

통일 전 독일연방공화국의 외국인 정책

- 장기적인 외국인 정책은 존재했는가?*

권 형 진**

목차

- I. 그들은 어떤 존재인가?
- II. 외국인 이민사의 시작
- III. 외국인 노동자 모집 중지
- IV. 외국인 정책의 변화를 위한 논의
 - 1. 경제 환경의 변화와 외국인 노동정책의 변화
 - 2. 쿤 보고서(Kühn-Memorandum)
- V. '이민국가'로의 전환 포기
- VI. 경제적 가치를 넘어선 새로운 가치의 필요성

I. 그들은 어떤 존재인가?

현대 독일사회에서 외국인 이민¹⁾은 자연스런 현상이 된 듯하다. 터키계 이민의 아들로 독일연방공화국에서 태어나 성장한 사힌(Nuri Şahin)과 외질(Mesut Özil)은 친구로서 독일에서 축구를 배우고 프로 선수생활을 시

* 이 논문은 “2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음”(NRF-2010-32A-B00219)

** 건국대학교 사학과 교수

1) 국가 간 발생하는 이민은 일반적으로 한 국가로부터 외국으로 이주하는 유출이민(Emigration)과 외국으로부터 들어오는 유입이민(Immigration)으로 나눌 수 있다. 본 논문에서 사용되는 이민은 외국으로부터 독일로 유입되는 이민을 의미한다. 이와 다른 경우는 상황에 맞는 수식어를 함께 사용하도록 할 것이다.

작했다. 그러나 이 둘은 청소년 시절부터 터키와 독일이라는 다른 ‘조국’을 선택했다. 외질은 2009년 독일 국가대표가 되었고, 사힌은 2005년부터 터키 국가대표로 활약 중이다.²⁾ 똑같이 터키와 독일 이중국적을 가진 터키와 독일의 국가대표축구팀의 간판스타들의 흥미로운 이야기는 2011년 5월 사힌이 외질이 뛰고 있는 스페인 명문구단인 레알 마드리드로 이적하면서 새로운 국면에 접어들었다.³⁾

독일에 거주하는 외국인과 관련된 또 다른 이야기를 해보자. 2010년 6월 슈피겔 온라인에 게재된 모로코 계 베르베르(Berber) 족 여성 젤로운(Zohra Jelloun, 가명)의 기사는 독일에 거주하는 무슬림들 사이에서 일반적으로 행해지는 강제혼인(Zwangsheirat)으로 인한 한 가족의 비극을 다루고 있다.⁴⁾ 베르베르 족의 전통적인 가정교육 방식을 고수하는 부모와 유럽의 사고방식에 익숙해진 자녀들 사이에서 나타난 문화·세대 간의 인식차이는 결국 중매쟁이를 통한 전통적인 혼인방식에 대한 자녀들의 반발과 저항에 부딪혀 가족이 해체되는 결과를 초래한다. 가족이 해체된 상태에서 자녀들의 교육에서 가장이 자녀들의 목숨보다 더 중요하다고 생각했던 ‘가족의 명예’는 더 이상 존재할 수 없었고, 이러한 해체과정을 겪은 자녀들은 트라우마에 고통스러운 삶을 살고 있다. 이런 상황에서 가족 구성원들이 서로를 이해하기 위한 방법을 찾지도, 알지도 못하고 있다는 현실은 이 이야기를 더욱 비극적으로 만든다.

2) 베를린 지역지인 *B.Z. Berlin* 2010년 10월 6일 온라인 기사 “Sahin und Özil über ihre Nationalteams”, <http://www.bz-berlin.de/sport/fussball/sahin-und-oezil-ueber-ihre-nationalteams-article998540.html>

3) *Kicker-Online* 2011년 5월 8일 온라인 기사 “Sahin folgt Özil und Khedira”, http://www.kicker.de/news/fussball/bundesliga/vereine/552170/artikel_sahin-folgt-oezil-und-khedira.html

4) Julia Jüttner, “Zwangsehe”, *Spiegel Online*, 2010. 6. 7, <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/0,1518,698513,00.html>

앞의 두 사례를 통해 우리는 외국인 이민문제가 한 사회 또는 국가에 얼마나 다양하고 복잡한 문제를 야기하는지를 간접적으로 알 수 있다. 이와 함께 이러한 문제와 직접적으로 관련된 외국인 정책과 제도들이 문제 해결에 얼마나 실질적인 도움이 되고 있을까하는 의구심을 갖게 되는 것도 사실이다. 그러나 앞의 사례들과 관련하여 세계적 축구스타들이 된 사힌이나 외질의 경우는 문제가 될 것 같지 않다. 그들의 ‘성공한’ 삶은 독일이나 터키나 하는 국적에 상관없이 독일과 터키의 청소년들에게 롤모델이 되고 있다. 그들의 삶이 의미를 갖는 것은 축구를 잘하느냐 못하느냐에 달려있기 때문일 것이다. 그러나 젤로우의 이야기와 같은 사례들은 메르켈(Angela Merkel) 총리가 이끄는 기민연(CDU)·기사연(CSU)과 자민당(FDP) 연립정부로 하여금 강제결혼에 따른 희생자를 보호하기 위한 입법안을 마련하도록 만들었고, 이에 대한 논의가 본격화되는 계기가 되었다.⁵⁾ 그러나 독일 정부의 입법취지문에서 강제결혼이 자유로이 배우자를 선택하고 자신의 결정에 따른 삶을 살 권리를 보장하는 독일 법과 국제연합의 인권협약에 위배된다고 밝히고 있다고 해서 독일 내에 거주하는 외국인 이민들의 세대 간 문화 갈등을 근원적으로 치유하고 해소할 수 있을 것이라고 기대하기는 어렵다. 어찌 보면 이것은 현실적으로 불가능한 일일지도 모른다.

그렇다고 독일 사회와 정부가 외국인 문제에 대해 완전히 손을 놓고 있었다고 할 수는 없다. 1978년 사민당(SPD)과 자민당으로 이루어진 슈미트

5) Gesetzentwurf des Bundesrates vom 24. 3. 2010 (Drucksache 17/1213): “Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat (Zwangsheirat-Bekämpfungsgesetz)”, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/012/1701213.pdf>; Zwangsheirat und zu asyl-und aufenthaltsrechtlichen Regelungen: Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am Montag, 14. 03. 2011: “Gemischtes Echo auf Änderungen im Ausländerrecht”, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/33690997_kw11_pa_innere/index.html

(Helmut Schmidt) 정부가 ‘노동과 사회안정부(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)’ 산하에 사회통합(Integration)과 외국인 정책을 담당하는 ‘외국인문제를 위한 연방정부 전담관청(Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen)’을 설치하면서 지속적으로 제도를 개선하고 있다.⁶⁾ 그러나 이런 제도적 장치 마련에도 불구하고 독일 정부가 외국인 문제를 보다 적극적으로 인식하고 이에 대한 노력을 기울이기 시작한 것은 그리 오래되지 않았다고 할 수 있다. 최초의 연방 외국인문제 담당관이었던 사민당의 쿤(Heinz Kühn)에 의해 1979년 9월 처음 발행된 ‘독일 거주 외국인 관련 자료 보고서’⁷⁾는 이후 후속 작업이 없다가 1991년의 외국인법령(Ausländergesetz)에 따라 2년에 한 번씩 정기적으로 발행되도록 법률로 정해졌다.⁸⁾ 이와 같이 독일 내 거

6) 이 기관은 2002년 사민당의 슈뢰더(Gerhard Schröder) 정부 당시 명칭을 연방 이민, 난민과 동화 담당관(Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration; 이하 연방 이민담당관)으로 바꾸고, 2005년에 소속을 노동복지부(Arbeits- und Sozialministerium)에서 가족부(Familienministerium)로 변경하면서 연방정부의 적극적인 외국인 동화정책을 전담하는 기관으로 자리잡았다. 이와 함께 2003년부터 연방 각 주가 외국인을 위한 어학과정을 제공을 의무화하고 있다. <http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de/bundesauslaenderbeauftragte.html#integrationsgipfel>.

7) Heinz Kühn, ed., *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer un ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung*, (Bonn, 1979).

8) 독일연방정부가 독일 내 거주 외국인에 대한 유용한 보고서를 정기적으로, 공개적으로 제공하기 시작한 것은 2000년 2월 발행된 『독일 연방공화국 내 외국인 현황에 대한 4차 보고서』 부터이다. 이후 거의 2년 주기로 독일 내 외국인에 대한 중요한 자료와 독일 정부의 외국인 정책 방향을 어느 정도 예측할 수 있게 되었다. Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, hg., *4. Bericht zur Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, (Berlin, 2000); Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, hg., *5. Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, (Berlin und Bonn, 2002); Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, hg., *6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, (Berlin, Bonner Universitäts-Druckerei, 2005); Ders., hg., *7. Bericht über die Lage der*

주하는 외국인 이민을 위한 정책 수립의 기초자료 조사와 정책수립이 정
기적으로 이뤄진 것이 오래되지 않았다는 사실이 의미하는 것은 무엇인
가?

‘연방 이민 난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)’이 『전
연방 외국인 동화프로그램(Bundesweites Integrationsprogramm)』⁹⁾이
라는 안내 책자를 통해 외국인의 독일 내 적응을 돕기 위한 기존 제도에
대한 상세한 정보를 제공한 것은 2010년 7월에 가셔야 실현되었다.¹⁰⁾ 2005
년, 독일과 이탈리아 정부의 노동자송출협약(Anwerbeabkommen)에 따라
이탈리아 노동자의 독일 기업 취업 50주년을 기념하는 자리에서 독일금속
산업노조(Industriegewerkschaft Metall)의 상임집행위원 로테(Wolfgang
Rhode)는 “손님노동자(Gastarbeiter)’라는 말에는, 그들을 손님으로서 단
지 짧은 기간 동안만 원한다는 의도가 분명히 들어 있습니다. 오랜 기간
동안 (우리는) 노동력뿐만 아니라 (그들이) 인간으로 왔다는 사실을 인식
하지 못했습니다.”¹¹⁾라고 지적하고 있다. 외국인 노동자가 독일에 온 지
반 세기가 지난 시점에도 여전히 독일사회는 외국인 문제에 대해 심각하
게 고민하지 않았다는 것이 오늘의 현실인 것이다.

Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, (Baden-Baden, Koelblin-Fortuna-
Druck, 2007); Ders., hg., 8 *Bericht über die Lage der Ausländerinnen und
Ausländer in Deutschland*, (Paderborn, Bonifatius, 2010).

- 9) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, hg., *Bundesweites Integrationsprogramm
Angebote der Integrationsförderung in Deutschland-Empfehlungen zu ihrer
Weiterentwicklung*, (Paderborn, Bonifatius, 2010).
- 10) 이러한 구체적인 외국인 정책의 성과가 나오게 된 계기는 2001년 전 국회의장 퀴스무
스(Rita Süßmuth)를 위원장으로 구성된 초당적인 ‘독립이민위원회(Unabhängige
Kommission Zuwanderung)’의 설치 이후 본격화되었다고 할 수 있다. *Ibid.*, 7쪽.
- 11) Wolfgang Rhode, “Die migrationspolitischen Erfahrungen der IG Metall”,
*Konferenz: 50 Jahre Anwerbeabkommen Deutschland - Italien, WIR BEWEGEN
UNS - Migrationen und Migranten in den Gewerkschaften*, (Berlin, ver.di
Bundesverwaltung, 2005), 2쪽.

현재 가장 시급한 문제는 이민 3세대가 존재하는 현실과 국내외적으로 새롭게 등장하는 문화충돌의 현상들을 그냥 묵과하기에는 독일사회가 너무 ‘다문화화(Multikulturalisierung)’되어 버렸다는 사실이다. 통일 후 나타나는 다양한 사회현상과 함께 새로이 증가하는 외국인 이주자들의 증가는 체계적인 외국인 정책의 필요성을 절실하게 만들었다. 갈등이 일반적인 사회현상의 하나로 자리 잡기 시작했다. 갈등은 인간 사회에서 완전히 해소될 수 없는 ‘인간학적 상수(常數)’라는 지적이¹²⁾ 독일사회에도 그대로 적용되게 되었다. 그럼에도 불구하고 이러한 사회갈등이 사회발전을 위해 순기능을 수행할 수 있도록 합리적으로 잘 관리할 수 있다¹³⁾는 기대와 믿음을 포기할 수는 없는 일이다. 최근 외국인 이민문제에 대한 독일사회의 인식이 변화되고 있다는 사실을 그 동안 이루어진 외국인민에 대한 연구 성과를 통해서 확인할 수 있다.¹⁴⁾ 독일이 통일된 지 20여년이 흘렀다. 그러나 통일 독일에서조차도 일관된 외국인 정책이 존재하는 지에 대한 논의가 지속되고 있는 것도 사실이다.

결국 통일을 주도한 과거 서독 정부의 외국인 정책을 장기적으로 파악하고 분석해보는 것이 현재 독일의 상황을 이해하는 데 도움이 될 것이다. 또한 이러한 독일의 경험을 통해 우리는 많은 점을 보고 배울 수 있을 것이라는 기대를 하게 된다. 독일에서 최근 진행되고 있는 외국인 정책의 변화를 모두 살펴보는 것은 지면상 어려운 일이다. 그러나 이러한 변화를 진

12) 최성환, 「다문화주의와 타자의 문제」, 문화콘텐츠기술연구원 다문화콘텐츠연구사업단 엮음, 『다문화주의의 이론과 실제』 (광명, 경진, 2010), 10쪽.

13) 전상인, 「앵그리(angry) 시대의 사회갈등과 사회통합」, 『철학과 현실』 76, 2008, 32쪽.

14) 독일사학계에서 이민사에 대한 본격적인 연구가 시작된 것은 1980년대 이후이다. 과편화되어 있던 독일의 이민사 연구가 소기의 성과를 거두고 사회적 반향을 얻기 시작한 것은 1990년대 말과 2000년대 초반이었다. 이용일, 「과편적·일국사적 이민연구에서 통합적·초국가적 이민연구로-독일 이민사 연구노트」, 『사양사론』 93호, 2007, 305-331쪽.

후 현대 독일의 역사와 함께 크게 읽어낼 수 있는 개괄도를 그려보는 작업이 필요하다. 외국인 정책의 ‘장기적인’ 변화의 역사를 살펴봄으로서 어떠한 변화의 기회와 가능성이 존재했는지, 그에 대한 독일 사회의 대응은 어떠한지를 이해할 수 있을 것이다. 또한 독일의 외국인 정책을 장기적으로 ‘연속’과 ‘변화’라는 관점에서 관찰할 수 있게 만들어 줄 것이다. 이런 ‘연속’과 ‘변화’를 가능하게 만든 요인은 무엇이었으며, 그 안에서 외국인 정책의 방향성을 찾을 수 있는지를 확인할 수 있을 것이다. 이를 통해 한 사회가 가지고 있는 사회·문화·제도·종교·관습·정치 등의 다양한 요소가 작동하는 메커니즘을 읽어낼 수 있을 것이다. 마지막으로 이러한 ‘연속’과 ‘변화’의 변수들이 독일의 시대적 현실과 접촉하여 만들어낸 현재 독일의 외국인 정책에 대한 이해가 가능할 것으로 기대한다. 부수적으로 독일의 외국인 정책의 변화를 역사적으로 재조명함으로써 독일이 직면하고 있는 미래의 외국인 정책의 방향을 가늠해보고, 동시에 현재 한국이 경험하고 있는 상황에 대한 새로운 인식의 지평을 넓히는데 한 조각의 도움이 될 수 있기를 기대해 본다.

II. 외국인 이민사의 시작

전후 독일은 전쟁의 파괴로 거의 모든 생산시설과 도시의 기능이 마비된 상태였다. 독일인 어느 누구도 전전의 수준으로 경제가 복구되리라고 상상하지 못했다. 그러나 이런 외형적 파괴로 인한 독일인들의 현실인식이 경제적으로도 옳았다고 할 수는 없다. 전쟁 전인 1936년의 산업설비 규모를 100으로 산정했을 때, 1948년 당시 전쟁으로 파괴된 산업설비는 약 17.4% 수준에 머물렀다.¹⁵⁾ 또한 전쟁 말기인 1944년 독일의 전시 경제를

15) Werner Abelshäuser, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*, (Frankfurt a. M., suhrkamp, 1983), 20쪽 표2 참조.

위해 약 7,700,000 명의 외국인 민간 노동자들과 전쟁포로들이 그들의 노동력을 제공하고 있었다는 사실을 감안해야 한다.¹⁶⁾ 이런 상황에서 전후 독일 경제의 문제는 사실 경제적 생산능력의 파괴라기보다는 시장기능의 마비, 안정적인 통화제도의 마비 등이 주원인인 경제활동 불능 상황이라고 할 수 있다. 실제로 이런 경제활동 마비 상태는 1948년 미·영·프 점령지역에서 실시된 통화개혁(Währungsreform)을 시작으로 급속하게 해소되고, 미·영·프·소 4개국 점령 하의 독일 산업생산 지수도 1949년 전전 수준(1936=100)에 상당히 접근하는 수준까지 회복되었다.¹⁷⁾ 이러한 신속한 경제복구를 가능하게 만든 중요한 경제적 변수인 노동력의 공급은 전후 자의적·타의적으로 진행된 강제추방자(Vertriebene)와 난민(Flüchtlinge)의 유입을 통해 전쟁 기간 동안 외국인 민간노동자들과 전쟁포로들이 담당하던 노동력의 공백을 대체할 수 있었기 때문이었다. 전후 연합국 점령기간 동안 독일로 유입된 강제추방자와 난민, 강제거주자(Verschleppte)¹⁸⁾들의 총수는 9,499,000 명(소련점령 지역을 제외한 경우 9,049,000 명)으로 전체 인구 47,666,600 명의 약 19.9%에 달했다.¹⁹⁾ 전쟁

16) Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, (München, Beck, 2001), 193쪽.

17) 1949년 미국과 영국 점령 지역의 산업생산은 전전 수준(1936=100)의 86%, 프랑스 점령지역은 78%, 소련 점령지역은 68% 수준에 도달하였다. Abelshäuser, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik*, 34쪽 표6 참조.

18) 나치시대 강제로 독일로 이주당하여 노동력을 제공하던 강제노동자들(Zwangsarbeiter) 중 전후 독일에 잔류한 사람들을 일컫는다.

19) 연합국 점령지역 내 출신지별 인구현황(1950년 인구조사, 단위: 명)

	거주지 출신	강제추방	난민	강제거주	합계
미국 점령지역	13,931,500	3,391,100	484,900	13,700	17,931,500
영국 점령지역	19,138,900	4,122,500	805,600	94,200	24,161,200
프랑스 점령지역	5,110,200	361,500	84,500	17,700	5,573,900
소련 점령지역	13,989,700	4,500,000	0	0	18,489,700
전체	38,167,600	7,875,100	1,375,000	248,900	47,666,600

Hans Joachim von Merkat, hg., *Deutschland Taschenbuch. Tatsachen und Zahlen*,

전 인구에서 감소한 약 백만 명과 1944년 당시 서방 연합국 점령지역에서 일하던 약 4백만 명의 외국인 민간노동자와 전쟁포로의 수자를 고려했을 때²⁰⁾ 전후 노동력 감소로 인한 생산력 저하는 그리 크지 않았다고 평가할 수 있다.²¹⁾

이런 경제적 상황에서 분단국가로 시작된 두 독일국가는 전혀 다른 방향의 경제적 발전과정을 경험한다. 노동력 유입이라는 경제적 차원에서 이민사를 논할 경우 사회주의 경제체제를 가지고 있던 독일민주공화국(Deutsche Demokratische Republik, 이하 동독)에서 외국인노동자들이 차지하는 비율은 극히 낮을 수밖에 없다. 따라서 독일의 이민사는 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland, 이하 서독)의 경우를 중심으로 다룰 수밖에 없다. 결국 전후 이민사는 1950년대 시작된 서독의 ‘경제기적’과 함께 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다.²²⁾ 소위 ‘손님 노동자’라는 명칭으로 수백만 명의 외국인 노동자들이 서독의 노동시장에 유입되기 시작하면서 독일의 현대 이민사가 시작되었다고 할 수 있다. 경제기적에 따른 서독 노동시장의 수요 폭발로 노동력 수급에 곤란을 겪기 시작하자 서독정부는 남부유럽과 남동 유럽 국가들과 ‘노동자 송출협약’을 맺고 외국인 ‘손님 노동자들’이 서독으로 들어올 수 있는 기회의 문을 열었다. ‘손님 노동자’를 서독으로 보낸 송출국가들(Entsendeländer)의 입장에서 이는 국내

(Berlin · Frankfurt a.M., Metzner, 1954), 127쪽.

20) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 193쪽.

21) 물론 이러한 평가는 대략적인 개관에 지나지 않는다. 구체적으로 강제추방과 난민 등의 유입인구 증가는 지역별로 차이가 많이 난다. 그 이유로는 전쟁 기간 동안 폭격에 의해 이들이 거주할 수 있는 주택시설이 절대적으로 부족한 도시 지역보다는 상대적으로 전쟁피해가 적은 농촌 지역에 이들 신규 이주민들이 정착한다. Siegfried Bethlehem, *Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung, Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik*, (Stuttgart, Klett-Cotta, 1982), 30쪽.

22) 독일의 외국인 노동자 고용은 이미 19세기 후반 시작되어 사회적 생산시스템의 일부 분으로 자리 잡은 제도였다. 이용일, 「독일연방공화국의 외국인 인력모집정책: 대기업 중심의 독일식 대량생산을 위한 대규모 외국인고용 1955-1973」, 『서양사론』, 제 85호, (2005. 6), 188쪽.

실업문제의 해소와 임금의 국내 송금으로 인한 국가소득 증대의 두 가지 효과 외에도 ‘손님 노동자들’의 서독 산업현장에서의 경험을 통해 자국의 산업 기술력을 향상시키는데 도움을 받을 수 있으며 동시에 양국 간의 관계개선에 기여할 수 있다는 장점이 있었다.

표 1) 1950~1980년 사이 서독 내 외국인 현황
(단위: 1,000명)

연도	외국인				그리스		이탈리아		유고슬라비아		스페인		터키	
	거주 인구	외국인 비율	취업 인구	외국인 취업비율	거주 인구	취업 인구	거주 인구	취업 인구	거주 인구	취업 인구	거주 인구	취업 인구	거주 인구	취업 인구
1950	567.9													
1951	506.0				3.3		23.5		23.7		1.6			1.3
1952	466.2				3.4		24.5		21.7		1.7			1.3
1953	489.7				3.6		26.0		22.1		1.8			1.5
1954	481.9		72.9	0.4	3.6	0.5	25.6	6.5	21.0	1.8	1.9	0.4		1.5
1955	484.8		79.6	0.4	3.8	0.6	25.8	7.5	21.0	2.1	2.1	0.5		1.7
1956			98.8	0.5		1.0		18.6			2.3			0.7
1957			108.2	0.6		1.8		19.1			2.8			1.0
1958			127.1	0.6		2.8		25.6			4.8			1.5
1959			166.8	0.8		4.1		48.8			7.3			2.2
1960			329.4	1.5		20.8		144.2			8.8			16.5
1961	686.1	1.2	548.9	2.5	42.1	32.3	196.7	224.6	16.4		44.2	61.8	6.7	
1962			711.5	3.2		80.7		276.8			23.6		94.0	18.6
1963			828.7	3.7		116.9		287.0			44.4		119.6	33.0
1964			985.6	4.4		154.8		296.1			53.1		151.1	85.2
1965			1216.8	5.7		187.2		372.3			64.1		182.8	132.8
1966			1313.5	6.3		194.6		391.3			96.7		178.2	161.0
1967	1806.7	2.8	991.3	4.7		140.3		266.8			95.7		118.0	131.3
1968	1924.2	3.2	1089.9	5.2		144.7		304.0			119.1		115.9	152.9
1969	2381.1	3.9	1501.4	7.0	271.3	191.2	514.6	349.0	331.6	265.0	206.9	143.1	322.4	244.3
1970	2976.5	4.9	1949.0	9.0	342.9	242.2	573.6	381.8	514.5	423.2	245.5	171.7	499.2	353.9
1971	3438.7	5.6	2240.8	10.3	394.9	298.7	589.8	408.0	594.3	478.3	270.4	186.6	632.8	453.1
1972	3326.6	5.7	2352.4	10.8		270.1		426.4			474.9		184.2	511.1
1973	3969.2	6.4	2595.0	11.9	399.2	250.0	622.0	450.0	673.3	535.0	286.1	190.0	893.6	605.0
1974	4127.4	6.7	2286.6	10.9	406.4	229.2	629.6	331.5	707.8	466.7	272.7	149.7	1027.8	606.8
1975	4089.6	6.6	2038.8	10.1	390.5	196.2	601.4	292.4	677.9	415.9	247.4	124.5	1077.1	543.3
1976	3948.3	6.4	1920.9	9.5	353.7	173.1	568.0	279.1	640.4	387.2	219.4	107.6	1079.3	521.0
1977	3948.3	6.4	1886.6	9.3	328.5	162.5	570.8	281.2	630.0	377.2	201.4	100.3	1118.0	517.5
1978	3881.1	6.5	1869.3	9.1	305.5	146.8	572.5	288.6	610.2	393.5	188.9	92.6	1165.1	514.7
1979	4143.8	7.2	1933.6	9.5	296.8	140.1	594.4	300.4	620.6	397.3	182.2	89.9	1298.3	540.4
1980	4450.0	7.5	2070.0	9.1	298.0	132.9	618.0	309.2	632.0	357.4	180.0	86.5	1482.0	591.8

(출처: Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 198-199쪽.)

위의 표1)에서 서독 내 외국인 인구의 증가 변화 추이 관찰에서 나타나 는 몇 가지 특징 중 우선 지적할 점은 1954년부터 외국인의 독일 내 취업 인구가 통계상 입력되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 1954년 11월 당시

경제장관이었던 에어하르트(Ludwig Erhard)가 이탈리아 외무장관과 이탈리아 농업노동자 송출과 관련된 논의를 시작한 사실과 관련해 이해할 수 있다. 즉, 1954년부터 독일 경제가 외국인 노동자의 수입에 관심을 가져야 하는 경제적 상황에 처했다는 것이다. 결국 1955년 12월 22일 로마에서 서독과 이탈리아 정부 간 송출협약이 체결되었고²³⁾, 그 결과로 1956년 이탈리아 출신 외국인노동자의 수자가 1955년 7,500 명에서 18,600 명으로 급증한 사실을 확인할 수 있다. 그리스, 유고슬라비아, 스페인, 터키 출신 취업인구가 거의 변화하지 않은 반면 이탈리아인 취업의 증가가 결국 1956년의 외국인 인구증가의 원인이었다고 할 수 있다. 국가 간 송출협약이 1950년대 중후반 이후 1960년대까지 독일 내 외국인 취업자의 숫자를 증가시킨 주원인이 된 것은 분명하다. 1955년의 이탈리아와의 송출협약 체결 이후 서독 정부는 1960년 3월 29일 스페인과 하루 뒤에는 그리스와 노동자 송출협약을 맺는데,²⁴⁾ 그 결과 두 국가 출신의 서독 내 취업 인구가 각각 2,200 명에서 16,500 명으로 그리고 4,100 명에서 20,800 명으로 증가한 것을 확인할 수 있다. 같은 해 이미 송출협약을 맺은 이탈리아 출신의 취업인구도 144,200 명으로 전년 대비 약 3배의 증가를 보이고 있다는 사실은 서독 내 외국인노동자의 수요가 1960년을 기점으로 가파른 상승 국면에 들어갔다는 평가를 가능하게 만든다. 이와 같은 외국과의 송출협약 체결은 1960년대 서독 경제와 노동시장의 수요 충족을 위한 중요한 외교적·경제적 수단이었다. 특히 1961년 동독 정권의 베를린 장벽 건설 이후 터키 정부와 맺은 송출협약은 이러한 경제적 상황을 적극적으로 반영한 것으로 평가될 수 있다.²⁵⁾ 이와 함께 1963년 모로코와, 1964년 포르

23) *Bundesanzeiger*, Nr. 11, (1956. 11. 17); Italienische Delegation, Hg., *50 Jahre Anwerbevertrag. Deutschland-Italien*, (Frankfurt a.M., 2005) 48쪽.

24) Heike Knortz, *Diplomatische Tagesgeschäfte. »Gastarbeiter« in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953-1973*, (Köln · Weimar · Wien, Böhlau, 2008) 92-107쪽.

투갈과 1965년에는 튀니지와 그리고 1968년에는 유고슬라비아와 연속적으로 맺은 송출협약의 결과²⁶⁾ 1965년 외국인 취업자의 숫자가 처음으로 1,216,800 명으로 백만 명을 넘고, 1967년 991,300 명으로 한 때 감소하였으나 1968년 다시 1,089,900 명으로 증가한 사실을 표1)을 통해 확인할 수 있다.

통계 자료를 통해 1957년 처음으로 10만 명을 넘은 서독 내 외국인 취업 인구는 10년이 채 안된 1965년 이미 100만 명을 훨씬 넘어서는 수준에 도달하였다. 이런 상황을 서독 전체의 노동시장 상황과 비교하면, 1950년에 비해 1960년 서독 내 취업인구는 약 450만 명이 증가하고 1965년까지 대략 50만 명이 더 증가해, 이후 2,700만 명 선 부근에서 머문다.²⁷⁾ 이러한 사실은 왜 1960년을 시작으로 1965년을 정점으로 한 시기에 외국과의 노동자 송출협약이 진행되었는지를 간접적으로 설명해준다. 외국과의 송출협약과 함께 앞에서 언급한 동독 정권의 베를린 장벽 건설도 동독으로부터의 노동력 유입을 차단하는 결과를 초래했다. 또한 서독 내에서 노동력 부족 현상이 초래된 가장 근본적인 원인이라고 할 수 있는 서독의 경제부흥이 그 중심원인으로 자리 잡고 있다.

반면에 1962년부터 서독인들의 취업활동이 약간 감소하는 현상을 보이는데, 이는 경제적 침체가 그 원인이라기보다는 몇 가지 복합적인 노동제

25) *Ibid.*, 111쪽 이하; *Bundesarbeitsblatt*, 13. Jg., (1962. 2. 10), 69-72쪽; Angelika Königseder · Birgit Schulze, "Türkische Minderheit in Deutschland", Bundeszentrale für politische Bildung, hg., Informationen zur politischen Bildung, Heft 271(<http://www.bpd.de/publikationen/NKL5S8.html>).

26) Abkommen mit Portugal, 17. 3. 1964, *Gemeinsames Ministerialblatt(GMBl)*, 1964, 270쪽; Abkommen mit Jugoslawien, 12. 10. 1968, *Bundesgesetzblatt(BGBl) II*, 1969, 1107-1115쪽; Ursula Mehrländer · Günther Schultze, *Einwanderungskonzept für Bundesrepublik Deutschland: Fakten, Argumente, Vorschläge*, (Bonn, FES-Library, 1998)(<http://www.fes.de/fulltext/asfo/00227001.html>)

27) Statistisches Bundesamt, hg., *Bevölkerung und Wirtschaft*, 1962, 260쪽.

도와 환경의 변화에 따른 것이었다. 이러한 이유로 우선 상대적으로 출생률이 낮은 전쟁기간 출생한 세대가 취업하기 시작했다는 점, 다음으로는 노후 생활 보장 제도가 개선되면서 상대적으로 조기에 노동활동을 접는 사람들이 증가하기 시작했다는 사실과 전체적으로 늘어난 취업 전 교육기간(시간)으로 인한 청년 취업 시기가 늦춰졌다는 점도 작용한 것으로 평가된다. 이외에도 1960년 주당 44.4시간이었던 주당 노동시간이 1967년에 41.4시간으로 줄어든 것이 1960년대 왜 외국인 노동자들이 증가하였는지를 설명해준다.²⁸⁾ 서독 내 외국인 노동자의 유입이 증가하기 시작한 1960년대의 상황은 이미 1959년 8월에 발행된 『슈피겔(Spiegel)』 지에 연방 고용 및 실업보험청장(Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)인 자벨(Anton Sabel)이 공식실업률을 1.1%로 발표했음을 알리고 있다. 슈피겔지에서 지적하고 있듯이, 실업률 1%대는 경제이론상 완전고용상태를 의미한다.²⁹⁾ 따라서 이러한 노동시장 상황이 존재하는 한 서독 경제가 새로운 유효노동력을 받아들여야만 하고, 그런 목적에서 서독 정부가 외국정부와 노동자 송출협약을 적극적으로 추진해야만 하는 현실적인 정치·경제적 상황이 표1)에서 나타난 외국인 노동자의 취업 증가를 설명해준다고 하겠다.

이러한 경제 상황은 1960년대 말까지 유지된다. 다음의 표2)에서 확인할 수 있다. 서독 경제는 1959년부터 1968년까지 전년대비 국민총생산 성장률에서 1967년의 0.2% 감소를 제외하고 최저 2.9%에서 최고 9.0%의 지속적인 성장률을 보였다. 반면에 1959년부터 서독 내 취업인구는 최저 2,640만 명에서 최고 2,770만 명 사이에서 머물렀다. 여기에 매년 새로이 증가하는 취업가능한 일자리가 10년 동안 연평균 약 52만 개였다는 사실

28) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 208쪽.

29) "Vollbeschäftigung-Die dritte Garnitur", *Der Spiegel*, H. 34, 1959, 26쪽.

과 독일인 취업인구가 1962년 이후 매년 감소하고 있다는 상황을 고려했을 때, 외국인 취업인구의 지속적인 증가가 전체 취업인구의 현상유지를 가능하게 만들었다고 설명할 수 있다. 결국 1959년 0.9%에 지나지 않던 외국인 취업률이 1966년 6.1%로 정점에 도달하고 이후 약 5% 선에 머물렀다는 점은 서독 노동시장에서 외국인 노동자의 역할이 매우 중요해졌다는 것을 보여준다.

표 2) 1959년부터 1968년 사이 서독 경제와 노동현황

연도	국민총생산		취업인구 (백만명)	59년 기준 독일인취업인 구변동 (천명)	외국인 취업 (천명)	외국인 취업률 (%)	실업 인구 (천명)	전체 실업률 (%)	취업가능 일자리 (천개)
	총액 (억DM)	전년대비 성장률(%)							
1959	2,838	+7.3	26.4	26,253	166	0.8	539	2.6	290
1960	3,284	+9.0	26.6	+121	279	1.3	270	1.3	645
1961	3,462	+5.4	26.8	+61	507	2.3	180	0.8	552
1962	3,601	+4.0	26.7	-147	655	3.0	154	0.7	573
1963	3,725	+3.4	27.0	-71	822	3.6	185	0.8	554
1964	3,973	+6.7	26.9	-250	932	4.1	169	0.8	609
1965	4,195	+5.6	27.7	-260	1,164	5.5	147	0.7	648
1966	4,317	+2.9	27.1	-433	1,314	6.1	161	0.7	539
1967	4,308	-0.2	26.6	-588	1,023	4.9	459	2.1	302
1968	4,623	+7.3	26.7	-501	1,014	4.9	323	1.5	488

(출처: Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 207쪽.)

그러나 경제적 환경 변화에 따른 급격한 외국인 취업인구의 증가는 어떠한 사회·문화적 고려를 전제로 하지 못한 것이었다. 전례 없는 경제 부흥에 따른 노동력 부족 현상에 서독의 거의 모든 정치·경제·언론계가 외국인 노동력 수입에 대해 긍정적인 평가를 내놓기 이전에 이런 분위기에 대해 「프랑크푸르터 알게마이네(Frankfurter Allgemeine Zeitung)」지는 실업이 발생하는 경우 외국인 노동자들을 다시 돌려보내야 될 상황

이 올 수도 있다는 조심스런 전망을 내놓고 있다.³⁰⁾ 그러나 시간이 지나면서 이러한 목소리는 묻히고 모든 경제 상황에 대한 밝은 전망을 쏟아냈다. 이런 상황에서 이들 외국인 노동자의 서독 내 적응이나 문화적 다양성, 유럽인들의 교류 확대에 대한 낙관적인 인식 이외에 정치적·문화적으로 발생할 어떠한 문제에 대한 고려도 없었다.³¹⁾ 즉, 이 시기에 이루어진 서독의 외국인 정책은 기본적으로 노동시장정책의 일부였다.³²⁾ 외국인 노동력을 허용하는 송출협약의 기본적인 방식도 이러한 인식을 그대로 보여주는 것이었다. 경기 동향과 인구 변화 추세에 맞춰서 이루어진 송출협약에 따라 서독으로 들어온 외국인 노동자는 최대 2년 동안의 취업허가가 주어졌고, 이러한 특징은 ‘손님노동자’라는 용어의 사용에서 그대로 나타났다고 할 수 있다. 즉, 이들 외국인 노동자들은 잠시 머물다 가는 ‘손님’인 것이다. 그렇다고 정책결정자들이 고안한 ‘순환원칙(Rotationsprinzip)’이 잘 작동한 것도 아니었다. 현실적으로 고용주나 외국인 노동자 모두 송출협약의 규정에서 정한 2년이라는 기간은 각자의 경제적 이해관계를 반영한 것이 아니었다. 대부분의 고용주들은 2년마다 새로운 외국인 노동자들을 고용하고 그들을 교육시키기보다는 기존의 외국인 노동자들의 취업허가기간을 연장하는 신청을 하고, 이런 현실에 대해 서독 정부도 적극적으로 규정을 적용하지 않고 연장신청을 허용함으로써 기업주들의 기대에 부응했다.³³⁾ 파겐슈테허(Cord Pagenstecher)의 표현처럼, “경제기적의 나라가

30) “Italiener in der deutschen Industrie - Ergebnis eines Experiments”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1959. 10. 21.

31) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 210쪽.

32) Karl-Heinz Meier-Braun, “Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland”, Siegfried Frech · Karl-Heinz Meier-Braun, hg., *Die offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration*, (Schwalbach, Wochenschau Verlag, 2007), 21쪽.

33) Stefan Luft, *Mechanismen, Manipulation, Mißbrauch. Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Deutschland*, (Köln, Verlag Wissenschaft und Politik, 2002), 17쪽.

‘자유방임(Laissez Faire)’ 정책을 실시했다”.³⁴⁾

이런 상황에서 서독 내에서 취업한 외국인 노동자들의 장기체류와 가족 동반이 증가하게 되면서, 송출협약에서 고안되었던 ‘손님노동자’가 이제는 이웃과 동료가 되는 현상이 증가하게 된다. 실제로 1968년이 되면 서독 내 거주하고 있는 외국인 기혼 남성 노동자의 41%가 자신의 부인을 불러와 함께 생활하고 있었다.³⁵⁾ 이러한 외국인 노동자의 동거 목적으로서 배우자 초청은 친척과 친구 초청으로 확대되었고, 서독의 고용주는 이들을 고용하는 것이 새로운 외국인이 새로운 작업환경과 서독 사회에 빨리 적응하는데 매우 효과적이라는 판단에서 기존 외국인 노동자들을 통한 친인척·친구 초청을 적극적으로 활용했고, 그 결과 이 시기 이후에 서독으로 유입된 외국인 노동자의 대부분이 이미 서독 내에 가족 및 친인척과 친지를 가지고 있는 경우가 대부분이었다.³⁶⁾

이와 같은 방식의 외국인 노동자의 유입은 비약적인 경제 발전과 함께 서독 경제가 안고 있던 문제를 해결하는데 도움이 되는데, 즉 경제계와 정부가 우려했던 비숙련 노동 및 기피(3D)직종의 노동력 부족 현상과 임금 인상 요인을 일정 수준 이하로 유지하는데 성공했다는 측면에서 만족스러운 성과를 거둔 것으로 평가될 수 있다. 그러나 이는 장기적으로 서독 경제의 구조와 경쟁력 약화를 초래하는 것이었다. 이러한 손쉬운 해결책을 선택함으로써 서독 정부는 국민경제적 차원에서 시대에 뒤떨어진 산업부분에 대한 정책적 지원을 지속적으로 유지해야 했으며, 동시에 경제계도 경쟁력이 뒤떨어지는 산업체가 단순히 손익분기점을 넘는 선에서 유지되

34) Cord Pagenstecher, “Die ‘Illusion’ der Rückkehr. Zur Mentalitätsgeschichte von ‘Gastarbeit’ und Einwanderung”, *Soziale Welt*, 47, 1996, 152쪽.

35) Ders., “Die ungewollte Einwanderung. Rotationsprinzip und Rückkehrerwartung in der deutschen Ausländerpolitik”, *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 46(12), 1995, 719쪽.

36) Luft, *Mechanismen*, 18쪽.

고 운영되면서 장기적으로 생산체제의 합리화 과정과 건전한 시장경제 원칙이 작동하는 경쟁체제가 도입되는 것을 지연시키는 결과가 초래되도록 방치했다고 할 수 있다.³⁷⁾ 이런 서독 경제와 정부의 현실 안주는 다른 경제적 장점으로 인해 더 조장된 면이 있다. 외국인 노동자들은 소득에 대한 세금을 지불했음에도 불구하고 이에 상응하는 사회 보장제도의 혜택을 누리지 못했다. 1971년 이미 퇴직보험의 납부금을 인상해야 되는 상황이었음에도 불구하고 외국인 노동자들이 납부한 퇴직보험금을 통해 이러한 부족분의 상당 부분이 메워지고 있었고 이를 통해 서독의 퇴직보험은 상당 기간 동안 납부금 인상 없이 운영될 수 있었다.³⁸⁾

1965년 11월 5일 연방의회에서 당시 수상이었던 에어하르트가 처음으로 외국인 노동자의 증가로 인한 국제수지 분야의 부담이 증가하는 것을 언급했지만,³⁹⁾ 여전히 외국인 노동자의 유입은 지속되었고, 그 숫자도 표 1)에서 나타나듯이 1973년까지 계속 증가하였다. 물론 1967년 일시적인 경기침체가 찾아와 단기적으로 외국인 취업이 일시적으로 줄어들었지만, 이는 주로 외국인 노동력을 필요로 하는 기업체들의 요구가 감소한 것과 기존의 외국인 노동자들의 귀국과 경기변동에 민감한 업종에 종사하고 있던 외국인들이 서독에서의 장기 취업을 포기하고 일찍 귀국한 것이 그 원인이었다. 경기 침체에 나타난 외국인 취업인구의 감소현상은 주로 경제적인 것이었으며, 이에 대한 정부나 경제계의 대응도 단기적인 것이었다.⁴⁰⁾ 다행이었던 것은 이런 ‘안이한’ 대응에도 불구하고 1967년의 경기침체가 신속히 극복되었다는 점이다.

37) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 217쪽.

38) Meier-Braun, “Der lange Weg”, 22쪽.

39) Ludwig Erhard, “Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 10. November vor dem Deutschen Bundestag in Bonn”, Hans Ulrich Behn, *Die Regierungserklärungen der Bundesrepublik Deutschland*, (München, Olzog, 1971), 157쪽.

40) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 220쪽.

따라서 외국인 노동력의 수입은 계속되었고, 오히려 그 속도와 량에서 이전보다 가속이 붙었다. 1967년 국민총생산 성장률이 전년대비 0.2% 감소했지만 1968년에는 7.3%, 1969년에는 8.2%의 성장률을 보이고 이후 1973년까지 이 수준을 유지했다.⁴¹⁾ 이러한 상황에서 계속되는 급속한 경제성장은 서독 사회에 낙관주의가 지배하는 분위기를 형성하도록 만들었다. 외국인 노동자의 숫자는 표1)에서 확인할 수 있듯이, 1968년부터 1973년까지 지속적으로 증가해 1971년 2,240,800 명으로 2백만 명 선을 돌파하고, 1973년 최정점인 2,595,000 명에 이르렀다. 이 기간 동안 가장 많이 증가한 것은 터키계 노동자로, 1972년 말이 되면 전체 외국인 노동자들 중 터키계가 가장 많은 비중을 차지하게 되었다. 이런 수적 증가에도 불구하고 외국인 노동자가 종사하는 산업분야나 직종에서의 변화는 거의 없었다. 1880년대 이후 독일 경제계에서 일반화된 공식이라고 할 수 있는 외국인 노동자의 비숙련직 고용 현상은 여전히 유효했다. 1973년 모든 외국인 노동자의 35.7%가 철강 및 금속 생산과 관련 산업에, 24.1%가 가공 산업에, 16.6%가 건설 분야에 종사했다. 외국인 취업 비율이 가장 높은 직종은 약 21.9%가 종사하고 있는 토목건축 분야, 20.5%의 요식업, 20.6%의 인조 합성물질, 고무, 석면 제조 산업이었다.⁴²⁾

Ⅲ. 외국인 노동자 모집 중지

1971년 3월 말, 사민당(SPD) 소속의 노동부 장관 아렌트(Walter Arendt)는 외국인 노동력의 수요는 노동시장의 상황에 따라 결정되는데, 현재 외국인 노동력 공급이 한계에 도달했다는 어떠한 징후도 나타나지

41) Statistisches Bundesamt, hg., *Statistisches Jahrbuch 1975 für die Republik Deutschland*, (Stuttgart · Mainz, Kohlhammer, 1976), 498, 511쪽.

42) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 225쪽.

않고 있다고 언론과의 인터뷰에서 밝히고 있다.⁴³⁾ 이런 상황임에도 불구하고 이미 서독 내에 거주하는 외국인 수자의 증가는 단순한 노동시장 정책의 차원에서 다뤄야 할 문제가 아님이 분명해지고 있었다. 일례로 1968년 서독 내 미취업 외국인 거주자의 수자가 약 815,000 명 이었던 것이 1973년이 되면 1,370,000 명으로 증가하고 있다는 사실은 송출협약에 의한 2년 계약의 단기노동허가제가 사실상 유명무실해졌다는 것을 보여준다. 서독 내에서 취업을 하든 아니면 가족동반 목적이던 간에 장기체류 외국인의 증가는⁴⁴⁾ 서독 사회로 하여금 단순한 노동시장 정책적 차원의 외국인 정책이 아닌 보다 포괄적이고 복합적인 새로운 외국인 정책의 수립이 필요하다는 인식을 하도록 만들었다. 이런 상황변화를 반영하듯이 일 년

43) "Ausländische Arbeiter sind kein Ballast", *Süddeutsche Zeitung*, 1971. 3. 30.

44) 1981년 서독 내 거주 외국인의 체류 기간을 분석한 아래 통계 자료를 보면, 8년 미만 체류자가 전체적으로도 40%에 지나지 않으며, 60%가 이미 8년 이상 서독에 체류하고 있음을 알 수 있다. 15년 이상의 장기 체류자도 약 76만 명으로 전체의 16.4%에 달함을 알 수 있다. 이는 1960년 이후 1970년대 중반까지 이루어진 외국인 인구의 증가가 장기체류로 전환되고 있음을 보여주는 간접적인 증거라고 할 수 있다.

표) 출신 국가별 외국인의 서독 내 거주 기간

국적	합계(단위: 천명) (%)	서독 내 체류 기간			
		8년 미만	8~10년	10~15년	15년 이상
터키	1,580.6 (100)	731 (46.3)	275.3 (17.4)	474.6 (30.0)	99.7 (6.3)
유고슬라비아	631.6 (100)	154 (24.4)	89.7 (14.2)	327.4 (51.8)	60.5 (9.6)
이탈리아	601.6 (100)	206 (35.2)	58 (9.0)	187.9 (31.2)	149.7 (24.7)
그리스	300.8 (100)	65.8 (21.9)	28.7 (9.5)	126.6 (42.1)	79.7 (26.5)
스페인	163.6 (100)	27.1 (15.6)	18.8 (10.8)	66.4 (38.3)	51.3 (35.3)
소계	3,278.2 (100)	1,118.1 (34.2)	470.5 (14.4)	1,182.9 (36.1)	440.9 (13.5)
전체	4,666.9 (100)	1,859.9 (40.0)	594.1 (12.7)	1,449.9 (31.1)	762.6 (16.4)

출전: Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 226쪽의 표21을 기초로 제작성.

* 스페인 합계 오류와 일부 통계 수치 오류 정정

전만해도 외국인 노동자 유입에 대해 여전히 긍정적인 평가를 내렸던 노동부 장관 아렌트는 외국인 노동자를 따라 함께 들어오는 가족 유입의 증가로 외국인 노동력의 유동성 감소와 노동생산성 감퇴의 가능성이 있다는 우려를 하고 있다. 또한 외국인의 증가와 이들의 체류기간의 장기화로 인한 사적·공적 비용의 증가에 대한 경고와 함께 성장률 감소를 언급하고 있다.⁴⁵⁾ 이를 시작으로 서독 내에서 외국인 노동자 유입에 대한 논의가 본격화되었다고 할 수 있다. 그러나 이런 논의의 본질은 외국인 노동자 고용이 이제 더 이상 경제적이 아니라는 것이었다. 1973년 분위기는 정부의 정책 노선으로 서서히 자리 잡아 간다. 우선 브란트(Willy Brandt) 수상은 국회에서 정부 정책 방향을 보고하면서, 외국인 노동자에 대한 서독 사회의 수용 능력이 한계에 도달했음을 강조한다. 이와 함께 비유럽공동체 국가 출신 노동자의 서독 내 일자리 알선비용이 300 DM에서 1,000 DM으로 인상되었다.⁴⁶⁾

결국 1973년 11월 23일 서독 정부는 외국인 노동자 모집 중지(Anwerbestop)를 결정하기에 이른다. 이로서 비유럽공동체 국가 출신 노동자의 서독 내 취업이 중지되게 된다. 그러나 장기 체류 외국인에 대한 배려가 없을 시 이로 인한 사회적 문제가 오히려 외국인 정책의 실행에 어려움을 초래할 수 있다는 인식에서 장기체류 외국인에 대한 고려를 공식화한다. 그럼에도 불구하고 서독 정부는 이러한 송출협약 중지를 통해 향후 10년간 서독 내 외국인 수자를 당시 4백만 명의 절반 수준으로까지 줄일 수 있을 것으로 생각했다.⁴⁷⁾ 그러나 1973년 외국인 노동자 송출협약의 중지는 경제적 이유에서 진행되었다는 것이 일반적인 인식이다. 무엇보다도 당시 세계 경제를 위협하고 있던 중동 국가들의 원유수출 금지 조

45) “Noch sind Gastarbeiter nützlich”, *Handelsblatt*, 1972. 3. 14.

46) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 228쪽.

47) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 229쪽.

치에 따른 세계 경기 악화에 대비하기 위해 서독 내 노동시장 수요를 조절하고 예상되는 경기 침체에 대비하기 위한 조치의 일환으로 모집 중지를 결정하였다는 것이다.⁴⁸⁾ 그럼에도 불구하고 서독 정부의 모집 중지 결정에 대해 서독 내 언론의 반응은 매우 조용했으며, 이를 반영하듯이 모집 중지는 서독 내에서 거의 아무런 사회적 반향을 불러일으키지 못했다.⁴⁹⁾ 서독 정부의 송출 협약 중지 결정에 대해 노동력 송출이 정치·사회·경제적으로 중요한 의미를 갖고 있던 터키와 같은 국가에서는 언론을 중심으로 뜨거운 논쟁이 촉발되었지만,⁵⁰⁾ 서독 내에서 이 문제는 커다란 사회적 논란거리가 되지 못하고 정부 정책이 시행되었다. 이러한 정책 변화는 1970년대 들어서면서 나타나기 시작한 정부 부처, 경영인, 서독 국민들 사이에서 빠르지는 않지만 서서히 인지되고 있던 ‘순님노동자’에 대한 사회적 인식의 변화를 반영한 것이었다.⁵¹⁾ 서독 정부가 외국인 노동자 모집

48) *Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1972/73*, 6쪽.

49) 당시 대표적인 서독 내 언론에서조차 모집 중지에 대한 보도가 거의 이뤄지지 않고 있다는 점이 이를 증명한다. 슈피겔, 빌트지(Das Bild), 프랑크푸르트 알게마니네 차이퉁지(Frankfurter Allgemeine Zeitung)에서도 송출금지에 대해 각각 한 건의 기사만을 보도하고 있다. “Arbeitslose: So knüppeldick war’s noch nie”, *Der Spiegel*, 17. 12. 1973, 20-30쪽; “Alarmzeichen aus Bonn: Grenzen zu für Gastarbeiter”, *Das Bild*, 24. 11. 1973; “Ein vernünftiger Beschluß”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. 11. 1973.

50) 서독 정부의 송출 협약 중지 결정에 대해 터키 내 주요 일간지들인 Hürriyet(자유), Tercüman(번역가), Milliyet(민족성), Cumhuriyet(공화국)에 한 달 간 총 181편의 관련 기사가 보도되었다. 이들은 주로 서독으로부터 돌아올 대량 귀국자에 대한 우려와 함께 외환 획득 수단으로서 외국 내 터키 노동자 감소에 대한 터키 정부, 산업, 사회에 대한 대책 제안, 이들 외국 내 거주 터키 노동자들에 대한 상황 극복을 위한 제안, 서독 정부와의 관계에 대한 논의와 동서양 사이에서 터키의 (국제적) 지위에 대한 논의로 집중되었다. Günal Incesu, *Der Anwerbestopp vom 23. November 1973 in der massenmedialen Öffentlichkeit der Bundesrepublik und der Türkei*, (Bielefeld, 2010), 17-18쪽.

51) Karin Hunn·Ulrich Herbert, “Gastarbeiter und Gastarbeiterpolitik in der Bundesrepublik. Vom Beginn der offiziellen Anwerbung bis zum Anwerbestopp

중지가 단기간 내에 해제될 전망이 없었음에도 불구하고, 서독 정부의 결정이 임시적인 조치가 될 것으로 인식되었다. 그러나 국내의 상황에 관계 없이 이미 서독 정부는 외국인 노동자 모집 중지를 결정하기 이전부터 외국인 노동자의 유입을 억제하려는 정치적 의도를 가지고 있었으며, 이런 상황에서 경제적 위기는 서독 정부의 모집 중지 결정을 수월하게 만든 결과를 초래했다고 할 수 있다. 그렇다고 외국인 노동자 모집 중지 결정이 서독 내 외국인 노동자 취업의 종식 또는 외국인 문제의 해결을 의미하는 것은 아니었다.⁵²⁾

실질적으로 서독 정부의 결정이 소기의 목적을 달성하지 못한 것은 분명하다. 1973년 서독 정부의 송출 협약 중지 이후 260만 명이었던 외국인 취업자 수는 1979년이 되면 180만 명으로 감소했다. 이 통계 자료에 의하면, 1973년의 수준에 비해 외국인 취업자가 약 31% 정도 감소한 것으로 평가될 수 있지만, 반면에 서독에 거주하는 외국인의 숫자는 같은 기간 동안 약 3,966,000 명에서 약 4,144,000 명으로 오히려 약 148,000 명이 증가했다. 서독 전체 인구에서 차지하는 비율도 6.4%에서 6.7%로 증가한 것으로 나타나는데, 이러한 외국인 거주인구의 증가는 이후에도 지속적으로 유지된다.⁵³⁾ 이러한 현상은 서독 내 외국인 장기체류자의 증가에 따른 결과임을 간접적으로 보여주는 것이다. 이것은 서독의 외국인 정책이 단순한 노동시장 정책의 차원에서 모든 국가정책과 연동되는 외국인 이민 및 정주

(1955-1973)”, Axel Schildt · Detlef Siegfried · Karl Lammers, hg., *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, (Hamburg, Christians, 2000), 310쪽.

52) Yong-II Lee, *Die Ausländerbeschäftigung als ein Bestandteil des deutschen Produktionsregimes für die industrielle Wachstumsgesellschaft 1955-1973. Die offene Arbeitsmarktpolitik der BRD im Vergleich mit der geschlossenen Arbeitsmarktpolitik Japans*, (Berlin, Lit Verlag, 2011), 293쪽.

53) Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, hg., *Daten und Fakten zur Ausländersituation*, (Bonn, 1999); Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 233쪽의 표22 참조.

정책의 차원에서 다뤄져야 함을 의미하는 것이다. 실제로 이때부터 독일의 외국인 정책에서 외국인 가족 합류, 저렴한 임대주택 공급, 외국인의 저축률 감소와 소비지출 상승, 독일 내 외국인들의 고향과의 접촉 감소 및 단절, ‘손님노동자’의 자녀들인 2세대 외국인 등이 새로운 화두가 되기 시작했다.

IV. 외국인 정책의 변화를 위한 논의

1. 경제 환경의 변화와 외국인 노동정책의 변화

1973년의 외국인 노동자의 모집 중지 결정은 의도했던, 아니던 간에 서독의 외국인 정책의 방향을 바꾸는 계기가 되었다. 그렇다고 즉각적인 정책 변화가 실행된 것은 아니었다. 표3)에서 보듯이 1972년까지 사회보장보험의 혜택을 받는 외국인 노동자의 수자가 전체 외국인 중 61.8~65.7%에 달할 정도로 외국인 노동력이 서독 노동시장에서 차지하는 비중이 높았으나, 모집 중지 결정이 내려진 1973년 이후 외국인 노동자 중 사회보장보험 수혜자의 비율은 급격히 감소하기 시작한다. 결국 서독 내 거주하고 있는 외국인들 중 경제적 능력을 가진 인구가 감소한다는 사실을 통계자료가 잘 보여주고 있다. 이것은 결국 서독 사회가 새로운 사회문제, 즉 외국인 주민들로 인한 사회불안 요소에 직면하게 되었다는 것을 의미한다. 1973년 모집중지 이후 서독내 외국인들이 직면하게 된 가장 심각한 문제는 거주문제, 노동(취업)문제, 가족 합류와 세대 갈등문제와 독일인과의 사이에서 발생하는 문제로 요약될 수 있다.⁵⁴⁾

1970년에서 2000년까지의 독일 내 외국인 인구 변동을 보여주는 표3)에서 1973년을 기준으로 서독내 외국인 관련 통계지표가 변화된 것을 확인할 수 있다. 우선 특징적으로 나타나는 현상은 서독(통일 후 독일)내 외국

54) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 234-243쪽.

인 취업률의 감소현상이다. 1980년 이후 지속적으로 감소하던 사회보장보험의 혜택을 받는 외국인 노동자의 비율이 전체 외국인 인구의 40%이하로 감소하고, 1990년에는 33.6%로, 통일 후 10년이 지난 2000년에는 27.1%로 1972년 수준의 절반 이하 수준으로 감소한 것이다. 이것은 독일 내 외국인 가정의 수입원이 줄어들었다는 사실 외에도 경제적으로 빈곤한 외국인들이 증가하는 것을 의미한다. 이와 함께 통일 전후의 기간 동안 외국인 여성인구의 증가가 지속적으로 이루어진 사실도 주목해야 할 점이다. 1970년대 이후 독일 내 외국인 중 가장 큰 비중을 차지하게 된 것이 터키계 인구라는 점을 감안한다면, 여성인구의 증가는 상대적으로 많은 가족구성원으로 이루어진 터키계 가족의 경제적 활동이 가장 큰 어려움을 겪었을 것으로 추정 가능하다. 실제로 1970년대 들어 외국인 노동자들의 장기체류현상과 가족 재결합 현상이 증가하면서 이들의 주거문제도 사회적으로 불안요소가 되기 시작한다. 단기 체류 목적의 ‘손님노동자’가 아닌 이민자로서 이들은 가족을 위한 보다 넓은 주거공간을 확보하기 위해 임시 숙소나 공장 숙소를 벗어나 도시 내의 저렴한 주택단지로 이주하기 시작하고, 이런 곳에 같은 국적 출신의 이민자 공동체가 형성되는 현상이 나타나는 것은 자연스런 결과라고 하겠다.⁵⁵⁾

55) 유정희, 「영원한 이방인: 독일의 터키 공동체」, 『독일연구』 제18호, (2009. 12), 156쪽.

표 3) 1970년~2000년 사이 독일 내 거주 외국인 인구 변화

연도	독일 전체 인구			외국인 인구						
	합계 (단위: 천명)	취업인구		합계 (단위: 천명)	외국인 여성 인구		(서)독일 전체인구 중 비율 (%)	사회보장보험 수혜 외국인 노동자수		
		취업자 (단위: 천명)	비율 (%)		합계 (단위: 천명)	비율 (%)		합계 (단위: 천명)	비율 (%)	
1970	60,651	26,798	44.2	2,976.5	-	-	4.9	1,838.9	61.8	
1971	61,302	26,943	44.0	3,438.7	-	-	5.6	2,168.8	63.1	
1972	61,672	27,131	44.0	3,526.6	-	-	5.7	2,317.0	65.7	
1973	61,976	27,479	44.3	3,966.2	-	-	6.4	-	-	
1974	62,054	27,358	44.1	4,127.4	-	-	6.7	2,150.6	52.1	
1975	61,829	26,947	43.6	4,089.6	-	-	6.6	1,932.6	47.3	
1976	61,531	26,861	43.7	3,948.3	-	-	6.4	1,873.8	47.5	
1977	61,400	26,884	43.8	3,948.3	-	-	6.4	1,833.5	46.4	
1978	61,627	27,109	44.2	3,981.1	-	-	6.5	1,862.2	46.8	
1979	61,359	27,533	44.9	4,143.8	-	-	6.7	1,965.8	47.4	
1980	61,566	27,978	45.4	4,453.3	1,834.1	41.2	7.2	1,925.6	43.2	
1981	61,682	28,329	45.9	4,629.7	1,919.5	41.5	7.5	1,832.2	39.6	
1982	61,638	28,634	46.5	4,666.9	1,957.9	42.0	7.6	1,709.5	36.6	
1983	61,423	28,934	47.1	4,534.9	1,925.3	42.5	7.4	1,640.6	36.2	
1984	61,175	29,251	47.8	4,363.6	1,864.1	42.7	7.1	1,552.6	35.6	
1985	61,024	29,683	48.6	4,378.9	1,874.1	42.8	7.2	1,536.0	35.1	
1986	61,066	30,044	49.2	4,512.7	1,936.0	42.9	7.4	1,544.7	34.2	
1987	61,077	30,391	49.8	4,240.5	1,898.6	44.8	6.9	1,557.0	36.7	
1988	61,450	30,795	50.1	4,489.1	2,022.1	45.0	7.3	1,607.1	35.8	
1989	62,063	31,170	50.2	4,845.9	2,179.1	45.0	7.7	1,683.8	34.7	
1990	63,254	31,829	50.3	5,342.5	2,330.7	42.6	8.4	1,793.4	33.6	
1991	79,984	40,932	51.2	5,882.3	2,541.4	43.2	7.3	1,908.7	32.4	
1992	80,594	40,740	50.5	6,495.8	2,776.1	42.7	8.0	2,119.6	32.6	
1993	81,179	40,752	50.2	6,878.1	2,956.6	43.0	8.5	2,150.1	31.3	
1994	81,422	40,972	50.3	6,990.5	3,045.5	43.6	8.6	2,109.7	30.2	
1995	81,661	40,957	50.2	7,173.9	3,149.5	43.9	8.8	2,094.0	29.2	
1996	81,896	41,198	50.3	7,314.0	3,235.8	44.2	8.9	2,050.5	28.0	
1997	82,052	41,438	50.5	7,365.8	3,288.9	44.7	9.0	1,997.8	27.1	
1998	82,029	41,788	50.9	7,319.6	3,293.7	45.0	8.9	2,023.8	27.6	
1999	82,087	42,020	51.2	7,343.6	3,331.7	45.4	8.9	1,915.2	26.1	
2000	82,188	42,394	51.6	7,296.8	3,337.5	45.7	8.9	1,974.0	27.1	

(출처: Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Hg., 5. Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn u. Berlin, 2002, 423쪽의 표11; Statistisches Bundesamt Deutschland, "Ergebnisse der Erwerbstätigenrechnung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen", <http://www.destatis.de/>)

외국인 노동자 모집중지가 발효된 1973년 이후 서독 내 외국인들이 경제적으로 더욱 어려운 상황에 처하게 되었음에도 이를 보완할 구체적인 대책이 강구되지 못했다. 이러한 문제를 독일인들이 직접적으로 체감하는 것은 지역적으로 차이가 있었다. 무엇보다도 외국인 주민 또는 노동자의 비율이 지역별로 큰 편차를 보였다는 점을 고려해야한다. 한 예로서 1973년 바덴-뷔르템베르크 주의 외국인 비율이 16.5%였던 반면에 니더작센 주는 5.9%에 지나지 않았다. 도시별 외국인 비율에서도 이러한 사례는 쉽게 찾을 수 있다. 프랑크푸르트 시와 빌링엔(Villingen) 시가 각각 22.6%와 22.1%였던 반면 엠덴(Emden) 시는 단지 1.3%에 지나지 않았다. 모집중지 이후 외국인 정책과 관련해서 나타난 사회문제 중 두드러진 것은, 일부 도시 내 외국인 인구의 집중화 현상으로 인한 게토화(Ghettoisierung)와 특정 국가 또는 문화가 집중되는 이민자 식민지(Einwandererkolonie)가 본격적으로 형성되기 시작되었다는 사실이다. 또한 외국인 노동자들의 취업 가능성이 줄어들고 동시에 외국인 노동자들의 비숙련 직종 집중화 현상이 두드러지게 나타났다. 1973년 당시 서독의 독일인 실업률이 1.2%, 외국인 인구의 실업률이 0.8%였으나, 1974년에는 2.8%와 2.9%로, 1975년에는 4.7%와 6.8%로 급격하게 증가하고 있는 사실과 관련해서 실업 및 사회보장 보험금의 지출 상승에서 외국인 실업자가 더 어려운 상황에 처하게 되는 것도 1973년 이후에 두드러진 현상 중 하나였다.⁵⁶⁾

서독 내 외국인들이 당면한 가장 심각한 사회적 문제는 그들의 자녀 및 청소년들의 열악한 교육현실이었다. 1980년 서독에 거주하는 15세에서 24세 사이의 외국인 청소년 중 약 75% 정도가 서독의 최저 중등학교과정인 기초학교(Hauptschule)조차도 졸업하지 못했다. 특히 1974년 이후 독일의 외국인 정책의 기본방향이라고 할 수 있는 “독일 사회로의 편입은 허용

56) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 235-238쪽.

하나 이민은 불허한다(Eingliederung ja - Einwanderung nein)”는 원칙에 따라 외국인 자녀의 서독 내 교육기관에서의 적응과 장래 희망의 실현에 상당한 제한을 받게 되었다. 외형상 외국인 청소년들이 서독 학교제도로 흡수·통합되도록 제안하면서 동시에 이들이 부모의 출신국가의 문화와 언어를 습득할 기회를 제공한다는 정책방향은 외국인 청소년의 귀국조건을 가능한 그대로 유지하도록 할 목적으로 고안된 것이었다. 현실적으로도 터키에서 이미 5년제의 초등학교 과정을 마치고 부모를 따라 서독으로 온 터키계 청소년들의 경우, 서독 사회에 적응하지 못하는 사회부적응 현상뿐만 아니라 독일어 소통능력 부재, 직업 교육 미비, 문화충격 등의 이유로 서독에 형성된 터키 공동체 내부에서만 배회하는 현상을 보이고, 취업 기회와 장래 희망을 상실한 채 잠재적 범죄 집단으로 변질되는 현상 등이 나타났다.⁵⁷⁾ 외국인 청소년들로 인해 야기되는 사회불안요소를 해소하기 위한 서독 정부의 예방 및 개선조치 미흡으로 독일인들 사이에서 외국인 혐오 및 거부 현상을 야기하는 한 원인이 되었다. 이러한 현상은 서독 사회 내에서 경제적으로 약자에 속하는 실업자들이나 청소년들 사이에서 외국인 혐오주의의 확산을 강화시키고, 이를 바탕으로 극우 인종주의나 급진주의 정치조직의 설립과 영향력 확대로 나타났다.⁵⁸⁾ 이제 서독 정부도 외국인 문제에 보다 적극적인 실천의지를 보여줘야 할 필요가 생겼다고 할 수 있다.

이런 현실적인 문제에도 불구하고 1973년 외국인 노동자 모집 중지 이후 서독 정부의 외국인 정책은 이중적 성격을 띠었다고 할 수 있다. 한편

57) Lutz-Rainer Reuter·Martin Dodenhoeft, *Arbeitsmigration und gesellschaftliche Entwicklung. Eine Literaturanalyse zur Lebens- und Bildungssituation von Migranten und zu den gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, (Stuttgart, Steiner-Verl., 1988), 53-94쪽.

58) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 239쪽.

오른 외국인 노동자 모집 중지의 기본적인 목적을 달성하기 위해 외국인
의 신규 유입을 제한함과 동시에 외국인 인구를 줄이기 위해 외국인들의
이민 신청을 불허하고, 본국으로의 귀환을 희망하는 외국인들을 적극 지
원하고 장려함과 동시에 이들의 본국과의 문화적 연대감을 그대로 유지할
수 있는 제도를 지원함으로써 향후 이들이 출신국가로 돌아갈 수 있는 가
능성을 높여야 했다. 이와 같은 외국인 인구 유입 억제 또는 귀환 정책과
함께 서독에 거주하는 외국인들의 서독 사회로의 진입과 통합을 돕는 정
책들을 동시에 취하는 모습을 보였다. 실제로 1975년 1월 1일부터 서독에
거주하는 외국인 자녀들도 독일인과 똑같이 아동보조금(Kindergeld)을 받
게 되면서 외국인 노동자들의 배우자 및 자녀 초청과 출생이 증가하였다.
그러나 서독 내 노동허가를 가진 외국인 노동자들이 가족 재결합을 목적
으로 초청한 배우자와 자녀들 중 1974년 11월 30일 이후 입국한 사람들의
취업은 허가되지 않았다. 물론 이런 제한조치는 이후 다소 완화되었지만,
1980년대에도 여전히 외국인 정책의 중요한 제도로 자리 잡는다. 또한
1975년 5월 외국인의 지역별 집중현상을 방지할 목적으로 제정된 특정지
역에 대한 외국인 이주제한 조치는 경제상황에 따른 유연한 노동력 공급
을 저해하는 결과를 초래함으로써 1977년 7월 1일 폐기되었다.⁵⁹⁾

이렇듯 사민당의 슈미트 정부의 외국인 정책이 갈피를 잡지 못하고 있
었지만, 그렇다고 야당인 기민연이 차별화된 외국인 정책을 제시한 것도
아니었다. 1975년 발간된 당 정책홍보지에 제시된 기민연의 외국인 정책
의 기본 노선도 정부의 입장과 크게 다르지 않았다. 서독 내 거주 외국인
들에게 인간적인 삶의 조건을 제공하고, 이들의 문화적 고유성을 유지하
도록 해주며, 이를 통해 이들이 귀국하고 본국에서 재정착할 수 있도록 해
주어야 한다는 것이다. 그러나 이러한 의무를 실행에 옮기기 위해서는 사

59) *Ibid.*, 244쪽.

회적으로 충분한 기반시설이 갖추어야 하지만, 현실적으로 서독 사회가 문제를 해결할 수 있는 능력을 가지고 있지 못하다는 것이 기민연의 지적이다. 이런 현실적인 어려움에도 불구하고 외국인들을 강제적으로 본국으로 송환하거나 외국인 노동자를 단순히 노동시장정책의 대상으로 취급하는 것에 반대하면서, 자신들이 추구하는 이상적인 인간상과 자유로운 의사결정을 강조하는 것에서 문제해결의 실마리를 찾고자 하고 있다. 외국인 노동자의 사회적 통합과 관련해서는, 서독 사회에서 나타나는 외국인 인구의 증가와 사회적 불만 또는 분쟁 야기와의 상관관계를 부정한다. 그럼에도 기민연의 외국인 정책의 궁극적인 목표는 외국인 노동자와 그 가족들이 서독 사회에서 이방인으로 느끼지 않으며 동시에 자신들의 고국에서도 이질화되지 않는 것이라고 강조한다.⁶⁰⁾

문제는 “그것이 어떻게 가능한가?”라는 것이었다. 이를 위해 기민연은 유럽공동체(Europäische Gemeinschaft)와의 공동 노동시장정책 집행, 외국인 노동자 모집 중지 결정의 유지, 유럽공동체와 그리스, 터키 같은 국가들과 진행 중인 협력계약의 체결에 노동시장의 수용능력을 반드시 고려할 것, 외국인 노동자의 가족결합에 대한 규정을 제정할 것, 합리화 등의 방법을 통해 국내 예비노동력 소진과 상황에 따른 가변적인 외국인 고용의 지역 분배 제도의 도입, 외국인 노동자의 귀국 후 재적용 대책 마련과 외국인 노동자와 그 가족들의 출신국 및 서독의 교육제도와 졸업 자격의 상호인정을 제안한다.⁶¹⁾ 이러한 제안들에도 불구하고 기민연은 외국인 문제가 유럽 내 국가들 사이의 경제발전의 불균형으로 인한 실업자들의 발생에서 기인한다고 진단하면서, 이를 위한 근본적인 해결은 결국 국가 간 경제력 차이를 해소하는 것으로만 가능하다고 강조한다. 이와 같이 저개발국가들

60) CDU-Geschäftsstelle, Hg. *Ausländerpolitik der CDU, Argumente, Dokumente, Materialien*, Bonn, 1975, 4-5쪽.

61) *Ibid.*, 5쪽.

의 경제적 발전이 진행된다면 자연스럽게 외국인 노동자들이 서독에서 습득한 기술을 가지고 본국으로 돌아가 그 곳의 경제발전에 기여할 수 있도록 만든다는 것이다.⁶²⁾ 이러한 기민연의 외국인 정책은 기민연이 가지고 있던 소극적이고 피동적인 입장을 그대로 보여주는 것이라고 할 수 있다.

외국인 정책에 있어 적절한 대책을 마련하지 못한 가운데 1976년 서독 정부는 보다 분명하고 현실적인 외국인 정책안 마련을 위해 ‘전반적인 외국인 고용정책 개발 촉진을 위한 연방 및 주 위원회(Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik)’를 구성하였다. 그러나 1979년 초 발간된 위원회의 제안서의 내용은 지금까지의 정책 방향과 다를 것이 없는 매우 실망스러운 것이었다. 위원회는 여전히 서독이 이민국가가 아님을 분명히 천명하면서, 일정 기간 후 귀국을 전제로 한 외국인 노동자 체류를 허용하는 기존의 제도와 외국인 노동자 모집 중지 정책의 고수, 외국인 노동자들의 조속한 귀환프로그램을 강화해야 한다고 강조한다. 이런 입장에도 불구하고 외국인 노동자들의 귀국을 강제하는 조치를 반대하고 서독에 거주하는 외국인 노동자와 가족들의 사회적 통합과 그들의 사회적·법률적 지위 보장, 서독에 거주하는 제2세대 외국인들이 겪는 문제들에 대한 강화된 대책을 마련해야 한다는 이중적인 입장을 취한다. 이는 외국인 문제와 관련된 서독 내의 다양한 이익·정치 집단의 이해관계가 첨예하게 충돌하고 있는 상황을 그대로 반영한 결과라고 할 수 있다.⁶³⁾ 이것은 ‘한시적인 사회통합(Integration auf Zeit)’이라고 불릴 새로운 외국인 정책의 방향이 결정된 것으로 평가될 수 있지만, 1973년 서독의 외국인 노동자 모집중지 조치가 불러온 다양한 논의와 제안들은 전통적인 독일의 외국인 정책 방향,

62) *Ibid.*, 8쪽.

63) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 245쪽.

즉 속인주의 또는 혈통주의 전통에 입각한 단기 인력수급 중심의 외국인 정책을 그대로 고수하는 방향에서 결정되어 갔다고 할 수 있다.⁶⁴⁾

2. 쿤 보고서(Kühn-Memorandum)

외국인 노동자들의 정주화와 가족이민이 증가하고 ‘다문화’ 사회로의 전환이 더욱 분명해지는 가운데 2차 석유파동으로 세계경제가 어려움에 빠진 1979년에 들어서면서 외국인 정책에 대한 보다 적극적인 대책이 마련되어야 한다는 강력한 공감대가 정치계에서도 성과가 나오기 시작했다. 그 첫 번째 성과가 1979년 9월 발간된 쿤 보고서다. 1978년까지 노르트라인-베스트팔렌 주지사였던 사민당의 쿤이 1978년 11월 ‘노동 및 사회질서부(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)’ 산하에 설치된 ‘연방정부 외국인문제 전담관(Beauftragter der Bundesregierung für Ausländerfragen)’에 임명되어 작성한 이 보고서는 노동시장의 관점에서 취급되던 서독정부의 외국인 정책에 대한 지금까지의 인식이 바뀐 첫 번째 공식문서라고 할 수 있다. 쿤 위원회는 서문에서 “서독 내 거주하는 백만 명에 달하는 외국인 아동과 청소년들의 미래와 관련해 관찰되는 현상들을 통해 막대한 개인적·사회적 피해를 줄이기 위한 노력이 시급하다”⁶⁵⁾며 외국인 정책에서의 인식변화가 필요함을 강조한다. 이와 함께 지금까지 서독의 외국인 정책의 성격이 노동시장 정책에 우선적으로 경도되어 있었기 때문에 상대적으로 중요한 복지 및 사회 문제를 등한시해왔음을 지적한다. 외국인 노동자와 그 가족들이 직면한 문제들을 개선하기 위해서는 사회정책적 차원의 대책과 그에 필요한 재정지원이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 쿤 보고서는 이와 같은 기본 입장을 보다 구체적으로

64) 이용일, 「이민과 다문화 사회로의 도전: 독일 이민자 사회통합과 한국적 함의」, 『서양사론』 제92호, 2007, 234쪽

65) Kühn, ed., *Stand und Weiterentwicklung der Integration*, 2쪽.

다음과 같이 새로운 외국인 정책의 방향과 지침을 정리해 제시하고 있다.⁶⁶⁾

- (영구적으로 외국인 노동자 모집을 재개하지 않을 경우) 실질적인 이민의 인정
- 무엇보다도 아동과 청소년들을 위한 취학 전 교육과 학교와 직업 교육 분야에서의 통합 조치의 강화
- ‘국적별 학급’과 유사한 수업과 같은 학교 내 모든 차별·분리 조치의 폐지
- 청소년들에 대한 무제한적인 취업 및 실업 교육 기회의 제공
- 서독에서 출생하고 자란 청소년들의 시민권 획득을 위한 선택권 제공
- 외국인 노동자와 그 가족들의 이익을 보호하고 더욱 확대된 법적 보장을 목적으로 외국인 관련 법률들과 시민권 획득절차에 대한 총체적인 점검
- 장기 거주자들의 지방선거권 허용을 통해 외국인들의 정치권 강화
- 외국인들이 겪는 현실적인 문제들에 대한 사회문제 상담 강화.

이상과 같은 쾨 보고서의 새로운 외국인 정책 방향에 대한 제안에서 특징적으로 나타나는 것은 무엇보다도 서독 내 외국인들에 대한 인식 변화를 강조하고 있다는 점이다. 외국인 노동자들과 그 가족들의 유입을 노동의 수요와 공급이라는 단순한 경제논리로 이해하고 유지하려던 기존의 서독 정부의 입장에서 이들을 새로운 국민으로서 함께해야 할 공동체의 구성원으로 인식하기 시작했다는 점에서 변화를 기대하게 만들었다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 여전히 기존의 외국인 정책에서 나타나는 입장들

66) *Ibid.*, 3-4쪽.

을 완전히 포기했다고는 할 수 없다. 특히, 외국인 노동자를 더 이상 모집하지 않는 것을 전제로 하는 점, 서독에서 출생하고 성장한 청소년들로 한정한 ‘제한적 이민’ 제안들은 비이민국가로서 서독 정부가 고수해 온 기본 입장을 최대한 유지하고자 하는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 아동 및 청소년들을 위한 교육기회 확대, 동등한 취업 기회 제공, 최소한의 정치활동의 보장과 법적·사회적 안전망 확충과 상담 제공 등은 적어도 서독의 외국인 정책에서 상당한 변화가 필요하고, 이를 정부 및 전문가들 사이에서 상당한 정도로 공감하고 있음을 보여준 것이라고 하겠다.

이와 같은 전문가들의 인식 변화와 외국인 정책 변화에 대한 사회적 공감대의 확산에도 불구하고 1980년대 초반까지 서독의 사민당·자민당 연립 정부의 외국인 이민정책의 실질적인 변화는 없었다. 또한 서독 내 여론도 여전히 외국인들의 본국 귀환이 신속하게 이루어지길 바라는 의견이 우세한 것으로 나타났다. 그러나 서독국민들의 부정적인 외국인 인식을 변화시키기 위해 쾰 보고서에서 강조한 ‘통합’으로의 정책전환이 이루어지기에는 시간적으로나 현실적으로 해결하기 어려운 많은 난제들이 산적해 있었다. 결국 서독 정부는 쾰 보고서에서 제안한 외국인 정책의 변화를 수용하기 보다는 기존의 정책 방향을 고수하는 입장을 취한다. ‘통합’의 가장 중요한 정책과제라 할 수 있는 외국인들의 선거권 부여 또는 외국인 청소년들의 독일시민권 획득조건을 완화하는 정책은 실현되지 못했다.⁶⁷⁾ 이런 가운데 서독의 외국인 정책을 결정하는 기본 패러다임의 변화가 불가피하게 되었다. 우선 ‘손님 노동자’라는 형식의 노동력 교환을 골자로 하는 기존의 외국인 정책은 더 이상 설자리를 찾을 수 없게 된 반면 서유럽 국가들 사이에 긴밀한 경제협력관계가 형성되면서 1980년대 말까지 유럽 역내권 시장이 형성되고, 이에 따라 외국인 노동자 유입문제는 한 국가의 경제

67) Meier-Braun, “Der lange Weg”, 24쪽.

선 내에서 결정되는 것이 아니라 유럽공동체(Europäische Gemeinschaften)의 경계선 안에서 결정되는 문제로 성격이 변했다. 외국인 노동자 문제는 내국인 대 외국인이 아닌 유럽공동체 국가 국민(EG-Inländer) 대 비 유럽공동체 국가 국민(EG-Ausländer)이라는 새로운 분류법으로 규정되게 된 것이다. 여기에 빈곤으로 인한 제3세계권으로부터의 이민이 증가하는 현상이 두드러지기 시작했다. 당시 상황에서 특이한 점은 이러한 ‘이민압력(Wanderungsdruck)’을 거의 모든 서유럽국가들이 공통적으로 경험한다는 점이다. 이러한 맥락에서 70년대 급증하는 터키인들의 서독 이민도 이해될 수 있다. 이런 의미에서 서독 정부의 외국인 노동자 모집 증지는 80년대 들어 유럽뿐만 아니라 전 세계적으로 확산된 남북이주(Süd-Nord-Wanderung)의 물결이 본격적으로 몰아치기 시작한 시기에 일어난 사건으로 이해할 수 있다.⁶⁸⁾

그러나 서독정부가 적극적으로 외국인 정책의 변화를 시도하지 못한 이유를 간단하게 설명하는 것은 사실상 불가능하다. 외국인 문제가 단순히 몇 가지 이유로 설명될 수 없다는 사실은 그 해결책도 그만큼 복잡하다는 것을 의미한다. 외국인 노동문제와 직접적인 관계를 맺고 있는 경제계의 외국인 취업과 관련된 정책결정에서 비슷한 모습을 보여 왔던 것이 사실이다. 1973년 서독정부가 외국인 노동자 모집 중지 결정을 내리기 이전에 많은 외국인 노동자가 종사하고 있던 폴크스바겐(Volkswagen)사의 경영진은 외국인 노동력을 감축하기 보다는 외국인 노동력을 기반으로 한 노동집약적인 생산방식을 그대로 고수했다. 당시 폐쇄적인 노동시장 정책을 추구하고 있던 일본의 토요다와의 경쟁 또는 장래의 경영이익 극대화를 위해 단기적으로는 비용증가를 초래하는 생산방식 합리화나 자동화 공정 도입의 모험을 선택하기 보다는 여전히 충분한 수요를 가지고 있는 시장

68) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 242-243쪽.

상황에 따라 보다 손쉬운 선택인 노동시장에 의존하는 방향으로 정책을 결정했다. 이러한 결정에는 60년대를 지배한 서독의 경제부흥으로 외국노동력 유입이 자연스런 현상으로 자리 잡은 사회분위기도 크게 작용한 것으로 평가할 수 있다. 이런 상황에서 서독 경제가 외국인 노동력을 배제한 외국인 정책을 수립하는 것은 현실적으로 불가능했다고 하겠다.⁶⁹⁾ 그러나 외국인 문제에 대해 보다 근본적인 대책을 마련하기 보다는 현실에 안주하는 임시방편적인 대책은 70년대 말 본격적으로 등장하기 시작한 외국인 문제에 대한 서독 정부와 사회의 혼선과 대책부재의 결과를 초래한 원인을 제공한 측면이 있다고 하겠다.

퀸 보고서가 제안하고 있는 ‘통합’의 외국인 정책이 실현되지는 못했지만, 어쨌든 1981년을 시작으로 서독의 외국인 정책이 변화하기 시작한다. 외국인 인수도 1979년 9월에서 1980년 9월 사이 약 30만 명이 증가했는데, 이중 절반은 가족 재결합으로 증가했고, 3분 1은 망명신청자들이었고, 나머지는 서독에서 새로 태어난 외국인 자녀의 증가에 의한 것이었다. 이런 상황에서 외국인 문제에 대한 우려 섞인 목소리가 ‘통합’을 강조하는 퀸 위원회의 입지를 좁히는 결과를 초래했다. 이러한 사회적 분위기를 반영하듯 노동부 내에 설치된 협력그룹 ‘외국인 노동자’가 제출한 보고서를 기반으로 1980년 3월 19일 서독 정부는 외국인 정책의 지속발전(Weiterentwicklung der Ausländerpolitik)을 위한 기본방침을 발표한다. 이에 따르면 들어오는 외국인들이 단순히 서독 사회에서 단순한 체류자로 구분할 것인지 아니면 ‘통합’될 것인지 확정짓지 않는다는 것이다. 분명한 것은 이민이 서독의 외국인 정책의 목표가 아니라는 점이다. 반면에 서독에 거주하는 외국인이 출신국가로 귀국할 의사를 가진 경우 정부가 이를 적극적으로 지원한다는 것이다.⁷⁰⁾ 정부의 이런 입장 변화는 1981년 11월

69) Yong-II Lee, *Die Ausländerbeschäftigung*, 403쪽.

11일 슈미트 내각결정으로 더욱 확고해진다. ‘통합’을 전제로 한 이민국가인정을 강조한 쿤 보고서의 주장을 포기하고 이민제한정책(Begrenzungsolitik)으로의 급격한 정책선회가 이루어진 것이다. 이는 서독이 이민국가가 아님을 천명함과 동시에 미래의 이민국가로서의 가능성도 허용하지 않는 것을 의미했다. 새로운 외국인 유입은 모든 수단을 동원해 억제하고 서독 거주 외국인들의 본국 귀환은 재정지원 늘려 적극 장려하는 것을 내용으로 했다.⁷¹⁾ 이러한 이민제한으로의 방향전환이 본격화되는데는 그리 오래 걸리지 않았다. 정부는 1981년 12월 2일 ‘가족재결합을 사회적으로 책임질 수 있는 방향조정을 위한 긴급대책(Sofortmaßnahmen zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs)’ 발표를 통해 비유럽공동체 국가 출신 외국인 부부가 재결합을 위해 본국에 있던 자녀를 초청하는 경우 그 나이를 지금까지의 18세에서 16세로 낮추고, 이들 부부가 최소 8년 이상 독일에 거주해야 하며 1년 이상 혼인관계에 있어야 한다는 조건들이 추가했다. 이를 통해 서독정부는 가능한 서독으로 들어오는 청소년의 수자를 가능한 억제하려고 한 것이다.⁷²⁾

이런 상황에서 야당인 기민연과 기사연은 정부의 외국인 정책을 강력하게 비판하기 시작한다. 비판의 핵심은 보다 분명한 외국인 정책을 수행해야 한다는 것으로, 현재의 정책은 외국인 문제를 해결하기 보다는 더욱 어려운 상황으로 빠지도록 만들뿐만 아니라 외국인 혐오적인 사회분위기를 촉진시킨다는 것이었다. 또한 역사적으로 독일이 이민국가가 아님을 강조

70) Bundesministerium für Arbeit, ed., *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik. Beschlüsse der Bundesregierung vom 19. März 1980*, (Bonn, 1980).

71) “Bonn bremst Ausländerzuzug”, *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, 1981. 11. 12; 연방주인 바덴 뷔르템베르크는 이미 외국인 귀환자들에 대한 재정지원을 늘리는 정책을 실시하고 있었다. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 247쪽.

72) Karin Hunn, “Nächstes Jahr kehren wir zurück..”, *Die Geschichte der türkischen ‘Gastarbeiter’ in der Bundesrepublik*, (Göttingen, Wallstein Verl., 2005), 461-462쪽.

함과 동시에 분단국가인 서독이 헌법에서 강조된 전체 독일을 고려할 책임을 다해야 한다는 것이다.⁷³⁾ 1973년 외국인 노동자 모집 중지를 시작으로 1979년의 쿤 보고서 발표까지 서독의 외국인 정책은 사회적으로 많은 논의를 촉발시키는 결과를 초래했지만, 그렇다고 만족할만한 대책이 마련된 것도 아니었다. 노동자 모집 중지 이후 정부에 의해 시행된 정책들로 서독에 거주하는 외국인 숫자가 현저하게 감소할 것이라고 믿는 사람은 아무도 없었다. 또한 정치계와 여론에서 외국인 문제를 장기적으로 다루는 것도 서독정부에게 부담스러운 것이었다. 유럽공동체 출신 외국인들과 비 유럽공동체 출신 외국인들 사이의 차별을 강화하는 것도 정부의 입장을 난처하게 만드는 요인이었다. 이런 상황에서 외국인 문제의 해결책으로 이들 외국인 이주자들이 귀국하면 자연스럽게 해결될 문제로 치부하는 경향이 지배적이 되어갔다.

V. ‘이민국가’로의 전환 포기

1980년대 서독의 외국인 정책은 쿤 위원회의 보고서를 통해 촉발된 짧은 이민 통합의 사회적 합의와는 정반대의 방향으로 진행되었다. 1981년 6월 슈미트-칼러(Theodor Schmidt-Kaler) 등과 같은 대학교수들이 발표한 ‘하이델베르크 선언’은 서독사회에서 증가하는 반외국인 정서를 대변하는 것이었다.⁷⁴⁾ 이런 상황에서 새로이 정권을 잡은 기민연의 콜(Helmut

73) “Union legt Konzept für eine langfristige Regelung vor”, *Union in Deutschland Informationsdienst der Christlich Demokratischen Union Deutschlands*, 1982. 1. 21, 11~13쪽.

74) 이들은 자신들이 이념적인 민족주의나 인종주의 또는 모든 우익과 좌익의 급진주의에 반대한다고 천명하고 있지만, 외국인들로 인한 독일민족의 약화(Unterwanderung des deutschen Volkes), 독일어, 문화, 독일인들의 정체성이 손상되었다고 주장하며 외국인 노동자와 그 가족들의 유입을 억제하기 위한 전국적인 시민운동의 전개를 주장한다. “Heidelberger Manifest vom 17. Juni 1981”, Peter Dudek, Hans Gerd Jaschke,

Kohl) 수상은 사민당 정권의 무능력으로 야기된 위기를 극복할 ‘새로움의 정치(Politik der Erneuerung)’를 표방하며 새로운 일자리 창출, 사회 안전망의 확보, 인간적인 외국인 정책과 외교 및 안보정책의 새로운 기반을 확립하는 것을 내용으로 하는 ‘긴급프로그램(Dringlichkeitsprogramm)’을 1982년 10월 13일 국회에서 행한 정부 취임연설에서 밝힌다. 그러나 4가지 긴급프로그램에 포함된 콜 정부의 외국인정책의 기본방침은 전혀 새로운 것이 아니었다. 콜 정부는 이 프로그램을 통해, 서독에 거주하는 외국인의 통합은 외국인 정책의 중요한 목표이지만, 이런 목표의 실현은 외국인 이민의 증가가 억제되는 경우에만 가능하며, 동시에 정부는 외국인 노동자 모집 중지를 그대로 유지하고 가족재결합도 제한된 경우로 한정하며 새로운 이민물결을 억제할 관련협정 체결을 위한 노력을 하며 본국귀환을 원하는 외국인에 대한 결정을 돕기 위한 노력을 할 것이라고 강조한다.⁷⁵⁾ 콜 정부의 외국인 정책은 실질적으로 이전의 사민당-자유당 정부의 그것을 그대로 계승한 것이었다. 특히 재정지원을 통해 외국인의 귀국을 촉진하려 한 것이나 실업보험금과 아동보조금 신청을 현금화시켜주고 법적으로 규정된 퇴직연금 납입금을 앞당겨 지불받을 수 있도록 함으로서 고향으로 돌아갈 의사를 가진 외국인 노동자들의 귀국 시기를 가능한 앞당기려 하였다. 이와 함께 더 이상의 외국인 이민의 유입을 막기 위해 “인도주의적이라고 대변될 수 있는 모든 조치들”을 채택하겠다고 밝히며, 6개월 내에 외국인 문제 해결을 위한 대책마련을 제안할 위원회를 구성하였다.⁷⁶⁾

Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik. Zur Tradition einer besonderen politischen Kultur, Bd. 2 (Dokumente und Materialien), Dok. 124, 302쪽.

75) Helmut Kohl, “Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 13. Oktober 1982 vor dem Deutschen Bundestag in Bonn: Koalition der Mitte: Für eine Politik der Erneuerung”, *Bulletin*, Nr. 93, Bonn, 14. Oktober 1982, 853-868쪽.

새로운 자유보수 연정의 출현으로 1979~1980년 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있을 것처럼 보였던 이민국가 인정과 외국 이민자들에 대한 적극적인 사회통합을 핵심으로 하는 외국인 정책 개혁 논의가 서독 사회에서 보다 넓은 지지기반을 획득해 나가는 것을 불가능하게 만들었다. 구체적으로 새로운 연정은 1983년 6월 22일 ‘한시적인 외국인 귀환 촉진법률안 (Gesetzentwurf zur befristeten Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern)’을 제안하고, 이 안이 의회에서 통과되어 그해 12월 1일 새로운 ‘외국인 귀환촉진법(Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern)⁷⁷⁾이 시행되게 되었다. 이 법의 시행으로 자유보수 연정의 이민억제를 핵심으로 하는 제한적인 외국인 정책의 성격이 분명해졌다고 할 수 있는데, 그 내용은 두 종류의 귀환 지원금을 지급하는 것이었다. 구체적으로 그 내용은 기업의 조업중단 또는 도산으로 실업 또는 단축조업을 하는 모로코, 스페인, 유고슬라비아, 터키, 튀니지, 포르투갈, 한국과 같은 비 유럽공동체 회원국 출신의 외국인 노동자들에게 10,500 DM의 귀환 지원금과 배우자와 자녀들에 대해 각각 1,500 DM의 보조금을 지급하는 귀환보조(Rückkehrhilfe)와 본국 귀환을 희망하는 모든 외국인들에게 적립한 연금을 사전 지급하는 귀환촉진(Rückkehrförderung) 제도였다.

새로운 외국인 정책에 대한 야당과 노동계의 신랄한 비판에도 불구하고⁷⁸⁾ 콜 정부는 1983년 10월 1일부터 1년 간 시행된 이 법으로 약 33만 명의 외국인 노동자와 가족들이 본국으로 귀환한 사실을 내세워 자신들의

76) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 250쪽.

77) “Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28. Nov. 1983”, *Bundesgesetzblatt I*, 1983, 1377-1380쪽.

78) 외국인 귀환 촉진법에 대해 야당인 사민당은 “기만전술”, “무책임하고 부도적한” 조치, 내무장관의 “추방정책(Hau-ab-Politik)”이라고 비난했으며, 금속노조(IG Metall)도 “연방정부의 외국인 축출정책(Rausschmißpolitik)의 속편”이라고 강하게 비판했다. Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 254쪽.

외국인 정책이 성공했다고 자평했다.⁷⁹⁾ 그러나 이러한 외형적인 성공에도 불구하고 콜 정부의 외국인 정책을 긍정적으로 평가할 수는 없다. 3십만 명에 달하는 외국인 귀환을 가능하게 만든 재정지원의 궁극적인 목적이 퇴직연금과 아동보조금 등과 같은 사회복지 지원금 지출을 절약하고 재정 건전화에 있었다는 비판이 가능하다. 외국인 귀환촉진법으로 약 9천만 DM의 실업보험과 단축노동 지원금과 약 2억4천 만 DM의 아동보조금 지출이 절감된 사실은 콜 정부 출범 시 밝힌 긴급프로그램에서 밝히고 있는 ‘인도주의적으로 대변될 수 있는 조치들’ 중 하나가 성공한 사례이기 보다는 외국인 노동자를 희생양으로 서독 내에서 확산되고 있는 외국인 혐오 여론을 달래기 위한 콜 정권의 정치적 임기대응책 또는 상징적인 정책으로 평가하는 것이 옳을 것이다.⁸⁰⁾ 이와 더불어 약 3십만 명이라는 외국인 귀환자 수자의 의미도 콜 정부에 의해 과대평가되었다고 할 수 있는데, 외국인 노동자 모집중지가 시작된 1973년 이후 본국 귀환 외국인의 수자가 매년 3십6만5천 명 이상이었던 사실을 감안한다면 외국인 귀환촉진법의 실질적인 효과뿐만 아니라 ‘동반효과’에 대해서도 부정적인 평가가 가능하게 만든다. 재정적인 면에서도 외국인 귀환촉진법 시행 초기 ‘노동사회안전부(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)’ 장관 빌립(Norbert Blüm)이 예측한 약 40억 DM의 재정절감 기대효과도 없었다고 평가할 수 있다. 1985년 10월 현재 외국인 귀환 노동자에게 퇴직연금 선지급금으로 정부가 예상한 10억 DM의 두 배에 가까운 금액이 지출되었다. 실제로 콜 정부가 ‘성공적인’ 외국인 귀환촉진 정책을 위해 더 이상의 재정 지원 대책을 마련하지 않았다는 사실에서 외국인 귀환촉진법에 대한 비판적인 평가가 설득력을 갖는다. 오히려 콜 정부의 외국인 정책은 귀환정책

79) “300000 Ausländer in die Heimat zurück”, *Die Welt*, (1984. 8. 2)

80) Meier-Braun, “Der lange Weg”, 26-27쪽.

과 이민·통합정책 어느 쪽에도 속하지 못하는 어정쩡한 입장을 고수하는 것이었다.⁸¹⁾

전체적으로 이민억제를 골자로 하는 1980년대 콜 정부의 외국인 정책으로 귀환 외국인의 숫자는 크게 증가하지 않은 반면 외국인의 정주화와 장기체류는 서독사회가 풀어야 할 심각한 사회문제로 고착되어 갔다. 무엇보다도 1970년대 초반 이후 서독 거주 외국인 중 가장 많은 터키계 인구(1981년 현재 전체 외국인 인구의 약 33.9%)와 관련된 사회문제를 해결하는 것이 외국인 정책의 시급한 현안과제가 되었다. 무엇보다도 1963년 앙카라 협정으로 유럽경제공동체와 터키 사이에 맺어진 ‘경제협력조약(Assoziierungsabkommen)’⁸²⁾으로 보장된 터키 노동자들의 거주와 자유에 대한 조항과 관련된 문제는 법률적으로나 외교적으로 서독 정부의 입장을 난처하게 만들었다. 1985년 7월 콜 수상은 터키 방문이 이 문제를 해결하는데 아무런 성과를 거두지 못한 상황에서 서독의 정치계와 여론에서 외국인, 특히 터키계 이민이 가까운 미래에 엄청나게 증가할 것에 대한 불안감이 공론화되는 현상이 나타났다. 1985년 7월 19일 자유주의적인 『차이트(Zeit)』 지 편집장인 쉘머(Theo Sommer)는 쿤의 말을 인용해 “외국인 비율이 10%를 넘을 경우 모든 [국가의] 국민이 반란을 일으킬” 것이라고 강조하며, “[미국에 비해] 미미한 우리나라에서 다문화 모델에 따라” 터키 이민을 허용한다면 “1년 반 안에 지금까지 가난한 아나톨리아인들을 막고 있던 댐이 붕괴되고, 수백만 명의 외국인이 넘쳐나 [미국식의] 인종용광로 안의 통합이던 다양한 천 조각으로 만든 양탄자 속의 [다문화주의

81) Stefan Luft, *Abschied von Multikulti. Wege aus der Integrationskrise*, (Gräffelfing, Resch Verlag, 2007), 96쪽.

82) “Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei” *Amtsblatt*, Nr. 217 vom 29. 12. 1964, 3687-3688쪽. ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21964A1229\(01\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21964A1229(01):DE:HTML))

적인] 공존 방식 중 어느 것도 시작해볼 수 없게 될 것”이라고 경고하고 있다.⁸³⁾ 이렇게 새로운 이민물결에 대한 ‘공포’는 다문화사회로의 전환을 요구하는 사회적 요구에도 불구하고 당파를 초월해 모든 독일인들이 공감하는 가장 심각한 사회적 문제로 자리 잡아 가고 있었다.

1980년대 전반기에서 베를린 장벽이 붕괴된 1989년까지의 기간 동안 서독의 외국인 정책은 주로 터키 이민을 중심으로 진행되었다고 할 수 있다. 콜 정부의 집권과 외국인 귀환촉진법을 계기로 서독은 이민국가가 아님이 분명해졌으며, 이러한 입장은 이후 그대로 유지되었다. 이민을 가능한 억제하고 서독 내 거주하는 외국인들의 사회통합을 병행하는 방식으로 진행된 이 시기의 외국인 정책은 80년대 후반 증가하는 외국인 혐오 여론을 등에 업고 주장되는 다양한 의견들로 인해 더 이상의 진전이나 변화를 기대할 수 없는 것이었다. 여기에 덧붙여 터키인들의 이슬람 문화와 관련된 여성 인권 문제, 가부장적 가족제도의 전통 등이 부정적인 사회인식을 증폭시키는 비판의 대상이 되었다. 그렇다고 보다 강화된 이민억제 정책이 시행된 것도 아니다. 또한 외국인 정책을 바꿀 수 있는 정치지형도의 변화를 가능하게 만드는 선거결과도 나타나지 않았다. 결국 ‘이민 억제기’의 외국인 사회통합은 서독에서 장기간 거주하고 있던 외국인들을 고려해서 만들어진 임시방편의 단기 대응책⁸⁴⁾이었다고 평가할 수 있으며, 이 기간 서독의 외국인 정책은 유럽 내에서도 가장 보수적이고 소극적인 것이었다.⁸⁵⁾

83) Theo Sommer, “Vertragsbruch oder aber Dammbbruch? Bonn und die drohende Flut von Zuwanderern aus der Türkei”, *Die Zeit*, 1985. 7. 19.

84) 이러한 사례로 “Inkrafttreten des Gesetzes über eine Wiedereingliederungshilfe im Wohnungsbau für rückkehrwillige Ausländer”, *Bundesgesetzblatt I*, 1986, 280쪽; “Inkrafttreten der Achten Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung”, *Bundesgesetzblatt I*, 1160쪽 참조.

85) 유정희, 「영원한 이방인」, 163쪽.

1980년대 중반 이후 서독 내에서 외국인 정책은 일시적으로 여론의 관심에서 멀어지는 양상을 띤다. 1982년 약 4,670,000 명으로 정점에 도달했던 외국인 인구가 1986년 약 130,000 명이 증가한 것을 제외하면 1987년까지 매년 감소해 4,240,000 명으로 최저 수준에 도달했던 것도 이러한 사회적 분위기가 형성되는 데 기여했다. 약 400,000 명의 외국인 인구를 감소시킨 콜 정부의 외국인 정책이 성과를 거두고 있다는 평가를 내리는 것이 성급하다는 것은 곧 명백해졌다. 당장 1988년 외국인 인구가 약 4,490,000 명으로 증가하기 시작해, 다음 해에 약 4,850,000 명으로 1982년의 수준을 단번에 넘어서고, 1990년에는 약 5,340,000 명으로 '5백만 외국인 시대'가 도래 했다.⁸⁶⁾ 지금까지 외국인 유입 인구의 대부분을 차지하던 경제 상황에 따른 노동력 충원 목적의 인구유입이 소극적으로 억제되는 동안 1975년 이후 적은 숫자로 늘어나던 망명신청이라는 새로운 외국인 유입이 증가하기 시작한 것이 그 주요 원인이었다. 1975년 9,627 명이었던 망명 신청자 숫자는 매년 증가하였으나 1980년을⁸⁷⁾ 제외하고 1987년까지 연평균 대략 46,330 명이 서독으로의 망명을 신청했다. 13년 동안 602,297 명이 서독으로 망명을 신청한 것이다. 외국인 유입 인구의 변동에 망명 신청자의 숫자가 영향을 미치기 시작하는 것은 서독 인구에서 외국인 인구가 다시 증가한 1988년부터였다. 이 해에만 103,076 명이 망명을 신청했고, 그 숫자는 1989년 121,318 명, 1990년 193,063 명, 1991년 256,112 명으로 단 4년 만에 673,569 명으로 늘어나, 이전의 13년간의 망명 신청자 숫자를 넘어섰다.⁸⁸⁾ 전체적으로 1950년 이후 1980년대 말까지 망명 신청자가 서독 내 외국인 인구변동에 중요한 변수가 된 적은 없었다.⁸⁹⁾ 그러나 이와 같이 망명 이민

86) 표3) 참조.

87) 107,818명으로 증가했다.

88) Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik*, 264쪽의 표24 참조.

89) 1950년에서 1968년 사이 망명 신청자의 숫자는 연평균 4,500 명 정도였는데, 1968년

자가 서독의 외국인 정책에 영향을 미칠 수 있는 수준으로 증가한 것은 동유럽 공산권 국가의 붕괴와 독일 통일과 밀접한 관련이 있다고 하겠다.

VI. 경제적 가치를 넘어선 새로운 가치의 필요성

통일 전 서독의 외국인 정책은 큰 틀에서 서독의 경제상황과 밀접한 관련을 가지고 연동되는 노동시장 정책이 그 주축을 이뤘다고 할 수 있다. 이것은 어찌 보면 당연한 설명이라고 할 수 있다. 역사적으로 종교박해, 독재체제에 의한 강제이주나 전쟁 또는 자연재해를 피해 어쩔 수 없이 자신이 살고 있던 고향을 떠나는 이재민의 경우를 제외하고 평화시에 이뤄지는 이주 또는 이민의 주목적은 경제적인 것이다. 그러나 이런 자연스런 이주의 목적은 국가의 경계선이 명확해진 현대에 들어서면서 다양한 방식으로 제한되고, 억제 또는 장려된다. 세계화를 이야기하는 오늘날 어느 누구도 국적을 소유하지 않은 채(여권 없이) 한 국가의 경계선을 넘어 다른 국가로 들어갈 수는 없다. 그럼에도 경제적 기회가 크다고 생각되는 국가로의 이주 희망자는 항상 존재하고 그런 목적을 위해 수단과 방법을 가리지 않고 실행에 옮긴다. 2009년 1월 세계 최강대국이라는 미국이 1,080만 명의 불법이민으로 골머리를 앓고 있는 것도 이런 현실적 이유가 그 출발이라고 할 수 있다.⁹⁰⁾ 이러한 불법이민 문제를 해결하는 것은 그리 간단하

초 체코슬로바키아에서 발생한 '프라하의 봄' 사건 이후 1969년 11,664 명이 망명 신청해 가장 높은 수치를 기록했다. 1953년부터 1973년까지 약 17만8천 명이 망명을 신청했다. 1979년에서 1981년 사이에는 터키에서 발생한 군사쿠데타와 폴란드의 군부 계엄통치의 결과로 약 24만 명이 망명을 신청하였다. Stefan Luft, *Ausländerpolitik in Deutschland. Mechanismen, Manipulation, Missbrauch*, (Gräffelfing, Resch Verlag, 2003), 29쪽.

90) Michael Hoefler · Nancy Rytina · Bryan C. Baker, "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2009", http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2009.pdf

지 않다. 천만 명이 넘는 불법이민을 하루아침에 강제 출국시키는 것이 가능한 가도 문제지만 법적 절차를 통해 이들 불법이민을 처리하는 것도 그 처리 비용 하나만으로도 해결하기 힘든 현실적 문제에 부딪힌다. 이런 경제적인 문제뿐만 아니라 사회적·문화적 문제는 그 해결의 실마리를 찾는 것조차도 쉽지 않은 것이 현실이다. 현재 독일의 외국인 정책이 안고 있는 문제도 이와 다르지 않다. 그러나 이러한 현재의 문제가 갑자기 나타난 것은 아니다.

통일 전 서독의 외국인 정책은 1955년 12월 22일 로마에서 서독과 이탈리아 정부 간 송출협약이 체결되면서 본격적으로 시작되었다. 이후 1960년 스페인과 그리스, 1961년 동독 정권의 베를린 장벽 건설 이후 터키와 1963년 모로코, 1964년 포르투갈, 1965년 튀니지, 1968년 유고슬라비아와 맺은 일련의 송출협약의 결과 서독에서 일하는 ‘손님노동자’의 숫자는 1968년 1백만 명을 훨씬 넘어서는 수준이 되었다. 이와 같이 단기간에 외국인 노동자가 서독으로 들어 올 수 있었던 것은 전후 서독 경제의 놀라운 성장에 힘입은 것이었다. 1973년 서독 정부가 외국인 노동자 모집 정책을 중지할 때까지 서독에 거주하는 외국인의 숫자는 4백만 명에 육박하는 수준으로 증가했다. 이 과정에서 외국인 노동자의 유입은 전적으로 경제적인 목적이 가장 중요한 이유였다. 경제 상황에 따른 값싼 노동력 공급이 서독 정부와 사회의 주요 관심사였다면, 보다 안정적인 경제적 삶을 영위하기 위한 것이 유입 외국인 노동자들의 최대 관심사였다고 할 수 있다. 20년 가까이 다양한 국적의 외국인 노동력을 국내로 들여오면서 서독 정부가 관심을 가진 것은 이들 외국인 유입 인구를 총체적으로 관리할 수 있는 방식이었다. 개별적이고 개인적인 유입이 아닌 국가 단위의 유입을 통해 총괄적인 관리시스템을 만들고자 한 것이다. 노동시장의 수요에 따른 국가적 차원의 관리체계를 만들고자 했던 것으로 평가할 수 있다. 그러기 위해서는 외국인 노동자들이 서독에서 취업하는 기간을 2년으로 제한

하는 순환원칙이 무엇보다도 우선적으로 지켜져야 했다. 그러나 현실은 그렇게 단순하지 않았다. 가장 중요한 경제정책과 노동시장정책의 관점에서도 불가능했는데, 서독 경제의 호황이 계속되면서 새로운 노동력에 대한 수요가 지속적으로 존재했고 이는 순환원칙을 무용지물로 만들었다. 비용과 시간을 절약하기 위해 이미 들어 온 ‘손님노동자’들의 장기 체류가 묵인되었다.

1973년 불황으로 더 이상 새로운 외국인 노동력의 유입을 허용할 수 없게 되자 서독 정부는 외국인 노동자 모집 정책을 중단한다. 그러나 문제는 새로운 외국인 노동자의 유입이 아니라 이미 서독에서 삶의 터전을 마련한 4백만 명에 달하는 외국인 노동자와 그의 가족들을 어떻게 할 것인가였다. 노동시장 정책을 근간으로 했던 기존의 외국인 정책이 20년 가까운 시간이 흐르면서 ‘손님노동자’만의 외국인 정책이 아닌 그의 배우자와 자녀를 포함하는 외국인 정책으로 바뀌어야만 했다. 전체 서독 인구의 6.5%에 달하는 이들 외국인 이민들에 대한 정책은 이제 경제적 요인만으로 결정할 수 없는 전사회적인 분야에 걸친 정책이 되어야만 했다. 그러나 이에 대한 정책적 고려나 준비가 없던 서독 정부와 사회가 외국인 정책에서의 변화를 인식하기 시작한 것은 1970년대 말에 가서야 가능했다고 할 수 있다. 1979년 발간된 퀴 보고서를 통해 다문화주의를 일정 부분 인정하는 외국인 통합 정책의 필요성이 제안되었다. 그러나 이러한 제안도 1982년 새로이 집권한 콜 정부의 이민 제한·억제 정책으로 실질적인 성과를 거두지 못했다. 정부의 폐쇄적인 외국인 정책 실시와 함께 유럽공동체 차원으로 확대된 외국인 이민 정책의 제도적 변화와 1980년대 서독 사회에서 증가하기 시작하는 외국인 혐오 정서는 새로운 사회적 문제로 등장했다. 이제 서독 내 최대 외국인 집단으로 성장한 터키계 이민들의 증가를 억제하고 가능한 줄이는 것이 서독 정부의 외국인 정책의 중심과제가 되었다고 할 수 있다. 아주 잠시 동안 논의되었던 ‘이민국가로의 전환’을 포기한 것이다.

1980년 말 망명 신청이라는 새로운 인구 유입이 이뤄지고 1990년 ‘5백만 외국인 시대’가 도래하고 독일의 통일이 실현되었다. 통일과 함께 진행된 동유럽 사회주의 정권들의 붕괴는 통일 독일에 새로운 인구 유입 요인이 되었다. 새로운 시장으로써 뿐만 아니라 독일 경제가 요구하는 보다 값싼 외국인 노동력의 공급지가 생긴 것이다. 통일 후 수도 베를린의 폭발적인 인구 증가는 이런 상황의 일면을 잘 보여준다고 할 수 있다. 새로운 ‘수요’와 ‘공급’이 만들어졌다고 할 수 있다. 반세기에 가까운 서독의 외국인 정책에서 가장 중요한 결정변수는 ‘경제’였다. 이는 유입국 서독에게나 송출국가들에게 모두 해당되는 것이었다고 할 수 있다. 더 나아가 당사자인 이민자들에게도 마찬가지로 해당된다. 그러나 서독의 외국인 정책이 5백만 시대를 맞이한 통일의 시점까지 이들 외국인 이민자들을 정책의 중심에서 고려한 만족할만한 이민자들의 사회통합을 위한 정책을 마련하지 못한 것도 분명하다. 이들이 통일된 독일사회에서 새로운 독일 국민으로 함께 더불어 살아가기 위한 정치적·사회적 배려와 노력이 부족했다는 점은 명백하다.

주제어 : 독일연방공화국, 외국인 정책, 이민, 손님 노동자, 사회 통합, 이민국가

(논문투고: 2012.12.5 / 논문심사완료: 2012.12.21 / 논문게재 확정일: 2012.12.23)

참고문헌

- Abelshauer, Werner, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*, (Frankfurt a. M., suhrkamp, 1983)
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, hg., *Daten und Fakten zur Ausländersituation*, (Bonn, 1999)
- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, hg., *4. Bericht zur Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, (Berlin, 2000)
- Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, hg., *5. Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, (Berlin und Bonn, 2002)
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, hg., *6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, (Berlin, Bonner Universitäts-Druckerei, 2005)
- , *7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, (Baden-Baden, Koelblin-Fortuna-Druck, 2007)
- , *8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, (Paderborn, Bonifatius, 2010)
- Bethlehem, Siegfried, *Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung, Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik*, (Stuttgart, Klett-Cotta, 1982)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, hg., *Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland - Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung*,

- (Paderborn, Bonifatius, 2010).
- Bundesministerium für Arbeit, ed., *Weiterentwicklung der Ausländerpolitik Beschlüsse der Bundesregierung vom 19. März 1980*, (Bonn, 1980)
- CDU-Geschäftsstelle, Hg. *Ausländerpolitik der CDU, Argumente, Dokumente, Materialien*, Bonn, 1975
- Erhard, Ludwig, “Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 10. November vor dem Deutschen Bundestag in Bonn”, Hans Ulrich Behn, *Die Regierungserklärungen der Bundesrepublik Deutschland*, (München, Olzog, 1971)
- Herbert, Ulrich, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, (München, Beck, 2001)
- Hunn, Karin, “Nächstes Jahr kehren wir zurück...”, *Die Geschichte der türkischen ‘Gastarbeiter’ in der Bundesrepublik*, (Göttingen, Wallstein Verl., 2005)
- Hunn, Karin · Herbert, Ulrich, “Gastarbeiter und Gastarbeiterpolitik in der Bundesrepublik. Vom Beginn der offiziellen Anwerbung bis zum Anwerbestopp(1955-1973)”, Axel Schildt · Detlef Siegfried · Karl Lammers, hg., *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, (Hamburg, Christians, 2000)
- Incesu, Günal, *Der Anwerbestopp vom 23. November 1973 in der massenmedialen Öffentlichkeit der Bundesrepublik und der Türkei*, (Bielefeld, 2010)
- Italienische Delegation, Hg., *50 Jahre Anwerbevertrag. Deutschland -Italien*, (Frankfurt a.M., 2005)
- Königseder, Angelika · Schulze, Birgit, “Türkische Miderheit in Deutschland”, Bundeszentrale für politische Bildung, hg., *Informationen zur politischen Bildung*, Heft 271

- Knortz, Heike, *Diplomatische Tagesgeschäfte. »Gastarbeiter« in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953-1973*, (Köln · Weimar · Wien, Böhlau, 2008)
- Kühn, Heinz, ed., *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer un ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Beundesregierung*, (Bonn, 1979)
- Lee, Yong-Il, *Die Ausländerbeschäftigung als ein Bestandteil des deutschen Produktionsregimes für die industrielle Wachstumsgesellschaft 1955-1973. Die offene Arbeitsmarktpolitik der BRD im Vergleich mit der geschlossenen Arbeitsmarktpolitik Japans*, (Berlin, Lit Verlag, 2011)
- Luft, Stefan, *Abschied von Multikulti. Wege aus der Integrationskrise*, (Gräfelfing, Resch Verlag, 2007)
- , *Ausländerpolitik in Deutschland. Mechanismen, Manipulation, Missbrauch*, (Gräfelfing, Resch Verlag, 2003)
- , *Mechanismen, Manipulation, Mißbrauch. Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Deutschland*, (Köln, Verlag Wissenschaft und Politik, 2002)
- Meier-Braun, Karl-Heinz, “Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland”, Frech, Siegfried · Meier-Braun, Karl-Heinz, hg., *Die offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration*, (Schwalbach, Wochenschau Verlag, 2007)
- von Merkatz, Hans Joachim, hg., *Deutschland Taschenbuch. Tatsachen und Zahlen*, (Berlin · Frankfurt a.M., Metzner, 1954)
- Pagenstecher, Cord, “Die ‘Illusion’ der Rückkehr. Zur Mentalitätsgeschichte von ‘Gastarbeit’ und Einwanderung”, *Soziale Welt*, 47, 1996
- , “Die ungewollte Einwanderung. Rotationsprinzip

- und Rückkehrerwartung in der deutschen Ausländerpolitik”, *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 46(12), 1995
- Reuter, Lutz-Rainer · Dodenhoeft, Martin, *Arbeitsmigration und gesellschaftliche Entwicklung. Eine Literaturanalyse zur Lebens- und Bildungssituation von Migranten und zu den gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, (Stuttgart, Steiner-Verl., 1988)
- Rhode, Wolfgang, “Die migrationspolitischen Erfahrungen der IG Metall”, *Konferenz: 50 Jahre Anwerbeabkommen Deutschland - Italien, WIR BEWEGEN UNS - Migrationen und Migranten in den Gewerkschaften*, (Berlin, ver.di Bundesverwaltung, 2005)
- Statistisches Bundesamt, hg., *Bevölkerung und Wirtschaft*, 1962
- 유정희, 「영원한 이방인: 독일의 터키 공동체」, 『독일연구』 제18호, (2009. 12)
- 이용일, 「독일연방공화국의 외국인 인력모집정책: 대기업 중심의 독일식 대량생산을 위한 대규모 외국인고용 1955-1973」, 『서양사론』, 제85호, (2005. 6)
- , 「이민과 다문화 사회로의 도전: 독일 이민자 사회통합과 한국적 함의」, 『서양사론』 제92호, 2007
- , 「파편적 · 일국사적 이민연구에서 통합적 · 초국가적 이민연구로 -독일 이민사 연구노트」, 『서양사론』 93호, 2007
- 전상인, 「앵그리(angry) 시대의 사회갈등과 사회통합」, 『철학과 현실』 76, 2008
- 최성환, 「다문화주의와 타자의 문제」, 문화콘텐츠기술연구원 다문화콘텐츠연구사업단 엮음, 『다문화주의의 이론과 실제』 (광명, 경진, 2010)

West Germany's Immigration Policy until the Reunification

- Was there long-term immigration policies? -

Kwon, Hyeoung-jin

The Federal Republic of Germany(West Germany) has been one of the important destination countries in Europe, despite the fact that until the reunification politicians have long refuse to acknowledge West Germany as an immigration country. The purposes of immigrants to West Germany were diverse. But three main types of international migration in West Germany were labor immigration, the immigration of ethnic Germans, and the immigration of non-German refugees and asylum seekers. While migrant workers were expected to stay only temporarily in West Germany, ethnic Germans were expected to stay permanently.

Between 1945 and 1949, nearly 9.5 million German refugees and expellees flocked to the territory of today's Germany and about 9 million returnees settled in the western part of the country. Their acceptance and integration in general was eased by their ethnic origin, and the post-war economic boom. In real, they have had to undergo a real immigration process involving national identity, language, and cultural framework, although they are not foreigners according to the German

Basic Law, and this situation continues to this day. Today, *Aussiedler* as Germans have the right of naturalization. Between 1945 and the construction of the Berlin Wall in 1961, 3.8 million Germans moved from East Germany (the German Democratic Republic) to West Germany. In fact, obstacles like the wall failed to completely stem this flow. This immigration was welcomed economically by the West Germany's expanding industrial sector and politically as a rejection of East German regime's communist political and economic system.

During the 1950s and 1960s, West Germany signed bilateral recruitment agreements with Italy in 1955, Spain and Greece in 1960, Turkey in 1961, Morocco in 1963, Portugal in 1964, Tunisia in 1965 and Yugoslavia in 1968. These agreements allowed the recruitment of *Gastarbeiter*(Guest Workers) to work in the industrial sector for jobs that required few qualifications. During the 1950s West Germany experienced a so-called *Wirtschaftswunder*(economic miracle) and needed more laborers. At first, *Gastarbeiter* received a work and residence permit for 1 year. This implied a rotation of the recruited workers, and the rule of forced rotation was changed gradually to allow workers to apply for permits to stay for 2 years, and, for 5 additional years. However, the rotation system failed - on the immigrants' side because the workers tended to stay in West Germany for a longer time than anticipated, and on the employers' side because the training costs for new workers were regarded as too high.

In 1973, West Germany as well as other Western European countries decided to discontinue the *Gastarbeiter* policies. As a reaction to the end of recruitment, *Gastarbeiter* brought their families to live in West

Germany, because family reunification was possible even after the recruitment ban. Half of the total immigration to West Germany in the next time consisted of family members. The immigrant workers became increasingly to stay permanently. Because Gastarbeiter had been building up social networks consisting of families, associations, and religious communities, a stable and great immigrant population was formed in West Germany. In the year 1990 the number of the immigrant workers exceeded the 5 million line. Since the mid-1980s increase of refugees and asylum seekers from the former Yugoslavia and from developing countries caused also this exceeding of the 5 million immigrants.

In the Germany's immigration history from the end of the World War II to the German reunification, the economy played the most important role: demand and supply in the German labor market. Multiculturalism and the social integration of the immigrants were, and are not so important as the economic reason.

Key Words : Federal Republic of Germany, immigration policy, immigrants, *Gastarbeiter*(guest workers), social integration, immigration country