

■ 특별 기고 ■

## 서구 유럽 이민자 통합정책의 변모 -네덜란드, 프랑스, 독일의 시민 통합과 반차별 정책<sup>1)</sup>

크리스티안 욥커(Christian Joppke)  
파리 아메리카 대학교(American University of Paris)

최근 이슬람 테러리즘의 물결이 거세지면서, 유럽 국가와 사회가 자국 내 이민자들의 통합에 실패한 것이 아니냐는 의견이 분분해지고 있다. 더욱이 이슬람 테러리즘이 유럽 내부에서 성장했다는 점을 볼 때 이런 분석은 더욱 힘을 얻고 있다. 최근 서구 유럽 정부들이 과거에 행해왔던 이민과 통합정책에 대해 전반적으로 재고하면서 새로운 방향을 모색하고 있는 것도 우연은 아닐 것이다.<sup>2)</sup> 나는 이 논문을 통해서 통합의 위기에 대한 대담으로서 국가마다 상이한 이민자 대응 모델들이 공통적으로 시민적 통합과 반차별이라는 방향으로 수렴하고 있다는 점을 주장하고자 한다.

이러한 관점에 대한 경험적 증거를 제시하기 위해서, 나는 “역사적 제도주의(historical institutionalism)”와 “경로의존성(path dependence)”에 대해, 즉 국가 정책 제도란 원래 비활동적인 패턴 하에 고정되어 있다

1) 본고는 2007년 6월 한성대학교 이민인종연구소의 특별초청강연에서 발표한 글이다. 본 학술지 창간호에 게재를 허락한 욥커 교수에게 감사드린다(편집자).

2) 영국: Home Office, *Secure Borders, Safe Haven* (London, 2002); 프랑스: Cour des Comptes, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration* (Paris, 2004) (이후부터는 *L'accueil des immigrants*이라 축약); 독일: Ssmuth-Kommission, *Zuwanderung gestalten, Integration fördern* (Berlin, 2001)(이후부터는 *Zuwanderung gestalten*이라 축약); 그리고 네덜란드는 Tweede Kamer, *Bruggen bouwen, Eindrapport Onderzoek Integratiebeleid* (The Hague: Kamerstuk 28689, no. 9, 2003-4).

는 일반적인 사고방식에 도전하고자 한다<sup>3)</sup>. 최소한 이민과 관련된 영역에 있어서는 제도와 관습이 과거에 생각했던 것보다 훨씬 더 역동적으로 변화하고 있다는 느낌을 받는다.<sup>4)</sup> 그럼에도 불구하고 상당수의 이민 관련 연구들은 자유-민주주의적 스펙트럼 내부에서도 양극에 위치한 차이를 존중하는 “다문화주의”와 보편주의적 “동화주의”를 구분하고 있다. 그리고 초청노동자를 받아들이는 몇몇 나라에서 우세한 반자유주의적이고 비민주적인 분리주의를 부정적으로 구분한다.<sup>5)</sup>

논문을 통해 나는 세 국가의 최신 정책경향을 분석할 것인데, 이 세 국가들은 과거 각자 다른 세 경향의 이민정책을 대변하고 있다고 여겨지던 나라들이다. 즉 ‘다문화주의적’ 네덜란드, ‘동화주의적’ 프랑스, 그리고 ‘분리주의적’ 독일이 그것이다. 이 세 나라의 최근 경향을 분석하면서, 나는 더 이상 이런 구분방식이 의미가 없다는 점을 밝히고자 한다. 사실상, 각 국가별로 발전해온 나름의 모델이 쇠퇴하고 있다는 점은 곧 서구 유럽에서 이민 통합정책이 ‘변모하고 있다’는 뜻으로 이해해도 적절할 것이라고 본다.

이 논문의 첫 부분에서 나는 이민정책 변모를 가져온 핵심적 배경으로, 이민이 새로운 방향으로 진행되고 있으며, 이것이 새로운 유럽화를 이끌어 낼 것이라는 전반적인 합의가 엘리트들 사이에서 이루어지고 있다는 점을 밝히고자 한다. (I장) 2장과 3장에서는 네덜란드와 프랑스, 독일을 각각 비교할 것인데, 이를 통해 이민자 통합정책이 이민자들의 시민적 통합(2장), 그리고 이주 이민자들과 그의 자손들에 대한 차별 금지(3장), 이

---

3) Steven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth eds., *Structuring Politics* (Cambridge, 1992); Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, 94(2000).

4) 문화적 전통의 비활동적 속성을 강조한 고전적 저술은 다음을 참고하라. Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*(Cambridge: Harvard University Press 1992). 문화주의자와 경로의존성 개념은 다음을 참고하라. Adrian Favell, *Philosophies of Integration* (London: Palgrave Macmillan, 1998). 순수한 경로의존성과 관련된 논쟁은 Randall Hansen, “Globalisation, Embedded Realism, and Path Dependence,” *Comparative Political Studies*, 35(2002)를 참고할 것.

5) 가장 최근작이자 상당히 정교한 접근을 한 저서로 Ruud Koopmans, Paul Statham, Marco Giugni, Florence Passy, *Contested Citizenship* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005)을 볼 것.

렇게 두 방향으로 상호 수렴되고 있다는 점을 증명할 것이다. 마지막 장에서는 이민정책의 새로운 추세인 시민적 통합과 반차별주의 정책이라는 두 가지 핵심요소가 자유주의 전통의 서로 다른 두 측면에 근거하고 있다는 것을 밝힐 것이다. 즉 하나는 차별철폐와 균등한 기회부여를 강조하는 “고전적” 자유주의 입장에서 발전했으며, 또 다른 하나는 권력과 규율을 강조하는 “새로운” 자유주의적 입장에서 파생한 것임을 추론하고자 한다. (4장)

네덜란드와 프랑스, 독일을 비교대상으로 정한 이유는 “가장 서로 다른” 입장을 취했던 나라들을 고르는 편이 논리전개에 유리하다는 판단 때문이었다.<sup>6)</sup> 만일 이렇게 서로 다른 이민정책을 채택했던 나라들에서 모두 시민적 통합과 반차별주의 정책이라는 유사한 지향점이 발견된다면, 내 논리를 입증하는 더 공고한 기반을 얻을 수 있을 것이라고 보았기 때문이다.

### I. 이민통합의 새로운 매개변수들 : 이민의 새로운 경향과 유럽화에 대한 합의

1990년대 중반 이후 이민자 통합을 규정하던 가장 기본적인 두 매개변수가 변화하기 시작했다. 매개변수 중 하나는 사상의 영역, 또 다른 하나는 제도의 영역에 걸쳐 있다. 먼저 사상적 영역의 매개변수로, 과거 30년간 이민 자체를 그다지 원하지 않았던 추세가 이제는 변화하여 새로운 방식의 합법적 이민을 선호하는 방향으로 바뀌고 있는 점을 들 수 있다. 덕분에 이제 이민문제는 정책입안자들에게 상당히 중요한 문제로 자리매김하게 되었다. 제도의 영역에서는, 과거 이민자 통합을 주도하던 국가의 힘이 약화되자, 유럽화 과정이 이민문제 영역에도 적용되기 시작했다는 점이 중요하다. 이 두 매개변수에 대해 차례로 살펴해보도록 하자.

사상적 영역을 먼저 살펴보자. 이제 이민은 유럽 사회에서 영구적이고, 심지어 바람직한 현상이라는 개념이 등장하고 있다. 특히 경제적인 이유 때문에 이민에 대한 관점이 바뀌고 있는데, 과거에는 이민이 노동인구의 유입을 위해 요청되었다면, 최근에는 더 유동적이고 질적인 측면에서 이

6) Gary King, Robert O. Keohane, Sidney Verba, *Designing Social Inquiry* (Princeton: Princeton University Press, 1994).

민이 경제에 기여하는 바가 논의되고 있다. 때문에 이민에 대한 근본적인 시각변동이 생길 수 있었다. 1990년 초반에는 프랑스 내무부장관인 샤를 파스쿠아가 호전적으로 제로 이민(zero immigration)을 주장했던 것처럼, 유럽 각국에서 일괄적으로 노동력을 위한 이민을 강경하게 거부하는 경향이 확산되었다. 이민이 여전히 계속되긴 했었다. 특히 가족이민이나 정치적 망명 등은 헌법에 규정된 조항인 까닭에 어쩔 수 없이 허용되었지만, 바람직한 것으로 여겨지지는 못했다.<sup>7)</sup> 1960년대 이후 계속된 영국의 ‘엄격하지만 공정한’ 영국식 이민에 대한 태도, 즉 외부유입을 막는 것이 이미 허용된 내부 이민자들의 흡수와 적응을 가능케 하는 선결조건이라고 보는 태도가 모든 나라에서 어느 정도 통용되었던 것이 사실이다. 그러나 이런 ‘공정한’ 통합을 위한 전제조건은 이제 더 이상 유효하지 않다. 1990년대 후반이 되자, 모든 서구 유럽 국가들은 이민에 대한 문호를 활짝 개방했다. 그 이유는 주로 세계화 시대에 걸맞는 경제 엘리트 인사를 받아들이기 위함이었다. 과거 ‘이민을 허용하지 않았던 것’으로 유명한 독일에서도, 2004년 새 이민법(Immigration Law)에서 수준 높은 전문기술을 지닌 이민자에 대해서는 처음부터 영주권을 주는 제도를 도입하는 등 유럽 이민법의 특징으로 여겨졌던 점진주의 정책을 과감하게 부정하고 있다. 이제는 이런 추세가 유럽 전역에서 일반화되고 있다. 모든 유럽 국가들은 자신들의 나라에 최고인재를 받아들이기 위해 과거의 정책을 포기하고 이들에게 유리한 각종 조건을 제시, 재능을 지닌 인재들을 유인하려고 경쟁하고 있다.<sup>8)</sup>

그러나 우익 포퓰리즘을 굳게 고수하는 유럽의 한 편에서는, 이런 이민자들의 수 역시 최소화해야 한다는 것을 절대명제로 삼고 있다. 이는 전통적인 이민국들과 대조적이다. 분명하게도, 새로운 이민자들의 유입은 대부분 직접적으로 민주적 책임이 결여된 정치조직인 EU 내에서 이루어지고 있다. 대조적으로, EU 내의 더 강경한 민주적 진영 국가들에서는 이민인구의 유입을 다루는 수사적 언술은 찾아보기 힘들다. 그러나 역시 인구 수 자체가 이민의 주요 동력인 점은 여전히 유효하다. 이미 19세기 후반부터, 유럽 인구의 감소는 인구학자들과 정치 엘리트들의 고민거리였다. 요즘은 인구감소가 단지 상대적인 차원이 아니라 절대적인 차원에서

7) Christian Joppke, “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration,” *World Politics*, 50 (January 1998).

8) Ayelet Shachar, “The Race for Talent,” *New York University Law Review*, 81(2006).

도 중요하게 부각되고 있다. 100년 전에는 EU 구성원 국가들의 총 인구가 세계 인구의 14%를 차지했는데, 최근에는 6% 정도에 그치고 있으며, 2050년이 되면 단지 4% 정도밖에 되지 못할 것이라는 관측이 나오고 있다. “이런 급격한 인구감소추세는 14세기 흑사병이 휩쓸고 간 이래 처음”이라고 영국의 한 저명 역사가는 지적했다.<sup>9)</sup> 2050년경에는 평균 유럽인의 나이가 머리가 희끗희끗해질 53세 정도인 반면, 미국인들은 상대적으로 젊은 36세일 것이라고 추산된다.<sup>10)</sup> EU가 야심차게 계획하고 있는 경쟁력 있고 지식을 갖춘 역동적 유럽경제라는 상(象)은 유럽의 노령화를 고려해볼 때 달성 불가능한 것이다.<sup>11)</sup> 유럽 경제와 복지국가가 축소되고 고령화될 것이라는 어두운 전망이 인식되기 시작하면서, 새로운 이민자라는 인구 요소는 중요시될 수밖에 없었다. 유럽 의회가 최근 내놓은 이민자 통합 관련 선언에 따르면, 유럽에서 이민은 영구적 속성 중 하나가 될 것이라는 점을 분명히 했다. 만일 이민자들의 유입이 질서정연하게 잘 조절되기만 한다면, EU 소속 국가들은 여기에서 많은 혜택을 얻을 수 있을 것이다.<sup>12)</sup>

새로운 이민자들을 사회의 엘리트들이 긍정적으로 평가한다는 점은 이민 정책 설정에 있어 중요한 결과를 초래했다. 특히, 이민자 통합정책이 이제 국지적이고 주변적인 문제로 여겨지지 않고 전체 사회의 핵심 사안으로 떠오르게 되었다는 점이 중요하다. 최초로, 유럽 국가들에서 이민자 통합에 관한 전체적이고 통합적인 정책이 필요하다는 데 의견일치를 보았고, 이는 2004년 프랑스 회계감사원(Cour des Comptes)에 반영된 바와 같다.<sup>13)</sup>

이민자 통합문제가 사회의 주요 관심사로 떠오른 순간, 이민과 유럽화의 문제가 중요한 사안으로 조정되기 시작했다. 유럽은 이제 과거의 국가별

9) Niall Ferguson, “Eurabia?,” *New York Times Magazine*, April 4, 2004, 13.

10) *The Economist*, 24 August 2002, 22.

11) EU의 전문용어(jargon)에 의하면, 이는 리스본 전략(Lisbon strategy)이라고 불린다. 이는 2000년 3월 리스본에서 열린 EU 정상회담에서 구성되었다.

12) Council of the European Union, *Immigrant Integration Policy in the European Union*, Brussels, 19 November, 14615/04 (Presse 321)(이후에는 Immigrant Integration Policy in the European Union이라 축약).

13) *L'accueil des immigrants* (각주 2)참조, p.17.

이민모델들을 폐기하기 시작했는데, 법령을 통해서뿐만 아니라 문화적 표준을 설정함에 있어도 이런 원칙을 적용하고 있다. 우선 법령의 측면에서 보자면, 1990년대 중반 이후 이민의 모든 과정이 천천히, 그러나 꾸준히 유럽공동체법(European Community law)의 범위 내에 자리 잡았다. EU가 연대한 이민관련 정책을 만들자는 제안이 1997년 암스테르담 협정 이래 계속되었고, 가족이민과 정치적 망명은 유럽공동체 시행규정(EC directives)으로 제정되어 모든 소속국에 의무조항으로 부과되었다. 이민 통제조항이 사실상 감지되는 것보다 더 천천히 진행되는 동안, 이민자 통합문제는 점점 더 확고하게 EC 법의 시야에 들어오기 시작했다. 그 가장 분명한 이정표는 2000년의 인종에 관한 규정(Race Directive)이다 (이에 관해서는 차후에 더 상세히 다룰 것이다). 인종에 관한 규정이란 모든 EU 소속국은 의무적으로 자국 법 안에 반차별적 법조항을 넣고 발전시켜야 한다고 규정한 것이다. 2003년에는 제3세계 국가 출신에 대한 영구적이고 합법적인 주거 규정(Directive on third-state permanent legal residents)을 발표했는데, 이 지침은 EU 소속 국민이 아닌 사람들이 EU 시민들의 권리라고 할 수 있는 거주와 이동의 자유를 어느 정도 유사하게 지닐 수 있도록 하는 오랫동안 논의되던 요구사항을 실현시키고자 한다는 데 중요한 의미가 있다. 마지막으로 2004년 11월에는, 유럽의회에서 EU의 이민자 통합정책에 대한 “기본적인 공통 원칙”에 합의했다.<sup>14)</sup> 비록 이런 공통원칙이 의무조항으로 부과된 것은 아니지만, 기본 합의가 도출되었다는 것은 차후에 전 유럽에 걸친 이민 정책의 평준화를 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 유럽화 과정에서 추진되는 법률조항 만큼이나 중요한 것이 문화적 표준을 설정하는 것이다. 학계, 언론계, 그리고 정책전문가들의 광범위한 네트워크가 성장하고 있고, 이들은 다른 나라의 사례를 모니터링하면서 이를 자국 정책 입안을 위한 논쟁 과정의 자료로 삼고 있다. 상호협동이라는 열린 방식을 사용하면서, 가장 적절한 실천 방식을 찾아가는 유연한 실행요소가 최근에 내셔널리즘의 소생으로 약화된 덜 야망적인 EU 건설 프로젝트의 법적 영역 안에 자리 잡기 시작했다. 유럽화의 유연한 실행의 가장 타당한 실례가 시민적 통합 정책인데, 이제 나는 이에 대해 분석해보고자 한다.

## II. 시민적 통합

14) *Immigrant Integration Policy in the European Union*(각주 12)).

현대 유럽의 이민자 통합 과정에서 발생하고 있는 형태는 시민적 통합과 반차별 정책의 특이한 공존이라는 특징을 지닌다. 양자는 이민 절차에 있어 서로 다른 두 국면에 적용되면서 동시에 상호보완적인데, 시민적 통합은 이민의 초기단계에서, 반차별 정책은 후기 단계에 주로 적용된다. 그러나 두 정책은 상호 이질적이고, 심지어 상호 모순적인 동력을 지니고 있기도 하다. 시민적 통합은 이민자들을 스스로 통합에 책임을 지는 한 개인으로 취급한다: 시민적 통합이란 경제적 세계화의 기반이 되는 엄격한 신자유주의가 이민문제의 영역으로 확장된 것이라 할 수 있다. 반차별 정책은 이와는 반대 논리로 이민자들을 집단으로 상정하고, 그들을 사회의 주류 세력에 의해 희생자가 될 수 있는 그룹으로 여긴다. 따라서 반차별주의적 정책에서는 가장 말단에 위치하는 이들을 사회적 통합 속으로 다시 위치시키고, 시민적 통합의 가혹한 개인주의에 의하여 내쳐졌던 집단의 논리를 복원시키기 위해 노력한다.

이처럼 시민적 통합과 반차별주의라는 두 원리의 공존은 통합으로 가는 서로 다른 두 가지 방법 속에 내재한 자유주의적 진언의 실체를 드러내주는데,<sup>15)</sup> 결국 이는 단지 이민자들뿐만 아니라 이민자를 받아들인 사회 역시 이민을 통해 변해야만 하며, 이 변화 과정은 서로 구별되는 두 단계로 구성되어 있다고 여겨진다. 먼저, 변화해야 한다는 부담을 이민자들이 우선 감당해야 한다. 그리고 추후에, 사회 역시 변화에 전적으로 책임을 져야 한다. 대륙의 유럽 법정에서는 외국인의 권리를 인정하는 헌법체제를 최초로 만들어냈고, 이는 유럽 사회를 이민자 사회로 전환시키는 데 도움을 주었다. 또한 외국인의 권리가 그 이주자가 거주하는 기간에 따라 점차 늘어난다는 개념이 발전했다. 시민적 통합과 반차별주의의 이원론은 이 개념을 은근히 강화시켰다. 즉, 이주자가 새로운 사회에 처음 들어올 때 그의 거주와 권리는 취약하지만, 이는 시간이 지날수록 점차 강화되어 후에는 사회의 정당한 일원으로서의 완전한 권리를 지닐 수 있다고 보는 것이다. 이런 차원에서 유럽은 다른 전통적인 이민국들과는 다른 관점을 취했다. 유럽 외 다른 나라에서는 합법적인 이민자는 처음부터 완전한 기능과 권리를 가진 것으로 취급되는 것이 일반적이다.

아래에서 더 자세히 살펴보겠지만, 시민적 통합의 핵심적 특성은 그 강제성에 있다. 자유주의 국가의 반자유적인 정책을 연구한 독창적 논문에서, 데스몬드 킹(Desmond King)은 권리와 의무의 균형이란 자유주의적 계

15) *Immigrant Integration Policy in the European Union* 참조.

약사상에서 고유한 특성이며, 어떤 시점이 되면 이 균형이 깨져 의무가 더 강조되는 경향이 생긴다고 주장했다.<sup>16)</sup> 시민적 통합의 예에서 보면, 과거에 우생학이나 최근의 복지제도 등을 통해 자유주의적 국가에서도 반자유적인 사회적 정책이 입안되는 양상이 보인다. 킹의 중요한 통찰력은 이런 반자유적인 정책들이 자유주의가 아닌 다른 사상, 즉 내셔널리즘이나 인종주의 같은 사상에 근거해서 발생하는 것이 아니라 자유주의 그 자체에 근거해 발생한다는 것을 밝혔다는 데 있다.<sup>17)</sup> 예를 들면, 자유주의의 핵심 요소인 자유와 평등이란 정체(政體)의 구성원들이 모두 자신들의 미래를 설계하기 위해 필수적인 이성적 힘과 역량을 가졌다고 전제한다.<sup>18)</sup> 이런 전제조건 자체가 기준에 미치지 못하는 사람들과 관련하여 반자유적으로 취급하도록 부추기는 경향을 낳는다.

## 1. 네덜란드

시민적 통합이란 네덜란드에서 고안되었고, 명백하게 국내 상황에서 그 기원을 찾을 수 있다. 더 정확히 말하자면, 시민적 통합이란 유럽에서 가장 분명하게 다문화주의적 정책을 취했던 네덜란드가 이민자와 그들의 후손들에 대한 사회경제적 통합에 분명히 실패했다는 각성에서 비롯된 개념이다. 이주자들의 인종적 속성을 자신들만의 분리된 세계 속에만 묶어두었던 다문화주의적 경향에 대한 반발로, 시민적 통합은 주류 제도에 이주자들이 적극적으로 참여하고(이후에 시민권의 공존이라고 불리게 되었음) 자율성을 확보한다는 과거와는 다른 목적을 지향하고 있다. 그리고 이런 목적을 네덜란드어 습득과 노동시장의 통합을 통해 달성하고자 한다. 새로운 정책은 1998년 새로운 이주자 통합법(Newcomer Integration Law, 네덜란드어로 Wet Inburgering Nieuwkomers라고 하는데, 앞으로 WIN이라 약칭하겠음)을 통해 공포되었는데, EU 출신이 아닌 이주자들은 의무적으로 12개월간 통합과정에 등록해야 하는 것을 골자로

16) Desmond King, *In the Name of Liberalism* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p.18.

17) 킹의 접근방식은 로저스 스미스(Rogers Smith)의 잘 알려진 개념인 '다양한 전통에 근거한 접근방식multiple traditions approach'과 구분된다. 스미스는 이 개념을 통해 미국에서 자유주의는 귀속적 아메리카니즘ascriptive Americanism 등의 비자유주의적 전통과는 분명히 구분된다고 지적하였다. Rogers Smith, *Beyond Tocqueville*; Myrdal and Hartz, *American Political Science Review*, 87(1993)을 참고할 것.

18) King, *In the Name of Liberalism*, p.8.



한다. 통합과정은 600여 시간의 네덜란드어 교육, 시민소양교육, 노동시장에 대한 준비교육 등으로 이루어져 있다.

WIN이 1998년 도입되었을 때, 여전히 강제적 측면은 부수적인 것으로 여겨졌다. 그러나 시간이 지나면서, 시민적 통합의 의무적이고 강제적인 측면이 핵심으로 부상하였다. 그 결과 이민에 있어 네덜란드 국가의 역할이 어떤 부분에서는 후퇴되고 또 다른 부분에서는 강화되는 대조적 양상이 발생하였다. 국가의 영향력이 축소된 가장 분명한 예는, 시민적 통합이라는 원칙에 내재된 자율성과 자기충족성(zelfredzaamheid)이라는 원칙이 적용된 결과, 이주자들에게 통합교육에 드는 비용을 스스로 부담하도록 했다는 점이 대표적이다. 나아가, 통합교육의 운영은 사설기관에 맡겨졌고, 국가는 단지 통합교육과정의 표준화 정도를 담당하는데 그쳤다. 국가에서는 실제로 이주자들이 통합교육에 출석하는지 확인하지 않았고, 단지 결과만을 중시했다. 이런 상황은, 법무부의 한 관리가 표명했듯이, 결국 문자 그대로 이주자 자신이 통합에 책임을 져야 한다는 뜻에 다름 아니다.<sup>19)</sup> 통합의 사적 속성과 대조적으로, 국가의 강제적인 개입은 대규모로 증가하였다. 새로 이주해온 사람들뿐만 아니라 상당수 시민권을 가지고 있는 정착한 이민자(네덜란드어로 *oudkomers*)들에게도 통합테스트 통과를 의무화했기 때문에, 그 과정에서 이민자 출신 인구 구성원 대다수에 대한 신분확인과 동원, 정책화과정이 국가 차원에서 진행되었다.

네덜란드 이민정책이 지닌 강제적 측면의 가장 중요한 혁신적 내용은 성공적으로 통합테스트에 통과한 사람들에게 거주허가를 발급해주거나 갱신해준다는 점이다. 이를 통해 이주규제 문제와 이민자 통합 문제는 상호 연결되었다. 이는 또한 이민자 통합에 대해 완전히 새로운 시각으로 접근한다는 것을 의미한다. 지금까지 유럽에서는, 이민자의 합법적인 체류 자체가 사회로의 통합을 강화한다는 의견이 지배적이었다. 네덜란드식 방식에 따르면, 이제는 이민자가 기성사회에 잘 통합되지 못한다면 그의 체제나 거주를 거부할 수 있다는 것을 의미한다. 결국 이민자 통합이라는 문제가 이주규제에 종속될 가능성을 낳는다. 이를 가장 극적으로 보여주는 것이 네덜란드가 해외에서 이민자 통합을 실행하는 과정이다. 가족의 재

19) Sandrine Musso-van der Velde, *Immigrant Integration Policy: The Case of the Netherlands* (Manuscript, Dutch Justice Ministry, The Hague, 2005).

결합을 위해 이민을 신청한 사람은 이제 해외 네덜란드 대사관에서 통합테스트를 치러야 하고, 이를 근거로 임시 체제허가를 받게 된다. 해외에는 통합테스트를 위한 교육과정이 존재하지 않기 때문에, 해외에서 진행되는 통합과정이란 사실상 통합이라고 할 수도 없으며, 결국 통합테스트란 국가가 원치 않는 가족이민을 방지하는 완벽한 도구로 기능하고 있다.

처음에는 이민자 통합 정책으로 시작된 것이 이제는 이민방지정책으로 변모하였다. 이런 변화가 일어난 이유가 무엇일까? 유럽의 다른 어떤 나라의 통합정책도 이 정도로 극단적이지 않다는 걸 감안해본다면, 사실 해답은 명백하다: 2002년 네덜란드 정치가 뫼 포퇴인(Pim Fortuyn)의 암살 이후, 네덜란드 정치가 전반적으로 우경화되고, 대중 영합적이 되었기 때문이다. 포퇴인의 추종자들, 즉 근심에 가득 찬 정치가 주류세력들은 대중들이 이민에 부정적이라는 것을 파악하고, 아주 한정적이고 억압적인 이민과 통합 정책을 추진하기 시작했다.

그러나 이런 식의 제한적 태도로의 입장변화가 특정 이민자 집단을 시민적으로 통합하려는 것을 목표삼고 있다는 점을 잊으면 안 된다. 유럽 다른 나라에서도 마찬가지로, 새 이민자들의 상당수는 여전히 피난처를 찾아 온 사람들이거나 가족 이민이고, 이들 중 상당수는 기술을 거의 지니지 않고 있으며 학력도 낮고, 네덜란드어도 잘 하지 못한다. 가장 혹독한 방식의 통합시도라고 할 수 있는 해외통합방식은 모두 가족과 합류하려는 이민자를 대상으로 하고 있고, 대부분이 터키나 모로코인들이다. 네덜란드(그리고 그 외의 지역에서도 상황은 비슷하다)의 모로코계, 또는 터키계 이민자들은 비슷한 집단끼리 결혼하는 경향이 강하다. 뿐만 아니라 2세대나 3세대 이민자들도 결혼상대로 같은 나라 출신을 찾는다. 네덜란드에서 결혼 상대로 외국인을 찾는 비율에 대해 최근에 조사한 바에 따르면, 터키계 젊은이들이 부모의 조국에서 온 상대자와 결혼하는 확률이 70%에 달했다. 모로코의 경우 모로코 여성은 60%, 모로코 남성은 50%의 비율을 보였다.<sup>20)</sup> 이런 결혼을 통해 태어난 아이들은 인종적으로 폐쇄적인 가족 속에서 자라나게 되며, 자국인들끼리만 모여 폐쇄적이고 격리된 공동체를 만드는 경향을 강화시킨다. 이는 네덜란드의 터키계, 그리고 모로코계 이민집단에서 나타나는 강력한 특징 중 하나라고 할 수 있다. 바로 이런 속성 때문에 시민적 통합이 네덜란드 이민문제에 있어 강력한

20) *Migration News Sheet*, July 2005, 26.

이슈로 등장하게 된 것이다. 그렇지만 강제적인 통합 조항을 많이 도입한 현 상황에서도 이런 특징은 그다지 많이 사라지지 않았다.

## 2. 프랑스

네덜란드의 시민적 통합정책은 빠르게 유럽 사회 이민정책의 모델이 되었다.<sup>21)</sup> 네덜란드와 마찬가지로, 프랑스 역시 이민 초기 자발적 통합을 유도하기 보다는 강제성을 강조하는 쪽으로 변화했는데, 네덜란드 수준의 극단적 정책과는 약간 거리를 둔다. 네덜란드 모델에서 영향을 받은 흔적은 역력하지만,<sup>22)</sup> 프랑스의 정책은 이전부터 자국에서 시행되었던 정책을 유지하고 있다. 대표적인 것이 사회당 조스팽 정부 시절인 1998년 도입된 이민자 초기교육(platesformes d'accueil)이라는 정책인데, 이주자 중 특정 계층(보통 가족 이민자)을 상대로 만나질 정도 교육을 받게 하는 프로그램으로, 의무적인 것은 아니었다. 2003년 7월, 드골주의자인 라파랭 정부는 이보다 더 야심적이라고 평가되는 시민통합계약(Contrats d'accueil et d'intégration, CAI)을 도입했는데, 네덜란드의 사례를 많이 참조했다.<sup>23)</sup> 이 프로그램은 하루 동안 시민통합 교육을 받고, 필요하다고 여겨지는 경우 500시간의 프랑스어 교육을 받도록 규정했다. 인상적인 점은, 새로운 정책이 전면 도입된 첫 해인 2006년 이주한 15만 명의 이민자 중 삼분의 일만 프랑스어 교육프로그램에 등록하도록 지시받았다는 점이다.<sup>24)</sup> 프랑스 이주민들 중 다수가 프랑스어권에서 온다는 사실은 이민자들이 이주대상국의 언어를 사용하는 데 어려움을 겪는 네덜란드나 독일처럼 더 엄격한 시민통합정책을 사용하는 국가들과 프랑스를 구별 짓는 중요한 요소이다.

프랑스로 이주하는 이민자들의 구성상 이민 초기 통합문제가 그다지 문제시되지 않을 것이라 여겨질 수 있지만, 또 다른 프랑스적 특수상황은 프랑스에서 이민 초기 통합문제가 오히려 강조되는 결과를 낳았다. 회계감사원이 요약한 바와 같이, 프랑스는 인종적 기원에 따른 분류에 대한

21) Ines Michalowski, "Integration Programmes for Newcomers: A Dutch Model for Europe?", *MIS-Beitrage*, 24 (2004).

22) 통합고위위원회 Haut Conseil à l'Intégration에서 네덜란드 식 사례에 대해 언급한 간략한 논의를 보려면 다음을 참조하라. *Les parcours d'intégration* (Paris, 2001), pp.47-48.

23) *Ibid.*

24) *Le Figaro*, May 19, 2004.

혐오감을 지니고 있다. 따라서 처음 이민 오는 순간을 제외하고는 프랑스 내에서 특정 집단을 대상으로 어떤 지침을 내리기가 힘들다. 이민이 일단 인정된 이후에는 인종을 근거로 어떤 집단에 대해 언급하는 것은 적법하지 않은 것으로 여겨질 가능성이 높다.<sup>25)</sup> 이런 프랑스적 사고방식 때문에, 이민자들의 인종성을 무시하는 프랑스식 이민자 통합 모델은 유럽의 시민적 통합 모델에 쉽게 흡수되었다.

나아가, 네덜란드 경우와 정반대로, 프랑스 통합 계약의 의무적인 측면은 전면에 등장하기까지 상당한 시간이 걸렸으며, 네덜란드보다 훨씬 더 논란의 대상이 되었다. 이 역시 과거 프랑스식 사고 때문에 생긴 현상이다: 공화주의적 프랑스에서는, 통합계약은 바로 사회계약과 연계되었고, 이런 시각에서 보면 계약이 강제적이라는 것 자체가 모순적이기 때문이다.<sup>26)</sup> 그러나 새로운 이주자들의 참여가 저조하자, CAI를 의무화해야 한다는 입장이 힘을 받게 되었다: 일년 간 진행해본 결과, CAI에 등록 가능한 새 이주자들 중 90%가 통합계약에 사인했지만, 프랑스어 수업을 들겠다고 한 사람들 중 65%만 언어교육을 받았다.<sup>27)</sup> 의무화로 방향이 바뀐 첫 단계는 2003년 11월 사르코지 법(Loi Sarkozy)이라고 할 수 있는데, 이 법에 따르면, 합법적 영주권을 얻기 위한 조건이 아주 까다로워졌고, 10년 체류허가증을 얻기 위해서는 공화국에 얼마나 통합되었는지가 관건으로 작용하게 되었다. 여기서 공화국 통합 여부란 프랑스어 능력과 공화국의 기본원칙에 대한 이해도라고 법으로 규정되었다. 가장 중요한 것은, 과거 가족과 결합하기 위한 이민자들의 경우 무조건 10년 체류허가증을 발급한 데 비해, 2003년 이후에는 무조건 1년 체류증만 발급해주고, 2년이 지난 후에야 10년 허가증을 신청할 수 있도록 바뀌었는데, 이때 발급 조건 역시 프랑스에 대한 통합 정도를 중시하게 되었다.

이런 제한조건을 정당화하는 방식은 네덜란드의 그것과 거의 유사하다: 인종적 근친혼을 막아야 한다는 것이다. 사르코지는 인종적 근친혼을 전

25) *L' accueil des immigrants*, p.125.

26) 더 세부적인 사항은 Christian Joppke, "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe," *West European Politics*, 30 (2007), p.12.을 참조할 것.

27) *Le Figaro*, September 27, 2004.

적으로 씨족적 질서에 따른 공동체주의라고 비난했다.<sup>28)</sup> 나아가, 시민적 통합의 전형적 방식으로, 자유주의적 목적을 강조하면서, 이를 억압하고자 했다. 사르코지는 가족 이민자에 대한 공화주의적 통합 조건을 다음과 같이 요약했다: ‘우리는 자신의 가까운 가족과 재결합하고자 하는 사람(즉 많은 경우 이민자의 아내가 이에 해당됨)에게 프랑스어를 배우고 스스로 프랑스 사회의 일원이 되어야 한다고 의무를 지우기를 원한다.’<sup>29)</sup> 다니엘 로착(Danile Lochak)은 자유주의적 목적을 달성하기 위해 이중적 반자유주의를 구현하는 것까지 발전했다고 지적하면서, 이 정책을 “논리적 모순이며 공평하지 않은 처사”라고 비난한다: 시민적 통합이란 한 사람이 자율적이어야 한다는 점을 ‘의무화’할 뿐만 아니라, 여성이 자유로워져야 한다는 점을 ‘의무화’하면서 가부장제를 끌어들이고 있기 때문이다.<sup>30)</sup>

2003년 사르코지의 법은 공화주의적 통합정책이 어떻게 구체화될 것인지 공적으로 확립되지 못하고 있는데, 이러한 와중 시민적 통합의 다음 단계가 어떻게 진행될 것인지는 CAI를 통해 이미 규정되었고, 10년 체류허가증을 받기 위해서 CAI는 의무적 절차이다. 2006년 봄에 사르코지가 내무장관으로 재직하던 중 이미 제 2차 사르코지 법이 통과되었다.

### 3. 독일

네덜란드 식 통합모델은 프랑스보다 독일에서 훨씬 더 잘 수용되었는데, 독일 역시 프랑스와 마찬가지로 시민적 통합을 요청하는 내적 배경이 존재했다. 독일에서는 인종적 독일 이민자들이 특정 서비스 프로그램에 별도로 소속되어 있었던 것이다. (이를 독일에서는 Sptaussiedler라고 부른다). 특정 서비스에 충실한 오시에들러(Aussiedler) 패러다임의 영향력은 왜 독일이 네덜란드 식 강제적, 의무적 통합 프로그램을 적용하는 데 그렇게 소극적이었는지를 잘 설명해준다. 네덜란드에서 영향을 받은 것이 분명한 통합교육과정(Integrationskurse, 600시간의 독일어 강습과 30시간의 시민교육으로 구성됨)이라는 개념이 2001년 독일 이민법 개혁의 일부로 슈스무스 위원회(Sussmuth Commission)에서 거론되었을 때,

28) Danile Lochak, “L’intégration, alibi de la précarisation,” *Plein Droit*, 59-60 (2004), p.4.

29) *Ibid.*

30) *Ibid.*

이민자들이 스스로 참여하는 “권리”가 무척 강조되었지만, 동시에 이 교육과정에 출석하는 것 자체가 의무화되었다. 슈스무스 위원회는 케이크를 먹음과 동시에 케이크를 갖고자 하는 모순을 지녔다: 즉, 교육과정은 의무적이거나 결석을 할 경우 받는 불이익을 적용하지는 않았다.<sup>31)</sup> 불이익이 없다면 그것이 어떻게 의무적일 수 있겠는가?

통합을 강조하고 이민자 통합과정에 대한 큰 틀을 잡고자 했던 2004년 이민법(Zuwanderungsgesetz)의 몇몇 구절에서도 이런 이론적 모순은 계속 발견된다. 법령 43조를 보면 EU 출신이 아닌 이민자들에 대해서 통합교육에 등록할 자격이 있다고 규정되어 있다. 43-a조에 따르면, 43조항에 의거해 강의 등록 대상자가 된 사람들 뿐 아니라 독일어로 기본적인 회화를 할 수 없는 사람들은 모두 의무적으로 강의에 참석해야 한다고 규정했다. 나아가, 국가 복지혜택을 이미 받고 있는 정착한 이민자들 중 위 조건에 해당되는 사람들도 강의를 들어야 한다. 이 황당한 법령만 놓고 보자면, 이민자들은 강의에 등록할 ‘권리’와 ‘의무’를 동시에 지니게 된다.

새 정책을 둘러싼 논란은 이 정책이 강제력을 지녀야 하는가(그리고 그 강제력의 성격이 성공적으로 교육받은 사람들에게 상을 주는 차원인지, 아니면 불성실한 사람들을 처벌하는 차원인지에 대한 논란)에 대한 것과, 누가 강의에 대한 경제적 부담을 져야 하는가(이민자 본인인가 아니면 국가인가, 그리고 만일 국가가 책임지게 된다면, 연방인가, 국민인가, 아니면 지역사회인가)에 집중되어 있다. 양자는 분명하게 구분되는데, 우파는 네덜란드식 처벌 중심, 이민자가 경제적 부담을 지는 스타일의 통합교육방식을 지지하고, 슈스무스 위원회 계열의 좌파는 이민자에게 인센티브를 제공해주면서 국가가 지원하는 프로그램을 지지했다. 결국 두 진영은 이 문제들에 대해 타협했다. 제일 중요한 것은 시민적 통합교육의 수행 여부와 체류증을 연결할 것인가 하는 점이었는데, 일단 양자의 연계는 인정되었지만, 약간의 융통성이 가미되었다. 2004년 이민법 8조 3항에 따르면, 통합 프로그램에 불응한 이민자는 임시체류증을 연장할 수 없거나, 영주권 심사대상이 되었을 때 거부될 수도 있다. 그러나 통합 프로그램 참여 여부는 영주권 심사의 여러 고려 항목 중 하나에 불과하다(다른 가족이 있는가 여부라든지 연방 공화국 내 다른 사회적 연대 요소가 있는가 하는 것 등). 따라서 통합 프로그램 참가 여부가 결정적인 것은 아니

31) *Zuwanderung gestalten*, p.260.

다. 가장 중요한 사안은, 가족 이민자들은 이 조건에 해당되지 않는다. 왜냐하면 이들은 이미 헌법이 지정한 영주권 발급 대상자이기 때문이다. 대부분의 독일 이민자가 이미 이주 가족이 있는 상태에서 유입된다는 점을 고려해보면, 이들에게 시민적 통합의 엄격한 칼날은 전혀 적용되지 않고 있다고 보아야 할 것이다.

### III. 반차별주의

유럽 이민정책 경향의 또 하나의 축이라 할 수 있는 반차별주의는 시민적 통합 정책 실패에 따른 일종의 양보조항이라 할 수 있다. 특히 이민자의 노력이나 태도가 문제가 있다기 보다는, 이민자를 받아들인 유럽 사회가 지닌 편견이나 융통성 부족 때문에 생긴 문제에 집중한다. 이민자가 아니라 이민자를 받아들이는 사회에 이민자 적응의 책임을 전가하는 태도가 바로 반차별주의인데, 이는 이민자 통합의 “쌍방향” 진행 과정에서 사회가 담당한 몫에 대한 분명한 인식을 의미한다.

그러나 반차별주의 역시 결국 통합을 목표로 삼고 있으며, 여러 차례 제기된 통합 과정의 문제점을 지적하는 데 소극적이었기 때문에, 이민자와 반차별정책이 어떻게 연결되고 있는가 하는 개념 자체가 법적으로 그리고 사회적으로 논란의 대상이 되고 있다.

우선 법적으로, “차별”은 절대 있어서는 안 되는 사람들 사이의 구별인데, 모든 사람들은 동등하게 취급받을 권리가 있기 때문이다.<sup>32)</sup> 그러나 이민자들은 이민해 온 사회의 시민권을 부여받기 전까지는 공적으로 동등한 존재가 아니다. 국적에 따른 구별은 국제법이건 국내법이건 간에 기본 원칙으로 정당하게 존중되고 있다. 만일 이런 법이 없다면 어떤 국가도 이민정책을 수립할 수 없을 것이다. 이민정책의 범위, 좀더 일반적으로 말하자면 국가가 정한 국적에 기반을 둔 구별의 범위는 최근 극적으로 축소되었다. 이렇게 축소된 이유는 역설적이게도 국제적, 국내적 반차별 원칙이 점점 영향력을 확대했기 때문이다. 예를 들면, 과거에 외국인이 다른 나라의 토지를 구매하지 못한다거나 그들에게 자국민들보다 더 높은 세금을 매긴다거나 하는 것들은 아주 일상적인 조항이었다. 그러나 현재 이런 원칙을 적용하는 것은 불가능하다. 국제적 관계의 핵심이 전쟁

32) D. Malamud, “Discrimination”, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (Amsterdam: Pergamon, 2001).

에서 무역으로 변모하면서, 국가는 사회적 규제를 할 수 있는 여러 권리를 시장에 내어주고 말았다. 따라서 최근 들어 국적에 기반을 둔 차별은 점점 축소되고 있다.

사회적으로 보자면, 국적에 기반을 둔 구별을 차별대우의 영역에 포함시키는 최근의 경향에도 불구하고, 반차별주의 정책의 핵심은 같은 나라의 국민이면서 인종적, 민족적 차이 때문에 불이익을 당하는 사람들에게 맞추어져 있다. 가장 적나라한 예가 미국의 시민권법인데, 이는 원래 미국 흑인들을 대상으로 했으나, 비 유럽계 이민자들을 대상으로 간접적으로 확장되었다. 유럽의 국가들 중 가장 먼저, 그리고 가장 광범위하게 반차별주의 정책을 사용한 나라는 영국인데, 이 정책 역시 영국 시민의 자격을 갖춘 이민자들을 대상으로 한다. 반면, 이민자들에게 시민권을 주는 것을 극도로 꺼려한 독일의 경우, 2006년 8월까지의 반차별주의를 규정 한 법이 아예 존재하지 않았고, EU의 규정에 따라 어쩔 수 없이 강제적으로 법조항을 삽입하게 된 경우이다. 사회학적 견지에서 보자면, 반차별주의 정책의 기반이 되는 동등한 대우를 받을 권리란 시민권의 일부이다. 이는 국적에 따라 평등에 제한을 두어서는 안 된다는 이 개념 자체의 보편주의적 속성과는 대립된다.

따라서 프랑스에서 채택한 더 강경한 반차별주의 정책은 (시민이라는) 낙인과 그 외 사람들에 대해 배타적인 차원에서 작동하는 통합이라는 개념 자체를 넘어선 것이다.<sup>33)</sup> 젊은 뷔어( beur; 프랑스에 거주하는 북아프리카 출신 이민 2세대를 지칭하는 말로, arab이라는 불어 철자를 뒤바꿔 만든 말, 폼하적 의미로도 사용된다-역자)는 이민자의 자녀에게 적용되는 통합이라는 개념을 거부하는데, 그들은 ‘우리들은 이민을 온 것이 아닌데도 여전히 통합되어야 한다는 말을 듣는다. 하지만 우리는 이미 사회의 일부이다’라고 주장한다.<sup>34)</sup> 반차별주의는 사람들이 이민자가 아님에도 불구하고 그들이 종족적, 인종적 이유로 불이익을 받는 상황에 대응하여 생겨났다. 모순적이지만, 특히 이민 2세대들 사이에서는 문화적 동화주의가 “이민자 통합”의 틀과 반하여 작용하고 있는 것이 사실이다. 미셸 트리바

33) Michel Wieviorka, “Faut-il en finir avec la notion d’intégration?,” *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 45(2001).

34) Gwnale Calvs, *Renouveau démographique de la fonction publique de l’Etat* (Paris: La Documentation Française, 2005), p.281에서 직접 인용.



라(Michele Tribalat)의 주목할 만한 조사에 의하면, 프랑스에 거주하는 북아프리카계 사람들의 불어습득이나 결혼패턴, 그리고 종교적 실천양식을 보면 이미 프랑스에서 사회적 동화가 진행중인 것으로 보인다.<sup>35)</sup> 반면 이 집단에 속하는 젊은이들은 여전히 높은 실업률에 시달리고 있다.<sup>36)</sup> 사회의 일부가 된 사람들(즉 이민 상태를 졸업하고 동화한 사람들<sup>37)</sup>)과 여전히 사회의 성원이 되지 못한 사람들 사이의 불일치가 바로 반차별주의 정책이 다루는 핵심 지점이다.

### 1. EU의 인종에 관한 규정

유럽 반차별주의 정책 경향의 이정표는 2000년 6월에 발표된 EU의 인종에 관한 규정이다. 암스테르담 조약의 13조에 따라, EC 소속 모든 국가는 인종문제에 대한 법령을 만들 것이 의무화되었다. 인종에 관한 규정에 따르면, 모든 소속국가는 인종이나 종족에 근거한 직간접적 차별을 반대하는 법안을 2003년 7월까지 통과시켜야 했다. 이 법이 다루는 영역은 광범위한데, 취업, 교육, 사회보장, 의료보험, 그리고 필수적 물품과 서비스에 대한 접근권(주택이나 사보험이 이에 해당됨) 등을 포함하고 있다. 이 법으로 고소된 사람은 자신이 차별하지 않았다는 증명을 스스로 해야 하며, 원고가 차별받았다는 추정에 대해 반증해야만 한다. 마지막으로, 모든 소속국가들은 이 사항을 감독하고, 조사하고, 상담할 기능을 갖춘 특별 기관을 창립하도록 규정되었다.

EU의 일반적 능력범위를 넘어선 새로운 문제(주택 등 거주문제)까지 포함된 이런 광범위한 법안이 어떻게 모든 소속국가들의 동의를 얻어냈으며(암스테르담 조약 13조), 그리고 이렇게 단시간 내에 통과되었는가 하는 점은 즉각 학술적 관심을 끌어들였다.<sup>38)</sup> 이를 설명하는 중요한 이유로, 인종적, 민족적 차별에 대한 규정이 인권적 접근보다는 경제적 접근에 기반하고 있다는 점을 들 수 있다. 따라서 이 법안은 공동 시장 통합이라는 견지에서 해석되었다. 시장구축 측면에서 보자면, 인종적, 민족적 차별에

35) Michle Tribalat, *Faire France* (Paris: La Découverte, 1995), p.216.

36) *Ibid.*, pp.172-182.

37) Michele Tribalat, *De l'immigration l'assimilation* (Paris, 1996).

38) 광범위한 정보가 담겨있는 연구로 Virginie Guiraudon, "Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations," *Sociétés contemporaines*, 53(2004)을 참조할 것.

대한 금지는 이미 EU 소속국가들의 법령에 포함되어 있는 국적이나 성별 차별 금지조항을 조금 더 확장시킨 것으로 여겨졌다. 이 법령의 새로운 점은, 법의 보호를 받는 사람들이 단지 소속국가 시민들만이 아니라 모든 사람들(3조 1항)이라고 규정한 것이다. 모든 사람들이 동등한 취급을 받을 권리가 있다는 것은 결국 이 법령은 비 유럽계 출신(EU에서 사용하는 전문용어에 따르면 제3세계 출신)을 지목하고 있으며, 이는 곧 이민자들을 뜻하게 된다.<sup>39)</sup>

그러나 이 법령이 통과된 다른 배경에는 정치적 상황이 자리 잡고 있었다. 바로 하이더 효과(le facteur Haider)이다.<sup>40)</sup> 오스트리아의 보수정부는 연정 파트너로 외국인 혐오로 악명 높은 외르크 하이더(Jrg Haider)의 자유당을 감히 지목했는데, 이에 대해 유럽 국가들은 힘을 모아 오스트리아 정부를 도편추방 시켜 버렸다. EU의 이러한 대응은 유럽이 경제적 공동체일 뿐 아니라 정치적 결속체가 되어야 한다는 시각을 보여준다(최소한 정치적 통합을 강조하는 사람들의 견해에서 보자면 그렇다). 중요한 점은, 하이더 사건이 인종에 관한 규정에 대한 모든 반대 가능성을 차단해버렸다는 것이다. 특히 오스트리아 연정에 격렬하게 반대한 프랑스는 이 정책의 가장 열렬한 지지자가 되었다. 프랑스는 또한 특정 집단을 명백하게 드러내는 식의 영미식 반차별주의 정책에 대해 가장 반발이 심한 곳이기도 하다. 사실상 하이더와 그의 정당이 지닌 반유대주의적, 인종차별주의적 성향은 프랑스의 인종주의 이데올로기 개념과 정확히 상응한다. 따라서 반-하이더 캠페인과 인종에 관한 규정에 대한 적극적 지지는 상호 연결될 수 있었다.<sup>41)</sup>

EU 인종에 관한 규정이 탄생하기 전, 유럽에는 두 종류의 서로 다른 반차

39) 그러나 이민을 찬성하는 행동주의자들 pro-migrant activists은 Race Directive의 차별조항에 국적을 포함시키자고 주장하였지만, 이는 거부되었다. 그리고 이민 정책에 있어 동등한 처우를 적용하지 않아도 되는 예외조항이 두 차례 언급, 확정되었다 (Paragraph 13 of the preamble, and Article 3.2). Adam Tyson, "The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination," *European Journal of Migration and Law*, 3(2001), pp.209-210를 참조할 것.

40) Guiraudon "Construire une politique," p.24.

41) *Ibid.*, p.25.에서 이 내용을 잘 관찰한 바 있다.

별주의 법안이 존재했다. 하나는 대상을 향한 노골적 인종주의<sup>42)</sup>인데, 이는 ‘차별’을 개인이 다른 사람에게 행사하는 의도적이고 이데올로기가 개입된 형태의 증상이나 비방 행동으로 파악한다. 1972년 인종차별반대법에 이 내용이 잘 요약되어 있는데, 이런 형식의 반차별주의법은 형법의 일부로 취급된다. 따라서 증명에 대한 책임은 거의 전적으로 원고에게 있고, 법집행과정은 개인을 중심으로 하는 특수사례로 다루어지며 유죄판결이 나는 일이 많지 않았다. 두 번째, 완전히 상이한 성격의 반차별주의 법령으로 영국의 인종관계법(British race relations law)을 들 수 있는데, 이는 미국 시민권법(American civil rights law)의 모델이 되었다. 이 법은 액세스 인종주의(access racism)<sup>43)</sup>에 기반을 두고, 구직, 교육, 주택 등 사회의 모든 중요한 측면에 적용되며, 민법으로 취급된다. 프랑스 스타일의 반차별법의 주요 공격대상은 개인의 인간적 존엄성을 위반하는 행위이며, 반면 영국 스타일 반차별법은 특정 집단을 대상으로 하는 불평등을 주로 제재한다. 따라서 영미식 반차별법은 간접적 차별까지 규제한다는 점에서 중요한 발전을 이뤘다. 초기에는 개인중심적이며 인종적 차이에 무관하게 만들어졌던 법이, 특정 집단을 염두에 두며 인종적 차이를 정확히 언급하는 법으로 바뀌게 된 것이다. 미국에서는 그 결과 소수세력우대정책(affirmative action)이, 영국(네덜란드 등 몇몇 다른 국가들도 포함)에서는 포지티브 액션(positive action)이 시행되었다.

유럽식 인종에 관한 규정(European Race Directive)의 효과는 영미식으로 특정집단을 분명히 인식하는 유형의 반차별주의 정책을 유럽 내에 확산시켰다는 점이다. 따라서 지금까지 이 문제를 다른 식으로 접근했던 국가들은 이에 적응해야 했다. 핵심은 간접적 차별에 대해 인지해야 한다는 점인데, 프랑스와 독일을 비롯한 EU 소속 국가의 절반은 인종에 관한 규정의 도입 전까지 간접적 차별에 대해 고려하지 않았다.<sup>44)</sup> 간접적 차별이란 특정 인종이나 민족적 혈통을 지닌 어떤 사람을 다른 사람에 비해 부당하게 대우하는 규정이나 기준, 실천양식이라고 정의되었는데, 만일 이 규정이나 기준, 실천양식이 합법적인 목표를 지니고 있거나, 그 목

42) Erik Bleich, *Race Politics in Britain and France* (New York: Cambridge University Press, 2003), pp.9-13.

43) *Ibid.*

44) Isabelle Chopin, "Possible Harmonisation of Anti-Discrimination Legislation in the European Union," *European Journal of Migration and Law*, 2(2001), p.419.

표를 달성하기 위한 수단이 적절하거나 필수적이라고 객관적으로 정당화되지 않는다면 모두 간접적 차별로 간주된다.<sup>45)</sup> 미국에서 간접적 차별이라는 개념을 처음 사용한 그리그 대 듀크 파워 주식회사(Griggs v Duke Power Co., 1971)<sup>46)</sup> 사이의 유명한 소송에 대해 대법원이 내린 결정을 보면, 직장을 얻기 위한 기회가 공식적인 자격조건에 달려 있었는데, 그 조건들은 특정 인종이나 민족을 제한하지 않았고, 또한 해당 직업을 수행하는 데 있어 필수적인 것도 아니었다. 이러한 비의도적이고 간접적인 차별은 미국에서 제도적 인종주의(institutional racism, 미국의 흑인 민족주의자 지도자인 스토클리 카마이클(Stokely Carmichael)이 1960년대 말에 만들어낸 개념으로 이후 널리 사용됨)라 불린다. 이를 측정하기 위해서는 특정 노동현장과 다른 핵심적 영역들에서 차별받는 집단의 분포와 다른 집단의 분포를 비교한 내역을 통계적으로 분석한 자료가 필요하다. 따라서 각 ‘인종집단들’에 대한 공식적인 구성을 자연스럽게 파악하는 것을 전제로 한다.

EU 인종에 관한규정은 그 다음 단계라고 할 수 있는 ‘긍정적 차별(positive action)’에 대해서는 부정적이다. 긍정적 차별이란 각종 영역에서 인종 집단의 인구비율에 맞게 공평하게 사람들을 배치하는 것으로, 노동현장이나 다른 핵심 영역에서 실질적으로 인구 비율상 동일한 분포의 인종적 구성에 맞게 사람들을 뽑는 것을 뜻한다. 5조에서 이를 허용하긴 했지만, 이를 강제하거나 금지하지도 않았다. 사실 이 방식은 상당히 논란요소가 많은데, 동등한 대우를 받을 권리라는 원칙 자체를 이미 무시하고 있고, 따라서 “역차별”이라는 혐의를 받을 수 있기 때문이다.

긍정적 차별을 제한하는 반면, EU의 반차별 정책을 확대하고 특정 집단을 인정하는 유형의 정책 역시 등장하였는데, 이는 특히 다양성이라는 개념과 관련이 있다. 차별과 싸우는 것이 그 자체로 다양성을 촉진하는 것이라면,<sup>47)</sup> 개인이 무엇보다도 먼저 특정 인종그룹의 일원으로서 인식된다는 함의는 다양성의 개념을 무의미하게 만든다. 1978년 이래 미국은 대

---

45) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (Article 2.2.a quoted).

46) 401 U. S. 424 (1971).

47) 예를 들면 European Commission, *Promoting Diversity* (Brussels: DG 4 Employment and Social Affairs, 2002)을 참고할 것.

법원의 바케 판결(US Supreme Court's Bakke decision)이래로, 다양성은 미국에서 소수세력우대정책을 정당화하는 핵심으로 여겨졌다. 소수세력우대정책은 어떤 자유주의 국가가 수행한 정책보다 더 가장 외면적으로 특정 집단을 인정한 정책이었다. 그러나 바케 판결에 비추어 보면, EU가 다양성과 반차별주의를 연결시킨 방식 역시 상당히 모순적이다. 왜냐하면 바케식 정책은 소수세력 우대정책과 그 기원이라 할 수 있는 반차별주의적 이론 사이의 관련성을 끊어내고, 다양성 자체를 목적으로 삼고 있기 때문이며, 이 경우 대학으로 하여금 건전한 아이디어 교환의 의무를 더 심화시킬 수 있도록 돕고 있기도 하다.<sup>48)</sup> 그러나, EU의 반차별주의 정책이 인권 그 자체 보다 공동시장을 만들기 위한 시도의 일환으로 정당화되고 있다고 간주한다면, 그것이야말로 중요한 문제가 될 것이다.

유럽의 국가들, 특히 과거에는 특정 인종집단 인식이라는 개념에 적대적이던 국가들은 현재의 상황에 어떻게 반응하고 있는가?

## 2. 네덜란드

우리가 앞으로 살펴볼 세 나라(네덜란드, 프랑스, 독일) 중 네덜란드는 EU의 이같은 명령에 적응하는 데 있어 가장 어려움이 적을 것으로 보인다. 네덜란드는 영국과 더불어 EU 인종에 관한규정이 발현되기 한참 전부터 반차별적 정책 실행에 있어 유럽 최고 수준이라고 할 수 있기 때문이다. 1994년 평등법(Equal Treatment Act)을 통해 네덜란드에서는 사회의 광범위한 영역에 걸쳐 직접적, 간접적 차별을 이미 불법으로 간주하고 있다. 인종과 국적은 물론 한발 더 나아가 종교, 신념, 정치적 의견, 성별, 성적 취향, 그리고 시민권 확보 여부에 무관하게 고용이나 재화 및 서비스의 분배, 교육 등 영역에서 동등한 처우를 보장한다. 이 법령을 통해 동등한 처우 보장 위원회(Commission of Equal Treatment)가 설립되었는데, 이 기관은 개별 케이스에 대해 조사하고 의견을 피력할 권한을 지니고 있다. 이를 법원이 그대로 수용할 의무는 없지만, 일반적으로 이 기관의 조사내역이 인정되고 반영되는 경우가 많다.<sup>49)</sup> 네덜란드는 차별을 법

48) 438 U. S. 265 (1978), at 786. *Grutter v. Bollinger*[539 U.S. 306 (2003)] 판례를 통해 미국 대법원이 2003년 내린 결정에 의하면 다양성 그 자체를 합법적 목적으로 여긴다는 관점이 더 명백하게 드러난다.

49) Mark Bell, *EU Anti-Discrimination Law* (Ph. D. diss, Department of Law, European University Institute, 2002), p.200.

적으로 치유하는 제도가 유럽에서 가장 잘 운영되는 것으로 유명한데,<sup>50)</sup> 1994년의 평등법은 별다른 잡음이나 마찰 없이 2004년의 EU 인종에 관한 규정이 제시한 조건에 적합하다고 판명되었다.

그러나 네덜란드가 시행하고 있는 인종적 소수를 위한 포지티브 액션(allochtonen<sup>51)</sup>)이 논란의 대상이 되었다. 1994년 소수자의 고용비율증진법(Law to Promote Proportional Employment for Minorities)에 따르면, 35명 이상의 고용자를 지닌 모든 공적, 사적 집단은 직원이 어떤 인종적 계통인지 등록해야 하고, (거의 매년마다) 포지티브 액션의 반영 비율을 발전시켜야 한다. 법령에서는 몇몇 인종적 소수자들(수리남 출신, 안틸레스 제도 출신, 아루바 출신, 터키계, 모로코계, 옛 유고연방 출신, 그리고 조금 황당하게도 정치적 망명자들이 여기에 포함된다)을 지목해 이들에 대한 고용을 더 확대시키도록 유도하고 있다. 이 법은 소수자들의 실업률을 낮추기 위해서 고용주나 조합의 자발적 동의를 구하고자 했던 정책이 실패로 돌아가면서 만들어졌는데, 초기부터 무척이나 인기가 없는 법안이었고, 고용주들은 강경하게 이를 거부했다.

52)

가장 논쟁이 되었던 점은 인종적 정체성과 등록에 관해서였는데, 당사자 스스로 자신의 정체성을 밝히는 방식이 아니라(최근에는 이 방식이 일반화되었다), 고용자나 그 부모의 모국에 대한 객관적 자료를 통해 고용주가 직접 신원을 확인하고 등록하도록 규정하였다. 이런 절차는 과거 2차대전 당시 나치 점령 하에서 인종을 등록하도록 강요함으로써 고용주의 영향력을 증대하는 방식과 연결되기 때문에 논쟁이 벌어졌다. 나아가 몇몇 인종적 소수자 집단이 낙인효과를 우려하며 등록에 반대하기도 했다. 고용주의 격렬한 반대 때문에, 이 법은 처음부터 사문화된 채 남아있었다. 1996년 말, 전체 고용주의 절반 정도만 자신의 작업장의 인종분포 여부를 등록했고, 고용자들 사이의 인종비율이 포지티브 액션에 맞는 수준인 곳은 단지 12%에 불과했음에도 불구하고, 아무도 이 법을 제대로 적용하

50) *Ibid.*, 201.

51) 네덜란드의 ‘allochtonen’ 개념은 외국인(EU에 가입하지 않은 다른 나라) 이민자와 네덜란드 시민이나 부모 중 한 사람이 외국 출신인 사람들을 모두 포함한다.

52) Folke Glastra et al., “Employment Equity Policies in Canada and the Netherlands,” *Policy and Politics*, 26 (1998), pp.168-171.

지 않았다는 명목으로 고발당하지 않았다.<sup>53)</sup> 1998년, 1994년 법을 완화하여 새로운 시각의 법이 시행되었지만, 이 역시 2004년 사라져버렸다. 인종적 소수자에 대한 포지티브 액션을 실행하는 과정에서 드러난 실패의 역사는, 인종 집단을 명백하게 밝히는 것뿐 아니라, 특정 집단에 소속되어 있다는 것을 외면화하고 우대하는 것 역시 쟁점사안이 될 수 있다는 것을 보여주었다. 또한, 포지티브 액션 실패의 역사는 네덜란드가 “인종적 소수자 정책”에서 “시민적 통합정책”으로 전환했다는 맥락에 비추어 이해되어야 한다. 시민적 통합이란 기본적으로 특정 집단 소속 여부를 고려하지 않은 채 각 개인을 대상으로 이루어지는 정책이기 때문이다.

### 3. 프랑스

반차별주의 정책 도입에 있어 프랑스는 훨씬 더 흥미로운 경우이다. 프랑스 이민 통합정책의 가장 핵심이 바로 인종적, 민족적 분류에 반대하는 것이기 때문이다. 1958년 헌법 1조는 모든 시민을 그들의 출신이나 인종, 종교에 관계없이 법 앞에서 평등한 존재라고 규정했고, 이는 국가 성원을 인종, 민족, 종교적 집단으로 구분하는 것 자체를 철저히 금지함을 의미했다. 따라서 프랑스는 소수자에 대한 다양한 국제적 특권들을 인정하지 않으며, 특수한 경우에도 조건부로만 수용하곤 했다. 1991년까지도 프랑스 헌법재판소(Conseil Constitutionnel)는 ‘코르시카인’의 존재를 인정하는 행위를 헌법에 어긋나는 것으로 여겼다: 헌법은 단지 ‘프랑스인’만을 인정할 뿐이며, 프랑스인이란 혈통, 인종, 종교에 관계없이 모든 프랑스 시민의 총합으로 구성된다.<sup>54)</sup>

프랑스 헌법과 공공담론에서 인종적, 민족적 혈통에 따른 구분을 강경하게 거부하는 프랑스 상황을 고려해보면, 프랑스 정부가 인종에 관한 규정에 대해 보여준 자신만만한 태도에 의구심이 생길 수밖에 없다. 인종에 관한 규정(Race Directive)의 이행을 다룬 2001년 11월 16일 법에서 프랑스는 인종에 관한 규정의 최소규정을 훨씬 상회하는 수준의 반차별주의 정책을 입법화했다. 즉, 고용에 대한 차별 규제(채용과 해고 외에도 임금과 승진에 대한 규정도 포함)를 광범위하게 도입했는데, 이렇게 되면 노

53) *Ibid.*, p.170.

54) Gwnale Calvs, “Il n’y a pas de race ici,” *Critique internationale*, 17 (2002), p.174에서 직접 인용.

동조합은 개인의 고발 없이도 행동을 취할 수 있게 되며, 차별 내용에 대한 증명 책임은 피고에게 더 강력히 귀속될 수 있다. 프랑스에서 보여준 이 같은 자신감의 실체는 인종에 관한 규정에서 프랑스 원칙에 따라 논란이 될 만한 부분이 인종적 구분 없이도 적용될 수 있을 정도로 충분히 유연하게 공식화될 수 있기 때문이다. 프랑스는 특정 직업에서 인종적 구분을 하도록 지시한(그러나 필수사항은 아니다) 4조나 포지티브 액션을 다룬 5조를 거부할 수 있다. 또한, 2조와 3조 내용을 프랑스 노동법(Code du travail)에 적용할 때 프랑스는 ‘인종적’이라는 개념을 ‘도덕적으로 위반되는’ 것으로 재해석했다. 이는 별개의 인종이 존재한다는 것을 규정코자 시도한 논리를 유럽 노동조합이 거부한다는 내용이 포함된 6조에서도 마찬가지였다. 인종이란 단지 보는 사람의 시각에 따른 것이라는 점을 강조하는 것처럼, 신체적 외면이나 이름(또는 성)은 프랑스 노동법 안에 이미 존재하고 있던 불법적 차별표식 중 하나로 포함되었다.

중요한 점은, 간접적 차별이라는 개념을 확립하기 위한 수단으로 도입된 집단에 대한 인식(group recognition)이라는 바이러스는 다음과 같은 조건 아래서 유명무실화될 수 있었다: 어떤 상황을 차별이라고 추론하기 위한 평가기준은 국가 내 사법적, 또는 다른 기관에서 어떤 입장을 취하느냐에 달려 있다. 그리고 이는 자국 내 법률이나 실천양식과 조화되어야 한다.<sup>55)</sup> 이는 결국 다음과 같은 뜻이다: 프랑스 국가는 간접적 차별의 존재를 인정하지만, 이런 차별에 대한 명백한 통계적 증거를 수집하도록 강요될 수는 없다. 결과적으로, 인종에 관한 규정에서 제시한 특정 집단에 대한 인식이라는 측면은 프랑스에서 사문화되었다.<sup>56)</sup> 그닐 칼브스(Gwnale Calvs)는 다음과 같이 결론지었다: 인종에 대한 개념의 전환은 엄격한 EU 법보다도 차별과 싸우기 위한 공동체의 행동 프로그램의 부드러운 금지조항을 통해 일어날 수 있다. 이런 프로그램들은 공동체 내부에서 차별과 관련된 사실들을 정기적으로 감시하도록 요청할 것이다. 또한 이 프로그램들은 다른 정책 영역에서 보여주는 반차별주의적 시도의 주된 성과에 따라 EU의 기금을 지원받아 운영될 수도 있다.

프랑스 내에서는 EU 인종에 관한 규정이 구현되기 이전인 1990년대부

55) the 15th whereas of the Race Directive에서 직접인용.

56) Calvs, “Il n’y a pas de race ici,” p.182.



터 반차별주의적 정책을 도입하기 시작했다는 점 역시 중요하다.<sup>57)</sup> 통합을 위한 고위 위원회(Haut Conseil à l'Intégration)<sup>58)</sup>에서 발간한 '차별에 대한 투쟁(Lutte contre les discriminations)'이라는 보고서를 통해 그 핵심적 특징을 살펴볼 수 있는데, 인종에 관한 규정에서 제시한 내용 하나하나에 대한 구현에 거의 가까운 수준의 제안을 하고 있다. 차별을 관리하기 위해 영국 스타일의 독립된 행정조직을 만들자는 것, 형법이 아니라 민법적 절차를 도입하자는 것, 간접적 차별의 존재를 인정하는 것, 그리고 차별을 증명하기 위한 책임을 원고가 아닌 피고에게 귀속시키자는 것 등이 그것인데, 이때도 (인종별) 할당량에 대한 논의는 기각되었다.<sup>59)</sup> 사실상 영국과 미국의 반차별주의는 프랑스의 공화주의적 통합양식이 지닌 집단적이고 게토를 양산해내는 속성을 타파하기 위한 카운터모델로 만들어진 것이다. 하지만 이제 영미식 모델은 훌륭한 실천양식의 본보기로 언급되고 있다.<sup>60)</sup> 이러한 재평가는 프랑스 드골주의자들 사이에서도 인정되고 있는 추세이다. 이제 그들은 사회주의 정부가 시작했던 반차별 캠페인을 전반적으로 지지하고, 충실히 계승하고 있다.

이런 과정에서, 앵글로 색슨식 개념, 즉 사회 지도층과 고위직은 인구의 사회적 구성과 어느 정도 비례해야 한다는 개념이 사회 내에 자리 잡았다. 이 개념이 일단 사회에서 다양성을 보여주는 매개로 여겨지게 되면, 포지티브 액션과 유사한 공적 정책을 추진해야 한다는 추진력이 생길 수밖에 없다. 프랑스는 2001년 3월 평등법(Parity Law)에서 이런 경향을 일부 도입, 정당이 지방선거에 대표자를 내세울 때 남성과 여성 후보 비율을 동등하게 해야 한다는 규정을 포함시켰다. 사실상, 차별의 존재는 공적 영역에서 특별히 더 문제시되는데, 공적 영역이 지닌 비인격적인 속성과, 평등이라는 개념에 직접 연결된다는 이유 때문에 그러하다. 포지티브 액션을 시행하고 있는 모든 나라(프랑스에서는 소수민족 우대정책 discrimination positive이라고 불린다)는 이 개념을 항상 공직 선출 가능성 여부와 연결시킨다. 프랑스 역시 예외가 아닌데, 공직에 이민자 출신이

57) Didier Fassin, "L'invention française de la discrimination," *Revue française de science politique*, 52 (2002).

58) Haut Conseil à l'Intégration, *Lutte contre les discriminations* (Paris, 1998).

59) *Ibid.*, pp.111-114.

60) Alec Hargreaves, "Half-Measures: Antidiscrimination Policy in France," *French Politics, Culture and Society*, 18 (2000), p.83.

많이 보이지 않는다는 점은 1990년대 초중반에 군대와 정치의 차원에서 처음 논의되기 시작했다. 또한 공적 영역에 차별이 존재한다는 것은 큰 오점으로 여겨지게 되었는데, 그날 칼브스가 지적한 것처럼,<sup>61)</sup> 공직이 전체 인구의 이미지를 반영해야 한다는 개념은 미국식 대의적 관료제의 개념과 상응하며, 역으로 프랑스가 전통적으로 행정체제에 대해 이해하고 있던 방식인 ‘행정은 공익의 대변자이며 행정의 지휘를 받는 사회 자체를 닮을 필요는 없다’는 개념의 후퇴를 상징한다. 루소 식 개념을 동원해 표현하자면, ‘다양성’이라는 개념의 수입을 통해 공공 정책의 표준지표가 ‘일반의지’에서 ‘전체의 의지’라는 개념으로 교체되었다고 할 수 있겠다.

그러나 공적 영역이나 기타 다른 곳을 대상으로 한 ‘차별에 대한 투쟁’은 인종적, 종족적 분류를 금기시하는 프랑스적 전통 때문에 손상되었다. 역설적으로, 인종적, 종족적 차별이 존재한다는 사실은 공적으로 인정되었지만, 누구에 대해 차별하는가 하는 대상이 개인이든 집단이든 언급되지 않고 있다. 1978년 1월 6일 법에서는 인종적, 종족적 데이터를 수집하는 것을 광범위하게 금지하였기 때문에, 간접적 차별방지 정책의 주요 대상이 될 수 있는 국적을 취득한 외국 출신 사람들이나 이민자 2세대들은 ‘통계적으로’ 드러나지 못하고 있다.

따라서 간접적 차별에 대한 구체책은 인종이나 종족이라는 기준이 아니라, 영토적, 사회경제적, 그리고 나이를 기준으로 해서 대리적으로 운영될 수밖에 없다. 본질적으로, 최근 들어 급증한 이런 종류의 구체책은 이름만 다를 뿐 어느 정도 어퍼머티브 액션이나 포지티브 액션과 상당한 유사성을 드러내고 있다.<sup>62)</sup> 1980년대 초반부터, 교육우선지역(zones d'éducation prioritaires, ZEP)이라는 정책을 시작하였는데, 이는 사회경제적으로 정의되긴 했지만 실제적으로는 이민자 출신을 대상으로 시행되었다. ZEP으로 선정된 지역은 불평등을 교정하기 위해 더 많은 교육자원을 공급받게 된다. 1990년대에는, 도시 정책의 맥락에서, 사업지역(enterprise zones, like the zones franches)으로 선정된 곳-이 역시 이민자들이 많이 사는 지역이다-은 세금 감면이나 면제혜택을 받았고, 1995년부터는 이 지역 출신 젊은이들에 대한 고용조건을 유리하게 책

61) Calvs, *Renouvellement démographique*, ch. 3.

62) Patrick Simon, “Les jeunes issus de l’immigration se cachent pour vieillir,” *VEI enjeux*, 121 (2000).

정하기도 했다. 2001년에는 정치학을 가르치는 고등교육기관(IEP 또는 Sciences po)에서는 의무적으로 ZEP 출신을 일정 비율 학생으로 뽑도록 하기도 했다. 공직 고용기회와 관련해서는, 2000년부터 어려움에 처한 특정 지구 거주자를 대상으로 공직에 진출하는 데 필요한 콩쿠르를 통과하기 위한 특별 준비수업을 실시하기도 했다.

인종적 계통을 밝히지 않는다는 금기를 존중하기 위해 프랑스에서 사용되는 언어들(이민자 출신 젊은이, 특정 지역 젊은이, 특정 지역의 동료시민 등)을 고려해볼 때, 이런 금기사항을 깨고자 하는 불가항력적 시도가 행해지고 있다. 또한 이 정책을 통해 분명히 치정되는 집단을 정확한 명칭으로 부르려고 하는 시도도 존재한다. 이를 처음 시도한 사람은 프랑스의 ‘독창적’ 드골주의자라고 칭해지는 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy)인데, 이는 별로 놀라운 일이 아니다. 그가 내무부장관으로 처음 임명된 기간에, 사르코지는 자신의 부관으로 무슬림 출신을 처음 임명하였고, 그는 지역이나 사회경제적 차원의 용어 뒤에 숨지 않고 적극적으로 반차별적 정책을 사용할 것을 주창하였다. 사르코지에 따르면, 엘리트 사회가 조금 더 다원화되어야 하며, 엘리트 사회 역사 프랑스 대중의 인구구성과 조금 더 닮을 필요가 있다고 지적하였다.<sup>63)</sup> 사르코지의 적극적 반차별주의에 대한 요청은 기술적으로, 법률적으로, 그리고 정치적으로 상상 불가능한 것이라고 논박당했지만<sup>64)</sup> 사르코지의 제안에 담긴 본질에 대해서는 모두가 동의하였다. 이제 프랑스에서는 적극적 반차별주의의 범위를 논하는 수많은 용어가 사용된다: 적극적 동원, 정치적 우대, 다양성의 정치, 교정적 수단, 또는 내가 개인적으로 가장 선호하는 자발적 공화주의 등이 그것이다.<sup>65)</sup> 2005년 수상이었던 라파랑이 인종차별에 대항하기 위한 정책을 평가하기 위해 개인회사에서 인종 통계를 집계하라고 요청했을 때, 한 논평자는 사르코지가 금기를 깨는 정책을 시작한 지 일 년이 지나서 “논쟁점이 변화하였다”고 지적하였다: 이제 문제는 공화주의적 모델의 잣대를 완화시킬 것인가 하는 데 있는 것이 아니라 어떻게 이민자 가정의 아이들이 비즈니스나 공공행정의 세계 속에 들어가도록 허

63) *L'Express*, January 19, 2004.

64) Minister for Social Affairs, “Work, and Solidarity, Francois Fillon,” *Les Echos*, December 9, 2003에서 직접 인용.

65) *Libration*, 5 October 2004.

용할 것인가에 있다.<sup>66)</sup>

#### 4. 독일

독일의 경우는 네덜란드나 프랑스와는 매우 다른데, 반차별주의적 정책에 대한 내부적 압력이 거의 없었다는 점에서 특히 다르다. 사민당 (SPD)-녹색당 연합정부에서는 2004년 법제안 과정에서 EU 인종에 관한 규정을 적용하겠다고 지적인 바 있다. 이전까지 독일은 반차별주의적 정책에 대한 어떤 문화도 존재하지 않았다.<sup>67)</sup> 엘리트의 구성이나 사회의 핵심 부분, 즉 고용이나 교육 등에서 다인종사회의 인구학적 현실을 반영해야 한다는 어떤 요구도 드러난 바 없다. 반차별주의적 법안 상정을 둘러싸고 국회에서 벌어진 논쟁과정에서, 2004년 1월까지 다양성과 관련된 참고문헌은 녹색당 관리가 작성한 영어문건 하나뿐이었다. 그러나 그 역시 반차별주의를 원칙의 문제가 아니라, 세계화 시대 경제적 성공의 중요한 요소 중 하나로 접근하고 있었다.<sup>68)</sup>

독일에서 반차별주의적 문화의 부재는 식민지 시대가 끝난 뒤 사회에서 이민자들에게 어떤 합법적 권한을 줄 것인가에 대한 일반원칙을 정했던 영국이나 프랑스 같은 '철학적으로 다원적인' 국가와 독일이 다르다는 사실을 반영한다.<sup>69)</sup> 반면, 독일의 전후 이민자들은 단지 '초청노동자(guest workers)'로 유입되었고, 그들은 사회에서 합법적 구성원으로 여겨지지 않았다.

반차별주의는 1998년 연방정부 프로젝트로 처음 도입되었다. 녹색당과 사회민주당 사이 연대 합의가 이루어졌을 때, 차별을 금지하는 법을 창안할 것에 대한 약속이 있었던 것이다. 이 법은 시민권 법의 총체적인, 그리고 쉽게 현실화할 수 있는 개혁의 일부로 추진되었다. 반차별주의법과 시

---

66) Clia Gabizon, "Le gouvernement mobilise contre les discriminations," *Le Figaro*, February 4, 2005.

67) Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien ([http://www.spdfraktion.de/rs\\_datei/o,,4395,00.pdf](http://www.spdfraktion.de/rs_datei/o,,4395,00.pdf)), 48.

68) Volker Beck(The Greens), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15152, 152. Sitzung, Berlin, January 21, 2005.

69) Favell, *Philosophies of Integration*.

민권 개혁을 연결시킨 태도는 시사하는 바가 많은데, 이제야 이민자들은 단지 외국인이 아니라 장래의 시민으로서 여겨지게 되었기 때문이다. 그러나 시민권법에 대한 개혁이 긴급히 요청되었지만, 실제적 구현은 그다지 쉽지 않다는 것이 점차 드러나게 되었다. 따라서 반차별주의 법의 더 고차원적 프로젝트는 유예되었고, EU 인종에 관한 규정의 도입과 함께 다시 언급되기 시작했던 것이다. 그러나 이제 모든 것이 무난히 진행될 것이라고 여겨서는 안 된다. 2005년 4월, 유럽재판소(European Court of Justice)는 EU 인종에 관한 규정을 주어진 시간 내 적용하는 데 독일이 실패했다고 기소하였지만, 이런 조치도 반차별주의 법에 대한 독일 내 강경한 보수주의적 반발을 극복하는 데 있어 충분히 강력하지 않았던 것으로 보인다. 결과적으로 2005년 7월 반차별주의 법은 다시 한 번 유보되었다.<sup>70)</sup>

사민당-녹색당의 2004-5년 반차별주의 법안에 대한 보수당의 반발은 이 법안이 EU 인종에 관한 규정을 과도하게 적용하고 있다는 데 있다. 이 법에서는 민법상에 있어 반차별의 근거를 인종이나 종족에 국한시키지 않고, 나이, 성적 취향, 장애 여부 등까지 포함시켰는데, 이중 일부는 EU 인종에 관한 규정에서 언급하지 않고 있었던 내역이다. 그러나 이렇게 차별의 조건을 광범위하게 확장했다는 것 자체가 인종적 종족적 차별이 독일 내에서 부차적 문제로 취급되고 있다는 점을 반영한다. 실제로, 사회민주당의 보고자(중 하나는 반차별주의 법안을 지지하면서 상정된 법은 시민들을 보호할 장치가 되어 줄 것이라고 언급했고, 결과적으로 시민이 아닌 사람에 대한 보호에 대해서는 논점을 피해갔다, 그리고 이 법의 필요성에 대해 언급할 때 그는 이민자들이 아니라 장애인들에 대해서만 언급했다: 이 법의 목적이란 무엇인가? 스스로를 수준 있는 시민이라고 여기는 우리들은 다음을 인정하면 안 된다: 장애인 여러 명이 호텔방을 예약하려고 하는데, 휠체어를 타고 이들이 나타나자, '여기에 들어오시면 안 됩니다. 다른 손님들이 방해될 수 없으며, 우리는 이를 바꾸기를 원한다.'<sup>71)</sup> 장애인을

70) 2006년 6월 현 CDU-SPD 정부에 의해 최종적으로 통과된 Race Directive에 대한 적용안은 완곡하게 동등한 처우에 대한 법(Equal Treatment Law, Gleichbehandlungsgesetz)라고 명명되었는데, 중요한 여러 사안에서 EU directive의 원칙에 위배된다고 광범위하게 비난받고 있다(Sddeutsche Zeitung, June, 30, 2006, 18).

71) Olaf Scholz (SPD), Deutscher Bundestag(fn. 67).

보호해야 한다는 이런 식의 강조는 보수주의자들이 제기한 ‘과도한 적용’이라는 주장에 대해 전세를 역전시키는 효과를 냈다: 나는 당신들에게 묻습니다: 당신은 백인 장애인이 흑인 장애인보다 덜 보호받기를 원합니까? 당신들의 주장(즉 인종과 종족 보호에 대한 민법을 고용과 관련 없는 문제에만 적용시키자는 주장)은 이런 결과를 가져올 것입니다.<sup>72)</sup> 장애인을 언급한 것은 분명히 전략적인 것이었지만, 반차별주의 법이 흑인뿐만 아니라 법제상 주류가 아닌 인종과 종족까지 아울러야 한다는 제안은 분명히 덜 확고한 진영에서는 인종주의적 구상으로 여겨질 수도 있었다.

고용주들의 비용 상승에 대한 반대와 더불어, 반차별주의 법 제안을 반대하는 또 하나의 핵심적 사안은 이 법이 민법상 자유계약의 원칙을 위반한다는 데에 있었다. 기민당(CDU)의 핵심 반대자에 의하면, 이는 자유계약을 위반하는 법이라 할 수 있는데, 이 법 아래서 집주인은 세입자를 정할 권리를 모두 잃어버리게 된다는 것이다.<sup>73)</sup> 보수적인 법학자는 법과 도덕사이의 칸트식 구분이 침해되었다고 주장했는데, 그는 말 그대로 로베스피에르적 규모의 감시와 처벌에 대한 위원회가 있어야 민법의 새로운 도덕성을 확신할 수 있을 것이라고 구상하기도 했다. 이런 시각에서 보면, 자유로운 개인이 자유롭게 행동할 수 있는 영역 내에 민법이 놓이게 되고, 그것은 단지 적합하게 보인다는 것을 의미하게 된다.<sup>74)</sup> 원리주의자의 넓은 견지에서 보자면, 차별을 반대한다는 법의 원칙 자체가 시민적 계약을 위반하고 있으므로 반대해야 한다는 것이다. 이런 반대는, 보수파 주류와 자본가 집단 사이에 널리 퍼져있고, 사회민주당 총재<sup>75)</sup> 역시 이런 관점을 지니고 있는데, 서구 유럽사회에서는 상당히 예외적인 현상이라 할 수 있다.

이런 반발이 상당히 예외적인 것이기는 해도, 이는 유럽에서의 이민자 통합을 둘러싼 더 광범위한 논쟁에서 지금 문제가 되고 있는 서로 다른 철학적 입장을 명확히 표현해주고 있다. 저명한 CDU/CSU 정치가가 반차별주의 법에 대한 자신의 반대입장을 다음과 같이 설명했다: 우리는 개

72) Christel Humme (SPD), Deutscher Bundestag.

73) Norbert Rttgen (CDU/CSU), Deutscher Bundestag.

74) Eduard Picker, “Die neue Moral im Zivilrecht”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, July 7, 2003.

75) Sddeutsche Zeitung, April 9, 2002.

인에서 파생되었으며 개인의 자율, 자유, 책임에 의해 구성된 사회를 원한다.<sup>76)</sup> 이런 개인주의는 정확히 이민자 통합을 주장하는 계통에서 시민적 통합 정책을 추진하게 된 논리와 일치한다. 또한 이는 현재 유럽 이민자 통합 정책의 두 주축(통합과 반차별주의)을 둘러싼 본래적 긴장관계를 정확히 지적하고 있다.

#### IV. 자유주의와 이민자 통합

유럽의 이민자 통합 정책에서 시민적 통합과 반차별주의가 특수하게 결합되어 있다는 점은 자유주의의 두 가지 상반된 해석이 동시에 영향을 미치고 있다는 점을 반영한다. 한편에는 동등한 권리와 기회를 강조하는 자유주의가 있다. 이 경향의 자유주의는 유럽 국가의 이민에 대한 태도를 동화에서 통합을 추구하는 것으로 바꾸었고, 반차별주의를 부각시키도록 만들었다. 다른 한 편에서는 최근의 시민적 통합 정책에서 드러나는 것처럼, 권력과 규율을 강조하는 자유주의가 존재한다. 이런 계통의 자유주의는 푸코적 학술전통으로부터 영향 받은 통치성(governmentality)이라는 개념과 신자유주의<sup>77)</sup>에 집중한다. 후자 자유주의의 관점에서 보면, 현대 국가는 경제적 세계화로 인해 유명무실해졌는데, 그러면서도 국가의 일부를 이루고 있는 개인과 공동체에게 그들이 생산하고 조절하는 능력을 포기하도록 강요하고 있다는 것이다. 하지만 개인과 공동체는 재정적으로 축소된 국가가 더 이상 제공해줄 수 없는 재분배와 공공복지에 대한 대안이 필요한 상황이다. 시민적 통합은 이민자의 입장에서 보면 전체 국민 모두가 복지국가로서의 국가의 역할이 축소하는 상황<sup>78)</sup>에서 따라야 할 노동정책의 한 부분이라고 할 수 있는데, 이는 자유주의 원칙에 어긋나는 수단들로 사람들을 자체 충족적이고 자율적으로 만들기 위해 노력하는 것이다.

76) Norbert Rttgen (CDU/CSU), Deutscher Bundestag.

77) 대표적 주장은 Nicolas Rose, *Powers of Freedom* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999)을 참조할 것. 본 논문의 맥락과 연결되는 지점으로 King, *In the Name of Liberalism*을 참조할 것. 그러나 킹의 분석에는 푸코에 대한 영향력은 전혀 언급되어 있지 않다.

78) 노동 복지 정책에 대해서는 Joel Handler, *Social Citizenship and Welfare in the United States and Western Europe* (New York: Cambridge University Press, 2004)를 참조할 것.

이민자들은 서로 다른 국가 사회의 교차점에서 있기 때문에, 한편에서는 그들을 대상으로 내셔널리즘적이거나 인종주의적 시각에서 억압적 정책을 시행해야 한다고 여기기도 한다. 그러나 이런 과거지향적 현정주의에 기반한 자유주의 시각은 더 이상 통용될 수 없다. 대신 자유주의에 기원을 둔 억압적 방향의 정책이 국가적 차원에서 발생하고 있고, 이는 자유주의의 푸코식 해석에서 큰 영향을 받았다. 오늘날 자유주의의 억압적 속성을 신자유주의라고 부르긴 하지만, 이런 경향은 자유주의 전통 자체 내에 오래 전부터 존재하던 것이다. 이미 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)은 자유주의란 충분히 성숙한 역량을 지닌 사람들 사이에서만 가능한 것이라고 주장했고, 그런 능력을 지니지 못하는 사람에 대해서는 자유주의를 적용할 수 없다고 여겼다: 그리고 역량이 부족한 사람들은 능력을 키워야한다는 강요를 받게 되는데, 이때 자유주의의 기본원칙과는 어긋나는 수단을 동원하게 된다. 따라서 야만인을 다룰 때는 독재가 합법적 수단이라 여겨지기도 했다. 독재를 통해서 야만인들이 발전할 수만 있다면 목적을 위해 수단은 정당화될 수 있다고 여긴 것이다.<sup>79)</sup> 자유주의적 목표달성을 위해 자유주의에 어긋나는 수단을 사용한다는 점에서, 현대의 시민적 통합과 노동정책은 이와 유사한 면이 있다.

유럽의 현대 이민자 통합정책의 두드러진 특징은 고용을 핵심요소로 여긴다는 점이다. 시민적 통합과 반차별주의 정책 양자는 상당히 상반되지만, 고용을 중시한다는 면은 둘 다 가지고 있으며, 거의 유일한 공통점이라 할 수 있다. 한편으로는 과거 고전적 이민국가가 그랬던 것처럼, 이민자는 노동력에 대한 필요 때문에 발생했으므로 고용이 중시된다고도 볼 수 있다. 유럽으로 이민온 사람들의 대다수는 이런 경우이며, 유럽국가들 대부분은 불필요한 가족이민이나 피난 나온 망명자들을 원하지 않는데, 이들은 대개 복지시스템에 의존하게 되기 때문이다.<sup>80)</sup> 그러나 조금 더 깊은 차원으로 분석해보면, 이민자들에게 통합을 요구하는 국가는 더 이상 과거의 자기충족적 국민국가가 아니며, 전 지구적으로 경쟁하는 국가로 그 성격이 바뀌었다. 이런 성격의 국가에 통합하기 위한 방법은 과거 고

79) John Stuart Mill, *On Liberty* (London, 1974 [orig.1859]), p.69.

80) 유럽의 실업과 복지존도와 비교했을 때 네덜란드가 얼마나 극적인 상황인지를 보여주는 자료로 Ruud Koopmans, "The Failure of Dutch Multiculturalism in Cross-National Perspective" (Paper presented at the conference Immigrant Political Incorporation, Radcliffe Institute for Advanced Study, Harvard University, April 22-23, 2005)를 참조할 것.



전적 국민국가에서 사용하던 대표적 방식이었던 문화적 동화나 다문화주의적 접근으로는 불가능하다. 차라리 이제 통합이란 사회적 편입이라는 새로운 의미를 띠게 되었는데, 이는 경제적 도구주의의 일환이며 세계화의 요구에 부합하는 것이다.

사회적 편입이란 현재 EU의 통합논리를 지배하는 수사가 되었는데, 이는 시민적 통합과 반차별주의라는 두 경향 아래 놓여있는 두 가지 다른 개념의 자유주의가 독립적으로 존재하는 것이 아니라 상호 영향을 주고받고 있다는 점을 잘 드러내준다. 즉 규율적 자유주의가 동등한 기회를 강조하는 자유주의의 개념을 약화시키고 있다고 볼 수 있다. EU에서는 사회적 소외에 대항한다는 것은 도덕적 원칙의 문제가 아니라 세계적 경쟁에서 앞서나가기 위한 목적을 지니고 있다. 이는 소위 리스본 전략(Lisbon strategy)이라고 불리는데, EU를 2010년까지 가장 경쟁력 있고 능동적인 지식에 기반한 경제체제로 만들고자 하는 시도이다. 이런 시각에서 보자면 반차별주의란 평등을 그 궁극적 목적으로 한다기보다는 전지구적 경쟁에 있어 그들이 가진 사회적 자원을 완전히 사용할 수 있도록 허용하기 위함이다. 독일의 법학자가 EU 인종에 관한 규정의 적용에 관해 독일 연방의회에서 열린 청문회에서 부지불식간에 언급한 것처럼, 동등한 기회를 강조하는 자유주의는 약화되고 있는데, (인종적 소수자들이) 완전히 EU 소속국가의 사회와 노동시장에 편입된다는 것은 특히 사회보장이나 복지의 비용을 줄이기 위해서라는 것이다.<sup>81)</sup>

동등한 기회라는 개념이 사람들이 경제나 다른 사회적 삶의 핵심적 차원에 완전히 소속되는 것을 가능케 하는 데 집중된다면, 사회적 편입이란 사람들로 하여금 사회의 일원이 되기를 요청하는 개념이다. 영국의 법학자는 사회적 편입 개념이 지닌 공격적 측면을 다음과 같이 정리했다: 책임 없이는 권리도 없다.<sup>82)</sup> “사회적 편입이란 평등에 대한 것이 아니다. 사회적 편입은 시민들이 모두 같은 결과를 내도록 유도하지 않는다. 이 개념은 사회의 특정 집단이 절대적인 불이익을 받는 것에 주목한다.”<sup>83)</sup> 따라서 사회적 편입은 국가 내에서 특정 집단에만 결부되는 특수한 정책을 사

81) Eberhard Eichenhofer, “Deutscher Bundestag: Ausschuss fr Familie, Senioren,” Frauen und Jugend, A.-Drs. 15(12)440-I, 2005, 2.

82) Hugh Collins, “Discrimination, Equality and Social Inclusion,” *The Modern Law Review*, 66(2003), p.25.

83) *Ibid.*, p.22.

용하는 것을 정당화한다; 바로 이렇기 때문에 동등한 대우 원칙을 위반한 포지티브 액션과 같은 반차별적 정책이 정당화되는 것이다.<sup>84)</sup> 만일 현재 프랑스가 인종을 인식하는 차원의 반차별주의적 정책을 사용하도록 밀고 나가며 국가 내에서 특정 집단을 구별해내는 것을 금기시하던 과거 공동체주의 원칙을 어느 정도 누그러뜨릴 수 있는 이유가 있다면, 그 이유란 바로 “사회적 편입”과 “결속”이라는 목적 때문일 것이다. 이는 프랑스뿐만 아니라 모든 EU 소속 국가들의 상황이기도 하다.

이런 질문이 가능하다: 어떻게 자유주의가 이렇게 상반된 것으로 해석될 수 있는가? 자유주의 개념에 일관성이란 없단 말인가? 20세기의 위대한 자유주의자 중 하나였던 이사야 벌린(Isaiah Berlin)은 자유주의의 핵심을 일원론에 비해 다원론을 선호하는 것이라 정의했다.<sup>85)</sup> 이를 사회에 적용해보자면, 자유주의는 따라서 서로 다른 사회에서 기능하는 이론이 서로 다르기 때문에 사회마다 서로 다른 것이 될 수 있다. 예를 들면, 시장을 신조로 삼는 자유주의는 있는 힘을 다해 이윤을 추구하는 것인데, 프랑스 사회에서 이는 세계화를 뒷받침하는 신자유주의로 규정, 거부되었다. 반면, 국가 단위로 보았을 때, 자유주의는 평등과 시민권 개념을 내포하기도 하는데, 이런 자유주의는 미국의 신보수주의자들에게는 악마적인 것으로 여겨진다.

물론, 이는 유명한 ‘두 자유 이야기’에 대한 또 다른 해석이다. 즉, 특정 인간을 대상으로 한 근대적 자유와 공화국 개념에 기초한 고대적 자유가 그것이다. 첫 번째는 토마스 홉스(Thomas Hobbes)<sup>86)</sup> 에 의해 개념화되었고, 후자는 이사야 벌린에 의해 명백하게 확립되었다.<sup>87)</sup> 만일 규율적 자유주의와 동등한 기회를 강조하는 자유주의라는 구분이 근소하게나마 이 두 개념을 반영하고 있다면, 후자는 이들 개념에 내포된 규범이 전도되었음을 알아차릴 것이다. 벌린이 냉전이 한참이던 시절에 썼던 저작을 보면, 그는 적극적 자유보다 소극적 자유를 더 중시했다. 그는 소극적 자유가 진정한 자유이며 적극적 자유란 인간을 억압할 가능성이 있다고 보았는데,

84) Collins(fn. 81)에 의해 이런 흥미로운 문제가 논의된 바 있다.

85) Isaiah Berlin, “Two Concepts of Liberty,” I. Berlin, *Four Essays on Liberty* (Oxford: Oxford University Press, 1969), pp.170-71.

86) Thomas Hobbes, *The Leviathan* (Oxford: Oxford University Press, 1946 (orig.1660)), chapter 21.

87) Berlin, “Two Concepts of Liberty.”

우리가 이민에 대해 살펴본 과정을 통해 볼 때 오히려 그 반대 현상이 일어나고 있다: 시민적 통합에서 거론하는 소극적 자유라는 개념이 오히려 이민자들에게 자율적이 되기를 강요하면서 억압을 함축하고 있다; 그리고 반차별주의에서 강조하는 적극적 자유가 자유를 강화하고 확대와 맞서 싸울 것을 강조한다. 나는 이런 역설을 있는 그대로 남겨두고자 한다. 아마도 이 역설이 전 지구화된 세계가 시장이 지배하는 곳임을 반영 할 것이고, 이런 상황에서 국가와 공동체의 적극적 자유가 결핍상태에 빠지고, 결국 그럼으로써 명백하게 자유의 증대를 경험할 수밖에 없을 것이다.

우리의 분석은 시민적 통합과 반차별 주의를 뒷받침하고 있는 두 가지 서로 다른 자유주의가 서로서로를 강화한다는 사실을 드러내주었다. 이런 경향을 통해 그들의 이데올로기적 지향과 정반대의 것, 즉 귀속적인 집단 경계와 인종 등의 개념을 만들어내는 한이 있어도 말이다. 시민적 통합이 주창하는 자유주의는 소극적으로 집단을 그 대상으로 삼고, 반차별주의에서 강조하는 자유주의는 적극적으로 집단을 생산해낸다고 주장할 수도 있을 것이다. 인종적 분리<sup>88)</sup>주의를 타도한다는 관점-유럽의 경우 주로 무슬림 문제라고 할 수 있다- 아래서, 시민적 통합이란 명백하게 차별을 수반할 수 있는 가능성을 내비쳤다: 이런 상황은 자유주의 국가는 자유로운 사람들만을 위한 것이라는 개념적으로 상당히 문제가 될 수 있는 견해를 심화시켰다. 2007년 프랑스 대통령 선거 캠페인에서, 드골주의자 진영의 선두에 나섰던 니콜라 사르코지 후보는 자유주의(비록 프랑스 국가에서 통용되는 자유주의와 그다지 구분되지는 않았다)의 외양을 뒤집어 쓴 소극적인 집단 대상화의 극적인 예를 보여주었다: “그 누가 인간에 대한 우리의 개념이 존중받지 않기를 바라겠는가, 누가 휴머니즘을 거부하는가……누가 계몽주의와 혁명의 유산을 폐지하기를 원하겠는가, 누가 여성이 남성과 동등하지 않기를 원하며, 누가 자신의 아내를 집에 가둬놓고 베일을 쓰고 다니라고 강요하기를 원하겠는가. 누가 여성에게 할례를 행하고 강요된 결혼을 하기를 원하겠는가. 이를 원하는 사람은 프랑스에 가까이 오지 말라.”<sup>89)</sup> 나아가 이런 입장을 지닌 시민적 통합 개념은 이민 통제 수단으로 사용되며, 네덜란드의 경우에서 보았던 것처럼, 간접적이거나 이민자의 혈통에 근거해 이민을 허용하는 선별주의로 돌아가는

88) Nathan Glazer, “Multiculturalism and American Exceptionalism,” Christian Joppke and Steven Lukes eds., *Multicultural Questions* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p.190.

89) *Le Monde*, March, 11-12, 2007, 9.

경향으로 확장되기도 한다. 혈통에 근거한 이민<sup>90)</sup>이란 자유주의 국가에서 오래 전에 폐지된 개념임에도 불구하고 말이다.

배타적이라기보다는 총괄적이라고 할 수 있는 반차별주의적 자유주의는 집단의 경계를 강화할 뿐 아니라 생성한다는 면에서 시민적 통합의 자유주의보다 더 나아간다. 간접적 차별에 대항하기 위해서는 집단에 대한 통계를 작성하는 것이 요청되며, 그렇지 않다면 간접적 차별이란 드러날 수 없기 때문이다. 미국의 경험을 통해 보자면, 이렇게 통계화된 집단은 현실 속에서도 금방 집단으로서의 정체성을 확립하게 된다. 어떻게 말하면 미국식 다문화주의의 본질이 바로 이것이다.<sup>91)</sup> 프랑스가 인종을 명확히 드러내는 통계와 특정 집단을 우대하는 ‘적극적 차별’ 정책을 도입하는 것에 대해 고심하고 있는데, 미국식 상황이 되풀이될 것인가를 놓고 논란이 제기되고 있다. 프랑스 학계에서 인종에 대한 문제제기를 계속 반복하고 있는 프랑스의 한 사회학자는 인종에 근거한 ‘정치적 소수자’를 위한 반차별주의는 평등을 추구하는 것이기 때문에, 이를 시행하는 것은 프랑스 공화주의자들의 악몽이라고 할 수 있는 다문화주의적 공동체 이익집단을 만들어 내는 것과는 무관하다고 주장한다.<sup>92)</sup> 만일 누군가가 네이튼 글레이저(Nathan Glazer)의 의견처럼 미국식 다문화주의의 근본 원인이 미국이란 나라가 성립 초기부터 지니고 있었으며 미국인의 삶을 분열시켰던 거대한 인종적 분리 때문이라고 여긴다면, 모두가 이런 낙관주의에 동의하기는 힘들 것이다. 현대 유럽의 이민자 통합 과정이 지니고 있는 아이러니는 바로 이것이다: 예를 들어 여기에서 설명한 시민적 통합이론에 의해 다문화주의 이론이 쇠퇴하는 바로 그 시점에서, 통합정책의 반차별주의 지류가 이에 새로운 생기를 불어 넣고 있다는 점이다.

## V. 결론

여기서 논의되지 않았던 것을 지적하면서 결론을 맺기로 하자: 이민자나 인종적 소수자를 상대하는 국가적 차이는 유럽에서 사라졌거나, 이후로

---

90) Christian Joppke, *Selecting by Origin: Ethnic Migration in the Liberal State* (Cambridge: Harvard University Press, 2005).

91) John Skrentny, *The Minority Rights Revolution* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2002).

92) Eric Fassin의 *Le Monde* 인터뷰 참조, *Le Monde*, March, 4-5, 2007, 15.

점점 더 사라져갈 것으로 보인다. 차라리 이런 차이에 대한 요청은 거대한 “국민국가 모형”이라든지 “통합 철학들”로 표현되거나 아드리안 파벨(Adrian Favell)의 교묘한 개념<sup>93)</sup>을 다시 되새기도록 진행될 것 같지는 않다. 국가별로 명확히 구분되었던 이민에 대한 관점은 최근 위에서 논의했던 대로 시민적 통합/반차별주의라는 이중적 개념으로 통합되고 있는 중이다. 그러나 국가적 차이는 최소한 두 방식으로 여전히 지속될 것이다: 일상적이고 사소한 차원에서, 그리고 순전한 우연이든 역사적 차원이든 서로 다른 곳에서 다르게 구현되는 요소들이 있다. 더 흥미로운 점은, 과거의 국가적 모델이 서로 연대하고자 하는 과정에서 가끔씩은 과거의 이미지에 따라 새로운 양식의 구현이 방해받기도 할 것이고, 새로운 양식 자체가 과거에서 영향을 받아 새롭게 적용되기도 할 것이다. 위에서 논의한 많은 내용들은 특히 두 번째 관점을 많이 다루었다. 예를 들면 반차별주의 정책에 대한 (별로 성공적이지 못한) 거부의 시도가 존재한다. 독일의 경우는 자국의 이민 현실에 대해 여전히 불편하게 여기고 있으며, 프랑스의 경우는 시민적 통합의 개념은 공화주의적 사회 계약과 연대시키고자 하는 것 등이 좋은 예이다. 총체적으로 보면, 서구 유럽에서 국가주의 모델의 쇠퇴는 놀랄만한 일은 아니다. 왜냐하면 세계 어느 곳에서보다도 서구 유럽에서 ‘국가가 기반이 되는 세계’라는 개념이 사라지고 있기 때문이다.

이 논문의 목적은 소박하다: 관습적인 국가주의 모델이나 생명력을 잃어버린 경로의존성에는 들어맞지 않는 새로운 현실을 개관하고자 했다. 여전히 이민에 대한 연구의 대부분은 국가주의 모델 등에 맞춰져 있기 때문에 이를 넘어서고자 한 것이다. 이 연구의 다음 단계로 정책 수립성의 원인을 분석해보는 더 야심찬 시도를 하고 있다. 특히 새로운 이민 정책을 만드는 데 있어 국내적 요인과 외부적 요인이 서로 얽혀 들어가는 상황을 풀어내야 한다는 요구가 많다. 유럽 전체적으로 시민적 통합을 도입한 네덜란드식 모델이 분명한 입지를 만들어가고 있는 반면, 각국마다 국내적 상황에 따른 선구적 요인들이 존재한다는 것 역시 분명하다. “유럽화”라는 과정이 지금까지 이 논문에서 살펴본 것처럼 본질적으로 정책 수립적인 것인가? 반차별주의의 관점에서 보자면 이에 대한 대답은 긍정적이다. 왜냐하면 유럽공동체법은 의심의 여지없이 정책 수립으로 향하고 있기 때문이다. 그러나 영국이나 네덜란드 같은 몇몇 국가들은 EU가

93) Favell, *Philosophies of Integration*.

등장하기 이전부터 이런 정책을 법안에 도입하고 있었다. 사실상, 반차별주의는 서구 유럽에서 이민을 받아들였던 나라들에서 표준적으로 시행되던 것이다. 그리고 EC 법은 이를 적용하지 않고 있었던 나라들에게 다른 나라에서 이미 시행하고 있는 내역을 도입하도록 유도한 것에 불과하다. 시민적 통합의 관점에서 보자면, 유럽화의 영향력은 더 모호하다. 시민적 통합 원칙의 확산은 모든 서구 국가들 내에서 이미 사용되던 실천적 양태를 더 널리 확산한 것 이상은 되지 못한다. 예를 들어, 오스트레일리아는 공식적 오스트레일리아식 시민권 시험을 도입하는 문제에 대해 논쟁중인데, 이 테스트는 유럽식 시민적 통합 정책, 그중에서도 영국이나 네덜란드의 전례에 크게 영향을 받은 것으로 보인다.<sup>94)</sup> 이제 시민적 통합과 반차별주의라는 두 갈래 이민에 대한 대응양식은 유럽 내에만 국한되지 않고 모든 서양 사회에서 이민자의 다양성을 다루는 표준적 접근방식이 되고 있다. 그러나 이 방식이 실제로 특정 사회에서 왜, 어떻게 실천되었는지를 설명하기 위해서는 여전히 지역적 해석이 요청된다.

(번역: 박효근, 한성대)

---

94) "Australian Citizenship: Much more than a ceremony," Discussion Paper (Canberra: Australian Government, September 2006).

<Abstract>

Transformation of Immigrant Integration in Western Europe:  
Civic Integration and Antidiscrimination Policies  
in the Netherlands, France, and Germany

Christian Joppke(American University of Paris)

This article argues that, beginning in the mid-1990s, there has been a transformation of immigrant integration policies in Western Europe, away from distinct “national models” and toward convergent policies of “civic integration” for newcomers and “antidiscrimination” for settled immigrants and their descendants. This convergence is demonstrated by a “least likely” case comparison of the Netherlands, France, and Germany, states that had pursued sharply different lines in the past. I flesh out the conflicting, even contradictory logics of antidiscrimination and civic integration and ground them in opposite variants of liberalism, an “old” liberalism of non-discrimination and equal opportunity, and a “new” liberalism of power and disciplining, respectively.

키워드

이민자 통합, 시민적 통합, 반차별주의 정책, 유럽화, 자유주의

Key Words

Immigrant integration, Civic Integration, Antidiscrimination Policies, Europeanization, Liberalism

e-mail: cjoppke@aup.fr

