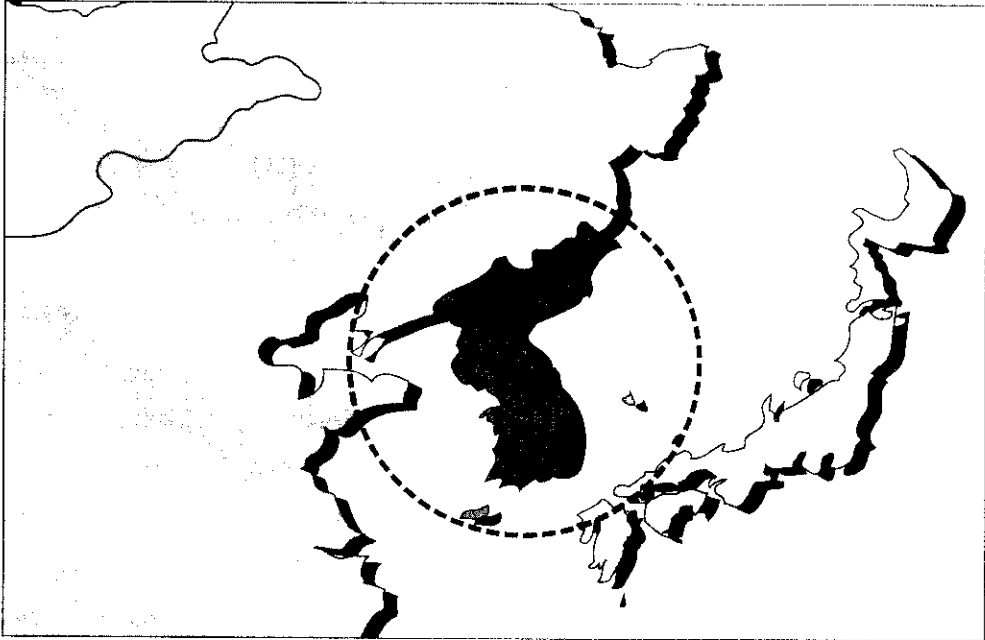


# 시사논단



## 50. 독일의 구동독 귀순자 및 해외 이주자 대책

박상봉 / 위드연구소 소장

## 62. 중미 관계를 통해 본 남북 관계

안인해 / 민족통일연구원 책임연구원

## 79. 통일 한국의 군사비 감축과 효과

홍성국 / 통일원 제2분석실 과장

## 95. 통독 후 구동독 공공 재산의 귀속과 시사점

김병기 / 독일 Würzburg대학(法博)

## 독일의 구동독 귀순자 및 해외 이주자 대책

박상봉

위드연구소 소장

독일의 분단 직후부터 지속되어온 귀순자 및 해외 이주자에 대한 대책은 통일 시점을 기준으로 전혀 다른 차원의 성격을 띠고 있다. 즉, 분단 상황 하에서 구서독 정부는 독일의 혈통주의를 바탕으로 귀순자 및 해외 이주자들에게 우호적 정책을 편 반면, 통일 후에는 민족적 명분보다는 1989년을 기점으로 귀순자 및 이주자들의 엄청난 증가라는 현실적 문제때문에 가능한 한 이주자들의 독일내 이주 억제 정책으로 변화했다. 구체적으로 구서독 정부는 1950년부터 「긴급수용법」, 「연방추방자 및 탈출 귀순자법」이나 「손해보상법」 같은 연방법을 제정하여 구동독 귀순자나 해외 이주자들의 구서독 정착을 지원해왔다. 그러나 이러한 특별 배려는 1989년부터 몰려들기 시작한 귀순자들과 해외 이주자들로 인해 중단되고, 연방정부는 「사회적응법」을 제정하여 귀순자 및 이주자들로 야기되는 각종 사회 문제를 막고자 하였으며, 구소련 지역이나 동구권에서 몰려오는 이주자들을 제한하기 위해서 「새이주자수용법」을 제정하였다.

이성과 같은 독일의 귀순자 및 해외 이주자들에 대한 대책은 우리나라의 통일 정책에 시사하는 바가 클 뿐만 아니라, 통일 정책이 아주 구체적이고 현실적인 정책임을 다시 한번 시사하고 있다. 이와 같은 독일 정부의 구체적인 대책을 통하여 통일 한국의 미래를 준비하는 것 이외에, 이 문제와 관련된 역사적 검토와 이론적 바탕을 마련하는 작업도 우리에게 매우 중요하다. 특히, 독일이 추구하고 있는 정책적 흐름이 어떠한 역사적 배경과 문화적 특성에 기인하는 것인가를 살펴보는 것은 철저하고 소신있는 정책의 틀을 마련하는 데 필수적이라고 생각한다.

전혀 다른 차원의 성격을 나타낸다. 그것은 분단 상황 속에서 구서독 정부가 취한 이주자 정책은 독일의 혈통주의를 바탕으로 우호적인 성격을 나타낸 반면, 통일 후에는 이러한 민족적 명분보다는 보다 현실적인 문제가 전면에 등장하는 모습으로 나타나고 있기 때문이다. 전자가 이주자들에게 무조건적으로 호의적이었다면, 후자는 가능한 한 이주자들의 독일내 이주를 억제하는 양상으로 변화하고 있다. 이러한 정책 방향 전환의 배경에는 다음과 같은 두 가지 중요한 커다란 상황 변화 요인이 놓여 있다.

첫번째 상황 변화는 우선 지난 80년대 말에 전개된 구동서독의 혼란 상황 속에서 급작스럽게 변화하고 있는 귀순자나 이주자들의 행동 변화에서 찾을 수 있다. 50년대부터 꾸준히 계속되어온 구동독 귀순자들은 1989년을 기점으로 엄청난 양적 변화가 나타나, 지난 1988년까지 귀순자 규모가 연평균 2만여 명이던 것이 1989년에 들어 15 배 이상이나 되는 35만 명으로 증가하기 시작하였으며, 해외 이주자의 경우는 동구 사회주의 국가들

**독** 일의 귀순자 및 해외 이주자 문제와 그 대책은 통일 시점을 기준으로 하여

이 개혁과 개방을 통하여 체제 전환 작업을 서두르던 1987년을 기점으로 서서히 증가하다가, 1988년에는 이주자 규모가 대대적인 증가세를 나타냈던 것이다.

즉, 1986년까지 연평균 3~4만 명이던 해외 이주자 규모가 1988년에는 20만 명을 넘어서게 되었고, 1989년, 1990년에는 각각 37만 명, 39만여 명으로 증가하였으며, 1996년인 현재에 이르기까지 연 20만 명 이상의 해외 이주자가 발생하고 있다. 이러한 귀순자와 이주자들의 대대적인 양적 팽창이야말로 독일 정부의 정책 변화에 대한 첫번째 이유라고 하지 않을 수 없다.

두번째 상황 변화는 통일을 이루어낸 독일의 경제가 여러 가지 문제와 갈등으로 인해 통일 전의 구서독 경제 수준을 유지할 수 없다는 사실이다. 이로 인해 전통적으로 노동력이 부족하여 해외 인력을 수입해왔던 독일이 늘어나는 실업 문제로 골머리를 앓게 되었으며, 정부는 통일 후 구동독 경제의 회복을 위하여 엄청난 재정을 투입할 수밖에 없는 실정이다.<sup>1)</sup> 즉, 경제적 침체 상황은 전통적인 독일의 귀순자 및 해외 이주자 정책에 제동을 걸기 시작한 두번째 요인이다.

이와 같은 두 가지 상황 변화는 전통적으로

해외에서 노동 인력을 수입해왔던 독일 사회의 사정을 급격히 전환시키고 있으며, 독일 사회를 건전하게 지켜온 사회보장체제를 교란시키고 있다. 뿐만 아니라 당사자인 구동독 귀순자나 해외 이주자들도 점점 인식해지는 각종 지원책과 이들을 꺼리는 사회적 분위기로 인해 사회 적응 상의 여러 가지 문제점들을 나타내고 있다.<sup>2)</sup>

본 글은 이와 같은 두 가지 상황 변화에 대처해가는 독일 정부의 정책을 살펴보고 그에 따른 문제점을 검토해보는 것에 그 목적이 있다. 검토 과정에서 주안점을 둔 것은 구동독 귀순자와 해외 이주자들의 문제점과 그 대안책에 대한 국가 정책적 차원이다. 아울러 이 문제와 관련된 독일 사회의 민감한 반응과 관련된 역사적·도덕적 차원 그리고 이론적 작업은 이 글에서는 배제하였다는 사실을 첨언한다.

## 귀순자, 탈출 귀순자 및 해외 이주자

### 개념 정의

구동독이 분단된 이후, 독일 민족의 구서독 행렬은 통일이 되고 이미 5년 이상의 세월이 지났음에도 여전히 지속되고 있다. 따라

1) 통일 후 연방정부는 해마다 평균 1,500억 DM(한화 75조 원) 이상의 재정을 동독 지역에 투입해오고 있다: 「월간 위트(IÜD)」, 1995년 12월호, p. 15 이하 참조.

2) 귀순자들의 심리적 갈등에 대해서는, C. Friedrich, Zur psychologischen Situation von DDR-Zuwandern, in *Deutschland Archiv* 5, 1980, p. 526 이하 참조.

〈표 1〉 이주자들의 정의 구분

귀순자	탈출 귀순자	해외 이주자
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구동독 정부의 허가를 득하고 구서독으로 이주한 자들</li> <li>· 구서독 정부가 구동독 정부에게 일정한 석방료를 지불하고 석방시켜 구서독으로 이주시킨 구동독에 억류되어 있던 정치범들 (이경우 귀순자들은 구서독으로 이주함과 동시에 구동독 국적을 상실하게 된다.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구동독 정부의 허가없이 국경을 넘어 구서독으로 탈출한 자들</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 독일을 떠나 동구나 구소련 지역에 거주하다가 독일로 이주하는 자</li> </ul>

서 이들 이주자들의 문제는 오랫동안 구서독 사회의 주요 테마가 되고 있다. 이들 이주자들은 이주 형태와 출신 지역에 따라 <표 1>과 같이 구분된다.<sup>3)</sup>

특히, '귀순자'와 '탈출 귀순자'를 굳이 분류하게 된 것은 1961년 구동독 정부가 한 달 만에 설치한 베를린 장벽때문이다. 왜냐하면 장벽이 설치되고 구동독 경찰의 국경 통제가 강화됨에 따라 구서독으로 탈출은 목숨을 건 모험이었기 때문이다.

즉, 귀순자들은 구동독법에 따라 정당한 절차를 밟아 구서독으로 귀순한 자들로서 정의하는 반면, 탈출 귀순자라는 개념은 불법으로 국경을 넘은 자들을 의미하는 것이다. 물론 구서독으로 여행하기 위해 구동독 정부의 허

가를 얻는 것은 대단히 어려웠으며, 국경의 통제가 강화됨에 따라 구동독 정부는 철저한 경제적 이해 관계 속에서 귀순자들의 구서독행을 허가하였다. 허가는 구서독에 가족이 있는 경우로 극히 제한되었으며, 주로 나이가 든 노인으로서 더이상 구동독 경제에 쓸모가 없는 사람들을 중심으로 이루어졌다. 이러한 귀순자들의 부류에는 정치범으로 구동독에 구금되어 있다가 구서독 정부가 일정액의 석방료를 지불하고 구서독으로 이주시킨 사람들도 포함된다.<sup>4)</sup>

이에 비해 탈출 귀순자는 구동독 정부의 허가를 취득하지 않은 채 구서독으로 탈출한 사람들을 의미한다. 이와 같은 탈출 귀순자들은 이미 구동서독이 분단된 직후부터 발생하기

3) 귀순자들에 대한 사회 문제를 학문적 차원에서 전문적으로 다루고 있는 부퍼탈대학 사회과학대 롱게(V. Ronge) 교수는 이들 구서독 이주자들을 이와 같이 세 가지로 분류하고 있으며 그의 이러한 분류는 이 문제에 대한 논의 속에서 일반적으로 수용되고 있다.

4) 1963년부터 구동독이 붕괴되던 1989년까지 구서독 정부는 총 34억 DM(한화 약 1조 8,000억 원)을 구동독 정부에 지불하고 총 3만 1,755 명의 정치범을 석방시켜 구서독으로 이주시킨 것으로 집계되고 있다.

〈표 2〉 베를린 장벽 설치까지의 탈출 귀순자 수(1949~61년)

(단위: 명)

연도	탈출 귀순자 수	베를린 경유 귀순자
1949	129,245	
1950	197,788	193,277
1951	165,648	
1952	182,393	118,300
1953	331,390	305,737
1954	184,194	104,399
1955	252,870	153,693
1956	279,189	156,377
1957	261,622	129,579
1958	204,092	119,552
1959	143,917	90,862
1960	199,188	152,291
1961	155,402	125,053

자료: 「내독성 보고서」, 1975.

주: 1962년의 탈출 귀순자 수는 21,356 명, 1963년 42,632 명, 1970년 17,519 명, 1983년 11,343 명, 1984년 40,974 명 등 1988년까지 연평균 2만여 명에 달했다.

시작하여 1961년 베를린 장벽이 설치되기 전까지는 매년 평균 20여만 명에 달했으나, 장벽 설치 후에는 이전 탈출자의 10%선으로 급격히 줄어들게 되었다.

귀순자와 탈출 귀순자들이 구서독으로 귀순한 구동독인들을 지칭하는 반면, 해외 이주자는 구소련 지역을 포함한 동유럽 지역에 흩어져 살고 있다가 독일로 귀환한 사람들을 가리킨다. 이들 해외 이주자들은 구소련의 붕괴와 동구 사회주의 국가들의 개방의 흐름이 구동서독 통일과 맞물려 통일 독일의 최대 현안으로 떠오르고 있다.

해외 이주자들의 발생은 유럽 역사의 배경 속에서 이해해야 한다. 전통적으로 여러 민족

들이 평화스럽게 어울려 살던 유럽 대륙에 지난 19세기 중반 이후 민족 국가를 강조하는 새로운 기류가 태동되기 시작하였고, 이때부터 민족간 분쟁이 고조되고 국가와 민족이 동일하지 않은 타민족에 대한 억압과 추방의 역사가 시작되었다. 전통적으로 소유법은 물론 구소련의 극동 지역까지 광범위하게 흩어져 살고 있던 독일 민족은 이러한 민족주의의 가장 큰 희생양이 되어왔다. 그것은 전쟁을 두 번이나 일으키고 유대인들을 대량 학살한 독일 민족에 대한 보복적 개념 속에서도 이해할 수 있다.

1차 세계대전이 종결되고 2차 대전이 발발하기까지 동·남 유럽 지역에서 무려 88만

5,500여 명이 삶의 보금자리를 버리고 독일로 귀환하였으며, 2차 대전 중인 1939년부터 1945년 사이에 구소련과의 독일인 이주 계약을 통하여 38만 9,000여 명 그리고 루마니아, 불가리아, 크로아치아 등의 국가들과 이주 계약을 통하여 14만 5,000여 명의 독일민족이 독일로 돌아왔다.<sup>5)</sup> 특히, 1941년 히틀러의 구소련 침공이 이루어지자 구소련방내 불가 지역에 독일 공화국을 형성하며 살고 있던 35만 명의 독일인들과 코카서스 지방 등에서 정착하여 살고 있던 독일인들이 시베리아와 동아시아 지역으로 강제 추방되기도 하였다.

### 구동독 귀순자와 해외 이주자 발전 추이 및 문제점

베를린 장벽 설치로 구서독으로의 귀순자 수는 1961년 이전보다 훨씬 줄어들게 되었지만, 구동독에서 구서독 여행 허가를 받고 구서독을 방문한 후에 더이상 구동독으로 돌아가지 않은 연로한 연금 수령자들의 수는 해마다 1~2만 명에 이르는 것으로 집계되고 있다. 물론, 이러한 변칙적인 체류는 구동독의 실정법 상으로는 엄연한 불법이지만, 구동독

정부는 의도적으로 이런 노인들을 중심으로 구서독 여행을 허가해주어 이러한 변칙적인 이주를 조장해왔다. 이것은 더이상 직업을 할 수 없는 노인들을 구서독으로 이주시킴으로 구동독 정부의 재정 지출을 줄이며 각종 사회 부담을 감소시켜 보려는 의도가 있었기 때문이다.<sup>6)</sup> 하지만 이러한 귀순자들의 문제는 독일 사회에서 커다란 쟁점이 되지 못하였고 별 저항없이 독일 사회에서 수용되었다.

이러한 귀순자 문제가 독일 사회에 처음으로 여분화되기 시작한 것은 1984년의 일이다. 이 해에 구동독 정부는 최초로 구서독 여행 허가 기준을 대폭 완화하여 그동안 축적되어 온 신청인들에게 한꺼번에 여행 허가를 발급하였기 때문이다. 이로 인해 한꺼번에 많은 귀순자들이 구서독으로 이주하게 되자 이들의 처리 문제가 정치권의 주요 테마가 되기 시작하였다. 이와 같은 귀순자 문제가 양독의 정치권의 쟁점으로 떠오르자 그동안 주로 60세 이상의 노인들에게만 허용해왔던 구동독 정부의 구서독 여행 허가 기준이 완화되어 젊은층의 구서독행도 점차 증가하게 되었다. 1983년에 탈출 귀순자를 포함한 모든 귀순자 수는 1

5) Joachim Rogal, Aussiedler 1991, p. 1 이하 참조; 2차 대전이 발발하던 1939년 전까지 구소련을 비롯한 발틱해 연안 국가, 동유럽 국가 등지에 흩어져 살고 있던 독일 민족은 총 860여만 명에 달한다.

6) 구동독 정부의 귀순자 문제에 대해 그와 같은 철두철미한 계산 하에서 행동해왔다는 사실은 베를린 장벽이 붕괴되기 일주일 전에 베를린 장벽을 기어오르다 구동독 경찰에 의해 사살된 한 젊은 청년의 슬픈 사연 속에서 잘 나타난다. 이렇듯 구동독 정부는 젊고 일할 능력이 있는 사람들에 대한 여행 허가는 엄격히 통제해왔다.

〈표 3〉 구동독 귀순자 변화 추이(1974~90년)

연도	총귀순자(매해 평균)	귀순자
1974~83	13,000	9,000
1984	41,000	35,000
1985	25,000	19,000
1986	26,000	20,000
1987	19,000	11,000
1988	40,000	29,000
1989	350,000	거의 대부분이 탈출 귀순자에 속함
1990. 10	260,000	

(단위: 명)

자료: Ronge, *Die soziale Integration von DDR- bersiedlern in der BRD.*

만 1,000 명이었으나, 1984년에는 거의 4 배에 해당되는 4만 1,000 명에 달하였다.

1984년의 이러한 귀순자 러시 추이는 그 이후에도 이전의 수준으로 환원되지 않은 채 비교적 높은 통계치를 나타내어, 1985년과 1986년에 각각 2만 5,000 명과 2만 6,000 명을 기록함으로써 지난 70년대에 비해 여전히 높은 수준을 보였다. 이러한 추이는 1987년에 가서 약간 수그러지는 양상을 보이다 다시 1988년에 4만 명 이상으로 증가되는 모습을 나타냈다.

1984년부터 높은 수준을 나타내왔던 귀순자들의 구서독 이주는 이러한 양적 증가보다 사회적 차원에서의 변화로 그 중요성이 더욱 부각되기 시작하였다. 1980년까지 귀순자들 가운데 60세 이상이 차지하는 비율은 성인 귀순자의 50% 이상이었으나, 1984년에는 13%로 떨어졌으며 귀순자의 60%가 구동독에서 직장을 갖고 있던 것으로 나타나고 있

다.<sup>7)</sup>

귀순자 문제가 양적 차원에서 질적 차원으로 옮겨가기 시작하는 가운데, 지난 1989년 구동독의 혼란기와 베를린 장벽의 붕괴로 인한 탈출 귀순자들의 급격한 증가 추세는 구서독 정부로 하여금 귀순자 문제를 더이상 기존의 귀순자 대책 프로그램으로 해결할 수 없도록 하였다. 1989년 한해 동안 구서독으로 귀순한 귀순자 수는 총 34만 4,000여 명에 달하였으며 이들은 거의 구동독 정부의 허가없이 구서독 땅을 밟은 자들로 모두 탈출 귀순자로 분류된다.

이러한 귀순자들의 이주 현상은 베를린 장벽이 무너진 다음 해인 1990년에도 지속되어 1990년 1,2월에만 무려 12만 명이 구서독으로 이주한 것으로 집계되고 있다. 그리고 이

7) 귀순자들이 구동독에서 직장을 갖고 있었을 경우, 구서독 정부는 이들의 경력이나 직장에 걸맞는 혜택을 주도록 규정하고 있었다.

〈표 4〉 연도별 해외 이주자 현황

(단위: 명)

연도	이주자 수	연도	이주자 수
1950	47,497	1971	33,037
1951	24,765	1972	24,895
1952	14,858	1973	23,063
1953	15,410	1974	24,507
1954	15,422	1975	19,655
1955	15,788	1976	44,402
1956	31,345	1977	54,256
1957	113,946	1978	58,130
1958	132,233	1979	54,887
1959	28,450	1980	52,071
1960	19,169	1981	69,455
1961	17,161	1982	48,170
1962	16,415	1983	37,925
1963	15,485	1984	36,459
1964	20,842	1985	38,968
1965	24,342	1986	42,788
1966	28,193	1987	78,523
1967	26,475	1988	202,679
1968	23,379	1989	377,055
1969	30,039	1990	397,073
1970	18,949		

숫자는 구동독내 정치적 자유의 허용과 구서독과의 통일의 기류가 서서히 싹트기 시작하면서 점차 누그러지는 모습을 보이게 되었으나, 구동독 귀순자들의 수용법이 종결된 1990년 6월 30일까지 19만 명의 귀순자가 구서독으로 이주하였고, 10월 3일 통일 계약이 완성된 시점까지 26만 명<sup>8)</sup>에 이른 것으로 나타나고 있다. 그리고 통일이 실현됨에 따라 귀순자라는 개념은 사라지고 구동독은 구서독의 체제에 편입되게 되었다.

귀순자 문제가 통일과 더불어 종결됨과 동

시에 해외 이주자 문제는 통독 사회에 새로운 현안으로 제기되었다. 그것은 1989년 이후 해외 이주자의 규모가 엄청나게 증가하였기 때문이다.

이러한 해외 이주자들의 구서독 행렬은 지난 1950년부터 줄곧 있어 왔으나, 동유럽 사회주의 국가들이 체제 변화를 추구하던 80년

8) G. Diemer/E. Kuhrt, "Kurze Chronik der Deutschen Frage," Olzog Verlag, 1991, p. 238 이하; V. Ronge, *Die soziale Integration von DDR-Bersiedlern in der Bundesrepublik Deutschland*, p. 40 참조.



대 말의 상황은 독일 사회의 새로운 도전으로 작용하고 있다.

1988년 구소련과 동유럽 국가들의 체제 전환 작업이 가속화되는 시기에 시작된 해외 이주자들의 대규모 증가는 1989년에 37만여 명으로 늘어났으며, 1990년에는 근 40여만 명의 해외 이주자가 유입되는 기록을 세우기도 하였다. 해외 이주자의 규모가 이렇게 급격하게 증가하자 콜 정부는 각종 특혜제도를 철폐하고, 이주 절차를 까다롭게 하는 등 이들의 유입을 제한하려 하였지만 근본적인 해결이 되지 못하고 있다. 1990년의 40여만 명을 고비로 해외 이주자의 숫자가 급격히 줄어들기는 하였으나, 1991년부터 현재에 이르기까지 해외 이주자 규모는 연 20만 명을 웃돌고 있다.

특히, 해외 이주자들의 지속적인 증가는 독일의 사회보장체제의 불안 요소로 등장하게 되었고 국내 독일인들의 반감을 불러일으키고 있어 통일 이후 독일의 최대 현안이 되고 있다.

## 독일 정부의 이주자 대책

### 기본 입장

독일 정부의 귀순자 및 해외 이주자 대책은 매우 우호적이며 적극적이었다. 그 이유는 정치적 차원과 경제적 차원의 두 가지 설명을

요한다.

우선, 정치적으로 분단 이후 구서독 정부가 추진했던 對구동독 정책은 일관되게 통일을 전제로 한 것들이다. 이는 구동독이 추구한 할슈타인 원칙을 바탕으로 한 구동서독 분리주의와는 상반된 것으로서, 언젠가 양국가는 재통일을 이루어야 한다는 국민적 여망에 기인한 것이다. 이러한 원칙 하에서 구서독 정부는 분단 직후부터 구동독으로부터 귀순하는 자들의 구서독 생활에 대한 적응과 생활을 보호하는 「연방 귀순자 수용법」(Bundesaufnahmegesetz)을 제정하여 시행해나갔다. 이 수용법에 따라 구동독의 귀순자들은 구서독 주민들보다 유리한 사회적 보호를 받아왔다. 예를 들어, 구동독의 직장 경력을 인정하였을 뿐 아니라, 저렴한 사회 주택을 구서독 주민들보다 우선적으로 배당하곤 하였다.

해외 이주자의 경우에는 혈통주의를 바탕으로 하는 구서독기본법 제116조<sup>9)</sup>에 따라 독일 혈통을 가진 사람들에 대한 독일 이주를 가능케 하였으며, 이주자들에게는 구동독의 귀순자와 같은 유리한 보호 대책을 마련해 해외 이주자들의 구서독내 적응을 지원하였다.

9) 구서독기본법 제116조에는 정치적 회생으로 독일을 떠나야 했던 해외 독일 교포나 그 후손들에게 독일 국적의 재취득을 인정하고 있다. 이를 근거로 통일 후 구소련 지역을 비롯하여 동유럽 국가에 살고 있는 많은 독일 교포들이 독일로 이주하고 있으며 독일 국적 취득을 위한 신청을 하고 있다.

이러한 정치적 배경 이외에도 구서독 국민들은 구소련을 중심으로 동유럽 여러 나라에 흩어져 살고 있는 교포들에게 도덕적 동정심을 갖고 있었다. 그것은 이들 해외 이주자들의 대부분이 19세기 중반부터 유럽 대륙에 싹트기 시작한 민족주의의 희생양들이었으며, 독일 민족에 의해서 두 번이나 일어난 전쟁으로 안정된 생활을 못하고 여기저기 추방당하였던 사람들이기 때문이다. 특히, 히틀러의 구소련 침공과 유대인 대량 학살로 다른 민족으로부터 미움을 받던 해외 독일 민족들은 시베리아로 강제 추방되거나 다른 곳으로 옮겨다니는 고통을 당하게 되었다. 이러한 비극의 역사를 정확하게 알고 있는 독일인들은 늘 해외 독일 교포들에게 도덕적 책임을 느끼게 되었고 이들의 국내 이주를 환영하였다.

이와 같은 정치적 차원의 귀순자나 이주자 문제 이외에 보다 현실적으로 이들 문제들을 적극적으로 검토하고 수용하게 된 것은 전후 구서독 경제의 부흥에서 찾아야 한다.

전후 피폐해진 독일 경제는 마살 사회에 힘입어온 국민이 경제 재건에 동참하는 단계를 보이며 꾸준히 회복되고 있었다. 특히, 에어하르트에 의해서 추진된 독일의 사회적 시장 경제는 커다란 성과를 보이며 사회 각계 각층의 불만을 해소하고 라인강의 기적을 일으키기도 하였다. 이런 와중에서 구서독 경제가 가장 어려웠던 것은 노동력의 부족이었다. 유

고를 비롯한 스페인, 이탈리아 등지에서 많은 노동자들이 유입되었고, 터키와 멀리 한국에서도 광부와 간호원이 부족한 구서독의 노동력을 메꾸어주었다.

이러한 상황 속에서 같은 민족의 구서독내 유입은 정부의 입장에서는 대단히 환영할 만한 일이었으며, 바로 이와 같은 경제적 여건이 귀순자나 해외 이주자들의 순조로운 독일 귀환을 가능케 하였다.

해외 이주자들은 연방수용법 이외에도 「연방 추방자 및 탈출 귀순자법」(Bundesvertriebenen und Flüchtlingsgesetz: BVFG)과 「손해보상법」(Lastenausgleichsgesetz: LAG)을 입법 제정하여 이들의 정착 지원을 보장해왔다.

이와 같은 법적 근거 하에서, 구동독의 귀순자나 해외 이주자들은 기존의 독일 국민들에 비해 상대적인 특혜가 주어졌다. 이미 지적인 대로, 사회 임대 주택의 우선 배정권을 부여하였으며 이주 즉시 실업 수당이 주어졌다. 그리고 실업 수당도 이전 거주 지역에서의 직업 경력을 조건없이 100% 인정해주었다. 그외 세금 혜택을 비롯한 각종 정착금도 우선적으로 지급되었다(<표 5> 참조).

하지만 이러한 특혜 조치는 통일 후 나타나는 각종 후유증과 실업 문제에 어려움을 겪고 있는 사회 저소득층이나 구동독 주민들의 시기를 불려 일으켜 골 정부는 새로운 「사회적응법」(Einbürgerungsanpassungsgesetz)

gesetz)이라든가 「해외이주자수용법」(Das neue Aus siedler auf nahme gesetz)을 새로 제정하는 등 여러 가지 대책을 마련하고 있다. 하지만 이 문제는 통일 후 가장 어려운 독일의 정치 현안으로 남아 있다.

### 대책 프로그램의 수정

독일의 분단된 직후부터 지속되어온 귀순자와 해외 이주자들에 대한 대책은 1950년 긴급수용법을 제정하여 연방 차원에서 수립해나가기 시작하였다. 귀순자와 해외 이주자들은 구서독에 도착하는 즉시 특별한 배려를 받고 구서독 사회에 적응해나갔다. 연방정부는 「연방 추방자 및 탈출 귀순자법」(Bundesvertriebenen und Flüchtlingsgesetz: BVFG)이라든가 「손해보상법」(Lastenausgleichgesetz: LAG)과 같은 연방법을 제정하여 이들 구동독 탈출자나 해외 이주자들의 구서독 정착을 지원해왔다.

이러한 구서독 정부의 지원은 전후 라인강의 기적을 이루며 부흥하기 시작한 독일 경제에 이러한 이주자들이 부족한 노동력을 채워주었기 때문에 아무런 저항없이 지속될 수 있었다.

하지만 이러한 특별한 배려는 1989년부터 물려들기 시작한 귀순자들과 해외 이주자들로 인해 중단되고, 연방정부는 해외 이주자들에 대한 「사회적응법」(Eingliederung an

passungsgesetz)을 새로 제정하였고, 이 법은 1990년 1월 1일자로 효력을 발생하게 되어 구동독 탈출자나 해외 이주자들로 야기되는 각종 사회 문제의 확대를 막고자 하였다. 그리고 구소련 지역이나 동구권에서부터 몰려오는 이주자들을 제한하기 위해서 정부는 「신이주자수용법」(Das neue Aus siedler auf nahme gesetz)을 제정하여 1990년 7월 1일을 기해 시행하게 되었다.

사회적응법은 1989년 이후 급격히 증가한 귀순자나 해외 이주자들의 각종 혜택을 폐지하는 조치로, 이들에게 적용했던 실업수당제도에서부터 세금 혜택, 임대료지원제도 등에 대한 기준을 보다 엄격하게 수정하였다. 실업수당의 경우, 이전에는 귀순자나 해외 이주자들의 이전 직업별 소득 수준에 따라 차등적으로 지급했으나, 개정안에 따르면 모든 직업에 동일한 금액을 지불하도록 하였다.

이러한 연방 차원의 제도적 보완책 이외에 각 주정부는 주 차원에서 각각 사정에 맞는 제도를 도입하여, 귀순자들이나 해외 이주자들에게 주어졌던 각종 혜택을 축소해나가기 시작하였다. 예를 들어, 이들 귀환자들이 가장 선호했던 지역인 베를린의 경우, 이들에게 일괄적으로 1인당 55 마르크씩 지급했던 임시 지원금 및 각종 특수 지원금을 폐지하고, 3개월간 지불되었던 버스 무료 승차권을 1개월로 단축하는 조치를 취한 바 있다. 그리고 바이에른주는 귀순자나 해외 이주자들에

게 유리했던 사회 임대 주택 공급을 주민에게 유리하도록 개정해 놓고 있으며, 바이에른주를 떠나는 이들 귀환자들에게는 주에서 지급하는 각종 지원금을 지급하지 않는다는 방침을 마련해 놓았다. 이것은 이주자들이 한 곳에 정착하지 않고 수시로 다른 주로 이동하는 현상을 막기 위한 것이기도 하다.<sup>10)</sup>

그리고 보다 근본적으로 해외 이주자 문제를 해결하기 위한 수단으로 개정된 신이주자 수용법은 해외 이주자들에게 독일에 입국하기 전 미리 해당 거주지 독일대사관에 이주 신청을 하도록 규정하고 있고, 이주 신청인들에게 적정 규모의 이주허가서를 배부함으로써 일시적인 독일 이주를 막고 있다. 구소련 지역 주재 독일대사관에 연일 해외 이주 신청을

하러 몰려드는 인원들로 만원을 이루고 있다는 보도는 바로 이런 현상을 대변해주는 것이다. 이런 조치들이 취해지자 실제로 1990년에 40만 명에 육박하던 해외 이주자 수가 1991년도부터는 20만 명선으로 줄어드는 현상이 나타나기도 하였다. 하지만, 이 규모도 현 독일 사회로서는 매우 부담스러운 것이고 이로 인한 정계의 움직임이 바빠지고 있다. 얼마전 오스카 라폰테인 사민당 당수의 해외 이주자 관련 발언은, 그동안 도덕적 차원에서 소극적으로 다루어왔던 이들 귀환자들의 문제를 보다 철저히하고 현실적으로 다루어야 한다는 정치권의 의지를 담고 있다.<sup>11)</sup>

<표 5>는 정부의 귀순자 대책 및 그 변화를 정리한 것이다.

이상과 같이, 독일의 귀순자와 해외 이주자 현황과 그 대책에 대해서 살펴보았다. 요즘 탈출 북한 주민들이 증가하고 있으며, 지금도 100여 명 이상이 제3국에서 남한으로의 귀순만을 기대하고 있다는 소식이 들어오고 있다. 그리고 얼마 전에는 중국 조선족들이 불법으로 남한행을 시도하다 적발되는 사건이 있었다. 이러한 현상은 한반도가 통일

10) 연방은 귀순자와 해외 이주자 관련 비용을 공평하게 분담하기 위해 각주별로 수용 인력을 배당하여 주 차원에서 관리하고 있다. 베를린과 바이에른주의 개정 내용 가운데 중요한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

(베를린)

- 임시 지원금(Überbrückungsgeld) 55 DM와 특수 이주 지원금 삭제.
- 3개월간 전철과 버스 무료 승차권 제공이 1개월로 축소.
- 베를린과 니이더작센 지방: 이주자들이 가장 선호하는 곳.

(바이에른)

- 이주자들에게 유리했던 사회 주택 제공 기회가 원주민들에게 유리하게 적용.
- 숙박비 인상(월 180~300 마르크로 다른 주에 비해 3 배 정도).
- 이주자들은 바이에른을 어떠한 일이 있어도 떠날 수 없다. 떠나는 순간 주에서 지급하는 각종 지원금 폐지(이유: 이주자들은 각주에 분배되어 있으므로 다른 주로 이동해서는 안된다.)

11) *Der Spiegel*, 제 10호, 1996. 3. 4, p. 22 이하; 오스카 라폰테인 당수의 발언으로 제기된 이 문제는 독일 민족의 가장 민감한 사안 중의 하나로 이를 둘러싸고 각종 논쟁이 치열해질 전망이다. 특히, 사회소외 계층과 저소득층을 대변하는 사민당 당수의 이와 같은 문제 제기로 정치적 인기주의를 경계해야 한다는 목소리도 사회 일각에서 대두되고 있다.

〈표 5〉 정부의 귀순자 및 해외 이주자 대책과 1990년 1월 1일자로 시행된 사회적응법


기존	개정
실업수당(Arbeitslosengeld) - 기존의 소득에 비례해서 지급 예: 슈베린 출신의 의사(과장급)는 월 2,000 마르크에 달하는 실업수당 수령(구서독의 경우와 동일)	귀순 정착금 지급(1회) - 기존 소득과 무관 일괄 지급 경력 무시, 의사도 자영 업자나 노동자와 동일한 월 1,001 마르크 수령
이주를 위해 버리고온 동산에 대한 보상금 - 1,800 마르크	보상금 규모 축소 - 1,400 마르크
임대비 지원금 - 이주자들에게 적용하는 기준액 유리한 적용	임대비 지원금의 유리 조항 폐지 - 유리하게 책정된 기준액 폐지(Freibetriage 폐지)
사회 주택 <sup>12)</sup> - 이주자 유리	사회 주택 공급 우선권 폐지 및 제한 조치 - 소득 수준을 초과하는 임대료를 원하는 사회 주택 불허
세금 - 이주자들에게 세금 혜택	- 혜택 폐지
병가금 - 제한 조치 없음	- 상한제 도입: 일괄 이주금 초과 불허

주: 개정 이유 ① 구동독 귀순자들의 60%가 이주 후 우선 병가 신청 → 의료보험조합인 AOK는 매달 200만 마르크 이상 지출, 몇몇 의사들이 베를린 마리엔펠데(Marienfelde)의 이주자 보호소에 광고하여 방문하는 자들에게 '정착 곤란증'이라는 병명으로 진단서 제출, ② 병가금이 실업수당보다 높다.

을 이루는 시점부터 더욱 가속화될 것이며, 통일 한국의 중요한 문제점 가운데 하나라는 사실을 독일의 예를 통하여 미리 인식할 수 있다.

따라서 우리의 통일 정책은 시간과 공간을 포함하는 보다 광범위한 정책이 되어야 한다. 독일의 귀순자 및 해외 이주자들의 발생과 현황에 대한 검토 그리고 그에 대한 대책은 우리의 통일 정책에 시사하는 바가 클 뿐만 아니라, 통일 정책이 아주 구체적이고 현실적인

정책이라는 사실을 다시 한번 시사하고 있다.

이와 같은 독일 정부의 구체적인 대책을 통하여 통일 한국의 미래를 준비하는 것 이외에, 이 문제와 관련된 역사적 검토와 이론적 바탕을 마련하는 작업도 우리에게 매우 중요한 일이라고 사료된다. 특히, 독일이 추구하고 있는 정책적 흐름이 어떠한 역사적 배경과 문화적 특성에 기인하는 것인가를 살펴보는 것은 보다 철저하고 소신있는 정책의 틀을 마련하는 데 필수적이라고 생각된다. 이 문제에 대해서는 기회가 주어지는 대로 다시 한번 검토하고자 한다. 

12) 사회 주택(Sozialwohnung)이라 함은 저소득층을 위해 정부가 대신해서 건물주에게 일정 비율의 임대료를 지원해주는 주택이다.