

2024.11 | Vol. 11

지방정부 정책&이슈

지방행정체제 개편의 쟁점과 향후 과제: 통합, 거점도시 강화 및 기능 재분배를 중심으로

박관규

대한민국시도지사협의회 정책연구센터장

지방행정체제 개편의 쟁점과 향후 과제

통합, 거점도시 강화 및 기능 재분배를 중심으로

2024.10 | Vol. 11

박관규 (대한민국시도지사협의회 정책연구센터장)

I. 서론

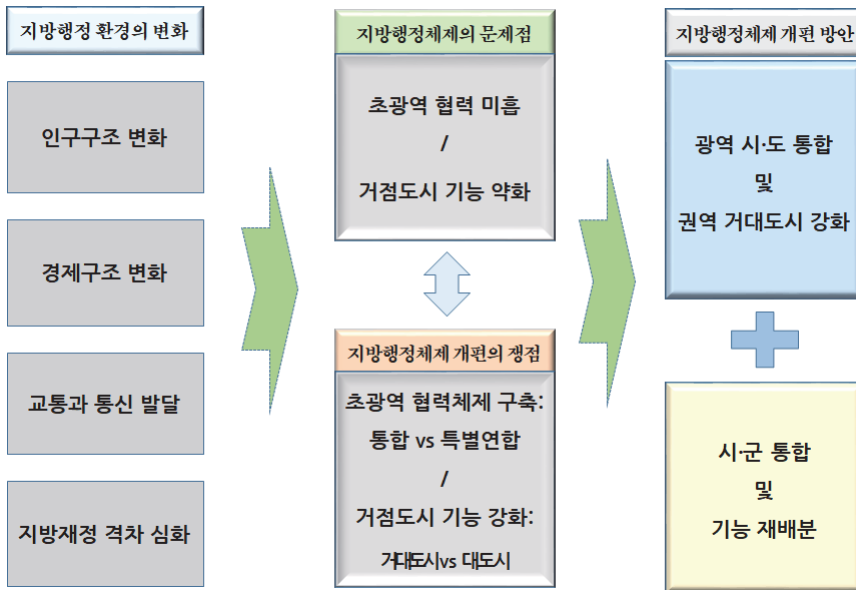
현재는 미래를 보는 거울이다. 행정의 영역도 마찬가지이다. 수많은 외부요인의 변화에 따라 행정과 행정체제도 변화한다. 특히 인구, 과학기술, 경제 및 국제정세 등의 변화는 정부의 활동, 즉 정부에 중요한 영향을 끼친다. 이러한 변화는 시대와 장소에 따라 큰 폭의 차이가 있다. 현재 우리나라는 이러한 영향을 크게 받는 상황에 놓여 있다. 따라서 미래를 정확히 전망하여 그 상황에 가장 적합하도록 준비해야 한다.

다양한 행정의 주체들이 현재 행정에 영향을 주는 환경변화를 진단하고 미래를 전망하며, 가장 바람직한 대응 방안을 제시하거나 변화를 도모하고 있다. 이 중 하나가 지방행정체제의 개편이며, 여러 가지 외부 환경의 변화에 대응하기 위해 지방행정의 단위를 확대하는 방안을 제시하고 있다. 이러한 논의 또는 현실적 추진 사례는 복수의 지방정부들이 공동의 사무를 수행하는 별도의 행정단위를 만드는 방안, 즉 특별지방자치단체의 형성으로 나타났다. 그 예로 부산·울산·경남이 추진하였던 부울경 특별연합이고, 현재 대전·세종·충북·충남이 추진하고 있는 충청권 특별연합이다. 한편, 복수의 지방정부들이 일부 사무를 공동으로 담당하는 특별지방자치단체를 만드는 방안이 아니라 지방정부들의 통합을 추진하는 사례도 있다. 대구·경북은 상대적으로 오랜 기간 동안 통합을 논의하면서 추진하고 있다. 최근 부산과 경남도 통합을 논의하는 위원회를 구성하였으며, 대전과 충남도 통합을 추진한다는 입장을 밝혔다.

본 글은 <그림 1>이 제시하는 것처럼, 지방행정체제 개편과 관련한 환경변화, 문제점과 쟁점 및 향후 과제를 논의한다. 지방행정체제 개편과 관련된 핵심적 환경의 변화는 인구, 경제, 교통통신 및 재정 등 4가지로 구분하여 진단한다. 환경이 변화하는 맥락에서 지방행정체제가 지닌 주요 문제점을 초광역 차원의 협력 및 권역 거점도시

기능의 약화 그리고 비수도권 지방자치단체의 위기 등으로 지적한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 방안이 제시되고 있으며, 이 대안들은 우리 사회에서 쟁점으로 부각되고 있다. 핵심적 쟁점은 2가지를 제시한다. 우선, 초광역 행정체제 구축의 방법으로 제시되고 있는 광역 시·도 통합과 느슨한 연대의 형태인 특별연합 방안이 서로 장점을 강조하고 있다는 점을 설명한다. 다른 하나는 거점기능을 강화하는 방안으로 권역 거대도시를 구축하는 방안과 조금 좁은 공간적 범위에서 지역 대도시를 거점도시를 구축하는 방안을 제시한다. 끝으로 지방행정체제 개편을 위한 향후 과제로 광역 시·도 통합과 거대도시의 거점기능 강화 그리고 기초 시·군 통합 또는 기능 재배분 등을 제안한다.

〈그림 1〉 지방행정체제 개편의 쟁점과 향후과제 프레임워크



II. 지방행정체제의 환경변화와 미래 전망

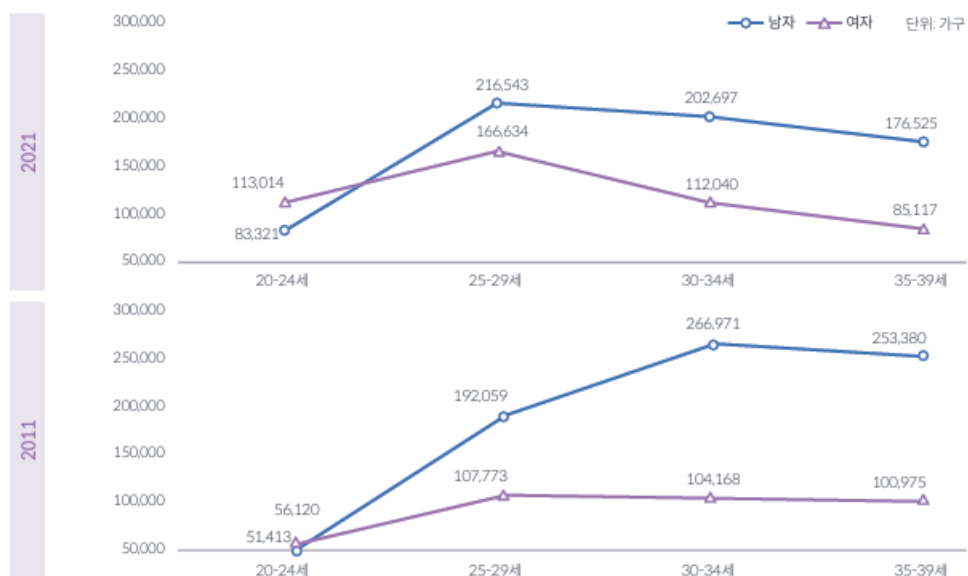
1. 인구구조의 변화와 전망

우리나라는 인구가 감소하는 문제에 더하여 인구구조도 취약성이 증가하는 복합적 문제에 직면하고 있다. 특히, 인구구조의 문제는 지역과 세대 간의 인구 구성이 미래

를 대비하는데에 있어 취약성이 커진다는 의미이다. 우선, 국토면적의 11.8%를 차지하는 수도권에 거주하는 인구가 2019년에 전체 인구의 50.2%를 넘어선 이후, 수도권의 인구 비중은 점점 증가하고 있다. 통계청의 인구 전망에 따르면, 2050년에는 53.0%까지 증가한다는 것이다. 또한 수도권의 인구 비중 증가는 인구의 세대별 격차의 확대에 따른 문제를 초래한다.

학업과 취업 등을 위해 청년인구의 수도권 이동의 속도가 빨라지고 있으며, 청년인구의 수도권 거주 비중은 2052년에는 58%에 이를 것으로 전망되고 있다. 반면에 65세 고령자의 인구 비중은 2022년에 17.4%에서 2050년에는 40.1%에 이를 것으로 추계되고 있다(통계청, 2023). <그림 2>와 같이 수도권 전입 청년인구의 변화를 최근 10년 전과 비교하여 연령별로 살펴보면, 과거에 비해 수도권으로 이동하는 시기가 빨라졌음을 알 수 있다. 2011년의 경우 청년들의 수도권 전입 시기는 남자는 30~34세, 여자는 25~29세가 가장 많은 비중을 차지하였지만, 2021년에는 전체 인구의 이동규모가 10년 전에 비해 감소하였음에도 불구하고 20~24세에 수도권에 전입하는 가구 수는 남녀 모두 증가하였고, 특히 여자 20~24세 가구의 이동이 크게 증가하였다(국회미래연구원, 2022).

<그림 2> 청년인구의 연령대별 수도권 이동



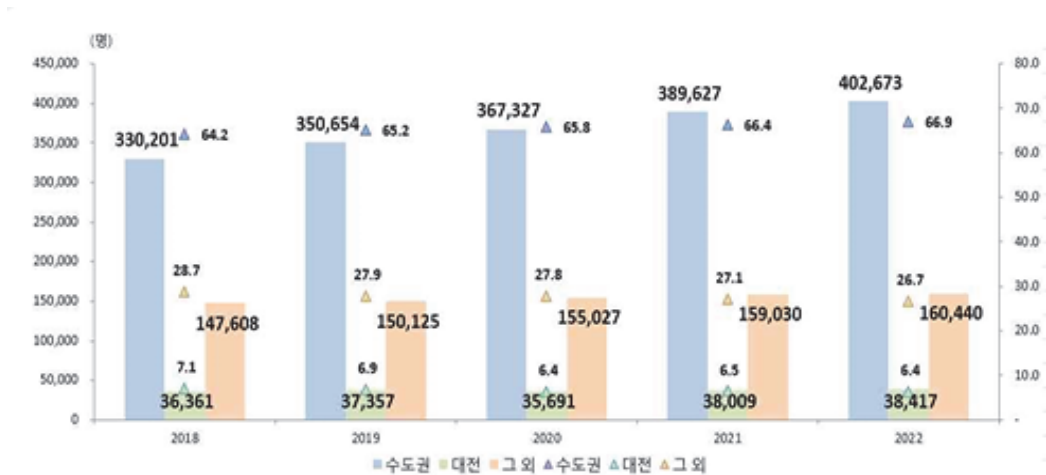
자료: 국회미래연구원(2022)

2. 경제 구조의 변화와 전망

현대는 인공지능(Artificial Intelligence, AI)의 시대이고, 세계의 모든 영역에서 지배적 영향을 미치고 있다. 이는 지난 20여 년 동안 진전되어 온 지식기반산업의 지속적인 성장에 기반한 것이다. 지식기반산업, 데이터 산업 및 AI 등은 세계 경제구조의 전환을 의미하는 것이며, 인류의 모든 영역에 영향을 미친다. 이에 따라 행정체제, 중앙과 지방을 아우르는 행정 전반에 영향을 끼친다.

지식산업 중심의 경제구조가 심화되는 것은 일자리와 경제력의 편중 현상을 심화시킨다. 이러한 현상은 앞에서 제기한 인구구조의 변화를 가속화시키는 요인이 된다. 수도권으로 집중되는 청년층 인구의 비중을 가속시키며, 특히 연구개발분야의 인재의 수도권 편중을 초래하는 것이 더 큰 문제가 된다. <그림 3>은 우리나라 연구개발인력의 권역별 격차가 커지고 있음을 보여준다. 우리나라 연구개발인력의 수도권 집중도는 매우 높다. 연구개발인력의 수도권 비중은 2018년 64.2%(330,201명)에서 2022년 64.9%(402,673명)으로 증가하였다. 반대로, 대전을 제외한 비수도권의 비중은 2018년 28.7%(147,608명)에서 2022년 26.7%(160,440명)으로 감소하였다. 이는 연구개발인력의 절대 숫자는 모든 지역에서 증가하고 있지만, 수도권의 증가 폭이 상대적으로 크다는 것을 의미한다(과학기술정보통신부, 2022).

<그림 3> 연구개발인력의 권역별 비중 격차 현황

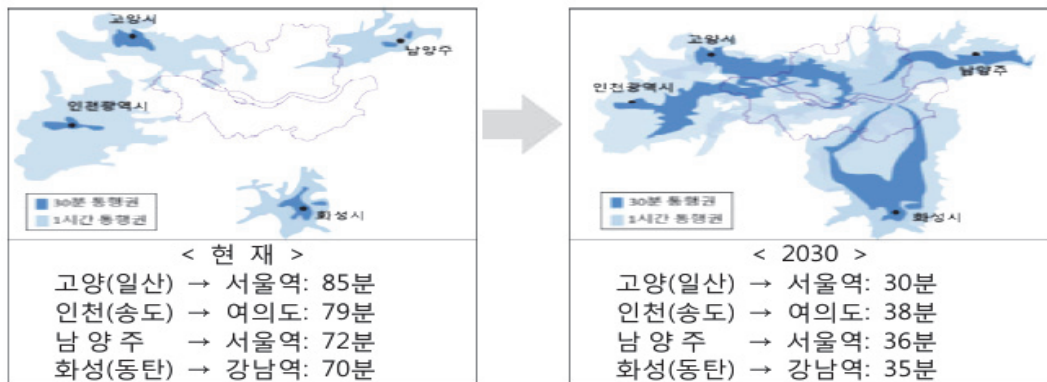


자료: 과학기술정보통신부·한국과학기술정책평가원(2022)

3. 교통 및 통신 발달과 전망

교통과 통신 기술의 발전은 우리 사회를 크게 변화시키고 있다. 고속철도와 고속도로 등 교통망의 확대 그리고 철도와 자동차 등 운송기술의 혁신은 대한민국을 한나절 생활권으로 축소시켜 왔다. 특히, 교통영역의 변화는 생활권과 통근권의 확대를 초래하였으며, 기존의 공간적 범위를 넘어서는 광역 또는 초광역 행정서비스 수요를 확대시키고 있다. 통신기술의 발전과 인프라의 확충은 일상생활에서 행정서비스 영역까지 모든 부문에 변화를 초래하고 있다. 특히 음성이나 문자 메시지를 통한 통신에서 영상을 통한 통신수단의 급격한 발전은 온라인 접근성의 변화를 유도하고 있다.

<그림 4> 광역교통 2030 모습: 수도권 생활·통근권의 확대



자료: 관계부처 합동(2019)

<그림 4>와 같이 수도권 광역교통망의 발전이 권역 주민의 시간을 축소시키고 있다. 관계부처 합동(2019) 광역교통 2030계획에 따르면, 경기도 주요 도시에서 서울의 주요 거점까지의 소요시간이 10여 년 후에는 절반 수준으로 감소한다. 경기도 고양(일산)에서 서울역까지는 85분에서 30분으로 대폭 감소하며, 경기도 화성(동탄)에서 강남역까지는 70분에 35분으로 감소한다는 것이다. 이러한 공간의 축소는 지방행정 체제에도 영향을 미치며, 이는 행정서비스의 광역화, 업무공간의 축소 또는 업무처리 방식의 다변화 등을 초래한다.

4. 지방재정 양극화와 전망

인구감소와 초고령화 사회는 기본적으로 복지지출의 증가를 초래한다. 국회예산정책처(2022)는 중위수준의 인구추계, 2022년 말 기준의 정책과 제도, 그리고 통계청의 인구추계를 반영한 장기 경제전망 등에 근거하여 2070년까지 장기 재정을 전망하였다. 이에 따르면, 중앙정부의 재량지출 비중이 감소하고, 의무지출 비중은 증가한다. 특히, 중앙의 의무지출 부문 중에서 복지부문의 지출액은 크게 증가하는 반면에 지방이전재원은 감소한다. 이에 따라 중앙으로부터의 이전재원이 감소하고, 그에 따라 취약한 지방자치단체 재정의 취약성은 증가하고, 중앙재정 의존도가 높은 지방자치단체의 취약성은 더욱 커지기 때문에 재정격차의 크기는 더욱 확대될 우려가 있다 (<표 1> 참조).

<표 1> 장기 재정(총지출) 전망

(단위: 조 원, %)

구분	2022	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총지출 (GDP대비 비율)	689.9 (31.8)	739.6 (29.0)	905.8 (31.0)	1,073.0 (33.1)	1,215.8 (34.8)	1,341.9 (36.2)	1.4
재량지출	349.4 (16.1)	326.6 (12.8)	373.4 (12.8)	414.7 (12.8)	446.8 (12.8)	473.9 (12.8)	06
의무지출	340.5 (15.7)	413.0 (16.2)	532.4 (18.2)	658.3 (20.3)	769.1 (22.0)	868.0 (23.4)	2.0
복지분야	141.6 (6.5)	200.5 (7.9)	282.3 (9.7)	366.3 (11.3)	434.8 (12.4)	488.4 (13.2)	2.6
지방이전재원	165.7 (7.6)	164.9 (6.5)	187.3 (6.4)	205.6 (6.3)	218.7 (6.3)	231.5 (6.2)	0.7

주: 전망액은 2022년 불변가격.

자료: 국회예산정책처(2022)

이러한 전망이 현실화되는 경우, 2050년에는 대부분 지방자치단체의 재정자립도는 10% 정도로 떨어진다(한국지방행정연구원, 2022). 2022년 현재, 거의 모든 도농 복합시와 군(郡)의 재정자립도는 12~15% 수준에서 2050년에는 11% 수준으로 감소한다. 더욱 더 큰 문제는 50만 미만의 도시와 특별시의 자치구의 재정자립도가 크게 감소한다는 점이다. 50만 미만 도시의 재정자립도는 2022년 25.6%에서 2050년에는

14.1%로 감소하고, 특별시 자치구의 경우는 2022년 25.1%에서 2050년 14.1%로 감소한다. 이러한 경향은 앞에서 논의한 경제구조의 변화 그리고 수도권 중심의 지식 기반 산업 발전 등과 밀접한 관련이 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 지방자치단체 유형별 재정자립도 전망

(단위: %)

지자체 유형		2022	2030	2040	2050
특·광역시		46.0	41.5	37.2	33.5
도		30.2	28.6	28.0	27.5
시	50만 이상	34.3	29.2	25.4	23.1
	50만 미만	25.6	20.1	16.3	14.1
	도농복합	15.8	14.3	12.7	11.6
군	5만 이상	12.5	12.1	11.4	11.1
	5만 미만	8.5	8.9	8.7	8.5
자치구	특별시	25.1	20.2	16.7	14.1
	광역시	17.1	14.6	12.6	11.3

자료: 한국지방행정연구원(2022)

Ⅲ. 지방행정체제가 직면한 문제와 쟁점

1. 지방행정체제 개요

현행법은 지방행정체제를 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”로 규정하고 있다(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」). 이러한 규정에 따르면, 현재의 계층구조는 광역 지방자치단체인 17개의 시·도와 기초 지방자치단체인 226개의 시·군·구로 구성되어 있다. 광역 지방자치단체의 지위를 지니고 있는 제주특별자치도와 세종특별자치시는 단층제 구조를 가지고 있다. 따라서 우리나라의 지방행정체제는 중층제와 단층제가 공존하는 구조를 이다. 또한 시·도와 시·군·구의 관할 구역은 중층제 구조를 지닌 시·도에서는 산하 시·군·구 전체를 관할구역으로 가지고 있으며, 단층제 구조를 지닌 지역은 단일 지방자치단체가 관할하고 있다. 다만 시군구 산하에는 행정의 수행을 위해 자치구가 아닌 구 그리고 읍·면·동을 두고 있다. 2023

년 말 현재, 32개의 행정구, 3,533개의 읍면동 및 84개의 출장소를 두고 있다.

2. 지방행정체제가 지닌 문제점

1) 초광역권 협력 및 권역 거점도시 기능의 약화

초광역권 행정의 미흡은 광역 시·도 간 연계와 협력이 부족하다는 점을 의미한다. 현재 지방행정체제를 구성하는 광역 시·도는 17개이며, 이중 광역시는 6개가 존재한다.¹⁾ 광역시는 중앙정부가 직접 관할한다는 의미의 직할시(5개)가 1995년에 지방자치제 실시와 함께 자치권을 지닌 광역시로 변경된 것이다. 특히 인구가 팽창하는 시기에 대도시 행정을 중앙정부가 직할하는 체제를 도입한 것은 대도시 행정의 효율성을 고려한 것으로 볼 수 있다.

하지만, 인구감소와 고령화에 따른 인구구조의 변화를 비롯한 행정환경의 변화는 지방행정체제에 새로운 문제점을 초래하고 있다. 특히 1960~70년대에 단일 광역 행정구역에 존재하고 있던 광역 시·도들이 부딪치고 있는 문제는 더욱 크게 나타나고 있다. 예를 들어 광역교통망의 구축과 운영에 있어 해당 광역 시와 도 사이의 관점과 이해가 달라 갈등을 유발하거나 도시 지역과 농어촌 지역 간의 교육과 의료 서비스 기반의 격차 확대 등은 권역의 통합과 연대를 저해하고 있다. 즉 대도시 거점과 주변 지역 사이의 기능의 분화를 통한 협력보다는 지역 간 격차의 부각에 따른 갈등이 강조되어 주민의 삶의 질이나 행복도 향상에 방해가 되고 있다.

또한 광역시가 권역의 거점도시로서의 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다는 문제가 있다. 수도권 지역으로의 인구이동의 문제는 물론 비수도권 광역시들이 오히려 베드타운으로 전환되는 문제가 있다. 통계청의 조사결과를 요약한 <표 3>에 따르면, 지난 20년 동안 비수도권 광역 시·도의 주간인구지수²⁾를 보면, 2005년 이후 2015년까지는 오히려 베드타운화 경향이 심화되는 문제가 있었다. 다만 2020년에는 광역시의

1) 6개의 광역시는 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 그리고 울산이다. 울산은 1997년에 광역시로 지정되었고, 나머지 5개는 1995년에 광역시로 지정되었다. 1995년의 지방자치제 실시 이전에는 5개 광역시는 직할시로 분류되고 있었으며, 지정된 시기는 각각 다르다(부산 1963년, 대구와 인천 1981년, 광주 1986년, 대전 1989년).

2) 주간인구는 해당 지역의 상주인구에 다른 지역에서 유입된 통근·통학 인구(유입인구)를 더하고 다른 지역으로 유출된 통근·통학 인구(유출인구)를 뺀 것이다. 주간인구지수가 100 이하인 곳은 주로 주거 지역이고, 주간인구지수가 100 이상인 곳은 직장, 학교 등이 밀집한 지역을 의미한다.

주간인구 비중이 증가하고 있지만, 이는 수도권의 서울에 비하면 매우 낮은 수준이다. 예를 들어, 부산의 주간인구지수는 2005년 98.4에서 2015년 98.3으로 소폭 하락하였고, 대구는 지속적으로 하락하여 2005년 96.1에서 2020년 94.7로 줄어들었다. 다만, 광역시 중에서 울산은 주간인구지수가 100을 초과하여 경제활동인구가 집중하고 있다.

〈표 3〉 비수도권 주요 광역 시·도의 주간인구지수 현황

구 분		주간인구지수			
		2005	2010	2015	2020
부산·울산·경남권	부산	98.4	98.4	98.3	98.4
	울산	100.8	101.3	101.4	101.0
	경남	101.2	101.0	101.0	100.0
충청권	대전	98.0	98.2	97.9	99.0
	충북	101.2	101.6	102.1	101.6
	충남	105.3	104.5	105.7	103.1
대구·경북권	대구	96.1	95.4	95.2	94.7
	경북	104.3	104.8	105.1	103.5
광주·전남권	광주	97.2	96.6	96.6	97.2
	전남	102.2	102.9	102.9	102.2

자료: 통계청 각년도.

2) 비수도권 지방자치단체의 위기: 재정의존도 및 비효율성 증가

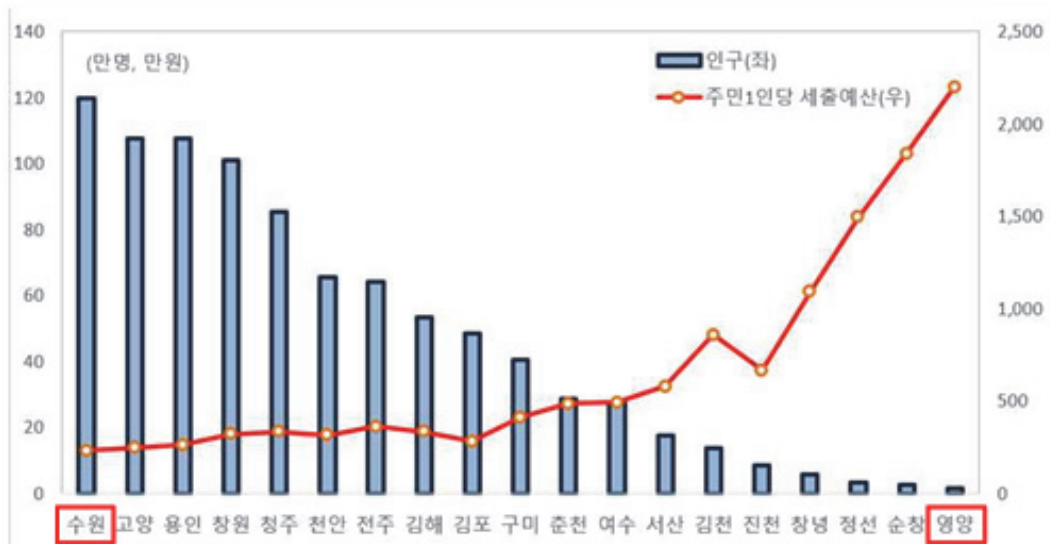
저출생과 인구이동으로 인한 지역경제 등의 위축은 악순환의 고리로 나타나고 있다. 지역경제의 위축은 지방자치단체의 재정수입에 부정적 영향을 미치게 되고, 지방 재정 지출에 있어 중앙정부에 대한 의존도를 높이게 된다. 이러한 경향은 초고령화 등의 인구구조 변화에 따른 사회복지 지출 확대의 필요성이 증가하는 상황에서 더욱 가중된다. 특히 비수도권 지방자치단체의 재정문제는 더욱 심각한 상황에 이를 수 있다.

〈그림 5〉는 인구감소와 지방재정 세출규모의 확대의 관계를 보여준다. 인구감소의 속도는 빠르지만, 재정지출 규모도 증가하는 상황에서 세출예산의 효율성을 비판적으로 지적하고 있다. 예를 들어, 경기도 수원시(인구 119만 명)의 2023년 주민 1인당 세출예산액은 230만 원이지만, 경북 영양군(인구 1.6만 명)의 주민 1인당 세출예산액은 2,100만 원에 이른다. 이러한 경향은 주민 1인당 세출예산액이 증가하는 속도는

인구가 적은 인구규모가 적은 군 지역에서 급격히 증가하고 있음을 보여주고 있다. 즉, 진천, 창녕, 정선, 순창 및 영양과 같은 군 지역의 주민 1인당 세출예산액은 500만 원에서 2,100만 원으로 가파르게 증가하는 현상을 보이고 있다.

주민 1인당 세출예산의 급격한 증가는 지방자치단체로서의 존립 기반을 위협하게 된다. 상대적으로 넓은 면적의 관할구역을 지닌 비수도권 지역일수록 행정서비스의 효율성을 감소시킨다. 사회복지 및 사회간접자본 구축 등에 소요되는 예산의 경제적 효율성을 떨어뜨린다. 주민에 대한 행정서비스 제공을 위한 비용뿐만 아니라 노후화 되고 있는 인프라의 유지관리 비용을 증가시키고 있다. 예를 들어 주민의 감소는 빈집이나 낡은 공공시설을 증가시키고, 오래되고 낡은 빈집은 방치되고 있으며, 낡은 공공시설은 붕괴의 위험 등이 증가함에 따라 공공재정을 활용한 철거 등의 수요가 증가하고 있다.

〈그림 5〉 인가와 주민 1인당 세출예산 간의 관계



자료: 지방재정365; 미래지향적 행정체제개편 자문위원회(2024) 재인용

3. 지방행정체제 개편을 둘러싼 쟁점

1) 초광역 지방행정체제의 구축: 통합 v.s. 특별연합

초광역 지방행정 또는 광역 시·도 간 연계·협력 강화의 필요성은 꾸준히 제기되고 있다. 특히 직할시(광역시)로 분리된 이후 인접하고 있는 광역 시·도 사이의 초광역

협력의 필요성이 강조되고 있다. 하지만, 인접 광역 시·도들이 권역 또는 초광역 차원의 발전을 도모하기 위해 예산과 재정사업 등의 협력을 도모하는 데에는 제도적 제약이 존재한다. 예를 들어 2개의 시·도 또는 시·군으로 존재하는 것이 지방교부세와 국고보조금을 더 많이 확보할 수 있다. 반대로 2개 시·도 또는 시·군이 통합하게 되면 지방교부세와 국고보조금이 감소될 가능성이 크다. 이는 지방교부세를 산정하는 과정에서 통합된 지방자치단체의 표준행정수요가 더 작게 도출될 수 있기 때문이다. 그리고 지역 간 경쟁의 논리가 작동하는 지방자치제도 내에서 협력의 논리가 우선할 것이라고 기대하는 것은 무리가 있다. 지역 현안사업을 발굴하고 적절한 사업계획을 수립하고, 그 사업과 계획을 실현시키기 위해 특별교부세 또는 국고보조금 등을 확보하기 위한 지방정부의 노력은 당연하다.

하지만 인구구조와 경제구조 등이 변화하는 상황에서 지방정부 간 경쟁과 갈등은 모두가 손해를 입는 게임이 된다. 규모의 경제효과를 누리고 자족 기능을 충족시키기 위해서는 단일 시·도의 관할구역을 넘어서는 행정단위가 필요하다. 이러한 관점에서 현실적으로 통합하는 방안 또는 연대하는 방안이 부각되어 쟁점으로 나타나고 있다.

통합은 초광역 행정의 완결성을 확보하는 방안이며, 2개 이상의 시·도를 단일화하는 것이다. 우리나라에서 지금까지 통합은 기초 시·군 수준에서만 실현된 사례가 있고, 초광역 행정을 위한 시·도 통합은 사례가 없다. 최근 몇몇 시·도에서 통합을 추진하고 있다. 다만 시·도 통합은 다양한 주체들 간의 협력이 필요하며 최종적 합의에 이르는 것이 쉽지는 않다. 또한 아직 선례가 없기 때문에 준용할 제도나 기준을 만들어 가며 추진해야 한다. 특히 시·도 간의 행정통합을 실현시키기 위한 기반이 되는 법률이 없기 때문에 통합의 방법과 범위 등을 협의하는 과정에 앞서 근거 법률을 제정해야 하는 어려움이 있다.

한편 2개 이상의 시·도가 연대를 통한 협력의 강화는 지방자치법이 규정하고 있는 특별지방자치단체를 활용하는 방안이다. 지방자치법 제12장은 특별지방자치단체에 대해 규정하고 있으며, 그것의 목적은 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 달성하기 위하여 초광역 사무를 처리할 필요가 있는 경우에 설치할 수 있도록 명시하고 있다. 이에 근거하여 부산·울산·경남이 부산울산경남특별연합 구성을 추진한 사례가 있으며, 지금은 대전·세종·충북·충남이 충청광역연합의 구성을 추진하고 있다.

초광역 행정의 방법을 선택함에 있어 가장 중요한 요인은 시·도가 관할구역 내에서

자족기능을 충족시키고, 주변 시·도들과 호혜적 관계 속에서 권역의 문제를 공동으로 해결하고 있는가에 있다. 우리나라 시·도, 특히 비수도권의 광역 시·도는 인구팽창 시기에 분리된 것으로서 광역시는 권역의 거점도시 기능을 수행하고, 도 지역은 산업생산의 기능을 주로 담당하고 있다.

이와 같이 초광역 차원에서 지역발전과 균형발전을 추진하는 행정체제의 선택을 두고 시·도를 통합하는 방안을 선택할 것인지 아니면 특별연합 방안을 선택할 것인지를 두고 논의가 지속되고 있다. 광역 시·도의 통합이 가져오는 장점보다는 통합의 어려움과 단점을 지적하는 주장도 있다. 반대로 느슨한 형태로 연대하는 특별연합은 권역발전의 실효성이 부족하며 정책추진 역량이 미흡하다는 지적이 있다.

2) 거점 기능 강화: 권역 거대도시 v.s. 지역 대도시

일반적으로 거점도시(Second-tier City)란 일정한 공간적 범위내에서 핵심적 역할을 수행하는 중심도시를 의미한다. 영어 표기로 2차(Second-tier)로 표현하는 것은 수도(Capital)와 구별하기 위한 것일 뿐이다. 개념적으로 거점도시는 국가에 따라 수도(Capital) 보다 인구가 많고 면적이 넓은 경우도 있을 수 있다(Liverpool John Moores University, 2012). 따라서 거점도시는 비수도권에서 국제경제와 노동시장의 중심이 되고, 주요 소매권, 높은 수준의 제3차 서비스 기능, 금융거래, 도매거래, 교육과 의료 및 교통·통신 등에 있어서 중심적 기능을 수행한다. 또한 정치·행정 측면에서 정부 및 공공기관이 입지하고 있다.

도시계획 또는 지역발전의 관점에서 거점기능의 강화를 어느 수준의 지리·공간적 범위에서 추진하는 것이 바람직한가에 대한 논의가 있다. 보다 넓은 범위에서 규모의 경제 효과를 가지기 위해서는 인구 300만 명 정도의 거대도시를 거점으로 삼는 것이 적합하다는 주장이 있다. 반면 공간적으로 좁은 범위에서 생활권 중심으로 인구 30~50만 명 정도의 대도시가 거점기능을 수행하는 것이 적절하다는 주장이 있다. 이러한 주장은 공간적 규모, 즉 국가의 면적에 영향을 받을 수 있다. 국토 면적이 좁고 인구가 많은 우리나라의 경우는 우선적으로 전자의 구분에 따르는 것이 적절하다. 특히 항만과 공항 등과 같이 대규모 투자와 지역 경제의 국제화와 관련된 분야에 대한 계획과 운영의 역량을 확보하기 위해 거대도시 중심의 거점이 더욱 강화되어야 한다는 주장이 있다.

우리나라는 국토면적이 좁고 인구밀도가 높은 경우에 해당하므로 거대도시를 중심으로 거점기능을 강화하고, 필요에 따라 주변에 2차 거점도시(Third-tier City)를 발전시키는 것이 적합하다. 이러한 주장은 정민수 외(2024)의 연구에서도 강조되고 있다. 수도권 밖에서 서울과 동일한 수준은 아니더라도 일부 분야에서는 서울을 대체할 수 있는 도시들이 존재해야 수도권으로의 일방적 쏠림을 완화할 수 있다는 것이다. 이를 위해 비수도권 대도시에 대한 대규모 공공투자의 필요성이 존재한다(정민수 외, 2024).

IV. 지방행정체제 개편의 과제

1. 광역 시도 통합 및 거대도시 거점기능 강화

앞에서 논의한 행정환경의 변화는 우리나라의 지속가능한 발전을 위해 권역 차원에서 균형발전을 추진하는 정책방향을 제시하고 있다. 국토 면적이 좁고 인구밀도가 높은 특성과 산악 지형이 많은 자연환경 특성을 고려하면, 권역별 거대도시를 강화하면서 권역차원의 발전계획을 수립하고 추진하는 것이 적합하다. 이를 위해 인접 광역 시도 간의 통합이 우선적으로 고려될 수 있다. 통합된 시·도는 현재의 광역 시·도 보다는 책임과 권한을 지니는 것이 바람직하다.

이는 앞의 <표 3>과 같이 도(道) 지역의 주간인구지수가 높은 것과 밀접한 관계가 있다. 즉 광역시 지역은 의료와 교육 등 정주기능과 서비스 기능을 주로 수행하고 있으며, 전통적인 제1차 및 2차 산업 기능은 상대적으로 적게 담당하고 있다. 그리고 광역 교통망 또는 대형 컨벤션·교육·의료 시설 등의 설치와 운영에 있어 시·도 간의 격차는 재정의 효율성과 자족기능 수행을 동시에 충족시키지 못하는 상황에 있다. 따라서 인접하고 있는 시·도는 제도적 맥락과 개별적 이해관계의 측면에서 상호협력이 제약되어 있다는 점을 인정하고 서로 통합하여 하나가 되는 것이 효과적이다.

이를 통해 인구 규모가 200만 명 이상이 되는 기존 광역시는 거대도시로서 거점기능을 충실히 수행할 수 있도록 정비하는 것이 필요하다. 경제, 금융, 연구개발, 고등 교육, 보건의료, 교통·통신 등 규모의 경제가 요구되는 부문이 집적되고, 기존 도 지역에 있던 중소도시 및 농어촌 지역과 실효적으로 연계되는 권역체제를 구축하는 것

이 중요하다. 통합된 시·도는 보다 넓고 긴 관점에서 권역의 발전방향을 설정·기획하고 추진하는 주체가 된다.

그리고 중앙정부는 권역차원의 발전계획의 수립과 추진이 실효적으로 이루어질 수 있도록 권한과 책임을 부여하는 제도개선을 추진하는 것이 필요하다. 자치계획권은 물론 계획의 집행권이 확보될 수 있도록 통합된 시·도의 조직·인사·재정 등의 권한을 대폭 강화하는 제도개혁이 필요하다.

통합 시·도에 대한 권한과 책임의 강화는 2층제 자치구조의 존재를 전제로 한다. 그러므로 통합 시·도 산하에 있는 인구 30~50만 명 정도의 대도시들이 보다 좁은 범위에서 거점도시로서의 기능을 수행하도록 자치권을 보장하는 것이 필요하다. 지역 차원의 거점도시들은 통합된 시·도가 제시한 발전계획의 비전과 전략을 위배하지 않은 범위에서 재량권을 행사하는 것이 필요하다.

2. 기초 시·군 통합 및 기능 재배분

비수도권 시·군 지역은 인구의 고령화와 유출에 따른 인구감소라는 이중의 문제를 겪고 있으며, 디지털과 인공지능 중심의 경제구조로 변화하는 환경에서 더욱 취약한 위치에 있다. 이러한 경향에 따라 재정은 더욱 열악한 상황이 되고, 주민 1인당 세출 예산의 증가는 재정의 비효율성이 증가한다는 비판을 받고 있다. 이에 따라 공공행정과 행정서비스의 효율성 제고를 위해 시·군의 통합이 강조되고 있다. 시·군의 통합을 통해 위에서 언급한 지역 대도시의 거점도시 기능을 더욱 효과적으로 발휘할 수 있다는 것이다.

특히 인구감소의 속도가 빠른 일종의 과소 시·군을 통합하는 것도 필요하다. 소규모 시·군의 통합을 촉진시키기 위해서는 역시 특례를 부여하는 것이 필요하다. 예를 들어, 통합을 시·군에 대해 일정 기간 동안은 지방교부세나 국고보조금이 감소하지 않도록 제도적 장치를 마련하고, 공무원들도 인사에 있어 불이익을 받지 않도록 제도를 설계하는 것이 필요하다. 또한 통합된 시·군은 시(市)의 지위를 부여하여 도시계획 등의 권한과 도시지역 행정서비스를 제공할 수 있는 근거를 마련하는 것도 필요하다.

시·도와 시·군의 통합은 2층제 지방행정체제 속에서 각각이 수행할 기능의 재분배를 필요로 한다. 시·도의 기능 조정은 앞에서 제시한 것처럼 중앙부처와의 관계에서

찾는 것이 우선이다. 중앙의 권한과 책임을 통합된 시·도로 이양하는 것이 우선 추진되어야 한다. 그리고 일반 시·군이 수행하는 기능을 모두 수행할 수 없는 상황에 처한 과소 시·군의 기능이나 사무는 광역 시·도가 수행할 수 있도록 조정하는 것도 필요하다. 반대로 통합하는 과소 시·군의 경우에는 일반 시·군보다 많은 권한과 책임을 부여하는 방안도 도입할 수 있다. 특히 권역이나 지역 내에서 시·군 간의 협력을 통해 행정의 효율성을 제고할 수 있도록 대규모 공공시설 등의 운영과 같은 일부 기능과 사무를 공동으로 수행하는 방안을 적극 도입하는 것이 필요하다.

V. 결론

행정은 다양하고 빠르게 변화하는 외부 환경을 맞이하고 있다. 그래서 미리 준비하고 대응해야 한다. 지방행정체제는 더욱 취약한 상황에 있으므로 보다 정확한 진단과 처방을 준비할 필요가 있다. 본 글에서는 우리나라가 처하고 있는 인구구조, 경제구조, 교통과 통신 및 재정 부분의 환경변화를 진단하고 전망하면서 현재 지방행정체제가 직면하고 있는 문제와 쟁점을 도출하고, 무엇을 준비할 것인가를 제시하였다.

지방행정체제가 직면하고 있는 문제는 초광역 협력이 부족하고, 보다 넓은 공간적 범위에서 권역의 거점도시 기능이 약화되고 있다는 점을 지적하였다. 그리고 다른 또 하나의 문제점은 비수도권 지방자치단체의 재정이 취약해지고, 그에 따라 행정의 비효율성이 증가하고 있다는 점을 설명하였다.

이러한 문제의 해결을 둘러싸고 다양한 대안들이 제기되고 있으며, 그것은 뜨거운 쟁점이 되고 있다. 초광역 행정의 문제를 해결하는 방안으로 광역 시·도 간 통합 방안이 주장되고 있는데 반해, 다른 한편에서는 광역 시·도 간 일부 기능을 공동으로 처리하는 연대의 방안, 즉 특별연합을 설치하는 방안이 제시되고 있다. 그리고 또 다른 쟁점은 권역이나 지역의 발전에 중추적 기능을 담당할 거점도시의 형성을 어떻게 하느냐에 있다. 일부는 인구 200만 명 정도의 거대도시를 권역 거점도시로 적극 육성하는 방안을 강조하는 반면, 다른 일부는 지역 중심으로 인구 30~50만 명 수준의 대도시를 거점도시로 육성방안을 강조한다. 끝으로, 이러한 논의들에 근거하여 미래의 지방행정체제가 지향해야 할 과제로 광역 시·도 간 행정통합과 권역 거대도시 중심의 거점도시 육성 그리고 시·군 통합과 광역과 기초 등의 기능 재분배 방안을 제시하였다.

참고문헌

과학기술정보통신부·한국과학기술정책기획평가원. (2022). <2022년도 연구개발활동 조사>.

관계부처 합동. (2019). <언제 어디서나 빠르고 편리하게 광역교통 2030>.

국토교통부 대도시권광역교통위원회. (2021). <제4차 대도시권 광역교통시행계획 2021~2025>.

미래지향적 행정체제개편 자문위원회. (2024). <미래지향적 행정체제개편을 위한 지역 의견 수렴: 강원권역>.

민보경. (2022). <청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가>. 국회미래연구원.

이정은 외. (2022). <2022~2070년 NABO 장기 재정전망>. 국회예산정책처.

정민수·이영호·유제성·김의정. (2024). <지역경제 성장요인 분석과 거점도시 중심 균형발전>. BOK 이슈노트 제2024-15호. 한국은행.

통계청. (2023). <장래인구추계: 2022~2072년>. 2023년 12월 14일 보도자료.

Liverpool John Moores University et al. (2012). *Second Tier Cities in Europe: In An Age of Austerity. Why Invest Beyond the Capitals?*. ESPON.

지방재정365: <https://www.lofin.go.kr/>.

통계청: <https://www.kosis.kr/>.

2024.11 | Vol. 11

지방정부 정책&이슈

지역 수요기반 외국인 유입을 위한 광역비자의 도입 방향

전지훈

대한민국시도지사협의회 선임연구위원

지역 수요기반 외국인 유입을 위한 광역비자의 도입 방향

2024.10 | Vol. 11

전지훈 (대한민국시도지사협의회 선임연구위원)

I. 문제의 제기

우리나라는 20세기 후반부터 출생률이 감소하고 고령사회가 급격히 진행되면서 국내에서 생산인구 감소에 따른 경제활동의 축소가 현실화¹⁾ 되었고 이에 따라 외국 인력의 유입을 통해 부족한 생산가능인구 확보에 관심을 기울이고 있다. 현재 2022년 65세 이상 고령인구가 전체 인구의 17.5%이며 2025년에는 20.6%를 넘어 초고령사회 진입이 전망된다. 그리고 합계출산율 또한 2020년 0.84명으로 1명 이하로 진입하였고 2023년 0.72명까지 기록하였다(김현정, 2024). 이처럼 우리 사회에서 저출생과 고령화의 확산에 따라 인구감소와 지방소멸의 논의가 주목받고 있는데, 2021년 전국 229개 기초자치단체 소멸위험지역은 108개, 소멸고위험지역은 39개이고 2047년에는 모든 시·군·구가 소멸하게 될 것이라 예상된다(하혜영·김예성, 2021).

이와 같은 인구문제는 단시간에 해결하기 어려운 난제인데 출산율이 높아진다고 해도 경제사회지표에 반영되기에는 상당한 시간이 소요될 것이다(김현정, 2024). 이에 저출생 고령화의 인구충격을 대비하기 위한 방안으로 적극적 이민정책의 논의는 필수 불가결하다. 반면 우리나라에 유입되는 외국인의 규모는 매년 증가하고 있다. 법무부(2024)는 국내 체류 외국인은 2008년 116만 명에서 2019년 252만 명, 2030년 300만 명을 초과할 것을 예상하고 있으며 이에 따른 산업현장인력의 대체효과가 있을 것이라 전망한다. 이에 따른 외국인 유입의 정책은 현재 한국 사회의 지속적 성장 동력 확보를 위한 필수적인 기능으로 인식되고 있는 것이다.

1) 실제 2020년 국내 사망자 수 30만 8천 명, 출생아 수 27만 5천 명으로 데드크로스가 현실화되었으며, 생산인구 또한 2020년 3,738만 명(총인구의 72%)에서 2070년 1,738만 명(총인구의 46.1%) 수준으로 감소할 것으로 보인다(통계청, 2022).

하지만 우리나라의 외국인과 이민에 대한 사무는 그동안 국가 구성원의 본질을 규정하고 이출과 이입을 관리하는 사회구성원에 대한 것으로 국가의 책무로 규정되어 왔다. 현재까지 지역차원에서 외국인 유입과 이민정책은 외국인이 생활하는 장소로 기능이 강조된 반면 외국인 유입의 제도와 정책차원에서 논의가 부족한 것이 사실이다(최서리, 2020). 특히 다양한 지역의 산업 및 사회적 수요를 고려하지 않은 중앙정부 중심의 외국인 유입 정책은 지역사회에서 수요·공급의 미스매칭과 같은 분명한 한계를 갖고 있다. 외국인이 일손이 부족한 산업현장에 투입되어 경제활동을 창출하는 것은 지역사회이기 때문에 지역적 특성과 현장 산업수요의 고려는 매우 중요하다. 이러한 지점에서 지방정부는 법무부 등 중앙정부에 지속적으로 외국인 유입의 비자제도 설계와 정책과정에 참여를 요구하고 있다. 이는 현재 지역특화형 비자제도에서 나아가 지방정부가 주도적으로 지역 산업과 특성에 부합하는 비자제도를 설계하는 광역비자의 도입으로 귀결된다.

하지만 현재 광역비자의 제도 도입을 위한 정책적 논의나 선행연구는 미흡한 상황으로 중앙과 지방의 역할과 기능을 비롯한 다양한 논의가 진행되어야 할 시점이다. 본 연구는 이와 같은 광역비자의 국내 도입과 추진을 위한 방향을 제시하고자 전통적 이민국가인 호주와 캐나다의 사례를 중심으로 관련된 논의를 살펴보고자 한다.

II. 국내 이민정책의 현황과 광역비자 추진 방향

1. 이민정책의 의의와 내용

1) 국내 이민정책의 의의

사회적 차원에서 이민이란 인구학에서 인구 규모의 변화에 영향을 미치는 인구이동 가운데 국가의 경계를 넘는 국제 인구이동을 의미하고 외국에서 국내로 들어오고 나가는 이입(Immigration)과 이출(Emigration)로 구분한다. 구체적으로 이민정책(Immigration Policy)의 개념은 국가가 내·외국인의 출입국을 관리하여 인구이동의 양과 질을 통제하며 외국인과 그 자녀 대상 영구적 혹은 일시적 사회구성원 자격을 부여하거나 국내에서 생활하는데 필요한 제반 환경 조성에 관한 사항을 종합적인 관점에서 다루는 정책이다(이병하, 2023; 이성순, 2024). 보다 넓은 의미로 이민정책은

내외국인의 출입국 관리를 포함한 국경관리와 자국의 영토 내에 거주하는 이주민의 체류관리와 정책에 관한 정부의 정책으로 보기도 한다(신지원, 2011).

이처럼 이민정책의 범위가 매우 광의적이지만 그 내용에 따라 정책을 구분하자면 이민정책은 '내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리'하는 출입국 관리정책과 '인구이동의 양과 질을 통제하는 정책'의 체류자 관리 및 사회통합의 정책을 의미한다. 이러한 차원에서 이민정책은 이민 단계에 따라 출입국 관리정책, 체류자 관리정책, 사회통합 정책으로 구분하기도 한다(이병하, 2023; 이성순, 2024).

이와 같은 이민정책은 미국, 캐나다, 호주 등 이민기반의 성장 국가 차원에서는 제도적 도입의 역사적 과정을 갖고 있지만, 일본을 비롯한 우리나라에서는 21세기 이후 최근에 정책적 관심이 집중된 정책 영역으로 볼 수 있다. 특히 우리 사회에서 외국인 및 이민정책의 도입과 확산은 인구구조 급변에 따른 생산인구 감소 및 지역 활성화의 수단으로 도입된 것이 사실이다. 대한민국에서 이민정책은 외국인정책으로 불과 10년 전까지는 관심 대상이 아니었으며 공식적으로 이민정책이라는 명칭을 사용하지 않는다(박미소·전일욱, 2023).

주지하다시피 한국은 2002년 OECD 국가 중 합계출산율이 최저로 기록되면서 위기감이 확산하였고 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 5년 단위 기본계획을 수립하여 2006년~2020년까지 약 225조 원의 정부예산을 투입하였다(임동진, 2024). 하지만 정책효과도 미흡하였고 인구감소와 출생률 급감이 지속되면서 이에 대한 극복에 시간이 소요될 것이 예상된다. 이에 따라 정부는 인구감소에 따른 문제 해결의 다른 차원으로 외국인 유입과 활용에 주목한 것이다.

2) 국내 이민정책의 변화

국내에서는 이민정책을 외국인 정책으로 명명하고 있다. 이는 외국인에 대해 일시적 또는 영구적 사회구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경조성에 관한 사항을 종합적인 관점에서 다루는 정책이기 때문이다. 이러한 정책 명칭은 외국인의 정주 및 사회통합적 정책관점보다 산업현장 인력부족 심화에 따른 노동력 유입과 외국인들에 대한 체류관리 강화 등 통제활동에 정책추진의 초점이 있다는 것을 대변한다. 하지만 저성장사회로 진입한 국내 외국인 정책의 패러다임은 <표 1>과 같이 유입 관점, 경제적 관점, 정착 방식, 정부 대응 방식, 네트워크 운영,

추진체계 등 전반적인 변화가 필요하다(허준영, 2017).

〈표 1〉 국내 외국인정책 패러다임 전환

	고성장 시대	저성장 시대
유입 관점	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 비전문인력, 결혼이민자 	<ul style="list-style-type: none"> 한국 사회구성원, 주민 전문 숙련인력 등 인재 유치
경제적 관점	<ul style="list-style-type: none"> 노동력 공급감소 대응 저숙련근로자 노동력 충원 	<ul style="list-style-type: none"> 노동력 급감 추정 산업인력 유입 고숙련근로자, 우수인재 유치노력
정책 방식	<ul style="list-style-type: none"> 단기순환 체류 적극적 정주 유도 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 장기체류, 정주화 사회통합 강화
정부 대응 방식	<ul style="list-style-type: none"> 통제관리 중심의 정책 부문별, 영역별 대응 단편적 분절적, 중앙정부 중심 저출산 고령사회 기본계획 미반영 정책모니터링과 평가 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 개방 정책 국가 차원의 종합적 체계적 대응 중앙-지자체 협력과 지자체 역량강화 저출산고령화 기본계획 연계 엄격한 정책모니터링과 평가
네트 워크	<ul style="list-style-type: none"> 현장 수요 반영된 네트워크 미흡 부처 관점의 획일화된 지역프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 이주민 실질적 수요를 반영한 지역정책 설계 지역 특성을 제고한 이민정책 설계
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부 부처별 지원체계 협업 네트워크 형식적 운영 중앙-지자체간 소통 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부 부처 간 협업 전담 기구 신설을 통한 협업 강화 중앙-지자체간 소통시스템 구축

자료: 허준영(2017)

국내 이민정책은 고성장 시대에는 단기순환 체류의 정착 방식을 통해 분절적으로 통제관리 중심의 정책방향을 추진하였다면 현재의 저성장 시대에 이민정책은 외국인의 사회적 구성원으로 바라보고 고숙련 인재 유입에 관심을 갖고 정주화에 따른 사회통합 중심의 개방적 정책방향으로 전환의 시기에 놓여있다. 또한 중앙정부 뿐만 아니라 외국인이 근무하고 생활하는 지역 현장과의 협력과 소통체계도 강조되고 있으며 이에 따른 지역정책 설계도 고려하고 있다는 점에 주목할만 하다. 이에 따른 제4차 외국인정책 기본계획에서도 사회통합 및 정주 경로 구체화와 함께 지역특성을 반영한 지역주도의 이민정책 실시할 수 있도록 중앙과 지자체의 협력을 강조하는 방향의 전환을 도모하고 있다(법무부, 2024).

2. 국내 이민정책의 주요 내용

국내 이민정책 추진을 위한 제도적 기반을 살펴보면 우선 정책추진을 위한 각 부처

의 소관분야 법률을 기반으로 제도를 설계하고 논의하기 위한 위원회 구성을 명시하고 있다. 이에 따라 설립된 이민 관련 정책위원회는 <표 2>와 같이 다섯 개로 제시할 수 있다.

이러한 정책위원회의 부처별 구성·운영은 외국인 체류 및 이민 관련 제도 및 정책 대상의 유사성, 정책조정 부재 등의 문제가 제기되어 온 것이 사실이다. 또한 관련 위원회들은 모두 중앙정부 및 민간 전문가들로 구성되어 있어서 외국인이 정주하고 일하는 지방자치단체의 논의 참여는 배제되어 있는 상황이다.

<표 2> 국내 이민정책 관련 위원회 현황

	외국인정책 위원회	다문화가족정책 위원회	외국인력정책 위원회	재외동포정책 위원회	문화다양성 위원회
위원장	국무총리	국무총리	국무조정실장	외교부장관	문화체육부장관
실무 위원장	법무부장관	여성가족부장관	고용노동부장관	재외동포청장	문화정책관
소관 법률	재한외국인처우 기본법 제8조	다문화가족지원 법 제3조	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제4조	재외동포기본법 제10조	문화다양성의 보호와 증진에 관한법률 제7조
주요 목적	재한외국인에 대한 처우개선	다문화가족 사회통합과 삶의 질 향상	외국인노동자의 체계적인 도입 및 관리	재외동포 사회와 한국발전을 위한 환경조성	문화다양성 보호와 증진
정책 대상	재한외국인과 국적취득자 (3년 이내)	결혼이민자/ 혼인귀화자 또는 24세 이하로 이루어진 가족	임금을 목적으로 근로를 제공하거나 제공하려는 외국인	재외국민과 재외동포	문화적 소수자 집단

국내 외국인과 이민정책의 법·제도적 기반은 대표적으로 법무부의 「재한외국인처우 기본법」이라 볼 수 있다. 2007년 제정된 법률은 재한외국인에 대한 정의와 함께 이들의 처우를 위하여 국가와 지방자치단체가 정책을 수립하고 시행하도록 노력을 명시하였고 이를 위해 관련된 기본계획 수립과 이행을 적시하고 있다.

이에 따라 국내 이민정책의 종합적 내용은 5년마다 수립되는 「외국인정책기본계획」을 통해 파악할 수 있다.(유민이 외, 2020). 본 기본계획은 2008년 1차 계획이 수립되어 현재 제4차 외국인정책 기본계획(2023-2027)이 진행중이다.

〈표 3〉과 같이 정부의 이민정책 변화를 기본계획을 통해 살펴보면 질서와 관리 및 경제활성화의 정책방향이 중심이었던 1, 2차에 비해 3차부터는 개방 및 자립과 참여, 협력과 거버넌스의 가치를 강조하고 있으며 특히 제4차 계획에서는 이민을 활용한 지역발전 촉진이라는 지역 차원의 정책 목표가 새로 포함되었다. 이는 지역의 차별화된 이민수요 반영의 한계 극복을 위한 지자체의 역할을 강조하는 정책방향의 변화를 포착할 수 있다.

〈표 3〉 법무부 외국인정책 기본계획의 주요내용

	제1차	제2차	제3차	제4차
기간	2008-2012	2013-2017	2018-2022	2023-2027
비전	외국인과 함께하는 세계 일류국가	세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국	국민공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국	국민과 이민자가 함께 도약하는 미래지향적 글로벌 선도국가
정책 목표	①적극적 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화 ②질 높은 사회통합 ③질서있는 이민행정 구현 ④외국인 인권 옹호	①경제활성화 지원과 인재유치 ②대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합 ③차별방지와 문화다양성 존중 ④국민과 외국인이 안전한 사회구현 ⑤국제사회와의 공동발전	①국민이 공감하는 질서있는 개방 ②이민자 자립과 참여로 통합되는 사회 ③국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회 ④인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회 ⑤협력에 바탕한 미래지향적 거버넌스	①이민을 활용한 경제와 지역발전 촉진 ②안전하고 질서있는 이민사회 구현 ③국민과 이민자가 함께하는 사회통합 ④이민자의 인권가치를 존중하는 사회 실현 ⑤글로벌 스탠더드에 부합하는 이민행정 기반 구축

자료: 법무부(2024)

하지만 이러한 종합적인 외국인 정책은 현재 법무부의 출입국외국인정책, 고용노동부의 외국인력담당, 여성가족부의 다문화가족, 외교부의 재외동포, 행정안전부의 사회통합지원 등으로 분산되어 진행되고 있다(박미소·전일옥, 2023).

우선 법무부의 경우 출입국·이민관리 정책을 통해 단기 저숙련 노동자부터 고숙련 노동자와 고급인재 유입까지 외국인력 도입 관련한 다양한 비자제도를 운영하고 있

다. 지역 관련해서도 지역 특성과 외국인력수요를 반영한 지역특화형비자(F-2-R)비자를 신설하여 운영하고 있다. 고용노동부의 외국인 정책은 외국인력의 국내 도입과 산업현장 연계를 위한 고용허가제를 2006년부터 운영하고 있으며, 주로 비전문취업(E-9)과 방문취업비자(H-2)를 통해 국내 중·소 사업장에 외국인 고용을 추진하고 있다. 농림축산식품부의 경우 법무부와 함께 외국인 계절근로자 제도를 운영하고 있다. 계절근로자제는 주요 농업부문 노동자 정책으로 파종기, 수확기 등 계절성의 단기간(3-5개월)에 집중적으로 일손이 필요한 농어업 분야에서 합법적으로 외국인 고용을 허용하는 제도이다. 여성가족부는 외국인 중에서 다문화가족정책을 담당하고 있으며 다문화가족 자녀의 사회통합 및 교육 부문의 지원을 강화하는 정책을 수행하고 있다. 외교부는 2023년 제정된 「재외동포기본법」을 기반으로 재외동포청을 설치하여 해외 지역별 맞춤형 동포정책 시행과 국내와 동일 수준의 범정부 영사 민원서비스를 제공하고 있다. 국내의 외국인 관련 이민정책은 이처럼 다양한 부처에서 각각 제한적으로 실행되고 있으며 이에 대한 기본적인 거시적 방향의 합의 없이 단기적 대응의 축적이라는 한계를 내재하고 있다(권채리, 2020; 김명수, 2023).

나아가 외국인정책 기본계획의 패러다임 변화에 따라 이민정책은 외국인의 국내 체류 이후 정주 및 사회통합과 같은 내국인과 공존에 대한 정책적 고민이 부족한 실정이라는 것이 지적되고 있다(정동재, 2019; 2022). 특히 외국인이 실제 활동하는 현장인 지역사회 차원에서 지역 구성원으로 살아가야 하는데 정작 지역의 역할이 제대로 논의되지 못하였고 이에 따른 다양한 정책실패의 경험들이 있다(정동재, 2022). 현재 사실상 중앙정부가 주도하는 정책추진체계상 지방자치단체는 ‘기계적인 집행자’로 제한된 역할만 수행하였으며, 특히 체류 이후 외국인의 지역사회 정착과 공존이 강조되는 현 시점에서 지자체의 수요와 특성에 부합하는 외국인 이민정책의 정책방향이 추진되어야 할 시점이 도래하였다(이규용 외, 2021).

3. 광역비자제도 도입의 배경과 현황

최근까지 지방정부의 외국인정책은 결혼이민자와 자녀를 대상으로 하는 다문화정책과 단기적으로 체류하는 외국인 근로자를 대상으로 한정된 역할을 수행하였다(김명수, 2023). 이에 최근 생산인력 급감에 따라 지역에서 외국인력 유입의 필요성이 극대화 되었지만 유입된 외국인들이 지역사회의 인력수요와 부합성이 떨어지면서 지역

산업 활성화에 한계를 노정하게 되었다.

이러한 한계 극복을 위해 법무부는 2022년부터 ‘지역특화형 비자제도’를 도입하여 운영하고 있는데 지역특화형 비자는 인구감소지역(89곳)에 지역 특성에 부합하는 해외동포와 우수인재 유치를 목적으로 한다. 구체적으로 외국유학생, 해외동포 자격을 갖춘 외국인에게 인구감소지역에 5년 이상 거주 및 취·창업(2년 거주 의무)을 조건으로 거주비자인 F-2, F-4를 발급하는 비자이다. 본 비자는 지역균형발전을 위한 인구감소지역에 특화된 외국인 정착을 유도하는 것으로 의의가 있지만 우수인재와 동포가족만을 대상으로 하며 비자발급 기준이 높다는 한계²⁾도 있다. 무엇보다도 인구감소지역 중에서도 법무부가 공모를 통해 지역특화형 비자발급의 지방자치단체를 선정하여 운영한다는 점에서 지역 특화 비자로 확대와 지속성에 한계가 있다.

본질적으로 지역특화형 비자 또한 중앙부처(법무부)에서 설계하고 집행한다는 점에서 지역별 특성에 따른 다양한 외국인 유치의 수요를 충족하기에 한계가 존재한다. 이에 지방(광역자치단체) 차원에서 필요로 하는 외국인의 유입과 맞춤형 정책지원으로 비자제도의 지역수요 부합성을 높이기 위한 수단으로 광역비자의 논의가 주목받고 있는 것이다(전지훈, 2024). 광역비자는 일반적으로 법무부가 주도하는 비자설계의 권한을 광역자치단체에 이관하고 인구감소지역을 포함한 전국 시도로 발급 대상을 확대하며 발급 요건도 대폭 완화하는 등 지역 중심의 비자 설계와 발급의 제도를 의미한다.

이러한 광역비자의 도입은 지난 민선8기 시작부터 추진되었는데 2022년 7월 민선8기 지방시대 준비위원회에서 ‘광역비자 도입과제’가 선정되었고 임의자 의원 대표로 인구감소지역 체류 외국인을 위한 광역사증 신설을 위한 「인구감소지역 지원 특별법 개정안」과 「출입국관리법 일부개정법률안」을 각각 발의하였다. 개정안의 주요 내용으로는 인구감소지역을 관할하는 시·도지사가 외국인 산업인력과 이공계 유학생의 체류 및 거주지역을 해당 시도에 한정하는 광역사증을 법무부장관과 협의를 거쳐 발급할 수 있도록 한다는 것이 핵심이다. 추가적으로 외국인 우수인력의 배우자, 부모, 자녀

2) 외국인이 지역특화형 비자를 신청하기 위한 요건으로는 국내 전문학사취득 이상 또는 전년도 소득 GNI 70% 이상(약 3,000만 원), 한국어시험 3급 이상, 신청일 기준 지역내 취·창업 확정, 최초 허가 근무처에 1년 이상 근무를 제시하고 있다.

에 대한 사증발급을 법무부에 요청할 수 있도록 하여 지방차원에서 외국인 우수인재의 주도적 선정을 도모한다.

본 개정안들은 모두 기한만료로 폐기되었는데, 법무부에서는 비자발급의 권한은 국가의 고유사무로 주장하고 있으며 현재 광역비자를 도입하기에 지방자치단체 차원에서 비자설계의 여건과 기반이 부족하며 지자체별로도 광역비자의 실효성에 대한 논의나 여건에 대한 차이가 크다는 점을 지적한다. 또한 지자체별 차이에 따른 실행의 복잡성과 함께 이에 따른 보안 등의 문제점에 대한 연구 등 사전 준비작업이 우선 선행되어야 한다는 점도 지적하고 있다.

이처럼 광역비자에 대한 중앙과 지방의 실행적 관점에서 차이가 발생하는 상황이다. 이에 광역비자와 같은 지역 특성에 맞춘 외국인 유입의 제도를 운영하고 있는 해외 사례들에 대한 분석은 향후 지속적으로 추진될 광역비자의 접근에 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 광역비자 관련 해외사례 검토

1. 호주의 지역기반 비자제도 운영 사례

1) 호주 이민정책과 SSRM 도입

호주의 이민정책은 1945년 이후 1990년대 중반까지 중앙(연방)정부의 고유한 사무이자 영역으로 취급되었다. 1990년대 이후 호주에서 저출생 및 고령화 현상이 확산되면서 나타난 다양한 사회문제 해결을 위해 신규 이민자를 유입을 확대하였다. 하지만 이에 따른 신규 이민자들은 시드니, 멜버른 등의 주로 호주 대도시 지역에 정착하여 정작 생산가능인구를 비롯한 노동력 확보가 절실한 비도시 지역들에는 노동력 부족의 격차는 심화되는 문제가 발생하였다.

이처럼 호주 내 비도시 지역의 저출생 및 고령화와 노동력 감소 해결방안을 논의하기 위한 회의가 1996년 호주 연방정부, 주(State), 준주(Territory)정부의 이민 다문화 관련 장관을 중심으로 개최되었고 실질적 정책방향과 정착방법 도출을 위한 워킹그룹을 구성하여 지속적으로 논의를 이어갔다. 이와 같은 논의의 결과로 호주의 신규

이민자들을 비도시지역으로 유입·정착시키기 위한 제도인 ‘주특정 지역이민(State Specific and Regional Migration, SSRM)’정책이 탄생하였다(임동진, 2022). 구체적으로 본 제도는 지역적 특성과 수요를 기반으로 주정부와 지역사회의 고용주가 해당 지역에 정착하려는 기술 이민자의 규모를 결정하고 이민점수제 충족과는 별도로 이민자를 유치할 수 있도록 하는 것이 핵심이다(임동진, 2020; 2022).

2) SSRM 제도의 세부내용

SSRM 제도의 주요 내용을 살펴보면 기술부문의 이민자나 가족이 호주 연방정부의 이민점수제 평가제도(Australian Points Assessment, APA)가 요구하는 점수를 충족하지 못하더라도 호주 내 비도시지역이나 낙후지역의 고용주, 지방정부의 후원을 받아 이민이 가능하도록 하는 것이다. 이에 따라 낙후지역이 밀집되어 있는 남호주(South Australia, SA) 지역은 주정부 산하 이민국을 설립하여 신규이민자들이 해당 지역에 정착하고 적응하는데 적극 지원하고 있다. 이처럼 SSRM제도는 그동안 중앙정부 중심으로 추진되어 오던 이민정책의 권한을 주정부 및 지방정부로 분산한 사례로 볼 수 있다.

이러한 SSRM 제도는 연방정부와 주정부의 역할이 분리되어 있는데, 연방정부는 지방정부의 이민정책 정보교류 및 통합적 가이드라인을 수립하여 제시하고 주정부에서 제시한 SSRM 비자 요건 충족도를 평가하여 영주권을 부여한다. 주정부는 지역에서 요구하는 특정산업과 정책영역을 파악하고 이에 따른 후보군을 마련하여 제시한다.

이처럼 SSRM 제도는 호주 연방정부의 이민점수제 부여에 대한 지역차원의 특혜를 부여하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 우선 SSRM에서 정하는 비도시권의 지정된 지역에서 거주하려는 이민자에게 SSRM 비자를 제공하며 이후 3년동안 지정된 지역에서 거주하면 영주권이 부여되고 호주 전 지역으로 이동이 가능하다. 외국인 유학생의 경우는 지정된 지역의 교육기관에서 학업을 수행하면 비자취득을 위한 평가시험에서 5점을 인센티브로 받을 수 있다. 그리고 임시적인 사업자들을 위해서는 Regional 457(임시사업비자)를 도입하여 저성장 지역에서 지역인증기관(Regional Certifying Bodies)들이 후원을 통해 인증받은 자들은 이민 규정상 필요한 최소기술 및 급여요건의 예외를 허용하고 있다(임동진, 2022).

3) SSRM 제도의 성과

SSRM 비자 시행 초기에는 이를 통해 입국하는 이민자 규모는 미미하였으나 <표 4>와 같이 점차 증가추세에 있으며, 2006년 기준으로는 전체 이민자 중에서 20% 비중을 차지하고 있다.

〈표 4〉 SSRM 비자로 입국한 이민자 규모

연도	SSRM 이민자수(명)	전체 이민자 중 SSRM 이민자(%)
1997-1998	1,753	2.3%
1998-1999	2,804	3.3%
1999-2000	3,309	3.6%
2000-2001	3,846	3.6%
2001-2002	4,136	4.6%
2002-2003	7,941	8.5%
2003-2004	12,725	11.4%
2004-2005	18,697	15.2%
2005-2006	27,480	20.9%

자료: 임동진(2022)

또한 SSRM비자로 입국한 이민자들은 기존 이민자와는 다른 특성으로 인해 지역사회 공동체의 다양성을 확대하고 있다. 기존 이민자들의 대부분 숙련된 기술의 영어권 국가 출신이라면 SSRM 이민자들은 비영어권 국가 출신이 80% 정도이며 신청자의 68% 이상이 40세 미만으로 다소 젊은 계층으로 볼 수 있다. 특히 이민자들의 젊은 연령층 확대는 인구감소 및 생산가능인구 확대에 고민해온 호주 주정부들에게 긍정적인 인식을 확대시키고 있다(임동진, 2022). 이러한 SSRM의 정착과 지속성의 가장 핵심에 대해 박민정·류형철(2022)는 지역적 특성과 수요에 기반하여 지방정부와 지역사회 고용주가 해당 지역에서 지속적인 일자리 기회를 발굴하고 제공하여야 한다는 점을 핵심적으로 보고 있다.

2. 캐나다의 지역기반 비자제도 운영 사례

1) 캐나다 이민정책과 PNP 도입

캐나다 사회의 특징은 다양한 인종으로 구성된 다문화 사회이며 이민자를 경제 발전과 인구 증가의 동력으로 인식하여 이민과 난민을 적극적으로 수용해왔다. 현재 캐나다의 전체 인구 중 40%가 이민자나 자녀이고 노동인구의 25%가 이민자이다. 이러한 전통적 이민국가인 캐나다는 이처럼 이민자로 인한 다문화적 사회를 운영하기 위해 「캐나다인권법(Canadian Human Rights Act)」, 「다문화주의법(Canadian Multiculturalism Act)」, 「캐나다 권리자유헌장(Canadian Bill of Act)」과 같은 제도적 기반을 마련하였다. 이러한 이민제도들은 다양한 이민사회에서 이민자들을 동등한 사회의 일원으로 대우하고, 권리와 자유를 명시하며 사회적 행위 참여를 허용하고 차별금지 행위를 규정하고 있다(신지원, 2011; 강혜정·권경득, 2020).

이러한 캐나다의 이민정책은 주로 연방정부가 중심이 되어 다양한 외국인 근로자 유입·지원 프로그램을 운용하고 있다. 하지만 인력수급 문제 해결을 위한 연방정부의 외국인 프로그램은 고용주들에게 충분한 외국인의 정보를 제공하는데 한계가 있고 인력수급 또한 지역적 수요에 부합하기에 미흡하다는 지적이 있다. 이러한 지점에서 연방정부 중심의 외국인 인력 정책은 공급부족이나 갈등이 발생할 것이라는 우려가 존재(박미소·전일옥, 2023)하며 이에 따른 주정부 추천 이민제도가 논의되었다.

2) PNP 제도의 세부내용

캐나다는 1990년대 말부터 주정부 추천 이민 프로그램(Provincial Nominee Program, PNP)을 운영하였는데, 이는 각각의 주가 독자적으로 필요한 외국인 인력들을 지명, 선발한 후에 연방정부의 승인을 받는 자체적 이민정책이라 볼 수 있다. PNP는 앞서 소개한 호주의 SSRM 비자제도와 유사한 목적으로 시행되기 시작하였는데, 영주경제이민자가 인구과밀의 대도시에서 주로 정착하여 지역 간 격차가 확산되자 이에 대한 조치로 시행된 것이다. 우선 1991년 퀘벡주와 시범적으로 운영되었고 이후 퀘벡주는 다른 인접 지방(주)에 본 프로그램을 확산시키면서 전국적인 제도화가 시행되었다(임동진, 2020).

캐나다에서 수행하는 주정부 추천 이민 프로그램(PNP)은 지방정부(주 및 준주)가

지역의 특정 산업이나 노동시장 수요에 따라서 이민자를 영주권 후보로 추천할 수 있도록 하는 지역 이민정책을 의미한다. PNP 프로그램에 따라 각 지방정부는 숙련된 근로자, 사업가, 유학생 등 다양한 이민집단을 대상으로 지역 특성에 따른 자체적인 PNP를 운영한다. 이러한 PNP는 주정부가 지역 경제 수요에 맞게 비자 프로그램은 조정·운영하여 지역의 특정 노동시장에 기여할 수 있는 후보자를 선발하는 자율성을 지닌다. 이러한 자율성과 함께 PNP는 캐나다의 영주를 위해 이민의 종합순위시스템(CRS)에 점수를 추가로 부여받아 영주권 신청 초청서(Invitation To Apply, ITA)를 받을 가능성을 높이는 것이 핵심이다. 캐나다의 영주경제이민 프로그램은 신청하는 모든 사람들은 점수제를 거쳐야 하며 이민희망자들이 이민을 신청하면 종합순위체계에 따라 캐나다 정부가 이민자에게 부여한 점수에 따라 영주이민의 우선권을 획득하게 된다. 이러한 캐나다 영주경제이민의 종합순위시스템에서 가점의 부여는 매우 효과적인 인센티브라 볼 수 있다(최서리, 2020). 또한 PNP 제도를 활용한 이민 신청자는 신속 입국과 연계하여 다른 입국 절차들에 비해 처리 기간이 단축된다.

3) PNP 한계와 AIP 제도의 내용

PNP는 각 지방정부마다 특정 경제 및 노동시장 여건에 따라 신청 기준과 조건이 상이하다는 점에서 이민정책의 지방정부 자율성을 확대한 것이라 볼 수 있다. 다만 이러한 PNP가 캐나다 전역을 대상으로 설계되었는데 이는 저성장 및 인구감소 지역들에 대한 이민수요를 반영한 맞춤형의 정책에는 한계가 존재했다. 이러한 점에서 PNP와 별도로 2017년 캐나다의 5개 주(뉴브런즈윅, 프린스 에드워드 아일랜드, 노바스코샤, 뉴펀들랜드 래브라도)는 애틀랜틱 성장전략을 발표하였고 이를 기반으로 애틀랜틱 이민시범사업(Atlantic Immigration Program, AIP)이 추진되었다. 현재는 시범사업은 종료되고 정규사업으로 전환되었다(박민정·류형철, 2022).

AIP는 5개의 주가 이민확대를 위해 관련부서를 설치하고 기본계획을 수립하며 이에 따른 정책프로그램을 운영한다. AIP는 공통적으로 주정부가 추천하는 대상에 따라 유학생, 전문직·기술자, 숙련직으로 구분하여 정책을 운영하게 된다. 이러한 AIP 제도 운영은 지역의 경제수요에 따른 이민자 유치이기 때문에 해당지역 사업주(고용주)의 일자리 제공, 사회서비스 접근 등과 같은 책무가 필수적이다.³⁾ 사업주는 주 30시간 이상의 전일제나 비계절성 노동 일자리, 이민자 채용준비 유무에 따라 주정부

승인을 받은 경우에 AIP 프로그램 신청이 가능하다(IRCC, 2017). 이에 따라 주정부는 승인된 사업주들의 명단을 작성하여 공개하며 이를 통해 이민자들이 신청하게 된다(최서리, 2020). 이후 6개월 이내에 AIP 신청이 처리되며 이민자의 고용이 확정되면 사업주는 주정부의 이민정착서비스 제공기관과 연계하여 이민자 및 가족이 정주서비스를 받도록 해야 한다. 이러한 AIP 실행을 위한 다양한 참여기관들의 역할을 살펴보면 다음 <표 5>와 같이 사업(고용)주는 이민자 추천과 함께 지역 노동수요에 맞는 일자리 제공과 이민자 근무환경을 조성해야 하고, 연방정부와 (준)주정부는 사업(고용)주에게 영주이민자를 추천하거나 사업주 가이드라인을 제공하고 관련 기관을 운영하며 최종 영주권 심사를 부여하는 역할을 수행한다. 마지막으로 애틀랜틱 캐나다 기회청은 지역 산업분야와 연관된 사업주를 발굴하고 프로그램을 홍보하며, 정착기회제공기관의 경우 이민자 및 가족 대상 정착 서비스를 제공하는 역할을 수행한다.

<표 5> 캐나다 AIP 실행 주체와 역할

핵심 주체	주요 역할
사업(고용)주	이민자 추천 및 지역 노동수요에 맞는 일자리 제공과 이민자 근무환경 조성
연방정부 (이민난민시민부)	사업주 가이드라인 제공, 정착서비스 기관운영, 최종적 영주권 심사 부여
(준)주정부	AIP 사업주를 지명하고 영주이민자 추천, 사업주 모니터링 및 연방정부 보고
애틀랜틱 캐나다 기회청	지역 산업분야와 연관된 사업주 발굴, 프로그램 홍보
정착기회제공기관	이민자와 가족 대상으로 정착 서비스 제공

자료: 최서리(2020)

이러한 PNP와 AIP 제도 운용은 캐나다의 이민자를 과거 대도시 일부지역 중심에서 외곽지역 주와 준주로 분산시켰다는 긍정적 평가를 받고 있다. 이에 최근 AIP를 모델로 하는 새로운 시범사업(Rural and Northern Pilot, RaNP)이 시행되고 있는

3) 사업주는 주정부에 이민자 지명 신청할 때부터 신규 이민자의 정착 지원 의무이행을 캐나다 정부와 약속 하도록 되어 있다. 이후 신규이민자 지역 정착을 위해 사업주는 정착서비스 제공기관과 파트너십 구축, 신규 이민자의 사회서비스 접근 지원, 현대적 직장분위기와 사내문화 구축의 세 가지 의무사항을 이행해야 한다. 그리고 사업주는 AIP를 통해 고용한 신규 이민자들에 대한 지위, 직급, 임금, 근로시간, 정착지원에 대해 3년 동안 캐나다 정부에 보고해야 한다(최서리, 2020).

데, 본 사업은 주정부보다 소규모 도시(20만 명 미만 등)에서 이민자를 유치할 수 있도록 하는 프로그램이다(최서리, 2020). 그리고 PNP는 출범 이후 캐나다 이민자 유치의 새로운 주요한 방식으로 자리 잡았는데 2019년 캐나다의 모든 경제이민자의 35%는 PNP를 통해 입국하였으며 경제이민 프로그램 중에서 가장 큰 비중으로 차지하였다(IRCC, 2017).

IV. 광역비자 도입의 의의와 기반구축

1. 광역비자 도입의 의의

1) 광역비자 도입의 방향

현재 국내의 외국인 유입을 위한 비자 정책은 법무부·고용부와 같은 중앙정부 중심으로 운영되어 왔다. 이러한 방향은 과거 중앙중심의 효율적인 정책추진이 가능하였으나, 지역의 특색에 맞는 정책의 다양성 확보에는 어려움이 있다. 이에 김현재(2021)는 우리나라 지방도시들은 인구문제에 대응하여 외국인의 지역 정착을 유도하는 사증·체류 정책을 제안하고 있음을 강조한다. 우리나라 또한 중앙정부 중심의 이민정책에서 벗어나 지방정부가 지방의 특성에 부합하는 이민자들을 적극 유치하기 위한 이민정책의 도입이 시급하다.

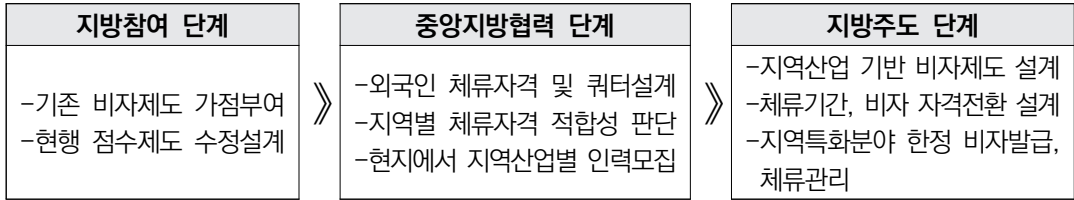
이러한 광역비자 추진의 방향은 기본적으로 외국인 유입 정책에 대해 광역자치단체를 포함한 지방정부에 권한을 이양하는 것이 전제되어야 한다. 서울을 비롯한 수도권에서는 해외의 고급인재나 고학력 유학생 유치에 더욱 관심을 보일 수 있으며 비수도권 지역에서는 계절근로자를 비롯한 농어업 분야 외국인이나 조선업 같은 중공업의 생산인력으로 외국인의 유입을 요구할 수 있다. 이러한 상이한 지역의 외국인 유입 요구는 지방정부의 보다 강화된 이민정책의 역할이 필수적이다. 따라서 비자발급을 국가사무로만 한정할 것이 아니라 지역 특성을 살릴 수 있도록 정책설계 및 실행 과정에 참여하도록 하는 방향이 필요한 것이다.

2) 광역비자 도입의 단계와 형태

구체적으로 광역비자의 도입은 비자를 통한 외국인 유입의 단계를 중심으로 중앙정

부와 지방정부의 비자 권한 이양과 역할분담의 정도의 차이에 따라 <그림 1>과 같이 지방참여 단계, 중앙지방협력 단계, 지방주도 단계로 구분이 가능하다.

<그림 1> 광역비자 도입 및 역할분담 체계도



우선 지방정부의 현행 비자제도 참여를 통한 수정과 가점을 부여하는 낮은 수준의 참여단계가 있다. 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 등 고용허가제 외국인인 점수제를 통해 특정활동(E-7)자격 등을 취득할 수 있고 나아가 점수제를 통해 영주(F-2)도 신청할 수 있다(최서리, 2020). 따라서 이러한 기존 비자의 자격제도에 지방자치단체에서 가점을 부여하는 형태로 수정하여 부여하거나 설계하는 형태의 참여는 한정적으로 지방의 참여를 유인할 수 있다. 이러한 단계는 캐나다의 PNP 프로그램과 유사한 형태로 초기단계의 형태로 볼 수 있다.

다음으로 중앙과 지방의 협력단계는 지역적 특성에 따라 외국인 유입을 지방정부가 별도로 체류자격을 설정하고 이에 따른 국가 및 지역별 쿼터를 설계하는 중앙-지방체의 공동 비자설계를 의미한다. 그리고 이에 따른 체류자격에 대해 적합성을 함께 판단하는 구조를 갖게 된다. 이러한 협력단계에서는 광역비자의 제도화가 필요하며 중앙과 지방의 공동 비자추진 기구가 마련되어야 할 것이다. 광역비자(R비자) 제도 구축을 통해 외국인의 입국제도 뿐만 아니라 입국전 현지의 광역비자에 따른 인력모집의 단계에서도 중앙과 지방의 협력적 활동이 수행되어야 한다. 이는 호주의 SSRM이나 캐나다의 AIP 프로그램과 유사한 단계이다.

마지막으로 지방주도 단계는 지방정부가 지역특성의 산업경제구조에 따른 인력유입의 비자를 독자적으로 설계하며 이는 단독적 광역비자뿐만 아니라 다른 비자로 전환의 자격을 함께 설계하는 상태를 의미한다. 나아가 지역 특성에 따른 한정된 분야에서 비자의 발급과 입국한 외국인들에 대한 체류관리까지 주도할 수 있는 단계를 의미한다.

이러한 지방정부 주도의 광역비자제도는 단계별 추진을 통해 점진적인 참여구조를 확립하는 방향이 효과적일 것이나 지방주도 단계의 비자발급, 체류관리과 같은 권한은 지방정부의 전문인력 및 추진기반의 확보와 함께 중장기적인 접근을 통해 검토될 필요가 있다.

2. 광역비자 도입을 위한 기반 구축

1) 광역비자 도입 운영 법적 기반 마련

외국인 비자설계 및 발급 관련하여 지방정부 참여를 제도적으로 보장하기 위해서는 현행 법령의 개선이 필요하다. 우선 단기적인 방안으로는 지난 2023년 3월과 5월에 광역사증 신설을 위해 발의되었으나 폐기된 「인구감소지역 지원 특별법」과 「출입국관리법」 일부법률개정안에 대한 검토와 함께 재추진을 거론할 수 있다. 두 법률 개정안은 모두 인구감소지역에 체류 중이거나 체류하려는 외국인에 대해 시·도를 체류범위로 하는 광역사증을 발급하도록 하고 있으며 발급절차, 체류자격의 변경, 체류기간 연장에 관한 요건을 지방자치단체장이 요청하는 경우 달리 정할 수 있도록 하고 있다. 이러한 법률개정안은 광역비자의 신속한 입법화가 가능하지만 인구감소지역으로 한정하고 있고 개정을 통한 실질적 효과를 유도하기에 한계가 있다.(박민정·류형철, 2024).

이에 근본적인 지방정부 중심의 이민정책 전환을 위해 새로운 이민 관련 통합적인 법률제정을 제시할 수 있다. 이성순(2024)은 이민 관련법이 부처별 개별법으로 집행되면서 적용 대상의 불명확성과 부처간 협의부제에 따른 분절성 문제를 제기하면서 독일의 이민통합법의 사례처럼 지방정부 중심의 이민 관련법의 통합적 필요성을 제시한다. 류형철(2024)은 광역비자 특별법 도입과 같은 법적 기반마련을 제시하고 있다. 광역비자 특별법의 도입은 외국인 유입의 비자설계와 발급을 법무부 장관에서 광역자치단체장이 가능하도록 하며 체류범위는 광역자치단체 행정구역으로 한정하되 신청본인과 함께 배우자·부모·자녀에게도 발급하도록 하는 내용을 담고 있다.

현재의 비자제도가 한정된 기간내에서 제한된 규모로 전국적 획일성의 방향성을 갖는데 반해서 광역비자는 입국전 해외 우수인재 유치와 가족동반으로 입국하여 입국후에도 다양한 교육과 취업경험을 통해 갱신과 연장의 기회를 부여하여 지역사회에

정착할 수 있도록 하는 과정을 포함하는 것이 핵심적 내용이다(류형철, 2024).

이러한 광역비자가 지역사회에서 지속가능한 외국인 인력 유입과 정주를 추구하기 위해서는 법적 기반이 마련되어야 하며 이는 기존 법률의 개정안 검토와 함께 광역비자 도입을 위한 특별법 제정에 대한 논의도 동시에 추진될 필요가 있을 것이다. 그리고 이러한 법적 기반 마련을 위한 논의와 협의기구를 중앙과 지방의 주체들이 함께 구성하여 시작해야 할 시점이다.

2) 광역비자 운영의 거버넌스 체계 구축

현재 국내의 이민정책 거버넌스 방향은 이성순(2024)이 거론한 바처럼, 중앙정부에서 예산을 확보하여 지방정부에 위임하는 방식으로 정책 조정과 통합이 부재하고, 지방정부의 지역적 특성을 제고한 정책추진에 제한적이다. 현재 지방의 특성과 수요에 따른 외국인 유입 요구가 지속적으로 제기되고 있지만 근본적으로 비자발급은 현재 국가사무이며 아직은 법무부를 비롯한 중앙정부는 지방정부 중심의 비자운영에 매우 신중한 접근을 취하고 있다.

이에 광역비자에 대한 국내에서 처음 논의가 시작되는 단계인 만큼 법무부 등 중앙정부와 광역자치단체 및 협의체가 함께 참여하는 이민정책협의체를 출범하여 구체적인 광역비자의 운영방향, 제도적 검토, 비자설계 및 승인 절차 등의 방안을 협의하는 실무운영조직(Working Group 등) 운영이 시급하다. 호주 SSRM 사례에서도 1996년 연방정부와 주정부 간 비도시지역에 신규 이민자들을 유치하기 위해 이민·다문화 장관 연례회의를 운영하였고 구체적 방안 도출을 위한 실무작업반을 운영하였다(임동진, 2022).

대표적인 이민정책 거버넌스로는 현재 이민 관련 정책위원회를 운영 중인데, 이를 통합적으로 정비하고 위원회에 광역, 기초, 지방정부 협의체 등 지방정부 주체들의 적극적인 참여를 제도화하여 본 틀 안에서 논의할 필요가 있다. 이를 위해서는 각 부처별로 구분된 정책위원회의 통합과 정비를 위한 법령의 개정이 필요하다. 나아가 이민정책 위원회의 실효적 운영을 위한 정책결정과 심의 관련된 권한 부여도 요구된다. 그리고 이민정책을 추진의 행정체계 개선을 위해 중앙정부에서 이민청 설치와 같은 통합 컨트롤타워의 구축이 필요한데 이러한 정책 컨트롤타워 구축과 운영으로 중앙정부 부처와 함께 지방정부, 민간단체 간 거버넌스 체계가 설계되고 운영될 수 있을 것

이다.

3) 지방정부의 광역비자 운영 역량 강화

광역비자라는 지역 주도의 특성에 부합하는 외국인 유입을 위한 정책의 효과적 추진을 위해서는 지방정부의 주도성이 중요하며 이는 지방정부의 전문인력의 배치와 운영이 필수적이다. 이를 위해 지방정부에서 외국인 및 이민정책의 중요성을 인지한다면 지방의 이민정책을 총괄할 수 있는 전담부서를 구성하여 운영할 필요가 있다. 호주와 캐나다의 주정부 사례들뿐만 아니라 경상북도의 경우 지방시대정책국 소속으로 외국인공동체과를 신설하여 외국인 지원 정책개발과 협력체계 구축, 사회통합 및 비자문제 연계업무 등 정책을 총괄하고 있다. 나아가 전담부서를 통해 지역주도 이민정책을 추진하는 호주나 캐나다의 주정부처럼 지방정부는 지역의 산업특성 및 사회수요 파악에 기반한 외국인 활용 전략이 마련되어야 하며 이를 관리·평가할 수 있는 전문성이 요구된다. 이를 위해 지방정부 차원에서 전문성을 갖춘 전담기관의 운영을 비롯해 연구원, 경제진흥원, RISE 센터 등 전문성 있는 소속기관들을 적극 활용하는 종합적 추진체계를 구축할 필요가 있다.

그리고 지방정부 차원에서 통합적 이민정책과 광역비자의 업무를 수행할 수 있는 전문인력의 확보와 육성 제도도 시급하다고 볼 수 있다. 광역비자를 포함한 외국인 입국과 체류관리는 그동안 지방정부에서 다루지 않았던 사무로 이에 대한 전문인력의 확보가 필요하다. 특히 비자제도는 업무의 전문성이 필수적이기 때문에 지방정부의 지속적인 전문직 공무원 확보가 필요하다. 또한 공무원들의 업무역량 강화를 위한 중앙정부 및 대학 등 전문기관과 지속적인 간담회, 세미나 등 교육과정 운영과 참여를 통해 공무원들의 역량강화 노력이 필요하다. 이와 함께 지방정부 차원에서도 광역비자의 수요파악과 심의 및 의사결정을 위한 거버넌스 체계를 구성해야 할 것이다. 결국 광역비자의 운영체계의 구축과 실행은 지방정부의 주도성이 핵심이기 때문에 이러한 제도와 정책을 실현할 수 있는 전문성 및 역량의 확보가 필수적이다.

참고문헌

- 강혜정·권경득. (2020). 다문화 사회와 이민자의 평등정책: 영국과 캐나다를 중심으로. <국가정책연구>. 34(4). 23-49. 중앙대학교 국가정책연구소.
- 권채리. (2020). 이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구. <한국법제연구원>.
- 김명수. (2023). 윤석열 정부의 외국인정책 현황 및 추진방향. <한양법학>. 34(3). 323-359. 한양법학회
- 김현정. (2024). <선진국 이민정책으로 본 한국 이민정책 시사점 연구>. 대한상공회의소.
- 김현재. (2021). 포스트 코로나와 기술혁명 시대를 대비하는 이민정책 고찰. <한국이민정책학보>. 4(2). 31-53. 한국이민정책학회.
- 류형철. (2024). 광역비자 도입 실효적 추진방안. <한국이민정책학회 하계학술대회 자료집>.
- 박미소·전일욱. (2023). 대한민국 이민정책의 역사와 방향에 관한 연구: 캐나다 다문화주의와 이민정책을 중심으로. <한국행정사학지>. 59. 88-112. 한국행정사학회.
- 박민정·류형철. (2022). <경상북도 인구위기 및 산업수요에 대응한 이민정책 연구>. 이민정책연구원.
- 법무부. (2024). <제4차 외국인정책 기본계획>.
- 신지원. (2011). <이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구>. 이민정책연구원.
- 유민이 외. (2020). <인구구조 변화에 따른 지방자치단체 이민정책 방향: 경기도를 중심으로>. 이민정책연구원.
- 윤태웅. (2024). 대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 개선 방향. <지방정부 정책&이슈>. Vol.6. 대한민국시도지사협의회.
- 이규용 외. (2021). <지역노동시장과 이민>. 한국노동연구원.
- 이병하. (2023). 한국에서 인구정책과 이민정책의 연계: 이민국가의 관점에서. <담론 201>. 26(1). 7-36. 한국사회역사학회

- 이성순. (2024). 이민정책 거버넌스 현황과 발전방안 연구. <다문화콘텐츠연구>. 49. 43-71. 중앙대학교 문화콘텐츠기술연구원
- 임동진. (2020). 저출산 고령화시대 미국, 캐나다, 호주의 이민정책 비교 연구: 이민 인구와 최근 경향을 중심으로. <한국비교정부학보>. 24(2). 69-99. 한국비교정부학회.
- 임동진. (2022). 지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가?: 호주 지방정부의 SSRM 이민프로그램을 중심으로. <한국지방자치학회보>. 34(1). 87-118. 한국지방자치학회
- 전지훈. (2024). 지역맞춤형 외국인 정책의 도입과 추진 방향. <한국지방자치학회 하계 학술대회 자료집>.
- 정동재. (2019). <사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구>. 한국행정연구원.
- 정동재·윤영근·염지선. (2022). <데니즌십을 통한 체류 외국인의 사회통합 방안>. 한국행정연구원.
- 통계청. (2022). 2020-2070 장래인구 추계.
- 최서리. (2020). 이민자 선발에서 ‘지역’의 역할: 캐나다의 애틀랜틱 이민시범사업 시사점. <이슈브리프>. 2020-01. 이민정책연구원.
- 하혜영·김예성. (2021). <지방소멸 위기지역의 현황과 향후과제>. NARS 입법·정책. 제85호. 국회입법조사처.
- 허준영. (2017). <국가발전과 통합제고를 위한 이민행정체계 구축방안>. 한국행정연구원.
- IRCC(Immigration, Refugees and Citizenship Canada). (2017). *Evaluation of the Provincial Nominee Program*.