CEO BRIEFING
제701호
2023. 7. 25.

광역비자 도입의 실효적 추진 방안

연구책임 **류형철** 경북연구원 연구위원

■ 광역비자 개정법률안 국회 계류 장기화 우려

○ 광역비자는 광역정부가 법무부의 비자 발급 및 체류 기간 결정 권한의 일부를 받아, 지역에서 필요한 인력과 인재를 주도적으로 선정하여 비자를 발급하고자 하는 제도이다. 외국인 지방 정착 촉진 및 중앙주도·수도권 중심 외국인 정책의 지방주도 전환을 위해 경상북도가 전국 최초로 제안하였다.

○ 법무부의 '지역특화형 비자'는 '단기순환 인력정책'을 '정주화 정책'으로, '1인 노동자 중심 인력정책'을 '가족이민 유도 정책'으로의 전환을 의미한다는 점에서 광역비자와 유사하다. 하지만 비자발급 권한, 공간범위, 비자형태, 지원자격 등의 측면에서 지방주도적 맞춤형 지역인력 및 우수인재 수급에 한계가 있다.

○ 지난해 말('22.12.29) 발의된 광역비자 법률개정안(『출입국관리법』, 『인구감소지역법』)의 국회통과가 지연되고 있다. 현행법에 비자발급 권한이 법무부장관의 사무로 규정되어 있어 광역비자를 도입한다면 법무부장관이 광역자치단체장의 요청에 따라 광역자치단체를 체류범위로 하는 광역비자를 발급할 수 있도록 하는 근거규정이 필요하기 때문이다. 제도 시행에 따른 문제점 파악 및 해결책도 마련해야 한다.

■ '광역비자 중앙-지방 공동사무화' 등 광역비자 추진 대안마련 시급

○ 광역비자 도입의 새로운 돌파구 마련을 위해 중앙정부와 광역지자체의 역할 분담식 '광역비자 공동사무화'를 제안한다. 광역자치단체장이 지역필요 외국인의 유입방안을 설계(자격기준 결정 및 평가권한 부여)하여 중앙정부에 추천하면, 법무부가 총량쿼터를 결정·관리하는 방식으로 제도화함으로써 지방정부의 권한과 책임성을 강화시킬 필요가 있다.

○ 대한민국 비자와 광역비자의 발급 경로를 구분하되, 광역비자 경로를 선택한 외국인은 해당 광역지자체에 거주지를 한정시킨다면 수도권 이탈에 대한 우려도 불식시켜 외국인 정책이 실질적인 인구정책·균형발전 차원으로 자리매김하는 계기가 될 것이다.

○ 광역비자는 국회에 계류 중인 개정법률안의 통과에서 시작된다. 우선적으로 『출입국관리법 일부개정법률안』의 신속한 통과를 위해 지방소멸위기가 심각한 광역자치단체를 중심으로 입법화 역량을 결집하고, 행정안전위원회에서 『인구감소지역법 일부개정법률안』의 자구를 출입국관리법 개정안과 일관성 있게 수정한 후 단계적으로 통과시키는 노력이 필요하다.

■ 광역비자 실효적 도입을 위한 정책제언

○ 첫째, 중앙과 지방이 광역비자 발급을 공동 관리할 시스템을 마련한다. 예를 들어, 광역단체장이 지역에 필요한 외국인 산업인력, 이공계 유학생 등을 추천하면 법무부가 총량 쿼터를 결정하고 입국 절차를 맡는 수준에서 광역비자 도입을 제도화한다. 이를 통해 지방정부가 권한과 책임을 가지면서 중앙정부와 협력하여 보다 내실 있는 외국인 정책을 수립할 수 있는 기반을 마련한다.

○ 둘째, 현재 국회에 계류 중인 『출입국관리법 일부개정안』과 『인구감소지역법 일부개정안』 통과가 장기화 될 우려가 있으므로 광역비자 입법화에 집중한다. 먼저 『출입국관리법 일부개정안』의 신속한 통과를 위해 광역자치단체의 입법화 역량을 결집하고, 『인구감소지역법 일부개정안』은 국회행정안전위원회에서 자구를 명료화 후 신속한 통과를 모색한다.

○ 셋째, 법무부의 '지역특화형비자 시범사업'은 지방주도적 외국인 정책의 출발점이라는 점에서 큰 의미가 있으나, 실질적인 지역맞춤형 지역인력 및 인재 수급에는 한계가 있다. 지방소멸위기에 처한 지자체가 보다 적극적으로 해외 인력 및 우수인재의 유치에 매진할 수 있도록 '지역특화형비자 시범사업'을 '광역비자 중앙·지방 공동사무화' 시범사업으로 전환한다. 법무부는 '(가칭) 광역비자 공동사무화 타당성 검토' 등 연구를 통해 제도 시행에 따른 문제점을 파악하고 개선방안을 마련한다.

○ 넷째, '(가칭) 이민청' 등 외국인 정책 컨트롤타워를 구축하되 지방이전을 추진하고, 전국 지방연구원을 연계한 '(가칭) 대한민국 이민정책 포럼'을 발족하여 운영함으로써, 지역 실정이 반영된 외국인 정책 추진 기반을 마련한다. 포럼에서는 지역의 경험과 관련된 다양한 이슈에 대한 토론을 진행하고, 논의 결과를 공유 및 확산하여 지역 맞춤형 외국인 정책 수립을 지원한다.

이상의 내용은 이 연구를 "**요약**" 한 것입니다.

1. 광역비자란?

■ 개념 및 목적

○ 광역자치단체가 법무부의 비자발급 및 체류기간 결정 권한의 일부를 넘겨받아, 외국인 인력과 이공계 유학생 및 그 가족 등 지역에 필요한 인력 및 우수인재를 주도적으로 선정해 비자를 발급하는 제도

○ 외국인 지방 정착을 가로막은 사증 문제를 해결하고, 그간 중앙주도 및 수도권 중심의 외국인 정책을 지방주도로 개선하는 것이 주요 목적

■ 중앙·수도권 중심 외국인 정책을 지방주도로 대전환 시점

○ 대한민국은 2020년 말 인구 데드크로스 발생, OECD 유일의 출산율 1미만 국가로, 지방은 청년 유출에 따른 기업의 인력난, 대학위기, 농촌마비의 3중고 직면

○ 그동안 노동력 충원 위주의 "1세대 1인 노동자" 외국인 정책에서 가족을 동반하는 "2세대 핵가족" 외국인 정책으로 전환 시점

- 외국인의 장기체류·정착을 유도하는 인구정책·균형발전 차원 지방주도형 이민정책 도입 필요

"출산 제로에 외국인 노동자마저 외면...처절한 지방"(국민일보 '23.1.31일 보도자료)

• 중앙주도 외국인정책 "외국인노동자도 이탈..." 속 타는 지방

⇨ 계절노동자 신청인원 중 실제 74%정도 입국, 그 중 17%가 이탈하여 불법체류자 발생

"대학·지역 함께 소멸할 위기"(연합뉴스 '23.2.1일 보도자료)

• 23학년도 대입 정시 모집결과 0명, 전국 26개 중 지역대학 14개소

"중소기업 90% 내국인 구인난..." 결국 '외국인' 고용(경기일보 '23.1.24일 보도자료)

• 국내 중소기업 10곳 중 9곳은 내국인 근로자를 구하지 못해 외국인 근로자 고용

■ 경상북도, 지방주도형 외국인 정책 모델로 전국 최초 제안

○ 민선8기 「지방시대 준비위원회」 '광역비자 도입' 과제 선정 ('22.7)

○ 지역산업활력과 우수인재 유입을 위한 국회 비자 토론회(이철우 경북지사·임이자 국회의원, '22.9)

○ 『출입국관리법』·『인구감소지역 지원 특별법』 일부개정안 발의(임이자 국회의원 등, '22.12)

※ 발의('22.12.29) ~ 소관위원회 회부(출입국-법사위, 인구감소-행안위 '22.12.30) ~ 입법예고 중(~'23.1.12)

2. 법무부, '지역특화형 비자'와의 차이점

■ '지역특화형비자 시범사업'의 개요

○ 인구위기 대응 및 지역균형발전을 위해 중앙부처(법무부·행안부)-지자체 협업으로 인구감소지역 외국인 주민 확보와 외국인 정착 프로그램 운영을 지원하는 사업

- 「인구감소지역 지원 특별법」(2023.1.1. 시행)에 의거, 인구감소지역에 외국인 정착을 유도하여 생활인구 확대, 경제활동 촉진, 인구유출 억제, 인구유입 등 선순환 구조 실현

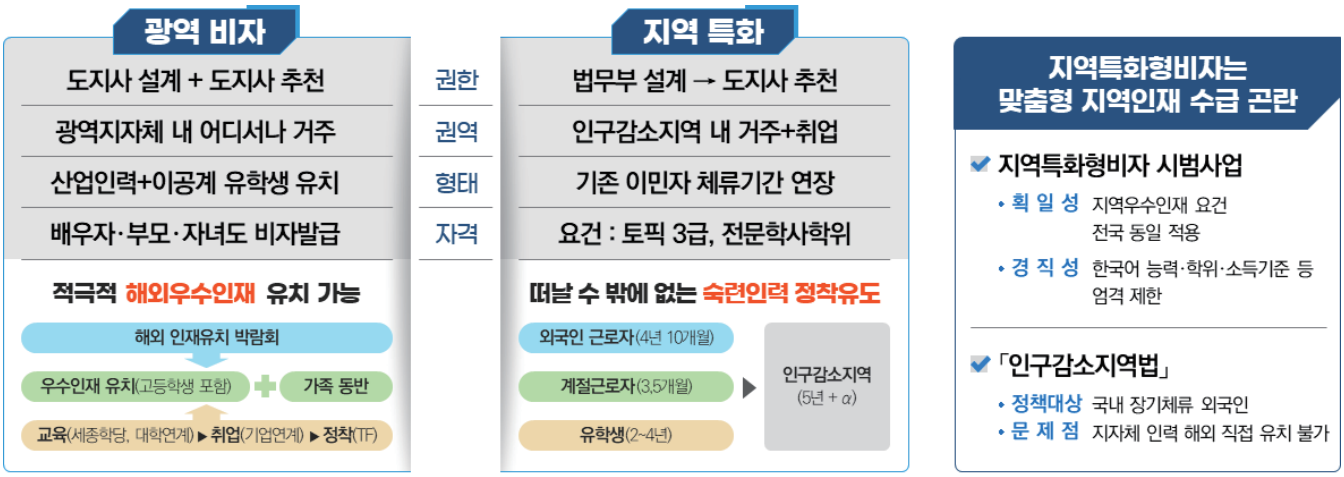
○ 공모로 선정된 전국 28개 인구감소지역을 대상으로 시행('23.10.4~'24.10.3)

- (법무부) 시범사업 지자체 선정, 우수인재(유형1)와 동포가족(유형2)의 지역정착 체류 특례 부여
- (지자체) 지역별 필요인재 규모 파악 및 정착지원 프로그램 운영
- (대상지) ▲ 1차 시범사업(15곳, 총 쿼터 850명), ▲ 2차 시범사업(13곳, 총 쿼터 650명)

■ 두 제도의 공통점과 차이점

○ (공통점) 지방주도적 외국인 정책의 일환으로 단기순환 인력정책에서 정주화 정책으로, 1인 노동자 중심 인력정책에서 가족이민 유도 정책으로의 변화를 의미

- (차이점) 비자발급 권한, 공간 권역, 비자 형태, 지원자격 등에서 현격한 차이점 존재



▲ 광역비자와 지역특화형 비자의 차이점

■ 지역특화형 비자는 맞춤형 지역인력 및 우수인재 수급 곤란

○ (시범사업) 지역우수인재 요건 전국 동일 적용, 한국어 능력·학위·소득기준 등 엄격 제한

○ (인구감소지역법) 정책대상을 국내 장기체류 외국인 한정, 지자체에서 직접 해외인력 유치 불가

3. 광역비자 법률개정안 국회 계류 장기화 우려

■ 『출입국관리법 일부개정법률안』[1)]

○ 현행법에서는 사증 발급을 법무부장관의 사무로 규정하고 있어 외국인의 사증 발급 및 체류 관련은 법무부 장관이 주관

○ 인구감소를 겪고 있는 지방자치단체는 외국인 산업인력과 이공계 유학생의 원활한 유치를 위한 지역특화형 광역사증 도입 시급

- 지방자치단체가 필요로 하는 외국인 인력을 확보하기 어려운 구조 지적

○ 법무부장관이 인구감소지역을 관할하는 광역지방자치단체장의 요청에 따라 광역자치단체를 체류범위로 하는 광역사증을 발급할 수 있도록 하는 근거규정 신설

- 각 지역에서 필요로 하는 외국인 인력을 확보할 수 있도록 하는 제도적 장치 마련(안 제8조의2 신설)

【출입국관리법 일부개정법률안】 법제사법위원회

○ 출입국관리법 일부개정법률안 (법제사법위원회)

제8조의2(광역사증) ① **법무부장관**은 우수한 외국인력의 유치를 촉진하기 위하여 「인구감소지역 지원 특별법」에 따른 인구감소지역을 관할하는 **지방자치단체의 장이 요청하는 경우에 인구감소지역에 체류 중이거나 체류하려는 외국인에게 인구감소지역을 관할하는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도를 체류범위로 하는 사증(이하 이 조에서 "광역사증"이라 한다)을 발급할 수 있다.**

■ 『인구감소지역 지원 특별법 일부개정법률안』[2)]

○ 2022년 6월 『인구감소지역 지원 특별법』 제정(2023.1.1. 시행)

○ 외국인 산업인력과 이공계 유학생의 원활한 유치를 위한 지역특화형 광역사증(비자) 도입이 시급한 실정, 현재 『출입국관리법』에 따라 사증 발급 및 체류자격 부여 업무는 법무부의 사무로 규정

- 정부가 외국인 인력을 파악하고 배정함에 따라 지방자치단체가 필요한 인력을 뽑고 쓰기 어려운 구인·구직 간 부조화 심화 지적

1) (2022.12.29) 임의자의원 등 10인(김석기, 김용판, 김형동, 박석민, 백종헌, 이종성, 정희용, 조은희, 황보승희) 발의

2) (2022.12.29.) 임의자의원 등 10인(상동) 발의. 이 법률안은 임이자의원이 대표발의한 「출입국관리법 일부개정법률안」(의안번호 제2119245호)의 의결을 전제로 하므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

○ 시·도지사가 광역사증을 법무부장관과의 협의를 거쳐 발급할 수 있도록 하고, 외국인 우수산업인력의 배우자·부모·자녀에 대한 사증발급을 법무부장관에게 요청할 수 있도록 함(안 제26조제2항 및 제3항 신설)

【인구감소지역 지원 특별법】 행정안전위원회

○ 인구감소지역 지원 특별법 일부개정법률안 발의 (행정안전위원회)

• **제26조(「출입국관리법」에 대한 특례) ① (현행과 같음)**

② 「출입국관리법」 제8조 및 제10조에도 불구하고 인구감소지역을 관할하는 **시·도지사는 외국인 산업인력의 안정적인 수급과 이공계 유학생의 원활한 유치를 위하여 인구감소지역에 체류 중이거나 체류하려는 외국인에게 해당 시·도를 체류범위로 하는 사증**(이하 이 항에서 "광역사증"이라 한다)을 **법무부장관과의 협의를 거쳐 발급할 수 있다.** 이 경우 광역사증의 발급 대상이 되는 외국인의 체류자격, 광역사증 발급절차, 체류자격의 변경, 체류기간의 연장, 그 밖에 광역사증 발급에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 「출입국관리법」 제8조에도 불구하고 인구감소지역을 관할하는 **시·도지사는** 대통령으로 정하는 요건에 해당하는 **외국인 우수산업인력의 배우자·부모·자녀**에 대한 사증발급을 법무부장관에게 요청할 수 있다. 이 경우 법무부장관은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

■ 광역비자 입법화의 세 가지 논쟁점

○ 첫째, 비자발급 권한은 국가의 고유사무이며, 연방제를 채택하는 이민정책 선진국에서도 주정부가 비자발급 권한을 갖는 사례가 없다는 점

- 광역비자의 도입 취지와 방향에는 공감대가 형성 중이나, 실질적 제도화를 위해 기술적으로 구현할 방법을 모색하고 법안의 파급효과 등에 대한 연구가 선행될 필요

○ 둘째, 현 시점에서 대한민국에 광역비자를 도입하기에는 아직 사전준비가 부족하고, 성급하게 제도를 도입할 경우 사회적 갈등이 우려되며 지방여건도 아직 미성숙 단계라는 것

- 정부부처 간 협의가 부족한 상태이며, 광역비자 도입에 대한 공론화 과정이 필요함. 또한 제도 도입 시 예상되는 문제점에 대한 시뮬레이션도 연구될 필요

○ 셋째, 광역비자제도 추진을 위해 발의된 2개의 법률개정안이 다소 상충되어 일관성을 결여하고 있다는 지적

- 『출입국관리법 개정안』에는 광역비자 발급권자가 법무부장관인 반면, 『인구감소지역법 개정안』은 시·도지사가 법무부장관과의 협의를 거쳐 발급할 수 있도록 규정

4. 광역비자 도입의 대안적 접근 방안

■ 광역비자 발급권한을 '지방이양'이 아닌 '중앙-지방 공동사무화' 추진

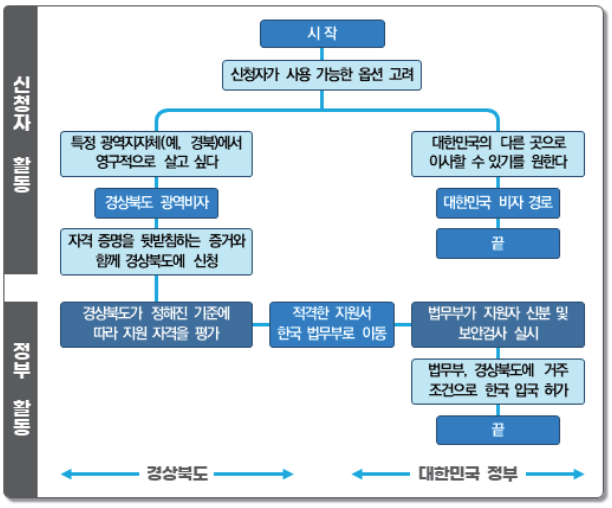
○ 현재 우리나라 광역자치단체는 지역 맞춤형 외국인 정책 제공에 필요한 권한이 부재하므로 광역비자 발급권한을 중앙-지방의 공동 책임 아래 광역지자체에 일정 권한을 위임하여 지방주도적 외국인 정책 수립의 안정적 기반 마련

- 지방주도적 맞춤형 외국인 정책 수립을 위한 대한민국 정부와 광역지자체 역할 분담식 공동사무화 방안은 5가지 모형으로 구분 가능
- 비자발급 권한을 중앙과 지방이 '공동사무화' 하되, 광역비자 소지자는 해당 광역지자체에 거주지를 제한함으로써 수도권으로의 이탈을 제어

| 광역비자 발급을 위한 대한민국 정부와 광역지자체 역할 분담(안) |

모델	1	2	✔3	4	5
	대한민국 정부수행	공동책임 아래 광역지자체에 권한 이양			분리 시스템
정책(Policy) 누가 비자 자격기준을 결정하는가?	대한민국	광역지자체	광역지자체	광역지자체	광역지자체
선별(Selection) 누가 신청을 받고 자격기준을 평가하는가?	대한민국	대한민국	광역지자체	광역지자체	광역지자체
입법(Legislation) 비자법령 입법권한은 어디에 있는가?	대한민국	대한민국	대한민국	광역지자체	광역지자체
승인(Admission) 누가 입국 신원 확인 절차를 수행하는가?	대한민국	대한민국	대한민국	대한민국	광역지자체
	국가사무	공동사무			자치사무

| (가칭)경상북도 광역비자 신청절차(안) |



▲ 광역비자 발급 중앙-지방 공동사무화 개념도 및 광역비자 신청절차(안)

○ 광역비자 발급 권한 중앙-지방 공동사무화 추진 절차(안)

【광역비자 발급 권한 중앙·지방 공동사무화】 추진 절차(안)

(~'23.연말) 『인구감소지역법』 제26조 개정 완료 ▸▸ *법무부 "(가칭) 광역비자 공동사무화 타당성 검토" 용역 실시*

('23.10.4~'24.10.3) 지역특화형비자 시범 우수지역을 대상으로 사업범위를 인구감소·관심지역 확대

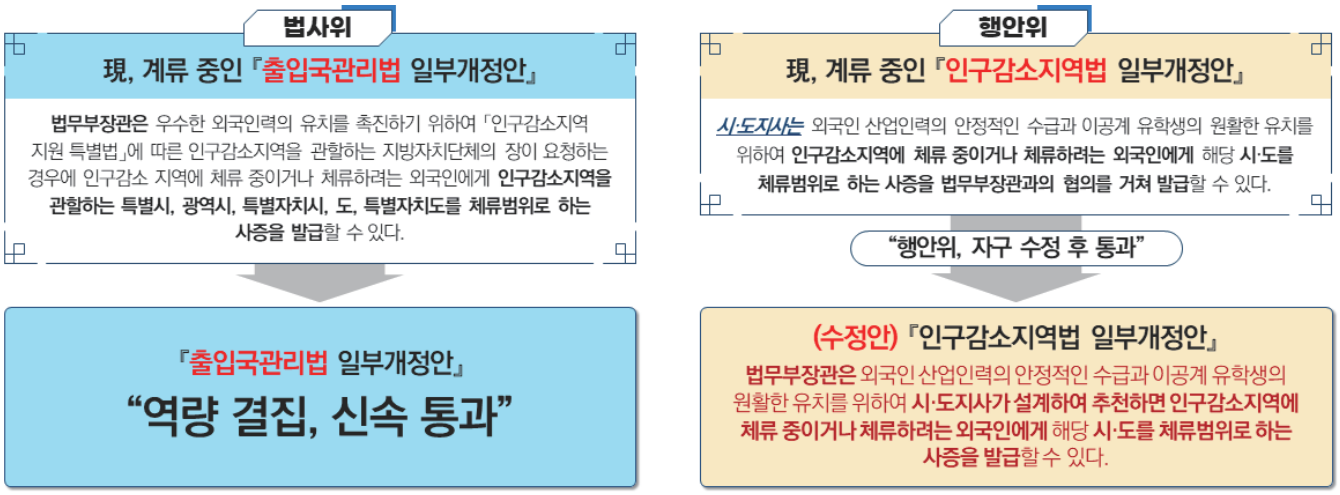
('24.상반기) 광역비자(공동사무 전환) 시범사업 실시 ▸▸ *지역특화형비자 시범 우수 지역*

('24.하반기) 광역비자(공동사무 전환) 시범사업 비수도권 전역으로 확대

('25.상반기) 본격 추진(광역비자 발급 권한 중앙·지방 공동사무로 전환 완료)

■ 입법화 역량 결집 및 개정안 명료화

○ 계류 중인 『출입국관리법 일부개정법률안』의 신속 통과를 위해 전국 광역자치단체의 역량을 결집하고, 국회행정안전위원회에서 『인구감소지역법 일부개정법률안』을 자구 수정 후 통과시키는 방안을 모색



▲ 국회 계류 중인 광역비자 법률개정안 통과 방안

5. 광역비자 도입 실효성 제고를 위한 정책 제언

■ 광역비자 발급 권한의 중앙과 지방의 공동사무화 추진

○ 중앙과 지방이 광역비자 발급을 공동 관리할 시스템 마련

- 예컨대, 광역단체장이 지역에 필요한 외국인 산업인력, 이공계 유학생 등을 설계(자격기준 결정 및 평가)하여 추천하면 법무부가 총량 쿼터를 결정하고 입국 절차를 맡는 방식 고려

○ 이를 통해 지방주도적 외국인 정책의 수립의 길을 여는 한편, 지방정부가 권한과 책임을 가지면서 중앙정부와 협력하여 보다 내실 있는 외국인 정책을 수립할 수 있는 여건 조성

■ 법률개정안 통과를 위해 전국 광역자치단체 역량 결집

○ 현재 국회에 계류된 『출입국관리법 일부개정안』과 『인구감소지역법 일부개정안』이 통과되지 못하고 장기화 우려가 있어 광역비자 근거 법률 마련에 역량을 결집하고 두 일부개정안의 자구를 명료화하는 노력 경주

○ 우선적으로 『출입국관리법 일부개정안』의 신속 통과를 위해 지방소멸위기가 심한 광역자치단체부터 입법화 역량을 결집하고, 『인구감소지역법 일부개정안』은 국회행정안전위원회에서 자구 수정 등 명료화 후 조속히 통과될 수 있도록 총력

■ '광역비자 중앙-지방 공동사무화'를 위한 시범사업 추진

○ 법무부의 '지역특화형비자 시범사업'은 지방주도적 외국인 정책의 출발이라는 의의에도 불구하고, 지역맞춤형 지역인력 및 인재 수급에는 제한적

- 지방소멸위기의 현실을 고려하여 지자체가 보다 적극적인 해외우수인재 및 인력 유치가 가능하도록 '지역특화형비자 시범사업'을 '광역비자 중앙-지방 공동사무화' 시범사업으로 전환 모색

○ 법무부는 '(가칭) 광역비자 공동사무화 타당성 검토 용역' 등 제도 시행에 따른 문제점을 파악하고 개선방안을 마련

■ 강력하고 지속가능한 지방주도적 외국인 정책 추진 기반 구축

○ '(가칭) 이민청'을 설치하여 외국인 정책 컨트롤타워를 구축하되 지방 이전을 추진하고, 전국 지방연구원을 연계한 '(가칭) 대한민국 이민정책 포럼'을 발족하여 운영함으로써, 지역 특성이 반영된 안정적인 외국인 정책 연구 기반을 마련

○ 이를 통해 지방주도적 외국인 정책 추진동력을 확보하여 지역사회와 외국인 사이의 상호작용을 촉진하고, 원활한 이주 및 정착을 돕기 위한 다양한 프로그램을 제공하는 한편, 포럼에서는 지역별 독특한 경험을 바탕으로 다양한 이슈에 대한 토론을 진행하고, 논의된 결과를 공유·확산함으로써 지역 실정이 잘 반영된 맞춤형 외국인 정책 수립을 지원

[내용 문의 | 류형철 경북연구원 연구위원(hryu@gdi.re.kr) | 053-770-5094]

GDI
발행처 경북연구원 발행인 유철균 편집위원회 이재필 류형철 설홍수
본 원 경북 안동시 풍천면 도청대로 455. 홍익관 T. 054)841-7350 F. 054)841-7226
남부분원 대구광역시 남구 명덕로 104. 동산관 T. 053)770-5000 F. 053)770-5039

GDI 경북연구원
Gyeongbuk Development Institute