

유럽 다문화사회의 위기와 유럽통합

최진우 한양대학교 정치외교학과

이민 사회의 규모 확대, 다문화성의 정치화, 문화적 갈등의 재생산은 유럽 다문화사회의 위기를 초래하고 있다. 다문화사회에 대한 반감이 폭력적 양상으로까지 이어지고 있으며 유럽 각국의 지도자급 인사들이 다문화주의 정책의 효능성에 대해 연이어 회의론을 제기하고 있다. 이와 함께 반이민정서와 반유럽정서에서 정치적 자양분을 얻고 있는 극우정당의 세력 확장은 유럽통합의 과정에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 생각된다. 극우정당의 아젠다가 회원국의 국내정치에서 설득력을 가지면서 EU 이민정책의 보수화를 야기할 가능성이 있다. 극우정당의 유럽회의론적 입장이 유럽의 유권자들에게 확산될 경우 유럽통합은 여론의 바다에서 거대한 암초와 맞닥뜨릴 수 있고, 극우정당이 보여주고 있는 다문화사회에 대한 반감은 민주주의와 인권, 차별철폐와 인도주의 등의 규범적 가치를 중심으로 구성된 규범세력으로서의 유럽의 정체성을 훼손함으로써 유럽의 소프트파워에 타격을 줄 가능성도 있다. 유럽통합의 미래는 상당 부분 다문화사회의 위기에 대한 유럽의 대응이 어떻게 이루어지는가에 따라 달라질 수 있다.

주제어 다문화사회, 극우정당, 유럽통합, 이민, 유럽회의론, 규범세력

I. 서론

본 연구는 유럽 각국에서 다문화성의 정치화와 문화적 갈등의 증폭이 유럽통합에는 어떤 영향을 미치는지를 진단하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 문제에 주목하는 이유는 다문화사회의 위기로 표현되는 사회적 변화가 앞으로 유럽통합의 과정에 중요한 변수로 작용할 수 있다고 생각되기 때문이다. 다문화사회의 갈등에 대응하는 방식에 따라 하나의 정치적 거버넌스 단위로서의 EU의 작동양상, 정체성, 정당성 등에 변화가 초래될 수도 있는 것이다.

과거 유럽통합이 엘리트 프로젝트로서 일반대중의 호의적 무관심이라는 여론 환경 속에서 진행되어 왔다면, 1991~1993년 마스트리히트 조약의 체결과 비준과정을 겪으면서 유럽통합은 더 이상 엘리트들의 전유물이 아니라 대중들의 지대한 관심의 대상이자 회원국 국내정치 차원의 중요한 쟁점이 됐다. 정치인과

관료, 기업인들의 담론 세계에서 주로 머물고 있던 유럽통합의 이슈가 대중정치 의 장으로 진입하는 거시적 변화가 나타났던 것이다.¹ 일반 대중이 유럽 이슈를 둘러싼 담론의 장에 참여하면서 나타난 새로운 현상 중 하나는 과거 유럽통합의 주된 동력이 경제적 이익 구현을 위한 노력에서 도출됐던 것과 달리 이제는 정체성의 문제가 유럽통합의 과정에서 중요한 작용을 하게 됐다는 점이다. 거버넌스란 효율성을 추구하기 위한 제도적 디자인이기도 하지만, 한편으로는 구성원들의 정체성의 집합적 표현이기도 하다는 점에서 사실 새로운 거버넌스의 등장으로 볼 수 있는 유럽통합의 과정에 정체성의 문제가 영향을 미치게 된 것은 어쩌면 지극히 당연한 일이라고 할 수 있겠다.²

유럽 다문화사회의 위기 현상은 유럽의 정체성 문제와 직접적으로 연관되어 있다. 유럽은 무엇이며 유럽인은 누구인가, 이민자의 권리는 어디까지 인정되고 보호돼야 하는가, 소수자 집단의 문화적 권리가 민주국가의 이념적 근간인 보편적 인권의 가치와 충돌할 때 이를 어떻게 해결할 것인가 등에 대한 논란은 곧 정체성의 문제이며, 이를 둘러싼 갈등과 대립이 다문화사회의 위기로 표현되고 있는 것이다.

다문화사회의 위기는 유럽통합에 과연 어떤 영향을 미치는가? 현재 유럽에서는 다문화사회의 위기가 반이민정서에서 자양분을 얻고 있는 극우정당의 출현과 성장으로 이어지고 있는 양상이다. 극우정당의 신장세가 다문화사회의 위기를 반영하는 것이라면, 결국 다문화사회의 위기와 유럽통합의 관계에 대한 논의는 극우정당의 성장과 유럽통합의 관계에 대한 논의로 치환될 수 있다.

본 연구에서는 극우정당의 성장이 적어도 세 차원에서 유럽통합에 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 진단한다. 첫째, 극우정당의 성장은 EU 이민정책 및 소수자 정책의 보수화를 야기할 가능성이 있다. 둘째, 극우정당의 성장은 유럽

¹ 유럽통합의 정치화 현상과 유럽통합 과정에서 나타나는 정체성 문제의 부상에 대해서는 Hooghe and Marks(2008) 참조.

² 극단적인 예이긴 하지만 유로존 재정위기 발생 이후 EU 회원국에서 도미노처럼 집권 세력이 교체되었는가 하면 그리스에 대해 구제금융의 조건으로 제시된 EU의 긴축이행안의 수용 여부가 2012년 그리스 총선의 최대 쟁점이 되고 있음을 보더라도 유럽통합의 문제가 각 회원국 국내정치에서 극도로 민감한 정치적 사안이 될 수 있음을 알 수 있다.

회의론의 확산을 부추겨 유럽통합의 심화에 걸림돌로 작용할 수 있다. 셋째, 극우정당의 성장과 이에 따른 파급효과는 규범세력(normative power)으로서의 대외정책적 정체성을 구축해가고 있는 EU의 연성권력(soft power)과 국제적 위상에 변화를 가져올 수 있다. 말하자면 극우정당의 성장은 EU의 정책 차원(policy process), 통합의 동력 차원(integration process), 대외적 영향력의 차원(external process)에 모두 영향을 미칠 가능성이 있다는 것이다.

이하에서는 우선 유럽 다문화사회의 위기 현상과 극우정당의 세력 확대 현상을 살펴본 다음, 극우정당의 성장이 유럽통합에 어떤 영향을 미칠 것인지를 점검한다.

II. 유럽 다문화 사회의 위기와 극우정당의 성장

1. 유럽 다문화사회의 위기

유럽에서는 다문화사회의 긴장관계를 보여주는 일련의 사건이 지속적으로 발생하고 있다. 1998년 독일 바덴-뷔르템베르크 주의 한 실업학교에서 독일 국적의 아프가니스탄계 교사가 히잡을 착용하고 수업을 했다는 이유로 교사 자격을 박탈하는 사건이 있었으며, 프랑스에서는 2004년 학교 내에서 히잡, 키파(유대교 남성 모자), 큰 십자가 등의 종교적 상징물의 착용을 금지하는 법안이 상하원에서 모두 통과됐다. 2005년 10월에는 프랑스 이주민 폭동 사건으로 국가비상사태가 선포됐는데, 파리 교외에서 시작된 폭동은 약 한 달 동안 지속돼 274개 도시에서 방화 및 파괴 행위가 일어났으며 차량 만여 대가 소실됐고 약 3천 명이 경찰에 체포됐다. 2010년 4월 벨기에 하원에서는 부르카와 니카브의 착용을 금지하는 법안이 가결됐고, 프랑스 역시 유사한 법안을 통과시켜 현재 시행되고 있다. 부르카나 니카브 착용 시 얼굴 확인이 어려워 테러에 악용될 수 있다는 이유에서였다. 2011년 노르웨이에서는 반(反)이슬람주의와 다문화정책 폐기를 명분으로 내건 인종주의자 테러리스트가 오슬로 북서쪽의 휴양지 우토야 섬에서 열린 노동당 캠프에 참가한 청소년들에게 총기를 난사해 76명이 사망하고

90여 명이 부상을 당한 우토야 학살 사건이 발생했으며, 2011년 11월 독일에서는 2000년부터 2007년 사이 10명의 희생자를 낸 ‘케밥 살인사건’의 용의자로 3명의 극우주의자가 체포됐다.³

다문화 사회의 갈등이 고조되고 있는 가운데 유럽 각국의 지도층 인사들의 다문화주의에 대한 비판 발언도 연이어 나오고 있다. 2010년 8월 독일 분데스방크 이사를 역임했던 티로 사라진(Thilo Sarrazin)이 이민자들은 독일의 복지예산을 갹아먹는 존재이며 독일인의 지능을 떨어뜨리고 있다는 주장을 담은 책을 출판해 독일사회에서 큰 파장을 불러일으킨 데 이어 2010년 10월에는 메르켈 독일 총리가 우경화되어 가는 독일 내의 사회적 분위기를 반영해 독일식 다문화주의는 철저하게 실패했으며, 이질적인 문화가 평화롭게 공존하기는 어렵다는 견해를 밝혔다. 이어서 2011년 2월에는 영국의 캐머런 수상이 “다문화주의 정책은 접을 때”가 됐으며 “영국이 필요로 하는 것은 문화적 차이의 수동적 관용이 아닌 자유주의의 적극적 실천”임을 선언했고, 사르코지 프랑스 대통령도 공중파 채널인 TF1에 출연해 “프랑스에서 다문화주의 정책은 실패”했다는 입장을 밝혔다.⁴

이러한 사회적 동향과 정치적 분위기를 반영해 유럽의 다문화주의는 심각하게 후퇴하고 있다는 진단과(Joppke, 2004) 다문화사회의 긴장과 갈등을 해결하기 위해서는 다문화주의에 대한 대안을 모색해야 한다는 제안도 꾸준히 제기되고 있는 실정이다(Vertovec, 2010; Alibhai-Brown, 2000; 2004). 그러나 다문화주의가 실패했다는 선언이나 후퇴하고 있다는 관찰은 사실과 다르다는 주장도 제기되고 있다. 실제 다문화주의 정책은 유럽 다수 국가에서 꾸준히 증가해 왔으며, 다문화

³ 이 사건은 살해된 10명 중 8명이 터키인이어서 터키 전통음식의 이름을 따 ‘케밥 살인사건’이라 불린다.

⁴ 사실 소수민족을 대상으로 독일은 배제정책을, 프랑스는 동화정책을 견지해 왔기 때문에 독일과 프랑스의 다문화주의 실패 선언은 ‘어불성설’이라는 견해가 많다(홍태영, 2011: 236) 그러나 독일의 경우 1999년 개정된 국적취득법(부모 중 1인 8년 이상 합법 체류, 또는 무기한 체류허가나 영주권 소지자일 경우 자녀들은 자동적으로 독일 국적 부여), 2005년 시행된 이민법(이주민의 고유한 민족적, 문화적 정체성을 인정하는 다문화 공존에 기반을 둔 통합 노력)은 차별과 배제에 근거한 이민정책에서 다문화주의로의 전환을 알리는 신호탄으로 간주할 수 있으며 메르켈이 다문화주의의 실패를 선언한 것은 이러한 맥락일 것으로 생각할 수도 있다.

주의 정책에 따른 사회통합 효과 또한 긍정적이었다는 것이다(Kymlicka, 2012). 다문화주의의 성공과 실패, 발전과 후퇴가 실제로 일어나고 있는 일인지에 대해서는 보다 더 심층적인 경험적 연구가 수반되어야 하겠지만, 적어도 이민자 증가로 인한 다문화 관련 쟁점이 과거에 비해 훨씬 더 정치화되고 있으며 이에 따라 다문화 현상에 대한 반감과 다문화주의에 대한 비판적 인식의 표출이 증가하고 있음은 부인하기 어려운 사실인 것으로 보인다.

서유럽 국가들에서는 이미 1990년대 전반 이민(그리고 이민자) 관련 문제가 가장 가시적이고도 논란이 많은 정치적 쟁점으로 등장했다고 한다. 정치적 저항 및 시위의 3분의 1가량이 이민 문제와 연관된 것으로 나타나고 있는데, 이는 실업 등의 노동관련 쟁점이나 전쟁과 평화, 민주주의, 환경 등등 다른 어떤 쟁점에 대해서도 정치적 갈등을 야기하는 빈도가 높은 것이라고 한다(Koopmans et al., 2005: 3-4). 유럽의 다문화사회는 오늘날 거센 도전에 직면하고 있는 것이다.

다문화사회의 위기를 증폭시키고 다문화주의에 대한 반감을 격화시키는 요인으로는 여러 가지가 있다. 킴리카는 최근 연구에서는 다섯 가지를 들고 있다(Kymlicka, 2012: 22-24).

첫째, 이민 문제의 ‘안보화(securitization)’이다. 이민이 사회정책의 범주에서 논의되는 쟁점이 아니라 안보정책의 범주에서 다루어지는 쟁점이 되는 순간 이민자의 수용과 통합을 지향하는 다문화주의 정책에 대한 거부감이 증폭될 수 있다. 이민자가 바로 안보 위협이 될 수 있기 때문이다. 이러한 경향은 특히 9·11 이후 주로 나타나는 현상이다.

둘째, 이민자들이 자신들의 문화에 집착해 이민 수용국의 민주주의와 인권의 가치에 배치되는 행동을 할 때 다문화주의에 대한 거부감이 커진다. 다문화주의에 대한 최근의 비판적 견해는 상당 부분 무슬림 공동체가 개인의 자유와 인권을 인정하지 않는다는 인식에서 비롯된 바가 크다.

셋째, 국경 통제가 느슨하다고 느낄 때 다문화주의에 대한 반감이 커진다. 국경 통제가 제대로 이루어지지 않거나, 누구의 이민을 허용해 줄 것인지에 대한 기준이 명확하지 못해 난민이나 불법이민자와 같은 원치 않는 다수의 이민자가 유입될 가능성이 증가하면 다문화주의에 대한 거부감이 커진다.

넷째, 이민자 집단이 그야말로 ‘다문화적’일 때 다문화주의에 대한 거부감이

줄어든다. 이민자의 출신 국가와 문화적 배경이 다양할수록 다문화주의 정책에 대한 지지가 올라간다. 반면 특정 국가 출신이나 특정 종교 집단에 속한 이민자의 규모가 클수록 주류 문화에 대한 위협이 될 수도 있다고 생각해 다문화주의 정책에 대한 회의론이 커진다.

다섯째, 국가 경제에 대한 이민자의 기여가 크다고 생각할수록 다문화주의 정책에 대한 호감도가 올라간다. 반면 이민자는 국가 경제 발전에 기여하는 바가 없이 복지 예산만을 축내는 존재인 것으로 간주되면 다문화주의 정책에 대한 반감이 커진다.

전체적으로 다문화사회에 대한 반발과 유럽 각국의 사회적 긴장은 이민자의 빠른 증가와 관련이 있다(표 1 참고). 독일은 주민 5명 중 1명이 이민 가정 출신이며, 영국은 8명 중 1명이 이민자의 후손이라고 한다. 프랑스도 전체 인구의 9%가 국적 미보유의 외국인이며, 프랑스 국적을 보유한 이민 2, 3세를 포함하면 이민자의 수는 인구의 15%에 달한다고 한다.⁵ 이러한 이민의 유입은 유럽 사회의 주류 집단과 소수자 집단 간의 정체성의 갈등과 문화적 충돌을 야기하고 있다. 과거에는 이민자들이 주로 저숙련 노동시장에서의 경합과 거주 문제를 야기했다면, 최근에는 이민이 정체성의 갈등을 야기함으로써 우파 정당 성장의 환경을 제공하고 있다. 고령화로 인한 경제 성장 동력의 둔화와 재정 부담의 증가로 국가 경제의 운영에 난관이 더해지고 있는 가운데 현재 유럽이 경험하고 있는 재정 위기로 인한 긴축 정책은 실업의 증가로 이어지면서 이민자들에 대한 반감을 더욱 증폭시킬 것으로 예상된다.

경제학적 관점에서 볼 때 이민에 의한 노동력의 수급은 수용국의 입장에게는 후생증가의 효과가 있다. 이민이 유입되어 부족한 노동력을 채워주게 되면 노동비용이 하락해 다른 생산요소들이 보다 효율적으로 활용될 수 있기 때문이다. 특히 개방경제하에서는 자본과 토지의 소유자는 이민의 유입을 환영한다. 노동력 공급의 증가로 노동비용이 내려갈 것이기 때문에 생산비용 절감 효과가 있

⁵ 이는 공식 집계는 아니다. 프랑스는 국적자의 경우 인종을 따로 표시하지 않고 통계도 내지 않고 있는데, 이는 공화주의 원칙에 입각한 동화주의 정책에 따른 것이다. 그러나 이러한 정책은 이민자의 존재 자체를 외면함으로써 이념적 비차별의 이면에 존재하는 차별의 현실을 방지하고 있다는 비판을 받고 있다.

표 1 2010년 유럽 각국의 외국인 시민권자 인구 규모

국가	총인구	외국인 시민권자	
		인구	비율(%)
EU27	50,109,800	32,493,200	6.5
벨기에	1,083,990	105,280	9.7
불가리아	756,370	:	:
체코	1,050,680	42,440	4.0
덴마크	553,470	32,980	6.0
독일	8,180,230	713,090	8.7
에스토니아	134,010	21,270	15.9
아일랜드	446,790	38,440	8.6
그리스	1,130,510	95,480	8.4
스페인	4,598,900	566,350	12.3
프랑스	6,471,630	376,900	5.8
이탈리아	6,034,030	423,510	7.0
키프로스	80,310	12,730	15.9
라투비아	224,840	39,220	17.4
리투아니아	332,900	3700	1.1
룩셈부르크	50,210	21,570	43.0
헝가리	1,001,430	20,000	2.0
몰타	41,300	1,670	4.0
네덜란드	1,657,500	65,220	3.9
오스트리아	836,770	87,640	10.5
폴란드	3,816,730	4,550	0.1
포르투갈	1,063,770	45,730	4.3
루마니아	2,146,220	:	:
슬로베니아	204,700	8,220	4.0
슬로바키아	542,490	6,290	1.2
핀란드	535,140	15,460	2.9
스웨덴	934,070	59,050	6.3
영국	6,200,800	436,760	7.0
아일랜드	31,760	2,170	6.8
리히텐슈타인	3,590	:	:
노르웨이	485,450	33,160	6.8
스위스	778,580	171,400	22.0

출처: Eurostat.

고 이는 곧 수출 경쟁력의 강화로 이어질 것이며, 아울러 국내적으로도 저렴한 노동력이 제공하는 서비스를 향유할 수 있기 때문이다. 반면 이민자와 경쟁해야 하는 노동자들은 이민의 유입이 달갑지 않다. 노동시장에서 일자리 경쟁이 치열

해지고 임금 하락의 가능성이 높아지기 때문이다(Hiscox, 2011: 102).

그렇지만 모든 노동이 서로 대체 가능한 것은 아니기에 노동자 집단을 좀 더 세분해서 볼 필요가 있다. 노동자는 기술숙련도에 따라 숙련노동자와 비숙련노동자로 나눌 수 있다. 두 집단의 노동자들은 각각 자신들과 같은 숙련도의 노동자가 이민해 오는 것을 반기지 않는다. 숙련노동자는 숙련노동자 이민에 대해, 그리고 비숙련노동자는 비숙련노동자 이민에 대해 적대적 태도를 가지게 된다. 반면 숙련노동자는 비숙련노동자의 이민을, 비숙련노동자는 숙련노동자의 이민을 환영한다. 자신의 일자리와 임금에는 별다른 영향 없이 숙련도가 다른 노동자들이 제공하는 상품이나 용역을 보다 값싸게 이용할 수 있기 때문이다.

이처럼 경제학적 관점에서 볼 때 유럽인들의 이민에 대한 태도는 어떠한 직업군에 속해 있는가에 따라 달라질 수 있다. 유럽인들 중 숙련노동자는 비숙련 이민을 환영할 것이고 숙련 이민은 막으려고 할 것이다. 반면 비숙련 유럽노동자는 숙련 이민을 환영할 것이고 비숙련 이민은 막으려고 할 것이다. 과연 이러한 경제학적 가설이 유럽의 현실을 정확하게 반영하고 있는가?

최근에 발표되고 있는 일련의 연구에 의하면 이 가설은 타당성이 없는 것으로 밝혀지고 있다. 이민자의 숙련도에 관계없이 유럽의 고학력자와 숙련노동자는 이민에 대해 우호적인 태도를 보이고 있고, 유럽의 저학력자와 비숙련노동자는 이민에 대해 적대적인 태도를 취하고 있는 것으로 나타나고 있다. 적어도 숙련노동자는 노동시장에서 자신들과 경쟁관계에 있을 수도 있는 숙련 이민 또한 거부하지는 않는 것으로 나타나고 있다(Hainmueller et al., 2007). 왜 숙련노동자는 숙련이민을 거부하지 않는가?

이는 교육의 효과 때문이라고 한다. 교육수준이 높을수록 인종주의적 편견을 극복할 가능성이 높고, 문화적 다양성의 가치를 높이 평가하며, 이민의 유입이 국가경제에 긍정적인 작용을 한다는 믿음을 가질 확률이 높다고 한다(Hainmueller et al., 2007: 437). 반면 교육수준이 낮은 경우 이민자를 정체성과 문화적 전통에 대한 위협으로 인식하며 이민의 유입이 국가경제에 부정적인 영향을 미친다고 생각하는 경향이 높다고 한다. 말하자면 이민에 대한 호불호는 노동시장에서의 경쟁보다는 정체성과 문화적 다양성에 대한 태도에서 비롯되는 바가 큰데, 고학력의 숙련노동자는 이민에 대해 우호적이고, 교육연한이 짧은 미숙련노동자는 반

이민정서가 강할 확률이 높다는 것이다.

따라서 반이민정서에 호소하는 극우정당에 대한 지지 기반은 주로 저학력, 미숙련, 저소득층에서 형성될 개연성이 높다. 그렇지만 극우정당의 지지기반이 반드시 이들에게만 한정되지는 않는다(Van der Brug et al., 2009: 603). 만일 저학력, 미숙련, 저소득층만이 이민을 반대한다면 이는 경제학적 설명이 어느 정도 타당함을 입증하는 것이 될 수도 있다. 왜냐하면 최근 유럽으로 유입되는 이민의 대부분이 노동시장에서 미숙련노동자와 일자리를 놓고 다투는 경쟁자가 될 가능성이 높기 때문이다. 고학력 숙련노동자는 경제적 이유가 아니라 교육의 힘에 따른 문화적 이유로 이민을 지지하지만, 저학력 미숙련노동자의 경우에는 경제적 요인이 결정적일 수 있는 것이다.

오늘날 유럽에서 주로 논쟁의 대상이 되고 있는 이민자는 유럽 역외 지역에서 들어오는 이민, 특히 그 중에서도 무슬림 이민인데, 이들 중 많은 수가 기존 이민자와의 가족 재결합을 위해 유입되는 2차적 이민이거나 냉전 종식에 따른 국제정세의 변화로 인한 망명자와 난민이라고 한다(이옥연, 2011: 245). 어떤 경우이든 이들이 유럽으로 들어와 숙련노동자들의 일자리를 위협할 가능성은 그다지 크지 않다. 우선 이들이 미숙련노동자일 가능성이 크고 설령 출신국에서는 고학력에 숙련노동자였다 하더라도 유럽 땅에 들어와서 충분한 언어구사능력을 가지고 출신국에서의 기술과 지식을 바로 활용할 수 있는 이민자는 지극히 제한적일 것이며 따라서 이들은 대체로 비숙련노동에 종사하게 될 개연성이 크기 때문이다. 따라서 무슬림 이민은 노동시장에서 비숙련노동자와 경합할 가능성이 크므로 유럽의 저학력, 미숙련, 저소득층이 이민의 유입에 우호적이지 않은 것은 경제적 이유로도 설명할 수 있는 것이다.

그러나 앞서 밝힌 바와 같이 이민에 대한 태도를 결정함에 있어 중요한 것이 경제적 요인이기보다는 문화적 요인임을 감안한다면 고학력, 고소득의 유럽인도 어떠한 계기에서든 반이민정서를 가질 수 있는 개연성이 항상 존재한다. 앞서 예로 들었던 독일 분데스뱅크의 이사였던 사라진이 그 예가 될 수 있을 것이다. 따라서 문화적 관점에서 봤을 때 극우정당의 지지기반이 다양한 계층을 포함하는 것은 예측 불가능한 일은 아니다. 아울러 오늘날의 유럽 극우정당은 기존의 주요정당들이 미처 관심을 두지 않는 다양한 틈새 의제를 발굴해 지지

표 2 EU 회원국과 주요국의 실업률

	실업률		청년실업률	
	2010년 10월	2011년 10월	2010년 10년	2011년 10월
Euro 17	10.1	10.3	20.6	21.4
EU 27	9.6	9.8	20.9	22.0
벨기에	8.1	6.6	21.3	17.7
불가리아	11.0	12.1	24.7	27.2
체코공화국	6.9	6.7	17.3	18.8
덴마크	7.7	:	14.3	:
독일	6.8	5.5	9.3	8.5
에스토니아	14.5	:	25.7	:
아일랜드	14.2	14.3	28.9	30.2
그리스	13.9	:	35.3	:
스페인	20.5	22.8	42.6	48.9
프랑스	9.7	9.8	23.1	24.2
이탈리아	8.4	8.5	27.7	29.2
키푸로스	6.0	8.2	15.1	:
라트비아	17.0	:	30.8	:
리투아니아	17.4	:	34.2	:
룩셈부르크	4.6	4.7	14.0	14.4
헝가리	11.1	9.8	25.7	23.2
몰타	7.0	6.7	13.6	16.1
네덜란드	4.4	4.8	8.5	8.2
오스트리아	4.2	4.1	7.6	9.1
폴란드	9.6	9.9	23.9	27.2
포르투갈	12.3e	12.9	27.8e	30.4
루마니아	7.2	7.3	23.3	:
슬로베니아	7.6	7.9	14.6	:
슬로바키아	14.2	13.6	33.8	31.3
핀란드	8.1	7.8	20.7	20.3
스웨덴	8.0	7.5	23.8	22.2
영국	7.8	:	20.0	:
노르웨이	3.5	:	8.6	:
미국	9.7	9.0	18.6	16.7
일본	5.1	:	:	:

출처: Eurostat.

기반을 넓히기도 하고, 또 기존 정치 구도에 대해 불만을 가진 유권자들의 항의 투표(protest vote)의 수혜자가 되기도 하기 때문에 지지기반의 폭이 어느 정도 넓어지는 것은 얼마든지 가능한 일이다(Cutts et al., 2011).

표 3 유럽연합 회원국의 65세 이상 인구 비중(%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
유럽연합	15.6	15.8	16	16.2	16.4	16.6	16.7	17	17.1*	17.2*	17.4*
유로존 17개국	16.2	16.4	16.7	16.9	17.1	17.4	17.6	17.8	17.9*	18.1*	18.2*
벨기에	16.8	16.9	16.9	17	17.1	17.2	17.2	17.1	17.1	17.1	17.1
불가리아	16.1	16.3	16.9	17.1	17.1	17.1	17.2	17.3	17.3	17.4	17.5
체코 공화국	13.8	13.8	13.9	13.9	14	14	14.2	14.4	14.6	14.9	15.3
덴마크	14.8	14.8	14.8	14.8	14.9	15	15.2	15.3	15.6	15.9	16.3
독일	16.3	16.7	17	17.5	18	18.6	19.2	19.8	20.1	20.4	20.7
에스토니아	14.9	15.2	15.5	15.8	16.2	16.5	16.8	17.1	17.2	17.1	17.1
아일랜드	11.2	11.1	11.2	11.1	11.1	11.1	10.9	10.9	10.9	11.1	11.3
그리스	16.5	16.8	17.2	17.5	17.9	18.1	18.5	18.6	18.7	18.7	18.9
스페인	16.8	16.9	16.9	16.9	16.9	16.8	16.7	16.6	16.6	16.6	16.9
프랑스	15.8	15.9	16.1	16.1	16.2	16.3	16.3	16.3	16.4*	16.5*	16.6*
이탈리아	18.1	18.5	18.7	19	19.2	19.5	19.7	19.9	20.1	20.1	20.3
키프로스	11.2	11.3	11.6	11.8	11.9	11.9	12	12.2	12.5	12.8	13
라트비아	14.8	15.2	15.5	15.9	16.2	16.5	16.8	17.1	17.2	17.3	17.3
리투아니아	13.7	14.1	14.4	14.8	15	15.1	15.3	15.6	15.9	16	16
룩셈부르크	14.3	13.9	13.9	14.1	14	14.1	14	14	14	13.9	13.9
헝가리	14.9	15.1	15.2	15.4	15.5	15.6	15.8	15.8	16.2	16.3	16.6
몰타	12.1	12.3	12.6	12.9	13	13.3	13.7	13.8	13.8	14.1	14.8
네덜란드	13.6	13.6	13.7	13.8	13.8	14	14.3	14.5	14.8	15	15.3
오스트리아	15.4	15.5	15.5	15.4	15.5	15.9	16.4	16.9	17.2	17.4	17.6
폴란드	12	12.3	12.6	12.7	13	13.1	13.2	13.3	13.5	13.4	13.5
포르투갈	16	16.3	16.5	16.7	16.8	17	17.1	17.3	17.4	17.6	17.7
루마니아	13.1	13.4	14	14.2	14.4	14.7	14.8	14.9	14.9	14.8	15
슬로베니아	13.9	14.2	14.5	14.8	15.1	15.3	15.6	15.9	16.3(b)	16.5	16.5
슬로바키아	11.3	11.5	11.4	11.4	11.6	11.7	11.7	11.8	12	12.1	12.2
필란드	14.8	15	15.1	15.3	15.5	15.9	16	16.5	16.5	16.8	17
스웨덴	17.3	17.2	17.2	17.2	17.2	17.3	17.3	17.4	17.5	17.7	18.1
영국	15.8	15.8	15.8	15.9	15.9	16	16	16.1	16.1	16.3*	16.4

출처: Eurostat.

* 추정치

이처럼 반이민정서가 일자리의 문제와는 크게 관련이 없고, 오히려 그보다는 정체성과 같은 문화적 가치의 문제와 더욱 밀접한 관련이 있는 것으로 나타나고 있다면, 문제는 사실 더 복잡하다. 유럽의 반이민정서가 쉽게 사라졌지 않을 가능성이 크기 때문이다. 만일 경제적인 문제로 인해 반이민정서가 생성된 것이

라면 경제적 타깃 그룹에 대한 집중적인 정책 처방으로 문제를 해결할 수 있겠으나, 문화적 문제로 그러한 것이라면 정책적 해결 방법을 찾기가 쉽지 않다. 물론 교육을 통해 관용과 열린 마음을 갖도록 하자는 제안이 나올 수 있지만, 이는 단기적 해법이 되기는 어려울 것으로 보인다.

유럽은 저출산 고령화의 장기적 인구구조 변화 속에 노동력 부족의 상황을 맞이하고 있으며 이를 극복하기 위해서는 이민의 유입이 필수적이다(표 2 참조). 그러나 이민의 유입은 주류 집단과 소수자 집단 간의 정체성의 갈등과 문화적 충돌을 야기하고 있다. 더욱이 경제위기의 여파로 가뜩이나 높았던 실업률이 더 높아지고 있으며, 특히 고공행진을 하고 있던 청년 실업률이 더욱 악화되는 양상을 보이고 있다(표 3 참조). 이러한 상황에서 긴축정책으로 인한 고용시장의 위축은 주류 집단의 소수자 집단에 대한 적대감을 증폭시키면서 극우 정당의 주장에 호소력을 더해주고 있기도 하다. 경제위기로 인한 실업의 증가, 저출산 고령화, 이민의 유입 문제가 복합적으로 작용하면서 유럽에서는 인종주의적 민족주의, 문화민족주의가 다시 부활하고 있는 조짐을 보이고 있는 것이다.

이와 같은 다문화 사회에 대한 도전은 유럽통합에 있어 어떤 의미를 갖는가? 무엇보다도 다문화에 대한 반감은 현재 극우정당의 출현과 성장으로 이어지고 있다. 극우정당 활동의 주된 초점은 이민 반대에 있지만, 아울러 반유럽정서 또한 중요한 부분을 차지하고 있다. 따라서 극우정당의 성장은 곧 반유럽정서의 확산 가능성을 수반하며 이는 유럽통합의 미래에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

2. 극우정당의 성장

2012년 4월 프랑스 대통령 선거 1차 투표의 최대 이변은 극우정당 국민전선(Front National)의 약진이었다. 국민전선의 마린 르펜(Marine Le Pen) 후보가 17.9%의 득표율로 사회당 후보 프랑수와 올랑드(François Hollande)(28.6%)와 현직 우파 대통령 니콜라 사르코지(Nicholas Sarkozy)(27.1%)에 이어 3위를 차지한 것이다. 국민전선은 1972년 창당된 이후 1980년대 들어 꾸준한 성장세를 보이다가 마침내 2002년에는 창당의 주역이었던 장-마리 르펜(Jean-Marie Le Pen)이 대선 1차 투표에서

16.9%의 득표로 사회당 리오넬 조스팽(Lionel Jospin) 후보를 앞질러 2위를 차지해 당시 재선에 도전했던 자끄 시락 대통령과 결선투표에서 맞붙는 기염을 토하기도 했다.⁶ 하지만 득표율로 따져볼 때 2012년 대선은 국민전선이 창당된 이래 최대의 성과를 거둔 선거이고, 2007년 대선에서 장-마리 르펜이 올린 득표율에 비하면 두 배가 넘는 신장세이기도 하다. 이에 고무된 국민전선 지지자들은 10년 후인 2022년 대선에서는 국민전선이 승리할 수도 있다는 희망을 공공연히 피력하고 있다.

프랑스 국민전선의 선전은 2012년 대선에서 그치지 않았다. 뒤이어 열린 6월 총선에서도 국민전선은 1988년 비례대표로 하원에 진출하는 기록을 세운지 24년 만에 이번에는 2명의 지역구 당선자를 하원에 진출시키는 성과를 이루었다. 국민전선의 대표인 마린 르펜은 사회당 후보와 자신의 지역구에서 접전 끝에 패배했지만 마린 르펜의 조카인 마리옹-마레샬 르펜(Marion Maréchal-Le Pen)이 22세의 나이로 국민전선 후보로 당선돼 역대 최연소 하원의원이 되는 영광을 누리게 됐다.

극우정당의 약진은 프랑스에 국한된 현상이 아니다. 오스트리아에서는 자유당(Freiheitliche Partei Österreichs)이 1999년 선거에서 27%의 득표율을 확보해 중도보수정당과 함께 연정을 구성했으며 2008년 총선에서도 극우정당 연합이 28%의 득표를 획득했다. 스위스에서는 2003년 극우 국민당(Schweizerische Volkspartei)이 23.7%의 득표로 제1당의 지위에 올라섰으며 2007년 선거에서는 지지율을 더욱 높여 제1당의 지위를 더욱 공고히 한 바 있다.⁷ 네덜란드에서도 2005년도에 창설된 자유당(PVV: Partij voor de Vrijheid)이 2010년 총선에서 24석을 차지하며 제3당의 지위를 차지해 연정에 참여하였고, 관용의 정신으로 널리 알려진 북유럽의 국가들과 사회주의에서 자본주의로 이행한 중동부 유럽 국가들에서도 극우정당의 세력이 꾸준히 확장되고 있다. 극우정당의 약진은 전 유럽적인 현상으로 번져나가고 있다.⁸

⁶ 국민전선의 탄생과 성장에 대해서는 박재정(2007), 조홍식(2010) 참조.

⁷ 스위스 국민당은 2011년 선거에서는 25.9%를 득표해 세력을 더 강화하는 데는 실패했지만 최대 득표 정당의 자리는 지켰다.

⁸ 유럽 극우정당의 성장 과정과 그 배경에 대한 심층적 논의는 Bornschie(2010), Van der Brug

극우정당의 이념적 스펙트럼은 매우 다양하다. 파시즘을 표방하는 정당도 있고, 반면에 직접민주주의를 요구하는 정당도 있는가 하면, 자유시장경제에 대해서도 찬반을 달리하는 정당들이 모두 극우정당의 테두리 안에 존재한다. 다양한 스펙트럼에도 불구하고 각국의 극우정당을 하나의 범주로 묶어주는 공통점이 있다. 반(反)이민정서와 유럽회의론이 바로 그것이며, 이 두 가지 정서를 잇고 있는 연결고리가 바로 민족주의이다(Van der Brug et al., 2009: 590).

유럽의 민족주의는 프랑스 혁명의 산물이라는 것이 많은 학자들의 견해이다. 물론 그 이전부터 그 원형을 찾아볼 수 있다는 견해도 있지만, 근대 국가 성립의 정치 이데올로기로서의 위력을 발휘하게 된 것은 프랑스 혁명과 이에 따른 프랑스 혁명 전쟁이 그 계기이다. 그 중에서도 특히 1892년의 발미(Valmy) 전투는 민족주의 정서가 구체적으로 표현된 최초의 사건이라는 상징성을 갖는다. 이 전투에서 프랑스의 혁명을 무효화하려는 연합군에 맞선 프랑스군 장병들의 전투 의욕을 고취시키기 위해 사용된 구호가 바로 우리말로로는 ‘우리나라 만세’에 해당하는 ‘비브 라 나시옹!(Vive la Nation!)’이었던 것이다. 그 이래 민족은 하나의 ‘상상된 공동체’로서(Anderson, 2006) 많은 사람들에게 의해 국가 구성의 가장 자연스러운 단위인 것으로 간주되기 시작했고, 프랑스에서의 민족 국가 수립은 저항과 모방의 과정을 거쳐 유럽 전역으로 확산되면서 19세기 말 유럽은 민족 국가로 구획된 지역의 모습을 갖추게 된다. 그러나 유럽의 민족주의는 1차 세계대전과 2차 세계대전, 그리고 전쟁 수행 과정에서 자행된 유태인과 소수민족 600만 명의 학살이라는 전대미문의 참상을 낳게 되었다. 2차 세계대전이 끝난 다음, 민족은 갈등과 파괴의 원인으로 지목되면서 유럽에서는 일종의 금기어가 되고 만다. 아울러 민족국가의 경계를 희석시킴으로써 전쟁의 원인을 제거하고자 하는 노력이 바로 유럽통합으로 나타났으며, 공교롭게도 발미 전투가 벌어졌던 시점으로부터 정확히 200년 후인 1992년 유럽단일시장이 완성됨으로써 유럽 대륙에서는 이제 민족 공동체의 정치적 유효성이 공식적으로 폐기되는 것처럼 보였다. 그러나 유럽통합이 시작된 지 60년이 지난 오늘날 민족주의는 다시 정치적 담론의 중심부로 진입해 들어오고 있다.

그런데 오늘날의 극우정당은 과거의 나치즘 같이 적나라한 인종주의를 표방하지 않는 경우가 많다. 오히려 인종적 다원주의나 문화적 다원주의를 옹호하기도 한다. 다만 이들은 이민자들에 의해 기존의 주류 집단의 정체성과 문화적 전통이 위협받는 것에 대해 민감한 반응을 보인다(Bornschier, 2010: 2). 말하자면 적어도 수사적으로는 ‘타자’에 대한 배척이라기보다는 ‘우리’의 것을 지키려는 방어적 동기에서 극우 프로그램을 옹호한다는 것이다. 이들이 터키의 EU 가입을 반대하는 이유는, (영원한 타자일 수밖에 없는) 비기독교 무슬림 국가인 터키가 유럽의 기독교 문명에 위협이 된다는 인식에 기반을 두고 있다(Risse, 2010: 6). 이러한 논리는 유럽통합에도 적용될 수 있다. EU로 대변되는 초국가적 통합은 유럽적 표준을 강요함으로써 국가적 정체성과 자율성 및 고유의 문화적 특성 등을 위협할 수 있다고 보기 때문에(Fligstein et al., 2012: 108) 극우정당들은 대체로 유럽통합에 대한 회의론적 입장을 견지하고 있다. 아울러 유럽통합에 따른 국경철폐는 이민자의 유입을 더욱 용이하게 해 유럽의 순수성을 훼손하게 된다는 인식 또한 유럽통합의 심화에 부정적 태도를 강화시키는 원인이 되고 있다.

III. 극우정당의 성장과 유럽통합

1. 유럽 이민정책의 보수화

다문화에 대한 반감이 날로 확산되고 있는 현상은 유럽통합에 어두운 그림자를 드리울 수도 있다. 특히 유럽통합을 견인하는 쌍두마차인 독일과 프랑스, 그리고 유럽통합의 초창기 멤버인 네덜란드와 같은 EU의 핵심국가에서 다문화의 위기가 두드러지게 나타나고 있다는 점은 유럽통합의 속도와 방향성에 있어 상당한 파급효과를 가지고 올 수 있다. 무엇보다도 반이민정서에 호소하는 극우정당의 세력이 커지면서 중도우파의 정당들도 극우파가 선점한 이민정책 및 이민자정책에 편승하려는 움직임을 보이고 있다. 극우파에 의해 우파의 지지기반이 잠식됨으로써 좌파와의 득표 경쟁에서 불리한 위치에 놓이게 된 중도우파가 극우파의 아젠다를 수용해 다문화주의에 대한 비판적 입장을 취하게 되는 것이

다. 즉, 다문화 사회의 위기는 극우파의 성장을 촉발하였을 뿐만 아니라 극우파 정책 프로그램이 우파 전체의 아젠다로 침윤해 들어가 중도우파의 우경화를 촉진하고 있으며 그 결과 이민자 정책의 보수화를 야기하고 있는 것이다. 2012년 대선에서 우파 사르코지 대통령이 극우파 민족전선의 지지자를 흡수하기 위한 몸부림으로 지극히 보수적인 이민정책을 주창한 것이 그 예이다. 이민정책의 특성상 한 회원국에서 채택된 이민정책이 이웃 국가로 확산되는 전염효과가 발생할 개연성이 높다는 점을 감안한다면,⁹ 주요 회원국 이민정책의 보수화 경향은 다른 회원국으로 급속하게 퍼져나갈 가능성이 있다.

아울러 EU 회원국들의 우경화 현상은 유럽연합의 의사결정과정에서 반영되어 EU 수준의 이민정책 또한 보수화될 가능성이 있다. 이민정책의 경우 ‘유럽화(Europeanization)’가 빠른 속도로 진행되고 있는 분야 중 하나이다. 유럽화의 의미는 다양하게 이해될 수 있지만 주로 의사결정의 수준이 초국가기구로 이양되는 것, 그리고 초국가적 수준에서 이루어진 의사결정이 회원국의 정책과 제도는 물론 나아가 가치와 신념 그리고 정체성에까지 영향을 미치는 과정을 뜻한다.

암스테르담 조약 이후 이민정책은 EU의 관할권에 포함되었고 ‘공동체적 의사결정제도’인 공동결정절차가 적용되기 시작했다는 점에서 이민정책이 유럽화된 것은 이미 상당 기간이 지났다고 볼 수 있다. 그 결과 ‘국경 없는 유럽’과 ‘자유로운 이동’을 기치로 내건 유럽통합의 구도하에서는 이민에 대한 관용적이고 유연한 정책이 입안될 가능성이 높은 것으로 평가되고 있다. 실제 EU는 이민 또는 이민자 관련 정책에 있어 진보적 경향을 많이 보여 온 것이 사실이다. 그렇지만 설령 EU의 초국가적 기구들이 이민정책 및 이민자정책에서 진보적인 성향을 보인다고 하더라도 회원국 정치의 우경화가 지속적으로 강화된다면 초국가적 행위자 및 접근 방식이 반드시 이민과 관련해 진보적 색채를 띠거나 이민자들에게 친화적인 정책을 산출하는 것으로 이어지기 어려울 수 있다. 그 이유는 EU 정책 결정과정의 특성상 핵심 회원국 정부 및 이민 관련 특정 사안에 대한 민감한 이

⁹ 각국이 이민 수용의 기준을 설정할 때 이민자들의 성분을 정확하게 파악할 수 있는 정보가 결여돼 있기 때문에, 이웃국가가 채택하고 있는 정책을 모방하는 경향이 있어 이민정책의 확산 효과가 발생한다고 한다(Brücker et al., 2010).

해관계를 가진 회원국 정부의 영향력이 입법과정에 반영될 개연성이 크기 때문이다.

회원국 정부의 입장이 반영되는 방식에는 여러 가지가 있을 수 있다. 때로는 특정 회원국 정부가 자신들이 선호하는 정책 아이디어를 EU 의사결정과정에 ‘업로드(upload)’시켜 EU의 이름으로 정책이 수립되게 하는 경우도 있고, 자국의 상황이 특수함을 역설해 EU 수준의 의사결정의 적용을 받지 않는 예외성을 인정받기도 하며, 국내정치적 상황을 이유로 EU 수준의 의사결정을 지연시키거나 심지어 방해하는 경우도 있다(Menz, 2012: 438).

이러한 가능성이 현실화될 수 있는 것은 기본적으로 EU 의사결정에서 정부 간 협력의 논리가 작동할 수 있는 여지가 적지 않기 때문이다. 비록 이민정책이 암스테르담 조약 이후 집행위원회와 유럽의회의 역할이 커진 ‘공동결정절차(co-decision procedure)’가 적용되는 정책 분야에 포함되긴 했지만,¹⁰ 이 절차가 진행되는 과정에서 EU의 초국가성을 강화시킬 것으로 기대되는 이사회에서의 가중 다수결은 별로 활용되지 않는다. 이사회에서는 표 대결을 통한 편 가르기보다는 가능한 한 합의를 통해 의사결정을 하려는 심리적 경향이 존재하기 때문에 사실상 만장일치에 의한 의사결정을 지향하게 되고, 따라서 결국 정부 간 협력(intergovernmentalism)의 논리가 작동하게 되는 것이다(Acosta, 2009: 21n).

나아가 공동결정절차에 규정된 유럽의회와 이사의 협력 과정 또한 의사결정의 초국가성을 담보하지 못하고 있다. 공동결정절차에 의하면 유럽의회와 이사회, 그리고 집행위원회는 3차례에 걸친 독회를 통해 상대의 입장에 수정을 요구하면서 자신의 입장을 개진해 최종적인 합의에 도달하게 되는데, 이 과정에서 유럽의회와 이사의 대표들 간의 비공식적인 회합을 통해 합의를 도출하는 경우가 많다고 한다(Acosta, 2009: 24). 비공식적인 회합을 통한 사안의 타결은 효율성의 측면에서는 긍정적일 수 있으나 지극히 폐쇄적이고 투명성이 낮다는 점에 있어서는 책임성(accountability)의 문제가 있을 수 있다. 나아가 이러한 비공식적 회합에서 합의된 사항은 유럽의회 본회의에서는 거의 토의도 거치지 않고 그대로

¹⁰ 기존의 공동결정절차는 2009년 12월 1일 발효한 리스본 조약에서는 ‘보통입법절차(Ordinary Legislation Procedure)’라는 명칭으로 바뀌었다.

채택되는데 그 이유는 비공식적 회합의 합의사항이 유럽의회 본회의에서 논란이 될 경우 이사회가 차후 비공식적 회합을 갖는 것을 거부하거나 아니면 과거에 비해 이사회 대표의 협상에 임하는 태도가 강경해질 수 있기 때문이라고 한다(Acosta, 2009: 25). 이 과정에서 결국 이사회 대표의 영향력이 비대칭적으로 강해질 수밖에 없으며(Acosta, 2009: 39), 그렇다면 의사결정 자체가 초국가성의 논리보다는 정부 간 협력의 논리에 따라 좌우될 가능성이 큰 것이다.

아울러 이민정책은 과거 ‘저위정치(low politics)’의 영역에 머물러 있었으나 지금은 ‘고위정치(high politics)’의 영역으로 진입한 관계로 회원국 정부가 자신들의 권한을 최대한 지키려고 노력하는 ‘민감 분야’ 중 하나이다. 회원국 정부들이 “이민정책을 EU 집행위원회에 전적으로 맡겨 놓기에는 중요성이 너무 크다”고 여긴다는 것이다(Reslow, 2012: 225). 이에 따라 회원국들은 이민정책 분야에서 집행위원회, 유럽의회, 유럽사법재판소와 같은 EU의 초국가적 기구의 역할을 제한하기 위한 노력을 해 왔다고 한다.¹¹

유럽의 이민정책과 망명정책의 수립이, 많은 논란의 대상이 되면서도 상대적으로 지지부진하게 진행되었던 이유는 이러한 제도적 한계와 기존의 정책 패턴을 계속 유지하고자 하는 회원국 정부의 기득권적 입장이 걸림돌로 작용했기 때문이었던 것으로 파악된다(Menz, 2011: 441). 이처럼 회원국 정부들이 이민정책과 망명정책에서 계속 영향력을 유지하고자 하는 이유는 국내정치적 상황과도 밀접한 관련이 있다. 예컨대 적정 숙련도의 노동력이 풍부하게 유입되기를 원하는 고용주 중심의 이익집단이나 인도주의적 가치 실현에 앞장서는 NGO들조차도 이민망명정책이 국가차원에서 이뤄지길 바란다. 왜냐하면 EU 수준에서 모든 이민망명정책이 수립될 경우, 정책결정과정에서 그들의 접근 가능성과 영향력 행사 가능성이 낮아지기 때문이다. 이들은 정보 획득이 용이하고 정책결정 과정에 대한 접근성이 높은 국내정치과정 수준에서 이민망명정책이 만들어지는 것을 더욱 선호하며, 자국 정부를 상대로 로비활동을 전개해 EU 수준에서의 입법을 차단하려는 시도를 하기도 한다(Menz, 2011: 442). 이에 따라 회원국 정부들은

¹¹ 회원국들이 이민정책 분야에서 집행위원회, 유럽의회, 유럽사법재판소의 역할을 제한하기 위해 어떤 움직임을 보여 왔는지에 대한 구체적인 설명은 Reslow(2012: 225-226) 참조.

이민 및 망명 관련 정책 분야에서 최대한의 영향력을 확보하려는 노력을 해 왔고, 멘즈에 따르면 적어도 가족결합정책, 망명정책, 노동이민정책 분야에서 그러한 노력은 ‘매우 성공적’이었던 것으로 평가되고 있다(Menz, 2011: 458).¹²

요약하자면 회원국 정부들은 이민정책 분야에서의 자율성을 최대한 확보하려는 노력을 지속적으로 경주하였고, 이러한 회원국 정부의 노력은 EU 의사결정과정에서 이사회가 보유한 비대칭적인 영향력에 힘입어 EU 이민정책의 초국가적 성격을 크게 제약하고 있으며, 이에 따라 이민문제에 있어 진보적이고 관용적인 태도를 보이는 초국가적 기구들보다는 보다 엄격한 이민정책을 지향하는 이사회에 입장(Acosta, 2009: 39)이 더욱 강하게 반영되는 경향을 보여 왔다고 할 수 있다. 따라서 EU 회원국들에서 목격되고 있는 극우정당의 세력 신장에 따른 전반적인 정치적 우경화는 그렇지 않아도 보수적인 성향을 보이고 있는 이사회에 이민정책을 더욱 보수화시키는 결과로 이어질 수 있는 가능성이 있는 것이다.

2. 유럽회의론의 성장

극우정당의 부상은 이민정책의 보수화 가능성을 높일 뿐 아니라 대중들 사이에 유럽회의론을 확산시켜 유럽통합 과정 자체를 지연시키거나 EU의 정체성에 변화를 가져올 수도 있다. 이미 유럽통합이 대중정치 이슈로 자리매김을 한 상태에서 유럽통합에 대한 부정적 여론이 조성된다면 향후 유럽통합의 심화는 여론의 저항에 부딪혀 난관에 봉착하게 될 가능성이 높다. 2006년 유럽헌법조약이 프랑스와 네덜란드 국민들의 반대로 비준이 무산됐던 것이나 리스본조약이 아일랜드 국민의 비준 거부로 발효가 지체됐던 것 등이 그 예다.

유럽회의론은 원래, 특수한 역사적 배경과 정치적 정체성에서 비롯된 영국의

¹² 그럼에도 불구하고 그 동안 EU는 이민정책 분야에서 꾸준히 역할을 확대해 왔고, 회원국들은 EU 수준에서의 협력에 동참해온 경우가 적지 않다. 왜 회원국 정부들은 이처럼 이중적인 행태를 보인 것일까? 이는 회원국들이 정책 목표를 실현시키는 데 있어 EU 수준의 입법이 더욱 효과적이라고 간주할 때 그렇게 된다고 한다. 회원국 정부는 국가 수준과 초국가 수준의 정책을 병행적으로 활용함으로써 자신들의 이민정책 관련 역할과 권한을 더욱 강화시킬 수 있었다고 한다(Reslow, 2012).

유럽통합에 대한 유보적 입장을 일컬었으나, 1990년대 초반에 접어들면서 유럽통합에 대한 신중하거나 부정적인 태도가 유럽대륙의 국가들에게도 확산되는 양상을 보이면서 보다 광범위하게 쓰이게 된 말이다. 유럽회의론은 유럽통합에 대한 근본적인 반대에서부터 온건한 개혁주의적 비판까지 여러 가지 다양한 양상으로 나타나고 있다. 유럽회의론의 존재는 이미 상당 기간 경과했고 그 강도가 나라에 따라 다르고 상황에 따라 가변적이긴 하지만, 부인할 수 없는 것은 유럽통합에 대한 비판적 인식이 전반적으로 꾸준히 강화되고 있다는 사실이다 (Harmsen et al., 2005: 15).¹³

유럽회의론의 성장은 유럽통합의 성공이 수반하는 역설적 결과이기도 하다. EU의 정책 권한 확대는 필연적으로 EU 수준에서 생성되는 정책의 급속한 양적 증가를 가져왔고, 이에 따라 EU 결정 사항의 영향권 아래 놓이게 되는 행위자의 범위가 커지고 빈도가 늘어나면서 EU의 정책을 둘러싼 갈등의 전선이 넓혀질 수밖에 없는 결과를 가져왔던 것이다. 아울러 거듭된 조약 개정 과정에서의 ‘존재론적’ 논쟁에서 제기된 통합의 목적과 방향에 관한 반복적인 논의들 또한 통합에 대한 거부반응을 일으키는데 적지 않은 기여를 한 것으로 여겨지고 있다(Harmsen et al., 2005: 13). 그렇다면 유럽에 대한 회의론적 입장을 견지하는 사람들은 누구인가?

유럽인에는 두 부류가 있다고 한다. 코스모폴리탄 유럽인과 내셔널리스트 유럽인이 그것이다(Checkel et al., 2009: 11-14). 코스모폴리탄 유럽인은 문화다양성을 옹호하고, 이민을 환영하며, 유럽통합의 심화를 지지한다. 나아가 이들은 유럽의 정치적 정체성을 민족국가적 관념보다는 인권과 같은 보편적 가치에 기초하여 구성하려는 경향을 갖는다. 한편 후자는 유럽 문명의 지킴이를 자처하면서 유럽의 전통적 타자인 무슬림에 대해 배타적 입장을 취하며, 민족주의적 정체성

¹³ 유럽 시민들의 유럽에 대한 태도는 다양한 스펙트럼을 보이고 있다. 유럽통합 전반에 대해 적극적 지지를 표명하는 사람도 있고(euroentusiasts), 대체로 호의적이나 자신의 이해관계에 부합되지 않을 경우 선택적으로 반대 입장을 표명하는 실용주의자도 있으며(europragmatists), 유럽통합의 상당 부분에 대해 비판적이고 부정적인 입장을 취하는 경향을 보이는 유럽회의론자도 있는가 하면(eurosceptics), 유럽통합 일체를 거부하는 극단적인 강경반대론자도 있다(eurorejects)(Harmsen and Spiering, 2005: 15).

을 계속 유지한다.

그런데 이러한 내셔널리스트 유럽인은 다시 두 종류로 나눌 수 있다. ‘유러피언 내셔널리스트’와 ‘내셔널리스트 내셔널리스트’이다. 전자는 유럽 수준에서 타 문명의 위협으로부터 유럽 문명의 전통을 보호하기 위해 무슬림과 같은 ‘타자’에 대한 배타성을 보이지만 기독교적 전통에 기반을 둔 유럽은 하나의 공동체로 인식한다. 무슬림 헤드스카프가 정치적 쟁점이 됐던 것은 바로 이러한 맥락 속에서였다. 이들은 유럽통합을 지지하는데 이들이 지향하는 유럽은 ‘유럽인의 유럽’이며, 이들에게 통합된 유럽이란 곧 확대된 민족국가를 의미한다. 리스본 조약의 전문에 유럽통합의 근간으로 기독교적 가치를 천명하는 내용을 삽입해야 한다는 주장이 바로 이런 입장을 대변한다.

한편 후자는 국가 단위의 민족주의를 옹호하며 유럽연합도 민족 공동체에 대해 위협적인 존재라고 생각한다. 따라서 이들은 이민자들에 대해서도 적대적이고, 유럽통합에 대해서도 반감을 보인다. EU의 동구권 확대 이후 서유럽으로 유입돼 들어온 소위 ‘폴란드 배관공(polish plumber)’에 대한 차별적 배타성을 보인 것이 그 예다. 유러피언 내셔널리스트가 유럽 역외로부터의 이민과 다문화사회에 대해서는 보수적인 입장을 취하지만 유럽통합에 대해서는 호의적 태도를 갖고 있다면, 내셔널리스트 내셔널리스트는 이민과 다문화사회는 물론 유럽통합에 대해서도 부정적인 입장을 견지한다. 이들이 바로 유럽회의론자들이라 할 수 있다.

유럽통합을 지지하는 이른바 ‘유럽인’은 주로 상위급 사회경제적 지위를 누리는 사람들인 것으로 나타나고 있다. 기업가, 경영인, 전문인, 화이트칼라 근로자 등이 바로 그들이다. 이들은 유럽 전역을 다니거나 아니면 모국 이외의 다른 유럽 국가에 체류한 경험이 있는 사람들인 경우가 대부분이다. 이들은 두세 개의 유럽언어를 구사하는 능력이 있으며, 젊은 시절부터 이웃나라에 교환학생으로 가거나 직장생활을 해본 경험, 아니면 적어도 관광을 위한 여행이라도 가본 경우가 많다. 그리고 고소득층의 경우 아무래도 유럽 전반의 다양한 문화를 접할 여행의 기회가 더욱 많기 때문에 범유럽적 사고방식과 생활방식을 가지게 될 가능성이 크다(Risse, 2010: 46; Fligstein et al., 2012: 109-110).

반면 유럽통합에 대해 회의적인 입장을 지니는 사람들의 상당수는 블루칼라

노동자, 저소득의 서비스업 종사자, 그리고 고연령층에 많이 분포되어 있다. 블루칼라 노동자들과 저소득의 서비스업 종사자들은 상대적으로 이웃 국가들의 동종 업계 근로자들과 교류의 기회가 적고, 나이가 많은 사람들은 젊은 사람들에 비해 외국어 습득 비율이 낮은 동시에 전쟁의 경험으로 인해 아직 이웃 국가에 대한 좋지 않은 기억을 아직도 가지고 있을 가능성이 높아 유럽인으로서의 정체성 형성이 잘 이루어지지 않고 있다는 것이다(Fligstein et al., 2012: 110).

아울러 이들이 유럽통합에 대해 거부감을 갖는 경제적 이유도 있다. 유럽통합이 상품, 용역, 자본, 노동의 이동을 자유롭게 해 경쟁을 심화시켜 이들의 소득을 끌어내리거나 일자리를 위협하기 때문이다. 유럽통합은 이들의 삶이 개선될 수 있는 기회를 가져다주지 못하고 있으며, 오히려 이들은 국가의 보호하에 일을 하고 연금을 받아 생활하기를 원하는 사람들로서 국가적 정체성에 대한 강한 애착을 가지고 있다. 따라서 이들은 국민으로서의 정체성과 EU 시민으로서의 정체성 사이에 상당한 긴장관계를 갖고 있는 사람들이라고 할 수 있다. 이들의 태도는 경제적 변수에 의해 어느 정도 설명될 수 있지만 또한 교육과 삶의 경험에서 형성된 문화적 태도의 작용이기도 하다.

이렇게 볼 때 국가적 단위의 민족주의적 성향에 기초한 유럽회의론적 태도는 교육수준이 낮은 저소득층 주민들 사이에서 보다 광범위하게 발견된다고 할 수 있다. 그런데 배타적 민족주의는 비단 반유럽정서를 파생시킬 뿐만 아니라 앞서 언급한 바와 같이 외국인이나 이민자를 자국 문화에 대한 위협으로 간주해 강한 적대감과 혐오감을 갖는 경향을 수반하기도 한다. 결국 저학력의 저소득층과 비숙련노동자들 사이에서는 배타적 민족주의를 뿌리로 하여 반이민정서와 반유럽정서가 공유될 가능성이 높고, 이들의 반이민정서와 반유럽정서가 자양분이 되어 극우정당이 성장하게 되는 기초가 마련된 것이다. 이처럼 극우정당의 성장은 곧 반이민정서와 반유럽정서를 반영하고 있음과 동시에 정체성과 유럽통합의 문제를 지속적으로 정치화시킴으로써 이들 정서를 더욱 강화시키는 역할을 수행할 개연성이 높다. 이와 아울러 앞서 지적했던 것처럼 극우정당의 출현과 성장으로 인해 표발을 잠식당한 중도우파가 좌파와의 경쟁에서 승리연합을 구축하기 위해 극우정당과의 연대를 구축하거나 또는 극우정당의 반유럽적 아젠다를 일정 부분이나마 선점함으로써 표를 되찾아오려는 시도를 함으로써 유럽

회의론적 입장을 적극적으로 표명할 수도 있는 노릇이다. 이러한 메커니즘이 작동할 경우 다문화사회의 위기로 촉발되고 있는 극우정당의 성장은 유럽통합의 미래를 어둡게 할 가능성이 있다고 할 수 있다.

그러나 지금까지는 이러한 우려가 현실화되고 있지 않으며, 앞으로도 극우정당의 성장, 유럽회의론의 확산, 유럽적 정체성의 부재 등이 유럽통합의 심화를 저해할 가능성은 그다지 크지 않다는 견해도 있다. 사실 지금까지도 EU 시민들 사이에 높은 수준의 유럽친화적 정체성이 형성돼 있지 않았지만 통합에는 큰 문제가 없었으며, 유럽적 정체성의 계발과 함양이 없이도 경제통합과 EU 수준의 각종 규제정책의 수립은 얼마든지 이루어져 왔던 것이다(Fligstein et al., 2012: 120). 유럽적 정체성이 없이도 통합이 진행되어 왔으며 앞으로도 계속 그럴 수밖에 없는 것은 각국의 엘리트들이 계속 높은 수준의 통합을 유지 및 발전시켜나갈 정치적, 경제적 필요성에 대해 동의하고 있으며 국가정체성에 대한 논란이 있더라도 통합이 국가이익에 저해되는 것이 아니라는 점을 계속 자국 국민들에게 인식시키는 방법을 찾아낼 것으로 기대되기 때문이다.

그렇다면 유럽 다문화사회의 위기는 유럽통합 과정에 아무런 영향도 미치지 않을 것인가? 적어도 당분간은 그다지 큰 영향을 미치지 않을 것으로 보인다. 이미 회원국 간의 상호의존도가 매우 높고, 밀도 높은 제도망을 통해 각국의 정책이 조정되는 메커니즘을 갖고 있기 때문에 기존의 통합성과가 역전되거나 특정 회원국이 국가정체성의 보호 또는 유지를 위해 유럽연합으로부터 탈퇴를 선언하는 일 등이 일어나기는 힘들 것으로 보이기 때문이다.

그러나 장기적으로는 유럽회의론의 확산이 유럽통합의 속도와 방향에 영향을 미칠 가능성을 배제하기 힘들다. 유럽통합이 심화됨에 따라 유럽 이슈의 정치화 현상이 일반화되는 것이 불가피한 현실이라고 한다면, 유럽을 희생양으로 삼은 대중영합적인 캠페인으로 유권자들의 표심을 얻고자 하는 유혹을 뿌리치지 못하는 정치인들의 수가 점차 늘어날 수도 있는 노릇이고, 이들에 의해 유럽 회의론적 태도가 확대재생산될 경우 유럽통합은 궁극적으로 여론의 정치라는 걸림돌에 맞닥뜨리게 될 것이기 때문이다.

2010년 발생한 유로존 재정위기 이후의 유럽 각국 국내정치 전개 과정이 그 예가 될 수 있다. 유로존 재정위기는 그 어느 때보다 유럽 이슈의 정치화를

촉진시키고 있다. 재정위기의 해법이 유럽수준에서 수립될 수밖에 없으며, 유럽 수준의 결정이 재정위기의 영향권 내에 있는 국가의 시민들의 삶에 직접적인 영향을 미치게 되기 때문이다. 예를 들어 유로존 재정위기의 진앙지였던 그리스의 경우 EU가 주체가 된 구제금융 지원의 대가로 혹독한 긴축정책을 수행하고 있는 가운데 2012년 두 차례에 걸쳐 실시된 총선은 사실상 유로존 잔류 여부에 대한 국민들의 판단을 묻는 선거가 됐다. 유럽이 선거의 최대 쟁점이었던 것이다. 이 과정에서 그리스에서는 유럽회의론적 입장을 표명하는 좌와 우의 정당들이 약진하는 현상이 나타났다. 유럽이 강요하는 긴축에 대한 국민들의 반발에 이들 정당들이 편승했던 것이다. 결국 이 선거에서 친유럽적 정당들이 근소한 차이로 승리했지만, 선거 결과가 반대로 나왔을 경우 유럽통합 전반에 걸친 파장은 심각했을 것으로 추정되고 있다. 뿐만 아니라 선거 과정에서 나타난 반유럽적 정서와 선거 결과에 반영된 반유럽적 정당들의 무시 못 할 정치적 비중은 그리스의 국내정치에 큰 부담으로 작용할 가능성이 높아 총선 종료 이후에도 그리스가 유럽통합의 걸림돌이 될 가능성의 불씨는 여전히 남아 있다고 하겠다.

3. 규범적 유럽과의 괴리

이상에서 밝힌 바와 같이 장기적으로는 모르되 적어도 아직까지는 다문화사회의 위기와 극우정당의 성장이 유럽연합의 내적 통합 과정에 직접적인 타격을 주고 있지는 않은 것으로 보인다. 하지만 유럽 정치의 우경화 현상이 지속될 경우 이는 유럽의 소프트 파워에 지대한 영향을 미칠 가능성이 있다. 문화다양성에 대한 배제와 차별과 억압의 논리를 내포하는 극우정당의 성장과 이들의 정치적 영향력의 증대는 보편적 가치를 수호하고 전파하는 규범세력으로서의 유럽의 위상에 부정적 영향을 끼칠 가능성이 있는 것이다.¹⁴ 이하에서는 규범세력으로서의 유럽의 정체성과 극우정당의 성장과의 관계를 살펴본다.

유럽연합이 경제적으로는 거인일지 모르지만 외교적으로는 난쟁이라는 조롱을 많이 받아 왔다는 것은 주지의 사실이다. 군사력의 결여, 정책 중심의 부재가

¹⁴ 규범세력으로서의 유럽에 대한 본격적 논의는 Manners(2002)가 그 시작이라고 볼 수 있다.

그 이유였다. 그러나 21세기에 접어들면서 유럽은 과거의 위축된 모습과는 달리 국제정치 무대에서 발언권을 적극적으로 행사하는 모습을 보여주고 있다. 물론 유럽연합은 교역 규모로서는 세계 최대이고, 인구 규모 또한 초강대국인 미국보다 크다. 경제와 인구 규모로만 본다면 유럽은 단연 세계 최강이라 할 수 있다. 하지만 유럽이 국제정치의 주요 행위자로 간주되고 있는 것은 반드시 이러한 점들 때문은 아니다.

유럽의 힘은 유럽이 추구하는 외교정책 목표 및 외교정책 수단의 차별성에서 비롯된다. 유럽은 특히 전통적 관념에 입각한 외교정책을 수행하는 미국과의 차별성을 토대로 유럽 고유의 외교정책적 정체성을 획득해 가고 있다고 한다. 단적으로 말해 미국은 국가 이익 중심의 외교정책 목표를 설정하고, 그 실현을 위한 문제 해결 방법으로 무력 사용에 빈번하게 의존하고 있는 반면, 유럽은 보편성을 주장할 수 있는 평화, 자유, 법치주의, 차별 철폐, 환경 보호, 인권 옹호 등의 규범적 가치의 구현을 외교정책의 주요 목표로 상정하면서 연성권력과 외교협상, 그리고 다자주의적 국제기구의 통로를 활용해 국제정치적 쟁점에 대한 해법을 모색하려는 모습을 보이고 있다는 점에서 양자는 서로 구별된다는 것이다.¹⁵

국제정치의 전통적 관점에서는 외교 활동을 뒷받침하는 가장 중요한 힘의 원천은 군사력이다. 따라서 전통적 관점에 따르면 유럽은 실질적인 군사력을 보유하고 있지 않다는 점에서 ‘정치적 난쟁이’에 불과하며, 이러한 상황은 앞으로도 크게 변화하지 않을 것으로 관측된다. 무엇보다도 EU 회원국들이 안보와 국방과 같은 민감한 분야에서 EU 수준의 초국가적 기구로 자신들의 주권을 이양하는 것을 원하지 않기 때문이기도 하며, 탈냉전 이후 발생한 이른바 평화 지분(peace dividend)을 포기하지 않는 한 유럽연합이 군사력을 갖춘 존재가 되기는 힘

¹⁵ 미국은 2009년 버락 오바마 대통령이 취임한 이후 과거 조지 W. 부시 대통령 재임 시의 일방주의적 강경외교노선과는 크게 다른 외교정책 스타일을 보여주고 있다. 오바마 정부는 다자주의적 기구의 활용에 보다 적극적이며, 외교적 채널을 통해 문제 해결을 시도하는 모습을 보여주고 있기도 하다. 하지만 설령 오바마 정부하에서 군사적 수단보다는 외교적 수단의 비중이 과거보다 커지긴 하겠지만, 기본적으로 전 세계 군사력의 약 50%에 달하는 막강한 군사력을 보유하고 있는 미국은 언제라도 다시 군사력의 압도적 우위를 활용하는 외교정책을 수행할 개연성이 있다는 점에서 미국과 유럽의 차이는 구조적인 것이라고 볼 수 있을 것이다.

들기 때문이다.

그러나 규범적 설득력이 힘의 중요한 요소임을 인정하는 새로운 관점에서 보면 유럽연합을 단순히 ‘말잔치(talk shop)’에 불과한 것으로 폄하하기는 어려운 노릇이다. 유럽연합의 외교정책적 자산은 유럽연합이 외교정책의 목표로서 민주주의, 법의 지배, 인권 향상 등의 가치의 구현에 역점을 두고 있다는 점, 그리고 이러한 가치의 구현을 위한 방법으로써 군사력이 아닌 문민적 외교정책 도구를 활용하고 있다는 점에서 찾아진다. 말하자면 유럽의 국제정치적 영향력은 규범적 가치를 설정할 수 있는 능력과 권위에서 비롯된다는 것이다. 더욱이 유럽은 기존의 강대국의 외교 행태와는 달리 자신이 추구하는 규범적 가치의 구현을 위해 경제적 도구와 외교적 협력, 그리고 다자주의적 국제기구를 활용한다는 점에서 그 영향력이 배가되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 유럽은 ‘규범 세력(normative power)’으로 불린다는 것이다.

과연 유럽이 규범세력이라는 명성에 걸맞은 외교적 행태를 보이고 있는지는 물론 논란의 여지가 있을 수 있다. 유럽 또한 다른 행위자들과 마찬가지로 가치의 구현보다는 이익의 실현에 우선순위를 두는 것은 아닌지, 유럽이 내세우는 규범적 가치란 결국 이익 실현을 위한 도구가 아닌지, 그리고 사활적 이해관계가 걸린 상황에서도 과연 유럽이 내세우는 규범외교가 의미를 가질 수 있을지에 대한 의문이 제기될 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 규범세력으로서의 유럽의 국제정치적 역할이 주목받고 있는 것은 외교정책의 양상을 좌우하는 것이 힘과 이익이 아닌 가치일 수도 있다는 가능성을 보여주고 있기 때문이다. 바꾸어 말하면 유럽 이외의 다른 주요 국가, 특히 미국의 외교정책은 규범적 가치보다는 힘과 이익의 논리에 현저히 경도되어 있음을 의미하기도 한다. 지구상의 많은 나라들이 국제관계에 있어 힘의 논리가 지배하는 근대, 또는 전근대의 세계에 머물고 있는 것과는 달리 유럽은 한 발 앞서 탈근대의 세계에 진입해 외교와 국제관계의 새로운 지평을 열고 있는 것이라면, 유럽적 접근은 국제 평화와 공동의 번영을 위한 새로운 방법론의 개척이라는 의미를 가질 것이다. 이러한 기대가 규범세력으로서의 유럽의 행보를 주목하게 되는 이유이다.

규범세력의 영향력은 크게 세 가지 방식을 통해 행사된다. 첫째, 규범적 가치

를 체현하고 있는 존재 양식 그 자체가 타국의 모델이 됨으로써, 둘째, 국제사회에서 규범적 가치의 당위성을 환기하는 언술적 행위를 통해, 셋째, 보편적 가치의 구현을 지향하는 실천적 행위를 통해 타국의 인식과 행동을 바꾸려는 노력을 함으로써 국제정치적 영향력을 행사한다.

그런데 현재 유럽에서 진행되고 있는 다문화사회의 위기와 극우정당의 성장은 하나의 모델로서의 유럽의 모습과는 잘 맞지 않는다. 다문화사회의 위기는 문화다양성이나 소수자의 권리 등에 대한 거부반응에서 비롯된 것이며, 극우정당의 성장은 ‘우리’가 아닌 ‘타자’에 대한 차별과 억압, 그리고 배제의 논리가 설득력을 얻고 있음을 방증하는 것이라는 점에서 차별 철폐, 인권 옹호 등의 ‘유럽적 가치’를 공허하게 만들고 있기 때문이다. 인권과 민주주의의 가치를 소수자, 이민자에 대해 구현한 것이 다문화주의라고 했을 때, 유럽 다문화주의의 후퇴는 곧 규범적 유럽으로서의 정체성의 자기 부정에 다름 아닌 것이다. 따라서 폐쇄적이고 배타적인 민족주의 정치 이념의 저변이 확대되면서 다문화사회의 위기가 심화되고 극우정당의 세력이 확대되는 현상이 지속된다면 이는 궁극적으로 규범세력으로서의 유럽의 정체성을 훼손하는 결과를 가져올 것이고 이에 따라 유럽의 국제정치적 위상과 영향력 또한 감소될 수밖에 없는 것이다.

물론 현 상황에서 유럽 다문화사회의 위기와 극우정당의 성장이 유럽의 소프트파워에 얼마나 부정적인 영향을 미치고 있는지를 가늠하기는 힘들다. 다만 2010년 유로존 재정위기 이후 가뜩이나 하나의 통합모델로서의 유럽연합의 효능성에 대한 의구심이 전 세계적으로 확산되고 있는 가운데 유럽에서의 다문화주의의 후퇴 조짐은 유럽의 국제적 입지를 더욱 위축시키는 결과를 가져올 수 있는 것이다.

V. 결론

이민의 꾸준한 유입과 이민 1세대의 출산에 따른 이민 사회의 규모 확대, 다문화성의 정치화, 문화적 갈등의 재생산은 유럽 다문화사회의 위기를 초래하고 있다. 다문화사회에 대한 반감이 폭력적 양상으로까지 이어지고 있으며 유럽 각

국의 지도자급 인사들이 다문화주의 정책의 효능성에 대해 연이어 회의론을 제기하고 있다. 이와 함께 반이민정서와 반유럽정서에서 정치적 자양분을 얻고 있는 극우정당이 유럽 각국에서 세력을 확장하면서 유럽통합의 과정에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 생각된다. 무엇보다도 극우정당의 아젠다가 회원국 국내 정치에서 설득력을 가지면서 EU 이민정책의 보수화를 야기할 가능성이 있으며, 극우정당이 견지하고 있는 유럽회의론적 입장이 유럽의 유권자들에게 확산될 경우 유럽통합은 여론의 바다에서 거대한 압초와 맞닥뜨릴 수 있고, 극우정당이 보여주고 있는 다문화사회에 대한 반감은 민주주의와 인권, 차별철폐와 인도주의 등의 규범적 가치를 중심으로 구성된 규범세력으로서의 유럽 정체성을 훼손함으로써 유럽의 소프트파워에 타격을 줄 가능성도 있다.

물론 현 단계에서 유럽극우정당의 세력이 기존의 정치 지형을 근본적으로 변화시키거나 유럽통합의 미래를 좌초시킬 정도의 위력을 갖고 있지는 않은 것으로 보인다. 다만 주류 사회와 소수자 집단 간의 문화적 갈등이 지속되고 이에 따라 극우정당의 세력이 더욱 확대될 수 있는 비옥한 토양이 마련될 가능성을 배제하기는 어렵다. 더욱이 재정위기 등으로 인해 유럽통합 이슈가 과거에 비해 현저히 정치화돼 있는 오늘날 배타적 민족주의에 기반을 둔 우파적 유럽회의론이 더욱 힘을 받을 수 있는 조건이 현실적으로 존재하고 있다.

사실 다문화사회에 대한 반감은 유럽사회의 폐쇄성을 강화해 장기적으로 유럽의 침체를 더욱 심화시킬 부작용으로 이어질 가능성이 있다. 유럽이 하루 빨리 작금의 경제적 난관을 벗어나기 위해서는 유럽의 문호를 지금보다 더 개방할 필요가 있을지도 모른다. 교육, 사업, 관광 등의 목적으로 유럽을 방문하는 사람의 수가 늘수록 유럽의 경제적 수입이 늘어날 것이고 경제의 활력을 되찾는데 기여할 수 있을 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 유럽은 지금 과거에 비해 비자 발급 기준을 강화함으로써 인근 국가의 원성을 사고 있다고 한다(*Economist*, 11/12/31: 36). 유럽 국가들은 안보를 이유로 내세우지만 사실 유럽의 안보에 위협이 될 인물들은 합법적 절차로 비자를 획득하기보다는 은밀한 경로를 통해 유럽에 잠입하는 경우가 훨씬 많다는 점에서 설득력이 없다(*Economist*, 11/12/31: 36). 유럽은 이민자는 물론이요 관광객과 사업가, 그리고 유학생들에 대한 문호를 활짝 개방해야 하는 바로 그 시점에 오히려 이들에 대한 문을 닫음으로써 스스

로 침체의 늪으로 더욱 깊이 빠져 들어가는 경향을 보이고 있는 것이다.

결국 유럽통합의 미래는 상당 부분 다문화사회의 위기에 대한 유럽의 대응이 어떻게 이루어지는가에 따라 달라질 수 있다. 분명한 것은 폐쇄적이고 배타적인 극우정당의 목소리가 지금보다 더욱 커진다면 유럽통합은 지금까지보다 더욱 험난한 과정을 거치게 될 것이라는 점이다. 다문화사회의 도전에 대한 효과적인 대응전략이 어느 때보다도 요구되는 시점이 아닐 수 없다.

참고문헌

- 박재정. 2007. “프랑스 극우정당에 대한 연구: 국민전선(Front National)을 중심으로.” 『유럽연구』 25(2), 69-95.
- 이옥연. 2011. “연방주의와 이민문제: 유럽연합에 주는 시사점 일고.” 『세계지역연구논총』 29(3), 241-267.
- 조홍식. 2010. “프랑스 극우 민족주의 정치세력과 유럽통합: 민족전선의 사례.” 『프랑스학연구』 54, 317-340.
- 홍태영. 2011. “유럽의 시민권, 정체성, 그리고 문화적 인종주의.” 『한국정치연구』 20(2), 235-260.
- Acosta, Diego. 2009. “The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2998/15: The Returns Directive).” *European Journal of Migration and Law* 11(1), 119-39.
- Alibhai-Brown, Yasmin. 2000. *After Multiculturalism*. London: Foreign Policy Centre.
- _____. 2004. “Beyond Multiculturalism.” *Canadian Diversity* 3(2), 51-54.
- Anderson, Benedict. 2006. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New Edition. New York: Verso.
- Bornschier, Simon. 2010. *Cleavage Politics and the Populist Right*. Philadelphia: Temple University Press.
- Brücker, Herbert and Philipp J.H. Schröder. 2011. “Migration Regulation Contagion.” *European Union Politics* 12(3), 315-335.

- Checkel, Jeffrey T. and Peter J. Katzenstein. 2009. "The Politicization of European Identities." In Jeffrey T. Checkel and Peter J. Katzenstein, eds. *European Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fligstein, Neil, Alina Polyakova, and Wayne Sandholtz. 2012. "European Integration, Nationalism, and European Identity." *Journal of Common Market Studies* 50(S1), 106-122.
- Hainmueller, Jens and Michael J. Hiscox. 2007. "Educated Preferences: Explaining Attitudes toward Immigration in Europe." *International Organization* 61(2), 399-442.
- Harmsen, Robert and Menno Spiering, eds. 2005. *Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*. Amsterdam and New York: Rodopi.
- Hixcox, Michael J. 2011. "The Domestic Sources of Foreign Economic Policies." In John Ravelhill, ed. *Global Political Economy*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2008. "A Postfunctionalist Theory of European Integration from Permissive Consensus to Constraining Dissensus." *British Journal of Political Science* 39(1), 1-23.
- Joppke, Christian. 2004. "The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy." *British Journal of Sociology* 55(2), 237-57.
- Koopmans, Ruud, Paul Statham, Marco Giugni, and Florence Passy. 2005. *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kymlicka, Will. 2012. *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies* 40(2), 235-258.
- Menz, Georg. 2011. "Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-state Actors and the Europeanization of Migration Policies." *Journal of Common Market Studies* 49(2), 437-462.
- Reslow, Natasja. 2012. "Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships." *European Integration* 34(3), 223-239.

- Risse, Thomas. 2010. *A Community of Europeans?: Transnational Identities and Public Sphere*. Ithaca: Cornell University Press.
- Van Der Brug, Wouter and Meindert Fennema. 2009. "The Support Base of Radical Right Parties in the Enlarged European Union." *European Integration* 31(5), 589-608.
- Vertovec, Steven. 2010. "Towards Post-multiculturalism? Changing Communities, Conditions and Contexts of Diversity." *International Social Science Journal* 61, 83-95.

Abstract

The Crisis of Europe's Multicultural Societies and the European Integration

Jinwoo Choi Hanyang University

The growing size of immigrant groups, politicization of multiculturalism, and the consequent cycles of cultural conflict have all contributed to deepening the crisis of multicultural societies in Europe. Hostile feelings between majority and minority groups in Europe have been translated into violent confrontations, and a throng of European leaders have declared that multicultural policies in their countries have failed to provide a society where a peaceful cohabitation of diverse ethnic groups is possible. In this context, right-wing populist parties are expanding the horizon of their power, possibly affecting the European integration on three levels: policy process, integration process, and external process. It is suggested that the future of European integration hinges on, to a certain extent, the ability of Europe to cope with the challenges of multicultural societies.

Keywords | multicultural society, right-wing populist parties, European integration, immigration, Euroscepticism, normative power