

지방자치단체 주도 외국인(이민) 정책 분석

계절근로자 및 지역특화형 비자를 중심으로

- 요약 -

- 출생아수 감소, 청년인구의 이탈, 고령화 등 지방의 인구 감소 및 인구구조의 변화는 지방소멸의 위기를 가져옴. 정부는 2019년부터 범부처 인구정책TF를 통해 외국인(이민) 정책을 포함한 종합적인 인구정책을 추진하고, 「인구감소지역 지원 특별법」 시행으로 출입국관리법에 대한 특례를 규정하여 지방자치단체의 외국인(이민) 정책을 추진할 수 있는 길을 마련함.
- 이 보고서에서는 먼저 외국인(이민) 정책이 지방자치단체의 관점에서 어떤 방향으로 변화하고 있는지 살펴보았음. 그리고 지방자치단체가 주도하는 외국인(이민) 정책으로서 2017년 전국적으로 도입된 계절근로자 정책과 2023년 실시된 지역특화형 비자 시범사업을 대상으로 정책 추진 현황과 난제를 분석함.
- 우리나라의 외국인(이민) 정책은 전문인력의 장기체류 및 정착을 유도하는 정책을 중심으로 추진되고 있음. 지역특화형 비자 시범사업은 그러한 정책의 일환임. 반면, 외국인 계절근로자 정책은 농어촌의 계절적 수요에 맞춰 단기 외국인 인력을 확보하는 정책이라고 할 수 있음.
- 2017년 전국적으로 도입된 외국인 계절근로자 정책은 지방자치단체가 직접 외국인계절근로자를 모집하고 체류관리까지 한다는 점에서 지방자치단체 주도 외국인(이민) 정책의 강약점을 검토해볼 수 있는 사례임. 외국인 계절근로자 정책에 참여하는 지자체의 수는 2017년에 24개 시·군에서 2022년에 114개 시·군으로 늘어남.
- 하지만 계절근로자의 이탈자 수는 계절근로자의 규모가 확대됨에 따라 급격히 늘고 있음. 2017년 계절근로자 1,085명 중 이탈자는 18명이었으나 계절근로자의 수가 1만2,027명으로 증가한 2022년에는 이탈자 수가 1,151명으로 계절근로자의 약 10%가 이탈한 것으로 나타남.

-
- 2017~2022년 지자체별 계절근로자 이탈자 규모를 비교한 결과, 강원 양구군, 강원 인제군 등 외국인 계절근로자 운영 규모가 큰 강원 지역에서 이탈 규모 또한 큰 것으로 나타남. 반면에 충북 괴산군, 강원 홍천군 등 외국인 계절근로자 운영 규모가 비교적 큰 지자체 중에서도 이탈자 수가 0명인 사례도 있음. 이는 같은 계절근로자 정책을 운영함에 있어 지자체의 역량에 따라 성과가 다르게 나타나는 것을 의미함.
 - 한편, 지역특화형 비자 시범사업은 인구가 감소하는 지역에서 필요로 하는 직종의 인력 및 인원 등을 기반으로 장기체류 및 정착을 유도하기 위해 신설된 비자특례제도임. '지역 우수인재 유형'은 지방자치단체장이 추천하는 외국인을 대상으로 하고, '동포 가족 유형'은 인구감소지역에 거주하는 외국국적동포와 자녀 등에게 체류 특례 및 정착 지원을 제공하는 사업임. 핵심은 지방자치단체가 지역 산업체에 필요한 전문인력의 수요를 사전에 파악하고 외국인 전문인력과 매칭시켜 지역에 장기체류 및 정착하도록 지원하는 것임.
 - 광역지방자치단체 6개와 기초지방자치단체 4곳에서 실시되고 있으며, 2023년 7월 전후로 '지역 우수인재 유형'의 (지역)거주(F-2) 비자의 단체장 추천 배정 인원을 모두 모집한 것으로 알려진 지역은 충북(170명)과 전북(400명) 뿐임.
 - 계절근로자 정책과 지역특화형 비자 정책은 지방자치단체가 지역에 필요한 외국인 인력의 수요를 직접 파악하고 이들을 직접 모집하며 체류관리 및 정착지원까지 주도한다는 점에서 공통점이 있음. 특히 지역특화형 비자 정책은 앞으로 더욱 확대될 전망인데 계절근로자 정책 운영에서 살펴보았던 지자체의 여건과 역량에 따라 무단이탈자의 규모가 다르게 나타나는 등 지자체별 격차가 있을 것으로 보임.
 - 따라서 지자체 입장에서는 지자체 간 네트워크 및 자체적인 역량 강화를 위해 노력해야 하고 정부 차원에서는 지자체의 규모나 예산에 따른 편차가 나타나지 않도록 국가 차원에서 필요한 지원을 할 필요가 있음.
-

1. 분석 이유: 지자체 관점의 외국인(이민) 정책의 필요성

- 출생아수 감소, 청년인구의 이탈, 고령화 등 지방의 인구 감소 및 인구구조의 변화는 지방소멸의 우려를 낳고 있음. 그러나 지방소멸은 단순히 저출산 고령화의 문제로만 볼 수 없는 현실적인 난관이 있음. 지방자치단체가 농어업, 제조업, 관광업 등 지방의 산업 특성에 따라 각기 다른 환경 및 인구 구조로 위기를 겪고 있기 때문임.
- 이러한 이유로 캐나다, 호주 등 국가에서는 중앙정부 차원의 외국인(이민) 정책뿐 아니라 지방자치단체가 주도하여 각 지역별로 필요한 일자리와 수용 가능한 여건 등을 고려하여 외국인(이민) 정책도 시행하고 있음.
- 하지만 우리나라는 현재 전국의 지자체가 대부분 출산장려 및 청년인구 유입에 초점을 맞춘 정책을 실시하는 데 그치고 있음(김하나·고우림·임예진 외, 2020: 118-119). 지역적 특성과 인구구조의 차이에 대한 천편일률적인 지방인구정책은 우리나라 인구정책의 현실을 보여주는 단적인 예임.
- 인구정책의 일환으로서 외국인(이민) 정책은 최근 중앙정부 차원에서 적극적으로 추진되고 있음. 정부는 그간 인구정책으로서 출산을 제고 정책에 집중하였으나 급격한 인구감소 및 고령화 진행 속도에 따라 비교적 최근에 와서야 외국인(이민) 정책을 인구 문제의 주요 대안으로 검토하기 시작함.¹
- 지방자치단체의 경우 특히 농어촌을 중심으로 오래전부터 인구문제에 직면했기 때문에 외국인(이민) 정책에 관심을 가져왔음. 그러나 지자체 정책 또한 중앙정부의 정책 기조에 따라 결혼이민자 및 다문화 가정 대상의 사회통합 및 복지 중심 정책이 주로 운영되어 왔음. 지자체 특성과 환경에 따른 외국인(이민) 정책은 앞으로 점점 더 필요성이 증대되고 이를 주도하는 지자체 또한 늘 것으로 보임.
- 이 보고서에서는 지방소멸 대안 중 하나로 지방자치단체 관점의 외국인(이민) 정책 현황과 문제점을 진단하고 정책 방향에 대해 검토하고자 함. 분석은 농어촌 단기간 인력 수급을 위한 계절근로자 정책과 장기체류 및 정착을 위한 지역특화형 비자 관련 정책을 대상으로 살펴보고자 함.

2. 외국인(이민) 정책의 개념 및 변화

- 우리나라에서 외국인정책과 이민정책은 사실상 같은 개념이라 볼 수 있음. 이민정책이란 내외국인의 출입국관리, 외국인 체류관리 및 사회통합 등 정부가 인구 이동의 양과 질을 통제하는 정책을 뜻함(남기범·정노화·이혜경 외, 2021: 19). 정부는 2008년 제1차 외국인정책

¹ 2019년 4월 출범한 ‘인구정책TF’은 14개 부처가 참여하고 고용반, 외국인정책반, 재정반 등 10개 작업반이 구성되어 인구구조변화 대응전략 및 과제를 도출함(인구구조 변화의 영향과 대응방향 총론: 인구구조 변화 대응전략, 2019.09.18.)

기본계획을 수립하면서 ‘이민정책’이라는 용어에 대한 사회적 인식 및 부담을 고려하여 ‘외국인정책’으로 정하였으나 사실상 국제사회에서 통용되는 ‘이민정책(immigration policy)’과 일치한다고 밝힘(정기선, 2016).

- 우리나라의 외국인(이민) 정책은 정책 대상에 따라 외국인근로자 및 외국인력정책, 다문화가족정책, 재외동포정책, 외국인 유학생 및 우수인력 유치정책, 난민정책 등으로 구분할 수 있음. 이민 단계별로는 출입국 관리와 체류관리 정책, 사회통합 정책 등으로 나눌 수 있음.
- 인구정책으로서 외국인(이민) 정책은 2018년 합계출산율이 0.98명으로 떨어진 이후 주목받기 시작함. 정부는 기혼 가정을 중심으로 추진됐던 1·2차 저출산 정책이 실패한 이후에 2017년 저출산 정책의 목표를 ‘직접적인 출산 장려’에서 ‘국민의 삶의 질 개선’으로 전환하였음(유민아·최서리·이창원 외, 2020: 10-12). 그동안 이민에 대한 사회적 인식과 수용성이 낮은 한국사회에서 외면 받았던 외국인(이민) 정책이 출생을 회복에 소요되는 기간에 인구감소의 대책으로 급부상한 것임.
- 이에 따라 정부는 2019년 기재부가 주관하는 인구정책TF를 출범하고 범정부 차원의 인구정책을 추진함. 인구정책TF는 고용반, 외국인정책반, 재정반, 복지반 포함 10개 분야별 작업반을 구성하여 정책과제를 개발함. 인구정책TF는 기존의 출산율 제고 정책과 더불어 인구구조 변화에 대응하는 정책 방향을 설정하였음.
- 인구정책TF는 현재 4기까지 구성되어 운영되고 있음. 인구정책TF를 통해 발표한 외국인(이민) 정책은 급격한 인구감소 및 지방소멸에 따라 적극적인 방향으로 변모하는 과정을 보여줌. 정책은 특정한 외국인 인력의 확보 차원에서 논의되었으나 4기 인구정책TF에 와서 체계적 이민정책 수립으로 확대되었음.
- 1기 인구정책TF에서는 ‘생산연령인구 확충’ 전략으로서 지역의 인구 감소 및 인구구조 변화에 대응하는 외국인(이민) 정책을 추진함. 우수 전문인력 대상으로 특별비자를 신설하고 인구감소지역에 거주하는 우수 외국인에게 장기비자 혜택을 제공하는 등 전문인력정책을 확대하는 데에 주안점을 둬.

<표1> 1기 인구정책TF(2019년) ‘생산연령인구 확충’ 전략 중 외국인(이민) 정책

외국인력의 효율적 활용 (고용반)	현장수요에 부합하는 외국인력 도입 및 배정 및 고용허용한도 상향 - 기초기능수준 보유 인력 양성·도입 및 알선·매칭 효율화 - 인력부족이 심각한 세부업종·직종에 대한 외국인력 우선 배정 전문가위원회 구성 및 통계 인프라 기반으로 수요 기반의 외국인력 도입규모 산정방식 개선
	숙련 외국인력의 적극적 활용 - 성실 근무 외국인 대상 성실 재입국 제도 요건 조정 및 대상 확대 - 외국인력 대상 사업주·재직자 훈련 지원 확대 - 국내 5년 이상 근무 비전문인력(E-9)의 장기체류(E-7) 비자 전환 확대(숙련기능정수제) - 특례고용허가제(H-2) 개선 통한 동포인력 활용

우수인재 유치, 외국인 정책 통합(외국인정책반)	우수 전문인력 대상 별도 비자 신설 등 우수 외국인 유입 확대 - 한국어 학급 확대 및 우수유학생과 전문인력 적응 지원
	외국인 적정 유입규모 추산 및 관련 연구센터 설치 - 시를 활용한 전국·지역별 외국인 적정 유입규모 추산
	우수 외국인재 활용한 인구감소지역 활력 제고(지역특화형비자) - 인구감소지역 우수 외국인에 장기비자 혜택(지방거주 인센티브제 도입) 우수외국인 선별 장기체류 허용 확대 지역사회기여시 영주권 등 장기비자 취득 가점 부여 - 대도시 외 인구감소지역의 외국인 유치·적응 프로그램 도입 * 출입국외국인청 및 지자체가 협업하여 수요조사, 초청, 정착지원 등 외국인 유치적응 프로그램 개발(농어촌지역 계절근로자, 폴리텍 등 기능대학 유학생)
	외국인 질서유지 부담금 부과
	외국인재·동포 활용을 위한 법령 개편 - 체류외국인 증가, 외국인재·동포 활용 등 이민정책 환경변화에 대응하여 '통합적 이민관리법 체계' 구축 * 「출입국관리법」, 「국적법」, 「재외동포법」 등 외국인·동포 관련 법률 전면 재편 및 통합

- 2기 인구정책TF에서는 복수국적제도 확대 및 우수인재 귀화 장려, 이공계 분야에 한하여 유학생의 고용허가제 전환 허용 등 전문인력 확대 방안과 더불어 지방 및 농촌 인력(지역특화형비자), 가사 및 돌봄 인력 등 외국인력 정책의 확대 방안이 중요하게 추진됨.

<표2> 2기 인구정책TF(2020년) '경제활동 참여 확대' 전략 중 외국인(이민) 정책

외국인 인력유형별 맞춤형 도입방안 마련, 사회통합·정착지 원	우수 외국인재의 국내 유치 촉진을 위한 복수국적제도 확대 우수인재 귀화 장려 및 체류·정착 지원 - 우수인재 유치를 위해 '우수인재 복수국적 제도' 확대 - 과학기술분야 인재 국내유입 및 정착을 위한 비자혜택 강화
	인력이 부족한 중소기업이 양질의 인력을 확충할 수 있도록 이공계 학부 유학생 고용허가제(E-9) 전환 허용 유학생을 활용, 이공계 등 국내수요가 높은 분야 인력 보충 - 국내 활용도가 높지만 곧바로 전문인력으로 취업이 어려운 이공계 학부 졸업생에게 비전문인력(고용허가제) 자격 취업 허용 추진 - 우수인재 확보를 위한 국제장학프로그램 인원확대('20년 1,300명), 국내적응에 어려움을 겪는 유학생을 위한 상담센터 기능 강화 등
	지방·농촌 등 인력부족을 겪는 지역의 필요인력 유치 확대 - 인구감소에 따라 소멸위험이 있는 지역에 계속거주를 조건으로 외국인에 체류혜택을 제공하는 지역특화형 비자 신설* * (1단계) 국내 체류 외국인 우선 적용 → (2단계) 신규 유입 외국인 적용 검토 - 농촌 외국인력 도입·공급방식 개선('20년 연구용역 추진)
	이주민 사회통합·정착지원 및 인프라 구축 - 이주민 사회통합 위한 교육·복지·고용 대책 등을 논의하는 범정부 '(가칭)이주민 사회통합 TF(법무부·여가부 공동팀장) 설치·운영 - 각 부처에 산재한 외국인 통계를 통합한 범정부 통계 DB 구축 * 관계부처(교육부, 법무부, 고용부, 통계청 등) 등 협의 거쳐 DB 구축 근거 마련(출입국관리법 개정)
	여성의 육아부담을 완화하고 가사서비스의 품질 개선을 위해 가사근로자 시장 본격 공식화(가사근로자법 연내 제정 추진) - 가사·돌봄 노동시장 인력 수급현황 파악 위한 실태조사 실시('21년) → 부족인력은 유휴인력·외국인력 등을 활용하여 공급하는 방안 검토

- 3기 인구정책TF에서는 코로나19가 유행했던 시기로 외국인력 부족 문제에 대응하기 위한 정책 방안이 추진되었음. 특히 코로나 19의 세계적 유행으로 인한 단순노무업종의 외국인 인력 입국 제한, 재외동포 고령화 등이 사회적 문제로 대두됨. 이에 대한 대응과 더불어 이주민에 대한 사회통합 서비스 제공 정책에 대한 논의가 시작됨.

<표3> 3기 인구정책TF(2021년) ‘인구절벽충격완화’ 전략 중 외국인(이민) 정책

외국인력 부족문제 대응	(필요인력) 코로나 19로 인한 외국인력 입국차질, 재외동포 고령화 등에 따른 단순노무업중의 인력난 대응 * (예) 감염병 유행상황을 고려한 고용허가제(E-9) 근로자 입국절차 개선, 국내 육성형 기술·기능인력 비자제도 도입, 이원화된 재외동포 비자(H-2, F-4) 단계적 통합 등
	(우수인력) 우수한 외국인 유학생, 연구자 등 전문인력 유치 확대 및 정착 지원 위한 새로운 형태의 비자 개발 * (예) 1인 창작자(유튜버 등), IT업계근무자 등 비대면업종 종사자 유치방안, 해외 우수연구자 영입규제 개선 및 국내 정착환경 조성 등
	(사회통합) 범부처 ‘(가칭)이주민 사회통합 TF’ 구성·운영 → 이주민에 대한 통합적·체계적 사회통합 서비스 제공 * 논의의제(예시): 영향평가제도 설계 및 교육·복지·고용 등 정책 마련 논의

- 4기 인구정책TF에서는 체계적 이민정책 수립을 위한 추진체계를 구축하면서 경제활동인구 확충하는 방안으로서 외국인(이민) 정책이 논의됨. 전문인력 및 숙련된 외국인 인력을 대상으로 하는 비자 등 요건이 완화되었고, 산업현장 수요에 따라 비전문인력 허용인원을 확대하는 방안도 검토할 것이라고 밝힘. 국내에 비전문취업을 희망하는 유학생에게도 시간제 취업활동을 허용하고, 졸업생에게 고용허가제 외국인력(E-9) 전환하는 방안도 마련함.

<표4> 4기 인구정책TF(2022년) ‘경활인구확충’ 전략 중 외국인(이민) 정책

외국인력 유치 규제완화 및 체계적 이민정책 수립 검토	중소기업 채용 외국인 전문인력 비자발급 경력요건 완화(5년→3년) 및 우수 외국인력 대상 네거티브 방식 비자*(E-7-S) 신설('23.上) * 사전허용 직종(現 93개)에 관계없이 일정요건 갖춘 첨단산업 종사자 등에게 비자발급
	숙련기능전환인력 연간 총량쿼터 확대('22년 2천→'23년 5천명), 비전문취업인력(E-9)의 전환신청 요건 완화*(체류기간 5년→4년, '23.上) * 외국인근로자가 체류기간 만료(4년10개월) 전 숙련인력 전환 신청가능토록 개선
	사업주에 외국인력 정보제공 강화 등을 통해 산업현장 수요에적합한 인력이 적기공급되도록 고용허가제 개선방안 마련('23) * 중장기적으로 기업이 일정한 한도내에서 직업능력이 검증된 외국인력을 신속 채용할 수 있도록 수시신청하는 방안도 검토 - 비전문인력의 사업장별 허용인원(5~40명) 확대 및 노동시장테스트 개선(예: 구인노력의무기간(現 14일) 단축) 검토
	한국어 능력이 우수하고 국내 비전문취업을 희망하는 외국인유학 졸업생을 고용허가제 외국인력(E-9)으로 전환하여 활용('23~) * 외국인 유학생의 시간제 취업활동 허용시간을 학업 성취도에 따라 탄력적으로 확대하는 방안도 검토(예: 학사기준 주중 최대 25 → 30시간 허용)
	체계적 이민정책으로 패러다임 전환 위한 추진방안 논의 * 이민정책 컨트롤타워 역할 수행 등을 위한 이민정책 추진체계 구축('23)

- 각 지방자치단체는 인구 구조와 산업 등 지역의 여건에 따라 각기 다름. 이에 따라 정부의 외국인(이민) 정책에서도 지역별로 주목해야할 사업이 다를 수밖에 없음. 1기 인구정책TF부터 4기 인구정책TF에 이르기까지 정부가 주요하게 추진하는 정책 방향은 전문인력 및 숙련인력의 체류 및 정착을 늘리고, 이를 위해 유학생을 적극 활용하는 방안이라고 볼 수 있음. 그러나 농어업의 비중이 높고 지역 내에 대학이 많지 않거나 없는 곳에서는 이러한 외국인(이민)정책이 지역의 인구감소 및 인구구조변화에 대응하기에 적절하지 않을 것임.

- 따라서 이 분석에서는 지방자치단체의 관점에서 외국인력을 확보하는 대안으로서 농어촌 계절근로자 정책과 지역 특성에 맞는 전문인력 및 숙련인력의 체류와 정착을 확대하기 위한 방안으로서 지역특화형비자 시범사업에 관해 분석하고자 함.

3. 외국인 계절근로자 정책

1) 외국인 계절근로자 정책의 도입 및 현황

- 외국인 계절근로자 정책은 농촌 및 어촌에서 급격한 고령화 및 농번기 인력 부족의 대안으로 충북 괴산군 등 지자체의 제안에 따라 2015년 처음 시범사업이 실시되었음. 2년 간의 시범사업 끝에 2017년 전국적으로 도입되었음(이성순, 2021: 158).
- 2022년 기준 계절근로자의 수는 1만2천 명으로 국내 체류외국인인 약 224만6천 명 중 0.54%임. 2017년 국내 체류외국인 대비 계절근로자의 규모가 0.05% 였던 점에 비해 0.49%p 증가함.

<표5> 2017~2022년 국내 총 체류외국인 수 대비 계절근로자 수

(단위: 명)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
계절근로자 수(A)	1,085	2,824	3,497	223	1,850	12,027	61.8%
국내 총 체류 외국인 수(B)	2,180,498	2,367,607	2,524,656	2,036,075	1,956,781	2,245,912	0.6%
비율(A/B)	0.05%	0.12%	0.14%	0.01%	0.09%	0.54%	-

출처: 연도별 출입국외국인통계연보 및 법무부 자료(홍영표 의원실 제공)

참고:

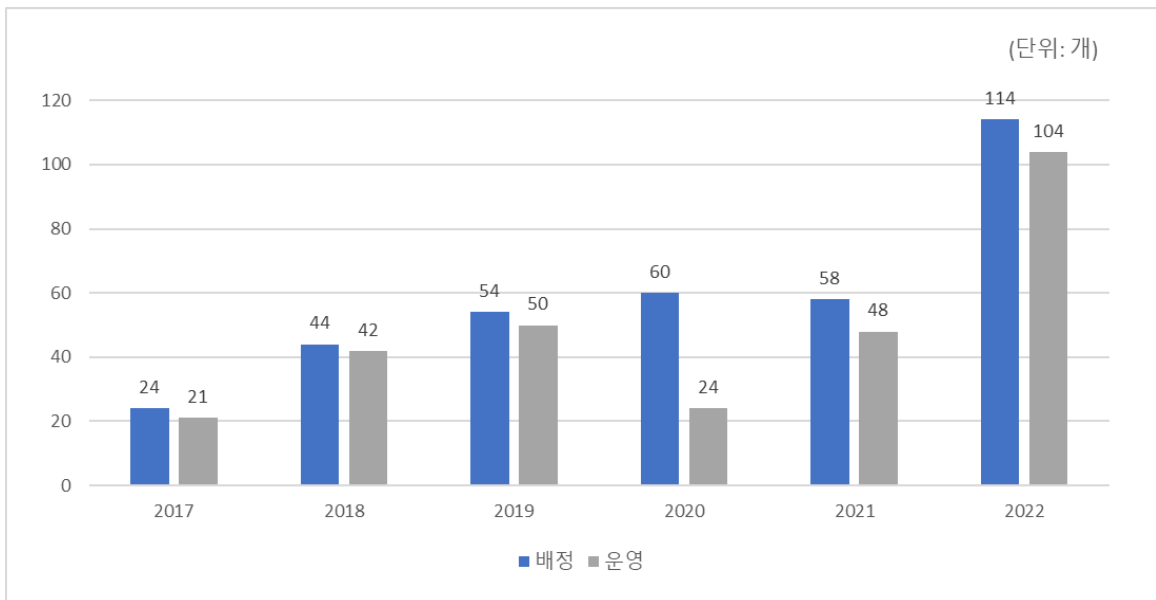
- 1) 계절근로자는 시범사업이 실시된 2015년에 단기취업(C-4, 90일) 비자로 시작하였으나 체류기간 90일이 너무 짧다는 현장의 의견에 따라 2019년 말부터 장기 체류자격인 E-8(5개월) 계절근로 비자가 별도로 신설되어 운영되고 있음.
- 2) 계절근로자의 수는 E-8 비자로 입국한 외국인뿐 아니라 국내 체류 외국인 중 계절근로가 가능한 외국인을 포함한 수임.

- 외국인 계절근로자 정책의 가장 큰 특징은 지방자치단체가 주도하는 정책이라는 점임. 지방자치단체가 외국인 계절근로자 프로그램에 신청하면, 법무부·행안부·농림부·해양수산부 등 유관부처로 구성된 배정심사협의회가 지자체별로 배정인원을 확정함. 지자체는 배정 인원 내에서 해외 지방자치단체를 통해 외국인 계절근로자를 모집할 수 있음.
- 외국인 계절근로자는 해외 지방자치단체의 주민, 국내 체류 외국인 또는 결혼이주민의 친인척 등이 할 수 있음. 그러나 대부분의 지방자치단체는 이러한 방식으로 계절근로자를 모집하기

어려운 탓에 해외 지방자치단체와 MOU를 체결하는 방식으로 해외 지방자치단체가 직접 선발한 주민들을 외국인 계절근로자로 모집함.

- 지방자치단체는 관할 지역 내 농가의 계절근로자 수요 검토 및 고용주 선발, 해외 지방자치단체와 직접 MOU 체결, 계절근로자 대상 사전 교육, 계절근로자의 입출국과 체류관리 등 외국인 계절근로자 정책의 대부분을 지자체에서 자체적으로 추진하고 있음.
- 외국인 계절근로자 정책에 참여하는 지자체의 수는 2017년에 24개 시·군이었지만 2018년 44개, 2019년 54개, 2020년 60개, 2021년 58개 등으로 꾸준히 증가하여 2022년에는 114개 시·군으로 늘어남. 농어촌의 급격한 인구구조 변화는 앞으로도 외국인 계절근로자에 대한 수요를 증가시킬 것으로 보임.

<그림1> 2017~2022년 외국인 계절근로자 배정 및 운영 지자체(시·군)의 수



출처: 법무부 자료(홍영표 의원실 제공) 바탕으로 재구성

참고:

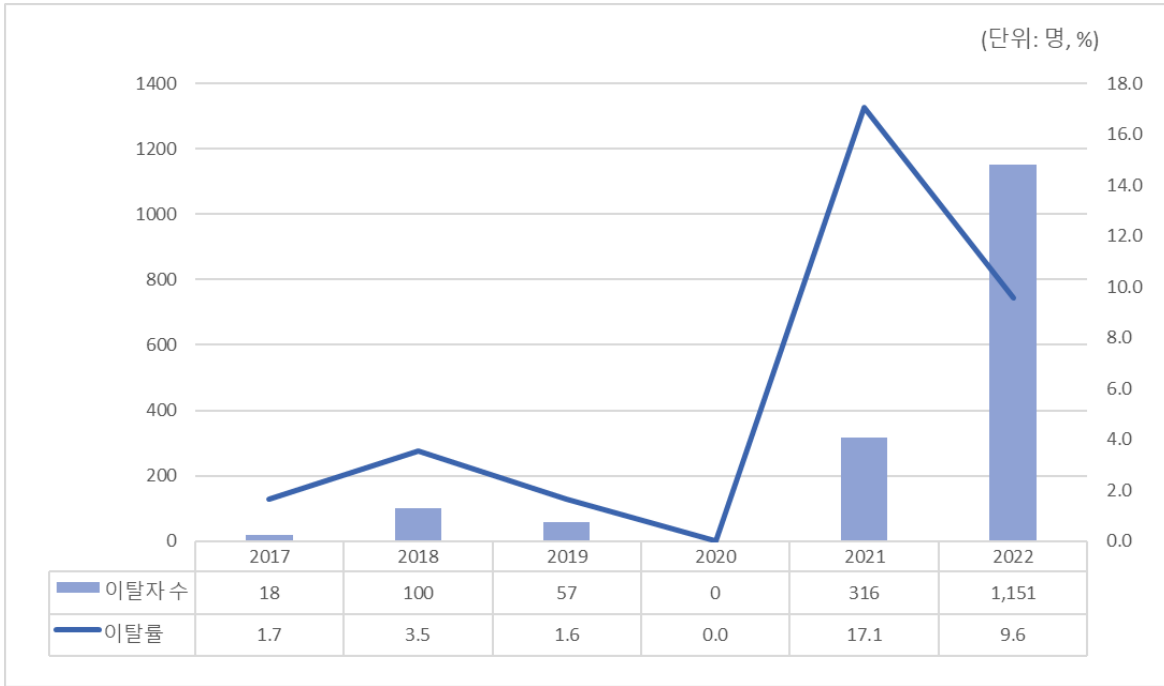
- 1) 2020년은 코로나19 유행으로 인해 해외입국자가 0명이었음. 따라서 계절근로자 운영 인원은 모두 국내체류 등록외국인.
- 2) 배정은 외국인 계절근로자 배정 지자체 수, 운영은 실제 계절근로자를 모집하여 운영한 지자체 수.

- 문제는 지방자치단체의 이탈규모가 각 지자체가 처한 여건(지리적 요건, 행정적 역량 등)에 따라서 상이하게 나타난다는 것임. 이는 외국인 계절근로자의 이탈로 연결되고 지자체에서는 계절근로자 정책의 효과가 떨어지는 한편, 국가적으로는 불법체류자 증가로 노동시장에 영향을 미칠 우려, 인권 문제 등이 발생할 수 있음.

- 계절근로자의 이탈자 수는 계절근로자의 규모가 확대됨에 따라 급격히 늘고 있음. 2017년 계절근로자 1,085명 중 이탈자는 18명이었으나 2021년에는 계절근로자 1,850명 중 316명이

무단이탈을 했음. 계절근로자의 수가 1만2,027명으로 증가한 2022년에는 이탈자 수가 1,151명으로 급격히 늘어나 계절근로자의 약 10%가 이탈한 것으로 나타남.

<그림2> 2017~2022년 외국인 계절근로자 이탈자 수 및 이탈률



출처: 법무부 자료(홍영표 의원실 제공) 바탕으로 재구성

2) 지자체별 외국인 계절근로자 이탈 규모 분석

- 외국인 계절근로자 정책은 지방자치단체에 위임되어 정책 전반이 운영되는 특성상 각 지자체의 환경적 여건과 행정적 역량에 따라 다른 효과를 보이고 있음. 이는 단적으로 지자체별 외국인 계절근로자의 이탈자 수를 통해 확인할 수 있음.
- 따라서 이 보고서에서는 외국인 계절근로자 정책을 전국적으로 도입한 2017년부터 2022년까지 연도별로 외국인 계절근로자 이탈자 규모를 기준으로 지방자치단체별 외국인 계절근로자 정책이 잘 운영되고 있는지 검토함. 먼저 연도별로 외국인 계절근로자 이탈자 수가 많은 지자체 5순위를 비교함. 다음으로, 이탈자 수가 0명인 지자체 중에서 운영 인원이 많은 지자체 5순위를 추출하여 외국인 계절근로자 정책을 효과적으로 운영한 지자체를 추출함.
- 2017~2022년 이탈자 규모가 많은 지자체를 비교한 결과, 외국인 계절근로자 운영 규모가 큰 강원 지역에서 이탈 규모 또한 큰 것으로 나타남. 특히 강원 양구군, 강원 인제군 등 계절근로자의 집단 이탈이 반복되는 지역에서는 반복되는 원인에 대한 분석과 더불어 이탈을 예방할 대책이 필요함.

<표6> 2017~2022년 지자체별 외국인 계절근로자 이탈자 규모 비교

(단위: 명, %)

순위	2017				2018				2019				2021				2022				
	지자체	운영	이탈	비율	지자체	운영	이탈	비율	지자체	운영	이탈	비율	지자체	운영	이탈	비율	지자체	운영	이탈	비율	
전체	1,085	18	1.7	전체	2,824	100	3.5	전체	3,497	57	1.6	전체	1,850	316	17.1	전체	12,027	1,151	9.6		
이탈자 많은 순	1	강원 양구군	277	7	2.5	강원 영월군	80	22	27.5	경기 포천시	58	26	44.8	강원 양구군	206	141	68.4	강원 인제군	336	300	89.3
	2	경북 포항시	107	4	3.7	강원 인제군	277	20	7.2	강원 양구군	385	10	2.6	경북 영양군	132	79	59.8	전북 고창군	306	207	67.6
	3	전남 보성군	5	3	60.0	강원 양구군	390	7	1.8	강원 평창군	28	8	28.6	강원 홍천군	92	75	81.5	강원 평창군	261	121	46.4
	4	충북 진천군	49	2	4.1	충남 태안군	68	7	10.3	충북 진천군	80	5	6.3	강원 인제군	114	16	14.0	강원 양구군	605	74	12.2
	5	-	-	-	-	충북 음성군	41	6	14.6	경북 영주시	74	3	4.1	강원 철원군	45	5	11.1	전북 무주군	216	69	31.9
이탈자 적인 순	1	충북 괴산군	120	0	0.0	강원 홍천군	312	0	0.0	강원 홍천군	354	0	0.0	충남 부여군	188	0	0.0	강원 홍천군	548	0	0.0
	2	충남 보령시	86	0	0.0	경북 영양군	162	0	0.0	경북 영양군	256	0	0.0	강원 횡성군	120	0	0.0	경북 상주시	449	0	0.0
	3	강원 홍천군	81	0	0.0	충북 괴산군	123	0	0.0	강원 춘천시	160	0	0.0	경북 상주시	88	0	0.0	경북 포항시	228	0	0.0
	4	경북 영양군	71	0	0.0	충북 단양군	96	0	0.0	충북 괴산군	160	0	0.0	강원 화천군	87	0	0.0	충남 보령시	205	0	0.0
	5	충남 서천군	61	0	0.0	강원 화천군	85	0	0.0	경북 포항시	148	0	0.0	충북 진천군	78	0	0.0	충남 금산군	183	0	0.0

출처: 법무부 자료(홍영표 의원실 제공) 바탕으로 재구성.

참고: 2020년은 코로나19 유행으로 해외에서 입국한 외국인 근로자는 없고 국내 체류 외국인 계절근로자가 총 24명이 있었으나 이탈자 수는 0명으로 이 표에서 제외함.

- 한편 외국인 계절근로자 운영 규모가 비교적 큰 지자체 중에서도 이탈자 수가 0명인 지자체로 충북 괴산군, 강원 홍천군 등이 있음. 충북 괴산군은 외국인 계절근로자 도입에 관한 주민의견을 수렴하고 정부에 먼저 제안한 지방자치단체로 2015년에 가장 먼저 시범사업을 실시한 지역임(이성순, 2021: 163). 강원 홍천군은 담당 공무원들의 잦은 농가 방문 및 자체적인 모니터링 체계 구축 등으로 계절근로자 운영 모범 사례로 알려진 지자체임.
- 2017~2022년 광역시·도별로 계절근로자가 많은 지역 및 이탈 규모를 비교하였음. 강원 지역은 계절근로자 정책 도입 초기부터 계절근로자 운영 규모가 다른 지역보다 크고 이탈 규모 또한 많았음. 계절근로자 이탈자 수가 1천 명을 넘은 2022년에 강원 지역에서는 618명(19.7%),

전북지역에서 314명(29.8%)이 이탈하였음. 전북과 비슷한 규모로 계절근로자를 운영했던 충남 및 충북 지역에서는 이탈자가 각각 37명(2.5%), 31명(2.9%)이었음.

<표7> 2017~2022년 광역시·도별 외국인 계절근로자 이탈자 규모 비교

(단위: 명, %)

광역단위	2017				광역단위	2018				광역단위	2019			
	지자체수	운영	이탈	비율		지자체수	운영	이탈	비율		지자체수	운영	이탈	비율
강원	5	407	7	1.7	강원	12	1413	49	3.5	강원	14	1,498	22	1.5
경기	2	10	0	0.0	경기	4	21	4	19.0	경기	3	76	26	34.2
경남	1	1	0	0.0	경남	-	-	-	-	경남	1	4	0	0.0
경북	4	202	4	2.0	경북	8	489	16	3.3	경북	9	693	3	0.4
세종	-	-	-	-	세종	1	6	2	33.3	세종	1	5	0	0.0
전남	1	5	3	60.0	전남	4	78	4	5.1	전남	5	120	1	0.8
전북	-	-	-	-	전북	-	-	-	-	전북	2	49	0	0.0
제주	1	18	1	5.6	제주	1	52	0	0.0	제주	2	57	0	0.0
충남	2	147	0	0.0	충남	5	315	12	3.8	충남	5	292	0	0.0
충북	6	295	3	1.0	충북	8	450	8	1.8	충북	8	703	5	0.7
광역단위	2020				광역단위	2021				광역단위	2022			
	지자체수	운영	이탈	비율		지자체수	운영	이탈	비율		지자체수	운영	이탈	비율
강원	7	58	0	0.0	강원	10	846	237	28.0	강원	15	3,132	618	19.7
경기	-	-	-	-	경기	1	6	0	0.0	경기	11	455	25	5.5
경남	-	-	-	-	경남	-	-	-	-	경남	10	669	38	5.7
경북	6	104	0	0.0	경북	4	232	79	34.1	경북	14	1,861	116	6.2
세종	1	5	0	0.0	세종	-	-	-	-	세종	1	17	0	0.0
전남	1	1	0	0.0	전남	8	120	0	0.0	전남	17	1,641	79	4.8
전북	3	22	0	0.0	전북	9	119	0	0.0	전북	13	1,052	314	29.8
제주	-	-	-	-	제주	2	39	0	0.0	제주	2	134	0	0.0
충남	3	21	0	0.0	충남	7	290	0	0.0	충남	12	1,481	37	2.5
충북	4	12	0	0.0	충북	7	180	0	0.0	충북	9	1,060	31	2.9

출처: 법무부 자료(홍영표 의원실 제공) 바탕으로 재구성

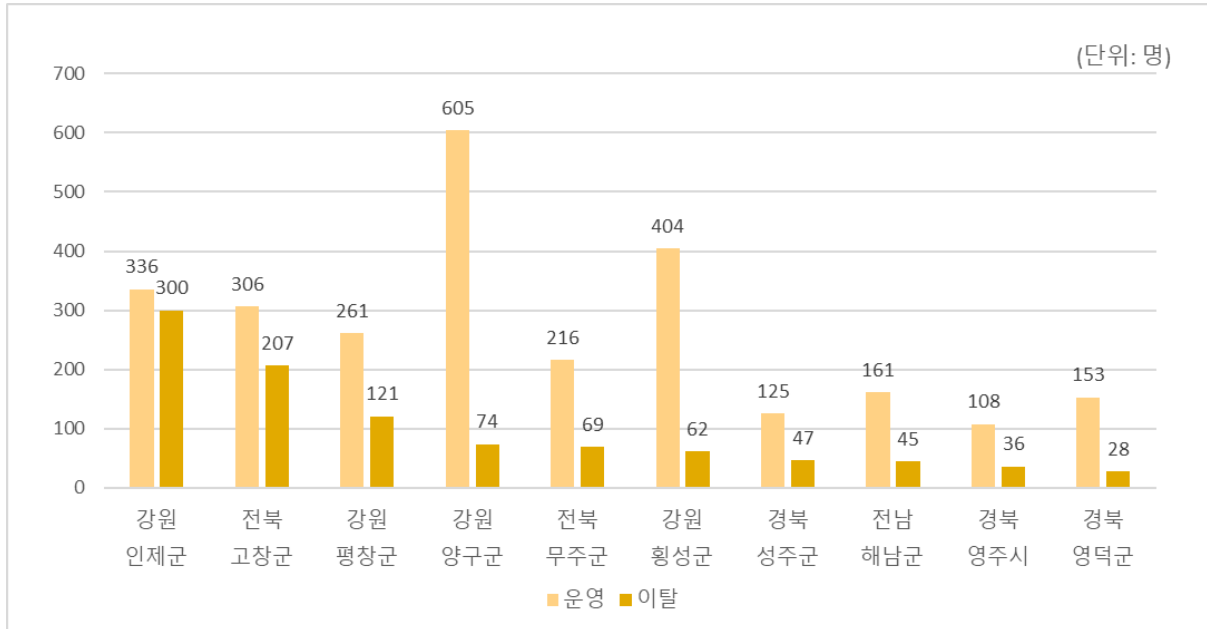
참고:

- 1) 지자체수는 계절근로자를 실제로 모집하여 운영한 지자체의 수를 의미함.
- 2) 2020년은 외국인 입국이 제한되어 국내채류 외국인으로 계절근로자가 전부 모집 및 운영되어 이탈자가 없었음.

- 지방의 고령화는 청년인구의 유출로 빠른 속도로 진행되고 있음. 특히 농어촌 인력은 청년 인구를 포함하여 내국인이 기피하는 일로 외국인 계절근로자의 수요는 점차 증대되고 있음. 2022년엔 국내 계절근로자의 수가 1만 명을 처음 넘겼음. 계절근로자의 수는 늘었지만 여전히 정책 운영이 지방자치단체에 달려있어 이탈자 규모 또한 1천 명을 넘음.
- 이탈 규모가 가장 많았던 2022년에 외국인 계절근로자 이탈 규모가 큰 상위 10개 지자체를 분석하였음. 2017년 지자체별 이탈자는 한 자릿수에 불과했으나 5년만에 이탈자가 50명이 넘는

지자체가 강원 인제군, 전북 고창군, 강원 평창군, 강원 양구군, 전북 무주군, 강원 횡성군 등 6개로 늘어남.

<그림3> 2022년 연간 외국인 계절근로자 이탈 규모 큰 상위 10개 지자체



출처: 법무부 자료(홍영표 의원실 제공) 바탕으로 재구성

3) 외국인 계절근로자 정책 및 이탈 분석 시사점

- 우리나라의 외국인 계절근로자 정책은 다른 국가에 비하여 많은 권한과 책임을 지방자치단체에 위임하고 있음. 그러나 실제로 계절근로자 정책을 운영하는 지방자치단체에서 이를 담당하는 공무원은 1명 내지 2명임(담당자 1명이 여러 사무를 맡는 사례도 있음). 이러한 지방자치단체의 환경에서 계절근로자 정책의 효과는 지방자치단체가 처한 여건과 투입하는 행정역량, 단체장의 관심 정도에 따라 다르게 나타남.
- 계절근로자의 대규모 이탈은 국가적으로 불법체류자를 증가시키고 외국인 계절근로자 정책의 효과를 떨어트림. 인력난을 겪는 농가에서는 불법체류자를 고용할 가능성이 높기 때문에 법의 사각지대가 커져 우리나라 외국인(이민) 정책의 실패와 악순환으로 이어질 수 있음.
- 따라서 지자체 차원에서는 실태점검부터 이탈자 규모가 크다면 원인이 무엇인지 분석하고 모범 지역의 사례와 경험을 공유하여 계절근로자 정책을 보완해야 함. 계절근로자 이탈의 주요 원인으로 지목되는 브로커 개입을 차단하고 계절근로자의 이탈 유인을 방지하기 위한 도나 시·군의 자체 정책이 무엇인지 발굴할 필요가 있음.
- 국가 차원에서는 해외 자자체와의 MOU 체결 및 계절근로자 입국 절차 등을 비롯하여 지방자치단체의 자원 및 역량으로 원활한 추진이 어려운 사무를 지원하고 국가 차원의 외국인(이민) 정책을 통해 늘어나는 외국인 계절근로자의 이탈 예방 및 인력 관리를 해야 함.

- 정부는 2023년 1월부터 농협을 통해 농가와 계절근로자 인력을 연결하는 ‘공공형 계절근로’ 시범사업을 확대하고,² 지자체 대신 해외 지자체와의 MOU 체결을 포함한 계절근로자 유치·관리를 맡을 전문기관을 지정할 방침임.³ 이러한 정책이 제대로 추진되는지 또는 계절근로자 이탈을 예방하는 데 어떤 기여를 하는지 등도 주목할 필요가 있음.
- 계절근로자 이탈 문제는 전국 각 지역의 언론보도를 통해 알려지면서 국정감사의 주요 이슈 중 하나로 다루어졌음. 그러나 사안의 중요성에 비하여 관심이나 종합적인 정책 방향에 대한 논의는 미미한 수준임. 이 분석은 외국인 계절근로자 정책이 도입된 2017년부터 2022년까지 전국 단위에서 지자체별 이탈자 규모를 처음으로 확인했다는 점에서 의의가 있음.

4. 인구감소지역의 지역특화형 비자 및 관련 정책

1) 지역특화형 비자의 도입 및 시범사업

- 지역특화형 비자란 인구가 감소하는 지역에서 필요로 하는 직종의 인력 및 인원 등을 기반으로 장기체류 및 정착을 유도하기 위해 신설된 비자특례제도임. 지역별 산업의 특성에 따라 필요한 인재가 다르고 이에 적합한 인재에게 체류 특례 및 정착 지원을 제공하는 것임.
- 지역특화형 비자 신설은 2020년 2기 인구정책TF에서 ‘경제활동 참여 확대’ 전략의 일환으로 지방의 고령화 및 인구감소 대응 정책으로 포함되었음. 정부는 현재 「출입 국관리법」과 「인구감소지역 지원 특별법」에 따라 인구감소지역을 대상으로 지역특화형 비자 시범사업을 실시하고 있음.⁴ 2022년 두 차례에 걸쳐 지역특화형 비자 시범사업 지자체를 선정하였고 시범사업의 결과를 토대로 추후 확대할 계획임.
- 시범사업에 참여하고 있는 지자체는 광역지방자치단체 6개와 기초지방자치단체 4곳이 있음. 전북과 충북에서는 2023년 7월 전후로 ‘지역 우수인재 유형’의 (지역)거주(F-2) 비자의 단체장 추천 배정 인원(충북 170명, 전북 400명)을 모두 모집하였음.

² 농림축산식품부 홈페이지.

³ 한국농어민신문. (2022.09.14.). 계절근로자 유치·관리, ‘전문기관’ 위탁...지자체 부담 줄인다.

<https://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=312304>.

⁴ 지역특화형 비자 시범사업은 민선 8기 지방자치단체장 취임 이후 대통령과 시·도지사 간담회에서 김관영 전북도지사가 윤석열 대통령에게 ‘인구의 10% 범위 내 이민비자 추천 권한을 단체장에게 부여하는 방안’을 건의한 이후 국가사업으로 채택되었음(전라일보, 2022.09.06. 김관영 전북도지사 제안 ‘지역특화형 비자 시범사업’ 정부사업 추진, <http://www.jeollailbo.com/news/articleView.html?idxno=666701>.)

<표8> 지역특화형 비자 시범사업에 선정된 지자체

광역지방자치단체	충청북도(제천시·단양군) 충청남도(보령시·예산군) 전라북도(정읍시·남원시·김제시·순창군·고창군·부안군) 전라남도(장흥군·강진군·해남군·영암군·고흥군·보성군) 경상북도(영주시·의성군·영천시·고령군·성주군) 부산광역시(서구·동구·영도구)
기초지방자치단체	경기 연천군 경기 가평군 경남 고성군 대구 남구

출처: 법무부

- 지역특화형 비자 시범사업은 ‘지역 우수인재 유형’과 ‘동포 가족 유형’ 두 가지가 있음. 지역특화형 비자 사업의 대상이 되는 외국인은 전문인력과 유학생, 외국국적동포 및 가족임. 국내 총 체류 외국인 중 외국국적동포의 비중이 높고 유학생, 전문인력 순으로 많음. 이는 국내에서 지역특화형 비자로 외국인을 모집할 때 외국국적동포와 유학생을 대상으로 하는 편이 지역사회의 정착에 유용할 수 있다는 점을 시사함. 하지만 장기적으로는 해외에 있는 전문인력을 국내로 유치하는 정책 또한 강구되어야 함.

<표9> 지역특화형 비자 대상 유형 관련 외국인 규모

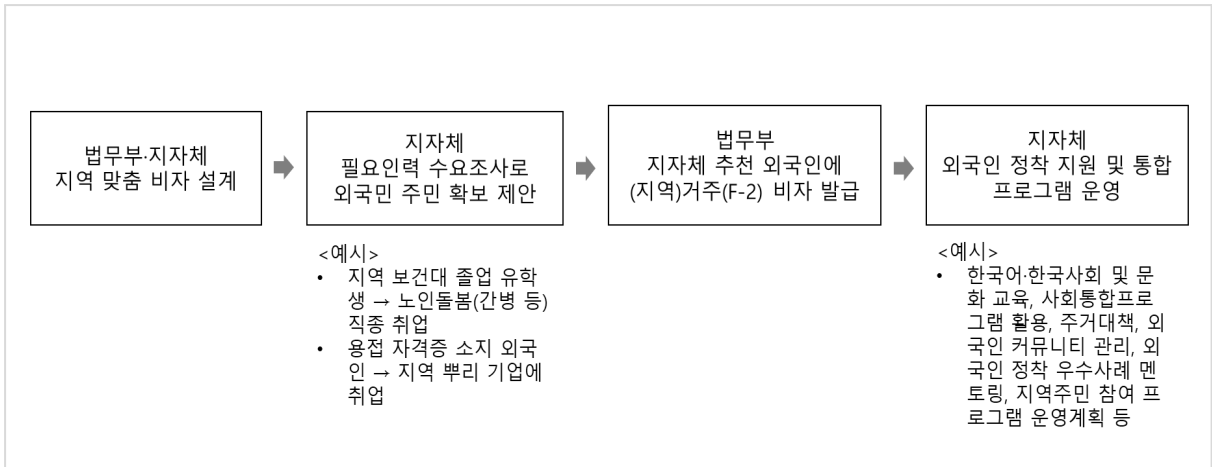
(단위: 명)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
국내 총 체류 외국인(A)	2,180,498	2,367,607	2,524,656	2,036,075	1,956,781	2,245,912
취업자격 체류 외국인	581,480	594,991	567,261	452,297	406,669	449,402
전문인력(B)	47,404	46,851	46,581	43,258	45,143	50,781
전문인력 비율(B/A)	2.2%	2.0%	1.8%	2.1%	2.3%	2.3%
유학생(C)	165,087	160,670	180,131	153,361	163,697	197,234
유학생 비율(C/A)	7.6%	6.8%	7.1%	7.5%	8.4%	8.8%
외국국적동포(C)	841,308	878,665	878,439	811,211	778,670	804,976
외국국적동포 비율(C/A)	38.6%	37.1%	34.8%	39.8%	39.8%	35.8%

출처: 연도별 출입국외국인정책 통계연보

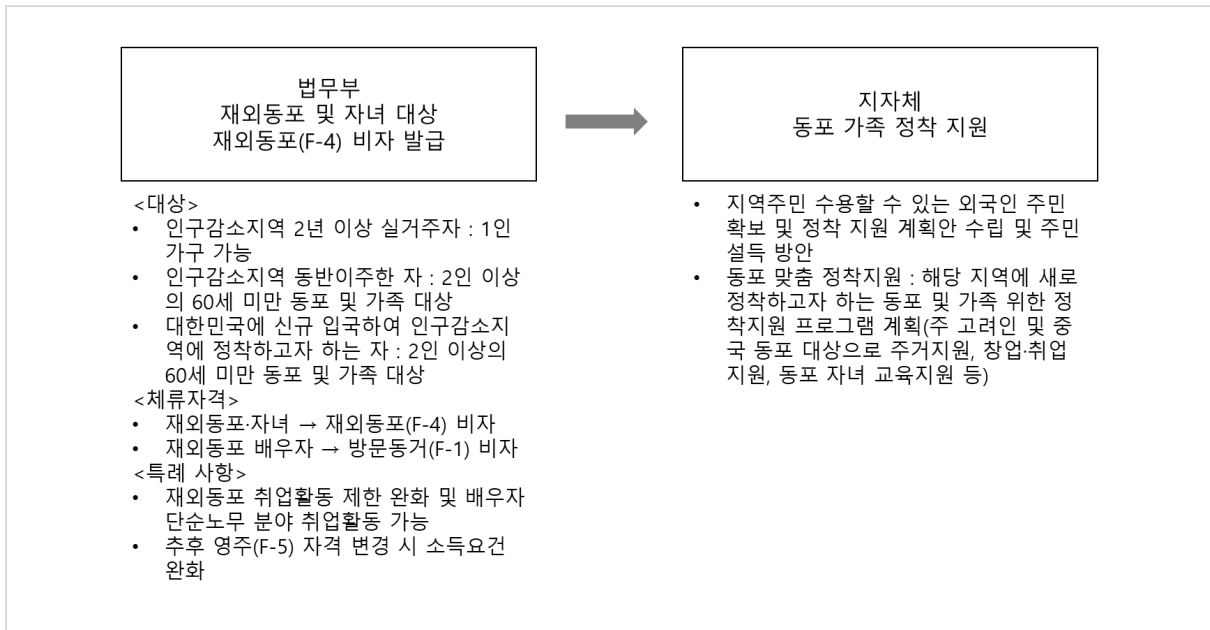
- 먼저, ‘지역 우수인재 유형’은 지방자치단체장이 추천하는 외국인을 대상으로 (지역)거주(F-2) 비자로 체류자격의 변경을 허용하고 정착 프로그램을 통해 지역사회 정착을 지원하는 사업임. 법무부와 지자체가 지역 환경의 특성을 고려하여 맞춤형 비자를 설계하고, 지자체는 필요로 하는 자격을 갖춘 외국인을 대상으로 외국인 주민 확보 방안을 제안하면, 법무부가 해당 외국인에게 (지역)거주(F-2) 비자를 주는 방식으로 진행됨.

<그림4> 지역특화형 비자 시범사업 '지역 우수인재 유형'



- F-2 비자를 받은 외국인은 5년 간 인구감소지역 실거주 및 소득활동을 조건으로 허가하며 배우자 및 미성년자녀 등도 실거주 조건으로 초청할 수 있음. 또한 배우자(F-1 비자)는 사전에 '자격외활동허가' 신청을 하면 취업을 할 수 있음.
- 이 때의 실거주는 동일 시군구에 외국인등록 체류지를 두고 소득활동을 하는 것으로, 5년 중 처음 2년은 반드시 체류허가 받은 시,군,구에 거주해야 함. 그 후로는 동일한 광역자치단체 내 인구감소 지역으로 이동 가능하고 취업은 동일한 광역자치단체 내 인구감소지역의 동일 직종에 가능함. 체류기간은 최초 1년, 연장시 2년 단위로 부여되며 외국인 주민은 1년, 3년, 5년 되는 시점에 비자의 요건 충족 여부를 점검 받음.
- 다음으로 '동포 가족 유형'은 시범사업에 선정된 광역자치단체 내 인구감소지역에 거주하는 외국국적동포와 자녀, 배우자에게 체류 특례 및 정착 지원을 제공하는 사업임. 인구감소지역에 2년 이상 실거주하는 동포 및 가족이나 비(非) 인구감소지역에서 거주하다 인구감소지역으로 동반 이주한 가족, 대한민국에 신규로 입국하여 인구감소지역에 정착하고자 하는 동포 가족 등을 대상으로 최소 2년 이상의 해당지역 실거주를 조건으로 함. 재외동포와 자녀에게는 재외동포(F-4) 비자, 배우자에게는 방문동거(F-1) 비자를 발급함.
- 마찬가지로 실거주는 체류지를 두고 소득활동을 하는 것을 의미하며, 재외동포(F-4) 체류자격을 획득하면 그동안 재외동포(F-4) 비자에 제한되었던 단순노무 등 53개 직업 모두 허용하는 등 취업활동의 제한을 완화하는 혜택을 얻을 수 있음. 또한 배우자(F-1)의 경우에 사전 허가를 통해 단순노무 분야의 취업활동도 가능함. 재외동포의 지역 내 정착을 위해 재외동포(F-4) 자격으로 2년 이상(신규정착은 4년 이상) 인구감소지역에 실거주한 동포는 영주(F-5) 자격 변경시 소득 요건을 완화하는 인센티브가 있음.

<그림5> 지역특화형 비자 시범사업 ‘동포 가족 유형’



2) 지역특화형 비자를 통해 본 지자체 역할

- 지역특화형 비자 시범사업으로 지방자치단체는 더욱 주도적인 역할을 하게 되었음. 이미 해외 여러 국가에서는 인구감소, 고령화 및 청년인구 유출 등으로 지방자치단체 차원에서 자기 지역에 필요한 외국인 인력들을 직접 선발하여 정착을 지원하는 외국인(이민) 정책을 하고 있음. 따라서 앞으로 외국인(이민) 정책에서 지자체의 역량은 더욱 확대될 전망이다.
- 지역특화형 비자 사업의 핵심은 지역에 전문인력 및 숙련인력으로서 외국인을 유치함으로써 장기적으로 지역 인구의 양과 질을 높이는 것임. 따라서 이들이 지역의 경제활동에 기여할 수 있도록 하는 지자체의 역량이 더욱 중요해질 것임. 지자체 외국인정책기본계획 수립과 더불어 현재 부실하게 운영되고 있는 관내 외국인에 대한 자료를 체계적으로 관리할 필요가 있음. 또한 지역 내 산업체에서 필요한 인력의 수요를 파악하고 모집하고자 하는 외국인 인력을 매칭시키고 이들의 안정적인 체류 및 정착을 지원함으로써 지역 주민으로서 외국인을 길러 낼 필요가 있음. 이와 더불어 지역에서 필요한 전문인력과 관내 대학을 통해 졸업한 유학생들을 연계하는 방안이 중요해질 것으로 보임.
- 사회통합을 위해서 이민자들에 대한 수용성을 높이기 위한 정책 또한 중요함. 한국사회는 외국인(이민자)에 대한 수용성이 낮음. 재외동포는 같은 언어를 사용하고 정착이 유리한 집단임에도 불구하고 낮은 수용성과 배타적 분위기로 인해 사회적 차별을 일으키고 사회갈등의 요소가 되기도 함. 지자체에서 지역 내 유치하려는 외국인(이민자)을 단순히 인구감소에 대처하기 위한 인력으로서만 정책을 운용한다면 정책 지원에 예산을 쓰기도 정착 실패와 사회

갈등의 증가 등의 문제를 겪을 수 있음. 외국인 체류자가 많아 외국인 주민의 지자체 참여 등에 대한 정책이나 논의에서 앞서가는 서울시의 사례를 참고하면 좋음.

5. 결론

- 이 보고서는 농어촌 단기간 인력 수급을 위한 계절근로자 정책과 장기체류 및 정착을 위한 지역특화형 비자 관련 정책을 대상으로 지방자치단체 관점의 외국인(이민) 정책 현황과 문제점을 진단하고 정책 방향에 대해 검토함.
- 정부는 고령화 및 인구구조의 변화에 대한 대책으로 2019년부터 기재부 주관의 범부처 인구정책TF를 통해 외국인(이민) 정책을 포함한 종합적인 인구정책을 추진하고 있음. 인구정책으로서 외국인(이민) 정책은 앞으로 점점 더 확대될 전망이다. 2023년 1월 시행된 「인구감소지역 지원 특별법」은 출입국관리법에 대한 특례를 규정하여 지방자치단체 이민정책의 길을 마련하였음(신선미·이동휘·이정우, 2022). 이에 따라 인구 감소 및 유출로 소멸 위기에 처한 지방자치단체가 주도하는 외국인(이민)정책이 도입 및 확대될 것임.
- 지역특화형 비자 시범사업은 지방자치단체에 필요한 전문인력을 유치하고 장기 체류 및 정착을 지원하는 것에 목적인. 지역에 필요한 전문 인력을 지자체가 스스로 구하는 방식의 외국인(이민) 정책은 향후 인력난을 겪는 지방자치단체가 인구의 질을 높이는 중요한 정책이 될 것임. 그러므로 지자체의 역량은 이러한 정책의 성과에 영향을 미칠 수 밖에 없음.
- 그런 점에서 계절근로자 정책은 2017년에 이미 전국적으로 도입된 외국인(이민) 정책으로 해외 지자체와의 MOU 체결 및 계절근로자 모집부터 농가 배정, 체류관리 등 지방자치단체가 정책을 주도함. 따라서 향후 지방자치단체가 운영하는 외국인(이민) 정책의 문제점과 난관을 사전에 검토하기 좋은 사례가 될 수 있음.
- 2017~2022년 계절근로자 이탈 규모를 기준으로 지방자치단체(시·군)의 계절근로자 정책을 살펴본 결과, 계절근로자의 수가 증가하면서 이탈자 규모 또한 증가한 것으로 나타남. 지방자치단체별로 살펴보면 계절근로자의 수가 많은데도 이탈자가 없는 지자체와 이탈자가 해마다 발생하는 지자체가 있음. 광역시·도 단위에서는 강원 지역이 계절근로자의 규모가 크고 이탈자 수 또한 가장 많은 것으로 나타남. 그러나 강원 지역 내에서도 인제군·양구군과 홍천군의 이탈자 수 차이는 현저히 큼. 이러한 차이는 지자체마다 계절근로자 정책의 효과가 다르게 나타난다는 것을 의미함.
- 지난 6년간의 계절근로자 정책 운영에서 시·군 단위의 지방자치단체는 해외 지자체와의 MOU 체결 및 직접 계절근로자 모집, 계절근로자 체류 지원 및 이탈 관리 등까지의 사무로 인해 부담을 호소하고 있음. 계절근로자 담당 인력은 지자체별로 1~2명 수준에 불과하고 경험과 책임범위가 넓은 사무의 특성으로 인해 역량과 한계를 겪고 있음. 이러한 한계는 2022년 계절근로자의 이탈 규모를 통해 확인할 수 있음.

- 지방자치단체가 중심이 되어 지역에 필요한 인력을 조사하고 관련 전문성을 가진 외국인을 유치하는 외국인(이민) 정책이 효과를 거두려면, 지자체의 역량을 고려하여 국가사무와 지방사무의 배분이 필요하고, 각 지자체가 역량을 갖추도록 지원하는 방안과 예산 또한 수반되어야 함.

연구소가 제안하는 의정질문 TIP

1. (계절근로자 포함 외국인 데이터 관리) 이 보고서의 분석은 법무부가 의원실에 제공한 자료를 기반으로 이루어짐. 분석 과정에서 법무부 자료에서 계산(합계)이 틀리고 특정 지역의 계절근로자 운영 인원 및 이탈자 규모에 오류가 있음을 확인하였음. 이는 지자체 및 정부 차원에서 정확한 외국인 계절근로자 데이터를 관리하지 않고 있다는 의미임. 향후 늘어날 외국인 및 외국인 대상 정책을 고려하였을 때 데이터 관리는 정책 설계의 기반이 될 수 있으므로 지자체 내에서 데이터 관리 방식을 확인하고 미흡하다면 이를 주문할 필요가 있음.

Q. 계절근로자 등 지역사회 내 외국인 통계 관리 여부

2. (해외 지자체와 MOU 체결 과정 점검) 지난해 계절근로자 집단 이탈의 원인으로 브로커의 개입이 지목되었음. 국내외 브로커는 국내외에서 지자체의 MOU 체결을 돕는다는 명분으로 개입하는 과정에서 계절근로자 모집시 계절근로자로부터 상당부분의 수수료를 갈취하는 것으로 알려짐. 이러한 문제는 지자체가 자체적으로 계절근로자 관련 사무에 투입하는 인력 및 예산, 역량 등의 한계에서 비롯된 것임. 지자체가 해외 지자체와 MOU 체결과정에서 단체장 및 공무원이 직접 방문하여 점검하고 MOU를 체결하는 지역이 있는 반면에 인력 및 예산의 한계로 화상회의로만 MOU를 체결하는 지역도 있었음. 따라서 우리 지역의 계절근로자 예산 및 인력, 해외 지자체와의 MOU 체결 과정을 점검할 필요가 있음.

* 참고로 정부는 지난해 말에 MOU 체결에 대한 부담과 어려움에 대한 호소에 따라 이를 대행하는 전담기관을 설치한다고 발표하였음.

Q. 해외 지자체와 MOU 체결 방식

Q. 계절근로자 관련 예산 및 인력

Q. 브로커 개입 차단을 위한 예방적 조치 여부

3. (계절근로자 이탈 관리 방안 점검) 지자체의 계절근로자 담당자는 1~2명에 불과한데 지역사회에 유입되는 계절근로자의 규모는 점점 커지고 있음. 계절근로자 이탈은 불법체류자로 전환과 더불어 농어촌의 인력 수급 실패를 의미함. 따라서 지자체가 계절근로자 이탈 방지를 위한 지침 및 모니터링을 해야 함. 모범 사례로 꼽히는 강원도 홍천군은 자체적인 모니터링 시스템을 구축하여 농가 자주 방문하여 계절근로자 및 농가의 고충을 관리하고 지원함. 또한 공무원 교류를 통해 계절근로자 MOU를 맺은 해외 지자체의 공무원이 홍천군에 파견되어 계절근로자의

고충을 관리하도록 함.⁵ 따라서 우리 지역의 계절근로자 이탈 규모와 이탈 관리 방안이 있는지 점검할 필요가 있음.

Q. 계절근로자 이탈 예방을 위한 지침 및 모니터링 운영 여부

Q. MOU 체결한 지자체와의 공무원 교류 프로그램으로 파견된 공무원 있는지 확인

Q. 계절근로자 고충 관리 및 인권 보장을 위한 지원(주거, 근로시간 및 휴무 등 갈등, 의료, 의사소통 등)

4. (지역특화형 비자 시범사업) 지역특화형 비자 시범사업은 현재 진행 중인 사업으로 1년이 지나 시범사업이 종료되어야 성과를 확인할 수 있을 것임. 이와 관련하여 지자체에서 어떤 방식으로 지역사회 외국인 전문인력이 필요한 일자리 수요조사 및 매칭, 외국인·재외동포 가족 모집 등을 하고 있는지 점검하고, 지역사회의 장기 체류 및 정착을 위해 어떤 지원을 하고 예산을 얼마나 편성했는지 등을 검토할 필요가 있음. 시범사업과 관련해서는 법무부 배정인원 대비 몇 명을 모집했는지 확인하고 관련된 평가를 통해 어떤 보완을 할 예정인지 확인할 필요가 있음. 지자체가 처음 추진하는 사업인 만큼 시행착오가 예상되는데 중요한 것은 단순히 모집 인원을 채우는 것이 아니라 비자를 받는 외국인 및 재외동포 가족이 지역사회 내에 잘 정착하기 위한 프로세스가 마련되고 지원이 이루어져야 하는 것임.

Q. 지역사회에서 외국인 전문인력이 필요한 일자리 수요조사 및 일자리 매칭 과정

Q. 외국인·재외동포 가족 모집 방식 점검

Q. 지역사회의 장기 체류 및 정착을 위한 지원 사업 및 예산 편성, 집행

Q. 시범사업과 관련해서는 배정인원 대비 모집인원 확인하고 관련된 평가를 통해 어떤 보완을 할 예정인지 점검

⁵ 춘천MBC. (2023.04.11). '귀한 일손' 계절 근로자, 최다 배정 비결은?.
<https://chmbc.co.kr/article/953H95BsG5kdWe0>.

참고문헌

- 김연홍·안후남. (2020). 농업분야 외국인 계절근로자 제도 비교연구. 융합사회와 공공정책. 13(4): 126-159.
- 김한나·고우림·임예진·정명구·조영태. (2020). 지방인구정책의 문제점과 대안. 한국인구학. 43(4): 115-138.
- 남기범·정노화·이혜경·강정향·박미정·진현경·손병덕·손주희·김민주·이성미. (2021). 「이민정책론」. 서울: 윤성사.
- 정기선. (2016). 외국인정책 정책용어 개념논란과 이해. 이민정책연구원. 이슈브리프 2016-08.
- 신선미·이동휘·이정우. (2022). 지역이민정책의 이해와 실행: 인구감소지역 지원 특별법 제26조(「출입국관리법」에 대한 특례)를 중심으로.. 지역이민정책개발연구소. 정책제안서.
- 유민아·최서리·이창원·김도원·최승범. (2020). 인구구조 변화에 따른 지방자치단체 이민정책 방향_경기도를 중심으로. 이민정책연구원. 연구보고서 2020-07.
- 이성순. (2021). 농업 분야 외국인 계절근로자 제도의 운영현황과 과제. 다문화콘텐츠연구. 36.
- 관계부처 합동. (2019.09.18.). 인구구조 변화의 영향과 대응방향, 총론: 인구구조 변화 대응전략.
- 관계부처 합동. (2020.08.27.). 인구구조 변화 대응방향.
- 관계부처 합동. (2021.07.07.). 인구감소시대의 외국인력 활용방안.
- 관계부처 합동. (2022.02.10.). 제4기 인구정책TF 주요 분야 및 논의방향.
- 법무부. (2018). 2017년 출입국외국인정책 통계연보.
- 법무부. (2019). 2018년 출입국외국인정책 통계연보.
- 법무부. (2020). 2019년 출입국외국인정책 통계연보.
- 법무부. (2021). 2020년 출입국외국인정책 통계연보.
- 법무부. (2022). 2021년 출입국외국인정책 통계연보.
- 법무부. (2023). 2022년 출입국외국인정책 통계연보.
- 농림축산식품부 홈페이지.
(<https://whatsnew.moef.go.kr/mec/ots/dif/view.do?comBaseCd=DIFGODEPRT&difGovDepart1=DIFGODR008&difSer=a2b49913-dc1e-4f2c-97c4-45aa73ac9acf&temp=2023&temp2=HALF001>).
- 춘천MBC. (2023.04.11). '귀한 일손' 계절 근로자, 최다 배정 비결은?.
<https://chmbc.co.kr/article/953H95BsG5kdWe0>.
- 한국농어민신문. (2022.09.14.). 계절근로자 유치·관리, '전문기관' 위탁...지자체 부담 줄인다.
<https://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=312304>.

나라살림연구소 소장 : 정창수
문의 : 정다연 책임연구원
E-mail : narasallim@gmail.com

‘나라살림리포트’는 나라살림연구소에서 관련 전문가 및 경제부 기자에게 발송하는 재정관련 보고서입니다. 재정, 조세, 예산 관련 정부, 국회, 학계 및 시민사회의 동향을 통계적으로 분석하여 전달하는 한편 나라살림연구소의 비판과 대안이 담겨 있습니다. 이 브리핑을 받고자 하시는 분은 나라살림레터 구독 신청을 해주십시오. [구독 신청하기 클릭!](#)
