

제주지역 외국인범죄에 관한 연구

- 외국인범죄율, 무사증 제도, 불법체류 외국인과의 관계를 중심으로 -

A Study on the Foreigners' Crimes in Jeju

- Focusing on the Correlation with Foreigners' Crime Rate, Visa Waiver Program and Illegal Foreign Workers -

최은하*

차례

I. 서론

II. 외국인 범죄의 실태와 원인

III. 제주지역 외국인 범죄의 주요 특성

IV. 결론

국문 요약

최근 한 해 300만 명의 외국인이 찾는 제주국제자유도시에 '범죄자유도시'라는 그림자가 드리우고 있다. 이러한 주원인으로서는 인구증가에 따른 제주지역의 도시화의 경향도 그 기초가 되고 있지만, 무엇보다도 제주도가 무사증 입국지역이 되면서 불법체류자와 외국인 관광객이 급증하고 있기 때문이 아닌가 하는 논란이 일고 있다.

왜냐하면 제주지역의 외국인범죄건수는 우리나라의 전체 범죄건수와 외국인범죄건수에 비하여 그 숫자는 적지만 국제자유도시로서 '범죄청정지역'이라는 상징성으로 인하여 그 변화의 의미는 결코 작지 않기 때문이다.

본 연구에서는 i) 제주도에서 관광객의 증가가

특히 범죄의 증가에 기여하고 있는가? ii) 제주도의 무사증제도가 특히 범죄의 증가에 기여하고 있는가? iii) 제주도에서 불법체류 외국인이 특히 범죄의 증가에 기여하고 있는가? 하는 3가지의 관점에서 II. 외국인범죄의 실태와 원인을 고찰하고, III. 제주지역 외국인범죄의 주요 특성에서는 제주지역의 외국인관광객과 범죄, 무사증제도와 범죄, 불법체류자와 외국인범죄와의 관계를 검토하였다.

이를 통해 본 연구에서는 제주지역에 있어서 무사증입국자와 외국인범죄자의 증가비율은 상관관계가 없으며, 제주지역에서 외국인범죄의 방지책은 불법체류 외국인에 대한 대책과 그 맥을 같이 한다는 결론을 도출하였다.

◆ 주제어 : 범죄율, 외국인범죄율, 체류 외국인, 불법체류 외국인, 무사증

* 제주국제대학교 경찰행정학과 조교수

I. 서론

1. 문제 제기

최근 한 해 300만 명의 외국인이 찾는 제주국제자유도시에 ‘범죄자유도시¹⁾’라는 그림자가 드리우고 있다. 이러한 주원인으로는 인구증가에 따른 제주지역의 도시화의 경향도 그 기초가 되고 있지만, 무엇보다도 제주도가 무사증(노비자) 입국지역이 되면서 불법체류자²⁾와 외국인 관광객이 급증하고 있기 때문이 아닌가 하는 논란이 일고 있다.³⁾

물론, 이러한 범죄현상은 다른 지역과는 달리 외국인범죄에 특히 노출되기 쉬운, 국제자유도시를 지향하는 제주특별자치도로서는 감당하고 시급히 극복해야 할 몫이기도 하지만 제주특별자치도는 다른 지역과는 달

- 1) 최근 2016. 9. 18. 제주시 연동의 한 성당에서 새벽 기도하던 60대 여성을 흉기로 수차례 찔러 살해하고 달아난 중국인 관광객이 체포되었으며, 2016. 9. 12일엔 중국인 관광객 일행 8명이 제주의 한 음식점에서 여주인과 손님 등을 때려 뇌출혈과 눈·코 주위 골절 등 상해를 입힌 혐의로 5명이 구속되고 3명이 불구속 입건되었다. 2016. 5. 평소에 알고 지내던 중국인 여성 A(23)씨를 흉기로 살해한 뒤 돈을 뺏고 시신을 서귀포시 안덕면 들판에 유기한 혐의(강도살인 및 사체유기)로 중국인 쉬모(33)씨가 구속되었다.
- 2) 불법체류자는 체류기간 도과자, 미등록체류자로 표현되기도 하나 불법체포자의 통상적인 어법으로는 밀입국자의 개념도 포함되어 있다. 본 논문에서는 불법체류자를 혐의로 해석하여 체류기간 도과자의 의미로 사용한다.
- 3) 국회 국토교통위원회 소속 J 의원은 국감에서 “제주에서 무단이탈 불법체류자는 지난해 4,353명으로 조사돼 최근 5년간 15배나 급증했다”며 “이런 상황에서 범죄를 양산하고 있는 무사증 제도를 전면 폐지하는 방안을 검토해야 하지 않겠냐”고 강력하게 촉구했다.(허영형, “무단이탈 외국인 1000명 검거”, 제주신문, 2016. 10. 9.): 최근 제주에서는 “관광수입보다 국민 안전이 최우선”이라며 무사증 폐지청원운동이 인터넷에서 벌어지고 있다.(안서연, “불안해서 못살겠다...제주 무사증 폐지 청원 1만명 돌파”, 뉴스 1, 2016. 9. 19.)

리 환경청정지역만큼이나 '범죄청정지역'으로서 이미지를 소중히 보관하여야 할 지역이기 때문에 더욱 중요한 문제이기도 하다.

그럼에도 현재 제주 지역에 있어서 이러한 외국인범죄의 실태 및 대응방안에 관하여는 그 체계적 원인분석과 대책보다는 아직은 신문기사성 형식의, 경찰청 제출자료에 의존한 원론적인 문제제기와 대책만 무성한 실정이다.

이에 본 연구에서는 제주지역의 외국인범죄율, 무사증 제도, 불법체류 외국인과의 관계를 중심으로 하여 제주지역의 외국인범죄의 실태에 따른 범죄유형의 원인 및 특성을 분석하고 그 체계적 연구를 통하여 제주특별자치도의 외국인범죄에 대한 적정한 대책의 방향을 제시함은 물론, 국제자유도시와 연계된 범죄통제시스템을 구축하는 데에 일조하고자 한다.

본 연구는 외국인범죄에 관련된 기존의 문헌연구와, 해당 관청에서 공식으로 발표한 각종 통계자료를 근거로 외국인범죄의 원인과 관계분석 및 대책을 마련하고자 하였다. 통계자료로는 2010-2014년까지는 검찰통계인 범죄분석, 법무연수원의 범죄백서 및 경찰청의 경찰백서, 경찰통계연보와, 2011-2015년까지는 국가지표체계, 출입국관리소의 출입국·외국인정책 통계연보 및 경찰청, 제주지방경찰청의 최근 통계와 기타 언론에 발표된 공식 보도 자료를 이용하였다.

Ⅱ. 외국인범죄의 실태와 원인

1. 외국인범죄와 그 유형

1) 외국인범죄의 개념

“외국인범죄”란 주체가 대한민국의 국민이 아닌 외국인, 즉 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람⁴⁾에 의하여 행하여지는 범죄로서,⁵⁾ 대한

민국의 형벌법규에 위배되는 행위를 한 경우를 말한다. 따라서 한미행정 협정에 의하여 체류하는 미군, 군속 및 그 가족들에 의한 범죄, 중국국적의 조선족, 미국 시민권이 있는 재미교포, 일본 국적의 재일교포에 의한 범죄는 모두 외국인범죄가 된다. 그러나 북한은 대한민국영토이므로 북한주민에 의한 범죄는 외국인범죄가 아니다.⁶⁾

2) 인구변화와 범죄율 및 외국인범죄율

〈표 1〉 전체 범죄 현황 (2010~2014년)

구 분 \ 연 도	2010	2011	2012	2013	2014
총인구	50,734,284	50,948,272	51,141,463	51,327,916	51,529,338
전체 범죄 발생건수	1,917,300	1,902,720	1,934,410	1,996,389	1,933,835
범죄율 (인구10만 명당 범죄발생건수)	3,795.5 (3.8%)	3,750.4 (3.8%)	3,796.8 (3.8%)	3,903.7 (3.9%)	3,767.6 (3.8%)

* 출처: 1. 대검찰청, 「범죄분석」, 2. 전체 범죄란 형법범죄와 특별법범죄를 모두 포함한 범죄를 말한다

- 4) 「출입국관리법」 제2조 제2호 “외국인”이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람을 말한다.
- 5) 이와는 달리 외국인범죄의 개념을 국적에 의해 형식적·기계적으로 구분하지 않고 “이질적인 민족의식과 혈통, 언어, 문화, 종교, 행동규범, 가치관을 가진 자에 의한 범죄”로 정의하는 견해(조병인·박광민·최응렬·김중오, “국내거주 외국인의 조직범죄 실태와 대책 연구”, 한국형사정책연구원, 2010, 29쪽.; 박광민, “외국인 조직범죄 통제방안 연구”, 대검찰청 정책연구보고서, 2010, 10쪽.)가 있으나, 오늘날과 같은 다문화사회에서는 수용하기 곤란한 관점이다: 류여해는 외국인범죄자의 개념을 체류외국인과 불법 체류 외국인 그리고 여행 중인 모든 외국인을 포함하며 ‘비한국인범죄자’로 명칭변경을 제안하고 있다.(류여해, “교정처우 문제점과 개선방안”, 교정연구, 제43호, 2009, 175·188쪽.)
- 6) 「우리 헌법이 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다는 영토조항을 두고 있는 이상 대한민국 헌법은 북한 지역을 포함한 한반도 전체에 효력이 미치므로 북한 지역도 당연히 대한민국의 영토가 되고, 북한주민 역시 일반적으로 대한민국 국민에 포함된다.」, 2016.01.28. 대관 2011두24675.

우리나라의 총인구 및 전체 범죄 발생건수는 점차적으로 증가하고 있지만 인구 10만 명당 범죄발생건수인 범죄율에는 큰 차이가 없다. 즉, 인구의 증가는 전체적으로 범죄발생건수의 증가를 가져왔지만 인구의 증가로 인하여 범죄율이 특히 증가한 것은 아니다.

〈표 2〉 체류 외국인 비율 및 범죄율 현황 (2011~2015년)

	2011	2012	2013	2014	2015
체류 외국인	1,395,077	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519
인구대비 체류 외국인비율	(2.75%)	(2.84%)	(3.08%)	(3.50%)	(3.69%)
외국인범죄 발생건수	25,507	22,914	24,984	28,456	35,443
범죄율	(1.8%)	(1.6%)	(1.6%)	(1.6%)	(1.9%)

* 1. 대검찰청, 범죄분석: 2. 1) 체류 외국인 통계는 매년 말 기준으로 국내 체류 중인 외국인 및 불법체류 외국인 수치를 근거로 작성된 것임. 2) 체류 외국인 수는 장기체류+단기체류 외국인이며, 불법체류자는 체류 외국인중 불법체류 외국인 수치임.

2011년~2014년, 전체 범죄 발생건수(4년 평균 3.83%)는 외국인범죄 발생건수(4년 평균 1.65%)의 2.3배에 해당한다.

3) 외국인범죄의 분류와 주요 죄종별 범죄유형

외국인범죄는 통상 1) 출입국과 관련된 범죄 2) 외국인이 생활하면서 일으키는 범죄, 3) 범죄를 목적으로 한국에 들어온 자의 범죄로 분류하거나,⁷⁾ 또는 출입국사범과 일반 형사범, 그리고 국제조직범죄⁸⁾로 분류

7) '입국관련 범죄'에는 각종 문서의 위·변조, 불법취업알선, 불법영해침범이 해당되고, '생활 중에 일으키는 범죄'에는 절도, 폭행, 상해, 살인, 성폭력범죄가 주종을 이루며, '범죄목적 입국자의 범죄'는 마약밀매, 보석밀수, 이외의 조직적인 절도나 외화밀반출과 같은 경제범죄가 포함된다.(최인섭·최영신, "외국인 범죄의 실태와 대책", 한국형사정책연구원, 1993, 84쪽 이하.); 한국에의 입국·체류·취업과 관련된 범죄와 한국에서 생활하는 중에 범하는 범죄, 범죄목

하기도 한다.⁹⁾ 그러나 여기서는 이러한 외국인범죄의 일반론적 분류보다는 본 연구의 목적을 위하여 통계자료에 나타난 주요 죄종별 범죄유형을 중심으로 이를 인용하기로 한다.

〈표 3〉 주요 죄종별 범죄유형 현황 (2010~2014년)

구 분 \ 연 도	2010	2011	2012	2013	2014
전체 범죄 발생건수	1,917,300	1,902,720	1,934,410	1,996,389	1,933,835
살인	1,262	1,221	1,022	959	938
강도	4,402	4,021	2,626	2,001	1,618
방화	1,886	1,972	1,882	1,730	1,707
성폭력	2,0584	22,168	23,365	29,090	29,863
절도	268,007	281,560	291,055	288,757	266,784
폭행상해범죄	224,300	232,229	230,635	219,805	214,605
교통	637,790	539,029	544,201	574,398	574,203

* 1. 대검찰청 범죄분석 2. 성폭력범죄의 유형은 강간, 강제추행, 강간등, 강간등살인/치사, 강간등상해/치상, 특수강도강간등, 카메라등이용촬영, 성목적의 장소침입, 통신매체이용음란, 공중밀집장소추행을 말한다.

전체 범죄의 범죄유형으로는 절도와 폭력, 교통범죄가 대부분이나 외국인범죄는 폭력, 교통범죄에 집중되어 있다.(〈표-5〉 체류 외국인범죄유형별 현황 참조)

적으로 한국에 입국한 자의 범죄로 분류한 견해. 서거석, “외국인범죄의 실태와 대책”, 비교형사법연구, 제5권 제1호, 2003, 441쪽.

- 8) 윤성철, “불법체류 외국인범죄 수사에 대한 법적 고찰”, 2006-14 책임연구보고서, 치안정책연구소, 2006, 3쪽.
- 9) 특히 외국인 강력범죄의 경우에는 외국인의 치안부재 상황으로 인해 발생하는 범죄, 외국인에 대한 무시와 차별이 원인이 되어 발생하는 범죄, 외국인으로서 누적된 스트레스가 과격하게 분출되는 폭력범죄 그리고 기타 외국인범죄의 특성으로 4가지로 구분하기도 한다. 최영신·강석진·김미선·김일수, “외국인 밀집지역의 범죄와 치안실태 연구”, 한국형사정책연구원, 2012, 160쪽.

2. 체류 외국인

1) 국내 체류외국인 현황

국내에 입국하려는 외국인은 대통령령으로 정하는 체류자격을 가져야 하며(「출입국관리법」 제10조), 외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위에서 대한민국에 체류할 수 있다.(동 법 제17조) 여기서 “(국내)체류 외국인”이란 대한민국의 국민이 아닌 자(「국적법」 제3조)로서, 외국국적자와 무국적자를 포함한다. 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.(「헌법」 제6조 2항)

〈표 4〉 체류 외국인 현황 (2011~2015년)¹⁰⁾

구 분 \ 연 도	2011	2012	2013	2014	2015
체류 외국인	1,395,077	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519
등록외국인 ¹¹⁾	982,461	932,983	985,923	1,091,531	1,143,087

* 출처: 출입국외국인정책 통계연보

10) * 2016년 8월말 현재 체류 외국인은 1,990,736명으로 전월(2,034,878명)보다 2.2% (44,142명) 감소하였다. 외국인등록자는 1,142,518명, 외국국적동포 국내거소신고자는 351,108명, 단기체류자는 497,110명이었다. 국적별로는 중국(50.4%, 1,003,192명), 미국(7.4%, 146,627명), 베트남(7.3%, 145,419명), 타이(4.7%, 92,608명), 필리핀(2.7%, 54,555명) 순이다.

11) 「출입국관리법」 제31조(외국인등록) ① 외국인이 입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 입국한 날부터 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 주한외국공관(대사관과 영사관을 포함한다)과 국제기구의 직원 및 그의 가족 2. 대한민국정부와의 협정에 따라 외교관 또는 영사와 유사한 특권 및 면제를 누리는 사람과 그의 가족 3. 대한민국정부가 초청한 사람 등으로서 법무부령으로 정하는 사람.

〈표 5〉 체류 외국인 현황 (2015년)

구분	총계	장기체류			단기체류
		소계	등록	거소신고 ¹²⁾	
2015년	1,899,519	1,467,873	1,143,087	324,786	431,646

* 출처: 출입국·외국인정책 통계연보

〈표 6〉 체류 외국인 국적·지역별 현황 (2015년)

국적	계	중국	미국	베트남	타이	필리핀	일본	기타
인원	1,899,519	955,871	138,660	136,758	93,348	54,977	47,909	91,748
비율	(100%)	(50.3%)	(7.3%)	(7.2%)	(4.9%)	(2.9%)	(2.5%)	

* 출처: 출입국·외국인정책 통계연보

2) 체류 외국인범죄유형별 현황

〈표 7〉 체류 외국인범죄유형별 현황 (2011~2015년)

연도	2011	2012	2013	2014	2015
계	25,507	22,914	24,984	28,456	35,443
살인	94	84	73	80	93
강도	143	141	104	74	118
강간	305	348	499	500	598
절도	1,643	1,554	1,743	1,774	2,291
폭력	7,573	8,073	8,338	8,641	9,786
지능	2,466	2,231	2,299	2,888	3,781
도박	2,874	905	699	649	852
교통	5,256	4,673	5,769	6,942	9,617
마약	216	221	200	312	386
기타	4,937	4,684	5,26	6,596	7,921

* 출처: 경찰청 (범죄정보관리시스템) (국가지표체계)

12) 국내거소신고 : “재외국민”과 “재외동포(F-4) 체류자격으로 입국한 외국국적 동포”는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(「재외동포법」)을 적용받기 위하여 필요하면 대한민국 안에 거소를 정하여 그 거소를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 국내거소신고를 할 수 있다. 「재외동포법」 제2조 및 제6조 참조.

2015년, 체류 외국인의 범죄는 35,443명으로 전년도 28,456명 대비 24.5% (6,987명) 증가하였다. 죄종별로는 폭력사범이 9,786명(27.6%)으로 가장 높고, 그 다음으로 음주운전 등 교통사범과 기타범죄(출입국관리법위반 등)가 각각 27.14%, 22.3% 차지하였다. 즉, 체류 외국인범죄유형은 폭력사범과 교통사범이 대다수를 차지한다.

〈표 8〉 전체 범죄 및 체류 외국인의 범죄유형별 범죄율 비교 현황 (2014년)

유형·연도 (2014)	전체 범죄	10만 명당 발생건수 (A)	체류 외국인범죄	10만 명당 발생건수 (B)	(배수) B/A
계	1,933,835		28,456		
살인	938	(48.5)	80	(281.1)	(5.8)
강도	1,618	(83.7)	74	(260.0)	(3.1)
강간	29,863	(1,544.2)	500	(1757.0)	(1.1)
절도	266,784	(13,795.6)	1,774	(6234.1)	(0.5)
폭력	214,605	(11,097.4)	8,641	(30366.1)	(2.7)
지능	310,135	(16037.3)	2,888	(10149.0)	(0.6)
도박	7,448	(385.1)	649	(2280.7)	(5.9)
교통	574,203	(29,692.4)	6,942	(24395.6)	(0.8)
마약	6084	(314.6)	312	(1096.4)	(3.5)

* 출처: 대검찰청 범죄분석

전체 범죄와 체류 외국인의 주요 죄종별 범죄유형의 비교를 위하여 2014년 기준, 인구 10만 명당 범죄발생건수로 환산해보면, 체류 외국인의 범죄유형에서 도박과 살인의 비율이 전체 범죄에 비하여 거의 6배에 해당한다. 하지만 절도, 지능, 교통에서는 전체 범죄의 비율이 높았다. 즉, 전체 범죄율은 3.8%, 체류 외국인범죄율은 1.6%에 불과하나 개별 범죄에서는 체류외국인의 살인, 도박, 마약, 강도의 비율이 상당히 높은 편이다.

3. 불법체류 외국인

1) 국내 외국인 불법체류 현황

“불법체류 외국인”이란 출입국관리법령에 외국인은 내국인과 달리 국내에 체류 할 수 있는 기간(체류기간)이 정해져 있는 바, 이러한 체류기간이 지났음에도 합법적으로 체류기간 연장허가를 받거나 출국하지 않고 법을 위반하여 불법으로 체류하는 외국인을 말한다.

〈표 9〉 외국인 불법체류율 현황 (2011~2015년)

구분\연도	2011	2012	2013	2014	2015	
체류 외국인 (증감률)	1,395,077 (10.6%)	1,445,103 (3.6%)	1,576,034 (9.1%)	1,797,618 (14.1%)	1,899,519 (5.7%)	
불법 체류 자	전체 (증감률)	167,780 (-0.4%)	177,854 (6.0%)	183,106 (3.0%)	208,778 (14.0%)	214,168 (2.6%)
	등록 (증감률)	82,848 (5.5%)	92,562 (11.7%)	95,637 (3.3%)	93,924 (-1.8%)	84,969 (-9.5%)
	단기 (증감률)	84,354 (-5.5%)	83,713 (-0.8%)	85,936 (2.6%)	112,788 (31.2%)	120,085 (6.5%)
	거소 (증감률)	578 (-21.0%)	1,579 (173%)	1,533 (-2.9%)	2,066 (34.8%)	1,114 (-46%)
	불체율(% (평균 11.76))	(12.0)	(12.3)	(11.6)	(11.6)	(11.3)

* 출입국·외국인정책 통계연보, 범죄백서, 제주지방검찰청 보도자료

체류 외국인의 불법체류율은 2011~2015년 평균 11.76%로 전체 불법체류자는 매년 증가하고 있으나 불법체류자의 증가비율은 2014년 급증 후 감소세를 보이고 있다(2015년 11.3%). 이에 대하여 체류 외국인 증

가울도 유의미한 결과를 보이고 있지는 않다.

그러나 장기체류(등록 등)로 인한 불법체류자는 감소하면서도 단기체류로 인한 불법체류자는 급증하고 있다는 점은 불법체류자의 범죄율과 관련하여 중요한 시사점을 제시한다.¹³⁾

〈표 10〉 국가별 불법체류율 현황 (2014년)

구분	중국	타이	베트남	한국계	필리핀	몽골	인도네시아
(불법체류자) 1,797,618	898,654	94,314	129,973	590,856	53,538	24,561	46,945
(총체류자) 208,778	70,311	44,283	26,932	19,126	12,814	7409	7237
불법체류율	(7.8%)	(47%)	(20.7%)	(3.2%)	(23.9%)	(30.2%)	(15.4%)

* 출처: 출입국·외국인정책 통계연보, 범죄백서

2014년도 총체류자의 수는 중국과 한국계가 절대적으로 대다수를 차지한다. 하지만 불법체류 외국인의 비율을 감안하면 반드시 그렇게 보기는 어렵다. 중국이 수적으로는 불법체류자가 70,311명으로 여전히 1위에 해당하지만 2위인 타이(44,283명)에 비하여 총체류자의 규모에 비하여 중국의 불법체류율은 7.8%에 불과하기 때문이다.

특히 타이는 사실상 절반의 체류자가 불법체류자이고 타이와 기타 베트남, 필리핀을 합쳐도 84,029명이 불법체류자로 중국보다 많다.

2) 일반 범죄율과의 관계¹⁴⁾

13) 단기체류자의 체류자격별 외국인 입국자 불법체류비율분석에 관하여는 이원식·윤문길, “방한 사증제도 개선과 중국인 불법체류 파급효과분석”, 서비스마케팅학회, 제2권 제2호, 2009, 47쪽 이하 참조.

14) 불법체류자도 원래는 출입국관리법위반이라는 측면에서 범죄자에 속한다. 그

〈표 11〉 체류 외국인의 범죄건수와 불법체류자 국가별 현황 (2014년)

구분	전체 인원	중국	타이	베트남	필리핀	미국	일본
총체류자	1,797,618	898,654	94,314	129,973	53,538	136,663	49,152
체류 외국인범죄건수	28,456	16,832	1,249	1,740	429	1,779	181
불법체류자	208,778	70,311	44,283	26,932	12,814	3,004	993

* 출처: 경찰통계연보

국가별 불법체류자의 현황을 보면 총체류자 순서와 불법체류자, 체류 외국인의 범죄건수의 순서가 다르다. 총체류자는 중국>미국>베트남>타이>필리핀>일본의 순이며, 불법체류자는 중국>타이>베트남>필리핀>미국>일본의 순이고, 불법체류자의 범죄건수는 중국>미국>베트남>타이>필리핀>일본의 순이다.

따라서 우리나라 전체 불법체류자의 증감변화와 체류 외국인의 범죄건수는 분명한 상관관계를 보이지 않고 있다.¹⁵⁾

〈표 12〉 외국인범죄와 불법체류 외국인 범죄 현황 비교 (2013~2014년)

연도\구분	계	살인	강도	강간	절도	폭력	지능범	마약류	기타
경찰 2014 (피의자)	28,456 (30,684)	80	74	500	1,774	8,641	2,888	312	-
검찰 2013	2,033	21	29	59	225	415	216	42	1,026

러나 체류 외국인의 범죄분석에서 불법체류자는 출입국관리법위반 이외의 범죄를 행하는 자를 의미한다.

- 15) 외국인범죄는 “어떤 국적의 외국인 입국자(경제수준이 낮은 국가: 중국, 이란, 파키스탄 등)가 증가하는가에 따라 다르다.”, 최인섭·최영신, 앞의 글, 64-67쪽.; “불법체류 외국인수와 외국인범죄발생은 반드시 상관관계가 있는 것은 아니고 체류자격의 불법·합법을 불문하고 범죄는 범할 수 있다는 것을 알 수 있다.”, 서거석, 앞의 글, 440쪽.

	2014	2,297	13	13	60	224	416	240	38	1,293
(구성비율)		(8.1%) (7.5%)	(16.2%)	(17.6%)	(1.2%)	(12.6%)	(4.8%)	(8.3%)	(12.2%)	

* 출처: 1. 경찰청 경찰백서, 대검찰청 범죄분석, 2. 경찰백서의 외국인범죄통계는 피의자 중심이며 검찰청의 범죄분석과 차이가 있다.

2014년 기준, 전체 체류 외국인 중 외국인범죄율이 1.6%인 반면 불법체류 외국인이 차지하는 범죄율의 비율은 1.1%에 불과하다. 전체적으로 불법체류자의 범죄율이 낮은 것은 이들은 신분의 노출을 우려하여 불법적 행동을 가급적 자제하기 때문이다.

그러나 그 속내를 들여다보면 체류 외국인이 불법체류율은 11.6%이며, 불법체류 외국인의 최종별 범죄율은 평균 8.1%(피의자 기준 7.5%)이다. 최종별로는 강도 17.6%를 비롯, 살인 16.2%, 절도 12.6%, 마약 12.2%에 달하고 있다.¹⁶⁾ 다만, 강간은 1.2%로서 외국인범죄율에 미치지 못한다.

물론, 이처럼 높은 최종별 외국인범죄율의 특징은 이들의 주목적이 돈을 벌어 고국으로 돌아가는 데에 있기 때문에 특정범죄의 유형에 있어

16) “2011년, 강·폭력 피의자 흉기 등 사용물을 보면 내국인은 19.6%인데 비하여 외국인은 28.4%로 나타났고, 살인의 경우 100%흉기를 사용한 것으로 나타났다.”, 김윤영, “국내체류 외국인범죄 대책방안에 관한 연구”, 치안정책연구, 제26권 제2호, 2012, 281쪽. ; 불법체류 외국인범죄의 흉포화, 집단화, 지능화 현상을 지적하는 견해는 김병준, “불법체류 외국인범죄의 실태분석과 대응방안”, 한국경찰학회보, 제2권 제1호 통권2호, 2000, 17쪽.; “‘연변 흑사파’를 비롯해 현재 국내의 외국인 폭력조직들이 초기에는 불법체류자 등 자국민들을 상대로 월급을 갈취하거나 불법 도박장을 운영하는 수준이었으나, 지금은 인신매매(자국 여성들의 국내 유흥업소 공급), 마약밀매, 전화금융사기, 카드 위·변조 등으로 점차 국제성 범죄를 띠기 시작했다는 점이다.”, 윤 황, “한국에서 외국인의 범죄 실태 분석: 국내체류자를 중심으로”, 한국동북아논총, 제15권 제1호, 2010, 232쪽.

서는 체포를 당하지 않기 위하여, 자국민들끼리 또는 조직의 이권관리를 위해서 극단적, 조직적 행동도 서슴지 않는 것으로 보인다. 따라서 불법 체류 외국인의 수를 줄이는 것은 외국인범죄 중 강도, 살인, 절도, 마약 등의 범죄비율을 낮출 수 있는 빠른 방법이다.

위의 통계에서 피해자가 내국인인지 다른 외국인을 대상으로 한 것인지 아니면 자기들끼리 다툼의 결과인지는 분명하게 나타나 있지 않다.¹⁷⁾ 충분히 오해를 살 수 있는 통계결과의 한 부분이다.¹⁸⁾ 왜냐하면 외국인 밀집거주지역에서 외국인범죄가 집중적으로 발생하고, 관련 피의자들이 다수 검거되고 있기 때문이다.¹⁹⁾

17) 흥기사용 및 그로 인한 살인 및 살인미수범죄가 주로 중국인들 간에 발생하고 있음을 피의자와의 면담을 통해서 확인하고 있다. 김병학·고길곤·김대중, “외국인 밀집지역 치안 위협요인의 실제(實在) 여부에 관한 연구 - 서울특별시 구로구의 중국인 범죄의 특성을 중심으로”, 한국사회와 행정연구, 제24권 제3호, 2013, 363쪽.

18) 강동관, “체류 외국인범죄에 대한 진실과 오해”, IOM 이민정책연구원 이슈브리프 No. 2015-14, 2015, 10쪽 참조.

19) 경찰청 내부자료에 근거한 것이지만, 외국인 4대 밀집지역(서울 영등포, 안산 단원, 서울 구로, 서울 용산)의 범죄 집중 경향에 대하여는 이준형·김상호, “외국인범죄의 실태분석과 미래예측”, 한국치안행정논집, 제10권 제1호, 2013, 79~100쪽, 90쪽 이하 참조: “피의자 검거실적이 높았던 상위 21개 경찰서들이 모두 외국인이 5,000명 이상 거주하는 지역을 관할하는 경찰서 그룹(26개소)에 포함되어 있었다.”, 박기륜, “외국인 신원확인 시스템의 문제점과 개선방안”, 한국경찰학회보, 제14호, 2007, 139쪽. ; 임준태, “외국인범죄대책 수립을 위한 기초연구”, IOM Migration Research & Training Centre Working Paper No. 2010-08, 2010, 5쪽.

Ⅲ. 제주지역 외국인 범죄의 주요 특성

1. 전체 범죄 중 제주지역 발생비

제주지역의 외국인범죄건수는 우리나라의 전체 범죄건수와 외국인범죄건수에 비하여 그 숫자는 적지만 국제자유도시로서 ‘범죄청정지역’이라는 상징성으로 인하여 그 변화의 의미는 결코 작지 않다.

〈표 13〉 전체 범죄의 제주지역 발생비 추이 (2010~2015년)

	2010	2011	2012	2013	2014
전체 범죄율 (인구10만 명당 범죄발생건수)	3,795.5 (3.8%)	3,750.4 (3.8%)	3,796.8 (3.8%)	3,903.7 (3.9%)	3,767.6 (3.8%)
서울특별시	3,614.0	3,763.0	3,764.9	3,874.2	3,853.8
부산광역시	3,959.7	4,046.3	4,131.0	4,273.2	4,203.7
충청북도	3,836.5	3,380.5	3,245.6	3,299.2	3,195.2
제주도	4,976.1 (5.0%)	4,892.9 (4.9%)	4,983.6 (5.0%)	5,975.0 (6.0%)	5,307.0 (5.3%)

* 출처: 대검찰청 범죄분석

2014년 전체 범죄의 지역별 발생비를 살펴보면, 제주도가 인구 10만 명당 5,307.0건(5.3%)으로 가장 높으며, 전체 범죄율의 1.4배에 해당한다. 충청북도는 인구 10만 명당 3,195.1건으로 발생비가 가장 낮았으며 서울 특별시는 3853.8건의 순이었다.

2. 제주지역의 외국인범죄율

〈표 14〉 제주지역 등록외국인, 외국인범죄자 (검찰·경찰자료) (2011~2015년)

구 분		년 도				
		2011	2012	2013	2014	2015
제주지역 등록외국인		7,128	8,736	10,864	14,204	16,960
검찰	제주지역 외국인범죄자	350	335	457	477	673
	등록 외국인범죄율	(4.7%)	(3.7%)	(3.9%)	(3.0%)	(3.2%)
경찰	제주지역 외국인범죄자	111	164	299	333	393
	등록외국인범죄율	(1.6%)	(1.9%)	(2.8%)	(2.3%)	(2.3%)

* 출처: 1. 출입국·외국인정책 통계연보, 범죄백서, 제주지방검찰청 보도자료, 2. 제주지방경찰청 국제범죄수사대 “아이엠피터”, 3. 범죄의 발생 검거상황에는 검찰(범죄분석), 경찰(경찰통계연보), 해양경찰, 특별사법경찰 등 관할업무를 위주로 각각 통계를 집계하므로 통계의 숫자는 약간의 차이가 있다.

2014년 기준, 제주지역 외국인범죄자와 그 비율은 등록외국인 대비 3% (2.3%)이다.²⁰⁾ 이는 우리나라 전체 외국인범죄율(1.6%)의 2배에 해당하나 전체 범죄의 지역별 발생비(5.3%)에 비하면 그 절반에 불과하다. 그러나 제주지역 외국인범죄율의 변화 추이에 일정한 의미를 부여하기는 어렵다.

〈표 15〉 제주지역의 국적별 등록외국인 현황 (2015년)

등록외국인 \\ 국적	중국	인도네시아	한국계 중국인	베트남	필리핀	스리랑카	미국	타이
16,960	7,343	1,364	1,269	2,137	583	568	435	283

* 출처: 출입국·외국인정책 통계연보

우리나라 전체로 보면, 국적별 등록외국인은 중국/미국/베트남/타이/

20) 제주지역 체류외국인이 아니라 등록외국인을 기준으로 하였기 때문에 실제 범죄율은 이보다 높은 것으로 추정된다.

필리핀/일본의 순이며, 불법체류자 비율로 본 순서는 중국/타이/베트남/필리핀/몽골/인도네시아 순이다.

이에 비해 제주지역의 국적별 등록외국인은 중국/인도네시아/베트남/필리핀/스리랑카/미국/타이 순이다. 제주지역의 국적별 등록외국인의 구성에서는 불법체류비율이 높은 타이의 등록외국인은 비교적 적으며, 인도네시아와 스리랑카 외국인의 등록비율이 높은 것이 특징이다.

그런데 제주지역은 다른 지역과는 달리 국제자유도시로서 관광과 자치를 지향하고 있기 때문에 제주지역 외국인범죄율의 의미를 이해하기 위해서는 관광객, 무사증제도, 불법체류자와의 변수를 고려하여 검토하여야 한다.

따라서 다음 3가지의 관점에서 제주지역의 외국인범죄를 검토해 보는 것은 시기적으로, 범죄학적으로도 상당한 의미가 있는 것으로 생각된다.

- i) 제주도에서 관광객의 증가가 특히 범죄의 증가에 기여하고 있는가?
- ii) 제주도의 무사증제도가 특히 범죄의 증가에 기여하고 있는가?
- iii) 제주도에서 불법체류 외국인이 특히 범죄의 증가에 기여하고 있는가?

3. 제주지역 외국인관광객과 범죄

〈표 16〉 제주지역 외국인관광객과 범죄 (2011~2015년)

구 분 \ 연 도	2011	2012	2013	2014	2015
외국인관광객수	1,045,637	1,681,399	2,333,848	3,328,316	2,624,260
제주지역 외국인범죄자	350	335	457	477	673

* 출처: 제주관광협회 제주관광 월별통계

제주지역의 전체 관광객의 증가는 2016년 8월, 1천만 명(10,655,312명)

을 돌파할 정도로 급증하고 있고, 외국인관광객 수도 또한 같다. 물론 관광객의 증가로 전체 범죄자의 수는 증가하기 마련이지만 위에서 보듯이 이들 외국인관광객의 증가가 통상적인 인구증가율에 따른 범죄의 증가율을 상회한다고 보기는 어렵다.

다만, 국가별, 지역별 치안상태의 차이에 따른 범죄육구도 이를 배제할 수 없으므로 제주지역의 일반 관광객에 대하여는 제주지역에서의 범죄에 대한 '체포의 확실성'과 '안정된 치안지역'임을 홍보, 교육하는 방법은 좋은 범죄예방책이 될 것이다.

4. 무사증제도와 범죄

사증(Visa)이란 일국의 정부가 외국인의 입·출국을 허가하는 증명으로 외국인이 입국할 때에는 유효한 여권과 법무부장관이 발급한 사증(査證)을 가지고 있어야 한다.(「출입국관리법」 제7조 제1항)

1998년 6월, 한·중 양국이 한중문화관광 합의각서를 체결하고 한·중 여행 전담여행사 지정 및 9인 이상 단체관광객을 대상으로 단체사증발급을 시작한 이래 2006년 제주특별자치도가 출범하면서, 동년 6월에는 중국인 관광객의 제주특별자치도 무사증입국이 전면 허용되었다. 전제조건은 여행출발지와 제주 간 직항노선을 이용할 경우로 한정하였다. 현재 제주특별자치도는 테러지원국 등 무사증입국이 제한되는 11개 국가를 제외한 나머지 국가의 국민은 관광 등의 목적으로 30일간 무사증입국이 가능하다. 법적 근거로는 「출입국관리법」 제7조제2항²¹⁾과 「제주특별법」

21) 출입국관리법 제7조(외국인의 입국) ① 외국인이 입국할 때에는 유효한 여권과 법무부장관이 발급한 사증(査證)을 가지고 있어야 한다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인은 제1항에도 불구하고 사증 없이 입국할 수 있다. 1. 재입국허가를 받은 사람 또는 재입국허가가 면제된 사람으로서 그 허

제197조²²⁾의 외국인의 입국·체류에 관한 특례에 근거한다.

그런데 이러한 무사증제도가 일정 부분 관광객의 증가를 가져왔음을 부인하기는 어렵다.²³⁾ 그럼에도 한편으로는 무사증제도가 불법체류와 범죄를 생산, 조장하지 않았는가 하는 논란이 뜨겁다.

〈표 17〉 제주지역 무사증입국자 비율 (2011~2015년)

구 분 \ 연 도	2011	2012	2013	2014	2015
제주지역 무사증입국자	153,825	232,929	429,221	646,180	629,724
제주지역 외국인범죄자	350	335	457	477	673

* 출처: 제주지방검찰청 보도자료(2016.4.26)

가 또는 면제받은 기간이 끝나기 전에 입국하는 사람 2. 대한민국과 사증면제 협정을 체결한 국가의 국민으로서 그 협정에 따라 면제대상이 되는 사람 3. 국제친선, 관광 또는 대한민국의 이익 등을 위하여 입국하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 따로 입국허가를 받은 사람 4. 난민여행증서를 발급받고 출국한 후 그 유효기간이 끝나기 전에 입국하는 사람.

- 22) 「제주특별법」 제197조(외국인의 입국·체류에 관한 특례) ① 「출입국관리법」 제10조에 따른 체류자격 중 관광·통과 등의 목적으로 제주자치도에 체류하기 위하여 제주자치도의 공항 또는 항만으로 입국하는 외국인은 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 같은 법 제7조제1항에도 불구하고 사증 없이 입국할 수 있다.
- 23) “제주 무사증입국제도를 시행한 2007년의 경우, 전년 동기 17,790명의 중국인 관광객이 증가하였다. 이들 중 7,385명은 외국인 초청확인서를 소지한 단체관광객으로 무사증제도 시행과는 상관없이 증가한 것이다. 또한 나머지 10,405명은 무사증입국제도의 효과로 증가되었다고 분석할 수도 있지만, 제주-중국 간 직항노선 증편, 중국인 주말 국외여행 증가, 제주특별자치도의 적극적인 중국인 관광객 유치전략 등 복합적인 요인에 의한 것으로 증가되었다고 분석하는 것이 더욱 엄밀한 판단일 것이다.” 주동근, “정책논변모형을 이용한 한국 무사증입국제도에 관한 연구 - 중국인 관광객의 무사증입국을 중심으로”, 관광·레저연구, 제22권 제1호 통권 제50호, 2010, 374쪽.

제주지역 무사증입국자는 계속적으로 증가하고 있지만, 외국인범죄자는 2012년에 감소하고 있고, 반대로 2015년에는 제주지역 무사증입국자는 감소하였지만 외국인범죄자는 급증하고 있다. 따라서 제주지역 무사증입국자의 증가추세는 제주지역 외국인범죄자와는 상관관계가 없다.

〈표 18〉 불법체류 외국인 5년간 자격별 현황 (2011~2015년)

구분 \ 연도	2011	2012	2013	2014	2015
불법체류자	167,780	177,854	183,106	208,778	214,168 (%)
사증면제	14,569	16,092	18,902	22,241	46,117 (22.1)
관광통과	13,954	17,303	15,588	14,984	15,899 (7.6)
단기상용	21,365	16,073	-	-	-
단기방문	34,646	31,210	45,085	44,489	45,746 (21.9)
유학	4,586	4,216	3,312	2,644	2,157 (1.0)
산업연수	3,489	2,591	2,326	2,173	2,083 (1.0)
일반연수	4,167	4,677	5,294	5,118	4,816 (2.3)
비전문취업	42,773	45,105	53,960	55,058	52,760 (25.3)
선원취업	1,622	3,032	4,000	4,478	4,974 (2.4)
방문동거	6,572	6,589	4,437	4,336	3,992 (3.8)
거주	10,315	10,215	10,337	9,325	7,838 (3.8)
기타 (G-1)	1,825	2,041	2,430	2,764	3,078 (1.5)
방문취업 (H-2)	3,924	3,658	4,425	6,263	6,773 (3.2)
기타	4,708	4,978	6,758	9,233	12,545 (6.0)

* 출처: 1. 출입국·외국인정책 통계 연보 2. 2015년부터 불법체류자 자격별 현황 통계만 제공

2015년, 체류자격별 불법체류 현황을 살펴보면 사증면제, 관광통과 및 단기 방문으로 입국하여 불법체류한 외국인이 107,762명으로 이는 전체

불법체류자의 51.6%를 차지하고, 단순노무활동 비전문취업 52,760명 (25.3%), 거주 7,838명(7.2%), 방문동거 3,992명(3.8%), 방문취업 6,773명(3.2%), 일반연수 4,816명(2.3%), 유학 2,157명(1.0%), 산업연수 2,083명(1.0%), 기타 12,545명(6.0%) 순으로 나타나고 있다.

따라서 사증면제로 인한 불법체류자는 전체 불법체류자의 22.1%에 불과하다. 문제는 이미 오래전부터 시행되어 온 사증면제제도의 존재 자체가 아니라 단기체류자의 불법체류 외국인이 급증하였다는 데에 있다.

〈표 19〉 연도별 출입국사범처리현황 (2011~2015년)

구분 \ 연도	2011	2012	2013	2014	2015
불법체류자	167,780	177,854	183,106	208,778	214,168 (%)
출입국사범 처리현황	92,970	96,799	101,763	113,351 (54%)	124,515 (58%)
강제퇴거	18,034	18,248	18,268	18,316	21,919
출국명령	2,250	3,340	5,655	3,776	5,564
출국권고	2,862	2,676	3,775	3,352	3,192

* 출처: 출입국·외국인정책 통계연보: 강제퇴거, 출국명령, 출국권고, 통고처분, 고발, 과태료, 기타

불법체류자에 대한 출입국사범 처리율은 불법체류자 증가율과 비슷한 증가세를 보이고 있으나 전체적으로 그 처리율은 아직도 58%에 불과하여 불법체류자에 대한 좀 더 강력한 단속과 처리가 필요함을 알 수 있다.

5. 제주지역 불법체류자와 외국인범죄

1) 제주지역 불법체류자와 범죄

〈표 20〉 제주지역 외국인주민수, 불법체류자, 불법체류 외국인범죄율 현황 (2011~2015년)

구 분 \ 연 도	2011	2012	2013	2014	2015
제주지역 외국인주민수 ²⁴⁾	8,499	10,406	12,656	15,568	19,903
제주지역 외국인범죄자 (경찰자료)	111	164	299	333	393
제주지역 불법체류자	282	371	731	1,450	4,353
불법체류 외국인범죄	3	8	11	16	39
불법체류 외국인범죄율	(1.0%)	(2.2%)	(1.5%)	(1.1%)	(0.9%)

* 출처: 출입국·외국인정책 통계연보, 제주지방경찰청 보도자료, 제주지방경찰청 내부자료, 보건복지부 여성부 보도자료.

〈표 21〉 제주지역 최종별 불법체류 외국인범죄 현황 (2014~2015년)

구분	계	살인	강도	강간	절도	폭력	지능	도박	교통
2014	12				2	4	1		4
2015	16	1	1			3	1	5	2

* 출처: 제주지방경찰청 내부자료

〈표 22〉 제주지역의 국적별 불법체류 외국인범죄통계 (2014~2015년)

구 분	계	중국	대만	베트남	우즈베키	몽골	미국	타이
2014	12	9	1		1	1		
2015	16	15		1				

* 출처: 제주지방경찰청 내부자료

24) 외국인주민: ① 국내에 체류하는 외국인 중 90일을 초과하여 거주하되 한국 국적을 가지지 아니한 자 (국적미취득자) ② 외국인이었으나 한국국적을 취득한 자(국적취득자), ③ 결혼이민자 및 국적취득자의 미성년 자녀를 의미함. (2007년 국가승인통계 지정, 제11025호), 2015. 1. 1. 기준, 제주지역 외국인 주민 현황조사결과, 보건복지 여성국 보도자료.

제주지역 등록외국인수의 증가율은 전체 외국인증가비율에 비하여 큰 의미를 갖고 있지 않으나 특히 2015년 제주지역 불법체류자는 2014년에 비하여 200%의 폭발적인 증가세를 보이고 있고 앞으로도 이러한 추세는 계속 유지될 것으로 보인다.

그러나 제주지역 불법체류 외국인범죄율은 2014년 1.1%, 2015년 0.9%로 전체 외국인범죄율 1.6%, 1.9% 보다도 낮다. 이는 최근 5년간, 우리나라 전체 불법체류 외국인의 평균 범죄율(7.5% 피의자 기준)이 특히 살인, 강도, 절도, 마약 등에 집중되어 있는 것에 비하여 상당히 대조적이라고 볼 수 있다. 그나마 폭력, 도박이 대부분을 차지하며, 다른 지역과는 달리 중국인이 거의 전부를 차지하고 있다. 이러한 결과는 중국인의 문화적 특징이라고 볼 수도 있지만, 아직은 제주지역 외국인밀집지역의 이권다툼이 서울·경기권에 비하여 아직은 초기의 비조직적인 형태를 보이고 있기 때문이라고 추정된다.

〈표 23〉 무사증입국자, 연도별 불법체류자, 외국인범죄자 증가율 현황 비교 (2012~2016년)

구 분	연 도				2015	2016
	2012	2013	2014	2015	상반기	상반기
제주지역 무사증입국자 (증가율)	232,929 (51%)	429,221 (84%)	646,180 (51%)	629,724 (-2.5%)	320,747	447,050 (39%)
제주지역 불법체류자 (증가율)	371 (32%)	731 (97%)	1,450 (98%)	4,353 (200%)	1,706	3,307 (94%)
제주지역 외국인범죄자 (증가율)	335 (-4%)	457 (36%)	477 (4%)	673 (41%)		

* 출처: 1. 출입국·외국인정책 통계연보, 범죄백서, 2. 강조된 부분은 제주지방검찰청 보도자료 (2016. 8.25) 참조.

그러나 기술한 바와 같이 급증하는 불법체류자의 비율에 비하여 제주 지역 무사증입국자의 수와 관광객의 수는 같은 추세(-2.5%)로 오히려 감소하고 있고, 또한 2015년, 제주지역에서 외국인범죄자의 비율은 41%의 증가세를 보이고는 있지만 전체적으로는 제주지역 외국인범죄율의 변화 추세에 일정한 의미를 부여하기는 어렵다.

결론적으로 말하면 제주지역에 있어서 불법체류자와 외국인범죄자 증가율은 최근 들어서 어느 정도는 비슷한 증가추세를 보이고 있으나 무사증입국자와 외국인범죄자의 증가비율은 거의 상관관계가 없다.

더구나 무사증 이외에도 사증면제(22.1%), 관광통과 및 단기 방문으로 입국하여 불법체류한 외국인이 전체 불법체류자의 51.6%를 차지하고 있다면, 무사증제도와 관광객의 증가가 특히 범죄율의 증가를 좌우한다고 보기는 어렵다. 다만, 제주지역에서 불법체류 외국인의 증가는 외국인범죄자의 증가와 추세를 같이 하므로 제주지역에서 외국인범죄의 방지책은 불법체류 외국인에 대한 대책과 그 맥을 같이 한다고 보겠다.

2) 불법체류 외국인범죄에 대한 대책

기본적으로 불법체류 외국인이 증가하는 이유는 고임금과 복지를 지향하는 노동력의 경제적 이동에 해당하므로 법적 대책에는 한계가 있을 수밖에 없다. 왜냐하면 노동력의 이동이 있다고 하여 특히 범죄율이 증가하는 것은 아니며, 외국인범죄의 문제는 이들에 대한 관리부족과 열악한 처우 및 이들에 대한 편견이 맞물려 있기 때문이다.²⁵⁾

25) 예를 들어 “상대적으로 낮은 임금과 체불문제, 과도한 근로시간, 산업재해와 적절한 치료의 문제뿐 아니라 우리 국민들의 편견과 이로 인한 차별행위 등”, 김수원, “불법체류 외국인과 인권 : 단속과 보호를 중심으로”, 한·독 사회과학논총, 제18권 제1호, 2008, 314쪽.; 문화적 차이로 인한 법률의 착오를 논하

즉, 단순노무직에 대한 인력난이 원인이라면 이들에게 법적 의무를 좀 더 부담지우면서 외국인 노동인력의 고용을 더 확대하고²⁶⁾ 이를 벗어나는 불법체류 외국인에 대한 강력한 단속(제한적 노동허가제)²⁷⁾을 실시하여야 하며, 또한 불법체류 외국인들의 인구밀집지역에 대한 치안역량을 강화하는 것은²⁸⁾ 외국인범죄율 감소의 지름길이 된다.

IV. 결 론

제주지역의 외국인범죄건수는 우리나라의 전체 범죄건수와 외국인범죄건수에 비하여 그 숫자는 적지만 국제자유도시로서 ‘범죄청정지역’이라는 상징성으로 인하여 그 변화의 의미는 크다.

최근 2011년~2014년간 전체 범죄 발생건수는(4년 평균 3.83%)은 외

는 견해는 오영근, “외국인범죄의 실태와 대책”, 한양대 법학논총, 제21집, 2004, 40쪽.; 부르디외의 아비투스론의 관점은 김정규, “외국인 이주자와 범죄: 상징적 폭력과 차별”, 형사정책연구, 제26권 제2호, 2015, 305쪽 이하; 이주민에 대한 Diaspora와 Cosmopolitanism을 비교하는 견해는 신동일, “외국인, 외국인범죄, 그리고 합리적 형사정책”, 형사정책연구, 제21권 제4호, 2010, 282쪽.

26) 「출입국관리 법령에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받지 않은 외국인이 타인과의 사용종속관계 하에서 근로를 제공하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 경우, 노동조합 및 노동관계조정법상 근로자의 범위에 포함」된다. 2015. 06. 25. 대판 2007두4995 전원합의체

27) 외국인등록 대신에 일본의 ‘체류관리제’를 주장하는 견해는 김윤영, 앞의 글, 282쪽.

28) 최영신·강석진·김미선·김일수, 앞의 글, 247쪽 이하 참조; 전략적 지역치안 네트워크 구축을 제안하는 견해는 김용근, “국내 불법체류외국인범죄 실태와 경찰의 치안역량 강화 방안 연구”, 한국경찰연구, 제11권 제3호, 2012, 45쪽.; 유럽형 출입국관리체계(출입국 자체는 간편히 하고 체류자에 대한 관리를 엄격히 하는 형태)를 도입하자는 견해는 양문승·나유인, “최근 외국인범죄 실태와 수사 대응전략 연구”, 원광대 경찰학논총, 제4권 제1호, 2009, 70쪽.

국인범죄 발생건수(4년 평균 1.65%)의 2.3배에 해당한다. 그러나 개별 범죄에 이르러서는 외국인범죄는 살인, 도박, 마약, 강도의 비율이 상당히 높은 편이다.

제주도에서 관광객의 증가가 특히 범죄의 증가에 기여하고 있는가?

우리나라의 관광객의 증가가 인구증가율의 증가율 이상으로 특히 범죄의 증가에 기여하고 있다고 보기는 어렵다.

제주지역의 무사증제도가 특히 범죄의 증가에 기여하고 있는가?

무사증입국자의 증가는 관광객의 증가추세와 같은 비율로 증가하고 있어 무사증제도가 제주지역의 관광객의 증가에 상당한 도움을 주고 있는 것으로 보인다. 그러나 이로 인하여 제주지역 외국인범죄자는 특히 증가하고 있지 않다.

체류 외국인의 불법체류율은 2011~2015년 평균 11.76%로 전체 불법체류자는 매년 증가하고 있으나 불법체류자의 증가비율은 2014년 급증 후 감소세를 보이고 있다(2015년 11.3%). 이에 대하여 체류 외국인 증가율도 유의미한 결과를 보이고 있지는 않다. 그러나 장기체류(등록 등)로 인한 불법체류자는 감소하면서도 단기체류로 인한 불법체류자는 급증하고 있다는 점은 불법체류자의 범죄율과 관련하여 중요한 의미를 지닌다.

2015년, 체류자격별 불법체류 현황을 살펴보면 사증면제, 관광통과 및 단기 방문으로 입국하여 불법체류한 외국인이 전체 불법체류자의 51.6%를 차지한다. 따라서 사증면제로 인한 불법체류자는 전체 불법체류자의 22.1%에 불과하다. 문제는 이미 오래전부터 시행되어 온 사증면제제도의 존재 자체가 아니라 단기체류자의 불법체류 외국인이 급증하였다는 데에 있다.

그러나 급증하는 불법체류자의 비율에 비하여 제주지역 무사증입국자

의 수와 관광객의 수는 같은 추세(-2.5%)로 오히려 감소하고 있고, 또한 2015년, 제주지역에서 외국인범죄자의 비율은 41%의 증가세를 보이고는 있지만 전체적으로는 제주지역 외국인범죄율의 변화 추세에 일정한 의미를 부여하기는 어렵다.

전체 체류 외국인 중 외국인범죄율이 1.6%이고 불법체류 외국인이 차지하는 범죄율의 비율도 1.1%에 불과하다. 하지만 그 속내를 들여다보면 체류 외국인이 불법체류율은 11.6%이며, 불법체류 외국인의 최종별 범죄율은 평균 8.1%(피의자 기준 7.5%)이다. 최종별로는 강도 17.6%를 비롯, 살인 16.2%, 절도 12.6%, 마약 12.2%에 달하고 있다. 다만, 강간은 1.2%로서 외국인범죄율에 미치지 못한다. 물론, 이처럼 높은 최종별 외국인범죄율의 특징은 이들의 주목적이 돈을 벌어 고국으로 돌아가는 데에 있기 때문에 특정범죄의 유형에 있어서는 체포를 당하지 않기 위하여, 자국민들끼리 또는 조직의 이권관리를 위해서 극단적, 조직적 행동도 서슴지 않는 것으로 보인다.

제주지역 불법체류 외국인범죄율도 2014년 1.1%, 2015년 0.9%로 전체 외국인범죄율 1.6%, 1.9% 보다도 낮다. 이는 최근 5년간, 우리나라 전체 불법체류 외국인의 평균 범죄율 (7.5% 피의자 기준)이 특히 살인, 강도, 절도, 마약 등에 집중되어 있는 것에 비하여 상당히 대조적이라고 볼 수 있다. 그나마 폭력, 도박이 대부분을 차지하며, 다른 지역과는 달리 중국인이 거의 전부를 차지하고 있다. 이러한 결과는 중국인의 문화적 특징이라고 볼 수도 있지만, 제주지역 외국인밀집지역의 이권다툼이 서울·경기권에 비하여 아직은 초기의 비조직적인 형태를 보이고 있기 때문이라고 추정된다.

따라서 불법체류 외국인의 수를 줄이는 것은 외국인범죄 중 강도, 살인, 절도, 마약 등의 범죄비율을 낮출 수 있는 빠른 방법이다. 즉, 불법

체류 외국인에 대한 유연하지만, 강력한 단속(제한적 노동허가제)과 불법체류 외국인들의 인구밀집지역에 대한 치안역량을 강화하는 것은 외국인범죄율 감소의 지름길이 된다.

결론적으로 제주지역에 있어서 무사증입국자와 외국인범죄자의 증가 비율은 상관관계가 없다. 다만, 불법체류자와 외국인범죄자 증가율은 최근 들어 어느 정도 비슷한 추세를 보이고 있으므로 제주지역에서 외국인범죄의 방지책은 불법체류 외국인에 대한 대책과 그 맥을 같이 한다고 보겠다.

〈논문 접수 : 2016. 11. 13, 심사 개시 : 2016. 11. 17, 게재 확정 : 2016. 12. 20〉

참 고 문 헌

I. 국내문헌

- 강동관, “체류 외국인범죄에 대한 진실과 오해”, IOM 이민정책연구원 이슈 브리프 No. 2015-14, 2015. 12.
- 김병준, “불법체류 외국인범죄의 실태분석과 대응방안”, 한국경찰학회보, 제2권 제1호 통권2호, 2000.
- 김수원, “불법체류 외국인과 인권 : 단속과 보호를 중심으로”, 한·독사회 과학논총 제18권 제1호, 2008. 4.
- 김용근, “국내 불법체류외국인범죄 실태와 경찰의 치안역량 강화 방안 연구”, 한국경찰연구 제11권 제3호, 2012. 9.
- 김윤영, “국내체류 외국인범죄 대책방안에 관한 연구”, 치안정책연구 제26 권제2호, 2012. 12.
- 김정규, “외국인 이주자와 범죄: 상징적 폭력과 차별”, 형사정책연구 제26 권 제2호, 2015. 6.
- 류여해, “교정처우 문제점과 개선방안”, 교정연구 제43호, 2009. 6.
- 박광민, “외국인 조직범죄 통제방안 연구”, 대검찰청 정책연구보고서, 2010.
- 박기륜, 외국인 신원확인 시스템의 문제점과 개선방안, 한국경찰학회보 제 14호, 2007.
- 서거석, “외국인범죄의 실태와 대책”, 비교형사법연구 제5권 제1호 통권 제 8호, 2003. 7.
- 신동일, “외국인, 외국인범죄, 그리고 합리적 형사정책”, 형사정책연구 제21

- 권 제4호, 2010. 12.
- 양문승 · 나유인, “최근 외국인범죄 실태와 수사 대응전략 연구”, 원광대 경
찰학논총 제4권 제1호, 2009. 5.
- 오영근, “외국인범죄의 실태와 대책”, 한양대 법학논총 제21집, 2004. 10.
- 윤 황, “한국에서 외국인의 범죄 실태 분석 : 국내체류자를 중심으로”, 한
국동북아논총 제15권 제1호 통권54집, 2010. 3.
- 윤성철, “불법체류 외국인범죄 수사에 대한 법적 고찰”, 2006-14 책임연구
보고서 (치안정책연구소), 2006.
- 이원식 · 윤문길, “방한 사증제도 개선과 중국인 불법체류 파급효과분석”,
서비스마케팅학회 제2권 제2호, 2009.
- 이준형 · 김상호, “외국인범죄의 실태분석과 미래예측”, 한국치안행정논집
제10권 제1호, 2013. 5.
- 임준태, “외국인범죄대책 수립을 위한 기초연구”, IOM Migration Research
& Training Centre Working Paper No. 2010-08, 2010.
- 조병인 · 박광민 · 최응렬 · 김종오, “국내거주 외국인의 조직범죄 실태와 대
책 연구”, 한국형사정책연구원, 2010.
- 주동근, “정책논변모형을 이용한 한국 무사증입국제도에 관한 연구 - 중국
인 관광객의 무사증입국을 중심으로”, 관광 · 레저연구 제22권 제1
호 통권 제50호, 2010.
- 최인섭 · 최영신, “외국인범죄의 실태와 대책”, 한국형사정책연구원, 1993.
- 김병학 · 고길곤 · 김대중, “외국인 밀집지역 치안 위협요인의 실재(實在)
여부에 관한 연구 - 서울특별시 구로구의 중국인 범죄의 특성을
중심으로”, 한국사회와 행정연구 제24권 제3호, 2013.

II. 외국 문헌

1. 단행본

Stowell, Jacob I., *Immigration and Crime: Considering the Direct and Indirect Effects of Immigration on Violent Criminal Behavior*, New York: LFB Scholarly Publishing, 2007.

Sutherland, Edwin H., Cressey, Donald R., Luckenbill, David F., *Principles of Criminology*(11th Edition), New York: General Hall, 1992.

Williams, J. E. Hall., *Criminology and Criminal Justice*, Butterworths, 1982.

Wilson, James Q., *Thinking about crime*, New York: Basic Books, 1975.

2. 논문

Kelling, George L., · Wilson, James Q., “Broken windows: the police and neighborhood safety”, *Atlantic Monthly*, Vol. 249, No.3, 1982.

III. 기타 자료

안서연, “불안해서 못살겠다...제주 무사증 폐지 청원 1만명 돌파”, 뉴스1, 2016. 9. 19.

허영형, “무단이탈 외국인 1000명 검거”, 제주신문, 2016. 10. 9.

< ABSTRACT >

A Study on the Foreigners' Crimes in Jeju

- Focusing on the Correlation with Foreigners' Crime Rate,
Visa Waiver Program and Illegal Foreign Workers -

Choi, Eun-Ha

The shadow called 'Free Crime City' is cast over Jeju Free International City that 3 millions of foreigners visit a year recently. The trend of urbanization in Jeju region along the population increase becomes the basis as the main reason of that, but there is the argument that the rapid increase of illegal foreign workers and foreign tourists also becomes the main reason as Jeju executes visa waiver program.

That is because the number of foreigners' crime in Jeju region is few comparing to total number of crime and foreigners' crime of entire Korea, but the meaning of such change never be small due to its symbolism called 'crime-free region' as the free international city.

So, this study investigates II. The status and cause of foreigners' crime and reviews the relation between foreigners' crime in Jeju region and crime, visa waiver program and illegal stay and foreigners' crime in III. main characteristics of foreigners' crime in Jeju region regarding the followings.

i) Does the increase of tourists in Jeju Island contribute to the

increase of crime especially?

- ii) Does visa waiver program contribute the increase of crime especially?
- iii) Do illegal foreigners contribute the increase of crime especially?

This study drew the conclusion that the increase rate of visa waiver visitors has no correlation with that of foreign criminals in Jeju region and the action for illegal foreign workers played the role as the prevention measure in Jeju region.

◆ Key Words : Crime Rate, Foreigners' Crime Rate, Staying Foreigner, Illegal Foreign Worker, Visa Waiver

