

독일의 포용적 이민정책과 인구구조 변화



김 현 정 (동아대학교)
(hjkim0111@gmail.com)

국문요약

본 논문에서는 독일의 사례를 통해 혈통주의 민족국가에서 다문화 국가로 이행하는 과정의 국가가 취할 수 있는 이민정책 접근 시각에 대해 분석하였다. 각 국의 이민정책은 시민권 혹은 국적 취득 과정과 이주민에 대한 사회통합 정책의 정도를 통해 포용성 여부를 판단할 수 있다. 포용적 이민정책은 이주집단과 주류집단 등 서로 다른 집단 간 상호교류를 통해 공동체 발전방향을 찾아 정책에 반영함을 정책의 기본방향으로 삼는다. 또한 포용적 이민정책의 정책목표는 다양성과 포용성, 상호교류를 통한 사회결속 및 경제 발전에 있다. 독일은 2000년대 이후 심각한 인구문제에 직면하여 포용적 이민정책을 통해 이민법을 개정해 왔다. 독일정부는 해당 시기 광범위한 사회 시스템 및 노동 시장 개혁을 발표하였으며, 새로운 국적법과 포괄적 이민정책 개혁안을 통해 이민정책의 패러다임을 변화시켰다. 이민정책 개혁은 첫째, 이민과 정주에 관한 행정상의 복잡성의 간소화, 둘째, 사회통합에 근거한 이민자 지원책의 시행으로 요약된다. 나아가 독일정부는 난민에 대한 전폭적인 허용정책을 구사하였다. 독일은 현재 이민 및 난민 유입을 통해 유럽 내 경제 및 인구 대국이 되었으며, 이민정책에 대한 결과의 평등 확보와 더불어 주류화, 다양성 정책 추구 관점을 통해 공동체 내 집단 간 이질화를 극복하고 공통의 유대를 확인하여 발전방향을 제시하고 있다.

주제어 : 독일, 포용적 이민정책, 상호문화주의, 사회통합, 다문화, 이민, 난민

I. 서론

2021년 현재 전세계 국가들이 COVID-19 팬데믹 확산으로 어려움을 겪고 있다. 각 국가들은 보건위기 및 경제위기를 겪음과 동시에 이주 및 이민의 감소, 출산율 저하 등 인구통계학적 측면에서의 급격한 위기에 처하였다. 예측 불가능한 위기에 직면한 각 국은 보건안보 강화, 재난지원금 지급 등을 통해 이를 극복하고자 하고 있으나, 2년여에 걸쳐 위기가 지속되며 급속한 인구사회학적 변화에 대응해야 할 필요성에 직면하였다. 중국의 출산율은 2020년 18% 줄면서 1961년 이후 최저를 기록했고, 미국도 1979년 이후 가장 낮은 출산율을 기록하였으며, 유럽에서도 출산 저하 현상이 비슷하게 나타났다(한겨레 2021/06/16).¹⁾

하지만 독일의 경우는 예외적이다. 독일 또한 COVID-19의 영향을 받지 않은 것은 아니다. 2020년 기준 독일 인구는 10년 만에 감소세를 보였다. COVID-19 여파로 이주민 유입이 감소하였기 때문이었다. 지난 2020년 10월 13일 독일 연방통계청(Statistisches Bundesamt)은 2020년 6월 말 기준 독일 인구가 8,310만 명으로 2019년 연말보다 약 4만 명(0.05%) 줄었다고 밝혔다(한겨레 2021/06/16).²⁾ 독일에서 발생한 이와 같은 인구사회학적 쇼크는 빠르게 진정되어, 2021년 상반기 독일의 신생아 수는 2020년 한 해 전체 출생아 수에 비해 0.6% 감소하는데 그쳤고, 2021년 1월 이후 출생률 양상이 안정적 수치를 나타내고 있다.

2021년 7월 현재에도 COVID-19 확산이 진정되기는커녕 델타변이 바이러스에 의해 재확산되고 있는 상황에서, 독일의 출산율과 인구통계가 안정적인 측면을 나타내는 이유는 무엇일까. 우선 독일은 일반적인 개별국가와 다른 점이 있다. 첫째, 독일은 1991년 동독과 서독이 통일을 이루어 유럽 내 인구·경제대국이 되었다. 독일통일 이후 30년, 즉 한 세기 남짓이 경과한 현재, 포스트 통일 세대가 인구 및 경제적 측면에서 안정적 국면을 맞이하고 있다. 둘째, 동·서독 통일 이후, 독일은 사실상 유럽연합(EU: European Union)의 결속을 이끌어 왔다. 2004년 신규회원국(NMS: New Member States 10)³⁾ 가입 이후에는 기존국가와 NMS 국가 간 다양한 이주 흐름이 진행되었다. 유럽대륙을 횡단 및 종단하는

1) 출처: https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/999608.html#csid_x4032df012b456c495b521dc0dd813fb (검색일: 2021. 07. 01.).

2) 출처: https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/965746.html#csid_x3cd9264591e5e25b277c187a73dc972 (검색일: 2021. 07. 01.).

3) 2004년 EU 신규가입국인 NMS 10은 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리, 슬로베니아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 사이프러스, 몰타이다.

활발한 이주 흐름은 2010년 전후로 진행된 유럽재정위기(EU Sovereign Debt Crisis) 이후, 단조로운 형태로 변화하였다. 유럽재정위기로 인해 EU 역내 이주 흐름은 최대 안전처라 할 수 있는 독일로 집중되어, 2012년 당시 독일로의 유입 노동이주의 약 40%가 폭증하게 되었다.⁴⁾ 이후에도 독일로의 노동이주는 지속적으로 최대치를 갱신하여 기록하였다. 이러한 독일 유입 이주 흐름에는 EU 특유의 상황을 간과하지 않을 수 없다. 하지만 한편으로 독일의 이민정책과 인구문제에 접근하는 정책적 방향성을 고려해야 할 것이다. 독일은 전통적인 혈통주의 민족국가였다. 종전 후 서독에는 구 독일 영토 및 동부 유럽지역으로부터 귀환이주와 난민 유입이 끊이지 않았다. 서독 내 전쟁복구와 산업발전에 필요한 막대한 노동인구가 이들에 의해 완충되었다. 하지만 인구의 유입이 1950년대 중반에 고갈됨에 따라 서독 경제는 심각한 노동력 부족 현상에 봉착하였고, 이에 서독 정부는 1955년 이탈리아와의 정부간 계약을 시초로 외국에서 이주노동자를 충원하였다(설동훈 2001, 117). 이후 서독은 장기간 노동력 수급정책인 게스트 워커제(Gastarbeiter)의 시행을 통해 이주민에 배타적이나 경제활성화에 기여하는 이민정책을 시행해 왔다. 이는 전통적인 형태로, 1950년대 중반에 시작되어 1973년 포괄적으로 중단된 외국인 노동자 유치 정책에 상응하는 것으로, 1990년대 말까지 지속되었다(장선희 2014, 3). 이후 유럽통합 내 실질적 리더 국가가 된 독일은 1990년대 말부터 이민 및 난민정책에서 다양한 변화를 나타내었다.

본 논문에서는 독일의 인구변화와 이민정책의 흐름을 분석하였다. 급격한 고령화·저출산, 경제인구의 감소를 겪었던 독일이 경제 및 인구대국으로 거듭난 데에는 포용적 이민정책에 기인한 대규모 인구 유입에 근거하였다. 이에 본고에서는 포용적 이민정책의 개념을 정립하고(2장), 나아가 독일의 이민정책 특징(3장)과 인구구조 변화 양상(4장)의 분석을 한다. 이러한 연구는 인구문제에 직면한 국가들에 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 포용적 이민에 관한 선행연구

1. 기존의 이민정책 선행연구

기존 이민정책에 관한 연구들이 이주자의 입국 관련 정책을 이민정책, 이미 체류하는 이주자의 문제를 사회통합정책 혹은 다문화정책으로 분류해 왔으나, 전 세계 대부분의 국가들이 이주의 시대, 유입과 유출을 경험하고 있는 상황에서 이민정책의 포용성 관점에서

4) Deutsche Welle, "Migration to Germany Skyrockets". 출처: <http://www.dw.de/migration-to-germany-skyrockets/a-17648374> (검색일: 2015. 05. 20.).

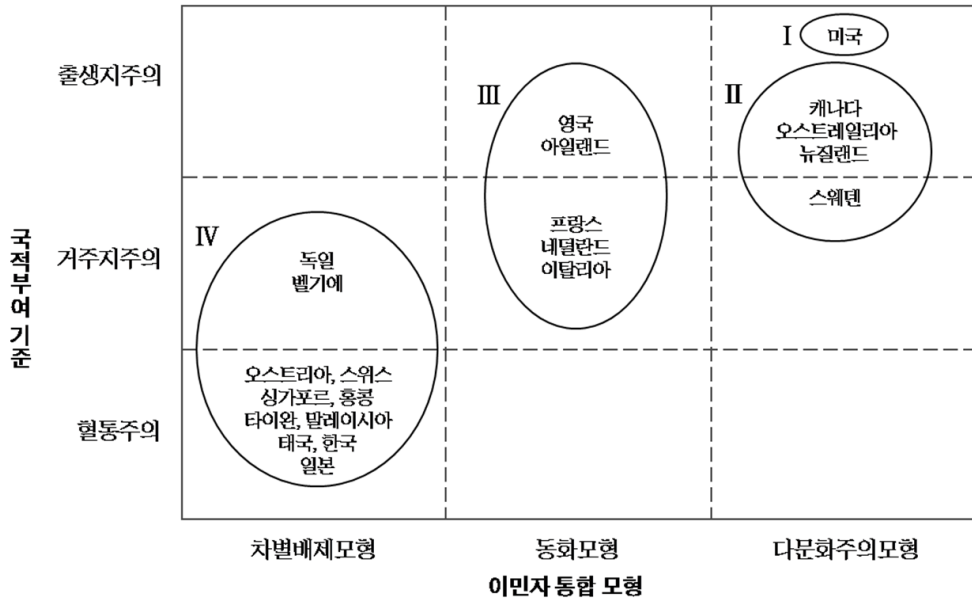
접근할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 접근한 선행연구로는 이해경(2020)의 “포용적 이민정책을 통한 미래 사회·문화 융합의 구상(構想)”이 있다. 그는 이민정책의 개념을 다음과 같이 설명하였다. 첫째, 누구를 얼마만큼의 규모로 허용할 것인가라는 대상과 규모 설정, 즉 국경 및 출입국 관리 정책 수단으로서의 비자제도 문제와 둘째, 이민자 적응, 정착의 문제로 분류하였다(이해경 2020, 50). 즉 첫째, 이주민의 정주를 허용할 것인가, 허용한다면 영주권을 허용하는 체제 혹은 국적 취득 제도가 포용적인가, 배타적인가의 문제다. 둘째, 이미 진입한 이주민에 대한 사회통합 정책이 사회적 배제를 유발하고 있는지, 아니면 포용적인지의 문제다.

설동훈 외(2006)는 국적부여 기준 및 이민자 통합유형에 따라 4개 국가 유형군을 분류하였다. <그림 1> 내 세로축에 해당하는 국적부여기준은 혈통주의, 거주지주의, 출생지주의로 나뉘며, 가로축에 해당하는 이민자 통합유형은 각각 차별배제모형(differential exclusionary), 동화모형(assimilationist model), 다문화주의모형(multicultural model)으로 나뉜다. 가로축의 다문화정책 유형화는 이주정책의 대표적인 학자인 Castle 외(2003)의 저술에서 제시되었다. 차별배제모형은 유입국 사회가 이민자를 3D 직종의 노동시장과 같은 특정 경제적 영역에만 외국인만을 받아들이고, 복지혜택, 국적 및 시민권, 선거권 및 피선거권 부여와 같은 사회적·정치적 영역에서는 이민을 받아들이지 않아 원치 않는 외국인의 정착을 원칙적으로 차단한다(김미나 2009, 198). 동화모형은 다양한 출신국 배경을 가진 이주민에게 주류사회의 정체성 및 핵심가치에 순응할 것을 강요한다. 한 사회 내 소수자들은 배제되었다는 느낌 때문에 자신이 공통의 가치를 나누어 가지는 사람이 아니라고 인식하고, 자신들은 외떨어져 있는 집단이라 판단하여 가치분배 체제, 균등한 삶의 방식, 정체감 혹은 공동체에 대한 소속감이나 소외에 대한 공통적 경험 하에서 사회운동 및 정치참여를 통해 집단적 요구를 시행하거나 아예 소속집단의 정체성을 잃게 된다(안드레아 샘프리니 2010, 56). 이에 ‘인정의 정치(the politics of recognition)’ 혹은 ‘차이의 정치’로 명명되는 소수집단에 대한 제도적 접근은 여러 학자들에 의해 고찰, 정책 반영에 영향을 미쳐왔다. 테일러(Taylor 1994)는 평등과 정체성의 가운데에 차이의 자리를 두는 것이 인정의 정치라 명명하며, 이전의 물리적 공평성을 표방하는 인정정책은 차이를 동일화한 것에 동화하고 통합하려는 것이었다면, 그는 ‘평등의 차이를 복원하는 것’에 중점을 두고 있는 것이다(김휘택 2012, 265).

반면 다문화주의 정책은 이주 문제에 좀 더 전향적인 자세를 취한다. 이는 이주로 인해 공동체 내 발생한 다인종, 다민족, 다양한 국가출신의 구성원의 다문화 주체적 삶의 권리를 제도적으로 보장하는 체제다. 다문화주의 정책은 다문화의 보장, 주류사회와 비주류 사회 간의 상호 이해의 촉진, 소수민족 집단 간의 교류, 사회평등 보장, 구조적 불평과

차별의 극복으로 사회통합을 위한 한 방법이다(김선영 2009, 178). 어떠한 인종이든 문화든 고려하지 않고, 이주자들에게 기회평등과 결과 평등을 보장하여 소수민족 공동체와 다수민족 공동체의 고립화를 막고 사회적 소외를 방지하기 위한 이념으로 볼 수 있다(구건서 2003, 46-47).

〈그림 1〉 유입국 사회의 이민자 통합 유형



출처: 설동훈 외 2006, 262.

현재까지 이민정책 영역에서 논의되어 온 동화주의, 다문화주의는 다양한 문제에 봉착하였다. 다문화주의 정책을 시행해 온 서유럽 국가들의 지도자들은 2010~2011년 경 차례로 다문화주의 정책의 실패를 언급하였다. 영국 캐머런 전 총리(Cameron 2011)와 프랑스 사르코지 대통령(Sarkozy 2011)은 연설에서 ‘국가 다문화주의(state multiculturalism)’의 실패를 언급하였으며, 독일 메르켈 총리(Merkel 2010)는 독일 다문화주의의 ‘전적인 실패(utter failure)’를 지적하며, ‘터키나 아랍공동체와 같은 다른 문화권에서 온 사람들을 통합하는 것은 더 힘들다’라는 다양한 보고서와 의견을 자신의 발언에 차용했다(테드 캔틀 2012, 92).

전 세계 대부분의 국가들이 이주의 유입국이자 유출국인 현재, 국가들은 이민정책에서 어떠한 입장을 취해야 할 것인가. 대부분의 후기 산업국가들이 저출산·고령화의 전형적 인구문제로 시름하고 있는 이 때 포용적 이민정책의 개념화와 적극적 차용이 필요할

것이다.

2. 공동체 내 포용성 및 포용적 이민정책 개념

21세기 각 국가와 사회는 다양한 분열과 갈등을 겪으며 포용성(inclusion)에 집중하고 있다. 포용성은 사전적 정의로 “남을 너그럽게 감싸 주거나 받아들이는 성질”⁵⁾로 설명된다. 사회과학에서 포용은 다음의 세 가지로 구분된다. 첫째, 사상으로서의 포용, 즉 태도 혹은 행위로서의 포용, 둘째, 제도적 포용(inclusive institution), 셋째, 정책적 포용으로 분류할 수 있다(성경룡 2020).

사상적 포용은 포용을 개인의 인식에서 규정하여 적극적 자각과 실천을 통하여 더 높은 수준의 포용발전을 이룩할 수 있게 한다(윤종설 2020, 201). 사상적 포용은 때때로 정치철학의 영역에서 해석된다. 즉 사상적 포용은 오히려 어떠한 사고가 포용적이지 않은 것인지 정치·윤리적으로 가이드라인을 제시함으로써 유효한 가치를 제시한다. 이는 정치적으로 올바름 혹은 올바르지 않음을 나누는 것이다. 사상적 포용의 주된 관심사는 각기 다른 사회적 그룹들, 소수집단 혹은 개인들의 감성이나 자기존중이, 관련된 사람들이 그들을 폄하하거나 죄스럽게 보는 시각들을 증폭시키거나 이끌어내는 부적절한 의도나 태도, 행위에 의해 공격당하거나 약화되지 않도록 하는 것이다(안드레아 샘프리니 2010, 78). 자유주의의 독립적이고 구속받지 않는 자아에 대한 강조는 현대사회의 인문사회학적 가치에 분명 기여한 바가 있으나, 도덕적, 정치적으로 부딪치는 삶의 문제, 특히 사회적 연대(solidarity)의 문제를 위해서는 공동체주의(Communitarians)로의 확장이 필요함을 지적받아 왔다. 자유주의와 공동체주의 간 논란은 특히 코로나 사태를 직면하며 두드러졌다. 각 국의 대책과 방역시스템 체계는 공동체의 도덕적 중요성을 인정하면서 동시에 인간의 자유를 어떻게 인정할 것인지의 문제에 봉착한 것이다. 공동체의 가치는 지역, 시대, 국가, 개인, 환경에 따라 상대적으로 정의되어야 하며, 상호연대 및 상호의존, 사회적 결속을 통해 공공선과 사상적 포용을 재정의하여 추구할 필요가 있다.

제도적 포용 개념은 주로 자유민주주의 경제체제와 연계된 개념이다. 마이클 샌델(Michael Sandel)은 시장의 도덕적 한계, 즉 시장과 전혀 다른 기준의 지배를 받던 전통적 영역까지 시장논리 및 시장 친화적 논리가 파고들을 경계하였다. 경제협력개발기구(OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development)는 ‘포용적 성장 만들기(All on Board: Making Inclusive Growth Happen)’라는 보고서에서 포용적 성장(Inclusive

5) 출처: <https://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000278636&supid=kku000355572> (검색일: 2021. 07. 01.).

Growth)의 정의를 제시하였다. 포용적 성장이란 기존의 경제성장 중심에서 벗어나 사회구성원의 삶의 질 향상, 사회의 다양한 불평등 문제 해소, 계층 간 형평성 있는 분배 등을 추구하는 복합적 개념으로 정의하고, '소득, 일자리, 건강(income, jobs, health)'의 세 가지 판단 기준과 부가적으로 '교육, 환경(education, environment)' 영역에서 다차원적 생활수준(MDLS: Multidimensional Living Standards) 지표를 통해 포용적 성장 정도를 측정하고 있다(OECD 2014, 79-84). 세계은행(World Bank Group)은 '번영 공유(Shared Prosperity)'라는 포용적 성장을 평가하는 측정지표를 제시하였다. 또한 국제연합개발계획(UNDP: United Nations Development Program)은 국제빈곤센터(International Poverty Centre)를 포용적 성장에 관한 국제정책센터(International Policy Centre on Inclusive Growth, IPC-IG)로 변경하여 포용적 성장에 관해 관심을 기울이고 있다.

마지막으로 정책적 포용성은 정부정책에 포용성이 어느 정도 반영되는가의 문제이다. 정책은 바람직한 상태에 도달하기 위한 정책목표와 이를 달성하기 위해 고안된 정책수단에 대한 정부의 활동지침이다(윤종철 2020, 201). 최근 포용성은 정책영역에 따라 정책포용성, 도시포용성, 시민포용성, 환경포용성 등 다양한 영역의 포용 정도를 측정하는 지표로 활용되고 있다. 다음 2절에서는 이민정책의 포용성에 대해 집중하여 개념과 세부사항을 정리한다.

이민 문제 영역에서 사회구성원의 포용성 확산, 제도와 정책에서의 포용성 증진이 필요한 현 상황에서 포용적 이민정책은 위 사상적, 제도적 그리고 정책적 차원에서 고려되어야 할 것이다. 유엔경제사회국 사회정책개발부(Division for Social Policy and Development / United Nations Department of Economic and Social Affairs)(2007)는 사회의 포용성을 높이기 위한 포용성 5단계를 다음과 같이 제시하였다.

<표 1> 사회적 포용을 위한 5단계

- ① 가시성: 소수자에 대한 주목과 인정
- ② 고려: 정책 입안자가 소수자에 대한 우려와 필요를 고려
- ③ 사회적 상호작용에 대한 접근
- ④ 권리: 행동하고 주장할 권리(정체성 등 다룰 권리), 양질의 사회 서비스에 접근할 권리(주택, 교육, 교통, 의료 등), 일할 권리, 문화생활에 참여할 권리
- ⑤ 사회에 완전히 참여하기 위한 자원: 사회 및 재정 자원이 핵심. 시간, 에너지, 공간적 거리와 같은 다른 중요한 측면도 완전히 참여할 수 있는 가능성에서 고려되어야 함. (사람들이 사회에 참여할 수 없는 이유는 더 탐구되어야 함)

출처: Division for Social Policy and Development · United Nations Department of Economic and Social Affairs 2007, 5.

유엔경제사회국(2007)은 사회적 포용을 위해 소수자에 주목하고 인정하며, 정책 반영을 위해 고민하여 사회적 상호작용에 대한 접근이 필요하다고 지적하였다. 이를 통해 소수자의 행동하고 주장할 권리, 사회 서비스 접근 권리, 노동권리, 문화생활 향유 권리를 보장하며, 사회에 완전히 참여할 수 있는 자원을 제공해야 한다고 하였다. 즉 포용적 이민정책은 ‘국민과 이민자의 동등한 참여를 통해 소외 및 배제를 최소화하고, 다양성 수용과 상호작용 촉진으로 사회·문화 간 융합을 이루어 새로운 문화를 창출할 수 있는 기반을 조성하는 정책’이라 할 수 있다(이혜경 2020, 51).

이와 같이 정리된 포용적 이민정책에서 고려되어야 할 사항을 토대로 다른 이민정책 모형과 비교하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 포용적 이민정책을 고려한 외국인정책 구성 모형 비교

	동화 모형	다문화 모형	포용주의 모형
기본방향	‘국민됨’을 전제로 주류사회로의 조속한 동화를 지원하고, 형식적 (제도적)으로는 내국인과 평등하게 대우	이주외국인의 소수자로서의 동등한 가치를 인정하고, 소수 문화의 유지를 지원하는 것을 넘어 일정한 우대조치	이주집단과 주류집단 등 서로 다른 집단 간 상호교류를 통해 공동체 발전방향을 찾아 정책에 반영함. 상호교류를 위한 적극적 지원 조치
정책목표	소수자의 주류사회 동화	다양성 인정과 공존을 통한 사회통합	다양성과 포용성, 상호 교류를 통한 사회결속 및 경제발전
국가역할	제한적 지원	적극적 지원	적극적 지원 상호교류 지원
이주민에 대한 시각	주류사회에의 동화를 전제로 부분적 인정	상호 존중과 관용	사회 다양성 가치를 위한 구성원 상호교류의 대상
평등에 대한 관점	사회보장 및 기회의 평등	기회의 평등을 넘어 결과의 평등 확보	결과의 평등 확보와 더불어 주류화, 다양성 정책 추구
법적 수단	비차별의 제도화	제반 권리의 허용	직접 정책과 간접 정책 구분
국적부여 조건	숙지주의, 느슨한 조건	숙지주의, 이중국적 허용	숙지주의, 공동체 구성원의 이중국적 허용
정체성	동질화	이질화	이질화 및 공통 유대의 발전

출처: 다음의 자료에서 일부를 발췌하여 필자가 재구성함(원숙연 2012, 251).

포용적 이민정책의 기본방향은 공동체 내 서로 다른 집단 간 상호교류를 통해 공동체 발전방향을 찾아 정책에 반영함에 있다. 다문화주의가 이민자를 정책 대상화하는 것과 달리 포용적 이민정책은 공동체 내 주민 모두를 대상으로 상호 교류를 통해 포용성을 증진시킨다. 이에 정부 정책은 상호교류를 위한 적극적 지원 조치를 위해 기능한다. 물론 이러한 포용적 이민정책의 다양성, 포용성, 상호성이 다문화주의를 완전히 대체하거나 무색하게 만드는 것은 아니다. 이는 다문화주의가 가지고 있는 여러 한계를 극복하고, 공동체 구성원의 한 측이 다른 한 측을 참아 내거나 관용하는 것이 아니라 다양성과 포용성 자체가 사회에 필요한 요소임을 자각하고 이의 상생적 발전을 위해 상호교류하는데 정책의 목표를 두는 것이다. 포용적 이민정책의 주요 근간인 상호성은 우리가 지니고 있는 개인정체성과 집단정체성의 개념에 대한 새롭고 근본적인 변화를 요구한다(테드 캔틀 2012, 223). 포용적 이민정책의 관점은 난민에 대한 사회적 관심과 정책에서 더욱 차이를 나타낸다. 포용적 난민정책은 난민의 양적 수용, 난민신청에 대한 허가 비율, 인도적 보호 조치의 확대 등에서 드러난다. 포용적 이민 및 정책의 정책목표는 다양성과 포용성, 상호 교류를 통한 사회결속 및 경제 발전에 있다.

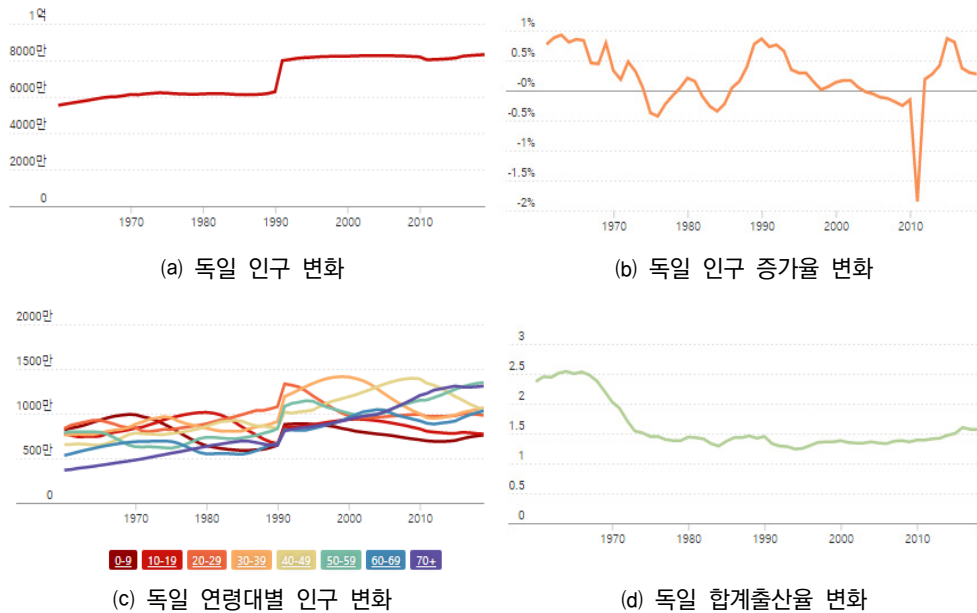
Ⅲ. 독일의 인구구조 및 이민흐름의 변화

1. 독일의 인구구조 변화

독일의 인구는 국제정세 및 지역, 정치경제적 영향에 의해 몇 가지 변곡점을 그려왔다. 독일은 전후 산업화 시대 인구증가세를 보였다. 70년대 이후 점증, 독일 통일을 기점으로 유럽 내 인구대국이 된 독일의 인구는 2002년 8,250만 명으로 최대치를 기록한 이후 약감소세를 보이다가 2010년대 이후 증가하는 모습을 보이고 있다. 2019년 기준 EU통계에 등록된 독일의 인구는 83,019,213명이다. 세계 최고 수준의 초고령 사회였던 독일 인구문제의 요인은 다양했다. 보수적이고 일을 강조하는 사회 분위기, 사회 진출 여성들이 직장가정의 균형을 찾기 어려운 문제점 등이 지적받아 왔다. 독일 인구구조변화의 주요 요인으로 지적 받아 온 사항으로, ① 지속적으로 낮은 출산율로 40년 전부터 출산율은 인구유지를 위해 필요한 1/3만 유지하였고 자녀세대가 부모세대보다 적은 것으로 나타났으며, ② 지속적인 평균수명 연장으로 베이비붐 세대(1955-1964년생)로 인한 고령자 비율 증대와 은퇴 이후 노후 비용은 고령자보다 적은 숫자의 젊은 세대가 부담을 안고 있다는 점을 들 수 있다(한국과학기술기획평가원 2016, 10). 2005년 앙겔라 마르켈 총리가 육아 보조금

과 아동 돌봄 시설 투자를 늘리면서 이러한 상황은 바뀌기 시작했다.⁶⁾

〈그림 2〉 독일의 인구 구조 변화



출처: Data Commons, <https://datacommons.org/place/country/DEU?topic=Demographics> &hl=ko (검색일: 2021. 07. 01.).

〈그림 2〉의 (d)에서 제시한 바와 같이, 70년대를 기점으로 독일의 합계출산율이 대폭 하락함으로써 인구 구조적 문제를 겪어왔다. 프랑스, 일본, 한국 등 대부분의 산업화 선진국들이 겪고 있는 저출산·고령화 문제를 독일 또한 직면하고 있다. 2018년 기준 독일의 합계출산율은 1.57로 프랑스 1.88, 영국 1.68보다 낮다. 독일의 합계출산율은 절대적인 수치만으로도 낮아 인구유지가 되지 않는 정도다(〈그림 3〉 참조). 90년대 중후반 대부분의 선진국이 출산율 최저점에 도달하여, 적극적인 출산율 장려정책을 펼친 이후 프랑스 등 일부 국가 내 출산율이 어느 정도의 개선이 되고 있으나, 독일은 2000년대까지 약 반등 후 제자리에 머물고 있다. 또한 독일은 이미 2013년 65세 이상 인구가 21.1%에 달하여 초고령 사회⁷⁾에 진입하였다.

6) 출처: https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/999608.html (검색일: 2021. 07. 01.).

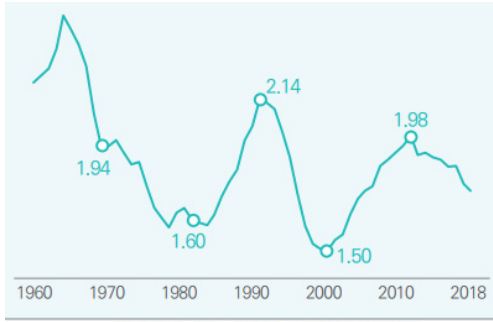
7) 초고령사회란 총 인구 중 65세 이상 인구 비율이 20% 이상인 사회를 의미, 고령화율은 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율로 정의된다. 출처: <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156408078> (검색일: 2021. 07. 01.).

〈그림 3〉 OECD 주요국 합계출산율 추이



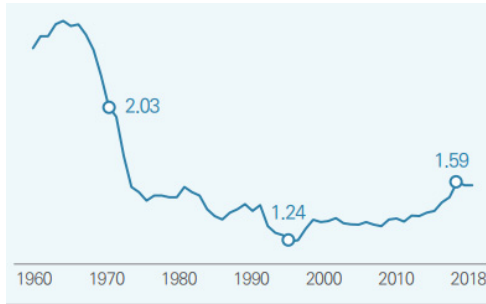
• 1994년 1.66명→2010년 2.02명으로 상승

(a) 프랑스 합계출산율 추이



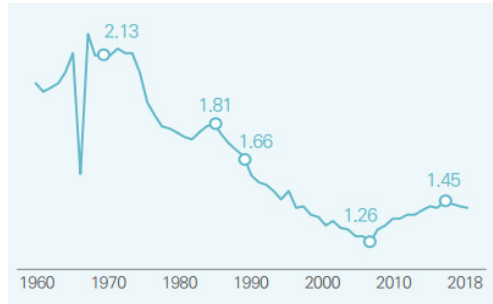
• 1980년 1.6명→1990년 2.14명으로 상승
• 2000년 1.5명→2010년 1.98명까지 상승

(b) 스웨덴 합계출산율 추이



• 1994년 1.24명→2016년 1.59명까지 상승

(c) 독일 합계출산율 추이



• 2005년 1.24명→2015년 1.46명까지 상승

(d) 일본 합계출산율 추이

출처: 김경수 2021, 3.

이상과 같이 독일은 후기 산업사회의 전형적인 인구문제를 겪고 있었으며, 여러 인구문제 정책 시행에도 불구하고 인구감소 추세를 벗어날 수 없었다. 그러나 2010년 전후 독일은 인구문제의 전환 시점을 맞이하게 되었으며, 이는 적극적인 이민 및 난민 정책에서 비롯되었다. 이에 다음 절에서는 독일의 이민 유입을 분석한다.

2. 독일의 이민흐름 변화

2차 세계 대전 중 유럽 전역에서 발생한 대규모 이주 이후, 독일은 이민 유출입이 강하게 나타는 이민국가가 되었다. 당시 독일은 남유럽 이주민의 주요 목적지가 되었으며, 산업 발전 시기 독일의 게스트 워커제에 의해 이탈리아, 터키, 스페인, 그리스 등에서의

수백만 비숙련 노동자가 독일 노동 수요를 충족시켰다.⁸⁾ 하지만 독일은 철저히 차별배제주의 이민정책을 고수였다.

EU 내 대부분의 회원국들은 2000년대 중반부터 다양한 이주의 흐름을 나타내어 왔다. 2004년 10개 NMS, 2007년 2개국(불가리아, 루마니아), 2013년 크로아티아까지 회원국 확대가 진행되며 주로 동에서 서로 향한 대규모 이주가 진행되었다. 2000년대 중반 가장 큰 규모의 양국 간 이주 흐름은 폴란드와 독일(223,000명), 폴란드와 영국(52,000명), 루마니아와 이탈리아(223,000명), 루마니아와 스페인(102,000명) 사이에서 관찰되었다(Thilo Lang 외 2015, 8). 2004년 당시 기존회원국 EU15의 경제적 기회와 전망은 신규 회원국 NMS 10의 이주 유인으로 직간접적 영향을 미치고 있었다(김현정 2020, 384). 그러나 2010년을 기점으로 EU 주요 이주유입국 중 독일의 경우 이주의 유입이 급증하였다. 2010년 404,055명에서 2015년 1,571,047명까지 폭증한 것이다. 프랑스의 경우 2010년 307,111명에서 2015년 364,221명으로 소폭 상승하였고, 스페인(2010년 360,705명에서 2015년 342,114명)과 이탈리아(2010년 458,856명에서 2015년 280,078명)는 오히려 감소하였다.

〈표 3〉 EU 주요국의 이주 유입 (2010–2019)

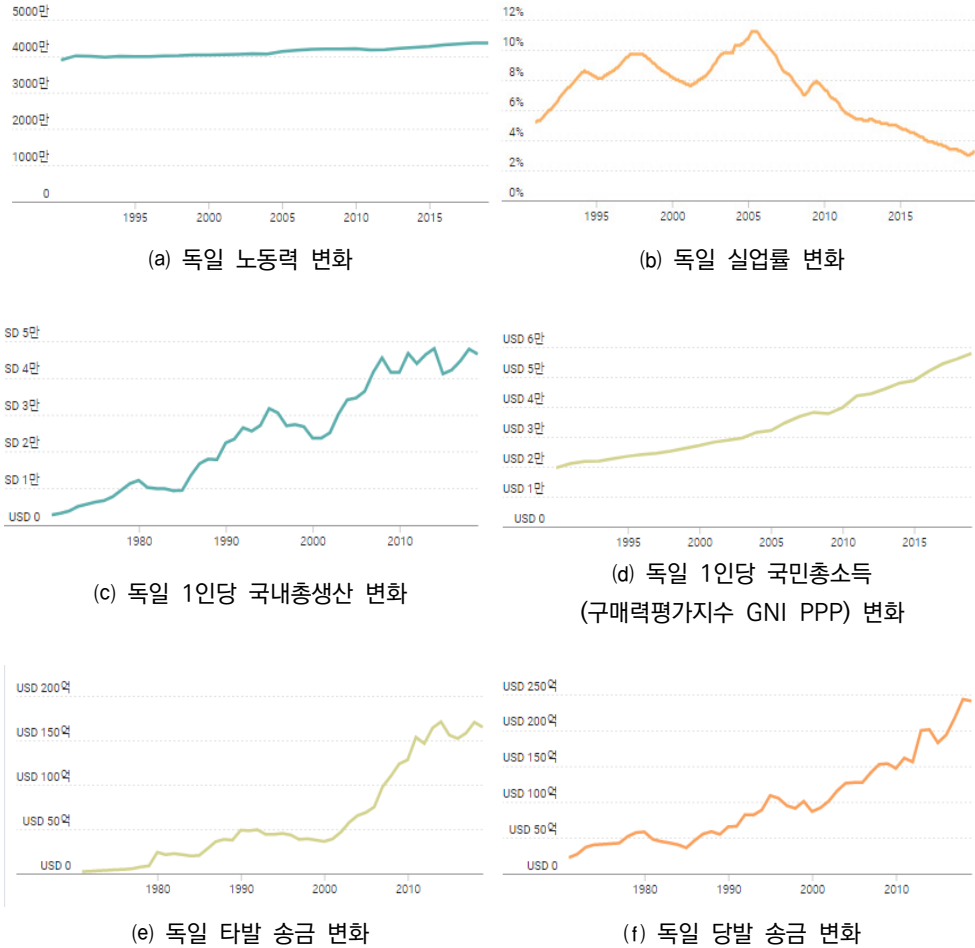
회원국	2010	2013	2015	2017	2019
독일	404,055	692,713	1,571,047	917,109	886,341
스페인	360,705	280,772	342,114	532,132	750,480
프랑스	307,111	338,752	364,221	369,621	385,591
이탈리아	458,856	307,454	280,078	343,440	332,778

출처: Eurostat. <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (검색일: 2021. 07. 01.).

2010년 전후 독일로의 이주 유입이 급격히 바뀐 것은 다음의 두 가지 요인에 기인한다. 첫째, 당시 유럽재정위기가 유럽 전역에 영향을 미쳤기 때문이다. 특히 독일은 경제위기 이후 유로존 내 유일한 안전지역으로 인지되며 유로존 내 위기국가로부터의 이주 및 EU 시민권자, 제3국 출신자들의 이주가 집중되는 지역이었다(김현정 2015, 82).

8) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

〈그림 4〉 독일의 경제 및 노동 지표 변화



출처: Data Commons. <https://datacommons.org/place/country/DEU?topic=Economics&hl=ko> (검색일: 2021. 07. 01.).

EU 역내 노동이주는 경기격차, 국가 간 경제 격차 그리고 임금격차에 의해 추동되는 현상이라 할 수 있으나, 단순히 선형적이지 않으며, 국가별 지원과 억제 정책에 따라 큰 차이를 나타낸다. 〈그림 4〉에서 제시한 바와 같이, 독일은 2000년대 이후 1인당 GDP(Gross domestic product) 및 GNI(Gross National Income) PPP(Purchasing Power Parity)를 지속적으로 증가해 왔으며, 장기실업률 또한 지속적으로 하락시켜 왔다. 이러한 경제적 기회는 독일로의 이주 유입을 유인하는 요인이 되었다. 독일의 경우 타발

송금 및 당발 송금 양측 모두 2000년대 이후 증가하고 있으나, 당발 송금의 규모가 더 큰 편이다.

둘째, 2004년 NMS 10 국가들에 대한 역내 이주 제한조치(최대 7년)의 기한이 만료되는 시점이었기 때문이다. NMS 10 회원국 확대 당시 역내 급격한 인구이동을 우려하여 EU는 각 국가가 NMS에 대한 역내 이주 제한을 선택할 수 있도록 하였다.

〈표 4〉 2004년 EU 가입 국가들에 대한 기존 회원국(EU-15)의 노동이민 제한조치

	1차 기간(2004년 5월~2006년 4월)	2차 기간(2006년 5월~2009년 4월)
프랑스	- 노동시장 접근 제한 - 공급부족이 있는 직종에 한해 한정된 수의 노동허가증 발행	- 2008년 7월부터 EU 규정(노동의 자유이동) 적용
독일	- 노동시장 접근 제한 - 계절근로, 프로젝트 근로 등에 한해 제한된 수의 노동허가증 발급 - 특정 서비스 분야(건설, 청소 등)의 취업금지	- 노동시장 접근 제한 - 2010년 10월부터 특정 기술직종의 경우 테스트 면제
이탈리아	- 노동시장 접근 제한 - 공급부족이 있는 직종에 노동시장 접근을 허용	- 2006년 7월부터 EU 규정(노동의 자유이동) 적용
스페인	- 노동시장 접근 제한 - 양자차원의 쿼터제 운용	- EU 규정(노동의 자유이동) 적용
영국	- 노동이민 허용 - 직장과 거주지 등록이 의무화 - 기간이 제한된 노동허가증 발행	- 1차 기간과 동일한 조건

출처: 강유덕 외 2015, 9; European Commission 2009, 5.

2004년-2007년 NMS의 EU 가입 시 영국, 아일랜드, 스웨덴, 덴마크(고용제안을 받은 경우에 한한 허용)만이 자국 내 노동시장 접근을 전면적으로 허용하였고, 이외의 국가는 제한 및 최장 7년의 유예 조치를 취하였다. 기존 EU 회원국 노동시장의 혼란을 방지하기 위해 부분의 EU 회원국은 조건 및 쿼터, 유예기간을 부여하여 신규회원국 국민의 자국 취업을 최장 7년(2+3+2년 방식)까지 제한하였으며, 지리적 인접성으로 인해 많은 중동부유럽 이민을 받아들인 독일과 오스트리아는 다른 국가에 비해 보다 엄격한 조건을 부과하고 일부 분야의 취업금지 조치를 실시하였다(강유덕 외 2015, 8). 따라서 2011년은 NMS 10개국에 대해 독일이 취한 노동시장 접근 제한 유예기간이 만료되는 해이며, 경제적 기회라는 요인과 겹쳐 독일로의 이주가 급증하게 된 것이다.

〈표 5〉 EU 내 주요 이주유입국의 출신지별 이주자 현황 (2019)

국가	이주합계 (1,000명)	국내 출생		해외 출생		unknown	
		(1,000명)	(%)	(1,000명)	(%)	(1,000명)	(%)
독일	886.3	118.7	13.4	755.0	85.2	12.7	1.4
스페인	750.5	36.2	4.8	714.3	95.2	0.0	0.0
프랑스	385.6	89.4	23.2	296.1	76.8	0.0	0.0
이탈리아	332.8	52.2	15.7	280.6	84.3	0.0	0.0

출처: Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Immigration_by_country_of_birth,_2019.png#filelinks (검색일: 2021. 07. 01.).

독일 거주민 8천만 명 중 15% 이상이 외국 태생이며, 독일에서 태어난 이민가정 자녀를 포함하면 20% 이상이다.⁹⁾ 2019년 기준 독일 내 이주자 중 85.2%가 해외출생이며, 13.4%가 국내에서 출생하였다. 독일은 다른 회원국과 달리 1.4%의 불분명 처리 이주자(12,700명)이 존재한다. 이는 난민 유입이 많이 되고 있는 상황 때문이다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 단순히 국가 간 경제적 격차 및 임금격차만으로 노동이주가 추동되는 데에는 한계가 있다. 국가의 이민정책이 얼마만큼 이주자에 호의적인가가 미치는 영향을 간과할 수 없다. 다음 4장에서는 포용성의 관점에서 독일의 이민정책 변화를 진단한다.

Ⅵ. 포용성의 관점에서 바라 본 독일의 이민정책 변화

1. 2000년대 이전 독일 이민정책

독일은 종전 이후 수십 년간의 산업 발전 시기 수많은 이주자들이 집중하는 목적지 국가였으나, 서유럽 및 미국 등 국가들과 비교하여 이민국가라는 인식이 없었다. 이는 독일이 전형적인 차별 및 배제 유형의 이민정책을 시행해 왔던 국가였기 때문이다. 또한 독일은 지리적으로 중동부유럽에 위치하여 90년대까지는 유고슬라비아, 루마니아, 불가리

9) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

아 등 동구권 국가로부터의 난민 혹은 망명 문제에 직면하였으며, 탈냉전 시기에는 시리아 등 육로 경유 난민 유입 목적지가 되었다. 이러한 흐름은 발칸 분쟁의 완화와 독일 통일의 재정적 부담 속에서 시작된 경기 침체 등으로 인해 축소되었다. 1992년 독일로의 난민신청자가 400,000건 이상에서 2008년 30,000건 미만으로 급격히 감소하게 되었다. 2000년대 초반까지 이와 같은 이주 흐름의 큰 기복이 있었으나, 독일은 여전히 이민국가라는 인식을 하지 않고 있었으며, 내부적으로 제시된 다문화주의 정책 내 이주민의 모국어 및 문화 교육 또한 궁극적으로 이민자의 귀환을 고려하는 차원에서 시행되었다. 다문화주의 핵심은 인종주의와 차별로부터 소수민족을 보호하고 소수 공동체들에게 평등한 기회를 비슷하게나마 제공하는 긍정적 조치 프로그램(positive action programmes)을 개발하는 것이었으나, 이러한 접근은 접촉과 갈등을 피하는 방식에 치우치면서 심각한 수준의 분리를 발생시켰다(테드 캔틀 2012, 93). 이민자들이 독일어를 배우는 것은 선택 사항으로 간주되었고, 독일에서 태어난 이민자의 자녀는 시민으로 간주되지 않았으며, 독일의 국가정체성은 주로 출생지, 거주 기간, 업적 또는 국가에 대한 봉사보다는 민족적 유산에 의해 정의되었다.¹⁰⁾

2. 2000년대 이후 독일 이민정책의 포용성

저출산·고령화로 인해 초래된 심각한 노동력 부족 문제에 직면한 독일은 2000년대 초반 전면적인 변화의 계기를 맞이하였다. 독일 내 고령화 현상의 심화와 결혼기피·저출산으로 인한 인구와 노동력의 감소는 위기의식을 불러왔고, 이것이 이민법을 통한 개방적 사회통합정책을 선택하게 된 계기가 되었다(김영란 2012, 39). 1998년~2005년 집권한 슈뢰더(Gerhard Schröder) 전 총리는 해당 시기 실업 및 사회복지 부담의 증가로 침체된 독일 문제를 해결하기 위해 '아젠다 2010(Agenda 2010)'을 공표하며 전면적 개혁을 이끌었다. 2003년 3월 14일 독일 연방의회 연설에서 슈뢰더 총리는 독일 정부가 계획한 가장 광범위한 사회 시스템 및 노동 시장 개혁을 발표하였다.

10) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

〈표 6〉 독일 국적법 내 이중국적 허용 예외 사항

- ① 부모 한쪽이 외국 국적자이거나 양부모(또는 부모 중 한 명)가 이중 국적자인 경우(제4조)
- ② 구소련 등 과거 독일 영토에 거주하다가 전후 독일로 넘어온 자들(제7조)
- ③ EU 국가, 스위스 등 국가의 국적을 취득한 독일 국적자의 경우 자동으로 독일 국적을 상실하지 않음(제25조 제1항)
- ④ 독일 국적자이면서 개인적, 공적으로 중요한 타당한 사유를 제시하거나 주거 공간이 대부분 해당 외국 국가인 경우 담당 독일관청에 외국 국적 유지 또는 취득 허가 신청 후 허가를 통해 한국의 복수 국적을 보유할 수 있음(제25조 제2항)

출처: 주 독일 연방공화국 대한민국 대사관 본분관. https://overseas.mofa.go.kr/de-bonn-ko/brd/m_7687/view.do?seq=1208355&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2 (검색일: 2021. 07. 01.).

이에 앞서 독일정부는 2000년 제정된 새로운 국적법에 의해, 그리고 2001년 독일 내무부 (Interior Ministry) 산하 이주문제독립위원회는 포괄적 이민정책 개혁을 담은 보고서를 통해 이민정책의 패러다임을 변화하였다. 2000년 새로운 국적법 효력 발생으로, 외국인은 8년만에 적법하게 지속적으로 독일 내에 체류하면 귀화청구권을 취득할 수 있게 되었는데, 이의 요건으로는 독일어에 관한 지식(deutsche Sprachkenntnisse)이 충분하다는 점에 관한 증명, 형벌받은 이력이 없어야(Straflosigkeit) 한다는 신원, 헌법에 대한 충성(Verfassungstreue), 생활에 대한 자립적 재원확보(selbststaendige Finanzierung des Lebensunterhalts) 등을 들 수 있다(배병호 외 2011, 101). 이는 혈통에 기초하여 시민권을 부여 하는 기존의 엄격한 속인주의(jus sanguinis) 원칙을 속지주의(jus soli)의 일부를 포함하도록 확장한 것으로, 출생지를 기준으로 시민권을 부여하게 된 독일의 역사적 이민정책 변화 단계라 하겠다.¹¹⁾

역외이민에 적용되는 거주법과 EU시민의 이주에 적용되는 EU 이동자유법이 모두 포괄된 2005년 이민법(Zuwanderungsgesetz)의 시행은 독일의 이민 환경을 근본적으로 변화시켰다. 동 2005 이민법 개정에서의 포용성 증대는 두 가지로 분석된다. 첫째, 이민과 정주에 관한 행정상의 복잡성을 줄여 거주 허가와 노동허가에 관한 행정절차를 일원화하였다. 이전에는 체류연장에 관한 업무를 지방정부의 이민담당처인 외국인관청이 맡고, 노동허가는 연방정부의 노동청에서 담당하였다. 둘째, 당시 개정된 거주법(the Residence Act)은

11) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

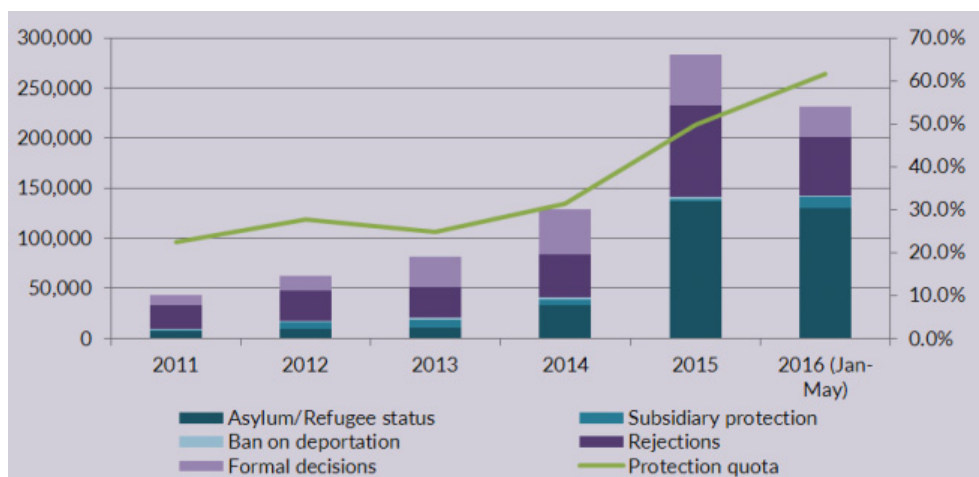
독일 역사상 최초로 사회통합에 근거한 이민자 지원책을 제시하였다. 당시 이민자 통합위원회가 총리 산하에 마련되어 정치, 사회적인 변화를 이끌기 시작하였다. 동 이민법에 따라 정부는 신규 이민자에게 독일어를 가르치고, 이외에도 법제도 및 문화 교육을 위한 자금 지원 통합과정을 설립하였다. 즉 모든 신규 이민자를 해당 과정을 이수하여야 하며, 특히 실업 상태의 이민자는 참여해야 할 교육이 강조되었다.¹²⁾

독일이 이주법 체제는 국제법과 EU법, 국내법에 의거한 다층적 구조로 이루어졌다. 이주와 관련한 독일 국내법으로는 헌법인 기본법(Grundgesetz, GG), 망명법(Asylgesetz, AsylG), 체류법, 망명신청자급부법, 국적법 등이 있으며, 그밖에 행정부에서 제정한 체류규정(Aufenthaltsverordnung, AufenthV), 체류법에 대한 일반행정규정(Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, AVwVAufenthG), 사회통합과정규정(Integrationskursverordnung, IntV) 등의 하위규정이 있다(이보연 2020, 566). 2005년 「이주법」은 독일에서 이주정책의 전환점을 이루는 계기로 평가될 수 있는데, 처음으로 노동시장정책에 기반 한 이주, 인도주의적 차원의 난민과 망명, 이주민의 통합 등을 총망라하여 모든 영역의 이주정책을 포괄적으로 규율하고 있으며, 이주민의 언어통합에 대한 계획을 처음으로 입법화한 것으로, 이후 2007년 이주민 통합의지 관련 요구를 강화한 내용을 담아 재개정되었다(이규영 외 2010, 157-158). 개정의 주요 내용은 첫째, 취업이민에 대한 개방적 허용, 둘째, 투자이민 확대, 셋째, 외국인의 국외 추방 관련 사항 정비로 이루어졌다. 독일이민법의 수정은 경기부양을 바라고 고령화에 따른 생산력저하를 고민하던 경제계와 당시 여당의 정치적인 결단 등이 합의에 이른 결과였다(장선희 2014, 12). 하지만 적극적 다문화주의를 표방한 타 국가들과 같이 언어, 문화 전반에 대해 이민자 그룹을 지지하는 정책적 방향을 선택하지는 못하였다. 독일 국민 대다수가 인종차별, 외국인 혐오 문제에 민감하지만 개방적 사회통합에도 소극적이었다. 2007년 7월에 열린 제2차 '통합정상'에서 「국민통합계획」(NIP)을 발표했는데, 메르켈총리는 연방, 주, 자치단체 등 모든 국가적 차원뿐만 아니라 무슬림단체를 비롯한 이주민단체, 시민·사회 단체와 이주민들이 포괄적으로 참여하여 함께 통합계획을 수립했다는 점에서 '통합정상'을 독일 통합 정책의 역사에서 하나의 이정표로 평가했다(이규영 외 2010, 161). 이러한 변화의 근거에는 이전 시기 게스트 워커의 자식 세대가 성장하여 공적 영역에서 두각을 나타내기 시작한 요인이 작용하였다. 이민자 집단의 주류화가 시작된 것이다. 2세대의 구성원들이 정치와 언론에서 자리를 채우기 시작하고 TV 화면과 신문 기사에서의 의견 개진이 더욱 다양해짐에 따라 그들의 독일인 정체성에 대한 의심과 조상과 출생 국가에 대한 충성도의 균형을 맞추는 능력에 대한 의구심 또한 해소되었다.¹³⁾

12) 출처: <https://dip.bundestag.de/vorgang/.../90946> (검색일: 2021. 07. 01.).

2010년대 이후 또 다른 독일 인구 증가는 난민에 대한 전폭적인 허용이 일조하였다. 2015년 하반기에는 시리아 내전 등으로 발생한 난민을 대거 받아들이면서 인구가 단숨에 71만7천명 증가하기도 하였으며, 2020년 8월 그리스 레스보스섬 난민캠프 화재로 만 명이 넘는 이주민이 갈 곳을 잃자, 독일 정부는 유럽연합 국가 중 가장 적극적으로 수용 의사를 밝혔다(한겨레 2020/10/16).¹⁴⁾

〈그림 5〉 독일 내 난민신청 및 보호수용량에 대한 결정, 2011-2016



출처: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017, 10.

〈그림 5〉에서 제시된 바와 같이, 2013년에는 독일 난민신청자의 4분의 1만이 체류가 허용되었으나, 2015년에는 절반이 허용되었다. 이는 보호 수용률이 단 2년 만에 두 배로 늘어났음을 의미한다. 난민 체류허가가 나면 이전에는 3개월마다 체류허가증이 교부되었지만, 이후 개정을 통해 허가갱신제도가 폐지되었고, 신청 상에 하자가 없다면 취업도 가능한 체류허가가 교부되고 있다. 물론 독일 내부에서 난민포용정책에 관한 심각한 반발 기류도 존재한다. 메르켈 총리의 연정 파트너인 기독교사회당(CSU)의 호르스트 제호퍼 당수는 2015년 9월 총리의 난민포용정책에 대해 “난민의 전례 없는 유입은 독일을 오랫동안 괴롭힐 실수”라며, “독일이 곧 통제 불가능해질 긴급상황을 자초하고 있다”라고 비난했다.¹⁵⁾

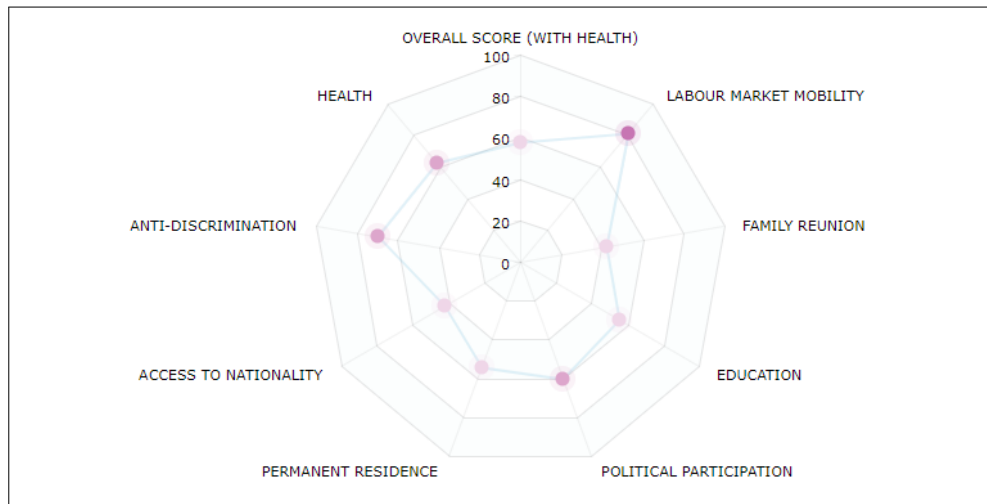
13) 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIAIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).

14) 출처: https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/965746.html#csid057dd13397803478ec9840eb124e4b3 (검색일: 2021. 07. 01.).

난민 수용 비율이 높은 노르트-라인베스팔리아 주 등에서도 난민정책에 반발해 왔다. 만만치 않은 독일인의 난민에 대한 부정적 시각과 반이슬람 정서는 난민 수용에 큰 부담이 되고 있으며, 부정적 난민 인식은 난민 수용에 지장을 줄 뿐 만 아니라 독일인들의 사회적 비용도 증가하게 할 것이다(김영술 2018, 103). 2021년 7월 16년간의 총리직 사임을 앞둔 메르켈(Angela Merkel) 총리의 여러 업적 중 난민 포용에 관한 정책은 지속적이고 일관되었다.

각 국가의 이민정책을 종합평가하는 '이민자 통합정책 지수(MIPEX: Migrant Integration Policy Index)를 통해 사회통합정책의 체계성을 평가받고 있다.¹⁶⁾

〈그림 6〉 독일의 2019 MIPEX



출처: Migrant Integration Policy Index, <https://www.mipex.eu/germany> (검색일: 2021. 07. 01.).

MIPEX 2019에서 독일은 총점 58점, 14위를 기록하였다. 스웨덴(86점), 핀란드(85점), 포르투갈(81점), 캐나다(80점), 뉴질랜드(77점), 미국(73점), 벨기에(69점), 노르웨이(69점), 오스트레일리아(65점), 아일랜드(64점), 브라질(64점), 룩셈부르크(64점), 스페인(60점)이 1위~13위에 해당한다(Migrant Integration Policy Index 2020, 2). MIPEX는 독일이

15) 출처: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20150912023300009> (검색일: 2021. 08. 18.).

16) MIPEX는 이민자 통합에 관한 142개 항목의 세부 지표 들을 종합하여 여섯 개 영역의 하위지수를 만들어 발표하고 있으며, MIPEX의 여섯 영역 하위지수는 이민자의 ①노동시장 접근성(labour market access), ②가족 재결합 (family reunion), ③장기 체류허가(long-term residence), ④정치참여(political participation), ⑤국적취득가능성(access to nationality), ⑥차별금지(anti-discrimination) 등이다(정재각 2011, 96).

지난 10년 동안 정책을 천천히 개선해 왔다고 지적하였다. 상위 13개국 이 이민정책에 대한 포괄적 접근(comprehensive approach to integration)의 평가를 받은 반면, 독일은 일시적 통합 접근(temporary integration) 상태인 것으로 해석되고 있다. 세부항목에서 노동시장 이동성 및 반차별주의에 강한 편이나, 가족재결합, 교육, 영구이주, 국적취득 접근성 등에서는 낮은 점수로 평가되었다.

독일정부가 이와 같이 이민에 대해 포용적 정책을 취할 수 있었던 데에는 독일 국민 다수가 이민자를 독일 발전의 기회로 인식하고 있기 때문이다. 시민당 정책연구기관 프리드리히-에버트-재단(FES)이 2019년 발표한 여론조사 결과에 의하면, 응답자의 53%가 독일 이민자들이 국가 발전에 기회를 제공할 것이라고 인식(전적으로 동의 20%, 동의하는 편 33%)하고 있으며, 중립적이라는 답변은 17%, 그렇지 않다는 견해 29%를 나타내 독일 국민 다수, 이민자를 독일 발전의 기회로 인식하고 있음을 알 수 있다.¹⁷⁾

2020년 3월 1일 독일은 전문인력이주법(FEG: Fachkräfteeinwanderungsgesetz)을 시행하였다. 개정 전에도 '제3국의 고급인력은 특별한 경우 입국 후 선채류 기간이 없어도 영주권을 받을 수 있다.'는 체류법 제19조가 제정되어 있었으며, 유럽연합 고급인력지침에 근거해 2012년 EU블루카드(Blaue Karte EU)가 체류법 제19a조에 규정되었다(이보연 2020, 570). 2020년 개정으로 전문인력에 대한 일관된 개념을 도입하고, 이들의 노동시장 접근을 완화하며, 취업우선권심사(Vorrangprüfung)을 완화하여 적용, 부족한 전문직업군에 대한 한정된 취업 제한을 폐지, 체류허가 확대 및 영주권 취득 조건을 완화하는 내용이 담겼다.

이와 같이 독일은 일시에 다문화주의 정책의 포괄적 접근 정책을 취하기보다, 경제와 사회의 동반 성장을 추구할 수 있는 포용적 이민정책의 접근을 취하고 있다.

V. 향후 전망 및 시사점

본 논문에서는 독일의 사례를 통해 혈통주의 민족국가에서 다문화 국가로 이행하는 과정의 국가가 취할 수 있는 이민정책 접근 시각에 대해 분석하였다. 적극적 다문화주의를 표방한 타 국가들과 같이 언어, 문화 전반에 대해 이민자 그룹을 지지하는 정책적 방향을 선택하지는 못하였다. 독일은 일시에 다문화주의 정책의 포괄적 접근 정책을 취하기보다, 경제와 사회의 동반 성장을 추구할 수 있는 포용적 이민정책의 접근을 취하고 있다.

17) 출처: https://overseas.mofa.go.kr/de-ko/brd/m_7201/view.do?seq=1347138 (검색일: 2021. 08. 18.).

각 국의 이민정책은 시민권 혹은 국적 취득 과정과 이주민에 대한 사회통합 정책의 정도를 통해 포용성 여부를 판단할 수 있다. 포용적 이민정책은 이주집단과 주류집단 등 서로 다른 집단 간 상호교류를 통해 공동체 발전방향을 찾아 정책에 반영함을 정책의 기본방향으로 삼는다. 또한 포용적 이민정책의 정책목표는 다양성과 포용성, 상호 교류를 통한 사회결속 및 경제 발전에 있다.

독일은 2000년대 이후 심각한 인구문제에 직면하여 포용적 이민정책을 통해 이민법을 개정해 왔다. 현재까지 국적부여 조건에서 독일은 이중국적 허용에 제한적인 요소가 많아 포괄적 사회통합 접근에 한계를 나타내고 있다. 하지만 미국, 캐나다 등 다문화주의 국가들의 정책 입장을 무조건 수용하기 보다는 포용적 이민정책의 관점에서 주류사회의 사회결속 및 경제발전을 위한 입장선택은 일정한 성과를 나타내고 있다. 독일은 현재 이민 및 난민 유입을 통해 유럽 내 경제 및 인구 대국이 되었으며, 이민정책에 대한 결과의 평등 확보와 더불어 주류화, 다양성 정책 추구 관점을 통해 공동체 내 집단 간 이질화를 극복하고 공통의 유대를 확인하여 발전방향을 제시하고 있다.

한국 또한 2000년대 이후 국가 내 증가하는 외국인근로자, 결혼이민여성, 북한이탈주민의 사회결속 문제를 해결하고자 다문화주의 정책 입장을 취하고 있다. 하지만 정책 의도와는 달리 다분히 소수자의 주류사회 동화를 목적인 세부정책 시행에 의해 사회통합에 어려움을 겪어왔다. 한국의 역사적·사회적 발전과정은 독일의 경로와 매우 유사하다. 양국이 분단의 과정을 겪었으며 이민정책에 있어 전형적인 차별배제주의 입장을 고수한 국가였다. 이에 한국 또한 포용적 이민정책을 통해 사회 다양성 가치를 위한 구성원 상호교류, 이주자에 대한 결과의 평등 확보와 더불어 주류화, 다양성 정책 추구 정책적 접근을 시행하여야 할 것이다.



- 강유덕 · 임유진. 2015. EU 역내 노동이동의 변화: 영국과 독일을 중심으로. KIEP
오늘의 세계경제 15(31), 1-22.
- 구견서. 2003. 다문화주의의 이론적 체계. 현상과 인식 (90), 29-53.
- 김경수. 2021. 2020년 합계출산율 현황과 정책적 시사점. Nabo Focus (31), 1-4.
- 김미나. 2009. 다문화 사회의 진행 단계와 정책의 관점: 주요국과 한국의 다문화정책
비교 연구. 행정논총 47(4), 193-223.
- 김선영. 2009. 한국과 독일의 다문화 비교: 다문화정책 환경과 정책 특징을 중심으로.
한국정책연구 9(1), 175-194.
- 김영란. 2012. 독일과 한국의 다문화 가족정책에 대한 고찰: 다문화 가족 관련 법제와
현황을 중심으로. 다문화콘텐츠연구 (13), 31-67.
- 김영술. 2018. 독일의 난민 수용과정에서 나타난 정책 변화의 연구. 분쟁해결연구
16(2), 99-134.
- 김현정. 2015. 유럽재정위기 이후 유럽연합 내 노동이주 흐름의 변화가 지역경제에
미치는 영향: 규모 및 다양성의 측면에서. 국제관계연구 20(2), 67-99.
- _____. 2020. 브렉시트 전후 영국-EU 간 이주 흐름의 구조적 변화: 세계체제이론
관점에서. EU연구 (56), 369-404.
- 김휘택. 2012. 다문화주의에 대한 관점의 변화: ‘끄세쥬(Que sais-je)’ 문고에서 출간된
두 ‘다문화주의(Le multiculturalisme)’를 중심으로. 다문화콘텐츠연구 (13), 263-289.
- 배병호 · 변무웅 · 정철. 2011. 복수국적자 다수발생 국가 국적법제 연구. 법무부.
- 설동훈. 2001. 노동력의 국제이동. 서울대학교출판부.
- 설동훈 · 이해경 · 조성남. 2006. 결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안
연구. 여성가족부.
- 안드레아 샴프리니. 이산호 · 김휘택 역. 2010. 다문화주의: 인문학을 통한 다문화주의의
비판적 해석. 경진.
- 원숙연. 2012. 수렴 또는 발산? 외국인 정책에 대한 서울시 공무원-시민-외국인이주자
간 인식의 지형분석. 한국정책학회보 21(2), 245-276.
- 윤종설. 2020. 정책포용성 확보를 위한 공공갈등 예방모형 구축. 정책개발연구 20(2),
199-266.

- 이규영 · 김경미. 2010. 독일의 이주민 정책과 이주민의 참정권. 국제지역연구 14(1), 153-178.
- 이보연. 2020. 독일 노동이주법제 현황: 2020년 3월 1일 시행 전문인력이주법(FEG)을 중심으로. 법학논총 44(1), 559-588.
- 이해경. 2020. 포용적 이민정책을 통한 미래 사회 · 문화 융합의 구상(構想). 평화와 종교 (10), 47-73
- 장선희. 2014. 독일의 이민정책의 변화와 사회통합 관련 법제에 관한 연구: 독일이민법을 중심으로. 법학연구 55(4), 31-58.
- 정장엽 · 정순관. 2014. 한국 다문화가족정책의 정향성 분석: 동화주의와 다문화주의. 지방정부연구 17(4), 121-142.
- 정재각. 2011. 독일의 이주정책과 사회통합간의 갈등에 관한 연구. 한독사회과학논총 21(3), 79-106.
- 테드 캔틀. 홍종열 · 김성수 · 김운재 · 김정훈 역. 2012. 결속과 다양성의 새로운 시대 상호문화주의. 꿈꿀권리.
- 한국과학기술평가원. 2016. 인구구조 변화에 따른 대응 방안: 독일, 일본, 스위스 사례를 중심으로. 과학기술 동향 심층 분석보고서 (24), 1-27.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2017. Das Bundesamt in Zahlen 2016: Asyl, Migration und Integration. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Castles, S. · M. J. Miller. 2003. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, 3rd Ed. Guilford Press.
- Division for Social Policy and Development · United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2007. Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- European Commission, 2009. Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. European Integration Consortium(IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw).
- Lang, Thilo · Robert Nadler. 2015. 중부유럽의 귀환 이주: 초국가적 프로젝트 리턴(Re-Turn)의 결과. 국제노동브리프 2015(8), 4-30.
- Migrant Integration Policy Index. 2020. Migrant Integration Policy Index 2020: International Key Findings. MIPEX.

- OECD. 2014. All on Board: Making Inclusive Growth Happen. OECD.
- 대한민국 정책브리핑. (보도자료) 초고령 사회 대비해 외국의 노인안전 현황과 사례 분석 추진. 출처: <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156408078> (검색일: 2021. 07. 01.).
- 성경룡. 2020. 제18차 세종국가리더십포럼 - '혁신적 포용국가와 세계 포용국가 연합'. 포럼(2020. 4. 9.). 출처: https://nrc.re.kr/board.es?mid=a10301000000&bid=0008&act=view&list_no=170040&otp_id= (검색일: 2021. 07. 01.).
- 주 독일대한민국대사관. 독일 국민 다수, 이민자를 독일 발전의 기회로 인식. 출처: https://overseas.mofa.go.kr/de-ko/brd/m_7201/view.do?seq=1347138 (검색일: 2021. 08. 18.).
- Data Commons. 출처 <https://datacommons.org/place/country/DEU?topic=Economics&hl=ko> (검색일 2021. 07. 01.).
- Daum 한국어 사전. 포용성. 출처: <https://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kku000278636&supid=kku000355572> (검색일: 2021. 07. 01.).
- Deutscher Bundestag. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. 출처: <https://dip.bundestag.de/vorgang/.../90946> (검색일: 2021. 07. 01.).
- MPI(Migration Policy Institute). The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet. 출처: https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=EAIaIQobChMiv76vurTs8QIVU6qWCh2pYgLBAAAYASAAEgKeC_D_BwE (검색일: 2021. 07. 01.).
- PolicyLink. Immigrant Inclusion: Good for Families, Communities, and the Economy. 출처: <https://www.policylink.org/sites/default/files/Immigration-Inclusion-Final-05-10-16.pdf> (검색일: 2021. 07. 01.).

- 연합뉴스
- 한겨레

● 투고일: 2021.07.19. ● 심사일: 2021.07.20. ● 게재확정일: 2021.08.09.

| Abstract |

Germany's Inclusive Immigration Policy and Demographic Changes

Kim Hyunjung (Donga University)

In this paper, through the case of Germany, the immigration policy approach that the state can take in the process of transitioning from a pedigree nation state to a multicultural state is analyzed. Each country's immigration policy can be judged on inclusiveness through the process of acquiring citizenship or nationality and the degree of social integration policy for migrants. Inclusive immigration policy takes the basic direction of policy to find a direction for community development and reflect it in policy through mutual interchange between different groups, such as migrant groups and native groups. In addition, the policy goal of the inclusive immigration policy is social cohesion and economic development through diversity, inclusion, and mutual exchange. Germany has been facing a serious population problem since the 2000s, and has been amending its immigration law through an inclusive immigration policy. Germany has now become a major economy and population in Europe through immigration and refugee influx, and has overcome heterogeneity between groups within the community and confirmed common ties through mainstreaming and diversity policies, as well as securing equality of results for immigration policies. It suggests the direction of development.

〈Key words〉 Germany, Inclusive Immigration Policy, Interculturalism, Social Integration, Multiculturalism, Immigration, Asylum