

미등록 이주민 단속추방 정책의 역사와 문제점

정영섭 (국제·이주팀, youngsup1974@gmail.com) 2019년 6월 7일

※ 이 보고서는 2019년 4월 29일 ‘살인단속 규탄 및 미안마 노동자 탄저테이 씨 사망사건 대책위원회’ 주최로 열린 <미등록 이주민 단속실태 파악과 대안마련을 위한 토론회>에서 발표한 발제문을 수정·보완한 것입니다.

<요약>

본 보고서는 역대 한국정부의 미등록 이주민 단속추방 정책이 역사적 시기마다 어떻게 변화를 해왔는지 살펴보고 그 문제점과 대안적 방향을 논의한다. 초기에 1987년 전후로 들어오기 시작한 이주노동자에 대해 정부는 아무런 정책이 없었고 묵인했다. 저임금 노동력에 대한 기업들의 요구가 커지자 정부는 1990년대 초에 산업연수생제도를 도입했다. 그러나 ‘노예연수생’ 제도라고 거센 비판을 받았듯이 산업연수생제도는 노동자로 인정을 하지 않고 아무런 법적 권리가 없는 제도였다. 사업주들은 여권 및 통장압류, 폭언, 폭행, 임금 미지급 등 갖은 인권유린을 저질렀다. 이에 연수생들은 너나없이 사업장을 이탈했고 2003년에 이르면 거의 80%가 미등록 체류자가 된다. 노무현 정부가 2003년에 고용허가제를 도입했고(‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’) 2004년부터 실시했는데 이 제도를 조기에 안착시키고 미등록 체류자 숫자를 대폭 줄이기 위해 강제 단속추방이 본격화되었다. 그 자체로 인권침해이자 인간사냥과도 같은 단속추방은 무수한 사상자를 낳았다. 단속과 관련되어 직·간접적으로 사망한 이주노동자가 서른 명에 달한다. 이주노동자노동조합은 ‘표적단속’에 시달렸다. 미등록 체류자인 노조 간부들은 거의 해마다 단속되었고 소송 등을 통해 다투어보기도 전에 내쫓겼다. 단속추방은 미등록 체류자뿐만 아니라 모든 이주민에게 영향을 끼친다. 이주민들은 대개 체류기간이 짧고 체류지위가 불안정한데, 단속의 공포는 언제 어디서든 이주민이 법적 비자 지위를 잃지 않기 위해 주어진 차별적 법·제도 속에서 순응해야 한다고 내면화하는 악영향을 낳는다. 이는 사업장 내에서 이주노동자의 협상력을 박탈하는 효과도 있다. 사업주에게 밭보이면 비자를 잃을 수 있으니 아무리 힘들고 열악해도 참으라는 신호를 준다. 단속은 또한 이주민의 연대와 결속을 파괴한다. 노조 간부를 표적단속 하여 노조파괴를 꾀했고, 공동체 리더나 문화활동가까지 단속하여 비판적 목소리 자체를 봉쇄하고 연대를 깨뜨렸다. 이러한 단속추방은 더 이상 지속되어서는 안 된다. 미등록 이주민에 대한 단속추방 정책을 중단하고 합법화를 비롯한 다른 대안을 모색해야 한다.

1. 서론

故판저테이 씨와 단속추방으로 죽어간 모든 이들의 명복을 다시 한 번 빕니다.

미등록 체류자¹⁾에 대한 단속추방 정책은 역대 정부의 성격이 어떠했든 크게 변하지 않고 이어지고 강화되고 있는 정책이다. 시기별로 상황과 조건에 따라 등락이 있었지만 이를 대체하는 대안은 별로 없는 채로 미등록 체류자 숫자를 줄이기 위한 방편으로 활용해 왔다. 그 과정에서 엄청난 피해는 오로지 이주노동자들의 몫이었고 합법과 미등록을 가리지 않고 피해를 양산했다. 수십 명이 단속추방과 관련되어 직간접적으로 사망하였고 부상자는 부지기수다. 특히 노조를 결성해서 활동한 이주노동자 간부들은 ‘표적’이 되어서 늘 동시다발적으로 폭력 단속을 당하고 추방되었다. 그래서 이주노동자운동 진영은 ‘인간사냥’과도 같은 강제 단속추방을 중단하고 미등록 체류자를 합법화하라는 요구를 항상 주장해 왔다. 그러나 인권을 국정의 주요 기조로 내세운 문재인 정부에서 그 레토릭이 무색하게 단속추방이 거의 최대로 강화되고 있는 실정이다. 그 과정에서 작년에故판저테이 씨는 억울하게 희생되었다. 더 이상의 죽음과 피해를 막기 위해서, 비자 지위에 상관없이 모든 이주민들의 인간다운 삶과 권리를 위해서 단속추방 정책은 즉각 중단되어야 한다.

미등록 체류자와 관련하여 정부의 일차적 목표는 그 숫자를 줄이는 것이다. 그러나 수십 년의 이주 역사에서 확인할 수 있듯이 단속으로 미등록 체류자 숫자를 획기적으로 줄이는 것은 거의 불가능하다. 정부도 이를 모르지 않는다. 그런데도 단속추방을 핵심적인 정책으로 계속 쓰는 이유는 미등록 체류자와 전체 이주민을 통제하는 데 어느 정도 효력을 발휘하기 때문이다. 즉 폭력적이고 야만적인 형태의 단속추방을 이주민들이 주변에서 경험하면서 공포심을 갖게 되고 언제 어디서든 합법 비자 지위를 잃지 않기 위해 주어진 차별적 법·제도 속에서 순응해야 한다고 내면화하는 것을 노리는 것이다. 이는 사업장 내에서 이주노동자의 협상력을 박탈하는 효과도 있다. 사업주에게 밍보이면 비자를 잃고 단속추방 될 수 있으니 아무리 힘들고 열악해도 참으라는 신호를 주는 것이다. 강제 단속추방은 또한 이주노동자의 결속을 파괴한다. 정부는 노조 간부를 표적단속 하여 노조파괴를 꾀했고, 공동체 리더나 문

1) 정부와 주류 언론에서 쓰는 ‘불법체류자’라는 용어는 체류기간을 초과하였거나 비자 지위를 잃은 이주민에 대해 ‘불법’이라는 딱지를 붙여 범죄자 취급을 하고 이를 통해 가혹한 단속추방을 정당화하므로 이주노동자운동 진영에서는 ‘미등록(undocumented)’ 체류자라고 부른다. 국가인권위에서도 작년에 이 용어가 이들을 법적, 제도적인 보호에서 제외하여 인권침해에 취약한 집단으로 만들고, 이주민에 대한 편견과 혐오를 가져오기 때문에 미등록 체류자로 바꿀 것을 권고한 바 있다.

화활동가까지 단속하여 비판적 목소리 자체를 봉쇄하고 연대를 깨뜨렸다.

사업장이나 주거지에서의 단속은 급습을 통해 위압적 분위기를 만들어 현장의 모든 노동자를 일단 잡아놓고 한 명 한 명 신분증을 검사해서 비자가 있는 사람을 풀어주는 방식이다. 그러니 무고한 사람이 잡히기도 하고 심지어 한국 사람이 외모가 이국적이라는 이유로 잡히는 일도 벌어진다.²⁾ 그렇다고 사과나 보상을 하는 것도 아니다. 그리고 법·제도적으로 이주민을 차별하고, ‘불법’체류자라고 범죄자 취급을 일상적으로 하는 것을 통해 대중들로 하여금 이들이 이런 폭력적 단속을 당해도 괜찮은 사람들이라는 인식을 심어주게 된다. 즉 차별과 착취를 통해 사회구조의 맨 밑바닥계층에 이주민을 고정시켜 놓고 이를 지속시키며, 범죄자 취급을 통해 이주민에 대한 억압적 국가폭력을 정당화하는 것이다.

따라서 우리는 단속추방을 하되 유연하고 비폭력적으로 인권을 지켜가면서 하라거나 하는 것보다는 고용허가제와 같은 이주민에 대한 인종차별적 법·제도 전반을 유지시키고 이주민 전체를 통제·억압하는 기제로 작동하는 단속추방 정책 자체에 대한 반대와 중단을 요구할 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 역대 정부의 단속추방 정책의 역사적 흐름을 대략적으로 살펴보고 시기별로 어떤 식으로 정부가 이를 구사해 왔는지 정리하고 이를 비판하며 대안적 방향을 모색할 것이다.

2. 단속추방 정책의 시대적 흐름

1) 미등록 체류자 통계

1992년 이후의 미등록 체류자 통계는 출입국외국인정책본부의 통계자료를 통해서 확인할 수 있고 아래와 같다.

2) “2007. 11. 21. A씨를 갑자기 뒤에서 7~8명의 단속반원이 장갑을 낀 손으로 숨도 쉴 수 없게 입을 틀어막고 몸을 움직이지 못하게 포박하고 수갑을 채운 후, 아무런 설명을 하지 않은 채 단속차량에 탑승시켰으며, 단속 과정에서 한국인임을 밝혔고 단속 차량 내에서 한국인임을 확인하고도 1시간가량 후에도 풀어주었다.”, “K씨는 2009. 5. 시장을 보던 중 출입국관리소 단속반 3명으로부터 부당 단속을 당했으며, 이 과정에서 정신적·신체적 피해를 입어 병원 치료까지 받아야 했다.”(각 연도 국가인권위 결정례 中)

[표1] 연도별 미등록 체류자 숫자

연 도	총체류자 숫자	미등록 체류자 숫자				미등록 체류율
		소계	등 록	거 소	단 기	
1992년	171,921	30,889				17.9%
1993년	169,749	54,508				32.1%
1994년	204,991	48,231				23.5%
1995년	269,641	83,103	14883		68220	30.8%
1996년	351,084	129,054	24861		104193	36.8%
1997년	386,972	148,048	32,990		115,058	38.3%
1998년	308,339	99,537	25,301		74,236	32.3%
1999년	381,116	151,986	31,317		120,669	39.9%
2000년	491,324	205,205	42,048		163,157	41.8%
2001년	566,835	272,626	67,064		205,562	48.1%
2002년	629,006	308,165	83,779		224,386	49.0%
2003년	678,687	154,342	72,500		81,842	22.7%
2004년	750,873	209,841	89,857	768	119,216	27.9%
2005년	747,467	204,254	107,049	830	96,373	27.3%
2006년	910,149	211,988	106,657	1,496	103,835	23.3%
2007년	1,066,273	223,464	107,278	1,891	114,295	21.0%
2008년	1,158,866	200,489	93,461	542	106,486	17.3%
2009년	1,168,477	177,955	83,729	613	93,613	15.2%
2010년	1,261,415	168,515	78,545	732	89,238	13.4%
2011년	1,395,077	167,780	82,848	578	84,354	12.0%
2012년	1,445,103	177,854	92,562	1,579	83,713	12.3%
2013년	1,576,034	183,106	95,637	1,533	85,936	11.6%
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 3월	2,379,805	356,095	90,278	1,110	264,707	15.0%

(※연도별 통계자료를 재구성하였음. ‘등록’은 3개월 이상 체류자로서, 출입국관리소에 신고를 하여 외국인등록을 한 사람을 의미하고, ‘단기’는 외국인등록이 필요 없는 3개월 미만 체류자이며, ‘거소’는 재외동포비자를 소지한 이들의 거소 신고를 말한다.)

1992년 이전의 자료는 노동자 숫자를 파악한 아래 자료를 참조할 수 있다.

[표2] 국내 외국인노동자 수, 1987~2005년³⁾

연도	전체	합법체류자							미등록 노동자
		소계	취업 사증(비자) 소지자				산업연수생		
			전문기술 인력	비전문 취업자	연수 취업자	내향 선원	업종단체 추천	해외투자 기업	
1987	6,409	2,192	2,192	-	-	-	-	-	4,217
1988	7,410	2,403	2,403	-	-	-	-	-	5,007
1989	14,610	2,474	2,474	-	-	-	-	-	12,136
1990	21,235	2,833	2,833	-	-	-	-	-	18,402
1991	45,449	3,572	2,973	-	-	-	-	599	41,877
1992.7	73,368	7,840	3,395	-	-	-	-	4,945	65,528
1992.12	43,664	12,765	3,395	-	-	-	3,932	5,438	30,899
1993	68,500	13,992	3,767	-	-	-	3,759	6,466	54,508
1994	81,824	33,593	5,265	-	-	-	18,816	9,512	48,231
1995	128,906	47,040	8,228	-	-	-	23,574	15,238	81,866
1996	210,494	81,440	13,420	-	-	-	38,296	29,724	129,054
1997	245,399	97,351	15,900	-	-	-	48,795	32,656	148,048
1998	157,689	58,152	11,143	-	-	-	31,073	15,936	99,537
1999	217,384	82,046	12,592	-	-	-	49,437	20,017	135,338
2000	285,506	96,511	17,000	-	2,063	-	58,944	18,504	188,995
2001	329,555	74,349	19,549	-	8,065	-	33,230	13,505	255,206
2002	362,597	73,358	21,506	-	12,191	-	25,626	14,035	289,239
2003.3	369,984	82,928	21,263	-	11,593	-	36,711	13,361	287,056
2003.8	391,424	85,042	21,001	-	11,670	-	40,083	12,288	306,382
2003.9	392,270	94,296	20,960	8,399	12,675	-	40,126	12,136	297,974
2003.10	382,162	163,031	20,952	74,185	15,139	-	40,590	12,165	219,131
2003.11	381,634	237,523	20,528	147,180	17,496	-	40,329	11,990	144,111
2003.12	388,816	250,760	20,089	159,706	20,244	-	38,895	11,826	138,056
2004	420,702	232,219	20,272	126,421	48,937	34	28,125	8,430	188,483
2005.9	337,358	149,450	23,314	36,710	48,284	175	34,409	6,558	187,908

위 표를 보면 1991년에 연수생제도가 도입된 이래 2003년 8월에는 미등록 체류율이 78%에 달한다. 연수생제도 자체가 미등록 체류를 유발한 가장 큰 원인이며 그 근본적 책임은 아무런 권리가 없는 제도를 만든 정부에 있다는 것을 다시금 확인할 수 있다. 법무부 “불법체류·취업 외국인대책”(‘18.9.20) 자료에 따르면 국가별 미등록 체류자는 다음과 같다.

3) 설동훈, 국내 불법체류 외국인의 적정규모 추정, 2005

[표3] 국가별 미등록 체류자 현황

(’18. 8월말 기준, 단위 : 명, %)

구 분	계	태 국	중 국	베트남	몽 골	필리핀	카자흐스탄	러시아	기 타
체류외국인	2,308,206	188,202	1,059,482	189,710	44,272	56,213	30,525	52,593	687,209
미등록체류자	335,455	122,192	71,436	38,380	15,478	12,863	11,746	11,035	52,325
미등록체류율	14.5	64.9	6.7	20.2	35.0	22.9	38.5	21.0	7.6

[표4] 체류기간별 미등록 체류자 현황 (2017년 통계자료)⁴⁾

체류기간	6개월 이하	6개월 초과~1년 이하	1년 초과~2년 이하	2년 초과~3년 이하	3년 초과~4년 이하	4년 초과~5년 이하	5년 초과~10년 이하	10년 초과	전체
규모	39,726	37,697	43,256	27,487	29,464	12,932	31,762	28,717	251,041
비율	15.8	15.0	17.2	10.9	11.7	5.2	12.7	11.4	100.0

2) 미등록 체류자에 대한 정책 흐름⁵⁾

(1) 1992년 이전: 사실상 묵인, 방조

1986~87년 이후 들어오기 시작한 이주노동자들에게 노동을 위한 합법적 체류 비자 체계는 없었고 주로 단기 방문이나 관광 등의 명목으로 들어와 중소기업 저임금 일자리에 일하기 시작했다. 이주노동자 정책도 없었고 비자도 없었으며 중소기업들이 저임금 인력을 요구했기 때문에 정부는 미등록 체류자를 단속하지 않고 묵인, 방조했다.

(2) 1992년~1994년: 자진 신고와 네 차례 출국 유예

정부는 1992년 6월 10일부터 7월 말까지 사업주 대상으로 일제 신고기간을 설정하였다. 신고하는 경우 처벌을 면제하고 12월 말까지 체류를 허용하였는데 정부는 항공기 및 선박 부족으로 일시출국이 불가능하다는 이유를 들었다고 한다. 신고 업주는 10,796명이고 미등록 노동자는 61,126명이었다. 연말이 다가오자 정부는 제

4) 오정은, 강제퇴거 대상 외국인의 보호 및 강제퇴거 절차에 대한 해외 법제도 연구, 2017에서 재인용
 5) 이하는 설동훈 위 의 글, 석원정, 한국의 미등록이주노동자 합법화조치의 흐름과 특징, <미등록이주노동자 합법화·다문화사회 편입방안 제안 토론회>자료집, 2009, 법무부 각 연도별(1996~2019) 보도자료, 최서리 외, 국제비교를 통한 국내 외국인 불법체류 관리정책 개선방안 연구, 2014 등을 참조하여 재구성하여 작성하였음.

조업 노동자에 한하여 1993년 6월 말까지 다시 출국 기한 연기 조치를 내렸다. 1993년 6월에는 다시 연말까지 출국을 연기하였다. 출국 시 노동력 부족 때문에 1994년 5월 말까지 네 차례 출국을 연기하였다. 5월인 이유는 그 때부터 산업연수생들이 입국하기 때문이었다.

(3) 1995년~2001년: 시기집중 단속, 자진신고 정책 반복

그러나 산업연수생들의 임금과 근로조건이 미등록 체류자들에 비해 훨씬 열악했고 여권 및 통장압류, 폭언, 폭행 등 인권유린이 횡행하였기 때문에 연수생들은 이후 대거 사업장을 이탈해서 미등록이 된다. 그러자 정부는 ‘불법체류 외국인 집중단속기간’을 설정하는 방식으로 대응하였다. 예컨대 1996년 6월 집중단속을 하면서 “이번 단속에서 적발되는 불법체류외국인에 대해서는 즉각적인 출국조치를 내리고 이들을 고용한 업주 등은 출입국관리법을 엄격히 적용, 법정 최고액을 부과하는 등 처벌을 한층 강화”한다고 법무부는 말했다. 같은 해 10월 1일부터는 합동단속을 하며 “10.1부터 법무부 출입국관리직원은 물론 경찰청, 노동부 등 관계기관 인력을 총동원하여 그 동안 자제하여 왔던 제조업체를 포함한 전 업종에 대하여 대대적인 집중단속”을 하고 “다시는 외국인 불법체류 자진신고기간을 설정하지 않을 방침”이라고 하였다. 그러나 이는 공염불이 되었고 이후에도 반복된다.

1997년 7월 1일부터는 출입국관리법이 개정되어 “불법고용주에 대하여 현행 1년 이하의 징역·금고 또는 5백만 원 이하 벌금에서 3년 이하의 징역·금고 또는 1천만원이하의 벌금”으로 처벌을 강화했다. 집중단속은 해마다 진행되었다. IMF 경제위기 이후에는 산업연수생 신규 도입이 사실상 중단되었고 본국으로 돌아가는 사람 수도 늘어났다. 정부는 12월 27일부터 1998년 4월 말까지 자진출국과 범칙금 면제 조치를 시행하였고 연말 기준 148,048명의 미등록 체류자 가운데 36.1%인 53,389명이 출국하였다.

1999년에는 재외동포법이 시행되었는데, 중국 및 구소련국가 동포가 적용에서 제외되어 불만이 높아지자 정부는 보완대책을 내놓았고 그 가운데 미등록 체류자 대책으로 “재외동포법 시행 후 대대적인 특별자진출국신고기간을 운영하여 자진출국자에 대해서는 범칙금을 면제하고 재입국규제를 완화하며 자진신고 한 고용주는 처벌을 면제하기로 하였음. 다만 1992년부터 불법체류자 자진출국신고기간이 연례행사처럼 반복된 결과 기대심리로 자진출국자가 감소하고 있는 상황을 감안하여 특별자진출국신고기간 이후에는 특별단속기간을 설정하여 강력한 단속을 하여 <준법관용 위법엄벌> 원칙을 세워나갈 것임.”이라고 하였다. 결국 자진출국, 집중단속이 별

다른 기준 없이 그 때 그 때 편의적으로 시행되었다고 볼 수 있다.

1999년 5월 7일에는 화성외국인보호소가 새로 만들어졌다. 1992년 8월 31일부터 서울 동대문구 휘경동 구 국립농업자재검사소 건물을 보호소로 활용하다가 시설이 좁고 수용인원도 150명밖에 되지 않아 1997년 12월부터 화성에 공사를 시작하여 400여 명 수용시설로 지은 것이다.

(4) 2002년: 월드컵/부산아시안게임 앞두고 자진신고와 출국 유예

2002년 3월 12일에는 ‘불법체류방지 종합대책’을 정부가 발표하였다. 주요 내용은 “첫째, 자진출국을 유도하기 위하여 5월 25일까지 자진신고기간을 설정하여 신고하는 미등록 체류자와 고용주 처벌을 면제하고 2003년 3월 1일까지 최장 1년 범위 내에서 출국준비기간을 부여, 둘째, 불법취업외국인에 대한 입국규제기간을 1년에서 5년으로 연장, 셋째, 불법체류 다발국가에 대한 입국심사 강화, 넷째, 단속반 인원 증원” 등이었다. 다시금 1년 이하의 출국유예 정책 혹은 한시적 합법화 정책을 쓴 것이다. 이 시기에 총 25만 6천 명이 신고했다고 한다.

이 시기에 이에 대한 거부투쟁을 당시 평등노조이주지부 등에서 전개하였고 2002년 4월 7일에 1천 명의 이주노동자가 ‘불법체류 일체등록 거부와 합법화 쟁취를 위한 이주노동자 결의대회’를 진행하는 등 반대투쟁도 거세게 전개되었다.⁶⁾ 이들은 자진신고가 단계적인 추방정책임을 비판했고 미등록 노동자에게 합법적인 거주와 노동의 자격을 부여할 것을 촉구했다.

(5) 2003년: 고용허가제 실시 전 출국유예, 부분 합법화, 대대적 단속추방 시작

2003년이 되자 정부는 “1월 13일에서 2월 22일까지를 ‘출국유예기한 연장신청기간’으로 설정하여, 자진신고 외국인 중 체류기간 3년 미만자에 대하여 2004년 3월말 한도로 입국일로부터 총 체류기간 3년까지 출국준비기간을 연장한다고 발표하였다. 중소기업의 인력난이 예상된다는 이유에서였다. 체류기간 3년 이상자는 3월말까지 출국대상이었다. 늘 엄정한 법집행과 강력한 단속을 부르짖던 정부가 기업의 인력공백을 이유로 다시금 출국유예를 하였으며, 이번에는 3년을 기준을 미등록 노동자들을 갈라치기 한 것이다.

2003년 3월에 정부는 다시 “자진신고기간을 통해 금년 3월말까지 출국유예 하였던 불법체류외국인 255,978명 중 이미 출국한 17,368명과 3년 미만 불법체류자

6) 민주노총, 이주노동자 노조조직화 사례연구, 2014 참고

로 금년 1월 13일에서 2월 22일까지 재 유예조치를 받은 81,693명을 제외한 나머지 156,917명에 대해 별도의 신고절차 없이 금년 8월말까지 최장 5개월간 한시적으로 출국기한을 일괄 재 유예하기로 하였다.”고 발표했다. 고용허가제 법이 통과될 때까지 인력을 유지하고자 한 것으로 보인다.

2003년 8월에 고용허가제법이 국회를 통과하자 정부는 3월 말 기준 체류기간 3년 미만자(162,690명)에 대해서는 5년 이내 범위에서 최장 2년간 취업을 허용하고, 체류기간 3~4년인 자(65,067명)에 대해서는 자진출국 후 재입국하되 5년 한도에서 남은 기간 동안 종전 사업장에서 근무를 허용하며, 4년 이상인 자와 미신고자, 신규 미등록자 12만여 명에 대해서는 11월 15일까지 자진출국 기간을 설정하였다. 그러나 추방대상인 12만여 명은 자진출국이든 추방이든 한국에서 다시 일할 수 없는 것이기 때문에 버티면서 출국을 택하지 않았다(23,441명만 출국). 정부는 10만여 명을 단속추방 해야 하는 상황에 처했다. 3~4년 체류자도 본국으로 돌아갔다가 다시 와서 1년 남짓 일을 하는 것이므로 신고율이 저조했다. 11월 30일까지 총 신고대상 227,757명의 80%인 184,199명이 신고했다. 정부 목표는 90%였다고 한다. 신고 결과 2003년 말 미등록 체류율은 22.7%로 일시 하락했다.

2003년 11월 17일 이후 정부는 법무부, 노동부, 중소기업청, 경찰청, 해양경찰청 등 5개 부처 합동으로 50개 단속전담반을 구성해서 대대적으로 초강력 단속을 시행했다. 사업주에 대한 처벌을 강화했다. 그러자 전국 곳곳에서 미등록 노동자들이 사업장에서 일할 수 없어 오갈 데 없는 상황이 되었고 이러한 상황에서 전국적인 항의농성이 명동성당을 비롯해서 많은 곳에서 벌어졌다. 단속추방의 공포로 인해 많은 이들이 안타깝게 죽어가는 비극까지 초래되었다. 정부의 잘못된 정책이 낳은 참사라고 하지 않을 수 없었다. 그런데 정작 정부는 인력난을 이유로 제조업은 단속 대상에서 제외했다. 중소기업들의 요구를 받아들인 것이다.

고용허가제가 실시되고 나서는 일반 비전문인력에 대해서는 단기적 부분 합법화마저 한 번도 실시되지 않았다. 반면에 미등록체류 동포 대상으로는 2005년, 2006년, 2010-11년 등 4차례 부분적 사면 정책을 실시하였다. 2011년에 10년 이상 장기체류 동포에 대한 구제를 할 당시, 외노협과 이주공동행동 등은 세계인종차별철폐의 날에 국가인권위 앞에서 기자회견을 열어 비동포 노동자를 차별하는 조치라고 비판했다. 이후 국가인권위는 비동포 이주민도 차별 없이 구제할 것을 권고했지만 받아들여지지 않았다. 한편 2006년 9월부터 11월 말까지 신고한 초등학교 재학 미등록체류 아동과 그 부모에 대해 최장 2008년 2월까지 체류를 허용하는 정책을 실

시하였고 아동 97명, 부모 116명이 체류허가를 받았다.

(6) 2004년 이후: 합동단속, 자진출국 유도, 표적단속

정부는 2004년 1월 26일부터 합동단속을 하고, 15일까지 자진해 출국하는 이에 대하여 입국규제기간을 최장 2년에서 6개월로 단축하고 범칙금을 면제하기로 하였다. 제조업체에 대한 본격적 단속은 ‘인력공동화 논란’과 보호시설 부족 등 단속여건을 감안하여 무차별적인 단속은 지양한다고 하였다. 그러다 자진출국 기간을 2월 말까지로 다시 연장하고 3월부터 합동단속을 실시한다고 하였다.

2004년 8월 고용허가제 시행을 계기로 정부는 “매월 1회 10일간 경찰과 합동으로 자체 단속, 불법체류자 밀집지역인 수도권 5개 지역을 특별집중단속지역으로 설정하고 출입국, 검찰, 경찰 합동으로 불법고용주 및 불법 브로커 위주로 단속 실시(6-7월), 불법취업·불법고용 근절을 위한 TV, 신문 등 언론홍보 및 가두 캠페인 실시, 불법체류자에 대한 정부의 강력한 의지 표명(7~8월 중)” 등의 대책을 발표하였다. 그런데 미등록 체류자가 다시금 증가하여 6월말 16만 6천 명에 이르자 법무부장관이 강력 대처 담화문까지 발표하게 된다. 7월에는 ‘불법체류외국인 대책협의회’를 7개 부처가 모여 진행하고 미등록 체류자가 10만 명 이하가 될 때까지 지속적으로 단속하기로 하였다.

2005년에 2월에 정부는 대책협의회를 다시 개최하여 강력한 단속과 엄정한 처벌, 관계 기관 합동단속체제를 강화하기로 하였다. 2003년에 사면된 노동자의 체류기한 내 자진출국 유도, 전국에 26개 단속반 운영 등을 발표하였다. 3월 7일에는 ‘법무부·노동부 외국인 불법체류자 감소 대책 강력 추진’을 공동 발표하였다. “03년도 합법화된 외국인 중 체류기간이 만료된 자의 출국기피 등으로 계속 증가하는 불법체류 외국인에 대한 문제점과 폐해를 해소하고 체류외국인의 범질서를 확립하는 한편 고용허가제 정착을 위해 외국인 불법체류자 감소 대책을 공동으로 마련하여 추진”한다는 것이었다. 법무부는 2005년을 ‘불법체류자 감소원년의 해’로 정하고 단속 및 자진출국을 유도하여 7월말 전년 동기 대비 5배에 달하는 10만 6천여 명의 미등록 체류자를 출국시키는 성과를 거두었다고 자화자찬 했다. 단속의 칼바람 속에 역대 최대 숫자인 4만 5천여 명이 2005년에 잡혀갔다.

단속이 강화되자 마석공단에서는 고용주들이 나서서 단속차량을 막아서는 일도 발생했다. 10월 17일 마석지역 단속으로 30명을 체포해 가려던 서울출입국 차량을 고용주 등이 막아 나섰고 이날 오후 5시 경에는 주민들과 단체까지 가세하여 300여 명이 차량을 막고 천막을 치는 등 대치하는 일이 있었다.

2007년에는 동포노동자를 대상으로 방문취업제를 실시하면서 미등록체류 동포들이 방문취업제로 구제되었다. 방문동거(F-1-4) 자격이나 특례(E-9)로 미등록체류 중인 동포 중 입국 3년 미만인 경우 방문취업제의 대상에 포함해 구제한다고 3월에 정부가 발표했다.

그리고 2003년 명동성당 농성투쟁 이래 정부 정책을 비판하는 이주노동자 활동가, 간부들에 대한 표적단속이 줄을 이었다. 2004년 초에는 농성단 대표 샤말 타파를 비롯한 여러 조합원들, 2005년 이주노조 설립 직후 초대위원장 아노와르 후세인, 2007년 11월 까지만 까풍 위원장, 라주 구릉 부위원장, 모니루자만 마숨 사무국장, 2008년 5월 토르너 림부 위원장, 압두스 소부르 부위원장 등에 대해 출입국은 감시와 잠복, 덮치기 식 폭력으로 표적단속을 하였다. 이주노동자 공동체 리더들도 단속되었고 2009년에는 문화활동가인 ‘스탑크랙다운밴드’의 리더 미노드 목탄(미누)까지 표적단속 되기에 이르렀다. 2007년 2월 11일에는 여수외국인보호소에서 화재참사가 발생해서 미등록 체류자 10명이 사망하고 17명이 부상을 입은 비극이 발생했다. ‘보호’라는 미명하에 이주노동자에 대한 강제 단속과 구금이 초래한 야만적 사건이었다.

(7) 이명박 정부 시기: 극대화된 야만, 토끼몰이식 단속

2008년 3월 14일 노동부 업무보고 시 이명박 대통령은 “불법체류자들이 노조를 만들어 악용하는 것은 문제가 있다”, “합법적 체류 외국인 노동자는 보호해야 하지만 불법체류자들이 활개치며 돌아다니게 해선 안 된다”며 대책을 마련할 것을 지시하였다. 그 이후 강경한 단속추방이 실시되어 5월~7월 합동단속을 시행했고 이주노조 위원장, 부위원장을 표적단속 했다. 특히 이 사안에 대해 국가인권위가 긴급구제 결정을 하고 조사하는 과정이어서 조사가 끝날 때까지 강제퇴거를 유예할 것을 권고하고 ILO에서도 긴급 개입을 하였으나 법무부는 모든 것을 무시하고 5월 2일 단속해서 15일에 강제추방 하는 야만적인 작태를 보였다.

2008년 4월 1일부터 6월 9일까지 70일간에는 정부가 여권 위·변조 등 사범에 대한 집중 단속활동을 전개하여 총 8천 35명(외국인 3천 4백 명)을 잡아갔다. 억울하게 잡혀간 이들이 많았다. 2008년 9월에 정부는 국가경쟁력강화 7차 회의에서 ‘비전문 외국인력 정책 개선방안’을 채택하였는데, 향후 5년 이내에 미등록 체류자 숫자를 총 체류자의 10% 이하로 감소(당시 19.3%)시키고 (국가가 제도권 내에서 관리가능한 불체율은 10%선 이하라고 명시함) 연말까지 20만 명 선으로 감소시켰다고 하였다. 이를 위해 ‘불법체류 감소 5개년 계획’을 구성하고, 단속반 인원을

늘리고 연 2회 정부 합동단속을 정례적으로 실시하며 밀집지역과 ‘불법시위 및 노조 가담자 단속’을 강화하겠다고 하였다. 즉 인위적으로 총동원하여 국가가 단속추방을 극대화하겠다는 선언을 한 것이다. 그리하여 법무부와 노동부를 동원하여 10월 13일~11월 12일(1개월)간 연인원 3천 4백 명을 투입하여 불법고용 근절을 위한 캠페인을 전철역, 버스터미널, 공장밀집지역 등에서 진행하였다.

대통령까지 나서서 미등록 체류자에 대한 반감을 조성하고 단속을 극대화한 것의 결정판은 마석공단에 대한 토끼몰이식 단속이었다. 11월 12일 법무부와 경찰 280명이 동원된 싸늘이 단속에서 마석공단과 연천 청산농장에서 한꺼번에 150여 명을 폭력적으로 단속한 것이다. 단속 시 법무부·경찰 합동작전까지 벌인 것은 처음이라고 법무부는 밝혔다. 군사작전과도 같이 경찰버스가 진입로를 막고 경찰이 공단 골목마다 지키며 검은 제복의 단속반원들이 10여 명씩 팀을 이뤄 공장과 집을 이 잡듯이 수색했다. 눈에 띄는 이주노동자는 무조건 잡아들였다. 단속과정에서 10여 명이 중경상을 당했고 술한 인권침해가 발생했다. 이주노동자 인권단체들이 결집하여 정부에 거세게 항의를 하고 마석지역에서 규탄집회를 개최하였다. 미등록 체류자 숫자 감소 목표치를 설정하고 무리한 단속을 밀어붙이는 이와 같은 참사를 초래할 뿐이었다.

2009년에는 외국인입국 및 등록 시 지문과 얼굴을 확인하는 절차를 의무화하는 내용으로 출입국관리법을 개정했다. 2010년에는 “G20 정상회의의 안전한 개최와 외국인 체류질서의 확립을 위해서 현재 18만 명 가까운 불법체류 외국인의 수를 줄이는 것을 급선무로 보고, 단속활동을 계속 전개해 나가되, 자진출국을 장려하기 위해서 5월 6일부터 자진출국 하는 불법체류자와 자진출국에 협조하는 사업주에게는 입국규제를 유예하거나 또는 대체인력을 지원하는 등 실질적인 혜택을 부여하는 ‘출국지원 프로그램’을 10월 말까지 시행”하였다. 또한 체류 외국인 등 집단 거주지역 동향조사 강화, 특별조사팀과 이민특수조사대(9.1. 설치)를 가동하여 외국인 집단거주지역 등을 중심으로 우범외국인 관리 강화, 미등록 체류 단속 강화 등 미등록자를 범죄자 취급하는 억압적 정책을 강화하였다. 이에 대한 반발로, G20을 빌미로 한 이주노동자 탄압을 규탄하며 미셸 카투이라 이주노동자 위원장이 30일 간 단식농성 투쟁을 전개하였다.

그 와중에 법무부 훈령인 ‘출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙’이 2009년 6월 15일부터 시행되었다. 그러나 이후 술한 단속에서 보듯이 법무부는 스스로 정한 인권보호 준칙마저 철저히 외면하고 지키지 않았다.

2010년 이후 고용허가 노동기간이 만료된 이들이 생겨나기 시작했고 이 가운데

상당수(대략 30%)가 귀국하지 않고 초과체류 하게 되었다. 예컨대 2010년 10월 1일부터 2011년 9월 30일의 기간 동안 체류기간 만료가 도래하는 고용허가제 노동자 가운데 39.8%가 출국하지 않았다.⁷⁾ 이는 고용허가제 실시 당시부터 이주노동자 관련 단체들이 예상하고 지적해온 바였다. 그러자 2011년 노동부는 ‘외국인근로자 고용제한 개선 지침’을 제정하여 미등록 체류자 고용 사업장 제재를 강화하였다. 지금까지는 적발되더라도 시정하기만 하면 별다른 제재를 하지 않았으나 앞으로는 적발 시 1차로 미등록 체류자 고용을 중단시키되, 3년 이내에 다시 적발되면 시정 여부와 관계없이 3년 동안 외국인 고용을 제한한다는 내용이었다. 그리고 고용허가제 체류기간 만료 후 귀국한 이들을 대상으로 CBT(컴퓨터로 보는 한국어 시험)를 볼 수 있게 하고, 2012년에는 성실근로자재입국제도(4년 10개월 동안 한 번도 회사를 바꾸지 않은 노동자들을 대상으로, 회사가 재고용을 해주면 3개월 출국했다가 다시 고용허가제로 입국하게 하는 제도)까지 만들어 기간 만료 후 출국을 유도하는 조치를 내놓았다(그러나 세 번 입국하는 이들이 늘어나자, 2018년에 정부는 법을 바꿔 단순노무인력의 체류기간의 상한을 9년 8개월로 정해버렸다). 2012년부터 발생한 방문취업제(중국 및 구소련지역 동포 대상 비전문 취업비자) 만료자들에 대해서는, 자진 출국하는 경우 출국일 기준 만 55세 미만인 사람은 기본적으로 1년 후에(지방 제조업 및 농축수산업 분야 취업자는 6개월) 다시 4년 10개월간의 체류가 가능한 방문취업 사증(비자)으로 재입국하는 것을 보장했다. 2012년 1월 1일부터 전국 공항만에 입국하는 모든 외국인과 장기 체류하는 모든 외국인을 대상으로 전국 출입국관리사무소에서 지문과 얼굴정보 확인 전면 시행하였고, 매해 집중 단속기간을 운영하였다.

한편, 2011년 11월 경주 외동공단 S업체에 대해 대구출입국관리소와 노동부의 합동단속 과정에서 8명을 단속해 나가는 승합차를 노조지회장과 노조원 40여 명이 출입문을 막아 저지하였다. 이 과정에서 노조간부 2명과 경주이주노동자센터, 경산이주노동자센터 소장 등 4명이 체포되는 등 이명박 정부의 단속강화에 지속적인 저항이 있었다.

(8) 박근혜 정부 시기: 광역단속, 상시단속체제, 브로커수사 강화

정부는 고용허가제법을 개악하여 2014년부터 퇴직금(출국만기보험) 지급시기를 ‘출국 후 14일 이내’로 규정하였다(근로기준법에는 퇴사 후 14일 이내로 규정되어 있다). 퇴직보험금 수령 후 미등록 체류하는 사례가 발생하지 않도록 하기 위한 것이라고 변명을 했다. 그러나 이는 사실상 임금에 대한 가장 기본적인 권리를 침해하

7) 이상림·정영탁, 불법체류자 현황분석 및 관리정책 연구: 불법화 경향 통계분석, IOM이민정책연구원, 2011

는 것이며 현실적으로 미등록 체류자를 줄이는 효과도 별로 없었다. 절차도 까다로워서 제대로 받지 못하는 이들도 늘어났고, 실제 퇴직금 액수와 보험금의 차액을 사업주에게 청구해야 하는데 이를 모르는 노동자들은 실제보다 적은 퇴직금을 받게 되는 결과를 가져왔다.

2015년 2월 정부는 합동단속을 지역별로 확대하고 국가별 인력 쿼터 결정 시 자진출국률을 포함시켜 해당 국가의 자국민 귀국을 유도해 나가기로 했다고 밝혔다. 2016년 3월에는, 4월부터 9월까지 자진출국 기간을 운영하고 그 기간 내에 출국하는 미등록 체류자에 대해서는 입국금지 조치를 전면 면제한다고 발표했다(이후 3개월 더 연장함). 또한 ‘수도권 광역단속팀’과 ‘영남권 광역단속팀’을 가동하고 경찰청 등 유관기관이 참여하는 정부합동단속을 연간 20주 실시하는 한편, 불법입국·취업 알선 브로커에 대한 기획 조사도 강화하겠다고 하였다. 2016년 외국인정책위원회에서는 “3년 이내에 외국인 불법체류율(불법체류자/총체류자)을 10% 미만으로 감축하는 목표를 설정하여, 불법체류자에 대한 상시 단속 체제를 강화한다.”고 하였다.(’15년도 11.3%→’16년도 10.7%→’17년도 10.0%→’18년도 9.3%) 세부적으로는, “고용허가제 입국 외국인의 불법체류율이 약 23%로 높은 점을 고려, 도입규모 결정에 불체율을 반영, 환승객과 제주도 무비자 입국자 등에 대한 입국심사 강화” 등이었다. 목표설정이 무색하게 미등록 체류율은 증가해서 현재 15%를 넘어서고 있다.

2016년 12월 열린 외국인력정책위원회에서는 ‘불법체류 방지대책’을 마련했는데 그 주요 내용은 성실·특별 재입국 만료자 중점 관리(체류기간 만료일 6개월 전부터 방문·전화 모니터링 주기적 실시), 고용제한조치 강화(고용사업주 고용제한 확대), 단속철저 등이다.

(9) 문재인 정부 시기: 특별단속지역, 광역단속·상시단속 확대, 브로커 집중단속

정부는 2017년 7월 10일부터 3개월 동안(~2017.10.10.) 한시적으로 “불법체류 외국인 자진출국 촉진 기간”을 운영하였다. 해당 기간에 자진출국 하는 경우 5년 미만자는 입국금지를 면제하고, 5년 이상자에 대해서도 입국금지 기간을 1년으로 단축하여 적용했다.(기존에는 자진출국 시 입국금지 면제(불법체류 1년 미만), 입국금지 1년(불법체류 1년 이상~3년 미만), 입국금지 2년(불법체류 3년 이상))

또한 정부는 2017년부터 “불법체류외국인 특별단속지역을 지정·운영”, 24개 특별단속지역은 외국인 관련 민원 발생률, 불법고용 성행지역, 경찰청 외사치안안전구역 등을 고려하여 선정하였으며, 분야별로는 외국인 밀집지역 11, 공단 5, 건설현장 5, 인력시장 3개소라고 하였다. (지역별로는 수도권 7, 영남권 6, 중부권 5, 기타 6

개 지역) 2018년에는 34개소로 확대, 분야별로는 외국인밀집지역 13개소, 건설현장 12개소, 공단 8, 인력시장 1개소를 선정하였다.

2017년에는 상·하반기 각 1회씩 총 21주간에 정부합동단속을 시행하여 외국인 13,255명과 고용주 2,549명을 적발하였다(전체적으로는 미등록 31,237명과 고용주 6,657명을 적발)(15년 19,925명, '16년 29,814명). 2017년 12월 외국인력정책위원회에서는 ‘불법체류·취업 방지방안’을 수립하였는데, 합동 단속 기간을 기존 20주에서 22주로, 단속인원을 340명(법무부 179, 고용부 50, 경찰청 80, 행정청 30)에서 400명으로 확대하고 총 취업활동기간(9년 8개월)이 만료되는 노동자('18년 7500여명 예상)에 대해서 전수 관리 추진 등의 내용이다.

2018년에 4개 권역 광역단속팀을 6개 권역으로 확대(수도권·중부권·영남권·호남권 외에 수도권북부(수도권 남·북 분리)·경북권 신설)하겠다고 하였다. 9월에는 “불법 체류·취업 외국인 대책”을 발표하였다. 건설업, 유흥·마사지업 등에 대한 집중 단속, 특별 자진출국 기간('18.10월~'19.3월, 총 6개월) 운영 등의 내용이였다.(2월 말까지 5개월 간 3만4천명 출국) 2019년에 들어서는 2월 1일부터 3월 말까지 2개월 간 불법입국 알선 브로커, 불법취업 알선 브로커 등 집중신고기간을 운영하였다. 또한 “매년 상·하반기 특정 기간에 합동단속을 실시한 바 있으나, 올해에는 전국 6개 권역으로 구분하여 범정부 단속 시스템을 연중 상시적으로 가동할 예정”이라고 발표하였다. 3월 한 달 동안 법무부-경찰청 합동단속을 실시했으며, 4월부터는 5개 부처(법무부, 고용노동부, 국토교통부, 경찰청, 해양경찰청)가 참여한다고 한다. 사증면제나 단기사증으로 들어오는 이들의 숫자가 급증하자 유흥·마사지업, 건설업 등에 대한 단속을 강화하고 있다.

그런데 최근 몇 년간 3개월 미만 단기체류 자격으로 들어와서 미등록 체류하는 이들이 늘어나자 법무부장관이 태국노동부장관과 2018년 9월에 양자회담을 하기도 했다. 이후 태국노동부장관은 12만 명의 자국 출신 미등록 체류자의 일시 체류 허용을 한국정부에 요청하기로 했다고 발표했고 인력쿼터가 적은 것이 문제라고 지적을 했다고 한다.⁸⁾

3. 외국인정책 기본계획으로 본 단속추방 정책

1) 1차 외국인정책기본계획 (2008-2012)

8) 연합뉴스, "태국, 한국에 불법 이주노동자 일시 체류허용 요청키로", 2018.10.4일자

이명박 정부에서 시행된 1차 기본계획에서는 “2003년 고용허가제 실시를 위한 합법화 조치로 불법체류자가 일시 감소한 것을 제외하면 지속적 증가”, “불법체류자 단속은 불법체류자의 직접 감소효과 외에 잠재적 불법 체류자의 입국방지, 자진출국 유도 효과 등을 갖는 중요한 불법체류 대책인데 단속 인프라는 미흡” 등의 진단을 하고서, 대책으로 △비자발급 단계의 불법체류 사전 예방대책 강화(출입국정보시스템과 영사민원시스템 연계 확대, 불법체류 다발국가와 사증(비자)면제협정 일시정지 추진) △출입국사범에 대한 단속·조사역량 강화(기획조사 강화, 단속인력 확충, 이민수사대 신설 검토, 합동단속 정례화, 불법체류대책 5개년계획 수립) 등을 내놓았다. 또한 ‘외국인 집단거주지 관리를 강화’하고 ‘합법체류 외국인의 체계적 관리’도 표방하였다. 2000년대 이후 노무현 정부 시기에 본격화된 단속추방 정책을 집약하였는데 이 틀이 현재까지 크게 바뀌지 않고 이어지고 있다.

2) 2차 외국인정책기본계획 (2013-2017)

박근혜 정부 시기 2차 기본계획에서는 “불법체류자 단속 패러다임 다변화”라는 큰제목 하에 △불법체류자 단속역량 강화(광역단속 및 기동단속팀 가동, 사업장 출입조사권 법제화) △불법고용 근절 기반조성(고용주 제재 강화, 불법직업소개 근절, 신속한 신고대응체계, 불법체류자 통계를 인력쿼터에 연계) △외국인 불법행위에 대한 기획조사 강화(브로커 기획조사 강화, 단속직원 수사역량 강화) 등을 내놓고 있다.

3) 3차 외국인정책기본계획 (2018-2022)

문재인 정부 들어서 수립된 3차 기본계획에서는 “체류외국인 관리 체계 선진화” 항목 하에 ‘불법체류 발생 억제 및 법질서 준수 촉진’ 소항목의 세부 과제로 △불법체류 외국인 대응체계 개선(신속출동팀 운영, 이민특수조사대 확대, 권역별 광역단속팀 운영) △불법체류 조장사범 엄단(알선브로커 엄단) △단속 및 조사 전문성 강화 △디지털기반 정보시스템 구축 △사회통합프로그램 법질서교육 강화 △이민특수조사대 확대 및 사이버팀 신설 등을 서술하고 있다.

외국인정책기본계획을 통해서도 알 수 있는 것은 미등록 체류자 단속추방 기조와 과제는 크게 바뀌지 않고 이어지고 있으며 미등록 체류자 숫자의 증가에 따라 단속인원과 장비 확대, 광역단속팀이나 기동단속팀 확대, 특별 단속지역 지정, 브로커 기획조사 강화 등을 추진하고 있다는 것이다. 이주민을 관리의 대상으로 보고 그

중에서 미등록 체류자는 사람 자체가 불법인 것으로 보아 통제와 배제로 일관하는 정책이 지속되고 있는 것이다.

4. 단속추방 인원 추이

법무부에서 통계로 작성하는 소위 ‘출입국사범’ 처분 통계는 다음과 같다.

[표5] 법무부 출입국사범 통계

연도	총계	강제 퇴거	출국 명령	출국 권고	통고처분		고발	과태료		기타
					건	금액(천)		건	금액(천)	
'00년	30,555	6,890	827	1,696	9,246	5,318,800		3,196	449,700	8,204
'01년	40,527	10,301	1,280	2,097	13,121	7,871,425	531	3,364	590,650	9,833
'02년	30,452	5,670	613	1,808	11,297	5,894,790	351	3,955	524,220	6,758
'03년	42,906	5,861	2,446	1,386	8,427	4,235,695	535	5,398	648,985	18,853
'04년	67,734	19,307	1,511	2,259	20,444	22,747,620	780	7,245	1,354,830	16,188
'05년	105,212	38,019	2,523	3,152	19,123	31,985,462	1,595	8,327	1,498,020	32,473
'06년	69,674	18,574	901	2,509	22,468	20,173,221	1,438	6,231	957,645	17,553
'07년	72,712	18,462	948	2,458	26,212	28,724,790	1,437	6,959	1,002,700	16,236
'08년	105,941	30,576	1,240	3,689	26,325	34,486,326	2,186	11,200	1,421,543	30,725
'09년	100,337	29,043	1,180	2,401	23,851	31,989,135	2,470	11,434	1,546,146	29,958
'10년	94,232	13,474	1,472	2,781	33,109	43,505,440	1,171	11,987	1,700,448	30,238
'11년	92,970	18,034	2,250	2,862	31,417	44,874,390	928	10,435	1,520,690	27,044
'12년	96,799	18,248	3,340	2,676	24,279	30,740,620	819	13,796	1,955,220	33,641
'13년	101,760	18,268	5,655	3,775	25,148	31,614,430	1,234	10,189	1,391,510	37,491
'14년	102,319	16,676	3,416	3,114	27,800	28,764,910	1,222	10,162	1,400,806	39,659
'15년	124,515	21,919	5,564	3,192	29,272	35,037,850	1,850	8,558	1,312,070	54,160
'16년	152,486	28,784	6,183	3,345	29,380	38,592,080	2,553	7,271	988,440	74,970
'17년	146,924	26,694	6,282	3,366	29,838	40,094,280	2,851	15,205	2,165,600	62,688

(※기타: 처분면제 등)

위 표를 보면, 2000년에서 2017년 사이에 강제퇴거 된 사람 전체 숫자는 344,800명으로 어마어마하다. 한 해 평균 2만여 명이 추방되고 있다. 그런데 단속된 사람

은 강제되거 된 사람보다 훨씬 많다고 추측할 수 있다. 단속된 사람 가운데 추방되지 않는 사람도 있기 때문이다.

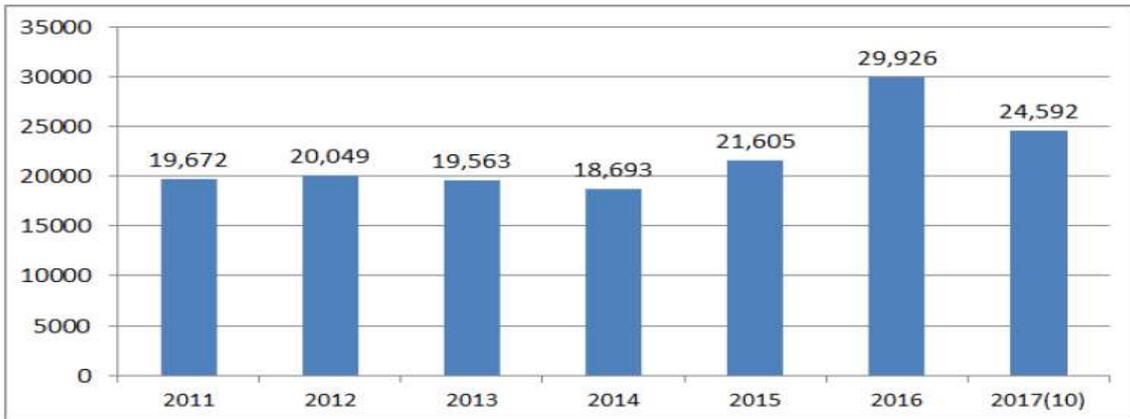
[표6] 연도별 단속된 사람의 숫자⁹⁾

연도	미등록체류자 숫자	단속된 사람 숫자
2004	209,841	22,826
2005	204,254	45,052
2006	211,988	23,771
2007	223,464	22,546
2008	200,489	32,591
2009	177,955	30,229
2010	168,515	22,139
2011	167,780	18,743
2012	177,854	19,032
2013	183,106	18,763
2014	208,778	18,443
2015	214,168	19,925
2016	208,971	29,814
2017	251,041	31,237
계		355,111

2004년에서 2017년 사이 전체 단속 인원은 355,111명이고 한 해 평균 대략 2만5천 명이다. 가장 많은 단속이 자행된 해는 2005년인데, 2003년 실시한 한시적 합법화 기간이 끝나는 이들을 대상으로 광범위하게 단속을 시행했기 때문이라고 보여진다. 4만 5천 명이라는 어마어마한 숫자의 사람들을 때려잡은 것이다. 그 후 이 명박 정부 초기인 2008년과 2009년에 3만 명 이상을 단속하였고 미등록 체류자 비율이 감소하면서 단속 인원도 줄었는데 비율이 늘어난 2017년부터 다시금 3만 명을 넘게 단속했다. 2018년에는 훨씬 더 많이 단속했을 것이다. 이에 따라 아래 그림에서 보듯이 해마다 외국인보호소에 구금되는 이들의 숫자도 늘어난다.

9) 법무부 각 연도 출입국외국인정책본부 연감 및 석원정, 위의 글 참조하여 재구성

[그림1] 연도별 구금 이주민 숫자(2011-2017)¹⁰⁾



(※2017년은 10월까지의 통계)

5. 단속추방 정책의 문제점

단속추방 정책의 역사와 정부의 문제점을 간략하게 요약해보자.

첫째, 한국정부는 미등록 체류자 문제에 있어 강제 단속추방이 항상 중심적인 정책이었다. 초기 미등록 체류자에 대한 묵인과 방조에 이어 반복적인 출국 유예, 체류 기간에 따른 한시적 합법화 등에 있어서도 단속추방을 깔고 진행했고 이어서 대규모 단속이 잇따랐다. 입국규제 면제를 조건으로 한 자진출국 정책을 쓸 때도 강력한 단속을 병행함으로써 그 공포분위기의 영향으로 출국자를 늘리려 했다.

둘째, 정부 정책에 비판적인 이주민들에 대해서는 가차 없이 ‘표적단속’을 해서 이주민들이 스스로 결속하여 역량을 축적하고 사회적 목소리를 낼 수 있는 여지를 차단하고자 했다. 이주노조에 대해서는 ‘불법외국인노조’라며 뿌리를 뽑고자 조합원, 간부에 대한 연속적인 표적단속을 자행했다. UN과 ILO 등 국제기구에서도 솔한 비판과 권고를 받았다.

셋째, 단속추방 자체가 폭력적 과정으로서 수많은 피해자를 양산했다. 2000년대 부터 지금에 이르기까지 단속과 관련되어 직간접적으로 사망한 이들은 삼십 여 명이 넘는다. 목표치나 할당량을 설정하여 이를 채우려 하는 것, 사업장이나 주거지, 식당 등을 급습하는 방식 등은 변함이 없다. 정부 스스로 정한 인권준칙도 무용지물이다. 긴급보호명령서만 남발한다.

10) 오정은, 위의 글 참조

[표7] 단속이나 구금 과정에서 중상이나 사망에 이른 이주노동자들¹¹⁾

2003	11월 11일 미등록 이주노동자 합동단속을 앞두고故다라카 씨(스리랑카) 지하철투신자살 11월 12일故 비꾸 씨(방글라데시) 단속 두려움에 공장에서 목을 매 자살 11월 17일 미등록이주노동자 합동단속시작 11월 20일故 안드레이 씨(러시아) 바다에 투신 자살 11월 25일故 부르훈 씨(우즈베키스탄) 공장에서 목을 매 자살 12월 9일故 방글라데시 노동자 자카리아 씨 단속 피해 혼자 지내다 심장마비 사망 12월 9일故 중국동포노동자 김원섭 씨 혜화동 로터리 부근에서 동사
2004	4월 방글라데시故카이살 후세인 강제단속, 장시간근무, 임금체불로 급성심근경색 사망 11월 부천에서 나이지리아출신 이주노동자가 출입국단속반이 쓴 마취 총에 맞아 기절한 채 연행
2005	10월 수원출입국관리사무소 4층에서 중국 여성노동자 떨어져 사망
2006	2월 수원출입국관리사무소 6층에서 터키노동자故코스쿤 셸림 떨어져 사망 4월 부천에서 단속반을 피해 도망치던 인도네시아 노동자故누르 푸아트 씨 추락사 5월 중국동포 장풍 씨 창원의 한 공장에서 단속 피하려다 2층에서 떨어져 뇌사
2007	1월 전남 해남에서 중국노동자故여풍산 씨(32), 단속반을 피해 도망치다 심장마비 사망 2월 여수외국인보호소에서 일어난 화재로 10명의 이주노동자 사망 11월 발안의 외국인교회에 출입국단속반 난입하여 이주노동자 2명 중상입음
2008	1월 중국인노동자故 권봉옥씨가 단속과정 중 8층 높이에서 추락사 4월 남양주 단속과정 중 방글라데시 노동자가 3층에서 추락 5월 베트남 노동자故 웬반탄 씨가 단속추방의 두려움으로 스파이크컨 33발을 자기 머리에 쏘서 사망 8월 부산에서 중국 노동자작흥근 씨 단속중 추락하여 중상 11월 마석 성생기구공단과 연천 청산농장 출입국 경찰 합동단속으로 130여명의 이주노동자가 연행 당함. 공장 무단침입, 주택 문 부소고 침입, 여성 머리채잡고 끌고 가기, 폭행 등 인권침해. 이주노동자 10여명 중경상 입음.
2010	10월 서울 가산동에서 베트남 이주노동자故 꾸안 씨가 출입국 단속과정에서 추락사
2011	11월 김포시에서 단속과정 중 중국인 노동자 H 씨 심장마비로 사망
2012	3월 동해시에서 단속과정 중 중국인 노동자 허 씨 단속을 피해 바다에 뛰어들어 사망 11월 부산 기장군에서 단속과정 중 옹벽에서 추락한 인도네시아 노동자가 중상을 입은 후 사망
2015	3월 서울목동출입국관리사무소에서 필리핀 이주여성과 2살난 아기를 함께 단속함
2016	화성외국인보호소 내 단식과 자살기도까지 한 우즈베키스탄 이주노동자에 대한 동의없는 강제추방
2017	7월 4일 울산출입국 이집트 이주노동자 강제단속과정에서 6m아래 펜스로 추락하여 중상을 입음, 피해 이주노동자 치료과정에서 강제이송이 되었고 이에 항의하는 이주노동센터 활동가에게 울산출입국 직원이 폭력을 행사함
2018	4월 25일 대구출입국관리사무소는 경북 영천시 소재공장에서 또다시 아만적인 미등록이주노동자 단속을 벌임. 태국, 스리랑카, 필리핀 이주노동자 25명이 강제 단속을 당했고, 그 중 태국 출신 여성 이주노동자는 전방십자인대가 파열되는 등 중상을 입음. 8월 22일 김포 건설현장 단속과정에서 미얀마노동자故 띠저테이 씨 추락하여 뇌사 상태에 빠졌다가 장기기증하고 사망

11) 이주노동자 단속추방 정책 폐기 및 미등록 이주노동자 전면 합법화 촉구를 위한 동시다발행동 기자회견 자료, 2018.6.15. 보완

넷째, 정치적 고려로 이랬다저랬다 하며 자의적으로 정책을 집행했다. 이는 미등록 체류자를 일거에 내쫓을 수 없다는 것을 정부와 고용주가 알고 있다는 사실과 연결된다. 그래서 업계의 요구가 강할 때는 단속을 느슨하게 하여 부족한 저임금 인력을 묵인하고 여론이나 경제상황이 나쁠 때 단속을 더 엄격했다. 몇 명 이하로 감축 혹은 몇 퍼센트로 유지 등의 목표치 역시 자의적이다.

다섯째, 미등록 체류자를 저임금 노동력으로 체계적으로 활용했다. 미등록 체류자는 전체 이주민 대비 적게는 10%에서 많게는 50% 가까이 유지되었다. 합법 외국인력 증가가 내국인 일자리 잠식으로 이어진다는 비판을 회피하고 내국인의 일자리를 정부가 챙긴다는 인상을 주기 위해 합법 외국인력 증가는 억제하고 부족한 인원을 미등록 체류자로 채웠던 것이라고 해도 과언이 아니다. 이는 다시 말해, 저임금 노동력을 구하기 어려운 영역에서 미등록 체류자를 늘 필요로 했다는 것이기도 하다. 지금도 건설업, 농축산업 등은 이들이 없이는 돌아가지 않는다. 겉 다르고 속 다른 정책이다.

여섯째, 산업연수생제도와 고용허가제가 미등록 체류를 양산했다. 연수생제도 하에서 많을 때는 80%에 달하는 노동자들이 이탈해서 미등록 체류자가 되었다. 아무런 권리를 보장하지 않고 착취와 인권유린만 당했기 때문이다. 고용허가제 하에서도 사업장 이동을 제한하는 것과 같은 갖은 문제점으로 인해 미등록 비율이 높다. 그러나 이를 근본적으로 개선하지 않으면서 정부는 사후적인 단속에만 골몰하고 있다.

일곱째, 강제 단속추방을 정당화하기 위해 미등록 체류자에게 ‘불법’ 딱지를 붙여 일상적으로 범죄자화 했다. 특히 일부 범죄사건이 발생할 때마다 정부와 언론은 미등록 체류자 전체를 범죄자집단으로 몰아 아무런 권리가 없어도 되는 것처럼 취급했다. 심지어 테러리스트 취급을 하기도 했다. 그리하여 미등록 체류자는 범죄자이자 일자리 도둑으로 내몰렸고 오히려 범죄를 당하는 것에 취약해졌다. 작년에 국가인권위가 용어를 바꾸라고 권고했으나 묵묵부답이다.

6. 맺음말 - 합법화 대안을 모색해야

‘No One is Illegal (불법인 사람은 없다)’는 전 세계적으로 이주민 운동진영의 공통된 구호이다. 체류와 노동에 필요한 비자나 서류가 없는 미등록 혹은 서류미비자, 비정규적 이주민은 그 존재 자체가 불법이 아니다. 오히려 미등록 이주민을 체계적으로 억압하고 단속추방을 무기로 폭력을 휘두르는 국가 정책이 불법적이고 부

정의하다. 미등록 이주민을 단속추방으로 없애는 것은 불가능한 일이며 더 이상 야만을 지속되어서는 안 된다. 단속추방이 부족해서 미등록 이주민이 늘어나는 것도 아니다. 단속추방 정책을 중단하고, 합법화 정책을 비롯한 대안을 우선순위로 삼아야 할 것이다. 합법화 정책은 해외에도 많은 사례가 있다. 예컨대 스페인은 2005년에 ‘스페인 내 외국인의 권리와 자유, 그 사회통합에 관한 기본법’을 통해 미등록 이주민 합법화 조치를 단행해서 70만 명의 신청자 중 57만 명 이상을 대상으로 시행했으며 합법화된 이주노동자의 81%를 사회보장 체계에 편입시켰다.¹²⁾ 미국에서는 1986년 이민개혁 및 통제법(IRCA)를 통해 영주권과 시민권 취득의 기회를 부여하는 합법화 조치를 시행하여 약 270만 명이 합법화되었다. EU 회원국들의 경우 비교적 엄격한 신청조건을 전제로 한시적 체류자격을 부여하면서도 대체로 체류자격 연장을 통한 영주자격 취득의 길을 인정해 주었다.¹³⁾ 현재에도 미등록 이주 청소년 구제를 위한 DREAM(Development, Relief, and Education for Alien Minor) 법안이 논의 중이다. 10여 년 간 발의와 법안 통과 무산을 반복했던 이 법안은 최근 ‘꿈과 약속 법안(American Dream And Promise Act)’이라는 이름으로 6월 초에 미 하원을 통과했다. 이 법안이 상원에서 통과되면 약 350만 명의 미등록 이주민이 체류지위를 갖게 된다. 브라질에서도 1980년, 1988년, 1998년, 2009년 등 여러 번의 사면 조치가 취해진 바 있다. 한국에서도 본문에서 살펴본 것처럼, 한시적 합법화 정책이 취해진 적이 있었고 동포들에 대한 사면 정책이 여러 번 실시된 바 있다. 강제 단속추방이 아니라 합법화 대안을 모색해야 할 것이다.

12) 황필규, 미등록 이주노동자의 합법화 방안-유럽의 사례를 중심으로, <미등록 이주노동자 합법화·다문화사회 편입방안 제안 토론회> 자료집, 2009

13) 한준성, 한국의 이주노동정치와 미등록이주노동자 합법화, 한양대학교평화연구소 <평화가제트>, 2017. EU 내 합법화 사례에 대해서는 최서리 외, 국제비교를 통한 국내 외국인 불법체류 관리정책 개선방안 연구, 2014 참조