

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

미세먼지 및 온실가스 저감을 위한 정책수단: 서울시 승용차 마일리지 사례

미세먼지 문제해결을 위한 다양한 정책 수단

- 미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법(미세먼지법)에 따르면, 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체도 미세먼지 저감을 위한 시행계획을 세워야 함
- 환경부와 서울시에서 집행하였거나 추진하고 있는 승용차요일제, 자동차 탄소포인트제, 녹색자동차보험 등은 미세먼지 문제해결을 위한 정책수단들이라고 할 수 있음
 - 승용차요일제는 시민 스스로가 월요일부터 금요일까지 평일 중에 하루를 선택하여 전자태그를 차량에 부착한 후 차량운행을 하지 않는 시민운동임
 - 자동차 탄소포인트제¹⁾는 환경부가 지방자치단체, 한국환경공단과 함께 추진하는 사업으로, 운전자가 주행거리를 단축하거나, 급제동 및 급가속을 하지 않는 등 친환경 운전에 해당하는 실천을 했을 경우 실적에 따라 최대 10만 원(모바일 상품권)의 혜택을 주는 제도임
 - 녹색자동차보험은 전년대비 주행거리 감축에 따라 환경보호지원금을 지급(1만 원~ 7만 원, 지자체와 환경부가 50%씩 부담)하였으며 부산시에서는 약 18,000대, 수원시에서는 약 5,800대가 참여하였음

승용차 마일리지 도입배경 및 현황

- 서울시는 신 기후체제에 대비하여 온실가스 배출량을 2005년 대비 2020년까지 25% 감축을 목표로 ‘원전하나줄이기’, ‘기후변화대응’, ‘서울의 약속’ 등 정책을 수립하고 다양한 온실가스 감축사업을 추진해 왔음
- 그간 수송 분야에서 온실가스 감축과 교통 혼잡 완화를 위한 자발적인 시민운동으로서 승용차요일제를 시행하였음
 - 승용차요일제는 2003년부터 제도를 시행하여 일정 부분 교통량 감축과 온실가스를 감축하는데 기여해 왔음(연간 주행거리 182백만 km(1.1%), 에너지 12천 TOE, CO2 37천 톤 감축)

1) 대한민국 정책브리핑(2019). 〈공통〉 자동차 탄소포인트제 3차 시범사업 추진... 2020년 본격 도입

- 제도 운영과정에서 전자태그 탈착, 운휴일 미 준수 등 가입자 도덕적 해이 문제가 대두되어 제도 개선의 필요성이 제기되었음
- 승용차요일제²⁾를 통한 교통량 감축 효과와 시민들의 이행 준수가 크지 않자, 서울시는 승용차요일제에 대한 대안들 중 하나로 승용차 마일리지제를 검토하였으며, 2014년부터 실제 주행거리 감축실적에 비례하여 인센티브를 제공하는 마일리지 시범사업을 추진하여 감축효과를 확인하였음(14.10월~16.12월)
- 승용차 마일리지는 미세먼지 및 온실가스 감축 정책으로 시민이 자동차 주행거리를 감축하면, 감축률과 감축량에 따라 마일리지를 부여하여 인센티브를 받을 수 있도록 함
 - 승용차 마일리지 가입자 수는 2017년 51,393명, 2018년 27,398명, 그리고 2019년 12,583명으로 총 91,374명이요 차량대수는 총 92,599대임
 - 가입유형을 살펴보면, 온라인 가입이 가장 많고, 방문가입, 보험사 가입 순이며, 2017년에 가입한 51,393명 중, 2018년에 등록된 인원은 약 3만 5천 명이며, 마일리지 인센티브를 받은 인원은 약 2만 4천 명임

표 1 | 승용차 마일리지 제도 가입 유형 및 가입자 수

년도	방문 가입	온라인 가입	보험사 가입	가입자 수	차량대수
2019	2,736	10,036	151	12,583	12,923
2018	8,121	19,387	775	27,398	28,283
2017	12,229	39,164	0	51,393	51,393
계	23,086	68,587	926	91,374	92,599

출처 : 서울시 내부 자료

- 미세먼지 비상저감 조치에 따른 마일리지 지급건수 현황을 살펴보면, 2019년에 들어서서 총 7번의 미세먼지 저감조치 발령이 있었고, 마일리지가 지급된 수는 약 5만 5천 건이며, 총 지급된 마일리지는 1억 8천만 포인트임

2) 승용차요일제는 서울 시민이 자발적으로 참여하여 이루어지는 교통수요관리 정책으로서 시민 스스로 승용차를 운행하지 않는 날을 정하고 승용차요일제 전자태그를 차량에 부착하는 교통문화 실천운동임(고준호, 2016)

표 2 | 마일리지 지급건수 현황

시행일	총 건수	승인	반려	마일리지 지급수	마일리지 지급액
2018.11.07	5,308	4,913	376	4,917	14,751,000
2019.01.14	6,332	6,115	217	6,108	18,324,000
2019.01.15	7,109	6,989	120	1,987	20,961,000
2019.02.22	6,976	6,734	242	6,731	20,193,000
2019.03.04	9,299	8,903	396	8,894	26,682,000
2019.03.05	10,525	10,158	367	10,156	30,468,000
2019.03.06	11,108	10,714	394	10,712	32,136,000
2019.03.07	10,694	10,418	276	10,414	31,242,000

출처 : 서울시 내부 자료

- 승용차 마일리지 제도에 참여한 시민들의 특성을 살펴보면, 승용차 마일리지 제도에 참여한 시민들은 남성이 대부분을 차지하였으며, 특히 40~50대 남성이 가장 많은 것으로 나타났음
 - 마일리지 제도 참여자 중 76%가 남성으로 나타났으며 가입자의 55%가 40~50대인 것으로 나타났음
 - 마일리지 제도 참여자 중 40~50대 숫자는 승용차를 보유하고 있는 서울시민 성별분포와 비교하여도 상대적으로 높은 수치임
 - 40~50대가 다른 연령층에 비해 마일리지 정책에 조금 더 관심을 가지고 있는 것으로 해석할 수 있음
- 승용차 마일리지 제도를 통하여 주행거리를 감축한 시민과 감축하지 않은 시민을 구분하여 특성을 검토한 결과는 다음과 같음
 - 주행거리를 감축하지 않은 시민들 중 40~50대가 62%로 거의 대부분을 차지했고 60대 이상이 22.8%를 차지하였음
 - 주행거리를 감축한 시민들은 40~50대가 55%를 차지했고 60대 이상이 32%를 차지하였음
 - 40~50대는 사회활동을 활발하게 하는 시기이기 때문에 가입을 하고도 주행거리를 감축하지 못한 비율이 높은 반면에, 60대 이상의 고령층은 은퇴 등으로 인하여 사회활동이 감소하는 시기로 승용차 이용이 적어 주행거리를 감축할 여지가 더 높았던 것으로 판단됨
- 승용차 마일리지 제도에 참여한 차량의 차령을 검토한 결과 차령이 높은 차량들이 더 많이 참여하는 것으로 나타났음

- 승용차 마일리지 제도에 참여한 차량 중 6년 이상된 차량의 비율이 전체 차량의 약 72%를 차지하고 있음
- 서울시 전체 승용차의 차령 분포(7년 이상된 승용차가 전체 차량의 48%를 차지하고 있음)를 고려하였을 때, 승용차 마일리지 제도 참여 차량 중 6년 이상된 차량의 비율이 더 많은 것으로 보임
- 주행거리 감축비율별 차령 분포를 살펴보면, 주행거리 감축비율이 높을수록 7년 이상된 차량의 비율이 높아지는 것으로 나타났음
- 특히 50% 이상 주행거리를 감축한 차량들 중 약 70%가 7년 이상 된 차량인 것으로 나타났음

승용차 마일리지 활용성 제고 방안

- 승용차 마일리지 제도의 취지는 프로그램 참여자의 주행거리를 감축하고, 일정 수준 이하로 감축한 운전자의 주행거리를 유지시키는 데에 있음
 - 하지만, 주행거리 감축의 경우 동일한 운전자에 대해 지속적으로 감소시키는 것은 현실적으로 매우 어려움
- 보다 많은 운전자의 참여를 유도하고 감축된 주행거리가 유지될 수 있도록 하는 것이 실질적으로 교통량 감축에 기여할 수 있을 것임
 - 승용차 마일리지 제도만으로 승용차 이용자의 행태를 변화시킬 수는 없지만, 마일리지 제도가 승용차 이용을 줄이는 것에 대해 격려해 주는 효과가 있을 것이며, 승용차 마일리지 제도와 다른 교통정책과 결합되었을 때 정책의 효과를 기대할 수 있을 것임
- 승용차 마일리지 제도의 활용성 제고 방안을 정책수단 분류모형에 따라 정리해 볼 수 있음
 - Hood(1986)는 정부가 소유하고 있는 자원을 정보(information), 강제적(coercive), 재무적(financial), 그리고 조직적(organizational) 자원으로 분류하고 이들 자원을 각각 연계(nodality), 권위(authority), 재정(treasure), 조직(organization) 자원이라고 명명하면서 앞 글자를 모아 NATO 분류 모형이라고 하였음
 - 김정해(2018)의 연구에서는 정책 도구들을 크게 매개정보(N), 권위(A), 재정(T), 조직(O), 실험(E)으로 구분하여, 매개정보는 자료수집, 정보제공, 집행, 비재정적 인센티브로 나누고, 조직은 단일 조직과 네트워크로 구분하여 총 9가지 정책수단 유형들을 제시하였음
- 이 정책수단 목록은 서울시 공무원들이 승용차 마일리지 운영과정에서 체크 리스트로 활용할 수 있을 것임

표 3 | 승용차 마일리지 정책수단 체크리스트

구분		신규회원 모집	기존회원 유지
매개-정보 (N)	자료수집 (N-1)	<ul style="list-style-type: none"> • 기준년도 주행거리 계산거리 변경 • 편리한 주행거리 증명절차와 관련 시스템(DB) 구축 • 디지털식 정책으로의 전환 (① 블록체인을 통한 마일리지의 디지털화, ② 승용차 마일리지 가입자 주소 자동연동제 도입) 	
	정보제공 (N-2)	<ul style="list-style-type: none"> • 승용차 마일리지 전용 온라인 플랫폼 구축 및 활성화(시민실천 인증 이벤트 등) • 마일리지 효과를 공중방송을 이용하여 보도함 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 회원들을 위한 교육
	집행 (N-3)	<ul style="list-style-type: none"> • 승용차 마일리지 제도에 대한 홍보 방안 강구 (① 브로슈어 배부, ② 홍보 책자 및 리플릿 비치 및 활용, ③ 전광판을 이용하여 승용차 마일리지 홍보, ④ 주민들을 대상으로 한 직접 교육) 	
	비재정적 인센티브 (N-4)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육 및 홍보 지원금 지급 • 마일리지 사용 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> • 우수사례 포상 • 우수기관 공표 • 그린 드라이버 인증
구분		신규회원 모집	기존회원 유지
권위(A)		<ul style="list-style-type: none"> • 시장 및 구청장의 리더십 	
재정(T)		<ul style="list-style-type: none"> • 가입 인센티브 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 노후 경유 차량에 대한 추가 인센티브 제공 • 분기별로 인센티브 지급
조직(O)	단일조직 (O-1)	<ul style="list-style-type: none"> • 승용차 마일리지 담당 부처 변경(자치안전과에 승용차 마일리지 업무 배당 검토) 	
	네트워크 (O-2)	<ul style="list-style-type: none"> • 자치구 간/자치구 내 부처 간 협력 	
실험(E)		<ul style="list-style-type: none"> • 자동차/지방세 고지서를 통해 승용차 마일리지 제도 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> • 블록체인을 통한 마일리지 통합

참고자료

- 박재희·이재용·박현욱. (2019). 「승용차 마일리지의 효율적인 운영 및 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.

박재희

(한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원)

태풍 10호와 주민 전원대피: 휴가시(日向市)를 사례로

개요

- 태풍 10호의 접근에 따라 중앙정부와 기상청이 지자체의 대피권고를 강조
- 주민 전원대피에 관한 지자체의 대책회의와 재해발생 전 대피의 주요 정보의 홍보
- 코로나 감염대책과 함께 다양한 대피 방법의 주지와 숙지를 지자체와 시민이 실천

「특별경보급」과 「조기의 대피로 생명을 지키는 행동」

- 2020년 9월 2일, 일본 기상청은 태풍 제10호가 향후특별경보급(중심기압 930hPa 이하, 최대 풍속 50m/s이상)으로 발달하여 6일부터 7일에 걸쳐 아미미 지방과 서일본지역에 접근 또는 상륙할 우려에 관해 보도함
- 태풍의 예보는 예측하기 힘든 부분이 있으나, 광범위한 지역에 심대한 영향을 끼칠 우려에 관해 보도
- 기상청이 발표하는 최신 태풍정보에 유의하면서 향후 각 지방 기상대가 발표하는 조기 주의정보 및 경보·주의보 등 기상정보에 유의하고, 자신의 생명과 소중한 사람의 생명을 지키기 위해 서둘러 대책을 세울 것을 권고함
- 태풍 10호의 접근이 예상되는 상황에서, 일본정부는 9월 4일 오후 총리관저에서 관계 장관회의를 열고 아베총리는 관계 각료들에게 신속하고 알기 쉬운 정보 발신을 할 수 있도록 지시함
- 국민에게는 빠른 대피에 유의하여 생명을 지키는 행동을 촉구함
- 경찰, 소방, 해상보안청 이외에 필요한 경우에는 자위대도 구조요청을 기다리지 않고 구호활동을 펼치기 위해 약 22,000명이 즉시 대응할 수 있는 태세를 마련함

| 표 1 | 경계레벨과의 관계

호우·홍수	
■ 호우특별경보	경계레벨5
■ 토사재해경계정보	경계레벨4
■ 호우경보·홍수경보	경계레벨3
■ 호우주의보·홍수주의보	경계레벨2

- 각지에 충분한 피난처를 확보하고, 신형 코로나 바이러스 감염대책도 충분히 고려하여 필요한 태세의 준비를 지시함
- 국민에게 지자체의 피난정보에 따라 조기의 대피에 유의하여 방심하지 말고 생명을 지키는 행동을 취하도록 호소함

【 표 2 】 경계레벨과의 관계각 정보에 따라 취해야할 행동과 경계레벨

호우·홍수	취해야할 행동 수칙	경계레벨
■ 호우특별경보	- 재해가 이미 발생해 있을 가능성이 매우 높은 상황 - 생명을 지키기 위한 최선의 행동을 권고	경계레벨5
■ 토사재해경계정보	- 지자체로부터의 대피권고에 유의 - 대피권고가 발령되지 않더라도 스스로 대피 판단	경계레벨4
■ 호우경보·홍수경보	- 지자체로부터 대피준비, 고령자 등 대피개시 발령에 유의 - 고령자는 스스로 대피 판단	경계레벨3
■ 호우주의보·홍수주의보	- 재해정보지도에서 재해위험구역, 대피소, 대피경로를 확인	경계레벨2

경계레벨4 「대피권고」와 주민 전원대피

- 태풍 10호 접근에 따라 재해대책본부를 설치
 - 휴가시의 토야시장(土屋幸平)은 시민의 안전과 안심을 확보하기 위해 빠른 피난 정보의 발령 및 대피소 개설
 - 대피소에서 에서 신종 코로나 바이러스 감염 예방 대책의 철저, 전시청 체제의 정보 공유 및 대응 등을 지시
- 미야자키현 휴가시와 고바야시시는 태풍의 접근에 따라 호우의 우려가 고조되어, 2020년 9월 6일, 오전 8시 시내 전역에 피난 권고를 발령함
- 대피 대상
 - ▽ 휴가시 25,406 가구, 59,537명, ▽ 코바야시시 11,662 가구, 43,374명
 - 5 단계의 경계레벨 중 레벨 4에 해당하며 신속히 위험한 장소로부터 전원 철수를 촉구함



【 그림 1 】 휴가시의 재해대책본부의 회의 상황

- 대피 정보 발령시의 상황과 취해야 할 행동
 - 경계 레벨3) 대피 준비·고령자 등 대피개시
 - 인적 피해의 발생 가능성이 높아진 상황
 - 대피시 시간이 소요되며 고령자등 지원이 필요한 사람의 대피를 시작해야 할 단계
 - 대피시 시간이 소요되며 지원이 필요한 자는 지정된 대피소로 이동
 - 가족등은원이 필요한 사람의 대피를 지원
 - 스스로 대피가 가능한 자는 가족과 연락, 비상시 소지품의 준비 등 피난 준비 개시
 - 경계 레벨4) 대피 권고
 - 인적 피해의 발생 가능성이 높아진 상황
 - 전주민이 대피를 시작해야 할 단계
 - 전주민은 지정된 대피소로 이동
 - 경계 레벨5) 대피 지시(긴급)
 - 인적 피해의 발생 가능성이 매우 높다고 판단될 상태
 - 인적 피해가 발생한 상황
 - 전주민의 대피완료 단계
 - 아직 대피하지 않은 주민은 즉시 대피해야 함
 - 대피 할 상황이 아니면 생명을 지키는 최소한의 행동을 취함



경계 레벨3)



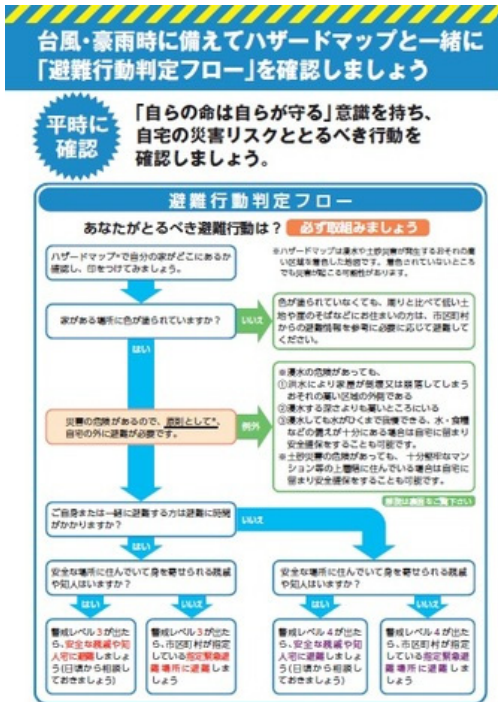
경계 레벨4)



경계 레벨5)

- 대피의 사전준비
 - 재해시 사전에 대피할 필요가 있는지 확인함
 - 대피 장소는 학교와 주민센터뿐만 아니라 안전한 장소의 친척·지인의 집에 대피하는 등 여러 가지 대피방법을 준비함

- 재해정보 지도를 바탕으로 자택 등이 안전한 장소인지 확인
 - 대피소에 도착하여 자가용에 머무는 것도 가능
 - **고층으로의 수직대피도 고려**



【 그림 2 】 대피 판단의 흐름 및 참고 정보



- 대피소로 이동시 지참할 물품
 - 시청에서 준비 할 수 있는 물품에는 한계가 있음
 - 자신의 건강 상태를 확인하기 위한 체온계 등은 상비용품과 함께 만일의 경우를 위해 준비함
 - 마스크(수건 등), 알코올 소독액(물티슈 등), 체온계, 침구(담요 등), 방한복, 식량·음료수, 휴대용 라디오, 휴대용 배터리, 복용중의 약
- 대피소에서의 감염병 대책
 - 단수 등의 영향이 없을 경우, 자주 손 씻기와 기침 에티켓등 기본적인 감염 대책
 - 충분한 환기 및 과밀을 방지하기 위해 대피자들 간의 공간을 확보 협조
 - 발열이나 기침 등의 증상이 있는 분은 시가 별도로 준비한 대피장소로 이동
 - 대피소로 이동전 대피자 카드를 기입하여 지참
 - 대피자 카드 기입 내용: 입소 및 퇴소 시각, 성명, 생년월일, 전화번호, 주소, 거주 지자체명,

세대자명, 이동수단, 현재 체온, 2주간의 체온이상 여부, 호흡기 질환상태, 동거인의 상태, 감염확대 지역으로의 이동 이력, 밀접 접촉 여부 등

避難者カード	
入所 / 時 分	退所 / 時 分
氏名	生年月日: (歳) 電話番号:
住所	
自治会名(区名)	
世帯代表者名	
交通手段	自家用車 徒歩 送迎(タクシー等) その他
①現在の体温	℃
②2週間以内に37.5℃以上の発熱があった。	はい・いいえ
③2週間以内に息苦しさや強いだるさがある。	はい・いいえ
④2週間以内に咳・くしゃみ・鼻水・のどの痛みなどが続く症状がある。	はい・いいえ
⑤同居している方に、2週間以内に①②③の症状がある。	はい・いいえ
⑥2週間以内に感染症拡大地域や海外への移動歴がある。	はい・いいえ
⑦同居している方に、2週間以内に感染症拡大地域や海外への移動歴がある。	はい・いいえ
⑧既感染者の濃厚接触者であり、健康観察中である。	はい・いいえ
⑨次に該当する場合は○をつけてください。	負傷者・要介護者・妊産婦
⑩安否確認があった際この情報を使用することに、	同意する・同意しない

| 그림 3 | 대피자 카드

기상예보의 부정확성과 대피의 염려보다는 「안심」의 선택

- 2020년 9월 6일, 일본 기상청은 태풍 10호의 세력이 다소 약화되어, 가고시마현에 특별경보를 발표 할 가능성은 낮아졌다 발표함
- 기상청의 나카모토 예보과장(中本能久)은 태풍의 세력이 약화되었으나 강한 태풍임을 강조 - 2019년 막대한 피해를 초래한 태풍 15호와 19호보다 강한 세력을 지닌 채 접근하고 있다고 경고함
- 후쿠오카 기상대의 벳푸(別府寿男) 방재조정관은 기상청 예보의 정확도 향상을 지적. 그러나 특별경보 상황이 되지 않았다고 하나 결코 경계를 해제할 태풍이 아니었다고 강조함 - 경계의 호소에 따른 피난 및 사전준비에 따라, 큰 피해를 방지했다고 평가함
- 휴고시의 시민은 생명을 지키기 위해 조기의 대피를 실시하였으며 카고시마현의 토시마村에서 카고시마시로 대피한 시민은 안심이 가장 중요하다고 강조함

시사점

- 필자는 동경도의 카츠시카구의 광역대피를 관찰함에 있어 중앙정부의 대피권고의 중요성을 확인하였음
 - 재해가 예상됨에도 불구하고 지자체의 주민들은 대피에 있어 주저함
 - 또한 수직대피에도 불구하고 많은 강우량으로 인해 피해가 속출하고 있음
 - 따라서 중앙정부 및 기상청의 대피권고와 지자체의 정보에 따른 대피 강조는 주민들에게 경각심을 일으키고 대피 행동으로 이어짐
- 작금의 예상을 초월하는 태풍의 발생과 토사붕괴, 호우는 기존의 재해대책의 한계를 노정하고 있음. 따라서 다양한 정보의 전달 방식과 대피 방법의 홍보가 중요함
- 지자체 주민 전원의 대피에 따라 재해 피해의 경감으로 이어짐
- 코로나가 종식되지 않은 상태에서 지자체는 대피와 감염대책을 동시에 고려하여 매뉴얼을 작성, 실천하였음
- 대피지역의 피해에 따른 경험을 통해 지자체와 주민은 안전과 안심을 중시하여 사전대피가 이루어지고 있음

자료출처

- 니혼테레비 <https://www.news24.jp/articles/2020/09/29/07731061.html>
- 산케이신문 <https://www.sankei.com/affairs/news/200906/afr2009060015-n1.html>
- 서일본신문 <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/649673/>
- NHK <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200904/k10012600601000.html>
- NHK <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200906/k10012603141000.html>
- 일본 기상청 <https://www.jma.go.jp/jma/press/2009/02a/202009021100.html>
- 휴가시청 <http://www.hyugacity.jp/>



배 윤 통신원
(게이오대학교 종합정책학부 강사)

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 해당되고, 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 사회통합의회 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

캘리포니아 주(州) “객실키 프로젝트(Project Roomkey)”: COVID-19에 따른 노숙자 지원 및 경제 활성화 정책

배경

- 2020년 3월 이후, 미국 각 주들은 COVID-19의 지역사회 확산을 막기 위해 거주민들에게 단계별로 사회적 거리두기, 손 씻기 등 감염병 예방 수칙을 시행하도록 요구하였으나, 이를 지킬 수 없는 노숙자 등 감염병으로부터 취약한 계층의 보호가 사회적으로 필요해짐
- 이미 로스앤젤레스(Los Angeles), 샌프란시스코(San Francisco) 등 캘리포니아 주에 속한 도시에서 매년 노숙자 수의 증가가 심각한 사회 문제로 대두되고 있는 상황 속에서, COVID-19로 인해 급증하는 실업률이 각 도시 노숙자 수를 더욱 증가시킬 것이라고 전망함¹⁾
- 하지만 노숙자의 여건 상 사회적 거리두기, 손 씻기, 자가 격리 등과 같은 감염병 예방 수칙을 이행하기에 큰 어려움이 따라 COVID-19 감염과 확산에 취약한 계층으로 파악됨
 - 특히, 노숙자와 같은 경우 당뇨, 폐 질환, 중독과 같은 물질 사용 장애(substance use disorder)를 앓고 있는 경우가 상대적으로 많기 때문에 과거 SARS와 같은 전염병 감염 사망률이 2배 이상 높은 것으로 나타남²⁾

개요

- 2020년 4월, 주지사 Gavin Newsom은 미국 연방비상관리청(FEMA)으로부터 지원을 받아 “객실키 프로젝트(Project Roomkey)”를 실행함
- 이 프로젝트는 2020년 3월부터 캘리포니아 주(州) 보건 관계자, 정책결정자, 그리고 주 정부에서 노숙자 계층을 COVID-19의 확산으로부터 보호하며, 캘리포니아의 경제를 활성화할 아이디어를 고안한 결과 형성됨

1) 컬럼비아 대학교 연구진은 COVID-19로 인한 실업률이 노숙자 수를 15만 명에서 18만 명으로 20% 이상 증가시킬 것이라고 전망함. 출처: “Mass unemployment over coronavirus could lead to a 45% jump in homelessness, study finds.”, 〈LA Times〉, 2020.05.14., <https://www.latimes.com/homeless-housing/story/2020-05-14/coronavirus-unemployment-homeless-study-increase-45-percent>

2) 출처: “미국주택개발부(USHUD) 2016년 의회 보고용 노숙평가리포트(The 2016 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress)” 〈The U.S. Department of Housing and Urban Development〉, <https://huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2016-AHAR-Part-2.pdf>

- 노숙을 경험하고 있거나, 전염병에 감염되었지만 자가 격리할 수 없는 취약 계층에게 임시 주택을 제공하는 공공 보건 인프라 확충과 더불어 COVID-19로 인해 경제적 타격을 크게 입은 호텔/모텔 숙박업과의 제휴를 통한 수익 창출로 경제 활성화까지 도모하는 이 프로젝트의 의의와 비판, 그리고 시사점을 알아보고자 함

객실키 프로젝트 (Project Roomkey)

- 객실키 프로젝트의 목표
 - 65세 이상 노인을 중심으로 무증상이지만 감염 위험성이 높은 노숙자에게 자가 격리 서비스를 제공
 - COVID-19에 노출되어 검사 결과를 기다리고 있는 노숙자를 위한 자가 격리 시설을 제공
 - 양성반응이 나왔지만 자가 격리가 불가능한 노숙자를 위한 자가 격리 시설을 제공
- 객실키 프로젝트의 시행을 위한 노력
 - 앞서 언급한 금액으로 주 전역에 있는 호텔/모텔의 15,000개의 방을 확보하여 노숙자 등 COVID-19의 확산에 취약한 계층(특히 65세 이상의 고령 혹은 자가 격리가 불가능한 감염 노숙자)에게 안전하고 격리 가능한 시설을 제공하고, 추가적인 인프라 확충을 위해 캠핑용 트레일러 1,300대를 구입하여 지원하도록 목표를 설정
 - * 객실키 프로젝트를 위해 긴급 노숙 지원금과 시설 지원금으로 1억 5천만 달러를 확보하였고, 이 금액은 FEMA 재정 자금 중 CARES ACT를 통해 75%가 상환되었음
 - Newsom 주지사는 지방 정부가 긴급 노숙 지원금을 활용하고, 자가 격리 시설 확충에 따른 건설/건물 규제에 있어 임시적으로 유연성을 제공하는 행정명령에 서명함



| 그림 1 | 객실키 프로젝트(Project Roomkey) 로고

출처: 로스앤젤레스 노숙자 서비스 기관 (Los Angeles Homeless Services Authority), <https://www.lahsa.org/news?article=705-project-roomkey>



| 그림 2 | 호텔 로비에서 객실키 프로젝트(Project Roomkey)에 참여한 간호사와의 인터뷰
출처: 캘리포니아 건강 관리 공단 (California Health Care Foundation),
<https://www.chcf.org/publication/californias-project-roomkey/>

프로젝트의 실행과 현황

- 프로젝트에 참여하는 여러 카운티(county)에서는 프로젝트를 실행하기 위해 다양한 접근 방법을 시도함
 - 주택 공사와 주 정부의 공공복지 및 서비스 기관 등이 호텔/모텔과 계약하고, 공공 보건 기관 등은 노숙자들의 건강상태를 식별하고 미국 질병통제예방센터(CDC)의 기준을 일부 조합하여 만든 취약성 지수(Service Prioritization Decision Assistance Tool)를 통해 우선 대상자를 정하여 프로그램에 등록시킴
 - * 로스앤젤레스와 같은 경우 65세 이상과 심각한 폐 질환을 가진 노숙자를 우선 대상자에 선정하였으며, 이미 COVID-19 검사 결과 양성 판정을 받은 노숙자를 우선 조치하는 의료 보호 프로그램을 운영하고 있음

프로젝트의 비판

- 객실키 프로젝트의 계획과 실행 과정에서 다양한 비판이 제기되었음
 - 로스앤젤레스와 같은 경우, 이용 가능한 객실에 따른 보호 대상자를 배치하는 과정에서 목표했던 1만 5천 명 중 3천6백 명 정도 배치된 것에 따라 속도가 매우 느리다는 지적과 함께 숙박업체는 프로젝트에 참여하기 위한 프로세스와 규정이 너무 복잡하다고 비판함³⁾
 - * 하지만 로스앤젤레스 시에서는 호텔/모텔 이외에 추가적으로 임시 보호소를 건설하는 메가 프로젝트이기 때문에 속도가 조금 늦어져도 완성도에 초점을 맞추고 있다고 반박함⁴⁾

3) 출처: “Why didn’t these L.A. hotels house homeless people? A new report offers some answers”, 〈LA times〉, 2020.09.16 <https://www.latimes.com/california/story/2020-09-16/hotels-not-participating-in-roomkey>

4) Jon Vein “trying to do the right thing”라고 언급함. 출처: 3)과 동일

- 또한, 다양한 서비스와 풍부한 침터를 구축하기 위해서는 인력 자원이 무엇보다 중요한데 COVID-19로 인해 인력을 수급하는 데 있어서 어려움이 따랐고⁵⁾, 이에 대한 작업의 속도와 현장에 배치되는 호텔 직원들과 간호사들에 대해 책임과 보험에 대한 우려의 목소리도 제기되었음⁶⁾
- 노숙자들 또한 침터에 들어가게 되면 지인들과 격리되어 발생하는 사회적 고립감과 노숙하는 동안 키운 반려동물과 함께 입실하지 못하는 환경적인 제약에 따라 침터에 입실하길 주저하였고⁷⁾, 이에 따라 주 예산이 들어간 프로젝트의 목표를 이룰 수 있을지에 대한 비판이 제기됨

시사점

- 경제 활성화와 취약 계층 보호라는 두 가지 사회적 딜레마를 동시에 해결하는 혁신적인 프로젝트
 - 앞서 언급한 바와 같이 전염병에 가장 취약한 사회 계층인 노숙자를 도우며, COVID-19로 인해 직접적으로 경제적인 타격을 입은 호텔/모텔 숙박업에 경제적인 지원을 하는 프로젝트로서, 사회 문제 해결에 있어 정부의 독단적인 행동이 아닌 정부-사회단체-기업의 거버넌스로 협업을 통해 혁신적인 아이디어가 실행됨
 - 뿐만 아니라, 지역 사회 파트너들과의 협력을 통해 유례없는 팬데믹 상황 속에서 취약 계층 또한 생명의 안전을 보호받을 수 있도록 자원이 활용되고, 이익이 공정하게 돌아갈 수 있도록 고려되었다는 점에서 사회 정의(Social Justice)가 발현됨
 - 또한, 취약 계층 주민들에게 위생적이고 안전한 개별 공간을 제공할 수 있으며, 장기적인 주택 해결책의 일부가 될 잠재력을 가지고 있는 모델로 인식됨
 - 물론 프로젝트 이행을 위한 막대한 재정적 지원을 위해서는 각 정부 부처의 장기적인 약속이 필요할 것이며, 노숙자들의 인식 개선을 위해서는 지역사회 파트너들의 집중적인 노력이 필요함

향후 프로젝트

- “집키 프로젝트(Project Homekey)”
 - 노숙자들을 전염병으로부터 보호하기 위한 객실키 프로젝트의 다음 단계로 Newsom 주지사는 “집키 프로젝트”를 개시함

5) 출처: “A Crisis-on-Top-of-a-Crisis: Homelessness in the Time of COVID-19”, <UCSF MAGAZINE>, 2020 <https://www.ucsf.edu/magazine/covid-homelessness>,

6) 출처: “Insurance issues may bar some hotels from sheltering homeless during Covid-19” <Sacramento Business Journal>, 2020.05.25., <https://bizjournals.com/sacramento/news/2020/05/25/insurance-issues-may-bar-hotels-from-sheltering.html>

7) 출처: “California’s Project Roomkey Homelessness and COVID-19: Innovation Snapshot”, 2020.07.24., <https://www.chcf.org/publication/californias-project-roomkey/#background>

- * 그동안 노숙자를 위한 사회단체나 국회의원들은 노숙자 문제를 해결하기 위한 방안으로서 재정적자를 보이는 호텔/모텔과 계약하여 집을 제공하는 것이 비용 편익 대비 효율적이라고 주장해왔고, 2020년 6월, Newsom 주지사는 노숙자를 위한 주택 확충과 지속적인 보건 및 사회서비스 수요 충족을 위해 13억 달러의 지원금에 서명함
- 각 카운티들은 호텔, 모텔, 빈 아파트, 임대 아파트, 그리고 작은 집들과 같은 다양한 유형들 주택들을 활용하여 노숙자 및 취약 계층이 재활하고, 다시 사회로 복귀할 수 있도록 서비스를 제공할 예정임
- 하지만 앞서 진행된 객실키 프로젝트에서 발생한 여러 가지 한계점을 극복하기 위해서는 상당한 노력과 시간이 필요할 것으로 예측됨

참고문헌

- 캘리포니아 주지사 공보실 홈페이지: “<https://www.gov.ca.gov/>”
- 객실키 프로젝트(Project Roomkey): “At Newly Converted Motel, Governor Newsom Launches Project Roomkey: A First-in-the-Nation Initiative to Secure Hotel & Motel Rooms to Protect Homeless Individuals from COVID-19”, 2020.04.03., <https://www.gov.ca.gov/2020/04/03/at-newly-converted-motel-governor-newsom-launches-project-roomkey-a-first-in-the-nation-initiative-to-secure-hotel-motel-rooms-to-protect-homeless-individuals-from-covid-19/>
- 집키 프로젝트(Project Homekey): “Governor Newsom Visits Project Roomkey Site in Bay Area to Announce “Homekey,” the Next Phase in State’s COVID-19 Response to Protect Homeless Californians“, 2020.06.30., <https://www.gov.ca.gov/2020/06/30/governor-newsom-visits-project-roomkey-site-in-bay-area-to-announce-homekey-the-next-phase-in-states-covid-19-response-to-protect-homeless-californians/>

이근영 통신원

(PhD Student, Public Policy and Management
Sol Price School of Public Policy
University of Southern California)