

# 구동독 이주민 발생과 구서독 정부의 대처

조용남 / 통일원 과장 · 전 독일대사관 주재관

## 머리말

**독** 일 통일 과정은 구동독 주민들의 구서독으로 이주와 탈출의 역사 그 자체라 해도 과언이 아니다. 1949년 독일 땅에 2 개의 국가가 설립된 이후 1990년 7월 1일 양독 간 '경제·사회·화폐 통합'에 의해 사실 상의 통일이 이루어진 시점까지 구동독으로부터 탈출 또는 이주한 구동독 주민은 약 380만 명에 이른다. 통일 당시 구동독 지역 주민의 인구가 1,600만 명이었던 점을 감안하면, 전체 인구의 1/5에 달하는 주민이 이미 통일 전에 구서독으로 빠져나온 것이다.

구동독 지도부는 건국 이래 장벽 구축, 국경 차단 장치, 국경에서의 탈출자에 대한 사격 명령 등 물리적인 폭력 수단을 동원하고, 이주 희망자에 대해 직업적·행정적 차별 조치 등을 통해 구동독 주민들의 구서독으로 피난과 출국을 저지시키려 노력해왔다.

그러나 구동독에서 구서독으로의 부단한 이주 물결은 구동독 주민들이 우월한 구서독 체제를 동경하고 있으며, 구동독체제가 내적

으로 붕괴되고 있다는 것을 가르키는 지시기와 같았다. 이러한 이주 물결을 통해 구동독의 국가사회주의체제의 모순이 폭로되고, 교육 수준이 높은 체제 비판적인 젊은층 중심의 인간 자본이 유출됨으로써, 구동독체제가 자체 개혁될 수 있는 가능성은 서서히 상실되어갔던 것이다. 구서독 정부는 이러한 이주민 문제를 법적인 입장을 훼손하지 않은 가운데 정치적으로 슬기롭게 해결함으로써, 평화적인 구동독체제의 전환과 통일을 이룰 수 있었다.

독일에서의 선례에서 보듯, 우리의 이주민 문제 처리도 분단의 평화적 관리와 체제 전환 과정에서 큰 의미를 갖는 통일 정책 추진 상의 주요 핵심 사안이 될 것으로 보인다. 우선 분단의 평화적 관리라는 측면에서 보면, 유혈 사태나 주변국의 개입없이 상대 체제에 살고 있는 주민들로 하여금 체제 선택의 자유나 거주 이전의 자유를 향유할 수 있도록 어떻게 배려하며, 이쪽으로 이주해왔을 때 국내 질서가 교란되지 않고 무난하게 이주민들을 새로운 체제에 어떻게 정착·동화시킬 수 있는가 하는 문제이다.

또 한편으로는, 이주민 발생 양태 자체가 체제 전환 방식이나 통일의 속도·형태에 영향을 미치는 큰 변수로 작용한다는 사실이다. 구서독 정부는 1989년 구동독 내에서의 대변혁에 대처하여 당초에는 단계적 통일 추진이라는 희망을 가졌었다. 그러나 장벽 개방 이후 급격히 늘어나는 이주민 문제의 해결과 구동독 주민들의 신속한 통일 욕구를 충족키 위해 즉각적인 화폐·사회·경제 통합으로 대변되는 급진적인 통합과 충격 요법(shock therapy)에 의한 구동독체제 전환 방식을 채택하지 않을 수 없었던 선례를 우리에게 남기고 있다.

우리의 경우 독일과는 또다른 상황 하에서, 이주민 발생과 그에 따른 파급 효과가 예상된다. 우리는 독일의 이주민 처리 문제를 보면서 어떤 시사점을 얻고 있는가?

## 구 동서독 이주민 발생 현황

우리는 최근 법 제정 과정에서 '이탈 주민'이라는 용어를 사용하고 있는데, 우리의 이탈 주민에 해당하는 독일에서 '이주민'(Übersiedler)은 구동독체제를 떠나 구서독에 거주하기를 희망하는 자들로, 유형별로 보면 제3국이나 내독간 국경을 통해 '불법으로'(구동독측에서 보면) 탈출한 자, 구동독 정부로부터 이주 허가를 받아 합법적으로 이주한 자, 정치범 석방 거래에 의해 구서독으로 송환

된 자 등 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

시기별로 이주민들의 이주 동기나 규모, 발생 양태가 상이한 바 여기서는 크게 세 시기로 구분하여 살펴보기로 하자.

첫번째 시기는 1961년 베를린 장벽이 설치되기 이전까지의 동서 진영간 냉전이 격화되던 시기로, 1952년 이후 1,393 km에 달하는 내독간 국경이 완전히 차단된 가운데, 4대국 합의에 의해 비교적 왕래가 자유로웠던 베를린을 이용하여 탈출과 피난이 이루어졌다. 이 시기 이주·탈출의 가장 큰 동기는 주로 기본권 제한이나 정치 활동 금지 등 정치적인 원인이지만, 구동독공산당이 사적인 생산 수단을 몰수하며 강제 집단화와 국유화 조치를 취한 데 대한 반발이 주요 근거가 되기도 했다. 총 260만 명 정도가 이 시기에 구서독으로 탈출했는데, 특히 젊은 연령층의 비중이 높았다. 예를 들어, 1960년 총 이주자 가운데 25세 미만이 53%를 차지하였다.

두번째 시기는 베를린 장벽 설치 이후부터 1989년 5월 헝가리의 對오스트리아 국경 봉쇄 철조망 철거를 계기로 대거 이주가 시작되기 전까지의 시기인데, 대체로 내독간 화해·협력기에 해당한다고 볼 수 있다. 구동독 지도부는 체제의 위기가 근본적으로 정치·사회·경제 구조에 기인하고 있다는 점을 간파한 채, 체제 불안의 결정적인 요인으로 주민들의 '공화국 도주'를 지목하고 베를린 장벽이라는 물리적 차단을 통해 체제의 외형적인 안정을 추

구했다. 이러한 베를린 장벽 설치 이후에야 비로소 구 동서독간 대화와 협력이 가능했다는 점에서 보면, 구동독체제의 안정이 협력의 전제 조건이었음을 알 수 있다.

베를린 장벽 설치는 또한 구서독 정부로 하여금 '힘에 의한 우위 정책'에 의해서는 결코 구동독체제가 극복될 수 없으며, 이러한 정책이 오히려 공산독재체제 권력자들로 하여금 대외적으로 고립·폐쇄 정책을, 구동독 주민들에게는 탄압 정책을 가속화시키는 결과를 초래한다는 현실적인 인식의 계기를 제공했다.

이 시기의 이주자는 62만 명 정도로 이주민 수가 현저하게 줄어들었으나, 이주와 탈출 유형이 다양화되었다. 구동독 정부는 1962년부터 베를린 장벽 설치에 따른 국제적인 비난을 의식하여 연금 생활자 중심으로 구서독으로 합법 이주를 허용하기도 하였으나, 국경을 철통같이 봉쇄함으로써 내독간 국경이나 베를린 장벽을 통해 구서독으로 '불법' 이주하려는 자들은 목숨까지 걸어야 했다. 또한 구동독 주민들에게 비교적 휴가 여행이 수월했던 동구권 국가의 구서독 공관을 이용한 탈출 시도나, 동베를린 주재 구서독 상주대표부 농성·점거를 통한 구서독 이주 요구는 외교적인 문제나 내독 관계의 악화를 초래하기도 했다.

1963년부터 구서독 정부는 신교 단체를 내세워 비밀 교섭을 통해 구동독내 정치범 석방과 이산 가족 재상봉을 추진했는 바, 이러한 특별 사업을 통해 통독 직전까지 25만 명의 이

산 가족이 재결합되었고, 3만 3,755 명에 달하는 투옥된 구동독내 정치적 박해자들이 구서독으로 이주하게 되었다. 특히, 구동독내 기술자와 고급 인력의 경우 합법 이주를 당국에 신청해도 잘 허가해주지 않아 장기간 기다리면서 직업적·행정적 불이익을 받는 경우가 많았기 때문에, 일부러 구서독 탈출을 시도하다가 붙잡혀 구서독측으로부터 석방 거래 교섭에 의해 구서독행이 실현되기를 희망하는 사람도 있었다.

구 동서독간 인적·물적 교류가 활발해짐에 따라 구동독 정부는 Stasi를 통해 점점 체제 단속 조치를 강화해갔으며, 구동독 주민들 또한 의사 표현의 자유 결핍, 정치적 억압, 여행 가능성 제한, 불충분한 생필품 공급때문에 내적으로 불만이 증대되었고, 점차 구동독체제의 미래에 대해 희망을 잃어갔다.

구서독으로 이주하거나 탈출한 사람이 아니라, 실제 통독 직전까지 그곳에서 살았던 구동독 주민들의 체제에 대한 만족도가 실제 어느 정도였는지 구체적인 조사 결과는 거의 나와 있지 않다. 통독 이후 밝혀진 Leipzig 소재 한 연구소가 자체 조사한 결과에 따르면, 1985년에는 51%의 견습공, 57%의 청년 노동자, 70%의 학생들이 구동독체제와 강한 유대감을 느끼고 있다고 대답했으나, 1988년에는 각각 18%, 19%, 30%만이 그렇다고 대답한 것으로 나타났다.

구동독체제에 대한 주민의 불만을 나타내

는 척도로서 구서독의 이주 신청 건수를 들 수 있는데, Egon Krenz가 1988년 4월 정치국에 제출한 보고서에 따르면, 1987년에는 7만 8,000 건의 신청이 있었으나 1988년에는 11만 2,000 건으로 늘어났으며, 그 가운데 87%가 40세 미만인 것으로 나타났다.

구서독측 관계자들과 구동독내 인권 운동 단체들은 구동독체제 붕괴 직전인 1988~89년 사이에 구서독으로 이주 희망 신청자 수가 100만 명 정도에 이르렀던 것으로 추정했는데, 분명한 것은 이주 신청 건수가 계속 늘어왔다는 사실이다. 구동독 주민들의 체제에 대한 불만 형성에는 구서독 방문에 의한 구서독 생활의 직접 경험, TV를 통한 간접 경험, 80년대 후반부터 시작된 동구권의 개혁 소식들이 많은 기여를 했다.

세번째 시기는 구동독 주민이 드디어 '발에 의한 결정'을 통해 구동독 정권을 거부하면서, 구동독 공산독재체제의 붕괴를 가속화시키고 구서독 정부에 통일의 기회를 제공한 시기이다. 주로 20~40대 젊은 휴가 여행자들이 헝가리·체코·폴란드 주재 구서독대사관에 대거 몰려들었고 동베를린 주재 구서독 상주 대표부를 통해 구서독으로 이주를 희망했다. 의사, 버스 기사, 기능공 등 중요 분야 종사 인력의 유출로, 이 분야의 기능이 마비되어 여타 주민의 이주 결심에도 심리적 영향을 초래했으며, 병원 및 상점 폐쇄, 버스 운행 중단 등 일상 생활의 단절이 구동독 주민들에게 "자신

들도 떠나야 되지 않는가"라는 심리적 갈등을 야기시켰다.

1989년 11월 19일까지 22만 명, 1989년 말까지 35만 명의 구동독 주민들이 구서독으로 이주했으며, 1990년 1월 들어서는 매일 2,000 명 이상의 구동독 주민들이 구서독으로 이주했는 바, 구동독에서 직업 교육을 받고 구서독으로 일자리를 찾는 젊은이가 대부분이어서 구동독내 산업 공동화 현상마저 우려되었다. 1990년 7월 1일 화폐·경제·사회 통합 조약의 발효 이후 드디어 법적·행정적인 측면에서 이주민(Ubersiedler) 개념은 양독간에 의미를 상실하게 되었고, 실제 구동독으로부터 구서독으로 이주 희망자가 대폭 줄어들었다. 물론, 구 동서독 지역간 생활 수준 격차가 아직은 완전히 해소되고 있지 못하고 있기 때문에, 통합된 노동 시장 내에서의 노동력 이동은 계속되고 있지만 말이다.

## 구서독 정부의 대처

### 송환 노력

구서독 정부의 이주민 문제 해결 대책은 구동독 지역 또는 제3국으로부터 구서독 지역으로의 송환 노력과 국내 입국 후 수용 및 정착 지원 노력으로 크게 나누어 살펴볼 수 있다.

송환과 관련하여 구서독 정부가 적극 관여한 사례로, 구동독에서 체제 반대 운동을 하거

나 구서독으로 탈출하려다 투옥된 정치범들의 석방을 위해 비밀 협상을 벌인 특별 노력, 구 동독 지역내 구서독 상주대표부를 통해 구서독으로 이주를 희망하는 사람들의 송환 노력, 제3국 특히 구 동서독과 공히 외교 관계는 맺고 있지만 구동독에 가까운 동구권 국가로 탈출하여 구서독 공관을 통해 이주를 희망하는 구동독 주민의 송환을 위한 외교적 노력 등을 들 수 있겠다.

우선적으로 구서독 정부는 베를린 장벽 설치 이후 분단 고통을 가장 절실히 느끼는 주민으로서 구동독 지역내 정치범과 특수한 처지의 이산 가족(직계 가족 이산 중심)을 꼽고, 이들의 송환을 위해 내독관계성 차관을 중심으로 정부 예산을 지출하여 비밀 사업을 추진하여왔다.

구서독 정부는 구 동서독 관계 정상화 이전부터 교회(신교 구호 단체인 Diakonisches Werk)에 전권을 위임하여, 구동독측 변호사와 접촉케 하면서 직접 나서지 않고 이면에서 내독관계성 주도로 이 사업을 추진했다.

구서독 정부는 반대 급부로서 경화를 직접 구동독에 지급할 수 없었던 점을 감안, 해당 이주민 1인당 초창기부터 1977년까지는 4만 DM, 그 이후부터 1989년까지는 9만 5,847 DM에 해당하는 물자를 구입하여 구동독에 제공한 바 있으며, 통일될 때까지 총 34만 6,000만 DM을 내독관계성 예산으로 지출했다.

이렇게 구동독에 들어간 물자들이 직접 구

동독 주민들의 생활 개선에 얼마나 쓰여졌는지에 대해 통독 이후 논란이 있었으나, 구서독 정부의 당시 입장은 물질적인 대가를 지불하고서라도 인도적인 견지에서 분단으로 가장 큰 고통을 겪고 있는 사람들은 도와야 한다는 입장이었던 반면, 구동독은 인신 매매라는 비난이 있을 수 있지만 비밀만 유지된다면 고급 인력을 양성하기 위해 국가가 투자한 비용에 대한 대가로서 구서독으로 방출에 대해 당연히 보상을 받아야 한다는 입장이었다.

구 동서독 관계 정상화 이후 설치된 동베를린 주재 구서독 상주대표부를 구동독 주민들이 점거하고 구서독으로의 이주를 요구한 사건들은, 구 동서독 정부를 곤경에 빠뜨리고 내독간 화해 무드에 적지 않은 영향을 끼쳤다. 이 경우 과연 구서독 상주대표부가 구서독 파견 외교 사절의 공관으로서 「서독기본법」에 의한 법적인 보호를 제공할 수 있는 영역인가가 논란이 되었다. 당시 사민당 정부는 구동독을 외국으로 간주하지 않고 있었고 또한 그러한 사태로 對구동독 화해 정책 자체가 영향받기를 원치 않았기 때문에, 단지 구동독과 타협을 통한 정치적 가능성만이 있을 수 있다는 보다 현실적인 입장을 취했다.

구서독측은 정치범 석방 거래 채널이나 상주대표부 대표를 통해 직접 구동독측 비밀 협상을 한 후, 일단 점거자들이 구서독 상주대표부 지역을 떠나되 형사 처벌받지 않고, 이들이 「동독법」에 준해 합법적인 이주 신청을 하여

이를 구동독 정부가 허가해주는 절차를 거쳤다. 물론, 구서독은 이를 위해 구동독 정부의 기존 관례에 따라 정치범 석방 대가 형식으로 경제적 지원을 제공한 것으로 알려지고 있다.

제3국을 통한 구동독 주민들의 탈출은 분단시에도 간헐적으로 이루어져왔으나, 1989년에는 대규모로 감행되었다. 분단시 구서독 정부는 구 동서독과 동시에 영사·외교 문제를 맺고 있는 제3국에서 구동독 주민이 구서독의 영사관, 대사관으로 피난해온 경우, 이들을 독일 국적을 가진 자로 취급하여 제반 보호와 정착 지원을 제공했다. 구동독측은 제3국과 영사 관계에 관한 조약을 통해 이를 저지하려 했으나, 최소한 서방 국가에서는 구서독측의 입장이 관철되었다. 그러나 동구권 국가의 경우는 대부분 구동독측의 입장이 관철되어 해당 구동독인이 구동독측으로 되돌려 보내져 처벌되는 경우도 있었다.

구동독 주민들 가운데 동구권내 구서독 재외 공관을 이용하여 탈출을 기도하는 자들이 80년대 후반부터 급증하자, 구서독 정부는 이들이 일단 구동독으로 되돌려 보내져 처벌을 받더라도 구서독으로 이주할 수 있도록 노력했다. 구서독 정부는 동구권 재외 공관을 이용한 탈출의 경우 향후 내독 관계, 주재국의 입장, 구동독 정부의 입장을 고려하여 신중을 기했다.

그러나 1989년 대규모 이주·탈출은 양상이 달랐다. 1989년 5월 헝가리는 오스트리아와 국경선에 설치된 국경 봉쇄 설치물을 제거

하기 시작했고, 同年 6월에는 UN난민협약에 서명함으로써 구동독 주민들에게 탈출하기에 유리한 조건을 갖춘 국가로 인식되고 있었다. 헝가리의 경우, 1989년 9월경 이미 5,000 명에 달하는 구동독 주민들이 구서독대사관 건물과 대사관 옆 교회·정원 등에 천막을 치고 구서독으로의 출국을 요청하고 있었다.

구서독 정부는 외무 차관을 특사로 급파하고 인도 방법에 대해 협상을 제기했고, 헝가리 정부는 구동독과의 외교 관계를 고려하여 적십자사의 개입을 통한 '소피아 방식'(1989년 소피아 주재 헝가리대사관에 망명을 신청한 12 명의 헝가리인 인도 문제와 관련, 당시 헝가리 정부와 불가리아 정부는 국제적십자사로부터 증명서를 발급받아 남으로 봉인된 대형 트럭을 이용하여 헝가리인을 제3국으로 출국 시키기로 합의함)을 제시했으며, 구서독측은 국제적십자와 협조 대사관 피난민을 우선적으로 구서독으로 입국시켰다.

나머지 수천 명의 난민은 헝가리·독일비밀정상회담을 통해 헝가리 정부에 10억 DM의 차관을 제공키로 약속하고, 헝가리 정부로부터 구동독 탈출민의 의사에 반한 구동독으로의 귀환 조치를 취하지 않을 것이며, 오스트리아 국경을 개방하여 이들이 자유로운 출국을 할 수 있도록 하는 약속을 얻어냈다.

1989년 9월 UN총회 참석을 계기로 겐서 외상은 서방 국가, 러시아 등에 지원을 요청하면서 구동독·체코·폴란드 외상과 직접 접촉

을 벌여 탈출 난민 문제를 협의했다. 아울러 상주대표부 라인과 구동독의 정치범 석방 거래 채널인 Vogel 변호사를 통해 구동독 지도층과의 협상을 시도하였고, 마침내 체코와 폴란드에 있던 구동독 주민의 경우는 구동독 정부가 추천하는 열차편을 이용하여 체코와 폴란드를 출발하여 일단 구동독 지역을 통과함으로써 구서독으로 이들이 추방되는 형식으로 구서독행이 성사되었다.

#### 수용 단계에서의 지원

분단 직후부터 구동독 이주민을 수용하는 구서독 정부의 기본 입장은, 이들이 기본법 제116조에 규정된 '독일인' 지위를 향유하고 있는 만큼, 구서독의 기본법 효력이 미치는 보호구역으로 들어올 경우 구서독내 주민과 마찬가지로 기본법상 기본권을 향유하며, 법원으로부터 완전한 보호를 받을 수 있다는 입장이었다. 기본법 제11조에 거주 이전의 자유가 보장되고 제116조에 의해 구동독 주민 또한 독일 국적을 소지하게 됨에 따라, 구동독 주민 가운데 구서독으로 이주·탈출해오는 자들의 수용 여부에 관한 국내법 제정의 필요성이 제기된다.

구서독 정부는 이에 따라 1950년 「긴급수용법」(Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)을 제정하였는데, 그 입법 취지는 체류 허가 발급을 통해 지나친 피난민 유입을 적절하게 통제하며,

수용기로 한 피난민을 사회적·경제적으로 새로운 체제에 조속히 동화시키는 데 있었다. 체류 허가를 통해 선별을 규정한 「긴급수용법」 제1조 1항에 대해 위헌 문제가 제기되었으나, 헌법재판소는 1953년 위헌이 아니라는 판결을 내렸다. 다만, 체류 허가를 받지 못한 사람들도 사회 보장 기관이나 구호 기관에 의탁하여 구동독 지역으로 강제 출국되지 않았기 때문에, 이주민 수용 절차는 '선별 절차'에서 '기록하는 절차'로 그 의미가 점차 바뀌어갔다.

연방수용소에서 이주민은 이주에 따른 등록 절차를 거쳐 수용증명서(이 증명서에 의거 사회 보장 혜택 등 지원 가능)를 받게 되고, 정착할 주를 배정받게 되며 새로운 체제에 대한 각종 정보를 제공받는다. 이주민 정착지 결정과 관련해서는 분산 수용의 원칙이 적용되었다. 보통 이주자들은 연방수용소(Berlin과 Gießen)에서 등록 절차에 필요한 최단 기간(평균 3일 정도) 체류 후, 정착할 주의 수용소(각 주당 1개소)로 이동하여 최종 정착할 지방자치단체의 지정된 시까지 1~2주 동안 머물렀던 것이 관례다.

각 주정부와 지방자치단체의 인구 수와 경제적인 상황을 고려하여 이주민 정착과 관련된 부담이 균등하게 지워질 수 있도록 분산 배치하였다. 물론, 정착할 주의 결정은 연방수용소 내에서 이주민의 의견 진술 절차를 거쳐 희망지를 우선 고려하나, 수용법 제6조에 규정된 주별 수용 한도(연방 상원에서 확정)를 초

과할 경우 거주지 지정이 본인의 희망에 반하여 이루어질 수 있도록 하여, 일부이기는 하나 거주 이전의 자유가 최초 정착지인 기초 자치단체 거주 기간(2년) 동안 제한될 수 있다.

기초 자치 단체는 인구 수를 기준으로 한 할당량 내에서만 이주민에 대해 임시 숙소 제공 등의 보호 의무를 진다. 어쩔 수 없는 사유로 이주민 수용자 수가 주어진 할당량의 200%를 초과할 때는 향후 6개월 동안은 이주민 수용 의무가 면제될 수 있었다.

연방수용소에 머무는 동안 200 DM에 해당하는 용돈이 지급되며, 건강 진단과 간단한 치료 등 의료 지원과 각종 구호 단체 의류 지원 등이 제공된다. 구서독 생활에 대한 각종 정보는 내무성, 노동성, 실향민 재단 등에서 작성한 안내 책자를 통해 제공되며, 정착지까지의 교통비와 이사 비용이 지원된다. 친인척이 있는 경우는 정상적인 수용 절차를 거치지 않고 바로 친척집으로 이동 후 사후 등록도 가능하다.

#### 정착 지원 및 체제 적응 관련

이주민 지원의 중점 분야는 주택 보조, 취업 지원 및 직업 알선, 교육 지원, 동등한 사회 보장제도 혜택 부여 등 4개 분야로 이주민들의 자활 능력 제고에 정책의 초점이 주어졌다. 특히, 광범위한 구서독의 사회 보장을 통해 과도기적으로 느끼는 생존 및 적응 불안을 해소

해주면서 학교 교육과 직업 교육을 통해 조속한 사회 통합의 기반을 조성해주었다.

지원 주관 부서는 연방내무성이었으나, 연방정부, 주정부, 지방자치단체, 종교 단체, 실향민 관련 재단 등 민간 사회 단체 등이 각자 역할을 분담하여 광범위하게 참여했다. 지원 방식의 '탈관료제화'를 통해 '주민이 주민을 돕는' 형태로 정부의 과도한 부담을 줄이고, 주민들의 이주민 문제에 대한 관심을 유도했다. 수용소 운영·관리의 주요 정책은 연방내무성이 담당했지만 정부 부처 상주 인원의 비율을 최소화하고, 민간·사회 단체들이 이주민과 다양한 접촉 기회를 갖고 실제 생활 정착, 체제 이질감 해소와 동화에 도움을 주도적으로 운영하였다.

주거 지원은 각 주별로 이주민들에게 저렴한 국민 복지 주택 입주시 우선권을 부여하여 적절한 주거 공간이 확보되도록 하였고, 일정 기간 동안 주택 보조금 지급시 다른 지급 대상자와는 달리 특례 규정이 적용되었다. 또한 가구 준비를 위해 2년 거치 10년 상환의 융자도 제공되었다.

취업 지원과 관련해서는 연방고용청이 각 수용소에 노동 상담을 위한 특별 사무소를 설치·운영하고 광범위한 직업 전환 및 보수 교육을 제공하며 이들의 노동 시장 적응에 도움을 주었다. 이주민들은 구동독과 상이한 직업 교육 내용, 직장 체험, 기술 수준 등으로 적응 초기에 많은 어려움을 겪지만, 구서독의 안정



된 고용촉진제도에 힘입어 큰 무리없이 노동 시장에 편입되어갔다.

학교·직업 교육 지원은 35세 미만의 젊은 층을 대상으로 신청 후 3년(예외적으로 4년) 동안 기금을 통해 교육 참가를 조건으로 교육비와 생계비 일부를 지원해주었다. 구동독에서 이수한 각종 시험 증명과 자격증은 신청자가 취득한 시험 증명이나 자격의 수준이 구서독의 그것과 동등한 가치를 지닐 때, 관할 기관이 이를 심사 절차를 거쳐 동등하게 인정해주었다. 다만, 수준에 차이가 있을 경우 추가 교육을 전제 조건으로 이를 인정해주었다.

사회보장제도에의 편입을 통해 의료·연금·실업·산재 보험 혜택을 즉각적으로 받을 수 있도록 하였는데, 주안점은 구동독에서의 기여금 불입 기간이나 근무 기간이 그대로 인정된다는 데 있다.

그밖에 자영업 희망자, 농경인들에게 초기 창업에 필요한 용자가 유리한 조건으로 제공되었고, 모든 이주민 가족에 대해 가족 수를 고려해서 세제 감면의 혜택이 부여되었다. 상기와 같은 정부와 보험 관리 기관에 의한 이주민 지원 이외에 실생활 적응 애로를 해소하는데 시민 대학 등 정치 교육 기관이 많은 기여를 했다. 이들 단체는 이주민을 대상으로 1~3주에 걸친 각종 세미나 개최 등 동화 프로그램 마련을 통해 학교·직장 생활 및 사회복지제도 이용 방법, 법률 구조 등 체제 적응과 관련한 정보를 제공하였다.

## 시사점

구서독의 위정자들이 통일 추진 당시 구동독 주민에게 낙관적인 장미빛 전망을 제시하며 급속한 통일을 추진할 수 있었던 내적인 원동력은 무엇일까? 구서독의 경제력, 법·제도적 우수성에 대한 확신도 있었겠지만, 무엇보다도 분단 후 380만 명에 달하는 구동독 이주민을 받아들여 무리없이 정착 구동화시킨 경험을 바탕으로 한 자신감에 기인하는 것 같다. 물론, 사전에 예상했던 것보다 더 많은 시간과 돈과 노력이 소요되고 있고, 구서독의 법·제도 이식에 따른 구동독 주민들의 체제 부적응 양상이 곳곳에서 드러나 아직까지도 내적 통합 과정이 진행되고 있기는 하다.

그러나 구서독 정부가 분단의 엄연한 현실을 인정하고 당국이 아닌 그곳에 살고 있는 주민을 대상으로 그들이 체제 선택을 할 수 있는 가능한 방법을 모색하고, 이들이 구서독체제를 선택했을 때 구서독의 주민들 사이에서 무리없이 부대껴 살아갈 수 있도록 배려하였으며, 구서독 주민들이 상호 동화에 대한 연습과 경험 축적이 있었기 때문에, 1990년 독일 통일 이후 과정은 그렇게 큰 혼란을 수반하지 않았다고 생각한다.

이런 선례를 볼 때, 이주민의 송환·수용·정착 지원 대책은 통일 과정에서 중요한 정책이 될 수밖에 없으며, 통일에 따른 부담과 혼란을 사전에 경감시킬 수 있도록 하는 통일 준비 작

업이라고 아니 할 수 없다. 아울러 독일의 이주민 처리 과정은 통일이 법적·제도적인 체제 통합의 문제이기도 하지만, 본질적으로는 그 체제를 구성하고 있는 주민들의 체제 선택의 문제이며, 상대편 체제 주민의 마음을 사로잡는 정책이 최선의 통일 정책임을 보여주고 있다.

그런 의미에서 독일 선례에서 우리가 얻는 첫번째 시사점은 북한 당국과 직·간접으로 대화하는 목적은 분단에 따른 고통을 가장 크게 겪고 있는 북한 주민을 돕기 위한 것이라는 북한적 시각에서 접근해야 한다는 것이다.

두번째 시사점은 이주민의 규모가 대량화될 경우 이 문제가 체제 통합의 문제와 연결될 수밖에 없으며, 아울러 체제 통합 방식과 관련하여 중대한 의미를 갖는다는 점이다. 독일의 경우 통일 방식과 관련하여 처음에는 구 동서독 지역이 분리된 2 개의 통화 지역을 전제로 한 단계적인 통합 방식이 논의되었으나, 단계적으로 통합될 경우 구 동서독 지역간 임금 격차는 더 벌어져 대규모 이주가 더욱 가속화될 것으로 예상하여, 보다 신뢰성있고 확실한 정치적 대안으로서 즉각적인 화폐 통합, 임금과 연금 등에 대한 1 : 1 화폐 교환 비율 결정, 전면적인 시장 경제체제의 도입이 결정된 바 있다.

가령 화폐·경제·사회 통합 당시 구 동서독간 임금 비율이 1 : 3이었을 경우, 화폐 교환 비율이 1 : 1로 인위적으로 결정되지 않고 실물 경제를 반영하여 1 : 4로 결정되었다면, 실질 임금 격차는 1 : 12로 벌어져 구동독에

서 구서독으로 대량 노동력의 이동은 필연적이었을 것이다. 따라서 국경이 개방되어 생산요소인 노동력의 이동 억제가 불가능한 상황에서는 충격 요법에 의한 전면적인 체제 전환이 불가피하다는 것이 독일의 교훈이다.

충격 요법을 사용하지 않을 경우 다른 대안은 국경의 통제를 통한 단계적인 통합 방식이나, 이는 구동독 주민들의 구서독과 즉시 통합을 통한 신속한 생활 개선 요구에 부딪쳐 정치적으로 관철될 수 없었다. 그러나 충격 요법은 구동독 주민들로 하여금 고통에 머물도록 하는 현실적이고 확실한 신호였지만, 초창기 급격한 산업 생산의 감소와 대량 실업을 초래하고 막대한 재정적인 부담을 유발했다. 우리도 현 단계의 개별적이고 소수인 이주민 처리 문제와 아울러 대량화시 체제 통합의 방향과 관련하여 면밀한 검토가 필요한 시점에 와 있다고 생각한다.

세번째 시사점은 구서독 정부는 이주민 문제 처리시 정치적으로는 협상 과정에서 개개인이 침해당하고 있는 인권 상황의 개선과 분단 고통의 해소를 위해 구동독의 지도부 또는 그 대리인과 비밀 교섭을 했으며, 그들에게 경제적인 반대 금부도 제공해왔지만 법적으로는 기본법과 연방헌법재판소가 판시한 원칙을 포기하지 않았다는 점이다. 이주민 관련 실무 처리에 있어서 법적인 한계를 넘어서지 않은 가운데 융통성을 보이며 개별 사례에 있어 보다 실질적이고 인간적인 해결책을 모색해왔으나,

對구동독 정책에 있어 구서독 정부의 일관된 법적인 입장은 구동독이 외국이 아니며 구동독에 살고 있는 주민도 기본법에 의해 구서독인과 동일한 국적을 갖고 있다는 것이다.

구동독은 '2민족 2국가론'을 주장하며 독자적인 국적법을 제정하기도 했으나, 구서독 정부는 여·야를 막론하고 민족 문제와 관련한 독일 문제는 '미해결' (offen bleiben)이라는 입장을 통독시까지 견지했다. 특히, 구동독의 국제적 위상이 제고되고 제3국 특히 서방국가와의 외교·영사 관계가 확대되자, 제3국은 구동독의 독자적인 국적법을 근거로 구서독행에 난색을 표하기도 했으나, 구서독 정부는 단일 국적 입장을 고수하며 협상을 통해 개인의 자유 의사가 존중되도록 외교적 노력을 기울였다. 그러나 협상은 구서독과 제3국, 구서독과 구동독간 협상 채널을 동시에 가동한 '조용한 방식'으로 진행되었다.

네번째 시사점은 정착 지원 담당 기관과 관련 중앙정부뿐만 아니라, 지방자치단체, 민간·사회 단체가 광범위하게 참여하여 정착에 따른 재정적·행정적 부담을 서로 나누어줬다는 점이다. 독일식 연방주의와 다원주의의 장점이 발휘된 결과이긴 하지만, 우리도 북한 이탈 주민의 대량화에 대비 상호 부담을 분산하면서 다양한 주체가 이탈 주민 정착과 관련한 경험을 통해 할 수 있도록, 지방자치단체와 민간 사회 단체의 참여와 기여 방안을 모색해야 할 것이다.

다섯번째 시사점은 정착 지원의 중점이 이

주민들의 자활 능력 제고와 민주 시민으로서 모든 것을 스스로 결정하고 해결하는 과정에서 자기 판단력을 형성하는 것을 도와주는 데 있었다는 점이다. 이주민들이 새로운 체제에서 자립 기반을 닦을 수 있었던 것은 국가에서 일시적으로 지급하는 지원금이 많지는 않았다 하더라도, 광범위한 사회 보장 망의 제공을 통해 새로운 출발을 위한 과도기적 어려움이 덜어질 수 있었기 때문이다.

예를 들어, 이주한 후 바로 구서독에서 직업을 구하기가 힘든 경우가 대부분인 점을 고려할 때, 이주민에 대해 실업 수당의 특례 규정으로서 이주민 정착 수당(Eingliederungsgeld: 구서독 근로자 평균 임금의 70%를 가상 임금으로 하여 순임금의 63~68%를 1년간 지급)을 지급하지 않았다면, 분단시 매년 평균 2만 명에 달했던 이주민들이 혼란없이 체제에 동화되기는 힘들었을 것이다.

우리의 경우 고용 보험 시행이 이제 걸음마 단계임을 고려한다면, 경제적·사회 복지적 능력을 향상시키는 일이 이주민 문제 대처뿐만 아니라 통일을 준비하는 데 있어 무엇보다도 시급한 과제임을 알 수 있다. 또한 새로운 체제에 심리적 적응을 위해 주입식 사상 전환 교육을 실시하기 보다는, 민간 사회 단체나 각 지방자치단체내 시민 대학이 주도하는 독일식 정치 교육을 통해 스스로 구서독체제의 장점을 자연스럽게 체득해가도록 하였다라는 점도 우리에게 많은 시사점을 주고 있다 統