

村 議會議員으로 選出될 수 있다고 規定하고 있어서 日本에서는 日本國民만이 모 든 選舉의 選舉權·被選舉權을 갖도록 規定하고 있다.

이러한 現實에 대하여 1970年代 中盤부터 一部 在日韓國人 知識人들은 在日韓國人에 대한 差別을 解消시킬 方案의 하나로 우선 地方自治體 選舉權獲得運動을 벌 이자고 主張하였다. 그러나 當時에는 選舉權보다도 生活上 보다 時急히 解決하여 야 할 切迫한 制度的 差別이 많았기 때문에 이 問題에 대한 論議가 本格化되지 못 하였다. 選舉權問題는 80年代 中盤을 지나면서 다시 舉論되기 始作하였다. 1986年 大阪居住 一단의 在日韓國人들이 選舉權을 要求하는 請願을 提出한 바 있 고,¹⁰⁶⁾ 1988年 가을 「民族差別과 싸우는 連絡協議會」(民鬪連) 第14次 全國交流集會 에서 提示된 “在日 舊植民地出身者에 관한 戰後補償 및 人權保障法案”에서도 5年以 上 居住者에게는 地方自治體 參政權 부여를 要求하였다.¹⁰⁷⁾ 급기야는 1990年 9月 14日 金正圭 等 大阪居住 在日韓國人 2世 11名이 定住外國人에게 地方選舉權을 否 認하는 日本의 地方自治法, 公職選舉法 等の 關係規定은 違憲이라는 訴訟를 提起 하였다. 卽 原告들은 日本憲法 第93條 2項은 地方自治體 長과 議員을 地方公共團 體 住民이 直接 選舉한다고 規定하고 있고, 地方自治法 第10條 1項은 市·町·村 區域內에 住所를 갖는 者는 當該 市·町·村 및 이를 包括하는 都道府縣의 住民으 로 된다는 規定에도 不拘하고 外國人인 住民에게 選舉權이 否認되는 것은 違憲이 라고 主張하였다.¹⁰⁸⁾

1991年 1月에 妥結된 在日韓國人 後孫 法的地位 協商過程에서도 韓國政府는 在 日韓國人 後孫에 대한 地方選舉權 認定을 要求하였으나 日本側은 憲法 第15條에 따라 不可하다는 立場을 頑強히 表明하였다. 最終적으로는 韓國政府가 이 問題에 대한 當初 要求를 留保하고 協商을 妥結한 바 있다.¹⁰⁹⁾

日本最高裁判所는 95년 2월 定住外國人의 地方參政權에 대하여 주목할 만한 判決 을 내렸다. 그 내용을 보면 「憲法 제93조 제2항의 住民은 地方公共團體의 구역내 에 주소를 가진 日本國民을 의미하는 것이라고 해석하는 것이 상당하고 이 규정은 日本에 在留하는 外國人에 대하여 選舉權을 보장하는 것이라고 할 수 없다. 그러 나 憲法 제8장의 地方自治에 관한 규정은 民主主義社會에 있어서 地方自治의 중요 성에 비추어 住民의 일상생활에 밀접한 關聯이 있는 公共事務는 그 地方住民의 의 사에 기초하여 地方公共團體가 처리하는 政治形態를 제도적으로 보장하는 취지라 고 해석되기 때문에 日本在留外國人 가운데 永住者 등 居住地域 地方公共團體와 특별히 밀접한 關係를 가지고 있다고 인정되는 자의 意思를 地方公共團體의 公共 事務處理에 반영시켜야 하고, 法律로서 地方公共團體의 長과 議會議員에 대한 選

106) 韓國日報 1986年 11月 2日字

107) 鄭印燮, 「最近 日本에서의 定住外國人法 制定運動」, 海外同胞, 1988年 冬季號(No.30), PP. 45-48參照

108) 자세한 것은 原告 等の 訴訟代理人이 大阪地方裁判所에 提出한 訴狀 (1990.9.14), 準備書面 (1991.2.22, 1991.9.13), 等 參照.

109) 東亞日報 1989年 7月 19日字等, 1991年 1月 10日字, 韓國國會 外務統一委員會 1990年 3月 14日字 決議 參照, 鄭印燮, 前掲「外國人의 選舉權」, P.235

舉權을 附與하는 것이 憲法上 禁止되는 것이 아니다. 이는 전적으로 立法政策에 달려 있는 事案」이라고 判示함으로써 定住外國人의 地方參政權附與가 違憲이 아 닌을 선언하였다.¹¹⁰⁾

基本的人權의 概念에서 가장 重要한 要素는 政治에 參與할 權利이다. 人權을 지킨다고 할 때 그것은, 個人의 生活의 모든 分野를 支配하고 있는 政治와의 關聯 을 가지는 것이고, 그 制度를 통해서 保障받는 것이다. 이와 같은 人權의 法的 保障制度를 만들기 위해서도 直接 政治에 參與해야 하는 것이다.¹¹¹⁾

V. 結論

參政權은 基本的人權의 核心이고 生活權의 교두보를 이루고 있다. 人民의 自由 獲得이 權力을 排除하는 것만으로는 이루어지기 어렵고 그 權力의 構成과 運營 에 能動的으로 參與함에 의해서만 人間으로서의 尊嚴性이 保障될 수 있다는 思考 에서 保障된 基本權이 참정권이다. 學界에서는 選舉權을 「國民主權主義」下에서 國 籍保有者에게만 保障되는 憲法上的 權利로 생각해 왔다. 本來 國民主權主義가 君 主主權主義에 對抗하는 人民主權主義, 民主主義原理로서 登場했던 歷史的 背景을 考慮할 때, 「國民主權主義」를 「國籍保有者 主權主義」와 同一한 概念으로 解釋하는 것은 의문의 여지가 있다. 즉, 「國民」의 限界要件은 當該國家의 領域에 있어서 生 活과 運命共同體의 領土的 限界(die territoriale Abgrenzung der Lebens-und Schicksalsgemeinschaft)로부터 정해진다고 볼 수 있으며¹¹²⁾ 이 見解에 의하면 「國 民」속에 定住外國人이 包含될 수 있다.

오늘날의 國際化 社會의 實情을 考慮할 때 民族國家的인 낡은 思考를 가지고 이 選舉權의 保障問題를 制限한다는 것은 또 다른 不平等을 惹起시킬 수 있다. 當該 社會의 構成員이 參政權의 行使에 의해서 代表者를 選出하고 代表者의 行爲를 통 해서 當該 社會의 一般意思 形成에 參與하는 것이 民主主義의 基本原理인 以上, 本稿에서 그 研究의 對象으로 삼은 定住外國人 즉 當該 社會에 生活의 根據를 가 지고 그 生活實體에 있어서 자기 國籍國까지 包含해서 어느 國家보다도 定住國과 의 깊은 結合을 하고 있고, 國籍을 가진 國民과 하등의 差異가 없는 永住資格者들 을 法的·社會적으로 外國人으로 取扱하면서 排斥하는 것은 國家社會의 分裂을 招 來할 뿐으로 이와 같은 社會的 分裂을 克服하기 위한 手段으로서도 적어도 地方自 治體 次元의 選舉權을 保障하는 것이 民主主義의 基本原理인 것이다.¹¹³⁾ 따라서

110) 最高裁平成七年二月二八日第三小法廷判決(平成五年(行ツ)第一六三號選舉人名簿不登錄處分に 對する異議의 申出却下決定取消請求事件), 別冊 JURIST No.154, 「憲法判例百選I」 p.12

111) 崔昌華, 前掲「名前と 人權」, PP.247-248

112) Vgl. Zuleeg, Grundrechte für Ausländer: Bewährungsprobe des Verfassungsrecht, DVBL 1974, S. 341(349); H. Rittstieg, Wahlrecht für Ausländer, Verfassungsfragen der Teilnahme von Ausländern an den Wahlen in der Wohngemeinde, 1981, S. 45-47, Brun-Otto Bryde, Ausländerwehrecht und grundgesetzliche Demokratie, JZ, 1989, S.258-260.

參政權의 歸屬主體를 決定하는 要素가 形式的인 國籍要件을 滿足하는가 與否가 아니라 當該 社會의 構成員으로서 政治的 意思形成에 參與할 適格을 가지고 있는나 하는 點에 의해 決定되어야 한다.

定住外國人의 人權을 구체화하기 위해서는 參政權을 國政次元과 地方次元으로 구분해서 볼 필요가 있다. 現단계에서 國會議員選舉나 大統領選舉와 같은 國政차원의 選舉權을 定住外國人에게 부여해야 한다는 주장은 무리가 있다고 볼 수 있다. 하지만 地方自治의 本旨인 住民自治의 原則에 立脚하더라도 그 地域에 定住하면서 地域社會의 構成員으로서 納稅의 義務等 住民으로서의 義務를 다하고 있는 定住外國人을 地域社會의 意思決定主體에서 排除한다는 것은 憲法上 保障된 地方自治의 本旨에도 어긋날 뿐 아니라 民主的 節次에도 벗어나는 것이다.

民主主義國家에서는 支配의 正當化根據가 「國民의 意思」에서 구해진다. 즉 모든 國家機關의 地位와 作用은 國民에 의해서 正當性이 부여되지 않으면 안 된다. 自治體에 歸屬하는 統治權은 自治體 固有의 것이 아니고 單一的인 國家의 統治權의 一部를 構成함에 지나지 않으며 그 高權行爲는 國家에 의한 法律上的 規制와 監督作用下에 두어지고 있다. 이 意味에서 自治體가 國政選舉에 基礎한 國家차원에서 「民主的正當化」의 作用下에 두어지고 있는 것은 分明하다. 그러나 한편, 地方自治體는 國家와 別個의 法人格을 가진 自律的인 團體이고 各各 固有의 地方議會를 가지며 各各의 地方議員選舉를 통해서 當該自治體의 住民에 의한 「民主的正當化」가 이루어진다. 一般行政官廳과는 달리 自治體에서는 이와 같이 「國家차원에 있어서의 正當化」와 「自治體차원에 있어서의 正當化」가 二重으로 作用하는 것이다. 다시 말하면 地方自治體는 統治權을 固有한 것으로 하지 않으며 國法秩序를 遵守하고 國家의 監督下에 놓여 있기 때문에 그 權能面에서 差異가 있고, 그 差異는 代表機關에도 妥當한 것이다. 國家차원의 「國民」이 그 意思形成을 自由롭게 할 수 있는데 대하여 地方自治體의 意思形成은 「國民」에 의해 부여된 限界內에서 이루어질 수 밖에 없는 것이다.

獨逸이나 日本에 있어서의 進歩的 憲法學者들이 主張하고 있는 民主主義의 本質과 憲法現實의 變遷에 따른 憲法上 「國民」概念의 확장이론을 認定하지 않는다고 하더라도 支配의 民主的 正當化 側面에서 「國家차원의 正當化」와 「地方自治體次元의 正當化」의 主體는 憲法上 모두 國民(volk) 이라고 되어 있다고 해도(日本國憲法 第93條 2項에서는 地方自治體 選舉權의 主體를 「住民」으로 하고 있음), 國政選舉의 選舉權者인 「國民」과 自治體選舉의 選舉權者인 「國民」은 同質일 것이 要求되는 것은 아니다. 또 憲法上 構造에서도 國家機關의 機能과 自治行政機關의 機能은 分明히 區別되는 것이다. 外國人의 選舉權을 拒否하는 것은 19世紀的 民族國家의 國家理論에 立脚한 낡은 憲法觀이라고 볼 수 있는 것이다.

1970년대 이후 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 스페인 등의 유럽선진국가에서는 定住外國人에게 地方參政權을 인정하고 있고, 1992년 2월 7일 EU의 12개

113) H. Rittstieg, Demokratie der Deutschen, Demokratie und Recht, 1991.1. S.1

회원국들은 네덜란드의 마스트리히트에서 만나 「마스트리히트조약」에 정식 서명하였으며 1993년 11월 1일부터 發效하였다. 이 조약에 의거하여 EU가맹국가의 市民은 同盟의 市民權(citizenship of the union)을 享有할 수 있게 되고 이 조약에 의해 개정된 EC설립조약으로 모든 市民이 자신이 거주하는 會員國에서 그 국가의 國民과 同等한 조건하에서 地方自治選舉(municipal elections)에서의 選舉權과 被選舉權을 갖게 되었다.¹¹⁴⁾

獨逸에서도 「마스트리히트조약」批准同意案을 通過시키고 基本法 第28조 1항을 개정하여 地方選舉에 있어 EU회원국 國籍을 보유하는 자는 EU법에 따라 選舉權과 被選舉權을 갖도록 하였고 同 條約의 違憲性을 주장한 憲法訴訟¹¹⁵⁾에 대해 聯邦憲法裁判所가 合憲을 선언함으로써 적어도 EU會員國 國籍者인 定住外國人의 地方參政權을 인정하게 되었다. 이러한 움직임이 國際社會에 미치는 영향은 지대할 것으로 전망된다. 定住外國人에게 地方次元의 選舉權을 認定하는 것은 이제 世界的 趨勢가 되고 있는 것이다.

定住外國人에 대한 地方自治體 參政權 附與問題는 향후 지금까지 드러난 쟁점들에 대하여 충분한 검토가 이루어져야 하며 이러한 문제점을 극복해 나가면서 적극적으로 추진되어야 할 것으로 생각된다. 國籍없는 內國人인 在日韓國人이나 在韓華僑와 같은 定住外國人이 人間으로서의 尊嚴과 價値를 누리기 위해서는 그 社會의 權力의 構成과 運營에 能動的으로 參與하는 것이 認定되어야 하고 그 最小限의 手段이 바로 地方自治體의 選舉權을 附與하는 것이라고 할 수 있다.

114) EC 第8b조. 1994년 6월의 유럽의회선거에서 EU시민들은 처음으로 이 권리를 행사하였다.

115) 1992년 12월 독일 입법기관에서 마스트리히트조약 비준동의안이 압도적으로 통과되자 우익 단체와 좌익 민사당 및 녹색당들은 독일 입법기관이 조약비준동의로 국가권력의 상당부분을 유럽공동체 집행위원회에 양도하였다고 주장하면서 여러건의 違憲訴訟을 獨逸聯邦憲法裁判所에 제기하였다. 재인용 許 營, 前揭論文, p.259

화교의 법적지위와 영주권제도의 필요성

안 영 도(변호사)

1. 한국화교의 역사적 배경¹⁾

한국과 중국은 인접국가로서 오랜 역사 속에서 인적, 물적 교류가 있어왔으나 근대 이전의 중국이민은 한반도 문화에 동화되어 그 독자성을 상실하였으므로 화교가 국내에 거주하기 시작한 시기는 1882년 임오군란 이후로 보는 것이 정설로 되어 있다.

당시 조선왕조의 내분에서 촉발된 구식 군인들의 군란은 결과적으로 청국과 일본국의 내정간섭적인 출병을 초래하였는데 그 와중에서 서울에 진주한 청군과 그들을 따라온 군역상인들의 일부가 국내에 눌러 앉아 거주함으로써 화교사회가 형성되기 시작하였다

특히 조선왕조와 중국간에 체결된 1882년 9월의 '조선중국상민수륙무역장정(朝鮮中國商民水陸貿易章程)' 조약체결로 중국인에게 개항장에서 토지와 가옥을 소유, 임차할 수 있는 권리가 부여되자 중국 연해일대(주로 산둥성) 상인들이 속속 도래하여 서울, 인천, 부산, 원산, 평양 등지에서 상업에 종사함으로써 화교의 수는 팽창하였다.

그 후 청국의 청일전쟁의 패배와 일제의 한반도 강점 그리고 청조의 몰락에 이르는 과정에서 비록 청조의 조선에 대한 정치적 영향력은 감퇴되었으나 열강의 침탈에 시달리던 조선정부의 외국인에 대한 방임적 자세와 전통적으로 사농공상의 고루한 틀에서 벗어나지 못하였던 조선사회에서 화상의 존재가 경제적 보완관계에 있던 까닭에 화교의 위상은 오히려 높았다.

한편 일제는 한국강점초기부터 화교에 대한 규제를 강화하였음에도 불구하고 한국 화교는 피압박민족이라는 공통성 때문에 큰 마찰 없이 한국사회에 적응할 수 있었다.

그러한 요소가 중국 본국의 정치적 혼란과 맞물려 중국으로부터의 이민을 유인하는 요인이 되었는데, 일제는 중국으로부터의 유리민이 늘고 경제적 활동 범위가 넓어지고 동시에 일부 한화들이 항일 투쟁을 조직적으로 전개하기 시작하자 한국인과 화교들간의 이간정책을 실시하기에 이르렀다.

1931년 만주에서 있었던 조선인 이주민과 중국인과의 충돌사건인 만보산 사건

1) 양필승, 한국화교의 어제, 오늘, 내일 (2000. 7. 4. 민주사회를 위한 변호사 모임과 한성화교협회가 공동 주관한 "세계화와 인권: 화교의 법적 지위 향상" 주제의 세미나 발제문); 박은경, 한국화교의 위상 (2001. 3. 28, 국회 "영주권 제도 도입을 위한 공청회" 발제문). 위 두 글을 요약하였다. 박은경의 논문 "한국화교의 종속성"(1986)은 우리나라 유일의 화교 연구논문이다

은 일제가 조작한 대표적인 민족이간책 이었는데, 일제는 이를 이용하여 국내에서 배화감정을 촉발시킴으로써 무려 700명의 사상자를 내는 대규모 화교 학살사건을 초래케 하였다.

그로 인하여 우리 사회와 화교는 심각한 갈등관계에 돌입하였고, 만주사변과 중일전쟁으로 이어지는 중국과 일본의 전쟁국면은 한국화교의 처지를 더욱 악화 시켰고 이는 화교인구의 극심한 감소를 초래하였다.

1945년 우리나라가 해방될 무렵 한국 화교의 인구는 극소수에 불과하였는데 해방 후의 한국사회의 정치적 혼란과 중국의 국공내전의 영향으로 다시 증가하였다. 그 무렵 화교는 국제무역 분야에서 독보적인 능력을 발휘하여 다시 그 위상이 크게 신장되었다.

1950년 한국전쟁의 발발과 중국군의 참전은 남한에서의 화교의 지위를 다시 크게 훼손시켰다. 화교는 전쟁의 영향으로 외부로부터의 유입이 단절되었고 대만국적의 선택과 반공 이데올로기가 강요되었고, 일제의 잔재인 화교에 대한 차별정책이 다시 되살아나기에 이르렀다.

한국정부는 화교에 대하여 비동화 정책을 채택했다. 우선 까다로운 귀화정책으로 화교들을 외국인의 신분을 벗어나기 어렵게 만들었고, 사회 경제적으로 차별을 제도화하였다

1950년 봄 창고 봉쇄령과 외환규제, 1950년대 이후 외국인무역활동금지령, 1961년 9월 외국인 토지소유금지령, 자유방임적인 화교교육 등은 화교들을 한국사회에서 살아가기 힘들게 하였다.

화교들의 농업과 무역업이 결정적인 타격을 받았고 화교들의 직종도 요식업을 중심으로 극히 단순화됨으로써 화상의 경제적 입지가 몰락하였다

그 결과 화교들은 무리를 지어 대만이나 미국등 제3국으로 제2차 이민의 길을 떠나게 됨으로써 한국화교의 수는 다시 격감하여 현재 약 2만명 남짓한 수준에 이른 것이다.

1992년 한중수교는 한국 화교에게는 커다란 충격을 가져다주었는데 그 이유는 한국화교의 국적이 대만이고, 그 동안 반 대륙이데올로기에 젖어있었기 때문이다.

그러나 한편 한중수교는 중국인에 대한 인식변화와 정부의 점진적인 정책변화를 촉진함으로써 한국화교 사회는 중흥의 계기를 기대할 수 있게되었다

정부의 정책변화의 배경에는 화교의 법적 지위 향상이 우리의 재외동포의 지위 향상과 결부되어 있다는 인식과 IMF이후 화교자본의 유치 필요성등 실용적인 동기가 작용하고 있다는 점은 부인할 수 없지만, 보다 근본적으로는 그 동안 우리사회 내부의 민주역량의 성숙과 인권의식의 신장과 우리사회에서 일고있는 세계화라는 역사적 흐름에서 그 연원을 찾을 수 있는 것이다.

따라서 비단 한국화교 뿐만 아니라 장기체류 외국인의 법적 지위를 개선시키는 것은 이들에 대한 시혜적인 조치가 아니라 우리사회의 인권신장과 세계화를 위하여 반드시 해결되어야 하는 근본적인 문제라는 인식이 선행되어야 하는 것이다

2. 현행법상 화교의 법적지위

가. 체류자격 및 체류기간

1) 출입국 관리법 제10조 제1항은 외국인으로서 입국하고자 하는 자는 대통령이 정하는 체류자격을 가져야 한다 라고 규정하고 있고, 대통령령인 출입국 관리법 시행령 제12조는 법제10조 제1항의 규정에 의한 외국인의 체류자격은 별표 1과 같다라고 규정하고 있으며, 위 시행령 별표 1 의 27에는 F-2 비자 발급요건이 규정되어 있다.

그에 의하면 F-2 비자의 발급대상자는 외국인으로서, "대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자, 그의 배우자 및 출생자녀와 국민의 배우자(거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 출생자 자녀로서 미성년인 자와 국민의 처로서 대한민국의 국적을 가진 사실이 없는 자 및 거주(F-2)자격을 가지고 있는 자의 처가된 자로서 1년이상 계속하여 국내에 체류한 자 외에 대한민국에 특별한 공헌을 한 사실이 있거나 기타 계속하여 국내에 체류하여야 할 상당한 이유가 있다고 인정되는 자 포함)"에게 발급되는데 화교는 F-2비자에 의한 체류자격을 가지고 국내에 거주하고 있다.

2) 출입국관리법 제10조 제2항은 1회에 부여할 수 있는 체류자격별 체류기간의 상한은 법무부령으로 정한다라고 규정하고 있고, 법무부령인 출입국 관리법 시행규칙 제18조의 2는 법제10조 제2항의 규정에 의하여 1회에 부여할 수 있는 체류자격별 체류기간의 상한은 별표 1과 같다. 다만 법무부장관은 국제 관례나 상호주의 원칙 또는 국가이익에 비추어 필요하다고 인정할 때에는 그 상한을 달리 정할 수 있다 라고 규정하고 있으며, 위 시행규칙 별표 1 제27항에는 F-2비자에 의한 체류기한의 상한은 5년으로 규정되어 있다.

3) 출입국 관리법 제25조 및 동 시행령 31조 규정에 따르면 외국인이 체류기간을 초과하여 계속 체류하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 기간 만료 전에 법무부장관의 체류기간연장 허가를 받아야 한다.

4) 따라서 화교는 5년 만기의 시한부 여권에 의존하여 삶을 영위하고 있으며 매 5년마다 체류기간 연장 및 외국인 등록을 갱신하여야 하는 매우 불안정한 법적지위에 처하여 있는 것이다.

나. 외국인 등록

1) 대상

장기사증을 발급받아 입국한 외국인은 입국한 날로부터 90일 넘게 대한민국에 체류하는 경우 입국일로부터 90일 이내에 관할 관청에 외국인등록을 하여야 한다. (법 31조, 시행령 40조 - 47조)

2) 외국인 등록사항 변경의 신고

등록을 한 외국인이 성명, 성별, 생년월일 및 국적, 여권(번호, 발급일자 및 유효기간) 및 근무처의 명칭과 직위 등의 사항에 변경이 있을 때에는 그 변경일로부터 14일 이내에 관할 관청에 외국인등록사항 변경신고를 하여야 한다.(법 35조, 시행령 44조)

3) 외국인 등록증 반납

등록이국인이 완전 출국하는 경우, 등록외국인이 국민으로 되거나 사망한 경우, 외국인 등록 비대상에 해당하게 되는 경우에는 출입국관리공무원에게 외국인 등록증을 반납하여야 한다.(법 37조, 시행령 46조)

4) 체류지 변경신고

외국인 등록을 마친 자로서 그의 체류지를 변경하고자 하는 외국인은 관할 관청에 체류지 변경신고를 하여야 한다.(법 36조, 시행령 45조)

5) 체류자격의 활동

대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격에 해당하는 활동과 병행하여 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하고자 하는 경우에는 미리 법무부장관의 체류자격의 활동허가를 받아야 된다.(법 20조, 시행령 25조)

다. 출입국

국내 체류허가를 받은 외국인이 허가 받은 체류기간 내에 출국하였다가 재입국하고자 하는 경우 법무부장관의 허가를 받아야 되는데 이 경우 재입국 허가의 최장기간은 다음과 같다.

1) 단수(1회에 한하여 재입국) : 1년

[다만, 회교 등 F-2 체류자격 소지자의 유학 또는 취업목적의 경우는 2년까지 가능]

2) 복수(2회 이상 재입국) : 2년

(법제30조, 동 시행령 제38, 39조, 동 시행규칙 제41조)

라. 재산권 문제

1) 구법(외국인토지취득 및 관리에 관한 법률) 제6조, 동 시행령 제3조, 제6조 규정에 의하면 화교는 50평 이상의 상점, 200평 이상의 토지를 구입할 경우에는 건설부장관의 허가를 얻도록 되어 있었다.

2) 1998년 6월 26일 시행된 법률 제5544호 외국인 토지법부터 외국인 토지소유제한 조치가 해제됨으로써 화교는 50평 이상의 상점, 200평 이상의 토지도 신고만으로 소유할 수 있게 되었다.

마. 교육문제

종전에는 외국인 단체로 등록되어 있던 화교학교가 1999년 개정 “각종 학교에 관한 규칙” 제12조 규정에 의해 각종 학교로 분류되게 되었다.(초·중등교육법 참조)

바. 강제퇴거 및 이의신청 절차

출입국관리법 제46조, 58조, 60조, 64조를 종합하여 보면 국내에 거주하는 화교는 금고이상의 형을 선고받고 석방될 경우에는 강제퇴거 대상이 된다. 다만 그 처분에 대하여는 법무부장관에 대한 이의신청과 행정소송으로 다툴 수 있다.

대법원 1972. 3. 20 선고 71 누 202 판결은 화교가 제기한 강제퇴거 결정취소 사건에서,

“반공법위반의 범행에 의하여 형의 선고를 받은 잘못이 있는 외국인이었다 할지라도 그 외국인이 우리나라에서 출생성장하여 우리나라 여성과 결혼하였고 송환될 당시까지 한국인 노모를 모시고 생업에 종사하고 평소 사상도 반공적이어서 한국화교 반공구국회 간부직에 있었던 점을 참작하면 그에 대하여 강제퇴거를 명한 가처분은 심히 가혹하고 부당하여 재량의 범위를 일탈한 것이다.” 라고 판시한 사례가 있는데 위 사례는 한국 화교가 처하여 있는 법적 지위를 단적으로 웅변해 주고 있는 것이다.

사. 모계가 한국적을 갖는 화교의 국적선택 문제

1997. 12. 13 법률 제5431호로 전면 개정된 국적법 제2조 제1항 제1호는 출생할 당시 부 또는 모가 대한민국 국민인 자는 출생과 동시에 대한민국 국적을 취득한다 라고 규정하여 모계 혈통주의를 도입하였다.

따라서 모계가 한국적인 화교는 출생과 동시에 부계혈통에 의한 중국(대만)국적과 모계혈통에 의한 한국국적의 이중국적을 취득하게 되었다.

국적법은 위와 같은 경우에 이중국적의 문제를 해소하기 위하여 국적선택제도를 두고 있다.

국적법 제12조 제1항은 출생 기타 이 법의 규정에 의하여 만 20세가 되기 전에

대한민국의 국적과 외국의 국적을 함께 가지게 된 자는 만 22세가 되기 전까지, 만 20세가 된 자는 그 때부터 2년 내에 하나의 국적을 선택하도록 규정하고있으며, 동 조 제2항은 제1항의 규정에 의하여 국적을 선택하지 아니한 자는 그 기간이 경과한 때에 국적을 상실한다고 규정하고 있다.

한국 화교의 대다수가 모계가 한국계임을 감안하면 위 국적법 규정은 궁극적으로 화교의 내국인화를 겨냥하고 있다고 보여진다.

아. 화교와 헌법상의 기본권조항

헌법재판소는 “기본권의 보장에 관한 각 헌법 규정의 해석상 국민 또는 국민과 유사한 지위에 있는 외국인과 사법인만이 기본권의 주이다.”라고 판시하여 왔다. (“헌재 1994. 12. 29.자 93헌마120호 불기소처분취소 사건; 헌재 1998. 3. 26.자 96헌마345호 지방자치단체의 행정기구와 정원등 기준등에 관한 규정 제14조 제1항의 위헌확인사건”)

위 사건에서 헌법재판소가 말하는 “국민과 유사한 지위에 있는 외국인”에는 화교등 장기체류 외국인도 포함된다고 보지 못할 이유는 없는 것인바, 이는 우리사회 민주화의 성과라고 보아도 무방할 것이다.

3. 무기한 체류허가(내지는 영주권)에 관한 외국 입법례²⁾

가. 미국

1) 영주권자의 개념

영주권자는 미국내에서 영주할 수 있는 허가를 받은 자로 미국시민이 아닌자를 칭한다.

영주권자는 미국내 주거를 영구히 유지하여야 하며 1년 이상 미국을 떠나 있는 경우는 영주의 의사가 없는 것으로 간주하여 영주권을 박탈할 수 있다.

2) 영주권자의 법적지위

영주권자는 미국 시민권자와는 달리 지방 및 연방선거에 참여할 권리가 없으나 일부 지역에서는 지역공동체나 학교이사회선고 참여를 허용하는 경우도 있다. 다수의 연방공무원직은 미국시민권자를 요구하며 다수의 주에서는 지방공무원중

2) 이 글중 독일의 제도에 관한 부분은 2000. 7. 4. 민주사회를 위한 변호사모임과 한성화교협회가 공동으로 주관한 “세계화와 인권: 화교의 법적 지위 향상” 주제의 세미나에서 발표된 단국대학교교수 법학박사 송동수의 글을 원문대로 전재하였고, 미국, 일본, 대만의 제도에 관한 부분은 같은 세미나에서 발표된 변호사 정태원의 글을 원문대로 전재하였다.

경찰이나 소방관직에의 영주권자의 취임이 허용되지 않는 등 영주권자에게는 공무담임권이 제한되고 있다.

더 나아가 개인기업이라도 그 영업이 미국정부의 계약에 따라 행하여지는 경우에는 영주권자의 고용이 금지되고 있다.

영주권자에게는 영주권 취득후 5년 경과시 미국시민권 취득신청자격을 부여된다

한편 영주권자는 미국 세법상 자동적으로 미국거주자로 분류됨으로 영주권자가 취득한 미국내외의 모든 수입을 미국정부에 신고하여야 하는 세법상의 구속을 받게 된다.

3) 현행 영주권부여제도

- 가족관련 영주권

- Immediate Relatives of US Citizens
- Family-Based Preference Group
- 기타 : 입양아

- 고용관련 영주권

- 1순위 : 과학, 예술, 교육, 경영 등에 특별한 능력을 소유한 자, 저명한 교수 및 연구직 종사자
- 2순위 : 고학력소유자 및 과학, 예술, 경영 등에 특출한 능력소유자
- 3순위 : 학사학위 소지자 또는 2년 이상의 훈련이나 경험을 가진 숙련공, 전문직 청소부, 식당근로자 등 비숙련공
- 4순위 : 목사 등 성직자, 전도사, 반주자 등 종교관련 근로자, 미국정부기관에 5년이상 근무 경력자
- 5순위 : 투자이민(100만달러 이상 투자, 10명이상 고용)

- 망명자의 영주권

- 사면에 의한 영주권 부여

4) 영주권 부여 불허자

- Unlawful Status Bar
- Likelihood of Becoming a Public Charge
- The Co-Signer Rule
- Poverty Guideline
- Criminal Activity
- Political Activity
- Health Issues

5) 영주권 박탈

- 중범죄를 범하여 강제퇴거 되는 경우

- 1년 이상 미국을 떠나 있는 경우로 영주의사 포기 간주

나. 독일

1) 체류허가

외국인이 독일에 입국하고 체류하기 위해서는 원칙적으로 허가를 받아야하는데, 이러한 입국 및 체류허가에 대해서는 외국인법(Ausländergesetz : AuslG)에 규정되어 있다. 외국인법은 1990년 전면 개정되어 1991년 1월 1일부터 시행되고 있는데, 이에 따르면 외국인의 체류허가는 체류목적에 따라 다음 4가지로 분류된다(외국인법 제5조)

- * 일반체류허가(Aufenthaltserlaubnis)
- * 체류특권(Aufenthaltsberechtigung)
- * 목적형 체류허가(Aufenthaltsbewilligung)
- * 난민형 체류허가(Aufenthaltsbefugnis)

외국인에게 이 4가지 체류허가 중 어떤 종류의 체류허가를 부여할 것인가 하는 것은 행정청의 재량(Ermessen)에 의해 결정되는 것이 아니라, 근본적으로 해당 외국인의 체류목적에 따라 기속적으로 정해진다. 물론 독일에 단기적으로 머무르고자 하는 외국인(예컨대 여행자)의 경우에는 대부분 노동을 하지 않는다는 전제하에서 3개월까지 체류허가 없이 머무를 수 있다.

가) 일반체류허가(Aufenthaltserlaubnis)

이는 가장 일반적인 체류허가로서 체류목적과 연관성을 두지 않는 허가이다. 일반체류허가는 기간형과 무기한형으로 나뉘어진다.

① 기간형 일반체류허가(Befristete Aufenthaltserlaubnis)

일반체류허가는 보통 기한을 정하여 발급되는데 특별한 이유가 없는 한 연장이 계속 가능하다. 독일에 처음 입국하는 경우 대부분 사증(Visa) 발급시 이러한 기간형 일반체류허가를 받는다(짧게는 1개월에서 길게는 2년까지).

② 무기한형 일반체류허가(Unbefristete Aufenthaltserlaubnis)

일반체류허가는 무기한으로 발급될 수도 있는데 이를 위해서는 다음 조건을 충족하여야 한다(외국인법 제24조).

- ㉠ 이미 5년 이상동안 일반체류허가를 받고 있을 것.
- ㉡ 노동허가(Arbeitsberechtigung)를 받고 있을 것.
- ㉢ 독일어를 잘 이해하고 구사할 수 있을 것.
- ㉣ 자신과 가족을 위한 충분한 주거공간을 가지고 있을 것.
- ㉤ 추방사유를 가지고 있지 않을 것.

이러한 조건을 갖출 경우 해당 외국인은 체류허가를 무기한으로 해 줄 것을 청구할 수 있는 법적 권리를 갖게 된다. 만일 일자리가 없는 외국인이 무기한 일반체류허가를 받고자 할 경우 그와 가족의 생활이 보장될 수 있는 경제적 능력을 증명하여야 한다.

무기한 일반체류허가는 독일에 거주하는 외국인의 장기체류를 보장케 하여 주고 그들로 하여금 독일에 충분한 생활설계를 할 수 있도록 해주는 제도로 귀화(Einbürgerung)하지 않는 외국인들로 하여금 독일에 동화(Integration)하는데 많은 도움을 주고 있다. 독일에 장기적으로 체류하고자 하는 외국인들에 대해 일차적 단계로 부여하는 체류 허가이다.

외국인이 한번 무기한 체류허가를 받은 경우 당해 외국인에 대해서는 원칙적으로 다시는 기간형 체류허가로 소급하지 않는다.

나) 체류특권(Aufenthaltsberechtigung)

체류특권은 외국인이 독일에 장기적으로 체류함에 있어 보장받을 수 있는 2차적이며 최고의 특권이다. 체류특권을 받기 위해서는 다음 조건을 충족하여야 한다(외국인법 제27조).

- ① 이미 8년 이상 동안 일반체류허가를 받고 있거나 이미 3년 이상 동안 무기한형 일반체류허가를 받고 있을 것.
- ② 근로행위, 재산 또는 기타 다른 방법에 의해 생활이 보장되어 있을 것.
- ③ 최소한 60개월 이상 국민연금비를 지불하고 있을 것.
- ④ 지난 3년 이내에 형벌(5개월 이상의 징역형)을 선고받지 않았을 것.
- ⑤ 노동허가(Arbeitsberechtigung)를 받고 있을 것.
- ⑥ 독일어를 잘 이해하고 구사할 수 있을 것.
- ⑦ 자신과 가족을 위한 충분한 주거공간을 가지고 있을 것.
- ⑧ 추방사유를 가지고 있지 않을 것.

이러한 조건이 충족되어 있을 경우 해당 외국인은 체류특권에 대한 법적 청구권을 갖게 된다. 무기한형 일반체류허가와 비교해 체류특권이 갖는 특징인 독일에서의 체류에 있어 공간적·기간적으로 어떠한 제한도 받지 않으며, 그 추방에 있어서도 아주 엄격한 보호를 받는다는 것이다. 즉 관할행정청(지자체의 외국인청 : Ausländeramt)은 체류특권을 부여함에 있어서 어떠한 조건이나 부관(Auflagen)을 붙일 수 없으며, 체류특권을 받은 외국인은 공공질서에 반하는 아주 중대한 행위(예컨대 수년간의 징역형의 선고)를 하지 않는 한 독일에서 추방되지 않는다. 물론 정치적 권리행사에 있어서는 무기한 체류허가와 동일하게 어떠한 보장도 받지 못한다(후술).

다) 목적형 체류허가(Aufenthaltsbewilligung)

목적형 체류허가는 체류목적과 체류기간이 이미 독일에 입국할 당시부터 명백히 드러나 있고 확정되어 있는 경우 발급되는 허가이다.(외국인법 제28조) 이는 대부분의 독일 체류 유학생들에게 발급되는 체류허가로서, 매년 증명서류(예컨대 매 학기 등록서류)를 첨부하여 체류목적에 상응하는 행위를 하고 있음을 증명하고 그 기간을 연장받으며, 체류목적이 종료된 경우(예컨대 졸업) 즉시 독일에서 출국하여야 한다.

라) 난민형 체류허가(Aufenthaltsbefugnis)

국제법적, 인도적 또는 정치적 이유로 독일에 체류가 허가된 외국인들에게 부여되는 체류허가이다(외국인법 제30조)

2) 외국인의 정치적 권리

독일에 체류하는 외국인에게는 귀화(Einbürgerung)를 하지 않는 한 원칙적으로 정치적 권리가 보장되지 않는다.(체류특권을 갖춘 경우에도 같다) 따라서 외국인은

- * 연방과 주, 지방자치단체의 의회선거에 선거권 및 피선거권을 갖지 못하며,
- * 정당설립 등 정치적 활동을 할 수 없다.

지방자치단체의 단계에서 외국인이 정치적 권리를 행사할 수 있는지의 문제는 그 동안 많은 논의가 있었다.

그러나 1990년 Schleswig-Holstein州와 Hamburg州가 해당 州에 거주하는 외국인들에게 지방자치선거권을 부여하였던 것이 연방헌법재판소 (Bundesverfassungsgericht : BverfG)의 위헌판결을 받은 이후 불가능한 것으로 간주되어 더 이상 논의가 되고 있지 않다.

다만 1992년의 Maastricht EU조약에 의거해 EU국가의 국민들은 회원국에 거주지를 갖고 있을 경우 지방자치선거에 선거권과 피선거권을 갖게 되었다.

지방자치단체 단계에서조차 직접적인 정치적 권리를 행사할 수 없는 외국인의 상황을 고려해 그 대안으로 각 지방자치단체는 소위 “외국인위원회”라는 것을 구성하고 있다. 외국인위원회의 위원은 해당 관할지역내에 거주하는 외국인들에 의해 직접 선출되며 지방자치 행정에서의 외국인의 입장을 대변하고 있다.

다. 일본

1) 체류자격

장기거주 외국인을 특별영주자(재일교포, 재일화교 등의 경우와 같이 “일본국과의 평화조약에 기하여 일본국적을 이탈한 자 등의 출입국 관리에 관한 특별법”의 규정에 의한 영주자), 영주자, 정주자로 구분

2) 체류조건

- 특별영주자, 영주자는 무기한
- 정주자의 경우는 법무대신이 정한 기간(3년, 1년, 6개월)

3) 외국인 등록

가) 대상

외국인 등록은 입국일로부터 90일 이내 또는 외국인으로 되었을 때 또는 출생 기타 사유의 경우 60일 이내에 등록

나) 외국인등록사항 변경의 신고

등록을 한 외국인이 성명, 국적, 거주지, 직업 등의 변경 사항이 있을 시 14일 이내

다) 외국인 등록증 반납

등록 외국인이 완전 출국하는 경우, 등록외국인이 국민으로 되거나 사망한 경우, 외국인등록 대상에 해당하지 않게 된 경우

라) 체류지 변경 신고

외국인 등록을 마친 자로서 그의 체류지를 변경하고자 하는 외국인(단, 지문날인을 거부하는 외국인에 대하여서는 체류기간 연장허가 등 출입국관리법에 의한 허가를 하지 아니할 수 있음)

마) 체류자격의 활동

외국인이 그 체류자격에 해당하는 활동과 병행하여 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하고자 하는 경우에는 법무성령이 정하는 절차에 따라 원체류자격 활동을 저해하지 않은 범위내에서 허용되며 이를 위반하는 경우 3년이하의 징역, 금고 또는 30만엔 이하의 벌금 또는 이의 병과

바) 지문날인

1년이상 거주 16세이상 외국인을 대상으로 하며, 이를 위반하면 1년 이하의 징역, 금고, 또는 20만엔 이하의 벌금

4) 출입국

체류기간 만료일 이전에 이루어지는 출입국에 대해서는 원칙적으로 유효기간 3년의 복수

라. 대만

최근 개정된 “외국인거류이민법”에 의하면, 다음과 같은 경우 永久居留證을 신청

이 가능하다

- 7년 이상 계속하여 장기 거주한 외국인
- 그 외국인의 배우자와 자녀가 5년 동안 계속 거주한 경우
- 그 외국인의 배우자와 자녀가 15년 이상 거주하는데, 그중 8년 매년 183일 초과한 경우

4. 입법청원과 의원입법안의 성립

가. 의원입법안의 성립과정

2000년 7월 4일 민주사회를 위한 변호사모임(이하 민변)과 한성화교협회는 공동으로 "세계화와 인권: 화교의 법적 지위 향상"의 주제를 가지고 세미나를 개최한 바 있다. 이 자리에서 한국화교의 거주상황을 개선하기 위해서는 근본적으로 이들이 한국사회의 일원이 될 수 있는 법적 보장이 선행되어야 하고 특히 한국화교의 거주상황을 개선하기 위해서는 기존의 5년마다 갱신되는 F2비자 대신 전반적인 영주권 제도가 도입되어야 한다고 판단되었다.

민주사회를 위한 변호사모임은 앞에서 본 "세계화와 인권: 화교의 법적지위 향상"을 위한 세미나에서 모아진 의견을 종합하여 가칭 "장기체류외국인의 법적지위에 관한 특례법"의 초안을 만들어 유관 시민단체와 연명으로 국회에 입법청원을 제기하였다

위 입법청원안은 화교와 법률적 지위가 유사한 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한법률(1999. 9. 2. 법률 제6015호)을 참조하여 만든 법률안이다.

재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 제2조를 보면, 그 법에서 "재외동포"라 함은,

첫째 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 "재외국민"이라 한다.)

둘째 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자중 대통령령에 정한 자(이하 "외국국적동포"라 한다.)로 규정하고 있다.

위 법의 입법취지는 재외동포의 국내에서의 법적지위 향상에 있는 바, 국내에 거주하는 화교등 장기체류 외국인들의 법적지위에 참고가 되는 법률이라고 판단되었다.

새천년민주당의 최고위원인 정대철 의원과 한나라당의 부총재인 이부영의원은 민변의 위 입법청원을 받아들여 위 청원안을 참고한 "장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률안" 완성하였다. 두 의원은 완성된 법안을 여야의

원들의 서명을 받아 의원입법의 형식으로 국회에 제출하기로 하였다.

위 법안이 완성됨에 따라 민변과 서울 중국학 중심은 2001. 3. 28. 14:00부터 16:00까지 국회의원회관 소회의실에서 국제인권법학회, 제일한국화교연구회, 참여연대, 신사회공동선 운동연합, 한성화교협회, 서울 차이나타운개발추진위원회 등의 후원아래 위 법안을 중심으로 "영주권제도의 도입을 위한 공청회"를 성황리에 개최한 바 있다. 그 공청회에는 비록 한국 화교단체뿐만 아니라 주한 미국상공회의소에서 토론자를 내보내 큰 관심을 표명하였다.

나. 법안의 주요 골자

1) 이 법은 장기체류 외국인 등의 영주권 취득과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장함을 목적으로 한다(안 제1조)

참조 : 재외국민의 출입국과 법적지위에 관한법률 제1조

2) 이 법에서 "장기체류 외국인"이라 함은 출입국관리법상의 체류자격을 가진 외국인(무국적자를 포함한다)으로서 출입국관리법 제31조 내지 제38조 규정에 따라 외국인 등록한 날로부터 5년 이상 대한민국에 거주한 자를 말한다(안 제2조)

3) 법무부장관은 대한민국 국민에 대하여 자국안에서의 영주권 취득을 금지 또는 제한하는 국가의 국민에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 대한민국 안에서의 영주권 취득을 금지 또는 제한할 수 있다(안 제3조)

4) 법무부 장관은 영주권을 신청한 장기체류 외국인으로서 영주권 취득신청을 한 자에게 영주권을 부여할 수 있다.(안 제5조 제1항)

5) 영주권을 취득하고자 하는 장기체류 외국인의 요건은 대한민국 민법에 의하여 성년이거나 부 또는 모가 대한민국 국민이거나 영주권자 일 것, 자신의 자산이나 기술에 의거하거나 생계를 같이 하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것, 국어 능력 및 대한민국의 풍속에 대한 이해 등 대한민국 안에서의 계속 거주에 필요한 기본 소양을 갖추고 있을 것(안 제7조 제1항),

6) 외국인의 자로서 대한민국 민법에 의하여 미성년인 자는 그 부 또는 모가 영주권신청을 할 때 함께 영주권신청을 할 수 있으며, 그 부 또는 모에 대하여 영주권을 부여한 때 함께 영주권을 취득한다(안 제7조)

7) 영주권자는 대한민국내의 주소 또는 거소를 유지하여야 하며, 1년 이상 대한민국을 떠나 있는 경우에는 법무부장관은 영주의 의사가 없는 것으로 간주하여 영

주권을 박탈할 수 있다(안 제12조 제2항)

8) 영주권자에 대하여는 출입국관리법 제46조의 적용을 배제한다. 다만 형법 제2편 각칙 제1장 내란의 죄와 제2장 외환의 죄를 범한 경우에는 그러하지 아니함(안 제13조)

9) 법령에 규정된 각종 절차와 거래관계에 있어 주민등록증, 주민등록 등본, 초본, 외국인 등록증 또는 외국인등록 사실증명을 요하는 경우에는 영주권 등록증으로 갈음할 수 있음(안 제14조)

참조 : 제외동포의 출입국과 법적지위에 관한법률 제9조(주민등록증과의 관계)

10) 영주권자는 외국인토지법 제4조 제2항 제1호의 규정에 의한 경우 외에는 대한민국안에서 부동산의 취득·보유·이용·및 처분을 함에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리를 갖는다.(안 제16조)

11) 영주권자는 국민건강보험법 및 국민연금법령에 따라 각각 그 적용을 받을 수 있다(안 제18조)

참조 : 제외동포의출입국과법적지위에관한법률 제14조,제15조

12) 영주권을 취득한 외국인은 국내의 각급 학교에 취학함에 있어 대한민국 국민과 동등한 권리를 가진다(안 제19조)

13) 민변의 입법청원안에는 영주권자의 선거권 등 공법상의 권리도 규정하였으나, 다만 이 법안과 별도로 “장기체류 외국인에 대한 지방선거권 등의 부여에 관한 특별법”안이 정부안으로 입안되어 별도로 입법 대기중 이므로 이 의원 입법안에서는 제외되었다.

<부 록>

장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률안
새천년민주당 최고위원 국회의원 정 대 철
한나라당 부총재 국회의원 이 부 영

제1조(목적)

이 법은 장기체류외국인의 영주권 취득에 관한 사항과 영주권자의 법적 지위에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의)

이 법은 “장기체류외국인P이라 함은 出入國管理法의 규정에 의한 체류자격을 가진 외국인(무국적자를 포함한다)으로서 出入國管理法 제31조 내지 제39조의 규정에 따라 외국인등록을 한 날부터 5년 이상 대한민국에 거주 한 자를 말한다.

제3조(상호주의)

법무부장관은 대한민국 국민에 대하여 자국안에서의 영주권 취득을 금지 또는 제한하는 국가의 국민에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 대한민국 안에서의 영주권 취득을 금지 또는 제한할 수 있다.

제4조(정부의 책무)

정부는 영주권을 취득한 외국인에 대한민국 안에서 부당한 규제와 대우를 받지 아니하도록 필요한 지원을 하여야 한다.

제5조(영주권의 부여 등)

- ① 법무부장관은 장기체류외국인으로서 영주권취득신청을 한 자에게 영주권을 부여할 수 있다.
- ② 영주권자는 出入國管理法 제10조 및 제17조제1항의 규정에 불구하고 체류기간의 제한을 받지 아니하고 대한민국에 거주할 수 있다.
- ③ 법무부장관은 영주권을 신청한 외국인이 대한민국의 안전보장과 질서유지, 공공복리, 외교관계, 기타 대한민국의 이익을 해할 우려가 있는 경우에는 영주권을 부여하지 아니할 수 있다.

제6조(관계기관의 협의)

법무부장관은 장기체류외국인에게 영주권을 부여하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 외교통산부장관과 미리 협의하여야 한다.

제7조(영주권 취득의 요건)

- ① 영주권을 취득하고자 하는 장기체류외국인은 다음각호의 요건을 갖추어야 한다.
 1. 대한민국 民法에 의하여 성년이거나 부 또는 모가 대한민국 국민이거나 영주권자일 것
 2. 자신의 자산이나 기술에 의하거나 생계를 같이 하는 가족에 의존하여 생계를 유지할 능력이 있을 것
 3. 국어능력 및 대한민국의 풍속에 대한 이해 등 대한민국에서 계속 거주하는데 필요한

기본소양을 갖추고 있을 것

4. 出入國管理法 제46조의 규정에 의한 강제퇴거의 대상자가 아닐 것.
- ② 외국인의 자로서 대한민국의 民法에 의하여 미성년인 자는 그 부 또는 모가 제1항의 규정에 의한 영주권신청을 할 때 함께 영주권신청을 할 수 있으며, 그 부 또는 모에 대하여 법무부장관이 영주권을 부여한 때에 함께 영주권을 취득한다.
- ③ 제1항의 규정에 불구하고 대한민국의 정치, 경제, 사회, 문화의 발전에 특별히 기여한 자로서 대통령령이 정하는 자는 영주권을 취득할 수 있다.

제8조(영주권의 신청)

- ① 제5조의 규정에 의한 요건을 갖춘 장기체류외국인으로서 대한민국의 영주권을 신청하고 자 하는 자는 출입국관리사무소장 또는 출입국관리사무소 출산소장의 경유하여 법무부장관에게 영주권 신청서를 제출하여야 한다.
- ② 영주권신청서의 기재사항. 첨부서류, 심사기준 기타 신청절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(영주권등록증 및 등록원부 작성 등)

- ① 법무부장관은 영주권을 부여하는 경우에는 그 취지를 기재한 영주권등록증을 체류지의 시·군 또는 자치구의장을 경유하여 영주권을 취득한 외국인에게 교부하여야 한다.
- ② 체류지의 시·군 또는 자치구의 장은 영주권자에 대하여 개인별·세대별 영주권등록원부 및 세대별 영주권등록색인부를 작성·비치하여야 한다.
- ③ 제2항의 규정에 의한 영주권등록원부에는 영주권번호·성명·성별·생년월일·국적·주소·영주권자의 여권번호·여권발급일자 및 여권유효기간을 기재하여야 한다.
- ④ 영주권등록증의 발급절차·발급수수료 및 사무처리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(등록사항의 변경신고)

영주권자가 제9조의 규정에 의한 등록사항에 변경이 있는 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 14일 이내에 시·군 또는 자치구의 장에게 신고하여야 한다.

제11조(영주권등록증의 재발급)

영주권등록증을 발급 받은 후 그 등록증을 분실하였거나 그 등록증을 멸실·훼손하여 재발급을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·군 또는 자치구의 장에게 그 사실을 신고하고 재발급을 받아야 한다.

제12조(영주권의 소멸과 등록증의 반납)

- ① 영주권은 영주권자에게 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 발생한 때에 소멸한다.
1. 영주권자가 대한민국에 다시 돌아올 의식 없이 영구 출국한 경우.
 2. 영주권자의 사망.
 3. 영주권자의 영주권포기.
- ② 영주권자는 대한민국에 주소 또는 거소를 유지하여야 하며, 1년 이상 대한민국을 떠나 있는 경우에는 법무부장관은 영주의 의사가 없는 것으로 간주하여 영주권을 박탈할 수 있다.

있다.

- ③ 영주권이 소멸한 경우에 대통령령이 정하는 바에 따라 영주권등록증을 반납하여야 한다.

제13조(강제퇴거의 배제 등)

영주권을 취득한 외국인에 대하여는 出入國管理法 제46조를 적용하지 아니한다. 다만, 刑法 제2편 제1장 내란의 죄와 제2장 외환의 죄를 범한 경우에는 그러하지 아니한다.

제14조(주민등록증등과의 관계)

- ① 법령에 규정된 각종 절차와 거래관계 등에 있어서 주민등록증 또는 외국인등록사실증명을 요하는 경우에는 영주권등록증으로 이를 갈음할 수 있다.
- ② 영주권자의 체류지변경에 관하여는 出入國管理法 제36조를 준용한다.

제15조(출입국)

영주권자는 출입국에 있어서 대한민국 국민과 동등한 대우를 받는다.

제16조(부동산 거래등)

영주권자는 外國人土地法 제4조 제2항 제1호의 규정에 의한 경우 외에는 대한민국안에서 부동산의 취득·보유·이용 및 처분을 함에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리를 갖는다. 다만, 外國人土地法 제4조 제1항, 제5조 및 제6조의 규정의 의한 신고를 하여야 한다.

제17조(금융거래 등)

- ① 영주권자는 예금, 적금의 가입, 이율의 적용, 입금과 출금 등 국내 금융기관의 이용에 있어서, 외국환거래법상의 거주자인 대한민국 국민과 동등한 권리를 가진다.
- ② 영주권자는 金融去來 및 秘密保障에 관한 法律, 어음法, 手票法의 적용에 있어 대한민국 국민과 동등한 권리와 의무를 가진다.

제18조(의료보험, 국민연금)

- ① 영주권자는 國民健康保險法이 정하는 바에 따라 의료보험의 적용을 받을 수 있다.
- ② 영주권자는 國民年金法이 정하는 바에 따라 국민연금의 적용을 받을 수 있다.

제19조(교육)

영주권자는 국내의 각급 학교에 취학함에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리 의무를 갖는다.

제20조(납세의 의무)

영주권자는 대한민국 국민에 준하여 납세의 의무를 진다.

부 칙

제1조(시행일)

이 법원 공포후 3월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치)

영주권자가 1998년 6월 25일 이전에 명의신탁약정에 의하여 명의수탁자 명의로 등기한 부동산에 관한 물권에 대해서는 不動産實權利者名義登記에 관한 法律 제11조 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 이 법 시행 후 1년 이내에 실명등기를 하여야 한다.

한국 국적법의 기본원칙과 문제점

제 성 호(중앙대 법대 교수)

I. 序論

대한민국 정부가 수립된 직후 국적법이 제정된 이래 지금까지 국적법이 네 차례 개정되었다. 과거의 국적법은 아버지 중심, 남편 중심의 다소 일면적이고 폐쇄적인 것이었다. 그에 따라 남녀평등을 지향하는 헌법의 정신과 국제적 조류와는 상당한 거리가 있었다. 그러나 지난 1997년의 4차 개정으로 현행 국적법(법률 제5431호로 전문개정)은 그 동안 꾸준히 문제점으로 지적되어 왔던 내용들이 인권보호 차원에서 많이 개선되어 그 면모를 일신하였다고 볼 수 있다. 그러나 우리 국적법은 21세기 세계화시대에 걸맞는 개방적인 입법이라고 하기에는 여전히 미흡한 점이 없지 않다. 또한 통일을 내다보는 상황에서 다양한 민족구성원들을 포용한다는 점에서 볼 때 개선되어야 할 문제점들이 엿보이고 있다.

이러한 문제의식 하에 본고에서는 현행 국적법을 전반적으로 재검토해 보고, 이 법에 내재하고 있는 문제점을 고찰하기로 한다. 그리고 이를 기초로 국적법의 개선·보완방향을 강구·제시하기로 한다. 이하에서는 먼저 국적의 개념과 기능에 관한 일반론을 기술한 다음, 국적법의 기본원리와 주요내용에 관해 살펴보고 마지막으로 국적법의 문제점과 개정방향을 제시하기로 한다.

II. 국적의 概念과 기능

1. 국적의 의미

헌법상 국적(nationality, nationalité, Staatsangehörigkeit)이란 국민으로서의 신분 또는 국민이 되는 자격을 말한다.¹⁾ 즉 개인은 국적에 의하여 특정한 국가에 속하게 되고, 그 국가의 국민이 된다.²⁾ 국민은 국가적 공동체를 전제로 한 개념이다. 국민

1) 권영성, 『헌법학원론』, 보정판 (서울: 법문사, 2000), p. 119. 헌법상 국민(nation, national, Volk, Staatsvolk)은 일반적으로 '국가에 소속하는 개개의 자연인'을 의미하며, 이들 개개인은 전체로써 국민을 구성한다. 국가구성요소설, 특히 三要素說에 의할 때 영토, 주권(국가권력)과 더불어 국민은 국가를 구성하는 요소이다. 즉 국민은 국가의 인적 요소 내지 항구적 소속원으로서 통치권에 복종할 개개인의 전체집합이라고 정의되며, 이러한 국민이 되는 자격을 국적이라고 설명된다. 국적에 대한 전통적인 개념(이해)으로서 사회적 사실의 법적 표현(사회학적), 호적을 갖는다는 신분(신분설), 국가와 시민간의 계약관계(계약설), 국가에 대한 복종관계(국가설) 등의 설명이 행해져 왔다. 崔昌華, 『國籍と人權』, 再增補版 (東京: 酒井書店, 1989), pp. 25~28 참조.

은 특정 국가의 구성원, 즉 국적을 가진 개개의 집합을 의미하기 때문이다. 국민은 인민과 구별된다. 인민은 국가적 공동체와는 무관한 사회적 개념인 사회의 구성원을 의미한다는 점에서 그러하다.³⁾

국제법에서 말하는 국적도 위와 같은 헌법상의 국적 개념과 근본적으로 다르지 않다. 국제법상 국적은 '어떤 개인(자연인과 법인)을 특정한 국가와 연결시키는 법적 유대(legal bond, legal tie)'를 가리킨다.⁴⁾ 이와 관련해서 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)는 1955년 Nottebohm 사건 판결에서 "국가관행, 중재 및 사법판결, 그리고 유력한 학설에 의하면, 국적은 상호적인 권리·의무의 존재와 더불어 애착의 사회적 사실, 그리고 거주·제이익과 제감정의 眞正한 關聯性을 기초로 하는 法的 紐帶이다"(… nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties.)라고 說示한 바 있다.⁵⁾ 이런 점에서 국적은 국제법의 일정 목적상 특정국가에 소속되는 개인의 지위로 파악될 수 있다.⁶⁾ 요컨대 국적은 어떤 개인이 특정 국가의 구성원이 되는 자격 또는 지위라고 정의할 수 있으며, 그것은 국가와 국민(개인)을 매개하는 法的 連結고리라고 하겠다.

오늘날 대다수의 국가는 자국의 구성원이 되는 사람과 그렇지 아니한 사람을 구별해서 취급하고 있는데, 그 구별기준이 되는 것이 바로 국적인 것이다. 따라서 어느 국가의 국적을 가진 사람은 그 국가의 국민이 되고, 그렇지 아니한 사람은 外國人이 된다.⁷⁾ 말하자면 국적을 기준으로 해서 국민 혹은 자국민의 범위가 확정되게 되는 것이다. 그리고 外國의 국적을 보유하는 자는 外國人(aliena 또는 foreigners)이라고 하며, 아무런 국적을 가지지 않은 사람은 無國籍者(stateless persons)라고 한다.⁸⁾

2) 이한기, 『국제법강의』, 신정판 (서울: 박영사, 1997), p. 410. 권영설 교수는 국적을 다음과 같이 설명한다. "국가는 그 주권적 표현으로 영역과 인적 구성원에 대한 배타적 지배권을 갖게 되는 바, 이를 영토고권과 영민고권 또는 대인고권이라 한다. 바로 이 때 영민고권 내지 대인고권의 범위를 가늠하는 틀이 다름아닌 국적이며, 따라서 국가의 구성원인 개인을 국민이라 한다면, 그 구성원의 자격 또는 법적 연결을 국적이라 할 수 있다. 권영설, "헌법의 국민조항과 국적법," 『고시계』, 통권 제485호 (1997년 7월), p. 89.

3) 권영성, 『헌법학원론』, p. 119.

4) P. Weis는 "국적이란 특정국가의 구성원 신분(membership, 자격)을 의미하는 정치·법률적 용어(politico-legal term)"라고 한다. P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, 2nd ed. (Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979), p. 3; O'Connell도 "국적은 개인과 국가간의 '기본적인 법적 관련성'(the primary legal connection)을 의미하는 데 사용되는 기술적(전문적)인 용어이다"라고 한다. D. P. O'Connell, *International Law*, vol. 2, 2nd ed. (London: Stevens & Sons, 1970), p. 670.

5) International Court of Justice, Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala), Second Phase, Judgment of 6 April 1955, *ICJ Report* (1955), p. 23.

6) Maximilian Koessler, "Subject, Citizen, National and Permanent Allegiance," *Yale Law Journal*, vol. 56 (1946~47), p. 58; 金大淳, 『國際法論』, 제6판 (서울: 三英社, 2001), p. 417.

7) 법무부, 『국적업무편람』 (서울: 법무부, 1992), p. 3.

8) '광의의 외국인'이라는 개념을 사용할 때 여기에는 협의(일반적 의미)의 외국인과 무국적자가 포함된다. J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Part V (Leiden: A.

2. 국적의 機能

가. 國際法的 機能

국적은 개인과 국가를 연결하는 법적 유대일 뿐만 아니라 개인과 국제법을 연결하는 법적 유대이기도 하다.⁹⁾ 왜냐하면 원칙적으로 국제법의 객체로서 존재하는 개인이 국제법상의 혜택을 향유할 수 있는 이유는 국적이라는 유대를 통해 국제법의 原初的 主體인 국가와 연결을 갖기 때문이다.¹⁰⁾

일반적으로 국적은 국제법적 측면에서 세 가지 기능(주로 국제법적 법률관계 창설기능)을 수행하는 것으로 간주된다. 국적은 첫째, 소재지에 관계 없이 人的(屬人的) 管轄權(personal jurisdiction) 행사의 근거가 되며, 둘째, 外交的 保護權(diplomatic protection, 또는 재외국민 보호권)의 발동근거가 되며,¹¹⁾ 셋째, 국적보유자에 대해서는 본국귀환권을 부여하며, 본국(국적국)에 대해서는 자국민의 入國을 허용하도록 할 의무를 부과하는 기능을 수행한다.¹²⁾

첫째, 국적은 각국이 외국에 체류하고 있는 자국민과 그의 재산에 대해 속인적 관할권을 설정하기 위한 국제법적 근거가 된다.¹³⁾ 이에 따라 국가는 해외에 나가 있는 자국민의 행위를 규율하기 위한 법을 제정할 수 있다. 즉 국적은 국가의 域外 立法管轄權의 행사를 위한 기초로서 기능할 수 있다.¹⁴⁾ 이것은 국적이 국가주권과 밀접한 관계에 있음을 의미한다. 다만 속인적 관할권의 적용과 행사와 관련해서 속인적 관할권과 자국민 소재지국의 속지적(영토적) 관할권 사이의 調整과 優劣이 국제법상의 문제로 제기된다.¹⁵⁾

W. Sijthoff, 1972), p. 402.

9) 이한기, 『국제법강의』, 수정판 (서울: 박영사, 1986), p. 277.

10) Philip C. Jessup, *A Modern Law of Nations - An Introduction* (New York: The Macmillan Company, 1956), p. 68; Oppenheim도 국적은 개인이 국제법의 혜택을 누릴 수 있게 하는 連結點이라고 한다. Hersch Lauterpacht (ed.), *Oppenheim's International Law*, vol. 1, 8th ed. (London: Longmans, 1955), p. 640.

11) 그러나 O'Connell은 이같은 국제법원칙에 대해 인적 관할권 행사와 외교적 보호권의 발동이 국적이라는 요소에 의해서만 가능하다는 것은 아님을 강조한다. D. P. O'Connell, *International Law*, p. 670.

12) Starke는 국적의 기능에 관해 ① 외교적 보호권의 발동근거, ② 자국민의 불법행위를 방지하지 못할 경우 그에 대한 국가책임의 성립근거, ③ 자국민의 입국허용의무 내지 귀국방해 금지의무의 근거, ④ 국가와 국민간 충성관계 성립의 근거, 특히 충성의무 부담자에 대한 병역의무 이행 요구(강제)의 근거, ⑤ 범죄인인도와 관련, 자국민 불인도의 근거, ⑥ 국외에 거주하는 자국민에 대한 형사적 및 기타 속인적 관할권 행사의 근거가 된다고 한다. J. G. Starke, *Introduction to International Law*, 10th ed. (London: Butterworths, 1989), pp. 142~143.

13) 山本草二, 『新版 國際法』, 第2刷 (東京: 有斐閣, 1994), p. 204; 백충현, "우리나라 국적법의 국제법상의 제문제," 『한국국제법학의 제문제』, 기당 이한기 박사 고회기념 논문집 (서울: 박영사, 1987), p. 148.

14) Louis Henkin · Richard Crawford Pugh · Oscar Schachter · Hans Smit, *International Law: Cases and Materials*, 3rd ed. (St. Paul, Minn: West Publishing Company, 1993), p. 394.

15) 山本草二, 『新版 國際法』, p. 204.

둘째, 국적은 국가가 재외국민에 대해 외교적 보호권을 행사할 수 있는 국제법적 근거가 된다. 무국적자는 소위 '이리의 대가리'(caput lupinum)로 불리우듯이 자신의 피해에 대하여 법률상의 보호를 부여하는 국가를 갖지 않는데 반해, 일정한 국적의 소유자는 외국에서 본국의 외교적 보호를 기대할 수 있다.¹⁶⁾ 외교적 보호권은 자국 영토가 아닌 공간에 체류하는 자국민, 즉 재외국민이 체류국으로부터 부당한 대우를 받거나 불법적으로 권리침해를 받은 경우 국제법상 일반적으로 승인되는 對人 管轄權을 기초로 外交交渉이나 國際司法的 節次를 통해 체류국 정부에 대하여 자국민에 대한 보호 또는 구제 등 적절할 조치를 요구할 수 있는 국가의 권리를 말한다. 외교적 보호권은 오늘날 일반국제법에 의해 널리 승인되고 있는 실정법상의 제도로 확립되어 있다.¹⁷⁾

국적은 자국민에 대한 외교적 보호의 권리를 본국에 부여한다. 하지만 본국이 자국민에 대해 외교적 보호권을 발동해야 할 의무가 존재하는 것은 아니다. 외교적 보호권은 본질상 국가의 고유한 권리이다. 따라서 외교적 보호권의 법적 성질은 국가가 국민의 대리인으로서 자국민의 권리를 代行하는 것이 아니다. 그러므로 자국민의 요청이 있다 하더라도 본국의 입장에서 반드시 외교적 보호권을 발동할 의무가 있는 것은 아니며, 반대로 자국민의 요청이 없다고 하더라도 필요시에는 국가가 이를 발동할 수 있다.¹⁸⁾

셋째, 국적은 그것을 보유하는 자(국민)에게 본국에 귀환할 수 있는 권리를 부여하며, 역으로 본국은 특별한 사유가 없는 한 국적보유자의 입국을 금지 또는 방해할 수 없다. 먼저 오늘날 국가는 조약상의 의무가 없는 한 외국인의 입국을 당연히 허용해야 할 일반국제법상의 의무가 없다. 국가에게 외국인의 입국을 받아들이지 않을 권리가 있음은 주권의 속성으로 이해되고 있다.¹⁹⁾ 이러한 점에서 국가는 외국인에 대하여 국내법의 일정한 사유로 입국을 불허(exclude)하거나 관계법에 명시된 강제퇴거사유에 따라 재량으로 強制退去(expel)를 명할 수 있다.²⁰⁾ 그러나 자국민에 대한 入國不許(입국거부) 또는 強制退去는 있을 수 없다.²¹⁾ 이는 모든 국민은 '자국에 귀환할 수 있는 권리'(right to return or enter his own country)를 가짐을 의미

16) Philip C. Jessup, *A Modern Law of Nations - An Introduction*, p. 69.

17) P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, pp. 32~44 참조.

18) 이한기, 『국제법강의』, p. 421.

19) 山本草二, 『新版 國際法』, p. 207; J. G. Starke, *Introduction to International Law*, p. 348;

20) Ibid., p. 348; Guy S. Goodwin-Gill, *International Law and the Movement of Persons between States* (Oxford: Clarendon Press, 1978), p. 228. 여기서 강제퇴거(협의)는 추방이란 말과 같은 의미로 사용된 것이다. 강제퇴거(광의)라는 용어는 추방과 입국거부를 포함하는 의미로 사용되는 경우가 있다.

21) *Worthy v. United States*, 328 F.2d 386(5th Cir. 1964)에서 미국의 제5 순회 항소법원은 기자인 Worthy가 1961년 여권 없이 여행금지 국가인 쿠바를 방문하고 귀국한 사건에서 여권 없이 출국한 것에 대하여는 형벌을 가할 수 있어도 여권 없이 귀국한 사실에 대하여는 미국 시민권을 가진 자의 경우 귀국의 자유가 헌법상 기본권으로 보장되어 있기 때문에 동 행위를 처벌할 수 없다고 판시하였다. Henry J. Steiner & Detlev F. Vagts, *Transnational Legal Problems: Materials and Text*, 2nd ed. (New York: The Foundation Press, 1976), p. 6 참조.

한다. 오늘날 한국, 미국을 위시하여 세계 각국은 자국민의 本國歸還權(입국권, 귀국의 권리)을 법적으로 보장하고 있다.²²⁾ 이러한 본국귀환권은 "사람은 누구를 막론하고 어떤 나라에서든지 떠날 수 있으며, 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다"고 규정하고 있는 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 제13조 2항과 "어느 누구도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 아니한다"고 규정하는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 「국제인권 B규약」이라 함) 제12조 4항에도 분명하게 확인되고 있다. 본국귀환권은 「인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약」(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 유럽인권협약) 제4 의정서 제3조 2항과 미주인권협약(American Convention on Human Rights) 제22조 제5항 후단에서도 명시되고 있다.²³⁾

다른 한편으로 국가는 외국에서 입국 또는 체류가 거절된 자국민을 자국영역에 받아들일 의무(the duty of admission)가 있다. 어떠한 국가도 외국인에 대하여 항상 자국의 영역 내에 체류할 권리를 인정해야 할 의무는 없으나, 자국민이 타국에서 어떠한 이유로 강제퇴거를 당한 경우 그 자국민을 受容(입국허용)해야 할 국제법상의 의무를 부담한다.²⁴⁾ 이러한 자국민의 입국허용의무는 국적개념에 고유한 기능의 하나인데, 이를 통해 국민은 국적국의 영토 내에서 거주하고 정착할 수 있는 권리가 현실화되게 된다.²⁵⁾

이 밖에도 국적은 그것을 보유하는 국민에게 자신의 본국으로부터 추방당하지 않을 권리를 부여한다. 즉 국가는 개별적인 방법에 의하든 집단적인 방법에 의하든지를 불문하고 자국민을 추방할 수 없다.²⁶⁾

나. 國內法的 기능

오늘날 세계 각국은 일반적으로 외국인에게도 내국인과 같은 정도의 광범위한 법률상의 지위를 인정하고 있다.²⁷⁾ 그러나 오늘날에도 여전히 국적은 각종 권리의 향

22) 특히 미국 법원에서는 미국 시민권자의 본국귀환권이 강력하게 보호를 받고 있다. *Ibid.*, p. 5.

23) 유럽인권협약 제4 의정서 제3조 2항은 "어느 누구도 자기의 국적국의 영역으로 입국할 권리를 박탈당하지 아니한다"고 규정하고 있고, 미주인권협약 제22조 제5항 후단은 "어느 누구도 …… 국적국으로 입국할 권리를 박탈당하지 아니한다"고 규정하고 있다. Theodor Meron (ed.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues* (Oxford: Clarendon Press, 1985), pp. 149~152; P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, pp. 46~47 참조.

24) 법무부, 『국적업무편람』, pp. 9~10.

25) P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, p. 45 참조.

26) Jean-Marie Henckaerts, *Mass Expulsion in Modern International Law and Practice* (The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p. 78.

27) 우리 헌법상 국민의 권리 및 의무와 관련하여 개인의 기본적 인권에 관한 것은 외국인에게도 일정한 범위에서 인정되고 있다. 즉 외국인의 기본권 주체성이 수락되고 있는 것이다. 특히 私法上的 권리 의무의 향유·부담에 있어서는 내외국인 평등이 일반적으로 자리잡고 있는 실정이다. 권영성, 『헌법학원론』, pp. 301~304 참조.

유, 의무·부담의 기준이 되고 내외국인을 구별하는 기능을 가지고 있다.²⁸⁾ 헌법을 비롯한 각종 국내법은 원칙적으로 그 국가의 국적을 보유하고 있는 국민을 기준으로 하여 기본적 권리와 의무를 규율하고 있기 때문이다. 즉 국적은 국내법 측면에서 볼 때 헌법이 국민에게 보장하는 기본적 권리를 향유하게 할 수 있는 기준으로 작용한다고 할 것이다.²⁹⁾

대부분의 국가에서 외국인에게 基本的人權 및 私法上의 權利를 인정하고 있다고 하여도 이는 내국인과 같은 범위 내지 수준으로 보호하는 것은 아니다. 국내법에서는 속지적 관할권이 적용되므로 국적이 국내법적용의 조건은 아니나, 또한 국가에 따라 정도의 차이는 있겠지만, 일반적으로 자국의 국적을 보유하고 있는 국민과 외국인은 출입국, 참정권(선거권·피선거권, 공직취임), 부동산 소유권의 취득 및 보유 등 公·私法的 法律關係에 있어 차별적으로 취급되고 있다.³⁰⁾ 또한 兵役義務는 전통적으로 국가가 국민에게 요구하는 충성의무(국민으로서의 충성관계에서 나오는 법적 효과)의 일종으로 보아 자국민에 대하여 병역의무를 마치지 않으면, 외국 국적의 취득을 부인하거나 자국의 국적상실을 인정하지 아니하고 있다.³¹⁾ 위와 같은 국적에 기한 내외국인의 차별은 일반국제법상으로 정당하고 합리적인 것으로 간주되고 있다.

III. 한국 국적법의 基本原則과 主要內容

1. 우리나라 국적법의 變遷

우리나라 국적법의 연혁과 변천을 보면, 대한민국 정부 수립 이전까지 거슬러 올라간다. 정부가 수립되기 전인 1948년 5월 1일 『南朝鮮 過渡立法議院』의 법률 제11호로 「국적에 관한 臨時條例」가 처음 제정되었다. 이 임시조례는 전문 6개 조문으로 구성되어 있었는데, 국적법이 제정될 때까지 한국인의 국적을 확정하고 법률관계의 귀속을 명백히 하는 역할을 담당하였다.³²⁾ 그런 점에서 「국적에 관한 臨時條

28) Nottebohm Case, ICJ Report (1955), p. 20 참조.

29) 장민영, 『북한주민의 헌법상 지위에 관한 고찰』, 중앙대학교 대학원 법학석사 학위논문, (2000), pp. 19~20.

30) 山本草二, 『新版 國際法』, p. 204; 백충현, “우리나라 국적법의 국제법상의 제문제,” p. 148.

31) 독일 국적법 제22조는 국적이탈이 허용되지 않는 자로서 공무원이나 법관, 군인 등에 종사하는 자 외에 “병역의무자로서 연방 국방부장관이나 또는 그가 지명한 기관이 병역면제를 선언하지 않은 자”를 명시하고 있다. 프랑스 국적법 제89조, 대만 국적법 제12조등에서도 역시 병역의무 대상자(프랑스의 경우 35세 이하의 프랑스 남성으로서 병역의무를 이행하거나 또는 면제받은 자는 제외)에 대하여는 임의적인 국적이탈을 허용하지 않고 있다. 법무부, 『각국의 국적관계법(II)』 (서울: 법무부, 1990), p. 101 참조.

32) 「국적에 관한 임시조례」 제1조는 “본 조례는 국적법이 제정될 때까지 조선인의 국적을 확립하여 법률관계의 귀속을 명백히 함을 목적함”이라고 규정하여 시행기간을 “국적법이 제정될 때까지”로 한정하고 있었다.

例」는 일종의 限時法 내지 臨時法이었던 것이다. 그 주요내용은 조선의 국적취득 및 국적상실에 관한 규정과 더불어 외국의 국적 또는 일본의 호적을 취득한 자가 그 국적을 포기하거나 일본의 호적을 이탈한 경우 1945년 8월 9일 이전에 조선의 국적을 회복한 것으로 간주하는 것 등이었다.³³⁾

1948년 8월 대한민국 정부가 수립된지 얼마 지나지 않은 같은 해 12월 20일 법률 제16호로 국적법이 제정되었다.³⁴⁾ 물론 그 법적 근거는 헌법 제2조의 국민조항에 있었다. 이후 1962년, 1963년, 1976년과 1997년 등 네 차례에 걸쳐 국적법이 일부 개정되었다. 3차 개정 시까지는 국적법 제정 당시의 기본골격(특히 국적취득관련 사항)에 큰 변화가 없었으나,³⁵⁾ 4차 개정시 국적법에 상당한 변화가 발생하게 되었다.

제1차 국적법 개정(1962년 11월 21일 법률 제1180호로 공포)의 내용을 보면 첫째, 외국인이 대한민국의 국적을 취득할 경우에는 이중국적발생 가능성을 배제하기 위해 우리 국적 취득일로부터 6월 이내에 原國籍을 상실할 것(제3조, 제5조 및 제8조 참조)을 추가하였고, 둘째, 國籍回復審議委員會의 건의가 있는 경우 외국국적을 취득하였던 해외동포도 외국에서 -즉 대한민국에 주소를 가지지 않고 외국에 주소를 두면서도- 대한민국 국적을 回復할 수 있도록 한 것(제14조) 등이다.

제2차 국적법 개정(1963년 9월 30일 법률 제1409호로 공포)의 내용을 보면, 첫째, 歸化者의 경우 대통령 등 특정 공직에로의 취임을 금지하는 규정을 삭제(제10조 참조)하였고, 둘째, 國籍喪失 사유에 ‘외국인으로서 우리 국적을 취득한 자가 6월 내에 외국 국적을 喪失하지 아니한 경우’를 추가한 것(제12조 7호) 등이다. 전자는 외국인의 공직취임제한규정을 삭제함으로써 공무원임과 관련하여 내외국민을 평등하게 대우한다는 것, 즉 헌법상의 平等權 보장에 근접하였음을 의미한다. 후자는 외국인이 우리나라 국적을 취득한 후 일정한 기간이 경과하여도 원국적을 상실하지 않아 계속 이중국적을 보유하게 되는 경우, 대한민국 국적을 상실토록 함으로써 (永久的 또는 半永久的인) 二重國籍의 발생을 방지하려는 조치라고 평가할 수 있다.

제3차 국적법 개정(1976년 12월 22일 법률 제 2906호로 공포)의 내용을 보면, 국적회복사항의 관장기관인 國籍回復審議委員會를 폐지(제14조 참조)하고,³⁶⁾ 외국에

33) 정인섭, “법적 기준에서 본 한국인의 범위,” 『사회과학의 제문제』, 두남 임원택 교수 정년기념논문집 (서울: 법문사, 1988), pp. 667~670 참조.

34) 우리나라 최초의 국적법은 1948년 11월 17일 정부가 제안하였다. 원안은 동년 11월 29일 국회법제사법위원회 수정을 거쳐 12월 3일에는 국회 제26차 본회의에서 의결함으로써 제정되었으며, 정부는 12월 20일 법률 제16호로 공포하였다.

35) 국적법은 대부분의 대륙법계국가의 경우처럼 출생시에 취득하는 원초적인 국적은 출생지라는 우연성에 의하여 결정될 것이 아니라 조상의 혈통을 계승하는 혈통주의에 의한 것을 기본으로 삼았다. 이는 남성혈통을 중심으로 하는 단일민족국가의 보존을 염두에 둔 것이다. 따라서 모든 국민은 하나의 국적만을 소지케 하여 그 순수성이 보장될 것을 이상으로 하였으나 외국 국적법과의 지축에서 발생하게 될 이중국적자 또는 무국적자는 불가피한 사실로 받아들이고 있다. 즉 한국인 부모에게서 출생한 자는 이중국적자가 되더라도 한국국적을 인정하고, 한국 내에서 외국인을 부모로 하여 출생한 자는 원칙적으로 무국적자가 되는 경우에도 한국 국적은 인정하지 않는다. 오직 부모가 불분명하거나 무국적일 경우에 한정하여 출생자의 무국적상태를 방지하려는 목적범위 내에서 출생지주의를 예외적 보완원칙으로 택하고 있을 뿐이다. 백충현, “우리나라 국적법의 국제법상의 제문제,” p. 142.

거주하는 경우에도 국내에 거주하는 경우와 동일하게 國籍回復을 할 수 있도록 한 것 등이다. 이와 같이 현행 국적법은 제정 이후 세 차례의 개정이 있었으나, 이중국적을 불허하는 國籍單一主義를 강화한 외에는 제정 당시의 기본 골격을 그대로 유지하고 있다.³⁷⁾

이후 우리나라는 1997년 11월 18일자로 국회에서 국적법을 전면적으로 개정하여 1998년 6월 14일부터 시행하고 있다. 舊 國籍法을 全面改正하게 된 배경에는 다음과 같은 몇 가지 요인이 작용하였다.

첫째, 종전의 국적법에는 위헌의 소지가 있는 각종 남녀차별적 규정들이 존치하여 國內적으로 그에 대한 개정의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔었다. 즉 출생 당시 아버지의 국적을 기준으로 자녀의 국적을 결정하는 소위 父系血統主義와 남편을 중심으로 결혼한 여성의 국적을 결정하는 夫 중심의 국적결정원칙은 남녀평등원칙에 위배된다는 것이었다. 그 근거로는 부계혈통주의와 夫中心 國籍主義에 입각한 舊 國籍法의 관련 조항들은 정치적·경제적·사회적·문화적 생활을 모든 영역에 있어서의 평등권을 보장하고 특히 性的(성별에 기한) 差別을 금지하고 있는 헌법 제11조 제1항과 혼인·가족생활에 있어서의 兩性平等 유지에 대한 국가의 보장 의무를 규정하고 있는 헌법 제36조 제1항에 위배된다는 것이 제시되었다.

둘째, 한국은 1980년대 이래 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 일명 「여성차별철폐협약」), 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights, 일명 국제인권 B규약), 「아동의 권리에 관한 협약」(Convention on the Rights of the Child, 일명 아동권리협약) 등 다수의 국제인권조약에 가입하였다. 이에 따라 상기 국제협약과 국적법간에 상충 내지 문제점이 발생하게 시작하였고,³⁸⁾ 국제법적 의무 이행 차원에서 이들 협약에 명시된

36) 이로써 종전에 국적회복심사위원회와 법무부장관이 국적회복문제를 공동으로 관장하던 것에서 법무부장관이 일괄관장하는 체제로 변경되게 되었다.

37) 백충현, 「우리나라 국적법의 국제법상의 제문제」, pp. 142~143; 법무부, 『국적업무편람』, pp. 29~30.

38) 우리나라는 1984년 12월 27일 「여성차별철폐협약」에 가입할 때 「국적취득 및 변경시 남녀평등보장」을 명시하고 있는 제9조를 유보한 바 있다. 당시 우리 국적법은 부계혈통주의를 채택하는 한편, 처의 수반취득제도를 규정하고 있었다. 또한 우리 국민과 혼인한 외국인에 대해서도 夫가 된 경우와 妻가 된 경우를 구분하여 각기 국적취득의 요건 및 절차를 달리 규정하는 등 「여성차별철폐협약」 제9조에 배치되는 부분이 적지 않았다. 한편 「국제인권 B규약」 제3조는 “동 규약에 명시된 모든 시민적·정치적 권리의 향유에 있어 남녀에게 동등한 권리를 확보”할 것을 규정하고 있다. 시민적·정치적 권리의 내용에는 국적의 취득·변경에 관한 권리도 포함된다. 그러나 1990년 4월 10일 「국제인권 B규약」에 가입할 당시 우리는 국적 관련 조항에 아무런 유보를 하지 아니하였다. 따라서 구 국적법의 남녀차별적 조항들이 동 규약 제3조의 내용과 저촉되는 결과를 낳았다. 즉 우리나라는 헌법 제6조에 따라 국내법과 같은 효력을 갖는 국제조약(「국제인권 B규약」)과 배치되는 국내법(국적법)을 운영해 왔던 것이다. 또한 아동권리협약은 당사국에 대하여 아동의 무국적 상태를 방지할 의무를 규정하고 있다. 그러나 구 국적법상 부계혈통주의 조항에 의하면, 외국인 父와 한국인 母 사이에서 국내에서 嫡出로 출생한 아동은 무국적상태에 처할 수도 있었다. 그런 점에서 우리 국적법은 문제점을 내포하고 있었다. 이장희, 「통일시대에 대비한 한국 국적법의 개정방향 검토」, 아시아사회과학연구원, 『통일시대를 대비한 국적법의 개정방향』, 제21회 학술시민포럼, 1997년 10월 17일, pp. 25~26 참조.

남녀평등조항에 맞게 국적법상의 남녀차별조항에 대한 개정이 요구되기에 이르렀다.³⁹⁾

셋째, 과거에 비해 내·외국인의 出入國과 涉外婚姻이 현저히 증대되면서 국적취득 또는 변경의 수요도 비례적으로 확대되었다. 따라서 국적취득 및 국적변경에 관련되는 절차의 합리적 조정의 요청이 증대되었다. 특히 1990년대 중반 이후부터 逆移民의 증가에 따른 國籍回復事例의 증가추세가 두드러졌다. 또한 중국 국적의 조선족 여성들과 한국인 남성간의 僞裝婚姻事例의 급증, 불법체류중인 외국인 남성 근로자와 한국인 여성간의 同居事例가 늘면서 외국인 배우자와 그 자녀의 국적문제 등이 사회적 문제로 대두하게 되었고 우리 정부는 이러한 국적문제들을 해결해야 할 시대적 상황에 직면하게 되었다.⁴⁰⁾

1997년에 개정된 현행 국적법의 주요특징은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 종전의 국적법은 출생 당시 아버지의 국적을 기준으로 자녀의 국적을 결정하는 이른바 부계혈통주의를 채택하고 있었는데, 신 국적법은 헌법에 규정된 남녀평등의 원칙에 부합되게 부모양계혈통주의로 전환하였다. 둘째, 현행 국적법은 부모양계혈통주의를 토대로 우리 국민과 결혼한 외국인의 국적취득절차를 간이귀화로 단일화하였다. 셋째, 현행 국적법은 처의 수반취득조항 및 단독귀화 금지조항을 삭제한 외에 국적회복의 불허사유를 명문화하였다. 넷째, 현행 국적법은 국적재취득신고제도, 국적선택제도, 국적판정제도 등을 신설하였다.

2. 국적법의 기본원리

가. 國籍單一主義

모든 사람은 국적을 갖되, 반드시 하나의 국적을 가져야 한다는 원칙을 국적단일주의 또는 國籍唯一의 原則이라고 한다. 이 원칙은 누구든지 반드시 국적을 가질 수 있게 하여야 하며 무국적상태에 처하게 해서는 안 된다는 것, 그리고 누구든지 하나의 국적만을 가져야 하며 복수의 국적을 가져서는 안 된다는 것의 두 가지 의미를 갖는다. 국적단일주의는 국적법의 이상이다.

이를 통해 국가간에 속인적 관할권의 충돌을 피할 수 있기 때문에 국적단일주의는 매우 유용한 원칙임에 틀림없다.

국적단일주의는 1895년 영국 캠브리지에서 개최된 萬國國際法學會(Institut de Droit International: IDI)에서 최초로 선언된 이래, 세계 대다수의 국가들에 의해 채용되고 있다.⁴¹⁾ 오늘날 대부분의 국가는 先天的 無國籍의 발생을 최대한 억제하기

39) 법무부, 『신국적법 해설』, 개정판 (서울: 법무부, 1998), p. 11.

40) 장민영, 『북한주민의 헌법상 지위에 관한 고찰』, pp. 41~42.

41) 이 만국국제법학회에서는 모든 사람은 반드시 하나의 국적을 가져야 한다는 것과 누구도 두 개의 국적을 가져서는 아니된다는 두 개의 원칙을 채택하였다. 석동현, 「국적법의 개정방향」, 『서울국제법연구』, 제4권 2호 (1997), p. 5; 법무부, 『국적업무편람』, p. 15.

<표 1> 대한민국 국적법의 변천

	1948년 제정	1962년 일부개정(1차)	1963년 일부개정(2차)	1976년 일부개정(3차)	1997년 전면개정(4차)
제1조 목적		과동	과동	과동	목적
제2조 출생에 의한 국적취득		과동	과동	과동	출생에 의한 국적취득
제3조 외국인의 국적취득		제3조중 "외국인으로서"를 "국적이 없거나 대한민국의 국적을 취득함으로써 인하여 6월내에 그 국적을 상실하게 되는 외국인으로서"로 한다.	과동	과동	인지에 의한 국적취득
제4조 인지에 의한 국적취득요건		과동	과동	과동	귀화에 의한 국적취득
제5조 귀화에 의한 국적취득과 일반귀화요건		제5조제5호중 "취득함으로써 인하여" 다음에 "6월내에"를 삽입한다.	과동	제6조중 '전조'를 '제5조'로, 제7조중 '전항'을 '제1항'으로, 제16조중 '전항'을 '제1항'으로 한다.	일반귀화요건
제6조 간역귀화요건		과동	과동	과동	간역귀화요건
제7조 특별귀화요건		과동	과동	과동	특별귀화요건
제8조 수반취득		제8조제1항에 다음과 같이 단서를 가한다. "단 국적이 없거나 대한민국의 국적을 취득함으로써 인하여 6월 내에 그 국적을 상실하게 되는 때에 한한다."	과동	과동	수반취득 * 처의 수반취득조항 삭제
제9조 외국인의 처의 귀화제한 (처의 단독귀화 금지)		과동	과동	과동	국적회복에 의한 국적취득(처의 단독귀화금지조항 삭제)
제10조 귀화인의 공적제한		과동	제10조를 삭제한다.	과동	국적취득자의 외국 국적 포기 의무
제11조 관보고서		과동	과동	과동	국적의 재취득
제12조 국적의 상실		과동	제12조에 7호를 신설 (7. 외국인으로서 대한민국의 국적을 취득한 자가 6월이 경과하여도 그 외국의 국적을 상실하지 아니한 때)	과동	이중국적자의 국적선택 의무(국적선택제도)
제13조 수반상실		과동	과동	과동	대한민국국적 선택절차
제14조 국적의 회복		제14조 전2조의 규정에 의하여 대한민국의 국적을 상실한 자가 대한민국에 주소를 가진 때에는 법무부장관의 허가를 받아 대한민국의 국적을 회복할 수 있다. 전2조의 규정에 의하여 대한민국의 국적을 상실한 자가 대한민국의 주소를 가지지 아니하고 대한민국의 국적을 회복하고자 하는 때에는 국적회복심의위원회의 건의에 의한 법무부장관의 허가를 받아야 한다. 국적회복심의위원회의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 각령으로 정한다. 제5조제5호 및 제8조의 규정은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 국적의 회복의 경우에 이를 준용한다.	과동	제14조(국적의 회복) ①제12조 및 제13조의 규정에 의하여 대한민국의 국적을 상실한 자는 법무부장관의 허가를 받아 대한민국의 국적을 회복할 수 있다. ②제5조제5호 및 제8조의 규정은 제1항의 규정에 의한 국적의 회복의 경우에 이를 준용한다.	대한민국 국적의 이탈 절차
제15조 대통령령에 대한 위임		과동	과동	과동	외국국적취득에 의한 국적상실
제16조 국적상실자의 권리변동		과동	과동	과동	국적상실자의 처리
제17조	×	×	×	×	관보 고시
제18조	×	×	×	×	국적상실자의 권리변동
제19조	×	×	×	×	법정대리인의 신고 등
제20조	×	×	×	×	국적판정제도

위해 出生과 동시에 선천적으로 자국민이 되는 자를 결정하는 원칙을 채택하고 있다. 아울러 출생에 의한 원시적 국적취득과 관련, 無國籍상태의 발생을 방지하기 위해 혈통주의국가는 출생지주의적 요소를, 그리고 출생지주의를 원칙으로 채택하고 있는 국가는 혈통주의적 요소를 병용하고 있다. 이러한 두 원칙의 결합 내지 병용은 국제법상 널리 인정되고 있다.⁴²⁾

또한 국가들은 이중국적자의 발생을 최대한 억제하기 위한 장치로서 後天的 二重國籍을 금하고 있다. 예컨대 자진하여 외국의 국적을 취득한 자국민은 原國籍을 상실토록 하고 있는가 하면, 자국의 국적을 취득한 외국인에 대하여 종전에 가지고 있던 외국의 국적 또는 시민권의 포기를 요구하는 것이 금일의 지배적인 경향이다.

우리나라 국적법도 이와 같은 세계적 조류를 따르고 있다. 즉 국적법 제10조(국적취득자의 외국국적 포기 의무) 1항에서는 "대한민국의 국적을 취득한 외국인으로서 외국국적을 가지고 있는 자는 대한민국의 국적을 취득한 날부터 6월 내에 그 외국국적을 포기하여야 한다"고 규정하고 있다. 또한 동법 제12조(이중국적자의 국적선택 의무) 1항에서는 "출생 기타 이 법의 규정에 의하여 만 20세가 되기 전에 대한민국의 국적과 외국국적을 함께 가지게 된 자(이중국적자)는 만 22세가 되기 전까지, 만 20세가 된 후에 이중국적자가 된 자는 그 때부터 2년 내에 ... 하나의 국적을 선택하여야 한다. 다만 병역의무의 이행과 관련하여 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 자는 그 사유가 소멸된 때부터 2년 내에 하나의 국적을 선택하여야 한다."고 규정하고, 이어 동조 2항에서는 "제1항의 규정에 의하여 국적을 선택하지 아니한 자는 그 기간이 경과한 때에 대한민국의 국적을 상실한다"고 명시하고 있다. 이는 우리 국적법이 국적단일주의에 기초하고 있음을 단적으로 말해주는 규정이라고 할 수 있다.

그러나 국적단일주의는 국적입법상의 이상일 뿐이고 그 내용은 국적의 적극적 저촉 및 소극적 저촉을 피하여야 한다는 것에 지나지 않고, 이 원칙을 철저히 지키는 것은 불가능하다고 해도 과언은 아닐 것이다.⁴³⁾ 기실 우리 국적법도 국적단일주의를 채택하고 있기는 하지만, 그러한 원칙은 후천적 이중국적자에 대해서 엄격하게 적용되고 있는 것이 현실이다. 즉 선천적 이중국적은 각 나라마다 법률이 달라 불가피하게 생기는 것이기 때문에 우리나라도 법적으로 선천적 이중국적상태를 인정 또는 허용할 수밖에 없는 것이다.⁴⁴⁾

나. 國籍自由의 原則

국적자유 원칙이란 국적의 취득과 상실에 관하여 어느 정도까지는 개인의 自由意

42) Karl M. Meessen, "Nationality," *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8 (Amsterdam · New York · Oxford: North Holland Publishing Company, 1985), pp. 418, 423 참조.

43) 법무부, 『국적업무편람』, p. 15.

44) 법무부, 『신국적법 해설』, p. 23.

뜻을 존중해 주어야 한다는 것을 말한다.⁴⁵⁾ 국적자유의 원칙이 구체적으로 반영된 제도의 하나가 바로 '국적선택제도'이다. 국적선택제도는 예컨대 이중국적 발생시 인정되는 개인적인 선택과 영토변경시에 실시되는 집단적인 선택으로 나누어 생각할 수 있다.⁴⁶⁾

물론 국적자유의 원칙에도 일정한 한계는 있다. 오늘날 대부분의 국가는 자국민이 다른 어떤 국적을 취득함이 없이 국적을 포기하는 것을 허용하지 않으며, 편의적으로 복수의 국적을 가지려고 하더라도 법적으로 이를 허용하지 않고 있는 것이다. 또한 오늘날 국가들은 저마다 자국의 국적 취득을 원하는 외국인에 대해 일정한 요건을 갖추어 줄 것을 요구하고 있다. 다른 한편으로 자국민이 국적의 포기를 원하는 경우에도 兵役이나 納稅의 不履行 또는 司法節次가 진행 중이라는 사유를 들어 국적의 포기를 불허하는 경우가 적지 않다.

그러기에 현단계의 국제법 하에서 개인은 자국법에 규정된 국적상실사유, 가령 외국인과의 혼인, 외국국적의 취득(귀화), 외국입양, 외국인의 인지 등의 경우를 제외하고는 자유로운 국적이탈·변경의 권리를 향유하지 못한다. 다시 말하면 일반국제법상 국적은 개인이 任意로 포기할 수 있는 것이 아니다. 국가가 국민에 대해서 대인주권 내지 속인적 관할권을 갖고 있기 때문이다.⁴⁷⁾ 이런 입장에서 볼 때 세계인권선언과 미주인권협약상의 국적변경권에 관한 규정은 국적변경을 위한 對國家的 성격의 請求權을 가리키는 것일 뿐이며, 국적변경 신청시 당연히 국가가 그것을 받아들여야 할 의무를 내포하는 '자유로운 또는 임의적인 국적이탈권'에까지는 이르지 못한다고 하겠다. 따라서 New Haven학파의 주장⁴⁸⁾은 현단계에서는 일반적으로 받아들여지기 어려운 立法論的 主張에 머무르고 있다고 보는 것이 타당하다고 할 것이다.

국적이탈권은 국제법에 의해서도 일정한 제한을 받고 있다. 이는 개인의 新國籍 취득과 그로 인한 原國籍으로부터의 이탈은 국제법과 법의 일반원칙에 따라 그 法的 妥當性에 대한 평가를 받아야 한다는 것을 의미한다. 이른바 국적의 實效性問題

45) Kunz에 의하면 국적의 자유, 국적비강제의 원칙, 귀화, 국적선택제도, 국적이탈은 모두 공통의 사상적 기초를 갖고 있다고 한다. Joseph L. Kunz, "L'Option de Nationalité," *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Tome 31 (1930), p. 112.

46) 영토변경시의 국적선택제도에 관해서는 山下康雄, 『領土割讓の主要問題』(東京: 有斐閣, 1985), pp. 1~203; 崔昌華, 『國籍と人權』, 再増補版(東京: 酒井書店, 1989), pp. 67~169; 趙成호, "영토변경과 국적선택제도," 『인권과 국제법』, 석암 배재식 박사 화갑기념논문집(서울: 박영사, 1989), pp. 329~376 참조.

47) 김대순, 『국제법론』, p. 425. 국가의 속인적 관할권은 개인의 국적자유 또는 국적이탈·변경의 권리와 긴장관계에 서며, 후자에 대해 일정한 한계를 설정한다. 그 결과 국가는 자국민이 다른 어떤 국적을 취득함이 없이 원국적을 포기하는 것을 허용하지 아니하며, 편의적으로 복수의 국적을 갖고자 하여도 법적으로 이를 허용하지 아니하는 것이다. 또한 국가는 그 국적의 취득을 원하는 외국인에 대하여 일정한 요건을 갖추어 줄 것을 요구할 수 있다.

48) Myres S. McDougal을 비롯한 New Haven학파는 모든 사람들이 자기 자신의 국적을 자유로이 變更할 수 있는 基本的人 人權을 갖는다고 강조하고 있는 것이다. Myres S. McDougal, Harold D. Lasswell and Lung-Chu Chen, "Nationality and Human Rights: The Protection of the Individual in External Arenas," *Yale Law Journal*, vol. 83 (1974), p. 928.

는 개인의 임의적인 국적이탈과 신국적 취득에 대한 국제법적 제한을 말해주는 대표적인 사안이라고 할 수 있다.

다. 父母兩系血統主義

전술한 바와 같이 출생에 의한 선천적 국적취득에 관해 각 나라가 취하고 있는 원칙은 혈통주의(jus sanguinis, 속인주의)와 출생지주의(jus soli, 속지주의)로 대별된다. 혈통주의란 부모의 국적에 따라서 출생자의 국적을 인정하는 원칙으로서 우리나라, 일본, 인도네시아, 중국 등 아시아권 나라와 독일, 프랑스 등 유럽지역의 나라가 주로 채택하고 있다. 출생지주의는 자국의 영토 내에서 출생한 사람에게 모두 자국의 국적(또는 시민권)을 부여하는 원칙으로서 미국, 캐나다를 비롯한 북미·중남미 지역의 나라 대부분이 채택하고 있다.⁴⁹⁾

출생에 의한 국적취득과 관련, 종전의 국제법에서는 혈통주의 중에서도 출생 당시 아버지의 국적을 기준으로 자녀의 국적을 정하는 부계혈통주의를 원칙으로 하고 있었다(구법 제2조 제1항 제1호). 그러나 현행 국제법은 출생 당시 아버지 또는 어머니 중 한 사람이라도 대한민국 국적을 가지고 있는 경우, 우리 국적을 취득할 수 있도록 하는 이른바 부모양계혈통주의를 채택하고 있다(법 제2조 제1항 제1호).⁵⁰⁾ 따라서 출생 당시 아버지나 어머니가 우리 국민이면 출생지에 관계없이 그 자녀는 우리 국적을 취득하게 되며, 유복자인 경우엔 아버지가 사망 당시 우리 국민이었으면 역시 출생과 동시에 우리 국적을 취득하게 된다.⁵¹⁾

라. 가족성원에 대한 국적다양성의 인정: 家族國籍同一主義의 止揚

종전의 구 국제법에서는 가족국적동일주의를 채택하고 있었다. 그 결과 외국인이 우리 국적을 취득할 때 그 처와 미성년의 자녀는 본국법에 반대규정이 없는 한 당연히 우리 국적을 취득하도록 하였다. 이와 같이 외국인의 처나 미성년의 자녀가

49) D. W. Greig, *International Law*, 2nd ed. (London: Butterworths, 1976), pp. 372~375; Karl M. Meessen, "Nationality," *Encyclopedia of Public International Law*, pp. 418~419; 이병조·이중범, 『국제법신강』, 제8 개정판(서울: 일조각, 2001), pp. 576 참조.

50) 출생에 의한 국적취득과 관련, 과거 부계혈통주의를 취하던 대부분의 선진국가들도 1970년대와 90년대에 들어오면서 부모양계혈통주의로 개정하였다. 1973년에 필리핀, 1974년에 서독, 1978년에 스웨덴, 1979년에 노르웨이와 덴마크, 1980년의 중국(당시 법제정)과 이스라엘, 1981년에 포르투갈, 과 터어키, 1982년에 스페인, 1983년에 오스트리아와 이탈리아, 1984년에 그리스, 일본, 네델란드 등이 각각 부계혈통주의에서 부모양계혈통주의로 전환하였다. 현재 부계혈통주의를 유지하고 있는 국가는 중동의 회교권국가와 인도네시아, 대만, 태국 정도에 불과하다. 북한도 1963년에 제정한 그들의 국제법에서 부모양계혈통주의를 채택하고 있다. 석동현, "국적법의 개정방향," p. 18; 이장희, "통일시대에 대비한 한국 국적법의 개정방향 검토," p. 26; 법무부, 『국적법개정 공청회자료』(서울: 법무부, 1992), p. 34.

51) 우리나라는 (부모양계) 혈통주의를 기본으로 하되, 보충적으로 출생지주의적 요소도 가미하고 있다. 즉 부모가 모두 분명하지 않거나 국적이 없는 때에는 우리나라에서 출생한 사람은 우리 국적을 취득하도록 하고 있다.

夫 또는 父를 따라 우리 국적을 자동으로 취득하게 되는 것을 隨伴取得이라고 한다. 그러나 이러한 수반취득제도는 당사자의 자유의사를 무시한 것으로서 인권보호에 미흡하다고 할 것이다.⁵²⁾

이러한 점을 감안하여 현행 국적법은 가족을 구성하는 성원들에 대해 하나의 동일한 국적을 강요하지 않고, 다양한 국적을 보유할 수 있음을 인정하고 있다. 말하자면 가족국적동일주의를 지양·불채택하고 있는 것이다. 이 같은 국적법의 태도는 국적자유의 원칙을 처와 미성년의 자녀에게 확대했음을 의미하는 것이기도 하다. 특히 처의 경우는 夫中心 國籍主義(夫婦國籍同一主義)에서 夫婦國籍獨立主義에로의 이행을 의미하는 것이다. 이는 세계적 추세에 맞는 것이며,⁵³⁾ 가족 구성원 개개인의 자유의사를 존중한다는 점에서 인권의 국제적 보호 정신에도 부합하는 것으로 평가된다.

3. 국적법의 主要内容: 구 국적법의 관련 규정과의 비교를 중심으로

우리 국적법에서는 국적취득의 방식으로 출생, 인지, 귀화, 국적회복 등을 규정하는 한편, 자의에 의한 외국국적 취득을 비롯하여 국적상실의 구체적인 사유를 명시하고 있다. 특히 귀화에 대해서는 일반귀화의 조건을 명문화하는 외에 간이귀화 및 특별귀화의 요건을 자세히 정하고 있다. 이 밖에도 수반취득, 국적재취득, 국적선택 및 국적이탈의 절차, 국적판정 등에 대해서도 명시하고 있다.

여기서는 지면관계상 이와 같은 국적법의 내용을 모두 고찰하지 않고 현행 국적법이 구 국적법과 달라진 내용을 중심으로 살펴보기로 한다(이와 관련, 본 논문 말미의 부록으로 첨부한 <현행 국적법과 구 국적법의 제도 비교 표>를 참조하라).

가. 출생에 의한 국적취득

전술한 바와 같이 현행 국적법은 출생에 의한 국적취득과 관련하여 부모 중 어느 한 사람이라도 우리 국민이면 그 자녀가 우리 국적을 취득할 수 있게 되는 부모양계혈통주의를 원칙으로 하고 있다(법 제2조 제1항 제1호). 그 결과로서 아버지가 우리 국민일 경우 뿐만 아니라 앞으로는 아버지가 외국인인 경우에도 어머니가 우리 국민이면 그 자녀도 태어날 때부터 우리 국적을 취득하게 되고,⁵⁴⁾ 따라서 별도로

52) 석동현, "국적법의 개정방향," p. 6; 이장희, "통일시대에 대비한 한국 국적법의 개정방향 검토," p. 24.

53) 「여성차별철폐협약」 제9조 제1항은 "당사국은 여성이 국적을 취득, 변경 또는 보유함에 있어 남성과 동등한 권리를 부여하여야 한다. 당사국은 특히 외국인과의 결혼 또는 혼인 중 夫에 의한 국적의 변경으로 처의 국적이 자동적으로 변경되거나, 처가 무국적으로 되거나 또는 夫의 국적이 처에게 강제되지 아니하도록 확보하여야 한다"고 규정하고 있다. 이러한 규정은 한마디로 처의 국적이 夫의 국적으로부터 독립되어야 함을 의미하는 것이라고 할 것이다.

54) 구 국적법 하에서 부계혈통주의에 의하면, 아버지가 미국인이고 어머니가 한국인인 경우 子女가 한국에서 출생하였을 때 당해 자녀는 무국적자가 되었다.

우리 국적을 얻기 위한 귀화절차를 밟을 필요 없이 곧바로 출생신고만 하면 그 자녀도 우리 호적에 입적될 수 있게 되었다.

나. 인지에 의한 국적취득

우리 국적법은 1948년 12월에 처음 제정된 이래 지금까지 계속해서 우리 국민에게 인지된 외국인의 국적취득을 명시하고 있다. 구 국적법 하에서는 우리 국민이 '혼인외의 자'인 미성년 외국인을 인지하면, 그 자녀는 자동으로 우리 국민이 되어(국적취득) 우리 호적에 곧바로 오를 수 있었다(구법 제3조 제2호). 그러나 현행 국적법 하에서는 인지한 부모가 그 자녀의 출생 당시에도 우리 국민이었어야 하고, 인지된 후 법무부장관에게 申告한 때에 그 자녀가 우리 국적을 취득하는 것으로 하였다. 이로써 인지에 의한 국적취득 요건을 강화하였다(법 제3조).⁵⁵⁾

다. 우리 국민과 결혼한 외국인의 국적취득: 거주요건과 관련하여

구 국적법 하에서는 우리 국민과 결혼한 외국인 여성은 결혼과 동시에 자동으로 우리 국적을 취득(구법 제3조 제1호)하는 반면, 우리 국민과 결혼한 외국인 남성은 국내에 3년 이상 거주한 사람에 한하여 법무부장관의 귀화허가를 받아 대한민국 국적을 취득하도록 되어 있었다. 그러나 현행 국적법에서는 우리 국민과 결혼한 외국인은 남녀 공히 婚姻한 상태로 국내에서 2년 이상 계속하여 거주한 후에 법무부장관의 歸化許可를 받아(즉 혼인 후 국내에 일정기간 거주하는 등 소정의 요건을 갖추고 법무부장관의 귀화허가를 받은 때) 우리 국적을 취득하도록 하였다. 단 외국에서 우리 국민과 결혼하여 3년 이상 경과한 사람의 경우에는 국내에서 1년 이상 거주하면, 귀화할 수 있도록 하였다(법 제6조 제2항).⁵⁶⁾

이로써 보건대 현행 국적법은 외국인의 대한민국 국적취득과 관련하여 외국인 여성에 대해서는 구 국적법 보다 국내거주요건을 강화한 반면,⁵⁷⁾ 외국인 남성에 대해서는 구 국적법보다 국내거주요건을 완화하였다고 할 것이다. 또 외국에서 우리 국민과 국제결혼한 외국인의 경우 외국거주사실을 감안해서 국내거주요건을 신축적으로 적용하고 있다고 볼 수 있다.

라. 처의 수반취득 조항 및 단독귀화 금지조항의 삭제

55) 또한 과거에는 우리 국민의 양자가 된 외국인 중 성년이 된 이후에 입양된 자는 특별귀화대상자로서 국내거주기간에 관계없이 우리나라에 귀화할 수 있었다(구법 제7조 제1항 제1호). 그러나 현행 국적법은 그러한 자를 간이귀화대상자로 규정하여 국내에 3년 이상 계속 거주한 경우에 한하여 귀화할 수 있도록 하였다(법 제7조 제1항 제1호 단서 및 제6조 제1항 제3호).

56) 법무부, 『신국적법 해설』, p. 14.

57) 이 같은 외국인 여성의 국내거주요건 강화는 1990년대 중반 이후 중국국적의 조선족 여성들이 합법적으로 우리 국적을 취득하여 한국에 정착, 돈벌이에 나서기 위한 방편으로 위장결혼하는 사태를 억제하기 위한 고려가 반영된 것으로 보인다.

구 국적법 하에서 외국인의 처는 남편이 귀화 또는 국적회복의 방법으로 우리 국적을 취득하면, 본국법에 반대규정이 없는 한 남편에 수반하여 자동적으로 우리 국적을 취득하도록 되어 있었다(구법 제8조 제1항). 또한 남편과 함께 귀화하지 않는 한 단독으로 우리나라에 귀화할 수 없게 되어 있었다(구법 제9조). 그러나 현행 국적법 하에서는 여성의 국적선택권을 침해하는 이러한 조항들이 모두 삭제되었다. 그 결과 결혼한 여성도 남편의 국적에 관계없이 독자적으로 우리 국적을 취득할 수 있게 된 것이다.

마. 미성년 자녀의 수반취득을 권리조항으로 변경

구 국적법상 외국인이 우리 국적을 취득하면 그 미성년 자녀는 본국법에 반대규정이 없는 한, 아버지에게 수반하여 자동적으로 우리 국적을 취득하도록 되어 있었다(구법 제8조 제2항). 그러나 현행 국적법에서는 이를 권리조항으로 변경하였다(법 제8조).⁵⁸⁾ 그 결과 수반취득의 의사를 표시한 미성년 자녀에 한하여 아버지 또는 어머니와 함께 우리 국적을 취득하도록 하고 있다.

바. 국적회복의 불허사유

구 국적법 하에서는 국적회복 허가를 받을 수 있는 요건에 관하여 별다른 제한을 두고 있지 않았다. 그러나 현행 국적법은 행정쟁송 등에 대비하여 ① 국가와 사회에 위해를 끼친 사실이 있는 자, ② 품행이 단정하지 못한 자, ③ 병역을 기피할 목적으로 우리 국적을 상실하거나 이탈하였던 자, ④ 국가안전보장 및 공공복리를 위하여 상당한 이유가 있는 자에 대하여는 법무부장관이 국적회복을 불허하도록 하였다(법 제9조 제2항). 특히 병역기피를 국적회복 불허사유로 명시한 것은 우리 국민(이중국적자를 포함)이 병역기피 목적으로 우리 국적을 상실하거나 이탈하는 것을 사전에 예방하려는 의미를 내포하고 있다.

사. 원국적 포기의무의 예외 인정

구 국적법은 후천적 이중국적을 막기 위해 우리 국적을 취득한 외국인이 6개월 이내에 원래의 외국국적을 포기하지 아니하면 우리 국적을 상실하도록 하였다(구법 제12조 제7호). 현행 국적법도 기본적으로는 이와 동일한 태도를 유지하고 있다. 다만 현행 국적법에서는 본인의 의사에도 불구하고 원국적 포기가 어려운 미성년자

58) 국적법 제8조(수반취득) 제1항은 “외국인의 자로서 대한민국의 민법에 의하여 미성년인 자는 그 父 또는 母가 귀화허가를 신청할 때 함께 국적취득을 신청할 수 있다”고 명시하고, 이어 제2항은 “제1항의 규정에 의하여 국적취득을 신청한 자는 그 父 또는 母에 대하여 법무부장관이 귀화를 허가한 때에 함께 대한민국의 국적을 취득한다”고 규정하고 있다.

등에 대하여는 6개월 이내 원국적 포기를 마치지 못하더라도 우리 국적을 상실하지 않는 것으로 예외를 인정하였다(법 제10조 제2항).⁵⁹⁾ 이러한 예외규정에 따라 이중국적 상태가 된 사람은 후술하는 국적선택제도에 의해 하나의 국적을 선택하여야 한다.⁶⁰⁾

아. 국적의 재취득 신고제도

구 국적법상 우리 국적을 취득한 외국인으로서 6개월 이내에 원국적의 포기절차를 마치지 못한 사람은 우리 국적을 상실하고(구법 제12조 제7호), 새로이 국적회복 허가를 받아야만 다시 우리 국적을 취득할 수 있게 되어 있었다(제14조 제1항). 그러나 현행 국적법에서는 그와 같은 이유로 우리 국적을 상실한 외국인이 그 후 1년 이내에 원국적의 포기를 마친 경우에는 무국적 상태의 조기 해소를 위해 법무부장관에게 신고만 하면 곧바로 우리 국적을 취득할 수 있도록 하고 있다(법 제11조).

자. 이중국적자와 국적선택제도

구 국적법에서는 우리 국적과 외국 국적을 함께 가지게 된 이중국적자에 대하여 국적의 선택을 요구하는 제도를 두지 않았다. 그러나 현행 국적법에서는 국적선택 제도를 신설하여 만 20세 이전에 출생 기타 사유로 이중국적자가 된 사람은 만 22세가 되기 전까지, 만 20세 이후에 이중국적자가 된 사람은 그 때부터 2년 이내에 반드시 하나의 국적을 선택하여야 하고,⁶¹⁾ 이를 이행하지 아니하면 그 기간이 경과한 때에 우리 국적을 자동 상실하도록 하였다(법 제12조 내지 제14조).

다만 병역의무자가 병역을 면탈할 목적으로 우리 국적을 포기하거나 혹은 국적선택의무를 고의로 회피하여 우리 국적을 벗어나는 것을 막기 위하여 예외적으로 대통령령이 정하는 사람(17세 내지 18세 이상의 남자)은 병역을 필하거나 면제받기 전에는 우리 국적을 포기할 수 없도록 하였다. 또한 병역의무자의 경우 국적선택기간 내에 국적을 선택하지 아니하였다 하더라도 우리 국적이 자동 상실되지 아니하며, 병역사유가 해소된 뒤 2년 이내에 국적선택을 마치도록 하였다(법 제12조 제1항 단서, 제14조 제1항 단서).

그리고 국적법은 경과규정으로 종전에 이중국적이 된 자들에 대해서도 법 제12조 내지 제14조의 규정에 따라 국적선택의무를 부담하도록 하였다(부칙 제5조). 즉

59) 구 국적법에 의하면 본인의 의사에 관계없이 원국적 국가의 법규나 제도 등으로 인해 6개월 이내에 원국적을 포기하지 못한 사람도 예외없이 우리 국적을 상실하게 되어 있었다.

60) 법무부, 『신국적법 해설』, pp. 15~16 참조.

61) 대한민국의 호적에 등재되어 있는 이중국적자는 국적선택을 하기 전까지 국민으로 처우받기를 희망하는 경우에는 출입국관리사무소장 또는 출장소장에게 국민처우신고를 할 수 있다. 국민으로 처우되면 국내에서 체류하는 동안 외국인등록, 체류기간연장허가 등 외국인으로서의 모든 의무가 면제되며, 출입국 시에 대한민국여권을 소지해야 한다. 법무부, 『재외동포용 법과 생활』 (서울: 법무부, 2000), p. 36.

국적법 시행일 현재 이중국적자로서 20세 미만인 사람은 만22세가 되기 전까지, 20세 이상인 사람은 법 시행일로부터 2년 이내에 하나의 국적을 선택하지 아니하면, 우리 국적을 상실하게 된다.

차. 외국국적 취득에 따른 국적상실의 예외인정: 소위 '국적보유신고제도'

구 국적법 하에서는 우리 국민이 여하한 이유에서든 외국국적을 취득하게 되면 우리 국적을 자동 상실하게 되어 있었다. 그러나 현행 국적법에서는 우리 국민이 '自進하여' 외국에 귀화한 경우에만 우리 국적을 자동 상실하는 것으로 하였다(법 제15조 제1항).

한편 우리 국민이 섭외혼인, 섭외입양, 섭외인지 등 외국인과의 司法的 身分行爲에 의하여 상대방의 본국법에 따라 외국국적을 취득하게 된 경우에는 그 사유가 발생한 때로부터 6개월 이내에 법무부장관에게 우리 국적의 保有意思를 申告하면, 우리 국적을 상실하지 않는 것(즉 국적계속보유 허용)으로 하였다(법 제15조 2항의 반대해석).⁶²⁾ 이는 소위 '國籍保有申告制度'를 신설하였음을 의미한다. 다만 이로 인해 이중국적 상태가 된 사람은 국적선택제도에 의해 하나의 국적을 선택하도록 하고 있다.

카. 국적상실자의 권리양도기간 연장

구 국적법 하에서는 우리 국적을 상실한 사람은 우리 국민이 아니면 향유할 수 없는 권리를 1년 이내에 다른 국민에게 양도하지 아니하면, 그 권리를 상실하도록 되어 있었다(구법 제16조). 말하자면 국적상실 전에 취득한 (양도가능한) 권리의 義務的 讓渡期間을 1년으로 설정한 것이다. 그에 비해서 현행 국적법은 우리 국민이 있을 때 취득한 권리에 대하여 관계법령에 별도 규정이 없는 한, 3년 이내에 양도하도록 함으로써 의무적 양도기간을 2년 더 연장하였다(법 제18조). 아울러 동 기간 내에 양도의무를 이행하지 아니할 경우 그 권리의 상실·소멸 등 변동관계는 해당 권리를 규율하는 관계법령에 위임하기로 하였다.

타. 국적판정제도 신설

62) 국적법 제15조(외국국적 취득에 의한 국적상실) 제1항은 "대한민국의 국민으로서 자진하여 외국국적을 취득한 자는 그 외국국적을 취득한 때에 대한민국의 국적을 상실한다"고 명시하고, 이어 제2항은 "대한민국의 국민으로서 다음 각호의 1에 해당하는 자는 그 외국국적을 취득한 때부터 6월 내에 법무부장관에게 대한민국 국적을 보유할 의사가 있다는 뜻을 신고하지 아니하면, 그 외국국적을 취득한 때에 소급하여 대한민국의 국적을 상실한다. 1. 외국인과의 혼인으로 인하여 그 배우자의 국적을 취득하게 된 자, 2. 외국인에게 입양되어 그 養父 또는 養母의 국적을 취득하게 된 자, 3. 외국인인 父 또는 母에게 인지되어 그 父 또는 母의 국적을 취득하게 된 자, 4. 외국국적을 취득하여 대한민국의 국적을 상실하게 된 자의 배우자 또는 미성년의 자로서 그 외국의 법률에 의하여 함께 그 외국국적을 취득하게 된 자"를 명시하고 있다.

현행 국적법은 구 국적법에서는 존재하지 않았던 국적판정제도를 신설하였다. 즉 국적법은 1948년 8월 우리나라 정부가 수립되기 전에 출생한 사람이나 국외로 이주한 사람으로서 우리나라에 호적이 편제되어 있지 않는 등의 사유로 인하여 우리 국적의 취득 또는 보유관계가 불분명한 사람에 대해서는 우리 국민인지 여부를 심사·판정하는 절차를 새로이 마련하였다(법 제20조).

파. 내국민을 어머니로 하여 출생한 자의 국적취득 특례인정

현행 국적법은 '법 시행 전의 1.국내출생자 중 아버지가 외국인이라는 이유로 무국적상태로 되어 있을 개연성이 높은 10세 미만의 아동들'에 대해서 부모양계혈통주의의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하였다. 즉 국적법은 상기와 같은 아동들의 경우에 있어서 어머니가 현재도 우리 국민인 경우에 한하여 법 시행 후 3년 이내에 법무부장관에게 신고만 하면 우리 국적을 취득할 수 있도록 소급특례를 인정하고 있다(부칙 제7조).

하. 아버지가 외국인인 자녀의 성·본·입적

현행 국적법이 부모양계혈통주의를 취함에 따라 출생 당시 아버지가 외국인인 자녀도 출생과 동시에 우리 국적을 취득할 수 있게 되었다. 그런데 우리 민법 제781조 제1항에서는 "子は 父의 성과 본을 따르고, 父家에 입적한다"고 규정하고 있다. 아버지가 외국인인 자녀의 경우 위 민법 내용에 따르게 되면 그 자녀를 입적할 父家가 없다는 점과 아버지가 외국인일 때 자녀의 성과 본은 어떻게 정할 것인가가 문제가 된다. 이를 해결하기 위해 국적법 부칙에서는 "父가 외국인인 때에는 母의 성과 본을 따를 수 있고, 母家에 입적한다"는 규정을 민법 제781조 제1항의 단서로 신설하기로 명시(부칙 제8조)하고 있다. 즉 국적법이라는 후법에 의해 민법을 고치기로 명시한 것이다.

IV. 국적법의 問題點과 改正方向

국적법이 개정된 지 약 4년이 흘렀다. 그런데 벌써 국적법에 적지 않은 문제점이 있다는 지적이 나오고 있다. 여기서는 그러한 문제점들을 정리해 보고, 구체적인 개정방향을 제시해 보기로 한다.

1. 「최초 국민」규정의 누락문제

우리나라는 출생에 의한 국적취득에 있어서 혈통주의를 채택하고 있는데, 국적법에서는 최초 대한민국 국민을 설정하고 있지 아니하다. 본래 「최초 국민」(최초 한국인)이 존재해야 그것을 기준으로 해서 이들의 자에게 대한민국 국민의 자격을 부여할 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 국적법은 1948년 12월에 처음 제정된 이래 1997년에 개정된 현행 국적법에 이르기까지 이와 관련된 규정을 두고 있지 아니하다.

그 결과 1948년 12월 20일 제정된 최초의 국적법은 제2조 1항에서 국적의 기초로서 부가 대한민국의 국민인 자로 못박고 있는 부계혈통주의를 추구하면서도 그 최초의 國籍人 團에 관한 명문규정(「최초 국민」=최초 한국인의 범위를 확정하는 규정), 즉 이에 관한 경과규정을 두지 않음으로 인하여 스스로 法的 欠缺을 자초하고 있다. 다시 말해서 적어도 국적법이 처음 제정되기 이전에 존재한 주민을 국적인화하는 선행조치를 취할 근거규정이 없는 셈이다. 결국 1948년 12월 20일 이전의 대한민국 국적인에 대한 경과규정이 없음에 따라 혈통주의의 국적취득은 법적으로 설명하기 어려운 점이 있다고 할 것이다.⁶³⁾ 또한 이러한 규정의 부재는 세칭 「이영순 사건」⁶⁴⁾을 초래하게 된 원인의 하나가 되고 있다. 뿐만 아니라 앞으로도 재외동포(해외교포)의 한국국적 보유 여부와 관련하여 유사한 문제들과 법적 논란을 발생시키는 요인이 되고 있다.

물론 국적법이 제정될 당시 「최초 국민」에 관한 논의가 전혀 없었던 것은 아니다. 그런데도 어떤 연유에서 「최초 국민」에 관한 經過規定을 두지 않게 되었는지 그 정확한 배경과 경위가 알려지고 있지 않다. 몇 가지 분석들이 나와 있기는 하지만, 누구도 자신 있게 단언할 수 있는 입장에 있지 않다. 따라서 현상황에서는 해석에 의해 「최초 국민」의 범위를 정할 수밖에 없다.⁶⁵⁾

63) 권영설, “헌법의 국민조항과 국적법,” pp. 96~97 참조. 국적법에 「최초 국민」에 관한 경과규정이 없다는 점에서 입법흡결이라는 견해에 대해 다른 해석을 하는 학자들도 있다. 김명기 교수는 1948년 5월의 「국적에 관한 임시조례」를 준거하여 국적법이 입법흡결이라고 볼 수 없다는 입장을 취하고 있다. 김명기, “북한주민을 대한민국국민으로 본 대법원 판결의 법이론,” 『저스티스』, 제30권 제2호 (1997), pp. 203~204 참조. 이와 유사한 견해로는 이성환, “대한민국 국민의 범위,” 『법학논총』(국민대), 제9집 (1989), p. 243. 한편 정인섭 교수는 「최초 국민」에 관한 경과규정의 부재를 일종의 입법상의 흡결로서 인식하면서도 일제하의 민족 또는 호적과 미군정기의 호적을 국적으로 보는 것이 우리의 관행이라고 하면서, 이를 통해 입법상의 흡결이 사실상 보완된 것이라고 본다. 정인섭, “법적 기준에서 본 한국인의 범위,” pp. 670~672 참조.

64) 「이영순씨 사건」에 관해서는 장명봉, “북한주민의 법적 지위 문제에 관한 고찰: 대법원판결(이영순 사건)과 관련하여,” 『법조』, 통권 504호 (1998년 9월), pp. 35~62; 김명기, “북한주민을 대한민국국민으로 본 대법원 판결의 법이론,” pp. 186~205; 장민영, 『북한주민의 헌법상 지위에 관한 고찰』, pp. 49~55 참조.

65) 1948년의 국적법 제정 이전에 존재하였던 「국적에 관한 임시조례」에서는 최초의 국민을 설정하였다고 볼 수 있는 조항을 두고 있다. 대법원은 1996년 11월 12일에 선고한 96누1221 판결(이영순 사건)에서 조선인을 부모로 하여 출생한 원고의 국적을 인정하였는데, 그 근거로써 조선인 부모는 동 조례에 의하여 대한민국 국적을 보유하기 때문이라고 하였다. 즉 대법원은 「국적에 관한 임시조례」의 法源性을 인정하였다. 그러나 이에 관해서는 여전히 많은 법적 논란이 제기되고 있다. 「국적에 관한 임시조례」와 「최초 국민」의 범위 내지 한국인의 기준에 관한 연구로는 예컨대 정인섭, “우리 국적법상 최초 국민 확정기준에 관한 검토,” 『국제법학회는

하지만 우리의 경우 1948년을 전후하여 해방과 전쟁 등 격동기를 거치는 과정에서 민족구성원의 대이동과 이산이 일어났다. 복잡한 정치변동의 와중에서 「최초 국민」의 범위를 해석으로 설정하기란 결코 쉬운 문제가 아니라고 할 것이다. 특히 우리나라가 1990년대 이후 중국, 러시아 등 독립국가연합 소속국들과 수교한 이래 (또한 후술하는 바와 같이 탈북자들의 남한입국이 늘어가는 상황에서) 재외동포들의 대한민국 국적회복 내지 국적확인에 관한 청구가 줄을 잇고 있다. 이와 관련된 구체적 사안들은 매우 복잡미묘할 뿐만 아니라 당시의 혼란스런 상황으로 인하여 학문적으로 이견이 생길 수 있는 요소가 많이 존재하고 있다. 그런 점에서 때늦은 감이 있기는 하지만, 「최초 국민」의 범위를 확정하는 것은 이론적 측면에서 뿐만 아니라 법집행의 실천면에서도 의미있는 것이고 또한 필요한 일이라고 생각된다. 향후 보다 적극적인 입법적 대응이 요구되는 부분이라고 하겠다.

「최초 국민」의 범위와 관련해서 이를 조문화할 경우, “대한민국 정부가 수립되기 전에 출생한 한민족으로서 대한민국 정부가 법통을 승계하는 그 이전의 정부에 소속되어 있던 모든 사람들과 그 사람들로부터 출생한 자녀로서 대한민국 국적법이 공포된 1948년 12월 20일까지 국적을 합법적으로 변경하지 않은 자는 거주지에 관계없이 대한민국 정부 수립과 동시에 대한민국의 국민이 된 것으로 본다”는 식으로 규정하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다.⁶⁶⁾ 만일 이와 같은 입법적인 해결, 즉 국적법에 「최초 국민」에 관한 규정의 삽입이 늦어질 경우에는 국적법 제 20조의 국적판정제도를 활용해서 재외동포의 국적을 융통성 있게 인정하는 방안을 단기적인 대응책으로서 고려할 수 있다고 생각된다.

2. 북한주민(북한이탈주민 포함)의 법적 지위문제: 한국국적의 보유여부

1990년대에 들어와서 사회주의권의 붕괴와 때를 같이 하여 북한을 이탈하는 주민의 수가 급격히 늘어나고 있다. 양적 측면에서 북한이탈주민(탈북자)들의 수가 증가하고 있을 뿐만 아니라 질적 측면에서도 과거와는 다른 특징을 보이고 있다. 우선 탈북의 동기가 사회주의체제에 대한 염증, 경제적 생존의 확보, 정치적 신조를 달리함에 따른 정치적 망명, 사법처리의 위협으로부터의 도피 등 다양해지고 있다. 탈북의 양상과 관련해서도 개인탈북 위주에서 벗어나 가족동반의 탈북이 나타나고 있다. 특히 1990년대 중반 이후에는 북한의 경제난·식량난을 피하기 위한 탈북이 급증하고 있는 실정이다.⁶⁷⁾

이들 중 상당수는 중국이나 러시아 등 제3국에서 은거하다가 대한민국에 歸順을

총』, 제43권 제2호(1998), pp. 235~248; 노영돈, “우리나라 국적법의 몇 가지 문제에 관한 고찰,” 『국제법학회는총』, 제41권 제2호(1996), pp. 49~64 등을 참조.

66) 석동현, “국적법의 개정방향,” p. 25.

67) 탈북자의 발생배경 및 규모에 관해서는 제성호, “대량 탈북자 발생시 군의 대처방안,” 『한반도 군비통제』(국방부), 군비통제자료 제19집 (1996), pp. 123~129; 이금순, 『탈북자문제 해결방안』, 연구총서 99-02 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 5~12 참조.

요청하였으며, 이것이 받아들여지지 않을 경우에는 위협을 무릅쓰고 密入國을 시도하기도 했다. 북한이탈주민들이 각종 어려움을 뚫고 마침내 한국에 정착하는 사례가 늘면서 이들의 법적 지위를 여하히 규정할 것인가가 통일정책과 관련하여 중요한 문제의 하나로 등장하기 시작했다. 말하자면 탈북자의 증가로 우리나라에 귀순·정착하려 하는 북한이탈주민들이 과연 대한민국 국민의 범주에 속하는가 하는 법적 문제를 해결하지 않으면 안되게 된 것이다.

북한이탈주민의 법적 지위문제는 북한의 법적 지위, 그리고 군사분계선 이북의 모든 북한주민의 법적 지위를 어떻게 규정할 것인가 하는 문제와 직결되어 있다고 하겠다. 그리고 이 문제는 앞서 언급한 「최초 국민」의 범위에 현재의 군사분계선 이북의 주민(또는 최초의 분단선인 38선 이북의 주민)들도 포함되는가 하는 문제와도 깊은 관련이 있다.⁶⁸⁾ 생각건대 이 문제의 해답을 찾는 작업은 一應 헌법 제2조 국민조항 및 제3조 영토조항과 남북한이 합의한 민족통일의 대장전인 「남북기본합의서」 등에서 출발해야 한다고 본다.

그러나 주지하는 바와 같이 국민조항은 “대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다”고 하고 있고, 영토조항은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있을 뿐이어서 북한주민의 법적 지위와 관련하여 두 가지 대립되는 입장이 성립될 수 있다. 그 하나는 북한실체 부인론의 입장에서 북한주민의 법적 지위를 대한민국 국민으로 규정하는 것, 즉 대한민국의 국적보유자로 간주하는 것이다. 하지만 이러한 입장은 북한당국(이른바 조선민주주의인민공화국)의 북한주민에 대한 속인적 관할권을 부정하는 것이어서 1992년 2월에 발효한 「남북기본합의서」 제1조에 명시된 남북간 상호체제 인정·존중정신에 배치된다. 그러한 해석론 내지 속인적 관할권 주장은 중국과 러시아와 같은 남북한 동시수교국으로부터 배척당하고 있는 실정인바 국제적으로 지지를 받지 못하고 있다.

다른 하나는 「남북기본합의서」 제1조의 정신에 충실하게 북한주민에 대한 대한민국의 관할권을 일체 부정하고, 그 대신 북한당국의 관할권을 인정하는 것이다. 이러한 입장은 남북간 상호체제 인정·존중정신에 부합하는 것이고, 특히 북한주민들이 제3국에 소재하는 경우 우리가 관할권을 행사할 수 없는 현실과도 조화되는 것이다. 그러나 이러한 입장은 헌법 제3조 영토조항의 정신과 충돌되는 것이며, 우리 대법원 판례의 입장과도 맞지 않는 문제점이 있다.

생각건대 위의 두 가지 입장이 북한주민의 법적 지위와 관련해서 일면을 설명하고 있고 나름대로의 논리를 갖고 있는 立論이기는 하지만, 전면적으로 타당한 것은

68) 만일 북한주민들이 1948년 5월에 제정된 「국적에 관한 임시조례」의 적용대상에서 처음부터 배제된 것으로 볼 경우, 이들을 대한민국 국민으로 간주하는 것은 타당하다고 할 수 없다. 이런 입장에서는 북한주민에 대해서는 남한주민의 경우와는 다른 논리를 구성하거나 또는 대한민국 국민의 범주에 포함되지 아니한다고 보아야 한다(하지만 이러한 해석론은 헌법 제3조 영토조항의 정신에 맞지 않는 것이라고 하겠다).

로 수락하기는 어렵다고 본다. 그런 점에서 소위 ‘남북한 특수관계론’에 입각해서 위의 두 입장을 절충하는 해결책이 타당하다고 할 것이다. 즉 북한주민의 법적 지위문제를 영토조항과 남북간 체제 인정·존중정신을 조화시켜 특수관계론 속에서 해결하는 것이다. 이를 위해서는 대한민국 국적의 하위개념으로서 소위 南韓籍과 北韓籍이라는 개념을 사용할 필요가 있다고 생각한다.⁶⁹⁾

남북한 특수관계론에 입각한 북한주민의 법적 지위 규정방식을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 북한주민들이 현실적으로 북한에 체류하고 있거나 북한의 속인적 관할권에 자발적 또는 비자발적으로 복종하고 있는 경우에는 ‘잠재적으로 대한민국 국민’인 동시에 북한의 관할권 하에 있는 자, 즉 ‘北韓籍者=북한공민권자’로서의 법적 지위를 갖는다는 것이다. 그러나 북한주민이 스스로 남한 귀순, 제3국 체류 또는 망명을 위해 북한지역(재외공관, 북한의 선박, 항공기 등 북한의 관할권이 미치는 지역)에서 탈출한 경우, 즉 북한이탈주민(북한의 관할권으로부터 이탈한 자)의 상태에 있는 경우, 그는 잠재적인 대한민국의 국민이면서 동시에 잠재적인 북한적 자(다만 북한의 보호를 거부하거나 그러한 보호를 받을 의사가 없는 자)이다. 속인적 관할권의 충돌이 존재하게 되는 자가 된다. 하지만 최종적으로 북한이탈주민이 대한민국에 귀순한 경우 그는 북한적자로서의 지위를 상실하고, 온전한 顯在的인 대한민국 국민이 된다. 요컨대 영토조항의 정신(북한주민도 대한민국 국민이라는 논리)과 북한의 실체 인정론, 그리고 남북한 특수관계론(북한적자의 개념 도입·인정)에 입각한 해결은 결국 관련 당사자(북한주민)의 소재지, 당사자의 처지 및 의사 등 關聯事情을 종합적으로 고려한 段階的인 解決과 통한다고 할 것이다. 이상과 같은 인식을 전제로 해서 국적법에 남북관계의 특수성을 반영하여 북한주민에 관한 특례를 정하는 것이 필요하다고 하겠다.⁷⁰⁾ 이에 대한 대안으로는 가칭 「남북관계기본법」이

69) 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』 (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 148~149 참조. 중국과 대만간에는 대만지구주민과 대륙지구주민이라는 개념을 사용하고 있는데, 이러한 개념은 주소지를 기준으로 한 것이 아니라 속인적 관할권의 귀속을 의미하는 籍(국적에 준하는 법적 유대)을 기준으로 한 것이다.

70) 이와 관련하여 장명봉 교수는 현재의 국적법에 남북관계의 특수성을 반영한 규정을 두어 북한주민이 남한의 해외공관이나 남한의 영역에 들어오는 경우에는 외국인과 달리 남한의 주민으로 인정하되, 북한 및 제3국에 있는 경우에는 북한의 주민으로서 남한의 국적법을 적용하지 않도록 하여야 할 것이다. 따라서 남한정부는 제3국에 체류하는 북한주민에 대하여 헌법상의 보호의무는 없으며 북한의 주민이 제3국으로 탈출하는 경우 난민으로서 국제법적 보호를 받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 장명봉, “6·15 공동선언 이행을 위한 법·제도적 과제,” 단국대학교 행정법무대학원, 『6·15 공동선언과 남북통일의 당면과제』, 행정법무대학원 개원 20주년 기념 학술대회, 2001년 5월 26일, p. 47. 또한 장명봉 교수는 “북한주민의 법적 지위(국적) 문제해결을 위한 입법방안으로 두 가지를 고려해 볼 수 있다. ① 탈북자의 귀순, 제3국 거주 북한 공민권 소지자의 영주허가, 러시아 벌목공 처리 등의 문제해결을 위하여 북한주민의 국적문제와 관련해 남북관계의 현실을 감안하여 북한주민의 법적 지위문제를 우리 국적법에 규정함으로써 탈북자의 권익을 보호하는 방법을 생각할 수 있다. 이 점에서 우리 국적법에 북한주민의 국적에 대하여 대한민국 국적취득에 관한 특례규정을 두는 방안 또는 남북관계의 특수성을 반영할 내용을 규정하는 방안 등을 생각할 수 있다. ② 남북관계의 현실을 반영하여, 즉 「남북기본합의서」의 전문에서 남북관계가 ‘잠정적으로 형성되는 특수관계’라고 합의한 바에 따라 외국인도 아니고 대한민국 국민도 아닌 북한주민의 특수한 법적 지위를 규정하는 특별법의 제정을 검토할 수 있다.”고 주장한다. 장명봉, “통일시대의 영토조항과 통일정책의 헌법

라는 단행법률을 제정하여 여기에 북한주민의 법적 지위에 관해 명문의 규정을 두거나 또는 가칭 「북한주민의 법적 지위와 출입에 관한 법률」이라는 것을 제정하는 방안도 고려할 수 있다. 이와 같은 입법적 보완이 이루어지기 전까지는 역시 국적법 제20조의 국적판정제도를 활용하여 북한이탈주민의 국적을 결정할 수밖에 없을 것이다.⁷¹⁾

3. 이중국적 상태의 長期放置의 문제

우리나라는 혈통주의를 채택하고 있는 국가로서 한국인 부모 사이에 자녀가 미국과 같은 출생지주의국가에서 출생한 경우 선천적 이중국적이 발생하고 있다. 이는 어느 정도 불가피한 현상이다. 우리 국적법에서도 이러한 선천적 이중국적을 인정하고 있다.

하지만 현행 국적법 하에서는 종전의 국적법 하에서보다 이중국적의 발생가능성이 더욱 높아졌다. 그 이유는 국적법이 부모양계혈통주의를 채택하고 있기 때문이다.⁷²⁾ 물론 종전의 국적법 하에서 부계혈통주의에 따라 외국인(특히 출생지주의를 채택한 국가의 국민) 父와 한국인 妻 사이에 자녀가 한국에서 출생한 경우 무국적의 상태가 하였는데, 현행 국적법이 부모양계혈통주의를 택함으로써 이 같은 무국적의 상태를 방지한 점은 긍정적인 면이라고 할 수 있다. 그러나 이중국적 발생빈도의 증가는 또 다른 법적 문제점을 낳는 원인이 되고 있다. 숙인적 관할권의 충돌에 따른 국제분쟁의 발생가능성, 외교적 보호권 행사의 주체(본국) 결정문제에 그

적 문제, 헌법재판소, 『통일정책 및 북한주민의 법적 지위에 관한 헌법적 문제』(서울: 헌법재판소, 1998), pp. 12~13 참조.

71) 그러나 석동현은 위에서 기술한 필자의 견해와는 다른 입장을 피력하고 있다. 그는 “북한적자 또는 북한주민은 외국인이 아니라 이미 대한민국의 국적을 가진 국민이라는 법리에 입각한다면, 외국인의 국적취득에 관한 사항을 담고 있는 국적법에서 북한적자 또는 북한주민의 국적이거나 법적 지위에 관한 사항을 규정하는 것은 법논리상 온당치 못하고, 그보다는 국적법의 하위법령인 호적이나 주민등록 관계법령에서 상당하다”고 주장한다. 이어서 그는 국적법에서는 북한적을 자칭하는 개인에 대하여 그가 진정한 북한적자인지를 어떻게 심사하여 인정할 것인가 하는 점을 규정할 필요가 있다고 말한다. 즉 “현재 남한지역 어디에도 호적이 편제되어 있지 않고, 연고인도 없고 북한 공민증의 진위여부를 확인할 수도 없는 등 최소한의 신분확인 수단조차 마련되어 있지 아니한 사람이 북한적을 자칭하거나 자신의 북한공민증을 제시하면서 해외에서 우리나라의 공관에 재외국민으로서의 등록 또는 대한민국 국민으로서의 시하를 요구해 올 때, 또는 어떠한 사람이 위·변조된 외국여권으로 국내에 입국하거나 밀입국한 후, 북한공민의 신분을 내세우면서 국민으로서의 처우를 요구해 오는 경우, 그를 과연 대한민국의 국민으로 처우받을 수 있는 진정한 북한공민에 해당되는 지 여부를 심사·판정하는 절차규정은 필요할 것이다.” 라고 논급하고 있다. 석동현, “국적법의 개정방향,” pp. 15~16. 그러나 석동현의 이러한 언급은 북한주민들이 우리 국적법상 대한민국 국민의 요건을 충족하고 있는가 또는 대한민국 국적을 보유하고 있는 지 여부에 관한 실체적인 문제를 국적확인이라는 절차적인 문제(심사·판정의 문제)와 함으로써 북한주민의 법적 지위라는 본질문제에 접근하는 것을 회피하고 있다고 할 것이다. 또한 그의 주장은 헌법 제3조 영토조항에 근거를 둔 자기중심적인 것으로서 「남북기본합의서」 제1조의 북한실체 인정론에 바탕을 두고 있지 아니하다고 평가할 수 있다.

72) 노영돈, “1997년 국적법 개정안의 검토,” 『서울국제법연구』, 제4권 제2호 (1997), pp. 31~36 참조.

대표적인 것이라고 하겠다. 이는 이중국적의 감소라는 국제적 요구에도 부합하지 않는 면이 있다.

이런 점을 감안해서 우리 국적법은 부모양계혈통주의의 채택 등으로 불가피하게 선천적 이중국적을 허용하고 있으면서도 이중국적을 감소시키기 위해, 국적선택제도를 허용하고 있다. 이것은 국적단일주의의 요청이기도 하다. 물론 국적선택에 있어서는 국적자유 원칙, 즉 당사자 의사의 존중이라는 원칙이 구현 내지 반영되고 있다.

그런데 문제는 우리 국적법은 이중국적상태를 지나치게 오랫동안 방치하고 있다는 점에 있다. 현행 국적법 제12조 내지 제14조에 의하면, 22세까지 이중국적의 보유가 허용된다(단 남자의 경우에는 병역의무의 문제가 있기 때문에 사실상 17세 이전에 이중국적 중 하나의 국적을 정리해야 한다). 이 같은 이중국적 상태의 장기적 허용이 과연 타당한 것인지는 의문이다. 물론 개인의 입장, 특히 인권보호의 측면에서 볼 때 당사자에게 유리한 점이 있기는 하다. 하지만 국가의 입장에서는 자국 국민의 범위 확정, 호적업무의 간이화 차원에서 조속히 이중국적상태를 정리하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 앞으로 국적법을 다시 개정할 경우 현재 일본 국적법이 채택하고 있는 國籍留保制度⁷³⁾를 우리나라의 실정에 맞게 수정하여 도입하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다고 생각된다.⁷⁴⁾

이 국적유보제도는 제4차 국적법 개정과정에서 뜨거운 감자로 등장한 적이 있었다.⁷⁵⁾ 특히 제일 한국인의 반발로 인해 국적법 개정작업이 상당 기간 지연된 적도 있었을 만큼, 국적유보제도의 도입은 그리 간단한 문제가 아니다. 하지만 이 제도의 도입으로 인해 잃는 것도 있지만, 국적선택 의무자의 신속한 파악, 호적에 등재되지 않은 국민의 발생 최소화, 외국에 생활기반을 두고 구내와 결합관계가 희박한 사람들의 조기정리, 외교적 보호를 위한 관련국가의 외교적 갈등의 예방 및 최소화 등 득이 되는 것도 적지 않은 것으로 평가되고 있다.⁷⁶⁾ 그런 점에서 적절한 시기에 이를 다시 공론화하는 방안을 고려할 필요가 있다고 할 것이다.

만일 우리나라가 국적유보제도를 도입하게 될 경우 한 가지 유념해야 할 사항이 있다. 국적유보의 의사표시(한국국적 계속보유 의사표시) 기간을 충분히 줄 필요

73) 일본 국적법 제12조는 “출생에 의하여 외국의 국적을 취득한 일본국민으로서 국외에서 출생한 자는 호적법이 정하는 바에 따라 일본국적을 유보할 의사를 표시하지 아니할 때에는 그 출생한 때로 소급하여 일본국적을 상실한다”고 규정하고 있다.

74) 이장희, “통일시대에 대비한 한국 국적법의 개정방향 검토,” pp. 31~32 참조.

75) 1992년에 발표된 국적법 개정안 제13조(국적의 유보)는 제1항에서 “국외에서 출생하여 외국의 국적을 취득한 대한민국 국민은 출생 후 3월 내에 대한민국 국적을 유보할 의사를 표시하지 아니한 경우에는 그 출생시에 소급하여 대한민국 국적을 상실한다”고 하고, 이어 제2항에서는 “제1항에 의하여 대한민국 국적을 상실한 자는 만 20세 전에 대한민국에 주소를 둘 경우에는 법무부장관에게 신고함으로써 대한민국 국적을 취득할 수 있다”고 규정하고 있다. 법무부, 『국적법개정 공청회자료』, pp. 38~39 참조.

76) 법무부, 『신국적법 해설』, pp. 182~183 참조. 국적유보제도 도입의 찬성론과 반대론에 관한 자세한 분석은 정인섭, “국적유보제도 도입의 득실,” 『서울국제법연구』, 제4권 2호 (1997), pp. 67~74 참조.

요가 있다는 것이다. 이중국적의 해외동포에 대해 조기에 국적을 정리토록 요구할 경우 모국인 한국과의 관계를 소원케 하는 점, 그럼으로써 모국과 해외동포사회의 유대를 약화시킴으로써 통일과정에서 해외동포사회를 활용하기 어려운 점이 있음을 부인하기 어렵기 때문이다. 이는 통일시대를 내다보는 현실에서 결코 가볍게 볼 문제가 아니라고 할 것이다. 이러한 점을 고려하여 국적유보의 의사표시를 할 수 있는 기간을 너무 제한하지 말고, 상당히 융통성 있게 규정하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

4. 외국인 처의 귀화와 일정기간 국내거주 요건의 문제

전술한 바와 같이 현행 국적법 제6조 제2항에서는 국제결혼한 여성의 한국국적 취득을 위한 국내거주요건을 명시하고 있다. 즉 한국인 남자(우리 국민)와 결혼한 외국인 처가 혼인한 상태로 국내에서 2년 이상 계속하여 거주하거나 또는 외국에서 혼인한 후 3년 이상 경과한 사람은 국내에서 1년 이상 거주해야 한다.

그러나 이러한 외국인 처의 국적취득과 관련해서 국내거주요건을 엄격히 적용할 경우 비인도적인 상황이 발생할 수 있다. 예컨대 한국인 남자와 외국인 여성(구체적인 예로서 결혼 전에 중국국적을 보유했던 조선족 여성을 생각해 보자)이 결혼한 상태로 2년이 경과하기 전에 남편이 갑작스럽게 사망하거나 또는 남편의 상속적인 폭행·구타에 의해 가정생활을 더 이상 영위할 수 없게 된 경우 그녀는 졸지에 무국적의 상태, 불법체류자의 지위로 전락할 수 있기 때문이다.⁷⁷⁾ 이러한 점을 감안하여 남편의 갑작스런 사망, 남편의 상속적인 폭력에 따른 가출 등 불가피한 이유로 국적취득 자격을 상실한 외국인(특히 조선족) 여성을 구제할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이에 대한 대책으로서 “이와 같은 국내거주요건은 인도적인 입장에서 당사자가 처한 상황에 따라 완화할 수 있다”는 취지의 단서규정을 국적법 제6조 제2항 후단에 설치하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다고 하겠다. 또는 이와 관련해서 한민족 구성원이라는 민족적·혈통적인 요인을 감안하여 국내거주요건을 완화하는 방안을 대안으로 고려할 수도 있을 것이다.

5. 국적법 부칙 제7조의 문제

현행 국적법은 부칙 제7조 제1항에서 “이 법 시행 전 10년 동안에 대한민국의 국

77) 예컨대 중국국적의 조선족 여성은 우리 국민과 결혼한 경우 혼인과 동시에 자동으로 중국국적을 상실하게 되어 있다. 그러나 구 국적법과는 달리 우리의 현행 국적법에 의하면, 이러한 여성은 한국인 남성과 결혼했다고 해서 즉각 한국국적을 취득할 수 있는 것이 아니다. 2년의 국내거주요건을 충족해야 비로소 한국국적을 취득할 수 있기 때문이다. 그런데 만일 이와 같은 2년의 국내거주요건을 충족하기 전에 한국인 남편이 사망한 경우(빠른 시일 안에 그녀가 한국인 남자와 재혼하지 않는 한) 한국국적 취득의 길이 봉쇄되게 된다. 결국 그녀는 졸지에 한국국적을 얻을 자격을 상실한 불법체류자 신세로 전락하게 된 것이다. 이와 관련 있는 실제 조선족 여성의 사례에 관해서는 『조선일보』, 2001년 5월 19일, p. 33 참조.

민을 母로 하여 출생한 자로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 이 법의 시행일부터 3년 내에 대통령령이 정하는 바에 의하여 법무부장관에게 신고함으로써 대한민국의 국적을 취득할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 부칙 제7조 제1항 제1호에서는 “母가 현재 대한민국의 국민인 자” 그리고 제2호는 “母가 사망한 때에는 그 사망 당시에 母가 대한민국의 국민이었던 자”라 정하고 있다.

부칙 제7조 제1항은 부계혈통주의를 규정하고 있던 구 국적법 제2조 제1항 제1호의 ‘출생한 당시의 父가 대한민국 국민인 자’라고 명시하고 있던 규정을 ‘출생한 당시에 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자’로 개정함으로써 남녀차별, 즉 성을 이유로 한 불합리한 차별이라는 문제점을 상당 부분 치유하였다. 하지만 부칙 제7조 제1항은 10년이라는 기간의 설정으로 인하여 또 다른 문제점을 초래하고 있다. 10세 이상의 자가 비록 대한민국 국적의 母에게서 출생하였다고 하여도 이 법에 의하여 보호받지 못하고 결국 대한민국의 국적을 취득할 수 없게 되는 결과를 초래하기 때문이다. 그래서 이 같은 10년이라는 기간의 한정은 현행 국적법이 부모양계혈통주의를 도입함으로써 남녀평등을 구현했다는 입법의의를 희석시키고 있다고 할 것이다.

이러한 문제점에 대해 국적법 부칙은 원칙적으로 新法(부모양계혈통주의)이 유리한 경우에는 그 신법의 적용을 받아야 한다는 원칙에 위배되는 것이라는 비판이 가해지고 있다. 이와 관련, 헌법재판소가 소위 김광호 사건에서 내린 결정 역시 국적법부칙 제7조가 헌법 제11조 제1항의 평등원칙에 위배된다고 보았다.⁷⁸⁾ 다만 헌법재판소는 “법률이 헌법에 위반되는 경우 헌법의 규범성을 보장하기 위하여 원칙적으로 그 법률에 대하여 違憲決定을 하여야 하는 것이지만, 위헌결정을 통하여 법률조항을 법전에서 제거하는 것이 법적 공백이나 혼란을 초래할 우려”가 있기 때문에 憲法不合致決定을 하였다. 다시 말하면 法的 安定性의 측면에서 법적 공백상태와 그로 인한 혼란을 방지하기 위하여 “입법자가 합헌적인 방향으로 법률을 개선할 때까지 일정 기간 동안 위헌적인 법규정을 존속케 하고 또한 잠정적으로 적용할 필요가 있다”고 判示한 것이다. 여기에는 국적법 부칙 제7조에 의하여 혜택을 받고 있는 ‘신법 시행 전 10년 동안에 태어난 자’에 대한 보호의 필요성이 감안되었다고 한다.⁷⁹⁾

이상의 내용과 헌법재판소의 결정에 비추어 국적법 부칙 제7조를 개정하여 10년이라는 附款(기간의 설정)을 삭제하는 것이 부모양계혈통주의를 원칙으로 하는 우리 국적법의 기본원칙, 헌법상의 남녀평등 구현정신에 비추어 타당하다고 할 것이다.

78) 이 결정은 부계혈통주의를 규정하고 있는 구 국적법 제2조 제1항 제1호에 대한 서울고등법원의 위헌법률심판제청에 기해 이루어진 것이었다. 그러나 심판 도중에 국적법의 부계혈통주의조항이 개정이 되면서, 심판대상에 대한 심판이익이 상실하였다. 다만 본 사건의 원고 김광호는 조선인을 母로 하여 출생하였으나 부칙 제7조에서 규정하고 있는 “...10년 동안에” 부분에 해당되는 자가 아니어서 대한민국 국적을 취득할 수 없게 되었기 때문에 헌법재판소는 심판이익이 여전히 존속한다고 판단하여 개정 국적법을 중심으로 결정을 내렸다. 자세한 내용은 헌법재판소 2000.8.31 선고 97헌가12 결정(소위 김광호 사건) 참조.

79) 장민영, 『북한주민의 헌법상 지위에 관한 고찰』, pp. 47~48.

V. 국적법 시행과 관련있는 제도와 법적 문제

1. 「재외동포법」과 외국국적동포의 출입국 및 법적 지위문제

그 동안 대한민국 국적을 갖고 있다가 국적을 이탈하여 외국에 귀화한 자(특히 재미교포)들이 1990년대 이후 우리 정부에 대해 이중국적의 보유 허용을 끈질기게 요구해 왔다. 이러한 요구는 그 동안 한국정부가 외국국적의 재외동포들을 일반 외국인과 동일시하고, 이들에게 특별한 배려를 전혀 해주지 않은 데 대한 불만의 누적과 깊은 관련이 있었다.

그러나 정부는 이중국적 허용이 초래하는 여러 부작용, 특히 관계국과의 속인적 관할권 충돌에 따른 마찰을 우려하여 직접 이중국적을 인정하는 방안을 지양하기로 방침을 굳히고, 그 대신 지구촌시대를 맞이하여 재외동포들에게 출입국과 체류 및 모국에서의 활동제약을 완화시켜 주는 것이 필요하다고 판단하기에 이르렀다. 그 결과 정부는 1999년 9월 2일 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(「재외동포법」이라고 함)을 제정·공포하였다.⁸⁰⁾

「재외동포법」에서는 재외동포를 「재외국민」과 「외국국적동포」로 구분하고, 「재외국민」은 “대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자”로, 「외국국적동포」는 “대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자중 대통령령이 정하는 자”로 정의하고 있다(법 제2조 제2호).

외국국적동포는 국제법상 외국인으로서 출입국관리법상의 ‘재외동포체류자격’으로 입국·체류할 수 있다.⁸¹⁾ 여기서 ‘재외동포체류자격’이란 외국국적동포가 대한민국에 입국하여 국내에 체류하기 위해 필요한 체류자격(F-4 비자)을 말한다. 다만 ‘재외동포체류자격’으로 입국한 외국국적동포는 이 법을 적용받기 위해 필요한 경우 국내에 거소를 정하고, 출입국관리사무소장 또는 출입국관리사무소출장소장에게 국내거소신고서를 해야 한다(법 제6조). 그리고 국가의 안전과 질서유지·공공복리·외교관계 기타 국익을 해할 우려가 있는 경우에는 ‘재외동포체류자격’을 부여하지 아니할 수 있다(법 제5조).

80) 정부측 제안설명에 의하면, 「재외동포법」은 재외동포들의 생활권을 광역화·국제화함과 동시에 국내에 있는 국민들의 의식형태와 활동영역의 국제화·세계화를 촉진하려는 취지에서 제정되었다고 한다. 또한 재외동포들의 출입국, 체류와 경제활동에 있어서의 제약을 완화함으로써 모국투자 및 경제회생 동참 분위기를 확산시키는 한편, 이중국적을 허용할 경우 나타날 수 있는 병역 및 납세의무 회피, 국민적 일체감 저해 등 문제점을 제거하면서 출입국과 체류 및 국내에서의 법적지위를 향상시킴으로써 국내활동에 있어서의 각종 불편을 해소하려는 데 입법목적이 있다고 한다. 아울러 이 법은 거주국 국적을 취득하여 정착하더라도 모국에서의 경제활동에 있어서의 제약을 최대한 줄이고, 연금 등을 계속 수령할 수 있게 함으로써 거주국 정착에 장애가 없도록 하려는 데 주안점을 두고 있다는 것이다.

81) 재외동포법은 외국국적동포들에게 일반 외국인에 비해 출입국 및 국내체류에 있어 편의를 제공해 주기 위해 ‘재외동포체류자격’을 신설하였고(법 제5조), 이에 따라 관련 출입국관리법 시행령 조항도 개정되었다(출입국관리법시행령 제12조 별표 1).

외국국적동포는 일반 외국인과 달리 출입국과 법적 지위에 있어서 특혜적인 대우를 받는다.

첫째, 외국국적동포는 ‘재외동포체류자격’으로 2년간 체류할 수 있고(체류기간 상한은 2년, 법 제10조 제1항), 원칙적으로 그 기간의 연장도 가능하다(법 제10조 제2항).

둘째, ‘재외동포체류자격’의 활동범위 안에서 자유롭게 취업 기타 경제활동을 할 수 있다(법 제10조 5항). 따라서 단순 노무활동 및 사행행위 등을 제외하고는 국내에서의 모든 취업활동이 허용된다. 다만 허용되는 취업활동이라도 국내법령에 의하여 일정한 자격을 요하는 때(변호사, 의사 등)에는 그 자격을 갖추어야 한다(출입국관리법시행령 제23조 제3항).

셋째, ‘재외동포체류자격’을 취득한 외국국적동포는 국내거소신고 및 이전신고를 하면 외국인등록 및 체류지변경신고를 할 필요가 없고(법 제10조 제4항), 체류기간 내에 출국하였다가 재입국할 경우 재입국허가를 받을 필요가 없다(법 제10조 제3항).

넷째, 외국국적동포는 군사시설보호구역을 제외한 국내토지에 대해 취득, 보유, 이용 및 처분을 할 수 있다(법 제11조 제1항).

다섯째, 「재외동포법」 시행 후 1년 이내에 비실명부동산을 실명으로 전환한 경우 이행강제금과 과징금이 면제된다(법 제11조 제2항).

여섯째, 외국환거래법 제18조 규정에 의한 자본거래조치 제한조치를 제한하고는 국내금융기관을 이용함에 있어서 거주자인 국민과 동등한 권리를 갖는다(법 제12조).

일곱째, 90일 이상 국내에 체류하는 때에는 의료보험 관계법령이 정하는 바에 따라 의료보험을 적용받을 수 있다(법 제14조).

이상의 점에 비추어 볼 때 ‘재외동포체류자격’은 외국인에게 부여할 수 있는 체류자격(및 국내에서의 법적 지위) 중 가장 광범위한 혜택을 부여해 주는 체류자격이라고 하겠다. 국제법상 엄연히 외국인인 외국국적동포가 위와 같은 「재외동포법」에 따라 국내에서 사실상 내국인과 거의 똑같이 활동할 수 있게 된 것이다.

「재외동포법」이 재외동포들의 국내체류와 경제·사회활동에 있어서 불편을 해소하는 데 기여한 것은 사실이지만, 다른 한편 그에 따른 문제점도 적지 않은 것으로 지적되고 있다. 우선 일부 부유층의 외국도피열기를 더욱 부추길 소지를 안고 있다. 또한 최근에는 ‘교육이민’이라는 말까지 등장하고 있는 실정인데, 이 법이 병역면제와 편법유학 등에 악용될 소지도 있다. 이 법에 따라 발급되는 「재외동포증명서」는 또 하나의 사회적 신분증이 될 위험마저 존재한다.⁸²⁾

또한 「재외동포법」은 외국국적동포를 ‘대한민국 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자’로 정의⁸³⁾하여 중국과 독립국가연합 내의 우리

82) 최두훈, “우리 국적법에 있어서 몇 가지 문제점 -북한주민과 재외동포를 중심으로-,” 『법정논총』(중앙대), 제35권(2000), p. 85.

동포를 제외시켰다는 점에서 재외동포 구성원간의 차별이라는 비판도 꾸준히 제기되고 있다. 왜냐하면 중국과 독립국가연합 내 재외동포들은 그 절대다수가 대한민국 정부가 수립되기 전에 해외로 나갔기 때문에 '대한민국 국적을 보유했던 적이 없었다고 해석될 수 있기 때문이다. 이러한 정의에 따르면, 「재외동포법」은 「재외동포차별법」화 되는 결과를 초래할 것이 분명하다.⁸⁴⁾ 이와 관련하여 일부 학자들은 재외동포의 정의개념이 타당한 것이라고 볼 수 없다는 유력한 반론을 펴고 있다. 노영돈 교수는 혈통주의가 국제관례에 어긋나는 것은 아니며, 「과거 국적주의」를 국제관례로 하기도 어렵다고 주장한다.⁸⁵⁾ 이종훈 박사도 「재외동포법」을 제정한다고 하면서 과반수가 넘는 동포를 제외시킨 것은 형평을 잃은 조치라고 강조한다.⁸⁶⁾ 또한 이와 같은 조치는 단일민족으로서의 역사적 정통성을 부인하는 것이라는 시민단체의 비판도 경청할 만한 것이라고 할 것이다.⁸⁷⁾

2. '정주의국민'에 대한 특별대우 인정문제: 간이귀화 허용 등

우리나라의 출입국관리법에는 永住權制度를 두지 않고 있다. 영주권이란 외국인에 대하여 본래의 국적을 계속 유지하면서, 자국 내에 영주(무기한 체류 또는 장기 체류)할 수 있도록 부여한 권리 또는 자격을 의미한다.⁸⁸⁾ 우리 법무부는 "출입국관리법령에서 영주권이라는 표현을 사용하고 있지 않다는 점에서 영주권제도가 없다고 할 수 있지만, 국내 화교들의 경우는 대만국적을 가진 외국인이면서도 사실상 우리나라에 영구적으로 체류하는 것이 허용된 사람들이라는 점에서 이들을 영주권자로 불러도 무방할 것"이라고 설명하고 있다.⁸⁹⁾

그러나 사실상의 영주 허용과 법률상의 영주권제도의 존재는 엄격히 구별하는 것이 타당하다. 우리 출입국관리법에서는 단지 長期滯留만을 인정하고 있을 뿐이다.⁹⁰⁾

83) 「재외동포법」의 입법과정에서 외교통상부는 재외동포의 정의와 관련, 혈통주의는 국제관례에 어긋나는 것일 뿐만 아니라 외교분쟁의 여지가 있다고 강조하는 한편, 과거국적주의는 국제관례라고 주장한 바 있다. 후에 법무부도 외교통상부의 지적을 받아들여 당초의 입장을 수정한 것으로 알려지고 있다. 이종훈, "재외동포정책의 변화과정과 향후방향," 『민족발전연구』(중앙대), 제4호 (2000), p. 179.

84) 최두훈, "우리 국적법에 있어서 몇 가지 문제점 -북한주민과 재외동포를 중심으로-", p. 84.

85) 노영돈, "재외동포의 출입국 및 법적 지위에 관한 법률(안)과 CIS한인," 해외교포문제연구소·재외한인학회 공동주최, 『재외동포특별법의 문제점과 대안모색을 위한 토론회 발표문』; 노영돈, "소위 재외동포특별법(안)의 검토," 지구촌동포청년연대(KIN), 『우리가 외면한 동포들: 재외동포법 개정운동백서 1999-2000』, (2000.12), pp. 175~176 참조.

86) 이종훈, "재외동포법의 문제점과 개선방안," 지구촌동포청년연대(KIN), 『우리가 외면한 동포들: 재외동포법 개정운동백서 1999-2000』, (2000.12), p. 40 참조.

87) 이종훈, "재외동포정책의 변화과정과 향후방향," p. 179.

88) 오늘날 많은 국가들은 외국인에 대해서 일반적으로 자국의 출입국관리 법령에 따라 자국 내에서의 체류자격이나 체류기간 등을 통제하는 한편, 그 중 일정한 요건을 갖춘 사람에게는 특별히 자국 내에서 영구적으로 거주(체류)할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 바로 이러한 권리가 영주권인 것이다.

89) 법무부, 『신국적법 해설』, p. 9.

90) 1992년 12월 8일 전면개정되기 이전의 구 출입국관리법의 제2조 4호에서는 국내에서 91일 이상 체류하는 경우를 장기체류로 분류하여 이를 居留라고 정의한 바 있다.

이와 관련해서 출입국관리법 시행규칙 제12조(사증의 유효기간등) 제2항에서는 복수사증의 최장 발급기간을 3년으로 정하고 있다. 따라서 외국인이 국내체류할 수 있는 최장기간은 3년이다. 이후에도 계속 국내에서 거주하고자 하는 외국인은 출입국관리법 제25조에 따라 체류기간 연장허가를 받아야 한다.

결국 화교와 같은 국내 장기체류자들은 매 3년마다 체류허가를 갱신해야 한다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 영주권제도가 없는 데 따른 당연한 결과이다. 수대에 걸쳐 국내에서 생활해 온 定住 外國人⁹¹⁾(resident aliens)에 대해서 매 3년마다 체류허가를 받도록 하는 것은 그들의 생활실태를 무시한 비인도적인 처사라고 하지 아니할 수 없다.⁹²⁾

이런 점을 감안할 때 정주의국민 내지 수대에 걸친 장기체류자들에 대해서는 인도적 차원에서 특혜적인 대우를 부여하는 것이 합당하다고 생각된다. 가령 국적취득과 관련해서 2대 이상에 걸쳐 국내에 장기체류하거나 또는 15년 이상 거주하고 국내에 본거지를 두고 있는 자의 경우에는 간이귀화절차를 통해 대한민국 국적을 취득할 수 있도록 하는 방안은 그러한 예가 될 수 있을 것이다. 또한 '정주의국민'에 해당하는 장기체류자에 대해서는 세계적 추세에 맞게 지방참정권을 인정하는 방향으로 관련 법을 정비하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.⁹³⁾

3. 재외국민에 관한 법적 규율의 보완문제

전술한 「재외동포법」의 제정으로 국내금융기관의 이용, 국내 부동산 매각대금과 국내로 반입한 외국환 등의 지급수단 반출, 의료보험의 적용, 각종 연금의 수령, 국가유공자 및 독립유공자와 그 유족의 보호 등에 있어서 재외국민에 대한 법적 지위가 많이 개선된 것이 사실이다(법 제12조 내지 제16조 참조). 보호의 측면에서는 개선되었으나, 재외국민의 효과적인 관리 차원에서는 여전히 미흡한 점이 있다.

우선 재외국민(특히 외국영주권자) 중에는 여러 가지 이유로 국내에 상당기간 체류하는 자도 있다. 이에 대하여는 2년 이상(단 병역면제 처분 또는 국외여행허가를 받은 거주목적의 여권소지자는 1년) 계속 국내에 체류하는 재외국민의 경우, 본인의

91) 아직 우리나라의 출입국관리법이나 외국인등록법 등에서는 정주의국민이라는 개념을 사용하고 있지 않다. 그러나 국제법상 정주의국민이라는 개념은 이미 널리 정착된 개념이라고 해도 과언은 아닐 것이다. 정주의국민의 인권에 관해서는 1985년 12월 13일 유엔총회에서 '외국인 인권에 관한 선언'(Declaration on the Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in which They Live)이 채택된 바 있다. G.A Res. 40/144(1985.12.13). '외국인 인권에 관한 선언'의 내용에 관해서는 정인섭, "외국인 인권에 관한 1985년 UN총회선언의 연구," 『인권과 국제법』, 석암 배재석박사 화갑기념논문집 (서울: 박영사, 1989), pp. 225~254 참조.

92) 정인섭, 『외국인의 국제법상 지위에 관한 연구 -정주 외국인의 경우를 중심으로-』, 서울대학교 대학원, 법학박사학위논문 (1992), p. 157.

93) 徐龍達 編, 『定住外國人の地方參政權』(東京: 日本評論社, 1992), pp. 45~220 참조. 아울러 중·장기적으로는 우리 국적법과 출입국관리법 체계 내에서 영주권제도를 도입할 것인지 여부에 관해 철저히하고도 종합적인 검토를 해두어야 할 것이다.

거주목적 여권을 실효시키는 규정(여권법시행령 제6조 제3항 참조) 외에 별다른 대응책이 없는 것이 현실이다. 그러한 자는 이웃 일본 등을 단기방문함으로써 이 규정을 손쉽게 피할 수 있다. 또 현행법상 재외국민의 국내거주시 아무런 등록을 요구하고 있지 않는 바, 1년씩 장기거주하더라도 그의 거주지를 파악할 방법이 없다. 이는 不測의 사태에 대비한 이들의 보호나 관리에 허점이 될 수 있다. 그런 점에서 일정기간 국내에 계속 거주하는 재외국민에게는 거주지 신고제도와 같은 보완책이 마련되어야 할 것이다.⁹⁴⁾ 이 밖에도 재외국민에게는 대통령과 국회의원 피선거권이 인정되고 있는데 비해서, 그보다 더 기초적인 참정권인 선거권은 인정되지 못하고 있다. 이는 본말이 전도된 불균형으로서 「공직선거 및 부정선거방지법」을 개정·보완하여 해외 부재자 투표를 인정·실시하는 방안을 강구해야 할 것이다.⁹⁵⁾

4. 난민의 대한민국 국적취득문제

정부는 1993년 12월 10일 출입국관리법을 개정하여, 난민의 인정등에 관한 제8장의 2를 신설하였다. 여기에서는 난민의 인정 및 난민인정증명서의 발급, 난민인정의 취소, 이의신청, 난민여행증명서 발급, 난민인정증명서의 반납, 난민에 대한 체류허가의 특례 등을 정하고 있다. 이로써 우리 정부는 1993년 3월 3일 우리나라에 적용되게 된 난민협약의 국내적 실시를 위한 입법조치를 취하였다. 이로써 난민인정 절차와 그 보호에 관해서는 일단 입법적인 해결을 보게 되었다고 할 수 있다.

우리나라는 난민협약 가입시 “대한민국은 체약국의 영역에서 3년 거주요건을 충족한 난민에 입법상의 상호주의를 면제한다고 규정한 제7조에 기속되지 아니함을 이 협약 제42조에 따라 선언한다”는 내용의 유보를 하였다. 유보이유는 국가배상법 제7조, 외국인토지법 제2조, 공인회계사법 제4조, 변호사법 제6조 제2항, 특허법 제25조, 의장법 제4조 등 국내법은 우리 국민에게 일정한 대우를 부여하는 외국의 국민에게 대해 국내에서 유사한 대우를 부여하는 상호주의를 채택하고 있는 바, 3년 거주 난민에게 상호주의를 면제하는 협약규정은 이에 저촉된다는 것이었다.⁹⁶⁾

난민은 우리나라에서 대체로 일반 외국인과 같은 대우를 받게 될 것이다. 우리 정부는 난민으로 판정받는 자에게 비교적 장기간의 체류허가를 부여하고, 제3국으로의 이주를 원치 않는 한 이를 계속 갱신할 수 있도록 하겠다는 방침인 것으로 보인다. 그런데 난민이 우리나라에 귀화할 경우 일반 외국인과 같은 요건을 요구할 것 인지는 입법정책상 재검토를 요한다고 생각된다. 현행 국적법상 난민의 국적취득에 대한 특례를 정하고 있지 않기 때문에 일반귀화 요건 및 절차를 따르게 될 것이다. 그러나 일단 우리나라가 난민을 수용하여 국내체류를 허용한 이상 인도적인 차원에

94) 정인섭, “재외국민의 국내법상 지위,” 『전환기의 국제관계법』, 동석 김찬규박사 화갑기념논문집 (서울: 법문사, 1992), p. 64.

95) 앞의 논문. 미국은 세계 각지에 주둔하는 미군들에게 해외 부재자 투표를 허용하고 있음은 주지하는 바와 같다.

96) 외무부, 『난민의 지위에 관한 협약과 의정서 가입』 (서울: 외무부, 1992.6), p. 6.

서 이들에게 국적취득과 관련하여 특혜적인 대우를 하더라도 무방하지 않을까 생각된다.

아울러 우리나라에 거주하는 (광의의 외국인에 포함되는) 무국적자에 대한 보호에 관하여서도 이들에게 적용될 수 있는 국내법규정을 전반적으로 재검토하고, 중·장기적인 차원에서는 이들의 법적 지위와 국내체류 및 보호 등에 관한 특별법 제정도 신중하게 고려할 필요가 있다고 사료된다.

VI. 결어

1997년에 전면개정된 현행 국적법은 전반적으로 국적문제에 있어서의 남녀평등, 부모양계주의의 세계조류에 맞게 재정비한 개방적인 국적법이었다고 볼 수 있다. 그러나 국적법이 개정된 지 채 4년도 되지 못하여 여러 문제점을 노정하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그런 점에서 앞으로도 국적법은 계속 보완해야 할 과제를 안고 있다고 하겠다. 이를 위해 지금부터 국적법의 집행·적용에 따른 문제점을 계속 축적해 나가는 것이 필요하다고 할 것이다. 위에서 지적한 국적법의 몇 가지 문제점들은 그 대표적인 것들에 불과하다.

향후 국적법의 개정방향은 국적단일주의, 국적자유주의, 부모양계혈통주의의 3대 기본원칙을 유지하는 가운데, 남녀차별적 요소의 지속적인 근절, 배우자의 갑작스런 사망과 같은 인도적인 측면의 배려, 민족적·혈통적 측면의 고려를 담아내는 것이 되어야 할 것이다. 그럼으로써 우리 국적법이 세계화시대에 걸맞는 개방적인 입법, 그리고 재외동포를 껴안음으로써 국제적 통일기반 조성에 이바지할 수 있는, 즉 통일시대에 대비할 수 있는 입법이 되도록 해야 할 것이다. 국적법의 정비문제와 더불어 국적법과 관련있는 제도, 예컨대 외국국적동포(외국인)의 출입국 및 법적 지위 문제, ‘정주외국인’에 대한 특별대우의 문제, 재외국민에 관한 법적 규율의 보완문제, 난민의 국적취득문제, 무국적자의 법적 지위와 보호문제 등에 관해서도 총체적인 재검토를 할 필요가 있으며, 그럼으로써 지속적으로 재외국민과 외국인(무국적자 포함)의 법적 보호에 대한 개선방안을 강구·실천해 나가야 할 것이다.

<부록> 현행 국적법과 구 국적법의 대조표

구분	구 국적법	현 국적법	차이점	개정취지	비고
선천적 국적취득요건 (구) §2①1,3 (현) §2①1	구 국적법 • 부계혈통주의 -출생당시 부가 우리국민인 자는 우리국민	현 국적법 • 부모양계혈통주의 -출생당시 부 또는 모 중 어느 일방이라도 우리 국민이면 우리국적 취득	출생지에 관계없이 외국인과 혼인한 모 사이 태어난 자녀도 우리국적 취득 ※ 현실적으로는 그 자를 우리국민으로 호적 임직할 수 있는 자격부여 의미	남녀차별 해소, 태아의 국적취득권 보장	중동의 회교권 국가, 대만, 인도, 태국만 부계주의 • 주요신진국 포함, 일본(84), 중국(80), 북한(63)도 부모양계혈통주의 채택
우리 국민과 결혼한 외국인의 국적취득 (구) §3.1, §62 (현) §6②	외국인 자녀는 결혼하면 우리국적 자동 취득 • 외국인 남자는 3년 이상 국내 거주 후 귀화절차로 우리국적 취득	남녀 모두 혼인 후 2년 이상 국내 거주하고, 귀화절차로 우리국적 취득 • 혼인한지 3년 경과한 자는 1년 이상 국내 거주하면 귀화 가능	• 외국남과 결혼한 외국인 자녀의 자동 국적취득조항 삭제 • 귀화에 필요한 배우자의 귀화요건 완화	남녀차별 해소 • 위장결혼에 의한 국적취득 방지 • 정상결혼한 배우자의 귀화요건 완화	• 대만, 스위스, 이태리를 제외한 모든 국가는 자국민과 결혼한 외국인에 대하여 귀화절차로 자동적 부여
우리 국민이 인정한 외국인의 국적취득 (구) §3.2 (현) §3	혼인외의 자(외국인)를 인정한 자로서 우리국적 취득	혼인외의 자(외국인)를 인정한 때에 우리국적 취득	• 법무부장관에 대한 신고를 국적취득 요건으로 추가	• 국적관서에서 국적변동 기록 가능	• 일본 국적법과 동일
우리 국민에게 임직된 외국인의 국적취득 (구) §7①1 (현) §6③, §7①1	임양되면 곧바로 국적취득하는 것은 아니고 별도로 귀화허가를 받아야 함 -특별귀화 대상으로 취급(거주기간 불요, 현재 국내 거주하면 귀화 가능)	미성년 양자는 특별귀화 대상 • 성년 양자는 간이귀화 대상	• 성년 양자는 국내 3년 거주 후 귀화 가능	• 성년자가 국적취득 목적으로 위장임양하는 것을 방지	

구분	구 국적법	신 국적법	차이점	개정취지	참고
외국인의 처와 미성년자녀의 수반취득 舊 §8 ①, ② 新 §8 ①	우리국적 취득한 외국인의 처와 미성년자녀는 자동적으로 우리국적 취득	처의 수반취득 조항 삭제 • 미성년 자녀는 권리조항으로 변경	• 처는 남편에 관계없이 독자적으로 국적취득 절차를 거쳐야 함 • 미성년자 자녀는 신청하는 경우에만 수반취득 허용	• 처와 미성년 자녀의 독자적 국적선배권 보장	• 대부분의 국가는 미성년 자녀에 대해서만 수반취득 허용 • 일본은 미성년 자녀에게도 별도의 국적취득절차(귀화제도)를 거치도록 함
국적회복 허가의 제한사유 舊 §14 新 §9②	명문규정없음	• 불허사유 명문화; 풀행 불량자, 병역기피목적의 국적이탈자 등	• 허가의 재량성격상 현재도 불허 가능하나 정송대비, 불허사유 명문화(신설)	• 기회주의적 국적상실 및 이탈자 등의 국적회복 제한 • 병역기피 목적의 국적이탈 예방 효과	• 일본은 국적회복제도 없고, 일본계 외국인도 귀화대상으로 취급하여 제한적으로 허가
국적취득자의 원국적 포기 의무 舊 §3 §55 §127 新 §10	우리국적 취득한 외국인이 6월내 원국적 포기하지 않으면 우리 국적 상실 • 예외 불인정	• 본인의사에 불구하고 6월내 원국적 포기 어려운 자는 예외 인정 -미성년자등 -시행령에서 예외대상규정	• 미성년자 등은 이중국적상태 허용, 다만 국적선택의 무 부과	• 본인의사에 불구하고 6월내 원국적 포기어려운 자를 합리적으로 구제	• 우리나라와 가장 교류가 많은 미국, 대만의 경우 미성년자의 국적 포기가 법으로 금지되어 있음 • 미국인, 대만인이 우리국적 취득해도 그 미성년 자녀가 우리국적 취득할 수 없는 문제점 해소
	국적상실후 원국적 포기한 경우, 다시 국적회복허가를 받아야 함	• 국적회복 절차 거칠 필요없이 신고만으로 우리 국적 취득	• 우리 국적 취득 후 무국적상태가 된 자의 합리적 구제	• 다른 국가는 자국적 취득한 외국인에게 원국적 포기기간을 규정해 두고 있지 않음	

구분	구 국적법	신 국적법	차이점	개정취지	참고
국적선택 제도 新 § 12~14	없음	<ul style="list-style-type: none"> 20세 전에 이중국적이 된 자 : 22세 전까지 국적 택일 20세 이후에 이중국적이 된 자 : 2년내 국적 택일 선택기간내 선택 않은 자는 자동으로 우리 국적 상실. 다만, 병역 미필자는 병역 필한 후 2년 내 국적 택일하지 않으면 우리 국적 상실 	신설	<ul style="list-style-type: none"> 부모양계혈통주의 채택에 따른 신천적 이중국적자 양산에 대비→이중국적의 강제 정리절차 	<ul style="list-style-type: none"> 일본도 84년 부모양계혈통주의로 개정시 국적선택제도 신설 - 우리 신법과 유사(단 일본은 병역관계 제외없음) 일본은 "국적유보제도"까지 운영 - 이중국적자가 출생 후 3월내 호적신고 않으면 출생시 소급하여 일본국적 불인정
국적상실자의 권리변동 舊 § 16 新 § 18	<ul style="list-style-type: none"> 국민이 아니면 향유할수 없는 권리를 1년내 양도 불이행시 권리 상실 	<ul style="list-style-type: none"> 양도기간을 3년으로 연장 관련법령에 별도규정이 있을 경우 해당 법률 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 권리양도기간 연장 권리 상실 규정 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> 재외동포 편익증진 관련판례, 법률 반영 	<ul style="list-style-type: none"> 판례는 권리 자동상실을 원칙적으로 불인정(경매 기타 법질차 경유해서 상실) 외국인토지취득 및 관리에 관한법률에서 토지 양도기간을 3년으로 규정
개정전 모계 출생자에 대한 국적취득 특례 新 부칙 § 7	없음	<ul style="list-style-type: none"> 신법 시행전 10년동안 우리 국민을 모로 출생한 자는 법 시행후 3년내 신고하면 국적 취득 특례 인정 	신설	<ul style="list-style-type: none"> 신법 시행전 모계로 출생한 국내 무국적아동의 구제 	<ul style="list-style-type: none"> 일본은 84년 부모양계혈통주의로 개정시 개정전 20년간 모계출생자에게 국적취득 특례 인정

자료 : 법무부, 『신국적법 해설』, pp. 292~294.

각국의 영주권제도의 실행에 관한 조사

건국대학교 BK21 사업팀
조사자: 박 영길(국제법 전공)

1. 자료조사의 취지

본 자료는 영주권(Permanent Residence)¹⁾제도를 실행하고 있는 국가들을 조사함으로써 현재 이 제도가 세계적으로 얼마나 일반화되어 있는지를 파악하고자 함에 있다. 하지만 짧은 시간과 부족한 자료로 인해 포괄적이고 깊이 있는 분석은 다음으로 미루기로 하였다.²⁾ 따라서 여기서는 최소한의 자료와 정보만이라도 제공하고자 하는 소박한 욕심으로 준비하였음을 밝힌다.

2. 영주권제도를 실행하고 있는 국가

1) 미국

*일반적인 취득 방법

가. 가족관계에 기초한 방법 - 시민권자 또는 영주권자가 가족들을 초청함으로써(1순위: 시민권자의 미혼자녀, 2순위: 영주권자의 배우자 또는 미혼자녀)

나. 난민 또는 비호의 지위에 기초한 방법

다. 취업을 통한 방법(특별 능력보유자, 우수한 교수나 연구원 등이 우선)

라. 투자를 통한 방법

*1년 이상 국외에 체류할 경우 영주권을 상실할 수 있다.

*주요 법률 - Immigration and Nationality Act

2) 싱가포르

*일반적 취득 방법

가. 외국인 투자가 또는 기업가 - 약 150만 S\$를 정부에 예치, 그 중 20 내지 30%를 싱가포르에 투자할 수 있으며, 20년 후 반환 받음. 배우자와 20세 이하의 자녀도 신청가능하며, 부모를 위해서는 각 사람마다 30만 S\$를 예치해야 한다.

나. 전문인, 기술자, 숙련노동자 - 50세 미만으로 학력, 경력, 전문성 등을 고려하여 개별적으로 판단한다.

*징병법(Enlistment Act)에 따라 영주권 취득자의 남자 자녀들은 16세 만이 지나면 2년 또는 2.5년의 군복무를 해야한다.

*영주권 취득 후 2년 후 시민권 취득기회

3) 태국

*신청 자격

가. 3년 이상 거주자로서 비이민비자(non-immigration visa) 소유자

나. 사업이나 고용 등의 목적으로 3년 이상 체류한 외국인

- 1) 각 국가마다 조금씩 차이는 있겠으나 일반적으로 영주권이라 함은 그 국가의 시민권(또는 국적)은 갖고 있지 않으나 비자의 연장 없이 영주할 수 있는 권리를 말한다.
- 2) 거의 모든 자료는 인터넷 검색을 통하여 현지 국가의 관련 사이트를 들어가서 찾은 것이다.

- 다. 전문가로서 연 수입이 1만 \$ 이상인 자
- 라. 직접 또는 간접(콘도 구입 등)투자 목적을 가진 자

*자격박탈사유(7가지) - 불법행위 등으로 인해 국가안전에 해가 되는 자; 매춘, 인신매매, 마약, 밀매 등의 목적으로 입국한 자; 내무장관에 의해 persona non grata로 결정된 자; 법원의 판결로 구속된 자; 정신적 결함, 신체장애, 질병 등으로 인해 생계능력이 없는 자; 과거 이민법을 위반하여 다른 외국인을 입국시키려 하였거나, 이를 원조한 이유로 처벌받은 자; 과거 이민법을 위반하여 입국한 외국인을 알고 있거나 도피를 도와준 이유로 처벌 받은 자

*주요 법률 - The Immigration Act (1979)

4) 폴란드

*신청 자격

가. 임시거주자(temporary resident)로서 3년 이상 체류한 자(임시거주자는 2년까지 연장이 가능)

나. 영주권 있는 가족이 있거나 폴란드와 경제적으로 깊은 관련성이 있음을 증명하는 자

5) 호주

*취득 방법

가. 기술자, 투자자, 기업가 등이 요건을 갖추고 관련 사항을 증명함으로써.

나. 영주권 또는 시민권자가 가족들을 초청함으로써

다. 난민의 신청

*호주는 우선이민직종(Migration Occupations in Demand List:MODL)을 정하여 전문기술자들에게 영주권을 많이 부여하고 있다.

*주요 법률 : Migration Act 1958

6) 캐나다

*신청자격 - 자영업자, 기업가, 투자자, 난민, 영주권 또는 시민권자의 가족들

*자격판단 - 이민담당관이 신청자가 성공적으로 정착할 수 있는지 여부를 판단

*자격박탈 - 12개월 내에 6개월 이상 국외에 체류할 경우 영주권을 상실할 수 있다.

*주요법률 - Immigration Act 1985

7) 뉴질랜드

*취득 방법

가. 일반기술자(General Skills) - 학력 또는 자격, 경력, 연령을 고려하여 판단

나. 영주권 또는 시민권자의 가족초청에 의한 방법

다. 사업(2년 이상 뉴질랜드와 관련해서 활동해야), 투자자, 기업가, 장기사업비자(3년간 유효하며 연장 가능)를 가진 자 등의 신청에 의한 방법

*주요법률 - Immigration Act 1987

8) 남아프리카 공화국

*영주권제한 - 높은 실업률을 이유로 영주권 취득에 많은 제한을 두고 있다.

남아공 시민이 이미 충분히 진출한 업종관련자를 제한하고, 사업운영자는 충분한 자금을 가지고 와야 하며, 남아공 시민 또는 영주권자를 2명 이상 고용해야 한다.

*주요법률 - The Aliens Control Act 1991

9) Mauritius

*제도의 운영목적 - 주로 외국인 투자 유치를 목적으로 하는 것으로 보여진다. 투자신청자는 50만\$ 이상 투자해야 하며, 배우자나 자녀가 있는 경우 1인 당 10만\$을 예치해야 한다.

*영주권을 취득한 경우에는 The Non-Citizens Property Restrictions Act의 적용을 받지 않는다.

*자격상실 - 영주권취득 후 5년 내에 사업을 중지한 경우

*주요법률 - The Immigration Act 1973, Mauritius Citizenship Act 1968

10) 영국

*신청자격 - 영국은 영주권 신청자격을 IT계약자 등 다양하게 인정하고 있으며, 신청하기 전 체류기간도 다양하다. 예를 들면 영주권자의 배우자는 1년, 불법체류자는 14년, 그리고 나머지 대부분은 4년이다.

*주요법률 - Asylum and Immigration Act 1996

11) Malta

*신청자격 - 연간 소득이 일정수준 이상이거나(10,000 Lm), 또는 자본금이 일정수준 이상이어야 한다(150,000 Lm). 배우자와 20세 이하의 자녀, 부모도 취득 가능.

*주요법률 - Maltes Citizenship Act 1964, Immigration Act 1970

12) 그 밖에 영주권제도를 실행하고 있는 국가들

그 밖에 대표적인 국가로서 일본, 독일, 대만, Antigua & Barbuda 등의 국가들이 영주권제도를 실행하고 있다.

3. 정리

영주권제도가 가장 활발하게 운영되고 있는 곳은 역시 미국, 캐나다, 호주 등 선진국이라 할 수 있다. 하지만, 조그만 섬나라가 투자유치를 목적으로 하거나, 난민이나 소수민족 보호, 우수인력을 유치를 통한 경제활성화 등 제도의 운영목적도 다양하며 다중적임을 볼 수 있다.

앞서 언급했듯이 본 조사는 여러 가지 한계상황을 가지고 출발하였지만, 예상외로 오히려 상당히 많은 국가들이 이 제도를 운영하고 있음을 살펴보았다.³⁾ 따라서 이는 영주권제도가 이미 세계적으로 일반화되어 있는 제도임을 짐작케 한다고 본다.

3) 사실 아직 본 조사에서 영주권제도의 실행여부가 파악되지 않은 국가가 대부분이다.