한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

꼭 알아야 할 지방자치 정책 Brief

2023. 6.
NO.166

외국인 주민 관련 정책의 분권화와 지역맞춤형 정책의 추진

전대욱 연구위원

주요내용

지방자치단체의 외국인 주민 및 관련 정책의 확대

- 지역의 인구감소 대응 차원에서 생활인구를 구성하는 주요 대상인 외국인에 대한 정책의 중요성이 날로 확대되고 있으며, 지방자치단체의 관련 자치법규·계획·시책 등이 추진되고 있음
- 그러나 관련 정책은 여전히 중앙부처에 집중되어 있으며 지방자치단체는 보조적인 역할에 그치고 있는 상황에서 향후 외국인 정책에서의 분권 및 지역맞춤형 정책의 추진을 위하여 본고에서는 관련 연구 및 정책의 두 가지 중요한 흐름을 간략히 리뷰함

외국인 주민에 대한 주민권(denizenship)의 개념과 관련 정책적 노력

- 코로나19 위기시, 이후 외국인 주민 및 체류 외국인의 지원 소외 문제 등이 사회적 이슈가 되면서 주민권(denizenship)의 개념이 더욱 관심을 받게 되었으며, 이를 정책적으로 어떻게 접목시킬 것인가에 대한 고민과 연구가 진행되고 있음
- 주민권(denizenship)은, 시민권(citizenship)에 의한 국민과 체류자격을 얻은 외국인 외에도 지역 내에서 사회경제적 활동을 영위하는 모든 외국인 생활인구에 대한 주민으로서의 지위와 권리를 포괄하는 개념임
- 외국인 주민과 체류자에 대한 포용적·사회통합적 정책추진을 위해 주민권에 관한 법적 개념의 정립과 이에 기반한 외국인 주민에 대한 적법한 권리 주체로서의 주민권 보장을 위한 정책적 노력이 경주되고 있음

법무부의 지역특화형 비자 시범사업과 그 의의

- 법무부는 지난 '22년 지역경제 활력 제고 및 지역사회의 인구감소 대응을 목적으로, 행안부 지정 인구감소지역을 대상으로 지역사회가 원하는 외국인에게 비자를 발급하고 정착을 지원하는 지역특화형 비자 시범사업을 실시함
- 지자체장이 추천하는 외국인(지역인재)에게 지역거주 비자의 체류자격 변경을 허용 또는 외국국적 동포·가족에게 체류 특례를 부여하며, 이들에게는 인구감소지역 일정기간 거주의무 및 가족동반 특혜 등을 제공함으로써 지역에 외국인 주민의 정착을 지원함
- 동 사업은 합법적으로 입국·체류하는 외국인의 정착과 지역사회 통합을 촉진하며, 지역 인구감소에 대한 외국인 정책 차원의 국가적 대응의 의미를 지닌 사업으로써, 외국인 정책에 대한 지방분권 촉진과 지역맞춤형 정책을 시도하고 있다는 점에서 의의를 지님

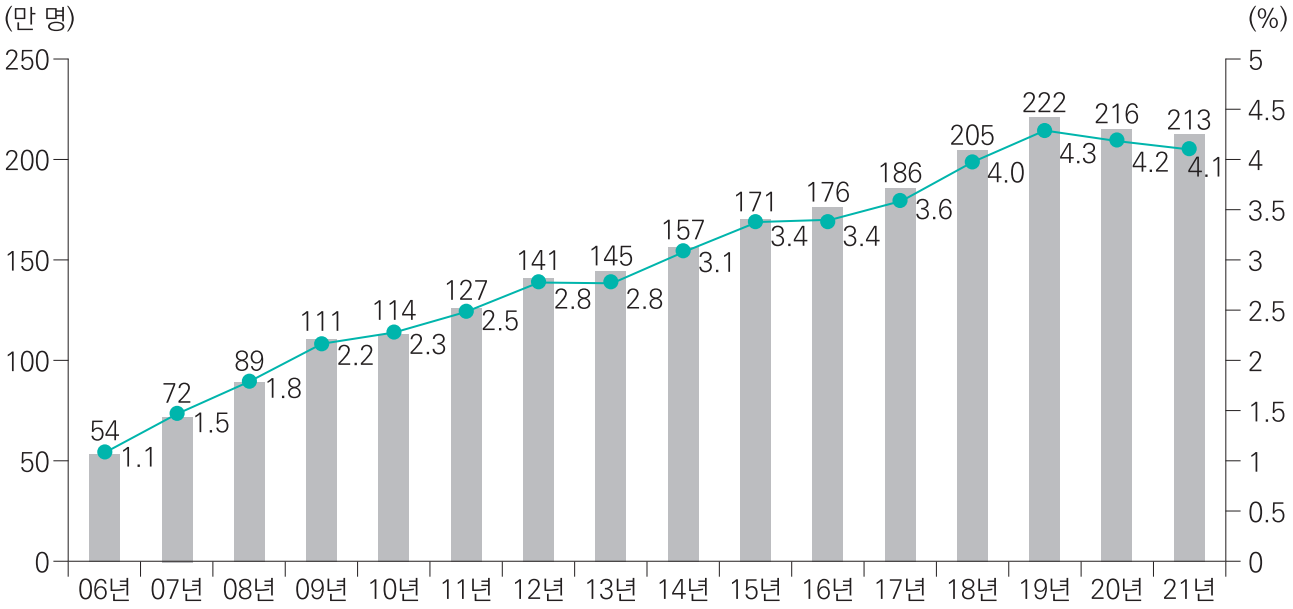
01

지역 인구감소 대응에 있어서 외국인 관련 정책의 중요성

지역 인구감소와 주민 및 생활인구로서의 외국인의 비중 증대

- 지역 인구감소가 심화되고 있는 가운데, 지역 수준에서 생활인구를 구성하는 주요 대상인 외국인에 대한 정책의 중요성이 날로 확대되고 있음
- 행정안전부의 "2021 지방자치단체 외국인주민 현황"에 따르면, 외국인 주민은 총인구 대비 4.1%(약 213만명, 국적 미취득자 약 165만명)로 최근 15년간 약 4배가 증가하였으며, 외국인 근로자 및 유학생 등에 관심이 집중되고 있음

지방자치단체 외국인 주민 증가 추이('06~'21)



* 자료 : 행정안전부 사회통합지원과 (2022.11) , 「2021 지방자치단체 외국인주민 현황」.

지방자치단체의 외국인 및 이민정책에 대한 중요성 확대

- 지방자치단체는 생활인구·관계인구 늘리기 차원에서 외국인 주민·근로자에 대한 인권보호 및 지역정착 등을 위해 지원 조례 및 관련 계획·시책 등을 추진 중임
- 여전히 관련 정책은 중앙부처에 집중되어 있으며, 지방자치단체는 해당 거버넌스 체계의 보조적인 역할에 머물러 있음(조명희 외, 2021: 8-16)
- 본 고는 향후 외국인 정책의 분권과 지역맞춤형 정책의 발전을 도모하기 위해 외국인 정책과 관련된 두 가지 중요한 흐름을 간략히 제시하는 것을 주요 내용으로 함

02

외국인을 대상으로 하는 주민권의 개념과 관련 정책 동향

시민권과 구별되는 주민권의 개념

- 주민권(denizenship)은 시민권(citizenship)에 의한 국민과 체류자격을 얻은 외국인 외에도 지역 내에서 사회경제적 활동을 영위하는 모든 외국인 생활인구에 대한 주민으로서의 지위와 권리를 포괄하는 개념임
- 따라서 주민권은 법적 체류자격을 얻지 못하여 법과 자치법규로부터 소외된 외국인에 대해 인권보호는 물론, 해당 지역의 주민으로서의 권리를 보장하고 필요한 지원을 수행하기 위해 필요한 개념으로 이해될 수 있음
- 특히, 코로나 19 위기상황에서의 마스크·백신 등의 지원으로부터 소외되지 않도록 사회적 노력이 지속되면서 이 개념은 더욱 중요하게 부각되었으며, 이를 활용하여 외국인 정책에 있어서 보조자에 머문 지방자치단체의 주도적이며 지역특화적인 전략을 기대할 수 있음

외국인 주민에 대한 개념 정립과 지역사회 통합 노력

- 주민권에 관한 연구를 통해 주민권의 개념을 정립함으로써 주민으로서의 권리와 의무 등을 명확히 하고, 인권을 보호하며 필요한 지원 등을 적절히 추진하여, 지역의 생활인구를 확충하고 지역의 인구감소위기에 대응하는 시도로서의 의의를 지님
- 행정안전부는 2008년 이후 국내 체류 외국인을 「지방자치법」 상 주민으로 보고 있으며, 보다 명확한 개념 정립을 통해 외국인 주민과 다양한 체류자에 대한 포용적·사회통합적 정책 추진을 위해 노력하고 있음(정동재 외, 2022: 2-4)
- 이를 위하여 주민권에 대한 법적인 개념 정립과 이에 기반한 외국인 주민에 대한 적법한 권리 주체로서의 주민권 보장을 위한 정책적 노력이 경주되고 있으며, 관련 법제 및 자치법규의 개선 등에 관한 제언이 제기되고 있음(최영미, 2021: 10-13; 정동재 외, 2022: 218-237)

03

외국인 체류자격의 부여에 있어서 지역맞춤형 정책의 시도

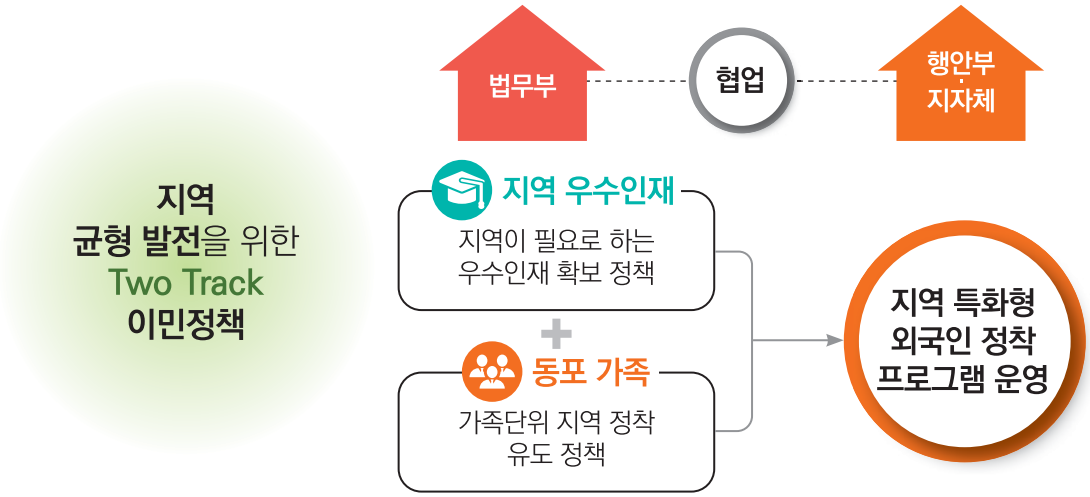
법무부의 지역특화형 비자 시범사업의 추진

- 법무부는 지난 '22년 지역사회의 인구감소 대응과 지역경제 활력 제고(생산가능인구 확충 등)를 목적으로 우수한 외국인의 유치 및 정착을 위한 지역특화형 비자 시범사업을 실시함
- 즉, 외국인 비자정책 수립에 있어 지자체와의 연계 및 지역사회의 정확한 수요를 반영한 맞춤형 비자발급을 위해 행안부 지정 89개 인구감소지역을 우선대상으로 지역사회가 원하는 외국인에게 비자를 발급함

• 구체적으로, 지자체장이 추천하는 외국인에게 지역거주 비자 체류자격의 변경을 허용[지역인재형] 또는 외국국적 동포·가족에게 체류 특례 부여[동포·가족형]하고 정착지원 프로그램의 운영을 지원하며, 대상 외국인에게는 일정기간 거주 및 가족동반 특혜 등을 제공함(법무부 공고 제2022-237호('22.7.25) 및 제2022-338호(추가 공모, '22.10.18) 참조)

지역특화형 비자 시범사업('22~)의 개요

법무부 시범사업 지자체 선정, 우수인재와 동포 가족의 지역 정착 체류 특례 부여
지자체 지역별 필요 인재 규모 파악 및 정착 지원 프로그램 운영



* 자료 : 법무부 공고 제2022-237호('22.7.25) 및 제2022-338호(추가 공모, '22.10.18).

법무부의 지역특화형 비자 시범사업의 의의

• 동 사업은 법무 행정의 관점에서 합법적으로 입국·체류하는 외국인의 정착을 촉진하는 것은 물론, 외국인 주민에 대한 지역사회 통합 촉진을 통해 지역의 지속가능한 발전을 도모함과 동시에 지역 인구감소에 대한 외국인 정책 차원의 국가적 대응의 의미를 지님

• 시범사업의 공모는 지역 현장의 많은 관심을 불러일으키고 있으며, 지역내 외국인 근로자 및 유학생, 외국국적 동포 등의 지역내 정착에 기여할 것으로 기대되고 있는 등 외국인 정책에 대한 지방분권 촉진과 지역맞춤형 정책을 시도하고 있다는 점에서 귀추가 주목됨

참고문헌

정동재·윤영근·염지선(2022) 「데니즌쉽(Denizenship)을 통한 체류 외국인의 사회통합 방안」. 한국행정연구원.
조명희·이혜경·고상두(2021) 「이민정책의 효율적 추진을 위한 지방자치단체 외국인주민 행정 수직·수평적 협력거버넌스」. 이민정책연구원.
조원지·정호중(2023) "전라북도 지역특화형 농업비자 도입 방안". 「전북연구원 이슈브리핑」 vol. 279 (2023. 3.), 전북연구원.
행정안전부 사회통합지원과(2022) 「2021 지방자치단체 외국인주민 현황(2021. 11. 1. 기준)」.
정희옥(2018) "지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교 분석: 외국인 지원 조례를 중심으로". 「현대정치연구」, 11(1): 5-43.
최영미(2021) "경기도 및 시군 외국인주민 조례 현황과 시사점". 「이슈분석」 제240호(2021. 11. 29). 경기여성가족재단.

내용문의

전대욱 한국지방행정연구원 지방분권연구센터 연구위원(033-769-9830, dujeon@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
TEL. 033)769-9999 FAX. 033)769-9805 E-mail. brief@krila.re.kr
(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) COPYRIGHT(C) BY KRILA. ALL RIGHTS RESERVED

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.