민등록번호를 부여한 후 시스템으로 연계해서 관리한다면, 문제해결이 가능할 수 있음

## □ 병역 관련 문제점

- 현재 국내 주민등록(상주)자에 대해 병역의무를 이행하도록 하고, 해외 영주자에 대해서는 이를 면제하고 있는바, 주민등록을 말소시키지 않고 유지할 경우에는 해외 영주자임을 식별할 수 있는 관리방법이 필요함
- 재외국민 병역자원 관리를 위해서는 재외공관등록을 더욱 강화할 필요 있음
- 주민등록표에 해외 거주지까지 표기한다면 관리상 문제 해결 가능
- 주민등록번호를 부여한 후 시스템으로 연계해서 관리한다면, 문제해결이 가능할 수 있음

## □ 기타

- 재외국민의 주민등록 추진과 관련하여 앞서 살펴본 문제점에 더해 다양한 분야에서 예측하지 못한 문제점이 발생가능하기 때문에 다음과 같은 사항에 대해 지속적으로 관련 부처와 협의해야 할 것임. 또한 제도 개선에 대한 재외국민의 인식조사 역시 이루어져야 할 것임
- 주민등록말소를 원하는 재외국민에 대한 말소처리 여부
- 주민등록부에 해외이민자를 국외이전으로 표기하고 필요시 국외주소 기입방안(국외이주신고필증 발급시 등)
- 주민등록사항을 재외공관과 연계하는 온라인관리 발전 방안
- 이민자 국외출생 자녀에 대한 주민등록번호 부여 여부
- 이미 말소된 재외국민에 대한 주민등록 자동 부활(구 주민등록번호 유지 등 포함)여부
- 재외국민에 대한 선거안내 및 투표방법 송달장소 규정 정비
- 납세의무(국세, 지방세) 범위 및 고지서 송달장소
- 주민등록 유지에 따른 건강보험 및 국민연금 가입자격 상실 여부
- 병역의무 있는 재외국민 관리 방법
- 재외국민에 대한 보훈혜택 부여 방법
- 재외국민 한국학교 입학서류 등 양식 정비

## 5. 유사제도간 기능 통폐합 및 정립 방안

- 재외국민의 국내 거소신고제도 및 외국인 등록제도 등의 제도분담에 따라 불편을 겪고 있는 주민에 대한 구제가 필요함
- 실제 생활의 편리를 지적하는 경우가 있으며, 그 중에서도 주민등록증의 발급과 같은 구체적인 행정처리가 의외로 중요한 역할을 하고 있음
- 첫째, 현 제도적 틀을 그대로 유지하되 전산망과의 연계를 통해 행안부가 관리하는 방안
- 기존방식+주민전산망과 연계
  - 둘째, 주민등록을 위주로 개편하되, 기존 제도를 유지하면서 주민번호에 번호를 새로 부여하여 관리하는 방법
- 기존방식+주민전산망 연계+새번호부여
  - 셋째, 법개정을 통해 주민의 범주에 외국인을 포함시키고, 관련 기관과의 협의를 통해 주민등록 중심의 제도로 개편
- 법개정+기존방식+주민전산망 연계+새번호부여
  - 법무부가 행정안전부와의 연결을 통해 영주권자 등에게 국적자와 다름없는 주민등록증(번호)을 부여하는 방안으로 적극적인 해결책이라고 볼 수 있음
  - 주민등록번호가 현시점의 경제활동에서 광범위하게 쓰이고 있다는 점을 인정할 때 보다 현실적인 해결책이라고 할 수 있음
  - 관련 부처와의 발생가능한 마찰 및 대응방안은 상기의 관련부처 의견을 종합적으로 판단해볼 때, 주민번호를 기존 것에 더 부여해서 관리하면서 정보를 공유하면서 연계하는 시스템을 구축하면 원만한 해결이 가능할 것으로 판단됨

## 제 6 장 요약 및 정책건의

### 제 1 절 연구의 요약

- 내국인의 출입국 및 국내 체류 외국인 of 지속적인 증가, 국제결혼으로 인한 국내 다국적 세대의 증가 등 인구구성 측면에서 국제화의 움직임이 국내에서 활발하게 이루어지고 있음
- 이러한 시점에서 이 연구는 현행 주민관리제도를 개선하기 위한 방안을 제시하고자 다음과 같은 내용의 연구를 진행하였음
  - 내·외국인의 주민관리제도인 현행 거주등록제도인 주민등록, 외국인등록, 국내거소 신고 제도와 그 운영실태에 대해 살펴봄
  - 해외 국가 가운데 거주등록제도를 운영하고 있는 국가를 중심으로 주민등록제도를 살펴봄
  - 특히 최근 내·외국인 등록관리체계를 내국인 거주등록제도인 주민기본대장제도로 일원화한 일본의 사례를 구체적으로 살펴보고 그 시사점을 제시함
  - 외국인 및 복수국적자의 등록·관리에 있어 신고절차의 간소화 및 행정효율성 제고를 위해 타 등록제도에 비해 상대적으로 가장 엄격하게 운영되고 있는 주민등록제도를 중심으로 내·외국인 등록·관리체계의 일원화 논의가 이루어져야 할 것임
  - 내·외국인 등록·관리체계의 개편은 각종 등록·관리 시스템간 공유 및 연계가 요구되는 바 일정 유예기간을 정하여 추진과정에서의 문제를 최소화할 수 있도록 관련 기관간의 협조 및 공조가 원활히 이루어지는 가운데 체계적·점진적으로 추진해야 할 것임

### 제 2 절 정책건의

- 주민등록제도 개선의 기본 방향
  - 주민등록제도의 개선은 재외국민 등을 포함한 주민의 편의와 행정

- 사무의 효율적인 처리를 기본 방향으로 함
- 이를 위해 현행 주민등록제도 상 주민의 개념이 협소한 바 국내 거주 외국인 등을 포함하여 주민의 개념을 정립하고, 세부적인 문제점을 살펴보고 개선해야 할 것임
  - 주민개념의 재정립
    - 지방자치법상의 주민의 개념은 외국인을 포함한 개념이며, 주민등록법상의 주민은 외국인을 제외하고 있음.
    - 국내 거주 외국인의 편의와 행정의 효율성을 위해 현행 주민등록법상의 주민 개념을 확장할 필요가 있음
  - 국내거주 외국인 관리의 문제점 및 개선방안
    - 국내거주 외국인 관리의 문제점
      - 외국인의 체류자격이 장기거주외국인 등에게 실질적 혜택을 충분히 제공하지 못하고 있음
      - 국내에서 국민이 누리는 거의 모든 혜택이나 권리들이 주민등록제도를 통해 이루어지기 때문에 주민등록되지 않는 영주외국인들은 다양한 권리와 혜택으로부터 배제될 수밖에 없음
    - 국내거주 외국인 관리 개선방안
      - 대안1(소극적) : 사회경제적 활동에 주민등록증(번호)이 요구되지 않는 방식으로 제도적 개편을 실시
      - 대안2(적극적) : 법무부와 행정안전부간 연계를 통해 영주권자 등을 주민등록하는 방안
  - 주민등록 유사제도 통폐합 방안
    - 현 제도적 틀을 그대로 유지하되 전산망과의 연계를 통해 행안부가 관리하는 방안
      - 기존방식+주민전산망과 연계
    - 주민등록을 위주로 개편하되, 기존 제도를 유지하면서 주민번호에 번호를 새로 부여하여 관리하는 방법
      - 기존방식+주민전산망 연계+새번호부여
    - 법개정을 통해 주민의 범주에 외국인을 포함시키고, 관련 기관과의 협의를 통해 주민등록 중심의 제도로 개편
      - 법개정+기존방식+주민전산망 연계+새번호부여

- 법무부와 행정안전부간 연계를 통해 영주권자 등에게 내국인과  
다름없는 주민등록증(번호)을 부여하는 방안을 고려해볼 수 있음
- 주민등록번호가 현시점의 경제활동에서 광범위하게 쓰이고 있다  
는 점을 인정할 때 현실적인 해결책이라고 할 수 있음
- 관련 부처에 대한 대응방안
  - 주민등록 개편시 발생가능한 문제점을 종합적으로 판단해볼 때,  
주민번호를 기존 것에 더 부여해서 관리하면서 정보를 공유하면  
서 연계하는 시스템을 구축하면 원만한 해결이 가능할 것으로 판  
단됨

<표 VI-1> 정책건의 요약

구분	내용
주민등록 제도 개선의 기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재외국민 등을 포함한 주민의 편의와 행정사무의 효율적인 처리</li> <li>- 현행 주민등록제도 상 주민의 개념이 협소한 바 국내 거주 외국인 등을 포함하여 주민의 개념을 정립하고, 세부적인 문제점을 살펴보고 개선해야 할 것임</li> </ul>
주민개념 의 재정립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치법상의 주민의 개념은 외국인을 포함한 개념이며, 주민등록법상의 주민은 외국인을 제외하고 있음.</li> <li>- 국내 거주 외국인의 편의와 행정의 효율성을 위해 현행 주민등록법상의 주민 개념을 확장할 필요가 있음</li> </ul>
국내거주 외국인 관리의 문제점 및 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문제점               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인의 체류자격이 장기거주외국인 등에게 실질적 혜택을 충분히 제공하지 못하고 있음</li> <li>· 국내에서 국민이 누리는 거의 모든 혜택이나 권리들이 주민등록제도를 통해 이루어지기 때문에 주민등록되지 않는 영주외국인들은 다양한 권리와 혜택으로부터 배제될 수밖에 없음</li> </ul> </li> <li>- 개선방안               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대안1(소극적) : 사회경제적 활동에 주민등록증(번호)이 요구되지 않는 방식으로 제도적 개편을 실시</li> <li>· 대안2(적극적) : 법무부와 행정안전부간 연계를 통해 영주권자 등을 주민등록하는 방안</li> </ul> </li> </ul>
주민등록 유사제도 통폐합 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방안1               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 현 제도적 틀을 그대로 유지하되 전산망과의 연계를 통해 행안부가 관리</li> <li>· 기존방식+주민전산망과 연계</li> </ul> </li> <li>- 방안2               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민등록을 위주로 개편하되, 기존 제도를 유지하면서 주민번호에 번호를 새로 부여하여 관리</li> <li>· 기존방식+주민전산망 연계+새번호부여</li> </ul> </li> <li>- 방안3               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법개정을 통해 주민의 범주에 외국인을 포함시키고, 관련 기관과의 협의를 통해 주민등록 중심의 제도로 개편</li> <li>· 법개정+기존방식+주민전산망 연계+새번호부여</li> </ul> </li> <li>- 방안4               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법무부와 행정안전부간 연계를 통해 영주권자 등에게 내국인과 다름없는 주민등록증(번호)을 부여</li> </ul> </li> </ul>
관련 부처에 대한 대응방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민등록 체계 개편시 발생가능한 문제점을 종합적으로 판단해볼 때, 주민번호를 기존 것에 더 부여해서 관리하면서 정보를 공유 및 연계하는 시스템을 구축하면 원만한 해결이 가능할 것으로 판단됨</li> </ul>

## <참고문헌>

- 국가인권위원회. (2004). 외국인 관련 국가인권정책기본계획 수립을 위한 연구. 연구용역사업보고서.
- 국제이주기구 서울사무소. (2004). 주요국가 이민정책 비교연구. 법무부 연구용역사업보고서.
- 기든스(Anthony Giddens). (2007). 「현대사회학」. 김미숙의 옮김. 을유문화사.
- 김근오. (2002). 제일 한국인의 국적을 둘러싼 제문제. 「비교민속학」. 22: 403-436.
- 김기화. (2000). 전문지식 기술 가진 외국인 영주권을 주자. 조선일보, 2월 15일자.
- 김대원. (2008). 해외입양인을 위한 이중국적. 『국적제도 개선을 위한 정책토론회』. 대한민국 법무부.
- 김덕주. (1998). 새 정부출범에 따른 재외동포 정책의 재검토』. 외교통상부.
- 김봉섭. (2008). 글로벌 코리아와 이중국적 정책. 「국적제도 개선을 위한 정책토론회」. 대한민국 법무부.
- 김병천. (1999). 김영삼 정부의 재외 동포 정책. 「재외 한인 연구」. 8: 317-58.
- 김보현. (1998). 주민등록제도와 지방공무원제도 그리고 지방행정연수원. 「지방행정」. 47: 116-120.
- 김석란. (2007). 재한일본인아내의 국적에 관한 연구. 「일어일문학」. 36: 339-351.
- 김영미. (2007). 해방 이후 주민등록제도의 변천과 그 성격. 「한국사연구」. 136: 287-323.
- 김용찬 · 김태영 · 고병국 · 강권찬. (2000). 재한 외국인. 「민족 연구」. 4: 8-39.
- 김일환. (2004). 住民登録法에 대한 憲法的 考察. 「성균관법학」. 16(2): 285-303.
- 노영돈. (1997). 1997년 국적법 개정안의 검토. 「서울국제법연구」 4(2): 29-53.
- 문준조. (2007). 주요 국가의 외국인이주노동자의 지위와 규제에 관한 연구. 한국법제연구원 연구보고서.
- 박기륜. (2007). 외국인 신원확인 시스템의 문제점과 개선방안. 「한국경찰학회보」. 14: 133-159.
- 박은경. (1981). 화교의 정착과 이동 : 한국의 경우. 이화여대 사회학과 박사학위 논문(미간행).

- 박정원. (2007). 국적에 대한 권리와 소수자보호 : 국제법의 차원에서. 「중앙법학」. 9(4): 259-287.
- 박화서. (2005). 세계화시대의 국적, 시민권, 외국인 행정. 법무부 연구용역사업보고서.
- 법무부. (2002). 법무연감. 대한민국 법무부.
- \_\_\_\_\_. (2007a). 「체류외국인 100만명 돌파! - 외국인정책본부, 체류외국인 현황 발표」. 법무부 출입국 외국인정책본부 정보분석과 : 법무부.
- \_\_\_\_\_. (2007b). 「귀화 등 국적문제 궁금증 콜센터에 물어보세요」. 법무부. [http://moj.korea.kr/moj/jsp/moj1\\_branch.jsp?\\_action=news\\_view&\\_property=p\\_sec\\_1&\\_id=155234801&currPage=1&\\_category=](http://moj.korea.kr/moj/jsp/moj1_branch.jsp?_action=news_view&_property=p_sec_1&_id=155234801&currPage=1&_category=)
- \_\_\_\_\_. (2008a). 출입국관리정책론(I). 대한민국 법무부.
- \_\_\_\_\_. (2008b). 국적제도 개선을 위한 정책토론회. 대한민국 법무부.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. (2009). 2008 출입국·외국인정책 통계연보.
- 서경석. (2008.6.2). 「출입국 정책본부장 앞으로 온 서한」
- 서울국제법연구원. (2009). 무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도의 연구. 법무부 연구용역사업보고서.
- 서울 YWCA 기획부. (2008.8.18). 『결혼이민여성의 법적지위 보장, 어떻게 해야 하나』 제27회 서울 Y 포럼.
- 설동훈. (1999). 외국인 노동자와 한국 사회. 서울대학교출판부.
- 손현경. (1999). 호적법 및 주민등록법에 대한 소고 : 신분등록제도의 개혁 및 가족법상의 문제점과 관련하여. 「경성법학」. 10: 229-239.
- 양필승. (1999). 차이나타운조차 없어요. 「뉴스 플러스」 7월호: 32-3.
- \_\_\_\_\_. (2000). 한국 화교의 어제, 오늘 및 내일. 「국제 인권법」 3: 139-58.
- 외국인 노동자 대책 위원회. (1999). 외국인 노동자 보호법안. 외국인 노동자의 법적 지위에 관한 토론회, 국회 도서관 회의실, 10월 20일.
- 외국인정책위원회. (2009). 제1차 외국인정책기본계획 : 2009년도 중앙부처 시행계획.
- . (2009). 제1차 외국인정책기본계획 : 2009년도 지방자치단체 시행계획(I).
- . (2009). 제1차 외국인정책기본계획 : 2009년도 지방자치단체 시행계획(II).
- 외교통상부. (2009). 재외동포현황.
- . (2005). 『영주권제도편람』
- 원재천. (2008). 캐나다의 출입국 관리법에 관한 연구. 「공법학연구」. 9(4): 347-375.

- 유길상 외. (2005). 이민정책에 관한 연구. 고령화 및 미래사회위원회·보건복지부 미래위 총서 7.
- 이순태. (2007). 다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한 법제연구. 한국법제연구원 연구보고서.
- 이주윤. (2008). 국제법적 시각에서 본 대한민국의 국적문제. 「법학연구」. 29: 375-396.
- 이철우. (2004). 충성과 소속의 분열과 조화 : 이중국적과 시민권의 정치사회학. 정인섭 엮음. 「이중국적」. 사람생각.
- . (2007). 국적제도의 개선방안 : 보충적 출생지주의와 제한적 이중국적 용인을 중심으로. 법무부 연구용역사업보고서.
- . (2007). 한국 국적법의 특징과 국적제도 개선 논의의 쟁점. 서울대학교 한국행정연구소 정책지식센터 334회 「정책&지식」 포함. 자료집. pp. 2-28.
- 이철재. (2006). 단일민족 통념 깨진다. 중앙일보. 4월 3일자.
- 이현우. (2002). 수면 위로 부상 : 재외국민 참정권. 부산일보. 11월 21일자.
- 임지봉. (2008). 이중국적 허용의 법적 문제. 「세계헌법연구」. 14(3): 361-378.
- 장대환. (1999). 개회 연설. 화교 네트워크와 차이나타운에 관한 세미나. 9월 17일.
- 장복희. (2009). 무국적 탈북자의 권리와 법적 지위. 「동아법학」. 43: 449-476.
- 전미영 외. (2009). 전자정부 주민등록정보시스템 모델. 「경영교육저널」. 15: 87-111.
- 전재호. (2008). 세계화 시기 한국 재외동포정책의 쟁점과 대안 : 재외동포법과 이중국적을 중심으로. 「한국과 국제정치」. 61: 99-134.
- 전형권. (2007). 일본의 보수화와 재일한인의 국적문제 : 디아스포라 정체성의 동학. 「한국동북아논총」. 43: 101-130.
- 정경수. (2002). 국제 인권법의 국내 적용에 관한 비판적 분석. 한국인권재단.
- 정병선·이명진. (2000). 한국의 활로 : 국적 뒷에 걸린 사례. 조선일보. 2월 15일자.
- 정인섭. (1999). 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률의 내용과 문제점. 「서울국제법연구」. 6(2): 301-321.
- 정인섭 편. (2004). 이중국적. 서울대 BK21 법학연구단 공익인권법센터 기획. 사람생각.

- 조병인 · 도중진 · 손영학. (2002). 국적취득제도에 관한 비교법적 연구 : 미국, 일본, 중국의 국적취득제도를 중심으로. 법무부 연구용역 과제보고서.
- 차대운. (2007). 영주 비자(F-5) 외국인 1만5천명 돌파. 연합뉴스. 7월 4일자.
- 차용호. (2008). 다문화 사회통합프로그램 이수제 개관. 법무부.
- 최영희 외 46인. (1997). 국적법 개정에 관한 청원. 대한민국 국회.
- 최정의팔. (2008). 친정 갈 때도 외국인 비자 받아야 하는 이주여성. 『시사IN』 47, 8월 3일자. <http://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=2640>
- 최 현. (2003). 대한민국과 중화인민공화국의 국민 정체성과 시민권제도. 『한국사회학』 37(4): 143-173.
- 통계청. (2007). 외래객 입국자수. 통계청. <http://www.nso.go.kr/>
- \_\_\_\_\_. (2008). 인구동태통계연보(혼인, 이혼편). 통계청. <http://www.nso.go.kr/>
- 한국이민학회. (2008). 전문외국인력제도 개선 방안. 법무부 연구용역 사업보고서.
- 한국지방행정연구원. (1999). 지방자치 행정 50년사. 제1장 민원행정 및 사무 관리-제2절 주민등록관리 (住民登錄管理).
- 허문명. (2007). 외국인 호적등본. 동아일보. 10월 3일자.
- 허용범 · 이수향. (2001). [재외동포법] 정부. 노동시장 혼란-외교마찰 우려. 조선일보. 11월 30일자.
- 행정안전부. (2009). 2009년 지방자치단체 외국인주민 현황.
- 「국적법」(일부개정 2008.3.14, 법률 제8892호)
- 「대한민국헌법」(전부개정 1987.10.29, 헌법 제10호)
- 「재외국민등록법」(일부개정 2007.12.14, 법률 제8682호)
- 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(일부개정 2008.12.19, 법률 제9140호)
- 「재한외국인처우기본법」.(제정 2007.5.17, 법률 제8442호)
- 「주민등록법」(일부개정 2009.4.1, 법률 제9574호)
- 「지방자치법」(일부개정 2009.4.1, 법률 제9577호)
- 「출입국관리법」(일부개정 2008.12.19, 법률 제9142호)
- 한겨레신문. (1993.11.24). 불법취업 외국인에 산재보험 혜택.
- 한국경제신문. (1997.01.13). 통신산업, 고급 인력확보 분투.
- \_\_\_\_\_. (2008.09.30). 주민등록번호.
- 연합뉴스. (2008.10.14). 기업체 주민등록번호 수집과도. <http://www.yonhapnews.co.kr/>

- Aleinikoff T. Alexander & Douglas Klusmeyer (2000). *From Migrants to Citizens : Membership in a Changing World*. Washington DC : Carnegie Endowment for International Peace
- . (2002). *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington DC : Carnegie Endowment for International Peace.
- Brubaker, Rogers. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press.
- Capps, Bruce. (2001). *Hardship Among Children of Immigrants*. Washington DC : Urban Institute Press.
- Cumings, Bruce. (1997). *Korea's Place in the Sun : A Modern History*. NY: W. W. Norton & Company.
- European Parliament. (2008). *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration*. Brussels.
- Fix, Michael & Wendy Zimmermann. (1999). *Immigration and Immigrants : Setting the Record Straight*. Washington D.C.: Urban Institute Press.
- Kashiwazaki, Chikako. (2000). "Citizenship in Japan : Legal and Contemporary Development." in Aleinikoff and Klusmeyer (eds.) *From Migrants to Citizens : Membership in a Changing World*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace
- Kim, Sunhyuk. (2000). *The politics of democratization in Korea : the role of civil society*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Kymlicka, Will. (1995). *Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, New York: Clarendon Press, Oxford University Press.
- Lee, Chulwoo. (2003). "'Us' and 'Them' in Korean Law : The Creation, Accommodation and Exclusion of Outsiders in South Korea." pp. 106-36 in Arthur Rosett, L Cheng, & Margaret Y. K. Woo(eds.), *East Asian Law-Universal Norms and Local Cultures*. New York: RoutledgeCurzon.
- Martiniello, Marco. (2000). "Citizenship in European Union," in T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer (eds.), *From Migrants to Citizens : Membership in a Changing World*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

- Stubbs, Richard. (1999). "States, sovereignty and the response of Southeast Asia's 'miracle' economies to globalization." pp. 229-245 in D. A. Smith, D. J. Solinger & S. Topkin (eds.), *States and sovereignty in the global economy*. London; New York: Routledge.
- Terasawa, Katsuko. (2003). "Labor Law, Civil Law, Immigration Law and the Reality of Migrants and Their Children", in Douglass and Roberts (eds.) *Japan and Global Migration*, University of Hawaii Press.
- United Nations. Secretariat (2000). Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *Replacement Migration : Is it a Solution to Declining and Aging Population?* <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

## 부 록

부록 1 : 이중국적 허용에 대한 신문기사

### - 1. 군대 다녀오면 복수국적 허용 [중앙일보] 기사

2009.11.13 03:26 입력 / 2009.11.13 08:55 수정

국적법 개정안 입법예고

이르면 내년 상반기 시행

● 해외 출생 한국인 ● 결혼 이민자 ● 글로벌 우수인재 ● 65세 이상 동포 대상

관련핫이슈

복수국적 입법예고관련기사

군대 다녀오면 복수국적 허용“교민 2세, 모국서 역량 발휘 길 열려“외국선 복수국적 어떻게 하나국적법 개정안 문답풀이복수국적 허용하기까지[사설] 글로벌 시대에 맞춘 복수국적 허용 환미국 등 외국 국적을 가진 한국인에 대한 복수국적이 사실상 허용된다. 한국에서 군대를 갔다 온 사람과 결혼 이민자, 65세 이상의 재외동포 등도 복수국적을 가질 수 있다. 다만 이들은 복수국적을 인정받기에 앞서 ‘한국에서 외국 국적자로 살지 않겠다’는 서약을 해야 한다.

법무부는 12일 이 같은 내용을 골자로 한 국적법 개정안을 13일 입법예고한다고 밝혔다. 올 정기국회에서 법안이 통과될 경우 이르면 내년 상반기부터 개정법이 시행될 전망이다. 새 법안은 기존의 단일국적주의에서 제한적으로 복수국적을 허용하는 내용이 핵심이다.

법무부 개정안에 따르면 미국에서 한국인 부모 사이에 태어난 경우와 같이 선천적으로 복수국적을 갖게 된 사람도 외국 국적을 포기하지 않고 한국 국

적을 계속 보유할 수 있다. 현행 법은 복수국적자가 우리 국적을 선택하려면 반드시 외국 국적을 포기해야 한다.

병역을 마친 남자나 22세 전에 우리 국적을 선택하려는 여자(남자의 경우 군면제자) 등은 외국 국적을 포기하지 않고도 '외국 국적을 행사하지 않겠다'는 서약을 하면 두 개 이상의 국적을 유지할 수 있는 것이다. 법무부 관계자는 "지금까지는 복수국적자가 국내에 살면서도 외국인 등록을 하거나 주민등록 이전을 하지 않는 방법으로 납세 등의 의무를 피한 사례도 있었다"며 "이 같은 부작용을 방지하기 위해 서약서를 받는 것"이라고 설명했다.

반면 복수국적을 가진 남자가 한국에서의 병역의무를 원하지 않을 경우 병역의무대상자(제1국민역)로 분류되는 만 18세가 되는 해의 3월까지 대한민국 국적을 포기할 수 있는 조항은 유지됐다. 법무부는 또 국익에 기여할 수 있는 '글로벌 고급 인력'은 귀화에 필요한 국내 거주 기간 요건 없이도 한국인이 될 수 있다고 설명했다.

김승현·박유미 기자

◆복수국적=한 사람이 동시에 2개 이상 국적을 가지는 것. 법무부는 과거 이중국적이라고 표현하던 것에서 부정적인 이미지를 없애고 3개 이상의 국적을 가진 경우도 포괄하기 위해 용어를 바꿨다.

## - 2. “교민 2세, 모국서 역량 발휘 길 열려” [중앙일보] 기사

2009.11.13 03:09 입력 / 2009.11.13 03:44 수정

군대 다녀오면 복수국적 허용“교민 2세, 모국서 역량 발휘 길 열려”외국선 복수국적 어떻게 하나국적법 개정안 문답풀이복수국적 허용하기까지[사설] 글로벌 시대에 맞춘 복수국적 허용 환해외 교민사회는 복수국적을 인정하는 국적법 개정안을 크게 반겼다. 교민들은 국적과 출생을 따지는 순혈주의(純血主

義)로는 세계화 시대에 경쟁력을 극대화하기 어렵다고 입을 모았다. 이들은 유능한 교민 젊은이들이 모국에서 자신의 역량을 발휘할 수 있는 길이 열렸다고 기대감을 표했다. 미주한인회총연합회 남문기 회장은 11일(현지시간) “한국 정부가 중대한 결단을 내렸다”며 “지금처럼 세계화 시대에 한국 국적을 보유하면 애국자고, 미국 시민권을 취득하면 매국노라는 발상은 버려야 한다”고 말했다. 참정권실천연합회 김완흠 회장은 “해외 한인사회의 오랜 숙원이 조만간 이뤄진다고 생각하니 감개무량하다”며 “한국에서 자신의 능력을 발휘하고 싶어 하는 유능한 2세들이 앞으로는 모국에서 꿈을 펼칠 수 있게 돼 개인이나 국가 차원에서 잘됐다”고 반겼다.

이용태 전 로스앤젤레스(LA) 한인회장은 “경제협력개발기구(OECD) 국가 중 단일 국적을 강요하는 나라는 없다”며 “자원이 빈약한 한국이 국적을 따지면 서 인재를 가려 쓴다면 발전의 걸림돌이 될 수밖에 없다”고 지적했다.

이 회장은 이어 “개정안에는 고령의 동포들도 복수국적 인정 대상으로 포함시켰는데 대한민국을 위해 헌신한 그분들께 한국 국적을 인정하는 것은 늦었지만 잘된 일”이라고 말했다.

해외 동포가 많이 거주하는 일본·중국은 복수국적을 인정하지 않기 때문에 재일동포와 재중동포들은 차분한 반응이다. 중국 여성과 결혼한 한 중국 교민은 “중국 정부가 이중국적을 허용하지 않고 있기 때문에 혼인신고만 하고 국적은 각자 따로 보유하고 있다”고 말했다. 50대의 한 재일동포 3세는 “일본 국적법상 복수국적을 인정하지 않아 한국과 일본 두 나라의 국적을 갖는 것은 어차피 불가능하다”고 말했다. 로스앤젤레스·도쿄·베이징=

김석하 LA지사 기자, 김동호·장세정 특파원

### - 3. 외국선 복수국적 어떻게 하나 [중앙일보] 기사

2009.11.13 03:08 입력 / 2009.11.13 03:44 수정

인구·투자 유치 위해 복수국적 용인국 늘어

관련핫이슈

복수국적 입법예고관련기사

군대 다녀오면 복수국적 허용“교민 2세, 모국서 역량 발휘 길 열려”외국선 복수국적 어떻게 하나국적법 개정안 문답풀이복수국적 허용하기까지[사설] 글로벌 시대에 맞춘 복수국적 허용 환세계적으로 복수국적을 장려하는 국가는 없다. 그러나 대부분의 국가가 본인 의사에 따라 자국 국적을 계속 보유할 수 있도록 용인 또는 묵인하는 방향으로 국적법을 수정하는 추세다. 국가 간 경쟁이 심해지는 상황에서 더 많은 투자를 끌어들이고 인구 감소를 막기 위해선 복수국적자를 자국민으로 유지시키는 것이 국익에 도움이 된다는 판단 때문이다.

복수국적을 용인하는 ‘도미노 현상’이 일어난 것은 국가 간 인적 교류가 본격적으로 활발해지기 시작한 1970년대부터다. 귀화한 외국인에게 원국적 포기를 요구하지 않는다는 정책을 펴왔던 캐나다는 77년 국적법을 대폭 수정했다. 캐나다 국민이 외국 국적을 취득하더라도 시민권을 상실하지 않도록 한 것이다. 캐나다의 뒤를 이어 아르헨티나·프랑스·이탈리아·스위스·영국 등이 차례로 법 개정 작업에 들어갔다.

유럽 국가들은 97년 ‘유럽국적협약’을 통해 단일 국적주의를 획기적으로 완화했다. 각국이 선천적 복수국적자나 혼인 등에 의해 국적을 부여받은 사람에 대해 원국적 보유를 허용하게 한 것이다. 또 귀화자에 대한 원국적 포기 요구도 금지시켰다.

미국의 경우 미 국적을 취득한 귀화자나 외국 국적을 취득한 국민이 18세 이후 시민권을 포기하지 않을 경우 시민권을 유지할 수 있다. 또 출생으로 인한 복수국적자에 대해선 국적 선택을 강요하지 않는다.

우리나라처럼 징병제를 실시하는 대만과 이스라엘·독일도 복수국적을 인정하고 있다.

법무부 관계자는 “복수국적 허용 국가가 현재 80여 개에 이른다”면서 “현실적으로 존재하는 복수국적은 용인할 수밖에 없다는 원칙이 국제 표준으로 굳어지고 있는 것”이라고 설명했다.

박유미 기자

#### - 4. 국적법 개정안 문답풀이 [중앙일보]

2009.11.13 03:07 입력 / 2009.11.13 03:57 수정

13일 입법 예고되는 국적법 개정안은 복수국적의 허용 범위를 대폭 확대하는 내용을 담고 있다. 법무부의 설명을 문답풀이로 정리했다.

-병역의무자의 경우 국적 선택 방식이 어떻게 달라지나.

“병역의무자가 병역법에 따라 만 18세가 되는 해에 병역의무 대상자로 편입되고 그해 3월 말까지는 한국 국적을 포기할 수 있다. 하지만 그 이후에는 병역의무를 마치기 전까지 한국 국적을 포기할 수 없다. 여기까지는 종전과 같다. 다만 병역의무를 마친 뒤 2년 내에 ‘국내에서 외국 국적을 행사하지 않겠다’는 서약을 한다면 외국 국적을 포기하지 않고도 한국 국적을 유지할 수 있다.”

-국적 선택 제도가 유명무실화되는 것은 아닌가.

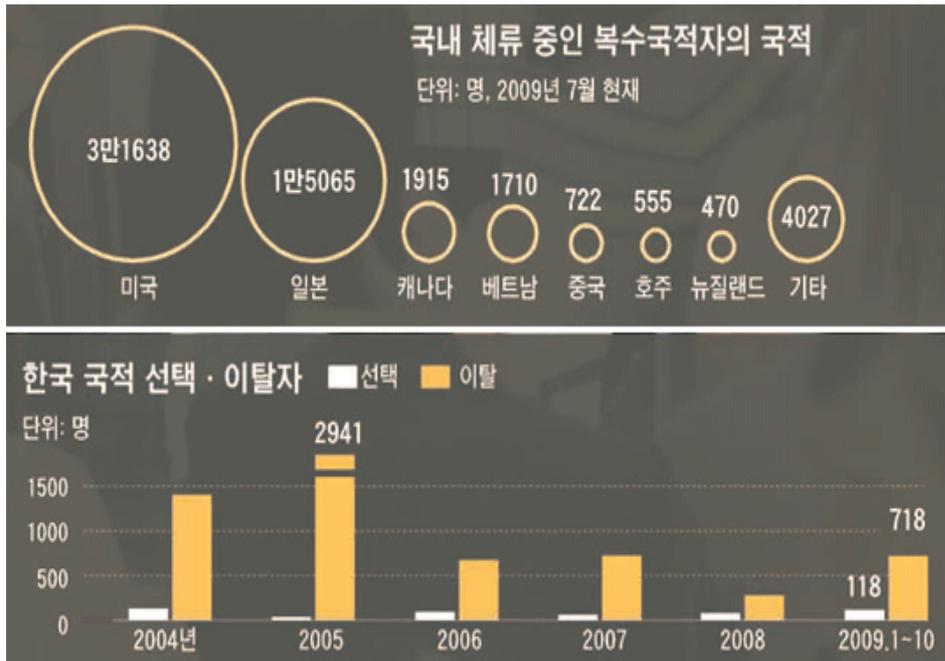
“현재는 국적 선택 기간이 지나면 별도의 절차 없이 한국 국적이 상실된다. 하지만 새로운 국적법에 ‘국적선택명령제도’를 도입함에 따라 선택기간이 지났을 경우 법무부 장관이 외국 국적 포기를 명령하는 형태로 본인 의사를 확인해 국적 상실 여부를 결정하게 된다.”

-기존에 추진하던 선택촉구제와 이번에 도입되는 선택명령제는 어떤 차이가 있다.

“상대적으로 더 강하게 국적 선택을 유도한다는 의미가 있다. 공무원의 통보 의무 및 질문권에 관한 규정이 마련돼 복수국적자 파악과 관리가 쉬워졌다.”

-‘외국 국적 불행사’를 서약하면 어떻게 되나.

“법무부 장관에게 ‘대한민국에서 외국인으로 행세하지 않겠다’는 취지의 서약서를 제출하면 국적 선택 의무를 이행한 것으로 보게 된다. 복수국적자로 병역·납세 의무 등을 이행하는 과정에서 외국인인 것처럼 행세하는 것을 방지하기 위해서다. 서약을 하면 출·입국 때 한국 여권을 사용해야 하고, 외국인 학교에 입학할 수 없게 된다. 또 외국인으로서 누릴 수 있는 경제활동의 혜택 등을 누릴 수 없게 된다.”



-불행사 서약을 어길 경우는.

“위반 사실이 밝혀질 때에는 법무부 장관이 1년 이내의 기간을 정해 국적 선택 명령을 내리게 된다. 국적 보유 의사를 다시 한번 확인하는 것이다. 위반 내용에 따라 과태료가 부과되거나 국적이 상실될 수 있다.”

-국내에서 생활하고 있는 복수국적자가 한국 국적을 포기할 수 있다.

“그 경우 한국 국적 포기 신고를 할 수 없도록 했다. 국내 거주 복수국적자의 국적 이탈을 억제해 사회적 위화감이 조성되지 않도록 하기 위해서다. 저출산 대책의 일환이기도 하다.”

-복수국적자에 대한 세금 부과는.

“국내에 거주한다면 국내외 소득 모두에 대해, 국내에 거주하지 않는다면 국내 소득에 대해 과세를 하게 된다.”

-5년 거주 요건을 갖추지 않아도 귀화(특별귀화)가 가능한 글로벌 고급 인력의 범위는.

“과학·경제·문화·체육 등 특정 분야에서 탁월한 능력을 보유한 자로서 해당 분야 장관의 추천을 받은 자 등이다. 여기에 해당하는지 여부는 별도의 심사 기구를 설치해 결정하게 된다.”

-복수국적자도 투표를 할 수 있다.

“복수국적자도 국민이기 때문에 국내에 주민등록이 돼 있는 한 원칙적으로 투표권이 있다. 그러나 해외 장기 체류 중인 복수국적자에 대한 투표권 부여 여부는 향후 법 정비가 필요한 부분이다.”

-복수국적자가 외국에 있을 때에도 한국 정부에 보호 의무가 있다.

“외교적 문제가 생길 수 있다. 특히 제3국에서 문제가 일어났을 경우 각국이 자국민 보호를 주장할 수 있다. 국적법 기본 정신이나 판례에 따르면 실제 생활 근거지가 되는 국가가 우선한다. 구체적인 상황마다 다를 수 있다.”

-우리나라의 복수국적자 현황은.

“미국, 캐나다와 같은 출생지주의 국가에서 우리 국민의 자녀로 출생한 사람과 국제결혼으로 출생한 사람 등 선천적인 복수국적자들이 절대 다수다. 이들 중 국내에 입국해 체류자격을 변경하는 과정에서 출입국관리당국에 신고해 파악된 인원이 5만여 명에 이른다.”

박유미 기자

## 복수국적 이럴 경우엔

사례	현행법	개정안
미국 시민권자로서 군대에 다녀왔다. 두 국적 모두 가질 수 있나	불가능	가능
21세의 복수국적 여성이다. 복수국적을 계속 유지할 수 있나	불가능	가능
한국인과 결혼해 국내에 산 지 1년 된 베트남 여성이다. 한국 국적을 가질 수 있나	불가능	가능
한국과 미국 국적을 동시에 갖고 한국에서 외국인으로 사는 것이 가능한가	가능	불가능
복수국적의 17세 학생이다. 내년 징병 검사를 받게 돼 있는데 한국 국적을 포기하면 병역 의무가 없어지나	가능	가능
복수국적자인데 현역병 판정을 받은지 4개월이 됐다. 병역 의무를 피할 수 있나	불가능	불가능
67세로 미국에서 오랫동안 생활했다. 한국에서 여생을 보내고 싶은데 복수국적 가능한가	불가능	가능
글로벌 우수인재라는 이유로 귀화했다. 기존 국적을 유지할 수 있나	불가능	가능
원정 출산으로 복수국적자가 됐다. 한국 국적을 포기하고 병역 의무를 피할 수 있나	불가능	불가능
군대를 다녀온 40세 남성이다. 미국에 가서 영주권을 얻으면 한국 국적을 유지할 수 있나	불가능	가능

- 5. [사설] 글로벌 시대에 맞춘 복수국적 허용 환영한다 [중앙일보] 기사  
2009.11.13 00:13 입력

군대 다녀오면 복수국적 허용“교민 2세, 모국서 역량 발휘 길 열려”외국선 복수국적 어떻게 하나국적법 개정안 문답풀이복수국적 허용하기까지[사설] 글로벌 시대에 맞춘 복수국적 허용 환법무부가 어제 복수국적 허용 범위를 대폭 확대하는 내용의 국적법 개정안을 입법 예고했다. 개정안의 핵심은 ‘단일국적주의’의 빗장을 풀겠다는 것이다. 해외주재원이나 유학생 부모의 자녀로 태어난 선천적 복수국적자의 경우 국내에서 외국 국적을 행사하지 않겠다고 ‘서약’하면 양쪽 국적을 보유할 수 있도록 했다. 지금은 만 22세까지 국적을 선택하지 않으면 자동으로 한국 국적을 상실했다. 또 해외 고급인력의 경우 국내 거주기간 제한 없이 한국 국적을 취득할 수 있도록 했고, 외국 국적 불행사 서약만으로 원래의 국적을 포기하지 않아도 된다. 국적 자동 상실제도의 문제점을 바로잡고, 글로벌 고급 인력을 확보하기 위한 조치라는 점에서 환영한다.

우리 사회는 뿌리 깊은 혈통의식과 복수국적을 특권층의 전유물로 보는 부정적인 인식 탓에 엄격한 단일 국적주의를 유지해 왔다. 이미 세계는 국경 없는 경쟁시대이며, 해외에 진출한 재외동포만 700만 명이 아닌가. 이제 복수국적 문제를 감성이 아닌 이성적으로 접근할 때가 됐다. 대만이나 이스라엘·독일은 징병제 국가이면서도 병역의무 이행과 관계없이 복수국적을 허용하고 있다. 미국·캐나다·영국·프랑스·일본 등도 복수국적을 용인하고 있다. 따라서 정부의 이번 조치는 오히려 뒤늦은 감이 있다.

개정안이 결혼이민자나 화교 등에 복수국적을 허용한 것도 다문화의 포용이란 측면에서 진일보한 것이다. 해외입양자나 해외에 20년 이상 장기 체류한 65세 동포에게 외국 국적 포기 의무를 완화한 것도 ‘글로벌 한인시대’를 열어간다는 점에서 의미가 있다.

하지만 복수국적자의 경우 외국인학교에 외국인 자격으로 입학할 수 없도록 한 대목은 아쉽다. 자녀의 교육문제가 고급 두뇌를 유치하는 데 걸림돌이 되지 않도록 제한적으로 허용할 필요가 있다고 본다. 아울러 제3국에서 복수국

적자의 외교적 보호권 문제가 발생할 경우에도 대비해야 한다. 특히 '원정 출신'이 다시 고개를 들 수 있고, 복수국적자의 납세 회피나 국민연금·건강보험 등 부당 혜택도 예상되는 만큼 관계 당국은 이런 부작용을 최소화하도록 꼼꼼히 챙겨야 한다.

## - 6. 선관위가 봐도 '문제 많네' [중앙일보]

2009.11.10 02:35 입력 / 2009.11.10 03:12 수정

파병군인, 부대 투표소 못 만들어 한 표 행사 힘들어  
한글 모르는 동포, HANNARA·MINJU로 쓰게 해 달라  
이중국적자, 영국 시민권자는 신분 숨기고 투표할 수도

국제사회 기여를 위해 파병되는 우리 장병들은 2012년 총선·대선부터 실시되는 재외국민 선거에서 투표가 어렵다는 사실이 9일 밝혀졌다. 중앙선관위가 최근 한나라당 김태원 의원에게 제출한 재외선거관계기관협의회 자료를 통해서다. 국무총리실·외교통상부·국방부 등이 지난 5월 정리한 회의자료에서 선관위는 "파병 군인은 가장 우선적으로 헌법상 권리를 보장해야 할 대상"이라고 전제한 뒤 "그럼에도 작전지역을 이탈하지 않으면 선거권을 행사할 수 없다"고 밝혔다. 선관위는 "파병 군인이 사실상 재외선거제도의 사각지대에 있게 될 가능성이 있다"고 말했다.

지난 2월 통과된 공직선거법 등은 외국에 머물고 있는 영주권자와 일시 체류자가 대통령 선거와 국회의원 비례대표 선거에서 투표권을 갖도록 했다. 하지만 반드시 현지에 있는 재외공관을 찾아가야 투표가 가능하도록 했다. 선관위 관계자는 "배에서 투표하는 선상 투표와 파병 부대 내 투표소 설치 등이 법 개정 과정에서 논의됐지만 반영되지 않았다"고 설명했다. 따라서 파병 장병도 투표를 하려면 현지의 한국 공관을 직접 찾아가야 한다. 문제는 파병 지역이 대부분 재외공관이 있는 수도와는 거리가 먼 위험지역이라는 점이다.

정부가 지방재건팀(PRT)과 경비병력 등 430여 명의 파병을 추진 중인 아프가니스탄의 경우가 대표적이다. 교전도 가능한 상황에서 우리 군 장병들이 투

표를 하려면 중무장으로 장거리 이동을 하는 게 불가피하다. 또 투표 당일 현지 부대 경비에도 구멍이 뚫릴 수 있다. 해적 퇴치를 위해 인도양에 파견된 청해부대원 약 300명도 투표를 위해선 일단 상륙한 뒤 육로로 한국 공관까지 이동해야 하는 게 난제다. 선관위 관계자는 “과거 자료를 찾아본 결과 7대 총선(1967년)과 7대 대선(71년) 때 월남 파병 장병 4만1000여 명이 해외 부재자 선거를 했었다”며 “이후 해외부재자 선거 제도가 폐지되면서 이런 길이 막혔다”고 설명했다.

◆한글 모르는 동포도 한 표=이와 대조적으로 투표권을 갖게 된 재외국민 중엔 한글을 제대로 못 쓰는 경우도 있는 것으로 파악됐다. 선관위가 지난 7월 미국 현지 실태를 파악하는 과정에서 일부 교민은 “한글을 모르는 사람이 투표할 경우 정당 또는 후보자명을 기재하기 어려울 수 있다”며 “영문 표기로 한나라는 ‘HANNARA’로, 민주는 ‘MINJU’로 쓰게 해 달라”는 건의를 해 왔다.

재외국민선거는 출마 후보자 확정 전에 투표용지를 발송하기 때문에 투표자가 후보자 이름을 투표용지에 직접 쓰는 ‘자서식’으로 이뤄진다. 외국 시민권을 취득해 투표권이 없는 교민들이 이를 숨기고 투표할 가능성도 제기된다. 영국의 경우 우리 국민 중 영국 시민권 취득자가 2006년 300명, 2007년 575명이지만 자진 신고를 통해 한국 국적을 상실한 사람은 연간 20여 명뿐이다. 선관위 측은 “영국 정부가 개인정보보호법에 의거해 영국 국적을 취득한 한국인 명단 제공에 협조하지 않고 있다”며 “시민권 취득 여부를 우리 공관이 확인할 수가 없다”고 밝혔다.

이 밖에도 국내 선거인 명부와 재외국민 명부에 이중 등재될 가능성 등 여러 문제점이 있는 것으로 나타났다. 향후 선거에서 비례대표 득표 결과 등을 둘러싸고 ‘무자격자 투표’ 등의 논란이 예상되는 상황이다. 선관위 관계자는 “이번 조사를 통해 나타난 문제들을 보완하기 위해 노력 중”이라고 밝혔다.

강주안·권호 기자

- 7. 선관위가 추산한 해외 유권자 수 [중앙일보]

2009.11.10 02:34 입력 / 2009.11.10 03:44 수정

대선·총선 승부 가를 재외국민투표

도쿄 선거인 수 13만, 종로구와 맞먹어

2012년 총선과 대선에서 한 표를 행사하는 재외국민 선거인 수가 10만 명을 넘길 것으로 예상되는 '대형 선거구'가 미국 로스앤젤레스(LA)와 일본 오사카 등 6곳인 것으로 파악됐다. <그래픽 참조>

	예상 선거인 수	18대 총선 기준 유권자 비슷한 한국 지역
일본	도쿄 13만2020명	서울 종로구 13만5727명
	오사카 14만7574명	경기 김포시 15만3364명
중국	베이징 9만4495명	충남 공주시 9만9916명
	칭다오 8만9864명	부산 동구 8만6897명
호주	시드니 6만4114명	경기 동두천시 6만8655명
아시아	필리핀 9만2320명	광주 동구 8만9403명
미국	로스앤젤레스 18만3360명	경남 양산시 18만4691명
	뉴욕 16만7680명	강원 강릉시 17만329명
	시카고 10만160명	서울 중구 10만6880명
캐나다	밴쿠버 5만2216명	인천 동구 5만9084명
유럽	영국 3만3760명	전남 강진군 3만3455명

10·28 재·보선 기준

자료:중앙선거관리위원회, 2009년 5월 1일 재외국민 현황 기준

중앙선거관리위원회가 9일 밝힌 지역·국가별 예상 선거인 수에 따르면 미국 LA의 선거인 수가 18만3360명에 이를 것으로 전망됐다. 이는 지난 10·28 재·

보선 때 양산 선거인 수인 18만4691명과 비슷한 규모다. 다음으로는 미국 뉴욕(16만7680명), 일본 오사카(14만7574명), 도쿄(13만2020명) 순이었다.

해외 각지에 흩어져 있는 재외국민 중 예상 선거인 수는 229만5937명이며 국가별로는 ▶미국 87만9083명 ▶일본 47만3598명 ▶중국 33만754명 순으로 많았다.

선관위는 해외에 있는 국민 중 영주권자와 일시 체류자의 숫자를 더한 뒤 예상 선거인 비율 80%를 반영해 선거인단 규모를 추산했다. 선관위 측은 “인구 대비 선거인 수 비율이 17대 대선에서 76.5%, 18대 총선은 76.7%임을 고려해 산출한 수치”라고 밝혔다. 올 2월 국회에서 통과된 공직선거법 등은 외국 시민권을 취득해 한국 국적을 상실한 사람들에게는 투표권을 주지 않는다. 따라서 전체 교민 수와 재외국민 선거인 수의 비율에는 차이가 난다. 이에 따라 지역별 특성도 뚜렷이 나타나고 있다.

중국 상하이의 경우 영주권자는 25명인데 비해 일시 체류자는 유학생 8214명을 포함, 모두 7만6713명이어서 대다수가 중국을 한시적으로 다녀가는 사람으로 파악됐다.

반면 아르헨티나는 전체 재외국민 1만5048명 중 유학생 등 일시 체류자는 629명에 불과하며 유권자 대부분(1만4419명)이 현지에 뿌리를 내린 영주권자다.

선거인 수가 많은 지역을 중심으로 현지 교민 사이에선 다양한 우려가 나오고 있다. 선관위가 지난 7월 현지 방문을 통해 파악한 결과 선거인 수가 5만 명이 넘는 캐나다 밴쿠버의 경우 투표소가 설치될 현지 공관이 시내 고층 건물 한 층을 빌려 쓰는 데다 방문자 주차장도 없어 투표 당일 교민이 몰릴 경우 큰 혼란이 예상되는 상황이다.

한편 예상 선거인이 1~2명인 ‘초미니 국가’도 여럿인 것으로 파악됐다. 유럽의 모나코, 중남미의 가이아나, 아시아의 키리바시가 각각 선거인이 한 명뿐이다.

강주안 기자

- 8. 옛 소련 ‘무국적 고려인’ 국적 취득 특별법 발의 [중앙일보]  
2009.11.10 (화) 오전 1:22

옛 소련 지역에 살고 있는 ‘무국적 고려인’의 국적 취득을 돕는 특별법이 국회에 발의된다. 국회 외교통상통일위원회 이범관(한나라당) 의원은 9일 “현재 살고 있는 지역의 국적을 갖고 있지 못한 고려인에 대한 지원책을 담은 특별법을 발의한다”고 밝혔다. <본지 6월 25일자 1면>

특별법에는 ▶정부는 고려인의 합법적 체류 자격을 얻도록 관련국과 협의하고 ▶매년 체류자격 취득사업에 관한 보고서를 제출해야 하며 ▶외교통상부에 고려인동포지원위원회를 두어야 한다는 내용이 담겨 있다.

19세기 말부터 일제 강점기까지 많은 한민족이 연해주로 이주했다. 경제적 문제와 독립운동이라는 정치적 이유 때문이었다. 1991년 소련이 붕괴되면서 고려인은 자기 의지와 상관없이 서로 다른 국가에 살게 됐다. 이것이 무국적 고려인의 기원이다. 현재 무국적 고려인은 5만 명 정도로 추산된다. 이들은 교육·의료 등 기본적인 혜택도 못 받고 있다.

강인식 기자

- 9. 대한민국 ‘마이너리티 2세’ 그들의 외침 ② 불법체류 방글라데시인  
초등생 민수 [중앙일보]

2009.12.21 03:33 입력 / 2009.12.21 09:05 수정

[2009년을 보내며] “넌 한국사람이니 한국말 잘해라 그랬는데 … 엄마는 거짓말쟁이”

검은 피부의 방글라데시인 불법 체류자. 주민등록번호도 없지만, 민수(7·가명)의 태권도복 가슴엔 태극기와 '코리아'가 새겨져 있다. 1년 전부터 태권도를 배워 온 민수는 최근 1품 심사를 통과했다.

초등학교 1학년 민수(7·가명)의 부모는 불법체류자다. 1997년 방글라데시인 아빠(41)·엄마(37)는 3개월짜리 비자를 받고 한국에 왔다. 일자리를 얻은 부모는 불법체류자로 한국에 남았다. 그러다 2002년 민수를 낳았다.

긴 속눈썹에 짙은 쌍꺼풀, 초콜릿색 피부. 민수는 '우리가 흔히 생각하는 방글라데시인의 외모'를 가지고 있다. 하지만 국내에서 태어난 민수의 정체성은 '100% 한국인'이다. 1학년 민수는 국어 90점을 받아 반에서 2등을 했다.

민수는 자신이 한국 아이들과 다르다는 걸 이제 막 알게 됐다. 그리고 자신의 신분 역시 부모와 같은 '불법체류자'라는 사실도. 생후 13개월이 된 민수의 동생도 마찬가지라는 것도. 그 모든 것이 자신이 선택한 게 아니었다. 민수는 정체성 혼란을 겪고 있다. 경기도에 있는 49㎡(15평) 반지하집에서 민수를 만났다. 보증금 300만원에, 월세 20만원짜리 집이다. 햇빛이 들어오지 않아 낮에도 형광등을 켜놔야 했다. 아이는 기자와 조금 친해지자 '기자 누나'라고 불렀다(기자는 25세 여성이다). 아이의 말을 지면에 옮겨 불법체류자 2세의 삶을 들여다봤다.

누나는 주민등록번호 있어요? 와! 그럼 아이디(ID)도 있겠네. 카트라이더(인기 인터넷 게임)도 할 수 있겠네. 누나 주민번호 잠깐 빌려서, 누나 컴퓨터로 한번 들어가 봐도 돼요?

난 주민번호가 없거든요. 그래서 회원 가입을 못 해요. 학교 홈페이지에도 들어갈 수 없어서 공지사항을 확인할 수 없어요. 친구들한테 다 물어봐야 해요. e-메일도 못 보내요. 엄마한테 물어봤더니, 내가 방글라데시 사람이라 그렇대요. 엄마는 거짓말쟁이야. 예전에는 내가 한국 사람이니까 한국말을 잘해야 한다고 그랬거든요.(불법체류자인 민수 부모는 주민번호가 없다. 단속 대상이

라 언제 추방당할지 모른다. 통장도 만들 수 없고 보험도 들 수 없다. 아빠는 공장에서 일하고 엄마는 작은 보습학원에서 영어를 가르친다. 월 수입은 둘이 합해 180만원이다. 그중 30만원은 고국에 있는 각자 부모에게 보낸다.)

난 몸이 좀 약한 편이에요. 지난해에는 편도선 수술도 했어요. 그때 엄마가 정말 많이 한숨을 쉬었어요. 아빠는 친구한테 돈도 빌렸대요. 엄마는 반지하방에 오래 살아서 내 기관지가 약해진 거래요.(보험이 안 돼 수술비만 350만원이 나왔다. 빚 때문에 방글라데시로 돌아가기 힘든 상황이다.)

집에서 병원 놀이를 하는 민수와 둘이 갓 지난 여동생.

누나, 그거 알죠? 우리 엄마·아빠 불법인 거. 아는 형이 있는데, 그 형 아빠도 올봄에 쫓겨났어요. 난 정말 방글라데시 가기 싫어. 난 한국말밖에 못해. 거긴 친구도 없어. 나 정말 공부 열심히 해요. 국어·수학 전부 90점 넘어요. 가끔 경찰 아저씨를 만나면 인사도 열심히 해요. (두 손을 배꼽에 모으고 허리를 깊게 숙이며)엄마가 가르쳐준 ‘배꼽인사’요. 그럼 잡아가지 않을 거 같아서요. 학교에서 소원을 적어내라고 한 적이 있어요. ‘합법 되는 것’이라고 써냈어요.(민수는 기자에게 말을 하다 엄마를 돌아보더니 “엄마도 경찰한테 잡혀가지 않도록 조심해. 아빠한테도 전해줘”라고 말했다. 민수의 꿈은 도둑 잡는 경찰이다.)

누나, 난 우리 반 형식(가명)이가 제일 싫어! 맨날 외계인이라고 놀려. 싸운 적도 있어요. 애들이 한꺼번에 몰려들어서 내 눈을 때린 적도 있어요. 한참이나 눈앞이 안 보일 정도로 아팠어요. 엄마는 “그 애 엄마, 어쩔 미안하단 소리 한번 안 하느냐”며 울었어요. 엄마는 나보다 한국말을 더 못하는데. 친구들과 이랑 싸우고 나서 담임 선생님이 수업시간에 “민수는 오바마 대통령처럼 대통령이 될 수도 있는 아이”라고 했어요.(담임 교사가 다문화 교육을 한 것이다. 2008년부터 불법체류자의 자녀라도 거주가 확인되면 초등학교 전입이 가능하도록 초중등교육법 시행령이 개정됐다.)

누나, 난 '마법의 성'(더 클래식의 노래) 노래 제일 좋아해요. 누나는요? 수업 시간에 배웠는데 가사가 감동적이잖아요. 같이 불러볼래요?(아이는 거침이 없었고, 성격이 밝았다.)

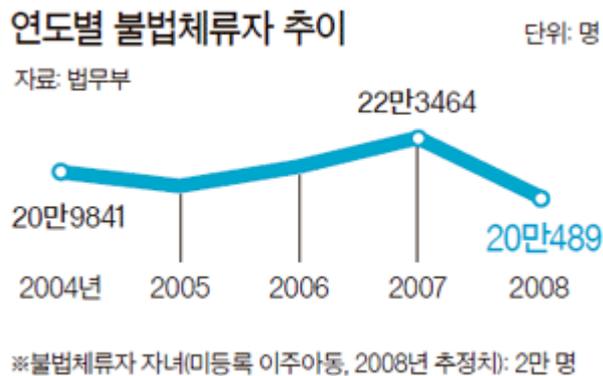
“자유롭게 저 하늘을 날아가도 놀라지 말아요. 우리 앞에 펼쳐진 세상이~ 너 무나 소중한. 함께라면.”

누나 내일도 와요. 누나한테 해줄 얘기가 아직 많아요. 또 올 거죠?

김효은 기자, 사진=최승식 기자

### - 9-1. 민수 같은 처지 2만 명에 체류자격 부여 움직임 ... “아동인권” “불법체류 양산” 충돌 [중앙일보]

2009.12.21 03:32 입력 / 2009.12.21 04:26 수정



2008년 말을 기준으로 국내에 불법체류 중인 외국인은 약 20만 명이다. 외국인 근로자의 경우 가족동반이 허락되지 않아 자녀의 통계를 정확하게 집계하는 것이 쉽지 않다. 외국인 노동자와 관련된 시민단체들은 한국에서 태어났거나 장기체류한 ‘미등록 이주아동’을 2만 명 정도로 추산하고 있다. 미등록 이주아동은 대부분 불법체류자의 자녀들이다.

한국은 '미등록 이주아동이 교육받을 권리'를 일부 보장하고 있다. 2003년 유엔아동권리위원회는 우리 정부에 "외국인 아동도 한국 아동과 동등한 교육권을 보장하라"고 권고했다. 이에 따라 정부는 초·중등교육법 시행령 제19조 1항을 개정해 외국인 노동자의 자녀도 학교 입학이 가능하도록 했다. 하지만 이주아동이 진학하기 위해서는 출입국 증명서, 외국인 등록증 등을 관계기관에 제출해야 해 사실상 입학이 불가능했다. 이에 따라 지난해 2월 정부는 시행령을 '전월세 계약서나 이웃의 거주확인 보증서가 있으면 입학할 수 있다'는 내용으로 개정했다. 방글라데시 불법체류자의 아들 민수가 개정 시행령의 혜택을 받은 사례다. 그러나 초등학교에 다닐 수 있는 것을 제외하면, 민수 같은 미등록 이주아동은 정부의 지원을 받을 수 없다. 이에 따라 아동의 기본권을 강화하고 있는 국제 흐름에 맞지 않다는 지적이 잇따랐다.

한나라당 김동성 의원은 '이주아동권리보장법안'을 내년 2월 발의할 계획이다. '한국에서 태어났거나, 3년 이상 거주한 아동에게 체류자격을 부여하자는 것'이 법안의 골자다. 법안은 '유엔 아동권리협약'을 바탕으로 했다.

하지만 이주 아동에게 무조건 합법체류 자격을 주면 불법체류를 양성화할 위험이 크다는 지적도 있다. 법무부는 "아동이 부모의 체류를 위한 수단으로 전략할 우려가 있다"며 반대하고 있다. 보건복지부 관계자도 "이주아동을 우선적으로 지원하면 국내 아동과의 형평성 논란이 생길 수 있다"고 말했다.

김효은 기자

## - 10. 원정출산 땀 복수국적 허용 안 한다 [중앙일보]

2009.12.23 04:48 입력 / 2009.12.23 09:23 수정

이르면 내년 상반기 시행 ... 살인·강도·방화범도 전자발찌 부착

## 복수국적 입법예고

복수국적을 허용하되, 원정출산자는 제외하는 내용의 국적법 개정안이 22일 국무회의에서 심의·의결됐다. 개정안은 다음 주 국회에 제출되며 국회를 통과할 경우 이르면 내년 상반기부터 시행된다.

개정안은 태어났을 때부터 복수국적을 갖게 된 이들이 만 22세 이전에 '외국 국적을 국내에서 행사하지 않겠다'는 내용의 서약서를 제출하면 외국국적을 포기하지 않고도 한국 국적을 선택할 수 있도록 했다. 그러나 산모가 자녀에게 외국국적이나 시민권을 취득하게 할 목적으로 해외에 나가 출산한 경우 해당 자녀에 대해 '외국국적 불행사' 서약에 따른 복수국적 유지를 허용하지 않는다. 따라서 한국국적을 선택하려면 종전과 마찬가지로 외국국적을 포기해야 한다. 석동현 법무부 출입국·외국인정책본부장은 "미국·캐나다 등에 가서 아이를 낳을 수 있도록 상업적으로 알선하는 사례가 증가하는 등 원정출산을 부추길 수 있다는 우려가 있어 당초 마련한 법안을 보완했다"고 설명했다. 법무부는 원정출산자를 가려내기 위한 세부 기준을 향후 시행령 등에 규정할 예정이다.

법무부는 당초 '병역의무를 부담하지 않는 국내 장기 거주 외국인'과 '혼인이 파탄된 후 귀화 허가를 받은 결혼이민자'의 경우도 복수국적을 허용할 방침이었으나 병역의무자 등과의 형평성을 고려해 종전처럼 외국국적을 포기해야 한국국적을 취득할 수 있도록 했다.

### 국무회의 통과한 주요 법률 개정안

법률명	주요 내용
국적법	-만 22세 이전에 '외국국적 불행사' 서약할 경우 복수국적 허용(원정출산자는 제외)
특정범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률	-살인·강도·방화범에게도 전자발찌 부착, 부착 기간 상한은 30년 -만 13세 미만 아동에 대한 범치는 부착 기간 하한을 2배까지 가중
민법	-성년 나이 기준 만 19세로 조정

또 이날 국무회의에서는 살인·강도·방화범 등 3대 강력범죄자들에게도 ‘위치 추적 전자장치(전자발찌)’를 부착하도록 하는 내용의 ‘특정 범죄자에 대한 위치 추적 전자장치 부착 등에 관한 법률’ 개정안도 의결했다. 전자발찌 부착 기간을 현행 10년에서 30년으로 연장하고, 만 13세 미만의 아동에 대한 범죄는 부착 기간의 하한을 2배까지 가중토록 하는 내용이 포함됐다. 성년의 나이 기준을 만 20세에서 19세로 낮추고, 금치산·한정치산제도 대신 성년후견제를 도입하는 내용을 골자로 하는 민법 개정안도 의결됐다.

박유미 기자