

세계지방자치동향



자치행정

- (한국) 미세먼지 및 온실가스 저감을 위한 정책수단: 서울시 승용차 마일리지 사례
- (일본) 태풍 10호와 주민 전원대피: 휴가시(日向市)를 사례로
- (독일) 외국인의 참정권 보장 - 사회통합의회
- (미국) 캘리포니아 주(州) “객실키 프로젝트(Project Roomkey)”: COVID-19에 따른 노숙자 지원 및 경제 활성화 정책

외국인의 참정권 보장 – 사회통합의회

개요

- 2020년 9월 독일 노르트라인-베스트팔렌 주의 지방선거와 함께 사회통합의회 선거가 동시에 이루어졌음
- 사회통합의회 선거는 독일에서 외국인에게만 주어지는 선거권이자 정치 참여의 기회인데, 아직까지 외국인이 선거권을 가질 수 있다는 사실이 외국인에게는 생소하며, 사회통합의회는 독일인에게도 독일에 거주하는 외국인에게도 아직까지는 낯선 단어이자 조직임
- 외국인 정책과 사회통합의 문제는 우리나라에서도 늘어나는 이민자로 인해 다양한 정책적 방안을 고민하는 단계이나 아직까지는 유학생 지원에 상당 부분의 예산이 투입되고 있는 실정이며, 본 원고에서는 독일에서 외국인의 참정권을 보장하는 사회통합의회에 대해 알아보하고자 함

사회통합의회의 형성 과정

- 외국인에 대한 참정권은 국가에 따라 다르지만 EU국가¹⁾ 및 영연방국가들을 제외하면 전세계적으로 직접 참정권을 주는 국가는 찾기 힘든 상황이나, 외국인에 대한 참정권은 주권침해 등의 문제가 발생할 소지가 있기 때문에 대부분의 국가에서 금지하고 있음
- 독일은 1960년대 외국인 노동자의 급격한 유입으로 외국인을 위한 민주적 대표기구의 필요성이 제기되었으며, 1960년에 도르트문트(Dortmund)시에 외국인 정책을 위한 조정기구가 처음으로 설치되었고, 1971년에 각 지방자치단체에 외국인 정책 실무 그룹(Auslaenderpolitische Arbeitskreise)을 설치함
- 그러나, 1980년대 중반 헬무트 콜 총리의 집권 초기에는 귀환 프로그램을 시행하여 약 30만 명의 이민자가 독일을 떠나게 하는 이른바 ‘비통합정책’이라고 불리기도 하는 등 연방 차원에서 사회통합 의지는 크지 않았음
- 이후 1990년 독일 연방헌법재판소의 외국인의 지방선거 참여 위헌 판정을 계기로 자문위원회(Beirat)의 형태로 외국인의 간접적인 정치 참여가 이루어져 왔으며, 현재의 사회통합의회

1) 상당수의 EU국가에서는 EU시민에 대해서는 지방선거의 피선거권과 선거권을 인정하고 있음

(Integrationsrat)의 시초가 되었음

- 현재의 사회통합의회는 외국인의 직접적인 정치참여 수단으로 지방자치단체의 사회통합, 외국인, 이민자와 관련된 정책에 결정권을 가지고 있음
- 사회통합의회는 도시에 따라 Ausländerbeirat(외국인 자문위원회), Migrationsbeirat(이민자 자문위원회), Migrantenvertretungen(이민자 대표부), Integrationsrat(사회통합의회) 등 각기 다른 명칭을 가지는데, 본 원고에서는 사회통합의회가 민주적 절차에 의해 선출되고, 활발하게 활동하고 있는 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen, NRW)주의 사회통합 의회에 대해 논의하고자 함

사회통합의회의 구성

- 사회통합의회가 구성되는 도시는 NRW주 지방자치법(Gemeindeverordnung)에 제27조 제1항에 규정되어 있음

노르트라인 베스트팔렌 주 지방자치법(Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen)

제27조 이주자의 정치참여(Politische Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte)

(1) 해당 게마인데(Gemeinde)²⁾에 주 거주지를 가지고 있는 외국인이 5,000명 이상인 게마인데에서는 사회통합의회(Integrationsrat)를 구성할 수 있다.

해당 게마인데에 주 거주지를 가지고 있는 외국인이 2,000명 이상인 게마인데에서는, 제3항 1문에 따라 최소 200명의 유권자가 요청하는 경우에 한해 사회통합의회를 구성할 수 있다.

- 2019년 기준 NRW주의 외국인 비율은 13.6%로 산술적으로 인구 50,000명 이상의 도시에서는 사회통합의회가 구성될 수 있으며, 이는 NRW주 내 지방선거가 시행되는 모든 도시에 해당 되고, 실제로 NRW주 내 모든 도시에서 사회통합의회가 구성되어 있음
- 사회통합의회의 선출방법에 대해서는 NRW주 지방자치법 제27조 제2항 내지 제5항에 규정되어 있음
- 사회통합의회에 대한 선거권 및 피선거권은 독일인이 아닌 외국인에게 주어지며, 따라서 NRW주에 거주하는 독일인이 아닌 EU시민은 지방선거일에 지방의회, 시장과 함께 사회통합 의회 선거를 동시에 참여할 수 있음.

2) 독일의 기초 지방자치단체의 단위

(2) 일반선거, 직접선거, 자유선거, 평등선거 및 비밀선거를 통해 비례대표와 선거후보자 중 의원이 선출되면, 이들은 의회 임기 동안 게마인데의회 의원이 된다. 비례대표 의원과 개별 선거후보자를 대표하는 자를 각기 선출할 수 있다.

의원선거는 지방선거일에 실시된다: 제1항 제2문 및 제3문은 이후에 진행되는 선거에도 적용된다.

통합의회는 의회가 추가로 의원을 임명함으로써 구성된다. 대리인을 통한 임명도 허용된다.

의회임기가 종료된 이후에도 통합위원회의 기존위원들은 새롭게 선출된 통합위원회가 소집되는 시점까지 활동하며, 이는 만약에 의회가 본조 제1항 제3문에 따라 향후 통합의회를 구성하지 않기로 결의한 경우에도 적용된다.

(3) 유권자는 다음과 같다.

1. 연방기본법 제116조 1항에 따른 독일인이 아닐 것
2. 외국 국적 보유자
3. 귀화해서 독일 국적을 취득한 자
4. 연방관보 제3부 제102-1절에 고시되어 최종 수정된 개정판(2013년 8월 28일의 법률 제1조[연방관보 제1부 3458] 의해 최종 개정)에 따라 독일국적법 제4조 제3항의 독일 국적을 취득한 자 또한 유권자는 선거일을 기준으로 다음 조건을 만족해야 한다.

1. 만 16세 이상일 것
2. 적어도 1년 이상 연방영토에 합법적으로 거주하고 있을 것
3. 적어도 선거 16일 전에 해당 게마인데에 주 거주지를 가지고 있을 것

(4) 다음에 해당하는 외국인에게는 투표권이 부여되지 않는다.

1. 2008년 2월 25일 공포된 외국인체류법³⁾[연방관보 제1부 162] 제1조 제2항 제2,3호의 적용을 받지 않는 자
2. 망명 신청자

(5) 만 18세 이상의 자로서, 본조 제3항 제1문에 따라 투표권을 지닌 모든 유권자에게는 피선거권이 부여된다. 또한 피선거권이 부여되는 유권자는 선거일을 기준으로 다음 조건사항을 만족해야 한다.

1. 연방 영토에서 적어도 1년 이상을 합법적으로 거주할 것
2. 적어도 3개월 이상을 해당 게마인데에 주 거주지를 가지고 있을 것

- 한 가지 주목할 점은 귀화하여 독일 국적을 취득한 자 또한 선거권이 있다는 점인데, 귀화자가 독일 사회에 빠르게 적응하기 위한 정책의 하나로 보여짐
- 선거의 입후보는 정당 소속의 외국인 단체, 외국인이 자생적으로 결성한 단체 등 개인의 입후보보다는 대체로 단체 단위로 입후보하는 경향이 있으며, 이는 정당투표가 일상화된 독일의 선거방식에서 기인한 것으로 보임⁴⁾

3) 현행 외국인체류법은 2018년 6월 12일 개정법[연방관보 제1부 1147] 제7조에 따라 최종 개정됨

4) 독일의 연방 및 지방의회 선거는 정당투표와 인물투표 1인 2표제로 정당투표로 정당별 의석 총원을 결정하고, 지역구 당선자를 제외한 나머지를 비례대표로 채우는 연동형 비례대표제로 처리되며, 이러한 제도에 따라 의회 의석수는 선거 때마다 달라짐

사회통합의회의 역할

- 현재 NRW주에서는 107개의 사회통합의회가 운영 중에 있고, 다음 NRW주 지방자치법 제27조 제8항 내지 제10항에 규정된 역할을 수행함

- (8) 의회와 통합의회는 게마인데 사회통합과 관련한 각종 의제와 업무 등을 결정해야 한다. 통합의회는 또한 이외에도 기타 모든 지역사회 현안을 다룰 수 있다. 통합의회가 요청하는 경우, 통합의회 의제안이나 의견은 의회, 행정관구대표 또는 위원회에 제출되어야 한다. 통합의회 의장 또는 통합의회에 의해 지명된 의원은 해당 사안과 관련된 회의에 참석할 수 있으며, 발언을 원할 경우 회의석상에서 이를 요청한 후 발언할 수 있다.
- (9) 통합의회는 의회, 위원회, 행정관구대표 또는 시장이 제기한 사안에 대해 의견을 제시하여야 한다.
- (10) 통합의회가 소관 업무를 수행하는 데 필요한 재원은 제공될 수 있다. 의회는 통합의회 의결을 청취한 후, 의회가 통합의회에 할당한 예산 자원을 결정할 수 있는 틀을 정할 수 있다.

- 사회통합의회는 지방의회에 함께 사회통합 정책에 대한 결정권이 있으며, 지방정부의 사회통합 사안에 대해 의견을 제시하는 역할을 함
- 정책의 주요 내용으로는 외국인에 대한 차별 금지, 이주 아동의 학교 적응, 행정부의 다문화 개방, 자연스러운 다국어 사용, 학교에서 직업으로의 성공적인 연결, 이주자를 위한 스포츠클럽 설립 등이 있음
- 통합의회에 배정된 예산을 통해 지방자치법에 규정된 역할 이외에도 외국인 단체의 사회통합을 위한 지역내 각종 행사의 지원 등 이주자들이 독일 사회에 적응하기 위한 지원을 수행하고 있음

시사점

- 우리나라의 경우 인구 대비 외국인 비율이 2000년 1.0%에서 2019년 4.9%로 다문화사회로 진입하고 있는데, 외국인이 직접적으로 외국인 정책에 참여하는 수단은 거의 전무한 실정임
- 우리나라 외국인 정책의 예산 대부분 또한 유학생 지원에 치중되어 있는데, 증가하고 있는 외국인 노동자와 다문화가정에 대해서도 외국인 정책에 그들의 목소리를 반영할 수 있는 창구를 마련할 필요가 있음
- 독일 NRW주의 사회통합의회는 2010년 첫 선출을 시작으로 2번째 선출을 맞이했으나, 홍보 부족과 외국인의 무관심 등으로 투표율은 10~20%대에 그치고 있고, 의회(Rat)가 아닌 자문위원회(Beirat)가 설치된 도시의 경우에는 정책 결정권을 가지지 못하는 경우도 있음

- 또한, 대부분의 도시에서는 터키 및 그리스계 이민자, 뒤셀도르프의 경우는 일본계 이민자의 입김이 강하여 외국인 정책의 방향이 어느 한쪽의 의견으로 치우치는 문제점도 여전히 존재함
- 그러나 독일에서는 일찍이 다문화사회를 인정하고, 사회통합을 위해 외국인 정책에 대해 직접적인 참여를 보장하고 있다는 점에서 다문화사회로 진입하고 있는 우리나라에서 독일 사회통합의회가 나아가는 방향은 주목하여야 할 사례일 것임



장인성 통신원
(독일 아헨공과대학교)
drong85@naver.com