



제439회 국회 (정기회)  
제2차 법제사법위원회

# 출입국관리법 일부개정법률안 및 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈미등록 이주아동 체류 허용 및 지원〉

- 이용우의원 대표발의(의안번호 제2212637호)
- 이용우의원 대표발의(의안번호 제2212642호)

2025. 9.

법 제 사 법 위 원 회  
수석전문위원 심 정 희

# 목 차

|                        |    |
|------------------------|----|
| I . 제안경위 .....         | 1  |
| II . 제안이유 및 주요내용 ..... | 1  |
| III . 검토의견 .....       | 3  |
| 1. 개정안의 내용 .....       | 8  |
| 2. 외국인 미등록 아동 개요 ..... | 12 |
| 3. 개정안의 검토 .....       | 14 |

## I. 제안경위

### 1. 출입국관리법 일부개정법률안

가. 발 의 자: 이용우의원 등 10인

나. 발 의 일: 2025. 9. 3.

다. 회 부 일: 2025. 9. 4.

### 2. 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안

가. 발 의 자: 이용우의원 등 11인

나. 발 의 일: 2025. 9. 3.

다. 회 부 일: 2025. 9. 4.

## II. 제안이유 및 주요내용

### 1. 출입국관리법 일부개정법률안(이용우의원안)

본인의 선택과 관계없이 어렸을 때부터 우리나라에서 장기간 체류한 미등록 이주아동들은 체류자격 부존재로 언제든지 부모의 나라로 추방될 불안에 처해 있고, 교육·의료에 대한 접근도 어려운 상황임. 2023년 말 법무부 출입국통계연보에 공식 집계된 19세 이하 미등록 이주아동의 수는 6,169명에 달하며, 시민사회에서는 국내 미등록 이주아동을 1~2만여 명까지 추산하는 상황임.

장기체류 미등록 이주아동들은 우리나라의 교육과정과 언어, 풍습,

문화, 생활환경 속에서 성장해 왔고 우리나라에서 사회적 기반을 형성하고 있으며, 사실상 우리 국민에 준하는 정체성이 형성되어 있어 현실적으로 부모의 나라로 돌아가기 어려운 실정임. 특히 다수의 미등록 이주아동들은 출생 또는 입국 당시 체류자격 부존재의 의미와 효과를 충분히 이해하고 자발적 의사결정을 할 수 있는 연령이 아니었으므로, 미등록의 책임이 이주아동에게 있지 않다는 것은 자명한 사실임.

또한, 우리나라의 교육과정 속에서 성장 중인 장기체류 미등록 이주아동을 부모의 나라로 강제추방할 경우 아동의 학습권이 현저히 침해되는 문제가 있음.

이러한 이유로 유엔 이주노동자권리위원회와 유엔 아동권리위원회는 2017년 11월 “국가는 목적국에서 출생하였거나 장기간 체류한 미등록 이주아동이 가족 구성원과 체류할 수 있도록 허용하는 법률·정책·관행을 통해 아동 최상의 이익과 가족결합권을 보장해야 한다”는 내용이 포함된 공동논평을 발표한 바 있음.

우리 국가인권위원회도 2020년 3월 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해를 인정하고, 아동 최상의 이익을 고려한 체류자격 부여제도 마련을 권고한 바 있음.

해당 사건에서 법무부는 “현행법은 강제퇴거명령을 받은 외국인이 이의신청을 한 경우 대한민국에 체류하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되면 체류를 허가할 수 있도록 하고 있다(제61조)”고 주장하였으나, 국가인권위원회는 “이의신청은 강제퇴거명령을 받은 후 당사자의

신청에 의해 진행되는 절차일 뿐이고, ‘체류하여야 할 특별한 사정’에 대한 공개적이고 구체적인 기준이 없어 예측 가능성이 매우 낮을 뿐만 아니라 실제로 인정된 경우도 극히 소수”라는 점을 들어 이주아동의 헌법상 행복추구권 등 침해를 인정하였음.

이에 법무부는 2021년 4월 일정 요건을 만족하는 국내 출생 장기체류 미등록 이주아동과 그 부모의 체류를 한시적으로 허용하는 조건부 구제대책을 발표하였고, 2022년 1월에는 그 적용 대상을 국내에서 출생하지 않은 장기체류 미등록 아동에게도 일정 조건 하에 확대하였음.

그러나 해당 대책은 2025년 3월 31일까지로 일몰 시한이 있었으며, 법무부는 일몰이 임박한 시점에서도 제도 계속에 대한 계획을 밝히지 않다가 일몰 11일 전에 이르러 비로소 연장 방안을 발표하였고, 해당 방안도 2028년 3월 31일까지로 또다시 일몰 시한을 정하여, 향후 장기체류 미등록 이주아동의 인권침해 재발이 우려되는 상황임.

한편, 현재 시행 중인 법무부의 구제대책 시행 결과 장기체류 미등록 이주아동과 그 부모에게 한시적 체류를 허용하더라도 현행법은 아동의 부모에게 1인당 최대 3천만 원에 달하는 거액의 범칙금을 부과하도록 되어 있어, 부모가 생계위협을 이유로 체류자격 부여신청을 망설이는 경우가 빈번하다는 현실적 문제가 지적되어 왔음.

이러한 이유로 2022년 1월 법무부는 한시적으로 범칙금의 30%만을 부과하는 이른바 ‘감경조치’도 구제대책에 포함한 바 있으나, 감경된 금액도 1인당 수백만원 대에 달하여, 생계가 어려운 이주배경가정에서

현실적으로 납부를 기대하기 힘들다는 지적이 계속되고 있음.

장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 문제는 「유엔아동권리협약」에 따른 아동 최상의 이익을 고려해야 하며, 자신의 의사와 관계 없이 우리나라에서 성장한 사람을 자발적 선택으로 입국한 외국인들과 동일하게 간주하는 것은 형평에도 맞지 않음. 이에 국가인권위원회의 권고에 따라 법률상 체류자격 부여 제도를 마련하여 이주아동의 인권을 보호하고 국제적·사회적 갈등을 방지하며, 아동의 부모가 범칙금 납부 부담과는 별개로 체류자격을 신청할 수 있는 현실적 여건을 조성하여 유엔 아동권리위원회 논평에 따른 미등록 이주아동의 가족결합권을 보장하려는 것임.

## 주요내용

- 가. 국가인권위원회의 권고와 유엔 아동권리위원회의 논평에 따라 현재 시행 중인 법무부의 ‘장기체류 미등록 이주아동 체류자격 부여’ 제도의 법률상 근거를 마련하고 한시적 일몰 규정 없이 상시적으로 운영하도록 함(안 제23조의2 신설 등).
- 나. 이 법 위반 시의 통고처분에 따른 범칙금의 면제사유(재량)에 ‘가족관계의 유지’와 ‘아동 최상의 이익’을 추가하여, 범칙금을 면제하거나 법무부령에 따라 금액을 감경하는 때에 이를 고려할 수 있는 근거를 마련함(안 제103조제2항).
- 다. 이 법 위반 시의 통고처분에 따른 범칙금은 5년(외국인은 체류

기간 중 5년)의 범위 내에서 납부기일을 연기하거나 분할납부할 수 있도록 함(안 제102조의3 신설).

라. 법무부, 지방출입국·외국인관서의 장, 기타 법무부장관이 정하는 관계 기관의 장 등은 이 법 공포 후 제도의 시행 및 그 시행의 홍보 등에 필요한 준비행위를 할 수 있도록 함(안 부칙 제4조).

## 2. 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안(이용우의원안)

현행법은 영주권자, 난민, 결혼이민자와 그 자녀 등 여러 외국인 집단에 대한 처우를 규정하고 있으나, 재한외국인이 아닌 미등록 이주아동에 대한 지원 및 보호 규정은 부재한 상황임.

미등록 이주아동은 본인의 의사와 관계없이 대한민국에서 출생하였거나 어렸을 때 대한민국에 입국하여 살아가는 경우가 많음. 특히 장기체류 미등록 이주아동은 우리나라의 교육과정과 언어, 풍습, 문화, 생활환경 속에서 성장해 왔고 우리나라에서 사회적 기반을 형성하고 있으며, 사실상 우리 국민에 준하는 정체성이 형성되어 있어 재한외국인보다도 보호의 필요성이 높은 상태이나, 체류자격 부존재로 언제든지 부모의 나라로 추방될 불안에 처해 있고 교육·의료에 대한 접근도 어려운 상황임.

또한, 우리나라의 교육과정 속에서 성장 중인 미등록 이주아동을 부모의 나라로 강제추방할 경우 아동의 학습권이 침해되는 문제가 있음.

교육부와 법무부에 따르면 외국인등록번호 없이 초·중·고교에 재학 중인 학생은 2022년 기준 3,000여 명이며, 시민사회에서는 국내 미등록 이주아동을 2만여 명으로 추산하는 상황임.

이러한 이유로 유엔 이주노동자권리위원회와 유엔 아동권리위원회는 2017년 11월 “국가는 목적국에서 출생하였거나 장기간 체류한 미등록 이주아동이 가족 구성원과 체류할 수 있도록 허용하는 법률·정책·관행을 통해 아동 최상의 이익과 가족결합권을 보장해야 한다”는 내용이 포함된 공동논평을 발표한 바 있음.

우리 국가인권위원회도 2020년 3월 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해를 인정하고, 아동 최상의 이익을 고려한 체류자격 부여제도 마련을 권고한 바 있음.

이에 법무부는 장기체류 미등록 이주아동과 그 부모를 대상으로 ‘외국인 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여’ 구제대책을 2025년 3월 31일까지 한시적으로 시행하고 있으나, 미등록 이주아동의 보호와 지원에 관한 근본적인 법적 체계는 미비한 상황임.

특히 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 공무원의 통보의무로 인해 미등록 이주아동이 꼭 필요한 공적 지원을 받는 데에도 제약을 받을 우려가 있어, 이에 대한 대책 마련도 필요함.

이에 국가인권위원회의 권고에 따라 미등록 이주아동 및 미등록 이주아동으로서 성인이 된 외국인이 적법하게 체류자격을 획득하여 재한외국인이 될 수 있는 경로를 차단하지 아니하고 단계적 여건을 마

련하며, 이를 위해 국가 및 지방자치단체로 하여금 이들이 한국 사회에 안정적으로 적응할 수 있도록 필요한 조치를 할 수 있는 근거 등을 정비하여 기본권보장을 위한 법적 체계를 마련하려는 것임.

## 주요내용

가. 국가 및 지방자치단체가 미등록 이주아동에 대하여 필요한 경우 적법한 절차에 의하여 이 법에 따른 재한외국인이 될 수 있도록 지원하고 대한민국 사회에 안정적으로 적응할 수 있게 조치할 수 있도록 함(안 제17조의2제1항 신설).

나. 국가 및 지방자치단체가 미등록 이주아동에 대하여 제12조제1항에 따른 지원(결혼이민자 및 그 자녀에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화 교육, 보육 및 교육 지원, 의료 지원 등)을 할 수 있도록 함(안 제17조의2제2항 신설).

다. 미등록 이주아동에 대한 지원 시 국적 또는 체류자격 보유 여부에 따라 아동을 차별하지 못하도록 함(안 제17조의2제3항 신설).

라. 국가 및 지방자치단체로 하여금 공무원에게 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 통보의무를 면제하도록 관련 법령의 타당성을 주기적으로 검토하여 개선 등의 조치를 하도록 함(안 제17조의2제4항 신설).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 개정안의 내용

2건의 개정안은 체류자격을 가지지 못하고 대한민국에 체류하고 있는 이른바 장기체류 미등록 이주아동에 대해 체류자격을 부여할 수 있는 특칙을 규정하면서, 대한민국 사회에서 안정적으로 적응할 수 있도록 범칙금의 연기·분할 납부, 통고처분 면제 사유 추가, 보육·교육 지원 및 공무원의 강제퇴거대상자 통보의무 면제 등 필요한 조치를 취할 수 있는 근거를 「출입국관리법」과 「재한외국인 처우 기본법」에 마련하려는 내용임.

##### (1) 출입국관리법 일부개정법률안(이용우의원안)

| 현행                 | 개정안                                                                                                                                                                                   |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>&lt;신 설&gt;</u> | <u>제23조의2(장기체류 이주아동 등에 대한 특칙) ① 법무부장관은 제10조에 따른 체류자격을 가지지 못하고 대한민국에 체류하고 있거나 체류하였던 외국인으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 체류자격 부여를 신청하는 경우에는 제23조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 체류자격을 부여할 수 있다.</u> |

|                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제31조(외국인등록) ①·② (생략)</p> <p>③ 제23조에 따라 체류자격을 받</p> | <p>1. 18세가 되기 전까지의 기간 중 6년 이상 국내에서 체류하고 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람</p> <p>가. 국내의 학교(「초·중등교육법」·「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 재학 중인 사람</p> <p>나. 국내의 학교를 졸업한 사람</p> <p>다. 국내의 학교를 중퇴한 사람 중 법무부령으로 정하는 사람</p> <p>2. 제1호에 해당하는 사람이 24세 이하인 경우에는 그 사람의 부모</p> <p>3. 그 밖에 제1호에 해당하는 사람의 성장환경 또는 가족관계를 고려하여 체류자격을 부여할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람</p> <p>② 제1항에 따른 체류자격 부여의 심사기준은 법무부령으로 정한다.</p> <p>제31조(외국인등록) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ 제23조 또는 제23조의2-----</p> |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>는 사람으로서 그 날부터 90일을 초과하여 체류하게 되는 사람은 제1항 각 호 외의 부분 본문에도 불구하고 체류자격을 받는 때에 외국인등록을 하여야 한다.</p> <p>④·⑤ (생략)</p> <p>&lt;신설&gt;</p>    | <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>④·⑤ (현행과 같음)</p> <p>제102조의3(범칙금의 연기·분할납부) 지방출입국·외국인관서의장은 5년의 범위 내(다만, 체류자격을 가진 외국인의 경우에는 체류기간 중 5년의 범위 내)에서 제102조제1항에 따른 통고처분을 받은 자가 납부할 범칙금의 납부기일을 연기하거나 범칙금을 분할하여 납부하게 할 수 있다.</p> |
| <p>제103조(범칙금의 양정기준 등) ① (생략)</p> <p>② 법무부장관은 출입국사범의 나이와 환경, 범 위반의 동기와 결과, 범칙금 부담능력, 그 밖의 정상을 고려하여 제102조제1항에 따른 통고처분을 면제할 수 있다.</p> | <p>제103조(범칙금의 양정기준 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② -----나<br/>이와 환경, 가족관계의 유지, 아동 최상의 이익-----<br/>-----<br/>-----</p>                                                                                                                                             |

(2) 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안(이용우의원안)

| 현행   | 개정안                 |
|------|---------------------|
| <신설> | 제17조의2(미등록 이주아동에 대한 |

특칙) ① 국가 및 지방자치단체는 체류자격을 받지 아니하고 대한민국에서 거주하고 있는 18세 미만의 외국인(이하 이 조에서 “미등록 이주아동”이라 한다)이 「출입국관리법」에 따라 체류자격을 취득하여 재한외국인이 될 수 있도록 지원하고 대한민국 사회에 안정적으로 적응할 수 있도록 필요한 조치를 할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 목적을 달성하기 위하여 미등록 이주아동에게 제12조제1항에 따른 지원을 할 수 있다.

③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따른 지원을 하는 경우 국적 또는 체류자격 보유 여부에 따라 아동을 차별하여서는 아니 된다.

④ 국가 및 지방자치단체는 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우 제2항에 따른 지원을 수행하는 공무원에게 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 통보의무를 면제하도록 관련 법령의 타당성을 주기적으로 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

## 2. 외국인 미등록 아동 개요

「출입국관리법」에 따르면 입국하려는 외국인은 대한민국에 체류할 수 있는 기간이 제한되는 일반체류자격이나 영주자격을 가져야 하고, 일반체류자격은 90일 이내의 관광, 방문 등을 목적으로 하는 단기체류자격과 유학, 연수, 결혼 등의 목적으로 90일 초과하여 법무부령으로 정하는 체류기간의 상한 범위에서 거주할 수 있는 장기체류자격으로 구분되며, 외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위에서 체류할 수 있음<sup>1)</sup>.

현행 출입국 법령 체계에서 발생하는 적법한 체류자격이 없는 외국인은 체류자격위반자, 체류기간도과자, 밀입국자, 유효한 체류자격 소지자이나 체류조건을 위반한 자<sup>2)</sup> 등이 있고, 외국인 미등록 아동은 통상적으로 부모의 체류 지위에 파생되어 발생하는 것으로, 부모가 적법한 체류자격이 없는 상태에서 아동이 출생한 경우나 부모가 합법적으로 입국했으나 사후에 체류 자격이 만료 또는 상실됨에 따라 아동도 함께 체류자격을 잃고 미등록 상태가 되는 등의 경우가 존재함.

---

1) 「출입국관리법」 제10조(체류자격) 입국하려는 외국인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 체류자격을 가져야 한다.

1. 일반체류자격: 이 법에 따라 대한민국에 체류할 수 있는 기간이 제한되는 체류자격
2. 영주자격: 대한민국에 영주(永住)할 수 있는 체류자격

제10조의2(일반체류자격) ① 제10조제1호에 따른 일반체류자격(이하 “일반체류자격”이라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 단기체류자격: 관광, 방문 등의 목적으로 대한민국에 90일 이하의 기간(사증면제협정이나 상호주의에 따라 90일을 초과하는 경우에는 그 기간) 동안 머물 수 있는 체류자격
2. 장기체류자격: 유학, 연수, 투자, 주재, 결혼 등의 목적으로 대한민국에 90일을 초과하여 법무부령으로 정하는 체류기간의 상한 범위에서 거주할 수 있는 체류자격

제17조(외국인의 체류 및 활동범위) ① 외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위에서 대한민국에 체류할 수 있다.

2) 예컨대, 국내 유학을 목적으로 사증(D계열)을 발급받은 외국인이 체류자격을 위반하여 국내에서 취업을 하는 경우에도 불법체류외국인에 해당할 수 있음.

외국인 미등록 아동의 정확한 규모에 대해서는 현재 접근가능한 자료가 확인되지 않고 있으나 법무부의 통계자료를 원용하면, 2025년 말 기준으로 전체 불법체류 외국인 357,598명 중 19세 이하의 불법체류 외국인은 4,402명으로 전체의 1.2% 수준인 것으로 나타나고, 최근 5년간 연평균 불법체류 외국인의 규모가 395,753명인 것으로 볼 때 미등록 아동도 연평균 약 4,750명 수준일 것으로 추측되며, 확인되지 않는 불법체류 외국인을 감안하면 실제 규모는 이보다 더 많을 것으로 예상됨.

### [불법체류외국인 연도별 불법체류율 증감 추이]

(단위: 명)

| 연 도   | 총 체류<br>외국인 | 불법체류외국인 |         |       |         | 불 법<br>체류율 |
|-------|-------------|---------|---------|-------|---------|------------|
|       |             | 소 계     | 등 록     | 거 소   | 단 기     |            |
| 2021년 | 1,956,781   | 388,700 | 125,022 | 1,427 | 262,251 | 19.9%      |
| 2022년 | 2,245,912   | 411,270 | 138,013 | 3,725 | 269,532 | 18.3%      |
| 2023년 | 2,507,584   | 423,675 | 137,954 | 2,034 | 283,687 | 16.9%      |
| 2024년 | 2,650,783   | 397,522 | 134,580 | 2,124 | 260,818 | 15.0%      |
| 2025년 | 2,783,247   | 357,598 | 128,813 | 2,757 | 226,028 | 12.8%      |
| 연평균   | 2,428,861   | 395,753 | 132,876 | 2,413 | 260,463 | 16.58%     |

\* 자료: 법무부 출입국·외국인정책 통계월보(2026년 4월호 재구성)

### [연령별 불법체류 외국인 현황(2025년 말 기준)]

(단위: 명)

| 계       | 19세 이하 | 20-29세 | 30-39세  | 40-49세 | 50-59세 | 60세 이상 |
|---------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| 357,598 | 4,402  | 67,011 | 127,312 | 93,047 | 47,968 | 17,858 |

\* 자료: 2025 법무부 출입국·외국인정책 통계연보(2026.6.30.발간)

한편 현행 「재한외국인 처우 기본법」에 따르면, 국가 및 지방자치단체는 결혼이민자 및 그 자녀의 대한민국 사회 적응을 위해 국어교육, 한국 제도·문화 교육, 자녀의 보육·교육·의료 지원 등을 규정하고 있으며, 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대해서도 동일하게 지원하도록 규정하고 있음<sup>3)</sup>.

### 3. 개정안의 검토

#### 가. 장기체류 미등록 이주 아동에 대한 체류자격 부여 및 지원

출입국관리법 개정안 제23조의2는 법무부장관이 체류자격을 갖지 못한 외국인 중 18세가 되기 전까지 6년 이상 대한민국에 체류하고 국내 학교에 재학 또는 졸업한 24세 이하 자녀와 그 부모 등에게 체류자격을 부여할 수 있게 하려는 것임.

또한, 재한외국인 처우 기본법 개정안 제17조의2는 국가 및 지방자치단체가 체류자격을 받지 아니하고 대한민국에서 거주하고 있는 18세 미만 외국인이 출입국관리법에 따른 체류자격을 취득하여 재한외국인이 될 수 있도록 지원하고 대한민국 사회에 안정적으로 적응할 수 있도록 필요한 조치를 할 수 있게 하려는 것임.

---

3) 「재한외국인 처우 기본법」 제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우) ① 국가 및 지방자치단체는 결혼이민자에 대한 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 결혼이민자의 자녀에 대한 보육 및 교육 지원, 의료 지원 등을 통하여 결혼이민자 및 그 자녀가 대한민국 사회에 빨리 적응하도록 지원할 수 있다.

② 제1항은 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 준용한다.

③ 국가와 지방자치단체는 제1항의 결혼이민자 및 그 자녀와 제2항의 재한외국인 및 그 자녀에 대하여 건강검진을 실시할 수 있다.

2020년 국가인권위원회는 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해 진정사건에 대해서, 장기체류 미등록 이주아동에 대한 무조건적인 강제퇴거를 중단하고, 이들이 국내에 지속적인 체류를 원할 시 체류자격을 신청하여 심사 받을 수 있는 제도를 마련하며, 제도마련 이전이라도 가용절차를 활용하여 체류자격 부여 여부를 적극 심사할 것을 법무부장관에게 권고한 바 있음<sup>4)</sup>.

또한, 앞선 2017년 법원은 부친의 체류자격 상실에 따라 동반 체류자격을 상실한 자녀들에 대한 강제퇴거명령 및 보호명령처분 사건에 대해서, 경제적, 사회적, 문화적 기반은 대한민국에만 형성되어 있는 외국인 원고에 대하여 원고의 불법체류나 불법취업 상태가 부모의 과실에 기한 것일 뿐 스스로 불법을 저질러서 발생한 것은 아니므로, 원고를 강제로 퇴거시킬 정도의 '반사회성'이 원고에게 있다고 볼 수 없다고 보아 강제퇴거명령 등을 취소한 바 있음<sup>5)</sup>.

이에 개정안은 미등록 이주아동의 체류자격 문제는 본인의 귀책으로 발생하기보다는 부모 체류자격 불비에 종속된 것에 기인하는 특성을 갖고 있어서 반사회적인 이유로 강제퇴거의 대상이 되는 외국인<sup>6)</sup>과는 차별화하여 접근할 필요가 있다는 점에 착안하여, 이들에 대한 체류자격을 법제화함으로써 최소한의 인권을 보장함과 동시에 한국사회의 구성원으로

4) 인권위, 장기체류 미등록 이주아동 체류자격 부여제도 마련해야, 법무부장관에게 아동 최상의 이익을 고려한 제도마련 권고(2020.5.6.보도자료)

5) 청주지방법원, 강제퇴거명령 및 보호명령 취소(2017구합2276)

6) 「출입국관리법」 제46조는 입국금지사유에 해당함에도 입국한 자, 외국인등록의무를 위반한 자, 금고 이상의 형을 선고받고 석방된 자 등 반사회적인 사유로 강제퇴거의 대상이 되는 외국인을 상세히 규정하고 있음.

포용할 수 있는 기반을 제공한다는 측면에서 볼 때 타당한 측면이 있음.

특히 앞서 살펴본 판례에서 법원은 “대한민국에서 출생하였다가 그 부모가 체류자격을 상실함으로써 체류자격을 잃게 된 사람에 대한 인권적·인도적·경제적 관점에서의 전향적 접근이 필요”하며, “무작정 다른 나라로 나가라고 내쫓는 것은, 인간의 존엄성을 수호하고 생존권을 보장하여야 할 문명국가의 헌법정신에 어긋난다.”고 판시한 점을 고려할 때, 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여를 위한 다양한 방안에 대한 논의가 필요한 시점이라 점에서 의미가 존재한다고 볼 수 있음.

다만, 법무부는 장기체류 미등록 이주아동의 인권적 차원의 필요성은 인정하면서도 체류자격을 명시적으로 법제화하는 것은 정부가 불법체류를 공식적이고 영구적으로 합법화하는 것을 의미한다는 점에서 불법체류자 증가 및 이로 인한 부작용이 우려된다는 의견을 제시하고 있음.

특히 개정안에 따라 국내 학교에 재학한 사실 등으로 체류자격을 부여하면 자녀가 24세가 될 때까지 부모도 함께 체류자격을 부여받을 수 있다는 측면에서 불법체류자들에게 영구적인 구제에 대한 기대심리를 유발하여 추가적인 신규유입에 대한 우려가 있음을 밝히면서, 입법적인 해결보다는 현행과 같이 「국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 방안」<sup>7)</sup>과 같은 이민정책적 차원으로 접근하는 것이 바람직하

---

7) 「법무부, 외국인 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 대상 대폭 확대」, 법무부 보도자료(2022.1.20.) 「법무부, 「국내 성장 기반 외국인 청소년」에 대한 교육권 보장 연장 및 취업·정주 방안 발표」 법무부 보도자료(2025.3.20.) 중 2. 「국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 방안」 3년 연장(- '25. 3. 31. 종료 예정이던 제도를 '28. 3. 31.까지 연장 시행 -) 참조

다는 입장을 제시하고 있다는 점도 함께 고려할 필요가 있음.

또한, 재한외국인 처우 기본법 개정안 제17조의2에 따른 지원과 관련하여, 현행법이 합법적으로 체류하고 있는 재한외국인에 대한 사회적응 및 정착지원을 규정하려는 취지라는 측면에서 볼 때, 개정안의 내용은 체류자격이 없는 외국인의 체류를 공식적으로 인정하는 결과를 초래할 수 있다는 우려를 제기하고 있음.

결국 장기체류 미등록 이주아동에 대한 인권 보장, 우리사회의 구성원으로 포용하려는 측면과 불법체류자 증가 및 이로 인한 부작용 우려의 측면 등 제반 여건을 종합적으로 고려하여 이들에 대한 체류자격 부여를 조화롭게 운영할 입법정책적 결정이 필요할 것으로 보임.

#### 나. 통고처분 면제 사유 추가 및 범칙금 납부 연기·분할

현행 출입국관리법은 지방출입국·외국인관서의 장이 출입국사범에 대한 조사 결과 범죄의 확증을 얻었을 때에는 이유를 적어 서면으로 벌금에 상당하는 금액(범칙금)을 납부하도록 하는 통고처분을 규정하고, 법무부장관은 출입국사범의 나이와 환경, 법 위반 동기·결과 등 정상을 고려하여 통고처분을 면제할 수 있도록 규정하고 있음<sup>8)</sup>.

---

8) 「출입국관리법」 제102조(통고처분) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 출입국사범에 대한 조사 결과 범죄의 확증을 얻었을 때에는 그 이유를 명확하게 적어 서면으로 벌금에 상당하는 금액(이하 “범칙금”이라 한다)을 지정한 곳에 낼 것을 통고할 수 있다.

② 지방출입국·외국인관서의 장은 제1항에 따른 통고처분을 받은 자가 범칙금(犯則金)을 임시납부하려는 경우에는 임시납부하게 할 수 있다.

③ 지방출입국·외국인관서의 장은 조사 결과 범죄의 정상이 금고 이상의 형에 해당할 것으로 인정되면 즉시 고발하여야 한다.

④ 출입국사범에 대한 조사에 관하여는 제47조부터 제50조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 용의자 신문조서는 「형사소송법」 제244조에 따른 피의자신문조서로 본다.

출입국관리법 개정안 제103조는 통고처분 면제 사유에 “가족관계의 유지, 아동 최상의 이익<sup>9)</sup>”을 추가하여 장기체류 미등록 이주아동과 그 부모에게 부과되는 범칙금을 면제할 수 있는 근거를 마련함으로써, 이들의 인권을 보다 두텁게 보호하려는 것으로 타당한 입법조치라 할 것임.

특히 법무부는 현행법에 “나이와 환경”이 규정되어 있어 대상자가 아동인지 여부(나이), 가족관계 유지 여부(환경) 및 아동에게 최선이 되는 방향인지 여부(그 밖의 정상) 등을 고려하여 실무적으로 통고처분을 면제하고 있는 것으로 밝히고 있어, 개정안의 입법 시 장기체류 미등록 가족에 대한 통고처분 면제 사유를 보다 명확히 하는 효과를 가져올 것으로 예상됨.

한편, 통고처분에 의한 범칙금은 형사처벌 대상 중 그 정도가 가벼운 일정한 범죄행위(범칙행위)에 대해 행정청이 금전적 납부를 통고하고, 그 통고를 받은 자가 기한 내에 납부하면 해당 범칙행위에 대해 공소를 제기하지 않는 것을 전제로 하는 금전벌에 해당되며, 통고처분의 대상이 되는 범칙행위는 「경범죄 처벌법」상 쓰레기투기, 음주소란 등 경미한 위반행위나 「도로교통법」상 신호위반, 과속 등 운전 중 발생하는 법규 위반행위 등이고 개별 법률에서 규정되어 있음.

---

제103조(범칙금의 양정기준 등) ① 범칙금의 양정기준(量定基準)은 법무부령으로 정한다.

② 법무부장관은 출입국사범의 나이와 환경, 법 위반의 동기와 결과, 범칙금 부담능력, 그 밖의 정상을 고려하여 제102조제1항에 따른 통고처분을 면제할 수 있다.

9) “아동의 최상의 이익(Best Interests of the Child)”은 유엔아동권리협약((UN Convention on the Rights of the Child)) 제3조제1항에서 “공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국 또는 입법기관 등이 실시하는 아동과 관련된 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.”에서 유래한 것으로 알려져 있으며, 우리나라 「아동복지법」 제2조제3항에서도 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 할 것을 명문화하고 있음.

출입국관리법 개정안 제102조의3은 지방출입국·외국인관서의 장으로 하여금 5년의 범위 내(다만, 체류자격을 가진 외국인의 경우에는 체류기간 중 5년 범위 내)에 범칙금의 납부 기일을 연기하거나 분할납부가 가능하도록 규정하여, 경제적인 능력을 고려하면서 최소한의 인간다운 삶을 보장함과 동시에 범칙금 납부를 유도하려는 취지로 이해됨.

다만, 법무부는 범칙금의 유예나 분할납부를 허용하는 것은 위반행위에 대한 제재를 신속·간이하게 종결하려는 범칙금 제도의 취지에 맞지 않고<sup>10)</sup>, 범칙금 완납 전까지는 형사절차를 확정할 수 없으며, 범칙금 유예 또는 분할납부를 허용하는 입법례가 전무<sup>11)</sup>하다는 점을 들어 개정안의 내용에는 신중할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있음<sup>12)</sup>.

하지만, 분할납부 금지를 규정한 입법례라고 하더라도 아래표와 같이 대다수의 경우 그 금액이 20만원 이하의 소액 위주이거나 고액인 경우에도 최대 300만원 이하인 반면, 출입국관리법 제23조를 위반하여 체류자격을 받지 않고 체류한 사람<sup>13)</sup>에 대해서는 최소 50만원에서 최대 3,000만원

10) 대법원에 따르면, 범칙금 제도는 형사절차에 앞서 통고처분에 의하여 일정액의 범칙금을 납부하는 기회를 부여함으로써 범칙금을 납부하는 사람에 대해 기소를 하지 아니하고 사건을 간이하고 신속·적정하게 처리하기 위한 처벌의 특례를 마련한 것이라고 판시함((대법원 2012. 9. 13. 선고 2012도6612 판결)

11) 범칙금을 규정한 법령에는 범칙금의 분할납부 금지를 명문화한 입법례가 존재함.  
「경범죄 처벌법 시행령」 제4조(범칙금의 납부 등) ② 범칙금은 분할하여 납부할 수 없다.  
「도로교통법 시행령」 제96조(범칙금의 납부 등) ② 범칙금은 분할하여 낼 수 없다.

12) 아울러 유예 및 납부를 허용하고자 한다면 형사절차인 벌금 부과가 필요할텐데, 이는 더 불이익한 조치이므로 적절하지 않을 것이고, 현재는 「국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 방안」에서 범칙금 부과와 관련하여 납부 능력 없거나 부족한 경우 본부 승인을 받아 범칙금 추가 '감면' 조치 시행하고 있음을 밝히고 있음.

13) 「출입국관리법」 제23조(체류자격 부여) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인이 제10조에 따른 체류자격을 가지지 못하고 대한민국에 체류하게 되는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기간 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 체류자격을 받아야 한다.

1. 대한민국에서 출생한 외국인: 출생한 날부터 90일

까지 다소 고액의 범칙금이 부과된다는 점과,

위반의 정도가 상대적으로 높은 행위에 대해 이루어지는 벌금의 경우에는 분할이나 납부유예가 인정되는 반면<sup>14)</sup>, 상대적으로 경미한 위반행위에 부과되는 범칙금에 대해서 분할납부나 유예를 인정하지 않는 것은 오히려 불합리한 측면이 있다는 점을 고려할 때, 개정안에서 도입하려는 범칙금에 대한 분할·유예 도입이 형평성 차원에서 전혀 불가한 것 인지를 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

### <범칙금 관련 입법례>

| 출입국관리법     |                                                                                                                                                              |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 법률         | 제105조(통고처분의 불이행과 고발) ① 출입국사범은 통고서를 송달받으면 15일 이내에 범칙금을 내야 한다.                                                                                                 |
| 시행령        | 제105조(범칙금의 납부절차 등) ④ 범칙금은 나누어 낼 수 없다.                                                                                                                        |
| 범칙금(규칙 별표) | 체류자격 없이 체류한 경우 50만원(1개월 미만) ~ 3,000만원(7년 이상)                                                                                                                 |
| 경범죄 처벌법    |                                                                                                                                                              |
| 법률         | 제8조(범칙금의 납부) ① 제7조에 따라 통고처분서를 받은 사람은 통고처분서를 받은 날부터 10일 이내에 경찰청장·해양경찰청장 또는 철도특별사법경찰대장이 지정한 은행, 그 지점이나 대리점, 우체국 또는 제주특별자치도지사가 지정하는 금융기관이나 그 지점에 범칙금을 납부하여야 한다. |
| 시행령        | 제4조(범칙금의 납부 등) ② 범칙금은 분할하여 납부할 수 없다.                                                                                                                         |
| 범칙금(영 별표)  | 2만원(무단 출입)~16만원(출판물의 부당가제 등)                                                                                                                                 |
| 도로교통법      |                                                                                                                                                              |
| 법률         | 제164조(범칙금의 납부) ① 제163조에 따라 범칙금 납부통고서를 받은 사람은 10일 이내에 경찰청장이 지정하는 국공은행, 지점, 대리점, 우체국 또는 제주특별자치도지사가 지정하는 금융회사 등이나 그 지점에 범칙금을 내야 한다.                             |
| 시행령        | 제96조(범칙금의 납부 등) ② 범칙금은 분할하여 낼 수 없다.                                                                                                                          |
| 범칙금(영 별표)  | 1만원(등화 점등·조작 불이행, 이륜차)~15만원(특별교통안전교육 미이수)                                                                                                                    |
| 자동차관리법     |                                                                                                                                                              |
| 법률         | 제87조(범칙금의 납부) ① 제86조에 따라 범칙금납부통고서를 받은 사람은 10일 이내에                                                                                                            |

2. 대한민국에서 체류 중 대한민국의 국적을 상실하거나 이탈하는 등 그 밖의 사유가 발생한 외국인: 그 사유가 발생한 날부터 60일

② 제1항에 따른 체류자격 부여의 심사기준은 법무부령으로 정한다.

14) 「형사소송법」 제477조(재산형 등의 집행) ⑥ 벌금, 과료, 추징, 과태료, 소송비용 또는 비용배상의 분할납부, 납부연기 및 납부대행기관을 통한 납부 등 납부방법에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다. 「재산형 등에 관한 검찰 집행사무규칙」 제12조(분할납부 등) ① 납부의무자가 벌과금등의 분할납부 또는 납부연기를 받으려면 별지 제14호서식에 따른 분할납부(납부연기) 신청서를 제출하여야 한다.

|            |                                                                                                                                  |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            | 시·도지사, 특별자치시장·시장·군수·구청장 또는 경찰서장이 지정하는 수납기관에 범칙금을 내야 한다.                                                                          |
| 시행령        | 제21조(범칙행위의 범위 및 범칙금액) ②범칙금은 이를 분할하여 납부할 수 없다.                                                                                    |
| 범칙금(영 별표)  | 10만원(이전 미등록) ~ 300만원(대형 특수자동차 등의 자동차정비 범위 위반)                                                                                    |
| 수산생물질병 관리법 |                                                                                                                                  |
| 법률         | 제60조(범칙금의 납부) ① 제59조에 따라 범칙금납부통고서를 받은 사람은 범칙금납부 통고서를 받은 날부터 10일 이내에 한국은행 본점이나 지점, 한국은행이 지정한 국고대리점·국고수납대리점 또는 우체국에 범칙금을 납부하여야 한다. |
| 시행령        | 제21조(범칙금의 통고처분) ④ 범칙금은 분할하여 낼 수 없다.                                                                                              |
| 범칙금(영 별표)  | 100만원(소득명령 미이행) ~ 200만원(소각·매몰명령 미이행)                                                                                             |

## 다. 통보의무 면제

재한외국인 처우 기본법 개정안 제17조의2제4항은 미등록 이주아동이 대한민국 사회에 안정적으로 적응할 수 있게 지원 업무를 수행하는 공무원에게 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 통보의무<sup>15)</sup>를 면제하도록 관련 국가 및 지방자치단체가 관련 법령의 타당성을 주기적으로 검토하여 개선 등의 조치를 취하도록 규정하고 있음.

현행 「출입국관리법」은 원칙적으로 국가나 지방자치단체의 공무원이 직무수행 중 출입국관리법 제46조제1항 각 호<sup>16)</sup>의 위반으로 강제퇴거

15) 「출입국관리법」 제84조(통보의무) 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. 다만, 공무원이 통보로 인하여 그 직무수행 본연의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때에는 그러하지 아니하다.

16) 「출입국관리법」 제46조(강제퇴거의 대상자) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 이 장에 규정된 절차에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인을 대한민국 밖으로 강제퇴거시킬 수 있다.

1. 제7조를 위반한 사람
2. 제7조의2를 위반한 외국인 또는 같은 조에 규정된 허위초청 등의 행위로 입국한 외국인
3. 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 입국금지 사유가 입국 후에 발견되거나 발생한 사람
4. 제12조제1항·제2항 또는 제12조의3을 위반한 사람
5. 제13조제2항에 따라 지방출입국·외국인관서의 장이 불인 허가조건을 위반한 사람
6. 제14조제1항, 제14조의2제1항, 제15조제1항, 제16조제1항 또는 제16조의2제1항에 따른 허가를 받지 아니하고 상륙한 사람

대상이 인정되는 사람을 발견하면 그 사실을 지체 없이 지방출입국·외국인관서의 장에게 알리도록 규정하고, 통보하지 않는 예외적 사유를 대통령령에서 규정하도록 하고 있음.

개정안은 미등록 이주아동 지원 업무를 수행하는 공무원이 직무수행 중에 취득하게 된 미등록 이주아동에 대한 체류자격 미비 등의 신상정보로 인해 강제퇴거 대상이 될 것을 우려한 외국인의 불안과 불이익을 고려한 것으로 이해되며, 관련 공무원의 통보의무 부담을 해소하여 보다 원활한 지원이 이루어질 수 있게 함과 동시에 권익보호 실현에 기여할 수 있다는 점에서, 타당한 측면이 있음.

또한, 현행 「출입국관리법」 시행령은 공무원이 통보로 인하여 그 직무수행 본연의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 의무 면제 사유를 세부적으로 규정하고 있는데, 개정안의 대상이 되는 미등록 이주아동에 대한 신상정보는 시행령 중 외국인 학생의 신상정보를 알게 된 경우나 인권침해 구제 등의 업무를 수행하는 과정 중에 취득한 정보 등에 해당

- 
7. 제14조제3항(제14조의2제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 제15조제2항, 제16조제2항 또는 제16조의2제2항에 따라 지방출입국·외국인관서의 장 또는 출입국관리공무원이 붙인 허가조건을 위반한 사람
  8. 제17조제1항·제2항, 제18조, 제20조, 제23조, 제24조 또는 제25조를 위반한 사람
  9. 제21조제1항 본문을 위반하여 허가를 받지 아니하고 근무처를 변경·추가하거나 같은 조 제2항을 위반하여 외국인을 고용·알선한 사람
  10. 제22조에 따라 법무부장관이 정한 거소 또는 활동범위의 제한이나 그 밖의 준수사항을 위반한 사람
  - 10의2. 제26조를 위반한 외국인
  11. 제28조제1항 및 제2항을 위반하여 출국하려고 한 사람
  12. 제31조에 따른 외국인등록 의무를 위반한 사람
  - 12의2. 제33조의3을 위반한 외국인
  13. 금고 이상의 형을 선고받고 석방된 사람
  14. 제76조의4제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
  15. 그 밖에 제1호부터 제10호까지, 제10호의2, 제11호, 제12호, 제12호의2, 제13호 또는 제14호에 준하는 사람으로서 법무부령으로 정하는 사람

되는데(아래표 밑줄 참조), 이러한 통보의무 예외사유를 직접 법률에 규정함으로써 명확성 제고에 기여할 수 있는 긍정적 측면이 존재함.

다만, 이미 출입국관리법령을 통해 집행 가능한 사항을 법률에 상향 규정하는 것에 실익이 존재할지 여부와, 다양한 통보의무 제외 사유 중 미등록 이주아동에 대한 신상정보 통보 제외만을 단독으로 법정화하는 것이 다른 규정과의 체계조화적인 측면에서 적절한 것인지 함께 검토할 필요가 있을 것임.

#### 【 통보의무 면제 요건에 관한 현행 시행령 및 개정안 비교 】

| 「출입국관리법 시행령」<br>제92조의2(통보의무의 면제)                                                                       | 「재한외국인 처우 기본법」<br>개정안 제17조의2제4항                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 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 보건의료 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 청소년 상담복지센터에서 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            | -                                                     |
| -                                                                                                      | 미등록 이주아동 지원을 수행하는 공무원에게 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 통보의무를 면제 |

문 의 처

02)6788-5057