

## 사회통합과 외국인 가족복지정책 :

독일 사민당 정부 하에서의 정책변화를 중심으로\*

이진숙

(대구대학교)

[요약]

외국인가족들은 대체로 고령화되고 있는 산업사회에서 사회경제적 체제유지를 위해 많은 기여를 하고 있다. 그러나 이들은 이주사회에서 사회경제적으로 안정적인 지위를 확보하기가 어려우며, 문화적 적응과정에서 본국이나 이주사회 어느 곳에도 친화감을 느끼지 못하고 주변화될 위험을 안고 있다.

본 논문은 독일에서 사민당정부가 집권하게 되면서 급속히 변화된 외국인 가족복지정책의 배경요인들을 사회통합적 측면에서 분석해 보고, 이를 통해 독일의 사례가 우리나라의 외국인 가족복지정책에 시사하는 함의를 도출해 보았다.

외국인가족을 위한 사회복지서비스가 미흡하고, 저출산과 인구의 고령화문제에 당면해 있는 우리사회에 독일의 사례는 외국인가족을 위한 자립정착과 지역사회 내 서비스의 확충을 위한 함의를 제공한다.

주제어: 외국인가족, 복지정책, 인구, 신중도, 독일

### 1. 서론

경제적 세계화의 확산 속에서 민족국가의 의미가 퇴색되는 가운데, 오늘날 대부분의 산업사회에서 외국인들은 사회의 모자이크 속에 낫설지 않은 한 구성요소로 존재하고 있다. 외국인들과 그들의 가족은 본국에서의 생활기반을 포기하고, 이주국에서 새로이 삶을 개척해야 하는 조건에 놓여져 있다. 그러므로 이들은 이주사회에서 사회적, 경제적으로 안정적인 지위를 확보하기가 어려우며, 문화적인 적응과정에서 본국이나 이주사회 어느 한 곳에도 친화감을 느끼지 못하고 주변화될 위험을 안고 있다. 따라서 이들을 사회의 중심부로 포용하고, 이들이 이주사회의 구성원으로서의 정체성을 확립할 수 있도록 하는 것은 현대 산업국가의 주요과제로 떠오르고 있다.

\* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2004-003-B00157).

독일내 외국인가족의 증가배경은 외국인 노동자의 유입역사와 밀접한 관련이 있다. 독일<sup>1)</sup>은 19세기부터 산업화과정 속에서 농촌 인구가 도시나 타국으로 이주함으로써 농업부문에 인력난이 심화되자 주변국들로부터 외국인 노동자들을 유입하게 되었다. 그 후, 독일은 제2차 세계대전이 종결된 뒤의 경제재건과정에서 산업인력의 부족으로 인해 조직적인 모집전략을 추진하여 적극적으로 외국인 노동력을 수입하기 시작하였다. 그리고 이러한 조치는 1960년에 베를린 장벽(Berliner Mauer)의 설치 이후, 동서독의 완전한 분리를 계기로 하여 더욱 확대되어(Nauck, 1988, 2000) 독일내 외국인 노동자의 비율은 전체노동자의 10%선을 초과할 정도로 팽창되었다(Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(약칭 BMFSFJ), 2000: 60). 당시에 대부분의 외국인 노동자들에게는 1년 동안만 체류가 가능한 단기 저소득 노동자의 지위가 부여되었고<sup>2)</sup> 이로 인해 외국인 노동자의 수용에 대해서 사회적 분위기는 대체로 긍정적이었다. 하지만 이러한 우호적 분위기는 노동자가족들의 동반이주현상이 확산되어 외국인인의 수가 증가하면서 차츰 부정적으로 전환되기 시작하였고, 순환모델도 1970년대에 오일쇼크로 인한 경제위기의 확산과 제조업의 쇠퇴로 인해 외국인 노동자에게 소득보장이나 직업훈련의 측면에서 유인효과가 감소되었다.

1973년에는 외국인 노동자의 모집중단조치가 발효되어 외국인 노동자에 대한 귀국촉진정책이 시작되었다. 그러나 이 조치는 산업부문에의 부정적 파장과 외국인 노동자들의 귀국거부 그리고 본국 문화에의 적응능력이 부족한 이주 2세대의 문제 등으로 인해 실패하였다(장혜경·김혜경·오학수·이기영, 2003: 83; BMFSFJ, 1994; Gerlach, 1996).

1990년대부터는 동구 공산권의 와해, 민족갈등의 표면화 그리고 독일통일로 인한 단기적 경제활성화로 인해 동유럽 강제이주자들과 정치적 난민들의 독일이주가 폭증되면서 외국인 유입의 성격이 기존의 취업을 목적으로 하는 경제적 성격에서 정치사회적 성격으로 변화되기 시작하였다. 그리고 이주민들의 점진적인 정착을 통해 외국인들의 사적 관계망이 확장되면서 기존의 노동력수급에 초점을 두었던 외국인정책은 이들 가족의 사회통합을 목적으로 확장되기 시작하였다(BMFSFJ, 2000: 78). 그와 더불어 최근에 들어서는 세계화와 유럽통합(Europäische Union)이라는 정치경제적 환경변화 속에서 순수 독일인구의 감소와 노동력 부족문제에 대응하고, 독일의 국가경쟁력을 높일 수 있는 요인으로 외국인가족에 대한 사회적 관심이 증대되면서 이들을 사회구성원으로 적극 통합하기 위한 외국인가족복지문제가 주요 사회이슈로 부상되기 시작하였다(이진숙, 2000; BMFSFJ, 2000). 이로 인해 집권 사민당정부는 국적법을 숙주주의적 원칙으로 바꾸고, 사회통합방안을 강화하는 등 외국인 친화적인 정책을 모색하기에 이르렀다.

이러한 배경 하에서 독일 내에 거주하는 외국인가족의 수는 첫째, 순수 독일인구가 2040년까지 계속 감소할 것이고 이로 인해 노동력 결핍현상이 심화될 것이며, 둘째, 경제적으로 낙후된 주변 유럽공동체 소속국가 국민들의 독일로의 이주가능성이 높아지며, 셋째, 점차 커지는 국가 간의 빈부격차 그

- 1) 본 연구에서 분석대상이 되는 독일은 제2차 세계대전 이후 분단체제하에서는 서독(Bundesrepublik Deutschland)만을 의미하고, 양독이 통합된 이후로는 동서지역을 아우르는 전체독일을 의미한다.
- 2) 이를 순환모델(Rotationsmodell)이라 하는데, 이는 인력수급의 방법상 독일에서 외국인 노동력을 필요로 할 때에는 도입하고, 만약 경기가 침체되면 고용관계를 종료시키고 본국으로 돌려보내는 원칙이다(로저 비닝, 1996: 55).

리고 전쟁과 환경파괴에 따른 난민의 증가로 인해 앞으로도 지속적으로 늘어날 것으로 전망된다(Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000). 그런 가운데, 현 슈뢰더(Gerhard Schröder)정부는 복지축소적인 정책지향성에도 불구하고 현실적 이유들로 인해 이에 대해 적극적인 대응책들을 제시하고 있어 이것이 어떠한 효과를 나타낼지 관심을 끌고 있다.

독일의 외국인 가족문제에 대해서는 독일 내에서도 아직 심도 있는 연구역량이 축적되어 있는 것은 아니다. 그간 외국인가족에 대한 단편적인 연구물들은 다수 발표되어 왔으나(Esser, 1980; Lajios, 1991; Atabay, 1998; Weidacher, 1999; Buchkremer, 2000), 외국인 가족복지정책에 대한 포괄적인 연구사례는 Nauck(2000)와 Fernandez de la Hoz(2002)로 대표되는 일군의 가족연구자들의 연구물들과 국가정책보고서인 『제6호 가족보고서』(BMFSFJ, 2000)등 만이 대표적으로 언급될 수 있을 뿐이다. 따라서 외국인 가족복지정책의 변화배경과 구체적 내용분석을 통해 정책의 성격을 규명해 보는 것은 의미 있는 일일 것이다.

한편, 우리나라에서는 국제결혼가정이 증가되고, 고용허가제의 도입을 둘러싼 논의를 계기로 하여 외국인 가족복지정책에 대한 연구의 필요성이 증대되고 있다. 이런 상황에서 최근에 장혜경 외(2003)가 처음으로 독일과 미국, 일본 그리고 우리나라의 사례를 비교분석한 바가 있다. 하지만 이들의 연구에서는 한국에 초점이 맞추어져 있어 독일의 경우에 대해서는 개략적인 현황만 다루고 심층적 분석은 시도되지 못하였다. 이러한 상황에서 독일의 사례는 외국인 노동자의 유입이 확대되고 외국인가족의 수가 늘고 있지만 이러한 현실변화를 반영하는 정책은 구체화되고 있지 못한 우리에게 유용한 분석사례가 될 수 있다. 따라서 현재 추진되고 있는 독일의 외국인 가족복지정책을 사회통합적 측면에서 분석해 보는 일은 첫째, 독일의 외국인 가족복지정책의 변화동향을 하나의 연구사례로서 분석해 보고 그 성과와 한계를 가늠해 본다는 측면에서, 두 번째, 독일의 사례를 통해 우리나라의 정책발전방향을 모색해 볼 수 있다는 점에서 의미 있는 연구과제라고 할 수 있다.

본 연구는 이상과 같은 연구의 필요성을 배경으로 하고, 1998년부터 독일에서 슈뢰더가 이끄는 시민당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands)정부가 집권하게 되면서 급속히 변화하게 된 외국인 가족복지정책의 배경요인들을 사회통합적 측면에서 분석해 보고, 이를 통해 독일의 사례가 우리나라의 외국인 가족복지정책에 시사하는 함의를 도출해 봄을 목적으로 한다. 이를 위해 다음과 같은 내용을 세부적인 연구문제로 설정하였다.

첫째, 현재 독일에 거주하고 있는 외국인가족들의 특성을 인구학적, 경제적, 사회문화적으로 구분하여 이들의 당면문제 그리고 정책적 개입필요영역을 구체적으로 파악한다.

둘째, 시민당정부가 집권한 이후부터 현재까지 독일에서 추진되고 있는 외국인 가족복지정책의 현황을 살펴본다.

셋째, 현 정부의 정책이 외국인가족의 사회통합에 어떠한 의미가 있는지 가늠해 보고, 독일의 정책이 우리나라에 시사하는 함의를 도출한다.

## 2. 사회통합과 독일 외국인가족에 대한 이해

### 1) 독일의 외국인가족 유입배경

#### (1) 인구구조의 변화

인구구조의 변화는 국가의 재정건전성에 영향을 미치면서 새로운 복지욕구를 대량적으로 발생시킬 뿐 아니라, 어느 나라에서나 그 영향력이 가장 지속적이고 포괄적이기 때문에 복지정책의 유지 또는 확대의 필요성을 야기하는 주요요인 중의 하나이다(조영훈, 2004). 현대사회에서 인구구조의 변화요인으로는 일반적으로 출산율의 하락과 평균수명의 연장을 통한 고령화가 언급된다.

우선 출산현황을 보면 독일에서는 전후의 여느 서구국가와 마찬가지로 1950년대와 60년대에 베이비붐(Babyboom)이 일면서 출산율이 폭발적으로 증가되었다. 그러나 여성의 취업률 향상과 자녀에 대한 가치관의 변화로 인해 출산율이 점진적으로 감소되기 시작하여 1999년(8,200만명)을 기준으로 인구추계를 해보면 순수 독일국민수는 2050년에는 72%(5,900만명)로 감소될 것으로 전망된다(Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000: 95). 이로 인해 인구에 대한 위기의식은 확산되고 있는데 그럼에도 불구하고 지금까지 출산장려책은 적극적으로 시행되지 않았다. 그 이유는 첫째, 나찌(Nationalsozialismus)정부 하에서의 왜곡된 인구증가정책이 수반했던 인종주의적 폐해와 둘째, 외국인 노동자가족들이 순수 독일가족에 비해 상대적인 고출산경향을 보임으로써 1990년대부터의 합계출산수는 약 1.4명 정도가 유지되었기 때문에 출산장려에 대한 사회적 공감대가 형성되지 못했기 때문이다(이진숙, 2000).

한편, 독일 전체인구의 평균수명은 1998년 현재 남성은 74.4세, 여성은 80.5세인데, 만약 평균수명이 현재와 같은 수준으로 연장된다면 2050년까지는 다시 4년이 더 연장되어 남성과 여성의 평균수명은 각각 78.1세와 84.5세가 될 것으로 보인다(Statistisches Bundesamt, 2000: 9-10). 이를 통해 추계해 보면 2050년에는 전체 인구의 약 1/3이상이 60세 이상일 것으로 전망되며, 20세 미만은 16명에 불과할 것으로 예측된다(Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000: 11).

이렇듯이 저출산과 평균수명의 연장으로 인해 고령화된 인구구조는 생산가능인구의 감소와 중속인구의 증가현상을 불러오게 되어 노동공급의 규모를 감소시키고 사회보장체계의 유지를 어렵게 하게 될 것이다. 이러한 상황에서 1999년에 730만 명에 불과했던 독일거주 외국인의 수는 2050년에 1,600만 명으로 증가될 것으로 예측되므로 이들이 독일의 경제와 사회보장체계를 지탱하는 대안적 역할을 할 수 있으리라는 전망이 대두되고 있다(Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000: 95).

#### (2) 노동력의 부족

일반적으로 서구 산업국가들은 한편으로는 경제적 부의 축적과 생활수준의 향상 속에서 풍요로운

소비시대를 구가하고 있지만, 다른 한편으로는 근로의욕의 저하와 여가의 선호로 인해 불안정한 노동력수급문제에 시달리고 있다. 특히 더럽고, 어렵고, 위험한(dirty, difficult, dangerous) 단순노동부문에 취업기피현상이 심화되어 대체노동력에 대한 요구가 커지고 있다(백석현, 1997: 44-46). 이러한 현상은 독일에서도 예외가 아니다.

독일은 19세기 이후부터 농업부문의 인력을 수입해 왔는데, 제2차 세계대전 후부터 수년간의 고도의 경제성장으로 독일인들이 보수가 좋은 산업부문에 이동함으로써 농업부문의 인력고갈이 가속화되자 본격적으로 저숙련 노동력을 소위 ‘한시적 근로자(Gastarbeiter)’<sup>3)</sup>라는 이름으로 유입하였다. 1955년의 독일과 이탈리아간의 쌍무협정은 조직적인 인력수급정책의 시작이었다. 이를 기점으로 하여 스페인과 그리스(1960), 터키(1961), 포르투갈(1964) 그리고 유고슬라비아(1968)와의 협정이 이어졌다. 또한 동독에서의 장벽건설은 노동력 고갈을 촉진하여 외국인노동력의 유입이 증가되는 데에 일조하였다. 그런 결과, 1970년대 초에 외국노동인력의 고용은 약 400만 명에 이를 정도로 팽창되었다(EFMS, 2002). 한시적 근로자들은 단기간 내에 본래 목적했던 정도의 저축이 불가능하자 독일에 점차 정착하게 되었다. 당시 순환원칙 하에서는 원칙적으로는 근로자에게 가족과의 결합이 허용되지 않았다(로저 뵈닝, 1996: 55-56).

그 후, 석유파동으로 인해 독일은 1973년 11월에 유럽공동체(EC) 이외의 국가에 속한 노동자들의 인력모집을 중단하고, 1984년 6월까지 귀국희망자에 한해서 1인당 10,500마르크를 지불해주는 귀국촉진정책을 실시하였다. 그러나 귀국자는 당시 독일체류 외국인 총수 450만 명 중의 5%에 불과하였고, 외국인노동자 가족들의 추가이주와 출산율의 상승은 감소되는 외국인의 비율을 다시 높이는 데에 기여했다. 그 결과, 1994년에는 외국인의 수가 전체 인구의 8.6%(699만 1천명)를 차지하고, 전체 노동력에 대한 외국인 노동력의 비중은 10%(256만 명)를 점유하게 되었다.

<표 1> 독일의 외국인 및 외국인 노동자 현황

(단위: 천명, %)

구분	외국인수		전체인구에 대한 비율		외국인 노동자수	전체 노동자에 대한 비율
	1984년	1994년	1984년	1994년	1994년	1994년
독일	4,364	6,991	7.1	8.6	2,560	10

자료: 마놀로 아벨라(1996: 84).

현재 독일 GNP의 약 10%는 외국인에 의해 창출되고, 음식업, 건설업, 병원, 양로원 등과 같은 독일 산업의 일정부분은 주로 외국인노동자에게 의존되고 있다.

### (3) 정치적 난민과 동유럽이주 독일인의 귀환 증가

제2차 세계대전 후에 독일인들의 피난에 대한 대응책으로 독일의회는 1948/49년에 기본법 16조

3) Gastarbeiter는 직역하자면 ‘손님노동자’ 또는 ‘초청근로자’로 번역되지만 이들은 단기적 목적으로 유입된 노동력이라는 점에서 ‘한시적 근로자’가 글의 맥락상 용어의 본래 의미에 근접하는 번역으로 판단되어 이 글에서는 ‘한시적 근로자’로 쓰기로 한다.

(Art. 16 GG)에 정치적 박해자는 망명을 할 수 있다는 조항을 의결함으로써 진보적인 망명권 보장안을 채택했다. 이런 조건 때문에 그 후의 냉전시기에 정치적 박해자들은 동유럽지역에서 독일로 대거 피신했다. 망명신청자들의 수가 1981년에 49,400명, 1988년에 103,100명, 1992년에는 438,200명(Münz · Seifert · Ulrich, 1997: 47)으로 증가되자 독일은 기본법 16조의 개정을 통해 망명권을 제한하고, 위장망명자나 경제적 난민들에게는 망명신청을 거부했다. 그러나 이들은 인도주의적인 또는 정치적 이유로 추방되지는 않았다. 1999년의 경우에 전체 외국인(1,195,500명-보스니아와 헤르체고비나의 난민 제외) 중의 약 15%는 정치망명이나 내란, 전쟁 등에 의한 피난민이었으며, 이들 중 약 20%는 독일로부터 공식적인 난민으로 인정되었다.

한편, 1950년대 초부터 현재까지 동유럽지역으로부터 약 400만 명이 넘는 독일계 후손들이 독일로 이주해 왔는데, 특히 1989년에는 377,042명(Bade, 2000: 14)이 입국했다. 이들의 선조는 대부분 강제이주를 했던 독일인들이기 때문에 이들의 이주는 일종의 역이주라 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 세 가지 요인으로 인해 외국인가족의 수는 증가되었는데, 외국인들의 독일체류기간이 길어지면 길어질수록 본국에 잔류해있던 가족들과의 독일 내 재결합도 늘어났다. 외국인노동자들의 고용주들은 가족재결합이 그들의 노동자와 기업에 이익이 되었기 때문에 이를 지지하였고, 그로 인해 심지어 1973년 11월의 모집중단조치 당시에도 본국으로 귀환하지 않았던 노동자들은 그들의 가족을 초청할 수 있도록 해줄 것을 요청하는 현상이 나타났다. 그리고 이 요청은 승인되어 가족 간의 재결합은 촉진되었다(로저 뵈닝, 1996: 64-66).

## 2) 사회통합문제로서의 외국인 가족복지정책

### (1) 사회통합에 대한 이해

통합이란 다양한 의미로 파악될 수 있는데, 우선 개별요소들이 하나의 단위를 형성하는 것 또는 근본적으로 공통의 가치와 규범들에 기반한 요소들의 결속유지나 구성원들이 하나의 통합된 전체로 결합해 가는 과정(Nohlen/Schultze, 2002: 537) 그리고 다양한 정도로 통합된 혹은 분리된 사회적 단위들 간의 관계(BMFSEJ, 2000: 9)를 의미한다.

사회학적으로 통합은 부분이 통일을 이루는 과정으로 정의되며, 이때 통일된 전체는 통합된 부분들의 합과는 질적으로 다른 특성을 갖는다고 이해된다. 그리고 그러한 통합체가 이미 존재한다면 통합이란 새로운 부분을 기존의 부분들과 차이하지 않게 수용하는 방식을 의미한다. 한편, Powers(1981)는 사회통합을 첫째, 사회의 다양한 단위들이 안정된 사회적 관계를 형성하게 되는 역동적인 과정과, 둘째, 어떤 통합적 과정의 산출이나 결과적 상황으로 규정한다.

이상의 정의들을 종합해 보면 사회통합이란 다양한 사회집단의 조화로운 관계나 안정된 관계의 형성과정을 의미한다고 볼 수 있다. 이를 개인의 차원에서 보면 사회통합은 개별 사회성원들이 사회의 일원으로서 타인들과 함께 사회생활에 적극 참여하고 물리적 통합, 기능적 통합, 정서적 통합의 다차

원적인 융화를 통해 복된 삶을 구현하는 것으로 이해될 수 있다. 이렇게 보면 외국인가족의 통합은 기존에는 외국인 집단이 이주사회의 통일체에 수용되는 것으로 편협하게 이해되었지만, 이제는 외국인가족이 경제적 편입과 정치적 참여 그리고 사회문화적 적응을 통해 지역사회 속에서 기존의 정착민들과 함께 성장하는 과정을 통해 전체 사회를 새롭게 재구성하는 상호작용과정으로 이해될 수 있다. 이주국은 일반적으로 정치적 측면에서 이주자들에게 지속적인 체류조건, 즉 노동시장과 교육체계에 대한 동등한 진입기회를 부여하고 사회적, 문화적 그리고 경제적인 생활에 있어 다양성을 인정하는 가운데 동등한 참여를 가능케 함으로써 이주자들을 통합하고자 한다(BMFSFJ, 2000). 그러나 이주사회에서 외국인들의 정치적, 경제적, 사회적 위치는 대체로 주변화되어 있기 때문에 통합기체로서의 사회복지정책이 차지하는 의미는 갈수록 커지고 있다.

독일에서 외국인들은 지금까지 대체로 사회적 지위나 직업적인 계층화에 있어서 최하층을 형성해 왔다. 그리고 정치적으로 이익집단을 결성하거나 정당정치적 측면에서 스스로의 이익을 대변하지 못했다. 이러한 주변화의 원인은 독일은 실질적으로는 이민국으로 기능한지 오래지만<sup>4)</sup> 정부가 명목상으로는 이민국이 아니라는 정치적 원칙을 고수했기 때문에 외국인 이슈는 공적 논의에서 금기시되어 왔고, 1990년대 후반까지 장기집권했던 보수연합정당(CDU/CSU)은 이중국적취득을 반대해서 외국인의 통합 필요성에 대한 사회적 합의도출 노력이 부족했던 데에 기인한다. 그래서 기존의 외국인정책은 통합정책(Integrationspolitik)이 아닌, 유럽연합(EU)회원국 이외의 국가구성원들의 이주를 제한하고 출신국으로의 귀환 또는 재통합을 촉진하는 데에 주력하는 동화정책(Assimilationspolitik)<sup>5)</sup>이 핵심을 이루어 왔다. 그리고 독일을 이민국으로 인식하려는 관점의 변화와 이주자들에 대한 평등처우요구가 간헐적으로 대두되기도 했지만 정책에는 큰 변화를 이끌어 내지 못했다. 이러한 정치적 조건 속에서 2000년 초까지만 하더라도 외국인들의 대다수는 법적 편협성으로 인해 귀화할 수 없었고, 그로 인해 경제활동이 제약되었으며, 또한 선거권이나 시민권의 행사를 통한 정치참여과정에서도 배제되었다. 그런 이유로 지금까지 외국인가족들은 독일사회의 통합적 구성요소가 아니라 분리된 주변집단으로 위치 지워져 왔다.

과거 독일에서 외국인가족의 통합과 관련해서는 첫째, 개별 가족구성원들의 가족집단 혹은 이주사회나 본국으로의 통합정도, 둘째, 이주자가족들의 사회적 관계 그리고 이주사회나 본국의 제도로의 통합정도, 셋째, 한 사회 속에서 제도와 조직들의 통합정도 그리고 궁극적으로는 세계사회(Weltgesellschaft)의 한 부분인 본국이나 이주사회의 통합정도(BMFSFJ, 2000: 9-10) 등이 고려되었다. 이에 비해 현재 집권 시민당정부가 지향하는 사회통합은 공통의 언어를 기초로 하는 평화로운 공존을 핵심으로 하는데, 평화로운 공존이란 국가와 지역사회에서 그리고 생활환경과 일상 속에서의 가치와 규범

4) '독일은 이민국이 아니다(Deutschland ist kein Einwanderungsland)'라는 전통적 정치원칙은 사실상 지켜지지 않고 있다. 왜냐하면 1955년의 쌍무협정 이후로 현재까지 총 3,100만명의 재외독일인과 외국인들이 독일로 이주해 왔기 때문이다. 따라서 독일은 실제적으로는 이미 오래전부터 이민국인 셈이었다(UKZU, 2001: 1).

5) 여기에서 동화(Assimilation)는 외국인이 모국과 관련된 모든 특성들을 포기하는 동시에 주류사회와 완전한 동일시를 이루는 것에서부터, 기존에 존재하던 모든 민족적 정체성이 사라지고, 주류사회의 구성원들과 완전히 구분이 불가능할 정도로 되는 상태를 의미한다(BMFSFJ, 2000).

의 전수, 본국인들과 외국인들 간의 사회적 접촉, 네트워크 형성, 사회적 갈등 완화, 자원봉사의 강화 등을 의미한다(<http://www.bafl.de/template/index-integration.htm>). 이는 통합의 지향성이 기존의 제도와 형식 중심의 통합에서 현실생활 속에서의 본국인과 외국인들 간의 친화력과 의사소통의 강화로 변화된 것으로 이해된다. 이러한 정책기조의 전환배경은 외국인가족이 양적으로 늘어나면서 그에 따른 가족문제의 증가와 현실정치적 이해관계로 인해 기존의 상품과 제도를 중심으로 한 외적 통합에서 진정한 통합, 즉, 유기적이고 내적인 통합으로의 변화 필요성이 대두되었기 때문이다.

## (2) 외국인가족의 특성과 사회통합지원의 필요성

### ① 인구학적 특성

독일에서는 합계출산수가 1980년부터 1.9명 이하로 낮아진 후, 순수 독일혈통의 인구는 계속 감소되고 있는 중이다. 현재 독일에는 전체인구 8,240만 명 가운데 730만 명의 외국인이 거주하고 있고, 그 중 56.4%는 10년 이상의 체류자들이다. 그리고 이 가운데 160만 명은 독일에서 출생하였다(<http://www.bafl.de/template/index-integration.htm>). 연령별로 보면 20-29세 연령의 외국인들 중에서는 28.4%가 독일에서 출생했는데, 이에 비해서 20세 미만자 중에서는 68.8%가 독일에서 출생하였고, 이들 중 대다수는 60년대와 70년대의 노동이주자들의 후손이다. 이를 볼 때 저연령층일수록 독일 내 출생률이 높아짐이 드러난다. 그밖에 전체 외국인 중 23.8%는 80년대에 이주한 자들로 이들 중 대다수는 정치적 망명자와 난민들이다(BMFSFJ, 2003: 52).

외국인을 민족별로 구분해 보면 2003년 말 현재에 전체 외국인들의 약 1/4(25.2%)은 유럽연합소속 국가 출신이다. 그리고 약 25.6%는 터키 국적 소지자이고, 10%는 구 유고연방 그리고 8.4%는 이탈리아 국적자들이다. 터키나 구 유고연방 그리고 이탈리아는 외국노동력 수입을 위한 주요 쌍무협정대상국임을 볼 때, 독일내 외국인들은 아직도 정부의 노동력수입정책과 관련된 이주자들이 다수를 차지함을 알 수 있다(Statistisches Bundesamt, 2001: 14).

평균가구원수는 2000년의 경우를 보면 독일인 가구는 2.12명인 데에 비해 외국인가구는 2.68명이다. 5인 이상 가구는 독일인가구(3.8%)에 비해 외국인가구(11.9%)가 약 3배정도 많고, 가구형태별로 보면 독일인들은 전체 가구 중 53.3%가 유자녀가구로 구성된 데에 비해, 외국인가구는 71.6%가 유자녀가구이다. 외국인가구 중에서는 1자녀가구형태가 43.4%이고 3자녀 이상은 19.7%인 데에 비해, 독일인가구 중에서는 각각 51.2%와 11.7%이고, 또한 외국인부모들은 평균 2.06명의 자녀를 낳는데 비해, 독일인 부모들은 1.71명을 낳아서 외국인들에게서 상대적인 고출산경향을 발견할 수 있다(BMFSFJ, 2003: 53-55). 무자녀부부가구(동거 포함) 형태는 외국인들(15.9%)에 비해 독일인(27.5%)에게서 더 많이 발견되고, 1인가구는 외국인이 10.9%인 데에 비해 독일인은 17.2%이다. 가구형태에서 이러한 편차가 발생하는 이유는 상이한 가족구성태도와 연령구조의 차이에서 기인하는 것으로 보인다.

최근으로 올수록 독일출생 외국인이 증가하고, 외국인들이 고출산 경향을 보임에 따라 한편으로는 이들이 앞으로 중요한 복지생산자와 복지수요자로 위치지어질 것이며, 다른 한편으로는 이들에게서 각종 적응과 관련된 문제, 그 가운데에서도 특히 자녀의 양육과 교육에 대한 욕구가 증대되리라는 것을 유추해 볼 수 있다.



실제로 외국인가족의 자녀들은 양육과 교육문제에 있어 독일인들보다 극심한 어려움을 겪고 있다. 특히 이주가족의 청소년 문제는 매우 심각하다. 이들은 독일에서 태어났음에도 불구하고 독일어 구사력이 불완전하고, 학습능력이 뒤떨어져 고등교육기관 및 대학진학을 그리고 직업훈련 이수율이 매우 낮다. 또한 외국인 학생들이 많은 학교에서는 문화적 이질감으로 인한 학생들 간의 갈등이 표출되고 있다.

## ② 경제적 특성

독일은 이미 고령사회에 접어들지 오래임에도 불구하고, 외국인들의 연령구조는 2003년 현재 전체 외국인의 18.3%가 18세 미만이고, 75.7%가 18-65세, 6.0%가 65세 이상(BMFSFJ, 2004: 69)으로, 대다수가 경제활동기에 위치해 있어서 이들이 이미 고령사회에 접어들지 오래인 독일 사회에서 주요 산업인력으로 활용되고 있음을 유추해 볼 수 있다. 그런데 외국인노동자의 노동시장에의 통합추이를 보면 1960년대 말까지 외국인과 독일인 노동자간에는 큰 편차가 발견되지 않다가 1970년을 기점으로 이는 분열되기 시작하여 현재 취업지위나 임금수준 그리고 실업률 등에서 외국인들은 상대적으로 열악한 위치를 점유하고 있다.

우선 취업지위를 보면 독일로 이주한 대부분의 노동자는 비숙련노동자이고, 소수만이 숙련된 직업 교육을 이수했기 때문에 대다수가 비숙련직 혹은 반숙련직으로 진입해 있다. 외국인노동자 중 일부는 사회적, 경제적 계층화에 있어서 상향적 이동을 했지만 본국에서 숙련직 및 사무직종에 종사했던 노동자들은 하향이동한 현상이 나타난다(로저 뵘닝, 1996: 66). 독일인노동자들은 사무직종으로 이동하기 위해 반숙련직 혹은 숙련직을 떠나는 반면, 외국인은 주로 생산직 내에서 이동을 하면서 대부분은 하향취업을 하고 있는 것이다(마놀로 아벨라, 1996: 106; BMFSFJ, 2000: 149).

임금수준을 보면 독일인들은 노동시장 내에서 상대적으로 유리한 상황으로 이동하는 반면, 외국인들은 정도의 차이는 있으나 대체로 정체되거나 하락함으로써 격차를 보이고 있다. 외국인의 국적별로 보면 전 직종에 걸쳐 평균적으로 전 유고연방출신이 독일인의 81%의 임금을 받아 가장 임금수준이 높고, 터키와 이탈리아인이 최저이며, 스페인과 그리스인이 그 중간정도 수준을 보이고 있다(Rürup and Sesselmeier, 1994: 81).

실업률에 있어서는 1960년대의 외국인노동자 실업률은 잘 알려져 있지 않지만 1970년대에 노동시장조건이 악화되기 시작한 이후부터 상대적으로 다수의 외국인들이 실업상태가 되었고, 외국인의 실업률은 1980년대 초부터 더욱 상승되어 현재에는 독일인의 2배 내지 3배에 이르고 있다(로저 뵘닝, 1996: 68).<sup>6)</sup>

노동시장에서 독일인과 외국인간의 격차가 커지고 있는 이유는 첫 번째, 독일인보다는 외국인 이주자가 직업기술적 면이나 조직문화적 면에서 노동시장에 적응하기가 어렵기 때문이다. 두 번째, 취업기회에 대한 차별이다. 즉, 독일을 비롯한 유럽의 전통적 인력수입국에는 보이지 않는 차별이 존재하기

6) 외국인의 실업률이 높은 이유는 한편으로는 외국인취업의 산업적 분포도의 차이 및 자격요건의 미달에 기인하지만 다른 한편으로는 이주자들은 그들의 자격요건에 관계없이 일자리를 잃을 확률이 큰 데에 있다(Smith, 1981). 그들은 새로운 기술에 적합하지 않다는 편견으로 인해 새로운 기술이 도입될 때 해고되기 쉽다는 것이다(마놀로 아벨라, 1996; Böhning, 1996).

때문이다. 세 번째, 유류가격 상승과 기술진화로 인한 비숙련직에 대한 수요감소 그리고 국제화와 같은 변수의 출현 때문이다. 이와 같이 노동시장의 분절화가 진행되고, 외국인과 그들의 문화적 취약점에 대한 차별이 동시에 심해짐으로써 대다수의 외국인들이 노동시장의 최하위 계층으로 전락하고 비공식부문에 남겨지게 되었다(로저 뵈닝, 1996: 68-69).

하락된 취업지위와 임금수준 그리고 상승된 실업위험은 외국인가족의 소득감소로 귀결된다. 집단간 비교를 해 보면 독일인부부는 3,000-4,999DM의 소득계층이 주를 이루지만 외국인 부부는 2,000-3,000DM 소득계층이 주를 이룬다. 외국인 가족은 매월 5,000DM 소득이하가 약 50%인데, 독일인과(독일인과 외국인으로 구성된 부부인) 국제결혼가정은 이 소득계층에 약 1/3만이 포함될 뿐이다. 매월 10,000-35,000DM의 고소득계층에는 독일인과 국제결혼가정이 10%를 점유하고 있고, 이 소득계층에 속하는 외국인 부부는 전혀 존재하지 않는다(BMFSFJ, 2000: 142-143).

독일은 복지사회원칙에 따라 외국인들에게도 사회보험과 사회부조, 자녀들의 의무교육 등 사회복지의 기본혜택을 제공하고 있으며, 이들 또한 사회의 복지 유지에 큰 기여를 하고 있다. 그러나 외국인들의 50년에 가까운 산업적 기여에도 불구하고 위에서 언급한 여러 가지 구조적 문제로 인해 외국인들이 독일 사회에서 경제적으로 동등한 위치에 진입하지는 못하고 있다. 그리고 이들에게 빈곤은 악순환되고, 세습되고 있다. 이에 대한 증례로, 실업자 원조비를 주소득원으로 하고 있는 대상을 구분해 보면 전체 수급자 중 독일인 기혼남성은 2.9%에 불과한데 비해, 외국인 기혼남성은 8.9%(BMFSFJ, 2000: 142)이어서 외국인가족들의 빈곤위험성이 높음을 알 수 있다.

### ③ 사회문화적 특성

독일인가족과 외국인가족들은 지역사회의 연계망 속에서 사회문화적 공생을 하게 되기 때문에 이들 사이에 긴밀한 상호작용이 형성되도록 구성된 도시구조는 지역사회적 통합이라는 측면에서 중요하다.

외국인가족들은 이주사회 내에서 정착을 위해 주거지를 정할 때 이미 가족구성원이 정주해 있거나, 동일한 민족문화를 지니고 있는 구성원들이 집단적으로 밀집해 있는 곳을 선택하는 경향이 있다. 그런데 이들 지역은 대체로 주거의 질이나 사회적 지위에서 차별되고 있는 지역인 경우가 많은 것으로 드러나고 있다. 이는 이주가족들은 대체로 소득수준이 낮고, 주택시장에서 배제되기 때문이다.

독일에서 외국인가족들의 주거지는 독일전역에 균등하게 분포되어 있지 않으며, 전체 외국인의 약 3/4은 4개 연방주(약 28%는 Nordrhein-Westfalen, 약 18%는 Baden-Württemberg, 약 15%는 Bayern, 10%는 Hessen)에 집약적으로 거주하고 있다(BMFSFJ, 2003: 51). 또한 이들 주에서도 대부분의 외국인은 주로 대도시에서 거주하고 있는데, 프랑크푸르트 경우에는 시민의 30%이상이고, 그리고 뮌헨, 슈투트가르트, 쾰른에는 거주자의 20% 이상이 외국인이다. 현재 외국인가구(66㎡)의 주거면적은 독일가구(68㎡)에 비해 협소하고, 1인당 공간사용면적도 외국인(21㎡)이 독일인(33㎡)에 비해 적다.

외국인가족들이 지역사회에서 융화되는 데에 가장 큰 장애물은 사회전체에 직접적, 간접적으로 퍼져 있는 인종차별주의와 극우주의이다. 독일 사회의 기저에 깔려 있던 배타적 문화는 통일 이후에 외국인에 대한 과격한 폭력행위의 형태로 표면화되고 있다. 그런 결과, 극우파의 폭력행위는 1982년에 80건에서, 1990년에 309건, 2000년에 998건으로 지난 20년간 12배 이상으로 증가하였다.

이러한 배타적 사회문화로 인해 외국인가족은 적응과정에서 혼란과 갈등을 경험하는 경우가 많다.

그러므로 문화적 다양성에 대한 수용과 인종주의의 완화를 위한 제도적 접근이 필요함은 물론, 외국인들의 사회참여기회를 보장함으로써 독일인과 외국인 간의 상호이해와 다문화적 공생 가능성을 높이기 위한 노력이 요구되고 있다.

### 3. 연구방법

#### 1) 연구범위

본 연구의 범위는 공간적으로는 통일독일지역으로 설정하였다.

시간적으로는 우선 외국인 가족복지정책의 역사적 발전맥락을 알아보기 위해서는 1950년대부터 현재까지를 연구범위로 정하고, 현재의 외국인 가족복지정책을 분석하기 위해서는 1998년 이후 시민당의 집권시작부터 현재에 이르는 시간을 분석의 범위로 정하였다.

#### 2) 연구대상

본 연구에서 분석대상으로 삼는 독일의 외국인가족은 세 가지 유형으로 구분될 수 있는데, 이들 유형의 분류방법은 김영임(2002)과 장혜경외(2003: 7)의 외국인가족 분류유형을 따른 것이다. 이 유형들은 독일에서 거주하고 있다는 공통점을 전제로 하고 첫째, 독일인과 외국인 간의 결혼으로 형성된 국제결혼가정, 둘째, 독일에서 외국인 간에 결혼한 경우, 셋째, 이미 본국에서 결혼하여 형성된 가족이 독일로 이주한 경우의 세 가지가 그것이다. 본 연구에서는 이들 세 가지 유형의 가족을 외국인가족이란 용어로 통칭하고, 이들의 삶의 질에 직접적, 간접적으로 영향을 미치는 소득유지, 교육과 양육지원 그리고 지역사회복지서비스를 가족복지정책으로 포괄하여 분석하였다.

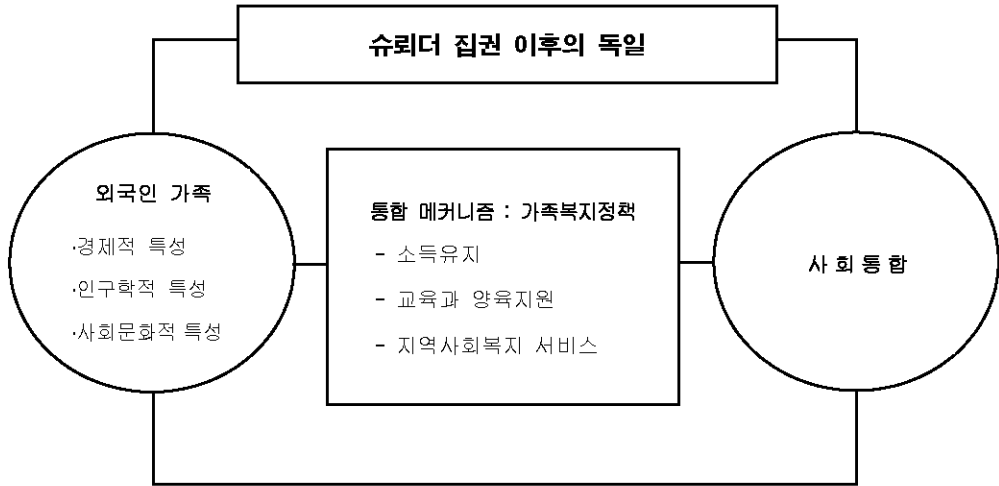
#### 3) 조사방법과 연구분석틀

본 연구는 문헌조사방법을 연구방법으로 설정하였다. 이에 따라 우선 사회통합에 대해서 관련 선행연구들을 검토하고, 이를 토대로 독일정부가 추구하는 사회통합의 에 대한 개념적 이해 그리고 사회통합을 위한 외국인 가족복지정책의 지향성을 이론적으로 분석하였다. 이를 통해 현 시민당정부의 외국인 가족복지정책의 성격을 도출해 보았다.

한편, 독일의 외국인가족 현황과 가족복지정책을 분석하기 위해서는 일차적으로 독일 내에서 발간된 외국인가족관련 정책자료, 연구자료, 단행본, 학술논문, 신문기사와 인터넷 자료 등 다양한 자료들이 분석자료로 활용되었다. 그리고 이 외에도 우리나라에서 간행된 독일 가족복지정책관련 문헌자료와 정보도 연구자료로 검토되었다. 이들 자료를 기반으로 하여 외국인가족들의 특성을 경제적, 인구학

적, 사회문화적 특성으로 구분하여 이들의 당면문제를 파악하였고, 이에 기반하여 정책변화의 배경적 요인들을 살펴봄, 사회통합을 위한 세부방안을 소득유지, 교육과 양육지원 그리고 지역사회복지서비스로 구분하여 접근하였다.

위에서 제시한 조사방법을 동원하여 독일의 외국인 가족복지정책을 분석하고, 이를 통해 우리나라에의 정책적 함의를 추출해 내기 위한 연구분석틀은 다음과 같다.



<연구분석틀>

#### 4. 사민당정부의 외국인 가족복지정책 분석

##### 1) 외국인 가족복지정책의 변화배경과 정책적 지향성

1998년의 보수 기독교연합(CDU/CSU)에서 사민당으로의 정권교체는 독일의 외국인정책에 큰 변화를 가져왔다.

기존의 수입노동자들 외에 1980년대 후반부터는 동구권의 몰락으로 인해 망명자들과 독일계 후손들의 역이주, 이주자가족의 추가이주가 있었고, 세계화의 흐름 속에서 유럽연합 내 시민들의 독일이주도 증가되었다. 또한 동·서독의 통일로 인해 서독은 동독의 풍부한 노동력을 흡수하게 되어 통일이후의 노동력시장은 팽창되었다. 그러나 노동시장의 이중적 분절화와 외국인에 대한 차별이 심화됨으로써 신나치주의가 출현되어 외국인문제가 이슈화되고, 외국인을 위한 사회적 비용의 부담문제가 크게 대두되었다(백석현, 1997: 73-75). 또한 유럽공동체(EC) 전체차원에서는 서유럽국가를 중심으로 이주민 유입을 제한하려는 이른바 ‘복지민족주의’가 고개를 들기 시작했으며, ‘복지울타리’를 공동으로 설치하려는 집단적 움직임이 나타났다. 당시의 독일정부(기민련과 기사련)는 원칙적으로 외국인의 동

화정책을 고수하면서 사민당과 녹색당의 반대에도 불구하고 전유럽차원의 복지장벽을 구축해 이를 계기로 정치범 및 난민의 비호권을 인권으로 규정하고 있는 조항인 독일기본법 16조를 개정하여 이들의 유입을 제한하려는 전략을 취하였다. 그러나 이는 유럽공동체 국가 중 일부의 반대로 무산되었다.

이러한 환경적 변화 속에서 사민당의 집권 후에는 본격적으로 이주정책의 변화에 대한 필요성이 제기되고, 외국인들의 통합에 대한 요구가 확산되면서 연방내무부(Bundesinnenministerium)는 외국인의 이주전담부서인 이주위원회(Die Unabhängige Kommission 'Zuwanderung')를 설치하여 대응을 모색하기 시작하였다. 물론 이러한 변화를 사민당 정부가 적극적으로 고려하기 시작한 데에는 세계화 속에서 독일 내 인구구조의 변화와 그로 인한 국가의 경제력 약화에 대한 우려로 인해 외국인을 국가 경쟁력의 한 요소로 보기 시작한 인적자본론적 인식의 전환이 가장 큰 동인이었다.

전통적 사민당의 지향노선과 달리 현재의 집권사민당은 시장 내에서의 자유경쟁을 옹호하고 시장 원리와 복지를 접목시킨 변화된 정책방향을 지향하고 있다. 이는 신자유주의적 세계화의 확산을 통해 기인된 것이라 할 수 있다. 경제영역 뿐만 아니라 비경제영역까지 시장원리에 의해 조작되는 것을 이상적으로 간주하는 신자유주의적 사조는 전세계적으로 노동력의 관리에 있어 케인즈주의적인 완전고용을 포기하고, 경제와 사회구조를 대폭적으로 조정하는 변화를 수반했다. 그리고 공적복지를 전반적으로 축소함으로써 노동자복지에 대한 부정적 과급효과를 야기했고, 복지재정의 삭감에 정당성을 부여하는 이데올로기로 자리하였다. 이러한 신자유주의적 사조는 사민당의 복지이념에도 변화를 유도하여 '신중도(Neue Mitte)'로 일컬어지는 제3의 길이 모색되었던 것이다. 신중도노선은 기존의 사회경제 정책에 대한 문제인식과 사회국가의 재정위기로 인한 복지급여의 재조정에 대한 요구에 정책초점을 두고, 노동과 복지의 긴밀한 순환관계를 대안으로 하는 노동시장중심의 복지정책적 구상을 기반으로 하고 있다(이진숙, 2003). 이러한 정책기조는 효율적 경제성장을 위한 국가개혁방안인 '아젠다 2010(Agenda 2010)'을 통해 구체화되었고, 이 계획에 따른 정책변화는 외국인 가족복지정책에도 반영되기 시작한 것이다.<sup>7)</sup>

현재 사민당의 외국인이주에 대한 기본입장은 외국인의 이주는 개인의 이주로만 이해되어서는 안 되며, 가족구성원의 추가이주와 연쇄이주 그리고 새로운 가족의 형성으로 이어질 가능성까지 고려하는 '가족프로젝트(Familienprojekt)'로 접근되어야 한다는 것이다. 그리고 독일인들과는 다른 외국인들의 특성들로 인해 외국인가족의 사회통합은 이들이 사회경제적 위치나 정치적 그리고 문화적 측면에서 지역사회 속에서 그들의 정체성을 인식하면서 독일인들과 동등하게 살아갈 수 있는 기회와 결과를 향유할 수 있는 환경조성의 차원으로 이해되어야 한다고 본다(장혜경 외, 2003: 93; BMFSFJ, 2000). 그러한 차원에서 사민당은 이주가족들에게 언어교육, 학교교육과 직업교육, 독일의 문화적 가치와 규범의 전수 그리고 상담서비스와 사회적 보호서비스를 제공해야 한다고 본다.<sup>8)</sup> 그리고 사민당의 연정 파트너인 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)은 현재 독일에 거주하는 이주 2, 3세대에 대한 교육체계와

7) 아젠다 2010은 성장과 효율이라는 자본우위의 지배가치에 따라 암묵적으로는 복지축소를 지향함에도 불구하고, 가족복지정책의 대상으로 외국인을 포괄하기 시작한 배경에는 다분히 현실정치적 이해관계가 내재되어 있다. 그로 인해 생산성 극대화의 논리에서 벗어나는 외국인집단에 대해서는 정책적 배제의 위험이 내포되어 있음을 유추해 볼 수 있다.

8) Beschlussfassung der SPD-Bundestagsfraktion: Steuerung, Integration, innerer Frieden, Juli 2001.

노동시장으로의 진입촉진과 정치적 참여권의 확장 그리고 일반적인 의사결정에서의 참여확대를 주장하고 있다.<sup>9)</sup>

이상과 같은 집권당들의 정책지향성에 따라 우선적으로 취해진 조치가 2000년에 혈통중심의 속인주의(ius sanguis)에서 출생지역을 토대로 하는 속지주의적(ius soli) 원칙으로 변화된 국적법의 개정과 이주제한을 완화하는 2001년의 이주법(Zuwanderungsgesetz-Gesetz zur Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Nov. 2001.) 개정이다. 양 법의 개정을 통해 2000년 1월 1일부터 독일에서 태어나는 외국인 아동들은 부모 중 한 쪽이 최소한 8년 이상을 독일에 합법적으로 거주했고, 무기한 체류허가나 영주권을 소유하고 있으면 독일 국적 신청을 할 수 있게 되었으며, 취업이주와 가족의 추가이주에 대한 제한이 완화되었다.<sup>10)</sup>

이상과 같은 개혁에는 기본적으로 실용주의적 노선을 추구하는 독일정부의 경제적, 노동시장적 이해관계라는 한 측면과 인도주의라는 다른 측면의 의도가 내포되어 있다. 즉, 한편으로 이는 정부가 외국인들의 인적자본에 충분한 투자를 함으로써 장기적 관점에서 미래의 경제적, 사회적 재정부담을 줄일 수 있다는 인식이 형성되었다는 것을 의미한다. 그리고 다른 한편으로 정부는 정책의 대상을 보편주의적으로 확대함으로써 외국인가족에게도 거주권을 시민권으로 인정하고, 제한적이거나 광범위한 사회통합을 하기 위한 기반을 조성했다는 의미로 평가될 수 있다.

## 2) 외국인 가족복지정책의 내용

### (1) 소득유지방안

외국인 청소년들은 1/3이 직업교육을 중단하는 것으로 나타나고, 외국인들은 독일인들에 비해 실업가능성이 2-3배가 높아 외국인가족의 빈곤가능성은 그만큼 크다. 연방정부는 사회통합조치의 일환으로 실업감소를 주요정책목표로 설정하여 빈곤의 악순환을 예방하고 계층이동을 가능케 하기 위해 외국인들의 실업감소, 직업훈련과 직업교육을 위한 새로운 조치들을 시행하고 있다.

우선 연방정부는 사회법전(§ 1 Abs. 1 SGB III)의 개정을 통해 외국인청소년들의 학교와 직업 교육, 노동시장으로의 진입 그리고 그들의 사회적 통합을 장려해야 함을 명시하였고, 이러한 목적을 달성하기 위해 ‘노동, 교육 및 경쟁력을 위한 연합(Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit)’을 설치하였다. 그리고 외국인청소년의 실업률을 낮추기 위해서 1999년 1월부터 즉각대처프로그램(Sofortprogramm)을 시행하고 있다. 이 프로그램은 직업교육기관을 찾지 못한 외국인청소년들에 대한 직업교육기회의 제공이 주목적이며, 실직청소년들에게 자격취득과 고용의 기회를 제공한다. 즉각대처프로그램에 참가한 외국인청소년의 수는 1999년에 전체의 약 13%에 이르렀

9) Beschlüsse der 16. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen Stuttgart, 09-11. März 2001.

10) Zuwanderung gestalten-Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung", Juli 2001.

다. 2000년 1월부터는 이 프로그램의 참가자를 더욱 늘리기 위해서 직업교육을 받지 못했거나 무직인 외국인청소년들에게 청소년 실직자의 비율만큼 프로그램참가자의 비율을 할당하고 있다(장혜경 외, 2003: 99-100; BMFSFJ, 2000: XXII).

한편, 청년기의 외국인이나 후기강제이주자(Spätaussiedler)들에 대해서는 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)이 ‘차별되는 사람들을 위한 프로그램(Benachteiligtenprogramm)’을 시행하고 있는데, 이는 직업교육에 수반되는 도움들(언어장어나 사회교육학적 보조시설의 신설)과 경제적 원조 그리고 평생교육적 지원서비스들을 포함하고 있다.

연방교육부(Bundesministerium für Bildung und Forschung)에서는 매년 약 1,100만 마르크를 강제이주자들의 적응을 위해 지원하고 있는데, 대표적 지원 프로그램은 30-50세 사이의 대졸자를 위한 직업훈련프로그램(Akademikerprogramm)으로, 이는 상담과 직업알선, 어학코스과 학업지원 그리고 직업적응과정 등으로 구성되어 있다. 이 프로그램의 참가자 중 약 80%는 전문직에 취업이 되었다(장혜경 외, 2003: 100).

또한 연방가족부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)는 빈곤으로 인해 가족이 해체되는 것을 예방하기 위해 외국인가족의 빈곤예방조치(Armutprophylaxe)를 시행하여 가족의 자조력(Selbsthilfekräfte) 강화와 국가보조(Staatliche Unterstützungsleistung)에 대한 의존성을 낮추고자 하고 있다(BMFSFJ, 2000: XXIII).

## (2) 교육과 양육지원 방안

자녀의 교육과 양육문제는 외국인가족의 사회통합에 있어서 주요결정요인이 될 뿐 아니라, 외국인 가족들이 이주사회에서 경제적 안정이나 사회적 소속감을 형성하는 데에 핵심적 역할을 한다. 현재 연방가족부는 외국인자녀들의 어학능력을 향상시키기 위해 1억 5,000만 DM를 지원하고 있고, 연방교육부(Bundeskultusministerium)는 교육현장에서 외국인에 대한 적대감을 해소시키기 위해 교육자, 사회사업가 그리고 청소년청(Jugendamt)의 종사자들에게 현장중심적 평생교육서비스를 제공하고 있다.

한편, 일과 가족의 병립이 대부분의 산업사회에서 가족복지의 주요이슈인 상황에서 외국인들에게도 자녀양육은 중요한 사안으로 부각되고 있다. 현재에 외국인가족을 위해 특화된 별도의 양육지원정책은 없지만 독일국민에게 제공되는 개선된 양육지원방안이 이들에게도 동일하게 적용되고 있다.

우선 양육을 위한 금전적 지원을 보면 2001년의 연방양육비법의 개정이후, 양육비수급을 위한 가족의 소득상한선이 종전보다 상향되었고, 생후 7개월 이후의 자녀추가수당(Kinderzuschläge)이 아동의 수에 따라서 약 10~24% 상승되어 외국인들에게 경제적 부담을 덜어주고 있다. 또한 일과 가족생활의 병행을 위해 부모들은 총 3년간의 육아휴직(Elternzeit)을 활용할 수 있는데 부부의 동시적 사용이 가능하며, 3년 중 1년은 아동이 8세가 될 때까지 유보해서 사용가능하다(이진숙, 2003; 장혜경 외, 2003: 104). 독일은 부모들이 육아휴직을 하는 기간 동안에 양육수당을 병행적으로 지급하여 부모가 직접 자녀를 양육하는 것을 장려하고 있기 때문에 전일제 보육시설은 매우 적고, 특히 3세 미만 아동의 보육시설 이용률은 10%미만일 정도로 낮다. 그런 현실 속에서 언어와 문화상의 차이로 지역사회에서 고립된 외국인들은 보육시설의 이용에 더 많은 어려움을 경험할 수밖에 없다. 정부는 구서독지

역에 3세미만 아동을 위한 보육시설이 절대적으로 부족하고, 전일제 학교가 부재하여 발생하는 문제를 해결하며, 외국인 가족들은 보육서비스의 수혜비율이 독일가족보다 더 낮기 때문에 이들의 보육문제가 더 심각함에 주목하고, 이를 해결하기 위해 2002년부터 4년 동안 40억 Euro를 투자하여 전일제 시설들을 설립하고 있다(Haupt, 2002: 13).

2000년에 연방정부는 ‘양육상의 폭력근절법(안)(Entwurf eines Gesetzes zur Achtung des Gewaltes in der Erziehng, Drucksache 14/1247)’을 제정하여 가족 내의 폭력근절조치를 시행하고 있는데, 여기에는 독일인가족 뿐 아니라 외국인가족도 대상으로 포함되고 있다. 일반적으로 외국인가족에게서는 폭력행위가 은닉되는 경우가 많은데 이 법을 통해 아동에게는 비폭력적 양육에 대한 권리가 보장되고, 육체적 체벌이나 정신적 상해, 그리고 그 밖의 권리침해적 조치들은 허용되지 않게 되었다. 그리고 사회법전 8편(SGB VIII)에는 가족 내의 갈등적 상황 발생 시에 가족들이 갈등을 비폭력적으로 해소할 수 있도록 지원하는 아동과 청소년 원조규정이 보완되었다.

그 밖에 외국인가족들은 독일인가족들과 마찬가지로 가족상담 및 중재 청구권을 가지게 되어 다양한 가족문제에 대해 ‘청소년과 결혼 및 가족상담을 위한 독일사회사업회(Deutscher Arbeits Kreis für Jugend, Ehe und Familienberatung)’를 통해 전문화된 생활상담서비스를 제공받을 수 있게 되었다. 그리고 민간차원에서는 ‘터키-독일 어머니회’가 창립되어 터키 출신 부모들의 양육능력 강화를 목표로 하는 간문화적 사회사업 인프라가 구축되고 있다(BMFSFJ, 2000: XX).

위의 내용을 종합해 보면 외국인가족을 위한 지원정책 중에서 교육과 양육 부분은 소득지원부문과는 달리 지원이 적극적으로 펼쳐지는 않고 있음을 알 수 있다. 이는 경제성장 중심의 실용주의 복지정책이 지니고 있는 한계로 보여진다. 왜냐하면 외국인 가정의 자녀들은 성인들과는 다른 인성발달 과정에 있는 특수성을 지닌 존재이기 때문에 이들의 발달과 적응을 돕기 위한 장기적이고 세밀한 지원이 요구되는데, 노동인력수급에 초점을 둔 현 정부의 정책은 경제성장의 직접적 기여자가 아닌 아동들에 대한 지원은 소극적인 차원으로만 제한하고 있는 것이다.

### (3) 지역사회통합지원 방안

외국인가족에 대한 문화적 차별은 장기적인 통합과정을 통해서만 해소될 수 있고, 그런 이유로 지역사회 내에서의 환경밀착적인 통합노력은 중요하다. 독일인가족과 외국인가족이 지역공동체를 형성하고, 그 속에서 사회문화적 공생을 통한 긴밀한 상호작용을 형성하게 되면 통합은 촉진될 수 있다. 그런 맥락에서 생활이동과 경제활동을 위한 지리적 접근성이 보장되는 주거조건은 외국인가족들의 적응에 중요한 역할을 한다. 그러나 이주과정에서 같은 민족의 정착지역들을 주거지로 선택하는 경향이 있는 외국인들은 사회적으로 고립될 가능성이 크며, 환경적으로도 대체로 열악한 상태에 놓이게 된다.

연방정부와 지방정부들은 1999년에 3억 DM의 재정을 들여 ‘특별한 발전필요가 있는 도시지역-사회적 도시(Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf-die soziale Stadt)’라는 공동체 프로그램을 기획하여 외국인가족의 주거환경을 개선하고 있다(BMFSFJ, 2000: XXVI).

또한 연방가족부에서는 ‘사회적 도시’프로그램의 맥락에서 특히 아동과 청소년들의 성장조건을 개선하기 위해 2000년 가을부터 ‘사회적 쟁점 속에 있는 청소년들의 발전과 기회(Entwicklung und



Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten, 약칭 E&C)라는 프로그램을 시행하고 있다. E&C 프로그램의 목표는 청소년 지원주체들이 아동과 청소년들을 위한 다양한 지원프로그램들을 개발하도록 장려하고, 지역사회 내의 자원을 동원하여 낙후된 도시지역에 거주하는 아동과 청소년들에게 고용과 직업훈련 그리고 통합지원서비스를 제공하는 것이다. 이 프로그램의 중점사업으로는 차별되는 청소년들을 위한 고용과 훈련서비스인 ‘자발적인 사회적 훈련의 해(Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr)’와 간문화적 센터인 청소년공동체 사무소들(Jugendgemeinschaftswerke)의 확장을 들 수 있다(Haupt, 2002: 12).

지역 내에서의 가족관련단체 그리고 자조조직의 구성과 다문화적인 행사나 모임을 통한 주민간의 교류는 외국인가족에 대한 왜곡된 문화적 고정관념을 해소하고, 이들이 일상생활의 어려움을 극복하는 데에 중요한 역할을 한다. 이를 위해서는 일반적으로 정부와 민간 그리고 사회단체 간의 연계협력이 필요한데, 현재에는 연방노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)가 외국인들의 어학교육을 위해 3,400만 DM를 지출했고, 정부(연방, 주, 시)로부터 경제적인 지원을 받아 주로 종교단체와 사회복지기관이 외국인가족의 문제를 해결하기 위한 법률상담, 심리적 치료, 가족 상담, 인종차별문제 상담, 독일청소년과 외국인청소년의 만남 주선, 독일어 교육과 특수직업훈련을 비롯한 외국인가족 원조 그리고 타문화에 대한 이해 도모 등의 서비스를 제공하고 있다.

## 5. 결론 및 정책적 함의

대부분의 발달된 산업국가에서 외국인가족문제는 경제영역에서 뿐만 아니라 이제 사회복지적 측면에서도 관심의 대상이 되고 있어 외국인가족의 사회통합은 항상적인 정책과제로 인식되기 시작하고 있다. 외국인가족들에게 이주는 단순히 공간적 이동만을 의미하는 것이 아니라 이주사회에서 그 사회의 구성원이 되기 위한 모든 요인들, 즉 사회, 문화, 법 및 정치적 결정요소, 경제적 지위나 부수적으로 발생하는 문제들 등 삶과 관련된 전체적 영역의 변화를 의미한다. 그러므로 이주는 광범위한 사회적 진행과정으로 이해되어야 하고, 더불어 가족프로젝트(BMFSFJ, 2000)로서의 이주는 한 세대의 이주로 종결되는 것이 아니기 때문에 이에 대한 정책은 후속세대까지 포함하는 장기적 관점에서 고려되어야 한다. 따라서 외국인을 위한 가족복지정책은 한 세대 이상의 정책이어야 하며, 가족의 현재 상황 뿐만 아니라 미래생활에 대한 비전을 담고 있어야 한다.

정책이 실제로 외국인가족의 사회통합에 얼마나 영향을 주는가 그리고 어떠한 효과를 가져오는가를 단기적 시점에서 계량적으로 측정해 내기는 어렵다. 그러나 세계적으로 복지축소의 위기담론이 지배적이고, 시민당정부 또한 신중도라는 실용주의적 노선을 택한 가운데에도 연방정부가 가족복지정책을 통합기제로 하여 외국인가족의 사회적 통합을 위해 노력을 기울이는 이유는 양면적 측면에서 평가해 볼 수 있다. 즉, 정책에 이러한 변화가 나타나게 된 배경은 첫째, 노동력의 부족과 인구구조적 변화로 인해 국가경쟁력의 위기에 대한 우려가 확산되면서 자국의 사회경제적 이해관계에 기반한 외국인 친화적인 복지정책이 필요해졌다는 점이다. 그리고 둘째, 오늘날 복지국가가 위기를 맞이하면서 사회

질서유지의 기초로서의 노동계약과 완전고용 패러다임이 붕괴되어 사회 내에서 소득유지와 자립이 불가능한 사회적 배제집단이 증가되고 있는데, 그러한 위험집단 중의 하나가 취업과 정치적 망명 그리고 해외거주 독일계 후손들의 귀환 등으로 인해 갈수록 증가되고 있는 외국인가족이라는 점에 대한 현실적 인식이다. 연방정부의 입장에서는 한편으로는 외국인가족들이 지닌 잠재력을 독일의 경제력으로 흡수해 들이고, 다른 한편으로는 (사회국가(Sozialstaat)의 이념을 구현하기 위한 인도주의적 의도도 물론 배제할 수 없지만) 외국인가족들이 취약한 생활환경과 미흡한 정책수혜의 조건 속에서 위험집단으로 전락하는 것을 사전에 예방하기 위해 사회통합작업은 당면과제가 될 수밖에 없었던 것이다.

결과적으로 보았을 때, 한편으로 독일의 외국인 가족복지정책은 노동과 취업을 목적으로 이주한 노동자가족을 위해 협소하게 시작되었지만 이제 사회안전망을 통해 속지주의적 원칙에 토대를 둔 시민권(citizenship)적 패러다임으로 방향이 전환되는 기점에 접어든 것으로 보인다. 하지만 다른 한편으로 슈뢰더정부의 외국인 가족복지정책은 신중도의 노선 속에서 국가경영중심의 논리에 따라 추동됨으로써 그로 인한 한계도 드러내고 있다. 즉, 현실적 필요에 의해 경제활동연령기에 이는 외국인에 초점을 두고 정책이 구상됨으로써 점차 표면화되고 있는 외국인 청소년이나 노인의 문제는 도외시하는 결과를 낳고 있는 것이다. 이 두 측면을 종합해 볼 때 시민당 정부가 전체적 정책구도 속에서는 신중도라는 실용주의적 노선을 택함으로써 복지축소의 흐름을 지향함에도 불구하고, 외국인가족에 대해서는 정책적 지원을 강화하게 된 배경을 보면 복지정책은 ‘재정문제’가 아니라 ‘정치이슈’(조영훈, 2004)라는 명제가 검증될 수 있다.

지금까지 논의한 독일의 사례는 외국인노동자들의 유입과 국제결혼가정의 수가 늘어나면서 외국인 가족의 수 또한 빠르게 늘고 있는 우리에게 다음과 같은 함의를 제공한다.

우선, 외국인 가족복지정책은 기본적으로는 외국인가족들이 우리 사회에서 동등한 시민으로서 정치, 사회, 경제, 문화 등의 생활영역 전반에 걸쳐 사회의 기회구조에 평등하게 참여하고 기여할 수 있는 여건을 조성하기 위해 노력해야 할 것이다. 우리나라의 경우에는 18만 명을 초과하는 불법체류자들과 15,000가구를 초과하는 국제결혼가정 등 다양한 형태의 외국인가족들이 증가하고 있지만 정책이 인도주의적 차원에서의 보호와 사회참여기회의 제공을 통하여 이들을 우리사회의 시민으로 통합하려는 노력은 기울여지지 않고 있다. 그보다는 오히려 폐쇄적인 국적제도와 고용허가제를 비롯한 배타적 정책을 통해 이들을 사회적으로 배제하는 시대역행적 정책을 펴고 있어, 외국인 가족들이 우리 사회의 구성원으로서의 정체성을 형성하지 못하고 영원한 이방인으로 차별되고 있다. 이런 상황을 고려해 볼 때 이제는 국적법의 개선을 통해 외국인들의 정착을 위한 기회구조를 개방하고, 정부차원에서 그리고 지역사회 차원에서 사회적 연결망과 안전망을 구축하여 외국인가족들이 사회의 구성원으로 안착할 수 있는 체계를 만드는 것이 요구된다.

둘째, 경제적 세계화의 확산과 민족국가가 붕괴되고 있는 국제정세 속에서 민족 간의 이동이 빈번해지면서 우리나라에서도 외국인들의 사회경제적 기여도는 증대되고 있다. 최근에 우리 사회에서도 저출산과 고령화의 심화가 경제와 사회영역에서 핵심문제로 부각되고 있는데, 생산력이 저하되고 있는 우리 사회를 위해서 앞으로 외국인은 중요한 대체노동력이자 사회보장의 유지를 가능케 하는 복지생산자의 역할을 더욱 비중 있게 수행하게 될 것이다. 이는 정치경제적 환경의 변화뿐만 아니라 독일

의 사례를 통해 알 수 있듯이 일반적으로 어느 나라에서든 외국인가족들의 연령구조는 본국인들의 연령구조보다 더 젊다는 점을 통해서도 예측 가능하다. 따라서 복지수요의 측면에서 본다면 외국인가족들을 위한 사회통합정책은 제1세대의 사회문화적 통합에 국한되어서는 안되며, 후속세대의 양육과 보호까지 고려하여 일시적이고 임시방편적인 지원정책이 아닌 장기적 자립정착을 유도할 수 있는 가족 프로젝트로서 일관성 있게 지속되어야 한다. 경제성장논리에 기반한 실용주의 복지정책이 단기적 이득을 위해 장기적 관점에서는 오히려 가장 중요한 정책의 대상으로 인식하고 지원해야 할 아동과 청소년을 간과함으로써 이들과 관련된 새로운 문제의 출현을 미연에 방지하지 못한 한계를 보이게 됨을 우리는 독일의 사례에서 보았고, 이는 우리에게도 타산지석으로 고려되어야 할 점이다. 이를 볼 때, 정부의 지원은 단순히 경쟁력과 효율성만을 강조하는 경제적 논리만을 추구할 것이 아니라 보상과 배려와 같은 사회적 논리도 동시에 고려하며, 그 두 논리간의 접점을 증대하는 방향으로 발전되어야 할 것이다. 이러한 차원에서 특히 외국인 가정의 아동과 청소년을 위한 적응지원방안은 매우 절실히 요구되는 사안이다.

셋째, 외국인가족들은 보이지 않은 문화적 차별과 왜곡된 고정관념으로 인해 지역사회내의 문화적 적응과정에서 여러 가지 단절의 벽에 의해 고립되기 쉬우며, 이는 성인외국인의 심리적 위축도 물론이지만 어린 외국인자녀들의 정체성 형성에 더 큰 장애요인이 될 수 있다. 따라서 이들의 문화적, 심리적 적응에 도움을 줄 수 있는 자조조직의 형성이나 상담서비스 그리고 이들에 대한 편견과 고정관념을 해소하기 위한 우리나라 가족들과의 교류모임, 또한 학교사회사업 등은 매우 절실하게 요구되는 부분이다. 현재 우리나라에서 지역사회 내에서의 적응을 위한 외국인지원은 주로 종교단체에서 도맡아 하고 있는데 이는 재정적 어려움과 미흡한 서비스종류로 인해 외국인가족들에게 실질적인 도움이 크게 되지 못하고 있다. 그러므로 독일의 사례에서 볼 수 있듯이 정부의 강력한 재정적 지원 하에 지역사회 내 서비스기관이나 민간단체들이 연계하여 차별화되고 구체적인 가족복지서비스를 개발하고 시행하는 것이 필요하다.

본 연구는 슈뢰더 정부 하에서 사회통합을 목적으로 가족복지정책이 변화된 배경을 요인별로 나누어 살펴보고, 현재 외국인가족들이 당면하고 있는 문제를 중심으로 해서 새로이 시행되고 있는 가족복지정책에 대해 포괄적으로 살펴보고, 그 정책적 함의를 우리나라에 적용하여 분석해 보았다. 그러나 새로운 정책방안들이 시행된 지 오래되지 않아 장기적 관찰과 분석을 요하는 사회통합적 성과나 한계를 구체적으로 지적하기 어려웠고, 자료접근에의 제약문제로 인해 개별방안들의 시행추이를 세부적으로 분석하지는 못했다. 이러한 연구의 제한점은 후속연구를 통해 극복될 수 있기를 기대해 본다.

## 참고문헌

- 김영임. 2002. 『이주노동자가족의 자녀양육실태와 지원방안』. 성공회대학교 시민사회복지대학원 학위 청구논문.
- 로저 뵈닝. 1996. “한시적 인력수입정책의 제현안과 이해관계의 조정.” 박영범·로저 뵈닝·마놀로 아벨라 편. 『외국인력정책에 관한 연구』. 한국노동연구원. pp.46-77.

- 마놀로 아벨라. 1996. "외국인력 수입정책의 국제적 추세와 고찰." 박영범·로저 뵈닝·마놀로 아벨라 편. 『외국인력정책에 관한 연구』. 한국노동연구원. pp. 78-118.
- 백석현. 1997. "외국인 노동자의 고용과 노동력 부족대책." 송병준 편. 『외국인 노동자의 현실과 미래』. 미래인력연구센터. pp.41-94.
- 이진숙. 2000. "사회과학적 토의에 비추어진 독일의 가족제도와 가족정책: 가족보고서를 중심으로" 『가족과 문화』 12: 93-122.
- \_\_\_\_\_. 2003. "슈타터정부의 중증장애인가용정책 분석." 『한국사회복지학』 53: 155-178.
- 장혜경·김혜경·오학수·이기영. 2003. 『외국인 노동자 가족관련 정책』. 한국여성개발원.
- 조영훈. 2004. "사회변동, 복지정치, 복지국가의 변화." 『한국사회학』 38: 161-184.
- 통계청. 2001. 『장래인구추계』.
- 한국여성개발원. 2004. 『여성통계연보』.
- Atabay, Iihami. 1998. Zwischen Tradition und Assimilation. Die zweite Generation türkischer Migranten in der Bundesrepublik, Pfaffenweiler. Centaurus.
- Bade, Klaus J. 2000. Migration und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg, Probleme-Erfolge-Perspektiven. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung. Hannover.
- Böhning, W.R. 1972. "The Social and Occupational Apprenticeship of Mediterranean Migrant Workers in West Germany." in The Demographic and Social Pattern of Emigration from the Southern European Countries, edited by M. Livi Bacci. Universita di Firenze.
- \_\_\_\_\_. 1996. Employing Foreign Workers. Geneva: International Labour Office.
- Böhning, W.R., and R. Zegers de Beiji. 1995. The Integration of Migrant Workers in the Labour Market: Policies and Their Impact ILO International Migration Papers No.8. Geneva: International Labour Office.
- Buchkremer, Hansjosef. 2000. Die Familie im Spannungsfeld globaler Mobilität. Opladen: Leske+Budrich.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. 2000. Bevölkerung, Fakten-Trends-Ursachen-Erwartung. Bundesministerium für Familie und Senioren. 1991. Leitsätze und Empfehlungen zur Familienpolitik im vereinigten Deutschland. Stuttgart.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 1994. Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland-Zukunft des Humanvermögens. Bundestagsdrucksache 12/7560. Bonn.
- \_\_\_\_\_. 2000. Sechster Familienbericht-Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Drucksache 14/4357.
- \_\_\_\_\_. 2002. Staatliche Hilfen für Familien.
- \_\_\_\_\_. 2003. Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, Deutsches Zentrum für Altersfragen.
- \_\_\_\_\_. 2004. Migrationsfamilien-Daten und Fakten. Material für die Presse.
- EFMS(Europäisches Forum für Migrationsstudien). 2002. Statistiken zur Migration und Integration von Migranten. Institut an der Universität Bamberg.

- Fernandez de la Hoz, Paloma. 2002. Migrantenfamilien und Integration in den EU-Mitgliedstaaten.
- Haupt, Peter. 2002. Integration von Familien ausländischer Herkunft in Deutschland - Ziele und Aufgaben von Familienpolitik. BMFSFJ: 9-16.
- Kamerman, S. and A. Kahn. 1997. Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States. Clarendon Press.
- Lajos, Konstantin. 1991. Die zweite und dritte Ausländergeneration. Ihre Situation und Zukunft in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske+Budrich.
- Münz, Rainer and Wolfgang Seifert and Ralf Ulrich. 1997. Zuwanderung nach Deutschland. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Nauck, Bernhard. 1988. Zwanzig Jahre Migrantenfamilien in der Bundesrepublik. Stuttgart: Enke.
- \_\_\_\_\_. 2000. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. in: Diskurs - Studien zu Kindheit, Jugend, Familie und Gesellschaft 3: 13-19.
- Nohlen, Dieter and Rainer-Olaf Schultze. 2002. Lexikon der Politikwissenschaft. Bd.1. München: Verlag C.H.Beck.
- Powers, C.H. 1981. Power and Principles of Social Integration. Ann Arbor: University Microfilms International.
- Rürup, Bert and Werner Sesselmeier. 1994. "Zu den wichtigsten Auswirkungen von Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen." in Forum Demographie und Politik, published by Hans Ulrich Klose, Vol.5. Bonn.
- Smith, J.P. 1981. Unemployment and Racial Minorities. London: Policy Studies Institute.
- Statistisches Bundesamt. 2000. Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050, Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.
- UKZU(Unabhängige Kommission "Zuwanderung). 2001. Zuwanderung gestalten-Integration fördern, Zusammenfassung. Berlin.
- Weidacher, Alois and Ulrike Hess-Meining. 1999. Jugend und politische Partizipation. DJI.
- 기타:
- Beschlussfassung der SPD-Bundestagsfraktion: Steuerung, Integration, innerer Frieden, Juli 2001.
- Beschlüsse der 16. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen Stuttgart, 09-11. März 2001.
- Zuwanderung gestalten-Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung", Juli 2001.

## Social Integration and Welfare Policy for Migrant Families: Focused on Political Transition under SPD-regime in Germany

Lee, Jin-Sook  
(Daegu University)

The changing Agenda of the family policy is to be influenced by many factors. The structural change of population and aging problem in modern society are generally included in main factors which produce political needs. Therefore, migrant family is recognized as a alternative which is to resolve the socioeconomic problems of aging industrial societies.

In Germany, Gerhard Schroeder who leads the SPD governs since 1998. The Schroeder's new conception of welfare policy is known as the third way("neue Mitte") which the social economic structure intends to neo-liberalistic trend. The concern on the welfare policy for the migrant families has grown recently in neo-liberalistic age, but research on german welfare policy for migrant families is very limited in quantity and Depth.

The main purpose of this study is to examine how the welfare policy for the migrant families of Schroeder-government has been developed in Germany. And this paper evaluates the results of transforming policy. Based on this evaluation, this paper attempts to be manifest the problem of korean family policy for the migrant population and to find out implications of german model.

Key words: Germany, migrant family, the third way, welfare policy, population.

[접수일 2005. 2. 24. 게재확정일 2005. 4. 18.]