

IFS 국가 정책 제언 이민정책 관점의 전환: 동화에서 통합으로

서울대 행정대학원 김병조 교수

1

국제이주의 확대와 한국의 이민인구 현황

국제 이주의 확대

- 21세기 들어 국제사회의 인적 이동이 급증하였음. OECD 국제이주전망보고서(2023)에 따르면 1990년 대비 2020년 전 세계 이주자 수가 1억5,300만 명에서 2억8,100만 명으로 약 83% 증가함. 아시아 출신 이주자가 전체의 41% 차지하며 이 중 60%가 아시아 내 다른 국가로 이동함. 특히 팬데믹 이후 미국·일본·독일 등 주요국, 노동력 부족 대응 위해 취업이민 확대·영주권 요건 완화 등 개방정책 채택하고 있음

한국의 이민 증가와 장기적 관점의 이민정책 필요성

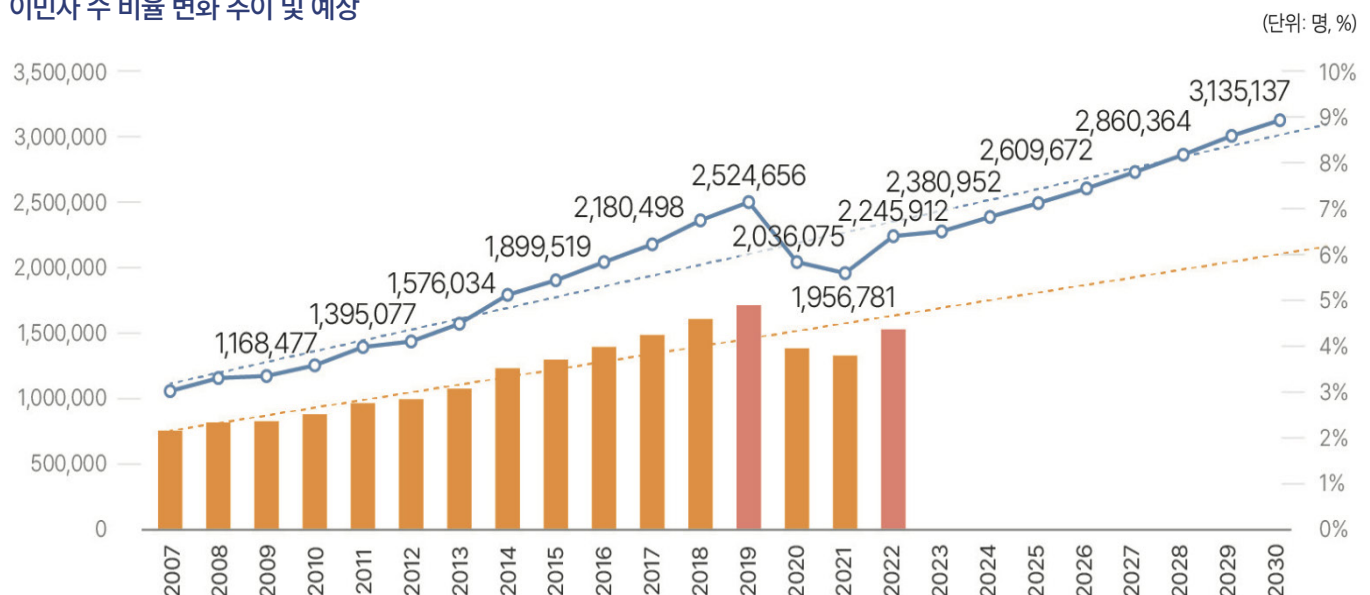
- 한국의 이민 증가도 뚜렷함. 국내 체류 외국인 규모는 2008년 116만 명(총인구 2.3%)에서 2019년 252만 명(4.9%)으로 2배 이상 증가했으며, 2030년에는 300만 명을 초과할 것으로 예상됨. 장기체류 이민자의 국적도 다양화하여 2008

년 176개국에서 2022년 192개국으로 늘어남. 영주자격자 수도 2008년 1만6,567명에서 2022년 17만6,107명으로 지난 15년간 10배 이상 증가함

- 경제·사회 구조 요인이 이민 확대의 배경이 되고 있음. 생산가능인구 규모가 2020년 3,738만 명에서 2040년 2,852만 명으로 886만 명 가량 감소할 것으로 예상되고 있음. 지역인구도 크게 줄어들어 2021년 전국 229개 시·군·구 중 47.2%가 소멸위험지역으로 나타났으며, 2047년에는 전국 모든 시·군·구로 확산될 것으로 전망되고 있음. 산업 인력난도 심화되어 제조업·농어업·돌봄 분야 등은 만성적인 인력 부족을 겪고 있음

- 이와 같이 한국의 이민정책은 향후 국가 경쟁력과 지역사회 지속가능성을 좌우할 핵심 정책과제라고 할 수 있음. 단순한 외국인 유입 관리 아닌, 장기적 정착·통합을 전제로 한 체계적 정책 설계가 필요함

이민자 수 비율 변화 추이 및 예상



2 이민정책의 두 가지 관점: 정책수단과 사회통합

이민정책의 두 가지 관점

- 이민정책과 이민현상을 해석하는 관점은 크게 거시적 관점과 미시적 관점으로 구분됨. 첫째, 거시적 관점은 이민을 국가 차원의 인구·경제 문제 해결 수단으로 보는 경향이 강함. 네오클래식 경제이론, 이중노동시장 이론, 세계체계이론 등에서 이민은 저출산·고령화로 인한 인구 구조 불균형, 산업 인력난, 경제성장 동력 부족과 같은 구조적 문제를 완화하는 정책 도구로 설명됨. 이러한 접근은 인력수급 예측, 비자·쿼터 설정, 송금·귀환정책 설계 등에 유용하나, 이민자를 주로 “필요할 때 불러 쓰는 자원”으로 간주하는 경향이 있어 장기적 정착과 사회적 권리 보장 측면에서는 한계가 있음
- 둘째, 미시적 관점은 이민을 개인의 문화적·심리적 경험과 사회적 관계 변화의 과정으로 이해함. Berry의 문화적응 모형, Kim의 스트레스-적응-성장 모델 등은 이민자가 새로운 환경에서 직면하는 문화적 차이, 정체성 변화, 적응

스트레스와 그 극복 과정을 분석함. 이 관점은 사회통합 프로그램, 차별 해소, 정신건강 지원 등 문제해결 중심 정책에 초점을 두지만, 동시에 문화다양성을 사회 자산으로 전환하고 상호문화적 교류를 촉진하는 발전적 시사점도 제공함

이민정책 관점 전환의 필요성

- 이민자를 ‘문제해결의 수단’으로만 바라보는 시각이 고착될 경우, 이민자를 우리 사회의 구성원으로 인정하는 태도가 약화되고 장기적으로 사회 갈등과 집단간 상호 불신이 심화될 수 있음. 한국이 저출산·고령화 속에서 다문화 사회로의 이행이 불가피하다면 단기적 인력충원이나 적응 지원에만 머무는 정책은 충분하지 않음
- 이민자집단과 내국인의 사회적 통합은 국가 지속가능성을 좌우하는 핵심 과제이며, 이를 위해 상호문화정책, 차별 해소, 공동체 참여 확대와 같은 중장기 전략이 필수적임

구분	거시적 관점	미시적 관점
분석단위	국가·지역·노동시장 등 구조적 수준	개인·가족·소집단 수준
대표이론	네오클래식 경제이론, 신경제 이주이론, 이중노동시장 이론, 세계체계이론	Berry의 문화적응 모형, 스트레스-적응-성장 모델, 사회정체성 이론
핵심초점	인구·경제 문제 해결(저출산·고령화, 산업 인력난, 성장동력 확보)	개인의 문화적응, 심리사회적 적응, 정체성 변화 및 사회관계
정책활용	인력수급 예측, 비자·쿼터 설정, 송금·귀환정책, 산업별 외국인력 정책	사회통합 프로그램, 차별 해소, 정신건강 지원, 공동체 참여 촉진
강점	거시적 예측과 구조적 전략 수립 용이	개별 이민자 상황에 맞춘 맞춤형 지원 가능
한계	이민자를 ‘필요할 때 동원하는 자원’으로 보는 경향, 사회권 보장 취약	구조적 요인·정책환경 변화 반영에 한계, 자원 배분 규모 제한
함의	단기 인력충원 정책에만 머물 경우 사회적 통합 기반 약화	적응지원뿐 아니라 문화다양성 자산화와 쌍방향 통합 필요
정책방향	인력정책과 사회통합정책의 병행 설계 필요	내국인·이민자 상호 신뢰와 공동체 참여 확대 전략 필수

3 이민자집단의 특성 변화와 내국인의 다문화 수용성

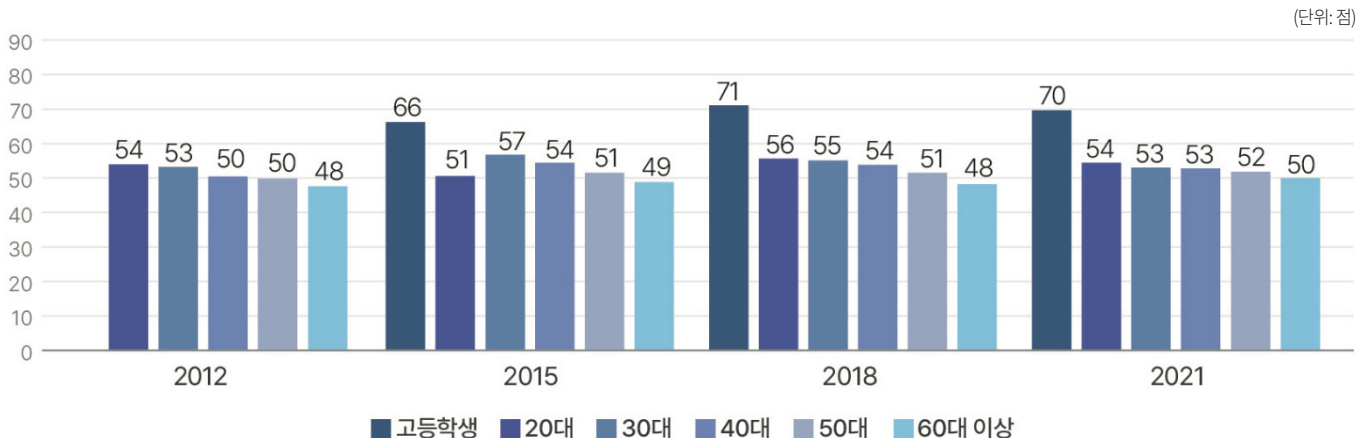
한국 잔류 외국인 비중의 증가와 삶의 질

- 지난 10여 년간 한국에 잔류(체류 연장·영주·귀화) 의향을 밝히는 외국인 비중은 꾸준히 상승했음. 2024년 조사에서 90.4%가 현재 체류 종료 후에도 한국에 남고 싶다고 응답해 전년(89.6%)보다 소폭 상승했으며, 세부적으로는 체류 연장 61.6%, 영주 16.9%, 귀화 10.3%로 나타남. 이는 인구 감소·고령화 속에서 한국을 생활·작업 거점으로 선택하는 외국인이 구조적으로 늘고 있음을 시사함
- 그러나 정착의 질(적응 수준·만족도)과 내국인의 다문화 수용성은 뚜렷하게 개선됐다고 보기 어려움. 통계청·법무부의 2024년 이민자체류실태 및 고용조사에 따르면, 외국인의 전반적 한국 생활 만족도는 5점 만점에 4.3점으로 “대체로 높지만” 최근 연도들과 비교해 유의한 상승 흐름을 확인하기 어려움. 항목별로는 가족관계 4.5점이 가장 높고, 여가 3.9점, 소득 3.7점이 낮았음. 차별 경험 응답도 17~20% 수준으로 남아 있음. 이는 체류의향 확대와 별개로 ‘생활의 질’ 지표가 정체되어 있음을 시사하는 것임

내국인의 다문화 수용성

- 이처럼 한국에 잔류하고자 하는 외국인도 점차 증가 추세이나 이들에 대한 내국인의 다문화 수용성은 아직 개선의 여지가 남아 있음. 여성가족부 2024년 국민 다문화 수용성 조사에서 성인 평균 점수는 53.38/100점으로 2021년(52.27점) 대비 소폭 상승했으나, 2015년(53.95점) 수준에도 미치지 못하는 것으로 나타남. 더구나 청소년 수용성은 오히려 하락하는 추세를 보여 세대 간 인식 격차가 커지고 있음
- 한국의 이민현상에는 양적 증가(체류 확대·잔류 의향)와 질적 개선(정착 만족·상호 수용성) 사이의 괴리가 누적되고 있음. 4차 기본계획이 표방하는 ‘통합’이 이민자 적응 지원 중심(동화 지향)에 머무르고, 상호문화적 접촉·교류와 차별 해소 같은 쌍방향 통합 장치가 부족하기 때문임

연령대 별 다문화수용성 점수 (2012~2021)



출처: 여성가족부(2021), 『국민 다문화수용성 조사』

4 제4차 외국인정책 기본계획의 기조와 정책적 한계

제4차 외국인정책 기본계획의 기조

- 제4차 외국인정책 기본계획(2023~2027)은 비전으로 “국민과 이민자가 함께 도약하는 미래지향적 글로벌 선도국가”를 제시하며, 5대 정책목표(경제·안전·통합·인권·협력)를 설정하였음. 특히 인력 수급과 지역 활성화를 연계한 경제정책, 사회통합 프로그램 의무화, 불법체류 관리 강화 등이 핵심 변화로 꼽힘
- 구체적으로, 취업비자 총량 사전공표제를 통해 인구·산업 구조 변화, 노동시장 수요 등을 고려한 유입 규모 설정과 부작용 대응 체계를 마련하는 등 유입 관리 체계 고도화, 글로벌 기술 경쟁 심화에 대응해, IT·반도체·바이오 등 전략 산업 분야 외국인 인재 유치를 위한 ‘해외기술인재 트랙’, ‘국내유학인재 트랙’을 신설하는 등 전문·숙련인력 유치 확대, ‘지역특화형 비자’ 정규사업화, 공공형 계절근로 확대 등으로 지역 인구감소·산업인력난 대응을 병행하는 등 지역 기반 정책 강화, 사회통합프로그램 이수 의무화와 혜택 확대, 상호문화 이해교육 강화, 이민자 조기적응 프로그램 확대 등 사회통합정책 체계화 등을 꼽을 수 있음



기본계획이 내포한 정책적 관점의 한계

- 4차 기본계획의 한계점도 명확함. 첫째, 통합 영역의 실질적 방향성에서 여전히 ‘이민자의 한국사회 적응’에 무게가 실림. 언어교육·제도 이해 교육 등 일방향 적응 지원이 중심이고, 내국인 대상 다문화 수용성 제고나 상호문화적 접촉면 확대를 위한 정책은 제한적임. 둘째, 정책 설계와 집행의 지방 분권성 부족이 지속됨. 지역특화형 비자와 일부 지자체 참여 프로그램이 확대되었으나, 지방자치단체의 정책 결정권·예산 자율성은 제한적이며, 중앙정부 주도 구조가 강함. 셋째, ‘통합’과 ‘경제’ 간 불균형이 뚜렷함. 4차 계획에서 경제 영역은 투자와 인력 유치 등 구체적·측정가능 목표를 제시하는 반면, 사회통합 영역은 목표 설정과 성과 관리 체계가 상대적으로 모호함. 결과적으로 통합정책이 경제정책의 하위 요소로 종속될 우려가 존재함. 넷째, 글로벌 인재경쟁, 난민·이주민 급증, 혐오·차별 확산 등 급변하는 환경에 대응하는 유연성을 강화할 필요가 있음. 가령 온라인 기반 혐오표현 규제, 디지털 플랫폼을 활용한 이민자-내국인 간 교류 촉진 등 사회변화를 충분히 반영할 필요가 있음
- 종합하면, 4차 외국인정책 기본계획은 정책 패러다임이 ‘통합’의 수사(修辭)를 유지하면서도 실행은 ‘동화주의’에 가까운 경향을 보임. 다문화사회로의 이행기에, 단기 경제논리와 관리 중심 접근에서 벗어나 내국인과 이민자의 쌍방향 통합을 정책의 주축으로 삼는 전환이 필요함

5 다문화시대의 사회통합을 위한 이민정책의 방향 제언

다문화 시대의 사회통합을 위한 이민정책 제언

- 제4차 외국인정책 기본계획의 한계를 보완하기 위해서는 통합정책의 실질화, 지방분권 강화, 경제·통합 간 균형 회복, 환경변화 대응력 제고, 그리고 정책 거버넌스 혁신이 필요함. 이러한 방향은 이민자와 내국인의 상호 신뢰를 바탕으로 지속가능한 다문화사회를 구축하는 핵심 토대가 되어야 함
- 첫째, 통합정책의 쌍방향성을 강화해야 함. 이민자 적응 지원에 그치지 않고 내국인 대상 다문화 이해교육을 교육 현장·직장·지역사회 전반으로 확대해야 하며, 미디어와 SNS를 활용해 긍정적 이미지와 기여 사례를 확산해야 함. 또한 이민자와 내국인이 함께 참여하는 지역 프로젝트를 활성화하고 혐오 표현에 대한 규제와 모니터링을 강화해야 함
- 둘째, 지방정부의 권한과 역량을 강화해야 함. 지역특화형 비자 운영과 외국인 지원정책 설계 권한을 확대해야 하며, 지방세나 지역발전기금 등 자율 재원을 확보해야 함. 더불어 '상호문화 교류센터'와 같은 지역 통합 인프라를 확충하여 이민자와 내국인의 일상적 교류 기반을 마련해야 함
- 셋째, 경제정책과 통합정책의 균형을 조정해야 함. 통합 분야에도 성과관리체계를 도입하여 다문화 수용성, 생활만족도, 차별 경험률 감소 등을 지표화하고, 이를 매년 평가·환류해야 함. 이민자의 언어·직업 역량 개발을 산업 수요와 연계해 '노동력 공급자'에서 '경제적 기여자'로 전환해야 하며, 기초생활권 보장과 직업능력 개발을 병행해야 함
- 넷째, 변화하는 글로벌·국내 환경에 대응하는

정책 역량을 강화해야 함. 디지털 기반 통합서비스와 다국어 모바일 정보제공을 확대하고, 온라인 한국어·직업 교육을 보급해야 함. 글로벌 위기나 산업 구조 변화에 따라 유입 규모와 지원 방안을 신속히 조정할 수 있는 체계를 마련해야 함

- 다섯째, 이민청을 신설해 분산된 이민업무를 총괄·조율하는 컨트롤타워로 기능하게 해야 함. 유입·관리·통합 전 주기를 조정하고 성과를 모니터링하며, 국제협력과 위기대응을 전담해야 함. 이 과정에서 부처 간 권한·재원 재조정과 정책 패러다임 전환을 병행해 정책의 일관성과 효율성을 높여야 함

- 이러한 대응 방향은 이민자를 단순한 경제자원이 아니라 동등한 사회구성원으로 인정하는 데 초점을 두어야 함. 이를 통해 인구구조 변화와 국제 경쟁 속에서도 국민과 이민자가 함께 지속가능한 다문화사회를 형성해야 함

