

# 외국인 불법체류 및 취업문제, 어떻게 바라볼 것인가?

이규용 · 이태정\*

## I. 문제 제기

법무부 보도자료에 따르면, 2007년 8월부터 시작해서 연말까지 불법체류 외국인을 대상으로 정부합동단속을 실시할 것으로 나타나 있다. 단속배경으로는 불법체류 외국인이 2007년 2월 이후 매달 3~4천 명씩 급속히 증가하여 7월 24일 현재 22만 4천여 명에 이르고 있으며, 노동시장 왜곡, 외국인 범죄증가, 범질서 경시풍조 외에 불법체류 신분에서 따른 인권침해 요인이 되고 있다는 것이다. 법무부는 단속에서 적발되는 불법 고용주 및 외국인에 대하여는 강화된 법칙금 부과 등 엄정하게 처리하지만 자진하여 출국하는 외국인에 대하여는 법칙금 면제 및 입국규제 완화 등 최대한 혜택을 부여할 것임을 밝히고 있다.

자본뿐만 아니라 인간이 국경을 넘어 활동하는 주체가 된 세계화 시대에 불법이주(irregular migration)는 국가간 교류와 관련한 핵심쟁점이 되고 있다. IOM의 자료 「Global Estimation and Trend(2006)」에 따르면 법이 정한 기준을 벗어나 국경을 넘은 이주민의 수는 미국의 경우 합법 이민자의 1/3을 차지하며, 유럽에서는 절반에까지 이른다. EU 국가를 기준으로 300~350만 명의 외국인이 불법체류 상태에 있으며 그 수는 해마다 50만 명씩 증가하고 있다. 미국의 경우에는 1,000~1,100만 명에 이르는 수의 외국인들이 불법신분으로 체류하고 있으며, 전세계적으로 볼 때 그 수는 3~4천만 명까지 추산된다.

대부분의 경우 불법체류 외국인 문제는 곧 외국인 불법취업 문제와 밀접히 연관되어 있다. 즉, 체류국의 법령에서 요구하는 조건을 충족하지 못한 상태로 체류하면서 노동력을 제공하는 경우 보다 많은 문제점을 야기한다. 외국인 불법취업 문제는 주로 사회경

\* 이규용=한국노동연구원 연구위원(leeky@kli.re.kr), 이태정=한양대 박사과정(pop92@hanmail.net).

제적 비용이라는 관점에서 논의가 이루어지고 있다. 유입국의 입장에서 볼 때 불법체류 외국인의 증가는 이들의 고용으로 인한 노동시장의 왜곡, 합법적인 외국인력정책의 효율성 저해, 잠재적인 범죄 및 공공서비스 부담 증가, 외국인 밀집지역 슬럼화 등을 둘러싼 사회적 비용 증대와 같은 문제를 증폭시키는 원인으로 간주된다.

또한 불법체류 외국인 문제는 외국인 본인의 관점에서 볼 때도 개인의 측면에서 뿐만 아니라 종종 사회적 이슈로 발전한다. 이들이 불법신분의 노동자가 될 경우 불법상태로 인해 노동권 보호의 제약이라는 문제가 있고, 산재나 건강상의 문제가 발생하더라도 이에 대한 적절한 대응이 곤란하다는 점에서 인권침해의 문제와도 결부된다. 여러 연구에서 증명하고 있듯이, 불법체류 외국인들은 신분적 제약으로 인해 전통적으로 가족이 경영하는 소규모 기업, 비공식 부문이나 지하경제의 일부에서 저임금, 저숙련 직종에 임시직 또는 비정규직으로 종사한다. 또한 이들은 경쟁력이 없고 노동력을 구하기 어려운 건설업, 농업, 소규모 제조업 등 쇠퇴해 가는 산업분야에 고용되어 있다. 불법이민자의 고용이 불법이민을 조장하는 것처럼, 불법고용과 불법이민은 긴밀하게 연결되어 사회 하층계급으로서의 외국인 노동자 문제를 양산하는 원천이 되고 있는 것이다.

이민자 및 외국인력의 유입 시기가 선진국에 비해 상대적으로 늦고, 관련법 및 제도가 미비한 상태에서 외국인력을 맞이한 우리나라 또한 불법체류 및 취업외국인 문제가 주요 현안이 되고 있다. 그동안 우리나라는 이 문제를 해결하기 위해 합법화 조치, 단속, 불법고용주에 대한 범칙금 부과 등 다양한 조치를 실시하였으나 여전히 불법체류자 문제가 외국인력정책과 관련하여 주요한 이슈로 되고 있다. 이 문제는 지속적으로 해결을 요구하고 있는 것이다. 본 글에서는 불법체류 및 불법취업 문제를 어떻게 바라보아야 할 것인가에 대한 논의를 통해 불법체류 문제 해결의 당위성에 대해 검토해 보고자 한다.

## II. 불법체류의 개념 및 발생원인

### 1. 불법성의 정의

비적법·불법(irregularity or illegality)의 개념은 상이한 관점에 따라 다르게 정의된다. 이는 불법이주(illegal migration), 비밀이주(밀입국 개념에 가깝다: clandestine migration), 미등록이주(undocumented migration) 그리고 법률 등의 규칙을 위반하여 이루어지는 비적법 혹은 비정규 이주(irregular migration) 등의 개념을 포괄하고 있다.

불법 또는 비적법 이주는 송출국이나 유입국 모두에서 발생하는 문제이다. 예를 들어, 유효한 여권이나 국가의 법에 의해 요구되는 적절한 서류 없이 국경을 넘어 여행하는 사람이 있다고 할 때, 그는 자국의 법적 절차를 따르지 않았다는 점과 유효한 여행서류를 소유하고 있지 않았다는 점에서 모국과 이주국 모두에서 불법상황에 놓이게 된다. 이러한 맥락에서 입국, 거주, 출발 각각의 단계에서, 그리고 세 단계 모두와 관련되는 이주의 법규 위반은 송출국과 유입국 모두의 문제가 된다.

일반적으로 송출국들은 다음과 같은 해외이주를 불법적인 것으로 간주한다. 첫째, 정치적, 경제적 또는 이데올로기적 이유로 인하여 적절한 증명서·여권 및 비자 없이 입국하는 경우이다. 과거 동유럽 등 사회주의 국가에서 공식적인 허가 없이 12개월 이상 외국에 머무르는 경우가 이에 해당하는 불법이주이다. 둘째, 이주민의 유출을 제한하려는 제한조치와 관련되는 것으로서, 1960~70년대 일부 아랍국가(방글라데시, 파키스탄 등)에서 가사노동에 고용되는 최소연령 이하의 여성들의 이주를 금지시킨 경우이다. 마지막으로 가장 보편적으로 발생하는 현상으로 국가가 요구하는 행정적 절차를 따르지 않았을 경우에 발생하는 해외이주이다. 예를 들어, 남아시아나 멕시코에는 외국에 일하러 나가는 자국 국민들을 관리하기 위한 공식 기구 및 허가절차를 운영하고 있다. 그런데 절차 및 비용문제, 때로는 정보 부족으로 인해 이러한 공적 절차를 밟지 않고 이주하는 경우가 상당수 존재하는 것이다.

한편 유입국 관점에서 불법이주는 첫째, 이주자들에게 요구되는 형식이나 절차에 미치지 못할 때, 즉 법이 정하는 거주허가를 받지 못했거나, 거주하는 동안 그들의 활동을 허가하는 증명을 받지 못했을 경우, 둘째, 그들의 거주나 행동이 문제가 되는 조건에 부딪혔을 때 등이다. 이는 입국과정에서의 불법, 거주 및 체류자격에서의 불법, 그리고 체류자격에 반하는 활동 및 노동에 종사함으로써 발생하는 불법 등으로 나누어서 볼 수 있다. 체류자격에 반하는 경우란 가령 법에서 정하고 있는 근무처를 정당한 사유 없이 변경하는 경우가 이에 해당된다.

그런데 현실적으로 보면 불법취업 외국인이 반드시 불법체류 외국인과 일치하는 것은 아니다. 합법적인 체류자격을 가진 외국인도 취업허가 없이 취업을 하면 불법취업자가 된다. 따라서 불법체류 외국인 노동자는 합법적인 체류자격이 없는 외국인은 물론 법이 허용하고 있는 범위를 벗어나서 노동력을 제공하고 있는 외국인 불법취업자 모두를 포함하는 개념으로 이해하여야 할 것이다.

## 2. 왜 불법체류, 불법취업하는가?

세계경제의 전지구화, 시장의 상호침투, 세계 교역 및 투자의 확대, 교통 및 통신의 급

격한 진보 등은 재화와 서비스, 그리고 자본을 따라 이동하려는 사람들에게 새로운 이주의 기회와 장을 열어주었다. 전지구적 과정으로서의 이주는 지리적 근접성, 지역적 친화성, 정치적 문화적 연계 및 역사적 연결요인 등은 식민지 시대 이래 모든 인간의 이동의 유형과 방향에 영향을 미치고 있다. 이주자의 모국이나 유입국 모두 이동을 가로막는 법적 장벽이 없다면, 불법 또는 비적법 이주의 문제는 거의 발생하지 않을 것이다.

그러나 국민국가 체제가 확립된 이후 세계 각국은 사람들의 자유로운 이동을 가로막는 법적 제약 및 제도를 국가마다 운영하고 있다. 즉, 국경을 넘어서 여행 또는 이주를 하려는 사람들은 지역간 협정, 국가간 협정, 그리고 국가 내부의 법적 요건 아래에서 움직여야 한다. 이러한 전지구적 역동성하에서 국가를 단위로 이루어지는 불법이주 및 불법체류는 기본적으로 이주하고자 하는 사람들의 수와 그들의 목적을 가능케 하는 법적 기회간의 불일치의 결과라고 할 수 있다. 그 중에서도 직업을 찾기 위해 이주하는 노동이주나 정치적 이유에 의한 망명 등과 같이 경제적·정치적 이유가 이러한 불법이주를 발생시키는 가장 큰 원인이다.

특히 불법체류 외국인 노동자는 점증하는 세계화의 과정 속에서 국가간 경제적 격차가 심화되고, 이에 따른 노동의 국제분업이 구조화되면서 더욱 빈번하게 발생하고 있다. 이들은 합법적으로 입국하였으나 체류기간을 경과한 경우, 허가된 사업장 및 업종 이외의 분야에 취업하였거나 이탈한 경우를 비롯하여 처음부터 불법체류를 목적으로 취업한 경우 등 다양한 경로를 통해 이루어지고 있다.

#### 가. 송출국의 압력: 빈곤으로부터의 탈피

대부분의 이민노동자들은 모국에서 경험하는 빈곤, 실업 등 경제적 고난으로부터 탈피하려는 욕구와 선진국에서의 더 나은 삶의 기회를 찾고자 하는 욕망을 가지고 이주한다. 사람들은 자신의 경제적 상황을 주변사람과 비교하려는 경향이 있다. 사회 및 경제 체제 내에 배태된 불평등으로 인해 타인이 더 빨리 발전하고 있다고 느낄 때, 자국 경제에 대한 비관주의가 증가할 때 느끼는 상대적 박탈감은 외부로의 이주를 유인하는 요인이 된다. 생존을 위해 불가피하게 이주하는 노동자들조차도 더 나은 미래가 있다고 느낀다면 경제적 고난에 대해 관용적으로 받아들일 태도로 변한다. 결국 이주 후 사회에서 겪는 모든 차별과 불이익을 받아들일 준비를 하고 이주를 선택하기 때문에 이들은 불법체류라는 신분까지도 각오하게 되는 것이다.

빈곤과 실업은 거시적인 수준에서는 선진국과 후진국간의 경제적 불평등의 심화와 후진국의 경기침체로 인한 노동기회의 결여라는 요인과 맞물려 있다는 점에서 상호연관된 개념으로 파악해야 한다. 국가간 경제의 상호의존성의 증가와 시장의 세계화로 인

해 영향은 더욱 커지고 있기 때문이다. 경기침체-실업확대-이주압력 증가의 연결고리 안에서 후진국들은 불리한 위치에 있다. 많은 발전도상국에서 소득불평등, 상대적 박탈감, 그리고 미래에 대한 비관주의는 상호연관되어 불법외국인력의 증가를 가속화시키고 있다.

#### 나. 유입국의 유인요인: 노동시장의 흡인 및 사회문화적 제약

역사적으로 보면 대부분의 선진국들은 경기 호황기에 많은 외국인 노동자들을 받아들였다. 독일의 경우, 이민자가 급증한 것은 1960년대 이후 이주노동자가 대거 유입되면서부터이다. 당시 독일 정부는 경제적인 이유에서 소위 ‘초청노동자(Gastarbeiter)’를 임시적으로 받아들였다. 초기의 이주노동자들은 1년 정도의 제한된 기간만 한정적으로 취업하였고, 필요한 경우에 활용하는 ‘순환교체원칙’이 비교적 잘 지켜졌다. 그런데 세계 경제의 불황으로 1973년 노동자 모집이 중단된 후에도 이주노동자의 수는 급격히 늘어나서, 1980년이 되어 약 450만 명을 기록하였고 이는 독일 전체 인구의 7%에 이르게 되었다. 이주노동자는 줄어들었지만 많은 노동자들, 특히 터키 노동자들이 독일 정착을 결정하고 가족을 불러들였기 때문이다. 이러한 과정에서 사회통합과 문화갈등의 문제를 경험한 독일은 노동력 공급의 부족에도 불구하고 다양한 이유를 들어 노동 이주를 제한하게 되었고 이는 곧 불법체류 외국인의 증가라는 상황으로 발전하였다.

선진국의 문화적 동질성과 국가적 응집력 필요성에 대한 요구는 노동력 부족의 상황 속에서도 대규모의 이주를 막는 이유가 된다. 실제로 일본에서는 늘어나는 외국인인의 수가 사회적 부조화의 잠재적인 근원으로 간주되어 저숙련 외국인 노동자에 대한 통제를 강화하였다. 심지어는 다문화주의 모델을 채택하고 있는 나라에서도 증가하는 외국인인의 유입과 사회통합의 문제가 가져올 수 있는 사회적 긴장에 대한 두려움이 존재한다. 사회복지 비용의 증가를 따라 수반되는 주택난, 교통 및 인프라의 구조적 부족 등도 이주의 제약요인으로 작용한다.

이러한 제약요인 및 불법이주의 위협에도 불구하고 선진국으로의 이주를 결심하는 이민자들에게 가장 매력적인 요인으로 작용하는 것은 바로 선진국의 소득수준이다. 현재 전지구적 수준에서 소득의 불평등은 더욱 심화되고 있으며 이러한 소득격차는 국제이주의 중요한 요인이 되고 있다. 높은 소득에 대한 유인이 높아지면서 빈곤과 실업에 대한 압력은 유입국의 노동력 수요와 결합하여 불법이주 및 불법체류를 야기하는 지배력으로 작용하는 것이다. 여기에 실업과 내국인들의 기피로 인한 3D 업종에의 인력난, 임금격차 등의 원인이 공존하는 상황은 불법체류 외국인 노동자의 양산을 촉진한다.

요컨대, 첫째, 선진국 경제 내 노동시장의 노동력 수요와 공급의 불일치, 둘째, 그러한

유입국의 노동시장의 불일치 상황과 송출국의 노동공급의 초과 상태의 공존, 그리고 마지막으로 노동시장 및 국가경제의 분절화를 완화시킬 노동시장, 교역 및 여타 정책의 부재 등이 불법체류 외국인의 수를 증가시키고 있다. 나아가 이러한 경제적 불균형과 불안정의 상황 속에서 숙련노동자 및 전문가도 불법신분의 외국인력이 될 가능성이 커지고 있다.

### Ⅲ. 우리나라 불법취업 외국인력 실태

#### 1. 외국인 불법취업 발생 양태

현재 한국에서 불법체류 외국인력은 국제노동이동의 각 단계에서 모두 발생할 수 있다. 단기관광 목적의 입국사증을 받아 입국한 뒤 불법으로 취업하거나 합법적 체류기간을 초과하여 체류하는 경우, 인신매매(trafficking)나 밀입국(smuggling)에 의해 입국하여 체류하거나 취업한 경우 등 불법체류 외국인력은 다양한 형태로 발생하고 있다. 불법체류 외국인력이 발생하는 양태는 <표 1>에서 보는 바와 같이 다음 네 가지로 유형화할 수 있다.

첫째, 체류허가를 받아 합법적으로 입국하였고 체류허용기간이 아직 경과하지 않았으나 합법적인 취업허가를 받지 않고 취업하여 입국목적에 위반한 경우, 또는 취업사증을 받아 입국하였으나 허용된 취업기간이 종료되었음에도 불구하고 계속 취업하고 있는 경우이다. 관광, 친인척 방문, 학업 등 취업 이외의 목적을 위해 합법적인 절차를 거쳐 입국하였다가 취업허가를 받지 않고 불법적으로 취업한 경우, 또는 연수목적으로 입국하였으나 연수사업장을 이탈하여 불법취업을 하고 있는 외국인 등이 대표적인 예에 속한다.

둘째, 체류허가를 받아 합법적으로 입국하였으나 허가받은 체류기간이 경과하였고 취업허가 없이 불법으로 취업한 경우이다. 관광 등 단기체류 목적으로 입국하여 체류기간을 경과하여 체류하면서 합법적인 취업허가를 받지 않고 취업하거나, 취업사증을 받아 입국하였으나 허용된 취업기간을 초과하여 계속 취업하여 불법취업자가 된 외국인 등이 대표적인 예에 속한다. 2006년 10월 현재 불법체류자의 약 40%는 단기체류 목적으로 입국하였으나 체류기간을 초과하여 체류하고 있으며, 이들의 대부분이 불법으로 취업하고 있는 것으로 추정되고 있다.

〈표 1〉 이주단계별 불법체류 및 불법취업 외국인의 발생 양태

입국단계 (entry)	체류단계 (residence)	고용단계 (employment)
합법적 입국	합법적 체류	합법적 취업 불법취업(취업허가 없이 취업, 취업허가기간 경과, 취업허가 업종 이외 취업 등) 비경제활동인구
	불법체류(허가받은 체류기간 경과 등)	불법취업(취업허가 없이 취업) 비경제활동인구
불법적 입국	불법체류	불법취업(취업허가 없이 취업) 비경제활동인구
	합법적 체류(합법화 조치, 내 국인과의 결혼 등에 의한 체 류자격 취득 등)	합법적 취업 불법취업(취업허가 없이 취업, 체류 및 취업허가기간의 경과 등) 비경제활동인구

자료: 이규용 외(2007), 『외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구』 p.171에서 재인용.

셋째, 입국 자체를 불법적으로 하여 불법체류하면서 취업허가도 없이 불법적으로 취업하고 있는 경우이다. 밀입국이나 인신매매 등을 통해 입국하여 불법적으로 취업하고 있는 외국인 등이 이에 해당된다.

넷째, 불법적으로 입국하였으나 불법체류 외국인에 대한 합법화 조치에 의해 또는 내국인과의 혼인 등에 의해 합법적인 체류 및 취업허가를 받았으나 허가받은 체류기간이 나 취업허가기간이 경과한 경우가 대표적인 예에 속한다. 2003년의 합법화 조치에 의해 합법적인 체류자격을 받은 외국인의 약 96%가 출국만기까지 출국하지 않아 다시 불법체류자가 된 것으로 추정되고 있다.

## 2. 외국인 불법취업 현황

법무부의 발표에 따르면 우리나라의 불법체류자는 합법화 조치 이후 2004년부터 4년간 20~21만 명 선을 유지해 왔으나, 최근 신규유입자의 증가와 산업연수생 등의 이탈 등으로 인하여 2007년 6월 말 현재 220,226명으로 총 체류외국인 974,176명의 22.6%를 차지하고 있다.

노동력을 제공하고 있는 불법체류 외국인력은 2002년 전체 외국인력의 79.8%를 차지하기도 했으나 정부의 지속적인 단속과 제도개선, 2003년 불법체류자에 대한 합법화 조치 등을 거치면서 2003년에는 35.5%까지 감소하였다. 그러나 2004년 하반기 이후 다시 완만하게 증가하기 시작하여 2007년 4월 현재 전체 외국인력의 46.7%를 차지하고 있다.

〈표 2〉 연도별 불법체류 외국인 현황

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007. 6
총 체류자	566,835	629,006	678,687	750,873	747,467	910,149	974,176
불법체류자	272,626	308,165	154,342	209,841	204,254	211,988	220,226
불법체류율	48.8%	49.0%	22.7%	27.9%	27.3%	23.3%	22.6%

자료 : 법무부(2007. 6. 30. 현재)

〈표 3〉 사증유형별 외국인력 추이

(단위 : 명, %)

	전 체	취업비자				연수비자			불법체류자
		소계	연수취업 (E-8)	비전문 취업 (E-9)	기타	소계	해외투자 연수생	산업 연수생	
00. 12	285,506 (100.0)	19,063 (6.7)	2,063 (0.7)	-	17,000 (6.0)	77,448 (27.1)	18,504 (6.5)	58,944 (20.6)	188,995 (66.2)
01. 12	329,555 (100.0)	27,614 (8.4)	8,065 (2.4)	-	19,549 (5.9)	46,735 (14.2)	13,505 (4.1)	33,230 (10.1)	255,206 (77.4)
02. 12	362,597 (100.0)	33,697 (9.3)	12,191 (3.4)	-	21,506 (5.9)	39,661 (10.9)	14,035 (3.9)	25,626 (7.1)	289,239 (79.8)
03. 12	388,816 (100.0)	200,039 (51.4)	20,244 (5.2)	159,706 (41.1)	20,089 (5.2)	50,721 (13.0)	11,826 (3.0)	38,895 (10.0)	138,056 (35.5)
04. 08	423,858 (100.0)	209,382 (49.4)	43,270 (10.2)	147,478 (34.8)	19,554 (4.6)	33,528 (7.9)	9,445 (2.2)	24,083 (5.7)	180,948 (42.7)
04. 12	421,641 (100.0)	195,664 (46.4)	48,937 (11.6)	126,421 (30.0)	20,306 (4.8)	36,555 (8.7)	8,430 (2.0)	28,125 (6.7)	188,483 (44.7)
05. 12	345,579 (100.0)	126,497 (36.6)	50,703 (14.7)	52,305 (15.1)	23,489 (6.8)	38,290 (11.1)	6,142 (1.8)	32,148 (9.3)	180,792 (52.3)
06. 12	425,107 (100.0)	194,195 (45.7)	51,517 (12.1)	115,122 (27.1)	27,556 (6.5)	44,108 (10.4)	5,831 (1.4)	38,187 (9.0)	186,894 (44.0)
07. 04	410,181 (100.0)	180,684 (44.0)	50,742 (12.4)	100,804 (24.6)	29,138 (7.1)	38,140 (9.3)	5,337 (1.3)	32,803 (8.0)	191,357 (46.7)

자료 : 법무부(2007. 4. 현재)

고용허가제 시행 3주년 기념 토론회 자료에 나타난 불법체류 현황 및 원인을 분석한 결과에 따르면 <표 5>에서 보는 바와 같이 고용허가제 취업자 중 사업장 이탈자는 3,515



〈표 4〉 불법체류자 출국실적 및 현황

(단위: 명, %)

	전체 외국인력	불법체류자	출국실적		비고
			단속	자진출국	
2001	329,555 (100.0)	255,206 (77.4)	3,146	7,389	
2002	362,597 (100.0)	289,239 (79.8)	2,899	8,078	
2003	388,816 (100.0)	138,056 (35.5)	2,710	52,446	184,199 합법화
2004	421,641 (100.0)	188,483 (44.7)	22,826	27,646	
2005	345,579 (100.0)	180,792 (52.3)	45,052	97,548	동포 58,010 자진출국포함
2006	425,107 (100.0)	186,894 (44.0)	23,771	51,204	동포 25,517 자진출국포함

자료: 고용허가제 시행 3주년 기념 『동아시아의 저숙련 외국인력정책』 p.35에서 재인용.

〈표 5〉 불법체류자 원인별 현황

(단위: 명, %)

전체	단순기능인력 관련			단기체류 관련			기타
	산업연수 (D-3, E-8)	비전문취업		사증면제 (B-1)	단기상용 (C-1)	단기종합 (C-3)	
		합법화 (E-9-1)	고용허가 도입 후 이탈(E-9)				
186,894	39,592	42,967	3,515	21,619	20,895	35,047	22,899
(100.0)	(21.2)	(23.0)	(1.9)	(11.6)	(11.2)	(18.9)	(12.2)

자료: 고용허가제 시행 3주년 기념 『동아시아의 저숙련 외국인력정책』 p.36에서 재인용.

명으로서 전체 불법체류자의 1.9%에 불과하고 전체 고용허가제 입국자 63,802명의 3.3%에 불과하다. 고용허가제 3주년이 이제 막 지났기 때문에 좀더 시간을 두고 살펴보아야 하지만 어쨌든 고용허가제로 입국한 일반 외국인근로자의 이탈률이 3.3%에 불과하다는 사실은 과거 산업연수생의 이탈률이 50~60%에 이르렀던 점에 비추어 보면 괄목할 만하게 감소한 것으로 평가할 수 있다. 기타 원인별 불법체류자 현황을 보면 2006년 12월 현재 불법체류자 187천 명 중 산업연수생 출신이 39,592명으로서 21.2%를 차지하고 있으며, 2003년에 고용허가제 시행을 앞두고 합법화 조치로 합법체류자가 된 184,199명 중 141,232명이 출국하고 42,967명이 여전히 불법체류자로 국내에 잔류하고 있어 이들이 23.0%를 차지하고 있다. 사증면제(B-1), 단기상용(C-2), 단기종합(C-3) 등 단기취업을 목

적으로 입국하여 출국하지 않은 자가 77,921명으로서 전체의 41.7%를 차지하고 있다.

### 3. 불법취업의 증가원인

앞에서 살펴보았듯이 불법취업이 증가하게 된 배경은 송출국과 유입국 모두 그 유인을 갖고 있다. 우리나라에서 불법취업이 증가하게 된 배경에 대해 여러 가지 요인을 지적할 수 있지만 노동시장 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 외국인력 유입추이를 통해 우리가 알 수 있는 것은 외국인력에 대한 지속적인 수요가 존재하고 있으며, 이러한 수요에 대한 적절한 공급의 부족은 결과적으로 불법체류자의 양산을 초래하였다는 점이다. 적정수준의 외국인력 공급이 제대로 이루어지지 못한 가장 큰 이유는 외국인력 관련 제도적 정비가 미흡한 점을 지적할 수 있다.

합법적인 외국인력의 공급이 충분하지 못한 상황에서 불법체류자에 대한 기업들의 수요는 높았으며, 이로 인해 불법취업이 확대되었고 이러한 불법취업의 확대는 결과적으로 합법적인 인력공급의 제약요인으로 작용한데다, 기업의 현실을 반영하여 불법체류 인력에 대해 적극적으로 대처하지 못하는 악순환을 초래한 것이다.

특히 이러한 과정에서 일부 불법취업자들의 경우 한국에 오래 체류한 관계로 한국어 활용이나 숙련도가 제고되어 기업이 손쉽게 활용할 수 있는 점도 불법취업 문제 해결을 어렵게 만든 요인으로 작용하였다. 한국노동연구원에서 2003년에 실시한 실태조사를 통해 합법외국인근로자와 불법외국인근로자의 임금격차를 분석한 결과에 따르면, 불법취업자의 임금수준이 합법취업자에 비해 더 높은 것으로 분석되고 있는 점이 이를 뒷받침한다.

결과적으로 우리나라의 불법취업자 문제는 전통적인 출입국 관련 행정 외에 외국인력 공급체계를 포함한 노동시장적 대책이 함께 요구되고 있음을 알 수 있다.

## IV. 불법체류 및 취업이 왜 문제가 되는가?

불법체류 외국인으로 인한 사회경제적 결과를 분석하는 것은 보다 근본적인 문제 해결을 위한 진단 차원에서 매우 중요하다. 서구의 경우 이 쟁점은 불법체류 외국인들이 해당 사회의 민족 및 문화적 구성도를 바꾸어 놓은 것뿐만 아니라 이들로 인한 공공복지제도의 변화, 사회적 비용의 증대, 그리고 나아가 사회통합 및 안정을 위협하는 현상으로 인식되었다.

## 1. 노동시장 분절화의 심화

경제적 동기에 의해 이주한 외국인들의 불법체류 및 불법취업은 종종 노동시장 상황이 대조적인(한쪽은 부족, 한쪽은 과잉) 국가들 간에, 그리고 소득수준이 다른 나라들 간에 발생한다. 이론상으로 또는 역사적 경험상으로 부유한 나라의 경제성장은 노동력의 부족과 연결되고, 이는 노동력 과잉의 나라로부터 실업 또는 불완전 고용상태의 노동자들에게 매력으로 작용한다. 이러한 방식의 노동력의 수요와 공급의 일치는 송출국과 유입국 경제 모두에게 이익이 되는 측면이 있다.

그러나 현실의 상황은 간단하지가 않다. 유입국이 장기적인 경기침체의 상황에 놓여 있거나, 노동력 부족에 직면하지 않고, 또 노동력이 부족하다 하더라도 여타 이유로 외국인의 취업을 제한하고 있다면 상황은 달라진다. 특히 불법체류 외국인들이 내국인 노동자들과 같은 직종, 같은 숙련도를 가진 직업에 채용되면 내국인 노동자들의 임금 저하 및 불이익을 가하는 요인으로 작용하게 된다. 고용주들은 불법체류 외국인을 고용함으로써 단기간에 이익을 얻으려고 하기 때문이다. 일단 노동시장 분절화가 진행된다면, 2차노동시장은 새로운 불법이민자들을 끌어들이면서 작동하게 된다.

노동시장 분절화와 더불어 불법체류 외국인 노동시장 진입이 초래하는 가장 부정적이고 심각한 영향은 산업구조의 조정을 통해 유입국의 경제가 한층 더 나아갈 수 있도록 하는 것을 방해한다는 데 있다. 기술적 변화, 노동비용의 상승, 국제경쟁 등의 상황 아래서 경쟁력이 약한 쇠퇴산업-농업, 섬유, 신발 및 가죽 등-은 새롭고 더 생산적인 것으로 대체되어야 하는 상황에 직면하고 있다. 그러나 이러한 상황에서 유입된 불법체류 외국인력은 이들 산업의 구조적 변화에 대한 압력을 약화시키는 작용을 한다.

물론 구조조정은 필연적으로 실업문제를 야기하는 과정상의 고통을 수반하는 만큼 인위적으로 쉽게 접근할 수 있는 문제가 아니다. 또한 불법취업 외국인력이 취업되어 있는 부문이 모두 산업구조 고도화의 대상이라고 볼 수는 없으며 우리 경제의 중요한 축을 담당하고 있을 수도 있다. 다만 여기서 이야기하고자 하는 바는 산업정책이나 인력정책의 기초하에 적절하게 합법적인 외국인력 공급정책(이는 양적인 측면 외에 외국인력 노동의 질적 측면을 함께 고려하는 것임)을 유지하는 경우에 비해 불법취업의 경우 경제적 편익이라는 관점에서 보면 오히려 부작용이 더 클 수 있다는 것이다.

## 2. 사회적 비용의 증가

불법체류 외국인력은 그들의 낮은 법적·경제적 지위로 인해 고용주로부터 강압, 학대, 착취를 받는 동시에 저임금과 사회적 보호의 결여로 인해 경제적 불평등의 희생자

가 된다. 또한 불법체류 외국인력은 노동조건 또한 안전기준에 미흡하여 사고와 재해의 두려움이 상존하는 상황에서 노동하고 있다. 이들은 산업재해를 당하거나 질병에 걸리더라도 발각이 두려워서 병원에 가서 치료도 받지 않는 경향이 있어 전염병 등에 취약해져 내국인의 건강을 위협할 수도 있다. 여기에 외국인에 의한 범죄의 증가, 주거환경의 악화 등의 사회적 비용을 증대시킬 가능성이 높다.

또한 2차노동시장이 불법체류 외국인력을 끌어들이므로 인해 사회의 실업문제는 더욱 더 악화될 가능성이 존재한다. 이 경우 합법 노동시장에 고용된 근로자들의 세금 부담은 더욱 커진다. 국가는 실업 및 공공복지와 사회안전을 위한 재원을 세금을 통해 충당하기 때문이다. 따라서 불법체류 외국인의 노동력 제공은 그들이 사회복지와 같은 혜택을 받느냐 받지 않느냐의 여부에 관계없이 해당 사회의 분배구조를 악화시키는 결과를 가져올 수 있다.

### 3. 사회갈등 유발

현재 프랑스와 독일, 영국과 같은 선진국들은 불법체류 외국인들에 대한 혐오와 이질적 문화에 대한 편견, 인종주의 등과 같은 반이민자 정서가 확산되고 있다. 불법체류 외국인의 수가 증가하면서 유입국 사회의 경제적 통합 및 도덕적·사회적 가치를 침식하는 경우 또한 많아졌기 때문이다. 그리고 범죄와 부정행위, 폭력에 연루되는 경우가 증가함에 따라 내국인들은 자신들의 기반인 사회질서가 위협받고 있다고 느끼게 되었다.

확실히 불법체류 외국인들은 사회통합을 위협하는 갈등요소가 되고 있다. 이들은 불법체류 신분으로 인해 여전히 지하경제에 종사하며 계토를 형성하여 도시 외곽에 숨어 살고, 인권을 누리지도 못한다. 결과적으로 주변화와 사회적 보호망의 결여로 인한 뒷에 걸리게 된 것이다. 쉽게 유입국 사회에 동화나 통합되지 못한 불법체류 외국인들은 유입국에서의 착취와 불안을 최악의 상황으로 몰고가며 반이민감정에 기반한 범죄의 대상이 되기도 한다. 범죄행위와의 연결, 법과 질서에 대한 위협, 제노포비아와 인종주의의 확산 등 정부의 통제의 범위를 넘어서는 결과들은 외국인들에게나 내국인들에게 모두 부정적으로 작용하여 사회적 응집력과 안정, 경제적 진보, 심지어는 국가의 안보에까지 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

### 4. 국가간 갈등의 증가

현재 외국인력의 국가간 이동은 국가 및 지역간 협의에 의해 이루어지는 국제관계의 한 차원으로 이해할 수 있다. 자격요건을 갖춘 외국인력의 유입 및 송출은 해당 국가가

정한 기준에 따라 이루어지고 있고, 이것은 국가간의 경제협력이나 투자와 같은 차원의 경제활동과 동시에 진행되는 과정이다. 때문에 불법체류 및 불법취업과 관련하여 송출국과 유입국 정부간의 갈등은 국가간의 관계, 나아가 지역 및 국제 사회의 관계를 위협하는 정치적 문제로까지 발전할 수 있다. 불법체류 외국인이 많아지면 이들의 인권침해, 범죄 등의 문제에 대해 송출국과 여러 가지 외교적 문제가 야기될 소지가 많아지며, 국내적으로 불법체류 외국인의 증가에 대해 정치적 압력을 받게 된다.

## V. 결론

이상에서 보듯이 불법체류 외국인력 문제는 경제, 사회, 노동, 교역, 안보 및 발전 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 이것은 일국적 문제일 뿐만 아니라 국제적 문제이기도 하다. 따라서 불법체류 외국인력의 문제를 해결하기 위해서는 기본적으로 경제적 파급 효과에 대한 면밀한 분석, 처벌조치 및 인간의 기본권에 대한 보호 사이의 균형, 그리고 송출국과 유입국 모두가 가지고 있는 불법이주의 근원을 제거하는 것이 필요하다. 이는 경제, 정치, 사회, 문화를 아우르는 국가간, 지역간 그리고 국제협력에 기반한 정책을 통해 이루어져야 할 것이다.

### 1. 처벌조치 및 치유책

불법체류 외국인력 문제를 해결하기 위한 대표적인 수단으로 처벌조치와 치유책을 지적할 수 있다. 처벌조치는 국경통제, 고용주에 대한 제재조치 등이 있고, 치유책으로는 합법화, 강제추방, 자발적 귀환 등이 포함된다. 이들은 이미 존재하고 있는 문제에 대한 즉각적이고 임시적인 방편으로 이용되는 조치들이다. 그 중에서 합법화는 반대 주장에도 불구하고 가장 즉각적인 효과를 가져오는 조치이다. 합법화는 불법체류 외국인의 인권 차원에서 인간적인 고통을 끝내고 착취를 종식시키며 노동조건을 향상시키고자 하는 것에서 정당성을 찾을 수 있다. 다만 합법화 조치는 종종 불법취업자에게 합법화 가능성의 시그널로 작용함으로써 지속적인 불법취업 유인이 될 수 있다는 문제가 있다. 합법화 조치가 이루어진 이후 계약기간이 종료하였음에도 귀국하지 않고 또 다시 불법취업자가 되는 비율이 높은 수준임을 고려할 때 합법화 조치의 효과성에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다.

이런 측면에서 고용주의 불법취업 유인을 막는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있

다. 이는 단순히 고용주 제재조치를 넘어 고용주가 불법체류자를 고용하는 요인을 찾아내어 이를 합법적인 외국인력 공급을 통해 해결하는 방안을 함께 모색해야만 효과를 높일 수 있을 것이다.

우리나라의 ‘출입국관리법’과 ‘외국인근로자의고용등에관한법’에 의하면 불법체류 및 불법취업 외국인 및 그 사업주, 알선자 등에 대해 엄격한 제재조항을 두고 있다. 제재의 대상은 국내 고용주, 불법체류 외국인, 외국인의 불법적인 입국·체류·취업에 관련된 모든 당사자를 대상으로 하고 있다. 그러나 문제는 이러한 법령의 내용이 제대로 집행되어 외국인력과 고용주가 이러한 불법고용에 대한 유인을 갖지 않도록 하는 것이 중요하다. 한 가지 흥미로운 사실은 어느 나라에서나 불법이민자에 대한 단속이 엄격해지면 자진귀국자가 크게 증가하고 단속이 느슨해지면 감소한다는 것이다. 따라서 자진귀국 프로그램과 함께 불법체류 및 취업에 대한 제도적 개선 및 일관된 정책마련이 필요하다. 아울러 일부에서 제기하고 있는 사업장 이탈로 인한 불법체류 문제에 대해서는 원칙적으로 사업장 이동금지를 유지하되 제도의 유연적 운영가능성을 검토해 볼 수도 있을 것이다.

## 2. 방지책: 즉각적 압력과 근본 원인

불법체류 외국인력의 유입은 많은 경우 경제적 요인과 정치적 요인이 결합하여 작동한다. 이와 관련하여 할 수 있는 조치로는 첫째, 경제정책과 개혁 - 송출국의 경제적·사회적 발전을 통해 장기적으로 불법이주 및 체류가 발생할 가능성을 차단하는 것이다. 여기에는 국가간의 교역정책을 통해 수출 확대와 고용창출 효과도 포함된다. 둘째, 노동력 이동과 무역자유화와 관련하여 숙련노동자 및 전문인력 그리고 지식노동자의 이동에 대한 제한을 완화하는 것이다. 현재 국가간의 교역은 서비스 분야로까지 확대되고 있다. 가장 역동적인 산업으로 꼽히고 있는 서비스 산업 및 시장의 발전은 저개발국에게도 더 나은 일자리 창출과 성장의 동력을 확보할 수 있게 해줄 것이다. 세 번째로 생각해 볼 수 있는 것은 ‘왜 저발전되고 침체된 지역으로는 이동하지 않는가?’라는 질문과 관련된다. 이를 해결하기 위해 외국인 직접투자와 민간자본의 저개발국에 대한 투자를 통해 노동생산성 향상 및 궁극적으로 저발전국가의 경제수준 향상을 도모한다. **KLI**