

# 난민 위기 이후 독일의 난민과 망명 신청자의 노동시장 통합정책에 대한 고찰\*

김숙경\*\*

## | 국문초록 |

독일은 망명 신청자들이 대거 유입되는 상황에서 신속하게 대응해 왔으며, 통합 법 시행으로 난민과 망명 신청자들의 노동 시장접근을 용이하게 하는 것 외에도 통합을 장려하는 다양한 정책들과 전략을 채택해 왔다. 2015년 이래 100만 명 이상의 망명 신청자들을 흡수하는 데 드는 비용에도 불구하고 기록적 경제성장과 낮은 실업률, 그리고 연방예산 흑자를 누리고 있다는 점은 주목할 만하다. 그러나 긍정적 측면에도, 난민의 절반이 저숙련·저임금 직업에 종사하고 있으며, 여성 난민의 노동 시장 접근은 여전히 어렵다. 이는 독일 노동시장의 많은 부분이 고숙련 노동시장이며, 직업교육제도의 특징과 자격증 중시 경향이 노동시장 접근에 장애요인으로 작용하기 때문이다. 통합은 장기적인 과정으로 지금까지는 상황이 엇갈리지만, 이전 난민 집단과 비교했을 때 신규 난민들은 노동시장 통합 측면에서 더 성공적이며, 현재까지 전반적인 추세는 고무적으로 보인다. 이는 독일 노동시장의 견고한 형태와 노동시장 통합 조치에 대한 높은 지원, 그리고 난민에 대한 시민들의 강력한 지지에 기인한다고 여겨진다.

주요어: 유럽 난민 위기, 독일, 난민, 망명 신청자, 노동시장 통합정책

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5B5A17046550).

\*\* 부산대학교 국제전문대학원 강사(sookkyongkim@hotmail.com)

## | 차례 |

1. 서문
  - 1) 연구의 필요성과 목적
2. 본론
  - 1) 인구통계학적 특성과 자격수준
  - 2) 노동시장 통합을 위한 법적 프레임워크의 변화
  - 3) 주요 이해관계자와 관련 프로그램들
  - 4) 2015년 이후 독일 노동시장 현황
3. 논의 및 결론

## 1. 서문

중동 테러 집단 이슬람 국가(IS)의 등장과 시리아 내전으로 인해 2015년 유럽의 난민 위기가 발생했을 때 유럽 국가들은 인도주의적 차원에서 이슬람권 난민들을 대거 수용하였다. 그러나 2015년 12월 31일 독일 쾰른에서 발생한 1,000여 명의 중동, 북아프리카 출신 난민 신청자들이 그들을 받아 준 시민들의 선의를 짓밟고 유린한 사건을 포함해 난민 수용으로 인한 각종 부작용이 이슈화되면서, 난민<sup>1)</sup>문제는 단순히 인권 차원에서뿐만 아니라, 주권국으로서 자국민의 안전을 우선시해야 한다는 여론이 만연했다.

그런 가운데 2018년 549명의 예멘인들이 제주도에 대거 입국하면서, 난민 문제는 우리 사회에 큰 화두를 던지며 이에 대한 찬반 논란과 함께 청와대 국민 청원에서 '난민 신청 허가 폐지'에 국민들의 동의를 구하기도 했다. 제주도의 난민 사태는 같은 해 10월 예멘인 412명에게 인도적 체류 허가를, 2명에게 난민 지위를 부여하였고, 이들 중 402명은 취업 준비가 된 상태라는 출입국·외국인 정책본부의 발표로 일단락되었다.<sup>2)</sup> 그러나 제주

---

1) '난민의 지위에 관한 협약'에 따라 난민은 난민 지위를 인정받은 사람이며, 난민 지위를 신청한 이는 그 지위를 부여받기 전까지 '망명 신청자'로 명명된다.

도 난민 사태를 겪으면서 국내의 난민관련 대응책의 허술함에 대한 비판적 의견이 대두하였고, 법무부는 난민법 개정과 난민 심판원 도입 등의 대책들을 내놓으며, 신속하게 관련제도를 정비하겠다는 의지를 보이기도 했다.

냉전 이후 기존 국가의 해체 과정과 인종·종파 간의 분쟁과 내전 등, 정치·경제·사회·환경적 문제가 복합적으로 연계되어 발생하는 난민 문제는 세계적인 이주의 흐름 속에서 이제는 더 이상 방관하거나 무조건 회피할 수 있는 사안이 아니다.<sup>3)</sup> 난민 위기 이후 미국과 유럽에서 반이민·반난민 정서가 확산되고 있는 것은 사실이지만, 2020년 미국은 약 11,840명, 독일은 1,210,596명에게 난민 지위를 부여하며 이들을 수용하였다. 유엔난민기구(UNHCR)의 자료<sup>4)</sup>에 따르면, 2021년 전 세계 난민은 약 8,930만 명으로 이는 2010년의 두 배에 달하며, 유엔난민기구가 집계한 사상 최대 규모였다.

한국은 1994년 첫 난민 신청을 받기 시작한 이래 2010년에는 난민 신청자가 423명에 불과했지만, 2011년에는 그 두 배 이상인 1,000여 명이 넘었고, 2015년에는 5,711명으로 5년 만에 10배 이상 급증하면서 2018년 16,173명, 2019년 15,452명<sup>5)</sup>으로 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 난민 협약국인 한국은 1992년 유엔 난민협약에 가입한 이래 2013년 8월 아시아 최초로 독립된 난민법을 제정·시행하여 세계적인 난민 문제에 공감하고 국제사회에서의 책임을 분담하며, 아시아 지역 내 선도적인 정책을 추진해 온 것에 긍정적인 평가를 받고 있다.<sup>6)</sup>

---

2) 신소희, 「독일의 통합법 제정과 난민 노동시장 통합정책의 시사점」, 『이슈브리프』 1, 이민정책 연구원, 2019. 08., 1~2쪽.

3) 장복희, 「국제인권법에서 바라본 단일 난민법 제정의 의의」, 『저스티스』 110, 한국법학원, 2009. 04., 297~298쪽.

4) <https://www.unhcr.org/us/about-unhcr/who-we-are/figures-glance>  
(검색일: 2023. 2. 23.)

5) <https://www.immigration.go.kr/immigration/1570/subview.do>  
(검색일: 2022. 11. 23.)

그러나 제주도 난민 사태를 겪기까지 대중의 난민에 대한 관심은 사실상 부재한 상태였고, 난민 수용 이후 이들의 한국 사회로의 통합 방안에 대한 구체적인 제도적 준비도 아직 많이 부족한 상황이다. 비록 미국이나 독일과 비교해서 규모의 차이는 있으나, 앞으로의 난민 증가 추세와 함께 한국 정부는 해외 사례와 동향을 예의 주시하고 있으며, 오늘날의 국제적 위상에 맞는 난민 정책을 추진해야 하는 시점에 와있다.

따라서 급변하는 세계 정세와 증가하는 탈북난민들, 그리고 난민들의 한국 사회로의 통합 방안에 제도적 준비가 시급한 현 상황에서 난민 수용국의 적절한 사례연구는 올바른 정책 방향을 제시해 주고, 정책을 설계하는데 반드시 선제 되어야 할 것이다.

## 1) 연구의 필요성과 목적

난민과 관련된 국내 연구로는 박선욱<sup>7)</sup>과 이세련<sup>8)</sup>이 인도주의적 차원에서 국제법상 난민 보호와 법적 지위 그리고 난민 관련법을 살폈으며, 정금심<sup>9)</sup>은 한국의 난민 심사와 처우를 고찰하고, 난민 인권 보호를 위한 난민법 개정 방향을 제시하였다. 그리고 고문현<sup>10)</sup>과 홍정화<sup>11)</sup>는 한국의 난민 인정 절차를 고찰하고, 난민 정책의 한계와 대안을 논의한 바 있으며, 송효

- 
- 6) 오병훈, 「한국 난민정책의 문제점과 개선방향」, 『정책개발연구』 15(1), 한국정책개발학회, 2015. 01., 70~71쪽.
  - 7) 박선욱, 「난민보호에 관한 국제법의 국내적 이행 - 국내이행법률로서의 난민법에 관한 논의」, 『가천법학』 6(3), 가천대학교 법학연구소, 2013. 09.
  - 8) 이세련, 「국제난민법상 난민의 배제에 대한 고찰」, 『법학연구원』 44(2), 중앙대학교 법학연구원, 2020. 08.
  - 9) 정금심, 「난민 인권 보호를 위한 난민법 개정 방향 연구 - 난민 심사 및 난민 처우를 중심으로」, 『법조협회』 67(3), 법조협회, 2018. 06.
  - 10) 고문현, 「한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안」, 『세계헌법연구』 14(3), 세계헌법학회한국학회, 2008. 12.
  - 11) 홍정화, 「한국 난민정책의 한계와 대안 - 제주 예멘 난민 사례를 중심으로」, 『Crisisonomy』 15(4), (사)위기관리이론과실천, 2019. 04.

진<sup>12)</sup>과 안영빈<sup>13)</sup>은 한국에서의 난민 여성과 아동들의 실태와 적응을 고찰하고 이들의 인권 개선과 교육 방안을 모색하였다. 한편 해외의 난민 정책에 대한 연구로는 김성진<sup>14)</sup>과 허영식<sup>15)</sup>이 주로 난민들의 정착 희망국인 영국, 독일, 그리고 다른 유럽 국가들의 사례를 중심으로 난민 정책과 연구 동향을 살폈다.

하지만 난민 정책에서 특히 노동시장 통합은 난민과 망명 신청자들의 사회적 통합을 촉진한다는 측면에서 매우 중요하다. 또한 난민들의 신속한 노동시장 통합은 수용국의 장기적 재정비용의 부담을 감소시키고, 나아가 사회적 배제의 위험을 최소화하며 이들을 성공적으로 노동시장에 통합한다면, 수용국의 인구 고령화로 인한 재정적 부담을 경감하고, 이들의 잠재적인 경제적 이익을 현실화하여 장기적으로 공공 재정에 대한 순 기여 효과를 극대화할 수 있는 것이다.

그러나 본 연구의 주제인 난민과 망명 신청자들의 노동시장 통합에 대한 연구는 국외에서 2017년 이후 2015-2016년 난민 위기 때 난민들을 대거 수용했던 유럽 국가들을 대상으로 이루어지고 있다. 이에 대한 연구로 사르비마키(Sarvimäki)<sup>16)</sup>는 2015년 망명 신청 증가에 대한 핀란드의 정책 대응과 핀란드에 거주하는 난민들의 노동 시장 성과를 고찰하였고, 바티스티(Battisti)<sup>17)</sup>와 게리케(Gericke)<sup>18)</sup>, 그리고 크누스(Knuth)<sup>19)</sup>는 독일 난

12) 송효진, 「한국에서의 난민여성의 삶과 인권」, 『이화젠더법학』 10(3), 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2018. 12.

13) 안영빈, 「국내 난민아동의 생활실태 분석과 교육 방안 모색」, 『다문화교육연구』 10(1), 한국다문화교육학회, 2017. 03.

14) 김성진, 「영국의 난민정책: 시리아난민 사례를 중심으로」, 『정치·정보연구』 19(2), 한국정치정보학회, 2016. 06.

15) 허영식, 「난민문제와 난민정책에 관한 연구동향과 함의: 독일과 유럽의 사례를 중심으로」, 『한독사회과학논총』 28(1), 한독사회과학회, 2018. 03.

16) Matti Sarvimäki, "Labor Market Integration of Refugees in Finland", No 185, Research Reports from VATT Institute for Economic Research, 2017.

17) Michele Battisti & Yvonne Giesin, "Can job search assistance improve the

민들의 구직 문제점을 밝히고, 이들의 노동 시장통합을 촉진하기 위한 방안을 제시하였다. 그러나 이에 대한 국내연구는 아직 미진한 편이다. 이는 난민을 대상으로 하는 노동시장 통합은 추진력을 얻는 데 시간이 걸리는, 느리고 장기적인 과정이기 때문이다. EU 전체의 경험과 최근 연구 결과를 토대로 볼 때, 난민의 50% 이상을 노동시장에 통합하는 데는 평균 5-6년이 필요하고, 고용률의 70%에 도달하는 데는 일반 노동 이주민들과 유사한 15년 정도의 시간이 필요한 것으로 추산된다.<sup>20)</sup> 독일의 경우 2015/16년에 대거 유입된 난민들은 망명 절차의 기간과 초기 통합 활동의 참여로 인해 2017년에서야 독일의 노동시장에 진입하기 시작했으며<sup>21)</sup>, 2018년에는 매달 8,500명에서 1만 명의 난민이 독일 노동인구에 진입했다. 따라서 난민 유입 후 5년 이상이 경과한 현시점은 난민을 통합하려는 독일의 노력과 노동시장 통합 프레임워크를 살피고, 평가하고자 하는 본 연구의 적절한 시기라고 볼 수 있다.

특히 다른 OECD 국가들의 경험에 비춰보면, 난민들의 도착 시 수용국의 전반적인 노동시장의 상황이 난민 통합에 중요한 요소라는 것을 보여준다.<sup>22)</sup> 독일은 현재 OECD국가 중에서 실업률이 가장 낮은 국가들 중 하나

---

labour market integration of refugees? Evidence from a field experiment”, *Labour Economics*, Vol. 61, December 2019.

- 18) Dina Gericke, “How do refugees use their social capital for successful labor market integration? An exploratory analysis in Germany”, *Journal of Vocational Behavior*, Vol.105, April 2018.
- 19) Matthias Knuth, 「독일 노동시장의 난민통합」, 『국제노동브리프』 17(2), 한국노동연구원, 2019. 02.
- 20) European Union and OECD, “How Are Refugees Faring on the Labour Market in Europe? A First Evaluation Based on the 2014 EU Labour Force Survey Ad Hoc Module”, Working Paper, 2016, No. 1.
- 21) 2017년 2월 현재, 독일에 등록된 전체 구직자의 약 9%가 난민과 망명 신청자였음.
- 22) Eva Degler, Thomas Liebig and Anne-Sophie Senner, “Integrating Refugees into the Labour Market - Where Does Germany Stand?”, *ifo DICE Report*, Vol.15, No.3, 2017, pp.11~12.

로, 난민 유입이 증가했던 기간인 2015년의 독일 국내 총생산(GDP)의 성장률은 1.7%, 2016년은 2.23%였으며, 2017년에는 2.5%로 증가하여 2011년 이후 6년 만에 가장 높은 성장세를 보였다. 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit; BA)의 자료<sup>23)</sup>에 따르면 2019년 기준 독일의 실업률은 2.27%로 2016년 2.69%, 2017년 2.53%, 2018년 2.34%로 독일은 2015년 이래 100만 명 이상의 난민과 망명 신청자들을 흡수하는 비용에도 불구하고 기록적인 경제성장과 낮은 실업률, 그리고 연방예산 흑자를 누리고 있다는 점은 주목할 만하다. 또한 공공복지를 받을 자격이 있는 많은 난민들에게도 불구하고, 독일의 복지 수혜자들은 최근 몇 년 동안 실제로 감소했으며, 2021년까지 수십만 명의 난민들을 수용함으로써, 독일의 국내생산(GDP)은 약 4.26조 달러<sup>24)</sup>까지 상승할 수 있었다.

그러나 통합은 장기적 과정으로 독일이 단기적으로 대부분의 난민들을 효과적으로 통합하고 잠재적으로 막대한 경제적 보상을 얻을 수 있을지는 두고 봐야 하겠지만, 상기의 요건에서 독일은 난민과 망명 신청자들의 노동시장 통합에 대한 본 연구의 좋은 사례가 될 것이다.

이러한 배경에서 본 논문은 2015년 유럽의 난민 위기 이래 난민과 망명 신청자들의 노동시장통합을 위해 독일이 추진하고 있는 주요 정책과 제도의 변화를 경험적 증거와 정책목표를 중심으로 고찰하고, 이에 대한 조기 평가를 제공하고자 한다. 이러한 시도는 난민 수용 이후 통합에 대한 논의가 부족한 한국에 난민 통합정책에 대한 통찰력을 제공하고, 향후 정책 수립과 개선을 위한 새로운 관점을 이끌어내는 데 중요한 제고 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

---

23) <https://zrr.kr/TQwo> (검색일: 2023. 8. 23.)

24) <https://data.worldbank.org> (검색일: 2022. 12. 26.)

## 2. 본론

난민이 수용 국에 미치는 영향은 난민의 규모와 난민의 인구 특성의 다양함으로 그 전망은 쉽지 않지만, 마크 쉬어리츠(Mark Schieritz), 홀거 쉬미딩(Holger Schmieding), 한스 베르너 진(Hans Werner Sinn)과 같은 독일 경제학자와 전문가들의 연구 자료에 따르면 독일 경제에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 보고 있다.<sup>25)</sup> 이에 대한 배경으로는 독일의 숙련된 노동력의 부족은 이미 너무 심각해서 다른 EU 국가들에서 많은 이주노동자들이 유입되지 않았더라면 독일 경제가 그렇게 높은 성과를 낼 수 없었을 것이다. 또한 독일의 노동인구는 이주노동자의 증가에도 불구하고 2035년까지 400만에서 600만 명 정도 더 줄어들 것으로 예상되며, 특히 독일 사회의 급속한 고령화를 고려할 때, 노동 인력의 필요성은 계속해서 증가할 것이다.

이런 측면에서 독일의 난민 수용은 국가재정의 부담과 치안 위협의 부담 속에서도 낮은 실업률, 독일인구의 고령화와 저출산의 현 상황에서 국가 경쟁력을 향상시킬 수 있는 자원으로 인식될 수 있다. 그러나 다른 한편으로 독일의 적극적인 난민 수용은 2차 세계대전 동안 전 세계의 80여 개의 국가들로부터 자국의 난민 50만 명에 대한 피난처를 제공받았던 역사적 경험과 독일의 과거사에 대한 속죄로 윤리적 가치와 유럽연합의 통합을 위한 연대와 협력의 차원으로 이해되기도 한다.<sup>26)</sup> 특히 유럽의 난민 위기 이후, 독일은 2015-2017년 310만 명의 망명 신청자들의 절반가량을 수용했으며, 이는 제2차 세계대전 이후 터키를 제외한 경제협력개발기구(OECD) 국가들 중 역대 최대의 규모이다.

---

25) European Commission, *European Economic Forecast*, 2015. pp.50~52.

26) 김영술, 「독일의 난민 수용과정에서 나타난 정책 변화의 연구」, 『분쟁해결연구』 16(2), 분쟁해결연구센터, 2018. 08., 127쪽.

이러한 상황에서 독일의 정책 입안자들은 과거의 난민 통합정책의 실패의 경험<sup>27)</sup>을 바탕으로 난민들의 노동시장 통합에 중점을 둔 새로운 통합 정책으로 초기단계에서 이들의 노동시장 진입을 용이하게 하고, 통합을 장려하는 다양한 정책들과 전략을 채택해왔다. 이는 난민들과 독일 사회를 위해 매우 중요한 노력으로, 특히 노동시장 통합은 난민과 망명 신청자들이 호스트 국가에서 자립할 수 있게 하고, 사회적 접촉을 쌓으며 언어와 문화적 규범을 학습함으로써 사회통합을 촉진한다는 점에서 매우 중요하다.

독일 난민과 망명 신청자들의 노동시장 통합을 위한 정책의 실제 운용 과정과 방법을 고찰하기 전에, 우선 2015년 전후 독일에 도착한 망명 신청자들의 인구통계학적 특성과 고용의 자격 수준을 살펴보고, 난민 유입 후 5년 이상이 지난 시점에서 독일 노동시장의 상황과 난민과 망명 신청자들의 노동시장의 통합 정도를 개괄하고자 한다.

## 1) 인구통계학적 특성과 자격수준

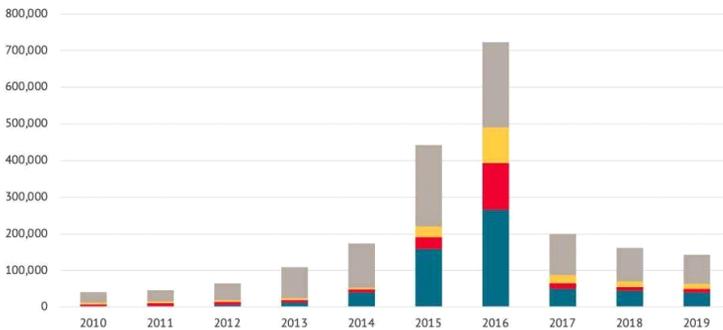
독일 연방이민난민청(BAMF)에 따르면<sup>28)</sup> 2015년 독일은 보호를 요청하는 89만 명을 환영하며, 2차 세계대전 이후 최대의 난민을 받아들였다. 그리고 2013년 초부터 2018년 말까지 독일의 난민 수는 총 120만 명까지 증가했다. 하지만 독일은 난민 유입이 최고조에 달한 2015년 이래 망명 규정을 계속 강화하면서 추가 난민과 이주민 유입을 막으려는 시도가 늘고 있다. 2019년 6월 독일 의회는 거부된 망명 신청자들의 구금 및 추방을 촉진하고 신속화하는 법안을 통과시켰다.

---

27) 독일은 1990년대 초 구 유고슬라비아와 보스니아에서 온 인도주의적 난민들의 노동시장 접근과 통합도 장려하지 않았으며, 그 결과 이들이 수년 동안 노동시장에서 크게 배제되어 나중에 통합하는데 어려움을 겪었다.

28) [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=13)  
(검색일: 2022. 12. 26.)

그러나 이러한 제한적이고 징벌적인 조치에도 불구하고, 오스트리아나 스웨덴과 같은 다른 유럽 국가들의 급격한 하락과는 대조적으로 인도주의적 난민들은 사실상 증가하고 있으며, 실제로 독일은 유럽연합에서 가장 많은 망명 신청을 받고 있다. 이에 대한 통계로는 2018년 독일의 신규 망명 신청 건수는 2015년 이전 수준으로 떨어졌지만, 망명 또는 다른 형태의 보호지위를 신청한 사람의 총수는 2017년에 5% 증가해 170만 명에 달했다.<sup>29)</sup> 이 중 120만 명은 2017년 12월 현재 체류허가를 받았으며, 대부분은 주로 4개국(시리아 24%, 이라크 10%, 아프가니스탄 9.3%, 에리트레아 6%) 출신이다(〈그림 1〉 참조).



출처: 독일 연방이민난민청(BAMF), 난민 신청자 통계, 2019

〈그림 1〉 연도별 난민 신청 건수 (2010-2019)

그리고 2018년 8월까지 근로 연령의 난민 약 451,500명(협약에 의한 지위 338, 500명, 보충적 보호 지위 113,000명)과 관용 신분<sup>30)</sup>을 받은

29) J. Eduardo Chemin, Alexander-Kenneth Nagel, "Integration Policies, Practices and Experiences Germany Country Report", *Respond Working Paper Series*, No.51, 2020, p.9.

30) 추방에 대한 보호를 받은 자로 "관용 신분"(tolerated status)이라 칭함.

113,500명이 독일에 거주하고 있지만, 약 11만 4,000명의 결정은 여전히 보류 중이었다.<sup>31)</sup> 이 수치들은 약 백만 명의 노동연령의 난민들이 앞으로 독일의 노동시장에 통합되어야 한다는 것을 시사한다.<sup>32)</sup>

한편, 2016년에 실시된 난민 대상의 IAB-BAMF-SOEP의 설문조사에 따르면, 2013-2016년 초에 도착한 18세 이상 난민들 중 12%가 학위 소지자였으며, 14%는 직업훈련에 참여했으나, 그중 8%만이 직업 능력 자격을 소지했다. 따라서 80%가 학위나 자격증 중 그 어느 것도 보유하지 않았다는 사실을 알 수 있다.<sup>33)</sup>

성별과 연령별로 보자면, 독일로 오는 대부분의 난민들은 계속해서 젊은 남성으로, 2017년 신규 망명 신청자의 84%는 35세 미만이었으며, 60%는 남성이었다. 그리고 역시 단지 소수의 사람들만이 공식적인 직업 자격이나 학위를 가지고 있었다.<sup>34)</sup> 또한 업무 경험과 관련하여 상당한 성별 격차를 보여주는데, 18-65세의 남성 중 81%는 출신 국가에서 이미 노동시장에서 경험을 쌓았지만, 여성은 그중 50%에 그쳤다.

그러나 다른 한편, 이들의 교육열과 취업 동기에 대한 열망이 높는데, 같은 설문조사에서 응답자의 35%는 학위 취득을, 31%는 직업 능력 자격 취득을 희망했으며, 34%는 어떠한 자격을 취득할 의사가 없었다. <sup>35)</sup> 여기서

---

31) BAMF, 2019: 독일 망명 신청자 통계.

<http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/Asylgesch%C3%A4ftsstatistik/asylgeschaeftsstatistik-node.html> (검색일: 2022. 10. 23.)

32) Regina Konle-Seidl, Peer Review on "Integration of Refugees into the Labour Market", Host Country Discussion Paper- Germany, European Commission, 2017, pp.1~2.

33) Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen, "IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016. Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen", *IAB-Forschungsbericht*, Vol. 13, 2017, pp.41~42.

34) Stefan Trines, "The State of Refugee Integration in Germany in 2019", WENR, 2019. <https://wenr.wes.org/2019/08/the-state-of-refugee-integration-in-germany-in-2019> (검색일: 2021. 3. 24.)

취업하지 않은 사람들 중 78%가 “확실히 일하고 싶다”라고 답한 것은 주목할 만하다.<sup>36)</sup>

따라서 이러한 통계들은 난민 위기 이래 독일에 대거 유입된 망명 신청자들은 대부분 독일 노동시장에 바로 투입될 수 있는 대상이 아니며, 독일어 교육과 기술 훈련을 제공하고, 그 가족들을 지원해야 하는, 독일 입장에서 이들을 노동시장에 통합하는 것이 상당한 도전이 될 것임을 보여준다.

## 2) 노동시장 통합을 위한 법적 프레임워크의 변화

독일에서 통합은 횡단면적인(cross-sectional) 주제로 간주되어 두세 개의 중앙 입법행위나 프로그램 문서를 설명하거나, 어떤 종류의 포괄적인 개요를 제공하기 어렵다. 따라서 본고는 난민과 망명 신청자들의 노동시장 통합을 위한 법적 프레임워크의 변화를 기술하는데 소위 망명 패키지 I 과 II, 2016년 통합법 그리고 2018년에 집중적으로 논의된 이주 마스터플랜 (Master plan Migration)에 초점을 맞출 것이다.

독일은 난민과 망명 신청자들의 초기 노동시장 진입을 촉진하기 위해 첫 국가 통합법의 시행으로 노동시장접근을 용이하게 하는 것 외에도 규모와 범위에서 노력을 대폭 강화해왔다. 독일 정부의 노동시장접근에 관한 현재의 프레임워크는 다른 OECD 국가들에서 보다 진보적인 편에 속한다.<sup>37)</sup> 특히 2016년 통과된 통합법(Integration Act)은 난민이 독일에 영구적으로 거주할 수 있는 가능성을 인정함으로써, 망명 신청자나 난민이 입국 초기부터 취업활동을 가능하게 하고, 이와 동시에 독일어와 사회규범을

---

35) Matthias Knuth, 「독일 노동시장의 난민통합」, 『국제노동브리프』 17, 한국노동연구원, 2019. 02., 59쪽.

36) Konle-Seidl, op. cit. p.3.

37) OECD, *Finding their Way. Labour market integration of refugees in Germany*, Paris: OECD Publishing, 2017, p.11.

익힘으로써 독일 사회로의 통합을 위한 기회와 의무를 규정하고 있다.

독일 정부는 난민 신청자의 노동시장의 접근을 용이하게 하고자 2014년에 대기시간을 등록 후 3개월로 단축했다.<sup>38)</sup> 따라서 망명 신청자와 임시 체류자들은 3개월간의 일반적인 대기 기간이 지나면 이민국에 취업 허가를 신청할 수 있다. 하지만 난민 신청 후 15개월 동안은 연방고용청(BA)의 우선권 심사(Vorrangprüfung)를 거쳐야 하는데, 우선권 심사는 고용주들이 노동 허가증이 있는 망명 신청자에게 일자리를 제안하기 전에 “우선 피용자”, 즉 EU 국가와 EEA(European Economic Area) 국가의 국민, 또는 등록 난민을 찾을 수 없었음을 증명해야 한다. 그러나 2016년 통합법의 시행으로 우선권 심사 등 추가 제한 조치들이 3년간 한시적으로 폐지되었는데, 우선권 심사가 중단된 곳은 연방고용청의 총 156개 지부 중 실업률이 낮은 133개 지부이다. 따라서 독일 대부분의 지역에서는 우선권 심사가 더 이상 필요하지 않으며, 또한 연방고용청(BA)은 국내 근로자에 비해 이들에 대한 불이익이 없는지 확인해야 한다.<sup>39)</sup>

아울러 연방 정부는 2016년 8월 난민 신청자들의 취업을 촉진하기 위한 조치로 2020년까지 연방고용청(BA)을 중심으로 난민 통합 조치(Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen, FIM)를 시행했다. 정규고용과 대조적으로, 아직 망명 절차에 있는 이들을 위해 단순 직업(예: 수용시설 내부의 정원 가꾸기, 공공시설 유지, 노인·아동 돌봄 등)과 보조금을 지원하는 100,000개의 “근로 기회”를 다루는 난민 통합 조치로 참가자들은 시간당 0.80유로를 받을 뿐 아니라, 최대 6개월 동안 지속적으로 사회보장 혜택을 받는다.<sup>40)</sup> 이 조치는 망명 신청자들이 가능한 일자리를 신속하게 제

---

38) 1993년 서독의 ‘난민 타협안’ 이래 임시 체류자들은 처음 1년 동안 독일 노동시장에 진입할 수 없었다.

39) Chemin, op. cit. p.23.

40) Konle-Seidl, op. cit. pp.5~7.

공방고, 독일의 노동시장을 미리 경험하는 것을 목적으로 한다. 그러나 현실적으로 난민 통합 조치(FIM)가 제공하는 경험은 이들의 노동시장 진입에 실질적인 도움을 제대로 제공하지 못한다는 지적도 있다. 또한 사회통합 과정이 해당 프로그램보다 우선하기 때문에, 만약 난민 신청자들이 프로그램의 참여를 거부하거나 중단할 경우 연방고용청(BA)으로부터 제한된 사회보장 혜택을 받게 된다.<sup>41)</sup>

한편, 독일 정부는 많은 망명 신청과 긴 처리시간을 관리하기 위해 다양한 범주의 망명 신청자들에 대한 차등한 대우 규정을 도입하였다. 체류가 허용될 가능성이 높은 망명 신청자 그룹은<sup>42)</sup> 언어교육과 시민 오리엔테이션을 다루는 사회통합 과정과 조기 통합 조치의 우선적인 권리를 부여받는다. 실제로 이 그룹의 망명 신청자들은 이전 보호율이 50%가 넘는 국가 출신<sup>43)</sup>들이다. 반면, “안전한 국가 출신”(보스니아, 헤르체고비나, 알바니아, 마케도니아, 몬테네그로, 코소보, 세르비아, 가나, 세네갈)의 망명 신청자는 노동이 허용되지 않으며 노동시장 통합지원 조치에 접근할 수 없다. 그러므로 통합법에 따라 체류할 가능성이 높은 지원자에게는 조기 통합 과정과 취업 기회에 대한 접근이 용이하다.

이와 관련하여 중요한 조치는 직업훈련 기간(보통 3년)과 이 분야에서 추가로 2년을 고용할 수 있는 용인 지위(a status of toleration)<sup>44)</sup>를 가능하게 하는 이른바 '3+2 규정'이다. 특히 고용주들은 난민과 망명 신청자들을 노동시장에 통합하는 데 핵심적인 역할을 한다. 결국 난민들이 호스트 국가의 자율적 구성원이 될 수 있는 역량이 있는지를 결정하는 것은 난민을 고용하고 훈련하겠다는 고용주의 의지이다. 이런 상황에서 고용주들이

---

41) 신소희, 앞의 글, 7쪽.

42) 2017년 8월 말까지 전체 근로연령 망명 신청자의 30%.

43) 시리아, 에리트레아, 이라크, 이란, 소말리아

44) 해당 지위는 법적 거주 허가에 해당하지 않으며, 일시적으로 추방을 증지하는 것에 불과하다.

난민들의 기술 잠재력을 활용하도록 장려하는 여건을 조성하는 것이 필수적이다. 이에 독일은 일정한 조건 하에서 망명 신청자와 직업 교육훈련(VET)<sup>45)</sup>에 종사하는 이들에게 3년의 훈련 기간을 이수하고, 이 기간이 지나면 자격 수준에 맞는 취업을 조건으로 2년 더 체류할 수 있도록 허용하는 '3+2 규정'이라는 제도로 이 문제를 다루었다. 이 규정은 특히 고용주 측의 상당한 투자를 포함하는 직업교육 및 훈련의 경우, 고용인의 법적지위에 확실성을 향상시킬 뿐만 아니라, 직업교육훈련제도(VET)에 참가하고 있는 학생들이 훈련을 마칠 수 있도록 강한 동기를 부여한다. 또한 이 규정은 망명 자격이 없음에도 불구하고 5년 후 영주권 취득이 가능하기 때문에 참가자들에게도 매우 유익하다.<sup>46)</sup> 그동안 공공고용기관을 통해 직업훈련을 신청한 난민은 2015-2018년 사이에 거의 4배 가까이 증가했으며, 이 중 2018년에는 2만 8,000여 명이 실제로 정식 직업훈련 프로그램에 등록되었으며, 2017년 이후 50% 증가하며 난민들은 현재 노동시장과 고등교육 모두에 빠른 속도로 접근하고 있다.

그러나 통합법은 사회정책의 광범위한 영역에서 민영화와 자립의 일반적인 추세에 따라, 노동시장 통합을 위한 국가의 책무와 동시에 망명 신청자들의 의무에 대해 기술하고 있다. 즉 신청자들은 통합을 위해 노력할 의무가 있으며, 통합 조치나 의무를 거부하면 이들의 사회적 편익을 줄일 수 있다. 이러한 조치들은 통합법의 기반이 되는 상충되는 논리, 즉 통합 과정의 일부로 이동 제한과 가치교육의 확대에 의해 난민에 대한 통제를 유지하는 가부장적 논리와 그들의 경제적 가치에 따라 난민들에게 특권을 부여하는 인적자본의 논리를 지적한다.

한편, 유럽의 난민 위기 이래 독일의 법적 망명 시스템은 포괄적으로 개혁되었다. 그러나 한편으로는 규칙들이 강화되었는데, 예를 들어 거부된

45) VET(Vocational and Education Training system), 직업교육과 훈련을 의미한다.

46) Degler, op. cit. p.8.

신청자들의 강제송환을 용이하게 했으며, 다른 한편으로는 난민과 특정 망명 신청자 그룹의 통합을 가속화할 수 있는 조건이 개선되었다. 이러한 변화의 핵심 요소는 망명 신청자들의 노동 시장접근에 관한 것이다.<sup>47)</sup> 우선 망명 패키지에는 망명 신청자 혜택 법(Asylum Seekers Benefits Act)과 같은 기존 법률의 몇 가지 수정 사항과 변경 사항이 포함되어 있다. 망명 패키지 I(2015)은 알바니아, 코소보, 몬테네그로를 안전한 출신 국가 목록에 추가하고 접수센터에서 더 오랜 기간 거주할 수 있게 했으며, 이전의 추방 발표를 폐지하고 “체류 가능성(Bleibeperspektive)” 개념을 도입했다. 이는 소말리아, 시리아, 에리트레아, 이란, 이라크와 같은 특정 국가의 망명 신청자들을 위한 많은 조기 통합 조치를 제공한다.<sup>48)</sup> 망명 패키지 II(2016)는 “보조적 보호” 지위를 가진 사람들에 대한 보다 빠른 망명 절차, 혜택의 삭감, 가족 상봉의 중단 또는 제한을 위한 토대를 마련했다. 그러나 보다 신속한 의사결정 절차를 통해 기대의 신뢰성을 높이고 난민들에게 언어 수업과 같은 조기 통합 조치를 제공하여 체류에 대한 긍정적인 전망을 제공하기 위한 망명 패키지의 기본 논리는 이동의 자유와 같은 기본 권리를 제한하기 때문에 많은 인권 단체들의 “격렬한 거부”에 직면했다.

이어 2018년 연방 내무부는 “망명 전환(Asylwende)”이라고 불리는 매우 제한적인 이주 정책 원칙에 기반한 소위 이민 마스터플랜(Masterplan Migration)을 발표하여 이민 및 통합에 대한 논쟁을 촉발했다. 이 원칙은 우익 포퓰리즘 정당인 독일을 위한 대안(AfD)으로부터 유권자를 되찾기 위해 기독교 사회연합(Christian Socialist Union)에 의해 촉진되었는데, 이민 마스터플랜의 주요 강조점은 엄격한 유럽 국경 체제를 구현하는 것이지만, 독일 내 “성공적인 통합”을 보장하기 위한 조치도 공식화했다. 즉 국

---

47) Konle-Seidl, op. cit. p.5.

48) Janne Grote, “The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany”, *Working Paper 79*, 2016, pp.15~18.

제적 보호의 지위로 독일에 “장기간” 거주하는 사람들은 “우리 사회와 가치체계에 통합”되어야 한다고 명시하고 모든 이민자는 “우리나라와 동일시하고 우리 삶의 방식을 인식해야” 함을 나타낸다.<sup>49)</sup> 실질적인 수준에서 마스터플랜(Masterplan)에 언급된 통합 조치들은 오로지 언어훈련과 독일의 정치 시스템, 문화 및 사회에 대한 기본적인 정보를 결합하는 의무적 통합 과정과 관련이 있으며, 대부분의 조치는 불참에 대한 제재나 코스 제공자의 통제 및 평가에 초점을 맞추고 있다. 이는 대체로 최근의 통합 정치 이니셔티브는 통합이 이민자의 최우선 의무이며 통합 조치를 외부화하고 개인적 책임의 문제로 삼는 경향을 보여준다.

따라서 망명 패키지와 통합법은 주로 포용적 노동시장을 통한 구조적 통합에 초점을 맞춘 반면, 이민 마스터플랜은 정체성과 문화 적응과 같은 사회, 문화적 측면을 강조해 왔다.

그러나 여기서 대부분의 이니셔티브는 난민들이 가질 수 있는 지원과 참여의 실제적 요구라기보다는 사회에 원활하게 적응할 것이라는 대중의 기대에 부응하는 것이 분명하다.

따라서 2016년 이래 통합 수단들은, 예를 들어 망명 패키지 II에 규정된 조치처럼 난민에 대한 통제를 유지하는 경쟁적이고 온정주의적인 논리를 나타내고 있다. 이는 앞서 언급한 이동의 자유와 같은 기본권을 제한하거나 경제적 가치에 따라 특권을 부여하고, 가치교육의 확장에 의해 실현된다. 따라서 독일에 망명을 신청하는 개인들은 책임, 준수, 그리고 징벌의 대상이 되는 매우 제한된 삶을 살고 있다. 그리고 이러한 접근 방식은 난민들의 고립을 조장하고 난민의 사회적, 구조적 통합을 방해한다는 점에서 크게 비판 받았다.<sup>50)</sup>

---

49) [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/masterplan-migration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/masterplan-migration.pdf?__blob=publicationFile&v=5)  
(검색일: 2020. 5. 13.)

### 3) 주요 이해관계자와 관련 프로그램들

독일은 연방 차원에서 난민과 망명 신청자들의 노동시장 통합 지원 조치를 구현하는 주요 주체로 연방이민난민청(BAMF)과 연방고용청(BA)이 그 역할을 분담하고 있다. 연방이민난민청(BAMF)은 내무부 소속으로, 난민 신청서를 평가하고 일반 및 직무 언어강좌 설계 및 시행을 통해 난민들의 통합 과정을 지원할 뿐만 아니라, 망명 신청을 처리하는 이중의 역할을 수행한다. 한편 연방고용청(BA)은 망명 신청자들과 난민들이 일자리를 찾고 그들의 전문기술을 향상시키는 데 있어 핵심적인 역할을 담당한다. 그러나 책무는 망명 신청 인정 전의 망명 신청자들의 노동시장 통합을 담당하는 156개의 고용 기관과, 긍정적인 망명 결정 이후에 기본 생계 지원 프로그램(Hartz IV)을 받는 난민들을 위한 노동시장 통합 서비스를 제공하는 303개의 '취업센터' 사이에서 나누어져 있다. 즉 망명 신청자가 난민 지위를 획득하면 책무는 연방고용청(BA) 고용기관에서 취업센터로 이전되며, 취업센터는 연방 노동사회부(Ministry of Labour and Social Affairs; BMAS)의 감독을 받으며 지방자치 자체에 의해 운영되거나, 지역 고용기관들과 공동으로 운영된다. 따라서 고용 기관들은 망명 신청자들의 통합을 담당하는 반면 난민들은 취업센터의 지원을 받는데, 실제로 취업센터들이 대부분의 노동시장 통합 관련 조치를 담당하고 있다.

특히 난민들의 초기 노동시장의 진입은 통합의 장기적 결과의 주요 결정 요인이다. 하지만 난민들은 강제 이주의 특성상 교육 수준이나 기술을 인증할 수 있는 적절한 문서를 제공하기 어렵고, 언어·기술 능력의 부족 외에도 사회네트워크와 호스트 국가에 대한 지식 부족으로 취업에 어려움을 겪는다. 게다가, 이들이 노동시장에 진입하는 데 법적 제한과 망명 절차의 오랜 기간, 그리고 거주상태에 대한 불확실성은 이들이 극복해야 할 장벽이다.

---

50) Chemin, op. cit. pp.15~20.

이러한 당면한 어려움들에 대한 해결 방안으로, 연방고용청(BA)은 자격이나 경력의 공식 문서에 의존하지 않고 기술을 평가하기 위해 혁신적인 시험 프로젝트(MySkills)<sup>51</sup>)를 시작했으며, ‘연방이민난민청(BAMF)’, 그리고 고용주 협회와 협력하여 “난민을 위한 전망(Perspectives for Refugees, PerF)” 또는 KompAS와 같은 직무 언어 교육, 기업 현장 방문 및 난민 신청자와 난민을 위한 상담 등을 포함한 목표 지향적인 단기 프로그램들을 개발해왔다. 이외에도 지방정부의 상당수가 자체 시범 프로그램을 시행하여 난민 신청자와 난민들의 기술을 평가하고 있다. 아래는 연방고용청(BA)에 의해 시행되고 있는 난민들의 고용 촉진에 대한 몇 가지 프로그램들에 관한 것이다.

첫 번째로, “난민을 위한 전망(Perspectives for Refugees, PerF)” 프로그램은 직무 관련 독일어를 가르치고, 독일 노동시장에 대한 첫 번째 오리엔테이션을 위한 상세한 상담을 제공하고, 해외에서 취득한 자격·학위 인정 가능성에 대한 정보를 제공하는 것을 목표로 한다. 또한, 취업 지원 준비(예: 이력서 작성)와 취업 전략의 지원은 이 프로그램의 일부이며, 특히 프로그램 진행하는 동안 실제 회사에서의 기술을 식별하기 위한 6주간의 직장 실습은 12주 동안 진행되는 이 프로그램의 주요한 특징이다. 담당자는 적합한 회사를 찾거나, 예외적인 경우에는 자체 시설에서 역량 점검을 시행하기도 한다. 이 조치는 각 참가자의 전문 기술과 능력, 그리고 추가 조치의 요구에 대한 권장사항을 포함한 서면 보고서로 마무리된다. 두 번째 프로그램인 여성 난민을 위한 전망(Perspectives for female refugees; PerF-W)은 많은 난민 여성이 자신의 능력을 개발하고 육아 등 일상적인

---

51) 출신국에서 전문 자격을 취득한 경우 정부 기관이나 산업 협회를 통해 자격 평가 및 인정을 요청할 수 있다. 학위 증명서를 제공할 수 없는 경우, 회사에서 작업 샘플, 면접 또는 작업 테스트를 통해 기술을 인증하는 기술 분석을 신청할 수 있으며, 면접은 독일어로 진행되나, 상황에 따라 번역기나 유사한 도구를 사용할 수 있으며, 기술 분석 비용은 정부 기관에 의해 환급된다.

어려움을 극복하기 위한 특별한 지원이 필요하다는 경험에 기반하여, 독일 어 교육과 고용시장 내에서 오리엔테이션을 제공하는 것을 목표로 한다. 프로그램이 진행되는 동안 '독일에서 여성의 역할과 권리', 직업훈련과 취업시장에의 접근, 직업 실무 경험, 직무 관련 독일어 교육, 역량 강화와 활성화뿐만 아니라 보육 제공을 통해 참여 기간 동안의 지원을 다룬다.

다음은 역량 평가, 초기 활성화 및 언어 습득(KompAS) 프로그램으로, 연방이민난민청(BAMF)의 언어 촉진과 연방고용청(BA)의 노동시장 정책 도구를 결합한다. KompAS는 지역적 요구사항을 고려하거나, 조치의 내용과 기간을 개별 상황에 맞게 조정함으로써 유연하게 조정될 수 있다. 통합 과정 외에도 직장에서의 기술 검사, 취업이나 인턴십 접근의 장벽을 낮추거나 제거하고, 노동 및 훈련시장에 대한 정보가 포함된다. 두 프로그램은 동기화되어 병행되며, 이에 따라 언어 능력을 더욱 발전시킬 수 있으며 동시에 자격 취득, 훈련 및 취업 준비도 강화된다. 한편 KompAS는 새로운 대상그룹을 포함하여 실제 요구사항에 맞게 조정함으로써 지속적으로 개발되었다.

마지막으로 숙련된 기능 분야의 젊은 난민을 위한 전망(perspectives for young refugees in the skilled craft sector; PerjuF and PerjuF-H) 프로그램은 연방고용청(BA)이 주관하며, 젊은 난민들을 대상으로 하며, 독일의 훈련과 고용체계에 대한 방향을 제공하고, 동시에 독일어 능력을 향상시키는 것을 목표로 한다. 독일의 고용시장에 대한 충분한 지식을 통해 젊은 난민들은 직업 선택을 자율적으로 결정하고, 이상적으로 이중 견습 훈련을 시작할 수 있다. 일반적으로 이 과정은 6-8개월 동안 진행된다. 특히 연방고용청(BA), 연방 교육연구부(BMBF)와 독일 수공업 협동조합 중앙회(German Confederation of Skilled Crafts)는 합의와 협력을 통해 10,000명의 젊은 난민을 숙련공 훈련에 준비시키는 것을 목표로 한다. 이 과정의 직업훈련 지원 과정(abH) 또는 입문 교육 과정(자격 과정/EQ)은

일반적으로 3년 동안 지속되는 이중 견습 훈련 과정에 대비함으로써 청년들을 지원하기 위한 대안 경로이며, 보조 훈련(Assisted training, AsA)은 직업소개소들의 제안으로, 견습 기간 동안 훈련생들의 탈락을 방지하기 위한 것이다.<sup>52)</sup>

#### 4) 2015년 이후 독일 노동시장 현황

2015년 이래 난민의 대거 유입에도 독일 경제는 지난 몇 년간 상당한 상승세를 경험해 왔다. 2017년 7월 실업률은 독일통일 이후 가장 낮은 3.6%에 달했으며, 특히 난민 고용은 2017년 10월부터 2018년 10월 사이에만 상위 8개 난민 파견국에서만 고용된 망명자 수는 203,000명에서 298,000명으로 47% 증가했다. 실제로 난민 고용은 2017년 초부터 약 3배가 증가했으며, 이러한 사실은 고무적인 일이다.<sup>53)</sup> 난민 고용률에 대해 좀 더 살펴보면, 2018년 9월 현재, 독일 난민들의 고용률은 32%로, 최근 난민의 1/3은 취업을 했으며, 1/3은 언어교육, 직업훈련, 또는 학교나 대학에 다니고 있었고, 나머지 1/3은 실업자이다. 참고로 독일 시민의 고용률은 69%이며, 외국인 전체의 고용률은 50.3%를 기록했다.<sup>54)</sup>

그러나 고용 부문에서 보면, 독일에서는 지난 몇 년 동안 보건 의료와 기술 직종에서는 연수생뿐만 아니라 숙련된 노동력이 부족했으나, 반면, 비숙련 또는 반숙련 직종의 상당한 증가가 기록되었다. 2017년 6월 현재, 이미 고용된 난민의 거의 50%가 청소 서비스, 물류 및 주방보조 등 이 부문에서 일자리를 찾았으며(157,000명), 그중, 주요 8개국 출신 난민의 약 100,000명의 사람들이 노동시장에 편입되었지만 그중 거의 3분의 1이 하

52) Konle-Seidl, op. cit. pp.7~10.

53) <https://wenr.wes.org/2019/08/the-state-of-refugee-integration-in-germany-in-2019> (검색일: 2021. 3. 24.)

54) Knuth, op. cit, p.60.

청 노동 분야였다.<sup>55)</sup> 이어 연방고용청(BA)이 실시한 조사에 따르면, 2018년 하반기에 취업한 난민들 중 44%가 반숙련 및 비숙련 업무를 수행하였고, 52%가 숙련 업무를, 2%가 복잡한 전문가 업무를 수행하였으며, 3%가 매우 복잡한 전문가 업무를 수행하였다. 즉 난민들의 반숙련 및 비숙련 업무를 수행하는 비율은 조금 낮아졌지만, 독일 출생자들(13%)에 비해 현저히 높다. 또한 2018년 매달 8,500명에서 1만명의 난민이 독일 노동인구에 진입한 반면, 최근 난민의 50%가 입국한 지 5년이 지난 후에도 여전히 실업자이며, 취업난민의 3분의 1가량이 장기계약이 없는 비정규직으로 대다수가 저숙련·저임금 직업에 종사하고 있다. 이러한 사실은 예상대로, 노동시장 통합은 견인력을 얻는 데 시간이 걸리는 느리고 장기적인 과정임을 입증하며, 현재 독일의 많은 통합 노력에도 여전히 개선의 여지가 있음을 보여주고 있다.

이러한 결과는 유럽 난민 위기 때 대량 유입된 이들이 난민의 특성상, 대부분이 초기에 독일어 능력, 직업 경험, 그리고 기술 부족으로 취업에 용이하지 않았고, 특히 독일 노동시장의 많은 부분이 고숙련 노동시장이며, 직업교육제도의 특징, 그리고 노동시장의 자격증 중시 경향이 난민들의 노동시장 접근에 장애요인으로 작용하기 때문이다.<sup>56)</sup>

따라서 취업 장벽의 측면에서, 공식적인 학문적 자격요건과 독일어 구사 능력이 전문 직종에 접근하고 직업훈련 프로그램에 참여하기 위한 필수요건을 감안할 때, 난민들이 최대한 교육에 참여하는 것이 중요하다. 실제로 2015년과 2016년 입국한 난민 신청자 중 3분의 1가량이 18세 미만인 것으로 나타나, 독일은 수십만 명의 신규 입국자를 학교 시스템에 통합해야 했다. 이에 독일 정부는 독일 학술교류 서비스(Deutscher Akademischer Austauschdienst, DAAD)를 비롯한 여러 기관을 통해 난민을 고등교육기

---

55) Konle-Seidl, op. cit. pp.3~4.

56) Knuth, op. cit, p.65.

관으로 통합할 수 있도록 지원하고 있으며, 그리고 이 조치들이 결실을 보기 시작했다. 고등교육기관이 난민 현황 자료를 수집하지 않아 독일 대학에 등록된 난민 수를 정량화하기는 어렵지만, 독일 대학 연합인 렉터회(Rector's Conference)의 조사 결과 신규 등록 난민은 2015/16년 205명에서 2018/19년 겨울 3,788명으로 급증한 것으로 나타났다. 독일 대학에 등록된 난민은 모두 2016년 1,100여 명에서 2019년 1만여 명으로 최근 3년간 10배 가까이 늘어난 것으로 알려졌다.<sup>57)</sup>

난민의 대거 유입이 5년 이상 지난 지금, 독일의 난민 통합은 인상적이다. 2018년 12월까지 독일에 난민 배경<sup>58)</sup>을 가진 인구는 180만 명에 달하며, 이들의 75%는 40세 미만이며 대부분은 다른 이민자들보다 교육 수준이 높다. 오늘날, 약 절반은 직업을 찾았거나, 유급 교육을 받거나, 인턴 직을 하고 있다(그림 2) 참조).

이들이 도착했을 때 약 1%만이 독일어 능력이 우수하거나 매우 우수한 상태였다. 그러나 2018년까지, 그 수치는 44%로 증가했다.<sup>59)</sup> 게다가 현재까지의 상황은 현지 독일인들에게도 영향을 미쳤다. 예를 들어, 2008년과 2015년 사이에 이주민에 의해 설립된 회사의 직원 수는 50%까지 증가했으며(150만 명으로), 2020년 베텔스만 재단(Bertelsmann Foundation)의 연구에 따르면 독일에서 이민자들이 설립한 기업은 2019년까지 총 230만 개의 일자리를 창출했다.<sup>60)</sup> 이는 난민통합이 독일 사회에 이익이 되는 데에 속도를 내고 있다는 것을 보여준다.

그러나 이러한 진전에도 불구하고 난민을 위한 완전한 경제적 통합에 대

---

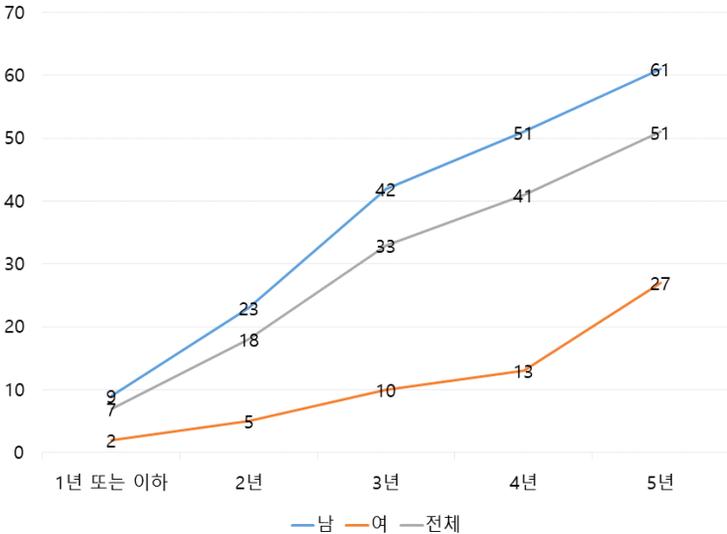
57) Trines, op., cit.

58) 국제 보호 수혜자, 망명 신청자, 그리고 난민 요청이 거부된 망명 신청자들을 포함.

59) <https://www.cgdev.org/blog/five-years-later-one-million-refugees-are-thriving-germany> (검색일: 2022. 6. 22.)

60) <https://www.infomigrants.net/en/post/43348/germany-share-of-migrant-led-startups-on-the-rise-despite-continued-challenges> (검색일: 2020. 5. 22.)

한 도전은 여전히 남아 있다. 특히 여성의 노동시장 접근은 여전히 어렵고, COVID-19로 인해 난민들은 더 큰 타격을 받은 저임금의, 그리고 더 불안정한 부문에서 일하고 있다.



참고: 연방통계청에 따라 업무에 대한 보수를 받는 사람을 포함하여 연수생. 인턴은 고용인으로 간주된다.  
출처: 2016-2019 난민에 대한 IAB-BMF-SOEP 설문조사, 가중치 적용

〈그림 2〉 성별 및 도착 후 연도별 난민 고용률

따라서 독일의 노동시장 통합에 대한 평가는 현재 학업과 직업교육에 참여하고 있는 나머지 1/3의 난민들의 활동 결과에 따라 달라지겠지만, 난민들의 평균 독일 거주 기간이 얼마 되지 않았고, 언어 교육 및 훈련 자격, 전문 경험의 습득을 통해 노동 시장에서 더 오래 있을수록, 이 그룹 내 반숙련 및 비숙련 노동자의 비율은 점차 감소할 것<sup>61)</sup>을 감안하면, 현 상황은

61) <https://zrr.kr/Q9yU> (검색일: 2023. 6. 5.)

대체로 긍정적으로 평가될 수 있다. 게다가 이들은 훈련된 이주노동자들을 필요로 하는 고령화된 독일 사회에 절실히 필요하며, 앞으로 독일 노동 시장에 기여하게 될 것이다.

### 3. 논의 및 결론

지금껏 유럽의 난민 위기 이래 노동시장 통합에 초점을 둔 통합법을 제정하여 이들을 대폭 수용함으로써 인도주의적 차원에서 뿐만 아니라, 인구 고령화와 저출산의 문제를 극복하고, 국가 경쟁력을 향상시킬 수 있는 차원으로 난민 정책을 구현하고 있는 독일의 사례를 살펴보았다.

독일은 망명 신청자들이 대거 유입되는 상황에서 비교적 신속하게 대응해 왔으며, 시민사회의 강력한 지원으로 노동시장 통합을 촉진하기 위한 정치·행정적 틀을 마련해 왔다. 많은 수의 망명 신청과 긴 처리시간을 관리하기 위해 다양한 범주의 망명 신청자에 대한 차등한 대우 규정이 도입되었으며, 체류가 허용될 가능성이 높은 망명 신청자 그룹은 언어교육과 시민 오리엔테이션을 다루는 통합 과정과 조기 통합 조치에 우선적으로 접근할 수 있었다. 특히 이들의 노동시장 접근을 용이하게 하기 위한 법적 조치들과, 언어 교육 제공, 그리고 고등교육기관으로 통합하기 위한 지원들과 이른바 '3+2 규정'과 같은 직업훈련은 주목할 필요가 있다. 고속철 구조의 독일 노동시장을 감안할 때, 난민들의 역량을 개발하고 지원하는 것은 저숙련 분야에서 과도한 경쟁을 줄이고, 이들의 잠재력을 실현하는데 적절한 전략이라 여겨진다.

그러나 독일의 노동시장 통합 정책은 긍정적인 측면도 있지만, 몇 가지 주요한 결점들도 존재한다. 이를 개선하기 위한 몇 가지 제언을 하자면, 첫째, 연방고용청(BA)이 자격이나 경력의 공식 문서에 의존하지 않고 기술을

평가하기 위한 시험 프로젝트를 시행하고 있지만, 자격 인정을 위한 까다로운 절차와 독일의 엄격한 고용 시스템은 신속한 노동 시장 통합에 대한 낙관을 어렵게 한다. 이를 개선하기 위해서는 기존 역량을 보다 적극적으로 인정하고, 독일 고용 시스템의 전통적인 자격기준과 기술평가에 더 많은 유연성이 요구된다. 둘째, 난민과 망명 신청자들에게 일자리 알선과 지원 서비스가 제공되지만, 그 효과에 대해서는 종종 의문이 제기된다. 특히 독일의 고용 시스템은 미로와 같아서 난민들은 복잡한 취업시장에서 많은 시간과 에너지를 허비하게 된다.<sup>62)</sup> 따라서 과한 관료적 절차를 간소화하고, 특히 직업소개소들, 고용주 협회 또는 노동조합과 같은 노동시장 행위자를 적격화하고 권한을 부여하여, 업무 허가를 받는데 지연을 줄이기 위한 고용 시스템의 구현이 필요하다. 셋째, 통합을 촉진하기 위한 노력에도 불구하고, 독일 노동시장에는 난민과 망명 신청자들에 대한 차별과 편견이 여전히 남아있다. 일부 고용주들은 이들을 고용하려 하지 않거나, 필요한 기술을 갖추고 있더라도 그들에 대한 편견을 가지고 있다. 차별은 정책의 효과성을 약화시키고 사회적 배제를 지속시켜 이들의 노동시장 통합을 방해한다. 그러므로 고용시장 압박과 난민 고용에 대한 적절한 인센티브의 제공을 통해 난민들의 고용기회를 늘리는 것이 중요하다. 고용된 난민에 대한 긍정적인 경험은 고용주들로 하여금 앞으로 몇 년 안에 더 많은 난민들을 고용하도록 유도할 것으로 본다. 넷째, 난민과 망명 신청자들, 특히 여성들의 직업훈련 프로그램에 대한 접근성을 확대하고, 강화된 언어 지원을 통해 강좌 수요를 증가시키고, 프로그램의 기간과 강도를 신청자들에 맞게 조정하여 이들의 참여를 적극 확대해야 한다.

난민의 1/3이 노동시장 진입을 준비하는 상황에서, 난민들의 사회적 통합은 여전히 더디고, 높은 공공 비용과 불안정한 정치적 파급 효과가 지속되는 가운데 장기적인 거시 경제적 이익을 측정하기는 여전히 어렵다. 하

---

62) Knuth, op. cit., p.65.

지만 통합은 장기적인 과정으로 지금까지는 상황이 엇갈리지만, 이전 난민 집단과 비교했을 때 독일의 신규 난민들은 노동시장 통합 측면에서 더 성공적이며, 현재까지 전반적인 추세는 고무적으로 보인다. 이는 독일 노동시장의 견고한 형태와 노동시장 통합 조치에 대한 보다 높은 지원, 그리고 난민에 대한 ‘환영 문화(welcome culture)’ 확산의 주체인 독일 시민들의 강력한 지지에 기인한다고 여겨진다.

그나마 다행인 것은 연구자들은 난민들이 대학에 다니고 있고, 더 많은 사람들이 일하고 있어 독일의 노동력 부족 문제를 해결하는 데 도움을 주고 있다는 사실에 주목한다. 망명 신청자들을 훈련시키려는 노력이 증가했고, 민간과 공공부문의 일부 논평가는 난민들의 값싼 노동력을 어느 정도 착취하는 것을 의미하더라도 난민 유입의 “경제적 이익”을 높이 평가하고 있다. 게다가 인구통계학적 측면에서는 인도주의적 난민의 유입이 수십 년 만에 독일에서 가장 큰 인구 증가에 영향을 미치고 있다. 세계 교육 서비스(World Education Services)에 따르면 “베를린과 같은 도시의 인구 증가는 이제 많은 수의 시리아 이민자들을 포함하여 다른 국가 출신의 시민들에 의해 거의 전적으로 주도되고 있다”고 보고한다.<sup>63)</sup>

그러나 한편, 난민들의 지속적인 존재는 독일에서 양극화 현상으로 남아 있다. 독일의 정치 체제는 난민 유입을 정치적 동원에 이용하려는 민족 국가주의(ethno-nationalist) 운동으로부터 점점 더 압박을 받고 있다. 따라서 독일이 통합 노력에 성공하고 외국인 혐오와 민족주의의 불씨를 부채질하는 사회 문제의 영구화를 막는 것은 매우 중요하다. 그러기 위해서는 정부 당국, 기업, 대학 모두가 독일 경제와 사회의 본격적인 참여자로서 난민들을 통합하기 위해 가능한 한 빨리 그들의 통합 노력을 촉진하고 남아 있는 장벽을 제거하는 것이 중요하다.

---

63) Chemin, op. cit., pp.9~10.

| 참고문헌 |

- 고문현, 「한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안」, 『세계헌법연구』 14(3), 세계헌법학회한국학회, 2008. 12.
- 김성진, 「영국의 난민정책 : 시리아난민 사례를 중심으로」, 『정치·정보연구』 19(2), 한국정치정보학회, 2016. 06.
- 김영술, 「독일의 난민 수용과정에서 나타난 정책 변화의 연구」, 『분쟁해결연구』 16(2), 분쟁해결연구센터, 2018. 08.
- 박선욱, 「난민보호에 관한 국제법의 국내적 이행 - 국내이행법률로서의 난민법에 관한 논의」, 『가천법학』 6(3), 가천대학교 법학연구소, 2013. 09.
- 송효진, 「한국에서의 난민여성의 삶과 인권」, 『이화젠더법학』 10(3), 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2018. 12.
- 신소희, 「독일의 통합법 제정과 난민 노동시장 통합정책의 시사점」, 『이슈브리프』 1, 이민정책연구원, 2019.
- 안성경, 「독일의 난민법 개혁의 현황과 시사점」, 『유럽헌법연구』 23, 유럽헌법학회, 2017. 04.
- 안영빈, 「국내 난민아동의 생활실태 분석과 교육 방안 모색」, 『다문화교육연구』 10(1), 한국다문화교육학회, 2017. 03.
- 오병훈, 「한국 난민정책의 문제점과 개선방향」, 『정책개발연구』 15(1), 한국정책개발학회, 2015.
- 이세련, 「국제난민법상 난민의 배제에 대한 고찰」, 『법학연구원』 44(2), 중앙대학교 법학연구원, 2020. 08.
- 장복희, 「국제인권법에서 바라본 단일 난민법 제정의 의의」, 『저스티스』 110, 한국법학원, 2009.
- 정금심, 「난민 인권 보호를 위한 난민법 개정 방향 연구 - 난민 심사 및 난민 처우를 중심으로」, 『법조협회』 67(3), 법조협회, 2018. 06.
- 허영식, 「난민문제와 난민정책에 관한 연구동향과 함의: 독일과 유럽의 사례를 중심으로」, 『한독사회과학논총』 28(1), 한독사회과학회, 2018. 03.
- 홍정화, 「한국 난민정책의 한계와 대안 - 제주 예멘 난민 사례를 중심으로」, 『Crisisonomy』 15(4), (사)위기관리이론과실천, 2019. 04.
- Knuth Matthias, 「독일 노동시장의 난민 통합」, 『국제노동브리프』 17(2), 한국노동연구원, 2019.
- Battisti, Michele & Giesin, Yvonne, "Can job search assistance improve the labour market integration of refugees? Evidence from a field

- experiment”, *Labour Economics*, Vol. 61, December 2019.
- Brücker Herbert, Rother Nina, Schupp Jürgen, “IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016. Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher, 2017, Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen”, *IAB-Forschungsbericht*, Vol.13, 2017.
- Chemin, J. E., Nagel, K., “Integration Policies, Practices and Experiences Germany Country Report”, Respond Working Paper Series, No. 51, 2020.
- Degler, E., Liebig, T. & Senner, A.-S, “Integrating Refugees into the Labour Market-Where Does Germany Stand?”, *ifo DICE Report*, Vol.15, No.3, February, 2017.
- European Commission, *European Economic Forecast*, Autumn, 2015.
- European Union and OECD, “How Are Refugees Faring on the Labour Market in Europe? A First Evaluation Based on the 2014 EU Labour Force Survey Ad Hoc Module”, Working Paper, No. 1, 2016.
- Gericke, Dina, “How do refugees use their social capital for successful labor market integration? An exploratory analysis in Germany”, *Journal of Vocational Behavior*, Vol.105, April 2018.
- Grote, Janne, “The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany”, Working Paper, No. 79, 2016.
- Kogan, Irene, “Integration Policies and Immigrants’ Labor Market Outcomes in Europe”, *Sociological Science*, Vol.3, 2016.
- Konle-Seidl, R. “Peer Review on Integration of Refugees into the Labour Market”, European Commission, September, 2017.
- OECD, *Finding their Way. Labour market integration of refugees in Germany*, Paris: OECD Publishing, 2017.
- Sarvimäki, Matti, “Labor Market Integration of Refugees in Finland”, No 185, Research Reports from VATT Institute for Economic Research, 2017.
- <https://www.unhcr.org/us/about-unhcr/who-we-are/figures-glance>  
(검색일: 2023. 2. 23.)
- <https://www.immigration.go.kr/immigration/1570/subview.do>  
(검색일: 2022. 11. 23.)
- [https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Service/English-Site/Generische-Publikationen/German-labour-market-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Service/English-Site/Generische-Publikationen/German-labour-market-2022.pdf?__blob=publicationFile) (검색일: 2023. 8. 23.)

<https://data.worldbank.org> (검색일: 2022. 12. 26.)

[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=13) (검색일: 2022. 12. 26.)

<http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/Asylgesch%C3%A4ftstatistik/asylgeschaefststatistik-node.html> (검색일: 2022. 10. 23.)

<https://wenr.wes.org/2019/08/the-state-of-refugee-integration-in-germany-in-2019> (검색일: 2021. 3. 24.)

[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/the-men/migration/masterplan-migration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/the-men/migration/masterplan-migration.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (검색일: 2020. 5. 13.)

<https://wenr.wes.org/2019/08/the-state-of-refugee-integration-in-germany-in-2019> (검색일: 2021. 3. 24.)

<https://www.cgdev.org/blog/five-years-later-one-million-refugees-are-thriving-germany> (검색일: 2022. 6. 22.)

<https://www.infomigrants.net/en/post/43348/germany-share-of-migrant-led-startups-on-the-rise-despite-continued-challenges> (검색일: 2020. 5. 22.)

<https://www.iab-forum.de/en/what-do-we-know-about-the-employment-of-refugees-in-germany-answers-to-some-frequently-asked-questions/> (검색일: 2023. 6. 5.)

| Abstract |

## A Study on the Labor Market Integration Policy for Refugees and Asylum Seekers in Germany since the Refugee Crisis

Kim, Sook-Kyong

Germany has swiftly responded to the large influx of asylum seekers, adopting various policies and strategies to encourage integration, in addition to facilitating labor market access through the implementation of the Integration Act. It is noteworthy that the country has enjoyed record economic growth, low unemployment rates and a federal budget surplus despite the cost of absorbing more than 1 million asylum seekers since 2015. However, on the positive side, half of the refugees are engaged in low-skilled and low-wage jobs, and access to the labor market for female refugees is still challenging. This is due to a significant portion of the German labor markets being focused on skilled labor, and the characteristics of the vocational education system and the tendency to focus on certificates act as obstacles to their labor market access. Integration is a long-term process, and although the situation has been mixed so far, compared to previous refugee groups, the new refugees have been more successful in terms of labor market integration, and the overall trend has been encouraging. This is believed to be due to the solid form of the German labor market, high support for labor market integration measures, and strong support from citizens for refugees.

Key Words: European Refugee Crisis, Germany, Refugees,  
Asylum Seekers, Labour Market Integration Policy

· 논문투고일: 2023년 7월 17일 · 심사완료일: 2023년 10월 17일 · 게재결정일: 2023년 10월 24일