

독일의 이주민 통합정책

박 명 선

전주대학교 사회과학대학 교수

1. 들어가는 말

독일은 2005년 이민법이 발효되면서 이민국으로서의 제도화를 진행 중이다. 민족국가 수립이 늦었던 독일은 강력한 배타적 민족주의로 사회통합을 꾀하였고, 이에 따라 보수적인 이주정책은 노동시장의 외국인 고용에 한정되어 정착을 위한 이민정책으로 발전하지 못했다. 경제성장 시기에는 구인난 해결을 위해 외국인 노동자를 고용했지만 이들에게는 귀국을 전제로 일시적인 체류허가만 주어졌던 것이다.

유럽 최대 농업수출국이던 독일이 값싼 미국산 곡물의 수입으로 급속히 경쟁력을 잃게 되자 특히 노동집약적인 사탕무 재배를 하던 옹커들이 폴란드인을 대거 수입하게 되는데 이들 농업 노동자를 선두로, 1890년대 중반 이후 호경기에 모집된 공업노동자, 1차 세계대전 시기 강제로 출국을 금지당해 군수산업에 종사한 노동자들에 대해 불경기나 전쟁 종료와 함께 조속한 귀국이 진행되었다. 외국인 고용은 바이마르 공화국

시기에 정체를 맞지만, 나치체제에서 강제로 동원되어 전시경제의 주요한 노동력으로 투입된 외국인 노동자는 1944년 전쟁 말기에 약 760만 명에 이른다. 전쟁 중 독일 전체 노동력의 30% 이상을 차지했던 외국인 강제노동자의 도움이 없었더라면 독일 전시경제의 엄청난 근대화는 기대할 수 없었다(Herbert, 2001). 전쟁 종료와 함께 이들의 귀국이 진행되었고, 외국인 노동자 모집은 정체를 맞게 되는데, 60년대 중반 이후 외국인 노동자 모집이 다시 진행되면서 외국인정책은 새로운 국면을 맞게 된다.

라인강의 기적으로 불리는 독일연방공화국의 경제발전은 역시 '초청노동자(Gastarbeiter)'라는, 이미 귀국을 전제로 한 명칭의 외국인 노동력을 필요로 했다. 그러나 1973년 오일쇼크와 함께 귀국길에 올라야 했던 이들 외국인 노동자들은 독일정부의 전망과 달리 영구적인 정착자로서의 '외국인 독일시민(ausländische Mitbürger)'가 되어갔다¹⁾. 이들을 포함하여 독일의 역사적, 정치적 굴곡과 함께 이주한 외국인은 2002년 현

재 대략 730만 명으로, 독일 전체인구의 8.9%에 해당하며, 이미 독일국적을 취득한 외국인 이주민까지 포함하면, 그 수는 1,400만 명에 이른다. 신생아 4명 중 한 명의 부모 중 한 사람은 이주한 외국인인 것이 독일의 현실이다(BMFI, 2005). 법적으로, 또 국민정서상 인정할 수 없었던 다문화 사회가 실제로는 빠르게 진행되고 있었던 것이다. 현재 독일 GNP의 약 10%는 외국인 이주민에 의해 창출되고, 음식업, 건설업, 병원, 양로원 등 독일 산업의 일정부분은 외국인 노동자에 의존하고 있는 실정이다.

2. 이민법 제정의 의의

이미 독일은 낮은 출산율과 인구 고령화²⁾로 복지국가의 위기가 가중되고 있다. 현재의 출산율을 기준으로 해외에서 이주민을 전혀 받아들이지 않을 경우 독일의 현재 8,200만 명의 인구는 2050년에는 5,800만 명 수준으로 감소할 것이라고 예측되고 있다. 또한 독일은 노동시장의 지속적 불균형, 특히 정보기술 분야의 첨단인력

부족현상으로 인해 숙련 및 고숙련 이주노동자를 고용하기 위해 노력하고 있다(Micheel, 2005). 이러한 인구구조의 변화에 현실적으로 대응하기 위한 이민법의 제정은 독일의 인구·사회정책적 대전환이다.

2000년 세계컴퓨터박람회를 계기로 사민당의 총리 슈뢰더가 발표한 '그린카드' 구상은 2만 명에 이르는 해외의 컴퓨터 전문가들에게 새로운 조건의 체류 확인을 해주는 것으로, 이를 계기로 이주정책에 관한 논쟁이 첨예화되었다. 이후 2002년에 연방 상원에서 이민법이 통과되지만 절차상의 문제가 대두되어 연방헌법재판소의 판결에 의해 유예되었다. 기민당이 이민법에 국가 안전의 문제를 고려하는 조항을 추가 삽입할 것을 촉구하였고(Angenendt u. Kruse, 2004), 이를 받아들여 2004년 5월 이민법이 하원을, 7월에는 상원을 통과함으로써 2005년 1월부터 발효되었다.

현재 독일은 유럽연합 회원국 중에서도 정치적, 경제적 이유로 이주하는 사람들³⁾이 가장 선호하는 국가다. 2003년 한 해에 입국한 전체 이주민은 ① 유럽연합 국민 98,709명 ② 제3국 국

1) 1955년에 외국인 노동자 모집을 시작한 이후, 그 규모는 130만 명에 달하는데 1966/67년 경기침체로 99만 명으로 축소되었다가 1968년 경기회복으로 200만 명 규모까지 다시 성장하여 모집이 종결되는 1973년 직전에는 260만 명에 이르게 된다. 1983년에는 '귀국촉진법'을 제정, 보조금 등으로 귀국을 장려했으나 귀국자는 5% 정도에 불과했다(Hoffmann-Nowotny, 1987).
2) 현재 독일의 15~64세까지의 노동연령인구는 약 5,600만 명이며, 65세 이상의 노년층은 1,300만 명으로, 노년층 대 노동연령층의 비율은 1:4.3명이다.
3) 제2차 세계대전 이후 구서독으로 이주한 대표적인 인구집단은 Heimatvertriebene(독일인추방자: 독일제국의 오더-나이세강 동부지역의 독일인과 나치의 동유럽 팽창정책에 의하여 동유럽으로 이주했으나 점령군에 의해 다시 독일로 귀환 조치된 독일인), DDR-Fluchtlinge(구동독난민: 베를린장벽 설치 이후 구동독에서 구서독으로 망명한 독일인), Gastarbeiter(초청노동자: 계약기간 동안 노동허가와 체류허가를 받았던 외국인 노동자), Aussiedler 또는 Spataussiedler(독일인(후기)동방이주민: 80년대 후반 동구사회주의 붕괴와 함께 귀국한 독일민족 또는 국적소유자), Fluchtlinge(난민: 정치적, 경제적 이유의 외국인 난민)과 Asylbewerber(망명신청자)로 구분된다. 이들에게는 해당법률에 따라 각기 다른 법적 지위와 체류조건이 부여되었다. 또한 사회적 지원도 독일인 이주민에게 집중되어 있었다(Munz, Seifert u. Ulrich, 1999).

월 유럽연합 의회에서 선언한 유럽연합 공동의 이민통합정책을 기본골격으로 한다. 이는 제3국 국민에게 유럽공동체 회원국민에 견줄 만한 권리와 의무를 법적으로 부여한 선언으로, 이를 토대로 2000년 3월에 리스본 전략이 구성되었다. 그 핵심내용은 ① 노동시장에의 편입 ② 교육, 언어, 주거, 건강 및 사회서비스의 기회 제공 ③ 사회, 문화적 환경의 연계 ④ 국적과 시민권 취득 ⑤ 다양성에 대한 존중이다. 또한 2003년 6월에 개최된 유럽의회에서는 법, 정치, 경제, 사회 및 문화적으로 이질적인 회원국들 간의 통합정책을 위한 긴밀한 관계 발전을 요구하면서 통합정책 기본원칙⁴⁾을 확정했다.

유럽연합의 이민통합정책을 큰 틀로 구성된 독일의 이주민 통합정책은 정당간의 첨예한 논쟁을 거쳐 조정되는데, 이들은 통합을 진척시키기 위한 '지원과 요구'의 기본원칙에는 합의하고 있었다. 따라서 중점적인 논의는 사회의 통합능력을 중심으로 이루어졌는데, 한 사회의 통합능력을 이주와 그에 따른 사회의 다원화를 수용하고 형성하는 능력으로 정의했다(Sackmann, 2004). 이를 근거로 특히 체류법과 사회법의 영역에서 통합정책에 관한 새로운 기본법적인 변화, 통합방안의 보완, 교육과 노동시장 진입, 나아가 유럽연합 수준의 통합정책적 합의에 부응하는 방안들이 논의되었다.

3. 통합정책의 내용

이주민을 위한 통합방안으로 새롭게 정비한 프로그램은 이주민이 독일에 도착하자마자 제공되는 초기오리엔테이션(Erstorientierung)과 이민법에 의해 제공되는 오리엔테이션강좌(Orientierungskurse) 및 통합강좌(Integrationskurse)이다.

1) 초기오리엔테이션

초기오리엔테이션은 과거에 독일인후기동방이주민에게만 제공되던 프로그램을 확대한 것으로, 일상생활에 필요한 기본정보를 수록한 '독일안내서'를 독일어와 이주민의 모국어로 발간, 배포하는 작업부터 강좌 개설, 단체소풍 등을 제공한다.

초기오리엔테이션은 각 주와 자치단체에서 독자적으로 개발한 프로그램을 활용하는데 이주민을 위해 지역안내서를 발간하는 주나 도시도 있다. 예를 들어 프랑크푸르트, 뮌헨, 노르트라인-베스트팔렌의 경우는 초기오리엔테이션 기본모델을 실험하였는데, 새로 이주한 이주민의 자발적인 참여 하에 일상생활에 필요한 정보를 30~50시간 동안 제공하였다. 특히 이주민들이 언어강좌를 시작하기 전에 이들의 모국어로 공공교통시설 이용, 공공기관 이용, 주택임대, 재정적 지원, 학교와 직업 소개뿐만 아니라 독일의

민의 배우자 및 가족 76,077명 ③ 독일인후기동방이주민 72,885명 ④ 구소련지역 유대인 이주민 15,442명 ⑤ 망명신청자와 난민 50,563명 ⑥ 국가간 및 국내전쟁으로 인한 피난민 416,000명 ⑦ 유럽연합 비회원국으로부터 이주해 온 (독일과의 계약에 의한) 외국 주재 기업 피고용자 43,084명, 최장 3개월의 고용계약으로 취업한 계절노동자 318,000명, 초청노동자가 3,457명, 국경노동자가 7,132명, 간호사 및 노인 간병인 123명, 이외에 유럽연합 비회원국에서 온 기간제 취업노동자 약 28,474명, 외국어 원어민강사 등 특수직종 취업자 3,320명, 고등교육기관의 학자 및 예술가 6,402명 ⑧ IT전문가(녹색카드) 취업자 2,285명 ⑨ 대학생 246,136명 ⑩ 독일국적자의 귀환 22,000명으로 구성된다(Die Bundesregierung, 2006).

독일은 국내 노동시장의 구조적 상황 변동에 따라 노동허가제를 통해 필요 노동력의 수급을 조절해 왔는데, 유럽연합 회원국 출신이 아닌 여타 외국인의 취업은 체류허가와 노동허가를 통해 규제해 왔다. 외국인인 '체류허가'를 얻은 후에 대개 2년 유효기간의 '노동허가'를 취득할 수 있으며, 노동허가를 받지 않고 취업한 사람은 미등록(불법취업) 노동자로 간주되었다. 그런데 이민법이 기존의 5종의 체류허가조건을 유기한 체류허가와 무기한의 정착허가로 통합하면서 실제 이민을 통한 정착을 사실화했다. 유럽연합 비회원국의 노동자들에게도 처음부터 영주권을 줄 수 있도록 하며 이민을 허용한 것이다.

이로써 독일 기업은 엔지니어나 컴퓨터 기술

자, 연구원이나 학자, 기업 간부 등 '수준 높은 외국인' 노동자들을 채용할 수 있게 되었다. 또한 독일에 유학 온 외국인들은 종전에는 학업을 종료하면 즉시 출국해야 했으나 앞으로는 학위를 마친 학생들이 일자리를 찾기 위해 1년 간 체류하는 것을 허용한다. 다만 전문적 능력이 있고 독일 내의 시급한 수요와 외국으로 두뇌 유출 가능성이 있는 경우에 한해 노동청 동의를 거쳐 체류허가를 내주도록 하였다. 독일 경제와 고용시장에 긍정적 효과를 줄 것으로 예상되는 자영업자의 사업이민도 법적 근거를 마련하였다.

더불어 외국인들의 독일사회 적응교육을 강화하였다. 체류자들을 독일 사회에 통합시키기 위한 언어와 문화, 역사, 법규 등의 강좌 참여가 법으로 의무화되었다. 이에 관한 관련 비용은 정부가 지원하되 불참자나 미이수자에 대해서는 체류연장 불허 등의 불이익을 주도록 하였다.

이민법은 독일이 이민국이라는 사실을 인정하는 역사적 의의와 함께, 400만 명의 실업자가 있음에도 불구하고 현재 노동력이 필요한 일자리가 120만 개에 이른다는 현실을 감안하여 해외로부터 부족한 인력을 도입하려는 의도를 갖는다. 나아가 새로운 직업적 자질을 요구하는 노동력 수요에 대응하여 이주민의 안정적 취업을 위한 사회적 통합에 역점을 두고 있다는 점이 특징이다. 이를 통해 컴퓨터 분야뿐 아니라 기계공학, 항공공학, 생명공학 분야 및 서비스업과 양로원, 병원, 간병업무나 실버산업의 부족한 노동력을 공급하게 될 것으로 기대하고 있다.

이민법에 따른 이주민 통합정책은 1999년 10

4) 2004년 11월에 확정된 유럽연합의 이민통합정책을 위한 공동 기본원칙은 특히 이주민의 취업의 중요성, 유럽사회에 대한 지식과 교육의 중요성, 지역사회의 통합의 중요성 등을 강조하고 있다.

있는 자격을 갖춘 사람들이다. 기본적으로 장기 체류를 원하는 유럽연합 국민과 전문가들은 통합강좌에 참여할 권리가 없다. 그러나 이미 장기적으로 체류했거나 통합강좌 권한기한인 2년이 안 된 경우, 통합강좌에 수용할 여력이 있으면 참여할 수 있다.

통합강좌에 참여할 권리와 함께 참여자들은 참여의 의무를 지켜야 한다. 의무 수행 여하에 따라 성공적으로 참여한 사람에게는 국적부여 기간인 8년에서 1년을 감하여 7년 만에 국적을 취득할 수 있는 기회를 준다. 반면 의무를 제대로 지키지 않은 경우, 결정에 영향을 미칠 특정한 상황인 경우, 체류연장이 거부될 수 있다. 또는 재정적인 지원을 받고 있는 경우 지원금이 삭감될 수 있다. 통합강좌를 통한 언어실력과 법 및 사회규정에 관한 기본지식 습득은 장기적으로는 체류허가를 신청하기 위한 조건이 된다.

통합강좌는 참여자의 기초지식과 교육수준에 따라 그 내용을 달리 조직하게 되는데 2차에 걸친 독일어강좌 총 600시간과 오리엔테이션강좌 30시간으로 구성된다. 청소년과 여성 또는 부모, 문맹자 등의 특수집단은 집단별로 달리 구성된 통합강좌에 참여하게 된다.

4. 이주민 통합정책 실현을 위한 행정부서 간, 지역간 연계⁵⁾

통합정책은 특히 교육 및 고용과 관련된 모든 사회영역에서의 동등한 진입을 보장하고, 균등한 기회를 제공하고자 한다. 따라서 주마다 다른 양육 및 (직업)교육체계의 단계, 노동진흥방안, 여성-, 아동- 및 청소년지원, 건강 및 노령부조 등 사회복지와 상담 관련 제도와 담당기관을 조정해야 할 필요가 있었다. 연방내무부(Bundesministerium des Innern)에서 관장하는 연방 차원의 통합정책은 이러한 상이한 환경 및 요구에 적합한 정책 조정과 효율적인 자원 지원이다. 또한 통합방안을 실시하기 위해서는 부문간, 지역간 연계뿐만 아니라 행정부서 및 관련 사회단체의 수직적인 연계도 필요하므로 2005년 3월부터는 연방내무부 소속의 '행정부서간 공동 작업 반 (Interministeriellen Arbeitsgruppe Integration)'이 가동되고 있다.

통합정책의 최근 동향은 이주민 개인별, 집단별 특성, 체재 전망 등을 고려하여 특수한 요구에 적합한 방안을 적용하기 위한 노력에 주목하고 있으며, 작은 단위의 지역기초단체들도 이주민 통합을 위한 지역환경 변화에 동참하게 되었다는 점이다.

정치, 사회구조에 관한 기본적인 정보도 제공하였다. 강좌는 모두 공개되었고, 참여자에게 적합한 강좌로 융통성 있게 진행되었다. 또한 참여자들의 단체소풍도 있었고, 강의 중 자녀들의 탁아도 제공되었다. 전반적으로 긍정적인 평가를 받았는데, 특히 먼저 정착한 이주민 출신 강사가 모국어로 강의를 하고, 일상생활에 필수적인 정보를 제공하였다는 점이 평가되었다.

한편 뉘른베르크에서 2001년부터 2003년까지 실시한 모델프로그램은 국적 취득을 목적으로 하는, 독일어를 잘 하는 외국인들을 대상으로 진행되었는데, 사회적, 문화적 규범과 민주주의의 기본원칙을 내용으로 강의를 진행되었다. 이 프로그램은 수준 높은 내용 이해와 능숙한 언어 실력을 요구하는 것으로 참여자들의 탈락이 많았고, 결국 기대한 결과를 얻지 못했다.

2) 오리엔테이션강좌

이민법에서는 통합강좌의 한 부분으로 오리엔테이션강좌를 제공하도록 했는데 그 내용은 독일의 법질서, 문화와 역사이다. 처음에는 초기 오리엔테이션의 성격으로 계획했으나 점차 연방 및 주의 정치가들에 의하여 체류법과의 연관하여 국적취득을 위한 조건의 성격을 강화하게 된다(Kammhuber u. Thomas, 2004).

법질서의 내용은 독일연방의 국가 성립, 법치 국가, 사회국가 원칙과 기본법 및 국민의 의무, 유럽과 사회적 시장경제인데 선택해서 수강한다. 역사영역에서는 독일연방의 성립과 발전을

중심으로 유럽의 통합, 통일, 독일 이민사와 지역사를 선택, 수강하며, 문화영역은 인간의 이해, 시대의 이해, 규범지향성, 종교적 다양성에 관한 지식이 다루어진다. 또한 문화와 지역의 다양성, 사적영역과 직업영역의 분리, 상징 등의 강좌가 추가로 주어진다. 이 과정은 600시간의 언어강좌와 연결하여 30시간의 수업을 독일어로 진행하고, 필기 또는 구술시험을 거치도록 했다.

3) 통합강좌

이민법에 따른 통합강좌는 언어강좌를 말한다. 교육체계와 노동시장에의 진입을 위해 이주민의 독일어 실력은 필수적인 조건이다. 이민법은 체제법의 외국인 규정에 따른 통합강좌 지원과, 연방독일난민법에 의한 독일인후기동방이주민들에 대한 통합강좌 지원을 합하여 공동의 통합강좌법안을 만들었다.

이민법에 따라 외국인은 특정한 조건을 갖추고, 독일에서 장기체류를 하게 되는 경우에 한하여 첫 번째 체류허가를 받으면서 통합강좌 지원을 받을 수 있는 권리를 갖게 된다. 노동이주민, 자영업자, 이들의 가족구성원과 망명승인자 및 제네바조약에 의한 난민이 이에 속한다. 제외되는 집단은 독일에서 학교교육을 받는 아동, 청소년 및 청년과 이미 충분한 독일어 실력을 갖춘 외국인이며, '통합요구가 인정할 만큼 적은 사람들', 즉 전문교육 또는 대학교육을 받은 외국인, 독일에서의 경제적, 사회적 및 문화적인 생활을 영위함에 있어서 국가 지원이 없이도 통합될 수

5) 연방이민·난민·통합담당청에서 2005년 연방의회에 제출한 보고서 내용을 요약, 정리하였다.

합프로젝트도 담당하고 있다.

연방가족·여성·노인·청소년부가 수행하고 있는 여성, 노인 및 아동, 청소년 관련 프로젝트에서 이주민 집단은 핵심 대상인데, 특히 차별받는 아동과 청소년 지원을 위한 '아동·청소년 플랜(KJP)'에서 상당수가 이주민집단이다. 또한 2000년부터 유럽사회기금에서 지원하는, 차별받고 있는 청소년의 노동시장 통합 프로젝트인 '사회적 목적을 위한 지역자원(Lokales Kapital für soziale Zwecke)'을 지원하고 있다.

한편 1979년에 시작된 난민 지원 및 상담업무와 외상피해자, 희생자상담을 후원하는 네 곳의 정신센터 지원 및 유대인 통합 지원업무도 지속되고 있다.

(3) 연방노동·사회부

연방노동·사회부의 통합정책 관련 업무권한은 이주민의 노동시장 편입방안과 직업자격 획득에 집중되어 있으며, 직업재교육과 이주민들이 모국에서 획득한 직업자격증 인정을 위한 향상교육을 실시한다. 이주민의 직업 통합을 위한 독일 전역의 정보 및 상담네트워크 구성에 대한 지원도 주요업무다.

이주민들을 대상으로 하는 특별고용정책 프로그램 '점프 플러스', '장기실업자를 위한 일자리' 등도 실시되고 있다. 유럽사회기금에서 장기 실업을 해소하고 청소년과 노동시장에서 특히 차별받는 집단의 취업을 지원하는 예산의 상당 부분이 이주민을 대상으로 하고 있다. 또한 노동

시장정책적 '공동체운동 평등'은 전체 지원금 약 5억2,000만 유로의 4분의 1 이상을 이주민집단의 노동시장 통합을 위해 집행하였다. 여기에 망명신청자들의 소득과 고용촉진을 위한 프로그램도 속하는데, 1차 년도에 5,000명의 망명신청자와 난민대기자가 혜택을 받았고, 이중 3분의 1이 청소년이었다. 2차 년도에는 연방노동·사회부가 자체 예산 620만 유로를 추가, 지원하였다.

(4) 연방교육·연구부

연방교육·연구부의 이주민 통합관련 업무는 대학졸업자의 자격 향상이며, 그 외에 취업 관련 지원 프로그램과 관련된 교육에 관여한다. 학술 연구자 프로그램은 외국인 대학졸업자를 대상으로 이들의 전문언어강좌, 실습, 장학금 지급 등을 지원한다.

한편 직업교육연방연구소를 통해 이주민 청소년의 직업자격 향상을 위한 지역네트워크 구성 프로그램을 진행하고, 청소년 이주민의 직업 교육시장 상황 향상을 위한 업무를 담당하는 '외국인 기업의 직업훈련 조정 위원회(Koordinierungsstelle Ausbildung in ausländischen Unternehmen)'을 지원하고 있다. 외국인기업에서의 직업훈련을 지원하는 이주민 특별 프로젝트인 '스타레기오(Staregio)' 프로그램도 재정 지원을 한다.

2004년 말에 시작하여 5년간 진행되는 '교육 계획과 연구진흥을 위한 연방-주위원회(Bund-

1) 연방의 통합정책 업무분담

(1) 연방내무부

연방에서 제공하는 통합방안은 연방내무부의 권한영역에 집중되었다. 과거에는 이주민 통합을 위한 프로그램 대부분이 직업적, 사회적 편입을 목표로 고용지원, 노동시장 연계적 기능 향상, 사회복지기관 지원 등이었으나 이민법 제정과 함께 이주민의 초기지원에 집중하게 되었다. 연방내무부는 이를 위해 과거에는 별도로 진행되었고, 특정 이주민집단에 편중되었던 통합지원방안 실시기관들의 협조와 연계를 강력하게 추진한다. 주무부서는 소속기관인 연방이민·난민·통합담당청이다.

이민법 제정과 함께 통합요구에 적합한 지원은 일차적으로 자치단체에서 담당하도록 하였기 때문에 연방내무부는 기존에 각 지역별로 분산되어 있었던 연방노동지방담당과 어학원, 지역별 사회복지단체, 외국인사회복지지원담당을 공동의 연방·주연계 업무단위로 조절하는 한편, 할당원칙에 따라 필요한 새로운 담당기구를 신설하여 통합정책 실현을 위한 이들 부서간의 수평적 연계를 가능하게 했다.

연방 차원의 통합방안에서 일차적으로 집중하는 연방내무부의 통합강좌 지원 예산은 2003년에는 1억140만 유로에 달했는데, 이민법에 따라 2005년에는 각 주에서 수행하는 입국 초기

지원 중 통합강좌에 대한 지원 3,900만 유로를 포함하여 2억800만 유로에 이른다.

그 외에 연방내무부는 이주민을 위한 사회복지상담 업무도 새롭게 조직하였고, 연방가족·여성·노인·청소년부에서 사회복지기관을 통하여 수행하였던 독일인동방이주민(Aussiedler)과 독일인후기동방이주민(Spätaussiedler) 중 성인에 대한 지원사업도 맡게 되었다. 청소년 및 청년 이주민에 대한 지원은 연방가족·여성·노인·청소년부가 계속 담당한다. 연방노동·사회부에서 관장하던 외국인 여성의 통합을 위한 강좌 지원도 2002년 말부터 연방내무부가 담당하고 있으며, 유럽난민기금에 의해서 수행되는 난민⁶⁾ 수용과 귀국 및 통합업무와 언어강사와 매체 향상을 위한 지원 업무도 담당하고 있다.

(2) 연방가족·여성·노인·청소년부

연방가족·여성·노인·청소년부는 연방내무부와 업무분담으로 2004년 10월부터 청소년을 대상으로 이주민 통합정책을 수행한다. 이를 위한 2005년 전체 예산은 7,434만 유로에 달하며, 새롭게 계획된 '이민청소년통합서비스', 27세 미만의 청소년을 대상으로 한 외국인 및 독일인후기동방이주민 사회복지상담을 지원한다. 대학 입학 준비하는 젊은 이주민의 언어실력 향상을 위한 지원과 청소년 대상 공동체지향 통

6) 1992년 독일에 체제하는 외국인 난민의 수는 대략 180만 명이었는데, 1993년 새로운 난민법이 제정되면서 난민규모는 대폭 줄지만, 1998년에는 110만 명에 이른다.

조직, 연방상담소와의 연계 하에 운영하고 있다 (Bertelsmann Stiftung u. Bundesministerium des Innern, 2005).

5. 통합정책의 과제

난민 수용을 포함하여 유럽연합과 독일의 이주민 통합정책은 더 이상 복지국가를 지탱하기 위한 과제가 아니라 지구화시대에 경쟁국가로 발전하기 위한 선택이라고 보는 견해들이 있다 (Dreher, 2003; Thranhardt, 2003). 독일의 이민법과 통합정책이 이주민을 인간으로 보느냐, 노동력으로 보느냐의 문제는 여전히 논쟁거리다. 시행기간이 짧지만 이주민 통합정책에 대해 다음과 같은 문제점들이 지적되고 있다.

이민법에 따른 통합정책의 핵심과제는 이주민들의 독일어 실력 향상이다. 사회통합을 위한 필수조건으로서의 언어의 중요성은 더 이상 강조할 필요가 없고, 그를 위한 행정적 지원에 대한 요구도 외국인, 독일인 모두에게서 상당히 높다. 그러나 다양한 인구사회학적 배경과 생활조건을 갖고 있는 이주민들이 이민법에서 요구하는 높은 수준의 언어실력을 600시간의 언어수업으로 달성하기는 힘들다는 것이 담당 강사나 평

가자들의 공통된 의견이다(Maas, Mehlem u. Schroeder, 2004).

또한 통합방안을 직접 수행하는 자치단체간의 긴밀한 협조체계가 아직 구축되지 못했다. 특히 통합강좌 실시를 위해서는 외국인 담당 행정 부서, 구직을 알선해야 하는 노동행정 담당, 언어강좌 담당자, 사회복지상담소 등이 서로 협조해야 하는데, 이러한 연계가 사실상 힘들뿐만 아니라 이주민의 통합강좌 참여조건, 성과에 따른 보상 및 제재, 시간 경과에 따른 이들의 지위 변화 등 복잡한 절차로 인해 업무 수행의 어려움은 더해가고 있는 실정이다. 대대적인 지방행정 조직 개편을 내용으로 하는 하르츠(Hartz IV)⁷⁾에 의한 조직개편도 그러한 어려움을 배가시키고 있다.

연방 차원의 통합정책이 입국 후 초기지원, 특히 언어실력 향상에 집중되어 있는 점에 대한 우려의 목소리도 높다. 통합지원 예산이 언어강좌에 편중되면서 다른 중요한 사업에 대한 지원 예산이 줄어들고 있기 때문이다. 특히 자녀 부양 등의 이유로 입국 후 일정 기간이 지나서야 통합 프로그램에 참여할 수 있는 여성 관련 지원이 줄어들 가능성이 크다. 또 오랜 기간 청소년을 대상으로 전문화된 교육, 직업교육체계의 균등기회를 지원해 왔던 전문기관이나 입국, 혼인, 임

Lander-Kommission fur Bildungsplanung und Forschungsforderung)’ 프로그램은 총 예산 1,250만 유로를 지원하여 이주민 아동과 청소년이 학교에 입학하기 이전부터 직업훈련에 진입하기까지의 언어습득을 지원하고 연구한다.

2) 주의 통합정책 업무

이민법은 연방의 통합진흥방안을 재구조화했을 뿐만 아니라 연방과 주의 권한을 새롭게 분담했다. 재정적 책임의 문제로 인해 처음에 계획한 대로 진행되고 있지는 않지만 연방주의의 모델을 실현하고 있다. 특히 이민관련 상담, 초기 오리엔테이션 (Erstorientierung)과 언어지원 (Sprachforderung)이 그러하다. 이주민들을 위한 상담업무는 항상 핵심적인 업무로 간주되어 왔는데 특히 독일 전역에서 활동하는 366개소의 ‘이주청소년서비스(Jugendmigrationsdienste)’가 활발히 운영되고 있다. 또한 전통적으로 자원단체가 주관하는 외국인사회복지상담소와 난민상담소 등의 다양한 상담소가 주, 자치단체 및 이익집단, 교회 등에 의해서 운영되고 있다.

각 주에서는 자치단체 상담소간 연계망을 구축하고 자체적인 프로그램으로 실시하고 있다. 각 상담소는 이주민집단의 이민 배경, 인구사회학적 특성을 고려하여 집단특성에 맞는 서비스를 전개하고 있는데 대표적인 경우가 이주청소년서비스다. 외국인사회복지상담소와 독일인 후기동방이주민상담소는 초기에는 성립 배경과 대상집단이 달랐으나, 독일인후기동방이주

민의 수가 감소하면서 종합적인 업무를 담당하고 있다.

‘이민상담소(Migrationserstberatung)’는 이주민 통합정책을 전반적으로 연방내무부가 담당하면서, 특히 새롭게 이주하는 이주민들을 대상으로 이주 후 최대 3년까지의 초기상담을 제공하기 위해 조직되었다. 그러나 오래 전에 독일에 이주한 경우에도 ‘구체적인 위기상황’에 있는 이주민이라면 상담소의 지원을 받을 수 있다. 이주민을 대상으로 오랜 상담경험을 갖고 있는 사회복지단체가 우선적으로 이러한 업무를 수행할 수 있도록 하였다. 기존의 외국인상담소에서는 상황과 관련된 개별상담을 이주민의 모국어로 진행하고, 특수한 주제를 중심으로 집단상담이 이루어진 반면, 이주민초기상담소에서는 사례관리가 중요하게 부각된다. 이는 개별적인 지원계획을 중심으로 한 개인의 사회적 능력을 평가하고 이를 수행할 수 있도록 지지하는 방법이다. 이주청소년서비스에서는 특히 자치단체 네트워크를 통하여 지역자원을 동원하여 이들의 초기상담지원을 조직하며, 문화간 소통의 길을 열어놓고 있다. 또한 이 과정에 사회교육전문가를 참여하게 하여 전문성을 높였으며, 상담을 위해 방문한 이주민 아동을 위한 아동탁아 지원도 하고 있다. 연방에서 재정을 담당하는 이민상담소는 독일 각 지역에 분포되어 있는데 이에 더하여 연방내무부는 각 주로 하여금 자체적으로 재정을 지원하여 이주민의 지역통합을 지원하는 상담소 운영을 독려해왔고 바이어른, 니더작센, 쉐레스비히-홀슈타인이 이에 따라 주상담소를

7) Hartz IV는 2002년 8월 페터 하르츠가 주관하여 제출한 보고서 ‘노동시장의 현대적 서비스’를 근거로 2005년 1월부터 발효된 노동시장정책개혁법이다. 이 제안은 당시 400만 명에 달하는 실업자의 수를 반으로 줄이는 효율적인 노동시장정책을 목표로, 청년실업을 줄이기 위한 적극적인 직업훈련 및 교육 연계, 낮은 임금의 고령실업자 일자리 연계, 경제활동인구에 대한 실업부조와 사회부조 통합, 친가족적 취업촉진방안 등을 계획, 실시하고 있다. 특징적인 것은 정책 개혁의 효율성을 위해 행정조직을 대대적으로 개편한 것이다. 구직자와 구인기업인 고객 중심의 서비스를 위해 기존의 노동청을 직업센터(JobCenter)로 개칭, 노동시장 관련 상담뿐만 아니라 사회복지, 청소년복지, 주택복지 및 중독 및 채무 관련 상담을 종합적으로 담당하도록 하였다. 또한 일자리 창출을 위한 기업 지원과 지역사회 네트워크 조직 등을 활성화하고 있다.

가 심화되는 가운데 외국인 노동자들의 법적인 지위를 보장하는 한편, 이주민들로 하여금 통합의 기본전제인 언어를 원활하게 습득하여 경제적, 사회적 지위를 보장할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이러한 독일의 이주민 통합정책이 우리에게 주는 시사점은 지구화시대의 이주민 통합은 자국민과 외국인 쌍방을 위한 윈-윈 전략이라는 점이다. 한국사회는 강한 민족주의와 개방주의가 혼재하는 가운데 해외동포와 외국인 노동자들을 수용하고 있다. 이제 한편으로는 사회적 연대의 범시민적 차원에서 이들의 법적인

지위 보장을 위한 여론을 확산하기 위해 정치권과 언론문화계가 노력해야 한다. 다른 한편으로는 외교, 노동시장정책뿐만 아니라 교육, 주택, 사회복지, 문화 등의 사회정책적 차원에서 이들의 통합방안을 구체적으로 논의할 수 있는 행정부서간 연계 또는 독립적 담당부서의 활동이 전개되어야 할 때이다. 한국에서도 이미 다문화사회가 진행 중이며 각 이주민집단의 특성을 고려한 차별화된 통합방안의 실시는 나아가 통일한국을 위한 준비단계로서도 중요하다. **GSST**

신 및 양육상담, 학습도우미, 중독회복도우미, 채무상담 등 이주민들의 특수한 상황에 맞춘 상담을 제공해 온 단체, 이주민 실업자들을 위한 취업 알선과 직업교육을 실시하는 단체들에 대한 지원이 실제로 줄어들었다. 즉 체류기간이 오래 되었으나 '뒤늦게 만회해야 하는 통합'의 문제를 안고 있는 이주민들도 결코 간과해서는 안 된다는 주장(Rußler u. Gruber, 2004)이다.

이민법 제정은 오랫동안 반이민정책으로 다문화사회의 현실을 눈 감아온 독일사회의 역사적 전환점으로 평가받고 있다. 그러나 정당간의 격렬한 논쟁 끝에 도입된 테러리즘과 이슬람극단주의에 관한 조항은 국가안보를 위한 안전장치로서의 역할보다는 이민국가로서의 발전을 늦추는 장애요소가 되고 있다. 독일 내에서 범죄를 저지른 일이 없더라도 의심스러운 인물에 대해서는 내무부장관이 실질적 증거에 입각한 '위협 판단'에 근거해 추방할 수 있다는 잠재적 테러용의자 추방 조항이 그러하다. 또한 종교적 극단주의자와 인신매매범 추방 조항은 극단적 이슬람주의를 설교하는 등의 종교적 극단주의자를 추방하는 일을 더 손쉽게 한다. 현행법은 다른 사람들에게 폭력을 공개적으로 교사, 옹호하는 경우에만 추방하도록 하고 있으나, 증오를 부추기는 행위 등을 포함해 추방 대상행위를 확대하고 더 구체적으로 규정한 것이다. 이를 실시하기 위한 체류허가 조항은 방첩기관인 헌법수호청으로 하여금 영주권을 얻거나 독일 국적을 취득하려는 외국인에 대해서 사전 조사를 하도록 하는 것이다. 기존에도 헌법수호청의 조사는 가

능했으나 실제 조사한 경우는 매우 드물었다. 그러나 앞으로는 조사가 의무화된다.

다문화사회는 문화적 이질성을 수용하는 사회다. 상이한 민족적, 종교적 배경을 갖는 이주민집단들은 각자의 고유한 생활방식을 유지할 수 있고, 이와 함께 전통, 언어, 문화를 다양한 방식으로 지속시킬 수 있어야 한다. 이민사회에 관한 연구들(Rohr, 2002)은 이러한 문화적이며 민족적인 공동체가 이민과정을 안정시키는 기능을 함으로써 오히려 성공적인 통합에 도움이 된다고 공통적으로 지적하고 있다. 따라서 문화적이며 종교적인 가치형성과 실현이 강제혼인이나 명예살해 등과 같이 자유의사, 동등권, 국가와 종교의 분리 등 해당 권리와 법에 저촉되지 않는 한 이주과정의 다양성은 수용하는 것이 바람직하다.

한국에서도 해외동포와 외국인 노동자의 이주가 활발해지면서 민족사의 차원에서든 노동시장의 필요에 의해서든 이들의 정착을 위한 법적인 지위 확보와 사회적 통합방안이 논의되고 있다. 그러나 인권 보장이나 동일노동 동일임금 원칙의 관철, 나아가 범아시아권의 연대 등 다양한 정치적, 경제적 논리가 무엇보다도 한국인의 이해관계를 중심으로 전개되고 있다. 이제 이주민의 통합에서 우선되어야 할 조건은 통합 요구가 자국민과 외국인 쌍방의 합의를 통해 이루어져야 한다는 점을 인식하는 것이다. 또한 정치적, 경제적 및 사회문화적 영역에서 다차원적이며, 구체적인 통합방안이 계획되고, 실시되어야 한다. 독일은 저출산으로 인해 복지국가의 위기