

# 문화소통과 사회통합:

독일의 쾰 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로\*

이용일\*\*

## 목차

들어가면서

I. 독일역사 속 이주민의 사회통합: 통합정책 없는 “통합”

II. 쾰 제안서: 최초의 사회통합개혁안

III. 전통적 문화소통으로서 국가통합방안

나오면서

## 들어가면서

국가 혹은 지역의 경계를 넘어 삶의 터전을 옮기는 행위를 이주라고 한다면, 인류의 역사는 이주의 역사라 할 수 있다.<sup>1)</sup> 세계사는 세계의 거의 모든 지역에서 벌어졌던 셀 수 없이 많은 이주의 이야기들을

\* 이 논문은 2007년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-361-AM0059).

\*\* 부산대학교 인문학연구소 HK 연구교수

1) Christiane Harzig/Dirk Hoerder with Donna Gabaccia, *What is Migration History?*(Cambridge/Malden, 2009), p.8.

담고 있다. 작고 소소한 이주들은 차치하더라도, 세계사의 중요한 분기점들에는 언제나 굵직한 이주현상들이 함께 자리했다. 그럼에도 불구하고 ‘이주현상’이 역사가들의 주목을 받게 된 것은 그다지 오래되지 않았다. 어쩌면 태생부터 일국적 혹은 민족적 패러다임의 역사서술에 경도되었던 - 여전히 그러한 - 역사가들이 ‘민족경계’들을 넘나들며 전개된 이주현상들에 큰 관심을 가지지 않았던 것은 그다지 놀라운 일만은 아니다. 자연 ‘이민논쟁’과 ‘이민정책’에서 이주사자들이 미친 영향력 또한 미미했다. 이주관련 정책입안자들과 전문가들은 현대의 이주현상을 전혀 없는 현재문제로만 보며 역사적 중요성을 간과했다. 하지만 최근 역사적 관점, 즉 장기적 관점에서 이주현상을 바라보는 - 민족적 시각에서 탈피해 글로벌한 시각을 갖춘 - 새로운 이주사의 중요성이 그 어느 때보다 부각되고 있다. 그러한 인식의 전환은 비단 역사가들에게서만이 아니라 문화인류학자들을 위시한 적지 않은 사회과학자들에게서도 발견되고 있다.<sup>2)</sup> 무엇보다 ‘적응’과 ‘통합’을 이주현상의 핵심으로 받아들인다면, 장기적 관점은 더욱 더 절실히 요청된다. 왜냐하면 이주민들의 사회통합은 여러 세대들에 걸쳐 이루어지는 지난한 과정이고, 그 때문에 장기적 관점에서만 비로소 그 실체를 잘 파악할 수 있기 때문이다.

사실 오래전부터 이주연구는 장기적 관점에서는 아니었지만, 현실적 목적에서 수용사회에서 이주민들의 동화와 적응에 집중했다. 이러한 수용사회 중심, 즉 일국적 시각의 이주연구는 적지 않은 비판에 직면하며 차츰 출발지사회로, 혹은 출발지사회와 수용사회 사이의 횡문화적 현상들과 혼종현상들로 그 연구지평을 넓혀 왔다. 그러나 경

---

2) Jan Lucassen/Leo Lucassen/Patric Manning, "Migration History: Multidisciplinary Approaches", Jan Lucassen/Leo Lucassen/Patric Manning ed., *Migration History in World History*(Leiden/Boston, 2010), pp.3~4.

문화소통과 사회통합: 독일의 쿤 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로

계들, 문화들 사이를 종횡 횡단하는 ‘트랜스내셔널 이주민들’의 긍정적인 상이 이주현상의 한축으로 자리잡아가고 있는 지금도 여전히 대부분의 이주민들은 한 ‘민족영토’를 떠나 다른 ‘민족컨테이너’로 이동하며 그 속에 적응 내지 흡수되기를 애쓰며 살아간다. 즉 이주민들 가운데 처음부터 수용사회와 대치되는 디아스포라를 형성하며 살아가거나 이미 형성된 동포 디아스포라에 머물며 고국사회에 계속적으로 영향 미치며 살아가겠다고 결심하고 고국을 떠나는 자는 거의 없다. 가능하다면, 자신들의 문화를 포기하고 수용사회에 흔적 없이 통합되어 ‘더 나은 삶’을 실현하고픈 것이 대부분의 이주민들의 바램 일 것이다.<sup>3)</sup> 이러한 통합에 대한 열망은 수용사회 내지 주류사회의 선주민들에게서도 발견된다. 역사적으로 볼 때, 보충역으로 들어온 이주민들의 통합은 줄곧 수용사회의 중요한 과업들 가운데 하나였다. 그리고 다문화주의, 문화적 다양성, 문화적 혼종성이 그 어느 때보다 강조되고 있는 오늘날에도 이주민들의 통합 내지 통합정책을 포기한 사회는 어디에도 없다. 문화소통과 쌍방향의 통합이 요청되고 있는 사회에서도, 명시적이든 암묵적이든 주류문화, “선도문화”로의 통합은 여전히 국가 이주정책의 핵심으로 자리하고 있다. 비록 일방적인 통합의 다른 말인 동화라는 말은 퇴색했지만 여전히 적응, 통합, 문화접변 등의 다양한 개념들로 현실정치에서 그 위력을 떨치고 있는 것이다.

이 글은 독일 이주민의 사회통합문제에서 출발한다. 사실 독일 사회 내의 사회통합에 관해서는 국내에서 많은 연구 성과들이 축적되어 있다.<sup>4)</sup> 그러나 대부분의 연구들은 사회과학적 접근으로 현재 발생

3) Robert Cohen, *Global Diaspora: An Introduction*(New York, 2008), p.16.

4) 강희원, 강성철, 「독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스」 『한국 정책과학학회보』 제14권 제4호(2010), 291-316쪽; 구인회, 손병돈, 엄기욱, 정재훈, 이수연, 「외국인 이주자의 사회통합방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도의 적용을 중심으로」 『보건사회연구』 제29권 2호(2009), 126-150쪽; 박명선, 「독일 이민법과

문제에 대한 대응책에 연구의 초점이 맞추어져 있어서, 역사적 맥락에서 독일 사회 내의 문화소통 방식과 사회통합 모색 시도들을 살펴본 논문은 거의 없다.

이 글은 역사적 관점에서 독일사회의 이주민 사회통합, 즉 이주를 통한 일방적 문화소통의 방식을 다루게 될 것이다. 사실 역사적으로 볼 때, 이주를 통한 문화소통의 양상들은 단순히 일방적이었다고 평가하기 어려울 만큼, 시간과 공간, 권력관계에 따라 실로 다양하게 전개되었다. 가령, 식민 지배를 위한 이주의 경우, 일방적이고 강압적인 전위와 이식 과정을 통해 정복국가로부터 들어온 문화, 즉 ‘이주문화’가 지배문화로 기존의 토착민 내지 선주민의 문화를 억압하고 배제하거나, 심한 경우 말살까지 도모하기도 했다. 반대로 주변에서 중심으로 이주하거나, 들어온 이주문화가 지배문화로 영향을 미치는 곳으로 이주할 경우, 그 정도의 차이는 있지만, 대개 이주민들의 문화는 정착지의 핵심문화에 동화 내지 통합 될 것을 강요받게 된다. 하지만 이러한 경우들에서조차 문화소통은 일방적인 것이 아니라 쌍방 혹은 다자간의 섞임과 혼종의 양상을 보인다. 때문에 현실과 정치 사이에 큰 괴리가 생기가 되고, 이것은 곧 사회적 충돌과 갈등의 요인이 된다. 이 글은 이주민에 대한 독일사회의 일방적, 차별적 동화정책 내지 통합정책을 비판적으로 고찰하며 새로운 문화소통방식을 모색하고자하는

---

통합정책의 외국인 차별에 관한 연구, 『한국 사회학』 제41집 2호(2007), 271-303쪽; 박재복 『독일의 이주자 정책: 사회적 통합과 배제의 딜레마』 『한독사회과학논총』 제17권 1호(2007), 293-319쪽; 신율 『독일의 정치문화와 사회통합』 『사회과학논총』 제13집 제2권(1997) 223-251쪽; 이규영, 김경미, 『독일의 이주민 정책과 이주민의 참정권』 『국제지역연구』 제14권 1호(2010) 153-178쪽; 정기섭, 『독일의 사회통합을 위한 이주외국인 자녀의 교육지원 현황 및 시사점 분석』 『교육의 이론과 실천』 Vol. 14 No. 2(2009), 105-134쪽; 한상우, 『독일의 다문화사회 통합정책과 시사점』 『한독사회과학논총』 제20권 제3호(2010), 65-85쪽; 한형서, 『독일에서 외국인 증가에 따른 딜레마와 사회통합정책』 『국제지역연구』 제11권 제4호(2008), 447-478쪽 등

문화소통과 사회통합: 독일의 쾨 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로 시도이다.

## I. 독일역사 속 이주민의 사회통합: 통합정책 없는 “통합”

“독일은 이민국가가 아니다(Deutschland ist kein Einwanderungsland). 원칙적으로 독일은 스스로를 어느 정도의 장기체류 이후 자발적으로 고국으로 돌아가는 외국인들이 체류하는 국가로 생각한다.”<sup>5)</sup> 이것은 외국인노동자들의 정주화로 인해 획기적인 외국인정책의 필요성이 대두되고 있던 시기인 1977년 새로운 외국인고용정책 개발을 위해 - 실상은 외국인노동자들의 정주화로 인한 사회문제의 해결책을 찾기 위해 - 중앙정부와 지방정부들이 함께 결성한 위원회(외국인고용정책위원회, 이하)가 처음 공표했던 선언이었다. 이후 이것은 예기치 못하게 도래한 다문화적 현실을 받아들이기 어려워했던 독일정부가 앵무새처럼 되풀이했던 ‘자기고백’ - 실상은 자기기만 -이 되었다.<sup>6)</sup> 그러나 역설적으로, “비이민국 선언”은 외국인력 수입국이었지만, 외국인노동자들의 정주를 막으려했던 독일사회가 이미 다문화 이민사회로 진입했다는 것을 상징적으로 드러내는 것이었고, 더 정확히 그것은 민족적 패러다임을 뒤바꿀 수 있을 중차대한 사회적, 문화적 변혁에 대한 불안한 방어가제였다. 일시적인 노동시장문제의 해결책이었던 외국인고용이 이제 심각한 이주의 문제로 확산되었고, 적지 않은 외국인노동자들이 사실상의 이주민들이 되어 고국으로의 귀환이 비

5) Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigung: Vorschläge(Bonn, 1977), p.3.

6) Ursula Mehrländer/Günther Schulze, “Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland”, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung ed., *Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik*(Bonn, 1994), p.25.

현실적인 것이 되었을 때 비로소 독일사회는 이주민들과 그 자녀들의 사회통합을 심각하게 고민하지 않으면 안 되게 되었다. 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt) 정부에서 만들어진 외국인고용정책위원회가 처음으로 사회통합문제를 진지하게 다루었고, 외국인고용의 “공고화(Konsolidierung)”로 요약될 수 있는 다음의 기본원칙들을 내놓았다: 독일은 이민국가가 아니기 때문에, 계속적인 -들어오는- 이민을 제한하고, 이미 들어온 자들은 고국으로의 귀환을 장려하고, 그래도 남기로 결정한 자들만을 한시적으로 독일사회에 통합시킨다. 이것은 향후 20년 이상 독일 외국인정책의 기저가 되었다.<sup>7)</sup> 이주민들은 귀환 장려금을 받고 독일을 떠날 것인가 아니면 남아서 독일사회에 성공적으로 통합될 것인가를 저울질해야만 했다.<sup>8)</sup> 물론 귀환 장려금을 통한 이주 문제의 해결은 곧 큰 성과가 없음이 드러났다. 결국 이주민의 사회통합은 1980년대 이후 독일사회의 가장 중요한 이슈들 중 하나가 되었다. 그럼에도 불구하고 이주민들에 대한 장기적인 사회통합정책은 독일사회에서 실시되지 못하고 미루어지다가, 1998년 이후 새로운 이민정책의 핵심 사안으로 등장해 늦은 출발을 하게 되었다. 왜냐하면 독일은 이민국가가 아님을 강조하며 한시적 사회통합 안을 선호했기 때문이었다. 1980년대 말까지 외국인정책의 주무부처였던 연방내무부는 이민이라는 단어를 의도적으로 언급하지 않으면서 실제 이민관련 업무를 보았을 정도였다.<sup>9)</sup>

---

7) Michaela Frost, *Paradigmenwechsel in der deutschen Zuwanderungsdebatte. Das Zuwanderungsgesetz und die Konzepte der Bundestagsparteien im Einwanderungsland Deutschland*(Potsdam, 2005), p.18.

8) Matthias Hell, *Einwanderungsland Deutschland?: die Zuwanderungsdiskussion 1998-2002*(Wiesbaden, 2005), p.80.

9) Klaus J. Bade, “Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik”, Klaus J. Bade/Hans-Georg Hiessrich ed., *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*(Göttingen, 2007), p.44.

문화소통과 사회통합: 독일의 쾰렌 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로

그렇다면 독일사회는 왜 그토록 오랫동안 이민사회로의 발전이라는 현실과 이민국가로서의 새로운 정체성을 받아들이기를 꺼려했을까? 그 주된 이유들 중 하나는 바로 역사인식의 부재 혹은 잘못된 역사인식에서 찾을 수 있을 수 있다. 잘 알려져 있듯이, 독일은 전통적인 이민국들과는 달리 외국인들의 독일거주를 일시적인 현상으로 간주하고, 외국인고용이 이주현상으로 발전하는 것을 모든 수단을 동원해 막으려했던 인력수입국이었다. 130년의 독일외국인고용의 역사가 그것을 잘 말해준다. 독일에서 대규모의 외국인고용이 시작되었던 것은 19세기말이었다. 폴란드, 더 정확히는 러시아가 통치하는 폴란드 지역에서 온 계절노동자들을 필두로 공업으로까지 확대되었던 외국인고용의 규모는 1차 세계대전이 발발하기 전까지 1백 만 명에 이르렀다. 하지만 독일제국은 강력한 통제 관리시스템을 만들어 외국인고용이 정주화로 발전하는 것을 사전에 봉쇄했다. 그 결과, 독일의 외국인고용은 2차 세계대전말까지 극단적인 강제노동으로까지 발전하며 그 규모가 7백만 명에 이르렀지만, 이민문제, 즉 외국인노동자의 정주화에 따른 사회문제를 야기 시키지는 않았다. 적어도 표면적으로는 그랬다. 하지만 독일제국은 이미 출범부터 다문화사회로 출발했고, 인종적·문화적으로 이질적인 자들, 사회적 타자들의 동화, 즉 독일화에 열을 올렸다. 독일제국의 대표적 소수민족은 폴란드인들이었다. 프로이센에 병합된 폴란드 영토, 즉 프로이센의 동부지역에 살았던 수백 만 명에 이르는 독일국적을 가진 폴란드인들은 대부분 독일사회로의 동화보다 폴란드인공동체를 중심으로 독일화 정책에 정면으로 맞섰기에 독일사회의 위협요소로 간주되었다.<sup>10)</sup> 이들 중 많은 이들은

---

10) Hans-Urlich Wehler, “Von den ‘Reichsfeinden’ zur ‘Reichskristallnacht’: Polenpolitik im Deutschen Kaiserreich 1871-1918”, Hans-Urlich Wehler, Krisenherde des Kaiserreichs 1871-1918(Göttingen, 1970).

당시 유행했던 농촌에서 도시로의 이주물결에 합류해 독일서부공업 지대에 정착하게 되는데, 이들이 바로 ‘루어폴란드인’이다. 이들 대부분은 루어 공업지대의 광산노동자로 일했다. 루어폴란드인들은 독일 사회에 동화되기보다 계토에 살며, 폴란드인노조나 폴란드인이익단체들을 만들어 스스로의 권익을 지키려했다. 이들 중에 많은 이들은 폴란드의 독립과 폴란드민족국가의 성립을 꿈꾸었다. 실제 1918년 폴란드가 독립했을 때, 이들 중 3분의 1은 폴란드로 돌아갔고, 또 3분의 1은 프랑스로 이민을 갔다. 이제 독일에 남게 된 30만 명의 루어 폴란드인들은 바이마르공화국시기 완전히 통합된다. 실제 한때 독일인들에 의해 위협적인 요인들로 간주되었던 폴란드인 이익단체들과 공동체들은 통합을 위한 든든한 초석의 역할을 하면서 서서히 해체되어 갔다.<sup>11)</sup> 하지만 통합이라는 문화소통이 단순히 폴란드문화를 버리고 독일문화로 흡수되는 방식은 결코 아니었다. 통합되어야 할 핵심문화가 루어 공업지대에는 사실상 존재하지 않았다. 루어 지역의 신생도시들은 각양각색에서 모여든 노동자들에 의해서 만들어졌기 때문이었다. 각양각색의 문화들이 만나 독특한 루어지역문화를 만들어내었는데, 폴란드문화도 상당부분 이곳의 ‘문화적 혼종화’에 기여했다. 가령 오늘날 루어지역민들의 5분의 1이 폴란드인들의 후예로 추정되는데, 그 문화적 흔적이 폴란드식 이름들에만 남아 있을 만큼 독일사회에 흡수된 루어 폴란드인들의 역사는 성공적인 사회통합의 사례로 평가되고 있다.<sup>12)</sup> 이처럼, 비록 단기외국인력 유입을 제외한 어떠한 이민과 정주를 허용하지 않았던 독일의 빗장정책에도 불구하고, 독일사

11) Christoph Kleßmann, “Einwanderungsprobleme im Auswanderungsland: das Beispiel der ‘Ruhrpolen’”, Klaus Bade, *Deutsche im Ausland, Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*(München, 1992), pp.309~310.

12) *Ibid.*

문화소통과 사회통합: 독일의 쾰 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로

회에는 시대를 불문하고 상이한 문화적 배경을 가진 ‘이방인공동체들’이 존재했었고, 다양한 방식의 사회통합이 진행되었다. 하지만 유입, 배제, 차별, 귀환, 포섭, 통합 등이 아우러져 독일역사에서 장기간에 걸쳐 일어난 이민과정, 즉 이주민들의 사회통합은 잘 부각되지 않고 잊혀졌다. 때문에 1960년대 본격적으로 재개된 외국인고용이 심각한 사회통합문제를 야기하게 되었을 때에도, 이것은 전례 없는 현대 문제로만 여겨졌다.<sup>13)</sup>

사실 1955년 이탈리아정부와 외국인력 모집협약을 통해 외국인인력모집이 재개되어 오일쇼크와 함께 시작된 세계경제불황으로 갑작스럽게 중지된 1973년까지 대략 1천 4백 만 명의 외국인노동자들이 독일 땅을 밟았고, 이 중 1천 백 만 명이 다시 자신들의 고국으로 귀환을 하였다.<sup>14)</sup> 문제가 되었던 것은 다양한 이유들로 독일사회에 남기로 결정한 3백만 명의 외국인노동자들이었다. 고도 성장기를 지나 장기적인 침체에 접어들게 된 독일경제는 이제 이전만큼 많은 외국인인력이 필요하지 않게 되었다. 실제 1973년부터 시작되었던 대량실업 사태로 많은 외국인노동자들이 일자리를 잃게 되었다. 이제 독일에 남게 된 외국인노동자들 중 적지 않은 이들이 실업자가 되어 독일의 사회보장제도의 수혜자로 전락하게 되었다. 여기에 더해 정주화와 함께 급속하게 늘어났던 가족이민은 한층 문제를 어렵게 만들었다. 임시적인 삶에서 이제 ‘정상적인 삶’으로의 전환을 모색했던 외국인노동자들은 회사가 제공하던 기숙사를 떠나 가족들과 생활할 수 있는 주거공간을 찾게 되었고, 결국 낡거나 보수가 필요한 주택들이 즐비한 도시중심지의 주거지로 흘러 들어가게 되었다. 이렇게 해서 외국

---

13) Ulrich Herbert, *Arbeit, Volkstum, Weltanschauung. Über Fremde und Deutsche im 20. Jahrhundert*(Frankfurt am Main, 1995), p. 213.

14) Jochen Oltmer, *Migration im 19. und 20. Jahrhundert*(München, 2010), p.52.

인 밀집지역이 우후죽순같이 생겨나게 되는데, 독일에서 외국인 계도화의 상징이 되는 베를린의 크로이츠베르크도 이때 터키 이주민들의 집단주거지로서 모습을 갖추게 되었다.<sup>15)</sup>

이에 독일정부는 정주화를 통한 이민사회의 도래를 막으려는 여러 정책들, 외국인 노동금지, 외국인거주 금지구역설정, 강제귀환 등과 같은 강력한 억제정책을 강구했다. 하지만 사회적 책임, 인권, 민주국가로서의 이미지 등의 이유로 강압적인 이민억제정책은 실시되지 못했고, 대신 귀환지원금제도를 통해 가능한 한 많은 외국인노동자들의 귀환을 촉진하는 정책이 1973년 이후 외국인정책의 대세가 되었다. 물론 이러한 정책은 큰 실효를 거두지 못했고, 외국인노동자와 그 가족들의 정주화를 통한 사회문제는 점점 더 심각해져갔다. 그럼에도 이 시기 정주를 결정한 이주민들에 대한 일관된 사회통합정책은 만들어지지 못했다. 하지만 사회통합정책의 부재 속에서도 이주민들의 사회통합은 그들이 밀집해서 살고 있던 지자체들을 중심으로 조금씩 이루어지고 있었다. 이미 이주민들은 독일인 노동자들과 동등한 사회적, 경제적 권리를 누리며 제일 먼저 노동시장과 직장에 통합되어 갔다.<sup>16)</sup>

가족이민과 함께 취학의무아동의 수가 급속하게 늘게 되면서, 그들의 교육문제도 대두하게 되었다.<sup>17)</sup> 이미 1964년 외국인 노동자자녀의 취학의무를 도입했던 독일정부는 1971년 외국인 아동들의 학교통

---

15) Angelika Schildmeier, *Integration und Wohnen*,(Hamburg, 1975), p.33.

16) Claus Leggewie, "Integration und Segregation," Klaus J. Bade/Rainer Münz ed. *Migrationsreport 2000*, (Frankfurt am Main, 2000) p.82.

17) Ursula Mehrländer, "Bundesrepublik Deutschland," Ernst Gehmacher/Daniel Kubat/Ursula Mehrländer ed. *Ausländerpolitik im Konflikt, Arbeitskräfte oder Einwanderer? Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer?*,(Bonn, 1978), p.132.

문화소통과 사회통합: 독일의 쿤 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로

함에 대한 규칙조항을 만들어 외국인 아동들을 독일학급에서 함께 교육시키며 통합시키려 노력했다. 물론 자발적인 귀환이 외국인정책의 중심에 있었던 시기였기에, 귀환 시 고국에서 생길 많은 문화적·언어적 혼란을 미연에 방지하기 위해 학교에서 모국어교육이 병행되었다. 그렇지만 이 시기 이민자 2,3세에 대한 교육은 한시적 사회통합의 영향으로 임기응변의 단기적 외국인-특수교육(Ausländer-Sonderpädagogik)이 주를 이루었다.<sup>18)</sup>

## II. 쿤 제안서: 최초의 사회통합개혁안

1970년대 초부터 가시화되었던 정주화와 가족이민 증대에 따른 다문화적 도전으로 일찍부터 한시적인 사회통합, 즉 일관된 사회통합 정책 없는 사회통합은 한계에 봉착하며 많은 비판을 받았다. 이미 1978년에 외국인정책을 주관하는 외국인정책 연방특보(der Ausländerbeauftragte)가 처음 임명되어 오늘날까지 이어지게 된 것도 다문화적 현실의 압박이 크게 작용했기 때문이었다. 노트라인베스트팔렌 주지사를 지냈던 사민당의 하인츠 쿤(Heinz Kühn)이 신설된 정부부서를 맡게 되었는데, 그의 주관 아래 1979년 발표된 제안서 “독일연방공화국의 외국인노동자들과 그 가족들의 사회통합 상황과 발전(Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland)”은 독일사회에서 사회통합에 대한 뜨거운 논쟁을 불러

18) Lisa Britz, “Bildungsgleichheit und Ansätze interkultureller Pädagogik”, *Bundeszentrale für politische Bildung Druck-Version* 인터넷 판 <http://www.bpb.de/themen/IIT3UG.html>.

일으켰다. 쿤 제안서로 불리는 이 정책안은 외국인력 모집중지에도 불구하고 도래한 실제적인 ‘이민상황’을 인정하고, 노동시장 중심의 외국인정책과 한시적인 사회통합의 비현실성을 비판하며 현실에 맞는 새로운 사회통합정책을 목표로 했다는 점에서, 독일 이주민 사회통합정책의 효시라 할 수 있다.<sup>19)</sup> 쿤의 참모였던 칼 프리드리히 엑슈타인(Karl-Friedrich Eckstein)의 주도하에 많은 이민정책연구자들이 협력하여 만들어낸 이 정책안은 처음으로 독일이 이민국가임을 인정했을 뿐만 아니라 사회통합정책의 부재로 인해 생길 사회적 비용에 대해 엄중히 경고했다는 점에서 시대를 앞선 혜안으로 평가받고 있다.<sup>20)</sup> 실제 이민현실인정, 외국인노동자 자녀들의 통합과 취업기회상승, 학교에서의 내국인, 외국인 분리교육 철회, 독일에서 태어나 자란 청소년의 귀화선택권, 외국인노동자와 그 가족들의 이해관계를 고려한 외국인법과 귀화절차 개선, 장기체류 후 지자체 선거권 허용, 문제 중심의 사회적 컨설팅 강화 등의 핵심안은 오늘날 이민정책과 사회통합정책에서도 여전히 유효한 사안들이다.<sup>21)</sup> 무엇보다, 제안서 서두에도 밝히고 있듯이, 이 정책안이 이민자 2,3세 교육문제를 사회통합의 핵심문제로 보았다는 점에서 현재 독일의 사회통합정책과 그 맥이 닿아있다.

이미 이 시기 독일연방공화국에 거주하는 18세 이하의 외국인 자녀들과 청소년들의 수는 백만 명을 훌쩍 넘어 전체 외국인인구의 26.7%를 차지했다. 이것은 오늘날 같은 연령대의 이민배경을 가진 자

---

19) Heinz Kühn, *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland - Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung* - (Bonn, 1979), p.3.

20) Bade, “Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik”, p.45.

21) Kühn, *Memorandum*, pp.3~4.

문화소통과 사회통합: 독일의 쿤 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로  
 들의 4분에 1에 해당하는 수치이고, 본격적으로 정주화가 시작된 지  
 아직 얼마 되지 않은 탓에 미취학 유아와 10세미만의 아동의 비율이  
 높다는 것이 오늘날과 다른 점이다.

(표 1) 18세 이하 외국인 자녀와 청소년(1978년)

나이	수	전체 외국인인구에서 차지하는 비율
0-5 세	320 000	8,4%
5-10세	320 700	8,5%
10-15세	245 800	6,6%
15-18세	120 900	3,2%
0-18세	1 008 300	26,7%

\* 출처: Kühn-Memorandum

실제 전체 독일 신생아들 중에 독일 태생 외국인이 차지하는 비율  
 이 1968년 불과 4,6%에 불과했는데, 본격적인 정주화가 시작되었던  
 1974년 17,3%로 4배 가까이 늘어났다.<sup>22)</sup> 이런 점을 감안할 때, 1978  
 년 제안서가 나올 당시는 아직 이민자 2,3세의 문제, 특히 청년실업과  
 노동시장배제, 그것으로 인한 사회적 저항 등의 문제가 심각했던 것  
 은 아니었다. 하지만 제안서는 머지않은 장래에 독일에서 태어나 자  
 란 청소년과 청년의 수가 크게 증대하면서, 앞서 언급한 문제들이 대  
 두할 수 있을 것을 예상하며, 예방차원에서 외국인 유아와 아동들의  
 교육환경개선을 통한 미래기회상승을 요청했다. 이것을 위해 구체적  
 으로 취학 전 유치원교육과 언어교육의 강화, 분리반 철폐와 혼합반  
 강화, 준비반의 기간제한, 외국인교육의 적용, 다문화적 수업방안과  
 수업방식의 도입, 외국인교육을 위한 교사양성, 다문화적 종교교육과  
 모국어교육 강화, 통합도우미제도의 도입, 직업교육의 강화 등을 제

22) *Ibid.*, p.65.

안했다.<sup>23)</sup> 이러한 조처들은 단순한 독일학교체제 안으로 외국인학생들을 단순히 통합하는 것만을 의미하는 것이 아니라 부분적이지만 일국적 패러다임을 넘어서는 ‘다문화교육’을 지향했다.

원래 이 쿤 제안서가 비판했던 것은 앞서도 언급했던 1977년의 외국인고용정책위원회의 제안들, 특히 외국인노동자 자녀들과 청소년들에 대한 사회통합안이었다. 외국인고용정책위원회의 기본입장은 외국인고용의 억제와 - 이민국이 아니라는 것이 전제된 - 한시적 사회통합이었다. 하지만 사회통합은 장기적인 해결책이기에, 그것이 이민자 2,3세들에게 실제적인 미래가능성을 열어주려면, 한시성을 벗어나야 한다는 것이 쿤 제안서의 기본입장이었다.<sup>24)</sup> 이 정책안은 장기적인 사회통합안의 조속한 실시를 주장하며, 그렇지 않을 경우 생길 심각한 사회문제를 엄중히 경고했다:

“심각한 현상, 특별히 독일에 있는 1백 만 명의 외국인 아동들과 청소년들과 관련된 문제로 인해 일어날 거대한 개인적, 사회적 손실을 막기 위해 포괄적인 노력들이 더욱 절실하다. 이미 존재하는, 그리고 가까운 장래에 나타날 이 문제들은 우리에게 하나의 과제를 안겨주는데, 이 과제를 즉시 해결하지 않는다면, 더 이상 해결할 수 없는 상태로 남아 불운한 결과들을 걱정해야 할 것이다.”<sup>25)</sup>

과격적인 개혁성으로 인해 오늘날까지 독일의 이주민 사회통합정책의 표상으로 여겨지는 쿤 제안서는 외국인의 인권과 사회적, 법적 권리개선을 위해 일했던 시민운동단체들과 교회단체들로부터 환영받기도 했지만, 1980년 제 2차 오일쇼크로 인해 냉각된 국내경기와 이

---

23) *Ibid.*, pp.18~37.

24) *Ibid.*, pp.11~12.

25) *Ibid.*, p.2.

문화소통과 사회통합: 독일의 쾨 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로

와 연관된 외국인에 대한 내국인들의 경직된 태도로 인해 더 큰 반대 물결에 직면하며, 사회통합논쟁을 촉발시켰다. 이러한 논쟁의 소용돌이 속에서 사회통합문제의 핵심으로 지목된 터키인들에 대한 사회적 혐오는 크고 작은 폭력사태를 낳았고, 급기야 ‘외국인문제’가 보수정당인 기민연(CDU)/기사연(CSU)에 의해 선거전 핵심주제로 이용되기에 이른다.<sup>26)</sup> 선거전은 효과적이었다. 하지만 이것이 1969년 빌리브란트(Willy Brandt)가 이끄는 사민당과 자유당 연정에 정권을 내준 뒤로 거의 10년 이상 중앙 정치무대에서 야당으로 물러나 있었던 독일의 거대정당 기민연/기사연에게 정권교체의 직접적 계기를 제공한 것은 아니었다. 정권교체는 1982년 사회당과의 불화로 군소정당인 자유당이 연정에서 이탈하고, 기민연과 기사연을 새로운 연정파트너로 삼으면서 일어났다. 새로운 독일정부는 장기적 사회통합정책을 실시하는 대신 귀환지원금제도를 마련하여, 외국인노동자들에게 자발적인 귀환을 권고하는데 주력했다. 때문에 독일정부의 사회통합정책을 위시한 외국인정책은 외국인모집정지 이후 많은 귀환노력에도 불구하고 정주화와 이로 인한 사회문제의 증가에 대한 교육정책성격이 강했다. 물론 큰 효과는 없었다. 이후 이민테마가 사회적으로, 정치적으로 큰 관심을 끌지 못하거나 터부시되기까지 했다.<sup>27)</sup>

다시금 이주가 사회전면에 등장하게 된 것은 통독과 동구권몰락으로 인한 대량난민이주사태 때문이었다. 이것은 기존의 외국인노동

---

26) Klaus J. Bade/Michael Bommers, “Migration und politische Kultur im Nicht-Einwanderungsland,” Klaus J. Bade/Rainer Münz, Migrationsreport 2000 (Frankfurt am Main, 2000), pp.165-166.

27) Alexander Jungkunz, “Deutsche Lebenslügen. Zuwanderung-vom Tabu zum Mega-Thema”, Currlie Edda/Tanja Wunderlich ed., *Deutschland, ein Einwanderungsland?: Rückblick, Bilanz und neue Fragen*(Stuttgart, 2001), p.53.

자와 그 가족들의 사회통합문제와 맞물려 독일의 이주문제를 훨씬 더 복잡하고 심각하게 만들었다. 외국인들에 대한 연쇄적인 테러가 일어났던 것도 이때였다. 특히 1993년 2명의 터키여성과 3명의 터키 어린이들의 목숨을 앗아간 쾰링엔의 방화사건은 외국인에 대한 극우주의 테러의 대표적 사건으로 기억되고 있다. 이후 외국인테러는 진정국면을 맞았지만, 독일사회에 동화되지 않은 외국인들과 계속적으로 독일로 들어오는 난민들은 독일사회의 골칫거리가 되었다. 그렇지만 독일 정부는 독일이 이민국이 아니라는 말만 되풀이 하며 다문화사회의 현실을 정면으로 거부했다. 그럼에도 한시적인 사회통합정책과 권위적인 외국인정책을 가지고는 독일의 이민문제를 해결할 수 없다는 인식이 점점 더 많은 지지자들을 얻게 되었다.

### Ⅲ. 전통적 문화소통으로서 국가통합방안

앞서도 언급했지만, 쿤 제안서가 기획했던 이민정책 내지 사회통합정책이 비로소 실현된 것은 1998년 새롭게 집권한 적녹연정(사회민주당과 녹색당의 연정)이 독일 외국인정책에 일대변혁을 감행하면서 부터였다. 새 정부는 독일이 오래 전에 이민국이 되었다는 현실을 인정하며, 국적법개정과 이민법개정을 추진했다.<sup>28)</sup> 국적법 개정안은 외국인 부모 중 어느 하나가 무기한 체류허가나 영주권을 소유하거나 8년 이상 독일에 합법적으로 체류하고 있는 경우, 그 자녀들은 태어남과 동시에 독일 국적을 획득한다는 내용을 담았다. 사실상 그것은 1913년 독일국적법에 의해 완성된 독일의 혈통·속민주의의 포기를

28) 적녹연정의 이민정책은 다음을 참조하라. 이철용, 『적녹연정(1998-2005)의 이민정책』, 박단 외, 『현대 서양사회와 이주민』(2009), 415~446쪽.

문화소통과 사회통합: 독일의 쾰 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로

의미했다. 그러나 사실상의 이중국적을 허용하려는 이 획기적인 시도는 이중국적문제를 정치적으로 쟁점화하는데 성공하며 초반 패색이 짙었던 헤센 주 선거를 뒤집는데 성공한 보수주의자들의 저항에 부딪혔다. 결국 이 개정안은 만 24세 전까지만 이중국적을 허용하고, 이 후에는 그 중 하나를 선택해야 한다는 조항을 추가하면서 반쪽짜리 개혁이 되고 말았다. 이후 적녹연정이 추구했던 이민법제정을 위시한 많은 다문화정책은 전통적인 문화소통방식을 고수하고자하는 많은 이들의 저항에 봉착하면서 많은 부분 그 개혁성을 잃고 말았다. ‘다문화개혁’은 독일이 오래전에 이민국가가 되었다는 사회적 동의를 이끌어 내는데는 성공했지만, 전통적인 문화소통방식을 폐기하지는 못했다.

적녹연정의 정책적 전환을 계기로 촉발되었던 다문화주의논쟁의 중심에는 선도문화(Leitkultur)가 자리했다. 이(異)문화들을 포섭하며 - 혹은 배제하며 - 사회통합을 이루어내는 선도문화는 핵심문화, 주류문화, 주도문화, 지배문화, 보편문화, 공통문화, 토대문화 등으로도 불릴 수 있다. 선도문화론은 주로 독일 보수주의 정치가들에 의해 다문화주의에 대항하는 통합이념으로서 이용되었다. 그것은 사회통합을 위해 이주민들이 받아들여야 할 기본 되는 독일적 가치와 문화였다. 하지만 실제 이 개념을 처음 만들었던 시리아 출신의 독일 사회학자 바쌌 티비(Bassam Tibi)는 선도문화론을 통해 다문화주의 자체를 정면으로 반박하려했던 것이 아니고, 공통의 가치적 합의가 기반 되지 않은 맹목적인 다문화주의를 비판했을 뿐이었다. 공통적인 - 핵심적인 - 가치와 문화에 대한 선주민과 이주민의 합의를 통한 통합이 그 핵심이었다. 그는 구속력 있는 - 보편적인 - 선도문화의 5가지 핵심가치로 민주주의, 세속주의(정교분리), 계몽주의, 인권, 시민사회를 제시했다.<sup>29)</sup> 그것은 독일적이라기보다 유럽적인 선도문화인 것이다.

그렇다면 이 유럽적 선도문화가 유럽의 무슬림 이민자들의 문화를 포섭할 수 있을까? 티비가 내세웠던 핵심가치는 유럽이 비유럽적 타자로부터 스스로를 구별하는 유럽적 - 우월적 - 특수성과 별반 달라 보이지 않는다. 그리고 그것이 프리드리히 메르츠(Friedrich Merz)와 같은 독일 보수주의자들이 주장하는 “자유주의적 독일 선도문화(freiheitliche deutsche Leitkultur)”<sup>30)</sup>와 어떻게 다른지도 명확하지 않다. 보수주의자들이나 다문화주의자 모두가 그 내용면에서는 차이가 있지만, 핵심문화 내지 보편문화 없는 다문화주의를 비판하고 있는 것이다. 그렇다면 과연 통합 없는 문화적 다양성의 존중은 현실정치에서 불가능한 것인가? 실제로 이주와 다문화적 현상들이 일상이 된 ‘전통적 이민 국가들’과 ‘사실상의 이민 국가들’에서 사회통합은 여전히 포기할 수 없는 이념으로 자리하고 있다. 패러다임의 전환으로까지 불렸던 독일 이민법개혁의 키워드 역시 통합이었다. 2004년 제정된 새로운 이민법은 새로운 이주민들과 사회통합에 문제 있는 장기체류 외국인들에게 독일의 언어, 역사, 문화강좌를 통해 독일사회에 적응을 돕는 사회통합코스 참가를 의무화시켰다.<sup>31)</sup> 2007년 개정된 이민법은 국적취득테스트를 신설하며 통합의 성격을 더욱 강화했다.<sup>32)</sup> 새로운 조국에 대한 충성심과 연대를 확인 할 목적으로 만들어진-바덴-뷔르템베르크와 헤센에서 먼저 실험되었던-이 테스트는 민족국가적 통합기제의 성격을 여실히 보여주고 있다. 결국 국적법 개정과

---

29) Bassam Tibi, *Europa ohne Identität. Leitkultur oder Wertebeliebigkeit* (München, 1998), p.154.

30) Friedrich Merz, “Einwanderung und Identität”, *Die Welt* (2000.10.25).

31) Bundesministerium des Innern, *Zuwanderungsgesetz*, (Pastow, 2004).

32) Jan Schneider, “Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007”, Bundeszentrale für politische Bildung, *Neue Migrationspolitik*, <http://www.bpb.de/themen/OGZA5T.html>.

문화소통과 사회통합: 독일의 쿤 제안서(1979)와 '국가통합방안(2007)'을 중심으로

이민법 제정을 통해 다문화사회로의 패러다임전환을 꿈꾸었던 독일이  
민정책개혁은 그 목표를 이루지 못했다.<sup>33)</sup> 이중국적법을 통한 국적취  
득의 자유화는 처음부터 혈통주의적 전통의 완강한 저항에 부딪혀 타  
협해야했고, 국적취득테스트의 도입을 통해 더욱 개혁성으로부터 멀  
어졌다. 이민법은 그 출발부터 글로벌시대 국가경쟁력확보라는 경제  
계와 노동시장의 요구가 결정적으로 반영된 것이었다. 이민법에서 강  
조된 사회통합 역시 선도사회로의 일방적 통합 성격이 강했다.

재집권한 보수정권에 의해 최근 의욕적으로 실시되고 있는 다문  
화주의정책은 아예 국가통합방안(Der nationale Integrationsplan)으  
로 불린다. 국가통합방안은 이주민들에게 독일의 역사, 유럽의 역사  
속에서 발전한 자유·민주적 질서와 기본법을 무조건 받아들이고 독  
일어를 습득하여 독일사회의 일원임을 보여줄 것을 요구하고 있다.<sup>34)</sup>  
그 내용은 독일적인 것에서 유럽적인 것으로 확대되고 변화되었지만,  
국가통합방안 역시 선도문화로의 일방적인 동화 내지 통합이라는 독  
일사회의 전통적인 문화소통방식을 포기하지 않았다. 국가통합방안  
의 핵심은 앞선 쿤 제안서와 마찬가지로 이민자 2,3세의 교육문제이  
다. 이것은 국가경쟁력과 노동시장의 문제와 맞물려 있다. 사실 고용  
없는 성장이라는 구조적 실업문제를 안고 있는 독일경제는 이제 더  
이상 이전처럼 많은 비숙련인력을 필요로 하지 않는다. 반면 고급기  
술 인력에 대한 수요는 계속 증가일로에 있다. 문제는 독일 국내 노동  
시장이 이러한 수요를 충족시킬 수 없다는 것이다. 때문에 독일정부  
는 외국의 우수한 고급인력을 유치하기 위해 독일의 '이민환경' 개선

33) 박명선, 「독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구」 『한국사회학』 제 41집 2호(2007), 62쪽.

34) Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, *Der Nationale Integrationsplan*(Baden-Baden, 2007), pp.12~13.

에 관심과 노력을 기울이게 되었고, 이것이 새로운 이민정책의 시발점이 되었다는 것은 잘 알려진 사실이다. 고급기술 인력 부족사태로 인해 독일의 교육제도가 비판의 도마에 오르기도 했다. 국제학생평가 프로그램(Programme for International Student Assessment), 일명 피사를 통해 평가된 독일 학생들의 기초학력이 국제적 수준에 한참 떨어진다는 사실은 교육개혁의 주요한 논거가 되었다. 이러한 독일의 낮은 피사 성적은 이민현상과 깊은 관련이 있다는 주장이 늘 제기되었다. 즉 이민배경을 가진 학생들의 저조한 학업성취도가 그 주요한 원인이라는 분석이다.<sup>35)</sup> 이민자 2,3세들에 대한 몇몇의 통계자료들을 살펴보면, 이러한 주장이 결코 과장된 것만은 아니라는 사실을 알게 된다. 사실 이민배경이 없는 독일인들은 점점 더 적은 자녀들을 낳고 고령화되어가는 반면, 이민배경을 가진 자들은 대체로 젊고 비교적 높은 출산율을 보인다. 연령대가 내려가면 갈수록 이민배경을 가진 자들의 비율은 높아진다. 이러한 노동시장에 유리한 연령분포에도 불구하고 이민배경을 가진 자들 중 적지 않은 이들은 독일 노동시장의 문젯거리로 전락해 있다. 이민배경이 없는 자에 비해 두 배 가량 높은 실업률이 그 점을 잘 보여준다. 이민배경을 가진 자들은 낮은 학력으로 인해 경기변동에 민감하고 실업의 위험이 높으면서 지위상승의 기회가 적은 비숙련노동에 집중되어 있다. 어떠한 졸업장도 가지지 못한 중퇴자나 무학력자의 수가 이민배경을 가진 자에서도 두 세 배 높게 나타났다.

---

35) Cornelis Kirsten, "Ethnische Unterschiede im deutschen Schulsystem", *Aus Politik und Zeitgeschichte*(B 21-22/2003), p.1.

문화소통과 사회통합: 독일의 쿤 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로

<표 2> 독일 이민배경 유/무 인구 연령분포도(2006, 단위 천)

연령구조	이민 배경이 없는 자		이민 배경을 가진 자		총 인구	연령별 이민 배경자 비율
5세 이하	2 328	3,5 %	1 150	7,6 %	3 478	33,1 %
5 ~ 10세	2 732	4,1 %	1 137	7,5 %	3 869	29,4 %
10 ~ 15세	2 817	4,2 %	1 060	7,0 %	3 877	27,3 %
15 ~ 20세	3 710	5,5 %	1 150	7,6 %	4 861	23,7 %
20 ~ 25세	3 791	5,6 %	1 172	7,7 %	4 964	23,6 %
25 ~ 35세	7 158	10,6 %	2 540	16,8 %	9 697	26,2 %
35 ~ 45세	11 386	16,9 %	2 419	16,0 %	13 805	17,5 %
45 ~ 55세	9 959	14,8 %	1 865	12,3 %	11 824	15,8 %
55 ~ 65세	8 381	12,5 %	1 405	9,3 %	9 787	14,4 %
65세 이상	14 963	22,3 %	1 244	8,2 %	16 207	7,7 %
총계	67 225	100 %	15 143	100 %	82 369	18,4 %

\* 출처: Statistisches Bundesamt, Mikozensus.

<표 3> 이민배경 유/무에 따른 실업률 비교(2005)

	실업률
이민 배경이 없는 자	9,8 %
이민 배경을 가진 자	18,0%

\* 출처: Statistisches Bundesamt; Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

아래 <표 4>와 <표 5>는 독일인과 외국인의 현격한 학력차를 더욱 분명하게 보여준다. 독일의 이민자 2, 3세들의 실업학교 진학률은 독일학생들의 진학률의 두 배 이상을 넘어서고 있다. 실업학교는 졸업 후라도 숙련직이나 기술직으로의 취업의 기회가 높지 않은 독일에서 가장 낮은 평가를 받는 학교이다. 이곳에서는 이민자 2,3세들이 수적으로 이민배경을 가지지 않은 독일인 학생의 수를 넘고 있기에 외국인학교 내지 이민자 학교라는 오명을 받고 있다.

〈표 4〉 25세 이상 성인남녀의 교육정도(2005)<sup>36)</sup>

		인턴/ 직업 준비생	견습생	직업교육 졸업생	마이스터/ 기술자/ 전문학교	전문 대학	대학	무학력자
이민 배경이 없는 자	남	1,4 %	54,6 %	2,0 %	12,1 %	7,1 %	9,9 %	12,0 %
	여	2,3 %	50,4 %	3,4 %	6,6 %	3,1 %	6,6 %	26,6 %
이민 배경을 가진 자	남	3,0 %	37,5 %	2,0 %	5,8 %	4,3 %	9,4 %	37,4 %
	여	2,4 %	30,1 %	2,7 %	4,0 %	2,8 %	8,7 %	48,7 %

\* 출처: Statistisches Bundesamt, Mikozensus.

〈표 5〉 독일인과 외국인의 취학구조 (2005/2006)

		Hauptschule 실업학교	Realschule 실업계고등학교	Gymnasium 인문계고등학교	Gesamtschule 종합고등학교
외국인	남	44,7 %	20,5 %	20,0 %	14,8 %
	여	38,6 %	22,1 %	23,8 %	15,5 %
독일인	남	19,7 %	25,6 %	45,1 %	9,6 %
	여	14,7 %	25,1 %	51,2 %	9,0 %

\* 출처: Statistisches Bundesamt - Statistik der allgemeinbildenden Schulen. Fachserie 11.

사실 이민 배경자들의 출신국별로 학업성취도에 차이를 보인다. 특히 가장 많은 수를 차지하는 터키 이민자 2,3세대들은 낮은 학업성취도를 보여주는 대표적 이민자그룹이다. 이 이민자집단이 주목을 받는 이유는 그 규모뿐 만 아니라 이슬람종교 때문이다. 독일에 살고 있는 터키출신 이민자들과 그 2,3세대들은 대략 2백 4십만 명으로 전체 이민 배경을 가진 자들의 16,5%를 차지하고 있다. 독일 전체 무슬림의 수는 3 백 2십만에서 3백 4십 만 명 정도로 추정하고 있다. 무슬림 이민자 2,3세대들은 9,11테러와 유럽사회에서의 무슬림 테러들 이후 주류사

36) 이민배경을 가진 자들 가운데 대학졸업자의 수가 비교적 많은데, 이들 중 적지 않은 이들이 독일이 아닌 외국, 특히 구소련과 폴란드에서 대학을 졸업한 중장년들이다.

문화소통과 사회통합: 독일의 쾰 제안서(1979)와 '국가통합방안(2007)'을 중심으로

회부터 잠재적인 테러리스트 내지 위험한 사회적 타자로 인식되고 있다. 소수이긴 하지만, 중도에 학업을 중단하거나 겨우 졸업장을 따긴 하지만, 새로운 구조조정과 경쟁 속에 낙오되어 이슬람근본주의에 빠진 무슬림 이민자 2,3세들이 생겨나기도 한다. 실제 런던열차테러, 네덜란드 영화감독 테오 판 고흐의 살해사건, 그리고 2005년 프랑스소요 사태는 교육을 통한 이민자 2,3세들의 사회통합의 중요성을 한층 더 높여주었다. 무엇보다 2006년 전교생의 85%가 이민자의 자녀들이던 베를린의 뤼틀리 실업학교(Hauptschule)에서 일어난 이민자 2, 3세 학생들의 폭력사태와 학교업무마비는 사회통합 대표자회의(Integrationsgipfel)의 직접적인 계기를 마련했다. 독일 정치가들과 이민자사회의 대표들이 2006년부터 매년 베를린의 수상관저에 모여 사회통합에 대한 구체적인 방안을 논의하는 이 회의에서 국가통합방안이 나왔다. 통합코스, 독일어, 교육, 직업교육과 취업, 여성, 지역, 문화, 스포츠, 매체, 참여, 학문 등 모두 10개의 영역에서 다양한 통합방안이 제시되었다. 그중에서도 교육은, 앞서도 언급했듯이, 사회적·경제적·문화적 통합을 이루는 열쇠로 여겨진다. 이민자 2,3세의 사회통합을 위한 연방정부의 교육정책과 직업교육정책만 정리하자면 다음과 같다. 1. 3세 미만의 이민자 자녀들에 대한 보육시설을 2013년까지 35%로 확대. 2. 이민자 자녀들에 대한 조기언어교육 강화와 언어교육 개발 3. 언어수준평가를 위한 연구지원과 학생지원프로그램 개발 4. 이민자 지원프로그램을 통한 언어교육개발 지원 5. "학교거부 - 두 번째 기회"라는 모델프로그램을 통한 이민배경을 가진 학교중퇴자나 무학력자들의 교육기회개선. 6. 교육연구와 사회통합방안 개발을 위한 주정부 지원 7. 이민배경을 가진 젊은 취업희망자의 직업적 통합 강화 8. 이민배경 청년취업 4 0000 창출을 위한 특별프로그램 지원

9. 이민자 자녀 직업교육을 위한 장학금 확대 10. 경제계와의 협력 속에 직장 내 직업교육확대. 이 외에도 주정부와 지방정부 차원에서 벌어지는 수많은 교육프로그램과 직업프로그램들이 있다.<sup>37)</sup> 여기에 이민자공동체들과 이민관련 시민단체들이 적극적으로 참여하고 있다.

이러한 통합방안이 얼마나 실효를 거두었는지를 측정하기 위해 이민, 난민, 통합 담당관실은 통합지표(Integrationsindikatoren)를 개발하여, 그것에 따라 통합결과를 발표하기로 했다. 2008년에 나온 통합지표보고서에 따르면, 2005년에서 2007년까지 외국인 중퇴자의 비율은 8,2%에서 7,3%로 떨어졌다. 이 기간 동안 여전히 많은 이민배경을 가진 자들은 대학졸업장이나 직업교육졸업장 없이 사회로 진출하고 있다. 가령 2007년 25세에서 35세 사이의 독일인들 중에 15,6%만이 직업학교졸업장이나 대학졸업장을 가지지 못한 반면, 그 비율이 이민배경을 가진 자들에게서는 33,8%로 2배 이상 높게 나타났다. 그렇지만 그것은 전년에 대비해서 약간 개선된 수치이다. 외국인 실업률 역시 약간 떨어졌다.<sup>38)</sup> 이처럼 국가통합방안의 성과에 대한 정부의 평가가 대체로 긍정적인 반면, 이민자들은 국가통합방안의 방향 자체는 옳지만 성과가 여전히 미흡하다고 평가했다. 사실 오래전부터 독일의 다문화주의자들은 독일에서 이민자 사회통합은 실패했다고 평가했다.<sup>39)</sup> 물론 다문화주의자들의 평가에 대한 반론 역시 만만치

---

37) Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, *Der Nationale Integrationsplan*, pp.61~83.

38) Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, *Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring* (Berlin, 2008), p. 15~16.

39) Bassam Tibi, *Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration* (Stuttgart, 2002); Volker Zastrow, "Aus gegebenem Anlaß", *Frankfurt Allgemeine Zeitung*(2001.11.1).

문화소통과 사회통합: 독일의 쾰 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로

않다.<sup>40)</sup> 독일연방공화국의 사회통합정책의 성과에 대한 답은 여전히 열어놓아야 할 듯하다. 왜냐하면 다문화적 사회통합의 과정은 실로 몇 세대를 훌쩍 넘는 오랜 시간을 요하기 때문이다. 다만 한 가지 분명한 것은 - 사회통합의 필요성이 이미 오래 전에 제기되었지만, 그것이 우여곡절 끝에 최근 실행되게 된 것에서 볼 수 있듯이 - 일국적 패러다임이 여전히 독일사회에 깊이 뿌리내려 있다는 것이다. 독일정부는 다양한 다문화정책에도 불구하고 여전히 민족국가적 통합이테 올로기를 포기하지 못하고 있다. 그렇지만 독일사회가 이주민의 적극적인 참여 없이는 성공적인 사회통합을 이룰 수 없음을 인식하게 되었다는 것, 그리고 독일 주류사회가 이주민들의 목소리를 듣기 시작했고, 이주민들 스스로 사회통합방안에 적극적으로 참여할 수 있는 길이 열렸다는 사실 등은 이제 막 시작된 독일의 사회통합정책을 비판적으로만 볼 수 없게 하는 이유들이다.

## 나오면서

전통적인 이민국가가 아니었던 독일은 외국인인력은 받아들여되, 그들의 정주를 막았다. 정책적으로, 단기 체류의 외국인노동자들과의 관계는 소통이 아니라 단절과 분리였다. 소통의 기회는 정책적으로 독일 땅에 장기적으로 머무는 것이 허용된 소수민족들에게만 주어졌다. 하지만 그 방식이라는 것은 소수민족들이 자신의 문화를 포기하

---

40) Claus Leggewie, "Einwanderungsgeschiten. In Verteidigung des Multikulturalismus", Horst Lademacher/Renate Loos/Simon Groenveld ed., *Ablehnung - Duldung - Anerkennung. Toleranz in den Niederlanden und in Deutschland. Ein historischer und aktueller Vergleich*(Frankfurt am Main, 2004), p.31.

고 독일문화와 언어를 배우고 독일사회에 성공적으로 통합되는 것이었다. 이러한 이주민 내지 이방인에 대한 문화소통방식은 오늘날까지 면면히 이어져 오고 있다. 다만, 통합의 주체인 독일 선도문화가 탈민족적 - 유럽적 - 색채를 강화했다는 정도가 변화이다. 이러한 정책 혹은 의식의 영역과는 달리, 일상에서 단기 외국인노동자들과 이주민들이 들어온 문화들은 토착문화와 어우러져 새로운 혼종의 문화를 만들어내었다. 이러한 다문화적 현실이 의식과 정책의 변화를 요구하면서, 많은 갈등과 충돌의 양상을 보이고 있다. 한 국가 내에서 통합과 통일 없는 문화적 다양성의 존중이 실현될 수 있을지는 분명하지 않다. 그렇다고 민족적, 전통적 선도문화론을 넘어서는 새로운 통합적 비전 역시 제시되지 못한 상태이다. 분명한 것은 만약 다문화사회에서 여전히 통합이 강조되어야 한다면, 그것은 일방적이고 차별적인 것이 아니라 이주민과 토착민의 대화와 소통을 통해서만 가능하다는 것이다. 그것이 다문화적 현실의 무게감으로부터 독일사회가 체득한 교훈인 것이다.

**주제어** : 문화소통, 사회통합, 이민, 이주, 이주자

(논문투고 : 2011.12.01/ 논문심사완료: 2011.12.19/ 논문게재 확정일: 2011.12.26)

문화소통과 사회통합: 독일의 쿤 제안서(1979)와 '국가통합방안(2007)'을 중심으로

## 참고문헌

- 강휘원, 강성철, 『독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스』 『한국 정책과학학회보』 제14권 제4호(2010), 291-316쪽
- 구인회, 손병돈, 엄기욱, 정재훈, 이수연, 『외국인 이주자의 사회통합방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도의 적용을 중심으로』 『보건사회연구』 제29권 2호(2009), 126-150쪽
- 박명선, 『독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구』 『한국 사회학』 제41집 2호(2007), 271-303쪽
- 박채복 『독일의 이주자 정책: 사회적 통합과 배제의 딜레마』 『한독사회과학논총』 제17권 1호(2007), 293-319쪽
- 신을 『독일의 정치문화와 사회통합』 『사회과학논총』 제13집 제2권 (1997) 223-251쪽
- 이규영, 김정미, 『독일의 이주민 정책과 이주민의 참정권』 『국제지역연구』 제14권 1호(2010) 153-178쪽
- 이철용, 『적녹연정(1998-2005)의 이민정책』, 박단 외, 『현대 서양사회와 이주민』(2009), 415~446쪽
- 정기섭, 『독일의 사회통합을 위한 이주외국인 자녀의 교육지원 현황 및 시사점 분석』 『교육의 이론과 실천』 Vol. 14 No. 2(2009), 105-134쪽
- 한상우, 『독일의 다문화사회 통합정책과 시사점』 『한독사회과학논총』 제20권 제3호(2010), 65-85쪽
- 한형서, 『독일에서 외국인 증가에 따른 딜레마와 사회통합정책』 『국제지역연구』 제11권 제4호(2008), 447-478쪽

Alexander Jungkunz, “Deutsche Lebenslügen. Zuwanderung – vom Tabu zum Mega-Thema”, Currie Edda/Tanja Wunderlich ed., Deutschland, ein Einwanderungsland?: Rückblick, Bilanz und neue Fragen(Stuttgart, 2001)

Angelika Schildmeier, Integration und Wohnen,(Hamburg, 1975)

Bassam Tibi, Europa ohne Identität. Leitkultur oder Wertebeliebigkeit (München, 1998)

Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigung: Vorschläge(Bonn, 1977)

Bundesministerium des Innern, Zuwanderungsgesetz, (Pastow, 2004)

Christiane Harzig/Dirk Hoerder with Donna Gabaccia, What is Migration History?(Cambridge/Malden, 2009)

Christoph Kleßmann, “Einwanderungsprobleme im Auswanderungsland: das Beispiel der ‘Ruhrpolen’”, Klaus Bade, Deutsche im Ausland, Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart(München, 1992)

Claus Leggewie, “Einwanderungsgeschichten. In Verteidigung des Multikulturalismus”, Horst Lademacher/Renate Loos/Simon Groenveld ed., Ablehnung-Duldung-Anerkennung. Toleranz in den Niederlanden und in Deutschland. Ein historischer und aktueller Vergleich(Frankfurt am Main, 2004),

Cornelis Kirsten, “Ethnische Unterschiede im deutschen Schulsystem”, Aus Politik und Zeitgeschichte(B 21-22/2003)

문화소통과 사회통합: 독일의 쿤 제안서(1979)와 ‘국가통합방안(2007)’을 중심으로

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Der Nationale Integrationsplan(Baden-Baden, 2007)

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring (Berlin, 2008)

Hans-Ulrich Wehler, “Von den ‘Reichsfeinden’ zur ‘Reichskristallnacht’ : Polenpolitik im Deutschen Kaiserreich 1871-1918”, Hans-Ulrich Wehler, Krisenherde des Kaiserreichs 1871-1918 (Göttingen, 1970)

Heinz Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland-Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung - (Bonn, 1979)

Jan Lucassen/Leo Lucassen/Patric Manning ed., Migration History in World History(Leiden/Boston, 2010)

Jan Schneider, “Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007”, Bundeszentrale für politische Bildung, Neue Migrationspolitik, <http://www.bpb.de/themen/OGZA5T.html>.

Jochen Oltmer, Migration im 19. und 20. Jahrhundert(München, 2010)

Klaus J. Bade, “Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik”, Klaus J. Bade/Hans-Georg Hiesserich

ed., Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis(Göttingen, 2007)

Klaus J. Bade/Michael Bommers, “Migration und politische Kultur im Nicht- Einwanderungsland,” Klaus J. Bade/Rainer Münz, Migrationsreport 2000 (Frankfurt am Main, 2000)

Lisa Britz, “Bildungsgleichheit und Ansätze interkultureller Pädagogik”, Bundeszentrale für politische Bildung Druck-Version 인터넷 판 <http://www.bpb.de/themen/1IT3UG.html>.

Michaela Frost, Paradigmenwechsel in der deutschen Zuwanderungsdebatte. Das Zuwanderungsgesetz und die Konzepte der Bundestagsparteien im Einwanderungsland Deutschland(Potsdam, 2005)

Robert Cohen, Global Diaspora: An Introduction(New York, 2008)

Ulrich Herbert, Arbeit, Volkstum, Weltanschauung. Über Fremde und Deutsche im 20. Jahrhundert(Frankfurt am Main, 1995)

Ursula Mehrländer/Günther Schulze, “Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland”, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung ed., Von der Ausländer-zur Einwanderungspolitik(Bonn, 1994)

## The Cultural Communication and Integration: Kühn’s Memorandum(1979) and the National Integration Plan(2007) in Germany

Lee, Yong-il

Germany has a long tradition of the foreign policy that allowed the temporary employment of foreign workers, but prevented the settlement of migrants. Some immigrants in Germany got only exceptionally the permanent residence permit. They had to assimilate or integrate to the culture of the arriving society. This cultural communication, also the assimilation is now criticizing. Nevertheless, the traditional way of cultural communication influences the contemporary integration policies still. The paper attempts to analyse the German integration policies, above all Kühn’s Memorandum and the National Integration Plan in historical perspective.

**Key Words** : Cultural Communication, Integration,  
Immigration, Migration, Migrants

