

세계지방자치동향



자치행정

독일의 이민자 사회통합을 위한
지방정부의 대응
- 장인성 통신원(독일)

지방재정

어린이와 청소년을 위한
안전한 지역 만들기:
미국 시카고의 안전 등하곳길 프로그램
(Chicago's safe passage program)
- 이상원 통신원(미국)

지방재정

지방세원 편중을 둘러싼
일본 중앙정부와 도쿄도의 대립
- 국중호 통신원(일본)

독일의 이민자 사회통합을 위한 지방정부의 대응

개요

- 2015년부터 시리아 내전에서 비롯된 유럽 난민 사태로 유럽 전역, 특히 난민을 100만명 이상 수용한 독일에서는 난민에 의한 범죄, 난민 및 외국인 혐오 범죄 등 사회적 갈등이 가중되고 있음
- 이 여파는 정치권에까지 영향을 미쳐 독일을 비롯한 유럽 각국의 극우정당이 급부상하여 지지율을 높였고 선거에서 승리하거나 주요 야당이 되었으며, 독일 사회에서 절대악으로 간주되는 반유대주의, 나치즘이 극우주의의 바람을 타고 다시 모습을 드러내는 등 정치·사회 전반적으로 문제점을 보이고 있음
- 이러한 문제점들은 단순히 난민 문제로 비롯된 것이 아니며, 독일에 유입되는 이민자의 역사와 독일인이 가지고 있는 민족에 대한 개념, 2000년대 이민법의 개정과 함께 연방정부와 지방정부에서 사회통합을 위해 어떠한 정책을 펼치고 있는지 함께 살펴볼 필요가 있음
- 한편, 우리나라에서도 외국인 근로자가 급증하고, 유럽에 비해 그 수가 적지만 난민 이슈로 사회갈등이 야기되는 등의 문제점이 발생하고 있는 것에 대해 분단과 통일, 외국인 이민자 유입을 미리 겪은 독일의 사례를 살펴보고자 함

독일 이민의 역사

- 사회통합 정책 등을 살펴보기 이전에 독일 이민의 역사를 우선 이해할 필요가 있는데, 분명한 점은 독일은 다른 서구권 국가들보다는 다문화와 편입 지향적인 통합모델에 합의하려는 의지가 약했다는 점임
- 독일에서 이민자가 대거 유입된 시점은 크게 3번으로 보는데 2차 대전 직후 동구권에서 서독으로 유입된 약 1,700만명의 이민자들과 1955년 지중해 연안국들과 근로자 유치협약을 통한 이민자의 유입, 1990년대 터키를 비롯한 중부유럽 국가들과의 계약노동자에 관한 양자 협정으로 인한 이민자의 대거 유입이 있었음

- 앞선 두 번의 이민자 유입은 원래 독일 혈통¹⁾이거나, 귀국촉진 정책을 통해 대부분 근로 계약 기간 이후에 본국으로 돌아갔기 때문에 사회적 문제가 크게 발생하지 않았으나, 1990년대에는 외국인 근로자들의 정착이 이어졌고 사회적 문제가 빈번하게 일어나자 연방정부 차원에서 이민정책을 체계화 하였음

연방이민난민청의 설치와 사회통합 정책의 확대

- 독일의 사회통합 정책은 2005년 이민법 개정에 따라 기존의 연방외국난민승인청(BAFL)에서 연방이민난민청(BAMF)로 확대 설치됨에 따라 사회통합 정책을 본격적으로 확대하여 펼치고 있음
- 사회통합 정책은 BAMF의 주요 사무인 통합촉진과 이를 위한 언어 및 오리엔테이션 과정, 이민 상담, 동구권 유대인의 수용 등의 사무를 연방정부 중심으로 펼쳐나가고 있음
- MIPEX(이민자 통합정책 지수)에 따르면 독일의 이민자 통합정책 지수는 이민법 개정 직후 2008년 60점에서 마지막 조사인 2014년 63점으로 모든 지표에서 소폭이지만 점차 개선되는 것으로 나타났으며, 이것은 2005년 이후 확대된 사회통합 정책의 결과로 보여짐

사회통합 정책에 대한 지방정부의 역할

- 사회통합의 연방정부의 노력과 함께 주정부, 도시의 지방분권이 강력한 독일에서는 도시 차원의 사회통합 정책이 맞물려 시행되고 있으며, 유럽에서도 가장 높은 다양성을 지니고 있는 것으로 평가되는 베를린에서도 시 차원에서 사회통합 정책을 활발하게 펼치고 있음
- 독일의 수도인 베를린은 통일 이후에 독일의 어느 지역보다 소득의 불균형과 외국인 이주자들의 증가, 도시의 노후화 등의 문제²⁾를 겪어왔는데, 이에 대한 대안으로 연방정부의 사회통합 정책과 맞물려 베를린에서는 사회적통합을 위한 지역관리 전략과 베를린 통합정책 두 가지 정책을 내놓았음
- 사회통합적 도시를 위한 “사회적 도시, 구역관리(Soziale Stadt, Quartiersmanagement)” 정책은 도시계획에 있어 지역 간 격차를 줄이고 사회통합적인 도시를 만들고자 하였고, 이 가운데 지역주민과 이민자 출신 주민들이 지역개발에 적극 참여하도록 유도하여 독일어 강습과 오리엔테이션을 통해 도시개발 뿐만 아니라 이웃 간에 서로 소통하며 통합할 수 있는 기회를 제공하였음

1) ‘독일 민족’의 개념과 ‘독일 민족국가’ 모색의 기준은 정치적인 판단보다는 혈통과 문화적 기준 시각이 지배적인데, 기본법(Grundgesetz) 제3조에서 혈통에 관해 차별을 두지 않도록 규정하였음에도 불구하고 이민자 유입으로 발생한 사회적 갈등은 전통적으로 민족주의적 성격을 띠고 있는 독일의 역사에서 비롯되었다고 보고 있다. Dirk Halm(2011).

2) 이는 통일이전 독일이 동서로 분단되어 있는 상황에서 수도인 베를린의 지리적 특성과(베를린은 구동독지역 한가운데 위치) 정치적 상황으로 인해 도시가 동·서베를린으로 나뉘어 있던 특수성에서 기인한다.

- 베를린 통합정책(Integrationspolitik in Berlin)은 이민자 통합문제를 모든 사회 분야에 미치는 문제로 인식하고 이것을 통합적 정책의 범위 안에서 포괄적으로 다루었음
- 구체적으로 베를린의 민족적 다양성을 자원으로 판단하여 베를린의 미래를 위해 이 자원의 잠재력을 활용하는 것이며, 한편으로 문화와 교육을 통한 이질적 문화 간 상호이해 증진과 노동 시장에서의 경제적 자립을 통한 통합을 중점으로 하는 통합정책이 실시되었고, 다른 한편으로는 국가와 이민자 사이에 매개체를 구축하는데, 단순 네트워크가 아닌 일종의 협의체 개념으로의 매개체를 말함
- 베를린 시의회에서 이민자들에 대한 가장 중점적인 사항은 “이민의 경험을 가진 사람들도 모든 곳에서 동등한 권리와 기회를 가지고 사회의 모든 영역에서 대표되어야 한다”는 것으로 이민자의 참여를 중시하고 있음
- 2018년 베를린 시의회에서 의결한 지출 내역을 살펴보면 “통합정책 자금 지원 프로그램”으로 매년 4,200만 유로를 지출하는 것으로 나타났으며, 이 프로그램의 주요 내용은 위의 베를린 통합정책에서 더욱 확대된 것으로 학교, 직장생활에서의 통합, 언어의 습득, 지역 스포츠 행사, 지역주민 간 네트워크 강화, 기타 통합과 안전을 위한 정책 등이 포함되어 있음

다시금 축소되고 있는 이민정책

- 이러한 연방정부와 지방정부의 노력에도 불구하고 각 도시의 외국인청(Ausländerbehörde)은 과거에는 연방이민난민청에서 승인된 이민자들을 지원하는 서비스 기관의 역할을 수행하여 왔으나, 최근에는 이민자 및 망명자의 검증에 집중하고 있음
- 특히 노르트라인-베스트팔렌 주에서는 외국인청이 법적으로 경찰과 동일한 권한을 갖게되어 주거법(Aufenthaltsgesetz) 제62조에 따라 이민자에 대해 퇴거 및 구금조치를 할 수 있는 권한을 가짐
- 이러한 현상은 앙겔라 메르켈 총리가 2016년 자신의 난민정책이 실패하였음을 인정하는 발언 뒤에 점차 통제가 강화되었고, 이후 기민당(CDU)의 지지율이 급락하여 메르켈 총리가 기민당 총수에서 사임하고 사실상 연임을 포기함에 따라 향후 총선 결과에 따라 독일의 난민/이민자 정책이 또 다른 방향으로 급변할 가능성도 있음

시사점

- 독일은 우리나라와 유사하게 혈통과 문화적 뿌리를 중시한다는 공통점이 있는 국가로 분단과 통일, 급속히 증가하는 외국인 수용 등을 미리 겪어왔고 이에 대한 다양한 정책을 펼쳐 왔음

- 이것은 우리나라도 머지 않은 미래에 피할 수 없는 현상이며, 특히 외국인 노동자는 이미 100만을 넘어서 체계적인 통합정책이 요구되고 있는 상황임
- 이민자의 사회통합 문제는 베를린의 사례에서 볼 수 있듯이 이미 다양성이 인정되고 있는 도시에서도 사회적인 노력과 함께 연간 4,200만 유로(한화 약 550억원)의 큰 재정이 투입되는데, 상대적으로 다양성이 존중되지 않는 우리나라에서는 이보다 훨씬 많은 수준의 재정이 투입될 것으로 예상됨
- 가장 많은 재정이 소요되고 외국인의 사회통합에 중점을 두고 있는 언어와 오리엔테이션 과정에서 독일은 기존의 도시별 시민대학(Volkshochschule)과 문화원 등을 활용하고 있지만 우리나라의 경우는 그러한 인프라 구축이 상대적으로 미흡한 실정임
- 비록 독일 내에서는 현재 실패한 것으로 보이는 이민자 정책이지만, 지속적인 토론과 사회적 합의를 통해 지방정부 단위에서 더 나은 방향을 찾아 나아가고 있다는 점에서 우리나라는 향후 독일의 행보에 대해 꾸준한 관심을 갖고 국내 정책에 벤치마킹하여 반영할 필요가 있음

참고문헌

- Atabay(1998) Zwischen Tradition und Assimilation: Die zweite Generation türkischer Migranten in der Bundesrepublik
- Dirk Halm(2011), Einwanderung nach Deutschland. Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen und Einstellungen der Deutschen, Friedrich Ebert Stiftung.
- Stadt Berlin(2019), Informationen zum Berliner Quartiersmanagement - Das Programm Programm Soziale Stadt,
- Stadt Berlin(2019), 20 Jahre Quartiersmanagement - und wie weiter?

장인성 통신원

(독일 아헨공과대학교)

insung.chang@rwth-aachen.de / drong85@naver.com