

## 독일 내 국제이주노동자 현황과 정책

강 수 들, 고려대학교 경상대학 경영학과 교수

2005년 1월

---

전 세계적으로 국제 이민자의 수는 1억 2천만 명 정도며, 그 중 130만 명이 매년 유럽연합으로 들어간다. 독일은 유럽연합 회원국 중에서도 정치적, 경제적 이유로 이주하는 사람들이 가장 선호하는 국가다.

독일은 지금까지, 특히 보수 기민당(CDU) 정권 16년 동안, '보트는 꼭 찢다, 독일은 이민국이 아니다'라는 슬로건만 되풀이하며 엄격한 노동허가제를 실시해왔다. 하지만 독일은 역사적으로 볼 때 대표적 이민국이었다. 1970년대까지만 해도 독일은 상당수의 국제 이주 노동자를 취업 이민자로 받아들였으나, 1980년대 들어 그 수가 눈에 띄게 줄었다.

현재 독일이 처해 있는 지속적 인구 감소와 전문인력의 부족 현상 앞에서 기민당의 낡은 정책은 더 이상 유효하지 않음이 드러났다. 특히 컴퓨터 산업분야에 많은 전문가가 부족하여 2000년부터 해외에서 전문인력을 유입하기 시작했다. 또 여야는 오랜 논란 끝에 해외 전문인력(특히, 정보기술 분야)의 취업 체류를 쉽게 하고 이민을 허용하는 새 이민법 개정에 합의했다. 이로써 매년 20~30만 명의 국제이주자가 발생할 것으로 예상된다. 그간 특히 전문인력 분야에서 노동인구 감소로 위협받던 독일 경제계가 새 법안 덕에 활기를 되찾을 것이다.

이러한 이주노동자 정책에 대해 여러 가지 평가가 가능하지만, 독일 사례를 노동허가제의 실패 사례로 보기 보다는, 오히려 노동시장에서의 조심스런 문호 개방과 체계적인 사회통합 정책을 조화롭게 만들려고 노력하는 하나의 선진 사례라고 보는 것이 더 올바를 것이다.

---

발행처: 프리드리히 에베르트 재단 주한 협력 사무소

편집인: 페터 가이, 박상희

편집위원: 김영희, 안두순, 안석교, 양민석, 이삼열, 정현백, 최연혜 (가나다 순)

주소: 서울시 종로구 운니동 98-5 삼환 빌딩 1101호 ☎ 110-742

Tel: (02) 745-2648/9, Fax: (02) 745-6684

e-mail: feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

http://www.fes.or.kr

## 1. 독일 내 이주노동자 유입 역사<sup>1)</sup>

전 세계적으로 국제 이민자의 수는 1억 2천만 명 정도며, 그 중 130만 명이 매년 유럽연합으로 들어간다. 영국과 독일은 유럽연합 회원국 중에서도 정치적, 경제적 이유로 이주하는 사람들이 가장 선호하는 국가들이다.

독일은 지금까지, 특히 보수 기민당(CDU) 정권 16년 동안, '보트는 꼭 찢다, 독일은 이민국이 아니다'라는 슬로건만 되풀이 해왔다. 하지만 독일은 역사적으로 볼 때 대표적 이민국이였다. 2차 대전 패전 후 동유럽에서 구서독으로 1949년까지 피난 온 800만 명의 독일인을 제외하더라도, 1950년부터 1997년까지 취업 이민자와 그 가족, 정치 망명자, 동구권 와해 후 구소련과 동유럽에서 넘어 온 사람들을 합해 약 2,900만 명이 독일로 이주했다.

1970년대까지만 해도 독일은 상당수의 국제 이주 노동자를 취업 이민자로 받아들였으나, 1980년대 들어 그 수가 눈에 띄게 줄기 시작했다. 1982년부터 1998년까지 기민당 콜 총리의 집권 동안 독일 정부는 고실업률과 빈부격차에 따른 사회 불만, 사회 저변에 깔려 있는 외국인에 대한 적대감 등을 들어 반(反)이민정책을 고수했다.

그러나 현재 독일이 처해 있는 지속적인 인구 감소와 전문인력의 부족 현상 앞에서 기민당의 낡은 정책은 더 이상 유효하지 않음이 드러나고 있다. 인구학자들은 1970년대부터 시작된 독일의 출산율 저하현상이 해소될 전망이 보이지 않는다는 점에서 이민 수용의 당위성을 찾고 있다. 현재 독일 인구는 약 8,200만 명인데 이 중 15~64세까지의 노동연령인구가 약 5,600만 명이며, 65세 이상의 노년층은 1,300만 명으로, 노년층 대 노동연령 층의 비율은 1 : 4.3명이다.

유엔이 발표한 인구 예측상황 보고서는, 독일의 경우 현재의 출산율을 기준으로 해외에서 이주민을 전혀 받아들이지 않을 경우 2050년에는 인구가 5,800만 명 수준으로 감소할 것이라 경고한다. 따라서 노년층과 노동연령층의 비율도 1 : 1.8명 수준까지 떨어진다. 독일의 현 연금체제상 노동인구 1.8명이 연금생활자 1명의 생계를 책임지는 꼴이다. 실업에 의한 비노동인구까지 포함하면 노동인구가 담당해야 할 사회적 부담은 더욱 커지는 것이다.

이런 예측들은 독일이 인구 구조의 변화에 현실적으로 대응하기 위해선 이민자정책의 전환이 절대적으로 필요함을 보여준다. 이미 그 구체적 징후로 고실업에도 불구하고 전문인력의 부족현상이 나타나기 때문이다.

1) '외국인'과 '내국인'이라는 표현이 인종차별주의적인 색채를 띠는 경향이 있기에 필자는 꼭 필요한 경우가 아니라면 '외국인 노동자' 대신 '국제이주 노동자'라는 표현을 쓴다.

이런 점에서 독일 정부의 국제이주민 정책과 이주노동자 정책을 살펴보는 것은 한국 사회의 미래 정책 형성에 많은 시사점을 줄 것이다.

우선, 독일 사회에 국제이주 노동자들이 유입된 역사를 간략히 살펴보자.

1955년에 약 8만 명 정도에 불과하던 독일의 이주노동자는 1950년대 후반부터 많은 노동자의 유입으로 1964년에 100만 명을 넘어섰다(독일은 1955년 이태리, 1960년 스페인과 그리스, 1961년 터키, 1965년 튀니지와 각기 인력송출 관련 양국 간 협정 체결). 그 뒤 수가 급증, 1971년엔 220만 명이 되어 드디어 전체 노동자의 10%를 넘어서기 시작했다.

1973년 들어 260만 명이 들어와 독일 노동시장이 거의 포화 상태에 이르자 독일 정부는 '모집 중지' 조치를 내린다. 그리하여 새로운 이주노동자의 공식 유입은 줄었지만 기존 노동자들이 고국으로부터 가족들을 불러들임으로써 국제이주민의 수는 여전히 증가한다. 1980년엔 450만 명으로 독일 인구의 7%를 넘게 된다.

이에 1983년 '귀국촉진법'이 제정되어 보조금 등으로 외국인의 귀국을 장려했으나 귀국자는 5% 정도에 불과했다. 게다가 1989년 전후로 동유럽이나 구소련으로부터 난민이 대거 유입되어 이주자가 꾸준히 증가하여 90년대 중반 경 약 700만 명에 육박한다.

한편, 1993년 들어 쾰른엔에서는 '신나찌' 세력

들이 난민신청자 임시숙소와 터키인 거주지를 방화한 사건이 발생했다. 이를 계기로 통일독일 기민당 정부는 외국인의 난민신청권에 제한을 두려 했다.

1998년 선거로 사민당-녹색당이 다시 정권을 잡은 뒤 미국식의 이중국적제를 도입하려 했으나 기민당이 반대 운동을 벌이는 바람에 무산되고 만다. 2000년 세계컴퓨터박람회를 계기로 사민당(SPD)의 총리 슈뢰더는 2만 명에 이르는 해외, 특히 인도의 컴퓨터 전문가들에게 '그린카드'(미국식 영주권)를 주는 구상을 발표한다. 이로써 1973년의 '모집 중지' 정책은 전환점을 맞고 독일 이주에 관한 논쟁이 첨예화한다. 2002년에 연방 상원에서 새 이민법이 통과되자 정치적 논란이 확산되었다. 특히 이 법이 적법한 절차를 거쳐 통과되었는지가 초미의 관심사였다. 연방헌법재판소가 이에 '아니다'라는 판결을 내림으로써 이 법은 유예된다.

2004년 3월에 스페인의 마드리드에서 폭탄 테러가 일어난 것을 계기로 야당인 기민당은 새로운 이민법에 국가 안전의 문제를 고려하는 조항을 추가 삽입할 것을 촉구한다. 드디어 2004년 5월, 새 이민법이 하원을, 7월에는 상원을 통과함으로써 2005년 1월부터 새 이민법이 발효된다. 특히 기술 전문인력에 대한 개방 폭이 확대되었다.

앞서 간단히 본 대로 독일은 고실업 상황에서 저출산율과 전문기술인력 부족으로 미래 사회에 적절히 대처하기가 어려운 상태였는데, 1999년부터 집권한 사민당의 슈뢰더 총리가 이에 대한 대책의 일환으로 일명 '그린카드' 구상이 나

온 것이다. 기업들의 요구에 따라 해외에서 정보통신 분야 전문인력을 받아들이는 것이다. 보수기민당은 그 직후 연방 주선거에서 '인도인(IT 분야 전문인력) 대신 우리 어린이들'이라는 외국인 적대구호를 내세우며 반대했다. 일부 노동조합도 "이렇게 실업자가 많은데 왜 외국에서 노동인력을 데려오려 하는가"라고 비판했다. 그럼에도 결국은 독일 경제를 위해 한걸음씩 양보한 셈이다.

실제로 현재 등록된 실업자는 약 400만 명 정도이나, 채워지지 않은 일자리도 40만 개나 있으며, 실제 노동력이 필요한 일자리는 3배 이상일 것으로 추정된다. 모자라는 인력은 컴퓨터 분야뿐 아니라 기계공학과 항공공학, 생명공학 분야와 서비스업에도 해당된다. 앞으로는 양로원, 병원, 간병업무나 '실버산업'에도 노동력 부족현상이 나올 것으로 예측된다. 문제는 이 분야에 필요한 인력을 현재의 실업자로는 채울 수가 없다는 것이다. 독일의 빈 일자리는 새로운 직업적 자질을 요구하기 때문이다.

그런 점에서 독일은 자체적으로 필요한 교육훈련 체제를 재정비해야 하며 그러한 자립 능력이

공고해질 때까지는 시급한 전문인력에 대한 개방의 문을 열 필요가 있다. 또한 제도적 개방과 더불어 '외국인'에 대한 사회 심리적 적대감을 해소하는 노력도 필요하다. 즉 '외국인'들은 독일인으로부터 일자리를 뺏고 망명자 수용법과 사회복지제도를 악용하는 '범죄 집단'이라는 피해의식이 사라지지 않는 한, 독일인과 소수 민족들 사이의 상호존중과 사회 평화는 이루어지기 어려울 것이다.

## 2. 독일 내 이주노동자 구성과 현황

2004년 현재 독일에는 약 730만 명의 국제이주민이 살고 있어 전체 인구 중 비율은 약 9%에 이르러 유럽 여러 나라 중에서도 비교적 높은 편이다. 이러한 추세는 1996년 이후 큰 변화 없이 대체로 일관되게 유지되어 왔다(표1 참조).

이와 같이 1950년대 이래 독일은 수많은 외국인들에게 새로운 삶터와 일터를 제공하는 나라로 통해왔다. 물론 독일에서 해외로 나간 외국인도 많지만 대체로 해외로부터 독일로 들어오는 외국인이 더 많은 추세를 보였다(표 2 참조).

<표 1> 독일 인구와 외국인 비중

(단위: 명)

기준 시점	총인구 G	외국인 A	외국인 중 EU 국민	A/G 비중
1996년 말	82,012,162	7,314,046	1,836,570	8.9%
2000년 말	82,259,530	7,296,817	1,870,062	8.9%
2002년 말	82,536,700	7,335,592	1,859,742	8.9%

\* 자료: 연방통계청

&lt;표2&gt; 독일로 들어간 외국인과 떠난 외국인의 수(1996-2002)

(단위: 명)

연 도	입국 외국인	출국 외국인	차 이
1996	707,974	559,064	148,890
1997	615,298	637,066	-21,768
1998	605,500	638,955	-33,455
1999	673,873	555,638	118,235
2000	648,846	562,380	86,466
2001	685,259	496,987	188,272
2002	658,341	505,572	152,769

\* 자료: 연방통계청.

독일의 총 8천 2백만 명의 인구 중 '외국인'이 730만 명 정도 살고 있지만 그들의 국적별 분포를 보면 상당한 편차를 보인다. 우선 터키인이 187만 명으로 전통적으로 최다수를 차지해왔고, 그 다음으로 유럽연합국 출신자가 180만 명을 조금 넘는 수준이다(그 중 이태리 60만 명, 그리스 35만 명, 오스트리아 19만 명, 포르투갈 13만 명, 스페인 12만 명, 네덜란드 11만 명). 다음으로는 구 유고 연방 사람들이 모두 100만 명 가까이 된다(세르비아 및 몬테니그로 57만 명, 크로아티아 23만 명, 보스니아-헤르체고비나 16만 명)(표 3 참조).

독일 내 국제이주 노동자로 일하는 사람의 수는 약 200만 명 내외로, 독일 취업자 중 약 7-8%를 차지한다(표 4 참조). 예전에 10% 이상을 차지하던 시기를 생각하면 갈수록 외국인 취업자 비중이 줄었음을 알 수 있다. 그것은 지금도 현재진행형이다.

그러면 과연 독일 내 국제이주 노동자의 국적별 분포는 어떠한가. 1992년엔 터키 출신이 63만 명, 유고 32만 5천 명, 이태리 17만 명, 그리스 11만 5천 명, 스페인 6만 명, 포르투갈 4만 7천 명 기타

&lt;표 3&gt; 독일 내 국제이주민의 국적별 분포(2003년 말 기준)

(단위: 명)

국적	터키	세르비아/ 몬테니그로	크로아티아	보스니아- 헤르체고비나	마케도니아	
수	1,877,661	568,240	236,570	167,081	61,019	
국적	유럽연합 총계	이태리	그리스	오스트리아	포르투갈	스페인
수	1,847,712	601,258	354,630	189,466	130,623	125,977

\* 자료: AZR(외국인 중앙등록소, Ausländischer Zentralregister).

<표 4> 독일 취업자와 외국인 노동자 비중

(단위: 명)

기준 연월	전체 취업자수	취업자 중 외국인의 수	외국인 중 유럽연합 국민
1999년 6월	27,361,444	2,033,590	648,007
2000년 6월	27,824,486	1,963,620	645,513
2002년 6월	27,571,147	1,959,953	618,212
2003년 6월	26,954,686	1,873,939	585,160

\* 자료: 연방직업소개소(Bundesagentur für Arbeit)

56만 2천 명 순이었다. 10년이 지난 2002년 6월 기준으로 보면, 터키 출신이 여전히 최다수인 53만을 차지하나 꽤 많이 줄었음을 알 수 있고, 다음으로 구 유고 연방 28만 명, 이태리 19만 명, 그리스 10만 명, 포르투갈 4만 6천 명, 스페인 3만 9천 명으로 나타났다(표 5 참조).

산업별 분포를 보면, 제조업 부문에 94만 명이

취업하고 있어 전체 이주노동자의 절반 이상을 차지하고 있다. 다음이 서비스업(식당, 호텔, 청소 등), 상업, 건설업 순이다.

국제이주 노동자의 노조 가입률은 33.8%로 국적으로 보면 터키인이 44.9%, 그리스인이 45%, 이태리인이 41.0%, 스페인이 41% 등이다. 특이하게도 국제이주 여성노동자들의 경우 노조 가입률

<표 5> 독일 내 국제이주 노동자의 국적 분포(사회보장 적용 받는 피용자 기준)

(단위: 명)

국적	노동자 수	
	2002년 6월 말	2003년 6월 말
터키	534,521	502,303
구 유고 연방		
보스니아-헤르체고비나	33,497	34,350
크로아티아	66,099	66,485
나머지 유고	183,488	181,725
* 유럽연합 15개국	618,212	611,364
* 유럽연합 25개국	758,239	754,175
이태리	197,575	195,245
그리스	107,339	106,141
포르투갈	46,713	46,114
스페인	39,636	39,162

\* 자료: 연방직업소개소(Bundesagentur für Arbeit)

이 53%로 남성들보다 더 높게 나타나고 있다.

독일 노동조합은 국제이주 노동자를 초기부터 조합원의 완전한 권리를 부여하면서 통합해 왔다. 독일노동조합연맹(DGB)의 지도부가 모든 국제이주 노동자에 대한 평등 대우를 찬성하는 근본적인 결정을 한 것은 1954년이였다. 이런 결정으로 국제이주 노동자들이 직장평의회(Betriebsrat) 선거에 참여하기도 하고 평의원으로 선출되기도 하였다. 예컨대, 쾰른에 위치한 포드공장의 경우 터키 출신 노동자의 80%가 금속노조(IG Metall) 조합원이고, 이는 독일인 조합원에 비해 2배 이상 높다. 광산노조(IG Bergbau)의 경우 70% 가량이 국제이주 노동자로 구성되기도 했다.

독일은 복지사회 원칙에 따라 모든 국민이 사회 안전망의 보호를 받는다. 국제이주자들도 의료보험, 실업보험, 사회복지보조금, 연금, 자녀들의 의무교육 등 기본혜택을 받고 이민자들 또한 사회의 복지 유지에 큰 기여를 한다. 즉, 독일 GNP의 약 10%는 국제이주민에 의해 창출되고, 독일 산업의 일정부분은 이주 노동자에 의존한다(특히 음식업, 건설업, 병원, 양로원 등).

그러나 50년 가까운 이주생활에도 불구하고 여러 구조적 문제로 인해 경제적, 사회적, 문화적으로 그들이 독일사회에 동화되어 동등 위치에 있다고 할 수 없다. 대부분 이민자들은 단순노동자로서 교육수준이 낮고 출발에서부터 한계를 갖고 있으며 고질적인 저 소득, 고 실업률(독일 평균보다 약 2.5배가 높다), 자녀 교육 문제 등 많

은 문제를 겪는다.

물론 노동허가를 취득하고 정식 고용된 이주노동자는 원칙적으로 독일 노동자와 동일한 노동조건(특히 시간당 임금이나 주당 노동시간, 복리혜택 등)을 얻는다. 그러나 소득 향상에 대한 열망이 높은 이주노동자들의 경우 노동시간은 대체로 길거나 독일 노동자가 꺼리는 시간대(야간이나 주말)에 일하기도 한다. 1993년 이후 EU 차원에서 노동력 이동의 자유가 확대되자 상황은 많이 변했는데, 독일로 들어오는 외국계 하청 회사에 고용된 이주노동자의 경우 독일 노동자 임금의 절반에 이르기도 했다. 이에 대해 독일 노조는 예의 '동일노동 동일임금' 요구를 내세우기도 했다. 이것은 인간적 측면의 요구이기도 하나, 동시에 저임 노동력 유입으로 인한 일자리 상실을 두려워한 결과이기도 하다.

국제이주자들이 독일 사회에서 거부, 배척을 당하면서 동화되는데 제일 큰 걸림돌은 사회 전체에 직·간접으로 나타나는 인종차별주의와 극우주의이다. 그 동안 독일 사회의 밑바닥에 깔려 있던 것이 통일 후 이민자에 대한 과격한 폭력행위의 형태로 표면화되기 시작했다. 극우파의 폭력행위는 1982년에 80건에서, 1990년에 309건, 2000년에 998 건으로 지난 20년간 12배 이상으로 증가하였다.

최근의 동향을 보면, 독일 등 일부 OECD 국가에서는 이주노동자를 새로이 모집하려 한다. 인구고령화 및 노동시장의 지속적 불균형(특히 정보기

술 분야의 첨단인력 부족현상)은 이 동향의 일부를 대변한다. 다수 OECD 국가는 숙련 및 고숙련된 이주노동자를 끌기 위해 노력하고 있으며, 학위 취득 후 외국인 학생의 노동시장 진입을 원활히 만들고 있다. 노동 이주에 관한 신규 법률 제정은 노동시장의 새로운 요구에 부응하려는 노력의 일환이다.

한편, OECD 국가들의 2002년 노동 인력에서 외국인 및 이주자들이 차지하는 비중은 상당한 편차를 보인다. 이민국가인 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 미국에서 외국인 노동력은 15%에서 20% 사이의 비중을 보이고 스위스에선 22%, 룩셈부르크에선 43.2%를 차지하는데 비해, 독일은 9% 정도로, 오스트리아 9.9%, 벨기에 8.2%와 비슷한 수준이다.

### 3. 독일 정부의 이주노동자 정책

독일 정부는 EU 회원국 출신이 아닌 여타 국제이주민의 취업에 대해서는 체류허가와 노동허가를 통하여 규제해왔다. 국제이주민은 '체류허가'를 얻은 후에 '노동허가'를 취득할 수 있으며, 노동허가를 받지 않고 취업한 사람은 미등록(불법 취업) 노동자로 간주된다.

독일 정부는 국내 노동시장의 구조적 상황 변동에 따라 노동허가제를 통해 필요 노동력의 수급 조절을 해왔다. 예컨대, 노동허가제를 실시한 1955년 실업률은 5.2%였으며, 해외 인력 고용을

확대하던 73년까지 연평균 실업률은 1.7%였다. 약 20년간 독일 노동시장은 인력난에 시달릴 만큼 거의 완전 고용이었다.

외국인이 독일에서 취업하려면 체류허가와 노동허가를 받아야 한다. 먼저 노동허가를 받기 위해서는 체류허가를 취득해야 한다. 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)은 노동허가에 대한 법적 근거를 규정하고 있으며 체류허가는 '외국인 취업을 위한 체류허가에 관한 규정'에 근거를 두고 있다.

전통적으로 노동허가제는 일반 노동허가와 특별 노동허가로 나누어졌다. 일반노동허가는 이주민 본인이 신청하면 해당지역의 직업안정소가 노동시장 상황을 고려하여 허가를 한다. 노동허가의 유효기간은 최고 2년이지만 이 기간 동안 계속 고용된 경우에는 3년까지 연장할 수 있다.

특별 노동허가는 이미 독일에 고용되어 있는 이주민에게 노동시장 상황과 관계없이 본인의 신청에 의해 허가하는 것이다. 지역이나 직종에 제한을 받지 않고 관할 노동청에 신고한다. 특별 노동허가에는 기한부 특별노동허가와 무기한 특별노동허가가 있다. 5년간 독일에서 합법적으로 고용되었거나 독일인 배우자를 얻거나, 난민 여행증명서를 소지한 자나 18세 이전에 입국한 합법적 부모를 가진 이주민 자녀거나 특별한 사정이 있는 경우, 5년간 특별노동허가를 받는다. 한편, 8년간 합법적으로 계속 고용된 국제이주 노동자에 대해서는 무기한 특별노동허가가 발급된다.

독일이 특별노동허가 제도를 채택한 이유는 고용주들의 요구 때문이다. 고용주들이 숙련노동자를 귀국시키고 미숙련 노동자를 새로 받아들이는 '교체순환원칙'(Rotationsprinzip)에 반발했기 때문이다.

그 뒤 독일은 1997년 고용촉진법을 개정하여 과거의 일반노동허가와 특별노동허가를 '노동허가'(Arbeitsgenehmigung)와 '취업권'(Arbeitsberechtigung)으로 대체했다.

한편, 독일 정부의 이주노동자 정책의 특징은 독일의 노동시장 상황에 따라 노동력 유입을 적절히 규제하면서도 인력 부족 산업에 기여하는 이주민을 사회적, 문화적, 경제적으로 통합하려는 정책을 병행하는, '규제와 통합'의 양동작전에 있다. 즉, 1973년 11월, 국제이주 노동자 모집을 중지한 이후로도 이주자 수가 증가하자 1983년에 이주민 '귀국촉진법'을 제정하는 등 이주민을 규제하였다. 그 후에도 불법취업자를 고용하는 사용자에 대한 벌칙을 강화하고 이주노동자가 귀국하는 경우 귀국 후의 주택자금을 원조하는 등 규제정책을 폈다. 그러나 규제정책과 더불어 이미 독일에 정착한 이주민에 대해서는 교육 및 사회보장 등, 이주노동자와 그 가족을 사회로 통합하려는 제도를 실시해왔다. 독일이 이런 정책을 사용하는 이유는, 일단 외국인이 독일사회에 정착하고 나면 현실적으로 귀국시키기 어렵고 이들이 독일 사회에 통합되지 않는 한 더 큰 사회 문제를 야기하기 때문이다.

요컨대, '라인강의 기적'으로 불리는 경제의 고

도성장기에 일시적 노동력 부족현상을 타개하기 위해 시작했던 독일의 노동력 수입개방 정책은 유입 제한정책이나 귀국촉진정책과 같은 규제정책과 더불어 사회통합정책이 결합되는 형태로 나타났다.

참고로, 독일의 정당들은 이주노동자 정책과 관련, 상당한 차이를 보인다. 기민당은 '독일은 이주의 나라가 아니다'를 기본 기치로 '손님노동자'라는 말이 의미하듯, 엄격한 노동허가제를 적용하려 했다. 시민당은 기민당과 유사하면서도 '외국인도 같은 인간'이라는 입장 위에 일단 이주한 노동자에 대해선 동등 권리를 보장하고자 했다. 녹색당은 좀 더 근본적으로 '지구촌 시민은 동일하다'는 입장에서 노동권뿐만 아니라 시민권까지 보장하고자 했다. 한편, 노조는 처음부터 시민당과 거의 견해를 같이 하고, 이주노동자에 대한 '동일노동 동일임금' 원칙을 고수했다.

그런데 이러한 '규제와 통합' 정책도 21세기에 들어 일정한 변화를 겪는다. 특히 독일은 컴퓨터 산업분야에 많은 전문가가 부족하여 2000년부터 해외에서 전문인력을 초대하기 시작했다. 또 여야는 오랜 논란 끝에 해외 전문인력(특히 컴퓨터 분야)의 취업 체류를 쉽게 하고 이민을 허용하는 한편, 정황 증거만으로도 종교적 극단주의자나 테러 가능성이 있는 외국인을 추방하는 내용을 골자로 한 새 이민법 개정에 합의했다.

지난 3년 간 의회 내 여야 간 협상 절차를 거쳐 2004년 확정되고 2005년부터 발효되는 새 이민법(Zuwanderungsgesetz)의 주요 내용은 다음과 같다.

◆ 노동 이민: EU 비회원 국가의 노동자들에게도 처음부터 영주권을 줄 수 있도록 하며 이민을 허용한다. 독일 기업은 엔지니어나 컴퓨터 기술자, 연구원이나 학자, 기업 간부 등 '수준 높은 외국인' 노동자들을 채용할 수 있다.

◆ 유학생의 체류와 취업: 독일에 유학온 외국인들은 종전에는 학업을 종료하면 즉시 출국해야 했으나 앞으로는 학위를 마친 학생들이 일자리를 찾기 위해 1년 간 체류하는 것을 허용한다. 다만 전문적 능력이 있고 독일 내의 시급한 수요와 외국으로 두뇌 유출 가능성이 있는 경우에 한해 노동청 동의를 거쳐 체류허가를 내준다.

◆ 사업 이민: 독일 경제와 고용시장에 긍정적 효과를 줄 것으로 예상되는 자영업자의 이민에 관한 법적 근거를 마련한다. 중요한 경제적 이해나 특별한 지역적 수요가 있을 경우 등으로 전제 조건을 규정해 허가한다.

◆ 잠재적 테러 용의자 추방: 독일 내에서 범죄를 저지른 일이 없더라도 의심스러운 인물에 대해서는 내무장관이 '실질적 증거'에 입각한 '위협 판단'에 근거해 추방할 수 있다.

◆ 체류 허가: 영주권을 얻거나 독일 국적을 취득하려는 외국인에 대해서는 방첩기관인 헌법수호청이 사전 조사하도록 한다. 기존에도 헌법수호청의 조사는 가능했으나 실제 조사한 경우는 매우 드물었다. 그러나 앞으로는 조사가 의무화된다.

◆ 독일 사회 적응 교육: 독일 사회에 통합시키기 위한 언어와 문화, 역사, 법규 등에 관한 프로그램에 체류자들의 참여를 법으로 의무화한다. 관련 비용은 정부가 지원하되 불참자나 미이수자에 대해선 체류연장 불허 등의 불이익을 준다.

◆ 종교적 극단주의자와 인신매매꾼 추방: 극단적 이슬람주의를 설교하는 등의 종교적 극단주의자를 추방하는 일을 더 손쉽게 한다. 현행법은 다른 사람들에게 폭력을 공개적으로 교사, 옹호하는 경우에만 추방토록 하고 있으나, 증오를 부추기는 행위 등을 포함해 추방 대상행위를 확대하고 더 구체적으로 규정한다. 인신매매와 관련해 1년 이상의 형을 받은 경우 추방할 수 있도록 한다.

◆ 인권차원의 난민 허용: 강제로 할례를 받을 위험에 처한 여성 등 성적인 특수성 때문에 박해를 받거나 비국가 기관의 박해를 받을 수 있는 외국인들에게 난민을 인정을 한다. 이 경우 제네바 인권협약의 기준을 충족해야 한다.

이러한 내용의 새 이민법이 2004년 7월 8일 상원에서 통과됨으로써 그간 '순수' 혈통을 고집해왔던 독일이 다인종 국가로 전환하는 전기를 맞았다고 볼 수 있다. 특히 전문 기술인력이나 전문 학술인력의 취업체류와 이민에 대해 합법적 기반이 마련되었다. 독일은 그 동안 유럽연합(EU) 회원국이 아닌 국제이주 노동자들의 취업이민을 엄격 규제했다. 그러나 새로운 이민 법안이 2004년 5월 하원을 통과한 데 이어 7월에 상원에서 가결되었다. 이 법은 시행령과 규칙 등 하위규정 보완 작업을 거쳐 2005년 1월부터 시행된다.

이번 이민법안의 개정으로 매년 20~30만 명의 국제이주자가 발생할 것으로 예상된다. 그간 특히 전문인력 분야에서 노동인구 감소로 위협받던 독일 경제계가 새 법안 덕에 활기를 되찾을 것이다.

사실 독일은 인구 고령화와 출산율 저하 등으로 2030년 노동인구가 현재의 4천2백만 명에서 3천만 명으로 감소할 것으로 예상되었다. 이런 절대적 노동력 감소를 이번 이민법 개정으로 인해 상당부분 보충할 수 있을 것이다. 그러나 앞으로 20~30년의 앞일을 내다보며 독일의 노동시장 문제를 순조로이 해결할 것이라 확신할 수는 없다.

독일에는 현재 7백30만 명의 외국인이 거주하고 있어 전체 인구 중 외국인이 차지하는 비율(9%)이 유럽국가 중 가장 높으면서도 유럽에서 가장 보수적인 이민정책을 고수해온 나라였다. 물론 새 이민법이 외국인의 독일 이민을 미국이나 캐나다 수준으로 만든 것은 아니나 전문인력들에게 문이 많이 열린 것만은 분명하다.

한편, 이민 규정이 여전히 다른 나라에 비해 까다로운 뿐 아니라 고급 외국 노동인력을 실질적으로 끌어들이 수 있는 세부적 장치가 미비하다는 지적도 있다. 더욱이 이 법은 범죄혐의가 없는 외국인이라도 범죄를 저지를 개연성이 있다고 판단되면 추방할 수 있도록 규정하고 있어 인권침해의 요소가 강하다는 비판도 있다.

국제이주민의 독일 내 통합과 관련 추가적으로 중요한 움직임들이 있었다. 우선은 국적취득법인데, 1999년 이후 사민-녹색 연정이 이중국적 허용을 추진하다가 보수 기민당의 반대로 다음의 합의가 도출되었다. 즉 2000년 1월 1일부터 독일에서 태어나는 이주민 아이들은 부모 중 한쪽이 적어도

8년 이상 독일에 합법거주를 하였고 무기한 체류허가나 영주권을 소유하고 있으면 자동으로 독일인이 된다. 또 이주민 자녀들은 원칙적으로 만 24세 전에 독일과 부모 국적 중 하나만 선택해야만 한다. 이로써 기존의 속인주의 원칙이 속지주의 원칙으로 바뀌었다. 법 개혁 후에 독일 국적을 신청하는 이주민의 수는 점차 늘고 있으나 정보 부족과 고령층의 원국적 포기가 어려워 예상보다는 적다.

또 반차별대우법(Antidiskriminierungsgesetz) 제정도 있는데, 그것은 독일 국적을 취득해도 피부색과 문화가 다른 이민자들은 사회생활에서 많은 차별을 느끼기 때문이다. 가령, 택시운전기사로 일할 때, 식당이나 유흥장을 이용할 때, 주택을 구할 때, 은행이나 보험 거래시 차별대우를 받는다. 이런 무시 및 차별대우는 현존하는 공법으로 다루어질 수 없기에 반차별대우법을 통해 해결하고자 한다.

#### 4. 독일의 이주 노동자 정책에 대한 평가

1999년 이후 새 독일을 이끄는 사민당과 녹색당은 16년간 장기 집권했던 보수 기민당(CDU)과는 달리, 독일이 50년 가까운 '이민사회'라는 엄연한 사실에 입각하여 이민자들을 독일 사회의 일원으로 인정하고 그들이 정착, 동화할 수 있는 합리적이고 인간적인 정책을 수립하고자 한다. 나아가 기존의 모집 중지 정책을 중단하고 새로운 전문인력을 공급하기 위한 문호개방 정책도 펴고자 한다.

1950년대부터 약 20년간 계속된 해외 인력 도입 정책은 경제난과 노동시장 악화로 인해 1970년대 중반 이후 유입 규제 정책, 그리고 1983년 이후 귀국촉진책 등으로 방향 전환이 되었다가 이제 또다시 20년이 흐른 지금 정보기술 분야의 부족한 전문인력을 대거 유입하기 위해 새로운 개방 정책이 나온 것이다.

그러면서도 독일 경제의 필요에 따른 국내 노동시장 문제나 치안과 관련한 사항들에만 초점을 맞추었던 이전의 이민자 동화정책과는 달리, 현재는 이민자들이 독일사회에서 정치적, 사회적, 경제적으로 독일인들과 동등하게 균등 기회를 누릴 수 있게 체계적 동화정책을 수립하려 한다. 요컨대 새 연합 정부는 이민자를 '부족한 존재'로 보고 독일 사회, 문화에 '흡수적응'을 요구했던 종래 정책을 비판하고, 이민자들의 고유한 정체성을 인정하여 '이민자를 보살피는 게 아니고 파트너로 삼자'는 기치를 내세우고 있다.

대개 노동허가제로 상징되는 독일의 이주노동

자 정책은 많은 이주민의 귀국 거부 및 독일 내 정착, 인종갈등 등을 근거로 '하나의 대표적 실패 사례'로 지적되기 일쑤다. 그러나 이러한 평가는 지극히 자국민 중심적이며 심지어 인종주의적이기 까지 하다.

오히려 노동력 부족을 타개하기 위해 해외 인력을 도입했다면 독일처럼 이주노동자들도 동일한 노동3권 및 사회보장권을 누려야 하며, 본인이 원하는 경우 일정한 조건 속에서 시민으로 정착해서 거주하는 것도 허용해야 한다. 물론 독일 정책이 결코 완벽하거나 최선의 사례라고 보기는 어렵다. 하지만 다양한 사회적 견해차를 해소하려 노력하면서도 인종주의에 대해 경계를 게을리 하지 않는 노력은 높이 평가할 만하다.

이런 점에서 독일 사례를 노동허가제의 실패 사례로 보기보다는, 오히려 노동시장에서의 조심스런 문호 개방과 체계적인 사회통합 정책을 조화롭게 만들려고 노력하는 선진 사례의 하나로 보는 것이 더 옳바를 것이다.

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 에베르트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-Information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에베르트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2004 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Cooperation Office