

독일의 비호절차촉진법상 난민 체류와 비호권

I. 서론

독일연방공화국은 오늘날의 세계적인 이주 움직임(Migrationsbewegungen)을 감안해 볼 때, 전쟁, 박해 또는 궁핍을 이유로 그 본국으로부터 도망하여온 ‘보호를 구하는 자’(Schutzsuchende)의 숫자가 가장 많은 유럽연합 회원국으로서¹⁾ 커다란 도전에 직면해 있다. 독일연방 수상과 주 정부 수반들은 난민 비호심사절차의 간소화와 촉진, 더 나아가 불합리한 비호관련 행정을 개선하기 위한 일련의 조치들을 시행한다는 것을 2015년 9월 24일 회합에서 결의한 바 있다. 또한 난민의 체류조건을 결정하는 권한을 가진 자들의 일관성도 개선되어야 할 필요가 있었다. 바로 이러한 배경하에서 독일은 최근 난민의 비호(Asyl)와 관련된 새로운 입법적 개

선을 시도하였다. 즉, 2015년 10월 20일 제정된 비호절차촉진법(Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz)은 기존의 비호절차법(Asylverfahrensgesetz)을 비호법(Asylgesetz)으로 명칭 변경한 외에도 16개 이상의 법률과 법규 명령(Rechtsverordnungen)의 조문 개정을 상정하고 있다.²⁾ 비호절차촉진법의 핵심 내용에 부합되도록 개정되어야 할 대상은 주로 외국인 체류 및 사회법과 관련된 기준설정 규정들이다. 이 글은 이러한 최근 관련 법령 개정 내용을 소개하기 위하여 작성되었다.

II. 비호신청과 관련된 주요 개정 내용

1. 안전한 출신국 (Sicher Herkunftstaaten) 문제

1) 2015년 2분기의 통계에 따르면, 최초로 비호를 구하는 자(Asylbewerber: 비호를 구하는 자와 요청자는 의미가 다소 다르기는 하지만 이 글에서는 이하 ‘비호요청자’라 통칭한다)들의 대부분이 독일에 등록되어 있다. EU 역내에서 최초로 구하는 자들의 약 38%가 독일에 등록되어 있었으며, 그 뒤를 이어 헝가리 약 15%, 오스트리아 약 8%, 이탈리아 약 7%, 프랑스 약 7%, 스웨덴 약 7%이다. Eurostat Pressemitteilung. 163/2015-18. September 2015 (Asyl in der EU Über 210.000 erstmalige Asylbewerber in der EU im zweiten Quartal 2015), <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996930/3-18092015-BP-DE.pdf/d08b4652-2b94-4da0-9fff-bb2924a09754> (2016년 4월 30일 방문).

2) 그 밖에도 2015년 10월 24일 제정된 Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (BGBl. I 2015, 1789) 참조.

비호신청 처리 능력의 개선에 우선순위에 두는 가장 시급한 조치로서 독일 기본법 제16a조³⁾ 제3항의 안전한 출신국(Sicher Herkunftstaaten)의 명단을 알바니아, 코소보 및 몬테니그로까지 확대되었다. 즉, 동 제3항은 정치적 박해 또는 비인도적이거나 굴욕적인 처벌이나 처우가 발생하지 아니하고 있다고 판단되는 국가에 대해서는 법률에 의해 안전한 국가로 분류할 수 있도록 하고 있다. 특히, 비호절차촉진법(Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz)에 관한 공청회에서는 알바니아, 코소보 및 몬테니그로가 특히 소수민족의 차별이라는 관점에서, 안전한 출신국으로 분류될 수 있을 정도로 헌법상 또한 EU법상의 전제조건이 실제로 존재하는지의 여부에 관한 많은 의문들이 제기되

었다. 어떠한 국가가 안전한 출신국에 해당한다는 결정은 입법자가 기본법 제16a조 제3항에 따라 그 국가에서의 법적 상황, 법적 용 및 일반적인 정치적 관계를 토대로 내려져야 한다는 것이 그 논거였다. 이러한 맥락에서 비호법은 연방정부로 하여금 앞서 언급한 국가들을 안전한 국가로 분류할 수 있는 전제조건이 존재하는지의 여부에 관하여 2년마다 법률상으로 확정하여 연방하원에 통보를 할 의무를 지도록 하고 있다. 이에 따라 첫 번째 통보는 2017년 10월 23일까지 행하여져야 한다(비호법 제29a조 제2a항).⁴⁾

안전하다고 선언된 출신국에서 온 사람들도 안전한 제3국으로부터 독일에 입국한 경우가 아닌 한, 비호를 받을 수 있는 기본적인 권리를 원용할 없는 것은 아니다.⁵⁾ 그러

3) 제16a조(비호권) 각 항의 내용은 다음과 같다: (1) 정치적인 이유로 박해를 받는 사람은 비호권을 가진다. (2) EC 회원국으로부터 또는 난민지위에 관한 협약 및 인권과 기본적 자유의 보호를 위한 협약의 적용이 보장되는 다른 제3국으로부터 (독일) 연방 영역으로 입국한 자는 이 조 제1항을 원용할 수 없다. 이 항 1문의 기준이 적용되는 EC 밖의 국가들은 연방상원 (Bundesrat)의 동의를 요하는 법률에 의하여 명시되어야 한다. 이 항 1문에 명시된 경우에는 신청인의 체류를 종료시키기 위한 조치를 그러한 조치에 대해 제기될 수 있는 어떠한 법적 의미와 관계없이 시행될 수 있다. (3) ... 당해 국가의 법률, 법 적용 및 일반적 정치적 상황에 근거하여 볼 때 어떠한 정치적 박해 또는 비인도적이거나 존엄을 훼손하는 처벌이나 처우가 존재하지 아니한다고 결론 내릴 수 있는 국가들을 연방상원의 동의를 요하는 법률로 정할 수 있다. 그러한 국가로부터 온 외국인은 박해를 받지 아니한다고 추정되며, 다만 그 자가 이러한 추정에 반하여 정치적 이유로 박해를 받는다는 결론을 정당화하는 증거를 제시하는 경우에는 그러하지 아니하다. (4) 이 조 제3항에 명시된 경우 및 명백히 근거가 없거나, 그와 같이 간주되는 다른 경우에는 신청인의 체류를 종료시키기 위한 조치는 그러한 조치에 관하여 중대한 의무가 존재하는 때에 한하여 법원이 이를 정지시킬 수 있다. ... 이에 관한 심사의 범위는 제한될 수 있으며 지연된 이의 제기는 이를 고려하지 아니한다. 이에 관한 구체적인 사항은 법률로 정한다. (5) 이 조 제1항 내지 제4항은 EC 회원국이 상호간에 또는 그 집행이 계약국에서 보장되어야 하는 난민의 지위에 관한 협약 및 인권과 기본적 자유를 위한 협약으로부터 발생하는 의무를 정당하게 고려하여 비호 결정의 상호 승인을 포함하여 비호의 신청에 관한 결정을 하기 위해 관할권을 부여하는 규칙을 채택한 제3국들과 국제 협정을 체결하는 것을 배제하지 아니한다.

4) 비호법 조문은 https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/BJNR111260992.html 참조 (2016년 3월 15일 방문).

한 자들이 그러한 자신의 박해를 입증하기 위해서는 까다로운 실체적 요건을 충족시켜야 하겠지만 그 입증이 성공적으로 이루어진다면 독일에서 비호를 부여받을 수 있는 것이다.

안전한 출신국으로 분류하려는 입법자의 의도는 외견상으로 행정절차와 법원절차의 촉진과 부담 경감 효과를 얻고자 하는 것이다. 그러나 연방이주난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)의 실무로부터 얻은 경험은 이러한 효과를 항상 입증하고 있지는 못한 것으로 보인다. 어떠한 결정을 위해서는 개별적인 사유에 대한 심사가 선행되어야 한다는 점에서 볼 때 일련의 절차들을 다른 국가로부터 온 비호신청자의 경우와 완전히 다르게 진행하는 것은 불합리한 측면이 없지는 않다. 안전한 출신국으로부터 온 사람들이라도 아무런 제한없이 원용할 수 있는 non-refoulement(박해받는 곳으로의 추방금지) 원칙에⁶⁾ 입각하여 개별적인 보호를 받을 수 있는 것이다.

2. 비호요청자 신고증명서

비호법 제63a조는 비호요청자 신고증명서제도를 새롭게 도입하였는 바, 이 증명서는 비호신청자로서의 자격증명서로서의 역할을 하며 등록된 사람은 그 문서에 명시된 수용시설에 입소할 수 있다. 독일에서 일시적으로 체류할 권리는 비호신청을 한 비호요청자에게 발생한다(체류법 제55조 제1항). 이러한 점을 감안하여 비호요청자의 비호를 구하는 시점과 신청을 제출하는 시점 사이의 시간적 공백이 있기 때문에 비호요청자 신고증명서제도를 도입한 것이다.

Ⅲ. 난민의 수용, 사회보장 및 고용 문제

1. 난민요청자의 수용, 숙박 및 배정 문제

비호절차촉진법의 발효와 더불어 비호신청자의 수용, 숙박 및 배분에 관한 새로

5) 이 경우 비호를 부여받을 수 있는지의 여부는 비호권 인정 내용상의 제한과 관련되어 있다. 이에 관하여는 다음 1996년의 연방헌법재판소 판결을 참조할 것: BVerfGE 94, 115 (132), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv094115.html> (2015년 5월 2일 방문).

6) 이러한 원칙이 국제법상 확립되어 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. non-refoulement 원칙이 다수 국가의 국내법과 일련의 국제적 문서에서도 허다하게 발견되지만, 보편적인 법적 구속력이 있는 국제적 합의는 아직 존재하지 아니한다. 이에 관하여는 문익조, 국제법상 정치적 망명자의 처우 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1982, 97~100면 참조.

운 규칙들이 시행되고 있는 바, 그러한 규칙들은 제한된 숙박능력으로 인한 기초자치단체(Kommune)의 부담완화 외에도 비호가 거부된 자의 귀환촉진을 목적으로 하고 있다. 비호요청자들을 각 주에 배분하는 것과 관련하여서는 (주간의 다른 합의가 없으면) 소위 퀘니그슈타인 공식에⁷⁾ 따른 배분이 이루어지고 있다. 그러나, 2 이상의 주들은 어느 한 주가 수용 할당량에 따라 수용하여야 할 비호요청자들을 다른 주가 수용하는 것에 관한 합의를 할 수 있다(비호법 제 45조 제2항).

비호법 제47조에 의하면 모든 비호요청자의 체류기간은 비호신청자(Asylantragsteller)의⁸⁾ 수용을 관할하는 최초 수용시설에서 최장 6개월인 바, 종전의 3개월에 같음하여 3개월이 연장되었다. 무엇보다도 그 3개월은 너무 짧다는 실무적 상황이 반영된 것이라 할 수 있다. 기간 연장과 관련된 또 다른 법적인 논거는, 비호절차법의 제정과 더불어 비호절차가 촉진될 것이라는 전제하에, 비호심사절차가 종료되어 난민의 지위를 인정받은 자들을 독일 각 지역에 다시

배정하여야 한다는 필요성에서 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 비호심사절차가 종료한 후에도 후속적인 숙박을 제공하지 않을 수 없는 경우, 기초자치단체가 단기간 내에 그 부담에서 벗어날 것이라고 기대하기 어려울 것이다. 왜냐 하면, 6개월을 최장 체류기간으로 정하고 있지만, 이 기간이 경과한 후에도 비호요청자가 부담하여야 할 의무에 대해서는 규정하고 있지 아니하기 때문이다.⁹⁾

더구나, 평균 비호심사절차 진행기간이 평균 6개월인 바, 현재 일부 주에서는 실제 여건상으로 통상적으로 비호를 신청한 지 수개월이 경과한 후에야 최초의 청문이 이루어지고 있으며, 그 후 비호요청자들의 각기 다른 비호요청 이유에 대하여 심사를 개시하여 비호심사절차를 완전히 종료하기까지 소요되는 기간을 단정하기 어렵다. 뿐만 아니라 상기의 설명에서는 비호요청자라는 신고를 한 때부터 실제 비호신청을 제출할 때까지의 기간은 고려조차 하지 않았다. 이 기간까지 감안한다면, 비호요청자가 독일 입국 후 최종적인 비호 부여여부에 대한

7) 연도별 수용할당량을 전년도의 각 주의 세수와 주민 수에 따라 계산하는 관보에 게재하는 공식에 따라 수용쿼터가 정하는 방식을 말한다(비호법 제45조 제1항).

8) 비호신청자(Asylantragsteller)는 이 글에서 비호요청자라고 번역한 Asylbewerber과는 다르다. 사실 비호를 구하는 자(Asylum-seeker)라는 표현이 더 적절할 것이다.

9) Kathleen Neundorf, Neuerungen im Aufenthalts- und Asylrecht durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (NJW 2016, 5 ff.) 참조.

결정이 내려질 때까지 어느 정도의 시간이 소요될 것인지 아직은 예측하기 어렵다.¹⁰⁾

앞서 언급한 바와 같이 비호법 제29a조에 따르면, 안전한 출신국의 사람들에 대해 명백히 제한적인 새로운 규정을 두었다. 비호법 제47조 제1a항에 따라 이들은 독일에 도착한 후 비호신청에 대한 연방관청의 결정이 있을 때까지 - 비호신청이 명백히 근거 없거나 허용되지 아니한다는 이유로 거부된 경우에는 출국할 때까지 또는 강제출국 조치의 집행 시까지 - 최초수용기관에 거주하여야 할 의무가 있다.¹¹⁾ 이러한 의무에 대한 예외는 비호법 제49조에 규정되어 있다.¹²⁾

2. 사회보장

(1) 현물급부

현물급부의 확대에 관한 핵심적인 신설 내용은 비호요청자급부법(Asylbewerberleistungsgesetz)에서 찾을 수 있다. 비호 신청의 남용을 방지하기 위한 목적을 가진 대응조치로서, 일상생활을 위한 개인 필수품은 현물 급부를 통하여 제공된다. 즉, 비호요청자는 일반적으로 음식, 숙박,¹³⁾ 난방, 의복 및 의료 및 가계소비재 등 기본적 급부를 받게 된다. 이러한 급부는 통상적으로 비호요청자가 수용시설에 있는 동안 현물로 제공된다. 그 밖에도 연방헌법재판소의 판결에 따

10) 비호법 제59a조(지리적 제한의 종료) (1) 외국인이 합법적으로 또는 강제퇴거가 유예되어 또는 연방 영역에의 체류허가를 받아 연방영역에 중단 없이 3개월 동안 거주한 때에는 제56조에 따른 지리적 제한은 종료된다. 그의 수용을 관할하는 수용시설에 거주하여야 할 외국인의 의무가 존속하는 한에는 1문에도 불구하고 지리적 제한은 종료되지 아니한다. (2) 체류허가가 종료된 후에도 제1항에서 정하고 있는 시점까지는 지리적 제한의 효력이 유지된다. 체류법(Aufenthaltsgesetz: 정식 명칭은 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet 이다) 제25조 제1항 3문 또는 제25조 제2항 2문에 따라 체류가 허용되는 것으로 간주되거나 또는 체류자격이 부여되는 경우 지리적 제한은 제1항에도 불구하고 종료된다.

11) 체류법 제60a조 제1항에 의하면, 강제퇴거의 일시적인 유예가 장래 최장 3개월의 기간 동안 허용되는 것으로 예상할 수 있다. 이 조항은 관할 관청을 위하여 현저한 인건비 상승을 초래하는 규정이다. 제60a조 제1항의 규정 내용은 다음과 같다: "최상급 주관청은 국제법 또는 인도주의적 이유로 또는 독일연방공화국의 정치적 이해의 보호를 위하여 일정한 국가 출신의 외국인 또는 기타의 방법으로 정한 외국인집단의 강제퇴거를 ... 퇴거를 최장 3개월 동안 유예되도록 명할 수 있다..."

12) 비호법 제49조(수용시설로부터의 퇴거) (1) 강제퇴거 경고가 집행가능하고 강제퇴거가 단기간에 가능하지 아니한 경우 또는 체류법 제24조에 따른 체류허가를 외국에게 부여하여야 하는 경우에는 수용시설에 거주할 의무는 종료된다. (2) 그러한 의무는 공공보건상의 이유로, 그 밖의 공공 안보 또는 질서를 이유로 또는 다른 불가피한 이유로 종료될 수 있다.

13) 이에 관하여는 H. Cremer, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, Friedrich Ebert Stiftung, October 2015. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11653.pdf> (2016년 4월 20일 방문).

르면 비호요청자가 사회적, 문화적 및 정치적 생활에 참여할 수 있도록 하여야 한 기본적인 개인 수요를 충족시킬 수 있는 지원을 받을 자격을 갖는다.¹⁴⁾ 이러한 기본적인 개인 수요를 현물이나 바우처만으로 충족하기 어려운 때에는 재정적 지원이 제공된

다. 특별수당은 수용시설에 거주하지 아니하는 비호요청자가 그러하지 아니한 경우보다 더 많다. 왜냐하면, 음식(개인의 기본적인 수요에 국한되는 것은 아니다) 등 기본적인 수요를 충족하는데도 사용되어야 하기 때문이다.

〈표 1〉 수용시설과 그 밖에서의 비호요청자에 대한 특별수당 금액 비교¹⁵⁾

	성인 1인	공동가구의 파트너	18세 이상의 가구 구성원	14세~17세의 가구 구성원	6세~13세의 가구 구성원	6세 미만의 가구 구성원
수용시설	€143	€129	€113	€85	€92	€84
수용시설 밖	€216	€194	€174	€198	€157	€133

비호요청자가 고용으로부터 얻은 소득은 비호요청자급부법에 따라 제공되는 급부에서 공제된다. 특별수당의 50% 이하의 소득은 이를 산입하지 아니한다. 비호요청자급부법을 개정된 2015년 10월 20일 채택된 비호절차촉진법은 사회급부가 이민자들이 근거 없이 독일에서 비호를 구하는 유인이 되는 것을 방지하기 위하여 가능한 한 현물로

급부를 제공할 필요성을 강조하고 있다. 그러나 비판자들은 현물 급부의 제공이 현저한 행정적 부담을 요구하고 비호요청자의 자기결정권을 부인하는 것이라고 주장한다.¹⁶⁾

뿐만 아니라 현물급부를 위해서는 행정적인 부담이 높다는 점을 감안해볼 때 예외 없이 현물급부 원칙을 적용하기는 어려울 것으로 보인다. 입법자들이 필요한 것(Bedarfe)

14) 독일연방헌법재판소의 2012년 7월 18일 결정(BvL 10/10, 1 BvL 2/11), https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Entscheidungen/DE/2012/07/ls20120718_1bvl001010.html (2016년 4월 20일 방문).

15) Asylum Information Database, report on Germany, January 2015, p. 55. asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_-_germany_thirdupdate_final.pdf (2016년 4월 21일 방문).

16) ProAsyl (NGO), Stellungnahme zur Evaluierung des Sachleistungsprinzips nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, 2010. http://archiv.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/ARCHIV/Stellungnahmen/2010/stellungnahme_zur_evaluierung_des_sachleistungsprinzips.pdf (2016년 4월 30일 방문).

의 결정에 대한 객관적인 기준을 마련하지 않았기 때문에 종전의 현금 수요(Bargeldbedarf)의 대안에 대한 규정도 두고 있지 않다. 즉 공공교통수단을 이용할 수 있도록 월(月) 교통티켓이 지급되어야 하는가 또한 목적지를 밝힌 개별 여행에 대해 현금 지급이 가능한가 등에 대해서는 아무런 언급이 없다. 결과적으로 관련 관청마다 크게 다른 관행을 보일 가능성이 있으며 필요한 것에 기반하지 아니한 현물급부 제공도 이루어지는 경우도 있을 수 있다. 이러한 면에서 효율성을 확보하고 난처함을 회피하기 위하여 새로운 규정의 적용상의 높은 탄력성이 요구된다고 할 수 있다. 즉 쿠폰 형태의 급부, 이와 유사한 비현금 지불수단 형태의 급부 또는 현금 지급도 허용될 수 있다(비호요청자급부법 제3조 제1항 6문).

한편, 비호요청자급부법 제1a조 제2항에 따라 출국의무자는 출국기한이 경과하게 되면 출국 또는 강제퇴거 시까지 비호요청자급부법 제2, 3 및 6조상의 급부청구권을

상실하게 된다. 이 경우 난방 및 육체와 정신건강의 유지를 포함하여 식품과 숙박의 필요(Bedarfs)에 부응하는 급부만을 상정하고 있다. 다만 출국이 자신에게 귀책되지 아니하는 사유로 방해를 받고 있는 사람은 이러한 제한으로부터 제외된다. 즉, 특별한 개별적인 상황이 존재하는 경우에는 예외적으로 비호요청자급부법 제3조 제1항 1문에 따라 다른 급부가 부여될 수 있다.¹⁷⁾

또한 다른 EU 회원국에 재정착한 후 그 회원국을 떠나 독일로 다시 여행하는 자는 마찬가지로 급부제한을 받는다. 이러한 경우의 급부 제한의 합헌성에 대해서는 헌법재판소가 판결을 내린 바는 없다. 그런데 다른 판결에서¹⁸⁾ 연방헌법재판소는 독일에 서의 짧은 체류기간이나 체류 전망이 인간의 존엄성에 부합하는 최소한의 생존 보장에 대한 요구를 제한하는 것을 정당화할 수 없다고 판시하였다는 점을 감안해 볼 때 상기의 경우 위헌성 문제가 제기될 수 있을 것이다.¹⁹⁾

17) Kathleen Neundorf, *op. cit.*

18) 2009년의 판결(BVerfGE 125, 175)에서 인간의 존엄성을 규정한 기본법 제1조 제1항과 관련하여 제20조 인간존엄성에 부합하는 제1항의 사회국가(Sozialstaat) 규정을 결부시켜 모든 경우에 또한 어떠한 때에도 최소한의 생존은 보장되어야 한다고 요구하고 있다. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv125175.html> (2016년 5월 10일 방문).

19) 이와 관련하여 “인간의 존엄성에 부합되는 생존은 독일 연방공화국에서의 체류가 시작되는 때부터 실현되어야 하며 국제적으로 비교해볼 때 독일이 부여하는 높은 급부수준으로 인한 독일로의 이주를 부추기는 것을 회피하기 위하여 비호요청자들에 대한 급부수준을 낮게 유지하는 정책적 고려는 정당화될 수 없다.”는 지적은 주목할 만하다.

한편 또한 독일국민 및 적절한 경우 외국인에게도 적용되는 사회보장적 지원의 기준은²⁰⁾ 독일에서 중단없이 15개월 동안 독일에 체류한 비호요청자에게만 적용된다. 교육은 일정한 한도까지는 주의 권한에 속한다. 의무교육은 독일 영역내의 모든 아동에게 적용된다. 따라서 비호요청자의 자녀에게도 적용된다. 직업훈련을 받을 수 있는 조건은 고용 경우와 마찬가지로 노동시장 기준과 우선순위심사기준이 적용되는 바 이는 우선순위에 있는 어떠한 신청인도 당해 훈련을 신청하지 아니한 경우에만 그 훈련을 받을 수 있다.²¹⁾

(2) 의료서비스

무엇보다도 비호요청자들을 위한 건강에 대한 배려와 관련하여 새로운 규정을 두었다. 비호요청자급부법 제4조 제1항은 비호요청자들의 의료청구권(Anspruch auf Krankenhilfe)은 예방적 건강급부의 제공을 포함한다는 것을 명확히 하고 있다. 비호요청자는 질병, 임신, 출산의 경우 의료서비스를 받을

수 있다. 비호요청자의 건강을 위하여 필요하거나 자녀의 특정의 수요에 충족하기 위해 필요한 경우에도 그 밖의 추가적인 급부를 제공할 수 있다. 한편, 비호요청자급부법 제3조상의 급부 수급권자는 동 법 제4조에 따라 독일연방 체류 최초 15개월 까지 통증과 급성질병의 치료를 위한 급부 청구권을 가질 뿐이다. 따라서 만성질병의 원인치료를 위한 근거를 입법화하지는 못하였다.

3. 고용

제1차 수용기관에서의 최장 체류기간을 6개월로 연장하는 비호법의 개정에 따라 비호요청자들의 노동시장 접근의 필요성 문제가 제기되고 있다. 비호법 제61조 제2항 1문에 따르면, 연방 영역에서 체류한 지 3개월이 경과한²²⁾ 비호요청자는 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit)이 승인을 한 경우 또는 법규명령(Rechtsverordnung)으로 연방고용청의 승인 없이도 그러한 고용이 허용된다고 규정한 경우에는 체류법 제4조 제3

20) Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. IS. 3022).

21) 한편, 국제적인 보호의 수혜자는 독일국민과 같은 사회급부를 받을 자격이 있으며(사회법전 제12편 제23조 제1항), 더 나아가 체류법 제43조상의 사회통합 코스에 참여할 자격이 있으며, 그러한 사회적 지원을 받는 경우에는 이에 참여하여야 한다.

22) 2014년 11월 이전에는 그 대기기간이 6개월이었으나, 법 개정으로 3개월로 단축되었다는 점에 주목할 필요가 있다.

항에도 불구하고 고용될 수 있다.²³⁾ 이를 위해서는 구체적인 일자리 제의가 있을 때마다 연방고용청에 허가를 얻어야 한다. 연방노동청은 노동시장기준(labor market test)과 우선순위심사(priority review)에 입각하여 비호요청자에게 근로허가증을 발급할 수 있다. 이러한 발급은 의무사항이 아니라 연방노동청의 재량사항이다.²⁴⁾

노동시장기준이라 함은 외국인의 고용이 관련 지역과 경제부문 노동시장에 불리한 영향을 수반하는지의 여부 및 당해 직장(workplace)에서의 근로조건을 충족하고 있는지의 여부를 심사하는 것을 말한다. 한편 우선순위기준은 그 일자리가 노동시장접근이 제한되지 아니한 구직자(예컨대, 독일국민 기타 EU 회원국 국민 등)가 차지할 수 있는 것인지의 여부를 심사하는 것을 말한다(체류법 제39조). 우선순위심사는 독일에서 15개월 이상 거주하여온 비호요청자에 대해서는 적용되지 아니하게 된다.²⁵⁾

비호요청자의 자영업 활동(self-employment)은 허용되지 아니한다. 비호요청자의 체류허용(Aufenthaltsgestattung)은 정식 체류허가(Aufenthaltserlaubnis: 체류법 제21조)로 보지 아니하기 때문에 그러한 자영업활동은 정식 체류허가를 받은 외국인에게만 허용된다. 비호요청자는 실제로 취업하기 어렵기 때문에 비호 신청 후 최장 6개월까지 수용시설에 체류하여야 의무를 질 수도 있다(비호법 제47조). 이 기간 동안에는 체류허가가 당해 외국인 등록사무소의 소재 지역에 국한된다. 그 후에도 생활지원을 필요로 하는 비호요청자는 특정한 기초자치단체에 거주해야 하는 의무를 지게 될 수 있다.²⁶⁾

4. 체류, 영주권 부여 및 사회통합

세르비아, 마케도니아, 보스니아, 알바니아, 몬테니그로 및 코소보 출신들에 대한 합법적인 독일이주 가능성은 이제는 고용

23) 한편, 비호법 제61조 제1항 4문은 노동시장접근 배제에 관하여 새롭게 신설된 규정을 두고 있는바, 이 조항은 노동시장 접근 허용에 따른 부정적인 효과를 회피한다는 입법목적에 따라 평가하여야 할 것이다. 이에 따르면 비호법 제29a조에 규정된 안전한 출신국에서 왔고 2015년 8월 31일 이후 비호신청을 제출한 외국인에 대해서는 비호절차 진행기간 동안에는 고용되는 것이 허용되지 아니한다. 또한 안전한 제3국으로부터 독일에 입국한 비호요청자도 그 비호절차 기간 동안에는 근로가 허용되지 아니한다.

24) European Parliamentary Research Service, Work and social welfare for asylumseekers and refugees: Selected EU Member States (2015. 12), p.15.

25) 이상은 European Parliamentary Research Service, *op. cit.*

26) 이른바 주소지 요건(domicile requirement)을 말한다. European Parliamentary Research Service, *op. cit.*

규칙(Beschäftigungsverordnung)²⁷⁾ 제26조 제2항에서 찾아 볼 수 있다. 이에 따르면 지정된 국가 출신의 사람들은 2016년 1월 1일부터 입국(재입국)할 수 있고 또한 독일의 해외 대표기관(외교공관 등을 의미한다)에 신청을 제출 후 비자와 뒤이어 구체적인 일자리 신청을 제출하고 연방노동청(die Bundesagentur für Arbeit)이 고용에 동의하는 때에는 체류법(Aufenthaltsgesetzes) 제18조에 따른 고용 목적의 체류 허가를 받을 수 있다. 다만, 고용규칙의 기준에 따라 동의를 요하지 아니하는 고용이 아닌 경우에는 그러한 고용 목적의 체류 허가를 받을 필요가 없다. 그러나 최근 24개월 내에 비호요청자급부법에 따른 급부를 받은 경우에는 고용 활동에 대한 동의는 부여하지 아니한다.²⁸⁾

한편 비호절차촉진법 시행일에 이미 독일 국내에 체류하고 있는 자들에 대해 새로운 규정의 혜택을 받도록 하기 위해, 첫째 2015년 1월 2일부터 2015년 10월 23일 사이에 독일에서 비호신청을 제출하였을 것, 둘째 당해인이 비호절차법발효일(2015년

10월 24일) 현재 예외적 체류허가를 얻거나 (mit einer Duldung) 또는 출국의무자로서 독일연방에 체류하고 있고 지체 없이 출국할 것을 조건으로 체류법 제18조에 따라 비자와 체류허가 부여될 수 있다.²⁹⁾

난민으로 인정받은 자는 3년 동안의 체류허가를 받게 되며, 그 후에는 그 체류허가는 무제한 정착 허가가 된다. 이와 대조적으로 보조적인 보호(Subsidiärer Schutz)의 수혜자(비호법 제4조 참조)는 1년의 체류허가를 부여받게 되며 그 후 1회에 한하여 2년 더 체류허가 기간이 연장될 수 있다. 7년이 경과하게 되면 그들은 영주권이 부여될 수 있다(체류법 제26조). 한편 상기의 두 부류 모두 노동시장 접근에 대한 아무런 제한 없이 근로가 허용된다(체류법 제25조 제1항 3문). 그러나 공공기금(public fund)에 호소하지 아니하고는 적절한 건강보험을 포함하여 생계유지가 불가능한 국제적 보호의 수혜자는 일정한 지역 또는 기초자치단체에 체류할 의무를 지게 될 수 있다.³⁰⁾

한편 몇 가지 새로운 규정들도 난민 통합

27) 2013년 7월 24일 개정된 Beschäftigungsverordnung Zuwanderung ausländischer Fachkräfte in Ausbildungsberufen, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&xugl_nr=2602&bes_id=24784&val=24784&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&cmenu=0 (2016년 4월 20일 방문).

28) Kathleen Neundorf, *op. cit.*

29) *Ibid.*

30) European Parliamentary Research Service, *op. cit.*; 비호법 제60조 참조.

정책의 개선이라는 측면에서 높게 평가되어야 한다. 조기 언어습득을 통하여 또한 불필요한 후속적인 비용의 회피를 위하여 비호요청자들도 그들이 합법적이고 지속적인 체류가 예상되는 한 또한 이용 가능한 사회통합을 위한 과정 개설 장소가 마련되어 있어야 한다는 제한이 있기는 하지만, 사회통합과정에 참여할 수 있게 되었다(체류법 제44조 참조). 이에 따라 이 법률 제정 이후 비호승인율이 높은 국가로부터 오거나 비호신청이 성공할 것으로 전망되는 비호신청자들은 이 법률의 적용을 받을 수 있게 되었다.³¹⁾

IV. 귀환의 촉진문제

비호가 거부된 비호요청자의 귀환도 촉진되어야 하는 바, 강제퇴거명령과 관련한 비호법의 개정으로 통일적인 법적 보호기간을 부여하여 귀환이 이루어지도록 하고 있다. 잠정적인 법적보호 부여 신청은 강제퇴거명령을 고시한 날부터 1주일 내에 제출되어야 한다. 입국 및 체류 금지(비호법 제34a조 및 제36조)와 관련한 일시적인 법적보호

신청기한도 또한 같다. 한편 귀환을 촉진하기 위하여 체류법 제59조 제1항이 개정되었는 바, 동 제59조 제1항 8문에서 강제송환 기한을 통보할 필요가 없다고 규정하고 있다. 귀환하여야 할 자는 2015년 10월 24일 이후부터는 강제송환될 수 있음을 통보받게 되는데, 자발적 출국 기간을 경과한 후에는 출국의무를 강제적으로 집행하게 된다는 점도 그러한 통보에 포함된다. 다만, 강제송환 시기는 명시되어 있지 않다.

이와 같이 체류법 제59조 제1항을 보완한 것은 강제송환을 통보하는 때에도 통보된 송환일자에는 관련자들이 관청이 알고 있는 체류지에 이미 소재하지 아니하는 경우가 대단히 많으며 이로 인하여 강제송환이 성공적으로 이루어지지 못하였다는 경험을 그 배경으로 하고 있다. 강제송환까지의 기간을 연장하는 경우에도 역시 마찬가지로 강제송환이 이루어지지 못한 경우가 많았다. 그러나 이러한 개정 내용은 연방정부가 국가의 집행권을 행사할 수 있도록 언제든지 다른 국가로의 강제 이동을 위하여 출두하여야 한다는 전제에 입각한 것이지만, 비례성의 고려하지 않았다는 점에서 비판을 받고 있다.³²⁾ 특히 국가의 집행권 행

31) 그 밖의 구체적인 사회통합 촉진을 위한 새로운 규정들에 대해서는 Kathleen Neundorf, *op. cit.* 참조.

32) *Ibid.*

사 이익과 관련자의 독일체류 이익간의 비교형량을 한 후에 (자발적인 출국 기간 경과 의 법적 결과에 대하여 통보를 받은) 관련자가 당면한 강제추방 사실을 알지 못하는 상태를 끝낼 수 있도록 하여야 함에도 이를 도외시하고 있다는 점이 비난의 대상이 되고 있다.³³⁾

그 밖에 사회보장과 관련하여서도 관련자가 임박한 강제출국기한을 알고 있어야 한다. 급부 자격은 강제출국을 이유로 종료되기 때문에 비호요청자급부법에 따라 관청은 비호요청자에게 그가 강제출국하는 달에는 출국일까지만 계산하여 급부를 지급하게 된다. 따라서 강제출국을 회피하려는 자도 감소된 급부액을 지불받게 되면 강제출국 기한을 알려주지 않더라도 자신이 곧 강제출국 당한다는 것을 알 수 있기 때문에 곧바로 종적을 감출 준비를 마칠 수 있게 된다.

V. 결론

이상에서 최근에 개정된 독일의 비호요청자들의 입국, 수용 및 체류와 관련된 다양한 법령의 주요 내용을 살펴보았다. 이제 난민의 지위를 인정받기 위해 비호를 요청하는 사례는 우리나라에서도 크게 증가하고 있다. 다만, 우리나라의 관련법은 비호요청자들의 체류 관련 문제보다는 난민의 지위 부여와 관련된 내용을 중심으로 하고 있다. 사실상, 비호를 요청하는 자들은 비호절차가 끝나 난민의 지위를 인정받기 전까지 상당한 기간을 확정되지 아니한 법적 지위 상태에서 보내야 한다. 이러한 점에서 독일의 체류법이나 비호법, 비호요청자급부법, 비호절차촉진법 등은 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

문 준 조

(한국항공대학교 강사, 법학박사)

33) *Ibid.*

참고문헌

- 문익조, 국제법상 정치적 망명자의 처우 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1982.
- Cremer, H., Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, Friedrich Ebert Stiftung, October 2015. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11653.pdf> (2016년 4월 20일 방문).
- European Parliamentary Research Service, Work and social welfare for asylumseekers and refugees: Selected EU Member States, 2015. 12.
- Neundorff, Kathleen, Neuerungen im Aufenthalts- und Asylrecht durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, NJW 2016, 5 ff.
- Asylum Information Database, report on Germany, January 2015, asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_-_germany_thirdupdate_final.pdf (2016년 4월 21일 방문).
- Eurostat Pressemitteilung. 163/2015 – 18. September 2015 (Asyl in der EU Über 210 000 erstmalige Asylbewerber in der EU im zweiten Quartal 2015), <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996930/3-18092015-BP-DE.pdf/d08b4652-2b94-4da0-9fff-bb2924a09754> (2016년 4월 30일 방문).
- ProAsyl (NGO), Stellungnahme zur Evaluierung des Sachleistungsprinzips nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, 2010, http://archiv.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/ARCHIV/Stellungnahmen/2010/stellungnahme_zur_evaluierung_des_sachleistungsprinzips_.pdf (2016년 4월 30일 방문).
- Beschäftigungsverordnung Zuwanderung ausländischer Fachkräfte in Ausbildungsberufen, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&cugl_nr=2602&bes_id=24784&cval=24784&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=0 (2016년 4월 20일 방문).
- 비호법, https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/BJNR111260992.html (2016년 3월 15일 방문).
- 체류법, https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf (2016년 4월 20일 방문).
- BVerfGE 94, 115 ff., <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv094115.html> (2015년 5월 2일 방문).
- BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/ls20120718_1bvl001010.html (2016년 4월 20일 방문).
- BVerfGE 125, 175, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv125175.html> (2016년 5월 10일 방문).

