

# 탈냉전 이후 독일의 시민권제도와 이주민 정책의 변화

– 국적법과 이민법을 중심으로 – \*

안종철\*\*

1. 들어가며
2. 냉전시기 독일의 시민권 제도와 이주민정책
3. 탈냉전시대 독일 시민권 및 이민자 정책 변화
4. 나오며

Deuchland ist kein Einwanderungsland.

(독일 정부: 독일은 이민국이 아니다.)

Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen.

(막스 프리쉬: 우리는 노동력을 불러왔지만, (막상) 온 것은 사람들이었다.)

---

\* 이 연구는 해외한국학 중핵대학 지원사업(AKS-2016-OLU-3350003)의 일환으로 진행되었다. 또한 이 글은 제주대 재일제주인센터 제 6차 국제학술회의(2015년 9월 18-19일, “한인디아스포라: 소수자 속의 소수자”)에서 발표된 원고의 초안을 대폭 수정, 확대한 것이라는 것을 밝혀둔다. 발표기회를 허락해주신 재일제주인센터 센터장 최현 교수와, 토론을 통해 초고의 문제점을 날카롭게 지적해주신 고봉진(제주대 법학전문대학원) 교수에게 깊은 감사를 드린다.

\*\* 독일 튀빙겐대학교(Universität Tübingen) 중국-한국학과 조교수

## 1. 들어가며

1960년대 냉전기에 시작된 독일 내 한인이주사는 그 자체로 한국현대사의 한 단면을 구성하면서도 동시에 세계적 차원에서 이주의 환경과 관련이 깊다. 잘 알려져 있듯이 1960년대부터 독일에 체류하거나 이주한 한인들은 주로 광부, 간호사, 유학생, 단기체류 학자, 외교관이나 기업관련자들이었다. 아마 이들 중 어느 누구도 수십 년 후 독일 내에서 자신들 중 일부가 독일국적이나 영주권을 가지고 살게 될 것이라고 생각하지 못했을 것이다. 또한 오늘날 약 3만 9천명에 달하는 독일 내 한인 집단이 생기리라고도 예상하지 못했을 것이다.<sup>1)</sup>

단기체류자에서 장기거주로의 이러한 변화에 대해서 가장 중요한 요인으로 들 수 있는 것은, 당연히 독일에 정착한 1세대 한인들의 치열한 노력, 특히 1970년대 후반 간호사들이 중심이 되어 전개한 영주권 확보를 위한 집단적 투쟁을 들 수 있다.<sup>2)</sup> 특히 “재독한인여성모임”이 독일 내 한인교회를 중심으로 독일사회에 다양한 방법으로 호소한 것이 가장 결정적인 계기가 되었다고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 그런데 이러한 평가와는 별개로, 당시 한인들이 어떠한 배경에서 독일사회가 영주권 혹은 시민권을 정의하는 방식에 대해 이의를 제기했는지 이해하는 것이 중요하다. 왜냐하면 독일로의 한인 이주 문제는 한인만의 문제를 넘어서 초국가적 혹은

- 1) 독일 한인사회 형성과 전개에 대해서는 나혜심, 「독일 한인 사회의 형성과 발전」, 국사편찬위원회 편, 『유럽 한인의 역사(상)』, 경기: 국사편찬위원회, 2012, 141-166쪽 참고.
- 2) 가장 대표적인 것으로는 이종진, 「파독간호사들의 체류연장 투쟁과 성과」, 재독동포50년사 편찬위원회 편, 『1963-2013 재독동포 50년사』, 서울: 도서출판 해남, 2015, 328-349쪽 참고.
- 3) 이 운동에서 가장 중요한 단체인 “재독한인여성모임”의 목소리는 강원혜, 「독일 정부의 재독한국간호요원 강제귀국처사에 반대하여 벌린 서명운동과 현재 재독한국간호요원의 법적지위」, 재독한국여성모임 편, 『재독한국여성모임 창립 25주년 기념문집』, 2003, 135-137쪽을 들 수 있다.

초국경적 흐름과 궤를 함께 하기 때문에 국제적 맥락과 연계된 독일 사회의 변화라는 관점에서 다루어질 필요가 있기 때문이다.<sup>4)</sup> 이와 관련해서 일반적 통념과는 달리 90년대 이전인 냉전시기, 미국과 소련의 각 진영 내에서 초국경적 이주가 엄청난 규모로 이루어졌다는 사실은 독일 내 한인사회의 형성의 문제를 국제적인 역학관계에서 이해해야할 필요를 보여준다.<sup>5)</sup>

그러나 독일 내 한인 이민사회가 외국인 전체에서 차지하는 비중이 0.5퍼센트에 불과하다는 점을 생각한다면 독일 내에서 한인사회 자체에 대해 그리 큰 관심을 가지고 있지 않다. 그러므로 한인사회의 정착을 보다 큰 맥락에서 이해하기 위해서는 독일 사회 자체의 변화, 특히 냉전후 독일의 새롭게 개정된 국적법(2000)과 제정된 이민법(2005)에 대해서 보다 관심을 가질 필요가 있다.

그 결과 해외학자들은 일찍부터 독일 내 관련 법체제의 변화에 대해 연구를 수행해왔다.<sup>6)</sup> 한국 학계도 한국과 독일의 비교가능성을 전제로 독일의 이주정책에 대해 많은 관심을 가지고 있다. 특히 90년대 이후 한국 내에서도 결혼이주자와 외국인 노동자의 문제가 대두하면서 독일의 다문화 정책에 깊은 관심을 기울여왔다.<sup>7)</sup> 또 한국내 외국인이 100만 명

4) 독일 내 한인 사회 형성을 초국가적 이주민이라는 새로운 관점에서 주목한 연구로 다음을 들 수 있다. 이유재, 「초국가적 관점에서 본 독일 한인 디아스포라」, 『역사비평』 110호, 2015, 321-343쪽.

5) 대체로 학자들은 탈냉전시기(1989-1991년 이후)에서야 사상이나 사람들이 초국경적으로 본격적으로 이동을 한 것처럼 인식하는 경향이 있다. 그러나 냉전시대 미국과 소련 진영 내에서의 이주문제에 대해서도 학자들이 보다 더 주목해야 할 필요가 있다. 이 주제에 대한 보다 많은 연구를 촉구하는 주장은 Heonik Kwon, *The Other Cold War* (New York: Columbia University Press, 2010), pp.30-32을 참고.

6) Ulrich K. Preuss, "Citizenship and the German Nation," *Citizenship Studies* 7/1(2003): 37-56; Marc Morjé Howard, "The Causes and Consequences of Germany's New Citizenship Law," *German Politics* 17/1 (2008): 41-62.

7) 김선영, 「한국과 독일의 다문화 비교 - 다문화 정책 환경과 정책 특징을 중심으로

이 넘게 된 2000년대 이후에는 사회통합이라는 관점에서, 특히 독일 내 동시대의 정책 변화에 주목해왔다.<sup>8)</sup> 그리하여 연구자들도 2005년 독일 이민법의 제정에 초점을 맞추어서 그 변화의 맥락, 특히 외국인 정책에 대해 관심을 가져왔다.<sup>9)</sup> 때로는 독일 정당정치와의 타협을 이민법 제정의 배경으로 지적하기도 했다.<sup>10)</sup> 또한 법학의 관점에서 법적 변화의 내용 자체에 대한 자세한 분석이 이루어졌다.<sup>11)</sup> 주목할 것으로 비교사회학적 관점에서 과감하게 독일, 일본, 한국에서의 시민권에 대한 비교도 시도되었다.<sup>12)</sup> 이러한 연구경향, 특히 한국 내에서의 독일관련 연구들은 2000년대 이후 급증하는 한국내 외국인 노동자와 결혼이민을 한국사회가 어떻게 대할 것인가라는 주제에 시사점을 얻기 위한 목적이 강했다고 볼

---

로, 『한국정책연구』 9/1, 2009.6, 175-194쪽; 김영란, 「독일과 한국의 다문화가족 정책에 대한 고찰-다문화가족 관련 법제와 현황을 중심으로」, 『다문화콘텐츠연구』13, 2012.10, 31-37.

- 8) 강휘원·강성철, 「독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스」, 『한국정책과학회회보』 14/4(2010.12): 291-316 ; 정재각, 「독일의 이주정책과 사회통합간의 갈등에 관한 연구」, 『한독사회과학논총』 21/3, 2011.9, 79-106쪽.
- 9) 박귀천, 「독일의 외국인 관련법 재정비에 의한 외국인 노동관련 규율의 변화」, 『국제노동브리드』 3(3), 2005.3, 67-74쪽 ; 박명선, 「독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구」, 『한국사회학』 41/2, 2007, 271-303쪽.
- 10) 이철용, 「적녹연정(1998-2005)의 이민정책: 이민정책을 둘러싼 정당간의 논쟁을 중심으로」, 『독일연구』 15, 2008, 217-245쪽 ; 유숙란, 「독일의 이민정책 결정과정 분석 - 2004년 이민법 제정과정을 중심으로」, 『국제정치논총』 50/2, 2010, 213-235쪽.
- 11) 안성경, 「독일의 이민법에 관한 연구」, 『유럽헌법학회연구논집』 2, 2007.12, 187-208쪽 ; 장선희, 「독일의 이민정책의 변화와 사회통합 관련법제에 관한 연구 - 독일이민법을 중심으로」, 『법학연구』 53.4, 2014.11, 31-58쪽 ; 김영란, 「독일의 다문화 사회통합 정책과 관련 법제 연구」, 『독일연구』 29, 2015.6, 119-153쪽.
- 12) 설동훈, 「국제이민동과 이민자의 시민권: 독일·일본·한국 비교연구」, 『한국인구학』 36/1, 2013, 21-50쪽 ; 한독간의 자국민의 해외동포문제에 대한 비교연구의 첫 시도로 다음을 들 수 있다. Rogers Brubaker and Jaeeun Kim, "Transborder Membership Politics in Germany and Korea," *European Journal of Sociology* 52/1 (Apr., 2011): 21-75.

수 있다.

기존의 연구들을 일별해볼 때, 2000년대 들어서의 독일 국적법과 이민법 등에 대한 자세한 연구에도 불구하고 이러한 법률적 변화들과 사회적 갈등의 조정 문제가 제대로 다루어지지 않았다는 것을 알 수 있다. 특히 2002년 초에 첫 초안이 독일 연방 상하원에서 통과된 이후 연방헌법재판소에서 위헌판결을 받게 된 과정과, 그 전후 국적법과 이민법의 조정과정 등에 대해서는 사실상 학자들이 주목하지 않았다. 또한 국적과 이민법의 변화가 갖는 사회적 변화, 특히 독일인들의 정체성, 즉 “누가 독일인인가?”라는 문제에 대한 논의들이 깊게 다루어지지 않았음을 알 수 있다.<sup>13)</sup> 이 글은 독일 국적법 및 이민법의 변화를 다룸으로써 간접적으로는 독일 내 한인사회의 변화의 배경을 이해하고자 하는 것을 목적으로 한다. 즉 이 글은 독일사회 자체가 보여준 사회적, 법적 변화를 둘러싼 갈등과 더불어 국적법과 이민법의 개정 및 제정을 통한 독일의 정체성 문제에 대해서 다루고자 한다. 정체성문제는 탈냉전하에서의 세계화라는 관점에서 각국이 자국민을 어떤 방식으로 정의하는지를 보여주는 지표이다. 따라서 이러한 맥락하에서 독일 내 한인들의 지위변화에 대해서도 간략히 논하고자 한다. 이러한 분석을 통해 독일사회의 변화에 대한 이해는 독일 한인사회, 나아가 한국사회에도 장기적인 시사점을 던져주는 문제라는 것을 보여줄 것이다.

---

13) 독일의 정체성과 탈민족 문제에 대해서는 국내에서도 최근 연구를 시작하고 있다. 이동기, 「독일 분단과 통일과정에서의 ‘탈민족’ 담론과 정치」, 『통일과 평화』 2, 2009, 162-198쪽; 권형진, 「통일 이후 독일 이민정책의 변화」, 『통일인문학』 57, 2014.3, 125-160쪽; 동 저자, 「분단과 독일인의 국민자격 변화의 역사적 고찰 - 전후 재통일까지의 동·서독 국적법을 중심으로」, 『독일연구』 27, 2014.6, 189-227쪽.

## 2. 냉전시기 독일의 시민권 제도와 이주민정책

### 1) 냉전하의 변화: “손님노동자”에서 이민자로

2차 대전 당시 유럽각지에서 동원된 엄청난 규모의 강제노동력에 기초해서 운영되었던 독일사회는 패전으로 붕괴했는데, 전후 10년간 독일은 자국민의 높은 실업률로 인해 외국인 노동자를 거의 받지 않았다.<sup>14)</sup> 그러나 전후 경제가 본격적으로 발전하기 시작한 1955년부터 독일은 유럽과 북아프리카의 8개 국가들에서 공식적인 외국인 고용에 나섰다.<sup>15)</sup> 특히 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)이 이들 국가에 사무실을 두었고, 독일 내 고용주들이 노동자들의 선발을 위한 여러 가지 절차에 소요되는 비용을 연방노동청에 지불했다. 그 결과 1956년 약 95,000명에 해당하는 외국인 노동자 수는 10년 후인 1966년에 130만, 그리고 외국인 초청노동자 정책이 중단되는 1973년에는 260만까지 증가했다.<sup>16)</sup>

한국도 1960년대부터 광부와 간호사 인력을 독일로 송출했는데 이의 법적인 기초는 독일의 제3세계 지원 형식의 산업연수 프로그램을 위한 양해각서였다. 독일 정부는 1963년 한국, 1965년 칠레와 광부파견을 위한 협약을 맺었고 이어서 1977년까지 한국에서 독일로 광부파견이 이루어졌다. 즉 광부는 1963년 12월 “기한부 한인노동력 수입”이라는 방편으로 독일에 입국하게 되었던 것이다. 한편 간호인력은 정부의 공식파견을

14) 1, 2차 세계대전과 독일의 외국인 강제노동에 대해서는 이용일, 「독일의 이민 정책과 한인 노동이민」, 국사편찬위원회 편, 『유럽 한인의 역사(상)』, 118-122쪽 참고.

15) 유럽 및 북아프리카 8개국은 이태리(1955), 그리스(1960), 스페인(1960), 터키(1961), 모로코(1963), 포르투갈(1964), 튀니지(1965), 유고슬라비아(1968)이다. 이용일, 위의 논문, 123쪽 참고.

16) Stephan Castles, Hein de Haas, and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (5th ed.), (New York and London: The Guilford Press, 2014), p.107.

통해 1966년부터 1976년까지 이루어졌다.<sup>17)</sup>

독일은 1973년 제1차 오일쇼크 후 자국민 실업자가 늘어나고 경기가 침체하자 외국인 노동자들을 더 받아들이기를 주저했고 더 이상의 노동자들을 받지 않고, 오히려 독일내 거주하는 외국인 노동자들을 돌려보내는 정책을 실시했다. 이러한 분위기에서 한국으로 귀환 압박을 받았던 한국 간호사들은 1977-78년 동안 독일에서 계속 머물기 위한 집단행동에 돌입했다. 교회 집회를 통한 서명운동, 향의 집회, 그리고 정부에 직접 호소 등의 다양한 방법이 동원되었는데, 이들은 협정에 기초한 외국인 노동자들과 마찬가지로 5년 이상 특정 업종에 일한 사람에게는 무기한 노동허가, 8년 이상 종사자에게는 독일에 영주할 권리를 독일 정부가 부여할 것을 주장했다. 결국 독일 정부는 한국간호사들의 본국으로의 귀환 계획을 철회했는데 이는 한국인들이 독일 내에서 “손님노동자(Gastarbeiter)”에서 이민자로 변화하는 계기가 되었다. 아울러 한국인 노동자들이 독일내 다른 유럽국가 출신 근로자들과 동일한 대우를 받기 시작했다는 것을 알 수 있다.<sup>18)</sup>

한편 독일 정치권은 70년대 후반부터 외국인 장기체류자인 이주민들이 늘어나자 이들에 대한 보다 포괄적이고 장기적인 정책을 수립하고자 여러 논의를 시작했다. 그 결과 1978년 외국인 문제와 통합을 위해, 연방노동 및 사회부(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)산하에 “이주, 난민, 통합을 위한 사무처”(Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration)라는 특별관청이 신설되었고 이에 차관급의 책임자로 하

17) 이용일, 「독일의 이민 정책과 한인 노동이민」, 123쪽.

18) 독일은 1957년부터 시작된 유럽경제공동체(European Economic Community)의 일원으로 다른 유럽회원국들과 이들 “초청노동자”와는 다른 법적 자격을 적용했다. 유럽경제공동체 내의 노동자의 움직임에 대해서는 본고의 범위를 벗어나서 다루지 않는다. ECC조약 48조, 49조 참고. 조약 원문은 [http://www.cvce.eu/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_economic\\_community\\_rome\\_25\\_march\\_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html](http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html)을 참고.

인츠 쿤(Heinz Kühn)이 임명되었다. 하인츠 쿤은 당시 이주노동자들이 가장 많이 거주한 노르트라인 베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주의 총리로서 이주노동자들에 대한 현장경험을 가진 사람이었다.<sup>19)</sup>

쿤은 얼마 후 이민자 정책에 대한 향후 중요한 방향을 제시하는 보고서를 제출했다.<sup>20)</sup> 그러나 이 보고서는 1979년 제2의 오일쇼크 등의 경제불황과 냉전의 심화 등으로 독일 연방정부에 의해 채택되지 못했다. 오히려 1982년에 기독교민주연합(CDU)/기사연(CSU)의 보수정당이 재집권함으로써 그 기본기조는 완전히 묻혀버렸다. 나아가 보수집권정당은 1983년 본격적인 이주민 귀환정책을 시도하기도 했다. 그러나 쿤의 보고서는 향후 이민자에 대한 독일 정부의 종합적인 정책의 효시를 이루었다는 점에서 중요하다.

쿤 보고서의 핵심 내용은 외국인 거주자들에게 안정적인 법적지위를 제공해서 이들의 서독사회로의 통합을 지향하는 것이었다.<sup>21)</sup> 특히 당시 문제가 되었던 경찰의 자의적인 공권력 행사를 통한 외국인 추방정책을 제한하고, 독일에서 이민자 부모에게서 태어난 자녀들이 독일에서 일할 수 있고 향후 귀화할 수 있는 권리를 갖게 하는 것이었다. 또한 8-10년 거주한 외국인들에게 지방선거에서 투표할 수 있게 하는 안도 포함되어 있었다. 아마도 그가 이런 전향적인 정책을 제공하게 된 배경은, 당시 그가 석탄광부 노동자들이 밀집한 노르트라인 베스트팔렌 주의 총리를 역

19) 그에 대한 간략한 설명은 연방정부 웹사이트를 참고할 것.

(<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/AmtUndPerson/heinz-kuehn.html>).

20) Heinz Kühn, "Stand und Weiterentwicklung der Integration der aus ländlichen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland-Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung"(Bonn, 1979).

21) 쿤 보고서의 자세한 내용에 대해서는 Stephen Castles, "The Guests Who Stayed-The Debate on 'Foreigners Policy' in the German Federal Republic," *International Migration Review*, 19/3 (Autumn, 1985), pp. 525-526 참고.

임한 것이 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 당시 집권당이었던 사회민주당(SPD)과 자유민주당(FDP)은 이 안을 받아들이지 않았고, 특히 이민 2세들의 귀화를 촉진하는 정책에 대해서는 연방상원(Bundesrat)의 다수당인 보수정당인 기독교민주당(CDU-CSU)도 이를 수용하지 않았다.

오히려 1982년에는 기독교민주당 측이 다수당이 되면서 이민을 제한하고 독일 내 체류중인 외국인들을 본국으로 돌려보내는 정책을 강력히 추진했다. “외국인 본국귀환 촉진법(*Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländer*)”은 1983년 11월에 독일 연방의회를 통과했는데 이법은 1년의 기한 내 본국으로 돌아가는 외국인에게 10,500 독일 마르크를 지원하고 자녀가 있으면 1명당 1,500마르크를 더 제공하는 것을 골자로 했다. 그리고 연금을 귀국에 맞추어 즉시 지급하는 안도 포함되어 있었다. 그 결과 1982년 9월에 4백 70만 외국인이 1984년 9월에는 4백 30만으로 줄어들었다.<sup>22)</sup>

그러나 1980년대 초부터 독일 시민사회는 이러한 보수적인 외국인 정책에 대한 광범위한 반대운동을 했다. 이 운동은 외국인의 “사실상의 이민상태에 대한 인정과 다문화주의”를 핵심적인 사안으로 제기했다. 또한 1983년 3월 선거에서 득표율 5프로로 중앙무대에 등장한 녹색당(Green Party)은 독일 체류 8년 이상이 된 외국인, 난민으로 인정받은 자, 무국적 체류자, 서독에서 5년 이상 일한 사람 등에게 정주자격을 부여하고 이중국적도 허용하자는 혁신적인 법안을 제출하기도 했다.<sup>23)</sup> 녹색당의 법안은 세 가지의 핵심요소를 가지고 있었는데 이는 외국인에 대한 안정적인 체류자격부여, 그들의 정치적 권리의 확대, 그리고 이중국적의 허용 등이었다.<sup>24)</sup> 이는 1980년대 맥락에서 너무나 시대를 앞서간 내용을 포함하고 있어서 결국 실현되지 못했다. 그러나 이 정책은 후술하겠지만 이중국적

22) *Idid.*, p. 530.

23) *Ibid.*, p. 531.

24) *Ibid.*, p. 533.

을 제외한 대부분의 요소들은 새로운 이민법(2005)에 반영되었다.

## 2) 2000년 이전의 독일 국적법

독일은 1871년에 통일국가가 되었는데 통일 직전 당시에도 약 40개 정도의 정치체로 구성되어 있었다. 즉 통일 전 독일은 영국이나 프랑스와 같이 영토와 민족이 합치되는 국가가 아닌 이질적인 다양한 지역으로 구성되어 있었다. 그렇기 때문에 통일된 독일 제국은 독일언어를 중심으로 하는 독일정신 혹은 독일문화를 중심으로 정체성이 구성되었다. 즉 누가 “독일인”이냐는 것은 법적인 대상으로 정의되기 보다는 혈통이나 문화 등의 수사가 동원되어 설명되어야 할 대상이었던 것이다.<sup>25)</sup>

2000년에 독일 국적법이 대폭 개정되기 전, 오랜 기간 독일 국적법의 근간을 이룬 것은 1913년에 실시된 독일제국의 국적법(Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz)이다. 1913년 국적법의 기본적인 특징은 부계 혈통주의 혹은 속인주의(*Jus Sanguine*)에 기초한 독일국적부여 방식이다.<sup>26)</sup> 즉 외국인 여성이 독일 남성과 결혼을 하면 독일 국적을 쉽게 취득했고, 반면에 독일 여성이 외국인 남성과 결혼하면 독일 국적을 잃어버리는 것이 이 국적법의 특징이었다. 그리고 아무리 오래 독일 내에 살아도 외국인 부모에게 태어난 자녀는 독일 남성과 결혼을 하지 않으면 독일국적을 취득하기가 사실상 불가능했다. 그리고 당연히 독일 혈통임을 증명할 수 있다면 해외에 살고 있는 독일계 동포에게는 독일국적을 부여했다. 또한 해외에 살면서 거주지의 국적을 취득해도 독일국적을 유지할 수 있는 길도 있었다.<sup>27)</sup>

25) Ulrich K. Preuss, “Citizenship and the German Nation,” pp. 39-46.

26) “German Imperial and State Citizenship Law, July 22, 1913,” *The American Journal of International Law*, 8/3 (Jul., 1914), pp. 217-227. 독일어 본문은 1913년 독일국적법 본문은 [www.juris.de](http://www.juris.de)을 참고.

한편 독일제국의 국적법을 수정한 것이 바로 악명높은 “뉘른베르그법”(1935)인데 이는 유대인들의 독일 시민권을 빼앗는 것을 핵심으로 했다. 이 법을 통해서 히틀러는 독일 국민(Staatsangehörigen or nationals)과 제국시민권(Reichsbürger, or citizens of the Empire)을 나누어서 관리했는데 후자는 게르만인들만 누리는 시민권을 규정하고 독일 내 소수민족, 특히 유대인들에 대해 인종차별적 성질을 갖는 것이었다.<sup>28)</sup>

1945년 5월 독일에서 2차 대전이 종결된 후에는 당연히 뉘른베르그법은 폐지되었지만 1913년 국적법의 토대는 그대로 남아있었다. 전후 제정된 독일 연방공화국의 기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)<sup>29)</sup>은 속인주의적 독일인 규정을 그대로 가지고 있었는데 이는 특히 기본법 제116조에 규정된 독일인의 기준에 잘 나타나있다. 또한 전후 독일 국적법은 1937년 12월 31일, 즉 독일의 체코침략으로 시작된 영토침략 이전에 독일 국적을 소지한 사람과 난민, 혹은 독일계 추방자(expellee), 그리고 나치 등장 이후에 국적을 박탈당한 자, 특히 유대인들의 국적회복 등을 핵심으로 하고 있다.<sup>30)</sup> 이러한 독일인에 대한 혈통주의적 의미를 가

27) Richard W. Flournoy, Jr., “Observations on the New German Law of Nationality,” *The American Journal of International Law*, 8/3 (Jul., 1914), pp. 479-480.

28) James Wilford Garner, “Recent German Nationality Legislation,” *The American Journal of International Law*, 30/1 (Jan., 1936), pp. 96-99.

29) 분단시대 헌법의 역할을 했던 법으로서 독일 통일 후에도 그대로 사용하고 있다.

30) 독일연방공화국의 기본법의 해당 영문은 다음과 같다. Article 116 [Definition of “German” - Restoration of citizenship]

(1) Unless otherwise provided by a law, a German within the meaning of this Basic Law is a person who possesses German citizenship or who has been admitted to the territory of the German Reich within the boundaries of 31 December 1937 as a refugee or expellee of German ethnic origin or as the spouse or descendant of such person.

(2) Former German citizens who between 30 January 1933 and 8 May 1945 were deprived of their citizenship on political, racial or religious grounds, and

진 국적법은 2000년경까지 큰 의심없이 계속 존속했다. 그런데 1990년대 들어 이런 변화를 이끌어낸 것은 바로 수많은 이민자들의 집단적 움직임에 더해, 같은 혈통을 가진 동유럽의 “독일인” 이주자의 지속적인 유입을 통한 독일사회의 다양화였다. 특히 역설적인 것은 독일에서 자라고 있는 외국인 노동자들의 자녀들은 독일어와 독일 문화를 잘 알고 있었음에 반해 동유럽의 “독일인들”은 그렇지 못했다.

### 3. 탈냉전시대 독일 시민권 제도 변화와 이민자 정책 변화

#### 1) 1990년 이후 통일과 탈냉전시대의 이주자 문제

혈통에 기초한 독일국적법이 본격적으로 효과를 발휘한 것은 독일 통일(1989-1990)과 1991년 구소련의 붕괴 이후 독일계 실향민들의 독일 내 이주였다. 사실 독일 통일 이전인 냉전시기에 서독은 동독시민이라는 별도의 범주를 인정하지 않고 그들에게도 독일시민이라는 자격을 주었다.<sup>31)</sup> 이러한 정책은 냉전시기에 강력한 초국경적 민족주의적 정체성에 호소하는 것이었다. 그리하여 “독일인”의 범주는 독일 영토 내에 살고 있는 독일 시민에 더해 독일 외부에 거주하는 독일종족(ethnic Germans)을 포함하는 광범위한 개념이었다.<sup>32)</sup> 그러나 문제는 이들 독일인 “추방자

---

their descendants, shall on application have their citizenship restored. They shall be deemed never to have been deprived of their citizenship if they have established their domicile in Germany after 8 May 1945 and have not expressed a contrary intention.

([https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic\\_law-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf))

31) Rogers Brubaker and Jaeun Kim, “Transborder Membership Politics in Germany and Korea,” *European Journal of Sociology* 52/1 (Apr., 2011), p. 33.

(expellee)”의 정의를 어디까지 할 것인가하는 점이다. 이는 해외거주자(Aussiedler), 즉 독일의 동쪽 영토 혹은 동유럽 지역을 떠나 독일로 온 “독일인들”을 포함하는 개념으로 냉전시기 넓어졌던 것이다. 이주의 동기와 관계없이 동유럽내의 모든 독일종족에게 적용가능한 범주였다.<sup>32)</sup>

그러나 문제는 터키인으로 대표되는 외국인들 중에는 독일어를 완벽하게 구사하지만 속인주의 때문에 독일인이 되기 어려운 사람들이 많았다. 이에 반해 독일인 해외거주자의 경우는 독일어를 못해도 독일인으로 자동으로 간주되었다. 따라서 독일내 많은 외국인 거주자들은 이에 대한 의문을 본격적으로 제기했다.<sup>34)</sup>

이러한 배경 하에 마침 1998년 사회민주당(SPD)과 녹색당의 공동집권이 이루어졌다. 특히 당시 수상인 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)는 국적법 변화와 이민문제에 대해서 매우 적극적으로 임했다. 이들은 변화된 독일 사회의 분위기를 반영해서 이민법제정의 필요성을 적극적으로 제기했다. 결국 잘 알려진 대로 쿤보고서에서 제기한 핵심적인 문제를 포함한 독일 국적법의 개정이 드디어 이루어졌다.

새로운 국적법은 1999년 의회를 통과해서, 2000년 1월 1일부터 실시되었는데 이는 부분적으로 기존의 혈통주의에서 영토주의, 즉 속지주의(*Jus Soli*)를 받아들이는 것이었다. 이 국적법의 특징은 몇 가지로 정리할 수 있는데 첫째, 독일 시민권을 포함한 체류자격의 획득에 필요한 외국인의 체류기간이 15년에서 8년으로 줄어들었다. 둘째, 부모 중 한사람이 합법적으로 독일에서 8년간 거주했거나 3년 동안 무기한 체류자격(영주권)을 가지고 있다면 2000년 1월 1일 이후 그들의 자녀는 독일국적을 취득할 수 있게 되었다. 이는 부분적인 속지주의를 실현한 것이다. 셋째, 독일국적을 취득한 자녀는 18세가 될 때까지 이중국적을 유지할 수 있도록

32) Ibid., pp.35-36.

33) Ibid., pp.37-38.

34) Ibid., 53.

록 되었다.<sup>35)</sup> 즉 출생에 의해 복수국적을 갖게 된 이민자 2세는 18-23세에 의무적으로 하나의 국적을 선택해야 했다.<sup>36)</sup> 한편 이중국적을 전면적으로 실시하지는 녹색당의 진보적 입장은 비록 받아들여지지 않았는데 이는 진보적인 엘리트중심의 법개정이 독일 시민들의 현실적인 정서에 부딪혔기 때문이다.<sup>37)</sup> 한편 일정수준의 독일어가 되어야 독일로의 귀화가 허용되었다는 점도 문화 혹은 언어 중심의 독일 시민권 개념을 반영한다고 볼 수 있다.

## 2) 2000년 국적법의 개정이후: 다문화와 이민국가로의 길

새로운 국적법과 이에 따른 이민법의 제정을 둘러싼 사회적 갈등은 예상보다 심각한 문제였다. 국적법이 외국인과 관련해서 가지는 의미는 독일 내에서 활동하고 있는 외국인들과 관련된 것이라면 이와 별도로 이민법은 해외에서 독일로 이주하려는 사람들과 관련된 것이다. 특히 독일과 같은 16개 연방 주(Länder)가 일정한 주권을 가진 국가에서는 각 주들이 각자의 이해관계에 따라서 새로운 이민법에 예민하게 반응할 수 밖에 없었다. 특히 보수당과 진보당의 연합정권으로 이루어진 주는 더욱 그러했다.

국적법의 변화에 따라 이민법을 제정해야 할 필요 때문에 2002년 초에 이민법의 초안이 만들어졌다.<sup>38)</sup> 이 법안은 이민, 난민수용, 그리고 독일계 이주민들의 재정착을 종합적으로 다루는 첫 번째 시도였는데 이는 외국인들이 독일에 취업을 위해 입국하는 다양한 통로를 만들었다는 것에

35) Marc Morjé Howard, "The Causes and Consequences of Germany's New Citizenship Law," p. 53.

36) 설동훈, 「이민자의 시민권」, 『이민정책론』 (박영사, 2016), 165쪽.

37) Marc Morjé Howard, "The Causes and Consequences of Germany's New Citizenship Law," p. 41.

38) 이 법의 원명은 "Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung"(Act on the Management and Limitation of Immigration)이다.

주목할 수 있다. 법안의 핵심내용은 네 가지 정도로 정리할 수 있다.<sup>39)</sup> 첫째는 시장의 요구에 따라서 이주노동시장이 열리게 되었다. 둘째, 독일에 입국을 위해 캐나다 모델과 같은 점수제(point system)를 도입하는 것인데 이는 취업허가가 없는 상황에서도 독일 입국을 가능하게 하는 것이다. 셋째, 특별한 기술을 가진 과학자와 같은 유능한 근로자(skilled workers)가 입국할 수 있는 길이 열렸다. 넷째, 최소 100만 유로의 투자와 10자리 이상의 직장을 독일 내 만들 수 있는 미국형 투자이민의 길을 열어두었다. 즉 해외에서 독일로 오려는 사람을 위해 종합적인 이주의 길을 만들어 두었다고 할 수 있다.

이민법의 내용과는 별도로 절차적으로 문제가 있었다. 우선 법안이 행 정부를 통해 만들어지고, 연방하원과 상원을 다 통과해야 했다. 그런데 2002년 12월에 이 법안의 통과를 둘러싸고 절차상 문제가 제기되었다. 연방하원(Bundestag)을 통과한 이민법안이 연방상원에서 간신히 형식적으로 통과되었는데, 이때 브란덴부르크 주(Brandenburg)의 의사표명 방식에 있어서 문제점이 노출되었다.<sup>40)</sup> 관례상 각 주의 대표들은 한 목소리로 투표를 해야했는데 당시 브란덴부르크 주는 기독교민주당(CDU)과 사회민주당(SPD)의 연립정부였다. 이들의 의견차이가 연방상원에서 그대로 노출되었는데 당시 상원의장은 브란덴부르크 주가 새로운 이민법에 찬성한 것으로 받아들여서 여러주들이 절차적 정당성에 반발을 했다. 결국 이 사건은 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)로 가게 되었는데 법원은 투표 절차를 문제삼아서 이 법안 통과는 무효라고 선언했다.<sup>41)</sup>

39) Veysel Oezcan, "German Immigration Law Clears Final Hurdle," Sep. 1, 2002, available at <http://www.migrationpolicy.org/article/german-immigration-law-clears-final-hurdle> (last access on December 29, 2016) 참고.

40) 당시 연방상원은 각 주에서 대표들이 인구비례로 파견되어서 대체로 각 주별로 3-6명으로 총합 69명으로 구성되었다.

41) 이 법안통과의 절차적 문제점에 대한 법원 판결은 다음의 논문을 참고. Nina

반대하는 주가 많았던 이유는, 법안의 실행을 지방정부가 담당해야 하는데, 각 지역별로 재정이 부족하다는 이유로 법안을 실행하지 않는 경우도 있었기에 이 법안은 재정적 지원의 문제도 고려해야 하는 민감한 사안이었다. 또한 2001년 9월 11일에 발생한 뉴욕테러로 인해 테러주의자들의 입국을 막기위한 조치를 취해야 할 필요성이 더욱 대두되었기에 2000년 국적법 실시에 연이은 2002년 이민법 통과라는 슈뢰더 수상은 구상은 반대에 부딪힐 수 밖에 없었다.

결국 새로운 절차를 다시 밟아서, 이민법은 2004년에 통과되었고 이듬해 1월 1일부터 시행되었는데 이는 새 국적법이 통과된 이후 5년이 지난 때였다. 정식명칭은 “유럽연합 시민과 외국인의 이민 유입통제·경계설정과 체류관리 및 통합에 관한 법률(Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern)”이었다.<sup>42)</sup> 특히 이 법안의 변화는 법안 첫 조항에 “이 법안은 독일연방공화국으로 오는 외국인의 통제와 제한을 목적으로 한다(The Act serves the purpose of controlling and limiting the influx of foreigners in the Federal Republic of Germany)”라고 한 데서 드러나듯이 독일 내 이민에 대한 보수적인 목소리를 일정하게 대변했다.<sup>43)</sup>

이 이민법은 외국인의 독일 내 체류자격을 조정하는 것인데 이들 중 5년간 합법적으로 체류하고 세금을 내면 영주권을 얻을 수 있게 했다. 또한 이후 3년 더, 총 8년간 합법적으로 체류하고 중급정도의 독일어 언

Arndt and Rainer Nickel, “Federalism Revisited: Constitutional Court Strikes Down New immigration Act for Formal Reasons,” 4 Ger. Law J. No. 2 (2003).

42) 법안의 원문은 다음을 참고할 것. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile) (2017년 1월 12일 최종접속)

43) 이 법안에 대한 당시 여론은 독일문화원의 보도자료에도 잘 드러난다. <http://www.goethe.de/lhr/prj/daz/mag/mip/en4237086.htm> (2017년 1월 12일 최종접속).

어구사능력(B1)이 있으면 독일로의 귀화가 허용되었다. 즉 영주권 취득 후 3년 내에 독일국적을 취득할 수 있었다. 이 법안의 또다른 핵심 중 하나는, 독일사회가 이민자에게 독일 사회에 통합되기 위해 필요한 언어와 문화교육을 지원하고, 이민자는 독일어와 민주주의의 제반가치에 대한 습득의 의무를 규정한 것이다.<sup>44)</sup> 즉 이민자 사회통합프로그램에 대한 지원과 이수 의무를 부여했다는 점이다. 이러한 종합적인 이민법은 이민자들에 대한 지원 법안들이 여러개로 나뉘어져 있는 한국에 시사하는 바가 크다.

이렇게 통과된 법도, 결국 외국인에 대한 통제가 철저하지 못하다는 이유로 다시 2년 뒤인 2007년에 수정되게 되었는데, 수정안은 외국인의 테러리스트 조직과의 연계에 대한 금지와 처벌 규정 등을 두는 것이었다. 또한 거주지 등록에 대한 요건이 더 강화되었다.<sup>45)</sup>

이후 수정된 법에 따라서 2007년부터 언어를 중심으로 한 국적 취득 테스트를 실시했는데 한편으로 이는 주류 혹은 주도문화(Leitkultur)의 입장을 반영하는 정책이라고 볼 수도 있지만, 전통적인 독일 문화를 지키려는 독일 내 입장을 반영한 것이다. 또한 언어 외에도 독일의 정치, 사회, 문화와 관련된 시험을 따로 보게 한다. 이러한 일정한 제한에도 불구하고 독일 내 이민자는 2000년대 후반부터 급격히 늘고 있다. 다음의 <표 1>은 그것을 잘 보여준다.

<표 1>에 나타나듯이 2014년에 1,465,000명이 독일에 유입되었고 독일에서 외국으로 떠나거나 사망한 사람을 제외한 순수한 독일로 유입은 550,000명이 된다.<sup>46)</sup> 이 증가는 냉전직후인 1992년 이후 최고치인데 이

44) 설동훈, 「이민자의 시민권」, 169쪽.

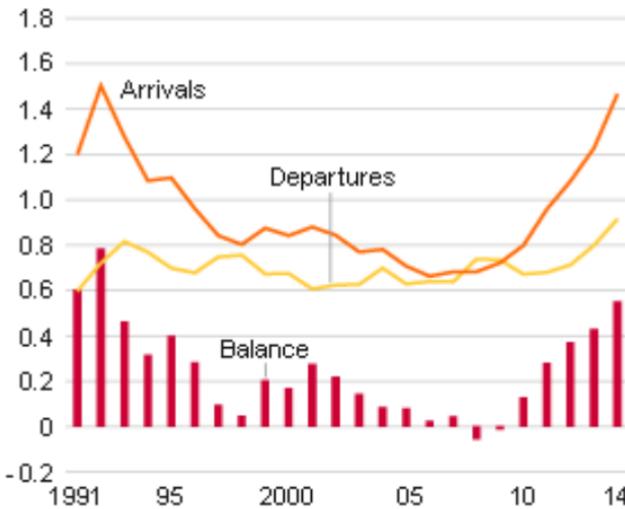
45) 이 법안에 대해서는 <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=281>을 참고(2017년 1월 12일 최종접속).

46) [http://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2015/09/PE15\\_321\\_12711.html](http://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2015/09/PE15_321_12711.html) 참고.

는 새로운 이민법 발표 이후에 일어난 현상이다. 최근 독일 정부는 2015년, 독일은 당해 최대 80만의 중동지역의 난민을 받겠다고 선언했다.<sup>47)</sup> 그리하여 2015년 12월 말, 약 100만명에 해당하는 중동지역, 특히 시리아 난민들을 받아들이게 되었다.<sup>48)</sup> 따라서 이 해는 기록적인 외국인 증가의 해라고 할 수 있다.

< 표 1 > 독일 이민자 통계표

**Emigration and immigration**  
between Germany and other countries, millions



© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015

출처: [https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2015/09/PE15\\_321\\_12711.html](https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2015/09/PE15_321_12711.html) (2017년 1월 12일 최종접속)

47) 「더블린조약 넘어-독일 “시리아난민 모두 수용」, 『한겨레신문』, 2015년 8월 25일 자 (<http://www.hani.co.kr/arti/international/europe/706001.html>)

48) 독일 밖의 시선은 독일의 이민정책에 대해 대체로 긍정적이다. Roger Cohen, “Germany, Refugee Nation,” *The New York Times*, December 21, 2015. <http://www.nytimes.com/2015/12/22/opinion/germany-refugee-nation.html>.

그런 점에서 독일인에 대한 정체성이 향후 어떻게 구성될 것인가하는 점은 여전히 진행형인 문제라고 할 수 있다. 그러나 적어도 1980년대 이전의 독일인을 인종적이고 문화적인 것으로 당연시해오던 태도들이 그리 많이 보이지 않는다는 점은 흥미로운 지점이다. “독일을 위한 대안당 (Alternative für Deutschland)”(이하 “대안당”)이라는 신생 우파 정당에 대한 지지율이 아직은 높지 않다는 점에서 그렇다고 할 수 있다. 그리고 대안당의 반이민정서가 곧바로 인종적 의미에서 독일인을 전제한다고 할 수는 없기 때문에 독일인에 대한 정체성 구성을 과거로 회귀하는 움직임이 강하다고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 구동독 지역을 중심으로 나치시대를 지지하는 일부 움직임이 있는 것을 부정할 수 없는 것도 현실이다.<sup>49)</sup> 그러므로 독일인이라는 정체성의 문제는 여전히 현재 진행형이다.

앞에서 언급한 외국인 증가에는 당연히 한국인들의 증가를 포함한다고 할 수 있다. 독일 내 한국인들도 임시 혹은 일반체류자의 부침을 제외하고 영주권과 시민권자인 정착인구가 꾸준히 늘고 있다는 것은 비록 단기간의 통계적이지만 사실로 확인할 수 있다. 한인들의 독일 이민 선호 현상은 아래의 통계 자료가 잘 보여준다.

< 표 2 > 독일 내 한인들

연도	영주권자	일반체류자	유학생	시민권자	전체
2011년	6,414	11,315	5,975	7,814	31,518
2013년	7,056	10,943	6,853	8,922	33,774
2015년	7,872	13,215	7,376	10,584	39,047

\* 출처: 통계청([http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1682](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1682))의 2011, 2013, 2015 각 연도 「재외동포현황」(pdf파일)들 참고 (2017년 1월 12일 최종접속).

49) 예를 들면 2016년 10월에 발생한 뮌헨지역의 경찰살해 사건은 이러한 과격파들의 소행이었다.

“"Reichsbürger" in Deutschland: Extremisten, Esoteriker, Eigenbrötler,” *Spiegel*, October 16, 2016 (<http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/reichsbuerger-in-deutschland-rassisten-esoteriker-extremisten-a-1117519.html>)

젊은 세대를 중심으로 한국에서 북유럽, 특히 독일로 이민을 준비하는 여러 가지 사례들이 이미 언론에 보도되고 있다. 특히 5년간 합법적으로 일을 하고 세금을 내면 영주권을 받을 수 있다는 것은 젊은이들이 한국 사회의 경쟁을 피해서 이민을 결심하는데 중요한 동기가 된다.<sup>50)</sup> 심지어 전통적으로 홀로코스트가 상징하는 독일의 이미지를 혐오하는 이스라엘에서도 젊은이들이 베를린을 중심으로 한 독일 이민 붐이 있다는 것은 최근 세계 각지의 젊은이들 사이에 불고 있는 독일에 대한 이민 선호를 보여준다.<sup>51)</sup>

즉 독일내 한인들의 움직임에 대해서는 통계자료를 넘어선 보다 정치하고 소상한 연구가 필요하지만 독일에 정착하는 사람들은 초기의 간호사, 광부 이주민들과는 달리 새로이 독일로 취업을 해오는 젊은 세대들이 많다는 것은 흥미로운 사실이다. 새로운 이민법에 따라 독일 내에 정착하는 젊은 한인들은 늘어나고 있다는 것은 의심의 여지가 없다.

#### 4. 나오며

이상에서 독일국적과 이민에 관련된 역사를 간략히 고찰했다. 독일은 1871년 통일 이후에도 문화적이고 혈통적 의미의 독일인이라는 관념을

---

50) 김병철, 「이민이라고 우여곡절이 필수는 아니다-3년 만에 독일에서 찾은 새로운 일상」, 『허핑턴포스트 코리아』, 2017년 1월 13일 자, ([http://www.huffingtonpost.kr/kim-byungchul/story\\_b\\_14062794.html](http://www.huffingtonpost.kr/kim-byungchul/story_b_14062794.html))

51) 현재 독일 내 이스라엘 인구는 10만 명을 넘는데 주로 물가가 싼 베를린이 거주 의 중심이다. “Migrant Influx in Germany Raises Fears of Anti-Semitism,” *New York Times*, January 26, 2016 (<https://www.nytimes.com/2016/01/27/world/europe/migrant-germany-antisemitism-muslim-jews.html>); “In Exodus From Israel to Germany, a Young Nation’s Fissures Show,” *New York Times*, October 16, 2014 ([https://www.nytimes.com/2014/10/17/world/middleeast/in-exodus-from-israel-to-berlin-young-nations-fissures-show.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2014/10/17/world/middleeast/in-exodus-from-israel-to-berlin-young-nations-fissures-show.html?_r=0))

가지고 있었다. 그 결과 1913년에 국적법이 만들어졌고 이 법은 2000년 까지 지속되었다. 그러나 1990년 독일 통일과 1991년 소련의 붕괴 등으로 수십만의 동유럽 체류 “독일인(expellee)”들이 독일로 입국한 후 독일 국적을 자동으로 부여받았다. 그러나 이들 중 상당수는 18세기로 거슬러 올라가서 엘베강 동쪽에 거주하던 “독일계” 사람들로서 오랜 시간동안 현지 문화에 동화되어서 독일어를 못하거나 기초적인 의사소통만 가능한 사람들이었다.

이에 반해 1990년대 독일에 거주한 외국인들 중 오랜 기간 체류한 사람들이 많았는데 이들, 혹은 그들의 자녀세대는 독일어를 잘 하면서도 독일의 오랜 혈통주의 때문에 외국인으로 대우를 받았다. 그러나 1990년대 들어서 노동력 부족과 독일인들의 출산율 저하, 그리고 가장 중요한 정당집권세력의 변화를 통해서 대부분의 독일인들은 더 이상 장기체류 외국인을 독일 사회 내로 통합하지 않는다는 것은 비현실적인 것이라는 것을 깨달았다. 그 결과물이 바로 2000년 새로운 국적법과 2005년 이민법 제정이었다. 이 법안들은 이민자들의 귀화기간을 줄이면서 자녀세대의 국적취득 가능성을 열어두었다. 그러나 일부 연구자들이 지적한바와 같이 결국 언어시험의 통과를 국적 취득의 기준 중 하나로 한다는 것 등은 문화적 공동체로서의 정체성이 위협받을 수 있다는 당시 야당(기독교민주당, 현재 여당)의 우려를 반영한 것이었다. 논란이 되는 정책이나 법안이 결국 정치적 타협의 산물임을 고려한다면 이는 어쩌면 당연한 것이라고 볼 수 있다.

한국도 급격한 경제성장 하에서 1990년대 초 노동력 부족, 출산율 저하 등으로 외국에서 산업연수생 등의 명목으로 외국에서 노동자들을 대거 초청했다. 이 때 같은 “민족”이라는 것 때문에 한국계중국인, 즉 “조선족”을 선호하게 되었다. 이에서 보듯이 한국사회는 아직도 결혼이민자나 “조선족”을 제외한 외국인 노동자들에 대해서는 지금도 여전히 한국 내 임시체류자라는 관점에서 보고 있다. 독일의 사례가 한국에 의미하는 바

는 혈통적이고 문화적인 독일정체성은 결국 장기적으로 변화할 수밖에 없다는 것이다. 그러나 독일이나 프랑스의 최근 움직임에서 보듯이 이민을 위한 집회라든가 민족주의자들의 조직구성과 활동은 그러한 특성이 끈질기게 남아있다는 것을 보여준다. 이민자들의 지속적인 유입과 난민의 수용 등을 통해서 독일식 “단일민족신화”는 향후 몇 년 내 그 운명이 어떻게 될지 예측할 수 없지만 그 귀추가 주목된다.

한국의 경우 2000년대 이후, 외국인에 대한 철저한 배제, 혹은 결혼 이민자들의 문화를 인정하는 통합(integration)보다는 한국사회로 동화(assimilation)시키는 정책을 추진하고 있다. 그러나 아직도 외국인이 한국사회에서 영주권을 받고 장기거주하는 방법이 결혼이민이나 고급기술자를 제외하고는 현실적으로 극히 어렵다는 점을 고려할 때, 여전히 “혈통민족주의”가 보이지 않게 작동하는 것을 보게 된다. 그러나 한국의 낮은 출산율과 인구감소는 곧 경제성장의 저하와도 관련되기 때문에 한국은 종합적인 이민정책에 대한 새로운 정책이 필요하다는 데 수많은 사람들이 공감을 한다. 하지만, 여전히 “한국인”을 어떻게 규정하는가에 대해 기존 관념이 작동하고 있기 때문에 향후 이 부분이 어떻게 변화할지 지켜봐야 할 것이다.

그런 점에서 일찍부터 수많은 이민자들을 받아들여 사실상 “이민국가”가 된 독일의 역사적, 법적 경험은 한국사회가 당연히 다각도로 검토해야 할 연구대상일 것이다. 또한 한국 내 이민자에 대한 법안이 출입국관리법, 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법 등으로 나뉘어져 있는 것은, 사회통합모델을 위해서 독일과 같이 하나의 법안으로 단일화할 필요성을 보여준다.

⟨jan7009@gmail.com⟩

DOI: 10.16957/sa..90.201701.221

〈국문초록〉

## 탈냉전 이후 독일의 시민권제도와 이주민 정책의 변화 - 국적법과 이민법을 중심으로

안종철

이 글은 탈냉전 이후의 독일 국적법과 이민법의 변화를 통해서 독일의 정체성에 대해 살펴보는 것을 목적으로 한다. 특히 기존연구와 달리, 한 국사회에 대한 함의를 염두에 두고 독일 사회내의 사회적, 법적 변화를 논했다. 독일은 문화공동체로 자신들을 정의하고 독일인의 범위를 속인주의에 기초해서 규정해왔다. 특히 1913년에 독일제국의 국적법이 제정된 이래, 다양한 종류의 이민을 받아들였지만 속인주의적 기조는 전후 독일 기본법에서도 그대로 유지되었다. 1950년대 중반부터 시작되어 70년대까지 급속도로 늘어난 초청노동자들은 이들의 독일 내 통합을 둘러싼 다양한 논점을 제기했다.

그리하여 70년대 말 쾰른 보고서에서 처음 제기된 외국인의 독일로의 귀화를 체계화한 아이디어들이 결국 90년대 말 사회민주당 정권하에서 새로운 국적법(2000)의 개정으로 실현되었다. 새로이 개정된 국적법은 58년의 체류를 통해 영주권과 귀화를 허용하는 것이었고 연이은 이민법(2005)의 제정은 해외에서 독일로 이주를 규정하는 법안이었다. 특히 노동과 투자, 그리고 난민을 통한 이주가 가능하게 되었기 때문에 이후 급속도로 독일내 외국인 이민자들은 증가하게 되었다. 이러한 법안은 결국

독일인이란 무엇인가라는 정체성 문제를 제기하게 되었다. 독일의 사례는, 이주민들을 위한 법안들이 흩어져 있는 한국사회에 통합된 이민법 제정의 필요성을 제기하며, 장기적으로 한국인이란 누구인가라는 정체성 문제에 대한 고찰에 참고자료가 될 것이다.

Abstract

## The Changes of German Citizenship and Immigration Policy around Post-Cold War Era: Focus on Nationality Law and Immigration Law

An, Jong Chol

This paper aims to review German identity issues through gradual changes of Nationality and Immigration Law around Post-Cold War era. Unlike existing literature, this article tries to analyze social and legal issues in Germany with implication on current Korean society. Traditionally, Germany has defined itself as cultural community and delineated its boundary on *jus sanguine* or blood-based line. Since the German Imperial and State Citizenship Law was enacted in 1913, the blood-based principle continued even under the German Basic Law or Constitutional Law in 1949. However, the guest workers who came to Germany from mid-1950s onwards and proliferated into 1970s, had raised a thorny issue of their integration into German society.

Thus, several core ideas that Heinz Kühn brought in his pioneering report, stipulating specific conditions for the integration of foreigners, were realized in the revised Nationality Law (2000) under the SPD administration. The revised law permitted foreigners with 5 to 8 years of work experience in Germany to get permanent residency and to be

naturalized afterwards. Following a new revised Nationality Law, a newly created Immigration Law (2005) stipulated the immigration of foreigners to Germany from non-German states. Since it was possible to realize comprehensive immigration regime through labor, investment, and refuge etc, foreign immigrants have exponentially increased in Germany. These legal changes raise ultimate question of identity, namely, who Germans are. A German case brings Korean case to the relief, particularly a necessity for Korea to devise a comprehensive immigration law, incorporating diverse but dispersed laws on foreigners. Thus German case also will be a great reference for Korea to search for an identity question in the future.

주제어(Key Words)

독일 국적법, 제국 국적법, 이민법, 정체성, 독일 기본법, 초청노동자, 독일 한인, 속인주의

German Nationality Law, German Imperial and State Citizenship Law (Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetz), Immigration Law, Identity, German Basic Law (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), Guest Worker (Gastarbeiter), Korean- German, Jus Sanguine

논문투고일: 2016년 12월 26일

심사완료일: 2017년 1월 10일

게재확정일: 2017년 1월 15일

## 참고문헌

*New York Times*, *Spiegel*, 『한겨레신문』 등

독일 정부 부서 웹사이트([www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)); 독일 법률사이트([www.juris.de](http://www.juris.de)); EU 관련 웹사이트 ([www.cvce.eu](http://www.cvce.eu))

Arndt, Nina Arndt and Rainer Nickel, “Federalism Revisited: Constitutional Court Strikes Down New immigration Act for Formal Reasons,” *German Law Journal*, 4/2 (2003).

Brubaker, Rogers and Jaeun Kim, “Transborder Membership Politics in Germany and Korea,” *European Journal of Sociology* 52/1 (Apr., 2011).

Castles, Stephen, “The Guests Who Stayed-The Debate on ‘Foreigners Policy’ in the German Federal Republic,” *International Migration Review*, 19/3 (Autumn, 1985).

Castles, Stephan, Hein de Haas, and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (5th ed.), (New York and London: The Guilford Press, 2014).

Flournoy, Jr., Richard W., “Observations on the New German Law of Nationality,” *The American Journal of International Law*, 8/3 (Jul., 1914).

Garner, James Wilford, “Recent German Nationality Legislation,” *The American Journal of International Law*, 30/1 (Jan., 1936).

“German Imperial and State Citizenship Law, July 22, 1913,” *The American Journal of International Law*, 8/3 (Jul., 1914).

Heonik Kwon, *The Other Cold War* (New York: Columbia University Press, 2010).

Howard, Marc Morjé, “The Causes and Consequences of Germany’s New Citizenship Law,” *German Politics* 17/1 (2008): 41-62.

Kühn, Heinz, “Stand und Weiterentwicklung der Integration der aus

ländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland-Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung” (Bonn, 1979).

Preuss, Ulrich K., “Citizenship and the German Nation,” *Citizenship Studies* 7/1(2003).

강원혜, 「독일 정부의 재독한국간호요원 강제귀국처사에 반대하여 벌린 서명운동과 현재 재독한국간호요원의 법적지위」, 재독한국여성모임 편, 『재독한국여성모임 창립 25주년 기념문집』, 2003.

강휘원·강성철, 「독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스」, 『한국정책과학회회보』 14/4, 2010.12.

권형진, 「통일 이후 독일 이민정책의 변화」, 『통일인문학』 57, 2014.3.

권형진, 「분단과 독일인의 국민자격 변화의 역사적 고찰 - 전후 재통일까지의 동·서독 국적법을 중심으로」, 『독일연구』 27, 2014.6.

김선영, 「한국과 독일의 다문화 비교 - 다문화 정책 환경과 정책 특징을 중심으로」, 『한국정책연구』 9/1, 2009.6.

김영란, 「독일과 한국의 다문화가족 정책에 대한 고찰 - 다문화가족 관련 법제와 현황을 중심으로」, 『다문화콘텐츠연구』 13, 2012.10.

김영란, 「독일의 다문화 사회통합 정책과 관련 법제 연구」, 『독일연구』 29, 2015.6.

나혜심, 「독일 한인 사회의 형성과 발전」, 국사편찬위원회 편, 『유럽 한인의 역사(상)』, 경기: 국사편찬위원회, 2012.

박귀천, 「독일의 외국인 관련법 재정비에 의한 외국인 노동관련 규율의 변화」, 『국제노동브리드』 3(3), 2005.3.

박명선, 「독일 이민과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구」, 『한국사회학』 41/2, 2007.

설동훈, 「국제인구인동과 이민자의 시민권: 독일·일본·한국 비교연구」, 『한국인구학』 36/1, 2013.

설동훈, 「이민자의 시민권」, 『이민정책론』, 박영사, 2016.

안성경, 「독일의 이민법에 관한 연구」, 『유럽헌법학회연구논집』 2, 2007.12.

- 유숙란, 「독일의 이민정책 결정과정 분석 - 2004년 이민법 제정과정을 중심으로」, 『국제정치논총』 50/2, 2010.
- 이동기, 「독일 분단과 통일과정에서의 ‘탈민족’ 담론과 정치」, 『통일과 평화』 2, 2009.
- 이용일, 「독일의 이민 정책과 한인 노동이민」, 국사편찬위원회 편, 『유럽 한인의 역사(상)』, 경기: 국사편찬위원회, 2012.
- 이유재, 「초국가적 관점에서 본 독일 한인 디아스포라」, 『역사비평』 110, 2015.
- 이종진, 「과독간호사들의 체류연장 투쟁과 성과」, 재독동포50년사 편찬위원회 편, 『1963-2013 재독동포 50년사』, 서울: 도서출판 해남, 2015.
- 이철용, 「적녹연정(1998-2005)의 이민정책: 이민정책을 둘러싼 정당간의 논쟁을 중심으로」, 『독일연구』 15, 2008.
- 장선희, 「독일의 이민정책의 변화와 사회통합 관련법제에 관한 연구-독일이민법을 중심으로」, 『법학연구』 53.4, 2014.11.
- 정재각, 「독일의 이주정책과 사회통합간의 갈등에 관한 연구」, 『한독사회과학논총』 21/3, 2011.09.

