



경기도의회 제391회(정례회)

제3차 여성가족평생교육위원회

경기도 외국인노동자 지원 조례  
일부개정조례안  
검 토 보 고

■ 최효숙 의원 대표발의(의안번호 제2756번)

2026. 6. 23.(화)

여 성 가 족 평 생 교 육 위 원 회

수석전문위원 이창희

## I. 제안경위

1. 발 의 자 : 최효숙 의원 등 15인
2. 발의연월일 : 2026. 5. 28.
3. 회부연월일 : 2026. 6. 1.

## II. 제안이유 및 주요내용

### 1. 제안이유

- 가. 최근 경기도 산업현장을 중심으로 외국인노동자의 비중이 지속적으로 증가하고 있으나, 언어소통의 어려움과 한국 사회 및 산업환경에 대한 이해 부족으로 인해 산업재해, 근로환경 부적응, 문화적 갈등 등이 발생하고 있음.
- 나. 현행 제도는 대부분 외국인노동자의 입국 이후의 적응 지원에 중점을 두고 있어 노동현장 투입 초기의 의사소통 문제와 안전사고 위험에 효과적으로 대응하는 데 한계가 있음.
- 다. 따라서, 외국인노동자의 원활한 지역사회 정착과 노동환경 적응을 지원하기 위하여 입국 전 단계에서의 사전적응 교육과 노동현장 중심의 언어·문화·산업안전 등 이해 교육에 관한 지원 근거를 마련하고, 경기도의 산업 및 지역 특성을 반영한 맞춤형 교육을 체계적으로 추진할 수 있도록 관련 규정을 정비하고자 함.

## 2. 주요내용

- 가. 외국인노동자의 입국 전 사전적응 교육 및 언어·문화·산업안전 등 이해 증진 방안을 기본계획에 포함하도록 신설함(안 제5조제2항제5호).
- 나. 외국인노동자의 원활한 지역 정착과 노동현장 적응을 위한 사전적응 교육 및 콘텐츠 개발·운영 사업을 추진할 수 있는 근거를 신설함(안 제7조제1항제7호 및 제8호).
- 다. 외국인노동자의 사전적응 및 언어교육 지원에 관한 내용을 신설함(안 제8조).

## Ⅲ. 절차 이행

### 1. 입법예고 및 집행부 협의 결과

- 가. 입법예고(2025. 5. 11. ~5. 15.) : 의견 없음
- 나. 집행부 협의
  - 이민사회국 이민사회정책과 : 의견 없음

### 2. 비용추계

- 가. 비용추계 미첨부(의회 예산분석관)
  - 「경기도 의안의 비용추계에 관한 조례」 제3조제1항제1호(예상되는 비용이 연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우)에 해당.

## IV. 검토의견

### 1. 주요 내용 검토

#### 가. 제안 취지와 필요성

- 본 개정조례안은 경기도 산업현장을 중심으로 외국인노동자의 비중이 지속적으로 증가하고 있으나, 언어소통의 어려움과 한국 산업환경에 대한 이해 부족으로 인해 산업재해, 근로환경 부적응, 문화적 갈등 등이 발생하고 있다고 보고, 이들의 원활한 지역사회 정착과 노동환경 적응을 지원하기 위하여 입국 전 단계에서의 사전적응 교육과 노동현장 중심의 언어·문화·산업안전 등 교육을 추진할 수 있도록 관련 규정을 마련하고자 제안되었음.
  
- 「경기도 외국인노동자 지원 조례」는 경기도에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 노동을 제공하고 있거나 제공하려는 외국인노동자 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 외국인노동자의 노동환경 개선과 복지증진 등 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 하며, 외국인노동자 지원을 위한 기본계획과 실태조사, 각종 지원사업, 외국인노동자 지원센터 설치 등에 대해 규정하고 있음.
  
- 본 개정안은 외국인노동자의 입국 전 사전적응 교육 등을 기본계획에

포함하도록 하며, 지원사업에 사전적응 교육 및 콘텐츠 개발·운영 사업을 추진할 수 있는 근거를 신설하였고, 사전적응 및 언어교육 지원과 관련하여 교육 프로그램을 개발·운영하는 것에 대해 구체적으로 규정하였으며, 개정 취지는 타당함.

## 나. 개별 조문 검토

- 제5조(기본계획의 수립 등)는 도지사로 하여금 외국인노동자 지원을 위한 기본계획을 5년마다 수립·시행할 수 있다고 정하고, 기본계획에 포함되어야 할 사항을 제2항에서 정하고 있음.

「경기도 외국인노동자 지원 조례」 제5조(기본계획의 수립 등) ① 도지사는 외국인노동자 지원을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행할 수 있다.

② 제1항에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 외국인노동자 지원을 위한 기본방향
2. 외국인노동자 고용 분야별 추진 과제
3. 외국인노동자 건강증진 및 노동환경 안전성 확보 방안
4. 외국인노동자 일터 내 건전한 노동문화 조성 및 확산 방안
5. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

③ 도지사는 기본계획에 따른 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다.

④ 도지사는 기본계획 및 시행계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 기관 또는 단체에 협조를 요청할 수 있다.

- 안 제5조(기본계획의 수립 등)제2항제5호는 기존의 사항 외에 기본계획에 “외국인노동자의 입국 전 사전적응 교육 및 언어·문화·산업안전·보건 등 이해 증진 방안”을 포함하도록 하고 있는데, ‘언어·문화·산

업안전·보건 등 이해 증진 방안’ 자구를 ‘언어·문화·산업안전·보건 등  
에 대한 이해 증진 방안’으로 수정하는 것이 보다 명확함.

- 한편, 외국인노동자의 입국 전 사전적응 교육을 기본계획에 수립하기  
위해서는 대상자를 명확히 정해야 하는데 입국 전인 외국인노동자를  
어떻게 정의할 것이며, 입국 전 기간은 어느 정도로 정할 것인지, 입  
국 전 교육은 어떻게 진행할 것인지 등이 조례에서 정해진 바가 없으  
므로 상당한 부분이 집행부 재량으로 정해질 수 있다고 하겠음.

- 그러나 집행부는 본 개정안에 대해 “다른 의견 없음”으로 검토의견을  
제출한 바 조례가 개정되면 외국인노동자의 입국 전 사전적응 교육  
및 언어·문화·산업안전·보건 등 이해 증진 방안 등을 계획해야 하는  
담당 집행부가 어떻게 대응할 것인지 입장을 확인해 볼 필요가 있음.

○ **안 제7조(지원사업)제1항제7호**는 외국인노동자의 원활한 지역 정착  
및 노동현장 적응을 위한 입국 전 사전적응 교육 지원을 도지사가 외  
국인노동자 지원을 위하여 추진할 수 있는 지원사업에 추가하였는데,  
입국 전 사전적응 교육이 경기도 자치법규로 정할 수 있는 사안인지  
에 대한 면밀한 검토가 필요함.

- 자치법규는 해당 지방자치단체의 구역에 한정하여 효력이 있는 것이

원칙임. 즉, 지방자치단체의 구역은 자치법규가 미칠 수 있는 지역적 한계이므로 지방자치단체의 구역에 속하지 않은 지역에 대해서는 법령에 특별한 규정이 없으면 조례를 제정할 수 없음<sup>1)</sup>).

- 또한, 자치법규는 해당 지방자치단체의 주민에 한정하여 효력이 있는 것이 원칙임. 따라서 해당 지방자치단체의 주민에 대해서는 그 지방자치단체의 조례가 아닌 다른 지방자치단체의 조례로 규율할 수 없다고 할 것임.
- 해당 원칙을 안 제7조(지원사업)제1항제7호에 적용할 경우, 사전적응 교육 지원 대상자는 대한민국이 아닌 외국에 머물고 있는 외국인 이자, 현재 경기도에 거주하지 않는 자들로서 공간적·대인적으로 경기도 자치법규의 효력이 미치지 않는다고 할 것임.
- 이에 대해 경기도의회 법제과(2831, 2026. 5. 19.)도 다음과 같은 검토 의견을 제기함.

안 제7조제1항제7호에서 정한 ‘외국인노동자의 원활한 지역 정착 및 노동현장 적응을 위한 입국 전 사전적응 교육 지원’의 경우 ‘입국 전 사전적응 교육 지원’의 적용 범위가 국외로 한정되는 상황으로 사업 집행 과정에서 지방자치단체의 관할권을 벗어나는 등 해석상 혼란이 발생할 가능성이 있으므로 ‘입국 전 사전적응 교육’을 온라인 플랫폼 활용 등의 비대면 행정지원으로 한정하는 등 조항 내용을 명확히 보완하는 것이 바람직할 것으로 사료됨.

1) 법제처, 자치법규 입안 길라잡이 17p

- 이미 대한민국에 입국하여 경기도에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 노동을 제공하고 있거나 제공하려는 외국인노동자를 대상으로 하는 지원에 대해 규정하는 것은 경기도 조례로 가능하나, 경기도에 거주하고 있지 않고 심지어 대한민국에 입국도 하지 않는 자에 대해 경기도 조례를 통해 사업을 지원하겠다는 것은 조례 입안 원칙 및 한계를 벗어난다 할 것임.
- 본 개정안의 취지대로 외국인노동자를 대상으로 입국 전 단계에서의 사전적응 교육과 노동현장 중심의 언어·문화·산업안전 등 이해 교육을 하고자 한다면 공간적·대인적으로 지원대상자를 자치법규를 통해 지원 가능한 범위로 한정하는 것이 요구됨.
- 예외적인 경우로 “경기도에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 노동을 제공하고 있거나 제공하려는 것이 예정된 자” 등으로 사전 교육 대상을 한정하고, 사전 교육 제공의 방식을 “온라인으로 제공한다” 등으로 교육 제공 방식을 명확히 하는 것이 필요하며, 입국 여부를 확인하거나 사전 교육을 제공할 구체적인 내용은 시행규칙으로 정할 수 있도록 별도로 정하는 것이 타당할 것으로 사료됨.
- 그러나, 전반적인 사안을 고려하였을 때 입국 전 사전교육과 관련한 사업의 경우 경기도 이민사회국 소관 조례로 사업을 진행하는 것이

아닌 해외에서 사업을 하는 실제 부서에서 소관하여 진행하는 것이 적합함.

- 안 제7조(지원사업)제1항제8호는 지원사업에 외국인노동자의 한국 사회 및 지역문화 이해 증진을 위한 교육 콘텐츠 개발 및 운영을 추가하였는데, 같은 조 같은 항 제3호에 외국인노동자 지역사회 정착 및 적응 지원사업에 대한 규정이 있으므로 해당 지원사업에 교육 콘텐츠 개발 및 운영이 포함되는 것으로 볼 수 있으므로 중복의 우려가 있음.
  
- 안 제8조(사전적응 및 언어교육 지원)는 안제7조제1항제7호에 따른 사전적응 및 언어교육 지원을 체계적으로 추진하기 위하여 경기도의 산업 및 지역 특성을 반영한 교육 프로그램을 개발·운영할 수 있다고 정하고, 교육에 포함될 사항을 구체적으로 정했으며, 해당 교육을 온라인 등 비대면 방식을 활용하여 제공할 수 있다고 정하고 있음.
  
- 다만, 경기도의회 법제과(2831, 2026. 5. 19.)에서 이미 검토의견을 제시한 것과 같이 안제7조제1항제7호와 안제8조가 중복되고, 안제8조가 안제7조제1항제7호의 내용을 구체적으로 규정한 것임으로, 이를 안제7조제1항제7호와 안제8조에서 각각 규정할 필요없이, 안제7조제1항제7호가 아닌 안제8조에서 해당 지원을 규정하는 것이 타당함.

안 제7조제1항제7호와 안 제8조제1항에서 ‘사전적응 교육 지원’의 취지 및 내용이 중복 규정 되어 있으므로 조문 간 역할 분담을 명확히 하는 자구 및 체계 정비가 필요할 것으로 사료됨.

- 또한, 안제7조제1항제7호의 사전적응 교육 지원이 자치법규의 범위를 벗어나 수정이 요구되는데, 해당 내용을 안제8조에 항을 신설하여 추가하는 것이 타당할 것으로 사료됨.

## 2. 종합 검토 의견

- 본 일부개정조례안은 경기도 산업현장에 증가하는 외국인노동자들이 언어소통의 어려움과 산업환경 이해 부족으로 겪는 산업재해 및 문화적 갈등 문제를 해결하고 외국인노동자의 원활한 지역사회 정착과 노동환경 사전적응을 위한 교육지원의 근거를 마련하기 위해 제안된 것으로 그 취지는 타당함.
- 다만, 입국 전 사전적응 교육 지원은 현재 대한민국 외부에 체류 중이며 경기도 주민이 아닌 자를 대상으로 하고 있어, 지방자치단체의 관할권을 벗어나 조례 입안의 한계를 초과하기 때문에 관련하여 심도깊은 논의가 필요한 것으로 사료됨.
- 또한, 위에서 언급된 우려들에 대해 소관 집행부는 관련하여 별도의 의견을 제시한 바가 없으므로, 입국 전 사전교육에 대한 계획을 수립

하고, 진행해야 할 부서에서 해당 사업을 어떻게 수행할 것인지에 대해 면밀한 검토가 있었는지 확인할 필요가 있음.

- 그 외에 개별 조문 검토에서 언급한 바와 같이 각각의 조문에서 체계자구 정정 등이 필요할 것으로 사료됨.