

## A Compromised Border Control between Human Rights and Administrative Management?

- West Germany's Principles and Practices for Accepting East German Refugees -

Joon Young Hur<sup>#</sup>, Da Won Jung<sup>+</sup>

Department of Public Safety & Social Cohesion Research, Korea Institute of Public Administration, 235 Jinheung-ro, Eunpyeong-gu, Seoul, Korea

### Abstract

Border control becomes more important as a target of critical crisis management. In this study we examine the sustainability of the current border control system that allows North Korean defectors full acceptance in case of sudden changes in the near future. The objective of this study is to investigate what kinds of acceptance principles were implemented in the case of West and East Germany and to find out implications for Korea. To find out influencing factors of acceptance, it focuses on the push-pull factor model of migration decision: reception target group(structure: number and mode, attribute: motivation and emotion) and reception capacity(influence by political and economic conditions). The results indicate that West Germany's acceptance principles were flexible and adaptable to various acceptance factors. The main implications from this study include the setting of the criteria for acceptability, benefits for acceptance and the realization of some benefits in case of rejection such as no repatriation to origin country in humanitarian terms.

**Key words:** East German refugees, North Korean refugees, border control, acceptance principles

### 1. 서론

최근 유럽으로의 전쟁난민 유입, 경제적 이유에서 발생한 난민의 유입 등 대량난민사태가 발생하면서 적극적인 국경관리의 필요성이 높아지고 있다. 실제로 2015년 헝가리는 난민유입 문제로 인해 국가비상사태를 선포하기도 하는 등 국가적 대응의 어려움을 호소하고 있다. 결국, Shin & Han(2011)이 오늘날 이주정책의 초점이 위험관리(risk management)에 있다고 적절히 지

적했듯, '국경관리'야말로 '위기관리'의 최일선이라 할 수 있다. 이주민 유입의 영향은 매우 크고 장기적이라는 점에서 중요한 위기관리대상인 것이다. 그중에서도 특히 과거 서독으로 유입된 동독이탈주민, 그리고 오늘날 남한으로 유입되고 있는 북한이탈주민은 동일혈통을 지닌 이민자이며 동시에 군사적 대치상태에 있는 국가에서 유입된 이민자라는 점에서 파생되는 영향은 더 크고 복잡할 것으로 예측된다.

북한이탈주민의 유입은, 김정은 노동당 위원장 집권

<sup>#</sup> The 1st author: Joon Young Hur, Tel. +82-2-2007-0674, Fax. +82-2-564-2013, e-mail. berlin1004@kipa.re.kr

<sup>+</sup> Corresponding author: Da Won Jung, Tel. +82-2-2007-0674, e-mail. ekdnjs0149@naver.com

후 강력한 국경단속강화로 다소 주춤하다가 작년 들어 다시금 증가하면서 작년 11월을 기점으로 탈북민 3만 명 시대를 맞게 되었다. 최근의 탈북상황은 약 71%가 여성으로, 주로 중산층 이상이 자유동경, 정치체제 불만 등 비경제적 사유로 탈북하는 경향이 증가하고 있다 (Ministry of Unification, 2017: 152).

이러한 탈북자들의 정착을 위해 정부는 통일부를 중심으로 지속적이고 상당한 지원정책을 펼치고 있다. 매년 급증하는 탈북자 수에 따라 관련 예산과 지원사업을 꾸준히 늘려온 결과 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 관련 5개 부처의 2016년 기준 예산은 총 2,023억 원으로 전년 대비 약 19억 원(0.9%) 증가하였는데(Ha, 2016: 10), 여기에는 개인에게 직접 지급되는 국내 정착비용 1,900만원과 직업훈련·자격취득·취업장려금 명목의 1인당 최고 2,140만원 지원 외에도 통일부와 북한이탈주민지원재단(이하 지원재단)의 각종 사업예산이 포함된다. 그러나 이러한 지원에 비해 탈북자의 원활한 남한사회 정착은 아직 요원해 보인다. 최근 실태 조사에 따르면 북한이탈주민 임금근로자의 월평균 임금은 162.9만 원으로 일반 국민 월평균 임금 대비 약 70%에 못 미치고 평균 근속기간도 23개월로 일반 국민의 그것에 비해 약 30% 수준으로 나타나 열악하고 불안정한 근무상황임을 잘 알 수 있다(Korea Hana Foundation, 2017). 더군다나 최근 이슈가 된 탈북자 임지현 씨의 재입북 사태는 남북인지, 간첩의 복귀인지, 자발적 입북인지 등을 둘러싼 많은 추측과 논란을 야기했고, 남한의 현 탈북자 지원 및 관리제도에 대한 의구심과 회의감을 불러일으켰다. 실제로 남한에 정착했다가 재입북한 탈북자 수는 북한의 언론매체를 통해 확인된 사람만 25명인데 그 중 5명은 또다시 남한으로 돌아왔으며(Nocutnews, 2017.07.28), 2017년 7월 27일에는 탈북-재입북-재탈북을 한 40대 남성이 간첩혐의로 구속되기도 했다(Hankook Ilbo, 2017.07.27). 이

와 같은 탈북자의 재입북 및 제3국행 사례들로 인해 기존 탈북자 지원 제도 자체 및 미미한 효과성에 대한 근본적인 재검토를 요구하는 목소리가 커지고 있다.

현재 수준의 지원만 하더라도 정부에 상당한 재정적 부담이 되고 있는 상황에서, 만약 대규모 북한이탈이 일어나게 된다면 탈북자에게 현재와 같은 재정적 혜택을 제공하는 것은, 예산 운용의 모를 아무리 발휘하고 사업 추진을 합리화하더라도, 현재 경제력으로는 감당하기 힘들 수 있기 때문이다(Maeil Business News Korea, 2011.12.20).<sup>1)</sup> 설령 현재와 같은 재정지원이 가능하더라도, 탈북자가 상당한 재정 혜택을 제공받는 반면 국내 하위층은 상응하는 사회보장을 향유하지 못하기 때문에 계층 간 위화감과 사회 분열을 유발할 가능성이 크다.

그 동안 정부는 탈북자에 대해 민족·혈통주의적 관점에서 희망자 모두를 전격적으로 수용해서 여타 이주민과 차별적으로 지원해 왔다. 그러나 탈북자에 대한 ‘전격 수용’, ‘배타적 지원’은 타 이주민에 대한 혜택, 나아가 저소득층 지원내용과의 형평성 문제를 제기하는 등 국내 소외계층에 대한 사회적 지원과 관련하여 계속적으로 지적이 되어 왔다(Park, 2008). 즉 탈북자는 이주민의 한 형태이므로, 이주민 수용 여부와 관련한 통상적 기준들은 탈북자 수용에 관해서도 마찬가지로 적용되어야 할 것이다. 그러한 기준의 예로서는 수용국 재정 상황, 유사시의 대응력 유무, 사회 역량 강화 등과 같은 수용국 측면의 요소와 이주의 적합성 및 수용 사회 정착 의지와 같은 이주 신청자 측면의 요소를 들 수 있다.

동일 민족 수용과 관련하여 독일이 참고사례로서 거론되곤 하는데, 독일의 통합정책이 혈통주의에 입각했으므로 탈동독자를 전면적으로 수용했을 것으로 예상한다면 그것은 사실과 다소 거리가 있다. 독일은 실상 행정관리적 입장에서 탈동독자 수용을 관리해 왔기 때

1) 정부가 1993년 마지막으로 공개한 시나리오에 따르면 북한정권 붕괴로 인한 통제불능의 혼란상태가 발생되면 250만~400만명의 난민이 탈북할 것으로 보고 있는데, 일부 전문가는 북한 전체 인구 중 16.5%가 난민에 가담할 것으로 예상하고 있어 이 또한 400만명에 달한다(Maeil Business News Korea, 2011.12.20).

문이다. 즉, 일정 기준에 따라 수용 여부를 결정하고 그 기준에 부합하지 않는 해당자에게는 수용을 불허했던 것이다. 즉, 독일 사례는 무조건적 수용이 무분별한 수용으로 변질될 위험성을 방지하지 하기 위한 노력이었음을 시사한다.

본 연구는 이렇듯 수용국가의 이민자 수용기준에 대해서 특히 우리와 같은 분단국 시기를 거친 독일을 사례로 검토하면서 과연 어떠한 수용원칙과 적용이 바람직할지에 대해 탐색적으로 살펴보고 시사점을 얻고자 한다.

## II. 관련 연구 검토 및 연구틀 설정

### 1. 이주민 국경관리의 중요성

근대적 개념으로서의 국경(border)은 국가 영토와 주권의 물리적인 영역을 표시하는 지정학(geopolitics)적 경계를 의미하며, 따라서 당시 국경관리는 국력을 유지하고 강화하며 국가 간 군사적 위협을 저지하기 위해 높은 물리적 장벽을 세우고 무장하는데 초점을 두었다. 그러나 오늘날 전지구화의 확대, 물적 자원 및 자본, 인구의 활발한 이동이 이루어지면서 지정학적 성격에서 주로 논의되어온 국경의 개념이 확장되었고, 따라서 국경관리는 촉진과 통제의 동시 추구를 통해 국가 안보를 증진시키고 물질적·인적 자원흐름을 선별적·전략적으로 관리하여 궁극적으로는 자국의 경제적 이익 극대화를 목적으로 한다(Shin & Han, 2011). 결국 국경관리는 총체적인 이주관리의 핵심요소이며, 촉진(facilitation)과 통제(control)가 동시에, 균형적으로 이루어지는 것이 효과적인 국경관리에 있어 중요하다(IOM, 2010: recite from Shin & Han, 2011).

이렇듯 (행정)관리적 측면에서 국경관리를 접근할 경우 이주민 수용은 인권과는 별개로 수용국의 수용가능성(여건), 수용국에의 통합가능성 및 기여도에 대한 고려가 필요하다. 특히 남한의 경우 북한에 내재된 인권침해, 빈곤, 실업 등의 문제로 인해 이주민의 발생, 즉 북한이탈주민의 발생가능성 및 빈도가 높고 지원일

변도의 탈북자 정책을 둘러싼 갈등이 심하다는 점에서 이주민 국경관리의 중요성은 더욱 크다고 할 수 있다.

### 2. 이주민 수용 이론과 분단국의 특수성

이주민의 수용 여부는 곧 해당 국가의 이주정책과 직결되어 있다. 국가수준에서 이주를 설명하는 이론은 크게 다음의 세 가지로 구분된다. 첫째, 자국민과 외래인 간의 경제적 경쟁에 초점을 맞추는 이론, 둘째, 자국민과 외래인 간의 문화적 차이를 강조하는 이론, 셋째, 이주통제정책에 국제적 관계와 상호 협약의 영향을 다루는 이론 등이다(Money, *et. al.*, 1999; Jung, 2010: 90-96). 먼저 경제적 경쟁 이론은 이주정책을 이민사회에서 경제적 행위자의 우선적 선호들의 결과로 보며 고용주의 노동력 수요, 경제와 노동시장 상황이 이주제한정책에 영향을 준다고 본다. 다음으로 문화적 차이이론은 민족적 일체성을 이주정책의 주요 결정요인으로 강조하는바 특히 민족정체성 접근(national identity approach)의 경우 개별 국가 고유의 역사, 시민권·국적 개념, 민족정체성에 대한 인식뿐만 아니라 국가 내부의 사회갈등 모두가 이주정책을 형성한다고 본다. 마지막으로 이주통제와 다자간 협약 이론의 경우 군사적 갈등을 포함한 국가 간의 실재적·잠재적 갈등의 영향을 강조하는 실재적 접근(realist approach) 연구와 국제적 제도와 체제가 이주통제에 관한 국가 간 협력을 촉진한다고 주장하는 신자유주의 제도적 접근(neoliberal institutionalist approach) 연구로 대별된다. 한편 각 이론마다 설명의 장단점이 있는바, 경제적 경쟁이론은 경제 사이클과 이주정책 간의 단기간 관계를 정확히 예측하는 반면 노동수요가 있음에도 영구이주를 제한하는 점은 설명하기 어렵고, 문화를 기초로 한 이론들은 이주자와 자국민 간의 문화적 차이를 상세히 살핀다는 장점은 있으나 이러한 접근 중 민족정체성 접근의 경우 다양한 나라들이 동시에 택한 유사한 이주정책의 설명은 어렵다고 평가되고 있으며, 마지막으로 국제 간 수준과 다수준(multilateral) 제도 간의 이론들은 예를 들어 유럽연합 내의 난민과 이주정책의 이해에 도움을 주

는 것은 사실이나 이주제한정책에 크게 기여한 바를 찾기는 어려운 것 또한 사실이다(Jung, 2010: 93-95).

본 연구에서 살펴보고자 하는 동독이탈주민 수용 사례와 관련해서는 일반 이주민과 다른 분단국의 특수성을 반영하여 살펴볼 필요가 있다. 동독이탈주민은 「독일 기본법(Grundgesetz)」이 규정한 독일의 국민이자, 구서독과 상이한 정치적, 경제적 시스템을 지니며 체제 경쟁을 하고 있는 다른 국가로부터의 이주민이라는 점에서 일반적인 근로이주와는 사뭇 그 성격이 다를 수 있는 것이다. 서독의 경우 이주민 정책은 독일 혈통을 가졌느냐에 따라 독일혈통계(피추방자, 동독이탈주민, 동유럽 출신 이주자 등)와 비독일혈통계(이주노동자, 망명 등)로 나뉘었고 정부의 지원은 주로 독일혈통계 이주민에 적용되었다. 따라서 상기 일반이론 중에서도 민족정체성 접근 이론에 부합하는 측면을 예상해 볼 수 있다.

### 3. 선행연구와 분석틀

#### 1) 동독이탈주민 수용에 관한 연구

동독이탈주민에 관한 연구들은 주로 동서독 정치적 측면에서 동독이탈주민의 발생 구조와 이탈 동기, 사회학·인류학적 측면에서 이탈주민의 개인사 및 서독사회에서의 적응 경험 혹은 역사학적 측면에서 사건사 중심의 서술에 집중되어 있다(Hartmut, 1991; Kessler & Miermeister, 1983; Kim, 2010; Lee, 2005). 본 연구에서 살펴보고자 하는 실제 구체적인 수용과 관련한 선행연구들은 수가 적은 편인데, 동독이탈주민의 수용과 관련한 「임시수용법(Notaufnahmegesetz: NAG)」 및 「연방 피난민법(Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz: BVFG)」처럼 수용의 토대가 된 법안들 및 지원 프로그램이나 마리엔펠데 등의 긴급수용소를 중심으로 한 수용 행정 및 정착 실상을 다루기도 한다(Effner & Heidemeyer, 2005; Günter Köhler, 1991). 이러한 연구들을 통해 서독의 동독이탈주민 수용은 독일의 혈통주의에 근거하여 정치적으로는 서독주민과 동등한 수준의 권리를 누릴 수 있었으며(Gleichstellung), 동시

에 사회·경제적으로는 이주로 인해 상실된 재산을 상쇄해 주는 등(Lastenausgleich) 서독사회로의 통합을 위한 다양한 지원 혜택을 제공받을 수 있는 권리를 보장 받았음을 밝히고 있다. 아울러 경제적 자립을 통해 이주사회에서 온전히 인정을 받을 수 있다고 보고 직업 획득을 통한 경제적인 자립여부를 사회통합의 기초로 삼았다. 한편 서독정부는 동독이탈주민들의 수용을 인도주의적인 동시에 행정관리적인 측면으로 접근하였다. 즉, 동일 민족으로서 서독 국민과 같은 법적, 경제적 권리를 인정하면서도 서독이 수용가능한 원칙을 설정하여 제한적으로 수용하는 원칙을 견지했다는 것이다. 비록 베를린 장벽 축조 및 냉전 심화로 인해 수용제한 비율은 점차 줄어들어 유명무실해졌지만 이러한 제한원칙은 적어도 통일 전 국경개방 전까지는 유지되었다(Brecht, 2005).

#### 2) 본 연구의 분석틀

앞서 살펴본 연구들은 본 연구의 관심사인 동독이탈주민을 둘러싼 국경관리의 원칙, 즉 수용과 관련한 영향요인에 관하여 설득력 있는 설명은 하지 못하고 있다고 본다. 그 이유는 분단국으로서 서독의 동독이탈주민 수용의 현실이 앞서 민족정체성 접근 이론에 근거하고 있다손 치더라도 이론에서 예정하는 바와 달리 분단의 전 기간에 걸쳐 동독이탈주민 수용이 일관되게 유지된 것은 아니었기 때문이다. 수용당시 이탈주민 구조나 동질적 민족정체성으로 인한 사회적 요인에서의 호의적 환경 외에도 중요하게는 행정역량에 영향을 미치는 정치·경제적 상황 등의 수용여건과 결부될 수밖에 없기 때문이다.

Lee의 push-pull 모델에 따르면(Lee, 1996: 47-57), 이주의 결정은 임금수준 차이, 실업률, 경제상황, 문화 등 다양한 정치경제적, 인구학적 요인이 포함되는데 수용결정은 행정적 측면의 행위라는 점을 감안할 때 수용대상집단의 양적·질적 속성뿐만 아니라 정치경제적 환경의 영향을 받는 수용국가의 여건을 감안할 필요가 있다. 다시 말해 이주민 수용이라는 것이 수용역량 측

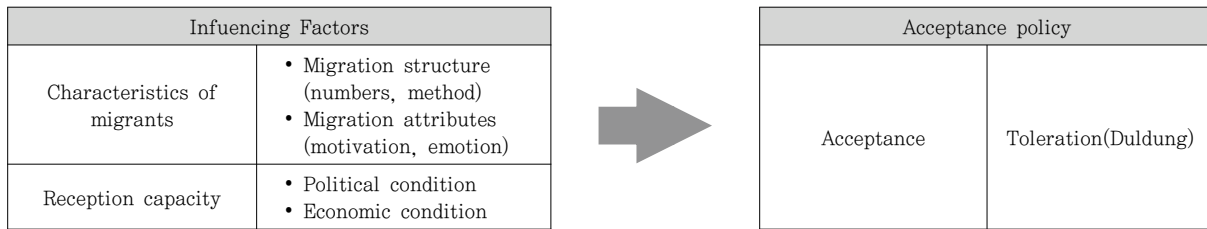


Figure 1. Factors influencing acceptance policy

면에서는 당시 서독의 정치·경제적 배경에 영향을 받게 마련이고 수용대상 측면에서는 이주 구조와 동기가 얽혀있는 복잡한 문제라는 점에서, 단순히 법제나 조직에 관한 설명으로는 이를 종합적이고 전체적으로 이해하는 것이 어렵다할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 수용대상과 수용역량 양 측면에서 수용의 영향요인을 살펴보고자 한다. 우선 수용대상 측면은 동독이탈주민의 이주구조(수와 방식)와 속성(이주동기, 정서)이 중요하다. 이주민 수가 적을 경우, 합법적인 이주방식의 경우 그리고 정치적 동기로 인한 이주의 경우 개인적 동기 보다 수용에 용이할 것으로 가정할 수 있다. 그리고 동질적인 정서일수록 수용에 긍정적이다. 마찬가지로 수용역량 측면은 서독사회의 수용능력이 전제되므로 정치·경제적 여건을 고려해 볼 수 있다.

### III. 서독의 동독이탈주민 수용

#### 1. 동독이탈주민의 속성과 서독의 수용여건

##### 1) 동독이탈주민 속성

독일의 인구 구성은 지난 수십 년 동안 매우 큰 변화를 겪었는데 2차 대전 이후 거의 1천 5백만 명의 독일혈

통 이주민, 즉 피추방민, 동독이탈주민, 동유럽이주민들이 서독에 유입되었고 이주민의 숫자는 통일 직전 당시 서독에 거주하고 있는 총주민의 약 1/4 수준이었다.

종전 이후 정부수립(1949)부터 통일(1990)까지의 시기를 동독이탈주민의 이주형태와 특징 및 동기를 중심으로 살펴보면 다음과 같이 크게 세 가지 시기로 나누어 볼 수 있다.

첫 번째 시기는 1949년 정부수립 이후부터 1961년 8월 베를린장벽 설치 전까지의 기간으로 3백만 이상의 대규모 인원이 동독을 탈출했다. 당시 젊은 세대들의 동독탈출이 두드러졌는데 1955년에는 총 이주자 중 25세 이하가 52.5%를 차지하였고 계급투쟁의 격화, 정치적 억압, 지식인 및 비판 세력에 대한 탄압, 중앙통제형 계획경제 등 정치·경제·사회문화적 배경이 탈출에 큰 영향을 미쳤다(Wendt, 1991: 389). 탈출동기에 대한 설문조사(복수응답 가능) 결과, 응답자 중 과반수 이상인 56%가 정치적인 동기를 주요 탈출요인으로 꼽았으며, 구체적으로는 정치적 활동 및 사찰 활동 강요(29%), 양심 및 기본권 침해(12%) 등을 꼽았다(Federal Ministry for All-German Questions, 1961: 18-22).

두 번째 시기는 베를린장벽 설치 후 1989년 5월 헝가리 등 재외공관을 통한 대량탈출 직전까지의 소강상태

Table 1. Classification of the East German refugees who entered West Germany by period(1949-1990)

Period	Migration Status(person)		
	Defetor	Legal Immigrant	Total
1949 - 1961.8.12	3,419,042	-	3,419,042
1961.8.13 - 1988	234,684	381,376	616,060
1989 - 1990.6.30	480,291	101,947	582,238
Total	4,134,017	483,323	4,617,340

a) Defetor and legal immigrant who registered for temporary acceptance procedure

※ Source: Organized based on Hartmut Wendt(1991: 390)

Table 2. Percentage of migrants by period and age group(%)

	under 25	over 25 to under 65	over 65
1955	52,5	43,5	4,0
1965	10,4	38,1	51,5
1974	15,1	45,6	39,3
1985	34,9	52,5	12,6
1989	45,7	51,3	3,0

※ Source: Organized based on Hartmut Wendt(1991: 391)

기이다. 이 시기에는 내륙간 국경에 월경 차단장치 설치, 지뢰 매설 등을 통해 탈주를 막아 탈동독자 수는 대폭 감소하였으나 동독 정부로부터 합법적으로 승인을 받아 이주하는 경우는 많아졌다. 당시 구동독 정부가 젊은 층의 노동력 유출을 막기 위해 은퇴연령층에게 주로 여행허가를 발급해주었기에 이들의 대부분은 65세 이상의 노령층이었고 이들은 의사표현의 자유(71%)와 정치적 압제(66%) 등 정치적 동기를 주로 꼽았으나 이외에도 열악한 의식주 수준(46%)과 같은 경제적 요인 역시 중요하게 작용한 것으로 나타난다.

세 번째 시기는 1989년 5월 구서독 공관을 통한 탈출시기부터 동서독 화폐·경제·사회통합이 시작된 1990년 7월 1일 이전까지의 기간으로, 일시적 대량탈출이 발생했다. 당시 동독주민의 자유의사에 따라 서독 지역으로의 대규모 이주가 발생하였는데 1990년 전반기에만도 23만 8천명이 서독으로 유입되었다. 동시기에는 25세 미만과 25-65세 연령층에서 고른 이주가 이루어졌으나 65세 이상의 비율은 3%에 그쳤다. 이주 동기도 정치적 요인이 상당히 우세했던 이전 시기들과 달리, 정치적 요인이 우세하면서도 동시에 경제적 요인도 거의 비슷한 비중으로 꼽혔다. 정치적 조건(93%), 개인적인 불만(86%) 등 주로 정치적 요인이 우세했으나 동시에 낮은 생활수준과 환경(88%), 열악한 근로조건(72%) 등의 경제적 요인도 거의 비슷한 비중으로 나타난 것이다.

이주 동기 이외에도 이주민의 정서에 있어 변화가 발생하여, 이주민과 서독 주민 사이의 관계는 새로운 국면으로 접어들었다. 베를린 장벽 설치 전까지만 해도 독일인은 동일한 뿌리를 갖고 있다는 생각이 널리 퍼져

있었지만, 이후 동서독인 사이에 이질감을 느끼기 시작했으며 냉전 기간 동안 갈등이 심화된 것이다. 이와 같은 동서독인 사이의 갈등은 사민당 수상 시기 동안 양독간 화해 분위기에도 불구하고, 지속적으로 심화되었다. 이와 같이 이주민 속성이 변화한 배경으로서 동서독 정치·경제·사회적 체제(system) 차이의 심화를 생각할 수 있다. 즉 민주주의, 시장경제, 자유로운 사회 시스템을 근간으로 하는 서독과 대비해 동독은 독재, 계획경제, 통제적 시스템을 바탕으로 하여 그 안에서 사회화된 이주민의 정서 또한 변화한 것으로 보는 것이다.

## 2) 서독의 행정환경

서독의 행정을 둘러싼 정치·경제·사회적 여건으로 나누어 살펴보면, 먼저 정치적 측면에서 서독은 2차대전 패전 이후 서유럽 연합국과 동유럽 승전국 간의 대립관계 속에 놓여 있었다. 양대 강대국인 미국과 소련 사이에서 아테나워 수상은 당시 대외정책의 노선을 서구로의 편입(Westintegration)을 통한 주권회복에 두었으나 70년대 이후 동방 정책(Ostpolitik)의 기초 하에 동독을 승인함으로써 장차 재통일을 이룩함과 동시에 안정적인 민주화를 달성하였다. 외교 정책은 서구 통합을 통해 궁극적으로 독일의 주권 재확립(1950-60년대), 동방 정책을 통해 냉전의 종식(1970년대) 및 독일 재통일(1980년대)의 기초로 이루어졌다. 양독 관계의 차원에 있어서는 상호 인정이 중요했다. 서독은 이러한 기초 하에 정권 교체와 민주주의를 경험하였다.

경제적 측면에서, 서독 경제는 분단기 동안 커다란 변화를 겪었다. 전후 경제호황은 ‘라인강의 기적(Das Wunder vom Rhein)’으로 회자되며 1973년 오일쇼크

전까지 지속되었으나 이후 경제 위기를 거쳐 경제 재성장에 이르기까지 긴 시간이 소요되었는데 그 사이 노동시장에서의 고용률은 경제 환경과 결부되어 있었다.

마지막으로 사회적 측면에서, 전쟁으로 피해를 된 공동체의 복구 및 쇄도하는 이주민 수용이 중요한 문제로 부상했다. 또한 후기 산업사회에서 복지국가로 이행했으며 대 동독 관계는 적대에서 상호승인으로 변화했다. 1960년대 이래로 독일 사회에서는 반권위주의 운동과 자유화가 이루어졌는데 분단의 전 기간에 걸쳐 서독 시민사회는 다양한 이주민들의 통합을 위해 관련한 난제들을 지속적으로 처리해야 할 필요성에 직면했다.

## 2. 수용 원칙의 설정과 적용

### 1) 수용지침

동독주민의 대량이탈로 인한 수용 요구에 따라 서독의 입장에서는 수용지침에 대한 논의가 자연스럽게 촉발되었는데 Brecht(2005)를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 2차 대전 직후 연합군의 점령상태였기에 특히 점령지역의 행정부를 중심으로 논의들이 나타났고 연방차원의 입법은 정치적 논의 후에 비로소 제정되었다. 최초의 수용지침은 브라운슈바이크 지침(1948. 2. 6)이었다. 동 지침은 영국점령지역 이탈주민 쇄도 감소와 통제를 위한 기본지침으로 정치적 역경을 피해 탈주한 사람과 기타 원인에 의해 소련점령지역(SBZ)에서 생존을 위협받고 있는 사람, 관련 가족 구성원이나 수요가 있는 특별 기능 근로인력을 수용대상으로 삼았다. 이들은 기초생활지원 요청권을 청구할 수 있었는데 만약 수용 거부판정을 받을 경우에도 추방당하지는 않았으나 해당 요청권은 누릴 수 없었다.

다음으로 월첸 의결(1949. 6. 11)을 들 수 있다. 영미 점령지구에 대한 단일 수용규칙을 적용하기 위한 것으로 수용 최대 인원을 결정하였다. 수용 거부 대상자의 경우 출신지역 귀환에 관한 언급이 있었으나 여전히 실행은 미정인 상태로 남아있었다. 이러한 지침과 의결에 따라 각 점령지역은 임시방편적인 수용정책을 실행하고는 있었으나 동독이탈주민 쇄도로 인한 주택 부족 및

높은 실업률 등의 각종 문제점들이 증폭되면서 여야 공히 난민 문제에 대한 새로운 법적 필요성에 대해 인식하기 시작하면서 자연스럽게 정치권의 관련 법규 신설 논의가 촉발되었다.

당시 야당인 사회민주당(SPD)의 경우 모든 난민의 등록을 승인하고자 하였는데 그 논의는 합당한 신청과 부당한 신청의 구분을 반대한다는 것이었다. 왜냐하면 동독은 불법국가이기 때문에 어떤 신청자도 거부당해서는 안되고 나아가 송환되는 것은 부당하다는 것이었다. 특히 “헌법상 이전의 자유, 인간으로서 책임지는 모습”을 보여주어야 한다는 것이었다(Lisa Korspeter 의 원, 당시 SPD 당대변인). 한편 여당이었던 자유민주당(FDP)은 서독인의 욕구를 외면하는 것은 불가하다는 입장으로, 심각한 위기에 처하지 않은 사람들은 동독에 머물게 하자는 논지를 폈다. 즉, “전후 겪고 있는 경제적 어려움, 주택난, 취업난 고려는 국가정책적 의무”이기에 서독인의 생활을 힘들게 하면서도 무조건적으로 동독인을 받을 수 없다는 것이었다(Thomas Dehler 법무장관, FDP). 이러한 논의는 결국 여당 쪽의 의견을 반영하게 되어 “신체와 생명, 개인 자유에 대한 긴급한 위협 때문에 혹은 기타의 불가피한 이유 때문에” 동독 탈출 외에 다른 가능성이 없었음을 증명한 자에 국한되게 되었다.

이러한 논의로 인해 1950년 8월 22일 「긴급수용법」이 제정된다. 동 법의 목적은 첫째, 동독으로 부터의 모든 피난민을 일정한 절차에 따라 파악하고 등록, 둘째, 수용절차 동안 각 개인과 자세히 인터뷰하여 있을지도 모를 스파이들로부터 서독 보호, 셋째, 단지 경제생활 환경 개선을 추구하는 사람들을 억제함으로써 이탈주민 수 억제하는 것이다. 당시 정부의 입법의도는 원칙적으로 최대한 많은 사람들을 동독에 두려 하였는데 그 이유는 동독정부에 대한 반대세력들이 모두 이주하게 되면 동독 내부의 저항세력이 붕괴하므로 그렇게 되지 않도록 하기 위한 것이었다(Brecht, 2005). 동법에 의한 결정사항으로는 동독 출신의 모든 난민이나 이주민은 서독과 서베를린 체류허가를 신청해야 하며 1차 수

용소에 출두하는 한에서는 이동의 자유가 제한된다는 것이었다. 체류허가권 수여 여부는 수용위원회에서 결정하고 난민의 강제적 연방주 분산 문제를 합의한 것도 주요 결정사항이었다. 이후 통일을 맞이할 때 까지 「긴급수용법」은 큰 변동 없이 유지되었으나 부분적으로는 수정이 이루어졌다. 예를 들어, 수용 거부 대상자에 대한 권리 제한 조치를 완화한다던지(1953년), 사회적 약자들의 무제한적 진입으로부터 지역사회 보호 명분으로 자력 생계 유지 곤란자들의 이동의 자유를 더욱 제한(1956년)하는 부분수정이 있었다(Brecht, 2005). 1986년 동법은 “「수용법(Aufnahmegesetz)」”으로 개명하였고 긴급수용위원회 폐지 및 간략한 공적 결정 제도를 도입한바 결정은 연방공무원이 맡게 되었다.

## 2) 원칙과 적용

1951년 「난민수용법」의 시행규칙은 난민수용절차를 상세히 규정했다. 해당 절차는 거의 40년 동안 그 근간이 유지되어 왔다. 기센, 월첸 그리고 베를린 마리엔펠데에 1차 긴급수용소가 운영되었는데 수용절차에 소요되는 최소 시간은 성인의 경우 13일, 그리고 단독 이탈 청소년의 경우 9일이 걸렸다. 그러나 실제로는 질병, 과거 행적 조사, 동독이탈주민의 쇄도 등과 같은 여러 요인으로 인해 수용소 거주 기간은 8주까지 연장되기도 하였다. 특히 1985년부터는 상황악화로 인해 주택 지정 전까지 1년이나 수용소에 머물게 되는 경우도 빈번하게 발생하였다(Senator for Labor and Social Welfare (ed.), 1955). 이러한 수용원칙은 당시 사례를 통해 구체적으로 살펴볼 수 있다.

“D씨는 1958년 교사 신분으로 피난했는데 그는 위원회를 납득시킬 수 있었다. 그는 먼저 서독으로 피난한 어떤 동료와의 관계를 끊고 싶지 않다고 진술했다. 이로써 자신에 대한 공격이 시작되었는데 결국 교분이 있던 동료들이 그에게 위협을 경고했고 피난하도록 충고했다고 했다. 위원회는 D씨가 특별한 위험 상황에 처해 있었다는 결론을 내렸다. “특히 그의 진술에 신빙성이 있었기 때문이었다. 신청자는 의심의 여지없이 견딜 수 없는 양심적 한계에 처해 있었을 뿐만 아니라 전체 상황으로 볼 때 부정적 결과를 예견할 수 있었다. 따라서 그가 동독 소련 점령 지구(SBZ)에 더 이상 체류할 분위기가 아니었다.”(Brecht, 2005)

한편 적어도 1950년대 중반까지 많은 사람들이 정식 허가증 취득을 거절당했는데 그들의 피난 이유는 정치적이기 보다는 경제적 동기가 강했을 것으로 추측되었기 때문이다. 예컨대 소농업자 중에서 납입 할당량을 준수하지 못하여 동독 관청으로부터 시달림을 받은 경우들은 정치적 탄압이나 특별한 위험 상황을 명확히 설명하지 못하는 경우가 있었다.

수용될 이주민 숫자와 수속 소요 시간을 예측할 수 없었기 때문에 소장과 직원들은 종종 상황에 맞추어 임시 대책을 세워야 했고,<sup>2)</sup> 동독이탈주민 숫자 등 상황에 따라 수용소 직원의 수는 탄력적이었다.<sup>3)</sup> 소장의 주요 임무는 의사결정 기구(의회, 주정부, 연방정부)들이 적절한 판단을 내릴 수 있도록 동독이탈주민 상황과 마리엔펠데 수용소 상황을 보고하는 것이었다.<sup>4)</sup> 수속이 진행되는 동안 주정부, 경찰, 연방정부의 담당 기관들 사이의 긴밀한 상호 조율이 중요했는데 이로써 난점과 장애 요인이 제거되고 상황에 맞게 신속적으로 운용

2) 전체 수속(도착에서 이륙까지)을 완료하는 데에 소요되는 최소시간은 13일(성인) 또는 9일(21세 이하의 단독 이주 청소년)이었다. 그러나 동독이탈주민이 규정 기한 내에 모든 절차를 완료하는 경우는 사실상 드물었다. 질병, 과거 행적 조사, 동독이탈주민 쇄도와 같은 여러 변수로 인해 소요 시간, 즉 동독이탈주민이 수용소에 머무는 기간은 심지어 8주까지 연장되기도 했다(Senator für Arbeit und Sozialwesen(Hrsg.), 1955: 40-41). 1985년부터 다시 상황이 악화되었다. 그로 인해 주택을 지정받기 전까지 1년이나 수용소에 머물게 되는 경우도 대량으로 발생했다(Harald Fiss, 2008.07.09).

3) 1985년부터 1989년까지 마리엔펠데 수용소 소장이었던 Harald Fiss(2008.07.09)와의 인터뷰에 따르면, 1985년 직원수는 약 100명이었고 이 숫자는 1989년까지 약 300명으로 증원되었다고 밝혔다. 그 결과 직원용 텐트가 추가 설치되어야 했고 상담 및 정보 제공 공간으로서 큰 홀이 필요하게 되었다.

4) 전 독일 위원회, 베를린 의회, 베를린 총괄 위원회의 회담에서는 각 위원회가 “난민 상황에 관한 보고서”를 발표했는데 마리엔펠데 담당자는 동독이탈주민 통계 현황을 발표하는 등 공동참여 및 해결노력을 모색하였다(Harald Fiss, 2008.07.09).

될 수 있었다(Senator for Labor and Social Welfare, 1955: 41).

수용소는 임시수용 절차 외에도 첫 출발 지원 조치로서 정보 제공 행사를 개최했다.<sup>5)</sup> 수용소에는 자원봉사자를 비롯하여 많은 동독이탈주민들이 보조 인력으로 활동했다. 뿐만 아니라, 모든 수용소에서는 많은 동독이탈주민들이 보조 인력으로서 활동하였는데 그들의 임무는 필수과제라는 명칭으로 불렸으며 주방 업무, 수용소 및 숙박 공간 청소 등이 포함되었다.<sup>6)</sup> 수용소에서는 이주민 수용과 사회편입을 위한 두 가지 종류의 협의가 정기적으로 이루어졌다. 개별 관공서들(예컨대 노동중개 사무소, 의료보험, 베를린 주정부 내무부 장관, 특히 연합국측)이 공조를 위해 모이는 협의와<sup>7)</sup> 단체들(예컨대 개신교 및 가톨릭 난민 구호 조직, 독일 적십자, 자선 내지 복지단체 등)이 모이는 협의가 있었던 것이다. 그 같은 협의 기회는 중요 정보 교환의 장으로서 이주민 통합에 있어 중요한 역할을 했다. 해당자들은 서로 정보와 조언을 교환했다. 동독이탈주민이 급증하는 상황에 적절히 대처하기 위해 수용소는 관공서와의 공조 관계를 더욱 합리화해야 했다.<sup>8)</sup> 수용소 내에 노동중개 사무소(Arbeitsämter)의 사무실이 설치되었는데, 이 사무소는 이주민이 직업통합으로의 첫 발을 내딛는데에 큰 역할을 했다.<sup>9)</sup>

### 3. 수용절차와 단계별 주안점

동독이탈주민의 등록은 임시 수용소에서 진행되었다. 임시 수용소는 기센(Gießen), 울첸(Ulzen), 베를린

마리엔펠데(Berlin-Marienfelde)에 있었다(Schärfer, 1986: 80; Kimmel, 2005: 118; Heidemeyer, 1994). 가장 오랜기간 운영이 되었던 베를린의 임시 수용소를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 긴급수용소 입구에서 “동독에서 왔고 서독에 있고 싶습니다”라고 언급함으로써 수용절차는 개시되었다. 동독이탈주민은 신규 등록(Anmeldung)에서 개인정보를 진술하고서 이른바 통과증(Laufzettel)을 획득했는데 이는 후속절차 내내 계속 휴대되어야 하는 문서였다. 그 위에 확인 도장이 날인되어 경과한 절차가 확인될 수 있게 하였다. 난민에게는 그 밖에도 보건증이 주어졌는데 거기에는 수용소 의뢰진이 질병 상태를 기록하였다. 수용 및 심문절차는 총 12단계로서 신규등록시 통과증을 획득하고 다음의 단계들을 거친다(Senator for Labor and Social Welfare, 1955: 38-40; Elke Kimmel, 2005: 120-126).

Table 3. Step-by-step acceptance procedures

Steps	Procedures
Step 1	Medical Examination
Step 2	Judgment by the allied powers
Step 3	The determination of jurisdiction
Step 4	Basic living support measures
Step 5	Police report
Step 6	Preliminary examination A
Step 7	Preliminary examination B
Step 8	Decision of the appearance time to reception committee
Step 9	X-ray inspection
Step 10	Review by the reception committee
Step 11	Federated State assignment
Step 12	Transfer

5) 수용소에는 연방 내무부(BMI)가 발행한 “Wegweiser für Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR”과 연방 노동중개 사무소(Bundesanstalt für Arbeit)가 발행한 “Starthilfen des Arbeitsamtes für Aussiedler”가 열람용으로 비치되어 있었다(Schäfer, 1986: 80).

6) 이 같은 필수과제에 대해 소액의 사례비(Taschengeld)가 지급되었다(Senator for Labor and Social Welfare, 1955: 53).

7) 보다 정확한 정보의 제공을 위해 회동에서는 진행 상황, 사례 통계, 법률 변경 등이 논의되었다(Harald Fiss, 2008.07.09).

8) 학교, 유치원, 관공서, 법인, 협회 사이의 원활한 공조를 촉진하기 위해 이들 대표자들을 초대하여 정보를 제공하였다. 이 이외에도, 많은 수의 단체들이 동독인의 사회통합 내지 이에 협조할 것을 과제로 설정했다. 모든 주에서 마찬가지였다. 중앙 수용소(Aufnahmestelle)는 베를린에 소재했다. 모든 동독이탈주민들은 이곳에 가야 했다. 따라서 책임은 베를린 수용소에 있었고 소장이 부담했다(Harald Fiss, 2008.07.09)

9) “노동중개 사무소의 사무실이 마리엔펠데 수용소에 설치되었습니다. 이주민들은 직접 이 사무실을 방문하여 일자리가 필요하다고 말할 수 있습니다. 1960년에는 노동인력에 대한 수요가 급증하여 고용 기회가 취업 희망자보다 월등히 많았던 것입니다. 따라서 대기업들이 마리엔펠데로 대표자를 보내 필요로 하는 인력을 직접 선발했습니다”(Helge Heidemeyer, 2008.05.02).

접수에 이어 의료진(Arztlicher Dienst)에 의한 검진이 이루어졌다. 전염병과 해충 등이 수용소에 퍼지지 않도록 관리하는 것이 목적이었다. 다음으로 연합국 심사가 이루어졌다. 연합국 조사국들(Alliierte Sichtungsstellen)이 이탈리아민의 진술 내용을 짚은 대면 질문을 통해 확인했는데 그 뒤에는 서구 정보기관들이 숨어 있었다.<sup>10)</sup>

그 다음으로는 관할기관(Zuständigkeitsstelle)이 해당 이탈리아민이 긴급수용절차를 밟아야 하는지 여부를 검사하는 관할권 판정 단계였다. 예를 들면, 독일계 외국 거주자 또는 망명 신청자도 마리엔펠데로 보내졌는데 이들은 그에 해당하지 않았다. 이 과정에서 그들은 다른 난민들과 분리되어 그들을 위한 전담 기관으로 넘겨졌다. 동독이탈주민들은 그 다음 단계로서 난민의 기초생활, 즉 의식주를 포함하여 각종 개인적 필요사항에 대한 기초수급(Fürsorgerischer Dienst)의 요구였다. 마리엔펠데 임시 수용소에서 수속을 밟는 동독이탈주민들은 베를린 주정부 소속의 제 4부서로부터 의식주에 관해 지원을 받았다. 임시 수용소 감독의 책임은 해당 지역 행정 구청에게 있었다(Senator for Labor and Social Welfare, 1955: 52).

통과증 상의 다섯번째 과정은 경찰신고(polizeiliche Anmeldung)였다. 이 단계에서 모든 신청자들이, 즉 접수된 신청서가 수용 가능이건 불능이건 간에, 취합되었다. 이렇게 하여 국가기관은, 1950년대 초 동독이탈주민들이 수용절차에서 승인을 받고 나서 경찰신고를 필하였던 때에 벌어진 것과 같은, 동독으로부터의 무절제한 유입을 억제하려 하였다. 나아가 경찰은 도착한 사람들 중에 전과자가 있는지 여부도 조사했다.

난민은 그 후에야 비로소 서독과 서베를린 체류허가를 신청할 수 있었다. 신청서에는 신상 정보, 동반 난민, 동독 잔류 가족 외에 피난 동기를 기재해야 했다. 1950년대 신청서는 여러 장으로 되어 있었지만 1980년

대에는 훨씬 간소해졌다. 이는 절차의 간소화를 상징하는 것으로 예를 들자면, 1989년 5월 어느 B 여인의 신청서에 기재된 짤막한 내용은 “경제·정치적 상황, 여행 자유”였다. 다음 단계인 예비심사 A(Vorprüfung A)에서 신청서 접수를 담당하는 것은 공무원들이었는데 이들은 그 외에도 정당(이들의 동독 부서는 동독과 끈을 갖고 있었다), 교회 또는 기타 기관에 난민의 신뢰성에 관한 소견서를 요청할 것인지 여부도 결정했다. 예비심사 B(Vorprüfung B)에서는 신청서의 기재사항이 재검토되었다. 심사관은 신청자에게 질문을 던지고 그 답변을 이 신청자가 종전에, 즉 연합국 조사국에서 진술했던 내용과 비교했다. 이 단계에서는 세 개의 조직이 그 뒤에 있었는데 B1은 연방헌법수호청(Bundesverfassungsschutz), B2는 전독일부(das gesamtdeutsche Ministerium), B3은 연방정보부(Bundesnachrichtendienst)을 나타냈다.

수용·심문절차에서 마지막이자 결정적인 과정은 수용위원회에서의 심리였다. 일정 조정 창구(Terminstelle)가 신청자가 위원회에 언제 출두해야 할지를 지정했다. 청문회까지 통과증은 쾰트겐 검사(Schrimbilduntersuchung)를 받았다. 이 검사에 의해 난민이 결핵에 걸리지 않았다는 사실을 확인했는데 이 질병은 1960년대가 시작할 때까지 마리엔펠데 난민수용소에서 평균 이상으로 발병했었다.

3인으로 구성된 수용위원회(Aufnahmeausschuss)에서의 심리는 난민수용절차의 핵심이었다. 위원회는 당시 연방의회의 상위 3개 정당(CDU, SPD, FDP)으로 구성되었다. 위원회에게는 수용 과정 동안 난민에 관해 수집된 모든 정보가 제출되었다. 때때로 추천서도 제출되었는데 이는 신청자가 직접 조달한 것이었다. 이 정보들과 집중적인 심문을 기초로 하여 위원회 회원들은 신청자의 수용 신청이 받아들여질지 여부를 결정했다. 위원들이 가장 중요하게 본 것은, 난민이 수용 절차에

10) 모순 사항이 드러나거나 또는 동독 군 시설이나 연구 설비에 관해 알고 있는 난민은 미국, 영국, 프랑스의 기관에서 계속 조사를 받았다. 상담 순서는 미국이 영국과 프랑스에 앞서 질문을 했는데 그 이유는 서베를린의 마리엔펠데가 미국 구역에 위치했기 때문이다. 1979년 영국과 미국은 담당 부서를 통합했다.

서 그리고 위원회 앞에서 그의 행보에 대한 동기를 설득력 있게 전달했는지 여부였다. 신청자가 동독에서 정치적으로 곤경에 처했었는가, 신체와 생명에 관한 위협 또는 사적 자유가 침해될 위기에 노출되었는가?<sup>11)</sup> 모든 신청자가 설득력 있는 근거를 제시한 것은 아니었다. 1950년대 중반까지 많은 사람들은 승인을 거절당했는데 그들의 피난 이유는 어떤 경제적 동기였을 것으로 추측되었기 때문이다.<sup>12)</sup>

수용 절차의 마지막 단계에서 관공서들은 신규 시민을 서독에 전달할 준비를 했다. 대부분의 난민들은 서독 연방주에 분산되었다. 서베를린에 친척이 있다거나 직장이 있음을 증명하게 되면 그곳에 체류할 수 있었다. 난민수용절차의 책임자가 각 연방주 대표들과 함께, 수용자들이 어떤 연방주에 할당되어야 하는지를 결정했다. 이 때 난민의 희망 사항은 가능한 범위에서 고려되었다. 서독으로의 이송 직전에 최종적인 의료 검진이 실시되었다. 그 후 이송 센터(Transportstelle)는 동독이탈주민이 신속히 이송될 수 있도록 British European Airways나 PAN AM 같은 여객기의 남은 좌석을 할당 해주었는데 비행을 지정받은 사람은 버스를 타고 수용소에서 템펠호프 공항으로 이동했다.

#### IV. 수용정책의 영향요인 분석

##### 1. 수용대상 요인

수용대상 요인에는 양적 속성으로 동독이탈주민의 수와 이주방식이 그리고 질적 속성으로는 이주동기와 정서가 중요하다. 비록 초기에는 대량 이탈이 전후 사회에 큰 부담으로 작용한 것이 사실이었다. 동독으로부터의 대규모 유입은 전후의 부족한 자원 배분과 관련하여 거대한 사회적 부담, 즉 사회적 비용을 유발하였다.

한편 동독이탈주민들이 서독 사회에 미친 영향은 피추방민(Vertriebene)의 그것에 비해 상대적으로 제한적인 수준이었다. 피추방민들은 대규모로 이주하여 자체적인 정당을 결성할 수 있었을 정도로 계속되었지만, 동독이탈주민들은 장기간에 걸쳐 매년 소수의 인원만이 입국했기 때문이다. “피추방민들은 훨씬 큰 집단이면서 훨씬 문제성도 많은 집단입니다. 동독이탈주민들은 한 번도 문제를 일으킨 적이 없습니다. 그들도 총 400만 명 정도로 수적으로 큰 집단이었기는 합니다. 피추방민들은 한 번에 넘어온 사람이 한 900만 정도 되었습니다. 동독이탈주민들은 수십 년 동안 늘 물방울 떨어지듯이 온 반면, 피추방민들은 한 번에 왔을 뿐 아니라 거대한 집단이었습니다. 따라서 후자가 통합과 관련하여 훨씬 문제가 많았던 집단이었던 것입니다. 그들은 훨씬 일찍, 즉 전쟁이 끝난 직후에, 독일이 아직 전쟁의 잣대미 위에서 벗어나지 못하고 있는 때에 왔던 것입니다. 그들을 통합하는 것이 훨씬 어려웠습니다.”(Helge Heidemeyer, 2008)

그러나 한편 동독이탈주민의 이주는 동독에서의 경험을 함께 가져 왔으며, 그들은 동독에 남아 있는 가족, 친척, 친구들과의 관계 유지를 위해 노력했다. 구체적으로는 초기의 경우 수용, 기초 공급 등 통합에 대한 시급한 수요를 제기하였으나 그 자신이 인적 자산(Humankapital)으로서 그리고 정치적인 정당성(Legitimität)을 부여해 주는 발에 의한 투표(Abstimmungen mit den Füßen)를 통해 서독정부의 체제우위 과시와 사회통합에도 기여했다고 볼 수 있다. 베를린 장벽 건설 후 수가 급감하였고 단절상태가 유지되었으나 이러한 냉전 기간 동안 동독 이주민들은 소위 양국 간의 연결고리 역할을 하였다. 그럼에도 냉전 시기의 분단으로 인해 양국 사이의 편차는 점점 커져 갔

11) 예를 들어, D 씨는 1958년 교사 신분으로 피난했는데 그는 위원회를 납득시킬 수 있었다. 그는 먼저 피난해 간 어떤 동료와 관계를 끊고 싶지 않다고 진술했다. 이로써 자신에 대한 공격이 시작되었다고 결국 교분이 있던 동료들이 그에게 위협을 경고했고 피난하도록 충고했다고 했다. 위원회는 D 씨가 특별한 위협 상황에 처해 있었다는 결론을 내렸다. “특히 그의 진술에 신빙성이 있었기 때문이었다. 신청자는 의심의 여지없이 견딜 수 없는 양심적 한계에 처해 있었을 뿐만 아니라 전체 상황으로 볼 때 부정적 결과를 예견할 수 있었다. 따라서 그가 베를린 소련 점령 지구에 더 이상 체류할 분위기가 아니었다.”

12) 예컨대 소농업자 중에서 납입 할당량을 준수하지 못하여 동독 관청으로부터 시달림을 받은 경우들은 정치적 탄압이나 특별한 위험 상황을 명확히 설명하지 못하는 경우가 있었다.

며 정서적 통합을 지향하는 통합 과정에서의 문제 역시 급속히 증가해 갔다. 이러한 간극은 통일까지 지속적으로 악화되어 통일 후 사회문제화 되기도 했다. 한편 1970년대 오일쇼크 등 경제상황이 악화되자 고용 시장에서의 서독인과의 경쟁은 치열해 졌고 정서적 간극의 심화로 인해 통합 수요는 확대되었다고 볼 수 있다.

## 2. 수용역량 요인

수용역량 측면은 서독사회의 수용능력이 전제되는 것으로 정치·경제 여건을 고려해 볼 수 있다. 먼저 정치적인 측면에서, 여당인 CDU는 수용인원을 제한하고자 하였고 야당인 SPD의 반대를 무릅쓰고 초기에 이를 관철시켰다. 이는 이후 SPD 정권에서도 특별한 변동없이 이어지게 된다. 그러나 통일직전 콜 수상 때 조건없는 수용원칙이 등장하게 되고 이를 체제경쟁에서의 자신감을 바탕으로 한 ‘힘에 의한 정치’라고 알려져 있으나 실상은 이전의 당론과 배치되는 것이기에 결국 정치적 일관성 보다는 포퓰리즘적인 결정이라고 볼 수 있다.

분단 초기 서독인에게는 동독이탈주민을 대등한 독일인으로 받아들여야 할 정치적 이유가 있었다(Brecht, 2005: 84). 동독이탈주민 수용의 증가는 냉전 구도와 관련이 있었던 것이다.<sup>13)</sup> 1953년 6월 17일의 봉기가 무력 진압된 이후 동서독 사이의 갈등이 더 심각해지면서, 동독이탈주민들은 반공주의자이므로 적극적으로 수용해야 한다는 생각이 서독 정치계에 퍼지게 되었다.<sup>14)</sup> 또한 1961년 베를린장벽 설치 이후 양독 사이의 경쟁과 갈등이 심화되면서 1960년대에는 수용 거부를 당하는

비율이 한자리 숫자로 감소했다. 아울러 동독이탈주민 수용 절차는, 이전의 피추방민(Vertriebene) 처리 경험을 바탕으로, 보다 개선되었다.<sup>15)</sup> 즉 전쟁 직후 동시에 약 9백만에 이르는 피추방민의 유입당시 피폐한 환경에서 주정부에 분배하는 것도 급급했던 행정조치로 인해 장기간 심각한 악영향에 대처하느라 힘들었던 경험을 바탕으로 주택과 의식주 외에 일자리가 중요하다는 사실을 통해 동독이탈주민들을 즉각 일자리에 배치될 수 있도록 하였다.

다음으로 경제적 측면에서, 「연방긴급수용법(Notaufnahmegesetz)」의 제정 초기에는 수용기준이 까다로워 신체나 생명에 대한 급박한 위협, 개인의 자유 침해 혹은 기타 피치 못할 사유의 경우에만 허가를 받을 수 있었으며, 실제로 약 20% 정도는 발급을 거부당했다.<sup>16)</sup> 그러나 1950년대 중반부터 서독 경제의 호황으로 인해 더욱 많은 노동력을 필요로 하게 되었다(Brecht, 2005: 84). 그 결과 수용 거부를 당하는 비율은 한자리 수로 감소했다. 실제 행정상으로는 근로계약만 있으면 거주허가를 받을 수 있기도 하였고, 거주허가를 받지 못한 동독이탈주민이라도 처벌받거나 동독 지역으로 다시 재송환 시키지는 않았고 사회보장청 또는 종교관련 구호기관을 통해 구호를 제공하기도 하였다. 결국 동 법은 입국을 통제하고자 하였던 본래의 입법취지를 달성했다고는 평가하기 어렵다.

서독의 궁극적인 이주민 통합정책은 이주민의 적극적인 적응 노력을 전제로 하여 경제적 자립을 이룰 수 있도록 국가 및 시민사회가 지원하고 직장 및 사회생활에서 대면접촉을 통해 점차 통합에 이룸을 목표로 한다.

13) 독일 정부의 주안점은 재통일이었다. 동독이탈주민 문제는 늘 사회주의에 대한 대응 측면에서 고려되었다. 사회주의자들을 민주주의자로 전향시키기 위해서나 사회 통합 내지 국민 의식을 함양하기 위해 독일인으로서 자의식을 복돋았다. 이것은 성공적인 재통일을 위한 기초작업으로 중시되었다(Ackermann, 1996: 86).

14) 서독 정부는 동독이탈주민 수용 작업을 자신의 정치적 내지 이데올로기적 정당성의 근거로 활용했다. 즉, 국제적 냉전 정국에서 동독으로부터 서독으로 전향한 사람들은 반공주의자로서 환대받았다. 동독이탈은 동구와 서구 사이의 정치적 대립 관계 속에 상징성을 띄는 현상이었기 때문이다(Brecht, 2005: 84-87).

15) 이에 관해 Heidemeyer는 인터뷰에서 다음과 같이 설명했다. “동독이탈주민의 대부분은 노르트라인 베스트팔렌 주에 할당되었습니다. 해당 주는 산업이 왕성했기 때문에 그곳에 일자리의 대부분이 있었기 때문입니다. 선행 난민들 처리에서 배운 경험을 활용하여 더 나은 방안을 모색했던 것입니다.”(Helge Heidemeyer, 2008.05.02)

16) 정식으로 수용되었던 동독이탈주민과는 달리 그들은 직업 중개나 주택에 대한 청구권이 없었기에 매우 어려운 환경 속에 살았다. 체류권 없이 체류한다는 점에서 그들은 종종 불법체류자로 명명되었고 그들의 상황은 체류지에 따라 상이했다(Köhler, 1991: 85-98).

즉 직업을 통한 통합(Integration durch Beruf), 노동 시장 통합을 목표로 추진되었다는 점에서 수용원칙에 있어서도 경제적 문제는 우선시 되었다.

## V. 결론 및 정책적 시사점

앞서 살펴본 분석내용을 토대로 이주관련 수용대상 측면과 수용역량 측면에서 다양한 수용요인이 영향을 미치고 있음을 파악할 수 있었다. 연구결과를 요약해 보면, 수용대상 요소에서는 통합수요가 적을수록 즉 수용할 이주민 수가 적고 합법적인 형태로 예측가능한 이주면서 적극적인 이주동기가 있고 정서적 동질성이 유지될 때 수용에 부합하는 측면이 있다고 볼 수 있다. 한편 수용역량 측면에서는 정치적 지원과 경험, 그리고 경제상황이 우호적이고 사회적으로도 통합에 긍정적인 환경이 수용에 부합한다고 정리할 수 있다. 한편 시대 상황에 따라 원칙에 대한 적용이 유연하게 이루어졌는데 이는 대량이탈 사태로 인한 서독사회의 보호 필요성 때문이기도 하고 노동력 흡수를 위한 경제적 필요성 때문이기도 하다. 따라서 정작 수용하지 않더라도 바로 송환하지 않되 다만 수용한 대상과 같은 수준에서 경제적 지원을 하지 않으면서 재정부담을 줄이고 노동력에 활용할 여지를 주었던 부분이 운용의 묘를 살린 대목으로 판단된다. 즉, 같은 민족으로서 인권을 중요시하면서도 수용사회가 감당할 수 있는 정도의 또는 수용사회의 이해에 부응할 수 있는 원충장치를 통해 수요관리를 함으로써 탄력적인 운영을 하는 행정적 측면 또한 중요시했다는 것이다.

우리의 경우 과거 권위주의적 정부에서 귀순용사라 칭하며 국가유공자에 준하여 우대했던 시절이 있었고 이는 당시 체제선전을 통한 국민통합에 긍정적인 영향을 준 측면이 있다. 그러나 탈북자 수가 대폭 늘고 사실

상 체제경쟁이 종료된 현시점에서는 수용국가 입장에서 생각해 볼 수 있는 북한이탈로 인한 이점은 다소 감소한 것으로 보인다. 정치적 측면에서 볼 때 체제경쟁의 종료로 인해 탈북자 수용의 이점이 크지 않으며 탈북자의 전면적 수용에 대한 국민여론 역시 좋지 않다.<sup>17)</sup> 또한 경제적 측면에서 볼 때 탈북자의 정착을 돕는 과정에서 소요되는 상당한 재원은 남한정부에 큰 재정부담으로 작용할 수 있다. 마지막으로 사회적 측면에서 볼 때에도 상당한 금전적 혜택 및 지원에도 불구하고 재입북이나 제3국 망명 등이 이루어져 남한주민 입장에서 볼 때 위화감을 느끼게 하여 국민통합에 저해가 되는 측면도 간과하기 힘들다.

이러한 시점에서 서독의 수용원칙 설정과 활용은 우리의 획일적인 탈북자 수용기준에 시사하는 바가 크다고 본다. 특히 지금까지 본격적으로 공론화되지 못했던 북한이탈주민에 대한 지원방향이나 혜택범위가 사회적 합의를 얻어가는 과정이 중요하며 이를 통해 국민적 공감대를 얻을 수 있는 수용원칙이 설정될 수 있을 것으로 본다. 즉 수용 여부를 나누는 기준 설정과 수용시 혜택, 그리고 수용하지 않을 경우 인도주의적 측면에서 송환은 하지 않더라도 지원혜택을 현실화하는 방안은 독일 사례에 비추어 한국에서도 대량탈북 사태 등 급작스런 환경에서 현재의 수용역량을 감안했을 때 고민해 볼 수 있다고 본다.

이와 관련하여 수용기준으로는 독일의 사례에서처럼 헌법적 근거에 기반하여 자유민주주의 원칙이 강조될 필요가 있다. 이러한 수용원칙 하에 수용된 북한이탈주민에 대해서는 다양한 정책과정에서의 참여를 통해 그들의 목소리를 반영함으로써 정책의 순응성을 높일 수 있도록 하는 것이 필요하다. 아울러 북한이탈주민이 남한 사회 적응에 가장 어려움을 이유로 꼽고 있는 남한 주민의 선입견과 편견을 해소하기 위해, 남한 주민 스

17) “탈북자를 어느 정도 수용해야 하는가에 대한 의견은 해를 거듭할수록 부정적인 방향으로 이동하고 있다. 북한이탈주민을 ‘원하는 사람 모두 수용해야 한다’는 의견은 조사를 시작한 2005년에는 52.0%로 절반을 넘는 수준이었다. 2016년 조사에서는 이러한 의견이 33.8%로 감소하였다. 반면 탈북자를 ‘더 이상 받아들여서는 안된다’는 부정적 태도는 2007년 10.8%에서 2016년 14.8%로 소폭 증가하였다. 그리고 과반의 응답자(51.4%)는 원하는 사람 중에서 ‘선택적으로 받아들여야 한다’는 태도를 보이고 있다.”(Institute for Peace and Unification studies, 2017)

스로 북한 이탈주민을 같은 국민으로 받아들이는 관용과 포용성 확대도 동시에 이루어져야할 중요한 과제라고 판단된다.

## 감사의 글

본 논문은 2011 통일부 신진연구자 논문집에 수록된 “서독의 동독이탈주민 통합정책과 함의” 내용을 재구성한 것임을 밝힙니다.

## References

- Ackermann, Volker. 1996. Political Refugees or Unpolitical Immigrants from the DDR? The Debate about the Real Refugee in West Germany from 1945 to 1961. Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne(ed.). *50 Years of Federal Republic 50 Years of Immigration, Postwar History as Migration History, Campus*.
- Brecht, Christine. 2005. Integration in the Federal Republic: The Difficult New Beginning. *Bettina Effner/Helge Heidemeyer*.
- Effner, Bettina/Heidemeyer, Helge. 2005. *Escape in Divided Germany- Memorials Emergency Room Marienfelde*. Berlin-Brandenburg: Be.bra verlag.
- Federal Ministry for All-German Questions. 1961. *The Escape from the Soviet Zone and the Blocking Measures of the Communist Regime of 13 August 1961 in Berlin*, Bonn and Berlin.
- Fiss, Harald. 2008.07.09. *Berlin Marienfelde Refugee Center, Interview*.
- Ha, Hyun Sun. 2016. *Assessment of North Korean Defector Protection and Settlement Support Project*. Seoul: National Assembly Budget Office.
- Hankook Ilbo. 2017.07.27.
- Heidemeyer, Helge. 2008.05.02. *Parliamentary and Party History Committee, Interview*.
- Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University. 2017. Unification Awareness Survey of 2016. *Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University*. 28: 235-236.
- Jung, Jae Kak. 2010. *Immigration Policy Theory*. Seoul: Human Love.
- Kessler, Horst-Günter and Miermeister Jürgen. 1983. From “Big Prison” to “Paradise”? *East German Citizens in the Federal Republic Life Stories*. Hamburg: Reinbek.
- Kim, Chang Kyun. 2010. Population Movement of East German and Population Change after German Unification and Implications to Korean Peninsula. *Korean Journal of Economics and Management*. 28(1): 28-55.
- Kimmel, Elke. 2005. The Emergency Room Procedure. Bettina, Effner and Helge Heidemeyer(ed.). *Escape in Divided Germany - Memorial Emergency Room Marienfelde*. Be.bra Publishing House.
- Köhler, Günter. 1991. Emergency Department. *Protestant Refugee Pastoral Care, Forty Years in the Service of Resettlers, Emigrants and Resettlers in Berlin*. Berlin.
- Korea Hana Foundation. 2017. *Investigation of North Korean Refugees' Settlement Status in 2016*. Seoul: Korea Hana Foundation.
- Lee, E. 1966. A Theory of Migration. *Demography*. 3(1): 47-57.
- Lee, Young Ran. 2005. A Study on the East German Refugees' Actual Condition of Adaptation in West German Society- Focusing on the East German Refugees Who Settled in West Germany in 1984. *Asian Studies*. 121: 197-225.
- Maeil Business News Korea. 2011.12.20.
- Ministry of Unification. 2017. *Unification White Paper in 2017*. Seoul: Ministry of Unification.
- Money, Jeannette. 1999. *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Münz, Rainer, Seifert Wolfgang, and Ulrich Ralf. 1997. *Immigration to Germany: Structures, Effects, Perspectives*. Frankfurt, Main: Campus-Verl.
- Nocutnews. 2017.07.28.
- Park, Eun Suk. 2008 Summer Conference. A Study on Actual Conditions of North Korean Defectors and the Support Policy for Settlement in South Korea. *Proceedings of the Korean Associate of Public Administration Academic Publications*. 575-603.

Schäfer, Karl Heinz. 1986. Integration of Late Repatriates and Late DDR Immigrants. The Administration. *Journal of Administrative Science*. 1/86. Berlin: Duncker & Humblot.

Senator for Labor and Social Welfare. 1955. *Germans Flee to Germans: The Stream of Refugees from the Soviet-occupied Territory to Berlin*. Berlin.

Shin, Ji Won and Tae Hee Han. 2011. Border Control: The Balance of Facilitation and Control. *Immigration Policy Research Series 1*.

Wendt, Hartmut. 1991. The German-German Hikes-balance of a 40-year History of Flight and Departure. *Germany Archive*. 91(4).

*Korean References Translated from the English*

김창권. 2010. 독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 시사점. *경상논총*. 28(1): 28-55.

남북하나재단. 2017. 2016 북한이탈주민 정착실태조사. 서울: 남북하나재단.

노컷뉴스. 2017년 7월 28일자.

매일경제. 2011년 12월 20일자.

박은숙. 2008. 하계학술대회. 북한이탈주민의 실태와 남한사회 정착지원 정책에 관한 연구. 한국행정학회 학술발표논문집. 575-603.

서울대학교 통일평화연구원. 2017. 2016 통일의식조사. 서울대 평화통일연구원 통일학연구. 28: 235-236.

신지원 한태희. 2011. 국경관라: 촉진과 통제의 균형. 이민정책연구총서 1.

이영란. 2005. 통일 이전 탈동독자의 서독사회 적응실태에 대한 연구 - 1984년 서독에 정착한 탈동독자를 중심으로. *아세아연구*. 121: 197-225.

정재각. 2010. 이주정책론. 서울: 인간사랑.

통일부. 2017. 2017 통일백서. 서울: 통일부.

하현선. 2016. 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가. 서울: 국회예산정책처.

한국일보. 2017년 7월 27일자.

---

Received: Aug. 31, 2017 / Revised: Sep. 29, 2017 / Accepted: Oct. 16, 2017

## 인권과 행정관리의 절충적 국경관리?

– 서독의 동독이탈주민 수용원칙과 실제 –

국문초록 본 연구는 최근 긴요한 위기관리 대상으로써 국경관리의 중요성이 커지는 가운데, 향후 급변사태 등으로 인한 북한이탈주민의 대량발생시 현재와 같이 입국과 동시에 자국민으로 간주하여 전격적으로 수용과 지원을 하고 있는 제도의 지속가능성에 의문을 가지고 분단기 서독의 동독이탈주민 수용 사례에 대한 검토를 통해 시사점을 찾고자 하는 목적으로 수행되었다. 선행연구 검토를 바탕으로 이주결정의 배출/흡입(push/pull)모델을 중심으로 수용대상과 수용역량 양 측면에서 수용의 영향요인을 살펴보고자 하였는데 이 때 수용대상 측면은 동독이탈주민의 이주구조(수와 방식)와 속성(이주동기, 정서)으로, 수용역량 측면은 서독사회의 수용능력이 전제되므로 정치·경제적 영향을 고려해 분석하였다. 연구결과 서독의 수용원칙 설정과 활용은 다양한 수용영향요인에 따라 유연하게 이루어졌음을 파악할 수 있어 우리의 일률적인 탈북자 수용정책과는 상이한 점을 발견할 수 있었다. 즉 수용 여부를 나누는 기준 설정과 수용시 혜택, 그리고 수용하지 않을 경우 인도주의적 측면에서 송환은 하지 않더라도 지원혜택을 현실화하는 방안에서 주요한 시사점을 도출하였다.

주제어 : 동독이탈주민, 북한이탈주민, 국경관리, 수용원칙

Profiles **Joon Young Hur** : He received his Ph.D. in Public Administration at Free University of Berlin of Germany. He is currently working as research fellow at the department of Public Safety & Social Cohesion Research, Korea Institute of Public Administration. His research interests are in the areas of conflict & disaster management, comparative & German administration, and unification & integration policy(berlin1004@kipa.re.kr).

**Da Won Jung** : She is studying at Ewha Woman's University, majoring in public administration. She is currently working as research assistant at the department of Public Safety & Social Cohesion Research, Korea Institute of Public Administration(ekdnjs0149@naver.com).