



2025. 10. 26.

국회입법조사처 | NARS 입법·정책 | 제170호

# 미등록 이주아동 지원을 위한 입법·정책적 대응 방향과 향후 과제

박선권 | 입법조사관(보건복지여성팀)



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



NARS 입법·정책 제170호

---

# 미등록 이주아동 지원을 위한 입법·정책적 대응 방향과 향후 과제

---

박선권(보건복지여성팀 입법조사관)

2025. 10. 26.



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE





『NARS 입법·정책』은 국회에서 논의가 필요한 핵심적인 입법 및 정책 현안 주제를 선정하여 심도있게 분석·평가하고 입법 및 정책 대안을 제시하는 보고서입니다. 이 보고서가 국회의 위원회와 국회의원의 의정활동에 참고자료로 널리 활용되고, 입법·정책 현안에 대한 국민의 이해를 높이는데 기여하기를 기대합니다.

이 보고서는 「국회법」 제22조의3 및 「국회입법조사처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회입법조사처 보고서 심의절차를 거쳐 발간(2025. 10. 26.)되었습니다.



## 요 약

- 미등록 이주아동은 한국사회에서 함께 살아가고 있지만, 바로 그 ‘미등록’으로 인해 행정적으로는 존재하지 않음
  - 국민 또는 체류자격을 부여받은 외국인이라는 법적 지위에 따라 개인의 권리가 보장되는 체계하에서, 미등록 이주아동은 행정 서비스의 대상으로 파악될 수 없는 것이 현실임
  - 따라서 미등록 이주아동에 대한 부모와 정부의 방임 상태를 해소해야 할 필요성은 적지 않음. 즉 미등록 아동을 아동이기 때문에 보호해야 한다는 명제는 한국 사회가 회피할 수 없는 입법·정책적 과제임
- 그런데 이와 같은 미등록 이주아동 기본권 보장을 위한 입법·정책적 대책의 마련은 그 당위성에도 불구하고 정책 딜레마가 발생할 가능성이 있는 복합적인 사안이기도 함
  - 미등록 이주아동 지원이라는 정책 목표는 외국인의 행정적 체류관리라는 정책 목표와 상충할 수 있고, 두 가지 정책목표가 추진되어야만 하는 상황에서 관련 개인, 기관, 단체, 정부 모두를 만족시키는 결과를 도출하기는 어려움
- 이런 맥락에서 본 보고서는 미등록 이주아동 현황, 정부와 지방자치단체의 대응 추이, 주요 국가의 대응 사례 등을 살펴보고, 국가가 미등록 이주아동을 보호하는 동시에 부모의 불법체류를 유발하지는 않도록 해야 한다는 양가적 관점에서, 미등록 아동에게 우선 필요한 정책 과제들과 중장기적 관점에서 신중한 논의와 사회적 합의가 이루어져야 할 정책 과제들을 개진해 보았고 그 결과는 다음과 같았음

- 미등록 이주아동 현황은 정확하게 파악하기 어렵고, 이는 다른 국가에서도 마찬가지였음
  - 미국과 유럽의 경우에도 미등록 이주아동의 수에 대한 신뢰할 수 있는 정보는 없음
  - 한국에서도 체류 외국인의 수가 증가함에 따라 미등록 이주아동의 수가 증가하고 있는 것으로 간접적으로 추정할 수 있을 뿐임
    - 법무부 연구과제로 국내 체류 미등록 이주아동 규모를 추정했던 시범적 접근에서는 2017년 12월 말 기준 국내 잔류 미등록 이주아동의 규모가 최소 5,295명에서 최대 13,239명으로 추산된 바 있음
    - 이를 참고하면, 그간의 불법체류 외국인과 불법 체류율의 증가세를 고려할 때, 미등록 이주아동 수는 상기 추정치를 초과하고 있을 가능성이 있음
- 지난 20여 년간 정부의 대응은 교육권 확대 조치, 교육권 보장 그리고 범죄 피해자 구조 및 인권침해 구제 등을 위한 통보의무의 면제, 아동과 부모에 대한 체류자격 부여 조치 등을 중심으로 이루어져 왔음
  - 2006년, 2010년, 2013년의 법무부 조치와 「초·중등교육법 시행령」 개정은 교육권 보장 대상의 범위를 초등학교에서 고등학교까지로 확대하고, 출입국 또는 외국인등록 증명서를 제출할 수 없는 경우에도 초·중등학교 입학·전학을 허용하도록 한 것이었음
  - 2011년 말에는 국회에서도 이를 뒷받침하는 「출입국관리법」 위반 사실 통보의무의 면제 입법이 이루어졌음
    - 이에 따른 법적 정비 과정의 결과 현행 법령에서는 유치원, 초·중등학교, 공공보건의료기관, 보호대상아동 보호조치, 아동학대의 예방과 방지 의무, 청소년상담복지센터 등에서 통보의무의 면제가 시행되고 있음

- 2020년, 2022년, 2025년 법무부 조치는 국가인권위원회와 인권단체의 문제 제기와 권고에 대응하는 방식으로 국내출생에서 장기체류로 확대하여 미등록 이주아동과 부모에 대해 체류자격을 부여하는 데 초점을 두어 왔음
- 지방자치단체의 대응은 지방자치단체장의 미등록 이주아동 발굴과 관련하여 비교적 최근에 이루어지기 시작했음
  - 2023년에는 경기도 시흥시가, 2024년에는 전라북도 남원시가 지역사회에서 발견되는 아동을 등록하고 지원하기 위한 조례를 제정하였음

□ 주요 국가의 체류 관련 조치 및 미등록 아동 지원 사항은 다음과 같았음

- 미국의 경우, 미등록 이민자에게 합법적인 지위를 부여하기 위한 DREAM 법안이 2001년 이래 최근까지도 거듭 발의됐으나 제정되지는 못했고, 트럼프 2기 행정부의 반이민 정책 기조를 고려하면 해당 입법이 현실화될 가능성은 높지 않은 것으로 보임
  - 이처럼 DREAM 입법이 교착상태에 놓인 가운데, 오바마 행정부가 2012년부터 아동기에 미국에 온 불법 이민자에게 추방으로부터 보호, 고용 허가, 운전면허 취득, 교육재정 지원 등을 내용으로 하는 DACA 조치를 했으나 트럼프 1기 행정부의 종료 및 중단 시도와 바이든 행정부의 부활 시도 간의 사법적 공방 끝에 중단된 상태에 있음
  - 미등록 이주아동 지원의 경우, 원칙적으로 연방 법률에 따라 연방의 공공 혜택에 대한 미등록 외국인의 접근권이 배제된 가운데 초중등 교육과 응급의료 서비스를 받는 것이 가능한 것으로 보이고, 일부 지방자치단체에서 제한적인 건강보험이나 보육을 지원하는 사례가 발견되고 있음
- 일본의 경우, 외국인 강제퇴거 대상자에게 재류특별허가 제도를 시행하고 있음
  - 2024년 개정 「재류특별허가 가이드라인」은 일본에서 가족과 함께 생활

하는 자녀의 이익 보호의 필요성 그리고 그동안의 생활 속에서 구축된 지역사회와의 관계를 적극적으로 평가하는 반면 일본에 불법체류한 기간이 긴 것에 대해서는 출입국 체류관리 질서를 침해하고 있다는 관점에서 소극적으로 평가하겠다는 점을 명확히 하고 있음

- 미등록 이주아동 지원의 경우, 문부과학성이 ‘외국인 자녀의 공립 의무교육 제(諸) 학교 입학에 대하여’라는 지침을 통해 체류자격과 상관없이 외국인 아동에게 공립 의무교육 기회를 제공하고 있음. 그러나 일본 총무성이 불법체류자를 주요 복지서비스 수혜 대상에서 제외하겠다는 입장을 발표한 상태임. 다만 체류자격이 없는 외국인이라도 저소득층 무료저액진료사업, 정기예방접종, 결핵정기건강진단 등을 받을 수 있도록 하고 있음
- 프랑스의 경우, 유럽인과 달리 비유럽 외국인이 체류하기 위해서는 특정 조건에 따라 개인 및 가족생활을 위한 임시체류카드 또는 예외적 또는 인도주의적 사유에 따른 임시근로자/임금근로자 카드를 도청에 신청해야 함
  - 이러한 정규화는 도지사가 사례별로 재량권을 갖고 결정하도록 하고 있는데 프랑스어 구사력, 거주 기간, 공공질서 준수 등을 고려함
  - 미등록 이주아동 지원의 경우, 부모의 지위나 체류 유형에 상관없이 학교에 갈 권리가 있고, 거주 및 소득상한 요건에 따라 국가의료지원을 받을 수 있음. 그러나 가족수당이나 영유아보육혜택과 같은 가족혜택은 합법적인 입국 및 체류 조건을 충족해야 함
- 독일의 경우, EU 및 EFTA 국가 출신이 아닌 소위 제3국 국적자가 독일에 입국하여 체류하려면 일반적으로 체류자격이 필요함
  - 그러나 여행 서류 미비 또는 질병으로 인한 여행 불가 등 사실적 또는 법적 사유로 추방이 불가능한 경우, 일시적인 추방 정지를 의미하는 ‘관용’

이 발급됨. 체류기회권은, 관용 외국인이 5년 동안 중단 없이 연방 영토에 체류하고 독일연방공화국의 자유민주적 기본질서를 준수하고 연방 영토에서 저지른 고의적인 형사 범죄로 유죄 판결을 받은 적이 없는 경우, 최대 18개월까지 체류허가를 부여하는 것임. 체류기회권은 ‘잘 통합된 청소년·청년을 위한 체류허가’ 및 ‘지속 가능한 통합을 위한 체류허가’를 위한 가교 역할을 함. 18개월 이내에 이러한 두 가지의 체류허가 요건을 충족해야 함. 그러지 못할 경우, 관용 지위로 되돌아가며, 추방에 장애가 없으면 추방될 수 있음

- 독일에서는 교육 및 훈련 기관 그리고 기밀 유지 의무가 있는 병원은 외국인청이나 경찰에 대한 불법체류 보고 의무가 면제되어 있음. 따라서 미등록 이주아동도 교육 시설, 응급 의료 등을 이용할 수 있는 것으로 보임. 그러나 아동수당 등 복지혜택은 합법적으로 거주하고 있는 경우에 청구할 수 있음

□ 이상에서 살펴본 미등록 이주아동의 기본권 보장 필요성 및 요구, 정부와 지방자치단체의 대응 추이, 주요 국가의 대응 사례에 기초하여 미등록 이주아동 지원에 대한 입법·정책적 대응 방향과 향후 과제를 다음과 같이 제시해 보았음

- 첫째, 현행 체류자격 부여 제도를 상설화하여 불법체류 부모가 일정 요건을 갖춘 미등록 아동을 등록하는 경우에 법적 체류자격을 부여하고 해당 체류자격에 따른 권리를 보장함
- 둘째, 제도의 상설화에도 불구하고 부모가 따르지 않아 아동이 계속해서 미등록 상태로 있는 경우에 아동 보호에 필수적인 우선순위에 따라 실행가능한 권리 보호 서비스를 제공함. 이와 관련하여 건강권(응급의료 및 필수예방접종), 교육권(의무교육 및 무상교육), 안전권(범죄피해자 구조 및 인권침해구제) 등의 보장에 관한 사항을 살펴보았음

- 셋째, 현행 법률 및 정책 체계 그리고 주요 국가 사례와의 비교하에서 현시점에서는 상기 두 가지 대응 방향에 포괄되기 어렵고 신중한 논의와 사회적 합의가 필요한 입법·정책적 과제를 검토하였음. 이와 관련하여 헌법재판소, 법무부, 국회가 추진하고 있는 외국인의 출생등록제 도입 관련 사항과 이러한 제도 도입과 함께 고려해야 할 문제들을 살펴보고, 미등록 이주아동 지원에서 줄곧 제기되어 왔던 보육권 보장이 현행 복지국가 체제의 전반적인 변화를 의미하는 것으로 국민국가의 범주를 벗어난 복지체제 운영에 대해서는 사회적 합의를 전제로 한 신중한 검토가 필요한 사안임을 짚어 보았음

# 차 례

## □ 요약

I. 미등록 이주아동 지원과 정책 딜레마 / 1	
II. 미등록 이주아동 현황 / 4	
III. 한국의 미등록 이주아동 입법·정책 현황 / 7	
1. 정부 .....	7
가. 초등학교 및 중등학교 교육권 확대 .....	7
나. 교육권 보장, 범죄피해자 구조 및 인권침해 구제 등을 위한 통보의무의 면제 .....	9
다. 국내출생 및 장기체류 미등록 이주아동 체류허가 .....	12
2. 지방자치단체 .....	16
가. 지방자치단체장의 출생기록 .....	16
나. 시흥시, 남원시 미등록 아동 발굴 및 지원 조례 .....	19
3. 요약 .....	21
IV. 주요 국가의 미등록 이주아동 입법·정책 사례 / 22	
1. 미국 .....	22
가. 외국인 미성년자 발달·구제·교육 법안 .....	22
나. 미성년 입국자 추방유예 조치 .....	23
다. 미등록 이주아동 지원 .....	25

2. 일본 .....	29
가. 외국인 강제퇴거 대상자 체류특별허가 .....	29
나. 미등록 이주아동 지원 .....	34
3. 프랑스 .....	37
가. 비정규 상황에 있는 비유럽 외국인의 예외적 체류 허용 .....	37
나. 미등록 이주아동 지원 .....	39
4. 독일 .....	40
가. 추방 일시정지 관용 .....	40
나. 미등록 이주아동 지원 .....	44
5. 요약 .....	45

## V. 대응 방향 및 향후 과제 / 48

1. 체류자격 부여 제도 상설화 .....	48
2. 체류허가 미신청 미등록 이주아동 지원 .....	50
가. 건강권: 응급의료 및 필수예방접종 .....	50
나. 교육권: 의무교육 및 무상교육 .....	51
다. 안전권: 범죄피해자 구조 및 인권침해 구제 .....	52
3. 향후 과제 .....	52
가. 출생등록권: 체류자격 무관 모든 외국인 아동 출생등록 .....	52
나. 보육권: 보육료 및 양육수당 지원 .....	56

## 표 차례

[표 1] 연도별 불법체류 외국인 현황(2015-2024) .....	05
[표 2] 연령별 불법체류 외국인 현황(2024) .....	05
[표 3] DREAM 법안 찬성과 반대 논리 .....	23
[표 4] 정부의 보편적 출생등록제 도입 계획 .....	54
[표 5] 제22대 국회 외국인아동 출생등록 관련 발의안 .....	55



## I. 미등록 이주아동 지원과 정책 딜레마

미등록 이주아동(undocumented children)은 일반적으로 부모의 체류지위에 따라 발생한다. (1) 체류허가 없이 입국했거나 체류기간이 만료된 부모와 함께 살고 있는 아동, (2) 그러한 부모 사이에서 태어난 아동 등이 대표적이다.<sup>1)</sup>

이러한 미등록 이주아동은 한국사회에서 함께 살아가고 있지만, 바로 그 ‘미등록’으로 인해 행정적으로는 존재하지 않는다. 국민 또는 체류자격을 부여받은 외국인이라는 법적 지위에 따라 개인의 권리가 보장되는 체계하에서, 미등록 이주아동은 행정 서비스의 대상으로 파악될 수 없는 것이 현실이다. 결과적으로 미등록 이주아동은 아동보호의 사각지대에서 생애과정 전반의 불안정성과 불확실성에 놓여 있다.

하지만 이처럼 미등록 이주아동이 행정 시스템에 존재하지 않는다는 이유로 방관하는 것은 아동 당사자뿐만 아니라 우리 사회에도 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 미등록 이주아동은 건강, 교육, 안전 등 기본적인 권리 보장에서 사회적 배제를 경험할 수 있으며, 이로 인한 스트레스와 불안정성이 정신건강에 부정적인 영향을 미쳐 온전한 사회화에 어려움을 겪으면서 성장하게 될 가능성이 높다. 그리고 이러한 미등록 이주아동이 한국 사회의 통합에 긍정적인 결과를 가져올 가능성은 낮다.

아동의 보호 및 권리 보장과 관련하여 UN 「아동권리협약」(Convention on the Rights of the Child)은 제2조 제2항 ‘비차별’, 제3조 제1항 ‘아동 최선의 이익’, 제4조 ‘협약의 권리 실현을 위한 당사국의 책무’ 등을 규정하고, 그 구체적 권리를 제6조에서 제40조까지 제시하고 있다. 나아가 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM)는 이러한 협약에 명시된 구체적 권리 중 특히 이주와 관련하여 보다 중요한 권리로 제6조(생존권, 발달권), 제12조(참여권), 제

1) Picum, *FAQ Undocumented children*, 2020.12. p.3.

7조(출생등록권), 제10조(가족생활권), 제19조(보호권), 제24조(건강권), 제28조(교육권) 등을 명시하고 있다.<sup>2)</sup>

따라서 미등록 이주아동에 대한 부모와 정부의 방임 상태를 해소해야 할 필요성은 적지 않다. 「유엔아동권리협약」 서두에서 ‘아동에 대한 특별한 보호와 지원’을 명시하고 있듯이, 미등록 아동은 아동이기 때문에 보호해야 한다는 명제는 한국 사회가 회피할 수 없는 입법·정책적 과제이다. 같은 맥락에서 공공연구기관, 시민단체 등도 미등록 이주아동의 체류권 관련 구체조치 상설화 및 요건 완화, 건강권, 교육권, 안전권, 생활권, 출생등록권, 보육권 등을 보장하기 위한 국가의 역할이 필요함을 지적해 왔다.<sup>3)</sup>

그런데 이와 같은 미등록 이주아동 기본권 보장을 위한 입법·정책적 대책의 마련은 그 당위성에도 불구하고 정책 딜레마(policy dilemma)를 초래할 가능성이 있는 복합적인 사안이기도 하다. 미등록 이주아동 지원이라는 정책 목표는 외국인의 행정적 체류관리라는 정책 목표와 상충할 수 있다. 미등록 이주아동 지원은 부모의 국내 체류 수단으로 이용될 수 있다는 우려가 있고, 부모의 행정적 체류 관리는 아동보호 사각지대를 초래한다는 진단이 있다. 정책 성과에도 한계가 있다. 미등록 이주아동 등록으로 아동 지원을 추진하는 제도를 마련하더라도, 부모가 불법체류 욕구나 여타 여건을 이유로 등록을 회피하려 한다면 아동보호 사각지대 해소 목표는 달성될 수 없다. 요컨대, 미등록 이주아동 지원과 외국인의 행정적 체류관리라는 정책이 각각 추진되어야만 하는 상황에서 관련 개인, 기관, 단체, 정부 모두를 만족시키는 결과가 도출되기는 어렵다.

2) International Organization for Migration, *An overview of the fundamental rights of migrant children*(<https://emm.iom.int/>), 2025.9.9. 검색

3) 최호진·김세진, 「지역체류 외국인 사회통합 지원 거버넌스 구축 및 실행 연구: 미등록 체류아동 사회통합 정책을 중심으로」, 한국행정연구원, 2024. pp.166-180. 김사강, 「장기체류 미등록 이주아동 구체대책의 평가와 체류권 보호 방안」, 「장기체류 미등록 이주아동 체류권 보장을 위한 토론회」 국회의원 김선민·서미화·차지호, 국가인권위원회, 이주배경 아동·청소년 기본권 향상을 위한 네트워크, 2024.11.4., pp.20-24.

이상의 맥락에서 본 보고서는 미등록 이주아동 현황, 정부와 지방자치단체의 대응 추이, 주요 국가의 대응 사례 등을 살펴보고, 이를 바탕으로 실행가능한 대응 방향을 모색해보고자 한다. 이는 미등록 이주아동 지원과 외국인의 행정적 체류관리를 동시에 고려하는 논의가 될 수밖에 없음을 미리 밝혀둔다. 즉, 국가가 미등록 이주아동을 보호하는 동시에 부모의 불법체류를 유발하지는 않도록 해야 한다는 양가적 관점에서, 미등록 아동에게 우선 필요한 과제들을 검토하고, 중장기적 관점에서 신중한 논의와 사회적 합의가 선행되어야 할 과제들을 개선해 보고자 한다.

## II. 미등록 이주아동 현황

미등록 이주아동 현황은 정확하게 파악하기 어렵다. 이는 다른 국가에서도 마찬가지이다. 2021년 미국에서는 1,670만 명 이상의 사람들이 적어도 한 명 이상의 미등록자인 가족 구성원(종종 부모)과 함께 살고 있고, 그중 약 600만 명이 18세 미만의 아동이었다.<sup>4)</sup> 2022년 미국지역사회조사(American Community Survey)에 따르면, 약 440만 명의 18세 미만 미국 출생 아동이 불법 이주자(unauthorized immigrant) 부모와 함께 살고 있는 것으로 나타났다.<sup>5)</sup> 미등록 이주아동에 대한 이와 같이 모호한 범주와 수치는 공식 통계가 존재할 수 없기 때문이다. 마찬가지로 유럽의 경우에도 미등록 이주아동의 수에 대한 신뢰할 수 있는 정보는 없다.<sup>6)</sup>

한국에서도 체류 외국인의 수가 증가함에 따라 미등록 이주아동의 수가 증가하고 있는 것으로 간접적으로 추정할 수 있을 뿐이다. 지난 10년간 총체류자는 2015년 190여만 명에서 꾸준히 증가하다가 COVID-19 팬데믹 시기에 주춤했지만, 2022년부터 다시 증가해 2024년에는 265만여 명에 달했다. 이 중 불법체류자 수도 2021년에 소폭 감소한 것을 제외하고는 꾸준히 증가했고, 불법 체류율은 2021년 19.9%를 정점으로 2024년 15.0%로 다소 하락했다.([표 1] 참고)

2024년 기준 이러한 불법체류 외국인을 연령대로 보면 30대가 36.1%로 가장 많았고, 40대와 20대가 그 뒤를 잇고 있다. 이 중 미등록 이주아동을 포함하고 있는 19세 이하는 5,089명으로 1.3%를 차지했다.([표 2] 참고)

4) American Immigration Council, *Fact Sheet\_U.S. Citizen Children Impacted by Immigration Enforcement*, 2021.6.24.

5) Jeffrey S. Passel & Jens Manuel Krogstad, *What we know about unauthorized immigrants living in the U.S.*, Pew Research Center, 2024.7.22.

6) PICUM, 2020, p.2.

[표 1] 연도별 불법체류 외국인 현황(2015-2024)

(단위: 명)

연도	총 체류 외국인	불법체류 외국인	불법 체류율
2015년	1,899,519	214,168	11.3%
2016년	2,049,441	208,971	10.2%
2017년	2,180,498	251,041	11.5%
2018년	2,367,607	355,126	15.0%
2019년	2,524,656	390,281	15.5%
2020년	2,036,075	392,196	19.3%
2021년	1,956,781	388,700	19.9%
2022년	2,245,912	411,270	18.3%
2023년	2,507,584	423,675	16.9%
2024년	2,650,783	397,522	15.0%

주: 불법체류 외국인: 「출입국관리법」 제12조 및 제25조의 규정에 따라 허가받은 체류기간이 만료되었으나 출국하지 아니한 외국인

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「2025 3월호 출입국·외국인정책 통계월보」, p.31.

[표 2] 연령별 불법체류 외국인 현황(2024)

(2024.12.31. 현재, 단위 : 명)

계	19세이하	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세이상
397,522	5,089	81,119	143,428	100,831	50,424	16,631
	1.3%	20.4%	36.1%	25.4%	12.7%	4.2%

자료: 법무부 출입국·외국인정책연보, 「2024 출입국·외국인정책 통계연보」, 2025.6, p.85.

이처럼 외국인 출입국 실태를 통해 드러난 미등록 이주아동 수는 5,000여 명이지만, 행정적으로 파악하기 어려운 불법체류의 속성상 실제로는 더 많을 것으로 보인다. 예를 들어, 법무부 연구과제로 국내외 선행연구와 추정 시도를 종합하여 국내 체류 미등록 이주아동 규모를 추정했던 시범적 접근에서는, 입국 당시 등록 기록을 기준으로 분석 시점의 18세 미만 미등록 이주아동 수, 국적별 불법체류자

남·여 수에 한국의 연도별 조출생률(crude birth rate)을 반영한 3개 유형의 출산율 추정치를 적용해 산출한 과거 18년간 국내 출생 미등록 또는 불법체류 이주아동 누적 수, 미등록 상태로 보육하고 있다가 자진 출국한 아동의 누적 수, 관련 전문가 심층 면접과 자문을 통해 국내 출생 미등록 이주아동이 나타날 수 있는 경우 및 그러한 경우의 이주아동 수 등을 순차적으로 적용했을 때, 2017년 12월 말 기준 국내 잔류 미등록 이주아동의 규모가 최소 5,295명에서 최대 13,239명으로 추산된 바 있다.<sup>7)</sup>

이러한 연구 사례를 참고하면, 2024년 출입국 실태를 통해 드러난 불법체류 이주아동 수가 2017년(5,279명)과 유사하지만<sup>8)</sup>, 그간의 불법체류 외국인과 불법 체류율의 증가세를 고려할 때, 미등록 이주아동 수는 상기 추정치를 초과하고 있을 가능성이 있다.<sup>9)</sup>

7) 문병기 외, 「국내체류 아동에 대한 실태조사」, 한국행정학회 2018년도 법무부 연구용역, 2018.11. pp.iii-iv.

8) 법무부 출입국·외국인정책연보, 「2017 출입국·외국인정책 통계연보」, 2018.6. p.78.

9) 2022년 11월 기준으로 2만~3만 명으로 추정하고 있는 사례가 있다. (사)미등록아동지원센터, 2025.4.22. 검색

### Ⅲ. 한국의 미등록 이주아동 입법·정책 현황

#### 1. 정부

##### 가. 초등학교 및 중등학교 교육권 확대

###### (1) 초등학교 재학 미등록 이주아동 자진신고 시 특별체류허가(2006)

2006년 법무부는 「유엔아동권리협약」 제28조 ‘아동은 교육받을 권리가 있다. 초등교육은 무상으로 제공되어야 하며, 학교 규율은 아동의 존엄성을 침해하지 않아야 한다.’라는 규정에 근거해, 초등학교 재학 등 일정 요건을 갖춘 미등록 아동의 부모 또는 모가 9월 1일부터 11월 30일까지 거주지 관할 출입국관리사무소에 자진신고하면, 최장 2008년 2월 말까지 특별체류를 허가받을 수 있도록 하는 구 체조치를 발표했다. 아동에게는 일반연수(D-4) 부모에게는 기타(G-1)의 체류자격을 부여받을 수 있도록 하였다.<sup>10)</sup>

###### (2) 미등록 이주아동 초·중등학교 입학·전학 허용(2010)

2010년 정부는 「초·중등교육법 시행령」을 개정하여 정상적인 절차로 국내 학교를 다니기 어려운 아동이나 학생의 초·중등학교 입학 및 전학 절차를 간소화하여 교육 기회를 확대했다. 이에 따라 출입국 또는 외국인등록 증명서를 제출할 수 없는 미등록 이주아동의 경우에도 보호자가 임대차계약서나 거주사실에 대한 인우보증서를 대신 제출하면 입학하거나 전학할 수 있게 되었다.<sup>11)</sup>

10) 동북아신문, “법무부, 「초등학교 재학 불법체류 아동에게 한시적 특별체류 허용」, 2006.08.21.

11) 법제처, 법령정보센터, 2025.4.22. 검색

<p>초·중등교육법 시행령 [대통령령 제22234호, 2010. 6. 29., 일부개정]</p>	<p>초·중등교육법 시행령 [대통령령 제22542호, 2010. 12. 27., 일부개정]</p>
<p>제19조(재외국민 자녀의 입학절차 등) ①재외국민 또는 외국인이 보호하는 자녀 또는 아동이 국내의 초등학교에 입학하거나 최초로 전입학하는 경우에는 거주지를 관할하는 해당학교의 장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 「출입국관리법」 제88조에 따른 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록사실증명의 내용을 확인함으로써 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학절차에 갈음할 수 있다. 다만, 그 재외국민 또는 외국인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 출입국에 관한 사실이나 외국인등록사실을 증명할 수 있는 서류 또는 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류를 제출하도록 하여야 한다.</p>	<p>제19조(귀국 학생 등의 입학 및 전학) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생(이하 “귀국학생등”이라 한다)의 보호자는 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 갈음하여 거주지가 속하는 학구 안에 있는 초등학교의 장에게 귀국학생등의 입학 또는 전학을 신청할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 외국에서 귀국한 아동 또는 학생</li> <li>2. 재외국민의 자녀인 아동 또는 학생</li> <li>3. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민인 아동 또는 학생</li> <li>4. <b>외국인인 아동 또는 학생</b></li> <li>5. <b>그 밖에 초등학교에 입학하거나 전학하기 전에 국내에 거주하지 않았거나 국내에 학적이 없는 등의 사유로 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 거칠 수 없는 아동 또는 학생</b></li> </ol>
<p>②외국에서 귀국한 아동은 제16조 및 제21조의 규정에 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 귀국 학생 특별학급이 설치된 초등학교에 입학 또는 전학할 수 있다.</p>	<p>② 제1항의 신청을 받은 초등학교의 장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 「출입국관리법」 제88조에 따른 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록 사실증명의 내용을 확인하여야 한다. <b>다만, 귀국학생등의 보호자가 그 확인에 동의하지 않을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서류를 첨부</b>하게 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 출입국에 관한 사실이나 외국인등록 사실을 증명할 수 있는 서류</li> <li>2. <b>임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류</b></li> </ol>

(3) 초·중·고 재학 미등록 이주아동 및 부모 강제퇴거 유예(2010, 2013)

2010년 법무부는 초등학교와 중학교에 재학 중인 미등록 이주아동에 대한 단속을 자제하고, 미등록 체류 사실이 적발되더라도 학생 및 부모에 대해 중학교를 졸업할 때까지 강제퇴거를 유예하겠다고 발표했다. 2013년에는 고등학교에 다니던 17세 미등록 이주아동이 친구들의 싸움을 말리다가 경찰 조사를 받으면서 불법체류 사실이 드러나 나흘 뒤 강제 추방당하는 사건이 발생하자, 상기 정책 대상을 고등학생까지 확대했다. 이에 따라 법무부는 단속되거나 통보된 미등록 이주아동이 학교에 재학 중이거나, 자녀가 학교에 재학 중인 불법체류자에 대해 출국 명령 및 강제퇴거의 유예처분을 내리도록 하였다.<sup>12)</sup>

나. 교육권 보장, 범죄피해자 구조 및 인권침해 구제 등을 위한 통보 의무의 면제

상기 법무부의 ‘초·중·고 재학 미등록 이주아동 및 부모 강제퇴거 유예’ 조치가 시행되던 가운데, 2011년 말에는 국회에서도 이를 뒷받침하는 「출입국관리법」 위반 사실 통보의무의 면제 입법이 이루어졌다. 이러한 최초의 입법은 「출입국관리법」 제84조 제1항에 단서를 신설하여, 공무원이 학교에서 외국인 자녀의 전·입학 절차 등의 과정에서 신상정보를 알게 되는 경우 대통령령으로 정하는 사유에 해당되는 때에는, 이 법에 따른 출입국관리사무소장 등에 대한 위법사실 통보의무 규정의 적용을 배제하도록 한다는 것이었다.<sup>13)</sup>

12) 이진혜, 「최근 비등록이주민과 발달장애아동 강제분리조치를 통해 바라본 ‘국내출생 불법체류 아동 조건부 구제대책’의 문제점」, 국회의원 장혜영 외, 「‘국내출생 불법체류 아동 조건부 구제대책’의 개선방향 마련을 위한 토론회」, 2021.6.24. p.7.

13) [1814351] 출입국관리법 일부개정법률안(대안)(법제사법위원회) (2011-12-28 상정 가결, 2012-01-26 공포). 국회, 의안정보시스템, 2025.4.22. 검색



처리 특례법」, 「직업안정법」, 「국가인권위원회법」 등의 관련 조항 업무를 수행하는 과정에서도 면제가 시행되고 있다.

<p>「출입국관리법」  <b>제84조(통보의무)</b> ① 국가나 지방자치단체의 공무원이 그 직무를 수행할 때에 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이나 이 법에 위반된다고 인정되는 사람을 발견하면 그 사실을 지체 없이 지방출입국·외국인관서의 장에게 알려야 한다. <b>다만, 공무원이 통보로 인하여 그 직무수행 본연의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때에는 그러하지 아니하다.</b></p>
<p>「출입국관리법 시행령」  <b>제92조의2(통보의무의 면제)</b> 법 제84조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유를 말한다.          1. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 외국인 학생의 학교생활과 관련하여 신상정보를 알게 된 경우          2. 「공공보건의료에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공보건의료기관에서 담당 공무원이 보건 의료 활동과 관련하여 환자의 신상정보를 알게 된 경우          3. 「아동복지법」 제15조제1항 각 호의 보호조치 또는 같은 법 제22조제3항 각 호의 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 신상정보를 알게 된 경우          4. 「청소년복지 지원법」 제29조제1항에 따른 청소년상담복지센터에서 청소년에 대한 상담·긴급구조·자활·의료지원 등의 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 신상정보를 알게 된 경우          5. 그 밖에 공무원이 범죄피해자 구조, 인권침해 구제 등 법무부령으로 정하는 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 피해구제가 우선적으로 필요하다고 인정하는 경우</p>
<p>「출입국관리법 시행규칙」  <b>제70조의2(통보의무 면제에 해당하는 업무)</b> 영 제92조의2제5호에서 “법무부령으로 정하는 업무”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무를 말한다.          1. 「형법」 제2편제24장 살인의 죄, 제25장 상해와 폭행의 죄, 제26장 과실치사상의 죄, 제28장 유기와 학대의 죄, 제29장 체포와 감금의 죄, 제30장 협박의 죄, 제31장 약취(略取), 유인(誘引) 및 인신매매의 죄, 제32장 강간과 추행의 죄, 제37장 권리행사를 방해하는 죄, 제38장 절도와 강도의 죄 또는 제39장 사기와 공갈의 죄에 해당하는 범죄 수사          2. 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 또는 「교통사고처리 특례법」 위반에 해당하는 범죄 수사          3. 「직업안정법」 제46조제1항 각 호 위반에 해당하는 조사          4. 「국가인권위원회법」 제30조제1항 각 호에 따른 인권침해나 차별행위의 조사와 구제          5. 그 밖에 법무부장관이 정하는 업무</p>

다. 국내출생 및 장기체류 미등록 이주아동 체류허가

(1) 국내출생 미등록 이주아동 및 부모 조건부 한시적 체류 허용(2021)

2020년 3월 31일 국가인권위원회는 ‘장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해’ 진정 사건에 대한 결정에서, 법무부장관에게 장기체류 미등록 이주아동에 대한 무조건적인 강제퇴거를 중단하고, 이들이 국내에 지속적인 체류를 원할 시 직접 체류자격을 신청할 수 있도록 하며, 아동 최상의 이익을 고려한 구체적이고 공개적인 심사기준에 따라 적절한 체류자격을 부여할 수 있는 제도를 마련할 것을 권고했다. 아울러 제도 마련 이전이라도 피해자들의 인권이 침해되지 않도록 아동 최상의 이익을 고려하여 현행 법·제도하에서 가용한 모든 절차를 활용하여 체류자격 부여 여부를 적극적으로 심사하되 이 과정에서 피해자들의 강제퇴거에 대한 두려움을 최소화할 수 있는 조치를 할 것을 권고했다.<sup>14)</sup>

이에 따라 2021년 4월 법무부는 「국내출생 불법체류 아동 조건부 구제대책」을 발표했다. 구제대책은 국내에서 출생하고, 15년 이상 국내에 체류하고, 신청일 기준 국내 중·고교에 재학 중이거나 고등학교 졸업 요건을 충족하는 미등록 이주아동이 관할 출입국·외국인청(사무소) 방문해 신청하면 실태조사 등을 거쳐 체류자격을 부여하고, 아동의 부모에게는 자녀가 고등학교를 졸업하거나 성인이 될 때까지 한시적으로 국내 체류를 허용되도록 한다는 것이었다. 신청 기간은 2025년 2월 28일까지였다.<sup>15)</sup>

14) 국가인권위원회, ‘사건 19진정0703100 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해’ 결정례, 2020.03.31.

15) 법무부 이민조사과, 「국내출생 불법체류 아동 조건부 구제대책 시행방안(요약)」, 2021.4.19.

(2) 장기체류 미등록 이주아동 및 부모 체류자격 부여(2022)

이러한 구제대책에 대해 국가인권위원회는 해당 사건 피해자들의 구제 및 장기체류 미등록 이주아동에 대한 강제퇴거 중단과 구제대책을 마련했으나, 그 대상이 협소하고 시행 기간이 한정되어 일시적인 해소방안일 뿐, 장기체류 미등록 이주아동에게 체류자격을 부여할 수 있는 제도를 마련했다고 보기 어려운 지점이 있다고 지적하였다.<sup>16)</sup>

이에 더해 「이주배경 아동·청소년 기본권 향상을 위한 네트워크」 등 인권단체들도 구제대책의 까다로운 신청 조건, 한시적 시행 기간, 과도한 범칙금 때문에 극소수의 미등록 이주아동만이 혜택을 받을 수 있을 뿐 국가인권위원회의 권고에 부합하는 근본적인 대책이 아니라고 지적하며 개선을 촉구했다.<sup>17)</sup>

이에 따라 2022년 1월 법무부는 신청 요건 완화, 범칙금 대폭 완화 등을 주요 내용으로 하는 「국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 방안」을 발표했다. 구제 대상 아동의 국내 체류기간을 국내 출생 또는 영유아기 입국의 경우 6년 이상, 영유아기 이후 입국의 경우 7년 이상으로 줄이고, 범칙금 부과율을 30%로 낮추면서 납부 능력이 부족하거나 없는 사유가 있는 경우 적극적으로 감면하기로 하였다. 다만 이러한 개선안도 2025년 3월 31일까지 한시적으로 시행한다는 신청 기간을 두고 있었다.<sup>18)</sup>

(3) 장기체류 미등록 이주아동 및 부모 체류자격 부여 조건 완화(2025)

이러한 두 번째 구제대책이 국내 출생 아동에서 장기체류 아동으로 대상을 확

16) 국가인권위원회 보도자료, “미등록이주아동 조건부 구제대책' 보완해야”, 2021.7.28.

17) 김사강, 2024, p.3.

18) 법무부 이민조사과, 「국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 방안 (요약)」, 2022.1.20.

대했다는 긍정적인 취지에도 불구하고 이주아동의 안정적인 체류 및 정착을 보장하는 데는 여전히 한계가 있다는 평가가 반복되었다. 공교육 이수라는 신청 대상 요건, 신청 시 부모에게 부과되는 과도한 범칙금, 고등학교 졸업 이후 예정된 부모의 출국 등의 규정이 체류자격 신청에 장벽이 되고 있으며, 무엇보다 2025년 3월까지 한시적 조치라는 점과 고교 졸업 이후 대학 진학 외에는 사실상 다른 길이 없다는 점이 문제점으로 진단됐다. 이러한 평가 및 진단과 관련하여 미등록 이주아동 구제대책의 제도화, 구제대책 요건의 추가 완화 및 개선, 미등록 아동을 포함한 모든 장기체류 이주아동·청소년에게 국내 정착까지 이어질 수 있는 안정적인 체류자격 부여 등이 제안되었다.<sup>19)</sup>

유사한 맥락에서 국가인권위원회도 구제대책 발표 이후 체류자격을 부여받은 이주아동 수가 2025년 1월 기준 1,131명으로 출입국통계로 파악되는 19세 이하 미등록 이주아동 수 6,169명보다 적고, 해당 대책이 3월 31일 종료될 예정이라는 점을 지적했다. 이에 법무부장관에게 미등록 이주아동의 인권침해 방지를 위해 운영 중인 「국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 방안」을 지속해서 운영하는 한편 운영과정에서 드러난 문제점을 적극적으로 검토하여 개선할 것을 권고했다.<sup>20)</sup>

이에 대해 법무부는 그간의 제도 운영을 통해 총 2,713명(아동 1,205명, 부모 1,508명)이 체류자격을 부여받았으며, 아동은 신청일 기준 초등학교 926명(76.8%), 중학생 154명(12.8%), 고등학교 105명(8.7%), 고교 졸업생 20명(1.7%) 등으로 구성돼 있다고 밝혔다. 아울러 ‘국내 성장 기반 외국인 청소년’이 고등학교 졸업 이후 대학에 진학하지 않더라도 취업하여 정주할 수 있는 길을 열면서, 「국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 방안」을 3년 연장 운영

19) 김사강, 2024, pp.20-24.

20) 국가인권위원회 보도자료, “미등록의 책임 없는 이주아동의 구제대책 지속되어야”, 2025.3.18.

하겠다는 개선안을 내놓았다. 해당 방안은 이민 2세대 등 외국인 청소년이 고교 졸업 후 대학에 진학하지 않더라도 취업비자로 전환해 국내에서 가족과 함께 계속 거주할 수 있도록 하고, 구제대책을 3년 연장하며, 요건을 충족하는 아동의 체류자격 부여 시 미성년 형제자매에게도 동시에 부여하고, 부모의 사회통합 교육에 참여 조건을 부과해 아동에 대한 책임을 강화하고, 국내에서 아동을 실제로 보호하거나 양육하지 않은 부모는 신청 대상에서 제외하는 것 등을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 이러한 세 번째 개선안도 2028년 3월 31일까지 운영하기로 한다는 신청 기간이 명시되어 있다.<sup>21)</sup>

국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 (요약) <sup>22)</sup>	
<b>1 신청 기간</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ '25. 4. 1.부터 '28. 3. 31.까지</li> </ul>
	<p style="text-align: center;">&lt; 신청기간에 제한을 두는 이유 &gt;</p> <p>△ 제도 상시 시행의 경우 아동을 수단으로 한 불법이민 등 부작용 우려가 커 이를 방지하기 위해 한시적으로 시행</p>
<b>2 체류자격 부여 대상 및 조치사항</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 체류자격 부여 대상 아동                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국내에서 출생 또는 6세 미만 국내 입국자                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>① 6년 이상 국내에서 체류</li> <li>② 신청일 기준 국내 초·중·고교 재학 또는 고교 졸업</li> </ul> </li> <li>○ 6세 이후 국내 입국자                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>① 7년 이상 국내에서 체류</li> <li>② 신청일 기준 국내 초·중·고교 재학 또는 고교 졸업</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>□ 아동에 대한 조치                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조치사항                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관할 출입국·외국인청(사무소)은 신청 접수 후 실태조사 등을 거쳐 아동에게 준수 조건*을 달고 체류자격 부여</li> <li>* 법질서 준수, 성실한 학업생활 유지 등</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
	<b>가. 신청일 현재 중·고교에 재학 중인 경우</b>

21) 법무부 보도자료, “법무부, 「국내 성장 기반 외국인 청소년」에 대한 교육권 보장 연장 및 취업·정주 방안 발표”, 2025.3.20. pp.1-4.

22) 법무부 보도자료, 2025.3.20. pp.5-6.

- 고교 졸업 시까지 학업을 위한 체류자격(D-4) 부여
- 나. 신청일 현재 고교를 졸업한 경우**
  - 유학 또는 취업 자격요건을 갖추는 경우 해당 체류자격으로 변경
  - 유학이나 취업 체류자격 변경 요건을 갖추지 못하는 경우 기타(G-1) 체류자격 부여 또는 변경
- 다. 퇴학 조치나 범법행위 등 조건을 미준수한 경우**
  - 출입국관리법에 따라 체류자격을 취소하거나 체류기간 연장 불허
- **아동의 미성년 형제·자매에 대한 조치**
  - 요건을 충족한 아동에게 체류자격 부여시 해당 아동의 미성년 형제자매에게 기타(G-1) 체류자격을 동시에 부여하여 안정적 가족생활 보장
- **아동의 부모에 대한 조치**
  - 조치사항
    - 출국 조치가 원칙이나, 미성년 아동의 양육을 위해 자녀가 고교를 졸업하거나 성인이 될 때까지는 한시적으로 국내 체류를 허용
    - 단, 국내에서 아동을 실제 보호·양육하지 않은 부모는 신청 대상에서 제외
- 가. 부모의 법 위반에 대한 범칙금 부과**
  - 아동의 체류허가 신청 시 아동의 부모에게 부모 본인의 불법체류에 대한 범칙금 부과\* 등을 안내
    - \* 원 범칙금액의 70%를 감경하여 30%만 부과, 다만, 범칙금 납부 능력이 부족하거나 없는 사유가 있는 경우 범칙금 추가 감면 적극 시행
  - 범칙금 납부시 아동이 고교 졸업할 때까지 기타(G-1) 체류자격 부여 및 양육을 위하여 취업이 가능하도록 체류자격외활동 허가 등 조치
- 나. 한시적 체류 허용 및 출국 조치**
  - 아동이 고교를 졸업하거나 성년이 되면 스스로 출국하여야 하며, 출국하지 않고 불법체류하는 경우 출국 조치 및 재입국 제한
- 다. 학부모 책임성 제고**
  - 해당 부모들이 자녀의 교육과 양육을 등한시하지 않도록 사회통합 교육\* 등에 참여하는 조건을 부과하여 아동에 대한 책임성 제고
    - \* 사회통합프로그램(법무부), 아동 교육·양육 교육(관계 부처)

## 2. 지방자치단체

### 가. 지방자치단체장의 출생기록<sup>23)</sup>

지방자치단체장의 직권 출생기록은 경기도 시흥시의 조례제정 질의에 대한 법

23) 법제처, 자치입법 의견제시, “의견21-0400 「시흥시 출생확인증 작성 및 발급에 관한 조례안」 제7조 등 관련”(https://www.moleg.go.kr/), 2021.12.23.

제처의 의견제시를 통해 법적 근거를 확보하게 되었다. 2021년 경기도 시흥시는 “지방자치단체의 관할 구역에서 발견되었거나 거주하고 있으면서 출생신고가 되지 않은 아동의 출생 정보를 기록하고 이를 확인하는 출생확인증을 지방자치단체의 장이 발급하도록 하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지?”에 대해 법제처에 질의하였다.

법제처는 이와 관련하여 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 그 증명에 관한 사항을 규정하는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에서 출생 등과 관련하여 조례로 정하도록 위임한 사항이 아니라면 조례로 정하기 어렵다고 설명하면서, 「가족관계등록법」 제44조부터 제54조까지의 출생신고 등에 관한 규정에서 그러한 사항을 위임하고 있지 않다고 보았다. 즉, 지방자치단체에서 자체적으로 출생 정보를 기록·관리하고 이를 증명하는 출생확인증을 발급하는 것은 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 국가 사무에 관하여 조례를 제정하는 것으로서 「지방자치법」 제22조 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한다.’라는 규정에 반할 소지가 있을 것으로 보았다.

그러나 동시에 현행 「가족관계등록법」에 따른 출생신고 제도를 보완하기 위해 제44조의4 제3항 ‘시·읍·면 장의 직권 출생 기록 의무’을 포함하는 제44조의3(출생사실의 통보), 제44조의4(출생신고의 확인·최고 및 직권 출생 기록), 제44조의5(자료제공의 요청) 등을 신설하는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정 법률안」이 입법 예고되었다고 부연함으로써 지방자치단체장(시·읍·면의 장)의 직권 출생기록을 위한 법적 근거가 마련될 것임을 예고하여 「지방자치법」 제22조 위반 문제가 해소될 것임을 알렸다.

「가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안」 ([시행 2024.7.19] [법률 제19547호, 2023.7.18, 일부개정])	
<신 설>	<p>제44조의3(출생사실의 통보) ① 「의료법」 제3조에 따른 의료기관(이하 “의료기관”이라 한다)에 종사하는 의료인은 해당 의료기관에서 출생이 있는 경우 출생사실을 확인하기 위하여 다음 각 호의 사항(이하 “출생정보”라 한다)을 해당 의료기관에서 관리하는 출생자 모의 진료기록부 또는 조산기록부(전자적 형태로 바꾼 문서를 포함한다. 이하 같다)에 기재하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>출생자의 모에 관한 다음 각 목의 사항             <ol style="list-style-type: none"> <li>성명</li> <li>주민등록번호 또는 외국인등록번호(모가 외국인인 경우로 한정한다). 다만, 주민등록번호 또는 외국인등록번호를 확인할 수 없는 경우에는 「사회보장기본법」 제37조제2항에 따른 사회보장정보시스템에서의 의료급여 자격관리를 위한 번호를 기재하여야 한다.</li> </ol> </li> <li>출생자의 성별, 수(數) 및 출생 연월일시</li> <li>그 밖에 의료기관의 주소 등 출생사실을 확인하기 위하여 대법원규칙으로 정하는 사항</li> </ol> <p>② 의료기관의 장은 출생일부터 14일 이내에 출생정보를 「국민건강보험법」 제62조에 따른 건강보험심사평가원(이하 “심사평가원”이라 한다)에 제출하여야 한다. 이 경우 보건복지부장관이 출생사실의 통보 및 관리를 목적으로 구축하여 심사평가원에 위탁 운영하는 전산정보시스템을 이용하여 제출하여야 한다.</p> <p>③ 심사평가원은 제2항에 따라 출생정보를 제출받은 경우 <b>출생자 모의 주소지를 관할하는 시·읍·면의 장(모의 주소지를 확인할 수 없는 경우에는 출생지를 관할하는 시·읍·면의 장을 말한다)에게 해당 출생정보를 포함한 출생사실을 지체 없이 통보</b>하여야 한다. 이 경우 심사평가원은 「전자정부법」 제37조에 따른 행정정보 공동이용센터를 통하여 전자적인 방법으로 출생사실을 통보할 수 있다.</p> <p>④ 그 밖에 출생정보를 포함한 출생사실의 통보, 제2항에 따른 전산정보시스템의 이용 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.</p>
<신 설>	<p>제44조의4(출생신고의 확인·최고 및 직권 출생 기록) ① 제44조의3제3항에 따른 통보를 받은 시·읍·면의 장은 제44조제1항에 따른 신고기간 내에 출생자에 대한 출생신고가 되었는지를 확인하여야 한다.</p> <p>② 시·읍·면의 장은 제44조제1항에 따른 신고기간이 지나도록 제44조의3제3항에 따라 통보받은 출생자에 대한 출생신고가 되지 아니한 경우에는 즉시 제46조제1항 및 제2항에 따른 <b>신고의무자에게 7일 이내에 출생신고를 할 것을 최고</b>하여야 한다.</p> <p>③ <b>시·읍·면의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제44조의3제3항에 따라 통보받은 자료를 첨부하여 감독법원의 허가를 받아 해당 출생자에 대하여 직권으로 등록부에 출생을 기록</b>하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>제46조제1항 및 제2항에 따른 신고의무자가 제2항의 최고기간 내에 출생신고를 하지 아니한 경우</li> <li>제46조제1항 및 제2항에 따른 신고의무자를 특정할 수 없는 등의 이유로 제2항에 따라 신고의무자에게 최고할 수 없는 경우</li> </ol> <p>④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 출생신고 확인, 출생신고 최고, 출생자의 성명·본 및 등록기준지의 결정 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.</p>
<신 설>	<p>제44조의5(자료제공의 요청) 시·읍·면의 장은 제44조의4에 따른 등록사무처리를 위하여 필요한 경우 대법원규칙으로 정하는 자료를 관계 기관의 장에게 요청할 수 있고, 해당 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. 다만, 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보 공동이용을 통하여 확인할 수 있는 사항은 예외로 한다.</p>

나. 시흥시, 남원시 미등록 아동 발굴 및 지원 조례

이처럼 지방자치단체 출생기록의 법적 근거가 마련됨에 따라 의료기관 출생아동에 대한 출생신고 사각지대는 해소될 것으로 기대되었다. 하지만 상기 일부 개정법률안 시행 이전 출생 미등록 이주아동이나 입국 미등록 이주아동은 여전히 사각지대에 놓여 있었다.

결국 2023년 시흥시는 지자체 차원에서 『시흥시 출생 미등록 아동 발굴 및 지원 조례』를 선도적으로 제정하여 시행하기 시작했다. 해당 조례의 경우, 출생 미등록 아동 확인 신청은 부나 모가 하도록 하되, 그러지 아니하면 시장이 확인할 수 있고, 그 사실을 인지한 누구나 시장에게 확인을 요청할 수 있도록 하고 있다. 이와 더불어 미등록 아동에게 “시흥아동 확인증”을 발급하고, 지원 가능한 복지·교육·보건 사업을 안내하고 지역자원을 연계하는 등 아동의 기본권 보호를 위해 행정적 지원을 할 수 있도록 명시하고 있다. 이어 2024년에는 남원시도 『남원시 출생 미등록 아동 발굴 및 지원 조례』를 제정했는데, 그 내용 역시 유사하게 구성되어 있다.<sup>24)</sup>

시흥시 출생 미등록 아동 발굴 및 지원 조례 [시행 2023. 8. 9.] [경기도시흥시조례 제2272호, 2023. 8. 9., 제정]
<p>제1조(목적) 이 조례는 시흥시 출생 미등록 아동을 적극 발굴하여 모든 아동이 태어난 순간부터 인간으로서의 존엄성을 인정받고 보호받을 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념) 시흥시 모든 아동은 출생 시부터 차별 없이 보호와 지원받을 권리를 가진다.</p> <p>제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “출생 미등록 아동”(이하 “미등록 아동”이라 한다)이란 <b>출생확인이 되지 않고 시흥시에 주소 또는 거소를 둔 18세 미만인 사람</b>을 말한다.</li> <li>2. “시흥시 출생미등록 아동 지원대상 확인서(이하 “확인서”라 한다)”란 시가 출생 미등록 아동 보호 및 지원을 위해 아동의 생년월일 및 주소를 기록하여 발급하는 증서를 말한다.</li> <li>3. “시흥아동 확인증”이란 확인서를 발급받은 아동이 소지하고 다닐 수 있도록 발급하는 카드를 말한다.</li> </ol> <p>제4조(시장의 책무) 시흥시장(이하 “시장”이라 한다)은 미등록 아동이 발생하지 않도록 적극적으로 미등록 아동을 발굴하고 출생등록 절차를 지원할 수 있는 시책을 추진해야 한다.</p>

24) 법제처, 법령정보센터, 2025.4.22. 검색

제5조(미등록 아동 신청자)

- ① 미등록 아동 확인신청은 아동의 부 또는 모가 할 수 있다.
- ② 부 또는 모가 출생신고 또는 출생 미등록 아동 확인 신청을 하지 아니할 경우 시장이 미등록 아동으로 확인할 수 있다.
- ③ 아동의 출생 미등록 사실을 인지한 누구나 시장에게 출생 미등록 아동 확인을 요청할 수 있다.

제6조(신청 방법 등)

- ① 부 또는 모가 미등록 아동 확인을 신청할 경우 다음 각 호의 사항을 기재한 별지 제1호의 서식 신청서와 아래 각 호의 사항을 확인할 수 있는 서류를 제출해야 한다.
  - 1. 아동의 성명·성별 및 주소 또는 거소
  - 2. 출생의 연월일
  - 3. 부모 양쪽 또는 한쪽의 성명(확인이 가능한 경우에 한한다)·출생연월일·국적(국적이 있는 경우에 한한다)
- ② 시장은 제1항에 따라 신청사항의 확인을 위해 필요한 경우 사실조사를 할 수 있다. 다만 제3자의 요청으로 신청서가 접수되었을 경우에는 반드시 현장방문 및 사실관계를 조사하고 확인하여야 한다.

제7조(확인서 등 발급)

- ① 시장은 신청일로부터 14일 이내에 별지 제2호서식의 확인서 및 별지 제3호서식의 시흥아동 확인증을 발급해야 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 그 내용을 신청인에게 통지하고 발급기한을 연장할 수 있다.
- ② 사실조사 후 확인서 발급 신청사항과 다를 경우 시장은 그 결과를 신청인에게 통지하고 확인증을 발급하지 아니 할 수 있다.

제8조(지원)

- ① 시장은 미등록 아동에게 지원 가능한 복지, 교육, 보건 사업을 안내하고 지역자원을 연계하는 등 아동으로서의 기본권을 보호받을 수 있도록 행정적 지원을 할 수 있다.
- ② 「출입국관리법」에 따른 외국인등록이 되지 않은 아동에 대하여 최소한 조치 등을 지원할 수 있다.

제9조(사후관리)

- ① 시장은 미등록 아동의 지원과 확인증 관리를 위하여 연 1회이상 지원대상자를 확인하여야 하며 필요한 경우 수시로 확인할 수 있다.
- ② 미등록 아동 또는 보호자는 발급내용에 변동이 있는 경우 시장에게 통보하여 재발급을 신청할 수 있다.
- ③ 재발급 신청하고자 하는 자는 별지 1호 서식 신청서와 함께 기존의 확인서 및 확인증을 반납하여야 한다. 다만, 분실로 인한 재신청의 경우 반납하지 않을 수 있다.

제10조(협력체계 구축) 시장은 적절한 보호조치를 제공할 수 있도록 행정기관, 의료·보육·교육 시설, 아동복지시설 및 아동복지단체(아동의 권리를 보장하고 복지증진을 목적으로 설립된 기관 및 단체를 말한다) 등 관계기관과 상시적인 협력체계를 구축해야 한다.

제11조(홍보 및 포상)

- ① 시장은 미등록 아동 발굴 활성화와 인식개선을 위한 교육과 홍보를 추진하여야 한다.
- ② 시장은 출생 미등록 아동 발굴 및 보호에 기여한 주민, 단체 등에게 「시흥시 포상 조례」에 따라 포상할 수 있다.

### 3. 요약

지난 20여 년간 정부의 대응은 교육권 확대 조치, 교육권 보장 그리고 범죄피해자 구조 및 인권침해 구제 등을 위한 통보의무의 면제, 아동과 부모에 대한 체류자격 부여 조치 등을 중심으로 이루어져 왔다.

2006년, 2010년, 2013년의 법무부 조치와 「초·중등교육법 시행령」 개정은 교육권 보장 대상의 범위를 초등학교에서 고등학교까지로 확대하고, 출입국 또는 외국인등록 증명서를 제출할 수 없는 경우에도 초·중등학교 입학·전학을 허용하도록 한 것이었다.

2011년 말에는 국회에서도 이를 뒷받침하는 「출입국관리법」 위반 사실 통보의무의 면제 입법이 이루어졌다. 이에 따른 법적 정비 과정의 결과 현행 법령에서는 유치원, 초·중등학교, 공공보건의료기관, 보호대상아동 보호조치, 아동학대의 예방과 방지 의무, 청소년상담복지센터 등에서 통보의무의 면제가 시행되고 있다.

2020년, 2022년, 2025년 법무부 조치는 국가인권위원회와 인권단체의 문제제기와 권고에 대응하는 방식으로 국내출생에서 장기체류로 확대하여 미등록 이주아동과 부모에 대해 체류자격을 부여하는 데 초점을 두어 왔다.

지방자치단체의 대응은 지방자치단체장의 미등록 이주아동 발굴과 관련하여 비교적 최근에 이루어지기 시작했다. 즉, 2023년에는 경기도 시흥시가, 2024년에는 전라북도 남원시가 지역사회에서 발견되는 아동을 등록하고 지원하기 위한 조례를 제정하였다.

## IV. 주요 국가의 미등록 이주아동 입법·정책 사례

본 장에서는 주요 국가들이 미등록 이주아동의 보호 및 권리 보장과 관련하여 그 관건이 되는 체류허가 그리고 이주아동 지원과 관련한 구체적인 입법·정책적 조치 현황과 실태를 살펴본다.

### 1. 미국

가. 외국인 미성년자 발달·구제·교육 법안(Development, Relief, and Education for Alien Minors, 이하 DREAM)<sup>25)</sup>

DREAM 법안은 어렸을 때 미국에 입국했지만, 추방 위기에 처한 특정 이민자들에게 영구적인 보호를 제공하기 위해 발의되어 왔다. 2001년 첫 번째 DREAM 법안이 제출된 이래 최소 20개의 법안이 발의되었다. 이러한 법안들 간에는 주요 차이점이 있었지만, 모두 어린 시절 미국에 입국한 미등록 이민자들에게 합법적인 지위를 부여할 수 있는 경로를 제공하는 것을 목표로 했다. 그러나 거듭된 발의에도 불구하고, 어떤 법안도 제정되지는 못했다.

2023년 제118대 의회에서는 DREAM 법안의 세 가지 버전이 상정된 바 있다: Dream Act of 2023(S. 365), American Dream and Promise Act of 2023(H.R. 16), American Dream Act or “DIGNIDAD” (Dignity) Act of 2023(H.R. 3599). 이러한 법안들 역시 상당한 차이점이 있지만, 모두 현재 과거 미래의 미등록 고등학교 졸업자와 검정고시(GED) 수혜자에게 대학, 취업, 군복무를 통해 조건부 영주권, 합법적 영주권, 귀화의 3단계 절차를 거쳐 시민권을 취득할 수 있는 경로를 포함하고 있다.

25) American Immigration Council, *The Dream Act: An Overview \_ The Dream Act, DACA, and Other Policies Designed to Protect Dreamers*(<https://www.americanimmigrationcouncil.org/>), 2024.5.8. 2025.3.18. 검색

그러나 이러한 법안들도 미국에 이롭다는 주장과 불법 이민을 조장한다는 주장 간의 과거부터 지속되어 왔던 찬반양론을 극복하기는 어려웠다. 2025년 1월 3일 개원한 제119대 의회에서도 트럼프 2기 행정부의 반이민 정책 기조를 고려하면, DREAM 입법이 가까운 시일 내에 현실화할 가능성은 크지 않은 것으로 보인다.<sup>26)</sup>

[표 3] DREAM 법안 찬성과 반대 논리

	찬성	반대
정당성 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부모의 과실에 대한 책임을 자녀에게 물릴 수 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미등록 이민자가 상대적으로 쉽게 국적을 취득하는 것은 정당하지 않음</li> </ul>
재정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과세 기반이 커짐</li> <li>• 추방 비용을 절약할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세금이 미등록 이주자와 가족에게 쓰임</li> </ul>
인권적/도덕적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강제퇴거의 불안함을 없애줌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자녀의 합법적 신분 취득은 부모의 책임으로 국가가 책임지게 하는 것은 윤리적으로 옳지 않음</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학의 이익에 기여</li> <li>• 국가경쟁력 향상</li> <li>• 군사 인력 충원에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국 문화와 언어 파괴</li> <li>• 미국 국토안보와 이민제도 훼손</li> <li>• 이민자의 사기(fraud) 행위 증가</li> <li>• 합법 이민자와의 경쟁 증가</li> </ul>

자료: 이창원·김연수. 「미국 미등록 이주청소년의 지위에 관한 논의: 드림법안을 중심으로」. IOM이민정책연구원 「이슈브리프」 2015-02. p.6.

#### 나. 미성년 입국자 추방유예 조치(Deferred Action for Childhood Arrivals, 이하 DACA)

DREAM 입법이 교착상태에 놓인 가운데, 오바마 행정부는 2012년 6월 아동기에 미국에 온 불법 이민자( unauthorized immigrants)에게 추방으로부터 보호, 고용 허가, 운전면허 취득, (경우에 따라) 교육재정 지원 등을 내용으로 하는 DACA 조치를 했다. DACA는 2년 동안 추방유예 지위를 부여하며, 갱신을 통해

26) 하상섭, 「미국 트럼프 2기 대(對)중남미 불법 이민자 (반)이민 정책 전망과 시사점」 (<https://www.ifans.go.kr/>), 외교안보연구소 발간자료, 2025.1.7. 2025.3.18. 검색

연장할 수 있다. 이어 2014년에는 미국 시민권자 또는 합법 영주권자의 미등록 부모를 추방으로부터 보호하고 고용 허가를 제공하는 ‘미국인 및 합법 영주권자의 부모 추방유예 조치’(Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents, 이하 DAPA)을 통해 DACA를 확대했다.<sup>27)</sup>

이러한 DACA 신청 및 승인은 신청자가 2012년 6월 15일 기준으로 31세 미만이고, 미국에 물리적으로 거주했으며, 합법적인 이민 신분이 없고, 교육 또는 군복무 요건을 충족했음을 증명하는 경우, 「미국 시민권 및 이민 서비스국」(U.S. Citizenship and Immigration Services, 이하 USCIS)의 재량에 따라 결정하도록 하는 것을 내용으로 하고 있다.

DACA 신청은 USCIS가 단독 재량으로 신청자가 다음 각 기준을 충족하고 재량권을 우호적으로 행사할 가치가 있다고 판단하는 경우에만 승인될 수 있다:

1. 2012년 6월 15일 현재 31세 미만(즉, 1981년 6월 16일 이후 출생자)
2. 16세 생일이 되기 전에 미국에 입국
3. 2007년 6월 15일부터 DACA 신청서 제출 시점까지 미국에 계속 거주
4. 2012년 6월 15일, 그리고 이민국에 DACA 신청서를 제출 시점에 미국에 실제로 거주
5. 2012년 6월 15일 그리고 DACA 신청서 제출 시점에 합법적인 이민 신분이 없음
  - 2012년 6월 15일 또는 그 이전에 합법적인 이민 신분을 취득한 적이 없음
  - 취득한 합법적인 이민 신분 또는 가석방이 2012년 6월 15일 기준으로 만료
  - 2012년 6월 15일 이후 취득한 모든 합법 체류 신분이 DACA 신청서를 제출하기 전에 만료되거나 종료
6. 현재 학교에 재학 중이거나, 고등학교를 졸업 또는 수료했거나, 고졸학력인증서(General Education Development, GED)를 취득했거나, 미국 해안경비대 또는 군대에서 명예롭게 제대한 퇴역 군인인 경우
7. 중범죄, 중대한 경범죄(8 CFR 236.22(b)(6)) 또는 3회 이상의 기타 경범죄로 유죄 판결을 받지 않았으며, 국가안보나 공공안전에 위협이 되지 않는 경우

자료: U.S. Department of Homeland Security U.S. Citizenship and Immigration Services, *Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)*(<https://www.uscis.gov/DACA>), 2025.3.18. 검색

27) Megan Hogan, *Trump vs. Biden on immigration: A side-by-side policy comparison* (<https://www.piie.com>), PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, 2024.6.24., 2025.3.18. 검색

그러나 트럼프 행정부는 2017년 6월과 9월에 DAPA와 DACA를 순차적으로 종료하고, 신규 신청 접수도 중단했다. 이에 대해 바이든 행정부는 2021년 1월 대통령 각서(Presidential Memorandum)를 발표하여 국토안보부장관과 법무부장관에게 “적용 가능한 법률에 따라 적절하다고 판단되는 모든 조치를 하여 DACA를 보존하고 강화하라.”라고 지시했고, 국토안보부는 DACA를 연방 규정으로 성문화하는 규칙을 발표했으며, 이는 2022년 10월 31일부터 발효되었다. 이처럼 DACA를 둘러싼 정부 간 공방은 지방법원(district judge), 항소법원(appeals court), 대법원(Supreme Court)에서의 소송을 통해 계속되었지만, 2023년 9월 지방법원에 의해 중단된 상태에 있다.<sup>28)</sup>

최근 제2기 트럼프 행정부 출범 직전인 2025년 1월 17일, 미국 제5 순회 항소법원은 DACA 최종 규칙(DACA Final Rule)에 대해 다음과 같이 결정했다. 법원의 명령에 따라 USCIS는 DACA 갱신 신청 및 이에 따른 고용허가신청서(applications for employment authorization)를 계속 접수하고 처리할 것이다. 최초 신청은 접수하지만 처리하지는 않을 것이다. 현재 발급된 DACA 및 관련 고용허가서류는 개별적으로 종료되지 않는 한 만료될 때까지 유효하다. 이 조치는 특정 기간 동안 개인에 대한 추방 조치를 연기하는 검찰의 재량권 행사이며, 합법적 지위를 부여하는 것은 아니다.<sup>29)</sup>

#### 다. 미등록 이주아동 지원

이처럼 미국에서 DREAM 법안과 DACA 조치의 미래는 불확실하다. 미등록 이주아동에 대한 지원 또한 제한적이다. 원칙적으로 연방 법률에 따라 연방의 공공 혜택에 대한 미등록 외국인의 접근권이 배제된 가운데 초중등 교육과 응급의

28) Megan Hogan, 2024.6.24., 2025.3.18. 검색

29) U.S. Department of Homeland Security U.S. Citizenship and Immigration Services, 2025.3.18. 검색

료 서비스를 받는 것이 가능한 것으로 보이고, 일부 지방 정부에서 제한적인 건강보험이나 보육을 지원하는 사례가 발견되고 있다.

본래 연방 「초·중등 교육법」(Elementary and Secondary Education Act, 1965)은 양질의 교육에 대한 평등한 접근을 보장하고, 초·중등 교육에 대한 재정 지원을 하는 것을 주요 내용으로 한 것이었다.<sup>30)</sup> 그런데 1975년 텍사스주 의회는 미국에 ‘합법적으로 입국’(legally admitted)하지 않은 외국 태생 아동의 공립학교 입학에 거부할 수 있는 권한을 지역 학군에 부여했다. 2년 후, 타이러(Tyler) 독립학군은 ‘합법적으로 입국’하지 않은 외국 태생 아동에게 수업료를 납부하도록 요구하는 정책을 채택했다. 미국에 합법적으로 체류하고 있음을 증명하는 서류를 소지하거나 연방 이민 당국이 해당 서류를 확보 중임을 확인한 경우, 해당 아동은 ‘합법적으로 입국’한 것으로 간주되었다. 그러나 얼마 지나지 않아 ‘합법적으로 입국’했음을 입증하지 못한 멕시코 출신 학생들이 이 정책에 이의를 제기하는 집단 소송을 제기했다. 1982년 6월 연방대법원은 이민 지위를 이유로 학생의 공립 무상교육을 헌법상 거부할 수 없다는 판결을 내렸다. 이는 미등록 아동을 공립학교에서 배제함으로써 절약할 수 있는 자원이 교육을 거부함으로써 사회 전체에 미치는 피해에 비해 훨씬 미치지 못한다는 판단이었다.<sup>31)</sup>

미등록 이민자는 Medicaid나 Medicare와 같은 연방 의료 프로그램에 가입할 자격이 없으며 응급의료(emergency care)를 제외한 대부분의 연방 의료를 받을 수 없다. 1996년 「개인책임 및 근로기회 조정법」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)은 미등록 이민자(그리고 DACA

30) Catherine A. Paul, *Elementary and Secondary Education Act of 1965, Social Welfare History Project*(<https://socialwelfare.library.vcu.edu/>), 2025.3.20. 검색

31) 이후에도 캘리포니아주(1994년), 일리노이주(2006년), 앨라배마주(2011년) 등에서 유사한 정책이 시도되었으나 법원 등에 의해 차단되었다. American Immigration Council, *Public Education for Immigrant Students: Understanding Plyler v. Doe*, 2016.10. pp.1, 3.

수혜자, 임시보호신분(Temporary Protected Status, TPS) 소지자, 비이민 비자 소지자 등의 영주권 없는 이민자가 Medicaid와 아동건강보험프로그램(Children's Health Insurance Program, CHIP)을 포함한 연방 의료 프로그램 및 지원 등 연방 공공 혜택에 대한 접근을 금지했다. 이 법에 따르면, 미등록 이민자는 응급 Medicaid, 병원 응급실 치료 또는 여성·영유아·아동 특별보충영양프로그램(WIC) 등과 같이 위급 상황에서 생명을 보호하거나 안전을 보장하는 데 필요하다고 판단되는 혜택만 이용할 수 있다. 이러한 응급 서비스를 받는 경우에도 미등록 이민자는 Medicaid의 비재정적 및 재정적 수급 자격 요건을 충족해야 한다.<sup>32)</sup>

「응급의료 치료 및 노동법」(Emergency Medical Treatment and Labor Act, EMTALA, 1986)은 시민권 또는 이민 신분과 관계없이 모든 환자가 응급의료를 받을 수 있도록 보장한다. EMTALA의 목적은 Medicare 참여 병원이 생명을 구하는 치료가 필요한 개인을 거부하지 않도록 보장하는 것이다. 미등록 이민자의 EMTALA 관련 서비스 이용은 종종 응급 Medicaid를 통해 지원된다. 대부분의 미등록 이민자들은 이와 같은 응급실 접근권을 제외하면 어떤 건강보험 혜택도 받지 못한다. 다만 일부 주에서는 특정 미등록 이민자 인구에 대해 추가 보장 혜택을 제공하고 있다. 가령, 캘리포니아, 뉴욕, 일리노이 등 8개 주에서는 체류 신분과 관계없이 무보험 아동에게 제한적인 건강보험 혜택을 제공하고, 18개 주에서는 이민 신분과 관계없이 모든 사람에게 산전 관리(prenatal care)를 보장하고 있다.<sup>33)</sup>

최근 조사에 따르면 2025년 4월 현재, 14개 주와 워싱턴 DC는 이민 지위(immigration status)와 관계없이 소득기준 자격(income-eligible)<sup>34)</sup>이 있는 아동에게 전액 주정부 지원 건강보험을 제공하고 있으며, 7개 주와 워싱턴 DC는 소득기준 자격이 있는 일부 성인에게 이민 지위와 관계없이 전액 주 정부 지원 건강

32) National Immigration Forum, *Fact Sheet: Undocumented Immigrants and Federal Health Care Benefits*, 2022.9.21. p.1.

33) National Immigration Forum, 2022.9.21. pp.1-2.

34) 빈곤선 기준

보험을 제공하고 있다.<sup>35)</sup>

1990년 「아동 보육 및 발달 보조금법」(The Child Care and Development Block Grant Act, CCDBG)은 저소득 근로 가정을 위한 보육 프로그램을 규율하는 주요 연방 법률이다. CCDBG 기금은 주, 준주 및 부족(state, territorial, and tribal) 단위의 주관기관에 지급되어 수급자격(가구소득이 주 중위소득의 85% 이하 등)이 있는 아동의 보육 비용을 보조하고 전반적인 보육의 질과 공급을 개선하기 위해 지원된다. 주관기관의 수준에서 재량적 CCDBG 기금은 주 정부 보육 지원(the Child Care Entitlement to States, CCES)의 법정 기금과 통합된다. CCES 기금도 일반적으로 「아동 보육 및 발달 보조금법」에 따라 지출되어야 한다. CCDBG와 CCES는 일반적으로 아동 보육 및 발달 기금(Child Care and Development Fund, CCDF)이라고 하고, 보건복지부(Department of Health and Human Services, HHS)가 관리한다. 그러나 CCDF는 상기 「개인책임 및 근로기회 조정법」에 따라 ‘연방 공공 혜택’으로 간주된다. 결국 수급 자격은 아동의 시민권 또는 이민 지위에 따라 제한되며, 자격이 없는 외국인 아동은 수급 대상이 아니다.<sup>36)</sup>

다만 지자체 수준에서, 보육 지원과 관련하여 뉴욕시는 2023년 1월부터 Promise NYC 프로그램을 추진하고 있다. 해당 프로그램은 가족이 선택한 보육 서비스 제공업체의 보육 비용을 뉴욕시가 지원하는 프로그램이다. 지원 대상은 이민 신분으로 인해 여타 연방정부 보육보조금을 받을 자격이 없고, 뉴욕시에 거주하고, 생후 6개월에서 13세이고, 가구소득이 연방 빈곤선(Federal Poverty Level)의 300% 미만인 경우이다. 가구소득 한도는 가구원 수가 증가함에 따라 높아지는데, 2인 가구는 월 소득이 \$4,578(연 \$54,930) 미만, 3인 가구는 \$5,758

35) Akash Pillai, Drishti Pillai, and Samantha Artiga, *State Health Coverage for Immigrants and Implications for Health Coverage and Care*(<https://www.kff.org/>), KFF, 2024.5.1, 2025.5.1. 검색

36) Congressional Research Service, *The Child Care and Development Block Grant: In Brief*, CRS REPORT, 2024.12.3. pp.1, 3.

(연 \$69,090) 미만, 4인 가구는 \$6,938(연 \$83,250) 미만, 5인 가구는 \$8,118(연 \$97,410) 미만 등이다.<sup>37)</sup>

## 2. 일본

### 가. 외국인 강제퇴거 대상자 재류특별허가(在留特別許可)<sup>38)</sup>

재류특별허가란 외국인이 강제퇴거 대상자에 해당하더라도, (1) 영주허가를 받거나, (2) 과거 일본 국민으로서 일본에 본적을 가진 적이 있거나, (3) 인신매매 등으로 타인의 지배하에 놓여 일본에 체류하거나, (4) 난민 인정 또는 보완적 보호대상자 인정을 받거나, (5) 그 밖에 법무대신이 특별히 재류를 허가해야 할 사정이 있다고 인정하거나 하는 경우에 법무대신이 해당 외국인의 신청에 따라 또는 직권으로 재류를 특별히 허가하는 제도이다.(『出入国管理及び難民認定法』(이하 『입관법』) 제50조 제1항)

하지만 해당 외국인이 무기 또는 1년을 초과하는 구금형(실형)에 처해지는 등 일정한 전과를 가진 자 또는 일정한 강제퇴거 사유에 해당하는 자인 경우에는, 인도적 배려가 부족하다고 인정되는 특별한 사정이 없는 한, 재류특별허가를 할 수 없도록 하고 있다.(『입관법』 제50조 제1항 단서)<sup>39)</sup>

37) NYC, *A Promise for Undocumented Children*(<https://www.nyc.gov/>); NMIC, *Promise NYC*(<https://www.nmic.org/>), 2025.3.20. 검색

38) 法務省 出入国在留管理庁, 在留特別許可に係るガイドライン(<https://www.moj.go.jp/>), 2025.3.17. 「재류특별허가 가이드라인」은 2006년 10월 처음 공표된 이후 2009년 7월, 2024년 3월에 개정되었음

39) 단서에 해당하는 자는 그 반사회성이 높은 점을 감안할 때, 유형적으로 일본에서의 재류를 예외적·특혜적으로 인정하는 것이 바람직하지 않은 자를 말함. ‘특별한 사정’이란 이러한 자라도 일본에서 질병 치료를 받고 있는 자로서 상당 기간 치료를 받지 않으면 생명에 위협이 닥칠 구체적인 우려가 있는 등 재류를 허가하지 않는 것이 인도적 견지에서 지나치게 가혹하다고 인정되는 사정을 말함

재류특별허가 여부를 판단함에 있어서는 재류 희망 이유, 가족관계, 소행(平素의 行實), 일본 입국 경위, 일본 체류기간의 법적 지위, 퇴거 강제의 사유가 된 사실 및 인도적 배려의 필요성을 고려하는 것 외에 국내외의 제반 정세 및 일본에서의 불법체류자에게 미치는 영향 및 기타 사정을 고려할 수 있는 것으로 되어 있다.(『입관법』 제50조 제5항)

이러한 재류특별허가는 기본적으로 종래부터 강제퇴거해야 할 외국인에 대해 예외적·특혜적으로 이루어지는 조치라는 성격을 갖고 있다. 따라서 그 판단은 법무대신의 광범위한 재량에 맡겨져 있고, 재류특별허가 여부는 개별 사안별로 제반 사정을 포괄적으로 고려하여 이루어진다.

2024년 개정 「재류특별허가 가이드라인」은 기존의 판단방식을 변경하는 것은 아니지만, 무엇보다도 일본에서 가족과 함께 생활하는 자녀의 이익 보호의 필요성 그리고 그동안의 생활 속에서 구축된 지역사회와의 관계를 적극적으로 평가하는 반면 일본에 불법체류한 기간이 긴 것에 대해서는 출입국 체류관리 질서를 침해하고 있다는 관점에서 소극적으로 평가하겠다는 점을 명확히 하고 있다는 특징을 갖고 있다.<sup>40)</sup>

「재류특별허가 가이드라인」이 제시하고 있는 「입관법」 제50조 제5항의 사정 고려에서의 소극적 요소와 적극적 요소에 관한 세부 내용은 다음과 같다.

#### 1 재류 희망 이유

해당 외국인이 일본에서의 재류를 희망하는 이유는 재류특별허가를 할 것인가의 판단에 있어서 기본이 되는 것이지만, 단순히 재류를 희망하는 이유만 있는 것이 아니라, 후술하는 2부터 9까지의

40) 소극적, 적극적이라는 표현은 부정적, 긍정적이라는 의미로 보임

41) (주2) 단, 불법체류하고 있던 경우라도 그 동안의 생활 속에서 일본인이나 지역사회와 관계를 구축하고 있는 경우에는 상기 3과 마찬가지로 일본과의 유대를 나타내는 것으로서 적극적인 요소로 고려될 수 있다. (주3) 이 경우, 재류특별허가의 허가여부를 판단할 때 고려하는 불법체류기간의 종료 시점은 출입국체류관리청이 불법체류 사실을 인정한 시점이 된다.

사정과 어떻게 관련되어 있는가의 관점에서 고려된다.

## 2 가족관계

가족관계는 재류특별허가 여부를 판단함에 있어서 중요한 요소가 될 수 있으며, 그 중에서도 가족과 함께 생활하는 자녀의 이익 보호의 필요성은 적극적 요소로 고려된다. 그 위에 특히 고려하는 적극적 요소로서 다음과 같은 것을 들 수 있다.(단, 가족관계 외에도 후술 3의 '소행'으로 분류되는 해당 외국인이나 그 가족과 일본인 및 지역사회와의 유대관계에 대해서도 함께 고려되고 있다.)

### (1) 일본인 또는 특별영주자와의 가족관계

- 가. 해당 외국인이 일본인 또는 특별영주자와의 사이에서 출생한 친자녀(적자 또는 아버지로부터 인정을 받은 비적자녀)일 것
- 나. 해당 외국인이 일본인 또는 특별영주자와의 사이에서 태어난 친자녀를 부양하고 있는 경우로서 다음 중 어느 하나에 해당할 것
  - (가) 해당 친자녀가 미성년자이며 미혼일 것, 또는 성년이지만 신체적 또는 정신적 장애로 인해 감호를 필요로 할 것.
  - (나) 해당 친자녀와 현재 상당 기간 동거하며 해당 친자녀를 감호 및 양육하고 있을 것
- 다. 해당 외국인이 일본인 또는 특별영주자와 합법적으로 혼인하고 있는 경우(퇴거강제를 면하기 위해 혼인을 위장하거나 형식적인 혼인신고서를 제출한 경우는 제외). 부부로서 상당 기간 공동생활을 하고 상호 협력하여 부양하고 있으며, 부부 사이에 자녀가 있는 등 혼인이 안정적이고 성숙한 상태일 것

### (2) 입관법 별표2에 열거된 체류자격으로 재류하는 자와의 가족관계

- 가. 해당 외국인이 입관법 별표2에 열거된 체류자격으로 재류하고 있는 자의 부양을 받고 있는 미성년자 및 미혼의 친자녀일 것
- 나. 해당 외국인이 입관법 별표2에 열거된 체류자격으로 재류하고 있는 친자녀를 부양하고 있는 경우로서 상기 (1) 나 (가) 및 (나)의 어느 하나에 해당할 것
- 다. 해당 외국인이 입관법 별표2에 열거된 체류자격으로 재류하고 있는 외국인이 입관법 별표2에 열거된 체류자격으로 재류하고 있는 자와 합법적으로 혼인한 경우(퇴거강제를 면하기 위해 혼인을 위장하거나 형식적인 혼인신고서를 제출한 경우는 제외). 부부로서 상당 기간 동안 공동생활을 하고 상호 협력하여 부양하고 있으며, 부부 사이에 자녀가 있는 등 혼인이 안정적이고 성숙한 상태일 것

### (3) 상기 (1) 및 (2) 이외의 가족관계

- 가. 해당 외국인이 본국의 초·중등교육기관(모국어로 교육을 실시하는 교육기관을 제외)에서 상당 기간 교육을 받고 있고, 본국에서 초·중등교육을 받기 어려운 사정 등이 인정되는 경우로서 지역사회에서 일정한 역할을 수행하는 등 지역사회에 상당한 정도로 융화되어 있는 자와 동거하고 있으며, 해당자의 감호 및 양육을 받고 있는 친자녀일 것
- 나. 해당 외국인이 본국의 초·중등교육기관에서 상당 기간 교육을 받고 있고, 본국에서 초·중등교육을 받기 어려운 사정이 인정되는 친자녀와 동거하고 있으며, 해당 친자녀를 보호 및 양육하고 있는 경우로서 지역사회에서 일정한 역할을 수행하는 등 지역사회에 상당한 정도로 융화되어 있는 자일 것

### 3 소행

재류특별허가 여부를 판단함에 있어 해당 외국인의 소행이 선량한 것, 즉 법령을 준수하고 사회적으로 비난받지 않는 생활을 하는 것은 당연한 전제가 되므로 적극적 요소로 작용하지 않는다. 그러나 해당 외국인이 지역사회에서 상당 정도 활동하거나 일본의 초·중·고등학교에서 상당 기간 교육을 받는 등의 사정으로 실제로 상당 정도 지역사회와의 관계가 구축되어 있다고 인정되는 경우, 해당 외국인에 대한 장래의 고용주 등 제3자에 의한 지원의 내용이 충분한 경우 등 지역사회에 융화되어 기여하고 있는 등의 사정이 인정되는 경우에는 그 정도에 따라 적극적 요소로 고려된다. 그 중에서도 해당 외국인이 사회, 경제, 문화 등 각 분야에서 본국에 기여하고 필수적인 역할을 담당하고 있다고 인정되는 것은 특히 고려해야 할 적극적 요소가 된다.

이에 대해 해당 외국인이 과거에 강제퇴거절차 또는 출국명령절차를 받은 적이 있는 경우, 입관법 제50조 제1항 단서에 해당하지 않는 형벌법령 위반을 한 적이 있는 경우, 가석방 또는 감호조치 중 도주 또는 조건을 위반한 경우, 지금까지 일본에서 취업하고 있었음에도 불구하고 적정하게 납세의무를 이행하지 않은 경우, 실제로 생활하는 지역의 규칙을 지키지 않는 경우, 민폐를 끼치는 행위를 반복하는 등 지역사회와의 관계에 문제가 인정되는 등 해당 외국인의 소행이 선량하지 않은 경우에는 그 반사회성 정도에 따라 소극적 요소로 고려된다.

그중에서도 특히 고려하는 소극적 요소로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- (1) 해당 외국인이 다음과 같은 출입국 체류관리 행정의 근간과 관련된 위반 또는 반사회성이 높은 위반을 한 적이 있을 것
  - 가. 집단 밀항에 관여하거나 다른 외국인의 불법입국을 용이하게 하는 행위 등을 한 적이 있을 것
  - 나. 다른 외국인의 불법 취업이나 체류자격 위조에 관련된 행위 등을 한 적이 있을 것
  - 다. 체류카드 등 공문서의 위변조 및 부정교부, 위변조된 체류카드 등의 행사, 소지 등을 한 적이 있는 경우
  - 라. 스스로 매춘을 하거나 타인에게 매춘을 하게 하는 등 일본 사회질서를 현저하게 어지럽히는 행위 또는 인권을 현저하게 침해하는 행위를 한 적이 있을 것
- (2) 해당 외국인이 반사회적인 세력일 것

### 4 일본 입국 경위

해당 외국인이 적법하게 입국한 것은 당연한 전제이므로 적극적 요소는 아니지만, 일본에 입국하게 된 경위에 인도적 배려의 필요성 등이 인정되는 경우에는 그 정도에 따라 적극적 요소로 고려되며, 해당 외국인이 인도차이나 난민, 제3국 정주 난민, 중국 잔류 일본인인 경우인 것은 특히 고려해야 할 적극적 요소가 된다.

이에 대해 해당 외국인이 선박에 의한 밀항 또는 위조여권 등을 사용하거나 체류자격을 위장하는 등 부정입국한 경우나 입관법 제10조 제7항 또는 제11조 또는 제11조 제6항의 규정에 따라 퇴거명령을 받은 자로서 지체 없이 일본에서 퇴거하지 않는 등 불법 또는 부정한 방법으로 입국한 경우에는 그 경위에 인정되는 귀책성의 정도에 따라 소극적 요소로 고려된다.

### 5 일본 재류 기간, 그 동안의 법적 지위

일본에 재류하고 있는 기간, 그 동안의 법적 지위에 대해서는 해당 외국인이 일본에 적법하게 체류하고 있는 것이 당연한 전제이므로 적극적 요소가 되지는 않지만, 입관법 별표 제1의 표 또는 별표 제2의 표 또는 입관법 별표 제2의 표에 열거된 재류자격에 근거한 활동 또는 신분

또는 지위를 가진 활동을 한 경우에는 그 기간이 장기간인 것 등은 적극적 요소로 고려된다. 이에 대해 해당 외국인이 불법체류하고 있는 경우 또는 불법입국 후 불법체류를 계속하고 있는 경우에는 불법체류 기간이 장기간 점 등은 체류관리질서를 침해하는 정도가 크다고 할 수 있으므로 소극적 요소로 고려된다(주2)(주3).<sup>41)</sup>

또한, 외국인이 인정되어 일본국적을 취득한 후에 그 인정이 사실에 반하는 것이 밝혀진 경우에는 국적취득이 처음부터 무효가 되므로 해당 외국인에게 일본국적이 인정되지 않지만, 인정을 받은 것에 대해 해당 외국인에게 귀책성이 없는 경우에는 그때까지 일본인으로 생활하고 있었던 실태 등은 후술하는 9 「기타 사정」의 적극적 요소로 고려된다. 이 경우, 인정을 받은 외국인이 일본의 초·중·고등학교에서 상당기간 교육을 받고 있는 등의 사정이 인정되는 경우에는 이에 대해서도 특히 고려하는 적극적 요소가 된다.

#### 6 강제퇴거의 사유가 된 사실

강제퇴거 대상 외국인은 입관법 제24조 각 호에 열거된 강제퇴거 사유 중 하나에 해당하는 경우, 그 사유가 된 사실은 그 반사회성의 정도에 따라 강제퇴거의 소극적 요소로 고려된다.

#### 7 인도적 배려의 필요성

인도적 배려의 필요성은 그 정도에 따라 적극적 요소로 고려된다. 그 중에서도 특히 고려해야 할 적극적 요소로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- (1) 해당 외국인이 난치병 등으로 일본에서의 치료가 필요하거나 그러한 치료를 필요로 하는 친족을 간호할 필요가 있다고 인정되는 자일 것
- (2) 해당 외국인이 난민의 인정 또는 보완적 보호대상자의 인정을 받지 않았더라도 본국의 정세 불안에 비추어 해당 외국인이 귀국하기 어려운 상황이 있다는 것이 객관적으로 명백한 경우
- (3) 해당 외국인이 국적 또는 시민권을 가지고 있지 않고 입관법 제53조 제2항 각 호에 열거된 국가로 송환할 수 없는 자일 것

#### 8 국내의 제반 정세, 일본 내 불법체류자에게 미치는 영향

국내외의 제반 정세, 일본 국내의 불법체류자에게 미치는 영향으로는 구체적으로 국내의 치안이나 선량한 풍속 유지, 노동시장의 안정 등 정치, 사회 등의 제반 정세, 해당 외국인의 본국 정세, 일본 국내의 불법체류자에게 미치는 영향 등이 고려된다.

#### 9 기타 사정

재류특별허가의 허가여부를 판단함에 있어서는 제반 사정을 종합적으로 고려하는 것이며, 고려되는 사정은 상기 1부터 8까지 열거한 것에 국한되지 않는다.

예를 들어 해당 외국인이 불법체류를 신고하기 위해 스스로 지방출입국재류관리관서에 출두한 것, 입관법 별표 제1의 1표 또는 2표에 열거된 재류자격 중 어느 하나에 해당하여 재류특별허가를 받은 경우 해당 재류자격에 근거한 활동을 할 것으로 인정되는 것은 적극적 요소로 고려된다. 이에 반해 해당 외국인이 강제퇴거 절차 또는 체류 제반 신청 등에서 허위 내용의 신고를 한 것이나 해당 외국인과 본국과의 인연이 현저한 것은 소극적 요소로 고려된다.

## 나. 미등록 이주아동 지원

일본은 「헌법」, 「교육기본법」(教育基本法)에 따라 모든 국민의 자녀에게 보통교육<sup>42)</sup>의 의무를 지게하고 있고, 이를 무상교육으로 시행하고 있다. 그리고 이러한 보통교육은 「학교교육법」(学校教育法)에 9년으로 규정되어 있다.

### 「학교교육법」

#### 제2장 의무교육

제16조 보호자(자녀에 대하여 친권을 행사하는 자(친권을 행사하는 자가 없는 경우에는 미성년후견인))는 다음 조에서 정하는 바에 따라 자녀에게 9년간의 보통교육을 받게 할 의무를 진다.

제17조 보호자는 자녀가 만 6세에 도달한 날의 다음날 이후 첫 학년의 시작부터 만 12세에 도달한 날이 속하는 학년의 끝날 때까지 초등학교, 의무교육학교의 전반기 과정 또는 특수지원학교의 초등부에 취학시킬 의무를 진다. 보호자는 자녀가 초등학교 과정, 의무교육학교 전반기 과정 또는 특별지원학교 초등부 과정을 수료한 날의 다음날 이후 첫 학년의 시작부터 만 15세에 도달한 날이 속하는 학년말까지 중학교, 의무교육학교 후기 과정, 중등교육학교 전반기 과정 또는 특별지원학교의 중학부에 취학시킬 의무를 진다.

이러한 일본 국내법에 따르면, 외국인 아동은 9년간의 무상 의무교육 대상이 아니다. 그러나 2011년 12월 16일 일본 정부는 내각총리대신 답변서에서 “일본의 공립 의무교육 학교들은 재류 자격의 여부를 불문하고, 취학을 희망하는 외국인 아동 학생을 일본 아동 학생과 동일하게 무상으로 받아들이기로 했다.”라는 공식 입장을 발표했다.<sup>43)</sup> 이에 따라 현재 일본에서는 외국인 아동의 재류자격과 상관없이, 외국인 아동에게 다음과 같이 교육의 기회를 제공하고 있다.

42) 보통교육은 통상적으로 전 국민에게 공통된, 일반적·기초적인, 직업적·전문적이지 않은 교육을 의미함. 文部科学省, 昭和22年教育基本法制定時の規定の概要(<https://www.mext.go.jp/>), 2025.3.21. 검색

43) 최호진·김세진, 2024. p.92.

**외국인 자녀의 공립 의무교육 제(諸) 학교 입학에 대하여<sup>44)</sup>**

- 외국인 자녀에게는 일본의 의무교육에 대한 취학 의무는 없지만, 공립 의무교육 학교에 취학을 희망하는 경우에는 국제인권규약 등을 고려하여 일본인 학생과 동일하게 무상으로 입학할 수 있다.
- 교과서 무상배포 및 취학지원 등 일본인과 동일한 교육을 받을 수 있는 기회를 보장한다.

**【참고】**

**일본국 헌법(1946년 11월 3일)**

제26조 ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 그 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

- ② 모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 그 보호하는 자녀에게 보통교육을 받게 할 의무를 진다. 의무교육은 이를 무상으로 한다.

**교육기본법(2006년 12월 22일 법률 제120호)**

(의무교육)

제5조 국민은 그 보호하는 아동에게 별도로 법률로 정하는 바에 따라 보통교육을 받게 할 의무를 진다.

**경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)(1979년 8월 4일 조약 제6호)**

제13조 1. 이 규약의 당사국은 교육에 관한 모든 사람의 권리를 인정한다.

2. 이 규약의 당사국은 1의 권리의 완전한 실현을 달성하기 위해 다음을 인정한다.

- (a) 초등교육은 의무교육으로 하고, 모든 사람에게 무상으로 한다.
- (b) 다양한 형태의 중등교육(기술 및 직업 중등교육 포함)은 모든 적절한 방법으로, 특히 무상교육의 점진적 도입을 통해 일반적으로 이용가능하고 모든 사람에게 기회가 주어져야 한다.

**아동권리협약(1994년 5월 16일 협약 제2호)**

제28조 1. 당사국은 교육에 관한 아동의 권리를 인정하고, 이 권리를 점진적으로 그리고 기회의 평등을 기초로 달성하기 위하여 특히 다음과 같이 한다,

- (a) 초등교육을 의무화하고 모든 사람에게 무상으로 한다.
- (b) 다양한 형태의 중등교육(일반교육 및 직업교육 포함)의 발전을 장려하고, 모든 아동이 이러한 중등교육을 이용할 수 있고, 이용할 수 있는 기회를 제공해야 하며, 예를 들어 무상교육의 도입, 필요한 경우 재정적 지원 제공과 같은 적절한 조치를 취해야 한다.

44) 文部科学省, 外国人の子どもの公立義務教育諸学校への受入について(<https://www.mext.go.jp/>), 2025.3.20. 검색

한편 2008년 일본 총무성은 공식 회의에서 불법체류자를 주요 행정서비스(국민건강보험, 후기고령자의료, 개호보험, 아동수당, 국민연금 등) 수혜자 대상에서 제외하겠다는 입장을 발표했다. 다만 미등록 이주아동이라도 다음과 같은 제한적인 의료 서비스를 받을 수 있다.<sup>45)</sup>

우선 재류자격이 없는 외국인이라도 저소득층 등을 대상으로 무료 또는 저액으로 진료하는 무료저액진료사업(無料低額診療事業)을 실시하는 의료기관에서 진료를 받으면 의료비가 무료 또는 저액인 경우가 있다. 혜택을 받고자 할 때는 시·정·촌의 사회복지사업 담당 부서나 사회복지사무소, 사회복지협의회에서 미리 상담하여 무료(저액) 진료권을 발급받아 의료기관에서 진료받는 방법, 의료기관에 직접 가서 의료사회복지사와 상담하여 의료비 감면을 결정하는 방법이 있다. 후생노동성은 전국 도도부현, 지정도시, 중핵시의 민생주관부(국)장에게 보낸 통지에서 무료저액진료사업은 생활이 어려운 사람 일반을 대상으로 하는 사업이며, “불법체류 상태에 있는 대상자를 치료한 경우에도 「입관법」 위반이 되지 않으며, 또 그러한 취지의 신고를 할 의무도 없다.”라고 하고 있다.<sup>46)</sup>

또한 정기예방접종(定期の予防接種)<sup>47)</sup>도 받을 수 있다. 예방접종은 일정 범위의 사람 대부분이 접종을 받을 때 효과적이므로 국적이나 재류자격에 관계없이 그 지역 주민을 대상으로 해야 한다. 따라서 일본 국적을 요건으로 하지 않고, 재류자격이 없는 외국인에 대해서도 정기예방접종을 받게 하는 것은 문제가 없다는 취급을 하고 있다. 마찬가지로 결핵정기건강진단(結核の定期健康診断)도 받을 수 있다. 예방접종과 마찬가지로 결핵의 발생과 만연을 방지하기 위해서는 대

45) 최호진·김세진, 2024. p.93.

46) 日本弁護士連合会, 「非正規滞在外国人に対する行政サービス」, 2016.2. pp.3-4.

47) 감염증의 발생과 만연을 방지하기 위한 정기예방접종 대상 질병에는 디프테리아, 백일해, 급성회백수막염, 홍역, 풍진, 일본뇌염, 파상풍, 결핵, Hib감염증, 폐렴구균 감염증, 인간유두종바이러스, 수두, 인유두종 바이러스 감염증, 수두, 인플루엔자 등 13개로 각각 대상 연령이 정해져 있음

상자를 체류자격의 유무로 구분할 이유가 없다는 것이다.<sup>48)</sup>

이외에도 체류자격이 없는 외국인 여성도 모자수첩의 교부나 입원조산(入院助産)을 받을 수 있다. 또한 영유아에 대한 건강진단, 미숙아에 대한 양육의료, 아동이 결핵에 걸렸을 때의 요양 등도 받을 수 있다.<sup>49)</sup>

### 3. 프랑스

#### 가. 비정규 상황에 있는 비유럽 외국인의 예외적 체류 허용

프랑스에 온 유럽인은 체류자격(titre de séjour)이 필요하지 않다. 또한 가족을 동반하거나 합류할 수도 있다. 하지만 프랑스에 상시 거주지를 두고자 할 때는 도착 후 3개월 이내에 거주지 지방자치단체장에게 등록해야 한다.(『외국인의 입국 및 체류와 망명권에 관한 규정』(Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, L231-2)<sup>50)</sup>

반면 비유럽 외국인은 체류카드(carte de séjour)를 신청해야 한다. 다만 아동은 필요하지 않다. 체류자격은 부모와 관련된 것이며 미성년 자녀와는 무관하다. 부모 또는 법정대리인의 이주 파일에 등록되어 첨부된다. 그러나 만 16세부터 취업, 취업 연수 또는 프랑스 노동청(France Travail) 등록을 위해서는 체류카드를 신청해야 한다.<sup>51)</sup>

비정규 상황(situation irrégulière)<sup>52)</sup>에 처한 비유럽 외국인의 경우, 특정 조건에

48) 日本弁護士連合会, 2016.2. pp.4-5.

49) 日本弁護士連合会, 2016.2. p.5.

50) Service-Public.fr, *Carte de séjour en tant que membre de famille d'un Européen* (<https://www.service-public.fr/>), 2025.4.2. 검색

51) Service-Public.fr, *Un enfant étranger non européen doit-il avoir un titre de séjour ?* (<https://www.service-public.fr/>), 2025.4.2. 검색

52) 비자나 체류자격 없이 프랑스에 입국한 경우 등 불법체류 상황. Les Avocats, *Le séjour irrégulier des étrangers en France*(<https://www.avocat.fr/>), 2025.4.3. 검색

따라 개인 및 가족생활을 위한 임시체류카드(*carte de séjour temporaire*) 또는 예외적 또는 인도주의적 사유에 따른 임시근로자/임금근로자 카드를 도청(*préfecture*)에 신청해야 한다. 카드를 받으면 일을 할 수 있지만, 자동으로 발급되는 것은 아니며 도지사(*préfet*)가 사례별로 결정한다.<sup>53)</sup>

예외적 또는 인도주의적 사유에 따른 체류 신청을 위해서는 다음 상황 중 하나에 대한 증빙 자료를 제출해야 한다: 개인 및 가족생활(프랑스 체류기간, 개인 및 가족관계, 프랑스 학교에 다니는 자녀, 폭력 피해자 등), 근로(프랑스 체류 및 고용 기간), 지역사회에 대한 특출한 재능 또는 서비스(문화, 스포츠, 자원봉사, 시민 또는 경제 등의 분야). 이러한 정규화(*régularisation*)는 사례별로 진행되는데, 도지사가 재량권을 갖고 체류 허용 여부를 결정한다. 이때 무엇보다도 프랑스어 구사력 측면에서의 프랑스 사회에 대한 통합도와 프랑스 거주 기간(예외를 제외하고 최소 7년 이상)이 고려된다. 또한 공공질서에 위협이 되거나, 이행되지 않은 출국 의무가 있거나, 일부다처제로 생활하거나 해서는 안 되며, 공화국의 원칙에 대한 존중을 서약해야 한다. 체류가 허용되면, 1년 동안 유효한 카드가 발급된다.<sup>54)</sup>

최근에는 노동력 부족에 대응하여 이러한 예외적 체류 허용을 제한적으로 확대하는 조치도 있었다. 즉, 프랑스 정부는 2023년 고용주가 직면한 구인난에 대응하기 위해 여타 외국인에게도 예외적 체류 허용의 혜택을 부여하도록 하고 있다. 이러한 절차는 2024년 「외국인의 입국 및 체류와 망명권에 관한 규정」 L435-4조를 통해 입법 명령에 다음과 같이 추가되어 있다: “... … 구인난이 있는 직업 및 지역에서 최소 12개월 동안 유급 고용에 종사한 외국인, 지난 24개월 동

53) Service-Public.fr, *Qu'est-ce que la régularisation pour motif humanitaire ou exceptionnel d'un étranger en situation irrégulière ?*(<https://www.service-public.fr/>), 2025.4.3. 검색

54) Service-Public.fr, *Qu'est-ce que la régularisation pour motif humanitaire ou exceptionnel d'un étranger en situation irrégulière ?*(<https://www.service-public.fr/>), 2025.4.3. 검색

안 연속적으로 또는 다른 방식으로 그러한 직업 및 지역에서 고용되어 프랑스에서 최소 3년 이상 계속 거주했음을 증명할 수 있는 외국인에게는 임시근로자(travailleur temporaire) 또는 임금근로자(salarié)라는 문구가 있는 1년 기간의 임시체류카드를 발급할 수 있다.”<sup>55)</sup>

#### 나. 미등록 이주아동 지원<sup>56)</sup>

프랑스에서는 부모의 지위나 체류 유형(type of accommodation)과 관계없이 16세 미만의 아동은 학교에 갈 권리가 있다. 학교는 무상이며 자녀의 등교를 거부할 수 없다. 또한 프랑스에서는 상황(미등록, 망명 신청자, 난민 또는 보조적보호수혜자(beneficiary of subsidiary protection)<sup>57)</sup>)과 관계없이, 학업을 재개할 권리가 있다. 대학도 체류 허가 여부를 확인하지 않는다. 그러나 학업 지원 조건은 바칼로레아(Baccalauréat)에 합격하고 학위 과정에 따른 프랑스어 수준을 충족해야 한다.

또한 비정규 상황에 있는 외국인도 국가의료지원(l’Aide Médicale d’État, AME)을 받을 수 있다. AME는 질병이나 출산 시 의료 및 입원 비용의 100%를 사회보장요율(social security rate) 한도 내에서 지원하고, 일반 의약품이 허용되는 경우 의약품에 대해서도 지원한다. 프랑스에서 3개월<sup>58)</sup> 동안의 거주 및 가구원 수에 따른 소득상한(plafonds de ressources) 요건이 있다. 또한 긴급 숙박 시설 지원, 자발적 귀국 지원, 지역사회 지원(일부 지역의 대중교통 무료 또는 할인,

55) ADATE, *L’admission exceptionnelle au séjour par le travail : l’apport de la loi du 26 janvier 2024*(<https://www.info-droits-etrangers.org/>), 2025.4.17. 검색

56) W2eu.info, *Rights of undocumented people*(<https://w2eu.info/>), 2025.4.3. 검색

57) 난민에 해당하지 않지만, 출신국으로 또는 무국적자의 경우에는 이전 체류국으로 송환되면 심각한 피해를 당할 실질적인 위협에 직면할 것이라고 믿을 만한 상당한 근거가 있는, 제3국 국민 또는 무국적자에게 부여되는 보호를 말함. European Commission, *subsidiary protection*(<https://home-affairs.ec.europa.eu/>), 2025.4.3. 검색

58) 아동의 경우에는 3개월 거주 요건이 적용되지 않음

어린이 식당 및 사회적 식료품점 이용 지원) 등도 있다.<sup>59)</sup>

그러나 가족수당(allocations familiales)이나 영유아보육혜택60)

#### 4. 독일

##### 가. 추방 일시정지 관용(Duldung)

「연방 내 외국인 체류·고용·통합에 관한 법률」(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet)(이하, 「체류법」)은 독일 국적자가 아닌 사람이 독일에 입국하여 체류할 수 있는 조건을 규제한다. 이동의 자유를 누리는 EU 국적자와 EU 및 EFTA 국가인 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스 출신이 아닌 소위 제3국 국적자가 독일에 입국하여 체류하려면 일반적으로 체류자격(Aufenthaltstitel)이 필요하다.(「체류법」 제4조)<sup>61)</sup>

체류자격 부여의 일반 요건은 해당 외국인의 생계가 보장되고, 신원과 국적이

59) Aide-sociale.fr, Les aides aux immigrés : quels sont les dispositifs pour les clandestins, les demandeurs d'asile et les étrangers en situation régulière ?(<https://www.aide-sociale.fr/>); Aide-sociale.fr, *L'Aide Médicale d'État*(<https://www.aide-sociale.fr/>), 2025.6.19. 검색

60) Aide-sociale.fr, *Les aides aux immigrés : quels sont les dispositifs pour les clandestins, les demandeurs d'asile et les étrangers en situation régulière ?*(<https://www.aide-sociale.fr/>); Université Grenoble Alpes International and External Affairs, *Family allowances -CAF*(<https://international.univ-grenoble-alpes.fr/>), 2025.5.25. 검색

61) Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthaltstitel*(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.14.

명확해야 하며, 추방의 이익이 없고, 여타의 이유로 독일 연방공화국의 이익을 손상하거나 위협하지 않으며, 여권 요구 사항이 충족될 때 등이다.〔체류법〕 제3조, 제5조)<sup>62)</sup> 독일에 체류할 권리가 없는 사람은 출국할 의무가 있고(〔체류법〕 제50조), 무단 입국 및 체류는 1년 이하의 징역 또는 벌금형에 처해질 수 있다. (〔체류법〕 제95조)

그러나 여행 서류 미비 또는 질병으로 인한 여행 불가 등 사실적 또는 법적 사유로 추방이 불가능한 경우, 일시적으로 추방이 정지되고 관용(Duldung)이 발급된다(〔체류법〕 제60a조). 관용은 체류자격이 아니므로 합법적인 체류자격을 부여하는 것이 아니다. 단지 대상자가 독일에 불법적으로 체류하고 있지 않다는 것을 증명할 뿐이다. 관용은 외국인청(Ausländerbehörde)에서 발급한다. 기간은 추방 예상 기간에 달려 있다. 가령, 당국이 곧 출국 가능할 것으로 예상하는 경우, 1개월의 관용을 발급한다. 반면 추방에 장애가 얼마나 오래 지속될지 불명확한 경우, 보통 6개월의 관용이 발급되고 이후 연장될 수 있다.<sup>63)</sup>

관용 대상자는 소위 거주 의무(Residenzpflicht)를 준수해야 한다. 이는 이동의 자유가 주의 관할 내로 제한됨을 의미한다. 이러한 공간 제한은 체류의 처음 3개월 동안 적용되지만, 그 이후에도 부과될 수 있다. 가령, 형사 범죄로 유죄 판결을 받았거나, 「미약법」(Betäubungsmittelgesetzes)을 위반했거나, 체류 종료를 위한 구체적 조치가 임박한 경우, 별도로 명령될 수 있다. 또한 생계가 보장되지 않아 사회적 혜택에 의존하는 경우에도 특정 장소에 거주해야 하는 요건을 준수해야 한다.(〔체류법〕 제61조)<sup>64)</sup>

62) Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthaltstitel/Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen*(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.14.

63) Informationsverbund Asyl & Migration, *Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)*(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.14.

64) Informationsverbund Asyl & Migration, *Duldung 2024.12*(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.9. 검색

체류기회권(Chancen-Aufenthaltsrecht)은, 관용 외국인인 2022년 10월 31일 현재 5년 동안 중단 없이 연방 영토에 체류하고 독일연방공화국의 자유민주적 기본질서를 준수하고 연방 영토에서 저지른 고의적인 형사 범죄로 유죄 판결을 받은 적이 없는 경우, 최대 18개월까지 체류허가(Aufenthaltserlaubnis)를 부여하는 것이다. 대상자의 배우자나 파트너 그리고 미혼 미성년 자녀도 체류허가를 받을 수 있다. 이들에게는 2022년 10월 31일 기준으로 5년 동안 독일에 거주하지 않았을 때도 적용된다. 미성년자로서 독일에 왔던 성인 미혼 자녀에게도 동일하게 적용된다(『체류법』 제104c조). 체류기회권은 ‘잘 통합된 청소년·청년을 위한 체류허가’(Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Jugendliche und junge Erwachsene)(『체류법』 제25a조) 및 ‘지속 가능한 통합을 위한 체류허가’(Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration)(『체류법』 제25b조)를 위한 가교 역할을 한다. 즉, 체류기회권은 이러한 두 가지의 체류허가로만 전환될 수 있다. 따라서 18개월 이내에 제25a조 또는 제25b조에 따른 체류허가 요건을 충족해야 한다. 그러지 못할 경우, 관용 지위로 되돌아가며, 추방에 장애가 없으면 추방될 수 있다.<sup>65)</sup>

(1) ‘잘 통합된 청소년·청년을 위한 체류허가’<sup>66)</sup>

27세 이하의 잘 통합된 청소년 및 청년은 3년 동안 중단 없이 독일에 거주하고 관용 또는 임시체류허가(Aufenthalts gestattetung)<sup>67)</sup>를 받은 경우 체류허가를 취득할 수 있다. 또한 지난 12개월 동안 ‘체류기회권’에 따른 체류허가를 소지하고 있어야 한다. 2022년 12월 31일 이후에는 더 이상 임시체류허가에서 제25a조에 따른

65) Informationsverbund Asyl & Migration, *Das Chancen-Aufenthaltsrecht 2024.12*(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.9. 검색

66) Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthaltserlaubnis für „gut integrierte“ Jugendliche und junge Erwachsene*, 2024.12.(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.9. 검색

67) 관용과 임시체류허가는 구별된다. 임시체류허가는 난민 신청자에게 절차 진행 기간만 합법적 체류를 허용한다. Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthalts gestattetung*(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.15.

체류허가로 전환할 수 없다. 즉, 사전 관용 기간은 의무이다.(『체류법』 제25a조)

추가 요건은 해당자가 최소 3년 동안 성공적으로 학교에 다녔거나 학교 졸업 자격을 취득했고, 긍정적인 통합 예후가 있고, 유효한 여권을 갖고 있어야 한다.<sup>68)</sup> 직업훈련 중 또는 학교나 대학에 재학 중이 아니라면 자신을 스스로 부양할 수 있어야 한다.

신원 또는 국적에 대한 허위 정보 또는 기만으로 인해 추방이 유예된 사람 또는 자유민주적 기본질서를 준수하지 않는다는 구체적인 징후가 있는 사람에게는 체류허가가 발급되지 않는다. 다만, 미성년자의 경우에는 부모의 허위 정보 또는 기만을 이유로 배제될 수 없다. 체류허가 신청서는 만 27세 이전에 제출해야 한다.

#### (2) ‘지속가능한 통합을 위한 체류허가’<sup>69)</sup>

관용 대상자가 독일에 6년간 거주한 후에는 잘 통합된 경우 체류허가를 받을 수 있다(『체류법』 제25b조). 관용 대상자가 미성년 자녀와 함께 생활하는 경우 그 기간은 4년으로 단축된다. 해당 조항은 독일의 자유민주적 기본질서 준수, 법적 사회적 질서 및 생활조건에 대한 기본 지식, 생계의 대부분을 자신의 노력으로 보장<sup>70)</sup>, 기본적인 독일어 구술 능력(A2 수준) 등이 있는 경우를 ‘양호한 통합’으로 간주한다. 또한, 여권 취득이 불가능하거나 불합리한 경우를 제외하고는 유효한 여권을 제시해야 한다.

제25b조에 따른 체류허가도 신원 또는 국적에 대한 허위 정보 또는 기만으로 인해 추방이 유예된 사람 혹은 『체류법』 제54조 제1항 또는 제2항 제1호에 따라 추방의 이익이 있는 고의적 범죄를 저지른 사람에게는 발급되지 않는다. 이는 특

68) 여권 발급이 불가능하거나 불합리한 경우 여권 요건에 대한 예외가 가능하다.

69) Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthaltserlaubnis bei „nachhaltiger Integration“* (<https://www.asyl.net/>), 2025.4.15. 검색

70) 안정적인 생계 보장과 관련하여, 미성년 자녀가 있는 가족이나 한부모가 학업이나 직업훈련을 위해 일시적으로 생계를 위한 보충적 사회 혜택을 받는 경우는 상관없다.

히 해당자가 6개월 이상의 징역형을 선고받은 경우에 해당한다.

#### 나. 미등록 이주아동 지원<sup>71)</sup>

관용 대상자는 「망명신청자혜택법」(Asylbewerberleistungsgesetz)에 따라 혜택을 받으며, 체류기간에 영향을 미치기 위해 법적으로 남용하지 않는 경우 18개월 후 「사회법전 제12권-사회부조법」(Sozialgesetzbuch XII-Sozialhilfe)에 따라 사회 혜택을 받을 수 있다.<sup>72)</sup>

그러나 불법체류자는 대개 스스로 살아야 한다. 니더작센 난민위원회(Flüchtlingsrat Niedersachsen)에 따르면, 미등록 체류자에 해당하는 ‘불법체류자’(Illegalisierte)라는 용어는 관용 대상자를 지칭하는 것이 아니라 공식 등록 없이 독일에 있거나 잠적(Untertauchen)을 통해 경찰의 체포를 피한 사람을 가리킨다. 이론적으로는 「망명신청자혜택법」에 따라 사회 혜택을 받을 수 있지만, 출국 의무가 있으므로 실제로는 당국과 접촉하면 체포 및 구금되거나 공식 등록 및 감시를 받게 되므로 이러한 혜택을 청구할 수 없는 것이 일반적이다. 사회복지사무소(Sozialamt), 직업소개소(Arbeitsagentur), 외국인청(Ausländerbehörde) 등의 당국은 정보를 서로 교환한다.(「체류법」 제87조) 가령, 사회복지사무소에서 사회 혜택을 신청하는 경우, 해당 사무소는 외국인청이나 경찰에 통보하게 된다.

그럼에도 불구하고 응급의료상황(medizinischen Notfall)에서는 의사와 병원이 도와야 할 의무가 있다. 일부 도시에서는 불법체류자를 무료로 치료해 주는 의사와 연결해 주는 단체(Initiativen)가 있다. 또한 공식적인 등록 없이 아동이 학교나 유치원에서 교육과 돌봄을 받는 경우가 종종 있다. 국립학교(Staatliche Schulen)

71) Flüchtlingsrat Niedersachsen, *Leben in der Illegalität*(<https://www.nds-fluerat.org/>), 2025.4.16. 검색

72) Informationsverbund Asyl & Migration, *Duldung 2024.12.*(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.9. 검색

와 유치원(Kindertagesstätten)은 정보를 외국인청에 전달할 의무가 없다. 요컨대 독일에서는 교육 및 훈련 기관 그리고 기밀 유지 의무가 있는 병원은 이러한 보고 의무가 면제되어 있다. 따라서 미등록 이주아동도 교육 시설, 응급 의료 등을 이용할 수 있는 것으로 보인다.<sup>73)</sup>

그러나 아동수당(Kindergeld) 등 복지혜택은 체류 및 거주 요건을 충족해야 하는 것으로 보인다. 즉, 합법적으로 거주하고 있는 경우에 청구할 수 있다. EU 시민이 아닌 경우, 유효한 체류 허가 또는 영주권이 있어야 한다.<sup>74)</sup>

## 5. 요약

미국의 경우, 미등록 이민자에게 합법적인 지위를 부여하기 위한 DREAM 법안이 2001년 이래 최근까지도 거듭 발의됐으나 제정되지는 못했고, 트럼프 2기 행정부의 반이민 정책 기조를 고려하면 해당 입법이 현실화될 가능성은 높지 않은 것으로 보인다. 이처럼 DREAM 입법이 교착상태에 놓인 가운데, 오바마 행정부가 2012년부터 아동기에 미국에 온 불법 이민자에게 추방으로부터 보호, 고용 허가, 운전면허 취득, 교육재정 지원 등을 내용으로 하는 DACA 조치를 했으나 트럼프 1기 행정부의 종료 및 중단 시도와 바이든 행정부의 부활 시도 간의 사법적 공방 끝에 중단된 상태에 있다.

미등록 이주아동 지원의 경우, 원칙적으로 연방 법률에 따라 연방의 공공 혜택에 대한 미등록 외국인의 접근권이 배제된 가운데 초중등 교육과 응급의료 서비스

73) Informationsverbund Asyl & Migration, *Illegaler Aufenthalt*(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.16. 독일의 공공기관은 그 직무 수행과 관련하여 불법체류 등의 사실을 알게 된 경우, 즉시 외국인청에 통보하여야 한다. 그러나 학교 및 교육 기관은 예외이다. (「체류법」 제87조)

74) 독일의 사회보장제도는 가족 및 한부모가 이용할 수 있는 다양한 혜택과 세금공제를 제공하며, 이를 통칭하여 아동수당이라고 함. IamExpat, *Child benefits in Germany (Kindergeld)*(<https://www.iamexpat.de/>), 2025.6.26. 검색

스를 받는 것이 가능한 것으로 보이고, 일부 지방자치단체에서 제한적인 건강보험이나 보육을 지원하는 사례가 발견되고 있다.

일본의 경우, 외국인 강제퇴거 대상자에게 재류특별허가 제도를 시행하고 있다. 2024년 개정 「재류특별허가 가이드라인」은 일본에서 가족과 함께 생활하는 자녀의 이익 보호의 필요성 그리고 그동안의 생활 속에서 구축된 지역사회와의 관계를 적극적으로 평가하는 반면 일본에 불법체류한 기간이 긴 것에 대해서는 출입국 체류관리 질서를 침해하고 있다는 관점에서 소극적으로 평가하겠다는 점을 명확히 하고 있다는 특징을 갖고 있다. 재류특별허가 여부를 판단함에 있어서는 재류 희망 이유, 가족관계, 소행, 일본 입국 경위, 일본 체류기간의 법적 지위, 퇴거 강제 사유가 된 사실 및 인도적 배려의 필요성을 고려하는 것 외에 국내 외의 제반 정세 및 일본에서의 불법체류자에게 미치는 영향 및 기타 사정을 고려할 수 있는 것으로 되어 있다.

미등록 이주아동 지원의 경우, 문부과학성이 ‘외국인 자녀의 공립 의무교육 제(諸) 학교 입학에 대하여’라는 지침을 통해 재류자격과 상관없이 외국인 아동에게 공립 의무교육 기회를 제공하고 있다. 그러나 일본 총무성이 불법체류자를 주요 복지서비스 수혜 대상에서 제외하겠다는 입장을 발표한 상태이다. 다만 재류 자격이 없는 외국인이라도 저소득층 무료저액진료사업, 정기예방접종, 결핵정기 건강진단 등을 받을 수 있도록 하고 있다.

프랑스의 경우, 유럽인과 달리 비유럽 외국인이 체류하기 위해서는 특정 조건에 따라 개인 및 가족생활을 위한 임시체류카드 또는 예외적 또는 인도주의적 사유에 따른 임시근로자/임금근로자 카드를 도청에 신청해야 한다. 이러한 정규화는 도지사가 사례별로 재량권을 갖고 결정하도록 하고 있는데 프랑스어 구사력, 거주 기간, 공공질서 준수 등을 고려한다. 최근에는 구인난이 있는 직업 및 지역에서 임시근로자 체류카드를 발급하여 예외적 체류를 제한적으로 확대하는 조치가 있었다.

미등록 이주아동 지원의 경우, 부모의 지위나 체류 유형에 상관없이 학교에 갈 권리가 있고, 거주 및 소득상한 요건에 따라 국가의료지원을 받을 수 있다. 그러나 가족수당이나 영유아보육혜택과 같은 가족혜택은 합법적인 입국 및 체류 조건을 충족해야 한다.

독일의 경우, EU 및 EFTA 국가 출신이 아닌 소위 제3국 국적자가 독일에 입국하여 체류하려면 일반적으로 체류자격이 필요하다. 그러나 여행 서류 미비 또는 질병으로 인한 여행 불가 등 사실적 또는 법적 사유로 추방이 불가능한 경우, 일시적으로 추방이 정지되고 관용이 발급된다. 관용은 체류자격이 아니며 불법적으로 체류하고 있지 않다는 것을 증명하는 것으로 외국인청에서 발급한다. 체류기회권은, 관용 외국인이 5년 동안 중단 없이 연방 영토에 체류하고 독일연방 공화국의 자유민주적 기본질서를 준수하고 연방 영토에서 저지른 고의적인 형사 범죄로 유죄 판결을 받은 적이 없는 경우, 최대 18개월까지 체류허가를 부여하는 것이다. 체류기회권은 ‘잘 통합된 청소년·청년을 위한 체류허가’ 및 ‘지속 가능한 통합을 위한 체류허가’를 위한 가교 역할을 한다. 18개월 이내에 이러한 두 가지의 체류허가 요건을 충족해야 한다. 그러지 못할 경우, 관용 지위로 되돌아가며, 추방에 장애가 없으면 추방될 수 있다.

독일에서는 교육 및 훈련 기관 그리고 기밀 유지 의무가 있는 병원은 외국인청이나 경찰에 대한 불법체류 보고 의무가 면제되어 있다. 따라서 미등록 이주아동도 교육 시설, 응급 의료 등을 이용할 수 있는 것으로 보인다. 그러나 아동수당 등 복지혜택은 합법적으로 거주하고 있는 경우에 청구할 수 있다.

## V. 대응 방향 및 향후 과제

이상에서 살펴본 미등록 이주아동의 기본권 보장 필요성 및 요구, 정부와 지방자치단체의 대응 추이, 주요 국가의 대응 사례에 기초하여 미등록 이주아동 지원에 대한 입법·정책적 대응 방향을 제시해 보면 다음과 같다. 이는 크게 세 가지 방향에서 검토될 것이다.

첫째, 현행 체류자격 부여 제도를 상설화하여 불법체류 부모가 일정 요건을 갖춘 미등록 아동을 등록하는 경우에 법적 체류자격을 부여하고 해당 체류자격에 따른 권리를 보장한다.

둘째, 제도의 상설화에도 불구하고 부모가 따르지 않아 아동이 계속해서 미등록 상태로 있는 경우에 아동 보호에 필수적인 우선순위에 따라 실행가능한 권리 보호 서비스를 제공한다.

셋째, 현행 법률 및 정책 체계 그리고 주요 국가 사례와의 비교하에서 현시점에서는 상기 두 가지 대응 방향에 포괄되기 어렵고 신중한 논의와 사회적 합의가 필요한 입법·정책 과제를 검토한다.

### 1. 체류자격 부여 제도의 상설화

현재 법무부는 신청에 따라 출입국·외국인청(사무소)이 미등록 이주아동과 부모에게 체류자격을 부여하는 조치를 시행 중이다. 이 조치는 아동의 체류기간, 초중고 재학 및 졸업을 요건으로 하고 있다. 중·고교에 재학 중이었으면 졸업 시 까지 일반연수(D-4) 체류자격을 부여하고, 졸업한 경우에는 유학 또는 취업 자격 요건을 갖추는 경우 해당 체류자격으로 변경하고 그렇지 않은 경우에는 기타(G-1) 체류자격을 부여하도록 하고 있다. 이와 더불어 해당 아동의 체류자격 부여 시 미성년 형제자매에게 (G-1) 체류자격을 동시에 부여하고, 부모에게는 자녀

가 고교를 졸업할 때까지 (G-1) 체류자격을 부여함으로써 동반 체류를 허용하고 있다.<sup>75)</sup>

현재 이러한 제도에 따라 등록된 미등록 이주아동과 그 가족에게는 해당 체류 자격에 따른 외국인으로서의 지원이 이루어지고 있다. 이러한 지원에 대한 이견과 애로사항이 지속해서 보고되고 있는 것은 사실이지만, 여타 합법적 체류자격을 갖고 살아가고 있는 외국인과의 형평성 차원에서 고려해야 할 것으로 보인다. 즉, 불법체류자의 체류자격 부여에 따른 권리 보장은 합법 체류자의 권리 보장과의 비례 측면에서 절충이 불가피한 것으로 보인다.

다만 현행 제도는 그 이전의 두 차례 조치들에 비해 개선된 것이지만, 여전히 한시적(2028년 3월 31일까지) 조치라는 점에서 미등록 이주아동 보호에 취약성이 있다는 그간의 거듭된 지적을 반영하지는 못하고 있다. 이와 관련하여 다음의 측면들에서 제도의 상설화에 대한 전향적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

첫째, 부모가 불법체류자라 하더라도 미등록 이주아동이 삶의 안정성을 추구할 수 있는 제도적 통로를 열어 놓아 합법적인 행정적인 관리 틀 내로 포함함으로써 부모의 방임으로 인한 개인적 사회적 손실을 예방할 필요가 있다.

둘째, 미국의 DACA 조치, 일본의 재류특별허가, 프랑스의 임시체류카드 발급, 독일의 Duldung 조치 등에서도 미등록 이주아동에 대한 체류관리 제도를 한시적으로 운용하고 있는 사례는 확인되지 않는다.

셋째, 법무부의 외국인 출입국 통계에서 드러나고 있듯이 글로벌한 이주 현상이 지속될 것으로 보이고, 이는 불가피하게 불법체류자 유입을 수반할 것으로 보인다. 다시 말해 지난 세 차례의 조치들이 거듭해서 갱신될 수밖에 없었던 현실을 고려할 때, 한시적 제도로는 실효성이 높지 않을 것으로 보인다.

75) 법무부 보도자료, “법무부, 「국내 성장 기반 외국인 청소년」에 대한 교육권 보장 연장 및 취업·정주 방안 발표”, 2025.3.20. pp.5-6.

## 2. 체류허가 미신청 미등록 이주아동 지원

이와 같은 체류허가 신청 제도가 존재함에도 불구하고, 체류기간 등 요건을 충족하지 못하거나 여타 여건상 등록하지 않는 미등록 이주아동에 대해서도 필수적인 권리 및 보호에 대한 규정을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다. 이는 아동의 ‘미등록’ 지위가 아동의 선택이 아니라 부모의 선택에 따른 결과라는 점을 고려한 것이다. 이러한 조치는 새로운 것이 아니다. 이는 그간 이루어져 왔던 정부의 대응 노력에서도 확인되고 있고, 주요 국가의 사례에서도 공통으로 발견되는 제도들이다. 다만 다소 산재한 상태로 그때그때 시행되어 왔던 조치를 명료하게 보완·정비할 필요가 있다는 점에서 정리해 보면 다음과 같다.

### 가. 건강권: 응급의료 및 필수예방접종

현행 「응급의료에 관한 법률」은 국민이 응급상황에서 신속하고 적절한 응급의료를 받을 수 있도록 응급의료에 관한 국민의 권리와 의무, 국가·지방자치단체의 책임, 응급의료제공자의 책임과 권리를 정하고 응급의료자원의 효율적 관리에 필요한 사항을 규정함으로써 응급환자의 생명과 건강을 보호하고 국민의료를 걱정하게 함을 목적으로 하고 있다. 이러한 법률의 정책 대상은 국민이다. 그러나 제3조(응급의료를 받을 권리)는 ‘모든 국민은 성별, 나이, 민족, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 차별받지 아니하고 응급의료를 받을 권리를 가진다. 국내에 체류하고 있는 외국인도 또한 같다.’라고 규정하고 있다. 외국인이 불법체류자와 미등록 이주아동을 포함하는 용어라고 보면, 누구나 응급의료를 받을 권리를 보장하고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편 현행 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」은 국민 건강에 위해(危害)가 되는 감염병의 발생과 유행을 방지하고, 그 예방 및 관리를 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민 건강의 증진 및 유지에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

이러한 법률의 정책 대상도 국민이다. 그러나 감염병 예방의 효율성을 높이기 위해서는 미접종 그룹을 줄이는 것이 중요하다. 즉, 미등록 이주아동의 접종을 허용하는 것은 아동의 보건 상태를 개선할 뿐만 아니라 국가 전체의 감염병 예방 효과도 높일 수 있다. 따라서 상기 「응급의료에 관한 법률」 제3조(응급의료를 받을 권리)를 참조하여, 제24조(필수예방접종) 및 제25조(임시예방접종) 대상과 관련하여 미등록 이주아동을 포함한 외국인을 배제하지 않는 명시적 조항을 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 신설하는 안을 검토할 필요가 있다. 다만 이렇게 신설할 경우 제24조 제3항 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 필수 예방접종 사전 고지 강행규정 대상에 미등록 이주아동 부모는 포함하지 않는 방식으로 단서를 마련하는 기술적 조치가 필요할 것으로 보인다.

#### 나. 교육권: 의무교육 및 무상교육

Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이, 「초·중등교육법 시행령」 제19조에 따른 초·중등학교 입학·전학 허용, 법무부의 재학 미등록 이주아동 및 부모 강제퇴거 유예, 학교의 「출입국관리법 시행령」 제92조의2(통보의무의 면제) 등에 따라 미등록 이주아동도 유치원 및 초중등 의무교육과 무상보육을 받을 권리가 사실상 보장된 상태이다.

다만 미등록 이주아동의 교육권 보장을 명료히 한다는 의미에서 「초·중등교육법」 제13조(취학의무)의 정책 대상을 ‘모든 국민’에서 미등록 이주아동을 포함한 외국인을 배제하지 않은 방식으로 보완하는 개정을 검토할 필요도 있을 것으로 보인다.<sup>76)</sup> 다만 이렇게 개정할 경우 미등록으로 인해 불가피하기 나타날 수 있는 부작용인 「초·중등교육법 시행령」 제15조(취학아동명부의 작성 등), 제16조(입

76) 「유아교육법」의 경우, ‘유아란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이’로 규정하고 있어 미등록 이주아동을 포함한 외국인을 배제하지는 않고 있는 것으로 보임(「유아교육법」 제2조1호).

학기일 등의 통보), 제17조(취학의 통지 등) 등과 같은 읍·면·동의 장, 교육장의 강행규정 조치 대상에 미등록 이주아동은 포함하지 않는 방식으로 단서를 마련하는 기술적 조치가 필요할 것으로 보인다.

#### 다. 안전권: 범죄피해자 구조 및 인권침해 구제

Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이, 법무부는 「출입국관리법」 제84조(통보의무) 제1항 단서, 「출입국관리법 시행령」 제92조의2(통보의무의 면제), 「출입국관리법 시행규칙」 제70조의2(통보의무 면제대상) 등을 통한 「출입국관리법」 위반 사실 통보의무의 면제 제도를 시행하고 있다.

이에 따라 유치원, 초·중등학교, 공공보건의료기관, 보호대상아동 보호조치, 아동학대의 예방과 방지 의무, 청소년상담복지센터 등에서의 아동 보호 그리고 「형법」, 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「교통사고처리 특례법」, 「직업안정법」, 「국가인권위원회법」 등의 관련 조항 업무를 수행하는 과정에서의 아동의 범죄피해 구조 및 인권침해 방지가 가능한 상태이다.

다만 아동의 범죄피해 구조 및 인권침해 방지라는 입법 취지를 보완한다는 측면에서 「출입국관리법 시행규칙」 제70조의2(통보의무 면제대상) 업무에 ‘「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 위반에 해당하는 아동학대범죄 조사 및 수사를 추가하는 안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

### 3. 향후 과제

#### 가. 출생등록권: 체류자격 무관 모든 외국인 아동 출생등록

미등록 이주아동은 부모의 체류지위에 따라 발생한다. (1) 체류허가 없이 입국했거나 체류기간이 만료된 부모와 함께 살고 있는 아동, (2) 그러한 부모 사이에

서 태어난 아동 등이 대표적이다. 출생등록의 문제는 바로 후자의 국내 출생 미등록 이주아동과 관련된 사안에 해당한다. 이러한 미등록 이주아동은 출생 시점부터 아동 보호의 사각지대에 놓여 있을 수밖에 없다. 따라서 이러한 사각지대를 해소해야 한다는 주장이 국내외에서 지속되어 왔다.

국제적인 수준에서, UN 「아동권리협약」 제7조 제1항은 ‘아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 성명권과 국적 취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육 받을 권리를 가진다.’라고 규정하고 있고, 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families) 제29조는 ‘이주노동자의 자녀는 성명, 출생등록 및 국적에 대한 권리를 가진다.’라고 명시하고 있다.

같은 맥락에서 2023년 헌법재판소는 태어난 즉시 ‘출생등록될 권리’는 ‘출생 후 아동이 보호를 받을 수 있을 최대한 빠른 시점’에 아동의 출생과 관련된 기본적인 정보를 국가가 관리할 수 있도록 등록할 권리이며, 이는 헌법에 명시되지 아니한 독자적 기본권으로서 자유로운 인격실현을 보장하는 자유권적 성격과 아동의 건강한 성장과 발달을 보장하는 사회적 기본권의 성격을 함께 지닌다고 결정했다. 그리고 이러한 결정에 대해 우리나라의 가족관계등록부나 출입국관리법에 따라 운영되는 외국인등록제도는 외국인 아동의 출생등록제도로서 기능하지 못한다. 그러므로 외국 국적 또는 무국적 아동에게도 합법적 체류자격이 있는지 여부와 무관하게 출생등록이 가능하도록 신분등록 제도를 개선하여야 할 것이며, 이러한 아동의 출생등록될 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 이를 단지 법적으로만 허용하는 데 그치는 것이 아니라, 미등록 체류 사실이 출생등록에 저해가 되거나 단속으로 이어지지 않도록 보장 장치를 마련함으로써 외국인 부모가 아동의 출생등록을 위한 행정절차에 쉽게 접근할 수 있는 제도적·현실적 여건도 함께 갖추어야 할 것이라는 재판관 보충의견이 있었다.<sup>77)</sup>

정부와 국회도 구체적인 입법·정책적 노력을 기울여 왔다. 법무부는 「제4차 외국인정책 기본계획 2023~2027」 및 「2023~2027 제4차 국가인권정책 기본계획」에서 체류자격과 무관하게 모든 외국인 아동을 출생등록하고, 그 과정과 출생증명서에서 체류자격을 노출하지 않는 보편적 출생등록제 도입을 제시하였다. 또한 국회도 출생등록과 증명에 관한 사항 그리고 「출입국관리법」 제84조 제1항에 따른 통보의무 면제를 주요 내용으로 하는 외국인아동 출생등록 법안들을 발의해 놓고 있다.

이와 같이 헌법재판소, 법무부, 국회가 모두 추진하고 있는 외국인의 출생등록제 도입은 미등록 이주아동에 대한 부모의 방임과 국가의 행정적 미과악이라는 사각지대를 해소할 것으로 기대된다.

[표 4] 정부의 보편적 출생등록제 도입 계획

관련 기본계획	주요 내용
보편적 출생등록제 도입*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 출생 외국인 아동의 출생신고 의무화, 출생등록번호 부여를 통해 체류자격과 무관하게 모든 외국인 아동의 출생등록을 신청할 수 있도록 인프라 구축</li> </ul>
보편적 출생등록제도의 도입**	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 아동의 교육, 생활지원 및 인권 보호 업무를 수행하는 공무원의 불법 체류 사실 통보의무 면제 추진(「출입국관리법 시행령」 제92조의2 개정 추진)</li> <li>• 「외국인아동의 출생등록에 관한 법률안」에 대한 국회 논의 지원(~'24.)</li> <li>• 법률안 통과 시 출생등록정보시스템 구축 예정('24.~)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 체류자격과 무관하게 모든 외국인 아동이 출생등록을 신청할 수 있도록 인프라를 갖춰 사각지대 발생을 방지하고, 신청과정 및 출생증명서 상의 정보로 체류자격이 드러나지 않도록 시행령 마련 및 출생등록정보시스템 구축</li> </ul> </li> </ul>

자료: ※ 법무부 출입국·외국인정책본부, 「제4차 외국인정책 기본계획 2023-2027」, p.74.

※※ 법무부 인권정책과, 「2023~2027 제4차 국가인권정책 기본계획」, pp.286-287.

77) 헌법재판소 결정례, 「가족관계의 등록 등에 관한 법률 제46조 제2항 등 위헌확인」 [전원재판부 2021헌마975, 2023.3.23.]

[표 5] 제22대 국회 외국인아동 출생등록 관련 발의안

발의 제정안	주요 내용
외국인아동출생등록법안(김남희의원 등 13인) 제안일: 2024.10.04, 의결일:	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인아동의 출생등록과 증명에 관한 사항을 규정</li> <li>외국인아동의 출생등록과 관련하여 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 통보의무를 금지</li> </ul>
외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(서미화의원 등 11인) 제안일: 2024.12.19, 의결일:	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인아동의 출생등록과 증명에 관한 사항을 규정</li> <li>외국인아동의 출생등록과 관련하여 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 통보의무를 면제</li> </ul>
외국인아동의 출생등록 등에 관한 법률안(이강일의원·주호영의원 등 11인) 제안일: 2025.02.07, 의결일:	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인아동의 출생등록과 그 증명이 가능하도록 함</li> <li>출생등록 사무 처리 공무원의 「출입국관리법」 제84조에 따른 통보를 금지함</li> </ul>

자료: 대한민국국회, 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/>), 2025.8.11. 검색

다만 이러한 입법·정책적 개선 노력의 당위성에도 불구하고, 도입 이후 미등록 이주아동을 실질적으로 어떻게 보호할 것인가와 관련된 사안들은 남아 있다. 다시 말해 미등록 이주아동의 출생등록을 하고 관련 사실을 통보의무 면제대상으로 하는 것만으로 해당 아동의 구체적인 권리가 어떻게 증진될 수 있는지는 불분명한 상태에 있다. 즉, 이러한 아동들에 대해 체류허가 미신청 미등록 이주아동 지원에 해당하는 건강, 교육, 안전 관련 권리 등과 같은 소극적 보장에 머물 경우 출생등록의 실질적인 효과는 출생등록을 하지 않았을 때와 비교해서 크게 나아지기 어려울 것으로 보인다. 반면 출생등록의 실질적인 효과를 기하기 위해서 해당 아동과 부모에 대해 체류자격 부여와 이에 따른 권리를 보장하고자 하는 경우에는 현행 체류허가 조치가 해당 아동이 국내에서 출생 또는 6세 미만 입국한 경우 6년 이상의 국내 체류기간을 요건으로 하고 있음을 고려할 때, 체류기간 없는 체류허가 조치의 마련은 형평성의 문제를 초래할 수도 있을 것으로 보인다.

요컨대 출생등록 이후 미등록 이주아동에 대한 권리보호의 실익이 무엇인가 하는 문제는 여전히 남아 있고, 제도 도입 이후에도 지속적인 논란을 초래할 것으로 보인다. 즉, 출생등록이 이루어졌음에도 아동과 부모를 미등록 상태로 두어

야 하는지 혹은 등록에 머물지 말고 일종의 체류자격을 부여하여 아동과 부모에게 실질적인 권리를 부여할 것인지에 대한 논의와 이로 인한 그 파생효과에 대한 세밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

#### 나. 보육권: 보육료 및 양육수당 지원

미등록 이주아동 지원에서 줄곧 제기되어 왔던 권리 보장 주장은 보육권이다. 보육권은 일종의 기본권으로서 주장되고 있지만, 두 가지의 현실적인 난점을 갖고 있다.

첫째, 보육료 및 양육수당 지원은 한국의 심각한 초저출산 대응 정책의 일환으로 일·가정 양립 차원에서 2013년 무상보육이 도입됨으로써 제도화되었다. 즉, 어린이집 시설보육을 받는 경우에는 보육료 지원을, 시설보육 대신 가정보육을 하는 경우에는 형평성 차원에서 양육수당 지원을 하고 있다. 따라서 미등록 이주아동에 대한 동일한 지원은 ‘출산장려’라는 본래의 정책 목표와는 거리가 있다.

둘째, 이러한 보육권은 기본적으로 복지제도에 해당한다. 국가의 공공사회복지 지출은 보건, 노령, 가족, 기타사회정책, 실업, 근로무능력, 적극적노동시장, 주거, 유족 등 9개 영역으로 분류될 수 있고, 보육료 지원은 가족 분야에 속한다. 이러한 복지 지출이 국민부담(국민·개인 및 법인·이 부담하는 조세와 사회보장기여금)을 전제로 하고 있음을 고려하면, 미등록 이주아동을 그 지급대상으로 하는 문제에 대해서는 사회적 합의가 전제되어야 한다. 무엇보다도 IV장 주요 국가 사례에서 살펴보았듯이, 합법적이지 않은 체류자를 대상으로 복지 지출을 허용하고 있는 국가는 확인되지 않는다.

현행 보육료·양육수당 수급권자는 대한민국 국적을 가진 자로 「주민등록법」에 의해 주민등록번호를 정상적으로 부여받은 0~5세 아동이고, 예외적으로 난민인정자 및 아프간특별기여자만을 포함하고 있다. 즉, 합법적 체류 외국인도 지급대상에 해당하지 않는다. 결국 보육권 보장은 현행 복지국가 체제의 전반적인

변화를 의미하는 것으로 국민국가의 범주를 벗어난 복지체제 운영에 대해서는 중장기적인 관점에서 초래될 파생효과에 대한 신중한 검토가 필요한 사안으로 보인다.

## 참고문헌

- 국가인권위원회 보도자료, “미등록의 책임 없는 이주아동의 구제대책 지속되어야”, 2025.3.18.
- 국가인권위원회 보도자료, “미등록이주아동 조건부 구제대책 보완해야”, 2021.7.28.
- 국가인권위원회, ‘사건 19진정0703100 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해’ 결정례, 2020.03.31.
- 김사강, 『장기체류 미등록 이주아동 구제대책의 평가와 체류권 보호 방안』, 『장기체류 미등록 이주아동 체류권 보장을 위한 토론회』 국회의원 김선민·서미화·차지호, 국가인권위원회, 이주배경 아동·청소년 기본권 향상을 위한 네트워크, 2024.11.4.
- 대한민국국회, 의안정보시스템.
- 동북아신문, “법무부, 『초등학교 재학 불법체류 아동에게 한시적 특별체류 허용』”, 2006.08.21.
- 문병기 외, 『국내체류 아동에 대한 실태조사』, 한국행정학회 2018년도 법무부 연구용역, 2018.11.
- 文部科学省, 昭和22年教育基本法制定時の規定の概要(<https://www.mext.go.jp/>).
- 文部科学省, 外国人の子どもの公立義務教育諸学校への受入について(<https://www.mext.go.jp/>).
- 법무부 보도자료, “법무부, 『국내 성장 기반 외국인 청소년』에 대한 교육권 보장 연장 및 취업·정주 방안 발표”, 2025.3.20.
- 법무부 이민조사과, 『국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 방안(요약)』, 2022.1.20.
- 법무부 인권정책과, 『2023~2027 제4차 국가인권정책 기본계획』.
- 법무부 출입국·외국인정책본부, 『제4차 외국인정책 기본계획 2023-2027』.
- 법무부 출입국·외국인정책본부, 『2025 3월호 출입국·외국인정책 통계월보』.
- 법무부 출입국·외국인정책연보, 『2017 출입국·외국인정책 통계연보』. 2018.6.

법무부 출입국·외국인정책연보, 『2024 출입국·외국인정책 통계연보』, 2025.6.

法務省 出入国在留管理庁, 在留特別許可に係るガイドライン(<https://www.moj.go.jp/>), 2025.3.17.

법부부 이민조사과, 『국내출생 불법체류 아동 조건부 구제대책 시행방안(요약)』, 2021.4.19.

법제처, 법령정보센터.

법제처, 자치입법 의견제시, “의견21-0400 『시흥시 출생확인증 작성 및 발급에 관한 조례안』 제7조 등 관련”(https://www.moleg.go.kr/), 2021.12.23.

(사)미등록아동지원센터.

이진혜, 『최근 비등록이주민과 발달장애아동 강제분리조치를 통해 바라본 ‘국내 출생 불법체류 아동 조건부 구제대책’의 문제점』, 국회의원 장혜영 외, 『국내출생 불법체류 아동 조건부 구제대책’의 개선방향 마련을 위한 토론회』, 2021.6.24.

이창원·김연수, 『미국 미등록 이주청소년의 지위에 관한 논의: 드림법안을 중심으로』. IOM이민정책연구원 『이슈브리프』 2015-02.

日本弁護士連合会, 『非正規滞在外国人に対する行政サービス』, 2016.2.

최호진·김세진, 『지역체류 외국인 사회통합 지원 거버넌스 구축 및 실행 연구: 미등록 체류아동 사회통합 정책을 중심으로』, 한국행정연구원, 2024.

하상섭, 『미국 트럼프 2기 대(對)중남미 불법 이민자 (반)이민 정책 전망과 시사점』(https://www.ifans.go.kr/), 외교안보연구소 발간자료, 2025.1.7.

헌법재판소 결정례, 『가족관계의 등록 등에 관한 법률 제46조 제2항 등 위헌확인』 [전원재판부 2021헌마975, 2023.3.23.].

ADATE, *L'admission exceptionnelle au séjour par le travail : l'apport de la loi du 26 janvier 2024*(https://www.info-droits-etrangers.org/).

Aide-sociale.fr, *L'Aide Médicale d'État*(https://www.aide-sociale.fr/).

Aide-sociale.fr, *Les aides aux immigrés : quels sont les dispositifs pour les clandestins, les demandeurs d'asile et les étrangers en situation régulière ?*(https://www.aide-sociale.fr/).

Akash Pillai, Drishti Pillai, and Samantha Artiga, *State Health Coverage for Immigrants and Implications for Health Coverage and Care*(<https://www.kff.org/>), KFF, 2024.5.1.

American Immigration Council, *Fact Sheet\_U.S. Citizen Children Impacted by Immigration Enforcement*, 2021.6.24.

American Immigration Council, *Public Education for Immigrant Students: Understanding Plyler v. Doe*, 2016.10.

American Immigration Council, *The Dream Act: An Overview \_ The Dream Act, DACA, and Other Policies Designed to Protect Dreamers*(<https://www.americanimmigrationcouncil.org/>), 2024.5.8.

Catherine A. Paul, *Elementary and Secondary Education Act of 1965, Social Welfare History Project*(<https://socialwelfare.library.vcu.edu/>).

Congressional Research Service, *The Child Care and Development Block Grant: In Brief*, CRS REPORT, 2024.12.3.

European Commission, *subsidiary protection*(<https://home-affairs.ec.europa.eu/>).

Flüchtlingsrat Niedersachsen, *Leben in der Illegalität*(<https://www.nds-fluerat.org/>).

IamExpat, *Child benefits in Germany (Kindergeld)*(<https://www.iamexpat.de/>).

Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthaltsurlaubnis bei „nachhaltiger Integration“* (<https://www.asyl.net/>).

Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthaltsurlaubnis für „gut integrierte“ Jugendliche und junge Erwachsene*, 2024.12.(<https://www.asyl.net/>).

Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthalts gestattet*(<https://www.asyl.net/>).

Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthalts titel*(<https://www.asyl.net/>).

Informationsverbund Asyl & Migration, *Aufenthalts titel/Allgemeine Erteilungsvoraussetzungen*(<https://www.asyl.net/>), 2025.4.14.

Informationsverbund Asyl & Migration, *Das Chancen-Aufenthaltsrecht 2024.12* (<https://www.asyl.net/>).

Informationsverbund Asyl & Migration, *Duldung 2024.12*(<https://www.asyl.net/>).

Informationsverbund Asyl & Migration, *Illegaler Aufenthalt*(<https://www.asyl.net/>).

Informationsverbund Asyl & Migration, *Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)*(<https://www.asyl.net/>).

International Organization for Migration, *An overview of the fundamental rights of migrant children*(<https://emm.iom.int/>).

Jeffrey S. Passel & Jens Manuel Krogstad, *What we know about unauthorized immigrants living in the U.S.*, Pew Research Center, 2024.7.22.

Les Avocats, *Le séjour irrégulier des étrangers en France*(<https://www.avocat.fr/>).

Megan Hogan, *Trump vs. Biden on immigration: A side-by-side policy comparison* (<https://www.piie.com/>), PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, 2024.6.24.

National Immigration Forum, *Fact Sheet: Undocumented Immigrants and Federal Health Care Benefits*, 2022.9.21.

NMIC, *Promise NYC*(<https://www.nmic.org/>).

NYC, *A Promise for Undocumented Children*(<https://www.nyc.gov/>)

Picum, *FAQ Undocumented children*, 2020.12.

Service-Public.fr, *Carte de séjour en tant que membre de famille d'un Européen* (<https://www.service-public.fr/>).

Service-Public.fr, *Qu'est-ce que la régularisation pour motif humanitaire ou exceptionnel d'un étranger en situation irrégulière ?*(<https://www.service-public.fr/>).

Service-Public.fr, *Un enfant étranger non européen doit-il avoir un titre de séjour ?*(<https://www.service-public.fr/>).

U.S. Department of Homeland Security U.S. Citizenship and Immigration Services, *Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)*(<https://www.uscis.gov/DACA>).

Université Grenoble Alpes International and External Affairs, *Family allowances - CAF*(<https://international.univ-grenoble-alpes.fr/>).

W2eu.info, *Rights of undocumented people*(<https://w2eu.info/>).



## NARS 입법·정책 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제001호	개헌 관련 여론조사 분석	2018. 03. 13.	허석재
제002호	빅데이터 정책 추진 현황과 활용도 제고방안	2018. 05. 31.	정도영 김민창 김재환
제003호	조세범에 대한 처벌 현황 및 개선방안	2018. 06. 22.	문은희
제004호	지역상생발전기금의 현황과 개선방안	2018. 06. 28.	류영아
제005호	현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안 : 지방의회선거를 중심으로	2018. 07. 11.	김종갑
제006호	디지털 증거에 관한 형사소송법적 과제 : 전문법칙을 중심으로	2018. 07. 26.	조서연
제007호	디지털 성범죄 대응 정책의 운영실태 및 개선과제	2018. 08. 08.	조주은 최진응
제008호	보호종료 청소년 자립지원 방안	2018. 09. 21.	허민숙
제009호	지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제	2018. 11. 15.	김재환 정도영 김민창
제010호	정보격차 해소를 위한 정보화교육사업 실태 및 개선방안	2018. 11. 29.	김유향 김나정
제011호	지역노사민정협의회의 운영실태와 개선방안	2018. 11. 29.	신동윤
제012호	연구개발특구의 운영실태와 개선방안	2018. 12. 07.	권성훈
제013호	지방자치단체의 공공데이터 개방 현황과 개선 과제	2018. 12. 10.	김태엽
제014호	현행 '복지허브화' 정책의 성과 및 개선방안 - '찾아가는 읍면동 주민센터' 사업을 중심으로 -	2018. 12. 11.	이만우
제015호	육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안	2018. 12. 13.	박선권
제016호	4차 산업혁명 대응 현황과 향후 과제	2018. 12. 13.	정준화
제017호	지방옴부즈만 제도의 운영현황 및 개선과제	2018. 12. 14.	김현정
제018호	국가 주요 시설물의 관리체계 개선을 위한 입법 및 정책 과제	2018. 12. 14.	김진수
제019호	양육비 이행 관리 제도의 문제점 및 개선과제	2018. 12. 17.	허민숙

호 수	제 목	발간일	집필진
제020호	트럼프 행정부의 대외정책 기조에 따른 한미동맹의 주요 현안 및 쟁점	2018. 12. 19.	김도희
제021호	개정 한·미 FTA 「투자자와 국가간 분쟁해결제도」(ISDS)와 향후 과제	2018. 12. 20.	정민정
제022호	기술탈취 방지 및 기술보호를 위한 입법·정책 과제 -입증책임 전환을 중심으로-	2018. 12. 24.	박재영
제023호	시진핑 집권2기 중국 대외정책 결정체계의 현황과 시사점	2018. 12. 27.	김예경
제024호	난민심사제도 운영실태 및 개선과제	2018. 12. 27.	백상준 김예경
제025호	남북 이산가족 관련 지원 정책의 실태 및 개선과제	2018. 12. 31.	이승현
제026호	독립법인보험대리점(GA)의 현황 및 개선과제	2019. 01. 18.	김창호
제027호	주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안	2019. 09. 24.	류영아
제028호	지역아동센터 지원사업의 현황과 과제	2019. 10. 31.	박선권
제029호	CCTV 통합관제센터 운영실태 및 개선방안	2019. 11. 01.	최미경 최정민
제030호	공공와이파이 구축·운영 실태 및 개선과제	2019. 11. 15.	장은덕
제031호	지속가능한 지하수의 활용 및 관리 방안	2019. 12. 10.	김진수
제032호	기술평가제도 현황 및 활성화를 위한 과제	2019. 12. 16.	박재영
제033호	의약품 이상사례 보고제도의 점검 및 개선방안	2019. 12. 19.	김은진
제034호	초·중등 소프트웨어교육 운영실태와 개선과제	2019. 12. 23.	김유향 유지연 김나정
제035호	장애인의 지역 간 이동 편의 증진을 위한 교통 서비스 실태 및 개선방안	2019. 12. 24.	김영석 박준환 김대명
제036호	사업장 대기오염 총량관리제 현황과 개선방안	2019. 12. 26.	이혜경
제037호	도로 유지관리 현황 및 과제 -도로 자산관리를 중심으로-	2019. 12. 26.	구세주
제038호	형사 사건관계인의 알권리 실태조사 및 개선방안	2019. 12. 27.	백상준
제039호	일본 아베내각의 안보정책 변화 분석과 시사점	2019. 12. 27.	박명희
제040호	제1차 - 제10차 한미방위비분담특별협정의 주요내용 분석 및 정책적 시사점	2019. 12. 31.	김도희
제041호	상장회사 관련 현행 법체계의 문제점과 개선과제	2019. 12. 31.	황현영
제042호	국세상담센터의 운영현황과 개선과제	2019. 12. 31.	문은희

호 수	제 목	발간일	집필진
제043호	공정거래 분야의 집단소송제 도입 방안	2019. 12. 31.	강 지원 조 영은
제044호	수용자 가족·자녀 지원을 위한 입법·정책 과제	2020. 05. 22.	허 민 속
제045호	국회 안전신속처리제의 운영현황과 개선과제	2020. 05. 30.	전 진 영
제046호	ILO 핵심협약의 비준현황과 과제	2020. 06. 24.	신 동 윤
제047호	철도 유희부지 활용도 제고를 위한 입법 및 정책과제	2020. 06. 30.	구 세 주
제048호	인구감소시대 지방중소도시의 지역재생 방안	2020. 06. 30.	김 예 성 하 혜 영
제049호	자동차보험 한방진료의 현황과 개선과제	2020. 07. 10.	김 창 호
제050호	지역건축안전센터의 운영 실태와 개선과제	2020. 08. 07.	김 예 성
제051호	아동학대 대응체계의 과제와 개선방향 -아동보호전문기관을 중심으로-	2020. 08. 13.	박 선 권
제052호	외교부 영사콜센터 운영실태와 개선과제	2020. 08. 28.	김 예 경
제053호	대통령제 정부의 초당적 내각 구성 사례와 시사점	2020. 09. 01.	허 석 재
제054호	국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색	2020. 09. 01.	김 종 갑 허 석 재
제055호	빅데이터 플랫폼의 운영 실태와 개선과제	2020. 09. 07.	정 준 화
제056호	형사사법공통시스템의 운영실태와 개선과제	2020. 09. 18.	박 혜 림
제057호	한반도 주변 경계미확정 구역에 대한 국제법적 쟁점과 대응과제	2020. 09. 21.	정 민 정
제058호	상속세 미술품 물납제도 도입을 위한 입법론적 검토	2020. 10. 07.	장 영 환
제059호	리쇼어링 기업 지원정책의 문제점 및 개선방안	2020. 10. 08.	김 종 규
제060호	2020 미국 대선 결과 분석	2020. 11. 26.	-
제061호	가정폭력 이혼 과정에서의 피해자 보호를 위한 입법과제 -자녀면접교섭을 중심으로-	2020. 12. 04.	허 민 속
제062호	기후변화 대응 도시홍수 대책	2020. 12. 21.	김 진 수
제063호	조선산업 친환경·스마트화 동향과 입법·정책과제	2020. 12. 23.	김 봉 주
제064호	에너지공급자 수요관리 투자사업 현황과 개선과제	2020. 12. 29.	박 연 수
제065호	공공임대주택 공급동향 분석과 정책과제	2020. 12. 30.	장 경 석 송 민 경
제066호	농어촌 등 교통소외지역의 교통서비스 강화 방안	2020. 12. 30.	박 준 환 김 규 호
제067호	디지털 사이니지(Digital Signage) 정책 평가와 개선과제	2020. 12. 30.	최 진 응
제068호	제20대 국회 입법활동 분석	2020. 12. 30.	전 진 영

호 수	제 목	발간일	집필진
제069호	데이터 경제 활성화를 위한 입법정책 방안	2020. 12. 31.	신 용 우
제070호	공유경제 활성화를 위한 법·제도 개선방안	2020. 12. 31.	김민창 박성용
제071호	기부금품 모집·사용제도 현황과 개선방향	2020. 12. 31.	이송림 한경석
제072호	법학전문대학원 교육 내실화를 위한 입법·정책 과제	2020. 12. 31.	김광현 이재영 최정인
제073호	일본의 국제 활동 확대와 한국의 대응방향	2020. 12. 31.	박명희
제074호	동북아 미세먼지 협력 : 현황과 과제	2020. 12. 31.	이혜경
제075호	1회용 포장재 재활용 활성화를 위한 보증금제도 도입 방안	2020. 12. 31.	김경민
제076호	공익신고자 보호제도 현황과 개선과제	2021. 03. 31.	김형진 박영원
제077호	온라인 플랫폼 공정화법 제정을 위한 입법·정책과제	2021. 05. 10.	최은진 강지원
제078호	아동사망 예방을 위한 아동사망검토 제도 도입방안	2021. 05. 20.	박선권
제079호	홈리스 청소년 지원 입법·정책과제 : 가정복지 프레임을 넘어	2021. 06. 04.	허민숙
제080호	재산세 제도의 현황과 쟁점	2021. 06. 17.	류영아
제081호	대안교육기관 관련 법령 및 쟁점과 입법적·정책적 개선과제	2021. 06. 30.	이덕남 최재은
제082호	지방도시계획위원회 운영현황과 개선과제	2021. 07. 13.	김예성
제083호	코로나19 대응을 위한 등교 확대 정책의 주요 쟁점 및 개선과제	2021. 08. 19.	이덕남 유지연 최재은
제084호	지방세 납세자보호관 운영현황과 개선과제	2021. 09. 29.	류영아
제085호	지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제	2021. 10. 19.	하혜영 김예성
제086호	주요국 의회 이해충돌 심사기구의 구성 및 운영 비교	2021. 10. 22.	전진영 최정인
제087호	전기사업의 디지털 전환을 위한 쟁점과 과제	2021. 10. 25.	유재국
제088호	혁신도시 발전지원센터 운영현황 및 향후과제	2021. 11. 08.	김예성
제089호	공공재정 환수제도의 현황과 개선과제	2021. 11. 15.	김형진
제090호	미국의 남중국해 정책에서 '남중국해 중재판정'의 의미와 시사점	2021. 11. 18.	정민정

호 수	제 목	발간일	집필진
제091호	입원적합성심사제도의 문제점과 개선방안 -법·제도의 설계·운영 및 효과성 분석을 중심으로-	2021. 11. 25.	이 만 우
제092호	하천수 사용허가 제도 현황 및 개선과제	2021. 12. 01.	김 진 수
제093호	국내 고등교육기관의 해외진출 현황과 과제	2021. 12. 02.	유 의 정 조 인 식
제094호	재활용환경성평가 운영실태와 개선과제	2021. 12. 03.	김 경 민
제095호	가명정보 결합전문기관 운영실태와 개선과제	2021. 12. 06.	박 소 영
제096호	농업환경관리제도 현황과 입법·정책과제	2021. 12. 07.	장 영 주 김 규 호 유 제 범
제097호	사이버침해대응센터 운영실태와 개선과제	2021. 12. 15.	최 정 민
제098호	군 인권 제도 현황과 개선과제	2021. 12. 16.	심 성 은
제099호	선거관리 실태와 개선과제 -투·개표 관리를 중심으로-	2021. 12. 20.	이 정 진
제100호	북한이탈주민 취약계층 지원정책 현황과 개선과제	2021. 12. 21.	이 승 열
제101호	스마트그린 산업단지 실태와 개선과제	2021. 12. 22.	전 은 경
제102호	녹색금융 활성화를 위한 정책금융의 역할과 입법과제	2021. 12. 24.	이 수 환
제103호	저성장 극복을 위한 규제개선 방안 -규제샌드박스를 중심으로-	2022. 02. 23.	황 인 옥 박 성 용
제104호	4차 산업혁명 시대, 일상의 디지털 전환이 초래한 사회갈등의 현황과 대응 방안	2022. 03. 29.	정 준 화
제105호	국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제	2022. 05. 12.	김 예 성 하 혜 영
제106호	제4차 「저출산고령사회 기본계획」의 문제점과 개선 방향 - 저출산 대응을 중심으로	2022. 05. 17.	박 선 권
제107호	투표용지 양식의 불평등성 논란과 쟁점: 정당 특권과 기호순번제 문제	2022. 05. 26.	허 석 재 송 진 미
제108호	지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화	2022. 06. 30.	류 영 아
제109호	미혼부모·한부모 자립지원 서비스 실태와 개선과제	2022. 08. 24.	허 민 속
제110호	제20대 대통령선거 분석	2022. 08. 26.	허 석 재 송 진 미
제111호	지방의회 의정활동 역량강화를 위한 교육훈련 운영실태 및 개선과제	2022. 09. 28.	하 혜 영 임 준 배
제112호	주거복지센터 운영현황 및 향후 과제	2022. 10. 27.	김 강 산

호 수	제 목	발간일	집필진
제113호	문화재 돌봄사업 운영실태와 개선과제	2022. 11. 14.	김 지 민
제114호	한국소비자원의 소비자분쟁조정 운영실태와 개선과제	2022. 11. 23.	최 은 진
제115호	공공보건의료지원단 운영실태와 개선과제	2022. 12. 05.	김 주 경
제116호	주요국 국민투표제도 비교와 시사점	2022. 12. 08.	오 창 룡
제117호	정부출연연구기관의 기술이전 운영실태와 개선과제	2022. 12. 14.	권 성 훈
제118호	지방자치단체 지역대학 지원 현황과 향후 과제	2022. 12. 21.	조 인 식
제119호	미국의 대북정책 결정과 국내 여론의 상관관계	2022. 12. 26.	이 승 열 허 석 재
제120호	범죄피해자 등 신변보호제도의 현황과 개선방안	2022. 12. 26.	김 광 현
제121호	우리나라 공공외교의 추진체계 현황과 개선과제	2022. 12. 27.	김 예 경
제122호	순환자원인정제도 운영실태와 개선과제	2022. 12. 27.	김 경 민
제123호	제8회 동시지방선거 중대선거구제 시범실시의 효과와 한계	2022. 12. 30.	이 정 진
제124호	미디어플랫폼 진흥정책의 평가와 개선과제에 대한 FGI 연구: 규제정책을 중심으로	2022. 12. 30.	최 진 응
제125호	성별공시제도 도입을 위한 과제-해외국가와 국내 비교를 중심으로	2022. 12. 30.	전 윤 정
제126호	웹접근성 품질인증제도 운영실태와 개선과제	2022. 12. 30.	김 나 정
제127호	국내외 자율주행자동차 관련 입법 동향과 쟁점 분석	2023. 04. 25.	박 준 환
제128호	출입국향 난민신청제도의 주요 쟁점과 개선방안	2023. 08. 08.	문 준 혁 조 규 범
제129호	2020년~2023년(상반기) 국회의 외교 관련 결의안 채택의 특징과 개선과제	2023.08.14.	정 민 정
제130호	법률의 합헌성 제고를 위한 입법절차 개선방안	2023.08.22.	김 선 화 김 보 람 원 시 연 장 경 석 오 창 룡 김 광 현 김 나 정 문 준 혁
제131호	동시입후보제 및 석패율제의 국내·외 입법 현황과 쟁점	2023. 10. 30.	허 석 재
제132호	국내·외 재난조사기구 현황과 시사점: 재난조사기구의 독립성·전문성 확보방안을 중심으로	2023. 10. 31.	배 재 현
제133호	인도-태평양 지역을 둘러싼 미·중 법률전의 평가와 우리의 과제	2023. 11. 16.	정 민 정

호 수	제 목	발간일	집필진
제134호	초고령사회 대응 장사(葬事)정책의 전환을 위한 입법과제	2023. 11. 20.	원시연
제135호	지방재정조정제도의 현황 및 향후 과제: 지방교부세를 중심으로	2023. 11. 22.	류영아
제136호	민사소송절차 선진화를 위한 디스커버리 제도 도입에 관한 조사	2023. 12. 01.	류호연
제137호	초고령사회 대응 「노인복지법」의 현황과 개선과제	2023. 12. 12.	원시연
제138호	국회세종의사당 시대, 어떻게 준비할 것인가?	2023. 12. 13.	전진영 오창룡
제139호	상공인 사회안전망 현황과 확대 방안 -자영업자 고용보험을 중심으로	2023. 12. 18.	박총렬
제140호	금산분리 완화 관련 공정거래법 발의안의 동향과 쟁점	2023. 12. 21.	최은진 박미영
제141호	연동형 혼합선거제의 운영 현황과 작동 조건	2023. 12. 22.	허석재
제142호	UN과 EU 제재 비교와 우리나라에 대한 시사점	2023. 12. 26.	심성은
제143호	개인정보 전송요구권의 위험요소와 마이데이터의 발전 방향	2023. 12. 26.	김형진
제144호	인터넷 투표제도 쟁점과 도입 방향	2023. 12. 26.	송진미 오창룡
제145호	일본 기시다 내각 외교안보정책의 특징과 시사점	2023. 12. 27.	박명희
제146호	인구감소 적시 대응을 위한 출산율·이동률별 인구변화(2023-2123)	2023. 12. 29.	유재국 박선권
제147호	20~30대 여성의 고용·출산 보장을 위한 정책방향	2023. 12. 29.	전윤정
제148호	방송사업자간 흡소평송출수수료 갈등요인과 과제	2023. 12. 29.	최진응
제149호	탈 플라스틱 사회를 위한 입법·정책 방안	2023.12.29	이동영
제150호	한·일 대륙붕 공동개발체제 종료 대비방안	2024. 04. 24.	정민정
제151호	기회발전특구 활성화를 위한 지방재정 지원 방안	2024. 06. 28.	류영아
제152호	감춰진 피해자들: 미성년 친족성폭력 피해자 특별지원 보호시설 지원업무 실태 및 개선과제	2024. 07. 18.	허민숙
제153호	조세불복제도 개편방안 - 납세자 권리구제와 자율적 행정통제 기능의 효율성 제고를 위해 -	2024.07.22.	임재범

호 수	제 목	발간일	집필진
제154호	프랑스 인구위기의 사회적 구성 및 가족정책의 시사점	2024.09.25.	박 선 권
제155호	제22대 국회의원선거 분석: 선거과정과 투표결과를 중심으로	2024.11.18.	허 석 재 송 진 미
제156호	제21대 국회 입법활동 분석	2024.12.19.	전 진 영 김 현 아
제157호	제22대 국회의원선거 분석: 공약과 정책 요인을 중심으로	2024.12.20.	송 진 미 김 현 아
제158호	사회경제적 변화에 대응하는 합리적 벌금형의 입법 방안 - 종액벌금제의 유지를 전제로 -	2024.12.23.	김 광 현
제159호	연성법(Soft law)의 활용 및 통제를 위한 입법방안 - 개인정보 보호 가이드라인·안내서·매뉴얼을 중심으로	2024.12.24.	김 형 진
제160호	회사법체계의 합리적 정비 방안	2024.12.24.	이 수 진
제161호	성매매 수요차단 및 피해자 보호 강화를 위한 개선 방안	2024.12.30.	전 윤 정
제162호	인공지능의 내재적 위험과 입법·정책 과제 - 데이터·기술·이용자를 중심으로 -	2024.12.31.	정 준 화
제163호	국제질서 패러다임 변화와 한반도 평화와 도전: 주요국 정책 기조와 전망	2024.12.31.	김 도 희 이 승 열 김 예 경 박 명 희 심 성 은
제164호	친밀한 관계 살인의 해부 : 가정폭력 사망검토제 도입을 위한 입법·정책 과제	2025.03.25.	허 민 속
제165호	북한 엘리트 내 권력구조의 변화와 시사점 : 최룡해 비공식조직의 공식조직 장악을 중심으로	2025.04.10.	이 승 열
제166호	주요국의 부동산 가격공시제도 운영 현황 및 시사점	2025.04.22.	장 경 석
제167호	지방공무원 기준인건비 제도 운영실태 및 개선과제	2025.06.30.	류 영 아
제168호	“고립·은둔·고독의 대한민국”, 사회적 연결 회복을 위한 입법·정책 과제	2025.10.01	정 용 제
제169호	지방소멸 대응책, 생활인구 제도의 성공 과제 : 지역 방문 넘어 체류·정주로 재설계	2025.10.13	하 혜 영

## NARS 입법·정책 제170호

발 간 일 2025년 10월 26일  
발 행 이관후 국회입법조사처장  
편 집 사회문화조사실 보건복지여성팀  
발 행 처 국회입법조사처  
서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
TEL 02·6788·4720  
인 쇄 (주)케이에스엔세이션 (TEL 02·761·0031)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지([www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr)) '연구 보고서'에 게시되어 있습니다.
4. <열린국회정보([open.assembly.go.kr](http://open.assembly.go.kr))-보고서·발간물>에서 국회의 각 입법지원 조직에서 발간하는 보고서와 발간물 원문 내용을 확인하실 수 있습니다.

ISSN 2586-5668  
발간등록번호 31-9735042-001873-14

© 국회입법조사처, 2025

## NARS 입법정책

주요입법 및 정책에 관한 주제를  
심도있게 분석하여 대안을 제시하는 보고서로  
수시 발간되고 있습니다.

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)  
Tel. 02-6788-4510(代) [www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr)

