

유희연
이소현
차미숙
유현아
조은주



지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 체류실태와 지역정착 방안 연구

Exploring Local Settlement
Strategies for Foreign Workers
in Korea

기본 24-10

지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 체류실태와 지역정착 방안 연구

Exploring Local Settlement Strategies for Foreign Workers in Korea

유희연, 이소현, 차미숙, 유현아, 조은주

■ 저자

유희연, 이소현, 차미숙, 유현아, 조은주

■ 연구진

유희연 국토연구원 부연구위원 (연구책임)

이소현 국토연구원 부연구위원 (부책임)

차미숙 국토연구원 선임연구위원

유현아 국토연구원 부연구위원

조은주 국토연구원 전문연구위원

■ 외부연구진

정동재 한국행정연구원 연구위원

신지연 일본 오차노미즈여자대학 기간연구위원 준교수

■ 연구심의위원

김명수 국토연구원 부원장

이순자 국토연구원 국토계획·지역연구본부장

정우성 국토연구원 연구위원

안예현 국토연구원 연구위원

안소현 국토연구원 부연구위원

하정석 한국은행 조사국 과장

나은종 국토교통부 지역정책과 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 인구구조 변화와 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 지역정착 방안을 제시하기 위해 인구감소지역 내 외국인 이주노동자 체류 실태 사례조사, 국내·외 정책 동향 분석
- 2 외국인 이주노동자의 지역별·유형별·체류 단계별 추가지원 서비스에 대한 욕구 상이
 - (지역별) 외국인 이주노동자가 필요로 하는 서비스가 지역별로 상이
 - (유형별) 정주형 외국인 이주노동자가 자녀양육에 대한 지원 희망이 높고, 유입형 단순 기능인력이 전문인력보다 일자리 정보제공에 대한 수요가 높은 특징
 - (단계별) 초기에는 한국어와 일자리에 대한 수요가 높지만, 외국인 관련 커뮤니티 지원, 자녀양육 및 지원에 대한 수요가 높아지는 특징
- 3 분석결과를 토대로 기본방향, 정책과제, 법·제도 개선방안 도출

본 연구보고서의 정책제안

- 1 (기본방향) 외국인 이주노동자를 지역주민으로 수용하는 국민인식 전환, 지역여건 및 수요 맞춤형 정책 추진, 정주여건 개선을 위한 통합 서비스 지원체계 구축
- 2 (정책 과제) 지역맞춤형 외국인 이주노동자 지원을 위한 조사·연구 실시, 외국인 이주노동자 유형 및 단계별 맞춤형 서비스 지원, 전환기 정책(지역특화형 비자사업) 제도 개선, 광역비자 도입, 외국인 이주노동자 근무환경 개선, 지역 내 지원기관 활용을 통한 외국인 이주노동자 학습 및 서비스 지원
- 3 (법·제도 개선방안) 지역별 맞춤형 지자체 조례 개정(외국인주민 지원조례, 인구정책 및 지원시책에 관한 조례 등), 관련 법률 개정(「재한외국인 처우 기본법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등



1. 연구의 개요

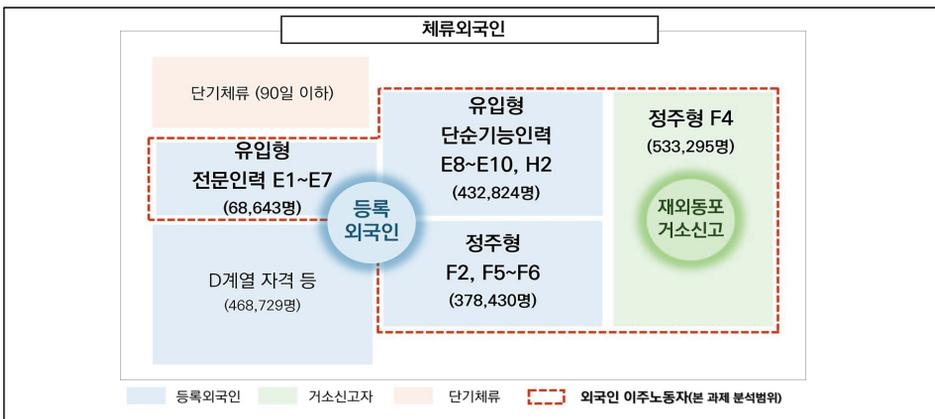
□ 연구의 배경 및 필요성

- 생산가능인구의 절대적 감소, 지방소멸 문제 해결을 위해 외국인 이주노동자 도입이 현실적 대안으로 등장, 중앙정부도 관련 정책을 추진하기 시작
- 일부 선진국에서 경험하는 국가·사회적 갈등을 예방하기 위해서는 장기적 관점에서 외국인 이주노동자를 지역사회 내 구성원으로 정착시키는 방안을 고민해야 할 시점임
- 본 연구는 인구구조 변화와 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자의 지역사회 체류 실태를 파악하고, 지역 정착 방안을 마련하는 것을 목적으로 함

□ 연구의 범위

- 본 연구의 공간적 범위는 인구감소지역이며, 외국인 이주노동자를 조작적으로 정의
 - 취업활동이 가능한 체계를 고려하여 유입형 전문인력(E-1~E-7), 유입형 단순기능인력(E-8~E-10, H-2), 정주형(F-2, F-4, F-5, F-6)로 정의

그림 1 | 외국인 이주노동자 분석범위



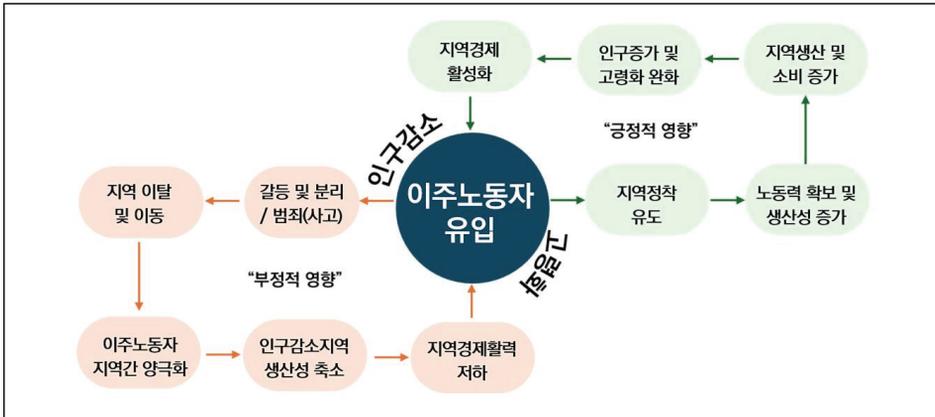
자료: 저자 작성.

2. 관련 이론 및 주요 선행연구

□ 지방소멸과 외국인 이주노동자의 역할

- 이주자의 유입은 긍정적 측면(소득, 지역혁신, 국제무역, 노동시장 활성화 등)과 부정적 측면(지역불균형, 사회적 비용 발생 등)이 동시에 존재
- 외국인 이주노동자의 유입과 정착은 인구감소의 지역발전 악순환을 막기 위해 반드시 필요, 이주자로 인한 사회적 비용이 발생하지 않도록 ‘정책’으로 보완 하면서 인구감소지역의 지역경제 활력에 도움이 될 수 있도록 지원해야 함

그림 2 | 이주의 악순환-선순환 매커니즘

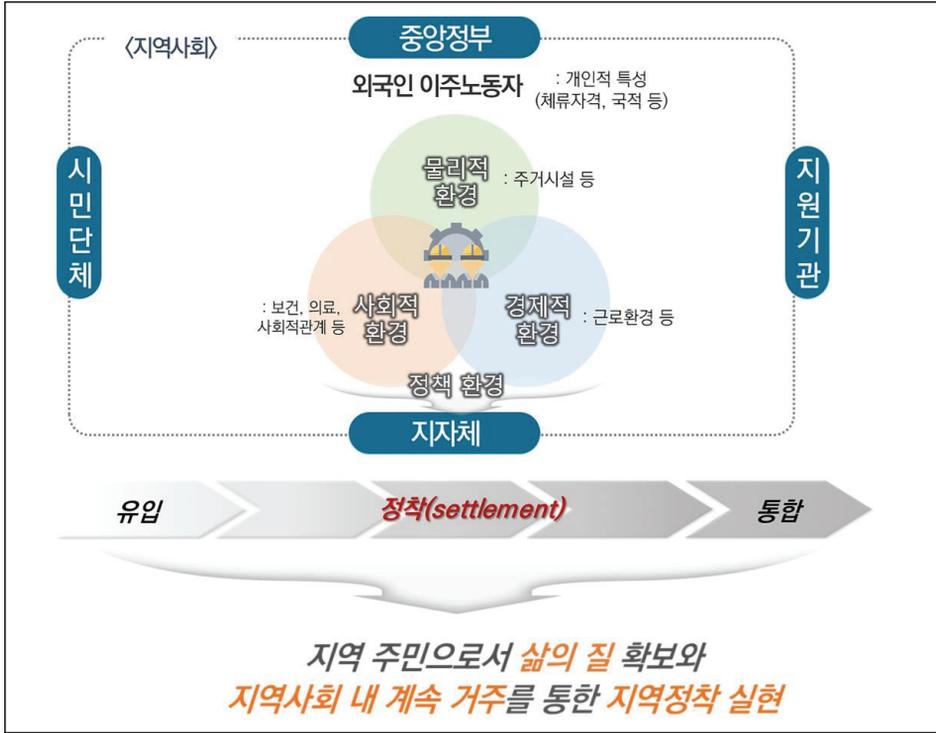


자료: 저자 작성.

□ 외국인 이주노동자 체류 및 지역정착 과정

- 이주자의 지역정착 개념은 시기적으로는 이주자가 특정지역으로의 이주 후 5년 이내의 시기로, 이주자의 삶의 질 영역에서 안정성을 확보하면서 지속적으로 해당 지역 내에서 거주하고자 하는 의향으로 정의할 수 있음
- 외국인 이주노동자가 지역정착을 위해서는 지역주민(거주민)으로서 일상생활에 불편함 없이 생활할 수 있는 여건을 제공하는 것이 중요
- 외국인 이주노동자의 개인적 특성, 물리적 환경, 사회적 환경, 정책환경을 외국인 이주노동자의 지역분석 틀로 활용

그림 3 | 외국인 이주노동자의 지역정착 조작적 정의(분석 틀)



자료: 저자 작성.

3. 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태와 정책 동향

□ 국내 외국인 이주노동자 추이

- (규모) 코로나19 시기를 제외하고는 지난 30년 간 외국인 이주노동자 꾸준히 증가
- (비율) 전체 내국인 대비 약 2.8%, 내국인 생산인구기준으로는 4.0% 차지
- (체류유형) 2013년 대비 2023년 유입형 외국인 이주노동자 수는 감소했지만, 정주형 외국인 이주노동자 수는 연평균 6.4%씩 크게 증가하여 외국인의 지역정착 과제가 시급

□ 외국인 이주노동자 지역 체류 실태분석

- 분석 결과 외국인 이주노동자의 유형에 따라 사회·경제적 특성과 체류환경이 통계적으로 유의미한 것으로 나타남→ 외국인 이주노동자 유형에 따라 차별화된 정책적 접근이 필요

□ 인구감소지역의 외국인 이주노동자 공간 분포현황

- 2023년 인구감소지역 중 외국인 이주노동자가 가장 많은 지역은 전남 영암군(7,403명)으로 2위인 충남 논산시(4,769명) 및 3위 경남 밀양시(4,015명)가 큰 격차를 보임

□ 외국인 이주노동자 관련 정책 동향

- (중앙정부) 지방소멸 대응을 위한 지역 중심 이민정책으로 「지역특화형 비자사업」 추진 중에 있으며, 숙련기능인력 확대방안(K-point E74)을 통해 성실근로자의 장기체류 등을 지원
- (지자체) 지방소멸대응기금에서의 외국인 이주노동자 관련 사업 제안이 저조하며, 지자체 조례 분석결과 외국인 주민 및 다문화가정 지원에 관한 내용에 집중

4. 해외 외국인 이주노동자 관련 정책과 지원 제도

□ 일본

- 외국인 정책의 일환인 다문화공생정책을 지역정책(지방창생정책) 차원에서 추진하고 있어 벤치마킹할 필요가 있음
 - 우리나라는 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027) 상 외국인(이민)에 별도로 규정한 내용이 없으며 ‘매력있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기’(중점추진 과제)에도 외국인에 대한 언급이 없음
- 인구감소 및 지방소멸 대응을 위해 도입한 특정기능 재류자격의 경우, 이주노동자들이 대도시에 집중하는 문제에 대한 보완책이 요구
- 일본 정부는 특정기능 재류자격을 소지한 외국인을 고용하려는 기업이 충족해야 하는 조건을 상세히 명시해 외국인 이주노동자의 근무환경을 개선하고자 노력함

□ 캐나다

- 캐나다 정부는 지방소멸을 막기 위한 주정부 추천 이민제도(PNP)를 추진해왔는데 이는 이민자 선발 권한 중 일부를 주 정부로 이양하여 주 정부가 이민정책에 적극적으로 참여할 수 있는 방식
- 애틀랜틱 캐나다(AIP)정책은 대서양에 근접한 인구밀도가 낮은 4개 주에 대한 영주권 취득 프로그램으로 고용주가 이주자 선발과 유지에 적극적인 역할을 수행하도록 한 것이 특징

□ 호주

- 호주의 지역기반 이민비자정책(SSRM)은 우리나라가 현재 추진 중인 지역특화형 비자사업의 모델이 된 사업임
- 이민자들의 지역 정착 및 특정 지역 내 산업 분야에 종사하면서 지역 내 부가가치 창출을 목적으로 한 정책 의도와 다르게 호주에 유입된 이주자 대다수가 대도시에 거주하는 양상
 - 현행의 지역기반 비자체계들의 내생적인 한계점들이 제기되고 있음

5. 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태 사례조사

□ 사례조사 개요

- (목적) 인구감소지역 내 거주하는 외국인 이주노동자 체류실태 분석을 통해 지역 정착 제고방안을 모색
- (지역 선정) 외국인 이주노동자 수가 많아 지역정착 관련 현안이 시급한 전남 영암군, 충남 논산시, 경남 밀양시(3곳)
- (조사 방법) 외국인 이주노동자 설문조사(인식조사) + 현장조사(관련자 심층면담)

□ (사례1) 전남 영암군

- 국가산단과 대불산단을 중심으로 조선업종에 종사하는 외국인 이주노동자들이 매우 밀집하여 거주하고 있는 특징을 보임

- 영암군청과 산단 내 대기업을 중심으로 외국인 이주노동자 지역정착 지원을 위한 적극적인 정책을 추진 중
- 전반적인 지역사회 정착 의향은 높은 편이지만, 각 부문별 만족도가 낮은 수준이며 행정 서비스 지원 욕구가 강한 것으로 조사됨

□ (사례2) 충남 논산시

- 충남 논산시는 농업 부문 외국인 이주노동자 의존도가 매우 높은 지역, 농가 가족을 제외하고는 모든 직원이 외국인 이주노동자일 정도
- 농업 분야 외국인 이주노동자 주거문제가 심각하며, 지방소멸대응기금을 활용하여 계절근로자 기숙사 조성 중
- 논산시 외국인정책은 다문화(결혼이민자) 중심으로 운영되고 있으며, 외국인 이주노동자를 위한 지원기관은 가족센터를 제외하고는 부재

□ (사례3) 경남 밀양시

- 경남 밀양시 역시 농업 부문에서 외국인 이주노동자 의존도가 높음
- 밀양시는 논산시와 마찬가지로 외국인 이주노동자를 위한 전담 지원기관이 없이 가족센터만 운영되고 있으나 자조조직(선교단체, 봉사단체) 등에서 외국인 이주노동자 지원활동이 존재하는 특징

□ 종합 및 시사점

- 사례지역 모두에서 외국인 이주노동자들은 내국인 고용이 실제로 어려운 상황에서 내국인을 대신해서 지역 내 노동력을 공급
- 외국인 이주노동자들이 지역주민으로 살아갈 수 있도록 정착여건 개선 필요
 - 사례지역 모두에서 지역사회 정착 의향이 높은 편, 지속적으로 정착여건(경제적·물리적·사회적·정책 환경)을 개선하면서 생활인구로 살아갈 수 있도록 지원 필요
- 특히 외국인 이주노동자들은 사회적 환경(한국어 교육) 및 경제적 환경(근로환경 개선, 차별시정)에 대한 욕구가 많은 것으로 분석

6. 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 지역정착 방안

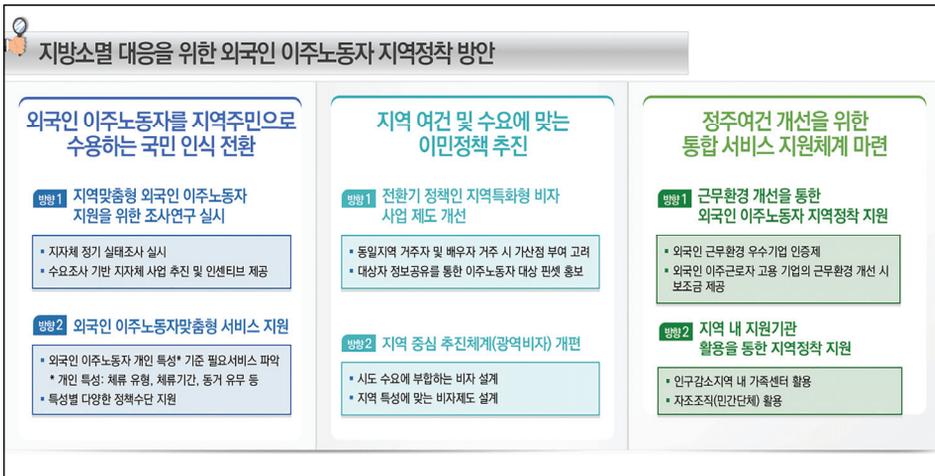
□ 정책 기본방향

- (1) 외국인 이주노동자를 지역주민으로 수용하는 국민인식 전환
- (2) 지역의 여건 및 수요에 맞는 지역중심형 이민정책 추진
- (3) 외국인 이주노동자의 정주여건 개선을 위한 통합 서비스 지원체계 마련

□ 외국인 이주노동자 지역정착 방안(추진 과제)

- 지역맞춤형 외국인 이주노동자 지원을 위한 조사·연구 실시
- 외국인 이주노동자 맞춤형 필요 서비스 지원
- 전환기 정책인 지역특화형 비자사업 제도 개선
- 지역 중심 체계(광역비자)로의 개편 필요
- 근무환경 개선을 통해 외국인 이주노동자 지역정착 지원
- 지역 내 지원기관을 활용해 외국인 이주노동자 지역정착 지원

그림 4 | 정책 기본방향 및 추진과제



자료: 저자 작성.

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	9
3. 연구 틀 및 주요 개념	14
4. 선행연구 검토 및 차별성	20
5. 연구의 정책·학술적 기대효과	25

제2장 관련 이론 및 주요 선행연구

1. 지방소멸과 외국인 이주노동자의 역할	29
2. 외국인 이주노동자의 체류 및 지역 정착 과정	36
3. 외국인 이주노동자의 지역 정착 분석 틀	47

제3장 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태와 정책 동향

1. 국내 외국인 이주노동자 추이 및 체류 특성	51
2. 인구감소지역의 외국인 이주노동자 공간분포 현황	60
3. 외국인 이주노동자 관련 정책 동향	65
4. 종합 및 시사점	91

제4장 해외 외국인 이주노동자 관련 정책과 지원 제도

- 1. 조사 개요 97
- 2. 일본 99
- 3. 캐나다 112
- 4. 호주 121
- 5. 종합 및 시사점 140

제5장 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태 사례조사

- 1. 사례조사 개요 147
- 2. (사례 1) 전남 영암군 151
- 3. (사례 2) 충남 논산시 179
- 4. (사례 3) 경남 밀양시 206
- 5. 종합 및 시사점 230

제6장 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자의 지역정착 방안

- 1. 정책 기본방향 235
- 2. 외국인 이주노동자 지역 정착 방안 239
- 3. 법·제도 개선방안 255

차례

CONTENTS

제7장 결론 및 향후 과제

- 1. 결론 및 정책제언 261
- 2. 연구의 한계와 향후 과제 262

참고문헌 263

SUMMARY 283

부 록 287

〈표 1-1〉 연구 질문, 분석 대상과 내용	8
〈표 1-2〉 전문가 자문 및 정책 협의	13
〈표 1-3〉 외국인 이주노동자 관련 용어 정의(참고)	16
〈표 1-4〉 체류자격의 유형	17
〈표 1-5〉 체류자격 체계 중 취업 활동이 가능한 자격체계	18
〈표 1-6〉 본 연구에서의 ‘외국인 이주노동자’ 정의에 해당하는 비자 체계	19
〈표 1-7〉 선행연구와의 차별성(요약)	23
〈표 1-8〉 주요 선행연구와 차별성	24
〈표 2-1〉 법무부 이주민 사회통합정책(Immigrant Settlement Program)	38
〈표 2-2〉 정착단계별 지원 목표	39
〈표 2-3〉 이민자 체류실태 조사 및 고용조사 영역별 주요 조사내용	40
〈표 2-4〉 충청남도 외국인 이주노동자 실태조사 시 주요 조사 내용	41
〈표 2-5〉 경상북도 외국인주민 및 다문화 가족 실태조사 시 주요 조사 내용	41
〈표 2-6〉 외국인 주민 지역사회 통합정책의 11대 영역별 개념 정의	42
〈표 2-7〉 MIPEX 2020 8대 정책영역과 하위 차원	43
〈표 2-8〉 박세훈 외(2009)의 사례분석 주요 내용	44
〈표 2-9〉 정기선 외(2012)의 외국인주민 지역정착을 위한 체크리스트 주요 내용	45
〈표 2-10〉 선행연구 및 실태조사의 틀 정리	46
〈표 3-1〉 국내 외국인 이주노동자 추이(2009~2023년)	52
〈표 3-2〉 체류유형별 외국인 이주노동자의 추이(2013년, 2018년, 2023년)	54
〈표 3-3〉 국내 외국인 이주노동자의 사회·경제적 배경 및 체류 실태	58
〈표 3-3〉 국내 외국인 이주노동자의 사회·경제적 배경 및 체류 실태(계속)	59
〈표 3-3〉 국내 외국인 이주노동자의 사회·경제적 배경 및 체류 실태(계속)	59
〈표 3-4〉 국내 외국인 이주노동자 공간분포 현황(2023년)	61
〈표 3-5〉 인구감소지역 내 외국인 이주노동자 관련 지표 상위 10개 지역	62
〈표 3-6〉 유형별 외국인 이주노동자 분포 간 순위 상관관계	64

표차례

LIST OF TABLES

〈표 3-7〉 제4차 외국인정책 기본계획(2023~2027년) '지역기반 이민정책 체계 구축'을 위한 추진 과제	66
〈표 3-8〉 「인구감소지역 지원 특별법」 상 생활인구 정의와 유형	67
〈표 3-9〉 전남 영암군 생활인구 중 외국인 현황	67
〈표 3-10〉 지역특화형 비자사업의 유형별 비교	69
〈표 3-11〉 지역특화형 비자 시범사업 대상 28개 지자체(2022.10.4. 시행)	71
〈표 3-12〉 지역특화형 비자 시범사업 지자체 사례(경남 고성군)	72
〈표 3-13〉 일반고용허가제와 특례고용허가제(방문취업제) 비교	74
〈표 3-14〉 고용허가제(E-9) 사업장 변경 제도 전·후	75
〈표 3-15〉 지역별 외국인노동자지원센터 현황	75
〈표 3-16〉 K-point E74 주요 내용(개선 사항)	77
〈표 3-17〉 외국인 이주노동자 관련 법령	80
〈표 3-18〉 고용허가제 외국인 이주노동자 임금체불 현황(2017~2022년)	81
〈표 3-19〉 외국인 이주노동자 산업재해 현황(2012~2022년)	82
〈표 3-20〉 농·어업 분야 외국인 이주노동자 숙소 유형(2022년)	84
〈표 3-21〉 「농어촌정비법」 일부개정안 신·구조문 대비표	85
〈표 3-22〉 외국인 관련 지방소멸대응기금투자계획(2022~2023년) 제안 사업	86
〈표 3-23〉 지자체별 외국인주민 및 다문화가정 관련 조례 현황	87
〈표 3-24〉 지자체별 외국인 이주노동자 관련 조례 현황	88
〈표 4-1〉 Castles and Miller(1998)의 이주자 사회통합유형	98
〈표 4-2〉 해외사례 분석 내용	98
〈표 4-3〉 일본 나가구 다문화 공생 추진 제1기 실행계획 및 제2기 실행계획 주요 내용 요약	106
〈표 4-4〉 SAWP 및 AS 특징 비교	117
〈표 4-5〉 애틀랜틱 캐나다 시범사업 유형	118
〈표 4-6〉 호주 정부의 지역 기반 이민비자 및 관련 프로그램 현황	126

〈표 4-7〉 벤디고 지역의 경제지표 변화: 카렌족 정착 이후 10년간 지표 비교 (2007~2016년)	138
〈표 4-8〉 해외사례 종합정리	140
〈표 5-1〉 설문조사 구성	149
〈표 5-2〉 대상자별 심층 인터뷰 질의사항	150
〈표 5-3〉 영암군 내 주요 시설	152
〈표 5-4〉 영암군 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)	154
〈표 5-5〉 영암군 응답자 특성	158
〈표 5-6〉 영암군 심층 인터뷰 참여자	159
〈표 5-7〉 외국인 생산인력 변동	160
〈표 5-8〉 HD현대삼호 외국인 육성 및 정착 지원 프로그램 운영 현황	161
〈표 5-9〉 영암군 물리적 환경	166
〈표 5-10〉 영암군 사회적 환경	169
〈표 5-11〉 영암군 정책환경	173
〈표 5-12〉 영암군 지속 거주 희망 여부	176
〈표 5-13〉 영암군 지역사회 정착	177
〈표 5-14〉 논산시 내 주요 시설	180
〈표 5-15〉 논산시 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)	182
〈표 5-16〉 논산시 응답자 특성	186
〈표 5-17〉 논산시 심층 인터뷰 참여자	187
〈표 5-18〉 논산시 물리적 환경	193
〈표 5-19〉 논산시 사회적 환경	197
〈표 5-20〉 논산 및 충남 외국인 이주노동자 관련 업무 담당부서	198
〈표 5-21〉 논산시 정책적 환경	200
〈표 5-22〉 논산시 지속 거주 희망 여부	203
〈표 5-23〉 논산시 지역사회 정착	204

표차례

LIST OF TABLES

〈표 5-24〉 밀양시 내 주요 시설	207
〈표 5-25〉 밀양시 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)	209
〈표 5-26〉 밀양시 응답자 특성	213
〈표 5-27〉 밀양시 심층 인터뷰 참여자	214
〈표 5-28〉 밀양시 물리적 환경	218
〈표 5-29〉 밀양시 사회적 환경	221
〈표 5-30〉 밀양 및 경남 외국인 이주노동자 관련 업무 담당부서	222
〈표 5-31〉 밀양시 정책적 환경	224
〈표 5-32〉 밀양시 지속 거주 희망 여부	227
〈표 5-33〉 밀양시 지역사회 정착	228
〈표 5-34〉 사례지역 종합·정리	230
〈표 6-1〉 사례지역별 추가지원 희망 서비스(1순위)	239
〈표 6-2〉 비자체계별 추가지원 희망 서비스(1순위)	242
〈표 6-3〉 사례지역별 배우자 동거 여부	243
〈표 6-4〉 지역특화형 비자(F-2-R) 신청 요건	247
〈표 6-5〉 가족센터 대상별 특화 프로그램 신청/등록 가능 규정	253
〈표 6-6〉 외국인 이주노동자 지역정착을 위한 정책 추진 방안	254
〈표 6-7〉 논산시 외국인 주민 지원 조례 개정안(예시)	256
〈표 6-8〉 밀양시 인구정책 및 지원시책에 관한 조례(예시)	256
〈표 6-9〉 「재한외국인 처우 기본법」 개정안(예시)	257
〈표 6-10〉 제21대('20~'24) 및 제22대('24~'28) 국회 발의·계류 중인 외국인 이주노동자 관련 법률 개정안	258

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 시·군·구 단위의 인구의 데드크로스 가속화	4
〈그림 1-2〉 反이민 정서에 반대하는 시위(프랑스·독일)	6
〈그림 1-3〉 인구감소지역 지정 결과	9
〈그림 1-4〉 외국인 이주노동자 분석 범위	11
〈그림 1-5〉 연구수행 흐름도	14
〈그림 1-6〉 외국인 이주노동자 분석 범위	18
〈그림 1-7〉 관련 선행연구 추이(1993~2023년)	20
〈그림 1-8〉 선행연구 키워드 및 네트워크 분석	22
〈그림 2-1〉 외국인 이주자의 경제적 기여와 부담: OECD 국가 수준	31
〈그림 2-2〉 외국인 근로자에 의한 경제적 유발효과	33
〈그림 2-3〉 이주의 선순환-악순환 매커니즘	35
〈그림 2-4〉 수용국에서의 이주자 정착과정	37
〈그림 2-5〉 외국인 이주노동자 지역정착의 조작적 정의	47
〈그림 3-1〉 국내 외국인 이주노동자 추이(1993~2023년)	53
〈그림 3-2〉 체류유형별 외국인 이주노동자의 추이(2013년, 2018년, 2023년)	55
〈그림 3-3〉 국내 외국인 이주노동자 공간분포 현황(2023년)	60
〈그림 3-4〉 인구감소지역의 외국인 이주노동자 현황(2023년)	63
〈그림 3-5〉 외국인정책에서 사회통합정책 강화	65
〈그림 3-6〉 지역특화형 비자 시범사업 개요	68
〈그림 3-7〉 시도별 지역특화형 비자사업 배정인원	70
〈그림 3-8〉 연도별 고용허가제(E-9) 도입 규모	73
〈그림 3-9〉 공공형 계절근로자 도입 절차	79
〈그림 3-10〉 고용허가제 외국인 이주노동자 임금체불 사업체 현황(2018~2022년)	81
〈그림 3-11〉 경북 외국인 근로자(좌) 및 외국국적 동포(우) 대상 추진전략 및 과제	88
〈그림 3-12〉 제천시 재외동포지원센터 전경(좌) 및 고려인 동포 송년의 밤(우) 행사	90
〈그림 4-1〉 특정기능 재류외국인 추이(2019~2023년)	101

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 4-2〉 도도부현(都道府県)별 특정기능, 기능실습 재류자격 소지자 수 (2023년 12월)	102
〈그림 4-3〉 제2기 요코하마시 나카구 다문화공생추진 실행계획 개요판	106
〈그림 4-4〉 캐나다 입국 이민자의 유형 변화	113
〈그림 4-5〉 한시적 외국인 근로자 프로그램(Temporary Foreign Worker Program) 비자 현황(2000~2022년)	116
〈그림 4-6〉 캐나다 AIP 해당 지역	118
〈그림 4-7〉 이민자가 캐나다 경제에 도움 여부에 대한 캐나다 국민의 의견	120
〈그림 4-8〉 호주 인구변화 시계열 추이: 유형별 분류	121
〈그림 4-9〉 주특정비자 이민비자 발급 현황 비교: 계열 비교 (2008/09년~2017/18년)	125
〈그림 4-10〉 호주 외국인 이주노동자들의 경제활동 참여율: 비자 유형별, 외국인과 비교	127
〈그림 4-11〉 비자 유형 및 연령대별 호주 내 외국인력의 소득수준 비교	128
〈그림 4-12〉 기술이민비자 소지자들의 지역 vs 도심지역 내 취업활동 수준비교 ..	129
〈그림 4-13〉 지역 거주 비율: 내국인 vs 이주민(비자 유형별) 비교	130
〈그림 4-14〉 Murray Bridge 내 이주민들의 지역사회 정착 노력	133
〈그림 4-15〉 Murray Bridge 지역 총인구 및 이주민 인구 5년간 비율 변화	134
〈그림 4-16〉 Bendigo 내 카렌족의 지역사회 정착 노력	137
〈그림 5-1〉 실태조사의 틀	148
〈그림 5-2〉 영암군의 위치와 행정구역	151
〈그림 5-3〉 영암군 지도(산업단지 및 주요시설 현황)	152
〈그림 5-4〉 영암군 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)	155
〈그림 5-5〉 영암군 외국인 이주노동자 체류자격별 현황(2023년)	156
〈그림 5-6〉 영암군 삼호읍 주택가	163
〈그림 5-7〉 영암군 거리 전경	164

〈그림 5-8〉 영암군 공간인식 mindmap	165
〈그림 5-9〉 영암군 외국인주민 기본계획 비전 및 목표	170
〈그림 5-10〉 영암군 어울림 한마당 현장 사진	171
〈그림 5-11〉 영암군의 외국인주민 지역정착을 위한 다양한 정책 사례	171
〈그림 5-12〉 논산시의 위치와 행정구역	179
〈그림 5-13〉 논산시 지도(산업단지 및 주요시설 현황)	180
〈그림 5-14〉 논산시 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)	183
〈그림 5-15〉 논산시 외국인 이주노동자 체류자격별 현황(2023년)	184
〈그림 5-16〉 논산시 외국인 이주노동자 주거환경	191
〈그림 5-17〉 논산시 취암동 원룸촌	191
〈그림 5-18〉 논산시 취암동 주변 경관(거리 전경)	192
〈그림 5-19〉 논산시 공간인식 mindmap	193
〈그림 5-20〉 캄보디아 이주노동자 쫄츠남 축제	202
〈그림 5-21〉 밀양시의 위치와 행정구역	206
〈그림 5-22〉 밀양시 지도(산업단지 및 주요시설 현황)	207
〈그림 5-23〉 밀양시 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)	210
〈그림 5-24〉 밀양시 외국인 이주노동자 체류자격별 현황(2023년)	211
〈그림 5-25〉 밀양시 외국인 이주노동자 주거지	216
〈그림 5-26〉 밀양시 생활 쓰레기 배출 안내	217
〈그림 5-27〉 제15회 밀양 외국인 근로자 축제	225
〈그림 5-28〉 밀양시 다카 이주민 센터	226
〈그림 6-1〉 사례지역 추가지원 희망 서비스(1+2순위)	236
〈그림 6-2〉 체류기간별 추가지원 희망 서비스	242
〈그림 6-3〉 지역 거주 비율 : 내국인 vs 이주민(비자 유형별) 비교	245
〈그림 6-4〉 지방 데이터 분석·활용 체계(예시)	247
〈그림 6-5〉 광역 비자와 지역특화형 비자 비교	248

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 6-6〉 외국인 차별장소	249
〈그림 6-7〉 일본 하마마쓰 시의 ‘외국인재 활약 사업소 인증제’	250
〈그림 6-8〉 일상생활에서의 어려움	251
〈그림 6-9〉 외국인 이주민 관련 지원기관 공간 분포	252
〈그림 6-10〉 정책 제안(종합)	254



CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	9
3. 연구 틀 및 주요 개념	14
4. 선행연구 검토 및 차별성	20
5. 연구의 정책·학술적 기대효과	25

01 연구의 개요

본 장에서는 연구의 배경과 목적, 주요 연구내용과 연구방법을 밝힘으로써 연구 전체의 방향을 제시한다. 먼저, 초저출생 및 고령화 현상으로 심화된 지방소멸 문제의 대응책으로서, 외국인 이주 노동자의 체류 실태 파악 및 지역 정착 방안을 마련하는 본 연구의 필요성과 목적을 제시하였다. 이어, 연구 범위와 대상, 방법을 논의한 후, 전체적인 연구의 틀을 제시하고 주요 개념을 조작적으로 정의하였다. 선행연구 검토를 통해 본 연구의 차별성을 분명히 한 후, 정책·학술적 기대효과를 제시하였다.

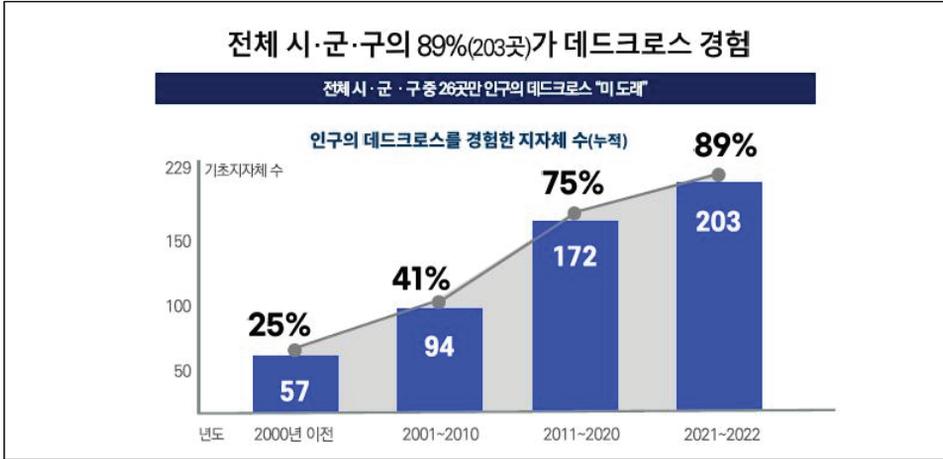
1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

우리나라는 유례없는 저출생 및 고령화 현상으로 인해 본격적인 인구감소 국면에 진입하였으며, 지방소멸에 대한 위기의식이 심각한 수준이다. 지난 2023년 기준 한국의 합계출산율은 역대 최저치인 0.72명으로, 38개 OECD 주요국 중에서 유일하게 1.0 이하의 수치를 기록하였다¹⁾. 게다가 2022년을 기준으로 우리나라 전체 시·군·구의 89%에 해당하는 203곳은 이미 데드크로스를 경험한 바 있으며 데드크로스가 아직 도래하지 않은 지역은 전체 시·군·구 중 단 26곳뿐이다(차미숙, 2024, 4). 심지어 데드크로스 진입 시·군·구가 불과 2년 차이로 2011~2020년 대비 2021~2022년이 14%(31곳) 증가했다는 점을 고려하면 지방의 인구감소는 이미 고착화되었으며, 인구의 데드크로스 현상은 이미 전국적 현상이 된 상황이라고 말할 수 있겠다.

1) “작년 출산율 0.72명 ‘역대 최저’...OECD 절반에도 못미쳐 ‘세계 꼴찌’”(뉴시스, 2024년 2월 28일 보도).

그림 1-1 | 시·군·구 단위의 인구의 데드크로스 가속화



자료: 차미숙(2024, 4) 「국토교통부 인구대응 협의체 발대식 발표자료」(2024년 6월 26일).

한편 생산가능인구의 절대적 감소와 지방소멸 문제 해결을 위해 외국인 이주노동자 도입이 현실적인 대안으로 등장하였다. 국제 신용평가사 무디스는 “한국 경제성장의 장기적 리스크는 인구 통계학적 압력이 심화되는 것”이라며²⁾, “인구 통계적 압력은 생산성 향상과 투자에 부담을 주고 재정적 문제를 야기할 것”이라고 지적했다. 그러면서 인구 통계적 압력을 감소하기 위해 정부가 젊은 외국인 이주노동자의 이민을 장려하는 정책을 펼 경우, 생산성이 향상되고 노년부양비의 균형을 잡을 수 있을 것이라 전망하고 있다. 한국경제인연합회 역시, 출산율 제고, 경제활동참가율 증가, 이민확대 등을 통해 노동공급을 확대할 경우 경제성장률이 기존 대비 약 0.4~0.8% 상승할 것이라고 분석하고 있다³⁾. 이처럼 외국인 이주노동자는 지역 내 생산과 소비의 주체로서 지역 인구를 활성화하고, 활력을 불어넣어 지역 경제에 긍정적인 도움을 줄 수 있다는 연구결과 또한 외국인 이주노동자 도입이 현실적 대안으로 고려되는 이유이다 (McAreevey and Argent, 2018, 150-151).

2) “무디스의 경고 ‘韓 경제 장기 리스크는 인구’”(한국경제(2023a), 2023년 5월 28일 보도).

3) 한국경제인연합회 보도자료 ‘저출산·고령화시대 노동공급 확대의 경제적 효과 분석’(2024년 8월 28일).

이러한 상황에서 최근 중앙정부도 지방소멸 대응을 위해 외국인에 대한 다각적인 정책을 추진하기 시작했으며, 대표적으로 세 가지 방향을 들 수 있다. 첫째, 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하고 ‘생활인구’ 개념에 외국인을 포함하여 중요한 정책대상으로 인식하고 있다. 특별법 제2조 생활인구 정의에 따르면 생활인구는 주민등록인구, 체류인구 뿐만 아니라 외국인(등록외국인, 재외동포 거소신고자)이 포함되어 있다. 둘째, 법무부에서는 2022년 7월 시범사업을 거쳐, 2024년부터 본격적으로 지역특화형 비자사업을 시행 중에 있다. 지역특화형 비자사업은 89개의 인구감소지역을 대상으로 지역사회의 인구 감소 대응과 지역경제 활력 제고를 목적으로 필요한 외국인 이주자의 수요를 반영하고, 지자체와의 연계를 통해 비자 발급을 시행하는 제도이다(법무부, 2023a, 1). 셋째, 정부는 코로나19 종료 이후, 우리나라의 노동력 부족 문제 해결을 위해 외국인 이주노동자의 유입 및 정주를 본격적으로 확대하는 정책적 기조를 보이고 있다. 외국인 이주노동자에 대한 비자 쿼터를 대폭 늘리고, 체류 기간을 확대하는 등 외국인력 정책의 방향이 단순 ‘거주’에서 ‘정주’로 전환하는 추세임을 알 수 있다.⁴⁾

그러나 일손 부족으로 저임금 이주노동자를 유입시키는 정책을 펴 온 프랑스, 독일 등 일부 이민 선진국에서는 반(反)이민 정서가 확대되는 등 이주민의 사회통합을 외면한 결과로 국가적, 사회적 갈등이 심화되고 있다. 먼저 프랑스는 국내 노동력 부족 문제 해결과 다문화사회 지향을 목적으로 이민에 대해 관대한 자세를 취해왔으나, 최근에는 반이민 극우 정당이 지지를 받는 등 반이민정서가 팽배한 실정이다. 프랑스 의회에서는 이민 허용기준을 높이는 동시에 이주민에 대한 복지혜택을 줄이는 내용의 이민법 개정안이 가결되자, 이에 반발하는 의원들이 의회에서 반발하기도 하였다(〈그림 1-2〉 참고). 독일 역시 인도주의와 노동력 확보를 위해 포용적인 이민정책을 시행해왔으나 최근 극우정당을 중심으로 강경한 이민정책을 공약으로 내세운 정당이 약진하고 있다. 그러나 극우정당이 이주민 수백만 명을 독일에서 추방하는 방안을 논의하자, 이에 반대하는 시위에 대규모 인파가 참여하는 등 이민이 국가 및 사회적 문제로 대두하고 있다.

4) 숙련기능인력(E-7-4) 비자 쿼터를 기존의 2천명에서 3.5만명으로 대폭 확대했으며, 비전문취업(E-9) 비자 체류 기간을 10년으로 확대하는 등 기존의 ‘정주화 방지’ 정책에서 ‘정주 여건 완화’로 정책의 방향이 선회되고 있다(한 국경제(2023b), 2023년 11월 22일 보도).

그림 1-2 | 반이민 정서에 반대하는 시위(프랑스·독일)



자료: (좌) 한국일보(2023년 12월 20일 보도) “이민 문턱 확 높인 프랑스.. 반난민정서에 갈라지는 프랑스사회”.
(우) 연합뉴스(2024년 1월 21일 보도) “활활 타오르는 독일 반극우시위...전국서 25만명 거리로”.

국가적 필요에 의해 도입한 적극적 이민이 결국 국가적 난제가 된 위의 선진국 사례들은 이주자의 유입 뿐만 아니라 지역 내 정착과 통합이 보다 중요함을 시사한다. 따라서 향후 20~30년 후 이민이 한국 사회의 국가적 난제가 되지 않기 위해서는 이민정책과 지역정책의 유기적인 결합이 필요하다.

결국 현 정부 정책 기조에 따라 인구감소지역 내에서 급격하게 증가할 것으로 예상되는 외국인 이주노동자가 지역발전의 선순환에 기여하기 위해서는 지역 내에서 뿌리를 내리고 지역사회의 일원으로 인정받는 것이 중요하다. 이를 위해서는 단기적이고 일시적인 조치보다는 보다 장기적인 관점에서 궁극적으로 외국인 이주노동자를 해당 지역사회 내 구성원으로 정착시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 이에 본 연구에서는 향후 인구감소지역 내에서 증가하게 될 외국인 이주노동자의 체류 실태를 분석하고, 지역 내에서 거주민으로 정착시킬 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

2) 연구의 목적

본 연구는 인구구조 변화와 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자의 지역사회 체류 실태를 파악하고, 지역정착 방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

연구 목적에 따라 도출된 연구 질문은 다음 세 가지이다.

첫째, 현재 우리나라 외국인 이주노동자는 ‘어디에서, 어떻게’ 살고 있는가? 이를 위해 우리나라 외국인 이주노동자의 유형별·체류자격별 공간분포 현황과 특성을 검토하고, 통계청의 「2023년 이민자 체류실태 및 고용조사」 결과를 토대로 외국인 이주노동자의 사회·경제적 특성과 체류 환경을 교차분석한다.

둘째, 실제 인구감소지역 내 외국인 이주노동자의 체류실태는 어떠한가? 이를 위해 인구감소지역 내 3곳(전남 영암군, 충남 논산시, 경남 밀양시)을 선정하여 설문조사와 현장조사(심층면담)을 통해 외국인 이주노동자의 체류실태를 파악하고, 지역 정착 제고를 위해 필요한 이슈를 도출한다.

셋째, 인구감소시대, 지방소멸 완화를 위해 외국인 이주노동자들이 지역 내 거주민으로 정착하는 데에 필요한 정책 지원 사항은 무엇인가? 이를 위해 문헌검토를 통해 외국인 이주노동자 유입과 정착이 지역에 미치는 긍정적 및 부정적 측면을 검토하고, 외국인 이주노동자의 지역 정착과 통합에 대한 개념을 정립한다. 또한 지방소멸 관점에서 접근한 국내·외 외국인 이주노동자 관련 정책 사례를 조사하고, 외국인 이주노동자가 지역 내 거주민으로서 정착하기 위해 필요한 정책과제를 도출하고자 한다.

표 1-1 | 연구 질문, 분석 대상과 내용

연구질문	분석 대상	주요 내용
<p>(현황)</p> <p>“우리나라 외국인 이주노동자는 어디에서 어떻게 살고 있는가?”</p>	<p>⇒ 외국인 이주노동자 통계분석</p> <p>⇒ 이민자 체류실태 및 고용조사 분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 법무부 「출입국·외국인정책통계」를 토대로 외국인 이주노동자 추이 및 유형별·체류자격별 공간분포 현황과 특성 분석 • 통계청 「2023년 이민자 체류실태 및 고용조사」를 토대로 외국인 이주노동자의 사회·경제적 특성과 체류 환경 교차분석
↓		
<p>(실태)</p> <p>“인구감소지역 내 외국인 이주노동자 체류 실태는 어떠한가?”</p>	<p>⇒ 인구감소지역 외국인 이주노동자 체류실태 조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 인구감소지역 중 사례지역 3곳(전남 영암군, 충남 논산시, 경남 밀양시)을 선정하여 외국인 이주노동자 대상 체류 실태조사(설문조사) • 외국인 이주노동자 및 관련 이해관계자(지자체 공무원, 지원기관 담당자, 사업체(사업주) 대상으로 현장조사(심층면담)
↓		
<p>(방향)</p> <p>“인구감소지역 내 외국인 이주노동자의 지역 정착 제고 방안은 무엇인가?”</p>	<p>⇒ 외국인 이주노동자 관련 선행연구 및 국내·외 정책 사례</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌검토를 통해 외국인 이주노동자 지역 정착 필요성에 대한 개념을 정립 • 국·내외 정책 사례 및 문헌조사를 통해 외국인 이주노동자가 지역 내 거주민으로서 정착하기 위해 필요한 정책과제를 도출

자료: 저자 작성.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구의 범위 및 정의

(1) 공간적 범위

본 연구의 공간적 범위는 인구감소지역에 특정하였다. 여기서 인구감소지역이란 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의거해 2021년 10월 인구감소지역으로 지정된 89개 시·군·구를 의미한다. 다만, 분석 시 시사점 도출 및 지역간 비교를 위해 전국을 고려하였다.

그림 1-3 | 인구감소지역 지정 결과

	부산(3)	동구 서구 영도구
	대구(3)	남구 서구 군위군
	인천(2)	강화군 옹진군
	경기(2)	가평군 연천군
	강원(12)	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
	충북(6)	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
	충남(9)	공주시 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
	전북(10)	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
	전남(16)	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
	경북(15)	고령군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
	경남(11)	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군

자료: 행정안전부. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do>(2024년 2월 26일 검색).

(2) 시간적 범위

연구의 시간적 범위는 모두 2024년 현재를 기준으로 하였다. 먼저 관련 정책 및 사례조사는 2024년 현재를 기준으로 진행되고 있는 정책 및 사례를 중심으로 검토하였다. 외국인 이주노동자 지역 체류 실태조사 역시, 2024년 현재를 기준으로 설문조사와 현장조사를 실시하였다.

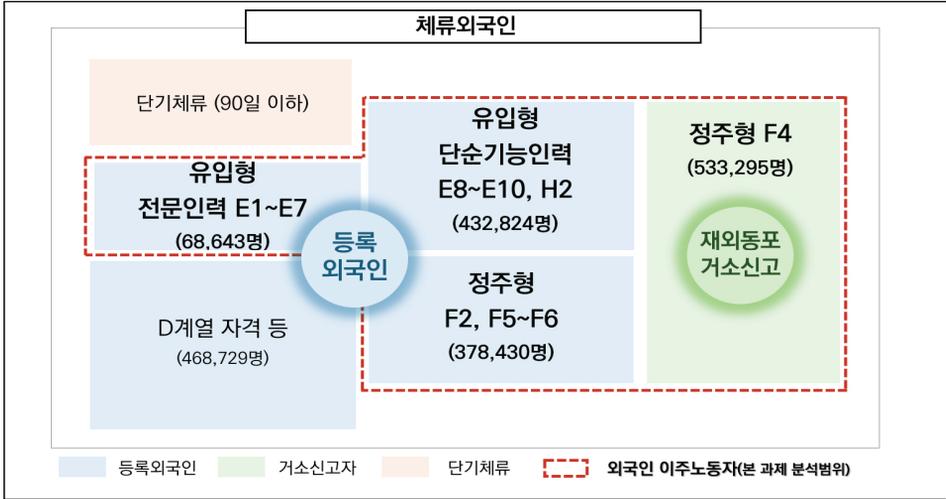
(3) 내용적 범위

연구의 내용적 범위는 ① 관련 이론 및 주요 선행연구 검토, ② 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태와 정책 동향, ③ 해외 외국인 이주노동자 관련 정책 동향과 지원 제도, ④ 인구감소지역의 외국인 이주노동자의 지역 체류 사례조사, ⑤ 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자의 지역정착 방안으로 총 다섯 가지 부분으로 구성하여 연구를 수행하였다.

(4) 분석 대상

본 연구의 분석 대상인 외국인 이주노동자의 분석 범위는 다음과 같다. 우선 생활인구에 포함되는 외국인은 「출입국관리법」에 따라 외국인등록을 한 사람인 등록외국인과 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 의거 국내거소신고를 한 재외동포 국내거소신고를 의미한다. 다음으로 취업활동이 가능한 체류자격은 크게 유입형과 정주형으로 구분이 가능한데, 유입형의 경우 전문인력은 E-1부터 E-7, 단순기능인력은 E-8부터 H-2이 해당한다. 정주형의 경우 F-2(거주), F-4(재외동포 국내거소신고자), F-5(영주), F-6(결혼이민)이 해당된다. 국내 선행연구(정동재 외, 2022; 박민정 외, 2023a)도 취업활동이 가능한 체류자격을 유입형(전문인력, 단순기능인력)과 정주형으로 동일하게 구분하고 있다.

그림 1-4 | 외국인 이주노동자 분석 범위



자료: 저자 작성.

2) 연구 방법

(1) 국내·외 문헌조사 및 키워드 분석 등

문헌조사로는 지방소멸(인구감소), 이주(migration), 지역사회 정착 관련 논의 및 이론을 고찰하였다. 키워드 분석의 경우 외국인 이주노동자 관련 국내 선행연구의 키워드를 대상으로 내용분석을 실시하였는데, 선행연구에서 주요어로 제시된 키워드를 대상으로 R 프로그램을 활용하여 키워드 분석과 네트워크 분석을 통해 내용분석을 진행하였다.

(2) GIS 및 통계분석

본 연구에서는 외국인 이주노동자의 지역(공간) 분포 현황을 파악하기 위해 GIS와 통계분석을 실시하였다. 법무부의 「출입국·외국인정책 통계연보」 및 「출입국·외국인정책 통계월보」 자료를 활용하여 계량 분석과 지도화(시각화)를 실시하였다. 또한, 국

내 거주하는 외국인 이주노동자의 유형별 사회경제적 특성과 체류실태의 차이를 분석하기 위해 통계청(2023)의 「이민자체류실태 및 고용조사」를 활용하여 교차분석을 실시하였다.

(3) 사례지역 현장조사 및 설문·심층 면담 조사

인구감소지역(89곳) 중에서 외국인 이주노동자 수, 비율, 인구변화추이, 지역 특성을 고려하여 전남 영암군, 충남 논산시, 경남 밀양시를 사례조사 지역으로 선정하여 실태조사를 진행하였다. 우선 외국인 이주노동자 대상 설문조사는 경제적 환경(근로 환경), 생활환경, 지역정착과 관련한 인식조사로 실시하였다. 다음으로 외국인 이주노동자, 지자체 공무원, 시민단체 등을 대상으로 한 심층 면담 조사는 정책 수요(애로사항), 경제·사회·물리적 환경, 지역사회 내 정착 및 통합을 위한 개선사항 등을 질문 범위로 진행하였다. 또한 관련 자원 현황 조사로 현장 방문 조사 및 면담 조사를 실시하였다.

(4) 국내·외 정책 사례 분석

우선 국내 관련 제도 및 정책(중앙·지자체) 등을 검토하였다. 중앙부처의 경우 지방소멸 대응정책, 유형별 외국인 이주노동자 관련 정책, 외국인 정책 등을, 지자체의 경우 지방소멸대응기금 사업, 지자체 조례, 지자체 주요 사업 등을 살펴보았다. 또한 외국인 이주노동자의 지역사회 유지·정착·통합 지원 관련 해외사례를 분석하였다. 구체적으로 인구감소지역(낙후지역) 등에서 지역 활성화를 위해 외국인 이주노동자 유지·정착·통합 관련 정책을 추진한 캐나다, 호주, 일본 등의 사례를 분석하였다.

(5) 전문가 자문(특강) 및 관련 부처와의 정책 협의

먼저 특강을 포함하여 외국인 이주노동자 관련 선행연구자 등의 전문가 자문을 진행하였으며, 이민정책·노동정책 등 관련 정책연구기관 연구자를 중심으로 전문가의 연구 수행 결과를 참고하고 본 연구에의 시사점을 도출하였다(〈표 1-2〉 참고).

표 1-2 | 전문가 자문 및 정책 협의

구분	일정	주제	전문가(소속 기관)
전문가 특강	2024.2.19	한국 이민정책 동향 및 지역통합 방안	박민정 연구위원(이민정책연구원)
	2024.2.21	경상북도 외국인 정책 기본계획	류형철 실장(경북연구원)
	2024.3.13	일본의 축소사회 위기와 이민정책	석주희 박사(동북아역사재단 국제관계연구소)
	2024.5.28	지역이민정책 과제	이규용 선임연구위원(한국노동연구원)
전문가 자문	2024.4.25	심층실태조사 및 해외사례 관련 서면자문	박민정 연구위원(이민정책연구원)
	2024.5.16	외국인 근로자 고용 사업체 조사 서면자문	정동재 연구위원(한국행정연구원)
	2024.8.16	외국인이주노동자 체류실태조사 설문지(안) 항목구성 관련 화상회의	
	2024.10.24	경북 K-드림외국인지원센터 사례조사	장흔성 센터장(경북 K-드림외국인지원센터)
정책 협의	2024.3.25	영암군청 인구청년정책과 이주민지원팀	최승자 팀장, 이현지 주무관
	2024.5.30	전라남도청 이민정책과 이민정책팀	오소면 팀장, 박지환 주무관
	2024.7.25	논산시청 복지정책과, 인구청년교육과, 투자유치과, 농촌활력과	임수경 팀장, 박병우 팀장, 김수경 주무관 등
	2024.8.23	밀양시청 미래전략과, 투자유치과, 행정과	김지수 주무관 등
	2024.9.4	밀양시 농업정책과(농업기술센터)	도수용 계장
	2024.9.5	충청남도청 인구활력과, 여성정책과, 농업정책과, 일자리기업지원과	강혜련 주무관, 김시명 주무관, 이혜인 주무관, 정현모 주무관 등
	2024.9.12	경상남도청 인력지원과	김기태 주무관, 주민지 주무관

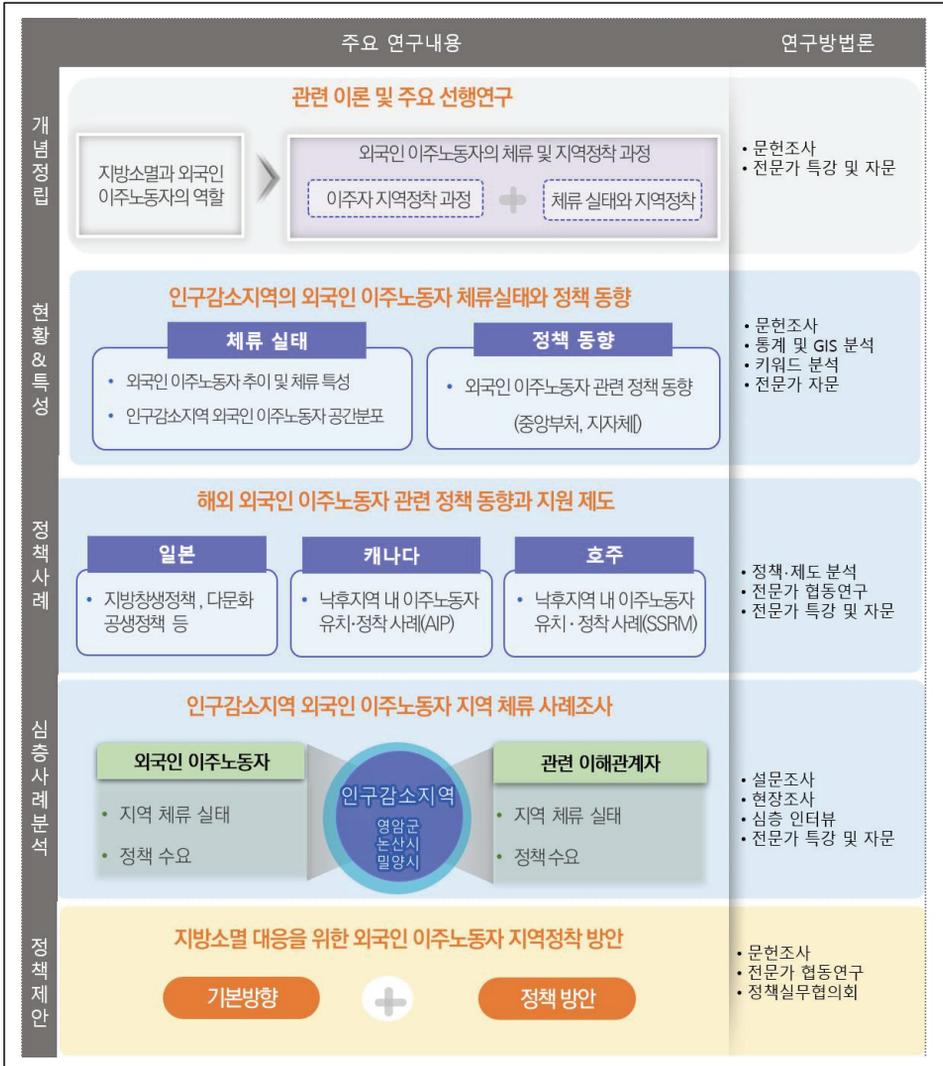
자료: 저자 작성.

또한 부문별 전문가 및 관련 부처·기관 종사자 면담을 통해 외국인 이주노동자의 지역사회 정착과 통합을 위한 정책 방안을 도출하였다. 지자체의 경우 인구감소지역에 해당하는 광역 및 기초 지자체의 외국인 이주노동자 관련 업무 담당자를 면담하였다. 그밖에 기타 외국인 노동자 지원센터, 이주민 센터 등 관련 시민단체 업무 담당자 등도 면담대상에 포함하여 정책협의를 진행하였다.

3. 연구 틀 및 주요 개념

1) 연구 틀

그림 1-5 | 연구수행 흐름도



자료: 저자 작성.

2) 주요 개념

(1) 지방소멸과 생활인구

지방소멸(地方消滅)이라는 용어 자체는 일본의 마스다 히로야(増田 寛也)의 「성장을 이어가는 21세기를 위하여: 저출산 극복을 위한 지방활성화전략」(통칭 마스다보고서)에서 지방소멸가능지역을 발표하면서 시작되었다. 지방소멸은 지역사회의 인구가 감소하여 인프라 및 생활서비스 공급, 생활의 애로사항 등으로 인해 공동체가 제대로 기능하기 어려운 상태를 지칭한다(김현호, 2021, 1). 즉, 지방소멸 개념의 핵심은 지역의 급격하고 지속적인 인구감소라고 말할 수 있다.

생활인구는 「인구감소지역 지원 특별법」에서 정주인구의 대안으로 정의된 개념이다. 특별법 상에서 생활인구는 “특정지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람”(법 제2조)로 정의된다. 즉, 정주 인구뿐만 아니라 통근·통학·관광 등으로 해당 지역에 체류하면서 지역의 활력을 높이는 사람까지 인수로 간주하고 있으며, 특히, 다목에 외국인을 포함하고 있다(가. 주민등록인구, 나. 체류인구, 다. 외국인). 생활인구 정의 상에서 외국인은 「출입국관리법」에 따라 외국인등록을 한 사람인 등록외국인(D-1~H-2)과 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」에 따라 국내거소신고를 한 사람인 재외동포 국내거소신고자(F-4)를 포함한다.

(2) 외국인 이주노동자

이주노동자(migrant worker)는 해당자가 국적이 있는 나라가 아닌 다른 나라에서 유급 경제활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나 종사해 온 사람을 지칭한다(국제이주기구, 2011, 66). 이주노동자라는 용어는 노동력 송출국과 수용국에서 모두 사용이 가능한 개념이지만, 외국인 노동자(근로자)는 노동력 수용국에서만 사용한다(설동훈, 2021, 1). 우리나라에서는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 의거 ‘외국인근로자’ 개념을 주로 활용하고 있다. 본 연구에서는 국제적으로 보다 공인되어

있는 용어인 ‘이주노동자’ 개념을 활용하되, 우리나라 법률 및 정책상에서 보다 공식적으로 활용되고 있는 ‘외국인’ 개념을 추가하여 ‘외국인 이주노동자’를 주로 활용하고자 한다.

국제이주기구(IOM, 2011)에서 출간한 이주용어사전에 따르면 이주자(migrant)는 외국에서 1년 이상 거주한 사람을 의미한다.⁵⁾ 대개 이주/이주자(이주민), 이민/이민자 개념을 호환하여 사용하고 특징을 보인다(이규용 외, 2015, 7). 본 연구에서는 ‘이주민’, ‘이주자’, ‘이민자’ 용어 역시 동일한 의미로 해석될 수 있다는 전제 하에 구분 없이 활용할 예정이나 이주용어사전에서 정의된 ‘이주자’를 주로 사용할 것이다.

표 1-3 | 외국인 이주노동자 관련 용어 정의(참고)

용어	정의 (출처)	비고
외국인근로자 (foreign worker)	대한민국 국적을 가지지 않은 자로서 대한민국에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 자 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조	노동력 수용국에서만 사용
이주노동자 (migrant worker)	해당자가 국적이 있는 나라가 아닌 나라에서 유급 경제활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나 종사해온 사람 국제이주기구 「이주용어사전」 (2011)	국제적으로 보다 공인
외국인	대한민국 국적을 가지지 아니한 사람 「출입국관리법」 제2조	
이주자, 이주민, 이민자 (migrant)	이주한 이유가 자발적이든 자발적이지 않든, 이주방법이 일반적이든 일반적이지 않든 관계없이 외국에서 1년 이상 거주한 사람 국제이주기구 「이주용어사전」 (2011)	혼재되어 사용. 본 연구에서는 IOM의 이주용어사전에서 번역한 이주자를 주로 사용

자료: 저자 작성.

한편 ‘외국인 이주노동자’ 개념이 워낙 방대하기 때문에 본 연구의 대상이 되는 ‘외국인 이주노동자’에 대한 세부적인 구분이 필요하다. 일단 한국의 이민정책에서 체류자격은 A에서 H까지 8개 계열로 나뉘고, 다시 38개로 세분된다. 여기서 특수비자는 A, G, 단기체류비자는 B, C, 장기체류비자는 D, 거주 및 친족비자는 F, 취업 및 사

5) 이주자는 이주한 이유가 자발적이든 자발적이지 않든, 이주방법이 일반적이든 일반적이지 않든 관계없이 외국에서 1년 이상 거주한 사람을 의미한다(IOM, 2011, 67).

업관련비자는 D, E, F, H 등으로 구분된다(〈표 1-4〉 참고). 결국 ‘외국인 이주노동자’에 대한 정의를 내리기 위해서는 취업활동을 하는 체류외국인의 규모를 파악해야 하는데, 현재로서는 취업활동을 하는 체류외국인 ‘전체’ 규모 파악이 불가능한 실정이다. 이는 정부의 외국인력 정책이 실제 국내에서 다양한 형태의 노동시장에 참여하는 체류 외국인 전체를 포괄하는 것이 아닌, 국내 유입 초기 단계에 비숙련 목적으로 들어오는 고용허가제 외국인 이주노동자(E-9, H-2)와 단기수요에 부응하기 위한 계절근로 외국인 노동자(E-8)에 국한하여 운영되는 한계가 존재하기 때문이다(정동재 외, 2023, 81). 따라서 고용허가제 외국인 이주노동자(E-9, H-2) 및 계절근로자(E8)를 제외하고, 합법적 혹은 비합법적으로 취업활동을 하는 외국인들이 실제 얼마나 되는지 파악하는 것은 사실상 불가능한 상황이다(정동재 외, 2023, 7).

표 1-4 | 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(예술흥행)	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, 3) 및 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(2023, 865-871) 활용하여 저자 작성(*음영 표시 본 연구 대상).

이러한 상황을 고려하여 본 연구에서는 체류자격 체계 중 취업활동이 가능한 자격체계를 고려하여 ‘외국인 이주노동자’를 조작적으로 정의하고자 한다. 첫째, 취업자격비자(유입형)로, E계열 전체(E-1~E-10) 및 동포 대상 비전문분야 취업자격인 H-2에 해당하며, 전문인력(E-1~7)과 비전문인력(E-8~10, H-2)으로 구성되어 있다. 둘

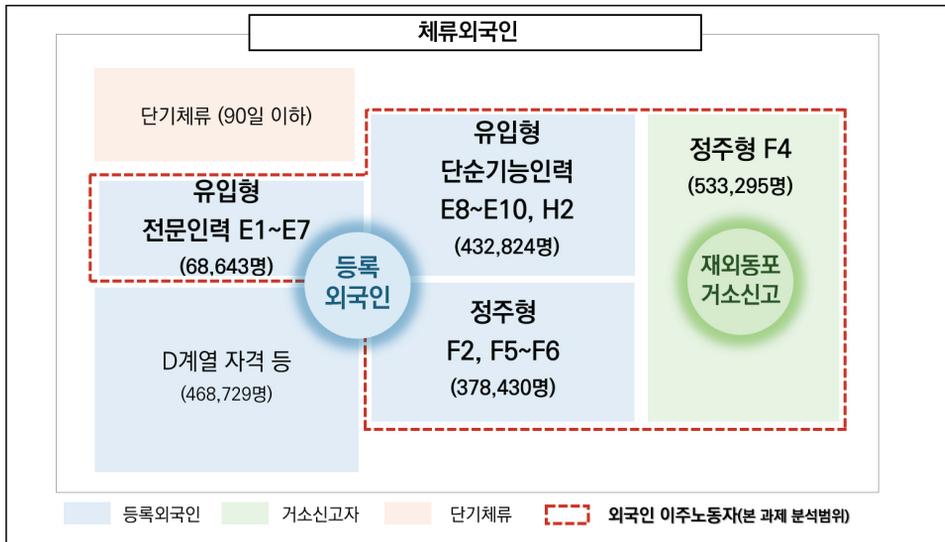
제, 기타(정주형) 자격은 거주, 동포, 영주, 결혼이민 등의 자격으로 체류하지만, 취업활동에 제한이 없는 취업가능 체류자격으로, 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)이 이에 해당한다. 그 외에 단기취업(C-4)은 90일 이하의 취업·영리활동 종사자이고, 관광취업(H-1)은 협정에 의한 취업 종사자로 협정된 기간에 따라 체류 가능기간이 상이하므로 본 연구에서는 제외하였다.

표 1-5 | 체류자격 체계 중 취업 활동이 가능한 자격체계

취업가능 체류 자격	유입형	전문 인력	교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7)
		단순 가능인력	계절근로(E-8), 비전문취업(E-9) 선원취업(E-10), 방문취업 (H-2)
	정주형	기타	거주(F-2), 재외동포 (F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), * 단, 단기취업(C-4), 관광취업(H-1)은 본 연구에서는 제외
구직활동	유학생		구직중인 유학생(D-10-1), 유학생(D-2)
	창업		기술창업을 준비 중인 외국인(D-10-2),

자료: 김연홍(2017, 2), 정동재 외(2019, 65) 토대로 저자 작성.

그림 1-6 | 외국인 이주노동자 분석 범위



자료: 저자 작성.

표 1-6 | 본 연구에서의 '외국인 이주노동자' 정의에 해당하는 비자 체계

구분	비자	발급대상	체류기간의 상한		
유·외국 인력	전문 인력	교수(E-1)	전문대학 이상의 교육기관 등에서 교육 등에 근무하는 사람	5년	
		회화지도 (E-2)	외국어전문학원 등에서 회화지도에 근무하는 사람	2년	
		연구 (E-3)	자연과학 또는 산업상 고도기술 분야의 연구원	5년	
		기술지도 (E-4)	산업상 특수한 분야 등에 속하는 기술을 보유한 사람	5년	
		전문직업 (E-5)	법률, 회계, 의료 등 전문분야에 근무하는 사람	5년	
		예술흥행 (E-6)	수익을 목적으로 예술활동, 연예, 운동경기 등 활동을 하는 사람	2년	
		특정활동 (E-7)	특정분야에서 전문, 준전문, 일반기능, 숙련기능인력으로 근무하는 사람	3년	
	단순 기능 인력	계절근로 (E-8)	농작물 재배·수확, 수산물 원시가공 분야에서 근무하는 사람	5개월	
		비전문취업 (E-9)	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 16개 송출국가 국민으로서 제조업 등 단순노무분야에서 근무하는 사람	3년	
		선원취업 (E-10)	선원근로계약을 체결하여 내항선원 등으로 근무하는 사람	3년	
		방문취업 (H-2)	18세 이상 7개 국적의 동포로서 모국 방문 또는 취업하려는 사람(중국, 우즈베키스탄, 키르기즈, 카자흐스탄, 우크라이나, 타지키스탄, 투르크메니스탄)	3년	
	정 주 형	기타	거주(F-2)	생활근거가 국내에 있는 장기체류자, 난민인정자 또는 일정요건을 갖춘 투자자	5년
			재외동포 (F-4)	「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제2조 2호에 해당하는 외국국적동포	3년
			영주(F-5)	국내 영주할 목적으로 체류 중인 사람으로 국민에 준하는 대우를 받음	영구
결혼이민 (F-6)			국민과 혼인한 사람	3년	

자료: 법무부·행정안전부(2024, 56-57) 토대로 저자 작성.

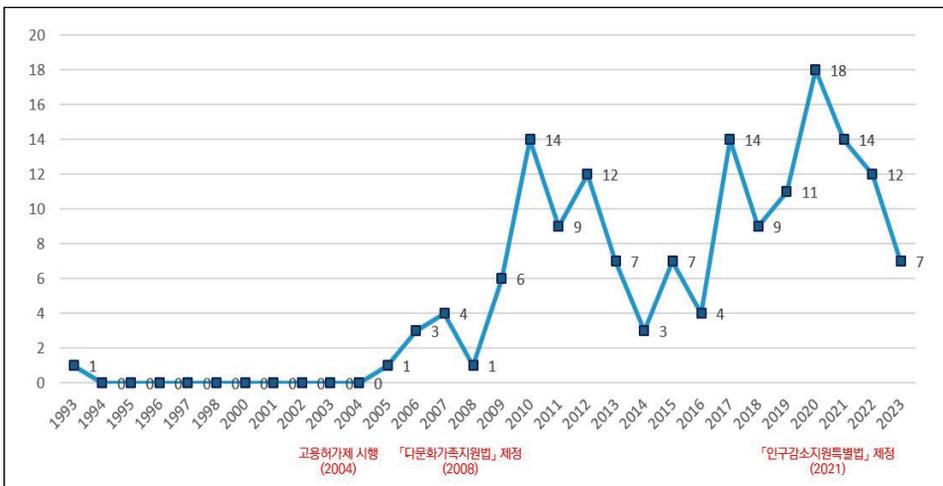
4. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

1993~2023년 외국인 이주노동자, 사회통합, 지역통합, 지방소멸(인구감소) 등의 키워드 검색을 통해 도출한 국내 선행연구 트렌드는 다음과 같다. 국내에서는 고용허가제 시행(2004) 이후 노동법, 인권 분야에서 외국인 이주노동자와 관련하여 지속적으로 연구가 수행되어 왔으며 「다문화가족지원법」 제정(2008년) 이후 2010년까지 관련 연구가 급격하게 증가하는 추이를 보인다. 2020년 이후에는 인구감소와 지방소멸, 저출생·고령화 대응의 방안으로서 이주자 유입·정착 및 통합에 대한 연구가 증가하고 있는 추이를 관찰할 수 있다.

그림 1-7 | 관련 선행연구 추이(1993~2023년)

(건수)



자료: 저자 작성.

국내 선행연구는 크게 4개의 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 외국인 이주노동자 관련 법제 연구 유형으로, 인권·노동권 등 법제와 관련하여 우리나라 법조문이나 해외 관련법(독일 등) 등을 분석한 연구이다(박진완, 2010; 최윤철, 2016; 김종세, 2017;

지승우, 2021 등). 둘째, 다문화사회의 도래와 함께 이주노동자 및 이주자(특히 결혼 이주자)들의 지역사회통합과 관련한 정책 방향 관련 연구(김영란, 2006; 최운선, 2007; 장진숙, 2010; 이병렬·김희자, 2011; 이인원, 2013 등)로 사회과학의 다양한 분야에서 연구가 수행되어 왔다. 셋째, 이주민 밀집지역 등 특정 지역에 초점을 맞춘 사례 연구들이 있다(오경석·정건화, 2006; 조현미, 2007; 박세훈 외, 2009, 2010; 최병두, 2010; 최병두·송주연, 2009; 이현욱·송정아, 2016; 장유정·정예슬, 2020 등). 넷째, 저출생·고령화, 인구감소 등의 사회변화를 대응하는 측면에서의 이민정책 연구이다(유민이 외, 2020; 장주영 외, 2020; 박민정 외, 2023; 정동재 외, 2022; 장영욱 외, 2022 등).

2) 선행연구 콘텐츠 분석: 키워드 및 네트워크 분석

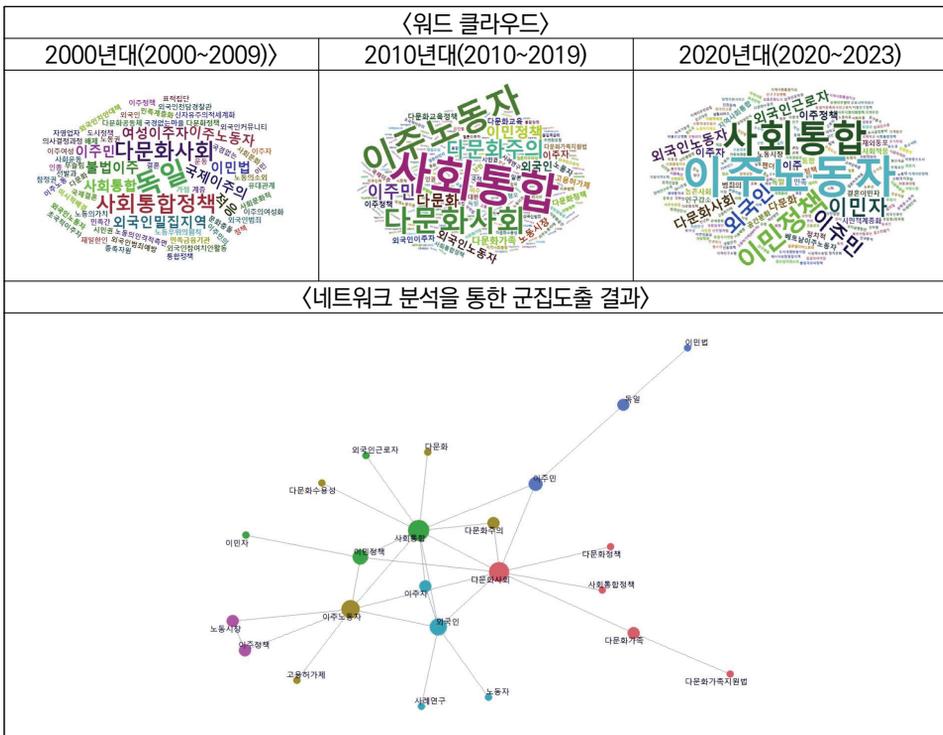
본 연구와 관련한 선행연구 키워드 분석을 통해 유의미한 빈도를 지닌 주요 키워드, 키워드 간 네트워크 등을 파악하였다. 선행연구 키워드 분석은 논문검색엔진인 RISS(학술연구정보서비스)를 활용하여 분석하였다. 분석 대상은 ‘이주노동자’, ‘사회통합’, ‘지역통합’, ‘인구감소(지방소멸)’ 등을 키워드로 약 30년 간 발간된 학술논문 총 151건을 도출한 후, 중복되거나 관련성이 없는 논문은 제외하여 총 109건으로 간추렸다. 이밖에 동일한 키워드로 검색한 본 연구와 관련성이 깊은 정책보고서와 논문 48건을 추가하여 총 157건의 선행연구를 대상으로 키워드 분석을 실시하였다. 분석방법으로 통계분석과 데이터마이닝을 위한 분석프로그램인 R을 활용하여 키워드의 워드 클라우드 분석(빈도분석) 및 네트워크 분석 등을 진행하였다.

선행연구 키워드 빈도분석 결과, ‘사회통합’ (37회), ‘이주노동자’ (34회), ‘다문화사회’ (23회), ‘이주민’ (17회), ‘이민정책’ (16회), ‘다문화’ (12회) 등의 순으로 빈도가 높게 나타났다. 키워드 추이는 연도별로 달랐는데, 먼저 2000년대(2000~2009)는 뚜렷한 추이 없이 독일 정책(법) 중심으로 이주노동자 관련 법제 연구가 진행되었으며 다문화사회 논의가 시작되는 단계라고 할 수 있다(참고: 1990년대는 선행연구 수가 적어 분석에서 제외). 다음으로 2010년대(2010~2019)는 2008년 「다문화가족지원법」 제정 이후

본격적으로 다문화사회 관련 연구가 수행된 시기이다. ‘다문화사회’, ‘사회통합’, ‘이주노동자’ 등이 키워드가 다수 도출되었으며, 다문화사회와 유사 키워드인 ‘다문화’, ‘다문화교육정책’ 등도 함께 도출되었다. 마지막으로 2020년대(2020~2023)는 ‘이주노동자’, ‘사회통합’ 키워드가 가장 많이 나타났으나 ‘이민정책’, ‘인구감소’, ‘지역사회통합’ 등의 키워드 또한 도출되었다. 즉 최근의 선행연구들은 다문화사회 논의를 넘어 인구감소 대응 측면에서 이민정책을 활용하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

네트워크 분석 결과, 크게 6개의 군집이 도출되었으며 ‘사회통합’, ‘다문화사회’ ‘이주노동자’, ‘외국인’ 순으로 연결중심성(degree centrality)이 높아 기존 연구가 다문화사회와 사회통합 중심으로 진행되었음이 드러났다. 네트워크 분석은 상대빈도가 3회 이상 도출된 경우만 필터링하여 분석하였다.

그림 1-8 | 선행연구 키워드 및 네트워크 분석



자료: 저자 작성.

3) 주요 선행연구와 본 연구의 차별성

선행연구 검토 결과, 지방소멸(인구감소)과 외국인 이주노동자의 지역사회 내 정착 및 통합 등 여건 변화를 반영한 연구는 미미한 것으로 나타났다. 이주민과 관련하여 2000년 초반부터 2010년대 후반까지는 주로 다문화사회 도래에 따라 결혼이민자를 한국사회 내에서 어떻게 동화·적응시킬 지에 대한 정책적 관심이 집중되어 있었던 시기였다. 공간정책 측면에서 접근한 연구는 박세훈 외(2009), 박세훈 외(2010)가 존재하지만 ‘다문화사회’의 맥락에서 연구를 수행하였기 때문에 지방소멸, 인구감소 등 현재의 여건을 반영하는 데에는 한계가 있다. 한편 현재의 여건 변화를 반영한 정책연구(정기선 외, 2012; 박민정 외, 2023a; 정동재 외, 2022 등)들은 대부분 지자체의 역할, 주민권 도입 등 행정적인 측면에서의 접근만을 취하고 있다. 따라서 본 연구는 연구목적, 연구대상, 연구방법 등의 측면에서 다음 <표 1-7>과 같은 차별성을 지닌다.

표 1-7 | 선행연구와의 차별성(요약)

구분	기존	본 연구
연구목적	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화사회에 대응하는 공간정책 방안 제시 • 최근 정책연구는 대부분 지자체 역할, 주민권(데니즌쉽) 도입 등 행정적인 측면에서 접근 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방소멸 대응을 위해 지방 중소도시 및 농산어촌의 외국인 이주노동자의 지역사회 유입·정착·통합방안을 모색
연구대상	<ul style="list-style-type: none"> • 이주자 모든 유형(외국인 이주노동자, 결혼이민자, 외국국적 동포, 유학생 등) 포함 - 혹은 다문화사회 관점에서 결혼이민자에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 이주노동자에 초점을 맞춰 지역발전의 기여, 지방소멸 대안(생활인구)으로서의 가능성, 지역 정착 및 통합을 위한 정책적 방안을 모색
	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 밀집지역 또는 전국 229개 지자체를 대상 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구감소지역에 특정
연구방법	<ul style="list-style-type: none"> • 이주자를 특정하지 않고 모든 유형을 대상으로 설문조사 또는 심층면담 • 지자체 실무자 설문조사를 통해 이슈와 현안과제 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 이주노동자 및 관련 이해관계자를 대상으로 설문조사 및 심층면담 • 지역 사례조사(영암, 논산, 밀양)를 통해 지역이내 정착 실태를 심층 조사

자료: 저자 작성.

표 1-8 | 주요 선행연구와 차별성

구분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 다문화사회에 대응하는 도시정책연구(I) 연구자: 박세훈 외(2009) 연구목적: 한국사회의 외국인 밀집지역이 어떻게 현상적으로 나타나고 있으며, 그 내부의 구조와 외부세계와의 관계를 살핌 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 계량분석 GIS 분석 심층면접 	<ul style="list-style-type: none"> 다문화와 한국의 사회와 공간: 이론적 검토 외국인의 공간분포와 밀집지역의 형성 외국인 밀집지역 사례 분석 다문화사회에 대응하는 도시정책 방향
	2	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 다문화사회에 대응하는 도시정책연구(II) 연구자: 박세훈 외(2010) 연구목적: 자치단체 수준에서 국내 외국인 정책의 개선방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 계량분석 GIS 분석 설문조사 심층면접 	<ul style="list-style-type: none"> 다문화사회의 전개와 외국인의 도시정책 수요 국내도시의 외국인 정책 추진실태 유럽과 일본도시 외국인 정책 사례와 시사점 다문화사회에 대응하는 도시정책 추진 방안
	3	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 이주민의 지역사회 정착과 사회통합 정책연구 연구자: 정기선 외(2012) 연구목적: 국내 이주민의 지역사회 정착과 사회통합을 위한 정책 구현의 문제점을 지역의 눈높이에서 진단하고 개선할 수 있는 방안을 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 방문면접조사 설문조사 전문가 자문 	<ul style="list-style-type: none"> 이주민 지역사회 정착과 사회통합 해외 주요국의 이주민 지역사회 정착과 사회통합 사례 국내 지방자치단체의 이주민 지역사회 정착과 사회통합 정책 현황 이주민의 지역사회 정착 및 사회통합 정책 추진현황에 대한 기초지자체 공무원 인식 조사 효율적인 이주민 지역사회 정착 및 사회통합 정책 추진을 위한 제도개선방안
	4	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 데니즌십을 통한 체류 외국인의 사회통합 방안 연구자: 정동재 외(2022) 연구목적: 체류외국인의 주민으로서의 권리를 부여할 수 있는 정책적·제도적 방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌분석(내용분석) 법적검토(판례분석) 설문조사 심층인터뷰 해외사례 조사 	<ul style="list-style-type: none"> 이론적 검토 체류외국인 현황과 주요 정책 및 제도 해외 주요국의 외국인 주민정책 공무원 및 체류 외국인 인식조사 체류외국인의 주민권 인정과 사회통합 방안 마련
	5	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 경상북도 인구위기 및 산업수요에 대응한 이민정책 연구 연구자: 박민정 외(2023a) 연구목적: 지방소멸 위기에 처한 경상북도 생산인구 확보 방안을 이민정책적 차원에서 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> 인구위기 대응 국내외 정책환경 경상북도 인구구조와 이민정책 경상북도 산업구조와 이민정책 지역 이민정책 추진방안
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 체류실태와 지역정책 방안 연구 연구목적: 인구구조 변화와 지방소멸 대응을 위한 인구감소지역 내 외국인 이주노동자의 지역사회 체류 실태를 파악하고, 지역정책 방안을 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 계량분석 GIS 분석 설문조사 심층면접 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 이론 및 주요 선행연구 검토 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태와 정책 동향 해외 외국인 이주노동자 관련 정책과 지원제도 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태 사례조사 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자의 지역정책 방안 	

5. 연구의 정책·학술적 기대효과

1) 정책적 기대효과

본 연구는 인구감소지역 내 외국인 이주노동자의 체류 실태분석을 통해 「인구감소지역 지원 특별법」 상 생활인구(외국인) 개념을 구체화할 수 있다. 인구감소지역 내 외국인 이주노동자별 경제적·물리적·사회적·정책 환경 분석을 토대로 생활인구 개념을 구체화하고, 지역 정착을 제고하기 위한 정책방안 도출을 통해 정부의 지역 기반 이민정책 수립에 기여할 수 있다. 또한, 국내 외국인 이주노동자 지역(공간) 분포 특성 분석을 통해 이민정책과 지역정책 등에 시사점을 제시할 수 있다. 마지막으로 지역사회 내 외국인 이주노동자의 유치·정착·통합 관련 정책의 주요 주체인 지방자치단체의 정책 방향 수립에 대한 근거를 제공할 수 있다. 특히 사례지역 분석, 관련 통계분석, 국내·외 정책 분석 및 정책과제 도출을 통해 향후 지역별 외국인정책에 대한 수요가 증가할 지자체(광역·기초) 시책 마련의 근거자료로 활용할 수 있을 것이다.

2) 학술적 기대효과

본 연구는 외국인 이주노동자 이외에도 선주민(지역주민), 정책실무자, 사업주, 관련자 등 다양한 이해관계자와의 심층 면담을 수행하는 등 연구 전반에 걸쳐 양방향의 관점을 도입하여 이주 연구에 이론적 함의를 도출할 수 있다. 특히 다양한 이해관계자와의 심층 면담을 통해 이주자를 둘러싼 다채로운 논의 검토를 통해 기존 이주연구의 주요 개념을 재정립할 수 있을 것이다. 또한, 인구감소지역 내 외국인 이주노동자 체류 실태분석을 통해 지역 내 사회·공간적 변화를 파악하여 사례지역의 지역성(locality)을 도출하는 등 지역 연구 발전에도 기여할 수 있을 것이 기대된다.



CHAPTER 2

관련 이론 및 주요 선행연구

1. 지방소멸과 외국인 이주노동자의 역할 29
2. 외국인 이주노동자의 체류 및 지역 정착 과정 36
3. 외국인 이주노동자의 지역 정착 분석 틀 47

02 관련 이론 및 주요 선행연구

2장에서는 본 연구 전체의 기반이 되는 관련 이론과 주요 선행연구를 검토하였다. 첫째, 지방소멸과 외국인 이주노동자의 역할을 긍정적·부정적 측면으로 나누어 살펴보고, 이를 종합하여 이주의 선순환·악순환 매커니즘을 고려한 외국인 이주노동자 정착지원을 위한 정책적 개입의 필요성을 제기하였다. 둘째, 이주자 지역정착 과정 및 개념, 외국인 이주노동자 체류 실태 관련 연구 및 이주자 지역통합 지표 관련 연구 등 선행연구를 면밀히 검토하여, 본 연구의 핵심적 분석 틀이 된 외국인 이주노동자의 지역정착을 조작적으로 정의하였다.

1. 지방소멸과 외국인 이주노동자의 역할

1) 긍정적 측면

OECD(2022)는 외국인 이주민의 지역 유입에 따른 소득, 지역혁신, 국제무역, 노동시장 부문의 긍정적인 효과를 권역 단위(TL2)¹⁾에서 도출한 바 있다.

먼저 소득의 경우 지역 내 외국인 이주민 증가는 1인당 지역 소득의 증가로 이어지는 것으로 나타났으며, 이러한 현상은 소득 수준이 낮고 낙후된 지역일수록 뚜렷하게 관찰되었다. 평균적으로 외국인 이주민 비율이 10% 증가하면 1인당 지역 소득은 0.15% 증가하는 것으로 나타났으며, 동일 국가 내 낙후지역에서의 효과가 비낙후지역보다 2배 이상 높은 것으로 검토되었다(OECD, 2022, 10). 외국인 이주민 수와 지역 소득

1) OECD는 회원국의 행정조직을 반영하여 두 개의 지리적 레벨(TL, Territorial Levels)에 따라 권역 단위(TL2)와 시·도 단위(TL3)로 지역을 구분하고 있다(김태환 외, 2020, 3)

간 양의 관계는 지역에 유입되는 대부분의 이주민이 15~64세에 해당하는 생산가능인 구일 가능성이 높기 때문인 것으로 파악된다.

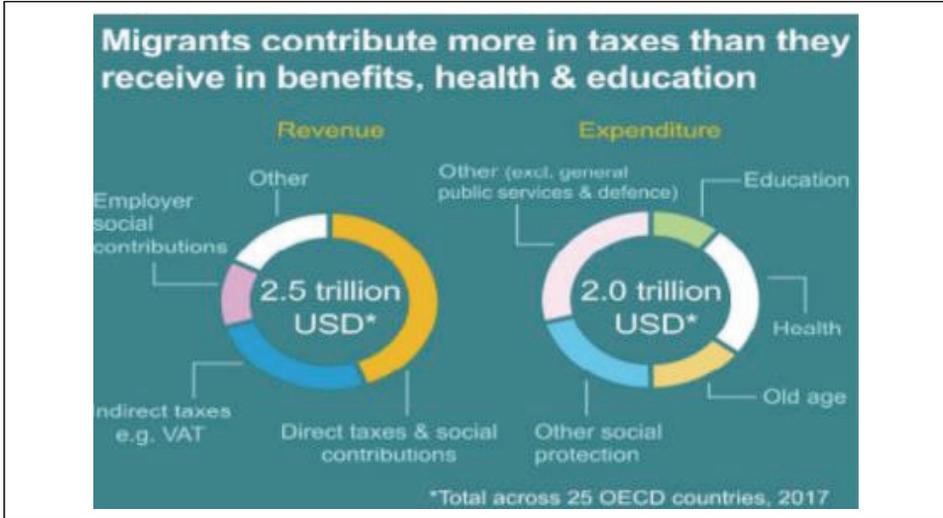
다음으로 지역혁신 방면에서는 외국인 이주민 비중이 높을수록 활발한 특허 출원을 통한 지역혁신 활동이 이루어지는 것으로 나타났다. 21개 OECD 회원국을 대상으로 1990~2014년 간 특허 출원 건수와 외국인 이주민 유입 간 관계를 살펴본 결과, 이주민 비중이 10% 증가할 때 지역 내 1인당 특허 출원 건수가 1% 증가하는 것으로 관찰되었다(OECD, 2022, 10). 그러나 두 요인 간 양의 관계에 따른 긍정적인 효과는 대부분 고발전 수준에 달한 도시권을 중심으로 발생하는 것으로 파악되었다.

국제무역 측면에서는 외국인 이주민 정착이 단기적으로는 수입 중심의 국제무역을 활성화시키며, 중장기적으로는 수출로 이어지는 효과를 보이는 것으로 드러났다. 구체적으로 출신국가의 소비재 또는 이주 지역에서 생산되지 않는 상품의 수요가 높아짐에 따라 단기적으로 수입을 증가시키는 효과가 있었다. 또한 수입을 통한 저렴하고 다양한 상품은 결국 지역산업의 생산성 향상을 야기하여 중장기적 관점에서 수출 촉진을 통한 국가 경쟁력 기여 효과를 기대할 수 있다. 이에 더하여 이주민 수가 10% 증가할 때 지역 내 수입은 3.2%, 수출은 1.2%씩 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 고학력 외국인 이주민이 많은 지역에서 뚜렷하게 관찰되는 현상이다(OECD, 2022, 10).

마지막으로 노동시장의 경우 외국인 이주민의 유입이 원주민 고용률 감소를 유발할 수 있으나, 지역 노동 시장이 조정됨에 따라 이주민이 고용률에 미치는 영향은 감소하는 형태를 보였다. 이러한 현상은 고졸 이하의 저학력 원주민 노동자의 고용률 변화에 한정적으로 작용하는데, 고학력 원주민이거나 1인당 국내총생산(GDP)이 높은 지역일수록 새로운 노동력을 흡수하는 속도가 빨라 원주민의 고용률에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(OECD, 2022, 10).

한편 OECD(2021, 16)에 따르면 외국인 이주민들은 이주 수용국에 이들이 사용하는 공공서비스보다 더 많은 경제적 기여를 하는 대상이다. OECD 25개 회원국을 대상으로 한 분석결과, 외국인 이주민들이 지출한 세금 등 경제적 기여는 2조 5천억 달러(2017년 기준)인 반면, 외국인 이주민들을 위해 이주 수용국에서 제공한 공공서비스 비용은 2조억 달러에 불과했다.

그림 2-1 | 외국인 이주자의 경제적 기여와 부담: OECD 국가 수준



자료: OECD(2021, 16).

또한 OECD 국가에서는 고령화와 출산율 저하로 인한 인구통계학적 혹은 사회경제적 위기를 국제 이민으로 상쇄하려는 시도가 진행되고 있으며, 이러한 국제 이민은 농촌 지역을 재편하는 주요한 과정 중 하나로 자리 잡고 있다(Hugo and Morén-Alegret, 2008; Collantes et al., 2014). 특히 이민은 인구감소를 방지하고, 노동력 규모와 그에 따른 부양 비율을 유지하며, 구조적인 인구 고령화를 늦추는 잠재적인 수단으로 인식되고 있다(Harper, 2016). 또한 이주 노동에 대한 유럽 모델은 하나가 아니라 여러 가지가 있으며, 각 모델은 특정한 역사적 뿌리와 현재의 특수성을 갖고 있다(Rye and Scott, 2018).

다른 측면에서는 인구 밀도가 낮은 농촌 지역에서 외국인 이주노동자가 증가하기 시작하면서 농촌 지역 이민자의 공간적 분포, 이민자의 지역 선택 이유, 이민자가 수용 사회에 미치는 영향, 이민자에게 미치는 영향, 관련 정책 설계 등 연구 분야가 점차 구체화되고 있다(Collantes et al., 2014). 가령 이민이 수용국 사회에 미치는 영향에 관한 연구는 외국 태생 이민자들이 활발한 인구통계학적, 사회경제적 역할을 수행함을 시사하는 경향을 보인다(Collantes et al., 2014).

이와 더불어 1980년대 후반부터 인구가 감소하는 농촌지역을 중심으로 외국인력을 유치한 그리스, 스페인 등 유럽국가에서는 유연한 노동력 확보와 농촌 생산 시스템 확장 등 긍정적 효과를 경험하였다(Kasimis, 2008). 특히 스페인에서는 인구유출로 쇠퇴 위기를 겪는 농촌지역에 외국인이 유입되면서 핵심 노동인구가 내국인에서 외국인으로 교체되고 생산성이 회복되는 효과를 얻었다(Pinilla, Ayuda, and Saez, 2008). 그 외에도 외국인은 농촌지역의 부족한 건설, 관광, 생활서비스 등 다양한 분야의 대체 인력으로 활용되어 지역사회의 경제적 파급효과 창출에 기여해왔다.

게다가 외국인 이주노동자는 지역 인구를 활성화하고 활력을 불어넣어 서비스를 유지하고 경제를 재생하는 데 도움을 줄 수 있다(McAreavey and Argent, 2018). 관련하여 Carr et al. (2012)은 이민이 '제대로 이루어지면' 공허해진 많은 장소에 생명선을 제공할 수 있으며, 새로운 이민을 장려하는 것이 많은 어려움에 처한 농촌 지역 사회에서 인구 증가와 경제적 역동성의 중요한 원천이 될 수 있다고 주장하였다. 또한 국제적인 라이프스타일의 이민자는 농촌 관광 혁신에 기여할 수 있는 잠재력을 가진 것으로 나타났다(Carson and Carson, 2018). 미국 오하이오주의 데이턴(Dayton)은 이민자 친화적인 재활성화 정책을 통해 다양한 인종적 배경의 이민자들을 유치함으로써 쇠퇴하는 도시를 되살리는 데에 도움을 받은 경험이 있다(Adeuga, 2021).

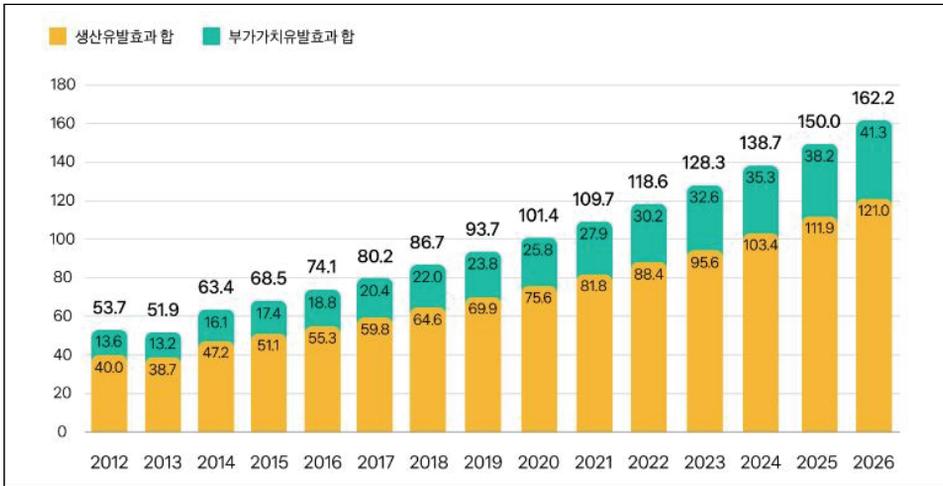
국내에서는 관련하여 다음과 같은 연구들을 살펴볼 수 있다. 이주노동자가 유입국의 노동시장에 미치는 효과는 부정적인 측면과 긍정적인 측면이 함께 존재한다(조경엽·강동관, 2014; 강동관, 2016, 13). 부정적 측면으로는 외국인 이주노동자의 고용이 내국인 근로자들의 실업을 증가시키거나 내국인 근로자의 임금을 저하시켜 근로조건을 악화시킨다는 점이 있고, 긍정적 측면으로는 노동의 추가적인 투입에 따라 생산확대와 소비진작이 촉진된다는 점을 들 수 있다. 결국 유입국 입장에서 외국인 이주노동자는 전체적으로 생산자이면서 소비자이므로 외국인 이주노동자의 유입에 따른 거시경제적 효과는 양(+)으로 나타난다.

특히 강동관(2016, 24-38)은 외국인 이주노동자가 생산에 참여함으로써 얻게 되는 생산 및 부가가치 효과가 2016년 74.1조원, 2026년에는 162.2조원에 이를 것으로 추

정하였다. 해당 실증분석은 외국인 이주노동자로 인한 사회적 비용과 편익을 고려하지 않은 점, 2016년 시점을 기준으로 외국인 이주노동자 수, 임금상승률 등을 추정했으나 코로나19라는 변수가 존재한다는 점에서 수치 해석에는 주의를 요한다.

그림 2-2 | 외국인 근로자에 의한 경제적 유발효과

(단위: 조 원)



자료: 강동관(2016, 38).

또한 이종관(2020, 60)은 이민자 유입이 중소도시의 인구감소 속도를 늦출 수 있어, 지역인구 관점에서 봤을 때 이민자의 유입은 지역균형발전에 긍정적인 역할을 하는 것으로 분석하였다. 해당 연구에 따르면 이민자 유입이 내국인 일자리에 미치는 부정적인 영향은 매우 미미하므로, 비수도권 지역을 중심으로 경직적인 외국인력 공급정책이 유연하게 이루어질 수 있도록 규제 완화할 필요가 있다. 또한 외국인 유입이 활발한 지역에서는 지나치게 인적자본의 저숙련화가 진행될 수 있으므로 외국인 유학생 제도를 정비하여 고숙련 이민자의 정착을 장려하는 것을 정책대안으로 제시하였다.

조경엽·강동관(2014, 30-31) 역시 생산가능인구 감소로 인해 외국인 이주노동자를 통한 노동공급 확대가 잠재성장률 제고를 위해 필요하며, 저출산 및 고령화로

증가하는 사회적 부양비를 낮추기 위해 이민이 필요하다고 제언하였다. 외국인 이주노동자가 내국인 근로자를 대체하더라도 내국인 근로자와 취업경쟁을 벌여 국내 고용률을 낮추는 등의 부정적 영향이 적다는 점 또한 강조하였다(조경엽·강동관, 2014).

2) 부정적 측면

다만, 외국인 이주노동자가 지역 인구 구조에 미치는 영향은 지역의 여건에 따라 달라지는 것으로 밝혀졌으며 이는 지역 간 불균형을 심화시킬 위험이 있다(Davoudi et al., 2010; Collantes et al., 2014). 가령 스페인의 카탈루냐를 대상으로 수행된 연구에서는 지리적 위치, 산업 구조, 노동 시장에서의 기회 등의 이점이 있는 일부 농촌 지역에서만 국제 이민으로 인한 인구 감소 완화 효과를 누린 것으로 나타났다(Bayona-i-Carrasco and Gil-Alonso, 2013). 반면 미국을 대상으로 한 연구에서는 히스패닉 인구의 성장이 역사적으로 인구가 감소하거나 감소하고 있는 비수도권 카운티뿐만 아니라 지속적으로 성장해 온 비수도권 카운티의 대다수에 혜택을 준 것으로 분석되었다(Lichter and Johnson, 2020). 한편 농촌으로 이주해 농업에 종사하던 외국인 이주노동자들 또한 정규화가 이루어지면 더 나은 취업기회를 찾아 도시화된 지역으로 이동하는 것으로 나타나 향후 공간적 양극화가 더욱 심화될 가능성이 있음이 드러났다(Kasimis, 2008; Fonseca, 2008).

결과적으로 이민 유형과 목적지에 대한 규제나 최소한의 관리가 없다면 인구통계학적 불균형은 지역 차원에서 해결되기 어렵다(Davoudi et al., 2010). 따라서 이민자들이 지역에 정착하고 그곳에 머물게 하려면, 외국인 이주노동자가 언어를 배우고 그들의 자격과 전문 기술에 대한 인정을 더 쉽게 얻을 수 있도록 돕는 메커니즘을 만드는 것이 중요하다(Fonseca, 2008).

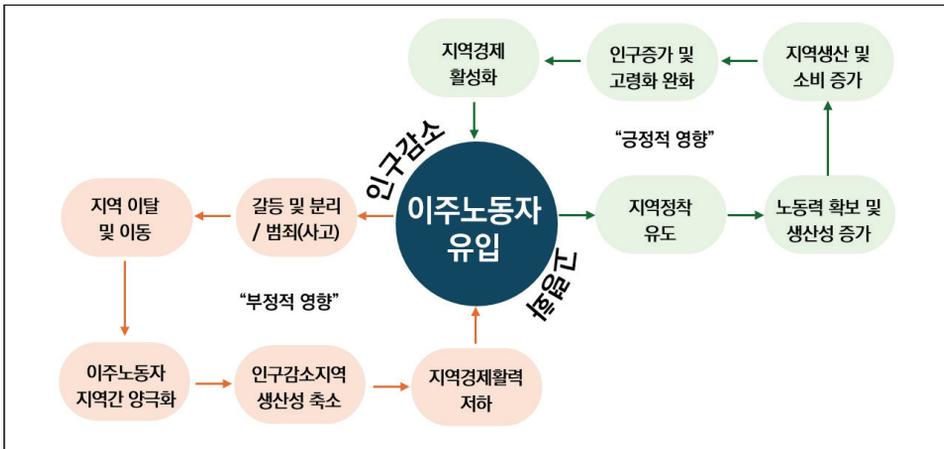
또한 이주민들이 해당 지역 사회에 더 많이 정착할 수 있도록 가족 재결합을 장려하거나 사업체 설립과 주택 구매를 돕기 위한 대출을 제공하는 방안을 고려해볼 수 있다(Fonseca, 2008). 뿐만 아니라 외국인 이주노동자에 대한 수용 정책을 설계하고 제정

하는 것과 환영하는 분위기의 공동체를 조성하는 것이 농촌 지역의 경제 발전, 사회적 결속과 혁신의 촉매제 역할을 할 수 있다(Sampedro and Camarero, 2020).

3) 종합

상술한 논의들을 종합해보면, 이주자 유입은 긍정적·부정적 측면이 동시에 존재하므로 정책설계를 통해 악순환 구조는 막고, 선순환 구조를 실현시킬 수 있어야 한다. World Economic Forum(2017, 35)은 이주(이민)가 지역 내에서 선순환 또는 악순환으로 작용할 수 있음을 지적하면서 이를 촉진 혹은 방지하기 위한 정책 개입의 중요성을 강조하였다. 이것의 핵심은 외국인 이주노동자의 유입과 정착은 인구감소의 지역발전 악순환을 막기 위해 반드시 필요하다는 것이며, 이와 함께 이주자로 인한 부정적인 영향(사회적 비용)이 발생하지 않도록 ‘정책’으로 보완하면서 인구감소지역의 지역경제와 활력에 도움이 되도록 이들의 지역사회 정착을 지원해야 한다는 것이다.

그림 2-3 | 이주의 선순환-악순환 매커니즘



자료: 저자 작성.

2. 외국인 이주노동자의 체류 및 지역정착 과정

1) 이주자 지역정착 과정 및 개념

이주자 관련 선행연구에서는 이주자의 ‘사회통합’에 대한 개념적 논의가 중심을 이뤄왔다. 일반적으로 한 사회의 이주자 유입이 많아질수록, 즉 해당 사회의 이질성이 증대될수록 사회통합을 유지, 지속, 강화시킬 것인지가 핵심적인 사회적 과제가 된다(정기선 외, 2012; 이용승, 2016, 7; 한건수, 2022, 193). 선진 이민국가를 중심으로 이주자 사회통합의 개념을 제시한 연구, 이주자 사회통합의 유형과 모형을 제시한 연구 등 이와 관련된 연구는 이미 풍부하게 이루어져 있다(Kymlicka, 1995; Castles and Miller, 1998 등).²⁾

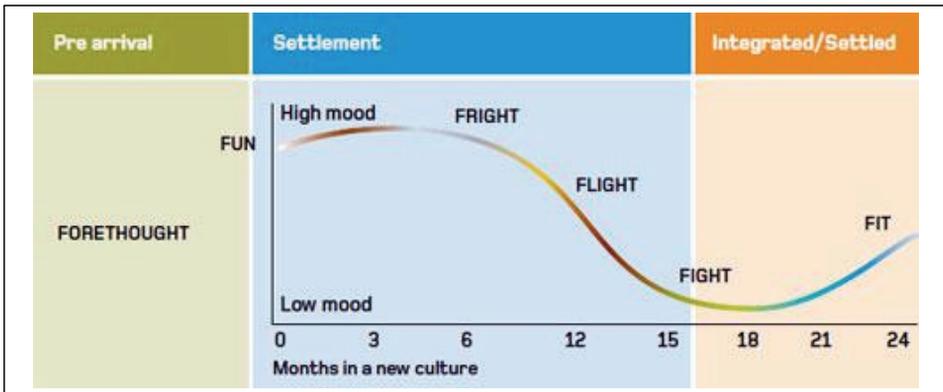
다음으로 지역정착에 관하여 국제이주기구(2011, 74)의 이주용어사전에서는 ‘통합(integration)’에 대해서는 사전적 정의를 내리고 있지만 ‘정착(settlement)’에 대한 정의는 제공하고 있지 않다. 다만 난민이나 이재민을 대상으로 한 ‘재정착(resettlement)’ 개념이 제시되고 있는데, 이는 다른 지리적 영토나 환경으로 재배치하고 통합시키는 것, ‘난민들은 비호를 받거나 기타 형태의 장기 거주권을 부여받게 됨’으로 정의된다. 반면 재통합(reintegration)은 ‘한 개인이 어떤 집단이나 과정에 재포용(re-inclusion)되거나, 재통합(re-incorporation)되는 것’으로 정의 내리고 있다. 이로 미루어볼 때, ‘정착(settlement)’ 개념은 이주(이민, migration) 이후 수용국 내의 특정 지역에서 문화적 적응을 통해 통합 상태로 나아가는 것을 강조한 반면, ‘통합(integration)’은 사회적 결속과 수용국의 구성원으로서의 정체성 확보와 응집(cohesion)의 의미를 강조한 것으로 이해할 수 있다.

이주자의 지역 정착은 시기적으로는 특정 지역으로의 이주 이후부터 통합 이전의 단계에 해당하는 것으로 유추할 수 있다. 예를 들어, 뉴질랜드 이민청에서는 이주자의

2) 이주자 사회통합은 이주자가 유입국의 구성원으로서 경제, 사회, 문화, 정치적 참여를 통해 독립적으로 지속적인 삶을 영위하는 과정으로 정의할 수 있다(신지원, 2011, 3; 국제이주기구(IOM), 2011, 86 등). 각 국가에서 채택하고 있는 이주민 사회통합 유형은 차별적 배제모형, 동화모형, 다문화주의 모형 등 3가지로 범주화할 수 있음. 다만, 본 연구의 핵심개념은 ‘지역정착’이므로 이주자 사회통합 자체에 대한 논의는 생략하기로 한다.

정착단계를 6단계로 구분하여 이주자의 유입 후부터 18개월~2년 사이의 적응 기간을 정착(settlement)으로 제시하고 있다. 구체적으로는 일단 이주자의 정착 상태를 유입 이전(pre-arrival) → 정착(settlement) → 통합/정착(integrated/settled)으로 분류한 뒤, 각 단계별로 이주자가 경험할 수 있는 지역사회 내에서의 적응 양상을 심사숙고-신남(즐거움)-놀람-비행(돌아가고 싶음)-갈등-적응의 6단계로 구분하였다.

그림 2-4 | 수용국에서의 이주자 정착과정



자료: Immigration New Zealand Settlement Services. <https://workinginvisas.wordpress.com/tag/settlement-curve/wjqtth>(2024년 6월 26일 검색).

다른 예로 캐나다 정부는 정착(settlement)과 통합(integration)을 구분하고 있는데, 정착은 이주 후 발생하는 과도기적인(transitional) 이슈로 인식하고 있는 특징을 보여준다(정기선 외, 2012, 44). 따라서 정착 프로그램은 언어능력 부족이나 캐나다 사회에 대한 이해 부족 등 이민자와 난민이 새로운 사회구성원(newcomer)으로서 경험하는 어려움을 극복하도록 지원하는 방향으로 구성되어 있다. 구체적으로 입국 전이나 후에 캐나다 사회에 대한 오리엔테이션을 제공하고, 통번역 서비스와 거주지역의 지원 서비스 단체나 프로그램을 안내하고 소개한다. 이와 함께 실제 캐나다에 살면서 필요한 생활정보와 취업 지원 서비스를 제공한다.

한국의 경우 정책적으로도 이주자의 지역정착과 통합을 의미 구분 없이 사용하고 있는데, 이는 아직까지 우리나라가 이주자의 사회통합에 대한 개념을 정책적으로 정의내리지

않았기 때문이다. 부처마다 이주민 사회통합을 강조하고 있지만, 이주민 사회통합에 대한 방향성과 내용에 대해서는 분명한 사회적 합의가 이루어지지 않고 있는 상황임은 분명하다(한건수, 2022, 221). 가령 법무부에서는 이주자의 ‘사회통합정책’을 ① 조기적응 프로그램, ② 사회통합프로그램, ③ 국제결혼 안내프로그램 등으로 구분하여 운영하고 있다. 여기서 사회통합정책의 영문명은 ‘Immigrant Settlement Program’으로 제시하는 반면, 사회통합정책의 세부 프로그램인 사회통합프로그램은 ‘Korea Immigration & Integration Program(KIIP)’로 제시하고 있다. 즉 국문 상 ‘통합’이라는 용어를 동일하게 사용하되, 사회통합정책의 영문명은 ‘정착(settlement)’ 개념을 세부적인 프로그램명에서는 ‘통합(integration)’ 용어를 사용하고 있는 것이다.³⁾ 이처럼 정책에서도 정착과 통합이 정확히 정의되지 않은 채 혼재되어 사용되고 있는 상황이다.

표 2-1 | 법무부 이주민 사회통합정책(Immigrant Settlement Program)

구분	목적	주요 정책 대상
조기적응 프로그램	최초 입국하는 외국인이 우리사회에 빨리 적응하는데 필요한 생활정보, 기초법 습득 기회 제공	(의무참여) 방문취업포포, 호텔·유흥업 종사 외국인 (자율참여) 결혼이민자, 중도입국 청소년, 외국인 유학생, 계절근로자 등
사회통합 프로그램 (Immigration & Integration program)	재한외국인이 우리사회 구성원으로 살아가는데 필요한 기본소양(한국어, 한국문화, 한국 사회이해) 함양 기회 제공	외국인등록증 또는 거소신고증을 소지한 합법 체류외국인 및 국적취득 후 3년 이내인 사람
국제결혼안내 프로그램	국제결혼으로 외국인 배우자를 초청하려는 사람이 국제결혼에 대한 올바른 인식을 가지고 건전한 결혼생활을 할 수 있도록 지원	법무부 장관이 고시한 국가 국민을 결혼동거 목적으로 초청하려는 한국인 배우자(혼인 예정자 포함) * 중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈베키스탄, 태국

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부 홈페이지. <https://www.immigration.go.kr/immigration/1571/subview.do> 토대로 저자 작성(2024년 6월 26일 검색).

한편, 북한이탈주민 관련 연구에서는 ‘지역사회 정착’이라는 용어가 보다 활발하게 사용되어 왔다. 이우영(2003, 6-12)은 지역사회(communitiy)를 구성하기 위한 기본요소로 일정한 지리적 영역, 사람, 사회적 상호작용, 공동유대감 즉, 물리적 배경, 지역사회주민,

3) 참고로 조기적응프로그램은 Initial Adjustment Support for Program for Immigrants로 적응을 adjustment로, 국제결혼 안내 프로그램은 International Marriage Guidance Program으로 제시하고 있다.

사회조직을 강조하면서 탈북민의 지역사회 정착 개념을 정의하였다. 또한 북한이탈주민의 지역사회 정착단계를 시설보호-거주지 편입-거주지 보호(5년)-사후지원으로 구분하면서 최소 5년 이상의 지역사회 정착지원에 대한 필요성을 제공하고 있다. 지원내용을 살펴보면, 초기 정착단계(시설보호, 거주자 편입)는 경제적 안정성, 주거 확보, 교육 및 의료서비스에 대한 숙지 등 사회·지역 적응에 초점을 두고 있으나, 점차 이주한 사회 내에서의 자립과 자활을 강조하면서 애로사항 해결 등 부적응을 방지하는 소극적인 사후 지원으로 단계별로 변화하는 것을 확인할 수 있다.

표 2-2 | 정착단계별 지원 목표

단계	시설보호	거주지 편입	거주지 보호(5년)	사후지원
지원 목표	우리사회 기본적 이해 및 사회적응 능력 제고	초기 생활안정 지원	자립·자활	부적응 방지 및 재사회화 지원
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적응교육 ■ 심리상담·진로지도 ■ 생활관리 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정착금 및 재정적 지원 ■ 주택 알선 ■ 학력인정·입학지원 ■ 자격·경력 인정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 직업훈련 지원 ■ 교육지원 ■ 의료보호 ■ 생활보호 등 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 애로사항 지원 ■ 후원회 및 민간단체 등을 통한 지원(상담 등)

자료: 이우영(2003, 26) 토대로 연구자의 의도대로 재작성.

박민정 외(2023a, 258)는 외국인정책의 기본 틀을 유입-정착-통합으로 제시하면서 각 단계별로 고려해야 할 상황을 제시하고 있다. 우선 ‘유입’ 단계에서는 지역의 수요에 맞게 유입정책을 수립할 수 있어야 한다. ‘정착’ 단계에서는 체류외국인이 체류에 대한 충분한 정보 제공과 제도에 대한 이해 제고를 통해 체류안정성과 고용 및 주거의 안전성을 확보하도록 하여 정착의 기반을 조성하고, 체류외국인 자격조건으로 지역사회 구성원으로서의 소속감을 확보하는 것이 중요하다. ‘통합’ 단계에서는 포괄적이고 편리한 원스톱 서비스를 제공하고, 지역사회 포용성을 향상시키며, 내국인 인식개선 교육을 실시하고, 이민자의 지역사회 참여할 수 있는 다양한 통로를 확보하는 것 등이 필요하다.

이상의 논의를 정리하면, 이주자의 지역(사회)정착 개념은 시기적으로는 이주자가 특정 지역으로 이주 후 5년 이내의 시기로, 이주자의 삶의 질 영역에서 안정성을 확보하면서 지속적으로 해당지역 내에서 거주하고자 하는 의향으로 정의해볼 수 있다.

2) 외국인 이주노동자 체류 실태와 지역 정착

□ 외국인 이주노동자 체류 실태 관련 연구

「이민자 체류실태 조사 및 고용조사」는 국내에 체류하는 이민자의 체류실태와 고용 현황 등을 파악하여 사회통합정책, 외국인 인력정책 등 수립에 필요한 기초자료를 제공하고자 2017년부터 매년 시행되는 국가승인통계 조사이다⁴⁾. 주요 조사항목은 고용, 체류사항(매년), 고용II, 교육, 주거 및 생활환경, 소득과 소비, 자녀교육(홀수년), 보건 및 정보화, 한국 생활, 한국어 능력(짝수년) 등으로 구성되어 있다.

표 2-3 | 이민자 체류실태 조사 및 고용조사 영역별 주요 조사내용

연도	구분(조사영역)	주요 조사 내용
공통	기본항목	성별, 출생지, 종교, 국적, 학력, 배우자, 가구원 등
	고용 I	취업, 일한시간, 직장, 임금 등
	체류사항	한국 체류기간, 체류자격 변경 유무 및 내용, 향후 계속 체류 희망여부 및 체류연장방법
홀수년도	고용 II	직장만족도, 한국인과 비교 등
	교육	교육 또는 훈련 경험, 목적, 받은 또는 받고싶은 교육과 지원서비스 등
	주거 및 생활환경	거주지 이동 유·무 등
	소득과 소비	월평균 총 소득, 지출부문별 비율, 해외 송금횟수 및 연간송금액, 경제적 어려움 경험 유·무 및 경험사항 등
	자녀교육	자녀교육에서 겪은 어려움, 자녀학교 참여도, 교육비 부담정도 등
짝수년도	보건 및 정보화	현재 건강상태, 병원에 가지 못한 경우, 인터넷 사용 여부 및 주된 용도 등
	한국생활	가족·주변 사람들과의 관계, 직업·소득·주거환경의 전반적 만족도, 어려운 점, 여가생활, 차별경험 등
	한국어능력	한국어 실력, 주로 사용하는 언어, 한국어 학습여부 및 학습기관, 한국어 능력시험(TOPIK) 응시여부 등

자료: 통계청(2022, 2023) 및 박민정 외(2023a, 57) 토대로 저자 작성.

정동재 외(2023)는 충청남도 외국인노동자의 노동 및 생활환경 실태조사 시 노동환경, 노동환경 밖 생활환경으로 항목을 구분하여 충청남도 도내 외국인 이주노동자 체류 실태를 조사하였다. 여기서 노동환경은 이주노동자가 근무하는 사업장 내에서의 근

4) 조사실시는 각 연도 조사기준일(5월 15일), 한국에서 91일 이상 상주하는 만 15세 이상의 이민자(이민자와 귀화허가자)를 모집단으로 하고 있으며, 귀화허가자 중 최근 5년 내 귀화허가를 받은 자, 단기 불법체류자는 모집단에서 제외한다.

무 환경이며 생활환경은 주거, 건강(보건), 행정/공공서비스 등으로 구성되어 있다. 정동재 외(2023)는 외국인 이주노동자에 초점을 두고 있어 노동환경 관련 사항을 보다 자세하게 조사한 것으로 파악된다.

표 2-4 | 충청남도 외국인 이주노동자 실태조사 시 주요 조사 내용

구분	주요 내용
인구학적 특성	체류기간, 국적, 연령대, 거주지, 교육수준, 혼인여부, 한국내 체류 희망기간 등
사업장 내 환경, 노동조건 및 환경 관련	업종/산업분야, 현 사업장 내 근무기간, 고용형태, 사업장 규모, 근무시간, 임금(임금체불), 사업장 안전 수준, 상해/사고 등 산업재해 여부, 사업장 만족도 등
생활환경	건강상태, 생활비, 주거시설, 주거비, 주거기설(숙소) 내 환경 및 설비수준, 지역사회 적응 및 통합을 위해 필요한 행정/공공 서비스 등

자료: 정동재 외(2023, 196-197) 토대로 저자 작성.

박민정 외(2023a)는 경상북도 외국인주민 실태조사 분석을 통해 도내 외국인주민의 노동 및 생활실태를 파악하였다. 특히 각 권역별 특성에 따른 도내 권역별 주거환경, 경제환경, 사회환경, 복지환경, 도시 안전 등 지역 내 체류 만족도와 어려움, 지역사회 소속감 등을 파악하고, 권역별 맞춤형 정책을 제안하였다.

표 2-5 | 경상북도 외국인주민 및 다문화 가족 실태조사 시 주요 조사 내용

구분	주요 내용
일반사항	체류기간, 성별, 출생년도, 거주지역, 국적, 체류자격, 입국 시 지불한 비용, 학력 등
경북에서의 삶	한국어 실력, 삶의 질(주거환경, 경제환경, 복지환경, 사회환경, 교육환경, 도시안전 등), 어려움(언어 문제, 자녀 양육 및 교육, 문화 적응, 음식 등)
건강 관련	건강상태, 아플 때 해결하는 방법, 이용 시 어려운 점, 건강보험 형태
지역사회	지역사회 소속감, 정기적으로 참여하는 모임이나 단체여부, 도움을 요청한 대상, 기관 이용여부, 행정서비스 만족도, 항목별 교육(서비스) 이용 여부 등
정치	정치적 상황에 대한 관심도, 선거 참여 의향 등
주거	집의 종류, 집의 점유 형태, 주거비, 안전 정도, 지속 거주 여부 등
사회적 배제	차별대우 여부, 차별 시정요구 여부 등
직업	직업, 구직활동, 고용형태, 근로시간, 종사자, 외국인(귀화자 비율) 등
소득과 소비	물가수준, 출신국에서의 사회·경제적 지위, 월평균 가구소득 등
가족	혼인상태, 자녀 여부, 자녀 양육 유무, 부양가족(노인) 유무 등

자료: 박민정 외(2023a, 86-89) 토대로 저자 작성.

□ 이주자 지역통합 지표 관련 연구

앞서 제시한 것과 마찬가지로 이주자의 지역 정착과 지역통합 개념은 혼용되어 사용되고 있으며, 지역정착이 지역통합 이전의 단계임을 고려할 때 이주자 지역통합 관련 지표 연구를 토대로 지역정착을 파악하기 위한 다양한 요소를 도출해 볼 수 있다. 송철종 외(2022)는 지역사회 외국인주민 사회통합을 위한 개념을 차미숙 외(2011)의 사회통합영역 대분류를 활용하여 ① 안전성(안전, 보건, 주거·환경), ② 형평성(노동, 교육, 복지), ③ 응집성(복지 인권·상담), ④ 지속가능성(개방, 참여, 교류, 협력)으로 제시하고 있다.

표 2-6 | 외국인 주민 지역사회 통합정책의 11대 영역별 개념 정의

차원	사회통합영역 대분류 (차미숙 외, 2011)	지역사회 외국인주민 사회통합	지역사회 외국인주민 사회통합을 위한 개념 정의
1. 안전성	기본적인 삶의 환경과 안정 수준	1. 안전	- 내·외국인 간 혹은 외국인 간 갈등 및 범죄 예방 관리 - 안전 취약지역에 대한 관리 - 외국인주민의 안전 취약성 관리(생활안전, 기초 질서, 재난안전 등)
		2. 보건	- 외국인주민의 의료사각지대 해소 및 취약성 보호
		3. 주거·환경	- 편안한 주거·환경에서 살 수 있는 권리
2. 형평성	경제적 기회, 기초서비스 등을 중심으로 한 형평성	4. 노동	- 경제활동(취업, 창업)에 대한 지원 - 노동환경에 대한 법적 보호
		5. 교육	- 외국인주민의 필수적인 교육서비스 접근성 보장 - 내외국인의 상호이해증진을 위한 교육 및 교육 체계
3. 응집성	주민이 인식하는 사회적 통합의 수준으로 결과적인 의미로 사회통합	6. 복지	- 외국인주민의 정착단계 및 상황을 고려한 행정
		7. 인권·상담	- 기본적인 인권보호에 있어서의 내국인과의 차별 금지 - 심리적 지지기반
4. 지속가능성	지속적 발전의 객관적 기반과 이를 이끌어갈 주민의 참여	8. 개방	- 외국인 지역사회 유치와 경제 촉진 - 다양한 문화에 대한 친밀성과 국제적 협력
		9. 참여	- 지역의 사회구성원으로서 외국인주민의 자발적 참여 및 참여 촉진
		10. 교류	- 내외국인 사회의 소통 - 외국인주민의 자조활동
		11. 협력	- 외국인주민 정책의 효과적 추진을 위한 민-관-학 협력 - 협력을 위한 법과 제도 기반

자료: 차미숙 외(2011, 76), 송철종 외(2022, 283) 토대로 저자 정리.

이주자통합정책지수(MIPEX: Migrant Integration Policy Index)은 유럽연합 및 주요 국가의 이주자 지역통합 정책을 비교할 목적으로 개발되었으며, 노동시장이중성, 가족재결합, 교육, 정치참여, 장기거주, 국적취득 접근성, 차별금지 등 8개 영역과 각 하위 차원으로 구성되어 있다. MIPEX의 경우, 전체적인 이주자 지역 정착에 필요한 요소들을 파악하는 데는 유용한 측면이 있지만, 미시적 수준(지역사회 내)에서의 지역 정착 의향을 파악하는 데에는 다소 과도한 측면에 있다.

표 2-7 | MIPEX 2020 8대 정책영역과 하위 차원

구분	정책영역	하위차원	개념(정의)
1	노동시장 이중성	노동시장 접근성	합법적 이주노동자와 가족들이 노동시장에서 내국인과 동등한 직업에 접근하고 이동할 수 있음을 보장
		일반자원 접근성	합법적 이주노동자와 가족들에게 내국인과 동등한 자격과 기술향상의 기회를 제공
		맞춤형 지원	해외에서 출생, 교육받은 합법적 이주노동자의 요구에 대한 맞춤형 대응
		노동자 권리	합법적 이주노동자에게 내국인과 동등한 근로권과 사회보장권 제공 여부
2	가족 재결합	적격성	자신의 배우자/파트너 또는 미성년 자녀를 후원하거나 그들과 재결합할 수 있는 자격
		(재결합) 요건	경제력, 언어, 통합의 측면에서 달성해야 하는 요구사항
		신분 보장	가족 재결합이 다양한 이유로 거부되지 않도록 보장
		권리 관련	자율적인 거주 허가의 승인
3	교육	접근성	이주 아동이 법적 지위를 불문하고, 모든 교육수준에 동등하게 접근할 수 있도록 보장
		맞춤형 수요	학교 이주 아동, 부모, 교사의 특정한 요구사항에 대한 응대
		새로운 기회와 상호문화교육	모든 아동이 새롭고 다양한 언어, 문화, 기회를 접함 교사들도 상호문화 교육과 다양성을 훈련받음
4	건강	자격 부여	내국인과 동등한 의료서비스를 받을 자격
		보건서비스 접근 가능성	이민자가 보건서비스에 접근할 수 있도록 돕는 정책 유무
		대응적 서비스	이민자의 요구에 대한 보건서비스의 맞춤형 대응 정도
		변화 촉진 정책	이민자에게 보건서비스를 제공하기 위한 자금 지원
5	정치참여	선거권	내국인과 동등한 선거권/피선거권 부여 여부
		정치적 자유	내국인과 동등한 정당 및 정치협회의 설립, 참여 권리
		자문 제도	이민자 대표나 협회로 구성된 강력하고 독립적인 자문기구의 유무
		이행 정책	캠페인 및 재정지원에 있어 이민자와 이민자 협회의 정치적 참여 장려

구분	정책영역	하위차원	개념(정의)
6	장기거주	적격성	임시 거주하는 이민자들이 5년 후 영주권을 취득할 수 있도록 지원
		(거주) 요건	경제력, 언어 등 달성해야 하는 자격요건
		신분 보장	영주권 갱신시점에 신분이 보장되도록 보장
		권리 관련	영주거주자들에게는 내국인과 동등하게 사회보장 및 부조, 사회적 권리를 주장하도록 함
7	국적 취득 접근성	적격성	이민자의 귀화에 필요한 기간 및 자손의 시민권 부여에 속지주의 적용 여부
		(국적 취득) 요건과 신분보장	경제력, 언어, 전과기록 등 귀화시 확인 요건
		이중 국적	귀화하는 이민자의 이중국적 가능여부
8	반차별	법의 적용범위	국적, 인종, 민족, 종교에 따른 차별 금지
		적용 분야	다양한 삶의 모든 영역에서 국적, 인종, 민족, 종교에 따른 차별금지 여부
		집행 매커니즘	국적, 인종, 민족, 종교에 따른 차별 피해자들의 문제 제기 가능성
		평등정책	평등정책기구의 운영을 통한 정책 추진 지원

자료: MIPEX 2020 홈페이지. [https://www.mipex.eu/indicators\(2024년 9월 20일 검색\)](https://www.mipex.eu/indicators(2024년 9월 20일 검색)).

박세훈 외(2009)는 외국인 밀집지역을 대상으로 한 사례분석 연구에서 사회적 관계, 공간적 관계, 정부의 정책적 개입이라는 세 부분을 중심으로 연구를 수행하고 있다. 외국인 밀집지역 내에서의 다양한 공간적 변화와 공간 내부에 존재하는 다양한 사회적 관계(사람)와 정책까지 고려하고 있는 특징을 보여준다.

표 2-8 | 박세훈 외(2009)의 사례분석 주요 내용

구분	주요 내용
사회적 관계	내부 구성원의 관계 및 지역 조직, 주변 주류사회와의 관계(호혜성 정도), 한국사회 전체와의 관계(지역의 이미지 등)
공간적 관계	입지특성/주요 시설물의 종류와 배치, 중심가로의 업종 분석(지적도 위 표시), 가로경관 분석
정책 개입	정책 배경 및 목표, 정책의 주체 및 지역사회 참여 정도, 정책이 지역사회에 미치는 영향

자료: 박세훈 외(2009, 102-103) 토대로 저자 작성.

정기선 외(2012)는 지역사회 정착과 사회통합 정책의 목표를 외국인주민이 지역주민으로서 일상생활에 불편 없이 생활할 수 있는 여건을 제공하는 것으로 제시하였다. 특히 일상생활 영위를 위해 제공되어야 하는 공공서비스를 ① 커뮤니케이션 지원,

② 생활지원, ③ 다문화환경 조성 현황, ④ 외국인주민 지원을 위한 행정서비스 제고 노력 등으로 구체화하고 있다.

표 2-9 | 정기선 외(2012)의 외국인주민 지역정착을 위한 체크리스트 주요 내용

구분	주요 내용
커뮤니케이션 지원	다양한 언어의 안내문, 미디어 등을 통한 생활정보 제공 공공기관에 외국인주민의 생활상담 창구 설치 및 운영 등
생활지원	거주: 부동산 정보 제공, 외국인 입주차별 해소, 임대차 관련 민원상담 창구 등 교육: 거주지 주변 인가학교 및 대안 교육기관 정보제공, 자녀의 학교입학 절차와 취학지원 서비스 안내, 외국인학교 법적지위 명확화(인가여부), 학교별 국제문화이해 관련 수업 개설 등 취업 및 근로환경: 구인구직 안내기관 운영, 취업교육기관 운영, 노무상담 등 의료 및 복지: 저소득층 외국인주민을 위한 무료진료 및 무료진료 서비스 이용방법에 대한 정보제공, 지역 내 각급 병원정보 제공, 다양한 언어로 표기한 의료문진표 구비 치안 : 재해 및 위급상황시 구조요청 방법 안내, 긴급시 외국인주민 소재파악을 위한 비상연락망구축 등
다문화환경 조성 현황	외국인주민의 지역활동 참여: 외국인주민 자조단체 지원, 외국인주민과 내국인주민의 지역협의체 운영 등 외국인주민과 내국인주민의 공동참여 활동: 내외국인 체육대회, 내외국인 공동문화체험 행사 등
외국인주민 지원을 위한 행정서비스 제고노력	외국인주민 정책 담당부서: 전담부서 존재 유무, 외국인주민 담당인력과 전담인력 수 등 외국인주민 시책위원회 운영: 시책위원회 구성원 현황, 활동내용, 활동에 대한 평가 등 지역 내 외국인주민 관련 민관학 업무 협력: 지역의 민관학 기관 파악 및 리스트 존재 등 인근지역과의 연계 서비스: 인근지역의 외국인주민 서비스 시설 이용, 정보 보유 등

자료: 정기선 외(2012, 145-148) 토대로 저자 작성.

상술한 이주자 체류실태와 지역정착에 관한 선행연구들을 정리하면 다음 <표 2-10>과 같다. 본 절에서 소개한 선행연구를 토대로 본 연구에서는 외국인 이주노동자의 체류실태 분석의 틀로 외국인 이주노동자의 개인적 특성과 지역사회 내에서 외국인 이주노동자를 둘러싼 경제적 환경(근로환경), 물리적 환경, 사회적 환경, 정책 환경 등으로 선정하였다.

표 2-10 | 선행연구 및 실태조사의 틀 정리

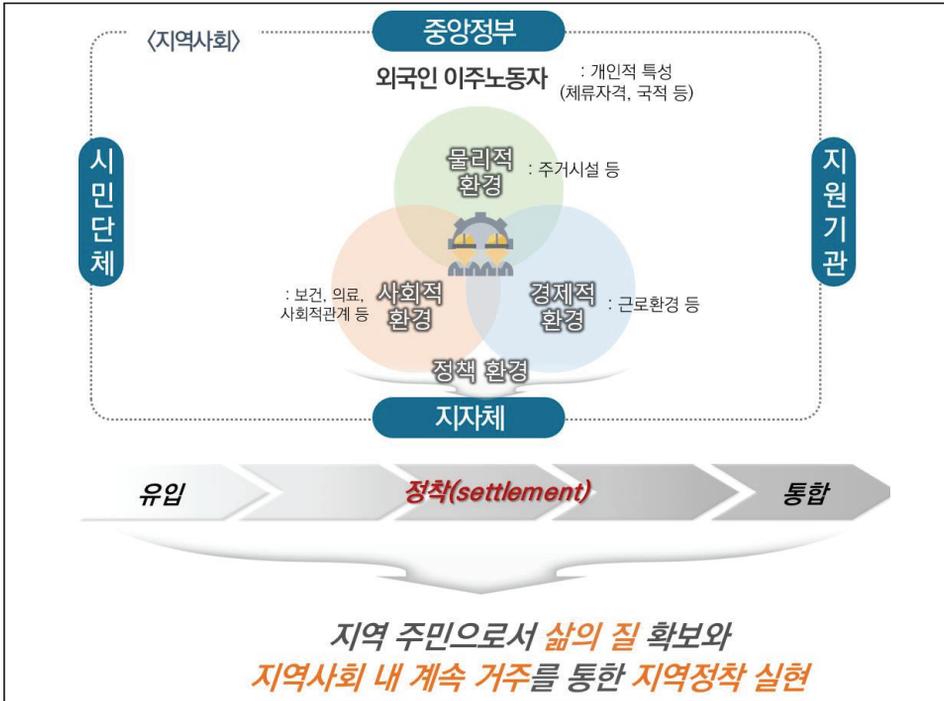
구 분		박세훈 외(2009)	정기선 외(2012)		정동재 외(2023)	통계청 (각 년도)
공간적 범위		외국인 밀집지역	수도권(4), 비수도권(2)		충청남도	전국
조사 대상 (조사 방법)		외국인, 공무원, 시민단체 (현지조사 및 심층면담)	외국인 (심층면담)	공무원 (198명) (설문조사)	외국인 이주노동자 (설문조사, 심층면담)	외국인과 귀화허가자 (설문조사)
개인 특성	인구 사회 학적 특성				체류기간, 국적, 연령대, 거주지, 교육수준, 혼인여부, 한국 내 체류 희망기간	성별, 출생지, 종교, 국적, 학력, 배우자, 가구원 등
물리 환경	주거	〈공간적 관계〉 입지특성, 주요시설물의 종류와 배치, 중심가로 업종분석 등	거주		주거시설, 주거비, 주거시설 내 환경 및 설비 수준	거주지 이동 유무 등
경제 환경	노동		취업 및 근로환경,		업종/산업 분야, 현 사업장 내 근무기간, 고용형태, 사업장 규모, 안전수준 등	취업, 일한 기간, 직장, 임금 수준, 직장만족도 등
	소득 소비					월 총 소득, 해외송금횟수 및 연간송금액, 경제적 어려움 유무 등
사회 환경	교육		교육			교육 및 훈련 경험, 목적 자녀교육 어려움, 교육비 부담정도
	의료		의료 및 복지		건강상태, 의료기관, 국민건강보험 가입여부	현재 건강상태, 병원에 가지 못한 이유
	지역 사회 활동 만족도	〈사회적 관계〉 내부구성원의 관계 및 지역 조직, 주변 주류사회와의 관계(호혜성 정도), 한국사회전체와의 관계(지역의 이미지)				〈한국생활〉 가족·주변사람들과의 관계, 어려운 점, 여가생활, 차별경험 등 〈한국어능력〉 한국어실력, 주로 사용하는 언어, 한국어 학습여부 및 학습 기관 등
정책 환경	각종 지원		다문화환경 조성현황		지역사회 적응 및 통합을 위해 필요한 행정/공공 서비스	받고싶은 교육과 지원서비스 등
	지원 정책 효과성	〈정책 개입〉 정책 배경 및 목표, 정책이 지역에 미치는 영향 등	이주자 지원을 위한 행정서비스 제고 노력	외국인주민 인식, 사업예산 배분과 적절성 등		

자료: 저자 작성.

3. 외국인 이주노동자의 지역정착 분석 틀

본 연구에서는 외국인 이주노동자의 지역정착(community settlement)을 외국인 이주노동자의 특정지역으로의 유입 후 5년 이내의 해당 지역사회 내에서의 계속 거주 의향으로 정의하였다. 외국인 이주노동자의 지역사회 계속 거주 의향은 외국인 이주노동자의 다양한 삶의 질과 관련된 영역의 안정성이 확보되어야 비로소 가능하다. 외국인 이주노동자가 지역주민, 다시 말해 지역사회 내 거주민으로서 일상생활에 불편 없이 생활할 수 있는 여건을 제공하는 것이 중요하다 할 수 있겠다. 따라서 외국인 이주노동자의 체류실태 조사 시 외국인 이주노동자의 개인적 특성, 물리적 환경, 경제적 환경, 사회적 환경, 정책 환경을 구분하고, 해당 영역별로 분석을 시행하였다.

그림 2-5 | 외국인 이주노동자 지역정착의 조작적 정의



자료: 저자 작성.



CHAPTER 3

인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태와 정책 동향

1. 국내 외국인 이주노동자 추이 및 체류 특성 51
2. 인구감소지역의 외국인 이주노동자 공간분포 현황 60
3. 외국인 이주노동자 관련 정책 동향 65
4. 종합 및 시사점 91

03 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태와 정책 동향

본 장에서는 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태와 정책 동향을 검토하였다. 조사 결과, 첫째, 국내 외국인 이주노동자는 꾸준히 증가하고 있으며, 유형(유입형 전문인력, 유입형 단순기능인력, 정주형)에 따라 거주지역, 국적, 종교 등 사회경제적 특성과 체류 환경에 유의미한 차이가 있었다. 둘째, 인구감소지역 내에서도 외국인 이주노동자는 꾸준한 증가세를 보이고 있었으나, 지역별 편차를 보이고 있었다. 인구감소 지역 내 공간분포 분석 결과를 토대로 5장의 사례조사 지역을 선정하였다. 셋째, 중앙정부는 지방소멸 대응을 위해 지역맞춤형 외국인 정책을 속도감 있게 추진하고 있으나, 지자체 간 외국인 이주노동자를 유치하려는 경쟁이 과열되는 양상을 보이고 있다. 지역맞춤형 정책 추진을 위해서는 정책 추진을 위한 조례 제정, 관련 조사·연구, 계획 등이 수반되어야 할 것이다.

1. 국내 외국인 이주노동자 추이 및 체류 특성

1) 국내 외국인 이주노동자 추이

규모 측면에서 국내 내국인 인구는 1993년부터 2020년까지 지속 증가하다가 이후 감소세로 반전했으나, 외국인 이주노동자는 지난 30년간 코로나19 시기를 제외하고는 꾸준한 증가세를 유지하고 있다. 내국인 인구는 1993년 약 4,475만 명에서 2020년 약 5,135만 명까지 꾸준히 증가하다가 이후 감소하여 2023년 약 5,115만 명을 기록하였다. 1) 자료가 없는 1993년부터 2008년까지의 기간에 대한 외국인 이주노동자의 정확한 규모를 추정하기는 어렵지만, 이 시기 등록외국인이나 체류외국인의 증가를 고려

하면 외국인 이주노동자 역시 증가하는 추세였을 것으로 예상된다. 외국인 이주노동자 수는 2009년 약 76만 명에서 2019년 약 136만 명으로 급격하게 증가했다가 코로나19 기간에 잠시 감소했으나 다시 상승세로 돌아서 2023년 약 144만 명으로 회복하였다.

2023년 국내에 체류하는 외국인 이주노동자 비율은 전체 내국인 인구 대비 약 2.8%에 불과하지만, 내국인 생산가능인구를 기준으로 했을 때는 약 4.0%로 다소 높았다. 전체 내국인에 대한 외국인 이주노동자의 비율은 2009년 약 1.5%에서 2023년 약 2.8%로 14년 동안 약 1.3%p 증가한 반면, 이에 비해 내국인 생산가능인구에 대한 외국인 이주노동자의 비율은 2009년 약 2.1%에서 2023년 약 4.0%로 14년 동안 약 1.9%p 증가하였다.

표 3-1 | 국내 외국인 이주노동자 추이(2009~2023년)

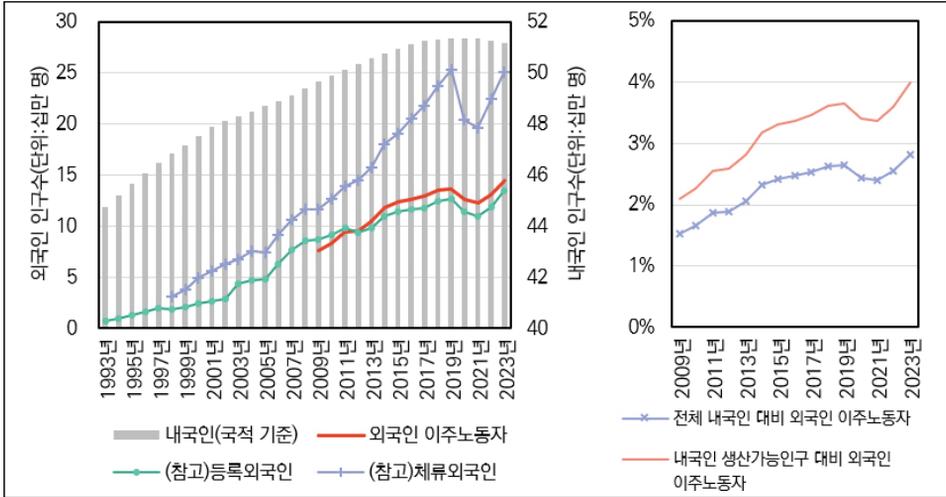
연도	전체 내국인 (A)	내국인 생산가능인구 (B)	외국인 이주노동자 (C)	전체 내국인 대비 외국인 이주노동자 비율(C/A)	내국인 생산가능인구 대비 외국인 이주노동자 비율(C/B)
2009년	49,656,756명	36,104,279명	757,297명	1.53%	2.10%
2010년	49,879,812명	36,402,448명	826,285명	1.66%	2.27%
2011년	50,111,476명	36,680,358명	939,341명	1.87%	2.56%
2012년	50,345,325명	36,876,398명	953,267명	1.89%	2.59%
2013년	50,558,952명	37,007,090명	1,041,577명	2.06%	2.81%
2014년	50,763,158명	37,129,312명	1,176,935명	2.32%	3.17%
2015년	50,951,719명	37,247,837명	1,235,252명	2.42%	3.32%
2016년	51,112,972명	37,349,797명	1,260,972명	2.47%	3.38%
2017년	51,230,704명	37,320,282명	1,294,333명	2.53%	3.47%
2018년	51,300,880명	37,210,723명	1,347,057명	2.63%	3.62%
2019년	51,337,424명	37,077,519명	1,357,764명	2.64%	3.66%
2020년	51,349,259명	36,833,575명	1,255,223명	2.44%	3.41%
2021년	51,333,253명	36,545,145명	1,228,190명	2.39%	3.36%
2022년	51,259,150명	36,246,223명	1,306,802명	2.55%	3.61%
2023년	51,145,885명	35,911,057명	1,437,557명	2.81%	4.00%

주: 1) 생산가능인구는 경제활동이 가능한 인구를 말하며, 15세부터 64세까지의 인구로 계산함. 2) 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.

자료: 1) 법무부, 2009~2022년 「출입국·외국인정책 통계연보」, 2) 법무부, 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」, 3) 통계청, 1993~2023년 「인구동향조사」, 주민등록연앙인구.

1) 거주자, 거주불명자, 재외국민을 모두 포함하는 주민등록인구가 아닌 거주자를 기준으로 재작성된 주민등록연앙인구 자료를 이용하였다.

그림 3-1 | 국내 외국인 이주노동자 추이(1993~2023년)



주: 1) 생산가능인구는 경제활동이 가능한 인구를 말하며, 15세부터 64세까지의 인구로 계산함. 2) 체류외국인이란 국내에 체류 중인 외국인을 말하며, 장기체류외국인(등록외국인+외국국적동포 거주신고자)과 단기체류외국인으로 구분됨. 3) 등록외국인이란 입국일로부터 90일 초과 체류하기 위해 체류지를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록을 한 외국인을 말함. 4) 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.

자료: 1) 법무부, 1993~2022년 「출입국·외국인정책 통계연보」. 2) 법무부, 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」. 3) 통계청, 1993~2023년 「인구동향조사」, 주민등록연암인구.

체류유형의 측면에서는 2013년 대비 2023년 유입형 외국인 이주노동자 수가 약 54만 명에서 약 50만 명으로 연평균 약 0.7% 감소했지만, 정주형 외국인 이주노동자 수는 약 49만 명에서 약 91만 명으로 연평균 약 6.4%씩 크게 증가하였다. 유입형 외국인 이주노동자 중에서 전문인력은 2013년 대비 2023년 연평균 약 3.5% 증가했으나 단순기능인력이 연평균 약 1.2% 감소해 전체 수치가 감소한 것으로 나타났다. 전문인력의 경우 체류자격별로 살펴보면 E-7(특정활동)이 연평균 약 9.6%로 가장 빠르게 증가했고, E-5(전문직업)가 연평균 약 10.4%로 가장 빠르게 감소하였다. 단순기능인력의 경우 E-10(선원취업)이 연평균 약 6.5%로 가장 빠르게 증가했고, H-2(방문취업)가 연평균 약 8.1%로 가장 빠르게 감소하였다. 특히 정주형 외국인 이주노동자를 구성하는 4가지 체류자격은 모두 2013년에 비해 2023년에 증가했으며, 그중에서도 F-4(재외동포)가 연평균 약 8.6% 증가해 가장 큰 증가세를 보이고 있다.

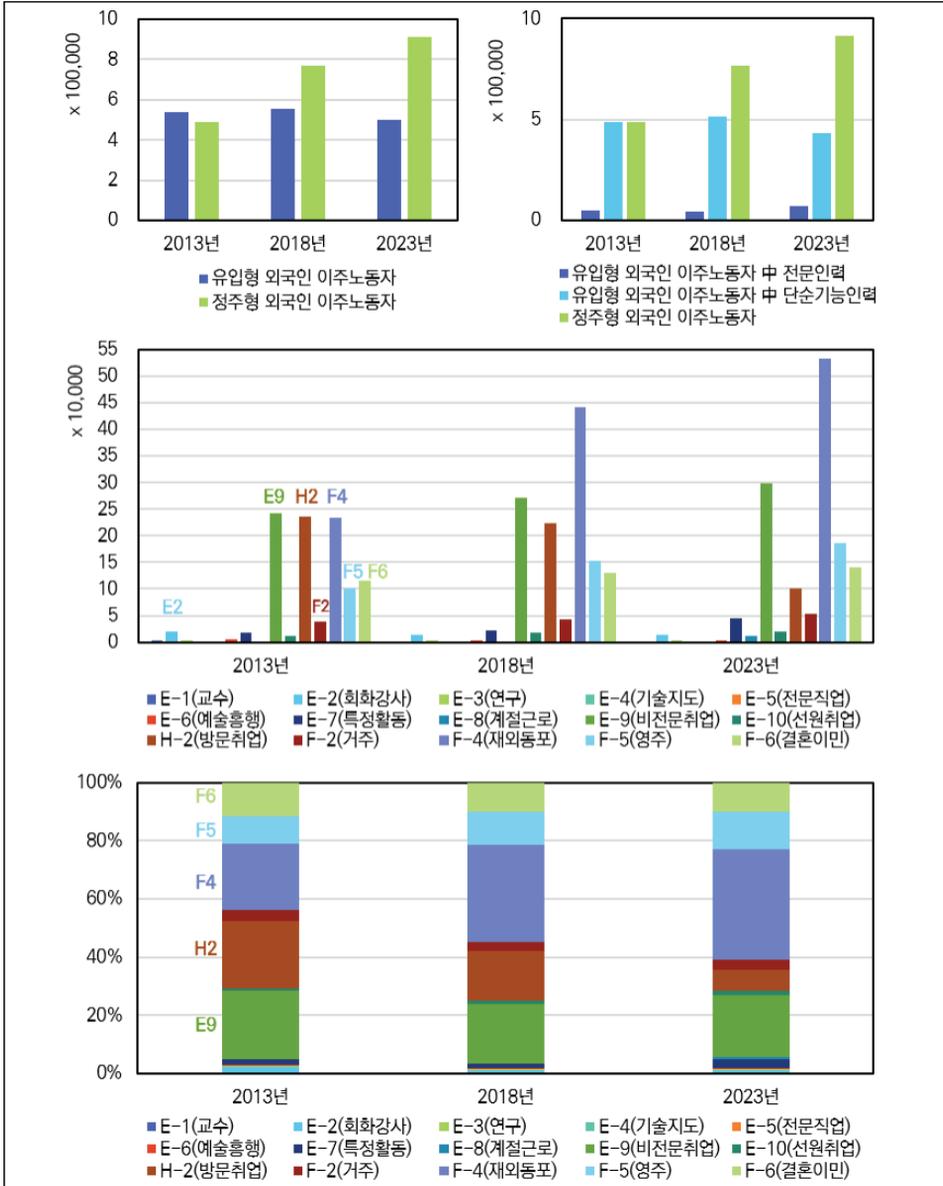
표 3-2 | 체류유형별 외국인 이주노동자의 추이(2013년, 2018년, 2023년)

구분		2013년	2018년	2023년	연평균 증감률
유입형 외국인 이주노동자		535,955명	555,538명	501,467명	-0.66%
전문인력	E-1(교수)	2,622명	2,183명	1,890명	-3.22%
	E-2(회화강사)	19,843명	13,798명	13,836명	-3.54%
	E-3(연구)	2,964명	3,109명	3,877명	2.72%
	E-4(기술지도)	222명	219명	205명	-0.79%
	E-5(전문직업)	665명	606명	223명	-10.35%
	E-6(예술흥행)	4,465명	3,231명	4,302명	-0.37%
	E-7(특정활동)	17,723명	20,997명	44,310명	9.60%
	소계	48,504명	44,143명	68,643명	3.53%
단순기능인력	E-8(계절근로)	-	-	11,941명	-
	E-9(비전문취업)	241,098명	270,751명	298,504명	2.16%
	E-10(선원취업)	11,171명	17,131명	20,945명	6.49%
	H-2(방문취업)	235,182명	223,513명	101,434명	-8.07%
	소계	487,451명	511,395명	432,824명	-1.18%
정주형 외국인 이주노동자		488,972명	766,748명	911,725명	6.43%
F-2(거주)		39,628명	43,403명	53,056명	2.96%
F-4(재외동포)		233,269명	441,107명	533,295명	8.62%
F-5(영주)		100,169명	153,038명	185,213명	6.34%
F-6(결혼이민)		115,906명	129,200명	140,161명	1.92%

주: 1) 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함. 2) 체류자격 E-8(계절근로)은 2019년 신설됨.

자료: 1) 법무부, 2013년 「출입국·외국인정책 통계연보」. 2) 법무부, 2018년 「출입국·외국인정책 통계연보」. 3) 법무부, 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」.

그림 3-2 | 체류유형별 외국인 이주노동자의 추이(2013년, 2018년, 2023년)



주: 1) 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.

2) 체류자격 E-8(계절근로)은 2019년 신설됨.

자료: 1) 법무부, 2013년 「출입국·외국인정책 통계연보」. 2) 법무부, 2018년 「출입국·외국인정책 통계연보」. 3) 법무부, 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」.

2) 외국인 이주노동자의 지역 체류실태 분석

(1) 분석 개요

외국인 이주노동자의 지역 체류실태를 분석하여 유입형 전문인력, 유입형 단순기능인력, 정주형 등 국내 거주하는 외국인 이주노동자의 유형에 따른 사회경제적 특성 및 체류 실태의 차이를 살펴보고자 하였다. 분석대상은 전국 외국인 이주노동자(취업이 가능한 체류자격(E계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인)으로 하였다. 분석자료로는 통계청 2023년 「이민자 체류실태 및 고용조사」를 이용하였다.

(2) 분석 결과

분석 결과, 외국인 이주노동자의 유형에 따라 사회경제적 특성과 체류 환경이 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 드러났다.

먼저 거주지역의 경우 전문인력은 수도권(약 50%) 다음으로 부·울·경(약 16%)에 많이 거주하면서 다소 분산되어있는 반면에, 단순기능인력과 정주형은 수도권(각각 약 54%, 약 72%)과 충청권(각각 약 15%, 약 10%)에 집중적으로 거주하는 것으로 나타났다.

다음으로 국적에 대해서는 전문인력은 북미(약 19%)와 베트남(약 17%) 국적자가 많고, 단순기능인력은 한국계 중국인(약 21%), 캄보디아(11%), 네팔(11%)이 많으며, 정주형은 한국계 중국인(약 60%)이 압도적으로 많았다.

종교의 경우 전문인력과 정주형은 전반적으로 종교가 없고, 종교가 있더라도 기독교(각각 약 19%, 약 14%)가 많은 반면, 단순기능인력은 기독교(약 10%)보다 불교(약 27%)와 이슬람교·힌두교(약 22%)가 다수를 차지하였다.

희망 체류 방법에 관하여는 유입형 이주노동자는 대부분 체류기간 연장(전문인력 약 65%, 단순기능인력 약 75%)을 원하지만, 정주형은 체류기간 연장(약 47%)과 더불어 영주자격 취득(약 26%)을 희망하는 사람이 많았다. 희망 체류기간은 정주형 이주

노동자는 평균 6.5년으로 가장 긴 체류기간을 원했고, 다음으로는 단순기능인력은 평균 약 5.6년, 전문인력은 평균 약 4.7년으로 상대적으로 짧은 체류기간을 희망하는 것으로 나타났다.

성별은 유입형 이주노동자는 남성이 전문인력의 약 63%, 단순기능인력의 약 83%를 차지하고 있어 대부분이 남성이지만, 정주형 이주노동자는 여성이 약 55%로 더 많은 것으로 나타났다.

교육수준 측면에서는 전문인력은 대부분 대졸 이상 학력(약 75%)을 가지지만, 단순기능인력과 정주형 이주노동자는 중졸 초과~고졸 이하의 학력(각각 약 48%, 약 39%)을 가지는 경우가 많았다.

혼인상태는 정주형 이주노동자는 기혼 비율이 약 71%로 높은 반면, 유입형 이주노동자는 기혼 비율(전문인력 약 47%, 단순기능인력 약 57%)이 상대적으로 높지 않았다. 자녀유무 및 거주지의 경우 정주형 이주노동자의 약 75%는 자녀가 있고 그중에서 약 65%는 자녀가 모두 한국에 거주하는 반면, 유입형 이주노동자는 대부분 자녀가 없고 자녀가 있더라도 대부분 외국에 거주하는 것(전문인력 약 67%, 단순기능인력 약 81%)으로 나타났다.

동거 인원에 대해서는 동거 인원이 있는 비율이 정주형(약 83%), 단순기능인력(약 67%), 전문인력(약 45%)의 순으로 높았다.

거처종류는 전문인력이나 정주형은 거주 유형 중에서 일반주택 거주자(각각 약 45%, 약 66%)가 가장 많은 반면, 단순기능인력은 기숙사(약 40%)에 거주하는 경우가 가장 많았다. 주거형태는 단순기능인력은 무상으로 거주하는 비율이 약 63%로 높은 반면, 전문인력이나 정주형은 전·월세 거주 비율(각각 약 51%, 약 64%)이 높은 것으로 나타났다.

한국어실력의 경우 정주형 이주노동자는 10점 만점에 평균 4.25점으로 가장 높은 한국어 실력을 가지는 반면에, 전문인력은 평균 4.10점, 단순기능인력은 평균 약 4.09점 정도의 한국어 수준을 보이는 것으로 나타났다.

표 3-3 | 국내 외국인 이주노동자의 사회·경제적 배경 및 체류 실태

구분	유입형 이주노동자			정주형 이주노동자	교차분석 결과	
	전문인력	단순기능인력	소계			
거주지역	수도권	23,349	190,831	214,180	457,258	43,740.92***
	충청권	4,516	52,717	57,234	64,974	
	전라권	4,352	28,956	33,308	27,442	
	대구경북	3,669	26,528	30,196	27,489	
	부울경	7,433	48,486	55,920	46,892	
	강원제주	3,107	8,735	11,842	12,708	
	전체	46,426	356,253	402,679	636,761	
국적	한국계 중국인	0	73,504	73,504	384,841	596,216.63***
	중국	5,139	605	5,744	39,378	
	베트남	8,028	34,722	42,750	38,290	
	우즈베키스탄	785	20,080	20,866	24,802	
	필리핀	1,140	27,257	28,397	13,252	
	인도네시아	915	27,407	28,322	1,173	
	일본	934	0	934	11,345	
	태국	932	23,298	24,230	7,310	
	몽골	421	3,300	3,722	2,199	
	캄보디아	757	39,494	40,252	4,366	
	네팔	1,645	39,636	41,281	993	
	기타 아시아	7,453	66,162	73,615	27,716	
	북미	8,749	0	8,749	41,000	
	유럽	4,967	760	5,727	33,275	
	오세아니아	596	0	596	4,772	
기타	3,962	29	3,991	2,049		
전체	46,426	356,253	402,679	636,761		
희망 체류 방법	체류기간 연장	25,952	229,123	255,075	226,639	122,455.79***
	체류자격 변경	5,832	43,069	48,901	29,462	
	영주자격 취득	7,160	27,190	34,350	128,720	
	한국국적 취득	955	8,381	9,336	104,744	
	기타	0	0	0	106	
전체	39,900	307,763	347,663	489,670		
종교	무교	24,597	146,627	171,224	503,363	248,813.65***
	기독교	8,981	36,414	45,395	90,395	
	이슬람교/힌두교	7,170	77,320	84,490	6,855	
	불교	5,162	94,774	99,936	35,087	
	기타	516	1,119	1,635	1,061	
전체	46,426	356,254	402,680	636,761		
성별	남성	29,469	186,159	215,628	160,665	136,831.62***
	여성	16,957	170,094	187,051	476,096	
	전체	46,426	356,253	402,679	636,761	
교육 수준	초졸 이하	711	28,998	29,709	68,178	56,175.07***
	중졸 이하	2,890	73,387	76,277	128,145	
	고졸 이하	8,080	169,827	177,907	249,282	
	대졸 이상	34,745	84,041	118,786	191,156	
	전체	46,426	356,253	402,679	636,761	

주: 1) 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 2) 표준화 가중치를 적용하여 산출한 결과임. 3) 피어슨 카이제곱 통계량을 이용한 교차분석을 수행함. 4) ***p<0.001.
 자료: 통계청, 2023년 「이민자 체류실태 및 고용조사」.

표 3-3 | 국내 외국인 이주노동자의 사회·경제적 배경 및 체류 실태(계속)

구분		유입형 이주노동자			정주형 이주노동자	교차분석 결과
		전문인력	단순기능인력	소계		
혼인 상태	미혼	29,257	296,138	325,395	287,168	29,028.60***
	기혼	17,169	60,115	77,284	349,593	
	전체	46,426	356,253	402,679	636,761	
자녀 유무	없음	29,469	186,159	215,628	160,665	29,028.596***
	있음	16,957	170,094	187,051	476,096	
	전체	46,426	356,253	402,679	636,761	
자녀 거주지	자녀 모두 한국 거주	5,395	29,219	34,614	308,615	154,191.49***
	자녀 중 일부만 한국 거주	181	3,946	4,127	40,291	
	자녀 모두 외국 거주	11,382	136,928	148,310	127,190	
	전체	16,957	170,094	187,051	476,096	
가구원 수	1인	9,214	88,622	97,836	215,859	4,826.82***
	2인	5,914	73,731	79,645	162,957	
	3인	3,137	36,428	39,565	93,717	
	4인 이상	2,749	37,299	40,048	55,843	
	전체	21,014	236,080	257,094	528,376	
동거 인원	없음	25,412	120,173	145,585	108,385	58,722.24***
	있음	21,014	236,080	257,094	528,376	
	전체	46,426	356,253	402,679	636,761	
거처 종류	일반주택	21,037	131,931	152,968	418,617	343,105.20***
	아파트	9,128	23,572	32,700	176,551	
	기숙사	8,232	142,151	150,383	7,592	
	기타	8,029	58,598	66,627	34,000	
	전체	46,426	356,253	402,679	636,761	
주거 형태	자가	492	5,518	6,010	181,429	387,834.71***
	전월세	23,487	127,383	150,870	407,838	
	무상	22,447	223,352	245,799	47,495	
	전체	46,426	356,253	402,679	636,761	

주: 1) 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함. 2) 표준화 가중치를 적용하여 산출한 결과임. 3) 피어슨 카이제곱 통계량을 이용한 교차분석을 수행함. 4) ***p<0.001.
 자료: 통계청, 2023년 「이민자 체류실태 및 고용조사」.

표 3-3 | 국내 외국인 이주노동자의 사회·경제적 배경 및 체류 실태(계속)

구분	유입형 이주노동자		정주형 이주노동자	분산분석 결과 (F)
	전문인력	단순기능인력		
희망체류기간(단위: 년)	4.748	5.594	6.446	5,379.788***
한국어실력(10점 만점)	4.104	4.086	4.251	14,453.916***

주: 1) 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 2) 표준화 가중치를 적용하여 산출한 결과임. 3) 평균값을 표시함. 4) ***p<0.001.
 자료: 통계청, 2023년 「이민자 체류실태 및 고용조사」.

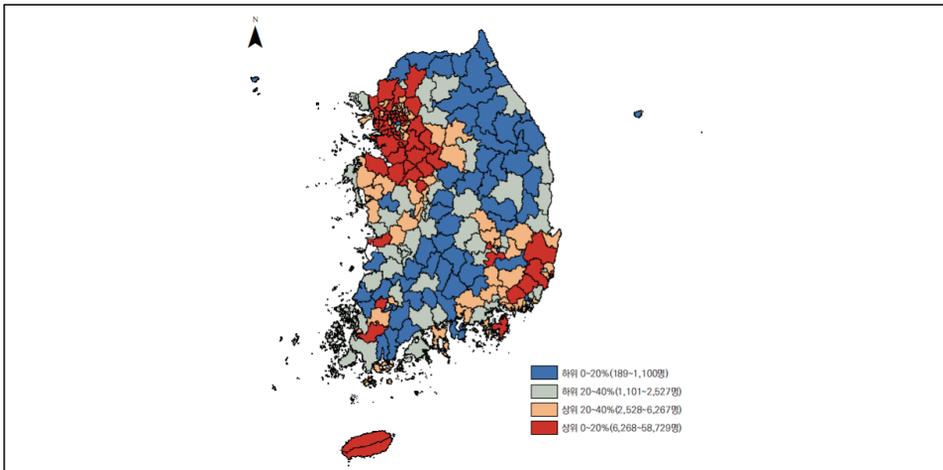
2. 인구감소지역의 외국인 이주노동자 공간분포 현황

1) 외국인 이주노동자 지역분포

먼저 2023년 외국인 이주노동자 수가 많은 상위 20% 지역은 주로 수도권, 충청권, 경남 일부 지역에 집중되어 있다. 상위 20%에 속하는 62개 지역은 수도권 43개(약 69.3%), 충청권 7개, 울산·경남 5개 등이다. 또한 안산 단원구(58,729명), 시흥시(57,805명), 화성시(52,076명), 서울 영등포구(44,360명), 서울 구로구(44,137명), 부천시(41,787명), 평택시(29,354명), 아산시(26,599명), 서울 금천구(26,409명) 등 상위 10개 지역 중 충남 아산시를 제외한 9개 지역이 모두 수도권이다.

다음으로 외국인 이주노동자 수 하위 20% 지역 중 약 85.7%에 해당하는 54개 지역이 인구감소지역에 해당하는 것으로 나타났다. 한편 하위 20% 지역 중 인구감소지역에 해당하지 않는 지역은 부산 동래구·북구·연제구, 동해시, 대구 중구, 예천군, 인제군, 과천시, 계룡시이다.

그림 3-3 | 국내 외국인 이주노동자 공간분포 현황(2023년)



주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.

자료: 1) 법무부, 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」, 2) 통계지리정보서비스(SGIS), 2023년 센서스용 시·군·구 행정구역 경계.

표 3-4 | 국내 외국인 이주노동자 공간분포 현황(2023년)

구분	규모	구성(내림차순 정렬)
상위 0~20%	6,268 ~58,729명	안산 단원구(58,729명), 시흥시(57,805명), 화성시(52,026명), 영등포구, 구로구, 부천시, 평택시, 아산시, 금천구, 김포시, 부평구, 안산 상록구, 김해시, 수원 팔달구, 관악구, 오산시, 안성시, 연수구, 인천 서구, 수원 권선구, 인천 남동구, 제주시, 경기 광주시, 파주시, 천안 서북구, 음성군, 포천시, 성남 수정구, 광진구, 경주시, 광안구, 미추홀구, 용인 처인구, 천안 동남구, 동작구, 거제시, 송파구, 군포시, 이천시, 강남구, 남양주시, 진천군, 서귀포시, 당진시, 울주군, 서울 강서구, 용산구, 안양 만안구, 영암군, 양주시, 동대문구, 수원 장안구, 청주 흥덕구, 서울 중구, 마포구, 양산시, 울산 동구, 달성군, 서초구, 서대문구, 군산시, 고양 덕양구
상위 20~40%	2,528 ~6,267명	서울 강동구(6,267명), 서울 성동구(6,192명), 달서구(6,046명), 수원 영통구, 인천 중구, 고양 일산동구, 용인 기흥구, 성남 분당구, 부산 강서구, 양천구, 서산시, 여주시, 은평구, 충주시, 종로구, 광명시, 성북구, 구미시, 세종시, 고양 일산서구, 중랑구, 경산시, 논산시, 의정부시, 통영시, 진주시, 울산 남구, 창원 진해구, 여주시, 청주 청원구, 익산시, 창원 성산구, 사하구, 청주 서원구, 밀양시, 용인 수지구, 칠곡군, 완도군, 계양구, 보령시, 함안군, 서울 강북구, 포항 남구, 성남 중원구, 유성구, 원주시, 사천시, 해운대구, 예산군, 하남시, 목포시, 노원구, 창녕군, 영천시, 창원 의창구, 홍성군, 대전 서구, 울산 북구, 광주 북구, 사상구, 대구 북구, 나주시
하위 20~40%	1,101 ~2,527명	동두천시(2,527명), 김제시(2,493명), 안양 동안구(2,451명), 도봉구, 기장군, 전주 덕진구, 완주군, 정읍시, 김천시, 춘천시, 포항 북구, 해남군, 태안군, 울산 중구, 강릉시, 금산군, 공주시, 창원 마산회원구, 양평군, 진도군, 대구 서구, 서천군, 부산 동구, 대덕구, 창원 마산합포구, 고령군, 순천시, 성주군, 광양시, 부산진구, 울진군, 전주 완산구, 대전 동구, 대구 동구, 영도구, 구리시, 부여군, 부산 중구, 고흥군, 상주시, 경남 고성군, 수성구, 광주 서구, 대전 중구, 부산 서구, 고창군, 제천시, 부산 남구, 청주시 상당구, 수영구, 의왕시, 가평군, 무안군, 영덕군, 속초시, 안동시, 인천 동구, 금정구, 증평군, 담양군, 신안군, 남원시, 강화군
하위 0~20%	189 ~1,100명	홍천군(1,100명), 청도군(1,088명), 동래구(1,088명), 영광군, 남해군, 부산 북구, 황성군, 괴산군, 연천군, 장성군, 광주 남구, 동해시, 영주시, 문경시, 함평군, 부안군, 화순군, 옥천군, 청양군, 산청군, 연제군, 대구 남구, 철원군, 합천군, 의령군, 보성군, 의성군, 광주 동구, 거창군, 하동군, 영동군, 삼척시, 장흥군, 강원 고성군, 보은군, 대구 중구, 평창군, 강진군, 예천군, 인제군, 군위군, 과천시, 함양군, 곡성군, 진안군, 양양군, 웅진군, 양구군, 순창군, 장수군, 임실군, 봉화군, 영월군, 청송군, 무주군, 정선군, 태백시, 단양군, 화천군, 계룡시, 영양군, 구례군, 울릉군

주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 자료: 법무부, 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」.

2) 인구감소지역의 외국인 이주노동자 현황

인구감소지역 89개 지역 중 약 92.1%를 차지하는 82개 지역에서 외국인 이주노동자가 2018년 대비 2023년에 증가한 것으로 나타났다. 2018년 대비 2023년 증가량 상위 5개 지역은 전라남도 영암군(▲3,305명), 전라남도 완도군(▲1,867명), 경상남

도 밀양시(▲1,462명), 충청남도 논산시(▲1,207명), 충청남도 보령시(▲870명)이다. 반면에 인구감소지역 중에서 2018년 대비 2023년 외국인 이주노동자가 감소한 지역은 7곳으로, 대구광역시 서구(▼181명)·남구(▼103명), 부산광역시 서구(▼75명), 경상북도 영천시(▼39명), 대구광역시 군위군(▼35명), 경상북도 울릉군(▼30명), 전라남도 구례군(▼16명)이 해당된다.

2023년 인구감소지역 중 외국인 이주노동자가 가장 많은 지역은 전라남도 영암군(7,403명)으로, 2위인 논산시(4,769명)와 큰 격차를 두고 있으며 2018년 대비 2023년 증가량(▲3,305명)도 가장 많은 것으로 드러났다. 영암군은 유입형 전문인력(1,313명), 유입형 단순기능인력(3,906명), 정주형(2,184명) 등 모든 유형에서 1위를 기록하였다. 전체 외국인 이주노동자 수 2위인 논산시는 유입형 전문인력이나 정주형 이주노동자 수 기준 상위 10위권은 아니나, 2018년 대비 2023년 증가량 4위(▲3,466명), 유입형 전문인력 수 5위(153명), 유입형 단순기능인력 수 4위(3,227명)로 상위권을 유지하였다. 밀양시는 전체 외국인 이주노동자 수 3위(4,015명)를 기록하고, 2018년 대비 2023년 증가량 3위(▲1,462명), 유입형 전문인력 5위(153명), 유입형 단순기능인력 4위(3,227명)로 높은 순위를 보였으나 정주형 이주노동자 수 기준으로는 상위 10위권에 들지 못하였다.

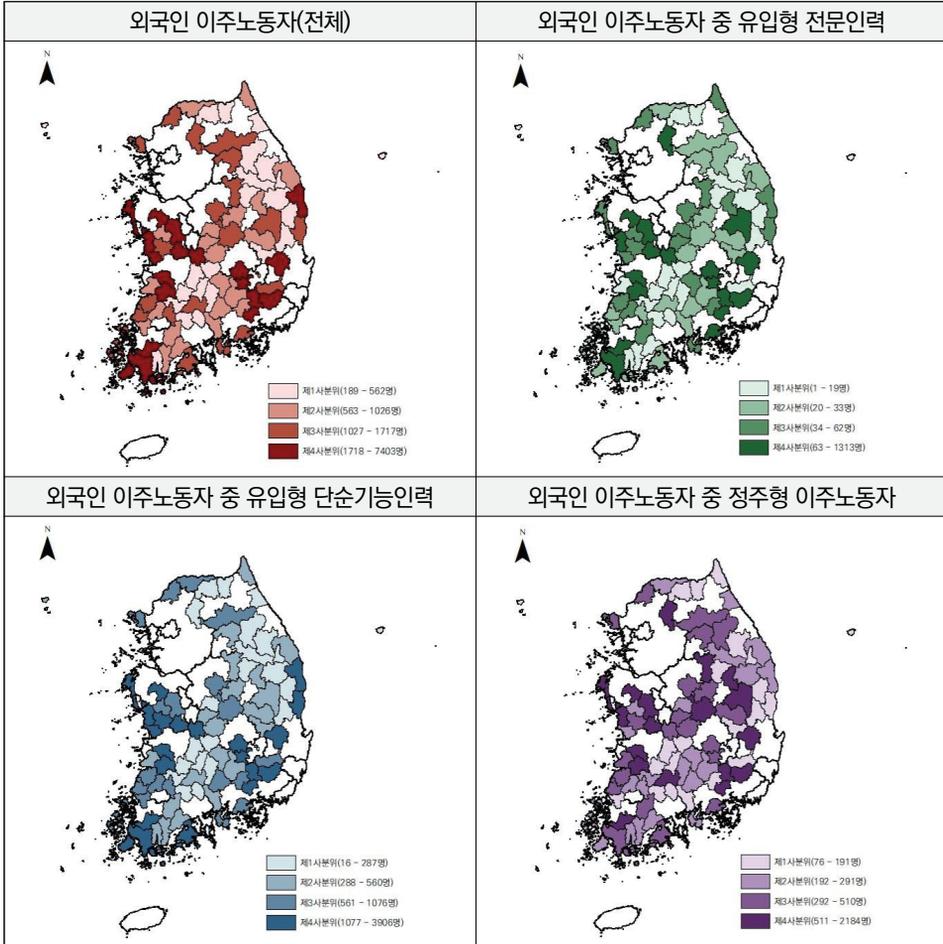
표 3-5 | 인구감소지역 내 외국인 이주노동자 관련 지표 상위 10개 지역

구분	2023년 외국인 이주노동자 수		2018년 대비 2023년 외국인 이주노동자 수 증가		2023년 유입형 전문인력 수		2023년 유입형 단순기능인력 수		2023년 정주형 이주노동자 수	
	지역	수	지역	수	지역	수	지역	수	지역	수
1위	영암군	7,403명	영암군	▲3,305명	영암군	1,313명	영암군	3,906명	영암군	2,184명
2위	논산시	4,769명	완도군	▲1,867명	부산 동구	292명	논산시	3,465명	예산군	1,367명
3위	밀양시	4,015명	밀양시	▲1,462명	영도구	278명	완도군	3,391명	대구 서구	1,251명
4위	완도군	3,756명	논산시	▲1,207명	함안군	225명	밀양시	3,227명	논산시	1,196명
5위	보령시	3,744명	보령시	▲870명	밀양시	153명	함안군	2,751명	영천시	1,084명
6위	함안군	3,672명	해남군	▲850명	고성군	149명	보령시	2,747명	가평군	1,051명
7위	예산군	3,242명	상주시	▲826명	영천시	144명	창녕군	1,960명	제천시	958명
8위	창녕군	3,032명	예산군	▲750명	창녕군	127명	영천시	1,798명	정읍시	951명
9위	영천시	3,026명	고흥군	▲725명	김제시	120명	예산군	1,782명	창녕군	945명
10위	김제시	2,493명	태안군	▲697명	공주시	119명	진도군	1,732명	보령시	889명

주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.

자료: 1) 법무부, 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」.

그림 3-4 | 인구감소지역의 외국인 이주노동자 현황(2023년)



주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 자료: 1) 법무부, 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」, 2) 통계지리정보서비스(SGIS), 2023년 센서스용 시·군·구 행정구역 경계.

순위 상관분석 결과, 전체 외국인 이주노동자의 순위 분포는 유입형 단순기능 근로자의 순위 분포와 가장 유사했으며, 세 가지 유형의 외국인 이주노동자 순위 분포에서는 유입형 전문인력과 정주형의 상관성이 높았다. 우선 전체 외국인 이주노동자의 순위 분포는 유입형 단순기능인력($r=0.798^{***}$), 유입형 전문인력($r=0.638^{***}$), 정주형

($r=0.568^{***}$)의 순서로 높은 상관관계를 보였다. 그리고 외국인 이주노동자의 유형별 순위 분포는 유입형 전문인력과 정주형($r=0.563^{***}$), 유입형 전문인력과 유입형 단순기능인력($r=0.514^{***}$), 유입형 단순기능인력과 정주형($r=0.424^{***}$)의 순서로 높은 상관관계를 보이는 것으로 나타났다.

표 3-6 | 유형별 외국인 이주노동자 분포 간 순위 상관관계

구분	전체	유입형 전문인력	유입형 단순기능인력	정주형
전체	-	0.638***	0.798***	0.568***
유입형 전문인력	-	-	0.514***	0.563***
유입형 단순기능인력	-	-	-	0.424***
정주형	-	-	-	-

주: 1) 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.

2) 켄달 타우-b 통계량을 이용함. 3) *** $p<0.001$.

자료: 1) 법무부, 2018년 「출입국·외국인정책 통계연보」. 2) 법무부, 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」.

3. 외국인 이주노동자 관련 정책 동향

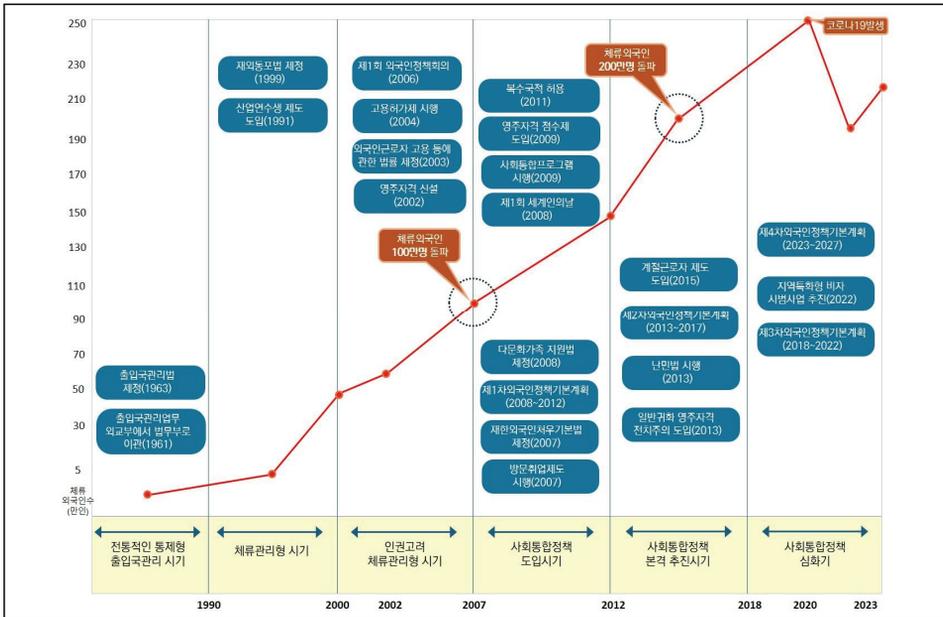
1) 중앙정부 차원

(1) 지방소멸 대응을 위한 지역 중심 이민정책

□ 외국인정책 기본계획

우리나라 이민정책의 기본원칙과 방향을 제시하는 최상위 범정부 종합계획인 외국인 정책 기본계획은 2017년도 이후부터 체류 외국인에 대한 적극적인 통합정책을 추진해 왔다. 2000년대까지는 체류관리형으로 외국인정책을 운영했으나, 2007년 외국인정책 기본계획 등 법·제도가 정비되면서 사회통합정책이 도입되고, 2017년부터는 정주형 외국인 이주자가 증가하면서 적극적 통합정책을 추진 중에 있다.

그림 3-5 | 외국인정책에서 사회통합정책 강화



자료: 박민정(2024, 20) 「국토연구원 전문가 특강자료」(2024년 2월 19일) 토대로 저자 보완.

특히, 제4차 외국인정책 기본계획(2023~2027)에서는 그동안의 외국인 정책이 중앙부처 주도로 추진되어 지역의 차별화된 이민수요를 반영하기에는 한계가 있었다는 평가를 내리면서 이민정책에 있어 지방정부(지역)의 역할을 강조하고 있다. 우선 국가 성장 동력으로서의 외국인정책에 대해 향후 20년간 급감할 것으로 예상되는 인구감소와 지방소멸 충격을 완화·지연하는 보완책으로 활용할 것을 강조하였다. 지금까지의 한계를 개선하고, 외국인 정책을 지역 주도로 시행하기 위하여 지역 기반의 이민정책 체계 구축을 위한 과제들로 지역특화형 비자 정규사업화, 공공형 계절근로 확대, 지자체 이민정책 전담부서 설치근거 마련 등을 추진하는 것이 특징이다. 또한 비숙련인력에서 숙련 인력으로 성장한 사람이 국내에 정주할 수 있는 경로를 확대하기 위한 정책 방향 등을 마련하고 있다는 점을 주목할 수 있다.

표 3-7 | 제4차 외국인정책 기본계획(2023~2027) '지역기반 이민정책 체계 구축'을 위한 추진 과제

구분	추진과제	주요내용	주관부처	추진시기
지역 수요를 반영한 이민정책 추진	① 지역특화형 비자 정규사업화	• 인구감소지역에 거주하는 지역 우수인재와 외국국적 동포에게 체류 특례를 부여하여 지역사회에 정착 • 지역주인과 융화될 수 있도록 정착지원 프로그램 운영	법무부	매년
	② 지역기반 이민정책 추진을 위한 지자체 지원 전담기관 설치	• MOU 체결 등 지자체의 계절근로자 도입·관리업무 지원 • 지역특화형 비자의 선발 및 인력 부족 분야에 대한 수요 분석 등 지원	법무부	'24
	③ 공공형 계절근로 확대	• 정부 예산사업으로 단계적 확대 운영 • 농업고용인력지원전문기관을 통해 농업분야 외국인근로자 체류지원 강화	농식품부	매년
	④ 행정기구 설치 시 외국인주민 현황 반영	• 「지방자치법」 상 인구 인정 기준 및 지자체 폐급효과 등 고려, 기구정원규정상 기구설치기준을 적용할 때 사용하는 인구 수에 '외국인'까지 포함	행안부	'23
지방자치단체의 이민정책 참여기반 조성	① 지자체 이민정책 전담부서 설치근거 마련	• 일정규모 이상 이민자 거주 지자체에 이민정책 전담조직을 설치 법적근거 마련	법무부	'23~'27
	② 외국인정책위원회 지자체 참여 활성화	• 중앙-지방협력실무부관위원회 개최 시 지자체 참여 촉진	법무부	매년
	③ 중앙-지방 외국인정책 담당자 교류 강화	• 업무 담당자별 분임토의, 지자체 사례발표 활성화 등	법무부	매년
	④ 중앙-지방 계절근로 통합인력관리플랫폼 구축	• 계절근로 관련 종합 정보 제공, 행정업무 처리, 관계부처간 정보 공유 활용	법무부	'25
지역사회 중심의 이민자 정책참여 및 인프라 강화	① 외국인주민의 지역사회 정책참여 기회 확대	• 외국인주민 자율방범대 활동 장려 등	행안부	'23~'27
	② 지자체 맞춤형 외국인 행정데이터 분석 및 제공	• 지역별 외국인 특성별 행정데이터 구축, 지역간 이동 분석 등	법무부	'23~'27
	③ 지방출입관서 이민통합지원센터 기능 확대	• 사회통합정책 관련 상담창구를 이민통합지원센터로 일원화	법무부	'23~'27
	④ 지자체 공무원 역량 강화	• 외국인정책 및 다문화 이해교육 실시 등	법무부	'24

자료: 법무부(2024, 53-55) 참고하여 저자 정리.

□ 「인구감소지역 지원 특별법」 상 생활인구로서 ‘외국인 이주노동자’

「인구감소지역 지원 특별법」 제2조에서 생활인구란 “특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람”으로서, 주민등록인구(정주인구), 방문·체류인구, 외국인인을 포괄하고 있다. 생활인구로서 외국인이란 ① 출입국관리법 제31조에 따라 외국인 등록을 한 사람, ② 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한법 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람을 일컫는다.

표 3-8 | 「인구감소지역 지원 특별법」 상 생활인구 정의와 유형

법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. “생활인구”란 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
가. 「주민등록법」 제6조제1항에 따라 주민으로 등록한 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
시행령 제2조(생활인구의 요건) ① 「인구감소지역 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호나목에서 “대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람”이란 행정안전부장관이 정하여 고시하는 기준에 따른 체류횟수가 월 1회 이상인 사람으로 한다. 이 경우 1일 최대 체류횟수는 실제 체류횟수와 관계없이 1회로 한다.
② 법 제2조제2호다목에서 “대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람”이란 다음 각 호의 사람을 말한다.
1. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람

자료: 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조 및 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」 제2조.

인구감소지역 중 7개 지역을 대상으로 한 「생활인구 시범산정 결과(2024. 1 통계청·행정안전부)」, 외국인 비중이 높은 지자체는 전남 영암군으로 나타났다. 전남 영암군의 정주인구는 52,530명인데 비해 생활인구는 218,702명으로 약 4.2배이며, 유형별로는 주민등록인구(24.0%), 체류인구(72.6%), 외국인(3.4%) 순으로 구성되어 있다.

표 3-9 | 전남 영암군의 생활인구 중 외국인 현황

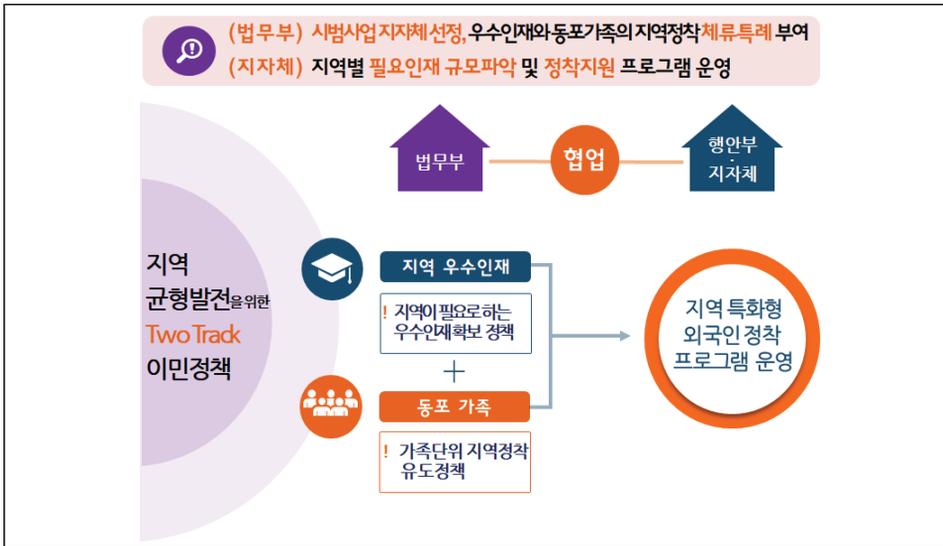
외국인 생활인구수	성별		연령별						
	남성	여성	20대 미만	20대	30대	40대	50대	60대	70대~
총 7,357명	5,512	1,845	316	2,177	2,608	1,019	775	361	106

자료: 통계청(2024) 보도자료. 인구감소지역 「생활인구」 시범산정 결과 공표.

□ 지방소멸 대응과 「지역특화형 비자 사업」 추진

지역특화형 비자사업은 저출산 및 고령화, 수도권 인구집중으로 인해 지방의 인구감소, 지역의 활력저하, 인구의 사회적 유출 등 악순환이 지속되어 외국인정책 차원에서 대응을 모색할 필요성이 대두하며 도입되었다. 지역특화형 비자 사업의 목적은 첫째, 지방소멸 문제에 적극적으로 대응하기 위하여 국내 체류 외국인의 인구감소지역 정착을 촉진하는 것, 둘째, 외국인과 주민이 지역사회의 지속가능한 발전에 참여할 수 있는 비자 정책을 추진하는 것, 셋째, 인구감소지역의 지역별 특화 산업, 대학, 일자리 현황 등에 적합한 외국인 정착을 유도하여 지자체의 생활인구 확대, 경제활동 촉진, 인구유입 등 선순환 구조를 실현하는 것이다(법무부, 2023a, 2).

그림 3-6 | 지역특화형 비자 시범사업 개요



자료: 법무부(2022a, 2).

해당 사업은 인구위기 대응 및 지역균형발전을 위해 중앙부처-지자체 협업으로 인구감소지역 외국인 주민 확보와 외국인 정착 프로그램 운영을 지원하는 사업이다. 지역특화형 비자는 거주, 소득, 취업, 학력 등 일정 요건을 갖춘 외국 인력이 광역지자체장의 추천을

받아 인구감소지역에 거주할 수 있도록 부여하는 체류 특례로, 지역정착을 유도하기 위해 고안되었다. 지역특화비자 시범사업은 지역 우수인재, 외국국적동포 등 2가지 유형으로 추진하고 있다. 지역 우수인재형은 외국인 유학생 등 일정 자격을 갖춘 지역 우수 외국인에게 인구감소지역에 거주 및 취업, 창업하는 조건으로 제한된 배정인원에 한해 거주(F-2) 비자를 발급한다. 여기서 F-2(거주) 비자는 인구감소지역에 일정기간 거주할 것을 약속하고 지자체에서 제시한 업종에서 취업활동이 가능하며, 가족 초청이 가능한 체류자격이다. 외국국적동포형의 경우 사업 선정 지자체에 거주하고 있거나 거주하려는 외국국적 동포²⁾와 그 가족(배우자, 자녀)으로서, 지자체장이 추천한 사람에게 체류상 특례 부여 및 정착지원 프로그램 운영지원을 제공한다.

표 3-10 | 지역특화형 비자사업의 유형별 비교

구분	지역 우수인재	외국국적동포
대상	지자체 추천을 받은 합법 체류 외국인 (자격변경 제한* 대상 제외) *기술연수(D-3), 일반연수(D-4), 호텔유흥(E-6-2), 계절근로(E-8), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 기타(G-1), 관광취업(H-1)	국내외 외국국적동포와 그 가족 * 배정 인원은 제한이 없으며, 지자체 자율
주요 요건	① 국내 전문학사 이상 또는 전년도 소득 GNI 70%이상 및 ② 한국어능력 3급 이상	① 기존 2년 이상 추천지역 거주 또는 ② 가족 단위로 추천지역 이주
거주지 제한	2년 (2년 이후 동일 광역자치단체의 인구감소지역으로 이주 가능)	계속 (타지역 이주 시 체류기간 연장 불가)
동반가족	허용 (배우자 및 미성년자녀)	허용 (배우자 및 자녀)
취업 가능 업종	법무부·지자체 지정 업종	제한 없음 (단, 선량한 풍속, 기타 사회 질서에 반하는 경우 제외)
취업 가능 지역	추천서 발급 기초자치단체 내 (2년 이후 동일 광역자치단체 내 다른 사업지역에 취업 가능) ※ 단, 최초 허가받은 업종에 한함	추천서를 발급한 기초자치단체가 속한 광역자치단체 내
가족 취업	취업 가능(배우자) - 지역제한, 단순노무 분야	취업 가능(배우자) - 지역제한, 단순노무 분야
자녀 취학	추천서 발급 기초자치단체 내	추천서 발급 기초자치단체 내

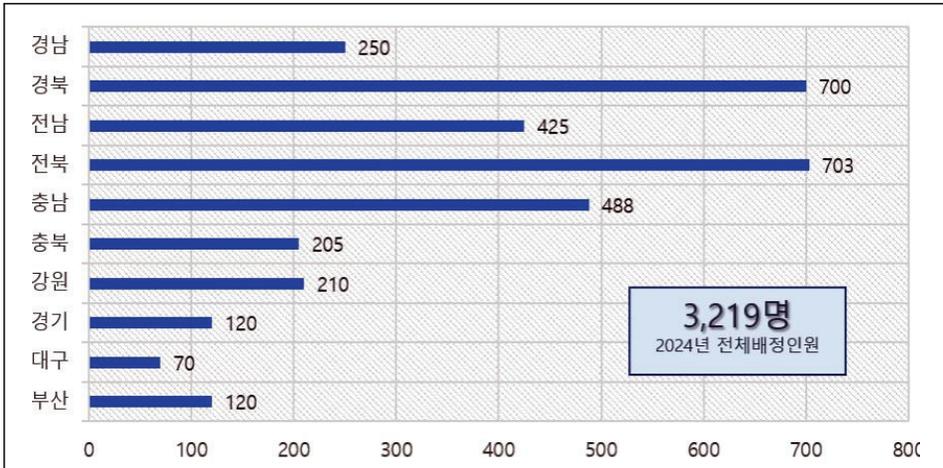
자료: 법무부(2023a, 10) 토대로 저자 작성.

2) 재외동포의 출입국과 법적지위에관한 법률 제2조 제2항의 외국국적 동포(출생에 의하여 대한민국 국적을 보유했던 사람으로서 외국국적을 취득한 사람, 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 사람)

지역특화형 비자제도 혜택은 4가지로 요약할 수 있다. 우선 해외에 거주하는 배우자 등 가족 초청과 동반가족에게 거주비자를 발급하는 동반가족 초청이 있다. 또한 배우자 취업허가, 재외동포 단순노무 제한을 일부 완화하는 취업허가/제한완화이다. 숙소 및 언어프로그램 지원 등 지자체별 정착 지원도 혜택 중 하나이다. 마지막으로 지역특화형 재외동포 영주(F-5-6-R) 자격변경 시 소득요건을 완화하는 영주자격 특례가 있다.

지역특화형 비자사업의 추진 현황 및 사례를 살펴보면, 2022년 10월 시행 및 추가 공모된 시범사업 대상 지자체는 총 28개이며, 시범사업에 대한 평가를 토대로 2024년은 본사업 추진 중에 있으며, 인구감소지역 66개 지자체가 현재 시행 중이다. 2024년 전체 배정인원은 총 3,219명으로 인구감소지역 중 부산(3개), 경기(2개), 충북(6개), 충남(6개), 전북(10개), 경북(16개), 경남(11개)은 관내 인구감소지역 해당 기초지자체 전체 지역이 공모에 신청하였다.

그림 3-7 | 시도별 지역특화형 비자사업 배정인원



자료: 서울신문(2024년 2월 14일 보도) "인구 늘리고 경제 살리는 '지역특화 비자' 외국인 3,219명 온다" 토대로 저자 작성

표 3-11 | 지역특화형 비자 시범사업 대상 28개 지자체(2022.10.4. 시행)

참여 지자체	사업대상 지역	지역특화형 지역 우수인재	F-2-R 쿼터	관할 출입국	비고
충남	보령시	○	150명	대전	
	예산군	○		천안	
전북	정읍시	○	200명	전주	
	남원시	○			
	김제시	○			
	고창군	-	-	-	2차 추가공모
	부안군	-	-	-	
	순창군	-	-	-	
전남	영암군	○	200명	목포	
	해남군	○			
	장흥군	*	*	광주	
	강진군	*	*		
	고흥군	-	-	-	2차 추가공모
	보성군	-	-	-	
경북	영주시	○	200명	대구	
	의성군	○			
	영천시	○			
	고령군	○			
	성주군	-	-	-	2차 추가공모
경기	연천군	○	60명	양주	
	가평군	-	-	-	2차 추가공모
경남	고성군	○	80명	창원	
충북	단양군	-	-	-	2차 추가공모
	제천시	-	-	-	
부산광역시	동구	-	-	-	
	서구	-	-	-	
	영도구	-	-	-	
대구광역시	남구	-	-	-	

주: 2022년 시범사업 선정 지자체 15개, 2차 추가공모 지자체 13개, 2024년 66개(지정).

자료: 법무부(2022b, 2022c) 토대로 저자 작성.

표 3-12 | 지역특화형 비자 시범사업 지자체 사례(경남 고성군)

<p>○ (추진배경) 인구감소 위기에 대응하고 지역 경제에 활력을 불어넣기 위한 우수한 외국인 인재 유치 필요성 증대로 관내 조선산업 및 스마트 농·축산업의 외국인 근로자 수요와 연계하여 추진</p> <p>○ (사업내용)</p> <div style="border: 1px dotted black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> • (사업기간) '22. 10. 4. ~ '23. 10. 3. • (교육대상) 고성군 배정인원 80명 • (주요내용) 인구감소 대응과 지역경제 활력 제고를 위한 외국인 우수인재 유치(외국인 우수인재 참여자 비자(F-2-R) 특례 부여) <ul style="list-style-type: none"> * (22.9.) (법무부) 인구감소지역 지역특화형 비자 시범사업 선정 (22.11.) 고성군-상공협의회-거제대학교 상호협력 업무협약 체결 </div> <p>○ (주요성과) 외국인 정착 방안 수립(한국어교육, 다문화가족지원센터 등) 및 참여자 모집(4차, 8개국 80명*)하여 관내 20개 업체 취업, 타 공모사업 연계(고성형 근로자 주택건설사업, 일자리 연계형 지원주택 사업) 추진 중</p> <p>* 베트남 35, 네팔 28, 우즈벡 5, 몽골 3, 스리랑카 2, 캄보디아 3, 파키스탄 1, 방글라데시 3</p>

자료: 행정안전부 내부자료(2023a) 「지자체 인구감소 대응 우수사례 경진대회 발표자료」 발췌.

(2) 유형별 외국인 이주노동자 관련 정책

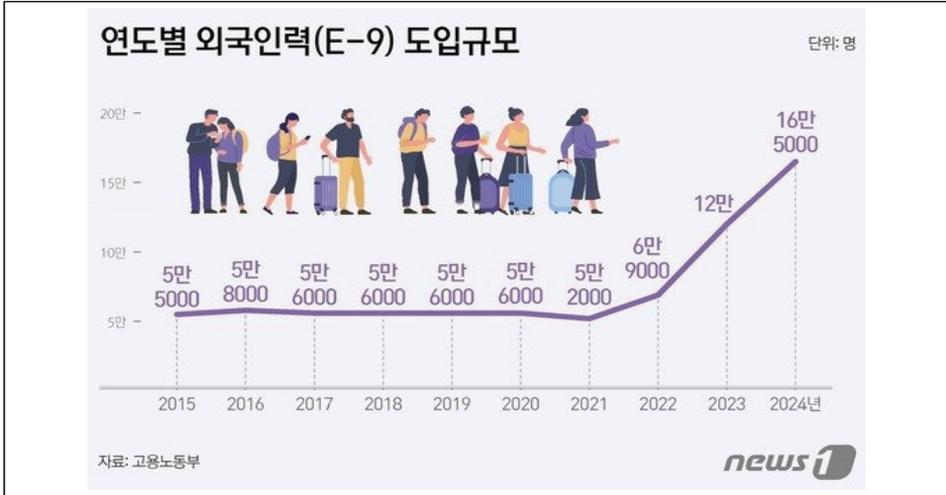
□ 고용허가제

고용허가제는 내국인을 고용하지 못해 인력난을 겪고 있는 중소기업이 합법적으로 외국인노동자를 고용할 수 있도록 허가하는 제도이다. 지난 2003년 8월 16일 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」이 제정·공포되면서 고용허가제 시행의 법적 근거가 마련되었다. 이후 도입 쿼터를 외국인력정책위원회(국무조정실)에서 매해 체류자격별·업종별로 확정하고 있으며, 그 수는 2004년 총 4만 1천 명에서 2024년에는 16만 5천 명까지 확대되었다.³⁾ 그러나 2024년에는 음식점업⁴⁾, 임업, 광업 등 인력난 심화 3개 업종에 대해 내국인 일자리 잠식가능성, 업계의 외국인력 관리 여건 등을 고려하여 고용허가를 시행하고 있다(고용노동부 보도자료, 2023c).

3) 외국인고용관리시스템(<https://www.eps.go.kr/index.jsp>)-고용허가제정보-연도별 도입쿼터 안내 참조(2024년 2월 22일 검색).

4) 음식점업(한식) 외국인력은 100개 지역(기초 98개, 세종시, 제주도)에 시범 적용.

그림 3-8 | 연도별 고용허가제(E-9) 도입 규모



자료: 뉴스원(2023년 11월 27일 보도). “내년 외국인력 쿼터 16.5만명으로 확대, 음식점 등 취업제한 빗장도 개방”.

고용허가제는 일반 외국인을 대상으로 하는 ‘일반고용허가제’와 외국국적 동포를 대상으로 하는 ‘특례고용허가제’로 구분된다. 일반고용허가제(E-9)는 1990년대 중반부터 외국으로부터 노동력을 유입시키는 ‘외국인 산업연수생제도’를 수정·보완한 것이다(유희연, 2023, 15). 특례고용허가제는 방문취업 비자를 중국이나 구소련지역에 거주하는 재외동포에게 제공하여 저숙련 노동인력을 충원하는 제도이다(장주영·김수경, 2020, 36-37). 특례고용허가제 또는 방문취업(H-2)은 2007년 재외동포 특례정책으로 시작되어 주로 서비스업을 중심으로 고용 허가를 시행하고 있다(유희연, 2023, 16).

일반고용허가제는 취업허가기간, 업종별 인력 도입 규모 등을 엄격하게 통제하는 반면, 특례고용허가제는 재외동포에게 자격이 부여되며 비자 유효기간 동안 본국 왕래가 자유롭고 취업 업종 범위가 일반고용허가제보다 넓다는 점이 차이점이다(유희연, 2023, 16-17). 일반고용허가제에 의한 고용허가 국가는 2024년 기준 필리핀, 태국, 인도네시아, 스리랑카, 베트남, 몽골, 우즈베키스탄, 캄보디아, 파키스탄, 중국, 방글라데시, 키르기스, 네팔, 미얀마, 동티모르, 라오스, 타지키스탄 등 17개국이다.

표 3-13 | 일반고용허가제와 특례고용허가제(방문취업제) 비교

구분	일반고용허가제	특례고용허가제
비자종류	• E-9(비전문취업자)	• H-2(방문취업자)
대상	• 한국어시험, 건강검진 등 절차를 거쳐 구직등록한 외국인	• 국내 친족·호적이 있는 동포(쿼터 무제한), 국내 연고없는 동포(쿼터 제한)
취업기간	• 3년 원칙 - 체류기간 만료 전 사업주 요청 시 2년 범위 내(1년 10개월) 재고용 가능 - 성실근로자1)의 경우에는 3년(+1년 10개월)의 재취업 허용	• 3년 원칙 - 체류기간 만료 전 사업주 요청 시 2년 범위 내(1년 10개월) 재고용 가능
업종	• 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업, 외국인인력정책위원회에서 정하는 업종	• 일반고용허가제 허용업종 + 일부 서비스업 업종 추가
취업절차	• 한국어 시험, 근로계약 거친 뒤 E-9 비자로 입국 → 취업교육 → 사업장 배치 ※ 사업장 변경 제한	• H2 비자로 입국 → 취업교육 → 고용노동부 고용센터의 알선 또는 자유구직 → 근로계약 후 취업 ※ 사업장 변경 무제한

주: 농축산업업이나 소규모 제조업체에서 4년 10개월의 취업활동기간 동안 사업장을 변경하지 않고 한 사업장에서 계속 근무한 경우의 특례 제공.

자료: 장주영·김수경(2020, 37).

고용노동부는 외국인근로자 확대를 추진하기 위하여 2023년에 고용허가제 관련 사업장 변경 등 제도를 개선한 바 있다. 고용노동부(2023b, 2)에 따르면, 사업장 변경제도 개선은 수도권 등으로의 인력 이동에 따른 지역 소멸 위기에 대응한 조치이다. 이제까지 입국 후 1년 이내에 최초 배정된 사업장에서 다른 사업장으로 변경하는 비중이 31.5%에 달하였다. 이에 사업장 변경 허용범위를 조정하여 업종 내에서의 변경만을 허용하였던 변경 전과 달리, 변경 후에는 업종뿐만 아니라 일정 권역 내에서 변경을 허용하도록 제도를 수정하였다. 또한 입국 초기 외국인근로자가 사용자 책임 없이 사업장 변경 시, 대체인력에 대한 내국인 구인노력 기간 또한 면제하여 구인부담을 완화하도록 하였다.

고용허가제 쿼터 향상과 사업장 변경 제도 등으로 인해 지역 내 이주노동자의 지속적인 확대를 예상해볼 수 있다.

표 3-14 | 고용허가제(E-9) 사업장 변경 제도 전·후

구분	변경 전	변경 후
사업장 변경 허용범위	업종 내에서 변경 허용	업종 + 지역 내에서 변경 허용 (조선업의 경우, 해당업종 내 이동가능)
내국인 구인노력	7~14일	입국 초기 사용자 책임 없이 변경 시 대체인력에 대한 내국인 구인노력 면제
장기근속지원	-	장기근속특례 신설
갈등 예방 지원	-	전문가 지원단 운영, 노사에 대해 변경사유 및 이력 등 정보 제공
숙소비 징수상한	월 통상임금의 8~20%	지역 시세를 고려 (부동산 실거래가 시스템 참조 등)
숙소 공동 사용시	-	공동부담 (1/N)
공공기숙사 확대 지원	-	공공기숙사 설치 지자체 우대 (사업장별 한도 상향 및 고용허가 선발 가점 등)
우수기숙사 인증제	사업장 지도점검 시 인증 신청	연중 상시 인증 신청
숙소 등록 관리 기준	1개 사업장별 1개 숙소	해당 사업장의 근로자별 숙소 형태 등 등록·관리

자료: 고용노동부(2023b, 5) 보도자료 토대로 저자 작성.

한편, 고용노동부 산하 외국인근로자지원센터는 전국 44개소(거점 9개소, 소지역 35개소)에서 운영 중이었으나, 2024년부터 ‘외국인근로자 지역정착 지원사업’으로 일부 전환되는 등 사업이 축소되었다. 지금까지 운영되었던 외국인노동자지원센터 예산은 2023년 기준 71억 800만원이었으나 전액 삭감되었다. 따라서 전액 국비 지원으로 추진되던 운영사업은 광역시·도 지방비 매칭 사업으로 변경되었다.

표 3-15 | 지역별 외국인노동자지원센터 현황

구분	기관명		
거점센터 (9개소)	<ul style="list-style-type: none"> 한국센터((사)지구촌사랑나눔(서울)) 김해센터(가야대학교 산학협력단) 인천센터(인천경총 및 한국노총 공동수급체) 천안센터((재)기독교대한감리회 유지재단) 양산센터((사)희망웅상) 	<ul style="list-style-type: none"> 의정부센터(신한대학교 산학협력단) 창원센터(사회복지법인통도사자비원) 대구센터(대구경총 및 한국노총 공동수급체) 광주센터((재)한국능력개발원 및 광주외국인복지센터 공동수급체) 	
	소지역 센터 (35개소)	<ul style="list-style-type: none"> (사)한국이주근로자복지회(서울) (사)외국인근로자문화센터 등 3개소(광주) (사)울산외국인센터(울산) (사)함께하는공동체(강원) 아산이주근로자센터 등 2개소(충남) 로드월드비전 등 4개소(전남) (사)진주사랑의집 등 2개소(경남) 	<ul style="list-style-type: none"> 인천외국인근로자센터(인천) 대전이주외국인종합복지관 등 2개소(대전) (사)국경없는마을 김포이주민센터 등 11개소(경기) 충북외국인이주근로자지원센터(충북) 성요셉근로자의집 등 2개소(전북) (사)외국인과동행 등 3개소(경북) (사)제주외국인평화공동체(제주)

자료: 고용노동부 공식블로그, https://blog.naver.com/molab_suda/223168595153(2024년 2월 22일 검색).

새로 도입된 ‘외국인근로자 지역 정착 지원사업’은 자치단체 주도로 지역특성에 맞는 외국인근로자 체류지원 서비스를 제공할 목적을 지녔으나 공모 형식으로 총 9개 센터만이 선정되어 개소하였다(고용노동부, 2024a, 1). 해당 9개 지역은 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 충청남도, 전북특별자치도, 경상남도(창원, 양산, 밀양)이다. 그러나 향후 확대될 외국인력 도입규모와 대비하여 외국인력 지원에 관한 센터 및 지원 예산은 축소된 격으로 이에 대한 우려의 목소리가 존재한다.

□ 숙련기능인력(E-7-4)

숙련기능인력(E-7-4)은 5년 이상 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 체류자격으로 국내 취업활동을 하는 외국인 중 숙련성 등이 검증된 자에게 장기체류가 가능한 특정 활동에 대한 비자 전환을 허용하는 제도를 뜻한다(박민정 외, 2023b, 28). 숙련기능인력의 쿼터는 2019년 500명, 2022년 2,000명, 2023년 5,000명으로 꾸준히 그 규모를 확대해왔다(박민정 외, 2023b, 28).

2023년 9월 법무부는 경제계와 산업 및 지역현장 상황 등을 고려하여 ‘숙련기능인력 확대 방안(K-point E74)’을 시행하여 숙련기능인력 도입 쿼터를 3만 5천명으로 확대하는 방침을 세웠다. K-point 기본 방안은 4년 이상 국내에 체류하고, 일정 수준의 한국어 능력을 갖춘 외국인 근로자가 300점 만점(K-point E74) 중 최소 200점을 충족하고, 신청일 기준으로 1년 이상 근무 중인 기업체로부터 추천을 받으면 숙련기능인력 비자로의 전환을 허용하는 제도이다(법무부, 2023c). 이는 기존 중앙부처만이 추천할 수 있는 제도를 광역지자체 또는 기업이 추천할 수 있도록 변경한 것이므로 지역경제 활성화 측면에서 긍정적 작용을 할 것으로 기대된다. 또한 숙련기능인력 비자를 받은 이후 최소 2년 이상은 해당 기업체에 계속 근무하도록 하여 지역정착에 기여할 것으로 예상되고 있다.

이와 같은 숙련기능외국인력의 확대는 가족을 동반할 수 있다는 점에서 성인 및 자녀교육, 사회복지서비스 등에도 접근할 수 있는 사회통합 정책과 행정을 수반하게 된다(박민정 외, 2023a, 18).

표 3-16 | K-point E74 주요 내용(개선 사항)

구분	변경 전	변경 후
연간쿼터	2,000명	35,000명
추천권자	중앙부처	중앙부처 + 지자체, 기업체
검사항목	11개	기본항목을 소득, 한국어능력, 연령 3개로 간소화
신청방식	방문 신청	온라인 신청 (부득이한 경우 방문 신청 허용)
변경 후 직장 이동	직장 이동 허용	2년간 현재 직장 근무 의무화
한국어 능력	선택 사항	필수 사항
근무 중인 기업 추천	규정 없음	1년 이상 근무 중인 기업 추천 의무화
사업장별 허용 인원	국민고용 인원 20%이내 (부리산업 등은 30%이내)	국민고용 인원 30%이내 (부리산업 등은 50%이내)

자료: 법무부(2023c) 보도자료 토대로 저자 작성.

□ 계절근로자 제도

계절근로자 제도는 단기간에 집중적으로 일손이 필요하지만, 그 기간이 짧아 고용허가제를 통한 외국인 고용이 어려운 농·어업 분야에서 합법적으로 외국인을 고용할 수 있는 제도이다.⁵⁾ 주무부처는 법무부이고, 실제적인 행정 운영과 관리는 계절근로자를 신청한 지자체가 맡고 있다. 2015년 과산군에서 처음 시행되었고 2017년에 본격적으로 시작하였다(엄진영, 2019, 6). 계절근로자의 고용기간은 3~5개월로 운영되었으나, 체류기간이 다소 짧다는 현장 및 지자체의 의견에 따라 법무부는 2023년 5월에 체류기간을 1회에 한 해 3개월 범위 내에서 연장을 허용하고 있다.⁶⁾

계절근로자제도는 보통 연중 노동력 수요 차이가 크고, 불규칙한 농업, 관광업, 건설업 등에서 많이 활용하고 있는 제도로, 1년 미만의 외국인력 고용을 전제로 한다는 특징이 있다(최서리·이창원, 2016, 8). 이에 농림축산식품부는 계절근로자 제도를 보완하는 공공형 계절근로 시범사업을 운영하고 있다(농림축산식품부 보도자료, 2022).

5) 법무부 홈페이지(<https://www.moj.go.kr/moj/194/subview.do>) 중 외국인 계절근로자 프로그램 참고하여 정리(2024년 2월 22일 검색).

6) 법무부(2023b) 정부, 농어촌 현장 수요에 맞게 외국인 계절근로자 체류기간 확대, 5월 30일. 보도자료.

실제 농가당 평균 가구원 수 감소, 농가 경영주 평균연령 고령화 등 농가 인력 부족 현상은 점차 심각해지고 있는 상황이다. 특히 농가당 평균 가구원 수는 2000년 2.9명, 2010년 2.6명, 2022년 2.1명으로 감소하였고, 경영주 평균연령은 2000년 58.3세, 2010년 62.3세, 2022년 68.0세로 지속적이고 단계적인 고령화가 매우 심각한 상태라 할 수 있다.⁷⁾

또한 노동력 부족 현상에 대응하기에는 농업근로자의 임금률이 낮아, 지역에서 경합 관계가 형성될 수 있는 비농업 부문 노동시장에 비해 농가에서는 상용근로자를 구하기 어려운 상황에 봉착해 있다(최서리·이창원, 2016, 13). 농가의 일이 파종기·수확기 등 계절성을 지니고 있기 때문에 고용허가제로 입국하는 외국인근로자를 고용하기에는 그간 농가의 부담이 있었다.

따라서 계절근로자제도는 농번기 인력수급 문제를 해결하기 위한 그 대응책으로 고안되었다고 할 수 있다. 2023년에는 계절근로자 제도 개선을 위한 방안을 법무부에서 마련하였는데, 그 주요 내용으로는 체류 기간과 관련 최대 8개월간 취업을 허용하는 것, 정보 공유·활용을 통한 계절근로제 효율적 관리를 위해 정보시스템을 구축하는 것, 농어업 분야 외국인 계절근로자 숙련도 향상을 위한 정책을 지원하고 사업을 확대하는 것, 계절근로자가 합법적·안정적으로 체류할 수 있도록 거주 환경을 개선하는 것 등이 포함되어 있다(법무부, 2023b, 1~2).

그러나 여전히 계절근로자제도가 근로자의 인권문제, 증개과정 불법 브로커 문제, 지자체 담당공무원 인력 부족 문제, 단기체류로 인한 지역 정착 문제 등의 제도적 개선 사항 등을 포함하고 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

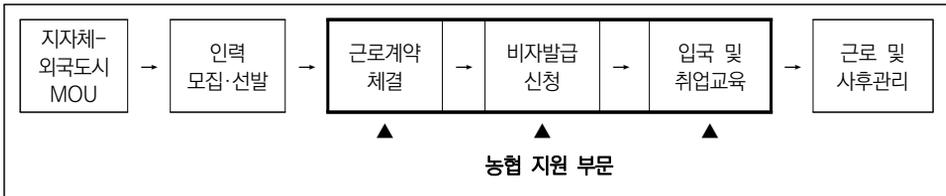
위에서 언급한 것처럼 농림축산식품부는 계절근로자 제도를 보완하는 공공형 계절근로 시범사업을 운영하고 있다(농림축산식품부 보도자료, 2022). 종전까지 계절근로자 제도는 농가가 외국인 계절근로자를 3개월(C-4) 또는 5개월(E-8)간 직접 고용하는 방식만 허용되어, 1개월 미만의 단기 고용인력이 필요한 농가는 활용하기 어려운 측면에 포커스를 맞추었다. 공공형 계절근로 시범사업은 지자체 또는 지자체가 선정한 농협이

7) 통계청 「농가경제조사」 2000-2022년. 각 연도 참조하여 저자 작성.

외국인 계절근로자를 고용하여 1개월 미만의 단기 근로인력이 필요한 농가에 노동력을 제공하는 방식으로 이루어지고 있다(농림축산식품부, 2022). 320명의 시범사업 도입 규모는 무주군(100명), 임실군(40명), 부여군(100명), 고령군(80명)으로 구성되어 있다.

지자체 외국인 계절근로자 도입 업무 부담 경감을 위해, 농림축산식품부는 2023년 공공형 계절근로 19개소와 2023년 외국인 계절근로 신규 도입 13개 지자체에 대해서는 농협의 근로계약 체결, 비자발급 신청, 입국 및 취업교육 등 업무 지원을 제공하고 있다(농림축산식품부 보도자료, 2023).

그림 3-9 | 공공형 계절근로자 도입 절차



자료: 농림축산식품부(2023, 4) 보도자료 토대로 저자 작성.

(3) 외국인 이주노동자 관련 법령

외국인 이주노동자 관련 법령으로 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등 7개 부처를 중심으로 14개 법률이 제정되어 있다. 외국인 체류자격 관리 업무를 담당하는 법무부는 총 6개의 가장 많은 외국인 이주노동자 관련 법령을 제정하였으며, 대부분 사회통합, 인권보호, 생활지원에 관한 내용으로 구성되어 있다. 고용노동부는 외국인 이주노동자를 고용하는 사업체에 대한 법령을, 여성가족부는 다문화 가족 중심의 외국인을 대상으로 한 법령을 제정하였다.

해당 법령의 제정 목적과 관련 조항의 내용을 바탕으로 고용, 근로환경, 주거 및 의료 등 정주여건 등으로 외국인 이주노동자 관련 이슈를 구분하고, 부문별 지원을 위한 관련 법령 재개정 등 중앙정부의 대응 방안을 검토하고자 한다.

표 3-17 | 외국인 이주노동자 관련 법령

구분	법명	소관부처	제정일(신설일)	부문
1	재한외국인 처우 기본법	법무부	2007.5.17.	인권보호
2	다문화가족지원법	여성가족부	2008.3.21.	사회통합
3	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	고용노동부	2003.8.16.	고용
4	출입국관리법	법무부	1963.3.5.	사회통합
5	재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률	법무부	1999.9.2.	사회통합
6	국적법	법무부	1948.12.20.	사회통합
7	난민법	법무부	2012.2.10.	생활지원
8	결혼중개업의 관리에 관한 법률	여성가족부	2007.12.14.	생활지원
9	고용정책기본법(제31조)	고용노동부	1993.12.27.	고용
10	고용보험법(제10조의2)	고용노동부	1994.12.22. (2019.1.15.)	고용
11	건설산업기본법(제87조의3)	국토교통부	1958.3.11. (2021.7.27.)	고용
12	조세특례제한법(제18조의2)	기획재정부	1965.12.20. (2010.1.1.)	과세
13	지방세특례제한법(제106조의2)	행정안전부	2010.3.31. (2014.3.24.)	과세
14	부리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률(제11조)	산업통상 자원부	2011.7.25.	고용

자료: 정동재 외(2023, 80) 참고하여 저자 재구성.

□ 경제적 환경(고용)

경제적 환경(고용)에 대한 주요 이슈 ①은 수도권 중심의 생산가능인구 감소와 3D 업종에 대한 내국인의 근로 기피 현상 심화 등으로 외국인 이주노동자의 인력 수요와 의존도가 심화되고 있는 상황을 들 수 있다. 특히 농·어업 등 1차 산업 중심의 비수도권과 제조업 및 건설업 등 2차 산업 중심의 사업체에서는 외국인력의 안정적인 고용이 필요하다. 그러나 코로나 팬데믹 이후의 외국인력 공급 축소, 불법체류 외국인 고용 확대, 외국인력 이탈, 인건비 상승에 따른 사업체의 경제적 부담 심화 등의 문제가 발생해왔다.

주요 이슈 ②는 고용허가제 외국인 이주노동자의 임금체불 및 전용보험 가입 의무 불이행 사업장에 대한 적절한 제재가 이루어지지 않는 실정을 지적할 수 있다. 임금

체불액수와 이를 신고한 외국인 이주노동자 수는 꾸준히 증가하는 추세이며, 임금체불로 신고된 사업체 중 절반 이상이 5인 미만의 영세 사업체인 것으로 나타났으나 고용노동부의 사법 처리 비중은 17건('20년 기준)에 그치고 있다(정동재 외, 2023, 102).

표 3-18 | 고용허가제 외국인 이주노동자 임금체불 현황(2017~2022년)

(단위: 억 원, 개소, 명)

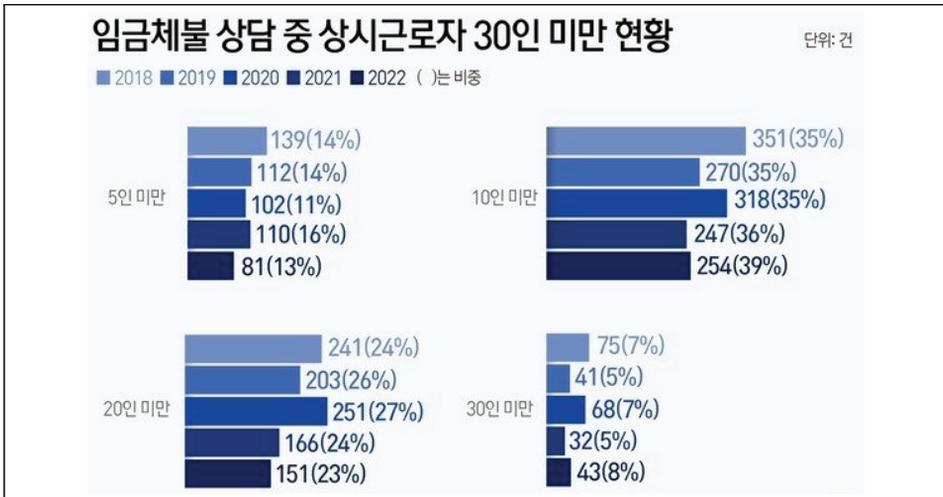
구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
체불액	783	972	1,216	1,287	1,184	1,223
임금체불 신고 외국인 이주노동자 수	23,885	28,021	31,904	31,998	29,376	23,142

주: 2022년 임금체불 신고 외국인 이주노동자 수는 같은 해 10월 기준.

자료: 정동재 외(2023, 102) 및 동아일보(2024년 1월 4일 보도) “못받은 임금만 1300억.. 이주노동자 확대 필요, 체불먼저 해결해야” 토대로 저자 작성.

게다가 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에는 고용허가제 외국인 이주노동자와 사업장에 대한 출국만기보험 및 임금체불 보증보험 등 전용보험 가입 의무화가 명시되어 있으나, 미가입 사업장에 대한 제재가 미미한 수준이다.

그림 3-10 | 고용허가제 외국인 이주노동자 임금체불 사업체 현황(2018~2022년)



자료: 동아일보. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240104/122893985/1> (2024년 6월 22일 검색).

경제적 환경(고용)의 주요 이슈들에 대한 중앙정부의 대응방안으로, 고용노동부는 농림축산식품부, 근로복지공단 등 4개 부처, 1개 공단으로 구성된 체불청산지원반을 구성하고 외국인 이주동자의 임금채권보장제도 안내와 산재보험 임의가입 강화하는 방안을 모색 중이다(고용노동부, 2023d). 또한 고용허가제 외국인 이주노동자를 고용한 사업장에 대한 임금체불보증보험 가입 여부를 필수 점검항목으로 포함하고, 체불신고 등 취약사업장을 선별하여 특별 관리하고 있다.

□ 경제적 환경(근로환경)

다음으로 경제적 환경(근로환경)이다. 근로환경의 주요 이슈 ①은 사업장 내에서 발생하는 외국인 이주노동자의 부상, 사고, 산업재해 등에 대해 적절한 대처와 보상조치가 미흡한 상황이다. 고용노동부(2023a) 고용노동백서에 따르면, 국내에서 발생한 외국인 이주노동자 산업재해는 2012년 6,404건에서 2022년 8,286건으로 대폭 증가한 것으로 나타났다.

표 3-19 | 외국인 이주노동자 산업재해 현황(2012~2022년)

(단위: 명)

구분	총계	부상자 및 질병이환자	사망자
2012년	6,404	6,289	106
2013년	5,586	5,489	88
2014년	6,044	5,956	85
2015년	6,449	6,339	103
2016년	6,728	6,634	88
2017년	6,302	6,186	107
2018년	7,239	7,096	136
2019년	7,538	7,401	129
2020년	7,583	7,457	118
2021년	8,030	7,892	129
2022년	8,286	8,171	108

자료: 고용노동부(2023a, 388) 고용노동백서.

산업재해로 인한 외국인 이주노동자의 사망자 수를 업종별로 살펴보면, 건설업(47.3%), 제조업(25.9%) 순으로 높게 관찰된다. 사업장 규모 기준으로는 30인 미만 사업장에서 발생하는 산업재해(14,976건)가 전체 건수(22,361건)의 약 67% 수준으로 높게 나타난다(정동재 외, 2023, 110).

해당 이슈에 대한 중앙정부 대응방안은, 2022년 5월 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 개정을 통해 「산업안전보건법」을 위반하여 외국인 이주노동자를 사망에 이르게 한 사업장에 대한 고용허가를 제한하는 조치를 추진하였다. 또한 동법 개정안 제20조제1항 제3호의2(외국인근로자의 사망으로 「산업안전보건법」 제167조제1항에 따른 처벌을 받는자)를 신설하였다.

근로환경의 주요 이슈 ②는 외국인 이주노동자가 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(제9조제1항 및 제5항)에 의거하여 국내 입국 전 근로계약이 체결되어야 함에 따라 사업주, 업무 등에 대한 세부적인 정보를 확인할 수 없다는 점이다. 이는 근로계약 체결과 고용관계 형성 단계에서 외국인 근로자의 선택이 제한됨을 의미하며, 「외국인고용법」(제25조제1항)에 따라 사업장 변경이 원칙적으로 금지되어 노동인권을 충분히 보장받지 못하는 상황을 보여준다. 특히 「외국인고용법」에는 사업장 변경의 원칙적 금지 조항이 명시되어 있어 근로자와 사업주 간 갈등에 따른 체류자격 박탈과 거주 및 지위 불안정 등으로 이어질 가능성이 높다.

이에 대한 중앙정부 대응방안은 「외국인고용법」(제25조)에서 제한하고 있는 사업장 변경 사유와 횟수에 관한 내용을 개정하기 위한 입법안을 발의하였으나, 모두 국회에 계류 중인 상황이다.

□ 물리적 환경(주거)

물리적 환경(주거)의 주요 이슈는 2010년 이후 외국인 이주노동자의 열악한 주거환경과 과도한 숙식비 공제 등에 대한 문제가 사회적 문제로 지적된 것과 관련된다. 비닐하우스를 숙소로 제공받은 경기도 포천 외국인 근로자의 사망사건('20.12월) 이후 비닐하우스, 조립식 패널 등 비인가 시설을 외국인 이주노동자의 숙소로 제공할 경우 고

용허가를 불허하는 등의 조치를 시행하였다(고용노동부, 2021a, 2). 그러나 외국인 계절노동자를 필요로 하는 농·어촌지역에서는 「농지법」 상 가설건축물에 해당하는 농막을 숙소로 활용할 수 없더라도 농지가 아닌 곳에 지어진 가설건축물로 신고하여 필증을 수령할 시 숙소로 이용할 수 있도록 규제 완화를 요구하였다.

표 3-20 | 농·어업 분야 외국인 이주노동자 숙소 유형(2022년)

(단위: %)

구분	조립패널	컨테이너	비닐하우스	일반주택	고시원 등	기타	계
농축산업	37.4	23.8	12.7	22.3	1.7	2.1	100.0
어업	17.3	31.4	-	39.0	7.5	4.8	100.0
계	34.0	25.0	10.6	25.0	2.6	2.8	100.0

자료: 김승남 의원실 공식 블로그. <https://blog.naver.com/snk0411/222765996022>(2024년 6월 22일 검색).

해당 이슈에 대한 중앙정부의 대응방안으로, 고용노동부는 ‘농·어촌 이주노동자 주거환경 개선방안’ (2021. 1. 6.)⁸⁾ 와 ‘외국인근로자 근로여건 개선방안’ (2021. 3. 3.)⁹⁾ 을 발표하고 「외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유 고시」를 개정하였다. 첫째, 농·어촌 이주노동자 주거환경 개선방안으로 비닐하우스 내 가설 건축물 고용허가 불허 및 사업장 변경 허용, 농·어업 분야 주거시설 지도점검 강화 및 근로감독 추진, 영세 농·어가 주거시설 개선 지원 등을 포함하였다. 둘째, 외국인근로자 근로여건 개선방안의 일환으로 외국인노동자 입국 후 즉시 건강보험 지역가입 적용, 외국인노동자의 귀책사유가 아닌 사업장 변경 사유 확대, 외국인노동자 주거환경 개선 이행 기간 부여 등을 시행하였다. 셋째, 「외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유 고시」 개정을 통해 외국인노동자에게 비닐하우스 또는 「건축법」 제20조, 「농지법」 제34조 등을 위반한 가설 건축물을 숙소로 제공한 경우 외국인노동자가 희망할 경우 자유롭게 사업장을 변경할 수 있도록 허용하고 허용 횟수에 포함하지 않는 것으로 규정하였다 (제5조제5호). 이 외에도 「농어촌정비법」 개정을 통해 빈집을 외국인 이주노동자의 주거시설로 활용할 수 있는 방안을 검토 중에 있다(국회 본회의 가결, 2023. 2. 27.).

8) 고용노동부(2021a). 농·어업 분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화(1월 6일 보도자료).

9) 고용노동부(2021b). 농·어촌 외국인근로자, 입국 즉시 지역 건강보험 가입(3월 3일 보도자료).

표 3-21 | 「농어촌정비법」 일부개정안 신·구조문 대비표

현행	개정안
제65조의6(빈집의 매입) ① 시·도지사나 시장·군수·구청장 또는 대통령령으로 정하는 기관은 빈집정비계획에 따라 빈집(이에 부속되는 토지를 포함한다)을 매입하여 생활기반시설·공동이용시설 또는 임대주택 등 공익적 목적으로 활용할 수 있다.	제65조의6(빈집의 매입 및 활용) ① -----기관(이하 이 조에서 “시·도지사등”이라 한다)-----다음 각 호와 같이 -----.
<신 설>	1. 생활기반시설·공동이용시설 또는 임대주택 등 공익적 목적으로 활용
<신 설>	2. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조에 따른 외국인근로자의 기숙사 용도로 임대
<신 설>	② 시·도지사등은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 사용자가 제1항제2호에 따라 빈집을 임차하여 외국인근로자의 기숙사 용도로 활용하고자 요청하는 경우 해당 빈집을 우선적으로 매입할 수 있다.
② 빈집의 매입 방법·절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.	③ -----방법·절차·활용 및 임대료-----.

자료: 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>(2024년 6월 22일 검색).

□ 사회적 환경(의료)

의료부문의 주요 이슈는 2019년 「국민건강보험법」 개정 이후 장기체류 외국인의 건강보험 가입률이 증가하였으나 의료기관 접근 시 한계가 발생한다는 점이다. 농축산업 분야 종사 외국인 이주노동자는 사업자등록이 이루어지지 않은 사업체에서 근무함에 따라 지역가입자로 분류(주유선, 2021, 29)되면서 보험료를 사업체와 절반씩 부담하는 직장가입자에 비해 건강보험 납부금액에 대한 부담이 가중된다. 또한 산업재해 또는 사업체의 경영난으로 인한 임금 체불 등으로 건강보험 자격을 상실하는 경우에도 의료서비스를 받기 어려운 상황에 쉽게 처한다. 이 외에도 언어소통의 한계, 진료비 부담, 근무시간에 따른 병원 방문 어려움 등으로 인해 건강상의 문제가 발생해도 의료기관을 방문하기 어려운 문제가 발생하고 있다.

해당 이슈에 대한 중앙정부 대응방안으로 외국인 이주노동자의 의료·복지 서비스 개선 및 지원을 위한 중앙정부 차원의 정책은 마련되어 있지 않은 상태이나, 울산광역시 남구·광주광역시 등 지자체 단위에서 관련 조례를 제정하고 운영 중이다¹⁰⁾.

2) 지자체 차원의 외국인 유치 및 정착 지원 시책

(1) 지방소멸대응기금 투자계획(2022~2024 기초계정) 사업 분석

지방소멸대응기금(2021)을 배분받기 위해 지자체가 수립한 지방소멸대응기금 투자계획(2022~2023)의 사업 분석을 통해 지자체 차원의 “외국인”에 대한 관심과 사업 제안을 파악할 수 있다.

표 3-22 | 외국인 관련 지방소멸대응기금투자계획(2022~2023년) 제안 사업

제안 지자체(년도)	사업명	사업 개요	
제천시('22, '23)	다문화교육관(다음센터) 조성	교육	외국인, 결혼이주여성 및 아동 대상 교육 및 귀화 지원
논산시('22, '23)	논산형 외국인 계절근로자 기숙사 조성	주거	외국인계절근로자 기숙사 조성 (폐교 활용) 및 프로그램 운영
부여군('22, '23)	농촌근로자 기숙사(내외국인)	주거	내국인+외국인 100명 대상 기숙사(남녀기숙사)
함평군('22, '23)	농촌외국인근로자 기숙사	주거	농촌외국인근로자 기숙사 2동 및 역량강화 프로그램 운영
진도군('22, '23)	계절근로자 및 유입 경제인구 공유주택, 행복 리빙타운	주거	이주 및 계절근로자 복합주택공간
부산 중구('22, '23)	중국 국제화센터 조성/운영	교육	맞춤형 국제화교육, 한국어 및 글로벌학당
포천시('22)	외국인주민지원센터 및 기숙사	주거	외국인주민지원센터, 외국인주민 기숙사, 한국어교육, 직업교육
대구 서구('23)	다문화가족 꿈드림 취업아카데미	취업알선 정보교육	다문화 및 결혼이주여성의 취업 알선 교육
성주군('23)	대한외국인 두꺼비 프로젝트	주거	취약 결혼이민가정 주거리모델링 지원, 역량강화 프로그램 등
임실군('23)	내외국인 농촌근로자 기숙사	주거	내외국인 근로자 기숙사 및 역량 강화프로그램 지원 등
담양군('23)	외국인근로자 기숙사	주거	마을형 거주시설 2개소 조성
강진군('23)	모두에게 열린 포용도시 (결혼이주여성)	교육	결혼이주여성 직업훈련프로그램 지원
동두천('23)	외국인주민지원센터 및기숙사(긴급구호.쉼터)	주거	외국인(주민) 기숙사(긴급구호 및 쉼터) 및 외국인 주민지원센터

자료: 행정안전부 내부자료(2023b) 「지자체별 지방소멸대응기금 투자계획」(2022~2023년) 토대로 저자 내용분석.

- 10) 울산광역시 남구는 「울산광역시 남구 건강가정·다문화가족·외국인주민 종합지원 조례」를 제정하여 이들의 정신적·신체적 건강 지원을 위한 사항을 규정하고 있으며, 광주광역시에서는 「광주광역시 외국인주민의 건강증진에 관한 조례」를 토대로 외국인 주민에 대한 건강증진 관련 행·재정적 지원 사항을 규정하고 있다.

위의 <표 3-22>에서 보는 바와 같이 인구감소지역·관심지역 107개 중 12개 지자체에서 결혼이주여성, 외국인 농촌계절근로자 등 외국인 지원시설 조성을 제안하고 있다. 농촌계절근로자 대상 지원사업은 기숙사 등 주거기반 확충사업이, 결혼이주여성 및 다문화가족 대상은 교육 및 취업, 역량강화 아카데미 지원사업이 대부분이다.

안소현 외(2023, 63)는 2023년 지방소멸대응기금 투자계획서 사업 분석을 통해 총 499개의 사업 중에서 외국인을 대상으로 한 사업이 저조하다고 지적한 바 있다. 대부분의 사업은 주민등록인구를 대상으로 하고 있었으며, 외국인과 관련된 사업은 총 6개 사업에 불과하였다.

(2) 지자체 조례 분석

자치법규정보시스템을 활용하여 근로자(노동자), 계절근로자, 주민 및 다문화가족을 키워드로 한 지자체별 외국인 이주노동자와 주민 관련 조례(313건)를 검토한 결과, 지자체별로 제정된 외국인 이주노동자와 주민 관련 전체 조례의 246건에 해당하는 79%가 주민 및 다문화가정 지원에 관한 내용에 집중된 것으로 나타났다.

표 3-23 | 지자체별 외국인주민 및 다문화가정 관련 조례 현황

(단위: 건)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
25	11	9	11	9	5	6	1	38	19	12	16	16	23	23	19	3	246

자료: 자치법규정보시스템. <https://www.elis.go.kr/allalr/allAlrList>(2024년 2월 22일 검색).

본 연구에서 다루고 있는 외국인 이주노동자에 해당하는 근로자와 계절근로자에 관한 지자체별 조례는 총 67건(21%)으로 검토되었다. 지역별로 살펴보면 전남(13건), 충남(10건), 경북 및 경남(각 8건) 순으로 외국인 이주노동자 관련 조례가 다수 제정된 것으로 나타났다. 지자체의 외국인 이주노동자 관련 조례는 대부분 주거 및 근로환경 개선, 인권 보호, 고용 지원, 불법체류 방지 등에 관한 내용으로 구성되어 있었다. 가령 빈집정비계획에 따라 정비가 완료된 공간에 농어업 분야 외국인근로자가 거주할

수 있는 조례(전남 순천시), 외국인 이주노동자의 노동환경 개선과 복지 증진을 위한 조례(충남도), 외국인 이주노동자의 권리보호와 복리증진 및 문화 활동 지원에 관한 조례(경북 영주시) 등이 있다.

표 3-24 | 지자체별 외국인 이주노동자 관련 조례 현황

(단위: 건)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
0	0	0	3	0	0	0	0	7	5	7	10	5	13	8	8	1	67

자료: 자치법규정보시스템. <https://www.elis.go.kr/allalr/allAlrList>(2024년 2월 22일 검색).

(3) 지자체별 외국인 이주민 지역정착 지원사업 주요 사례

□ (광역) 경상북도 ‘외국인정책 기본계획’

경상북도의 ‘외국인 정책 기본계획’은 경상북도가 전라남도과 함께 가장 많은 인구감 소지역이 지정(16곳)되어 우수인재를 포함한 외국인 이주민을 유치하고자 ‘외국인 정책 기본계획(2024~2028)’을 수립하였다. 주요 내용은 권역별로 외국인 정주특화도시 조성, 제조업 수요 맞춤형 산업기술인력 양성, 지역대학 연합 외국인 전용캠퍼스 운영 등의 사업을 제안한 것이다. 또한 정책대상을 유학생, 근로자, 동포, 결혼이민자, 관광객으로 구분하고 유치·정착·통합의 관점에서 다양한 지원사업을 마련한 것이 포함된다.

그림 3-11 | 경북 외국인 근로자(좌) 및 외국국적 동포(우) 대상 추진전략 및 과제



자료: 경상북도(2023, 262).

향후 기본계획 상 제시된 사업의 추진 기반 마련을 위해 외국인 우수 인재 유치를 위한 지역특화형 초청장학제도(R-GKS)와 광역비자 제도¹¹⁾를 도입하고 외국인 정주 플랫폼 및 이민자 DB를 구축할 계획을 가지고 있다.

□ (광역) 전라남도 ‘인구청년이민국’ 신설·운영¹²⁾

전라남도는 지역의 청년인구 유출과 저출산 문제 해소를 위해 2024년을 ‘지방소멸 위기 극복 원년’으로 정하고 전국 최초 인구정책 컨트롤타워인 ‘인구청년이민국’을 신설하였다. 2024년 지방자치단체 정부혁신 실행계획에서는 인구감소와 고령화로 인한 농어촌 일손부족 해소를 목표로 지자체 주도의 지역특화형비자 사업, 외국인 유학생 농촌인력 지원, 외국인 근로자 복지회관 건립 등의 사업 계획을 구상하고 있다.

‘인구청년이민국’의 주요 내용으로는, 우선 지방소멸 문제 해결을 위한 새로운 대안으로 이민정책과를 신설하여 전라남도 이민·외국인 정책 기본계획을 수립 중이며 출입국 이민관리청 유치를 위한 기반을 마련하고 있다는 점이다. 또한 2024년 추가경정 예산사업 기준, 전남 이민·외국인 종합지원센터 설치·운영, 외국인주민 거점 진료센터 시범사업, 다문화가정 온라인 한글 교육, 다문화가족 모국문화 페스티벌 등을 준비 중이다. 이외에도 청년과 신혼부부 정주 인프라 제공, 청년의 안정적인 정착을 위한 취업·교육·창업 지원, 저출생 극복을 위한 의료 및 양육비 지원, 귀농어귀촌인 정착 지원 등을 계획 중이다. 향후계획으로는 법무부로부터 배정받은 지역특화형비자 사업(425명), 숙련기능인력(E-7-4) 광역(도지사) 추천제도(308명)를 활용하여 지역 특성·수요를 반영한 이민정책을 추진할 예정이며, 외국인 산업인력, 이공계 유학생 등 우수 인재 유치 및 정착을 위한 광역비자제도 도입 건의 및 민·관·학으로 구성된 ‘전라남도 외국인지원 TF’를 통해 지역맞춤형 이민정책을 발굴할 예정이다. 그러나 참여도 제고

11) 광역지자체가 법무부의 비자발급 및 체류기간 결정 권한 일부를 위임받아 외국인 인력, 유학생 등 지역 내 필요인력을 주도적으로 선정하여 비자를 발급하는 제도(경상북도 2023, 341).

12) 전남도청 이민정책과 오소면 팀장 심충인터뷰 내용(심충인터뷰 일자: 2024년 5월 30일) 및 호남뉴스(2024년 2월 13일 보도) 토대로 저자 작성.

를 위해 홍보를 계획 중인 지역특화형 비자사업 대상을 파악하는데 어려움이 있어 법무부와 관련 사업체 등의 협조가 필요한 상황이다.

□ (기초) 충북 제천 ‘고려인 이주·정착 지원사업’

마지막으로 충북 제천 ‘고려인 이주·정착 지원사업¹³⁾’ (기초)이다. 인구감소에 따른 소멸위기 대응을 위해 2023년 「제천시 고려인 등 재외동포 주민 지원에 관한 조례」를 제정하고, 같은 해 10월부터 이주·정착 지원사업을 추진 중에 있다. 주요 내용으로는, 재외동포 지원센터를 통해 고려인의 지역 적응과 사회 통합 프로그램을 운영 중이며 취업·주거·교육·복지 부문의 종합적인 지원 대책을 마련한 것을 들 수 있다. 또한 고려인 자녀 1인당 30만 원의 돌봄수당 및 연간 20만 원의 의료비 지급, 1년 이상 제천에 거주한 고려인 대상 초중고생 50만 원, 대학생 100만 원의 장학금 지원 등이 포함된다. 2024년 1월 기준, 고려인 29가구 69명이 제천으로 이주하였으며, 사업 진행 3개월 만에 식료품점 및 식당 등의 창업이 성공적으로 추진된 것이 주요 성과이며, 향후 법무부 지역특화형 비자 사업을 활용하여 2026년까지 국내·외 체류 중인 고려인 1,000명의 제천 정착을 유도할 계획에 있다.

그림 3-12 | 제천시 재외동포지원센터 전경(좌) 및 고려인 동포 송년의 밤 행사(우)



자료: (좌) 아시아기자협회. <http://kor.theasian.asia/archives/349129>, (우) 제천시청 홈페이지(2024a). <https://www.jecheon.go.kr/www/selectBbsNttView.do?key=112&bbsNo=287&nttNo=345629>(2024년 2월 22일 검색).

13) 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 우크라이나 국적의 C-3-8, H-2 비자 소지자 및 F-4, F-5 등의 비자를 발급받아 국내에 체류 중인 고려인 동포를 대상으로 함(제천시청 홈페이지(2024b), [https://www.jecheon.go.kr/www/selectBbsNttView.do?key=112&id=&bbsNo=287&nttNo=341502&searchCtgr=&searchCnd=&searchKrw=&pageIndex=1&integrDeptCode=\(2024년 2월 22일 검색\)](https://www.jecheon.go.kr/www/selectBbsNttView.do?key=112&id=&bbsNo=287&nttNo=341502&searchCtgr=&searchCnd=&searchKrw=&pageIndex=1&integrDeptCode=(2024년 2월 22일 검색))).

4. 종합 및 시사점

3장에서는 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류 실태와 정책 동향을 검토하였다.

먼저, 외국인 이주노동자 수 추이는 코로나19 시기를 제외하고는 지속적으로 증가해 내국인 생산가능인구의 약 4.0%에 해당하는 비중을 차지하고 있으며, 향후 그 비중이 계속 증가할 것으로 보인다. 이는 국가 및 지역경제에 긍정적인 사회경제적 효과를 가져올 수 있다. 또한 외국인 이주노동자 중 취업보다는 정주에 주력하는 ‘정주형 외국인 이주노동자’가 지난 10년간 연평균 약 6.4%씩 증가해 외국인의 지역 정착 과제가 시급해질 것으로 보인다.

둘째, 외국인 이주노동자의 지역 체류 실태분석을 통해 정주형 이주노동자는 지역과 삶의 모든 측면에 밀접하게 연결되어 있는 반면, 유입형 이주노동자는 노동과 관련된 일부 측면에서만 거주지역과 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 또한, 외국인 이주노동자의 사회·경제적 특성과 국내 체류 실태가 외국인 이주노동자의 유형(유입형 전문인력, 유입형 단순기능인력, 정주형)에 따라 차이가 크게 나타났으므로 외국인 이주노동자의 유형에 따라 차별화된 정책적 접근이 필요할 것으로 보인다. 즉, 외국인 이주노동자의 인구감소지역 내 체류를 늘리기 위해서는 유입형 외국인 이주노동자의 경우 생활의 다양한 측면에서 지역과의 교류를 개선하는 것이 필요해보이며, 정주형 이주노동자에게는 장기 체류 가능성을 확대하고 다양한 불편사항을 해결해주는 지원정책이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 정책적으로 인구감소 대응을 위해 지역맞춤형 외국인 정책 추진에는 괄목할만한 성과를 보이고 있다. 우선 외국인정책의 기본이 되는 ‘제4차 외국인정책 기본계획’(2023~2027)에서 지역의 차별화된 이민수요를 반영하기 위한 지방정부(지역)의 역할을 강조하기 시작했다. 이후에는 저출생·고령화, 지방소멸 위기의식이 커지면서 2022년 하반기부터 현재까지 기존과 달리 매우 속도감 있게 ‘지역맞춤형 외국인정책’을 추진하고 있다. 「지역특화형 비자사업」은 시범사업(’22년 하반기)이 인구감소지역 내에서 긍정적인 평가를 받았으며, 2024년 현재 본사업 추진 중에 있으며 인구감소지

역 해당 전체 기초지자체가 공모에 참여하였다. 최근에는 법무부의 비자발급 및 체류 기간 결정권한의 일부를 광역자치단체가 직접 넘겨받아 외국인 정착을 돕는 「광역비자」 도입을 검토 중에 있다.

이외에도 인구감소지역 내에 분포하고 있는 저숙련(비전문) 외국인 이주노동자의 유치·정착을 위한 다양한 중앙정부-지자체 차원의 사업이 추진 중이다. 먼저 숙련기능 외국인력 확대를 위한 「K-point E74」의 쿼터를 대폭 확대했으며, 지자체장의 추천을 받으면 가산점 획득이 가능하다. 계절근로자제도 역시 지자체가 중심으로 추진하고 있으며, 농림축산식품부 공모사업, 지방소멸대응기금 활용 등 주로 주거(숙소) 확보를 위한 다양한 노력을 추진 중이다.

하지만, 자체 간 외국인 이주자를 유치시키려는 경쟁이 과열 양상을 띠고 있어 제로섬 게임이 우려되는 상황이다. 현재 추진되고 있는 다양한 지역맞춤형 외국인 정책의 가장 중요한 지점은 외국인 이주노동자의 유치가 아닌 유입된 외국인 이주노동자의 지속적인 지역 내 정주가능여부이다. 즉 기존의 경직된 비자체계로 인해 떠날 수밖에 없었던 외국인 이주자에게 인구감소지역 내에서 5년 이상을 거주하게 하는 대신 영주권을 제공하고, 어떻게 지속가능하게 지역 내에서 정주할 수 있게 할 것인가가 핵심인 것이다. 이를 위해서는 외국인 이주노동자가 지속적으로 지역 내에서 거주가 가능할 수 있도록 인구감소지역 내 외국인 이주노동자 관련 현황, 체류실태 등을 파악하고 지역 내에서 필요로 하는 서비스를 파악하는 것이 가장 중요할 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 현재는 정확한 수요 조사나 체류실태 조사 없이 지역 내에 배정된 외국인 이주노동자 쿼터를 채우는 등 외국인의 지역 내 유입 정책에만 과열된 양상을 보이고 있다. 즉 저출생 정책이나 청년 정책처럼 한 지자체에서 유입된 외국인 이주노동자에게 현금성 지원을 하면 타 지자체에서도 유사한 정책을 마련해야 하는 상황처럼 지자체 간 외국인 유치를 위한 제로섬 게임(zero-sum) 정책이 될 우려가 다분하다.

넷째, 관련 조사·연구, 계획 등 지역맞춤형 정책 추진을 위한 준비가 미비한 상황이다. 내국인에게도 유입의 유인이 떨어진 인구감소지역 내에 외국인 이주노동자를 유입·정착시키기 위해서는 지역 산업(일자리)-관련 지원기관-지역대학 및 외국인 이주

노동자에 대한 현황 파악과 실태조사가 반드시 선행되어야 한다. 이에 관련 조사·연구를 토대로 지역맞춤형 정책 추진을 위한 계획이 마련될 필요가 있다. 가령 앞의 사례에서 제시된 경상북도의 ‘외국인 정책 기본계획’이 매우 예외적인 사례이다. 그러나 현재로서는 관련 정책이 속도감 있게 추진되면서 정책 추진을 위한 수요조사, 실태조사 및 연구가 정책보다 더 늦게 진행되거나, 아예 검토하지 않은 상태로 정책이 추진되고 있다.

다섯째, 관련 부처 및 관련 부서 간 협업의 한계가 존재한다. 우선 외국인 이주노동자 관련 중앙부처가 독자적인 정책을 추진하면서 발생하는 부조화와 경쟁이 존재한다. 외국인 이주노동자 관련 정책은 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 농림축산식품부 등 많은 부처에서 다루고 있다. 부처별 경쟁은 그 자체로도 문제이지만, 통합과 조정이 미처 되지 못한 상태에서 지역사회에 집행되며 더 많은 문제를 야기하고 있다. 가령 지역 내에서 유사한 기능을 하는 가족센터, 외국인 주민센터, 외국인 이주노동자 센터 등이 존재하는 것을 확인할 수 있다. 게다가 인구감소지역 내에서 외국인 이주노동자들이 훨씬 많이 존재함에도 불구하고, 관련 외국인 정책 주무부서가 다문화가정 업무를 담당하는 부서인 경우도 많다. 따라서 관련 사업 추진을 위한 권한과 예산을 지자체로 점차 이양해야 할 필요가 있다.



CHAPTER 4

해외 외국인 이주노동자 관련 정책과 지원 제도

1. 조사 개요	97
2. 일본	99
3. 캐나다	112
4. 호주	121
5. 종합 및 시사점	140

04 해외 외국인 이주노동자 관련 정책과 지원 제도

4장에서는 외국인 이주노동자 관련 정책과 지원 제도에 대한 해외사례를 검토하고 평가 및 시사점을 제시하였다. 일본, 캐나다, 호주 등 주요 이민 선진국을 대상으로 사례조사가 이루어졌으며 외국인 이주노동자 관련 정책의 배경 및 현황, 중앙정부 및 지방정부의 외국인 정책 기조, 외국인 이주노동자를 위한 지역 정착지원 사례, 정책 평가 및 시사점 도출을 중심으로 정리하였다. 일본, 캐나다, 호주 사례는 행정제도나 이주자 사회통합유형에서 차이를 보이지만, '지역 정책' 차원에서 외국인 이주노동자의 유입 및 정착 대응을 하고 있는 공통점을 보여주고 있다. 특히, 호주 사례는 우리나라가 현재 추진하고 있는 지역특화형 비자사업의 모체가 된 SSRM 프로그램을 운영하였으나, 현재는 미추진 중이다. 각 사례조사를 바탕으로 우리나라 외국인 이주노동자 관련 정책에 대한 시사점을 제시하였다.

1. 조사 개요

본 장에서는 일본, 캐나다, 호주 등 주요 이민 선진국의 사례를 분석하여 우리나라 외국인 이주노동자 정책 관련 시사점을 도출하고자 한다. 이민 개방성, 지자체의 정책 자율성, 지방소멸(인구감소) 등의 이슈를 고려하여 해외사례를 선정하였다. Castles and Miller(1998)의 이주자 사회통합유형에 따르면, 일본은 차별적 배제 모형에 해당하고 캐나다와 호주는 다문화주의 모형에 해당한다.

표 4-1 | Castles and Miller(1998)의 이주자 사회통합유형

구분	차별적 배제 모형	다문화주의 모형	동화주의 모형
정책 방향	국가 및 사회과 원치 않는 이민자의 영주가능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지하려 함	소수자의 동등한 가치를 인정하고 이에 대한 보존을 지원하며 적극적 조치 등 우대조치를 마련	'국민됨'을 전제로 조속한 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하려고 함
정책 목표	인종적 소수자의 제거 및 최소화	다양성 인정과 공존을 통한 사회통합	소수자의 주류사회 동화
국가 역할	적극적 규제	적극적 지원	제한적 지원
이주민 수용 태도	이방인, 위협적 존재	상호 존중과 관용	완전한 동화를 전제로 인정
평등 개념	차별의 정당성 강조	적극적 조치	사회보장 및 기회의 평등
법적 수단	단속 및 추방	제반 권리의 허용	비차별의 제도화
정주화	불가능	가능	비교적 가능
국적 부여 원칙	속인주의, 엄격한 조건	속지주의, 이중국적 허용	속지주의, 용이한 조건
정체성	이질화	이질화	동질화
사례 국가	독일, 일본	미국, 캐나다, 호주	프랑스, 영국

자료: Castles & Miller(1998); 박진경(2010, 266)에서 재인용.

본 장에서는 다음 네 가지 사항을 중심으로 각국의 외국인 이주노동자 관련 정책을 살펴보고자 한다. 첫째, 외국인 이주노동자 관련 정책의 배경 및 현황이다. 둘째, 중앙 정부 및 지방정부의 외국인 정책 기조이다. 셋째, 외국인 이주노동자를 위한 지역 정착 지원 사례이다. 넷째, 정책 평가 및 시사점이다.

표 4-2 | 해외사례 분석 내용

구분	내용
외국인 이주노동자 관련 정책의 배경 및 현황	- 해당 국가의 외국인 이주노동자 현황 및 특성 - 외국인 이주노동자 정책 도입 배경
중앙정부 및 지방정부의 외국인 정책 기조	- 중앙정부 차원의 정책과 주요 법·제도 - 지방정부 차원의 정책 및 제도
외국인 이주노동자를 위한 지역 정착지원 사례	- 기초지자체 수준의 외국인 이주노동자 지역 정착 실태 사례
정책 평가 및 시사점	- 각국 사례의 평가 및 전망

자료: 저자 작성.

2. 일본¹⁾

1) 외국인 이주노동자 관련 정책의 배경 및 현황

일본 정부는 외국인 노동자에 대한 “이민”을 받아들이지 않는다는 자세를 유지해 왔으며, 전문적 기술을 가진 “고도 인재”의 유입을 장려하는 한편, 비숙련 노동자의 유입과 정주는 불가능하게 하는 출입국정책을 실시하였다(高谷幸, 2019, 7-12). 산업계는 비숙련 노동자의 필요성을 계속해서 제기해 왔으나 비숙련 노동자를 전면적으로 유치하기 위한 재류자격은 존재하지 않았으며, 서류 미비 노동자(“백 도어”), 혹은 일본계 남미인, 기능실습생, 유학생 등(“사이드 도어”)을 통한 노동에 의존해 왔다. 지난 1990년에 개정된 「출입국관리 및 난민인정법」(出入国管理及び難民認定法, 이하에서는 입관법으로 표기)에서는 일본계 혈통을 가진 외국인에게 정주자(재류 가능 기간 5년, 갱신 가능)의 재류자격을 부여함으로써 일본 국내에서의 장기적인 거주와 자유로운 취로 활동을 가능하게 하였으나, 실제로는 외국인의 유입을 막기 위한 회피책이라는 비판을 받았고, 현재 많은 일본계 남미인이 아이치현, 시즈오카현, 군마현 등의 제조업 관련 사업체에서 비숙련 노동에 종사하며 일본 사회에 정착하여 거주하고 있는 상황이다(高谷幸, 2019, 12).

출입국재류관리청(出入国在留管理庁)(2024, 5)에 의하면, 외국인 노동자 유입에 대한 정부 방침은 전문적·기술적 분야 외국인과 기타 분야 외국인을 구분하여 접근하고 있다. 전문적·기술적 분야의 외국인에 대해서는 제9차 고용 대책 기본계획(第9次雇用対策基本計画)을 통해, “일본 경제사회의 활성화와 국제화의 발전을 기하기 위해 전문적·기술적 분야의 외국인 노동자 유입을 적극적으로 추진할 것”을 밝히고, 이를 위해 2019년 출입국재류관리 기본계획을 통해 “재류자격의 결정에 관한 운용의 명확화, 그리고 수속에 관한 부담 경감을 통해 원활한 유입을 기할 예정”임을 밝혔다(출입국재류관리청, 2024, 5). 반면 그 이외 분야의 외국인에 대해 제9차 고용 대책 기본

1) 일본 사례는 전문가(일본 오차노미즈여자대학 신지연 준교수) 원고 내용을 토대로 요약·정리하였다.

계획에서는 “일본의 경제사회와 국민 생활에 지대한 영향을 미칠 수 있으므로 여론을 확인하며 신중하게 대응해 나갈 것”임을 밝혔다.²⁾

지난 2019년 4월부터는 점차 심각해지는 인력 부족에 대응하기 위하여 인력을 확보하기가 어려운 산업 16개 분야³⁾에 한해, 일정 수준의 전문성/기술을 가지고 있어 바로 인력으로 활용할 수 있는 외국인을 유입시키기 위한 특정기능 1호 및 2호의 재류자격을 신설하였다. 여기서 특정기능 1호의 경우 시험 등을 통해 기술 수준을 인정된 자에 한해 5년까지 일본 체류가 가능하지만, 기능실습을 마친 외국인의 재류자격 변경도 가능하여 장기체류가 가능해진다(출입국재류관리청, 2024, 6). 특정기능 2호는 특정기능 1호를 통해 기술 수준이 검증된 자를 대상으로 하여 발급하는 재류자격으로, 재류자격의 반복적인 갱신이 가능하여 사실상의 거주 기간 제한이 없는 장기 거주가 가능할 뿐만 아니라, 장기 거주 과정에서 일정 요건을 달성하면 배우자와 자녀를 초청할 수도 있다. 이는 비숙련 외국인을 유치하기 위한 프론트 도어가 처음으로 열린 정책이라 평가되고 있다.

특정기능의 재류자격을 가진 외국인을 고용하기 위해서, 고용기관은 ① 고용계약의 적절성(일본인과 동등한 액수 이상의 급여 제공), ② 고용기관의 적절성(최근 5년 이내에 출입국·노동 관련 법령 위반이 없을 것), ③ 외국인을 지원하기 위한 체제 및 계획의 적절성 등의 조건이 갖추어져 있어야 한다(출입국재류관리청, 2024, 9). 그러나 이러한 조건을 갖추고 있는 고용기관은 어느 정도의 규모를 갖춘 기업인 경우가 많고, 이러한 기업들은 도시부에 집중되어 있으므로, 향후 특정기능의 재류자격을 가진 외국인인 증가하면 대도시권 이외의 지역에서는 비숙련 노동자 부족이 계속될 가능성이 있다. 이러한 상황에 대해 출입국재류관리청은 도쿄와 지방에서 생활할 때의 월세 임대료와

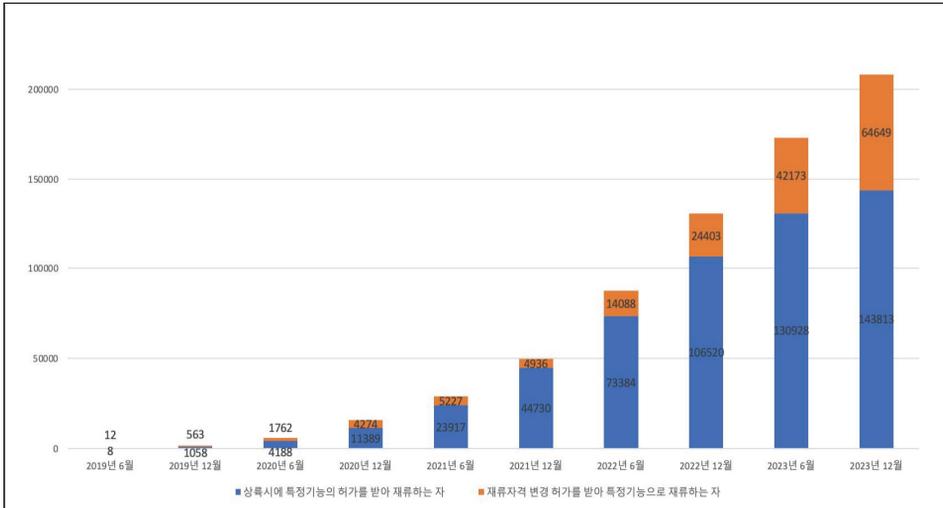
2) 2019년 출입국재류관리 기본계획에서도 “수요의 파악, 그리고 (외국인의) 유입으로 인한 경제적 효과의 검증, 교육, 사회보장 등의 사회적 비용, 고용조건 등 고용 전체에 끼치는 영향, 유입시의 적절한 시스템, 유입을 대비한 환경정비, 치안 등 폭넓은 분야에서 검토가 필요하며, 이는 여론을 고려하여 진행될 필요가 있다”고 밝힘(출입국재류관리청, 2024, 5)

3) 개호, 빌딩 클리닝, 공업 제품 제조업, 건설, 조선/선박용 공업, 자동차 정비, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료품 제조업, 외식업, 자동차 수송업, 철도, 임업, 목재 산업 등(단, 자동차수송업, 철도, 임업, 목재 산업은 현재 특정기능 1호에서만 지정, 향후 법령 개정을 예정하고 있다.

생활비 지출의 차익을 제시하면서, 지방은 도시부에 비해 임대료나 생활비 지출이 적기 때문에 비록 임금이 낮더라도 결과적으로는 이점이 많음을 지적하고 있다.

그림 4-1 | 특정기능 재류외국인 추이(2019~2023년)

(단위: 명)



자료: 출입국재류관리청 재류외국인 통계(2019~2023) 토대로 저자 작성4).

일본의 도도부현별 기능실습 재류자격과 특정기능 재류자격 외국인 이주노동자를 비교하면, 대부분 지역에서 기능실습 재류자격을 보유한 외국인 이주노동자가 높으나 예외적인 지역이 눈에 띈다. 오사카부, 도쿄도, 치바현, 이바라키현 등의 일부 지역은 특정기능 재류자격을 보유한 외국인 이주노동자가 기능실습 재류자격 외국인 이주노동자에 비해 비율이 높은 지역으로, 대도시 혹은 대도시로의 접근이 쉬운 지역인 것을 알 수 있다.

4) 出入国在留管理庁(출입국재류관리청) 在留外国人統計(재류외국인통계)
https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html(2024년 7월 31일 검색).

그림 4-2 | 도도부현(都道府県)별 특정기능, 기능실습 재류자격 소지자 수(2023년 12월)

(단위: 명)

도도부현	홋카이도	아이오리현	이와테현	미야기현	아키타현	야마가타현	후쿠시마현	이바라키현	도치기현	군마현
특정기능 재류자격의 재류수	8284	1078	1569	2067	328	937	1563	11304	3967	6655
특정기능 재류자격의 구성비	4.0%	0.5%	0.8%	1.0%	0.2%	0.4%	0.7%	5.4%	1.9%	3.2%
기능실습 재류자격의 재류수	14135	2947	3460	5161	1698	2540	4633	16659	8587	10463
기능실습 재류자격의 구성비	3.5%	0.7%	0.9%	1.3%	0.4%	0.6%	1.1%	4.1%	2.1%	2.6%
도도부현	사이타마현	치바현	도쿄도	가나가와현	니가타현	도야마현	이시카와현	후쿠이현	야마나시현	나가노현
특정기능 재류자격의 재류수	12405	12302	11369	10833	1652	2023	2337	1232	1490	4227
특정기능 재류자격의 구성비	6.0%	5.9%	5.5%	5.2%	0.8%	1.0%	1.1%	0.6%	0.7%	2.0%
기능실습 재류자격의 재류수	22592	20842	14723	17100	5005	6047	5176	4684	2644	6163
기능실습 재류자격의 구성비	5.6%	5.2%	3.6%	4.2%	1.2%	1.5%	1.3%	1.2%	0.7%	1.5%
도도부현	기후현	시즈오카현	아이치현	미에현	시가현	교토부	오사카부	효고현	나라현	와카야마현
특정기능 재류자격의 재류수	5079	6505	17638	4924	2619	4089	13278	7623	1327	747
특정기능 재류자격의 구성비	2.4%	3.1%	8.5%	2.4%	1.3%	2.0%	6.4%	3.7%	0.6%	0.4%
기능실습 재류자격의 재류수	14879	14653	37384	11007	5882	5752	20555	13548	3062	1777
기능실습 재류자격의 구성비	3.7%	3.6%	9.2%	2.7%	1.5%	1.4%	5.1%	3.3%	0.8%	0.4%
도도부현	돗토리현	시마네현	오카야마현	히로시마현	야마구치현	도쿠시마현	가가와현	에히메현	고치현	후쿠오카현
특정기능 재류자격의 재류수	545	644	3646	7569	1827	948	3386	3287	985	7672
특정기능 재류자격의 구성비	0.3%	0.3%	1.7%	3.6%	0.9%	0.5%	1.6%	1.6%	0.5%	3.7%
기능실습 재류자격의 재류수	1767	2095	9641	15040	4997	2765	5771	6660	1960	15444
기능실습 재류자격의 구성비	0.4%	0.5%	2.4%	3.7%	1.2%	0.7%	1.4%	1.6%	0.5%	3.8%
도도부현	사기현	나가사키현	구마모토현	오이타현	미야자키현	가고시마현	오кина와현	기타/미정/불명		
특정기능 재류자격의 재류수	1452	2216	4330	1768	1339	3071	2084	242		
특정기능 재류자격의 구성비	0.7%	1.1%	2.1%	0.8%	0.6%	1.5%	1.0%	0.1%		
기능실습 재류자격의 재류수	3219	3256	9064	4768	4221	6400	2711	919		
기능실습 재류자격의 구성비	0.8%	0.8%	2.2%	1.2%	1.0%	1.6%	0.7%	0.2%		

주: 색으로 표기한 지역의 경우, 기능실습에 비해 특정기능 재류자격 소지자가 많은 지역임.

자료: 출입국재류관리청 재류외국인 통계(2023) 토대로 저자 작성.

https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.htm(2024년 7월 31일 검색).

2) 일본 정부의 외국인 정책 기초

일본의 외국인 정책 기초는 5개 범주로 요약할 수 있다. 첫째, 지방창생정책과 다문화 공생정책이다. 일본의 다문화공생정책은 ‘지방창생정책’, 즉 지역정책의 일환으로 추진된다는 특징이 있다. 현재 추진 중인 제2기 지방창생정책(2020~2024년)은 일본의 인구 감소와 도쿄권 일극집중을 해결하고자 ‘미래에도 활력 있는 지역사회 실현’을 정책목표로 설정하고 있다. 제2기 지방창생정책의 횡단목표에는 ‘다문화공생정책 추진’이 포함되어 있어 이민정책을 지역정책에서 다루고 있음을 보여주고 있다. 외국인과의 공생사회의 실현을 위한 로드맵(外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ)(2022~2026년)에서는 외국인과 공생사회를 지향하기 위한 3가지 비전과 중점과제를 제시하고 있다. 3가지 비전은 ① 안전하고 안심할 수 있는 사회, ② 다양성이 풍부한 활력 있는 사회, ③ 개인의 존엄과 인권을 존중하는 사회이다. 중점과제(중장기과제)는 ① 원활한 커뮤니케이션과 사회참가를 위한 일본어교육 강화, ② 외국인 정보전달 및 외국인을 위한 상담 체계 강화, ③ 라이프사이클에 맞춘 지원, ④ 공생사회 기반정비를 위한 시책 마련 등이다.

둘째, 지역 다문화공생정책 추진을 위한 총무성의 “다문화공생 추진 플랜”이다. 총무성은 지자체가 “다문화공생 추진에 관련한 지침·계획”(多文化共生の推進に係る指針・計画)을 수립하도록 지난 2006년 작성한 “지역 다문화공생 추진 플랜”(地域における多文化共生推進プラン)을 2020년 9월에 개정하였다. 본 계획은 다문화공생 관련 시책을 추진하기 위한 체재를 정비함으로써 지방공공단체의 체제 정비와 지역 내 각 주체와의 연계를 원활하게 하기 위해 작성되었다. 개정판에서는 외국인 주민의 증가와 다국적화, 특정기능 재류자격의 신설, 다양성·포섭성이 있는 사회 실현의 움직임, 디지털화의 진전, 기상재해의 심각화와 같은 사회경제정세의 변화를 반영하고 있다.

셋째, “외국 인재의 유입·공생을 위한 종합대책” 책정과 개정(관계 각료회의)이다. 외국 인재의 유입과 공생을 정부가 한마음으로 강력하게 추진하기 위해 “외국 인재의 유입·공생을 위한 종합 대응책”(外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策)을 책정하고, 매년 개정하고 있다(外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議, 2023a,

1). 구체적으로 의료·보건·교육·주택·금융·통신 서비스 등 생활 속에서 조우하는 다양한 상황에 대비한 217개 구체적 시책을 제시하였다(단년도 과제 중심, 126개('18년) → 217개 시책('24년)).

넷째, 후생노동성 “지역 외국 인재 유입/정착 모델사업”이다. 해당 사업은 우선 일본 5개 지역(홋카이도, 군마현, 후쿠이현, 기후현, 가고시마현)을 대상으로 외국인력의 유입 후 정착 실적과 효과적인 지원 내용을 파악하였다(パーソルキャリア株式会社, 2023, 2). 2020년에는 일본 내 비율이 높은 인도네시아, 필리핀, 네팔 출신의 이민자를 대상으로 이주노동자에 대한 정착 지원 사업을 추진하였으며 일본 내 130개 기업이 참여하였다. 구체적으로 정착지원을 위해 기업(사업체)에서 추진하기 어려운 활동인 지역주민과의 교류, 외국 인재의 지역 내 인지도 향상, 타문화 이해 촉진 이벤트 등을 실시하였다. 사업 관련 이민자들의 유입 후 6개월이 지난 시점에서의 정착률은 99.2%로, 일본 국내 대학 졸업자의 6개월 후 이직률이 10.8%인 것을 참작하면 매우 높은 수준임을 알 수 있다.

다섯째, 2019년 “일본어 교육 추진에 관한 법률” 공포 및 시행이다. 일본에 거주하는 외국인에게 일본어 교육을 장려하기 위해 “일본어 교육 추진에 관한 법률(日本語教育の推進に関する法律)”을 공포하고 시행하였다. 이는 외국인 이주노동자뿐만 아니라 외국인 아동, 학생, 유학생 등에 대해 일본어 교육을 받을 기회를 최대한 확보하는 것을 기본 이념으로 하며, 국가와 지자체는 일본어 교육을 진행할 책무가, 기업은 고용하고 있는 외국인에게 교육 기회를 제공하기 위해 노력할 책무가 있음을 명기하고 있다. 지난 2020년 “재류 지원을 위한 간단한 일본어 가이드라인”(在留支援のためのやさしい日本語ガイドライン)을 배포하고, 2021년 “일본어 교육의 참고틀”(日本語教育の参照枠)을 정리하여 제공하였다.

3) 외국인 이주노동자를 위한 지역 정착지원 사례

(1) 요코하마시 나카구 사례: 나카구 특성을 고려한 다문화공생 추진

요코하마시는 도쿄의 위성도시이자 일본을 대표하는 항만도시로, 2024년 7월 기준 인구는 3,772,190명이며 도쿄도를 제외하면 전국 시구정촌 중에서 가장 인구가 많은 도시이다. 해안에 있는 츠루미(鶴見)구, 가나가와(神奈川)구, 나카(中)구, 이소고(磯子)구, 가나자와(金沢)구가 게이힌(京浜)공업지대에 속해 있어 제조업이 특히 발달해있다.

요코하마시는 다문화공생과 관련한 다양한 활동과 시책을 추진해 왔다. 특히 2017년 “요코하마시 다문화공생 지역만들기 지침”에서는 요코하마시 국제 전략에서 “다문화공생에 의한 창조적 사회의 실현”을 목표로 요코하마의 다문화공생 시책의 방향성을 제시하였으며, 2019년에는 외국인에게 종합적인 정보 제공과 상담 기능을 수행하기 위하여 요코하마시 다문화공생 종합상담 원스톱센터를 개관하였다.

요코하마의 나카구(中区)는 구 차원에서 적극적으로 다문화공생정책을 실시하고 있다(横浜市中区役所, 2021). 2019년 나카구 외국인 수 기초조사에 따르면, 2019년 4월 기준 나카구의 외국인 인구는 17,041명으로, 요코하마시 18구 중 재류외국인 수가 가장 많고, 전체 주민 중 외국인 주민 비율이 11.2%로 가장 높은 수준인 것으로 집계되었다(横浜市中区役所, 2021).

“나카구 다문화공생 추진 실행계획” (中区多文化共生推進アクションプラン)은 2017년 3월에 책정된 “요코하마시 다문화공생 지역만들기 지침”의 기본목표와 방향성을 반영하는 한편, 나카구의 특성을 고려하여 주민에게 직접 행정서비스를 제공할 수 있는 구청의 시점에서 실시할 수 있는 구체적인 실행계획을 정리한 것이다. 출입국관리 및 난민인정법(약칭: 입관법) 개정과 이에 따른 다문화공생 사회 추진이 2018년 이후로 이어진 것을 참작하면 독자적으로 관련 정책을 추진한 예라 할 수 있다. 구체적으로는 다양한 언어 대응, 정보 제공 등의 기초적 지원을 확충함과 동시에, “지역과의 연결고리 만들기”를 중점적으로 실시하고 있다. 현재는 제2기 실행계획(2021~2024년)에 해당하는데, 2025년부터는 제3기 실행계획이 시행될 예정이며, 본 실행계획의 궁극적인 목표는 요코하마시와 나카구,

구민, 나카국제교류라운지, 지원자, 지원단체 등이 종합적으로 활동과 지원에 참여하는 것이다.

표 4-3 | 일본 나카구 다문화 공생 추진 제1기 실행계획 및 제2기 실행계획 주요 내용 요약

구분	제1기(2017~2020)	제2기(2021~2024)
비전	“모두 요코하마 나카구 사람”	“생애주기를 고려한 지원” “관련기관과의 상호보완적인 시책을 통한 포괄적 지원”
주요 시책	1. 다문화 배리어프리 - 웰컴기트(행정수속 절차 및 쓰레기 분리수거 방법 등 생활정보) 배부 - 외국인 대상 출장 강좌 제공	정주지원 - 육아 및 자녀 교육 지원, 외국인 구직자 취업 지원 등
	2. 존중 - 외국인 문화를 이해하기 위한 내부 연수 실시	2. 지역과의 연결고리 형성 - 지역사회 활동(자치회 가입) 적극적 참여 장려
	3. 사회참가 - 외국인 밀집 거주지역에서 자치회 관계자와 교류회 개최	

자료: 저자 작성.

그림 4-3 | 제2기 요코하마시 나카구 다문화공생추진 실행계획 개요판

The graphic is titled "MULTICULTURAL COEXISTENCE PROMOTION ACTION PLAN 2ND TERM NAKA WARD, YOKOHAMA". It is divided into two main parts. The left part is a vertical banner with the title in large, bold, blue and green letters. The right part is a detailed infographic with a light blue background. At the top, it says "「第2期中区多文化共生推進アクションプラン」で目指すもの" (What we aim for with the 2nd Term Naka Ward Multicultural Coexistence Promotion Action Plan). Below this is a "vision" section with the text "「みんなヨコハマ中区人」" (Everyone is Naka Ward Resident) and "～ともに中区の活力を生み出し未来をつくる思い手～" (With shared thoughts to create a vibrant future for Naka Ward together). The infographic then lists "基本目標" (Basic Objectives) and "アクションプラン" (Action Plan) with three main points: 1. "中區に住む・訪れる" (Living in/visiting Naka Ward), 2. "自分らしく暮らす" (Living as oneself), and 3. "つながり・広げる" (Connecting and expanding). Each point has a brief description and a small illustration. At the bottom, there is a section for "実施状況" (Implementation Status) with photos of community events and a list of "実施内容" (Implementation Content).

자료: 横浜市中区役所(2021, 1-3).

(2) 하마마쓰 시 사례: 외국인 집주 도시회의 결성 및 가족 중심 다문화공생정책 추진

하마마쓰시는 시즈오카현의 태평양 연안에 있는 도시로, 2024년 7월 1일 현재 인구는 786,280명(467,439세대)이다. 출입국관리 및 난민인정법 개정 전인 1988년 2,737명에 불과했던 하마마쓰시의 외국인 인구는, 1990년의 입관법 개정 이후 급격히 증가하여 다문화공생의 필요성을 일찍부터 인식하게 되었다.

하마마쓰시에 거주하는 외국인의 약 70%는 영주자 혹은 정주자의 재류자격을 가지고 있었기 때문에 장기체류자와 그의 가족을 염두에 둔 다문화정책을 실시해 왔다. 구체적으로 행정상에서의 언어지원, 거점시설 설치, 자녀 교육 문제 지원, 정보 발신 사업, 하마마쓰 국제교류협회 등 관련 단체와의 협업 등을 시행해 왔다.

2001년에는 하마마쓰시의 주도로 외국인 집주 도시 회의(外国人集住都市会議)를 설립하였다(鈴木康友, 2023, 12). 회의에는 현재 남미계 외국인 주민인 많이 거주하는 13개 도시가 가입한 상태이다. 1990년대에 일본계 남미인이 일본으로 유입된 후, 국내에서 자유로운 취업이 가능한 상황에서 수송용 기기 등의 제조업 집적지를 중심으로 급증하여, 지역 사회에서 언어·생활 습관, 문화의 차이에 의한 과제가 제기되기 시작했다. 그러나 정부 차원에서의 법률적, 제도적 대응이 실태를 따라가지 못하였고, 동시에 지자체만의 활동으로는 대응에 한계가 있다는 문제의식이 대두하게 되면서 논의가 시작되었다(鈴木康友, 2023, 12). 이 회의에서는 다문화공생에 관한 연구조사를 통해 노하우를 공유하고, 정부에 대한 지속적인 정책 제언을 시도하고 있다(鈴木康友, 2023, 12). 주된 제언 내용으로는 일본어 교육, 외국인의 자녀 교육, 사회보장, 외국인 등록(재류 관리 제도), 재해 방지, 외국인청의 설치 등이 있다(鈴木康友, 2023, 12).

2012년에는 “하마마쓰시 다문화공생 도시 비전”(浜松市多文化共生都市ビジョン)을 책정하여 다양한 활동을 계속 진행하고 있다(浜松市, 2023, 1). 2018년부터는 제2차 비전으로 이행하면서 특정기능 재류자격의 신설에 대응하고, 2019년 말 이후에는 코로나19로 인해 외국인 주민의 생활 기반이 무너지지 않도록 하는 지원도 병행하고 있다(浜松市, 2023, 1). 또한 외국인 주민에 대한 지원에서 그치지 않고, 다양성을 활용한 지역 만들기에 중점을 두면서 관련 활동을 추진하고 있다(浜松市, 2023, 1). 제3기

비전은 2023년부터 2027년까지로 지정되어 현재 실시하고 있다. 일본인 인구의 감소와 고령화, 사회적 다양성의 확대, 코로나19로 인한 생활환경 변화, 디지털화의 가속화, 기상재해의 증가 등 사회경제환경의 변화에 대응하기 위해, 시 전체 차원과 외국인 주민에 대한 대응 차원에서 어떠한 과제가 있는지를 파악하고 있으며, 생활, 지역·교류, 취로, 일본어 교육, 자녀 교육, 위기관리 측면에서 외국인 주민에 대한 지원 체제를 준비 중에 있다(浜松市, 2023, 3~5). 중점 활동으로는 ① 외국 인재의 활약 촉진, ② 종합적·체계적인 일본어 교육 추진, ③ 일상생활과 생애주기에 맞는 지원 체제의 구축, ④ 위기관리 체제의 강화, ⑤ 디지털 매체의 활용 촉진과 DX 추진이 있다(浜松市, 2023, 11~12).

사업체 활용 사업으로는 2021년 10월부터 ‘외국 인재 활약 선언 사업소 인정 사업(外国人材活躍宣言事業所認定制度)’을 추진하여, 외국 인재의 활약 추진에 적극적으로 이바지하는 사업소를 인정하고 공표함으로써 외국 인재의 확보, 정착 및 활약 촉진, 근로환경의 향상을 꾀하고 있다.⁵⁾ 외국 인재를 1명 이상 고용하고 외국 인재가 능력을 발휘하고 활약할 수 있는 근로 환경을 조성한 사업자에 대하여 사업소의 응모를 통해 인정 대상을 선정한다. 인정된 사업소에게는 인증서를 증정하고 하마마쓰시와 하마마쓰 국제교류협회에 공표할 뿐만 아니라, 인증 기간 동안 시가 주도하는 발주 사업에 있어 가산점을 부여하거나 우선 조달 대상으로 지정하며, 이와 함께 다문화공생과 관련된 조연을 제공한다. 또한 “외국인재 등 일본어 학습 지원 보조금”의 지급 금액 한도를 높이고, 외국인재를 대상으로 한 일본어 프로그램을 제공하여 외국인재의 정착을 지원한다. 2024년부터 하마마쓰시 ‘외국 인재 고용 사업소 지원 사업비 보조금’이 신설되었는데, 사택임대, 이사비용, 생활·행정수속 지원, 사업소 내 언어지원 및 일본어 학습 등 의사소통 지원 사업 대상에게 보조금을 지원한다. 보조 금액은 주택확보에 대해 1명당 최대 15만엔(사업자당 최대 150만 엔까지), 정착지원 관련 사업에 대해서는 사업자당 최대 20만 엔(보조율은 1/2)을 지급하는 수준이다.

5) 하마마쓰 시청 홈페이지. <https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/office/index.html>(2024년 6월 29일 검색).

4) 정책 평가 및 시사점

첫째, 외국인 정책의 일환인 다문화공생정책을 지역 정책의 차원에서 추진되고 있는 일본의 사례를 벤치마킹할 필요가 있다. 일본의 다문화공생정책은 제2기 지방창생정책(2019~2024)의 일환으로 추진되고 있으며, 지방창생정책으로 편입되기 이전의 다문화공생정책이 ‘다문화정책’에 국한된 것이었다면, 현재의 다문화공생정책은 기존보다 더 포괄적으로 적용하면서 정책의 틀이 확대된 것이 가장 큰 차이이다. 특히 2019년 특정기능 재류자격 신설을 중심으로, 기존의 다문화공생정책이 장기체류 및 영주 이민자들에게 초점을 맞추었다면, 현재의 다문화공생정책은 정책 대상자 역시 일본 이민정책의 관점 변화로 인해 크게 변모한 점이 대표적이다. 또한 범부처 차원에서 다문화공생정책 추진을 위한 단기적·종합적 계획을 제시하고, 부처별 관련 사업과 지침 등을 일사불란하게 마련하고 있는 것으로 보인다. 가령 지자체 차원의 대응을 위한 계획 작성(총무성), 외국인 이주민의 일본어 교육을 위한 법 제정 및 시행, 외국인 인재의 수용 및 공생에 관한 각료회의 구성 등 관련 부처가 활발하게 대응하고 있다.

우리나라 역시 지방창생정책 등 범부처 차원의 계획에 ‘지역’ 차원의 이민정책이 필요함을 부각할 필요가 있다. 일본의 지방창생정책과 유사한 성격의 계획인 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)에서는 외국인(이민)에 대해 별도로 규정한 내용이 없으며, ‘매력 있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기(중점추진과제 7)에도 외국인에 대한 언급이 없는 상황이다.

둘째, 일본에서 외국인 이주 노동자의 지역 정착과 관련된 서비스를 제공하는 주체는 개별 지방정부이며, 지역별로 다양한 맞춤형 정책을 수립하여 시행하고 있다. 사례 지역은 이미 외국인 이주노동자의 거주 역사가 길어 지자체 독자적으로 지역맞춤형 정책을 추진해 오고 있었다. 주로 외국인 이주민들의 지역사회 참여(교류·이벤트), 일본어 교육, 정주지원(육아 및 자녀 교육 지원)을 하고 있으며, 최근에는 우수 사업소를 선정하여 근로환경 개선을 꾀하고 있는 것이 특징적 양상이었다.

셋째, 일본에서는 인구감소로 인한 노동력 부족 문제를 해결하는 대안으로 특정기능 재류자격을 신설하였으나, 외국인 이주노동자가 주로 대도시에 집중하는 문제가 나타나 이를 보완하기 위한 대책이 요구되고 있다. 특정기능 재류자격 신설로 인해 2019년 4월부터 이주노동자가 증가하는 추세에 있고, 이들은 종래의 기능실습생과 달리 장기 거주가 가능하며 거주지나 취업지를 자유롭게 선택할 수 있어 각 지자체에서는 이주노동자를 유치하고 정착시키기 위한 노력이 필요해졌다. 후생노동성에서 실시한 “지역 외국 인재 유입/정착 모델사업”은 이러한 상황에서 이주노동자를 필요로 하는 지자체가 참고로 할 수 있는 대응책을 제시하려 한 것이다.

일본 정부에서도 로드맵과 대응책을 계속하여 제시하고 있고, 많은 지자체는 이를 따르는 형식으로 일본어 교육, 다국어 지원 등을 확충하고 있다. 이주자에 대한 다문화 공생정책을 적극적으로 실시해 오던 지자체의 경우 정부가 제시하는 방향성을 참고로 하면서 기존의 다문화정책을 더욱 포괄적으로 적용하는 형태로 이주노동자의 유치를 꾀하고 있다. 이들 지역은 이미 지역 내의 사업체와 외국인의 사례를 통해 이주노동자를 유치하고 장기적으로 정착시키기 위한 노하우를 터득하고 있으므로 향후의 일본 내에서의 노동자 유치에서도 유리한 위치를 점할 것으로 보인다. 앞의 <그림 4-2>에서 제시한 것처럼 특정기능, 기능실습 재류자격 소지자 수를 지역별로 비교해보면 이미 대도시 또는 대도시로 접근이 쉬운 지역에 거주하고 있는 추이를 보이는 것을 확인할 수 있다. 일본 정부(내각부 지방창생정책추진사무국)에서도 “특정기능 외국인의 대도시권 등에서의 집중 방지를 꾀할 필요가 있음”을 언급하고 있다.

넷째, 일본 정부는 특정기능 재류자격을 소지한 외국인을 고용하려는 기업이 충족해야 하는 조건을 비교적 상세히 규정하여 외국인 이주노동자의 근무 환경을 개선하려고 노력해왔다. 우리나라의 고용허가제는 내국인 구인 노력에 대한 증빙, 국내법이 정하는 바에 따른 권익보호 등을 요구할 뿐이지만, 일본에서는 ① 합법적 고용계약, ② 고용기관의 외국인 및 노동 관련 준법 이력, ③ 외국인 지원 체제 적절성 등의 더 합리적인 조건을 요구하고 있다. 따라서 우리나라 또한 외국인을 고용하는 기업에 대해 근무 환경 개선 조건을 부과하고, 대도시에 비해 기업의 역량이 상대적으로 부족한 인구감

소지역의 기업에 한해 지원 대책을 마련할 필요가 있다.

다섯째, 일본 정부는 외국인 이주노동자가 거주하는 지역에 대한 인지도를 높여 그들이 지역에 정착할 수 있도록 다양한 정책을 추진하고, 외국인 이주노동자와 이들을 고용한 기업에 대한 정기적인 모니터링을 수행하고 있다. 일본 후생노동성은 ‘지역 외국인재 유입·정착 모델 사업’을 통해 지역 주민과의 교류 촉진, 지역 인식 제고 및 다문화 이해 증진을 돕기 위한 다양한 행사를 진행하고 있으며, 기업 및 외국인 인재에 대한 정기적인 모니터링을 통해 지속적인 관리를 실시하고 있다. 우리나라, 그중에서도 특히 인구감소지역에는 외국인 이주노동자들의 거주지역에 대한 인식을 높이는 데 도움이 되는 생활 서비스가 부족하고, 거주 환경에 대한 모니터링 시스템도 부재하여 이와 관련한 제도 개선이 요구되는 상황이다.

3. 캐나다

1) 외국인 이주노동자 관련 정책의 배경 및 현황

캐나다는 인구 5명 중 1명이 이민자일 정도로 미국과 함께 대표적인 이민·다문화 선도국으로 손꼽힌다. 1990년 이래 총 6백만 명의 이민자를 수용해 왔으며, 이러한 개방적 이민정책을 바탕으로 매해 수용 인원을 확대하고 있다(주캐나다대한민국대사관 홈페이지, 2024).

캐나다의 이민정책은 가족 이민, 경제 이민, 난민을 중심으로 발전해왔다. 첫 이민 정책은 제2차 세계 대전 이후 인구 성장 촉진을 위한 목표로 1947년에 수립되었다. 이후 1967년에는 지식 기반 산업 분야 전문 외국인력을 유치하기 위해 세계 최초로 이민점수제(Point System)를 도입하였으며 이는 과거의 폐쇄적, 인종차별적 이민정책을 획기적으로 개선한 것이라는 의미를 지니고 있다. 지난 1971년에는 공식적으로 다문화주의가 채택되었으며, 그 후 전 세계에서 가장 다양한 인종과 문화가 공존하는 사회로 변모하며 인적자본 중심의 이민제도 선도 국가로 자리매김하였다.

이런 캐나다 역시 저출산에 따른 인구감소에 대한 대응책을 고심하고 있으며, 해외 우수인재에게 영주권을 적극 제공하는 ‘패스트트랙’ 이민정책으로 인구절벽과 저성장에 맞서고 있다. 과거 인력난 해소를 위해 저숙련 이민자를 유치해왔던 캐나다는, 현재 고숙련 인력 유치에 보다 집중하는 전략으로 정책 방향을 전환하였다.

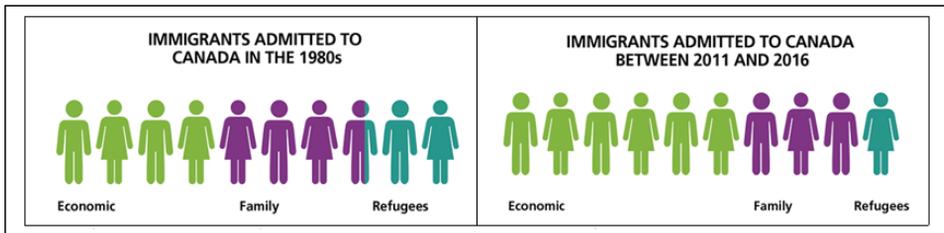
2021년을 기준으로, 현재 영주권자이거나, 과거에 한 번이라도 캐나다에서 거주한 경험이 있는 ‘landed immigrant’를 포함한 캐나다의 이민자 수는 830만 명을 상회하여 전체 인구의 약 1/4 이상에 해당할 정도로 중요한 비중을 차지하고 있다(Government of Canada 홈페이지, 2024). 이민자는 출신국별로 살펴보면 인도(10.7%), 필리핀(8.6%), 중국(8.6%) 순으로 많다.

캐나다는 지속해서 신규 이민자를 확대 수용하고 있으며 가장 큰 특징은 경제 이민의 확대이다(Government of Canada 홈페이지, 2024). 캐나다 정부는 경제 이민 직업의 범주와 등급을 체계적으로 구분하여 캐나다에 필요한 경제 이민자를 선별하는 시

시스템을 구축하였고, 기존 연방정부만이 행사할 수 있었던 이민자 선택 권한을 주 정부에도 부여하였다.

2024년에는 48만 5천 명의 영주권자를 받아들일 계획이며 2025년에는 50만 명을 수용할 계획을 구상하고 있는데, 이는 캐나다 인구의 약 1.3%에 해당하는 수치이다. 이를 토대로 캐나다 정부는 2026년부터 이민 수준을 50만 명으로 안정화하는 것을 일차적 목표로 갖고 있으며, 이민자를 통해 경제성장을 도모하고 동시에 이로 인해 주택, 의료, 기반 시설과 같은 분야에 가해질 수 있는 압력에 대응할 수 있는 정책적 방안도 함께 마련하고 있다(Government of Canada 홈페이지, 2024).

그림 4-4 | 캐나다 입국 이민자의 유형 변화



자료: Government of Canada 홈페이지. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/campaigns/immigration-matters/system.html>(2024년 2월 24일 검색).

2) 캐나다 정부의 외국인 정책 기조

먼저 캐나다 연방정부의 정책 기조는 다음과 같다. 캐나다 연방정부는 이주노동자에 대한 지원 정책을 강화하고 있으며, 이주 및 난민 보호법(Immigration and Refugee Protection Act)⁶⁾은 이민정책의 기반이 되는 법이다. 해당 법은 이민자와 난민의 권리를 보호하며 이민 절차의 공정하고 조직적인 관리를 보장하는 데 중요한 역할을 한다. 그중에서 이주민과 관련된 주요한 부분은 다음과 같다. 권리보호의 경우, 이주민의 권

6) The Canadian Bar Association 홈페이지. <https://www.cba.org/Publications-Resources/Practice-Tools/Child-Rights-Toolkit/legalAreas/Immigration-and-Refugee-Law#:~:text=The%20most%20fundamental%20principle%20of,manner%20consistent%20with%20the%20Charter.> 참고하여 작성함(2024년 2월 21일 검색).

리를 캐나다 법률 하에 보호한다. 이민 규제의 경우, 캐나다로의 이민을 위한 규칙과 규정을 제정하고, 입국 기준, 신청 처리, 이민법 시행에 관한 규정을 확립하고 있다. 이주민 통합의 측면에서는 이주민들이 캐나다 사회에 성공적으로 통합될 수 있도록 지원 서비스, 언어 교육 및 적응을 돕는 자원을 제공한다. 해당 법은 공정한 노동 시장을 유지하고, 이주노동자들의 권리를 지키고 불법 노동을 근절하기 위해 고용 기준 법률 (Employment Standards Legislation)을 임시 이주 노동자들에게도 적용시킨다. 즉 모든 노동자를 보호하고 규제하기 위한 고용 기준 법률이 임시(한시적) 외국인 노동자들의 근로 조건, 임금, 근로 시간 등을 보호하는 데도 중요한 역할을 하는 것이다.

다음으로 주 정부(지방정부) 차원이다. 캐나다 연방정부의 이주노동자에 대한 지원 정책을 강화 추세에 발맞춰 지방정부도 이주노동자들의 권리 강화와 보호를 위한 다양한 지원 정책을 시행하고 있다. 정책들은 캐나다에서 거주하고 일하는 동안 그들의 건강, 안전, 및 삶의 질을 보장하고, 이를 통해 더 많은 이주노동자를 유입할 수 있는 환경을 조성하려는 측면에서 실시되었다.

가령 Workforce Windsor Essex는 임시외국인 근로자가 캐나다에서 거주하는 동안 자신의 권리를 배우고 행사할 수 있도록 돕기 위한 비영리조직이다. 온타리오 전역의 지역사회가 신규 이민자 서비스 제공을 위한 포괄적인 계획을 개발하도록 장려하는 캐나다 이민 난민 시민권의 이니셔티브로, 2008년 11월부터 윈저시에 의해 주도되고 있다. 신규 이민자들의 윈저 및 에식스 카운티에 대한 장기 정착 및 통합을 촉진하기 위해 시스템을 어떻게 강화할 수 있는지를 고려한다는 점이 특징적이다. WE LIP (Windsor Essex Local Immigration Partnership)은 임시외국인 근로자 지원을 위한 이들의 대표적인 프로그램이다.⁷⁾ 정보 공유, 이벤트 및 지역 중심 전략 계획 프로세스를 구축하는 과정에 지역사회 파트너를 참여시켜 윈저 및 에식스 카운티가 이주노동자를 더욱 환대하고 포용적인 지역사회로 만들어 가는 것에 가장 큰 목표를 두고 있다.

7) WE LIP, WE Value Client Portal, WE Value AI 프로젝트, TeaMWork 프로젝트, 온타리오 지역 위원회 프로그램, 온타리오 노동 시장 파트너십 프로그램, WEskills 및 WE Data Tools를 포함한 8개 프로젝트를 수행 중이다(Workforce Windsor Essex 홈페이지. <https://www.workforcewindsorsex.com>(2024년 2월 24일 검색).

서비스 제공업체와 지역사회가 신규 이민자의 필요 사항과 서비스에 대한 이해를 높여 신규 이민자, 임시 외국인 근로자, 유학생 또는 시민이 더 높은 삶의 질을 달성하고 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 커뮤니티를 조성하고자 한다. 그리고 이를 통해 지역 사회의 모든 구성원이 진정한 소속감을 느끼고 Windsor 및 Essex의 사회·경제적 측면에 이바지할 수 있도록 공동 목표를 위해 노력하는 커뮤니티를 육성하고자 한다.⁸⁾

또한 외국인 이주노동자 현황 및 프로그램이 있다. 캐나다의 이민자 수는 지난 20년 동안 꾸준히 증가했으며, 이는 캐나다 정부가 고령화와 인구감소에 대응하기 위해 캐나다 영주권자 수를 늘리기 위해 노력해 온 결과와 밀접한 연관이 있다. ‘그레이트 화이트 노스(Great White North)’는 캐나다 이민 패턴을 잘 드러내는 특징으로, 온타리오주를 대상지로 택한 이민자 수가 전체 이민자 수의 절반(199, 297명) 정도를 차지할 정도로 고도로 집중되어 있다. 그 다음으로는 브리티시컬럼비아(66, 268명), 퀘벡(64, 470명) 순으로 높게 나타났으며 이는 최하위 3개 주인 유콘(677명), 노스웨스트 테리토리(282명), 누나부트(45명)와 큰 격차이다. 이민자 성비는 거의 비슷한데, 출신 국가를 살펴보면 인도, 중국, 필리핀 순으로 높게 나타나고 있다(Statista 홈페이지. 2024a).

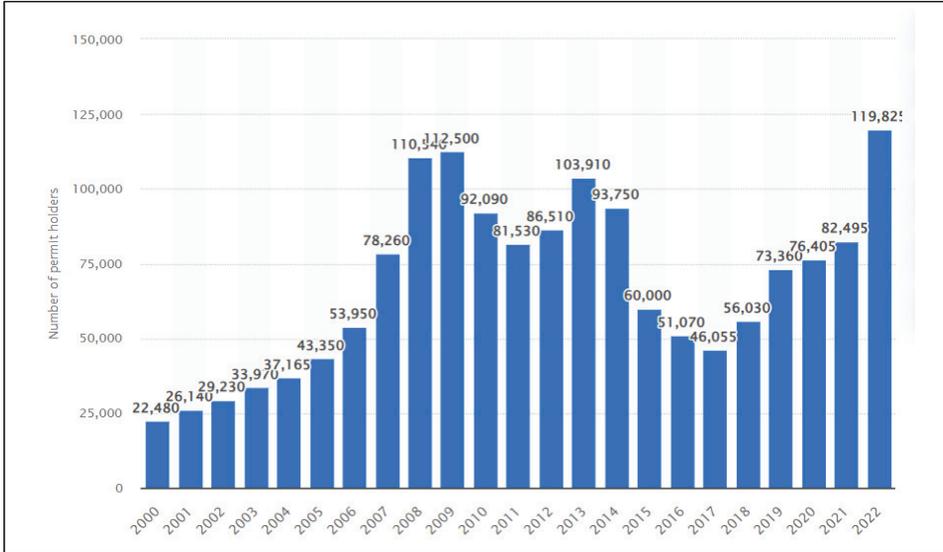
다음으로 한시적 외국인 근로자 프로그램(TFWP)⁹⁾은 부족한 노동력을 채우기 위해 한시적으로 이주노동자를 고용하는 프로그램으로, 이민·난민·시민권부(IRCC)와 고용사회개발부(ESDC)가 공동으로 운영하는 캐나다의 대표적인 이주노동자 관련 프로그램이다. 고용주는 필요한 이주노동자를 고용할 수 있도록 하고, 이주노동자는 캐나다에서 안전하게 고용될 수 있는 권리에 대한 보호를 받을 수 있도록 보장하는 것을 내용으로 한다. 캐나다 농업은 이주노동자에 대한 의존도가 가장 높은 대표적 분야로, 농업 분야에서 활용하는 TFWP 중 가장 대표적인 제도는 계절농업노동자제도(Seasonal Agricultural Worker Program: SAWP)¹⁰⁾와 기간제농업취업제도(Agricultural Stream: AS)가 있다.

8) Workforce Windsor Essex 홈페이지. <https://www.workforcewindsorsex.com>(2024년 2월 24일 검색).

9) The Canadian Bar Association 홈페이지. <https://www.canadim.com/work/temporary-foreign-worker-program/#:~:text=The%20Temporary%20Foreign%20Worker%20Program,Social%20Development%20Canada%20>의 참고하여 작성(2024년 2월 20일 검색).

10) SAWP 신청 전 캐나다 고용주는 캐나다 시민 혹은 영주권자 구인 노력을 기울여야 함. 연방정부의 일자리센터나 (준)주의 유사한 기관에 최소 14일 동안 구인 광고를 진행해야 하고, 이는 노동시장영향평가(LMIA)를 신청하기

그림 4-5 | 한시적 외국인 근로자 프로그램(Temporary Foreign Worker Program) 비자 현황(2000~2022년)



자료: Statista(2024) 홈페이지 <https://www.statista.com/statistics/555021/tfwp-work-permit-holders-canada-2000-2014/> (2024년 2월 24일 검색).

계절농업노동자제도(SAWP)는 국가의 특정 품목을 생산하는 캐나다 농업경영인들이 외국인 농업 근로자 채용에 대한 일반 요구 사항을 충족하는 이주노동자에 한해 한 번에 최대 8개월 동안 농업 생산 분야에서 종사할 수 있게 하는 제도이다. 해당 제도는 연중 상시 고용이 가능하다는 점에서 우리나라의 고용허가제와 유사한 형태지만 이주노동자의 국적은 멕시코 시민이거나 협정에 참여하는 카리브해 국가 중 하나여야 한다는 제약이 존재한다. 기간제농업취업제도(AS)의 경우 국가의 특정 품목을 생산하는 농업경영인들이 외국인들을 연중 상시 고용할 수 있도록 하는 별개 제도로, 최대 24개월까지 고용할 수 있으며 SAWP와 달리 국적에 상관없이 이주노동자를 채용할 수 있다.

3개월 내 이루어져야 함. 이러한 노력에도 노동자 모집이 어려우면 캐나다 정부(Employment and Skills Development Canada: ESDC)에 LMIA를 신청하고, 정부의 검토를 통해 일자리 제의(job offer)의 진정성, 외국인 고용이 노동 시장에 미치는 영향, 그리고 고용주가 이전에 외국인에게 제시한 일자리 제의 등에 대한 평가를 진행함. 이 과정을 거쳐 통과 결과를 받아야 고용주는 송출국 노동부에 그 결과와 고용계약서를 송부할 수 있음.

표 4-4 | SAWP 및 AS 특징 비교

구분	계절농업노동자제도(SAWP)	기간제농업취업제도(Agricultural Stream)
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 1966년 캐나다 온타리오주(Ontario)에서 자메이카인들을 불러들여 에식스(Essex) 지역의 사과를 수확하도록 한 것이 시초 • 송출국 정부는 캐나다 현지에 자국 노동자들을 지원할 수 있는 대표를 보내야 하며, 계절노동자들은 농업 경험이 있어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인을 연중 상시 고용할 수 있도록 신설한 제도 • 우리나라의 고용허가제와 유사한 형태
차이점	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 도입과 관련한 협정을 체결한 멕시코, 카리브해 도서국들 출신만 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 국적에 상관없이 채용 가능

자료: 최서리(2022, 3-4) 참고하여 저자 작성.

이와 더불어 외국인이 캐나다에 정착하여 농업 분야에서 종사할 수 있는 영주이민제도 또한 마련되어 있는데, 주요한 특징은 주 정부가 주도하여 영주권자를 선발할 수 있다는 점이다. 주 정부 추천이민제도(Provincial Nominee Program: PNP)는 1990년대 캐나다 연방정부가 일정 규모의 영주권자를 주 정부가 선발하도록 개발한 주 정부 추천 이민제도이다. 주 정부는 해당 지역에 정착할 영주권자를 연방정부에 추천할 수 있으며, 연방정부는 PNP 운영을 위해 퀘벡주를 제외한 11개 주 정부와 협정을 체결하였다. 초창기 목표는 기술 인력의 영주 이민 유도에 있었으나, 이후에는 다양한 이민자들을 선발하기 위한 목적이 추가되었다. 마니토바 주의 농업투자자, 앨버타 주의 자영농업인 등이 포함되어 있다.

마지막으로 애틀랜틱 캐나다(Atlantic Immigration Program: AIP)¹¹⁾는 대서양에 인접한 인구밀도가 낮은 4개 주 중 한 곳에서 일하고 거주하기를 원하는 숙련된 외국인 근로자와 캐나다 교육기관에서 졸업한 외국인 학생을 위한 영주권 취득 프로그램이다. 2016년 애틀랜틱 지역 성장을 위한 전략의 일환으로 AIP가 시범사업으로 추진되었으며 2017년부터 시행되었다. 해당 4개 주는 뉴브런즈윅주, 프린스 에드워드 아일랜드주, 노바스코샤주, 뉴펀들랜드 래브라도주를 포함하며, 이들 주는 경제가 침체하고 인

11) Government of Canada 홈페이지. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/atlantic-immigration.html>. Atlantic Immigration Program 홈페이지. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/atlantic-immigration.htm> l(2024년 2월 20일 검색) 및 유희연(2023) 참고하여 작성.

구감소를 겪고 있다는 공통점을 지니고 있다. 또한 이미 주 정부 추천 이민 프로그램 (PNP)을 통해 상당수 신규 이민자가 유입되었지만, 정착률이 높지 않다는 문제점이 동일하게 나타났다.

AIP 시범사업은 크게 3가지 프로그램으로 되어 있으며, PNP와 비교해 보았을 때 고용주가 이민자의 선발과 유지에 더욱 적극적인 역할을 수행하도록 한 점이 눈에 띈다. 프로그램은 주 정부가 추천하는 대상에 따라 유학생, 전문직·기술자, 숙련직 프로그램으로 구분 가능하다. AIP의 가장 큰 특징은 지역 정착 촉진을 이민자의 관점에서 바라본 것으로, 좋은 일자리 제공 및 자신의 정착에 관심을 두고 지원해 주는 공동체의 역할의 중요성을 인식한 것에 주목할 수 있다.

그림 4-6 | 캐나다 AIP 해당 지역



자료: Wikipedia. Atlantic Canada. https://en.wikipedia.org/wiki/Atlantic_Canada(2024년 2월 20일 검색).

표 4-5 | 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, 5).

그러나 AIP는 작은 규모의 사업체에서의 활용이 어렵다는 한계가 있다. 이는 결국 사업주의 역할이 강조되어 인력이 제한된 소규모 업체에서는 행정부담을 느낄 수 있다는 어려움을 고려했을 때 정부 차원에서 이와 같은 한계를 보완할 수 있는 지원을 제공해야 할 필요가 있음을 시사한다.

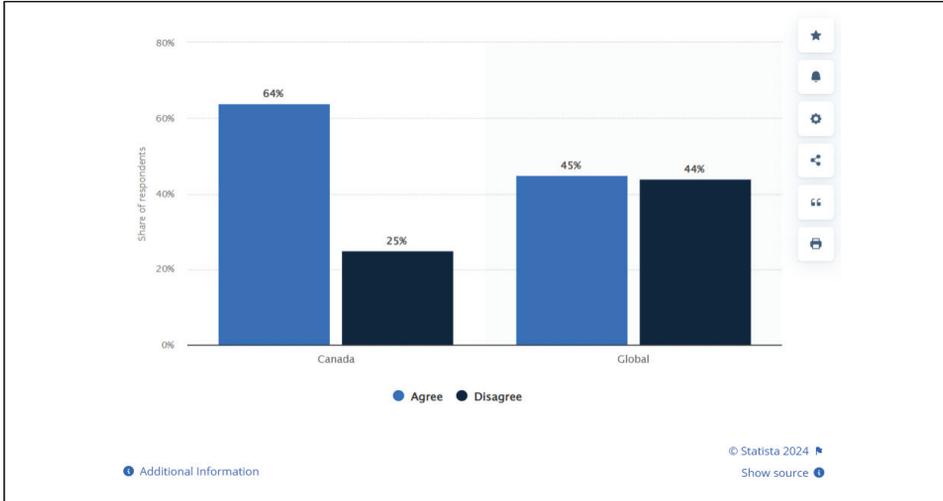
3) 외국인 이주노동자의 지역 정착 사례¹²⁾

Environics Institute는 지난 1976년에 Focus Canada 여론조사 프로그램의 일환으로 시작되었으며, 이민과 난민에 대한 캐나다인의 태도에 관한 연구를 수행해왔다. 2023년 약 2,000명을 대상으로 실시한 조사에 의하면 캐나다로의 이민이 너무 증가했다고 생각하는 응답자의 비중이 높아진 것으로 나타났다. 이는 캐나다인들의 국가 정책 방향에 대한 만족도가 하락하고, 경제 상황을 비관적으로 바라보는 시각이 강화되었으며, 주택 위기에 대한 우려가 커지고 있는 점과 연관이 있는 것으로 드러났다.

대표적인 이민·다문화 선도국이자 다문화주의 사회인 캐나다에서도 지역이 처해있는 경제, 사회, 문화적 환경에 의해 지역민들이 이민자에 대한 인식이 달라진다는 점으로 미루어볼 때 지역사회통합은 쉽지 않은 과제임을 유추해 볼 수 있다. 그러나 캐나다 국민의 64%가 이민이 캐나다 경제에 도움이 된다고 믿고 있다는 통계는 전 세계 통계 45%보다 높게 나타났다. 이는 연방정부 및 주 정부 차원에서 지역사회와의 통합을 위해 이민자와 지역민에게 다양한 지원프로그램을 제공해온 것이 오랜 시간 노력을 통해 캐나다가 다문화·다인종 국가로서 정체성을 확립하는데 기반이 되었음을 보여준다.

12) Environics Institute. <https://www.environicsinstitute.org/projects/project-details/public-opinion-about-immigration-refugees>를 참고하여 작성하였다 (2024년 2월 24일 검색).

그림 4-7 | 이민자가 캐나다 경제에 도움 여부에 대한 캐나다 국민의 의견



자료: Statista(2023) 홈페이지. <https://www.statista.com/statistics/788987/opinion-on-immigrations-economic-impact-in-canada/>(2024년 2월 22일 검색).

4) 정책 평가 및 시사점

캐나다 정부는 지방소멸을 막기 위해 1999년부터 “주 정부 추천이민제도(PNP)”을 추진해 왔는데, 이는 이민자 선발 권한 중 일부를 주 정부로 이양하여 주 정부가 이민 정책에 적극 참여할 수 있도록 하는 방식이었다. 캐나다는 지난 20년간 이민자의 대도시 집중을 줄이고자 대도시 정착을 희망하는 이민자의 영주권 발급을 축소하면서 지방에 정착하려는 이민자의 영주권 발급은 확대하는 전략을 사용해왔다.

우리나라 또한 지방소멸 대응을 위해 이민정책 관련 권한의 일부를 지자체에 위임하는 분권형 이민정책을 수립할 필요가 있고, 외국인 이주노동자의 지역적 분산을 위해 수도권-지방의 비자 발급 비율을 조정하는 방안을 고민해볼 필요가 있다.¹³⁾

13) 쿠키뉴스(2024년 8월, 9일 보도) “지방정부 중심 이민프로그램 마련한 캐나다…저출생·지방소멸 동시 해결”

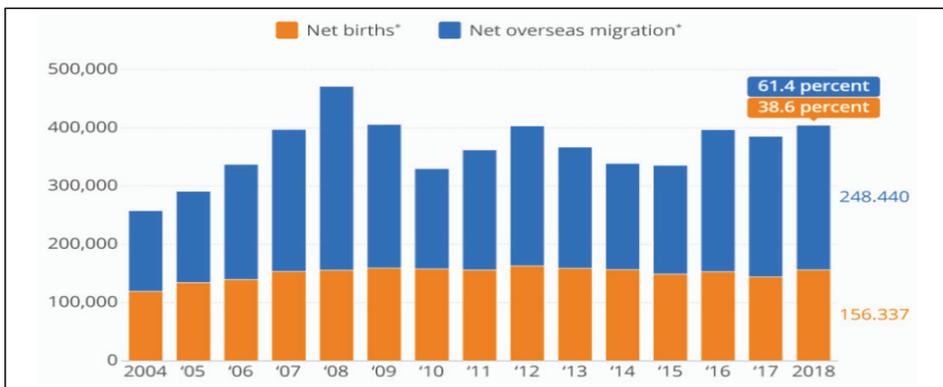
4. 호주¹⁴⁾

1) 외국인 이주노동자 관련 정책의 배경 및 현황

호주는 국가 발전 과정 상 이민자의 역할을 중요하게 인식해왔다. 호주는 역사적으로 전 세계에서 인정받는 가장 성공적인 다문화국가 중 하나이다. 호주의 국내 총인구 3명 중 1명 비율이 외국 출생자일 만큼 이주민의 비율이 높아 이들의 호주 사회 내 통합과 다양성의 존중 및 이들의 사회의 안정적인 정착을 중요한 정부 정책현안으로 인식해 왔다(Samad et al., 2022, 9).

특히 지난 반세기(1945~2000년) 동안 호주의 인구 유지 및 성장 과정에 이민자의 역할과 기여가 상당했다. 2023년 기준 호주 총인구는 전 세계 인구의 0.3%를 차지하는 반면, 전 세계 이민자의 2.8%가 호주에 정착하여 살아가는 상황이다(Australia Department of Home Affairs, 2023, 1). 대략 55년의 기간 동안 호주 내 인구 증가와 관련하여 59%가 이민자 및 이들의 자녀와 관련되었다. 이민자 규모는 1945년 7.4백만 명이었으나 2000년에 들어 19.1백만 명으로 크게 증가하였다.

그림 4-8 | 호주 인구변화 시계열 추이: 유형별 분류



자료: Statista(2019). <https://www.statista.com/chart/18869/australia-population-growth-and-immigration/> (2024년 9월 25일 검색).

14) 호주 사례는 전문가(한국행정연구원 정동재 연구위원)원고 내용을 토대로 요약·정리하였다.

또한 최근 30년간(1992~2019년) 호주 인구 전체 증가분의 절반 이상이 해외로부터 유입된 이민자들과 관련되어왔다(Australian Institute of Health and Welfare 홈페이지, 2024). 2023년 3월 기준 호주 인구는 2,650만 명으로 전년 대비 2.2%의 인구 증가세를 보였는데, 이는 코로나19 이후 국경이 다시 개방되면서 호주 인구 증가의 약 81%를 차지하고 있는 454,400명이 이민자 유입에 따른 것으로 발표되었다(Australia Bureau of Statistics 홈페이지, 2023a).

호주 내 이민자의 유입 증가는 자국 내 사회, 경제에 상당한 영향을 미쳐왔다. 청년 이민자들의 유입 및 이들의 다양한 산업 분야 내 노동력 제공은 자국 내 고령화를 상쇄할 뿐만 아니라 경제발전의 동력을 제공한다(Australia Department of Home Affairs, 2023, 4). 더불어 이민자들의 유입은 호주 내 문화적 다양성에 기여하는데, 호주에는 300여 개에 달하는 민족/혈통과 300여 개의 다른 언어, 100여 개의 다양한 종교적 전통이 공존하고 있는 것으로 알려져 있다(Australia Bureau of Statistics 홈페이지, 2017). 반면 이민자 유입 증가 및 이들의 지역사회 체류 및 정착 과정 중에, 사회통합 과정에서 발생하는 다양한 형태의 갈등 발생 및 해결 과정에서 수반되는 비용 등 여러 도전과제도 동시에 발생하는 양상을 띠고 있다.

2) 호주 정부의 외국인 정책 기조

호주 정부 외국인 이주노동자 정책의 핵심 방향은 숙련기술인력 유치와 노동권 보호이다. 호주 이주노동자 정책은 크게 2가지 방향을 중심으로 추진되고 있는데, 이들은 ① 숙련기술인력의 유치(attracting skilled workers)와 ② 유입된 외국인력의 노동권 보호(protecting all workers' rights)라 할 수 있다(Fair Work Ombudsman 홈페이지, 2024). 숙련/전문인력 유치를 위한 정부 정책/프로그램으로, 호주 정부는 기술/전문성, 특정 자격요건, 어학 능력 등 일정 요건에 따라 외국인력을 선발 및 고용하는 호주 내무부 관장 점수제(points system) 방식을 활용한다. 이주노동자 노동권 보호의 경우, 호주 정부는 공정근로 옴부즈만(Fair Work Ombudsman) 제도를 운영하고 있

고, 이는 내국인 노동자뿐만 아니라 이주노동자의 근로 관련 다양한 현안인 임금 체납, 최저임금, 노사 간 각종 갈등 현안 등을 다루고 있다.

다음으로 호주는 연방정부 중심의 정책과 정부 간 유기적인 협업을 강조한다. 호주 정부의 외국 인력정책의 추진은 기본적으로 연방정부에 우선순위가 부여된다(Hugo, 2008, 126; Paquet, 2017, 449). 연방정부 정부부처 중 내무부가 기본적으로 이민정책 관련 주무 부처로 여겨지고 있으며, 해당 부처는 숙련기술인력 관련 비자 정책 설계 및 집행, 국경관리, 이주노동자의 고용 및 근로 관련 기준 설정 등 국가 차원의 관련 정책의 틀을 설계 및 집행하는 역할을 담당하고 있다(Australian Government 홈페이지, 2024; Baker McKenzie, 2024, 22; Philips, 2023). 주 및 지방정부도 외국인력 정책 추진 과정에서 일정 역할을 담당하고 있는 바, 이는 대개 담당 지역 내 고용 및 노동 활동에 참여하는 숙련기술인력 지명(skilled migration sponsorship), 이주노동자들이 지역 내 정착과 체류 및 통합 과정을 지원하기 위한 각종 교육훈련 및 정착지원, 지역별 외국인력의 보호를 위한 부가적인 노동/근로 관련 규제 조치 등으로 수행되고 있다.

또한, 외국 인력정책 추진 관련 정부 간 협업·조정 기제를 일부 마련 및 운영이다. 외국인력 정책 추진 상 연방정부의 주된 역할과 비중에도 불구하고, 주요 현안들과 관련하여 연방-지방정부 간 협업 및 논의의 장이 제도적으로 마련되어 있다(Parliament of Australia 홈페이지). 구체적으로는, 첫째, 정부 간 협약(IGAs: Intergovernmental Agreements)이다. 숙련기술인력 프로그램 운영과 관리 및 외국인력의 지역 정착/통합 관련 정책 추진과 관련하여 연방정부(내무부)와 해당 지방정부 간 역할과 협업 사항 등을 포함한 협약을 체결하고 운영하도록 하는 협약이다. 둘째, 기관 간 정책협의체(Ministerial Councils)이다. 연방정부, 주/준주, 지방정부 내 이민 및 외국인력 관련 업무 담당자들이 모여 정책현안을 논의하고 모범사례를 공유하며 각종 현안에 대한 정부 간 입장을 조율하는 정책협의체이다. 셋째, 예산/기금 및 서비스 전달체계 모니터링이다. 연방정부는 지역에 정착하여 고용된 외국인력의 정착 관련 서비스 제공을 위해 해당 지방정부에 예산을 지원하거나 관련된 공동사업/프로그램 기획, 서비스 전달체계에 대한 모니터링/평가 등을 수행하고 있다.

호주의 지역 기반(place-based) 외국인 이민자 유입 정책 및 프로그램은 우리나라가 현재 추진 중인 지역특화형 비자사업의 모체가 된 사업이다¹⁵⁾. 이와 관련하여 다양한 제도적 기반이 마련 및 운영 중에 있는데, 가령 지역지명이민제도(RSMS) 및 주 특정지역 이민체제(SSRM)가 있다. 지역에 숙련 외국인력을 유치 및 정주하도록 하기 위한 호주 정부 차원의 노력은 1994년 ‘지역지명 이민제도(RSMS: Regional Sponsored Migration Scheme)’로부터 시작되었으며, 이후 다양한 제도적 조치들이 확대되어 왔다(Rizvi, 2024; Australia Department of Home Affairs, 2023, 125). 호주 정부는 지역이 필요로 하는 숙련 인력을 유치할 수 있도록 다양한 제도적 조치를 확대해왔는데, 이는 주로 관련 비자 체계의 신설과 관련되었으며 이처럼 지역 수요를 반영한 일련의 외국인력의 유치 노력은 ‘주특정지역 이민체제(SSRM: State Specific and Regional Migration Scheme)’라는 체계 하에 진행되어왔다.

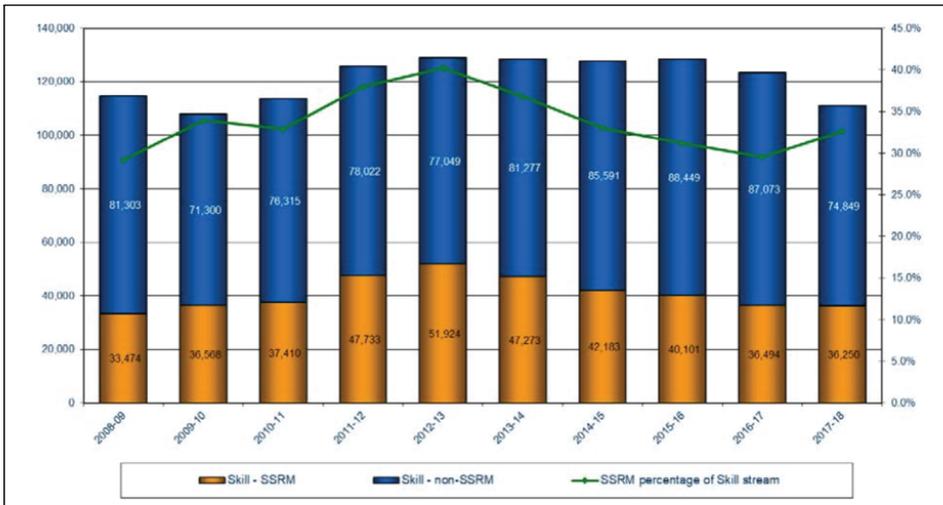
SSRM 체계에 포함된 지역 기반 비자들의 핵심적인 특징 중 하나는 연방정부가 아닌, 외국인력 수요를 가진 지역(주, 준주, 지방정부)에서 이들을 지명 및 고용하고 체류 이후 다양한 지원 역할을 한다는 점이라 할 수 있다. 대개 지역지명 이민제도(RSMS), 주/준주 정부 지명비자(State/territory nominated visas), 주/준주 사업가 지명비자(BIIP: State/territory nominated business skills visas), 숙련기술 지역 비자(Skilled regional visas)로 구성된 비자 체계들로 구성되어 있다.

그러나 SSRM 비자 체계는 자유당 정부 집권기였던 2019년까지 추진되었으며, 이후 폐지 혹은 잠정 중단되는 양상을 보이고 있다. 이에 따라 SSRM 체계 내 비자 프로그램들(RSMS 등) 역시 일부는 폐지 및 운영 방식의 변경 조치 등이 이루어졌다. 호주 내무부 문서에 의하면, SSRM 체계 비자는 2017-18 회계연도까지 운영된 것으로 여

15) 호주의 외국인 이주노동자 관련 정책 및 비자 체계는 크게 ‘숙련기술비자(skilled visa program, 영주)’, ‘단기 기술부족(TSS: Temporary Skill Shortage) 및 고용주 지명 프로그램(permanent employer nominated programs, 영주)’, 인구 사회학적 및 노동수요를 반영한 지역 기반 프로그램(place-based approach)인 ‘주 및 준주 지명제도(permanent State territory nominated, 영주) 및 지역 스트림(provisional regional streams)’, ‘글로벌 탠트 비자(global talent visa, 영주)’, ‘호주 사업이민(BIIP: Business Innovation and Investment Program, 영주/단기)’, ‘태평양 협약비자(Pacific engagement visa)’ 등이 있으나 본 연구에서는 지역 기반 이주노동자 정책에 초점을 맞추고 있다.

겨지며, 이후에는 더 이상 관련 통계가 보고되지 않는 상황이다. SSRM와 관련해 마지막으 관련 정부 통계자료가 공개된 2017-2018년 자료에 따르면, 해당 비자 체계는 2012년경에 가장 많이 발급되다가 그 이후 지속해서 줄어드는 양상을 띠었다. SSRM 비자 발급 비율 변화를 자세하게 살펴보면 51,924장(2012/13년) → 47,273장(2013/14년) → 40,101장(2015/16년) → 36,494장(2016/17년) → 36,250장(2017/18년)으로 점차 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 2017/18년 통계에 따르면, SSRM 비자 체계의 경우 주 정부 지명 비자가 27,400장(75.6%)으로 가장 많은 발급 비율을 차지하고 있었으며, 뒤이어 지역지명 이민제도(RSMS)를 통해 6,221장(17.2%)이, 숙련기술 지역비자가 1,574장(4.3%), 준/준주 사업가 지명비자(BIP)가 1,055장(2.9%) 순으로 많았다.

그림 4-9 | 주특정비자 이민비자 발급 현황 비교: 계열 비교(2008/09년~2017/18년)



자료: Australia Department of Home Affairs(2018, 14).

표 4-6 | 호주 정부의 지역 기반 이민비자 및 관련 프로그램 현황

지역 기반 이민비자/체계	운영 및 세부 요건
<ul style="list-style-type: none"> • 특정 지역 비자(Dedicated regional visas) <ul style="list-style-type: none"> - Skilled Work Regional (Provisional) visa (subclass 491) - Skilled Employer Sponsored Regional (Provisional) visa (subclass 494) 	해당 비자 소지자는 호주 정부에서 지정한 특정 지역에 거주 및 취업 활동이 가능하도록 설계 <ul style="list-style-type: none"> - 최소 거주/취업 기간: 3년 - 해당 요건을 갖추면 영주권 신청이 가능
<ul style="list-style-type: none"> • 191 숙련지역 비자(Permanent Residence (Skilled Regional) visa [subclass 191]) 	해당 비자 소지자는 호주 정부에서 지정한 특정 지역에 거주 및 취업 활동이 가능하도록 설계 <ul style="list-style-type: none"> - 최소 거주/취업 기간: 3년 - 해당 요건을 갖추면 영주권 신청이 가능
<ul style="list-style-type: none"> • 지정지역 이민 협약 (DAMAs: Designated Area Migration Agreements): 	DAMAs는 이주노동자들의 지방분산을 목적으로 2019년 설계 <ul style="list-style-type: none"> - 내국인으로 인력 충원이 어려운 특정 지역들에서 숙련 혹은 준 숙련 인력을 유치하기 위해 기술 인력 비자 요건(어학 능력, 최저연봉 수준 등)을 하향 조정하여 설계되었으며, 해당 요건을 지역과 협의 과정을 통해 결정 - 호주 내 12개 지역에서 현재 운영 중
<ul style="list-style-type: none"> • 190 주 정부 후원 기술이민비자 (Skilled Nominated [subclass 190] visa) 	특정 지역(주, 준주) 내 필요한 기술 수요에 부응하기 위해 설계된 비자로 점수제로 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 독립기술이민을 신청하기에는 점수가 부족하거나 기술이민 MLTSSL 직종이 아닌 STSOL 직종일 경우 고려 가능 - 비자 취득을 위해 우선적으로 주 정부의 후원이 필요하며 이를 받으면 추가 점수(5점)를 획득 - 본 비자 소지자의 경우 일정 기간의 대기 없이 바로 영주권 비자를 취득할 수 있으나, 후원한 주에 2년간 의무 거주 요건이 부여
<ul style="list-style-type: none"> • 189 독립기술이민 비자 (Skilled Independent [subclass 189] visa) 	후임/보증 절차 없이 독립적으로 신청할 수 있는 비자로서, 일정 요건(나이, 경력, 어학 능력 등)을 갖추면 취득 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 해당 비자 소지자가 특정 지역에서 학업 및 취업할 때 부가 점수(5점) 부여
<ul style="list-style-type: none"> • 485 졸업생 임시비자 (Temporary Graduate [subclass 485] visa) 	지역대학에서 수학 및 졸업한 유학생들에게 해당 지역에서 거주 및 취업 시 부여하도록 설계된 비자 <ul style="list-style-type: none"> - 졸업 후 6개월 이내 신청이 가능 - 첫 번째 졸업생 임시비자를 받은 비자 소지자는 1회에 걸쳐 추가적인 갱신이 가능하지만, 갱신 후 체류기간 동안 반드시 해당 지역 내 거주해야 함
<ul style="list-style-type: none"> • 워킹 홀리데이 비자 (WHM: Working Holiday Maker program) 	지역 내 기업체에서 취업 활동을 참여하면 최장 2~3년에 걸쳐 해당 비자 신청이 가능
<ul style="list-style-type: none"> • 태평양 호주 노동이동 제도 (PALM: Pacific Australia Labour Mobility Scheme) 	본 제도는 호주 내 사업체 운영주들이 9개 태평양 연안 섬 지역 출신 외국인력들을 고용할 수 있도록 설계된 노동인력제도 <ul style="list-style-type: none"> - 해당 제도는 지역의 인력 부족 문제를 해결하기 위해 설계되었으며, 해당 제도를 통해 유입된 외국인력들은 주로 농업 분야에서 계절별 혹은 장기간 준 숙련 혹은 비숙련 업종에 고용되어 일을 하게 됨

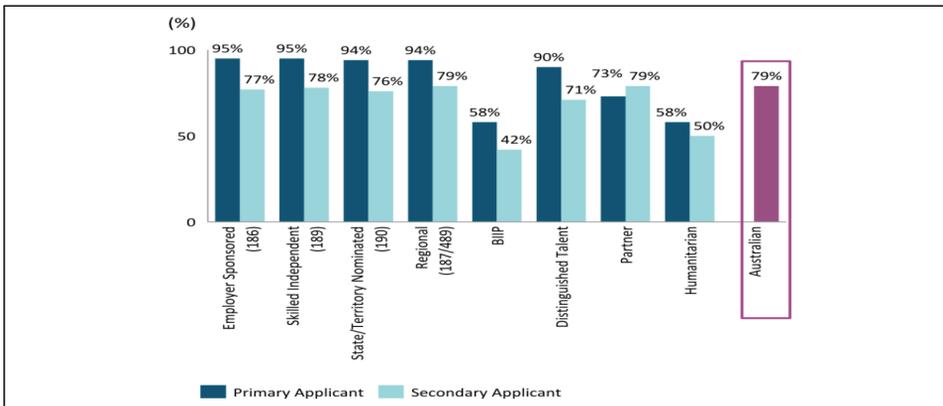
주: 표에서 제시된 다양한 지역 기반 비자 체계 중 SSRM 체계 안에 포함된 비자는 박스로 강조.

자료: Australia Department of Home Affairs(2018; 2023), Rizvi(2024) 토대로 저자 작성.

그렇다면, 호주의 지역 특정 이민정책을 통해 외국인 이주노동자들은 정책 의도대로 “지역”에 정착했을까? 지역 기반 이주노동자 유입 정책의 성과와 관련해 호주 내부에서는 상충한 견해가 존재한다(Australia Department of Home Affairs, 2023). 해당 제도를 긍정적으로 인식하는 쪽의 시각은 대체로 해당 비자 체계 및 관련 제도들이 초래한 재정적 과급효과에 초점을 맞추고 있다. 특히 호주 재무부 등에서 계량적 기법 등을 활용(OLGA: Overlapping Generations Model 및 FIONA: New Australians model estimates 등)하여 분석한 결과, 영주 기술이민뿐만 아니라 단기 기술이민 비자 소지자들 또한 경제발전에 긍정적인 과급효과를 미쳤다고 진단하였다(Australia Department of Home Affairs, 2023).

호주에 체류 중인 외국인들의 경제활동 참여율 및 고용률 등을 고려해 보면, 호주 내국인에 비해 상대적으로 높은 성과가 관찰된다. 특히 지역 기반 비자 소지자들(subclass 187/489 등)의 경제활동 참여율은 94%로 매우 높게 나타났으며, 79%에 해당하는 내국인 평균 경제활동 참여율을 상회한다(<그림 4-10> 참조).

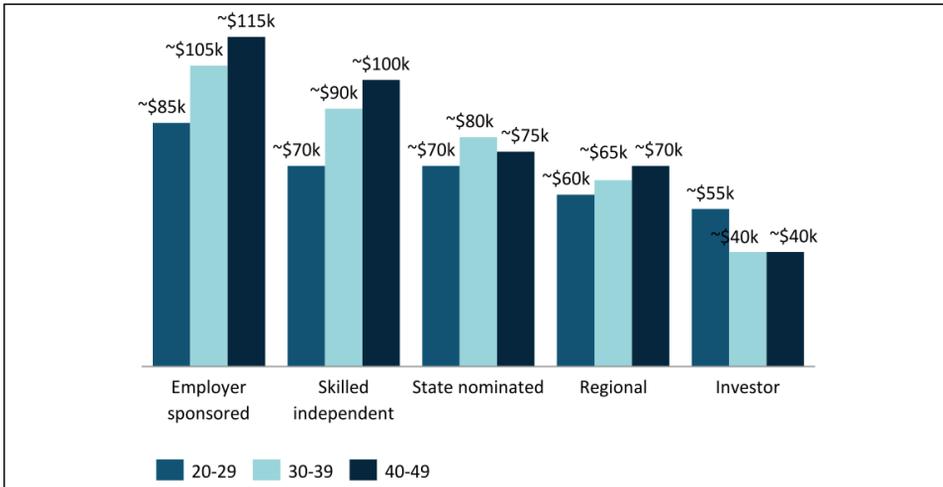
그림 4-10 | 호주 외국인 이주노동자들의 경제활동 참여율: 비자 유형별, 외국인과 비교



자료: Australia Department of Home Affairs(2023, 129).

반면 지역 기반 비자 소지자들은 다른 비자 유형의 외국인력에 비해 상대적으로 낮은 중위소득을 보였으며, 저숙련 업무에 종사하는 양상이 관찰된다. 이주노동자의 임금수준 역시 유사한 패턴을 보이는 것으로 나타나는데, 지역에 체류하면서 노동 시장에 참가하는 이들의 임금수준은 호주 내 대도시 지역 노동 시장에 참가하는 이들의 임금수준보다 평균적으로 약 16% 낮게 나타났다(Australia Bureau of Statistics 홈페이지, 2023b). 호주 내 생활비 수준 등을 고려할 때, 이러한 대도시와 지역 간 외국인력이 받는 임금 및 소득격차는 이들에게 더 양질의 일자리와 더 높은 임금을 받기 위해 대도시 지역으로 이동하도록 하는 유인으로 작용할 가능성이 높은 상황이라고 할 수 있다.

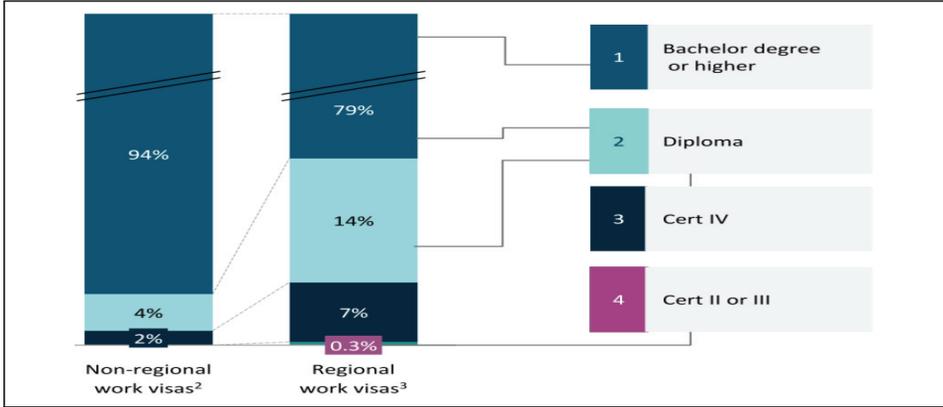
그림 4-11 | 비자 유형 및 연령대별 호주 내 외국인력의 소득수준 비교



자료: Australia Department of Home Affairs(2023, 130).

2021-22 회계연도를 기준으로, 지방과 도시에서 종사하는 업무의 숙련도에 대한 기술자격을 나타내는 직업분류기준표(ANZSCO) 상 분류에 따라 기술이민비자 소지자들을 비교한 결과, 지역 기반 비자 소지자들이 도심지역에 종사하는 기술이민비자 소지자들보다 저숙련 업종/업무에 상대적으로 많이 종사하고 있음이 관찰되었다.

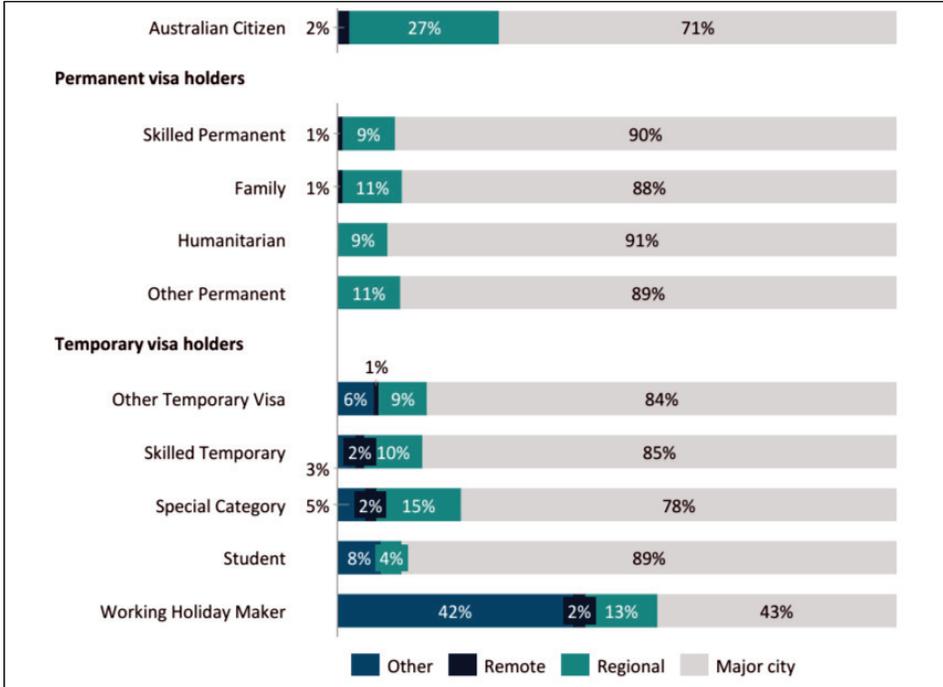
그림 4-12 | 기술이민비자 소지자들의 지역 vs 도심지역 내 취업활동 수준 비교



자료: Australia Department of Home Affairs(2023, 131).

이민자들이 지역에 정착하여 특정 지역 내 산업 분야에 종사하면서 부가가치 창출에 기여하도록 목표한 여러 비자 프로그램/제도의 의도와 달리, 이민자들은 내국인들보다 더욱 강한 대도시 내 거주 선호 경향을 보이고 있다. 호주 인구 총조사에 따르면 최근에 호주에 유입된 이민자 대다수(86%)가 대도시에 거주하는 양상을 띤다(Australia Department of Home Affairs, 2023). 비자 체계가 이주노동자들이 대도시가 아닌 지역에 거주하면서 노동 시장에 참가하도록 설계되었음에도 불구하고, 이들이 장기간에 걸쳐 지역에 정주하면서 취업 활동에 참여할 유인 체계가 부족한 것이다(Australia Department of Home Affairs, 2023). <그림 4-13>에 따르면 이주노동자들은 비자 종류와 관계없이 모두 호주 내국인의 지역 거주 비율인 27%에 훨씬 밑도는 비율로 지역에 거주하는 상태이다. 대도시가 아닌 지역에 거주하는 이주노동자들과 내국인의 비율을 비자별로 비교해 살펴보면, 호주 내국인(27%)에 비해 기술이민비자(영주) 소지자(9%), 기타 단기 비자 소지자(9%), 단기 기술비자 소지자(10%), 특정 카테고리(15%), 워킹 홀리데이 비자 소지자(13%)로 적은 수준이다.

그림 4-13 | 지역 거주 비율: 내국인 vs 이주민(비자 유형별) 비교



자료: Australia Department of Home Affairs(2023, 130).

이주노동자들이 지역에 정착하여 취업 활동에 종사할 수 있도록 설계된 비자 프로그램에도 불구하고, 이들의 체류 기간 등과 무관하게 여러 환경적 요인(사회 인프라, 취업 기회, 주거시설, 행정서비스 접근성 등)에 따라 지역 정주 가능성이 결정되는 양상을 보인다. 지역에 정착한 이주노동자 중 25% 이상이 5년 내 타 지역으로 이동하는 경향을 보였으며, 더욱 양질의 일자리 및 인프라가 갖추어진 대도시권으로 이주하는 양상을 띤다(Australia Department of Home Affairs, 2023).

이처럼 현행 지역 기반 비자 체계들의 내생적인 한계점들이 제기되고 있다(Australia Department of Home Affairs, 2023, 132). 일단 기술이민비자(영주 및 단기 포함) 트랙 중 여러 비자 체계가 지역 기반 혹은 일정 기간 지역에서 체류하면서 취업 활동을 할 수 있도록 설계되어 있지만, 개별 비자들이 복잡하거나 때로는 상충하기도

하는 상이한 정책목표를 일부 포함함에 따라 호주 정부가 의도했던 정책성과 달성에 장애 요인으로 작동하고 있다. 또한 지역 기반 비자 유형이 요구하는 자격요건 중 하나로 3년 이상 해당 지역에 체류하도록 강제한 규정 등이 이주노동자들이 해당 비자 신청을 감소시키는 요인으로 작동하고 있다. 추가적으로 일정기간 동안 반드시 지역에 머무르도록 강제하는 규정만으로는 정부가 의도하는 만큼 이주노동자들이 해당 비자를 신청할 가능성은 그리 높지 않음을 호주의 경험에서 확인할 수 있었다.

3) 외국인 이주노동자의 지역 정착 사례

(1) 머레이 브리지 시 사례: 지방정부, 비영리기구, 지역 고용주들 간의 유기적 협업을 통한 외국인 이주노동자 정주 방안 마련¹⁶⁾

머레이 브리지(Murray Bridge)는 남호주 주의 주도인 애들레이드 남동부 75km 반경에 있는 전형적인 농촌 도시이다. 이 지역은 전통적으로 농업 중심의 산업구조를 지니고 있지만, 해당 지역의 주요 산업들은 제조업, 소매업, 의료산업, 관광업 등이다. 또한 상대적으로 낮은 물가와 통근 거리 등으로 인해 많은 유동 인구가 존재한다.

머레이 브리지 시 사례의 특징은 자발적 경로 마련과 가족 결합 재이주이다. 일단 머레이 브리지의 외국인력 정착 사례가 다른 사례들과 구별되는 점은 지역 기반 비자 제도 시행이나 인도주의적 차원의 난민 재정착 조치 등 연방정부 차원의 정착 노력이나 조치와 관계없이 이주민들이 자발적으로 해당 지역에 유입되는 경로를 마련한 점이라 하겠다(Barrie, Wasserman and McDougall, 2018). 이주민의 지역 정착을 위한 머레이 브리지의 노력은 2001년 이래 계속되어왔는데, 주로 경제적인 이민자들이 다수를 차지하였다. 취업을 목적으로 한 경제적 이민의 증가는 이후 연쇄 이주(chain migration)의 결과로 가족 결합 형태로 이어졌으며, 호주 내 다른 지역에 거주하는 이주민들의 머레이 브리지로의 재이주로 이어져왔다.

16) 해당 사례는 Barrie, Wasserman and McDougall(2018). Murray Bridge: A Blueprint for Good Migrant Settlement 내용을 참조하여 작성하였다.

머레이 브리지는 이제까지 호주 내 다른 지역에 비해 내국인 인구의 감소 및 고령화에 따른 경제활동 인구의 감소 문제가 크게 대두되지는 않았으나, 지역 주력산업이 육류 가공업 및 농업과 같은 육체 노동력에 의존하는 상황이므로 3D업종에 종사하면서 지역경제의 부가가치를 지속해서 창출할 수 있는 노동력에 대한 수요가 지속적으로 증가하였다. 이에 대한 정책 방안으로 노동집약적 업종분야에서도 노동력을 제공할 의지가 있는 외국인력의 유입 방안이 모색되었다.

머레이 브리지 시의 이주민/이주노동자의 지역 정착 과정은 다음과 같다. 연방정부 등 하향식 개입이나 관여 없이, 지방의회, 학교, 사업체(외국인력 고용 사업주), 의료 서비스 제공기관, 이주민 지원기관 등 지역사회 내 다양한 분야에서 활동하는 여러 기관들과의 협업을 통해 이주민들의 지역 정착이 성공적으로 추진되고 있다. 이렇게 정부 차원의 노력이 아닌 지역사회나 이해관계자 중심의 협업체계가 형성된 것은, 지난 2003년 머레이 브리지에서 아프가니스탄 국적 난민이 지역사회에 정착하는 과정에서 발생한 부적응 문제와 자살사건으로 인한 내부충격이 계기가 되었다(Barrie, Wasserman and McDougall, 2018, 33-37). 머레이 브리지는 연방정부 및 주 정부 등으로부터 이주민/외국인력의 지역 정착과 관련하여 특별한 재정지원 등을 받는 상황이 아니었기 때문에 지역사회 내 비영리기관들을 중심으로 한 자생적인 지원체계가 더욱 강조되는 계기가 되었다.

이주민 유입 과정의 특징점 중 하나는, 머레이 브리지로 이주·이전한 이주민 중 상당수가 일자리, 경제 상황, 사회적 네트워크 등 해당 지역에 대한 주요 정보를 파악하고 있으며, 이러한 정보를 얻을 수 있는 (비)공식적인 경로가 마련되어 있는 점이라 할 수 있다. 머레이 브리지 거주 이주민 중 상당수가 취업 혹은 결혼 목적으로 정착한 이들이 다수를 차지하고 있으며, 해당 지역에 이미 체류 중인 이주민 네트워크가 활발하게 작동하면서 이들이 해당 지역으로 유입되는 신규 이주민들에게 일자리 정보를 제공했을 뿐만 아니라 초기 정착 과정에서 다양한 지원 역할을 수행한 것으로 보인다.

또한 이주민의 지역 정착 과정에서 체계적인 일자리/구직 및 생활정보 제공 노력이 지속되고 있다. 가령 지역 내 신규 유입된 이주민/외국인 이주노동자 구직을 위한 이해

관계자들(관련 부서-비영리기구-관련 사업체) 간 유기적인 협업을 통해 취업을 지원한다. 그리고 이주민 지역 유입 시 지방정부 기관(Centrelink)과 비영리집단에서는 온오프라인 형태로 취업 관련 홍보 세션을 진행하고, 지역 내 공공서비스 현황을 제공하며(병원, 대중교통 등), 주거선택 방식 관련 정보를 제공하고 있다.

그림 4-14 | Murray Bridge 내 이주민들의 지역사회 정착 노력

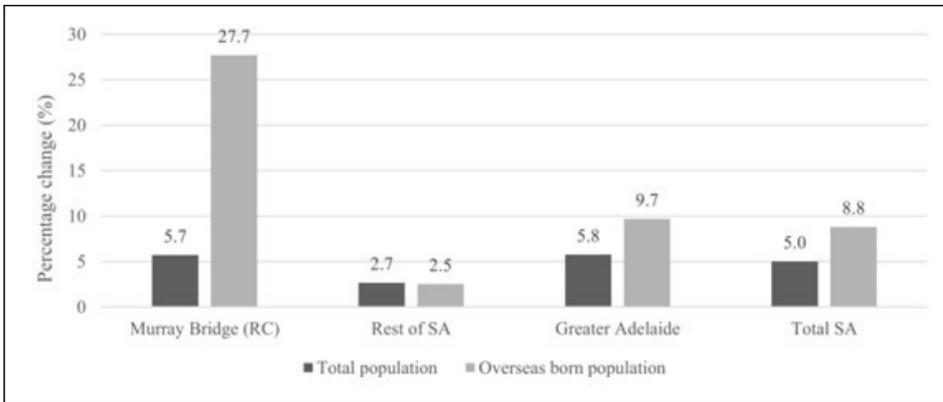


자료: Barrie, Wasserman, & McDougall(2018). Murray Bridge: A Blueprint for Good Migrant Settlement, p.25; p.27; p.31-32.

머레이 시의 이주민/이주노동자들의 정착 노력 성과는 다음과 같다. 우선 머레이 브리지 내 비약적인 이주민/이주노동자 규모의 증가 추세가 확인된다. 호주 내 정착하는 외국인 4명 중 3명 비율로 대도시 중심으로 이주하는 상황에서 머레이 브리지는 2006년 이후 10년간 14.6% 증가하는 등 비약적인 이주민 인구 규모의 증가추세가 나타나고 있다. 또한 2006년 인구 총조사 당시 해당 지역 전체인구 중 이주민 규모가 10.1%이었으나, 10년 후 '16년 총조사에서는 해당 이주민 규모가 14.6%를 차지하였다. 이와

함께 2006~2016년 머레이 브리지 지역 인구 증가율이 18.2%지만, 해당 지역 내 이주민 인구의 증가율은 71.3%를 기록할 만큼 비약적인 성장세가 관찰되었다(Barrie, Wasserman and McDougall, 2018, 14-15).

그림 4-15 | Murray Bridge 지역 총인구 및 이주민 인구 5년간 비율 변화



자료: Barrie, Wasserman, & McDougall(2018, 15).

2011년부터 2016년 사이 머레이 브리지 지역 내 이주민/이주노동자 인구 규모 변화를 국적별로 비교한 결과, 아시아계(필리핀, 중국 국적) 이주민의 유입이 두드러지게 나타나지만, 전통적인 유럽 국가(영국) 중심의 유입 비율은 급격하게 떨어지는 양상을 보인다. 이와 같은 머레이 브리지 지역 내 이주민 구성의 변화 양상은, 문화적 다양성을 확보하면서도 다른 국적 및 인종별 가지고 있는 수요와 선호를 “어떻게” 지역사회 내에서 문제없이 담아낼 수 있을 것인가라는 측면에서 정책적 과제를 던져준다고 하겠다.

(2) 벤디고 시 사례: 카렌족 난민들의 재정착 및 이들을 통한 지역경제 발전¹⁷⁾

벤디고(Bendigo) 시는 호주 빅토리아 주 중부에 있는 도시로, 멜버른으로부터 북서쪽으로 150km 떨어진 지역에 위치해있다. 호주표준지리분류(ASGC)에 따르면 '6년 기준 벤디고는 11만 명 정도의 인구를 가진 지역으로 제조업 중심의 산업구조를 지니고 있다. 또한 벤디고는 약 7,500여 개 지역 사업체에서 약 66,500개의 지역 일자리를 보유한 지역으로, 사업체 규모가 20인 미만인 소규모 영세사업체 규모가 모든 사업체의 약 97% 차지할 만큼 대다수를 차지하고 있다. 또한 인구 구조상 여자가 더 많고, 고령화 추세가 빠르게 진행 중이어서 지역경제에 미치는 사회경제적 파장을 지역 차원에서 고려할 필요가 있는 상황이다. 특히 2007년 이후로 800명 이상의 카렌족(Karen) 난민들이 호주 벤디고 지역에 정착하게 되면서, 지방정부 차원에서 인구 구성상 다양성 정책(Diversity Plan)을 본격적으로 추진하고 있다. 역사적으로 벤디고는 다문화 커뮤니티가 아니었으나 인구 중 유럽 및 호주 출신이 아닌 경우가 2006년 4%에서 2016년 7%로 증가하는 등 최근 10년간 문화, 종교, 인종적으로 다양성을 지닌 구성을 갖추게 되었다.

벤디고 시의 이주민/이주노동자의 지역 정착 과정은 다음과 같다. 우선 벤디고 내 카렌족의 재정착 과정은 10여 년에 걸친 점진적 진행 과정을 거쳐 진행되었다. 카렌족은 미얀마 내 소수민족 중 하나로, 미얀마 정부의 박해에서 벗어나기 위해 2000년대 초반부터 본격적으로 자국을 떠나 전 세계로 흩어져 난민캠프 등에 거주해 왔으며, 이들 중 일부가 유엔난민기구(UNHCR)의 난민 재정착 프로그램을 통해 호주에 정착하기 시작했다. 이주민의 이주 수용국 내 신규 유입과 유사하게, 카렌족의 호주 내 정착은 멜버른 등 초기 메트로폴리탄 도시 등에서 이루어지는 양상을 보였으나 2007년을 기점으로 벤디고 지역으로 재정착이 추진되기 시작했다. 카렌족이 자국인 미얀마에서 거주하는 지역은 비도심(농촌)으로 이루어진 작은 산촌 지역이며, 이들 인구 대부분이 농·축산업(쌀농사, 채소재배, 가축사육)에 종사하였다. 이러한 출신배경으로 인해 이들은

17) 해당 사례는 AMES Australia & Deloitte Access Economics (2018). Regional Futures: Economic and Social Impact of the Karen Resettlement in Bendigo 내 내용을 참조하여 작성하였다.

호주 유입 이후에도 대도시 생활에 대한 부적응 문제 등이 일부 나타났으며 정서상 소규모의 지역에서 살아가는 것을 더욱 편하게 느끼는 현상이 관찰되었다. 카렌족의 벤디고 지역 내 재정착 논의는 지역사회로부터 자생적으로 시작되었으며, 종교단체를 포함한 지역 내 비영리단체, 사업체들과 카렌족 간 스폰서십 형태로 진행되었다.

벤디고 시의 이주민/이주노동자들의 정착 노력 성과는 다음과 같다. 10여 년에 걸친 카렌족의 유입 및 정착, 그리고 이들의 정착을 돕기 위한 지역사회(비영리기구, 종교단체, 이주민 지원단체), 지방정부, 지역 사업체들의 지원과 협업은 긍정적으로 작동했다고 평가할 수 있다. 우선 카렌족의 정착 및 생계유지를 위한 구직기회 마련, 자녀를 둔 부모들의 지속적인 취업 활동을 독려하는 지역 내 아동/청소년 보육 및 방과 후 프로그램 운영 및 지원, 저렴한 주거비용, 이민자 친화적인 분위기 및 지역사회 참여기회 제공 등이 서로 맞물려 이들의 지역 내 안정적인 정착에 실질적인 도움을 주었다. 또한 종교단체들이 주관하는 각종 문화, 여가 활동(캠핑, 낚시대회 등)을 통해 카렌족의 지역사회 참여를 제고하였으며, 지역사회 내 내·외국인이 함께 참여할 수 있는 스포츠 행사를 개최하여 지역 구성원 간의 소통강화를 꾀하였으며, 지방정부 및 비영리기구가 연계하여 카렌족에게 지역 내 정원을 가꾸고 관련 원예 기술을 습득할 수 있는 커뮤니티 가든(community garden) 행사를 개최하는 등 지역사회 정착에 다양한 노력을 기울였다. 카렌족이 지역 내 안정적으로 정착할 수 있는 다양한 프로그램 및 노력은 이들이 사회경제적으로 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는 기반으로 작동하고 있다.

그림 4-16 | Bendigo 내 카렌족의 지역사회 정착 노력



자료: AMES Australia & Deloitte Access Economics(2018). Regional Futures: Economic and Social Impact of the Karen Resettlement in Bendigo, p.9; p.20; p.27; Kearney, M(2018). Karen Refugees Boost Regional Victoria's Economy, New Study Finds, <https://www.abc.net.au/news/2018-09-25/karen-refugees-boost-bendigo-economy/10299948>(2024년 7월 21일 검색).

제조업 중심의 벤디고 지역 내 카렌족의 정착 이후 10년간 경제적 파급효과를 모델링한 AMES Australia & Deloitte(2018, 17-25)의 분석 결과에 따르면, 긍정적인 직간접적 효과가 관찰되었다. 카렌족이 벤디고에 정착했던 2007년부터 2016년까지 시계열 추이를 분석해 보면 인력 규모, 지역 내 총생산(GRDP), 가계소비 모두에서 상당한 증가추세가 관찰된다. 또한 카렌족의 지역 내 유입에 따른 지역내총생산 분을 별도로 모델링한 결과에 따르면, 2016년 기준 지역내총생산의 약 0.17%, 고용 증가의 약 0.3%에 각각 기여한 것으로 분석되었다. 카렌족의 지역 내 취업업종을 보면 제조업이 주종을 이루어왔으나 시간이 갈수록 제조업 분야 취업 비율은 일부 감소하는 양상을 보이는 반면(73% →54%), 다양한 업종으로 취업 분야가 다변화되는 패턴이 관찰된다.

표 4-7 | 벤디고 지역의 경제지표 변화: 카렌족 정착 이후 10년간 지표 비교(2007~2016년)

회계연도 (6월 말 기준)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
고용 (누적, 인력 규모)	11	22	33	44	54	83	106	130	153	177
지역내총생산 (GRDP, 백만 달러)	0.6	1.3	2.1	2.8	3.6	5.1	6.7	8.3	10.0	11.7
가계소비 (백만 달러)	0.3	0.7	1.1	1.4	1.8	2.5	3.2	3.8	4.5	5.2

자료: AMES Australia & Deloitte Access Economics(2018, 17) 토대로 저자 작성.

카렌족의 벤디고 지역 정착 이후 취업자 규모는 시간이 갈수록 증가하는 양상을 보일 뿐만 아니라 취업업종 역시 다양화되는 경향을 띠고 있다. 농·축산업 등 1차(가공) 산업 분야 종사자들의 구직비용이 여전히 높은 비중을 차지하는 반면, 시간이 갈수록 서비스업(사회, 커뮤니티, 교육) 분야로의 취업 분야가 확산하는 양상을 보인다. 또한 카렌족의 지역 내 취업 과정에서 지역 커뮤니티 내 이해관계자(지역 내 사업체, 지역 시민단체, 지방정부) 등이 연계하여 다양한 역할(정보 제공, 통역 지원, 일자리 매칭 기회 제공 등)을 수행하고 있다. 게다가 지방정부(카렌족 소통관), 교육기관(카렌족 다문화 소통 및 통역자), 의료·건강기관(사례관리자), 사법기관(사례관리자), 비영리 기구(카렌족 관련 현장 활동, 생활지원)에서도 지역 내 정착한 카렌족을 전임 혹은 파트타임 형태로 고용한다.

4) 정책 평가 및 시사점

첫째, 호주의 이민정책은 연방정부 중심이지만 주 정부와의 협력 및 조정이 강화된 방식이다. 외국인 이주노동자 관련 정책은 연방정부, 특히 내무부를 중심으로 추진하 되, 주 및 지방정부도 외국인력 정책 추진상 일정 기능을 담당하고 있다. 우리나라의 행정안전부에 해당하는 내무부가 주무 부처로 여겨지고 있으며, 국가 차원의 정책 틀을 설계하고 집행하는 역할 담당하고 있다. 주 및 지방정부 또한 숙련기술인력 지명과

외국인 이주노동자들의 지역 정착 및 통합을 위한 각종 지원 및 노동/근로 관련 규제 조치를 시행한다. 부처 및 기관 간 협력적 정책으로 연방-지방정부 간 협약(IGA), 기관 간 정책협의체, 예산/기금 및 서비스 전달체계 모니터링/평가 등을 수행하고 있다.

둘째, 호주의 사례는 인구감소지역 내 외국인 이주노동자의 유입 및 정착을 공급자 중심의 관점(인구감소, 노동력 부족 등에 대한 대응)으로만 접근한다면 의도한 정책목표를 달성하는 데 한계에 봉착할 수 있음을 보여준다. 인간은 내국인이건 외국인이건 관계없이 자신의 이익을 극대화하려는 욕구를 가진 존재임을 인식하고, 정책수요자의 욕구와 목소리에 부응하는 정책 방안을 모색해야 한다. 머레이 시, 밴디고 시 사례지역 모두 이주민을 지역사회 구성원으로 받아들이기 위한 지역사회 통합 차원에서 정착 방안을 모색하고 있는 것이 특히 인상적이다.

셋째, 외국인 이주노동자를 지역사회 구성원으로 인정하고 지역사회에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하는 정책이 필요하다. 이주민/외국인 이주노동자의 지역 정착이 이주 수용국 내 비도시지역이 직면하고 있는 사회경제적 문제를 해결하기 위한 차원에서 진행된다고 하더라도, 정책의 추진 과정에서 동전의 양면처럼 외국인 이주노동자의 안정적인 지역사회 적응 및 정착을 돕기 위한 방안이 추진될 필요가 있다. 이들이 사회적 연계/네트워크가 없는 비도시지역에서 안정적으로 정착하기 위해서는 일차적으로 일자리(생존) 문제가 우선 해결되어야 하며, 지역사회 구성원으로 살아가는 데 필요한 최소한의 인프라(교통, 건강 의료, 교육, 주거 등)를 갖추는 것이 필요하다. 이러한 과정은 지방정부와 공공부문 이외에도 다양한 이해관계자(비영리단체, 종교단체, 고용주 등)가 함께 의견을 조율하고, 다른 시각에 대한 조정과 협업을 통해 진행되어야 한다. 또한 외국인 이주노동자들이 지역사회 구성원으로서 정착하기 위해 “무엇이” 필요한지 적극적으로 의견을 개진할 수 있는 제도적인 장 마련이 필요하다. 이와 함께 지역발전과 공존을 위해 이들이 지역사회 구성원으로서 무엇을 할 수 있는지 등 지역사회 참여에 대한 관점 역시 요구된다.

넷째, 외국인 이주노동자의 사회활동이 주로 출신국 커뮤니티를 중심으로 이루어지는 점을 고려할 때, 외국인 이주노동자에 대한 정착지원 과정에서 이러한 비공식적 경

료를 적극 활용하는 것이 필요하다. 가령 호주 머레이 브리지에서는 새롭게 유입된 이주민에게 해당 지역에 이미 거주하던 이주민을 중심으로 자생적으로 조직된 국적별 네트워크를 통해 일자리나 초기 정착에 관한 정보를 공유하고 있다.

5. 종합 및 시사점

1) 종합

본 연구에서 살펴본 일본, 캐나다, 호주는 행정제도(중앙집권제, 연방제)와 이주자 사회통합 방식(차별적 배제 모형, 다문화주의 모형)에서 차이를 보이지만, ‘지역 정책’ 차원에서 외국인 이주노동자의 유입 및 정착 대응을 한다는 점에서 유사성을 띠고 있다. 해외사례조사 결과 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

표 4-8 | 해외사례 종합정리

항목	일본	캐나다	호주
1. 외국인 이주노동자 정책 도입 배경	<ul style="list-style-type: none"> 고도 인재의 유입만 장려하고, 비숙련 노동자의 유입과 정주는 불가능했음 인력난 해결을 위해 특장기능 1호 및 2호 재류자격 신설('19년~) 	<ul style="list-style-type: none"> 인력난 해소를 위해 저숙련 이민자를 유치했으나, 현재는 고숙련 인력 유치에 집중 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 기반 이민자 유입 정책/ 프로그램은 지역이 필요로 하는 인력을 유치할 수 있도록 제도를 신설해 왔으나 SSRM 등은 현재 잠정중단·폐기(2019년까지만 보고)
2. 정부 정책 기조 및 제도	<ul style="list-style-type: none"> 다문화공생정책을 지역 정책(제2기 지방창생정책) 차원에서 대응('19년~'24년) 외국인 인재의 수용·공생에 관한 관계 각료회의 구성 지역 다문화공생추진을 위한 “다문화공생 추진 플랜” 책정(총무성) 일본어 교육 추진에 관한 법 시행(2019년): 고용주의 외국인 이주노동자 및 그 가족에게 일본어 학습 기회 제공 의무 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 「이주 및 난민 보호법」, 캐나다 이민정책의 토대가 되는 법 한시적 외국인 근로자 프로그램: 부족한 노동력 보충(이민·난민·시민권부 및 고용사회개발부 공동 운영) 애틀랜틱 캐나다(AIP): 대서양 연안 4개 낙후 지역 내 외국인 근로자와 유학생에게 영주권 부여(이민·난민·시민권부 운영) 	<ul style="list-style-type: none"> 연방 정부부처 중 내무부가 주무 부처 연방정부가 외국인력 정책 추진에 주체적인 역할을 하되, 유기적인 협업을 강조

항목	일본	캐나다	호주
2. 정부 정책 기조 및 제도	2) 지방 정부 차원 <ul style="list-style-type: none"> 1990년대부터 자치단체 차원의 대책을 마련하기 시작 외국인 집주도시회의(2001년) 결성(13개 도시): 정부에 대한 지속적인 정책 제언 70% 이상의 광역지자체가 다문화공생에 대한 지침을 책정 	<ul style="list-style-type: none"> 주정부추천이민제도(PNP): 주 정부가 주도 농업 분야 외국인 이주노동자 영주권자 선발 지자체 비영리조직인 WE LIP은 임시외국인 근로자 지원을 위한 대표적인 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부는 담당 지역 내 고용 및 노동 활동에 참여하고 있는 숙련기술인력 지명, 이주노동자들의 지역 내 체류 및 정착 지원 등을 수행 정부 간 협약, 정책협의체 등을 통해 연방-지방정부 간 협업/조정 기제 마련
3. 외국인 이주노동자 지역 정착 실태	<ul style="list-style-type: none"> 사례지역: 요코하마, 하마마쓰시 	<ul style="list-style-type: none"> 사례지역: 4개 주(노바스코샤주, 뉴브런즈윅주, 뉴펀들랜드주, PEI 주) 	<ul style="list-style-type: none"> 사례지역: Murray Bridge, Bendigo
	<ul style="list-style-type: none"> 출입국관리 및 난민인정법 개정 이전에 독자적으로 관련 정책을 추진해 옴 다문화공생 추진 실행계획에서는 지역사회와의 연결고리, 참여 등을 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 이주노동자의 지역 정착을 위해 일자리 제공 및 공동체의 역할을 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 비영리기관을 통한 자생적인 지원체계 마련(이주민 네트워크) 유입·정착을 위한 타겟 집단 설정 후 지역 내 비영리기관-사업체-이주민 간의 스폰서십 체결 후 정착을 위한 지속적인 지원활동 수행
4. 정책 평가 (시사점)	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라와 가장 유사한 상황 최근까지 보수적인 이민정책 유지하다가 노동력부족 등으로 특정재류자격을 신설하고, 다문화공생정책을 추진하는 등 변화 	<ul style="list-style-type: none"> 지역이 처해있는 경제·사회·문화적 환경에 이해 이민자에 대한 인식이 지속해서 변화 AIP는 고용주의 역할을 강조하여, 소규모 업체에서는 활용이 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> SSRM 의도와 달리 이민자들은 내국인에 비해 강한 대도시 선호 경향을 보임(정책목표 미 달성) <ul style="list-style-type: none"> ※ 지역특화형 비자사업 공급자 중심 시각으로는 정책 목적 달성에 한계가 있음 <ul style="list-style-type: none"> ※ 지역사회구성원으로 필요한 요인을 충족시키는 노력이 필요

자료: 저자 작성.

2) 시사점

첫째, 외국인 이주노동자 제도는 중앙 정부와 지방 정부의 역할을 분리하여 정비할 필요가 있다. 일본, 캐나다, 호주 모두에서 정부(중앙정부 또는 연방정부)는 관련 법·제도 근거를 마련하고, 구체적인 계획 수립은 지방정부는 광역에서, 실제 서비스 및 사업 추진은 지역단위(기초)에서 이루어지고 있는 특징을 보인다. 특히 중앙정부는 국가 차원의 정책 틀을 설계하고 집행하는 역할을 담당하되, 주(광역) 및 지방(기초)정

부는 설계된 정책의 협업과 조정기능을 강화하고 있었다. 또한 중앙과 지역의 역할은 연방-지방정부 간 협약, 기관 간 정책협의체 운영을 통해 수행되고 있었다.

둘째, 외국인 이주노동자 제도는 지역 정책의 차원에서 설계되고 집행될 필요가 있다. 사례분석 대상국들은 행정체계(중앙집권, 연방정부)와 외국인 수용 모형에서 차별적이지만, 외국인 이주노동자의 유입·정착을 ‘지역정책’ 차원에서 대응하고 있는 것을 알 수 있다. 일본의 다문화공생정책은 제2기 지방창생정책(2019~2024)의 일환으로 추진되고 있으며, 지방창생정책으로 편입되기 이전의 다문화공생정책이 ‘다문화정책’에 국한된 것이었다면, 현재의 다문화공생정책은 기존보다 더 포괄적으로 적용하면서 정책의 틀이 확대된 것이 큰 차이이다. 캐나다의 애틀랜틱 캐나다(AIP), 호주의 SSRM, RSMS는 모두 낙후 지역(인구감소지역)의 지역 활력 제고를 위해 외국인 이주노동자 제도를 활용하고 있다.

셋째, 외국인 이주노동자의 대도시 이동을 막고 지역 정착을 증진하기 위해서는 공급자 중심의 접근 방식에서 외국인 이주노동자를 지역사회의 구성원으로 인정하고 참여시키는 접근 방식으로 전환해야 하고, 대도시에 위치한 기업보다 상대적으로 역량이 부족한 인구감소지역 기업에 대한 지원을 통해 외국인 이주노동자의 근무 환경을 개선할 필요가 있다. 일본이나 호주에서는 지방의 인력 부족 문제를 해결하기 위해 새로운 비자 제도가 만들어졌지만, 그 부작용으로 오히려 외국인 이주노동자들이 대도시에 집중하고 있다. 또한 호주의 비도시지역 내 사례(머레이 브리지, 벤디고)를 통해 공급자 중심의 시각(인구감소 대응, 노동력 확보 부족 등), 즉 이주 수용국의 입장만을 고수하거나 지역의 문제해결 수단으로만 접근한다면 소기의 정책 목적을 달성하기에는 한계를 보유하고 있음을 알 수 있다.

인간은 내국인이건 외국인이건 관계없이 자신의 이익을 극대화하려는 욕구를 가진 존재임을 인식하고, 정책수요자의 욕구와 목소리에 부응하는 정책 방안을 모색해야 할 필요가 있다. 호주의 두 개 사례지역 모두 이주민을 지역사회 구성원으로 받아들이기 위한 지역사회 통합 차원에서 정착 방안을 모색하고 있는 것이 인상적인 부분이다.

또한 지속 가능한 외국인 이주노동자의 지역 내 정주를 위해서는 지역 기반 비자로 유입된 외국인 이주노동자들이 지속해서 지역에 정주하는지에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.

넷째, 경기 침체 속에서 반이민 감정이 확산되는 것을 막기 위해서는 외국인 이주노동자의 긍정적 파급효과에 대한 지역사회 공유 활동이 필요해 보인다. 캐나다와 호주는 비교적 최근까지 이민에 우호적인 나라였지만, 이민자와 외국인 노동자 급증으로 내국인을 위한 주택과 일자리가 부족해지고 정부의 사회 복지 비용이 증가하고 있다는 여론이 점차 거세지고 있다. 이에 캐나다는 유학생 비자 발급을 줄이는 동시에 유학생 및 외국인 노동자의 자녀 취업 규제를 강화하여 임시 체류 주민 수를 총인구의 5% 이하로 줄일 계획에 있다.¹⁸⁾ 호주는 이민 규제의 일환으로 2025년부터 외국인 유학생 수를 연간 27만 명까지 제한하는 ‘유학생 수 상한제’를 실시할 방침을 세웠다.¹⁹⁾ 다른 한편 캐나다와 호주의 재계나 시민단체에서는 이민에 대한 공포심으로 인해 외국인 이주노동자를 공격 대상으로 삼는 상황에 대한 비판이 제기되고 있다. 가령 호주 부동산협회는 최근 발생하는 임대료 상승은 유학생 문제가 아니라 구조적 문제 때문이라고 주장하였다.²⁰⁾ 또한 캐나다 왕립은행(RBC)의 경제학자 캐리 프리스톤은 캐나다의 주택 위기가 수십 년에 걸친 공급 부족에서 발생하였으며, 정부 재정 적자를 해결하는 방법은 오히려 외국인 이주노동자를 더욱 많이 받아들이는 데에 있다고 주장한 바 있다.²¹⁾

18) 매일경제(2024년 9월 19일 보도) “외국인 막는 캐나다…유학생 비자 발급 10% 줄인다”.

19) 아시아경제(2024년 8월 27일 보도) “불법이민 ‘골치’...호주, 유학생 연 27만명으로 제한”.

20) 아시아경제(2024년 8월 27일 보도) “불법이민 ‘골치’...호주, 유학생 연 27만명으로 제한”.

21) 미주중앙일보(2024년 5월 31일 보도) “이민 정책 축소에 캐나다도 ‘인구 감소’ 시한폭탄”.



CHAPTER 5

인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태 사례조사

1. 사례조사 개요	147
2. (사례 1) 전남 영암군	151
3. (사례 2) 충남 논산시	179
4. (사례 3) 경남 밀양시	206
5. 종합 및 시사점	230

05 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태 사례조사

본 장에서는 인구감소지역 내에서의 외국인 이주노동자 체류실태 사례조사를 실시하였다. 사례 지역은 인구감소지역 중 영암군, 논산시, 밀양시로 선정했으며, 외국인 이주노동자의 지역사회 정착 방안 제고 방안을 도출하기 위해 이들의 삶의 질의 영역(경제적 환경, 물리적 환경, 사회적 환경, 정책환경, 지역사회 정착)을 중심으로 설문조사(인식조사) 및 현장조사(심층인터뷰)를 실시하였다. 또한, 외국인 이주노동자를 둘러싼 다양한 이해관계자들(사업주, 정책담당자, 활동가 등)과의 심층면담을 통해 지역사회 내 외국인 이주노동자 관련 이슈를 파악하고, 정착 제고 방안을 도출하는데 참고하였다. 세 지역 모두에서 외국인 이주노동자에 대한 지역경제 의존도는 높아지고 있었으며, 전반적으로 외국인 이주노동자들도 지역사회 내 정착 의향 역시 높은 것으로 나타났다.

1. 사례조사 개요

1) 목적 및 범위

사례조사의 목적은 인구감소지역 내 거주하는 외국인 이주노동자의 체류 실태 분석을 통해 지역 정착을 제고하는 방안을 모색하고자하는 것이다. 통계청·법무부의 「이민자 체류 실태 및 고용 조사」는 전국 차원에서 외국인 이주노동자의 체류 실태와 관련한 정보를 매년 제공하지만, 그 결과를 광역권 단위로 공개¹⁾하고 있다. 따라서 기초 단위

1) 통계청의 「이민자 체류실태 및 고용조사」는 응답자의 거주지역 및 근로 지역을 8개 권역(서울, 인천, 경기, 부산·울산·경남, 대전·충남·충북·세종, 대구·경북, 광주·전남·전북, 강원·제주) 수준으로 데이터를 공개하고 있다.

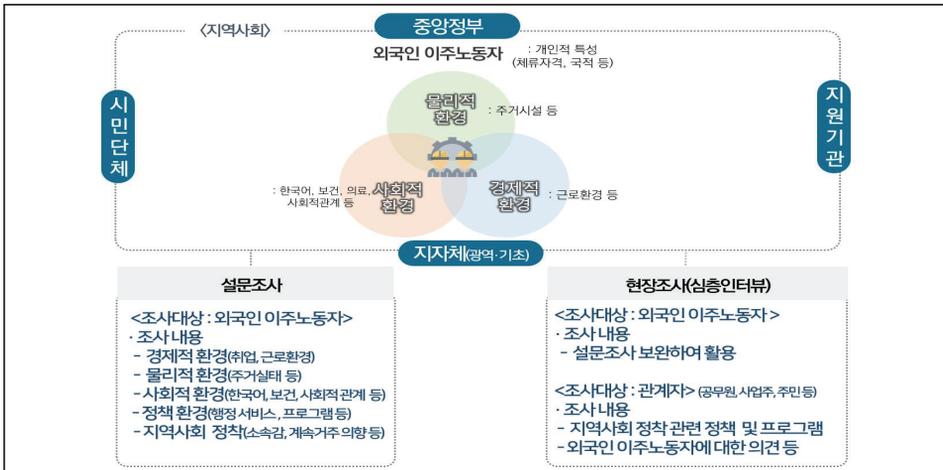
의 지역 내에서의 외국인 이주노동자의 체류 실태를 파악하는 것에는 한계가 있다.

사례지역으로는 인구감소지역 중에서 외국인 이주노동자가 많아 지역 정착과 관련한 각종 현안의 해결이 시급한 지역인 영암군, 논산시, 밀양시의 3곳 2)을 선정하였다. 전남 영암군은 전체 외국인 이주노동자의 수가 많고 증가 속도가 빠를 뿐 아니라 세 가지 유형별(유입형 전문인력, 유입형 단순기능인력, 정주형) 규모에서도 1위를 기록하고 있다. 충남 논산시는 유입형 단순기능인력의 수가 많아서 전체 외국인 이주노동자 수 2위를 기록했지만, 유입형 전문인력과 정주형 이주노동자 수는 상대적으로 적은 편이다. 경남 밀양시는 유입형 단순기능인력과 유입형 전문인력 수가 많아서 전체 외국인 이주노동자 수 3위를 기록했지만, 정주형 이주노동자 수는 상대적으로 적다.

2) 분석틀

외국인 이주노동자 대상 심층 사례조사는 설문조사와 현장조사(심층면담)의 2가지 조사를 함께 진행하였다.

그림 5-1 | 실태조사의 틀



자료: 저자 작성.

2) 법무부의 2023년 12월 「출입국·외국인정책 통계월보」 기준.

(1) 설문조사(인식조사)

설문조사는 외국인 이주노동자의 지역 정착 의향, 지역 정착을 위해 필요한 다양한 삶의 질 영역(사업장(경제적 환경) 및 생활환경(물리적·사회적·정책 환경 등)에서 경험 및 인식하고 있는 사항에 대한 조사(각 사례지역 당 50인 이상의 외국인 이주노동자 대상)로 구성하였다.

설문조사(외국인 이주노동자 인식조사)는 크게 4개 영역과 6개 부문으로 구성되어 진행하였다. 조사대상 현황(개인적 특성)에는 입국년도, 국적, 학력, 성별, 혼인 여부 등이 포함되었으며 경제적 환경은 사업장 내 환경, 조건, 경험 등을 이슈별로 질문하였다. 또한 생활환경(물리적·사회적·정책환경)의 측면에서는 사업장 밖의 물리적·사회적·정책적 환경에 대해 질문하였으며, 지역사회 정착에 대해서는 지역사회 소속감, 계속거주 의향, 지역 정착 촉진을 위해 필요한 요소를 중심으로 질문하였다.

표 5-1 | 설문조사 구성

영역	부문	내용
I. 조사대상자 현황	1. 개인적 특성	입국년도, 국적, 학력, 성별, 혼인여부, 배우자/동거인 함께 거주 여부 등
II. 사업장 환경	2. 경제적 환경	구직, 소득, 근로시간, 사업장 환경 등
III. 생활 환경	3. 물리적 환경	주거시설(숙소) 현황(형태, 비용, 설비수준, 구한 경로 등)
	4. 사회적 환경	건강상태, 사회적 교류, 자녀 교육, 한국어 등
	5. 정책 환경	지역주민 지원기관(프로그램) 이용 경험, 행정/공공서비스/프로그램 욕구 등
IV. 지역사회 정착	6. 지역사회 정착	지역사회 소속감, 계속 거주(이주) 의향, 지역 정착을 위해 필요한 요인 등

자료: 저자 작성.

설문조사지는 국문과 영문으로 작성한 뒤에 사례지역인 전남 영암군, 충남 논산시, 경남 밀양시 외국인 이주노동자들의 국적을 고려하여 5개 언어로 번역하여 설문지 작성을 완료하였다. 5개 언어는 베트남어, 캄보디아어, 네팔어, 태국어, 우즈베키스탄어이며, 번역본에 대한 현지인 또는 전문 통·번역사의 감수를 진행하였다³⁾.

3) 실제 조사에서는 5개 언어 및 국문·영문을 포함한 총 7개 언어 유형의 설문지를 활용하였다. 본 보고서에서는 지면 관계상 국문과 영문 설문지만 부록에 수록하였음을 밝혀둔다(부록 287~302 페이지 참조).

설문조사지는 각 사례지역별 외국인 주민지원센터, 가족센터, 외국인 이주노동자 지원 기관, 외국인 이주노동자 밀집지역 등을 방문하여 1:1 면접조사로 2024년 9월 1일~14일 간 진행하였다. 각 지역별로 유효부수 50부 이상을 목표로 진행하였으며, 전남 영암군 61부, 충남 논산시 53부, 경남 밀양시 66부를 수합하여 결과 정리 및 분석을 시행하였다.

(2) 현장조사(심층인터뷰)

현장조사 시 심층인터뷰는 외국인 이주노동자 지역 정착 관련 다양한 이해관계자를 포함하여 반구조화된(semi-structured) 질문지를 토대로 진행하였다.

외국인 이주노동자를 대상으로는 사업장(경제적 환경) 및 생활환경(물리적·사회적·정책 환경) 관련 설문조사(인식조사) 질의사항과 보다 심층적으로 논의가 필요한 사안과 관련된 질의가 이루어졌다. 담당 공무원에게는 지역특화형 비자사업 추진 현황, 외국인 이주노동자 지역 정착 관련 지원 시책 여부, 정책 추진 시 애로사항, 외국인 이주노동자 지역 정착 저해요인, 제도 개선사항 등을 질의하였다. 지원기관 담당자에게는 지원기관 역할, 관련 사업·프로그램, 업무수행 시 고충, 협력사업 여부 등을 질문하였다. 사업체(사업주)를 대상으로는 외국인력 고용현황, 선호하는 체류자격/비자 타입, 숙박/거주시설 제공 여부, 외국인인력 만족도, 갈등발생 시 대처 등에 대해 인터뷰하였다. 지역주민에게는 개인적 특성(연령, 직업 등), 외국인주민에 대한 인식, 외국인에 대한 기대, 내국인-외국인 관계에 대한 개인적 의견 등을 질의하였다.

표 5-2 | 대상자별 심층 인터뷰 질의사항

구분	내용
1. 외국인 이주노동자	개인적 특성, 경제적·물리적·사회적·정책 환경, 지역사회 정착 관련
2. 담당 공무원(광역·지자체)	지역특화형 비자사업, 관련 시책, 정책 추진 시 애로사항, 시급한 제도 개선 사항 등
3. 지원기관 담당자	지원기관 역할, 관련 사업·프로그램, 업무 수행 시 애로사항, 협력사업 여부 등
4. 사업체(사업주)	외국인력 고용현황, 숙박/거주시설 제공 여부, 외국인력 만족도, 산업재해 대처 등
5. 지역주민	외국인주민에 대한 인식, 외국인에 대한 기대, 내국인-외국주민 관계 등

자료: 저자 작성.

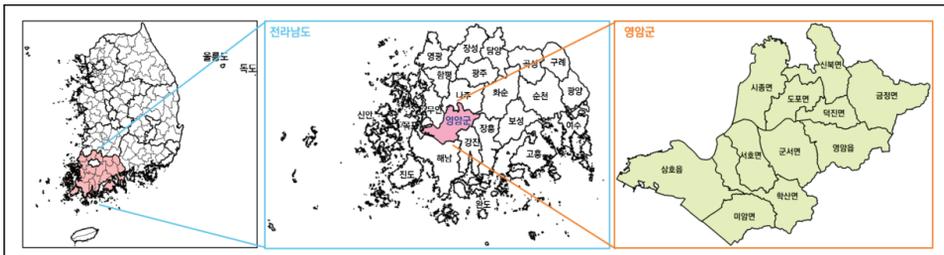
2. (사례 1) 전남 영암군

1) 지역 개요

(1) 일반현황

영암군은 전라남도 서남부에 위치한 지역(면적 612.5㎢)으로, 동쪽으로 강진·장흥·화순군, 서쪽으로 목포시·무안군, 남쪽으로 해남군, 북쪽으로 나주시와 접하고 있다. 영암군의 행정구역은 2개 읍(영암읍, 삼호읍)과 9개 면으로 구성되어 있다. 인구는 2023년 기준 주민등록연앙인구 52,256명이고, 이 중에서 생산가능인구(만 15~64세)는 32,394명이다.⁴⁾ 산업구조의 경우 2021년 기준 지역내총생산 기준 제1차산업(농·임·어업) 약 13.0%, 제2차산업(광·제조·건설업) 약 46.2%, 제3차산업(서비스업) 약 40.0% 등으로 구성되어 있다.⁵⁾

그림 5-2 | 영암군의 위치와 행정구역



자료: 통계지리정보서비스(SGIS)의 「2023년 센서스용 행정구역 경계」 자료를 바탕으로 저자 작성.

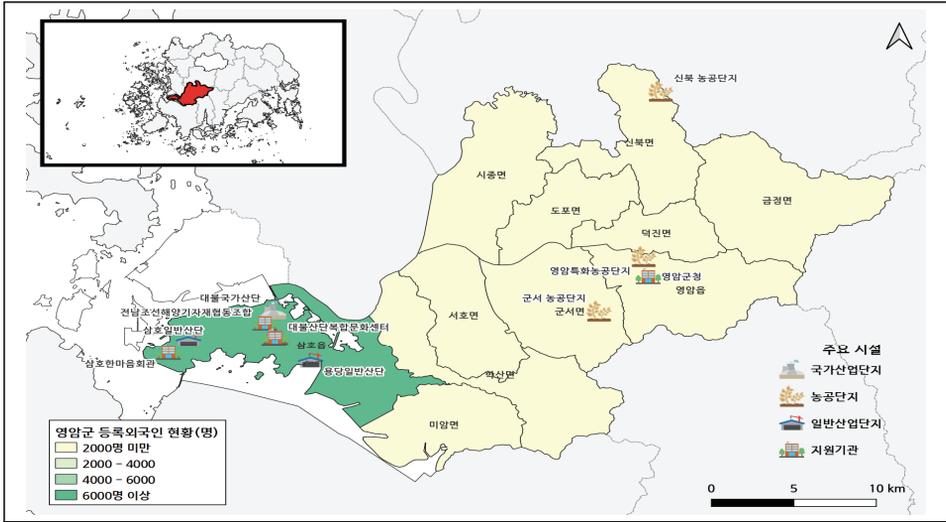
특히 전남 영암군 삼호읍은 HD현대삼호((구)현대삼호중공업)과 대불국가산업단지가 활성화되면서 2003년 읍으로 승격된 지역이며, 산단은 조선 및 기계공업 집단화를 위해 조성되었다. 2023년 12월을 기준으로, 영암군 등록외국인은 8,221명이며, 삼호

4) 통계청, 2023년 「인구동향조사」.

5) 전라남도, 2021년 「전라남도지역내총생산」.

읍에 총 7,649명(약 93%)이 밀집하여 거주하고 있다. 또한 삼호읍(용당리, 용양리)을 중심으로 산업단과 외국인 이주노동자 관련 지원기관이 밀집해 있다.

그림 5-3 | 영암군 지도(산업단지 및 주요시설 현황)



자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(2023) 및 「산업입지정보시스템」(2024년 9월) 토대로 저자 작성.

표 5-3 | 영암군 내 주요 시설

구분	명칭	군내 소재지	구분	명칭	기능	군내 소재지
일반산업단지	삼호 일반산업단지	삼호읍	지원기관	영암군청	행정·계획	영암읍
	용당 일반산업단지	삼호읍		영암군 외국인 주민 지원센터	외국인 주민 지원	삼호읍
농공단지	군서 농공단지	월곡면		전남대불 산학융합원	지역특화형 비자사업	삼호읍
	신북 농공단지	신북면		대불산단 복합문화센터	내·외국인 근로자 지역사회 문화공간 조성	삼호읍
	영암특화 농공단지	영암읍		삼호 한마음회관 (가족센터)	언어교육, 사회통합	삼호읍
국가산업단지	대불국가산업단지	삼호읍		전남 조선해양기자재 협동조합	대불산단복합 문화센터 운영	삼호읍

자료: 「산업입지정보시스템」(2024년 9월 기준) 및 네이버 지도(2024년 9월 25일 검색) 토대로 저자 작성.

(2) 외국인 이주노동자 관련 현황 및 특성

영암군의 외국인 이주노동자 수는 2013년 3,930명에서 2023년 7,403명으로 10년 사이 큰 폭(2013년 대비 88% 가량 증가)으로 증가했다. 외국인 이주노동자는 2013년에서 2015년(5,841명)까지 증가하다가 감소했고, 이후 4천 명대를 유지하다가 2020년(4,201명)부터 다시 증가하기 시작했다. 전반적으로 2013~2018년 대비 2018~2023년의 변화폭이 큰 것을 알 수 있는데, 이는 조선업계가 불황(2015~2017년)을 겪다 2018년부터 호황기로 접어들었기 때문이다. 이렇게 큰 폭으로 증가한 데에는 전문인력인 E-7(특정활동)에 해당하는 외국인 이주노동자가 크게 증가했기 때문도 있다(2013년: 64명 → 2023년: 1,292명).⁶⁾ 이외에도 F-5(영주), F-2(거주) 등 정주형 외국인 이주노동자도 큰 폭으로 증가하였다.

2013년 대비 2023년 영암군의 인력 풀을 살펴보면, 전문인력과 정주형 인력은 각각 약 14%p, 약 2%p 증가했으나, 단순기능인력은 약 16%p 감소한 것으로 나타났다. 2013년 전문인력 3%, 단순기능인력 69%, 정주형 인력 28%에서 2023년 전문인력 17%, 단순기능인력 53%, 정주형 인력 30%로 변화하였다.

지난 10년간(2013~2023년) 영암군의 전문인력은 100명 내외의 수준을 유지하다가 2019년부터 증가하기 시작해 2023년에는 1,313명으로 전체의 약 17% 수준에 도달하였다. 2020년 이후 전문인력이 큰 폭으로 증가한 것은 앞서 기술했듯 E-7(특정활동) 외국인 이주노동자가 증가했기 때문이다. 2023년 영암군의 E-7 인력을 세부적으로 살펴보면, E-7-03(일반기능인력)이 964명으로 가장 많고, E-7-04(숙련기능인력) 169명, E-7-01(전문인력) 158명 등으로 구성되는 것으로 나타났다.

반면 단순기능인력에서 E-9(비전문취업)은 2013년 2,716명에서 2023년 3,906명으로 1,600명 늘어났으나, H-2(방문취업)는 오히려 530명 감소했다. 2023년 영암군 E-9 인력의 약 93%는 제조업 종사자(E-9-01)인 것으로 나타났다. 한편, 2019년 말

6) 정부(법무부·산업통상자원부)는 2022년 4월, 조선업계의 인력난 해소와 조선업계의 경쟁력 강화를 위해 특정활동 비자(E-7) 발급지침을 개정·시행, 본 정책으로 조선업 관련 용접공·도장공은 쿼터제를 폐지하면서 외국인력 추가 고용에 제한을 받지 않게 됨(법무부·산업부 보도자료, 2022년 4월 19일).

신설된 E-8(계절근로) 인력 역시 2022년 26명에서 2023년 116명으로 크게 증가하였다.

지난 10년간(2013~2023년) 영암군에서 정주형 인력에 해당하는 F-2(거주), F-4(재외동포), F-5(영주), F-6(결혼이민) 수는 모두 증가하면서 전반적으로 완만히 증가하는 추세를 보여주고 있다. 2023년 기준 영암군의 정주형 인력은 F-4(재외동포)가 1,110명으로 가장 많았고, F-6(결혼이민) 458명, F-5(영주) 407명, F-2(거주) 209명의 구성을 보인다.

표 5-4 | 영암군 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)

구분	2013년		2018년		2023년	
	수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)
전체	3,930	100.0	4,098	100.0	7,403	100.0
1) 전문인력(소계)	96	2.4	92	2.2	1,313	17.7
• 교수(E-1)	0	0.0	0	0.0	3	0.0
• 회화강사(E-2)	13	0.3	10	0.2	8	0.1
• 연구(E-3)	0	0.0	1	0.0	0	0.0
• 기술지도(E-4)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
• 전문직업(E-5)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
• 예술흥행(E-6)	19	0.5	13	0.3	10	0.1
• 특정활동(E-7)	64	1.6	68	1.7	1,292	17.5
2) 단순기능인력(소계)	2,716	69.1	2,481	60.5	3,906	52.8
• 계절근로(E-8)	0	0.0	0	0.0	116	1.6
• 비전문취업(E-9)	2,025	51.5	2,091	51.0	3,625	49.0
• 선원취업(E-10)	3	0.1	6	0.1	7	0.1
• 방문취업(H-2)	688	17.5	384	9.4	158	2.1
3) 정주형(소계)	1,118	28.4	1,525	37.2	2,184	29.5
• 거주(F-2)	82	2.1	58	1.4	209	2.8
• 재외동포(F-4)	593	15.1	865	21.1	1,110	15.0
• 영주(F-5)	168	4.3	252	6.1	407	5.5
• 결혼이민(F-6)	275	7.0	350	8.5	458	6.2

주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.

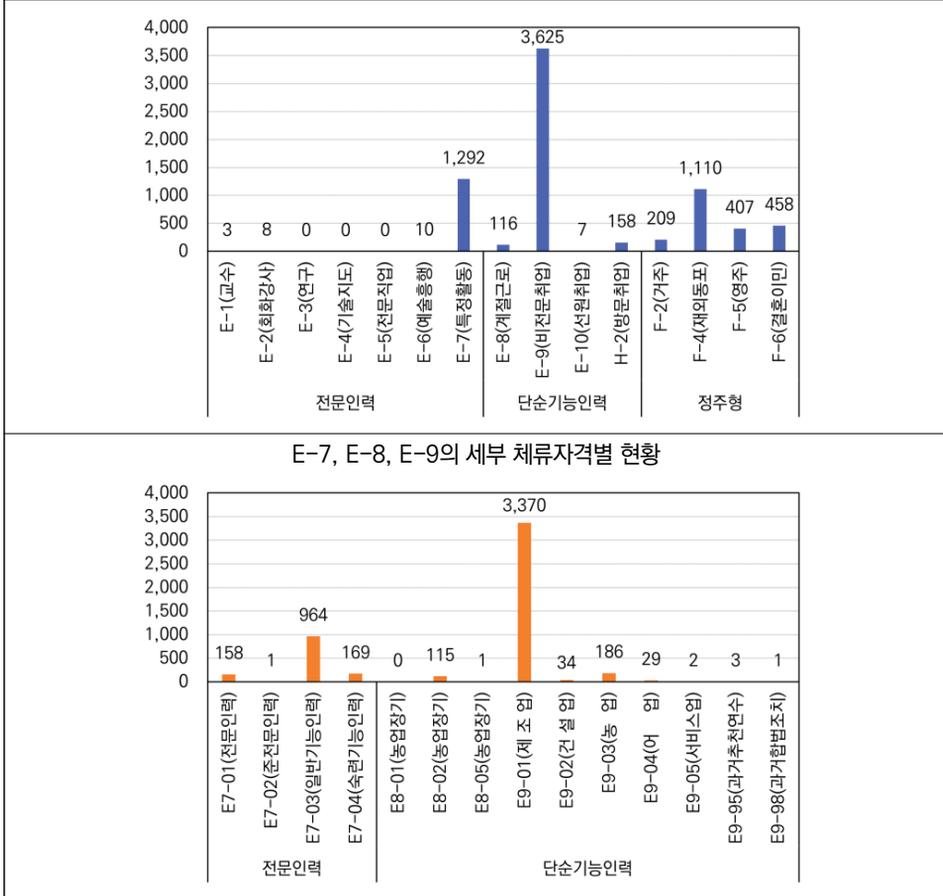
자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(각 연도) 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(각 연도 12월 말 기준) 토대로 저자 작성.

그림 5-4 | 영암군 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)



주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(각 연도) 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(각 연도 12월 말 기준) 토대로 저자 작성.

그림 5-5 | 영암군 외국인 이주노동자 체류자격별 현황(2023년)



주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 자료: 법무부 「출입국 외국인정책 통계연보」(각 연도) 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(각 연도 12월 말 기준) 토대로 저자 작성.

영암군은 울산·거제 등 조선소를 보유한 타 도시들에 비해 외국인 이주노동자에 대한 의존도가 높은 편이다. 타 도시들은 도시 규모가 큰 편이어서 지역 내 인력 활용이 가능하지만, 영암은 주변 도시 중 가장 큰 도시가 목포인 관계로 목포에 의존할 수밖에 없어 인력 부족으로 외국인 의존도가 높을 수 밖에 없다.⁷⁾

7) HD 현대삼호 직원 인터뷰(2024년 5월 30일)에 근거하여 작성.

2) 조사 개요

(1) 설문조사 응답자 특성

영암군 설문조사에 참여한 응답자 특성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 체류자격은 전문인력 5%, 단순기능인력 89%, 정주형 인력 7%의 구성으로, 2023년 법무부 통계자료(전문인력 17%, 단순기능인력 53%, 정주형 인력 30%⁸⁾)와 다소 차이를 보이고 있으나, 전체적인 추이는 비슷하다. 본 설문조사에서는 단순기능인력의 의견이 광범위하게 포함되고, 전문인력과 정주형 인력의 의견은 다소 축소되어 반영되었다고 볼 수 있다.

응답자의 약 84%는 남성으로 조사되었다. 국적의 경우 네팔 44%, 베트남 16%, 캄보디아 12%, 라오스 7% 등으로 구성되어 있다. 최종학력의 경우, 고등학교 졸업 46%, 대학 재학 이상 25%, 중학교 졸업 23%, 초등학교 졸업 이하 7%의 학력 구성을 보여준다. 혼인상태는 기혼 51%, 미혼 43%, 이혼 및 사별 등 7%로 구성되어 있다. 배우자 동거 여부를 보면, 결혼한 사람 중 71%는 배우자가 본국에 거주하고, 16%는 한국에서 배우자와 함께 살고 있으며, 나머지 13%는 한국에서 배우자와 따로 살고 있는 것으로 조사되었다. 자녀 여부 및 자녀 동거 여부는 결혼한 사람 중 65%가 자녀를 두고 있는데, 그중 13%만 자녀와 함께 거주하고 있으며, 9%는 자녀가 한국에 있지만 따로 사는 것으로 나타났다. 경제활동여부 측면에서는 응답자의 약 98%가 현재 경제활동을 수행하고 있었다. 직업별로 제조업 종사자 77%, 농·임·어업 및 축산업 종사자 22% 등으로 조사되어 제조업(조선업) 종사자가 많은 것으로 나타났다.

8) 2023년 법무부 「출입국자및체류외국인통계」 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(12월말 기준, 영암군)

표 5-5 | 영암군 응답자 특성

구분		수(명)	비율(%)
체류자격	유입형(전문인력)	3	4.9
	E-3	1	1.6
	E-7	2	3.3
	유입형(단순기능인력)	54	88.5
	E-9	54	88.5
	정주형	4	6.6
	F-2	1	1.6
	F-4	1	1.6
	F-6	2	3.3
성별	남성	51	83.6
	여성	10	16.4
국적	베트남	10	18.9
	캄보디아	7	13.2
	네팔	27	50.9
	라오스	3	5.7
	기타	6	11.3
최종학력	초등학교 졸업 이하	4	6.6
	중학교 졸업	14	23.0
	고등학교 졸업	28	45.9
	대학 재학 이상	15	24.6
혼인상태	미혼	26	42.6
	기혼	31	50.8
	이혼/사별 등	4	6.6
배우자 동거 여부	한국 함께 거주	5	16.1
	한국에 있지만 따로 거주	4	12.9
	동거하지 않음	22	71.0
자녀 여부	자녀 있음	23	65.7
	자녀 없음	12	34.3
자녀 동거 여부	한국 함께 거주	3	13.0
	한국에 있지만 따로 거주	2	8.7
	동거하지 않음	18	78.3
경제활동여부	경제활동하고 있음	60	98.4
	경제활동하지 않고 있음	1	1.6
직업	제조업 종사자	46	76.7
	농·임·어업 및 축산업 종사자	13	21.7
	서비스업 종사자	-	-
	기타	-	-

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(2) 현장조사(심층인터뷰) 응답자 특성

영암군 내 외국인 이주노동자, 지자체 공무원, 사업체, 지원기관 담당자 등을 대상으로 2024년 3월~6월에 걸쳐 심층 인터뷰를 실시하였다. 영암군 외국인주민지원센터 추천을 토대로 핵심인물을 접촉했고, 그 이후로 눈덩이 표집(Snowball sampling)으로 대상자를 추천받아 모집하였다.

표 5-6 | 영암군 심층 인터뷰 참여자

번호	분류	소속	이름	일시	체류자격(나이)	국적(성별)	참고
1	지자체 공무원	영암군청 이주민지원팀	A	2024.3.25.	-		팀장
2			B	2024.3.25.		주무관	
3	지원기관	영암군 외국인 주민지원센터	C	2024.3.25.	-		센터장
4			D	2024.3.25.	-	팀장	
5	지원기관	NGO	E	2024.3.25.	-		대표
6	지자체 공무원	전남도청 이주민팀	F	2024.5.30.	-		팀장
7			G	2024.5.30.	-	주무관	
8	사업체	HD 현대삼호	H	2024.5.30. 2024.6.2.	-	-	책임
9			I	2024.5.30.	-	책임	
10	외국인 이주노동자	OO 기업 (HD현대삼호 협력사)	J	2024.5.30. 2024.6.14.	E-9 (비전문취업) (만 35세)	네팔(남)	• E-9('15~'19) → 출국 → E-9('22~현재)
11	외국인 이주노동자	OO 기업 (HD현대삼호 협력사)	K	2024.5.30.	F-2(거주) (만 26세)	베트남(남)	• D-4(유학생)('18) → F-2-R('23) 전환 (지역특화비자 시범사업)
12	지원기관	대불산단 융합원	L	2024.6.2.	-	-	-
13	사업체	HD 현대삼호	M	2024.6.14.	국적취득	국적취득(여) *네팔	• F-6(결혼이민)('10) → 국적취득('13) • 현재는 HD 현대삼호 소속 통역사로 근무
14	외국인 이주노동자	OO 마켓	N	2024.6.14.	F-5(영주) (만 40세)	중국(여)	• F-6(결혼이민)('05) → F-5(영주) 전환
15	지역주민	OO 아파트 관리사무소	O	2024.6.14.	-	-	-
16	외국인 이주노동자	OO 기업 (대불산단 내)	P	2024.6.14.	E-7(특정활동) (만 35세)	네팔(남)	• E-9('19) → E-7-4('23) 전환

주: 외국인 이주노동자와의 심층 인터뷰는 주로 근무시간 이후(18:00-)의 시간을 활용하여 시행했으며, 인터뷰 장면 사진 촬영에 대한 심리적 거부감을 표해 사진 기록으로는 남겨두지 않았음을 밝힘.

자료: 저자 작성.

3) 조사 결과

(1) 경제적 환경(구직, 소득, 근로환경 등)

□ 직영이 아닌 사내협력사 소속으로 내국인 일자리를 채워주고 있는 외국인 이주노동자

조선업은 경기부침이 심한 산업으로 인력 수요의 변화가 큰 편이다. 삼호 일반산단(HD 현대삼호) 근무 외국인 이주노동자는 전원 사내협력사(중소업체) 소속으로 운영되고 있다. 2022년 12월 기준 1,856명이었던 외국인 이주노동자 규모는 2024년 5월 기준, 전체인력의 36%에 달하는 3,491명으로 급격하게 증가했다. 기존에는 외국인력이 20% 비율을 유지하는 수준이었다.

표 5-7 | 외국인 생산인력 변동

구분	2022년 12월	2024년 5월
합계	1,856명	3,491명
E-7(전문인력)	337명	1,023명
E-9(비전문인력)	817명	1,559명
기타	702명	909명

자료: HD현대삼호 내부자료 토대로 저자 작성.

내국인 인력공급이 감소하고 고령화되면서 기업 입장에서도 외국인 이주노동자를 정착시키려고 노력하고 있다. 외국인력 중에서도 작업반장 등 관리자급 인력이 점차 증가하고 있으며, 수급한 인력을 지역에 정착시키는 문제가 점차 중요해지고 있었다.

“2015년도에 조선업이 엄청난 불황을 겪었고요. 조선소에 있던 외국인 숙련 기능공들이 평택이나 이런 반도체 쪽으로 많이 가버렸어요. 그런데 이제 2018년부터 호황이 좀 온 거죠. 선박 수주가 되면 그 사람들이 다시 와야 하는데 월급을 많이 못 드리니 숙련공들이 많이 안 돌아왔어요. 비자제도를 법무부에 적극적으로 개선해 E-7 인력이 확보돼서 조금씩 늘어나고 있는데 그럼에도 내국인들은 줄어들고 있어요. 그러다 보니 기존 인력들에 대한 교체 수요로서 외국인들의 비중이 계속 높아지고 있는 추세입니다. 지금 조선업의 화두는 이렇게 많이 수급한 외국인들은 어떻게 육성하고 정착시켜서 정예화 할 거냐...그게 조선업의 2~3년 후의 승패를 좌우할 수도 있겠다 생각합니다”

(참여자 H, 2024. 5. 30.)

그렇기 때문에 기업에서도 체류자격 변경 시 필요한 한국어교육, 사회통합 프로그램 등은 법무부 강사를 초청하여 사내에서 수강할 수 있도록 지원하거나, 문화행사(모국 영화 상영, 크리켓 대회 등) 개최 등 사내 외국인 이주노동자의 육성·정착 프로그램을 운영하고 있다.

표 5-8 | HD현대삼호 외국인 육성 및 정착 지원 프로그램 운영 현황

구분	부분	프로그램명	시기	대상	주요내용	주관
1	오리엔테이션	신규입사 외국인 포켓북 배포	1월~	쑈 외국인	• 회사소개, 안전, 품질, 한국생활 안내 등	본사
2	직무교육	E-7 입문교육	1월~(수시)	신규 E-7 용접공	• 용접 10일 교육(선급자격 취득)	본사
3		E-9 특화훈련	1월~(8차수)	신규 E-9 외국인	• 6개 직종(용접, 도장 등) 20일 교육(한국어 4일 포함)	본사
4		외국인 주말반	1월~(17차수)	쑈 외국인	• 용접, 취부(선급자격 취득) 4일 교육(토/일)	본사
5		외국인 기량향상	7월~(수시)	E-7, E-9 (C,D 등급)	• 7개 직종(용접, 도장 등) 2차수 5일 교육(2일/3일)	본사
6	한국어교육	자율적 한국어 학습 인프라 구축	1월~	쑈 외국인	• 한국어 교육 교재 제작, 유튜브 동영상 업로드 등	본사
7		한국어 집합교육	4월~6월	태국/스리랑카	• 기초 한국말 배우기, 출석/성적 우수자 시상 등	본사
8		모의 TOPIK	7월~(매월 1회)	쑈 외국인	• 회사 자체 TOPIK 모의 평가 진행	본사
9	사회통합	사회통합 프로그램	2, 6, 9월	쑈 외국인	• 법무부 연계 한국어 교육 • 100시간 교육 및 평가	법무부 본사
10		사회통합 프로그램 사전평가	8월	쑈 외국인	• 법무부 연계 한국어 평가 • 필기 및 인터뷰 평가	법무부 본사
11	정착지원	외국인 사회공헌활동	2월~(연 8회)	주요 5개국 외국인	• 환경정화, 방범 활동 등	군청 경찰서
12		네팔영화 상영	4월~(수시)	네팔 근로자	• 네팔 영화 상영장소 제공	본사
13		축구경기 관람	5월~(수시)	쑈 외국인	• 축구경기 관람, 버스 배차, 간식 제공 등	본사
14		조선업 조기적응 프로그램	5월	주요 3개국 외국인	• 안전 수칙, 기초법, 한국사회 적응정보 등	법무부 본사
15		외국인의 달	5, 6, 9, 10월	주요 4개국 외국인	• 국가 소개, 대중음료 제공, 영화 상영 등	군청 본사
16		회사 관리자 외국어 교육	5, 6, 9, 10월	회사 관리자	• 주요 국가 문화 소개, 최소한의 언어 학습	본사
17		대불산단 조선업 내외국인 행사	6월	쑈 외국인	• 각종 문화행사, 체육행사, 포상, 경품 추첨 등	도청군청 본사
18		크리켓 체육행사	6월	스리랑카 근로자	• 크리켓 토너먼트 대회, 스리랑카 법차 등	본사
19		하계휴양소 운영	8월	쑈 외국인	• 물놀이 장소, 음료 제공 등	본사
20		외국인 한국어 말하기 대회	10월	쑈 외국인	• 한글날 맞이 외국인 한국어 말하기 대회	본사
21		외국인 문화축제	10월	쑈 외국인	• 내외국인 걷기 대회, 각종 문화 행사 등	도청군청 본사

자료: HD현대삼호 내부자료(2024) 토대로 저자 작성.

□ 열악한 근무환경

소음과 기후 등으로 근무 환경이 열악한 편으로 근무환경에 적응하는 데까지 상당 기간 필요하였다. 심지어 근무 후 적응하는 기간 동안 일부 근로자는 우울증에 걸리기도 하였다.

“한국에 가면 무슨 일이든 다 하겠다고 하고 오거든요, 막상 오게 되면 막 겁이 나서 우울증 걸린 사람들도 있어요. 여기가 한 가지 일을 하는 게 아니고 막 여러 가지 일을 하잖아요. 위에 크레인도 있고, 그라인더 소리 나고, 옆에 와서 관리자가 막 큰 소리로 말하고, 총무님(외국인 근로자 관리)이 우울증 같아 보이면 병원에도 데려가 주시고 며칠 쉬게 해주시고, 해결 좀 해주고 계세요. 3개월 지나기가 좀 힘들어요.”

(참여자 M, 2024. 6. 14.)

또한 소음으로 인해 작업 지시자 등 동료들과 의사소통 시 큰소리로 대화하는 과정에서 오해가 발생하기도 하며, 일부 내국인 근로자에게는 차별적인 대우를 받기도 한다.

“일할 때는 좀 짜증나잖아요. 힘들죠. 그리고 여기 조선소잖아요. 땀 흘리고 이게 힘들어요. 야 거기 하지 마 이려고 그런 소리치잖아요. 짜증나는데 그런 소리치면 어떻게 기분 나쁘죠. 그것 때문에 서로 사과해요. (중략) 한국 분들은 대부분은 아닌데 외국사람한테는 소리쳐도 된다고 생각하는 분들도 있어요. 외국은 항상 아래다라고 생각하는 사람 있어요.”

(참여자 J, 2024. 6. 14.)

(2) 물리적 환경(주거, 주요시설 접근성 등)

□ 기숙사에서 거주하는 경향

인터뷰에 참여한 외국인 이주노동자들은 대부분 주거 부문에 대해서는 높은 만족도를 보였다. 산단(삼호, 대불)에 인접한 지역에 외국인 근로자들이 모여 사는 주거지가 형성되어 있는데, 주소지를 기준으로 삼호읍 용양리(대불산단 인근) 및 삼호읍 용당리(삼호산단 인근)가 이에 해당한다. 보통 20~25평 내외의 아파트에서 동일 국적의 이주노동자(3~4명)와 동거, 월세(rent)는 1인당 약 20만 원 정도이나 회사에서 지불하고 있다. 거주지로 제시된 아파트명을 검색해 본 결과, 1990년대 말~2000년대 초 준공된

아파트이며, 모두 직장에서 자전거로 10분, 도보로 20분 이내에 위치하고 있었다.

“회사에서 준 기숙사에서 같은 국적 노동자들이랑 3명이 같이 살고 있어요. 사는 데 별로 지장 없어요.”
(참여자 J, 2024. 5. 30.)

다만, 미등록 이주자의 경우 대불산단 근처의 원룸촌에서 거주하고 있는 것으로 추정되며, 좁은 공간에서 주거비 절약을 위해 8~9명의 외국인 이주노동자가 동거하는 경우도 많았다. 대불산단 내 영세업체는 미등록이주자가 다수 근무하고 있고, 사업주가 숙소를 제공하지 않는 경우도 다수 있었다.

“저는 영암군 노동자들에게 가장 필요한 것이 주거(숙소부족)이라고 생각해요. 대불산단에 입주한 기업들이 하청업체가 많다보니 숙소제공 부분에 대해서 잘 관리가 안하는 경우가 많거든요. 좁은 방에서 8~9명이 같이 사는 경우도 있다고 들었습니다.”
(참여자 D, 2024. 3. 25.)

그림 5-6 | 영암군 삼호읍 주택가



자료: 저자 직접 촬영(2024.5.30.).

□ 주거지 주변 경관 변화

외국인 이주노동자들이 밀집하고 있는 주거지역(아파트, 원룸촌) 주변으로 외국인 이주노동자들이 자주 이용하는 식자재 마트, 음식점, 각종 편의시설(오락시설) 등이 입지하면서 이국적인 경관을 보여주고 있었다.

그림 5-7 | 영암군 삼호읍 거리 전경



자료: 저자 직접 촬영(2024.5.30.).

□ 불편한 교통(대중교통 부족)

외국인 이주노동자들은 대중교통 부족으로 인한 불편함을 호소하기도 한다. 삼호읍 내 이동, 삼호읍-목포 간 이동이 불편한 편이며, 택시비는 외국인 이주노동자에게는 너무 비싼 편이다. 예를 들어, 삼호산단(용당리) 근처에서 외국인주민지원센터가 위치한 대불산단(용양리)까지의 거리는 약 7.8km이지만, 배차 간격이 평일 9회 정도로 적다. 또한 주말에는 대형 마트, 아울렛 방문을 목적으로 목포를 가지만, 대중교통이 불편해 택시를 이용해야 하기 때문에 교통비 부담이 큰 편이었다.

“여기 교통이 가장 불편해요 여기 버스가 900번 300번 2대만 있거든요..(중략).. 택시비도 너무 비싸요. 목포(목포역, 목포 터미널 기준) 갈 때 택시타면 2.5만원 나와요. 교통비 비싸요”

(참여자 J, 2024. 5. 30.)

□ 체류자격·기간·성별에 따라 ‘동네’ 를 다르게 인식하지만, 내국인과 유사하게 인식

체류자격·기간·성별에 따라 ‘동네’ 라는 공간을 다르게 인식하고 있는 특징을 보였다. 외국인 이주노동자들은 주로 자신이 자주 방문하는 시설을 중심으로 동네를 인식하고 있었다. 가령 집, 직장, 주요 시설(마트, 외국인주민센터 등 지원기관, 축구장 등)을 중심으로 인식하는데, 참여자 M의 경우, 다른 참여자보다 동네를 미시적인 수준

으로 묘사하고 있으며, 타 참여자들이 언급하지 않은 병원, 어린이집 등을 표현하였다. 참여자 J와 M은 목포까지 동네로 인식하고 있는 반면, 참여자 P는 삼호읍만 묘사하기도 하였다. 이는 결국 외국인 이주노동자들 역시 지역사회 거주민으로서 기본적인 생활 유지에 필요한 인프라 중심으로 동네를 인식하므로 내국인과 크게 다르지 않은 상황임을 보여준다.

그림 5-8 | 영암군 공간인식 mindmap

참여자 J (남성, 영암 6년)	참여자 P (남성, 영암 5년)	참여자 M (여성, 영암 6년/총13년)

자료: 저자 작성.

□ 설문조사 결과(물리적 환경): 사택/기숙사에서 외국인 친구와 함께 살고 있는 경향

물리적 환경에 대한 설문조사 결과, 주거형태의 경우 사택/기숙사 등 64%, 전세/월세 18%, 셰어하우스 12% 순으로 거주하고 있는 것으로 나타났다. 현재 동거인에 대해서는 ‘외국인 친구와 함께 살고 있다’가 약 56%로 가장 많고, ‘혼자 살고 있다’가 약 25%, ‘한국인 친구와 함께 살고 있다’ 7%, ‘가족과 함께 살고 있다’ 5% 순으로 많았다. 설문 응답자의 상당수가 사택/기숙사에서 외국인 룸메이트와 함께 살고 있는 경향을 보여주었다.

표 5-9 | 영암군 물리적 환경

구분		수(명)	비율(%)
현재 동거인	혼자 살고 있다	15	24.6
	가족과 함께 살고 있다	3	4.9
	외국인 친구와 함께 살고 있다	34	55.7
	한국인 친구와 함께 살고 있다	4	6.6
	기타	5	8.2
주거형태	자가	3	4.9
	전세/월세	11	18.0
	쉐어하우스	7	11.5
	사택/기숙사 등	39	63.9
	기타	1	1.6

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(3) 사회적 환경(사회적 관계·보건·의료·교육 등)

□ 한국인이나 다른 국적의 이주노동자보다는 본국 출신의 이주노동자와 교류 활발

외국인 이주노동자들은 한국인이나 다른 국적의 이주노동자보다는 본국 출신 이주노동자와 교류가 활발한 편이다. 이들은 서로 SNS 메신저, 카톡, 밴드 등을 활용하여 주로 소통하고 있으며, 본국의 고유한 문화(영화 상영)·체육 활동(크리켓 등)을 하면서 사회적 관계를 맺고 있었다. 주말에는 본국 출신 이주노동자들과 쇼핑을 하거나, 본국 출신 이주자가 운영하는 레스토랑에 방문하여 식사를 하기도 한다. 특히 본국 영화 상영의 경우, 영화 관람에 참여하는 외국인 이주노동자들이 개인당 약 2만 원 정도의 관권을 구매하고, 남은 금액은 본국에서 추진되는 사업이나 사회활동 등(예: 우물 파기사업)에 기부하고 있었다.

“네पाल인 단체 있어요. 우리끼리 카톡이나 페이스북 메신저로 소통해요”

(참여자 J, 2024. 6. 12.)

“영화를 상영하는 게 단순히 영화 보러 오는 게 아니고 본인들이 한국에 거주하면서 오랜만에 사람들도 만나고 그분들의 단순한 영화 이상의 의미가 있는 거더라고요. 깜짝 놀랐어요. 5월달에 네पाल분들만 350명이 왔어요”

(참여자 H, 2024. 6. 2.)

□ (자녀교육) 한국 교육과정과 본국이 맞지 않아 자녀 동반에 어려움

자녀교육과 관련하여 한국 교육과정이 본국과 맞지 않아 자녀를 동반하는 것에 어려움을 겪고 있었다. E-9(비전문인력)에서 E-7-4(숙련기능인력)로 전환 시 가족 동반이 가능하지만, 자녀 교육문제로 인해 동반하지 않는 경우가 대부분이었다. 자녀를 동반한 경우에는 지역 내 소비가 증대될 것으로 기대되므로, 외국인학교 또는 교육기관의 다문화 상호문화교육에 대한 지원이 필요할 것으로 보인다.

“한국 커리큘럼이 네팔과 너무 안 맞아요.. (중략) 내가 한국에 계속 살지 말지 지금 잘 모르잖아요 (비자 체류변경 가능여부를 모르기 때문). 만약 영주권 못 따면 애들은 다시 돌아가야 하는데 네팔 가면 적응 못할 것 같아요. 리스크가 있어요”

(참여자 J, 2024. 6. 12.)

“보통 E-7-4 따도 배우자는 오더라도 아이는 같이 안 오는 경우가 더 많아요”

(참여자 P, 2024. 6. 12.)

□ (의료서비스) 삼호읍에는 의료기관이 있지만, 오진이 많고 서비스가 안 좋은 편

삼호읍에는 의료기관이 있지만, 오진이 많고 서비스가 안 좋은 편으로 외국인 이주 노동자들이 인식되고 있었다. 따라서 경미한 증상이라면 참는 경우도 많으며, 병원에서 의사소통이 원만하지 않아 사내 통역사와 대동하는 경우도 많았다.

“삼호읍에 사는 거... 제일 불편한 거 병원 가는 거예요. 여기 의료가 두 군데가 있는데 서비스가 안 좋아요. 의사들이 잘 모르는 것 같아요(오진인 경우가 많음)”

(참여자 J, 2024. 6. 12.)

□ 한국어 능력은 모든 생활영역에서 가장 기본이며, 직무역량에서도 중요

외국인 이주노동자에게 한국어 능력은 모든 생활영역에서 기본이 되며, 지역사회 정착에 큰 영향을 미치고 있다. 직장에서는 직무능력보다 한국어 능력이 더 중요한 경우도 많으며, 의사소통이 불가능할 경우 재교육(직무향상)이 불가능하기 때문에 가장 기초적인 역량이기도 하다.

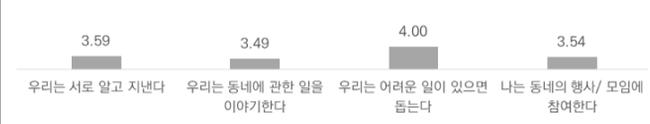
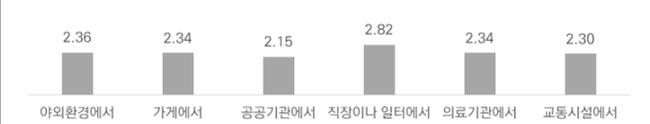
“외국인 육성이란 것이 크게 보면 두 가지입니다. 하나는 한국어고요. 두 번째는 직무 향상이에요. (중략).. E-7-3 최근에 들어온 용접공들 용접은 잘하고 자격증도 있어요. 그런데 우리 거에 맞게 교육을 시켜야 하는데 교육을 시킴에 있어서 한국어가 걸림돌이 가장 커요. 한국어가 안 되면 서로 동상이몽 하는 경우도 있고 오해도 생기고 그래서 한국어가 가장 중요하다고 생각합니다”

(참여자 H, 2024. 5. 20.)

□ 설문조사 결과(사회적 환경) : 사회적 교류 및 일상생활 어려움

사회적 환경 설문조사 결과, 한국의 실력의 경우 보통이다 59%, 못하는 편이다 28%, 전혀 못한다 7%, 조금 잘한다 7%로 설문조사에 참여한 외국인 이주노동자들은 대체로 한국어 실력이 좋지 않은 것으로 인식하고 있다. 소속감의 경우 5점 만점에서 태어난 국가 소속감 3.82, 거주하는 지역 소속감 3.69, 한국사회 소속감 3.61로 본국에 대한 소속감이 높고, 한국보다 영암군에 대한 소속감이 더 높게 나타났다. 동네사람과의 관계에 대해서는 5점 척도를 기준으로 어려운 일이 있으면 돕는다 4.0, 서로 알고 지낸다 3.59, 동네에 관한 일을 이야기 한다 3.49, 나는 동네의 행사/모임에 참여한다 3.54로 나타났다. 본국 대비 생활 행복도의 경우에는 5점 척도로 재정 및 경제상태 3.84, 건강상태 3.56, 주위 친지 및 친구와의 관계 3.49, 가정생활 3.43, 직장 및 학교에서의 사회생활 3.43으로 나타났다. 어려움 측면에서는 5점 만점을 기준으로 한국 공공기관을 통한 불만 제기 및 해결 3.00, 한국식 생활·문화 적응과 언어문제 3.00 등에 어려움이 있는 것으로 나타났다. 어려울 시, 도움요청에 대해서는 한국인 친구, 친척, 직장동료 30%, 모국인 친구, 친척, 직장동료 28% 등으로 한국인에게 도움을 가장 먼저 요청하는 것으로 나타났다. 차별장소는 5점 만점에 직장이나 일터에서 2.82, 야외환경에서 2.36, 의료기관에서 2.34 등으로 직장에서 가장 차별을 많이 받는다고 느끼는 것으로 나타났다. 차별받는 이유로는 한국어 실력이 떨어지기 때문에 72%, 기타 20%, 외모나 피부색 때문에 8% 등으로 한국어 실력이 차별받는 가장 큰 이유로 나타났다.

표 5-10 | 영암군 사회적 환경

구분		수(명)	비율(%)	
사회적 교류	한국어 실력	전혀 못한다	4	6.6
		못하는 편이다	17	27.9
		보통이다	36	59.0
		조금 잘한다	4	6.6
		매우 잘한다	-	-
	소속감 (5점 만점)			
		<p>나는 태어난 국가에 소속된 사람이다 나는 한국 사회의 구성원이다 나는 거주하는 지역의 주민이다</p>		
	동네사람과의 관계 (5점 만점)			
		<p>우리는 서로 알고 지낸다 우리는 동네에 관한 일을 이야기한다 우리는 어려운 일이 있으면 돕는다 나는 동네의 행사/ 모임에 참여한다</p>		
	본국 대비 생활 행복도 (5점 만점)			
<p>건강상태 재정 및 경제상태 주위 친지 및 친구와의 관계 가정생활 직장 및 학교에서의 사회생활</p>				
어려움 (5점 만점)				
	<p>언어 문제 한국식 생활이나 문화 적응 모국인 커뮤니티 활동 공공기관을 통한 불만 제기 및 해결 자녀 양육</p>			
일상생활	어려울 시, 도움요청	외국인 지원기관	11	18.0
		한국인 친구, 친척, 직장동료	18	29.5
		모국인 친구, 친척, 직장동료	17	27.9
		한국인 사회단체, 종교단체	1	1.6
		모국인 사회단체, 종교단체	1	1.6
		일하고 있는 회사	9	14.8
		인터넷이나 SNS 검색	3	4.9
		스스로 해결한다	1	1.6
		기타	-	-
	차별장소 (5점 만점)			
<p>아외환경에서 가게에서 공공기관에서 직장이나 일터에서 의료기관에서 교통시설에서</p>				
차별받는 이유	한국어 실력이 떨어지기 때문에	44	72.1	
	외모나 피부색 때문에	5	8.2	
	종교 때문에	-	-	
	기타	12	19.7	

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(4) 정책환경

□ 영암군 외국인주민 기본계획 수립·조례 제정 등으로 정책지원 기틀 마련

전남 영암군은 지난 2022년 8월 「영암군 외국인주민 인권 증진 및 지원 조례」를 제정하여 외국인주민의 지역사회 정착을 적극적으로 지원하고 있다. 위 근거에 따라 외국인주민 지원시책 추진에 필요한 실태조사를 실시하고, 매년 “외국인주민인권 증진 및 지원계획”을 수립하며, 시행 및 평가(2023년 6월)하고 있다. 영암군 외국인주민 기본계획 정책과제는 ① 새로운 주민 유입, ② 안정적 정착 및 자립 지원, ③ 정주여건 개선, ④ 주민들의 사회통합 등 4개 분야에 대한 36개 사업으로 추진되고 있다. 지난 2022년에는 비수도권 기초지자체 중에서는 최초로 이주민지원팀(인구청년정책과)을 신설하고, 2023년 개소한 영암군 외국인주민지원센터 위탁 운영(세한대학교)을 통해 군 내 외국인주민의 지역 정착을 지원하고 있다.

그림 5-9 | 영암군 외국인주민 기본계획 비전 및 목표



자료: 영암군(2023, 157).

□ 2024 전라남도 대불산단 조선업 내·외국인 어울림 한마당(사례1)

- (사업목적) 내·외국인 근로자에게 화합의 장을 제공함으로써 상호문화를 이해할 수 있는 계기를 마련하고 안정적 체류 및 사회통합 분위기 조성
- (일시/장소) 2024년 6월 2일(일) / 영암 대불종합체육공원
- (사업내용) 세계음식체험, 문화한마당(공연), 어울림한마당(명랑운동회, 전통게임 등)

그림 5-10 | 영암군 어울림한마당 현장 사진



자료: 저자 직접 촬영(2024.6.2.).

□ 영암군 외국인주민지원센터 개소 및 외국인주민 모니터링단 발대식(사례2)

- (사업목적) 외국인주민지원센터 개소를 통해 지역 정착 지원하고 있으며, 군청 행정에 외국인 이주민의 의견 반영을 위해 8개국 출신으로 구성된 모니터링단 운영

그림 5-11 | 영암군의 외국인주민 지역정착을 위한 다양한 정책 사례



자료: (좌) 퍼스트뉴스, <http://www.firstnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=99352>, (우) 영암군청 보도자료 https://www.yeongam.go.kr/home/www/open_information/yeongam_news/bodo/show/yd6k2zz7c3n2rfcgsi1ez(2024년 2월 22일 검색),

□ ‘전국다문화도시협의회’ 가입하여 수도권 사례 벤치마킹 등 업무수행 시 참고

전남 영암군은 지난 2023년 3월, ‘전국다문화도시협의회’ (다도협)에 가입하여 이 민정책 업무수행에 참고하고 있다. 지자체 담당공무원은 업무 수행에 큰 도움이 되고 있다고 밝혔다. 특히 경기 김포시, 안산시 등에서 이미 10년 전에 경험한 내용을 영암군이 벤치마킹하게 되면서 역량 증진에 큰 도움을 받고 있다고 밝히고 있다.

“다도협(전국다문화도시협의회 줄임말)을 작년 4월에 가입하게 되었어요. 외국인 밀집거주지가 있는 지역들이 가입해 있는 단체인데 정보공유가 된다고 할까? 수도권 도시가 회원이 많아요. 여기 참여하면서 우리보다 먼저 경험한 사례들을 벤치마킹하면서 업무에 큰 도움을 받고 있습니다. 여기서 논의된 안건을 법무부나 여가부에 제안하기도 합니다”

(참여자 B, 2024. 3. 25.)

전국다문화도시협의회는 외국인주민정책에 대한 기초지자체 간 ‘정보공유’와 ‘행정수요’에 능동적으로 대처하기 위해 2012년 설립되었으며 회원 지자체는 27개이다. 참가 자격은 외국인주민이 1만 명 이상 거주하고 총 인구대비 외국인주민 비율이 3% 이상인 기초자치단체로, ‘외국인정책협의회’와 ‘실무협의회’를 연 2회 운영해야 한다. 전국다문화도시협의회-정부부처 간 정책건의 사항은 법무부(30.9%), 행정안전부(20%), 보건복지부(20%), 여성가족부(18.2%), 교육부, 고용노동부 순이다(조영희 외, 2021, 46-66).

□ 지역특화형 비자사업 관련 : 핀셋 홍보를 위한 중앙정부의 데이터 공유 필요

인구감소지역 내 외국인 이주노동자 유입·정착을 통해 지역활력을 제고하고자 도입된 지역특화형 비자사업에 대해 관련 공무원들은 취지와 목적에 공감하면서도 실제 추진에 어려움을 표현하고 있었다. 사업의 대상이 되는 외국인 이주노동자는 한정적인데, 해당자에게 홍보할 수 있는 방법이 없기 때문이다.

“지역특화형 비자사업은 지역 입장에서 정말 필요하고 중요함에도 불구하고, 방법상에 문제가 있는 것 같아요. 올해 본 사업부터는 지금 대상자 중에 탈법한 분들은 현재 현장에서 근무하고 계신 E-7-4에서 4년차 되신 분들인데. 우리는 이분들이 어디서 얼마나 일하는지 알 수가 없어서 핀셋 홍보를 할 수가 없어요. 그 정보는 중앙정부에서 개인정보 보호 때문에 공유를 안 해줘요”

(참여자 F, 2024. 5. 30.)

□ 설문조사 결과(정책환경)

정책환경에 대한 설문조사 결과는 다음과 같다. 우선 지역특화형 비자사업의 경우 사업에 대한 인지는 54%에 달하며, 본 사업을 통한 지속거주 희망은 94%로 높게 나타났다. 외국인 관련 지원 서비스에 대해서 업무처리 시 힘든 점은 의사소통이 어렵다(57%)가 가장 높았으며, 지원서비스 수준 충분성은 보통이다(66%)가 가장 높았다. 추가 지원 희망 서비스는 한국어 및 한국식 생활문화 교육이 59%, 일자리 정보제공 및 기회 확대가 18%, 의료기관 이용 지원 서비스 7%, 사업체 내 애로 및 갈등조정이 5%로 나타났다.

표 5-11 | 영암군 정책환경

		구분	수(명)	비율(%)
지역특화형 비자사업	사업 인지	예	33	54.1
		아니오	28	45.9
	본 사업을 통한 지속 거주 희망	그렇다	31	93.9
		아니다	2	6.1
		잘 모르겠다	-	-
외국인 관련 지원 서비스	업무처리 힘든 점	의사소통이 어렵다	35	57.4
		이용절차가 복잡하다	10	16.4
		비용이 많이 든다	3	4.9
		거리가 멀다	4	6.6
		홍보나 안내가 부족하다	2	3.3
		응대하는 직원이 친절하지 않다	-	-
		기타	7	11.5
		지원서비스 수준 충분성	충분하다	12
	보통이다		40	65.6
	부족하다		9	14.8
	추가 지원 희망 서비스	한국어 및 한국식 생활문화 교육	36	59.0
		자녀 양육 및 교육 지원	1	1.6
		일자리 정보제공 및 기회 확대	11	18.0
		생활 정보 제공 및 고충상담 서비스	1	1.6
		통번역 서비스	1	1.6
외국인 관련 커뮤니티 지원 서비스		3	4.9	
의료기관 이용 지원 서비스		4	6.6	
주거지원 서비스		1	1.6	
사업체 내 애로 및 갈등조정		3	4.9	
교통/이동 지원 서비스	-	-		
기타	-	-		

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(5) 지역사회 정착

□ 전남 영암군 내 외국인 이주노동자의 지역사회 정착 의향은 높은 것으로 나타남

영암군 외국인 이주노동자들의 지역정착 의향은 상당히 높은 것으로 보인다. 장기간 체류를 위해 체류자격 변경을 하기 위해서는 사회통합 프로그램 이수와 한국어 능력 입증에 필요한데, 이에 대한 외국인 이주노동자들의 관심과 참여율이 높아지고 있는 추이를 보여준다.

“외국인들이 제가 보기엔 두 부류인 것 같아요. 한 부류는 나는 한국 가서 한 4~5년 간 열심히 돈 벌어서 집(고국)에 갈 거야. 그 다음 부류는 하는 한국 가서 더 좋은 비자로 바꿔가지고 가족도 초청하고 한국에서 계속 살고 싶어. 첫 번째 부류는 비자에 큰 관심이 없어요. 돈만 많이 벌면 되요” (중략) 지금 사내에서 사회통합 프로그램 운영하고 있거든요(법무부 강사 초청). 이번에 314명이 수료했어요. 이분들은 이걸 하게 되면 100시간 교육을 들어야 해요. 어떻게 보면 100시간 동안 내가 연장근로하면 돈을 많이 벌 수 있는데 그분들은 좋은 비자로 가서 가족도 초청하고 한국사회에 정착하려고 하는 의지가 있는 분들인 것 같아요”

(참여자 H, 2024. 5. 30.)

또한, 현재 추진 중인 지역특화형 비자 사업에 대한 의견도 있었는데, 현재는 이주자의 기존 거주지는 고려하지 않고 제도가 운영되고 있지만, 동일지역에서 지역특화형 비자를 신청할 경우, 가점을 부가하는 방식 등 고민이 필요할 것으로 보인다.

“지역특화비자 같은 경우도 수도권에서 영암군 쿼터 가져가는 것보다 영암에 살았던 사람들이 이걸 가져가는 게 영암 입장에서 더 좋은 거 같아요”

(참여자 J, 2024. 6. 12.)

원래 본국으로 돌아가려고 계획했던 외국인 이주노동자들도 비자기한이 다가오면 체류 의사가 커져 체류자격 변경을 신청하는 경우도 있다. 특히 본국으로 돌아갔을 경우의 경제·사회적 지위 등을 고려하여 한국 체류 의사가 더 커지는 경우가 있다.

“막상 한국에서 일하다 네팔 가면 할 게 없어요..그래서 한국에 있고 싶어 해요”

(참여자 P, 2024. 6. 12.)

“변경해서 오래 있고 싶어 하는 사람들이 한 7:3으로 더 많지만요. 근데 있는 동안 돈 빠삭 벌어서 가고 싶어 하는 사람들도 비자 기한 다가오면 안 되겠다 나도 바뀌어야겠다. 이런 생각 가지는 경우가 많아요. 여기 있는 동안 내팔에 그래도 한두 번 다녀오잖아요. 그럼 자기도 느끼는 거예요. 돈이 이렇게 필요하구나. 거기 가면 내가 존중받고 얼마큼 받고 대접 받을 수 있구나 이런 거 다 알고 계세요”

(참여자 M, 2024. 6. 14.)

□ 지역사회(영암군) 소속감

지역사회 소속감은 개인적 특성에 따라 상이하겠지만, 체류자격에 큰 영향을 받고 있었다. 현재 체류자격이 E-9인 J의 경우, 영암군민으로서의 소속감이 없다고 답변한 반면, 국적을 취득한 M의 경우 한국사회 구성원보다는 영암군민으로서의 소속감을 표현하였다. 지역사회 소속감에 정치참여권이 큰 역할을 하는 것으로 보이며, 지속적으로 지역에 거주한 외국인 이주노동자에게는 ‘영주’, ‘귀화’ 등이 가능하도록 통로를 제공할 필요가 있다.

“영암군민이라고 생각하지 않아요. 아직 선거권도 없잖아요. 비자 바뀌어야 하는데 지역특화비자 E-9는 이제 안돼요. 섭섭해요”

(참여자 J, 2024. 6. 12.)

□ 지역사회에서의 역할 부여 필요

외국인 이주노동자들에게 지역사회에서의 역할을 부여하고, 갈등을 줄이기 위해서는 다양한 내·외국인을 위한 프로그램이 필요하다. 외국인 이주노동자 뿐만 아니라 내국인(지역주민)과의 교류를 위해 삼호읍 산단 내 기업들과 영암군청(전남도청)이 연계하여 내·외국인 어울림 한마당 행사를 개최하고 있다.

“외국인들은 받아들일 수밖에 없고 이들에게 지역사회에서 찾아야 할 역할을 줘야 하는 거죠. 외국인들과의 갈등을 줄이고자 행사 개최. 외국인과의 갈등을 줄이려고 이런 행사도 하는 거죠” 외국인을 받아들일 수밖에 없고 이들에게 역할을 찾아줘야 하고, 기존에 있던 사람들은 변화에 대한 저항에 생길 거고, 어떠한 형태로든 이런 행사 같은 것들이 없으면, 유혹이 많아요”

(참여자 H, 2024. 6. 2.)

□ 설문조사 결과(지역사회 정착)

지역사회 정착에 대한 설문조사 결과, 영암군에 계속 거주하기를 원하는 외국인 이주노동자는 90.2%로 전국 평균(92.1%)과 광주·전라권(91.7%)보다 낮은 수준이다.

표 5-12 | 영암군 지속 거주 희망 여부

구분	지속 거주 희망함		지속 거주 희망하지 않음		출처	
	수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)		
영암	55	90.2	6	9.8	자료1	
참고	전국	837,334	92.1	71,620	7.9	자료2
	광주·전라권	51,751	91.7	4,674	8.3	

주: 1) 자료1에서는 현재 지역에 지속 거주하고 싶은 의향을 묻고, 자료2에서는 한국에서 지속 거주하고 싶은 의향을 묻는 차이가 있음. 2) 「이민자 체류실태 및 고용조사」에서 체류자격을 기준으로 외국인 이주노동자에 해당하는 표본을 추출하여 분석

자료: 1) 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」. 2) 통계청. 2023. 「이민자 체류실태 및 고용조사」.

영암군 외국인 이주노동자의 지속거주 희망여부는 성별($\chi^2 = 1.305$, $p > 0.1$), 혼인상태($\chi^2 = 1.173$, $p > 0.1$), 체류자격($\chi^2 = 0.863$, $p > 0.1$)에 따라 유의미한 통계적 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

거주지역 사전인지에 대해서는 응답자의 약 46% 정도 사전 인지를 하였다. 이주이유는 경제적 이유 90%, 국제결혼 7%, 가족 및 친인척 방문이 3% 순으로 나타나 경제적 이유로 이주한 경우가 대다수이다. 거주지역에 대한 인지의 경우 보통이다 41%, 잘 모른다 33%, 전혀 모른다 18%, 어느 정도 알고 있다 10% 순으로 나타나, 거주지역에 대한 인지 수준이 낮은 것으로 나타났다. 인지 경로의 경우 인터넷이나 SNS 검색 44%, 같은 지역에 사는 지인의 이야기 38%, 외국인 지원단체나 센터 16%, 한국 관련 책자나 행사 3%였다. 거주지역에 대한 만족도는 5점 만점에 복지환경이 3.46로 가장 높고, 경제환경(구직, 소득, 근로시간 등)이 3.16으로 가장 낮은 것으로 나타나 소득이나 근로시간 등 근로환경에 설문 응답자들이 가장 불만족하고 있는 것으로 드러났다. 타인 추천 의향의 경우, 긍정이 약 80%로 대다수였다. 영암군 내 외국인 이주노동자들은 이사를 희망하는 비율이 57%로 높았으며, 이사 희망지역으로는 수도권 77%, 인접지역이 11%으로 나타났다. 해당 지역을 선호하는 이유는 경제환경 46%, 주거환경 14%, 복지환경 11%, 교육환경 9% 등으로 나타났다.

표 5-13 | 영암군 지역사회 정착

구분		수(명)	비율(%)	
거주지역 사전인지	예	28	45.9	
		33	54.1	
	이주 이유	경제적 이유	55	90.2
		국제결혼	4	6.6
		가족 및 친인척 방문	2	3.3
		기타	-	-
	거주지역에 대한 인지	전혀 모른다	9	14.8
		잘 모른다	20	32.8
		보통이다	25	41.0
		어느 정도 알고 있다	6	9.8
	인지 경로	매우 잘 알고 있다	1	1.6
		인터넷이나 SNS 검색	14	43.8
		같은 지역에 사는 지인의 이야기	12	37.5
		한국 관련 책자나 행사를 통해	1	3.1
	거주지역 만족도 (5점 만점)	외국인 지원단체나 센터를 통해	5	15.6
		예	55	90.2
		아니오	6	9.8
지속 거주 여부	희망 체류기간	4	7.3	
	5~10년 미만	26	47.3	
	영구 체류 희망	25	45.5	
	타인 추천 의향	예	49	80.3
이사 희망 여부	아니오	12	19.7	
	예	35	57.4	
	아니오	26	42.6	
	희망 지역	현재 지역과 비교적 가까운 곳	4	11.4
		수도권	27	77.1
		기타	4	11.4
	선호하는 이유	주거환경	5	14.3
		경제환경	16	45.7
		복지환경	4	11.4
		사회환경	-	-
교육환경		3	8.6	
기타		7	20.0	

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

4) 소결

전남 영암군은 사례조사 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 국가산단과 대불산단을 중심으로 조선업종에 종사하는 외국인 이주노동자가 매우 밀집하여 거주하고 있었다. 이들은 산단 주변인 영암군 삼호읍 용양리, 용당리의 원룸촌이나 아파트 내에서 거주하고 있으며, 해당 지역을 중심으로 외국인 이주노동자들의 편의시설이 입지하면서 주거지 주변 경관도 빠르게 변화하고 있었다. 공간적으로는 외국인 이주노동자들이 매우 밀집해서 살아가지만, 설문조사 결과, 현재 거주지역에 대한 인지 정도(2.51/5점)는 타 2개 지역에 비해 낮은 것으로 나타났다. 또한, 내국인(지역주민)들은 해당 지역을 빠져나가고 있어 공간적으로 슬럼화되지 않도록 관리가 필요한 것으로 보인다.

둘째, 영암군과 산단 내 기업들은 외국인 이주노동자 지역정착 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 영암군은 비수도권에서는 최초로 이주민지원팀을 신설하고, 외국인주민 지원시책 추진을 위해 자체적으로 실태조사(2023년)를 토대로 「외국인주민 기본계획」을 수립하였다. 인구감소지역으로는 드물게 외국인 주민지원센터 운영을 통해 체계적으로 정책을 추진하고 있다. 산단 내 대기업 역시 외국인 육성 및 지원 프로그램을 운영 중에 있다. 법무부 강사를 초청하여 비자체류변경 등에 필요한 사회통합프로그램, 한국어교육 등을 교육하고, 문화행사를 개최하는 등 근로자 지역정착을 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 내국인 인력유입이 감소하면서 외국인 이주노동자가 영암군에 정착하는 것이 기업 입장에서도 매우 중요한 문제가 되었기 때문이다.

셋째, 전반적으로 지역사회 정착 의향은 높지만, 각 부문별 만족도는 다소 낮은 수준이며 행정 서비스 지원 욕구가 강한 편이다. 본 과제 설문조사 결과, 영암군의 각 부문별 전반적인 만족도 수준은 낮게 나타나고 있으며, 타 지역으로의 이사 희망 여부가 높게 나타났다. 영암군 소속감도 낮은 편이다. 또한 경제적 환경(소득, 근무환경 등)을 이유로 수도권으로 이주하고 싶은 의향이 높은 편이며, 직장이나 일터에서 차별경험이 높은 것으로 나타났다. 이는 직장 내 차별시정 교육, 임금 구조개선 등 지속적인 정책적 개입이 필요한 지점이다.

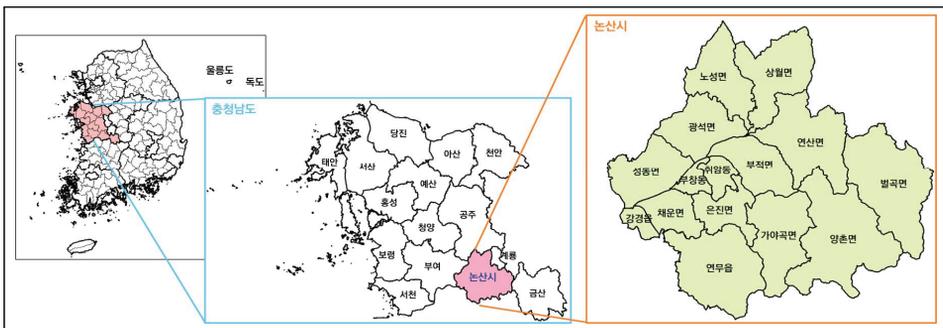
3. (사례 2) 충남 논산시

1) 지역 개요

(1) 일반현황

논산시는 충청남도 남동부에 위치한 지역(면적 약 556km²)으로, 동쪽으로 금산군·계룡시와 대전 유성구, 서쪽으로 부여군, 남쪽으로 익산시·완주군, 북쪽으로 공주시와 접해있다. 논산시의 행정구역은 2개 읍(강경, 연무), 11개 면, 2개 동으로 구성되어 있다. 인구는 2023년 기준 주민등록연앙인구 111,226명, 이 중에서 생산가능인구(만 15~64세)는 68,008명이다.⁹⁾ 산업구조의 경우 2021년 지역내총생산 기준 제1차 산업(농·임·어업) 약 13.5%, 제2차 산업(광·제조·건설업 등) 약 28.2%, 제3차 산업(서비스업 등) 약 58.3% 등으로 구성되어 있다.¹⁰⁾

그림 5-12 | 논산시의 위치와 행정구역



자료: 통계지리정보서비스(SGIS)의 「2023년 센서스용 행정구역 경계」 자료를 바탕으로 저자 작성.

논산시는 일반산단(3개), 농공단지(10개)가 입지하고 있으며, 산단을 중심으로 외국인이 분포하고 있으나, 취암동에 가장 많이 밀집하고 있다. 2023년 12월을 기준으로

9) 통계청, 2023년 「인구동향조사」.

10) 충청남도(2023, 3), 2021년 「충청남도지역내총생산」.

로 논산시의 등록외국인은 총 5,403명이며, 취암동 1,128명, 연무읍 743명, 성동면 553명, 양촌면 529명 등 비교적 고르게 분포하고 있는 특징을 지니고 있다(법무부 출입국·외국인정책 통계연보, 2023).

그림 5-13 | 논산시 지도(산업단지 및 주요시설 현황)



자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(2023년) 및 「산업입지정보시스템」(2024년 9월) 토대로 저자 작성.

표 5-14 | 논산시 내 주요 시설

구분	명칭	시내소재지	구분	명칭	(기능)	시내 소재지	
국가 산업단지 (조성 중, 1개)	논산 국방국가산단	연무읍	(계속) 농공단지	양지농공단지	-	연무읍	
				동산농공단지	-	연무읍	
				양지제2농공단지	-	연무읍	
				강경농공단지	-	강경읍	
				노성특화농공단지	-	노성면	
	가야곡2농공단지	-	가야곡면				
일반산단 (3개)	논산일반산단	성동면	지원기관	논산시청	행정·계획	취암동	
	논산2일반산단	성동면		논산시 가족센터	결혼이민자, 다문화가정 지원	취암동	
	동산일반산단	연무읍			논산시 농어업회의소	농업 전반 지원	부적면
농공단지 (10개)	가야곡농공단지	가야곡면		건강대학교 (논산캠퍼스)		사회통합 프로그램	취암동
	연무농공단지	연무읍					
	연산농공단지	연산면					
	은진농공단지	은진면					

자료: 「산업입지정보시스템」(2024년 9월 기준) 및 네이버 지도 검색(2024년 9월 25일) 토대로 저자 작성.

(2) 외국인 이주노동자 관련 현황 및 특성

2023년 논산시의 외국인 이주노동자 수는 2013년(2,775명) 대비 약 72% 증가한 4,769명으로 나타났다. 외국인 이주노동자는 2013년에서 2019년 3,587명까지 완만히 증가하다가 감소하여 2021년 3,178명이 되었지만, 이후 큰 폭으로 증가하기 시작하였다. 지난 10년간(2013~2023년) 논산시의 외국인 이주노동자 추이는 대체로 단순기능인력의 변동에 의해 크게 영향을 받은 것으로 보인다.

2013년 대비 2023년 논산시의 인력 풀을 살펴보면, 단순기능인력이 5%p 늘어나면서 정주형 인력이 5%p 감소한 것으로 나타났다. 2013년 전문인력 2%, 단순기능인력 68%, 정주형 인력 30%에서 2023년 전문인력 2%, 단순기능인력 73%, 정주형 인력 25%로 변화하였다.

논산시의 전문인력은 2013년 65명에서 2016년 37명으로 지속적으로 감소한 이후, 30명대를 유지하다가 2022년 40명, 2023년 108명으로 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 이전 영암군의 사례와 마찬가지로, 전문인력이 증가한 것은 정부 정책에 따라 E-7(특정활동) 수가 증가하면서 나타난 현상(2013년: 9명 → 2023년: 95명)이다.¹¹⁾ 특히 2023년 기준 논산시의 E-7 인력 95명 중 94명은 E-7-04(숙련기능인력) 자격을 소지하고, 나머지 1명만 E-7-01(전문인력)에 해당하는 것으로 나타났다.

논산시의 단순기능인력은 2013년 1,880명에서 2017년 2,497명까지 증가하다가 감소하기 시작해 2021년 2,039명이 되었으나 이후 급증하여 2023년 3,465명을 기록하였다. E-9(비전문취업)은 2013년 1,673명에서 2023년 3,050명으로 대거 늘어난 반면, H-2(방문취업)은 오히려 207명에서 153명으로 감소하였다. 2023년 논산시 E-9 인력의 구성을 살펴보면, **농업 종사자(E-9-03)가 약 66%로 가장 많고, 나머지 약 33%는 제조업 종사자(E-9-01)인 것으로 나타났다.** 한편 2019년 말 신설된 E-8(계절근로) 인력은 2022년 77명에서 2023년 262명으로 크게 증가하였다.¹²⁾

11) 정부(법무부·산업통상자원부)는 2022년 4월, 조선업계의 인력난 해소와 조선업계의 경쟁력 강화를 위해 특정활동 비자(E-7) 발급지침을 개정·시행, 본 정책으로 조선업 관련 용접공·도장공은 쿼터제를 폐지하면서 외국인력 추가 고용에 제한을 받지 않게 됨(법무부·산업통상자원부 보도자료, 2022년 4월 19일).

지난 10년간(2013~2023년) 논산시에서 정주형 인력은 꾸준히 완만한 증가세를 보였다. 2013년 대비 2023년 F-2(거주) 인력은 감소했으나, 나머지 F-4(재외동포), F-5(영주), F-6(결혼이민) 인력은 모두 증가하였고, 특히 F-4가 큰 폭으로 증가하였다. 2023년 기준 영암군의 정주형 인력은 F-4(재외동포)가 574명으로 가장 많았고, F-6(결혼이민) 420명, F-5(영주) 156명, F-2(거주) 46명의 구성을 보이고 있다.

표 5-15 | 논산시 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)

구분	2013년		2018년		2023년	
	수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)
전체	2,775	100.0	3,562	100.0	4,769	100.0
1) 전문인력(소계)	65	2.3	32	0.9	108	2.3
• 교수(E-1)	14	0.5	4	0.1	1	0.0
• 회화강사(E-2)	40	1.4	14	0.4	10	0.2
• 연구(E-3)	2	0.1	1	0.0	0	0.0
• 기술지도(E-4)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
• 전문직업(E-5)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
• 예술흥행(E-6)	0	0.0	2	0.1	2	0.0
• 특정활동(E-7)	9	0.3	11	0.3	95	2.0
2) 단순기능인력(소계)	1,880	67.7	2,482	69.7	3,465	72.7
• 계절근로(E-8)	0	0.0	0	0.0	262	5.5
• 비전문취업(E-9)	1,673	60.3	2,166	60.8	3,050	64.0
• 선원취업(E-10)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
• 방문취업(H-2)	207	7.5	316	8.9	153	3.2
3) 정주형(소계)	830	29.9	1,048	29.4	1,196	25.1
• 거주(F-2)	96	3.5	56	1.6	46	1.0
• 재외동포(F-4)	209	7.5	443	12.4	574	12.0
• 영주(F-5)	107	3.9	135	3.8	156	3.3
• 결혼이민(F-6)	418	15.1	414	11.6	420	8.8

주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.

자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(각 연도) 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(각 연도 12월 말 기준) 토대로 저자 작성.

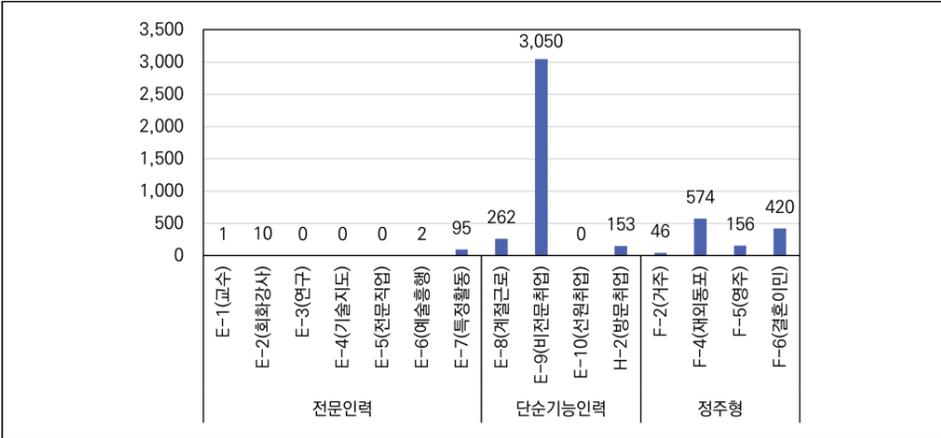
12) 이민정책연구원 정책동향(2019.12.23.). https://www.mrtc.re.kr/community/05.php?admin_mode=read&no=21885&make=&search=&type=&apply_no=&table_name=trend03_1(2024년 9월 20일 검색). 및 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(2022~2023년, 각 연도, 논산시) 토대로 저자 작성.

그림 5-14 | 논산시 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)

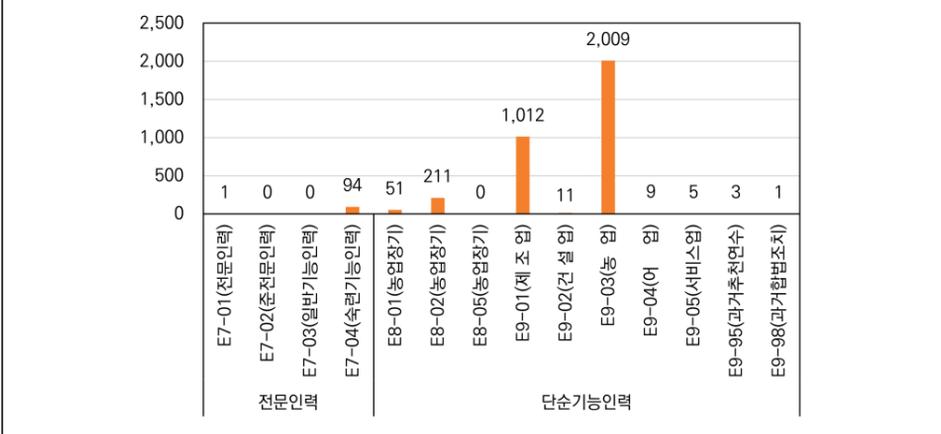


주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(각 연도) 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(각 연도 12월 말 기준) 토대로 저자 작성.

그림 5-15 | 논산시 외국인 이주노동자 체류자격별 현황(2023년)



E-7, E-8, E-9의 세부 체류자격별 현황



주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 자료: 법무부 「출입국 외국인정책 통계연보」(각 연도) 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(각 연도 12월 말 기준) 토대로 저자 작성.

2) 조사 개요

(1) 설문조사 응답자 특성

체류자격은 전문인력 17%, 단순기능인력 55%, 정주형 인력 28%의 구성으로, 2023년 법무부 통계자료(전문인력 2%, 단순기능인력 68%, 정주형 인력 25%¹³⁾)와 차이를 나타내고 있다. 즉 본 조사 결과는 외국인 이주노동자 중 전문인력의 의견이 보다 광범위하게 반영되어 있는 것으로 보인다.

응답자의 성별은 남성과 여성 각각 53%, 47%로 구성되었다. 국적은 캄보디아 26%, 네팔 20%, 베트남 18%, 태국 16% 순이다. 최종학력의 경우 고등학교 졸업 32%, 대학 재학 이상 30%, 중학교 졸업 25%, 초등학교 졸업 이하 13%로 전반적으로 학력 수준이 높은 편으로 나타났다.

혼인상태는 기혼 62%, 미혼 36%, 이혼/사별이 2%로 구성되어 있다. 배우자 동거 여부의 경우 결혼한 사람 중 52%는 한국에서 배우자와 함께 살고 있고, 15%는 한국에서 배우자와 따로 살고 있었다. 배우자가 본국에 거주하고 있어 동거하지 않고 있는 경우는 36%로 나타났다. 자녀 여부 및 자녀 동거 여부의 경우 결혼한 사람 중 65%가 자녀를 두고 있는데, 이 중 50%에 달하는 자녀가 한국에 입국해 있는 것으로 나타났으며, 동거하고 있지 않는 경우는 37%, 한국에 있지만 따로 거주하는 경우는 14%로 나타났다. 경제활동여부에 대해서는 응답자의 약 83%가 현재 경제활동을 수행하고 있으며, 직종은 제조업 종사자 61%, 농·임·어업 및 축산업 종사자 30%, 서비스업 종사자 7%, 기타 2% 등으로 구성되었다.

13) 2023년 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」 및 「외국국적동포거소신고 현황」(12월말 기준, 논산시).

표 5-16 | 논산시 응답자 특성

	구분	수(명)	비율(%)
체류자격	유입형(전문인력)	9	17.0
	E-7	9	17.0
	유입형(단순기능인력)	29	54.7
	E-9	29	54.7
	정주형	15	28.3
	F-4	3	5.7
	F-5	1	1.9
	F-6	11	20.8
성별	남성	28	52.8
	여성	25	47.2
국적	캄보디아	13	25.5
	네팔	10	19.6
	베트남	9	17.6
	태국	8	15.7
	기타	11	21.6
최종학력	초등학교 졸업 이하	7	13.2
	중학교 졸업	13	24.5
	고등학교 졸업	17	32.1
	대학 재학 이상	16	30.2
혼인상태	미혼	19	35.8
	기혼	33	62.3
	이혼/사별 등	1	1.9
배우자 동거 여부	한국 함께 거주	17	51.5
	한국에 있지만 따로 거주	5	15.2
	동거하지 않음	11	33.3
자녀 여부	자녀 있음	22	64.7
	자녀 없음	12	35.3
자녀 동거 여부	한국 함께 거주	11	50.0
	한국에 있지만 따로 거주	3	13.6
	동거하지 않음	8	36.4
경제활동여부	경제활동하고 있음	44	83.0
	경제활동하지 않고 있음	9	17.0
직업	제조업 종사자	27	61.4
	농·임·어업 및 축산업 종사자	13	29.5
	서비스업 종사자	3	6.8
	기타	1	2.3

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.
 자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(2) 현장조사(심층인터뷰) 응답자 특성

논산시 내 외국인 이주노동자의 체류 실태를 파악하기 위해 외국인 이주노동자, 지자체 공무원, 사업체, 지원기관 담당자 등을 대상으로 2024년 7월~9월의 기간 동안 심층 인터뷰를 실시하였다. 사업체 및 외국인 이주노동자 심층 인터뷰의 경우, 논산시 가족센터 및 논산시 농어업회의소 추천을 토대로 핵심 인물을 접촉했고, 그 이후로 눈덩이 표집(Snowball sampling)으로 대상자를 추천받아 모집하였다.

표 5-17 | 논산시 심층 인터뷰 참여자

번호	분류	소속	이름	일시	체류자격(나이)	국적(성별)	참고
1	지자체 공무원	논산시청 복지정책과	A'	2024.7.25.	-		가족친화팀장
2		인구청년교육과 인구청년정책팀	B'	2024.7.25.	-		인구청년정책팀 주무관
3		농촌활력과	C'	2024.7.25.	-		주무관
4		투자유치과	D'	2024.7.25.	-		주무관
5	지원기관	논산시 가족센터	E'	2024.7.25.	-		사무국장
6	지원기관	논산 농어업회의소	F'	2024.8.26.	-		사무국장
7	외국인 이주노동자	가족사업체	G'	2024.8.26	E-8	캄보디아(남)	결혼이민자 가족초청
8		가족사업체	H'	2024.8.26	E-8	캄보디아(여)	결혼이민자 가족초청
9		가족사업체	I'	2024.8.26	국적취득	캄보디아(여)	F-6 → 귀화
10	농장주	OO농장	J'	2024.8.30.	-		딸기농장주 (E-9-농업 3인 고용)
11		OO농장	K'	2024.8.30.	-		딸기농장주 (E-9-농업 2인 고용)
12	외국인 이주노동자	OO농장 (딸기·상추)	L'	2024.8.31.	E-9(농업) (만 29세)	캄보디아(여)	배우자 E-9(제조업) 전북 익산시 거주
13		OO농장 (딸기·상추)	M'	2024.8.31.	E-9(농업) (만 25세)	캄보디아(여)	배우자 E-9(제조업) 경남 김해시 거주
14	지자체 공무원	충남도청 인구활력과	N'	2024.9.5.	-		
15		일자리기업 지원과	O'	2024.9.5.	-		인구감소대응팀 주무관
16		여성가족정책관실	P'	2024.9.5.	-		
17		농촌활력과	Q'	2024.9.5.	-		
18	외국인 이주노동자	OO F&B	R'	2024.9.11.	E-9(27세)	네팔(남)	제조업체(소스) 종사 중

주: 외국인 이주노동자와의 심층 인터뷰는 주로 근무시간 이후(18:00-)의 시간을 활용하여 시행했으며, 인터뷰 장면 사진 촬영에 대한 심리적 거부감을 표해 사진 기록으로는 남겨두지 않았음을 밝힘.

자료: 저자 작성.

3) 조사 결과

(1) 경제적 환경(구직, 소득, 근로환경 등)

□ 농·축산업 분야의 외국인 이주노동자 의존도 심화

충남 논산시 농가(축가) 대부분은 농장주 가족을 제외한 근로자가 모두 외국인 이주노동자일 정도로 외국인 이주노동자에 의지하고 있는 양상을 보여주고 있었다. 농가의 내국인 고용은 사실상 불가능한 상황으로 농장주 가족과 외국인 이주노동자 2~3인이면 6천 평 정도에 달하는 딸기농장 경영에는 큰 무리가 없는 것으로 보인다.

“내가 처음 17년 전에 OO에서 귀농했을 때만 해도 주민분들이 많이 계셔서 농번기 때는 그 아줌마들(내국인) 고용해서 일했어요. 그런데 이제 그분들이 노화가 돼서 일을 못해요. 지금은 다 외국인들이 일하고 있죠. 농사는 외국애들 없으면 안돌아가요”

(참여자 K', 2024. 8. 30.)

2018년 평창 동계 올림픽 개최 당시 외국인 관광객 유치를 위해 한시적으로 비자 정책이 느슨해지면서 논산에 외국인 이주노동자가 증가하기 시작했으며, 관광비자로 입국한 외국인 이주노동자들이 귀국 시점을 넘겨 불법체류자가 되는 경우도 많은 편이다.

“평창 올림픽 때 관광비자 다 받아줬어요. 그러니까 애들이 다 눌러 앉은 거예요. 이 사람들이 10년 있고, 20년 있고 계속 있어요. 논산 사내 가 봐요. 다 외국인이에요. 외국애들 없으면 논산 안 돌아가요”

(참여자 M', 2024. 8. 30.)

□ 농업 종사 외국인 이주노동자에게는 승진 개념이 없어 월급 인상을 요구하기도 함

농업 분야에 종사하는 외국인 이주노동자는 승진이나 처우 개념이 따로 없어 고용주(농장주)에게 적극적으로 월급 인상을 요구하기도 한다. 가령 2015년에 처음 입국하여 E-9-03(농업) 체류자격으로 일을 하다가 2019년까지 4년 10개월을 근무하고, 다시 2023년에 입국한 참여자 L'은 현재 210만 원 정도의 월급을 받고 있는데, 이는 월급 인상을 직접 농장주에게 요구한 결과이다.

“사장님한테 월급 조금 올려주세요 하면 한번 두 번 말해요 그러면 올려줘요 ”

(참여자 L', 2024. 8. 31.)

□ 농작물 종류에 따라 고용하는 외국인 이주노동자 비자 체계도 상이

논산시는 농작물 종류에 따라 고용하는 외국인 이주노동자의 비자 체계도 다른 특징을 보여주고 있었다. 대체로 딸기, 토마토 같은 작물은 E-9(농업)을 고용하여 고정적으로 인력을 사용하고, 양파는 단기간(10·11월~다음 해 5·6월) 재배하기 때문에 단기간 고용이 가능한 계절근로자(E-8, 공공형 계절근로자 포함)를 고용하는 경향을 보여준다.

“딸기는 13달 농사라고 해요. 지금 시기는 육묘 준비하는 시기로 (중략).. 토마토도 12달 농사하니 고정적인 인력을 많이 쓰죠. (중략).. 양파는 아주 단기간이면 돼요. 그래서 여기 연무농협은 공공형 계절근로자로 몽골 사람들이 많이 일해요”

(참여자 L', 2024. 8. 31.)

□ 일부 대농은 인력사무소(브로커)를 통해 근로자를 고용

일부 대농(농장주)이 일시적으로 많은 작업량이 필요로 할 때는 인력사무소 브로커를 통해 인력을 고용하기도 하는데, 이런 경우에 외국인 이주노동자는 브로커에게 커미션을 내야 한다. 하지만 숙련도는 공공형 계절근로자가 더 나은 편으로 농가에서는 인식되고 있었다.

“일시적으로 엄청난 작업이 필요하다거나 하면 농장주는 브로커를 끼고 노동자를 관리할 수밖에 없어요. 고용허가제나 계절근로자 고용을 못하니까요. 대거에 많은 인력이 필요하니까”

(참여자 L', 2024. 8. 31.)

□ 외국인 이주노동자의 입국목적은 돈, 소득에 따라 이동하는 양상

외국인 이주노동자들은 경제적 이유로 한국에 입국했기 때문에 야근, 특근을 해서라도 최대한 한국에 거주하는 동안 많은 소득을 창출하고 싶어하는 특징을 보여준다. 예

를 들어 참여자 R'은 논산 연무읍 내 식료품 제조업체에서 근무 중인데 야근이나 특근이 없는 것에 아쉬움을 토로하기도 한다.

“우리 회사는 작은 회사라 야근, 특근 별로 없어요. 그래서 월급이 너무 적어요”

(참여자 R', 2024. 9. 11.)

“제조업으로 가려고 해요. 이 친구들도 농업이 힘든니까.. 비닐하우스보다는 공장이나 식당 같은데가 더 편하잖아요.. (중략).. 내일 딸기 심자 하고 퇴근했는데 그 전날 없어지는 경우도 있어요.. 돈을 쫓아가는 거죠”

(참여자 L', 2024. 8. 31.)

(2) 물리적 환경(주거, 주요시설 접근성 등)

□ 농업 부문 종사 외국인 이주노동자의 열악한 주거환경

농업 부문 종사 외국인 이주노동자의 경우, 근무지와 주거지가 동일한 경우가 상당히 많은 특징을 보여주고 있다. 비닐하우스 내 컨테이너를 설치하여 숙소로 활용하기 때문에 재해(홍수) 및 추위에 노출된다는 점에 어려움을 토로하기도 하였다.

“여기 여름마다 항상 물은 잠겼어요. 그럼 사장님 친구 집에 가서 며칠 있다 오고.. 그리고 겨울은 정말 문제 많아요.. 따뜻한 물도 잘 안 나오고 그럼 계속 버튼 눌러야 하고요”

(참여자 L', 2024. 8. 31.)

농장주 역시 농장주 역시 숙소 문제를 인식하고 있으나, 숙소 마련에 너무 큰 비용이 소요되고 있어 소규모 농가로서는 숙소 제공에 큰 부담감을 느끼고 있었다. 농장 주변에 집을 짓는 것에도 법적인 제약(「농지법」)이 있고, 허가가 가능하다 해도 3억 이상이 비용이 들어 소규모 농가 입장에서는 부담이 될 수 밖에 없는 상황이다. 공여지책으로 농가 내 컨테이너 숙소를 제공하고 있는 경우가 많았다.

“(중략) 여기 지금 숙소문제가 가장 문제예요. 저희가 숙소를 제공해야 하는데 사실 지금 컨테이너 생활을 하고 있어요.. 컨테이너도 하나에 1천만 원이에요.. 여기는 절대농지라 건축허가를 안 해주거든요.. 원룸을 잡아주자니 매일 태우고 와야 하고.. (중략).. 빈집도 없어요.. 지금 다들 빈집 서로서로 사겠다고 준비하고 있어요”

(참여자 J', 2024. 8. 30.)

그림 5-16 | 논산시 외국인 이주노동자 주거환경



자료: 저자 직접 촬영(2024.8.30).

□ 논산시 취암동 원룸촌을 중심으로 외국인 밀집지역 형성, 대중교통에는 대체로 만족

외국인 이주노동자들은 산단 및 농공단지 주변 및 논산 취암동을 중심으로 분포하고 있는 특징을 보여주고 있다. 논산 취암동 원룸촌을 중심으로 외국인 이주노동자들이 밀집하여 거주하고 있으며, 밀집지역 주변으로 인력회사 등도 다수 분포하고 있었다.

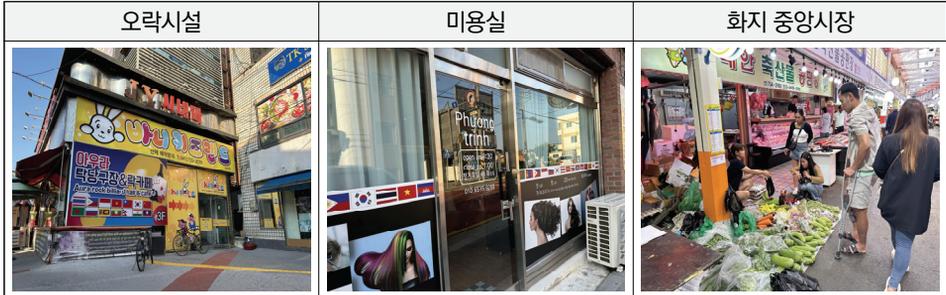
그림 5-17 | 논산시 취암동 원룸촌



자료: 저자 직접 촬영(2024.8.30).

취암동 원룸촌 주변에는 논산 화지시장, 고속터미널 등이 있어 입지가 좋은 편이다. 화지시장 주변을 중심으로 식당, 식자재마트, 오락시설 등 외국인 이주노동자 관련 편의시설이 확산 되어가고 있는 양상을 보이고 있다. 또한, 논산 시내 외국인 이주노동자들은 주로 이동 시 도보 또는 시내버스를 이용하여 대체로 만족하고 있다.

그림 5-18 | 논산시 취암동 주변 경관(거리 전경)



자료: 저자 직접 촬영(2024.8.30.).

□ 지역사회 거주민으로서 ‘동네’ 인식, 체류자격·성별·생활 패턴에 따라 상이

논산 거주 외국인 이주노동자들 또한 역시 자주 방문하는 시설을 중심으로 동네를 인식하나, 체류자격에 따라 큰 차이를 보였다. 결혼이민자 가족초청 계절근로자(E-8)로 근무하는 참여자 H'의 경우 본인이 거주하고, 일하는 와야리만을 중심으로 동네를 인식하고 있었다. 본 사례자의 경우, 체류기간이 짧기 때문에 동네에 대한 인식 범위가 좁게 나타난 것으로 보인다.

비전문인력 농업 부분(E-9(농업))에 종사하는 참여자 L'의 경우, 본인의 집(직장)을 중심으로 거리를 기준으로 카페, 가족센터(한국어수업), 시장 등을 중심으로 동네를 인식하고 있었다. 제조업 부문(E-9(제조업))에 종사하는 참여자 R'의 경우, 강경, 익산까지를 지도에 표시하고 있으며, 집과 회사를 중심으로, 건양대학교(한국어수업)과 화지시장을 표현하였으며, 출퇴근(주로 도보) 시 주로 이용하는 주요 지점으로 사거리를 자세히 표현하고 있는 것이 특징적이다.

그림 5-19 | 논산시 공간인식 mindmap

참여자 H'(여성, E-8, 3개월, 2023년부터 정기 방문)	참여자 L'(여성, E-9(농업), 논산 4년(총 9년))	참여자 R'(남성, E-9(제조업), 2년)

자료: 저자 작성.

□ 설문조사 결과(물리적 환경): 사택/기숙사, 전·월세에서 외국인 친구 또는 가족과 거주

현재 동거인에 대해서는 가족과 함께 살고 있다 34%, 외국인 친구와 함께 살고 있다 34%, 혼자살고 있다 19%로 조사되었다. 주거 형태는 사택/기숙사 57%, 전세/월세 25%, 셰어하우스 9%로 순으로 나타났다. 논산시 설문조사 참여자 중 정주형 이주노동자 참여 비율이 높아 가족 거주가 타지역에 비해 높게 도출된 것으로 보인다.

표 5-18 | 논산시 물리적 환경

구분		수(명)	비율(%)
현재 동거인	혼자 살고 있다	10	18.9
	가족과 함께 살고 있다	18	34.0
	외국인 친구와 함께 살고 있다	18	34.0
	한국인 친구와 함께 살고 있다	5	9.4
	기타	2	3.8
주거형태	자가	4	7.5
	전세/월세	13	24.5
	셰어하우스	5	9.4
	사택/기숙사 등	30	56.6
	기타	1	1.9

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(3) 사회적 환경(사회적 관계·보건·의료·교육 등)

□ 외국인 이주노동자 대상 한국어교육 제공 필요

본 연구 심층 면담에 참여한 J' (딸기농장주)의 경우, 외국인 이주노동자 대상 한국어교육에 대해 강조하고 있다. 의사소통 문제는 주로 은행이나 병원 방문 또는 행정 업무를 처리할 때 많이 발생하는데, 한국어 소통이 안되는 경우, 3자 통화를 시도하거나, 해당 언어 소통이 가능한 직원이 배치된 타지역 은행을 방문하기도 한다.

“외국인 대상으로 한국어 강습소 같은 거 무료로 해주는 거 있으면 좋을 것 같아요. 시에서 무료로 지원해주면 주말에 한국어 배우면서 한국생활 적응도 하고요. (중략)..우리 직원 폐암 걸려서 고용노동부랑 통화하는데 의사소통 안되서 수원에 있는 (한국말 잘하는) 자기 친구랑 스피커폰으로 3자 통화했었어요”

(참여자 J', 2024. 8. 30.)

논산시 내 거주하는 외국인 이주노동자들은 한국어 학습 수요에 비해 수업이 적은 것으로 나타났다. 지역특화형 비자사업, 숙련기능인력 확대방안 등 중앙정부의 외국인 정책에서는 해당 정책을 통해 지역에 정착하기 위해서는 일정 수준 이상의 한국어 실력을 요구하고 있어, 논산 내 외국인 이주노동자들 간 한국어 학습 수강을 위한 경쟁이 치열한 것을 파악할 수 있었다.

“한국어 배우고 싶어요. 한번에 20~30명 배울 수 있는데 신청시간이 9시 1분이면 마감돼요. 아니.. 9시 1분도 아니고 30초”

(참여자 R', 2024. 9. 11.)

□ 기혼이지만 자녀는 본국에, 배우자는 국내 타 지역에 거주하는 경우도 있음

논산시 딸기농장에서 근무하는 참여자 L' (캄보디아)의 경우, 배우자(캄보디아)가 전북 익산시(플라스틱)에서, 참여자 M'의 배우자는 경남 김해시 산단(연마)에서 근무하고 있었다. 이들은 한 달에 1~2번 정도 쉬는 날을 활용해서 배우자를 만나고 있는 상황이며, 참여자 L'의 경우 배우자와 동거하기를 희망하나 사업장 변경 등이 쉽지 않

고, 공동으로 사용하는 기숙사에서 배우자와 동거하는 것은 불가능한 상황이다.

“1년에 한 번은 김해 가고 나머지는 남편이 와요. 올 때는 기차타고 와서 다시 버스 타고 우리 둘 다 너무 바빠서 자주는 못 만나요. 남편 논산 살고 싶어 해요”

(참여자 L', 2024. 8. 30.)

이런 경우, 자녀 양육은 본국(캄보디아)에 거주하고 있는 친정어머니가 담당하고 있으며, 배우자가 한국에 있어도 자주 만나지 못하는 데다 이주노동자 자신도 숙소생활을 해야하기 때문에 자녀를 더 낳는 것은 아직 고려하기 어려운 상황이었다.

“처음에 캄보디아에서 결혼하고 왔을 때는 아이 없었어요. 근데 여기서 생겼어요. 아기는 캄보디아 가서 낳았어요. 아기 너무 보고 싶어요. 보고 싶어서 매일 전화해요.. 아기 5살이에요... (중략).. 아이 더 낳는 건 아직 정해진 게 없어서 생각 힘들어요”

(참여자 M', 2024. 8. 30.)

□ 본국 출신 외국인 이주노동자와 교류가 활발

내국인들과의 교류보다 본국 출신 이주노동자들 사이의 교류가 활발했다. 이들은 주말 등 휴식 시간이 주어지면, 주로 본국 출신의 외국인 이주노동자들과 교류하는 경우가 많았다. 참여자 R' (네팔, 남성)은 주로 네팔 출신 외국인 이주노동자와 논산 화지 시장 주변의 본국 전통음식을 먹고, 오락거리(당구) 등을 하면서 시간을 보냈다.

참여자 L' 과 M' (캄보디아, 여성) 역시 본국 출신 외국인 이주노동자들과 캄보디아 음식을 먹고, 커피를 마시면서 시간을 보내고 있었다. 이들은 한국어 학습을 위해 가족 센터를 방문해 타 국가 출신 외국인 이주노동자들과 만날 기회가 많았지만, 주로 본국 출신 이주노동자들과 소통하는 양상을 보여주고 있었다.

□ 설문조사 결과(사회적 환경): 사회적 교류 및 일상생활 어려움

사회적 환경에 대한 설문조사 결과는 다음과 같다. 한국어 실력의 경우 한국어 실력이 보통이다 49%, 조금 잘한다 23%, 못하는 편이다 23%, 매우 잘한다 4%로 나타났다. 소속감은 5점 척도로 태어난 국가 사람 3.79로 본국에 대한 소속감이 가장 큰 것으로 나타났으며, 거주하는 지역의 주민 3.64, 한국사회 구성원 3.57로 지역사회(논산)에 대한 소속감이 한국사회 소속감보다 높게 나타났다. 동네사람과의 관계에 대해서는 5점 척도에 어려운 일이 있으면 돕는다 3.38, 서로 알고 지낸다 3.19, 동네에 관한 일을 이야기 한다 3.09, 동네의 행사/모임에 참여한다 3.09 순으로 나타나 적극적인 수준의 사회적 교류는 활발하지 않은 것으로 조사되었다.

일상생활에서 본국 대비 생활 행복도는 5점 만점에 직장 및 학교에서의 사회생활 4.09, 주위 친지 및 친구와의 관계 4.06, 건강상태 4.04, 재정 및 경제상태 4.00, 가정생활 4.00으로 전반적으로 높게 나왔으며, 사회적 교류에서 행복도가 가장 높게 나타났다. 어려움의 경우 5점 만점에 한국식 생활이나 문화적응 3.04, 모국인 커뮤니티 활동 3.04, 공공기관을 통한 문제해결 3.03, 언어문제 3.00, 자녀 양육 2.92로 한국식 생활이나 문화적응, 모국인 커뮤니티 활동에 대한 애로사항이 많은 것으로 도출되었다. 어려움 시 도움 요청에 대해서는 모국인 친구, 친척, 직장동료 26%, 한국인 친구, 친척, 직장동료 23%, 외국인 지원기관 23%, 일하고 있는 회사 9% 순으로 나타났다. 차별장소는 5점 기준 직장이나 일터에서 2.51, 야외환경에서 2.49, 가게에서 2.42, 교통시설에서 2.40, 의료기관에서 2.26, 공공기관에서 2.23으로 나타났다. 차별받는 이유로는 한국어 실력이 떨어지기 때문에 70%, 기타 25%, 외모나 피부색 때문에 4%, 종교 때문에 2% 순으로 나타나고 있다.

표 5-19 | 논산시 사회적 환경

		구분	수(명)	비율(%)																								
사회적 교류	한국어 실력	전혀 못한다	-	-																								
		못하는 편이다	12	22.6																								
		보통이다	26	49.1																								
		조금 잘한다	13	24.5																								
		매우 잘한다	2	3.8																								
	소속감 (5점 만점)																											
동네사람과의 관계 (5점 만점)																												
일상생활	본국 대비 생활 행복도 (5점 만점)																											
	어려움 (5점 만점)																											
	어려울 시, 도움요청	<table border="1"> <tr><td>외국인 지원기관</td><td>12</td><td>22.6</td></tr> <tr><td>한국인 친구, 친척, 직장동료</td><td>12</td><td>22.6</td></tr> <tr><td>모국인 친구, 친척, 직장동료</td><td>14</td><td>26.4</td></tr> <tr><td>한국인 사회단체, 종교단체</td><td>-</td><td>-</td></tr> <tr><td>모국인 사회단체, 종교단체</td><td>2</td><td>3.8</td></tr> <tr><td>일하고 있는 회사</td><td>5</td><td>9.4</td></tr> <tr><td>인터넷이나 SNS 검색</td><td>1</td><td>1.9</td></tr> <tr><td>스스로 해결한다</td><td>4</td><td>7.5</td></tr> <tr><td>기타</td><td>3</td><td>5.7</td></tr> </table>	외국인 지원기관	12	22.6	한국인 친구, 친척, 직장동료	12	22.6	모국인 친구, 친척, 직장동료	14	26.4	한국인 사회단체, 종교단체	-	-	모국인 사회단체, 종교단체	2	3.8	일하고 있는 회사	5	9.4	인터넷이나 SNS 검색	1	1.9	스스로 해결한다	4	7.5	기타	3
외국인 지원기관	12	22.6																										
한국인 친구, 친척, 직장동료	12	22.6																										
모국인 친구, 친척, 직장동료	14	26.4																										
한국인 사회단체, 종교단체	-	-																										
모국인 사회단체, 종교단체	2	3.8																										
일하고 있는 회사	5	9.4																										
인터넷이나 SNS 검색	1	1.9																										
스스로 해결한다	4	7.5																										
기타	3	5.7																										
차별장소 (5점 만점)																												
차별받는 이유	<table border="1"> <tr><td>한국어 실력이 떨어지기 때문에</td><td>37</td><td>69.8</td></tr> <tr><td>외모나 피부색 때문에</td><td>2</td><td>3.8</td></tr> <tr><td>종교 때문에</td><td>1</td><td>1.9</td></tr> <tr><td>기타</td><td>13</td><td>24.5</td></tr> </table>	한국어 실력이 떨어지기 때문에	37	69.8	외모나 피부색 때문에	2	3.8	종교 때문에	1	1.9	기타	13	24.5															
한국어 실력이 떨어지기 때문에	37	69.8																										
외모나 피부색 때문에	2	3.8																										
종교 때문에	1	1.9																										
기타	13	24.5																										

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(4) 정책환경

□ 논산시청과 충청남도청은 현재 이민정책 전담 조직이 없는 상황

논산시의 경우, 외국인 정책(이민정책)을 인구정책의 관점에서 접근하지 못하고 있다. 외국인정책 기본계획에 수반되는 시행계획에 대해 논산시는 복지정책과(가족친화팀), 충청도는 여성가족정책관실에서 총괄하고 있는 것으로 보아, 논산(충남)은 외국인 정책이 다문화, 즉 결혼이주여성 중심으로 운영되고 있음을 보여주고 있다.

표 5-20 | 논산 및 충남 외국인 이주노동자 관련 업무 담당부서

지역(단위)	담당부서	담당과(팀)	담당업무
논산시 (기초)	행정복지국	복지정책과 (가족친화팀)	<ul style="list-style-type: none"> 외국인정책 기본계획 시행계획 총괄 지역특화형 비자사업 관리
	문화환경국	인구청년교육과	<ul style="list-style-type: none"> 인구감소 지역맞춤형 대응시책 발굴 추진 지방소멸대응기금 투자계획 수립
	농산경제국	투자유치과	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 근로자 고용 사업체
		농촌활력과	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 계절근로자 제도 운영 및 지원 외국인 계절근로자 기숙사 건립 지원
충청남도 (광역)	행정부지사	여성가족정책관	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 정책 기본계획(시행계획) 총괄 다문화·외국인 주민
	균형발전국	인구활력과	<ul style="list-style-type: none"> 인구감소지역 지정 대응 및 지원 지방소멸대응 시책 발굴 및 추진
	산업경제실	일자리기업지원과	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 근로자 지원 업무 지역특화형 비자사업 관리
	농림축산국	농업정책과	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 계절근로자 유치 및 고용환경개선 지원

자료: 논산시 홈페이지(<https://nonsan.go.kr/kor/index.html>, 2024년 9월 25일 검색) 및 충청남도 홈페이지(<https://www.chungnam.go.kr/main.dol>, 2024년 9월 25일 검색) 토대로 저자 작성.

논산의 외국인 이주노동자 관련 정책은 농산경제국의 투자유치과(E-9 제조업 중심) 과 농촌활력과(계절근로자)가 중심이 되어 추진하고 있다. 다만, 논산시청의 경우, 외국인 이주노동자 정책지원이 단기간·순환 중심의 계절근로자제도에 집중하는 양상을 보이고 있다. 몽골과 라오스와 업무협약을 체결하고, 외국인 이주노동자 지방소멸대응 기금으로 외국인 계절근로자 기숙사 건립을 추진 중에 있기 때문이다. 여기서 주목해

야 할 것은 실제 논산에는 농장주가 직접 고용한 E-9(농업) 분야 외국인 이주노동자(E-9-03)가 2023년 12월 기준, 약 2,200명에 달한다는 것이다. 계절근로자(E-8) 262명에 비해 수적으로 월등히 많고, 체류 기간이 최대 4년 10개월로 지역 정주 가능성이 높음에도 불구하고, 정책 대상에서 다소 제외 되어 있는 상황이다.

논산시의 「지역특화형 비자사업」은 복지정책과에서 추진하고 있으나, 비자 체계 등에 대한 이해 부족으로 지역특화형 비자사업 추진에 애로사항이 있는 상황이다. 22년 시행한 지역특화형 비자 시범사업에 참여한 경험이 없어, 한국어나 소득 기준을 논산시가 높게 설정해 놓아 쿼터를 채우기가 쉽지 않은 상황이다.

“공주하고 논산시만 다문화 업무 보는데서 지역특화 비자 담당하고 있어요. 근데 비자용어도 못 알아 듣는 것처럼 지역특화형 비자사업은 일자리에 포커스가 있거든요. 일자리 특성이 더 큰 것 같아요. 저희는 복지잖아요”

(참여자 A', 2024. 7. 25.)

□ 외국인 지원기관으로 가족센터만 존재, 외국인 이주노동자 관련 이슈 대응에 한계

논산은 외국인 지원기관인 가족센터가 유일하지만, 가족센터는 결혼이주여성 등 다문화 관련 업무에 특화되어 있어 외국인 이주노동자가 필요로 하는 서비스를 제공하는 데 한계가 있다고 참여자 E'는 밝히고 있다. 실제로 가족센터에서 제공하는 프로그램은 다문화가정이나 결혼이민자에 특화되어 있어, 프로그램 운영 시간대 등이 외국인 이주노동자가 참여하기에는 어려움이 있다.

“가족센터에서는 다양한 가족을 대상으로 여러 사업을 진행하고 있어 외국인 이주노동자를 위한 프로그램 또는 사업에 대한 인력확보에 여력이 없습니다. .. 그리고 저희는 여가부 지침에 의해 사업을 진행하는 것이기에 저희가 외국인 근로자를 위해 할 수 있는게 제한적이에요. 지침에 담겨져 있지 않으면 저희는 할 수 없어요. 경상북도의 예처럼 외국인 노동자 지원센터가 별도로 설립되어 노동자 지원을 담당하고, 이후 가족이 형성되는 상황이 생기면 이 대상자들이 가족센터로 이관되는 작업이 필요합니다”

(참여자 E', 2024. 7. 25.)

□ 설문조사 결과(정책환경)

논산시 정책환경에 대한 설문조사 결과는 다음과 같다. 먼저, 지역특화형 비자사업의 경우 사업에 대한 인지가 55% 정도이며, 본 사업을 통한 지속거주 희망은 76% 정도로 나타났다.

외국인 관련 지원 서비스에 대해 업무처리 시 힘든 점은 의사소통이 어렵다가 49%로 가장 높았으며, 지원서비스 수준 충분성은 보통이다 55%, 충분하다 42%로 조사되어, 비교적 충분하다고 느끼는 비율이 높은 것으로 나타났다. 추가지원 희망 서비스로는 한국어 및 한국식 생활문화 교육 45%, 일자리 정보 제공 및 기회 확대 19%, 외국인 관련 커뮤니티 지원 서비스 9%로 조사되었다.

표 5-21 | 논산시 정책적 환경

		구분	수(명)	비율(%)
지역특화형 비자사업	사업 인지	예	29	54.7
		아니오	24	45.3
	본 사업을 통한 지속 거주 희망	그렇다	22	75.9
		아니다	1	3.4
		잘 모르겠다	6	20.7
외국인 관련 지원 서비스	업무처리 힘든 점	의사소통이 어렵다	26	49.1
		이용절차가 복잡하다	10	18.9
		비용이 많이 든다	6	11.3
		거리가 멀다	2	3.8
		홍보나 안내가 부족하다	4	7.5
		응대하는 직원이 친절하지 않다	-	-
		기타	5	9.4
	지원서비스 수준 충분성	충분하다	22	41.5
		보통이다	29	54.7
	추가 지원 희망 서비스	부족하다	2	3.8
		한국어 및 한국식 생활문화 교육	24	45.3
		자녀 양육 및 교육 지원	7	13.2
		일자리 정보제공 및 기회 확대	10	18.9
		생활 정보 제공 및 고충상담 서비스	1	1.9
통번역 서비스		2	3.8	
외국인 관련 커뮤니티 지원 서비스		5	9.4	
의료기관 이용 지원 서비스		3	5.7	
주거지원 서비스		-	-	
사업체 내 애로 및 갈등조정		1	1.9	
교통/이동 지원 서비스	-	-		
기타	-	-		

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(5) 지역사회 정착

□ 외국인 이주노동자의 지역정착 의향은 상당히 높은 편

심층인터뷰에 참여한 외국인 이주노동자들은 논산 지역정착 의향이 매우 높은 것으로 도출되었다. 논산에서의 생활에 익숙해지기도 했고, 본국보다 상대적으로 좋은 인프라, 경제적 소득, 안전이 그 이유이다.

“전 캄보디아 집이랑 논산이랑 똑같이 내 집 같아요. 여기 생활 익숙해졌고요. 한국 생활이 좋아요. 돈도 있어도, 일도 있어요. 안전도 있어요. 버스도 편해요”

(참여자 L', 2024. 8. 31.)

다만, 외국인 이주노동자 중 일부는 논산 내 정착보다는 경제적 소득(돈)에 목적이 있는 경우 미등록이주자가 되기를 선택하기도 한다. 지역주민 입장에서는 논산 내 불법체류자에 대한 우려가 존재하기도 한다.

“직종마다 차이는 있는데 자기네들이 정착 의지를 가지고 나 정착하겠다 하는 사람은 열에 한두명 밖에 없어요. 다 불법으로 돌아가버리세요. 비자 따려면 돈 들잖아요.”

(참여자 E', 2024. 7. 25.)

□ 캄보디아 이주노동자 쫓츠남 축제

논산에는 캄보디아 출신의 외국인 이주노동자가 많은 편이다. 2012년부터 2023년까지 논산시 둔치(논산대교)에서는 캄보디아 출신 근로자를 대상으로 캄보디아 전통 설날(4월 15일)을 맞아 “쫓츠남 축제”를 매년 봄과 가을에 개최하고 있다. 이 축제는 논산시청이 주도로 개최되는 것이 아니라 논산 내 캄보디아 공동체가 주최하는 것이 특징이다. 점차 논산 쫓츠남 축제 규모가 커져 2023년 5월에는 논산지역, 계룡, 부여, 천안 등 충남 각 시군과 타도에서 일을 하는 캄보디아 근로자와 다문화가족 등 약 2,000여명이 참여하기도 했다.

캄보디아 문화와 음식을 체험하는 축제로 구성되어 있으며, 논산지역 주민들도 쫄츠남 축제의 규모가 커 인지는 하고 있으나, 참여하지는 않고 있다. 다만, 논산시청에서 해당 축제 개최 시 안전 관리 요원으로 근무하거나 건강검진 등의 서비스 안내를 제공하기도 한다.

“봄에 캄보디아인들이 자기들끼리 모여서 행사를 하거든요 쫄츠남 축제라고. 천변에서 몇 천명 모여서요 자기네들이 모여서 행사를 하는데 어쨌든 여기도 할로윈처럼 주체가 없는 격이 되잖아요. 그럼 우리는 안전관리요원으로 근무하기도 하고, 현장에 나가서 건강검진 같은 것도 해기도 하고 그래요”

(참여자 A', 2024. 7. 25.)

그림 5-20 | 캄보디아 이주노동자 쫄츠남 축제



자료: 중도일보(2023년 5월 8일 보도) “논산시 캄보디아 설날 ‘쫄츠남’ 축제 성료”.

□ 설문조사 결과(지역사회 정착)

지역사회 정착에 대한 설문조사 결과, 논산시에 계속 거주하기를 원하는 외국인 이주노동자는 94.3%로 전국 평균(92.1%) 또는 충청권(약 92.0%)보다 높은 수준으로 조사되었다.

표 5-22 | 논산시 지속 거주 희망 여부

구분	지속 거주 희망함		지속 거주 희망하지 않음		출처	
	수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)		
논산	50	94.3	3	5.7	자료1	
참고	전국	837,334	92.1	71,620	7.9	자료2
	총청권	103,088	92.0	8,994	8.0	

주: 1) 자료1에서는 현재 지역에 지속 거주하고 싶은 의향을 묻고, 자료2에서는 한국에서 지속 거주하고 싶은 의향을 묻는 차이가 있음. 2) 「이민자 체류실태 및 고용조사」에서 체류자격을 기준으로 외국인 이주노동자에 해당하는 표본을 추출하여 분석함.

자료: 1) 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」. 2) 통계청. 2023. 「이민자 체류실태 및 고용조사」.

논산시 외국인 이주노동자의 지속 거주 희망 여부는 성별($\chi^2=0.244$, $p>0.1$), 혼인 상태($\chi^2=1.330$, $p>0.1$), 체류자격($\chi^2=2.632$, $p>0.1$)에 따라 유의미한 통계적 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

거주지역 사전인지에 대해서는 응답자의 53%가 사전인지를 하였다. 이주 이유는 경제적 이유가 77%로 가장 많았으며, 국제결혼 17%, 가족 및 친인척 방문이 4% 정도를 차지하고 있다. 거주지역 대한 인지의 경우 보통이다 45%, 잘 모른다 25%, 전혀 모른다 13%, 어느 정도 알고 있다 17% 순으로 나타나, 거주지역에 대한 인지 수준이 낮은 편인 것으로 보인다. 인지 경로의 경우 같은 지역에 사는 지인의 이야기 39%, 인터넷이나 SNS 검색 36%, 외국인 지원단체나 센터 21%, 한국 관련 책자나 행사 3%였다. 거주지역에 대한 만족도는 5점 만점에 복지환경이 3.79로 가장 높았고, 주거환경과 사회환경이 3.55로 가장 낮게 나타나 지역사회 정착을 위해 물리적 환경과 사회환경 부문에 대한 개선이 필요한 것으로 도출되었다.

지속거주 여부의 경우 94.3%로 매우 높게 나타났으며, 영구체류 희망이 52%, 5~10년 미만이 46%로 나타났다. 타인 추천의향도 91% 정도로 높게 나타났다.

논산시 내 외국인 이주노동자들은 이사를 희망하지 않는 비율이 70%로 높게 나타났으며, 이사를 희망하는 경우, 이사 희망지역으로는 인접지역이 44%, 수도권 44%, 기타가 13%로 나타났다. 해당 지역을 선호하는 이유는 주거환경 38%, 경제환경 32%, 복지환경 6%, 사회환경 6%, 교육환경 6% 등으로 나타났다.

표 5-23 | 논산시 지역사회 정착

		구분	수(명)	비율(%)
거주지역 인지 및 만족도	거주지역 사전인지	예	28	52.8
		아니오	25	47.2
	이주 이유	경제적 이유	41	77.4
		국제결혼	9	17.0
		가족 및 친인척 방문	2	3.8
		기타	1	1.9
	거주지역에 대한 인지	전혀 모른다	7	13.2
		잘 모른다	13	24.5
		보통이다	24	45.3
		어느 정도 알고 있다	9	17.0
		매우 잘 알고 있다	-	-
	인지 경로	인터넷이나 SNS 검색	12	36.4
		같은 지역에 사는 지인의 이야기	13	39.4
		한국 관련 책자나 행사를 통해	1	3.0
		외국인 지원단체나 센터를 통해	7	21.2
	거주지역 만족도 (5점 만점)			
지속 거주 여부	지속 거주 여부	예	50	94.3
		아니오	3	5.7
	희망 체류기간	5년 미만	1	2.0
		5~10년 미만	23	46.0
		영구 체류 희망	26	52.0
타인 추천 의향	예	48	90.6	
	아니오	5	9.4	
이사 희망 여부	이사 희망 여부	예	16	30.2
		아니오	37	69.8
	희망 지역	현재 지역과 비교적 가까운 곳	7	43.8
		수도권	7	43.8
		기타	2	12.5
	선호하는 이유	주거환경	6	37.5
		경제환경	5	31.3
		복지환경	1	6.3
		사회환경	1	6.3
		교육환경	1	6.3
기타	2	12.5		

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

4) 소결

충남 논산시의 사례조사 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 충남 논산시는 농업 부문 외국인 이주노동자 의존도가 매우 높은 지역이다. 심층면담을 포함한 현장조사 결과, 내국인 고용은 현실적으로 불가능하기 때문에 농가 가족(고용주)을 제외하고는 모든 직원이 외국인 이주노동자일 정도로 의존도가 높은 상황이다.

둘째, 논산은 농업 분야 외국인 이주노동자 주거 문제가 심각한 것으로 조사되었다. 비닐하우스 내 컨테이너에서 생활하는 경우, 홍수나 추위 등 기후변화에 취약할 수밖에 없다. 이에 논산은 지방소멸대응기금을 활용하여 현재 양촌면에 논산형 외국인 계절근로자 기숙사 건립을 추진 중에 있으며, 향후 양촌농협과 공공형 계절 근로 사업을 추진할 계획에 있다. 정책적으로는 현재 단기적으로 체류하는 계절근로자를 위한 지원이 이루어지고 있으므로, 상대적으로 장기체류를 하는 농업 부문 이주노동자(E-9-03)에 대한 주거 지원 등 정책적 관심이 추가적으로 필요하다.

셋째, 논산시(충남도)는 외국인 정책을 다문화(결혼이민자) 중심으로 운영하고 있어 외국인 이주노동자 지원 업무수행에는 한계를 보이고 있다. 외국인 정책을 다문화 관점에서만 접근하다보니 인구감소지역 지원시책으로 시행 중인 「지역특화형 비자사업」을 전략적으로 활용하지 못하고 있는 상황이다. 「외국인 정책 기본계획」의 시행계획 총괄 역시 복지정책과(가족친화팀)에서 담당하고 있어 우리나라 외국인 중 가장 많은 비율을 차지하는 외국인 이주노동자를 시행계획 안에 잘 담아내지 못할 가능성이 존재한다. 논산시 내 외국인 이주노동자 현황 및 실태 파악을 통해, 국가 공모사업 등에 전략적으로 대응할 필요가 있다. 또한, 현재 외국인 전담 지원기관으로는 논산시 가족센터(여성가족부 소관)만 있는데, 외국인 이주노동자 지원 업무에 대한 수요가 많지만 여가부 지침을 따라야 하기 때문에 외국인 이주노동자 지원 업무를 수행하기에는 제한이 많은 상황이다. 논산시는 기존의 가족센터 기능을 확장해 외국인 이주노동자에게 필요한 비자 지원, 노무상담, 한국어 교육, 사회통합 프로그램 등의 기능을 추가하여 통합센터로 운영하는 방식 등을 고민해볼 필요가 있다.

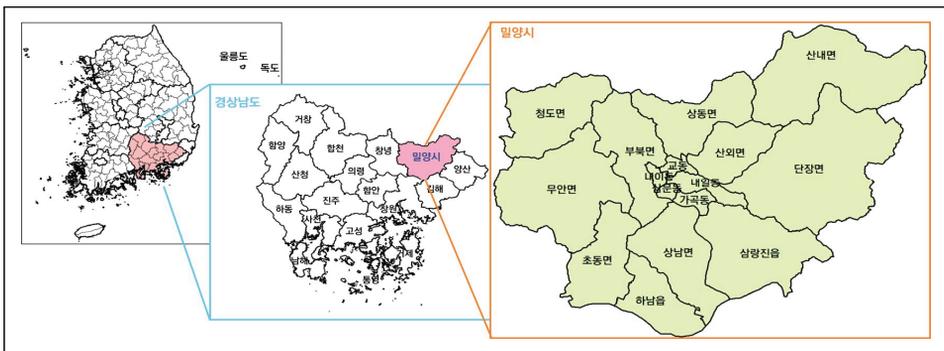
4. (사례 3) 경남 밀양시

1) 지역 개요

(1) 일반현황

밀양시는 경상남도 북동부에 위치한 지역(면적 약 799km²)으로, 동쪽으로 양산시와 울산 울주군, 서쪽으로 창녕군, 남쪽으로 김해시·창원시, 북쪽으로 청도군과 접하고 있다. 밀양시의 행정구역은 2개 읍(삼랑진, 하남), 9개 면, 5개 동으로 구성되어 있다. 인구는 2023년 기준 주민등록인구는 102,054명이고, 이 중에서 생산가능인구(만 15~64세)는 60,870명이다.¹⁴⁾ 밀양시의 산업구조는 2021년 지역내총생산을 기준으로 제1차 산업(농·임·어업) 약 12.2%, 제2차 산업(광·제조·건설업 등) 약 29.3%, 제3차 산업(서비스업 등) 약 58.5%로 구성되어 있다.¹⁵⁾

그림 5-21 | 밀양시의 위치와 행정구역



자료: 통계지리정보서비스(SGIS)의 「2023년 센서스용 행정구역 경계」 자료를 바탕으로 저자 작성.

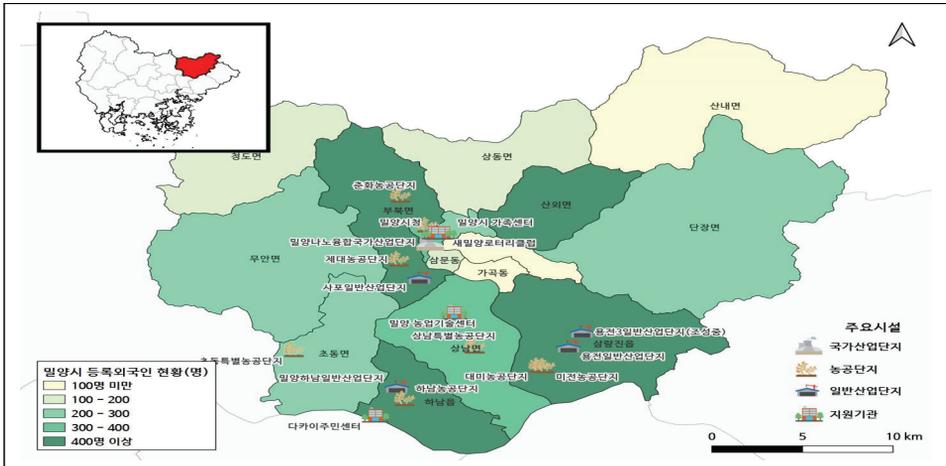
밀양시는 일반산단 4개, 농공단지 8개가 입지하고 있으며, 산단을 중심으로 등록의 국민이 비교적 고르게 분포하고 있는 특징을 보인다. 2023년 12월 기준, 밀양시의 등

14) 통계청, 2023년 「인구동향조사」.

15) 경상남도, 2021년 「경상남도지역내총생산」.

특외국인은 4,223명이며 하남읍(472명), 부북면(446명), 삼랑진읍(426명), 산외면(403명)을 중심으로 고르게 분포하고 있다(법무부 출입국·외국인정책 통계연보, 2023). 다만 관련 지원기관은 다카 이주민센터(하남읍)를 제외하고는 밀양시 구시가 지인 교동에 밀집하고 있는 상황이다.

그림 5-22 | 밀양시 지도(산업단지 및 주요시설 현황)



* 심층 면담에 참여한 외국인 이주노동자들은 모두 하남읍에 거주.

자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(2023년) 및 「산업입지정보시스템」(2024년 9월) 토대로 저자 작성.

표 5-24 | 밀양시 내 주요 시설

구분	명칭	시내 소재지	구분	명칭	기능	시내 소재지
국가산단 (1개, 조성중)	밀양나노융합 국가산단	내이동 및 부북면	(계속) 농공단지 (8개)	제대농공단지	-	부북면
	사포일반산단	부북면		춘화농공단지	-	부북면
일반산단 (4개)	용전일반산단	삼랑진읍		미전농공단지	-	삼랑진읍
	밀양하남일반산단	하남읍		대미농공단지	-	삼랑진읍
	용전3일반산단	삼랑진읍				
농공단지 (8개)	부북특별농공단지	부북면	지원기관	밀양시청	행정·정책	교동
	상남특별농공단지	상남면		밀양시 가족센터	결혼이민자, 다문화가정	교동
	초동특별농공단지	초동면		다카이주민센터	선교, 사회통합	하남읍
	하남농공단지	하남읍		새밀양로터리클럽 (민간)	내외국인 친목	가곡동

자료: 「산업입지정보시스템」(2024년 9월 기준) 및 네이버 지도 검색(2024년 9월 25일) 토대로 저자 작성.

(2) 외국인 이주노동자 관련 현황 및 특성

밀양시의 외국인 이주노동자는 2013년 1,340명부터 2019년 2,756명까지 지속 증가하다가 감소하였으나 이후 2021년(2,431명)부터 2023년(4,015명)까지 큰 폭으로 증가하였다. 영암군과 논산시의 경우와 마찬가지로, 지난 10년간(2013~2023년) 밀양시의 외국인 이주노동자 추이는 대체로 단순기능인력의 변동에 의해 크게 영향을 받아 왔다.

2013년 대비 2023년 밀양시의 인력 풀을 살펴보면, 전문인력이 2%p, 단순기능인력이 19%p 늘어나면서 정주형 인력이 20%p로 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다. 2013년 전문인력 2%, 단순기능인력 62%, 정주형 인력 36%에서 2023년 전문인력 4%, 단순기능인력 80%, 정주형 인력 16%로 변화하였다.

밀양시의 전문인력은 2013년부터 2020년까지 30명대를 유지하다가 2021년 47명에서 2023년 153명으로 큰 폭으로 증가하였다. 영암군이나 논산시의 경우와 마찬가지로, 전문인력 증가는 정부 정책에 따른 E-7(특정활동) 인력 증가에서 기인한다(2013년: 5명 → 2023년: 134명).¹⁶⁾ 2023년 기준 밀양시 E-7 인력의 약 81%는 E-7-4(숙련기능인력) 자격에 해당한다.

밀양시의 단순기능인력은 2013년 827명에서 2019년 2,129명까지 지속 증가하다가 이후 감소했으나, 2021년 1,807명부터 2023년 3,227명까지는 지속 증가하고 있다. 밀양시에서 E-9(비전문취업)은 2013년 702명에서 2023년 2,922명으로 약 316%의 큰 증가를 나타냈으나, H-2(방문취업)은 오히려 125명에서 25명으로 크게 감소하였다. 2023년 밀양시 E-9 인력의 구성을 살펴보면, 농업 종사자(E-9-3)가 약 59%로 가장 많고, 나머지 중에서 약 36%는 제조업 종사자(E-9-1)인 것으로 나타났다.

한편 2019년 말 신설된 E-8(계절근로) 인력은 밀양시에서 2022년까지 한 명도 없다가 2023년 280명을 기록하였다¹⁷⁾.

16) 정부(법무부·산업통상자원부)는 2022년 4월, 조선업계의 인력난 해소와 조선업계의 경쟁력 강화를 위해 특정활동 비자(E-7) 발급지침을 개정·시행, 본 정책으로 조선업 관련 용접공·도장공은 쿼터제를 폐지하면서 외국인력 추가 고용에 제한을 받지 않게 됨(법무부·산업통상자원부 보도자료, 2022년 4월 19일).

지난 10년간(2013~2023년) 밀양시에서 정주형 인력은 꾸준히 완만한 증가세를 나타냈다. 2013년 대비 2023년 F-2(거주) 인력은 감소했으나, 나머지 F-4(재외동포), F-5(영주), F-6(결혼이민) 인력은 모두 증가하였다. 2023년 기준 밀양시의 정주형 인력은 F-6(결혼이민)이 300명으로 가장 많고, F-4(재외동포) 202명, F-5(영주) 101명, F-2(거주) 32명으로 구성되어 있다.

표 5-25 | 밀양시 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)

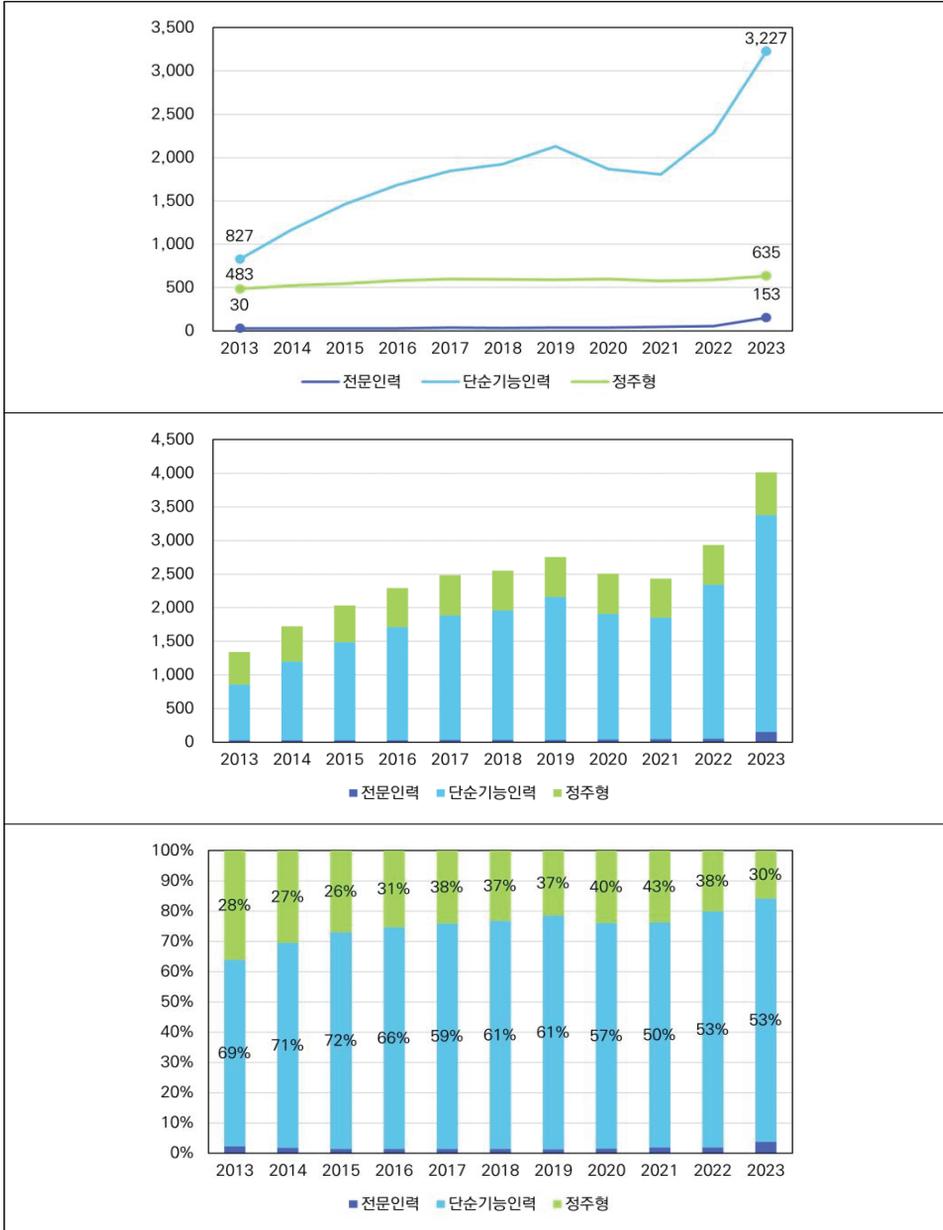
구분	2013년		2018년		2023년	
	수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)
전체	1,340	100.0	2,553	100.0	4,015	100.0
1) 전문인력(소계)	30	2.2	34	1.3	153	3.8
• 교수(E-1)	1	0.1	1	0.0	2	0.0
• 회화강사(E-2)	19	1.4	15	0.6	13	0.3
• 연구(E-3)	5	0.4	7	0.3	4	0.1
• 기술지도(E-4)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
• 전문직업(E-5)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
• 예술흥행(E-6)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
• 특정활동(E-7)	5	0.4	11	0.4	134	3.3
2) 단순기능인력(소계)	827	61.7	1,926	75.4	3,227	80.4
• 계절근로(E-8)	0	0.0	0	0.0	280	7.0
• 비전문취업(E-9)	702	52.4	1,845	72.3	2,922	72.8
• 선원취업(E-10)	0	0.0	0	0.0	0	0.0
• 방문취업(H-2)	125	9.3	81	3.2	25	0.6
3) 정주형(소계)	483	36.0	593	23.2	635	15.8
• 거주(F-2)	66	4.9	36	1.4	32	0.8
• 재외동포(F-4)	104	7.8	211	8.3	202	5.0
• 영주(F-5)	75	5.6	89	3.5	101	2.5
• 결혼이민(F-6)	238	17.8	257	10.1	300	7.5

주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.

자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(각 연도) 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(각 연도 12월 말 기준) 토대로 저자 작성.

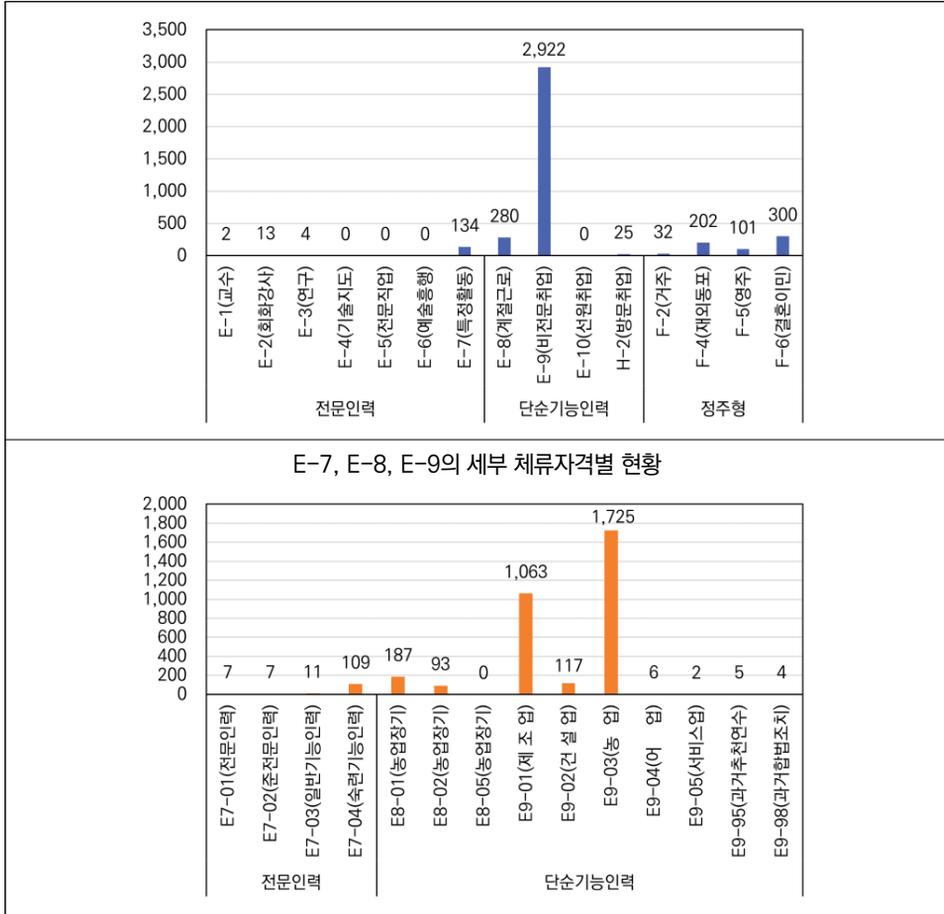
17) 이민정책연구원, 정책동향. 2019.12.23. https://www.mrtc.re.kr/community/05.php?admin_mode=read&no=21885&make=&search=&type=&apply_no=&table_name=trend03_1(2024년 9월 20일 검색) 및 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(2022~2023년, 각 연도, 밀양시) 토대로 저자 작성.

그림 5-23 | 밀양시 외국인 이주노동자 추이(2013~2023년)



주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(각 연도) 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(각 연도 12월 말 기준) 토대로 저자 작성.

그림 5-24 | 밀양시 외국인 이주노동자 체류자격별 현황(2023년)



주: 외국인 이주노동자는 취업이 가능한 체류자격(E 계열, F2, F4, F5, F6, H2)을 소지한 외국인을 말함.
 자료: 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」(각 연도) 및 「외국국적동포 거소신고 현황」(각 연도 12월 말 기준) 토대로 저자 작성.

2) 조사 개요

(1) 설문조사 응답자 특성

체류자격은 전문인력 11%, 단순기능인력 64%, 정주형 인력 26%으로, 2023년 법무부 통계자료(전문인력 4%, 단순기능인력 80%, 정주형 인력 16%¹⁸⁾)와 차이를 보이고 있다. 본 설문조사 결과는 법무부 외국인 이주노동자 통계에 비해 외국인 이주노동자 중 정주형 인력과 전문인력의 의견이 광범위하게 반영되고, 단순기능인력의 의견이 적게 반영되었다.

응답자의 65%는 남성이었다. 국적은 필리핀 32%, 스리랑카 14%, 베트남 9%, 캄보디아 12% 등으로 구성되어 있다. 최종학력의 경우 고등학교 졸업 38%, 대학 재학 이상 37%, 중학교 졸업 23%, 초등학교 졸업 이하 3%로 전반적으로 학력 수준이 높은 편이다. 혼인상태는 기혼 61%, 미혼 37%, 이혼/사별 등 3%이다. 배우자 동거 여부에 대해 결혼한 사람 중 43%는 한국에서 배우자와 함께 살고 있고, 8%는 한국에서 배우자와 따로 살고 있었다. 배우자가 본국에 있어 동거하지 않는 경우도 50%에 달했다. 자녀 여부 및 자녀 동거 여부의 경우 결혼한 사람 중 77%가 자녀를 두고 있는데, 그중 34% 정도만 자녀가 한국에 입국해 있는 것으로 나타났다. 자녀가 본국에 있어 동거하지 않는 경우가 63%로 가장 많았다.

경제활동여부에 관해 응답자의 약 87%가 현재 경제활동을 수행하고 있었다. 직업의 경우 제조업 종사자 70%, 농·임·어업 및 축산업 종사자 14%, 서비스업 종사자 4%, 기타 12% 등으로 구성되어 있었다.

18) 2023년 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」 및 「외국국적동포거소신고 현황」(12월 말, 밀양시).

표 5-26 | 밀양시 응답자 특성

구분		수(명)	비율(%)
체류자격	유입형(전문인력)	7	10.6
	E-1	1	1.5
	E-7	6	9.1
	유입형(단순기능인력)	42	63.6
	E-8	1	1.5
	E-9	41	62.1
	정주형	17	25.8
	F-2	2	3.0
	F-4	1	1.5
	F-5	2	3.0
성별	F-6	12	18.2
	남성	43	65.2
성별	여성	23	34.8
	국적	필리핀	21
스리랑카		9	13.8
베트남		6	9.2
캄보디아		8	12.3
기타		21	32.3
최종 학력	초등학교 졸업 이하	2	3.0
	중학교 졸업	15	22.7
	고등학교 졸업	25	37.9
	대학 재학 이상	24	36.4
혼인상태	미혼	24	36.4
	기혼	40	60.6
	이혼/사별 등	2	3.0
배우자 동거 여부	한국 함께 거주	17	42.5
	한국에 있지만 따로 거주	3	7.5
	동거하지 않음	20	50.0
자녀 여부	자녀 있음	32	76.2
	자녀 없음	10	23.8
자녀 동거 여부	한국 함께 거주	11	34.4
	한국에 있지만 따로 거주	1	3.1
	동거하지 않음	20	62.5
경제활동여부	경제활동하고 있음	57	86.4
	경제활동하지 않고 있음	9	13.6
직업	제조업 종사자	40	70.2
	농·임·어업 및 축산업 종사자	8	14.0
	서비스업 종사자	2	3.5
	기타	7	12.3

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(2) 현장조사(심층인터뷰) 응답자 특성

밀양시 내 외국인 이주노동자의 체류 실태를 파악하기 위해 외국인 이주노동자, 지자체 공무원, 사업체, 지원기관 담당자 등을 대상으로 2024년 8월~9월에 걸쳐 심층 인터뷰를 실시하였다. 사업체 및 외국인 이주노동자 심층 인터뷰의 경우, 밀양시청, 밀양시 가족센터, 다카 이주민센터 등의 기관추천을 토대로 핵심인물을 접촉했고, 그 이후로 눈덩이 표집(Snowball sampling)으로 대상자를 추천받아 모집했다.

표 5-27 | 밀양시 심층 인터뷰 참여자

번호	분류	소속	이름	일시	체류자격(나이)	국적(성별)	참고
1	지자체 공무원	밀양시청 미래전략과	a	2024.8.23.	-		
2		투자유치과	b	2024.8.23.	-		팀장
3		투자유치과	c				주무관
4		행정과	d	2024.8.23.			
5	지원기관	밀양 가족센터	e	2024.8.23.	-		센터장
6		밀양 가족센터	f	2024.8.23.			사무국장
7	지자체 공무원	밀양시청 농업정책과	g	2024.9.4.	-		계장(농업기술센터)
8	지원기관	새밀양로터리클럽	h	2024.9.4.	-		회장(전산업 종사)
9		새밀양로터리클럽	i	2024.9.4	-		회원(농업 종사)
10		새밀양로터리클럽	j	2024.9.4	-		회원(관광업 종사)
11	지원기관	다카 이주민센터	k	2024.9.8.	-		대표
12	외국인 이주 노동자	OO 기계	l	2024.9.8	E-9(28세)	캄보디아 (남)	사포공단 근무(연마) 배우자(E-9-3(농업) 종사 중으로 밀양 내 거주하나 한 달에 1~2번 만남
13	외국인 이주노동 자	(주) OO기업	m	2024.9.12	E-9(33세)	키르기스 스탄(남)	E-9('17~'20) → 출국 E-9('22~현재)
14	지자체 공무원	경남도청 인력지원과	n	2024.9.12	-		주무관
15	지자체 공무원	경남도청 인력지원과	o	2024.9.12	-		주무관

주: 외국인 이주노동자와의 심층 인터뷰는 주로 근무시간 이후(18:00~)의 시간을 활용하여 시행했으며, 인터뷰 장면 사진 촬영에 대한 심리적 거부감을 표해 사진 기록으로는 남겨두지 않았음을 밝힘.

자료: 저자 작성.

3) 조사 결과

(1) 경제적 환경(구직, 소득, 근로환경 등)

□ 밀양은 외국인 이주노동자에 대한 의존도가 점차 심화

심층면담 결과, 밀양 내 제조업·농업 등 대부분의 산업에서 외국인 이주노동자를 인력으로 고용하고 있으며 이와 관련해 지역 주민들의 지방소멸에 대한 위기의식이 심화되고 있었다. 특히, 농업의 경우 외국인 이주노동자에 대한 의존도가 매우 심한 것으로 조사되었다.

“그런데 실질적으로 우리 밀양 같은 경우에 더더욱 외국인 근로자들이 아니면은 실질적으로 기업하는 사람들도 힘들고 농민들도 생산을 못할 정도로 시골에는 외국인 근로자가 없으면 안 돼요... (중략)... 우리 예를 들어서 인구 소멸 지역에서는 제가 볼 때는 지금 외국인이고 이런 거 따지는 게 아니고 어떤 시민으로 받아들여지고 하여튼 정책이라든지 이런 걸 지원을 많이 해줘서 같이 이렇게 살아갈 수 있도록 하는 게 그런 방법으로 가야 될 것 같아요.”

(참여자 h, 2024. 9. 4.)

“제가 보기에는 밀양 외국인 근로자들은 제조업보다 농업에 더 많은 것 같아요. 여기가 도농복합지역이잖아요. 밀양에는 제조업이 그렇게 많지 않아요. 그런데 농업 쪽에는 아예 한국인 인력이 없어요”

(참여자 f, 2024. 8. 23.)

밀양은 청년인구 유입이 적고, 내국인 청년이 종사할 수 있는 기업도 적은 상황이다. 밀양 내 소규모 공장들이 입지해있는 사포공단이나 삼량진 등 현장 일손은 모두 외국인이 담당하고 있는 상황이다.

“지역에 있는 젊은 친구들도 여기 대학이 있는 것도 아니고 전부들 외지 대학에 나가지. 그럼 직장도 여기 들어와서 구하려고 안하지. 요즘 우리 젊은이들이 현장에서 일하고 그런 쇠가루 만지고 냄새나고 하는 거 3D 업종 일 안하려고 해요. 또 우리 밀양 지역에 있는 기업들이 반도체 회사가 있는 것도 아니고 전부다 조그마한 제조업체들인데. 그런데는 젊은 사람들이 일 안하려고 하니까 외국인들이 아니면 실질적으로 움직이기 힘들죠”

(참여자 j, 2024. 9. 4.)

(2) 물리적 환경(주거, 주요시설 접근성 등)

□ 밀양은 뚜렷한 밀집지역 없이 산단 주변의 오래된 아파트나 원룸, 농가 근처 숙소에 거주

밀양시의 외국인 이주노동자는 뚜렷한 밀집 지역 없이 산단 주변의 오래된 아파트나 원룸, 농가 근처 숙소 등에 거주하고 있는 특징을 보여준다. 주로 외국인 이주노동자들은 하남읍, 부북면, 삼랑진읍, 산외면 등지의 산단이나 농공단지 주변에 고르게 분포하여 거주하고 있으며, 이들 지역을 중심으로 식자재 마트 등이 분포하고 있는 특징을 보여준다. 식자재마트 안에 아시아마트 코너가 있어 본국에서 즐기던 향신료, 채소 등을 구매할 수 있다.

그림 5-25 | 밀양시 외국인 이주노동자 주거지



자료: 저자 직접 촬영(2024.9.8).

“터미널 근처에 가면 5일장이 열려요. 이때 외국인들도 많이 오시고 이분들은 오히려 대형 마트보다는 작은 마트에 자주 가시는 것 같아요. 작은 마트들 한 칸에 보면 다 아시아 마트처럼 한켠에 향신료 같은 거 팔고 그래요. 이 분들이 소비도 은근히 하시거든요”

(참여자 f, 2024. 8. 23.)

밀양시 외국인 이주노동자들은 주거비를 아끼기 위해 오래된 아파트를 보증금 없는 30만 원 수준의 월세로 3~4명씩 20평대 아파트에 들어가 살기도 한다. 원룸의 경우, 월세가 30만 원 대로 가격대가 형성되어 있는데, 아파트 월세와 큰 차이가 없어 같은 국적 외국인 이주노동자들이 아파트에 모여 살면서 주거비를 절약하기도 한다.

“여기 아파트들이 이게 되게 저렴하거든요. 임대주택은 아니고 30년 전에는 좋은 주상복합 아파트였는데 지금 가격이 30년 전보다 저렴하거든요. 이제 집들 월세 이 친구들은 돈 없으니까 전세금 보증금 이런 거 많이 넣을 수도 없어요. 이제 여기 와 보니까 이 집들 방이 3개짜리 여기 한 20평정도 되는 그런 아파트니까 친구들이 한 4명 3명씩 그러면 같이 하는 모아서 세어하는 거죠 월료도 한 30만 원씩은 할 거거든요”

(참여자 k, 2024.9.8.)

□ 생활 쓰레기 배출 문제 등 생활 차이로 인한 지역주민과의 갈등이 발생

소규모로 형성된 외국인 이주노동자 주거지를 중심으로 생활 쓰레기 배출 문제 갈등이 발생하기도 한다. 외국인은 생활폐기물 분리배출에 대한 이해가 적어 외국인과 내국인(지역주민)과의 갈등이 야기되기도 하는데, 이를 시정하기 위해 삼랑진읍에서는 다국어 안내문을 제작해 활용하기도 하였다.

그림 5-26 | 밀양시 생활 쓰레기 배출 안내



자료: 저자 직접 촬영(2024.9.8.)

□ 대중교통수단이 부족하고, 불편하여 이용에 어려움이 존재

경남 밀양시는 버스 간격이 3시간 정도로 대중교통 이용에 어려움이 있는 것으로 파악되었다. 외국인 이주노동자가 출입국 업무를 보거나 사회통합 프로그램을 수강하기

위해서는 김해 출입국 출장소까지 방문해야 하나, 마땅한 대중교통이 없어 어려운 상황이다. 이 때문에 출입국 업무 처리를 위해서는 휴가를 내서 방문하고 있으며, 사회통합 프로그램 수강은 대부분 포기하고 있는 실정이다.

“여기가 대중교통으로 움직이기 되게 어려운 곳이에요 (중략).. 원래 예전에는 교통의 요지였는데 요즘에 다들 승용차 타고 다니니까 버스 인터벌이 3시간에 한 대 이래요. 그래서 외국인 노동자가 대중교통으로 어디를 가기가 너무 힘들어요. 김해까지 가려면 밀양역 나가서 차를 타거나 아니면 부산 사상구까지 가서 다시 거꾸로 돌아오거나.. 그런데 시내버스 몇 번 갈아타려면 너무 힘들잖아요”

(참여자 k, 2024. 9. 8.)

□ 설문조사 결과(물리적 환경)

설문조사 결과 밀양의 물리적 환경은 다음과 같다. 현재 동거인에 대해 외국인 친구와 함께 살고 있다 55%, 가족과 함께 살고 있다 29%, 혼자살고 있다 15%, 기타 1%로 응답하였다. 주거형태의 경우 사택/기숙사 61%, 전세/월세 21%, 자가 15%, 쉐어하우스 2%, 기타 2%로 나타났다. 사택/기숙사에서 외국인 친구와 함께 사는 경우가 많으나, 전세/월세 또는 자가로 가족과 함께 사는 경우도 존재하는 것으로 조사되었다.

표 5-28 | 밀양시 물리적 환경

	구분	수(명)	비율(%)
현재 동거인	혼자 살고 있다	10	15.2
	가족과 함께 살고 있다	19	28.8
	외국인 친구와 함께 살고 있다	36	54.5
	한국인 친구와 함께 살고 있다	-	-
	기타	1	1.5
주거형태	자가	10	15.2
	전세/월세	14	21.2
	쉐어하우스	1	1.5
	사택/기숙사 등	40	60.6
	기타	1	1.5

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(3) 사회적 환경(사회적 관계·보건·의료·교육 등)

□ 한국어 공부에 대한 필요성과 관심이 증대

지역특화형 비자사업 시행과 함께 이민청 설립 등의 논의가 본격화되면서, 지역 내 계속 거주 의향이 있는 외국인 이주노동자를 중심으로 한국어 학습에 대한 관심이 급증하고 있는 추이를 보여주고 있다.

“외국인 이주노동자들이 점점 시간이 지나면 자기 나라 사람이랑 친해지기도 하고, 아주 단순작업만 하니까 한국어가 그렇게 많이 필요 없기도 해요. 그간 소극적이었죠. 근데 한동훈 장관이 외국인 근로자들이 많이 오고 이제 이민청을 만들어야 겠다. 그리고 한국을 선호하고 한국말 잘하는 사람이 필요하 다. 기능은 한국 와서 배워도 된다하니까 외국인 근로자들이 한국어 공부에 더 관심을 갖게 됐어요”

(참여자 k, 2024. 9. 8.)

□ 밀양시 내 배우자가 외국인 이주노동자로 근무하지만, 자주 만나지 못함

참여자 1의 경우, 같은 밀양시 내에서 배우자가 같은 거주·근무(갯잎 농사)를 하고 있는데도 1~2달에 한 번 만나는 상황이었다. 해당 참여자는 밀양시에서 근무하면서 배우자를 소개받아 만난 후 결혼했지만, 각자의 일터에서 제공해주는 숙소에서 거주해야 하기 때문에 자주 만나지 못하고 있으며, 밀양시 대중교통이 불편해 배우자의 숙소 에 방문하는 것도 어려운 상황이다.

“와이프. 잘 못 만나요. 매일 일이 있어요. 거기 사장님 일 너무 많이 시켜요. 그래서 와이프가 시간이 별로 없어요. 저도 한글 공부하느라 주말에 바쁘고요. 자주 보고 싶어요”

(참여자 1, 2024. 9. 8.)

□ 주로 본국 출신 이주노동자들과 소통하며, 종교·문화적 차이로 인한 불편함이 존재

종교가 이슬람인 참여자 m의 경우, 밀양에서 사는 가장 큰 어려움으로 식사 문제를 제시하였다. 이슬람의 경우, 돼지고기를 금하고, 할랄 푸드를 먹어야 하는데 직장에서 제공되는 음식들이 대부분 한식으로 제공되기 때문이다.

“우리는 종교 이슬람이잖아요. 그래서 밥이 할랄푸드가 별로 없어요. 그래서 힘들어요”

(참여자 m, 2024. 9. 12.)

□ 설문조사 결과(사회적 환경)

밀양시 사회적 환경에 대한 설문조사 결과는 다음과 같다. 먼저 사회적 교류에 해당하는 한국어 실력은 못하는 편이다 47%, 보통이다 32%, 조금 잘한다 11%, 매우 잘한다 9%, 전혀 못한다 2% 순으로 응답이 많았다. 소속감은 5점 척도로 태어난 국가 소속감 4.21, 거주하는 지역(밀양)소속감 3.95, 한국사회 소속감 3.89로 본국에 대한 소속감이 가장 높고, 한국사회 보다는 밀양에 대한 소속감이 더 높은 것으로 나타났다. 동네사람과의 관계의 경우, 5점 척도로 어려운 일이 있으면 돕는다 3.73, 동네의 행사/모임에 참여한다 3.61, 서로 알고 지낸다 3.55. 동네에 관한 일을 이야기 한다 3.38로 나타났다.

일상생활 영역에서 본국 대비 생활 행복도는 5점 만점에 건강상태 4.05, 재정 및 경제상태 4.05, 직장 및 학교에서의 사회생활 4.00, 가정생활 3.94, 주위 친지 및 친구와의 관계 3.94이었다. 어려움의 경우 언어문제 3.03, 한국식 생활이나 문화적응 2.82, 모국인 커뮤니티 활동 2.77, 자녀 양육 2.52, 공공기관을 통한 불만 제기 및 해결 2.42 등으로 언어 문제에 가장 큰 어려움을 느끼고 있음을 알 수 있다. 어려울 시 도움요청은 외국인 지원기관 31%, 한국인 친구, 친척, 직장동료 29%, 모국인 친구, 친척, 직장동료 23%, 스스로 해결한다 8%, 일하고 있는 회사 5%, 한국인 사회단체, 종교단체 3%, 순으로 외국인 지원기관에 대한 비율이 타 지역에 비해 높게 나타났다. 차별장소는 5점 만점에 직장이나 일터에서 2.10, 야외환경에서 2.04, 교통시설에서 1.99, 가게에서 1.97등으로 직장에서 가장 차별을 많이 받는다고 느끼는 것으로 나타났다. 차별받는 이유로는 한국어 실력이 떨어지기 때문에 58%, 기타 32%, 외모나 피부색 때문에 9% 등으로 한국어 실력이 차별받는 가장 큰 이유로 나타났다.

표 5-29 | 밀양시 사회적 환경

구분		수(명)	비율(%)		
사회적 교류	한국어 실력	전혀 못한다	1	1.5	
		못하는 편이다	31	47.0	
		보통이다	21	31.8	
		조금 잘한다	7	10.6	
		매우 잘한다	6	9.1	
	소속감 (5점 만점)				
		<p>나는 태어난 국가에 소속된 사람이다 나는 한국 사회의 구성원이다 나는 거주하는 지역의 주민이다</p>			
	동네사람과의 관계 (5점 만점)				
		<p>우리는 서로 알고 지낸다 우리는 동네에 관한 일을 이야기한다 우리는 어려운 일이 있으면 돕는다 나는 동네의 행사/ 모임에 참여한다</p>			
	일상생활	본국 대비 생활 행복도 (5점 만점)			
<p>건강상태 재정 및 경제상태 주위 친지 및 친구와의 관계 가정생활 직장 및 학교에서의 사회생활</p>					
어려움 (5점 만점)					
		<p>언어 문제 한국식 생활이나 문화 적응 모국인 커뮤니티 활동 공공기관을 통한 불만 제기 및 해결 자녀 양육</p>			
어려울 시, 도움요청		외국인 지원기관	외국인 지원기관	20	30.3
			한국인 친구, 친척, 직장동료	19	28.8
			모국인 친구, 친척, 직장동료	15	22.7
			한국인 사회단체, 종교단체	2	3.0
			모국인 사회단체, 종교단체	-	-
			일하고 있는 회사	3	4.5
	인터넷이나 SNS 검색		1	1.5	
	스스로 해결한다		5	7.6	
기타	1	1.5			
차별장소 (5점 만점)					
	<p>아외환경에서 가게에서 공공기관에서 직장이나 일터에서 의료기관에서 교통시설에서</p>				
차별받는 이유	한국어 실력이 떨어지기 때문에	한국어 실력이 떨어지기 때문에	38	57.6	
		외모나 피부색 때문에	6	9.1	
		종교 때문에	1	1.5	
		기타	21	31.8	

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(4) 정책환경

□ 주로 계절근로자 중심으로 외국인 이주노동자 정책 운영

밀양시는 논산시와 마찬가지로 외국인정책 기본계획에 수반되는 시행계획을 밀양시 행정국 사회복지과, 경남도청은 여성가족과에서 총괄하고 있다. 외국인 정책을 인구적 측면에서 접근하지 않고 다문화, 즉 결혼이주여성을 중심으로 외국인 정책이 운영되고 있는 것으로 보인다.

밀양시 외국인 이주노동자 정책은 주로 나노경제국의 투자유치과(제조업)와 농업정책과(농업기술센터) 중심으로 운영되고 있다. 다만, 밀양시청의 경우, 외국인 이주노동자 정책이 주로 최근 급증한 계절근로자(E-8) 제도 중심으로 정책을 운영하고 있는 것으로 보인다. 밀양시는 라오스 노동사회복지부와 MOU를 체결(2022년 11월)하고, 2023년 2월 외국인 계절근로자 77명 입국 이후 지속적으로 사업을 추진 중에 있다. 또한, 계절근로자 숙소 제공을 위해 농림축산식품부 공모사업(‘2024년 농업근로자 기숙사 건립 지원사업’)에 선정되어 계절근로자 총 50여명을 수용할 수 있는 기숙사를 건립할 계획이다.

표 5-30 | 밀양 및 경남 외국인 이주노동자 관련 업무 담당부서

지역(단위)	담당부서	담당과(팀)	담당업무
밀양시(기초)	행정국	사회복지과	<ul style="list-style-type: none"> 외국인정책 기본계획 시행계획 총괄 다문화 가정 관리
	나노경제국	미래전략과(인구정책)	<ul style="list-style-type: none"> 인구정책 계획 수립 지방소멸대응기금 투자계획 수립
		투자유치과	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 노동자 지원사업
	농업기술센터	농업정책과	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 계절근로자 프로그램 도입·운영
경상남도(광역)	복지여성국	여성가족과(다문화 파트장)	<ul style="list-style-type: none"> 외국인정책 기본계획 시행계획 총괄 다문화 가정 관리
	교육청년국	인력지원과	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 근로자 지원 업무 지역특화형 비자사업 관리
	농정국	농업정책과	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 계절근로자 지원

자료: 밀양시 홈페이지(<https://www.miryang.go.kr/web/index.do>, 2024년 9월 25일 검색) 및 경상남도 홈페이지(<https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong>, 2024년 9월 25일 검색) 토대로 저자 작성.

계절근로자들은 최대 8개월까지 체류할 수 있어 상대적으로 지역 정착의 가능성은 다소 떨어지는 집단이나, 성실 근로자의 경우 재입국이 가능하여 지역 내 ‘생활인구’로 활용이 가능함에도 불구하고, 체계적인 관리와 모니터링이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 계절근로자 제도운영 시스템이 부재하다 보니, 근로자별 재입국률, 입국 의향, 전반적인 체류기간동안의 삶의 만족도 같은 데이터 구축이 안되고 있는 실정이다.

마지막으로, 밀양시는 논산시와 마찬가지로 투자유치과는 E-9(비전문인력)에 초점을 두고 있고, 농업정책과는 단기·순환 중심의 계절근로자(E-8)에 초점을 두고 정책을 집행하고 있는 양상을 보여준다. 하지만, 투자유치과는 상대적으로 E-9-01(제조업)에 초점을 두고 있어, 밀양 내 E-9 계열 외국인 이주노동자 중 가장 많은 비중을 차지하는 E-9-03(농업분야) 외국인 이주노동자들의 정책적 지원이 상대적으로 빈약한 상태이다. 이들은 체류기간이 4년 10개월로 E-8(최대 8개월)에 비해 월등히 길어, 밀양 내 정착 가능성도 상대적으로 높은 집단인 것을 염두할 필요가 있다.

□ 외국인 이주노동자 전담 지원기관이 부재, 맞춤형 지원이 불가능

공공 부문에서는 밀양시 가족센터를 통해 지원을 하고 있으나, 현재 인력과 규모로 외국인 근로자까지 지원하기에는 무리가 있다. 가족센터는 가족 단위 프로그램이나 상담, 결혼이민자 대상 사회통합 프로그램 등에 특화되어 있기 때문이다.

“밀양시가 외국인 이주노동자에 대한 기관이나 단체가 없어서 사실 저희한테도 문의가 많이 오는데 지금 저희 인력만으로는 외국인 근로자까지 커버하기에는 한계가 있어요. 저희 센터 이용하실 수는 있는데.. 많이 이용은 안하세요.. 왜냐면 이 프로그램 자체가 가족 단위 프로그램이고 밀양에 오신 근로자분들은 대부분 결혼 안하신 분들도 많고요

(참여자 f, 2024. 8. 24.)

□ 설문조사 결과(정책환경)

지역특화형 비자사업에 대하여 사업인지는 26%로 낮은 편이나, 본 사업을 통한 지속거주 희망은 89%로 높게 나타났다.

외국인 관련 지원 서비스에 대해서 업무처리 시 힘든 점은 의사소통이 어렵다(52%)가 가장 높았으며, 지원서비스 수준 충분성은 보통이다(53%)가 가장 높았으며, 충분하다 33%, 부족하다는 14%를 나타내고 있다. 추가 지원 희망 서비스는 한국어 및 한국식 생활문화 교육이 60%, 일자리 정보제공 및 기회 확대가 20%, 자녀 양육 및 교육지원이 8%, 외국인 커뮤니티 지원서비스가 5%로 나타났다.

표 5-31 | 밀양시 정책적 환경

구분		수(명)	비율(%)
지역특화형 비자사업	사업 인지	예	17 25.8
		아니오	49 74.2
	본 사업을 통한 지속 거주 희망	그렇다	15 88.2
		아니다	- -
		잘 모르겠다	2 11.8
외국인 관련 지원 서비스	업무처리 힘든 점	의사소통이 어렵다	34 51.5
		이용절차가 복잡하다	13 19.7
		비용이 많이 든다	4 6.1
		거리가 멀다	4 6.1
		홍보나 안내가 부족하다	5 7.6
		응대하는 직원이 친절하지 않다	3 4.5
		기타	3 4.5
	지원서비스 수준 충분성	충분하다	22 33.3
		보통이다	35 53.0
		부족하다	9 13.6
	추가 지원 희망 서비스	한국어 및 한국식 생활문화 교육	39 59.1
		자녀 양육 및 교육 지원	5 7.6
		일자리 정보제공 및 기회 확대	13 19.7
		생활 정보 제공 및 고충상담 서비스	2 3.0
		통번역 서비스	- -
		외국인 관련 커뮤니티 지원 서비스	3 4.5
		의료기관 이용 지원 서비스	1 1.5
		주거지원 서비스	- -
		사업체 내 애로 및 갈등조정	1 1.5
		교통/이동 지원 서비스	- -
기타	2 3.0		

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

(5) 지역사회 정착

□ 민간 주도 외국인 이주노동자를 위한 활동 존재, 지자체 담당자와 협력 수행 중

밀양시 외국인 이주노동자 관련 이슈와 관련하여 가장 주목할 지점은 외국인 이주노동자들의 지역정착을 위한 다양한 행사(축제) 및 활동이 ‘민간’ 주도로 운영되고 있다는 것이다.

밀양시 내에서 활동하는 한 봉사단체(새밀양로타리클럽)는 2008년부터 현재까지 외국인 이주노동자를 위한 행사를 개최하고 있다. 초기에는 이들을 도와주자는 시혜적인 입장에서 행사를 개최하였으나, 점차 밀양시·경남도 예산 지원이 가능해졌고, 외국인 이주노동자들의 처우도 점차 개선되어 현재는 문화축제 컨셉(문화 교류 및 화합)을 가지고 운영 중에 있다.

“올해는 10월달에 행사를 할 예정인데 2008년도 3월달에 첫 외국인 근로자 축제를 열게 되었어요. 그때는 우리 밀양시에 외국인 근로자가 한 500명 정도 있었던 것 같아요. 시 행정에서도 관리가 안되고, 명단조사도 없었고, 불법체류자도 굉장히 많았어요. 이 사람들 따뜻한 밥 한그릇 하고 밀양지역 생활하는데 도움이 되고자 시작했어요. (중략).. 이걸 보고 시에서 일정 예산을 조금씩 보태주고 있어요. (중략).. 요즘은 외국인 근로자들도 우리랑 동등한 급여를 받고 해서 점점 축제가 문화축제 쪽으로 가고 있어요

(참여자 1, 2024.9.4.)

그림 5-27 | 제15회 밀양 외국인 근로자 축제



자료: 밀양시청 보도자료(2024.10.21.) 토대로 저자 작성.

이외에도 밀양 내 민간(기독교 비영리법인) 주도로 외국인 이주노동자에 대한 지원 활동이 있는 것이 특징적이었다. 해당 단체를 운영하는 참여자 k의 경우, 전직 대학교 수로 교수 재직 시절 외국인 유학생 지원활동을 수행한 경험을 토대로 다양한 지원활동을 펼치고 있다. 밀양시 가족센터(공공)에서 수행하지 못하는 산업밀착형 사회통합 프로그램(외국인 이주노동자 대상, 주말반 운영)을 밀양시 투자유치과(법무부 주관교육)와 함께 운영하고 있으며, 밀양시 내 외국인 이주노동자들의 이동 지원, 한국어 프로그램 운영 등 다양한 프로그램을 자체적으로 운영하면서 밀양 내 외국인 이주노동자들의 지역사회 정착 지원을 수행하고 있다.

“지난 2월에 퇴직하면서 밀양 시내 산단이 많다고 해서 이 사람들을 위해 할 일이 많을 것 같아서 비영리 법인 하나를 만들었어요. 만들자마자 밀양시에서는 외국인 근로자 대상으로 한국어 교육을 좀 해야 하는데 위탁할 기관을 찾다가 우리랑 만나게 되었어요. 저는 외국인 실상을 잘 알고, 그쪽은 정책을 해야하니까 서로 도우면서 긴밀한 관계를 맺고 있어요”

(참여자 k, 2024.9.8.)

그림 5-28 | 밀양시 다카 이주민 센터



자료: 밀양시청 투자유치과 홈페이지(<https://www.miryang.go.kr/dpt/index.do?owd=regecono>, 2024년 9월 25일 검색) 및 저자 직접 촬영(2024.9.12.)

□ 설문조사 결과(지역사회 정착)

지역사회 정착에 대한 설문조사 결과, 밀양시에 계속 거주하기를 원하는 외국인 이주노동자는 89.7%로 전국 평균(92.1%) 또는 부산·울산·경남(약 91.7%)에서 조사된 수치보다 낮은 수준이다.

표 5-32 | 밀양시 지속 거주 희망 여부

구분	지속 거주 희망함		지속 거주 희망하지 않음		출처	
	수(명)	비율(%)	수(명)	비율(%)		
밀양	59	89.4	7	10.6	자료1	
참고	전국	837,334	92.1	71,620	7.9	자료2
	부산·울산·경남	86,222	91.7	826	8.3	

주: 1) 자료1에서는 현재 지역에 지속 거주하고 싶은 의향을 묻고, 자료2에서는 한국에서 지속 거주하고 싶은 의향을 묻는 차이가 있음. 2) 「이민자체류실태및고용조사」에서 체류자격을 기준으로 외국인 이주노동자에 해당하는 표본을 추출하여 분석

자료: 1) 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」. 2) 통계청. 2023. 「이민자체류실태및고용조사」.

밀양시 외국인 이주노동자의 지속 거주 희망 여부는 성별($\chi^2=0.221, p>0.1$), 혼인 상태($\chi^2=0.344, p>0.1$), 체류자격($\chi^2=5.075, p>0.1$)에 따라 유의미한 통계적 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 거주지역 사전인지에 대해 응답자의 52%가 인지한 상태에서 밀양시에 왔다고 응답하였다. 이주 이유는 경제적 이유 74%, 국제결혼 21%, 기타 3%, 가족 및 친인척 방문이 2% 순으로 경제적 이유가 가장 많은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 거주지역에 대한 인지는 어느 정도 알고 있다 30%, 보통이다 29%, 잘 모른다 24%, 전혀 모른다 15%, 매우 잘 알고 있다 2%로 나타났다. 인지 경로는 인터넷이나 SNS 검색 40%, 같은 지역에 사는 지인의 이야기 38%, 외국인 지원단체나 행사 18%, 한국 관련 책자나 행사 5%로 구성되어 있다. 거주지역에 대한 만족도는 5점 척도 기준으로 주거환경 3.98로 가장 높고, 경제환경이 가장 3.64로 가장 낮은 것으로 나타났다.

지속 거주여부에 대해 긍정이 89%이며, 영구체류 희망이 48%, 5~10년 미만이 44%로 5년 이상 체류 희망이 약 92%로 조사되었다. 타인 추천 의향 또한 긍정이 88% 정도로 높게 나타났다.

이사희망여부의 경우, 부정적 응답이 65%로 조사되어 지속적으로 밀양시에 거주하고 싶은 의향이 높은 것으로 나타났다. 이사를 희망할 경우, 이사 희망지역은 수도권 44%, 인접지역이 30%, 기타 26%로 구성되었다. 희망지역을 선호하는 이유로는 경제환경 39%, 주거환경 30%, 교육환경이 17%, 기타 9%, 복지환경 4% 순으로 도출되었다.

표 5-33 | 밀양시 지역사회 정착

		구분	수(명)	비율(%)
거주지역 인지 및 만족도	거주지역 사전인지	예	34	51.5
		아니오	32	48.5
	이주 이유	경제적 이유	49	74.2
		국제결혼	14	21.2
		가족 및 친인척 방문	1	1.5
		기타	2	3.0
	거주지역에 대한 인지	전혀 모른다	10	15.2
		잘 모른다	16	24.2
		보통이다	19	28.8
		어느 정도 알고 있다	20	30.3
		매우 잘 알고 있다	1	1.5
	인지 경로	인터넷이나 SNS 검색	16	40.0
		같은 지역에 사는 지인의 이야기	15	37.5
		한국 관련 책자나 행사를 통해	2	5.0
		외국인 지원단체나 센터를 통해	7	17.5
	거주지역 만족도 (5점 만점)			
지속 거주 여부	지속 거주 여부	예	59	89.4
		아니오	7	10.6
	희망 체류기간	5년 미만	5	8.5
		5~10년 미만	26	44.1
		영구 체류 희망	28	47.5
타인 추천 의향	예	58	87.9	
	아니오	8	12.1	
이사 희망 여부	이사 희망 여부	예	23	34.8
		아니오	43	65.2
	희망 지역	현재 지역과 비교적 가까운 곳	7	30.4
		수도권	10	43.5
		기타	6	26.1
	선호하는 이유	주거환경	7	30.4
		경제환경	9	39.1
		복지환경	1	4.3
		사회환경	-	-
교육환경		4	17.4	
기타	2	8.7		

주: 개별 항목마다 누락된 값(missing value)을 제외하고 비율을 계산함.

자료: 본 연구에서 수행한 「외국인 이주노동자 체류실태 설문조사」.

4) 소결

경남 밀양시 사례조사 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 경남 밀양시는 외국인 이주노동자 의존도가 매우 높은 지역이다. 밀양시 내 외국인 이주노동자 비전문인력 중 E-9 인력 구성을 보면, 농업 종사자(E-9-03)가 59%로 가장 많고 나머지 중에서 약 36%는 제조업 종사자(E-9-1)로, 농업 분야에서 외국인 이주노동자들에게 의존도가 높은 편이다. 정책적으로도 농업 분야 외국인 이주노동자들에 대한 지원을 확대해 나가고 있는 추이를 보여주나, 단기·순환 중심의 계절근로자 제도에 정책적 관심이 집중되어 있는 경향이 있다. 장기 체류-지역 정착의 가능성이 높으며, 규모도 계절근로자에 비해 큰 비전문인력 E-9-03 농업 종사자에 대한 정책적 관심이 추가적으로 요구되는 시점이다.

둘째, 밀양시 내 산단이나 농공단지를 중심으로 외국인 이주노동자들이 공간적으로 비교적 고르게 분포하고 있었다. 산단과 농공단지를 중심으로 하남읍, 부북면, 삼랑진읍, 산외면을 중심으로 외국인 이주노동자가 고르게 분포하고 있었다. 뚜렷한 밀집지역 없이 이들 지역을 중심으로 외국인을 위한 식자재 마트나 레스토랑 같은 편의시설이 입지하는 정도로 주거지 경관이 변화하고 있는 양상을 보여준다.

셋째, 밀양시는 외국인 이주노동자를 위한 전담 지원기관이 없는 실정이다. 밀양시는 외국인 정책 기본계획 시행계획 총괄을 사회복지과(다문화가정 관리)에서 담당하고 있으며, 경남도 역시 여성가족과(다문화파트장)에서 담당하고 있다. 이는 결국 밀양시 내 외국인 중 가장 많은 비율을 차지하는 외국인 이주노동자를 외국인정책 시행계획 안에 잘 담아내지 못할 가능성으로 이어진다. 외국인 전담 지원기관으로는 밀양시 가족센터(여성가족부 소관)만 있는데, 현재 밀양시 가족센터 인력으로는 외국인 이주노동자 지원 업무를 수행하기에는 무리가 있다. 다만, 선교단체나 봉사단체 등에서 민간 중심의 외국인 이주노동자 지역 정착을 위한 다양한 활동이 존재한다. 외국인 이주노동자를 대상으로 한 외국인 근로자 축제를 개최하거나, 한국어 교실 등을 운영하는 등 민간 차원의 활동이 존재한다. 이러한 자원조직, 민간 단체 등은 외국인 이주노동자와 밀접하게 활동을 유지하는 특성이 있으므로 생활밀착형 정책 아이디어 등이 풍부할 수 있으므로, 다양한 이해관계자들을 지역 정착 지원 정책발굴에 활용할 필요가 있다.

5. 종합 및 시사점

1) 종합

본 연구에서 살펴본 전남 영암군, 충남 논산시, 경남 밀양시 사례조사 결과를 각 부문별로 요약·정리하면 다음과 같다.

표 5-34 | 사례지역 종합·정리

항목	전남 영암군	충남 논산시	경남 밀양시	
지역 여건	<ul style="list-style-type: none"> 제조업(조선업) 중심 삼호읍(국가산단, 대불산단) 중심으로만 밀집 목포가 가장 큰 인접 도시 	<ul style="list-style-type: none"> 농업 중심 취암동 중심으로 외국인 밀집 지역 형성 주요 대도시(광역시) 접근성 좋음 	<ul style="list-style-type: none"> 농업 중심 하남읍, 부북면, 삼량진읍 등 고르게 외국인 주거지 형성 주요 대도시(광역시) 접근성 좋음 	
개인적	<ul style="list-style-type: none"> E-9(제조업) 중심 남성 중심 네팔, 베트남, 캄보디아 기혼자 중 16.1%가 배우자와 동거, 12.9%는 한국에서 따로 거주 	<ul style="list-style-type: none"> E-9(농업) 중심 남성+여성 캄보디아, 네팔, 베트남, 태국 기혼자 중 51.5% 배우자와 동거, 15.2%는 한국에서 따로 거주 	<ul style="list-style-type: none"> E-9(농업) 중심 남성+여성 필리핀, 스리랑카, 캄보디아 등 기혼자 중 42.5%가 배우자와 동거, 7.5%는 한국에서 살지만 따로 거주 	
정책 여건	경제적	<ul style="list-style-type: none"> 내국인 인력공급 감소로 외국인 인력 의존도 심화 → 기업 차원의 외국인 이주노동자 정착 노력 중 근무환경: 소음 및 차별 경험 	<ul style="list-style-type: none"> 농·축산업 분야 외국인력 의존도 심화 	<ul style="list-style-type: none"> 농업 분야 외국인력 의존도 심화
	물리적	<ul style="list-style-type: none"> 사택/기숙사에서 외국인 친구와 거주 대중교통 불편 	<ul style="list-style-type: none"> 주거환경(비닐하우스 등) 열악 사택/기숙사, 전세/월세로 가족 또는 외국인 친구와 거주 	<ul style="list-style-type: none"> 사택/기숙사에서 외국인 친구와 거주 대중교통 불편
	사회적	<ul style="list-style-type: none"> 한국어 실력: 보통 또는 조금 못하는 편 어려운 일 발생 시 한국인 또는 모국인 통해 해결 차별 장소: 직장·일터 1위 차별 이유: 한국어 실력 부족 영양 소속감 > 한국사회 소속감 	<ul style="list-style-type: none"> 한국어 실력: 보통 또는 조금 잘하는 편 어려운 일 발생 시 모국인·지원기관·한국인 통해 해결 차별 장소: 직장·일터 1위 차별 이유: 한국어 실력 부족 논산 소속감 > 한국사회 소속감 	<ul style="list-style-type: none"> 한국어 실력 못하는 편 또는 보통 어려운 일 발생 시 외국인 지원기관, 한국인 통해 해결 차별 장소: 직장·일터 1위 차별 이유: 한국어 실력 부족 밀양 소속감 > 한국사회 소속감

항목	전남 영암군	충남 논산시	경남 밀양시
정책	<ul style="list-style-type: none"> 영암군 외국인주민 기본계획 전남도 외국인주민 기본계획 수립 중(*24 하반기~) 영암군 가족센터·영암군 외국인주민지원센터 운영 중 지역특화형 비자사업 사전인지 54.1%, 본 사업 통한 거주 희망 약94% 서비스 충분도: 보통 추가지원 희망 서비스: 한국어 	<ul style="list-style-type: none"> 외국인정책 기본계획(논산·충남) 無 논산시 가족센터만 있음 지역특화형 비자사업 사전인지 54.7%, 지속거주 희망 76% 서비스 충분도: 보통 추가지원 희망 서비스: 한국어, 일자리 정보제공 등 	<ul style="list-style-type: none"> 외국인정책 기본계획(밀양·경남) 無 밀양시 가족센터만 있음 지역특화형 비자사업 사전인지 25.8%로 낮은 편, 지속거주 희망은 88.2% 서비스 충분도: 보통 추가지원 희망 서비스: 한국어, 일자리 정보제공 등
지역사회 정착	<ul style="list-style-type: none"> 지속 거주 여부: 긍정 90.2% 이사희망이 57.4%로 높은 편 이사 희망 사유: 경제환경 - 선호지역: 수도권이 77.1%로 압도적, 인접지역은 11.4% 	<ul style="list-style-type: none"> 지속 거주 여부: 긍정 94.3% 이사희망이 30% 정도로 낮음 이사 희망 사유: 주거환경, 경제환경 순 - 선호지역: 수도권, 인접 지역이 43.8%로 동일 	<ul style="list-style-type: none"> 지속거주 여부: 긍정 89.4% 이사 희망이 약 35%로 낮은 편 이사 희망 사유: 경제환경, 주거환경 - 선호지역: 수도권이 43.5%, 인접지역이 30.4%, 기타 26.1% 순

자료: 저자 작성.

2) 시사점

첫째, 인구감소지역 내 외국인 이주노동자 유입 및 정착을 위해서는 이들에 대해 지역주민으로서 접근하고 지역사회 내에 참여시키려는 노력이 필요하다. 모든 사례지역의 외국인 이주노동자들은 내국인 고용이 실제적으로 어려운 상황에서 내국인을 대신해 지역 내에서 노동력을 공급하면서 지역 경제 활성화에 기여하고 있었다. 또한 사례지역 모두에서 외국인 이주노동자들은 체류자격·성별·생활패턴에 따라 상이하기는 하지만, 내국인과 동일한 방식으로 자신이 살고 있는 동네를 인식하는 것을 보여주고 있었다. 외국인 이주노동자들을 지역 내 인구감소와 지방소멸 위기 대응의 수단으로만 접근한다면 소기의 정책목표를 달성하기에 어려움이 있게 된다. 외국인 이주노동자 역시 합리적 선택을 하는 존재이므로 결국 이들을 지역사회 구성원으로 인식하고, 지역사회에 참여시키는 노력이 필요하다.

둘째, 중앙정부의 정책 기조가 지역 기반 이민정책으로 선회하고 있지만 제도적으로 중앙-지방의 역할 설정이 불분명하므로, 제도적인 체계 구축이 필요하다. 지역특화형

비자사업 등 지역 기반 이민정책의 시도들이 과열되는 양상을 보이고 있는데, 이와 같은 지자체 간 소모적인 경쟁으로 인해 국가 전체적인 차원에서는 제로섬 게임이 될 우려가 있다. 따라서 지역기반 이민정책 추진을 위해 제도적 체계 마련을 통해 단순히 “지자체장 의지”가 아닌 “국가 시스템”을 통해 이민정책의 인력 및 조직의 지속가능성을 담보해야 할 것이다.

셋째, 외국인 이주노동자들이 지역주민으로 살아갈 수 있도록 정착 여건을 개선할 필요가 있다. 사례지역 내에서 외국인 이주노동자들은 전반적으로 지역사회 정착에 대한 의향이 높은 편이었다. 지속적으로 경제적·물리적·사회적·정책 등의 부문에 대한 정착여건을 개선하면서 지역주민(생활인구)으로서 살아갈 수 있도록 지원할 필요가 있다. 세 사례지역에서 공통적으로 제기된 보완 영역은 다음과 같다. 경제적 환경은 직장 내 차별 경험, 소득에 대한 불만족, 물리적 환경은 주거환경 여건 개선, 대중교통 사용의 편의성 증대, 사회적 환경은 한국어 교육, 한국인 동료들 통한 어려운 문제해결 등이다. 이 중에서도 사회적 환경(한국어 교육 및 한국어 생활문화교육) 및 경제적 환경(근로 환경 개선)에 대한 욕구가 많은 것으로 조사되었다.

최근 지방소멸대응기금이나 중앙부처 공모사업(농림축산식품부 등) 등을 활용해 사례지역 내에서는 외국인 이주노동자들의 주거환경 개선사업을 활발하게 추진 중에 있으나, 본 사례조사 결과, 인구감소지역인 사례지역 내 외국인 이주노동자들은 한국어 및 한국어 생활교육, 일자리 정보제공 및 기회확대 등과 관련된 지원 서비스에 대한 욕구가 더 높은 것으로 나타났다. 또한 지역별로 추가지원 서비스 분야가 상이하게 나타나고 있는 것으로 조사되었는데, 이는 외국인 이주노동자의 유형별·지역 특성 등을 고려하여 지역 정착을 위한 시책이 발굴될 필요가 있음을 시사한다.



CHAPTER 6

지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자의 지역정착 방안

- 1. 정책 기본방향 235
- 2. 외국인 이주노동자 지역 정착 방안 239
- 3. 법·제도 개선방안 255

06 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자의 지역정착 방안

본 장에서는 지금까지의 분석 내용을 토대로 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 지역정착을 위한 정책방안을 도출하였다. 기본방향으로는 외국인 이주노동자의 지역주민으로서의 국민 인식 전환, 지역 여건 및 수요에 맞는 이민정책 추진, 정주여건 개선을 위한 통합 서비스 지원체계 마련을 제시하였으며, 각 기본방향에 해당하는 정책방안을 제시하였다. 또한, 지자체 조례 및 중앙정부 차원의 법·제도 개선 방안을 도출하였다.

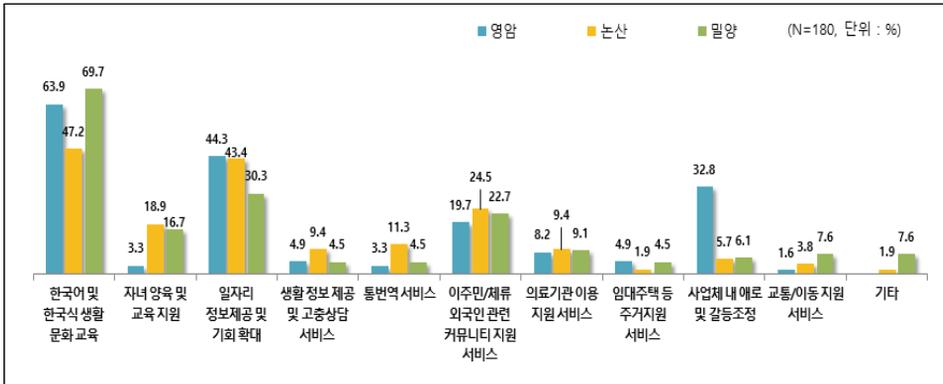
1. 정책 기본방향

1) 연구 결과와 시사점

본 과제에서 도출한 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 지역 정착 촉진을 위한 기본방향을 제시하기에 앞서 본 연구에서 확인한 주요 연구 결과를 정리하고자 한다. 먼저 5장의 사례지역 조사 결과, 3개 지역의 외국인 이주노동자들은 지역별로 상이하지만, 대체로 매우 높은 수준(평균 91.3%)의 현재 거주지역 지속 거주 희망 의사를 표하고 있는 특징을 보였다. 따라서 지속적으로 이들의 정착 여건(경제적 환경, 물리적 환경, 사회적 환경, 정책환경 등)을 개선하면서 지역주민으로 살아갈 수 있도록 지원하는 것이 중요한 시점이다. 3개의 지역 모두에서 일상생활의 어려움으로 ‘언어 문제’를 제시하고 있었으며, 현재 살고 있는 지역에서 한국 정부에서 추가로 지원하기를 바라는 서비스(1+2순위)는 ‘한국어 및 한국식 생활교육’이 61.1%로 가장 높게

나타났고, ‘일자리 정보 제공 및 기회확대’ 38.9%, ‘외국인 관련 커뮤니티 지원 서비스’ 22.2% 등의 순으로 높게 나타나고 있다. ‘주거지원 서비스’의 경우 전체 응답자 중 3.9% 정도의 낮은 수준의 추가지원 서비스 희망을 요구하고 있었다.

그림 6-1 | 사례지역 추가 지원 희망 서비스(1+2순위)



자료: 저자 작성.

앞의 3장과 5장의 사례지역 정책환경에서 검토한 바와 같이 사례지역 내에서는 최근 지방소멸대응 기금 및 중앙부처 공모사업 등을 활용해 외국인 이주노동자(특히 단기 체류 계절근로자 대상)의 주거환경 개선사업을 활발하게 추진하고 있는 상황이므로, 추가로 활용할 수 있는 국가 기금이나 공모사업 지원 시 심도 있는 검토가 필요할 것이다.

또한, 외국인 이주노동자의 유형(비자체계)로도 추가 지원 희망 서비스(1+2순위)에 대한 욕구가 상이하게 나타나는 것으로 분석되었다. 유입형 전문인력(E-1~E-7)의 경우, 한국어 및 한국식 교육(63.2%) > 자녀 양육 및 교육지원·일자리 정보제공 및 기회확대·외국인 관련 커뮤니티 지원 서비스(각 21.1%) > 교통/이동 지원 서비스(15.8%)로 나타났으나, 유입형 단순기능인력의 경우, 한국어 및 한국어 교육(63.2%) > 일자리 정보제공 및 기회 확대(44%) > 외국인 관련 커뮤니티지원 서비스(24%) 순으로 나타났다. 전문인력의 경우 자녀 양육에 대한 서비스 욕구가 높은 것이다.

정주형 이주노동자의 경우, 한국어 및 한국식 생활교육(52.8%) > 자녀양육 및 교육 지원(33.3%) > 일자리 정보제공(30.6%) > 의료기관 이용 지원 서비스(16.7%) 등으

로 분석되었다. 정주형 이주노동자의 경우, 유입형 이주자보다 자녀 양육 및 교육, 의료기관 이용지원 서비스에 대한 욕구가 높은 것이다. 이는 외국인 이주노동자의 유형에 따라 차별적인 정책적 접근이 필요함을 시사한다. 앞의 3장 외국인 이주노동자의 지역 체류 실태분석을 통해서도 정주형 외국인 이주노동자들은 지역과 삶이 모든 측면에서 밀접하게 연결되어 있는 반면, 유입형 외국인 이주노동자들은 노동과 관련된 일부 측면에서만 관련을 맺고 있는 것을 파악할 수 있었다. 따라서 외국인 이주노동자의 인구감소지역 내 체류를 제고하기 위해서는 유입형 외국인 이주노동자의 경우, 생활의 다양한 측면에서 지역과의 교류를 개선 해가는 것이 필요하며, 정주형 외국인 이주노동자에게는 장기 체류 가능성을 확대하고 다양한 불편사항을 해결해주는 지원정책이 필요할 것으로 보인다.

2) 정책 기본방향

앞에서 논의한 연구 결과와 시사점을 토대로 정책 기본방향을 제시한다.

첫째, 외국인 이주노동자에 대한 지역주민으로의 국민인식 전환이 필요하다. 현재 우리나라가 직면한 정책문제인 제조업 및 농업 등 노동집약적 산업 분야 인력 수급의 어려움과 관련하여 외국인 이주노동자를 수단적·도구적 관점에서만 접근하는 방법의 한계를 보유했을 수 밖에 없다. 외국인 이주노동자는 지역사회 내에서 노동력을 공급하고, 소비를 진작시켜 지역 경제 활성화에 도움을 주는 생활인구 유형 중 하나이다. 내국인이 기피하는 지역과 업종은 외국인도 유사하거나 동일한 성향을 보일 수밖에 없음을 인식하고, 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 정책설계 과정에서 고려해야 할 필요가 있다. 외국인 이주노동자에 대한 인식을 ‘유입형, 개인중심, 단기순환형’에서 ‘정주형, 가족단위, 지역 정착’으로 전환할 필요가 있다.

둘째, 그간 이민정책은 「재한외국인처우기본법」에 따라 외국인정책 기본계획과 시행계획을 수립 및 시행해왔으나, 중앙행정기관에 의해 일방적으로 외국인 이주노동자가 공급되거나, 다문화가족지원센터를 중심으로 예산과 프로그램이 시달되는 top-down

방식으로 추진되어 왔다(이정우 외, 2021, 68~69). 이는 지역사회에 필요한 인력 수급상황을 고려하지 않거나 외국인의 유입으로 발생하는 지역의 문제와 관심사를 자율적으로 처리할 수 있는 지역주민의 자치 역량을 배양하지 못하는 결과를 초래한다. 최근 정부가 속도감 있게 추진하는 ‘지역 중심 외국인 정책(이민정책)’ 역시 지자체 간 외국인 이주노동자를 해당 지역 내 유치시키는 데에만 몰두하는 양상이다. 진정한 의미의 지역 중심 외국인 정책(이민정책) 추진을 위해서는 외국인 이주노동자 정책의 양적인 확대보다는 현재 수준에서 정책 실현이 가능한 수준에서 질적인 측면에 집중하면서, 지역의 여건 및 수요에 맞는 이민정책 추진이 필요한 시점이다.

셋째, 외국인 이주노동자의 지역사회 정착에 필요한 서비스, 즉 정주 여건 개선을 위한 통합 서비스 지원체계를 마련하는 것이 필요하다. 외국인 이주노동자의 지역사회 정착에 필요한 서비스는 단순히 중앙정부나 지자체가 문제해결자가 될 수 없다. 이에 지역 내 존재하는 다양한 기관을 활용하여 ‘지역사회’ 차원에서 접근하는 것이 필요하다. 여기서 다양한 기관이란 사업체, 지원기관(공공), 대학, 선교단체, 자조조직 등 여러 형태가 포함될 수 있다. 다양한 지역 자원(인력·조직 등)을 활용하여 외국인 이주노동자에게 필요한 학습과 서비스를 지원해야 한다.

2. 외국인 이주노동자 지역 정착 방안

1) 지역맞춤형 외국인 이주노동자 지원을 위한 조사·연구 실시

(1) 현황 및 문제점

본 연구의 분석 결과, 첫째, 외국인 이주노동자들은 공통적으로 한국어 교육, 일자리 정보제공 및 확대를 추가지원 서비스로 희망했지만 이외의 서비스에 대한 욕구는 지역별로 상이한 특징을 보이고 있다. 주거지원 서비스나 교통/이동지원 서비스 등 내국인이 생각하는 외국인 이주노동자 필요 서비스에 대한 수요가 적은 것으로 나타난 것이다. 내국인이 생각하는 일방적인 정책설계를 지양하고 지역에 필요한 서비스 제공이 필요하다.

표 6-1 | 사례지역별 추가지원 희망 서비스(1순위)

서비스 유형	전체 순위	지역		
		전남 영암군	충남 논산시	경남 밀양시
① 한국어 및 한국어 생활문화교육	1	1	1	1
② 일자리 정보 제공 및 기회 확대	2	2	2	2
③ 자녀 양육 및 교육 지원	3	5	3	3
④ 외국인 관련 커뮤니티 지원 서비스	4	6	4	4
⑤ 의료기관 이용 지원 서비스	4	3	4	4
⑥ 사업체 내 애로 및 갈등조정	6	4	7	6
⑦ 통·번역 서비스	6	6	6	6
⑧ 생활 정보 제공 및 고충상담 서비스	8	8	7	8
⑨ 교통/ 이동지원 서비스	10	10	9	11
⑩ 주거지원 서비스	7	8	9	11
⑪ 기타	9	10	9	9

* 주: 음영처리한 부분은 3개 지역 모두 동일한 순위를 보유한 서비스 유형을 의미
 자료: 본 과제 설문조사 결과 토대로 저자 작성

둘째, 지역별로 상이한 업종별·산업별 인력 수요 조사에 근거하지 않고, 중앙정부에서 지자체로 요구하는 각종 외국인 이주노동자에 대한 쿼터 설정 방식에도 문제가 있다. 지역 중심형 외국인 이주노동자 정책의 일환으로 추진되고 있는 「지역특화형 비자사업」이나 「숙련기능인력 전환 제도」의 경우 지자체의 수요 조사를 근거로 책정된다. 올해의 경우, 지역특화형 비자사업 총 쿼터는 3,219명이며, 숙련기능인력 역시 연간 쿼터를 기존의 2,000여명에서 35,000명으로 산정한 상태이다.

본 연구의 분석 결과, 사례 지역의 대부분의 지자체에서는 정확한 수요 조사에 근거하지 않은 채, 쿼터를 산정하고 있는 것으로 나타났다. 지자체 공무원들은 정확한 조사 결과에 근거하기 보다는 ‘전년 대비’를 기준으로 쿼터를 제안하는 양상을 보여주고 있는데 이로 인해 해당 사업들은 올해 쿼터를 채우지 못할 가능성이 큰 상황이다.

“우리나라 경제는 안 좋다고 하는데 외국인 이주노동자에 대한 수요가 왜 5~6배 늘었을까요. 수요와 공급이 맞는지 잘 파악하는 것이 중요해요. (중략).. 지금 사업들 쿼터 못 채울 가능성이 커요. 아예 수요 조사부터 잘못된 거예요. 우리가 외국인을 장기거주하겠다고 정책을 바꾼다면 그 쿼터에 맞는 사회적 서비스를 우리가 다 제공하겠다는 전제로 받아야 하는 거잖아요. 그러면 정말 실태조사를 잘해야 한다고 생각합니다”

(OO센터 센터장, 2024. 10. 24.)

(2) 개선 방안

첫째, 지역별로 다양한 차이를 고려한 지역맞춤형 외국인 이주노동자 지원을 위해서는 지역 내 외국인 이주노동자에 대한 지자체 차원의 정기적인 실태조사가 필요하다. 현재, 우리나라는 「제4차 외국인 정책 기본계획(2023~2027)」에서 지역 중심 이민정책을 강조하기 시작하면서 지자체 주도의 관련 사업들을 매우 속도감 있게 추진하고 있다. 정책 추진 속도에 비해 관련 조사·연구, 계획 등 지역맞춤형 정책 추진을 위한 준비는 미비한 상황이다. 내국인에게도 유입의 유인이 떨어진 인구감소지역 내에 외국

인 이주노동자를 유입·정착 시키기 위해서는 지역산업(일자리)-관련 지원기관-지역대학과 지역 내 외국인 이주노동자에 대한 실태조사가 반드시 선행되어야 한다. 이러한 실태조사를 토대로 지역 내 외국인 정책 기본계획을 수립할 필요가 있다. 다만, 지자체 규모(광역/기초)에 따라 실태조사와 외국인 기본계획 수립 시 주안점은 다를 수 있다. 광역지자체는 시·도내 지역 산업 구조, 외국인 이주노동자들의 생활권, 필요 인재 등을 파악하여 광역비자 설계 및 광역 차원의 외국인 정책 수립을 위한 실태조사가 필요하다. 반면, 기초지자체는 관내 산업시설, 외국인 이주노동자 현황 등을 파악하여 외국인 이주노동자에게 필요한 지원 서비스를 제공하기 위한 실태조사가 필요할 것이다.

둘째, 정확한 수요 조사에 근거한 사업 추진이 필요하다. 지자체에서는 각 산업별·업종별로 일자리 미스매치를 파악하고, 과도한 수요예측을 지양하고, 지역 내에서 필요한 외국인 이주노동자에 대한 수요를 파악할 필요가 있다. 중앙정부는 사업 추진 시 수요 예측에 대한 명확한 가이드라인을 제공해야 한다. 또한 일정 비율 이하의 오차범위로 쿼터를 제안하는 지자체에게는 인센티브를 제공하는 방안이 필요하다.

2) 외국인 이주노동자 맞춤형 필요 서비스 지원 필요

(1) 현황 및 문제점

본 연구의 분석 결과, 외국인 이주노동자들의 특성별로 지역사회 내 정착을 위해 필요한 서비스가 상이해지는 것을 파악할 수 있었다. 먼저, 비자체계(유형별)로는 전체적으로 정주형 외국인 이주노동자가 자녀양육에 대한 지원 희망이 높고, 유입형 단순기능인력이 유입형 전문인력보다 일자리 정보제공에 대한 수요가 높은 것을 파악할 수 있었다(<표 6-2> 참고).

표 6-2 | 비자체계별 추가지원 희망 서비스(1순위)

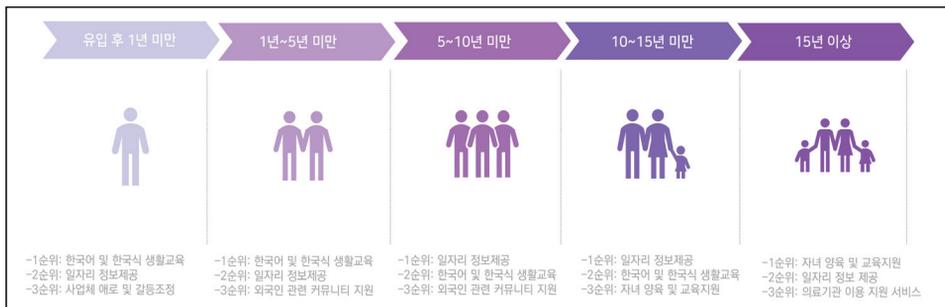
(단위: %)

구분	유입형		정주형
	전문인력	단순기능인력	
• 한국어 및 한국식 생활문화 교육	57.9	58.4	41.7
• 자녀 양육 및 교육 지원	5.3	4.0	19.4
• 일자리 정보제공 및 기회 확대	5.3	22.4	13.9
• 생활 정보 제공 및 고충상담 서비스	-	0.8	8.3
• 통번역 서비스	10.5	0.8	-
• 외국인 관련 커뮤니티 지원 서비스	10.5	5.6	5.6
• 의료기관 이용 지원 서비스	10.5	2.4	8.3
• 주거지원 서비스	-	0.8	-
• 사업체 내 애로 및 갈등조정	-	3.2	2.8
• 교통/이동 지원 서비스	-	-	-
• 기타	-	1.6	-

자료: 본 과제 설문조사 결과 토대로 저자 작성.

체류기간별로는 전반적으로 한국어와 일자리에 대한 수요가 높지만, 점차 외국인 관련 커뮤니티 지원 서비스, 자녀 양육 및 지원에 대한 수요가 높아지는 것으로 나타났다. 특히, 10년 이상이 되면 자녀 양육 및 교육에 관한 서비스 요구가 증가하는 것이 특징적이다. 따라서 유입에서 정착의 과정상 외국인 이주노동자가 필요로 하는 단계별 필요 서비스를 지원할 필요가 있다.

그림 6-2 | 체류기간별 추가지원 희망 서비스



자료: 본 과제 설문조사 결과 토대로 저자 작성.

또한, 주목할 점은 외국인 이주노동자 중 기혼이지만, 부부가 각자 외국인 이주노동자로 같은 지역 또는 다른 지역에서 근무하는 관계로 따로 거주하는 경우가 있다는 것이다. 본 과제 설문조사 결과 해당 사례의 전체적인 비율은 약 12.9%로 파악된다(〈표 6-3〉 참고).

표 6-3 | 사례지역별 배우자 동거 여부

(단위: 비율, %)

구 분		지 역			
		평균	전남 영암군	충남 논산시	경남 밀양시
배우자 동거 여부	한국 함께 거주	47.4	38.5	58.5	45.2
	한국에 있지만 따로 거주	12.9	19.2	12.2	7.1
	동거하지 않음	39.8	42.3	29.3	47.6

자료: 본 과제 설문조사 결과 토대로 저자 작성.

본 연구의 심층면담 참여자 중 일부 역시 부부가 국내에서 따로 거주하는 경우가 있었다. 하지만, 외국인 이주노동자 사업장 변경이 쉽지 않고, 동성끼리 공동으로 사용하는 기숙사에서 부부가 동거하는 것이 사실상 불가능한 상황이다. 또한 부부가 같은 지역 내에서 동거를 하더라도 대중교통이 불편한 인구감소지역 내에서 매일 배우자 숙소에서 직장까지 통근하는 것도 사실상 어려운 상황이다. 심층면담에 참여한 해당 사례자는 본국에서 한국 이주를 준비(한국어 학원 수강 등)하면서 결혼까지 하게 되거나, 한국에서 외국인 이주노동자로 근무하면서 결혼하게 되었는데 사례자 모두 부부 동거를 희망하고 있었다.

- (사례 1) 논산 딸기농장 근무하는 참여자 L' 과 M' (캄보디아)의 배우자는 각각 전북 익산(플라스틱 공장)과 경남 김해(연마)에서 근무하고 있으며, 한 달에 1~2번 정도 만남
 - (사례 2) 밀양시 사포공단에 근무하는 참여자 I(캄보디아)의 배우자는 밀양 깻잎농장에서 근무하고 있으나 각자 고용주가 제공한 숙소에 거주해야 하기 때문에 한 달에 1~2번 정도 만남
- * 모든 사례자가 부부 동거를 희망하고 있음

(2) 개선 방안

따라서, 지역 내 외국인 이주노동자의 다양한 개인적 특성을 기준으로 지역 정착에 필요한 서비스를 지원할 필요가 있다. 개인적 특성은 체류자격, 성별, 국적, 최종학력, 혼인상태, 배우자 동거 여부, 자녀유무, 체류기간, 직업 등이 포함한다. 위의 사례처럼 특히 부부가 국내 외국인 이주노동자로 각자 체류하는 경우, 사업장 변경이 제한을 일부 풀어주거나, 부부 중 한 명이 지역특화형 비자사업 지원 시 가산점을 부여하는 방식, 교통비 또는 숙소 지원(가족 기숙사 마련 등) 등의 정책적 고려가 필요하다.

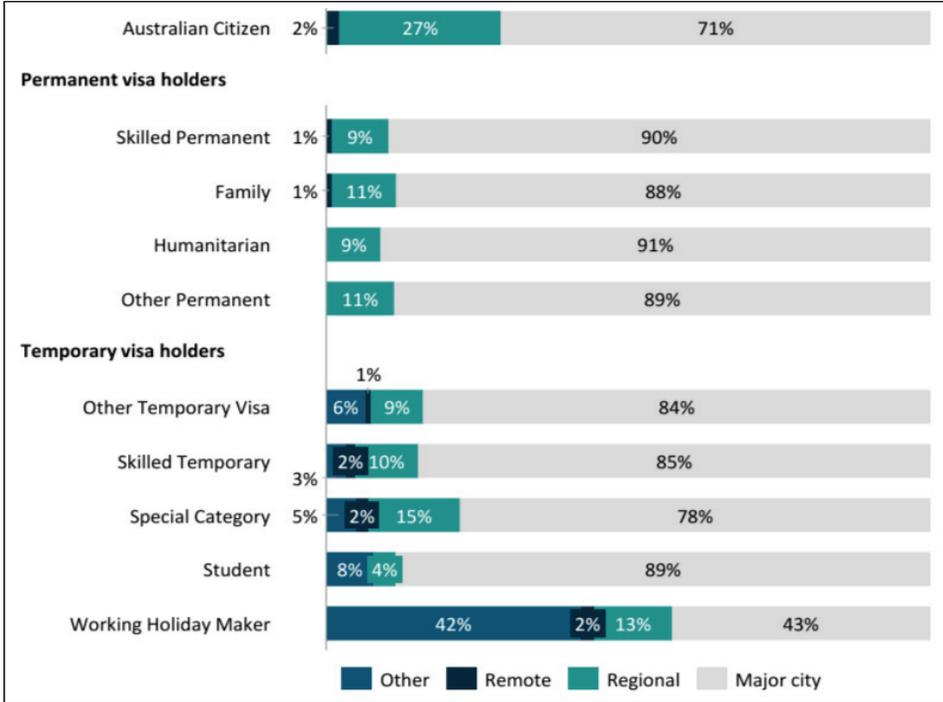
3) 전환기 정책인 지역특화형 비자사업 제도 개선

(1) 현황 및 문제점

2022년 10월 시범사업으로 시작된 지역특화형 비자 사업은 2024년 본 사업에는 인구감소지역 89곳 중 66개 지자체가 공모에 신청할 정도로 대표적인 지역 이민정책으로 자리매김하였다. 하지만, 각 지자체는 외국인 이주노동자(이민자)의 유입(쿼터 채우기)에 집중하는 양상을 보이고 있어 이제는 이들이 유입한 후 체류하면서 지역 내에서 정착할 수 있는 방안을 모색해야 할 시점이다.

현 지역특화형 비자제도의 참고가 된 호주의 지역특정비자제도의 경우, 이민자들의 지역 정착 및 특정 지역 내 산업 분야에 종사하면서 부가가치 창출을 목적으로 한 원래의 의도와 달리, 이민자들은 내국인보다 더욱 강한 대도시 거주 선호 경향이 관찰되고 있다(〈그림 6-3〉 참고). 이러한 이유로 1990년대부터 시작한 SSRM은 2017-18 회계연도까지만 보고되고, 2019년부터는 현재 잠정 중단(폐기)되는 양상을 보이고 있다.

그림 6-3 | 지역 거주 비율 : 내국인 vs 이주민(비자 유형별) 비교



자료: Australia Department of Home Affairs(2023, 130).

SSRM이 잠정 중단된 것은 외국인 이주노동자들이 대도시가 아닌 지역에 거주하면서 노동시장에 참가하도록 설계된 비자 체계임에도 불구하고, 이들이 장기간에 걸쳐 지역에 정착하면서 취업 활동에 참여할 수 있는 유인 체계가 부족했기 때문이었다 (Australia Department of Home Affairs, 2023). 이러한 사례를 참고삼아 지역특화형 비자사업을 추진하는 지자체에서는 5년이라는 인구감소지역 의무 거주기간 이후에 외국인 이주노동자들이 지역을 떠나지 않고 지속적으로 거주할 수 있는 유인 체계 마련이 시급하다.

또한, 작년의 시범사업과는 다르게 지역특화형 비자사업의 대상이 되는 외국인 이주노동자는 한정적(외국인 이주노동자의 경우, 비자체계 상 E-7(전문인력)만이 대상자) 인 것에 반해, 대상자에 대한 관련 정보를 보유하고 있는 중앙정부는 개인정보 보호를 목적으로 데이터 공유가 불가능한 상황이다.

“지역특화형 비자사업은 지역 입장에서 정말 필요하고 중요함에도 불구하고, 방법상에 문제가 있는 것 같아요. 올해 본사업부터는 지금 대상자 중에 될법한 분들은 현재 현장에서 근무하고 계신 E-7-4에서 4년차 되신 분들인데.. 우리는 이분들이 어디서 얼마나 일하는지 알 수가 없어서 핀셋 홍보를 할 수가 없어요.. 그 정보는 중앙정부에서 개인정보 보호 때문에 공유를 안해줘요.”

(OO도청 정책실무자, 2024. 5. 30.)

(2) 개선 방안

지역중심 외국인 이주노동자 및 이민정책으로의 전환기 정책인 지역특화형 비자사업에 대한 제도개선 사항은 다음과 같다. 첫째, 동일지역 거주자 및 배우자 동일지역 거주 여부 대한 가산점 부여이다. 현재의 지역특화형 비자 제도는 한국어 능력, 소득기준, 학력 등 기본적인 지원 조건을 충족하고 지자체장의 추천을 받은 합법적 체류 외국인이면 지원이 가능한데, 여기에 ‘동일지역 거주기간’ 요건을 추가하여 가산점(인센티브)을 제공하는 방식을 도입하는 것이다. 또한, 동일지역 내 배우자가 이미 거주하고 있거나, 한국 내 타 지역에서 배우자가 살고 있는 경우, 가산점을 도입하는 방식도 가능하다. 이러한 조치는 기존에 지역 내에서 이미 적응하여 거주하고 있는 외국인 이주노동자의 지역 내 정착 가능성을 제고하고, 배우자 거주 여부 요건을 통해 ‘가족 중심 지역정착’을 유도할 수 있다.

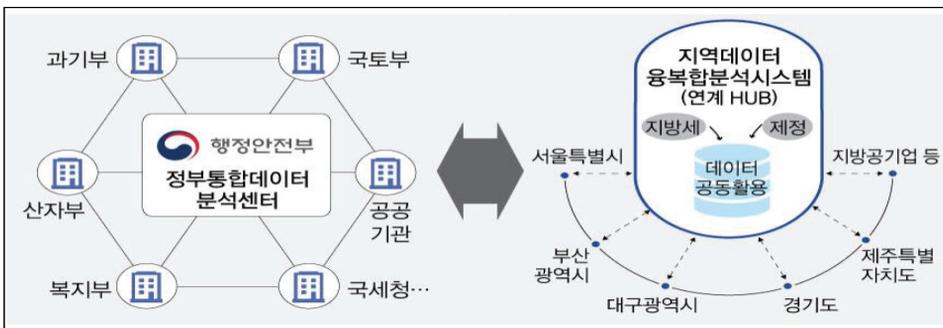
표 6-4 | 지역특화형 비자(F-2-R) 신청 요건

현행	개선(안)
①-1. (학력) 국내 전문학사 이상 학위 취득자(예정자) ①-2. (소득) 전년도 1인당 국민총소득(GNI) 70% (297,400,900원) 이상 충족 ② (거주지) 사업 선정 인구감소지역 실거주 ③ (취업) 지역특화업종에 취업 ④ (기본소양) 사회통합프로그램 3단계 이상 이수 or 사전평가 4단계 이상 배정 or 한국어 능력시험(TOPIK) 3급 이상 취득 ⑤ (품행단정) 국내외 법령 위반 사례가 없을 것 ⑥ (국적제한) 기초지자체별 특정 국가 40% 미만 모집 ⑦ (인력제한) 기업체 당 고용보험 가입 내국인 고용인원의 50%(최대 20명) 고용 허용	①~⑦ 조건은 그대로 두되, '동일지역 거주기간' 및 '배우자 거주 유무' 등을 추가하여 가산점 제공

자료: 법무부(2023a, 6) 토대로 저자 정리.

둘째, 성공적인 지역특화형 비자사업 추진을 위해서는 무엇보다 지역에서 타겟팅한 외국인 이주노동자에 대한 식별이 필요하다. 중앙정부가 「개인정보 보호법」상 개인정보 데이터 공유가 불가능하다면 이름, 출신국가, 나이 등의 개인정보는 제거하거나 익명 처리하고, 지역특화형 비자사업에 필요한 정보인 현재 체류자격 및 직장명(주소 포함)만 법무부 또는 고용노동부가 광역지자체와 공유할 수 있도록 법·제도를 개선할 필요가 있다. 참고로 데이터 분권이란 중앙정부나 공공기관 등이 수집·관리하고 있는 데이터를 지자체 등 지방에서 접근할 수 있는 권한을 부여하고 지역이나 업무 특성에 맞게 공동으로 활용할 수 있도록 하는 것을 의미한다.

그림 6-4 | 지방 데이터 분석·활용 체계(예시)



자료: 전자신문(2022년 8월 25일 보도) “진정한 자치분권 완성은 데이터 분권”.

4) 지역 중심 추진체계(광역 비자)로의 개편 필요

(1) 현황 및 문제점

현재 지역 중심 이민정책의 일환으로 추진되고 있는 지역특화형 비자는 지역주도적 외국인 정책의 출발이라는 의의에도 불구하고 지역맞춤형 인력 및 인재 수급에는 제한적인 성격을 지닌다(류형철, 2023, 2). 지역특화형 비자제도는 고용허가제, 유학생 비자제도 등을 보완하는 역할을 담당하지만 인구감소지역(기초지자체 기준)에 한정하고, 농촌지역의 비전문취업, 계절근로자는 대상에 제외함으로써 지자체 수요 충족에는 역부족한 상황이다. 따라서 가령 지자체가 설계하고, 법무부가 비자를 발급하는 등 중앙보다 시·도 수요에 부합하는 비자 제도를 설계하고 지자체가 직접 실행할 수 있어야 한다.

그림 6-5 | 광역 비자와 지역특화형 비자 비교



자료: 류형철(2024, 16) 「국토연구원 특강자료」 (2024년 2월 21일).

(2) 개선 방안

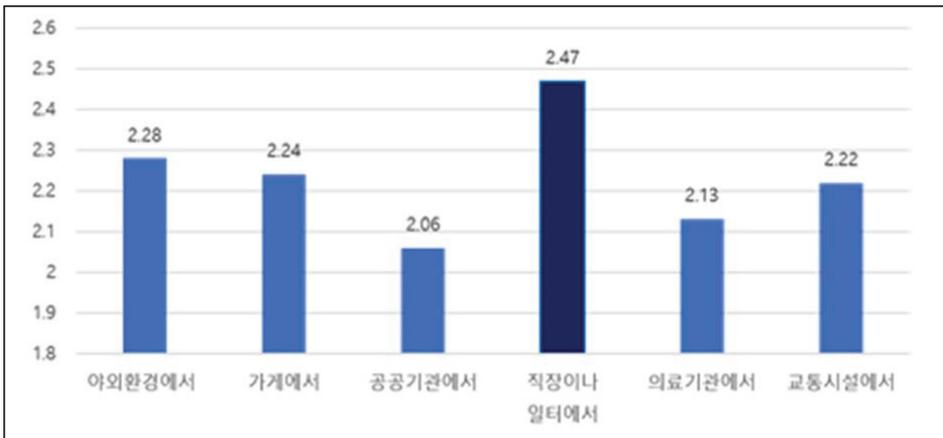
지자체는 시·도의 수요 및 지역 특성에 부합하는 비자 제도를 설계하여 법무부에 제안한다. 가령 전북자치도의 '전북형 농업비자', 강원도의 '강원이민비자' 등이다.

5) 근무 환경 개선을 통한 외국인 이주노동자 지역정착 지원

(1) 현황 및 문제점

본 연구의 분석 결과, 사례지역의 외국인 이주노동자들은 직장이나 일터(2.47/5점 척도)에서 가장 차별을 많이 받고 있다고 느끼는 것으로 조사되었다. 인구감소지역 내 사업체에서 일하는 외국인 이주노동자들은 낯선 환경에 적응해야 하는 동시에 한국에서도 어렵고 기피되는 3D 일자리에서 일해야 하는 이중고를 겪고 있는 것이다. 외국인 이주노동자들의 지역 정착을 위해서는 직장(근무 환경)에 대한 개선이 가장 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

그림 6-6 | 외국인 차별장소



자료: 본 과제 설문조사 결과 토대로 저자 작성.

그러나, 개별 사업체 입장에서는 이미 고용계약을 체결한 상태에서 외국인 이주노동자의 근무 환경을 개선한다고 해서 추가적인 이익이 없으므로, 근무환경 개선에 적극적이지 않은 상황이다. 특히 인구감소지역에 위치하고 있는 외국인 이주노동자를 고용하고 있는 대부분의 사업체는 상대적으로 중소·영세업체이기 때문에 근무환경을 개선하고 싶어도 재정적인 부담으로 인해 개선에 어려움이 있는 상황이다.

(2) 개선 방안

인구감소지역 대상 ‘외국인 이주노동자 근무환경 우수기업 인증제’를 시행하고, 인증사업체에 세금감면 등의 세제혜택, 정부 및 지자체 발주사업에서의 우대조치 및 근무환경 개선 관련 보조금 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다.

관련한 해외사례로는 일본의 하마마쓰 시를 들 수 있다. 하마마쓰 시는 외국인 인재 활동 촉진에 적극적으로 기여하는 사업체를 인정·공표하는 ‘외국 인재 활약 사업소 인증제’를 2021년부터 시행하여 외국 인재의 확보·정착·활동 촉진 그리고 근무 환경 개선을 도모하고 있다. 인증 사업소는 시에서 발주하는 사업에서 우대 조치(가점제, 우선조달 등)를 받고, 외국인 이주노동자 지원과 관련한 컨설팅을 연 1회 무료로 받을 수 있으며, 일본어 교육 보조금을 추가로 지원받는 등의 혜택을 얻을 수 있다. 관련 국내 사례로는 고용노동부의 ‘일·생활 균형 우수기업 인증’, 행정안전부의 ‘재해 경감 우수기업 인증’ 등을 벤치마킹해 볼 수 있다.

그림 6-7 | 일본 하마마쓰 시의 ‘외국인재 활약 사업소 인증제’



(좌) 외국인재 활약 사업소 인증마크. <https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/office/index.html>(2024년 10월 25일 검색). (우) 외국인재 활약 사업소 인증식. <https://www.hi-hice.jp/ja/job/search/globalworkplace/>(2024년 10월 25일 검색).

둘째, 인구감소지역 대상 ‘외국인 이주근로자 고용 기업 보조제’를 신설하여 근무환경 개선의 의지가 있는 사업체에 대한 보조금을 제공할 필요가 있다. 일본의 하마마쓰 시는 외국인 이주노동자의 업무 적응력을 향상시키기 위해 2024년부터 ‘외국 인재 고

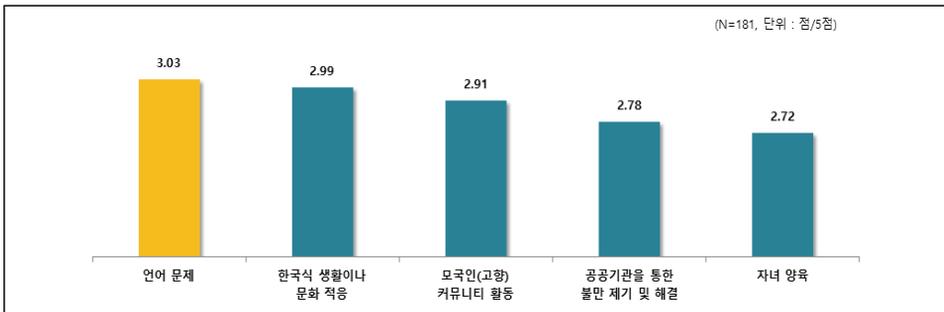
용 사업소 보조금' 을 신설하여 운영하고 있다. 보조금은 사택 임대료 및 이사비용 지원, 외국인 이주노동자 행정 절차 지원, 사업장 내 다언어 지원, 언어교육 등에 사용된다.

6) 지역 내 지원기관 활용을 통한 지역정착 지원

(1) 현황 및 문제점

본 연구의 분석 결과, 사례지역의 외국인 이주노동자들은 일상생활에서 언어 문제(3.03), 한국식 생활이나 문화 적응(2.99) 등에서 어려움을 겪고 있는 것으로 조사되었으며(5점 척도), 해당 분야에 대한 추가 행정 서비스 지원에 대한 욕구도 높은 것으로 도출되었다.

그림 6-8 | 일상생활에서의 어려움



자료: 본 과제 설문조사 결과 토대로 저자 작성.

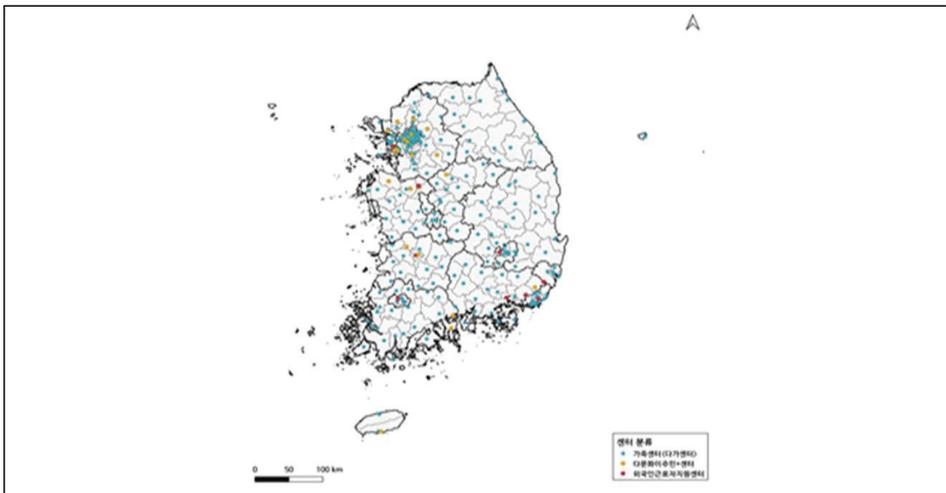
정부와 지자체에서는 외국인 이주노동자들의 언어 문제, 한국식 생활이나 어려움 등에 도움을 줄 수 있는 지원기관을 운영 중이나, 인구감소지역은 이러한 지원기관이 절대적으로 부족한 상황이다. 실제로 사례지역 중 논산시, 밀양시는 별도의 외국인 이주노동자(또는 외국인 주민) 지원센터가 부재하며, 가족센터만 존재하는 상황이다. 다문화가정 중심으로 서비스가 제공되는 가족센터는 외국인 이주노동자들이 지역정착에 필요한 서비스를 제공받기에는 한계가 있는 것이다. 가족센터(다문화가족지원센터)는 가

족(다문화가정)의 안정적인 지역사회 정착과 가족생활 지원을 위해 상담, 통번역 서비스, 한국어 교육 등의 서비스를 제공하는 역할을 수행하며, 2024년 9월 기준 전국 250개 지자체에 존재하고 있다(공공데이터포털 다문화가족지원센터, 2024).

고용노동부와 해당 지자체가 중심이 되어 외국인 이주노동자의 지역정착(지역정착을 위한 상담, 지역특화 교육, 지역산업·고용여건을 고려한 특화사업 운영)에 초점을 맞추고 있는 외국인근로자지원센터(사업명: 지역정착지원사업)의 경우, 2024년 10월 현재 9개 지역에서 운영 중에 있으나, 부산, 대구, 인천, 광주, 경남(창원·김해·양산) 등 인구감소지역에서는 부재한 상황이다.

다문화이주민+센터는 출입국 체류민원(법무부), 고용허가민원(고용부), 다문화가족지원센터(여가부), 외국인주민지원센터(지자체) 등 기관별로 분산 제공되는 업무를 다문화가족과 외국인이 한곳에서 정부 서비스를 받을 수 있도록 중앙·지자체 간 협업 체계를 구축하여 운영하고 있으나, 실제 외국인 이주노동자가 한 곳을 방문하여 필요한 서비스를 제공받을 수 있어 이용 만족도가 높은 편(충북 음성군 OO센터장 전화인터뷰, 2024년 9월 20일)이나 인구감소지역에서 벤치마킹하기에는 다소 무리가 있다.

그림 6-9 | 외국인 이주민 관련 지원기관 공간 분포



자료1: 공공데이터 포털(2024년 다문화가족지원센터) 현황, 자료2: 법무부·행안부(2024, 116-118) 내 다문화이주민+센터 주소 현황, 자료 3: 고용노동부 내부자료(2024) 외국인근로자지원센터 주소 토대로 저자 작성.

(2) 개선 방안

현실적으로 인구감소지역 내에 외국인 이주노동자만을 위한 새로운 공공 차원의 지원기관을 추가적으로 조성하는 것에는 다소 무리가 있다. 따라서 이미 모든 인구감소 지역 내에 존재하고 있는 가족센터(다문화가족지원센터)를 기존 사업이나 네트워크를 활용하면서 외국인 이주노동자의 지역정착을 지원하는 것이 필요하다.

예를 들어, 경북의 K-드림 외국인지원센터의 경우, 경북 인구감소지역 내 가족센터(고령, 영주, 성주, 영천, 의성, 청도, 영덕, 문경 등)를 활용하여 지역특화형 비자사업으로 유입된 외국인 이주노동자에 대한 지원책을 시행하고 있다. 해당 가족센터에 이민 가족 코디네이터(희망 이음)를 1인씩 배치하여 유입된 외국인 이주민의 유치, 취업·연계 및 지역사회 통합 관련 지원을 진행하고 있는 것이다. 가족센터에서 지원이 불가능한 전문적인 영역의 이슈(예: 노무, 변호사 자문 등)가 발생하면, 가족센터 내에 배치된 이민 가족 코디네이터는 광역 차원의 외국인 근로자 지원센터에 연계 시켜주는 역할도 수행하고 있다(경북 K-드림 외국인지원센터 홈페이지, 2024).

사례 지역(충남 논산시, 경남 밀양시)에서는 가족센터의 법적 근거(「다문화가족지원법」) 등을 토대로 가족센터에서 외국인 이주노동자를 위한 지원활동을 수행하기에는 한계가 있다고 밝히고 있었으나, 가족 사업 안내 지침에도 외국인 근로자를 별도로 규정하고 있어 다문화가족이 아니더라도 서비스 이용과 제공에는 원칙적으로 제한이 없는 것을 확인할 수 있다(〈표 6-5〉 참고).

표 6-5 | 가족센터 대상별 특화 프로그램 신청/등록 가능 규정

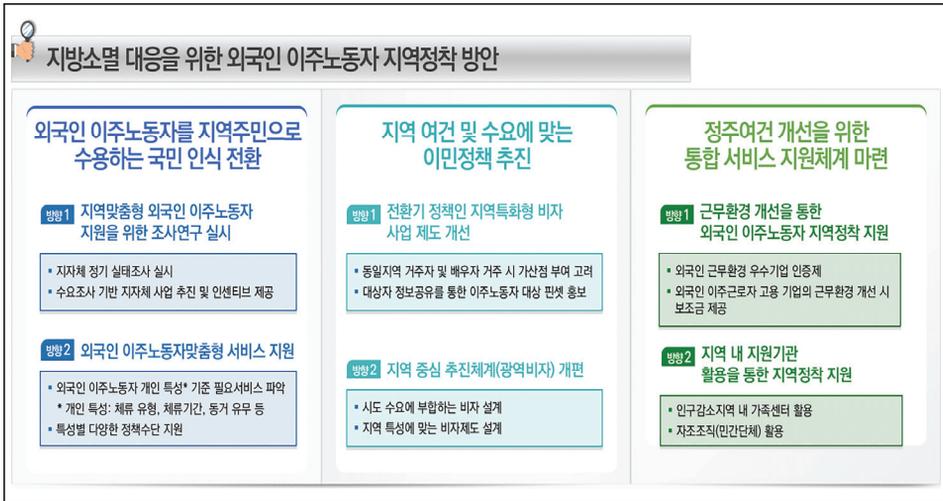
- 대상자: 다문화가족 방문교육 서비스, 언어발달 서비스, 사례관리, 가족역량 강화지원 등 센터 기본사업 외 별도 프로그램 이용 신청자
 - ① 다문화가족: '주민등록등본(결혼이민자 또는 귀화자가 등본 상 기재) 또는 '가족관계증명서와 외국인 등록증, 여권, 사본'
 - ② 외국인 가족 등: 외국인등록증 사본 또는 거소 신고증
 - 외국인근로자, 외국인유학생, 재외동포(외국국적동포+재외국민), 난민 등
 - ③ 북한이탈주민가족: 북한이탈주민 등록확인서

자료: 여성가족부 2024년 가족사업 안내(I: 52) 토대로 저자 작성.

7) 종합

앞의 6장 1절과 2절에서 논의한 정책 기본방향과 방안을 정리하면 다음 <그림 6-10> 및 <표 6-6>과 같다.

그림 6-10 | 정책 제안(종합)



자료: 저자 작성.

표 6-6 | 외국인 이주노동자 지역정책을 위한 정책 추진 방안

추진과제	담당(인)
1. 외국인 이주노동자를 지역 주민으로서의 국민 인식 전환	
1-1. 지역 맞춤형 외국인 이주노동자 지원을 위한 조사·연구 실시	지자체(기초), 행정안전부
1-2. 외국인 이주노동자 유형 및 단계별 맞춤형 서비스 지원	지자체(기초)
2. 지역 여건 및 수요에 맞는 이민정책 추진	
2-1. 전환기 정책인 지역특화형 비자사업 제도 개선	법무부, 지자체(광역·기초)
2-2. 지역 중심 추진체계(광역비자) 로의 개편	지자체(광역), 법무부
3. 정주여건 개선을 위한 통합 서비스 지원체계 마련	
3-1. 근무환경 개선을 통한 외국인 이주노동자 지역 정착 지원	이민청(가칭), 지자체(광역·기초)
3-2. 지역 내 지원기관 활용을 통한 외국인 이주노동자 학습 및 서비스 지원	이민청(가칭), 지자체(광역·기초)

자료: 저자 작성.

3. 법·제도 개선방안

1) 지자체 조례 개정

지역 중심 외국인 이주노동자 정책 추진을 위해서는 지방자치단체 수준에서 조례와 정책이 효과적일 수 있다(정상우, 2016). 조례는 헌법과 법률에 일반적이고 추상적으로 규정된 내용을 구체화하여 현장에 적용할 수 있도록 만드는 규범(홍성수, 2012)으로 지방자치단체는 주민의 복지에 관한 사무처리와 재산 관리 시 법령의 범위 내에서 자치규정을 제정할 수 있는 권한이 있다.

현재 각 지자체는 외국인 주민 및 다문화가족 지원조례(통합표준안)에 따라 90일 이상 초과하여 지방자치단체에 거주하며 생계 활동에 종사하고 있는 외국인, 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀, 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자 모두를 정책 대상으로 인지하고 있는데, 지자체가 각 지역 특색이나 외국인 이주노동자 정책 등에 대한 깊은 고민 없이 표준조례안과 통합표준안에 따라 외국인주민과 다문화가족 지원 조례를 제정하고 있어 사실상 지자체가 동일하게 운영되고 있다(이은재, 2024, 178).

그런데 지역특화형 비자사업을 통해 지역으로 이주하는 지역 우수인재와 재외동포 트랙의 외국인인 해당 시·군에서 중장기 또는 영주할 가능성이 열려있다. 따라서 이들에 한해서는 외국인 주민 지원 조례의 대상을 90일로 제한을 둘 이유가 없으므로 외국인주민 정의 조항을 개정할 필요가 있다.

또한, 외국인주민 및 다문화가족 지원조례에서는 외국인주민 지원정책의 효율적인 정책 추진을 위해 외국인주민지원협의회 구성 및 운영을 규정하고 있다. 지방소멸 대응을 위해 외국인 이주노동자의 유입· 정착 촉진을 위해서는 기존의 조례(상·하반기, 연2회) 보다는 다소 규정이 강화되는 측면이 있더라도 형식적으로 운영되고 있는 외국인주민지원협의회 등 외국인 이주노동자 참여 거버넌스가 실질적으로 운영될 수 있도록 최소한의 개최 정례화 규정을 정비하는 것이 필요하다.

표 6-7 | 논산시 외국인 주민 지원 조례 개정안(예시)

현행	개선(안)
제2조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “외국인”이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람을 말한다. 2. “외국인주민”이란 90일 초과 거주하는 등록외국인과 한국 국적을 취득한 사람과 그 자녀, 한국어 등 한국문화에 익숙하지 않은 사람을 말한다. 3. “외국인주민 가정”이란 국내에 주소 또는 거소를 두고 외국인주민과 생계 또는 주거를 함께하는 생활공동체를 말한다.	1. 상동 2. 상동 * 단, 지역특화형 비자사업을 통해 지역에 거주하게 된 외국인의 경우 90일 초과 거주 제한에서 제외된다. 3. 상동
제10조(회의) ① 회의는 상·하반기 개최하는 정기회의와 위원장이 필요하다고 인정할 때 소집하는 임시회의로 구분한다. ② 협의회 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집하며, 재적위원 과반수의 출석으로 하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.	제10조(회의) ① 회의는 매월 개최하는 정기회의와 위원장이 필요하다고 인정할 때 소집하는----- ② 상동

자료: 「논산시 외국인 주민 지원 조례」 토대로 저자 작성.

각 지역의 인구정책 및 지원시책에 관한 조례에 대한 개정도 필요하다. 기본적으로 지자체의 인구증가시책에서의 지원 대상은 내국인(주민등록인구)이다. 다양한 인구증가 시책 지원 대상에서 외국인 이주노동자는 제외되어 있는 상황인 것이다. 지역특화형 비자사업을 통해 거주(F-2) 체류자격으로 유입되는 지역인재 유형의 경우, 정착지원금 지원대상으로 규정할 필요가 있다.

표 6-8 | 밀양시 인구정책 및 지원시책에 관한 조례(예시)

현행	개선(안)								
제14조(인구증가시책 지원) ①시장은 인구증가를 위하여 각 호의 기책 중 어느 하나에 해당하는 경우 예산의 범위 내에서 지원금을 지원할 수 있다. 1. 전입축하금 등 전입지원금 2. 종량제봉투 지원, 주택살개비 지원, 세제혜택 등 전입과 관련하여 지원하는 경우 * 제1항에 따른 시책별 세부지원 대상과 지원 내용은 별표와 같이 정한다.	제14조.. 상동 1. 상동 2. 상동 * 제1항에 따른 시책별 세부지원 대상과 지원 내용은 별표와 같이 정한다.								
<table border="1"> <tr> <td>전입축하금</td> <td>전입일로부터 1년 이상 다른 시군구에 주민등록을 두고 있다가 시에 전입 후 1개월 이상 경과한 전입자</td> </tr> <tr> <td>종량제 봉투</td> <td>전입일로부터 1년 이상 다른 시군구에 주민등록을 두고 있다가 전입한 1명 이상의 전입세대</td> </tr> </table>	전입축하금	전입일로부터 1년 이상 다른 시군구에 주민등록을 두고 있다가 시에 전입 후 1개월 이상 경과한 전입자	종량제 봉투	전입일로부터 1년 이상 다른 시군구에 주민등록을 두고 있다가 전입한 1명 이상의 전입세대	<table border="1"> <tr> <td>전입축하금</td> <td>(추가) 지역특화형 비자사업을 통해 지역에 거주하게 된 외국인 주민 포함</td> </tr> <tr> <td>종량제 봉투</td> <td>(추가) 지역특화형 비자사업을 통해 지역에 거주하게 된 외국인 주민 포함</td> </tr> </table>	전입축하금	(추가) 지역특화형 비자사업을 통해 지역에 거주하게 된 외국인 주민 포함	종량제 봉투	(추가) 지역특화형 비자사업을 통해 지역에 거주하게 된 외국인 주민 포함
전입축하금	전입일로부터 1년 이상 다른 시군구에 주민등록을 두고 있다가 시에 전입 후 1개월 이상 경과한 전입자								
종량제 봉투	전입일로부터 1년 이상 다른 시군구에 주민등록을 두고 있다가 전입한 1명 이상의 전입세대								
전입축하금	(추가) 지역특화형 비자사업을 통해 지역에 거주하게 된 외국인 주민 포함								
종량제 봉투	(추가) 지역특화형 비자사업을 통해 지역에 거주하게 된 외국인 주민 포함								

자료: 「밀양시 인구정책 및 지원시책에 관한 조례」 토대로 저자 작성.

2) 관련 법률 개정

□ 「재한외국인 처우 기본법」 일부 개정

우리나라 외국인정책 기본계획의 근간이 되는 「재한외국인 처우 기본법」에서는 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위해 국무총리 소속으로 외국인정책위원회를 두고 있다. 하지만, 위원회 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장, 외국인정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자로 구성되는 것으로 법 상 정의되어 있다. 따라서 외국인정책위원회에 지자체 국장급 이상의 공무원 참여를 통해 지역 중심 이민정책 추진이 가능하도록 제도를 정비하는 것이 필요하다.

표 6-9 | 「재한외국인 처우 기본법」 개정안(예시)

현행	개선(안)
제8조(외국인정책위원회) ③ 위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 각 호의 자가 된다. 1. 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장 2. 외국인정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자	---- 상동 1. 상동 2. 광역자치단체의 국장급 이상 공무원 (신규 추가) 3. 상동

자료: 「재한외국인 처우 기본법」 토대로 저자 작성.

□ 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 일부 개정

생산인구감소 등 인구구조변화에 효과적으로 대응하고 지역 내 외국인 이주노동자의 정착을 유도하기 위해서는 일정 기간 이상 근무하면서 숙련도를 형성한 외국인 이주노동자가 체류 기간, 사업장 변경 등에서 우대를 받을 수 있는 특례가 필요하다

이외에도 제21대 및 제22대 국회 외국인 이주노동자 관련 법률 개정안을 검토한 결과, 본 과제에서 제안한 정책방안과 관련한 법률이 다음 <표 6-10>과 같이 정리할 수 있다.

표 6-10 | 제21대(‘20~’24) 및 제22대(‘24~’28) 국회 발의·계류 중인 외국인 이주노동자 관련 법률 개정안

구분	주요 내용	정책 방안
이원택의원 등 10인(2020.11)	• 전국에 운영 중인 44개의 외국인인력지원센터의 법적 지위 부여 및 사업 수행 경비 지원으로 외국인근로자에 대한 서비스 질 확보	3-2
정운찬의원 등 10인(2021.3)	• 외국인근로자에게 기숙사 제공 시 경제적으로 열악한 농어업 분야에 한하여 국가 또는 지방자치단체에서 비용의 일부 지원	1-1
윤미향의원 등 11인(2021.3)	• 외국인노동자의 권익보호를 위한 국가의 책무를 명확히 명기하고, 관련 소송 절차 진행 또는 질병 치료가 필요하여 체류기간 연장 시 지속적인 취업활동 허용	1-2
소병철의원 등 10인(2021.8)	• 현재 시행규칙으로 규정된 외국인 취업교육 내용을 법률로 상향하고, 취업교육 내용에 사회복지서비스, 의료보건서비스 등에 관한 사항을 포함하여 외국인근로자 인권 보호	3-1
윤미향의원 등 10인(2021.10)	• 고용허가 또는 특례고용가능확인 시, 기숙사 제공 여부 및 기숙사 시설표 제출 및 적정성 검토 단계를 필수로 포함하여 외국인근로자의 권리 보호	1-2
임의자의원 등 10인(2022.12)	• 인구감소지역을 관할하는 시·도 지사가 외국인 산업인력과 이공계 유학생의 체류 및 거주지역을 시·도로 한정하는 광역시증을 법무부 장관과의 협의를 거쳐 발급할 수 있도록 하여 지방자치단체에서 필요한 외국인 인재를 주도적으로 선정	2-2
전해철의원 등 10인(2023.3)	• 지자체의 해당 지역 외국인근로자 주거환경 개선 사업 시 필요한 행·재정적 지원 허용	1-1
송갑석의원 등 13인(2023.5)	• 외국인근로자의 취업활동 기간 제한에 관한 특례에 「국가균형발전 특별법」에 따른 인구감소지역의 인력 수급이 어렵다고 인정되는 경우를 추가하여 인구감소지역 내 인력 수급 안정화 도모	2-1
고영인의원 등 10인(2023.7)	• 정책위원회의 외국인근로자 권익보호에 관한 심의·의결사항을 상향규정하고 고충민원의 조사·처리에 관한 사항을 지원하는 실무지원단 구성	3-1
이주환의원 등 11인(2023.7)	• 외국인근로자가 동일 사업장에 장기근속하는 경우 이에 따른 인센티브를 부여하여 무분별한 이직을 방지하고 안정적인 인력 수급 도모	1-2
임의자의원 등 10인(2023.9)	• 일정 기간 이상 근무하면서 숙련을 형성한 고용허가제 외국인근로자에 대한 체류기간, 사업장 변경 등을 우대하는 특례 신설,	1-2
이자스민의원 등 11인(2024.5)	• 고용허가 또는 특례고용가능 확인 시 사용자가 기숙사 제공 여부와 기숙사 정보 확인 가능하도록 하고, 외국인근로자 관련 사업의 하나로 기숙사 지원 사업을 추가하여 외국인근로자의 주거여건 향상 도모	1-2
유상범의원 등 12인(2024.9)	• 현행 「재한외국인 처우 기본법」에 따라 지방자치단체의 장은 외국인정책심의 위원회에 심의 의결권이 없어 회의에 참석만 가능하므로 외국인정책위원회에 지방자치단체의 의견이 반영될 수 있도록 지방자치단체를 대표할 수 있는 사람을 외국인 정책위원회 의원으로 포함	2-2

주: 제21대 국회(2020~2024) 입법 개정안은 임기만으로 폐기되었으나 본 연구에서는 정책 흐름 파악을 위해 검토 자료: 의안정보시스템(2020.11~2024.6)을 참고하여 저자 작성.



CHAPTER 7

결론 및 향후 과제

- 1. 결론 및 정책제언 261
- 2. 연구의 한계와 향후 과제 262

07 결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 주요내용과 제안된 정책방안들을 요약·정리하였고 본 연구의 한계와 연구결과의 제한적인 부분들에 대해 언급하였다. 또한 향후 연구를 위한 과제 제시를 통해 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 지역정착 제고에 기여하고자 하였다.

1. 결론 및 정책제언

본 연구는 인구구조 변화와 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자의 지역사회 실태를 파악하고, 지역정착 방안을 마련하고자 시작되었다. 먼저, 우리나라 외국인 이주노동자들이 어디에서 어떻게 살고 있는지를 파악하기 위해 외국인 이주노동자 통계분석과 이민자 체류실태 및 고용조사 분석을 실시하였다. 실제 인구감소지역 내에서의 외국인 체류실태를 파악하기 위해 인구감소지역 중 사례지역 3곳을 선정하여 외국인 이주노동자를 대상으로 실태조사(설문조사)와 관련 이해관계자 및 외국인 이주노동자를 대상으로 현장조사(심층면담)을 실시하였다. 현재 관련 국내·외 정책 추진 사례 검토를 통해 외국인 이주노동자의 지역정착 제고방안을 제시하였다.

인구감소지역 내에서 외국인 이주노동자를 유입·정착 시키기 위해서는 이들을 지역 내 인구감소와 지방소멸 위기 대응 수단으로만 접근하기 보다는 지역주민으로서 접근하는 인식전환이 필요하다. 또한 외국인 이주노동자들이 지역 내 거주민으로서 살아갈 수 있도록 정착여건을 지속적으로 개선하는 것이 필요하다. 사례지역 분석결과, 외국인 이주노동자들은 경제적 환경에서는 직장 내 차별경험, 소득에 대한 불만족이 높게

나타났으며, 한국어 교육이나 한국인 동료를 통해 어려운 문제를 해결하는 경향을 보여주었다. 물리적 환경에서는 주거환경 여건 개선, 대중교통 사용 편의성 증대 등에 대한 요구가 있는 것으로 조사되었다. 이 중, 사회적 환경(한국어 교육과 생활문화교육) 및 경제적 환경(근로환경 개선)에 대한 욕구가 많은 것으로 조사되었다

2. 연구의 한계와 향후 과제

본 연구는 인구감소지역의 외국인 이주노동자의 체류실태에 초점을 맞추어 분석하였다. 외국인 이주노동자 대상 설문조사와 현장조사(심층면담)을 통해 연구를 수행하다 보니 전반적인 인구감소지역 내에서의 외국인 이주노동자 체류 실태를 파악하는 데에는 한계가 있었다.

향후 중앙정부의 정책기조에 따라 외국인 이주노동자들의 국내 장기 체류 가능성이 커질 것이다. 외국인 이주노동자들의 수도권 밀집 현상이 두드러지는데, 양적인 측면에서 많은 외국인 이주노동자를 보유하고 있는 수도권 및 대도시 지역에 대한 지역 사례조사도 추가로 필요할 것이다.

또한 외국인 이주노동자의 지역 정착 제고를 위해 중요하게 고려해야 할 사항은 내국인(지역주민)의 수용성이다. 본 연구에서는 지역주민의 수용성에 대해서는 깊이 있게 다루지 못했지만 향후 관련 연구 수행을 통해 종합적인 관점에서 외국인 이주노동자의 지역 정착을 제고할 수 있는 정책 방안이 수립되기를 기대한다. 추가로 생활인구로서의 외국인 이주노동자의 지역경제 내 기여 정도를 파악할 수 있는 연구가 필요하다. 향후 본 연구가 각 지자체가 지역 내 체류하고 있는 외국인 이주노동자에 대한 실태를 파악하고, 관련된 정책을 수립할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

REFERENCE



【 국내문헌 】

- 강동관. 2016. 국내 이민자의 경제활동과 경제기여효과. 고양: 이민정책연구원.
- 경상북도. 2023. “다름에 대한 환대” 경상북도 외국인 정책 기본계획. 안동: 경상북도 고용노동부. 2023a. 2023년 판 고용노동백서. 세종: 고용노동부.
- _____. 2024a. 2023년도 외국인근로자 지역 정착 지원사업 선정 공모. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부 내부자료. 2024. 지역 정착 지원사업 외국인근로자 지원센터 주소 정보.
- 김연홍. 2017. 외국인 전문인력 정책 합리적 개선방안. 국무조정실 정책자문자료.
- 김영란. 2006. 한국사회에서 이주여성의 삶과 사회문화적 적응관련 정책. 아시아여성연구. 45(1): 143-189.
- 김종세. 2017. 다문화사회의 헌법적 가치와 사회통합. 법과 정책연구 제17권 제3호: 155-182.
- 김태환·김은란·신휴석·이혜민·박미래, 이혜진. 2020. 인구로 보는 OECD 국가의 지역·도시. 균형발전 모니터링 & 이슈 Brief. 제5호. 세종: 국토연구원.
- 김현호. 2021. 지방소멸, 어떻게 방지할 것인가? 지방자치 정책브리프 131호. 원주: 한국지방행정연구원.
- 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM). 2011. 이주용어사전 제2판. 고양: IOM이민정책연구원.
- 류형철. 2023. 광역비자 도입의 실효적 추진방안. 경북연구원 CEO Breifing 제701호. 안동: 경북연구원.
- _____. 2024. 광역비자 도입의 실효적 추진 방안. 국토연구원 전문가 특강 발표자료 (2024년 2월 21일).

-
- 박민정. 2024. 한국 이민정책 동향 및 지역 통합 방안. 국토연구원 전문가 특강 발표자료 (2024년 2월 19일).
- 박민정·박성일·이완·장훈성·조영희·한기덕·허정원·김수경·김하나·김현미·박동찬. 2023a. 경상북도 인구위기 및 산업수요에 대응한 이민정책 연구. 안동: 경상북도청.
- 박민정·조영희·박성일·문경연·오정숙·한기덕·허정원·김수경·전이주·박동찬·송지혜. 2023b. 외국인 핵심인재 정착을 위한 지역특화형 비자 발급. 서울: 국가균형발전 위원회.
- 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): 지역 중심형 외국인 정책 추진방안. 안양: 국토연구원.
- 박진경. 2010. 한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용. 한국정책학회보. 19(3): 259-288.
- 박진완. 2010. 이주노동자권리협약에 규정된 권리들의 헌법적합성에 대한 검토. 세계헌법. 16(2): 139-170.
- 법무부. 2022a. 지역특화형 비자 시범사업 추가 공모안내. 법무부 공고 제2022-338호. _____. 2022b. 지역특화형 비자 시범사업 지자체 선정결과. 법무부 공고 제2022-278호. _____. 2022c. 지역특화형 비자 시범사업 추가 공모 선정결과. 법무부 공고 제 2022-408호. _____. 2023a. 2024년도 지역특화형 비자 사업 공모 안내. 법무부 공고 제 2023-452호. _____. 2024. 제4차 외국인정책 기본계획(2023-2027). 과천: 법무부 출입국·외국 인정정책본부.
- 법무부·행정안전부. 2024. 지방자치단체 공무원을 위한 외국인 업무 지침서. 과천: 법무부 출입국·외국인정책본부.

-
- 설동훈. 2021. 이주노동자의 시티즌십 보장을 위하여. 보건복지포럼 295호. 세종: 한국 보건사회연구원.
- 송철중·김성아·곽윤경·최혜진·모춘홍·한준성·김경환·고경표·조영희·이혜경·고상두·김솔·현채민·정다희. 2022. 지역사통합 지표 및 지수 연구: 북한이탈주민과 외국인 주민을 중심으로. 세종: 경제·인문사회연구회.
- 신지원. 2011. 이주민 통합과 다층적 통합거버넌스의 개념적 이해. 이민정책연구원 위킹페이퍼 시리즈(2011-05). 고양: 이민정책연구원.
- 안소현·차미숙·유희연·강민석. 2023. 생활인구 활성화를 위한 제도 개선방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 엄진영. 2019. 농업부문의 새로운 외국인근로자 제도, 계절근로자제도, 농경나눔터 농정시선. 2019년 6월호. 나주: 한국농촌경제연구원.
- 여성가족부. 2024. 2024년 가족사업안내(I). 서울: 여성가족부.
- 영암군. 2023. 영암군 외국인주민 기본계획 수립보고서. 전남: 영암군.
- 오경석·정건화. 2006. 안산시 원곡동 “국경없는 마을” 프로젝트: 몇 가지 쟁점들. 한국 지역지리학회지 12(1): 72-93.
- 유민이·최서리·이창원·김도원·최승범·이도은·왕정하. 2020. 인구구조 변화에 따른 지방자치단체 이민정책 방향: 경기도를 중심으로. 서울: 이민정책연구원.
- 유희연. 2023. 우리나라 저숙련 이주노동자 지역분포 현황과 특성. WP(위킹페이퍼) 23-05. 세종: 국토연구원.
- 이규용. 2010. 외국인 인력정책의 기초 연구. 이민정책연구원 위킹페이퍼 2010-04. 서울: 이민정책연구원.
- 이규용·김기선·정기선·최서리·최홍엽. 2015. 이민정책의 국제 비교. 세종: 한국노동연구원.
- 이병렬·김희자. 2011. 한국이주정책의 성격과 전망. 경제와 사회. 90: 320-362.
- 이용승. 2016. 이주민의 지역사회통합과 주민권의 기능. 민족연구. 65: 4-25.
- 이우영. 2003. 북한이탈주민의 지역사회 정착. 서울: 통일연구원.

-
- 이은재. 2024. 인구소멸 고위험 지방자치단체의 이주민 관련 조례의 문제점과 개선방향: 외국인주민 비중이 높은 4개 기초 지방자치단체를 중심으로. 법과 정책 연구. 24(3): 167-210.
- 이인원. 2013. 다문화정책 수립과 시행에서의 지방정부의 바람직한 역할: 캐나다 다문화정책의 사례를 중심으로. 사회과학연구. 39(1): 91-122.
- 이정우·유민이·신선미·최효원. 2021. 인구구조 변화에 따른 이민정책 방향: 수용가능성 민과 지역기반의 이민행정을 중심으로. 서울: 이민정책연구원.
- 이종관. 2020. 외국인 및 이민자 유입이 노동시장에 미치는 영향. 세종: 한국개발연구원.
- 이현옥·송정아. 2016. 이주노동자의 수요와 인력공급에 관한 연구: 충북 괴산 배추산업을 중심으로. 한국도시지리학회지. 19(2): 247-261.
- 장유정·정예슬. 2020. 농촌 이주노동자의 유입과 농촌성의 재구성: 포천시 소흘읍의 사례로. 한국도시지리학회지. 23(3): 107-125.
- 장주영·김수경. 2020. 저출산고령화 시대의 이주민 유입과 사회통합. 학예연구 2020-04. 세종: 기획재정부-글로벌지식협력단지-한국개발연구원.
- 장영욱·조동희·이현진·정민지. 2022. 외국인력 유입의 사회경제적 영향: 유럽 내 아프리카 이민자 사례 및 코로나19 대응을 중심으로. 세종: 대외경제정책연구원.
- 장진숙. 2010. 다문화주의와 국민국가 통합정책 비교고찰: 캐나다와 일본사례를 중심으로. 공법학연구. 11(3): 97-128.
- 정기선·오정은·김환학·최서리·신예진·정영탁. 2012. 이주민의 지역사회 정착과 사회통합 정책 연구. 서울: 행정안전부.
- 정동재·김지영·한창목. 2019. 사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 정동재·윤영근·염지선. 2022. 데니즌십을 통한 체류 외국인의 사회통합 방안. 서울: 한국행정연구원.

-
- 정동재·윤영근·김성근·황덕연·이소영·함보현·우삼열·이지영·김연홍·이은중·앵흐부르
테. 2023. 충청남도 외국인노동자 고용·노동 실태조사 및 기본계획 수립연구. 흥
성: 충청남도청.
- 정상우. 2016. 다문화사회 사회통합을 위한 조례 개선방안. 헌법학연구. 22(3):
375-404.
- 조경엽·강동관. 2014. 이민 확대의 필요성과 경제적 효과. 서울: 한국경제연구원.
- 조영희·이혜경·고상두. 2021. 이민정책의 효율적 추진을 위한 지방자치단체 외국인주민
행정 수직·수평적 협력거버넌스. 서울: 이민정책연구원.
- 조현미. 2007. 재일한인 중소기업 자영업자의 직업과 민족 간의 유대관계: 오사카 이쿠
노구를 사례로. 대한지리학회지. 42(4): 601-615.
- 주유선. 2021. 이주노동자의 건강권 보장 실태 및 정책과제. 보건복지포럼, 5: 25-41.
- 지승우. 2021. 어업 이주노동자의 인권 침해와 대응방안: 개야도 어업 이주노동자 사례
를 중심으로. 한국해양경찰학회보 11(1): 53-80.
- 차미숙·임은선·김혜승·윤운정. 2011. 사회통합을 위한 지역적 대응과제 : 지역사회통합
지수 개발 및 활용방안. 안양: 국토연구원.
- 차미숙. 2024. 지방소멸 대응을 위한 국토공간정책 방향. 국토교통부 인구대응 협의체
발대식 발표자료(2024년 6월 26일).
- 최서리. 2020. 이민자 선발에서 '지역'의 역할: 캐나다 애틀랜틱 이민시범사업(Atlantic
Immigration Pilot) 시사점. 이민정책연구원 이슈브리프 2020-01호. 서울: 이민
정책연구원.
- _____. 2022. 농업분야 중장기 취업이민제도 설계 필요성 논의. 이민정책연구원 이
슈브리프 2022-07호. 서울: 이민정책연구원.
- 최서리·이창원. 2016. 계절근로자 제도 시범운영 결과에 따른 정책적 시사점과 향후 과
제. 고양: IOM이민정책연구원.
- 최병두. 2010. 외국인 이주자의 지역사회 적응과 지리적 지식. 한국경제지리학회.
13(1): 36-63.

-
- 최병두·송주연. 2009. 외국인 이주자의 미시적 이주배경과 의사결정 과정. 한국경제지리학회지. 12(4): 295-318.
- 최운선. 2007. 국제결혼 이주여성의 사회문화 적응에 관한 연구. 아시아여성연구. 46(1) : 141-181.
- 최윤철. 2016. 한국 이주법제의 변천과 전망. 일감법학 제33호: 505-532.
- 충청남도. 2023. 2021년 충청남도 지역내총생산(GRDP) 추계결과. 홍성: 충청남도청.
- 통계청. 2022. 2022년 이민자체류실태및고용조사 결과.
_____. 2023. 2023년 이민자체류실태및고용조사 결과.
- 한건수. 2022. 이민과 사회통합. 193-223. 이민정책론. 서울: 한국이민재단.
- 행정안전부 내부자료. 2023a 지자체 인구감소 대응 우수사례 경진대회 발표자료.
_____. 2023b. 지자체별 지방소멸대응기금투자계획(2022~2023년).
- 홍성수. 2012. 지방자치단체의 인권 조례에 관한 연구: 이념·현실·전망. 민주주의와 인권. 12(3): 305-337.

【 국외문헌 】

- Adeuga, A. M. 2021. Urban revitalization through immigration: A case study of Dayton, Ohio (Doctoral dissertation, Ohio University).
- Ames Australia. & Deloitte Access Economics. 2018. Regional Futures: Economic and Social Impact of the Karen Resettlement in Bendigo.
- Australia Department of Home Affairs. 2018. Report on Migration Program 2017-2018. Canberra: Australian Government Department of Home Affairs.
_____. 2023. Review of the Migration System. Canberra: Australian Government Department of Home Affairs.
- Barrie, H., Wasserman, R., & McDougall, K., 2018. Murray Bridge: A Blueprint for Good Migrant Settlement. Adelaide: Hugo Centre for Migration and Population Research.

-
- Bayona-i-Carrasco, J., & Gil-Alonso, F. 2013. Is Foreign Immigration the Solution to Rural Depopulation? The Case of Catalonia (1996-2009). *Sociologia Ruralis*. 53(1). 26-51.
- Carr, P. J., Lichter, D. T., & Kefalas, M. J. 2012. Can immigration save small-town America? Hispanic boomtowns and the uneasy path to renewal. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 641(1). 38-57.
- Carson, D. A., & Carson, D. B. 2018. International lifestyle immigrants and their contributions to rural tourism innovation: Experiences from Sweden's far north. *Journal of Rural Studies*. 64. 230-240.
- Castles, S. & Miller, M. 1998. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: MacMillan Press.
- Collantes, F., Pinilla, V., Sáez, L., & Silvestre, J. 2014. Reducing Depopulation in Rural Spain: The Impact of Immigration. *Population, Space and Place*, 20, 601-621.
- Davoudi, S., Wishardt, M., & Strange, I. 2010. The ageing of Europe: Demographic scenarios of Europe's futures. *Futures*. 42(8). 794-803.
- Fonseca, M. L. 2008. New waves of immigration to small towns and rural areas in Portugal. *Population, space and place*. 14(6). 525-535.
- Harper, S. 2016. The important role of migration for an ageing nation. *Journal of Population Ageing*. 9. 183-189.
- Hugo, G. 2008. Australia's State-Specific and Regional Migration Scheme: An Assessment of Its Impact in South Australia, *Journal of International Migration and Integration*. 9(2): 125-145.
- Hugo, G., & Morén-Alegret, R. 2008. International migration to non-metropolitan areas of high income countries: editorial introduction. *Population, Space and Place*. 14(6). 473-477.

-
- Kasimis, C. 2008. Survival and Expansion : Migrants in Greek Rural Regions. *Population, Space and Place*. 14. 511–524.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Right*. Oxford: Oxford University Press.
- Lichter, D., & Johnson, K. 2020. A Demographic Lifeline? Immigration and Hispanic Population Growth in Rural America. *Population Research and Policy Review*. 39. 785–803.
- McAreavey, R., & Argent, N. 2018. New immigration destinations (NID) unravelling the challenges and opportunities for migrants and for host communities. *Journal of Rural Studies*. 64. 148–152.
- OECD. 2021. *International Migration Outlook 2021*. Paris : OECD Publishing.
- OECD. 2022. *The Contribution of Migration to Regional Development*. OECD Regional Development Studies. Paris : OECD Publishing.
- Paquet, M. 2017. Wicked Problem Definition and Gradual Institutional Change: Federalism and Immigration in Canada and Australia. *Policy and Society*. 36(3): 446–463.
- Pinilla, V., Ayuda, M., & Saez, L. 2008. Rural depopulation and the migration turn around in Mediterranean Western Europe: a case study of Aragon. *Journal of Rural and Community Development*. 3. 1–22.
- Rye, J. F., & Scott, S. 2018. International labour migration and food production in rural Europe: a review of the evidence. *Sociologia Ruralis*. 58(4), 928–952.
- Samad, A., Phillips, M., Monai, D., & Jahid, A. 2022. *Rethinking Socio-Economic Models for Migrant Settlement in Regional Australia Post COVID-19*. Western Sydney University, Australia.
- Sampedro, R., & Camarero, L. 2020. *Foreign Immigration to Rural Spain: An*

Exploration of the Precarious Rural Cosmopolitanism in the Post-Crisis Scenario. *Crisis and Post-Crisis in Rural Territories*. 9–29.

World Economic Forum. 2017. *Migration and Its Impact on Cities*. Geneva: World Economic Forum.

公益財団法人横浜市国際交流協会. 2022. 事業案内2022. 公益財団法人横浜市国際交流協会.
内閣府地方創生推進事務局. 2020. 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略 (2020改訂版) .

内閣府地方創生推進事務局.

高谷幸. 2019. 『移民政策とは何か：日本の現実から考える』, 人文書院.

松本貴之. 2023. 横浜市の多文化共生政策について. 第128回労働政策フォーラム「外国
にルーツを持つ世帯の子育てと労働を考える」配布資料.

外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 2023a. 外国人材の受入れ・共生のため
の総合的対応策. 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議.

外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 2023b. 外国人との共生社会の実現に向け
たロードマップ(令和5年度改訂). 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議.

周燕飛. 2023. 外国人雇用のいまー人材開国への挑戦ー. 第128回労働政策フォーラム
「外国にルーツを持つ世帯の子育てと労働を考える」配布資料

https://www.jil.go.jp/event/ro_forum/20231019/resume/01-res_report1-shu.pdf

鈴木康友. 2023. 多文化共生都市・浜松-16年間の取り組みを振り返る. 明治大学特別講義「多
文化共生都市・浜松-16年間の取り組みを振り返る」(2023年4月20日) 配布資料.

<https://www.meiji.ac.jp/ggis/info/2023/mkmht00000082saw-att/a1682662500553.pdf>.

横浜市中区役所. 2021. 第2期横浜市中区多文化共生推進アクションプラン. 横浜市中区所.

出入国在留管理庁. 2024. 外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組. 出入国在
留管理庁. <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>.

浜松市. 2023. 第3次浜松市多文化共生都市ビジョン (解説編). 浜松市.

パーソルキャリア株式会社. 2023. 地域外国人材受入れ・定着モデル事業実施報告書.

パーソルキャリア株式会社. <https://www.mhlw.go.jp/content/001096462.pdf>.

【 보도자료 】

고용노동부. 2021a. 농·어업 분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화. 1월 6일. 보도자료
_____.

2021b. 농·어촌 외국인근로자, 입국 즉시 지역 건강보험 가입. 3월 3일. 보도자료
_____.

2023b. 외국인근로자 사업장 변경제도 개선 등 산업현장의 원활한 인력
활용 적극 지원한다. 7월 5일. 보도자료.

_____.

2023c. 내년 외국인력(E-9) 16만5천명 도입, 내국인 구인 어려운 음식
접업 등 외국인력 허용. 11월 27일. 보도자료.

_____.

2023d. 외국인 근로자 근로·주거환경 개선, 산업안전 강화를 위한 노력
을 지속해 나가겠습니다. 1월 5일. 보도자료.

_____.

2024b. 외국인근로자에게 지역 특성에 맞는 다양한 체류지원 서비스 제공.
5월 26일. 보도자료.

농림축산식품부. 2022. 부족한 농촌일손, 공공형 계절근로제로 지원합니다. 2월24일.
보도자료.

_____.

2023. 농번기 대비 공공부문 국내 인력공급 전년대비 20% 확대: 농
식품부 2023년 농업분야 인력수급 지원대책 추진. 3월 20일. 보도자료.

밀양시청. 2024. 새밀양로타리클럽, 제15회 외국인 근로자 축제 개최. 10월 21일.
보도자료.

법무부. 2023b. 정부, 농어촌 현장 수요에 맞게 외국인 계절근로자 체류기간 확대,
5월 30일. 보도자료.

_____.

2023c. ‘숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대 방안(K-point E74)’ 9월 25일
부터 본격 시행. 9월 25일. 보도자료.

법무부·산업통상자원부. 2022. 법무부-산업부, 전문인력 비자제도 개선을 통해 조선분
야 경쟁력 강화 지원에 나선다! : 조선업 관련 특정활동(E-7) 비자 요건을 대폭
개선. 4월 19일. 보도자료.

영암군청. 2024. 이주민과 선주민이 함께 행복한 영암 만들자. 1월 29일. 보도자료.

통계청. 2024. 인구감소지역 「생활인구」 시범산정 결과 공표. 1월 1일. 보도자료.

한국경제인연합회. 2024. 저출산·고령화시대 노동공급 확대의 경제적 효과 분석. 8월 28일. 보도자료.

【 언론기사 】

뉴스시스. 2024. 작년 출산율 0.72명 '역대 최저'... OECD 절반 못 미쳐 '세계 꼴찌', 2월 28일. https://www.newsis.com/view/NISX20240228_0002642512 (2024년 10월 25일 검색).

뉴스원. 2023. 내년 외국인력 쿼터 16.5만명으로 확대... 음식점 등 취업제한 빗장도 개방, 11월 27일. https://m.news1.kr/articles/?5243670#_enliple (2024년 10월 25일 검색).

동아일보. 2024. 못받은 임금만 1300억... "이주노동자 확대 필요, 체불 먼저 해결해야". 1월 4일. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240104/122893985/1>. (2024년 6월 22일 검색).

매일경제. 2024. 외국인 막는 캐나다... 유학생 비자 발급 10% 줄인다, 9월 19일. <https://www.mk.co.kr/news/world/11119518> (2024년 9월 25일 검색).

미주중앙일보. 2024. 이민정책 축소에 캐나다도 '인구감소' 시한폭탄, 5월 31일. <https://news.koreadaily.com/2024/05/30/society/generalsociety/20240530125055697.html> (2024년 9월 25일 검색).

서울신문. 2024. 인구 늘리고 경제 살리는.. '지역특화 비자' 외국인 3,291명 온다, 2월 14일. <https://www.seoul.co.kr/news/society/2024/02/14/20240214009007> (2024년 6월 30일 검색).

아시아경제. 2024. 불법이민 '골치'... 호주, 유학생 연 27만명으로 제한, 8월 27일. <https://www.asiae.co.kr/article/2024082714122326010> (2024년 9월 25일 검색).

아시아기자협회. 2023. [제천 고려인마을①] 중앙아시아 대사 출신 김창규 시장의 '열정' 마침내. 10월 31일. <http://kor.theasian.asia/archives/349129> (2024년 2월 22일 검색).

연합뉴스. 2024. 활활 타오르는 독일 반극우시위... 전국서 25만명 거리로, 1월 21일.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240121025600009> (2024년 6월 30일 검색).

전자신문. 2022. 진정한 자치분권 완성은 데이터 분권, 8월 25일. <https://www.etnews.com/20220825000169> (2024년 12월 5일 검색).

중도일보. 2023. 논산서 캄보디아 설날 ‘졸츠남’ 축제 ‘성료’, 5월 8일. <https://m.joongdo.co.kr/view.php?key=20230508010001969> (2024년 10월 25일 검색).

쿠키뉴스. 2024. 지방정부 중심 이민프로그램 마련한 캐나다... 저출생·지방소멸 동시 해결, 8월 9일. https://m.kukinews.com/article/view/kuk202408090162#_digitalcamp (2024년 9월 25일 검색).

파이낸셜 뉴스. 2024. 일할 사람 10년 내 400만명 증발... ‘이민사회’ 늦출 수 없는 미래, 9월 11일. <https://www.fnnews.com/news/202409091435031604> (2024년 6월 30일 검색).

퍼스트뉴스. 2023. ‘영암군 외국인주민 지원센터’ 상호읍에 개소, 5월 16일. <http://www.firstnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=99352> (2024년 2월 22일 검색).

한국경제. 2023a. 무디스의 경고 ‘韓 경제 장기 리스트는 인구’ 늦출 수 없는 미래, 5월 28일. <https://www.hankyung.com/article/2023052846641> (2024년 6월 30일 검색).

한국경제. 2023b. 외국인 가족 정착시켜 지방 일손 늘린다, 11월 22일. <https://www.hankyung.com/article/2023112267151> (2024년 7월 25일 검색).

한국일보. 2023. 이민 문턱 확 높인 프랑스... 반난민정서에 갈라지는 프랑스사회, 12월 20일. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023122011000002843> (2024년 6월 30일 검색).

호남뉴스. 2024. 전남도 전국 최초 인구청년이민국 신설, 지방소멸 위기 극복 총력 대응, 2월 13일. <https://blog.naver.com/honamnews24/223351579727> (2024년 2월 22일 검색).

【 웹사이트 】

경상남도 「경상남도 지역내총생산」. 2021년. https://bigdata.gyeongnam.go.kr/board/view.gn?boardId=BBS_0000009&menuCd=DOM_000000115003005000&paging=ok&startPage=1&dataSid=10722 (2024년 9월 25일 검색).

경상남도 홈페이지. <https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong> (2024년 9월 25일 검색).

경상북도 K-드림 외국인지원센터 홈페이지. <https://k-dreamcenter.co.kr/> (2024년 12월 10일 검색).

고용노동부 공식블로그. https://blog.naver.com/molab_suda/223168595153 (2024년 2월 22일 검색).

공공데이터 포털 여성가족부 다문화가족지원센터 현황 2024년. <https://www.data.go.kr/data/3077033/fileData.do#> (2024년 12월 5일 검색).

국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=267319&lsId=000478&ancYd=20241220&ancNo=20581&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsOldAndNew&ancYnChk=0#> (2024년 6월 22일 검색).

김승남 의원실 공식 블로그. <https://blog.naver.com/snk0411/222765996022>. (2024년 6월 22일 검색).

네이버 지도. <https://map.naver.com/> (2024년 9월 25일 검색).

논산시 홈페이지. <https://nonsan.go.kr/kor/index.html> (2024년 9월 25일 검색).

밀양시 홈페이지. <https://www.miryang.go.kr/web/index.do> (2024년 9월 25일 검색).

밀양시청 투자유치과 홈페이지. <https://www.miryang.go.kr/dpt/index.do?owd=regecono> (2024년 9월 25일 검색).

법무부. 「출입국·외국인정책 통계연보」. 2009-2022년 각 연도. <https://www.moj.go.kr/immigration/1570/subview.do> (2024년 6월 20일 검색).

_____. 「출입국·외국인정책 통계월보」. 2013-2023년 각 연도 12월 말. <https://www.moj.go.kr/immigration/1569/subview.do> (2024년 6월 20일 검색).

_____. 「외국국적동포 거소신고 현황」, 2013~2023년 각 연도 12월 말 <https://www.moj.go.kr/immigration/1569/subview.do> (2024년 6월 20일 검색).

법무부 출입국·외국인정책본부 홈페이지. <https://www.immigration.go.kr/immigration/1571/subview.do>. (2024년 6월 26일 검색).

법무부 홈페이지. <https://www.moj.go.kr/moj/194/subview.do> (2024년 2월 22일 검색).

산업입지정보시스템. <https://www.industryland.or.kr/>. (2024년 9월 25일 검색).

아시아기자협회. <http://kor.theasian.asia/archives/349129> (2024년 2월 22일 검색)

여성가족부. 2024년 다문화가족지원사업 안내. https://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc503&bbtSn=704995 (2024년 12월 5일 검색).

외국인고용관리시스템. 고용허가제 정보. <https://www.eps.go.kr/index.jsp> (2024년 2월 22일 검색).

의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do> (2024년 6월 22일 검색).

외국인재 활약 사업서 인증마크. <https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/office/index.html> (2024년 10월 25일 검색).

외국인재 활약 사업소 인증식. <https://www.hi-hice.jp/ja/job/search/globalworkplace/> (2024년 10월 25일 검색).

자치법규정보시스템. <https://www.elis.go.kr/allalr/allAlrList> (2024년 2월 22일 검색).

전라남도, 「전라남도 지역내총생산」, 2021년. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=1008. (2024년 9월 25일 검색).

제천시청 홈페이지. 2024a. <https://www.jecheon.go.kr/www/selectBbsNttView.do?key=112&bbsNo=287&nttNo=345629> (2024년 2월 22일 검색).

_____. 2024b. <https://www.jecheon.go.kr/www/selectBbsNttView.do?key=112&id=&bbsNo=287&nttNo=341502&searchCtgry=&searchCnd=&searchKrwd=&pageIndex=1&integrDeptCode=> (2024년 2월 22일 검색).

-
- 주캐나다대한민국대사관 홈페이지. . https://overseas.mofa.go.kr/ca-ko/wpge/m_5352/contents.do (2024년 2월 20일 검색).
- 충청남도 홈페이지. <https://www.chungnam.go.kr/main.dol> (2024년 9월 25일 검색).
- 통계청. 「농가경제조사」 농가당 평균 가구원 수. 2000~2022년. 각 연도. https://kostat.go.kr/statDesc.es?act=view&mid=a10501010000&sttr_cd=S005003 (2024년 3월 10일 검색).
- _____. 「인구동향조사」 주민등록연앙인구. 1993년~2023년. 각 연도. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Flist_id%3DA_3%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDDT_1B8000G%26vw_cd%3DMT_ZTITLE%26orgId%3D101%26path%3D%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do%26conn_path%3DMT_ZTITLE%26itm_id%3D%26lang_mode%3Dko%26scrId%3D%26 (2024년 6월 20일 검색).
- 통계지리정보서비스(SGIS). 2023년 센서스용 시·군·구 행정구역 경계. <https://sgis.kostat.go.kr/view/pss/openDataIntrcn> (2024년 6월 20일 검색).
- 하마마쓰 시청 홈페이지. <https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kokusai/office/index.html> (2024년 6월 29일 검색).
- 행정안전부. 인구감소지역 지정 결과. <https://www.mois.go.kr/irt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do> (2024년 2월 26일 검색).
- Atlantic Immigration Program. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/atlantic-immigration.html> (2024년 2월 20일 검색).
- Australia Bureau of Statistics. 2017. Census of Population and Housing: Australia Revealed, 2016. https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/2024_0Main%20Features22016 (2024년 7월 11일 검색).

-
- Australia Bureau of Statistics. 2023a. Overseas Migration Drives Australia's Population Growth, <https://www.abs.gov.au/media-centre/media-releases/overseas-migration-drives-australias-population-growth> (2024년 6월 24일 검색).
- Australia Bureau of Statistics. 2023b. Personal Income in Australia, <https://www.abs.gov.au/statistics/labour/earnings-and-working-conditions/personal-income-australia/latest-release> (2024년 7월 11일 검색).
- Australia Department of Home Affairs. 2022. A Migration System for Australia's Future, Discussion paper. https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/files/reviews-and-inquiries/discussion_paper.pdf (2024년 7월 11일 검색).
- Australian Government. 2024. Hire an Overseas Worker, <https://business.gov.au/people/employees/hire-an-overseas-worker> (2024년 7월 11일 검색).
- Australian Institute of Health and Welfare. 2024. Profile of Australia's Population. <https://www.aihw.gov.au/reports/australias-health/profile-of-australias-population> (2024년 7월 11일 검색).
- Baker McKenzie. 2024. The Global Employer: Focus on Global Immigration & Mobility. <file:///C:/Users/20140115/Downloads/The%20Global%20Employer%20-%20Focus%20on%20Global%20Immigration%20and%20Mobility%20-%202024.pdf> (2024년 7월 11일 검색).
- Environics Institute. <https://www.environicsinstitute.org/projects/project-details/public-opinion-about-immigration-refugees> (2024년 2월 24일 검색).
- Fair Work Ombudsman. 2024. Visa Holders and Migrant Workers - Workplace Rights and Entitlements. <https://www.fairwork.gov.au/tools-and-resources/fact-sheets/rights-and-obligations/visa-holders-and-migrant-workers-workplace-rights-and-entitlements#:~:text=Visa%20holders%20and%20migrant%20workers%20have%20the%20same%20workplace%20entitlements,workplace%20la>

-
- ws%20and%20immigration%20laws. (2024년 7월 11일 검색).
- Government of Canada. Immigration Matters: Canada's Immigration System, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/campaigns/immigration-matters/system.html> (2024년 2월 24일 검색).
- Immigration New Zealand Settlement Services. <https://workinginvisas.wordpress.com/tag/settlement-curve/wjqth> (2024년 6월 26일 검색).
- Kearney, M. 2018. Karen Refugees Boost Regional Victoria's Economy, New Study Finds, <https://www.abc.net.au/news/2018-09-25/karen-refugees-boost-bendigo-economy/10299948> (2024년 7월 21일 검색).
- Migrant Integration Policy Index(MIPEX). 2020. <https://www.mipex.eu/indicators> (2024년 9월 20일 검색).
- Parliament of Australia. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Former_Committees/reffed/reffed/report/c03 (2024년 7월 12일 검색).
- Phillips, M. 2023. The Right Settings for Migrant Settlement in Regional Australia, The Policymaker, <https://thepolicymaker.jmi.org.au/the-right-settings-for-migrant-settlement-in-regional-australia/> (2024년 6월 16일 검색).
- The Canadian Bar Association. <https://www.cba.org/Publications-Resources/Practice-Tools/Child-Rights-Toolkit/legalAreas/Immigration-and-Refugee-Law#:~:text=The%20most%20fundamental%20principle%20of,manner%20consistent%20with%20the%20Charter.> (2024년 2월 21일 검색).
- Rizvi, A. (2024). Labor Commits to Strengthening Regional Migration, Independent Australia, <https://independentaustralia.net/politics/politics-display/labor-commits-to-strengthening-regional-migration,18709> (2024년 6월 24일 검색).
- Statista. 2019. <https://www.statista.com/chart/18869/australia-population-growth-and-immigration/> (2024년 9월 25일 검색).
- _____. 2023. <https://www.statista.com/statistics/788987/opinion-on-immigrations->

economic-impact-in-canada/ (2024년 2월 22일 검색).

_____. 2024. Temporary Foreign Worker Program <https://www.statista.com/statistics/555021/tfwp-work-permit-holders-canada-2000-2014/> (2024년 2월 24일 검색).

Wikipedia. Atlantic Canada. https://en.wikipedia.org/wiki/Atlantic_Canada (2024년 2월 20일 검색).

Workforce Windsor Essex. <https://www.workforcewindsorsex.com> (2024년 2월 24일 검색).

出入国在留管理庁(출입국재류관리청) 在留外国人統計(재류외국인통계).

https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html (2024년 7월 31일 검색).

【 법령 】

건설산업기본법. 법률 제19591호(2023. 8. 8., 일부개정).

건축법. 법률 제20424호(2024. 3. 26., 일부개정).

결혼중개업의 관리에 관한 법률. 법률 제16413호(2019. 4. 30., 타법개정).

고용보험법. 법률 제19591호(2023. 8. 8., 타법개정).

고용정책기본법. 법률 제19965호(2024. 1. 9., 일부개정).

국적법. 법률 제18978호(2022. 9. 15., 일부개정).

광주광역시 외국인주민의 건강증진에 관한 조례. 광주광역시 조례 제6253호(2023. 9. 25., 일부개정).

난민법. 법률 제14408호(2016. 12. 20., 일부개정).

논산시 외국인 주민 지원 조례. 논산시 조례 제1579호(2022. 5. 2. 일부개정).

농어촌정비법. 법률 제20581호(2024. 12. 20., 타법개정).

농지법. 법률 제19877호(2024. 1. 2., 일부개정).

다문화가족지원법. 법률 제17281호(2020. 5. 19. 일부개정).

밀양시 인구정책 및 지원시책에 관한 조례. 밀양시 조례 제1763호(2024. 11. 28. 일부개정).

뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률. 법률 제19044호(2022. 11. 15., 타법 개정).
산업안전보건법. 법률 제19591호(2023. 8. 8., 타법 개정).
영암군 외국인주민 인권 증진 및 지원 조례. 영암군 조례 제2781호(2024. 2. 8., 일부개정).
외국인근로자의 고용 등에 관한 법률. 법률 제18929호(2022. 6. 10., 일부개정).
외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경사유. 고용노동부고시 제2021-30호(2021. 4. 1.,
일부개정).
울산광역시 남구 건강가정·다문화가족·외국인주민 통합지원 조례. 울산광역시남구조례
제1201호(2021. 11. 2., 전부개정).
인구감소지역 지원 특별법. 법률 제19840호(2023. 12. 26., 타법개정).
인구감소지역 지원 특별법 시행령. 대통령령 제34564호(2024. 6. 11., 일부개정).
조세특례제한법. 법률 제20617호(2024. 12. 31., 일부개정).
재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률. 법률 제19434호(2023. 6. 13., 일부개정).
제한외국인 처우 기본법. 법률 제19742호(2023. 10. 24., 일부개정).
지방세특례제한법. 법률 제20632호(2024. 12. 31., 일부개정).
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법. 법률 제19514호 2023. 7. 4., 타법개정).
출입국관리법. 법률 제19435호(2023. 6. 13., 일부개정).

SUMMARY



Exploring Local Settlement Strategies for Foreign Workers in Korea

You Heeyoun, Lee Sohyun, Cha Misook, You Hyunah, Cho Eunjoo

Key words: Local Extinction, Foreign Worker,
Migrant Worker, Community Settlement, Local Settlement, Regional Policy

The absolute decline in the economically active population and the problem of regional extinction have led to the introduction of foreign migrant workers as a realistic solution. The central government has also begun implementing various policies to address labor shortages and combat regional extinction. However, in some advanced countries that have pursued policies of bringing in low-wage migrant workers to address labor shortages, anti-immigrant sentiment has grown, exacerbating national and social conflicts due to neglect of migrant integration. To prevent such conflicts, it is time to consider long-term measures to settle foreign migrant workers as members of local communities.

This study aims to understand the living conditions of foreign migrant workers in depopulated areas and develop strategies to support their settlement.

Chapter 2 reviews the theories and prior studies that form the basis of the research. First, the role of foreign migrant workers in addressing regional extinction is examined from both positive and negative perspectives, emphasizing the need for policy interventions to support their settlement, considering the virtuous and vicious cycles of migration. Second, prior studies

on the settlement process, living conditions, and integration indicators for foreign workers were reviewed, providing an operational definition for the settlement of foreign migrant workers.

Chapter 3 examines the living conditions of foreign migrant workers and policy trends in depopulated areas. The findings are as follows:

The number of foreign migrant workers in Korea has steadily increased, with significant differences in their socioeconomic characteristics and living environments depending on the type of labor (skilled labor, unskilled labor, or long-term residents).

Although the number of migrant workers in depopulated areas is growing, regional disparities remain. Based on the spatial distribution analysis, case study regions were selected for Chapter 5.

The central government is pursuing tailored policies to attract foreign workers to combat regional extinction, but competition among local governments to attract them has intensified. Effective regional policies require legislation, research, and planning.

Chapter 4 reviews and evaluates foreign policies and support systems in countries such as Japan, Canada, and Australia. The case studies cover the background, current status, and local and national policies related to foreign migrant workers, highlighting settlement support practices and drawing policy implications. While differences exist in administrative systems and integration types, all these countries address foreign worker settlement from a regional policy perspective. Notably, Australia's SSRM program, which influenced Korea's regional visa programs, is no longer active but offers significant lessons.

Chapter 5 shows a case study on the living conditions of foreign migrant workers in depopulated areas was conducted in Yeongam-gun, Nonsan-si, and Miryang-si. Surveys and in-depth interviews focused on their quality of life

(economic, physical, social, policy, and community aspects). Interviews with stakeholders such as employers, policymakers, and activists were also conducted. Results showed increasing economic dependence on migrant workers in all three regions, with foreign workers expressing a strong willingness to settle in local communities.

Based on the analysis, chapter 6 proposes policy measures for integrating foreign migrant workers as part of regional extinction countermeasures. Recommendations include:

- (1) Shifting public perception to view migrant workers as local residents.
- (2) Implementing immigration policies tailored to local needs.
- (3) Establishing an integrated service system to improve living conditions.

The study also outlines legal and institutional improvements at both local and central government levels.

Can foreign workers provide solutions to low birth rates and regional extinction in Korea? While no definitive answer exists, it is clear that migrant workers are filling roles shunned by Koreans and showing a strong desire to settle in local communities.



▣ 부록1: 외국인 이주노동자 대상 설문지

1) 한국어

〈외국인 이주노동자 체류 실태〉를 위한 설문조사

안녕하십니까?

국토연구원은 소중한 국토자원의 효율적인 이용·개발·보전에 관한 정책을 연구하여 국토의 균형발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 **정부 출연 연구기관**입니다.

국토연구원은 현재 「지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 체류실태 및 지역 정착 방안 연구」를 수행하고 있습니다. 이번 조사는 외국인 이주노동자의 지역사회 내 체류 실태를 파악하는 것을 목적으로 합니다. 한국에서 살아가면서 경험한 내용에 대하여 말씀해 주시면 저희의 연구에 큰 도움이 될 것입니다. 귀하의 응답은 통계법 제33조에 따라 익명으로 처리되며, 연구 목적 외에는 절대로 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 감사합니다.

2024년 9월

국토연구원 연구진

문의처 : 유희연 부연구위원(044-960-0553, hyyou@krihs.re.kr),
조은주 전문연구원(044-960-0255, ejcho@krihs.re.kr)



I. 기본배경 및 현황

1. 귀하께서 현재 거주하는 지역은 어디입니까? (시·군)
※ 논산시, 밀양시, 영암군이 아닐 경우, 조사를 중지함.

2. 귀하의 언제 한국에 처음 입국하였습니까? () 년)

※ 한국 체류 기간이 90일 이하일 경우, 조사를 중지함.

3. 귀하의 현재 체류자격(비자)은 무엇입니까? ())

※ 조사대상에 해당하지 않을 경우, 조사를 중지함.

4. 귀하는 몇 년도에 태어났습니까? () 년)

※ 2005년 이후 출생자의 경우, 조사를 중지함.

5. 귀하의 국적은 어디입니까? ())

6. 귀하의 성별은 무엇입니까? ())

7. 귀하의 최종 학력은 무엇입니까?

- ① 초등학교 졸업 혹은 그 이하
- ② 중학교 졸업
- ③ 고등학교 졸업
- ④ 대학 재학 이상

8. 귀하의 현재 혼인상태는 어떻게 되십니까?

- ① 아직 결혼하지 않음 (미혼)
- ② 결혼하여 배우자가 있음 (기혼) ☞ (8-1번으로 이동)
- ③ 결혼했지만 이혼이나 사별함 (이혼/사별) ☞ (8-3번으로 이동)

8-1. 귀하의 배우자는 현재 한국에 함께 거주하고 계십니까?

- ① 예. 같이 살고 있음
- ② 예. 하지만 따로 살고 있음 ☞ (8-2번으로 이동)
- ③ 아니오 ☞ (8-2번으로 이동)

8-2. 배우자와 함께 거주하지 않는 이유는 무엇입니까?

())

8-3. 귀하는 현재 자녀가 있습니까?

- ① 있음 ☞ (8-4번으로 이동)
- ② 없음

8-4. 귀하의 자녀는 현재 한국에 함께 거주하고 계십니까?

- ① 예. 같이 살고 있음
- ② 예. 하지만 따로 살고 있음 ☞ (8-5번으로 이동)
- ③ 아니오 ☞ (8-5번으로 이동)

8-5. 자녀와 함께 거주하지 않는 이유는 무엇입니까?

()

9. 귀하는 현재 경제활동을 하고 있습니까?

- ① 경제활동을 하고 있음 ☞ (9-1번으로 이동)
- ② 경제활동을 하지 않고 있음 (무직/전업주부/휴직/구직 등)

9-1. 귀하는 한 달 평균 임금을 얼마나 받으십니까?

() 원

※ “임금”은 귀하가 고용주로부터 실제 수령하는 금액(세금공제 이후)을 의미

9-2. 귀하의 직업은 무엇입니까?

- ① 제조업(광업/조선업/건설업 등) 종사자
- ② 농·임·어업 및 축산업 종사자
- ③ 서비스업 종사자
- ④ 기타 (구체적으로)

II. 지역사회 정착

1. 한국에 입국하기 전, 귀하가 살게 될 지역(시·군)에 대해 사전에 알고 있었습니까?

- ① 예
- ② 아니오

2. 한국으로 이주하게 된 주요한 이유는 무엇입니까?

- ① 경제적 이유
- ② 국제결혼
- ③ 가족 및 친인척 방문
- ④ 기타 (구체적으로)

3. 귀하는 현재 거주하는 지역(시·군)에 대해 얼마나 알고 있나요?

- ① 전혀 모른다
- ② 잘 모른다
- ③ 보통이다 ☞ (3-1번으로 이동)
- ④ 어느 정도 알고 있다 ☞ (3-1번으로 이동)
- ⑤ 매우 잘 알고 있다 ☞ (3-1번으로 이동)

3-1. 지역(시·군)에 대한 정보를 어떤 경로로 얻고 있습니까?

- ① 인터넷이나 SNS 검색
- ② 같은 지역에 사는 가족, 친척, 친구, 직장동료의 이야기
- ③ 한국 관련 안내 책자나 행사를 통해
- ④ 외국인 지원 단체나 센터를 통해
- ⑤ 기타 (구체적으로)

4. 현재 거주하는 지역(시·군)과 관련하여 귀하는 다음의 세부 항목별로 얼마나 만족하십니까?

	매우 불만족한다	불만족한다	보통이다	만족한다	매우 만족한다
1) 주거환경(주택, 교통, 녹지 등)	①	②	③	④	⑤
2) 경제환경(구직, 소득, 근로시간 등)	①	②	③	④	⑤
3) 복지환경(의료, 사회보장 등)	①	②	③	④	⑤
4) 사회환경(외국인 배려, 포용성 등)	①	②	③	④	⑤
5) 교육환경(교육비, 교육기회 등)	①	②	③	④	⑤

5. 귀하는 현재 체류 기간이 종료된 이후에도 현재 거주하는 지역(시·군)에 계속 살고 싶으십니까?

- ① 예 ☞ (5-1번으로 이동)
- ② 아니오

5-1. 얼마나 더 체류하기를 희망하십니까?

- ① 5년 미만
- ② 5년 이상 10년 미만
- ③ 영구 체류 희망

6. 만약 한국으로 이주하고 싶어 하는 사람(가족, 친척, 친구 등)이 있다면, 귀하는 현재 거주하고 있는 지역(시·군)을 추천하시겠습니까?

- ① 예
- ② 아니오

7. 만약 기회가 주어진다면, 귀하는 다른 지역(시·군)으로 이사하고 싶으십니까?

- ① 예 ☞ (7-1번으로 이동)
- ② 아니오

7-1. 어느 지역으로 이사하고 싶으십니까?

- ① 현재 거주하는 지역과 비교적 가까운 곳
- ② 수도권(서울, 인천, 경기도)
- ③ 기타 (구체적으로)

7-2. 위에서 고른 지역을 선호하는 이유는 무엇입니까?

- ① 주거환경(주택, 교통, 녹지 등)
- ② 경제환경(구직, 소득, 근로시간 등)
- ③ 복지환경(의료, 사회보장 등)
- ④ 사회환경(외국인 배려, 포용성 등)
- ⑤ 교육환경(교육비, 교육기회 등)
- ⑥ 기타 (구체적으로)

8. 귀하는 지역특화형 비자 사업에 대해 알고 있습니까?

※ 지역특화형 비자 사업은 인구감소지역에서 거주하거나 취업하는 것을 조건으로 외국인의 비자 발급 조건을 완화해주는 사업임

- ① 예 (8-1번으로 이동)
- ② 아니오

8-1. 만약 기회가 주어진다면, 귀하는 지역특화형 비자 사업을 통해 한국에서 더 오래 살고 싶으십니까? (단, 일정 기간 인구감소지역에 살아야 합니다)

- ① 그렇다
- ② 아니다
- ③ 잘 모르겠다

9. 다음은 소속감과 관련한 문항입니다. 귀하는 다음의 진술문에 어느 정도로 동의하십니까?

	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	매우 동의한다
나는 태어난 국가에 소속된 사람이다	①	②	③	④	⑤
나는 한국 사회의 구성원이다	①	②	③	④	⑤
나는 거주하는 지역(시·군)의 주민이다	①	②	③	④	⑤

10. 다음은 동네 사람들과 관련한 문항입니다. 귀하는 다음의 진술문에 어느 정도로 동의하십니까?

	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	매우 동의한다
1) 우리는 서로 알고 지낸다	①	②	③	④	⑤
2) 우리는 동네에 관한 일을 이야기한다	①	②	③	④	⑤
3) 우리는 어려운 일이 있으면 돕는다	①	②	③	④	⑤
4) 나는 동네의 행사/모임에 참여한다	①	②	③	④	⑤

11. 귀하는 현재 누구와 함께 살고 있습니까?

- ① 혼자 살고 있다
- ② 가족과 함께 살고 있다
- ③ 외국인 친구나 직장동료와 함께 살고 있다
- ④ 한국인 친구나 직장동료와 함께 살고 있다
- ⑤ 기타 (구체적으로)

12. 귀하는 현재 어떻게 빌린 집에서 살고 있습니까?

- ① 나/가족이 소유한 집에서 살고 있다 (자가)
- ② 나/가족이 빌린 집에서 살고 있다 (전세/월세)
- ③ 다른 사람과 함께 빌린 집에 살고 있다 (쉐어하우스)
- ④ 회사에서 제공하거나 구해준 집에서 살고 있다 (사택/기숙사 등)
- ⑤ 기타 (구체적으로)

Ⅲ. 일상생활 및 사회적 교류

1. 귀하의 한국어 실력은 어느 정도입니까?

- ① 전혀 못한다
- ② 못하는 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 조금 잘한다
- ⑤ 매우 잘한다

2. 귀하는 본국에서의 삶과 비교했을 때 현재의 생활에 대해 얼마나 행복하다고 생각하십니까?

	매우 불행해졌다	조금 불행해졌다	유사한 수준이다	조금 행복해졌다	매우 행복해졌다
1) 건강상태	①	②	③	④	⑤
2) 재정 및 경제상태	①	②	③	④	⑤
3) 주위 친지 및 친구와의 관계	①	②	③	④	⑤
4) 가정생활	①	②	③	④	⑤
5) 직장 및 학교에서의 사회생활	①	②	③	④	⑤

3. 귀하는 일상생활에서 얼마나 어려움을 겪고 있습니까?

	전혀 어렵지 않다	어렵지 않다	보통이다	어렵다	매우 어렵다
1) 언어 문제	①	②	③	④	⑤
2) 한국식 생활이나 문화 적응	①	②	③	④	⑤
3) 모국인(고향) 커뮤니티 활동	①	②	③	④	⑤
4) 공공기관을 통한 불만 제기 및 해결	①	②	③	④	⑤
5) 자녀 양육	①	②	③	④	⑤

4. 귀하는 일상생활에서 어려움을 겪을 때 가장 먼저 누구에게 도움을 요청하시나요?

- ① 가족센터(다문화가족지원센터) 등 외국인 지원기관
- ② 한국인 친구, 친척, 직장동료
- ③ 모국인 친구, 친척, 직장동료
- ④ 한국인 사회단체나 종교단체
- ⑤ 모국인 사회단체나 종교단체
- ⑥ 일하고 있는 회사
- ⑦ 인터넷이나 SNS 검색을 이용한다
- ⑧ 누구에게도 도움을 청하지 않고 스스로 해결한다
- ⑨ 기타 (구체적으로)

5. 귀하는 외국인이라는 이유로 차별받고 있습니까?

	전혀 차별받지 않는다	차별받지 않는다	보통이다	차별받고 있다	매우 차별받고 있다
1) 야외환경(거리, 공원, 동네 등)에서	①	②	③	④	⑤
2) 가게(상점, 음식점, 은행 등)에서	①	②	③	④	⑤
3) 공공기관(동사무소, 경찰서, 지원센터 등)에서	①	②	③	④	⑤
4) 직장이나 일터에서	①	②	③	④	⑤
5) 의료기관에서	①	②	③	④	⑤
6) 교통시설(택시, 버스 등)에서	①	②	③	④	⑤

6. 귀하가 차별받은 주요한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 한국어 실력이 떨어지기 때문에
- ② 외모나 피부색 때문에
- ③ 종교 때문에
- ④ 기타 (구체적으로)

7. 귀하가 외국인 관련 업무(비자 신청 및 변경, 지원서비스 신청 등)를 처리할 때 가장 힘든 점은 무엇입니까?

- ① 의사소통이 어렵다
- ② 이용절차가 복잡하다
- ③ 비용이 많이 든다
- ④ 거리가 멀다
- ⑤ 홍보나 안내가 부족하다
- ⑥ 응대하는 직원이 친절하지 않다
- ⑦ 기타 (구체적으로)

2) 영어

Survey for <Residential Condition of Foreign Workers>

Greetings,

The Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS) is a government-funded research institute that researches policies on efficient use, development, and conservation of valuable national land resources, thereby contributing to balanced national development and improving the quality of life for the people.

KRIHS is currently conducting a study on the “Status of Foreign Migrant Workers' Stay and Regional Settlement for Response to Local Extinction.” This survey aims to understand the status of foreign workers' stay in local communities. It will be of great help to the research process if you can tell us about your experiences in the workplaces and living environments in Korea. Your responses are strictly confidential in accordance with Article 3 of the Personal Information Protection Act. It is thus processed anonymously and will be used for research purpose only. Thank you very much for participating in the survey.

September 2024

Contact : [T] 044-960-0553 or 044-960-0255

[E] hyyou@krihs.re.kr or ejcho@krihs.re.kr



I. Basic Background

1. Where are you currently residing? (Si/Gun)

※ The survey will be discontinued for those who live outside of Nonsan-Si, Miryang-Si, or Yeongam-Gun.

2. In which year did you first enter Korea? ()

※ If the respondent's period of stay in the country is less than 90 days, the survey will be stopped.

3. What is your current immigration status(visa code)? ()

※ If the respondent does not meet the survey target, the survey will be stopped.

4. In which year were you born? ()

※ The survey will be discontinued for those born after 2005.

5. What is your nationality? ()

6. What is your gender? ()

7. What is your highest educational achievement level?

- ① Elementary and/or lower
- ② Middle-school graduate
- ③ High-school graduate
- ④ College student and/or higher

8. What is your current marital status?

- ① Single / Never married
- ② Married ☞ (Go to 8-1)
- ③ Divorced/Widowed/etc. ☞ (Go to 8-3)

8-1. Is your spouse currently living with you in Korea?

- ① Yes, we live together
- ② Yes, but we live separately ☞ (Go to 8-2)
- ③ No ☞ (Go to 8-2)

8-2. Why don't you live with your spouse?

()

8-3. Do you have any children now?

- ① Yes ☞ (Go to 8-4)
- ② No

8-4. Are your children currently living with you in Korea?

- ① Yes, we live together
- ② Yes, but we live separately ☞ (Go to 8-5)
- ③ No ☞ (Go to 8-5)

8-5. Why don't you live with your children?
()

9. Are you currently economically active?
① Yes ☞ (Go to 9-1)
② No (unemployed/housewife/job-hunting, etc)

9-1. How much wage do you get for a month on average from your current (recent) workplace? () Won
※ Wage : The amount you actually received (after tax)

- 9-2. What is your occupation?
① Manufacturing (mining/shipbuilding/construction, etc.) workers
② Agriculture, forestry, fishing and livestock workers
③ Service workers
④ Other (specifically,)

II. Local Settlement

1. Before entering Korea, did you know in advance the region (Si/Gun) where you would be living?
① Yes
② No

2. What is the main reason for immigrating to Korea?
① Economic reasons
② International marriage
③ Visiting family and/or relatives
④ Other (specifically,)

3. How much do you know about the region (Si/Gun) you currently live in?
① Not at all
② Not much
③ Neither ☞ (Go to 3-1)
④ Well ☞ (Go to 3-1)
⑤ Very well ☞ (Go to 3-1)

3-1. How do you get information about the region?

- ① Searching the Internet or SNS
- ② Through stories from family, relatives, friends, and coworkers living in the same region
- ③ Through guidebooks or events related to Korea
- ④ Through foreigner support organizations or centers
- ⑤ Other (specifically, _____)

4. How satisfied are you with the following details about the region (Si/Gun) you currently live in?

	Very Dissatisfied	Dissatisfied	Neither	Satisfied	Very Satisfied
1) Residential conditions (housing, transportation, green space, etc.)	①	②	③	④	⑤
2) Economic conditions (job search, income, working hours, etc.)	①	②	③	④	⑤
3) Welfare conditions (medical care, social security, etc.)	①	②	③	④	⑤
4) Social conditions (consideration for foreigners, inclusiveness, etc.)	①	②	③	④	⑤
5) Education conditions (educational expenses, opportunities, etc.)	①	②	③	④	⑤

5. Do you wish to continue living in your current region (Si/Gun) after the expiry of your current immigration status?

- ① Yes ☞ (Go to 5-1)
- ② No

5-1. How long do you expect to stay additionally in Korea?

- ① Less than 5 years
- ② 5 years or more but less than 10 years
- ③ Desire to stay permanently

6. If there was someone (family, relatives, friends, etc.) who wanted to immigrate to Korea, would you recommend the region (Si/Gun) where you currently reside?

- ① Yes
- ② No

7. If given the opportunity, would you like to move to another region?

- ① Yes ☞ (Go to 7-1)
- ② No

7-1. Which region would you like to move to?

- ① Any region relatively close to current residence
- ② Capital region (Seoul, Incheon, Gyeonggi-do)
- ③ Other (specifically, _____)

7-2. Why do you prefer the region you selected above?

- ① Residential conditions (housing, transportation, etc.)
- ② Economic conditions (job search, income, working hours, etc.)
- ③ Welfare conditions (medical care, social security, etc.)
- ④ Social conditions (consideration, inclusiveness, etc.)
- ⑤ Education conditions (educational expenses, opportunities, etc.)
- ⑥ Other (specifically, _____)

8. Are you aware of the ‘지역특화형 비자(RSV: Regional Specialized Visa)’ program?

※ RSV is a project that eases visa issuance conditions for foreigners living or working in areas with declining population.

- ① Yes ☞ (Go to 8-1)
- ② No

8-1. If given the opportunity, would you like to live in Korea longer through the RSV program?

- ① Yes
- ② No
- ③ I don't know

9. The following are about feelings of belonging. To what extent do you agree with the following statements?

	Strongly disagree	Disagree	Neutral	Agree	Strongly agree
1) I am a member of the country where I was born	①	②	③	④	⑤
2) I am a member of Korean society	①	②	③	④	⑤
3) I am a member of the region(Si/Gun) where I live	①	②	③	④	⑤

10. The following are about people in your neighborhood. To what extent do you agree with the following statements?

	Strongly disagree	Disagree	Neutral	Agree	Strongly agree
1) We know each other	①	②	③	④	⑤
2) We talk about things in our neighborhood	①	②	③	④	⑤
3) We help each other when things get difficult	①	②	③	④	⑤
4) I participate in neighborhood events/meetings	①	②	③	④	⑤

11. Who do you currently live with?

- ① Live alone
- ② With family
- ③ With foreign friends or coworkers
- ④ With Korean friends or coworkers
- ⑤ Other (specifically, _____)

12. What type of contract is in place for your home?

- ① Owned by me or my family
- ② Rented by me or my family (Yearly or monthly rent)
- ③ Rented with other people (share house)
- ④ Provided or arranged by the company (dormitory, etc.)
- ⑤ Other (specifically, _____)

III. Daily Life and Social Interactions

1. How is your Korean language ability?

- ① Not at all
- ② Not very well
- ③ Average
- ④ Somewhat well
- ⑤ Very well

2. How happy do you think your current life is compared to your life in your home country?

	Very unhappy	Unhappy	Same	Happy	Very happy
1) Health status	①	②	③	④	⑤
2) Financial and economic status	①	②	③	④	⑤
3) Relationships with relatives and friends	①	②	③	④	⑤
4) Home life	①	②	③	④	⑤
5) Social life at work and school	①	②	③	④	⑤

3. How much difficulty do you have in your daily life?

	Not at all	Not much	Average	Well	Very well
1) Language issues	①	②	③	④	⑤
2) Adaptation to Korean lifestyle and culture	①	②	③	④	⑤
3) Activities in ethnic(hometown) community	①	②	③	④	⑤
4) Filing and resolving complaints through public institutions	①	②	③	④	⑤
5) Childcare	①	②	③	④	⑤

4. When you encounter difficulties in your daily life, who do you turn to first for help?

- ① Foreigner support organizations
- ② Korean friends, relatives, coworkers
- ③ Ethnic(Hometown) friends, relatives, coworkers
- ④ Korean social or religious groups
- ⑤ Ethnic(Hometown) community or religious groups
- ⑥ Through workplace
- ⑦ Using internet or SNS searches
- ⑧ Solving problems on my own
- ⑨ Other (specifically,)

5. Are you being discriminated against because you are a foreigner?

	Not at all	Not much	Average	Well	Very well
1) Outdoors (streets, parks, neighborhoods, etc.)	①	②	③	④	⑤
2) In stores (markets, restaurants, banks, etc.)	①	②	③	④	⑤
3) In public institutions (community offices, police stations, etc.)	①	②	③	④	⑤
4) At work	①	②	③	④	⑤
5) In medical institutions	①	②	③	④	⑤
6) In transportation facilities (taxi, bus, etc.)	①	②	③	④	⑤

6. What do you think is the biggest reason why you were discriminated against?

- ① Lack of Korean language skills
- ② Appearance or skin color
- ③ Religion
- ④ Other (specifically,)

7. What is the most difficult part of handling foreigner-related matters (visa application and change, application for support services, etc.)?

- ① Difficulty in communication
- ② Complicated service procedures
- ③ High cost
- ④ Distance
- ⑤ Lack of promotion or guidance
- ⑥ Unfriendly staff
- ⑦ Other (specifically, _____)

8. Do you think the level of service provided in the region(Si/Gun) you currently live in is sufficient?

- ① Yes
- ② Average
- ③ No

9. What services do you think the Korean government should support to help you live well in the region(Si/Gun) you currently live? Please select two items.

The first(_____) The second(_____)

- ① Education about Korean language, lifestyle, and culture
- ② Childcare and Education Support
- ③ Provision of employment information and expansion of job opportunities
- ④ Provision of living information and counseling services
- ⑤ Interpretation and translation services
- ⑥ Community support services for immigrants/foreign residents
- ⑦ Medical support services
- ⑧ Housing support services
- ⑨ Resolution of difficulties and conflicts in the workplace
- ⑩ Transportation support services
- ⑪ Other (specifically, _____)

10. If you have any suggestions regarding the lives of foreign workers, please feel free to write them down.

(_____)

- Thank you very much for taking the time to participate in the survey -

기본 24-10

지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자
체류실태와 지역정착 방안 연구

저 자 유희연, 이소현, 차미숙, 유현아, 조은주

발 행 인 심교언

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2024년 10월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-978-1

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2024, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

유희연, 이소현, 차미숙, 유현아, 조은주, 정동제, 신지연. 2024. 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 체류실태와 지역정착 방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

- 제1장 연구의 개요
- 제2장 관련 이론 및 주요 선행연구
- 제3장 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태와 정책 동향
- 제4장 해외 외국인 이주노동자 관련 정책과 지원 제도
- 제5장 인구감소지역의 외국인 이주노동자 체류실태 사례조사
- 제6장 지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자의 지역정착 방안
- 제7장 결론 및 향후 과제

지방소멸 대응을 위한 외국인 이주노동자 체류실태와 지역정착 방안 연구

Exploring Local Settlement
Strategies for Foreign Workers
in Korea



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
Tel. (044) 960-0114 | Fax. (044) 211-4760



값 8,000원



9 791158 989781

ISBN 979-11-5898-978-1