Jeju Peace Institute 제주평화연구원

JPI PeaceNet

이민자 문제와 정치적 우경화: 유럽·미국의 경험과 한국의 이민정책 과제

마 영 삼

제주대학교 평화연구소 특별연구원, 고려대학교 아세아문제연구원 연구위원/전 주덴마크대사, 주이스라엘대사

[기획자 註] 최근 프랑스를 비롯한 여러 유럽 국가에서 시위와 소요가 빠르게 확산되고 있다. 이는 교육과 주택 등 사회 복지 문제에 대한 불만에서 시작되었으나, 그동안 지속적으로 나타난 유럽의 이민정책에 대한 불만과 정치적 우경화와 결합하여 파급력이 증폭되는 양상이다. 이에 본고는 유럽 국가들이 겪고 있는 이른바 '이민의 딜레마'를 살펴보고, 한국의 이민정책에 지니는 교훈과 함의를 제시해보고자 한다. [기획: 박동준 부연구위원(djpark@jpi.or.kr)]

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

문제의 제기

유럽 사회가 크게 흔들리고 있다. 프랑스에서는 연금개혁과 교육환경을 둘러싼 시위가 이어지고, 스페인과 포르투갈에서는 주택가격과 임대료 상승에 항의하는 시민들이 거리로 나섰다. 독일에서는 농업 보조금 삭감에 반대하는 대규모 농민 시위가 벌어졌다. 시위의 직접적인 원인은 다르지만, 그 이면에는 생활비 상승과 공공서비스에 대한 불만, 미래의 경제적 안정에 대한 불안이 자리하고 있다. 이러한 사회경제적 불만을 모두 이민 문제로 설명할 수는 없다. 그러나 이민 문제가 선거의 핵심 쟁점으로 떠오르면서 경제적 불만과 문화적 갈등이 정치적으로 결합하는 현상에 주목할 필요가 있다.

유럽 국가들은 고령화와 노동력 부족에 대응하여 외국인 노동자를 받아들여 왔고, 전쟁과 박해를 피해 온 난민도 보호해 왔다. 그러나 이민자의 유입 속도에 비해 주택·교육·의료·언어교육 등 지역사회의 수용 기반이 충분히 확대되지 못하면 갈등이 커질 수 있다. 이민자들은 고용 불안과 차별을 호소하고, 기존 주민들은 공공서비스의 부족과 생활비 상승을 이민자 유입과 연결하기도 한다.

그런데 기존 정치권이 구조개혁과 사회통합 문제에 효과적으로 대응하지 못하자 우익 정당들은 이민통제와 자국민 우선주의를 앞세워 지지층을 넓혀 왔다. 경제적 어려움이 누적된 상황에서 이민 문제는 주택·복지·치안·국가정체성에 대한 불만을 하나로 묶는 강력한 정치적 쟁점이 되었다. 프랑스 국민연합과 독일 AfD의 약진, 이탈리아 멜로니 정부의 출범은 이러한 변화를 상징한다.

한국은 유럽이나 미국에 비해 상대적으로 제한적인 이민자 수용정책을 유지해 왔다. 그러나 저출산과 고령화, 제조업·농어업·돌봄 분야의 인력난, 지방소멸 위기로 외국인력의 필요성이 높아지고 있다. 이제

중요한 질문은 이민을 허용할 것인가의 문제가 아니라, 누구를 어떤 기준으로 받아들이고 함께 살아갈 사회를 어떻게 준비할 것인가이다.

유럽의 사회경제적 변화와 이민 갈등

제2차 세계대전 이후 유럽은 연금·의료·교육·실업보장 등 광범위한 복지제도를 발전시켰다. 높은 조세 부담을 바탕으로 국민의 삶을 안정시키는 사회적 합의가 형성되었다. 그러나 고령화로 연금과 의료 지출이 증가하고 저성장, 코로나19 이후 재정 부담, 에너지 가격 상승과 국방비 확대가 겹치면서 복지국가의 지속 가능성이 중요한 과제가 되었다. 개혁을 미루면 재정 부담이 커지지만, 개혁을 추진하면 당장의 혜택 감소를 우려하는 국민의 반발에 직면한다. 문제는 복지 자체가 아니라 지속 가능한 재원 조달과 공정한 부담 배분에 있다.

이와 동시에 유럽은 부족한 노동력을 보충하기 위해 노동이민을 받아들이고, 시리아 내전 등으로 발생한 난민들을 수용하고 보호해 왔다. 노동이민과 난민보호는 법적 목적과 수용 기준이 서로 다르다. 이민자의 유입은 경제활동과 조세 기반을 확대할 수 있지만, 단기간에 특정 지역으로 인구가 집중되면 주택·학교·의료시설에 부담이 생길 수 있다. 따라서 이민의 경제적 기여와 지역별 수용 비용을 함께 평가해야 한다.

프랑스에서는 2023년 마크롱 정부가 법정 연금수급 개시 연령을 62세에서 64세로 단계적으로 높이는 개혁을 추진했다. 정부는 연금재정의 지속 가능성을 강조했지만 노동계와 시민들은 부담이 노동자에게 집중된다며 반발했다. 프랑스의 경우, 정년 퇴직 후 1년이 지나면 세금 납부 후 연금 대체 순 수령액이 퇴직 전의 70%에 까지 이르니,[1] 반발의 원인을 짐작할만하다. 이 사례는 고령화에 대응하는 구조개혁이 분배적 갈등을 수반한다는 점을 보여준다.

프랑스에서는 연금개혁에 대한 저항에 이어 교육환경과 공공서비스의 질을 둘러싼 불만도 커졌다.[2] 청년층은 교육과 취업의 기회가 줄어드는 현실에 불안을 느끼고, 기존 주민들은 높은 세금에 비해 공공서비스가 기대에 미치지 못한다고 여긴다. 이러한 불만이 장기화할수록 정부에 대한 신뢰가 약화되고 강력한 변화와 질서 회복을 약속하는 정치세력이 힘을 얻기 쉬워진다.

당초에는 프랑스의 시위와 소요가 연금·교육·생활비 문제에서 시작되었지만, 정치적 논쟁 속에서는 이민과 치안 문제로까지 확대되었다. 주거와 공공서비스에 대한 경쟁이 심화된다는 인식이 확산되자 반이민

1) OECD, "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators," p. 169, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/11/pensions-at-a-glance-2025_76510fe4/e40274c1-en.pdf.

2) Sarah White and Leila Abboud, "Protests across France spiral into riots and looting", *Financial Times*, October 17, 2026.

성향의 정치세력은 정부의 정책 실패를 집중적으로 비판했다. 사회경제적 불만이 이민정책에 대한 불신으로 옮겨가는 전형적인 정치화 과정이다.

이러한 상황에서 정치적 영향력을 확대해 온 세력 가운데 하나가 반이민과 치안 강화를 강조하는 국민연합(Rassemblement National, RN)이다. 마린 르펜(Marine Le Pen) 의원과 조르당 바르델라(Jordan Bardella) 대표를 중심으로 한 국민연합은 생활비 부담, 국가정체성, 이민통제 문제를 연결해 지지층을 넓혀 왔다. 이러한 흐름 속에서 국민연합 대선후보인 르펜은 내년 4월 개시되는 대통령 선거전에서 당선 가능성이 최근 크게 높아진 것으로 보도되고 있다.[3)]

스페인과 포르투갈에서는 주택난이 시위의 중요한 원인이 되었다. 대도시와 관광지에서 단기 숙박시설의 증가, 부동산 투자, 신규 주택공급 부족, 소득 대비 높은 임대료가 겹치면서 청년층과 저소득층의 부담이 커졌다. 일부 지역에서는 외국인 유입에 따른 주택 수요도 상황을 더욱 악화시켰다. 이처럼 스페인과 포르투갈의 주택난은 관광객을 위한 단기 임대 확대와 주택공급 부족, 대도시 인구 집중이 겹친 결과다. 여기에 외국인 유입으로 주택 수요까지 증가하면서 일부 지역 주민들은 주거 불안을 이민정책과 연결하기 시작했다. 주택정책의 실패가 반이민 정서로 전이될 수 있음을 보여주는 사례다.

독일은 2015년 시리아 내전 등으로 유럽에 대규모 난민이 유입되자 메르켈 정부가 인도주의적 수용을 강조한 대표적 사례다. 그 해 8월 31일 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리는 중동지역의 난민들이 유입되는 위기의 상황을 맞이하여 "우리는 해낼 수 있다"고 주장하면서 사실상 국경을 개방하고 난민을 수용하겠다는 뜻을 밝혔다. 그 결과 2015년 한 해 약 89만 명 이상이 독일에 유입되고 2016년까지 총 120만 명이 독일로 이주한 것으로 추산된다.[4)] 그런데 대규모 이민자 유입은 주거·언어교육·취업지원과 지역사회의 수용 역량에 새로운 과제를 안겨주었다. 동시에 난민 수용은 독일의 인도주의적 책임을 보여주는 정책이기도 했다.

이러한 압박으로 독일과 일부 유럽 국가는 셍겐체제(Schengen Area)가 허용하는 예외조항을 활용해 내부 국경통제를 일시적으로 재도입하거나 연장했다. 그렇다고 해서 셍겐협정이 폐지된 것은 아니다. 이러한 상황에서 이민자 유입에 따른 부작용이 발생하자, 민족주의 성향의 우익정당이 약진하기 시작했다. 대표적으로 '독일을 위한 대안(Alternative für Deutschland, AfD)'이 반이민과 기존 정당 비판을 앞세워 지지를 확대한 것이다.

3) 김보라, “대권가도 고속도로 탄 르펜,”『동아일보』2026년 10월 22일
4) 김혜리, “난민 120만명 수용… 메르켈, 유엔 ‘난센 난민상’,”『경향신문』2022년 10월 5일.

이민 규모와 사회통합의 정책적 의미

유럽 주요 국가의 인구 중에서 외국 출생 이민 1세대 인구와 이민 2세대(부모 중 1인 외국출생 및 부모 중 양친 모두 외국출신)가 차지하는 비율을 살펴보면 다음과 같다.[5)]

	원거주민	해외출생 이민1세대	부모 모두 외국출생	부모중 1인 외국출생
EU 평균	77.0%	15.2%	3.3%	4.4%
룩셈부르크	26.1%	56.1%	10.6%	7.2%
독일	62.6%	23.1%	6.6%	7.8%
오스트리아	63.2%	25.9%	5.2%	5.7%
벨기에	64.9%	21.7%	5.5%	7.9%
프랑스	71.5%	14.8%	6.1%	7.6%
이탈리아	83.2%	13.7%	1.2%	1.9%
덴마크	84.9%	11.2%	2.2%	1.7%

이러한 수치는 유럽 각국에서 이민 배경 인구가 상당한 비중을 차지하고 있음을 보여준다. 한편, OECD 통계에 따르면 2024년 OECD 국가에 유입된 신규 이민자는 약 620만 명으로, 이는 2019년 보다 무려 15%나 높은 수치다.[6)] 계속해서 이민 유입자가 증가하고 있음을 의미한다. 그런데 이민자들은 자신의 경제적 기여에 비해 사회복지 혜택과 사회적 지위가 충분하지 않다고 느끼기도 한다. 이러한 인식과 사회통합 과정에서의 소외는 불만과 갈등을 심화시키는 요인이 된다.

외국 출생자 및 그 가족의 인구가 이처럼 높은 비중을 차지한다는 사실은 이민이 이미 유럽 사회의 핵심적인 인구·경제 문제로 자리 잡았음을 의미한다. 유입 속도에 맞춰 고용·주거·교육·언어교육을 확충하지 못하면 이민자와 기존 주민 모두 불만을 갖게 된다. 이민자 규모를 관리하는 정책과 사회통합을 뒷받침하는 정책이 함께 필요한 이유다.

이민자 유입은 노동력 부족을 보완하고 세금·사회보험료 납부를 통해 경제에 기여한다. 동시에 이민자가 집중되는 지역에서는 주택·학교·의료시설 등 공공서비스에 대한 수요가 단기간에 늘어난다. 정부가 이에 맞는 재정과 시설을 확보하지 못하면 기존 주민은 자신이 부담한 세금에 비해 혜택이 줄었다고 느끼고, 이민자는 불충분한 지원과 취업 기회에 불만을 갖게 된다. 이러한 상호 불신은 정치적 갈등을 키우는 요인이 된다.[7)]

문화적 갈등도 중요한 쟁점이다. 프랑스에서는 세속주의 원칙과 공립학교의 종교적 상징물 착용, 공공장

5) People aged 15 - 74 years by migration status and sex, 2025
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_migration_status_and_household_composition

6) Eurostat, "Migrant Integration Statistics - Migration Status and Household Composition," Eurostat Statistics Explained,
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_migration_status_and_household_composition.

7) 김제관, "부족한 일자리 놓고 이민자와 경쟁… 유럽이 폭발했다,"『매일경제』2026년 10월 19일.

소에서의 얼굴 가림을 둘러싼 논쟁이 이어져 왔다. 독일에서는 언어교육과 자격 인정, 노동시장 통합이 핵심 과제다. 그러나 종교적·문화적 차이 자체가 갈등을 필연적으로 낳는 것은 아니다. 차별과 배제, 사회경제적 소외가 지속될 때 갈등이 심화될 위험이 커진다.

만약 이민자의 경제적 통합이 지연되면 자연히 사회적 소외가 깊어지고, 이는 문화적 차이를 정치적 대립으로 증폭시킬 수 있다. 반대로 적절한 언어교육과 취업지원, 지역사회 교류가 이루어지면 이민자는 경제적 활력과 문화적 다양성에 기여할 수 있다. 따라서 이민정책은 입국 허가와 함께 사회통합의 조건을 설계해야 한다.

이민 문제의 정치화와 우익 정당의 성장

유럽의 정치적 우경화는 저성장과 주택난, 복지재정 압박, 기존 정당에 대한 불신이 이민 문제와 결합하면서 가속화되었다. 우익 정당들은 국경통제와 자국민 우선주의를 분명한 해법으로 제시했고, 기존 정당들이 해결하지 못한 생활상의 불만을 자신들에 대한 정치적 지지로 전환했다. 이처럼 우익 정당들은 이민통제와 자국민 우선주의를 통해 기존 정치세력과 차별화하여 지지층의 확대를 도모한다.

프랑스 국민연합 정당은 이민통제와 치안 강화, 국가정체성 유지, 구매력 보호를 핵심 의제로 내세워 영향력을 확대해 왔다. 연금개혁과 생활비 부담, 공공서비스에 대한 불만이 누적될수록 국민연합은 기존 정치권의 실패를 부각하며 대안 세력의 이미지를 강화하고 있다. 이는 이민 문제가 경제적 불안과 결합할 때 우익 정당에 얼마나 강한 정치적 동력을 제공하는지를 보여준다.

독일에서도 우익정당 '독일을 위한 대안(AfD)의 지지율이 크게 상승했다. 2021년 연방의회 선거에서 정당명부 투표 기준 10.4%였던 득표율은 2025년 선거에서 20.8%로 높아졌다.[8] 특히 구동독 지역에서 두드러진 지지를 확보했다. 이는 이민과 난민 문제뿐 아니라 지역 간 경제적 격차, 기존 정당에 대한 불신, 국가정체성에 대한 불안이 복합적으로 작용한 결과로 해석할 수 있다.

이탈리아의 멜로니 정부는 반이민 성향의 우익 정치세력이 집권한 대표적 사례다. 그러나 집권 후에도 농업, 관광, 돌봄 등 여러 산업에서 노동력 부족이 계속되자 합법적 비EU 노동자 입국을 허용하는 연도별 쿼터제(Decreto Flussi)를 운용했다. 이는 불법입국과 인신매매를 억제하려는 정책과 경제에 필요한 합법적 노동이민을 수용하는 정책이 병행될 수 있음을 보여준다.

우익 정당의 성장에 따라 유럽 각국의 이민정책도 더욱 엄격해지고 있다. 난민심사 강화, 불법체류자 송환, 내부 국경통제의 재도입·연장, 가족결합 요건 강화 등이 대표적이다. 동시에 노동력 부족을 겪는 산업

8) The Federal Returning Officer, "Bundestag election 2025," https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2025/ergebnisse/bund-99.html.

에는 필요한 합법적 외국인 노동자의 유입을 허용한다. 즉 불법이민에 대한 통제와 필요한 노동력의 확보를 병행하는 방향으로 정책이 재편되고 있는 것이다.

미국의 이민통제 정책과의 비교와 함의

트럼프 행정부는 1기(2017~2021년)부터 국경장벽 건설과 불법입국 단속을 핵심 정책으로 추진했다. 2017년 처음으로 시행한 입국 제한 행정명령은 무슬림 인구가 다수인 7개국을 대상으로 시행하였으며, 이후 법적 다툼과 정책 변경을 거쳤다. 이러한 조치는 국가안보와 국경통제를 내세웠지만 종교·국적에 따른 차별과 적법절차를 둘러싼 논쟁을 낳았다.

제1기 트럼프 행정부의 무관용 기소 정책은 불법입국 단속을 크게 강화했지만, 부모와 미성년 자녀의 분리 수용이라는 심각한 논쟁도 불러왔다. 트럼프 대통령은 출생시민권 제도의 제한도 추진했다. 이 사례는 국경관리와 이민통제가 강력한 정치적 지지를 얻을 수 있는 동시에 법적·인권적 갈등을 낳을 수 있음을 보여준다.

2025년 출범한 제2기 트럼프 행정부는 국경통제, 불법체류자 단속, 구금과 추방을 한층 강화했다. 군용기를 활용한 송환, 국경 입국예약 절차 변경, 단속인력 확대 등은 강경한 정책 방향을 상징한다. 트럼프 대통령은 이민통제를 국가안보와 법질서, 미국인의 일자리 보호에 관한 핵심 과제로 내세우고 있다. 트럼프 대통령의 지지자 상당수는 유럽인들의 시각과 같이 밀고들어온 이민자들 때문에 주택 가격이 상승하고 치안문제가 발생하고 있으므로 트럼프 행정부의 강력한 국경통제 정책에 대해 지지를 보내고 있다.[9)]

그러나 미국 내에서의 이민자 문제의 경우, 기업의 노동력 수요와 이민자의 권리 보호 문제도 동시에 해결해야 하는 과제로 남아 있다. 또한 미국은 특정 국가 국민에 대한 입국 제한과 비자 심사를 강화하고 전문직 취업비자 제도도 조정해 왔는데, 이러한 조치도 불법이민 억제를 넘어 합법적인 인재 유치에도 영향을 미칠 수 있는 사안이다.

한국의 이민정책 현황과 정책 과제

우리나라는 전통적으로 해외 이민 진출에는 매우 개방적이고 적극적인 정책을 취해온 반면, 이민자 수용에는 제한적이고 까다로운 조건을 적용해 상당히 폐쇄적이라는 비판도 받아 왔다. 과거 한국이 빈곤하던 시절 우리나라로의 이민을 희망하는 외국인이 매우 제한적이었지만, 산업화가 성공적으로 진행되고 국제경제와 무역 활동이 활발해진 2000년대부터 외국인의 유입이 눈에 띄게 증가하였다. 특히 저출산과 고

9) 이태규, 윤경환 “"이민자 늘어 집값 치솟아" vs "반이민 정책에 농장 문닫아",”『서울경제』2026년 10월 25일; 이병철 “"트럼프가 옳은 방향" 유세장 앞 1㎞ 줄선 지지자들,”『파이낸셜뉴스』2026년 10월 25일.

령화 사회에 접어들면서 산업체에서 필요한 노동력이 부족하자 어쩔 수 없이 외국인 노동자를 수용하는 방향으로 정책을 전환하였다. 그러나 이 경우에도 외국인 노동자를 이민자로 받아들이는 대신 일정 기간 취업활동을 한 후 계약기간이 만료되면 떠나는 고용허가제를 주로 운용했다.

법무부의 통계자료[10]를 보면, 2021년 국내에 있는 장·단기 체류외국인는 약 196만 명으로 과거에 비해 크게 증가했으며, 이것이 2025년에는 약 278만 명으로 증가하여 전체 인구의 5.44%를 차지하였다. 이는 유럽이나 미국에 비할 바는 아니지만, 그럼에도 우리 국민들도 외국인과 더불어 사는 세상이 되었음을 의미한다. 체류 외국인을 출신 국가별로 분류하면, 중국 출신이 35.2%로 가장 많고, 다음으로 베트남 출신 12.1%, 미국 6.5%, 태국 6.1%, 우즈베키스탄 3.7%이다. 이는 체류외국인 가운데 산업현장에서 일하는 노동인력이 중요한 비중을 차지하고 있음을 보여준다.

또 한 가지 특이한 점은 최근 한국인과 결혼하여 국내에서 살고 있는 가족이 크게 증가했는데, 2021년 약 17만 명 수준이던 것이 2025년에는 19만 명으로 늘었다. 그렇다면 영주자격자(F-5)는 몇 명이나 될까? 2021년에 17만 명이었다가 2025년에 22만 명으로 늘었다. 이는 전체 인구의 약 0.43%에 불과해, 한국의 영주자격 부여가 여전히 제한적으로 이루어지고 있음을 보여준다.

우리나라의 난민정책도 매우 엄격하다. 역시 법무부의 통계 자료를 인용하면, 2021년에 난민으로 인정받은 외국인은 72명이었으며, 2025년에는 135명으로 증가 되었다. 그런데 1994년부터 2025년 간 접수된 전체 난민신청자는 136,720명이며, 이 중 심사가 완료된 케이스 중 난민으로 인정 받은 사람은 1,679명으로 2.7%에 불과하다. 인도적 체류허가자도 2021년에 49명, 2025년에 41명으로 매우 적은 숫자였다.[11]

그렇다면 선진국의 난민 인정률은 어느 정도인지 살펴보자. 미국의 경우 전통적으로 상당히 높은 인정률을 기록하고 있으며, 바이든 행정부 시기인 2023년도에는 50%대까지 이르렀다. 그러나 서서히 하락하기 시작하면서 바이든 대통령의 임기 말인 2024년 12월 이민법원이 내린 인정률은 32%까지 떨어졌다. 그런데 트럼프 2기 행정부 시대에는 강력한 반이민정책 기조에 따라 그 인정률은 급격히 하락하면서 2026년 6월에는 5.5%까지 떨어졌다.[12] 그럼에도 불구, 이 수치는 우리나라의 난민인정률을 크게 상회하고 있다, 유럽연합망명청(EUAA)의 통계에 따르면, 2015년-2025년 간 EU 회원국의 평균 난민 인정률은 16-40%에 달한다.[13] 역시 한국과 상당한 차이를 보인다.

각국은 난민 자격을 심사함에 있어 유엔난민고등판무관실(UNHCR)이 마련한 기준을 참고하여 심사한다. 그렇다면, 우리나라의 난민 인정률이 이렇게 낮은 이유를 세심히 검토할 필요가 있다. 그렇다고 해서

10) 대한민국 법무부, "출입국통계 - 체류외국인," https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do.
11) 대한민국 법무부, "출입국통계 - 난민," https://www.moj.go.kr/moj/2417/subview.do.
12) TRAC, "Asylum Denials Rise to 94% Amid the Remaking of the Immigration Court," Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC), August 31, 2026, https://tracreports.org/reports/779/.
13) EUAA, "Latest Asylum Trends 2025: Annual Analysis – 4. Recognition Rates," https://www.euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-analysis/recognition-rates.

무조건 우리의 심사기준이 까다롭다고 비난할 수만은 없다. 다만 다른 선진국의 해석과 심사 방법을 비교하여 어떤 차이가 있는지, 우리가 수용해야 하는 부분이 있는지를 검토할 필요가 있다. 그리고 우리나라가 난민협약 당사국으로서 협약 상의 의무를 다하고 있는지, 심사절차와 해석이 국제적 기준에 맞는지도 세밀히 살펴보아야 한다.

유럽의 경험에서 한국이 얻어야 할 교훈은 분명하다. 경제가 어려워지고 복지에 대한 불만이 높아진 상황에서 이민자 유입에 대한 관리와 사회통합이 뒤따르지 못하면 반이민 정서가 빠르게 확산될 수 있다. 한국은 외국인력의 도입을 확대하는 동시에 주택·교육·의료·교통 등 지역사회의 수용 능력을 미리 키워야 한다. 이민자를 값싼 노동력으로만 활용하는 정책에서 벗어나 안정적으로 일하고 생활할 수 있는 제도를 갖추어야 한다. 또한 미국 사례가 한국에 주는 교훈은 엄격한 국경관리 자체보다 통제의 법적 정당성과 경제적 파급효과를 동시에 검토해야 한다는 점이다.

한국이 지향할 방향은 '관리된 개방'과 '책임 있는 포용'의 결합이다. 이민정책은 찬반의 구호가 아니라 이민 유형과 노동시장 수요, 사회적 수용 능력을 구분하여 설계해야 한다. 산업과 지역의 인력 수요를 충족시키면서도 입국·체류관리의 공정성과 사회통합의 지속 가능성을 확보해야 하는 것이다. 이는 무조건적인 개방도 전면적인 제한도 아닌, 경제적 필요와 법적 책임, 지역사회의 신뢰를 함께 고려하는 정책이다. 이러한 관점에서 이민정책의 방향을 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 국가 차원의 중장기 이민전략을 수립해야 한다. 적어도 10~20년 간의 인구구조와 산업별·지역별 노동수요를 전망하고 주택·교육·의료·복지의 수용 능력을 함께 평가해야 한다. 중앙정부의 도입 규모 결정과 지방정부의 정착 지원이 연계되어야 하며, 정권 교체와 무관하게 유지할 수 있는 초당적 원칙을 마련할 필요가 있다. 이민정책의 성과지표는 도입 인원뿐 아니라 단기, 중기, 장기에 걸친 고용 유지률, 산업재해, 언어능력, 주거 안정, 지역 주민의 수용성 등으로 설계할 필요가 있다.

둘째, 필요한 외국인력을 선별적이면서도 적극적으로 유치해야 한다. 제조업·농어업·돌봄 등 필수 산업의 부족한 인력을 확보하는 동시에, 인공지능·첨단과학·연구개발 분야의 우수인재도 적극 유치해야 한다. 다만 외국인력이 국내 노동자의 임금과 근로조건 개선을 대신하는 수단이 되어서는 안 된다. 생산성 향상과 직업훈련, 산업안전 개선을 병행해야 한다.

셋째, 엄격하고 공정한 심사·관리체계를 확립해야 한다. 입국 전 신원과 자격을 확인하고 불법고용과 체류규정 위반에 대응하되, 판단 기준은 객관적이고 투명해야 한다. 국적이나 문화적 배경에 따른 일률적 배제보다 개별적 심사와 적법절차를 중시해야 한다. 노동이민의 선발 기준과 난민의 국제법상 보호 기준을 혼동하지 않는 것도 중요하다. 난민의 경우, 노동시장 수요와 무관하게 국제적 기준에 따라 개별적으로 심사해야 한다.

넷째, 사회통합에 선제적으로 투자해야 한다. 한국어 교육과 직업훈련, 안전한 주거, 의료 접근성, 자녀

교육, 지역사회 교류를 입국정책과 함께 설계해야 한다. 장기간 성실히 근무하고 한국어 능력과 전문성을 갖춘 외국인에게는 합리적인 장기체류·영주 전환 경로를 제공할 수 있다. 중앙정부뿐 아니라 지방정부, 그리고 기업과 지역사회도 정착 비용과 책임을 분담해야 한다. 지역별 수용 역량에 따라 학교·보건소·공공임대주택 등 기반시설에 재정을 배분하고, 고용주가 숙소·안전·임금 지급에 관한 책임을 지도록 감독해야 한다. 또한 사회통합의 성공을 위해서는 국민적 공감대가 형성되어야 한다. 외국인력 유입의 경제적 필요와 비용을 투명하게 공개하고 국민적 이해를 높이는 노력을 해야 한다.

더불어 사는 사회를 향하여

한국은 이제 외국인력의 필요성을 인정하면서도 사회적 수용 기반을 함께 구축해야 하는 단계에 들어섰다. 저출산과 고령화가 심화되는 상황에서 노동력 확보를 미룰 수는 없지만, 충분한 준비 없는 확대는 지역사회의 불안을 키울 수 있다. 따라서 이민정책은 경제정책인 동시에 사회통합과 국가의 장기적 안정에 관한 정책이어야 한다.

정부는 합법적이고 예측 가능한 입국·체류관리 제도를 마련하고, 기업은 공정한 고용과 안전한 노동환경을 제공해야 한다. 지방정부는 주거·교육·의료·지역사회 적응을 지원하고, 이민자도 한국의 법과 제도를 존중하며 공동체의 일원으로서 책임을 다해야 한다. 상호 존중과 책임이 정책의 지속 가능성을 높인다.

유럽과 미국의 경험이 보여주는 것은 국경통제와 노동력 수급만으로 이민정책이 완성되지 않는다는 사실이다. 경제적 통합과 사회적 신뢰가 뒷받침되지 않으면 이민 문제는 언제든 정치적 갈등의 중심으로 떠오를 수 있다. 반대로 충분한 준비와 공정한 제도가 있다면 이민은 인구 감소에 대응하고 국가경쟁력을 높이는 기회가 될 수 있다.

지금 유럽과 미국의 경험이 우리에게 던지는 질문은 이민의 문을 열 것인가 닫을 것인가가 아니다. 그 문을 누구에게, 어떤 기준으로, 얼마나 열 것이며, 들어온 사람들과 어떻게 함께 살아갈 것인가의 문제다. 이민정책의 성공은 얼마나 많은 사람을 받아들이느냐가 아니라, 필요한 사람을 어떻게 받아 들이느냐에 달려 있다. 그리고 국민적 공감은 이민정책이 딛고서야 할 토대다. 그 위에서만 성공이 가능하다.

저자 소개 :

마영삼

(제주대학교 평화연구소 특별연구원, 고려대학교 아세아문제연구원 연구위원/전 주덴마크대사, 주이스라엘대사)

현재 고려대학교 아세아문제연구원 연구위원 및 제주대학교 평화연구소 특별연구원이다. 고려대 정치외교학과를 졸업하고 미국 Georgetown Univ. 외교대학원에서 석사학위를 취득하였다. 1981년 외무고시 15회로 외무부에 입부한 이래 35년간 직업외교관으로 활동했다. 주 이스라엘 대사, 주 팔레스타인 초대대표, 그리고 주 덴마크대사를 역임했다. 외교부 본부에서는 초대 공공외교대사, 중동아프리카국장, 인권사회과장직을 맡았다. 청와대 외교안보수석실 행정관, 국무총리실 의전과장을 거쳤으며, 2016 정년퇴직 후에는 UNITAR 제주국제연수센터 소장, 한국-아랍 소사이어티(KAS) 사무총장직을 수행했다. 제주대 및 숭실대에서 강의하고 있으며, 연합뉴스, YTN 등 언론에 시사평론가가 출연하고 있다. 현재 탁구국제심판이며, 국제탁구연맹(ITTF) 심판위원장을 역임했다. 주요연구로는 ""Israel's Role in the UN during the Korean War"(2010, The Israel Journal of Foreign Affairs", "The Role of Global Media in Public Diplomacy" (2014 Spring, China's Public Diplomacy Quarterly, 4-17), 공공외교 이론과 사례 (共) (도서출판 오름 2020), 주요국의 재외국민 보호제도와 영사조력 (共) (푸른길 2025) 등이 있다.

2026년 11월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지