

한국이민법학회 | 건국대학교 이주·사회통합연구소  
2025년 상반기 공동학술대회

# 외국인 고용의 법적 쟁점과 해결방안

- 일시: 2025년 4월 23일(수) 13:30~18:00
- 장소: 건국대학교 법학전문대학원 국제회의실 5층
- 주최: 한국이민법학회, 건국대학교 이주·사회통합연구소

□ 후원:  재단법인 한국이민재단  한국연구재단

한국이민법학회



건국대학교 이주·사회통합연구소

# 일 정

- 13:30~13:40 등록  
개회식  
▶ 전체사회: 최효원(한국형사·법무정책연구원 부연구위원)  
▶ 개회사 및 환영사: 최윤철(한국이민법학회장, 건국대학교 이주·사회통합연구소장)  
▶ 사회: 문재완(한국의국어대학교 법학전문대학원 교수)
- 13:40~14:20 [제1주제] 외국인고용법의 법정정책적 쟁점  
▶ 발표: 전윤구(경기대학교 법학과 교수)
- 14:20~15:00 [제2주제] 광역형 비자제도 도입을 계기로 본 지역기반 이민정책의 방향 모색  
- 전라남도 지역적 여건을 중심으로 -  
▶ 발표: 신선미 (지역민정책개발연구소 대표)
- 15:00~15:40 [제3주제] 일과 학업을 병행하는 외국인 유학생 실태 연구  
▶ 발표: 박혜란 (건국대학교 상허교양대학 교수)
- 15:40~16:00 Coffee Break
- 16:00~17:30 종합토론  
▶ 좌장: 최계영(서울대학교 법학전문대학원 교수)  
▶ 우영진 (서울연구원 연구위원)  
▶ 한지은 (건국대학교 이주·사회통합연구소)  
▶ 류이현 (민주연구원 정책연구실 연구위원)  
▶ 김린 (인하대학교 법학전문대학원 교수)  
▶ 승이도 (건국대학교 법학전문대학원 교수)
- 17:30~18:00 한국이민법학회 총회  
18:00 폐회식  
▶ 폐회사: 최윤철(한국이민법학회장, 건국대학교 이주·사회통합연구소장)  
만찬

# 목 차

[제1주제] 외국인고용법의 법정정책적 쟁점 .....	전 윤 구	1
[제2주제] 광역형 비자제도 도입을 계기로 본 지역기반 이민정책의 방향 모색 - 전라남도 지역적 여건을 중심으로 - .....	신 선 미	13
[제3주제] 일과 학업을 병행하는 외국인 유학생 실태 연구 .....	박 혜 란	29
[종합토론]		
▶ 토론 .....	우 영 진	39
▶ 토론 .....	한 지 은	41
▶ 토론 .....	류 이 현	45
▶ 토론 .....	김 린	51
▶ 토론 .....	승 이 도	55



## 외국인고용법의 법정정책적 쟁점

전 윤 구\*

- I. 서론
- II. 외국인고용법의 법정정책적 쟁점
  - 1. 입법목적의 현실 부조화와 보호규정 미흡
  - 2. 외국인 근로자 차별금지 구제절차 누락
  - 3. 특정활동(E-7) 체류자격 관련 법무부 전속적 소관의 문제점
  - 4. 사업장변경 관리제도와 근무처 변경·추가 제도의 착종
  - 5. 농축수산업에서의 사업장변경 제한과 강제근로의 논란
- III. 마치며

### I. 서론

특정한 지역이나 영역의 공동체 속에서 태어나고 자란 이가 그 바깥에서 나고 자란 사람들보다 그 장소에 대해 더 우선적인 권리를 갖는다는 것은 자명한 이치이다. 정치와 문화와 언어가 경계를 이루는 국경을 기준으로 하나의 정치적 공동체를 이룬 국민국가가 실존하는 현실에서 그 국경 바깥에 있던 사람이 해당 공동체에 속할 권리란 그 공동체의 권리를 가질 권리로 귀결된다. 한국에서 외국인 근로자의 법적 지위와 권리도 이런 차원에서 살펴볼 필요가 있다.

외국인에게 ‘호스트국가의 공동체에 속할 권리’가 부여되고 이것이 정당화되는 경우는 통상 4가지의 경우로 분류할 수 있다.

첫째는 어떤 공동체가 가지는 정치적 책임과 죄책감에서 비롯될 수 있다. 대표적인 예가 과거 식민주의 정책을 통해 발전을 구가한 서구 선진국이 식민지 출신자에 대해 가져야 마땅할 정치 경제적 책임이다. 일제 식민지 시절 일본으로 건너가 일본에서 경제적 기반을 구축했다가 일본 패망후 귀국을 포기한 재일조선인의 후손에게 - 물론 저절로 이루어진 것은 아니고 지난한 투쟁을 통해서이긴 하지만 - 특별영주권을 부여한 것이 그 예이다.

---

\* 경기대학교 법학과

둘째는 인간본성의 하나인 공감능력에 따른 연대주의에 기초한 것이다. 이 연대주의는 순전히 도덕적인 측면만 가진 것 같지만 사실은 일종의 보험과 같은 효용성을 가진 ‘보험적 성격을 띠는 연대주의’이다. 그 대표적인 예가 난민에 대한 보호의무이다. 나도 그런 상황에 처했을 때는 다른 공동체에 의해 보호받을 수 있다는 장기간의 경험에서 비롯된 지혜 혹은 집단지성을 통한 결론이다. 이는 인권에 대한 존중이 가진 현실적이며 유용한 효용성이라고 할 수 있다.

셋째는 호스트국가가 타자를 통해 누릴 수 있는 경제적 이익 때문에 공동체에 속할 권리가 뒷받침된다. 노동력이 상시적으로 부족하여 과거에 외부로부터 인력을 수입해야 했거나 현재에도 수입해야 하는 국가가 이에 해당할 것이고 대표적인 예가 미국일 것이다. 그러나 이처럼 경제적 동기에 의해 외국인력을 받아들인 호스트국가는 그 동기나 목적과 객관적 관련성이 있는 한 그 수용인력에 대하여 일정한 조건을 달아 선별적으로 외국인력을 받아들이는 것을 마냥 부당하다고 보기는 어렵다. 그 사회로 편입되고자 한 개인이나 집단의 동기 또한 경제적 욕망일 수밖에 없다는 점에서 그것은 거래의 대상이 될 수밖에 없기 때문이다.

네 번째의 경우는 한 공동체가 겪은 과거의 고통을 통해 타자의 고통에 대한 공감능력을 승화시켜 도덕적 내지 종교적 윤리에 의해 공동체에 속할 권리를 일정한 타자에게 제공하는 경우이다. 과거에 피식민지민으로서 차별당한 고통과 경험의 피해를 입었던 국가가 이제는 거꾸로 외국인에 대한 보호규정을 두는 경우가 여기에 포함될 수 있다. 대표적인 예가 1953년도에 제정된 한국 근로기준법상 근로조건에서의 “국적차별 금지조항”(현행 제6조)을 들 수 있다. 물론 이때 그 논거는 ‘인권예외 호소’가 동원될 수는 있겠지만 아무래도 다른 유형보다는 그 현실성이 다소 부족한 것이 사실이다. 1953년 제정된 근로조건에서의 국적차별 금지조항이 그동안 큰 역할을 하지 못했던 것이 이를 증명한다.

공동체에 속할 권리를 정당화시키는 근거를 위와 같이 4가지 경우로 분류한다면, 현재 외국인의 노동력을 활용하고자 외국인 근로자를 받아들이고 있는 한국은 그들로부터 경제적 이익을 얻고자 하는 세 번째 유형에 속한다고 할 수 있다. 한국도 현재 외국인력의 정주화 방지를 위한 순환체류 원칙 아래에서 외국인력을 받아들이고 있다. 한국에 있는 외국인 근로자 대부분도 그들의 경제적 욕구를 충족하고자 입국한 사람들이다. 따라서 원칙적으로 이러한 체류허가의 조건 자체가 문제가 있다고 비판하기는 어려울 것이다. 따라서 그들의 권리를 필요 이상으로 과대평가하거나 과소평가하지 말아야 한다. 그럼에도 불구하고 제정 당시부터 존재해 온 근로기준법 제6조의 국적차별금지 조항의 이념적이며 향도적 기능은 쉽게 간과되어서는 아니 된다. 이들 사이에서 균형잡힌 입법노력이 필요하다. 실제로 한국의 헌법재판소는, 대한민국 국민에 비해서는 일정한 제약을 받지만 외국인 근로자도 원칙적으로 헌법상 기본권 주체성을 인정하고 있다. 특히 근로의 권리와 직업선택의 자유 중 자유권적 권리를 둘러싼 기본권 주체성을 인정한다.

따라서 한국에서 일하는 외국인 근로자의 노동을 규율할 법률은 그들이 누릴 수 있는 공동체에 속할 권리와 그들의 취업조건에 대해 선주민이 수용가능한 거래조건을 조화가 동시에 추구되어야 한다고 본다. 그런 차원에서 이 글은 현행 외국인고용법이 과연 그러한 역할을 하고 있

는가라는 점에 대해 문제를 제기하고 개선방안을 검토하는 것을 목적으로 한다. 이 글에서 다루고자 하는 법정정책적 쟁점으로서의 우선 외국인고용법이 인력수급의 효율성만 추구하면서 사업장 변경 제한과 정주방지를 정책적 목표로 내세우는 것이 과연 지속가능한 정책이 될 수 있는지에 의문을 제기해 본다. 다음으로 외국인고용법이 단순기능 외국인 노동력에 대해서만 규율하고 있는 것이 타당한지 검토한다. 이 문제는 외국인고용법의 고용허가제가 실질적으로는 출입국관리법의 연장선에서 특정분야 외국인 근로자의 도입과 체류관리의 절차에 관한 입법역할만을 맡고 있다는 비판과 연결된다.

## II. 외국인고용법의 법정정책적 쟁점

### 1. 입법목적의 현실 부조화와 보호규정 미흡

2009년 헌법재판소<sup>1)</sup>에 따르면 외국인고용법이 ① 단순노무 분야 한정 원칙, ② 국내 노동시장 보완의 원칙, ③ 외국인 정주화방지의 원칙, ④ 내외국인 간 균등대우의 원칙을 외국인력 도입정책의 기본원칙으로 반영하고 있다고 판시한 바 있다.<sup>2)</sup> 이때 보충성의 원칙은 결국 내국인 우선고용의 원칙과 맞닿아 있다. 결국 외국인고용법의 고용허가제는 보충성의 원칙과 정주화 금지의 원칙(단기순환의 원칙) 위에서 국내의 비전문인력 부족을 단순기능 외국인력으로 메우기 위하여 성안된 것으로 평가할 수 있다.

외국인고용법 제1조(목적)에 따르면 “이 법은 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 정하고 있을 뿐이고 외국인 근로자 인권 및 보호에 관한 내용이 입법목적에 전혀 천명되고 있지 않다는 점에서 제1조 목적 조항이 관리 편향적이라는 비판을 피할 수 없다.<sup>3)4)</sup> 산업연수생제도에서 최고조에 달했던 외국인 근로자에 대한 도구적 관점과 경제적 활용태도가 고용허가제 하에서도 사실상 변화가 없이 유지되고 있는 것이다. 이처럼 현행 외국인고용법은 외국인 노동자 관리 자체에만 비중을 두어서 외국인 근로자의 기본적 권리 부여 등은 외면하고 있다. 외국인고용법에서 외국인 근로자의 보호라는 이름으로 구성된 제4장의 조문은 제22조에서 제25조 5개 조문에 불과하다(제24조의 2포함). 기실 엄격히 제한된 사업장변경(제25조)의 가능성을 인정한 것이 외국인

1) 헌법재판소 2009. 9. 24. 선고 2006헌마1264 결정

2) 김린, “외국인근로자 정책의 현황과 입법과제”, 「노동법논총」 제62집, 100쪽

3) 최윤철, 「외국인의 출입국, 지위 및 체류관련 법령에서의 차별적 표현개선에 관한 연구」(법제처 연구용역 보고서), 2008. 11. 95-96쪽

4) 이와 달리 제한 외국인 처우기본법 제16조(전문외국인력의 처우 개선)에서는 국가 및 지방자치단체는 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력의 유치를 촉진할 수 있도록 그 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책을 마련하기 위하여 노력하여야 한다고 규정하여 외국인고용법의 단기순환 원칙과 다른 태도를 보이고 있다.

근로자의 보호규정으로 분류되어 있다는 것이 아이러니하다고 하지 않을 수 없다. 결국 동법 제 4장에서 근로자보호, 즉 외국인근로자에게 일정한 권리를 부여한 규정은 제22조의 차별금지 규정(“사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다”)이 거의 전 부라고 해도 과언이 아니다. 외국인고용법의 관리편의 지향성이 심각히 드러나는 대목이라고 본다.

한편 인력부족의 심화현상에 따라 체류기간은 4년 10개월 후 6개월 출국 후 재입국을 통해 10년 가까운 취업이 가능해졌고 6개월 출국 후 재입국은 특례규정(제18조의 4)을 통해 일정한 경우에 1개월 출국 후 재입국으로 단축될 수 있다. 최근에는 이를 넘어 연속체류하여 10년 초과 취업할 수 있는 정책까지 시도하려는 움직임이 보이고 있다.<sup>5)</sup> 인력부족의 현실 앞에서 단기순환의 원칙은 사실상 무너지고 있다고 본다. 단기순환의 원칙이 훼손되었다는 것은 냉정히 평가할 때 정주화 방지라는 정책적 목표가 현실적으로 달성되기 어렵다는 것을 의미한다. 조만간 이 문제에 대한 근본적인 문제제기가 우리 사회에서 촉발될 것으로 예상된다. 외국인고용법의 역할변화를 시급히 모색해야 할 이유라고 본다.

## 2. 외국인 근로자 차별금지 구제절차 누락

외국인고용법 제22조는 “사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다.”고 정하고 있다. 동조의 제목이 ‘차별금지’임에도 불구하고 조문의 표현은 마치 어느 정도의 차별적 처우는 허용될 수 있다는 인식이나 뉘앙스를 보이고 있어 문제이다.<sup>6)</sup> 더구나 근로기준법은 제6조 위반(국적차별금지 위반)에 대하여 500만원 이하의 벌금형을 규율하고 있는데 반하여(제114조 제1호) 외국인근로자고용법 제22조의 위반에 대해서는 별도의 벌칙도 없다.

그러나 외국인고용법 제22조 차별금지 규정이 선언적 규정에 머무를 가능성이 높은 것은 정작 해당 조문의 문제라기보다는 본법이 사업장변경 제한 등 체류 및 취업관리를 통해 외국인 근로자의 교섭력을 전반적으로 약화시킴으로써 저임금 구조를 고착화하고 있는 상황을 방치하고 있다는 사정에 기인한다고 볼 수 있다. 또다른 문제는 외국인근로자의 사업장 변경제한을 통한 교섭력 약화는 내국인의 임금상승 여력을 약화시킬 수 있다는 것이다.<sup>7)</sup> 이는 내국인 구인의 어려움을 초래하여 다시 외국인력의 수요를 증가시키는 악순환의 고리가 된다. 이에 더해 외국인 고용법과 시행령은 외국 노동력의 대한민국 노동시장 투입(인력 수급)의 효율성에만 초점을 맞추었기 때문에 외국인 근로자들의 한국어 능력은 별반 고려하지 않음으로써<sup>8)</sup> 외국인 근로자들

5) 2024.12.17. 연합뉴스 기사(“국내 외국인 취업자 100만 시대... ‘한국이 골라받는 시대’ 끝나나”)

6) 외국인근로자고용법 제22조에는 외국인근로자가 취업하는 대개의 곳이 재정적인 측면에서 취약한 중소기업이라는 점을 고려하여 외국인근로자임을 이유로 한 내국인 근로자와의 사회통념상 현저한 차별만을 금지하고 근로조건에서의 어느 정도의 격차를 용인하려는 정책적 의도가 들어 있다고 볼 수 있다.

7) 이에 대해서는 김린, “외국인근로자 정책의 현황과 입법과제”, 『노동법논총』 62집, 2024.12, 95쪽

8) 최윤철, 「외국인의 출입국, 지위 및 체류관련 법령에서의 차별적 표현개선에 관한 연구」(법제처 연구용역 보고서), 2008. 11. 37-38쪽

의 임금에 관한 교섭능력을 떨어뜨리는 데에 간접적으로 기여한다는 점도 지적하지 않을 수 없다. 외국인고용법은 근기법 제6조 근로조건에서의 국적차별 금지보다 표현의 강도가 약화되어 있다는 점에서 차별금지규정으로서 역할이 제한적인 데다가 나아가 언어적 제약을 가진 외국인 근로자가 임금차별을 용이하게 구제할 수 있는 별도의 권리구제장치를 마련하지 않고 있다는 점에서 차별금지의 진정성을 의심하게 한다. 선원취업(E-10)의 차별적인 저임금 구제를 포함하여 외국인 근로자의 독립적인 차별구제기관과 절차를 마련하는 것이 필요하다고 본다. 이것이 외국인근로자의 근로조건에 대한 교섭력을 강화시키는 동시에 내국인의 일자리 잠식방지나 임금 상승 기회를 확보하는 방법이 될 것이다.

### 3. 특정활동(E-7) 체류자격 관련 법무부 전속적 소관의 문제점

외국인고용법이 현재와 같이 출입국관리법의 연장선상에서 외국인근로자의 체류 및 고용관리 위주에 머무르지 않고 외국인근로자 권리보호와 권리침해 시 구제절차에 관해 좀 더 많은 보호 규정을 마련하는 방향으로 발전되어야 한다는 관점에서 보자면 특정활동(E-7) 비자 대상과 선원취업(E-10) 비자 대상을 외국인고용법의 적용대상에서 완전히 배제하고 있는 입법태도가 타당한지 의문이다. 외국인고용법 제3조(적용 범위 등) 제1항은 “이 법은 외국인근로자 및 외국인근로자를 고용하고 있거나 고용하려는 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 「선원법」의 적용을 받는 선박에 승무(乘務)하는 선원 중 대한민국 국적을 가지지 아니한 선원 및 그 선원을 고용하고 있거나 고용하려는 선박의 소유자에 대하여는 적용하지 아니한다.”고 정하고 있다. 이때 외국인근로자에 대해서는 동법 제2조(외국인근로자의 정의)에서 이 법에서 “외국인근로자”란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다면서도 단서를 통해 “다만, 「출입국관리법」 제18조제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다.”고 정하고 있다. 이때 대통령령으로 정하는 사람이란 시행령 제2조(적용제외 외국인근로자) 제1호에서 “「출입국관리법 시행령」 제23조 제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격 중 같은 영 별표 1 중 5. 단기취업(C-4), 같은 영 별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 20. 특정활동(E-7)까지 및 20의2. 계절근로(E-8)의 체류자격에 해당하는 사람”과 제2호에서 “「출입국관리법」 제10조의3제1항, 같은 법 시행령 제23조 제2항 및 제3항의 규정에 따라 체류자격의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니하는 사람”. 그리고 제3호에서 “「출입국관리법 시행령」 제23조 제5항에 따라 같은 영 별표 1의2 중 28. 관광취업(H-1)의 체류자격에 해당하는 사람으로서 취업활동을 하는 사람”으로 정하고 있다. 결국 이들에 대해서는 고용노동부 소관의 외국인고용법이 적용되지 않고 출입국관리법의 소관부서인 법무부의 전속적인 관할에 맡기고 있다.

2023년부터 비전문취업(E-9) 근로자의 특정활동 중 숙련기능인력 비자(E-7-4) 전환요건이 완

화되어 외국인고용법을 적용받던 외국인근로자들 중 일부가 같은 사업장에서 계속 근로하면서도 E-7-4 비자로 전환되어 외국인고용법의 적용대상에서 벗어날 수 있게 되었다. 특히 가족동반 가능성<sup>9)</sup>이 존재하기 때문에 E-7-4 비자로 전환은 기존 비전문취업 보다는 유리한 법적 지위를 확보하는 것이 된다. 다음의 2025년 계획을 보면 그 숫자가 적지 않다.

2025년 숙련기능인력(E-7-4) 유형별 선발계획표

(단위: 명)

구 분	전 체	기업 추천 개인 트랙	중앙부처 추천							광역 지자체 추천 (17개 시도)	탄력배정쿼터
			고용부	산업부	농림부	산업부	해수부	국토부	중기부		
			제조업	뿌리산업	농축산업	조선업	어업·내항상선	건설업	제조업		
K-point E74	3,5000	12,000	3,650	1,900	1,600	1,600	600	300	1,650	5,500	6,200
비율(%)	100%	34%	32%							16%	18%
			10	5	5	5	2	1	4		

그런데 E-7-3(일반기능인력)이나 E-7-4(준전문인력)도 본질적으로는 외국인근로자로서의 일반적인 특성(내국인근로자와의 일자리 중복가능성)을 공유한다는 점에서 결국 보충성의 원칙이라는 측면에서 내국인 우선고용의 원칙이 적용되어야 할 대상이다. 따라서 현재 외국인고용법은 계절근로를 포함하여 다양한 외국인근로자의 관리 및 법적 지위 보장과 보호를 위한 종합적 입법으로서의 위상을 재정립할 필요가 있다.<sup>10)</sup>

특히 특정활동 중 E-7-4 비자는 실상 외국인고용법상 특례고용허가보다 제약을 더 받기 때문에 본질적으로 일반고용허가제와 큰 차이가 없다. 왜냐하면 다른 특정활동 비자 소지자와는 달리 출입국관리법상 근무처 변경·추가에 관해 법무부장관의 사전허가(제21조)를 여전히 받아야 하기 때문이다. 그러므로 개정되어야 할 장래의 외국인고용법은 최소한 이들에 대해 적용되어야 한다. 이들을 별도로 분리취급해야 할 이유는 없다고 본다. 그러할 때만이 종전의 비전문취업 외국인근로자의 법적 지위도 동반해서 향상시키는 데에 도움이 될 것이다. 외국인고용법을 비전문취업 외국인근로자만을 고립시켜 유일한 적용대상으로 삼는 것은 결코 바람직하지 않다.

9) 재산요건을 갖추면 가족동반의 가능성이 있다.

10) 同旨: 김린, 앞의 논문, 111쪽

특정활동(E-7)의 세분류<sup>11)</sup>

신 약호	분류기준	참고
E-7-1	전문인력	관리자 및 전문가(67개 직종)
E-7-2	준전문인력	사무 및 서비스종사자(11개 직종) <sup>12)</sup>
E-7-3	일반기능인력	기능원 및 관련기능 종사자(10개 직종) <sup>13)</sup>
E-7-4	숙련기능인력(접수제)	2017.8.1. 신설(3개 직종) <sup>14)</sup>
E-7-91	FTA 독립전문가	T6(구 약호)

4. 사업장변경 관리제도와 근무처 변경·추가 제도의 착종

산업연수생제를 대체하기 위한 고용허가제의 외국인고용법이 제정된 연도가 2004년도였다. 그러나 산업연수생제 하에서 벌어진 인권침해에 대한 국내외의 비판을 의식해 고용허가제를 시행하기 위해 제정된 외국인고용법은 여전히 출입국관리법의 체류단속적인 태도와 관점을 전혀 수정하지 않은 채 오히려 그에 철저히 복무하는 방식으로 입법되었다. 단적인 예가 외국인고용법이, 당시 출입국관리법 제18조(외국인고용의 제한) 제2항<sup>15)</sup>에 따른 지정근무처 구속방침과 제21조(근무처의 변경·추가)를 철저히 따르면서 입법되었다는 점에서 드러난다. 실제로 현행 외국인고용법 제12조(외국인근로자 고용의 특례)는 H-2 비자의 외국인근로자에 대해서는 출입국관리법 제21조(근무처의 변경·추가)를 적용하지 아니한다고 명시하고 있을 뿐, E-9 비자에 대해서는 외국인고용법 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용)에서는 출입국관리법 제21조(근무처의 변경·추가)의 적용을 당연한 전제로 삼고 있다.<sup>16)</sup>

그러나 이는 매우 무책임한 입법태도로 보인다.<sup>17)</sup> 외국인고용법 제25조가 사업장 변경의 제한과 허용에 관해 규율하는 것이라면 동법 안에서 사업장 변경 신청과 변경허가가 이루어지는 것

11) 법무부 출입국·외국인정책본부, 「사증발급 안내매뉴얼」, 2023, 162면  
 12) 2024. 7. 외국인 요양보호사 비자(E-7-2)를 신설하여 국내 대학을 졸업한 외국인 유학생의 요양보호사 자격취득과 취업을 허용하였다. 2025년 1월 최초로 발급하였다  
 13) 동물사육사, 양식기술자, 할랄 도축원, 악기제조 및 조율사, 조선용접공, 선박전기원, 선박도장공, 항공기 정비원, 항공기(부품) 제조원, 송전전기원 등 10개이다. 다만 △ 건설기계제조업 용접·도장원 △ 자동차 부품제조업 성형·용접·금형원, △ 자동차종합수리업 판금·도장원 △ 도축원(기능직군 한정) 등 4개 분야는 2025년 올해 시범도입하였다.  
 14) 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 체류자격자 중에서 최근 10년간 5년 이상 합법적으로 취업활동을 계속하고 있는 자를 대상으로 숙련기능접수제를 통해 선정될 수 있다. 이때 3개 직종이란 2024.11.27.을 기준으로 하여 뿌리산업체 숙련기능공(S740), 농림축산어업 숙련기능인(S610), 일반 제조업체 및 건설업체 숙련기능공(S700)을 말한다. 이들은 원칙적으로 근무처 변경 및 추가는 제한되며 다른 직종으로 변경하는 것도 엄격하게 제한된다. 근무처 변경이 가능한 경우에도 이는 다른 E-7 비자발급자와 달리 사전허가 대상이다.  
 15) 출입국관리법 제18조 제2항 : 제1항에 따른 체류자격을 가진 외국인은 지정된 근무처가 아닌 곳에서 근무하여서는 아니 된다.  
 16) 외국인고용법 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용) 제3항에서 특례고용가능확인 대상자(H-2)를 제외한 외국인근로자(E-9)가 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날로부터 3개월 이내에 출입국관리법 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하면 출국하여야 한다고 명시하고 있다.  
 17) 전윤구, “농업분야 외국인력 활용제도의 변용과 중간착취”, 노동법논총 제48집, 184쪽

이 맞다. 후자의 허가는 결국 고용허가이고 그 주무 중앙행정기관은 고용노동부 장관이기 때문이다.<sup>18)</sup> 외국인 근로자가 외국인고용법 제25조 제1항에 따라 직업안정기관의 장에게 사업장변경을 신청하였을 때 그것은 동시에 내용상 출입국관리법 제21조(근무처의 변경·추가)의 근무처 변경을 신청한 것에 다름아니다. 그렇다면 사업장변경이 허용된다면 근무처 변경도 따라서 이루어진 것으로 보거나 최소한 직업안정기관이 (지방출입국·외국인관서의 장을 거쳐) 법무부장관에게 통지함으로써 허가절차가 동시에 진행되도록 하는 한편 사업장변경의 결과를 좇아 법무부장관의 허가가 연동되도록 하면 되는 것이다. 그렇게 된다면 사업장변경 신청과 근무처변경 허가의 이중절차화로 인해 외국인근로자가 예기치 못하게 출국당하는 불측의 손해를 입을 일은 없는 것이다.

실제로 외국인근로자의 고용관리에 관한 외국인고용법 제17조 제2항에서 “사용자가 제1항에 따른 신고를 한 경우 그 신고사실이 「출입국관리법」 제19조 제1항 각 호<sup>19)</sup>에 따른 신고사유에 해당하는 때에는 같은 항에 따른 신고를 한 것으로 본다”고 규정하고 있고, 이에 대응해 출입국관리법 제19조 제3항도 같은 취지의 규정을 두고 있다. 이와 달리 외국인고용법상 비전문취업(E-9)의 사업장 변경 문제조차 소관부서의 장인 고용노동부장관이 독자적으로 추진하지 못하는 구조는 상당한 문제가 있다고 본다. 이러한 상황에 대한 고용노동부의 소극적 태도 탓에 최근 법무부가 계절근로, 외국인 가사관리사, 특정활동의 숙련기능인력 등(이들은 전형적인 근로관계를 형성한다)에 관한 체류 및 취업에 관한 비자와 자격을 독자적으로 창설함으로써 외국인고용의 통일적 규율을 점점 어렵게 만드는 데에 일조한 측면이 있다.

[출입국관리법 제21조의 주요 연혁]

출입국관리법 개정 시기	신설 및 개정 내용 (내용이 아닌 문구표현의 변화는 제외)	관련 조항 개정이유 (법제처 제공 기준)
[시행 1993. 4. 1.] [법률 제4522호, 1992. 12. 8., 전부개정]	<u>제21조 (근무처의 변경·추가) 대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격의 범위내에서 그의 근무처를 변경하거나 추가하고자 할 때에는 미리 법무부장관의 허가를 받아야 한다.</u>	전문개정 이유 : 산업발전과 국제화 추세에 따라 출입국자가 급증하고, 국내임금 수준의 상승에 따라 외국인 불법취업자가 계속 증가되고 있는 등 체류외국인의 활동이 복잡·다양화되고 있는 현실에 효과적으로 대응하기 위하여 출입국심사 및 체류관리제도를 합리적으로 개선하고, 외국인불법 체류를 억제할 수 있도록 현행규정상의 미비점을 보완하려는 것임
(밑줄은 신설)		

18) 외국인고용법 제25조 제2항 참조

19) 출입국관리법 제19조(외국인을 고용한 자 등의 신고의무) ① 제18조 제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지고 있는 외국인을 고용한 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 15일 이내에 지방출입국·외국인관서의 장에게 신고하여야 한다.

1. 외국인을 해고하거나 외국인이 퇴직 또는 사망한 경우
2. 고용된 외국인의 소재를 알 수 없게 된 경우
3. 고용계약의 중요한 내용을 변경한 경우

<p>[법률 제4592호, 1993. 12. 10, 일부개정]</p>	<p><b>제21조(근무처의 변경·추가)</b> ① 대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격의 범위내에서 그의 근무처를 변경하거나 추가하고자 할 때에는 미리 법무부장관의 허가를 받아야 한다.</p>	<p>누구든지 법무부장관으로부터 근무처의 변경 또는 추가허가를 받지 아니한 외국인을 고용하거나 고용을 알선할 수 없도록 하고, 이를 위반한 자에 대한 벌칙을 신설함.</p>
<p>(밑줄은 신설)</p>	<p>② 누구든지 제1항의 규정에 의한 근무처의 변경·추가허가를 받지 아니한 외국인을 고용하거나 고용을 알선하여서는 아니된다. 다만, 다른 법률에 의하여 고용을 알선하는 때에는 그러하지 아니하다.</p>	
<p>[법률 제10282호, 2010. 5. 14, 일부개정]</p>	<p><b>제21조(근무처의 변경·추가)</b> ① 대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격의 범위에서 그의 근무처를 변경하거나 추가하려면 미리 법무부장관의 허가를 받아야 한다. <u>다만, 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람은 근무처를 변경하거나 추가한 날부터 15일 이내에 법무부장관</u></p>	<p>라. 전문직 종사 외국인력의 근무처 변경·추가 허가제 완화(법 제21조제1항 단서 및 제3항 신설) 1) 국내에서 체류하는 외국인은 지정된 근무처에서 근무하여야 하고 근무처를 변경하거나 추가하는 경우 사전에 허가를 받아야 함.</p>
<p>(밑줄은 신설)</p>	<p>에게 신고하여야 한다. ② 누구든지 제1항 본문에 따른 근무처의 변경허가·추가허가를 받지 아니한 외국인을 고용하거나 고용을 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법률에 따라 고용을 알선하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 제1항 단서에 해당하는 사람에 대하여는 제18조제2항을 적용하지 아니한다.</p>	<p>2) 전문직에 종사하는 외국인력의 국내 체류 편의를 위하여 근무처 변경·추가 사전 허가제를 사후 신고제로 완화함. 3) 우수 외국인력에게 국내체류 편의를 제공함으로써 우수 인재 유치에 기여할 것으로 기대됨.</p>

위 표에서 보듯이 외국인 불법체류를 억제하려고 출입국관리법의 관련 규정, 즉 제18조(외국인고용의 제한)와 제19조(외국인을 고용한 자의 신고의무)와 함께 제21조(근무처의 변경·추가)가 신설된 것은 1992년도였다. 그 후 출입국관리법 제21조는 그간 몇 차례 개정되었는데 현행 제21조 제1항에는 단서를 두어 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 사람으로서 “대통령령으로 정하는 사람”은 근무처를 변경하거나 추가한 날부터 15일 이내에 법무부장관에게 신고하도록 하여 사전허가가 아닌 사후신고로 같음할 수 있도록 하였다. 이때 동조 제1항 단서의 “대통령령으로 정하는 사람”이란 시행령 제26조의 2(근무처의 변경·추가신고) 제1항에서 “별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 20. 특정활동(E-7)까지의 체류자격 중 어느 하나의 체류자격을 가진 외국인으로서 법무부장관이 고시하는 요건을 갖춘 사람”을 말한다고 하여 특정활동을 포함하고 있다. 다만 특정활동 비자 취득자 중에서도 사후신고의 적용제외 대상이 있다. 즉 「출입국관리법시행령 제26조의2제1항에 따라 신고만으로 근무처 변경·추가를 할 수 있는 외국인의 요건 고시」<sup>20)</sup>에 따르면 특정활동(E-7) 자격자 중 고용업체별 허용인원 제한 등이 있어 사전관리가 필요한 직종

20) 법무부고시 제2020-212호, 2020. 6. 22.

종사자로서 “기계공학기술자(2351), 제도사(2395), 해외영업원(2742) 중 해외 온라인상품판매원, 디자이너(285), 판매사무원(31215), 주방장 및 조리사(441), 고객상담사무원(3991), 호텔접수사무원(3922), 의료코디네이터(S3922), 양식기술자(6301), 조선용접공(7430), 숙련기능 점수제 종사자 [뿌리산업체 숙련기능공(S740), 농림축산어업 숙련기능인(S610), 일반 제조업체 및 건설업체 숙련기능공(S700)] 은 사전허가 대상이다. 특히 조선용접공, 숙련기능인력(E-7-4)은 신고만으로는 근무처 변경·추가할 수 없는 외국인으로 정하고 있다는 점이 특징적이다. 전형적인 근로자에 속함에도 불구하고<sup>21)</sup> 이들에 대한 규율을 외국인고용법에 맡겨두지 않고 법무부장관이 취업자격을 새롭게 창설·부여하면서도 나머지 특정활동(E-7) 자격자 중에서 전문인력(E-7-1)과 동일한 취급을 해주지 않는 것은 문제가 있다. 중장기적 관점에서 외국인력 수급정책과 제도를 설계하지 못하고 그때그때의 상황과 사용자인 산업계의 희망에 따라 외국인근로자를 편의적으로 분류하여 체류관리를 하는 것과 다를 바 없기 때문이다. 이들에 대해서는 법무부장관이 아니라 고용노동부 소관의 외국인고용법에 의해 규율되는 것이 바람직하다고 본다.

### 5. 농축수산업에서의 사업장변경 제한과 강제근로의 논란

서론에서 말했듯이 경제적 이익을 도모하려는 외국인 근로자를 받아들이는 경우에는 외국인 근로자의 인권을 침해하는 정도에 이르지 않는 한, 호스트국가는 일정한 거래조건을 설정할 수 있다고 보아야 하기 때문에 사업장변경 제한 정책을 무조건 강제근로라고 부르는 어렵다. 더구나 외국인 근로자와 그를 고용한 사용자 사이에 체결하는 근로계약서에 양 당사자의 합의로 근로기간이 명시되고 있는 이상 양 당사자는 원칙적으로 계약기간을 준수하는 것이 필요하므로 이를 외국인고용법을 통해 설계했다고 해서 강제근로라고 부를 수는 없다. 현행 외국인고용법은 여러 차례 개정을 통해 근로자에게 책임이 없고 사용자에게 책임이 있는 사유에 대해서는 사업장변경을 허용하거나 그런 변경을 사업장변경 횟수에 포함되지 않도록 하고 있으므로 부작용의 가능성도 많이 줄었다고 할 것이다. 문제는 사업장변경의 제한이 외국인력 도입 업종의 노동법적 태도와 결합하면서 위헌적 효과가 나타날 수 있다는 것이다.

사업장변경이 무엇보다 문제되는 분야는 농축수산업 분야의 고용허가제이다. 사업장변경 제한이 외국인근로자의 근로조건 교섭력을 떨어뜨리는 원인이 되고 있는 것이 사실이지만, 이는 위에서 말했듯이 외국인근로자에게 맞추어진 별도의 권리구제 절차를 마련한다면 이론적으로는 교

21) 2025년4월1일부터 2025년 12월 31일까지 특정활동(E-7) 체류자격 사증발급인정서 발급 등에 적용되는 임금요건 기준은 다음과 같다.(2025.3.30. 법무부 공고 제2025-106호)

<특정활동(E-7) 체류자격 임금요건 기준>

구 분	임금요건 기준
전문인력(E-7-1)	연 2,867만원 이상
준전문인력(E-7-2)	연 2,515만원 이상
일반기능인력(E-7-3)	연 2,515만원 이상
숙련기능인력(E-7-4)	연 2,600만원 이상

섭력을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 농축수산업에서의 사업분야에서 근로시간 제한과 휴식 보장에 대한 보호가 제대로 이루어지고 있지 않다. 이런 현행 노동법 구조 아래에서는 근로자의 사업장변경이 이러한 상황을 피할 수 있는 지 유력한 방안인데 정작 외국인 근로자가 내국인 근로자와 달리 사업장변경의 기회를 누리기 힘들다.

좀 더 구체적으로 설명하자면 한국의 근로기준법 제63조는 농림업, 축산업과 수산업 분야에서 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 보호규정을 적용하지 않도록 하고 있다. 그 이유는, 근로기준법 제정 당시 이들 사업이 기후, 계절 등 자연적 조건의 영향을 강하게 받기 때문에 공장근로자와 같이 반복적이고 규칙적인 근로를 수행하지 않는다는 점에서 근로시간의 규제가 곤란하다고 보았기 때문이다. 근기법 제63조는 기후에 의한 영향을 크게 받아서 제조업과 같은 규칙적인 노동을 기대하기 어려운 농축수산업분야에 근로시간이나 휴게, 휴일의 규정이 전면 적용되기 어렵다는 것을 반영한 규정이다. 이러한 근로시간 적용제외 규정의 취지를 전혀 납득하지 못할 것은 아니다.

그러나 이 조항 때문에 농축수산 분야에 종사하는 외국인근로자의 경우에는 열악한 근로조건을 감수해야 하는 결과를 가져오고 있다. 즉 내국인근로자의 경우에는 농업노동이 건디기 어렵다면 자유로이 퇴직해서 근로조건이 더 좋은 다른 농가나 특히 다른 산업분야로 옮겨갈 수도 있다. 따라서 사용자측의 장시간근로의 강요나 휴일근로의 지시가 손쉽게 관철되기 어렵고 그만큼 근로조건 개선의 여지가 있다. 이에 반해서 사업장변경의 횡수제한이 있는 외국인근로자는 근무지의 변경이 자유롭지 못하다. 이러한 상황에서 현행 근기법 제63조 제1호 및 제2호의 적용은 그 본래취지에서 벗어나 이들의 근로조건을 극도로 악화시키고 때때로 강제노동이라고도 할 수 있는 부작용을 가져 올 수 있다.

그렇다면 근기법 제63조 개정 이전이라도 농축수산업에 종사하는 외국인근로자만이라도 그 업종 내에서는 사업장변경의 제한을 좀 더 완화시켜 줌으로써 사용자에게 대하여 외국인 근로자들 스스로가 교섭력을 높이도록 할 필요가 있다. 또한 외국인근로자의 고용시에 사용되고 있는 표준근로계약서의 현재 양식을 이들 산업분야의 특성을 반영하여 별도로 제작하여 사용하도록 할 필요가 있다. 물론 이때 표준근로계약서에는 현행 근기법 제63조에도 불구하고 근로시간과 휴일에 대한 적절한 규제가 반영될 수 있어야 할 것이다.

### III. 마치며

서론에서 언급하였듯이 외국인에 대해 공동체에 속할 권리를 정당화시키는 4가지 근거유형 중에서 한국은 기본적으로는 외국인의 노동력을 활용하여 경제적 이익을 얻고자 하는 유형에 속한다. 따라서 똑같은 경제적 동기에서 한국에서 일하고자 하는 외국인 근로자와 거래의 조건(고용허가제)을 법률로 정해 놓은 것 자체는 비난받을 일은 아니다. 문제는 우리나라의 역사적

상황은 세 번째 유형 외에도 일정부분은 네 번째 유형에도 관여되어 있다는 것이다. 즉 근로기준법 제6조 근로조건에서의 국적차별 금지가 일제강점기의 역사적 경험(일본 징용조선인 등의 차별경험)을 통해 법제정 당시부터 일찍이 확립되어 있다는 것이다. 최근의 생산인구감소현상이 심각하다고 해도 외국인력도입정책의 경제적 동기는 이 원칙을 훼손시키지 않는 범위에서 성립되어야 하는 것이다. 기회가 있을 때마다 끊임없이 외국인근로자에 대한 최저임금 적용배제나 차별적 저임금 활용을 모색하면서 국적차별금지 원칙을 훼손시키려는 사회일각의 경제적 탐욕에 대해서는 흔들림 없이 대응할 필요가 있다고 본다(사업주 중심으로 경도된 현재의 외국인력정책은 노사간 이해관계 대립에서 요청되는 국가의 중립의무를 위반하는 것은 아닌지 항상 자문할 필요가 있을 것이다).

그런 차원에서 내국인근로자와 외국인근로자 사이의 근로조건 격차 해소는 외국인고용법의 당면한 과제라고 할 것이다. 격차해소가 가져다 주는 장점은 첫째 외국인근로자의 인권보호 뿐만 아니라 내국인근로자의 일자리 보호와 근로조건 유지 개선을 위해서 필요하다. 둘째, 과도한 현지 송출비용의 상환부담을 안고 있는 외국인선원의 사업장이탈 유혹을 방지하고 불법체류 감소를 위한 차선의 대책으로서 효과적인 수단이 될 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 형식에 그치고 있는 한국어 구사능력을 고용허가제나 특정활동 취득조건에서 현재보다 훨씬 강화해야 한다. 인구절벽시대에 정주화 가능성을 모색해야 하는 상황이기도 하거니와 근로조건에서의 격차를 정당화하려는 일각의 주장을 무력화하기 위해서도 필요하기 때문이다. 인력부족에 대한 시급한 대처필요성만을 들어 한국어시험을 요식절차처럼 취급하고 한국어 구사능력을 폄하하는 우를 범하지 않아야 할 것이다.

정리하건대 현재의 외국인고용법은, 특정활동 중에서도 일반기능인력과 숙련기능인력 등 외국인과 계절근로를 포함하여 다양한 외국인근로자의 관리 및 법적 지위 보장과 보호를 위한 종합적 입법으로서의 위상을 재정립할 필요가 있다. 그러기 위해서는 제1조의 목적을 새롭게 정립하고 적용대상을 확대하면서 보호규정 확충과 체계적인 권리구제절차를 마련해야 할 것이다. 외국인고용법은 행정편의적인 체류관리법과 사업주 이익추구의 성격을 벗어나서 내국인근로자의 일자리 보호와 외국인근로자의 권리보호라는 관점에서 하루빨리 재구성되기를 바란다.

## 광역형 비자제도 도입을 계기로 본 지역기반 이민정책의 방향 모색

-전라남도 지역적 여건을 중심으로-

2025. 04. 23

신선미  
(지역이민정책개발연구소)

### Contents

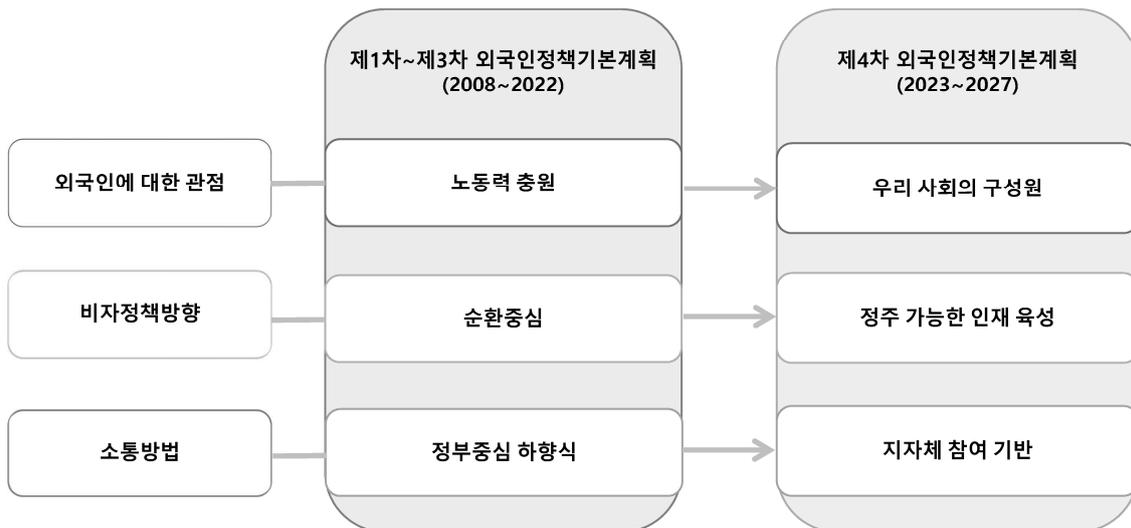
1. 문제제기
2. 이민정책의 정책기조 변화와 지역 기반의 비자 제도 등장
3. 광역형 비자 설계의 현실적 한계(전라남도 사례 중심)
4. 광역형 비자 시범사업 선정 결과에 대한 분석
5. '지역기반 이민정책' 개념 정립 필요와 방향
6. 지역기반 이민정책의 이론적 배경
7. 지역 적용 관점에서 본 광역형 비자 설계의 과제
8. 결론

## 01. 문제제기

- ❖ 지역의 인구구조 변화에 대응하기 위해 시행하는 광역형 비자가 지역기반 이민정책으로서 갖는 의미와 역할은 무엇인가?
- ❖ 더 나아가, 이러한 제도의 실행을 뒷받침할 '지역기반 이민정책'이라는 개념에 대해 우리는 충분한 사회적 합의와 공감대를 형성하였는가?

3

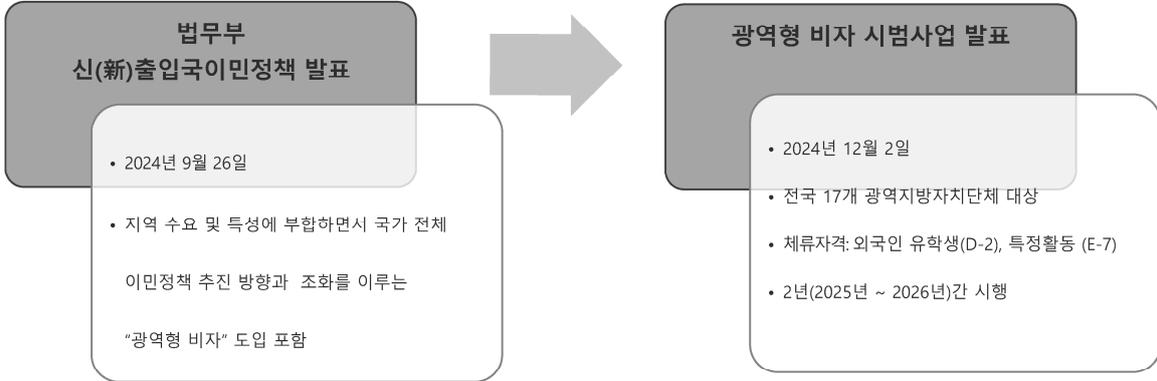
## 02. 이민정책의 정책기조 변화와 지역기반의 비자 제도 등장



4

## 02. 이민정책의 정책기조 변화와 지역기반의 비자 제도 등장

지역 특성을 반영한 지역기반 이민정책 수립 및 시행을 위한 요건, 절차 등 마련하기 위함



5

iLID

## 02. 이민정책의 정책기조 변화와 지역기반의 비자 제도 등장

※ 광역형 비자와 지역특화형 비자 비교

	광역형 비자(시범사업)	지역특화형 비자
제도목표	유치 중심	정착 중심
추진목적	지역 여건에 맞춰 비자조건을 완화하여 특정 체류자격의 이민자 유입 확대	인구감소, 인구감소관심 지역의 정주형 이민자 유치
이민자 유치 방법	광역단체장 추천서와 기타 요건을 확인하여 ① 사증발급인정서 발급 또는 ② 체류자격 변경 허가	광역단체장 추천을 통해 국내 거주 외국인의 체류자격변경
대상지역	서울 수도권 포함 전국(시범선정지역)	인구감소지역(89개)+인구감소관심지역(18개) = 총 107개
체류자격	<p>▶외국인 유학생(D-2)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유학생이 체류기간 중 ①학업에 충실할 수 있도록 하고, ②졸업 후 취업 연계성을 고려하여 제도 설계</li> <li>-학력 요건을 제외한 •재정 능력 •시간제 취업 등 유학생 본인에 대한 요건을 지자체 실정에 맞게 설계</li> </ul> <p>▶특정활동(E-7)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문인력(E-7-1), 준전문인력(E-7-2), 일반기능인력(E-7-3)</li> <li>- 해당 직종의 •학력 •경력 •소득요건(최저임금 이상 설정) •국민 고용보호 심사기준 •제출서류 등 본인에 대한 요건을 지자체 실정에 맞게 설계</li> </ul>	<p>▶F-2-R</p> <p>자격변경 제한 대상을 제외한 국내 체류 외국인이</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 국내 전문학사 이상 또는 전년도 소득 1인당 GNI 70%이상</li> <li>② 한국어능력 4급 이상 요건을 갖춘 자</li> </ul> <p>▶E-7-4R</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①최근 10년간 해당 자격(E-9, E-10, H-2)으로 2년 이상 체류</li> <li>② 현재 국내 체류 등록외국인으로 근무처에서 합법적으로 근로 중인 자 중 - 연봉 2,600만원 이상 및 2년 이상 근로계약/ 한국어능력 2급 이상 요건을 갖춘 자</li> </ul> <p>※ E-7-4 점수제 적용. 단, 인구감소지역은 구직 중인 경우도 허용</p> <p>▶F-4-R</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>국내·외 외국국적동포 중 ① 기존 2년 이상 인구감소지역 거주 또는 ② 가족 단위로 인구감소지역 이주</li> </ul>

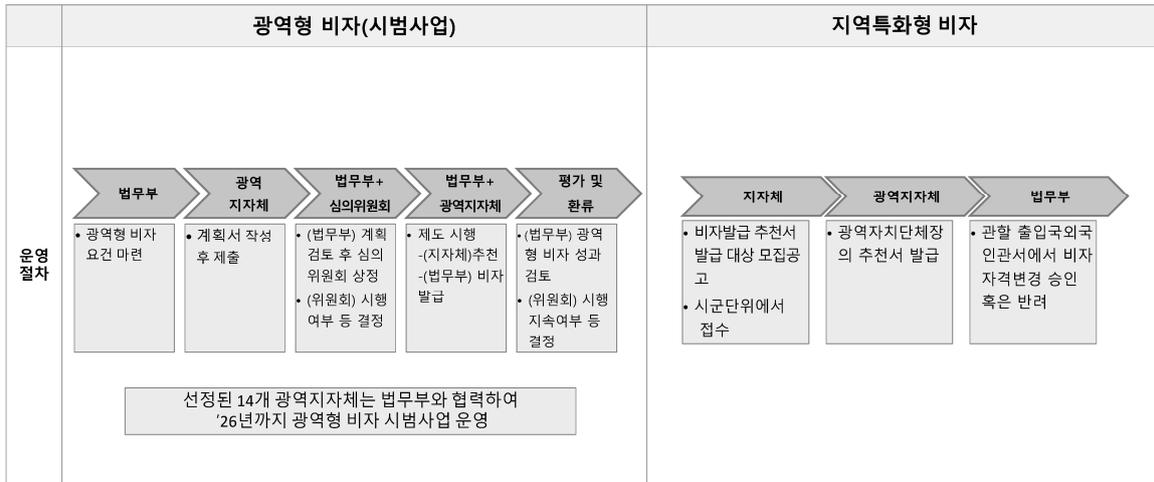
6

iLID

## 02. 이민정책의 정책기조 변화와 지역기반의 비자 제도 등장

	광역형 비자(시범사업)	지역특화형 비자
특징	① 지역제한 ② 대상 체류자격(D-2, E-7) 제한 ③ 시범기간 : 2년 ④ 광역단체장의 성과보고서를 법무부가 평가, 사업 시행 지속 여부 등 결정	① 취업가능 업종 제한 ▶ F-2-R : 제한 없음(단, 선량한 풍속, 기타 사회 질서에 반하는 경우 제외) ▶ E-7-4R : 뿌리산업체, 농림축산어업체, 일반제조업체, 건설업체 및 내항정기여객(화물) 운송사업체 한함 ▶ F-4-R : 제한 없음(단, 선량한 풍속, 기타 사회 질서에 반하는 경우 제외) ② 취업가능 지역 ▶ F-2-R/E-7-4R : 추천서를 발급한 기초자치단체 내(2년 이후 동일 광역자치단체 내 다른 인구감소지역에 취업 가능) ▶ F-4-R : 추천서를 발급한 인구감소 지역이 속한 광역자치단체 내 모든 기초자치단체 ③ 배우자 및 미성년자녀 동반 허용 ④ 배우자 취업 대상지역으로 제한, 단순노무 분야 허용 ⑤ 자녀취학: 추천서를 발급한 기초자치단체 내로 한정

## 02. 이민정책의 정책기조 변화와 지역기반의 비자 제도 등장



### 03. 광역형 비자 설계의 현실적 한계(전라남도 사례 중심)

#### 전라남도의 인구 및 산업 구조

❖ **지리적 특징:** 리아스식 해안, 섬(2,219개로 전국 도시의 65%), 넓은 평야

❖ **지방소멸지수:** 22시군 소멸고위험지역 (11곳→12곳), 소멸위험지역 (7곳→8곳), 소멸위험 주의지역 (4곳→2곳)

시군	목포시	여수시	순천시	나주시	광양시	담양군	곡성군	구례군	고흥군	보성군	화순군	장흥군	강진군	해남군	영암군	무안군	함평군	영광군	장성군	완도군	진도군	신안군
2021	0.56	0.46	0.69	0.47	0.71	0.22	0.18	0.14	0.10	0.12	0.28	0.17	0.17	0.18	0.30	0.60	0.13	0.25	0.22	0.17	0.16	0.11
2024.10	0.47	0.39	0.56	0.41	0.64	0.19	0.15	0.14	0.1	0.11	0.27	0.15	0.15	0.15	0.23	0.49	0.13	0.25	0.2	0.15	0.17	0.11

#### ❖ 인구현황

① **주민등록 인구 현황:** 1,790,421명 (2024년 10월 기준)

- 주민등록인구수 변화

2003년 2백만명 대→ 2004년 190만명 대→2017년 180만명 대→ 2024년 170만명 대로 감소

- 청년인구 유출 현황: 연평균 15,000명 이상의 감소

고령화 비율		생산가능인구 비율		청년인구 비율	
전남	전국	전남	전국	전남	전국
27% (전국 최고)	19.8%	62.9% (전국 최저)	69.5%	15.1% (전국 최저)	19.3%

9



### 03. 광역형 비자 설계의 현실적 한계(전라남도 사례 중심)

#### 전라남도의 인구 및 산업 구조

#### ② 등록외국인 현황 (2024년 9월 기준)

- 등록외국인 수: 55,825명, 전국 등록외국인(1,459,388명)의 약 3.82%를 차지

- 국적별 등록외국인 현황: 베트남(32.2%)> 인도네시아(9.1%)> 중국(7.5%)> 네팔(7.2%)순

- 연령별 현황

년도	전체 연령 총인원	0~4세	5~9세	10~14세	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세
2024	55,825	0.7%	0.6%	0.4%	1.4%	11.7%	22%	22.8%	16.6%	9.4%

- 체류자격별 현황 (2024년 9월 기준)

총합계	D-1 문화예술	D-2 유학	D-3 기술연수	D-4 일반연수	D-5 취재	D-6 종교	D-7 주재	D-8 기업투자	D-9 무역경영	D-10 구직
55,825	.	3,616	4	1,991	.	54	18	272	136	440
	E-1 교수	E-2 외화강사	E-3 연구	E-4 기술지도	E-5 전문직업	E-6 예술공연	E-7 특정활동	E-8 계절근로	E-9 비전문직업	E-10 선원직업
	17	417	83	.	.	31	2,534	5,390	21,478	3,957
	F-1 방문동거	F-2 거주	F-3 동반	F-5 영주	F-6 결혼이민	G-1 기타	H-1 관광취업	H-2 방문취업	기타 other	
3,553	664	936	2,036	5,735	1,606	7	523	327		

10

출처: 법무부 출입국외국인정책통계월보 2024년 9월



**03. 광역형 비자 설계의 현실적 한계(전라남도 사례 중심)**

전라남도의 인구 및 산업 구조

※ 전남의 E8, E9, E10 체류자격 인원 전국 비교

구분	경기	서울	경남	충남	인천	경북	전남	부산	충북	전북	대구	제주	광주	울산	강원	대전	세종
E8	2,057	2	2,431	5,327	3	5,581	<b>5,390</b>	17	2,473	5,058	83	494	10	0	6,328	18	56
E9	119,080	2,974	40,272	29,527	14,528	21,744	<b>21,478</b>	9,205	20,009	12,091	7,217	4,769	4,577	6,991	5,539	1,215	1,673
E10	11	1	3,601	2,105	306	3,238	<b>3,957</b>	3,284	0	427	2	3,225	0	456	1,038	0	0



**03. 광역형 비자 설계의 현실적 한계(전라남도 사례 중심)**

전라남도의 인구 및 산업 구조

❖ 산업현황

- ① 주 산업 : 농어업, 석유화학산업(여수국가산단, 광양만권 경제자유구역 등), 금속소재가공산업(순천(울촌1산단, 해룡산단), 보성, 목포 등 전남동·서부권역), 조선해양산업(대불산단 등 전남 서남해안), 관광 등  
 ※ 전국 최고 쌀 생산량(70만 9천 톤), 국내 어업 생산량의 58.4%(전국 최고)

② 산업별 취업자 비율

농림어업		광·제조업		서비스업 등	
전남	전국	전남	전국	전남	전국
21.5%	4.7%	9.9%	16.8%	68.6%	78.5%

③ 대학 현황(한국대학교육협의회 2024.10 기준)

전문대학	대학	대학원
11	12	27

④ 규모별 사업체 수

규모별	전체	1~4인	5~9인	10~19인	20~49인	50~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1000인 이상
사업체수	236,470	<b>208,481</b>	15,172	6,691	4,297	1,189	531	49	42	18



### 03. 광역형 비자 설계의 현실적 한계(전라남도 사례 중심)

#### 전라남도 여건에 기반한 광역형 비자 설계의 한계

□ 법무부가 제안한 체류자격 대상: 유학생(D-2), 특정활동[E-7:전문인력(E-7-1), 준전문인력(E-7-2), 일반기능인력(E-7-3)]

#### ❖ 시범사업 공고단계에서 드러난 한계

##### ① 설계준비 시간 부족

- 지역 여건 분석 및 이해에 필요한 기초 조사 및 기획 기간 부족
- 지자체와 지역 경제 주체 간 사전 논의 부족 → 지역 특화모델 창출 어려움

##### ③ 제도 방향의 혼선

- 수도권(서울 포함)까지 참여 가능 → 정책 목표의 불명확성
- 법무부 지침의 모호한 기준 → 자치단체 간 과열 경쟁

< 광역형 비자 시범사업 공고일정 >



##### ④ 형식적 자율성과 비일관성

- 실질적 설계 자율성 부재 → 정부가 제시한 자격(D-2, E-7 등) 내 조정만 가능
- 지역맞춤형이라는 명분에도 불구하고, 제한된 자격 요건내에 설계

##### ② 비자 제도 이해 부족

- 광역단체 공무원의 비자제도 이해 부족 → 비자 설계 한계
- 대학·기업 등 주요 이해관계자의 광역형 비자제도 이해 부족 → 수요 반영 미흡

13



### 03. 광역형 비자 설계의 현실적 한계(전라남도 사례 중심)

#### 전라남도 여건에 기반한 광역형 비자 설계의 한계

□ 법무부가 제안한 체류자격 대상: 유학생(D-2), 특정활동[E-7:전문인력(E-7-1), 준전문인력(E-7-2), 일반기능인력(E-7-3)]

#### ❖ 유학비자(D-2) 설계의 한계

##### ① 양적 확대의 한계

- 전라남도의 외국인 유학생 수는 전체 등록외국인의 6.5%에 불과,
- 광역형 비자를 통한 인구 유입 효과에 구조적 한계 존재

<전라남도의 등록외국인 체류자격별 비율> <전국별 등록외국인 수 대비 외국인 유학생 비율>

체류자격	비율
외국인 유학생(D-2)	6.5%
비전문취업(E-9)	38.5%
계절근로(E-8)	9.7%
특정활동(E-7)	4.5%
선원취업(E-10)	7.0%

광역지자체	유학생 비율(%)
총합계	12
강원특별자치도	19.9
경기도	6.1
경상남도	3.3
경상북도	14.2
광주광역시	19.5
대구광역시	15
대전광역시	35.4
부산광역시	23.5
서울특별시	23.8
세종특별자치시	14.6
울산광역시	4.2
인천광역시	6.1
<b>전라남도</b>	<b>6.2</b>
전북특별자치도	15.5
제주특별자치도	3.7
충청남도	8.9
충청북도	10.9

##### ② 대학 현장의 운영상 부담과 반감

- 광역형 비자 대상자와 일반 유학생 간 관리 기준의 이원화로 인한 혼선 우려
- 시간외활동 허용범위의 차이로 인한 형평성 문제 제기
- 도시사 추천 등 행정절차의 추가로 인한 피로감
- 광역형 비자 성과 평가 대비로 인한 업무 과중
- 완화된 요건으로 인한 불법체류 위험 증가, 관리 부담 가중

출처: 2025년 2월 법무부 통계

14



### 03. 광역형 비자 설계의 현실적 한계(전라남도 사례 중심)

#### 전라남도 여건에 기반한 광역형 비자 설계의 한계

□ 법무부가 제안한 체류자격 대상: 유학생(D-2), 특정활동[E-7:전문인력(E-7-1), 준전문인력(E-7-2), 일반기능인력(E-7-3)]

#### ❖ 특정활동(E-7) 비자 설계의 한계

##### ① E-7-1~3에 해당하는 일자리 부족

- E-7 비자의 일반요건을 완화하더라도 **산업 현장의 실질적 일자리 수요가 제한적**

- 특히 **조선용접공, 선박전기원, 선박 도장공** 등 E-7-3에 해당하는

기능인력 채용 계획은 현장에서조차 **불투명하거나 소극적**

##### ② 실제 산업 수요와 체류자격 간 불일치

- 전라남도의 주력 산업인 **농업·어업 분야는 E-7 비자 체계에서 제외**

→ 산업 구조와 비자 자격 요건 간의 **불일치가 발생**

< 광역형 비자의 특정활동 체류자격 직군 >

체류자격	관리자 및 전문가 (6개 직종)	해당직종
전문인력 E-7-1	관리자 및 전문가 (6개 직종)	관리자 15개 직종 전문가 및 관련종사자 52개 직종
준전문인력 E-7-2	사무 및 서비스 종사자 (10개 직종)	<b>사무종사자 5개 직종</b> :면세점 또는 제주영여교육도시 내 판매 사무원, 항공운송 사무원, 호텔 접수 사무원, 의료 코디네이터, 고객상담 사무원 <b>서비스 종사자 5개 직종</b> :운송 서비스 종사자, 관광 통역 안내원, 카지노 딜러, 주방장 및 조리사, 요양보호사
일반기능인력 E-7-3	기능원 및 관련기능종사자 (10개 직종)	<b>일반기능인력 9개 직종</b> :동물사육사, 약식기술사, 할랄 도축원, 약기제조 및 조율사, 조선용접공, 선박전기원, 선박 도장공, 항공기 정비원, 항공기(부품) 제조원, 승선 전기원

< E-7 일반요건 >

- 도입 직종과 연관성이 있는 분야의 석사 이상 학위 소지
- 도입직종과 연관성이 있는 학사학위 소지+ 1년 이상의 해당분야 경력
- 도입직종과 연관성이 있는 분야에 5년 이상의 근무경력

### 03. 광역형 비자 설계의 현실적 한계(전라남도 사례 중심)

#### 전라남도 광역형 비자 설계: 유학비자(D-2)

현행 요건	광역형 비자 맞춤 요건	결과
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (재정능력 입증요건) 1년간의 재정능력 입증을 원칙(연간 1,600만원 이상)</li> <li>• (시간제 취업 허용범위) 한국어 능력별, 학위과정별 허용시간(23.7. 시행) 결정</li> <li>• (시간제 취업 허용분야) 사업자등록증을 기준으로 제조업, 건설업이 있는 경우 원칙적 제한 ※ 단, 제조업의 경우 토픽 4급(KIIP 4단계 이수)을 소지한 경우 예외적으로 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (재정능력 입증요건) <b>하한제 및 대학 자율</b></li> <li>- 연간 4년제 800만원/2년제 500만원 이상의 재정능력 입증</li> <li>• (시간제 취업 허용범위) <b>학업충실도(성적)</b>, 한국어능력, 사회통합프로그램에 의한 허용시간(25시간→30시간) 조정</li> <li>• (취업 허용분야) <b>제조업 제한 완화 및 취업 가능 허용직종 개발</b></li> <li>- 제조업 완화: 토픽 3급을 소지하고 기업이 면접을 통해 원하는 경우 예외적 허용</li> <li>- 허용직종 개발 : 요양보호원, 주방장 및 조리사 보조원, 호텔접수사무원, 관광통역 안내원 직종에 취업허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역핵심산업(바이오, 에너지, 조선, 화학, 철강, 복지, 관광 등) 연계학과를 대상</li> <li>- 지역핵심산업과 연계한 대학별 학과 유학생에 대해 <b>재정요건 1/2완화</b></li> <li>- 시간제 취업 허용시간 확대(<b>최대30시간</b>)</li> <li>- 일부 전문직종 <b>시간제 취업허용</b></li> </ul> <p>(요양보호사, 주방장 및 조리사)</p>

### 04. 광역형 비자 시범사업 선정 결과에 대한 분석

#### 광역형 비자 시범사업 선정 결과

✓ 3월 31일: "광역형 비자 심의위원회" 심의  
 ✓ 4월 2일: 발표

지원 광역지자체		선정 광역지자체	
유학비자(D-2)	특정활동비자(E-7)	유학비자(D-2)	특정활동비자(E-7)
10개 광역지자체	6개 광역지자체	10개 광역지자체 (4,420명)	4개 광역지자체 (1,210명)
서울, 부산, 인천, 광주, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 제주	대구, 대전, 울산, 경기, 경북, 경남	서울, 부산, 인천, 광주, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 제주	대구, 경기, 경북, 경남  (울산과 경남이 제출한 조선업 분야 사업계획의 경우, 법무부와 관계부처, 지자체 등이 참여하는 협의체 논의를 거쳐 지자체가 보완)  ※ 울산: 추후 논의, 대전: 제외

법무부가 비자 자격대상을 제한하는 방식은 통제 가능한  
 행정 실행에는 유리할 수 있지만,  
 정착 필요한 것은 지역의 여건과 현실을 반영한, 혁신적이고 유연한 정책 실행을 이끌어낼 수 있는 구조



### 04. 광역형 비자 시범사업 선정 결과에 대한 분석

#### 광역형 비자 시범사업 선정 결과: 유학비자(D-2)

지역	대상분야	비자유건
서울	• 시 핵심산업분야 이공계 (우북씨 바이오, 핀테크 등)	• 사회통합프로그램 4단계 이상 이수 등의 요건 충족 시 인턴활동을 위한 휴학 허용 • 시간제 취업 허용시간 확대(최대 30시간)
부산	• 반도체, 이차전지, 미래 자동차 부품 관련 학과	• 부산광역시 지정 장학생 등에 대한 재정요건 1/2 완화 • 사회통합프로그램 4단계 이상 이수 등의 요건 충족 시 학기 중 인턴활동 허용
인천	• 외국대학교 국내캠퍼스	• 외국대학 국내캠퍼스 유학생 대상 체류기간 상한 확대(1년→2년) • 사회통합프로그램 4단계 이상 이수 등의 요건 충족 시 학기 중 인턴활동 허용
광주	• AI 미래자동차과	• AI 미래 자동차 관련 학과 재정요건 1/2 완화
강원	• 미래산업(반도체, 바이오헬스, 미래모빌리티, 미래에너지, 푸드테크, ICT) 유관 학과	• 등록금/생활비를 분할하여 재정요건 일중 • 시간제 취업 허용시간 확대(최대 30시간) • 사회통합프로그램 4단계 이상 이수 등의 요건 충족 시 학기 중 인턴활동 허용
충북	• 항공·화장품·식품·바이오, 뿌리산업, 복지인력, 자동차, 반도체, 이차전지 관련 학과	• 충북형 일학습병행 참여 유학생에 대해 재정요건 1/2 완화 • 시간제 취업 허용시간 확대(최대 30시간)
충남	• 농어촌지역 및 충남5대산업 전공학과(자동차부품, 반도체, 디스플레이, 석유화학, 철강)	• 농어촌지역충남 5대 산업 전공, 충남형 일학습병행 참여 유학생에 대한 재정요건 1/2 완화 • 시간제 취업 허용시간 확대(최대 30시간)
전북	• 외국인전용 계약학과, 지역특화학과, 뿌리산업 양성대학 중심	• 지역산업 관련 대학 재정요건 1/2 완화 • 시간제 취업 허용시간 확대(최대 30시간) • 사회통합프로그램 4단계 이상 이수 등의 요건 충족 시 학기 중 인턴활동 허용
전남	• 지역 핵심산업(바이오, 에너지, 조선, 화학, 철강, 복지, 관광 등)연계 학과	• 지역핵심산업과 연계한 대학별 학과 유학생에 대해 재정요건 1/2 완화 • 시간제 취업 허용시간 확대(최대 30시간) • 일부 전문직종 시간제 취업 허용(요양보호사, 주방장 및 조리사)
제주	• 관광산업, RISC 산업 연계 학과	• 관광 분야 학과 유학생에 대해 재정요건 완화(연간 1,000만원 이상) • 시간제 취업 허용시간 확대(최대 30시간)



### 04. 광역형 비자 시범사업 선정 결과에 대한 분석

#### 광역형 비자 시범사업 선정 결과: 특정활동비자(E-7)

지역	대상분야	비자유건
대구	<ul style="list-style-type: none"> <li>대구 5대 신산업분야 (로봇, 반도체, 미래모빌리티, 헬스케어, ABB/AI, Bigdata, Blockchain)</li> </ul>	<b>학력 및 경력요건 완화</b> • 학력 및 경력요건 완화* * (학력) 석사 → 학사, 학사 → 전문학사 등 (경력) 5년 이상 → 3년 이상 • 대구 신산업분야 관련 국민고용보호 심사 기준 완화
경기	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업기술인력(컴퓨터, 전자공학 기술자 등)</li> <li>요양보호사</li> </ul>	<b>학력 요건 완화</b> • 외국 대학 학사 학위자 중 한국어 능력 우수자에 대한 학력 요건 완화* * 도입직종과 연관성 없는 학위인 경우에도 취업 허용 • 요양보호사 국민고용보호 심사기준 완화
경북	<ul style="list-style-type: none"> <li>광·제조업 관련 이공계인재</li> <li>요양보호사</li> </ul>	<b>학력 요건 완화</b> • 경북 지정 해외 전문대학 학위 소지자 자격 요건 완화* * 전문학사 이상 및 1년 이상 경력 등 • 요양보호사 국민고용보호 심사기준 완화
경남	<ul style="list-style-type: none"> <li>자회사 우수인재</li> </ul>	<b>경력요건 완화</b> • 해외 자회사 우수인력 도입특례 (해외 자회사에서 2년 이상 근무 경력 보유 시 학력 요건 면제)

### 04. 광역형 비자 시범사업 선정 결과에 대한 분석

#### 수요자 맞춤형 제도의 한계

##### ❖ 고용 중심 설계의 협소성

- 고용주 중심으로 설계되어 다양한 이해관계자가 배제됨
- 특정 집단(예: 특정산업, 대학)의 경제적 이익이 우선되는 설계

##### ❖ 단기 경제성과 중심의 접근

- 인력 확보와 생산성 향상 등 즉각적인 효과에 집중
- 장기적 정착 및 사회통합 전략은 미흡

##### ❖ 특정 지역 중심의 이민자 유입 집중

- 수요가 높은 산업이 밀집된 일부 지역의 이민자 유입 활발
- 지역 간 이민 인프라와 인구 유입 격차 발생
- 결과적으로 일부지역은 인구 소외와 정책 사각지대에 놓이는 '이중적 지역불균형' 우려

법무부
경기도경제과학·기술진흥연구원

보도자료    보도취서 보도    배포    2025. 4. 2.(수)

[신(新) 출입국·이민정책] 후속 조치]

**국가 경쟁력 강화와 지역 경제 활성화에 기여하는  
수요자 맞춤형 비자 제도 본격 시행**

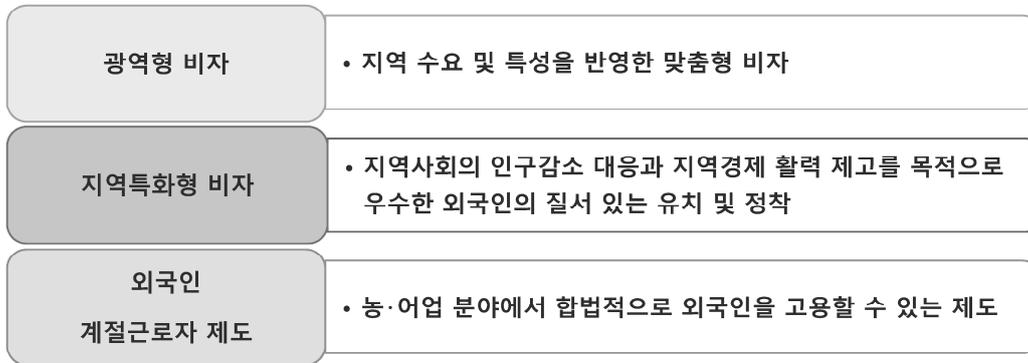
① 14개 광역지자체와 협업, "광역형 비자 제도" 시범사업 시행  
 ② 세계 최고 수준 최우수인재 대상 "탑티어(Top-Tier) 비자" 도입  
 ③ 비자 자유정책 제안제 관련 민관합동 심의를 거쳐 일반기능인력(E-7-3) 전문인력 비자(E-5) 범위 확대 및 주력산업 비자 요건 완화

제도에 대한 전국 단위 참여와 법무부 차원의 비자 발급 총량 조절에도 불구하고, 고용 기반과 대학의 수용능력에 따라 이민자 유입은 특정 지역에 편중될 수밖에 없어 **지역 간 격차와 불균형 심화**

### 05. '지역기반 이민정책' 개념 정립 필요와 방향

2025년 4월 2일 법무부 보도자료 : 「신(新) 출입국·이민정책」 후속 조치, 국가 경쟁력 강화와 지역 경제 활성화에 기여하는 수요자 맞춤형 비자 제도 본격 시행

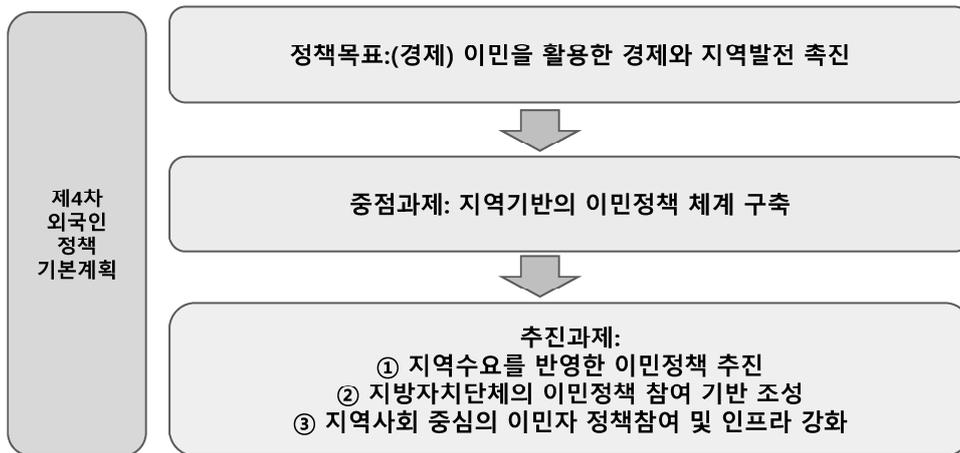
#### “지역기반의 이민정책 3대 핵심 축”



21

iL  
iD

### 05. '지역기반 이민정책' 개념 정립 필요와 방향



#### 정책기조의 전환 이후에도...

• '지역기반 이민정책'의 의미, 목표, 방향에 대해 지역사회 전반의 공감과 합의는 여전히 부족

22

iL  
iD

## 05. '지역기반 이민정책' 개념 정립 필요와 방향

### '지역기반 이민정책' 공감의 간극

#### ❖ 중앙-지방-주민 간 인식의 온도차

**정 부** • 지역기반 이민정책을 노동력 충원 + 인구정책의 일환으로 접근

**지방  
자치단체** • 중앙이 제시한 틀에 수동적으로 맞추는 수준에서 정책 대응  
→ 지역 여건을 반영한 독자적 정책 기획은 미흡  
• 재정 유인에 따라 시범사업 응모에 집중

**주 민** • '이민자 = 저임금 노동자' 라는 협소한 이미지 로 인식

23

## 05. '지역기반 이민정책' 개념 정립 필요와 방향

#### ❖ 지역기반 이민정책 개념 정립의 필요성

- 단순한 행정 전달 체계의 변경이 아닌, '실질적 운영과 책임의 분산'임
  - 중앙정부가 이민정책의 법적 권한을 유지하되, 이민자 선정, 자격 요건 설정, 지역 수용 여부 판단 등은 지역이 주도하고 있음
  - 이는 단순한 업무 위임이 아니라, 정책의 기획-실행-책임이 지역으로 분산되는 구조적 변화를 의미함
- 지자체장의 정책 주체로서 인식과 책무 형성
  - 지역기반 이민정책에 대해 지자체장이 명확한 정책 인식을 갖고 전문성과 감수성, 리더십을 발휘할 수 있도록 하는 정책 기반이 필요함
  - 개념 정립은 바로 이러한 정책적 리더십을 형성하는 정책 수행의 기준이 됨
- 지역공동체 구성의 재편을 수반하는 정책임을 인식해야 함
  - 이민정책은 단지 노동력 확보나 인구 증가에 대한 대응이 아니라, 지역의 구성원 구성과 정체성의 변화에 영향을 미치는 중대한 사회적 재편 정책임
  - 따라서 정책 추진 이전에 이 지역기반 이민정책의 성격과 파급력을 정확히 인식하는 것이 선행되어야 함

24

## 05. '지역기반 이민정책' 개념 정립 필요와 방향

### ❖ 이민자 수용과 통합에 대한 지역의 주도성과 책임 강화

- 국가 주도형 이민정책이 '어떤 이주 대상자를 제도적으로 수용할 것인가'(합법성, 위해성 등)에 초점을 맞췄다면,
- 지역기반 이민정책은
  - '어떤 이주자가 지역사회에 정착하고, 공동체 구성원으로서 함께 살아갈 수 있는 조건을 갖추었는가'에 초점
  - 단순히 체류 허가 여부를 넘어서, 지역이 주체가 되어 이민자와 어떻게 공존할 것인가에 대한 기준을 스스로 설정하고 실행해 나가는 구조
  - 이민자의 체류와 통합에 대한 책임은 중앙정부만이 아닌, 지방정부도 함께 나누어지는 구조
  - 수용과 통합에 대한 지역의 주도성과 책임이 실질적으로 강화

지역사회 새로운 구성원과의 공존 조건을 스스로 논의하고 설계해나가는  
주도성과 그에 따른 책임의 강화

25

iL  
iD

## 06. 지역기반 이민정책의 이론적 배경

### Local Turn in Migration

### ❖ 개념

- **Local Turn:** 국가 중심의 이민정책에서 지방정부 및 지역사회 중심으로 이행되는 흐름
  - 방법론적 국가주의(Methodological Nationalism)를 비판, 정책의 설계와 의미 형성 권한이 지역으로 이동
  - 정책의 분석과 설계의 주체가 국가에서 지역으로 이동하고 있음을 지적

지역기반 이민정책은  
지역을 단순한 정책 '집행지'가 아니라,  
정책 실행의 정당성과 사회적 합의를 주도하는 결정 주체로  
인식의 전환을 내포함

26

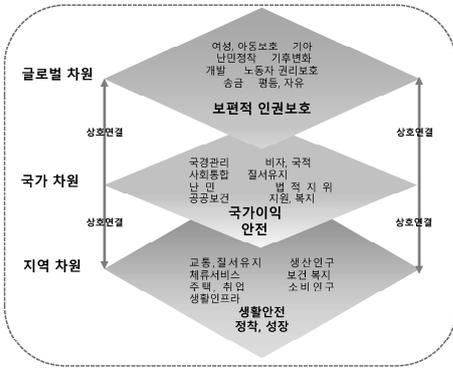
참고: Muhammad, D. (2023). *The Local Turns in the Field of Migration*. ABI Working Paper No.25, Arnold Bergstraesser Institute.

iL  
iD

## 06. 지역기반 이민정책의 이론적 배경

### 지역이민정책의 다층적 구조와 의미

↓ 보다 나은 삶을 위한 국제이주 ↓



❖ **다중스케일적 접근방법(multiscalar approach)**이란 어떠한 지역을 국가 등 특정한 한두 가지 스케일에 국한하지 않고, 다양한 스케일이 다층적으로 상호작용한다는 관점에서 지역을 접근하는 방식, 지역 이민정책에 있어서 다중스케일적 접근방법에 의하여 소규모 도시에 있는 이민자 협회의 정치적 동원을 연구할 것을 제안

❖ **지역이민정책**은 글로벌 차원에서 국가차원, 지역차원의 규범과 정책적 요소들이 수직적으로 관계를 맺고 있는 점과 다른 도시들과 수평적으로 관계를 맺고 있는 점을 다 고려해야 하는 종합적인 설계가 필요한 분야

출처: 신선미, 이정우. 2022. "이민정책과 지역이민정책이란?"

Triviño JC. 2018. "Local politics and immigration: mobilizing immigrant associations beyond small-scale cities."

## 07. 지역 적용 관점에서 본 광역형 비자 설계의 과제

### 왜 '지역 주도'가 중요한가?

❖ **인구구조 변화와 지역소멸은 전례 없는 구조적 문제**

- 고령화, 청년 유출, 지방소멸은 기존 정책의 연장선으로는 대응에 한계
- 지역의 현실과 수용 역량을 보다 구체적으로 살펴보는 접근 필요

❖ **지역문제는 지역이 가장 잘 알고 있음**

- 지역은 인구 구조, 산업 생태계, 주거·복지 여건 등 복합적인 지역 현실을 가장 잘 파악하고 있으며, 그에 기반한 정책 설계가 가능함

❖ **지역은 변화 대응이 빠르고, 특화된 정책을 유연하게 실행 가능함**

- 지역 정부는 중앙보다 빠르게 변화에 대응하며, 지역 특성을 반영한 맞춤형 정책을 설계·시행할 수 있는 강점이 있음

## 07. 지역 적용 관점에서 본 광역형 비자 설계의 과제

### 지역 주도로 만든 지역 기반 이민정책, 노바스코샤 주 사례

#### ❖ 배경: 캐나다 노바스코샤 주의 인구위기 대응 전략

- 캐나다 노바스코샤 주는 2014년 「Now or Never」보고서를 통해 인구감소와 지역경제 침체에 대한 자력 해결 전략을 선언  
→ 인구고령화, 청년 유출, 경제침체 문제 진단, 이민 확대를 핵심 전략으로 제시
- “더 이상 연방정부의 결정을 기다리지 않겠다”는 강한 지역 주도 의지를 천명
- 보고서를 주도한 신경제건설위원회(Nova Scotia Commission on Building Our New Economy)는 민관 협력 체계를 통해 주민과의 대화에 집중

#### ❖ 주민 수용성과 공감 형성 방식 핵심 전략: 지역주민의 인식 변화와 참여 유도

- 35회 주민 공청회, 17회 이해관계자 라운드 테이블, 수천 건의 온라인 의견 수렴을 통해 광범위한 정책 공론화 과정 추진
- 이민정책을 단순한 ‘노동력 확보’가 아닌, ‘지역사회의 미래를 함께 설계할 파트너’로 이민자를 정의

29

iL  
iD

## 07. 지역 적용 관점에서 본 광역형 비자 설계의 과제

### 지역 주도로 만든 지역 기반 이민정책, 노바스코샤 주 사례

#### ❖ 시사점

- 지역기반 이민정책이 실질적 성과로 이어지기 위해서는, 지자체가 먼저 지역 문제를 명확히 인식하고, 그 해결 수단으로 이민을 전략적으로 채택하며,  
정책의 정당성과 수용성을 확보하기 위한 속의 기반의 주민 참여 과정이 반드시 수반되어야 함  
→ 노바스코샤 주는 이러한 조건이 충족되었을 때 지역기반 이민정책이 인구 증가와 같은 실질적 변화로 이어질 수 있음을 보여주는 대표 사례

<한국과 노바스코샤 주의 지역기반 이민정책 형성 비교>

구분	한국	노바스코샤 주	
차이점	정책수립 주체	법무부 노바스코샤 주(주정부)	
	정책 형성 방식	중앙정부 설계 → 하향식 적용	상향식: 주정부 주도 + 주민과의 속의
공통점	이민자에 대한 관점	사회의 구성원	사회의 구성원
	정책목표	이민을 활용한 경제와 지역발전 촉진	인구구조 변화 대응과 경제성장

29

iL  
iD

## 08. 결론

### ❖ 지역기반 이민정책으로서 광역형 비자제도

- 광역형 비자제도, 지역특화형 비자제도, 계절근로자제도는 지역기반 이민정책의 3대 핵심 축이므로  
제도간 시너지를 낼 수 있는 연계체계 필요
- 광역형 비자제도 설계에 관한 지자체의 자율성 점진적 확대와 지자체의 지역수요와 창의적인 제안을  
논의할 수 있는 협의구조 필요

### ❖ 지역기반 이민정책의 정당성과 지속가능성 담보

- 단순한 행정분담이 아닌 **지역사회 구성원의 재편을** 수반하는 구조적 변환
- 지역사회는 **새로운 인구 유입에 따른 변화에** 민감하게 반응
- 새로운 구성원 유입에 대한 이민정책은 **지역 주민과 사전 논의과정 및 공감대 형성**이 정책 성패 좌우

감사합니다.

【제3주제】

## 일과 학업을 병행하는 외국인 유학생 실태 연구

건국대학교 박혜란

### 1. 서론

## 외국인 유학생의 현실

- 외국인 유학생들은 학업과 아르바이트 병행이 현실
- 학업 지속 위해 경제 활동 필수적
- 대학은 유학생 아르바이트 시간 보장 위해 수업 일정 조정



### 경제적 부담

아르바이트 없이 학업 지속이 어려움



### 비자 제약

시간제 취업 허가 과정 복잡



### 불법 취업 위험

취업 허가 없이 근로하는 사례가  
비일비재

## 유학생 선택 요인의 변화



## 2. 국내 외국인 유학생의 특징

### 2.1. 이주학습자로서의 외국인 유학생



대중형 유학

엘리트 위주에서 대중형 유학으로 변화



두 번째 기회

자국 입학 실패나 기회 제한 보완 수단



장기체류 이주민

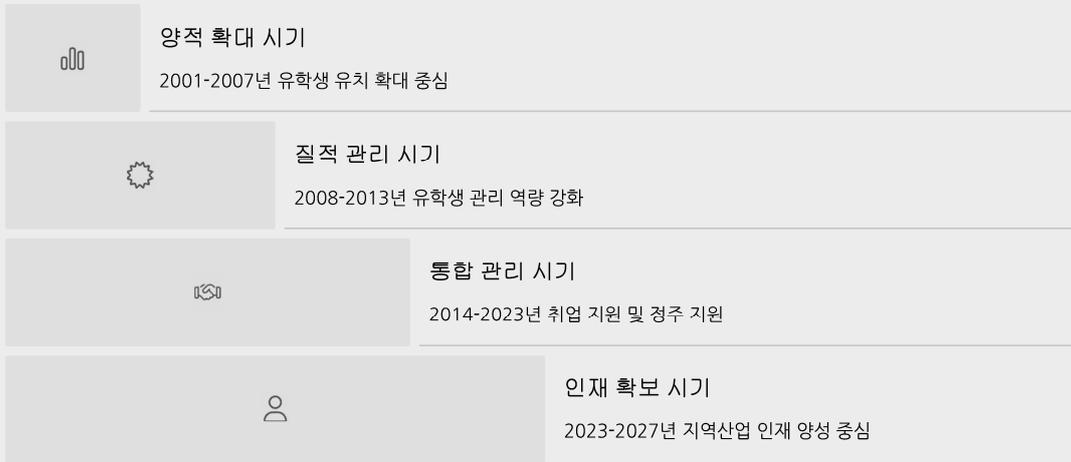
생산과 소비 활동 영위하는 지역사회 구성원

## 2.2. 국내 외국인 유학생의 실태



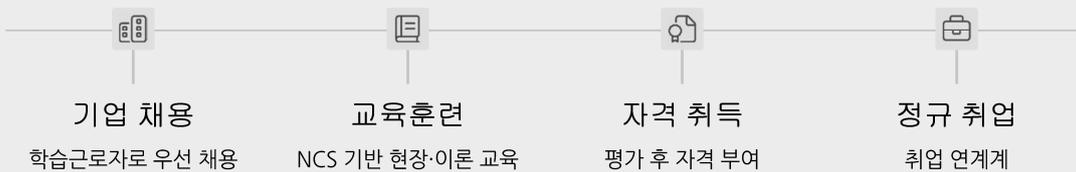
## 3. 국내 외국인 유학생을 위한 정치 및 제도

### 3.1. 외국인 유학생 정책 변화



### 3.2. 지역 정주를 위한 유학생 관련 제도

#### 1) 일학습병행 제도



## - 외국인 학부생 대상 '일학습병행' 교육과정

구분	체류 자격	기간	세부 내용
1유형	D2 소지자 졸업 후 D10 전환 필수	졸업 후 1-1.5년	잔여 학기가 1학기 또는 2학기 남은 시점에서 훈련을 시작 졸업 후 해당 기업에서 최소 6개월 이상 훈련을 지속
2유형	D10 소지자 1년	1-1.5년	졸업 후 일학습병행에 참여하여 훈련

## 2) 중복형 K-유학생 제도



### 대학 지원

외국인 학부생 유치로  
학생 수 안정화



### 근로 조건

주 2-3일, 하루 4시간 근로



### 비자 혜택

TOPIK 3급으로 제조업  
취업 조건 완화



### 지역 혜택

노동력 확보 및 지역 경제 활성화

## 4. 학문 목적 학습자로서 외국인 유학생에 대한 제고

### 학문 목적 학습자 개념 재정립 필요성

#### 현재 상황

학문 목적 한국어 교육과정 일원화  
대학 간 학습 목적·성취도 차이 미반영  
일과 학습 병행 특성 고려 부족

#### 필요한 변화

학문 목적 학습자 분류 세분화  
일학습병행 특성 반영한 교육과정 개발  
직무 교육과 한국어 교육 연계 강화

## 일학습병행 외국인 학부생 특징

일학습병행 제도	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전공 연계한 NCS 직군별 인재 양성</li> <li>• 신산업분야 관련 인재 양성</li> </ul>
근로유학생	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 내 특경 산업(농수산업 포함) 근로를 위한 한국어</li> <li>• 지역 정주가 가능한 한국 사회 이해를 수반한 한국어</li> </ul>

- 일학습병행 외국인 학부생은 직무 수행에 필요한 한국어와 전공 연계성이 가장 중요한 요소

## 교육과정 개발 방향

### 목표 재설정

일과 학업 병행 특성 반영한 교육 목표 수립

### 내용 구성

직군별 상황·맥락 중심 한국어 기능과 전문 어휘 구성

### 전문가 협업

한국어교육 전문가와 직군별 전문가 공동 개발

## 5. 결론 및 제언

■ 통합 협의체 필요

부처 간 정책 통합 관리 시스템 구축

■ 맞춤형 교육과정

지역·산업 특성 반영한 한국어 교육 개발

■ 상생 모델 구축

정부·지역사회·대학 간 협력 체계 강화



## 2025년 상반기 한국이민법학회 공동학술대회 토론

서울연구원 우영진

### 지역기반 이민정책

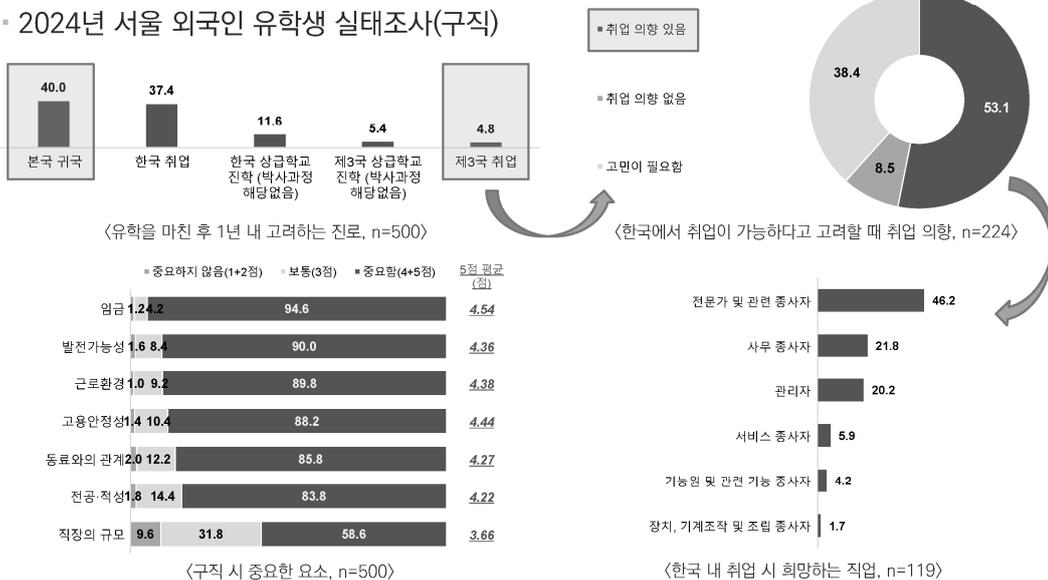
- 외국인에 대한 관점과 비자정책방향, 소통방법의 변화
  - 1차~3차 외국인정책기본계획(2008~2022) vs. 제4차 외국인정책기본계획(2023~2027)
  - 일괄적 공급 중심 관점에서 사회의 구성원으로 기능적·사회적·관리적 측면에서 질적인 발전
- 광역형 비자 설계 검토 사항
  - 유학생(D-2), 특정활동(E-7) 범위 내 선도산업과 인턴경험이 절대적인 업종 간 혼재
  - 특히 유학생(D-2) 유치 설계 시, 인력 유치와 인재 유치의 모호한 구분의 결과가 도출
  - 우수한 유학생이라도 기업의 수요에 대한 노동의 수준을 제공하는데 시간제 취업 허용시간 확대(최대 30시간) 요건이 도움이 될 것인지, 낮은 수준의 업무에 대해 내국인과 경쟁 우려는 없는지, 다른 업종 취업 확대도 가능한 상황
  - 지역별 광역형 비자의 중장기 방향 제시에 유효(?)하나 현재 각 지역의 기업이 요구하는 외국인 인재상과 큰 차이
    - 급격히 성장하고 있는 해외 시장 소재 국가 국적의 이공계 유학생이 부족하여 실수요를 충족하지 못하는 상황
    - 진출 대상 시장조사, 해외 영업 등의 수요가 있고 이 경우 마케팅 등의 전공에 대한 수요가 있음
    - 유학생의 전공 외 국적, 언어능력 등이 취업의 주요 결정요인

## 2025년 상반기 한국이민법학회 공동학술대회 토론

### 지역기반 이민정책

자료: 서울연구원, 2024

#### · 2024년 서울 외국인 유학생 실태조사(구직)



## 2025년 상반기 한국이민법학회 공동학술대회 토론

### 지역기반 이민정책

자료: 서울연구원, 2024

- 2024년 서울 외국인 유학생 FGI 개요
  - 대상: 2024년 3월 말~4월초 D-2 비자를 가진 학부·대학원생
  - 아시아권, 중화권, 북미·유럽·아프리카·러시아, 대학원생으로 구분한 4개 그룹
- 주요 내용
  - 인적사항: 중상위 경제적 배경의 미혼 유학생 다수, 체류기간 증가에 따른 아르바이트 의지 확대
  - 유치단계: 저렴한 학비와 접근성 높은 장학금 제도로 유입, K-pop 문화적 영향력, 아시아권에서의 문화적 유사성
  - 육성단계: 기숙사에서 쉐어하우스나 자취로 전환 경향, 언어 장벽으로 인한 팀프로젝트 어려움, 한국어로만 제공되는 공지사항 등 정보 접근성 문제
  - 정착단계: '외국인·이방인'으로서의 외로움과 소외감, 한글로만 된 행정서비스 불편함, 취업 시 한국어 의사소통 능력 부족의 장벽
  - 특징: 저렴한 학비와 장학금 제도 매력과 K-pop 문화가 주요한 유입요소이나 인적 네트워크 부재와 양질의 일자리 확보 어려움이 정착에 한계로 작용

# 외국인 정책에 대한 협상적 접근

## : 사회 갈등 심화에 대응하는 하나의 제안

한 지 은\*

### 1. 들어가며

외국인 정책과 관련하여 발제를 맡아주신 세 분의 심도 있는 연구를 통해, 산업연수생 제도를 시작으로 약 30년에 걸쳐 외국인 정책이 다양한 변화를 거쳐왔음을 다시금 확인할 수 있었다. 그 과정에서 제도적 개선과 정책적 진전이 있었음에도 불구하고, 외국인 노동자 및 유학생을 둘러싼 고질적 쟁점들은 여전히 해결되지 않은 채 지속되고 있다. 특히 국내 노동력 부족 문제, 지역사회 인구 감소와 같은 구조적 위기는 외국인의 입국과 참여 없이는 대응이 어려운 상황으로 빠르게 고착화되고 있다. 그럼에도 불구하고 외국인 유입을 둘러싼 사회적 갈등은 더욱 격화되고 있으며, 찬반을 넘어선 현실적이고 지속 가능한 대응 방안을 모색하는 일이 점점 더 절실해지고 있다.

오늘날 우리 사회는 이민과 외국인 문제를 둘러싸고 극심한 갈등 양상을 보이고 있다. 특히 12.3 내란사태를 전후하여 좌와 우, 진보와 보수 간의 갈등은 한층 심화되었으며, 상호 이해나 설득보다는 상대를 부정하고 공격하는 방식의 대립이 일상화되었다. 이민자 문제에 대한 사회적 반응 역시 이와 다르지 않다. 외국인 유입을 둘러싼 논의는 점점 감정적으로 양극화되었고, 찬성과 반대라는 극단적 선택지 외에는 마땅한 대안이 제시되지 않는 상황에 이르렀다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 토론에서는 외국인 고용과 외국인 유학생 정책을 둘러싼 갈등에 대해 “수용할 것인가, 거부할 것인가”라는 이분법을 넘어, 어떤 조건과 기대 속에서 주체 간 협상을 통해 조율할 것인가라는 관점에서 논의를 확장하고 관점을 재구성할 필요성을 제안하고자 한다.

### 2. 외국인 정책을 둘러싼 기본 문제의식

다문화사회라는 개념은 오랫동안 한국 사회 내 이주와 이민자 수용 문제를 설명하는 주요한

---

\* 건국대학교 이주·사회통합연구소, 전임연구원

언어로 사용되어 왔다. 그러나 한국 사회의 역사적·사회적 맥락을 고려할 때, ‘다문화사회’라는 용어는 실제 현실을 정확히 반영하지 못한다는 점을 지적할 필요가 있다. 한국은 본질적으로 다양한 문화적 기반 위에 구축된 사회가 아니라, 상대적으로 단일 민족, 단일 문화적 정체성을 중심으로 사회적 통합을 이루어온 경험을 가지고 있다. 따라서 현재 한국 사회가 직면하고 있는 변화는 ‘다문화사회’로 이행하는 과정이라기보다는, 새롭게 다양한 민족과 문화적 배경을 가진 구성원들이 더해지면서 ‘다민족사회’로 변모해가는 과정이라고 보는 것이 더 정확할 것이다.

더 나아가 ‘사회통합’이라는 개념 역시 여전히 정책 담론과 사회적 논의에서 추상적 구호로 제시되고 있다. 그러나 통합은 단순히 선언하거나 제도적으로 강제한다고 해서 달성할 수 있는 목표가 아니다. 실질적인 사회통합은 서로 다른 이해관계와 기대를 가진 다양한 주체들이 협상을 통해 갈등을 최소화하고, 공존의 조건을 조율하는 과정 속에서 자연스럽게 이루어지는 것이어야 한다.

이러한 문제의식은 정치적 성향과 외부 집단 수용 태도에 관한 연구에서도 확인할 수 있다. 1)는 정치적 성향이 단순한 사회화 결과가 아니라, 개인의 생리적·심리적 특성에 기초한다고 분석하였다. 이들의 연구에 따르면, 이민자 수용 여부에 대한 태도 역시 외부 집단을 ‘위협적 존재’로 감지하는 경향성의 차이에 의해 심층적으로 규정된다. 보수 성향을 가진 개인은 낯선 존재나 문화적 이질성에 대해 높은 수준의 경계심과 불안을 느끼는 경향이 있으며, 반면 진보 성향을 가진 개인은 이질성을 위협보다는 다양성과 변화를 통한 사회 발전의 가능성으로 인식하는 경향을 보인다. 이러한 차이는 교육 수준, 소득, 정보 습득 여부와 같은 사회경제적 요인만으로는 설명할 수 없는 성격의 것이다. 즉, 세계를 감각하고 반응하는 심층적 방식이 다르기 때문에, 단순한 정보 제공이나 이성적 설득만으로 이러한 차이를 해소하는 데는 한계가 있다.

따라서 외국인 정책 전반에 있어, 사회적 갈등을 단순히 설득이나 일방적 동원으로 해결하려 하기보다는, 각자의 심층적 성향 차이를 인정하고 조율을 전제로 한 협상의 구조를 마련하는 접근이 필요하다. Hibbing과 그 동료들의 제안처럼, 찬성과 반대 중 어느 하나로 설득하거나 협력하는 방식이 아니라, 조율을 전제로 한 협상의 구조를 마련하는 방식으로 접근하는 것이 더욱 현실적인 해법이 될 것이다. 외국인 정책뿐만 아니라 ‘사회통합’ 또한, 추상적 지향을 설정하는 것에 머물 것이 아니라, 협상과 조율을 목표로 삼고, 그 결과로서 공존과 사회통합이 자연스럽게 뒤따르게 하는 관점을 제안하는 바이다.

1) Funk, C. L., Smith, K. B., Alford, J. R., Hibbing, M. V., Eaton, N. R., Krueger, R. F., ... & Hibbing, J. R. (2013). Genetic and environmental transmission of political orientations. *Political psychology*, 34(6), 805-819.

Hibbing, J. R., Smith, K. B., & Alford, J. R. (2024). *Predisposed: The Left, the Right, and the Biology of Political Differences*. Taylor & Francis.

### 3. 외국인 유학생의 현실과 정책적 재구성의 필요성

박혜란 교수님의 발제에서도 확인되었듯이, 외국인 유학생은 단순한 ‘학문 목적 학습자’가 아니라, 학업과 생계를 병행하는 지역사회의 실질적 구성원이다. 많은 유학생들은 생활비를 마련하기 위해 아르바이트를 병행하며, 제도적 제약으로 인해 불법 취업 상태로 밀려나는 사례도 빈번하다. 이러한 현실은 외국인 유학생을 단순히 수혜적 대상으로 바라보는 기존 시각의 한계를 드러낸다. 따라서 외국인 유학생을 ‘받아들일 것인가’의 문제가 아니라, 어떤 조건과 기대 속에서 수용하고 조율할 것인가를 중심으로 정책 방향을 전환해야 한다.

외국인 고용이 시혜나 동정의 대상이 아니라, 경제적 이해관계에 기반한 상호 거래임을 강조하신 전윤구 교수님의 관점과 지역이 외국인 유학생 및 노동자 수용에 있어 단순한 인구 증가 목표를 넘어서, 지역 특성과 현실을 고려한 맞춤형 조건 설정이 필요함을 지적하신 신선미 박사님의 관점이 외국인 유학생 정책에도 동일하게 적용되어야 한다. 한국 사회는 고등교육기관의 지속가능성, 지역 인구 보완, 산업 인력 확보를 위해 외국인 유학생을 필요로 하며, 유학생은 교육과 취업 기회를 얻기 위해 한국을 선택한다. 이 관계를 명확히 인식하고, 쌍방의 조건과 기대를 구체적으로 설정하는 협상적 접근이 필요해 보인다.

### 4. 사회통합보다 주체적 공존을 지향

외국인 정책의 목적을 ‘사회통합’으로 설정하는 것은 비현실적이다. 공존은 각자가 주체로서 협상하고 조율하는 과정을 통해 자연스럽게 생성되는 결과이다. 외국인 유학생도, 이주노동자도, 산업체도, 한국 사회도, 각자가 욕구를 가진 개별적 체계를 인식하고, 서로를 협상의 파트너로 인정하고, 갈등을 최소화하는 현실적 구조를 구축할 때, 비로소 지속 가능한 공존이 가능하다. 외국인 정책은 찬반 논쟁의 대상이 아니다. 외국인의 유입을 필요로 하는 우리가 제공할 수 있는 것과 외국인으로부터 기대할 수 있는 것을 명확히 설정하고, 각자가 주체로 협상하고 조율하는 구조를 구축하는 것이 핵심이 아닐까 한다. 공존은 강요하거나 선언하여 이루어지는 것이 아니다. 공존은 각자가 자신의 이해관계와 역할을 인식하고, 협상을 통해 갈등을 최소화하는 과정 속에서 자연스럽게 형성되는 것이다. 외국인 유학생을 비롯한 포괄적 외국인 유입 정책이 이러한 관점에서 재설계되어야 할 것이다.



## 종합토론문

류 이 현\*

### 외국인고용법의 법정정책적 쟁점

외국인 고용법을 중심으로 정주방지가 지속가능한지, 그리고 단순기능 외국인에게만 규율하는 것이 타당한지에 대한 질문은 이주민 260만 명인 시대에 매우 시의적절한 연구질문이라고 본다. 최근 돌봄노동을 필두로 최저임금 이하로 고용할 수 있는 인력으로 외국인 노동자를 바라보는 도구적 관점이 주요 정치인들을 통해 퍼져나가고 있다. 가장 최근에는 대선 예비후보가 ‘99만원 가사도우미 시대’를 열겠다고 선포하며 마치 상품 진열대 위의 할인상품처럼 외국인 가사노동자를 폄훼했다. 이러한 상황에서 법의 공동체적 역할과 추구해야 마땅한 지향에 기반하여 외국인 고용법이 개선되어야 할 방향을 제시한 것은 매우 중요하다.

흔히 유럽사회의 정치 리더들이 2010년대에 ‘다문화주의는 실패했다’고 선언한 것을 이주민과의 공존에 실패했다, 자국중심주의로 회귀해야 한다는 사인으로 이해하기도 한다. 그렇지만 그 의미는 “관용의 허울을 쓴 채 분리를 조장”해 온 기존의 정책의 실패를 인정하고 “유럽 각국 정부는 사실상 이입 국가가 되었다는 새로운 현실을 인정하기 시작(De Haas, 2023, p. 249)”한 신호로 볼 수 있다<sup>1)</sup>. 1970년대에 다문화주의를 국가의 이념으로 선언한 캐나다의 경우에도 정치·경제적 비용을 계산하여 외국인 인력정책이나 차별정책을 철회하고 이민국가가 되는 것이 국익의 입장에서 유리하기에 다문화국가로서의 전환을 선언한 것인데, 안타깝게도 한국은 실패를 피할 수 있는 후발주자의 이점을 살리지 못하고 있는 듯하다.

법무부가 독자적으로 계절근로, 외국인 가사관리사, 특정활동의 숙련기능인력 등에 관한 체류 및 취업에 관한 비자와 자격을 창설한 것은 외국인 고용의 통일적 규율을 점점 어렵게 만드는 데 일조했다는 저자의 주장에 동의한다. 애초에 질서행정, 즉 단속과 통제 중심 기관인 법무부가 지자체의 다양한 산업구조와 노동력 수요를 면밀히 파악하여 정책을 수립, 집행한다는 것은 기능적으로 불가능한 일이다. 또한 이미 지자체의 지방교부세 산정에는 외국인 노동자를 포함한 이주민 인구가 포함되기 때문에 국정 전반에 통일성을 갖는 이민정책 비전과 질서행정을 넘어

---

\* 민주연구원

1) 다문화주의의 실패에 대한 선언에 동의하지 않는 사람들은 지도자들의 발언의 진짜 이유는 자신들이 마주한 국제 및 국내 정치, 경제적 위기를 해결하기 위해서라고 주장한다(Gilroy, 2012).

서는 통합적 정책이 필요하다. 결국 고용정책 뿐만 아니라 이민정책 전반에서 법무부의 역할을 축소하는 것이 필요하며 독립행정기관으로서의 이민정책 전담기관이 필요하다.

저자의 주장처럼 외국인고용법에 인권 및 보호에 관한 내용을 입법목적으로 천명하는 것이 필요하다는 데 동의한다. 그런데 이 개선만으로 충분할지 의문이다. 현재 근로기준법이 외국인 고용법보다 우선 적용되고 있기 때문에 발생하는 문제들을 고려해 볼 때, 기본법적 성격을 갖는 차별금지법, 즉 모든 차별금지 정책의 원칙과 방향을 제시하는 포괄적 기본법이나, 이주사회기 본법처럼 이주·이민 정책의 기본 방향과 원칙, 사회통합, 차별금지 등을 담은 기본법이 필요하지 않을까 하는 생각이 든다.

덧붙여, 본 발표문은 외국인고용법에 한정되어 있지만, 조금 범주를 넓혀 E-9과 H-2 비자에 국한시키지 않고 F-4, F-5를 소지한 동포 이주노동자에 대한 현재 법 및 규정으로 확장시킨다면, 저자가 서두에 범주화한 ‘호스트국가의 공동체에 속할 권리’가 정당화되는 4가지 경우 중, 첫 번째 ‘어떤 공동체가 가지는 정치적 책임과 죄책감’도 해당될 수 있을 것이라는 생각을 해 본다.

### 광역형비자제도 도입을 계기로 본 지역기반 이민정책의 방향 모색

이민정책의 지방분권화는 전 세계적 경향일 뿐만 아니라 당위적인 지향점이자 발전 방향이다. 어떤 비자를 갖고 한국에 들어왔다고 하더라도 그 이주민은 지역사회에서 다양한 역할을 수행하며 다양한 정체성을 갖고 선주민들과 교류하며 살아간다. 따라서 중앙정부 중심적 접근은 자칫 탁상공론적 top-down으로 지역사회의 여건 및 요구에 대해 충분히 만족시켜줄 수 없을 수 있다. 그렇기 때문에 광역형 비자제도 도입은 오늘날의 지역 요구에 부합하는 진전이라고 할 수 있다.

그렇지만 여전히 비자 발급 요건을 결정함에 있어 지자체의 권한이 제한적이라는 문제가 지적되고 있다. 법무부가 일반적으로 요구하는 비자발급요건을 지자체가 그 지역에 필요한 인재상에 맞추어 완화하는 것을 ‘제안’하는 방식을 허용하고 있으며 최종결정권은 여전히 법무부의 몫이다. 지방정부가 실제로 지역 특성에 맞는 인재를 주도적으로 유치·관리하기 어렵다는 구조적 한계가 지적되고 있다. 또한 지자체마다 외국인 유치와 정착 지원을 위한 준비 수준과 행정 역량에 큰 차이가 있어, 제도의 실효성에 편차가 발생할 수 있다.

뿐만 아니라 저자의 발표 내용에 따르면, 정책 추진 과정의 공론화·협의 부족하여 제도 도입 과정에서 부처 간 협의, 지방자치단체 및 지역사회와의 공론화 과정이 충분히 이루어지지 않아, 현장의 다양한 의견과 수요가 정책에 반영되지 못한 것 같다.

그런 이유로 제도 방향에 혼선이 생기고 지자체에서는 여전히 비자제도에 대한 이해가 충분치 못한 상황이 발생한 것으로 보인다. 즉, 시범사업의 공고단계에서부터 top-down 방식으로 추진되었던 사업을 그 평가 및 환류도 법무부의 주도로 실시하도록 설계된 정책이 과연 얼마나 실효성을 가질 수 있을지 의문이다. 그 결과 전라남도의 경우 주력 산업인 농업·어업 분야는

E-7 비자체계에서 제외되는 산업구조와 비자자격 요건 간의 불일치가 발생한 것으로 보인다. 이런 사례는 다른 영역에서도 발견된다. 예를 들어 코로나-19 팬데믹 당시 법무부는 부족한 농가의 노동력을 보충하기 위해 국내 체류 이주민에게 ‘한시적 계절근로 허용 제도’를 확대·시행하였으나 실효성이 없었다는 평가를 받았다(2020년도 총 223명, 2021년 전국적으로 1,470명밖에 참가하지 않음). 왜냐하면 노동현장에서는 다른 체류자격을 가진 이주민들이 이미 계절근로에 참여하고 있었고 ‘한시적 계절근로 허용 제도’를 신청하면 오히려 한 농가에서만 일을 해야 하는 불편함이 초래되기 때문이다. 또한 제조업에 종사하던 비전문취업(E-9) 노동자들은 열악한 노동조건 대비 저임금을 받는 농가에서 일을 하고자 할 유인이 없었기 때문이다.

따라서 이민정책은 bottom-up을 통해 각 지역들의 비전이 모여서 국가 비전을 구성해 나가는 방식도 고려해야 한다. Local turn의 실용성을 중심으로 지역정책을 수립한다면 이주민에게 오히려 개방적이고 유연하게 대응할 수 있다. 해외 사례에서도 지방의 정치적 리더가 재량권을 발휘하여 무슬림 커뮤니티와 실용성을 앞세워 협상·협력하여 모스크 건설 등 민감한 이슈를 갈등 없이 집행해 나간 사례도 있다(Ambrosini & Boccagni, 2015). 즉, 이민정책을 지방으로 분권화한다면 중앙정부 차원보다 훨씬 효과적으로 정책을 집행할 가능성이 있다. 특히 한국처럼 보수적인 사회에서는 중앙정부가 추진할 경우 다양한 이해관계자나 이념집단의 반발에 부딪힐 수 있는 정책일수록, 지자체 중심으로 점진적으로 추진하는 것이 더 효과적일 수 있다.

단, 이민정책의 지방분권을 고민하면서 간과해서는 안 되는 한 가지는, local turn의 실용성과 당위성에만 지나치게 무게 중심을 두는 것이다. 지역분권화의 이면에는, 대구 모스크 증축 사례<sup>2)</sup>처럼, 지역의 정치적 특성 및 폐쇄성이 역효과를 낼 위험이 있다(Ryu, 2025). 중앙정부 차원에서라면, 국제사회의 시선이나 다양한 이해관계자들의 압력을 통해 ‘보편적 인권’이나 ‘인종차별 금지’와 같은 기준이 작동할 수 있지만, 지역 차원에서는 자칫 이해관계 집단에 포획되어 보편적 인권이 지켜지지 않는 문제가 발생할 수 있으며 지역정치의 영향 등으로 실용성이 오히려 훼손될 우려가 있는 것이다. 즉, 중앙 정부와 지방정부가 균형을 이루지 못하면 이주민들을 범 죄, 테러 등 국가 안보에 대한 위협과 연관 지어 사회적 긴장, 불안, 그리고 정치적 분열을 야기하는 ‘이주의 안보화’가 지역 내에서 공격적으로 확산될 수 있다.

그러한 이유로 광역비자제도의 설계 및 추진에 있어서도, 단기 경제성과 중심의 접근으로 인력 확보와 생산성 향상 등 즉각적인 효과에 집중하기 보다는 이민정책에 대한 국가적 비전을 담은 동시에 지역의 특색을 살리는 것이 필요하다. 즉, 현 상황에서는 지역의 산업구조에 맞는 이주민들이 안정적으로 정착하고 선주민과 사회통합을 이룰 수 있도록 bottom-up의 통로를 넓히되, 경제정책 또는 단기인력정책의 범주를 넘어서는 국정과제로서의 이민정책을 중앙정부 차원에서 수립하고 사회적 합의를 이끌어내는 노력 역시 병행되어야 할 것이다.

지방의 협상력 및 영향력을 높이기 위한 방안 중 하나로 EU 사례 역시 주목할 필요가 있다.

2) 무슬림 이주민들의 합법적인 모스크 증축 허가를 지역 주민들이 인종차별적·혐오적 집회로 막아내고 있으며 지역의 행정기관은 ‘합법적’, 그러나 인종차별적 조치로 사태를 악화시켰다.

EU 국가들은 각 국가의 도시들끼리 (국가적 차원이 아닌 도시 차원에서) 수평적 거버넌스를 구성하여 운영하기도 한다. 최근에는 도시 간 협력과 공동 정책 추진이 활발하게 이루어지고 있으며 베를린, 런던, 파리, 암스테르담 등 유럽 12개국의 수도와 대도시가 공동으로 ‘통합도시 현장<sup>3)</sup>’에 서명하고, 이민자 통합을 위한 정책 목표와 실천 방안을 공유하며, 도시 간 네트워크를 통해 수평적 협력 체계를 구축하고 있다. 이러한 움직임은 국가 차원이 아닌 도시 차원에서 이민정책의 실행력과 효과성을 높이기 위해 이루어지는 대표적 사례이다. EU 모델을 한국에 적용하기에는 체제의 차이 등이 크지만, 지역의 목소리를 모으기 위한 협력과 보편적 인권을 보호하고 및 차별철폐를 위한 노력을 지역 스스로 견인해 내기 위한 방안으로 참고할 만 하다.

### 일과 학습을 병행하는 외국인 유학생 실태

인구감소와 지방소멸로 안타깝게도 벚꽃 피는 순서대로 대학교가 사라진다는 ‘벚꽃 엔딩’이 계속되는 과정에서 지방에 소재한 대학들은 유학생들 없이는 대학운영이 어렵다는 이야기가 현실화되고 있다. 지방대학의 지인에게 들은 사례를 보면, 대학에서 현지로 직접 나가 유학생 설명회를 하며 유학생을 유치하기 위한 노력이 있는 반면, 어떤 대학에서는 학기 초에 유학생들에게 한 학기 동안 알아서 (일 하며) 지내되 연락두절 하지 말고 학기 말에 다시 모이라는 지침을 내린 경우도 있다고 한다. 이미 대학이, 적어도 유학생들에게는, 교육기관으로서의 역할을 저 버린 경우들이 있다는 뜻이다. 그리고 유학생들도 학업보다는 학생들에게는 허가되지 않은 노동을 위해 한국행을 택하는 경우도 있다.

이로 인해 유학생 중도탈락률과 불법체류율이 함께 상승하고 있다. 2019년 2만1970명이던 불법체류 유학생은 2022년 3만6067명으로 증가했다. 중도탈락한 유학생 중 상당수가 불법체류자로 전락해 농수산업, 영세제조업 등에서 안전이 보장되지 않은 채 일하고 있다. 따라서 현재 유학생의 실태는 몇몇 교육기관만의 문제도 아니고 유학생들만의 문제도 아니다. 지방소멸과 같은 한국 사회의 구조적 문제와 악화된 상황을 개별 대학 및 유학생 개인의 책임으로 전가하며 관리에 부실한 정부, 그리고 국정 아젠다로서 고려되지 못하고 패치워크 식으로 그때그때 필요할 때 확장만 되고 있는 이민정책의 문제점이 뒤섞여 악순환이 지속되고 있다. 그러다보니 유학생 유치 정책이 본래 취지인 교육의 질 제고나 우수 인재 확보와 달리, 대학 재정 보전이나 단기적 인력 수급에만 치우치고 있다는 비판에서 자유로울 수 없다.

이러한 현실에서 유학생의 지역 정주를 위한 제도인 일학습병행제도와 충북형 K-유학생 제도는 현실을 반영한 대안을 찾고자 하는 노력으로 보인다. 대학에서부터 기업과의 연계로 유학생들이 안정적으로 학업에 집중할 수 있게 하여 대학에도, 학생에게도 도움이 되며 졸업 이후 지

3) 2010년 2월 22일 런던에서 열리는 제4회 ‘통합도시 컨퍼런스’(Integrating Cities Conference)에서 유럽 대도시의 시장들이 ‘통합도시 현장’에 서명하고 이민자를 공공부문에 동등하게 참여시키고 모든 종류의 차별을 추방할 것을 선언하였다.

역의 인재로 정주할 가능성을 높임으로써 지역사회에게도 이익이 되도록 하는 취지로 보인다. 외국인 유학생 취업률은 16%(2022년 기준)이라는 현실을 개선하는데 도움이 될 것이다.

학습과 노동을 연계시킴으로서 지역 인재 유출을 방지하고자 하는 시도는 해외에서도 일어나고 있다. 캐나다 온타리오주의 경우에는 주정부와 대학이 ‘전략적 위임 협약(Strategic Mandate Agreements: SMA)’을 체결했다. 학생을 지역에 유치하고, 지역사회 및 경제에 기여하는 것이 이 협약의 주요 목표 중 하나이다. 주정부가 지역 우수기업과 지역 대학을 연계시키고 실무중심 학사체계를 설계하여 대학 수업과 직업 교육을 병행, 현장에 채용 가능한 지역 실무형 인재를 양성하는 것을 목표로 한다. SMA의 평가는 학생들의 지역 정착, 지역사회 참여, 지역 경제에 대한 대학의 기여도를 평가 지표로 포함한다. 즉, 대학이 학생을 지역에 유치하고 지역 발전에 기여하도록 유도하는 것이다. 이 제도는 유학생들만을 대상으로 하는 것이 아니라 캐나다 학생들을 대상으로 하지만 언어지원 프로그램도 운영하며 유학생들을 배제하지 않는다. 실제로 학생들의 개인적 특성(인종, 성별, 이민 배경 등)에 대한 편견과 임금 격차를 경감하는 데 기여할 수 있다는 점이 강조되기도 한다(Wyonch 2019, P. 68). 참고로 SMA 제도 하에서 워털루 대학의 학사제도는 다음과 같이 구성, 운영된다.

Example: Co-op starts in first year

	September to December (Fall)	January to April (Winter)	May to August (Spring)
First year	Study term	Study term	<b>Work term</b>
Second year	Study term	<b>Work term</b>	Study term
Third year	<b>Work term</b>	Study term	<b>Work term</b>
Fourth year	Study term	<b>Work term</b>	Study term
Final year	<b>Work term</b>	Study term	-

Study term = Four-month study term, Work term = Four-month co-op work term

다만, 이러한 프로그램에 대한 연구 및 조사는 지역사회의 수요가 큰 관계로 대부분 긍정적인 효과에 집중되는 경향이 있다. 본 토론에서는 워털루 대학의 사례에서 지적되는 문제점들을 통해 한국의 일학습병행제도에서 예상되는 우려지점을 추론해 보겠다. 우선, 교육기관이 지방정부 및 지역 산업계에 순응하도록 하는 문제점을 야기할 수 있다. 한걸음 더 나아가 대학이 정부 정책의 “난폭한 도구(Buzzelli and Derek J. Allison, 2017, P. 188)”에 가까워졌다고 비판하는 전문가들의 의견도 경청할 필요가 있다. 또한 프로그램에 참여할 수 있는 여건이 마련되어 있는 기업과 그렇지 못한 기업 간의 차별이 발생할 수 있고 기업 간 간극은 더욱 커질 수 있다. 또한 교수진의 협력을 이끌어 낼 수 있는 인센티브가 필요하고 동시에 학생들에게 과도한 부담이 되지 않도록 학업과 노동의 질적·양적 균형을 맞추는 것이 현장에서는 생각보다 까다로운 업무로 지목되고 있다. 마지막으로 본질적으로 시장중심의 신자유주의적 책무성에 복무하고 있다는 비판을 피할 수 없다. 최근 대학의 정책이 효율성을 최우선적으로 추구하는 비즈니스 모델을 정당

화하는데 활용되고 있다는 우려가 있으며, 학업과 실무와의 관계를 강조하는 과정에서 오히려 학문의 창의성이나 다양성, 다학제적 특성이 사라지고 직업교육기관과 동형화할 수 있다는 우려이다(Trotter and Mitchell 2018, P. 104). 따라서 일학습병행제도 등이 주객전도가 되지 않도록, 학업에 매진하고자 하는 유학생들을 어떻게 잘 가르칠 것인가에 대한 정책적 보완을 함께 고민해야 할 것이다.

또한 지역의 산업인재로 유학생들을 바라보는 관점에서 과연 한국의 지역사회가 그럴만한 역량이 있는지 객관적으로 타진해 봐야 한다. 결국 사회통합에 실패한다면 좋은 취지가 무색해 질 뿐만 아니라 지역사회에 갈등을 일으키는 우환이 될 수도 있다. 대구 북구의 모스크 증축에 따른 지역민과 무슬림 유학생의 갈등이 그 사례가 될 수 있다. 경북대학교 유학생들인 무슬림 학생들은 지역민과 평화로운 공존을 하고 있었으나 최근 10년간 무슬림 유학생 수가 증가하여 기도 장소를 증축하려는 과정에서 지역민과의 충돌이 발생했다. 또한 2023년에 한신대에서 우즈베키스탄 유학생 22명을 강제출국시킨 사건은 아직 체류기간이 남은 학생들이 단지 체류 조건인 잔고증명서 미비라는 행정적 사유만으로 학교와 경비업체의 물리력, 협박성 언행, 강제 출국 조치 등 사실상 형사적 집행과 유사한 조치를 당한 사건이다. 이는 학교가 법무부의 이민정책(잔고증명서 등)과 행정적 책임(불법체류자 발생 시 제재 등)에 압박을 받아, 사실상 국가의 이민통제 기능을 대신 수행했다는 점에서 심각성이 있다. 이처럼 지역의 이민행정에 대한 역량, 사회통합 역량이 성숙하지 않은 단계에서는 자칫 유학생 유치라는 단기적 목표를 위한 기능주의적 접근은 그 지역의 잠재된 문제를 일으킬 뿐만 아니라 국격의 훼손으로 연결될 위험이 있다.

## References

- Ambrosini, M., & Boccagni, P. (2015). Urban Multiculturalism beyond the ‘Backlash’: New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities. *Journal of Intercultural Studies*, 36(1), 35–53.
- Buzzelli, M. D., and D. J. Allison. 2017. “Proposed Strategic Mandates for Ontario Universities: An Organizational Theory Perspective.” *Canadian Journal of Higher Education* 47 (3): 170–91..
- De Haass, H. (2023). 「이주, 국가를 선택하는 사람들」. 김희주 옮김. 세종.
- Gilroy, P. (2012). ‘My Britain is fuck all’ zombie multiculturalism and the race politics of citizenship. *Identities*, 19(4), 380–397
- Ryu, Y. (2025). Local government administration and biopolitics: Surrounding conflicts over the construction of mosque in South Korea. *Cities*, 159, 105790.
- Trotter, L. D., and A. Mitchell. 2018. “Academic Drift in Canadian Institutions of Higher Education: Research Mandates, Strategy, and Culture.” *Canadian Journal of Higher Education* 48 (2): 92–108.
- Wyonch, R. 2019. “Working to Create Work-Ready Graduates: Successful Transition to the Labor Market and the Role of Co-Op.” *Journal of Organizational Psychology* 19 (6): 68–90.

## 종합토론문

김 린\*

여러 발제자 분들의 고견을 들을 수 있는 기회를 주셔서 감사합니다. 아래와 같은 두 쪽지에 관한 내용과 질문으로 토론을 대신하고자 합니다.

### 1. 공동체에 속할 권리

외국인 근로자 도입에 관해서는 정부의 재량이 상대적으로 넓다고 보고 있는 탓인지 사법적 접근에는 한계가 있다. 현실적으로도 개별 외국인이 이 문제를 다루기 쉽지 않고 송출국 정부 역시 외교분쟁 등을 염려해 적극적인 조치를 요구하는 것이 어렵다. 이에 정책 수립의 단계에서 외국인 고용에 관한 법의 원리 내지 정신을 밝히는 작업이 무엇보다 중요하다.

전윤구 교수님의 발제문 중 서론부에서 지적한 외국인에 대한 ‘호스트국가의 공동체에 속할 권리’는 이러한 접근에 있어 매우 유의미한 도구처럼 보인다. 이러한 권리가 어느 정도 수준 이를테면, 헌법적 차원인지 아니면 법률적 차원인지 등과 같이 그 정초와 내용에 관해서는 좀 더 논의가 더 필요해 보이나, 일단 이러한 권리를 상정한다면 그 정당성의 근거를 어떤 관점에서 볼 것인지는 외국인 근로자 정책의 기저에 있는 법원리를 탐구하는데 유용하다. 우리의 필요와 이익을 위해 외국인 근로자를 도입했다는 전 교수님의 지적은 우리나라의 현재, 외국인 근로자 정책의 방향성을 정확하게 짚어내었다고 보아야 한다. 우리의 정책은, 외국인 근로자를 최대한 필요한 만큼 활용하고 떠나게 만드는 것이다.

그러나 “노동자를 불렀는데 사람이 왔다”고 한다. 이 수사는 외국인 근로자에 관한 발표에서 빠지지 않고 등장한다. 이 표현이 외국인 근로자에 대한 문제의 근원을 관통하고 있기 때문이다. 그러나 사실 노동하는 사람에 대한 보호와 존중은 국적을 따지지 않아야 하는 것이 우리를 포함한 국제사회의 약속이다. 외국인 근로자와 관련해 제기되고 있는 문제들은 1차적으로 우리나라 근로자에게도 공통된 것이다. 다만, 같은 언어와 문화를 공유하고, 넉넉하게 서너다리를 건너면 아는 사이 일지도 모르는 관계적 밀접함으로 인해 내국인 근로자의 경우에는 과거와 비교해 현재, 문제가 덜 드러나거나 부분적으로 해소된 것처럼 보일 뿐이다. 기실 반세기 전 전태일

---

\* 인하대학교

의 외침은 오늘날 외국인 근로자를 통해서 여전히 울리고 있다. 그런 점에서 외국인 근로자가 우리 공동체에 속할 권리의 정당화 근거는 전 교수님께서 지적하신 것 중 네 번째와도 관계가 있다. 과거 우리는 송출국의 지위에 있었고, 현재도 우리보다 나은 현실을 찾아 미국, 중국 등에 많은 사람이 이주해 외노자의 삶을 살고 있다. 박혜란 교수님의 유학생에 대한 논의는 사실 외국에서 공부하며 고생하는 우리의 모습이기도 하다.

Q1. 공동체에 속할 권리를 정당화 근거를 이러한 관점에서 찾는다면 이 권리의 ‘내용’은 개괄적으로 어떤 것이어야 하는지 고견을 주시면 감사하겠습니다.

## 2. 내국인 근로자의 노동권과의 조화

2년전 법무부장관이 조선소를 찾아 인력공급을 약속하는 이례적인 풍경을 언론을 통해 접했다. 당시 법무부장관은 조선소의 고질적인 저임금구조, 임금체불, 빈번한 산재와 같은 노동문제에 대해서는 특별한 언급을 하지 않았던 것 같다. 외국인 근로자가 온다하여 해결되지 않을 문제들이다. 이 문제들은 고용노동부의 관장사항이기 때문이리라. 그런데 E-9 비자는 고용노동부의 소관이라 법무부와의 연관성을 찾기가 쉽지 않았다. 나중에야 확인한 것은 법무부가 공급하겠다는 인력은 고용노동부 소관인 E-9이 아니라 법무부 소관인 E-7이었다. E-7은 특정활동 비자로 알려져 있는데 여기에는 숙련근로자가 포함된다. 즉, 근로자도 포함된다. 근로자의 숙련은 근로자에 대한 처우와 밀접한 연관이 있는 문제이기도 하다. 문제가 되는 숙련을 가지고 있는 내국인 근로자가 부족한 경우라면 그러한 도입이 정당화 될 것이나, 그렇지 않다면 내국인과의 갈등을 더욱 촉발한 위험이 있다. 조선소에 도입된 E-7 외국인은 용접공이나 도장공 같은 어느 정도의 숙련을 요하는 직종인데, 우리나라에서 이러한 기술을 가진 내국인 근로자가 절대적으로 부족하지는 않다는 점이 문제다. 즉, 내국인이 요구하는 임금 등 근로조건의 수준을 맞출 수 없으니 외국인을 도입하려는 의심을 가질 수밖에 없다. 해당 직종에서 내국인 근로자가 요구하는 임금 수준이 유난히 과도하다는 등의 사정이 없는한 우리 사회의 상식적 수준을 대변한다. 그러한 내국인 근로자의 조건을 맞출 수 없다는 사용자는 어쩌면 우리 공동체 자체를 부인한다고도 볼 수 있다.

이 문제를 차치하더라도 여하튼, 일단 E-7 외국인 근로자 도입의 물꼬가 트이게 되면 해당 직종에서 내국인은 더 이상 숙련을 쌓기가 어려워 진다. 위 사례에서 용접공이나 도장공이 되려는 내국인이 있더라도 장차 그들은 취업할 수 없다. 즉, 조선소의 E-7 인력 확대는 숙련을 보유한 당대의 내국인 근로자에게 다른 내국인 근로자와 비교하여 상대적으로 열악한 근로조건을 강요하는 것에서 그치지 않고, 미래 내국인들의 숙련 획득 기회를 박탈한다. AI의 고도화로 직업상실의 위험이 높아지는 상황에서 당장의 인건비 절감을 위해 미래의 기회를 하나 더 내버리는 형국이 될 수 있다. 그런 점에서 법무부의 행보는 성급했다.

Q2. 외국인 근로자 도입과 현 내국인 근로자는 물론이고 미래의 내국인 근로자 보호를 동시에 달성하기 위한 정책적 방법은 무엇이 있을까요. 1차적으로 거버넌스적 접근을 시작하면 어떨까 합니다.



## 종합토론문

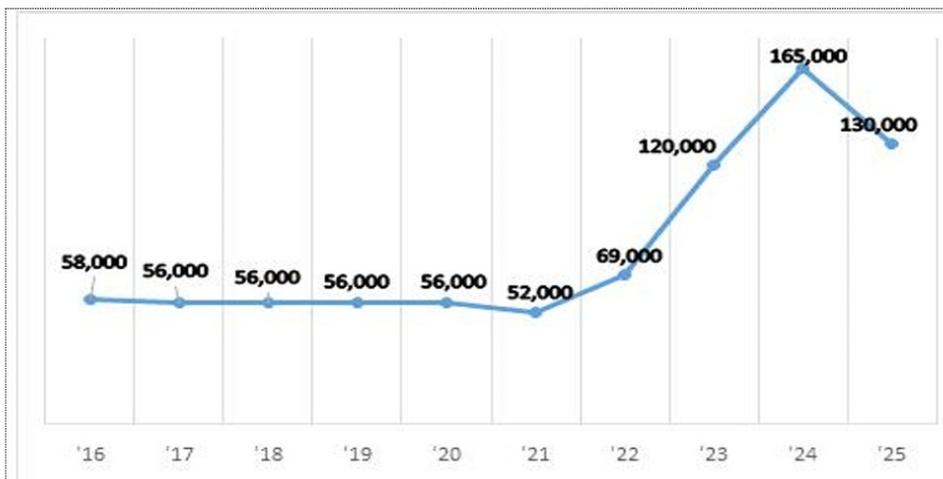
승 이 도\*

(1) ‘외국인 고용의 법적 쟁점과 해결방안’에 대해 함께 생각해 볼 기회를 마련해주신 한국이민법학회 최윤철 회장님과 사회를 맡아주신 문재완 전임회장님께 감사드립니다. 또한 외국인 고용법의 쟁점, 광역형 비자, 일과 학습을 병행하는 외국인 유학생의 실태를 진단하고, 관련된 해결 방안을 연구하신 세 분의 발표자들도 존경과 감사의 말씀을 드립니다.

(2) 토론에 앞서 보여드리고 싶은 통계자료가 있습니다.

① 고용노동부는 2024. 12. 20. 「2025년 외국인력(E-9) 도입·운용 계획」을 발표하였습니다. 위 발표에 포함된 아래 그래프에 의하면, 연도별 고용허가제 외국인력(E-9, 비전문취업) 도입규모는 2020년까지 유지되었으나, 코로나 여파로 2021년에 조금 축소되었다가, 2022년부터 크게 증가하던 추세였음을 알 수 있습니다. 2024년도의 16.5만명이란 수치는, 2022년 6.9만명 대비 139% 증가한 수치이고, 2023년 12만명 대비 37.5% 증가한 수치입니다.

**참고 2** 연도별 외국인력(E-9) 도입규모



\* 건국대학교 법학전문대학원 부교수

다만 이후에 경기변화와 함께 E-7(특정활동), E-8(계절근로) 등 취업이 가능한 다른 비자의 외국인 활동 증가로 E-9 수요가 줄어들게 된 점을 고려하여 2025년 E-9 도입인원을 다소 감축하여 13만명으로 정하게 되었습니다.

② 위와 같은 외국인력 도입규모의 증가는, 예상하신 바와 같이 저출산·고령화에 따른 대한민국 인구의 구조적 변화에 근거합니다. 국회입법조사처가 2023. 12. 29. 발표한 「인구감소 적시 대응을 위한 출산율·이동률별 인구변화」에 의하면, 우리나라의 합계출산율은 1983년 2.1명에서 2002년 1.3명으로 감소한 이후 현재<sup>1)</sup>까지 초저출산 상태가 지속되고 있다고 합니다.

이 보고서에서 흥미로운 부분은 50년/100년 후 예상치입니다. 앞으로 평균 합계출산율이 0.91명으로 다소 상승할 것을 전제로 대한민국인구 시나리오를 구성하더라도,<sup>2)</sup> 위 보고서에 포함된 아래 표와 같이 2023년 총인구 5129만명(100%)은 50년 후에는 2552만명(49.8%)으로, 100년 후에는 759만명(14.8%)으로 감소할 것으로 예측되었습니다. 생산연령인구(15-64세)의 사정은 더 심각합니다. 2023년 생산연령인구 3593만명(100%)은 50년 후에는 1231만명(34.3%), 100년 후에는 365만명(10.2%)으로 더 급속히 감소할 것으로 예측되었습니다.

(단위: 만 명)

구분	연도	시나리오(2023~2050년 기간 평균 합계출산율)					
		인구이동 고려			인구이동 미고려		
		동저위 (0.74명)	동중위 (0.91명)	동고위 (1.11명)	정저위 (0.77명)	정중위 (0.94명)	정고위 (1.15명)
총인구	2023년	5,129.3	5,129.3	5,129.3	5,129.3	5,129.3	5,129.3
	2073년	2,364.9 (46.1%)	2,552.8 (49.8%)	2,857.2 (55.7%)	2,390.7 (46.6%)	2,588.1 (50.5%)	2,911.4 (56.8%)
	2123년	514.1 (10.0%)	759.4 (14.8%)	1,519.3 (29.6%)	543.7 (10.6%)	809.8 (15.8%)	1,651.6 (32.2%)
생산 연령인구 (15세-64세)	2023년	3,593.4	3,593.4	3,593.4	3,593.4	3,593.4	3,593.4
	2073년	1,098.3 (30.6%)	1,231.4 (34.3%)	1,414.7 (39.4%)	1,115.5 (31.0%)	1,254.0 (34.9%)	1,445.5 (40.2%)
	2123년	222.2 (6.2%)	365.9 (10.2%)	829.9 (23.1%)	239.7 (6.7%)	396.9 (11.0%)	912.2 (25.4%)

1) 우리나라의 합계출산율(가임기 여성 1명이 가임기간 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수)은 지속적으로 감소하여 2023년 0.72명에 이르렀다가, 2024년 0.75으로 다소 증가하였음. [통계청 KOSIS 인구동향조사 중 합계출산률 통계자료(2025. 4. 19. 최종방문)]

2) [동중위]母的 출산율이 2025년까지 90%로 하향하고 이후 2030년까지 2022년의 1.3배로 회복하여 이를 유지하는 시나리오로서, 2023-2050년 기간 평균 합계출산율이 0.91명으로 수립될 것이라는 안.

### 인구피라미드 (동중위 시나리오 기준)



③ 한국경제연구원이 2023. 5. 18. 발표한 「인구구조 변화가 GDP에 미치는 영향 추정 및 시사점」이란 자료에 의하면, 생산연령인구(생산가능인구)가 1% 감소하면 GDP는 약 0.59% 감소한다고 합니다. 향후 대한민국의 생산연령인구와 피부양인구의 변화에 따른 GDP 변화 추정에 관한 자료는 아래와 같습니다.

〈그림 1〉 생산가능인구와 피부양인구의 변화 전망



〈표〉 인구구조 변화에 따른 GDP 변화 추정

항목	2022년	2040년	2050년
생산가능인구(만명)	3,675.7	2,848.4	2,398.4
피부양인구(비생산가능인구, 만명)	1,505.9	2,083.6	2,178.7
2022년 대비 변화율(생산가능인구, %)	-	-22.51	-34.75
2022년 대비 변화율(피부양인구, %)	-	38.36	44.67
(a) 2022년 대비 생산가능인구 변화에 따른 GDP 변화율(%)	-	-13.33	-20.58
(b) 2022년 대비 피부양인구 변화에 따른 GDP 변화율(%)	-	-6.70	-7.80
인구구조 변화에 따른 GDP 변화((a)+(b), %)	-	-20.03	-28.38
연평균 GDP 변화율(%)	-	-1.23	-1.18

자료: World Population Prospect 2022(UN), 실증분석 결과를 바탕으로 계산

(3) 이러한 현실과 미래예측 상황에서, 앞으로 우리나라는 외국의 정책을 참고하여 저출산·고령화 대응정책과 외국인 고용정책을 더 강력하게 추진할 것으로 생각되기에, 외국인고용법/광역형비자/외국인유학생에 관한 현실과 문제점을 상세히 검토해주신 전윤구·박혜란 교수님과 신선미 대표님의 발표는 큰 도움이 될 것으로 생각합니다.

① 저는 이민법을 뒤늦게 공부하는 입장이어서 전윤구 교수님의 발표문을 읽으며 많이 배울 수 있었습니다. 특히 외국인이 호스트국가의 공동체에 속하는 것이 정당화되는 경우를 4가지로 유형화한 다음, 우리의 경우 그 세 번째와 네 번째에 해당하므로, 비단 생산가능인구 부족이란 경제적 동기뿐만 아니라 일제강점기의 역사적 경험을 고려하여 근로조건 영역에서 외국인근로자의 법적 지위를 보장해야 한다는 내용에 공감하며, 또 많이 반성하게 되었습니다.

헌법재판소는 2009. 9. 24. 2006헌마1264 결정에서 외국인고용법의 입법취지를 ‘㉠외국인고용법의 적용을 받는 체류자격은 저숙련 외국인력에 초점을 맞추고 있다는 점(단순노무분야 한정 원칙), ㉡외국인력의 도입이 국내 노동시장에 부정적 영향을 주어서는 아니된다는 점(보완의 원칙), ㉢단순노무를 제공하는 외국인력의 장기체류는 제한되어야 한다는 점(정주화 방지의 원칙), ㉣합법적으로 취업한 외국인근로자에 대한 부당한 차별은 금지된다는 점(균등대우의 원칙)’라고 설명한 다음,<sup>3)</sup> 고용허가제와 관련된 입법목적이 정당하다고 판시하였습니다.<sup>4)</sup>

이와 관련하여 교수님께서 발표문에서 ‘외국인고용법이 인력수급의 효율성만을 추구하면서 사업장 변경 제한과 정주방지를 정책적 목표로 내세우는 것이 과연 지속가능한 정책이 될 수 있는지’에 대한 의문을 제기하시면서 ‘인구절벽시대에 정주화 가능성을 모색해야 하는 상황’으로 평가하셨습니다. 저도 기본적인 문제의식에 동의하면서도, 구체적으로 어떤 조건으로 외국인력의 정주화를 제도적으로 도입하는 것이 부작용을 방지하며 인구문제 해결에 기여할 수 있을지 문의드리고 싶었습니다.

제가 생각하는 부작용이란, 결국 이민자(2·3세대 포함)와 원주민 사이의 문화충돌입니다. 예컨대 2차세계대전 이후 과거 북아프리카 식민지 국가들로부터 이민을 많이 받았던 프랑스의 경우, 2005년 저소득층 이민자들이 몰려사는 지역에서 경찰 검문을 피해 달아나던 아프리카계 15세·17세 청소년들이 사고로 사망하는 사고가 발생하자, 당시 격분한 이민자들이 1만여 대의 차량을 불태우고 상점을 공격하는 등 폭력시위가 확산되어 결국 프랑스정부가 비상사태를 선포하여 야간통행금지가 3주간 계속되었던 것으로 기억합니다. 독일의 경우, 과거 튀르키예 등으로부터 많은 이민자들을 받아들인 결과 인구의 10%에 이르게 되었고, 그 결과 2003년에는 공립학교에서의 히잡 착용을 둘러싼 갈등도 있었고,<sup>5)</sup> 특히 2015년 대규모 난민 수용 과정에서 독일 사회의 전

3) 헌법재판소 판례집 21-2상, 674면.

4) 헌법재판소 판례집 21-2상, 677-678면.

5) 이와 관련하여 2003. 9. 24. 독일 연방헌법재판소는, 히잡은 종교적 상징물로 볼 수 없고 개인의 종교의 자유는 보장되어야 하지만, 교사의 히잡 착용을 허용할 것인지 여부는 각 주에서 자율적으로 결정할 문제라고 판단함으로써, 결국 히잡 착용 규제에 법적 근거가 있다면 히잡 착용 교사에 대한 해고는 가능

통과 헌법이념을 수호하려는 원주민들과 모국의 종교적 신념을 유지하려는 이민자들 사이에서의 문화충돌이 크게 문제되기도 하였습니다. 영국의 경우, 바로 작년이었던 2024년 7월 이민자 2세대 출신의 17세 청년의 흉기난동으로 어린이 3명이 사망하는 사건이 발생하자, 영국 사회 기저에 있던 종교적·민족적 갈등이 폭발하면서 130명 이상 부상하고 1000명 이상 체포되는 대규모 폭력사태로 나아간 바 있습니다.

이러한 사례를 살펴보면, 물론 평등, 포용성(Tolerance), 라이시테(Laïcité)는 다원화된 민주주의 사회에서 중요한 가치이겠지만, 이를 강조하는 과정에서 국가정체성에 대한 이민자의 이해와 수용가능성을 중시하지 않는다면, 대한민국도 장기적으로는 프랑스·독일·영국과 같은 사회분열과 혼란으로 고통받을 수 있다는 우려의 시각도 충분히 있을 것 같습니다. 결국 대한민국의 국가정체성과 사회통합을 고려하여 ‘장기적으로 귀화하게 될 정주 외국인’을 선별적으로 수용할 필요성이 있다고 생각되는데요, 현행 외국인고용법 등을 어떻게 개선하면 부작용을 방지하면서 외국인력의 정주화 달성에 기여할 수 있을지 전윤구 교수님의 고견을 듣고 싶습니다.



② 광역형 비자와 지역특화형 비자에 관한 신선미 대표님의 설명을 잘 들었습니다. 발표에 의하면, 지역특화형 비자는 ‘인구감소지역에 정착’을 위한 정주형 이민자 유치를 목표로 하는 것으로 이해됩니다. 이를 위하여 배우자·미성년자녀의 동반을 허용하되, 배우자의 취업을 대상지역으로 제한하며, 자녀취학도 기초자치단체 내로 한정함으로써 ‘우수한 외국인이 인구감소지역에 질서 있는 정착’을 유도함을 알 수 있습니다.

저는 초등학생 시절에 부모님을 따라 영주권을 취득하고 캐나다로 투자이민을 갔었던 경험이 있습니다. 어린 시절이라 당시 캐나다의 영주권이나 이민제도를 제대로 이해하기 어려웠지만, 한국인 이민자들 사이에서도 서로 다른 지역적 제한이 있었던 것으로 기억합니다. 예컨대 캐나다에서도 추워서 인구가 부족한 곳, 경제가 위축되는 곳에서 일정기간 이상 거주하는 것을 조건으로 영주권이 발급된 분들이 있었는데요, 이분들도 일정기간 해당 지역에서 거주한 후 날씨가 비교적 따뜻하거나 경제가 발달한 곳으로 이주하는 모습을 보았고, 심지어 그러한 기간을 준수하지 아니한 채 다른 지역으로 이주하는 모습도 종종 볼 수 있었습니다. 이러한 간접경험이 있었기에 저는 어떤 주권국가가 국경을 통제하는 것은 비교적 용이할 수 있지만, 하나의 영토 안에서 국민 또는 이민자의 주거를 특정 지역으로 제한하고 이를 실효성 있게 강제하는 것은 달성하기 어려운 목표가 아닌가 생각하게 되었는데요.

그렇다면 ‘지역기반 이민정책’, ‘지역특화형 비자’를 통해 입국한 우수한 외국인력들이 어떻게

---

하다는 취지로 결정하였음(2 BvR 1436/02).

하면 우리나라의 인구감소지역에 실효성 있게 정착하게 할 수 있을지, 나아가 그 지역에 정착한 상태를 ‘실효성 있게 유지’할 수 있는 방법은 무엇인지, 이를 법적 불이익을 통해 강제하는 것은 기본권 침해 관련 문제는 없는지에 관한 신선미 대표님의 고견을 듣고 싶습니다.

③ 마지막으로 박혜란 교수님의 발표 덕분에, 일과 학업을 병행하는 외국인 유학생의 실태와 그들의 현실적인 고민이 무엇인지를 비로소 이해할 수 있었습니다. 감사합니다.