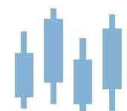


WP 23-05

우리나라 저숙련 이주노동자 지역분포 현황과 특성

유희연 국토연구원 부연구위원 (hyyou@krihs.re.kr)



※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.

차례

01	인구감소시대, 이주노동자 도입의 필요성	05
02	국내 저숙련 이주노동자 유입을 위한 제도 및 실태	09
03	국내 저숙련 이주노동자 지역분포 현황과 특성	21
04	해외사례	31
05	요약 및 향후 과제	37

01 인구감소시대, 이주노동자 도입의 필요성

■ 우리나라는 저출산·고령화로 인한 인구재생산의 위기와 도농 간 국토불균형 문제로 지방소멸 문제가 심각

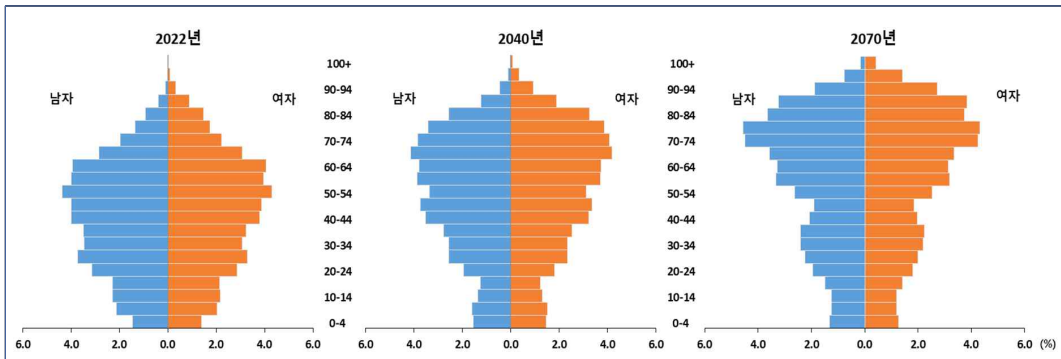
- 2020년 우리나라는 인구와 관련하여 사망자 수가 출생아 수보다 많아 우리나라 주민등록 인구가 사상 처음으로 자연 감소하는 ‘인구의 데드크로스’ 현상을 경험했고, 인구 4명 중 1명이 60대 이상으로 고령화사회에 진입했으며, 수도권 인구가 비수도권의 인구를 최초로 역전(차미숙 외 2021)
- 초저출산·고령화로 인한 인구감소가 사회적 문제가 되는 것은 인구감소로 인한 여파가 모든 이에게 공평하지 않기 때문(조영태 2021)
 - 인구감소는 국가 전체에 동시다발적으로 영향을 주기보다는 특정 지역, 특정 산업, 특정 연령에 차별적으로 영향을 주며, 그 고통의 깊이와 강도도 차별적(조영태 2021)
- 즉, 생산가능인구의 본격적인 감소와 이의 지역적 편재 현상으로 인해 지방의 인구구조 취약성과 지역 간 격차 및 양극화는 더욱 심화되고, 소멸 위험지역이 증가되는 등의 문제를 야기(차미숙 외 2021; 이정우 외 2021)

■ 노동수급의 엇박자 해결과 지속적인 경제성장 도모를 위해 외국인력 활용에 대한 필요성 제기

- 초저출산·고령화로 인한 생산가능인구의 절대적인 감소와 우리나라 생산가능인구의 고학력화로 인한 노동수급의 엇박자를 해결하면서 지속적인 경제성장을 도모하기 위해 외국인력 활용에 대한 필요성이 제기(강동관 2021)
 - 우리나라 생산연령인구 구성비는 2012년 73.4%를 정점으로 계속 감소하고 있으며, 2022년은 71.0% 기록, 2070년에는 46.1%까지 낮아질 것으로 전망(통계청 2022) (<그림 1> 참조)
 - 업종별·지역별로 극심한 ‘인력 미스매치¹⁾’로 인해 외국인 이주노동자가 없으면 지역경제가 황폐화될 위기, 이주노동자에 대한 국민인식도 대체로 긍정적²⁾

- 가까운 시일 내에 출산율이 반등하는 것을 기대하기 어려운 상황에서 외국인력을 도입하는 것은 가장 현실적 대안(설동훈 2015; 유민이 외 2020; 임동진, 김옥녀 2021)
- 유민이 외(2020)는 어떠한 정책적 개입 없이 자연 상태로 놓아두면 지역 불균형이 더 심화될 것이라고 주장하면서, 인구감소지역과 낙후된 지역에서 외국인 또는 이민자 유입을 통해 인구감소와 지역발전의 악순환의 고리를 끊어야 한다고 제안
 - 그동안 이민정책은 중앙정부의 영역으로 구분되어 있었으나, 인구감소 또는 지방소멸 위기 지역의 지자체들은 지역경제 활성화를 위해 필요한 이주민을 유입시키고 이들에 대한 정착, 적응, 지역사회에서의 통합 등 전 과정에 대한 정책을 기획하고 집행해 나갈 책임이 커질 것이라고 강조(유민이 외 2020)

그림 1 한국의 인구피라미드 구조



자료: 통계청(2022).

■ 최근 정부는 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조 생활인구 정의에 외국인을 포함하고, 지역특화형 비자 시범사업(‘22년 7월~)을 시행하는 등 외국인 비자 정책 수립에 있어 지역의 수요를 보다 적극적으로 반영하고자 함

- 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조 생활인구 정의에 ‘외국인’이 포함³⁾
 - 인구감소와 지역 활력을 위한 대안적 인구개념인 생활인구의 주요 정책 대상으로 외국인 인을 인식
- 법무부에서도 인구감소와 지방소멸 대응을 위해 지역특화형 비자 시범사업을 실시하고, 외국인 계절근로자 역대 최대 배정(‘23년 상반기) 등 지역의 수요를 적극적으로 반영

1) 인력 mismatch가 가장 심한 업종은 제조업이며, 운수·창고업, 도소매업, 숙박·음식점업 등이 있음.
매일경제. <https://www.mk.co.kr/news/economy/10733065> (2023년 5월 15일 검색).

2) 매일경제. <https://www.mk.co.kr/news/economy/10733065> (2023년 5월 15일 검색).

3) 생활인구 정의에 가. 「주민등록법」 상 주민으로 등록된 사람, 나. 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문하여 체류하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람, 다. 외국인 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람.

- 지역특화형 비자 시범사업은 인구감소지역(89개)을 대상으로 지역 산업 및 지역 활력 증진을 위해 필요한 이주민 수요를 반영하고, 지자체와의 연계를 통한 비자 발급을 위해 시범적으로 시행
- 지역별 특화산업, 대학, 일자리 현황 등에 적합한 외국인 정착을 유도하여 지자체의 생활인구 확대, 경제활동 촉진, 인구 유출 억제, 인구 유입 등 선순환 구조를 실현하고자 지자체의 역할을 보다 강화하는 사업이라고 볼 수 있음

■ 이렇듯 이주노동자⁴⁾ 유입 증가가 현실화되는 시점에서 저숙련 부문 외국인 이주노동자의 공간 분포 특성을 파악하는 것은 정교한 이민 정책 및 지역 정책 구상을 위해 필요

- 현재 우리나라 인구구조 및 인력 미스매치 상 지역경제 활성화 및 균형발전과 관련하여 저숙련 부문 이주노동자 유입이 필요한 상황
 - 그간 저숙련 부문 이주노동자에 대한 연구는 주로 이들의 인권(human rights), 체류자격 등 노동법·제도 측면에서 주로 이루어짐
- 저숙련 부문 이주노동자들의 공간분포와 추이에 대해서는 그간 이민정책 및 관련 연구 분야에서 관심 있게 다루어지지 않았음(이현욱 2015)
- 하지만, 이들의 이동과 분포는 특정 장소가 가진 자산, 인프라, 그 지역 내에서의 인적 네트워크에 의해 상이한 이주의 지리를 구성하고, 공고해진다는 점에서 중요(정현주 2020)
 - 또한 이주노동자 유입에 있어 지자체의 역량이 강화되고 있는 시점에서 지역 정책 차원에서 이주노동자의 공간분포 현황과 특성을 파악할 필요가 있음

■ 따라서 본 연구는 우리나라의 저숙련 부문 외국인 이주노동자의 공간분포 현황 및 특성을 검토하고, 주요 선진국 관련 사례를 검토하여 지역 정책 방향에의 시사점을 도출하고자 함

- 이를 위해 첫째, 우리나라 저숙련 부문 외국인 이주노동자 유입 관련 제도 및 실태, 둘째, 외국인 이주노동자(계절근로(E-8), 고용허가제(E-9, H-2))의 국내 공간분포 현황 및 특성, 셋째, 주요 선진국(호주, 캐나다)의 인구감소지역에서 활용하고 있는 이주노동자 도입 사례를 검토하여 향후 고려해야 할 과제를 도출하고자 함

4) 우리나라는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 의거하여 공식적으로 한국에 취업한 외국인을 '외국인 근로자(foreign worker)'라고 명명하고 있음. '외국인 근로자'란 대한민국의 국적을 가지지 않은 자로서 대한민국에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 자를 말함(「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조 본문). UN은 우리나라의 외국인 근로자와 동일한 의미를 갖는 용어로 '이주노동자(migrant workers)'를 사용함. 이주노동자는 노동력 송출국과 수용국에서 모두 사용이 가능한 개념이지만, 외국인 노동자(근로자)는 노동력 수용국에서만 사용함(설동훈 2021). 본고에서는 '외국인 근로자', '외국인 노동자' '외국인 이주노동자'라는 용어가 '이주노동자'와 동일한 의미로 해석될 수 있다는 전제하에 구분 없이 활용할 예정이나, 국제적으로 보다 공인되어 있는 '이주노동자'를 주로 사용할 것임.

02 국내 저숙련 이주노동자 유입을 위한 제도 및 실태

1) 우리나라 저숙련 이주노동자 유입 제도

- 노동력의 국제이주는 ‘상층회로(upper circuit)’와 ‘생존회로(survival circuit)’를 통한 양극화 현상을 보이고 있음(김현미 2005)
 - 글로벌경제를 원활하게 하는 데 필요한 조정과 증재의 역할을 위해 이동하는 고소득 전문직 종사자들의 이주 흐름은 상층회로이며, 경제적·사회적 생존을 위해 다른 나라로 이주하는 노동자(저숙련 부문 이주노동자)의 흐름은 생존회로에 해당
- 각국 정부는 자국의 노동시장 상황, 국민의 사회적 태도 등을 고려해 이민정책⁵⁾을 결정(설동훈 2015)
 - 노동력의 국제 이동은 단순히 노동력의 이동이라기보다는 개인적 특성과 가족관계 등 여러 다른 부수적 요소들을 고려해야 하며, 이들의 임금 지불 및 체류 기간 동안 필요한 사회 전반적인 요소들을 고려해야 함(설동훈 2015)
- 우리나라는 1990년대 초 산업연수생을 필두로 하여 여러 이민정책을 통해 중국, 동남아로부터 외국인 이주노동자를 유입
 - 한국의 지속적인 노동력 고학력화와 중소기업의 낮은 임금 상승률로 인해 노동력 부족 현상이 심화, 특히 3D 업종에 해당하는 제조업 생산 부문은 열악한 작업환경, 장시간 노동, 저임금 등으로 인해 인력 부족 현상이 가장 크게 발생하여 외국인 이주노동자 수요를 촉진 시키는 계기가 됨(하성규, 고성열 2006)
 - 중앙정부가 채택한 비전문(저숙련) 부문 인력 유입정책의 예로는 산업연수생제도(1993), 고용허가제도(2004), 방문취업제도(2007), 워킹홀리데이(2008), 계절노동자 제도(2015) 등이 있음(강동관 2021; 이정우 외 2021)

5) 이민정책은 ‘국가가 시장과 사회의 요구를 선별적으로 또는 종합해 국경을 넘는 사람의 이동을 통제하는 행위’로 정의할 수 있음(설동훈 2015). 이민정책은 자국 인구를 송출하는 이출정책과 외국 인구를 유치하는 이입정책으로 구분할 수 있는데, 본고에서는 균형발전의 대안이 될 수 있는 외국인 이주노동자의 이입정책에만 초점을 맞춤.

- 이민정책은 사회통합의 우선 고려 대상이 되는 집단과 통합의 대상이 되지 않는 집단으로 양분되어 운영(정현주 2020; 강동관 2021)
 - 우선 고려 대상이 되는 집단은 전문직 종사자나 OECD 국가 출신의 재외동포로 이들은 경제성장 동력의 인적자원으로 인식(강동관 2021)
 - 통합의 대상이 되지 않고 배제와 통제의 논리가 작용하는 집단은 이주노동자나 난민 등이 해당, 이들은 개별국가 이익과 맞물리면서 자국 시장보호라는 명목으로 폐쇄적인 유입정책 방향을 고수(정현주 2020; 강동관 2021)
- 한국의 이민정책에서 체류자격은 A부터 H까지 8개 계열로 나뉘고, 다시 38개로 세분
 - 특수비자는 A, G, 단기체류비자는 B, C, 장기체류비자는 D, 거주 및 친족 관련 비자는 F, 취업 및 사업 관련 비자는 D, E, F, H 등으로 구분(〈표 1〉 참조)
 - 이 중, 취업 활동이 가능한 체류자격은 C, E, H임

표 1 체류자격의 유형

계열	세부자격 구분				
	A	A-1(외교)	A-2(공무)	A-3(협정)	
B	B-1(사증면제)	B-2(관광통과)			
C	C-1(일시취재)	C-2(단기상용)	C-3(단기방문)	C-4(단기취업)	
D	D-1(문화예술)	D-2(유학)	D-3(산업연수)	D-4(일반연수)	D-5(취재)
	D-6(종교)	D-7(주재)	D-8(기업투자)	D-9(무역경영)	D-10(구직)
E	E-1(교수)	E-2(회화지도)	E-3(연구)	E-4(기술지도)	E-5(전문직업)
	E-6(예술홍행)	E-7(특정활동)	E-8(계절근로)	E-9(비전문취업)	E-10(선원취업)
F	F-1(방문동거)	F-2(거주)	F-3(동반)	F-4(재외동포)	F-5(영주)
	F-6(결혼이민)				
G	G-1(기타)				
H	H-1(관광취업)	H-2(방문취업)			

자료: 이규용(2010) 및 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

- 본 연구의 대상인 '저숙련 외국인력'은 이주자의 숙련도(level of skill) 또는 외국인 근로자의 자질(qualification)을 기준으로 구분할 수 있고, 숙련도는 대상 일자리를 수행하는데 필요한 기술의 정도 또는 임금을 기준으로 구분 가능
 - 위와 같은 기준이라면 저숙련 이주노동자는 저학력 외국인 근로자, 저숙련 일자리에 종사하는 외국인 근로자, 저임금 외국인 근로자 등으로 구분할 수 있음(김정호 2009)
- 하지만, 사실상 국내에서는 '체류자격'을 기준으로 저숙련 외국인 이주노동자를 정의하여, 고용허가제와 방문취업제로 입국하는 근로자를 의미함(김정호 2009)
 - 따라서 「출입국관리법 시행령」상 체류사증을 기준으로 계절근로(E-8)⁶⁾, 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 등을 저숙련 외국인 이주노동자로 정의할 수 있음

- 이들은 대부분 제조업, 건설업, 음식 및 숙박업, 가사서비스업, 농축어업 등의 산업에서 생산기능직, 서비스 및 판매직, 단순노무직 등을 수행
- 따라서 본 연구에서는 체류자격을 기준으로 저숙련 이주노동자를 계절근로자(E-8), 비전문취업(일반고용허가제, E-9), 방문취업(특례고용허가제, H-2)으로 한정하여 정의(〈표2〉 참조)
 - 단, 농업 부문 계절근로자의 경우, 단기취업(C-4)을 통해서도 입국·체류가 가능하므로 2장(제도 및 실태)에서는 E-8과 C-4를 따로 구분하지 않고 검토하고, 3장(지역분포 현황)에서는 법무부 통계 구득이 용이한 E-8만 살펴볼 예정임

표 2 취업활동이 가능한 체류자격의 종류

체류자격	체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위	
전문 인력	단기취업 (C-4)	일시홍행, 광고·패션모델, 강·강연, 연구, 기술지도 등 수익을 목적으로 단기간 취업활동을 하려는 사람(※ 최대 3개월 체류)
	교수 (E-1)	「고등교육법」에 따른 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대학 이상의 교육기관 또는 이에 준하는 기관에서 전문분야의 교육 또는 연구지도 활동에 종사하려는 사람
	회화지도 (E-2)	법무부장관이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인으로서 외국어전문학원, 초등학교 이상의 교육기관 및 부설어학연구소, 방송사 및 기업체부설 어학연수원 그밖에 이에 준하는 기관 또는 단체에서 외국어 회화지도에 종사하려는 사람
	연구 (E-3)	대한민국 내의 공공기관·민간단체로부터 초청되어 각종 연구소에서 자연과학·사회과학·인문학·예체능 분야의 연구 또는 산업상의 고도기술의 연구개발에 종사하려는 사람[교수(E-1)자격에 해당하는 사람은 제외]
	기술지도 (E-4)	자연과학 분야의 전문지식 또는 산업상의 특수한 분야에 속하는 기술을 제공하기 위해 대한민국 내의 공공기관·민간단체로부터 초청되어 종사하려는 사람
	전문직업 (E-5)	대한민국의 법률에 의해 자격이 인정된 외국의 변호사, 공인회계사, 의사 그 밖에 국가공인자격이 있는 사람으로서 대한민국 법률에 따라 할 수 있도록 되어 있는 법률, 회계, 의료 등의 전문업무에 종사하려는 사람[교수(E-1)자격에 해당하는 사람은 제외]
	예술홍행 (E-6)	수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고·패션모델 그 밖에 준하는 활동을 하려는 사람
	특정활동 (E-7)	대한민국 내의 공공기관·민간단체 등과의 계약에 따라 법무부 장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람(법무부 장관 지정활동은 출입국·외국인정책본부 홈페이지 참조)
단순 기능 인력	계절근로 (E-8)	농작물 재배·수확·원시가공, 수산물 원시가공 분야에서 취업 활동을 하려는 사람으로서 법무부 장관이 인정하는 사람(※ 2019년 신설, 최대 5개월 체류)
	비전문취업 (E-9)	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 국내 취업요건을 갖춘 사람(일정 자격이나 경력 등이 필요한 전문직종에 종사하려는 사람은 제외)
	선원취업 (E-10)	「해운법」, 「수산업법」, 「크루즈산업의 육성 및 지원에 관한 법률」에 의거한 사업자와 그 사업체에서 6개월 이상 노무를 제공할 것을 조건으로 선원으로 근로계약을 체결한 외국인으로서 「선원법」 제2조 제6호에 따른 부원으로 해당하는 사람
	방문취업 (H-2)	외국국적동포에 해당하고, 다음의 어느 하나에 해당하는 18세 이상의 사람 중에서 나목의 활동 범위 내에서 체류하려는 사람으로서 법무부 장관이 인정하는 사람(※ 활동 범위가 E-9에 비해 고용 및 노동 분야 선택에 있어 우위)

자료: 법제처 외국인근로자 취업 및 체류자격(<https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csSeq=3&ccfNo=1&ccNo=1&cnClsNo=1>, 2023년 5월 17일 검색)을 토대로 저자 정리(※ 음영 표시한 부분은 본 연구의 대상).

6) 단, 계절근로자 제도의 경우, 계절근로(E-8)뿐만 아니라 단기취업(C-4) 비자로 입국·체류하기도 함. E-8의 경우 농업 부문 계절근로를 위해 최대 5개월간 입국·체류할 수 있으며, C-4의 경우 농업 부문에만 한정하여 발급하는 비자는 아니며, 최대 3개월간 입국·체류할 수 있음.

2) 계절근로자 제도

■ 농업 부문 이주노동자 정책

- 현재 우리나라에서 운용되고 있는 농업 부문 이주노동자 정책은 고용허가제와 계절근로자제로 구분됨(국회입법조사처 2019)
 - 계절근로자제는 농업 부문에 한정하여 현재 운용되고 있으며, 고용허가제는 농업 부문을 포함한 전 산업 분야를 대상으로 하고 있음
 - 고용허가제는 1년 이상을 근무하는 상용근로자 대상 제도로 제조업·서비스업·농업을 모두 포함한 제도로 농업 부문에서도 1년 이상 근로자를 고용할 수 있는 사업체가 해당
 - 즉, 연중 고용이 가능한 시설원예, 축산, 작물재배업(채소, 과수 등), 시설버섯, 농업 관련 서비스업 정도가 가능하지만, 고용허가제로 입국한 외국인 이주노동자 대부분은 제조업, 서비스업, 건설업 등에 종사, 농축산업은 비중은 적음

■ 계절근로자 제도

- 외국인 계절근로자 프로그램은 파종기, 수확기 등 계절성이 있어 단기간·집중적으로 일손이 필요한 농어업 분야에서 합법적으로 외국인을 고용할 수 있는 제도⁷⁾
 - 일손이 필요한 기간이 짧아 고용허가제를 통해 외국인 고용이 어려운 농어업 분야에서 단기간(3~5개월) 계절근로자의 고용을 허용
 - ‘고용허가제’의 경우 사업장 및 산업 간 이동 제한, 단순 기능인력의 장기체류 제한이라는 기본 틀로 인해 농업의 특수성을 반영하지 못하는 한계(이현욱, 송정아 2016)
- 계절근로자 도입 주체는 계절근로자 도입을 희망하는 기초 지방자치단체장(시장·군수)
 - 배정심사협의회를 통해 지자체별로 배정된 계절근로자 총 인원수 범위 내에서 도입
 - 배정심사협의회는 법무부(주재), 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부, 행정안전부로 구성되며, 지자체별 계절근로자 배정 규모를 확정(연 2회)
 - ※ 대부분 E-8(최대 5개월)로 입국·체류하지만, C-4(최대 3개월)로 입국·체류하기도 함
- 계절근로자 프로그램에 참여할 수 있는 외국인은 아래 3개의 경우 가능
 - 대한민국 지자체와 계절근로 관련 MOU를 체결한 외국 지자체의 주민(농어민)
 - 결혼이민자 본국의 가족 및 사촌 이내의 친척(그 배우자 포함)
 - 계절 근로 참여 요건을 갖춘 국내체류*외국인
 - * 문화예술(D-1), 유학(D-2), 일반연수(D-4), 구직(D-10), 방문동거(F-1), 동반(F-3) 체류자격 소지자 등

7) 법무부. 외국인 계절근로자 프로그램. <https://www.moj.go.kr/moj/194/subview.do> (2023년 5월 19일 검색).

■ 주요 현황

- 2015년 10월 시범사업(충북 괴산)을 시작으로 2017년부터 전국 기초자치단체로 확대
 - 2017년 운영 지자체 21개(1,085명)에서 2019년 운영 지자체 50개(3,497명)까지 급증
 - ※ 단, 2020년은 코로나19로 인한 한시적 운영으로 운영 지자체 25개(223명)로 감소
 - 전국 지자체(2015~2020년) 중 강원 양구군(1,125명) > 강원 홍천군(753명) > 충북 괴산군(513명) > 경북 영양군(490명) 순으로 계절근로자 제도를 운영
 - 시도 단위 중에서는 강원(15개)이 가장 많고, 경북(11), 충북(10), 전북(8), 전남(2) 순으로 계절근로자 제도를 활용하고 있는 것으로 나타남(〈표3〉 참조)

표 3 기초 지자체별 계절근로자 제도 운영 현황(2015~2020년)

시도(개수)	지자체 명(단위: 명)
세종(1)	세종시(11)
경기(6)	포천시(70), 평택시(25), 안산시(12), 광주시(0), 용인시(0), 여주시(0)
강원(15)	양구군(1,125), 홍천군(753), 춘천시(288), 화천군(224), 철원군(207), 영월군(95), 정선군(82), 횡성군(71), 속초시(49), 평창군(28), 태백시(22), 동해시(15), 원주시(8)
충북(10)	괴산군(513), 단양군(286), 진천군(203), 보은군(197), 음성군(182), 태안군(116), 제천시(100), 옥천군(25), 증평군(0), 청주시(0)
충남(8)	보령시(378), 서천군(260), 태안군(116), 논산시(13), 청양군(9), 부여군(1), 금산군(0), 예산군(0)
경북(11)	포항시(501), 영양군(490), 영주시(132), 봉화군(106), 영덕군(76), 청송군(60), 의성군(53), 성주군(52), 울진군(13), 상주시(5), 문경시(0)
경남(2)	창녕군(4), 하동군(1)
전북(7)	무주군(32), 진안군(29), 익산시(18), 정읍시(3), 고창군(0), 군산시(0), 장수군(0)
전남(7)	고흥군(132), 장흥군(49), 보성군(10), 나주시(8), 해남군(8), 강진군(2), 완도군(0)
제주(1)	서귀포시(4)

자료: 하이코리아 홈페이지(<http://www.hikorea.go.kr>, 2023년 5월 19일 검색)를 토대로 저자 작성.

- 전체 11개국 29개 해외지자체에서 참여(2015~2020년 기준)하고 있으며, 가장 높은 비율을 차지하는 것은 베트남 결혼이민자 해외 친척(2,119명, 전체 27%, 〈표 4〉 참조)
 - 그 뒤로 필리핀 팔라시, 필리핀 산후안시, 우즈베키스탄 화방군, 중국 지안시 순임
 - 국가 단위로는 베트남(2,978명) > 필리핀(2,866명) > 중국(616명) > 캄보디아(446명) 순

표 4 계절근로자 제도 참여국 및 지자체 현황

no	국가	지자체	노동자 (명)	비율 (%)	no	국가	지자체	노동자 (명)	비율 (%)
1	네팔	결혼이민해외친척	128	2	20	라오스	바탐방주	29	0
2		판초부리	41	1	21		칸달주	39	0
3	러시아	나훗가시	15	0	22		캄퐁참주	104	1
4	몽골	바양골구	260	3	23		캄퐁치낭	80	1
5		성간하르	68	1	24	무양토라콤군	31	0	
6	베트남	결혼이민국내친척	12	0	25	키르기스 스탄	으숙아타군	11	0
7		결혼이민해외친척	2,119	27	26		쇼포코프시	15	0
8		동탑성	220	3	27		아라반군	124	2
9		빈투언성	15	0	28	필리핀	결혼이민국내친척	5	0
10		타이빈성	44	1	29		결혼이민해외친척	81	1
11		하남시	79	1	30		고르도바	127	2
12	우즈벡	화방군	489	6	31		기타콤	17	0
13	인도네시아	결혼이민해외친척	20	0	32		딸락시	1,248	16
14	중국	결혼이민해외친척	6	0	33	바꼬르	4	0	
15		결혼이민해외친척	43	1	34	바탕가스	267	3	
16		봉래시	48	1	35	산레오나	271	3	
17		용정시	47	1	36	산타로사시	8	0	
18		지안시	478	6	37	산후안시	747	10	
19	캄보디아	결혼이민해외친척	194	2	38	클라베리아시	91	1	
					39	국내 등록외국인 한시적 허용	223		

주: 음영 부분은 외국인 이주노동자 수(비율)가 높은 지역을 표시한 것임.

자료: 하이코리아 홈페이지(<http://www.hikorea.go.kr>, 2023년 5월 19일 검색)를 토대로 저자 작성.

■ 주요 이슈⁸⁾

- (근무환경) 현재 농업부문 외국인력 정책 내에서는 외국인이 일용 근로자로 고용될 수 없으나 일손부족 문제가 심각하여 불법체류 외국인 근로자 고용이 이루어지고 있음(국회입법조사처 2019)
- (주거 및 식사) 농업 관련 사업장은 지역적으로 산재하여 지역 내 이동이 용이하지 않아 농가가 숙박을 마련하여 제공하는 경우가 일반적
 - 2017년 계절근로자 제도가 본 사업이 되면서 농가 선정 단계에서 필수 구비시설 및 물품(냉난방시설, 안쪽에 잠금장치 있는 화장실, 온수가 나오는 샤워시설, 침구류, 소화기 및 화재감지기 등)를 정하고 있으며 비닐하우스, 컨테이너, 창고 개조 숙소는 불허함
 - 불법적인 숙박비 공제 또는 외국인 근로자 사전 공지 없는 공제는 사업장을 즉각적으로 변경할 수 있도록 함

8) 계절근로자제 주요 이슈는 국회입법조사처(2019), 최홍엽(2021) 및 관련 기사 등을 요약·정리하여 작성함.

- (제도) 쿼터제(quota) 산출방식이 향후 인력수급, 출산율, 지속적인 농업 부문 인력감소 추세를 이용하여 농업 부문 전체 인력 고용이 감소함을 전제로 도출됨
 - 하지만, 우리나라 농업 부문은 국내 인력 유입 가능성이 매우 낮아 국내 인력과 외국인력은 상호 보완관계로 추정하는 것이 바람직함
 - 코로나19 기간에는 외국인력 유입이 불가능하여 경북 영양군은 고추 수확을 위해 베트남 근로자를, 강원도 양구군은 필리핀 근로자를, 충북 음성군은 중국 근로자를 전세기(격리 비용, 전세기 비용을 지자체와 농가 7:3으로 부담)를 통해 들여오려고 했으나 질병관리 본부의 승인을 얻지 못해 추진하지는 못함⁹⁾
 - ※ 최근 정부도 농어업 분야 인력난 해소를 위해 2023년 상반기 역대 최대규모로 전국 124개 지자체 대상 총 26,788명을 배정(법무부 2022b)
- (관리·감독) 농업 부문 외국인 근로자 고용은 현재 고용허가제와 계절근로자제를 통해 운영되고 있으나, 농업 노동력 운영인력의 큰 틀 안에서 결정되어야 함
 - 고용허가제의 주무 부처는 고용노동부, 계절근로자제의 주무 부처는 법무부에서 관할하고 있어, 고용허가제는 농업 부문에서 상용근로자 수급 문제에, 계절근로자제는 임시근로자 수급 문제에 대응하고 있음

3) 고용허가제도(일반고용허가제 E-9 및 특례고용허가제 H-2)

■ 개요

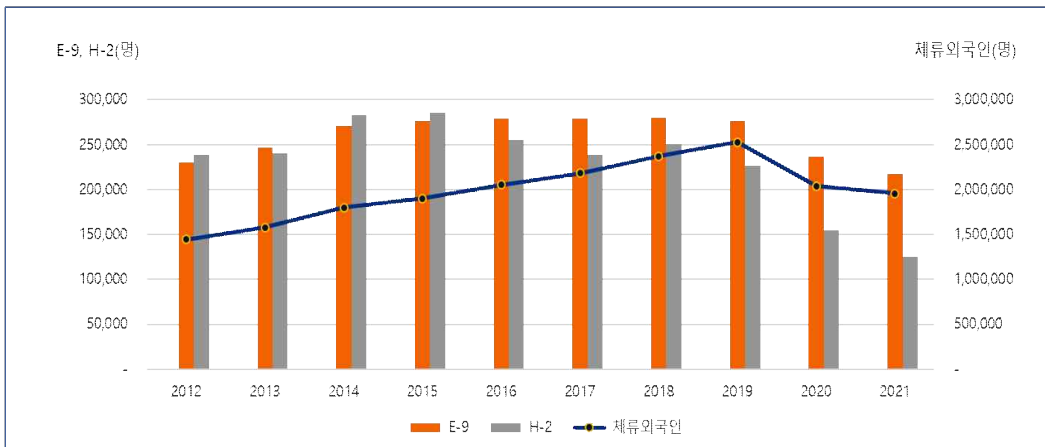
- 고용허가제는 저숙련 부문 “외국인력의 체계적인 도입과 관리를 통해 중소기업의 인력난 완화와 국민경제의 균형발전”을 도모¹⁰⁾
 - 16개국과 MOU를 체결하여 quota 제도에 기반하여 운영하고 있으며, 크게 일반고용허가제(E-9)와 재외동포를 위한 특례고용허가제(H-2)로 구분되어 시행되고 있음
 - E-9과 H-2 모두 3년 취업을 기본으로 하고 1년 10개월까지 연장이 가능하며, 재입국 취업이 1회에 한해 가능하여 최대 9년 8개월까지 체류가 가능
- 일반고용허가제(E-9)는 1990년대 중반부터 중소기업의 인력난 해결을 위해 외국으로부터 노동력을 유입시키는 ‘외국인 산업연수생제도’를 수정·보완하여 2004년부터 시작
 - 주로 제조업 부문 인력난 해소를 목적으로 도입되었으며 허용기업은 중소기업(근로자 300인 미만 혹은 자본금 80억 원 이하), 농축산업, 어업(20톤 미만), 건설업, 서비스업(건설폐기물 처리업 등 9개 업종) (<표 5> 참조)

9) 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/23822950> (2023년 5월 20일 검색).

10) 고용노동부. 고용허가제정보. <https://www.eps.go.kr> (2023년 5월 19일 검색).

- 중소기업 중 3D 업종에 해당하는 제조업 생산부문¹¹⁾은 상대적으로 열악한 작업환경, 장시간의 노동, 저임금, 노동자의 낮은 자부심 등으로 인력부족 현상이 발생했고, 외국인 이주노동자의 유입 없이는 임금이 계속 상승하여 해당 기업의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 논리가 외국인 이주노동자 유입의 중요한 근거가 되고 있음(이현욱 2015)
- 특례고용허가제 또는 방문취업제(H-2)는 2007년 재외동포 특례정책으로 시작되어 주로 서비스업을 중심으로 고용 허가를 내주고 있음
 - 국내에 연고가 없는 외국 국적 동포에게도 취업을 허용하는 것으로 복잡한 취업 절차와 사용자 고용 절차 등을 크게 개선함
- E-9과 H-2 이주노동자는 2010년대에 지속적으로 증가하는 추세를 보였으나 코로나19로 인해 다소 감소하는 추이를 보임(<그림 2> 참조)
 - E-9과 H-2 이주노동자는 전체 체류 외국인의 약 20~25%를 차지하고 있으며, H-2는 E-9과 비슷하게 추이를 보였으나, 2015년 이후부터는 감소하는 추이를 보임
 - 코로나19 비상사태 종료('23년 5월)로 체류 외국인은 다시 증가할 것으로 예상

그림 2 이주노동자 및 체류 외국인 추이



자료: 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

■ 일반(E-9)과 특례(H-2)의 주요 차이점

- E-9과 H-2의 결정적 차이는 신청 자격으로, 재외동포 여부로 결정됨
- (사증 발급과정) 일반(E-9)의 이주노동자는 '산업구조조정 저해방지의 원칙'에 의해 이주노동자 도입이 국내 산업구조 또는 기업 구조조정에 악영향을 끼치지 않기 위해 취업 허가 기간, 업종별 인력 도입 규모 등을 엄격하게 통제(설동훈 2015)

11) 흔히 뿌리산업(root industry)이라 불리며, 기초적인 제조업을 의미. 「뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률」에 의하면 "뿌리기술"이란 주조, 금형, 소성가공, 용접, 표면처리, 열처리 등 제조업 전반에 걸쳐 활용되는 공정 기술로서 대통령령으로 정하는 기술을 의미함.

- 반면, H-2의 경우, 사증 유효기간 동안 본국 왕래가 자유로우며 취업할 수 있는 업종도 제조업 이외에도 서비스업까지 크게 확대됨(〈표 5〉 참조)

표 5 일반 및 특례 고용허가제 구분에 따른 취업 가능 업종

분야	일반고용허가제(E-9)	특례고용허가제(H-2)
제조업	상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억 원 이하 중소기업	
건설업	모든 건설공사	
어업	연근해어업, 양식어업, 소금채취업	
농축산업	작물재배업, 축산업, 작물재배 및 축산 관련 서비스업	
서비스업	건설폐기물처리업	<ul style="list-style-type: none"> • 하수·폐기 및 분뇨처리업 • 폐기물 수집운반, 처리 및 원료 재생업 • 육지동물 및 애완동물 도매업 • 생활용품 도매업 • 기계장비 및 관련용품 도매업 • 기타 생활용품 도매업 • 무점포 소매업 • 육상여객 운송업 • 호텔업 • 여관업 • 한식 음식점업 • 외국인 음식점업 • 기타 간이 음식점업 • 사업시설 유지관리 서비스업 • 건물 및 산업설비 청소업 • 여행사 및 기타 여행보조 서비스업 • 사회복지 서비스업 • 자동차 종합 수리업 • 자동차 전문 수리업 • 모터사이클 수리업 • 욕탕업 • 산업용 세탁업 • 개인간병 및 유사서비스업 • 가구내 고용활동
		재생용 재료 수입 및 판매업, 냉장 냉동 창고업(내륙), 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업, 음악 및 기타 오디오물 출판업

주: 음영으로 표시한 부분은 H-2 이주노동자만 허용.
 자료: 정현주(2020) 토대로 저자 작성.

■ 일반고용허가제(E-9) 주요 현황

- (출신 국가별 특징) 2004년 도입 이후 순차적으로 외국인 노동력 유입 허용 국가를 확대
 - (2004년 지정) 필리핀, 태국, 인도네시아, 베트남, 스리랑카, 몽골(6개국)
 - (2006년 지정) 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아(3개국)
 - (2007년 지정) 중국, 방글라데시, 키르기스스탄, 네팔, 미얀마(5개국)
 - (2008년 지정) 동티모르(1개국)
 - (2017년 지정) 라오스(1개국)
- (이주노동자 규모) 한국에 체류하는 E-9 이주노동자들은 2023년 3월 기준, 캄보디아가 13.9%로 가장 큰 비중을 차지하며, 네팔(13.5%), 베트남(11.1%) 출신의 이주노동자가 많음(〈표 6〉 참조)
 - 전체 E-9 이주노동자 수는 현재 약 29만 명이며, 코로나19 직후 21만 명까지 감소했으나, 최근 다시 증가하는 추세임

표 6 국적별 E-9 사증 이주노동자 수('23년 3월 기준)

순위	국적	노동자 수(명)	비율(%)	순위	국적	노동자 수(명)	비율(%)
1	캄보디아	40,237	13.9	10	우즈베키스탄	12,219	4.2
2	네팔	39,130	13.5	11	몽골	4,355	1.5
3	베트남	32,266	11.1	12	파키스탄	4,031	1.4
4	인도네시아	31,181	10.8	13	동티모르	3,505	1.2
5	태국	24,425	8.4	14	중국	1,986	0.7
6	필리핀	24,256	8.4	15	키르기스스탄	1,463	0.5
7	미얀마	23,613	8.1	16	라오스	1,129	0.4
8	스리랑카	21,087	7.3	17	기타	172	0.06
9	방글라데시	12,488	4.3				

자료: 고용노동부 e-고용노동자표(<https://eboard.moel.go.kr>, 2023년 5월 19일 검색)를 토대로 저자 정리.

- (취업 현황) E-9 사증 이주노동자들은 2023년 1분기 기준, 제조업(80.9%), 농축산업(11.7%), 어업(4.46%), 건설업(2.78%) 순으로 대부분이 제조업에 종사¹²⁾
 - 일반고용허가제 대부분이 제조업에 종사하고 있으며, 최근 농축산업 비중 소폭 증가
 - ※ ('15년) 제조업(83.7%), 농축산업(9.4%), 건설업(4.3%), 어업(2.5%)

■ 특례고용허가제(H-2) 주요 현황

- (출신 국가별 특징) 이주노동자의 대부분이 한국계 중국인(85.7%)이며, 그 외에 우즈베키스탄(8.9%) 순으로 구성되어 있음(법무부, 2021년 12월 31일 기준)
- (성비) 특이한 점은 H-2 이주노동자의 성비로, E-9의 경우 91.2%가 남성인 데 비해 H-2의 경우, 여성이 약 41%를 차지할 정도로 여성의 비율이 상대적으로 높다는 점임
- (취업 현황) H-2 이주노동자들은 제조업(55.6%), 서비스업(27.4%), 건설업(15.5%), 농축산업(1.3%) 등으로 구성됨
 - 서비스업과 건설업에서 높게 나타나는 이유는 허용 업종제한, 복잡한 취업절차, 사용자 인력풀시스템 고용절차 등을 거치지 않고 자유롭게 때문(이현욱 2015)

12) 통계청. 행정구역(시도)/업종별 일반고용허가제(E-9) 외국인 근로자 수.
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_11827_A003&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=D_5&crld=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do (2023년 5월 20일 검색).

■ 일반고용허가제(E-9) 관련 주요 이슈¹³⁾

- (사업장 변경) 원칙상 근로를 개시한 사업장에서 3년간 계속 근무해야 하나 이주노동자가 사업장 변경을 원하는 경우 우선적으로 내국인 보호(이기호, 이화용 2015)
 - 불가피한 사유로 정상적인 근로관계를 지속하기 어렵게 된 경우 예외를 인정하여 사업장 변경이 가능하지만, 이주노동자가 더 나은 조건으로의 사업장 변경을 원할 경우 사업주는 안정적인 인력확보를 이유로 거절 가능
 - 정부는 내국인의 고용기회를 우선적으로 보호하고자 이주노동자의 사업장 변경에 소극적인 입장을 보여옴
 - 일부 이주노동자는 지방 중소기업에 배정받은 후 수도권 사업장으로 이주하기 위해 대표에게 계약 해지를 요구하기도 함¹⁴⁾

표 7 E-9 이주노동자 관련 기사 발췌

특하면 “다른 공장 가겠다” ... 외국인 근로자 협박·태업에 中소 한숨

경남의 한 정밀화학 업체는 지난해 네팔과 미얀마 국적 근로자 2명을 뽑았지만 1년도 안 돼 모두 수도권 업체로 옮겼다. 이들은 병원 진단도 없이 아프다며 무단결근하거나 다른 근로자와 다툼을 일으키는 등 이직을 위해 ‘생떼’를 마다하지 않았다. 이 업체 대표는 “일손 한 명이 아쉬운 상황에서 어떻게든 해결해 보려고 했지만 외국인 근로자의 비상식적 행동이 자꾸 반복되니 도저히 견딜 수 없었다”고 토로했다.

경직된 주 52시간 근로제 등으로 만성적인 인력난에 허우적대는 중소기업에 외국인 근로자의 ‘줄이직’ 충격파가 추가됐다. 지방 중소기업에 배정받은 뒤 갖가지 태업 수법을 동원해 수도권으로 사업장을 변경하는 외국인 근로자가 급증하고 있어서다. 정부가 비전문취업(E9) 외국인 근로자를 올해 11만 명까지 늘릴 계획이라고 밝혔지만, 잦은 사업장 변경 탓에 중소기업의 인력난 해소는 사실상 물 건너갔다는 평가다. (중략)

일부는 자국 내 친인척이나 지인들이 몰린 경기권 사업장 진입을 위해 계획적으로 움직인다. 중소기업중앙회 관계자는 “자국민 커뮤니티가 잘 갖춰지지 않은 지방에서 초기 근로자들은 심각한 고립감을 호소한다”고 말했다. 전남의 한 중소기업에선 우즈베키스탄 근로자 4명이 수도권으로 옮겨달라며 집단 ‘식발투쟁’을 벌였다. 또 다른 기업에선 근로자가 사업장을 변경해달라며 지게차에 부딪히는 등 ‘자해 협박’을 자행했다. 한 뿌리기업 대표는 “산업재해가 발생하면 사업주가 형사처벌 되는 점을 노리고 ‘다치면 보내 준다’는 노하우도 공유하는 것으로 알고 있다”고 했다.

자료: 한국경제. <https://www.hankyung.com/economy/article/2023032142261> (2023년 5월 20일 검색).

13) 고용허가제 주요 이슈는 이기호, 이화용(2015), 이정우 외(2021) 및 관련 기사 등을 참고하여 작성.

14) 한국경제. <https://www.hankyung.com/economy/article/2023032142261> (2023년 5월 20일 검색).

- (취업기간 연장) E-9 근로자는 ‘성실 외국인 근로자 재입국 취업제도’에 의해 최대 9년 8개월간 한국에서 근무가 가능하지만 이주노동자의 재고용여부가 사업주의 배타적 결정에만 달려있음
 - 사업주에게 부여된 재고용의 독점적 지위로 인해 사업장 내 비대칭성과 이주노동자의 고용종속이 심화될 수 있음(이기호, 이화용 2015)
 - 숙련된 외국인 인력을 활용한다는 측면에서는 긍정적이지만, 단기순환의 원칙을 깨고 체류 기간을 연장함으로써 장기간 가족들과 떨어져 고독한 생활을 하고, 행복한 삶을 설계하는 것이 불가능, 비인간적인 노동력 착취제도라는 오명도 있음(이정우 외 2021)
 - 이혜경 외(2020)는 우리나라 이주노동자 제도가 일종의 꽉 막힌 직업(dead-end job)이라고 비판하면서 더 좋은 단계로의 상승 기회가 없고, 고용주 관점에서도 수년에 걸쳐 숙련과 기능을 쌓은 이주노동자를 돌려보내야만 하는 점을 지적함

03 국내 저숙련 이주노동자 지역분포 현황과 특성

1) 분석 개요

■ 그간 지리학 및 관련 공간 관련 연구 분야에서는 이주민 밀집지역 및 공간분포에 관한 연구를 수행해왔으나 저숙련 부문 이주노동자 공간분포를 파악하는 연구는 다소 부족

- 2000년대 초반 다문화사회 논의가 본격적으로 등장하면서 외국인 밀집 지역의 전반적인 특성을 파악한 연구, 이주민의 유형별 공간분포 특성을 지역과 연계한 연구 등이 존재
 - 박세훈 외(2009, 2010)는 도시정책 차원에서 외국인 밀집지역 현황을 파악하고 정책 과제를 제시
 - 이외에도 결혼이민자(정현주 2012), 전문직 이주자(임석희, 송주연 2010), 농촌지역의 계절 근로자(이현욱, 송정아 2016; 장유정, 정예슬 2020) 등 유형별 이주민에 초점을 맞춰 심층 사례연구를 수행
- 이현욱(2015)은 제조업 생산직 이주노동자에 대한 연구는 크게 주목받지 못했으며, 이주노동자의 국적별 추이가 빠르게 변화하고 있으며, 지속적인 연구가 필요함을 강조
 - 이주노동자의 공간분포와 추이를 파악해야 하는 이유는 이주민의 이동과 분포는 특정 장소가 가진 자산과 인프라, 그 안의 인적 네트워크에 의해 결정되고, 체류자격, 국적, 민족 등에 따라 상이한 이주의 지리를 구성하기 때문임(정현주 2020)

■ 저숙련 부문 이주노동자인 계절근로자(E-8), 일반고용허가제(E-9), 특례고용허가제(H-2)의 공간적 분포 현황 및 특성을 파악하고자 함

- 이주노동자 현황은 법무부 출입국·외국인정책 통계를 활용하였으며, 해당지역 주민등록 인구현황도 필요시 행정안전부 활용함(2021년 12월 31일 기준)

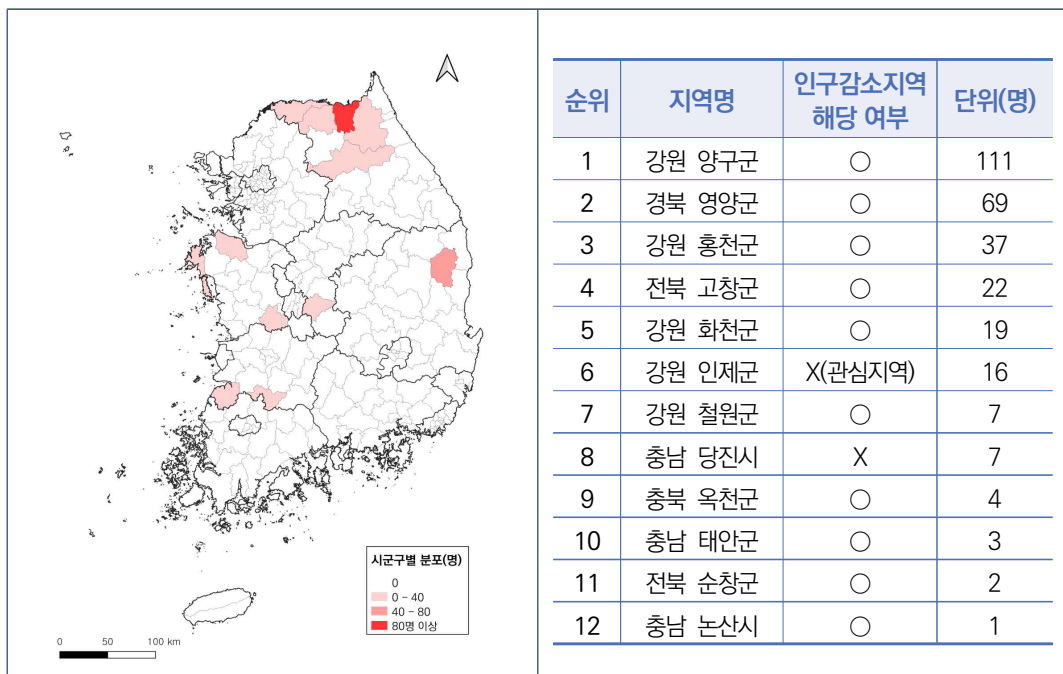
- 다만, E-8 계절 근로 이주노동자의 경우 법무부에서 2019년부터 비자를 발급했고, 공식적인 통계 결과 공개는 2021년부터 시작함. 총 이주노동자 수가 383명으로 실제 외국인 계절 근로자 수치와는 차이가 있을 것으로 예상함
- 또한 계절 이주노동자의 경우 단기 취업인 C-4로도 근로가 가능하지만 본고에서는 E-8만을 대상으로 함

2) 분석 결과

■ 계절 근로자 E-8의 경우, 대부분 농촌지역에 분포하고 있으며, 충남 당진시, 강원 인제군(감소 지역은 아니나 관심지역)을 제외하고는 모두 인구감소지역에 해당하는 지자체임

- 계절 근로제는 농번기 인력난을 지원하기 위한 단기 취업 외국인 고용제도(최대 5개월)이기 때문에 농촌지역이면서 인구감소지역에 분포하고 있음(<그림 3> 참조)
 - 강원 5개(양구군, 홍천군, 화천군, 인제군, 철원군)로 가장 많고, 충남 3개(당진시, 태안군, 논산시), 전북 2개(고창군, 순창군), 경북 1개(영양군) 순으로 분포
 - 강원도 양구군은 2013년부터 필리핀 딸락시와 자매결연을 맺고 농번기에 필리핀 이주 노동자를 유입함. 이들은 35~55세 이하의 농업인으로 연령이 제한되며, 3개월(5~7월) 동안 수박, 오이 등 영농작업에 종사하고, 근로기간이 종료되면 단체로 출국(이현욱 2015)

그림 3 E-8 계절 근로자의 전국 분포(2021년 기준) 및 상위 시군구 순위



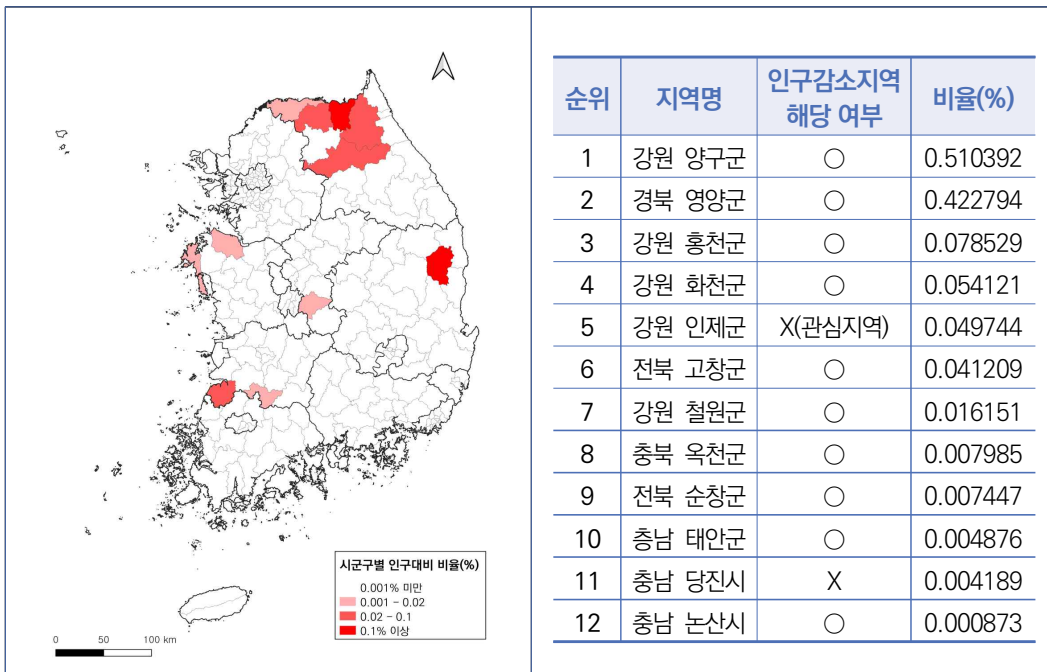
자료: 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

- 경북 영양군은 베트남 화방군과 MOU를 체결하고 농업인력을 교류하고 있음. 영양의 주산물은 고추인데 기계화가 어렵고, 수확기에 인력 수요가 많아 결혼이민자 가족초청 제도, 해당 국가와 양해각서 체결 등 적극적으로 계절 근로자를 도입하고 있으며, 최근에는 ‘외국인 계절 근로자 기숙사 건립사업’에 선정¹⁵⁾
- 전북 고창군은 2022년 네팔 이주노동자를 배정받아 지역 농가에 배치했으나 대규모로 무단이탈한 경우도 발생. 체류기간이 5개월로 짧고, 돈을 더 벌고 싶은 이주노동자들이 건설업이나 제조업 공장으로 이탈하기도 함¹⁶⁾

■ 주민등록인구 대비 이주노동자의 비율을 기준으로 살펴보면, E-8 이주노동자의 경우 지역분포와 상위 시군구 순위가 상당히 유사함

- E-8 이주노동자가 해당 시군구에서 차지하는 인구 비율을 참고하고자 주민등록인구 대비 이주노동자 비율을 기준으로 공간분포와 상위 시군구를 도출해봄
- E-8 이주노동자의 경우는 대체로 이주노동자 수를 기준으로 한 공간분포와 주민등록인구 대비 이주노동자 비율을 기준으로 한 공간분포와 상위 시군구가 유사한 결과를 보여줌
 - 미세한 순위 변동만 있을 뿐 전체적인 추이는 매우 비슷함(그림 4) 참조)

그림 4 E-8 계절 근로자의 주민등록인구 대비 E-8 비율 및 상위 시군구 순위



자료: 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

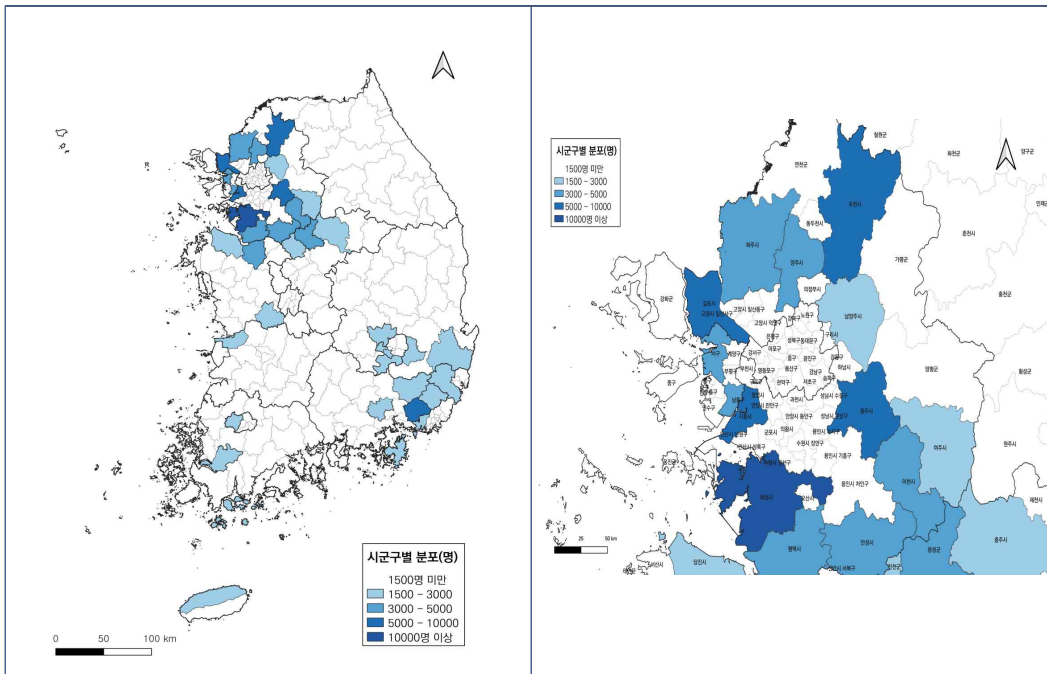
15) 영남일보. <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20221130010004104> (2023년 5월 20일 검색).

16) 전라북도 농업기술원. 농업뉴스. https://www.jbares.go.kr/board/view.jbares?boardId=BBS_0000005&menuCd=DOM_000000101003000000&orderBy=REGISTER_DATE%20DESC&paging=ok&startPage=2&dataSid=210710&categoryCode1=&categoryCode2=&categoryCode3=#content (2023년 5월 20일 검색).

■ 일반 고용허가제 E-9 이주노동자는 주로 수도권 산업도시에 높은 밀집도를 보임

- 수도권 남서부 축을 중심으로 한 산업도시 및 비도시지역의 중소기업 제조업체를 중심으로 이주노동자가 집중적으로 분포하고 있음(그림 5) 참조
 - 경기 화성시가 압도적으로 높은 집중도를 보여주고 있음. 화성시 경제의 큰 축은 제조업으로 화성시 서부는 현대, 기아자동차와 관계회사들이 입지해 있으며, 남부는 제약회사 공장들, 동부는 삼성반도체를 비롯한 대기업과 중견기업 공장이 입지, 이들 사이에는 중소기업과 공장들이 수천 개 자리 잡고 있음
 - 경기 김포시가 화성시 뒤를 잇고 있음. 이현욱(2015)은 김포시가 경기도 타 지역에 비해 ‘고무’, ‘플라스틱’, ‘장비 제조’, ‘금속업’ 등 특화된 산업구조가 형성되어 왔음을 밝힘. 즉, 제조업 업종에서 발생하는 인력난과 생산시설들의 공간적 분포가 이주노동자 분포와 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있음

그림 5 E-9 이주노동자 전국 및 수도권 분포 현황(2021년 12월 기준)



자료: 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

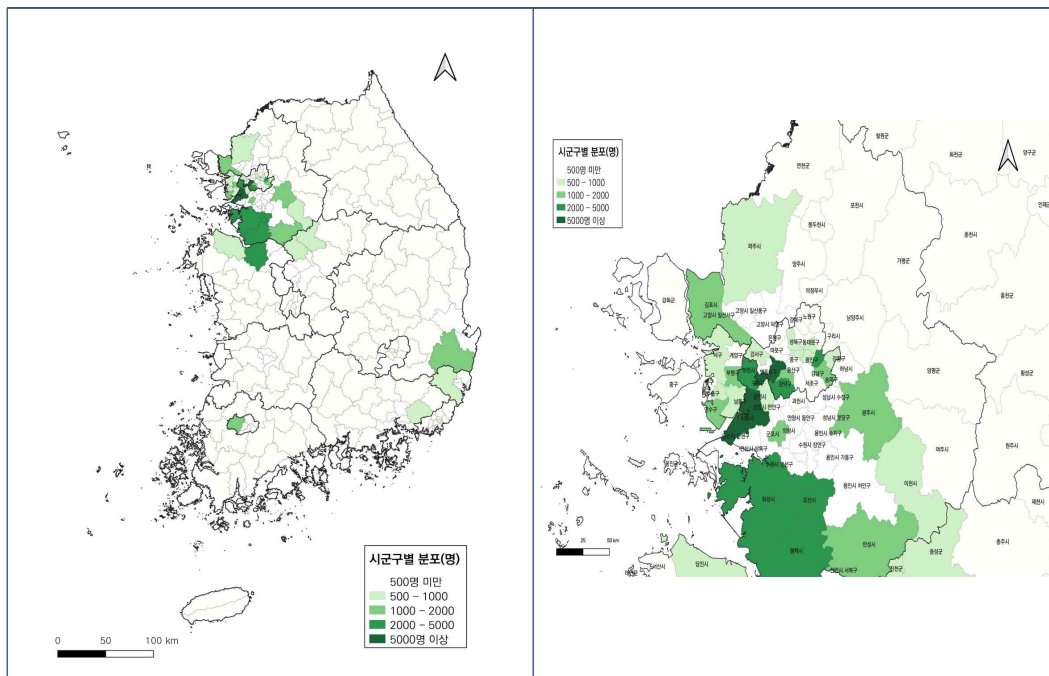
- 상위 20개 시군구에 포함된 지역명과 개별입지 공장 분포 추이와도 대체적으로 일치하고 있음(표 8) 참조
 - 황선근 외(2018)는 수도권 개별입지 신설공장 개수(2010~2016)를 시군구별로 분석하고 있는데, 경기도의 경우, 화성시(5,681개), 김포시(3,407개), 포천시(2,259개), 파주시(2,343개), 광주시(1,772개), 양주시(1,120개) 등으로, 인천시는 인천 서구가 1,048개(42.6%)로 대체적으로 상위 시군구 20개와 일치하고 있음

- 또한, 경남 김해시는 2021년 6월 기준 개별입지 공장 수가 총 2,565개로 비수도권에서는 가장 높은 공장 수와 면적을 보여주고 있음

■ 특례 고용허가제 H-2 이주노동자는 주로 서울과 수도권에 집중적으로 분포하고 있음

- 서울 영등포구, 구로구, 금천구에서부터 경기 시흥시, 화성시 등 E-9 이주노동자에 비해 분포하는 지역의 범위가 서울과 수도권에만 집중되어 있는 특징이 있음(그림 6) 참조
- 서울 영등포구, 구로구 등 한국계 중국인의 민족 집거지(ethnic enclave)를 중심으로 퍼져나가는 H-2 이주노동자들의 이러한 공간적 패턴은 경로의존적임(정현주 2020)
- 충남 아산시를 제외하고는 모두 서울과 수도권 지역에 해당하며, 충남 아산시도 경기도 평택시와 지리·산업 측면에서 밀접하게 연계되어 있음
- 수도권 지역에서도 인구밀도가 높고 서비스업과의 연계성이 높은 지역에 주로 밀집하여 분포하고 있음(표 8) 참조

그림 6 H-2 이주노동자 전국 및 수도권 분포 현황(2021년 12월 기준)



자료: 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

표 8 이주노동자 분포 상위 20개 시군구(2021년 기준)

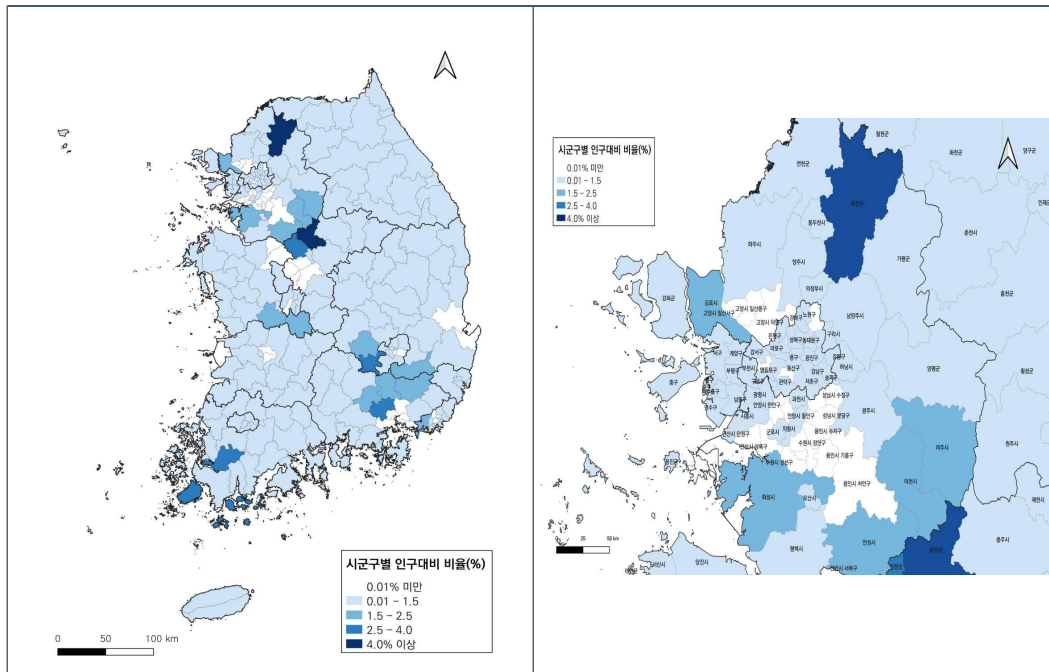
순위	E-9		H-2	
	지역명	단위(명)	지역명	단위(명)
1	경기 화성시	17,253	경기 안산시	9,952
2	경기 김포시	9,401	서울 영등포구	8,404
3	경기 포천시	6,881	서울 구로구	8,316
4	경남 김해시	6,832	경기 시흥시	7,433
5	경기 광주시	5,267	서울 금천구	4,850
6	경기 시흥시	5,153	경기 부천시	3,937
7	경기 파주시	4,979	경기 수원시	3,905
8	충북 음성군	4,551	경기 화성시	3,676
9	인천 서구	4,268	경기 평택시	3,187
10	경기 안산시	4,176	충남 아산시	3,069
11	경기 안성시	4,035	서울 관악구	2,732
12	경기 평택시	4,026	경기 성남시	2,635
13	인천 남동구	3,860	경기 안산시	2,500
14	경기 이천시	3,744	경기 수원시	2,198
15	경기 용인시	3,624	경기 오산시	2,106
16	충남 아산시	3,384	서울 광진구	2,002
17	경기 양주시	3,163	인천 부평구	1,882
18	부산 강서구	2,868	인천 연수구	1,805
19	광주 광산구	2,664	경기 안성시	1,707
20	경기 남양주시	2,597	경기 김포시	1,640

자료: 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

■ 주민등록인구 대비 일반 고용허가제 E-9 이주노동자의 비율을 기준으로 살펴보면, 기존의 이주노동자 수를 기준으로 한 결과와 상이한 결과를 보여줌

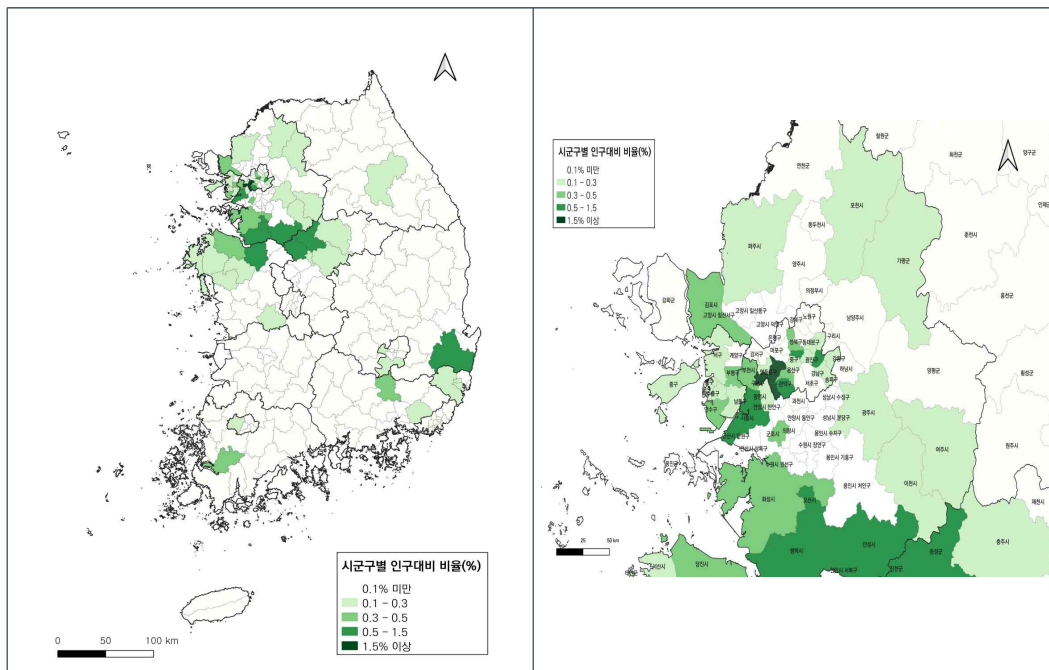
- E-9 이주노동자의 경우는 기존 이주노동자 수를 기준으로 한 경우와 인구 비율을 기준으로 한 분석이 다른 결과를 보여줌(〈그림 7〉, 〈표 9〉 참조)
 - 먼저, 이주노동자 수를 기준으로 한 기존 분석에서는 단 1개의 인구감소지역도 포함되지 않았는데(〈그림 5〉, 〈표 8〉 참조), 인구 비율을 기준으로 한 경우, 상위 시군구 20개 중 12개가 인구 감소지역에 해당하고 있음
 - 충북 음성군의 경우, 대풍지방산업단지, 음성하이텍산업단지 등 산업단지와 농공단지가 조성되어 있고, 주요 산업이 제조업이면서 전체 주민등록인구 수는 수도권보다는 적어서 1위를 기록한 것으로 보임
 - 인구감소지역 12개를 제외하고는 대부분이 수도권에 입지해 있는 제조업체에 해당

그림 7 주민등록인구 대비 E-9 이주노동자의 전국 및 수도권 분포 현황(2021년 12월 기준)



자료: 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

그림 8 주민등록인구 대비 H-2 이주노동자의 전국 및 수도권 분포 현황(2021년 12월 기준)



자료: 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

표 9 주민등록인구 대비 이주노동자 분포 상위 20개 시군구(2021년 기준)

순위	E-9			H-2		
	지역명	인구감소지역 해당 여부	비율(%)	지역명	인구감소지역 해당 여부	비율(%)
1	충북 음성군	X	4.936169	서울 영등포구	X	2.230142
2	경기 포천시	X(관심지역)	4.620012	서울 금천구	X	2.101286
3	전남 영암군	○	3.53439	서울 구로구	X	2.096009
4	전남 완도군	○	3.312702	경기 안산시	X	1.524683
5	경북 고령군	○	3.255404	경기 시흥시	X	1.451673
6	전남 진도군	○	3.109825	충남 아산시	X	0.94553
7	경남 함안군	○	2.828273	경기 오산시	X	0.91572
8	충북 진천군	X	2.690899	경기 안성시	X	0.90063
9	경북 성주군	○	2.252463	충북 진천군	X	0.887574
10	경기 안성시	X	2.128906	충북 음성군	X	0.865538
11	부산 강서구	X	2.006745	서울 중구	X	0.71021
12	경기 화성시	X	1.945063	서울 광진구	X	0.58883
13	경기 김포시	X	1.932342	경기 평택시	X	0.564783
14	경남 창녕군	○	1.839379	서울 관악구	X	0.562488
15	경남 의령군	○	1.78178	경북 경주시	X(관심지역)	0.552624
16	경남 밀양시	○	1.708766	경기 부천시	X	0.488421
17	경북 청도군	○	1.694875	인천 연수구	X	0.463243
18	경기 이천시	X	1.677592	전남 영암군	○	0.455258
19	충남 금산군	○	1.598748	충남 당진시	X	0.423719
20	충남 논산시	○	1.589756	경기 군포시	X	0.418567

자료: 법무부(2022a)를 활용하여 저자 작성.

- H-2 이주노동자의 경우 역시 기존 이주노동자 수를 기준으로 한 경우와 인구 비율을 기준으로 한 분석이 상이한 결과를 보여줌(〈그림 8〉, 〈표 9〉 참조)
 - 서울과 경기를 포함한 수도권 지역이 우위를 보이고 있으며(전체 13개/20개), 비수도권의 경우도 수도권과의 연계가 높은 지역(충북 음성, 진천 등) 중심으로 분포
 - 인구감소지역은 전남 영암군이 유일하게 포함됨

3) 종합 및 시사점

■ 계절 근로자 E-8은 대부분 인구감소지역이면서 농촌지역에 단기간 체류하는 특징이 있음

- E-8 비자가 농·어업 분야, 농번기, 단기간 고용을 특징으로 하고 있어 농촌지역이면서 인구감소지역에 주로 체류하고 있는 특징을 보임

- E-8 이주노동자 전국 분포 기준 상위 시군구 12개 중 강원도가 5개로 가장 많으며, 충남 3개, 전북 2개, 경북·충북이 각각 1개이며 이중 충남 당진시*와 강원 인제군**을 제외하고 모두 인구감소지역에 해당

* 충남 당진시는 인구감소지역도 인구감소 관심지역도 아님

** 강원도 인제군은 인구감소지역은 아니지만 인구감소 관심지역에 해당

- E-8 이주노동자의 주민등록인구 대비 E-8 비율을 기준으로 지역분포를 살펴봐도 기존 이주노동자 수를 기준으로 한 분석과 거의 비슷함

- E-8 이주노동자 상위 시군구의 경우, 농번기 시 이들에 대한 노동의존도가 매우 높지만, 이들의 노동 및 주거환경이 열악하므로 이에 대한 제도적 대안이 필요함
- E-8 이주노동자는 합법적으로 송출국-수용국 지자체 간 MOU에 따라 입국·체류하기도 하지만 불법노동자 비율도 상당하므로 이들에 대한 실태조사가 필요
- 또한, 현재 계절근로에 대한 주무부처가 고용노동부, 법무부, 농림축산식품부 등 혼재되어 있으므로 농업 노동력의 운영인력이라는 큰 틀 안에서 부처 간 연계협력사업을 통해 체계적으로 대응할 필요가 있음(예: 계절근로자 주거 문제: 국토교통부 담당 등)

■ 일반고용허가제 E-9의 경우, 수도권 산업도시 중심으로 분포하고 있으며, 지역 내 체류 기간, 산업에의 기여도 등을 고려할 때 이들에 대한 보다 적극적인 제도적 지원이 필요

- 일반고용허가제 E-9 이주노동자의 경우 수도권 지역의 산업도시 및 중소기업 제조업체를 중심으로 분포하고 있으며, 주민등록인구 대비 비율상으로 보면 인구감소지역에도 다수 분포
 - 이주노동자 수를 기준으로 한 경우와 인구 비율을 기준으로 한 분석이 상이, 이는 인구감소지역의 주민등록인구 수가 적기 때문으로 보임
- E-9의 경우 노동자 수 및 주민등록인구 대비 비율상 다른 이주노동자에 비해 그 규모가 크고 체류 기간이 최대 9년 8개월로 비교적 장기간이므로, 보다 적극적인 지원이 필요
 - 노동자 수와 주민등록인구 대비 비율상 규모가 큰 편이고, 특히 인구감소지역에서는 이들의 인구 비율이 높으므로 이들 지역에서의 체류 실태를 파악하고, 지역에 정착할 수 있도록 실질적인 지원이 필요
- 또한, 성실하게 근무한 E-9 이주노동자에 한해 선별적으로 가족 동반 이주, 영주권 취득 기회(체류자격 변경) 등을 제공하면서 숙련된 이주노동자가 지역 노동시장 및 더 나아가 지역사회 활력에 기여할 수 있도록 다양한 정책적 모색이 필요함

■ 특례고용허가제 H-2의 경우, 대부분 한국계 중국인이며, 서울 및 수도권 대도시를 중심으로 분포하고 있으며, 해당 지역 인구비율상으로도 대부분 인구감소지역이 아닌 곳에 분포

- E-9에 비해 분포하는 지역의 범위가 서울 및 수도권에만 집중되어 있으며, 주민등록인구 수 대비 H-2 이주노동자 비율을 중심으로 지역분포를 살펴보면 전남 영암군(감소지역)과 경북 경주시(관심지역)를 제외하고는 모두 인구감소지역에 해당하지 않는 지역에 분포

04 해외사례

1) 캐나다: Atlantic Immigration Program(AIP)¹⁷⁾

■ 애틀랜틱 캐나다는 대서양에 인접하고 인구밀도가 낮은 4개 주에서 2017년부터 시행하는 영주권 취득 프로그램임

- 4개 주는 뉴브런즈윅주, 프린스 에드워드 아일랜드주, 노바스코샤주, 뉴펀들랜드 래브라도주를 통칭하며, 경제성장이 더디고 인구가 감소하고 있는 특징이 있음(〈그림 9〉 참조)
- 2016년 애틀랜틱 성장전략을 발표하면서 전략의 일부로 AIP 시범사업이 추진되었음

그림 9 캐나다 AIP 해당지역



자료: 위키피디아(https://en.wikipedia.org/wiki/Atlantic_Canada, 2023년 5월 20일 검색)를 토대로 저자 작성.

- 사실 4개 주는 이미 주정부 추천 이민 프로그램(Provincial Nominee Program: PNP)¹⁸⁾을 통해 캐나다 연방정부와 주정부 사이 체결한 협약에 근거하여 상당수 신규 이민자가 유입되었지만, 유입된 이민자들의 정착률이 낮은 한계

17) 캐나다 AIP 사례는 유민이 외(2020), 최서리(2020)를 요약·정리함.

18) PNP는 캐나다 연방정부와 주정부 사이 체결한 협약에 따라 영주이민자를 선발하는 프로그램으로 퀘벡주를 제외한 11개(준)주정부가 정부와 협약을 체결하여 이민자를 유입하고 있음(1999년~현재). PNP는 캐나다 경제이민 프로그램 중 두 번째로 큰 프로그램으로 2018년 기준 경제이민의 30% 이상을 차지할 정도로 중요성이 커짐(최서리 2020).

- PNP와 대비되는 AIP의 특징은 사업주(고용주)가 이민자의 선발과 유지에 적극적인 역할을 수행하도록 한 것임
- 이민자의 입장에서 지역 정착을 하기 위해서는 좋은 일자리가 중요하고, 자신의 정착에 관심을 갖고 지원하는 공동체가 필요하다는 점에 주목(최서리 2020)
- 다만, Atlantic Canada와 같은 인구과소 지역에서는 신규 이민자와 그 가족들이 해당 지역에 정착하기 위한 공동체가 부족, 사업체를 통해 공동체의 부재를 어느 정도 해결하고자 하는 의도가 있음(최서리 2020)
- AIP 시범사업은 크게 2018년 1,000명을 목표치로 시작하여, 2019년 2,000명, 2020년 4,000명으로 목표치를 상향 조정하고 있으며, 크게 3가지 프로그램으로 되어 있음
 - 3가지 프로그램은 주정부가 추천하는 대상에 따라 유학생, 전문직·기술자, 숙련직 프로그램으로 구분할 수 있음

표 10 애틀랜틱 캐나다 시범사업 유형

유학생 추천 프로그램	전문직·기술직 프로그램	숙련직 프로그램
일자리가 최소 1년 동안 유지, 관리직, 전문직(학사), 기술직(전문학사 또는 직업훈련), 숙련직(고등학교 졸업, 직무훈련), 전일제, 비계절성	일자리가 최소 1년 동안 유지, 관리직, 전문직(학사), 기술직(전문학사 또는 직업훈련), 전일제, 비계절성	정규직(permanent), 관리직, 전문직(학사), 기술직(전문학사 혹은 직업훈련), 숙련직(고등학교 졸업, 직무훈련), 전일제, 비계절성

자료: 최서리(2020).

■ 신규 이민자 지역 정착이라는 목적 달성을 위해 사업주의 의무 사항이 있음

- 사업주는 ① 정착 서비스 제공기관과 파트너십 구축, ② 신규 이민자의 서비스 접근 지원, ③ 환대적 직장 분위기 조성 등임
 - 이러한 의무 사항을 최대 3년간 캐나다 연방정부에 보고해야 할 의무가 있음
- 신규 이민자 서비스 접근 지원과 관련하여 사업주는 신규 이민자와 그 가족이 적절한 주택을 찾고, 교통수단을 지원받고, 캐나다 공식 언어 훈련을 받을 수 있도록 지원해야 함
 - (주택) 임대 가능성에 대한 정보 제공, 부동산 소개, 임대인의 권리에 관한 정보 제공
 - (교통) 출퇴근 교통수단과 대중교통수단에 대한 정보 제공
 - (언어) 언어 역량평가는 근로 시작 이후 3개월 이내에 이루어져야 하는데 사업주는 평가비를 지불하거나 시간을 허락해주는 식의 지원을 해야 함

- 대체로 긍정적으로 평가되고 있으며, AIP를 모델로 한 새로운 시범사업도 진행 예정
 - 캐나다 내에서 대체로 긍정적으로 평가되고 있으며, 최근에는 AIP를 모델로 하여 새로운 시범사업(Rural and Northern Pilot)이 시행
 - 소규모 지역에서 이민자를 유치할 수 있도록 한 프로그램으로 센서스의 메트로폴리탄 지역으로부터 75km 이상 떨어진 5만 명 인구 지역이거나 여타 대도시로부터 소외된 인구 20만 미만의 지역이어야 함
 - 다만, AIP의 한계도 지적되는데 사업주 지명 과정 등 번거로움으로 인해 작은 규모의 사업체에서는 이 프로그램을 활용하지 않음(최서리 2020)
 - 또한 이민자의 정착에 지나치게 사업주의 역할을 강조하고 있어 전일제 인사담당자가 없는 소규모 업체에서는 본 사업에 부담감을 느낄 수 있음
 - 소규모 업체의 행정부담에 대해 주정부가 어떤 식으로 정책적 지원을 해야 할지에 대한 고민이 필요함

- 이민을 연방정부와 주정부의 공동책임으로 하고 있지만, 주정부(지자체)에서 이민 유입에 대해 일정 부분 역할을 하고 있다는 점에서 우리나라 이민정책에 시사점을 제공
 - 우리나라의 경우 법률에서 이민정책에 있어 지방자치단체의 역할이 무엇인지, 주도적으로 수행하거나 할 수 있는 사무에 대해 정의하기가 어려워 지자체에서도 해당사무에 대한 예산 및 인력 편성이 어려움
 - 캐나다의 경우 이민을 연방정부와 주정부 공동책임으로 정하고 있지만, 주정부에서 이주민 유입에 일정 부분 역할을 하고 있으므로 이에 대한 벤치마킹이 필요
 - 이민자 유입(또는 자격변경), 선발 관련 광역자치단체(지방자치단체)의 역할이 강화될 필요성이 대두, 지역발전 전략, 산업전략 등과 연계하여 지역에서 전략적으로 지원해야 하는 사업체를 선별하고, 지역 경제에 기여할 수 있는 이민자 선발에 대한 고민 필요

2) 호주: 지역 추천 이민자 선발제도(State Specific and Regional Migration: SSRM) 등

- 호주의 SSRM은 지정된 비도시지역 또는 낙후지역에 요구조건 없이도 이민자를 유치하여 정착하도록 유도하는 것임
 - 1990년에 접어들면서 저출산 및 인구고령화 문제가 심화되어 신규 이민자 수를 지속적으로 증가시켰으나 주로 시드니, 멜버른 등 대도시지역 중심으로 정착하는 문제를 노정

- SSRM의 핵심은 지정된 비도시지역 또는 낙후지역의 고용주, 주(지방정부), 이민자 가족이 호주 이민점수제 평가제도(Australian Points Assessment)에서 필요로 하는 요구조건 충족 없이도 이민자를 후원하여 이민자를 유치하는 것임(임동진 2022)
 - 3년 동안 지정된 지역에 거주해야 하며 그 이후에 영주권이 부여되며, 그 이후에는 호주 어디에서나 살 수 있음
- SSRM의 가장 큰 특징은 이민자에게 특정 지역으로 거주를 제한하고 있다는 점임
 - 시드니, 뉴캐슬, 울런공 지역, 골드코스트를 포함한 브리즈번 일대, 퍼스를 제외한 지역을 ‘지방(Regional)’으로 분류하고 이들 지역에 이민자들을 정착하도록 유도
 - SSRM은 처음에는 영주이민에 초점을 두었는데 2003년부터는 영주이민뿐만 아니라 한시적 취업자의 경우에도 지방으로 유치하는 정책을 펼침(임동진 2022)

■ 호주 정부는 지역의 수요를 반영하기 위해 완화된 자격요건을 적용하여 외국인이 지정지역에서 취업할 수 있도록 지원

- 지역지정 이민협약(Designated Area Migration Agreements: DAMA)은 연방정부가 요구하는 영어, 임금, 연령 등의 요건을 갖추지 않더라도 완화된 자격요건을 적용하여 외국인 취업할 수 있는 제도임
 - DAMA를 활용할 수 있는 지역은 6개 지역으로 Northern Territory, The Goldfields, WA, Great South Coast, VIC, Adelaide City and Regional SA, Orana, NSW, Far North Queensland 등임
- 호주 연방정부와 지역의 대표자 간에 5년간 협약을 체결하고 해당 지역의 협약내용에 따라 사업주와 호주 정부 간 개별 노동협약이 체결되어 외국인 고용을 할 수 있게 함
- 이를 통해 지역별 특수한 경제 및 노동시장 상황에 보다 유연하게 대처할 수 있도록 함

■ 호주 Skilled Work Regional Visa(491)는 지역 추천 한시적 비자로 지역 노동시장에서 필요로 하는 기술 인력의 수요에 대응

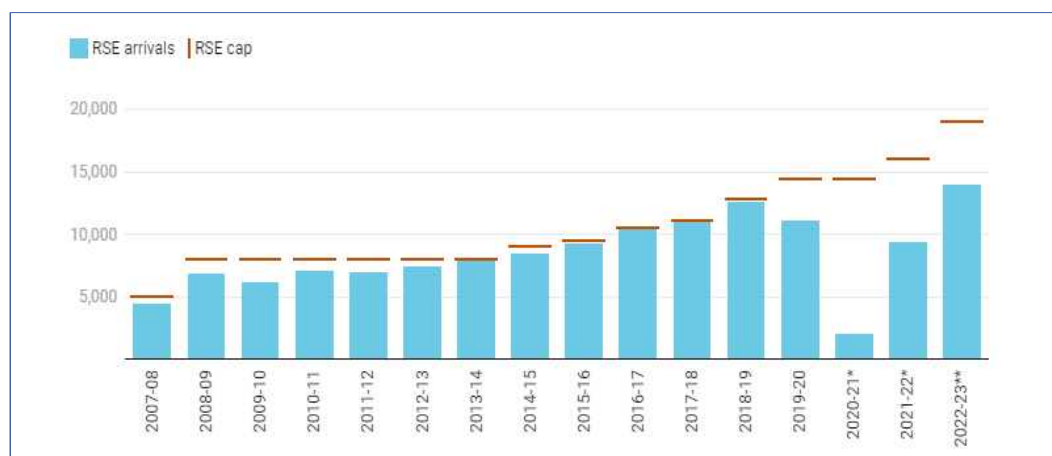
- 지역 추천 한시취업비자는 브리즈번, 멜버른, 시드니 등의 대도시 지역에는 취업할 수 없으며, 연방정부가 처음 지방취업비자계획을 발표했을 당시에는 골드코스트와 퍼스도 비자 신청 제한지역으로 포함되어 있었으나, 최근에는 두 지역도 포함
- 491 비자 소지 외국인은 최대 5년간 호주에서 취업이 가능하고 3년간 취업을 하면 영주 이민 신청이 가능함

3) 뉴질랜드: Recognized Seasonal Employer(RSE)

■ 뉴질랜드는 2007년부터 RSE라고 하는 계절근로자제를 도입하여 운영하고 있음

- 오세아니아 폴리네시아에 해당하는 국가(피지, 키리바시 공화국, 나우루, 파푸아뉴기니, 사모아, 솔로몬군도, 통가, 투발루, 바누아투 등)에서만 이주노동자로 지원 가능
- 원예업이나 포도재배업 농번기에 활용하며, 2007년에는 이주노동자 상한선이 5,000명이었으나, 점차 증가하여 2022~2023년에는 19,000명까지 상한선(cap)을 계획함
 - 다만 코로나19로 인해 2019년부터 2022년까지는 계획된 상한선을 충족시키지 못하고 있으나, 점차 이주노동자가 증가하는 추세임(그림 10) 참고

그림 10 RSE 유입 계절근로자 수 추이



자료: 뉴질랜드 이민청. <https://www.immigration.govt.nz> (2023년 5월 21일 검색).

- 최대 11개월간 뉴질랜드에서 상주할 수 있으며, 키리바시 공화국과 투발루 국가는 거리와 여행비 등을 고려하여 최대 9개월간 상주할 수 있음

■ RSE 중 2명 이상의 고용주가 계절 근로자제를 공동 운영하는 경우도 있음

- 공동(Joint) RSE 제도를 통해 두 명 이상의 고용주가 공동으로 신청하여 이민국에 접수
 - 여러 명의 고용주 사이에서 사전에 누가 어떤 역할을 할지에 대해 고용주 간 사전 협의를 거쳐야 함. 사전 합의가 없는 경우 RSE 지침에 따라 첫 번째 고용주가 대부분의 의무 사항(공항공업, 목회적 돌봄 등)을 지켜야 함(최홍엽 2021)
 - 공동 활용제도를 통해 다양한 고용형태(영농회, 영농법인, 영농조합)를 활용하여 계절 근로자제를 운영할 수 있음

05 요약 및 향후 과제

- 우리나라는 저출산·고령화 및 지방소멸 대응을 위해 보다 적극적으로 외국인력 유입을 위한 정책을 추진 중으로, 저숙련 부문 외국인 이주노동자 지역분포 특성을 파악하는 것이 중요
 - 인구감소에 대응하여 최근 정부는 생활인구 정의에 ‘외국인’을 포함하고, 「지역특화형 비자 시범사업」(‘22년~) 등을 통해 비자정책 수립에 있어 지자체와의 연계를 강화하고, 지역의 수요를 보다 정확하게 반영하고자 함
 - 저숙련 부문 외국인 이주노동자들에 대한 유입은 현재 우리나라 인구구조 및 인력 미스매치 현실을 고려할 때 급박하게 필요한 상황이지만, 관련 연구에서는 이들의 체류자격, 인권 등과 관련된 정책에만 주목, 이들의 이동과 지역적 분포는 그간 관련 연구 분야에서 관심 있게 다루어지지 않았음
 - 외국인 이주노동자의 이동과 분포는 특정 장소가 가진 자산과 인프라, 그 안의 인적 네트워크에 의해 결정되고, 체류자격, 국적, 민족에 따라 상이한 이주의 지리(geography of migration)를 구성(정현주 2020)
 - 정교한 이민정책과 지역 정책 구상을 위해 지역분포 특성을 파악하는 것이 필요함
- 저숙련 부문 이주노동자는 체류자격, 종사 업종 등에 따라 다른 공간 패턴을 보이고 있으며, 유입 이주노동자들의 국적, 종사 업종 등 변화의 속도가 빠르므로 이에 대한 심층 연구가 필요
 - 계절 이주노동자(E-8)는 농번기 인력난을 지원하기 위한 단기(최대 5개월) 취업 고용 형태로 주로 농촌지역에 분포하고 있으며 상위 12개 시군구 대부분이 인구감소지역에 해당함
 - 실제 농촌지역에서는 공식적인 계절 근로자제도인 E-8, C-4 이외에도 미등록 이주노동자(또는 불법체류 노동자, undocumented workers)가 상당수가 근로 중
 - 농촌지역 및 계절 이주노동자를 유형화하여 관리할 필요가 있음
 - 일반고용허가제(E-9)의 경우 대부분 동남아시아 국적의 남성이며, 주로 수도권 남서부 축을 중심으로 한 산업도시 및 비도시지역 중소규모 제조업체에 높은 밀집도를 보임

- E-9 이주노동자의 경우, H-2 이주노동자에 비해 체류 지역에서 차지하는 인구수와 비율이 높은 편이며 노동력 공급 측면에서도 지역에서 매우 큰 역할을 하고 있음
- 우리나라 지역을 산업유형별로 특성화하고, 실제 E-9 이주노동자의 주거, 인프라, 모빌리티 등 현장 연구를 통해 공간정책 측면에서 지원 방안을 모색할 필요가 있음

- 특례고용허가제(H-2)는 한국계 중국인이 대부분을 차지하고 있으며, 서울과 수도권에 집중적으로 분포하고 있으며, 수도권 지역에서도 인구밀도가 높고 서비스업과의 연계가 높은 지역에 분포하는 특징을 보임

■ 특히, 일반고용허가제(E-9) 이주노동자에 대한 심층적인 실태조사와 적극적 정책적 개입 필요

- E-9의 경우, 이주노동자 수가 많고, 주민등록인구 대비 비율도 높은 편임. 또한, 코로나19로 급감했던 E-9 이주노동자가 유입이 빠르게 증가할 것으로 예상됨
- 그간 이들은 단기적 인력공급의 수단으로만 인식하여 주로 배제와 통제의 논리로만 접근해왔으나, 이주노동자 수와 우리나라 인구수 대비 비율도 높고, 최대 체류 기간이 9년 9개월로 긴 편이므로 이들에 대한 심층 실태조사와 적극적인 정책이 필요
- 무엇보다 성실 외국인 근로자의 경우, 이들의 숙련도와 기능은 지역 산업의 측면에서도 활용 가치가 높으므로 이들에 한해 가족동반 이주, 체류자격 변경 등을 통해 지역에 정착하고, 지역사회에 통합될 수 있도록 정책적인 개입이 필요함

■ 캐나다, 호주, 뉴질랜드는 인구감소지역을 중심으로 이주노동자 유입을 위한 다양한 정책을 추진 중

- 중앙정부(연방정부)-지자체(주정부)-사업주 간의 연계를 통해 정책을 추진하고 있으며, 신규 이민자의 주거, 교통, 언어적 측면에서 서비스 제공에 대한 사업주의 역할과 책임을 강조하고 있음
- 또한, 이주노동자들의 지역사회에서의 적응 및 통합을 위해 지역사회 및 공동체의 역할을 강조

■ 우리나라 외국인정책 및 다문화가족정책 기본계획에 '지역'의 중요성에 대한 인식이 커져야 함

- 우리나라 이민과 관련된 계획은 외국인정책과 다문화가족정책 중심으로 운영되고 있음
- 이들 계획에서 '지역의 수요를 반영'해야 한다거나 '지역맞춤형'이 필요하다는 내용은 지자체 중심의 이민정책을 수행할 수 있는 근거가 될 수 있음(유민이 외 2020)
 - 특히, 인구감소지역 지자체의 수요를 반영할 수 있도록 지역의 중요성이 강조되어야 함

- 또한 도시 및 지역계획 상에도 인구 부문에 외국인 이주노동자에 대한 현황 내용이 추가되어 지역 노동시장 더 나아가 지역 활력에 기여할 수 있는 부문을 고려해야 함
 - 특히, 인구감소지역 또는 인구감소 관심지역에 해당하는 지자체는 지역계획 수립 시 외국인 이주노동자에 대한 추이, 지역분포, 현황 등에 대한 내용이 반영될 필요가 있음
- 지역(지자체) 차원에서는 지역 산업·경제·인구 특성을 분석하고, 이주노동자의 지역사회 적응 및 통합을 위한 지원과 노력이 필요함
- 인구감소지역(지방소멸 위기지역)을 포함한 모든 지자체에서는 이주노동자 유입정책의 기획, 집행, 평가에 대한 역할이 증대될 것으로 보이며, 이들의 지역사회 통합에 필요한 지역사회 역량과 협력네트워크가 형성되어야 함
 - 이주민 유입이 지역발전과 인구 증가의 선순환 구조가 되게 하려면, 새로운 인구 유입에 관한 정책뿐만 아니라 새로 유입된 인구가 지역사회에 정착할 수 있는 정책이 필요
 - 우리나라 지역 정책은 대부분 인구 증가를 전제로 하고 있으며, 성장 지향적인 재생 정책을 추진하고 있음. 지역계획 수립 시 지역산업, 경제, 인구 등 분석에 기반하여 필요한 이주노동자를 산출하고, 수용 가능한 선에서 국가 이민정책에 반영해야 함
 - 특히, 지자체는 이주노동자 유입과 선발에 있어 지역발전 전략과 연계해야 하며, 산업전략 수립 등을 통해 지역에서 전략적으로 지원해야 하는 사업체를 선별하고, 이주노동자를 고용할 수 있는 환경을 조성하도록 여건을 조성해야 함
- 지역 차원의 노력 이외에도 중앙정부 역시 분절화된 이주민 관련 업무를 조정하고, 지자체의 이주노동자의 지역사회 정착 및 통합을 위한 지원과 노력이 필요
- 현재 우리나라 이주노동자 관련 업무는 체류자격별로 법무부, 고용노동부, 보건복지부, 여성가족부, 외교부 등 지나치게 많은 부처가 분절화되어 관리·운영 중
 - 분절화된 중앙정부의 이주민 관련 업무를 조정하고, 지자체 의견 전달체계를 갖춘 전담 조직 설립을 검토할 필요가 있음

참고문헌

강동관. 2021. 한국의 인구구조와 외국인 정책 방향: 이민자 유입, 사회통합, 거버넌스. 한국이민정책학보 4권, 2호: 3-30.

고용노동부. 고용허가제정보. <https://www.eps.go.kr> (2023년 5월 19일 검색).

_____. e-고용노동지표. <https://eboard.moel.go.kr> (2023년 5월 19일 검색).

국회입법조사처. 2019. 농촌 지역의 외국인 근로자 고용 실태와 과제. 국회입법조사처 세미나·간담회 자료, 11월 29일. 서울: 국회입법조사처.

김정호. 2009. 저숙련 외국인력 유입의 경제적 영향 분석. 서울: 한국개발연구원.

김현미. 2005. 글로벌 시대의 문화번역. 서울: 또하나의문화.

김현채. 2021. 포스트 코로나와 기술혁명 시대를 대비하는 이민정책 고찰. 한국이민정책학보 4권, 2호: 31-53.

농민신문. 2022. 외국인 계절근로자 무단이탈...영농차질로 농가 '속앓이', 10월 5일. <https://www.nongmin.com/364062> (2023년 5월 20일 검색).

뉴질랜드 이민청. <https://www.immigration.govt.nz> (2023년 5월 21일 검색).

매일경제. 2023. 인구소멸 향하는 韓, 활로는 이민뿐 국민 71% "이민근로자 기업에 도움", 5월 10일. <https://www.mk.co.kr/news/economy/10733065> (2023년 5월 15일 검색).

박세훈, 이영아, 김은란, 정소양. 2009. 다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(I): 외국인 밀집지역의 현황과 정책과제. 안양: 국토연구원.

박세훈, 김은란, 정윤희, 정소양. 2010. 다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(II): 지역중심형 외국인 정책 추진방안. 안양: 국토연구원.

법무부. 외국인 계절근로자 프로그램. <https://www.moj.go.kr/moj/194/subview.do> (2023년 5월 19일 검색).

_____. 2022a. 2021 출입국·외국인정책 통계연보. 과천: 법무부.

_____. 2022b. 2023년도 상반기, 전국 124개 지자체에 외국인 계절근로자 26,788명 배정, 12월 14일. 보도자료.

법제처. 외국인근로자 취업 및 체류자격.

<https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=3&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1> (2023년 5월 17일 검색).

설동훈. 2015. 한국의 인구고령화와 이민정책. 경제와사회 106호: 73-114.

_____. 2021. 이주노동자의 시티즌십 보장을 위하여. 보건복지포럼 295호: 2-6. 세종: 한국보건사회연구원.

영남일보. 2022. [농업으로 행복한 영영] 외국인 근로자 운용 정책... "공무원이 직접 관리, 외국인 근로자 이탈 없는 비결이죠", 12월 1일. <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20221130010004104> (2023년 5월 20일 검색).

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률. 2022. 법률 제18929호(6월 10일 일부개정).

위키피디아. Atlantic Canada. https://en.wikipedia.org/wiki/Atlantic_Canada (2023년 5월 20일 검색).

유민이, 최서리, 이창원, 김도원, 최승범. 2020. 인구구조 변화에 따른 지방자치단체 이민정책 방향: 경기도를 중심으로. 서울: 이민정책연구원.

이규용. 2010. 외국인 인력정책의 기초 연구. 이민정책연구원 워킹페이퍼 2010-04. 서울: 이민정책연구원.

이기호, 이화용. 2015. 경계(境界)의 이주정책: 고용허가제의 쟁점과 과제. 21세기정치학회보 25권, 4호: 223-248.

이정우, 유민이, 신선미, 최효원. 2021. 인구구조 변화에 따른 이민정책 방향: 수용가능이민과 지역기반의 이민행정을 중심으로. 서울: 이민정책연구원.

이현욱. 2015. 한국 고용허가제 정책과 이주노동자의 공간분포 특성. 한국도시지리학회지 18권, 3호: 57-74.

이현욱, 송정아. 2016. 이주노동자의 계절적 수요와 인력공급에 관한 연구: 충북 과산 배추산업을 중심으로. 한국도시지리학회지 19권, 2호: 247-261.

인구감소지역 지원 특별법. 2023. 법률 제19430호(6월 9일 타법개정).

임동진. 2022. 지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가?: 호주 지방정부의 SSRM 이민프로그램을 중심으로. 한국지방자치학회보 34권, 1호: 87-118.

임동진, 김옥녀. 2021. 지방 중소도시 이민자들의 정착지원서비스 이용과 생활서비스 만족 요인에 관한 연구. 한국지방자치학회보 33권, 1호: 213-246.

임석희, 송주연. 2010. 우리나라 외국인 전문직 이주자 현황과 지리적 분포 특성. 한국지역지리학회지 16권, 3호: 275-294.

장유정, 정예슬. 2020. 농촌 이주노동자 유입과 농촌성의 재구성: 포천시 소흘읍을 사례로. 한국도시지리학회지 23권, 3호: 107-125.

전라북도 농업기술원. 농업뉴스. 외국인 계절근로자 무단이탈...영농차질로 농가 '속앓이'. https://www.jbares.go.kr/board/view.jbares?boardId=BBS_0000005&menuCd=DOM_000000101003000000&orderBy=REGISTER_DATE%20DESC&paging=ok&startPage=2&dataSid=210710&categoryCode1=&categoryCode2=&categoryCode3=#content (2023년 5월 20일 검색).

정현주. 2012. 이주여성들의 역설적 공간: 억압과 저항의 매개체로서 공간성을 페미니스트 이주연구에 접목시키기. 젠더와 문화 5권, 1호: 105-144.

_____. 2020. 한국 이주정책에서 이주민의 시민적 계층화와 공간분화: 민족과 젠더에 따른 외국인노동자 체류자격 차등화를 중심으로. 한국지리학회지 9권, 3호: 567-585.

조영태. 2021. 인구 미래 공존. 서울: 북스톤.

중앙일보. 2020. "영양 고추따러 왔다"...베트남 노동자 380명 코로나 뚫고 입국, 7월 13일. <https://www.joongang.co.kr/article/23822950> (2023년 5월 20일 검색).

차미숙, 김승중, 남기찬, 민성희, 서연미, 김수진, 이보경 외. 2021. 지방소멸 대응 대책 수립 연구. 세종: 행정안전부.

최서리. 2020. 이민자 선별에서 '지역'의 역할: 캐나다의 애틀랜틱 이민시범사업(Atlantic Immigration Pilot) 시사점. 이민정책연구원 이슈브리프 2020-01호. 서울: 이민정책연구원.

최홍엽. 2021. 농업분야 외국인 고용의 과제. 노동법논총 52집: 605-650.

캐나다 정부. Hire through the Atlantic Immigration Program: How the program works for employers. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/atlantic-immigration/hire-immigrant.html> (2023년 5월 19일 검색).

통계청. 행정구역(시도)/업종별 일반고용허가제(E-9) 외국인 근로자 수.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_11827_A003&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=D_5&scrid=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do (2023년 5월 20일 검색).

_____. 2022. 2021년 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망, 9월 5일. 보도자료.

하성규, 고성열. 2006. 외국인 근로자의 주거실태에 관한 연구. 대한부동산학회지 24호: 9-31.

하이코리아 홈페이지. <http://www.hikorea.go.kr> (2023년 5월 19일 검색).

한국경제. 2023. 특하면 "다른 공장 가겠다"...외국인 근로자 협박·태업에 中企 한숨, 3월 29일.

<https://www.hankyung.com/economy/article/2023032142261> (2023년 5월 20일 검색).

황선근, 이수기, 박정일. 2018. 수도권 개별입지 공장의 시공간적 입지특성 분석. 지역연구 34권, 2호: 21-34.

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구, 창의적 제안 등 국토분야 이론과 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0438, bbmoon@krihs.re.kr)으로 연락주시시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 23-05

우리나라 저숙련 이주노동자 지역분포 현황과 특성

연구진 유희연
발행일 2023년 7월 13일
발행인 김태환
발행처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2023, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

