

## 서독의 동독 이탈주민 통합 정책

허준영, 서울시정개발연구원 미래정책연구단 부연구위원

제 2차 세계 대전 이후 동독을 벗어나 서독으로 탈주한 동독 이탈주민은 그 형태와 수, 동기에서 시기적으로 상당한 변화 양상을 띤다. 서독정부는 통일 이전 동독 이탈주민의 서독 정착 및 사회통합 문제를 통일의 시험대로 간주하여 인도주의적이며 행정관리적인 측면에서 접근하였다. 즉, 같은 동포로서 이들을 서독 국민으로 간주하여 법적, 경제적 권리를 인정하였으며, 이것은 법적 수용 절차에 따라 자격 신청 및 검토를 거쳐 이루어졌다.

시기별로 상이한 동독인의 서독 이주 형태가 서독사회에 미친 영향 외에도 서독사회는 전후 사회 복구에서 통일까지 대내외 정치, 경제, 사회문화의 환경에서 상당한 변화를 겪고 있었다. 그렇지만 동독 이탈주민에 대한 통합 정책은 구상과 정책 수단의 측면을 고려해 볼 때 일관성 있게 추진되었고, 특히 사회복지단 같은 시민사회 단체의 적극적인 역할이 크게 기여했다. 통합 정책의 기본 방향은 동독 이탈주민의 초기 정착 시 기본적인 삶을 영유할 수 있도록 서독 주민과 동등한 수준의 사회보장 제도를 적용하는 수용 정책이 바탕이 되었고, 특히 직업을 매개로 궁극적인 사회통합을 유도하는 직업통합 정책이 핵심이었다. 비록 경제 상황에 따라 직업통합 여부가 크게 좌우되기는 하였으나 동독 이탈주민의 능동적인 자세 또한 사회통합에 상당한 영향을 미쳤다.

2011년 10월

## [ I. 들어가며 ]

제 2차 세계 대전 이후 서독으로 이주한 대표적인 인구 집단은 크게 독일 혈통 이주민인 피추방자, 동독 이탈주민, 동유럽 출신 이주자와 비독일 혈통 외국인 이주 노동자, 망명자 등으로 구분된다. 명칭에서 알 수 있듯이 독일 혈통 이주민들은 이주하기 전의 거주지와 이주 방식에 따라 나뉜다. 먼저 피추방자는 구독일 제국의 영토에 거주했으나 2차 대전 이후 국경선 변경으로 인해 추방당한 독일인을 말하며, 동독 이탈주민은 동독에 거주하였으나 탈출이나 합법적인 이주를 통해 서독으로 넘어온 동독인을 뜻한다. 마지막으로, 동유럽 출신 이주자는 폴란드나 체코슬로바키아 등 동유럽에 거주했던 독일계 혈통 이주민을 지칭한다.

---

혈통을 중시하는 독일 이주민 정책 특성상 정부의 지원은 주로 피추방자, 동독 이탈주민, 동유럽 출신 이주자에게 집중되었다. 이들은 2차 대전 후 독일 통일까지 약 1,500만 명으로 집계되고 있으며 독일 통일 당시 서독 전체 인구의 1/4을 차지할 정도로 상당한 비중을 차지했다.

---

아울러 혈통을 중시하는 독일 이주민 정책 특성상 정부의 지원은 주로 피추방자, 동독 이탈주민, 동유럽 출신 이주자에게 집중되었다. 이들은 2차 대전 후 독일 통일까지 약 1,500만 명으로 집계되고 있으며 독일 통일 당시 서독 전체 인구의 1/4을 차지할 정도로 상당한 비중을 차지했다. 이 중 가장 큰 집단은 총 8백만 명에 이르는 피추방자였는데 이들은 전후부터 서독정부 구성 전까지 단시간 내에 대량으로 이주해 왔다. 동유럽 출신 이주자는 1980년대 이후, 특히 사회주의 정권이 무너진 이후인 1990년에 이르러 독일로의 이주가 그 절정에 이른다.

한편, 동독 이탈주민은 앞선 두 집단과 달리 40여 년에 이르는 분단 시기에 지속적으로 이주해 왔다. 이들은 약 5백만 명이라는 절대적인 수치 외에도 역사적 배경과 탈출 환경에 따라 시기적으로 상이한 이주 형태를 보였다는 점에서 타집단과 구별된다. 아울러 이들의 통합은 통일의 시험대로서 서독사회에 지속적인 부담 요인이 되었는데 이는 동독 이주민이 가진 이중적 특성에서 연유하였다. 즉, 독일 기본법에 따르면 동독 이탈주민은 독일 국민이었지만 고유의 정치적, 경제적 시스템을 가진, 동시에 서독과 경쟁 관계에 있는 다른 국가에서 이주했기 때문이다.

## [ II. 서독으로 이주한 동독 이탈주민 개관 ]

종전 후 정부 수립(1949)에서 독일 통일(1990)까지 동독 이탈주민의 이주 형태와 특징 및 동기를 살펴보면 다음과 같이 세 시기로 구분할 수 있다.

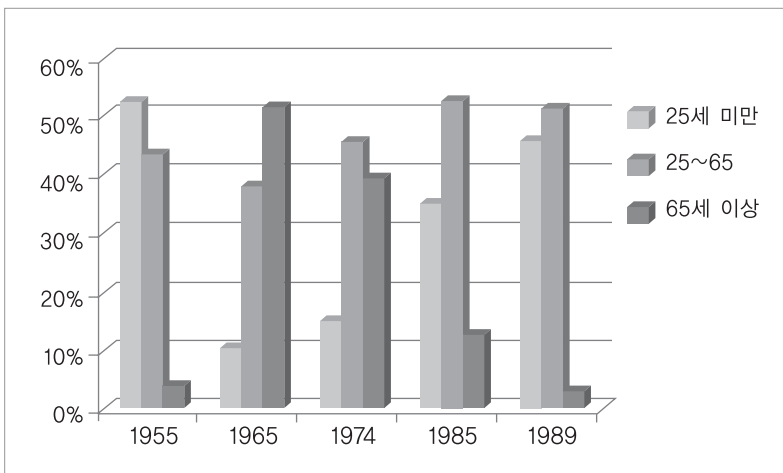
서독으로 이주한 동독 이탈주민의 시기별 구분 (1949~1990)

기 간	이주 현황(명)		
	이탈 주민	합법 이주민	계
1기: 1949~1961.8.12	3,419,042	-	3,419,042
2기: 1961.8.13~1988	234,684	381,376	616,060
3기: 1989~1990.6.30	480,291	101,947	582,238
계	4,134,017	483,323	4,617,340

출처: Bundesausgleichsamt

제 1기는 정부 수립 이후 1961년 8월 베를린 장벽 설치 전까지의 기간으로 약 3백만 명 이상의 대규모 탈출이 일어난 시기다. 당시 젊은 세대들의 동독 탈출 비율이 높았다. 1955년에는 총 이주자의 52.5%가 25세 이하인 반면, 65세 이상의 노령층 비중은 6%로 매우 작았다.

시기별 연령대별 이주자 비율



동독 탈출자의 진술에 따르면, 당시 이주 동기는 격화되는 계급 투쟁, 정치적 억압, 지식인과 비판적 세력에 대한 탄압, 중앙 통제형의 계획경제, 농공업의 집단농장화 등 정치적·경제적·사회문화적 배경이 큰 영향을 미쳤다. 당시 설문조사(복수응답 가능)에 나타난 탈출 동기를 살펴보면, 응답자 과반수 이상이 정치적인 동기(56%)를 주요한 탈출

동독 탈출자의 진술에 따르면, 당시 이주 동기는 격화되는 계급 투쟁, 정치적 억압, 지식인과 비판적 세력에 대한 탄압, 중앙 통제형의 계획경제, 농공업의 집단농장화 등 정치적·경제적·사회문화적 배경이 큰 영향을 미쳤다.

요인으로 꼽았는데 구체적으로는 정치적 활동·사찰 활동 강요(29%)나 양심·기본권 침해(12%), 기타(15%) 등이었다. 이 밖에 경제적 측면에서는 강제 국유화(13%)와 더 나은 소득·주택 환경(10%) 순이었다.

제 2기는 베를린 장벽 설치 후 1989년 5월 헝가리 등 재외 공관을 통한 대량 탈출 직전까지의 소강 상태기이다.

이 기간에는 내독 간 국경에 월경 차단 장치와 지뢰 매설 등으로 탈주를 막아 탈동독자 수가 대폭 감소된 반면, 동독 정부로부터 합법적인 승인을 받아 이주하는 경우가 많아졌다.

제 2기는 베를린 장벽 설치 후 1989년 5월 헝가리 등 재외 공관을 통한 대량 탈출 직전까지의 소강 상태기이다. 이 기간에는 내독 간 국경에 월경 차단 장치와 지뢰 매설 등으로 탈주를 막아 탈동독자 수가 대폭 감소된 반면, 동독 정부로부터 합법적인 승인을 받아 이주하는 경우가 많아졌다. 이들은 대부분 65세 이상의 노령층이었는데, 이는 젊은층의 노동력 유출을 막기 위해 동독 정부가 은퇴 연령층에게만 주로 여행 허가를 발급해 주었기 때문이다. 이 시기의 이주 동기는 정치적 요인으로 의사 표현의 자유(71%)와 정치적 압제(66%)가 주로 꼽혔다. 아울러, 열악한 의식주(46%) 같은 경제적 요인도 중요하게 작용한 것으로 나타났고 개인적 요인으로는 어두운 미래나 새로운 삶에 대한 욕구가 꼽히기도 했다.

제 3기는 1989년 5월 동유럽 주재 서독 공관을 통한 탈출 시기부터 동서독 간 화폐·경제·사회 통합이 발효된 1990년 7월 1일 이전까지의 일시적 대량 탈출 시기이다. 당시 동독 주민의 자유 의사에 따라 서독으로 대규모 이주가 발생하였는데 1990년 전반기에만 23만 8천 명이 서독으로 유입되었다. 이 시기에는 25세 미만과 25-65세 연령층에서 고루 이주했으며 65세 이상의 비율은 3%에 그쳤다. 이주 동기는 정치적 조건(93%)과 개인적 불만(86%) 등 정치적 요인 뿐 아니라 낮은 생활수준과 환경(88%), 열악한 근로조건(72%) 등 경제적 요인도 매우 높은 비중으로 나타났다.

### Ⅲ. 서독 정권별 이주민 통합 정책의 특성

서독으로의 일방적인 대규모 이탈로 인해 동독은 거의 40년 동안 440만 명에 달하는 엄청난 인구 감소를 겪어야 했던 반면, 서독은 유입된 동독 주민의 정착과 통합이라는 문제에 직면하게 되었고 이는 서독의 국내 정치에서 가장 중요한 주제 중 하나였다. 서독정부는 동독

이탈주민의 서독 정착 및 사회통합 문제를 통일의 시험대로 간주하여 인도주의적인 동시에 행정관리적인 측면에서 접근하였다. 즉, 같은 동포로서 이들을 서독 국민으로 간주하여 법적, 경제적 권리를 인정해 주었다. 정치적으로는 서독인과 동등 대우 원칙에 따라 그리고 경제적으로는 이주로 인해 상실된 재산을 상쇄해 준다는 부담조정 원칙에 따라 직업 취득을 통한 경제적 자립을 사회통합의 기초로 삼았다. 이러한 권리들은 예정된 법적 절차에 따른 자격 신청 및 확인을 통해 부여되었다. 해당 시기의 정치적·경제적·사회적 변화에 따라 이주민 통합 정책의 특성이 서로 다르게 나타나기도 하는데 여기서는 분단 시기 동안 총리와 집권 정당의 변화(기독교민주연합-사회민주당-기독교민주연합)에 따라 크게 세 시기로 나누어 살펴본다.

### 1. 아데나워·에어하르트 총리 시기 (기독교민주연합, 1949~1969)

서독은 당시 2차 대전 패전국으로서 서유럽 연합국과 동유럽 승전국 사이의 대립관계에 있었고, 양대 강국인 미국과 소련은 각각 그들의 정치적 입장을 관철시키려 하였다. 강대국의 틈바구니에서 아데나워 총리가 취한 대외 정책의 중점은 '서구로의 편입을 통한 주권 회복'이었다. 전후 경제 호황은 '라인강의 기적'으로 회자되며 적어도 1973년 오일 쇼크를 겪기 전까지 지속되었다. 사회적으로는 전쟁으로 파괴된 공동체 복구 및 쇄도하는 이주민 수용이 관건이었다.

1961년 베를린 장벽 설치 전까지 약 3백만 명에 이르는 동독 주민이 유입되면서 이들의 수용과 부양을 포함한 긴급한 통합의 필요성이 제기되었다. 이들은 과반수가 청소년층(53%)에 속했는데, 경제적으로는 라인강의 기적을 일군 초석이 되었고, 정치적으로는 발로 하는 투표(Vote by foot)를 통해 서독 체제에 정당성을 부여하는 등의 영향을 미쳤다. 한편 과도한 노동력 유출을 염려한 동독 정부는 1961년 베를린 장벽을 건설하는 등 경계를 강화해 이로 인한 탈주민의 수는 급감하였다. 무단 탈주 대신 동독 정부의 여행 허가증을 받아 합법적으로 이주하는 길이 있었으나 이 중 과반수가 연금 수급자(52%)로 주로 노령층이 이탈 대열의 중심에 서게 되었다.

이 시기는 이주민 통합정책의 기틀을 마련했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이탈주민의 유입을 적절히 통제하고 각 연방주에 효율적으로 배분하기 위해 연방긴급수용법이 제정되었다. 초기에는 수용 기준이

---

서독은 당시 2차 대전 패전국으로서 서유럽 연합국과 동유럽 승전국 사이의 대립관계에 있었고, 양대 강국인 미국과 소련은 각각 그들의 정치적 입장을 관철시키려 하였다. 강대국의 틈바구니에서 아데나워 총리가 취한 대외 정책의 중점은 '서구로의 편입을 통한 주권 회복'이었다.

---

실제 행정상으로는  
근로 계약만 있으면 거주 허가를  
받을 수 있기도 하였으며,  
비록 거주 허가를 받지 못한 동독  
이탈주민이라도 즉시 강제  
환송시키지는 않았고 사회보장청이나  
종교관련 구호기관에서 도움을 받기도  
하였다. 결국 이 법이 입국을 통제하기  
위한 본래의 입법 취지를  
달성했다고 평가하기는 어렵다.

까다로워 신체나 생명에 대한 급박한 위협, 개인의 자유 혹은 기타 피치 못할 이유에 대해서만 허가를 받을 수 있었고, 20% 정도는 발급을 거부당했다. 그러나 1950년대 중반부터 경제 호황으로 인해 노동 인력의 수요가 증가하고, 1961년 베를린 장벽이 설치된 후 동독과 서독 간 경쟁과 갈등이 심화됨에 따라 1960년대에는 수용 거부 조치를 당하는 비율이 한 자릿수로 감소했다. 한편, 실제 행정상으로는 근로 계약만 있으면 거주 허가를 받을 수 있기도 하였으며, 비록 거주 허가를 받지 못한 동독 이탈주민이라도 즉시 강제 환송시키지는 않았고 사회보장청이나 종교관련 구호기관에서 도움을 받기도 하였다. 결국 이 법이 입국을 통제하기 위한 본래의 입법 취지를 달성했다고 평가하기는 어렵다.

1949년 설립된 연방실향민부(BMVT)는 부담조정법(LAG, 1952), 연방실향민법(BVFG, 1953) 등의 법제화를 통해 이탈주민의 긴급한 수용과 통합 요구를 해결하고자 했다. 특히 연방실향민법이 소련 점령 지역 내지 동독에서 온 이주민들에게 독일 국적자와 동일한 권리가 있음을 규정하여, 동독 이탈주민들이 동독에서 누리던 사회보험혜택(연금, 의료비 보조, 실업수당)을 청구할 수 있도록 했다. 또한, 각 연방주에 이와 관련한 중앙 부서인 주난민청을 설치하였으며 이에 따라 하위 지방자치단체에도 난민청 관련 업무 담당 부서를 마련하였다. 주난민청이 사실상 통합정책의 주요 기능을 수행하였으며 독일연방 차원에서 각 주 난민청들이 회합을 통해 연방주별 이탈주민 배분 비율 및 공통의 행정 사항을 논의하고 서로의 경험을 벤치마킹하거나 연방정부에 프로그램을 건의하기도 했다. 이 외에도 1955년 수감자구호법이 제정되어 동독 이탈주민의 서독 정착을 도왔다.

이렇듯 정부의 노력에 호응하여 시민사회에서는 연방 조직으로 구성된 기존의 거대 복지단체들이 연합하여 1966년 복지단체 실무총연합회(BAGFW)라는 법적 틀을 마련하였고 공공 사회의 이익 추구를 위한 구심점이 되었다. 동독 이탈주민들을 위한 사회 동화 프로그램은 주로 카리타스(카톨릭 복지단체)와 디아코니(개신교 복지단체), 독일교회협회가 운영하였다. 아울러 직업통합 조치로서 동독에서 취득한 시험 결과나 자격증을 인정하였고, 연령별·직업종류별로 교육 및 취업을 지원했다. 직업을 가지기까지 금전적 지원은 실업보험이나 실업수당을 통해 보조하였다. 당시 대규모 이탈 집단인 청소년층의



통합을 위해 관련 조직과 프로그램의 육성 방안을 모색했는데 특히 이들에게 직업 알선 시 직업과 더불어 주거 공간의 제공도 고려하였다. 한편, 동독 이탈 청소년들은 신속한 경제적 독립을 위해 그들이 처한 열악한 노동 환경을 감수했는데 이로 인해 착취당하고 있다는 느낌을 받기도 했다.

## 2. 브란트·슈미트 총리 시기(사회민주당, 1969~1982)

이 시기에는 아테나워·에어하르트 총리 시기에 적대적 혹은 경쟁적 관계였던 소련 및 동구권과의 협약을 통해 화해로의 대전환을 모색했으며 대 동독과의 관계도 ‘접근을 통한 변화’를 추구하여 양측 관계는 급속히 가까워졌다. 이로써 서독은 자신의 외교적 활동 폭을 확장하고 국제정치 무대에서 자신의 비중을 높였다. 이전 시기부터 계속되던 경제 호황은 1973년 석유 파동을 겪으면서 급격하게 악화되어 실업률이 가파르게 상승하였고 사회복지비는 1970년에 비해 1975년 두 배 가까이 뛰었다. 한편 1970년대는 서독사회가 종전의 가치관과 달리 세대별 상이성, 주관적 자기 평가 등 시민운동이 사회운동으로 자리를 잡았는데 주로 지역 사회를 중심으로 환경 오염 유발 사업에 대한 반대가 주된 내용이었다. 아울러, 1960년대를 거쳐 1970년대에는 이주 노동자의 수가 급격히 늘어나고 대도시에서는 독일인과 외국인의 거주지가 분리되는 현상이 가속화되었다. 독일인과 외국인 사이의 편견도 증가하여 이주민이 독일인의 일자리를 빼앗는 것으로 인식하는 빈곤 계층과 저학력자들, 특히 청소년 사이에서 반 외국인 정서가 크게 대두되었다. 한편, 양 독일 간 교류는 계속 증가하여 동독을 지칭하는 단어들이 더 이상 터부시되지 않고 일상생활에서 흔히 사용되었는데 “철의 장막 뒤에 있어 도와줘야 할 책임을 느끼게 하는 불쌍한 사람들”의 의미로 불리기도 했다.

이 시기 동독 주민의 이주 형태는 소수의 합법 이주가 주종을 이루어 서독정부가 행정 대응을 하는 데 큰 어려움은 없었다. 이들은 적어도 1973년 오일 쇼크로 인한 경제 침체기까지는 인적 자원으로서 서독에서 중요한 부분을 차지했다. 그러나 한편으로는 사회통합과 관련된 어려움과 대책의 필요성이 서서히 대두되었는데 이는 정치적, 경제적, 사회적 환경에 깊이 뿌리내리고 있는 정신적 측면과 관련이 있다. 1970년대 말 내지 1980년대 초부터 서독인들은 동독 이주민들이 이전과는 달리 낯설다거나, 혹은 그들의 정신세계가 다르다고 느꼈다.

---

1960년대를 거쳐 1970년대에는 이주 노동자의 수가 급격히 늘어나고 대도시에서는 독일인과 외국인의 거주지가 분리되는 현상이 가속화되었다. 독일인과 외국인 사이의 편견도 증가하여 이주민이 독일인의 일자리를 빼앗는 것으로 인식하는 빈곤 계층과 저학력자들, 특히 청소년 사이에서 반 외국인 정서가 크게 대두되었다.

---

이로 인해 동서독 간 이질감이 더욱 커졌고, 특히 서독인에게 동독 이탈주민의 이미지는 게으르고 무능력하다는 식의 부정적인 방향으로 고착되기 시작했다. 따라서 이 시기는 동서독 사이의 내적 분열이 일어나는 단계로 베를린 장벽 건설 이후 동서독의 이질화가 심화됨에 따라 각기 다른 체제에서 상이한 멘탈리티가 발전되어 동독 이탈주민을 통합시켜야 할 필요성이 한층 심화되었음을 알 수 있다.

이 시기에는 기존의 틀을 유지하면서 통합 정책이 심화되는 양상을 띠고 있다. 동독 이주민 통합을 위한 특별 프로그램(1976)이 도입되었고 이를 뒷받침하는 법적 장치들도 마련되었다. 자세히 살펴보면, 연방주와 조율을 통해 1976년 3월 12일 “동유럽 출신 이주자와 동독 이탈주민 통합을 위한 프로그램”이 의결되었다. 이 프로그램은 폴란드에서 온 동유럽 출신 이주자가 주 대상이었지만 동독 이탈주민도 적용 대상이었다. 또한 정치 및 민간 부문(각종 조직, 교회, 단체)의 적극적인 참여를 가정하여 이들의 상담 및 관리 활동 지원을 강조하였다. 따라서 특별 프로그램 도입 이후 서독 이주자 관리를 위한 연방 지원금은 현저하게 상향 조정되었다. 프로그램의 주요 내용을 살펴보면, 거주지 공급, 언어 및 사회통합, 개인 관리, 이주자들의 사회적 고충과 특수 상황에 대한 세심한 배려 등이고, 조치의 중점은 개인에 대한 개별적 관리, 상담, 지원이었다. 특히 복지단체의 상담 기구가 담당하는 역할이 중요시되었는데 이를 위해 복지단체들은 그들의 직원을 교육 내지 훈련시킬 수 있는 권한을 부여 받았고, 주로 상담 및 관리 시설 근로자를 더 채용할 수 있게 되었다. 이처럼 행사 주관단체의 인적, 물적 가용 능력을 향상시켜 동독 이탈주민의 연령, 교육 수준 등 개인별 특성과 선호를 고려한 행사를 다양하게 제공하였다.

---

주요 직업통합 조치를 살펴보면, 교육 과정 및 자격증 인정 절차를 간소화하였으며, 이주민의 고충을 이해하고 이들에게 적합한 상담과 고용 알선을 해 줄 수 있는 인력과 자영업 기반 마련을 위한 지원 정책을 확대하였다. 동독 이탈주민이 직업 선택을 할 때 개인의 자율권이 최대한 존중되었으며, 이것은 통합을 촉진시킨 요인이기도 했다.

---

주요 직업통합 조치를 살펴보면, 교육 과정 및 자격증 인정 절차를 간소화하였으며, 이주민의 고충을 이해하고 이들에게 적합한 상담과 고용 알선을 해 줄 수 있는 인력과 자영업 기반 마련을 위한 지원 정책을 확대하였다. 동독 이탈주민이 직업 선택을 할 때 개인의 자율권이 최대한 존중되었으며, 이것은 통합을 촉진시킨 요인이기도 했다. 1974년 센서스에 따르면, 동독 이탈주민의 자영업 종사자는 약 3만 명이었고, 서독 산업 총계에서 동독 이탈주민의 기업체가 차지하는 비율은 약 4%로 서독 경제의 일정 부분을 차지했으나 대부분 영세 기업들이었다.



### 3. 콜 총리 시기 (기독교민주연합, 1982~1989)

1970년대 두 차례의 오일 쇼크를 겪으며 악화 일로를 걷던 경제 및 외교 상황을 타개하고자 콜 총리는 경제 자유화 및 노동의 유연성 제고를 시도했고 사회복지를 축소하였을 뿐만 아니라 미국 및 소련과의 관계를 강화하였다. 한편 이러한 정치 개혁에도 불구하고 내독 관계에는 큰 변화가 없었고 기존의 동서독 정책은 유지되었다. 이전 시기까지 계속된 경제 불황은 활발한 수출 및 내수에 힘입어 1989년까지 점차 국가재정 강화, 예산 적자 축소, 가구 및 기업 조세부담 완화 등 긍정적으로 변화했다. 1980년대 구조적 실업은 상당히 심각한 상태였는데, 안정적인 생활층과 실업자 내지 빈곤층과의 소득 격차는 더욱 심각해져 사회 격차가 더욱 커졌고 생활보호 수준 이하의 국민들의 수는 증가했다. 이 기간 서독사회의 특징은 외국인 혐오 현상과 더불어, 동서독 간의 교류 협력과 독일 통일을 위한 여러 조치에도 불구하고 동서독 간 상이성의 심화라 할 수 있다.

1988년까지는 기존의 이탈 흐름, 즉 소수의 탈주자 및 합법 이주민 형태였으나 1989년 이후 약 50만 명이 대량 이주했으며 주로 25-65세 연령 집단이 과반(53%)을 차지했다. 이러한 이주의 영향으로 노동시장에서의 경쟁이 더욱 심화되었다. 아울러 1970년대부터 서서히 표면화된 동서독 간 낯설음과 이질화가 1980년대에는 상당히 심화되었다. 경제 불황으로 인해 서독인은 고용 기회를 두고 동독 이탈주민과 경쟁하게 되었고, 이는 두려움, 편견, 거부감 등으로 표출되었다. 동독인은 서독인의 몰이해와 불신에 대해 마치 자신들이 동독인이 아닌 것처럼 행동하거나 아니면 옛 동독인 집단들과만 교류하는 식으로 대응했다.

이 시기의 통합 정책은 기존 정책의 틀을 유지, 심화한 특징이 있다. 대표적인 정책인 “동독 이주민의 서독 통합을 위한 특별 프로그램”(1986년 10월 16일 독일 의회 의결)은 수용과 등록, 의식주, 언어 습득 지원, 학제 및 경제계 편입과 실향민 단체 및 자선사업단체를 통한 개별 상담과 관리 분야에서 이주민 정착 지원에 관한 개선책을 포함하고 있다. 베를린 장벽 설치 이후 일정하게 유지되던 동독 이탈주민의 숫자는 1984년 소폭 증가된 바, 독일정부는 원활한 사회통합을 촉진하기 위해 연방주, 지역사회, 자선단체들에 대한 추가 재정 지원으로 새로운 이주민 지원책을 모색하였다. 이는 점증하는 동서독 간 차이와 이질감으로 인해 통합이 더욱 어려워졌고 이러한 요소들이 통합 정책에 반영되어야 할

---

1970년대 두 차례의 오일 쇼크를 겪으며 악화 일로를 걷던 경제 및 외교 상황을 타개하고자 콜 총리는 경제 자유화 및 노동의 유연성 제고를 시도했고 사회복지를 축소하였을 뿐만 아니라 미국 및 소련과의 관계를 강화하였다. 한편 이러한 정치 개혁에도 불구하고 내독 관계에는 큰 변화가 없었고 기존의 동서독 정책은 유지되었다.

---

필요가 있었기 때문이다. 특히 많은 이주민들이 관 주도의 이주민 지원 활동을 후견자의 간섭처럼 받아들였기 때문에 민간 단체들이 일선에 나서서 이주민 통합을 지원하고 돕는 것이 매우 중요하게 여겨졌다. 이와 같은 통합 프로그램에 대한 요구로 인해 1984년 가을, 베를린 웨딩 지역의 시민대학에 오리엔테이션 과정이 개설되었다. 1990년 초까지 연간 2회의 정보 교환 행사가 마련되었는데 법률, 언론, 의료, 정치, 경제 등 다양한 분야의 전문가들이 강연도 하고 수강자의 문의 사항을 처리해 주기도 하였다. 예컨대, 서독의 사회 시스템을 알려주기 위한 일종의 “속성 과정”인 셈이었다. 이를 통해 정보와 지식의 교환뿐만 아니라 동서독인들의 가교가 놓여지게 되었다.

고학력자, 전문직 종사자 혹은 고위직 경력자들의 경제계 편입은 쉽지 않았고, 특히 전문 기능인인 엔지니어들은 신형 기계 제품과 생산 방식에 관한 지식이 부족하였기 때문에 고용센터와 지역별 전문인력 중개소들은 이들에게 다양한 자격증과 학위의 형태로 직업 교육 강좌를 제공했다. 아울러 노동청은 경제 불황으로 인한 높은 실업률을 감안하여 동독 이탈주민의 자격 재취득을 강조했다. 따라서, 노동청은 재교육, 직업 전환 교육, 직업훈련 등에 재정 지원을 하였고 이런 교육 과정에서 현대적 기술과 서독 경제 시스템에 대한 지식을 전수하였다. 한편, 당시 경제활동 이주민들의 70%는 정부가 운영하는 고용센터의 알선을 거치지 않고 스스로 혹은 친척이나 지인의 소개를 통해 취업을 했다는 점에서 고용센터 직업알선의 실효성은 그다지 높지 않았음을 엿볼 수 있다.

직업통합적 측면에서는 기존의 틀을 유지하면서도 새로운 환경 변화에 대한 대책을 마련했다. 고학력자, 전문직 종사자 혹은 고위직 경력자들의 경제계 편입은 쉽지 않았고, 특히 전문 기능인인 엔지니어들은 신형 기계 제품과 생산 방식에 관한 지식이 부족하였기 때문에 고용센터와 지역별 전문인력 중개소들은 이들에게 다양한 자격증과 학위의 형태로 직업 교육 강좌를 제공했다. 아울러 노동청은 경제 불황으로 인한 높은 실업률을 감안하여 동독 이탈주민의 자격 재취득을 강조했다. 따라서, 노동청은 재교육, 직업 전환 교육, 직업훈련 등에 재정 지원을 하였고 이런 교육 과정에서 현대적 기술과 서독 경제 시스템에 대한 지식을 전수하였다. 한편, 당시 경제활동 이주민들의 70%는 정부가 운영하는 고용센터의 알선을 거치지 않고 스스로 혹은 친척이나 지인의 소개를 통해 취업을 했다는 점에서 고용센터 직업알선의 실효성은 그다지 높지 않았음을 엿볼 수 있다.

#### IV. 동독 이탈주민 통합 정책의 특성

세계 2차 대전 이후부터 독일 통일까지 서독은, 정치적으로는 국내외 외교 환경과 정권 교체, 경제적으로는 1960년대 경제 기적에 의한 경제성장과 1970년대의 불황 경험, 그리고 사회적으로는 전후 사회 복구와 이주민 유입으로 인한 갈등 문제 직면 등 상당한 환경 변화를 겪었다. 이런 변화에 대응한 서독의 통합정책은 상당히 안정적으로 유지되었다. 앞서 살펴본 대로 1기 아테나워 시기에는 통합 정책의

토대를 세운 이래 2기 브란트 시기와 3기 콜 시기 모두 이런 통합정책의 기본적인 구상과 정책 수단들이 유지되었다. 또한 각 시기별로 특별 프로그램을 통한 통합 정책은 확대되었고 환경 변화를 감안하여 유연하게 적용되었다. 이처럼 동독 이주민을 안정적으로 관리할 수 있었던 이유로는 종전 직후 대량 이주한 피추방자에 대한 대응 경험이 크게 작용했음을 들 수 있으며, 동유럽 이주자 등 독일 혈통 이주민에 대한 통합 정책이 유사하게 진행되었기에 동독 이주민에 대한 특별 대우는 없었고, 아울러 동독 이주민의 독일어 능력으로 인해 다른 실향민이나 동유럽 이주자에 비해 노동시장에서 선호되었다는 점을 꼽을 수 있다.

또한 시민사회가 중요 정책 수행자로서 통합의 한 축을 담당했다는 점도 중요한 요인이다. 6개 주요 복지단체들이 연방 차원의 조직을 갖추고 정부의 집행과 결정 과정에 적극 참여했다. 시민사회의 참여를 바탕으로 이주민 통합은 전체 사회가 참여해야 할 과제라는 사회적 인식이 커졌으며, 나아가 독일 시민사회의 사회참여 전통도 이에 상당히 기여하였다. 이러한 독일 시민사회의 이니셔티브는 보충성의 원칙에 근거하여 국가의 인정을 받아 재정 지원을 받았다. 다양한 공적 조직뿐만 아니라 시민사회 조직들이 연방, 주, 지방자치단체 차원에서 수직적, 수평적 네트워크를 구성했고 상호 협력 체제를 유지했다. 그러나 네트워크 참여를 제도화하여 시스템 안정성과 서비스의 안정적 공급을 제고할 수 있었던 반면, 다자 참여로 인한 결정 지연이나 복지단체의 관료화 경향 등을 유발할 수 있다는 우려를 낳기도 했다.

통합 내용 면에서 볼 때, 서독이 상정한 통합 개념은 상당히 구체적이었으며 특히 경제적 자립을 중시하는 ‘직업 통합’을 중시하였다. 즉, 직업을 통해 경제적으로 자립할 수 있고 경제활동을 바탕으로 접촉하는 대인 관계의 폭이 커지면서 점차 사회통합에 이른다는 것이다. 서독정부의 동독 이주민의 통합 개념은 직업 취득의 전제 조건인 자격 획득을 유도할 뿐 직업을 직접 제공해 주는 형태는 아니었다는 점에서 ‘자격 획득을 통한 통합’으로 특징지어지는데, 직업 통합을 구현하는 수단으로서 직업통합 정책에는 학력/자격 인정, 교육 훈련 및 진로 지도, 취업, 취업 보호를 모두 포함하며 이들은 상호 유기적으로 연결된 것으로 볼 수 있다.

---

통합 내용 면에서 볼 때, 서독이 상정한 통합 개념은 상당히 구체적이었으며 특히 경제적 자립을 중시하는 ‘직업 통합’을 중시하였다. 즉, 직업을 통해 경제적으로 자립할 수 있고 경제활동을 바탕으로 접촉하는 대인 관계의 폭이 커지면서 점차 사회통합에 이른다는 것이다.

---

독일의 경험을 살펴보면, 직업 통합의 열쇠는 경제 상황과 결부되어 있었다. 1950-1960년대에는 라인강의 기적 등 경제 부흥기였고 완전 고용 상태에 가까웠다. 하지만 동시기 열악한 노동조건으로 인해 특히 청년층 동독 이주민들이 실망을 하기도 했다. 1970년대에는 금융 위기가 고조되었으나 이들은 독일어가 유창하지 못한 타 독일 혈통 이주민에 비해 월등한 언어 구사력으로 시장에서 우대를 받았고 사회통합에 커다란 문제는 없었다. 한편 '이주민의 하층화' 현상으로 인해 원주민인 서독인에 비해서 하층에 자리매김되는 바 상대적인 차별 대우로 인한 갈등을 겪었다. 1980년대에는 경기 후퇴와 실업 증가로 인해 전반적인 직업 통합의 상황은 열악하였고 동독 이주민 또한 높은 실업률에 직면했다. 그러나 이들은 (재)취업을 위한 적응 전략, 즉 자신의 기대 수준을 낮추거나 현재 직업 외에 다른 교육 훈련의 이수를 통해 자신의 자격 요건을 개선하면서 열악한 시장 상황을 상당히 극복한 것으로 알려지고 있다. 이렇듯 경제 상황은 고용과 실업에 직접 관련되어 직업 통합에 결정적인 영향을 미쳤다. 그러나 이러한 가시적 외부 변수 외에도 동독 이주민의 적극성과 자발성 같은 정신 자세가 통합 정책의 안정화에 중요한 역할을 했다. 즉, 경제 호황기에는 이것이 촉매제로서, 경제 침체기에는 완충제로서 작용했음을 알 수 있다.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 크리스토프 폴만, 박상희

편집위원 김영희 신진옥 안두순 안석교 이삼열 정범구 최연혜 (가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 윤니동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail feskorea@fes.or.kr

<http://www.fes.or.kr>

FES Information Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2011 © by Friedrich Ebert Stiftung, Korea Office