

## 독일의 이민 관련 사회적·정치적 여건 및 국민들의 태도

디르크 할름, 독일 뒤이스부르크-에센대학 터키학 연구센터 연구원

이 글은 독일 사회가 이민과 관련하여 어떻게 변화되어 왔는지, 어떤 민족적 자아의식을 가지고 있는지, 그리고 “타인”에 대해 어떤 태도를 가지고 있는지를 기술하고 하고 있다. 여기에서 독일 내 민족적 동일성과 “타인”의 통합 사이에 특별한 긴장 관계가 있음을 밝힐 것이다. 이러한 긴장 관계는 최근 서서히 완화되었으나 이민 실태에 대한 적극적인 대처 방안이 없었으며, 사회 다양성에 대한 일관된 수용도 아직 부족하다. 그러나 이러한 상황과는 별도로 독일은 1960년대 이후 사실상의 이민 국가가 되었으며, “타인”과 공동생활을 하는 것이 어느 정도 일상적이고 당연한 것으로 되었다. 이는 이민자들의 성공적 사회통합의 가능성을 의미하는데 이민자들의 사회통합에 대한 어려움은 여론에서 과장되는 경우가 많다.

2011년 5월

## 독일 이민의 역사

독일의 이민 역사는 비교적 짧다. 독일 사회는 2차 대전 이후 많은 이민자들을 급속히 받아들였지만, 서방의 여러 이민국들에 비해 다문화적이고 편입 지향적인 통합모델에 합의하려는 의지가 작았다고 볼 수 있다.

2차 대전 후 서독 이민은 여러 범주로 구분할 수 있다. 첫째, 과거 독일 동쪽 지역은 “동구 진영”이라는 이름으로 소련의 영향권에 놓이게 되었는데, 이곳에서 약 1700만 명이 서독으로 들어왔다. 이 이민자들은 독일의 소위 경제 기적으로 인해 독일 사회에 상당히 잘 통합되었다. 동구권에서 들어오는 이민만으로는 노동력 수요를 다 충족하지 못할 정도였다. 그러자 이탈리아를 비롯한 지중해 연안국들과 근로자 유치협약을 체결하였다. 그리하여 1955년 이탈리아와의 협약을 시작으로 서독 이민사에서 두 번째로 중요한 이민이 시작되었다.

직역하면 “손님근로자(Gastarbeiter)”라고 불린 외국인 이주 노동자들은 동구권 이탈자들과는 달리 많은 경우 일정 기간이 지나면 본국으로 돌아갔다. 특히 나중에 EU 회원국이 된 국가 출신 이민자들의 경우가 그러하다. 독일 거주 외국 국적자에 대한 1960년대 통계를 보면 이와 같은 추세를 알 수 있다. 1966~1967년 경제 위기 때에는 외국인 이주노동자의 수가 130만에서 90만 명으로 감소하였으나, 그 후 5년간 다시 400만 명으로 증가하였다. 제 2차 석유 파동 시기인 1973년에는 외국인 이주노동자 유치가 중단되었다. 1973년 경기 침체로 인해 외국인 이주노동자 유치가 중단되자 – 전에도 부분적으로 중단된 적이 있지만 – 독일에 장기 체류하기로 마음 먹은 많은 외국인 이주노동자들이 가족을 독일로 불러들였는데, 이것이 서독의 세 번째 주요 범주이다. 이로 인하여 독일 내 외국인 수는 1993년 730만 명까지 증가하였다. 그러나 2003년부터는 귀화자 증가 및 신규 이민 감소로 인해 독일 내 외국인의 수가 다시 줄어드는 추세다.

외국인 이주노동자 유치 중단이 가져온 또 하나의 결과는 경제활동이 활발한 이민의 비율이 서서히 감소했다는 것이다. 노동시장이 감당했던 독일 사회로의 통합 촉진 기능은 상실되었으나 이민자들의 독일 장기 체류 가능성이 커지자, 이민자를 위한 사회적 통합 조치가 필요하다는 점이 명백해졌다. 이민 사회통합에서 초기에 중요한 역할을 한 것은 독일의 복지단체들이었으며, 처음에 국가는 아무런 활동을 하지 않거나, 혹은 뒤에서 아니면 일반적 기본 여건을 조성하는 정도의 활동만 했다.

---

독일 내 외국인 수는 1993년 730만 명까지 증가하였다. 그러나 2003년부터는 귀화자 증가 및 신규 이민 감소로 인해 독일 내 외국인의 수가 다시 줄어드는 추세다.

---

독일 이민의 네 번째 범주는 간과되는 경우가 많다. 이들은 소위 “불법” 이민으로, 50만~100만 명의 규모로 추산되며, 과거에 주로 오페어(au pairs)를 했던 사람, 독일 대학에서 공부한 사람, 망명 신청을 거부당한 사람들이 현재 비자 없이 독일에 살고 있다.

다섯 번째 범주는 허가 받은 정식 망명자들로, 1993년 망명법이 강화될 때까지 많은 수가 독일로 들어왔다.

여섯 번째 범주로 볼 수 있는 종류의 이민은 현재까지는 아직 그 규모가 미미하다. 2000년 그린카드 관련 법<sup>1)</sup>, 2005년 이민 및 통합법을 통해 우수 인재의 이민이 기본적으로 가능해졌다. 그러나 시행 규정이 너무 엄격하여 2000년 이후 독일에 이민 온 우수 인재의 수는 매우 적었다. 그럼에도 불구하고 이 같은 관련 입법은 비이민국이라는 독일의 자아의식을 장기적으로 불식하는 데 기여하는, 작지 않은 상징적 기능을 할 것으로 예상된다.

위에 열거한 이민의 흐름으로 인해 독일은 현재 다음과 같은 이민자 구성을 보이고 있다. 2008년에는 독일 거주 인구 중 560만 명이 비독일 국적자였는데, 그 중 가장 큰 그룹이 터키 출신(120만 명)이고, 두 번째 그룹은 이탈리아(412,000명), 세 번째 그룹은 폴란드 출신(310,000명)이다. 현재 독일 국적과 외국 국적을 가진 사람들을 모두 합한 전체 독일 거주 인구의 약 1/5이 이민 배경을 가지고 있다.

## 이민과 민족적 자아의식

독일 최초의 민족국가가 건국되어 근대적 의미의 독일 시민권이 확립된 것은 1871년이지만, 독일 민족(Nation)이라는 개념과 독일 민족국가(Nationalstaat) 모색의 역사는 그보다 길다. 그러나 그러한 모색의 기준은 정치적 기준보다는 혈통적·문화적 기준이었다. 즉, 독일 정체성의 핵심으로 보았던 것은 문화, 언어, 혈통의 요소로, 이들이 부분적으로는 오늘날까지도 결정적 요인으로 작용하고 있다. 비록 지난 수세기 동안 민족을 정의하는 기준으로 혈통적·문화적 기준과 정치적 기준이 경쟁적으로 쓰이기는 하였으나, 서독의 이민 및 통합 정책 발전의 경향을 이해하려면 혈통·문화에 근거한 민족 개념의 정의가 필수적이다. 독일 민족을 혈통적·문화적 기준으로 보는 시각이 두 번의 세계 대전으로 인한 영토 손실과 국토 분단에 의해 계속 강화되었기 때문이다. 만약 독일 시민권을 서독 거주자에게만 국한시켰다면 - 동유럽에서 소수 집단으로 살고 있던 독일인들에 대한 독일의 의무는

---

시행 규정이 너무 엄격하여 2000년 이후 독일에 이민 온 우수 인재의 수는 매우 적었다. 그럼에도 불구하고 이 같은 관련 입법은 비이민국이라는 독일의 자아의식을 장기적으로 불식하는 데 기여하는, 작지 않은 상징적 기능을 할 것으로 예상된다.

---

---

흥미롭게도 혈통적·문화적 기준과  
정치적 기준이 1990년대까지도  
상호 보완적인 것이 아니라  
상호 모순적인 것으로 이해되었다.  
독일 시민권법은  
2000년 개혁 때까지 국적을  
혈통적 기준에 따라 결정하는  
속인주의를 따랐다.

---

논의로 한다 하더라도 - 동서독으로 나뉜 분단 상태는 더욱 심화되었을 것이다. 혈통·문화에 기반한 민족 및 시민권 개념은 서독에 거주하는 비독일 출생 이민에 대해서는 엄격한 제한을 가하고, 혈통적 독일인에 대해서는 시민권 및 기타 권리의 부여와 관련하여 매우 관대해지는 것을 의미한다.

꼭 그렇게 해야 할 필요는 없었지만, 독일에서는 흥미롭게도 혈통적·문화적 기준과 정치적 기준이 1990년대까지도 상호 보완적인 것이 아니라 상호 모순적인 것으로 이해되었다. 독일 시민권법은 2000년 개혁 때까지 국적을 혈통적 기준에 따라 결정하는 속인주의를 따랐다. 이 법은 1913년에 공포되어 그 골자가 1990년까지 유지된 국적법에 기초한 것이다. 위에서 언급한 바와 같이, 국적법이 이와 같은 모습을 갖게 된 원인 중 하나는 민족을 혈통적·문화적인 것으로 파악하는 오랜 전통이다. 또 한 가지 중요했던 점은 국적법이 이입이민 국가가 아닌 이출이민 국가를 염두에 두었을 뿐만 아니라, 매우 민족주의적인 성격을 띠었다는 점이다. 이민간 사람들이 독일로 귀환하는 것을 쉽게 하기 위하여 외국 거주 독일인이 독일 국적을 쉽게 유지하거나 다시 취득하고, 나아가 자손에게 물려줄 수 있도록 하고자 했다. 이와 같은 시민권 개념이 1949년 독일 기본법에 수용되었다. 기본법은 “독일 국적을 소지한 자, 피난민, 혹은 추방민으로서 독일 민족에 속하는 자, 그러한 자의 배우자나 자손으로서 1937년 12월 31일 현재 독일제국에 수용되어 있는 자”를 독일 국민으로 정의하고 이들에게 자동적으로 시민권을 부여하였다.

비이민 국가라는 독일의 자아의식은 현실에서 도출된 것이 아니라, 규범적 설정이었던 것이 분명하다. 실제 이입이민은 광범위했다. 귀화 장벽을 높이는 것을 시작으로 오랜 기간 대다수 이민 사회에 동등한 정치적 권리를 주지 않기 위해서 비이민 국가라는 개념을 유지했던 것 같다. 혈통·문화에 기반한 민족(Nation) 개념에 비추어 본다면 비이민 국가라는 개념은 실제로는 비이민 민족을 뜻했다고 볼 수 있다. 이 같은 집단적 의식을 고려하면 2000년 현재 독일의 귀화 현황은 쉽게 이해된다.

속인주의 원칙으로 인해 2차 대전 이후와 동구권 와해 이후에 독일로의 이민이 크게 늘어났다. 그러나 철의 장막 붕괴 후 500만 명의 혈통적 독일인들이 서독으로 넘어온 것은 외국에 거주하는 독일 국적자에 대한 정책이 서서히 변하는 계기가 되었다. 1980년대까지는 이들의 지위가 일반적으로 확고했지만, 이민자가 증가하자 이들의 사회적 통합, 정착 및 지원 프로그램 비용도 증가하였다. 또, 외국에서 온

소수 독일민족의 이민자들은, 전쟁으로 혼란한 유고슬라비아에서 온 망명자나 난민 등과 더불어 대중의 호감을 얻기 위해 애써야 했다. 이 시점까지는 독일 혈통의 이민자들이 본래 독일 국민과 같은 대우를 받았다. 예컨대, 독일에서 평생 근로활동을 한 것으로 간주되어, 이에 따르는 실업보험 및 연금보험 급여를 받았다. 하지만 1990년에 들어서면서 이와 같은 특권은 조금씩 폐지되었고, 동시에 이들의 이민도 어려워졌다. 1990년부터는 이들이 독일에 입국하려면 살고 있는 나라에서 입국 신청을 하도록 하였다. 1996년부터는 독일로 이민을 오기 원하는 독일 혈통자는 독일어 능력을 입증해야 한다. 그 결과 동유럽에서 들어오던 독일 혈통 이민자수는 1990년대 중반부터 크게 감소하였다.

독일 입법에서 속지주의와 속인주의의 혼합이 왜 2000년도 법 개혁 이전에 이루어지지 않았는지, 왜 부분적으로 1991년도 법 개정 시에 이루어지지 않았는지에 대한 답을 내놓는 것은 간단하지 않다. 이러한 규정을 좀 더 일찍 만들었다면, 비독일 혈통 이민자들의 독일 사회 편입이 훨씬 순조롭고, 시기적으로도 빠르게 이루어졌을 것이며, 통합이 안 되어 발생하는 분열 비용도 낮출 수 있었을 것이다. 문헌 연구에서 알 수 있듯이, 독일 정치인들은 전반적으로 이민 관련 실태 및 잠재적인 문제에 대해 알고 있었다. 그럼에도 불구하고 “외국인 이주노동자” 및 이들 가족의 사회적 통합이나 귀화와 같은 주제가 공공토론에서 다루어지지 않았다. 1970년대에 정권을 잡은 시민당은 이것을 이전 보수 정권의 책임이라고 생각해서 이 문제에 집중하는 것을 전략적인 이유에서 꺼렸다. 이 밖에도 외국인 이주노동자 유치협약 체결 때문에 대외정책적 고려도 중요했다는 점은 앞에서 이미 언급했다. 근로자 파견국 중 어떤 국가들은 외국에 거주하는 자국 동포를 포기하려 하지 않았기 때문에 독일은 이 국가들의 정책에 호응해 주었다. 예컨대, 유고슬라비아는 독일이 귀화를 용이하게 만든다면 근로자 유치협약을 해지하겠다고 으름장을 놓았다. 이러한 배경에서 독일은 외국인 이주노동자 및 그 가족의 귀화와 사회적 통합 관련 문제에 소극적이었다.

1973년 외국인 이주노동자 유치를 중단하고, 실업률이 치솟자 귀화를 제한하는 쪽으로 시각이 변화하였으며, 비독일 국적이 암암리에 배제의 도구로 자리잡았다. 그러나 이민자들의 입장에서는 독일 복지체계에서 외국인에게 동등한 권리를 부여하는가의 여부가 독일 내 계속 체류 여부를 결정하는 데 중요하게 작용했기 때문에 이 같은 도구는 제 기능을 발휘하지 못했다. 즉 그들에게 국적과 정치 참여권이 가장 중요한 것은 아니었던 것이다.

---

1990년부터는 이들이 독일에 입국하려면 살고 있는 나라에서 입국 신청을 하도록 하였다. 1996년부터는 독일로 이민을 오기 원하는 독일 혈통자는 독일어 능력을 입증해야 한다. 그 결과 동유럽에서 들어오던 독일 혈통 이민자수는 1990년대 중반부터 크게 감소하였다.

---

---

변화하는 독일의 자아의식은 미래 이민보다는 오히려 과거에 있었던 이민에 대한 수용 및 이제 시작되는 적극적 통합 정책과 더 관계가 깊은 듯하다.

---

1980년 대 중반 헬무트 콜 총리 집권 초기에는 심지어 귀환 프로그램을 실시하여 약 30만 명의 이민자가 독일을 떠나도록 하였다. 이러한 비통합 정책, 심지어 귀환 정책은 수십 년간 독일 정책에 내포된 상수였다. 그리고 이런 상수가 이민자들 및 이민자 단체가 자신들을 파견한 나라를 지향점으로 삼는 데 실제로 기여하였다. 이러한 지향성이 본국으로의 귀환에 대한 환상을 유지하도록 도와주었기 때문이다.

낮선 것과 문화적 차이를 은근히 문제시하는 정도가 아니라 부분적으로는 드러내 놓고 문제시하는 민족적 자아의식이 (여전히) 존재하는데, 망명자는 증가하고, 이 문제가 선거에서 이용되자, 1990년 초 독일 사회의 외국인 적대적 면모가 드러나게 되었고, 당시 외국인에 대한 공격이 정점을 이루었다. 외국인 정책과 관련하여 우측으로 치우친 입장들이 특히 당시 집권당인 기민당에 의해 수용되었다. 그러니까 1990년대에도 독일 국적법의 근본적 개혁을 추진할 수 있는 분위기는 전혀 조성되어 있지 않았다. 그럼에도 불구하고 1990년대에 외국인 이주노동자 후세대들의 경우 독일 국적을 취득할 수 있는 가능성이 점차 강화되었다는 점은 지적해 둘 필요가 있다. 1990년 국적법 개정에 이미 희미하게나마 몇 가지 속지주의 요소가 포함되었다.

새로 선출된 사민/녹색당의 연방정부는 1990년대 말에 이르러 독일은 실제로 이민 국가이며 연방 차원에서 이민 및 통합에 관한 정책적 수단이 필요하다는 결론에 도달하였다. 이러한 결론에 이르게 된 배경에는 인구 감소와 전문인력 부족에 대한 우려 및 이로 인한 경제적 결과에 대한 경제정책 토론이 있었다. 이같은 토론의 영향으로 결국 속인주의와 속지주의를 혼합한 국적법이 가결되었다. 독일은 지금도 민족적 자아의식과 관련하여 과도기에 있으며, 과거 혈통적·문화적 개념에 기반한 민족 개념이 어느 방향으로 발전하게 될지는 아직 알 수 없다. 공화주의 모델로의 방향 전환이 개연성이 있어 보이나, 아래에서 보게 될 것처럼 거기에도 독일 내 다문화주의 사상에 대한 지지는 매우 적다. 뿐만 아니라 독일은 자신을 결국 이민 국가로 정의해야 하지만, 현재 실제로는 적은 수의 신규 이민만을 수용하는 모순적 상황에 처해 있다. EU 역내 이주 이외에는 독일로 이민갈 수 있는 방법은 매우 적다. 독일의 이입, 이출 이민의 통계는 이제 마이너스가 되었다. 따라서 현재 이루어지고 있는 많은 토론과 조치는 상징적 의미가 더 크다. 그러므로 변화하는 독일의 자아의식은 미래 이민보다는 오히려 과거에 있었던 이민에 대한 수용 및 이제 시작되는 적극적 통합 정책과 더 관계가 깊은 듯하다.

여기서 연방 차원의 이민 및 통합 정책과 관련하여 언급한 내용은

연방주와 지자체 차원에서는 제한적으로만 유효함을 밝혀줄 필요가 있겠다. 연방주와 지자체 차원에서는 이미 수십 년 전부터 실용적 필요에 따라 이루어진 통합에 대한 토론, 1980년대 후반, 1990년대 초반에 자리잡은 실용적, 사안별 통합 정책에 대한 토론이 있었다. 하지만 이러한 토론은 대중들에게 폭넓은 지지를 받지 못했고 정책에 거의 반영되지 않았다.

## 독일 사회로부터 분리

동화 쪽으로 치우치면서 수동적이었던 독일의 통합 정책은 아마도 독일인과 이민자들의 일정한 공동생활과 융화의 형태를 이루었을 것이다. 흔히 독일에서는 일상생활의 분리 정도가 다른 이민 국가들보다 비교적 작다고 말하는 사람들이 있다. 이는 특히 도시 공간의 분리와 관련하여서는 적절한 주장이다. 독일 도시들은 베를린이나 루르 지방 도시들처럼 분리 정도가 가장 높은 곳조차도 이민자들이 크게 집중하는 현상이 없이 매우 잘 섞여 있다. 아마도 유럽 다른 나라들보다 주택 시장 사정이 비교적 좋기 때문일 것이다. 그러나 지난 수십 년간 독일이 이민자 그룹을 사회적 행위 주체로서 확립하는 방식으로 문화적 차이를 적극적으로 지원하지 않았던 것도 한 원인이 될 수 있다. 또한, 많은 그룹이 보통 정도의 사회적 상승을 실현할 수 있었다. 그러나 “통합 문제”에 대한 공공 논의에서는 이러한 상승 문제가 거의 고려되지 않았다.

사회경제 패널(das Sozioökonomische Panel, SOEP)<sup>2)</sup>은 1984년 이래로 실시되고 있는 대표적 설문조사 연구로서, 이를 통해 외국인 이주노동자 이민 그룹의 혈통적 분포가 어떻게 변화되어 왔는지 알 수 있다. SOEP 통계자료 분석을 보면, 흔히 독일 내 이민의 사회적 통합이 실패했다는 주장은 크게 수정되어야 할 필요가 있다. 여러 나라 출신의 비독일 국적자의 직업을 보면, 1980년대와 1990년대에는 모든 그룹이 보통 정도의 사회적 상승을 보였다. 귀화자까지 포함시켜 생각하면 사회적 상승의 정도가 분명히 더 클 것이므로, 이 점은 이민자 전체에도 적용된다. 이것은 외국인 이주노동자 사회가 1960년 대 이후 - 평균적 독일 국민보다는 이민 사회에 더 큰 영향을 미친 - 강력한 경제구조 변화 및 중공업 위기와 싸워야 했을 뿐 아니라, 가족 초청, 연쇄 이민 등으로 인하여 많은 이민 사회들이 입지를 다질 기회가 비교적 좋지 않았다는 점을 고려하면 매우 주목할 만한 사실이다. 게다가 자영업은 이민 사회가 독일 사회에 경제적으로 통합되기 위한 중요한 수단이었다.

---

독일 도시들은 베를린이나 루르 지방 도시들처럼 분리 정도가 가장 높은 곳조차도 이민자들이 크게 집중하는 현상이 없이 매우 잘 섞여 있다. 아마도 유럽 다른 나라들보다 주택 시장 사정이 비교적 좋기 때문일 것이다.

---

---

“외국인 이주노동 이민자”들은  
 처음부터 독일 “본국인”과  
 동등하게 사회보장제도의 혜택을  
 받았다. 이들을 독일 사회보장체계에  
 전적으로 포함시킨 것은  
 다른 어떤 강력한 통합 정책보다  
 훨씬 더 큰 규모의 재정적 투자였다.

---

특히 1980년대 후반부터 그러했다. 터키 출신들조차도 보통 정도의 사회적 상승을 이루었는데, 여기서도 구조적 위기에 대한 대응책으로 자영업을 통한 자립이 중요한 원인 중 하나가 되었다. 그러나 이민자들이 노동시장에서 자리를 잡기가 항상 쉽지 않았고, 독일인에 비해 차별을 받았다. 이는 학력 인정, 인맥 부족 등의 문제를 생각하면 알 수 있다. 마이크로 센서스에 따르면, 15~65세 독일인의 75%가 직업이 있는데 반해, 같은 나이대 이민 배경자는 68%만이 직업을 가지고 있다.

따라서 독일의 특수한 여건에 비추어볼 때, 독일의 통합 성적은 모든 면에서 나쁜 것은 아니며, 다른 유럽 이민국들과 비교해 보아도 그러하다. “외국인 이주노동 이민자”들은 처음부터 독일 “본국인”과 동등하게 사회보장제도의 혜택을 받았다. 이들을 독일 사회보장체계에 전적으로 포함시킨 것은 다른 어떤 강력한 통합 정책보다 훨씬 더 큰 규모의 재정적 투자였다. 이러한 독일의 방식으로 독일 내 이민자들은 적응 및 직업능력 취득에 대한 압박을 사회보장 혜택 수준이 낮은 이민 국가들보다 비교적 적게 받았을 수 있다. 하지만 이것은 – 비록 이민자들에게 부여된 사회적 권리들이 종종 외국인에게 적대적인 공격의 원인이 되기는 했어도 – 동시에 일정 정도의 사회적 응집력을 키우는 데 기여했다.

### 외국인에 대한 적대성

독일에서는 독일 내 외국인 적대성에 대해 지난 수십 년간 많은 연구를 해왔다. 이 연구들은 방법론적 관점에서 문제가 있는 경우가 적지 않은데, 특히 측정하는 것이 무엇인지 불분명한 경우가 많다. 이 문제에 대해 깊이 들어가지 않아도 많은 연구결과가 서로 모순되는 것을 알 수 있는데, 예컨대 Allbus 조사<sup>3)</sup>와 GMF 조사<sup>4)</sup>가 그렇다. GMF 조사는 2002년 이후 외국인에 대한 적대감이 증가하고 있음을 보이고자 한 반면, Allbus 조사 결과에 따르면 외국인에 대한 적대감이 1980년대와 1990년대에 감소했다가 그 이후에는 변화가 없다. 독일 내 외국인에 대한 적대성과 관련한 조사 결과가 설문 문항의 표현에 따라 크게 달라지는데, 이는 놀라운 일은 아니다. Allbus 조사와 관련하여 흥미로운 점은 독일 사회가 갖는 동화에 대한 기대나 다문화적 사회 설계에 대한 태도와 관련하여 동화를 암시하는 질문인 “외국인은 좀 더 독일식 생활방식에 잘 적응해야 한다.”에 대하여는 약 70%의 동의율을 보이며 1980년부터 비교적 변화가 없는데 반해, 다른 세 가지 외국인 적대감 지표는 오히려

감소 추세를 보였다는 점이다. 어쩌면 여기서 위에서 이미 언급한, 다문화 사회 모델에 대한 독일인들의 강한 반감이 나타나는 것이라 추측된다. 2003년 유로바로미터 조사<sup>5)</sup>는 유럽적 시각에서 다문화 사회에 대한 기존의 반감과 관련한 질문들을 담고 있다. 실제로 여기서도 독일이 다른 유럽 국가들에 비해 다문화 사회에 대한 반감이 비교적 큰 것으로 나타난다. 심지어는 이러한 반감은 유럽 내 웬만한 이민 국가들 중에서 독일이 가장 크다. 그런데 이러한 조사 결과도 문제가 없지 않다. 유럽사회조사연구<sup>6)</sup>에서는 독일인이 다른 유럽 국민들보다 사회 내의 다양성을 더 선호한다는 결과가 나와 있으므로 이에 대한 설명이 필요한 것이다. 어쩌면 다양성이 혈통적, 문화적 차이와 관련되는 것을 원하지 않는 것일 수도 있다.

다문화주의는 독일 내 공공 토론의 개념으로서는 어차피 여전히 불분명하며, 흔히 단순한 혈통적·문화적 차이가 존재한다는 것과 같은 뜻으로 이해되며, 이러한 차이는 사회적 응집성을 위협하는 것으로 간주된다. 이러한 시각이 가장 원초적으로 나타난 것은 킬로 자라친 전 연방은행 이사의 주장에 대한 토론이었다. 이민에 대한 사회학적 연구에서 미흡한 통합의 원인을 출신지 문화와는 관계 없는 변수로써 설명한지 이미 오래되었음에도 불구하고, 자라친은 모슬렘 이민자들의 통합 결과가 좋지 않다는 주장의 원인을 혈통적·문화적 특징에서 찾았다. 비록 자라친의 의견에 대해 폭넓은 반대가 있었지만, 실제 정책 결정에서는 외국인 이주노동자의 가족 초청 시, 특히 결혼 이민 형식을 통한 가족 초청 시 독일어 능력의 증명을 요구하여 가족 초청을 더 어렵게 하는 등, 자라친의 생각이 암묵적으로 반영되었다. 터키로부터의 결혼 이민이 많아 터키 출신자들의 사회적 상승이 실제로 어려워졌고 자녀들을 성공적으로 교육시키는 데 부정적 영향을 미쳤다는 점을 고려하면, 이와 같은 정책이 실용적 정책이었다고 할 수도 있을 것이다. 그러나 여기서 정작 문제가 되는 것은 사회적 문제이지, 혈통·문화나 언어 문제가 아니었다. 규제 조치를 취하기보다는 사회적 출신에 관계없이 모든 자녀들에게 균등한 교육의 기회를 열어주는 것이 정치적으로 더 필요한 것이다. 독일 정당들, 특히 보수정당인 기민/기사당은 이 점에 있어 매우 힘들게 균형을 잡아야 하는 상황에 처해 있다. 실용적이고 합리적인 정책을 실천하면서, 동시에 어느 정도는 정치 스펙트럼의 우측 주변에도 맞추어야 하기 때문이다. 그런데, 지난 수십 년과는 달리, 두 가지 모두 놀랍게도 잘 되었다. 비록 기민/기사당이 이민과 통합에 대한 적극성이 필요하다는 합의에 서서히 접근하기는

---

독일이 다른 유럽 국가들에 비해 다문화 사회에 대한 반감이 비교적 큰 것으로 나타난다. 심지어는 이러한 반감은 유럽 내 웬만한 이민 국가들 중에서 독일이 가장 크다.

---

---

독일 연방노동복지부가 정기적으로 실시하는 외국인 주민 실태 조사에서는 1년 중 외국인 적대적 공격의 희생자는 3명에 1명 꼴로 터키 출신이 가장 많았으며, 그 다음이 구 유고슬라비아 출신이었다.

---

했지만, 다른 유럽 국가들과는 다르게 이민자를 배제함으로써 점수를 따려는 어떤 정치적 움직임도 광범위하게 자리잡지 못한 것이다.

이민자들이 스스로 차별을 인지하는 정도는 여러 분야에서 일어나는 객관적인 실제 차별 정도보다 그들의 사회적 행위에 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 독일 내 외국인 적대성에 대한 수많은 연구가 있지만, 이민자 차별 인지에 대한 자료는 매우 적다. 있다고 해도 특정 그룹에 관련된 것뿐인데, 최근에는 특히 모슬렘 사회 관련 자료가 주종을 이룬다. 그 이유는 아마도 모슬렘 사회가 독일 사회에서 다른 그룹보다 이질적인 것으로 인식되며, 따라서 이들이 이질성을 경험하는 정도나 범죄에 희생될 위험이 더 크기 때문이다. 독일에서 모슬렘들은 일상에서 상당히 크게 차별을 당한다고 느끼지만, 말싸움이나 신체적 공격이 있었다는 보고는 오히려 드물다. 카린 브렛펠트/페터 베첼스가 연방내부무의 위탁을 받아 2007년 실시한 독일 내 모슬렘의 태도와 생활상에 관한 광범위한 연구에 따르면, 이들 중 55%가 “집단적으로 소외” 되었다고 느낀다. 터키학·통합연구센터(ZfTI, Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung)가 매년 실시하는 터키 출신 이민자에 대한 옴니버스 설문 조사에 따르면, 차별을 크게 느끼는 분야는 노동시장, 집 구하기, 직장 등 사회적 경쟁이 일어나는 분야이다. 독일 연방노동복지부가 정기적으로 실시하는 외국인 주민 실태 조사에서는 1년 중 외국인 적대적 공격의 희생자는 3명에 1명 꼴로 터키 출신이 가장 많았으며, 그 다음이 구 유고슬라비아 출신이었다.

독일 내 외국인에 대한 적대적 태도와 차별 인지에 대한 연구가 있기는 하나, 전체적으로 자료가 부족하다. 이러한 자료 부족은 외국인 적대성에 의한 실제 범죄에 대한 자료에서도 마찬가지인데, 그 이유는 외국인 적대성으로 인한 폭력 행사가 독일 범죄 통계에서 오래 전부터 금지된 선전, 선동 활동 등을 포함하는 극우적 범법행위 항목으로 분류되어왔기 때문이다. 이 밖에도 이와 관련하여서 서류 상에 기록되지 않은 수많은 경우가 있어 정확한 빈도를 파악하기 어렵다. 또, 외국인 적대성에 의한 폭력이 불특정 범법행위로 기록되어 있을 가능성도 있다. 그런데, 여기에서 단순한 수치만이 중요한 것이 아니라, 담화의 문제도 중요하다. 이러한 맥락에서 1990년대 초반 구동독 지역에서 자주 일어난 망명신청자 공격, 서독 뮐른과 줄링엔에서 일어난 방화 등은 독일 내 이민사회, 특히 터키 이민사회에 대해 크나큰 상징적 의미가 있다. 다른 한편, 이러한 사건들은 독일 내 시민사회의 힘을 발산시키는 효과를 가져와, 외국인 적대성과 인종주의에 반대하고 관용과 수용을 옹호하는

활동이 시작되었다. 이러한 활동은 흔히 이민자들과 공동으로 진행되기도 하였다.

## 이민 국가 독일 2011 – 다문화주의의 끝인가, 시작인가?

이민과 통합에 관한 독일 내 공공토론에서는 이민자의 미흡한 사회 통합과 관련하여 종종 독일이 과거 다문화주의를 너무 크게 허용하여, 이것으로 인해 이민자들의 상호 교류가 부족했으며 자신을 받아 준 독일 사회에 대한 동질성이 결핍되었다는 근거 없는 추측이 나오고 있다. 그러나 사실 독일이 다문화모델을 추구한 적은 한 번도 없었다. 만약 독일이 다문화모델을 추구했다면, 제도와 정치적 의사를 형성하는데 혈통적·문화적 차이가 정치적으로 적극 지원·육성되었을 것이나, 현실은 전혀 그렇지 않았다. 독일은 최고도의 자유방임(Laissez-faire) 모델을 따랐다. 이질성은 기껏해야 관용되었을 뿐, 적극적으로 지원된 적은 없다. 이민자 통합정책 지수(MIPEX, Migrant Integration Policy Index)<sup>7)</sup>에 따르면, 서구 이민 국가 중에서 이민자가 시민단체를 설립할 수 있는 자유가 독일만큼 큰 나라는 거의 없다. 그러나 이러한 단체가 많이 있기는 해도, 그들이 갖는 사회적 의미는 비교적 미미하다. 통합의 결핍에 대한 추정도, 위에서 밝힌 바와 같이, 사실 무조건 믿을 것은 못 된다. 비록 여건은 좋지 않지만, 이민자들의 사회적 상승이 완만한 속도로나마 분명히 이루어지고 있기 때문이다.

그러나 속도는 느리지만 근본적인 변화가 일어나고 있다. 최근 이민자와 이들의 단체가 사회정치적 행위 주체로서 인정받는 경우가 증가하고 있다. 여기에는 정치권에서 들려오는 말과 실제 추이 간에 주목할 만한 차이가 있다. 최근 연방총리도 그랬던 것처럼, 독일의 다문화 사회 모델 실패에 대한 한탄을 들을 수 있지만, 오히려 지난 수년간 이민자와 이민자 단체들이 정치적 대화의 상대자로 자리잡았다. 연방 차원에서는 국가통합계획 수립과 2010년 두 번째로 열린 독일 이슬람회의가 한 예다. 특히 이슬람회의는 그 결과에 따라 독일 내 이슬람의 제도화를 진일보시킬 가능성을 포함하고 있으며, 이로써 독일 내 다문화성 증가에 크게 기여할 잠재력을 가지고 있다. 이러한 발전이 실제로 어디까지 가게 될지는 좀 더 두고 봐야 할 것이다. 그러나 이러한 정책이 명시적으로 언급되고 있지 않으며, 그 이유는 이 글에서 기술한 독일 국민과 유권자가 다문화주의에 대해 품고 있는 큰 회의 때문일 것이다.

---

서구 이민 국가 중에서 이민자가 시민단체를 설립할 수 있는 자유가 독일만큼 큰 나라는 거의 없다. 그러나 이러한 단체가 많이 있기는 해도, 그들이 갖는 사회적 의미는 비교적 미미하다.

---

## | 역주 |

- 1) 그린카드 : 2000 ~ 2004년까지 외국 IT 전문가를 유치하기 위해 실시한 제도. EU 및 스위스 이외 국가 IT 전문가들에게 5년짜리 비자와 노동허가를 주었다. 관련 법은 2005년 새로운 이민법으로 대체되었다.
- 2) 독일 12,000여 가구를 대상으로 매년 실시하는 설문조사. 매년 동일한 사람과 가구를 대상으로 한다.
- 3) Die allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften = German General Social Survey. 사회과학을 위한 일반적 주민 설문. 라이프니츠 사회과학연구소가 수행하며, 1980년부터 2년 단위로 실시하고 있다.
- 4) Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. 집단 대상 적대성. 2002년부터 매년 사회 내 집단에 대한 적대성을 조사하고 있다.
- 5) EU 집행위원회의 위탁으로 정기적으로 EU 회원국에서 실시되는 설문조사. EU 주민들의 의견 관찰과 여론 형성에 기여한다.
- 6) 유럽 20여 개 국가 주민들의 사회적, 정치적 태도를 조사하는 사회과학 설문조사 연구.
- 7) EU 회원국 및 4개 비회원국(노르웨이, 스위스, 캐나다, 미국)을 대상으로 이민자들의 사회 참여 가능성을 200여 개 지표를 통해 평가한다. 영국문화원 주관으로 여러 단체가 협력하여 실시한다.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 크리스토프 폴만, 박상희

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 이삼열 정범구 최연혜 (가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 윤니동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail feskorea@fes.or.kr

<http://www.fes.or.kr>

FES Information Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2011 © by Friedrich Ebert Stiftung, Korea Office