



국제사회보장동향

Global Social Security Trends

독일의 난민 지원 정책의 현황
정다운

OECD 보건체계 성과평가를 위한 새로운 개념들
김희년, 김정훈, 문선영, 문석준

DOI: 10.23063/2024.06.10

독일의 난민 지원 정책의 현황

Trends in Refugee Assistance Policy in Germany

정다은 (독일 레겐스부르크대학교 법학 박사과정)
Chong, Da-Eun (Universität Regensburg)

1. 들어가며

2015년 초 발생한 유럽 사상 초유의 난민 위기는 독일의 난민 정책 및 관련 법제에 큰 변화를 불러왔다. 당시 중도우파 성향의 기독민주당(CDU: Christlich Demokratische Union Deutschlands) 소속 앙겔라 메르켈 총리는 이러한 난민 위기와 관련해 '유럽이 사회, 경제, 문화 및 도덕 검증시험에 합격하기 바란다'라고 발언하였고(Deutscher Bundestag, 2015a), 독일에 난민을 대거 수용하였다.¹⁾ 다만 난민의 폭발적 증가와 국내 여론의 악화로 인해 독일의 난민 수용 기조는 이후 '제한된 포용'으로 수정되었다(안성경, 2017).²⁾ 이에 따라 2015년 '난민 패키지 I(Asylpaket I)', 2016년 '난민 패키

지 II(Asylpaket II)' 정책이 추진되면서 신속한 난민 수용을 위한 법적 절차를 보장하는 동시에 난민 심사에 대한 요건을 강화하는 방향으로 다양한 난민 관련 법제가 개정되었다(Deutscher Bundestag, 2016). 또한 2016년 통합법(Integrationsgesetz)의 제정을 통해 난민 지원과 관련된 다양한 사회법전(Sozialgesetzbuch)상의 규정들 및 난민지원자급부법(Asylbewerberleistungsgesetz), 난민법(Asylgesetz), 체류법(Aufenthaltsgesetz) 등을 개정하여 난민에 대한 사회적 지원을 보장하는 동시에 사회통합에 대한 난민의 협력 및 노력 또한 의무화하였다. 2021년 중도좌파 성향의 사회민주당(SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands)으로 정권이 교체된 후에도 독일은 두 차례

1) 독일의 난민 수용 정책은 인도주의적 차원뿐 아니라 노동력 부족, 인구 고령화, 저출산이라는 독일의 고질적 사회 문제를 해결하기 위한 국가 경쟁력 강화 차원에서 추진되었다(Deutscher Bundestag, 2015b).

2) '반난민, 반이슬람'을 주장하는 극우 정당인 '독일을 위한 대안당(AfD: Alternative für Deutschland)'이 급성장하는 등 메르켈의 적극적인 난민 수용 정책에 반대하는 움직임이 거세게 일었다(Spiegel, 2015). 2017년 대안당은 연방의회 선거의 비례대표 투표에서 12.6%의 득표율로 94석을 차지하며 처음으로 연방의회에 진출하였고(Die Bundeswahlleiterin, 2017), 독일 전역에서 여러 차례 시위를 주도하며 난민 수용 반대 여론을 조성해 나갔다.

에 걸쳐 추진된 난민 패키지와 통합법을 근거로 난민을 수용하고 난민에게 사회적 지원을 제공하고 있다. 2022년 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 또 한 차례 유럽 난민 위기가 발생했으나, 독일은 안정적인 난민 지원과 사회통합 정책으로 난민들 사이에서 여전히 정착 선호국으로 꼽힌다. 이 글에서는 먼저 독일의 난민 신청 및 보호 현황에 대하여 파악하고, 난민 지원 정책의 내용을 살펴본다.

2. 난민 신청 및 보호 현황

독일에서 난민 신청 심사에 대한 권한은 연방 이민난민청(BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)이 가지며, 심사 결과에 따라 난민 신청자(Asylantragstellende)에게 기본법 제16a조에 따른 '비호권(Asylberechtigung)', 난민법 제3조 제

1항에 따른 '난민보호(Flüchtlingsschutz)', 난민법 제4조 제1항에 따른 '보충적 보호(Subsidiärer Schutz)', 체류법 제60조 제5항 또는 제7항에 따른 '강제추방 금지(Abschiebungsverbot)'의 보호가 이루어진다. 난민 신청이 형식적 요건을 갖추지 못한 경우에는 각하, 실질적 요건을 갖추지 못한 경우에는 기각되어 보호가 거부된다. 한편 난민 신청 내용을 검토하지 않는 형식 심사(Formelle Entscheidung)가 이루어지는 때에는, 즉 난민 신청자가 난민 신청을 철회한 경우나 다른 유럽연합 국가에 난민 신청 심사 권한이 있는 경우에는 절차 중지 또는 절차 완료 등의 결정이 내려진다(bpb, 2023). 2015년 난민 위기 이후부터 2023년까지의 난민 신청 및 보호 현황을 살펴보면 아래 표와 같다.

표 1. 2015~2023년 독일 내 난민 신청 및 보호 현황 |

(단위: 건)

연도	신청 합계	보호 결정	보호 거부	형식 심사
2015	282,726	140,915	91,514	50,297
2016	695,733	433,920	173,846	87,967
2017	603,428	261,642	232,307	109,479
2018	216,873	75,971	75,395	65,507
2019	183,954	70,329	54,034	59,591
2020	145,071	62,470	46,586	36,015
2021	149,954	59,848	35,071	55,035
2022	228,673	128,463	49,330	50,880
2023	261,601	135,277	61,778	64,546

주: 1) 보호 결정의 경우 비호권, 난민보호, 보충적 보호, 강제추방 금지 건수를 합산함.

2) 보호 거부의 경우 각하와 기각 건수를 합산함.

출처: "Aktuelle Zahlen", BAMF, 2024, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-maerz-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2

3. 난민 지원의 내용

난민 신청을 하고 연방 이민난민청의 결정을 기다리는 자는 난민 지원자(Asylbewerber)로서³⁾ 연방 이민난민청의 보호 결정을 받은자와 주거, 취업 등과 관련하여 각기 다른 지원을 제공받는다.

가. 주거

난민법 제47조 제1항에 따르면 난민 지원자는 심사 결과가 나올 때까지 또는 보호 거부 결정이 나온 후 출국 또는 강제 추방 명령이 있기 전까지 최장 18개월 동안 연방주에서 운영하는 초기 수용시설(Erstaufnahmeeinrichtungen)에서 거주해야 한다. 다만 미성년 자녀 또는 부모와 함께 있을 때는 최장 6개월 동안 거주할 의무가 있다. 난민 지원자에게 초기 수용 시설이 위치한 연방주를 선택할 권리는 주어지지 않는다. 난민 지원자에게 주거를 제공하는 지원 정책인 동시에, 각 연방주의 세수(Steueraufkommen) 및 인구수(Bevölkerungszahl)를 고려해 난민 지원자를 적절히 배분하기 위해(BAMF, 2022) 난민 지원자에게 협력 의무를 부여하는 정책이라고 볼 수 있다. 난민법 제53조 제1항에 따라 난민 지원자는 초기 수용 시설에서 퇴소한 후에는 지방정부(Bezirksregierung)

가 운영하는 공동주거시설(Gemeinschaftsunterkunft)에 거주하게 된다. 다만 난민 신청 심사 후 보호 결정을 받은 자는 더 이상 공동주거시설에 거주할 수 없으며, 충분한 자기 수입이 없고 실업급여에 관한 사회법전 제2권, 사회부조에 관한 사회법전 제12권에 따라 기초보장 지원을 받지 않는 경우 일정 주택보조금(Wohngeld)을 지원받을 수 있다.

나. 생계급여

난민 지원자는 독일 체류 최장 18개월 동안 난민지원자급부법 제3조에 따라 기초생활을 보장받을 수 있으며, 임금 및 물가 상승을 고려해 해마다 조정되는 생계급여를 매달 지급받는다(BMAS, 2023). 생계급여 지급 항목은 필수 수요(Notwendiger Bedarf)와 필수 개인 수요(Notwendiger persönlicher Bedarf)로 나뉜다. 전자는 식품, 주거, 난방, 의류, 의료 서비스 및 가정용품 등을 포함하며 후자는 그 외 용돈을 포함한다. 2024년 난민 지원자가 받을 생계급여액은 아래 표와 같으며, 18개월이 지난 후에는 일정 요건이 충족될 경우 사회법전 제12권에 따른 사회부조를 받을 수 있다.

2024년 4월 12일 연방의회는 난민 지원자에 대한 생계급여를 선불카드(Guthabenbasierte

3) 난민 신청을 하지는 않았지만 경찰, 외국인청 등 관할 기관에 신청 예정임을 등록한 자는 난민 신청 희망자(Asylsuchende)로 분류된다. 하지만 실무에 있어서는 난민 지원자가 난민 신청 희망자를 포괄하는 개념으로 이해된다(한명진, 2020). 이 글에서도 실무상의 이해를 따른다.

Bezahlkarte) 형태로 지급할 수 있는 규정을 마련하고자 난민지원자급부법 개정에 합의하였다(Deutscher Bundestag, 2024). 이러한 선불카드 제도는 생계급여를 고향의 가족과 친구들에게 불법 송금하는 행위 등을 방지하려는 목적에서 추진되었다. 각 연방주는 선불카드 제도의 도입 및 선급 금액 책정 등에 관한 사항을 결정할 수 있으며, 수급자의 상황과 필요를 고려해 지급할 재량권이 있으므로 개별 사례에서 선불카드 지급을 아예 거부하는 경우도 있을 수 있다. 한편 난민 신청 심사 후 연방 이민난민청의 보호 결정을 받은 자는 일정 요건을 충족한 경우 실업급여에 관한 사회법전 제2권, 사회부조에 관한 사회법전 제12권에 따라 기초보장 지원을 받을 수 있다.

다. 어학 교육

연방 이민난민청의 보호 결정 중 비호권, 난민보호, 보충적 보호를 인정받은 자들에게는 체류법 제44조 제1항에 따라 600수업단위⁴⁾의 독일어 과정과 독일의 문화, 사회, 역사, 법에 관한 지식을 제공하는 100수업단위의 오리엔테이션 과정으로 이루어진 통합과정(Integrationskurs)을 이수할 권리와 의무가 주어진다. 위 보호 결정을 받은 난민들에게 우선적으로 수업을 받을 권리와 의무가 주어지기 때문에 그 외 강제추방 금지 결정을 받은 자와 난민 지원자는 체류법 제44조 제4항에 따라 수업 여석이 있을 경우에만 통합과정을 이수할 수 있다. 다만 이는 안전하지 않은 국가 출신으로 독일에서의 적법하고 지속적인

| 표 2. 2024년 난민 지원자 생계급여액 수준 |

(단위: 유로)

수급자	필수 수요	필수 개인 수요	합계
성인인 1인 가구 및 한부모	256	204	460
집단 숙소에 거주하는 파트너	229	184	413
부모와 함께 거주하는 만 18세 이상~25세 미만 성인, 장애인시설 등 정착시설 거주 성인	204	164	368
만 14세 이상~18세 미만 청소년	269	139	408
만 6세 이상~14세 미만 아동	204	137	341
만 6세 미만 아동	180	132	312

출처: "Neue Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz", BMAS, 2023, <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/LeistungenAsylbewerberleistungsgesetz/leistungssaetze-asylbewerberleistungsgesetz.html>

4) 독일에서 1수업단위는 대체로 45분을 의미한다.

체류가 예상되는 난민 지원자에게만 허용된다. 아프가니스탄, 시리아, 소말리아 출신의 난민 지원자가 이에 해당한다.

라. 의료

난민법 제62조 제1항에 따라 난민 지원자는 초기 수용시설 또는 공동주거시설에 머무는 동안 X레이 검사 또는 혈액검사를 통해 건강검진을 받아야 할 의무가 있다. 이는 각종 감염성 질병을 조기에 발견해 치료하기 위함이다. 난민지원자급부법 제2조 제1항, 제4조에 따르면 난민 지원자는 독일 체류 첫 36개월 동안 제한된 범위의 의료 서비스를 받을 수 있다. 이에에는 의학적 및 치과적인 급성 질병 및 통증에 대한 치료, 의약품과 붕대 제공 및 기타 필요한 의학적 조치, 임신부와 산모 의료 서비스, 권장되는 예방접종, 어린이와 청소년을 위한 예방 검진 등이 포함된다. 이에 대한 비용은 난민 지원자가 체류하는 지방자치단체의 사회복지청 또는 보건소에서 부담한다. 기존에는 독일 체류 첫 18개월 동안 이러한 의료 서비스가 제공되었으나, 법이 개정돼 36개월로 연장되었다. 이로써 독일 체류 36개월 후에야 난민지원자급부법에 따른 의료 서비스가 아닌 법정 의료보험 혜택을 받을 수 있게 되었다. 현재 전체 16개 연방주 중 9개 연방주는 진료증이 아닌 전자건강보험카드를 제공하여 서비스의 이

용을 편리하게 하고 있다. 한편 연방 이민난민청의 보호 결정을 받은 자는 법정 의료보험 혜택을 받을 수 있다.

4. 나가며

독일이 난민들 사이에서 정착 선호국으로 꼽히는 것은 살펴본 바와 같이 생계급여, 주거시설, 의료 서비스 등 다양한 사회적 지원을 체계적이고 안정적으로 제공하고 있기 때문이다. 더 나아가 사회적 지원 제공과 관련된 특정 의무와 책임을 부여하여 난민의 빠른 사회통합을 유도하는 것 또한 독일 정착의 유인으로 작용하고 있다. 독일 내 반대 여론과 난민 수의 폭발적 증가로 인해 현재 제한된 포용 정책을 펼치고 있지만, 독일의 난민 수용 역사와 체계는 독일의 난민에 대한 기본적 시각이 한국의 시각과 대조적임을 보여 준다. 인도주의적 차원뿐 아니라 국가경쟁력 향상 차원에서 난민을 수용해야 한다는 독일 내 주장은 난민을 위험한 대상으로 보지 않고 역량을 가진 한 개인으로 보기 때문에 가능하다. 독일과 한국의 난민 수용 수는 비교할 수도 없을 정도이고, 난민 전담 부처의 존재 여부에서도 양국은 차이를 보인다. 난민 수용 및 지원 관련 법안들의 체계와 내용에서도 마찬가지이다. 심각한 저출산, 고령화로 인해 한국의 이민, 난민 정책과 관련해 앞으로 더 많은 논의가 이루어질 것이라

고 예상되는 가운데 독일의 앞선 난민 정책들과 앞으로의 동향을 계속해서 연구할 가치가 있다.

참고문헌

- 안성경. (2017). 독일의 난민법(AsylG) 개혁의 현황과 시사점. *유럽연합연구*, (23), pp.389-424.
- 한명진. (2020). 독일법상 난민의 지위별 법적 권리에 관한 검토. *이화여자대학교 법학논집*, 24(3), pp.287-322.
- BAMF. (2022). *Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY)*. <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html>
- BAMF. (2024). *Aktuelle Zahlen*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-maerz-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- BMAS. (2023). *Neue Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz*. <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/LeistungenAsylbewerberleistungsgesetz/leistungssaetze-asylbewerberleistungsgesetz.html>
- bpb. (2023). *Asylentscheidungen und Klagen*. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/zahlen-zu-asyl/265711/asylentscheidungen-und-klagen/>
- Deutscher Bundestag. (2015a). *Merkel: Flüchtlingskrise stellt Europa auf die Probe*. https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2015/kw39_de_post2015-387728
- Deutscher Bundestag. (2015b). *Hilfsbereitschaft der Bevölkerung stößt auf Lob*. https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2015/kw37_de_kanzleretat-385904
- Deutscher Bundestag. (2016). *Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts seit Januar 2015 mit den Schwerpunkten Asylpaket I und II*. <https://www.bundestag.de/resource/blob/424122/05b7770e5d14f459072c61c98ce01672/WD-3-018-16-pdf-data.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2024). *Grünes Licht für die Ein-führung einer Bezahlkarte für Asylsuchende*. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw15-de-duev-anpassungsgesetz-997400>
- Die Bundeswahlleiterin. (2017). *Bundestagswahl 2017: Endgültiges Ergebnis*. https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html
- Spiegel. (2015). *Der Angstmacher von Erfurt*. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-in-der-fluechtlingskrise-der-angstmacher-von-erfurt-a-1056367.html>