



제418회 국회 (정기회)
제6차 법제사법위원회

재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

< “불법체류외국인” → “체류자격위반자” 로 용어 변경 >
■ 홍기원의원 대표발의(의안번호 제2200862호)

2024. 9.

법 제 사 법 위 원 회

수석전문위원 정환철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 홍기원의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2024. 6. 24.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 제9조제1항제1호에서 ‘제한외국인’과 ‘불법체류외국인’에 대한 실태조사를 규정하면서 ‘불법체류외국인’을 법률 용어로 사용하고 있음.

그러나 이러한 ‘불법체류’ 용어와 관련하여 국가인권위원회는 ‘미등록 체류 상태’이거나 ‘체류 기간 경과 상태’인 이주민에 대한 편견과 혐오 등 부정적 인식을 준다고 지적하고 ‘불법체류’ 용어 사용을 지양할 필요가 있다는 의견을 제시해왔음.

이에 ‘불법체류외국인’을 ‘체류자격위반자’로 용어를 변경하여 이주민에 대한 우리 국민의 부정적 인식을 개선하고자 함(안 제9조제1항제1호).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 ‘불법체류외국인’을 ‘체류자격위반자’로 용어를 변경(안 제9조제1항제1호)하여 이주민에 대한 우리 국민의 부정적 인식을 개선하려는 것임.

현행	개정안
제9조(정책의 연구·추진 등) ① 법무부장관은 기본계획의 수립, 시행계획의 수립 및 추진실적에 대한 평가, 위원회 및 실무위원회의 구성·운영 등이 효율적으로 이루어질 수 있도록 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다.	제9조(정책의 연구·추진 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 재한외국인, <u>불법체류외국인</u> 및 제15조에 따른 귀화자에 관한 실태 조사	1. ----- <u>체류자격위반자</u> ----- -----
2. ~ 6. (생략)	2. ~ 6. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)

현행법은 법무부장관으로 하여금 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획(이하 “기본계획”)을 수립하도록 하면서, 기본계획의 수립 등이 효율

적으로 이루어질 수 있도록 재한외국인, 불법체류외국인 등에 대한 실태 조사를 수행하여야 함을 규정하고 있음.¹⁾

개정안은 상기 규정의 ‘불법체류외국인’이라는 용어를 ‘체류자격위반자’로 변경하려는 것임. ‘불법체류외국인’이라는 용어는 관련 법령을 위반하여 국내에 체류하고 있는 외국인이 일반 형사범 또는 사회적 비난의 대상이라는 인식을 심어주는 측면이 있다는 점을 고려할 때, 적절한 용어로의 변경을 위한 논의 필요성이 인정됨.

이와 관련하여, 국가인권위원회는 2018. 10. 22. 의결·채택하여 UN 인종차별철폐위원회(CERD)에 제출한 독립보고서²⁾에서 “‘불법체류’라는

1) 제5조(외국인정책의 기본계획) ① 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 외국인정책의 기본목표와 추진방향
 2. 외국인정책의 추진과제, 그 추진방법 및 추진시기
 3. 필요한 재원의 규모와 조달방안
 4. 그 밖에 외국인정책 수립 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사항
- (생략)

제6조(연도별 시행계획) ① 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 중앙행정기관의 장이 법령에 따라 위임한 사무에 관하여 당해 중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

(생략)

제9조(정책의 연구·추진 등) ① 법무부장관은 기본계획의 수립, 시행계획의 수립 및 추진실적에 대한 평가, 위원회 및 실무위원회의 구성·운영 등이 효율적으로 이루어질 수 있도록 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다.

1. 재한외국인, 불법체류외국인 및 제15조에 따른 귀화자에 관한 실태 조사
2. 기본계획의 수립에 필요한 사항에 관한 연구
3. 위원회 및 실무위원회에 부의할 안건에 관한 사전 연구
4. 외국인정책에 관한 자료 및 통계의 관리, 위원회 및 실무위원회의 사무 처리
5. 제15조에 따른 사회적응정책 및 그 이용에 관한 연구와 정책의 추진
6. 그 밖에 외국인정책 수립 등에 관하여 필요하다고 인정되는 사항에 관한 연구와 정책의 추진

② 제1항 각 호의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) UN인종차별철폐위원회는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제8조에 근거해 UN이 1969년에 설립한 기구로, 협약 가입국이 협약을 지키기 위해 취한 입법과 사법·행정 및 기타 조치들과 개선사항을 담은 정부 보고서를 심사하며, 국가인권위원회는 인종차별철폐협약의 국내 이행상황과 국가인권기구로

용어의 사용은 이주민의 ‘미등록 체류상태’ 또는 ‘체류기간 도과상태’에 대해 부정적 인식을 부여하여 우리 사회의 이주민에 대한 편견과 혐오를 가져오므로, 정부는 외국인 관련 법률 개정 시 해당 용어의 사용을 지양할 필요가 있다”고 지적한바 있음.³⁾

또한, 국제이주기구(IOM)는 이민용어집에서 “유엔 총회 결의안 제 3449호(1975.12.9.)는 ‘불법(illegal)’이라는 용어로 이주자를 정의하여서는 안된다고 규정하고 있고, 해당 용어는 범죄적 함의를 지니고 있어 이주민의 존엄성과 인권 존중을 저해할 수 있으므로, 국제사회는 ‘illegal’이라는 용어 대신 ‘undocumented’ 또는 ‘irregular’ 용어의 사용을 장려한다”⁴⁾고 밝히고 있음.⁵⁾

다만, 현행 「출입국관리법」은 ‘불법체류외국인’이라는 용어나 별도의 규정을 두고 있지 아니하며, 동법 제17조제1항은 외국인이 ‘체류자격’과 ‘체류기간’의 범위에서 대한민국에 체류할 수 있음을 규정하고 있음.⁶⁾

또한 법무부에 따르면, 현행법 제9조제1항1호⁷⁾가 실태조사의 대상으

서 의견을 담은 별도의 독립보고서를 제출하였음.

3) 국가인권위원회, UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한 국가인권위원회 독립보고서, 2018.10.22. p.3~4.

4) IOM, Glossary on Migration(2019), p.102

5) 이주노동자 관련 단체는 이를 감안하여 “불법체류외국인”을 “미등록외국인”으로 호칭하고 있음.

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

② 대한민국에 체류하는 외국인은 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 경우를 제외하고는 정치활동을 하여서는 아니 된다.

③ 법무부장관은 대한민국에 체류하는 외국인이 정치활동을 하였을 때에는 그 외국인에게 서면으로 그 활동의 중지명령이나 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있다.

로 규정한 재한외국인, 불법체류외국인 및 귀화자에는 ‘체류자격위반자’ 뿐만 아니라 ‘체류기간도과자’, ‘밀입국자’ 등도 포함하고 있음.

종합하면, ‘불법체류외국인’의 범위에는 체류자격위반자, 체류기간도과자, 밀입국자, 유효한 체류자격 소지자이나 체류조건을 위반한 자⁸⁾ 등 우리나라에 체류하며 출입국관리법령을 위반한 모든 사람이 포괄되는 용어로 사실상 사용되고 있는 것으로 보임.⁹⁾

따라서 개정안과 같이 ‘불법체류외국인’을 단순히 ‘체류자격위반자’로 변경할 경우 개정안의 본래 의도와 다르게 그 대상 범위가 축소될 수 있다는 점을 고려할 때, “체류자격위반자”의 의미를 명확히 정의하는 방안 등 보다 적절한 용어가 무엇인지 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

7) 제9조(정책의 연구·추진 등) ① 법무부장관은 기본계획의 수립, 시행계획의 수립 및 추진실적에 대한 평가, 위원회 및 실무위원회의 구성·운영 등이 효율적으로 이루어질 수 있도록 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다.

1. 재한외국인, 불법체류외국인 및 제15조에 따른 귀화자에 관한 실태 조사
(생략)

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

9) 다만, 현실적으로 밀입국자 혹은 체류자격위반자 등에 대한 통계 파악의 어려움으로 인하여 법무부의 출입국·외국인정책 통계자료(통계월보)에서 언급되는 ‘불법체류외국인’은 체류기간도과자만을 의미하고 있음.

[참고 : 불법체류외국인 및 연도별 불법체류율 증감 추이]

(단위 : 명)

연 도	총 체류 외국인1)	불법체류외국인2)				불 법 체류율
		소 계	등 록	거 소	단 기	
2014년	1,797,618	208,778	93,924	2,066	112,788	11.6%
2015년	1,899,519	214,168	84,969	1,114	128,085	11.3%
2016년	2,049,441	208,971	75,241	941	132,789	10.2%
2017년	2,180,498	251,041	82,837	1,064	167,140	11.5%
2018년	2,367,607	355,126	90,067	1,015	264,044	15.0%
2019년	2,524,656	390,281	95,815	1,316	293,150	15.5%
2020년	2,036,075	392,196	108,665	1,674	281,857	19.3%
2021년	1,956,781	388,700	125,022	1,427	262,251	19.9%
2022년	2,245,912	411,270	138,013	3,725	269,532	18.3%
2023년	2,507,584	423,675	137,954	2,034	283,687	16.9%
2023년 6월	2,411,277	425,544	139,739	1,851	283,954	17.6%
2024년 6월	2,612,328	414,730	136,103	2,327	276,300	15.9%
전년대비 증감률	8.3%	-2.5%	-2.6%	25.7%	-2.7%	-

※ 주 : 1) 총 체류 외국인은 합법과 불법을 포함하는 전체 인원임.

2) 90일을 초과하여 체류하는 외국인은 출입국관리사무소나 출장소에 외국인 ‘등록’을 하여야 하며, 재외동포체류자격(F4)으로 입국한 외국국적동포는 거소를 관할하는 출입국외국인관서의 장에게 ‘거소 신고’를 할 수 있고, 관광비자 등 체류기간이 90일 이하인 경우는 ‘단기체류’로 분류됨.

※ 자료: 출입국·외국인정책 통계월보(2024년 6월호)

문 의 처

02)6788-5053