

이주의 증가와 독일 이주민정책의 변화*

구 춘 권 | 영남대학교 부교수

본 논문은 이주의 새로운 시대의 개막, 즉 이주의 급격한 증가가 독일의 이주민정책에 어떠한 변화를 가져왔는지를 추적하고 재구성하려는 시도이다. 독일에서는 지난 수십 년 동안 출산율의 저하가 야기한 인구학적 구성의 변화 때문에서라도 이주민의 유입에 적극적인 개방적 이민정책의 당위성이 줄곧 제기되었다. 그러나 독일의 보수정당들은 혈통주의적 모델의 유지에 강한 집착을 보여 왔다. 냉전체제의 종식과 가속화되는 지구화 과정은 1990년대에 들어 독일에서도 이주의 ‘새로운 시대’를 열었고, 이주민의 대량 유입은 독일 사회에서 혈통주의적 모델의 유효성을 근본적으로 의문시하게 만들었다. 1998년 적녹연정의 출범과 함께 독일은 혈통주의적 이주민정책의 시대를 마감했고, 국적법 개혁, 그린카드 제도의 도입, 새로운 이주법의 제정을 통해 탈(脫)혈통주의적 모델을 모색하고 있다. 본 논문은 새로운 이주민정책의 도입을 둘러싼 독일의 정치적 논쟁과정을 추적하고, 그 쟁점 및 핵심 내용을 분석하려 시도했다.

주제어: 이주, 이주민정책, 이민정책, 통합, 통합정책, 독일

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-327-B00067)

I. 머리말

냉전체제의 종식 및 가속화되는 경제적·사회적·문화적 지구화의 과정과 함께 도래한 ‘이주의 새로운 시대’는 유럽연합 국가들의 이주민정책에 중대한 도전을 의미했다. 주지하듯이 이주민정책은 전통적으로 국민국가의 고유한 영역으로 이해되었고, 따라서 유럽에는 이주와 통합의 실험무대라고 해도 과언이 아닐 만큼 다양한 이주민정책과 이주민 통합정책이 발전해 왔다. 이주와 통합과 관련해 유럽에서 등장한 상이한 구상과 모델들은 크게 네 가지로 구분해 볼 수 있다(Castles and Miller, 2006; Butterwege and Hentges, 2006).

우선, 이주민의 실체를 인정하지 않고 이주민들을 의도적으로 무시하는 비실체적 모델이 존재했다. 예컨대 과거 이탈리아와 스페인의 경우 정부가 상당수의 비합법 이민을 방관하고 있었다. 의도적인 비결정(non-decision)을 통해 이주민들을 주변화하고 배제했던 것이다. 이 모델은 물론 이주민 집단이 아주 소규모일 경우일 때만 가능하며, 실제 과거 이탈리아와 스페인의 경우 이민송출에 비해 이민유입은 무시할 수 있는 수준이었다. 그러나 1990년대에 들어 이탈리아와 스페인에도 이주민들이 대량으로 유입되면서 비실체적 모델은 과거의 얘기가 된다.

둘째, 본 연구의 대상인 독일, 그리고 오스트리아와 스위스와 같은 나라에서는 배타적·종족적·혈통주의적 모델이 발전했다. 이 국가들은 철저하게 규제된 외국인 노동자 프로그램을 통해 이주민들을 유입했다. 이주민, 즉 ‘초청 노동자’의 법적 지위는 인정되었지만, 자국의 시민보다 낮은 지위에 놓여 있었다. 이주민이 귀화하거나 시민권을 취득할 가능성 역시 대단히 낮았다. 독일의 경우 여전히 1990년대에 들어서도 혈통주의적 국적법(*ius sanguinis*)을 고수했으며, 구소련과 동유럽으로부터 이주해 온 독일 혈통의 이주자(Aussiedler)들을 선호해 받아들였다. 그러나 이주의 강화 및 다양화·복잡화는 독일의 이주민정책에도 커다란 변화를 가져왔다. 2000년 1월 1일 부로 독일은 속지주의(*ius soli*)를 핵심으로 하는 국적법을 채택하였으며, 독일 혈

통의 이주자들에 대한 귀화 지원정책을 대폭 철회하였다.

세 번째로, 프랑스와 네덜란드에서는 공화주의적 모델이 존재했다. 공화주의적 모델의 핵심은 공적 영역과 사적 영역을 명백히 구분하며, 종족적·문화적·종교적 차이는 사적 영역의 문제로 이해하는 것이다. 따라서 이 모델은 시민적 지위를 혈통이 아닌 거주지와 연관시키며, 이주민의 시민권 획득 역시 앞의 배타적 모델에 비해 개방적이다. 그런데 프랑스의 공화주의적 모델 역시 최근 심각한 도전에 직면해 있다. 프랑스의 제노포비아(Xenophobia) 현상은 유럽의 다른 국가들에 비해 훨씬 심각한 것으로 알려져 있다 (Thranhardt, 2007). 프랑스 이주민 통합정책의 딜레마는 특히 이주청소년들의 폭력적 시위를 통해 폭발적으로 드러난다. 2005년 11월 파리의 외곽도시들에서 시작되어 전국적으로 퍼져나간 이주청소년들의 폭동은 20여 일 동안 지속되면서 1만여 대의 자동차를 전소시켰다. 프랑스 정부는 비상사태의 선포를 통해서야 비로소 폭력시위를 수습할 수 있었다.

마지막으로, 영국과 스웨덴에서는 다문화주의 모델이 발전했다. 이 모델은 문화적·종교적 차이를 동등하게 평가하고, 공적인 영역에서 다양한 집단들을 인정하며, 그리고 국가가 이 다양성을 촉진하려 시도한다. 다문화주의 모델의 가장 이상적인 형태는 다원적·다문화적 정체성에 기반한 시민적 민족주의(civic nationalism)를 발전시키는 것이다. 다문화주의 모델은 시민권 취득에서도 가장 개방적이며, 이주민들의 통합과 관련해서는 다양한 이주민집단들의 자발적 참여가 특징적이다. 예를 들어 영국의 이주민 통합은 국가가 주로 주도하는 프랑스의 통합방식에 비해 훨씬 다양한 색깔의 조직들 — 이들의 상당수는 상이한 이주민집단들의 자발적 조직이다 — 의 도움을 받아 이루어진다. 그렇다고 다문화주의 모델에 갈등이 없는 것은 아니다. 영국에서 무슬림 계 이주민들은 특히 높은 실업률에 시달리고 있으며, 이와 연계된 빈곤, 범죄 등 사회적 주변화 현상에 보다 노출된 것이 현실이다.

위에서 지적한 유럽의 네 가지 전통적 통합모델은 이주의 새로운 시대의 개막과 함께 등장한 이주민의 급격한 증가로 말미암아 여러 어려움에 직면해 있다. 이주의 증가는 전통적 통합방식의 한계를 드러내면서 통합모델의 전환의 압력으로 작용하고 있는 것이다. 물론 이 압력은 이주민에 대해 보다 개

방적이고 관용적이었던 다문화주의 모델이나 공화주의 모델보다는, 이주민을 의도적으로 무시했거나 이주민에게 자국의 시민보다 낮은 지위를 부여했던 비실체적 모델이나 혈통주의적 모델에 더 크게 작용하고 있다. 왜냐하면 이주민의 숫자가 대폭 증가하면서 이주민 집단이 더 이상 정치적·사회적으로 무시될 수 없을 뿐만 아니라, 이주민에 대한 차별적 지위 부여는 심각한 사회통합의 문제를 낳을 수밖에 없기 때문이다.

한편 전통적 통합모델의 전환은 유럽연합 차원의 이주민정책의 발전에 의해서도 영향을 받고 있다. 특히 과거에 이주노동자를 주로 송출했던 국가들, 즉 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스에도 이주민이 대량으로 유입되기 시작하였다(Werner, 2001). 이주민정책이 제대로 마련되지 않은 상황에서 이 국가들은 이주와 관련된 유럽연합의 지침을 적극적으로 수용하기 시작했다. 또한 동유럽의 몇몇 국가들에서도 이주민의 유입이 크게 늘었다. 유럽연합을 동유럽으로 확장시키기로 한 2002년 12월 유럽연합 코펜하겐 정상회담의 결정은 특히 체코와 헝가리를 향한 이주의 흐름을 대폭 강화시켰다. 이주민정책과 관련된 유럽연합의 지침은 이들 동유럽 국가들에게 일종의 나침반 역할을 하고 있다. 따라서 오늘날 유럽 국가들의 이주민정책의 변화를 이해하기 위해서는 유럽연합 차원에서 등장하는 초국적 합의와 조절을 동시에 고려하지 않으면 안 된다(Michalowski, 2007).

본 논문은 이주의 새로운 시대의 개막, 즉 이주의 급격한 증가가 독일의 이주민정책에 어떠한 변화를 가져왔는지를 추적하고 재구성하려는 시도이다. 독일에서는 지난 수십 년 동안 출산율의 저하가 야기한 인구학적 구성의 변화 때문에서라도 이주민의 유입에 적극적인 개방적 이민정책의 당위성이 줄곧 제기되었다. 그러나 독일의 보수정당들은 혈통주의적 모델의 유지에 강한 집착을 보여 왔다. 예를 들어 1982년 기독교민주연합(Christlich Demokratische Union Deutschlands: CDU, 이하 기민련)과 기독교사회연합(Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.: CSU, 이하 기사련)은 보수·자유 연정의 출범 당시 연정협약에 “독일연방공화국은 이민국가가 아니다. 따라서 외국인의 유입을 저지하기 위해 인도주의적으로 받아들일 수 있는 모든 조치를 강구하여야 한다”는 구절을 삽입하도록 관철시켰다. 이러한 노력에도

불구하고 독일의 외국인 숫자는 줄지 않았을 뿐 아니라, 오히려 지속적으로 늘어났다. 특히 1990년대에 들어 독일은 이주민의 대량유입을 경험하게 된다. 1990년에 524만 명이었던 독일의 외국인 숫자는 1999년에 734만 명으로 약 210만 명이 늘어났고, 전체 인구에서 외국인이 차지하는 비율도 8.9%에 이르렀다(Nuscheler, 2004: 121).¹ 이와 같은 이주민의 급격한 증가는 독일 사회에서 혈통주의적 모델의 유효성을 근본적으로 의문시하게 만들었음은 물론이다. 1998년 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD, 이하 사민당)과 녹색당(Bündnis 90/die Grünen)의 적녹연정의 출범과 함께 독일은 혈통주의적 이주민정책의 시대를 마감했고, 2000년 새로운 국적법과 2005년 새로운 이주법의 발효와 더불어 새로운 탈(脫)혈통주의적 모델을 모색하기 시작했다.

이 글은 독일 이주민정책의 최근 변화를 추적하고 재구성하려는 시도이다. 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 독일 이주민정책에 대한 본격적인 논의에 앞서 제II장에서는 근대 이주의 역사를 간략히 재구성함으로써 전통적 이주와 새로운 이주의 차이를 부각시키려 시도할 것이다. 식민주의적 정복, 전쟁, 그리고 경제적 유인이 전통적 이주의 동인이었다면, 새로운 이주에서는 경제적 동기 외에도 정치적, 환경적 요인 등 이주의 원인이 보다 다양하고 복잡해졌다. 이주민의 출신지역이 급속히 다양화되는 것도 새로운 이주의 특징이라고 할 것이다. 제III장에서는 독일의 이주민정책의 변화를 추적하고 분석한다. 냉전체제의 종식과 가속화되는 지구화 과정은 1990년대 독일에서도 이주의 ‘새로운 시대’를 열었다. 상당한 정치적 지체와 격렬한 논쟁 끝에 독일은 새로운 이주민정책을 도입하고 통합모델의 전환을 모색한다. 새로운 이주민정책은 국적법 개혁과 ‘그린카드’ 제도의 도입을 통해 그 모습을 드러내었다. 제IV장은 이주민정책과 관련된 적녹연정 개혁프로젝트의 핵심이었던 새로운 이주법의 도입을 둘러싼 논쟁과정을 추적하고 그 쟁점 및 핵심 내용을 분석

1. 2010년 기준 독일 인구 8,230만 명에서 675만 명은 독일 여권을 소지하지 않은 외국인이다. 독일 인구에서 외국인의 비중은 8.8%에 이르며, 이는 유럽연합 27개 회원국들의 평균인 6.4%보다 높다. 독일의 외국인 비중은 영국(6.6%), 이탈리아(6.5%), 프랑스(5.8%), 네덜란드(3.9%)에 비해서도 높은 수준이다(Eurostat, 2010). 1954년 이후 약 3,100만 명의 이주자들이 독일로 찾아왔으며, 약 2,200만 명이 독일을 떠났다.

하러 시도할 것이다. 마지막으로 맺음말에서는 이주민정책과 관련된 오늘날 독일의 고민에 주목하면서, 독일의 역사적 경험이 우리에게 주는 시사점을 찾으려 한다.

II. 전통적 이주와 새로운 이주

지구화의 과정을 수반하는 주목할 현상의 하나는 국경을 넘어선 이주의 증가이다. 지구화 또는 세계화라 불리는, 전 지구적 차원에서 의사소통수단 및 대중교통수단의 신속한 확산을 통해 가능해진 ‘원거리 행위(action at distance)’의 심화과정(기든스, 1997)은 상품과 자본의 이동은 물론, 인간의 이주 역시 증가시키고 있다. 전체 세계 인구에서 국경을 넘어 정착한 이주자들이 차지하는 비율은 1970년대와 1980년대만 하더라도 2% 초반에 머물렀지만, 냉전체제의 종식 및 가속화되는 지구화 과정과 함께 1995년에 2.5%로 상승했고, 2005년에는 3%를 넘어섰다(Düvell, 2006: 43). 오늘날 전 세계 인구의 3.1%인 약 2억 1천 4백만 명은 모국이 아닌 타국에서 이주민으로서 살아가고 있는 것으로 추산된다(IOM, 2011). 여기에 불법체류자, 난민, 그리고 유학과 같은 단기적 목적으로 타국에 거주하고 있는 임시이주자들을 포함한다면 이주민의 숫자는 더욱 커짐은 물론이다.

이주는 물론 역사적으로 새로운 현상은 아니다. “인류의 모든 역사에 노마디즘의 봉헌이 찍혀 있다”는 아탈리 류의 철학에 굳이 동의하지 않더라도(아탈리, 2005), 인간 이동의 장구한 역사는 잘 알려진 사실이다(Fagen, 1990). 중국은 물론 인도, 그리고 메소포타미아에서 아프리카에 이르기까지 지구의 모든 문명들은 크고 작은 이주의 역사를 가지고 있다. 크로스비가 지적하는 것처럼 근대의 시작 역시 ‘유럽의 생물학적 팽창’, 즉 유럽의 사람들, 동식물, 미생물들이 생태적(사회적으로 유럽과 수천 년 동안 분리되었던 지역 — 아메리카와 오세아니아 — 으로 이동했던 데에 그 기원을 두고 있다(Crosby, 1983). 한 가지 주목할 점은 인간의 이동이 항상 자발적이지만은 아니었다는

〈표 1〉 근대 이주의 시기 구분

시대 구분	시기	특징
I	‘유럽의 생물학적 팽창’ 및 중상주의(1500~1800)	노예무역과 식민주의
II	산업화(1800~1914)	유럽인들의 아메리카와 미국으로의 이주; 중국과 인도로부터도 이주 발생
III	세계대전 전의 시기(1914~1950)	강제추방 및 난민
IV	자본주의의 황금시대(1950~1974)	‘초청노동자(Gastarbeiter)’; 구 식민지 이주자들의 본국 귀환 및 구 식민지 노동력의 이주
V	탈산업화 시기(1974~1990)	유럽을 향한 이주의 중단; 중동 지역이 새로운 이주노동자들의 집결지로 부상
VI	냉전체제의 종식 및 본격적인 지구화 시기(1990~현재)	동유럽으로부터 서유럽으로 이주의 재개; 난민의 급격한 증대; 이주의 강화 및 다양화·복잡화

사실이다. 예컨대 15세기 중엽 이후 19세기 중반까지 400년 이상 지속된 노예무역은 900만 명에서 1200만 명으로 추정되는 아프리카 주민들을 아메리카와 카리브 해 연안의 지역으로 강제 이주시켰다(Curtin, 1969). 19세기 중반 이후 대규모의 이주는 주로 유럽인들에 의해 이루어졌는데, 1880년에서 1915년 사이에만 무려 3200만 명 — 1880년 이전에는 1200만 명 정도 — 이 유럽을 떠나 아메리카와 특히 미국으로 이주한 것으로 추산된다(헬드 외, 2002: 458).

20세기에 들어서도 이주의 흐름은 멈추지 않았다(〈표 1〉 참조). 제1차 세계대전은 전 지구적 이주의 물결을 잠시 중단시켰지만, 그럼에도 불구하고 국지적 이주의 흐름은 이 동안에도 여전히 지속되었다. 전쟁, 혁명, 종족분쟁의 영향으로 폴란드, 독일, 러시아, 아르메니아, 그리스, 터키 등지에서 상당한 수준의 인구가동이 일어났다. 전간기의 정치적 우경화 및 배타적 민족주의를 배경으로 등장한 이주제한 정책은 국제적 이주의 흐름을 급격히 둔화시키는 듯이 보였지만, 제2차 세계대전의 발발과 함께 수많은 난민들의 행렬이 다시 이어졌다. 총력전의 시대가 열리면서 전쟁이 중요한 이주의 동인으로 자리 잡았다(Zolberg, 1997).

홉스봄이 ‘냉평화(cold peace)’로 지칭했던 냉전 시기의 역설적 평화(홉스봄, 1997)와 함께 ‘자본주의의 황금시대’(Marglin and Schor, 1991)가 도래

하면서 이주의 성격이 근본적으로 변모하기 시작했다. 전쟁과 국가형성이 아니라, 이제 경제적 이유가 이주의 주요 동인이 되었다. 이 시기 국제적 이주의 흐름은 무엇보다 서유럽으로 집중되었는데, 이는 경제적 호황과 함께 노동력 부족이 일반화되었기 때문이다. 유럽은 19세기 말 대규모로 이주민을 방출했지만, 20세기 중반에는 대규모로 이주노동자를 흡수하였다. 예컨대 당시 서독 정부는 부족한 노동력을 확보하기 위해 이탈리아(1955), 스페인과 그리스(1960), 터키(1961), 모로코(1963), 포르투갈(1964), 튀니지(1965), 유고슬라비아(1968) 정부들과 이주노동자 조달협정을 맺었다. 1961년에서 1974년 사이 서독에 거주하는 외국인의 숫자는 약 350만 명이 더 늘어났다 (Oswald, 2007: 82). 이 시기 외국인 ‘초청노동자(Gastarbeiter)’의 증가는 비단 서독에서만 아니라, 프랑스와 영국, 베네룩스 3국, 스위스와 스칸디나비아 국가 등에서도 관찰할 수 있는 일반적인 현상이었다.

1970년대 중반 ‘자본주의의 황금시대’가 종식되면서 서유럽을 향한 이주노동자의 흐름이 멈추었다. 1973년 무렵부터 모든 서유럽 국가들은 이주노동자들의 유입을 중단하기 시작했다. 불황과 저성장은 이주노동자에 대한 수요를 극적으로 감소시킨 것이다. 이 시기 동시에 ‘오일 쇼크’가 발생했는데, 유가의 극적인 상승과 함께 산유국들의 경상수지 흑자 역시 가파르게 증가했다. 1979년 이후 중동은 주변 국가들로부터 다수의 남성 노동력을 흡수하기 시작했고, 이주노동자들의 가장 중요한 집결지로 부상했다. 간호사와 가정부에 대한 수요도 크게 늘어나, 1990년대 중반까지 약 25만 명의 필리핀 여성들과 약 20만 명의 인도네시아 여성들이 중동 지역으로 이주했다(Düvell, 2006: 39).

1989~1990년 동구권 현존사회주의의 붕괴와 함께 냉전체제가 종식되면서 이주의 새로운 파고가 동유럽 국가들 및 구소련으로부터 일어났다. 1990년부터 1992년 사이 약 3백만 명이 동유럽에서 서유럽으로 이주했는데, 그 중 약 3분의 2가 독일로 향했다. 보스니아-헤르체고비나 내전의 발발과 함께 1993년 이후 대규모의 난민이 발칸반도로부터 유럽연합 국가들로 이동했다. 유럽연합은 이들 난민에게 임시보호자격(Temporary Protected Status: TPS)을 부여함으로써 한시적인 체류권을 인정하였다(Nuscheler, 2004: 74). 이

조치는 복잡하고 시간이 많이 걸리는 망명소송을 회피하려는 의도에서 나왔지만, 지금까지 배타적인 국민국가적 권한으로 이해되던 이주정책의 영역에서 등장한 최초의 유럽연합 차원의 초국가적 대응이기도 했다.

냉전체제의 종식은 유럽 밖의 지역에서도 큰 변화를 가져왔다. 자본주의와 공산주의의 대결 이외의 다른 갈등을 사실상 얼어붙게 했던 ‘냉평화’의 시대가 막을 내림에 따라 과거에 해결되지 않았던 여러 문제들이 폭발하기 시작했다. 특히 아프리카 곳곳에서 국가가 더 이상 폭력을 독점하지 못하는 사태가 발생하였다. 이른바 ‘실패한 국가들(failing states)’에서는 내전이 극성을 피웠고, ‘전쟁군주들(warlords)’은 수많은 주민들을 내쫓기 시작했다. 이들의 극소수만이 지구적 자본주의의 중심부로 이동했지만 — 압도적 다수는 자국 내부나 이웃 국가들로 피난했다 —, 초청받지 않은 아프리카인, 아시아인, 남미인들의 출현에 중심부 국가들은 크게 경계하는 모습이었다.

코저는 이처럼 냉전체제의 종식과 관련된 세계정치적·국내정치적 틀의 변화로 인해 발생한 인간의 이동을 ‘새로운 이주(new migration)’로 지칭했다(Koser, 1998). 그런데 거대한 변화가 일어나고 있는 영역은 비단 정치적 틀 뿐만이 아니었다. 1970년대 중반 포드주의적 축적체제의 위기를 배경으로 가속화된 경제적 지구화는 물론, 사회적·문화적 차원에서도 급속히 진행된 지구화의 위력이 빠르게 나타나고 있었다(구춘권, 2000; 헬드 외, 2002). 캐슬과 밀러는 코저와 강조점을 달리 해 지구화, 즉 국경을 넘어선 경제적·사회적 연계의 심화과정인 야기한 인간의 이동을 ‘새로운 이주’로 정의하고 있다(Castles and Miller, 2006). 예를 들어 오늘날 지구적 자본주의의 중심부에는 전통적 이주노동자 집단들과 구분되는 새로운 고학력·고기술 이주민들의 숫자가 대폭 늘었다. 주로 하이테크 기업들이 자리 잡은 대도시의 외곽에 거주하며 높은 임금을 받는 이들 새로운 이주 집단은 낮은 임금을 받으며 주로 육체노동 분야에 종사했던 전통적 이주노동자와 구분되는 ‘새로운 이주’의 전형적 예라고 할 수 있다.

냉전체제의 종식이라는 세계질서의 변화와 가속화되는 경제적·사회적·문화적 지구화의 과정은 1990년대에 이주의 증가라는 양적인 차원에서는 물론, 이주의 특성과 관련된 질적인 차원에서도 새로운 ‘이주의 시대(Age of

Migration)’를 열었다(Castles and Miller, 2006). 그렇다면 과연 무엇이 새로운 것인가? 독일의 이주민정책의 변화와 관련하여 특히 다음과 같은 측면을 주목할 필요가 있다.

첫째, 냉전체제의 종식 이후 유럽연합 회원국들, 특히 독일을 향한 이주의 흐름이 대폭 강화되었다. 냉전을 통해 차단되었던 동유럽으로부터 서유럽으로의 전통적인 대륙 내부의 이동이 ‘철의 장막’이 걷히면서 재개되었기 때문이다. 특히 엄청난 폭력을 동반한 발칸반도의 새로운 국가 형성과정은 구 유고슬라비아와 알바니아로부터 거대한 이주의 물결을 낳았다. 이와 함께 전 유럽적 차원에서 ‘새로운 이동공간(neuer Wanderungsraum)’이 만들어졌다(Morokvasic and Rudolf, 1994). 그리고 이 공간에 새로운 이주자들이 출현하였다. 주로 폴란드, 루마니아, 유고슬라비아, 알바니아 출신의 새로운 이주자들은 과거 ‘자본주의의 황금시대’의 ‘초청노동자’의 주축을 형성했던 포르투갈, 스페인, 이탈리아, 그리스, 터키 출신의 이주자들의 옆에 정착하거나, 또는 이들을 부분적으로 대체하기 시작했다.

둘째, 이주민들의 출신지역이 급속히 다양화되었다. 독일을 비롯한 오늘날 유럽연합 회원국들에는 남유럽과 동유럽은 물론, 아시아와 아프리카에 이르는 실로 다양한 지역 출신의 이주민들이 거주한다. 문자 그대로 지구적 차원의 인간 이동이 현실로 된 것이다. 그런데 이주민 출신지의 다양화는 이주 유입국의 종족적·문화적 다양화를 수반할 수밖에 없다. 문제는 이 다양화가 1990년대 이후 유럽연합 회원국들에서 일정한 사회적·정치적 긴장을 유발하고 있다는 사실이다.² 앞서서도 지적했듯이 유럽의 전통적인 사회통합 모

-
2. 유럽에서도 가장 자유주의적인 문화가 뿌리내린 것으로 알려진 네덜란드의 최근 경험은 이러한 긴장의 폭발적 분출을 잘 보여준다. 연구자들의 강조점에 따라 조금씩 달리 평가되기는 하지만, 네덜란드는 공화주의적 모델과 다문화주의적 모델의 중간 지점에 위치한다고 할 수 있을 것이다. 네덜란드는 1980년대 초반 이후 다문화주의적 통합모델을 강력히 추진했지만, 2000년대에 들어 이주민 문제를 놓고 심각한 사회적·정치적 균열이 일어났다(Sniderman and Hagendoorn, 2007; Eckardt, 2003). 이 균열은 특히 두 차례의 살해사건을 통해 극적으로 표출되었다. 극우파 포폴리스트인 포툰(Pim Fortuyn)은 외국인, 특히 무슬림에 대한 혐오증을 자극하는 돌출적 발언으로 대중적 인기를 누렸다. 포툰은 동물 또한 혐오했는데, 그의 동물혐오적 발언에 분개한 한 과격한 동물보호론자가 2003년 5월 그를 살해하였고, 포툰의 죽음은 네덜란드의 정치지형에 마치 지진처럼 작용했다. 포툰의 죽음은 그가 죽기 몇 달 전에 창당한 LPF(Lijst Pim Fortuyn)를 하원선거에서 단숨에 17%의 지지를 얻게 만들었기

델들은 급속한 종족적·문화적 다양화 앞에 시험대에 들어섰다(Böcker and Thränhardt, 2003). 프랑스와 네덜란드의 공화주의적 모델은 물론, 영국과 스웨덴의 다문화주의적 통합모델조차 일정한 변용을 겪고 있는 것이 최근의 현실이다. 이러한 다양화가 독일의 혈통주의적 모델에 가장 큰 압력으로 작용했음은 두말할 나위가 없다.

셋째, 이주의 원인들이 보다 다양화하고 복잡해졌다. 경제적 격차는 여전히 이주의 중요한 원인으로 지적된다. 여러 학자들에 의해 불충분한 설명이라고 비판되기도 하지만(예컨대 Parnreiter, 2000), 독일 및 유럽연합 회원국들의 높은 임금 및 경제발전 수준은 지구의 빈곤지역에서 유럽을 향한 이주를 결정하는 중요한 유인요소의 하나임을 부인하기는 어려울 것이다. 물론 스타크의 지적처럼 이주의 동기가 절대적인 임금격차보다는 불안정, 상대적 빈곤, 위험의 완화 등에 있으며, 특히 이주의 결정이 개인적 차원보다는 가족 단위에서 이루어진다는 사실이 고려되어야 한다(Stark, 1991). 그러나 1990년대에 들어 유럽연합 회원국들에서 가장 주목할 이주의 동인은 난민의 유입의 대폭적인 증가이다. 제3세계 분쟁지역으로부터의 난민은 물론, 구소련과 유고슬라비아가 해체되면서 일어난 전쟁으로 인한 난민의 수가 급격히 늘었다. 독재정권에 대한 반대로 인해 고문·투옥·살해의 위협에 처한 정치적 망명자들도 꾸준히 증가했다. 쿠르드족, 타밀족, 티베트족은 물론, 아프리카의 수많은 소수 종족들이 정치적·종교적·문화적 박해를 피해 독일을 비롯한 유럽 국가들로 건너 왔다. 향후 우려되는 가장 극적인 인간이동 시나리오는 지구환경의 변화와 관련된 것이다. 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP)에 따르면 지구에 있는 60%의 경작지와 80%의 목초지

때문이다(그러나 LPF는 2003년 재선거에 5.7%, 2006년 선거에서 고작 0.2%의 지지를 얻은 뒤, 2007년 5월 자진 해산하였다). 2004년 11월에는 논쟁적인 영화감독인 판 고흐(Theo van Gogh)가 한 이슬람 근본주의자에 의해 살해되었다. 이 사건 이후 이슬람 시설물들에 대한 공공연한 방화가 발생했으며, 네덜란드는 물론 다른 유럽 국가들에서도 이주민과의 공존문제에 대한 거대한 논쟁이 일어났다. 이 두 차례의 사건을 계기로 네덜란드 정부는 사회적 자발성을 축으로 하는 기존의 다문화주의적 통합 모델을 근본적으로 검토하기 시작했으며, 2007년 1월 1일부로 정부의 보다 적극적인 통합이니셔티브를 담고 있는 새로운 이주민 통합법(Nieuwe wet inburgering)을 발효한다(Michalowski, 2007).

가 이미 상당한 손상이 진행된 상태이며, 12억의 인구가 물 부족과 사막화의 위협에 시달리고 있다. 환경난민의 이동은 이미 시작되었지만, 본격화될 경우 전쟁난민의 몇 배에 이를 것으로 예측된다(Nuscheler, 2004: 112). 지구 온난화에 대해 독일을 비롯한 유럽연합 회원국들이 적극적으로 대응하는 것은 이주의 문제와도 무관한 것이 아니다. 그러기에 오늘날 유럽연합 회원국들의 이주민정책은 자국 내의 이주민 통합뿐만 아니라, 궁극적으로 지구적 차원에서 이주 흐름의 완화라는 목표를 동시에 설정하고 있다.

넷째, 이주의 강화 및 다양화·복잡화가 야기하는 사회적·정치적 긴장에도 불구하고, 독일을 비롯한 대부분의 유럽연합 국가들은 자국을 이민국으로 정의하고 있다. 따라서 ‘유럽 요새(Fortress Europe)’와 같은 표현은 쉥겐(Schengen) 조약 이후 보다 강화된 유럽연합 외부에 대한 국경통제를 상징하고는 있지만, 이주 현실에 대한 정확한 묘사는 아니다. 이주자들의 유입이 불가피한 것은 독일을 비롯한 상당수의 유럽연합 국가들이 심각한 출산을 저하와 고령화에 시달리고 있기 때문이다. 즉 이주자의 ‘수혈’이 없다면 유럽연합 국가들의 인구학적 구성은 앞으로 심각한 역삼각형 방향으로 발전할 것이다. 물론 인구의 전반적인 고령화에도 불구하고 현재의 심각한 실업문제 및 복지국가의 재정적 압박은 인구학적 측면만을 고려한 개방적 이주민정책을 어렵게 한다. 고령화에 직면한 유럽연합 국가들의 이주민정책은 미래의 인구학적 고려 및 현재의 경제적 필요와 재정적 압박의 중간 지점에서 결정되고 해야 할 것이다. 특히 이주민 유입의 초점이 보다 우수한 노동력의 확보라는 방향으로 이동하고 있다는 사실에 주목해야 한다(Bendel, 2006: 124).

III. 독일 이주민정책의 변화

독일의 근대 이주의 역사는 영국, 아일랜드, 프랑스의 뒤를 이어 수많은 독일인들이 ‘희망의 대륙’ 아메리카를 향해 고향을 등졌던 19세기까지 거슬러 올라간다(Herbert, 2001). 독일은 유입이민(Einwanderung)이 아니라 유

출이민(Auswanderung)으로부터 자신의 이주의 역사를 시작했던 것이다. 본격적인 유입이민은 프로이센의 농업개혁 이후 이농현상이 가속화되고 농업의 인력난이 심각해지면서, 이를 상쇄하기 위해 폴란드 노동자들이 들어오면서 시작된다. 1880년대 이후 급속한 산업화 과정을 경험하게 되는 독일은 1890년대 중반 이후 공업 부문에서도 외국인 노동자를 모집하기 시작했다. 전체 외국인 노동자들의 숫자는 제1차 세계대전 발발 이전까지 농업 부문에서 50만 명, 공업 부문에서 70만 명에 이르렀던 것으로 추산된다. 20세기 초반 두 번의 세계대전을 일으켰던 독일은 점령지에서 강제 징용한 외국인 노동자들로 전시 산업의 인력난을 해결했다. 이들의 규모는 제1차 세계대전 말기에 200만 명, 그리고 제2차 세계대전 말기에 — 강제수용소에서 살해되거나 동원된 유대인들을 제외하고도 — 무려 760만 명에 달했다(박명선, 2007: 274). 한편 나치의 테러를 피해 많은 지식인들이 외국으로 정치적 망명을 택했고 이 망명 덕분에 목숨을 건질 수 있었던 역사적 경험은 독일에서 정치적 망명이 1990년대 초반까지 상대적으로 관대하게 인정되었던 배경이기도 하다.

외국인 이주의 문제가 다시금 정부의 관심으로 등장한 것은 제2차 세계대전 이후 독일의 ‘경제기적(Wirtschaftswunder)’이 정점으로 치달으면서 심각한 노동력 부족에 직면하면서부터이다. 당시 서독 정부는 1955년 이태리 정부와 최초로 노동자 모집 협약을 체결했고, 1960년 베를린 장벽의 설치로 인해 동독으로부터의 노동력 유입이 차단되자 같은 해 그리스와 스페인, 그리고 터키(1961년), 포르투갈(1964년), 유고슬라비아(1968년) 정부와 노동자 모집 및 고용에 대한 협약을 맺었다. ‘자본주의의 황금시대’가 종식된 1973년 외국인 노동자에 대한 전면적인 모집중지가 내려질 때까지 독일로 이주한 외국인 노동자와 그 가족의 수는 거의 400만에 이르렀다. ‘초청노동자’로 불린 이 이주 노동자들은 독일 경제는 물론 토착 노동자들에게 여러모로 긍정적인 기여를 한 것으로 평가된다. 독일의 노동자들은 이 이주 노동자들 덕분에 1960년대 완전고용과 노동력의 부족 상태에서도 은퇴 개시 연령을 낮출 수 있었고, 직업훈련 기간을 연장할 수 있었으며, 주당 평균 노동시간을 1960년 44.4시간에서 1967년 41.4시간으로 단축할 수 있었다. 요컨대 이주

노동자들은 토착 노동자들과 경쟁했던 것이 아니라, 주로 저숙련 분야의 노동시장의 공백을 메움으로써 독일 경제의 성장 및 일반적인 노동조건 개선에 기여했던 것이다(Santel, 2007: 11-12).³

냉전체제의 종식으로 인한 국제질서의 지각변동과 지구화 과정의 심화는 1990년대에 들어 독일에서도 이주의 새로운 시대를 열었다. 지금까지 독일의 이주는 정부가 주도하는 노동력 공급 프로그램을 통한 ‘초청노동자’의 유입이 전부였다면, 1990년대에 들어 독일을 향한 이주의 흐름은 세 방향으로부터 등장했고, 그 숫자도 대폭 늘어났다. 첫째, 기존에 정착한 ‘초청노동자’들의 가족이 꾸준히 합류하고 있었다. 특히 터키인들의 숫자가 크게 늘었다. 1970년 약 90만 정도였던 터키 출신 이주민들의 숫자는 1990년 167만, 그리고 2005년 약 250만으로 늘어났고, 이 중 약 50만 명은 이미 독일 국적을 취득했다(Dagevos et al., 2007: 34). 둘째, 난민과 정치적 망명자의 수가 대폭 늘어났다. 독일 헌법은 1990년대 초반까지 정치적 망명권을 보장했고 실제 다른 국가들에 비해 관대하게 망명을 인정했기에, 유럽으로 온 망명자의 압도적 다수가 독일로 망명을 신청했다. 1990년과 1992년 사이 독일에는 약 90만 건의 망명 신청이 접수되었다(Oswald, 2007: 184). 1992년 독일로 온 122만 명의 이주자들 중 약 44만 명이 망명 신청자였다.⁴ 셋째, 현존사회주

-
3. 물론 이 이주 노동자들을 바라보는 시선은 역동적인 경제성장의 시기가 마감되고 저성장 및 대량실업이 화두로 등장한 1980년대에 들어 보다 냉랭해진 것이 사실이다. 1982년 보수·자유연정은 연정협약에 독일이 이민국가가 아님을 명문화했고, 1983년 ‘귀국촉진법’을 만들어 이주 노동자의 귀국을 보조금 등의 지원을 통해 장려하기도 했다.
 4. 이 망명 신청자들의 다수는 내전으로 목숨을 잃던 구 유고슬라비아로부터 왔다. 망명 신청자들의 증가와 함께 서류의 처리시간 또한 늘어났고, 신청자 수십만 명의 숙식을 해결하는 것도 결코 쉬운 과제가 아니었다. 망명 신청 서류의 4.25%만이 긍정적인 판정을 받았지만, 그렇다고 망명이 거부된 자를 강제로 송환하는 것은—특히 그 지역이 유고슬라비아와 같은 내전 지역일 경우—사실상 불가능했다. 극우파는 ‘망명권 남용’을 구호로 1989년 베를린 선거와 유럽의회 선거에서 약 7%의 지지를 얻어냄으로써 의회 진출에 성공했다. 1992년 로슈톡과 뮐른에서 망명자 숙소에 대한 방화와 테러가 일어났다. 격렬한 논쟁 끝에 1993년 사민당은 망명에 대한 기본권을 제한하는 헌법 개정에 동의함으로써 이른바 ‘망명타협(Asylkompromiss)’이 이루어진다. 이후 새로운 망명법은 망명 신청의 대상을 순수한 정치적 망명자로 제한하고, 심사절차를 대폭 간소화시켰다. 망명을 인정하는 ‘안전한 제3국(sicherer Drittstaat)’으로부터 입국하는 사람들의 경우 독일 정부는 아예 망명 신청을 받아들이지 않기로 했다. 독일의 주변국들이 모두 이 ‘안전한’ 국가들로 분류되기 때문에 독일에서 망명 신청을

〈표 2〉 독일 이주민정책의 변화

시기	사회경제적·정치적 배경	이주민정책의 특징
1960~1972	‘라인강의 기적’과 ‘자본주의의 황금시대’ 경제적 호황으로 인한 저숙련 노동력의 부족	정부에 의한 “초청노동자”의 통제된 유입 통합정책의 부재로 인한 사회적 배제와 이주민들의 사실상 “이등국민화”
1973~1989	경제적 저성장과 대량실업	모집금지 원칙
1990~1997	냉전체제의 종식과 독일통일 유럽 단일시장의 출범	독일 혈통 이주민들에 대한 정책적 선호 유럽연합 회원국들에 대한 노동시장의 개방
1998~2006	인구통계학적 변화의 부정적 결과에 대한 경고 “우수한 두뇌”에 대한 지구적 경쟁 적녹연정 집권기	국적법 개혁 그린카드제의 도입 새로운 이주법의 입안

의 체제의 붕괴의 여파로 구소련 및 동구권 국가들에서 거주하던 독일 혈통의 이주자(Aussiedler)⁵들의 귀환이 가파르게 늘어났다. 1989년에서 2000년 말까지 약 250만 명의 독일 혈통 이주자들이 독일에 새로 정착했다(Oswald, 2007: 185).

독일의 외국인 숫자는 1990년 524만 명에서 1999년 734만 명으로 10년 사이에 약 210만 명이 늘었다. 외국인 비중은 이미 1990년대 초반 7%를 넘

하기 위해서는 ‘하늘에서 떨어지거나’, 아니면 경유지를 철저히 숙여야만 가능했다 (Meier-Braun, 2002: 76). 망명법의 개정과 함께 망명 신청자의 숫자는 크게 줄었다.

- Aussiedler(이주자)는 과거 소련이나 동유럽 국가들로 이주했던 독일인의 후손으로서 다시 독일에 돌아와 정착한 사람들을 지칭한다. 이들은 길게는 이삼백 년 전에 독일을 떠나 동유럽으로 이주했던 독일인들의 후손으로 독일어도 서툰데 독일 문화보다는 러시아나 동유럽 문화에 더 익숙한 사람들이다. 2000년 국적법 개정까지 독일은 혈통주의적 국적법을 고수했기에 독일 혈통의 이주자들은, 설령 그들이 전혀 독일어를 구사하지 못할지라도 국적 취득 및 정착 지원 - 언어 교육, 주거 보장, 취업을 위한 재교육 등 - 과 관련하여 특혜를 받았다. 1950년에서 86년까지 독일로 온 독일 혈통 이주자들의 숫자는 매년 2만에서 6만 정도였지만, 동구권 사회주가 붕괴한 1990년에만 약 40만 명이 독일로 이주해 왔다. 독일 정부는 급격히 늘어난 독일 혈통 이주민들의 유입을 제한하기 위해 1993년 이후 현지에서 입국허가를 받은 사람들 - 독일어가 어느 정도 가능해야 자격이 주어짐 - 에게만 이주를 허용했다. 이 규정의 적용을 받아 1993년 이후 독일로 온 독일 혈통의 이주민들은 Spätaussiedler(후기이주자)로 지칭된다. 1950년에서 2005년까지 독일에 정착한 Aussiedler와 Spätaussiedler는 약 450만 명이 이른다. 이들의 대다수는 곧 바로 독일 국적을 취득했기에 더 이상 외국인으로 분류되지 않는다.

어섬으로써 독일은 사실상의 이민국가로 변모하고 있었지만, 보수·자유연정의 이주민정책은 혈통주의적 모델의 유지를 근간으로 이주의 억제에 집중하고 있었다. 그러나 이주민의 급격한 증가가 드러내듯이 이주를 둘러싼 환경의 근본적인 변화는 이주의 억제가 쉬운 과제가 아님을 보여준다. 우선 유럽 통합의 심화와 확대에 따라 유럽연합 회원국 시민의 유입이 늘어날 수밖에 없는 실정이었다. 망명 신청자와 난민의 증가에 대해서는 망명법의 강화를 통해 대응하였다지만, 그렇다고 그 원인을 완화시키는 것은 독일 정부의 역량 밖의 문제였다. 이주민의 가족동반자의 유입 역시 헌법과 국제법적인 이유로 완전히 차단될 수는 없었다. 그러나 배타적·혈통주의적 모델의 시대착오적 성격에 대한 근본적인 경고는 무엇보다 인구통계학적인 변화와 이에 따른 노동시장의 딜레마로부터 등장했다(Santel, 2007: 21; 이철용, 2008: 220).

주지하듯이 독일은 유럽연합 국가들 중에서도 가장 심각한 출산율의 저하와 인구의 고령화가 진행되고 있는 나라이다. 이른바 ‘베이비붐’ 세대인 1964년의 경우 30만 4천 명의 아이들이 새로 태어났던 것에 비해, 2001년에 출생한 아이는 16만 8천 명에 불과해 무려 40% 이상이 줄었다. 1964년에 인구 1천 명 당 18.2명이 출생하고 10.2명이 사망했다면, 2001년에는 9.3명의 출생과 10.3명의 사망이 기록되면서 사망자의 숫자가 출생자를 넘어섰다. 독일 인구의 평균연령은 2000년 41.1세에서 2050년 48세 이상으로 더욱 노화될 전망이다(Deutscher Bundestag, 2002). 출산율의 저하와 인구의 고령화는 경제활동인구에도 부정적인 영향을 끼쳐, 경제활동인구는 현재 약 4,000만에서 적극적인 조치가 취해지지 않을 경우 2040년 약 2,740만으로 크게 줄어들 것으로 예측되고 있다(Börsch-Supan and Wilke, 2009). 1970년 100 대 25에 불과했던 경제활동인구(20~65세) 대 연금수령인구(65세 이상)의 비율 역시 현재 100 대 34에서 2030년 100 대 50으로 대폭 늘어날 것으로 전망된다(Statistisches Bundesamt, 2011: 3).

한편 보수·자유연정의 혈통주의적 이주민정책에 대한 비판은 경제자유주의적인 기업인들로부터도 등장했다. 기업의 입장에서조차 저렴하면서 잘 훈련된 노동력의 유입은 생산입지로서 독일의 위상을 강화할 것이기 때문이다. 특히 고급 인력의 부족이 독일 경제의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 우려가

제기되면서 제한된 이주에 대한 관심이 점차 커져갔다. 친기업적인 독일경제연구소의 의뢰로 1993년에 작성된 한 보고서는 다음과 같은 결론에 도달한다. “유럽이 강력한 생산입지로 유지될 지의 관건은 이주에 달려 있다. 물론 내부에서 소화할 수 있을 정도의 규모만이 허용되어야 한다”(Hof, 1993: 293). 특히 고급노동력의 이주가 경쟁력을 강화하는 한 요인으로 이해되면서 이주에 대한 긍정적인 평가가 경제학자들 사이에서도 종종 등장했다. 예컨대 “이주는 노동력의 풀을 확대함으로써 사용 가능한 인적자원을 늘리고 자본수익성을 높이며 경제성장을 고무한다”는 주장이 바로 그것이다(Straubharr, 1997: 61).

그러나 전통적인 이주민정책에 변화가 일어나기 시작한 것은 1998년 10월 사민당과 녹색당의 적녹연정의 출범을 계기로 해서이다. ‘개혁지체(Reformstau)’는 1997년 ‘올해의 단어(Wort des Jahres)’로 선정되었을 정도로 보수·자유연정의 장기집권은 여러 분야에서 정치적 지체현상을 낳고 있었다. 바테가 ‘잃어버린 10년’(Bade, 1994: 10)이라고까지 묘사했을 정도로 이주민정책 영역에서 이 지체는 특히 눈에 띄었다. 이주민의 증가가 야기하고 있는 여러 사회적 문제들에도 불구하고 보수 자유연정의 이주민정책은⁶ 통합에 대한 명백한 구상도, 그리고 새롭게 등장한 문제에 대응할 수 있는 제도적 장치도 마련하지 못한 상태였다. 적녹연정의 출범은 이주민정책에서도 ‘개혁지체’를 해결하고, 시대적 요구에 걸맞은 새로운 이주민정책을 제시할 것으로 큰 기대를 모았다.

사민당과 녹색당은 연정협약에 “돌이킬 수 없는 이주과정이 과거에 진행되었음”을 확인하고 “우리 헌법의 가치를 존중하며 오랫동안 여기서 살아온 이주자들의 통합”에 노력할 것임을 명확히 했다(Koalitionsvereinbarung, 1998). 집권정당의 통치프로그램에 처음으로 이주의 현실 및 이주민의 통합 문제가 언급된 것이다. 적녹연정은 집권기간 동안 이주민정책과 이주민 통합 정책에 상당한 정치적 비중을 부여했다. 적녹연정의 이주민정책의 개혁은 두

6. 앙에넨트는 보수·자유연정의 이주민정책의 목표를 다음의 세 가지로 특징지었다. ① 유럽연합과 유럽경제권 밖으로부터의 이주를 엄격히 제한하고 ② 외국인의 본국으로 자발적인 귀국 및 재통합을 촉진하며 ③ 합법적으로 독일에 거주하고 있는 외국인의 통합은 개선한다는 것이다(Angenendt, 2008: 11).

가지 중요한 프로젝트의 추진, 즉 국적법 개혁과 그린카드제의 도입으로부터 시작되었다.

1. 국적법 개혁

이주민정책 개혁의 출발점은 1913년에 제정된 제국국적법(Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz)에 기초하고 있는 혈통주의적 국적법을 출생지 원칙에 기반한 현대적인 국적법으로 개혁하는 것이었다. 혈통주의적 또는 속인주의적 국적법은 독일인 부모로부터 태어난 경우에만 시민권을 부여했다. 혈통주의적 국적법이 1999년까지 유지될 수 있었던 것은 독일의 특수한 역사적 경험과 관련이 있다. 멀리는 뒤늦은 근대 국민국가 형성과정에서 혈통주의적 민족(Volk)⁷ 개념이 강하게 뿌리내린 점, 그리고 가까이는 제2차 세계대전의 패전 이후 과거 독일 영토, 즉 오데르-나이세 강 동쪽에서 추방당한 실향민(Heimatvertriebene)의 독일 수용이라는 현실적인 문제가 있었다. 전후 독일은 약 1천 2백만 명에 달한 실향민—서독 약 8백만, 동독 약 4백만—을 수용해야 했는데, 이 수용의 법적 근거가 바로 혈통주의적 국적법이었다. 이른바 ‘독일 민족소속(Deutsche Volkszugehörigkeit)’은 나아가 냉전 시기 동독을 탈출한 사람들에게 서독 정부가 즉시 시민권을 부여했었던 헌법적 근거이기도 했다(Grundgesetz, Artikel 116).

그러나 혈통주의적 국적법이 독일에 거주하는 외국인, 즉 이주민들에게 배

7. 정치적 의지로서의 민족(nation)과 구분되는 또 다른 근대적 민족 개념인 폴크(Volk)는 낙후되고 분열된 정치적 현실에서 뒤늦은 근대 국민국가 건설의 당위성을 설파한 낭만주의적 독일 지식인들—헤르더(Johann G. Herder), 피히테(Johann G. Fichte), 아르트(Ernst M. Arndt) 등—에 의해 발전되었다. 이들의 낭만주의적 역사해석은 민족적 과거를 이상화하면서 민족을 신의 창조물인 인격으로 파악하는 유기체적 민족 이론으로 발전한다. 프랑스를 중심으로 서유럽에서 발전한 민족(nation) 개념이 근대 국민국가 건설을 위한 정치적 의지를 의미했던 반면, 독일을 비롯한 중·동유럽에서 등장한 민족(Volk) 개념은 공동의 언어, 문화, 역사, 출생, 종족, 인종, 관습, 감정 등을 강조한다. 후자에서 민족은 공동의 역사적 경험의 존재라는 “객관적” 차원으로 이동한 것이다. 물론 이 “객관성”은 앤더슨이 강조하듯이 실제 존재했기 보다는 “상상된” 성격이 훨씬 강하다(앤더슨, 2002).

타적으로 작용했음은 두말할 나위가 없다. 외국인이 독일 시민권을 취득하기 위해서는 이중국적을 인정하지 않았기에 귀화를 하지 않고서는 불가능했고, 또한 까다로운 법률적 요건을 충족시켜야 했다. 이주자가 독일 국적을 얻으려면 a) 최소 15년 이상을 독일에 합법적으로 거주해야 하고, b) 형을 받은 사실이 없어야 하며, c) 가족을 부양할 수 있는 능력이 있음을 증명해야 함과 동시에, d) 기존국적을 포기해야 했다(고상두·하명신, 2010: 427). 이와 같은 까다로운 국적 취득 요건으로 말미암아 독일에 장기적으로 거주하는 이주민들조차 종종 불안정한 체류상태를 감수해야 했고, 정치적 참여로부터 배제는 물론 사회적 차별의 위협에 노출되어야 했다. 혈통주의적 국적법은 이주 제1세대는 물론, 특히 제2세대를 독일 사회에 통합시키는 데에 심각한 장애물이었다. 완벽하게 독일어를 구사하고, 독일 문화에 동화되어 있으며, 독일적 정체성을 가지고 있는 경우조차 이주 제2세대는 위의 법률적 요건을 충족시키지 않고서는 독일 국적을 취득할 수가 없었다.⁸ 혈통주의적 국적법이 유효했던 시기 독일에서 이주민들의 국적 취득 건수는 속지주의적 국적 원칙 — 자국 영토에서 태어난 모든 아이들에게 법률적 제약 없이 시민권이 부여되는 — 이 적용되는 프랑스의 채 10분의 1에 지나지 않았다(Nuscheler, 2004: 155).

사민당과 녹색당은 연정협약에서 합의한 바와 같이 1999년 1월 국적법 개정 초안을 제출하였다. 이 초안의 핵심은 다중국적을 허용하고, 지금까지 배타적으로 적용했던 혈통주의적 국적 원칙을 출생지 또는 속지주의적 국적 원칙으로 보충하는 것이었다. 이는 당연히 독일에 장기간 거주하고 있는 이주민들 및 특히 이주민 제2세대의 국적 취득을 쉽게 함으로써 이들의 원활한 통합을 의도한 것이다. 오랜 기간 독일에 살아온 외국인들의 국적 취득 신청이 낮은 이유는 이중국적이 허용되지 않았기에 독일 국적을 취득할 경우 모

8. 이에 비해 구 소련과 동유럽으로부터 이주해 온 독일 혈통의 이주민들은 그들이 단지 독일 혈통이라는 이유만으로 곧 바로 독일 국적을 취득할 수 있었다. 독일 혈통의 이주민들은 구 소련의 붕괴 이후 95% 이상이 러시아, 카자흐스탄, 우크라이나로부터 왔다. 이른바 “러시아독일인(Russlanddeutsche)”으로 불린 이 이주민들 중 젊은 계층의 일부는 1990년대에 빈번하게 경찰의 범죄통계에 등장함으로써 새로운 사회문제를 야기하고 있었다. 독일정부는 2000년 이후 한 해에 자국이 수용할 수 있는 독일 혈통의 이주자들의 숫자를 10만 명으로 제한했다(Nuscheler, 2004: 131).

국의 국적을 상실하기 때문이었다(Bade, 1992: 20). 따라서 다중국적의 허용은 이주 제1세대의 독일 국적 취득을 고무할 것이며, 이주 제2세대에 대한 속지주의적 원칙의 적용 역시 국적 취득에서 혈통주의적 장애물을 제거할 것으로 기대되었다.

그러나 적녹연정의 국적법 개정 초안은 보수세력의 격렬한 반대에 부딪혔다. 기민련은 시민권 취득이 독일 문화로의 동화를 전제로 가능하며, 시민권은 성공적인 통합과정의 완성을 의미하는 것이지, 이민자에 대한 사회통합의 수단이 될 수 없다고 주장했다. 보수세력은 특히 독일 전체 외국인의 4분의 1을 차지하는 터키인들이 시민권을 취득할 경우 심각한 사회적·정치적 변화가 일어날 것임을 경고하며, 심지어 독일의 이슬람화에 대한 우려와 국내 안보의 위협에 대한 문제까지 제기했다(고상두·하명신, 2010: 430). 기민련과 기사련은 1999년 2월 헤센 주의회 선거를 앞두고 이중국적에 대한 반대 서명 캠페인을 시작했고, 독일 전국에서 5백만 개의 서명을 받았다. 이 캠페인 덕택에 기민련은 헤센 주의회 선거에서 승리했을 뿐 아니라, 이 승리와 함께 연방상원(Bundesrat)에서 적녹연정의 과반수를 무너뜨릴 수 있었다. 적녹연정의 국적법 개정 초안은 연방상원의 통과가 사실상 불가능해졌고, 결국 초안을 상당 부분 수정한 절충안이 2000년 1월 1일부로 발효되었다.

우여곡절 끝에 발효된 새로운 국적법은 개정 초안에 비해 그 내용이 상당히 후퇴했다. 원래 개정안의 핵심이었던 다중국적의 허용은 철회되었다. 속지주의의 원칙은 국적의 자동 부여가 아니라, 조건부 부여의 형태로 도입되었다. 출생과 함께 독일 국적을 취득하게 되는 이주민 자녀는 부모 중 최소한 한 명이 독일에 8년 이상 합법적으로 거주하거나, 또는 영주권을 보유하고 최소한 3년 이상 독일에 거주한 경우로 제한했다. 여기에 해당하는 이주민 자녀의 경우 자동으로 이중국적을 갖게 되지만, 18세가 되면 5년 이내에 반드시 하나의 국적을 선택해야 하기에 성인에게 이중국적은 허용되지 않는 셈이다(Spindler, 2002: 60). 새로운 국적법은 시민권 취득의 조건을 어느 정도 완화했다. 무엇보다 합법적 최소 체류기간이 15년에서 8년으로 크게 줄었다. 그러나 시민권 신청을 위해서는 a) 영주권을 가지고 있어야 하며, b) 본인과 부양가족이 사회부조와 실업급여에 의존하지 않고도 생활이 가능하고, c)

‘충분한(ausreichend)’ 독일어 구사가 가능하며, d) 범죄로 인해 형을 받은 사실이 없고, e) 자유민주주의적 기본질서와 독일의 헌법을 존중하며, f) 기존의 국적을 포기해야 함을 명시했다(Bundesregierung, 2011).

원래의 개혁구상으로부터 후퇴하기는 했지만 국적법 개혁은 독일 이주민 역사에서 중요한 전환점이었음은 물론이다. 독일에서 태어난 이주민 자녀들에 대한 출생지 원칙의 적용은, 지속적으로 독일 사회에 속했음에도 불구하고 이들을 ‘외국인’으로 만들었던 국적 개념의 종식을 의미했기 때문이다 (ReiBlandt, 2006: 142). 국적법 개혁은 혈통의 신화에 집착해 이주의 현실을 방관하던 독일의 이주민정책이 본격적으로 제자리를 찾는 정상화 과정의 출발점이었다고 해야 할 것이다.

2. “그린카드” 논쟁

새로운 국적법이 발효되고 채 몇 주가 지나지 않아 이주민정책과 관련된 또 다른 논쟁이 벌어졌다. 이 논쟁은 독일의 영향력 있는 싱크탱크의 하나인 베르텔스만 재단이 향후 정보기술 분야에서 약 8만 명의 전문 인력이 부족할 것이라는 전망을 언론에 알리면서부터 시작되었다. 출산을 저하 및 노동시장 구조 변화의 부정적 효과에 대한 경고가 친기업적 연구소로부터 먼저 제출된 것이다. 사민당 출신 수상 슈뢰더(Gerhard Schröder)는 2000년 2월 하노퍼(Hannover)에서 열린 정보통신박람회에서 외국인 전문가의 이주 허용을 통해 이 문제에 대응할 것임을 약속했다. 그 대상이 숙련된 고급 인력으로 바뀌기는 했지만, 슈뢰더의 발언은 1973년 ‘초청노동자’의 모집금지 조치 이후 정부 차원에서 처음으로 이주 노동자의 유입 문제를 제기한 것이다. 독일 정부는 향후 5년 동안 2만 명의 정보통신 분야 고급인력을 ‘그린카드(Green card)’ 제도를 통해 받아들일기로 했다. 그리고 이 제도를 활용해 2004년까지

9. 독일의 ‘그린카드’는 영주권을 보장하는 미국의 그린카드 제도와 달리 이주를 5년으로 제한하였고, 가족의 추가이주를 허용하지 않았다. 이 규정은 이후 제정된 이주법에서 대폭 완화된다.

지 유럽연합 밖의 국가들로부터 17,931명의 전문기술자들이 독일로 이주했다(Bundesagentur für Arbeit, 2004).

정보통신 분야의 심각한 인력난을 우려하던 경제계에서는 ‘그린카드’ 제도를 크게 환영했다. 독일의 대표적인 보수신문인 프랑크푸르터 알게마이네 짜이퉁은 ‘그린카드’에 대해 “수상이 처음으로 외국인 정책을 독일의 의무가 아닌 독일의 이익이라는 관점에서 접근”한 것으로 평가했다(Reißlandt, 2006: 140에서 재인용). ‘그린카드’는 ‘우수한 두뇌’를 놓고 일어나는 지구적 경쟁에 향후 독일이 적극적으로 참여할 것이라는 신호로 해석되었다. 그러나 이 지구적 경쟁에서 유리한 위치를 차지하기 위해 독일은 언어적인 약점뿐만 아니라, 외국인에 적대적인 폭력사건의 빈번한 발생이라는 불명예의 문제도 해결해야 했다(Nuscheler, 2004: 155).

정치권에서는 ‘그린카드’에 대한 비판이 잇따랐다. 국적법 개정안에 대한 반대 서명 캠페인에 힘입어 헤센 주의회 선거에서 승리한 기민련은 2000년 5월 노르트라인-베스트팔렌 주의회 선거를 앞두고 다시금 외국인 정책을 화두로 내세웠다. 외국인 문제가 쟁점으로 부상할 때 통상 보수당에 대한 지지가 커지는 선거공학적 계산 때문이었음은 물론이다. 기민련의 주지사 후보 뤼트거스(Jürgen Rütgers)는 슈뢰더의 ‘그린카드’ 제도에 대해 “인도인을 컴퓨터로 데려오는 대신 우리 아이들을 컴퓨터로”라는 반대 공세로 대응했다(Spielgel, 2000). 그는 또한 기민련이 승리할 경우 각 급 학교에서 시행되고 있는 이주민 자녀들을 위한 모국어 강의를¹⁰ 폐지할 것임을 약속했다. 이주민 집단의 다문화주의를 장려하는 것이 아니라, 이주민을 독일의 ‘주도문화(Leitkultur)’에 동화시키겠다는 강력한 의지를 표현한 것이다.

‘인도인 대신 아이들(Kinder statt Inder)’이라는 논쟁적인 캠페인에도 불구하고 기민련은 노르트라인-베스트팔렌 선거에서 승리하지 못했다. 그러나 이 패배는 역설적으로 기민련과 기사련의 전통적인 이주민정책이 급격하게 선회하는 계기가 되었다. 지금까지 통제와 배제라는 큰 틀 안에서 작동했던

10. 노르트라인-베스트팔렌 주에서는 각 학교에 따라 터키어, 그리스어, 이탈리아어, 포르투갈어, 스페인어, 러시아어, 세르비아어로 진행되는 모국어 수업이 정규 수업과 별도로 개설되어 학생들이 자발적으로 참여하고 있었다.

보수정당의 외국인 정책이 이주의 새로운 현실 앞에 한계에 직면했음을 이 패배는 간접적으로 드러냈던 것이다. 이제 보수적 정치인들조차 독일에 도움이 되는 고급인력의 이주를 환영한다는 발언이 잦아졌다. 요컨대 ‘그린카드’ 논쟁은 이주 노동자들의 선택적 유입, 즉 고급인력 이주의 필요성에 대한 합의를 만들어냈고, 이 문제의 해결을 위해 새로운 이주법의 도입이 불가피하다는 공감대를 도출해냈다. 그러나 독일이 어떤 이주자를 얼마만큼 필요로 하는가의 문제는 여전히 쟁점으로 남았음은 물론이다.

IV. 새로운 이주법의 제정과 그 특징

2000년 7월 전 연방하원의장 쥐스무트(Rita Süßmuth)를 위원장으로 하는 독립적이고 초당파적인 이주위원회가 구성되었다. 이 이주위원회는 이주민정책 및 이주민 통합정책과 관련된 문제들을 구체적이고 객관적으로 점검함으로써 이주의 새로운 현실에 걸맞은 총체적인 이주의 구상을 발전시키는 과제를 부여 받았다. 약 1년의 작업 끝에 제출된 이주위원회의 최종 결과보고서는 독일이 이민국임을 강조하면서 노동인구의 감소 및 이에 따른 사회보장시스템의 불안정과 국제 경쟁력의 약화를 예방하기 위해 젊고 능력 있는 이주민의 유입이 불가피함을 역설하고 있다. 이주위원회는 새로운 이민법의 제정을 통해 이주민의 유입과 체류조건을 조정할 것을 제안하면서, 새로운 이민법이 모집중지정책에서 이주민 유입정책으로 패러다임의 전환을 가져올 것으로 전망했다(Bericht der Unabhängigen Kommission “Zuwanderung”, 2001).

그러나 새로운 이주법은 이주위원회의 낙관적인 전망과 달리 그 제정에 이르기까지 숭한 우여곡절을 겪어야 했다. 이주위원회의 최종보고서는 상당히 자유주의적이고 진보적인 내용을 담고 있었기에 자유당과 녹색당은 이에 만족할 수 있었다. 그러나 기민련과 기사련은 초당파적 합의에 대해 의구심을 제기했고 그 결과를 인정할 수 없다고 반발하였다. 시민당 또한 최종보고

서에 어느 정도 거리를 두었다. 왜냐하면 최종보고서는 매년 5만 명의 외국인 전문인력의 이주를 허용하고, 이 중 2만 명에게 점수제에 따라 가족과 함께 장기적인 체류를 보장하는 매우 구체적인 안을 담고 있었는데, 이는 논쟁적일 뿐만 아니라, 시민당이 이 수치를 받아들일 경우 야당인 보수당과의 이주법 협상에서 운신의 폭이 제약될 것으로 보였기 때문이다(이철용, 2008: 232). 새로운 이주법은 야당이 과반수를 차지하고 있는 연방상원의 비준을 거처야 하기에 보수당과의 타협이 불가피했다.

2001년 8월 초 시민당 출신 내무부장관 실리(Otto Schily)는 이주위원회 의 제안을 부분적으로 수용하고, 연정파트너인 녹색당의 입장을 배려함과 동시에 야당에 대한 상당한 양보를 포함한 이민법 초안을 연방의회에 제출했다. 이 초안은 노동이주자의 수를 미리 확정하지 않고 노동시장의 상황에 따라 유연하게 적용하며, 향후 10년 후부터 점수제의 도입과 한시적 체류권한의 부여를 통해 노동이주의 흐름을 조절하기로 했다. 초안은 또한 지금까지 다섯 종류로 발급되던 체류허가를 대폭 간소화시켜 한시적 체류허가와 영주권의 두 가지로 구분했다. 야당의 반대를 고려해 동반이주 자녀의 이주허용 연령을 12세 — 전문인력의 경우 18세 — 로 낮추었고, 망명권자에 대해서도 보다 엄격한 체류기준을 적용하기로 했다. 망명권자에 대한 사회급여를 축소하고, 다양한 방식으로 존재하던 망명에 대한 ‘묵인(Duldung)’을 폐지하기로 한 것이다. 망명권자에게는 일단 3년의 한시적인 체류허가와 노동허가를 부여하며, 3년 후 재심사에서 망명 이유가 지속되면 영주권을 부여하고, 그렇지 않을 경우 추방하기로 했다(Entwurf, 2001).

실리의 이주법 초안은 큰 논쟁을 불러 일으켰다. 보수 야당은 보다 강력한 이주 제한 조치를 법안에 담을 것을 요구하였다. 교회와 인권단체에서는 망명권의 악화에 대해 우려를 표명했다. 경제단체들은 외국 전문인력의 유입이 사실상 10년씩이나 유보된 것에 대해 불만을 드러냈다. 연정파트너인 녹색당은 망명권에 비국가적 박해를 포함할 것을 요구했고, 이는 다시금 야당의 큰 반발을 불러일으켰다(Nuscheler, 2004: 160). 이주법 초안에 대한 논쟁이 격화되고 있던 시점, 대서양 건너편 미국에서 9·11 테러라는 사상 초유의 사태가 발생했다. 특히 9·11 테러의 용의자 중 한 명이 독일에 거주했던 아랍

계 학생으로 알려지면서 이주의 문제가 안보적 관점에서도 논의되어야 한다는 주장이 강한 설득력을 얻었다.

적녹연정은 2001년 11월 보수 야당의 요구를 한층 더 반영한 이주법 안을 내놓았지만, 이 안은 결국 같은 해 12월 20일 연방상원에서 부결되었다. 이 법안은 2002년 3월 1일 다시 제출되어 연방하원을 통과하였고, 3월 22일 우여곡절 끝에 연방상원도 통과한다.¹¹ 그러나 보수 야당이 지배하는 여섯 개 주가 연방상원의 통과절차와 관련된 문제를 연방헌법재판소에 제소하였고, 헌법재판소는 이를 인정해 위헌 판결을 내렸다. 헌법재판소의 판결은 법안이 아니라 절차적 하자를 문제 삼았기에 적녹연정은 2003년 5월 이 법안을 수정 없이 다시 상정하였지만, 연방상원에서 또 다시 기각되었다. 연방상원에서 열세에 놓인 적녹연정의 입장에서는 보수 야당에 양보를 통해 합의를 추구하는 방안 외에 별다른 대안이 없어 보였다(유숙란, 2010: 228).

적녹연정은 새로운 이주법 안에 보수 야당의 주장을 보다 적극적으로 수용하는 한편, 연방상원에서 지지를 확보하기 위해 야당지도자들과의 협상을 전개하였다. 마침내 2004년 5월 새로운 이주법에 대한 극적인 타협이 이루어졌고, 곧 바로 7월에 연방하원과 상원을 통과하였다. 2000년 7월 이주위원회 회의 출범 이후 4년에 걸친 격렬한 논쟁 끝에 새로운 이주법이 탄생한 것이다(Zuwanderungsgesetz, 2004). 새 이주법은 2005년 1월 1일부로 발효되었는데, 그 내용은 이주위원회의 최초의 구상과는 상당히 다른 모습으로 변질되어 있었다. 그렇다면 새로운 이주법은 어떤 내용을 담고 있으며 어떻게 평가될 수 있는가?

첫째, 가장 논쟁이 되었던 노동이주와 관련해 새 이주법은 고급인력과 미숙련인력에 대해 상이한 잣대를 적용하고 있다(Reißlandt and Schneider, 2007). 고급인력 — 과학자, 컴퓨터전문가, 매니저, 지도적 위치의 피고용인

11. 독일 헌법은 연방상원에서 각 주 대표들의 표가 일치하지 않을 경우 기권으로 간주한다. 그런데 3월 22일의 표결에서 브란덴부르크 주 대표들의 표가 일치하지 않았음에도 불구하고, 당시 연방상원 의장 보베라이트(Klaus Wowereit)가 같은 사민당 출신인 브란덴부르크 주지사인 슈톨페(Manfred Stolpe)에게 질문을 통해 브란덴부르크의 표결을 찬성으로 간주해 이주법 안을 통과시킨 것이다. 헌법재판소는 2002년 12월 18일 이에 대해 위헌 판결을 내렸다.

등—은 처음부터 영주권 취득이 가능하다. 자영업자의 경우 최소 1백만 유로 이상을 투자하여 10개 이상의 일자리를 창출할 경우¹² 우선 3년의 체류허가가 주어지며, 이 허가는 3년이 더 지난 후 영주권으로 바뀔 수 있다 (Zuwanderungsgesetz, 2004: §21). 독일에서 대학을 졸업한 유학생도 일자리를 찾기 위한 1년의 체류허가가 주어졌다. 반면 미숙련인력의 경우 모집금지 원칙이 계속 적용되었다. 동유럽 지역의 새로운 유럽연합 회원국들에게는 비회원국들에 비해 독일 노동시장 진입에 우선적인 권리를 부여했다.¹³ 그러나 이는 숙련인력의 경우로 한정했고, 또 이 숙련인력이 독일인으로 충당될 수 없는 경우로 못 박았다. 이주법 논쟁 초반에 제기된 점수제의 도입은 무산되었다. 새 이주법의 노동이주와 관련된 조항은 인구학적 구성의 변화에 대한 우려를 불식시키기에 턱없이 부족한 것이었지만, 최소한 고급인력과 투자이민에 대해 독일이 개방적일 것임을 확실히 했다.

둘째, 인도주의적 차원의 이주와 관련해서는 연정파트너인 녹색당의 요구를 수용해 비국가적인 박해가 인정되었다. 이는 동시에 유럽연합의 망명지침을 적극적으로 받아들인 결과이기도 하다(Reißlandt, 2006: 147). 특히 성폭수적인 위협, 예컨대 여성에 대한 할례의 강제와 같은 박해에 대해서도 망명권을 인정하기로 했다. 망명권의 인정이 불확실한 경우에 대해서는 추방을 강제하지 않는 ‘묵인(Duldung)’이 원칙적으로 유지되었고, 이를 판단하는 관청의 권한에도 상당한 재량이 부여되었다(Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2005: 222 이하). 그러나 관청으로부터 독립적인 곤란위원회(Härtefallkommission)의 심사를 통해 위협에 처한 망명자의 체류권을 인정할 수 있도록 조치한 것은 망명권과 관련해 가장 주목할 진전이 이루어진 것으로 평가된다. 2006년 말 바이에른을 마지막

12. 자영업자의 투자액수는 현재 25만 유로로 대폭 줄어들었고, 일자리의 창출 숫자도 다섯 개로 낮추어졌다(Auswärtiges Amt, 2012).

13. 상품, 자본, 서비스, 노동력의 자유로운 이동을 보장하는 유럽 단일시장의 원칙에도 불구하고, 2004년 유럽연합에 가입한 동유럽의 새로운 회원국들에게는 노동력의 이주와 관련해 7년에 걸친 과도기적 예외조항이 적용되었다. 구 회원국들은 이 기간 동안 동유럽의 새로운 회원국들에 대해 노동시장 진입과 관련된 기존의 규제를 유지할 수 있다.

으로 독일의 모든 주는 곤란위원회의 설치를 마쳤다.

셋째, 새로운 이주법은 보수정당의 요구를 수용해 이주의 문제를 안보적 측면과도 연계시켰다. 기민련과 기사련은 새 이주법에 독일 정보기관에 의한 이주자의 신원조사 강화 및 추방절차의 간소화를 명시할 것을 강력히 요구하였는데, 이는 모두 받아들여졌다. 영주권이나 독일 국적의 취득은 정보기관인 헌법수호청(Verfassungsschutz)의 헌법 적대성 여부에 대한 조회 절차를 거친 후 가능하다. 테러리스트 단체에 가입했거나, 이를 지지하는 경우 곧 바로 추방이 가능하며, 잠재적인 테러용의자나 테러를 선동하는 경우도 ‘사실에 입각한 위협예측(tatsachengestützte Gefahrenprognose)’에 기반해 추방할 수 있게 하였다. 만약 추방 이후 송환 국가에서 고문이나 사형에 처할 위험이 있을 때는 독일 체류가 허용된다. 그러나 이 경우 이동과 통신의 자유 등 자유권이 제한되며 관청에 신고가 의무화되었다(Zuwanderungsgesetz, 2004: §54a). 9·11 테러 이후 독일에서도 테러리즘이 가장 중요한 안보 위협으로 부상하였기에 새 이주법은 테러리즘에 대한 상당히 강력한 예방조치를 포함하고 있다.

넷째, 행정적 측면에서 새 이주법은 지금까지 각기 다른 관청에 의해 개별적으로 수행되던 정책들, 즉 외국인 노동자 정책, 체류정책, 난민 및 망명정책, 통합정책을 단일한 법률체계로 묶어내고, 이를 연방이주난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)의 감독 아래 두게 하였다. 이로써 각 주정부의 정치적 성격에 따라 다소 편차를 보이던 외국인정책의 단일화가 가능해졌다. 체류에 대한 법률적 기준은 영주권과 한시적 체류권 두 가지로 대폭 간소화되었다. 체류권은 교육, 직업, 가족합류, 인도주의적 이유 등 네 가지 체류목적으로만 구분해 부여하기로 했다. 영주권은 독일에서 5년 이상 합법적으로 거주한 경우 신청 가능하다(Zuwanderungsgesetz, 2004: §9).

마지막으로, 새로운 이주법의 가장 주목할 성과는 이주민 통합정책과 관련된 것이다. 새 이주법은 독일이 이민국일 뿐만 아니라, 이주민들의 독일 사회로의 통합을 지원하는 데에 투자하겠다는 의지를 명백히 밝혔다는 점에서 일종의 ‘정치적 돌파구’로 해석된다(Santel, 2007: 20). 즉 새 이주법은 지금까지 이주민들의 통제와 관리라는 소극적 이민정책의 차원을 넘어 이주민들에

게 독일어 학습기회 및 독일문화 체득기회를 제공함은 물론, 관청의 담당자가 이주민의 사회적 적응과정을 동반하면서 도움을 주는 적극적 이주민정책의 길을 열었다.¹⁴ 구체적으로 새 이주법은 이주민의 통합과정을 도입하여 이를 국적 취득과 연계하여 운영하기로 했다. 통합과정은 참여자의 기초지식과 교육수준에 따라 총 600시간의 독일어강좌와 독일의 역사, 문화, 법규에 관한 총 30시간의 교양강좌를 제공한다. 통합과정의 목표는 이주자들에게 독일어 소통능력의 획득과 함께 독일 사회의 기본가치를 이해시킴으로써 독일 사회에 적응을 돕는 것이다. 독일정부는 ‘지원과 요구(fördern und fordern)’의 원칙 아래 통합과정을 재정적으로 지원하는 한편, 참여 대상 이주민들에게 통합과정의 참여를 의무화시켰다.¹⁵ 통합과정에 성공적으로 참여한 경우 국적 취득¹⁶ 자격요건인 독일 의무 체류기간이 8년에서 7년으로 줄어드는 반면, 의무를 지키지 않을 때는 사회복지 혜택을 삭감하거나 체류 연장을 거부하는 등의 불이익을 주도록 했다(Zuwanderungsgesetz, 2004: §43-45; Renner, 2004: 267; 고상두·하명신, 2010: 435; 박명신, 2007: 284).

-
14. 쇤발더 등은 독일의 이주민 통합정책이 네덜란드의 정책을 적극적으로 벤치마킹(benchmarking)한 결과로 파악한다(Schönwälder et al., 2005). 주지하듯이 독일의 이주민 통합정책은 유럽연합의 영향력의 확대와도 무관치 않다. 이주민정책은 전통적으로 국민국가의 권한으로 간주되었지만, 유럽통합의 심화와 함께 이 분야에서도 통합이 진행되었고 이주민 통합정책에서도 일정한 수렴경향이 나타나고 있다(김용찬, 2008; 박채복, 2008). 엔칭거와 비체펠트는 유럽연합의 다른 정책영역에서와 마찬가지로 이주민정책에서도 가장 효율적인 통합모형을 벤치마킹하는 것이 가능하다고 진단하고 있다(Entzinger and Biezeveld, 2003).
 15. 독일에서 학교교육을 받았거나 이미 충분한 독일어 실력을 갖춘 사람, 전문교육이나 대학교육을 받아 국가적 지원 없이도 독일 사회에 충분히 통합 가능한 사람은 통합과정 참여에서 제외된다. 유럽연합 회원국 출신은 통합과정에 참여할 권리가 없다.
 16. 2007년 이주법이 부분적으로 개정되면서 국적 취득 요건에 독일의 역사, 문화, 헌법에 관한 기초지식을 확인하는 테스트가 의무화되었다. 총 310개의 4지선다형 문제를 미리 제공하고, 이중 33개의 문제를 출제하여 17개 이상을 맞추면 테스트에 합격한다. 국적취득테스트 문항은 정부와 그 밖의 다양한 웹사이트를 통해 제공되고 있다.

V. 맺음말

냉전체제의 종식과 가속화되는 경제적·사회적·문화적 지구화의 과정은 1990년대에 이주의 새로운 시대를 열었다. 이주의 ‘새로운 시대’에서 이주의 증가는 지구적 차원에서 매우 역설적인 상황을 동반하고 있다. 타국, 특히 자본주의 중심부 국가들로 이주하려는 다수의 사람들은 이 국가들에서 흔쾌히 받아들이고 싶지 않은 저학력·저기술의 소지자일 경우가 많다. 반면 고험력·고기술의 인적 자원은 자국의 노동시장에서도 유리한 위치를 점하고 있기에 이주의 동기가 그리 높지 않다. 요컨대 이주가 필요하거나 이주를 원하는 사람들에게는 상대적으로 높은 이주의 장벽이 쳐져 있고, 이주의 유인이 크지 않은 집단에게는 보다 넓은 문호가 열려 있는 것이 오늘날 이주의 현실이다. 샤렌베르크는 지구화 시대 이주의 역설을 다음과 같이 표현했다. “경제적으로 보았을 때 지구화는 국제적 이주의 증가를 필요로 하고, 기술적으로 지구화는 강화된 이동과 소통을 가능케 하며, 사회적으로 지구화는 불평등의 증대를 통해 이주를 가속화시킨다. 그러나 정치적으로 이주는 지구화의 과정 속에서도 점차 제한되고 있다”(Scharenberg, 2006: 76). 지구화 시대 이주 이주의 역설에도 불구하고 오늘날 독일을 비롯한 상당수의 유럽연합 국가들은 이주를 더 이상 위협으로 바라보지 않고 일종의 기회로 파악하고 있다. 본 논문에서 보았듯이 독일은 지난 수십 년 동안 유지했던 혈통주의적 모델의 이주의 ‘제한’과 ‘통제’라는 전통적 패러다임과 작별했다. 그러나 이 작별이 개방, 포용, 다문화주의 방향으로의 급격한 패러다임의 전환을 가져오지는 않았다. 더 이상 혈통을 통해 정의되지 않는지라도 독일적 ‘주도문화’에 대한 보수세력의 집착은 여전히 강력하다. 그리고 이는 적녹연정 시기 새로운 이주민정책이 보다 개방적이고 다문화주의적으로 발전하는 것을 막았다고 할 것이다.

2011년에 들어 경제계는 물론, 보수 자유연정 내부에서도 향후 전문인력의 부족에 대한 우려의 목소리가 크다. 지난해 6월 자민당 출신 경제부장관 린

슬러(Philipp Rösler)는 수학과 자연과학 분야에서 향후 14만 명의 고급인력이 부족할 것이라고 예측함으로써 다시금 큰 논쟁을 불러 일으켰다(Abendblatt, 2011). 경제계는 이 발언을 계기로 보수자유연정에 보다 적극적인 고급인력 유입정책을 요구했다. 그러나 독일이 고급인력에게 매력적인 이민국가가 되기 위해서는 독일적 ‘주도문화’와 긴장관계에 있는 다문화주의의 허용이 불가피할 것이다. 개방과 다문화주의의 도입은 효과적으로 작동하는 이주민 통합정책 없이 사회적 균열과 파편화를 가져올 위험이 다분하다. 이 위험을 완화하면서도 전문인력에 개방적인 이민국으로 자리 잡는 것은 독일의 이주민정책에 부여된 거대한 과제라고 하지 않을 수 없다.

지금까지 논의한 독일의 경험은 특히 두 가지 측면에서 우리의 관심을 끈다. 첫째, 독일은 1973년 ‘초청노동자’의 모집을 금지할 때까지 많은 이주노동자들을 유입했었다. 이 시기 독일의 이주민정책은 배타적·혈통주의적 모델을 지향하고 있었으며, 그 결과 이주민의 통합과 관련해 하등의 적극적인 조치를 취하지 않았다. 한국의 현재 상황은 독일의 ‘초청노동자’의 유입 시기와 일정한 유사점이 있다. 우리나라는 1991년 외국인 노동자를 대상으로 <외국인 산업기술연수제도>를 도입했고, 1992년에는 전체 외국인을 대상으로 하는 <출입국관리법>을 개정하였다. 2003년 <외국인 근로자 고용 등에 관한 법률>이 국회를 통과하였고, 2004년 8월부터 <고용허가제>가 실시되고 있다. 독일의 역사적 경험은 배타적·혈통주의적 모델에 대한 집착이 이주노동자의 통합과 관련해 부정적인 결과를 낳을 것임을 우리에게 암시한다.

둘째, 독일 정부는 1990년대에 독일 혈통의 이주민들을 선호해서 받아들였다. 이는 혈통주의적 모델의 강한 영향력 때문에 가능했겠지만, 그 동안 이러한 선호의 부정적 사례들이 수없이 발표되었다. 독일의 경험은 혈통에 대한 선호에 기반한 이주민정책이 성공적인 통합을 보장하지 않음을 명백히 보여준다. 조선족, 고려인 등 해외체류 한인들의 상당수가 귀국을 기대한다는 조사들이 나오고 있는 현실에서 독일의 경험은 우리에게 소중한 역사적 사례를 제공하고 있다. 혈통주의적 모델을 넘어선 이주민정책에 대한 고민이 급속한 고령화와 인구감소가 진행되고 있는 우리 사회에서도 시급하다고 할 것이다.

참고문헌

- 고상두·하명신. 2010. 「다문화 시대의 독일의 시민권 변화: 개정국적법 및 이민법을 중심으로」. 『국제정치논총』 50권 1호 pp. 421-443.
- 구춘권. 2000. 『지구화, 현실인가 또 하나의 신화인가』. 서울: 책세상.
- 김용찬. 2008. 「서유럽국가 이주민통합정책의 수렴경향에 관한 연구: 영국, 프랑스, 독일 사례 분석」. 『대한정치학회보』 16권 1호 pp. 89-108.
- 데이비드 헬드·앤터니 맥그루·데이비드 골드블라트·조너선 페라턴. 2002. 『전지구적 변환』. 서울: 창작과비평사.
- 박명선. 2007. 「독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구」. 『한국사회학』 41권 2호 pp. 271-303.
- 박채복. 2008. 「유럽연합의 이민 및 망명정책: 평가와 전망」. 『한국정치외교사논총』 30권 1호 pp. 107-132.
- 베네딕트 앤더슨. 2002. 『상상의 공동체. 민족주의의 기원과 전파에 대한 성찰』. 서울: 나남출판.
- 앤소니 기든스. 1997. 『좌파와 우파를 넘어서』. 서울: 한울.
- 에릭 홉스봄. 1997. 『극단의 시대. 20세기의 역사』. 서울: 까치.
- 유숙란. 2010. 「독일의 이민정책 결정과정 분석」. 『국제정치논총』 50권 2호 pp. 213-235.
- 이철용. 2008. 「적녹연정(1998~2005)의 이민정책: 이민법 제정을 둘러싼 정당간의 논쟁을 중심으로」. 『독일연구』 15호 pp. 217-245.
- 자크 아탈리. 2005. 『호모 노마드』. 서울: 웅진닷컴.
- Abendblatt. 2011. Wirtschaftsminister: Deutschland hat Grenzen zu spät geöffnet. <http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article1936558/Wirtschaftsminister-Deutschland-hat-Grenzen-zu-spaet-geoeffnet.html> (accessed on 15 January 2012).
- Angenendt, S. 2008. *Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Auswärtiges Amt. 2012. *Zuwanderungsgesetz*. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html (accessed on 15 January 2012).
- Bade, K. J. 1992. *Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bade, K. J. 1994. "Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung." In K. J. Bade (Ed.), *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*. München: C. H. Beck.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. 2005.

- Sechster Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*. BT-Drs. 15/5826.
- Bendel, P. 2006. "Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik? Die Europäische Politik im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Aussenpolitik." In C. Butterwege and G. Hentges (Eds.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung." 2001. Zuwanderung gestalten und Integration fördern. http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150408/publicationFile/9074/Zuwanderung_gestalten_-_Integration_Id_7670_de.pdf (accessed on 15 January 2012).
- Böcker, A. and Thränhardt, D. 2003. "Erfolge und Misserfolge der Integration. Deutschland und Niederland im Vergleich." *Aus politik und Zeitgeschichte*. B26/2003.
- Börsch-Supan, A. and Wilke, C. 2009. "Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland." *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 42(1): 29-48.
- Bundesagentur für Arbeit. 2004. Die ZAV-Jahresbericht 2004. <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/A01-Allgemein-Info/Publikation/pdf/ZAV-Jahresbericht-2004.pdf> (accessed on 15 January 2012).
- Bundesregierung. 2011. Die Anspruchseinbürgerung. http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/Einbuengerung/_node.html (accessed on 15 January 2012).
- Butterwege, C. and Hentges, G. 2006. *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Castles, S. and Miller, M. 2006. *The Age of Migration. International Migration Movements in the Modern World* (3rd edition). Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- Crosby, A. 1983. *Ecological Imperialism: The Biological Expansion of Europe, 900-1900*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Curtin, P. 1969. *The Atlantic Slave Trade: A Census*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Dagevos, J., Euwals, R., Gijsberts, M., and Roodenburg, H. Türken in Deutschland und den Niederlanden. Die Arbeitsmarktposition im Vergleich. Sociaal en Cultureel Planbureau/Central Planbureau. Den Haag. <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=19520&type=org> (accessed on 15 January 2012).
- Deutscher Bundestag. 2002. "Enquete-Kommission 'Demographischer Wandel'." *Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik*. Berlin.
- Düvell, F. 2006. *Europäische und Internationale Migration: Einführung in historische,*

- soziologische und politische Analysen*. Münster: Lit Verlag.
- Eckardt, F. 2003. *Pim Fortuyn und die Niederlande. Populismus als Reaktion auf die Globalisierung*. Marburg: Tectum Verl.
- Entwurf. 2001. Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz). <http://www.info4alien.de/download/aufenthg.htm> (accessed on 15 January 2012).
- Entzinger, H. and Biezeveld, R. 2003. *Benchmarking in Immigrant Integration*. Rotterdam: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER). <http://publishing.eur.nl/ir/pub/asset/1180/SOC-2003-011.pdf> (accessed on 15 January 2012).
- Eurostat. 2010. Ausländische Staatsangehörige machten 6,4% der Bevölkerung der EU27 aus. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-07092010-AP/DE/3-07092010-AP-DE.PDF (accessed on 15 January 2012).
- Fagen, B. 1990. *The Journey from Eden: The Peopling of Our World*. London: Thames and Hudson.
- Herbert, U. 2001. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*. München: C. H. Beck.
- Hof, B. 1993. *Europa im Zeichen der Migration. Szenarien zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- International Organization for Migration (IOM). 2011. About Migration. Facts & Figures. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/241> (accessed on 15 January 2012).
- Koalitionsvereinbarung. 1998. "Koalitionsvereinbarung 1998 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland und Bündnis 90/Die Grünen." *Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhunderts*. http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf (accessed on 15 January 2012).
- Koser, K. 1998. *The New Migration in Europe. Social Constructions and Social Realities*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- Marglin, S. and Schor, J. 1991. *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*. London: Clarendon Press.
- Meier-Braun, K. H. 2002. *Deutschland, Einwanderungsland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Michalowski, I. 2007. "Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?" In W. Woyke (Ed.), *Integration und Einwanderung*. Schwalbach/Ts: Wochenschau Verlag.
- Morokvasic, M. and Rudolf, H. 1994. *Wanderungsraum Europa: Menschen und Grenzen in Bewegung*. Berlin: Ed. Sigma.
- Nuscheler, F. 2004. *Internationale Migration: Flucht und Asyl* (2nd edition) Wiesbaden:

VS Verlag.

- Oswald, I. 2007. *Migrationssoziologie*. Konstanz: UVK.
- Parnreiter, C. 2000. "Theorien und Forschungsansätze zu Migration." In K. Husa (Ed.), *Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?* Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.
- Reißlandt, C. 2006. "Fit für die Globalisierung? Die deutsche Migrations- und Integrationspolitik nach den rot-grünen Reformen." In C. Butterwege and G. Hentges (Eds.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Reißlandt, C. and Schneider, J. 2007. Regelungen zur Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz. http://www.bpb.de/themen/007816,0,0,Regelungen_zur_Arbeitsmigration_im_Zuwanderungsgesetz.html (accessed on 15 January 2012).
- Renner, G. 2004. "Vom Ausländerrecht zum Zuwanderungsrecht." *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 24(8): 266-275.
- Santel, B. 2007. "In der Realität angekommen. Die Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland." In W. Woyke (Ed.), *Integration und Einwanderung*. Schwalbach: Wochenschau Verlag.
- Scharenberg, A. 2006. "Brücke zum Mainstream - Mainstream als Brücke. Europäische Rechtsparteien und ihre Politik gegen Einwanderung." In T. Greven and T. Grumke (Eds.), *Globalisierter Rechtsextremismus? - Die extremistische Rechte in der Ära der Globalisierung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schönwälder, K., Söhn, J., and Michalowski, I. 2005. *Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen. Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland*. Berlin: Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte u. Gesellschaftl. Integration. Schriftenreihe: AKI-Forschungsbilanz 3.
- Sniderman, P. and Hagendoorn, L. 2007. *When Ways of Life Collide. Multiculturalism and Its Discontents in the Netherlands*. Princeton: Princeton University Press.
- Spiegel. 2000. "'Kinder statt Inder' Rüttgers verteidigt verbalen Ausrutscher." *Der Spiegel* vom 09. 03. 2000. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,68369,00.html> (accessed on 15 January 2012).
- Spindler, H. 2002. "Das neue Staatsangehörigkeitsrecht: Ziele, Inhalte der Vorschriften und Umsetzung." In H. Storz and C. Reißlandt (Eds.), *Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland. Handbuch für die interkulturelle Praxis in der Sozialen Arbeit, im Bildungsbereich, im Stadtteil*. Opladen: Leske and Budrich.
- Stark, O. 1991. *The Migration of Labor*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Statistisches Bundesamt. 2011. *Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 1. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern*. Wiesbaden.
- Straubharr, T. 1997. Zuwanderung und Sozialstaat. Bedrohung oder Chance? In E.

- Kappe and A. Winkler (Eds.), *Sozialstaat im Umbruch. Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Campus.
- Thränhardt, D. 2007. "Integration, Assimilation und kulturelle Öffnung im Vergleich europäischer Länder." In W. Woyke (Ed.), *Integration und Einwanderung*. Schwalbach/TS: Wochenschau Verlag.
- Werner, H. 2001. "Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B8/2001.
- Zolberg, A. 1997. "Global Movements, Global Walls: Response to Migration, 1985-1925." In G. Wang (Ed.), *Lobal History and Migration*. Boulder: Westview Press.
- Zuwanderungsgesetz. 2004. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz). <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Z/Zuwanderungsgesetz.html> (accessed on 15 January 2012).

Immigration Growth and the Changes of Immigrants Policy in Germany

Choon-Kweon Koo

Associate Professor, Department of Political Science and Diplomacy
Yeungnam University

This paper aims to trace and reshape the changes of immigrants policy in Germany brought by the advent of a new era of a rapid growth of immigration in her history. For several decades the need for an open and hospitable immigration policy was continuously justified to respond to the changes in German demographics caused by a rapid drop of birth rate. German conservative parties, nevertheless, showed a strong tendency to obsess over keeping their traditional blood emphasis model. Meanwhile, in the 1990s, the collapse of the Cold War system and acceleration of globalization process open “a new era” of immigration in Germany. The mass flow of emigrants to the German society has raised fundamental doubts about the effectiveness of blood emphasis model-based immigration policy model. In 1998, when the Red and Green alliance was formed, the blood emphasis policy was finally discarded. The new political climate is now shaping a new kind of post-blood immigration policy model through reformation of the Nationality Act, introduction of a green card system and new enactment of immigration policy. This paper traces and analyzes various political conflicts and controversies over the introduction of a new immigration policy in Germany.

Key Words: Immigration, Immigration Policy, Integration, Integration Policy,
Germany