

# 숙련 및 정주 노동이민 중심의 독일 이민정책 분석: 바이에른 주와 작센 주 사례를 중심으로\*



김 현 정

제1저자 동아대학교  
(hjkim0111@gmail.com)



김 주 희

교신저자 국립부경대학교  
(kim.joohee@pknu.ac.kr)

## 국문요약

본 논문은 독일의 바이에른 주와 작센 주를 중심으로 숙련 및 정주 노동이민에 관한 독일 이민정책을 분석한다. 한국은 급격한 인구구조 변화와 경제적 문제에 직면해 있으며, 이를 해결하기 위한 이민정책의 필요성이 대두되고 있다. 독일은 2000년대 이후 포용적 이민정책을 일관성 있게 추진하여 인구 증가와 경제성장에 기여하였다.

본고는 바이에른과 작센 두 지역의 사례를 통해 독일의 이민정책이 지역적 특성에 따라 어떻게 구현되고 있는지를 분석하고, 이를 바탕으로 한국의 이민정책 방향성을 제시하고자 한다. 바이에른 주는 경제적 부유와 높은 통합정책을 통해 이민자 유입을 성공적으로 관리하고 있으며, 작센 주는 경제적 성장을 도모하며 이민자 통합을 위한 다양한 정책을 시행하고 있다. 두 지역의 비교를 통해 한국이 숙련노동자 유입과 사회통합을 위한 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

**주제어 :** 독일, 이민정책, 숙련노동이주, EU 블루카드, 기술이민법, 바이에른, 작센

\* 이 논문은 국립부경대학교 자율창의학술연구비(2023년)에 의하여 연구되었음.

# I. 서론

한국 사회는 현재 인구구조의 급격한 변화를 겪고 있으며, 이로 인한 경제 및 사회적 문제에 직면하고 있다. 출생률이 높아지더라도 그 효과를 체감하기까지는 상당한 시간이 필요하며, 저출생에 따른 인구충격은 이미 불가피한 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로 적극적인 이민정책의 필요성이 점점 강조되고 있다.

이러한 상황에서 출산을 제고와 함께 절대 인구감소에 따른 인구충격 대응책으로 해외 인력 도입 등 이민정책의 적극적 검토가 필요하다. 인구의 지속적 증가를 전제하여 설계된 현대 국가의 연금 등 사회복지 시스템과 경제구조를 근본적으로 전환할 수 없다면, 이민정책을 통해 인구구조를 변화시키고 노동력을 유입하는 것이 불가피한 상황인 것이다. 최근 한국에서는 이민청 설립 논의가 본격화되면서 사회적 관심이 높아지고 있지만, 장기적으로 이민정책이 효과를 거두기 위해서는 이민정책의 현황과 근본적인 방향성 검토가 선행되어야 한다는 의견이 제기되고 있다.

본 논문에서는 독일의 숙련 및 정주 노동이민 중심의 이민정책을 분석하고, 이를 통해 한국 이민정책의 방향성을 모색하고자 한다. 이론적 관점에서 본 논문은 독일의 포용적 이민정책을 이론적 배경과 다층 거버넌스 관점에서 고찰한다. 독일의 연방 구조는 이민정책에서 주 정부의 역할이 매우 중요하며, 각 주는 지역 특성에 맞는 통합 프로그램을 독자적으로 개발하고 실행할 수 있는 권한을 가진다. 본 논문에서는 독일의 숙련 및 정주 노동이민 정책이 지역적 특성에 따라 어떤 다른 양상으로 구현되고 있는지를 바이에른(Bayern) 주와 작센(Sachsen) 주의 사례를 통해 분석하였다. 바이에른 주는 경제적 부유와 높은 통합정책을 통해 이민자 유입을 성공적으로 관리하고 있으며, 작센 주는 상대적으로 낮은 경제적 발전 수준에도 불구하고 이민자 통합을 위한 다양한 정책을 시행하고 있다. 본고에서는 두 개 주의 사례를 통해 이민정책에서의 지방정부 역할을 고찰하고자 한다. 바이에른 주는 독일에서 경제적으로 가장 부유한 주 중 하나로, 높은 경제성장률과 낮은 실업률을 기록하고 있다. 이러한 경제적 안정성은 이민자 유입 및 통합정책의 효과를 극대화하는 데 중요한 역할을 한다. 반면 작센 주는 구 동독 지역으로, 경제적 발전 수준이 상대적으로 낮지만 최근 지속적인 경제성장과 투자 유입을 통해 변화를 겪고 있다. 이 두 지역은 서로 다른 경제적 배경과 정치적 환경 속에서 이민정책을 적용하고 있어, 다양한 접근 방식을 비교하고 분석하는 데 유용한 사례를 제공한다. 이러한 비교를 통해 독일의 이민정책이 각 지역에서 어떻게 구현되고, 그 효과가 어떻게 나타나는지에 대한 통찰을 얻을 수 있을 것이다. 연방 차원에서는 포용적 접근을 통해 이민자들의 사회 통합과 경제적 자립을 지원하는 다양한 제도적 장치를 마련하고, 주 정부는 이를

바탕으로 실용적 정책을 실행하여 이민자들의 지역사회 적응을 돕고 있다. 이러한 분석을 통해 한국의 이민정책 방향성 및 정책목표, 구체적인 정책방안을 논의함으로써, 지속 가능한 인구구조를 유지하고 경제적 안정성을 확보하기 위한 이민정책 입안에 기여할 수 있을 것이다.

본 논문의 2장에서는 독일의 포용적 이민정책과 주 차원의 이민정책의 실행을 분석하기 위한 이민정책과 다층거버넌스 접근을 위해 선행연구를 통한 분석의 방향을 제시하였다. 이를 바탕으로 3장에서는 연방 차원에서 독일의 포용 이민정책의 역사적 배경과 주요 변화, 그리고 현재의 정책 방향을 분석하였다. 특히 3장에서는 독일 국적법과 이민정책의 변화를 고찰하였으며, EU 블루카드 제도, 인정법, 기술이민법 등 숙련노동이주의 특징을 분석하였다. 또한 4장에서는 주 차원에서 독일 내에서도 이민정책의 적용과 효과가 두드러진 바이에른 주와 작센 주의 사례를 중심으로 분석하였다. 동 장에서는 두 주의 이민정책 및 사회통합 전략이 어떻게 다르게 적용되고 있으며, 그 결과가 지역사회에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 비교 분석하였다.

본 논문은 독일과 한국의 이민정책 비교를 통해, 한국 사회가 직면한 인구구조 변화와 그로 인한 경제적 도전에 대한 해결책을 모색하고, 장기적으로 지속 가능한 사회를 구축하는데 필요한 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 이민정책과 다층거버넌스 분석

유럽 내 국가 구조는 글로벌화, EU 통합 및 국가의 성격 변화 등 여러 요인으로 인해 변화하고 있다. 이러한 변화는 국가 차원의 정책 결정이 다층적 거버넌스 구조의 도전에 직면하게 했다. 다층적 거버넌스 문헌은 원래 유럽 통합을 염두에 두고 개발되었지만, 정책 결정의 권한과 실행과 연계된 연구 질문을 분석하는 데 유용한 분석 틀을 제공한다. 이민 및 통합 분야에서도 다층적 거버넌스 시스템의 정치 및 정책 결정 역학이 점점 더 중요해지고 있다.

국내 연구의 대부분은 독일 이민법과 정책을 포함하는 이민제도의 도입과 특징에 집중하고 있다(권형진 2014; 김경미 2012; 김기선 2016; 2017; 김성곤 2020; 김용찬 2018; 김윤식 2009; 박경순·윤도현 2009; 안종철 2017; 이진영·정호원 2014; 장선희 2014). 이러한 이민제도의 구체적 실행의 측면에서 이민자의 통합정책에 관한 다양한 사례연구(박

진우 2023; 성상환 2009; 신지원·허준영·황선영 2010; 원숙연·마민지 2017)가 존재한다. 이후 독일 이민정책의 변화에 따른 새로운 이민제도의 도입과 변화 요인을 탐색하는 연구(강하림 2023; 김현숙·최송식·김희재 2012; 김현정 2021; 신용민 2018; 안종철 2017; 이승현 2022; 최서리 2024)와 독일의 이민정책 결정 과정을 분석하는 연구(유숙란 2010)와 이민자 통합정책을 다층적 통합거버넌스로 분석하는 연구(신지원·허준영·황선영 2010) 등 다양한 접근을 통한 독일 이민정책에 관한 분석이 이루어지고 있다. 그러나 국가의 이민정책을 다층적 거버넌스로 분석한 연구는 드물다. 다층적 거버넌스를 언급하지 않아도 연방 차원의 이민정책과 주차원의 정책 결정과 실행을 연계하는 연구 또한 찾아보기 어렵다. 본 연구는 연방 차원의 이민제도를 연계하여 주차원의 조건에 맞는 정책의 결정과 실행을 분석한다는 점에서 연구의 부가적 가치가 있다.

최근 유럽권 연구는 지역 및 지방 차원의 결과가 국가 차원과 무엇이 다른지를 보여준다(Cilek et al. 2024). 다양한 수준에서의 정치화 논리는 종종 국가 및 지역 차원에서 매우 다르게 작용한다. 이민 및 통합 문제는 서로 다른 방식으로 접근되고 정책이 구상되며, 이러한 차이를 이해하는 것이 중요하다는 점이다.

정치적 기회 구조 접근은 다층거버넌스 접근의 실질적 적용을 매개한다. 이민정책을 둘러싼 정치 과정과 쟁점이 어떻게 형성되고 정책 옵션이 어떻게 추진되는지를 개념화하고 경험적으로 포착하는 것을 돕는다. 이민 연구는 전통적으로 이 관점에서 조명되지 않았기 때문에, 정치적 경쟁이 이민을 점점 더 중요한 경쟁적 정당 정치 및 정책 형성 문제로 어떻게 변화시켰는지 이해하기에 어려웠다. 최근 연구는 엘리트, 정당, NGO 또는 사회운동 간의 역동적 상호작용을 통해 정치 과정을 중심으로 분석하기 시작했다(Biskamp 2024; Spies et al 2022; Wüst 2000).

정치적 기회 구조는 정책 형성과 정치적 참여에 영향을 미치는 제도적, 구조적 요인을 의미한다. 이민자 통합정책에서 정치적 기회 구조는 다음과 같은 방식으로 작용할 수 있다. 첫째, 정책 형성에 영향을 미치는 제도적 설정은 각 국가와 지역마다 다르다. 이는 정책 결정 과정에 영향을 미치며, 이민자 통합정책의 내용과 실행에 중요한 역할을 한다. 둘째, 정당과 시민 사회 단체는 정치적 기회 구조의 중요한 구성 요소이다. 이들은 정책 형성과 정치적 논의에 큰 영향을 미친다. 셋째, 정치적 기회 구조는 정치적 동원과 참여에 영향을 미친다. 이민자 통합정책에서는 정당의 입장과 시민 사회의 역할이 정책의 내용과 실행에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이는 이민자들이 정치 과정에 참여하고, 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 다양한 이해당사자들의 참여를 공식화하고 추진할 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

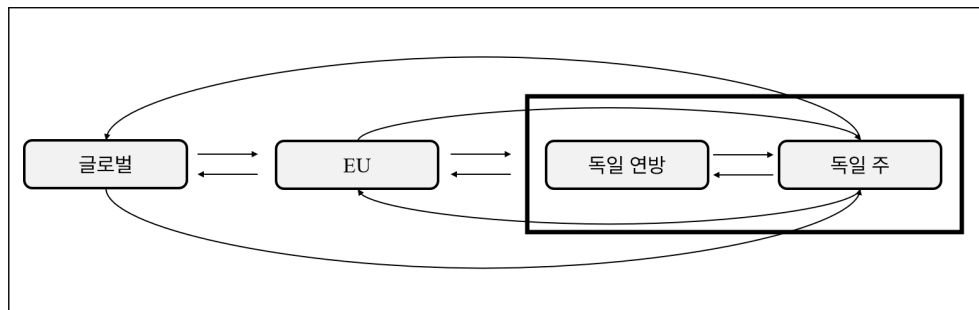
독일에서도 이민과 민족 관계 문제는 정치적 쟁점이었고 최근에도 이러한 모습이 자주

발견된다(Biskamp 2024; Faist 1994). 이러한 문제는 단순히 상향식 국가 정책에만 국한되지 않고, 정치적 행위자들의 경쟁적인 주장과 프레이밍 전략에 의해 좌우된다. '의제 역학'은 이민 통합과 같은 쟁점이 종종 수준별 특성을 강하게 띠어 다른 정책 프레임을 초래하고 다층적 거버넌스 환경에서의 통치 방식을 복잡하게 만든다(Sascha, Bischof, and Wagner 2024).

정치적 기회 구조 접근은 행위자들을 고유한 정치적 맥락에 배치하여 제약과 기회에 대한 대응으로 발전하는 정책을 설명할 수 있다. 이러한 발전은 이민 및 통합정책에 큰 영향을 미친다. 주별 차이는 정치적 기회 접근법이 기대하는 바와 일치한다. 국가적 정치 기회와 제약은 지역적 또는 지방적 하위 단위에 동일한 패턴을 강요하지 않는다. 결국 이 점은 주 혹은 지방 자치단체 차원에서 그 맥락과 필요에 따른 새로운 적용이 가능할 수 있음을 함의한다.

다층거버넌스분석은 국가, 지역, 지방정부 간의 협력과 정책 조정의 중요성을 강조하며, 정당과 시민사회 단체의 역할, 그리고 정치적 동원이 정책 형성에 미치는 영향을 다룬다. 이러한 구조와 기회는 이민자 통합정책의 결과에 중요한 요소로 작용한다. 본 연구의 다층거버넌스분석은 글로벌 차원과 EU 차원의 영향이 독일 모든 주에 동일하게 적용되며 대부분 연방 차원에 내재되어 있어 통제 가능하다는 점에서 연방과 주차원의 분석에 집중한다.

〈그림 1〉 이민정책의 다층 거버넌스 분석



## 2. 연방 차원: 이민정책의 포용적 접근의 제시

이민정책의 포용적 접근은 이민정책 영역이 연방과 주의 법적 실행적 상호작용이 중요하다는 점에서 연방 차원의 이민정책 변화에 대한 이해를 새로운 법제도의 도입을 통해 파악할 수 있다. 따라서 최근 독일이민정책의 방향성으로 규정할 수 있는 포용성 논의를 분석하기 위한 III장 논의의 근간이 된다. 사상적 포용(ideological inclusiveness)은

태도이자, 행위로서의 포용이다. 사상적 포용은 포용을 개인의 인식에서 규정해 적극적 자각과 실천을 통해 더 높은 수준으로 포용이 발전할 수 있도록 돕는다(윤종설 2020). 사상적 포용은 정치철학의 영역에서도 해석된다. 사상적 포용은 정치적, 윤리적 지침을 제공하여 유효한 가치를 제시한다. 즉, 사상적 포용은 정치적인 규범의 적절성과 관련이 있다. 사상적 포용은 각기 다른 사회적 집단이 이 집단을 폄하하거나 죄스럽게 보는 시각, 그러한 부적절한 의도나 태도, 행위에 의해 공격당하거나 약화되지 않도록 하는 것에 집중한다(안드레아 샘프리니 2010). 자유주의에서 자아는 독립적이고 구속받지 않아야 하며, 이는 현대 사회의 인문사회학적 가치에 기여한 바가 있다. 그러나 정치적, 도덕적으로 부딪히는 문제 중 사회 연대의 문제를 위해서는 공동체주의로의 확장이 필요하다(Neureiter and Schulte 2024). 공동체의 가치는 개인, 지역, 환경, 국가, 시대에 따라 상대적으로 정의되어야 한다. 상호연대와 상호의존, 그리고 사회적 결속을 통해 공공선과 사상적 포용의 재정의를 추구해야 한다(김현정 2021).

제도적 포용은 제도의 형태로 사회에 공식화된 상태를 의미한다(윤종설 2020). 이러한 제도적 포용은 자유민주주의 경제체제와 연계된다. 마이클 샌델(Michael Sandel)은 시장의 도덕적 한계, 다시 말해 시장과 전혀 다른 기준의 지배를 받던 전통적 영역까지 시장 논리 및 시장 친화적 논리가 파고드는 것을 경계했다. 제도적 포용은 포용적 성장(Inclusive Growth) 개념과 연결되어 있다. 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)는 ‘포용적 성장 만들기(Allon Board: Making Inclusive Growth Happen)’ 보고서에서 포용적 성장(Inclusive Growth)을 정의했다. OECD의 포용적 성장(Inclusive Growth)은 경제성장을 중점으로 두는 것이 아니라 사회구성원의 삶의 질 향상, 사회의 불평등 해소, 계층 간 형평성 있는 배분 등을 추구하는 복합 개념이다. 이는 소득(income), 일자리(jobs), 건강(health)이라는 세 가지 기준과 함께 교육(education), 환경(environment) 영역에서 다차원적 생활수준(multidimensional Living Standards, MDLS) 지표를 통해 측정되고 있다. 세계은행(World Bank Group)은 ‘번영 공유(shared Prosperity)’라는 포용적 성장을 평가하는 측정 지표를 제시했다. 국제연합개발계획(United Nations Development Program, UNDP) 역시 포용적 성장에 관심을 기울이며, 국제빈곤센터(International Poverty Centre)를 포용적 성장에 관한 국제정책센터로 변경했다(김현정 2021).

정책적 포용성은 정부 정책에 포용성이 어느 정도 반영되는지에 관한 문제로(Gebauer 2023 참조), 포용이 정부 정책으로서 결정·집행되는 상태를 말한다. 정책은 바람직한 상태에 도달하기 위한 정책목표와 이를 달성하기 위해 고안된 정책수단에 대한 정부의 활동 지침이다. 정책적 포용은 포용을 바람직한 상태로 규정하고 이에 도달하거나 포용을

주요수단으로 활용하는 정부의 공식적인 활동 혹은 개입으로 이해할 수 있다. 그렇기에 정부가 사회적 배제(social exclusion)를 해결하기 위해 정책 명목으로 공식적으로 추구하는 활동도 정책적 포용으로 이해할 수 있다(윤종설 2020). 포용성은 다양한 영역의 포용성을 측정하기 위한 지표로 활용되고 있으며, 각 정책영역에 따른 지표는 정책포용성, 도시포용성, 시민포용성 등 다양하게 나타난다(김현정 2021).

〈표 1〉 포용적 이민정책 개념 틀

포용의 종류	정의	주요 실행 내용
사상적 포용 (Ideological Inclusiveness)	다양한 배경, 문화, 언어, 종교, 성 정체성 등을 가진 이민자들을 사회의 일부로 수용하고 존중하는 가치와 신념 체계	- 다양성 존중, 편견 제거, 사회적 통합 - 주로 정치적 규범의 적절성을 통해 실행 가능
제도적 포용 (Institutional Inclusiveness)	이민자들이 사회의 일원으로서 동등한 기회를 얻을 수 있도록 제도적 보장	- 법적 보호, 이민자의 정치적 참여, 교육기회 등 기본권리 보장 - 경제, 사회 권리보장
정책적 포용 (Policy Inclusiveness)	이민자들이 사회에 원활하게 통합되며, 주류집단과 상호교류할 수 있도록 구체적인 정책과 프로그램을 개발하고 시행	- 사회통합 프로그램: 언어, 문화적 차이 극복 - 노동시장 접근 등에 대한 정책 지원 - 문화, 의료, 사회서비스 접근에 대한 정책 지원 - 정착 서비스 지원 - 사회적 상호작용에 대한 정책 지원

출처: 김현정(2021)을 참조하여 저자 작성

독일의 연방 구조는 주(Länder)가 통합정책 형성에서 중요한 역할을 한다. 지역적 접근방식은 다양하고 혁신적인 실천을 끌어낼 수 있으며, 포용성의 이행에 있어 다양한 결과를 가져올 수 있다. 각 주의 정치적, 경제적, 사회적 맥락을 반영하며, 독일의 다층적 거버넌스 시스템에서 이민자 통합의 복잡하고 역동적인 본질을 보여주게 된다.

### 3. 주 차원의 실용적 실행

이민과 시민권 문제는 연방정부가 주로 책임을 진다. 이는 국가 차원에서의 법적 틀을 설정하고, 주요 정책을 형성하는 역할을 의미한다. 반면 통합정책의 구체적인 실행과 세부 조치는 주정부의 책임 영역이다. 주정부는 연방정부가 설정한 법적 틀

안에서, 지역의 필요와 상황에 맞는 통합 프로그램을 개발하고 시행한다. 이러한 구조는 지역 차원의 다양성과 자율성을 반영하며, 각 주가 자신만의 통합정책을 추진할 수 있게 한다.

이민정책에 대한 정치적 대립은 명확한 합의를 어렵게 했고 이렇게 연방정부의 효과적인 리더십의 부재(Kruse et al. 2003)는 주정부가 더 큰 역할을 할 수 있는 기회를 제공했다. 연방정부의 통합정책이 명확하지 않을 때, 주정부는 독자적으로 이민자 통합을 위한 프로그램을 개발했다(Behr 2017; Kolb 2013; Schmidtke 2018; Thränhardt 2010). 주정부는 통합에서 더 많은 권한과 의제 설정 능력을 갖출 수 있게 되었다. 특히 주의 주요 권한 영역인 교육, 문화, 종교, 공공 안전 영역과 법적 권한이 경쟁적인 거주권, 난민정책과 노동 시장 영역에서 두드러질 것이다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 독일의 연방 체제 하, 이민자 통합정책에서 연방과 주의 역할

	연방 차원	주 차원
법적 권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방정부의 배타적 권한: 이민과 시민권</li> <li>- 연방과 주의 경쟁적인 법적 권한: 거주권, 난민 정책, 노동 시장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주의 주요 권한: 교육, 문화, 종교, 공공 안전</li> <li>- 연방참사원의 연방 법률 제정 역할 지방 자치단체의 일반적 규제</li> </ul>
행정과 실행	연방이민난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF)이 주도하는 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방법 및 주법 이행(연방과 주차원의 통합 계획)</li> <li>- 실질적 책임과 절차의 수립</li> </ul>
의제 설정과 상징 정치	통합 지침 형성 (연방의회 논의와 국가 통합 정상회의를 통해 큰 관심을 받는 정치)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합을 위한 도전과제 제시(이슈 프레임 이밍)</li> <li>- 이해당사자의 참여와 거버넌스 네트워크 구축</li> </ul>

출처: Schmidtke(2021, 1354).

독일의 연방 체제에서 주는 이민자 통합을 위한 정책 체계와 행정 관행을 발전시켜 왔다. 이는 사회경제적 현실, 경쟁적인 정당 정치, 그리고 시민사회 이해관계자의 참여 방식을 통해 다른 결과를 보여주게 될 것이다. 기존의 국가 정책에 대한 분석과의 연결성을 추구하며 주의 다른 조건과 환경의 상호작용을 통해 형성되는 이민정책에 대한 분석은 한국적 이민정책의 설정에 새로운 대안으로 자리할 수 있을 것이다.

논문은 구 동독주이나 보수적인 문화와 최근 경제적으로 괄목할 만한 성과를 보여주고



있고 작센주와 전통적으로 보수적이며 경제적인 안정성을 유지하고 있는 바이에른주에 대해 탐색적인 비교연구를 진행한다.

### Ⅲ. 독일의 포용 이민정책 방향성

#### 1. 2000년대 이후 독일 이민정책의 변화

이주는 개인에게 삶의 공간을 옮기는 일이다. 현대 국가 시기, 경제성장을 경험한 대부분의 국가들이 저출생, 고령화를 겪고 있는 현재, 국제이주의 목적지 국가가 되는 것은 한 국가의 또 다른 국가경쟁력이 되었다. 퓨 리서치 센터(pew research center 2024)에서는 2000년~2020년까지 이민이 인구 증가에 기여한 지역을 아래 <그림 2>와 같이 제시하였다.

<그림 2> 2000~2020년 새로운 이민이 국가 인구의 감소를 역전 시킨 국가

	Without immigration	With immigration
 United Arab Emirates	-207,900	+6,061,400
 Italy	-1,576,100	+2,689,200
 Germany	-5,063,800	+1,706,100
 Czech Republic	-23,700	+296,400
 Curaçao	-10,800	+46,400
 Portugal	-314,100	+36,400
 Aruba	-4,900	+18,500
 St. Maarten	-16,100	+12,700
 Liechtenstein	-4,600	+5,800
 Monaco	-200	+4,600
 Dominica	-1,300	+3,200
 Cook Islands	-1,000	+800
 Falkland Islands	-200	+700
 Tokelau	-400	+200

출처: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/07/08/in-some-countries-immigration-accounted-for-all-population-growth-between-2000-and-2020/>  
(검색일: 2024. 07. 15.).

독일의 인구는 2000년~2020년 170만 명이 증가하였다. 그러나 <그림 2> 내 순유입을 제척한 결과, 같은 시기 새로운 이민자의 유입이 없었다면 500만 명 이상 인구가 감소했을 것이다. 동 기간 폴란드, 시리아, 카자흐스탄, 루마니아에서 많은 새로운 이민자가 독일로 유입되었으며, 독일 여성의 합계출산율이 1.5명인 데 반해, 이주여성은 약 2.1명인 것으로 나타났다.<sup>1)</sup>

이와 같이 독일이 이민자들에 의해 매력적인 목적지가 된 이유는 무엇일까. 본 논문에서는 이를 독일이 2000년대 이후 포용적 이민정책을 일관성 있게 유지하고 있기 때문이라 판단한다. 2000년 독일은 인구구조의 급격한 변화를 겪으며, 시민권 개혁에 도전하였다. 2000년 적녹 연정(사회민주당(SPD)과 녹색당(Green))의 다양한 개혁 시도는 일부 실패하였으나, 이민정책 개혁 의지는 ‘국적법(Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts)’ 시행 등 상당한 진전을 이루었다고 평가되고 있다. 당시의 개혁으로 독일에서 귀화에 대한 최초의 통합적이고 표준화된 규제가 마련되었으며, 적어도 한 부모가 8년 동안 독일에 거주하고 영주권이 있는 상태에서 태어난 자녀는 자동으로 독일 국적을 받을 수 있도록 하여, 부모의 국적을 승계하는 데에 출생지주의(ius soli)와 혈통주의(ius sanguinis)가 동시에 적용될 수 있도록 개정되었다(Stritzky 2009). 2000년 1월 시행된 국적법은 특정 조건 하에서의 복수 국적 허용, 귀화 절차 간소화, 출생지주의 조건부 국적 취득 요건을 갖춘 국적법의 제도화, 제3국 출신 이민자에 대한 국적 취득 요건 완화 등으로 요약된다. 이를 토대로 2005년 독일 정부는 새로운 이민법(Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern)을 단행할 수 있었다.

2005년 이민법 시행의 상징적이면서도 실질적 변화의 성과는 이민관리 기관이 현재의 ‘연방 이민난민청(BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)<sup>2)</sup>’으로 명칭이 변경되며, 관련 행정서비스를 일원화하였다는 점이다. 2005년 개정 이민법을 통해, 독일 정부는 이민을 더 이상 일시적인 현상으로 보지 않고, 숙련노동자 유입을 촉진할 수 있는 제도로 인식하게 되었다. 동 법의 주요 내용은 다음의 다섯 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 이민 관리의 통합이다. 동 법은 외국인 거주와 이민을 효율적으로 관리하기 위해 기존의 여러 법률을 통합하고 표준화하였으며, 다양한 유형의 거주 허가를 일관된 규칙으로

1) 출처: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/07/08/in-some-countries-immigration-accounted-for-all-population-growth-between-2000-and-2020/> (검색일: 2024. 07. 15.).

2) BAMF의 이전 명칭은 다음과 같다. 1953년 독일연방공화국이 설립한 ‘연방 이민자 및 난민 관리국(Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge)’, 1965년 ‘연방난민 사무국(Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge)’이었다(Federal Office for Migration and Refugees).

제도화하였다. 외국인중앙등록부(ZAR: Zentrales Ausländerregister)를 통해 독일에 거주하는 모든 외국인에 대한 정보를 중앙에서 관리하여, 이민자와 난민의 데이터를 통합적으로 운영하는 시스템을 구축하여 효율적인 이민관리 작업을 진행하였다(Bundesverwaltungsamt). 또한 동 법은 이민자들이 독일 사회에 통합되도록 지원하기 위한 다양한 조치(독일어 강좌와 독일 문화교육 등)를 포함하였다.

둘째, 동 법은 숙련노동자의 이민을 촉진하기 위한 세부적인 조치가 포함되었다. 2005년 개혁의 제도적 핵심은 고숙련 노동이민을 적극적으로 유치하기 위한 정책이 제도화되었다는 점이다. 독일 또는 인정된 외국 대학 학위를 소지한 경우, 또는 특정 직업군(자연과학자, 엔지니어, IT 전문가, 의료 전문가 등)에 해당하는 경우 기준보다 더 낮은 소득 기준으로 거주 허가를 취득할 수 있도록 하였으며, 이들에게는 장기 거주 허가도 부여하였다(Bundeszentrale für politische Bildung 2018).

셋째, 난민과 인도적 보호에 관한 포용정책을 단행하였다. 동 법은 비국가적 행위자에 의한 박해와 성별에 따른 박해를 난민 지위 인정 사유로 규정하였으며, 독일 입국 난민 및 망명 신청자들에 대한 적절한 보호, 주정부 차원에서 이민자 중 법적 해석에 따라 추방될 수 있는 사람들에 대해 거주 허가를 요청할 수 있는 긴급위원회를 설립할 수 있도록 하는 조항이 추가되었다. 난민에 대한 독일 정부의 포용적 조치는 이후에도 정치적 논란이 되었으나, 최근까지 일관된 정책으로 남아있다.

넷째, 이민법 시행과 안보 및 규제 강화가 동시에 진행되었다는 점이다. 동 법은 2000년 국적법과 이민개혁 단행 이후 4년의 기간에 걸쳐 법 개정을 거쳤으며, 2005년 1월 시행되었다. 이 기간 동안 독일 국내에서도 이론(異論)을 수렴하는 과정을 거쳤으나, 국외적으로 2001년 9.11 테러가 발생하며, 이민자에 의한 안보의 우려가 급상승하게 되었다. 이에 2005년 이민법에는 범죄와 관련된 사람들에 대한 추방 규칙이 강화되었으며, 비상시 이민자들의 통신기기 접근을 허용하는 등 경찰 권한이 확대되었다(Deutsche Welle 2004).

다섯째, 동 법에는 독일 내에 거주하는 외국인 노동자들이 가족을 데려올 수 있도록 가족 재결합 절차가 포함되었다. 이는 독일에서 생활 기반을 마련한 이민자들이 가족과 함께 생활할 수 있도록 하는 중요한 조치이다(Stritzky 2009). 가족재결합 이민이 제도화된다는 것은 이민자 집단에 대한 정주 중심 정책의 전환을 의미한다.

〈표 3〉 2005년 이민법의 주요 사항

주요 이슈	내용	
거주허가	임시 체류허가	교육, 가족재결합, 노동 등 특정 목적에 따른 임시 체류허가
	영주 허가	특정 목적에 국한되지 않는 영주권 정착 허가
정주법	이민국가로서의 법적 약속 - 통합위원회가 총리실 산하로 이전: 사회통합은 이주민과 공동체의 책임일 뿐만 아니라 연방정부의 의무로 지정됨. - 사회통합 세부사항 제도화: 법에 따라 신규 이민자에게 독일어를 가르치고(실업자의 경우 의무 참여) 법적, 문화적 오리엔테이션을 제공하기 위해 연방 자금 지원 통합 과정이 설립됨.	

출처: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_aufenthg/englisch\\_aufenthg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html)  
 (검색일: 2024. 01. 15.).

이전 시기 독일은 가스트아르바이터제를 통해 이민자의 일시적 거주, 정주 거부가 핵심인 차별·배제 모형(Differential Exclusionary Model)의 이민정책을 견지해 왔다. 이에 반해 2005년의 이민법은 이민자가 독일에서 영구히 정주할 수 있도록 하는 다양한 조치가 제도화된 것이다. 이러한 정책 변화가 본격적인 열린 다문화주의형 이민정책 모델로의 전환이라 할 수는 없다. 2005년 이민법은 독일이 국제사회에서 고숙련 인력을 유지하고, 난민과 인도적 보호를 제공하며, 이민자들의 통합을 촉진하는 방향으로 나아가게 함으로써, 이민정책에 있어 중요한 전환점이 된 것은 사실이나, 독일 이민정책의 방향성은 숙련노동 중심, 이민정책 표준화에 초점이 맞춰져 있다. 동 개혁은 주로 새로운 거주법에서 여러 법률과 행정 규칙을 중앙 집중화하고 표준화하여 거주 허가 유형을 줄이고 업무 관련 이민에 대한 규정을 수립하는 데 있으며, 학생들이 학업을 마친 후 독일에 거주하며 취업하고 싶어하는 경우 거주 허가를 취득하기가 더 쉬워졌지만, 독일 노동시장에 대한 새로운 형태의 접근을 장려하지는 않았다(Stritzky 2009).

독일은 2024년 6월 다시 한번 국적법(StARModG: Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts)이 발효되었다. 개정된 독일 국적법은 이민자들의 국적 취득을 용이하게 하고 통합을 촉진하는 여러 중요한 변경 사항을 포함하고 있다. 주요 변경 사항으로는 이중국적 허용, 거주기간 단축, 외국인 부모에게서 태어난 아이들의 국적 취득에 관한 규정 완화, 가스트아르바이터 세대에 대한 혜택, 민주주의와 반인종주의 서약, 경제적 자립 요건 등이 있다.

〈표 4〉 2024년 독일 국적법 현대화법(StARModG)의 주요 내용

주요 특징	내용
이중국적 허용	• 모든 신청자가 원 국적을 포기하지 않고 독일 국적 취득 가능
거주기간 단축	• 8년에서 5년으로 단축 • 특별한 성취(학업 성적, 직업적 성취, 자원봉사 등)를 이룬 경우 3년 만에 국적 취득 가능
자녀 규정 완화	• 외국인 부모에게서 태어난 아이들은 부모 중 한 명이 5년 이상 합법적으로 독일에 거주한 경우 독일 국적 자동 취득 (기존 8년 요건)
가스트아르바이터 세대에 대한 혜택	• '가스트아르바이터' 세대(1960년대~1970년대)는 언어 시험이나 귀화 시험 없이 구술 언어 능력만으로도 국적 취득 가능
민주주의와 반인종주의 서약	• 신청자는 독일의 민주적 기본질서를 존중하고, 반유대주의나 인종차별적 행위를 한 적이 없어야 함 • 평화로운 공존을 위한 의지 표명 필수
경제적 자립 요건	• 신청자는 국가 지원 없이 자립할 수 있어야 함 • 이를 입증할 수 있는 자료 제출 필요. 단, 일부 예외 인정

출처: 아래 문헌들을 참조하여 필자 작성

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/modernisierung-staatsangehoerigkeitsrecht-2215610> (검색일: 2024. 01. 15.).

<https://www.deutschland.de/en/news/new-rules-for-naturalisation-in-germany> (검색일: 2024. 01. 15.).

<https://www.dw.com/en/germanys-new-citizenship-reform-takes-effect/a-69465727> (검색일: 2024. 01. 15.).

첫째, 새로운 법안은 이중국적을 허용하여 모든 신청자가 원래 국적을 포기하지 않고 독일 국적을 취득할 수 있도록 하였다. 이전 시기 외국 국적을 수락하면 자동으로 독일 국적을 상실하는 것은 더 이상 적용되지 않으며, 사전 유지 허가(Beibehaltungsgenehmigung) 요구 사항과 독일 국적을 유지하기 위한 긴 절차도 더 이상 필요 없게 되었다(Arnall Golden Gregory LLP 2024). 둘째, 거주 기간 요건이 기존 8년에서 5년으로 단축되었으며, 학업 성적, 직업적 성취, 자원봉사 등 특별한 성취를 이룬 경우에는 3년 만에 국적을 취득할 수 있게 되었다(DW 2024). 셋째, 외국인 부모에게서 태어난 아이들은 부모 중 한 명이 5년 이상 합법적으로 독일에 거주한 경우 자동으로 독일 국적을 취득할 수 있게 되었다. 이는 이전 기존 8년 요건을 완화한 것이다(deutschland.de 2024). 넷째, 1960년대~1970년대에 독일로 온 '가스트아르바이터' 세대는 언어 시험이나 귀화 시험 없이 구술 언어 능력만으로도 국적을 취득할 수 있게 되었다(MTH Rechtsanwälte Köln 2024). 다섯째, 귀화 신청자는 독일의 민주적기본질서를 존중하고, 반유대주의나

인종차별적 행위를 한 적이 없어야 하며, 평화로운 공존을 위한 의지를 표명해야 한다 (deutschland.de 2024). 마지막으로, 신청자는 국가 지원 없이 자립할 수 있어야 하며, 이를 입증할 수 있는 자료를 제출해야 한다(Arnall Golden Gregory LLP 2024).

동 개정안들은 독일을 더 매력적인 이민 목적지로 만들고, 이민자들의 사회적 통합을 촉진하는 데 목적이 있다.

## 2. 독일의 숙련·정주 중심 이민정책

2012년 독일은 EU 블루카드 제도를 도입하였다. EU 블루카드 제도는 EU 회원국들이 비EU국가로부터 고숙련 노동자를 유치하기 위해 도입한 특별 비자제도다. 동 제도는 2009년에 시행되었으며, 회원국들 간 수용하는 시기의 차이가 있었다. 동 제도는 독일에서 인정된 대학 학위 소지 또는 이에 상응하는 외국 학위 소지 및 일정 수준 이상 소득의 직업 계약을 요구한다.

〈표 5〉 독일 내 EU 블루카드 제도 주요 사항

주요 특징	내용	
자격 요건	학위 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>독일에서 인정된 대학 학위 소지 또는 이에 상응하는 외국 학위 소지</li> <li>특정 직업군(의사, 엔지니어 등)은 추가 자격 인증 필요</li> </ul>
	고용 계약	<ul style="list-style-type: none"> <li>독일 내 고용주로부터 최소 1년 이상의 고용 계약 제시</li> <li>연간 최소 급여 기준 충족 (2023년 기준, 일반 직종: 43,800유로, 부족 직업군: 39,682.80유로)</li> </ul>
	비자 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>비EU 국가 출신 신청자는 독일 대사관에서 '취업 목적 비자' 발급 후 입국</li> <li>특정 국가 출신(미국, 캐나다 등)은 비자 없이 입국 후 블루카드 신청 가능</li> </ul>
주요 혜택	거주 및 노동 허가	<ul style="list-style-type: none"> <li>블루카드는 기본 4년간 유효, 고용계약 기간이 4년 미만인 경우 고용계약 기간 + 3개월 유효</li> <li>다른 EU 회원국으로 이동하여 블루카드 재신청 가능</li> </ul>
	가족 재결합	<ul style="list-style-type: none"> <li>배우자는 독일어 능력 없이도 거주 허가 가능</li> <li>가족 구성원은 독일에서 자유롭게 일할 수 있음</li> </ul>
	영주권 취득	<ul style="list-style-type: none"> <li>33개월 후 영주권 신청 가능, 독일어 능력 B1 수준일 경우 21개월 후 가능</li> </ul>
신청 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>독일 대사관에서 취업 비자 발급</li> <li>독일 입국 후 현지 이민청에서 블루카드 신청</li> <li>필요한 서류: 고용 계약서, 학위 증명서, 경찰 등록 증명서, 임대 계약서 등</li> </ul>	

출처: 아래 문헌들을 참조하여 필자 작성

<https://www.bamf.de/EN/Themen/MigrationAufenthalt/ZuwandererDrittstaaten/Migrationrathek/BlaueKarteEU/blauekarteeu-node.html> (검색일: 2024. 07. 15.).

<https://www.germany-visa.org/immigration/residence-permit/eu-blue-card-germany/> (검색일: 2024. 07. 15.).

EU 블루카드 제도는 학자, 연구자 등 숙련노동이주의 독일 유입을 촉진하게 되었으며, 숙련·정주 중심의 독일 이민정책의 한 축이 되었다.

이후 독일 이민정책은 학문 및 기술 영역에서의 전문인력 유입을 위한 법 정비에 초점이 주어졌다. 2012년 독일은 인정법(Anerkennungsgesetz)을 시행하였다. 인정법의 정식명칭은 ‘전문인력에 대한 평가와 인정을 향상시키는 법(Law to improve the assessment and recognition of professional and Vocational education and training qualifications acquired abroad)’이다. 동 법은 이민자들이 독일에서 자격과 학위를 인정받을 권리를 보장하여 그들이 자신의 기술을 더 쉽게 사용할 수 있도록 하였다.

동 법은 직업 교육 및 훈련 전문자격평가법(제1조), 직업 관련 법률에 따른 분야별 법률 개정안(제2조~61조)으로 구성되며, 인정 절차에 대한 자격은 국적이나 거주지에 관계없이 적용된다.

〈표 6〉 2012년 인정법의 주요 내용

항목	내용	
시행일	2012년 4월 1일	
목적	외국에서 취득한 직업 자격의 평가 및 인정을 표준화하고 간소화하여, 외국 자격 소지자가 독일에서 직업을 수행할 수 있도록 지원	
주요조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가 및 인정 절차: 외국 자격의 독일 대응 자격과의 동등성 평가</li> <li>- 완전 인정: 외국 자격이 독일 자격과 완전히 동등함</li> <li>- 부분 인정: 추가 교육이나 보충 조치를 통해 완전 인정을 받을 수 있음</li> <li>- 인정 불가: 동등하지 않음</li> </ul>	
규제/비규제	규제직업	의사, 간호사, 변호사 등 법적 승인이 필요한 직업은 자격 인정 필수
	비규제직업	특정 승인이 필요하지 않은 직업은 자격 인정을 받지 않아도 취업 가능
효과	많은 외국 자격 소지자들이 독일에서 자신의 자격을 인정받아 취업에 성공	
관련기관	연방교육연구부(BMBF), 연방노동사회부(BMAS), 연방고용청(BA)	

출처: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/en/pro/recognition-act.php>  
(검색일: 2024. 01. 15.).

동 법 내 전문자격평가법(BQFG: Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)은 인정을 위한 표준화된 규정과 기준이 포함되어 있으며, 인정 절차에 대한 권리를 법적으로 명시하고 있다. 인정법은 연방 관할권에 속하는 600개 이상의 직업에 적용된다. 이중 훈련 직업과 같은 비규제 직업과 의사, 약사 또는 간호사와 같은 규제 직업에 적용하나, 교사, 보육원 교사 또는 엔지니어와 같이 주 차원에서 규제되는 직업에는 적용되지 않는다.<sup>3)</sup>

이어 2020년 3월 1일 기술이민법(FEG: Fachkräfteeinwanderungsgesetz)이 발효되었다. 동 법의 주요 목표는 해외에서 자격을 갖춘 기술 숙련인력의 이민을 촉진하여 독일 내 숙련인력 공급을 강화하는 것이다. 동 법은 2023년 11월 18일부터 단계적으로 시행해 왔다. 기술이민법은 국적에 상관없이 자격을 갖춘 외국 기술 근로자에게 독일에서 취업할 수 있는 기회를 제공, 또한 외국 자격 인정, 독일어 학습 지원 등 사회통합 과정을 촉진하기 위한 조치도 포함되었다. 전문인력이주 요건은 ① 전문인력은 독일에서 인정되는 자격을 보유해야 함, ② 최소한 언어 레벨 B1 이상의 독일어 능력 보유, ③ 지원자는 일자리를 찾는 동안 스스로를 부양할 수 있어야 함, ④ 은행계정을 통해 구직 중 생계유지 가능 증명, ⑤ 건강보험과 숙소증명서, ⑥ 구직 이후 노동을 통해 생계를 충분히 확보할 수 있어야 함, ⑦ 주당 최소 35시간을 근무하며 사회보험료를 납부하는 고용계약서가 있어야 한다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 2020년 기술이민법의 주요 내용 (2023년 시행안)

주요 이슈	내용
기업을 위한 전문인력 이주 과정의 단순화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학 졸업자와 자격을 갖춘 직업훈련을 받은 노동자를 포함하는 숙련노동자에 대한 통일된 정의</li> <li>• 자격 및 고용계약이 인정되는 경우 우선시행 면제</li> <li>• 공인된 자격을 갖춘 직업훈련을 받았거나 대학 졸업자를 위한 기존 규정에 따라 제한된 기간 동안 독일에서 구직할 수 있는 숙련노동자의 기회 (요구 사항: 독일어 능력 및 생활 보장) 제공</li> <li>• 검증된 외국 자격이 있는 경우, 전문 자격 인정을 목표로 독일에서 자격 취득을 위해 체류할 수 있는 기회 개선</li> <li>• 중앙 출입국 관리 하, 절차를 단순화하고 숙련된 인력에 대한 절차 빠르게 진행</li> <li>• 25세 미만인 사람은 누구나 6개월 또는 9개월 동안 훈련이나 학습 장소를 찾기 위해 비자를 신청할 수 있음.</li> <li>• 자격을 갖춘 직업을 검색하면 주당 최대 10시간까지 시험 고용 허용</li> <li>• 행정절차를 효율적으로 만들기 위해, 취업이민 입국에 대한 책임은 연방주에서 중앙 이민 당국으로 이양</li> </ul>
기업을 위한 전문인력 이주 과정의 단순화 제한 사항에 대한 조치 해제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자격을 갖춘 직업훈련이 부족한 직업에 대한 제한 철폐</li> <li>• 더 이상 제3국의 숙련된 인력을 채용하기 전에 국내 지원자가 있는지 아니면 유럽 지원자가 가능한지 여부를 판단할 필요가 없다는 것을 의미함.</li> </ul>

3) Anerkennung in Deutschland. The Federal Recognition Act. 출처: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/en/pro/recognition-act.php> (검색일: 2024. 01. 15.).



주요 이슈	내용
IT 산업 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신과 디지털화 시대에 특히 필요한 IT 전문가(예: 개발자, 데이터 또는 보안 전문가)에 대한 특별 규정</li> <li>• 필수 독일어 B1 능력(개별적인 경우 면제 가능)을 갖춘 IT 전문가는 구직 비자를 사용하여 입국할 수 있음.</li> <li>• 단, 최소 3년 동안 해외에서 근무했다는 사실을 입증, 지난 7년 이내에 업계에서 경력을 쌓았으며 실무적인 전문 경험을 보유</li> </ul>
버스 및 트럭 운전사를 위한 특례	연방고용청(BA)이 고용을 승인하고 화물 및 승객 운송을 위한 특정 자동차 운전사로서의 기본 자격을 갖춘 경우 독일에서 정식 교육을 받지 않은 제 3국 국민을 트럭 또는 버스 운전사로 고용할 수도 있음.
45세 이상 숙련공의 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 45세 이상의 국제 숙련 근로자에 대한 법률이 강화되었음.</li> <li>• 최저 급여 또는 취업을 위한 체류에 대한 적절한 연금 제공에 대한 증거를 제공할 수 있어야 함.</li> </ul>

출처: <https://www.fachkraefteeinwanderungsgesetz.de/> (검색일: 2024. 01. 15.).

독일정부는 기술이민인력의 적극적 유입을 목적으로 2023년 이후에도 여러 차례 개정을 단행했다. 2023년 11월 1일 시행 시에는 외국에서 취득한 자격의 인정 절차 간소화, 일부 직업의 경우 독일에서의 자격 인정 없이도 취업할 수 있도록 한 내용이 포함되었다. 2024년 3월 시행 개정 사항에는 기존의 자격 요건을 완화하고, 외국인 전문 인력이 더 쉽게 독일 노동 시장에 접근할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

#### 〈표 8〉 기술이민법의 개정 주요 내용

항목	내용
기획 카드 도입	특정 직업 제안 없이도 독일 노동시장에서의 잠재력을 바탕으로 임시 거주 허가를 받을 수 있는 제도
가족 재결합 요건 완화	배우자와 자녀가 비자 신청 시 충분한 거주 공간 증명제 폐지
정착 허가 요건 단축	외국인 전문가는 독일에서 3년간 체류하고 일한 경우 정착 허가를 받을 수 있음

출처: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2023-08-24/germany-new-skilled-workers-immigration-act-enacted/> (검색일: 2024. 07. 15.).

기술이민법은 개정 전에도 ‘제3국의 고급인력은 특별한 경우 입국 후 선체류 기간이 없어도 영주권을 받을 수 있다.’는 내용으로 체류법 제19조가 제정되어 있었다(이보연 2020, 570). 1차 주요 개정사항은 첫째, 기업을 위한 전문인력 이주 과정의 단순화,

둘째, 병목 직업/부족 직업에 대한 기존의 제한 사항이 추후 정부조치가 있을 때까지 해제한다는 내용을 포함한다. 2024년 6월 시행 개정사항에는 새로운 '기회 카드(chance card)' 시스템 도입, 가족 재결합 요건 완화, 정착 허가 요건 단축 등이 포함되었다(〈표 8〉 참조).

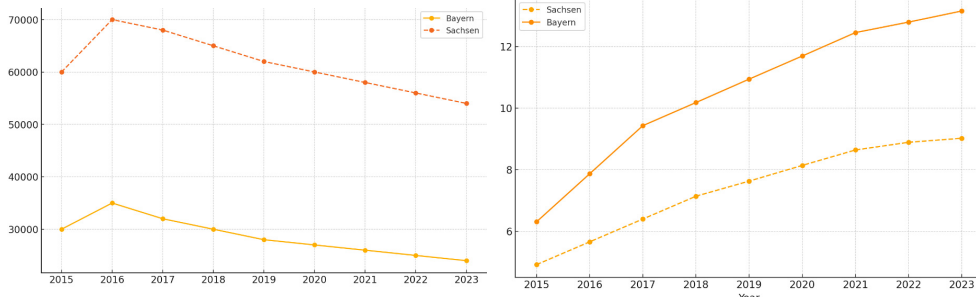
독일 숙련노동이민 정책은 경제성장과 기술인력 부족 문제 해결에 중요한 역할을 할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 하지만 성공적인 실행을 위해서는 행정적 지원과 사회적 통합을 위한 노력이 필요하다. 이러한 사항으로 인해 이민정책에서 주정부의 역할의 필요성을 좀 더 강조되게 되었다. 주정부의 역할은 특히 이민자의 사회적 통합과 지방 수준에서의 이민행정에 중요한 역할을 수행할 수 있는 것이다.

## IV. 바이에른 주와 작센 주의 숙련 및 정주 노동이민 사례

### 1. 바이에른 주와 작센 주의 숙련 및 정주 노동이민 현황

2023년 기준 바이에른 주의 총 인구는 13,435,062명, 이민자 인구는 2,156,229명으로 전체의 16.0%에 이른다. 바이에른 주는 2015년부터 2023년까지 이민자 유입이 지속적으로 증가하다. 2023년 작센 주의 총 인구는 4,089,467명이며, 이민자 인구는 332,402명으로 전체의 8.1%에 해당한다. 작센 주 또한 이민자 인구는 증가 추세에 있다.

〈그림 3〉 바이에른 주와 작센 주의 이민 유입 현황



(a) 작센 주와 바이에른 주의 이민자 유입 변화 도표 (2015-2023)

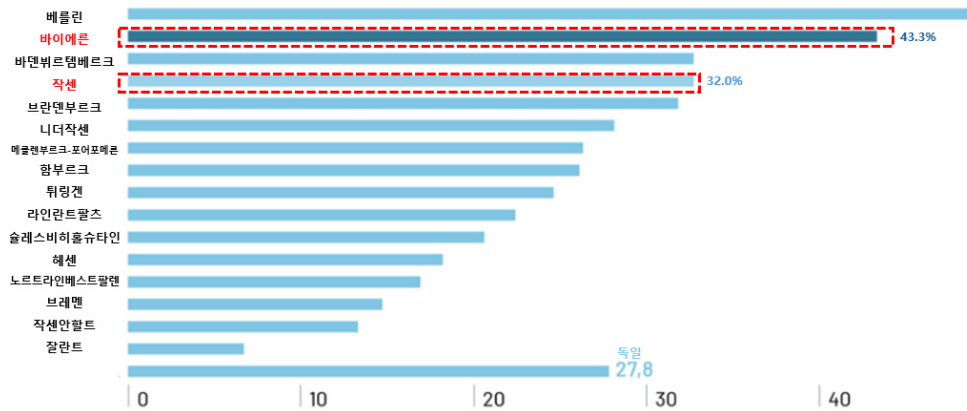
(b) 작센 주와 바이에른 주의 전체 인구 대비 이민자 인구 비율 변화 도표 (2015-2023)

출처: 아래 문헌에서 통계수치를 종합하여 연구팀 작성  
<https://www.statistik.sachsen.de/> (검색일: 2024. 07. 01.).  
<https://www.statistik.bayern.de/> (검색일: 2024. 07. 01.).

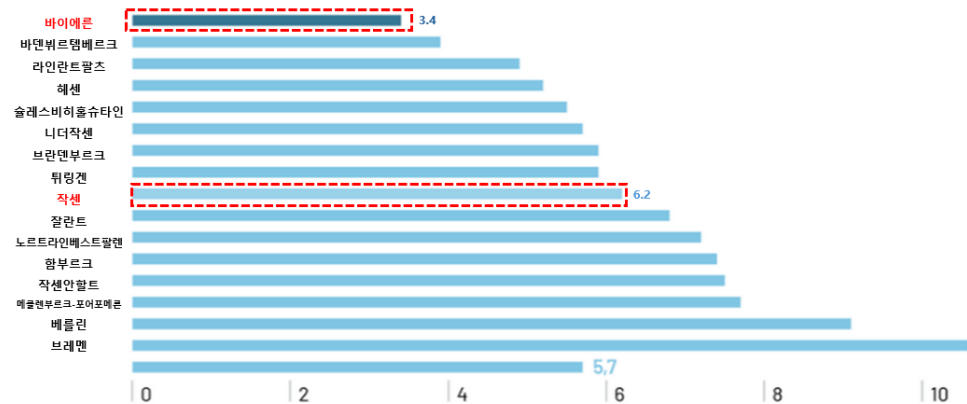
바이에른 주는 독일에서 경제적으로 매우 부유한 주의 하나로, 다양한 지표에서 독일을 선도하고 있다. 2022년 기준으로 바이에른의 지역내총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product)은 약 7,168억 유로, 1인당 GRDP 50,289유로로, 이는 EU 회원국 중 20개 국가 GDP를 능가하는 수준이다(Invest in Bavaria 2023). 또한, 바이에른은 독일에서 가장 낮은 실업률을 자랑하며, 고용 동력도 매우 강하게 나타나고 있다.

〈그림 4〉에 의하면, 바이에른은 2000년~2023년 43.3%의 GRDP 성장률을 기록하며 독일 내에서 베를린(Berlin)에 이어 두 번째로 높은 경제성장율을 나타내고 있다. 2005년~2023년 바이에른은 사회보험 의무 고용자 수가 1,637,550명 증가하여, 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주 다음으로 두 번째로 높은 증가율을 기록하였다.

〈그림 4〉 독일 각 주별 경제 및 고용 현황



(a) 독일 주별 GRDP 증가율 (2000년 대비 2023 변화)



(b) 독일 주별 실업률 (2023)

출처: <https://www.stmwi.bayern.de/wirtschaft/wirtschaftspolitik/arbeitsmarkt-konjunktur/> (검색일: 2024. 07. 01.).

바이에른 주의 경제는 다양한 산업에 기반을 두고 있다. 주요 산업으로는 자동차, 기계 제조, 전자 및 IT, 생명 과학, 금융 및 보험, 관광 등이 있다. BMW, 아우디, 지멘스와 같은 글로벌 기업들이 바이에른에 본사를 두고 있어, 이는 주 경제에 큰 기여를 하고 있다. 바이에른은 연구 개발(R&D)에 GRDP의 3%를 투자하며, 독일 내에서 특허출원 수가 가장 많은 주 중 하나이다.<sup>4)</sup>

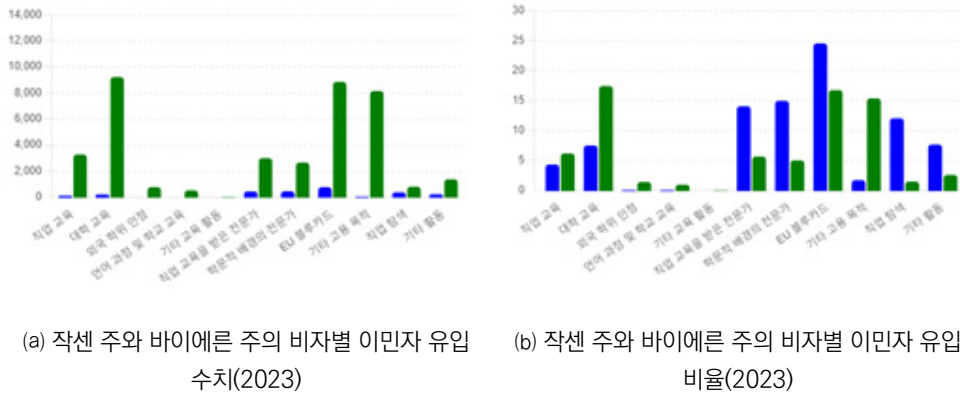
2022년 독일 작센주의 GRDP는 약 1,560억 유로로 기록되었으며, 2000년 대비 2023년 GDP 증가율은 약 32%에 이른다(〈그림 4〉 참조). 작센주는 전체 경제에서 수출이 38.4%를 차지하며, 수출 대상국은 중국, 미국, 영국, 폴란드, 체코 순으로 EU보다 역외무역이 더욱 중요한 것으로 나타났다(Wirtschaftsförderung Sachsen 2023). 작센주는 경제성장과 함께 다양한 산업에서 발전을 이루어 왔으며, 특히 첨단기술과 자동차 산업에서 두각을 나타내고 있다. 작센에는 폭스바겐, BMW, 메르세데스-벤츠, 포르쉐가 운영하는 6개의 차량, 엔진 및 배터리 공장을 보유하여 독일 내 상위 5대 자동차 생산지 중 하나이다(Wirtschaftsförderung Sachsen 2023). 작센 주는 유럽 최대의 ICT(정보통신기술) 및 마이크로일렉트로닉스 중심지로 유럽 내 반도체 칩의 1/3이 작센에서 생산되고 있다. BOSCH(드레스덴 반도체 공장), GLOBALFOUNDRIES(드레스덴 첨단 반도체 제조 시설), Infineon(드레스덴 반도체 공장), 그리고 각각 2025년과 2027년부터 JENOPTIK(드레스덴 반도체 펌)과 TSMC(드레스덴 반도체 공장)도 드레스덴에서 반도체 펌을 운영할 예정이다(김주희 2022).

이와 같이 바이에른과 작센 두 주정부는 역사성, 장소성 등에 의해 크게 다른 산업 환경을 가지고 있다. 전통적인 경제발전 지역인 바이에른과 구 동독 지역이었던 작센은 경제규모와 현황에서 격차를 나타내고 있지만, 2000년대 이후 높은 경제성장을 나타내고 있다는 공통점을 가지고 있다. 특히 두 지역은 첨단기술 및 자동차 등의 전문 숙련노동이 필요한 산업구조를 가지고 있어, 이에 대한 이민 유입을 요구하고 있는 것이다.

---

4) 출처: <https://www.stmwi.bayern.de/wirtschaft/wirtschaftspolitik/arbeitsmarkt-konjunktur/> (검색일: 2024. 07. 01.).

〈그림 5〉 바이에른 주와 작센 주의 비자별 이민 유입 현황 (2023년)



주: ■ 작센주, ■ 바이에른 주

출처: (Graf 2023)에서 통계수치를 종합하여 연구팀 작성

〈그림 5〉의 (a)에서 제시한 바와 같이, 2023년 바이에른 주의 교육이민(Bildungsmigration) 총 비자발급 수는 13,955명이며, 취업이민(Erwerbsmigration) 수는 25,020명이다. 동년 작센 주의 교육이민 총 비자발급 수는 410명이며, 취업이민(Erwerbsmigration) 수는 2,385명이다. 독일 전체의 경우(2023년 교육이민 80,300건, 두 주정부 모두 취업이민 127,900건)와 같이 취업이민의 비자 발급 수가 높은 편이다. 바이에른의 경우 교육이민 비자 중 대학 및 대학 준비(Studium und Studienvorbereitung, §16b AufenthG) 비자 유형이 9,245명이며, 취업이민 중 EU 블루카드(Blaue Karte EU, §18g AufenthG) 비자 유형이 8,880명으로 나타났다. 작센의 경우 대학 및 대학 준비 유형이 250명, EU 블루카드 비자 810명인 것으로 나타났다. 이의 수치를 전체에 대한 비율로 전환하였을 경우, 두 주정부 모두 EU 블루카드 비자가 각각 바이에른 22.79%, 작센주 28.03%인 것으로 나타났다. 취업이민의 비자 유형 중, 직업 교육을 받은 전문가(Fachkraft mit Berufsausbildung, §18a AufenthG), 학문적 배경의 전문가(Fachkraft mit akademischer Ausbildung, §18b AufenthG), EU 블루카드가 모두 전문 숙련노동이주에 해당한다. 해당 3개 유형의 비자발급에 대한 현황을 분석하면, 바이에른의 경우 6,385명으로 전체의 약 42.15%를 차지하며, 작센은 905명으로 전체의 약 50.56%를 차지하고 있다. 즉 바이에른과 작센주의 경우 전문 숙련노동 이주 중심의 이민이 형성되어 있으며, 지역의 산업구조에 적합한 인재를 유입시키는 활로가 됨으로써 지역민의 긍정적 인식을 이끌어 내고 있는 것이다.

## 2. 노동 이민정책 실천 주체로서의 주 정부

독일의 노동이주에서 주 정부의 역할은 매우 중요하다. 연방제 국가인 노동이주 정책의 실행 및 관리 영역에서 주 정부의 역량이 강조된다. 작센 주는 독일 동부에 위치하며, 경제 발전 수준이 서부 지역에 비해 상대적으로 낮다. 이 지역의 산업 구조는 제조업, 자동차 산업, 기술산업 중심으로 구성되어 있다. 구 서독 지역에 비해 상대적으로 높은 실업률을 보이는 작센 주는 경제적 어려움을 겪고 있다. 반면, 바이에른 주는 독일에서 가장 부유한 주 중 하나로, 높은 GDP와 낮은 실업률을 나타내고 있다. 바이에른 주의 산업구조는 자동차 산업(BMW, Audi), 기계 공학, 전자 산업(Siemens), IT 산업, 생명공학 등 고도 산업이 발달해 있으며, 다양한 일자리 기회를 제공하고 있다.

〈표 9〉 바이에른 및 작센의 경제, 정치 특징 및 이민 유입 현황

항목		작센	바이에른
경제	경제력	상대적으로 낮으나, 경제성장 중	독일 내 GRDP가 가장 높은 편
	산업구조	제조업, 자동차 산업, 기술 산업 중심	자동차 산업(BMW, Audi), 기계 공학, 전자 산업(Siemens), IT 산업, 생명 공학 등
	고용율	6.2% (독일 주 중 중간치)	3.4% (독일 내 제일 낮은 편)
정치	정치성향	기독교민주연합(CDU) 장기 지지 높으며, 중도 우파 성향	기독교사회연합(CSU) 장기 지지 높으며, 중도 우파 성향
	정책방향	이민자 유입과 사회통합 프로그램 운영, 극우 정당의 영향력 존재	이민자 통합정책 강화, 숙련인력 유치 중점
인구 구조 이민	인구밀도	낮음	높음
	이주 문제	청년층 인구유출	안정된 인구 유지
	이민 유입	상대적으로 적지만, 지속 증가	다양한 국적의 이민자 유입 증가 추세
	비자 유형	EU 블루카드, 직업 교육 비자, 직업 교육을 받은 인력 비자	EU 블루카드 비자, 연구 비자, 학사 학위 소지자 비자 등
	사회통합 정책	지방 자치단체와 협력, 독일어 교육, 직업 훈련 프로그램 작센 통합 및 참여법 (SITG)	통합 코스, 언어 교육, 직업 교육 및 고용 지원, 사회적 지원 및 상담, 자원봉사 네트워크, 스포츠를 통한 통합

출처: 아래 문헌들을 참조하여 저자 작성

<https://www.citypopulation.de/en/germany/> (검색일: 2024. 07. 01.).

<https://www.stmwi.bayern.de/wirtschaft/wirtschaftspolitik/arbeitsmarkt-konjunktur/> (검색일: 2024. 07. 01.).

<https://www.ifd-allensbach.de/studien-und-berichte/sonntagsfrage/gesamt.html> (검색일: 2024. 07. 01.).

작센 주와 바이에른 주는 자매 정당인 기독교민주연합(CDU)과 기독교사회연합(CSU)이 장기 집권중이다. 이들 정당은 중도 우파 성향이다. 특히 작센 주에서는 최근 극우 정당인 '독일을 위한 대안(AfD)'의 영향력이 증대하고 있다. 지난 2023년 독일 동부 작센주에 있는 인구 4만의 도시 피르나에서 17일 치러진 시장 선거 결과, 독일 극우 정당 '독일을 위한 대안'(AfD) 후보로 나선 팀 로흐너(53)가 3자 결선투표에서 득표율 38.5%로 1위를 기록하기도 하였다(한겨레 2023). 이와 같은 우파 정치적 영향 아래, 작센 주와 바이에른 주에서는 이민에 대해 실용적인 입장에서 접근하고 있다. 두 주 모두 실질적으로 필요한 분야의 전문숙련 노동이주의 유입에 적극적 입장을 취하고 있는 것이다.

작센 주는 청년층 인구가 지속적으로 유출됨과 동시에 경제성장과 투자유입이 잇따르고 있어, 노동인구의 이민 유입을 위해 정책을 집중하고 있다. 작센 주는 특히 주 내 지방자치단체와 협력하여 사회통합 서비스를 제공하며, 특히 독일어 교육과 직업훈련 프로그램을 운영한다(Saxon State Ministry for Integration 2021). 작센 주 의회는 2024년 5월 '작센 통합 및 참여법(SITG: Sächsisches Integrations- und Teilhabegesetz)'을 통과시켰다. 동 법은 이민자들의 사회적, 경제적, 문화적 참여를 촉진하고, 통합과 관련된 정책을 제도적으로 지원하는 것을 목표로 하며, 주 및 지방 차원에서 통합과 참여를 위한 구조를 강화한다. SITG는 이주사회에 대한 진보적이고 포용적인 접근을 추구하고자 추진되었으나, 시행 이전인 현재, 동 법이 배제와 차별을 부분적으로 강화할 뿐 정치 참여를 확대하는 것은 거의 불가능할 것이란 지적 또한 이어지고 있다(Sächsischer Flüchtlingsrat 2024).

〈표 10〉 작센 주와 바이에른 주의 사회통합정책 특징 비교

작센 주	바이에른 주
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 균형 있는 지역 발전</li> <li>- 지역 특성을 고려한 유연한 정책 운영</li> <li>- 지방자치단체와의 협력 강조</li> <li>- 작센 통합 및 참여법 (SITG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IMCs의 강력한 통합 기구를 운영, 포괄적이고 체계적인 통합 계획</li> <li>- 이주민의 독일 사회에의 적응과 독일 문화에의 동화 강조</li> <li>- 자원봉사 네트워크와 시민 참여를 통해 이주민의 통합을 지원하는 다양한 프로그램 운영</li> </ul>

출처: 저자 작성

반면 바이에른 주의 경우 높은 GDPR과 경제성장률, 낮은 실업률을 토대로 숙련노동이주 유입을 추진해 왔다. 바이에른은 경제적 안정을 유지하기 위해 이민자 통합정책을 강화하고 있으며, 특히 전문 숙련인력 유치에 중점을 두고 있다. '통합 및 이주 위원회(IMCs:

Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte)’는 독일의 지방자치단체에서 운영되는 위원회로, 이주민의 정치적 참여와 사회적 통합을 촉진하는 역할을 수행한다. 특히 바이에른 주에서는 IMCs가 지방자치단체 수준에서 이주민의 정치적 참여를 지원하고, 이들의 통합을 촉진하는 역할을 수행한다. 또한 IMCs는 지방정부와 의회에 이주민 관련 이슈에 대한 자문을 제공하며, 이주민 커뮤니티와 지방 사회 간의 연결 고리로서 상호 이해와 협력을 촉진하며, 다양한 문화적 배경을 가진 사람들이 함께 살아갈 수 있는 환경을 조성한다(Viadziorchyk 2023, 114-117). IMCs는 다양한 사회적 통합 프로그램을 제공하여 지역사회의 포용성과 다양성을 증진시키는 데 기여하고 있다. AGABY(Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns)는 바이에른 주의 통합 및 이주 위원회의 산하 조직으로, 1993년에 설립되었다. AGABY는 바이에른 주 정부, 주 내 정당 및 의회와 협력하여 이주민 통합정책을 조언하고 지원하며, 통합정책의 설계 및 실행을 자문한다(Viadziorchyk 2023, 112).

바이에른과 작센은 모두 다양한 이주민 지원 프로그램을 운영하지만, 바이에른 주는 보다 독일 문화에의 동화를 강조하는 반면, 작센 주는 문화적 다양성을 존중하고 포용하는 정책을 시행하고 있다. 작센 주는 지방자치단체의 역할을 강조하며, 각 지역사회가 자체적으로 통합정책을 수립하고 실행할 수 있도록 지원하며, 바이에른은 IMCs와 같은 강력한 통합 기구를 운영하여 이주민의 정치적 참여와 사회적 통합을 위한 포괄적이고 체계적인 통합 계획을 운영하고 있다.

## V. 결론

본 논문은 독일의 숙련 및 정주 노동이민 중심의 이민정책을 바이에른 주와 작센 주의 사례를 통해 분석하고, 이를 통해 한국 이민정책의 방향성을 모색하고자 하였다. 독일은 2000년대 이후 급격한 인구구조 변화와 경제성장의 필요성에 따라 포용적 이민정책을 도입하여, 숙련 노동자의 유입을 촉진하고 이민자의 사회적 통합을 지원하는 다양한 정책을 시행해 왔다.

바이에른 주와 작센 주는 각각 다른 경제적 배경과 정치적 환경 속에서 이민정책을 적용하고 있어, 두 지역의 사례를 비교 분석함으로써 독일 이민정책의 다양한 접근 방식을 이해할 수 있었다. 바이에른 주와 작센 주의 사례는 독일 이민정책이 지역의 경제적 조건과 사회적 맥락에 따라 다르게 적용되고 성과를 낼 수 있음을 보여준다. 바이에른



주는 독일 내에서 가장 부유한 주 중 하나로, 낮은 실업률과 높은 경제성장률을 바탕으로 숙련노동자 유입을 성공적으로 관리하며, 이민자들의 원활한 사회통합을 이끌어내고 있다. 반면, 작센 주는 경제 발전 수준이 상대적으로 낮아 더 많은 사회적 지원과 통합 프로그램을 필요로 하고 있으며, 경제적 격차를 메우기 위한 다양한 사회적 통합정책을 시행 중이지만 여전히 도전 과제가 남아 있다. 이러한 비교를 통해, 한국은 이민정책 수립 시 각 지역의 경제적 특성과 사회적 맥락을 고려하여, 맞춤형 정책을 설계하고 실행하는 것이 중요함을 시사한다. 두 주의 사례를 통해 독일의 이민정책이 각 지역의 특성에 맞추어 어떻게 구현되고 있는지를 알 수 있었으며, 이를 바탕으로 한국의 이민정책이 나아가야 할 방향성을 제시할 수 있었다. 한국은 인구구조 변화와 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 적극적인 이민정책을 검토해야 하며, 이를 위해 독일의 포용적 이민정책에서 시사점을 얻을 수 있다.

특히, 숙련노동자의 유입을 촉진하고 이민자의 사회적 통합을 지원하는 정책을 통해 경제적 안정성과 사회적 조화를 이루는 것이 중요하다. 이를 위해 한국은 이민자들의 자격 인정, 언어 교육, 직업훈련, 사회적 지원 등 포괄적인 통합정책을 마련해야 할 것이다. 또한, 이민자의 정치적 참여를 촉진하고 지역사회와의 상호 이해와 협력을 강화하는 정책이 필요하다.

독일의 이민정책 사례는 한국이 향후 이민정책을 설계하는 데 있어 중요한 정책 방향성을 제시할 수 있으며, 이를 바탕으로 지속 가능한 인구구조와 경제적 안정성을 유지하는 데 기여할 수 있을 것이다. 독일은 포용적 이민정책 이행 결과 인구구조 변화의 중요한 성과를 얻었다. 대부분의 산업 발전국가에서 이주자 평균연령은 해당 국가 평균연령보다 낮은 편이다. 독일 또한 마찬가지다. 독일은 대규모 이주유입을 통해 인구구조의 고령화를 늦추고 있다. 이민정책 및 안정적 노동시장에 대한 제도화를 통해 독일은 2020년 초에 4,500만 명이 고용되면서 거의 완전고용을 달성하였다.<sup>5)</sup> 독일의 낮은 합계출산율(2023년 기준 1.53)을 고려할 때 독일의 젊은 층은 부모세대를 양적으로 대체할 수 없다. 이주민은 특히 18세~65세 이하의 비율이 높기 때문에 경제활동 참여율을 높이고 있다. 2021년 기준 ‘이주 배경이 없는 독일인’ 중 18세~65세 비율은 61.2%이며, ‘이주 배경 독일인’ 중 18세~65세 비율은 83.6%에 달한다.<sup>6)</sup> 독일 정부가 숙련·정주 노동이주 중심의 이민정책에 집중한 결과, 노동시장의 질적 성장이 이루어졌다. 독일로 유입되는

5) 출처: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/en/working-germany/attractive-labour-market> (검색일: 2024. 01. 15.).

6) 출처: <https://www.make-it-in-germany.com/en/living-in-germany/discover-germany/immigration> (검색일: 2024. 01. 15.).

이주에서 점점 더 많은 노동 연령의 이민자들이 고등교육 학위를 갖추는 추세이다. 특히 2012년 인정법과 2020년 기술이민법에 의해 전문 자격의 인증이 쉬워지며, 이민자의 자격 구조는 독일 전체 인구와 유사해지고 있다.

독일과 한국은 이민정책을 비교함에 다음과 같은 의의가 있다. 첫째, 양국은 이민정책 도입 과정에서 배타적 정책방향성을 띤 차별·배제 모형을 지향했다는 점, 둘째, 독일은 한국보다 먼저 선진경제를 형성하였으나, 특정 시기마다 저기술 노동력을 집단으로 유입할 수 있는 계기가 발생하였으며, 2000년대 이후 양국 모두 노동력 부족과 인구통계학적 특성의 유사성이 발생하였다는 것과 셋째, 양국은 OECD 국가 중 제조업이 강조되는 경제 구조를 띠고 있어, 경제적 측면에서 국제노동력 유입이 필수적이라는 유사성이 있다. 이러한 유사성에도 불구하고, 독일은 2000년대 초반 이후 이민에 있어 숙련노동이주 중심의 포용정책, 이를 지지하기 위한 사회통합 정책을 추진해 왔으나, 한국은 차별·배제 유형의 근간에서 세분화된 집단별(동포 등) 동화 혹은 배제 정책을 단행해 왔다.

독일의 사례를 통해 한국도 해외 주요국의 외국인 유치 경쟁 사이에서 이민자에게 선택받는 나라가 되기 위한 이민정책 개선방향을 3가지로 제시하고자 한다.

첫째, 우수한 산업인재를 적극 유치할 수 있도록 독일과 같이 전문숙련노동인력에 대해 취업비자를 발급하는 K-블루카드 도입을 적극 검토해야 한다. 둘째, 이민노동자와 동반가족들이 우리사회에 통합 융화될 수 있도록 이주민 정주지원제도가 필요하다. 이민확대 시 예상되는 사회적 갈등 해소를 위해서라도 단순한 노동력 유입을 위한 인력정책에서 벗어나 이민자 사회통합정책의 일환으로 이주노동자에 대한 언어·사회교육을 정책적으로 지원해 이주민들을 제도권으로 통합하는 지원책 마련도 필요하다. 셋째, 이민정책에서 지역의 역할이 확대되어야 한다. 중앙정부 차원에서 사증제도의 법제화를 마련한 이후, 이의 실행과 사회통합 지원정책 등에서 지방정부의 권한과 역할이 확대될 필요가 있다. 나아가 이민정책을 추진함과 동시에 정부 외국인력 다양성 영향평가 등을 통해 사회가 다양성을 긍정적으로 인식하고 제도, 단어, 관습 등 이주민에 대한 차별이 내재되지 않게 하는 사회적 공감대 형성을 위해 노력할 필요가 있다.



- 강하림. 2023. 10. 독일 : 노동력 부족 현상과 대응방안. 국제노동브리프 9-10, 55-62.
- 권형진. 2014. 통일 이후 독일 이민정책의 변화. 통일인문학 57, 125-160.
- 김정미. 2012. 외국인 고급인력 유치를 위한 독일의 정책과 비자제도. IOM 이민정책연구원 2012(2), 1-33.
- 김기선. 2017. 독일의 이민정책. 이규용 외 (편). 이민정책의 국제비교. 한국노동연구원 2015(6), 147-172.
- \_\_\_\_\_. 2016. 독일의 이민정책과 이민정책 추진체계. 노동법논총 37, 111-158.
- 김성근. 2020. 독일의 기업활력 제고 관련 법제 주요 내용. 맞춤형 법제정보 15, 5-36.
- 김용찬. 2018. 유럽 국가의 노동이주정책에 관한 연구. 현대사회와 다문화 8(2), 23-67.
- 김윤식. 2008. 국제 이주노동정책과 이민노동자에 대한 연구. 전남대학교 글로벌디아스포라연구소 국내학술회의, 35-52.
- 김주희. 2022. 공급망 위기의 경제안보 독일의 반도체 전략을 중심으로. 한국과 국제사회 6(6), 449-487.
- 김현숙 · 최송식 · 김희재. 2012. 유럽연합의 제3국 이민 정책 변화에 대한 과정적 접근. 국제지역연구 16(2), 3-36.
- 김현정. 2021. 독일의 포용적 이민정책과 인구구조 변화. 민족연구 78, 35-60.
- 박경순 · 윤도현. 2009. 세계화와 이민정책 - 독일의 2005년 『이민법』 을 중심으로. 한독사회과학논총 19(2), 113-140.
- 박진우. 2023. 다문화 사회의 통합 및 결속 수단으로서 귀화에 관한 연구 - 독일의 2023년 국적법 개정을 중심으로. 독어독문학 168, 123-146.
- 성상환. 2009. 독일의 이민전통과 언어/외국어교육정책. 외국어교육연구 12, 62-77.
- 신용민. 2018. 독일은 이민국가인가? - 전후 외국인 수용과 정책 변화를 중심으로. 독일어문학 82, 87-108.
- 신지원 · 허준영 · 황선영. 2010. 이민자 통합정책과 다층적 통합거버넌스: 영국 · 독일 · 한국 사례를 중심으로. IOM 이민정책연구원 연구보고서 2010(1), 1-170.
- 안드레아 샴프리니. 이산호 · 김휘택 역. 2010. 다문화주의: 인문학을 통한 다문화주의의 비판적 해석. 경진.
- 안종철. 2017. 탈냉전 전후 독일의 시민권제도와 이주민 정책의 변화-국적법과 이민법을

- 중심으로. 사총 90, 221-249.
- 원숙연·마민지. 2017. 독일 이민자통합정책의 구조와 그 함의. 사회과학연구논총 33(2), 321-357.
  - 유숙란. 2010. 독일의 이민정책 결정과정 분석: 2004년 이민법 제정과정을 중심으로. 국제정치논총 50(2), 213-235.
  - 윤중설. 2020. 정책포용성 확보를 위한 공공갈등 예방모형 구축. 정책개발연구 20(2), 199-226.
  - 이보연. 2022. 독일 노동이주법제 현황: 2020년 3월 1일 시행 전문인력이주법(FEG)을 중심으로. 법학논총 44(1), 559-588.
  - 이승현. 2022. 독일 신임 정부의 연정협약과 노동정책의 주요 내용. 국제노동브리프 2, 72-88.
  - 이진영·정호원. 2014. 독일의 외국인 우수인재 유치 제도와 정책 연구. 현대정치연구. 7(1), 107-139.
  - 장선희. 2014. 독일의 이민정책의 변화와 사회통합 관련법제에 관한 연구. 법학연구. 55(4), 31-58.
  - 최서리. 2024. 주요국의 이민정책 전환 사례와 시사점. 미래성장연구 10(1), 89-106.
- 
- Behr, H. 2017. The Challenge of Immigration and Integration in Bavaria. In Germany's Immigration Policies: Coalition Politics and Consensus. Palgrave Macmillan.
  - Biskamp, F. 2024. A societal shift to the right or the political mobilisation of a shrinking minority? Explaining rise and radicalisation of the AfD in Germany. International Journal of Public Policy 17(3), 139-165.
  - Cilek, Laura et al. 2024. Future subnational population change in Germany: The role of internal and international migration. BiB Working Paper 3-2024, 1-33.
  - Faist, T. 1994. Immigration, integration and the ethnicization of politics: A review of German literature. European Journal of Political Research, 25(4), 439-459.
  - Gebauer, C. 2023. German Welcome Culture Then and Now. DIEGESIS 12(1), 92-116.
  - Graf, J. 2023. Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Bundesamt für Migration und

Flüchtlinge.

- Kruse, I. et al. 2003. The failure of immigration reform in Germany. *German Politics*, 12(3), 129-145.
- Neureiter, Michael and F. Schulte. 2024. A tale of two logics: how solidarity and threat perceptions shape immigrant attitudes towards immigration in Western Europe. *West European Politics* 47(2), 280-302.
- Riaz, Sascha, D. Bischof, and M. Wagner. 2024. Out-group Threat and Xenophobic Hate Crimes: Evidence of Local Intergroup Conflict Dynamics between Immigrants and Natives. *The Journal of Politics*, 86(4), 1-50.
- Schmidtke, O. 2021. Policy formation and citizenship practices: Germany's regions as laboratories for immigrant integration. *Journal of International Migration and Integration* 22(4), 1349-1368.
- \_\_\_\_\_. 2018. Integration Policies in Bavaria: A Comparative Analysis with NRW. *Comparative Migration Studies* 6(2), 123-145.
- Spies, D. et al. 2022. Why do immigrants support an anti-immigrant party? Russian-Germans and the Alternative for Germany. *West european politics*, 46(2), 275-299.
- Thränhardt, D. 2010. Bavaria's Response to Immigration: Security and Identity. *International Migration and Integration Review* 42(3), 673-695.
- Viadziorchyk, K. 2023. Migrant Integration Policies in Bavaria (Germany). Jelínková, M. (eds.) *Local Migrant Integration Policies and Their Structural Mechanisms*. Karolinum Press, 105-121.
- Wüst, A. 2000. New citizens—new voters? Political preferences and voting intentions of naturalized Germans: a case study in progress. *International Migration Review*, 34(2), 560-567.
  
- 한겨레. 2023. 독일 극우 정당, 인구 4만 지역서도 시장 배출했다. 출처: <https://www.hani.co.kr/arti/international/europe/1120868.html> (검색일: 2024. 07. 15.).

- ADVANT Beiten, German Act for the Immigration of Skilled Workers. 출처: <https://www.advant-beiten.com/en/aktuelles/downloads/sondernewsletter-fachkraeftee-inwanderungsgesetz> (검색일: 2024. 07. 15.).
- Arnall Golden Gregory LLP, Germany's Dual Citizenship Law Goes Into Effect at End of June 2024. 출처: <https://www.agg.com/news-insights/publications/update-germanys-dual-citizenship-law-goes-into-effect-at-end-of-june-2024/> (검색일: 2024. 07. 15.).
- Bundesverwaltungsamt, Ausländerzentralregister. 출처: <https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Aufgaben/DE/A/auslaenderzentralregister.html> (검색일: 2024. 07. 15.).
- Bundeszentrale für politische Bildung. 2018, Germany's Migration Policies. 출처: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/english-version-country-profiles/262811/germany-s-migration-policies/> (검색일: 2024. 07. 15.).
- CityPopulation, Federal Republic of Germany. 출처: <https://www.citypopulation.de/en/germany/> (검색일: 2024. 07. 01.).
- Deutsche Welle, German immigration policy: What's changing in 2024?. 출처: <https://www.dw.com/en/german-immigration-policy-whats-changing-in-2024/a-67753472> (검색일: 2024. 07. 15.).
- deutschland.de, New rules for naturalisation in Germany. 출처: <https://www.deutschland.de/en/news/new-rules-for-naturalisation-in-germany> (검색일: 2024. 01. 15.).
- Die Bundesregierung, "Schnellere Einbürgerungen unter strengeren Voraussetzungen." 출처: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/modernisierung-staatsangehoerigkeitsrecht-2215610> (검색일: 2024. 01. 15.).
- DW, Germany's citizenship law changes take effect. 출처: <https://www.dw.com/en/germanys-new-citizenship-reform-takes-effect/a-69465727> (검색일: 2024. 01. 15.).
- Facts about Germany, Attractive Labour Market. 출처: <https://www.tatsachenueber-deutschland.de/en/working-germany/attractive-labour-market> (검색일: 2024. 01. 15.).
- Federal Office for Migration and Refugees, The EU Blue Card. 출처: <https://www.>

bamf.de/EN/Themen/MigrationAufenthalt/Zuwanderer\_Drittstaaten/Migrathek/  
BlaueKarteEU/blauekarteeu-node.html (검색일: 2024. 07. 15.).

- Federal Office for Migration and Refugees. The Federal Office From a Federal Authority to a Federal Office. 출처: <https://www.bamf.de/EN/Behoerde/Chronik/Bundesamt/bundesamt-node.html> (검색일: 2024. 7. 15.).
- Finanzplatz München Initiative. Arbeitsmarkt & Konjunktur. 출처: <https://www.stmwi.bayern.de/wirtschaft/wirtschaftspolitik/arbeitsmarkt-konjunktur/> (검색일: 2024. 07. 01.).
- Germany Visa. EU Blue Card Germany. 출처: <https://www.germany-visa.org/immigration/residence-permit/eu-blue-card-germany/> (검색일: 2024. 07. 15.).
- Institute for Public Affairs. Zweitstimmen-Wahlabsicht. 출처: <https://www.ifd-allensbach.de/studien-und-berichte/sonntagsfrage/gesamt.html>(검색일: 2024. 07. 01.).
- invest in bavaria. Bavaria's economy: modern and efficient. 출처: <https://www.invest-in-bavaria.com/en/advantage-bavaria/why-bavaria> (검색일: 2024. 07. 15.).
- MTH Rechtsanwälte Köln. The new German citizenship law - here you will find a summary of the most important changes. 출처: <https://www.mth-partner.de/en/immigration-law/the-new-german-citizenship-law-here-you-find-find-a-summary-of-the-most-important-changes/> (검색일: 2024. 7. 15.).
- pew research center. 2024. In some countries, immigration accounted for all population growth between 2000 and 2020. 출처: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/07/08/in-some-countries-immigration-accounted-for-all-population-growth-between-2000-and-2020/> (검색일: 2024. 07. 15.).
- Saechsischer Fluechtlingsrat. 2024. Sachsens neues Integrations- und Teilhabegesetz - Gut gedacht, schwach gemacht. 출처: <https://www.saechsischer-fluechtlingsrat.de/de/2024/05/08/sachsens-neues-integrations-und-teilhabe-gesetz-gut-gedacht-schwach-gemacht/> (검색일: 2024. 07. 15.).
- Saxon State Ministry for Integration. 2021. Saxon Integration and Participation Act (SITG). 출처: <https://www.zik.sachsen.de/saxon-integration-and-participation-act-sitg-4337.html> <https://www.zik.sachsen.de/saxon-integration-and-participation-act-sitg-4337.html> (검색일: 2024. 07. 01.).

- Statistisches Bundesamt. 출처: <https://www.statistik.bayern.de/> (검색일: 2024. 07. 01.).
- \_\_\_\_\_. 출처: <https://www.statistik.sachsen.de/> (검색일: 2024. 07. 01.).
- Stritzky, Johannes von. 2009. Germany's Immigration Policy: From Refusal to Reluctance (ARI). 출처: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/germanys-immigration-policy-from-refusal-to-reluctance-ari/> (검색일: 2024. 07. 15.).
- The Library of Congress. Germany: New "Skilled Workers Immigration Act" Enacted. 출처: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2023-08-24/germany-new-skilled-workers-immigration-act-enacted/> (검색일: 2024. 07. 15.).
- Wirtschaftsförderung Sachsen. Economic Power. 출처: <https://business-saxony.com/en/a-business-location-at-its-best/economic-power> (검색일: 2024. 07. 15.).

● 투고일: 2024.08.05. ● 심사일: 2024.08.05. ● 게재확정일: 2024.08.19.



## | Abstract |

# **Analysis of German Immigration Policy with Focus on Skilled and Permanent Labor Migration : Case Studies of Bavaria and Saxony\***

Kim Hyunjung (Dong-A University)

Kim Joo Hee (Pukyong National University)

This paper analyzes German immigration policy, focusing on skilled and permanent labor migration in Bavaria and Saxony. The country faces significant demographic and economic challenges that require effective immigration policies. Since the 2000s, Germany has consistently implemented inclusive immigration policies that contribute to population growth and economic development.

This study examines how German immigration policies are implemented in Bavaria and Saxony, considering regional characteristics, and aims to provide policy recommendations for South Korea. Bavaria successfully manages immigrant inflows through economic prosperity and robust integration policies, while Saxony implements various policies to promote economic growth and immigrant integration. The comparative analysis of these regions provides insights into policy directions for attracting skilled workers and promoting social integration in South Korea.

**<Key words>** Germany, immigration policy, skilled labor migration, EU Blue Card, Skilled Immigration Act, Bavaria, Saxony