

이주노동자 100만 돌파, 지방자치단체의 희망인가? :

지자체·이주민 win-win을 위한 이주노동자 정책

일시 2025년 1월 21일(화) 오전 10시

장소 국회의원회관 제3간담회의실

공동주최

 민주연구원
The Institute for Democracy



국회의원 이강일 의원실

‘이주노동자 100만 돌파, 지방자치단체의 희망인가?’ 토론회

- 지자체·이주민 win-win을 위한 이주노동자 정책

이주노동자 100만명 시대에 우리나라의 이민정책은 20년 전 도입된 고용허가제 틀 안에서 이주노동자는 임금체불, 산재사고, 불법체류 등 열악한 근로환경에 노출되어 있다. 산업현장의 인력이 부족하고, 수도권 집중으로 지방이 소멸되고 있는 시점에 이주노동자의 도입확대가 우리나라의 지역산업에 어떠한 영향을 미치고, 지자체는 어떠한 대응방안이 필요한지 논의한다. 단순히 이주노동자를 도입하여 산업현장의 인력으로 사용하는 것이 아니라, 보다 포용적이고 지속가능한 이주노동자 정책에 대한 논의한다. 이주노동자 고용동향과 근로환경을 조사하고, 처우개선 및 정책방향을 제언하며, 이주노동자의 입법 쟁점과 제도화 방안을 모색해 본다.

01

추진배경

- 이주노동자가 100만 명을 돌파했고 3개월 이상 **장기거주 이주민의 수가 대구광역시의 인구보다 많은 시대**에 한국은 20년 전 도입된 고용허가제 틀 안에서 단기적·근시안적 인력정책만 반복하고 있음
- 이민정책의 부제 속에서 반복되는 이주민 인력정책은 이주노동자를 임금체불, 산업재해, 차별 등의 열악한 노동환경에 노출시킬 뿐만 아니라 미등록 체류자를 양산하고 있으며 국격을 훼손하고 있음
- 뿐만 아니라, 인구감소로 인한 노동력 문제는 비수도권의 문제임에도 불구하고, **이주민의 수도권 집중 현상**으로 지자체의 노동력 부족 개선에 큰 기여를 하지 못하는 정책실패가 반복되고 있음
- ①인구전략의 하나로써 이민정책을 통한 경제인구 확충 방안을 모색하고, ②전국적으로 고르게 정책 효과를 미칠 수 있도록 지자체의 대응방안을 제언하며, ③구체적으로 비자정책의 최신 쟁점 등에 대해 논의함
- 인구감소, 지방소멸, 이주민 증가의 시대에 대응방안을 모색하기 위해 **경제정책 및 이민정책(이주노동자 정책), 지방 정책, 그리고 비자정책에 대한 토론회 개최**
 - 경제정책·이민정책 전문가들의 정책적 제언을 민주당이 청취하는 형식

02

행사개요

- 일 시 : 2025년 1월 21일(화) 오전 10시~12시
- 장 소 : 국회의원회관 제3간담회의실
- 주 제 : 이주노동자 100만 돌파, 지방자치단체의 희망인가?
: 지자체·이주민 win-win을 위한 이주노동자 정책
- 참석 대상 : 민주연구원장, 관련 분야 연구자 및 전문가, 국회의원 등
- 주 최 : 민주연구원, 이강일 의원실

03

토론회 개요

구 분		시		행사 내용
개회식	개식	10:00~10:05	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 토론회 개회식 - 참석 내빈 소개
	인사말	10:05~10:15	10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개회사 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 이한주 민주연구원장 ◦ 이강일 국회의원 ▪ 축사 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 박해철 국회의원 ◦ 임미애 국회의원
기념사진		10:15~10:20	5	▪ 기념사진 촬영 및 정리
주제 발표	발제 1	10:20~10:35	15	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 【경제활동인구 확충을 위한 이주노동자 정책 방향】 ◦ 강정향 (사)한국고용복지연구연구원 외국인정책연구센터장
	발제 2	10:35~10:50	15	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 【이주의 시대, 지방자치단체의 정책적 대응 방안】 ◦ 류이현 민주연구원 연구위원
	발제 3	10:50~11:05	15	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 【광역비자제도 도입의 필요성과 시행을 위한 선행조건】 ◦ 김태환 한국이민정책학회 고문, 전 명지대학교 교수
		11:05~11:10	5	자리정리
종합토론		11:10~11:55	45	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌 장 : 임동진 한국이민정책학회장 ▪ 종합토론 : <ul style="list-style-type: none"> ◦ 정흥준 서울과학기술대학교 교수 ◦ 최혁진 민주연구원 부원장 ◦ 임미애 국회의원 ◦ 유민이 이민정책연구원 연구위원 ◦ 김도한 경희대학교 교수 ◦ 조혁진 한국노동연구원 연구위원
폐회		11:55~12:00		질의응답 및 폐회

목 / 차

개회사

이한주 더불어민주당 민주연구원장	1
이강일 더불어민주당 국회의원	3

축사

이재명 더불어민주당 대표	4
박찬대 더불어민주당 원내대표	5
박해철 더불어민주당 국회의원	6
임미애 더불어민주당 국회의원	7

발제

경제활동인구 확충을 위한 이주노동자 정책 방향	
강정향 (사)한국고용복지연금연구원 외국인정책연구센터장	9
이주의 시대, 지방자치단체의 정책적 대응 방안	
류이현 민주연구원 연구위원	31
광역비자제도 도입의 필요성과 시행을 위한 선행조건	
김태환 한국이민정책학회 고문, 전 명지대학교 교수	45

종합토론

정흥준 서울과학기술대학교 교수	67
최혁진 민주연구원 부원장	69
임미애 국회의원	72
유민이 이민정책연구원 연구위원	75
김도한 경희대학교 교수	80
조혁진 한국노동연구원 연구위원	84

개회사

이한주

더불어민주당 민주연구원장



반갑습니다. 더불어민주당 민주연구원장 이한주입니다.

이주노동자 100만명 시대에 우리나라의 이민정책은 20년 전 도입된 고용허가제 틀 안에서 단기적·근시안적 인력정책만 반복하고 있습니다. 이번 정책토론회는 산업현장의 인력이 부족하고, 수도권 집중으로 지방이 소멸되고 있는 시점에 이주노동자의 도입확대가 우리나라 산업에 어떠한 영향을 미치는지 파악하고, 열악한 근로환경에 처한 이주노동자의 처우개선 방안을 모색하기 위해 더불어민주당 민주연구원과 이강일 의원실이 공동으로 마련한 자리입니다.

국내 체류외국인 수가 최근 206만명을 넘어섰고, 대구시(237만)보다 많은 인구에 해당합니다. 외국인의 입국 당시 체류 자격은 취업(36.1%), 단기(21%), 유학·일반연수(17.3%), 영주·결혼이민(12.1%) 순으로 입국하고 있습니다. 불법 체류자는 2020년 39만명에서 2024년 41.7만명으로 6.9% 증가하였고, 입국한 외국인 근로자에 대한 사후관리 부실로 불법체류자는 매년 증가하고 있습니다. 2024년 외국인의 불법체류율은 16%에 달하며, 이주노동자는 임금체불, 산재사고, 불법체류 등 열악한 근로환경에 노출되어 있습니다.

이주노동자는 전년대비 8.7만명 증가한 101만명으로 올해 처음 100만명을 넘어섰습니다. 이주노동자는 비전문취업(E-9)이 30.2만명으로 가장 많고, 전문인력과 유학생은 각각 6.5만명(6.4%), 3.2만명(3.2%)으로 한국의 외국인 고급인력의 비중은 높지 않은 수준입니다. 정부는 단순노동인력(E-9) 도입규모를 늘리는 정책에 주력하여, 외국인 전문인력 유치 정책은 부재한 실정입니다.

일본은 외국인 고급인재 유치를 위해 우수한 외국인 유학생의 정착과 외국에서 직접 인재를 유치하는 두 가지 전략을 추진하였고, 대만은 향후 10년간 전문직 외국인 노동자 40만명을 유치하겠다는 계획을 발표하였습니다. 독일은 생산가능인구가 2018년에서 2035년 사이 10% 이상 감소하고, 인력부족 직업이 2018년까지 23% 증가된 상황에서 2019년 6월 외국인 숙련

근로자 유입을 위한 숙련근로자 이민법을 제정하였습니다. 우리나라에서도 외국인 고용허가제로 입국한 외국인의 10년 이상 체류가능, 유학생 비전문취업(E-9) 전환, 출국기간 단축 등을 담은 외국인고용법 개정안을 발의해 현재 계류 중에 있습니다.

이번 토론회가 단순히 이주노동자를 도입하여 산업현장의 인력으로 사용하는 것이 아니라, 보다 포용적이고 지속가능한 이주노동자 정책에 대해 논의하고 이주노동자의 입법 쟁점과 제도화 방안을 모색하는 계기가 되었으면 합니다.

바쁜 일정과 당무에도 불구하고 토론회에 참석해주신 박해철 의원님, 임미애 의원님, 임동진 한국이민정책학회장님께 감사드립니다. 또한 논의를 위해 오늘 함께 자리를 해주신 발제자 토론자 여러분께도 감사의 말씀을 전합니다. 전문가분들이 제안해주시는 고견과 대안을 잘 경청하고, 필요한 정책과 입법을 적극 뒷받침하겠습니다.

고맙습니다.

개회사

이강일

더불어민주당 국회의원



안녕하십니까? 더불어민주당 이강일 국회의원(청주상당/정무위원)입니다

이주노동자 100만 시대입니다. 이들이 우리사회와 경제에서 갖는 역할과 의미를 재조명해야 할 시점입니다. 이들은 이미 산업현장과 농촌일터의 필수인력입니다. 이들의 다양한 문화는 우리사회의 다문화 역량을 확장시키고 있습니다. 이들은 저 출생 고령화된 우리사회의 지속가능성과 포용성을 함께 만들어 가야 할 동반자입니다.

그러나 정책은 20년 전에 만든 고용허가제의 틀 안에 갇혀 있습니다. 사업장 변경제한은 이주노동자를 고용주에 종속시켜 열악한 근로환경과 노동권 침해문제를 발생시켰습니다. 체류기간 제한은 숙련노동자 유출을 가속화 했습니다. 미등록 노동자 대책은 마련되지 않은 채 그 수는 점점 늘어나고 있습니다. 사회통합프로그램의 한계는 이주노동자의 문화적 적응과 지역사회 조화에 어려움을 초래하고 있습니다.

오늘 포럼은 이러한 과제를 해결하는 이주노동자 정책방향을 모색하기 위해 열렸습니다. 저는 3가지 정책방향의 의견을 드리고자 합니다.

첫째, 이주 노동자의 인권보호와 공정한 근로환경 조성입니다.

둘째, 고용허가제의 유연성 강화입니다.

세째, 사회통합을 위한 적극지원과 정책마련입니다.

이주 노동자의 미래는 곧 우리의 미래입니다. 이들이 안전하게 정착하고 우리사회에 기여할 수 있는 환경을 조성한다면 그들은 저 출산 고령화된 한국사회의 미래를 위한 동반자가 될 것입니다. 오늘 포럼이 그들과 함께 살아가는 공존의 토대를 마련하는 토론의 장이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

축사

이재명

더불어민주당 대표



안녕하십니까, 더불어민주당 대표 이재명입니다.

〈이주노동자 100만 돌파, 지방자치단체의 희망인가 - 지자체·이주민 win-win을 위한 이주노동자 정책 토론회〉 개최를 진심으로 축하드립니다. 소중한 자리를 마련해주신 이강원 의원님과 민주연구원 관계자 여러분, 발제와 토론에 참여해주신 전문가 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다.

지금 대한민국은 인구위기라는 중대한 도전에 직면해있습니다. 인구절벽은 노동력 감소로 이어져 지역 경제 활력을 저하시키고 국가 경쟁력을 약화시킵니다. 이를 극복하기 위한 근본적이고 혁신적인 해법이 절실합니다.

이주노동자 정책은 이 위기를 해결할 주요 해법 중 하나입니다. 이미 우리나라의 이주노동자는 100만 명을 넘어섰습니다. 하지만 현재 이주노동자 정책은 근시안적 틀에 갇혀 많은 허점을 드러내고 있습니다. 이로 인해 이주노동자는 임금체불, 산재 등 열악한 환경에 놓여있으며, 수도권 집중 현상으로 비수도권 지역의 심각한 노동력 부족 문제를 해결하는 데 역부족입니다.

이주노동자들은 단순히 산업 현장의 인력을 넘어 함께 이 사회를 이끌어갈 소중한 동반자입니다. 포용적이고 지속 가능한 이주노동자 정책이야말로 대한민국의 인구위기 극복과 통합사회를 이룰 초석이 될 것입니다. 이를 위해선 경제활동인구 확충을 위한 실질적인 정책 마련, 지방자치단체의 적극적 대응 등의 거시적, 다각적 접근이 필요합니다.

오늘 토론회가 이주노동자 정책의 현황을 진단하고, 올바른 방향을 모색하는 뜻깊은 논의의 장이 되길 기대합니다. 민주당은 우리 사회 구성원 모두가 함께 웃을 수 있는 대한민국을 만들기 위해 최선을 다하겠습니다. 감사합니다.

축사

박찬대

더불어민주당 원내대표



안녕하십니까. 더불어민주당 원내대표 박찬대입니다.

〈이주노동자 100만 돌파, 지방자치단체의 희망인가? : 지자체·이주민 win-win을 위한 이주노동자 정책 토론회〉 개최를 진심으로 축하드립니다.

오늘날 한국 사회에는 100만 명 이상의 이주민들이 우리 국민과 함께 살고 있습니다. 이제 이주노동자는 국내 경제 성장 촉진을 위해 없어서 안 될 존재가 되었습니다. 특히 저출생 고령화로 인한 지방소멸시대에 이주노동자는 지방의 노동력 부족 문제를 해결하고, 지역 경제에 활력을 불어넣는 결정적 역할을 하고 있습니다.

그러나 이주노동자들은 여전히 열악한 처우와 차별적 제도로 어려움을 겪고 있습니다. 또한 한국 선주민과 마찬가지로 일자리가 많은 수도권에 이주노동자가 집중하는 수도권 쏠림 현상이 가속화되고 있어 비수도권 지방자치단체의 어려움도 가중되고 있습니다. 이주노동자 정책을 포함한 이민정책 전반이 중앙정부 주도로 이뤄지는 현재 상황에서, 이주노동자와 지방자치단체가 겪는 현실과 정부의 정책이 괴리되는 현상이 빈번하게 발생하고 있습니다.

이주민 및 이주노동자와 관련된 사회 변화와 이에 대응하기 위한 정책적 과제는 더 이상 미룰 수 없는 과제입니다. 더불어민주당은 이주민 100만 시대에 발맞춰, 한국 선주민과 이주민 모두가 상생할 수 있는 정책을 수립하여 법의 사각지대를 없애고 이주민들이 우리 사회 공동체로 함께 할 수 있는 대한민국을 만들기 위해 최선을 다하겠습니다.

오늘 이 자리에서 제시된 다양한 의견들을 바탕으로, 우리 당은 더욱 발전된 이주노동자 정책, 이주민 정책을 만들고 추진하기 위해 노력하겠습니다.

감사합니다.

축사

박해철

더불어민주당 국회의원



안녕하십니까. 더불어민주당 안산시 병 국회의원 박해철입니다.

『이주노동자 100만 돌파, 지방자치단체의 희망인가?』토론회를 진심으로 축하드립니다. 우선 뜻깊은 자리를 마련해 주신 이강일 의원님과 민주연구원에 깊이 감사를 드립니다.

대한민국이 이주노동자 100만 명 시대를 맞이했습니다.

우리 안산시는 전국에서 외국인 주민 수가 가장 많은 도시로, 10만 8천여 명의 외국인 주민들이 함께 살아가고 있습니다. 특히, 안산 반월공단을 비롯한 곳곳의 산업현장에서 이주노동자들이 지역경제에 큰 기여를 하고 계십니다.

그러나 여전히 많은 이주노동자들이 임금체불, 산업재해, 차별 등 열악한 환경 속에 놓여 있습니다. 이들의 삶의 질 향상과 더불어 지역 경제의 지속 가능성을 확보하는 일은 우리가 함께 해결해야 할 과제입니다.

특히, 지방소멸의 위기를 겪고 있는 오늘날, 이주노동자는 단순히 부족한 인력을 보충하는 존재를 넘어 지역사회의 새로운 동력과 활력으로 자리 잡고 있습니다.

이제는 이주노동자 정책이 ‘노동’을 넘어 ‘삶’을 포괄하는 방향으로 나아가야 합니다. 인구감소에 직면한 지자체가 지역발전 전략에 맞게 외국인력을 유치할 수 있도록 비자 제도를 개선하는 등 지역의 필요를 반영한 맞춤형 정책이야말로 진정한 상생의 길을 여는 열쇠입니다.

오늘 이 자리가 지자체와 이주노동자가 모두 ‘Win-Win’할 수 있는 구체적이고 실효성 있는 정책 대안을 도출하는 계기가 되길 진심으로 기대합니다.

저 또한 국회 환경노동위원회 소속 위원으로서 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

축사

임미애

더불어민주당 국회의원



안녕하십니까, 더불어민주당 국회의원 임미애입니다.

인구감소와 지방소멸 그리고 이주민 증가라는 시대적 변화 속에서 ‘이주노동자 100만 돌파, 지방자치단체의 희망인가?’라는 주제로 토론회를 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 아울러 이번 토론회를 준비해 주신 민주연구원과 이강일 의원님께 깊이 감사드립니다.

저출생과 고령화로 인한 인구 위기는 지역소멸로 이어지고 있습니다. 감사원은 이러한 추세가 지속된다면 2047년에는 전국 229개 시·군·구가 소멸위험 단계에 진입할 것이라고 경고했습니다. 이 문제는 국내적인 대안만으로는 해결이 어렵기에 한국을 포함한 많은 나라가 이주 정책을 국가 주요 과제로 다루고 있습니다.

농어촌지역은 인구감소 속도가 더욱 빠른 상황입니다. 다행히 이주노동자들이 이 빈자리를 채우며 지역사회에 활력을 불어넣고 있습니다. 실제로 외국인 근로자를 고용하는 농가는 지난 10년간 급격히 늘어났습니다. 통계청에 따르면 3~6개월 단기 근로자는 2010년 994가구에서 2020년 5,983가구로 약 6배 증가했고 6개월 이상 장기 근로자는 같은 기간 3,487가구에서 12,092가구로 약 3.5배 증가했습니다.

이처럼 이주노동자들은 부족한 일손을 보충하며 해체 위기에 놓인 지역사회를 다시 세우는 데 기여하고 있지만 정작 그들의 인권은 여전히 열악한 상황입니다. 2020년 12월 캄보디아 출신 여성 노동자가 영하 18도의 혹한 속에서 난방시설조차 없는 비닐하우스 숙소에서 동사한 사건이 대표적입니다. 현재도 많은 이주노동자가 비닐하우스와 농막 같은 불법 가건물에서 생활하며 기본적인 주거권조차 보장받지 못하고 있습니다.

또한 이주노동자의 평균 월급이 약 210만 원에 불과한데도 월급 400만 원 수준의 직장 가입자와 동일하게 월 14만 원 이상의 건강보험료를 부담해야 하는 현실은 심각한 문제입니다. 특히 일반고용허가제로 입국한 외국인 노동자들이 농어촌에서 일할 경우 노동자임에도 불구하

고 지역가입자로 분류되어 건강보험료 전액을 본인이 부담하는 구조적 문제는 반드시 개선되어야 합니다.

최근 정부와 지자체는 지역특화형 비자와 계절노동자 비자 등 다양한 방안을 통해 노동력 부족 문제를 해결하려 노력하고 있습니다. 그러나 이제는 이주노동자를 단순한 노동력으로만 여기는 시각에서 벗어나 그들을 지역사회의 구성원으로 받아들이고 함께 성장할 수 있는 종합적이고 체계적인 정책이 필요합니다.

이주노동자 100만 시대를 맞아 이들을 단순한 노동자가 아닌 지역사회의 미래를 함께 만들어 갈 동반자로 인식해야 합니다. 오늘 논의되는 내용들이 대한민국 이주노동자 정책의 초석이 되기를 바라며 저 또한 국회에서 포용적이고 지속 가능한 미래를 위한 정책 마련에 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.



발제 1

경제활동인구 확충을 위한 이주노동자 정책 방향

강정향 (사)한국고용복지연금연구원 외국인정책연구센터장



2025년 1월 21일(화) 민주연구원, '이주노동자 100만 돌파, 지방자치단체의 희망인가?' 토론회

경제인구 확충을 위한 이주노동자정책 방향

강정향 외국인정책연구센터장
(사단법인)한국고용복지연금연구원

목차

- Ⅰ 국제(大)이주, 이주노동자 확보 경쟁 시대
- Ⅱ 이주노동자 유입과 경제성장과의 관계
- Ⅲ 이주노동자정책 실태와 개선점
- Ⅳ 신(新) 출입국·이민정책의에서의 이주노동자 정책과 선결 과제
- Ⅳ 경제인구 확충을 위한 이주노동자 정책 방향

I. 국제(大)이주, 이주노동자 확보 경쟁 시대

국제이주 동향 : 국가의 가장 중요한 기능은 이민관리

18세기 이전

▪ 안전유지

18~19세기

▪ 경제개발

20~21세기

▪ 이민관리

➤ “이제 더 이상 이민은
특정국가만의 현상이 아니라
거의 모든 국가들이 겪는
일상적인 문제가 되고 있다.”

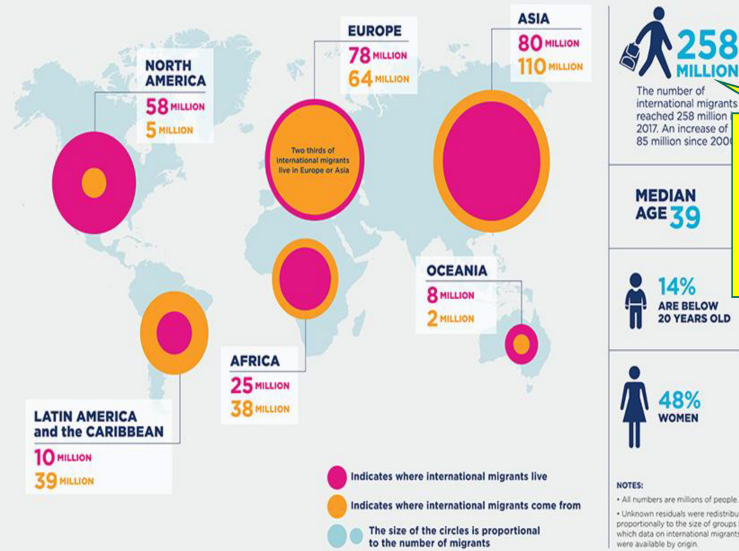


Hollifield, 미국의 정치학자

[이미지 출처] https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/styles/450x550-scale-crop/public/james_hollifield.jpg?itok=AYnwuKpe

국제이주 동향 : 2017 VS 2020

Number of International Migrants in 2017



2017년 :
2억 5천 8백만 명

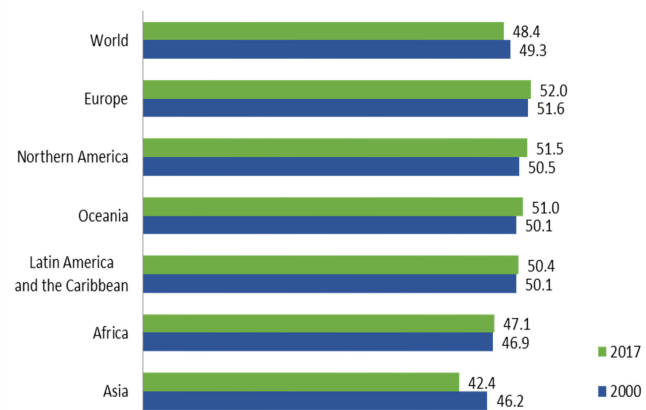
2020년 :
2억 8천 6십만 명

[이미지 출처] <https://migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks>

국제이주 동향 : 이주의 여성화(가사·돌봄근로자)



Percentage of female migrants worldwide and by region of destination, 2000 and 2017

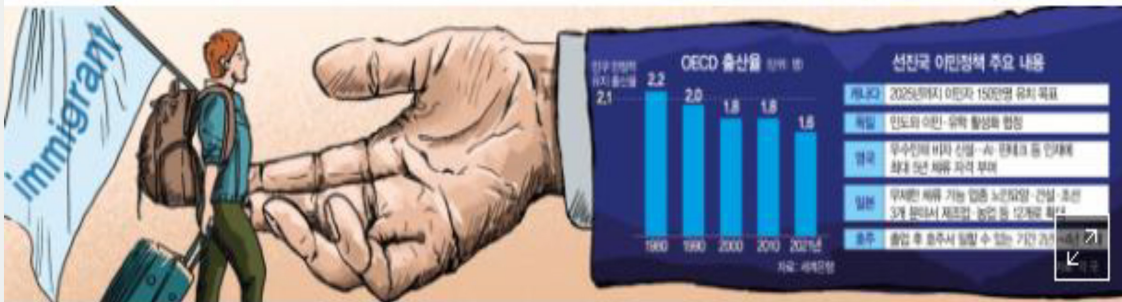


Source: United Nations (2017a)

2024년 8월 필리핀 가사관리사 시범사업으로 유입(강정향 외, 2024a)

[이미지 출처] http://www.ips.lk/talkingeconomics/wp-content/uploads/2014/12/female_migrants.png/ (아래 사진) <https://www.msn.com/>

이주노동자 확보 경쟁 시대



독일	인도와 이민 및 유학 활성화 협정
영국	우수인재 비자 신설, AI, 핀테크 전문가 최대 5년 비자 부여(글로벌인재비자)
일본	무제한 체류 가능 업종 , 노인요양, 건설, 조선 3개 분야에서 제조업, 농업 등 12개 분야로 확대
호주	졸업 후 호주서 일할 수 있는 기간 2년에서 4년으로

출처 : <https://www.sedaily.com/NewsView/29QUNS91H5>(서울경제 2023.6.14./ 영국 시사 주간 이코노미스트지

이주노동자 확보 경쟁 시대

❖ 베트남이 선호하는 국가는?

- (IOM 2023년 설문조사 결과) 베트남 주요 인력송출지역 3곳, 17~40세, 5800명 조사그림 참조
↳ 6개월 전 설문조사에서는 한국이 선호국가 1위
- UN 자료, 2023년 1분기 3만7923명 송출(사상 최고치)
- 한국 내 베트남 노동자 소득 월 220만~275만원 VS 일본의 베트남 노동자 월 165만~206만원(베트남 외교부, 베트남 이민개요 2023보고서)
- “한국은 비자 심사에서 탈락하는 경우가 많아 일본으로 마음을 바꿨다” (응우옌 비엠티, 24세)
- “한국은 비자 심사에 서류를 많이 요구한다. 유럽에 보내는 게 더 쉽다” (부흥광 VXT 사장)

출처 : “한국 이민? 대신 일본 간다”...베트남서韓 1위~10위 밖. 왜 [이제는 이민시대] | 중앙일보 (2023.6.19.)

〈 베트남이 선호하는 이주 목적국 순위 〉

단위: 명, 2023년 1분기(1~3월) 기준

1	일본	2127
2	미국	792
3	대만	741
4	독일	555
5	프랑스	550
6	유럽	263
7	호주	223
8	영국	200
9	싱가포르	125
10	캐나다	114

※베트남 주요 인력송출 지역(하띤, 응예안, 팜빈) 17~40세 5800명 대상 설문
자료: 유엔 국제이주기구(IOM) 베트남 사무소 The JoongAng

이주노동자 확보 경쟁 시대

❖ ‘선택 받을 나라’를 만들자는 논의의 단계는 이미 지남. 이제는 선택 받기 위해 구체적이고 치밀한 방안을 모색해야 할 단계

➢ 내국인과 동일하게 대우해야 함. 치안이나 제도 등 좋다고 느낄 수 있게 해야 함. 체류 절차를 간소화 해야 함. (이주노동자 입장에서 생각해야 함)

➢ “도쿄가 지방보다 최저임금이 높는데 이주노동자 입장에서는 지방에 정착할 이유가 없어요. 그러나 지방이 노동력 부족이 더 심각해요. 지방은 인구가 줄고, 도쿄만 인구가 늘고 있어요. 자기 소유의 집이 없는 외국인들은 더 쉽게 도쿄로 이동하죠. 지방에서는 이주노동자에게 따로 교부금을 줘서 내국인보다 오히려 더 지원해야 합니다. 그래야 외국인력을 유치할 수 있어요.”



기무라 요시오(木村義雄)
전) 후생노동성 차관.
전) 자민당 참의원.
2019년, 이주노동자정책 주도.
현) 자민당 이주노동자 등 특별위원회

➢ (성계 설득) 우파는 ‘단일 민족성’, 범죄 증가 강조, 반면 좌파는 노동조합을 중심으로 내국인에 일자리를 뺏간다는 논리를 앞세워 이주노동자 유입을 반대해 왔음. 하지만 양 쪽 다 절대적 노동력 부족 실감으로 설득할 필요조차 없는 현실이 되었음

➢ 인구가 줄어드는 건 시대의 흐름. 출산 비용 지원, 아이 수당 확대 같은 식으로 해결되는 문제가 아님을 알게 됨.

출처 : “아이 수당? 출산비 지원? 인구 못 늘린다” 단호한 의원들 근거 [이제는 이민시대] | 중앙일보 (2023.5.23.)

II. 이주노동자 유입과 경제성장과의 관계

이주노동자 유입과 경제성장과의 관계

❖ 사회적 부양비 감소, 경제적 성장 기여(한국경제연구원)

- 필요 노동공급은 잠재성장률 제고의 필수조건
- 저출산과 고령화로 늘어나는 사회적 부양비를 낮추기 위해서도 이민 확대 필요
- 이주노동자 대체가 내국인노동자와 취업 경쟁을 벌여 국내 고용률을 낮추는 등의 부정적 영향은 적고, 오히려 경제 성장에 기여.
- 이민자 유입을 통해 필요한 생산가능인구수가 유지될 경우의 경제성장률은 2020년 3.4%, 2030년 3.1%, 2050년 2.5%, 2060년 2.1%로 현 상황에서 예상되는 기존 2060년 경제성장률 추정치 0.7%보다 1% 포인트 가량 높을 것으로 전망

출처 : 한국경제연구원(2015). 이민확대의 필요성과 경제적 효과. [이민 확대의 필요성과 경제적 효과 | KERI Insights / 한국경제연구원 Keri](#)

이주노동자 유입과 경제성장과의 관계

❖ 이주노동자의 세금납부 기여 > 정부의 복지서비스 지원(Migrant Council Australia, 호주 이주위원회)

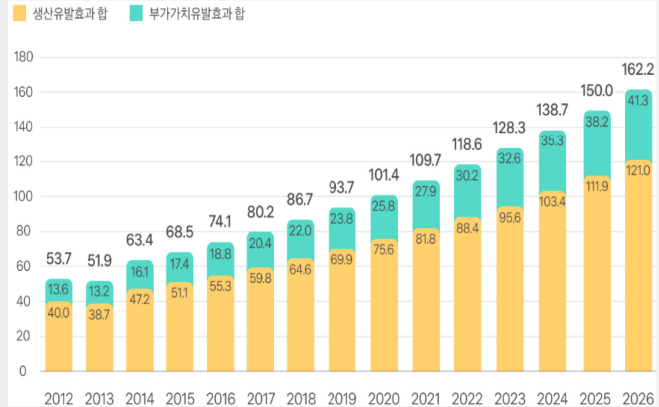
- 이주노동자 유입은 인구 증가뿐만 아니라 취업과 고용, 임금과 소득, 국가의 기술 기반과 생산성에 막대한 긍정적 효과가 있음.
- 특히 “이주노동자는 정부로부터 제공하는 (복지) 서비스보다 세금 납부를 통해 정부에 더 많이 기여할 수 있음.”
- 이주노동자의 송금은 국제사회의 공적개발원조(ODA), 외국인 직접투자(FDI)와 함께 저개발국과 개발도상국으로 수혈되는 자본의 핵심 원천. (송출국 경제 개발의 종잣돈 구실)

출처 : Productivity Commission. (2015). *Migrant intake into Australia: Draft report*. Canberra, Australia: Australian Government. Retrieved from <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/migrant-intake>

이주노동자 유입과 경제성장과의 관계

❖ 이주노동자 유입은 경제 활성화와 소비 시장 활성화(이민정책연구원)

- 이주노동자 99만 명은 연간 약 74조 원의 경제유발 효과를 창출(2016년), 이는 생산효과(54조 6천억 원)와 소비지출 효과(19조 5천억 원)를 포함하며, 이주노동자의 유입이 한국 경제에 긍정적인 거시경제적 영향을 미침을 시사함.
- 조사 시점에서 이주노동자의 평균 임금은 최저임금 수준인 월 190만원, 총임금은 22조 5829억 원, 국내 지출 총소비는 9조 3316억 원, 송금액은 13조 5497억 원(임금의 40% 생활비로 지출)
- 이주민들은 단순히 노동력을 제공하는 생산자에 그치지 않고, 소비자로서도 역할을 하며, 특히 지역 내 소비 시장을 활성화시키는 데 기여
- 2026년 예측: 연간 약 162조 원의 경제유발 효과를 창출



출처 : 이민정책연구원(2016), 「국내 이민자의 경제활동과 경제기여 효과」 정책보고서.

이주노동자 유입과 경제성장과의 관계

❖ 이주 수용국의 경제성장과 생산성 개선(IMF, World Economic Outlook)

- 이주노동자의 유입은 경제선진국으로의 성장 촉진 가능
- 이주는 일반적으로 이주 수용국의 경제성장과 생산성을 개선
- 구체적으로, “선진국으로의 이주노동자의 유입은 중단기적으로 경제생산과 생산성을 증대, 총고용에서 이주노동자 수가 1% 늘어나면 5년 차까지 국내 총생산(GDP)이 1% 늘어남.
- 이는 이주노동자들이 수용국에 다양한 기술로 생산성을 높이는 상호보완적인 효과 창출(숙련노동자의 경제 기여도가 큼을 시사)

출처 : IMF(2020년), 「World Economic Outlook」 세계전망보고서.

이주노동자 유입과 경제성장과의 관계

❖ 외국인근로자가 한국경제발전에 도움이 되었나? (2024 설문조사)

- 도움이 되었음 78%
- (지역별) 광주전라 90%
- (직업별) 농/임/어업 85% > 학생 83%
- (생활수준별) 상/중상 83%

외국인 근로자의 한국 경제 발전 도움 평가 (단위: %)



*유·무선통화 무작위 추출(RDD)-전화 인터뷰 방식(무선 90.7%, 유선 9.3%)으로 전국 만 18세 이상 남녀 1013명 대상으로 진행

*응답률은 13.9%, 신뢰수준은 95%, 표본오차는 ±3.1%p

*조사 의뢰: 머니투데이, 조사 기관: 한국갤럽

출처 : 머니투데이설문조사 (2024.9.26)

1. 외국인 근로자의 한국 경제 발전 도움 평가

*전국 만 18세 이상 1013명 설문, 2024년 10월 24~25일 (단위: %)

국내 인력을 구하지 못한 기업이 외국인 근로자를 합법적으로 고용할 수 있는 '고용허가제'가 2004년 도입된 이후, 외국인 근로자가 우리나라 경제 발전에 얼마나 도움이 되었다고 생각하십니까, 아니면 도움이 되지 않았다고 생각하십니까?

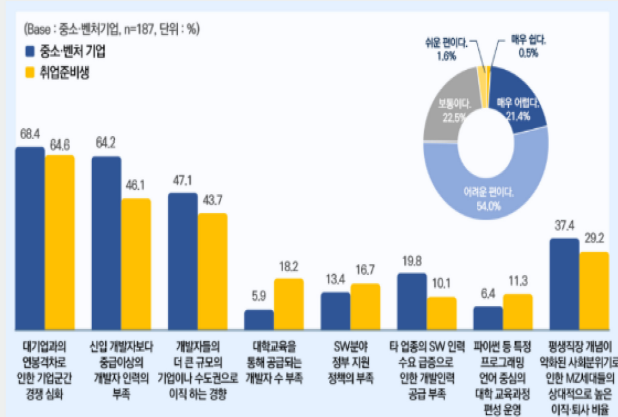
구분		① 매우 도움 됐다	② 어느 정도 도움 됐다	③ 별로 도움되지 않았다	④ 전혀 도움되지 않았다	⑤ 모름/ 응답거 절	계		
전체	전체	23	54	10	3	78	13	9	100
	남성	27	52	9	3	79	12	9	100
	여성	20	57	11	3	77	13	10	100
	18~29세	14	60	10	2	74	12	14	100
	30대	14	54	17	4	68	21	11	100
연령별	40대	21	58	9	3	79	12	9	100
	50대	33	53	6	2	85	8	6	100
	60대	33	50	7	4	84	11	5	100
	70대 이상	22	51	13	2	73	15	12	100
	서울	16	59	10	3	75	13	12	100
지역별	인천/경기	22	54	11	4	75	15	9	100
	강원	35	49	9	0	84	9	7	100
	대전/세종/충청	31	46	11	0	78	11	12	100
	광주/전라	35	55	5	2	90	7	4	100
	대구/경북	24	60	9	3	84	12	4	100
	부산/울산/경남	22	53	11	3	75	14	12	100
	제주	17	58	8	7	75	17	8	100
	충청/여론	49	36	8	0	85	8	7	100
직업별	자영업	33	46	8	4	79	12	9	100
	기능노무/서비스	20	60	12	2	79	14	6	100
	사무/관리	23	55	10	3	78	13	9	100
	가정주부	17	60	10	3	77	13	10	100
	학생	21	61	9	0	83	9	8	100
	무직/은퇴/가정	15	50	11	4	65	15	20	100
	보수	23	54	11	2	78	13	9	100
	중도	20	54	13	3	74	16	11	100
정치성향별	진보	26	60	7	2	86	9	5	100
	모름/응답거절	25	40	10	6	65	16	19	100
	생활수준별	29	54	7	4	83	11	6	100
	상/중상	22	56	10	2	78	12	10	100
	중하	18	58	11	3	76	14	10	100
	하	27	46	13	4	73	17	11	100
	모름/응답거절	15	31	9	16	46	25	29	100

*조사 의뢰: 머니투데이, 조사 기관: 한국갤럽

Ⅲ. 이주노동자정책의 실태와 개선점

이주노동자정책의 실태 1: SW인력난으로 해외 인력 채용 필요(설문조사)

- ▶ 한국의 중소기업의 SW인력난 문제는 산업계에서 심각한 과제로 대두. 중소기업의 75.4%가 SW 전문인력 채용 및 유지에 어려움을 겪고 있음.
- ▶ 주요 원인으로는 “대기업과의 연봉 격차로 인한 경쟁 심화(68.4%)”와 “중급 이상 개발자 인력 부족(64.2%)”임. 특히, 중소기업의 74.3%는 “필요한 역량을 갖춘 지원자 부족”을 가장 큰 문제로 꼽았음.



- 조사대상/기간 : 전국 중소벤처기업 187개사, 취업준비생 773명, '23.6.13~6.23
- 조사항목 : SW개발자 해외인재 채용 관련 인식 등 32문항 (기업), 18문항(취준생)
- 조사방법/수행기관 : 전화면접조사, 온라인 조사, 이메일 조사 병행 / 케이스탯컨설팅
- 표본오차 : (중소벤처기업) 95% 신뢰수준 표본오차 $\pm 5.58\%p$, (취업준비생) 95% 신뢰수준 표본오차 $\pm 3.52\%p$

출처 : 중소벤처기업부. (2023, July 3). 중소기업 54.5%, 해외 소프트웨어(SW)인력 채용 희망. 기업마당. Retrieved from <https://www.bizinfo.go.kr>

이주노동자정책의 실태 1: SW인력난으로 해외인력 채용 필요(설문조사)

- ▶ 외국인력을 채용한 기업은 27.3%, 향후 SW해외인력 채용 의사를 밝힌 기업은 54.5%에 달함.
- ▶ (해외인력 채용 장점) 동일 수준의 개발자를 저렴한 임금 지불로 비용 절감(68.4%) > 재직 기간 통제 가능(40.1%)
- ▶ (선호 국가) 인도(36.4%) > 베트남(31%) > 중국(11.8%)



출처 : 중소벤처기업부. (2023, July 3). 중소기업 54.5%, 해외 소프트웨어(SW)인력 채용 희망. 기업마당. Retrieved from <https://www.bizinfo.go.kr>

이주노동자정책의 실태1: SW/IT 외국인력고용(심층면접, 강정향 외(2023))

- (외국인력이 필요한 이유) 주된 이유는 젊은 인력 필요. 비용절감.
- (기업은 현장에 바로 투입할 역량을 갖춘 외국인력 필요) 비자절차와 채용절차가 복잡하고, 일상 한국어, 직무 목적 한국어, 한국문화, 직무역량이 갖춰지지 않은 경우에는 기업의 생산성을 저해. 기업이 기본적으로 요청하는 역량은 의사소통 원활, 현장에 바로 투입될 수 있을 정도의 직무 능력 보유.
- (기업이 필요로 하는 인력: 초급기술자로 3년을 지속적으로 일할 인력 필요) 중급 이상의 기술자는 임금이 높기에 외국인력은 임금이 낮은 초급인력을 원하였고, 이들이 적어도 3년은 일을 해 주기를 원함.
- (공신력이 있는 기관에서 외국인력의 직무인증 자격증을 발급해 주기를 원함) 해고가 쉽지 않은 기업 환경이기에 외국인력 채용 시 실력을 갖추고 지속적으로 일할 자를 원함. SW/IT업계에서는 인력의 전문성이 중요한데, 채용 시 실력 검증이 안 되어 실력이 없는 인력을 채용하게 되더라도 해고가 쉽지 않은 구조임. 따라서, 공신력이 있는 기관에서 인증 자격증을 발급하고 기업에서 이들을 채용하는 방식으로 근본적인 정책변화가 있어야 함.

이주노동자정책의 실태1: SW/IT 외국인력고용(심층면접, 강정향 외(2023))

- (외국인력 채용 시 정보 제공 필요, 정부 추천의 패스트 트랙 비자 필요) 현지에서 IT 분야의 기술력을 축적한 외국인력을 고용하려고 해도 이들에 대한 관리를 어떻게 해야 하는지를 모르기 때문에 외국인력 채용을 꺼리게 됨. 따라서, 관련 정부는 중소기업이 전문 외국인력을 채용할 시 비자 및 채용 관련 세부 정보를 제공하여 부족한 인력을 확보할 수 있도록 컨설팅을 할 필요가 있음. 또한 현재 E-7 전문인력 비자를 받으려면 3개월 이상이 걸리는 불편함이 있는데, 전문 외국인력이 가능한 빨리 투입되어 일할 수 있도록 해 줘야 함. 이때, 중소기업의 주관 부처의 추천서로 비자 발급절차를 빠르고 간단하게(패스트 트랙) 진행.
- (각 부처 협업으로 대학-기업-외국인력 연계 프로세스 필요) 각 대학에서 이공계 학생을 받아서 회사와 연계하는 프로세스가 있어야 함. 어느 부처의 단독의 임무가 아닌, 지자체, 기업, 교육부, 중기부가 협업을 해야 한다고 봄.
- (외국인력도 정부지원 SW/IT분야 위탁교육, 경력관리 필요) IT기업에 취업하고자 하는 외국인력에게도 한국 청년처럼 국가지원으로 실무교육 필요함. 인문사회계열 비전공자를 대상으로 국비지원 형태의 수요자 중심 교육이 필요함. 또한, 경력관리도 필요함. 내국인력의 경우는 경력, 기간, 기술, 어떤 프로젝트를 진행했는지를 “한국소프트웨어산업협회”에서 졸업증명서, 프로젝트를 통해서 경력관리가 되고 있어 실력을 검증하고 있는데 이 제도를 외국인력에게도 확대하여 중소기업이 신뢰하고 채용할 수 있도록 해야 함.

이주노동자정책의 실태1: SW/IT 외국인력고용(심층면접, 강정향 외(2023))

- **(인턴제도 활용 필요: 3개월 수습)** 외국인력을 본격적으로 채용하기 전에 인턴제도를 활용 고려. 근로계약에 따라 3개월의 수습기간을 활용하면 될 것임. 예를 들어, 수습기간에 JAVA 코딩부터 같이 일 해보고, 장기고용을 결정하기를 원하였음. 외국인력에게도 수습기간 경로를 설계하여 중소기업에서 경력을 쌓을 수 있는 생태계를 구성.
- **(인력 매칭 플랫폼을 제공해 주기를 원함)** 공신력 있는 기관에서 외국인력과 기업 간의 정보를 제공하고 검증하는 플랫폼을 만들어야 함. 예를 들어, 현지 대학에서 컴퓨터를 전공하고, 해당 교수가 인증해 주는 방식으로 플랫폼의 신뢰도를 높일 수 있음.
- **(해외에 IT교육센터 설립 요구)** 해외 IT 교육센터를 중소기업 총괄 정부기관이 만들 수 있도록 지원을 해 주기를 원하였음. 현지의 교육센터는 한국의 중소기업의 생산성 향상을 위해 필요한 사업임을 강조함.
- **(한국어와 문화, 컴퓨터 언어, 협업 능력 등 사전교육 필요)** 중소기업이 대기업과 경쟁을 할 수 있으려면 사전교육을 받아 실력을 갖춘 인력을 채용해야 하는데, 비용이 절감되기 때문임. 사전교육 프로그램으로 한국어, 컴퓨터 언어를 이해하고, 한국의 문화이해가 필요함. 그리고, IT 작업 시 협업의 능력을 갖추어야 함. 자신의 역할도 잘 해야 하지만 전체와 조율할 수 있는 역량이 필요한 것임. 즉, 팀 프로젝트에서 팀원으로서의 역할을 잘 해내야 함.

이주노동자정책의 실태2: 제조업 외국인력고용(설문조사, 강정향 외(2023))

- **(조사 개요)** 제조업 중소기업체를 대상으로 외국인력 활용에 필요한 지원에 대해 구조화된 설문지를 Google Survey로 조사. 2023년 11월1일~11월13일, 유효 표본: 120개

〈응답 기업의 규모〉

규모	빈도	비율
① 5인 미만	24	20
② 10인 미만	22	18.33
③ 50인 미만	53	44.17
④ 100인 미만	13	10.83
⑤ 100인 이상	8	6.67
계	120	100

〈인력부족 원인〉

	1순위	2순위	3순위	계
① 국내 인력 공급 부족으로	61	12	9	82
② 특정한 분야여서 국내의 공급이 전혀 없기 때문에	8	21	11	40
③ 국내 인력이 원하는 임금을 주지 못하기 때문에	15	24	13	52
④ 기업의 브랜드 인지도가 낮아서	1	9	7	17
⑤ 기업규모가 작아서 미래 발전가능성이 불안하기 때문에	5	2	15	22
⑥ 높은 이직률 때문에	8	9	16	33
⑦ 지리적 거주환경이 좋지 않아서	1	14	10	25
⑧ 기타 (직접 기입)	5	1	2	8

〈외국인력 고용 이유〉

	1순위	2순위	계
① 내국인 근로자를 구할 수 없어서	65	15	80
② 외국인력의 임금수준이 상대적으로 낮아서	11	13	24
③ 3년 이상 안정적으로 고용할 수 있어서(내국인 비해 이직률이 낮아서)	18	29	47
④ 노사분규의 우려가 없어서	-	2	2
⑤ 외국인근로자의 생산성이 내국인근로자보다 상대적으로 높기 때문에	4	7	11
⑥ 외국인근로자(동포 포함)는 장시간 일을 선호하기 때문	3	9	12
⑦ 내국인에 비해 힘든 일을 잘 해서	5	22	27
⑧ 기타	4	3	7

이주노동자정책의 실태2: 제조업 외국인력고용(설문조사, 강정향 외(2023))

〈외국인력 채용 시 애로점〉

	1순위	2순위	계
① 기업 내 숙식 주거 환경 등 생활환경 미흡	34	16	50
② 외국인력-기업 간의 일자리매칭 플랫폼 부족(인력에 대한 정보의 부족)	16	9	25
③ 채용비용의 과다	7	7	14
④ 직무기술교육, 기업문화적응 교육, 한국어 교육 등 채용담당 전문 인력 부족	17	24	41
⑤ 비자 및 출입국 절차(시간, 비용)	21	24	45
⑥ 임금 및 근로조건	11	15	26
⑦ 기업 내 외국인에 대한 비우호감	3	3	6
⑧ 기타	1	3	4

〈선호하는 외국인력〉

	1순위	2순위	계
① 신규 E-9 외국인근로자	31	18	49
② E-9 경력 외국인근로자	17	24	41
③ E-9에서 E-7-4로 변경한 준숙련근로자	16	15	31
④ 유학생 출신 E-9	11	11	22
⑤ 작업 역량이 된다면 어떤 유형도 상관 없음	32	25	57
기타	2	-	2

〈교육훈련방식〉

	1순위	2순위	계
① 사업장에서 자체교육 (교육비 지원)	-	1	1
② 중소기업 컨소시엄 방식으로 실시	6	38	44
③ 직업훈련기관, 대학 등에서 위탁교육	28	23	51
④ 기업에서 자체교육을 하고 있어서 필요 없음	9	16	25
기타	-	1	1

이주노동자정책의 실태2: 제조업 외국인력고용(설문조사, 강정향 외(2023))

- (인력 부족의 원인: 국내 인력공급 부족, 지방의 인력 부족은 F-2-r 비자 활성화로 해소 기대) 예상한 대로 중소기업의 인력 부족의 원인은 ‘국내 인력공급 부족(61개의 응답)’이었음. 또한 지방이어서 인력이 없다고 호소하였는데, 이는 지역특화형 비자를 활성화하게 되면 어느 정도 해소할 것으로 기대함.
- (외국인도 힘든 일 꺼림) 최근에는 외국인도 힘든 일은 안 하려고 하는 경향이 드러나고 있다는 문제를 안게 됨. 내국인보다 더 높은 임금 요구 및 **기타 복리후생이 요구되는** 실정.
- (교육 방식: 직업훈련기관, 대학 등에서의 위탁교육) 외국인력 대상 교육훈련의 방식은 1+2+3순위 결과에서 직업훈련기관, 대학 등에서 위탁교육(51개 응답)’을 가장 선호하였고, 중소기업 컨소시엄 방식으로 실시하는 것도 선호하였음.
- (해외 외국인력을 국내기업에 유치 정책 지원: 직무기술, 국내생활 적응에 관한 지원 필요) 해외인력을 위한 직무기술 교육 등 사업장 정착지원을 위한 정부의 지원(60개 응답)’과 ‘생활환경 인프라 지원 등 국내 생활 적응에 관한 정부의 지원(60개 응답)’이 가장 많았음. 즉, 중소기업은 바로 현장에 투입할 수 있는 인력을 필요로 함을 알 수 있음. 그리고 인력이 장기 근속할 수 있는 생활환경 인프라 지원을 중요하게 여김을 알 수 있음.
- (전문가의 현장방문 시 지원 희망 사항) 노무 및 비자 컨설팅, 직업능력 향상 코칭

Ⅳ. 신(新) 출입국·이민정책에서의 이주노동자 정책과 선결과제

신(新) 출입국·이민정책에서의 이주노동자 정책(2024. 09.26)

❖ 정책 추진 배경과 목표

- 한국은 저출산(합계출산율 0.7)과 고령화로 인해 노동력 부족과 지방 소멸 위기에 직면
- 현재(2024년) 체류 외국인인 약 261만 명(총 인구의 5%)으로, 향후 5년 내 300만 명을 초과할 것으로 예상
- 장기체류자는 196만 명(75%)에 달해, 사회통합 필요성 증대
- OECD 평균 이주민 인구 비율(15%)에 비해 낮은 수준이며, 국가 경쟁력 강화를 위해 이민 확대가 필수적
- 정책의 궁극적인 목표 : 경제성장과 지역발전의 기여

출처 : 법무부 - 「신(新) 출입국·이민정책」 추진 (2024.09.26)

신(新) 출입국·이민정책에서의 이주노동자 정책

❖ 주요 정책

1. 우수 인재 유치 및 정착 지원

- Top-Tier 비자 신설: AI, 양자 컴퓨터, 항공우주 등 첨단 기술 분야의 고급 인재와 동반 가족에게 입국 및 체류 편의를 제공하여 정착을 유도.
- F-2/F-5 비자 확대: 과학기술 분야 우수 대학 졸업생 및 석·박사 학위 소지자를 대상으로 거주(F-2) 및 영주(F-5) 비자로의 신속 전환 혜택 제공.
- 청년 드림 비자 도입: 외국 청년들이 한국에서 학업 후 취업과 정착을 도울 수 있도록 지원 강화.

2. 지역 맞춤형 비자 제도

- 2025년부터 일부 지방 정부가 지역 특성에 맞는 비자 시스템을 설계할 수 있도록 시범 사업 추진.
- 지역별 외국인 사회 통합 정책과 연계하여 평가를 통해 비자 발급 절차 간소화 및 할당량 확대.

출처 : 법무부 - 「신(新) 출입국·이민정책」 추진 (2024.09.26)

신(新) 출입국·이민정책에서의 이주노동자 정책

❖ 주요 정책

3. 사회 통합 및 이민 2세 지원

- 이주 배경 청소년이 고등학교 졸업 후 **대학 진학 없이도 취업 비자로 전환** 가능하도록 개선.
- 장기 체류 예정 이주민을 대상으로 입국 전 한국어 교육 및 사회 통합 교육 제공.
- 해외 동포(F-4) 비자의 이중 구조를 단일화하고 취업 범위 확대.

4. 불법 체류 및 사회 갈등 예방

- **비자 발급 규모 사전 공표제 도입**: 산업별 필요 인력을 미리 예측하고, 불법 체류와 범죄 발생 시 발급 규모 축소 또는 요건 강화.
- 특정 국가에서 불법 체류자가 증가할 경우 해당 국가에 대한 비자 발급 제한.

출처 : 법무부 - 「신(新) 출입국·이민정책」 추진 (2024.09.26)

신(新) 출입국·이민정책에서의 이주노동자 정책

❖ 동 제도의 실효성 제고를 위한 선결 과제

- 전문인력 유치 측면에서 한국은 (일본 등의 국가보다) 경쟁력이 낮음. 다른 선진국에 비해 상대적으로 D-2, E-7-1, F-2-R 등에게 정주 예측 가능한, 안정적인 비자 전환 여건을 제공하지 못해 인력유치가 어려운 상황. (강정향 외, 2022 : 2023 : 2024a)
- 우수 인재 선별 유입뿐만 아니라 숙련된 필요인력 확충에 주력해야 함. 새로운 비자 제도(토티어 비자, 청년 드림 비자)는 첨단 분야 고급 인재와 특정 국가 청년층을 유치하는 데 초점을 맞추고 있지만, 실제로 한국 기업이 더 필요로 하는 인력은 숙련인력임 (강정향 외, 2023) .
- 인적자원개발 측면의 사회통합 노력 부족. 사회통합프로그램은 어느 정도 진행되고 있으나, 직무역량개발 측면의 교육 지원이 부족함. 특히, 비전문인력의 직업교육과 특화훈련의 참여는 저조함(강정향 외 2020 : 2021 : 2024b).

IV. 경제인구 확충을 위한 이주노동자정책의 방향

이주노동자정책 방향 1 : 정주 예측 가능한, 안정적인 비자 전환 여건 마련

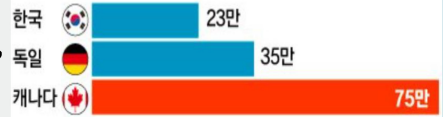
- “체류 연장이 안 된다는 불안은 없다.”(이민선진국 이주노동자) VS “체류연장 거절 공포를 느낀다.”(한국 이주노동자)
- “독일은 직업이 있고 정주할 의지만 있다면 제도적으로 막힐 일은 없다” “캐나다라는 노력만 하면 외국인에게도 열려 있다”
- 캐나다 이주노동자의 체류 불안을 지워준 건 ‘제도’. ‘신속입국제도(Express Entry, 2015년)’로 캐나다 이민(CRS) 포인트 시스템 고득점자 우선 선발하여 바로 영주권 취득 자격을 부여하는 초대장을 보냄. 특히 의료, 건설, 보육, 농업 등 캐나다의 필요 인력에게 열려 있음.

❖ 일본 사례 : 장기체류 유도

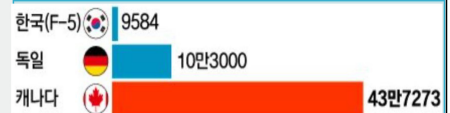
육성취업(저숙련, 특정기능제도의 전단계) -> 특정기능 1호(준숙련)
-> 특정기능 2호(고숙련)

출처 : '독일서 창업, 캐나다서 경찰...이 합창년들에 '체류 공포'는 없었다 [이제는 이민시대] | 중앙일보 (2023.8.1.)

<국가별 이주노동자(2022년) 수> (명)



<국가별 영주권 취득 인원> 명



<영주권 신청시 최소 체류 기간>

한국	일반 영주(F-5-1 비자 기준) 60개월
독일	일반 영주 60개월이나 EU블루카드 경우 33개월(독일어 능력 우수 21개월) 대학 또는 직업훈련 이수자 24개월 고도 기술 과학자 또는 교수 즉시
캐나다	필요 체류기간없음

캐나다 연방통계청, 독일연방통계청, 법무부 출입국외국인정책본부

이주노동자정책 방향 2 : 숙련된 필요인력 확충 목표로 한 제도 설계

- 일본은 ‘폐쇄국가’로 불릴 만큼 이주노동자를 받아들이는 데 미온적이었음.
- 2019년 특정기능제도 도입, 일손이 시급한 분야(개호(돌봄), 건설, 빌딩 청소 등)는 이주노동자로 확충
- 지속해서 외국인력을 확보하려면, ‘선택 받을 수 있는 나라’가 돼야 함. 현재 중국도 급여 수준이 높아졌음. 동남아시아 등 이주노동자는 결국 급여가 높은 나라를 선택. 상하이 같은 중국 해안 지역은 일본보다 임금이 훨씬 높음. 상하이가 고령화로 개호 인력을 빨아들인다면 누가 일본으로 오겠나.
- 일본이 특정기능 제도를 만들기 전에 제도 설계 논의 과정에서 참고 한 제도가 바로 한국의 고용허가제임.
- “사실 이주민노동 정책과 관련해 한국이 잘하고 있다고 생각했는데, 오히려 일본을 취재하러 온단 얘기를 들었을 때 놀랐다. 오히려 묻고 싶다. 한국에서는 일손 부족 문제가 시급하니 해결해 달라는 경제계의 요구가 별로 없나? 이민청 설립도 중요하지만, 본질은 이주노동자를 ‘잘’ 데려오기 위한 효율적인 시스템을 구축해야 한다는 점이다. 한국 상황에 맞는 시스템, 그런 제도를 만들기 위해 고민해야 한다.”



기무라 요시오(木村 義雄)
전) 후생노동성 차관.
전) 자민당 참의원.
2019년, 이주노동자정책 주도.
현) 자민당 이주노동자 등 특별위원회

출처 : '아이 수당? 출산비 지원? 인구 못 늘린다' 단호한 의원원 근거 [이제는 이민시대] | 중앙일보 (2023.5.23.)

이주노동자정책 방향 3 : 통합을 고려한, 인적자원 확보 교육 로드맵 설계

❖ '공생(共生)' 사회통합을 구체적으로 논의'

- 노동력 부족은 미래가 아닌 현실 문제, 2019년, 30년에 걸쳐 '이주노동자를 받아들이겠다'는 방향성은 확정. (이주노동자 유입 찬반은 더 이상 논의의 대상이 아님)
- 이제는 어떻게 받아들여야 '공생(共生)' 할 수 있을지를 구체적으로 논의하는 단계.
- 이렇게 된 출발선은 "2019년 출입국재류관리청" 설립. 이들과의 공생을 이끄는 '사령탑'이 되겠다는 포부를 가지고 출발함. 각 부처 간 역할을 본청이 컨트롤함.
- 이주노동자의 유입은 다양성 및 사회 활력이 공급이 될 것임. 이는 국가 경쟁력이 될 것임.



사사키 쇼코(佐々木聖子)
초대 (2019.4.임명)
출입국재류관리청장

출처 : "출산율 높여 노동력 해결? 15년 넘게 걸린다" [국민청원](#) [이제는 이민시대] | [중앙일보](#) (2023.5.23.)

이주노동자정책 방향 3 : 통합을 고려한, 인적자원 확보 교육 로드맵 설계

❖ 한국의 통합(공생) 교육 연계 필요

- 조기적응프로그램(또는 2박3일 취업교육) => 비전문인력 특화훈련 => 사회통합프로그램(2010년~) => 직업능력개발훈련 등

➢ 사회통합프로그램 참여 현황

연도 구분	총 계	2009년~ 2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	'23년 1~12월
참여자	446,445	86,893	30,515	41,500	50,639	56,535	36,620	43,552	42,163	58,028

➢ 사회통합프로그램 : 한국어(415시간) + 한국사회이해(100시간)

구분	단계	0단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
과 정	한 국 어						한국사회이해
	기초	초급1	초급2	중급1	중급2		
이수시간	15시간	100시간	100시간	100시간	100시간	100시간	70+30시간
사전평가점수		3~20점	21~35점	36~65점	66~80점		81~100점

이주노동자정책 방향 3 : 통합을 고려한, 인적자원 확보 교육 로드맵 설계

❖ 통합교육 참여자의 국적의 일부

기니/ 남아프리카공화국/ 네덜란드/ 네팔/ 뉴질랜드/ 독일/ 라오스/ 레바논/ 러시아/ 리비아/ 리투아니아/ 마다가스카르/ 말레이시아/ 미국/ 미얀마/ 모로코/ 몽골/ 방글라데시/ 베트남/ 벨기에 / 벨로루시/ 불가리아/ 브라질/ 싱가포르/ 스리랑카/ 스웨덴/ 스페인/ 아일랜드/ 아제르바이잔/ 알제리/ 예멘공화국/ 요르단/ 우즈베키스탄/ 우크라이나/ 인도네시아/ 이란/ 이집트/ 인도/ 일본 / 잠비아/ 조지아/ 중국/ 카메룬/ 카자흐스탄/ 캄보디아/ 캐나다/ 케냐/ 콜롬비아/ 키르기스스탄 / 타이/ 타이완/ 토고/ 타지키스탄/ 튀르키예/ 파키스탄/ 페루/ 핀란드/ 프랑스/ 필리핀/ 홍콩

이주노동자정책 방향 3 : 통합을 고려한, 인적자원 확보 교육 로드맵 설계

❖ 사회통합(공생) 전문가 활용 필요 : 다문화사회전문가(2008년~)

- 한국어교원
- 이민자 사회통합프로그램 강의
- 이민자 조기적응프로그램 강의(2025년 산업안전보건교육 의무화)
- 귀화민간면접관
- 다문화교육, 상호문화교육, 다양성교육
- 이민 관련 정책 자문

참고 자료

- 강정향 책임(2020). 외국인근로자(E-9) 교육·훈련 실태조사 및 개선방안 연구. 한 국산업인력공단
- 강정향 책임(2021). 단순기능인력에서 숙련기능인력으로의 질적 확대. 이민정책연 구원.
- 강정향 책임(2022). E-7 특정활동 사증 유학생 특례제도 운영효과 분석. 서정대학교.
- 강정향 책임(2023). 외국인력 활용 중소벤처기업의 생산성 향상을 위한 정책과제 도출 연구용역. 중소벤처기업진흥공단.
- 강정향 책임(2024a). 국제학생의 국내 취업 및 정주확대를 위한 지역특화형 비자(F-2-R) 개선 방안 연구. 서정대학교.
- 강정향 책임(2024b). 외국인(E-9) 근로자 입국 전·후 취업교육 내실화 및 개편방안. 한국산업인력공단.
- 강정향 책임(2024c). 외국인 가사관리사 시범사업 운영성과 분석 연구. 고용노동부.
- 이민정책연구원(2016). 국내 이민자의 경제활동과 경제기여 효과. 정책보고서.
- 한국경제연구원(2015). 이민확대의 필요성과 경제적 효과
- IMF(2020년). 「World Economic Outlook」 세계전망보고서.
- Productivity Commission. (2015). *Migrant intake into Australia: Draft report*. Canberra, Australia: Australian Government.



발제 2

이주의 시대, 지방자치단체의 정책적 대응 방안

류이현 민주연구원 연구위원



이주의 시대(THE AGE OF MIGRATION), 지방자치단체의 정책적 대응 방안

류이현·남국현 민주연구원 연구위원

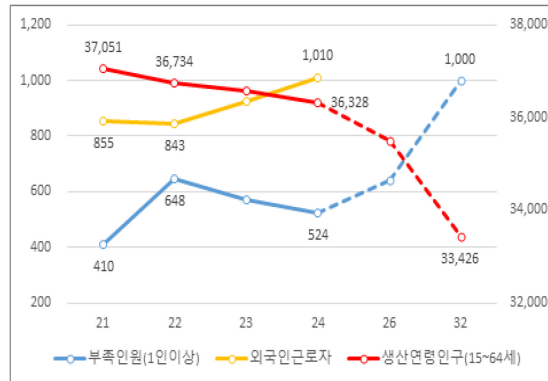
목 차

- 산업현장의 노동력 부족 현황
- 이주민 및 이주노동자 현황: 취업 현황 및 수도권 집중 현상
- 현행 제도
 - 중앙정부-지방자치단체 협력
 - 중앙집권적 이민행정의 한계
 - 지방자치단체의 역할 및 어려움
- 해외 동향 및 사례
- 미래전망
- 정책 제언
 - 거시적 대응방안
 - 구체적 제언
- ❖ 참고
 - 이민행정 주무기관 및 최상위 기관
 - 체류기간 만료 후 이주노동자의 체류 희망
 - '외국인 순가락론'의 오해

산업현장의 노동력 부족 현황

- ‘21년에서 ‘22년 사이 생산연령인구(15~64세) 32만명 감소, 같은 기간에 사업체 부족인원(1인 이상) 23.8만명 증가
- 2022년 이후 이주노동자의 고용을 확대하자 부족인원은 감소하는 방향으로 전환
 - 생산연령인구는 2021년 3,705만명에서 2024년 3,633만명으로 72.3만명 감소하였고, 이후 2032년까지 290만명 감소하여 산업현장의 부족인원이 크게 확대될 것으로 전망됨
 - 부족인원: 사업체의 정상적인 경영과 생산시설의 가동, 고객의 주문에 대응하기 위해 현재보다 더 필요한 인원

< 부족인원, 이주노동자 및 생산연령인구 추이(단위: 천명) >



자료: 고용노동부, 통계청

산업현장의 노동력 부족 현황

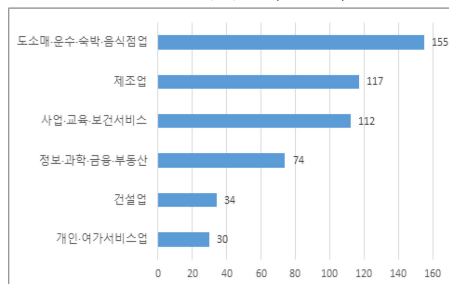
< 20-69세 인구변화(단위: 천명) >

구분	20-29세		30-39세		40-49세		50-59세		60-69세		계
	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	
2013	3,529	3,157	4,140	3,896	4,395	4,258	3,910	3,912	2,104	2,254	35,554
2023	3,463	3,085	3,634	3,240	4,082	3,911	4,316	4,281	3,687	3,846	37,543
2033	2,590	2,367	3,579	3,150	3,599	3,258	4,042	3,933	4,123	4,205	34,844
2033-2023	-873	-718	-55	-90	-483	-653	-274	-348	436	359	-2,699

자료: 장래인구추계, 통계청

- 2023년에서 2033년 사이에 20-69세 인구 270만명 감소할 것으로 전망
 - 20-59세 인구는 349만명 감소 예상
 - 특히 20-49세와 40-49세 인구가 각각 159만명, 114만명 감소하여 취업자수가 큰 폭으로 떨어질 것으로 전망됨
 - 60-69세 인구는 795(천명) 증가에 그쳐 20-59세 인구의 감소로 인한 취업자수 감소에 대응하기 어려울 것으로 예상

< 산업별 부족인원(단위: 천명) >



자료: 직종별사업체노동력조사, 고용노동부

- 2024년 산업별 부족인원은 도소매·운수·숙박·음식점업(15.6만명), 제조업(11.7만명), 사업·교육·보건서비스(11.2만명) 순으로 많음
 - 도소매·음식점업 등 대면 서비스 업종과 제조업의 기술기능직 중심으로 인력부족이 심화되고, 정보·과학·금융 등 고숙련 산업에서도 인력 부족

이주민 및 이주노동자 현황: 취업현황

"지방소멸 막고 인재 유치... **지자체들, 외국인에 공들인다**"

(서울 퍼블릭 뉴스, 2024년 8월 20일)

지방자치단체들이 외국인 모시기에 팔을 걷어붙이고 있다. 외국인이 농촌과 산업 현장 일손의 한 축을 담당하는 데다 지방소멸까지 늦출 수 있는 대안이 될 수 있어서다.

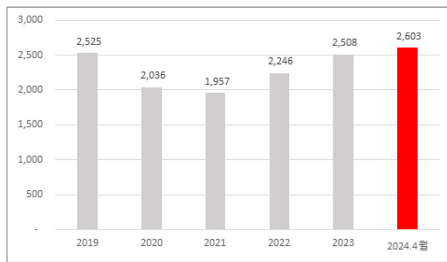
"국내 거주 외국인 '246만명'... **대도시민보다 많다** ...

(한국경제, 2024년 10월 24일)

석 달 이상 장기 거주하는 외국인이 지난해 기준 246만 명으로 전년(226만 명)에 이어 사상 최대 기록을 경신했다. ... 경제협력개발기구(OECD) 기준 '다인종·다문화 국가'(총인구의 5% 이상) 진입도 초읽기에 들어간 만큼 이에 대비하는 각종 정책 뒷받침이 시급하다는 지적...

- 인구구조의 변화는 노동력 부족과 지역 간 불균형을 야기하며 국가 전반에 걸쳐 복합적인 문제를 초래
- 한국 사회의 저출생과 이에 동반되는 고령화라는 심각한 인구문제는 수도권을 제외한 거의 모든 지방의 공통되는 문제
- 2015년에 발표된 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 이전에 주로 선주민 여성의 워라밸(Work-Life Balance)을 강조하던 접근에서 벗어나, 중장기 이민정책의 필요성이 처음으로 언급됨
- 특히, 각 부처가 개별적으로 시행하고 있는 이민 관련 정책을 효과적으로 통합·연계할 수 있는 컨트롤 타워의 필요성이 제기됨

< 체류자격별 취업자 추이(단위: 천명) >



자료: 국무조정실

■ **국내 이주민이 최근 260만명을 넘어섰고, 경상북도(255만), 대구시(237만)보다 많은 인구에 해당함**

- 코로나 19 시기에 이주민 수는 196만명까지 감소하였으나, 이후 입국자는 계속 증가하여 코로나 19 이전을 회복함
- 입국 당시 체류 자격은 취업(36.1%), 단기(21%), 유학·일반연수(17.3%), 영주·결혼이민(12.1%)순임(국제인구이동통계, 2023)

이주민 및 이주노동자 현황: 취업현황

■ **이주노동자는 전년대비 8.7만명 증가한 101만명으로 올해 처음 100만명을 넘어섬**

- 임금근로자는 95.6만명, 자영업자 등 비임금근로자는 5.4만명으로 구성됨
- 윤정부에서 산업현장 인력난을 해소하기 위한 이주노동자 확대정책으로 2022년 84.3만명에서 2024년 101만명으로 16.7만명 증가

■ **이주노동자는 비전문취업(E-9)이 30.2만명(29.9%)으로 가장 많고, 2023년에는 전년에 비해 6만명이 증가**

- '24년 고용노동부는 제조업, 숙박음식점 등 산업현장의 구인난을 해소하기 위해 이주노동자(E-9) 도입 규모를 16.5만명으로 결정함

< 체류자격별 취업자 추위(단위: 천명) >

연도	2018	2020	2022	2023	2024
비전문취업(E-9)	262	251	209	269	302
방문취업(H-2)	171	117	72	63	62
전문인력(E-1~E-7)	37	39	41	46	65
유학생(D-2,D-4-1, D-4-7)	20	27	28	33	32
재외동포(F-4)	199	205	246	250	258
영주(F-5)	79	80	96	98	105
결혼이민(F-2-1,F-6)	60	62	68	70	72
기타	58	67	84	94	114
합계	884	848	843	923	1,010

자료: 이민자체류실태및고용조사, 통계청

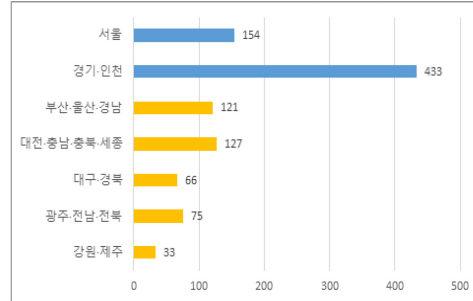
이주민 및 이주노동자 현황: 수도권 집중 현상

서울을 제외한 모든 광역자치단체에서 외국인주민 수가 전년보다 7% 이상 증가했다. 전남(18.5%), 경남(17%), 울산(15.6%), 충남(14.4%), 강원(14.3%) 등 비수도권의 증가율이 높았다. ‘외국인주민 집중거주지역(외국인주민 1만명 이상 또는 인구대비 5% 이상 시·군·구)’은 지난해 97곳에서 127곳으로 늘었다. 증가한 곳 30곳 중 28곳이 비수도권이다.
(한겨레, 2024년 10월 24일)

건설공사 현장, 중소기업 공장, 농촌 들녘도 외국인 노동자 없으면 일 안 돼 ... 외국인 가장 많이 거주하는 지역은 경기도가 80만9천 명으로 가장 많았고, ... 국내 인구의 절반 가량이 수도권에 몰려 있듯이 **외국인주민들도 57.8%인 141만9600명이 수도권에 거주하고 있다.**
(노컷뉴스, 2024년 10월 24일)

특히 중소기업의 과반이 지방에 근거지를 두고 있으며 지방 사업체의 대부분이 중소기업인 상황에서 지방 도시들의 이주노동자 활용에 대한 수요는 지속적으로 커지고 있다. 중소기업의 16.4%가 생산·현장·특수기능직 인력부족 문제를 외국인 채용 증대로 해결할 계획인 것으로 조사되었고(연합뉴스, 2023), 이주노동자 고용해도 상황에도 여전히 인력이 부족하다는 응답은 29.7%로 조사되었다.
(한국무역협회, 2024)

< 거주지역별 취업자 현황(단위: 천명) >



자료: 이민자체류실태및고용조사, 통계청

- 2024년 지역별 이주민 취업자는 경기·인천 43.3만명, 서울 15.4만명으로 수도권에 58.2%가 거주하여 이주민 취업자도 수도권 집중현상이 발생함
- 지역의 산업중심지인 충청권(12.7만명)과 경남권(12.1만명)의 이주민 취업자 비중이 높으며, 인구소멸지역이 많은 경북, 전라, 강원 지역에는 이주민 취업자 수가 낮음

- 따라서 이주노동자의 유입이 지속적인 인구감소로 경제적·사회적 활력을 잃고 있는 지방에 활력을 가져다 준다고 장담할 수는 없음
- 이주노동자를 포함하여 이주민들이 선주민과 실생활에서 접촉하며 교류하는 구체적인 장(場)인 지역사회에 대한 정책적 논의는 상대적으로 부족함

현행 제도: 중앙정부-지방자치단체 협력

➢ 중앙·지방정부의 노력

한국의 이민정책은 top-down적 특성이 있으나 정부의 정책을 지자체와 시민단체들이 함께 집행하고 있기 때문에 중앙정부-지방정부 간 협력으로 추진됨: 주로 중앙정부가 주요 정책을 수립하고 지자체가 위임을 받아 실행하는 형태로 운영

• 출입국관리사무소 (법무부)

- : 법무부는 출입국관리사무소를 통해 외국인의 출입국 및 체류를 관리하며, 사회통합을 위한 프로그램을 운영(출입국관리법 제39조에 기반)
- : 이주민들이 한국의 법, 제도, 문화를 배우고 선주민과의 갈등을 예방하거나 해결할 수 있도록 지원하는 데 중점
- : 사회통합프로그램은 거점운영기관과 그 아래의 일반운영기관 및 지역학습관에 의해 운영됨
- : 현재 지방자치단체는 사회통합프로그램의 시행에 대한 법적 의무를 갖고 있지만 실질적으로 임의적인 법적 성격을 띠고 있음

• 다문화가족지원센터 (여성가족부)

- : 여성가족부는 결혼이주여성과 자녀들이 한국 사회에 적응하고 자립할 수 있도록 지원하는 프로그램을 운영
- : 지방자치단체에 위임되어 실행되며 지역사회에 가장 깊게 뿌리내리고 있는 이주민 지원정책의 전달 플랫폼(전국에 약 230개의 센터 운영)

• 다문화이주민·센터 (행정안전부)

- : 행정안전부는 이주민을 위한 원스톱 서비스를 제공
- : 출입국 관리, 고용 허가, 한국어 교육 등 이주민의 다양한 요구를 처리하며, 지방정부와 중앙정부가 협력하는 다부처 모델을 채택
- ※ 센터가 기존의 다른 기관과 통합되는 형태로 운영되는 경우가 많고 다문화가족지원센터 및 외국인근로자지원센터와의 업무 중복으로 운영의 효율성 문제가 제기되기도 함

현행 제도: 중앙정부-지방자치단체 협력

• 외국인근로자지원센터 (고용노동부)

- : 고용노동부가 민간 비영리단체에 위탁하여 이주노동자와 사업주를 지원하기 위해 운영하는 기관
- : 고충 상담, 한국어 교육, 법률 교육 등 다양한 서비스를 제공하며 노동자와 고용주 간의 갈등을 예방하고 해결하고자 함
- ex. 이주노동자들에 대한 행정지원, 사용자 부당행위 구제, 노동 상담, 한국어 및 컴퓨터, 산업안전 교육 등 (2004년~)
- : 2022년 68억9500만원, 2023년 71억800만원 예산 편성: 약 40만 명의 이주노동자 수혜(한겨레, 2023)
- : 센터 이용 건수 매년 증가(2020년 42만8640건, 2021년 49만7449건, 2022년 52만9765건 등)

➤ 외국인근로자지원센터 현황

- 전국 44개 외국인노동자지원센터(민간 비영리단체 위탁 운영)의 2024년 예산 0원 편성

- 인건비, 운영비 및 사업비 전액을 고용노동부에서 지원받아왔기에 **사실상 폐지** 불가피
- 2024년부터 고용노동부 소관 지방고용노동관서와 산업인력공단을 통해 상담기능과 교육기능을 분리하여 직접 수행하는 방식으로 개편
 - 외국인노동자지원센터 내방 상담 수요는 주말에 집중되는 경향이 있기에 정부기관은 효율적으로 대응할 수 없음
 - 외국인노동자들이 겪는 어려움은 사업주-고용자 간의 갈등뿐만 아니라 한국 주민-이주노동자 간의 갈등, 이주노동자들 간의 갈등 등 다양한 층위에서 발생하기에 정부기관의 역할 제한적

현행 제도: 중앙집권적 행정 및 정책의 한계

➤ 중앙집권적 이민행정의 한계

- **지역사회는 이주민들이 선주민과 실생활에서 접촉하며 교류하는 구체적인 장이자, 한국 사회의 이주민 정책 수준을 결정하는 정책의 최전선**
 - : 현재 충분한 권한과 자원을 확보하지 못하여 자율성의 부족 등 여러 한계에 직면해 있음
- **이주노동자 일반을 대상으로 정책을 추진하는 중앙집중적 접근은 지역사회가 마주하게 될 미증유의 상황을 대비하기에는 역부족**
 - : 특히 이주노동자의 도입은 지역의 산업현장에서 필요로 하는 인력을 적재적소에 공급하는 것도 중요할 뿐만 아니라 이주노동자가 선주민과 함께 지역사회의 구성원으로 조화롭게 공존하기 위한 정책을 균형 있게 추진할 것을 요구하는 중요한 문제이기 때문
 - : 출입국 행정(입국심사 및 비자발급 등)을 기준으로 이주민의 역할과 지위를 구분하여 관리하는 중앙집중적 이민행정으로는 이주민들의 생활세계 및 산업현장과 괴리되어 정책실패의 위험이 있음
- 산업 및 노동현장의 가까이에서 이주노동자 및 고용주들이 겪는 문제들을 지속적으로 지켜보지 않는 한 정책실패를 초래하게 됨

[정책실패] 법무부의 '한시적 계절근로 허용제도' 확대 시행

- 코로나-19 팬데믹 당시 제도 확대로 농촌지역의 인력부족 문제를 해소할 수 있을 것으로 예상하였으나, 결과적으로 실효성이 없었음
- 이주민들은 이미 계절근로에 참여하고 있었고 '한시적 계절근로 허용제도'를 신청하면 오히려 한 농가에만 귀속되어 일을 해야 하는 불편함이 초래되기 때문
- 또한 제조업에 종사하던 비전문취업(E-9) 이주노동자는 노동대비 저임금을 받는 농가에서 굳이 일을 할 유인이 없음

[정책-현실 괴리]

- 미등록체류자(불법체류자)의 역할
 - : 코로나-19 팬데믹으로 계절노동자의 입국을 법무부가 금지하여 농촌지역에서 농사를 포기하는 농가들이 발생할 때, 지역의 미등록체류자 등이 부족한 노동력을 보완해 온 것이 현실
- 전국적 확대 도입 추진 중인 가사관리사
 - : 현재 돌봄 영역의 이주미 종사자들의 규모, 그들의 비자 종류 및 처우에 대한 공식적인 실태조사조차 이루어지지 않은 상태
 - : 지난달 '외국인 가사관리사 시범사업 수요조사' 결과 서울에서 약 900명, 부산 및 세종에선 각각 20명 이하 범위의 수요를 제출
 - : 나머지 17개 지자체에선 수요가 없었던 것으로 확인

현행 제도: 중앙집권적 행정 및 정책의 한계

➤ 지방 중심 이민정책에 대한 기대

• 해외에서도 최근 이민행정 및 정책에서 주정부/지방정부의 역할에 주목하고 있음

: 이민행정의 집행, 결과 및 효과가 지역적 조건에 따라 달라질 수 있기에 관심이 높아짐

ex. 정치/경제/역사적 조건/지역의 정체성/인종 및 민족의 구성/인구규모/자원/이주민과 지역 선주민 인구 간의 관계/지방정부와 중앙정부와의 관계/
지역 시민사회의 역량/지방 공무원의 역량과 특성

: 지방이 이주민 통합 및 다양성 정책의 기획과 실행에 과거보다 더 많은 역할을 하고 있으며, 앞으로 더욱 큰 역할을 하기를 권장하는 추세

: 특히 북미와 유럽을 중심으로 지역 단위의 역할과 중요성이 강화되고 있으며 다층적 거버넌스(Multi-Level Governance)를 강조하는 방향으로 전환

• 전형적인 중앙정부 중심적 모델(다문화주의나 동화주의)의 경계를 뛰어넘어 보다 이주민 친화적이고 실용적인 제3의 길을 선택할 수 있을 것이라는 전망 및 기대

: 지방정부는 중앙정부보다 합의를 지향적, 자율적, 역동적이라는 특성을 통해 bottom-up을 통해 한 국가의 이민 행정에 영향을 미칠 수 있음

: 해외에서는 최근 지방정부가 실용적인 목적으로 이민자들의 단체와 협력하여 지방의 정책을 수행하기 위한 동력을 얻기도 하고 이민자 집단에 대한 정보를 얻기도 함

• 한국은 아직 중앙정부 중심의 상의하달top-down 식의 행정에 의지하고 있어, 각 광역 및 기초자치단체는 전담 부서를 마련하거나 담당자를 배정함으로써 체계는 갖추고 있으나, 내용적 측면에서는 아직 불충분함

: 그러나 한국에서도 이민행정의 지역중심적 움직임이 산발적으로 발생함

: 외국인 주민수가 인구대비 5%이상인 지자체는 57개; 중앙정부의 지방교부금 재원 배분 시 주민수에 이주민 포함; 지역특화비자 발급 등

현행 제도: 지방자치단체의 역할 및 어려움

➤ 지방자치단체의 이민행정

• 각 광역 및 기초자치단체는 본청 및 시군구 조직에 전담 부서를 마련하거나 담당자를 배정함으로써 지방의 이민행정이 연속성을 갖고 집행될 수 있도록 기초적 체계를 마련

• 그러나 주로 결혼이주여성과 다문화가족에 집중하는 경향이 있으며, 다문화가족이 아닌 이주민 일반에 대한 행정적 지원, 또는 이주노동자에 특화된 행정을 추진하는 경우는 많지 않음. 대부분의 광역 자치단체들은 여성가족국, 여성(가족)교육국, 여성정책관 등에서 결혼이주여성과 이주배경 자녀에 대한 전반적인 행정지원을 담당하며 이주민 지원 업무도 함께 담당

※ 예외적으로 서울특별시와 서울특별시에서는 여성가족정책실과는 별개로 외국인다문화담당관이 외국인정책, 다문화가족정책, 글로벌센터운영, 및 교류협력 등을 담당
광주광역시에서는 민주인권평화국에서 이주민외국인지원 업무 전반을 총괄

➤ 자치법규

• 많은 지방자치단체들이 행정안전부의 표준 조례안을 기반으로 조례를 제정하면서, 지역별 특성을 반영하지 못하는 문제 발생

: 지역마다 다른 이주민의 수, 인종, 문화적 배경, 주요 산업, 체류 목적 등을 고려하지 않고 동일한 방식으로 이주정책이 추진되면 오히려 지역 사회의 다양성을 훼손하고 선주민-이주민들의 요구를 충족시키지 못할 수 있음

※ 안산시의 다문화아동청소년 이중언어교육 지원 조례나 경기도와 김포시의 고려이주민 지원 조례처럼 지역 특성을 반영한 사례도 있음

• 지자체 별로 이주민, 외국인, 이주노동자, 결혼이주여성, 다문화가족 등 관련 조례의 대상이 상이하며, 하나의 지자체에서 이와 같은 대상 구분에 따라 복수의 이주민 관련 조례를 제정한 경우도 있음

: 그럼에도 불구하고, 이주노동자의 증가와 함께 지역 발전에 기여하는 이주노동자들을 위한 특화된 조례는 부족

➤ 지역비자

현행 제도: 지방자치단체의 역할 및 어려움

➤ 지방자치단체의 노력

• 경기도 안산시의 지방교부금 증액 사례

- : 2018년에 전국 최초로 등록외국인 누리과정 아동에게 보육료 지원, 코로나-19 팬데믹 시기 이주민에게 생활 안정 지원금 지급 등 선도적
- : 이주민 비율이 높음에도 불구하고, 기존 지방교부세 산정 방식에서는 이주민 인구가 제외되어 재정적 어려움을 겪음
- : 2016년 안산시 단원갑 김명연 의원은 이주민이 다수 거주하는 지자체의 재정 확충을 위해 '지방교부세법 일부개정법률안'을 대표 발의함
- : 2019년 11월, 안산시는 행정안전부가 보통교부세 산정 기준에서 이주민 인구를 확대 반영하면서 교부액이 약 22억 원 증가

• 전라남도의 외국인 인력에 특화된 정책

- : 산업에 주를 이루는 농업, 조선업, 여수산단, 대불산단 등은 이주노동자에게 상당히 의지하고 있어 사실상 이주노동자가 지역 경제의 한 축을 담당하고 있음
- : 최근 민간·학으로 구성된 '전남도 외국인지원 TF'를 운영하는 등 이주노동자를 지역에 유입하기 위한 방안 마련을 위해 적극적 노력
- : '지역특화형비자 사업'과 '숙련기능인력(E-7-4) 광역(도지사) 추천제도'를 추진하고 있음
- : 광역비자제도를 도입하도록 정부에 건의, 외국인 계절근로자의 교통·숙박비, 보험료 등을 지원할 계획

• 경상북도의 지방시대정책국 구성

- : 지방시대정책국 외국인공동체과(외국인정책팀, 다문화정책팀)를 구성하여 다문화정책을 포괄한 외국인정책을 총괄하고 있음
- : 광역비자의 선제적 도입을 시도

해외 동향 및 사례

➤ 캐나다의 지역맞춤형 이주노동자 도입제도 (임종진, 2024)

• 주정부 지명이민제도(Provincial Nominee Program, PNP)

- : PNP는 연방정부가 주정부에 일정 규모 이민자 수를 배분하고, 주정부가 필요에 따라 선호하는 이주민의 직종, 선발 기준, 자격 요건 등을 정해 자체적으로 선발하는 제도
- : 1998년에 도입되어 2019년에는 약 10만 명이 이용, 2025년까지 매년 117,500명의 이주민을 유치할 계획
- : PNP를 통해 숙련 이주노동자들이 주정부를 통해 영주권을 받는 비중이 계속해서 증가하고 있음
- ex. 온타리오주는 소프트웨어 엔지니어, 데이터 과학자, 사이버 보안 전문가 등 기술직종 이민자를 대상으로 하는 Tech Pilot 프로그램을 운영하고 있음
- : PNP를 통해 이주한 이민자의 유지율은 각 주정부가 어떤 노동 및 산업정책을 이주민친화적으로 추진하느냐에 따라 결과가 다름

<표 1> 주별 PNP 이민자의 유지율 (2002~2014)⁹⁾

(단위: %)

주	유지율
뉴펀들랜드 래브라도주	56.7
프린스 에드워드 아일랜드주	27.2
노바 스코샤주	65.1
뉴 브런즈윅주	59.0
온타리오주	93.0
마니토바주	82.2
서스캐처원주	82.0
앨버타주	94.6
브리티시 컬럼비아주	90.8

출처: 최서리 (2020)

• 그 외에도 캐나다 연방정부는 소도시나 농촌 지역 등 인구 감소가 심각한 지역을 위한 맞춤형 프로그램을 시작

- : 대서양 지역(노바스코시아, 뉴브런즈윅, PEI, 뉴펀들랜드 및 래브라도)의 맞춤형 이민 시범 프로그램- AIPP(Atlantic Immigration Pilot Program)
- : 농촌 및 캐나다 북부 지역의 11개 소규모 비도시 지역에서 숙련 이민자를 받아들이는 프로그램- RNIP(Rural and Northern Immigration Pilot)

해외 동향 및 사례

AIP(Atlantic Immigration Program)

- 2017년 AIPP(Atlantic Immigration Pilot Program)으로 시작, 2022년 AIP로 정착
- 캐나다 대서양 지역(노바스코시아, 뉴브런즈윅, PEI, 뉴펀들랜드 및 래브라도)으로 숙련된 노동자 및 유학생을 유치하기 위해 고안된 프로그램
- 고용주로부터 일자리를 제안 받은 어업, 농업, 관광 등 지역 산업에 지원하는 외국인인 이 프로그램에 따라 영주권을 신청할 자격이 있음
- 별도 심사경로를 통해 심사 시간을 약 6개월~1년으로 제한함으로써 타 제도보다 시간을 단축
- 시범사업 때부터 매년 참여인원이 확대되고 있음('18년 1,000명->'20년 4,000명, 이후 매년 6,000명 이상)

RNIP(Rural & Northern Immigration Pilot)

- 2019년 AIPP의 성공을 토대로 출범하여 2024년 8월 종료
- 기술 인력과 외국 국적 대학 졸업생의 11개 소규모 비도시 지역 거주 근무를 통해 현지 노동력 부족 문제 해결을 도모
- 별도 심사경로를 통해 심사 시간을 약 6개월~1년으로 제한함으로써 타 제도보다 시간을 단축
- 캐나다의 IRCC(이민·난민·시민권부)는 AIP와 유사하며 RNIP를 계승한 새로운 프로그램을 시작하고 있음
: 농촌지역을 위한 영구적 이민프로그램 RCIP(Rural Community Immigration Pilot Program)

해외 동향 및 사례

➤ 캐나다 온타리오주의 주정부-지역대학 협력제도 (박충훈 외, 2024)

- 온타리오주는 대학생들이 졸업 후에도 지역에서 일자리를 찾고 정착할 수 있도록 지역대학과 Co-op 프로그램 운영 협약을 맺고 있음
- 워털루 대학의 Strategic Mandate Agreement가 모범적 사례로 꼽힘
: 학업과 실제 업무 경험을 결합하는 방식, Co-op 프로그램을 포함한 체험 학습 프로그램에 참여한 학생들은 온타리오주 노동 시장에서 선택될 확률이 높고, 졸업 후 더 높은 소득을 올리고 있음
: 프로그램 중에는 유학생들을 졸업 후에도 온타리오주 내에 정착시키기 위한 프로그램들이 포함되어 있음
ex. 다양한 역사적·사회적 배경으로 소외된 학생들(유학생, 이주민 및 원주민 학생 포함)에게 영어 지원 프로그램을 따로 제공하고 있음

➤ 호주의 주정부 주도 특정지역 이민프로그램 (임동진, 2022)

- State Specific and Regional Migration (SSRM) 프로그램은 1995년부터 운영되어 온 지역 기반 이민 정책
- 경제적으로 낙후된 지역에 주정부, 사업주, 이민자 가족이 신규 이민자를 후원할 수 있도록 허용하여, 기존의 엄격한 이민 점수제를 완화함
- SSRM 비자를 통해 이주한 이민자는 3년간 특정 지역에 거주해야 하며, 이후 영주권 신청 시 추가 점수를 부여받아 영주권 취득이 용이함
: 전체 신규 이민자 중 SSRM 이민자의 비중은 1997년 2.3%에서 2005년 20.9%까지 급증
: 1991년부터 2001년까지 10년간 대도시권 지역의 비중은 감소하고, 비도시 지역의 비중은 증가하는 추세를 보임
: 비도시 지역의 신규 이민자들은 평균 연령이 32세로 비교적 젊었으며, 대부분 가족과 함께 이주하여 지역 사회에 안정적으로 정착
: 고용률은 98%로 매우 높았으며, 지역에서의 지속적인 체류율도 90%에 달함
- 호주 정부는 유학생이 지정된 지역 대학교에서 공부하면 이민 점수를 추가로 부여하는 정책을 시행
: 유학생들이 지역 대학에서 학업을 마치고 그 지역에 정착할 수 있도록 유도하여, 지역 사회 발전에 기여하도록 함

미래 전망

➤ 이주 노동자와 관련한 혼란 오해

- ‘우리가 원하면 언제든지 이주 노동자를 활용할 수 있을 만큼 한국에서 일하고 싶어 하는 인력이 지속적으로 충분할 이다...’
: 아직까지 한국은, 특히 아시아 개발도상국의 이주노동자들에게는 이주의 이점이 큰 목적지로 여겨지고 있음
: 그러나 전문가들은 현재 국제적 이주 경향을 목도하면서, 근 미래에는 이주노동자를 확보하기 위한 국제적 경쟁 발생 예견
: 이주노동자를 확보할 수 있는 정치적 능력이 국가의 경쟁력이 될 것이라고 예견

“중소국 국가에서도 인구 노령화로 노동력이 부족해지며 노동력 공급 원천인 이촌향도가 시들해 지고 있기 때문...”

“모로코와 멕시코, 필리핀 같은 나라에서도 이미 고용주들이 육체노동을 할 청년들이 없다고 불평하기 시작했다. 도시의 부유층들은 집을 청소하고 요리하고 아이들을 돌볼 시골 출신의 교육받지 못한 젊은 여성을 찾기가 갈수록 어려워지고 있다. 농촌 지역의 빈곤이 줄며 그런 일을 할 필요성이 줄었고, 여자아이들이 학교에 다니는 시간도 점점 더 늘어났기 때문이다. 하지만 이런 문제는 전 세계로 확산할 것이다. 따라서 중요한 질문은 이것이다. 앞으로 이런 일을 할 노동자들이 어디에서 올까? ...”

(헤인 데 하스, 2024)

- 전문가들은 최근 전통적인 선진국이 아닌 새로운 이주 노동자 수요국이 부상하고 있는 현상에 주목함
: 특히 중국이 이주 자석(migration magnet)으로 급격히 떠오를 것
: 급속한 경제성장과 인구노령화가 동시에 발생, 이촌향도로 공급되던 노동력이 감소하고 임금 상승으로 외국인 노동자 모집을 확대할 수밖에 없음
- 실제로 전 세계의 중소국 국가에서 인구 노령화와 여성해방, 교육수준 향상이 발생하여 걸프·인도 및 심지어 라틴아메리카를 목적지로 삼는 이주노동자가 증가하고 있음
: 이 국가들은 저숙련 노동자의 자국 내 공급이 고갈되고 있으며 특히 돌봄, 건설, 농업, 공업, 서비스 분야에서 노동력 수요 증가하고 있음

“따라서 미래에는 이주자의 유입을 막을 방법이 아니라 외국인 노동자를 끌어올 방법이 정치적으로 중요한 문제가 될 것이다.”

(헤인 데 하스, 2024)

정책 제언: 거시적 방향

➤ 우선, 이주노동자를 대하는 기조에 대한 개선이 요구됨

- 이주노동자 정책(migrant worker policy)이 아니라 ‘이주민의 노동정책’이 되어야 함
: 법무부 중심의 출입국 행정(비자발급 중심) 기준의 이주대상별 정책은 이주민의 정체성 및 역할은 단절적이거나 고정불변함을 전제하고 있음
: 그러나 현실에서는 체류비자의 종류와 무관하게 대부분의 이주민들은 한 지역사회에서 노동자로서 살아감
- 유학생, 동포, 결혼이주민, 결혼이주민 및 동포들의 친족, 미등록체류자, 미등록아동청소년, 난민 모두가 지역사회에서는 실질적 노동자
: 따라서 이주노동자에 대한 정책을 노동정책으로만 국한시키게 되면 지역사회에서는 정책지체현상 및 정책실패가 발생할 위험이 있음
“우리는 노동자를 원했지만, 그 대신 우리가 얻은 것은 사람이다 (스위스 작가 Max Frisch)”

➤ 두 번째, 과감한 분권화를 통해 지자체가 지방의 특성과 주민의 요구를 반영하여 정책적 대응을 할 수 있어야 함

- 지역별로 산업적 특성, 이주노동자의 규모 및 종사 업종, 그리고 이주노동자의 출신국 및 동포의 비중 등 다양한 인구사회학적 특성을 가짐
- 뿐만 아니라 지방정치의 특성에 따라 선주민들의 다문화수용성의 수준도 차이가 남
: 지자체와 지방정부 중심으로 지역사회에서 공감대를 형성할 수 있는 정책적 기반을 마련해야, 이주민에 대한 차별과 배제를 방지할 뿐만 아니라 선주민과 이주민의 공존을 도모할 수 있음

➤ 지역 이민정책에 대한 지역 간 연계 및 협력을 활성화 시켜야 함

- 수평적 거버넌스를 통해 지방자치단체 간의 협력을 촉진하고 지역 간의 정보 교환과 정책 연대를 가속화 시킬 수 있음
: 구체적으로, 특정 지역에서 발생한 이주민과의 갈등 사례를 다른 지역에서 예방하기 위해, 지방 간의 연대와 협력이 필요할 수도 있음
: 이주민들의 고립을 방지하고, 그들의 권리를 보호할 수 있을 뿐만 아니라 선주민들의 다문화 수용성을 개선할 수도 있음

정책 제언: 구체적 정책

➤ 이주노동자에 대한 정확한 통계 Data base를 구축, 이를 바탕으로 현장 중심적 수요자 중심적 정책을 생산해야 함

- 법무부 및 통계청을 중심으로 구축한 기본적 데이터 이후에는 이주노동자가 어디에서 무슨 일을 하는지, 어떤 환경에 노출되어 있으며 가장 큰 어려움은 무엇인지 등에 대한 정보가 종합되고 체계적으로 분석되지 않고 있음
- 이주노동자의 노동실태, 생활실태 및 한국사회에 대한 인식 등에 조사를 정기적으로 실시하고 이를 통해 맞춤형 지원 정책을 생산해야 함
ex. 독일은 지방의 이주노동자 지원센터 등을 통해 인력이 부족한 산업, 직군, 지역에 대한 목록을 최소 6개월마다 갱신함

➤ 거주 이주민에 대한 생활 지원을 강화하되 노동정책에 초점을 맞추는 제도적 개선이 요구됨

- 지방정부는 이주노동자 자원조례 제정과 이주노동자 지원 부서의 기능 강화 등을 추진해야 함
: 노동에 특화된 지원 부서를 통해 인력 관리와 함께 노동환경이 지속적으로 모니터링 되어야 함
: 이주노동자들은 직장 내에서 의사소통, 임금 체불, 퇴직금 미지급 등 여러 가지 어려움을 겪고 있기 때문에 이를 해소하기 위해서는 중앙정부, 지방자치단체, NGO 간의 역할분담이 중요한 과제가 될 것
- 특히, 여성 이주노동자가 남성보다 임금 체불의 경험이 더 많으며, 퇴직금 지급의 차액 문제가 존재함
: 이주노동자 지원 정책에서도 성별영향평가와 같은 평가지표를 통해 구조적 성차별이 제도 내에서 반복되지 않도록 해야 함

➤ 다문화영향평가의 도입을 노동정책에도 과감하게 실시해야 함

- 독일은 2006년 일반평등처우법(AGG: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz)을 제정해 직장 내 종교나 신념에 근거한 차별을 금지하고 있음
: 고용주는 상사, 다른 직원 또는 고객에 의한 차별로부터 직원을 보호할 의무가 있음
- 독일 폭스바겐그룹은 ‘다양성 최고책임자(CDO-Chief Diversity Officer)’를 임명함
: 직원들의 다양성을 존중함으로써 그들이 자신의 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 것이 CDO의 책임

정책 제언: 구체적 정책

➤ 이주노동자의 이주단계에 따른 구분된 지원 필요

- 출입국 행정과 사회통합프로그램이 이주 초기단계에 필요한 행정이라면, 적응 및 정착 단계에서는 생활적응을 위한 교육, 임금체불, 산업재해, 노동법 등의 교육이 요구됨
- 출국단계에서는 퇴직금 미지급 문제 해결을 위한 지원이 절실함
: 상담 지원 체계를 강화하고 법률 자문을 제공, 문제 해결을 도울 수 있는 정책 필요
: 관련 기관과 연계하여 퇴직금 지급을 위한 절차를 안내, 필요한 경우 소송 지원까지 고려해야 할 수도 있음
- 이주노동자가 한국에 정착하기를 원하는 경우, 지역사회에 안정적으로 정착하고 사회 구성원으로서의 역할을 수행할 수 있도록 사회적 통합을 위한 정책 필요

➤ 수직적·수평적 협력 거버넌스의 균형 잡힌 운영

- 수직적 협력 거버넌스는 중앙정부와 지방자치단체 간의 정책 조율과 자원 공유를 통해 이민 정책의 일관성을 확보, 정책 효율성을 높임
: 중앙정부는 이민 정책의 기본 방향을 제시, 필요한 법적·제도적 기반을 마련, 지방자치단체에 대한 재정적 지원을 확대
: 지방자치단체는 지역 특성에 맞는 맞춤형 정책을 개발하고 이주민 지원 서비스를 제공하는 주체로서 적극적인 역할을 수행
- 수평적 협력 거버넌스를 통해 지방자치단체 간의 정보 공유, 인력 교류, 공동 사업 추진 등을 통해 지역 간 협력 네트워크를 구축
: 지역 간 정책 차이를 해소하고, 이주민 문제 해결을 위한 시너지 효과를 창출할 수 있음
: 특히, 이주민 밀집 지역 간의 협력을 강화하여, 이주민 지원 서비스의 질을 향상시키고, 지역 사회의 포용력을 높여도록 함

➤ 지방중심적 이민행정 및 정책에 대한 우려

- 지방이민행정의 유연함과 실용성은 자칫, 보편적 인권에 대한 광범위한 사회적 합의와 단절된 신자유주의 질서를 반영할 위험이 있음
- 실제로 이주민-선주민 간의 갈등과 같이 정치적으로 민감한 사안에 대처할 때 상대적으로 정치적 압력을 강하게 받는 중앙정보보다 지방정부가 배타적이고 편협하게 상황을 처리하는 일이 발생하기도 함
- 따라서 지방자치단체의 갈등관리 역량과 전문성을 증진하고 간접민주주의를 위한 제도를 통해서 지속적으로 모니터링하는 체계를 구축 동반되어야

참고- 선진국 이민행정 주무기관 및 최상위 기관

<해의 사례: 이민행정 주무기관 및 최상위 기관>

캐나다 이민·난민·시민권부 (독립기관)	<ul style="list-style-type: none"> 난민청원과 난민보호과·이민과·이민청원과 등으로 구성 이민자 정착프로그램의 목표: <ol style="list-style-type: none"> 이민자와 난민의 사회통합 신규이민자들의 합리적인 결정을 돕는 정보 제공 언어실력 향상 및 네트워크 구축 지원 신규이민자들의 성공적인 정착과 통합은 캐나다를 더욱 포용적이며 생산적인 국가로 만든다는 정부의 기본 철학에 바탕
프랑스 내무부 산하 외국인총국	<ul style="list-style-type: none"> 망명부/ 이민부/ 국적부 등으로 구성 OFII(French Office of Immigration and Integration) <ul style="list-style-type: none"> 내무부 산하 공공기관(50개 이상의 지역사무소 및 해외 대표사무소) 이민자 유입 및 통합 관리·언어 및 시민교육·망명 및 난민신청자 접수·이민 체류관리 → 통제뿐 아니라 통합에도 초점을 둔 방향으로 정책변화 중
독일 내무부 산하 이민국	<ul style="list-style-type: none"> 공법담당국·사회결속 및 통합국·IT국·EU와 국제관련국 등으로 구성 이민통합업무의 연계·조정과 통합프로그램 개발
이탈리아 내무부	<ul style="list-style-type: none"> 시민자유·이민국과 공안국으로 구성 입국, 체류, 공공질서, 통합 등 이민정책 전반을 추진
기타	<ul style="list-style-type: none"> 호주-이스라엘·대만- 내무부 영국- 내무부(비자이민국·이민집행부·국경수비대)+이민자문위원회(독립전문기관) 미국- 국토안보부 주도 스페인- 포용·사회보장 및 이민부/ 내무부/ 외교·유럽 연합 및 협력부 공동

* 법무를 담당하는 기관은 출입국 심사 및 체류 관리, 이주인 관련 법적 구제 역할을 담당

➢ 전통적·선발 이민국가들의 이민정책 전담기관은 내무부 (행정안전부와 유사) 산하인 경우가 다수

• 각 국가는 자국의 정치·경제·사회·역사적 맥락에 적합한 형태의 조직을 선택, 운영
: ①처/청 단위 ②독립기관 ③여러 기능이 다수의 부처에 산재된 형태 등

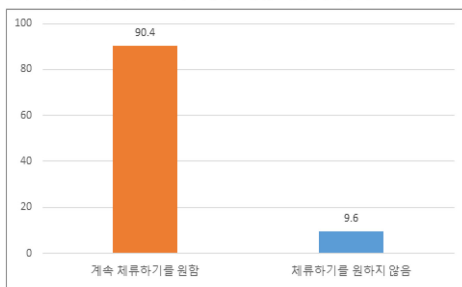
출처: 류이현 (2023)

참고- 체류기간 만료 후 이주노동자의 체류 희망

▪ 2024년 이주노동자의 체류기간 만료 후 한국 체류희망여부를 조사한 결과, '체류하기를 원함' 90.4%, '체류하기를 원하지 않음' 9.6%로 나타남

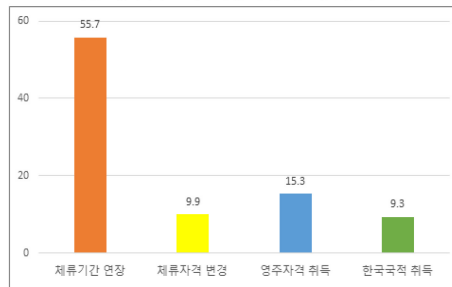
- 한국에 취업하여 근무한 후 임금, 근로 및 생활여건을 고려했을 때 계속 취업하기를 대부분 바라는 것으로 나타남

< 체류기간 만료 후 계속 체류희망여부(단위: %) >



자료: 이민자체류실태및고용조사, 통계청

< 체류기간 만료 후 희망체류 방법(단위: %) >



자료: 이민자체류실태및고용조사, 통계청

▪ 이주노동자의 희망체류 방법은 체류기간 연장 55.7%, 영주자격 15.3%, 체류자격 변경 9.3, 한국국적 취득 9.3% 순으로 나타남

- 체류기간 연장은 비전문취업 70.9%, 전문인력 65.6%, 유학생 53.3%, 재외동포 51.3% 순으로 희망하는 체류형태이고, 영주자격은 재외동포 29.4%, 결혼이민자 19%, 방문취업 17.3% 순으로 원하는 비자로 조사

- 체류자격 변경은 방문취업 20.2%, 유학생 16.6%, 비전문취업 12.4%순이며, 한국국적 취득은 결혼이민자 45.7%, 재외동포 12%가 가장 원하는 것으로 조사

참고- ‘외국인 숨가락론’의 오해

➤ 외국인 노동자에 대한 세간의 오해 (ex. 과도한 외국인 건강보험 혜택)

- 이민자 규모 1% 증가 시 사회복지·보건·교육 등 재분배 정책 지출은 0.22%씩 감소 (김동원·이동원, 2020)
→ 이민자들이 복지서비스에서 우선적으로 배제되고 있음
- 외국인 건보가입자가 납부한 보험료는 1조 4,095억원(2022년 기준) (한겨레신문, 2022)
: 이들이 사용한 급여비는 9,200억원 → 5,715억원 재정수지 흑자 → 2017-2020년 동안 1조 4,095억원 흑자

김도원·이동원. (2020). 외국인주민이 한국 기초자치단체 재정지출에 미치는 영향과 향후과제, 이민정책연구원. 정책보고시리즈. 2020-04.
류이현. (2023). ‘사회통합’을 위한 3대 이민정책 방향, 민주연구원 정책브리핑.
박충훈·장하용·김세현·류이현·김아진. (2024). 대학 사무·재정 분권 추진에 따른 부산시 대응과제, 부산연구원.
임동진. (2022). 지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가?-호주 지방정부의 SSRM 이민프로그램을 중심으로, *한국지방자치학회보*, 34(1), 87-118.
임동진. (2024). 지방소멸을 해결하는 캐나다 지방 이민정책의 성과와 시사점: PNP 사례를 중심으로, *다문화와 평화*, 18(2), 150-184.
최서리. 2020. 이민자 선발에서 ‘지역의 역할: 캐나다 애크랜트 이민시험사업 시사점, 이민정책연구원 이슈브리프.
한겨레신문. (2022). 외국인 건보 재정 연 5천억 흑자- 윤석열 ‘숨가락론’ 틀렸다 (2022.2.2). 출처: https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1029433.html
한겨레신문. (2023). 2022년 68억9500만원, 2023년 71억800만원 예산 편성: 약 40만 명의 이주노동자 수혜 (2023.9.14). 출처: <https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/1108536.html>
헤인 데 하스. (2024). How Migration Really Works 이주, 국가를 선택하는 사람들. 김희주 옮김. 세종



발제 3

광역비자제도 도입의 필요성과 시행을 위한 선행조건

김태환 한국이민정책학회 고문, 전 명지대학교 교수



광역비자제도 도입의 필요성과 시행을 위한 선행조건

김태환 한국이민정책학회 고문, 전 명지대학교 교수

※ 목차

1. 절박한 지방의 인구감소 : 광역형 비자 시범사업의 시작

- 1) 초저출산, 초고령사회가 된 한국-지방은 더 심각
- 2) 인구감소·생산연령 인구감소-지방 소멸 경고
- 3) 2025년 광역 비자 시범사업의 시행

2. 광역비자 제도 도입의 필요성

- 1) 지역특화형 비자제도의 한계
- 2) 미등록체류 이주민을 줄일 수 있는 제도
- 3) 광역단체가 주도해야 지역 인구·사회통합문제 해결 가능

3. 제도의 안정적 시행을 위한 선행조건

- 1) 이민법제와 정부조직 구조의 혁신적 대응
- 2) 지역특화비자제도·재정착난민의 지역사회 정착과 확대
 - (1) 지역특화비자제도의 정착
 - (2) 재정착난민의 정착과 확대
- 3) 이주민을 잠재적 병역자원으로 관리, 지역이 포용할 수 있도록 장기적 관점에서 준비

4. 준비된 지방자치단체가 이주민 포용과 지역성장의 두 토끼를 잡을 것

1

절박한 지방의 인구감소 : 광역형 비자 시범사업의 시작

1) 초저출산, 초고령사회가 된 한국-지방은 더 심각

저출산·고령사회로 진입한 한국의 인구문제는 더 이상 무엇이 옳고 그르다고 왈가왈부하며 백가쟁명 해야 하는 논쟁거리가 아니다.

한 여성이 평생 동안 낳을 것으로 예상하는 평균 신생아 수인 ‘합계출산율’은 1984년에 1.74명으로 처음 1명대로 떨어졌으며, 2002년부터는 1.18명으로 하락하여 저출산 사회로 진입하였다(통계청, 2022). 2018년에는 합계출산율이 0.98명, 2024년 0.72명을 기록, 대폭 하락하여 OECD 회원국 중 최하위 수준을 기록하였다(통계청, 2024).

2024년 말 기준 한국의 65세 이상 인구는 1,024만 4천여 명으로 전체 인구 5,122만 1천여 명의 20%에 이른다. 65세 이상 주민등록 인구는 2017년에 14%에 이르렀고 이후 점차 증가하여 오늘에 이른 것이다. UN은 고령인구 20% 이상을 초고령사회 라고 지칭한다. 더 큰 문제는 지방의 경우 초고령사회를 말하는 인구 비중 편향의 시계가 매우 빨라지고 있다는 데 있다. 수도권인 서울은 19%, 경기 16%, 인천 17% 수준이다. 다시 말해 지방 소멸의 우려가 현실화되고 있는 것이다. 이를 지역별로 살펴보면 전라남도의 경우 27.18%로 고령 인구의 비율이 높게 나타났다. 경상북도는 26%, 강원과 전라북도는 25%, 부산 23%. 충청남도 22%로 나타났다(2024, 행정안전부).

2000년대에 들어서 이미 인구학, 통계학, 경제학자 등 관련 전문가들이 한국의 인구감수 추세가 매우 빠르게 진행될 것이라고 분석, 진단하고 이에 대비한 준비가 필요하다고 역설하였다. 그럼에도 불구하고 우리의 인구문제에 대한 대응은 치밀하지 못했다. 그 결과 현재에 이르러서는 그 해결의 단초를 어디에서부터 풀어야 할 것인가에 대한 사회적 강박과 조급증·초조감이 증폭되었다. 정책 우선순위의 항목, 사회적 합의를 도출하기가 더 어려운 상황에 직면한 것이다.

법무부는 지난 2021년 부처의 분석을 통해 자료를 발표하였다. 이 때 전국 228개 시군구 기준 지방의 인구 소멸위험지역은 105개(진안, 무주, 고성, 태안, 상주, 양양, 횡성 연천 등), 고위험 소멸지역은 23개(군위, 의성, 남해, 영양, 청송, 의령 등)로 보고하였는데 2024년 현재 인구 소멸 위험 지역은 계속해서 더 많이 증가하였다.¹⁾ 2021년 감사원의 인구실태 감사보

1) 경제성장 활력을 위한 인적자원 활용방안(2021년 3월), 법무부 외국인정책실사무위원회 보고 안건

고서에서도 2047년이 되면 대한민국 지방자치단체의 모든 시군구가 인구 소멸 위험지역이 될 것이라고 예견하고 있다.

한국에서 이주민은 유입과 유출의 순환을 거듭하고 있지만 일정부분 장기거주의 형태로 변하고 있다. 또 다문화가족 뿐만 아니라 이주노동자, 외국인유학생, 재정착 난민 등으로 증가·다변화하고 있다. 따라서 현재의 대상 지정, 고용허가제 중심의 정책체계로는 정주하려는 이주민의 지역사회 정착 희망 수요를 감당할 수 없다. 이에 인구감소를 절감하고 있는 지자체들은 스스로 문제를 해결하기 위한 노력을 가시화하였다.

지방 위기 타개의 일성으로 2024년 4월 전북도지사는 지방정부 주도의 이민정책을 혁신적으로 추진하겠다고 밝혔다. 이를 위해 전라남도도 필요한 이주민들의 유입을 위해 주체적으로 비자 발급 체계를 작동할 수 있는 방안을 모색하려 한다고 하였다. 이주민의 수용을 위해 중앙정부를 설득하기 위한 대안들을 제시하고 필요하다면 광역비자의 도입을 실현시킬 것이라고 언명하였다.

2012년 발족한 다문화도시협의회는 활동도 활발해지고 있다. 2022년 현재 27개 시도가 참여하고 있는 이 협의회는 지자체 특성에 맞는 정책프로그램 개발하는 한편 2015년 이후 인천의 난민관련 이주민 407명, 김포시의 난민관련 이주민 814명을 정주시키는데 큰 역할을 하였다.²⁾ 또 다문화도시협의회 소속 여러 도시들도 비수도권 소멸위험지역 등에 외국 인력을 선별 지원하는 정책 그리고 산업 및 지역 간 불균형을 해소하고 우수 외국인의 장기체류 지원하는 정책들을 추진하였다. 협의회는 앞으로도 지자체별 특화사업 및 지역주민 확보정책 등을 고려한 외국인재 유치 정책을 적극적으로 추진하고 동시에 지방자치단체장의 추천 등으로 지역사회에 합법적으로 체류할 수 있는 외국인을 더 적극적으로 선별·활용하는 방안도 추진하고 있다.

지자체가 합심하여 혁신적인 이주민유입 정책을 표방하게 된 상황에 이른 원인은 다양하고도 복합적인 사회적·경제적·문화적 변동 상황들과 연계되어 있다. 특히 인구문제와 이민정책에 지자체가 전에 없이 강경한 태도로 변한 이유는 무엇보다 우리 사회의 지나치고도 견고한 수도권 중심의 정치·경제·사회운영 구조 그리고 인구의 수도권 편중현상에서 비롯되고 있다.

2) 법무부의 통계에 의하면 난민관련 이주민은 난민인정자의 가족, 난민, 난민인정자의 영주, 난민신청, 인도적체류자, 특별기여, 인도적체류자 가족, 기타 난민 등이 포함된다.

우리 공동체의 많은 사람들이 인구문제의 심각성을 매우 심각하게 바라보며 대안 찾기에 골몰하고 있지만 정작 한국사회의 수도권에 거주하는 대부분의 시민들은 비수도권 및 인구소멸지역에 살고 있는 주민들이 체감하는 지역 소멸의 절박성을 현실감 있게 받아들이지 못한다.

2) 인구감소·생산연령인구 감소, 지방 소멸 경고

국회입법조사처(2021)도 2021년 8월 주민등록인구를 기준으로 시·군·구 단위와 읍·면·동 단위에서 지방소멸위험지수를 산출하면서 조사대상 229개 시·군·구를 분석하였다. 분석 결과 소멸위험지역(소멸위험진입+소멸고위험)은 108개로 47.2%이었고, 이 중에서 소멸위험진입(4단계)은 69개, 소멸고위험(5단계)은 39개로 조사되었다. 시·군·구 단위의 소멸위험지역은 2017년 5월 기준 85개에서 2021년 8월 기준으로 108개로 증가하였다. 읍·면·동 단위에서는 2017년 1,483개에서 2021년 1,791개로 증가하였다.³⁾

뿐만 아니라 극심한 저출산의 결과로 내국인 학령인구(6-21세)는 2020년 772만 명에서 2040년 508만 명으로 향후 20년간 263만 명 감소할 전망이다, 초등학교 학령인구(6-11세)는 2020년 269만 명에서 2040년 204만 명으로 향후 20년간 65만 명 감소할 전망이다. 중학교 학령인구(12-14세)도 2020년 135만 명에서 2040년 99만 명으로 향후 20년간 36만 명 감소할 전망이다(강동관, 2021)

2024년을 기준으로 국내 체류 외국인인 250만 여명이며, 이는 2024년을 기준으로 우리나라 전체 인구의 5%에 근접하고 있다.

국내 체류외국인은 2010년도의 1,261,415명에서 2021년도까지 10년 동안 753,018명(59.7%)이 증가했으며, 지역별로는 경기도가 715,331명(33.3%)으로 가장 많고, 그 다음으로 서울 443,262명(20.6%), 인천 130,835명(6.1%), 경남 125,817명(5.9%), 충남 122,826명(5.7%) 등의 순이다.(출입국·외국인정책본부, 2021)

외국인의 지속적인 유입 및 고용에도 불구하고 지방 및 뿌리산업 등에 필요한 이주민은 제때에 충분히 공급되지 않아 특히 제조업 군과 농어촌 등에서는 불법 고용이 증가하고 만성적 인력 부족을 호소하고 있다. 또 우수 외국인재 유치를 위한 노력에도 불구하고 자격을 보유한 외국인 전문직 종사자의 비중도 여전히 매우 낮다. 2023년 기준 취업자격 체류 외국인 중 비전문직은 409,039명, 전문직은 43,258명으로 취업체류자의 9.6% 수준에 그치고 있다.

3) 하혜영·김예성(2021), 「지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제」, 국회입법조사처, NARS 입법·정책 Vol. 85, 23-25쪽.

이렇듯 저출산과 고령에 따른 인구감소는 지역사회를 위축시키고 지방의 산업을 위태롭게 하고 있다. 지방자치단체들은 인구 감소의 사회경제적·부정적 영향을 직접적으로 목도하게 되면서 이의 해결이 지역의 생존을 좌우하는 발등의 불이되었다고 판단하게 되었다. 그럼에도 불구하고 정부의 인구정책은 저출산대책, 고령사회대책, 이주민정책 등의 이름으로 각 각 필요에 따라 시행되어 왔다. 중앙 행정 조직이 주도하는 시행 구조, 전달체계 운영 등의 대응 체제는 지방자치단체들의 과제 해결 범주와는 다소 동떨어진 형태로 작동되어 왔다.

3) 2025년 광역 비자 시범사업의 시행

정부는 이민정책을 통한 지역 활성화 방안으로 2024년 12월 광역비자제도의 도입 및 시행을 예고하였다. 법무부가 발표한 이 제도는 ‘광역형 비자 시범사업’이다.⁴⁾ 법무부에 의하면 지역 특성을 반영한 맞춤형 체류 비자 사업은 2025년부터 시행한다. 법무부는 광역형 비자가 지역사회에 외국인이 안정적으로 정착할 수 있게 하고 동시에 지역 경제를 활성화하는 데 기여할 것을 기대한다. 이 사업은 2024년 12월 광역지자체를 대상으로 공모를 시작, 2025년 3월 사업 대상 지자체를 선정하고 2026년까지 2년간 시범사업을 운영할 계획이다.

광역형 비자는 ‘기존의 중앙정부가 설계하여 발급하는 비자와는 다르게 광역지자체가 지역의 특성을 반영한 비자제도를 설계한다. 따라서 이 비자는 지역의 경제·사회적 요구를 충족시킬 수 있도록 하는 비자’라고 법무부는 제도의 취지를 설명하였다. 이 제도는 국가 이민정책과 조화를 이룰 수 있도록 조율하며 추진한다.

대상 지자체는 광역형 비자 심의위원회의 평가를 통해 선정된다. 심의 위원회는 대상 지자체의 선정과 사업 계획의 조정 및 확정, 연도별 사업의 평가 등을 실시한다. 평가의 주요 항목에는 각 지자체가 실시한 외국인 사회통합정책이 있고 또 이주민이 사회통합정책 참여율, 쿼터 충원율, 불법체류율, 지역 내 외국인 구성 비율 등이 포함된다.

광역비자제도 도입의 필요성을 역설해 왔던 지자체들은 발 빠르게 대응하고 있다. 광역비자제도 도입을 가장 먼저 제안했던 경상북도는 경북형 초청 유학생 유치, 첨단산업도시에 걸맞는 전문인력, 기능인력의 유치를 위한 비자 요건을 설계하여 외국인을 추천할 예정이다.

4) 법무부는 2024년 9월 26일 신 출입국이민정책을 발표하였다. 이는 외국인 300만 시대에 대비하고 이민 확대 수요에 선제적으로 대응하기 위한 정책이다. 주요 내용은 첨단해외 인재 대상 TOP-tier 비자 신설과 인재유치 트랙 다변화, 이민자 사회통합 정책 강화, 지자체와 민간 수요를 반영한 비자 거버넌스 운영, 체계적 도입 시스템 운영 등이다. 출입국·외국인정책본부 출입국·이민관리체계추진단은 이들 정책의 후속 조치로 2024년 12월 1일 ‘광역형 비자 시범사업’을 2025년부터 시행한다고 밝혔다. 사업 대상 지자체는 별도로 구성될 광역형 비자 심의위원회의 평가를 통해 선정하며, 선정된 지자체는 해당 외국인을 추천하고 그에 따라 법무부가 비자를 심사·발급한다.

경상남도는 2030년까지 지역에 맞는 외국인력 10만 명 유치를 목표로 광역비자를 설계하여 공모에 참여할 계획이고, 광역시 중 가장 먼저 지역 소멸위험지역으로 분류된 부산시는 유학생의 지역 유치를 목표로 ‘부산형 광역비자’의 설계를 준비하고 있다.

울산시의 경우 ‘울산형 광역비자’를 준비하며 특히 조선업종의 인력난 해소를 위해 E7 비자 발급을 설계하고 있다. 이는 조선업과 선박 전기공, 선박 도장공 등 전문 기술을 가진 기능인력에게 주는 비자이다.

충청북도는 외국인 유학생에게 장학 혜택을 주며 학업과 취업 활동의 병행이 가능할 수 있게 도와주는 ‘충북형 광역 비자’의 제안을 준비 중이다. 강원도는 도내 각 시·군과 강원연구원 등과 긴밀하게 협의하여 강원도에 맞는 광역 비자를 설계하여 2월까지 공모 안을 만들어 제출하기로 하였다.

〈표 1〉 광역형 비자 시범사업 개요

구분	세부내용	
대상 체류자격	• 유학(D-2), 특정활동(E-7)	
운영 기간·선정	<ul style="list-style-type: none"> • 2년 (2025 ~ 2026년) • 광역형 비자 시범사업 대상 선정 평가에서 충분한 역량을 갖추었다고 인정되는 점수를 취득한 지자체 	
광역형 비자 요건 (공통 요건)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 특성을 반영한 비자 설계 ※ 지역 특성을 고려하되, 국가 전체 이민정책과 조화를 이룰 수 있도록 설계 필요 • 광역형 비자 사업별 쿼터 및 동일 국적 추천 제한 설정 • 광역지자체의 외국인 사회통합 정책을 선정 및 평가에 반영 	
광역형 비자 요건 (세부 요건)	유학(D-2)	특정활동(E-7)
	1) 정규 학위 취득과정(전문학사, 학사, 석사, 박사)에 해당할 것 2) ❶학업에 충실할 수 있도록 하고, ❷졸업 후 취업 연계성 고려 3) 학력을 제외한 부분에 대해 본인에 대한 요건을 지자체 실정에 맞게 설계	1) 현재 운영 중인 E-7-1~3에 해당하는 직종일 것 2) 해당 직종의 ▲학력 ▲경력 ▲소득 요건(최저임금 이상 설정 要) ▲국민 고용보호 심사기준 ▲제출서류 등 본인에 대한 요건을 지자체 실정에 맞게 설계
지자체 선정 주요 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 추진 필요성: 생활인구·정주인구 증가 등 광역형 비자 도입 취지와와의 합목적성 • 계획의 적절성: 지역 현황 분석, 지역 활성화 사업의 고유성·차별성 및 광역형 비자와 연계 • 사회통합 계획: 사회통합정책 지원 등 계획 및 추진실적, 이주민 안전관리 방안 마련 등 • 추진 가능성: 추진체계 구성, 안정성 및 전문성, 의지와 역량, 합리적 추진 절차 마련 	
사업 평가 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 중 연도별 평가(전년도)를 실시하여 그 결과를 차년도 사업에 반영 ※ 시범사업의 경우 '25년 말 평가 실시 예정이며, 필요 시 실태조사 실시 • ❶쿼터 대비 총원율(허가 기준), ❷사회통합정책 참여도, ❸이탈률(불법체류), ❹지역 내 외국인 국적별 구성 비율을 핵심으로 선정 • 핵심지표별 평가에 따라 쿼터 배분 우대 또는 삭감 기준 마련 • 연도별 평가점수에 따른 인센티브 부여 	

자료 : 법무부 보도자료(2024)

전북과 충남, 충북 등은 유학비자 발급을 위한 지역의 설계로 지역 인재 유치에 나설 계획이다. 유학생의 유치로 지역 대학에 학생들을 충원하고 이들이 졸업할 때에는 지역 기업에 취업시키고 장차 안정적으로 지역에 정착할 수 있도록 유도한다.

그러나 이번에 준비하고 있는 시범사업은 광역비자 제도를 통해 지자체가 주도하여 발급하려는 본래 의미의 비자와는 성격이 다르다. 광역비자는 그동안 중앙정부가 독점해 왔던 비자 발급 권한의 일부를 지방자치단체가 넘겨받는다라는 것을 말하는 것인데 시범사업에서는 이 권한이 온전하게 작동하지 못한다. 여전히 중앙 부처의 비자 발급권한이 변함없이 작동하며 지자체는 자체적 제도설계와 추천의 절차에만 관여하고 결국 최종 비자 발급의 결정은 법무부가 수행한다. 지역의 특성을 반영한 지역 맞춤형 비자를 발급하는 것이 이 비자의 취지와 목적에 부응하는 것이 될 텐데 시범사업에서는 유학(D2)과 특정활동(E7) 비자로만 제한되어 있다. 또 지자체 추천의 광역비자 요건에 사회통합정책과 사업별 쿼터가 설정되어 이들 요건의 적용이 지자체의 역량 평가와 특성 평가를 얼마나 객관적으로 반영할 수 있을지도 관건이다. 기존의 우수인재와 전문 인력에게만 치중한 비자 정책의 연장에 불과하다는 비판의 소리도 적지 않다.

2 광역비자 제도 도입의 필요성

1) 지역특화형 비자제도의 한계

정부는 2019년 기재부가 주관하고 중앙부처가 대거 참여하는 인구정책 TF를 가동하였다. 정부는 이 때 인구정책 TF의 활동결과를 다음의 네 가지로 정리하여 발표하였다. 이것은 생산연령인구 감소로 인한 노동공급 감소와 성장 잠재력 약화, 절대 인구의 감소로 인한 학생 수 감소 및 지역 공동화, 고령인구 증가에 따른 소득 공백자의 증가 및 노인 빈곤 심화 그리고 돌봄 노동력 수요의 증가, 복지 지출 증가로 인한 재정수지 악화 등이다.

정부는 우리나라 인구구조의 변화가 사회에 미치는 영향이 매우 심각하게 우려된다는 진단을 하였고 그 대응방안도 제시하였다. 대응 안은 첫째 절대인구 감소의 충격완화, 생산연령인구 확충, 고령인구 증가 대응, 복지지출 증가 관리 등이다. 진단과 제시된 대응 방안 모두 원론적 수준에 있었지만 주목할 점은 이시기부터 외국인정책에 대한 TF의 논의가 보다 구체적으로 진행되기 시작하였다는 점이다. 2020년 인구정책 TF의 외국인정책 추진과제는 전년도

보다 한층 구체적으로 제시되었다.

제시된 추진과제는 우수 외국인 인재의 유치 촉진을 위한 복수국적제도의 확대, 이공계 학부 유학생에게 고용허가제 전환 허용, 인구소멸지역 계속 거주 조건으로 체류 혜택을 제공하는 농촌 외국인력 도입 방식 개선, 지역 특화형 비자 신설 등이다.

2023년 시행된 지역특화형 비자는 인구감소지역에 외국인이주민 정주를 유도하고 지역사회의 경제활동을 촉진하기 위해 마련되었다. 인구감소지역 지원 특별법(제26조)에 근거한 이 제도는 계약기간이 지나 돌아가야 하는 이주민이 우수인재의 요건(숙련기능, 전문학사 학위 이수 등)을 갖추면 인구감소지역에 2년의 의무기간동안 체류 할 수 있도록 유도하는 정책이다.

경북의 경우 이 제도에 의해 420여 명이 정착하는 등 효과를 보고 있었지만 이제도만으로는 지역 인력을 원활하게 유지 확보하기가 어렵다는 것이 지자체들의 자체 평가이다. 그 이유는 첫째, 제도의 혜택을 받기 위한 조건이 엄격하고 선별을 위한 기준이 매우 경직되어 있다. 즉 지역인재의 요건이 지역마다 다른 특성을 반영한 기준 항목들에 의해 정해져야 하는데 이 제도는 전국에 동일하게 적용되고 있다. 따라서 이주민과 지역사회가 원하는 간극이 크다. 이와 맥락을 같이하여, 제도 운영을 위한 기본 안을 법무부가 주도함에 따라 정작 지방자치단체가 필요로 하는 맞춤형 지역인재의 유치와 중앙의 이민정책은 괴리가 자주 발생한다. 둘째, 현재 시행하고 있는 지역특화형 비자제도는 중앙정부주도의 설계로 진행되는 지역 정착 유도 정책이기 때문에 여전히 이민자의 이탈 및 미등록체류 등에 대해 지자체가 주도적으로 관리하기 어렵다. 즉, 책임을 분명하게 인식시킬 수 있는 동인이 부족하다. 이는 이주민의 안정적 정착을 위한 지자체의 지역 통합 의지를 약화시킬 수 있다.

2) 미등록체류 이주민을 줄일 수 있는 제도

최근 이주민의 국내체류기간 초과 원인을 분석한 연구(이창원 외. 2023)에 의하면 광역비자제도 도입이 불법체류 이주민을 줄일 수 있는 효과가 있을 것이라는 평가를 가능하게 한다. 이 연구는 이주민의 체류기간초과의 원인을 먼저 중앙정부 중심의 체류관리 방식에서 찾았다. 현행 고용체계는 기본적으로 취업허용 업종이 제한되어 있고, 사업장의 이동도 자유롭지 못하다. 또 무사증 입국이나 단기체류 사증을 가지고 입국한 외국인의 체류기간초과 사례는 계속해서 증가하고 있는데 이들의 기간 초과 후 이동 동향이나 관리체계를 중앙정부가 모두 전담하며 운영하는 것은 쉽지 않다. 역설적으로 체류기간이 초과된 이주민은 오히려 취업업종에 제한 받지 않으며 일할 수 있고 또 거주지 이동의 제한도 받지 않고 본인이 원하는 지역에서 일 할 수 있는 미등록 체류상태의 취업을 선택한다.⁵⁾ 이러한 연구를 뒷받침 하듯 2022년

현재 체류기간을 초과한 외국인은 41만 명을 넘어섰다. 자격별 비율을 살펴보면 사증면제(B-1)가 40% , 단기방문(C-3)19.4%, 비전문취업(E-9) 13.4% 의 순서로 나타났다(법무부 통계연보).

한편 인력부족으로 인해 외국인의 고용이 필요한 고용주는 불법 고용임을 감수하면서라도 이들을 고용하기도 한다. 체류기간을 초과한 외국인이 이후 국내에서 다른 일자리를 어렵지 않게 찾아 일 할 수 있는 조건은 이주민에게 유혹이 된다. 이렇게라도 돈을 더 모은 후에 돌아가기를 원하는 이주민에게 이러한 선택은 나쁘지 않다는 인식을 확대시킬 수 있다.

따라서 광역비자제도의 도입으로 외국인의 인력관리가 지역 단위에서부터 산업별로 촘촘하게 관리되는 시스템이 필요하다. 농업 인력, 어업인력, 제조업 인력, 계절근로자 인력과 이들의 특성을 고려한 지역만의 이주민 정착 방식 도입과 지역 관리 체계가 미등록이주민의 증가를 줄일 수 있다.

3) 광역단체가 주도해야 지역 인구·사회통합문제 해결 가능

광역비자제도가 필요하다는 요구와 주장이 최근 지방자치단체들에 의해 강하게 제기되고 있는 이유는 크게 다음의 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 인구감소지역 스스로가 지자체에 필요한 정착 이민자를 선택하여 유입시킬 수 있다면, 인구문제를 해결하고 지역경제를 활성화시킬 수 있는 동력을 확보할 수 있다. 광역비자제도 도입을 요구하는 가장 큰 동인은 바로 지방 인구 규모를 늘리는 것이다. 따라서 이 제도 도입이 기대하는 것은 지역의 젊은 인구 증대이다. 새 비자제도의 도입은 인구문제를 지방의 의지와 노력에 의해 해결하겠다는 강력한 의지의 표명이다.

둘째, 지방의 현황과 특성을 반영한 외국인인력, 재외동포, 유학생을 지자체가 마련한 자체 계획에 의해 직접 이들을 심의, 평가, 유입 결정을 할 수 있어야한다. 중앙정부주도의 인력관리와 체류지원 체계를 대폭 전환하여 지방정부가 획기적·적극적으로 정책을 수행하는 것이다. 이는 지역 산업을 고려한 이주민 유인, 양육과 교육 등 정주환경과 여건, 지역 내 일자리 변동 상황에 대한 유연한 해결 의지와 준비된 대안 등이 전제되어야 가능하다. 정주자가 만족할 수 있는 중·장기적 정주 여건이 미비하다면 주민이든 이주민이든 시간이 지날수록 지역을 외면하고 이탈, 결국에는 다른 지역으로 이동할 수밖에 없을 것이기 때문이다. 지방자치단체가 책임행정의 당사자로서 지방이 원하는 이민자를 유치하고 이들의 체류 및 정주 여건을 세세하게 챙겨야만 이주민의 안정적 정착과 타지로의 이탈도 사전에 방지할 수 있다. 이것이 광

5) 이창원 외(2023), 국내 외국인 체류기간 초과 원인 연구, 이민정책연구원

역비자제도 도입의 필요성을 강조하는 요지이다.

3 제도의 안정적 시행을 위한 선행조건

1) 이민법제와 정부조직 구조의 혁신적 대응

최근 인구문제의 심각성을 정부차원에서 적극 해결하기 위해 정부는 인구부 신설을 선언하였다. 신설 이민청은 법무부가 주관하는 체계가 가장 현실적이고 합리적 대안이다. 다만 인구부 신설을 검토하고 있는 차제에 장차 이민정책의 통합 운영체제를 인구부가 주도하는 방안도 차선의 방안으로 생각할 수 있다.

즉, 신설 이민청은 중앙과 지방의 이민정책 협업과 특히 광역비자, 지역특화비자, 재정착난민비자 등 대응 정책을 조정·기획할 수 있는 역할을 부여받아야 한다. 인구문제와 이민문제는 중·장기적 차원에서 대응해야하는 과제이기 때문에 신설 이민청은 가능하다면 조직을 격상하여 국무총리 산하 이민처로 신설하는 방안이 보다 합리적 선택이 될 수 있다.

신설 이민처는 중앙정부의 관련 정책을 총괄하고 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 교육부가 협업하면서도 특별히 행정안전부 그리고 지방자치단체와 긴밀하게 협력하는 구조여야 한다. 따라서 이민처는 이민정책을 총괄하되 각 부처 별 이민정책 관련 5개년 계획들의 기본적인 골격을 유지시키면서 향후, 국가 이민정책 미래 전략 30년 기본계획을 수립·시행할 필요가 있다.

이 기본계획의 틀이 견고해져야 이민처가 각 부처의 5개년 계획을 견인, 조정하고 지도하는 역할을 기대할 수 있다. 중요한 것은 이들 중·장기 계획의 기본 틀에 지방자치단체들과의 상시 협의·운영 체계가 가동되도록 하는 것이다.

현재 지방자치단체의 이주민에 대한 정책은 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법에 근거하여 이루어지고 있다. 예를 들어 2012년에 제정된 재한외국인처우 기본법 3조 2항은 ‘지방자치단체장이 재한외국인의 처우 등의 정책을 담당할 기구와 공무원을 배치 할 수 있도록 노력해야 한다’고 하였다.

이와 같이 지방자치단체가 할 수 있는 대부분의 책무는 “반드시 해야 한다”의 의미 규정

아닌 “할 수 있다” 또는 “노력하여야 한다”는 중위적·자유재량의 허용 수준에 머물러 있다.

따라서 현재의 법제도하에서 지방자치단체가 스스로의 의지와 역량을 발휘하기 위해서는 조례의 규정을 신설하거나 보충하는 방법으로 해결해나가는 방법밖에 없다. 그러나 실제 법제도 운영을 위한 지자체의 권한에는 분명한 한계가 있다.

행정안전부가 자치단체들에게 권고한 조례 운영을 위한 통합 표준안(2012년)을 살펴보면 제1장에 용어의 정의, 외국인주민의 지위, 지자체의 책무, 지원대상 범위 및 지원계획의 수립, 2장에 협의회의 설치, 3장에 정책참여 기구와 방법을 제시하며 외국인주민 자문회의 설치, 이주민 공무원 채용 및 통리반장의 위촉, 제4장에 집중거주지역 환경개선, 외국인주민 통계 및 현황조사, 예산편성 및 관계기관의 협조, 이주민지원센터의 지정(유민이, 2020) 등이 있다.

그런데 이들 표준안에는 지방자치단체의 이주민 유입과 정주 지원과 관련한 권한 있는 항목들은 찾아보기 힘들다. 따라서 지방자치단체가 정책의 일선에서 제 역할을 하려면 지방자치단체가 지역에 필요한 정착 가능 이주민을 유입시키고 이들을 영주 그리고 귀화로 유도할 수 있도록 기능하는 구조가 되어야 하는데 현행 법제도에 의하면 이것은 사실상 불가능하다.

따라서 정부 법제의 장벽을 낮추는 작업이 필수적이다. 예를 들어 지방자치단체의 권한으로 이주민을 체류 및 정주시키고 또 지자체의 재량이 요건을 갖춘(한국어능력, 학위, 소득기준 등) 이주민의 가족동반 초청 등을 가능하게 할 수 있어야 한다. 광역비자제도가 제 역할을 수행 할 수 있으려면 먼저 법제도의 개선이 필요하다.

2) 지역특화비자제도·재정착난민의 지역사회 정착과 확대

(1) 지역특화비자제도의 정착

현재 시행중인 지역특화비자제도가 보다 확고하게 정책될 수 있기 위해서는 지방거주 및 정주를 희망하는 이주민에게 차별화한 인센티브 부여 방안이 제시되어야 한다.

산업이력과 연계된 유학생과 숙련인력들에게 지역 대학과 연계한 장학금의 수혜 혜택 및 전문학사 학위의 기회 제공 등 인센티브와 함께 조건을 충족한 이주민의 경우, 배우자 및 가족 초청 허용의 인센티브제도 도입도 검토해야 한다.

인구감소특별법에 근거하여 수혜를 받고 지방자치단체에 정착한 외국인인 지역에서 2년을

거주해야 하는 의무가 있다. 그러나 지역의 정주여건과 환경이 기대에 미치지 못하다면 이주민은 기간이 지나면 이주민은 제도 운영 2년 후 혜택만 받고 타 지역 및 수도권으로 이주하는 사례 많을 것이다. 정주환경이 미흡하다면 선주민이나 이주민이나 지역 밖으로의 유출 현상을 언제까지나 강제적 방법으로 막을 수 없다.

결국 지역특화비자제도가 영주와 귀화의 단계로 이어질 수 있으려면 무엇보다 정주하고 있는 지역의 환경적 인프라가 중요하다. 정주환경의 인프라 증대는 지역사회에서 이주민과 상호 소통하며 멘토 운영이 가능한 NGO 등 민간단체의 활발한 역할도 큰 몫을 한다. 주민과 이주민이 상호 친밀하게 교류하며 이주민 수용성이 높은 지역은 지역특화비자제도의 우선 배정 가능성이 높을 수밖에 없기 때문이다.

(2) 재정착난민의 정착과 확대

재정착난민은 출입국관리법에 따라 체류자격 구분에 따른 취업활동의 제한 없이 경제활동을 할 수 있다. 입국 후 재정착난민은 리셉션 센터인 출입국외국인지원센터에서 초기 정착 교육과정의 마지막 단계에서 취업연계를 위한 교육을 이수한 후 거주 지역 내의 첫 일자리를 가질 수 있도록 지원 받는다.⁶⁾

이들의 체류 구분은 난민신청자의 자격으로 거주하는 비중이 가장 많으며 그 밖에 난민인정자, 난민인정자의 가족, 인도적 체류자와 가족, 특별기여자 등으로 구성되어 있다. 재정착난민의 초기 유입지인 인천의 부평구, 경기도 김포시와 시흥시의 경우 비교적 성공적으로 이들의 정착을 지원해 왔는데 2023년 현재 부평지역의 재정착 난민은 407명, 김포시의 난민은 814명, 시흥시의 난민은 635명이 거주하고 있다. 재정착난민의 지역사회 정착이 비교적 성공적으로 이루어지고 있지만 반면에 어려움과 문제점도 다양하게 지적되고 있다.

지적되고 있는 문제는 난민의 취업을 위한 연계 업종이 지역의 산업과 매칭 되지 않아서 난민의 소양, 자질, 희망직종에 상호 맞추기 힘들고 또 난민의 한국어 능력도 많이 부족하여 고용주가 힘들어 한다는 것이다. 거주지 주택의 경우 재정착난민들의 주거지원은 2년 내에 반환하는 조건의 보증금 1천만원 그리고 1년 동안의 월세 80만원이다. 이 지원금은 가족규모에 따른 평가로 제공하지만 지원기간이 끝나면 주택에서의 안정적인 거주는 쉽지 않다.

따라서 재정착 난민이 지역사회에 성공적으로 정착하기 위해서는 재정착난민의 주거지 배정과정에서부터 난민 당사자 가족 구성원의 특성과 당사자의 희망 거주 지역, 일자리 등에 대한 정보가 이주민의 입장에서 면밀하게 검토되어, 이들 사항들이 최대한 반영된 상태에서 유

6) 조영희 외, 재정착난민의 지역사회 수용정착통합을 위한 정책과제(2023. 이민정책연구원)

입이 이루어져야 한다. 여기에서 중요하게 고려되어야 하는 항목은 무엇보다 지역주민의 수용성 그리고 선주민의 이민자 네트워크 참여수준이다. 재정착난민의 안정적인 정착은 얼마나 적극적으로 이들을 수용하고 지원할 수 있는 준비된 지자체가 되어 있느냐가 관건이 된다.

준비된 지자체에 더 많은 지원을 해야 하는 이유는 자명하다. 재정착난민은 지역사회에서 안정적인 정착 후, 많은 경우 영주 및 시민권을 취득할 수 있기를 희망하는 사람들이기 때문이다. 따라서 정부는 이제부터라도 영주권 신청, 시민권 신청 경로와 시간을 단축하고 절차도 단순화하는 정책 개발을 위해 지방자치단체와 함께 머리를 맞대야 한다.

3) 이주민을 잠재적 병역자원으로 관리, 지역이 포용할 수 있도록 장기적 관점에서 준비

현행 한국의 병역제도는 원칙적으로 이주민에게는 병역의무를 부과하지 않는다. 또 귀화한 시민권자와 북한에서 출생한 탈북자도 병역을 면제하고 있다. 그러나 한국 사회로의 이주와 정주 그리고 시민권을 취득하는 이주민과 이주배경 아동 및 청소년들은 계속 늘어나고 있다. 따라서 이주민들이 장차 미래 시민으로서의 의무, 권리 향유의 주체로서 군 복무를 원한다면 최소한 희망하는 자원에게 만이라도 병역 복무가 가능한 여건을 만들어주어야 한다.

이주민을 새로운 병역자원으로 수용하고 중·장기적 관점에서 관리하기 위해서는 군 복무가 이주민을 향 후 시민으로 받아들이는데 큰 역할을 할 수 있도록 사회 통합적 관점에서 병무 행정의 방향을 재설계할 필요가 있다.

이주민에게 군복무는 의무는 아니다. 그러나 이주민의 희망하는 경우 언제든지 군 복무를 할 수 있다는 잠재적 병역자원으로의 관리 체제는 우리 공동체의 미래를 위해 필요하다.

실제 관리 및 시행의 초기에는 이주민이 실제 군복무로 연결되는 수가 많지는 않을 것이다. 그러나 장기적 차원에서 본다면 이주민이 한국사회의 모범 시민으로 정착하는 데 병역자원관리는 분명히 크게 기여 할 수 있을 것이다.

한국의 병역자원은 큰 폭으로 감소하고 있다. 2022년 병역자원의 수는 789,604명이었고, 2000년 1,481,400명이 비하면 무려 절반 수준으로 감소하였고 향 후 그 수는 더 크게 줄 것이다. 반면 외국인주민 자녀의 수는 2015년 197,550명에서 2021년 289,529명으로 증가(이내연, 2023)하였다. 이는 청년인구의 지속적 감소로 병역자원이 크게 줄어드는 현실에서 이주민을 병역을 수행할 수 있는 잠재적 시민의 범주에 포함시키는 것이 필요한 이유이다.

이주민과 동행하는 병역정책의 재설계는 지역사회의 맞춤형 인재교육, 취업훈련과 취업연계 프로그램의 적극적 지원과 작동에도 기여할 것이다.

미국의 경우 연방법은 선택복무 제도(Selective Service System)에 근거하여 만 18세에서 25세 사이의 이주민 남성도 미국의 병역 자원으로 등록하도록 하고 있다.

이주민은 미국에 도착한 지 30일 이내에 이 시스템에 등록하여야 한다. 귀화한 미국시민은 당연히 등록 대상이고 영주권자, 미등록이민자, 난민 및 난민신청자 등도 포함한다.

미국의 경우 모병제 국가이지만 이 제도의 운영으로 유사시 징집 또는 대체복부가 가능할 수 있도록 상시 관리체계를 유지한다.⁷⁾

한국에서 이러한 제도를 도입할 경우, 이주민을 잠재적 병역 복무 자원으로 국가가 관리할 때 그 대상 연령에 해당하는 이들은 체류하는 시점부터 선택적으로 ‘한국형 선택복무제도’에 등록할 수 있게 하여 이민자를 잠재적 시민으로 대우하는 것이다. 등록 대상자들에게는 등록이 강제적 징병제와는 별개임을 명시하여 지나친 두려움이나 위화감 등을 가지지 않도록 한다.

만일 향후 어느 시점에서부터 한국이 이주민 병역 정책에 변화를 검토하고 준비해야 한다면, 그 시초는 지방자치단체가 주도하는 광역비자제도의 설계를 병역정책과 연계하는 방법에서 모색할 수 있다.

지역 대학의 학자금 대출 및 장학금 혜택 등을 한국형 선택 복무제도에 등록한 사람에게 우선권을 주는 방안, 지역의 취업훈련 프로그램 우선 혜택 등도 상정할 수 있다. 또 취업과 안정적 정착을 위한 지지와 지원재원도 이제도에 등록한 이주민에게 우선권을 주는 방안 등도 고려할 수 있다.

영주권자나 난민 인정자 중 복무의지가 강한 이주민들에게 장차 군 복무가 가능하도록 제도를 열어 놓는다면 이주민은 시민권 자격 요건을 취득하고 한국사회에 모범적으로 정착하기 위해서라도 복무를 자원할 것이다.

지방자치단체가 주도하고 이주민을 책임지는 광역비자제도는 지역사회에서 이주민의 정주와 영주를 유도하고 정책이다. 또 지역에서 모범적인 경제 및 사회활동을 하고자 하는 이주민을 포용하는 정책이기도 하다. 따라서 이들을 선택하고 선별하는 주체인 광역단체의 가장 큰 관심 사항은 이들이 지역의 인구문제를 해결하고 지역사회의 일원으로 기여할 수 있는 사람인지 아닌지를 판단하는 것이다.

‘한국형 선택복부제도’가 미국의 제도와 유사하게 대상 연령의 이주민 모두가 의무적으로 등록을 할 수 있다면 좋겠지만 시행 초기에 이를 일괄 적용하기 어렵다면 순차적 접근방법도

7) 이내연(2023), 미국의 Selective Service로 본 이주민 병역의무 및 관리정책연구. 이민정책연구원

고려할 수 있다.

먼저 이 등록을 기꺼이 수용하는 이주민들에게 선택적, 시범적으로 시행하고 이들에게는 지역사회에 안정적으로 정착할 수 있는 광역비자제도의 혜택 및 체류자격 변경 시 부가 점수의 부여 그리고 영주자격 취득 시 부가점수를 부여하는 방안 등도 고려해 볼 수 있다.

4 준비된 지방자치단체가 이주민 포용과 지역 성장의 두 토끼 잡을 것

지방자치단체의 이민행정서비스의 운영체제는 현재까지 중앙정부의 정책계획 수립과 시행 체계로부터 전인되어 왔다. 다만 근래에 들어 관련 협의체와의 적극적인 참여, 이민행정 전담 공무원의 전문성 제고 노력 등이 중앙정부의 관련 부처들의 주목을 받게 되고 이러한 지자체의 제고된 역량이 지역 거주이민자와의 소통에도 긍정적 영향을 주고 있다.

지방자치단체들은 초기 단계이지만 지역 스스로 이민자 관련 통계조사와 관리 등 업무를 체계적으로 수행하기 시작했다. 지방자치단체는 이주민이 거주하는 실제 삶의 공간이다. 이는 고용 현장이며 교육 현장이며 숙식을 하는 거주 현장이다. 특히 주거 만족도 제고는 이민자의 안정적 정주를 위해 지역이 개선해야 하는 주요 과제이다. 따라서 중·장기적 관점에서 이민자와 주민이 공존하는 도시 공간을 만들 수 있도록 환경을 분석하고 개선점을 도출해나가야 한다. 지역 내의 주거 공간 간 지역적·심리적 거리감 해소 그리고 불편해하는 주택 환경의 개선 노력이 필요한 이유이다.

한편 중앙정부와의 정책 공조는 계속해서 강화하는 한편 지방자치단체만의 자체적인 중·장기 기본계획의 수립·시행 노력은 더 적극 추진해야 한다. 또 지방자치단체들과의 상호 정보 교환과 교류를 통해 중앙정부와의 협상력을 높이는 방안도 모색해야 한다.

다문화도시협의회 등 기구에 참여하여 지역의 의견을 적극 개진하고, 관련한 자체 예산을 확보하고, 이민자 대상 통계조사와 관련 사업에 대한 계획 등도 동시에 추진한다면 정책의 시너지 효과는 더 커질 것이다. 또 이민자에 대한 질 높은 교육은 이주민의 한국어 능력 수준, 다문화자녀의 공교육 수준 등을 상대적으로 높이고 내국인의 다문화 수용성 그리고 이주민의 소속감 지수 등을 향상시키는 동력이 된다.

이와 함께 광역비자제도의 도입을 위해서는 매우 강력한 광역단체장의 권한이 발휘되어야

한다. 최근 전라남도, 경상북도 등의 도지사가 광역비자제도 도입의 필요성을 주장하면서 중앙정부 및 법무부 등에 건의, 신 지역 형 비자체제개편 논의가 공론화·현실화된 것은 단체장의 리더십으로부터 기인하였다.

다만 새 비자체제 개편 작업에는 관련법규의 재정비, 신설 법안의 검토, 지방과 중앙의 역할 재 구축 등의 내용들이 포함되어야 하고, 이들 내용과 함께 자치법규 내의 조례, 이주민 체류정주를 지원하는 전담 자치단체의 조직과 인력의 충원배치 등도 요구된다. 광역비자제도 도입의 과정에서 기초자치단체들도 이주민의 지역 비자정책 전환논의에 참여 한다면 관심 있는 타 기초단체들과 이주민 수용 및 인구증대를 위한 대안에 힘을 모을 수 있다.

정부와 전국의 지방자치단체들은 지난 20여 년 동안 특히 인구문제, 이주민 문제 해결을 위해 많은 재원과 시간을 투입하며 큰 수업료를 지불하였다. 불행 중 다행인 것은 그동안 경험한 인구문제, 이주민 체류와 정주문제 해결을 위한 노력들이 정부와 지자체에 특별한 정책 노하우와 대안 마련을 위한 값비싼 경험들을 축적시켰다는 것이다. 우리 사회에 이주민 관련 크고 작은 많은 사건들이 있을 때마다 지역 사회의 종교단체, NGO 등의 자발적 지원 사례들도 매우 소중한 자산이다.

우리 공동체의 지자체가 이러한 정책 경험과 현장 노하우들을 잘 복기하며 광역비자제도와 난민 정책 등에 반영한다면 성공적인 사회통합과 이주민 정착의 모범 지역 도시 창출로 국제 사회의 귀감이 될 수 있다.

이러한 목표가 실현되고 지역의 발전계획이 제자리를 찾아가기 위해서는 무엇보다 지자체에서 체류, 거주하며 일하고 있는 이주민의 거주 만족도, 일자리만족도 등의 지표가 상승곡선을 탈 수 있어야 한다. 또 지역주민과 이주민이 더불어 공존·성장을 가능하게 하는 정주 만족도 제고 노력도 중요하다. 이는 산업에 종사하는 취업 일선의 이주민과 지역주민의 조화로운 일자리 공유를 통해서 가능하다. 지자체가 향후 ‘이주민 정착 모범 특구 도시’ 운영과 더불어 이주민의 정주를 위한 고용정책을 지역특화비자제도 정착과 광역비자 제도 도입으로 확대할 수 있다면, 난민 포용정책과 맥락을 연계하여 지역 공동체 경제성장의 그래프를 더 빠르게 상승시킬 수 있을 것이다.

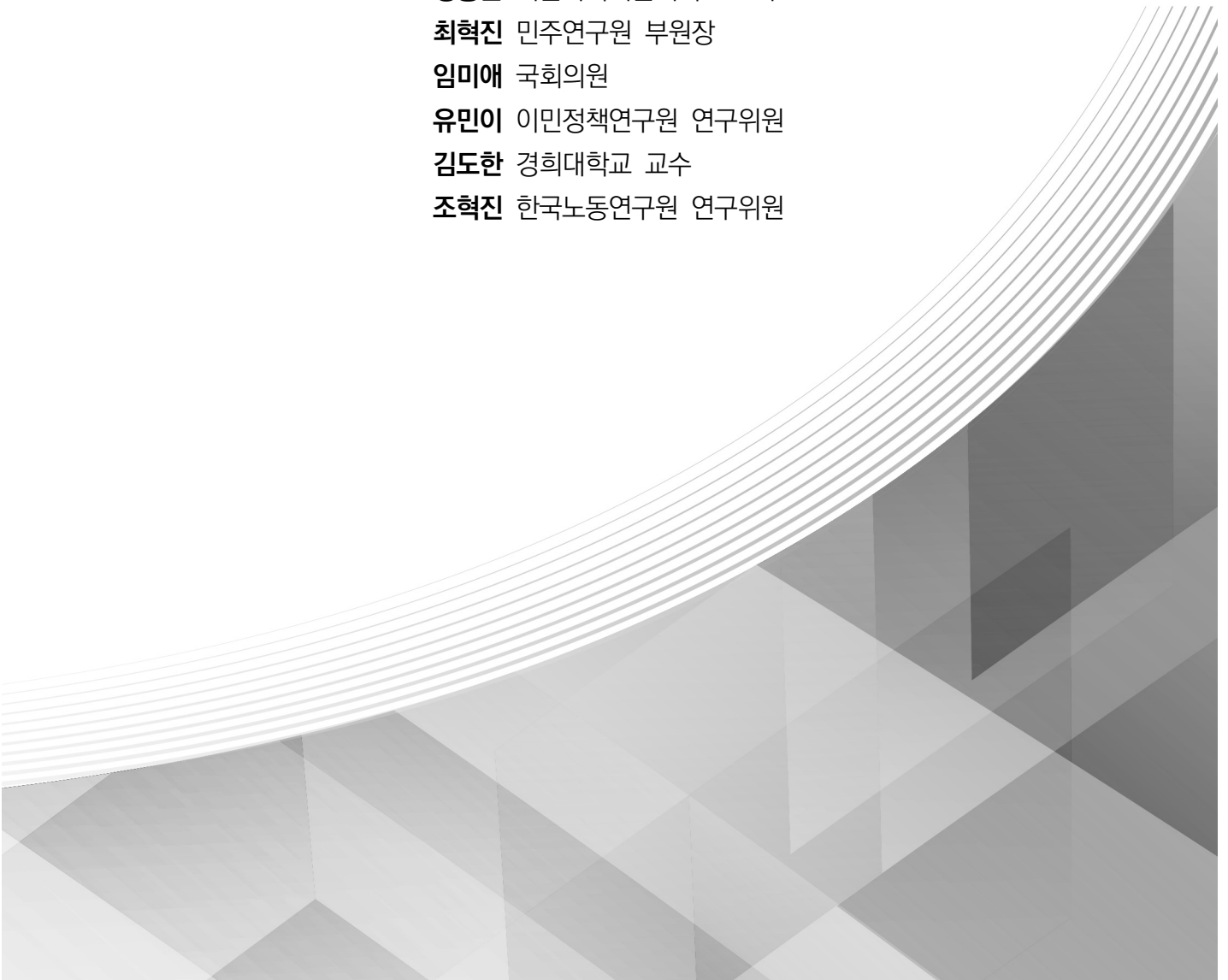
참고문헌

- 구자희. (2024). 경상북도 이민정책 기본계획, 경북지역 정책자문위원회 2024 세미나.
- 류형철. (2024). 광역비자도입 실효적 추진 방안, 경북지역 정책자문위원회 2024 세미나.
- 유민이. (2020). 이주민 유입증가에 대응하기 위한 합리적 행정조직 구조 및 설계 방안, 이민 정책연구원.
- 이내연. (2023). 미국의 Selective Service로 본 이주민의 병역 의무 및 관리정책 연구, 이민 정책연구원.
- 이창원. (2023). 국내 외국인 체류기간 초과원인 연구, 이민정책연구원.
- 조영희. (2023). 재정착난민의 지역사회 수용정책통합을 위한 정책과제, 이민정책연구원.
- 법무부 외국인정책실무위원회 보고안건. (2021) 경제성장 활력을 위한 인적자원 활용방안
- 법무부 출입국·외국인정책본부.(2021). 제4차 외국인정책기본계획 수립을 위한 연구



종합토론

정흥준 서울과학기술대학교 교수
최혁진 민주연구원 부원장
임미애 국회의원
유민이 이민정책연구원 연구위원
김도한 경희대학교 교수
조혁진 한국노동연구원 연구위원



토론문

〈경제인구 확충을 위한 이주노동자정책 방향 토론문〉

정흥준 서울과학기술대학교 교수

□ 발제문 요약

- 강정향 센터장님께서 이주노동자와 경제적 관계를 의미 있게 분석. 발제문은 이주노동자가 국내 경제성장 등 경제적 역할이 크고, 전 세계적으로 이주 노동력을 확보하기 위한 경쟁이 강화될 것으로 예상
- 이주노동자 정책 관련 문제점으로 소프트웨어 등 전문 직종 및 제조업 분야에서 외국인 노동력이 필요한 근거를 제시하고, 이어 이주노동자 정책으로 우수인재의 유치, 지역 맞춤형 비자 설계, 사회 통합 및 이민 2세 지원, 불법 체류 및 사회 갈등 예방 등을 통해 정주 여건을 개선하고 숙련인력을 확보할 것을 목표로 제시
- 발제자의 의견대로 생산인구가 급격하게 줄어들 것으로 예상됨에 따라 외국인 노동력에 대한 수요는 계속 늘어날 것이고 이에 대한 체계적인 활용을 통해 국가 경쟁력을 강화해야 한다는 데 동의함
- 다만 외국인 노동력은 순기능만이 아니라 국내 노동시장에 미치는 영향이 크기 때문에 신중한 접근이 필요하므로 이에 대한 의견을 토론으로 덧붙이고자 함

□ 이주노동자 정책 평가

- 그동안 이주노동자 정책 방향은 ‘필요하니까 확대’와 ‘3~5년 일할 수 있지만 정주하는 것은 최소화’하는 것으로 요약할 수 있음
- 그 결과 외국인 취업자 수는 필요에 따라 100만 명을 넘어섰고, 정주 및 고용제한에 불만을 가진 불법체류자 수도 40만 명을 넘어섬
- 제조업 및 서비스업 전반적으로 이주노동자 수가 증가함에 따라 △고용주는 외국인에 대한 차별을 요구(예: 최저임금 이하 임금 지급 및 주 최대 52시간 예외 등)하고 있으며 △국내 노동자들은 외국인 노동자로 인해 임금이 인상되지 않고 내국인이 일할 일자리가 줄어든다는 비판적 목소리(예: 건설업, 조선업 등)가 나타나며 △외국인 밀집 되어 있는 지

방자치단체는 외국인들이 소비는 하지 않으면서 지역 이미지 훼손 및 치안 등에 부정적이라는 의견을 가짐

- 필요에 의해 외국인 노동자를 고용하고 있으나 또 다른 쟁점들이 점점 확대되고 있는 상황인데, 정부의 관심은 외국인 노동자가 어디에 더 필요한지에만 머물러 있음
- 그동안 외국인 노동력 정책이 법무부 중심으로 외국인 인력 규모 및 불법체류에 대해 논의하거나 고용노동부가 주관하는 외국인력정책위원회의 E9, E7 등 비자의 적용분야 확대 등에 국한되어 논의되어 왔음
- 국내 노동시장에 미친 영향이나 발제자께서 제안한 숙련향상, 정주여건 등에 대한 구체적인 실태 파악과 이에 기초한 정책이 수립되어야 함

□ 이주노동자 정책 방향

- 한국은 아시아 국가 중 높은 수준의 최저임금으로 아시아 외국인 노동자들에게 여전히 매력적인 국가로 인식되어 있어, 외국인 노동자 수는 필요에 의해 당분간 늘어날 수 있을 것이므로 체계적인 정책이 수립될 필요가 있음
- 그렇지 않을 경우 사용자에 의한 차별적인 인권침해와 내국인 노동자와 외국인 노동자의 갈등 등으로 국가 이미지 훼손 등이 발생할 수 있음
- [외국인 노동자 공급 정책] 이를 예방하기 위해서는 기업 측의 외국인 인력 증원 요구에 대해 충분한 조사가 필요한데, 예를 들어 조선업 원청 기업은 E7비자 조선업 활용을 하청 기업에 허용한 것을 남용하여 원청 기업이 내국인 대신 외국인 노동자를 활용
- [숙련 외국인 노동자 양성] 숙련 인력의 확보는 의사소통이 중요하고 한국 문화에 대한 이해도 필요하므로 E7 등 전문 외국 인력보다 국내에서 대학, 대학원 등 유학한 유학생을 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- [외국인 노동자 특화 훈련] 외국인 노동자에 대해 차별적인 노동조건을 제공하는 것은 현실적으로 어려우므로 숙련을 높여 생산성을 향상시키는 방안을 모색할 필요가 있음, 이를 위해서는 외국인 노동자들에 대한 교육훈련 계획도 수립되어야 함
- [중앙정부의 정책수립 + 지방자치단체의 적극 역할] 숙련된 외국인 노동자의 정주를 위해서는 지방자치단체의 역할이 중요한데 기존에 설치되어 있던 외국인노동자지원센터 등이 예산 축소로 폐쇄되었는데 이를 확대하는 등 지원 방안을 확대해야 함, 기초지자체 중 외국인 노동자 지원부서가 있는 곳은 3~4곳에 불과

토론문

최혁진 민주연구원 부원장

1. 이주노동자의 유입이 한국사회의 새로운 경제성장에 기여할 수 있다는 발제 내용에 동의합니다.

- 정량수치로 제시된 것처럼 100만에 이르는 이주노동자들은 생산 및 소비지출 효과 양면에서 한국경제에 긍정적 영향을 주고 있습니다.
- 다만 현재의 경제효과가 단순 투입 대비 산출 수준에 머물고 있다는 점에 대해선 깊은 고민이 필요합니다.

2. 정부 차원에서 중장기적 비전에 입각한 통합적인 전략수립이 필요한 시점입니다.

- 개별 기업 입장에서는 단기적으로 필요한 값싼 노동력의 확보에 관심이 집중되는 것이 일반적일 수 있으나 국가적 차원에서는 이주노동자 유입이 가져올 경제사회적 임팩트를 극대화하겠다는 전략적 접근을 준비할 필요가 있습니다.
- 사실 현재 정부정책은 이주노동자의 현실적 필요성과 불가피함에 부응하는 수준에 머물고 있으며, 재난 등 사회적 이슈가 발생할 때마다 사후약방문으로 부분적인 제도개선을 진행하는 소극적 대응으로 일관하고 있습니다.
- 현재 수준의 정책적 입장과 태도를 유지한다면 제2, 제3의 아리셀 참사를 피하기는 쉽지 않을 것입니다.
- 또한 단기 노동력 공급과 일부 생산 및 소비 효과를 넘어선 다양한 경제사회적 파급효과를 만들어 내는 것도 요원한 일이 될 것입니다.
- 단순 비교하기는 쉽지 않지만 인도의 IT 노동자들의 미국 진출이 단순히 미국 경제산업계에 전문직 인력 수급을 넘어서서 미국 내 혁신 창업기업들의 신성장을 이끌어내고 있다는 점을 주목할 필요가 있습니다.
- 이들은 양국 기업간의 비즈니스 협력뿐만 아니라 사회문화적, 정치적으로도 긍정적 변화

를 촉진하고 있습니다.

- 이런 측면에서 우리는 이주노동자의 단순 투입과 그로 인한 경제적 산출이란 측면에 머물 것이 아니라 임팩트 창출이라는 차원에서 새롭고 혁신적인 전략 수립에 나설 필요가 있으며, 그런 관점에서 현재의 문제점들을 세밀하게 살피고 해법을 도출해야 한다고 생각합니다.

3. 통합적 접근의 사례 제안

- 정부 차원의 전략수정은 긴 시간 다양한 연구를 통해 진행되어야 할 문제라서 토론 차원에서 제시하는 것은 쉽지 않습니다만 이주노동자 관련한 통합적 접근법의 구체적 사례들은 몇가지 살펴볼 수 있을 것입니다.

1) 로컬 차원의 전문직 이주노동자와 연계한 산학연 협력체계 구축 방안

지역 산업단지 인근의 지방대학과 연계하여 전문직 이주노동자 관련 지원체계를 구축하는 방안을 검토해볼 필요가 있습니다.

IT 등 전문직 이주노동자들의 숙소를 인근의 지방대학에 두고 대학에서 상시적인 언어교육 및 훈련 프로그램 운영하게 함과 동시에 기업, 이주노동자가 참여하는 연구개발사업 등도 추진하도록 환경을 조성하는 방안입니다.

이주노동자 입장에서는 단순 일자리를 넘어서서 지속적인 자기성장의 기회를 가질 수 있어 만족도도 높일 수 있고 생산성도 향상될 수 있을 것입니다.

기업의 입장에서는 전문 이주노동자의 강점을 활용하여 지역 대학과 연구개발사업을 추진할 수 있어 경쟁력을 높일 수 있는 기회를 가질 수 있습니다.

아울러 위기에 처한 지방대학은 전문직 이주노동자에 대한 훈련 프로그램 운영과 적극적인 산학연 활동을 통해 새로운 성장동력을 확보할 수 있을 것입니다.

2) 농협 등 사회적경제 인프라를 활용한 농업 이주노동자 종합 지원 및 연계사업 추진 방안

열악한 비닐 하우스 거주 등 농업노동자의 인권 문제가 반복적으로 사회적 이슈로 등장하고 있습니다.

농촌 고령화의 심화에 따라 농업 이주노동자의 수요가 계속해서 증가하고 있으나 이러한 사회적 이슈에 대해 구체적 해법을 제시하지 않는다면 반한 감정의 증가, 한국으로의 농업 이

주노동 기피 등 다양한 사회문제가 추가적으로 발생할 수 있을 것입니다.

최근 문제해결을 위하여 지자체가 직접 공동숙소를 운영하는 등 적극적인 노력에 나서고 있는 점은 고무적이거나 정부가 직접 운영할 경우 영리를 목적으로 하는 민간에 비해 안정적인 수 있지만 문제가 발생 시 외교적 이슈가 될 수도 있습니다.

농촌의 현실을 잘 파악하고 있고 일정한 공익성을 지니고 있는 사회적경제 조직으로서, 지역 농협들이 농업 이주노동자의 파견 및 관리업무를 주도적으로 담당하게 되면 효과성이 있을 것으로 판단됩니다.

일부 사회적기업이나 마을기업에서도 관련된 일을 하고 있는 것으로 알고 있으나 단순 인력파견업무를 넘어 주거 및 생활지원, 교육 서비스 등까지 연계하려면 하드웨어 자산까지 안정적으로 구축하고 있는 농협이 가장 안정된 수행기관이 될 수 있을 것으로 보입니다.

지자체와 정부 차원이 정책적 지원이 있다면 농협 입장에서는 이주노동자의 파견이 자신들의 조합원에 대한 서비스가 될 것이기에 마다할 이유가 없고, 한편 현장에서 갈등이 발생할 경우라도 농협이 개입하면 안정적인 문제해결이 가능할 것입니다.

한편 농협 등에서는 농업 이주노동자들에 대한 다양한 교육훈련을 제공하고 향후 본국에 귀국하여 비즈니스 파트너가 될 수 있는 기회로도 연계할 수 있으면 부가적인 효과가 발생할 수 있습니다. (과거 네팔 이주노동자들이 본국에 귀국하여 신뢰할 수 있는 한국인 여행 가이드 협동조합을 설립한 바 있음)

4. 결 론

이주노동자의 유입 증가는 피할 수 없는 현실이기에 정부 차원에서 통합적이고 전략적인 접근법을 마련해야 합니다.

개별기업이나 농가의 선의에 기대하는 정책으로는 성과를 만들어 낼 수 없습니다.

이주노동자의 공급과 산출이란 단순한 관점에서 벗어나 여러 유관 정책들의 융합을 통한 임팩트 창출에 나서야 합니다.

지방대학, 농협 등과 연계하고 지자체가 협력하면 보다 효과적인 지원체계 구축이 가능할 수 있을 것입니다.

토론문

임미애 국회의원

□ 농민이자 지방의원 출신, 농해수위 소속 국회의원으로서 이주민 정책을 다루는 지방정부의 역량, 배제되는 농림어업에 대한 우려가 있으며, 개선방안이 논의되어야 함. 이를 중심으로 발제에 대한 토론을 하고자 함.

□ 농림어업과 지방의 외국인 노동력 수요 파악에 대한 심도깊은 고려 필요

○ 농림어업 인력수요에 대한 파악과 정책에 반영 필요

- 발제문에 제시된 산업현장 노동력 부족 현황에는 농림어업 분야의 부족인원에 대한 자료가 빠져있음
- 활용 통계인 직종별사업체노동력조사에 농림어업이 빠져있는데, 농림어업 분야 사업체 규모가 영세하여 통계에 포함시키지 않는다는 노동부 설명
- 그러나 농림어업은 외국인 인력 없이는 유지되기 어려운 상황이며 매년 현장에서 요구되는 계절노동자 수요는 증가하고 있음

* 최근 5년간 계절근로자 배정 및 입국 현황(법무부)

구 분	2020		2021		2022		2023		2024.6.	
	배정	입국	배정	입국	배정	입국	배정	입국	배정	입국
합 계	5,806	0	7,340	559	19,718	10,630	40,647	32,489	67,711	36,757

- 현재 이주민 노동력에 대한 수요나 이주민들의 희망 업종이 노동시간에 비해 급여가 높거나 화이트칼라 직종에서 높게 나타나는 경향이 있지만, 농림어업이 배제되어서는 곤란함

○ 계절노동자 등 외국인 노동자 입국 및 채용 과정의 제도정비 필요

- 2023년부터 현재까지 정부의 인신매매등 피해자 확인서를 발급받은 계절노동자 중 인신매매 피해자가 5명 발생

- 해외에서 외국인 노동자 모집 및 입국 과정에 브로커가 개입하여 문제가 발생하지만 법무부 등 책임 부서에서는 지방정부에 책임을 떠넘기는 등 제대로 대책을 마련하지 못하고 피해자 지속 발생 중
- 한국산업인력공단에서 직접 고용허가제 송출국가에 EPS센터를 설립하여 외국인 노동자를 모집·교육·송출하는 모델을 계절노동자 제도에도 확대하여 외국인 노동자의 피해를 예방하고 안정적 공급 방안을 마련할 필요

○ 농림어업에 외국인 노동력 수요 파악과 정책 수립은 곧 지방소멸 대응에 대한 효과적인 정책이 될 수 있음

- 농림어업 분야에서의 요구인력을 파악하는 것은 수도권 외 지방에서의 요구인력을 파악하는 것과 궤를 같이 하기 때문에 정책 시행 방향에 따라 지방소멸 대응에도 효과가 있을 것으로 기대
- 한시적인 계절노동자 제도가 아니라 농산어촌에 자리잡고 살아가는 이주민들도 점점 늘어나고 있는 추세로 이들의 현실을 고려한 정책이 구체화될 필요가 있음

□ 국가 차원의 이주민 정책과 지역 특성에 맞는 이주민 정책의 조화 필요

○ 이주민 정책의 기초 변화 및 국가 차원의 전략 수립 필요

- 발제문에서 제시한 이주노동자 정책에서 이주민의 노동정책으로의 기초 변화는 중요
- 비자발급 중심의 출입국 행정을 넘어 이주민 대상 노동·주거·복지 정책 등이 재설계되어야 하며, 사회통합정책의 비중을 크게 확대할 필요
- 각 산업별 현황 및 노동력 수요에 대한 파악과 지역 상황에 맞는 수요를 취합하여 종합적으로 계획을 세울 수 있어야 함

○ 지역 특성에 맞는 정책 수립이 필요하지만 그에 걸맞는 역량 강화 필요

- 이주민 이슈에 있어 지역 산업의 특성 및 주민 정서, 요구 고려 중요
- 지방정부가 지역사회 내 이주민 정책을 주도할 수 있어야 정책의 기대효과가 높아질 것
- 그러나 원활한 이주민 정책의 수립 및 시행을 위해서는 지방정부의 역량이 강화될 필요가 있으며, 이는 중앙정부 차원에서도 적극 지원해야 함

□ 사회통합 및 다문화지원정책 강화 위한 여성가족부 강화 필요

- 젊은 사람들이 떠나고 소멸 위기가 목전에 다가온 지방에서는 이미 다문화사회가 되었으며, 초등학교 등에서 다문화가정 아이가 주류가 되는 등 변화한 현상 속에 살고 있어

- 이민자 정책을 펼쳐감에 있어 이주민들이 2등 시민으로 전락하지 않도록 인식변화와 사회복지 제도의 확대를 적극 만들어갈 필요
- 지방일수록 보수적인 인식이 강해 어려움이 있을 것이지만 그런만큼 적극적인 정책개입이 필요
- 이를 위해서 법무부-여가부-지방정부 간의 협력체계를 강화하고 여성가족부의 권한과 예산을 강화하여 이민자 정책의 자리매김을 주도할 수 있도록 할 필요가 있음

토론문

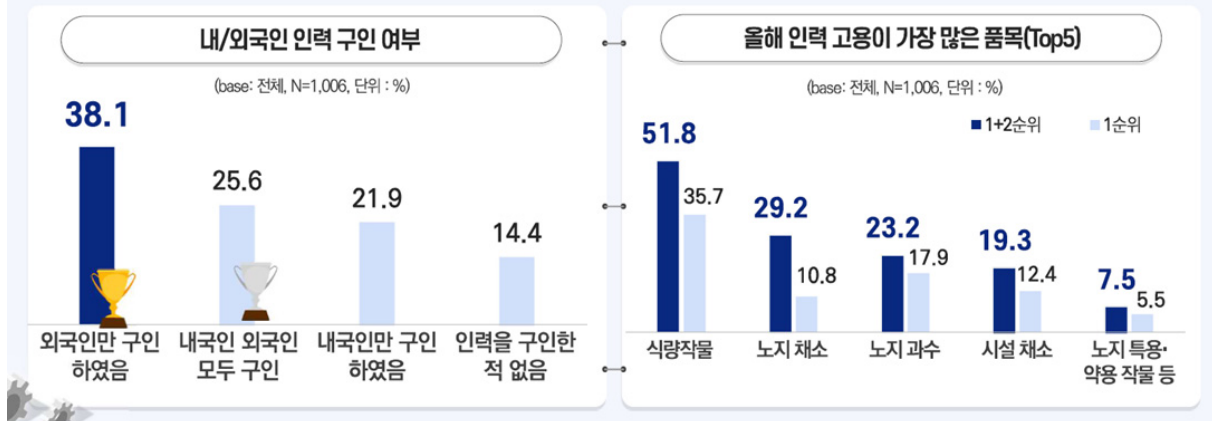
유민이 이민정책연구원 연구위원

1. 지역기반 이민정책의 중요성

□ 지역소멸 위기에 따른 지역기반 이민정책 수요 증대

- 저출생·고령화 및 수도권 쏠림 현상으로 소멸위기에 놓인 지역에서 이민자 유입을 통한 인구확보를 도모하며 이민정책의 중요성이 증대되고 있음
 - 한국경제연구원(2023)은 생산인구 감소로 2050년 GDP가 2022년 대비 28.38% 감소할 것으로 추정
- 장기적 관점에서의 출산율을 높이는 정책과 별개로 현재의 인력난과 지역 간 불균형 상황을 극복하기 위한 현실적 대안으로 이민자의 지역 유입 및 정착 지원이 필요(설동훈, 2015; 유민이 외, 2020)
- 업종별·지역별 인력난이 심화하며 이민자에 대한 의존도가 매우 높아짐에 따라 외국인력 도입 요구 증가, 지역기반 비자 수요 점증
- 농업의 경우 외국인 근로자에 대한 의존도가 더욱 높음
 - 채소·과수 등 작물재배 농가의 64.2%가 외국인 근로자를 1명 이상을 고용하고 있으며, 미등록 외국인 활용하는 경우도 상당수(한국농촌경제연구원, 2020)
 - 농업분야의 특성 상 일용(일당제)에 대한 수요가 가장 높음에도 외국인 관리측면에서는 이러한 구조의 외국인력을 활용하기 어려운 상황

인력 구인 여부 및 인력 고용이 많은 품목



출처: 법무부 보도자료(2025.1.5.) “2025년 취업비자 발급규모 공표”

- 이러한 상황에도 불구하고 이민자 역시 수도권에 집중적으로 거주하고 있어 지방에 이민자를 유치하고 정착시키기 위한 지방자치단체의 역할이 더욱 중요해짐
- 지역기반 이민정책을 수행할 자원이 부족한 지방자치단체를 효율적으로 지원할 수 있는 시스템 마련 필요
 - 인구위기를 경험하고 있는 지자체들은 지역경제 활성화를 위해 필요한 이주민을 유입시키고 지역사회에 통합·정착하는 전 과정에 대한 행정적 책임이 커짐
 - 이에 「제4차 외국인정책기본계획」에는 ‘지역기반의 이민정책 체계 구축’을 주요 추진과제로 설정
 - 계절근로, 지역특화형 비자, 숙련기능인력 지자체 추천 등 지역기반 이민정책을 시행하고 있으며 향후 지자체 역할이 더욱 확대되어야 할 것으로 기대됨
 - '24. 기준 (계절근로) 농·어촌 지자체 131개 참여, 49,286명 배정, (지역특화) 인구감소지역 66개 지자체 참여, 3,291명 배정, (숙련기능인력) 17개 지자체 5,500명 배정
 - 그러나 소멸위기에 처한 지역의 경우 주도적으로 이민정책을 수행할 수 있는 충분한 인적·물적 자원을 확보하기 어려움
 - 또한 법·제도가 통합적, 체계적 구조화가 이루어지지 않았기 때문에 지방자치단체 공무원의 업무수행에 혼선 증대
 - 계절근로(E-8), 특정활동(E-7), 지역특화형비자(F-2-R)등의 체류자격에 해당하는 외국인은 「외국인근로자의 고용등에 관한 법률(약칭: 외국인고용법)」의 적용 제외 대상
 - 계절근로의 경우 지자체별로 상이한 조건 및 방식으로 MOU를 체결하거나 브로커의

개입으로 인한 인권문제, 근로자 이탈문제 등이 지속적일 제기되어 지자체 업무 담당자의 부담 발생

- 지자체가 실질적으로 지역기반 이민정책을 기획·집행하고 지역사회 통합 대한 책임을 질 수 있도록 관련 법·제도적 근거 마련 및 이를 지원할 수 있는 지원조직 설립 필요

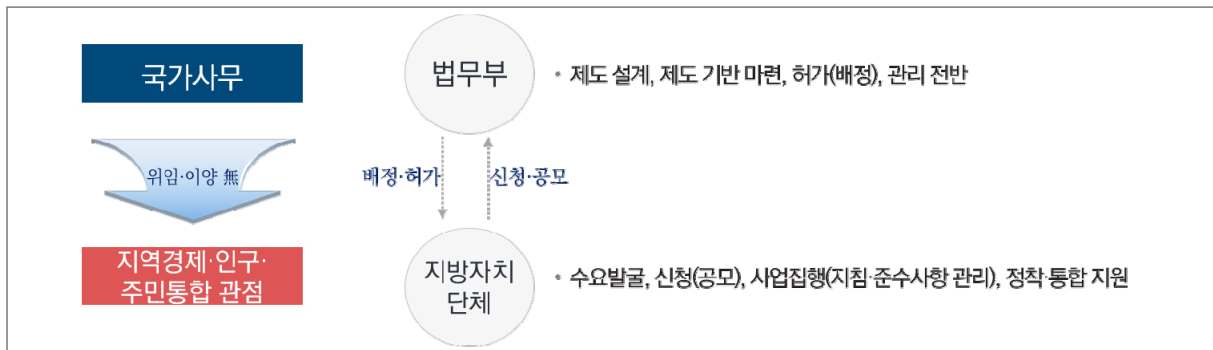
2. 지역기반 이민정책을 위한 지자체 담당자 애로사항 및 정책수요

- 지방자치단체 외국인 정책 관련 업무 수행 담당자 대상 조사 수행 결과(2024, 법무부)
- 지방자치단체에서는 ‘이주민 유입’과 유입된 이주민에 대한 ‘정착과 통합 지원’에 정책 우선순위를 두고 있으나, 복잡한 업무특성과 역할 확대로 인해 업무수행에 어려움이 있음
- 조사결과를 종합하면, 이민정책을 담당하는 지방자치단체 담당자들은 지역 내 ‘이민자들의 정착과 사회통합’, ‘외국인 유지’를 가장 시급한 과제로 인식하고, ‘기존 이주민의 적응 및 통합’ 역시 우선순위가 높은 것으로 확인되었음
- 이러한 과제를 추진하는 과정에서의 애로사항으로 ‘지방자치단체 역할 확대에 의한 업무량 증가’와 ‘비자 규정 등 복잡하고 어려운 업무 특성’을 지적
 - 지역기반 이민정책의 확대에 지역의 역할이 증가한 것에 비해 예산이나 인력 등 행정적 인프라가 충분히 갖추어져 있지 않음
- 한편 각 비자의 쿼터를 모두 활용하지 못하는 이유로는 대상자를 찾는 데 어려움이 있거나 업무량이 너무 많이 담당자가 이를 소화하지 못하는 것이 가장 큰 원인으로 꼽힘
 - 지역특화외국인비자와 E-7-4비자의 경우 요건에 맞는 대상자를 찾는 데 어려움을 겪고 있으며, 계절근로자 제도는 소수의 담당자에게 부여된 업무가 지나치게 많은 것으로 보임

3. ‘사무’관점에서 국가-지방자치단체의 이민정책 배분

- 외국인(이민) 사무에 대한 법적근거 부재의 부작용
- 현재 지역기반 이민정책의 주요 제도들은 중앙정부(법무부)가 수행하는 ‘국가사무’임에도 지역 수요의 증가, 정책에 대한 접근 용이성 등으로 지방자치단체가 관련 정책 및 제도 신설 및 확대 요구가 있고 관련 행정사항을 지방자치단체가 수행하는 구조라고 볼 수 있음

現 지역기반 이민정책의 국가·지방자치단체 역할배분 구조



출처: 토론자 작성

- 지역기반 이민정책의 주요 사무들은 외국인의 정착·적응 등에서 국가와 지방자치단체의 공동사무' 성격을 가지고 있음
 - 「지방자치법」 제13조에 따라 지방자치단체는 사무범위가 정해지는데 1)지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등 2)주민의 복지증진 3)농림·수산·산공업 등 산업 진흥 4)지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리 5)교육·체육·문화·예술의 진행 6)지역민방위 및 지역소방 7)국제교류 및 협력에 해당함
 - 또한 동법 제16조에서는 '주민'의 자격을 '지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자'로 정의함으로써 국적에 따른 구분이 아닌 주소지가 해당 지방자치단체에 등록된 경우 주민으로 허용하고 있음
 - 동법 제13조 사무범위를 구체적으로 살펴보면 '지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성', 주민 복지에 관한 사업', '지역경제의 육성 및 지원' 등은 지방자치단체의 사무에 속하는 것으로 정의하고 있으며 이러한 사무들은 지역기반 이민정책 및 제도와 직·간접적으로 관련이 있는 것으로 판단됨
 - 한편 동법 제15조에서는 국가사무를 일곱 가지로 제시하고 있으며1) (외국인 포함)인구의 규모·유입·유지 등에 관한 사항은 명시하지 않고 있으나 외국인정책의 주요사무라고 할 수 있는 비자 등 체류자격 부여 사무, 국경관리에 대한 사무 등은 대하여 '국가존립, 전국적 통일, 전국적 규모, 전국적 기준 통일'의 필요성이 있는 사무에 해당한다고 볼 수 있음

1) 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 2)물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무 3)농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 4)국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 5)근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 6)우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 7) 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

- 지역기반 이민정책은 ‘인구감소 위기지역’, ‘생산연령인구 필요 지역’ 등을 중심으로 ‘유입·유치(인구 및 국경관리)]와 더불어 ‘적응·정착·통합(주민 복지)]를 모두 포함하고 있으므로 「지방자치법」에서 정하고 있는 국가와 지방자치단체의 사무 성격을 모두 아우르고 있음
- 「재한외국인 처우 기본법」²⁾에서는 제3조(국가와 지방자치단체의 책무), 제10조(재한 외국인 등의 인권옹호), 제11조(재한외국인의 사회적응 지원), 제18조(다문화에 대한 이해증진) 등에서 이미 공동책무에 대한 내용을 제시하고 있음
- 지역이 주 정책주체가 되는 이민정책 수행은 사무에 대한 법적근거가 명확하지 않으므로 지역에서는 재원 및 인력을 투입할 여지가 적고 지방자치단체 의회를 설득할 수 있는 근거가 부족하다는 부작용 발생

2) 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 정책의 수립·시행에 노력하여야 한다.
 제10조(재한외국인 등의 인권옹호) 국가 및 지방자치단체는 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보, 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다.
 제11조(재한외국인의 사회적응 지원) 국가 및 지방자치단체는 재한외국인이 대한민국에서 생활하는 데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등의 지원을 할 수 있다.
 제18조(다문화에 대한 이해 증진) 국가 및 지방자치단체는 국민과 재한외국인이 서로의 역사·문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정이나 그 밖에 필요한 조치를 하기 위하여 노력하여야 한다.

토론문

〈이주민 맞춤형 이주노동자 정책의 필요성〉 - 광역비자제도 도입과 지자체·이주민 상생의 방향성 제시-

김도한 경희대학교 교수

정부는 저출산 고령화로 인한 지방소멸의 위기에 대하여 증가하는 이주민들을 중심으로 하는 정책대안을 제시하고 있다. 우리나라는 2024년 합계출산율 0.72명으로 OECD 국가 가운데 최하위에 머물렀고, 고령인구가 전체 인구의 20% 이상(65세 이상 인구 1,024만 4천여 명/전체 인구 5,122만 1천여 명)을 차지하여 UN이 정의하는 초고령화 사회에 진입하였다. 저출산 초고령화의 사회 위기는 특히 지방으로 갈수록 심각하다. 고령인구의 비율은 경기도가 16%, 인천이 17%, 서울이 19%로 수도권은 20% 이하를 보이고 있지만 전라남도도는 27%, 경상북도도는 26%, 강원도와 전라북도도는 25% 등으로 지방으로 갈수록 고령화의 위기는 심각한 것으로 나타나고 있다. 이러한 지방의 인구감소 문제는 전체 229개의 시군구 가운데 약 47%에 해당하는 108개의 시군구가 소멸 위험지역으로 분석되었다는 국회입법조사처의 연구 결과로도 확인할 수 있다.

행정안전부의 자료에 의하면 우리나라 외국인 주민³⁾의 수는 2006년도에 56만 명으로 총 인구 대비 1.1%를 차지하였지만 2009년도에 100만 명을 넘어서고, 2022년(11월 기준)도에 226만 명으로 총인구의 4.3%를 차지하고 있다. 이는 2021년도의 213만 명(전체 인구의 4.1%)보다도 약 0.2% 증가한 수치이다. 2022년 자료에 의하면 전체 외국인 주민의 약 60%에 해당하는 약 134만 명이 수도권 지역에 거주하고 있으며 특히 전체 외국인 주민의 약 33%가 경기도에 거주하고 있다. 외국인 주민을 유형별로 살펴보면 외국인 근로자가 약 40만 명으로 전체 외국인 주민의 18%를 차지하고 있으며, 결혼이민자가 약 17만 명으로 8%, 유학생이 약 19만 명으로 8.5%, 외국 국적 동포가 40만 명으로 18%, 기타외국인이 59만 명으로 29%, 그리고 한국 국적 취득자와 외국인 주민 자녀가 약 50만 명으로 22%를 차지한다⁴⁾. 따

3) 행정안전부의 지방자치단체 외국인주민 현황자료를 활용하였음. 외국인 주민은 ‘한국국적을 가지지 않는 자 가운데 90일 초과 체류자, 외국인이었으나 한국국적을 취득한 자, 그리고 한국국적을 취득한 자의 미성년 자녀 및 한국인과 결혼한 한국국적을 가지지 않은 의 미성년 자녀를 포함’하는 자들로 정의됨.

4) 외국인 주민의 수는 만 명 단위의 추정치를 사용하였고 %는 소숫점 아래 자리는 제외하였음 (행정안전부 (2023) 2022 지방자치단체 외국인주민 현황).

라서 외국인 주민의 수는 증가하고 있으며, 유형을 다양화되었고, 많은 수가 일자리를 중심으로 수도권 지역에 거주하고 있다.

정부는 지방인구의 감소와 고령화로 인한 노동공급의 감소와 성장력 저하, 학생 수 감소와 지역 공동화, 소득 공백과 노인 빈곤 문제 등의 문제를 해결하는 방안의 하나로 외국인 주민의 전체 수를 늘리면서 이들의 지방 이주 및 정주를 유인하는 정책을 설계하고 제시하고 있다. 특히 제4차 외국인 정책 기본계획은 ‘이민을 활용한 경제와 지역발전 촉진’의 내용으로 숙련기능인력 제도(E-7-4)의 쿼터를 2018년의 600명에서 2023년 35,000명으로 지속적으로 확대하고, 유학생의 졸업 후 구직 허용 기간을 2년에서 3년으로 연장하는 방안을 제시하였으며 ‘지역기반의 이민정책 체계 구축’을 위하여 지역수요를 반영한 이민정책인 지역특화형 비자제도(2022년 시범사업 실시)를 정규사업화하고 인구감소지역에 거주하는 지역 우수인재와 외국국적동포에게 체류 특례를 부여하는 정책을 실행하고 있다.

광역비자제도는 외국인 주민을 대상으로 하며 지방의 경제와 발전 촉진 방안을 목적으로 하는 정책으로 법무부의 설명에 따르면 ‘기존의 중앙정부가 설계하여 발급하는 비자와는 다르게 광역지자체가 지역의 특성을 반영한 비자제도를 설계하는 것을 특징으로 하며 지역의 경제 사회적 욕구를 충족시킬 수 있는 비자’이며 2025년 심사위원회의 심사를 통해 사업을 담당하는 광역지자체를 선정하고 2026년까지 시범사업을 운영할 계획이다. 지금까지 발표된 내용을 중심으로 광역비자제도의 쟁점과 개선의 방향성을 살펴보면 다음과 같다.

우선 시범사업의 내용을 중심으로 보면 광역지자체의 비자설계 권한이 제한되어 있고 다소 형식적이며 광역지자체가 실질적으로 지역의 특성을 반영하여 창의적이고 자율적인 다양한 이주민 유인 정주 사업을 설계하기에는 한계가 있어 보인다. 이는 사업의 정책의 대상 체류자격이 유학(D-2)와 특정활동(E-7)에 한정하고 있으며 해당 비자의 자격 세부 요건마저 구체적으로 제한하고 있다는 점, 광역형 비자 심의위원회에서 평가를 통해서 대상 사업 지자체를 선정하면 선정된 지자체가 해당 외국인을 추천하고 법무부가 비자를 다시 심사·발급하는 과정을 거친다는 점, 그리고 연도별 평가를 실시하고 평가 결과에 따라서 차년도 사업의 쿼터 배분 우대 또는 삭감이 이루어지도록 설계되어 있기 때문이다. 구체적인 조건과 지표, 평가에 기초한 정책설계는 교육부의 대학평가를 통한 재정지원사업가 유사한데, 재정지원사업의 경우 각 대학이 각각의 대학의 특성을 반영하여 장기적인 비전을 중심으로 사업을 설계하기 보다는 사업선정이라는 목표를 위해서 평가지표를 중심으로 사업을 설계하는 한계를 내포하고 있다는 점과 유사하게, 광역자치단체 역시 형식적으로는 지역의 특성과 수요를 반영하여 사업을 설계할 수 있는 폭넓은 권한을 부여받고 있는 것처럼 보이지만 실제로는 중앙정부가 제시하는 쿼터를 받기 위해서 중앙정부가 제시하는 지표를 중심으로 사업을 설계할 수 밖에 없는 한계를 내포하고 있다. 이러한 형식적 자율성의 한계와 지표관리는 연도별 평가에 의해서

더욱 강화될 가능성이 있다. 특히 광역자치단체의 입장에서는 2025년에 시작하는 시범사업이 2026년에 연차 평가를 받도록 되어 있기 때문에 사업의 시작에서부터 지방의 장기적인 비전과 전략을 생각하며 사업을 집행하기 보다는 차년도 평가와 쿼터 재배분을 고려하며 평가지표를 중심으로 사업을 집행하게 되는 한계를 보일 수 있다는 우려가 든다.

따라서 광역비자제도가 목표하는 바와 같이 광역자치단체가 실질적으로 지역특성을 반영하는 비자 설계를 하도록 유도하기 위해서는 현재 유학과 특정활동으로 제한되어 있는 대상 체류자격 조건을 완화하여 자치단체가 자신들의 지역 특성에 맞는 다양한 비자의 조합(VISA mix)을 설계할 수 있도록 자율성을 부여하여야 한다. 특히 외국인 주민의 18%를 차지하고 있는 외국인노동자를 비자 설계에 포함시킬 수 있는 제도의 유연성을 고려해야 한다.

또한 정부가 시범사업의 설계 단계에서 전체 비자 발급의 숫자를 정하고, 심사위원회의 사업설계서 평가를 통해서 순위를 정하여 광역자치단체(또는 지자체)에게 비자를 배분하는 방식을 취하고 있는 것으로 보이는데 이러한 방법보다는 광역자치단체가 지역의 특성에 맞는 비자의 유형과 전체 비자의 건수를 제안하면 심의위원회가 이를 심사하고 심사위원회와 자치단체가 전체 비자의 발급 건수를 자율적으로 협상하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이러한 방법은 광역자치단체가 지표보다는 지역의 필요나 장기적인 비전을 중심으로 사업을 설계할 수 있는 사고의 자율성을 부여할 수 있다.

끝으로 지역의 장기적인 발전을 위한 지역인재를 유치하고 이들이 지역에 정착하여 지역주민과 상생하며 삶을 누리기 위해서 광역자치단체는 잠재적 이주자의 욕구(needs)나 수요에 대한 체계적인 조사와 준비가 필요하다. 외국인이기 때문에 체류자격을 부여하면 지역을 찾아오고 거주할 것이라는 비자 발급 중심의 인재유치 사업은 태어날 때부터 체류자격을 지니고 있는 내국인들이 아이를 낳지 않고 수도권으로 이주하여 지방소멸위기에 처한 지방의 현실을 생각하면 매우 제한적이며 단기적인 처방으로 보인다. 지방의 대학에서 공부하고 있는 유학생들을 인터뷰하면 K-culture와 같은 문화적 인프라에 대단히 많은 관심이 있으며 대학(원)을 졸업하면 수도권으로 이주하고 싶다고 얘기한다. 또한 대학이나 대학원을 졸업한 학생들이 지방의 제조업 중심의 취업 일자리에 만족하여 장기적인 지방 거주를 선택할 지에 대해서도 의문이다.

추가적으로 (초기) 미얀마의 재정착 난민 연구⁵⁾에 의하면 이들의 정착에 있어서 공동체의 형성은 매우 중요하다. 이주민들에게 있어서 문화와 언어를 공유할 수 있는 공동체의 구성은

5) 우리나라는 2015년부터 2022년 12월까지 총 9차례에 걸쳐 69가구 236명의 재정착난민을 수용하였으며 대부분은 미얀마의 소수민족으로 태국 캄프와 말레이시아에서 거주하는 난민이었다. 이들은 1990년대부터 버마민족민주동맹 중심으로 미얀마 난민과 이주민들의 거점이 형성되어 있는 부평지역 등과 경기도 인근의 시흥시, 김포시 등에 정착하였는데 친족 네트워크 등이 없는 난민들의 경우 소수 이주민 집단의 지역 정착에 상호 부조는 필연적인 요인이다 (박소이, 안지영, 이호택, 최영일, (2023.12). 한국의 재정착난민 정착 실태 조사 보고서. UNHCR).

사회적 자본에 기반한 연쇄이주와 누적이주를 이끌어 낼 수 있는 중요한 자원이 된다.

결과적으로 광역자치단체는 장기적인 시각으로 잠재적 이주자의 수요를 체계적으로 조사하고 중앙정부는 자치단체가 총 비자의 발급건수와 비자 유형을 포함하여 창의력가 상상력을 발휘할 수 있는 실질적인 자율성을 보장하여, 지자체는 기존의 체류자격과 일자리의 제공을 중심으로 하는 유인체계에 더하여 지역의 특성을 반영한 다양한 문화인프라, 공동체 형성 등을 포함하는 사업을 설계하여 지방과 이주자가 장기적으로 상생할 수 있기를 희망한다.

토론문

〈광역비자제도 도입의 필요성과 시행을 위한 선행조건〉

조혁진 한국노동연구원 연구위원

□ 인구감소 및 소멸 시대의 지역의 지속가능성 확보 쟁점

- 발제문에서 지적하고 있는 저출생-고령사회로의 진입, 한국의 인구감소 추세, 지역의 인구소멸이라는 오늘날의 사회적 현상은 우리 모두가 공통적으로 ‘문제’라고 여기고 있다는 것을 부인할 수는 없을 것임.
- 인구감소를 절감하고 있는 지방자치단체들이 인구감소 문제를 스스로 해결하기 위한 노력, 지방자치단체가 인구문제와 이민정책에 강경한 태도를 보이게 된 이유에 대해 발제문에서는 “한국 사회의 지나치고도 견고한 수도권 중심의 정치-경제-사회운영 구조, 인구의 수도권 편중현상에서 비롯되고 있음”을 진단하고 있음.
- 광역형 비자가 “지역의 특성을 반영한 비자제도”, “지역의 경제적-사회적 요구를 충족시킬 수 있도록 하는 비자”의 성격을 갖는다고 할 때, “지역의 특성”이라는 것은 과연 어떤 의미인가?, 지역의 특성을 반영하는 비자제도를 설계한다면, 인구감소 추세를 반전시킬 수 있을 것인가?에 대한 진지한 고민이 필요할 것으로 판단됨.
- 특히, 현재 일부 광역에서 논의되고 있는 “유학생 유치-지역 기업 취업-정착”경로가 ‘지역의 특성’을 반영하는 것이 아니라, 일반적인 형태로 여겨지고 있다는 점은 ‘지역의 특성을 반영하는 비자제도의 마련’이라는 취지와는 다소 거리가 있는 것으로 보임.
- 중앙정부가 독점하던 비자발급 권한의 일부를 지방자치단체가 넘겨받는 것, 외국인의 인력관리가 지역 단위에서부터 산업별로 촘촘하게 관리되는 시스템을 구성하는 것이 광역비자제도의 실행이라고 볼 때, 그것을 어떻게 할 것인가의 문제 역시 논의되어야 할 것으로 판단됨.
- 광역비자제도 도입을 요구하는 가장 큰 동인이 지방 인구 규모를 늘리는 것 이라고 할 때, “지방의 인구는 왜 감소하였는가?”라는 질문, 그리고, “지방 인구 감소에 대응하기 위해서 외국인/이민자를 유입시키는 것은 어떤 의미를 가질 것인가?”에 대한 질문이 제기되어야 할 것으로 보임.

□ 광역비자제도를 위한 선행조건: 법제도 개선이 먼저인가? 환경 마련이 먼저인가?

- 발제문에서는 제도의 안정적 시행을 위한 선행조건으로 법제 개편을 꼽고 있음.
- 제도적 조건으로 제시된 것은 현행 정부 법제의 장벽을 낮추는 작업으로, 지방자치단체의 권한으로 이주민을 체류 및 정주시키고, 지자체가 일정한 요건을 갖춘 이주민의 가족동반 초청을 가능하게 하는 것 등이 제시됨.
- 또한, 지역특화비자제도보다 한 걸음 더 나아간 것이 광역비자제도라고 할 때, 발제문에서는 ‘지방 거주 및 정주를 희망하는 이주민에게 차별화한 인센티브 부여 방안 제시’를 중요한 방안으로 제안하고 있음.
- 발제문에서 제시하고 있는 것처럼, 지역의 정주 여건과 환경이 기대에 미치지 못한다면 이주민뿐만 아니라 선주민 역시 해당 지역을 이탈하는 선택을 하게 될 것임.
- “지역의 환경적 인프라 증대는 결국 해당 지역에 “괜찮은 일자리가 얼마나 있는가?”가 핵심 쟁점으로 여겨져야 할 것임. 이런 측면에서, 지방에 괜찮은 일자리가 없는 상태에서, 즉, 지방 노동시장의 열악한 노동조건은 그대로 둔 채, 노동력 부족 또는 인구 부족 때문에 외국인/이주민 유입을 확대한다는 기조가 고수될 경우 “밀빠진 독에 물 붓기”가 될 우려가 있음.
- 이러한 점에서, 지역이민정책은 노동시장에서의 구조 변화를 염두에 둔 지역노동시장정책, 그리고 괜찮은 일자리를 제공할 수 있는 괜찮은 기업이 지역에 많이 입주할 수 있는 산업정책 역시 함께 고려되어야 할 것으로 보임.

□ 이민자 수용에 대한 패러다임 전환의 필요성 - 시장담론과 권리담론의 조화

- 현재까지 외국인/이민자 수용의 패러다임은 노동시장에서의 부족한 노동력을 외국인으로 채워야 한다는 ‘시장담론’이 우세하였음. 또한 현재 논의되고 있는 지역이민 정책과 관련하여, 지역의 인구소멸에 대응하는 외국인력/이민자 유입 논의가 주를 이루고 있음. 이는 외국인/이민자를 ‘도구적 관점’에서 바라본다는 점에서 한국 사회의 지속가능성을 담보하기 어렵다고 판단됨.
- 시장의 관점에서, 저렴한 노동력이자 인구 부족을 메워줄 것으로 기대하는 것이 주류의 담론이라고 할 때, 그렇게 유입된 외국인/이민자에게 우리 사회는 어떤 ‘권리’를 제공할 것인가 역시 중요하게 다루어져야 함.
- 선택의 관점에서, 한국으로 이주를 희망하는 외국인이 자신이 일하고 살 지역을 선택할 때, 여러 가지 요소를 고려할 수 있음. 이러한 상황 속에서, 현재 논의하고 있는 광역비자

제도가 수용국 혹은 수용 지역의 입장에서 가족동반을 전제로 한 이주민의 유입과 이주민의 정착을 통해 지방의 인구감소를 멈추는 것이 중요한 목표라고 했을 때, 외국인에게는 어떤 지역을 선택할 때, 어떤 목적이 있는지 역시도 중요한 쟁점임. 외국인 입장에서, 그 지역이 가족을 동반해서 정착해서 살아갈만한 지역으로 여겨지는가의 문제 역시 짚어 보아야 할 것임.

- 이민자 입장에서, 한국에서 좋은 일자리를 갖지 못하는 경우, 그리고 이민자의 가족 구성원에 대한 사회보장정책이 부재한 경우(예시, 대한민국 국적자가 아닌 아동에 대한 무상보육 배제 등) 에서, 이민자가 ‘선택’할 수 있는 지역이 많지 않으리라는 점도 고려할 필요가 있음
- 즉, 외국인이 한국 사회에 유입된 이후 장기 정주를 하게 된다면, 우리는 그들을 어떻게 ‘동료시민’으로 맞이할 것인가에 대한 고민 역시 함께 전개되어야 함.



이주노동자 100만 돌파, 지방자치단체의 희망인가? :

지자체·이주민 win-win을 위한 이주노동자 정책



공동주최

 **민주연구원**
The Institute for Democracy



국회의원 **이강일** 의원실