

법정책이슈브리핑

Law & Policy Issue Briefing

제2024-4호

발행일 : 2025. 1. 9. (목)

국내 체류자격 위반자 관련 정책 동향과 과제



이춘희 선임연구위원
(지평법정책연구소)
02-6200-0628
chy@jipyong.com

1. 체류자격 위반자 개념 및 유형

인구위기와 이민 정책의 중요성이 강조되고 있는 요즘 외국인 고용을 늘리고, 이민 정책을 통한 인구위기 대응방안이 모색되고 있다. 그러나 한편으로는 안전하고 질서있는 이민 사회 구현이라는 정책 목표 아래 국내 체류자격 위반자에 대한 단속과 제재도 강조되고 있다. 적극적인 이민 정책을 통해 외국인의 국내 이민을 장려할수록 출입국관리법 등 관계 법령을 위반하는 외국인의 수는 증가한다. 다소 분절적으로 보이는 이민 정책의 세부 목표들 중에서 특히 그 방향성이 달리 보이는 체류자격 위반자 관리와 대응 정책에 대해 간략히 알아보고자 한다.

체류자격 위반자라는 개념은 아직 법률적으로 일반화되고 정의된 개념은 아니나, ‘미등록 체류 상태’이거나 ‘체류 기간 경과 상태’의 외국인에 대한 부정적 인식을 개선하고자 불법 체류 외국인이라는 용어 대신 제안된 표현이다.¹ 현행 법령에서는 여전히 ‘불법체류자’, ‘불법체류 외국인’이라는 용어가 사용되고 있는데, 이 또한 명확한 개념 정의를 통해 밝혀진 용어라고 보기는 어렵다.² 최근에는 불법체류라는 용어에 투영된 부정적 인식을 개선하고자

¹ 국회는 2025년 1월 8일(수) 제420회 국회(임시회) 제4차 본회의에서 외국인처우법의 ‘불법체류외국인’ 용어를 변경해 이주민에 대한 부정적 인식을 개선하고자 ‘불법체류외국인’이라는 용어를 삭제하고, ‘재한외국인’과 ‘불법체류외국인’을 포괄하는 개념으로 ‘국내 체류 외국인’ 용어를 사용하는 일부개정법률안을 통과시켰다. 이 법률안은 특별한 사정이 없으면 정부로 이송되어 공포 후 시행 예정이다.

² 출입국관리법 시행규칙 제17조의3(사증발급인정서 발급의 기준) 제2항 제5호에는 “불법체류 중인 사람”이라는 표현이 있고, 외국인처우법 제9조 제1항 제1호에는 “불법체류외국인”이라는 용어가 사용되며, 외국인고용법 부칙 제2조에서도 “불법체류 외국인근로자”라는 용어가 사용되고 있다(외국인처우법의 불법체류외국인 용어와 관련하여 위 각주 1) 내용 참고). 고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제3조의2 제13항 제6호에서도 “불법체류자”라는 용어가 확인된다. 한편, 대법원과 헌법재판소에서도 ‘불법체류’, ‘불법체류자’, ‘불법체류 외국인’이라는 용어가 사용되고 있다(대법원 2022. 12. 1. 선고 2019도5925 판결 등, 헌재 2012. 8. 23. 2008헌마430, 판례집 24-2상, 567 등).

미등록 외국인, 취업활동을 할 수 있는 체류자격(취업자격) 없는 외국인³ 등으로 명명되기도 하는데, 여기서는 불법체류 외국인 개념을 대체하기 위해 제안된 ‘체류자격 위반자’라는 용어를 사용하고자 한다.⁴

국내 체류자격 위반자는 크게 3가지 형태로 분류해 볼 수 있는데, i) 체류기간이 도과하였음에도 출국하지 않고 있는 외국인, ii) 사업장 이탈 등과 같이 체류자격에 허용된 범위 밖의 활동을 하고 있는 외국인, iii) 밀입국, 미등록 외국인 아동 등 출입국 당국에 신고의무를 다하지 않은 외국인이 있다.

II. 체류자격 위반자 현황과 실태

현재 체류자격 위반자 전체 규모와 상세 분류를 명확히 확인할 수 있는 통계자료는 없지만,⁵ 법무부에서 매년 발표하는 ‘출입국·외국인정책통계연보’ 등에서 집계하는 체류외국인 통계와 불법체류 외국인 통계 등을 활용하여 그 대략적 규모를 추산해 볼 수 있다.⁶

1. 지난 10년간 체류기간 초과 외국인 규모 및 연간 신규 체류기간 초과 발생 동향

체류기간 초과자 수는 2014년~2016년 20만 명 내외 수준을 유지하다가 2017년부터 큰 폭으로 증가하기 시작했다. 2019년 이후에는 40만 명에 육박한 수치를 보이다가 2022년 이후에는 41만 명을 넘어섰고, 2023년에는 42만 명을 훌쩍 뛰어넘었다. 2017년~2019년 체류기간 초과자 수가 큰 폭으로 증가한 이유로 2018년 평창동계올림픽을 앞두고 동남아 국가에 단체관광객 무비자 입국을 허용하는 등 당시 추진된 ‘방한 관광시장 활성화 정책’의 영향이 거론되고 있다.⁷

전체 체류외국인 중 체류기간을 초과한 외국인의 비율은 2017년 이후 점차 높아지다가 2021년을 정점으로 그 수치가 낮아지고 있다. 체류기간 초과자 수가 지속 증가했음에도 체류기간을 초과한 외국인의 비율이 2021년 이후 줄어든 것은 전체 체류외국인의 수가 대거 늘어났기 때문으로 보인다.

다만, 법무부의 당해 통계는 단순히 체류기간이 만료된 이후에 출국 기록이 없는 외국인을 집계한 것이기 때문에 사업장 이탈이나 체류자격에 허용된 범위 밖의 활동자 수, 밀입국자, 미등록 외국인 아동 등의 수는 포함되어 있지 않다는 점은 유의해야 한다.

³ 보통 체류자격 위반의 목적이 취업인 경우가 많고, 취업이 목적이 아닌 경우라고 하더라도 수입 없이 국내에서 장기간 체류하기 어려우므로 체류자격 위반은 불법취업과 아주 밀접한 관련이 있어 이와 같이 명명되는 경우도 있다.

⁴ 기존 불법체류 외국인 개념은 체류자격 위반자, 체류기간 도과자, 밀입국자, 유효한 체류자격 소지자이나 체류조건을 위반한 자 등 국내에 체류하며 출입국관리법령을 위반한 모든 사람이 포괄되는 용어로 사실상 사용되던 표현인 점을 고려하여, 여기서는 기존 불법체류 외국인 개념을 대체하는 의미로 ‘체류자격 위반자’ 용어를 사용한다.

⁵ 법무부의 ‘출입국·외국인정책통계연보’의 체류외국인 통계와 불법체류 외국인 통계는 “저량(Stock) 통계로 매년 말일(12월 31일) 시점에 국내에 거주하고 있는 장기 및 단기체류 외국인을 모두 포함한 수치와 체류외국인 중에서 출국시점이 경과하였음에도 불구하고 출국기록이 없는 외국인을 의미한다(이창원·조하영, 국내 체류기간 초과 외국인 규모 동향, 이민정책연구원 통계브리프, 제2023-08호, 이민정책연구원, 2023, 2쪽).

⁶ 법무부의 ‘출입국·외국인정책통계연보(월보)’ 자료 이외에 외국인 불법취업 등 관련 통계를 확인할 수 있는 자료로 고용노동부가 발간하는 ‘직종별 사업체 노동력조사’ 자료와 통계청이 발표하는 ‘이민자체류 실태 및 고용조사’ 자료 등도 참조할 수 있다.

⁷ 이창원·조하영, 위 통계브리프, 2~3쪽.

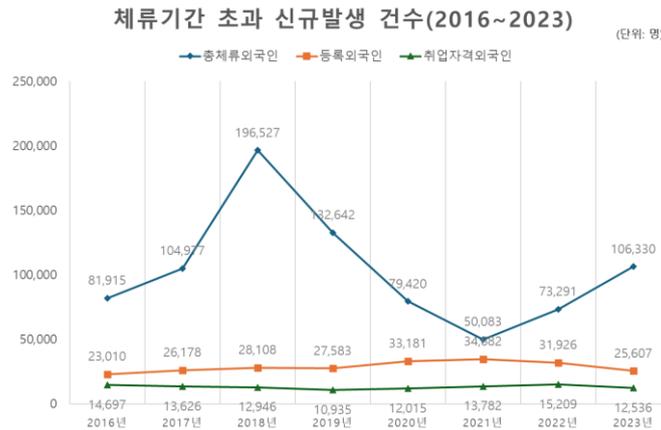
[그림 1] 지난 10년간 체류기간 초과자 수와 비율 추이



출처: 법무부, 출입국·외국인정책통계연보, 각 연도.

법무부 ‘출입국·외국인정책통계월보’에서는 매해 12월 당해 연도의 연간 체류기간 초과 신규발생 건수를 확인할 수 있는데, 2016년 이후 총체류외국인과 등록외국인, 취업자격외국인의 체류기간 초과 신규발생 건수는 아래 [그림 2]와 같다. 보통 장기체류자격을⁸ 가진 외국인에 해당하는 등록외국인과 취업자격외국인의 체류기간 초과 신규발생 건수는 비교적 안정적인 수치를 보이는 반면, 단기체류자격을⁹ 가진 외국인이 포함된 총체류외국인의 체류기간 초과 신규발생 건수는 시기별로 큰 차이가 있는 것으로 보아 총체류외국인의 체류기간 초과 신규발생 건수는 단기체류자격 외국인의 영향을 많이 받는다는 것을 유추할 수 있다. 2018년 총체류외국인의 체류기간 초과 신규발생 건수가 급격히 늘어난 것도 이와 같은 맥락으로 이해할 수 있을 것이다.

[그림 2] 2016년 이후 체류기간 초과 신규발생 건수 추이



출처: 법무부, 출입국·외국인정책통계월보, 각 연도 12월 월보.

⁸ 유학(D-2), 일반연수(D-4), 비전문취업(E-9), 방문동거(F-1), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6) 등.

⁹ 사증면제(B-1), 관광·통과(B-2), 단기방문(C-3) 등.

2. 국내 외국인 체류기간 초과 실태 및 원인

최근 이민정책연구원이 국내 외국인 체류기간 초과 실태와 원인을 파악하기 위해 2023년 9월부터 11월까지 행한 실태조사 결과에 따르면¹⁰ 응답자 1,060명 중 성별은 남성이 57.5%, 연령은 30대가 37.7%로 가장 많고, 국적별로는 태국이 41.0%로 최대 비중을 차지했으며, 베트남과 중국이 각각 17.3%와 11.0%로 그 뒤를 따르고 있다. 체류자격별로는 사증면제(B-1), 관광·통과(B-2)와 같은 무사증 체류자격과 단기방문(C-3) 체류자격이 각각 30.7%로 가장 많고, 비전문취업(E-9) 체류자격이 10.8%로 그 다음 많았다. 체류기간을 초과한 기간은 2년 이내가 42.9%로 가장 많고, 그 다음이 3~5년으로 39.2%를 차지했다. 6~9년은 13.8%, 10년 이상은 4.2%를 나타냈으며, 자진 출국신고자 비율은 단기체류자격에서, 강제퇴거대상자는 장기체류자격에서 상대적으로 높은 것으로 확인되었다.¹¹

위 보고서에서는 국내 외국인 체류기간 초과 원인을 행위자 개인의 관점과 구조적, 법·제도적 환경에 따라 구분하여 파악하고 있는데, 행위자 개인의 관점에서 체류기간을 초과한 이유로 i) 한국에서 더 많은 돈을 벌기 위해서, ii) 체류기간 만료일을 잊고 있어서, iii) 못 받은 임금이 있어서, iv) 산업재해나 질병 등 인도적 사유가 발생했기 때문 등이 제시되었다. 취업활동이 허용되지 않는 체류자격으로 입국하여 체류기간을 초과한 외국인 중에서 약 30%는 입국할 때부터 취업할 계획이 있었다고 하며, 이들 중 약 40%는 취업을 도와주는 사람 또는 기관이 있었다고 한다. 한편, 체류기간 초과와 구조적, 법·제도적 환경으로는 i) 출신국과 대한민국의 소득 격차, ii) 국내 노동시장에서 외국인력에 대한 수요가 높다는 사실, iii) 고용허가제의 사업장 변경 제한,¹² iv) 계절근로자제도에서의 짧은 취업 허용 기간(3개월~5개월), v) 제도적으로 외국인 근로자가 지속적인 체류가 가능한 체류자격으로 변경하는 것이 제한되어 있거나 변경 요건을 충족하기 어려운 점 등이 거론되고 있다.

III. 체류자격 위반자 관련정책 동향

국내 체류자격 위반자를 대상으로 한 정책 방안으로는 국경관리, 단속과 처벌, 합법화, 귀환지원 등이 있는데, 정부는 지금까지 주로 단속과 강제송환을 정책 방안으로 추진해 왔고, 이는 현재까지도 정부의 기본적인 태도이다. 다만, 간헐적으로 재입국 제한 완화를 약속하며 자진출국을 유도하거나 재외동포 등 제한된 대상에 대해 합법화와 같은 정책 수단을 채택한 경우도 있다.

¹⁰ 이창원 외, 국내 외국인 체류기간 초과 원인 연구, 이민정책연구원 기초연구보고서, 제2023-08호, 이민정책연구원, 2023.

¹¹ 최근 체류자격 위반자의 고용실태와 관련한 내용으로 이규용, 외국인 비합법 체류 및 고용실태, 월간 노동리뷰, 2020년 4월호, 한국노동연구원, 2020, 42~48쪽 참조.

¹² 고용주와의 갈등 등 이유로 임의로 사업장을 변경한 외국인들을 고용주가 이탈 신고하고, 출국대상자가 되었으나 이에 불응한 경우 체류기간 초과자가 된다.

체류자격 위반자를 대상으로 최근의 정책 동향도 비슷한 추세이다. 2023년 12월 확정된 ‘제4차 외국인정책 기본 계획’에서는 안전하고 질서있는 이민사회 구현을 목표로 이민질서 위반 대응체계 확립을 위해 △범정부적 협력을 통한 불법체류 반감 5개년 계획을 추진(현재 42만 명 수준인 불법체류 외국인 수를 20만 명대 수준으로 감소)하고, △국가별 불법체류율 등 이민질서 위반 현황에 따라 4단계 대응방안에 의한 단계별 불법체류 대응체계를 구축하며, △유흥·마사지 업소 등 민생침해 분야 및 대포차 운행, 불법 자가용 택시 영업 등 국민의 안전을 위협하는 체류 외국인 범죄 등에 대한 합동단속을 강화하고, △외국인 고용 사업장에 대한 출입 및 조사에 관한 법적 근거 마련 등 제도 정비를 추진하겠다고 밝혔다. 또한 국민이 신뢰하는 안전한 국경관리를 위해 △입국자 정보분석 강화와 이용 승객의 편의 제고를 위한 전자 입국신고서 도입, △마약·성폭력 등 사회적 파장이 크고, 재범률이 높은 특정 범죄에 대해 입국금지기간 상향 등 안전 위해 외국인 입국 규제를 강화하고, △항만을 통한 밀입국 등 범지단속 및 첩보 수집 강화를 위한 수사전담반 운영 등 항만국경 관리 선진화도 도모하겠다고 밝혔다.

법무부는 이를 위해 감시정 운용 등 국경관리 강화 계획을 수립하고, ‘불법체류 감축 5개년 계획(’23.~’27.)’ 추진을 위해 2024년 1차(’24. 4. 15 ~ ’24. 6. 30, 77일간)와 2차(’24. 9. 30 ~ ’24. 11. 30, 62일간) 불법체류 외국인 정부합동단속을 실시하였다. 2024년 7월 12일 법무부는 24년 1차 불법체류 외국인 정부합동단속을 통해 약 1만 8천 명의 불법체류 외국인을 강제퇴거 등 출국 조치하였다고 발표했고, 2024년 12월 19일 24년 2차 불법체류 외국인 정부합동단속을 통해 약 1만 8천 명의 불법체류 외국인을 강제퇴거 등 출국 조치하였다고 발표했다. 동시에 불법체류 외국인 특별 자진출국기간을 운영하면서 자진 출국하는 불법체류 외국인에게 불법체류에 대한 범칙금 및 입국규제를 면제할 것을 약속하고 있다.

IV. 체류자격 위반자 관리정책의 한계와 개선 방안

이처럼 체류자격 위반자와 관련한 정책이 국경관리, 단속과 처벌 등 규제 일변도로 고착하면서 거시적 측면에서 이민 정책은 계획 단계에서부터 모순점을 안게 되었다고 볼 수 있다. 노동시장 상황 등을 고려한 경제적 목표, 장기적 이민 사회가 필요로 하는 사회통합이라는 목표, 보편적 가치로서 인권보호 강화 등과 같은 목표는 이민을 장려하고, 이민자를 포용하는 방향성을 보이는데, 이는 현재의 체류자격 위반자 관련 정책과 충돌하는 지점이 분명히 있다. 더욱이 국경관리, 단속과 처벌이라는 정책 수단을 통해 체류자격 위반자를 완전히 근절하는 것이 사실상 불가능한 점을 고려한다면 다른 대안을 적극적으로 모색하고 강구할 필요도 있다고 판단된다.

그동안 체류자격 위반자와 관련한 정책 대안으로 제한적 합법화와 같은 수단이 채택된 경우도 있으나,¹³ 단기적 혹은 단편적 수단으로 이것이 오히려 국내 법질서를 준수해 온 외국인과의 형평성 문제, 합법화에 대한 불필요한 소문과 기대,¹⁴ 국내 체류 외국인의 체류자격 위반을 부추기는 부작용만 낳았다는 비판도 제기되었다. 따라서 체류자격 위반자의 관리 대책은 더욱 세심하게 그리고 다른 이민 정책적 목표들과 조화롭게 설계될 필요가 있어 보인다.

체류자격 위반자의 관리 대책으로는 정규화 경로 마련, 인도적 목적의 합법화, 귀환지원, 특별 체류 허가 등의 방안이 제시되고 있다. 좀 더 나아가면 미래 지향적 체류 관리 체계로의 전환, 비자체계 개편, 외국인 체류 관련 기관/부처들 간의 협력과 소통 강화 혹은 통합이민행정체계 구축, 체류자격 위반자 문제에 대한 접근방식의 재고, 이민법 준수 환경 조성 등도 거론되고 있다.

정규화 경로 마련, 인도적 목적의 합법화, 귀환지원, 특별 체류 허가 등은 누가, 누구를 대상으로, 어떤 조건으로 체류를 허용하거나 귀환을 지원할 것인가 하는 문제가 핵심적 사항이다. 이는 체류자격 위반자가 어떤 상황에서 어떤 이유로 체류자격을 위반하게 되었는지를 구체적으로 나누어서 달리 접근하는 방식을 취할 필요가 있을 것이다. 처음부터 허용되지 않는 취업의 목적을 갖고 밀입국 등으로 국내로 들어오거나 국내에서 범죄에 연루된 활동을 한 외국인들까지 국내 체류를 허용하는 것과 같은 정책이 추진되어서는 안 된다. 마찬가지로 미등록 외국인 아동의 체류를 허용하면서도 그 가족은 단속이나 강제출국 대상으로 한다면 정책의 실효성은 물론이고 인도적인 측면에서도 바람직하지 않은 결과를 낳을 것이다.

이제는 체류자격 위반자 관련 정책의 방향성을 재고하고 그 수단을 다변화해야 할 필요가 있다고 판단된다.

¹³ 2003년 고용허가제 도입 전 일부 체류자격 위반 근로자에게 합법적으로 체류할 수 있는 기회를 마련해 주고, 2006년 초등학교에 재학 중인 미등록 외국인 아동과 그 부모를 대상으로 한시적으로 그 체류를 합법화한 경우가 있으며, 2010년 체류자격 위반의 재외동포(중국) 중 10년 이상 국내에 체류한 사람을 대상으로 자진출국 시 재입국과 취업활동을 할 수 있는 자격을 부여한 바 있다. 최근에는 2021년 정부에 공식적 기록이 남아있지 않는 미등록 외국인 아동 중 일부와 그 가족에 대해 체류자격을 부여하는 조치를 취한 바 있다.

¹⁴ 이를 이용한 사기 등 각종 범죄의 발생도 문제되고 있다.

(사)지평법정책연구소 · 법무법인(유) 지평 공공정책솔루션센터



이공현 명예대표변호사
(지평법정책연구소 이사장)
02-6200-1770
leekh@jipyong.com



임성택 변호사
02-6200-1746
stlim@jipyong.com



윤영규 변호사
02-6200-1743
ykyun@jipyong.com



김진권 변호사
02-6200-1812
jkkim@jipyong.com



박성철 변호사
02-6200-1777
scpark@jipyong.com



신용우 변호사
02-6200-1974
ywshin@jipyong.com



민창욱 변호사
02-6200-1841
cwmin@jipyong.com



이춘희 선임연구원
(지평법정책연구소)
02-6200-0628
chy@jipyong.com

법무법인(유) 지평 뉴스레터는 일반적인 법률 정보를 고객에게 신속하고 정확하게 전달할 목적으로 제공되고 있으며, 이에 수록된 내용은 법무법인(유) 지평의 공식적인 견해나 구체적인 사안에 관한 법적 효력을 지닌 법률자문이 아닙니다. 구체적인 내용은 법무법인(유) 지평의 변호사 및 전문가와 상담하여 주십시오.

지평법정책연구소 · 지평 공공정책솔루션센터

서울 중구 세종대로 14 그랜드센트럴 A동 26층 (우)04527
Tel. 02-6200-1600 Fax. 02-6200-0800 E-mail. master@jipyong.com www.jipyong.com

법정책이슈브리핑 구독신청