

북한이탈주민 사회통합정책 방안 모색: 서독의 갈등관리에 대한 비판적 검토*

허 준 영**

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석틀
- III. 정책의 전개와 상호작용
- IV. 시기별 갈등양상과 대응분석
- V. 서독사례의 정책적 함의

국문요약

본 연구는 민족주의에 근거하여 사실상 남한사회 동화를 전제로 한 정착지원에 초점을 두고 있는 남한의 북한이탈주민 정책이 초래하고 있는 사회갈등에 대한 대응 및 궁극적으로는 남한사회 통합을 위한 대안을 모색하기 위해 과거 분단국으로서 비교적 무난하게 동독이탈주민을 정착시켰다고 알려진 서독사례를 이주정책적 시각에서 비판적으로 고찰한다. 먼저 이론적 배경으로 이주정책이 지향하는 다양한 사회통합모델의 개념과 특성을 검토한 뒤, 서독 사회통합모델의 특성과 시기별 동독이탈주민 유입으로 인한 갈등양상 및 이에 대한 서독 정부의 대응방식을 분석한다. 연구 결과, 분단기 동안 체제경쟁과 동서독 간의 갈등으로 인한 쌍방의

이질성이 심화되어 갔으나 서독정부는 서독위주의 동화주의적 정책기조를 일관적으로 유지하면서 사회갈등의 적극적 해소 노력 대신 오히려 갈등발생과 심화에 대해 소극적으로 대처하였음을 확인하였다. 이러한 정부의 갈등관리 방식에 대해 관리주의적 입장과 공적 업무의 역할분배 차원에서 고찰해 본 후, 대안으로서 바람직한 사회통합정책 방향을 상정해 보고 남한의 북한이탈주민 정책에 주는 시사점에 대해 논의한다.

주제어: 동화주의, 사회통합, 갈등관리, 동독이탈주민, 북한이탈주민

I. 서론

1990년대 초반까지만 해도 연평균 10명 내외에 불과했던 남한 입국 북한이탈주민 수는 2002년 이래 연평균 천 명을 웃도는 등 해마다 기하급수적으로 증가하여

* 본 논문은 2012년 한국행정학회 제1회 월례발표회 발표문을 수정·보완한 것입니다. 유익하고 세심한 논평으로 본 연구의 완성도를 높여주신 토론 및 참여자분들과 익명의 심사위원님들께 진심으로 감사드립니다.

** 한국행정연구원 사회통합연구부 부연구위원

드디어 2010년 11월을 기점으로 누적인원 2만 명을 돌파하였다. 급증하는 인원만 큼이나 이들의 남한 사회 정착에 대한 국민적 관심 또한 점점 커지고 있으며 이에 발맞춰 정부의 지원도 큰 폭으로 증가하고 있다.¹ 2009년 하나센터와 2010년 북한이탈주민지원재단 설립을 필두로 정착지원서비스를 전달하는 사업과 활동들이 전국적인 망을 형성하면서 정착지원 및 탈북자 단체들이 수적으로 급증하는 확산 국면에 들어섰다는 점에서 향후 지원체계에 대해 긍정적으로 전망해 볼 수도 있 겠으나,² 현재까지 수행된 연구들의 결과를 살펴보면 이들의 정착에 대한 평가는 상당히 부정적이다.³ 오랜 기간 체제 경쟁 및 분단의 고착화로 인해 너무도 이질 화된 탈북자들의 사고방식(Mentalität)은 그들로 하여금 남한 사회에 잘 적응하 지 못하게 만들고 있을 뿐만 아니라, 차별과 편견의 희생양이라는 피해의식과 상 대적 박탈감에 휩싸이게 하는 경우가 비일비재한 것으로 확인되고 있다. 아울러 기본적인 경제생활 면에서 남한 주민의 1/4정도 밖에 되지 않는 취업률과 그들의 반에도 못 미치는 소득으로 인해 남한 사회의 하층에 머무는 경우가 대부분이라 는 최근 조사를 감안해 본다면,⁴ 만약 북한에서 지금과 같은 혹독한 경제난이 계

¹ 북한이탈주민 정착지원 사업은 크게 '새터민 교육훈련 및 정착금지급'사업과 '새터민정착 행정지 원'사업으로 나뉜다. 북한이탈주민의 규모 증가에 따른 지원사업 강화로 정착지원금 예산규모는 큰 폭으로 증가하였다. 2007년부터 2011년까지의 북한이탈주민정착지원사업 예산추이를 살펴 보 면, 2007년 548억 원에 비해 2011년 예산은 1,036억 원에 이르는데 89.0%가 증가한 것인데, 전년 인 2010년 854억 원에 비해서도 21.2%가 증가하는 등 급증하는 인원만큼이나 탈북민 정착정책 은 정부의 특별한 정책적 관심이 되어왔다. 박성재·김화순·황규성·송민수, 『북한이탈주민의 직 업변동 및 취업지원제도 평가』, 정책연구 2011-11 (한국노동연구원, 2011), p. 9.

² 이들에 대한 지원정책과 프로그램이 너무나 다양한 것에 비해, 각 지원 기관과 주체에 따라 이를 바라보는 시각과 활동 목표 등이 상이하고 서로 의사소통이 이루어지지 않아, 각종 협의회가 정책대안으로 이루어지며, 지역적응센터인 하나센터, 전문상담사, 북한이탈주민지원재단까지 자 리잡고 있는데, 여전히 앞서 언급한 사회적응의 어려움은 지속되고 있다. 그리하여 이들에 대한 근본적인 연구 및 정책 패러다임의 전환이 제기되고 있다. 박영자, “한반도 통일·통합을 관통하는 사회통합 가치와 정책 방향: 서울지역 탈북민 현황과 지원활동에 기초하여,” (한국지방행정연구원 주최 북한이탈주민 지역사회 통합을 위한 전략적 접근 워크숍 발제문, 2011.11.17), p. 67.

³ 박성재·김화순·황규성·송민수, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』; 최대석·박영 자, “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제: 양적 성장을 넘어선 ‘성찰’과 ‘소통,’” 『국제정치논총 』, 제51권 1호 (2011); 박영자, “한반도 통일·통합을 관통하는 사회통합 가치와 정책 방향: 서울 지역 탈북민 현황과 지원활동에 기초하여,”; 김화순, “2010년 북한이탈주민 일자리대책의 쟁점 및 향후 방향: 고용활성화를 중심으로.” (국회헌정기념관주최 북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄 자료집, 2010.10.21).

⁴ 2009년에 실시된 북한이탈주민 경제활동실태조사(한국직업능력개발원, 표본수 637명)에 따르면 북한이탈주민의 고용률은 일반국민 대비 70% 수준이고, 실업률은 4배 이상인 것으로 조사되었 다. 동 조사에 따르면 북한이탈주민은 취업을 하더라도 종사직종, 월 평균소득 등에 있어 일반국 민과 차이를 보였다. 일반국민의 경우 단순노무종사자가 7.5%인데 반해 해당직종 북한이탈주민 종사비율은 31.5%로 나타났다. 아울러 북한이탈주민 취업자의 월평균소득은 127만원으로 같은 기간 전국 근로자 1인당 월평균임금총액 271만원의 47%수준에 불과했다. 서정배, “북한이탈주

속되고 김정은 후계체제가 조기에 안착되지 않을 경우 견잡을 수 없는 대량탈북이 현실화되어 이들이 집단적으로 남한 내 저소득 계층을 형성하게 될 것인 바, 이로 인해 발생하는 사회갈등은 통일한국에 결코 긍정적이지 않을 것이다. 따라서 양적으로나 질적으로나 증가하고 있는 이주민 통합의 수요에 대비한 정책이 절실한 시점이다.

이러한 사회갈등 문제에 대해 통일민족국가 간 체제경쟁과 대립의 분단 구도 속에서 통일혈통 이주민을 수용한 경험이 있는 서독의 사례를 고찰함으로써 대안을 살펴보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.⁵ 다수의 선행연구들은 서독정부가 혈통주의에 바탕을 둔 동화주의적 접근으로써 동독이탈주민들에 대한 수용과 경제적 자립기반 마련 및 지역사회 정착 등을 전반적으로 큰 사회적 문제없이 이끌어 낼 수 있었다고 본다.⁶ 그러나 최근의 이주정책 연구들에 따르면 이러한 동화주의적 접근이야말로 해당 사회 내 집단들의 갈등과 반목을 증가시켜 사회갈등을 초래한다는 점에서 가급적 지양 내지 수정되어야 할 접근으로 분류하고 있다.⁷ 따라서 이주·정착으로 인한 갈등대응을 감안한 사회통합 지향적 관점에서 독일 사례를 좀 더 면밀히 고찰할 필요가 있다. 이는 기존의 이주정책 범위를 단지 이주민에 대한 물리적 수용, 정착에만 국한해 파악했을 때 드러나지 않는 정착 이후의 수용사회 통합까지를 포함하는 것으로, 특히 이질적인 문화 간의 갈등양상에 대한 관리를 중시해야 한다는 점을 강조하는 것이다.

본 연구의 관심은, 비록 사회문제가 공공연하게 드러나지 않았다는 치더라도, 혈통에 대한 강조와 서독인화, 즉 서독중심의 헤게모니를 중심으로 하는 접근법에 대한 순응을 강요받는 동독이탈주민의 반감을 불러일으킴으로써 동서독 주민간의 화합과 이해를 촉진했다기보다는 오히려 그들 사이의 골을 깊게 만들지

민 취업현황과 대책,”(국회헌정기념관 주최 북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄, 2010.10.21), p. 12.

⁵ 연구의 시간적 범위가 분단이후 통독 이전까지로 용어사용 상의 혼란이 없으므로 본 연구에서는 서술의 편의상 구서독을 서독으로 구동독을 동독으로 표기한다.

⁶ Thomas Schwarz, *Die Anfänge der Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Ed. Parabolis. Berlin, Arbeitsheft. Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 1993; Hartmut Wendt, “Die deutsch-deutschen Wanderungen-Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise.” *Deutschland Archiv*, Vol. 91 No. 4, 1991; Bettina Effner, & Helge Heidemeyer, (Hg.), *Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Mareifelde* (Be.bra verlag, Berlin-Brandenburg, 2005).

⁷ 박진경, “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용,” 『한국정책학회보』, 제19권 3호 (2010); 한승준, “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 제42권 3호 (2008). C. Inglis, “Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity,” *MOST Policy Papers 4*, UNESCO, 1996.

않았는지에 대한 것이며, 이러한 방식을 북한이탈주민 정착지원제도의 원칙으로 원용하기에는 난점이 없지 않다고 보고 새로운 방향을 모색하고자 하는 것이다. 이러한 문제인식에서 먼저 이론적 배경으로 사회통합정책의 개념과 특성을 갈등 관리와의 연관성에서 고찰한 뒤 이러한 접근을 바탕으로 시기별로 갈등표출 형태와 정부의 대응분석을 통해 정책적 함의를 도출해보고자 한다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 이주정책의 확장으로서 사회통합정책

세계화 및 교통통신의 발달로 인한 국제이주의 촉진은 외국인의 유입으로 인한 인구구조 및 사회·문화·종교·정치·경제 전반에 걸친 거대한 변화를 초래하고 있다. 아울러 이주로 인한 이질적인 문화습관과 전통의 유입은 다방면에서 수용사회와 갈등을 배태하게 되고 특히 이해부족과 문화적인 차이와 맞물리게 될 경우 상호 충돌로까지 비화할 수 있다는 점에서,⁸ 두 집단의 갈등을 예방하거나 완화할 수 있는 방안을 고려한 이주정책의 필요성은 매우 크다.

종래 이주정책은 출입국 및 체류자격 관리 등 국가의 성원자격, 즉 국민 됨을 규정하고 관리하는 통칭 ‘국경관리’(border control)에 국한하는 소극적 개념으로 파악하였으나, 점차 이주 이후의 수용사회 정착과 궁극적인 사회통합을 포함하는 적극적 개념으로 확장되고 있다.⁹ 이는 한편으로는 이주민이 지역사회에 정착만 하면 자동적으로 통합되리라 생각했던 것에서 점차 ‘통합에는 장기간이 소요된다’는 점을 인식하게 된 결과인데,¹⁰ 국제이주 사례가 많아지고 이로 인한 이질적인 문화의 유입과 아울러 이에 대한 수용사회 문화 및 주민들과의 충돌과 갈등에 대한 관심이 점차 증가되면서 통합을 저해하는 사회갈등 대응에 대한 ‘정부의 계속

⁸ Alanya Türk Toplum, *Gleichstellungs- und Partizipationspolitik statt Ausländerpolitik* (Türkische Gemeinde in Deutschland, Berlin, 2006), p. 27.

⁹ 김혜순, “이민자 사회통합정책 기초연구: 결혼이민자와 다문화가족을 중심으로,” 『Working Paper』, No. 2010-05, (IOM이민정책연구원, 2011), pp. 13-14.

¹⁰ Rinus Penninx, “Integration Processes of Migrations in the European Union and Policies Relating to Integration,” In: Turkish Family Health and Planning Foundation (ed), *Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications*, Proceedings of the International Conference organized by the Turkish Family Health and Planning Foundation, Vol.11, No.12 (October 2004), Istanbul: TAP Vakfi, pp. 218-232.

적인 책임을 강조¹¹ 하는 현재의 추세를 반영하는 것이라 할 수 있다.

2. 사회통합정책 모형별 체계와 대응양식

이주정책에서 사회통합정책 논의는 통합의 지향에 따라 캐슬과 밀러(Castles & Miller)와 마르티엘로(Martiniello)가 제안하는 세 가지 모델 즉, 차별적 배제 모델(differential exclusionary model), 동화주의 모델(assimilationist model), 다문화주의 모델(multicultural model)로 분류되는 바,¹² 이들은 이주정책을 연구하는 분석틀로 주로 사용되고 있다.¹³

먼저 차별적 배제모델(differential exclusionary model)은 주로 3D직종과 같이 열악한 특정 노동시장 영역에만 받아들이고, 내국인과 동등한 수준의 복지수혜나 국적이나 선거권 부여 등의 사회적·정치적 영역은 제한하는 모형이다. 독일, 일본뿐만 아니라 프랑스, 미국, 캐나다 등에서도 교체순환(rotation) 생산기능직 외국인력 관련 제도에서 찾아볼 수 있다. 다음으로 동화주의 모델(assimilationist model)은 이민자가 유입국 사회에 문화적 동화를 대가로 치르는 조건으로 자국민화되는 것을 허용하는 정책으로 이민자는 출신국의 언어·문화·사회적 특성 등 스스로의 문화적 정체성을 포기하고 다수의 주류문화를 그대로 수용하여 결국 그들과 차이가 없게 된다는 것이다. 마지막으로 다문화주의 모델(multicultural model)은 정책목표를 소수민족의 주류사회로의 동화가 아닌 공존(symbiosis)에 두면서 이민자가 스스로의 문화를 지켜가는 것을 인정하고 장려한다. 결국 이 모형은 다양한 문화나 가치, 다양한 민족집단과 그들의 개별적인 언어와 습관들을 그대로 한 나라 속에 공존시키는 정책이다. 이상의 논의를 표로 정리하면 다음과 같다.

¹¹ Myron Weiner, "Determinants of Immigration," In: Carmon, Naomi (Hg.), *Immigration and Integration in Post-Industrial Societies* (New York. ST. Martin's Press, 1996).

¹² S. Castles, & M. J. Miller, *The Age of Migration: International population movements in the modern world* (New York: The Guilford Press, 2003), pp. 171-201; 마르티엘로(윤진영), 『현대사회와 다문화주의 - 다르게, 평등하게 살기』 (서울: 한울아카데미, 2002).

¹³ 박진경, "한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용,"; 한승준, "프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구,"; 설동훈·이혜경·조성남, 『결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구』 (서울: 여성가족부, 2006).

<표 1> 이주민 사회통합정책 모형

	차별적 배제모델	동화주의 모델	다문화주의 모델
정책 정향성	국가 및 사회가 원치 않는 이민자의 영주가 능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지하려함	‘국민됨’을 전제로 조속한 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하려함	소수자의 동등한 가치를 인정하고 이에 대한 보증을 지원하여 적극적 조치 등 우대조치를 마련하려함
정책목표	인종적 소수자의 제거 및 최소화	소수자의 주류사회 동화	다양성 인정과 공존을 통한 사회통합
국가역할	적극적 규제	제한적 지원	적극적 지원
이주민에 대한 관점	이방인, 위협적 존재	완전한 동화를 전제로 이주민 인정	상호 존중과 관용
평등 개념	차별의 정당성 강조	사회보장 및 기회의 평등	적극적 조치

출처: Castles & Miller, *The Age of Migration: International population movements in the modern world*; 마르티엘로(윤진 역), 『현대사회와 다문화주의 - 다르게, 평등하게 살기』; 박진경, “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용,” p. 266.

사회통합을 위한 정부의 갈등대응 측면에서 각각의 모형이 기반한 체계를 비판적으로 검토해 보면 다음과 같다. 먼저 차별적 배제모델은 소수인종집단과의 접촉을 배제하거나 최소화함으로써 사회갈등을 회피하고자 하는 유형으로, 현재 반인도주의적 문제와 갈등의 폭발 잠재성으로 인해 이 모델을 고수하는 국가는 매우 제한적으로 나타난다. 동화주의 모델은 소수집단의 주류사회로 동화를 목표로 하는 바, 문화적 동질화를 추구하고 완전한 동화를 통한 사회갈등 해소를 지향한다. 그러나 실제로 이주민 동화가 쉽지 않은 점, 동화되었다 해도 현실적으로는 사회적 분리와 배제로 인해 서로 다른 문화 간의 갈등과 충돌, 그리고 사회적 이질감을 증폭시킬 수 있다는 점이 문제점으로 지적된다.¹⁴ 마지막으로, 다문화주의 모델은 타문화를 인정하고 문화적 이질성을 존중하고 보호하는 바, 소수집단의 고유성 인정을 통한 사회갈등 방지 및 궁극적인 사회통합을 목표로 한다. 그러나 주류사회의 정체성을 약화시킬 수 있고, 실행하는 동안 많은 이익집단 사이의 갈등을 유발할 가능성이 높다는 점이 한계로 거론된다.¹⁵ 종합해 보면, 현재 해당되는 국

¹⁴ A. Zehraoui, “Les cités de banlieues,” *Les Temps Modernes* (1995), pp. 209–210; 한승준, “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구,” p. 470.

¹⁵ B. Barry, *Culture and Equality* (Cambridge: Polity Press, 2001); J. Levy, *The Multiculturalism*

가가 거의 없는 차별모델을 제외하면, 동화주의 모델은 비교적 동질적인 문화 사이에서는 효과적일 수 있으나 자칫 문화 간의 이질성이 클 경우 반목과 충돌로 인해 갈등을 양산할 가능성이 크다. 다문화주의 모델은 사회갈등을 방지하고 문화의 공존을 통한 이상적인 사회통합을 지향한다는 점에서 긍정적이나 국가의 정체성이 혼란스러워질 수 있기에 주류사회의 충분한 이해와 관용이 요구된다는 점을 꼽을 수 있다.

3. 선행연구 및 분석틀

이주민에 대한 사회통합 논의는 주로 2차 세계대전 이후 서독으로 이주해 온 다양한 이주민들에 대한 수용 및 정착에 관한 관심으로 시작되었다.¹⁶ 대표적인 집단은 독일 혈통이주민인 피추방자, 동독이탈주민, 동유럽출신이주자와 비독일 혈통이주민인 이주노동자, 망명자 등으로 구분된다. 이 중 혈통을 중시하는 독일 이주민 정책 특성상 사회적 지원은 주로 피추방자, 동독이탈주민, 동유럽출신이주자에게 집중되었는데, 이들은 2차 세계대전 후 통독까지 대략 1,500만 명에 이를 정도로 서독 전체 인구의 상당한 비중을 차지했다.¹⁷

특히, 분단기 동안 예기치 않게 밀려드는 동독이탈주민들의 수용과 정착 그리고 통합은 여타 다른 이주민의 경우와는 질적으로 다른 측면이 있어 그 중요성이 더 높았다. 왜냐하면 그들은 기본법(Grundgesetz)상 독일 국민이었으나 고유의 정치·경제·사회적 시스템을 가진 동시에 서독과 경쟁관계에 있는 다른 국가, 즉 동독으로부터의 이주민이었기 때문이다. 그러나 이러한 중요성에 견주어 동독이탈주민에 대한 서독정부의 통합정책을 직접적으로 다룬 연구는 많지 않은데, 이는 분단기 동안 동독이탈주민 통합정책 관련 연구를 터부시하는 분위기가 팽배해 있었던 서독 내의 학계 분위기와 무관하지 않다.¹⁸

of Fear (Oxford: Oxford University Press, 2000).

¹⁶ Volker Ackermann, "Integration: Begriff, Leitbilder, Problem," In: Bade, Klaus J. (Hg.), *Neue Heimat im Westen: Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler* (Westfälischer Heimatbund Münster, 1990).

¹⁷ 집단을 칭하는 이름에서도 알 수 있듯이 독일혈통 이주민들은 이주하기 전의 거주지와 이주방식에 따라 나뉜다. 먼저 피추방자는 구독일제국의 영토에 거주했으나 2차 세계대전 이후 국경선 변경으로 인해 추방당한 독일인들을 뜻하며, 동독이탈주민은 동독에 거주하였으나 탈출(Flucht)이나 합법적인 이주(Übersiedlung)를 통해 서독으로 넘어온 동독인을 뜻한다. 마지막으로 동유럽출신이주자는 폴란드나 체코슬로바키아 등 사회주의권 동유럽에 거주했던 독일계 혈통 이주민을 지칭한다. Wendt, Hartmut, "Die deutsch-deutschen Wanderungen-Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise,"

선행연구에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 정착지원 법제연구이다. 이들은 주로 통합정책의 토대가 된 법안들 및 지원 프로그램과 주난민행정부(Landesflüchtlingsverwaltungen)를 다룬다.¹⁹ 상기 연구들에 따르면, 동독이탈 주민은 독일혈통 이주민으로서 상기 제도들에 의해 이주민 수용, 의식주 공급, 사회복지 지원 등과 같은 초기 정착지원 활동에서 서독주민과 동등한 권리를 누릴 수 있었으며, 서독사회 통합을 의도한 다양한 지원 혜택을 제공받을 수 있는 권리를 아울러 보장받았다.²⁰ 즉, 동포로서 자국민(서독 국민)으로 간주하여 법적, 경제적 권리를 인정하였는데, 정치적으로는 서독인과 동등대우(Gleichstellung) 원칙, 경제적으로는 이주로 인해 상실된 재산을 상쇄해 줌으로써 서독에서의 새로운 출발을 용이하게 해준다는 부담조정(Lastenausgleich) 원칙이 토대가 되었다.²¹ 아울러 서독의 사회통합정책은 직업 취득에 의한 경제 자립을 사회통합의 기초로 삼았는데,²² 이는 경제적으로 자립을 해야만 이주사회에서 온전한 인정을 받을 수 있다고 보았기 때문이다.²³ 결국 서독정부는 분단 시기 동안 동독이탈주민들의 서

¹⁸ 하이데마이어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

¹⁹ Christine Gärtner, *Die anderen Deutschen. Zur Lebenssituation ehemaliger DDR-Bürger in der BRD* (Schriftenreihe der FH D. Fachhochschule Düsseldorf. University of Applied Sciences, 1989); Jürgen Haberland, *Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderer von Aussiedlern und Zuwanderern*. 4., überarb. und erw. Auflage. Heggen-Verlag, Leverkusen, 1988; Karl Heinz Schäfer, "Eingliederung von Spätaussiedlern und späten DDR-Zuwanderern," *Die Verwaltung - Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft*, Vol.1, No.86 (Duncker & Humblot, Berlin, 1986).

²⁰ 기본적인 수용절차 및 지원에서 한걸음 더 나아가, 경제적 자립지원과 관련된 연구들도 존재한다. 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)에서 취업과 관련한 정보제공 및 알선 등의 조치들을 다루거나 재산손실 상쇄법(Lastenausgleichsgesetz)이 이주로 인해 상실된 재산을 보상해주고 직업유형에 따라 다양한 지원 조치를 제공했음을 밝히면서 각 직업군들이 경제적 자립의 기초를 마련하게 하는 데에 상당한 성과를 거둔 것으로 분석하고 있다. Bundesministerium des Innern (Hg.), *Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn, 1982); Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.), *Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin*. (Bonn und Berlin, 1961); Bundesminister des Innern, *Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) - mit einer Analyse des Bedarfs*. VtK I 4 - 933 900 - 2/1. 31. März 1988, Bonn.

²¹ 동독 이주민들은 연방피난민법(Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz: BVFG)에 따라 서독인처럼 대우받았다. 물질적 의미에서는 조정법(Ausgleichsgesetz)에 의해 보완이 이루어졌다.

²² Christine Brecht, "Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang," p. 86.

²³ 직업을 통한 사회적 인정은 개인의 정체성 및 자신감을 공고히 해주는 요인이었을 뿐만 아니라 수용사회의 경제적 안정과 미래를 위한 자원 확보에도 기여한다고 간주되었기에 적극 장려되었다(Derenbach, 1984: pp. 9-10). 이렇듯 서독의 이주민 통합정책은 이주민의 적극적인 적응 노력을 전제로 하여 이주민이 수용사회의 인정을 통해 취업 자격을 획득하고 직업을 갖게 되면서

독 정착과 통합문제를 통일의 시험대로 간주하여 인도주의적인 동시에 행정관리적인 측면으로 접근한 바 혈통주의에 기반한 동화주의적 모델을 기본틀로서 사회경제적 통합방안을 지향했다고 정리할 수 있다.

한편, 이상의 선행연구들은 서독의 동독이탈주민에 대한 사회통합정책을 심층적으로 파악하여 남한의 북한이탈주민 정책을 위한 시사점을 도출하는데 있어, 변화되는 정책환경과 정책대상에 따른 정부정책과 정책대상 간의 상호작용 과정을 구체적으로 보여주지 못한다는 점에서 한계가 있다. 즉, 서독의 사회통합정책에 대한 동독이주민의 반응과 태도 및 이에 대한 정책대응 사이의 역동적인 관계가 충분히 설명되고 있지 않다는 것이다. 무릇 법이나 조직 등 공식적인 제도를 다루는 연구가 간과하기 쉬운 부분은 제도와 실제 운용이 다를 수 있다는 점이며, 이에 대한 확인은 결국 각 제도에 대한 이해당사자의 반응과 태도 그리고 이에 대한 정책대응이라는 상호작용에 대한 논의를 통해 이루어지게 된다. 특히 본 연구의 대상과 관련하여 사회통합은 ‘쌍방의 역동적인 수렴’²⁴의 산물이라는 점에서 이러한 상호작용에 대한 논의는 필수불가결하다고 본다.

상호작용에 영향을 주는 변수로는 우선, 정책환경 부문에서 분단상황 및 경제상황을 꼽을 수 있다. 분단의 장기화로 인한 정치·경제·사회체계의 이질성 심화는 동서독인의 차이를 강화시키는 바탕이 되었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 동서독인의 차이는 서로 상이한 사회화 과정에 기인한 것인데 분단의 장기화로 인해 이질적인 문화적 특성이 형성되고 점차 공고화 되었으며 이렇듯 상이한 사회화 과정에서 형성된 개인 인성체계의 특성이 동독인의 새로운 체제 적응을 어렵게 하는 요소로 작용하였기 때문이다.²⁵ 아울러 경제상황과 관련하여 서독 노동시장 상황이 중요한데, 이는 사회경제적 통합을 지향하는 서독의 통합정책 기조와 관련이 있다. 즉, 동독이탈주민이 직업을 통해 경제적 자립 및 사회적 관계를 확장할 수 있고, 이를 통해 점차 궁극적인 사회통합으로 이어진다고 보았기에 사회경제적 통합 방식을 중시했는데 이러한 방식은 결국 노동시장 상황에 따라 상당한 영향을 받기 마련이다. 아울러 정책대상의 변화로서 동독이탈주민 유입구조의 변화(양적 수

경제적 자립을 이루고 직장생활에서 대면접촉을 통해 점차 사회적 통합에 이른다는, 직업을 통한 통합(Integration durch Beruf)을 목표로 추진되었다. Joon Young Hur, *Die Integration ostdeutscher Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland durch Beruf und Qualifikation*, Europäische Hochschulschriften Vol. 599, Peter Lang (2011).

²⁴ Volker Ackermann, “Integration: Begriff, Leitbilder, Problem.”

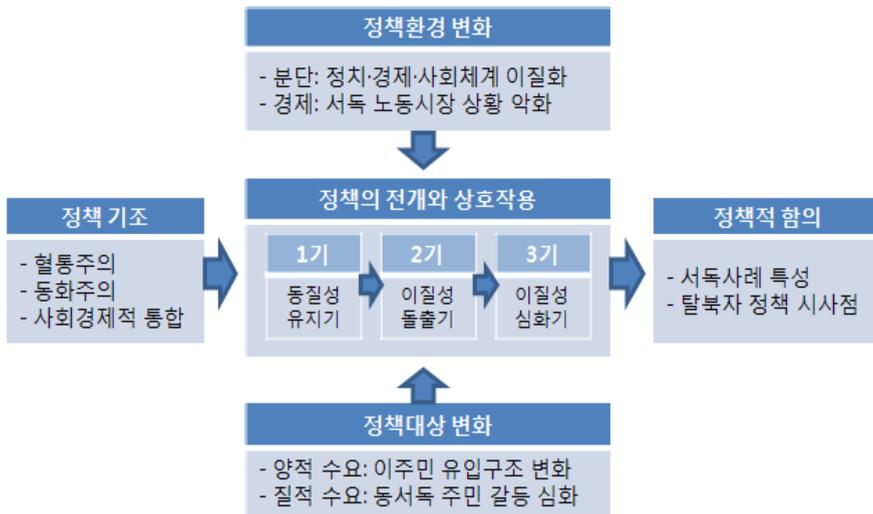
²⁵ B. Freis, & M. Jopp, *Spuren der Deutschen Einheit, Wanderungen zwischen Theorien und Schauplätzen der Transformation* (Frankfurt/Main: Peterlang, 2001), p. 220.

요) 및 유입된 동독이탈주민과 서독 주민 간의 갈등심화(질적 수요)를 상정할 수 있다. 시기별 유입구조의 변화에 따라 정부정책은 변화되기 마련이고, 이들과 서독 주민 간의 갈등 또한 변화될 것이라고 짐작할 수 있다.

상기 문제제기를 중심으로, 앞서의 논의를 구 독일이나 한국과 같은 분단상황을 가정해 논의할 경우, 동일민족 이주민 수용에 있어 혈통주의에 입각해 적극적으로 수용한다면 협의적 개념의 국경관리에 있어 사회갈등 요소가 크게 일어날 가능성은 많지 않다. 통일 전 서독의 경우 이주민을 동포로서 서독 국민과 동일하게 간주하여 법적·경제적 권리를 인정하였고, 우리의 경우도 마찬가지로 북한이탈주민에 대해 남한 국민과 동등한 권리를 인정하고 있다는 점에서 적어도 공식적인 법제도적 측면에서의 갈등요소는 눈에 띄지 않는다. 아울러 분단상태의 이주라 할지라도 이전까지 동질적이었던 역사의 공유와 양국가의 정치·경제·사회·문화적 차이점이 크지 않고, 국가 사이의 유대관계가 돈독하다면 이주 후 사회적응과 통합 또한 갈등요소가 원칙적으로는 크지 않을 것임을 짐작할 수 있다. 그러나 만약 분단국 간의 이질성이 심각한 상태라면 얘기는 달라진다.

양 독일의 정치·경제·사회시스템의 차이는 냉전이 심화되면서 더욱 커졌고 각 시스템은 지속적인 사회화를 통해 구성원의 세계관에 상당한 영향을 미쳤기에, 동서독 주민의 이질화는 시간이 경과할수록 심화되었다. 이렇듯 이질성의 심화양상에 따른 동서독인 갈등과 서독의 대응을 역동적으로 파악하기 위해, 동서독 주민 간 동질성이 비교적 우세했던 동서독 정부수립 이후부터 1960년대 말까지의 전반기를 동질성 유지기로, 그 후 점차 이질성이 표면화되었던 1970년대의 중반기를 이질성 돌출기로, 그리고 마지막으로 이질성이 심화되었던 독일통일까지의 후반기를 이질성 심화기로 나누어 해당 시기의 사회화를 거치고 유입된 동독이탈주민의 통합수요 및 서독의 대응을 살펴본다<그림 1>.

<그림 1> 본 연구의 분석틀



Ⅲ. 정책의 전개와 상호작용

1. 동질성 유지기(동서독 정부수립~1960년대 말)

서독 사회통합정책의 기조는 민족적·인도주의적 이유를 내세워 동독이탈주민을 적극 받아들이는 것이었다. 이들에 대한 수용의 증가는 냉전 구도와 무관하지 않았는데, 독일 정부의 주안점은 통일이었고 동독이탈주민 문제는 늘 사회주의에 대한 대응으로서 간주되었기 때문이다.²⁶ 특히 1953년 6월 17일 동독에서의 민중봉기가 무력으로 진압된 후 동서독 갈등은 더욱 심해졌고 이와 관련하여 동독 이주자들은 반공주의자이므로 적극 수용해야 한다는 생각이 서독 정치계에 두루 퍼지게 되었다.²⁷ 1961년 베를린 장벽 설치 전까지 약 3백만에 이르는 동독주민들이

²⁶ 사회주의자들을 민주주의자로 전향하게 하기 위해 그리고 성공적 사회통합과 국민 의식 함양을 위해 동독난민들에게 독일인으로서의 자의식을 북돋았는데 이것은 성공적 재통일을 위한 기초 작업으로 간주되었다. Volker Ackermann, "Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR? Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961," In: Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung, Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte* Campus (1996), p. 86.

²⁷ 서독 정부는 미국을 위시한 '서구로의 편입'을 통한 주권회복을 지향하면서 동독이탈주민 수용 작업을 자신의 정치적 내지 이데올로기적 정당성의 근거로 활용했다. 즉, 국제적 냉전 상황에서

대량으로 유입되었는데, 그 과반수(53%)는 청소년이었다.²⁸ 이들은 정치적으로는 ‘발에 의한 투표’(voting with the feet)를 통해 서독 체제에 정당성을 부여하였을 뿐만 아니라 1950년대 중반 이후의 경제 활황 속에 ‘라인강의 기적’을 이끈 인적 밑거름이 되기도 했다.

이 시기에는 이탈주민의 유입을 적절히 통제하고 각 연방주에 효율적으로 배분하기 위해 연방긴급수용법(Notaufnahmegesetz)이 제정되면서 이주민 통합정책의 기틀이 마련되었다. 초기에는 수용기준을 엄격하게 적용하여 신체나 생명에 대한 급박한 위협, 개인 자유 혹은 기타 피치 못할 이유의 경우에만 입국 허가가 주어졌기에 약 20% 정도는 입국을 거부당했다.²⁹ 그러나 1950년대 중반부터 경제 호황으로 인해 노동력 수요가 증가하고, 1961년 베를린장벽이 설치된 후 동독과 서독 사이의 경쟁과 갈등이 심화됨에 따라 1960년대에는 거부조치를 당하는 비율이 급격히 감소했다. 그러나 실제 수용행정은 탄력적으로 운용된 바, 근로계약만 있으면 거주 허가를 받기도 했고, 거주허가를 받지 못한 동독이탈주민도 처벌받거나 동독지역으로 송환되지는 않았으며 사회보장청이나 종교관련 구호기관에 의해 구호를 받기도 했다. 1949년 설립된 연방신향민부는 부담조정법(Lastenausgleichsgesetz, 1952), 연방신향민법(Bundesvertriebenengesetz, 1953) 등을 제정하여 이탈주민을 신속히 수용·정착시키고자 했다. 특히 연방신향민법은 소련점령지역 혹은 동독으로부터의 이주민들에게 독일 국적자와 동일한 권리가 있음을 규정함으로써 동독 이탈주민들이 동독에서 누리던 사회보험혜택(연금, 의료비 보조, 실업수당)을 청구할 수 있게 해주었다. 각 연방주에는 이와 관련한 중앙부서인 주 난민청

동독으로부터 서독으로 전향한 사람들은 반공주의자로서 환대받았다. 동독이탈주민은 동구와 서구 사이의 정치적 대립 관계 속에 상징성을 띄는 현상이었기 때문이다. Ibid., p. 87.

²⁸ 당시 이주민들은 격화되는 계급투쟁, 정치적 억압, 지식인과 비판적 세력에 대한 탄압, 중앙통제형의 계획경제, 농공업의 집단농장화 등 정치·경제·사회문화적 배경이 큰 영향을 미쳤다(Wendt, 1991, p. 389). 개별적으로는 정치적인 동기들(56%)을 주요한 탈출요인으로 꼽았는데 구체적으로는 정치적 활동·사찰 활동 강요(29%)나 양심·기본권 침해(12%) 등이었다. Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.), *Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin* (Bonn und Berlin, 1961), pp. 18-22.

²⁹ 수용된 동독이탈주민과는 달리 그들은 직업 중개와 주택에 대한 청구권이 없었고, 따라서 매우 어려운 환경 속에 살았다. 체류권이 없다면 점에서 그들은 종종 불법체류자로 명명되었는데 그들의 상황은 체류지에 따라 상이했다. Gerhard A. Ritter, “Die menschliche ‘Sturmflut’ aus der ‘Ostzone’: Die Flucht aus der DDR und ihre Folgen für Berlin und die Bundesrepublik,” In: Effner, Bettina & Heidemeyer, Helge (Hg.), 2005, pp. 33-34; Günter Köhler, *Notaufnahme. Evangelische Flüchtlingsseelsorge, Vierzig Jahre im Dienst für Umsiedler, Aussiedler und Übersiedler in Berlin* (Berlin, 1991), pp. 85-98.

(Landesflüchtlingsverwaltung)이 설치되었으며 이에 따라 하위 지방자치단체에도 난민청 관련 담당 부서들이 설치되었다. 주 난민청이 사실상 통합정책의 주요 기능을 수행했는데, 특히 연방 차원에서 회합하여 주별 이탈주민 배분비율 및 공통 행정사항을 논의하고 서로의 경험을 벤치마킹하거나 연방정부에 대해 프로그램을 건의하기도 했다. 이 이외에도 1955년 수감자구호법(Häftlingshilfegesetz)이 제정되어 동독이탈주민의 서독 정착을 도왔다.

사회경제적 통합 조치로서 연방실향민법에 따라 동독에서 취득한 시험결과나 자격증은 유효하게 인정되었고 연령별·직업종류별로 교육 및 취업지원이 제공되었다. 한편 취업지원과 관련해서 부담조정법(Lastenausgleichsgesetz)은 직업에 따른 지원방안을 규정하였는데, 그 내용은 상업 내지 자유업, 농업, 그리고 실업자 내지 전직자를 위한 안정적인 고용기회의 창출이었다.³⁰ 동법에 입각한 노동시장 통합의 기초는 개별 이주민에게 상담, 재정지원 등을 제공하여 사실상 직업 선택권을 보다 넓게 부여하는 데 있었는데,³¹ 이들이 취업하기까지는 실업보험이나 실업수당을 통해 기초 생활비가 보조되었다. 당시 대규모 이탈집단인 청소년층의 통합을 위해 관련 조직과 프로그램이 모색되었는데 특히 이들에게 직업을 알선할 때에 직업과 더불어 주거공간도 함께 제공되는 경우가 많았다. 한편 동독이탈 청소년들은 신속한 경제적 독립을 위해 그들이 처한 열악한 노동환경을 감수했는데 이로 인해 착취당하고 있다는 느낌을 받기도 했다.

한편 시민사회에서는 1966년 연방 규모의 조직을 갖춘 기존의 거대 복지단체들이 연합하여 복지단체 실무 총연합회(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände: BAGFW)라는 법적 틀이 탄생하였고 이것이 민간 공익 활동의 중심점이 되었다. 동독이탈주민을 위한 사회동화 프로그램은 주로 카리타스(Caritas, 카톨릭 복지단체)와 디아코니(Diakonie, 개신교 복지단체), 독일교회협회 등이 운영하였다.

³⁰ 자영업에 대해서는 세제 혜택, 보증조건의 저리 융자가 제공되었는데, 이자 보조금(Zinszuschüsse)도 드문 경우이기는 했으나 장려되었다. Bundesministerium des Innern (Hg.), *Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland*.

³¹ 이 조치의 핵심은, 이주민이 보유한 지식과 경험을 고려하여 그들이 적절한 직업을 선택할 수 있도록 도와주는 것이었다. *Ibid.*, p. 62.

2. 이질성 돌출기(1970년대)

동독과의 관계에서 ‘접근을 통한 변화’(Wandel durch Annäherung)를 추구하여 양독 관계가 급속히 가까워진 1970년대 서독의 통합정책은 기존의 틀을 유지하면서 심화하는 양상을 띤다. 동독이탈주민 통합을 위한 특별 프로그램이 도입되었고 이를 뒷받침하는 법적 장치들도 마련되었다. 우선, 연방주들과의 조율을 거쳐 1976년 3월 12일 의결된 “동유럽출신이주자(Aussiedler)와 동독이탈주민 통합을 위한 프로그램”은 시민사회 각종 단체들의 적극적인 참여를 통한 상담 및 관리활동을 강조하였다. 따라서 특별 프로그램 도입 이후 이러한 기관들을 위한 연방 지원금은 현저히 상향 조정되었다. 프로그램의 주요내용은 거주지 공급, 언어 및 사회통합, 개인관리, 이주자들의 사회적 고충과 특수 상황에 대한 세심한 배려 등이었고, 조치의 중점은 개인에 대한 개별적 관리, 상담, 지원이었다. 복지 단체들은 그들의 직원을 교육·훈련시킬 수 있는 권한을 부여받았는데 주로 상담 및 관리 시설 근로자를 더 채용할 수 있게 되었다. 이렇듯 행사 주관단체의 인적, 물적 가용능력의 향상을 통해 동독이탈주민의 연령, 교육수준 등의 개인별 특성과 선호가 고려되어 다양한 프로그램들이 제공되었다. 주요 노동시장 통합조치를 살펴보면, 교육과정 및 자격증 인정절차가 간소화되었으며, 이주민의 고충을 잘 아는 상담·고용 알선 인력의 채용이 늘어났고, 자영업 기반마련을 위한 지원정책을 확대하였다.³² 이러한 프로그램들의 지향점은 이주민이 직업선택에 있어 개인의 자율권을 발휘할 수 있는 기회를 제공하는 것이었다.³³

한편 1970년대는 서독사회에서 세대별 상이성, 주관적 자기평가 등을 위주로 하는 시민운동이 사회운동으로 자리 잡으면서 종전과 다른 가치관이 확산되었는데 주로 지역사회를 중심으로 환경오염 유발사업에 대해 반대하는 형태로 나타났다. 1960년대를 거쳐 1970년대에는 외국인노동자의 숫자가 급격히 늘어나고 대도시에서는 독일인과 외국인의 거주지가 분리되는 현상이 가속화되었다. 독일인과 외국인 사이의 편견도 증가하여 외국 이주민이 독일인의 일자리를 빼앗는다고 인

³² 취업 상담이나 직업 알선 같은 직접적 조치들은 고용촉진법이 제정(1969)된 이후부터 실시되었다. Jürgen Haberland, *Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderer von Aussiedlern und Zuwanderern*, pp. 24-25.

³³ 난민의 개인별 선호도와 의지가 증시됨으로써 난민들은 적극적으로 새출발을 모색하였고 이는 결국 독일 경제계에 새로운 활력소가 되었다. Bundesministerium des Innern (Hg.), *Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland*, pp. 62-63.

식하는 빈곤계층과 저학력자들, 특히 청소년 사이에서 반외국인 정서가 크게 대두
 되었다.³⁴ 한편으로는 사회통합과 관련된 어려움과 대책의 필요성도 서서히 나타
 났는데 이는 정치, 경제, 사회적 환경에 깊이 뿌리내리고 있는 정신적 측면과 관련
 되었다. 이 시기는 동서독 사이의 내적 분열이 발생하는 시기로서, 베를린 장벽
 건설 이래 동서독의 이질화가 심화됨에 따라 각기 다른 체제에서 상이한 사고방
 식(Mentalität)이 발전되어 동독이탈주민에 대한 통합의 요구가 한층 심화된 단
 계임을 알 수 있다.

3. 이질성 심화기(1980년대)

1980년대의 사회통합정책은 1970년대 두 차례의 오일쇼크로 악화일로를 걸었
 던 경제상황을 타개하기 위한 경제 자유화 및 노동의 유연성 제고 등을 배경으로,
 기존의 틀을 유지하면서 지원을 강화하되 환경변화에 유연하게 대처하는 방식으
 로 진행되었다. 대표적인 정책인 “동독 이주민의 서독통합을 위한 특별프로그램”
 (1986년 10월 16일 독일 의회 의결)은 수용과 등록, 의식주, 언어습득지원, 학
 제 및 노동시장 편입과 실향민 단체 및 자선사업단체를 통한 개별 상담과 관리
 분야에서 이주민 정착지원에 관한 개선책을 포함했다. 베를린 장벽 설치 이후 일
 정하게 유지되던 동독이탈주민 숫자는 1984년 소폭 증가된 바, 독일정부는 원활
 한 사회통합을 촉진하기 위해 연방주, 지역사회, 자선단체들에게 추가 재정을 지
 원함으로써 이주민 지원의 새 방안을 모색하였다. 이러한 통합 프로그램에 대한
 수요는 1984년 가을, 베를린시 한 지역의 평생교육센터(Volkshochschule)에 오
 리엔테이션 과정(Orientierungskurs)을 개설하는 노력으로 이어졌다.

사회경제적 통합의 측면에서는 환경변화에 대응하기 위한 새로운 대책들이 나
 타나 당시 노동시장 편입이 쉽지 않았던 고학력자, 전문직 종사자 혹은 고위직 경
 력자들의 통합을 도왔다. 노동청(Bundesanstalt für Arbeit)은 당시의 불황과 고
 실업률을 감안하여 동독이탈주민의 자격 재취득을 위한 재교육, 직업전환 교육,
 직업훈련 등에 재정지원을 집중하였는데 그 주요 내용은 현대적 기술과 서독 경
 제 시스템에 대한 지식전수였다. 1980년대에는 경기후퇴와 실업증가로 인해 직업

³⁴ 응용사회학 연구소(infas)에 따르면, 고용기회를 빼앗아 가는 가장 큰 집단으로 거론된 외국인은
 터키인이었다(1981년 설문에서 39%). 청소년 빈곤계층과 저학력자들을 중심으로 유무형의 형태
 로 반외국인 정서가 대두하였다. Axel Schildt, *Die Sozial-Geschichte der Bundesrepublik
 Deutschland bis 1989/90*, Enzyklopädie deutscher Geschichte Band 80 (R. Oldenbourg
 Verlag, München, 2007), p. 58.

통합의 상황은 전반적으로 열악하였고 동독이탈주민 또한 높은 실업률에 직면했다. 그러나 이들은 (재)취업을 위한 적응전략, 즉 자신의 기대수준을 낮추거나 현재 직업 외에 다른 교육훈련의 이수를 통해 자신의 자격요건을 확장하면서 열악한 시장상황을 상당히 극복한 것으로 알려지고 있다.³⁵ 놀랍게도, 생계 활동에 종사하던 이주민의 다수(70%)는 그들의 고용 기회를 근로중개소(Arbeitsämter)의 개입이나 중재 없이 확보하였다.³⁶ 다시 말해, 노동시장 상황이 우호적이지 않아 일자리가 한정된 상태에서 이주민은 좌절하지 않고 다각도의 노력을 펼쳤던 것이다. 그들이 성취동기를 갖고 있었다는 사실은 그들의 높은 재취업률에서 재확인할 수 있다.³⁷

이 기간에는 동서독 간의 교류협력과 통독을 위한 여러 조치들에도 불구하고 동서독의 차이점이 심화되었으며 서독사회에서는 외국인 혐오현상이 부상하였다. 1988년까지는 종전처럼 소수의 탈주자 및 합법 이주민이 주된 이주 형태였으나 1989년 이후 약 50만이 대량으로 이주했으며 그 중 25~65세 연령층이 과반(53%)을 차지했다. 이러한 이주의 영향으로 노동시장에서의 경쟁이 더욱 심화되었다. 한편, 1970년대부터 서서히 표면화된 동서독간의 이질화가 1980년대에는 상당히 심화되었다. 경제 불황 속에 서독인은 고용기회를 두고 동독이탈주민과 경쟁하면서 두려움, 편견, 거부감 등을 표출한 반면, 동독인은 서독인의 몰이해와 불신에 직면하여 마치 동독인이 아닌 것처럼 행동하거나 혹은 옛 동독인 집단과만 교류하는 식으로 대응했다.³⁸

³⁵ 이주민들은 노동시장의 침체 속에 자신들의 학력에 미치지 않는 고용관계를 수용하기도 했지만 재교육이나 심화교육(Fortbildung) 등을 이수하여 보다 나은 고용 기회를 확보하거나 그에 대비하고자 했다. Bundesminister des Innern, *Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) - mit einer Analyse des Bedarfs*, pp. 82-83.

³⁶ Heinrich Franke, "Integration in Arbeit und Beruf: zentrale Aufgabe für die Arbeitsämter," *Der Landkreis*, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 59 (Deutscher Landkreistag Bonn (Hrsg.), Verlag W. Kohlhammer Köln, 1989), p. 551.

³⁷ 각 연령대에서, 또한 비교 가능한 취업 자격들을 두고 볼 때, 동독이탈주민은 서독 실업자보다 유리한 환경에 놓여 있었고 그들의 노동시장 통합은 또한 매우 신속히 진행되었다. 이탈주민의 41%는 3달 이후에, 79%는 최소한 6달 이후에 다시금 생계 활동에 종사하였다. 이에 그들의 이동성(Mobilität)과 직업에 관한 오픈 마인드가 도움이 되었다. 예컨대 39%는 직종을 변경했던 것이다. Christine Gärtner, *Die anderen Deutschen. Zur Lebenssituation ehemaliger DDR-Bürger in der BRD*, pp. 38-39.

³⁸ Christine Brecht, "Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang," pp. 91-92.

IV. 시기별 갈등양상과 대응분석

1. 동질성 유지기: 주요 대상집단에 대한 집중관리

이 시기 초기인 1950년대 까지만 해도 서독정부는 이주를 통제하기 위한 방편으로 정치적 난민에 해당하는 동독이탈주민에 한해 수용한다는 원칙을 견지했으나 거부관정을 받은 이탈주민의 경우에도 송환되지 않고 서독에 정착할 수 있었다. 서독 통합정책의 기저에는 이들을 노동력으로 활용하고자 하는 경제적 이해와 체제 정당성 확보를 도모하고자 한 정치적 이해가 깔려있던 것이 사실이다. 그에 비하면, 상호 이해의 준비는 사실 고려되어 있지 않았던 것으로 보인다.

동독이탈주민의 대부분(53%)은 청소년들이었는데 서독사회는 그들에 대해 동독에서 습득한 생활방식을 버리지 못한다고, 전반적으로 “소비지향적이고 모험적이며 감사할 줄을 모르는,” 즉 정치적 난민과는 거리가 먼 분위기를 갖고 있다고 보았다.³⁹ 동독이탈 청소년들의 서독에 대한 평가 역시 부정적이어서 자신들이 수용되어 후견 보호를 받는다는, 지정된 것을 수용하도록 요구받는다는 느낌을 받았다.⁴⁰ 이 때문에 그들이 서구 사회로부터 기대한 바가 아니었지만, 신속한 경제독립을 위해 그들 대부분은 열악한 노동 환경(광업, 농업, 가정 관리)을 받아들여야 했다. 당시 동독청소년들이 동독에서 습득한 생활방식은 그들이 서독 사회에 적응하는 데에 장애가 되었다. 그들은 동독에서처럼 “자신의 생각을 가면 뒤에 숨기기,” “타인이 그들에게 바라는 것만 말하기”를 반복했다. 이 같은 정서적 간극이 감지되었음에도 불구하고 서독 통합정책에서는 여전히 경제적 측면의 지원(보장기금, 고교 졸업자 및 대졸자 지원 프로그램)과 동화주의적 정책(공동체 인식 고양, 관리, 직업 안정, 동질감 육성 내지 사회교육학적 혹은 심리학적 지원 프로그램들)이 주를 이루었다. 한편 청소년 연합체는 1953년 이래 특히 노르트라인 베스트팔렌 주에 대량으로 신설되었는데,⁴¹ 비록 1958, 59년에 이주자 숫자가 감소했지만, 비영리복지단체(freie Träger)의 참여 덕분에 지원 조치의 강도는 큰 변화 없이 유지될 수 있었다. 뿐만 아니라, 이들은 청소년 복지사업 및 사회봉사 활동에

³⁹ *Ibid.*, pp. 89-90.

⁴⁰ 무연고 동독 청소년들은 1951년 이래 성별로 나뉘어 수용되어 사회복지사(Sozialarbeiter)의 보호를 받으면서 자격증 취득 과정 내지 고용기회 등을 소개받았다. 그들은 마치 후견인에 의해 감독되는 듯한, 나아가 수용소에 갇힌 느낌을 받았다. 동독에서 사회화된 이들에 대한 적극적인 사회교육학적 관리가 필요했다. *Ibid.*, 89-90.

⁴¹ Volker Ackermann, “Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR? Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961,” pp. 85-86.

서 꾸준한 활동을 보였는데 특히 계속하여 검증된 상담 인력을 갖추는 것을 중요 시했다.⁴² 당시 청소년 연령층에 대한 지원책들은 1950년대 중반부터 이주자 개인의 취업과 관련하여 많은 도움이 되었던 것으로 평가된다. 서독의 지속적 경제성장과 함께 완전고용이 이루어져 전체 이주민들도 차츰 제자리를 잡아갔던 것이다.⁴³

2. 이질성의 돌출기: 개인적 차원의 문제로 치부

1970년대에 이르러 서독인들과 동독 이주민들 서로서로는 이전과는 달리 상이한 정신세계 혹은 낯설음을 가지고 있다는 것을 느끼게 되었다. 그러나 적어도 이러한 이질성이 표면화되어 큰 사회문제가 되지는 않았기에 종종 개인적 차원으로 해석되었고 이에 관한 서독의 특별한 대응을 찾아보기는 어렵다.⁴⁴ 굳이 연관을 시키자면, 1976년의 특별프로그램이 동독이탈주민의 노동시장 참여를 제고시킬 수 있도록 지원한 것 외에, 자선단체들(Wohlfahrtsverbände)로 하여금 동독이탈주민 개인에 대한 개별적 관리, 상담, 지원을 강화했다는 점을 꼽을 수 있다.⁴⁵ 동 특별 프로그램은 이 단체들로 하여금 지원 업무를 지속하거나 확대하도록 유도한 결과 그들은 ‘자격 있음’ 내지 ‘지원 적합’ 판정을 받게 되었다. 따라서 우선, 6개의 자선단체대표들이 그들의 상담 및 관리 활동 지원비를 받게 되었다. 그러나 이들의 상담과 관리의 목표는 실상 유능 인력을 지원하는 데에 있었다. 이 같은 과제를 수행할 수 있도록 자선단체에게는 그들의 직원을 교육 내지 훈련시킬 수 있는 권한을 부여했고, 자선단체대표 연합(Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege)에게는 상담 및 관리 시설 근로자를 더 채용할 수 있도록 지원했다.⁴⁶

⁴² Hoffmann Frank, *Junge Zuwanderer in Westdeutschland. Struktur, Aufnahme und Integration junger Flüchtlinge aus der SBZ und der DDR in Westdeutschland (1945-1961)* (Frankfurt a.M. [u.a.], Peter Lang Verlag, 1999), pp. 622-623.

⁴³ *Ibid.*, p. 622.

⁴⁴ 하이데미어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

⁴⁵ 특별프로그램 도입 이후, 서독 이주자 관리를 위한 연방 지원금은 현저히 상향조정되었다. 독일은 이로써 지원금 대상자, 신규 전입자의 새 환경 정착을 위한 노력을 인상적으로 보여주었다. Christoph Linzbach, “Die Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen der sozialen Beratung und Betreuung von Aus- und Übersiedlern,” In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986-1991)*. Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema: “Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie,” 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie, 1992, p. 449.

한편 이 시기 서독인은 점차 동독이탈주민이 게으르고 무능력하다는 식으로 평가하기 시작했다. 다음의 인용문에서 볼 수 있듯이, 이와 관련하여 동독이탈주민은 통제사회에서 살아 온 탓에 서독에서의 삶과 서독인에게 불편함을 느꼈다.

“동독에서 성장한, 즉 그곳에서 ‘사회화’된 사람들은 1950년대 사람들보다 벗어나는 것을 어렵게 생각한 것 같습니다. 적지 않은 사람들이 다시 ‘저쪽으로’ 되돌아가려 했습니다.”⁴⁷

결국 1976년의 특별프로그램 조치의 중점은 경제적인 관심이었던 것이지, 양 집단의 상호이해라던가 공감대 형성은 아니었던 것으로 보인다.

3. 이질성의 심화기: 무관심과 미봉책

1980년대에는 동서독 간에 “낯설음(동서독 간의 무지)”이 상당히 심화되었는데 이전 시기에서의 개인적 범주(성격과 특성 등)를 넘어 집단적 사고방식의 차이로 확장되었다.⁴⁸ 동독이탈주민들은 새 사회 환경 속에서 종종 편견과 맞닥뜨렸고 그래서 그 환경은 그들에게 심리적 장벽이 되었다. 이들을 더욱 고통스럽게 만든 것은 거부감 내지 물이해였다. 그것은 대체로 이런 식의 언어로 표현되었다.

“당신들은 대체 왜 온 겁니까? 여기는 다른 독일입니다.”⁴⁹

많은 서독인들에게 동독 상황은 익숙하지 않았고 서독인들은 동독인들과 교류함에 있어 불안감과 일종의 회의(懷疑)를 품게 되었다. 서독인은 동독난민들, 즉 다른 쪽 독일에서 온 “형제자매들”의 운명에 대해 그다지 관심을 갖지 않았을 뿐

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 448-449.

⁴⁷ Horst-Günter Kessler, und Jürgen Miermeister, *Vom “Grossen Knast” ins “Paradies”? DDR-Bürger in der Bundesrepublik Lebensgeschichten* (Reinbek bei Hamburg, 1983), p. 10.

⁴⁸ “지금까지 개인별로 아마도 어려움을 겪었을 것입니다. 하지만 전반적으로 보자면, 환영받았습니다. 1980년대에 상황이 조금 변하기는 했습니다만 그것은 완전히 다른 성격이었습니다. 사고방식의 문제였으니까요.” 하이데미어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

⁴⁹ 인터뷰 중 하이데미어 박사가 소개한 당시 적대적 언사의 대표적 예이다. 당시 서독으로 이주한 동독이탈주민들은 자신의 직업을 더 이상 곧바로 속개할 수는 없었는데 이들이 반드시 두 팔 벌려 환영받지만은 못했던 정황이 이렇듯 도처에서 발견된다. 그들의 새 환경은 종종 편견으로 그들을 대했고 많은 사람들이 새 환경으로 인해 어려움을 겪었다. 하이데미어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

만 아니라 그들에서는 동독이탈주민들과 고용 기회를 두고 경쟁해야할 것이라는 두려움마저 증가하고 있었다. 이러한 서독 사회와 서독주민의 분위기는 동독이주민들이 서독사회에 정착하여 통합되는데 있어 큰 어려움을 야기시켰다. 이와 관련한 다양한 사례들은 1980년대 서독 라디오 방송을 통해 확인할 수 있는데, 당시 동독이탈주민들이 서독 사회에서 겪은 다채롭고도 상반되는 경험들이 소개되었다. 이들은 서독에서의 삶이 낯설었기 때문에 한편으로는 서구식 자유에 관해 낯설어 했고,⁵⁰ 또 한편으로는 동독에서 경험했던 공동체나 소속감을 아쉬워하거나⁵¹ 동독에의 향수를 품었다.⁵²

이러한 이질성의 문제를 극복하기 위해 서독에서는 사회학자, 심리학자, 사회교육학자들에 의해 동독이탈주민 지원에 관한 새로운 구상이 모색되었다. 점증하는 상호 무관심과 시스템 차이로 인해 통합이 더욱 까다로워졌기 때문에 그러한 요소들이 통합 구상에 반영되어야 할 필요가 있었기 때문이다. 아울러 민간단체의 이주민 후원 작업을 뒷받침하는 것이 중요하게 취급되었다. 많은 이주민들이 관주도의 이주민 지원 활동을 후견자의 간섭처럼 받아들였기 때문이다.

“집단 ‘관리’, 정당·청소년 조직·기업·노동조합 등에 의한 광범위한 ‘관리’ - 그런 것을 이주자들은 신물이 날 정도로 경험했습니다.”⁵³

새로운 지원 구상을 구체화한 것이 바로 오리엔테이션 과정으로서 그것은 1984년 가을 베를린의 베딩(Wedding) 구에서 처음 시도되었다. 평생교육센터(Volkshochschule)가 제공한 이 과정은 1990년 초까지 연 2회 개설되었는데 참

⁵⁰ “동독에서는 그냥 살면 되었습니다만 여기에서는 살아야만 합니다. 동독에서는 모든 게 주어졌습니다. 모든 게 이미 지정되어 있었던 겁니다. 그래서 자주적인 필요가 없었습니다.” Klaus S. 29세 1988년 5월 3일 RIAS와의 인터뷰. Christine Brecht, “Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang,” p. 92.

⁵¹ “저쪽에서는 모든 게 다 달랐습니다. 서로서로 도와주었습니다 [...] 이곳에서는 모든 것을 돈으로 삽니다 [...] 누구나 모든 것을 갖고 있긴 하지만 [...] 유대감은 분명 없습니다.” 작센 출신의 한 청년, 1988년 6월 30일 Deutschlandfunk과의 인터뷰. *Ibid.*, p. 92.

⁵² “무수한 이주민들에게는 서독에서의 삶이 고단했습니다. 왜냐하면 그들은 “저쪽에 대한 향수”를 갖고 있었기 때문입니다.” 동독 이주민의 향수는 동독 당국의 조치로 인해 더욱 심화되었다. 즉, 동독 정부는 서독으로의 동독 이주민이 다시 그들의 출신지를 방문하는 것을 금지했다. *Ibid.*, pp. 92-93.

⁵³ Thomas Saur, Gezielte Eingliederungshilfen für DDR-Zuwanderer. In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Protokoll der fünften Fachtagung “Zehn Jahre Eingliederungsarbeit mit Aussiedlern und DDR-Zuwanderern” vom 2. bis 4. Juni 1986 in der Evangelischen Akademie Loccum, im Auftrag des Diakonischen Werkes der EKD* (Stuttgart, 1987), p. 147.

여자 숫자가 계속 증가했다는 점에서 성공적이었음을 알 수 있다. 그러나 이 과정은 진행되는 동안 실상 정보교환행사(Informationsabend)에 머물러 다양한 분야 전문가들(법률, 언론, 의료, 정치, 경제 등)의 강의 내지 참여자의 문의 사항 처리가 주축을 이루었다.⁵⁴ 이 정보 교환 센터는, 요컨대, 사회 시스템을 전수해주기 위한 일종의 “속성 과정”이었던 것이다.

이러한 조치들이 이질성 심화에 대한 효과적 방안이 되었는가에 대해서는 회의적이다. 적지 않은 이주민들이 마치 그들이 동독인이 아닌 것처럼 행동하거나 오직 옛 “동포”들과만 교류하는 모습을 보였다라는 사실은, 서독정부가 이질성 심화 및 그로 인해 유발되는 잠재적 사회 문제에 대해 미온적으로 혹은 불충분하게 대응했음을 보여준다. 즉, 서독의 사회통합정책에도 불구하고 동서독인 간의 감정적 갈등은 도처에 상존해 있었던 것이다.

V. 서독사례의 정책적 함의

1. 동화주의 정책의 비판적 재구성: ‘같은 핏줄’이라는 신화

서독정부는 민족주의적·동화주의적 정책기조를 내세우면서 사회경제적 통합원칙을 견지하며 동독이탈주민을 수용하고 정착시킨 바, 정책 운용에 있어 서독의 경제적 이해가 주로 관철되었다. 초기에는 적절한 유입통제를 위해 입국에 제한을 가했지만 노동력에 대한 필요성과 결부되어 사실상 수용을 허락하는 형태로 제도를 운용하는 등 인도주의를 내세우면서도 행정관리적 측면을 중시하였다.

그러나 서독위주의 동화주의적 입장을 견지하다보니 분단심화로 인한 동독이탈주민 이질성 심화에 대해서는 비교적 무관심했던 것으로 보인다. 1950년대 동독이탈청소년들에 대해 별도의 조치가 실시되기는 했으나 이는 이질성에 기인한 대응이라기보다는 정책수요 측면에서 이주해 온 전체 이탈주민의 과반수가 청소년이었을 만큼 동독이탈청소년들의 규모가 절대적이었고 신속한 노동시장 편입을 통한 경제적 이해 때문에 이에 대한 직접적 정책대응이 절실했었기 때문이라고 보는 것이 합당해 보인다.⁵⁵

베를린장벽으로 인해 물리적으로 차단된 이후인 1970~80년대에 이질성 문제

⁵⁴ Christine Brecht, “Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang,” p. 95.

⁵⁵ 적어도 1961년 베를린장벽 건설 전까지 대량이주한 동독이탈주민 3백만 명 중 과반수는 청소년층이었기에 이들은 가장 우선시된 정책 대상집단이라 볼 수 있다.

가 불거지고 있었음에도 불구하고 서독정부는 그에 관해 여전히 소극적이었다. 그렇게 대응한 이유로서, 이 시기의 이탈주민 숫자가 그 동안 축적된 서독의 수용 및 통합 능력 면에서 행정상 큰 문제 내지 긴급한 현안으로 간주되지 않았을 정도의 규모였던 데다가 1970~80년대 경제위기와 맞물려 다른 문제에 비해 처리의 우선순위에서 뒤쳐졌을 가능성을 생각해볼 수 있다.⁵⁶ 물론 서독의 이러한 대응방식의 기저에는 혈통주의에 입각, 비록 동서독 분단의 이질화된 환경 하에서도 같은 독일 핏줄을 가졌다는 점에서 서로 별반 다르지 않을 것이라는 동질성에 대한 장밋빛 과신이 자리잡고 있었다고 생각된다.

공적 업무의 역할 배분 차원에서 살펴본다면, 이질성 심화에 대한 조치 및 사회통합의 직접적 가교역할은 공권력을 담보하는 정부가 아닌 시민사회의 몫이라고 간주되었기 때문에 정부는 직접적 대응을 자제했을 가능성도 있다. 즉, 민간사회복지단이 전면에서 나서 적극적으로 활동을 한 반면 국가는 배후에서 그들의 활동을 승인하고 지원하는 정도의 역할에 그쳤던 배경에는, 독일 시민사회의 오래된 사회참여 전통과 더불어 전체주의적 문화에서 사회화된 동독이탈주민에게는 통제기관(정부)보다는 비권력 단체(시민사회)가 더 적절한 상담 파트너가 될 것이라는 판단이 작용했을 가능성이 있다는 것이다.⁵⁷

그러나 이러한 정부의 소극성은 결국 이주민에 대한 수용사회의 관용과 포용보다는 오히려 차별, 편견, 선입견 등을 조장하는 한편 동독이탈주민의 통합 의지를 촉발하기보다는 수용사회의 차별 앞에 스스로의 정체성을 감추거나 동독인끼리 어울리는 식의 소극적 태도를 갖게 만들고 만 셈이다. 이질성이 심화되면 될수록, 아울러 경제·노동시장 상황마저 호의적이지 않은 상황에서 정부는 자국민의 이해도를 증진시키면서 이주민의 통합 의지를 북돋울 수 있도록 더 민감하게 대처했어야 했다. 다시 말해, 정부는 국가를 총책임지는 최상위 기관으로서 큰 틀에서 통합 거버넌스를 적절히 조율해야 할 위치에 있었으나 그것을 소홀히 했던 것이다.

1984년 베를린에서 선보였던 사회문화적 접근을 중시한 오리엔테이션 과정은 그 같은 소극성에 대한 자체 반성을 시사하는 것으로, 즉 소극성은 더 이상 통합의 방안으로서 유지될 수 없다는 판단에 기인한 것으로 해석해볼 수 있다. 아울러

⁵⁶ 서독은 2차 세계대전 종전 직후 전쟁의 피해된 환경에도 불구하고 천만이 넘는 피추방민들을 수용·정착시키면서 상당한 수용역량을 다질 수 있었다. 하이데미어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

⁵⁷ 이주민 입장에서 관 주도의 이주민 지원 활동을 후견자의 간섭처럼 받아들였다는 연구를 감안해 볼 때 이러한 판단은 어느 정도 타당성이 있다고 보여진다. Thomas Saur, "Gezielte Eingliederungshilfen für DDR-Zuwanderer," p. 147.

동독이탈주민 스스로도 1980년대의 이질성 심화기에 노동시장에 대한 전향적 자세 그리고 서독인과 어울릴 수 있는 통로를 모색하기 위해 앞서와 같은 오리엔테이션 과정 등에 참여하고자 하는 의지를 보임으로써 정부의 소극성을 상쇄하는, 즉 사회통합에 긍정적인 효과를 가져다주었다. 결국, 정부가 보다 적극적으로 주도하여 양측 사이에 접촉 기회를 늘릴 수 있는 사회문화적 접근 프로그램을 더 조속히 그리고 광범위하게 시행하였으면 어땠을까 하는 아쉬움이 남는다.

2. 북한이탈주민 정책에의 시사점

현재 한국의 상황은 ‘상호 불만족’에서 연유하는 남한 내의 남북한인 갈등관계이다. 남한 주민은 북한이탈주민의 태만과 무능을 비난하고 북한이탈주민은 남한 주민과 같은 생활을 보장하지 않는 정부를 비판하며 남한 주민의 선입견과 편견에 힘들다고 호소하고 있는 것이다.

북한이탈주민 정착지원정책의 대안모색을 시도하는 최근 연구들에 따르면,⁵⁸ 북한이탈주민이 남한사회에 쉽사리 통합되지 못하는 이유는, 남한 정부가 지금까지 추진해 온 시혜적인 민족주의 기조의 동화정책 자체에 있다. 즉, 60년 넘는 세월 동안 상반되는 체제 하에서 실질적인 교류 없이 각기 다른 사회화의 과정을 밟아 온 남과 북의 주민들은 동질적이라고 보기 힘들에도 불구하고,⁵⁹ 동일 혈통이라는 점을 유난히 강조함으로써 양자의 이질성을 도외시한 채 남한사회로의 동화를 강요한다는 것이다.

실상 지금까지 정부의 탈북자 정책은, 앞서 서독사례와 같이 같은 민족이기에 초기 생활기반만 마련되면 쉽게 동질화될 것이라는 기대에 바탕을 두고 있다. 즉 초기 대응에만 초점을 맞춘 나머지 궁극적인 사회통합이 아닌 수용과 정착기반 마련에만 방점을 찍고 있다. 문제는, 아직까지는 북한이탈주민의 수가 우려스러울 정도는 아니라 사회갈등의 문제로 비화되지 않아 그 심각성이 잘 드러나 있지 않을 뿐이라는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 대로 이들의 기하급수적인 증가세를 감안해 볼 때 근시일 내에 북한이탈주민 수는 상당할 정도에 이를 것이고, 현재까지

⁵⁸ 박영자, “다문화시대 새터민의 이주민과의 노동생활 비교인식: 사회통합 정책의 이념과 방향 수립을 위하여.”; 이금순, “여성이주자의 사회적응과정 연구: 북한이탈주민 사례를 중심으로,” 『아시아여성연구』, 제45권 1호 (2006); 윤인진, “남북한 사회통합의 조건과 전망,” 『정책과학연구』, 제15권 (2005).

⁵⁹ 임현진·정영철, “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제,” 『통일연구』, 제3권 1호 (1999).

제기된 갈등 요인들이 해소되지 않을 경우 이들의 수적 증가와 더불어 엄청난 혼란과 사회갈등이 예상된다. 그러므로 현재와 같은 통합정책 내지 북한이탈주민 수용 정책은, 이질성이 심화된 북한이탈주민의 통합수요에 적절한 대처가 되지 못한 채 앞서 적시한 문제점을 양산시키고 결국 궁극적으로는 이들의 남한 사회통합을 가로막는 장애물이 될 뿐이다.

따라서 이질성의 완화와 양 집단의 부드러운 융화가 한국 사회통합정책에서도 극복해야 할 문제가 될 것이라고 진단할 수 있다. 독일 사례에서 보았듯이 이질성에 대한 무관심은 수용사회 내에서도 비판적으로 재검토되고 있으며, 1980년대 동독이탈주민들은 수용사회의 그러한 소극성에 맞서 지구적 노력을 기울일 수밖에 없었다. 결국, 양측을 방치하기보다는 양측의 사회문화적 접근을 강화하는 통합정책 노선이 필요했던 것이고 이 같은 맥락에서 동독이탈주민들의 전향적인 태도(교육훈련 재수강 등)를 도울 수 있었던 서독제도(직업통합)들은 한국의 북한이탈주민 통합정책에 관해 적절한 시사점이 된다.

이러한 동화주의적 접근법을 극복하기 위해 위계적이지 않으면서 보다 수평적인 접근으로 발상의 전환이 모색되고 있는데, 그러한 맥락에서 최근 다문화정책이 빈번하게 소개되고 있다.⁶⁰ 다문화정책은 문화의 우열을 가리지 않는 대신 차이를 인정한다는 점에서 긍정적이기는 하지만, 차이의 긍정을 넘어서 공통의 긍정에까지 관심을 두지는 않는다는 면에서 한계가 있다. 통합에서는 차이점에도 불구하고 공통적으로 수렴되는 부분으로 인해 한데 묶여지는 것이 중요한데, 다문화주의적 접근은 수렴적이라기보다는 발산적인 접근으로 인해 오히려 사회통합을 저해할 수 있다는 의미다. 따라서 다문화주의의 장점인 차이점의 수용을 포함하면서도 ‘차이를 뛰어넘는 보편적 공통가치로써 혼종적 구성집단을 하나로 묶어줄 수 있는 접근’이 필요하다. 이러한 관점을 한국 사례에 적용해 생각해본다면, 한국의 통합정책에서 지향되어야 할 큰 그림은 민주주의와 시장경제체제가 바탕이 되어 인권이 존중되는 국민통합이라고 할 수 있다. 이를 위해 정부는 남한 주민에게 북한이탈주민에 대한 차별, 편견, 선입견 대신 관용과 포용의 자세를 가질 수 있도록 하는 한편, 북한이탈주민 스스로도 민주주의와 시장경제체제를 공통분모로서 적극 받아들여려는 자세가 요청된다.

단일혈통, 동화주의 등에 의해 배타적인 공통점을 추구하는 정책은 집단 갈등과

⁶⁰ 홍기원, “한국 다문화정책의 문제점과 개선 방향,” 『한국공공관리학보』, 제23권 3호 (2009); 한승준, “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구.”; 윤인진, “남북한 사회통합의 조건과 전망.”

피해의식을 유발할 개연성이 크다는 점, 그러므로 차이에 대한 상호 인정과 배려를 통해 서로를 학습하면서 동반자적인 공생의 길로 나아간다는 시선에 입각한 정책이 필요하다는 점이야말로 서독의 동독이탈주민 통합정책이 남한의 북한이탈주민 사회통합정책에 주는 교훈이라 하겠다. 종래 동서독인 사이의 갈등은 통일 이후에 오씨(Ossi: 게으른 동독놈)와 베씨(Wessi: 거만한 서독놈) 그리고 오스탈기(Ostalgie: 동독에 대한 향수)라는 신조어와 함께 분출된 것으로 알려져 있다. 그러나 살펴본 대로, 수용사회와 이주민 집단 사이의 이질성과 갈등은 이미 통일 전 서독사회에서 표면화될 정도로 심화되었다. 따라서, 북한이탈주민에 대한 현재의 사회통합정책은 향후 통일한국의 통합 상(象)을 가늠해볼 수 있는 시험대이자 전초전이라고 할 수 있다. 그렇다면 현 시점에서 북한이탈주민 통합정책과 관련하여 적극적으로 검토되어야 할 일은, 크게 말해, 현재까지의 동화주의적 입장에서 벗어나 쌍방의 기여에 입각한 통합주의적 시각으로의 방향전환 또는 통합주의적 견지에서 동화주의적 정책방향을 수정·보완하는 것이다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 17일 ■ 채택: 06월 01일

참고문헌

1. 단행본

- 마르티엘로(윤진 역). 『현대사회와 다문화주의 - 다르게, 평등하게 살기』. 한올아카데미, 2002.
- 박성재·김희순·황규성·송민수. 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』. 정책연구 2011-11. 한국노동연구원, 2011.
- 설동훈·이혜경·조성남. 『결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구』. 여성가족부, 2006.
- Barry, B. *Culture and Equality*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- Bundesministerium des Innern (Hg.). *Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn, 1982.
- Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.). *Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom*

13. August 1961 in Berlin. Bonn und Berlin, 1961.
- Castles. S & Miller. M. J. *The Age of Migration: International population movements in the modern world*. New York: The Guilford Press, 2003.
- Derenbach, Rolf. *Berufliche Eingliederung der nachwachsenden Generation. Forschungen zur Raumentwicklung*. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, 1984.
- Effner, Bettina & Heidemeyer, Helge. (Hg.). *Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Mareinfelde*. Be.bra verlag. Berlin-Brandenburg, 2005.
- Freis, B. & Jopp, M. *Spuren der Deutschen Einheit, Wanderungen zwischen Theorien und Schauplätzen der Transformation*. Frankfurt/Main: Peterlang, 2001.
- Gärtner, Christine. *Die anderen Deutschen. Zur Lebenssituation ehemaliger DDR-Bürger in der BRD*. Schriftenreihe der FH D. Fachhochschule Düsseldorf. University of Applied Sciences, 1989.
- Haberland, Jürgen. *Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderer von Aussiedlern und Zuwanderern*. 4., überarb. und erw. Auflage. Heggen-Verlag. Leverkusen, 1988.
- Heidemeyer, Helge. *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949-1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*. Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 100, Droste Verlag, Düsseldorf, 1994.
- Hoffmann, Frank. *Junge Zuwanderer in Westdeutschland. Struktur, Aufnahme und Integration junger Flüchtlinge aus der SBZ und der DDR in Westdeutschland (1945-1961)*. Frankfurt a.M. [u.a.], Peter Lang Verlag, 1999.
- Hur, Joon-Young. *Die Integration ostdeutscher Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland durch Beruf und Qualifikation*. Europäische Hoichschulschriften Vol. 599, Peter Lang, 2011.
- Kessler, Horst-Günter und Miermeister, Jürgen. *Vom "Grossen Knast" ins "Paradies"? DDR-Bürger in der Bundesrepublik Lebensgeschichten*. Reinbek bei Hamburg, 1983.
- Köhler, Günter. *Notaufnahme. Evangelische Flüchtlingsseelsorge, Vierzig Jahre im Dienst für Umsiedler*. Aussiedler und Übersiedler in Berlin. Berlin, 1991.
- Kymlicka, Will. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Levy, J. *The Multiculturalism of Fear*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Schildt, Axel. *Die Sozial-Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90*. Enzyklopädie deutscher Geschichte Band 80, R. Oldenbourg Verlag, München, 2007.
- Schwarz, Thomas. *Die Anfänge der Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik*

Deutschland. Ed. Parabolis. Berlin, Arbeitsheft. Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 1993.

Toplum, Almanya Türk. *Gleichstellungs- und Partizipationspolitik statt Ausländerpolitik*. Türkische Gemeinde in Deutschland. Berlin, 2006.

2. 논문

김회순. “2010년 북한이탈주민 일자리대책의 쟁점 및 향후 방향: 고용활성화를 중심으로.” 국회헌정기념관 주최 북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄 자료집, 2010.10.21.

김혜순. “이민자 사회통합정책 기초연구: 결혼이민자와 다문화가족을 중심으로.” 『Working Paper』. No. 2010-05. IOM이민정책연구원, 2011.

박영자. “한반도 통일·통합을 관통하는 사회통합 가치와 정책 방향: 서울지역 탈북민 현황과 지원활동에 기초하여.” 한국지방행정연구원 주최 북한이탈주민 지역사회 통합을 위한 전략적 접근 워크숍 발제문, 2011.11.17.

_____. “다문화시대 새터민의 이주민과의 노동생활 비교인식: 사회통합 정책의 이념과 방향 수립을 위하여.” 『정책연구』. 2008년 겨울호.

박진경. “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용.” 『한국정책학회보』. 제19권 3호, 2010.

서정배. “북한이탈주민 취업현황과 대책.” 국회헌정기념관 주최 북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄, 2010.10.21.

윤인진. “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로.” 『한국사회학』. 제42권 2호, 2008.

_____. “남북한 사회통합의 조건과 전망.” 『정책과학연구』. 제15권, 2008.

이금순. “여성이주자의 사회적응과정 연구: 북한이탈주민 사례를 중심으로.” 『아시아여성연구』. 제45권 1호, 2006.

임현진·정영철. “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제.” 『통일연구』. 제3권 1호, 1999.

최대석·박영자. “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제: 양적 성장을 넘어서 ‘성찰’과 ‘소통’.” 『국제정치논총』. 제51권 1호, 2011.

한승준. “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구.” 『한국행정학보』. 제42권 3호, 2008.

홍기원. “한국 다문화정책의 문제점과 개선 방향.” 『한국공공관리학보』. 제23권 3호, 2009.

Ackermann, Volker. “Integration: Begriff, Leitbilder, Problem.” In: Bade, Klaus J. (Hg.). *Neue Heimat im Westen: Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler*. Westfälischer Heimatbund Münster, 1990.

Ackermann, Volker. “Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR? Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961.” In: Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.). 50

- Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung, Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte.* Campus, 1996.
- Brecht, Christine. "Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang." In: Bettina Effner/Helge Heidemeyer (Hg.), 2005.
- Franke, Heinrich. "Integration in Arbeit und Beruf: zentrale Aufgabe für die Arbeitsämter." *Der Landkreis.* Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 59. Deutscher Landkreistag Bonn (Hrsg.). Verlag W. Kohlhammer Köln, 1989.
- Hofbauer, Hans. "Berufliche Eingliederung von Übersiedlern aus der DDR und Berlin-Ost." *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Vol. 18 No. 3, 1985.
- Inglis, C. "Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity." *MOST Policy Papers 4.* UNESCO, 1996.
- Kymlicka, Will & Banting, Keith. "Immigration, Multiculturalism, and the Welfare State." *Ethics and International Affairs*, Vol. 20 No. 3, 2006.
- Linzbach, Christopf. "Die Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen der sozialen Beratung und Betreuung von Aus- und Übersiedlern." In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986-1991).* Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema: "Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie". 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie, 1992.
- Penninx, Rinus. "Integration Processes of Migrations in the European Union and Policies Relating to Integration." In: Turkish Family Health and Planning Foundation (ed). *Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications.* Proceedings of the International Conference organized by the Turkish Family Health and Planning Foundation, 11-12 October, 2004. Istanbul: TAP Vakfi.
- Ritter, Gerhard A. "Die menschliche 'Sturmflut' aus der 'Ostzone': Die Flucht aus der DDR und ihre Folgen für Berlin und die Bundesrepublik." In: Effner, Bettina & Heidemeyer, Helge (Hg.), 2005.
- Saur, Thomas. "Gezielte Eingliederungshilfen für DDR-Zuwanderer." In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.). *Protokoll der fünften Fachtagung "Zehn Jahre Eingliederungsarbeit mit Aussiedlern und DDR-Zuwanderern" vom 2. bis 4. Juni 1986 in der Evangelischen Akademie Loccum, im Auftrag des Diakonischen Werkes der EKD.* Stuttgart, 1987.

- Taylor, Charles. "The Politics of Recognition." In: Amy Gutmann, ed. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Weiner, Myron. "Determinants of Immigration." In: Carmon, Naomi (Hg.). *Immigration and Integration in Post-Industrial Societies*. New York. ST. Martin's Press, 1996.
- Wendt, Hartmut. "Die deutsch-deutschen Wanderungen-Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise." *Deutschland Archiv*, Vol. 91 No. 4, 1991.
- Zehraoui, A. "Les cités de banlieues." *Les Temps Modernes*, 1995.

3. 기타자료

하이데마이어(Helge Heidemeyer) 박사 전문가 인터뷰(의회주의와 정당의 역사위원회 (Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien) 소속), 베를린, 2008년 5월 2일.

Bundesminister des Innern. *Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) - mit einer Analyse des Bedarfs*. VtK I 4 - 933 900 - 2/1. 31. März 1988, Bonn.

Abstract

An Explanatory Study on South Korean Social Integration Policy for North Korean Refugees: *A Critical Approach to West German Conflict Management*

Joon-Young Hur

This study attempts to respond to the social problems resulting from the contemporary South Korean integration policy, which on the basis of ethnic unanimity, stresses assimilation of North Korean refugees, and ultimately, to find alternative strategies for social integration in Korea. For this purpose, the German case that has usually been known to be successful with the integration of East German refugees is critically reviewed as a reference for further analysis. First, the concepts and characteristics of various social integration models are summarized. Then the German case is divided into periods and their characteristics, such as the changes in political surroundings, the number of migrants, their demographic qualities, the interaction between migrants and the indigenous and the political response are analyzed. The analysis shows that though the system competition and conflicts widened the mental differences between East- and West-Germany, the focus of West-German policies remained during assimilation and thus, bolstered social conflicts, by reacting to them passively instead of fighting against them. After examining such conflict management of the government from the perspective of managerialism and the role division of public affairs, a strategy for social integration, which would be desirable for a divided country, is assumed and its lessons for Korea are recommended.

Key Words: Assimilation, Social Integration, Conflict Management, East German Refugee, North Korean Refugee