

脫北移住者 社會定着支援  
改善方案

李正雨  
金亨洙

韓國保健社會研究院

## 머 리 말

최근 北韓住民의 脫北現象이 급격히 증가하고 있다. 이러한 현상의 주된 원인은 社會主義體制에 대한 懷疑 및 食糧難, 生活難 등 北韓지역의 극심한 經濟難에 기인하는 것으로 파악되고 있다. 北韓주민의 大量脫出問題는 北韓經濟의 획기적인 改善策이 강구되지 않는 한 앞으로도 持續적으로 발생할 가능성이 높다. 최근 學界 및 言論의 일각에서는 北韓經濟가 自生能力을 급속히 상실해 가고 있으며 政治體制의 崩壞가 이미 進行中에 있다고 주장하고 있다. 따라서 우리는 이 과정에서 발생하게 될 北韓주민의 大量脫出事態에 능동적으로 대처하고 이들의 收容과 성공적인 定着을 위한 支援體系를 시급히 구축해 나가야 할 것이다.

脫北者 支援體系는 통일을 대비하는 우리의 力量을 점검해 볼 수 있는 작은 試驗場으로서 그 重要性이 강조되고 있다. 나아가 여기서 얻게 되는 經驗은 향후 남북한 통일시 北韓지역 전체주민을 위한 政策樹立에도 소중한 밑거름이 될 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 최근 사회일각에서 빈번하게 나타나고 있는 脫北者의 社會不適應問題, 經濟的인 어려움 그리고 社會逸脫問題 등은 우리의 定着支援體系에 결함이 있음을 示唆해 주고 있다.

따라서 본 보고서의 目的은 탈북자의 現況과 정착지원체계의 問題點을 다양한 각도에서 살펴보고, 獨逸의 移住民對策 事例를 바탕으로 우리나라 關聯制度의 改善方案을 도출하고자 하는 데 있다.

本 報告書에서 파악하고 있는 현행 탈북자 定着支援上的 問題點과 改善方案의 摸索이 앞으로의 制度發展을 위한 後續研究의 參考資料

가 되고 政策樹立에 도움이 될 것으로 기대되어 關聯分野의 學界 및 政策擔當官들의 一讀을 권하고 싶다.

本 研究는 本院의 李正雨 責任研究員의 責任下에서 金亨洙 責任研究員과 共同으로 遂行되었다. 이들의 구체적인 담당연구분야를 소개하면 다음과 같다.

脫北移住者 關聯現況 (金亨洙)

脫北移住者 支援體系의 問題點 (金亨洙)

移住民 定着支援에 관한 獨逸의 事例 (李正雨)

脫北移住者 定着支援體系의 改善方案 (李正雨, 金亨洙)

本 研究가 완성되기까지 수차례 脫北移住者와의 個人的인 面談과 政策懇談會를 거쳐 關聯分野의 意見을 수렴하였으며, 本 研究陣은 이러한 과정에서 政府의 關聯政策 關係官 그리고 以北5道廳의 關係官에게 謝意를 표하고 있다. 특히 政策的 討論過程에서 적극적인 협조를 해준 保健福祉部 生活保護課의 黃善花 서기관, 北韓研究所의 朴泳奎 研究員, 延世大學校 統一研究院 尹德龍 研究員께 감사하고 있다. 그리고 原稿를 읽고 귀중한 論評을 해 준 本院의 李成基 副研究委員, 盧龍煥 責任研究員에게 謝意를 표하고 있다.

마지막으로 本 報告書의 내용은 전적으로 研究陣의 意見이며, 本院의 공식적인 見解가 아님을 밝혀둔다.

1996年 9月

韓國保健社會研究院

院長 延 河 淸

## 目 次

要 約 .....	9
I. 序 論 .....	31
II. 脫北移住者 關聯 現況 .....	33
1. 脫北移住者 現況 및 特徵 .....	33
2. 脫北移住者의 適應實態 및 問題點 .....	35
3. 脫北移住者 管理 및 支援現況 .....	38
가. 行政管理體系 .....	38
나. 歸順北韓同胞保護法에 의한 定着支援 .....	38
III. 脫北移住民 支援體系의 問題點 .....	41
1. 脫北者 收容決定에 있어서의 問題點 .....	41
2. 行政管理體系의 問題點 .....	42
3. 社會定着支援에 있어서의 問題點 .....	42
가. 入國後 收容에 따른 根據規定 未備 및 問題點 .....	42
나. 生活保障 支援體系의 問題點 .....	43
다. 職業訓練 및 社會適應教育 프로그램의 未備 .....	46
라. 民間團體間의 有機的 協力體系 未洽 .....	47
마. 全擔 專門要員(相談要員 포함) 不在 .....	47
IV. 移住民 定着支援에 관한 獨逸의 事例 .....	49
1. 移住民의 定着支援을 위한 基本原則 .....	49

2. 移住民의 現況 .....	51
가. 東歐圈 地域 移住民의 現況 .....	52
나. 舊東獨 地域 移住民 現況 .....	54
3. 移住民의 收容과 定着支援을 위한 法的體系 .....	57
가. 追放者와 脫走者에 대한 聯邦法 .....	59
나. 收容法(Aufnahmegesetz) .....	64
4. 移住民에 대한 支援內容 .....	67
가. 住居支援 .....	67
나. 所得 및 諸般 社會政策的 支援 .....	69
다. 敎育支援 .....	80
라. 就業支援 .....	82
마. 民間團體의 役割 .....	84
바. 移住民 定着支援 機關들 간의 業務調律을 위한 機構의 設定 .....	85
사. 示唆點 .....	87
V. 脫北移住者 定着支援體系의 改善方案 .....	90
1. 脫北者 및 脫北 移住者에 대한 特別支援의 根據 .....	90
2. 脫北移住民 定着支援과 관련한 基本原則 .....	92
3. 定着支援制度의 管理運營主體 .....	95
가. 全擔部署의 選定 .....	95
나. 全擔部署의 規模 .....	100
다. 歸順北韓同胞保護委員會의 改善方案 .....	100
4. 脫北移住民에 대한 支援體系 .....	102
가. 特別保護의 期間設定 .....	102
나. 收容保護 .....	103

다. 社會保障的 次元의 支援 .....	107
라. 職業教育 및 就業斡旋 .....	110
마. 社會適應教育 實施 .....	112
바. 情緒的 · 心理的 安定을 위한 프로그램 開發 .....	113
VI. 結 論 .....	117
參 考 文 獻 .....	119

## 表 目 次

〈表 1〉 脫北移住者 規模의 年度別 推移 .....	9
〈表 2〉 移住民의 收容과 定着支援을 위한 法的 體系 .....	17
〈表 3〉 移住民에 대한 定着支援金의 內容 .....	21
〈表 2-1〉 脫北移住者 規模의 年度別 推移 .....	33
〈表 2-2〉 歸順者 職業別 現況 .....	36
〈表 2-3〉 歸順北韓同胞保護法令에 의한 保護內容 .....	40
〈表 3-1〉 歸順北韓同胞 保護制度 變遷 .....	45
〈表 4-1〉 東歐圈地域 移住民의 年齡別 및 出身地域別 現況 .....	53
〈表 4-2〉 舊東獨 地域으로 부터의 移住規模 變化推移 .....	55
〈表 4-3〉 舊東獨 그리고 東歐圈 出身 독일인의 보호를 위한 法的體系 .....	58
〈表 4-4〉 移住民 年金支出額의 年度別 推移 .....	73

〈表 4-5〉	戰爭被害年金 受給者數의 年度別 推移 .....	75
〈表 4-6〉	月生計補助金의 年度別 推移 .....	76
〈表 4-7〉	移住民 定着支援을 위한 年度別 聯邦政府의 支出規模 ..	85
〈表 5-1〉	脫北移住民 全擔部署選定과 관련한 個別部處의 長短點 比較 .....	99

## 圖 目 次

[圖 2-1]	段階別 部處間 行政管理體系 .....	39
[圖 5-1]	職業教育의 段階的 節次 .....	111
[圖 5-2]	統一準備모임(假稱)의 構成 .....	115

# 要 約

## 1. 脫北移住者 關聯 現況

### 가. 脫北移住者 現況 및 特徵

- '96년 6월 말 현재 脫北移住者 保護人員은 총 613명에 이르고 있음.
  - 90년대 들어 북한 經濟事情의 지속적인 악화, 食糧難, 統治體制의 이완현상 등으로 脫北移住者의 수가 매년 가속적으로 增加하고 있는 추세임.

〈表 1〉 脫北移住者 規模의 年度別 推移

(單位: 명)

	계	'49	'50~'59	'60~'69	'70~'79	'80~'89	'90~'96. 6.
계	613	7	210	157	38	60	141
연평균	12.9	7	21	15.7	3.8	6	21.7

資料: 保健福祉部 內部資料

- 제3국에 도피중 현지주재 한국공관에 移住可能性을 타진중에 있는 脫北者의 수도 1,000~2,000명에 이르고 있다고 추정됨.
- 脫北經路가 多樣化 되어가고 있는 추세임.
  - 종전에는 休戰線 중심으로 이루어졌으나 최근에는 북한 인접국가인 중국, 러시아는 물론 베트남, 홍콩, 잠비아 등 現地駐在 韓國公館을 통해 移住하는 경우가 늘어남.

- 脫北移住者の 身分 및 脫北動機가 多樣化되어가고 있는 추세임.
  - 종전에는 군인 또는 남과간첩이 大多數였으나 최근에는 고위정 치인, 외교관, 무역상사간부, 연구원, 유학생, 별목공, 일반 민간 인 등으로 확대됨.
  - 탈북사유도 종전에는 政治·理念的 問題에서 최근에는 범죄로 인 한 도피, 굶주림, 경제적 신분상승 욕구 등 個人的 問題로 확대됨.
- 脫北移住者の 南韓社會 適應上 問題點 대두
  - 社會脆弱階層으로 轉落: 현재 탈북이주자의 절반 가량인 250여 명이 막노동을 하거나 실업중이며, 이들의 월평균 수입은 40~80 만원으로 最低生計水準 以下の 생활을 하고 있음.
  - 社會的 疎外感 深化: 남한사회에 대한 기초지식의 부족, 職業遂 行能力의 부족 그리고 처우에 대한 과도한 기대 등은 適應上의 隘路를 초래하고 있으며, 북에 두고 온 가족에 대한 罪責感, 남 한주민의 無關心 등으로 인한 心理的 孤獨感이 심각한 실정임.

#### 나. 脫北移住者 管理 및 支援現況

- 行政管理體系
  - 脫北者 處理節次: 海外駐在 公館에 망명신청 → 안기부 또는 외 무부의 망명수용 여부 결정 → 남한도착 후 출신신분에 따라 國防部 또는 安企部에 수용보호(3~6개월 가량소요) → 수용기간 중 歸順北韓同胞保護委員會의 보호수준 결정 → 수용시설 퇴소 → 警察廳 보안과 담당경찰관에 의한 特別管理(2년) → 담당경 찰관에 의한 一般管理(기한의 제한이 없음)
  - 수용보호 기간중 종전 북한에서의 經歷, 脫北動機 및 脫北經路 등에 대한 調査와 병행하여 남한 經濟體制, 生活實態 등에 관한

교육 및 현장견학 등 基本教育 실시하고 있음.

- 「歸順北韓同胞保護法」에 의한 生活保護
  - 定着金 및 住宅支援金の 지급: 세대구성, 연령 그리고 취업능력을 고려하여 정착금은 月最低賃金の 20배~100배, 住宅支援金は 50m<sup>2</sup> 이하의 주택 무상제공 또는 임대보증금을 지원하고 있음.
  - 정착금과 주택보조금은 1인 평균 1,700만원 가량이 되며, 일시에 지급이 됨.
  - 휴대장비 또는 정보의 제공에 대한 特別報償形態의 報勞金を 최저 11만원~최고 220백만원 차등지원하고 있음.
  - 「의료보호법」에 의거 脫北移住者와 그 가족에 대해 醫療保護를 실시함.
  - 탈북이주자 本人에 한해 教育保護 실시함(국립대학의 경우 학비 전액면제, 사립대학의 경우 반액지원).
  - 노동부 관할 公共職業訓練機關에 의뢰하여 職業訓練을 실시하고 就業支援을 함.
  - 호적 및 주민등록 취득지원을 함.

## 2. 問題點

### 가. 脫北者 南韓社會 收容決定에 있어서의 問題點

- 脫北者의 國內 收容을 위한 對應策 未備
  - 第3國 거주 북한동포의 국내수용문제는 外交的 摩擦을 우려한 나머지 우리정부의 적극적인 대응이 부족한 실정임.

- 이러한 대응책의 미비로 인해 탈북자의 남한사회 수용여부가 任意的·選別的으로 결정되고 있음. 따라서 상당수의 탈북자가 生命의 危險과 극심한 困難을 겪으며 第3國을 漂流하는 결과를 초래하고 있음.
- 탈북자의 選別收容 慣行은 ‘대한민국의 영토는 한반도와 부속도 서로 한다’는 憲法 제3조의 基本精神에 위배되고 있음.

#### 나. 行政管理體系의 問題點

- 脫北移住民의 管理 및 支援業務에 대한 政府部處間 協助體系의 미비
  - 異質的인 사회에서의 성공적 定着을 위해서는 각 부처의 專門的 支援 프로그램의 개발이 요구되며, 이를 체계적으로 수행하기 위해서는 總括部署의 역할이 중요함.
  - 현재 귀순북한동포의 지원에 관한 實質的인 總括業務를 수행하는 機關의 부재로 부처간 업무수행 및 협조에 混線이 있음.

#### 다. 社會定着支援에 있어서의 問題點

- 입국 후 施設收容에 대한 根據規程 미비
  - 施設收容과 관련한 법적 근거의 부재로 인해 居住 및 住居移轉 등 基本權 制限에 대한 是非가 야기될 우려가 있음.
  - 收容期間의 결정에 관한 客觀的 基準이 미비한 실정이며, 安企部 또는 國防部에서의 장기간 수용으로 인하여 社會適應에 차질을 초래하고 있음.
  - 수용기간중 情報提供의 차원에서 실시되는 산업체 견학, 관광 등은 南韓社會의 긍정적인 측면에만 치중되고 있어, 탈북이주자의 남한에 대한 과도한 期待와 依他心을 유발하고 있음.

- 탈북이주자의 定着支援을 위한 專門的인 프로그램이 결여되어 수용 보호의 效率性에 대한 의문이 제기되고 있음.
- 所得保障支援體系의 非效率性
  - 현재 귀순북한동포에 대한 所得支援은 一時的·金錢的 給付에 치중하여 自立定着支援으로서의 효율성에 대한 문제가 제기되고 있음.
  - 특히 財産管理能力의 未熟로 인해 일회적으로 지급되는 지원금의 效率的인 운용에 문제가 제기됨(과도한 소비 또는 사기 등으로 인한 지원금의 蕩盡事例가 빈발하고 있음).
- 再教育 및 職業訓練 프로그램 미흡
  - 탈북이주자의 自立을 위한 教育訓練이 제대로 실시되지 못하고 있는 실정임.
  - 별목공 18명에게 실시된 바 있는 職業訓練(훈련기관: 정수직업전문학교)은 개개인의 經歷, 適性 그리고 希望을 고려하지 않아 당사자의 不滿은 물론 效率的인 人力養成이 이루어지지 못하였음.
- 잦은 反共講演演士로서의 참여로 인한 自立定着的 遲延
  - 잦은 반공강연은 탈북이주자의 職場適應에 지장을 초래하고 있으며, 해당 企業의 生産活動에도 상당한 차질을 빚고 있음.
  - 반공강연에 따른 謝禮金이 정규취업에 따른 賃金보다 높을 경우가 있어, 탈북이주자의 건전한 職業意識에 혼란을 야기하고 있는 실정임.
- 現行 「歸順北韓同胞保護法」에 의거한 ‘탈북귀순자’用語에 대한 反撥
  - 일반적으로 「歸順」이라는 용어는 ‘반항심을 버리고 순종한다’

는 被動的인 의미를 가지고 있음.

- 그러나 脫北移住者는 본인 및 가족의 신변에 대한 심각한 위협을 무릅쓰고 탈출하여 北韓體制에 대한 抗拒를 몸소 실천한 能動的인 集團으로 이해되어야 할 것임.
- 支援水準의 下向調整에 따른 시기별 탈북이주자들간 갈등 및 불만
- 「귀순북한동포보호법」의 제정('93년 6월)과 개정('94년 12월)에 따른 지원내용 및 수준의 현격한 삭감조치로 인해 탈북이주자들 사이의 違和感이 조성되고 있음: 地位의 下落(중전 援護對象 → 生活保護對象), 職場斡旋에 있어서의 特惠 폐지 및 定着支援金の 下向調整(14백만원 → 8백만원) 등.
- 全擔 相談要員의 부재
- 警察에 의한 保護·觀察이 2년간 실시되고는 있으나, 심리적 부적응상의 문제를 전문적으로 상담해 주지 못하고 있는 실정임.
  - 특히 監視的인 성격을 지닌 보호로 인하여 담당 경찰관과 탈북이주자간 마찰이 발생하고 있는 경우도 있음.
- 民間團體들간 有機的 協力體系 부족
- 현재 宗教機關을 위주로 한 20여 개의 民間團體가 脫北移住者의 定着支援을 위해 활동을 하고 있음.
  - 그러나 종교적 목적에 따른 단체들의 경쟁으로 인하여 相互 有機的인 協力體系가 이루어지지 못하고 있는 실정임(동일인의 重複受惠問題, 信仰과 연계한 選別的 支援問題 등).
  - 信仰心이 부족한 脫北移住者에 대한 宗教的 生活의 要求 — 금주, 금연, 예배참여의 의무화 등 — 로 인한 反撥事例가 발생하고 있는 경우도 있음.

### 3. 獨逸의 移住民事例

#### 가. 東歐圈 및 舊東獨地域 출신 移住民 現況

- 2차대전 이후 현재까지 舊西獨地域으로 이주한 사람의 수는 총 1천5백만명 가량이 됨(연평균 30만명 가량).
  - 1천만명 가량의 독일민족이 동구권으로부터 독일지역으로 이주하였음(연 평균 19만6천명 가량).
  - 구동독지역 출신의 移住者의 數는 종전 이후 베를린장벽 설치(1961. 8.) 이전까지 대략 340만명, 그 이후부터 1989년까지 대략 1백만명으로 총 440만명에 달하였음(연평균 9만8천명 가량).
  - 政治犯으로서 서독정부의 특별노력으로 이주가 허용된 사람의 수는 1988년까지 총 15만9천명 가량이었음.

#### 나. 移住民의 定着支援關聯 基本原則

- 定着支援의 두 가지 기본원칙
  - 適應力 提高의 原則: 자본주의 사회, 경제, 문화에 신속하게 적응하여 生産的인 사회일원으로서 自立을 위한 도움을 제공함. 이에 따라 移住民에 대한 政策的 配慮는 단기적인 측면에서의 初期定着支援의 性格을 가지고 있음.
  - 補償의 原則: 정치이념과 인종적 사유로 인한 肉體的·精神的 迫害, 인간으로서의 尊嚴性 侵害, 재산권 등 基礎生計手段의 상실에 대한 物質的 補償을 해줌.
- 이러한 이주민에 대한 정착지원의 기본원칙에 따라 단순히 既存 獨逸居住住民과의 衡平性 차원을 초월하여 包括的이고 體系的인 지원

이 가능하였음.

#### 다. 移住民의 收容과 定着支援을 위한 法的 體系

- 이주민의 수용결정과 관련한 독일의 기본법
  - 이주민에 대해서는 獨逸 基本法 제11조 국민의 居住移轉의 自由 그리고 동법 제116조의 獨逸民族 所屬者에 대한 독일국민 인정 규정을 적용하고 있음.
  - 이에 따라 이주를 희망하는 모든 대상자에게 별도의 國籍取得節次 없이 수용해 주고, 독일국민으로서 정착지원을 해주고 있음.
- 이주민의 收容與否에 대한 判斷과 制度的 保護를 위한 法的 裝置는 출신지역, 신분, 이주사유 등 移住者의 特性에 따라 다양하게 구성되어 있으며, 支援內容 또한 차이가 있음.
  - 이주자는 그 특성별로 크게 追放者, 脫走者, 政治犯, 歸鄉者, 戰爭捕虜로 구분되고 있으며, 적용범위와 관련법은 다음의 <표 2>와 같음.
- 移住者의 臨時宿所를 마련하기 위한 「移住民의 臨時居住地 마련을 위한 法律」 그리고 「臨時收容所 建立財源의 마련을 위한 聯邦政府의 財政支援과 관련한 法律」이 있음.
- 이주자의 사회적응과 보상지원에 관한 법률로는 추가로 「異邦人 年金法」, 「負擔調整法」이 있으며, 나아가 일반법으로서 「雇傭促進法」, 「教育促進法」, 「公共住宅法」, 「所得稅法」 등에 별도로 이주자를 위한 特例規定을 두고 있음.

〈表 2〉 移住民의 收容과 定着支援을 위한 法的 體系

特性別區分	適用對象	適用法
追放者	독일영토 외부 동구권 및 중국지역 거주 독일민족 소속자로서 해당지역으로부터 추방되어 독일로 이주한 자	· 추방자와 탈주자에 관한 법
脫走者	1990년 7월 1일 이전 구 동독 지역을 탈출하여 서독으로 이주한 자	· 추방자와 탈주자에 관한 법 · 탈주자 부조법 · 수용법
政治犯	구동독 또는 동구권 지역 출신으로서 정치적 이념의 상이로 인해 구속수감된 이후 서독으로 이주한 자	· 정치범 지원법
歸鄉者	· 2차대전 중 독일민족 소속자라는 이유로 구금, 억류 또는 강제납치된 자로서 1945년 5월 8일 이후 석방된 자 · 억류기간중 출생한 자녀	· 귀향자법
戰爭捕虜	· 2차대전과 관련 독일군인 출신의 전쟁포로로서 1946년 12월 31일 석방된 자 · 수감 또는 보호감호 중 출생한 자녀	· 전쟁포로 보상법 · 전쟁포로 생계지원에 관한 법

라. 收容法

- 沿革: 1950년 최초 제정 수차례의 개정 이후, 1990년 7월 1일 「收容法 廢止에 관한 法律」에 의거 폐지되었음. 대신 「동구권 출신 이주민의 수용을 위한 법률」이 제정되어 실시되어 오고 있음.

- 收容法の 執行部署: 1970년 대까지는 追放者, 脫走者 그리고 戰爭被害者를 위한 長官이 담당하였으며, 그 이후부터는 聯邦內務部長官이 移住者의 收容과 관련한 諸般 業務를 수행하였음.
- 收容法 制定의 背景 및 目的
  - 事前許可의 原則: 제3국에 거주하는 獨逸民族 所屬者의 경우 추방자 및 탈주자에 대한 연방법에 의거하여 사전에 移住許可申請을 하여야 하며, 이의 승인시에만 독일에 입국이 가능하도록 하고 있음.
  - 반면 舊東獨 出身의 무단 이주자의 경우 西獨內 居住를 위해서는 특별허가를 받아야 했으며, 따라서 이를 위한 別途의 法的 根據의 마련이 필요하였음.
- 特別許可의 基準
  - 특별허가는 聯邦內務部 산하 聯邦收容局의 專門委員會에서 결정됨.
  - 동독지역 탈주자에 대해서는 대개의 경우 거주허가 결정이 내려졌으나, 共產圈 統治體制에 특별히 助力한 자, 基本人權이나 法治國家에 저촉되는 행위를 한 자 그리고 서독의 自由民主主義의 基本秩序에 對항해서 싸운 자에 대해서는 허가가 거부될 수 있도록 하고 있음.
  - 그러나 생명이나 신체의 자유에 대한 급박한 위협으로 인하여 또는 生存基盤의 破壞 등으로 脫走한 자에 대해서는 위의 해당 사유가 있다고 하더라도 特別許可가 거부될 수 없도록 규정하고 있음.
- 移住者의 地域別 分散基準
  - 聯邦政府는 연방상원에 의하여 확정된 割當率, 州政府의 人口規

模, 經濟狀態, 地域間 費用分擔, 移住者의 希望을 고려하여 이주민의 分散收容에 관한 결정을 함.

- 收容州의 이주민 引受와 관련한 비용은 聯邦이 부담함.

- 移住民의 收容節次

- 베를린 등 국경지역에 설치된 연방수용소(4개소)에 3~4일간 수용 → 주정부 중앙수용소에 3~4일간 수용 → 지역별 임시숙소에 수용(1~2년 가량) → 개별 거주지 제공.

- 연방수용소 수용기간중 移住者와 관련한 業務 및 支援體系

- 이주민의 主要現況 파악 및 統計基礎資料 작성
- 수용기간중 宿食提供
- 收容證의 신청, 발급 그리고 일시금 형태의 過渡期 扶助金 지급 (연방정부: 1인당 200마르크, 주정부: 가구주 1인에게 30마르크, 피부양자 1인당 15마르크)
- 特別支援 內容 및 法的 請求權에 관한 情報 제공
- 相談 지원
- 州中央收容所까지의 旅費 및 貨物運送費 지급
- 戶籍 및 身分證明書는 거주지역 도착 이후 해당 주정부에 신청함.

- 이주민에 대한 효율적인 정착지원을 위한 諮問團의 구성

- 諮問團은 이주민의 정착지원과 관련한 전문적인 자문과 각 민간 단체들의 지원내용 및 수준을 상호 조율하기 위한 목적으로 구성되며, 聯邦內務部長官의 산하에 설치됨.
- 諮問團은 州政府 移住民 全擔 公務員, 이주민 단체(16개) 대표자, 종교단체 대표자, 민간복지단체 대표자, 사용자단체 대표자 그리고 노동자단체 대표자 등 대략 30명으로 구성이 됨.

## 마. 移住民에 대한 支援內容

### - 住居支援

- 분산수용 이후 주거가 없을 경우 일정기간 동안 管轄 州政府가 이주자를 위해 臨時收容所(移住民 寄宿舍, 호텔, 여인숙 또는 民間 賃貸住宅)에 숙소를 제공
- 주택구입 또는 신축시 경우에 따라 長期低利의 貸付金 지원.
- 福祉住宅 入住時 特惠 부여: 福祉住宅 優先入住權 부여, 福祉住宅 入住 희망시 入住基準 緩和에 관한 특례규정 적용 및 이주후 일정기간 동안 月賞補助金 특별지원.
- 長期低利의 家財道具 購入資金 融資: 독신자의 경우 3,000마르크, 가족의 경우 기본금 4,000마르크와 피부양가족 1인당 1,000마르크씩 최고 10,000마르크까지 지원.
- 이주민을 위한 주택공급이 신속하게 이루어질 수 있도록 연방정부의 주정부에 대한 住宅建設促進資金 지원.

### - 就業相談, 斡旋 및 失業手當 지원

- 이주민에 대한 취업상담, 직업교육 및 취업알선은 거주지 관할 노동청에서 전담하고 있음. 이 경우 노동청은 이주자의 취업촉진을 위해 소요되는 경비(교육기간중 생계비 보조, 여비, 장비구입, 이사비용 등)를 무상지원 또는 대부해 주고 있음.
- 실업시 연방노동청에 의한 定着金 또는 失業扶助金 지급.
- 종전 이주지역에서 취득한 資格證에 대해서는 關聯 官廳에서 形式的인 審査를 거쳐 인정을 해주고 있음.
- 이주 후 自營業을 희망할 경우 所要資本의 貸付, 公共事業의 발주시 최초 10년간 우선수주권 부여 그리고 租稅特例規程 적용 등 혜택을 부여하고 있음. 그리고 농업에 종사하고자 할 경우

100,000~150,000마르크까지 長期低利의 資金을 大부해 주고 있음.

〈表 3〉 移住民에 대한 定着支援金の 內容

급부종류	자격요건	급부수준	급부기간	비고
정착금	· 이주 전 거주지에서 임금근로자로 종사 혹은 정치적 또는 인종적 사유로 취업에 애로가 있었던 자로서 · 독일어 과정· 직업교육에 참여하는 자	독일근로자 평균 임금의 63%	이주 후 최고 312일간	이주 후 2개월 동안 직업교육 참여 또는 구직활동 여부와 상관 없이 지급
실업부조금	· 이주 전 자영업 또는 가족종사업을 주업으로 한 자	독신의 경우 전체 이주자 평균임금의 56%, 부양가족이 있을 경우 58%	기간제한 없음	상동

- 年金保險 및 災害保險의 特례규정

- 이주 전 거주지역에서 實際 勤勞에 종사한 기간은 물론 전쟁 또는 정치적 사유로 인한 구속기간, 교육기간, 실업기간, 질병기간 등도 年金加入期間으로 인정해 주고 있음.
- 이주 전 거주지역에서 근로종사중 입은 災害에 대해 災害保險의 年金受給權이 인정됨.

- 醫療保險의 特례규정

- 독일 입국 당일 또는 이주 후 3개월 이내에 발생한 질병에 대해

서 醫療給付의 혜택이 부여됨.

- 최고 78주 동안의 질병기간에 대해 傷病給與가 지급됨.
- 이주민에 대한 의료보호업무는 지역의료보험조합에서 수행하고 있으며, 필요재원은 연방정부의 재정으로 지원됨.

- 補償 및 負擔調整

- 이주 전 거주지역에서 재산의 압류, 파괴 또는 잔류로 인해 피해를 입었을 경우 「負擔調整法」에 의거 연금형태의 損害賠償을 신청할 수 있음.
- 동독지역 탈주자에 대해서는 탈주로 인한 생계기반의 상실시 一時補助金과 최고 40,000마르크까지 定着貸附金이 지급됨.
- 2차대전 이후 1990년까지 負擔調整法에 의한 전체 支援額은 약 1,500억 마르크(대략 78조원)에 달하고 있음.

- 社會扶助

- 독일 이주 후 生計에 지장이 발생할 경우 개개인의 필요에 상응하는 生活扶助金의 지급과 醫療給付 그리고 기타 社會適應을 위한 지원을 제공함.

- 相談保護

- 移住 靑少年의 사회적응을 지원하기 위하여 진로 상담, 사회보장 제도 이용방법, 행정관서 안내 그리고 교류접촉에 관한 相談保護를 해주고 있음. 집행기구로는 靑少年擔當廳, 脫走者廳, 聯邦勞動廳 산하 청소년국과 각종 민간단체들이 있음.
- 독일내의 각종 社會福祉財團(독일가톨릭연맹, 빈민구제위원회, 독일적십자사, 독일복지연맹 등)과 亡命者聯盟은 이주자에 대한 정보 제공, 이웃과의 교류 중재, 합리적인 구매방법 안내, 임시숙소 알선, 정신·신체상의 문제점 상담 등을 위하여 全國的인 組織網

을 구축하고 있음.

- 특히 종교단체의 경우 移住民의 信仰과 관계없이 博愛的 次元에서 도움을 제공하고 있음.

- 同化對策

- 目的: 이주민들이 資本主義 政治·經濟·社會體制에 신속하게 적응하도록 조력함.
- 運營: 民間團體가 독자적인 프로그램을 개발·운영하고, 國家는 재정적으로 지원.
- 參加機關: 新舊敎團體, 勤勞者福祉團體, 이주자의 特性別로 조직된 단체, 聯邦 및 州 政治敎育센터.
- 프로그램의 運營內容: 저녁시간 일반학교에서 개설되는 市民大學을 통한 접촉(세미나, 대화의 광장, 소풍 등), 민간 스포츠 同好人 團體에 가입을 통한 접촉, 연방 및 주 정치敎育센터와의 連繫를 통한 세미나 개최 등.

바. 移住民의 支援을 위한 財政

- 이주자에 대한 지원사업은 대부분의 경우 聯邦政府의 財源으로 충당되며 일정부분에 한해서 州政府의 예산지원이 있음.
- 반면 실업, 노령, 산업재해에 따른 이주자 보호업무는 각 해당 社會保險機關(연방고용청, 연금보험, 재해보험)에서 費用負擔을 하고 있음.

사. 示唆點

- 독일의 移住民 收容政策은 基本法의 정신에 입각하여 일관되게 수행되어 오고 있음.

- 이에 따라 收容與否의 決定과 定着支援의 內容에 있어서 時期別 移住者들간의 衡平性이 유지되고 있음.
- 移住民의 정착지원의 效率性을 제고하기 위하여 公共機關(특히 社會保障制度)과 民間團體를 적극적으로 활용하고 있음.
  - 젊은 이주자에 대한 所得保障支援을 失業保險制度和 연계함으로써 職業遂行能力을 提高(수급시 職業教育參與의 義務化 등)시키고, 求職活動을 補助(職業電算網 活用, 求職補助金の 支給 등)하여 生産的 自立定着에 기여를 하고 있음.
  - 年金 등 제반 定着金を 時期的으로 分割支援함으로써 移住民들의 財產管理能力을 보완해 주고 있음.
  - 定着金の 分割支援方式은 大量移住의 발생시 財政負擔을 時期的으로 分散하여 一時的인 負擔集中現狀을 방지할 수 있다는 長點도 가지고 있음.
  - 移住民들의 社會·心理的 定着支援을 위하여 民間團體를 적극적으로 육성하고 이를 활용하고 있음. 그리고 聯邦政府, 州政府 산하에 民間團體들로 구성된 諮問團을 둬으로써 단체들간 지원내용의 相互調律이 가능하도록 하고 있음.

#### 4. 改善方向

##### 가. 政府視角의 整理

- 收容對象의 決定
  - 民族共同體 原則의 적용: 대한민국 憲法 제3조(대한민국 영토규정)의 기본취지에 부합되도록 탈북하여 南韓移住를 원하는 자 모두를

수용하는 것을 원칙으로 함.

- 다만 북한에서 犯罪 혹은 反人倫的 행위를 한 후 도주한 자에게는 수용을 거부하거나 定着支援을 削減할 수 있도록 함.

- 支援水準 및 내용에 관한 原則 設定

- 機會均等의 原則 적용: 탈북이주자들은 남한사회에 정착하는 데 적합하고 艱難한 手段獲得(교육, 재산, 직업 등)의 機會에 있어서 상대적으로 불리한 위치에 있으므로 이를 보완해 줄 필요가 있음.
- 自立定着 支援의 原則 적용: 탈북이주자의 성공적인 自立定着을 위해서는 特別支援이 필요함. 따라서 一定期間 동안 南韓 生活 保護對象者와의 衡平性 原則을 緩和하도록 함.
- 脫北移住者들 사이의 衡平性 維持의 原則 適用: 定着支援內容의 잦은 變動에 따른 時期別 脫北移住者들간 違和感 問題를 방지하기 위하여 定着支援水準을 합리적으로 設定하고 이를 일관되게 지켜나갈 필요가 있음.

- 現行 '脫北歸順者'라는 用語를 脫北의 政治·社會的 意味에 부합되게 '脫北移住者(假稱)'로 변경하는 방안을 모색해 보아야 할 것임.

나. 施設收容體系의 改善

- 施設收容에 관한 法的 根據 마련

- 脫北移住者의 남한사회 입국 후 이들의 신원 파악, 건강진단, 행정적 지원, 임시거처의 마련을 위해 一定期間 동안 特定施設에서의 收容保護가 필요로 함.
- 現行 「귀순북한동포보호법」에 脫北移住者의 施設收容 및 收容 期間과 관련한 규정을 명시함으로써 수용에 따른 基本權 制限의

논란을 미연에 방지할 필요가 있음.

- 大量脫北에 대비한 對應策 마련
  - 급작스런 대량탈북사태에 신속하게 대응하기 위하여 緊急收容對策의 마련이 필요함: 舊 官公署, 軍關聯施設 또는 북한 근접지역의 閉校된 學校施設 활용, 대형천막과 이동배식 차량의 확보 등.
  - 탈북이주자의 수도권 등 大都市 地域 集中現狀을 방지하기 위하여 地域別 分散에 관한 규정을 마련할 필요가 있음.

#### 다. 社會保障政策的 支援

- 自立定着時까지 補助金 分割支援
  - 定着金の 算定基準을 現행의 最低賃金에서 全體 勤勞者 平均賃金으로 하여 지원수준을 上向調整하도록 하되, 일시금 형태의 정착지원을 지양하고 자립 定着時까지 分割支援할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것임.
- 現행 「歸順北韓同胞保護法」上的 報勞金 지급규정 삭제
  - 휴대장비 또는 정보의 제공에 대한 報償 형태로 지급되는 報勞金은 冷戰的 體制競爭의 요소를 강하게 가지고 있으며, 따라서 동 규정은 保健福祉部 管轄法의 성격과 상충되고 있음.
  - 報勞金은 북한에서의 階級區分을 남한으로 水平的으로 이전하게 되는 기능을 가지게 되어, 대다수 노동자 출신 脫北移住者의 不滿要因으로 작용하고 있음.
  - 「歸順北韓同胞保護法」에서 報勞金규정을 삭제하도록 하고, 필요할 경우 安企部 또는 國防部 차원에서 別途의 根據規定을 마련하여 該當 對象者에 대해 特別支援을 하도록 하여야 할 것임.

- 自立定着 支援機關 및 支援內容의 多樣化
  - 남한도착 이후 일정기간 동안 취업에 애로가 있을 가능성이 높으므로 限時的으로 失業給與를 지원하도록 함. 해당 업무는 雇傭保險에서 담당하도록 하고, 자체에서 개발한 職業 및 基礎教育 프로그램의 참여를 義務化하도록 할 필요가 있음.
  - 노령, 불구 또는 폐질자로서 남한에 귀순한 북한동포에 대해서는 危險發生의 事由에 따라 年金 또는 産災保險에서 연금을 지급하도록 함. 이 경우 所要財源은 정부의 재정에서 지원하도록 함.
  - 특별한 사유(질병, 빈곤, 자녀의 교육비 등)의 발생시 脫北移住者의 個人所得 또는 定着支援金만으로 充當할 수 없을 경우 生活保護對象者로 분류하여 지원하도록 함. 다만 남한 이주 후 일정기간 동안은 給與惠澤의 요건을 완화하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음.
  - 현재의 住宅補助金으로는 적절한 居住地의 마련에 곤란한 경우가 많으므로 補助金의 수준을 現實化하도록 하되, 이를 長期低利로 融資해 주는 방안을 고려하도록 함.

## 라. 職業教育 및 就業斡旋

- 職業教育의 실시에 관한 法的 根據 마련
  - 직업훈련의 지원범위 및 방법에 관한 法令을 整備함.
  - 직업훈련 참여와 소득지원의 연계를 통한 職業教育을 活性化함.
- 職業訓練 機關의 多樣化
  - 職業教育 選擇權 보장: 公共 職業訓練機關뿐만 아니라 본인의 희망 및 필요에 따라 民間 訓練機關 또는 學院 등을 통한 다양한 직업훈련 프로그램을 제공함.
  - 民間教育機關 참가시 교육비용을 國家가 負擔함.

- 技術 및 特技所持者의 資格認定 基準 마련
  - 각종 학력, 경력 및 자격의 客觀的 認定을 위한 기준을 설정함.
  - 북한에서 취득한 자격이 남한의 기준에 미달할 경우 補修教育을 실시함.
- 就業斡旋을 위한 效率的 體系 마련
  - 雇傭情報電算網을 통한 능력과 적성에 적합한 직장을 알선함.
  - 雇用主團體들과의 협력을 통하여 효율적 취업지원을 함.
  - 自營業 希望者에 대한 사업자금 융자 및 경영상담 지원을 함.

#### 마. 體系的인 社會適應教育 實施

- 1次 社會適應教育
  - 政治·經濟·社會·文化 등 부문별 國策研究機關이 주축이 되어 脫北移住者들의 南韓社會에 대한 기초지식 획득을 위한 教育을 實施함(例: 政治 — 外交安保研究院, 經濟 — 韓國開發研究院, 社會 — 韓國保健社會研究院 등).
  - 教育內容을 기초로 한 각 영역별 生活指針書를 편찬하여 脫北移住者의 社會適應에 助力함.
- 2次 社會適應教育
  - 각 시도별 綜合社會福祉館, 대학부설 平生教育院, YMCA, 宗教機關 등에서 일반시민들과 같이 다양한 社會 및 教養教育(취미, 오락활동 등)을 실시함.

#### 바. 情緒的·心理的 安定을 위한 프로그램 開發

- 團體活動 參與 誘導 및 支援

- 脫北移住者の 特性別(나이, 출신성분, 교육수준 등)로 親睦團體를 형성하도록 支援·獎勵를 하고 동시에 民間團體들과 긴밀한 紐帶關係를 형성하도록 유도하여 社會參與意識을 제고함.
  - 상이한 脫北移住者 團體 間 連帶意識을 제고하기 위하여 民間團體를 통한 상호 접촉 프로그램을 개발함.
- 社會福祉要員 등 專門 相談要員의 配置를 통한 社會適應 指導
    - 社會적응상의 애로를 상담할 수 있는 對話窓口의 개설
    - 탈북이주자의 社會적응상황에 관한 事後點檢 및 再教育 必要性 여부를 판단함.
  - 南韓住民에 대한 統一教育 실시
    - 통일시 남북주민간의 內的 統습을 대비하는 통일교육으로서 탈북이주자에 대한 남한주민의 意識轉換을 위한 社會教育이 필요함.

#### 사. 行政管理機構의 改善

- 부처간 원활한 업무협조체계 및 역할분담을 위한 總括部署 지정
  - 각 부처의 專門性을 살릴 수 있도록 역할을 분담하도록 하되, 탈북이주자에 대한 體系的인 業務支援이 가능하도록 行政的 傳達體系를 달리 설정할 필요가 있음.
  - 歸順北韓同胞保護委員會의 위원장을 현행 保健福祉部 차관에서 보건복지부 長官으로 하거나 사안의 중요성을 감안하여 統一院長官 또는 國務總理로 格上하여 각 부처간 有機的인 業務協助體系를 구축하도록 하여야 할 것임.
  - 歸順北韓同胞保護委員會에 政策的 諮問機能을 부여하기 위하여, 관련 민간단체와 탈북자 단체의 대표자를 諮問委員으로 참석하도록 함.

- 현재 保健福祉部 生活保護課에서 수행하고 있는 탈북이주자의 보호업무를 별도의 課를 설치하여 독립적으로 수행할 수 있도록 할 필요가 있음. 여기서는 歸順北韓同胞保護委員會의 결정사항에 따라 각 部處의 業務支援을 총괄적으로 관리하도록 하여야 할 것임.
- 향후 북한정치체제의 동요가 심화되어 大量脫北의 조짐이 나타나게 될 경우 關聯業務(難民收容對策, 研究 및 基礎統計資料 作成, 政策豎立 등)를 全擔할 수 있는 部署의 신설을 사전에 준비할 필요가 있음.

## I. 序 論

올해로 韓半島 分斷의 역사가 반세기를 경과하여 정치·경제·사회·문화 등 제반분야에 있어서 남북한 주민간 異質性의 問題가 심화되어 가고 있는 실정이다. 특히 이데올로기적 대립의 첨예한 결과로서 韓國 戰爭은 남북주민간 不信과 敵對感을 가중시켜 장차 통일의 과정에서 民族의 同質性回復 問題는 統一國家의 政治經濟的 問題와 함께 우리가 극복하여야 할 중대한 課題로 대두되고 있다. 나아가 진정한 통일은 現象的인 次元에서의 制度的인 統一뿐만 아니라 精神的이고 情緒的인 次元에서의 民族間 內的統合이 이루어질 경우에만 가능하다는 점을 독일, 예멘 그리고 베트남의 統一事例에서 교훈을 얻어야 할 것이다.

國土分斷 이래 北韓의 政治·經濟·社會體制에 불만을 가진 일련의 집단이 기존의 거주지를 이탈하여 國토의 以南地域 또는 第3國으로 移住를 하는 현상이 발생하고 있다. 이러한 北韓住民의 脫出現象은 특히 90년대 들어 北韓의 경제난, 食糧난 그리고 대외적 고립현상이 심화되어 감에 따라 급속히 증가하고 있는 추세에 있다. 따라서 탈북주민의 國內收容과 定着支援對策의 마련은 해당 당사자뿐만 아니라 장차 통일을 대비하는 우리의 力量을 점검해 볼 수 있는 작은 實驗場이 될 수 있을 것이다. 또한 탈북이주민을 위한 政策의 遂行過程에서 얻게되는 경험은 통일 이후 北韓지역 전체주민을 위한 政策의 수립에 소중한 밑거름이 될 수 있을 것이다.

그러나 북한을 탈출하여 극심한 생명의 위협과 생활난으로 제3국에서 표류중인 북한주민의 國內收容對策의 未備 그리고 국내에 도착한

脫北移住民의 不適應問題와 이에 따른 社會逸脫問題 등 제반현실을 직시해 볼 때 통일에 대한 우리의 意志와 力量에 疑問이 제기되고 있다. 특히 第3國 居住 脫北住民의 選別的 收容, 입국이 허용된 탈북이주민에 대한 差別的 定着支援 그리고 短期眼目的이고 行政便宜의인 問題의 接近에 따른 事後管理體系의 未備 등은 우리정부의 문제해결 능력에 대한 疑懼心을 더욱 가중시키고 있다. 이러한 문제의 근본적인 원인은 문제해결의 자세와 대책마련에 있어서 ‘原則不在’(이종훈, 1996)로 요약될 수 있다.

脫北者問題의 接近과 解決方案의 마련에 있어서 原則의 設定은 다음과 같은 疑問의 提起에서 출발하여야 할 것이다. 즉 이들 개개인은 우리와 어떠한 關係에 있으며, 어떠한 根據로 우리는 이들에게 特別支援을 해야만 하며 나아가 支援의 方法, 內容 및 水準은 어떻게 설정해야 하는가 하는 문제이다. 그리고 탈북자문제의 처리에 대한 原則은 實定法을 바탕으로 우리의 現實과 民族情緒에 부합되게 설정되어야 하며, 이를 바탕으로 하여 정책을 수립할 경우에만 비로소 정착지원에 있어서 脫北者間 衡平性을 유지할 수 있고 나아가 이에 대한 對國民 說得力을 가질 수 있을 것이다. 아울러 탈북자에 대한 지원대책은 모두에서 언급한 바와 같이 統一과 南北韓 住民의 內的統合을 준비하는 자세에서 長期的이고 巨視的인 차원에서 수립되어야 할 것이다.

이러한 問題意識을 바탕으로 아래에서는 脫北移住民의 定着支援制度를 중심으로 먼저 現行 제도의 現況과 問題點을 다양한 각도에서 살펴보고, 다음으로 獨逸의 동독 및 동구권 이주민 정착지원 사례와 우리나라에서의 示唆點을 검토한 후, 마지막으로 우리나라 탈북이주민 정착지원제도의 改善方案을 제시해 보고자 한다.

## II. 脫北移住者 關聯 現況

### 1. 脫北移住者 現況 및 特徵

보건복지부 통계에 따르면 탈북이주자가 '96년 6월 현재 740여 명에 이르고 있으나 그 중 사망자와 행방불명자, 그리고 신원이 파악되지 않은 사람을 제외하면 국내에 거주하고 있는 脫北移住者는 613명으로 집계되고 있다. 이 밖에 중국, 러시아 등지에서 탈북상태로 유랑하면서 현지주재 한국공관에 남한 移住可能性을 타진중에 있는 脫北者의 수도 1,200여 명에 이르고 있으며 우리 공관을 찾지 않고 도피중에 있는 탈북자까지 감안한다면 2,000명이 넘을 것이라고 추정되고 있다(고태우, 1996).

〈表 2-1〉 脫北移住者 規模의 年度別 推移

(單位: 명)

		'49	'50~ '59	'60~ '69	'70~ '79	'80~ '89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96.6. 현재
계	613	7	210	157	38	60	10	9	8	7	47	26	34
연평균	12.9	7	21	15.7	3.8	6	10	9	8	7	47	26	34

資料: 保健福祉部 內部資料

최근의 탈북현상은 다음과 같은 몇 가지 점에서 종전과는 사뭇 다른 양상을 보이고 있다.

첫째, 탈북자의 수가 대폭적으로 증가추세에 있다는 점이다. 1993년까지는 매년 평균 10여 명 정도의 탈북자들이 발생하였으나 94년 이

후로 탈북사례가 급증하고 있는데 최근 2년 반 동안 연평균 43명의 탈북자가 남한사회로 이주하였다. 이처럼 최근에 빈번하게 탈북이주자가 발생하고 있는 것은 무엇보다도 北韓體制 안팎의 構造的 危機狀況에서 그 원인을 찾아 볼 수 있는데 그 主要한 要因들로서 사회주의권의 붕괴와 북한의 경제난 심화, 북한사회로의 외부정보 유입의 확산, 그리고 북한주민의 사회주의적 가치관의 변화 등을 들 수 있다.

둘째, 탈북이주자의 身分이 일반주민에서 핵심 고위층까지 다양해졌다는 점이다. 과거에는 군인 또는 南派間諜이 탈북자의 主從을 이루었으나 90년 이후부터는 고위 정치인, 외교관, 무역상사 간부, 연구원, 유학생, 별목공, 과학자, 작가, 일반 민간인 등 탈북자의 출신성분들이 多樣化되어가고 있다.

셋째, 90년대 이전 탈북자들은 政治·理念的 問題가 탈북의 주요한 이유로 개별적으로 탈북하였으나, 脫出樣相도 개인에서 집단으로 확대되고 있고 탈출동기도 범죄로 인한 도피, 굶주림, 경제적 신분상승의 욕구, 북한체제에 대한 혐오 등 개인적인 동기에서부터 북한체제에 대한 불만에 이르기까지 다양해지고 있다는 점이다.

넷째, 脫出經路 역시 다양화되어간다는 점 등이다. 종전에는 남한 또는 제3국 정착을 목표로 북한지역을 직접 탈출하는 경우(군사분계선 혹은 해안을 중심으로)가 많았으나, 최근에는 북한 인접국가인 중국, 러시아는 물론 베트남, 홍콩, 잠비아 등 現地駐在 韓國公館을 통해 移住하는 사례가 빈번해 지고 있다. '90~'95년 4월까지 전체 脫北移住者 80명 중 77명이 제3국을 경유하여 남한으로 이주하였음을 보아도 알 수 있다.

다섯째, 과거에는 탈북자의 인적 구성이 特殊階層(군인과 남과간첩을 중심으로)에 한정되었을 뿐만 아니라 연령도 비교적 高齡이었으나 脫北移住者의 연령이 점차 年少化되어가고 있다는 점인데, '90년~'96

년 6월 말 현재까지 全體 脫北移住者 141명 중 113명이 30代 이하임을 보더라도 알 수 있다. 단 가족단위의 탈북인 경우에는 靑少年과 老人도 포함되어 있는 경우가 많다.

周邊의 對外政勢의 변화는 물론 북한내부의 經濟難과 食糧難의 심각성과 이에 따른 政治體制의 動搖 등을 고려해 볼 때 앞으로 남한사회로 이주하는 탈북자의 數는 점차 증가할 것으로 展望된다.

## 2. 脫北移住者의 適應實態 및 問題點

오늘날 脫北移住者들이 南韓社會에 適應하는<sup>1)</sup> 과정속에서 여러 가지 問題點을 겪고 있다. 이들이 남한사회에서 겪는 주요한 적응상의 문제점을 세 가지로 분류해 보면 다음과 같다.

첫째는 職業上의 問題이다. 막연하게 잘살아가고 있을 것이라는 기대와는 달리 현재 탈북이주자 보호인원의 절반 가량인 250여 명이 특정한 직업 없이 막노동을 하거나 無職狀態로 있다(승의동지회 내부자료, 1995). 사무직으로 안정된 직장에 채용된 자들도 업무상 필요한 영어, 한문, 컴퓨터 작동, 전문지식 부족 등으로 인하여 갈등을 느끼다

1) 社會學的인 概念인 適應(adaptation)은 어느 개인이 물리적, 사회경제적, 문화적 환경의 변화를 수용하고 거기에 反應하여 적절히 對處하는 能力을 일컫는다. 탈북이주자들의 경우, 지역적 이동은 물론 사회주의체제의 사회에서 벗어나 資本主義 市場經濟體制라는 새로운 사회로 진입하고 또한 異質的인 文化에 接하게 된다. 이러한 새로운 변화에 어떻게 대처하느냐에 따라 성공적으로 적응하느냐 아니면 실패하느냐가 결정된다. 일반적으로 사회운영체제와 문화가 다른 사회로 移動하였을 때 적응의 문제가 더욱 커질 가능성이 높다. 북한 탈북이주자들은 단순한 지역적인 이동이 아니라 사회, 경제, 문화, 정치영역에서의 상이한 사회로의 이동임을 상기할 때 그들에게 적응상의 상당한 문제의 소지가 있음을 추론할 수 있다. 따라서 탈북이주자들의 문제가 무엇인가를 그들의 입장에서 照明해 보고 그에 따른 適切한 社會的 支援策을 講究하여야 할 것이다(이은죽, 1994).

가 직장을 그만 두는 사례가 많다. 사실 일반 기업체에서 회사원으로 근무하는 203명 중 적지 않은 탈북자들은 제대로 적응을 못해 회사로부터 “봉급을 줄테니 나오지 말아달라”고 퇴직을 권유받고 있는 실정이다(안수길, 1996).

〈表 2-2〉 歸順者 職業別 現況

구 분	인 원
공 무 원	19
국영기업체	13
은 행 원	24
교 사	2
군 인	1
한 의 사	4
회 사 원	203
상 업	44
농·축산업	1
가 사	14
무 직	202
기 타	34
계	561

資料: '95년 말 현재 전체 탈북이주자 561명을 대상으로 탈북자 친목단체인 송의동지회에서 파악한 자료임.

현재 탈북이주자들이 직장생활을 하는 데 있어서隘路의 주요한 요인으로 업무가 적성에 맞지 않거나 직장내의 인간관계의 어려움 등을 들고 있다(선한승, 1995). 아울러 잦은 反共講演은 탈북이주자의 職場適應에 지장을 초래하고 해당 企業의 生産活動에도 상당한 차질을 빚고 있으며, 더욱이 반공강연에 따른 謝禮金이 정규취업에 따른 賃金보다 높을 경우가 있어 탈북이주자의 건전한 職業意識에 혼란을 야기하

고 있는 실정이다.

둘째는 經濟上의 問題이다. 탈북이주자들은 자본주의 속성과 공산주의 체제의 중간 영역에서 개인의 능력과 노력에 의한 경제활동(수입, 지출, 지위상승 등)에 적응하지 못한 채 그들 중 71%가 경제적 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다(선한승, 1995). 특히 주택자금 마련과 자신과 자녀의 교육비 마련에 애로를 느끼고 있다. 탈북이주자들의 약 과반수 정도의 월평균 수입은 40~80만원으로 最低生計水準 以下の 생활(96.2.1. 동아일보)을 하고 있는데 이는 그들 중 과반수 가량이 남한사회의 적응에 실패하여 社會脆弱階層으로 轉落하고 있음을 보여 준다. 그리고 사선을 넘어온 자신에게 국가가 적절한 보상을 하지 않는다는 경제적 불만을 나타내고 있고 정부에서 일시적으로 제공하는 지원금도 자본주의 속성에 대한 이해 부족과 재산관리능력의 결여로 사기를 당하거나 탕진하는 사례가 발생하고 있다.

셋째는 社會適應上의 問題이다. 탈북이주자들은 북한사회와는 다른 체제와 문화, 북에 두고 온 가족들에 대한 죄책감, 남한사회에 아무런 연고 없이 살아가는 외로움, 대인관계에 있어서의 어려움 등으로 적응상의 애로를 보이고 있다. 북한사회는 수동적이며 폐쇄적이고 명령복종적인 생활인데 반하여 남한은 개인을 중시하고 다양성을 인정하며 자율적으로 움직이기 때문에 北韓社會와 南韓社會의 構造的 相異함에 서 오는 選擇 및 自律的인 實行에 탈북이주자들은 몹시 어려움을 겪고 있다. 그리고 무엇보다도 남한주민들의 무관심이나 부정적인 편견으로 인한 心理的 갈등과 孤獨感으로 변민하고 있다(오혜정, 1996). 이외에도 그들은 의식주생활, 언어생활, 전통문화, 교육, 법률, 의료와 같은 일상생활 속에서 늘 어려움을 접하고 있는 실정이다(선한승, 1995).

### 3. 脫北移住者 管理 및 支援現況

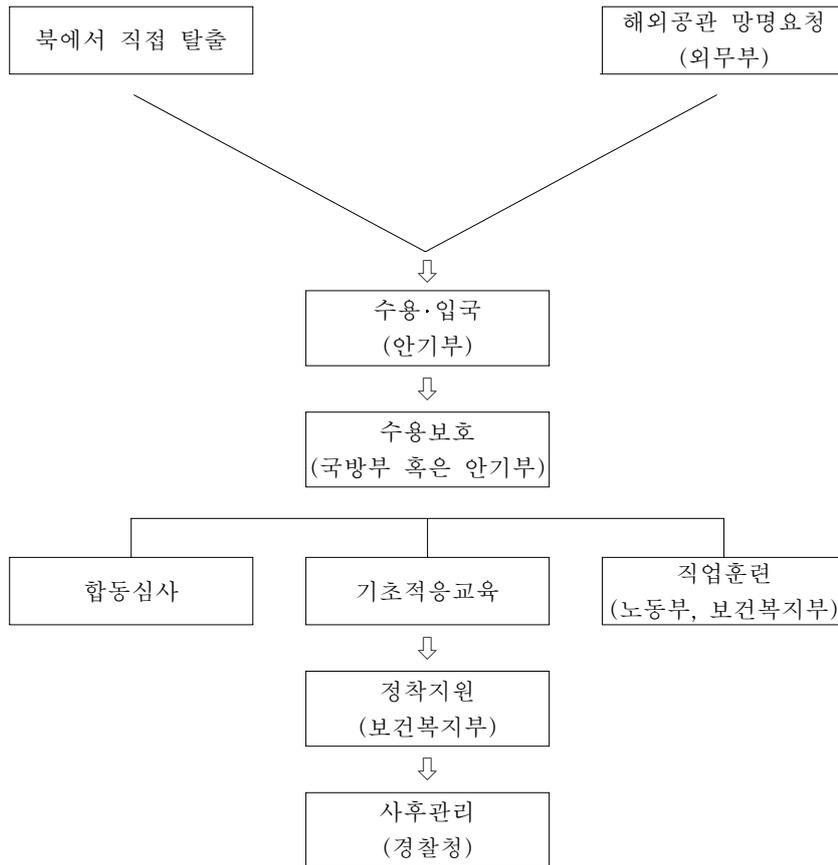
#### 가. 行政管理體系

脫北者 處理節次에 있어서, 북한지역을 직접 탈출한 경우에는 아무런 조건 없이 그들을 수용보호하고 있지만, 해외파견 근무중 북한조직을 이탈하여 海外駐在公館에 망명신청을 할 경우에는 안기부 또는 외무부가 망명수용 여부를 결정하게 되며 이를 받아들일 경우에만 남한도착 후 탈북자의 출신신분에 따라 國防部 또는 安企部에 수용보호하게 된다. 안기부 또는 국방부에 의한 收容保護期間은 탈북자의 정보가 치에 따라 3~6개월 가량이 소요되며 이 기간중 과거 북한내에서의 經歷, 脫北動機, 脫北經路 및 위장귀순 여부 등에 대한 調査를 실시하게 된다. 수용보호 기간중 남한 경제체제, 생활실태 등에 관한 교육 및 현장견학 등 社會定着을 위한 基本教育과 더불어 직업훈련교육을 실시하도록 되어 있다. 수용보호기간의 말미에는 보건복지부내에 있는 歸順北韓同胞保護委員會로부터 보호수준의 정도를 결정받게 되며 정해진 정착금과 주택지원금을 가지고 수용시설을 퇴소하여 警察廳 소속 보안과 담당경찰관에 의한 特別管理(2년)가 시작된다. 수용시설 퇴소 후 脫北移住者의 職場 및 住居 韓旋도 警察廳이 실제적으로 지원하고 있다(圖 2-1 參照).

#### 나. 歸順北韓同胞保護法에 의한 定着支援

탈북이주자를 위한 정착지원은 「歸順北韓同胞保護法」으로 규정하고 있다. 동법에 의거 탈북이주자에게 定着金과 住宅支援金이 지급되는데, 定着金은 月最低賃金(95년 9월 현재 288,150원)을 기준으로 하여 30배~100배 수준의 支援金이 지급될 수 있도록 설정되어 있다.

[圖 2-1] 段階別 部處間 行政管理體系



하지만 대개 700~1500만원을 평균적으로 지급받고 있다. 주택지원금으로서 7~10평 상당의 영구임대아파트 보증금으로 800만원 가량을 지급하고 있다. 평균적으로 정착금과 주택보조금을 합쳐서 탈북이주자 1인당 受領額은 평균 1,700만원(동거가족이 없는 3급을 기준으로 할 경우) 가량이 되며, 이를 一時拂로 支給하고 있다. 그리고 휴대장비 또는 정보의 제공에 대한 특별보상의 형태로 보로금이 差等支援되고

있는데 최고 220만원~최저 11만원까지 이르고 있다. 그러나 전체 탈북이주자들 중 단지 5%만이 보로금을 받았다. 정착금, 주택지원금, 그리고 보로금 이외에도 「의료보호법」에 의거 脫北移住者와 그 가족에 대해 醫療保護를 실시하고 있으며, 또한 탈북이주자 本人에 한해 教育保護를 실시(국립대학의 경우 학비 전액면제, 사립대학의 경우 반액지원)하고 있다. 이와 동시에 公共職業訓練機關에 의뢰 職業訓練 실시 및 就業을 본인에 한하여 지원(단, 북한에서 군인 또는 공무원으로 종사하였던 자에 대해서는 직급에 상응하는 지위에 특례임용)하고 있으며, 그리고 모든 탈북이주자들에게 호적 및 주민등록 취득을 지원하고 있다. 그러나 현행 歸順北韓同胞保護法上으로 사회적응교육과 심리정착지원의 프로그램이 거의 이루어지고 않고 있어서 탈북이주자들의 남한사회 조기적응에 걸림돌로 작용하고 있다. 정착금이나 주거지원금 등의 생활보장 지원으로만으로는 탈북이주자의 정착 및 안정적인 삶을 유지하는 데에 결코 충분하지 않다.

〈表 2-3〉 歸順北韓同胞保護法令에 의한 保護內容

구 분	내 용
정 착 금	기본금과 가산금을 포함, 월최저임금액의 30배~100배 이내 지급 (가족수, 근로능력에 따라 1~3급 구분)
보 로 금	휴대장비 및 정보가치에 따라 차등지급
주거지원	세대구성·연령 등을 고려, 15평 이하 주택의 무상제공 또는 임대보증금 지원 (대부분 임대아파트 보증금조로 840만원 지원)
교육보호	대학까지 학비지원 (학비 및 학자금)
기 타	직업훈련, 취업알선, 의료보호, 취직특례 등

註: 1) 월 최저임금액('95.9.~'96.8. 중 적용) : 288,150원

2) 보통 귀순자 1인에 대하여 1,700만원 정도 일시금으로 지원

### Ⅲ. 脫北移住民 支援體系의 問題點

#### 1. 脫北者 收容決定에 있어서의 問題點

탈북자의 南韓社會 收容 여부 결정에 대해서 정부는 일관적인 원칙을 유지하지 못하고 있다. 예를 들어, 政府는 러시아 伐木工 收容 與否에 대해 決定過程上의 不一致를 드러냈으며<sup>2)</sup> 더욱이 중국행 탈북자에 대해서는 어떠한 公式的인 입장도 표명하지 않고 있다. 이와 더불어, 탈북자의 법적 지위에 대해서도 國際法上의 난민지위를 부여할지 아니면 大韓民國 憲法에 기초한 대한민국 국민의 지위를 부여할지에 대한 입장 정리를 유보하고 있다. 이처럼 북한을 탈출하여 直接 혹은 第3國을 거쳐 입국하고자 하는 북한동포의 수용을 위한 일관성있는 원칙이 현재 존재하지 않기 때문에 탈북자의 남한사회 수용 여부가 任意的·選別的으로 결정되고 있으며, 따라서 상당수의 탈북자가 生命의 危險과 극심한 困難을 겪으며 第3國을 漂流하는 결과를 초래하고 있다. 사실상 탈북자의 선별수용은 “대한민국의 영토는 한반도와 부속도서로 한다”는 헌법 제3조의 기본정신에 원칙적으로 위배되고 있으므로 정부당국은 체제안보적, 정치적 차원에서 選別的으로 탈북자를 수용해서는 안될 것이며 특히 러시아와 중국 등지에 放置되어 있는 탈북난민들을 수용하기 위하여 정부는 관련 국가들과 적극적인 外交的 對應을 해 나가야 할 것이다.

---

2) 러시아 벌목공들에 대해 그 동안의 政府의 입장은 收容不可, 希望者 全員 收容, 一部 選別收容, 혹은 段階的 收容 등으로 시시각각으로 상이하여 이에 따른 혼선을 빚었다(이종훈, 1994).

## 2. 行政管理體系의 問題點

현행 탈북자 지원을 위한 行政管理體系를 보면 保護管理는 安企部와 統一院에서, 職業訓練과 就業斡旋은 勞動部와 保健福祉部에서, 定着支援은 保健福祉部에서, 事後管理는 安企部와 警察廳에서 맡고 있다. 이처럼 탈북이주자를 위한 支援部處가 그 지원내용에 따라 각각 달라서 지원체계를 효율적으로 운영하지 못하는 要因으로 작용하고 있다. 또한 정착지원을 위한 관련 정부부처간의 有機的인 共助體制가 설정되어 있지 않다는 사실도 효율적인 지원체계의 구축을 어렵게 하고 있다. 귀순북한동포의 지원에 관한 實質的인 總括業務를 수행하는 機關의 부재로 인하여 부처간 업무수행 및 협조에 混線을 초래하여 발생할 수 있기 때문에 이를 체계적으로 수행하기 위해서는 總括部署의 역할이 중요시된다고 할 수 있다.

## 3. 社會定着支援에 있어서의 問題點

### 가. 入國後 收容에 따른 根據規定 未備 및 問題點

현재 입국 후 탈북이주자를 대상으로 실시하고 있는 특정시설에서의 保護收容과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 문제점들이 제기될 수 있다. 첫째는 시설수용과 관련한 법적 근거의 부재로 인해 居住 및 住居移轉 등 수용자의 基本權 制限에 대한 是非가 야기될 우려가 있으며, 둘째는 현행 관계법령상으로는 탈북이주자를 위한 수용시설의 설치규정을 별도로 제시하지 않고 있어 지금은 물론 향후 예상되는 대량 탈북사태시에 이에 대한 근거규정의 미비로 인하여 혼란을 초래할 수 있다. 셋째는 收容期間의 결정에 관한 客觀的 基準이 미비한 실정

이므로 장기간의 수용으로 인하여 社會適應에 차질을 초래할 우려가 있다는 점이며, 넷째는 수용기간중 정보제공의 차원에서 실시되는 산업체 견학, 관광 등은 남한사회의 肯定的인 側面에만 치중되고 있어 탈북이주자의 남한에 대한 과도한 期待와 依他心을 유발하고 있다는 점이다. 끝으로 다섯째는 보호수용 기간중에 탈북이주자를 위한 專門的인 프로그램이 실시되지 못하여 수용보호의 效率性에 대한 의문이 제기될 수 있다는 점이다.

#### 나. 生活保障 支援體系의 問題點

현재 우리 정부의 탈북이주자에 대한 정착지원으로는 전혀 낮은 남한사회에서 살아가기에 부족한 감이 없지 않다. 그러나 정부측에서는 남한의 生活保護對象者 또는 低所得層과의 衡平性을 고려하지 않을 수 없으며 또한 향후 통일과정에서 발생할 수 있는 대량탈북을 예상해 볼 때 과도한 財政負擔도 생각지 않을 수 없다. 따라서 이러한 점을 모두 고려하면서 脫北移住者에게 자립시까지 최소한의 생계보장을 할 수 있도록 새로운 定着支援金의 算定基準을 마련하여야 할 것이다.

현재 탈북이주자에 대한 所得支援은 一時的·金錢的 給付에 치중하여 自立定着支援으로서의 효율성에 대한 문제가 제기되고 있다. 자본주의의 속성을 몰라 財產管理能力의 未熟으로 인해 일회적으로 지급되는 지원금의 效率的인 운용에 문제가 제기되고 있는데, 탈북자들 중에는 과도한 소비 또는 사기 등으로 인한 지원금의 蕩盡事例가 빈발하고 있다. 따라서 경제적 효율성을 제고함과 아울러 탈북자의 자립도를 높일 수 있는 定着支援金의 支給方法을 모색하여야 할 것이다.

탈북자의 북한에서의 지위와 남한에서 이용가능한 情報量에 따라서 報償制度의 폭과 양이 결정되는 현재의 報勞金 지급으로 파생되는 문제점도 간과할 수 없다. 같은 시기에 탈북한 이주자들간에도 차별적인

보로금 지급 문제로 상당한 葛藤의 소지가 있다. 비밀정보 제공, 또 고위관리 출신자들에 대해서는 고액의 보로금이 支給되고 별목공 등 사회적 신분이 낮은 탈북이주자들에게는 보로금이 排除되어 많은 탈북자들은 북한사회에서 경험하였던 階級葛藤을 남한으로 이주한 후에도 동일하게 느끼게 된다. 이로 인하여 탈북자들간의 軋轢과 정부에 대한 不滿이 높은 실정이다. 이같은 특수계층의 脫北移住者에 대한 特惠性 處遇에 대한 일반 탈북자의 불만과 갈등은 精神的 不安定을 초래하고 社會不適應을 가져오는 원인으로 작용하고 있다.

탈북자가 지급받는 生活定着에 대한 지원금은 정부의 대북정책과 남북관계에 의해 크게 영향을 받아 왔다. 受惠者인 탈북자 입장에서 이러한 정착지원정책의 변화는 脫北時點에 따른 정착지원의 내용 및 수준의 변동을 의미하게 되며 따라서 탈북이주자 相互間 不滿과 葛藤의 요인으로 작용하고 있다. 탈북이주자에 대한 법적인 제도는 지난 62년 「國家有功者 및 越南歸順者 特別援護法」이 제정되면서 마련되었으며 그 후 78년에 「越南歸順勇士 特別報償法」이 독립법으로 제정되어 당시 월남귀순용사들은 1등급에서 5등급으로 구분되어 최저 8백만에서 최고 5천만원까지의 定着金을 지원받았고 그리고 본인뿐만 아니라 처·자녀 포함하여 5인까지 就業斡旋이 보장되었으며 나아가서 住宅無償提供, 教育保護, 醫療保障은 물론 養老와 養育保護 등 각종 혜택을 國家有功者에 準하여 받았다. 그러나 1993년 6월 귀순북한동포보호법의 제정에 따라 정착지원금이 상당히 하향조정되었으며, 취업에 있어서는 종전 법에 따르면 처·자녀에게까지 職場을 斡旋해 주었으나 현재는 본인에게만 국한하고 있고, 養育·養老保護는 배제되었다. 더욱이 94년 귀순북한동포보호법의 개정(94년 12월)으로 인하여 그나마 정착금이 1천4백만원 → 7백만원으로 하향조정됨에 따라 그 이전에 탈북한 이주자들과의 갈등 및 불만에 따른 違和感이 조성되고 있다.

<表 3-1> 歸順北韓同胞 保護制度 變遷

국가유공자 및 월남귀순자특별원호법 ('62.4.16. 법률제1053호)	월남귀순용사 특별보상법 ('78.12.6.법률제3156호)	귀순북한동포보호법 ('93.6.11.법률제4568호, '93.12.11. 시행)	귀순북한동포보호법 시행령 개정 ('94.9.9.)
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정착수당 -1급 : 100만원 -2급 : 70만원 -3급 : 50만원</li> <li>◦ 시장알선</li> <li>◦ 양로 및 양육보호</li> <li>◦ 주택알선(국공립주택 우선입주권)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보상금 (신분,정보제공 공적에 따라) -최고 1급: 황금 14,500그램 상당 -최저 5급: 황금 1,900그램 상당</li> <li>◦ 특별보상금(휴대장비의 유형과 가액에 따라) -황금 10그램 이상 상부터 807,700그램 상당</li> <li>◦ 특별임용 (군인, 군무원)</li> <li>◦ 연금등 지급(귀순시 신체상이를 입은 자)</li> <li>◦ 주택 무상제공 (15평 이상)</li> <li>◦ 교육보호(대학까지, 국가유공자 예우법 준용) -본인, 배우자, 자녀</li> <li>◦ 의료보호</li> <li>◦ 양로, 양육보호</li> <li>◦ 취적특례</li> <li>◦ 직장 알선: 본인, 자녀포함 5인까지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정착금 (동행가족수에 따라) -1급: 월 최저임금의 100배 상당액 -2급: 80배 상당액 -3급: 60배 상당액</li> <li>◦ 보로금(휴대장비, 정보가치에 따라) -황금 10그램 이상 부터 20,000그램 상당까지</li> <li>◦ 특별임용: 전과 동</li> <li>-</li> <li>◦ 주거 지원 15평 이하 주택의 무상제공 또는 임대보증금 전액 지원</li> <li>◦ 교육보호 -본인에 한해 대학까지. 단, 법 개정전 자녀는 종전대로</li> <li>◦ 의료보호: 전과 동</li> <li>-</li> <li>◦ 취적특례: 전과 동</li> <li>◦ 취업알선: 본인에 한하여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정착금 (가족수에 따라, 기본금·가산금 구분) -기본금 · 1급: 월 최저임금 40배 상당액 · 2급: 30배 상당액 · 3급: 20배 상당액 -가산금: 연령, 건강상태, 근로능력을 고려, 월 최저임금액의 60배 범위내에서 심의결정</li> <li>◦ 기타 지원사항은 전과 동일</li> </ul> <p>※'95.9.~'96.8.까지 적용되는 월 최저임금액: 288,150원</p>

탈북이주민의 定着支援과 관련하여 提起되고 있는 또다른 問題點으로서 政府의 豫算不足問題를 지적할 수 있다. 保健福祉部는 현재 이들의 정착지원을 위하여 매년 財政經濟院으로부터 豫算을 책정받아 업무를 수행하고 있으나 최근 脫北移住者의 增加趨勢로 인하여 豫算不足現狀이 심각하게 대두되고 있는 실정이다. 따라서 脫北者 規模의 變動에 柔軟性있게 대처하고 效果의인 定着支援體系를 유지하기 위해서 財源의 擴充問題가 시급하게 제기되고 있다.

#### 다. 職業訓練 및 社會適應教育 프로그램의 未備

歸順北韓同胞保護法은 대상자에 대한 직업교육 실시를 명기하고 있으나 실제적으로는 體系的인 職業教育이 없었다고 보아도 無妨하다. 그러던 중 1994년 러시아 벌목공의 집단탈북사태 이후에 직업교육을 통해 경쟁력을 키워 사회에 적응·자립하도록 한다는 취지 아래 직업교육을 처음으로 실시하였다. 벌목공 18명에 대해 실시된 바 있는 직업훈련(훈련기관: 정수직업전문학교)은 개개인의 經歷, 適性 그리고 希望을 고려하지 않아 당사자의 不滿은 물론 效率的인 人力養成이 이루어지지 못하였다. 더욱이 교육과정에서 인권을 무시한다는 느낌을 받을 정도로 강압적인 분위기를 연출하여 직업교육 시행과정상에서 탈북자들의 거센 저항을 받았다. 그나마 현재는 직업훈련이 중단된 상태이다.

현행 脫北者 支援策上의 또다른 문제 중의 하나는 남한사회로의 빠르고 圓滑한 社會適應을 도울 수 있는 사회적응 교육프로그램이 미비하다는 점이다. 물론 보호수용기간 동안 기초적인 자본주의와 사회주의 체제의 대한 교육과 산업시찰 등의 현장교육을 실시한다고는 하지만, 그 교육내용이 극히 제한되어 있다. 더욱이 수용기간 이후 남한사회에 본격적으로 정착할 시에는 보다 광범위하고 체계적인 교육이 필

요함에도 불구하고 再教育을 포함한 어떠한 구체적인 교육도 실시되지 않고 있다. 사실 앞서 언급한 직업교육도 사회전반적인 운영원리를 알지 못하고서는 별반 효과를 달성할 수가 없는 것이다. 오늘날 탈북자들이 겪는 사회적응상의 애로점은 바로 체계적인 교육체계의 미비에서 비롯되었다고 말해도 분명 과언은 아닐 것이다.

#### 라. 民間團體間的 有機的 協力體系 未洽

현재 宗教機關을 위주로 한 20여 개의 民間團體(귀순북한동포후원회가 대표적인 단체임)가 脫北移住者의 定着支援을 위해 활동을 하고 있으나 상호 긴밀한 협력체계의 부재로 인하여 여러 단체로부터 重複受惠를 받는 集團과 전혀 수혜를 받고 있지 못하고 있는 集團이 발생하고 있으며, 이에 따른 탈북이주자들간의 軋轢問題가 야기되고 있다. 특히, 종교적 목적에 따른 단체들간의 경쟁으로 인하여 相互 有機的인 協力體系가 이루어지지 못하고 있다. 더욱이 특정 종교의 포교를 목적으로 하여 信仰心이 부족한 脫北移住者에 대한 宗教的 生活의 強要—금주, 금연, 예배 참여의 의무화—로 인한 反撥事例가 발생하고 있는 경우도 있다. 따라서, 인도주의적인 입장에서 탈북이주자들에 대한 순수한 지원이 가능한 民間團體의 발굴 및 활성화 그리고 무엇보다도 상호 支援業務의 조율을 위한 政府의 적극적인 노력이 절실히 요구된다.

#### 마. 全擔 專門要員(相談要員 포함) 不在

현실적으로 탈북자들이 새로운 사회로의 適應過程에서 겪어야 할 많은 문제가 있을 수 있다. 부족한 정착금, 직업적응상의 어려움, 이질적인 문화와 환경에서 오는 당혹감, 북에 두고 온 가족들에 대한 죄책감 및 그리움, 남한사람들의 그들에 대한 偏見, 피붙이 하나 없는 이

땅에서의 외로움 등으로 탈북자들은 남 모르는 고통을 감내해야 할 것이다. 이처럼 많은 탈북이주자들이 이질적인 남한사회로의 이주에 따른 心理的 負擔과 精神的 疎外感으로 인한 심각한 어려움을 견디지 못해 일부 탈북이주자들은 逸脫行爲마저도<sup>3)</sup> 서슴지 않고 있다. 그러나 보호수용기간이 지난 후에는 擔當警察에 의한 保護·觀察이 2년간 실시되고 있을 뿐, 心理的 不適應上의 문제를 전문적으로 상담해줄 수 있는 全擔要員이 없는 실정이다. 오히려 감시적인 성격을 지닌 보호로 인하여 담당 경찰관과 탈북이주자간 마찰이 발생하여 심리적 갈등을 초래하는 경우도 자주 있다. 따라서 탈북이주자들의 어려움을 진지하게 그리고 전문적으로 상담 내지 조언할 수 있는 專門相談窓口가 하루 빨리 마련되어야 할 것이다.

---

3) 최근에 일어난 사회부적응의 결과로 발생한 일탈행위로 생활고로 인한 자살사건, 공기총 강도사건, 재입북 기도사건, 그리고 해외밀반출 사건들이 있다.

## IV. 移住民 定着支援에 관한 獨逸의 事例

### 1. 移住民의 定着支援을 위한 基本原則

2차대전의 패전과 함께 독일은 과거 獨逸帝國의 영토였던 중부유럽의 일부지역과 Oder-Neisse 국경 동쪽 지역을 상실하였으며, 나아가 戰勝國의 占領에 따른 國家分斷의 고통을 겪어야만 하였다. 이에 따라 자유진영인 서독에서는 구소련 점령지역이던 동독은 물론 동구권지역으로부터 獨逸民族의 大量移住問題가 발생하게 되었다. 그리고 이러한 대량이주 현상은 독일의 통일 이후에도 지속적으로 발생하고 있어 통일에 따른 후유증과 함께 심각한 社會·經濟的 問題로 제기되고 있다.

독일민족의 대량이주에 따라 이주민들의 收容 與否의 判斷과 定着支援을 위한 기준으로서 독일은 基本法(Grundgesetz)에 근거하여 일관된 원칙을 적용해 오고 있다. 移住民의 독일사회로의 收容問題는 기본법 제11조와 제116조의 규정을 적용하여 처리해 오고 있는데, 基本法 제116조는 獨逸民族 所屬者에 대해서 거주지역에 상관없이 內國人에 상응하는 자격을 부여하고 있으며, 나아가 동법 제11조는 이들에게 居住移轉의 自由를 보장해 주고 있다. 이러한 기본법의 정신에 따라 독일정부는 구동독 또는 동구권 등 기존의 거주지를 떠나 독일로 이주해 오거나 이주를 희망하는 독일민족에 대하여 別途의 國籍取得節次 없이 수용해 주고, 독일국민에 상응하는 지원을 해주고 있다.<sup>4)</sup> 그리고 이들의 收容 및 定着支援은 단순히 難民의 次元에서가 아니라

---

4) 1953년 憲法裁判所의 判決에 따라 舊東獨 또는 東歐圈에 거주하는 독일인에게도 西獨 基本法 上 거주이전의 자유를 보장하게 되었다.

同胞愛的인 次元에서 처리되어 오고 있다.

基本法の 趣旨에 따라 국내수용이 결정된 동구권 및 구 동독지역 출신 이주민의 경우 새로운 사회에서의 정착은 政治, 經濟 그리고 社會體制的 異質性으로 인하여 심각한 애로에 직면하게 되었다. 그리고 이들의 성공적인 정착 여부는 社會安定과도 직결되어 政府는 물론 각종 社會團體는 다양한 정착지원 프로그램을 개발하여 실시해 오고 있다.

이러한 이주민에 대한 정착지원은 다음과 같은 두 가지 原則에 기반을 두고 있다(Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1991). 첫째, 適應力 提高의 原則을 지적할 수 있다. 이에 따라 정착지원은 자본주의 사회에 신속하게 적응하여 生産的인 社會一員으로서의 自立 基盤을 마련해 주는 데 있다. 따라서 제반 지원내용은 短期的인 성격의 初期定着支援을 중심으로 실시되고 있다. 둘째, 補償의 原則(principle of compensation)을 지적할 수 있다.<sup>5)</sup> 구동독 그리고 동구권 출신의 이주민의 경우 정치이념과 인종적 차이로 인하여 출신지역의 政治集團으로부터 肉體的·精神的 迫害, 인간으로서의 尊嚴性 侵害 그리고 이주에 따른 재산 등 基礎生計手段의 박탈 등 각종 불이익을 감수하여야만 하였다. 따라서 이주민에 대한 정착지원은 이러한 不利益에 대한 補償의 次元에서 제공되고 있다.

위에서 언급한 基本原則에 따라 이주민에 대한 정착지원은 단순히 기존 독일거주 주민과의 衡平性 차원을 초월하여 包括的이고 體系的으로 실시되고 있다. 이에 따라 독일정부는 각종 社會安全網(social safety net)을 통하여 이질적인 사회에서의 적응시까지 일정기간 동안

5) 이는 현재 우리의 일각에서 脫北移住者에 대한 定着支援의 성격과 관련하여 제기되고 있는 特別報償의 성격과는 다른 개념이다. 여기서 特別報償이란 南北間 冷戰的 對決構圖 下에서 북한의 정치체제에 항거하여 남한으로 귀순을 함으로써 資本主義 體制的 優越性에 기여하는 데 대한 報勳的 次元에서의 支援을 의미한다.

이주자들에게 직업교육, 취업알선 등 철저한 自活支援을 제공하고 있다.<sup>6)</sup> 나아가 經濟的인 側面에서도 이 기간 동안은 最低生計水準 이상의 소득을 보장하여 이주자들이 독일사회 도착 이후 公助의 대상자로 전락하게 되거나 親知들의 도움에 의존하게 되는 불이익을 방지해 주고 있다. 이러한 定着支援은 短期的인 側面에서 막대한 비용 부담과 이에 따른 국민의 반발을 초래하고 있으나, 長期的인 側面에서 이주민들의 生産的인 定着에 기여하여 국민경제는 물론 사회안정에도 긍정적으로 작용하고 있는 것으로 평가되고 있다(Bayerisches Ministerium für Arbeit und Sozialordnung et al., 1993).

## 2. 移住民의 現況

移住民에 대한 特別收容과 定着支援은 獨逸國籍法에 의거한 獨逸國籍 所持者(deutsche Staatsangehörige)와 獨逸民族 所屬者(deutsche Volkszugehörige)를<sup>7)</sup> 대상으로 하고 있다. 이에 따라 외국인 또는 비독일 출신의 난민은 移住民 特別適用對象에서 제외되고 있다. 移住民

- 
- 6) 東獨 및 東歐圈 出身 移住民에 대한 教育內容의 特徵으로서 自由民主主義의 理念을 주입시키기 위한 思想轉換教育을 실시하지 않았다는 점을 들 수 있다(주독대사관, 1994). 이에 대한 이유로서 이주민들은 이미 기존의 거주지에서 獨逸의 政治體制와 社會에 대한 情報를 상당히 소지하고 있었을 뿐만 아니라, 무엇보다도 體制의 優越性에 대한 독일정부의 자신감과 사상을 초월한 同胞愛的 次元의 정착지원 원칙이 적용되고 있기 때문인 것으로 생각된다.
- 7) 獨逸民族 所屬 與否에 대한 판단은 여러 가지 尺度를 바탕으로 이루어지고 있다. 일반적으로 동구권 지역 이주자에 대해서는 해당 지역 정치집단의 強制的 同化措置에 따라 獨逸語의 使用 또는 獨逸民族 傳統文化의 維持가 억제되어 왔으므로, 文化的 特性을 통하여 독일인 여부를 판정하는 것은 사실상 무리가 있었다. 따라서 血統要件(Abstammungsvoraussetzung)에 의거하여 이주대상자 先祖의 獨逸民族 所屬 與否에 따라 收容 與否가 결정되고 있다.

은 出身地域別로 東歐圈 地域 移住民(Aussiedler) 그리고 東獨出身 移住民(Übersiedler)으로 구분된다.

### 가. 東歐圈 地域 移住民의 現況

동구권 지역 출신 移住民의 現況을 살펴보기에 앞서 먼저 이들의 移住要因을 살펴보기로 한다. 이들의 이주요인으로는 첫째, 독일민족이라는 사유로 인한 政治集團의 迫害와 強制追放措置, 둘째, 동구권 지역 전반의 經濟的 沈滯로 인한 物質的 窮乏, 셋째, 강압적인 同化政策에 따른 반발, 넷째, 이방인으로서 해당 지역에서의 經濟·社會的 身分上昇機會의 制限 등이 있다.

동구권 지역 移住民의 現況과 관련하여 2차대전 직후 해당 지역에는 대략 1천7백만의 독일인이 거주하고 있었으며, 1950년까지 1천4백만명 이상이 기존의 거주지역에서 追放되었다 (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung). 이 중 대략 770만명이 舊西獨地域으로 이주하였으며, 蘇聯占領地域이었던 동독지역 또는 기타의 지역으로 이주한 移住民의 수는 4백만 가량이 되었다. 그리고 210만명 가량이 강제 추방의 과정에서 死亡하거나 行方不明이 된 것으로 추정되고 있다.

東歐圈地域으로부터의 移住民問題는 1950년 이후에도 매년 수만에서 수십만명 가량 발생하여 현재까지 대략 2백만명에 달하고 있다. 따라서 1945년 이후 현재까지 全體的인 移住民規模는 1천만을 훨씬 상회하고 있다. 그리고 아직도 동구권 26개 국가에 대략 3백만명 가량의 독일민족과 그 가족이 거주하고 있는 것으로 밝혀져, 이 지역으로부터의 移住民 問題는 앞으로도 계속될 것으로 예상되고 있다.

東歐圈 地域 移住民의 現況을 時期別, 出身地域別 그리고 年齡構成別로 구분하여 살펴보면 몇 가지 特性을 발견할 수 있다. 다음의 <表 4-1> 은 1968년 이후 해당지역 이주민의 推移를 보여주고 있다.

〈表 4-1〉 東歐圈地域 移住民의 年齡別 및 出身地域別 現況  
(單位: 千명, %)

		1968~1984	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993
총계 (千명)		653	39	203	377	397	222	231	219
출신 지역별 구성	폴란드	56	57	68	66	30	17	9	3
	구소련	11	1	23	25	39	65	86	94
	유고	2	1	1	1	1	1	1	0
	루마니아	22	38	6	6	28	15	1	3
	체코	7	2	1	1	1	1	1	0
	헝가리	1	1	1	1	1	1	1	0
	기타	1	0	0	0	0	0	1	0
연령별 구성	6세 미만	7	7	12	13	11	11	11	10
	6~18	20	16	21	19	18	22	25	26
	18~25	12	12	11	14	13	11	9	9
	25~45	33	35	36	34	32	34	34	34
	45~65	20	22	15	15	19	17	15	14
	65세 이상	8	8	5	5	7	5	6	7

資料: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*, 1994.

이 표에 따라 이주민의 特性別 推移를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 移住民規模를 時期別로 살펴보면 1968년 이후 1980년대 중반까지 年平均 3만 8천명 가량의 비교적 小規模의 이주자가 발생한 반면, 1988년 이후에는 매년 20만에서 30만 가량의 大規模의 이주가 발생하고 있다. 최근 移住民의 規模가 급격하게 증가하고 있는 이유로는 무엇보다도 東西 冷戰의 對立構圖의 解體와 東歐 共產主義의 崩壞에 따른 기존의 移住統制裝置가 사라졌기 때문인 것으로 판단된다.

둘째, 全體 移住民을 出身地域別로 나누어 살펴보면 1989년 이전까지는 전체 대상자의 50% 이상이 폴란드에서 발생한 반면, 그 이후부터는 舊蘇聯地域 出身 移住民의 數가 급속하게 증가하고 있다. 이에 따라 1993년의 경우 전체 동구권 지역 이주자의 94% 가량이 구소련

지역에서 발생하고 있다. 이러한 현상은 舊蘇聯의 沒落과 함께 그동안 강압적으로 억제되어 왔던 해당지역 移住需要의 一時的인 噴出에 기인하는 것으로 생각된다.

셋째, 전체 이주민의 年齡別 分布를 살펴보면 18세 이상 45세 미만 이주자의 비율이 해당 기간 동안 40%를 상회하여, 전체적으로 볼 때 젊은 生産年齡階層의 移住가 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 현상은 短期的으로 獨逸 勞動市場의 攪亂要因으로 작용하였으며 동시에 이들의 정착지원과 관련하여 막대한 社會保障 費用支出을 초래하였다. 그러나 長期的인 次元에서 볼 때 젊은 연령계층의 이주는 西獨의 高度成長期 勞動力 不足現狀의 해소에 상당한 기여를 하였으며, 나아가 人口의 老齡化傾向이 가속화되고 있는 오늘날에 人口構造의 健全化 側面에서 긍정적인 요인으로 작용하고 있다.

#### 나. 舊東獨 地域 移住民 現況

구동독 지역 移住民은 동독정부로부터 허가를 받아 이주해 온 合法 移住民(rechtsmäßige Ausreiser)과 허가 없이 이주해 온 脫走民(Flüchtlinge)으로 구분이 된다.<sup>8)</sup> 동독주민의 서독지역 移住規模와 移住形態는 時期別로 세 단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫번째 단계는 독일의 敗戰에 따른 聯合國의 分割占領 이후 1961년 8월 12일 베를린 장벽이 설치되기 이전까지의 기간으로, 1946년 軍事分界線의 設置,

8) 合法移住民은 주로 고령의 연금생활자, 노약자 또는 구서독 정부의 특별한 노력으로 이주가 허용된 가족상봉자 등으로 구성이 된다. 특히 노약자들에게 대한 이주는 동독의 사회보장 비용부담을 경감하고 이를 서독에게 轉嫁하는 효과를 가지게 되어, 동독정부는 1962년부터 이들의 이주를 허용해 왔다. 脫走民은 동서독 국경을 무단으로 넘어 온 사람, 제3국의 구서독 대사관 등을 통해 이주해 온 사람, 친지를 방문하기 위해 구동독 정부의 허가를 받아 합법적으로 구서독에 왔다가 되돌아 가지 않은 사람 그리고 政治犯 釋放去來(Freikauf)를 통해 구서독에 인도된 사람 등으로 구성되었다.

1953년 內獨間 國境通行 制限 등에도 불구하고 대규모적인 탈출이 발생한 시기이다. 두번째 단계는 1961년 8월 13일 베를린장벽의 설치 이후 1989년 8월 東獨住民의 대규모 탈출이 발생하기 이전까지의 기간으로, 노약자 등 合法移住民을 중심으로 한 비교적 소규모의 서독 이주가 발생한 시기이다. 세번째 단계는 1989년 동독의 政治的인 騷擾와 國境開放措置 이후 貨幣·經濟·社會統合이 발효된 1990년 6월 30일 이전까지의 기간으로, 自由意思에 따른 大規模的인 移住가 발생한 시기이다. 아래의 <表 4-2> 는 각 단계별 이주규모의 變化推移를 제시해 주고 있다.

<表 4-2> 舊東獨 地域으로부터의 移住規模 變化推移

(단위: 명, %)

기 간	이주민 현황			연평균 규모
	계	합법이주민	탈주민	
중전 이후 ~ '61. 8. 12. (제1단계)	3,419,042 (100)	-	3,419,042 (100)	201,120
'61. 8. 13. ~ '88. 12. <sup>1)</sup> (제2단계)	616,060 (100)	381,376 (61.9)	234,684 (38.1)	22,002
'89 ~ '90. 6. 30. (제3단계)	582,238 (100)	101,947 (17.5)	480,291 <sup>1)</sup> (82.5)	388,159
계	4,617,340 (100)	483,323 (10.5)	4,134,017 (89.5)	100,377

註: 1) 第2段階는 '89년 8월 이전까지이나 統計資料 處理上의 隘路로 인하여 '88년 12월까지로 책정하였음.

資料: 주독대사관, 『西獨의 東獨人 收容·支援政策』, 1990.

\_\_\_\_\_, 『과거 東西獨 國境을 통한 脫出·移住問題』, 1993.

다음은 각 단계별 구동독지역 이주민의 규모 및 이주요인에 대해 살펴보고자 한다.

첫번째 段階에는 동독정부의 通行制限措置의 일환으로서 脫走者에

대한 총기사용의 허가에도 불구하고 동독주민의 서독이주는 不法的인 무단탈출의 형태로 이루어졌으며, 이는 왕래가 비교적 자유로웠던 베를린을 통하여 주로 이루어졌다. 주된 脫走動機로는 공산화에 따른 基本權의 制限과 政治活動의 禁止에 대한 반발 등 政治的인 事由와 國有化 措置에 따른 私有財産의 沒收에 대한 반발 등 經濟的인 事由가 지적되고 있다. 이 기간중 全體 脫走者의 규모는 342만명 가량으로 年平均 20만명을 상회하는 대규모적인 탈출현상이 나타났다.

두번째 段階에는 國境의 완전한 封鎖, 電子感應 自動發射機의 설치와 지뢰 매설, '82년 國境法의 制定에 따른 탈주자에 대한 총기사용의무화 등 효과적인 脫出防止裝置의 구축에 따라 이주자의 수는 年平均 2.2만명 가량으로 급격히 감소하였으며, 해당 기간 동안 전체 이주자의 규모는 대략 62만명 수준에 불과하였다. 그리고 이 기간 중 노약자 등 비경제활동계층을 위주로 한 合法移住가 전체 이주자의 61.9%로 이주자의 과반수 이상을 차지한 반면, 생명위험을 무릅쓴 무단 탈주자는 38.1%에 불과하였다. 이 단계에서의 주된 移住動機로 먼저 政治的인 側面에서는 意思表現自由의 制限, 여행 등 居住移轉의 制限 등이 있으며, 다음으로 經濟的인 側面에서는 經濟·社會的 地位上昇에 대한 希望不在 그리고 기초생활품의 부족과 품질의 열악 등이 지적되고 있다(통일원, 1994a).

세번째 段階에는 동구권을 여행중이던 동독주민의 현지 주재 서독 대사관의 접거와 현지당국의 이들에 대한 西獨移住許容 그리고 동서독 國境開放措置에 따라 大規模的인 集團脫出이 이루어지게 되었다. 이 기간중 주된 脫走 및 移住動機로는 政治改革의 부진과 民主化 慾求의 未充足에 대한 반발, 經濟的 身分上昇慾求, 경제·사회적 불안정에 대한 불만 등이 지적되고 있다. 1989년 이후 貨幣·經濟·社會統合時 까지 불과 1년 반 동안 58만명 가량의 대규모적인 이주가 발생하였으며, 이는 年平均 38만명의 수준에 달하였다. 이 기간 중 동독정부의

허가를 받지 않은 脫走者는 전체 이주자의 82.5%, 合法移住者는 17.5%를 차지하였다. 그리고 이 기간 중 실시된 설문조사결과에 의하면 전체 조사대상 이주자 가운데 18세~39세 사이의 젊은 연령계층이 70% 이상을 차지하였으며, 이는 동독에 있어서 해당 연령 인구비율 34.2%의 대략 두 배를 차지하였다(Voigt et al., 1990). 이러한 상대적으로 젊은 年齡階層의 大量移住는 東獨地域 生産人力의 空洞化와 産業의 沒落要因으로 작용하여 共產政權의 崩壞와 西獨으로의 吸收統合을 가속화 하게 되었다.

종합하면 終戰 이후 1990년 6월 30일까지 대략 460만명의 동독주민이 서독으로 이주해 왔으며, 이는 年平均 10만명의 수준에 달하였다. 그리고 이 기간 동안 東獨政府의 許可를 받지 않은 無斷 脫走者는 413만명 가량으로 전체 동독지역 이주자의 약 90%를 기록하였던 반면, 合法移住者는 대략 48만명으로 10% 정도에 불과하였다. 나아가 獨逸分斷 全體期間 동안 서독은 동구권지역 그리고 동독지역으로부터 대략 1,500만명(연평균 대략 33만명 규모)의 移住民을 수용하였고, 따라서 이러한 大規模的인 移住民의 發生은 政治·經濟·社會의 전반적인 측면에서 상당한 도전적인 요인으로 대두되게 되었다.

### 3. 移住民의 收容과 定着支援을 위한 法的體系

구동독 그리고 동구권으로부터 獨逸民族의 大量移住問題에 적극적으로 대처하고 이들의 收容 與否에 대한 判斷과 社會定着 支援을 위하여 독일은 다양한 法的 體系를 구축해 오고 있다. 移住民에 대한 法的 裝置는 出身地域, 身分, 移住事由 등 移住民의 特性에 따라 細分化되어 있으며, 支援內容 또한 특성별로 차이를 두고 있다. 이주자는 크게 追放者, 脫走者, 政治犯, 歸郷者 그리고 戰爭捕虜로 구분하고 있으

며, 구체적으로 適用對象 및 關聯法은 다음의 <表 4-3> 과 같다.

<表 4-3> 舊東獨 그리고 東歐圈 出身 독일인의 보호를 위한 法的體系

特性格 區分	適用對象	適用法
追放者	독일영토 외부 동구권 및 중국 지역 거주 독일민족 소속자로서 해당지역으로부터 추방되어 독일로 이주한 자	· 추방자와 탈주자에 관한 법
脫走者	1990년 7월 1일 이전 구 동독 지역을 탈출하여 서독으로 이주한 자	· 추방자와 탈주자에 관한 법 · 탈주자 부조법 · 수용법
政治犯	구동독 또는 동구권 지역 출신으로서 정치적 이념의 상이로 인해 구속수감된 이후 서독으로 이주한 자	· 정치범 지원법
歸鄉者	· 이차대전중 독일민족 소속자라는 이유로 구금, 억류 또는 강제납치된 자로서 1945년 5월 8일 이후 석방된 자 · 억류기간중 출생한 자녀	· 귀향자법
戰爭捕虜	· 이차대전과 관련 독일군인 출신의 전쟁포로로서 1946년 12월 31일 석방된 자 · 수감 또는 보호감호중 출생한 자녀	· 전쟁포로 보상법 · 전쟁포로 생계지원에 관한 법

移住民의 社會定着과 補償支援에 관한 법률로는 위에서 언급한 것 이외에도 「在外國民 年金法(Fremdrentengesetz)」, 「負擔調整法(Lastenausgleichsgesetz)」이 있으며, 移住民 數의 증가에 따른 특정지역의 人口過密現狀을 방지하기 위하여 추방자와 탈주자에 대한 연방법을 근거로 한 「人口過密州로부터의 人口分散을 위한 施行令」 등이 있다. 나아가 一般法으로

서 雇傭促進法, 教育促進法, 住宅建設法, 住宅補助金法 그리고 所得稅法에도 별도로 移住民들을 위한 特例規定을 두고 있다. 아래에서는 이 주민의 수용 및 보호와 관련한 제반 법률 가운데 大多數의 移住民에게 적용되어 온 「追放者와 脫走者에 대한 聯邦法」과 「收容法」을 중심으로 살펴보고자 한다.

#### 가. 追放者와 脫走者에 대한 聯邦法(Bundesgesetz für Vertriebene und Flüchtlinge: 이하 追放者法)

追放者法은 동구권지역 또는 동독지역에 거주하고 있던 獨逸民族出身 住民이 西獨으로 이주를 희망할 경우 이들의 收容與否와 定着支援을 위해 1953년에 최초로 제정되었으며, 獨逸의 統一 이후 1993년 6월 2일 그 내용의 일부가 개정되어 오늘에 이르고 있다. 同法의 내용은 크게 適用對象, 行政管理體系, 就業 및 社會保障政策的 支援 그리고 文化, 研究 및 統計管理業務로 구성되어 있다. 다음에서는 이러한 내용구성을 기준으로 살펴보고자 한다.

##### 1) 適用對象

追放者法의 適用對象은 追放者, 蘇聯占領地域 脫走者 그리고 後期移住者로 하고 있다.

먼저 追放者는 東歐圈地域 거주 獨逸民族으로서 해당지역 政治集團으로부터 強制追放 또는 逃避 등으로 인하여 거주지를 상실한 자가 그 대상이 된다. 그리고 독일출신이 아닌 추방자의 配偶者에게도 추방자에 상응하는 자격이 부여되고 있다. 다음으로 소련점령지역 脫走者는 舊東獨地域 거주 독일인으로 政治理念의 差異 등 政治的인 事由 또는 特殊 強制的인 狀況(besondere Zwangslage)을 모면하기 위하여 기존 거주지역을 탈출하여 서독으로 이주해 온 자가 된다. 여기서 特

殊 強制的 狀況이란 구체적으로 身體와 生命에 대한 심대한 威脅, 基本權의 侵害 그리고 심각한 良心의 葛藤으로 규정하고 있다. 그리고 생존기반의 박탈 또는 침해의 위협에 따른 經濟的 事由도 居住許可 (Aufenthalterlaubnis)의 요건으로 인정해 주고 있다. 다만 共產政權의 政治體制에 현저하게 貢獻한 자, 나치 또는 공산정권의 치하에서 人本主義와 法治國家의 原則을 심대하게 위반한 자 그리고 自由民主主義的 基本秩序에 대항한 자에 대해서는 거주허가가 거부되도록 하고 있다.<sup>9)</sup> 마지막으로 後期 移住者(Spätaussiedler)의 경우 구소련지역 거주 독일출신으로서 1993년 이후에 독일로 이주해 온 자가 대상이 된다.

追放者와 後期 移住者에 대해서는 원칙적으로 기존 거주지역에서 移住許可申請을 하고 이에 대한 승인을 받아 독일로 이주하도록 하고 있다. 이러한 移住許可의 事前審査의 原則은 移住規模를 國內의 經濟社會的 與件에 따라 적절하게 조절하기 위해 취해진 조치이다.<sup>10)</sup> 그러나 사전허가 없이 입국한 자에 대해서도 허가의 거부에 따른 강제송환시 身體上의 迫害 또는 拘禁의 威脅이 존재할 경우 例外的으로 거주허가를 해주도록 하고 있다.

## 2) 移住民의 管理

이주민의 收容 및 定着支援 등 제반 관리업무에 대한 總括責任은

- 
- 9) 1961년 法改正에 따라 居住許可 拒否의 事由에 해당하는 자에게도 獨逸人으로서의 居住權利를 인정해 주도록 하고 있다. 이는 무엇보다도 거주허가의 거부로 인해 당사자가 동독지역으로 強制送還될 경우 處罰 또는 迫害의 위협이 있기 때문인 것으로 판단된다.
- 10) 동구권으로부터의 移住民 規模를 統制하기 위하여 1992년 黨政協定에 따라 또다른 조치가 마련되었다. 이에 따라 追後 移住民의 規模는 1991년과 1992년의 平均 移住者數를 초과할 수 없도록 하고 있다. 그러나 이러한 규정의 집행에 있어서 柔軟性을 부여하기 위하여 平均値의 10%를 상회 또는 하회할 수 있도록 하였다.

1970년대 이후부터 聯邦內務部長官이 맡아 오고 있으며, 그 이전의 경우 追放者·脫走者·戰傷者를 위한 聯邦長官이 수행해 왔다. 그리고 脫走者法의 規定에 의거하여 이주민의 처리에 대한 실제적인 업무는 聯邦行政廳(Bundesverwaltungsamt)에서 수행해 오고 있으며, 關聯業務로는 구체적으로 移住申請書의 審査 및 許可書의 發給, 移住民의 入國節次決定, 收容所의 建立 및 管理 그리고 移住民의 地域別 分散 등이 있다. 그리고 주정부 차원에서의 이주민 관리문제는 脫走者廳에서 수행되고 있다.

聯邦行政廳은 국경부근에 4개의 聯邦收容所를 建立하여 운영해 오고 있으며, 여기서는 移住民의 登錄, 간단한 健康診斷, 宿食의 提供 그리고 독일사회에 대한 안내책자의<sup>11)</sup> 지급 등 제반 서비스가 제공된다. 그리고 이주민으로서 등록을 한 자에 대해서는 수용증의 발급과 함께 歡迎金(Begrüßungsgeld)의 형식으로 일인당 200마르크가 지급되며, 별도로 個別 收容州의 財源으로 家長 30마르크 그리고 被扶養者 1인당 15마르크씩 지급되고 있다. 이러한 財政的 支援은 社會保障給與의 수혜시까지 개별 이주자의 긴급한 現金需要의 충당을 목적으로 사용되고 있다. 그리고 연방수용소에 수용중인 이주민에 대하여 종교자선단체를 중심으로 의복지원이 제공되고 있다. 이에 필요한 재원은 신자의 헌금과 연방 또는 주정부의 보조금으로 충당되고 있다.

移住民들의 居住問題는 일반적으로 聯邦收容所 → 州中央收容所 → 臨時居住地 → 個人住宅 入住의 절차를 거치게 된다. 이러한 절차에 따라 이주민들은 입국 후 처음 2~3일간 연방수용소에서 체류한 후 주수용소로 분산 수용되는데, 분산수용은 개별 州의 人口規模 그리고

11) 이주민을 위한 주요 안내책자로는 『이주민 안내서』, 『독일로의 이주환영』, 『실업자를 위한 리플렛』, 『이주민 학생을 위한 학업프로그램』 그리고 『이주민의 연금』 등이 있다. 이 이외에도 각종 종교단체는 이주민의 사회정착안내를 위해 별도로 책자를 발간하여 배포하고 있다.

經濟事情 등을 고려한 割當率을 기준으로 수행되며, 이 경우 개별 이주자의 緣故, 希望 그리고 定着의 可能性 등을 감안하도록 하고 있다. 聯邦收容所에는 수용될 주의 移住民 擔當官이 파견근무를 하고 있으며, 이들은 個別 移住民의 人的事項을 州政府에 전달하고, 移住民 政策에 대한 州政府의 입장을 대변하며 나아가 이주민들에게 수용될 지역의 住宅 및 就業情報를 제공하는 업무를 하고 있다. 聯邦收容所에서 州中央收容所까지의 旅行費와 이삿짐의 운송비는 연방정부의 재원으로 충당이 된다. 주정부로 할당된 이주민은 州中央收容所에서 2~3일간 체류한 후 다시 地域別로 分散收容되며, 개인주택이 마련되기 전까지 임시거주지에서 대략 1~2년간 생활을 하게 된다.

追放者法은 移住民 政策의 樹立, 管理 및 제반 定着支援體系의 改善에 대한 전문적인 자문을 위하여 諮問團을 구성하도록 하고 있다. 자문단의 議長은 聯邦內務部長官으로 하고, 의장은 자문위원의 구성과 위원회의 임면에 대한 권한을 가지게 된다. 諮問委員은 個別 州政府의 移住民 擔當者, 移住民 團體(16개)의 代表者, 宗教團體 代表者, 民間福祉團體들의 代表者, 使用者總聯合會 代表者 그리고 獨逸勞組聯盟 代表者 들로 구성이 된다. 이러한 다양한 移住民 후원단체 대표자를 포함한 諮問團의 구성은 정착지원에 있어서 각 단체들간 役割分擔 및 相互 業務調律은 물론 聯邦政府의 移住民 政策의 樹立에 유익한 조언을 할 수 있다는 장점도 가지고 있다.

### 3) 就業 및 諸般 社會保障政策的 次元의 支援

追放者法은 移住民의 조속한 사회정착을 위하여 就業與件의 改善 및 社會保障政策的 支援에 관한 다양한 내용을 포함하고 있다. 여기서는 이와 관련한 규정만 간략히 설명을 하고, 구체적인 사항은 第4節에서 다루고자 한다.

먼저 移住民의 就業可能性을 제고하기 위하여 同法은 이주 전 해당 지역에서 취득한 각종 資格證의 審査와 認定證明書의 發給, 農業 또는 自營業 희망자를 위한 長期低利의 融資金提供, 手工業協會 가입요건 완화 등에 관한 규정을 언급하고 있다. 다음으로 移住民에 대한 社會保障政策的 次元의 特別支援으로서 동법은 醫療給付 및 疾病手當의 支給, 老齡 또는 災害로 인한 장애자의 소득보장을 위한 在外國民 年金法(Fremdrentengesetz)의 적용 그리고 특별히 後期 移住民을 위하여 일시금 형태의 編入補助金, 補償金 및 施設貸付金의 支給에 대한 규정을 포함하고 있다. 여기서 後期 移住民을 위한 特別支援은 구소련의 강제이주와 억류조치 그리고 이에 따른 이주의 지연에 대한 被害補償의 性格을 가지고 있다.

追放者法은 이외에도 移住民에 대하여 법률, 조세 그리고 경제문제에 관한 相談을 제공할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 각종 移住民 團體가 수행을 하게 되며, 聯邦政府는 이에 대한 재정지원을 하도록 하고 있다. 나아가 이주민의 이름이 獨逸姓名法과 상이할 경우 聯邦行政廳 또는 戶籍事務所는 이름의 변경을 위한 행정적 절차를 지원하고 이에 대한 비용은 무료로 하고 있다.

#### 4) 文化, 研究 및 統計業務

移住民은 기존 出身地域의 文化와 獨逸의 文化를 연결하는 仲介者로서 중대한 역할을 하게 된다. 따라서 연방과 주정부는 民族間 대화합의 차원에서 이주민이 현지에서 경험하고 수집한 문화적 유산을 整理·保存하고, 나아가 현재 동구권 거주 獨逸民族의 生活相을 국민들에게 홍보하는 책임을 가지고 있다.

追放者法에 따라 聯邦과 州政府는 각종 연구소 및 대학교와 연계한 연구활동의 지원의무를 가지게 되는데, 이는 統計資料의 作成 및 分

析, 移住民의 獨逸社會 編入에 따른 정치·경제·사회·문화적 제반 波及 效果 分析 그리고 現행 定着支援體系의 問題點 把握과 改善方案의 마련에 그 목적을 두고 있다. 그리고 이러한 개별 주정부의 이주민 관련 연구는 聯邦政府에서 總括收集하여 聯邦上院에 매년 그 결과를 보고 하도록 하고 있다.

## 나. 收容法(Aufnahmegesetz)

### 1) 制度의 導入背景

2차대전 이후 蘇聯 占領地域이었던 동독에서 住民의 集團的 無斷脫走現狀이 발생하게 되어 西獨側으로서는 이들의 수용과 관련한 法的 基準 마련의 필요성이 제기되었다.<sup>12)</sup> 이에 따라 西獨政府는 1950년 8월 22일 緊急收容法(Notaufnahmegesetz) 그리고 이듬해에 同法의 施行令을 각각 制定·公布하게 되었다. 동법 및 시행령은 1986년 收容法 그리고 收容法 施行令으로 그 명칭이 변경되었으며, 1990년 7월 1일 東西獨 貨幣·經濟·社會統합을 계기로 폐지되었으며, 대신 동구권 이주민에 대한 效率的이고 體系的인 收容基準을 마련하기 위하여 東歐圈 移住民 收容法(Gesetz zu Regelung des Aufnahmeverfahrens für Aussiedler)이 制定·施行되어 오고 있다.

이 법의 立法趣旨는 戰後 서독의 政治·經濟的 事情을 고려하여 東獨地域 移住民의 數를 적절하게 統制하고 收容이 決定된 移住民을 各地域州別로 分散收容하는 데 있었다. 그러나 同法은 實際 運用過程에서 이주민 문제를 法的으로 制度化하고 移住民의 定着支援에 따른 負

12) 脫走者法은 동독 및 동구권 移住民의 收容과 定着支援에 관한 一般의인 사항을 수록하고 있는 반면, 收容法은 具體的으로 東獨을 탈출하여 西獨으로 무단 이주한 사람들을 대상으로 이들의 國內 居住許可 與否의 판단과 收容節次를 위한 行政的 指針을 마련하기 위하여 制定되었다.

擔을 地域州別로 分散하고자 하는 목적은 달성하였으나, 移住民의 流入을 統制하는 목적을 달성하는 데는 많은 문제점에 봉착하게 되었다. 그 이유로는 무엇보다도 獨逸 基本法 제11조에 명시된 國民으로서 居住移轉自由(Freizügigkeit)의 制限問題가 제기되었기 때문이다. 同法이 移住規模의 統制機能을 제대로 달성하지 못한 또다른 이유로서 동독 출신 주민이 事前許可 없이 서독으로 이주해 오더라도 기존 독일주민과 같이 기본법에 보장된 권리를 가진다는 國民的인 合意가 형성되었기 때문이다. 이에 따라 東獨地域 脫走者의 收容問題는 해당요건을<sup>13)</sup> 충족할 경우 거주를 허락하는 選別節次(Ausleseverfahren)에서 단순히 脫走者의 身分을 登錄하는 節次(Registerverfahren)로 전환되게 되었다.

## 2) 收容法의 內容

수용법은 東獨地域 脫走者의 申告義務, 收容節次, 收容이 결정된 자들의 地域別 分散 그리고 수용법의 管理機構에 관한 규정으로 구성되어 있다. 이러한 규정을 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 동독출신 탈주자에 대해서는 基本法에 의거하여 별도의 허가 없이 서독에 체류할 수 있는 權限을 부여하고 있다. 그러나 이들이 서독내에서 항구적인 거주를 위해서는 수용소에 신고를 하여 特別許可를 받도록 義務化 하고 있다. 이 때 身體 또는 生命에 급박한 위험으로 인해 탈주한 경우에 대해서는 특별허가가 拒否될 수 없도록 규정하고 있다. 그리고 탈주자로서 서독정부의 제반 定着支援은 원칙적

---

13) 緊急收容法은 제정 당시 居住許可의 要件으로서 다음과 같은 사항을 명시하였다. 첫째, 직계 존·비속간의 離散家族 相逢을 위한 피난, 둘째, 서독에서 주택과 직장을 보장받을 수 있다는 確實한 證明을 제시할 수 있는 피난, 셋째, 特別한 政治的인 事由로 긴급한 상황에 처했기 때문에 발생한 피난, 넷째, 거주허가가 받아들여지지 않을 경우 당사자가 심대한 어려움에 처하게 될 피난 등.

으로 適法한 申告節次를 거친 자에 대해서만 제공되도록 하고 있다.

둘째, 收容節次와 관련하여 탈주자의 特別居住許可 問題는 收容委員會에서 결정하도록 하고 있다. 수용위원회는 3인으로 구성되며, 업무가 과중될 경우 여러 개의 위원회를 同時에 운영할 수 있도록 하고 있다. 그리고 위원회의 위원은 聯邦 失鄉民省 長官(추후 법 개정에 따라 聯邦內務部長官) 그리고 聯邦上院에서 각각 절반을 추천하게 된다. 수용심사는 탈주자 당사자가 제출한 서류를 바탕으로 聯邦收容所長이 사실 여부를 事前審査를 하고 그 결과를 수용위원회에 제출하는 절차를 취하고 있다. 수용위원회는 相關단체의 諮問을 구하여 심사를 할 수 있도록 하고, 收容 與否는 동위원회의 過半數로 결정이 된다. 그리고 수용신청이 기각된 탈주자가 결정에 대해 異意가 있을 경우 請願 審査委員會에 再審을 신청할 수 있는 기회를 부여하고 있다.

셋째, 수용위원회의 결정에 따라 특별거주허가가 부여된 동독지역 탈주자에 대해서는 聯邦政府의 職權으로 地域別로 分散收容이 되도록 하고 있다. 이 때 탈주자의 분산은 사전에 州政府의 意見과 州別 經濟 事情을 참작하여 시행하도록 하되, 별도로 수용자들의 希望과 定着可能性을 감안하도록 하고 있다. 수용법에 따라 연방정부는 이주민의 분산수용으로 인한 費用負擔이 각 주정부간 公平하게 되도록 정책을 실시하여야 하며, 따라서 이러한 정책의 일환으로서 聯邦政府는 移住民 收容에 따른 비용을 주정부와 共同負擔하도록 하고 있다.

마지막으로 수용법의 실행에 대한 總括的인 責任은 聯邦失鄉民省 長官에게 귀속되며, 1970년대 이후 相關업무는 聯邦內務部長官으로 이관되어 오늘에 이르고 있다. 탈주자의 수용과 相關한 實際的인 業務를 수행하기 위하여 연방내무부장관은 聯邦中央收容所를 설치하고, 收容所長의 임면권을 행사하도록 하고 있다.

## 4. 移住民에 대한 支援內容

### 가. 住居支援

이주민과 그 가족이 새로운 사회에서 정착을 하기 위해서는 住居地 마련의 문제가 優先적으로 해결되어야 한다. 이에 따라 독일의 聯邦 및 州政府은 이주민에 대한 住居支援을 위하여 다양한 정책을 실시하고 있다. 이주민에 대한 주거지원으로는 段階別로 이주 후 일정기간 동안 臨時收容所에서의 宿所提供 그리고 영구적인 주택마련을 위한 特別支援 등이 있다.

주정부의 中央收容所에서 地方自治團體別로 할당된 이주민은 인근 지역의 臨時收容所에서 항구적인 주택을 마련할 때까지 대략 1~2년간 거주를 하게 된다. 임시수용소의 形態로는 移住民 專用的 寄宿舍(Übergangswohnheim)가 있으며, 이주민의 수가 급증하여 수용시설이 不足하게 될 경우 또는 이주민의 家族規模에 적합한 거주공간의 제공에 애로가 있을 경우 별도로 호텔, 여관 또는 일반주택을 長期賃貸하여 臨時宿所(Ausweichsunterbringung)로 제공하고 있다.<sup>14)</sup> 이 때 住居費用으로서 이주민 개개인에게 일일당 宿泊費 6~10마르크 그리고 管理費 12마르크가 부과되며, 不足分에 대해서는 주정부에서 財政支援을 해 주도록 하고 있다. 단 2살 미만의 어린이에게는 관련비용의 全額免除 그리고 18세 미만의 아동에게는 전체 비용의 30%를 控除해 주고 있다. 그리고 生活保護對象者에 대해서는 특별히 해당지역의 社會扶助廳(Sozialamt)에서 비용을 부담하도록 하고 있다.

1980년대 후반 이후 동구 공산권의 動搖 및 崩壞로 인하여 해당지

14) 일례로 바이에른州의 경우 1993년 전지역에 274개소의 移住民 專用 寄宿舍와 382개소의 臨時宿所에 총 45,900개의 침상을 마련하여 移住民 주거 문제의 해결에 대처하고 있다.

역으로부터 독일주민의 대량이주사태가 발생하게 되어 이들의 수용을 위한 시설의 부족현상이 대두 되었다. 이에 따라 연방정부는 1989년 「移住民을 위한 臨時居住地 마련에 관한 法律」을 제정하였으며, 동법은 수용소 건립을 위한 聯邦政府의 財政支援, 財源使用의 原則 그리고 연방정부의 事後監督權에 관한 규정을 주요내용으로 수록하고 있다. 이를 차례대로 살펴보면 먼저 聯邦政府는 收容所의 建立을 위하여 총 5백만 마르크를 조성하여 移住民 割當比率에 따라 개별 주정부에 差等配分하도록 하고 있다. 다음으로 배분된 재원은 經濟性의 原則에 따라 사용하도록 의무화하고, 財源의 使用은 수용소의 新築 또는 改築과 상관없이 1990년 이후에 새로 시작한 사업에만 국한하도록 하고 있다. 그리고 연방지원금은 個別事業 總所要額의 최고 75% 한도에서 활용하도록 하고 나머지 부분은 州政府가 부담하도록 하고 있다. 마지막으로 연방정부는 주별 수용소 건립내용을 總括監督하고, 규정한 용도 이외에 재원을 지출하였을 경우 지원액을 還收할 수 있는 권한을 가지게 된다.

移住民이 常住하게 될 住宅 마련은 독일내 住宅市場與件의 脆弱性을 감안해 볼 때 특히 어려운 문제로 제기되고 있으며, 이에 따른 이주민의 임시수용소 滯留期間의 長期化는 주정부 비용부담의 증가는 물론 당사자의 社會定着에도 상당한 지장을 초래하고 있는 실정이다. 따라서 연방 또는 주정부는 이주민의 주거문제를 해결하기 위해 다양한 特別支援政策을 실시하고 있는데 여기에는 福祉住宅(Sozialbauwohnung) 優先 入住權 부여 또는 住宅購入時 融資金提供 등이 있다. 그리고 이주민이 거주지를 마련하게 될 경우 家財道具 구입을 위한 融資金이 별도로 지원되고 있다.

이주민이 賃貸住宅에 거주를 희망할 경우 정부의 財政支援으로 건립·운영되고 있는 零細民 專用 福祉住宅에 우선적인 입주권을 부여하

고 있다. 복지주택 신청자격요건으로 所得上限規定이 있는데 이주민의 경우 입국 후 5년간 이러한 소득상한을 特例的으로 上向調整하여 입주요건을 완화해 주고 있다. 다음으로 이주민은 일반 영세민과 마찬가지로 賃貸住宅 月貫補助金(Wohngeld)의 申請資格을 가지게 된다. 그러나 이주민의 경우 입국 후 일정기간 동안 소득수준이 낮은 반면 제반 지출요인이 많게 되는 점을 감안하여 住居費用 輕減의 차원에서 月貫補助金 特例規定이 적용되고 있다. 일반적으로 월세보조금은 가족수, 임대료 규모 그리고 가구소득을 기준으로 산정이 되는데, 이주민에 대해서는 입국 후 4년간 家口所得의 일정부분을 基礎控除하여 보조금이 상향지급될 수 있도록 하고 있다.

이주민이 주택을 신축 또는 구입을 하고자 할 경우 負擔調整法 또는 脫走者 扶助法에 의거하여 장기저리의 융자금이 제공되고 있다. 이때 융자금은 주택마련비용의 一定比率로 지원되며, 필요재원은 연방정부의 재정에서 충당되도록 하고 있다.

이주민의 경우 새로운 사회에서의 생활을 시작하기 위해서는 주택문제 이외에도 家財道具를 마련하는 문제에 직면하게 된다. 이에 필요한 비용부담 문제를 완화하기 위하여 정부는 移住民의 家口規模를 감안하여 장기저리의 융자금을 차등하여 제공하고 있다. 單獨 移住者의 경우 3,000마르크가 지원되며, 가족단위의 이주자의 경우 基礎額 4,000마르크와 扶養家族 1인당 1,000마르크씩 최고 10,000마르크까지 지원이 가능하도록 하고 있다.

#### 나. 所得 및 諸般 社會政策的 支援

이주민 및 그 가족의 경우 입국 후 自立定着時까지 상당기간 동안 심각한 經濟·社會的 隘路에 직면하게 된다. 이에 따라 국가는 각종 社會保障制度와 연계하여 다양한 정착지원대책을 마련하고 있으며, 지원

내용으로는 危險發生의 事由別로 失業給與, 老齡 또는 障害에 대한 年金給與, 負擔調整法에 의한 特別支援, 醫療保險給與, 産災保險給與 그리고 公共扶助惠澤 등이 있다. 다음은 이러한 사항을 차례대로 살펴보고자 한다.

### 1) 失業給與

이주민들의 주된 所得斷切要因으로 失業이 지적될 수 있는데, 이 경우 독일노동시장 정보의 부족에 따른 摩擦的 失業과 노동생산성의 상대적 열위에 따른 構造的 失業이 대부분을 차지하게 된다. 실업중인 이주민을 위한 실업급여 지급업무는 聯邦勞動廳(Bundesanstalt für Arbeit) 산하 지방 노동청에서 수행하고 있는데 이는 職業敎育과 就業情報 제공 등 이주민의 就業支援과 所得支援을 상호연계할 수 있다는 점에서 長點을 가지고 있다.

실업중인 이주민은 실업급여를 수급하기 위하여 관할 노동청에 실업자로 申告를 하고 就業意思가 있음을 밝혀야만 한다. 그리고 독일어 능력이 부족한 동구권 이주민의 경우 獨逸語 敎育參與 그리고 기타의 이주민의 경우 職業敎育 參與가 실업급여의 支給要件으로 되어 있다. 단 입국 후 2개월 이내에는 직업교육 참여의무를 免除해 주고 노동청에서 제공하는 일자리를 拒否할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이는 개별 이주민에게 직업정보의 수집과 이를 바탕으로한 자율적 進路決定을 위한 시간적인 여유를 제공하기 위한 조치로 판단되고 있다.

失業給與의 종류로는 定着金(Eingliederungsgeld)과 失業扶助金(Arbeitslosenhilfe)이 있다. 개별제도의 수급요건으로서 먼저 定着金은 해당 이주민이 독일 이주 1년 전 기존 거주지역에서 최소한 150일간 賃金勤勞者로서 종사한 경력이 있는 자에게 제공되도록 하고 있다. 단 政治犯 또는 獨逸民族이라는 사유로 취업활동에 심대한 지장이 있었

을 경우 별도로 해당기간을 就業期間으로 인정해 주고 있다. 다음으로 失業扶助金은 자영업자와 가족종사자에게 제공되며, 定着金의 受給要件과 같이 독일 이주 1년 전 최소한 150일간 就業活動에 종사한 경력이 있어야만 지급되도록 하고 있다. 그리고 정착금의 수급기한을 경과하여 장기간 실업상태에 있는 이주민에게도 失業扶助金이 지급되고 있다.

失業給與의 水準과 支給期間을 살펴보면, 먼저 定着金은 개별 이주민의 종전 소득을 獨逸 賃金으로 재평가한 후 이를 5등급으로 구분하여 해당 등급의 63%를 지급하도록 하고 있다. 배우자가 없이 자녀를 양육하고 있는 수급자에 대해서는 별도로 養育手當이 지급된다. 정착금은 최고 312일까지 지급되도록 하고 있다.<sup>15)</sup> 다음으로 失業扶助金은 해당 이주민과 유사한 教育水準 및 職業能力을 가진 근로자의 임금을 기준으로 독신자의 경우 56% 그리고 부양가족이 있을 경우 58%가 각각 지급된다. 그리고 실업부조금의 支給期間은 제한이 없다. 정착금 또는 실업부조금을 수혜하고 있는 기간에 대해서는 受惠額을 기준으로 해당 당사자와 연방노동청이 연금보험료를 반반부담하고 이를 年金加入期間으로 산정을 해 주고 있다.

이주민에 대한 소득지원 이외에 별도로 勞動廳은 雇傭促進法에 의거하여 다양한 취업지원을 해주고 있는데, 여기에는 구체적으로 就業相談, 職場斡旋, 求職活動費의 補助, 이사비용의 보조 그리고 就業裝備購入費의 대부 등이 있다.

## 2) 在外國民 年金受給權(Fremdrentenrecht)

老齡 또는 障害의 상태에서 독일로 이주해 온 이주민의 경우 自立

15) 移住民의 과도한 流入으로 인한 聯邦雇傭廳의 財政負擔을 완화하기 위한 조치로서 1994년 相關법의 개정에 따라 定着金의 支給期間은 6개월로 단축되었다.

的인 定着은 사실상 불가능하게 된다. 따라서 이들의 소득보장문제는 사회정책적 차원에서 特別한 配慮를 필요로 하고 있다. 그리고 이주당시 이주민들간 年齡의 差異는 연금수혜에 있어서 不平等을 초래할 우려가 있다. 왜냐 하면 中高齡의 이주민의 경우 젊은 이주민에 비하여 독일 노동시장에서 근로활동을 할 수 있는 期間이 상대적으로 짧아 公的年金制度 가입기간의 단축에 따른 期待年金額의 축소 가능성이 있기 때문이다. 이러한 제반 문제점을 해결하기 위하여 독일은 在外國民 年金法을 제정하게 되었다.

在外國民年金法의 내용은 크게 補償의 原則과 定着支援의 原則에 근거를 두고 있는데, 먼저 보상의 원칙은 이주민이 기존의 거주지역에서 획득한 年金受給權을 인정해 주도록 함으로써 이주에 따른 피해의 최소화를 목적으로 하고 있다. 다음으로 定着支援의 原則은 이주민을 독일의 공적연금제도에 편입시켜 출신지역 연금제도의 가입기간을 인정해 주고 연금액 산정의 기준이 되는 임금소득을 독일의 수준으로 재평가해 줌으로써 연금수혜에 있어서 獨逸住民과의 相對的 不平等問題를 해결해 주고 있다.

재외국민연금법은 適用對象, 制度加入期間의 認定範圍 그리고 출신지역 임금소득의 再評價方法 등으로 구성되어 있다. 이러한 사항을 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재외국민연금법의 適用對象은 동구권 이주민 그리고 동독지역 이주민으로서 출신지역에서 賃金勤勞者로 종사한 경력이 있는 사람이 된다. 그러나 1990년 5월 18일 이후 이주해 온 동독출신 이주민의 경우 동법의 적용대상에서 除外하도록 하고 있다. 이들에 대해서는 그대신 동서독 社會統合 經過規程에 따라 東獨 年金法의 규정을 적용하고 있다.

둘째, 制度加入期間의 認定範圍는 원칙적으로 출신지역 연금제도의

가입기간으로 하고 별도로 해당지역 연금제도의 적용을 받지 않는 업종에 종사하였을 경우 해당기간, 군복무기간, 교육기간, 질병기간, 육아기간, 실업기간 등이 포함되고 있다. 그리고 戰爭捕虜 또는 政治犯의 경우 拘禁期間도 제도가입기간으로 인정해 주고 있다.

셋째, 이주민의 출신지역 임금소득을 再評價하는 방법은 對象業種을 24개로 분류하여 개별업종 종사 獨逸勤勞者의 平均賃金を 적용하고 있다. 그리고 업종별 평균임금은 매 5년마다 해당업종 賃金上昇率을 감안하여 재조정해주고 있다. 이러한 業種別 分類表에 의한 이주민 근로소득의 재평가 방법은 개별 대상자의 실제임금 파악에 따른 行政的 負擔을 감안하여 취해진 대안적 조치로 판단된다.

다음의 <表 4-4> 는 1970년에서 1990년까지 이주민을 위한 年金支出 規模의 연도별 추이를 나타내 주고 있다. 먼저 全體 年金支出額에서 在外國民年金 支出總額이 차지하는 比率은 해당기간 동안 0.5%~0.7%를 차지하여 비교적 낮은 수준에 머무르고 있다. 다음으로 재외국민 연금액의 絶對規模는 1984년에 최초로 10억 마르크를 초과하여 1990년에는 13.7억 마르크를 기록하고 있다.

<表 4-4> 移住民 年金支出額의 年度別 推移

(單位: 억 마르크, %)

	'70	'75	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'90
총연금지출액	518	1,005	1,416	1,487	1,580	1,613	1,702	1,741	1,784	2,129
재외국민연금	3.3	6.8	7.5	8.1	9.1	9.7	10.7	11.1	11.5	13.7
비율 <sup>1)</sup>	0.6	0.7	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7

註: 1) 比率 = 在外國民年金額/總年金支出額  
 資料: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Materialband zum Sozialbudget*, 1990.

### 3) 負擔調整法(Lastenausgleichsgesetz)에 의한 所得支援

부담조정법은 戰爭, 國家分斷, 強制追放 그리고 1948년 西獨의 貨幣改革 등으로 인한 財産上 被害의 補償을 목적으로 도입되었다. 동법은 基本法 제120조에 근거하여 2차대전중 또는 그 후 國際政治秩序의 再編에 따른 개개인의 피해를 전체국민이 공동부담하도록 하는 社會正義의 原則(Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit)에 입각하고 있으며, 나아가 피해의 보상은 國民經濟의 負擔能力을 고려하여 실시하도록 하고 있다. 이에 따라 동법은 전후의 극심한 혼란의 와중에서 신속한 經濟의 再建은 물론 1천5백만에 달하는 이주민의 성공적인 정착에도 상당한 기여를 하였다. 그리고 독일의 統一과 동구권의 政治的 安定에 따라 동법의 역할 범위는 점차 縮小되어가고 있는 추세에 있다. 부담조정법은 適用對象, 給與, 財源調達 그리고 行政管理機構에 관한 규정으로 구성되어 있다.

첫째, 부담조정법의 適用對象은 전쟁, 강제추방 그리고 동독의 공산정권에 의한 재산의 압류 등으로 인한 財産의 被害를 입은 자로 하고 있다. 그리고 이주 또는 추방으로 인한 生計基盤(所得源)을 상실한 경우도 동법의 적용대상이 되며 이 경우 被害補償의 對象은 당사자의 실질적인 재산이 아니라 就業所得으로 하고 있다. 그러나 나찌정권에 협력을 하거나 기타 非人道的인 방법으로 획득한 재산의 피해에 대해서는 동법의 적용대상에서 除外하도록 하고 있다. 그리고 출신지역에서 犯法行爲를 한 후 독일로 이주한 사람에 대해서도 동법의 수혜를 排除하도록 하고 있다.

둘째, 給與의 種類는 크게 當爲規定에 의한 급여와 任意規定에 의한 급여로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 당위규정에 의한 급여의 종류로는 被害補償一時金, 戰爭被害年金, 이주민이 출신지역에서 예치한 貯蓄性 資本의 손실에 대한 보상금

등이 있다. 이 가운데 전쟁피해연금(Kriegsschadenrente)은 被害補償의 성격 이외에도 社會保障的 性格을 가지고 있으며, 수급대상은 전쟁 또는 이주 등으로 인하여 財産上의 被害 또는 生計基盤을 상실한 자로서 老齡 또는 障害로 인해 자립적인 생계능력이 없고 가구소득이 일정수준 이내의 사람으로 하고 있다. 아래의 <表 4-5>는 戰爭被害年金 受給者數의 年度別 推移를 보여주고 있다. 전체 연금수급자수는 1980년 27만5천명에서<sup>16)</sup> 1994년 7만7천명의 수준으로 지속적으로 減少해 오고 있다. 매년도 수급자의 구성을 살펴보면 追放者가 가장 높은 비율을 차지하고 있고 다음으로 탈주자, 전쟁중 재산 피해자, 화폐개혁에 따른 피해자 그리고 기타의 순으로 나타나고 있다.

<表 4-5> 戰爭被害年金 受給者數의 年度別 推移

(單位: 천명)

事案別 年金受給者數	'80	'82	'84	'86	'88	'90	'92	'93	'94
추방자	236	205	176	149	125	104	85	77	69
재산피해자	9	7	6	4	3	3	2	2	1
화폐개혁 피해자	14	10	7	5	4	3	2	1	1
탈주자	12	11	9	8	7	6	5	4	4
기 타	4	4	3	3	3	2	2	2	2
總 計	275	237	201	169	142	118	96	86	77

資料: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*, 1994.

전쟁피해연금은 다시 生計補助金(Unterhaltshilfe) 그리고 補償年金(Entschädigungsrente)으로 구분하여 지급되고 있다.

16) 戰爭被害年金 受給者의 수는 1955년 87만4천명, 1965년 69만2천명 그리고 1975년 34만9천명으로 그 규모가 지속적으로 감소해 오고 있음을 알 수 있다. 이러한 수급자수의 감소에 대한 주된 이유로는 戰後 時間의 經過에 따라 대상자의 사망은 물론 수급신청의 제한(예를 들어 一定年度 이후 出生者의 申請資格制限, 申請期限의 設定등)에 기인하고 있다.

生計補助金は 피해 당사자의 생계보호를 위하여 年金의 形態로 지급되며 부양가족이 있을 경우 배우자, 아동 또는 고아수당이 그리고 치매 등으로 인한 長期看護가 필요로 할 경우 介護手當이 별도로 지급되도록 하고 있다(表 4-6 참조). 나아가 생계보조금 수혜자의 가구 소득이 낮아 最低生計의 유지에 애로가 발생하게 될 경우 각각의 가구 구성원에 대하여 加給金を 추가로 지급하고 있다. 생계보조금과는 달리 補償年金은 피해 당사자가 실제로 상실한 財産額을 기준으로 하여 이의 一定比率을 연금의 형태로 지급하고 있다. 그리고 생계보조금 및 보상연금의 수혜자에 대해서는 醫療保護法에 의거하여 生活保護對象者에 준하는 醫療保護와 장제보호의 혜택이 부여되고 있다.

〈表 4-6〉 月生計補助金の 年度別 推移

(單位: 마르크)

연도	당사자	배우자	자녀	고아	개호수당		시설보호수당 <sup>1)</sup>
					기본수당	추가수당 <sup>2)</sup>	
1949	70	30	20	35	-	-	-
1959	140	70	47	72	50	60	20
1967	205	135	70	110	50	90	20
1976	426	284	145	234	50	175	20
1985	600	401	205	331	50	195	20
1988	651	435	221	358	50	216	20
1989	667	445	226	367	50	222	20
1990	689	460	233	379	50	231	20

註: 1) 장기간호가 필요로 한 자로서 특수시설에 수용중일 경우

2) 장기간호가 필요로 한 자로서 기타의 사회보장제도로부터 특별보조를 받고 있지 않을 경우

資料: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über die Soziale Sicherheit*, 1990.

다음으로 임의규정에 의한 급여의 종류로는 長期低利의 定着支援

融資金制度가 있는데 대표적인 사항으로는 자영업 또는 농업경영 희망자를 위한 융자금, 特別遭難基金에서 지원되는 生計基盤造成 融資金, 이주민의 居住地 건립을 위한 융자금 그리고 事業保證制度가 있다. 이러한 제도도입의 목적은 부담조정법의 當爲規定에 의한 급여혜택에서 漏落된 피해 이주민을 보호하고 이들의 신속한 自立定着을 지원하고자 하는 데 있다.

셋째, 부담조정법의 수행을 위한 재정은 調整基金(Ausgleichsfonds)을 통하여 이루어지는데 이는 金融 및 財産所得에 대한 調整課稅(Ausgleichsabgaben), 연방 및 주정부의 財政補助 그리고 融資金의 返還을 통하여 조달되고 있다. 그리고 조정기금의 재정에 赤字가 발생하게 될 경우 國家에서 특별지원금을 지원할 수 있도록 하고 있다. 2차대전 이후 1990년까지 調整基金을 통하여 造成·支出한 총액은 약 1,350억 마르크(한화로 70조 가량)가 되며, 1990년 한해의 경우만 10억 마르크 가량이 지출되었다.

넷째, 負擔調整法의 수행을 위한 行政管理機構로서 연방정부 차원의 聯邦調整廳(Bundesausgleichsamt)이 있으며, 주정부 차원의 州調整廳 그리고 산하기구로서 지역단위의 調整廳과 支所가 설치되어 있다. 그리고 조정청의 결정에 대해 異意를 제기하는 당사자의 보호를 위하여 별도의 조직으로서 광역단위의 請願委員會를 설치·운영하고 있다. 나아가 부담조정법에 대해 法律上 異意가 제기될 경우 行政法院이 이를 관할하여 해결하도록 하고 있다.

#### 4) 醫療保護

독일의 公的醫療保險에 가입하지 않은 이주민에게도 기존 제도가입자에 상응하는 醫療惠澤이 부여된다. 수혜의 조건으로는 출신지역을 떠나 2개월 이내에 독일에 입국한 자로서, 정식 居住許可를 받은 이후

3개월 이내에 발생한 질병으로 하고 있다. 기타의 이주민에 대해서는 공적의료보험에 任意加入할 수 있는 자격이 부여되며, 이 경우 독일 이주 후 6개월 이내에 加入申請을 하도록 하고 있다. 그리고 失業으로 인해 정착금 또는 실업부조를 받고 있는 이주민의 경우 해당기간 동안 聯邦政府가 당사자의 의료보험 가입에 따른 보험료를 부담하도록 하고 있다.

상병중인 이주민에 대해서는 의료혜택 이외에 추가로 실업보험의 정착금 수준에 상응하는 상병급여 또는 母性手當이 지급될 수 있는데, 수급자격은 출신지역에서의 행위가 다음과 같은 要件에 해당될 경우로 하고 있다. 이를 차례대로 살펴보면 첫째, 賃金勤勞者 또는 自營業者로 종사하였을 경우, 둘째, 軍服務中 이주하였을 경우, 셋째, 독일 민족 또는 기타 정치적인 사유로 인해 勤勞活動에 制約이 있었을 경우, 넷째, 政治犯으로서 독일에 이주한 자가 된다. 상병급여는 최고 78 주까지 지급되도록 하고 있다.

이주민에 대한 의료 및 상병급여업무는 해당지역의 地域醫療保險組合에서 수행을 하며, 이에 대한 비용은 전액 聯邦政府에서 負擔하도록 하고 있다. 그리고 이에 따른 行政管理費는 州政府에서 부담하며, 一括金의 형태로 당사자에 대한 의료 및 상병급여 지출액의 8%가 지원 된다.

그리고 政治犯으로서 수용기간중 심대한 健康의 損傷을 입은 자와 脫走者로서 동서독 國境脫出 도중 負傷을 당한 자에 대해서는 聯邦援護法에 의거하여 無償의 療養給與와 戰爭被害者 年金이 지급이 된다.

##### 5) 災害保險의 惠澤

출신지역에서 근로활동 도중 産業災害를 입은 후 障害의 狀態로 독일로 이주한 이주민은 독일의 災害保險의 受惠對象이 된다. 그리고 피

해 당사자의 종사업종이 출신지역 재해보험의 適用對象에서 除外되어 급여혜택을 받지 못하였을 경우에도 독일제도의 가입자에 相應하는 保險給與를 지급하도록 하고 있다. 이주민에 대한 재해보험 급여업무는 당사자의 종전 從事業種에 따라 個別 職域組合 또는 公共機關 災害保險組合 등에서 수행하게 된다.

#### 6) 公共扶助의 惠澤

일반 독일주민과 동등한 조건 하에서 이주민에게도 公共扶助의 受給資格이 부여되고 있다. 受惠對象은 貧困階層으로서 생계의 애로 또는 기타 特殊狀況(질병, 장애, 장기간호 등)이 발생한 경우가 되며, 지원액은 가구소득과 해당 위험의 극복을 위해 필요한 재원의 差額分이 現金 또는 現物의 形態로 지급된다. 공공부조의 종류로는 生計費 및 住居費 支援, 醫療保護, 障害者 適應支援, 社會不適應者의 特別適應支援 및 相談, 看護支援 그리고 衣服支援 등이 있다. 이러한 공공부조제도는 이주민의 사회정착지원을 위한 最後의 安全網(last safety net)으로서 중요한 역할을 담당하고 있다.

#### 7) 移住民에 대한 特別支援

이주 전 출신지역에서 신체적 또는 경제적으로 심대한 불이익을 입은 자에 대해서는 위에서 언급한 바와 같은 독일의 社會安全網을 통한 지원 이외에도 別途의 被害補償이 이루어지고 있다. 이러한 제도의 수혜대상은 戰爭捕虜, 政治犯 그리고 後期 移住民이 된다.

먼저 전쟁포로, 강제역류자 그리고 강제노역자의 피해보상을 위해 歸郷者財團이 설립되어 一時補償金 및 融資金 支援과 관련한 사업을 수행하고 있다. 이러한 지원의 대상은 빈곤으로 인해 生計가 특별히

어려운 者로 한정을 하고 있다. 다음으로 정치범으로서 收監經歷이 있는 이주민에 대해서는 政治犯 支援財團을 통하여 피해보상이 이루어 지는데, 여기에는 緊急支援金의 지급, 신체상의 장애가 있을 경우 特別支援 그리고 제반 相談支援의 혜택 등이 있다. 마지막으로 구소련 지역에서 온 후기 이주민의 경우 해당지역 정치집단의 抑留措置에 따라 肉體的·精神的으로 상당한 고통을 받아 왔다. 이러한 점을 감안하여 이들에게는 연령에 따라 4,000~6,000마르크의 編入補助金과 強制移住 被害補償金 등이 지원되도록 하고 있다.

#### 다. 教育支援

이주민에 대한 교육지원은 당사자의 就業可能性 提高와 궁극적으로 成功的 自立定着을 위하여 필수적인 조치사항으로 판단된다. 이러한 교육지원은 주로 젊은 계층을 대상으로 하고 있으며, 支援內容은 연령 그리고 교육수준별로 다양하게 구성되어 있다.

이주민이 출신지역에서 획득한 卒業 또는 學位證書가 독일의 교육 규정에 상응하는지 여부에 대한 審査와 認定을 위하여 주정부는 專門 部署를 설치·운영하고 있다. 관련부서의 심사결과에 따라 당사자가 취득한 자격이 독일의 기준에 미달할 경우 補修教育을 받도록 하고, 해당기간 동안의 教育費 및 生活費의 補助와 相談支援을 위하여 Otto Benecke財團을 설립·운영하고 있다. 그리고 동 재단은 이주민 거주지 관할 靑少年·社會擔當 部署와 협조하여 35세 이하의 젊은 이주민을 대상으로 獨逸語 教育과 職業教育을 위한 財政支援을 하고 있으며 支援期間은 최고 3년으로 하고 있다.

대학에 진학한 이주민의 경우 일반학생과 마찬가지로 教育促進法에 의거하여 學費補助金(BAföG)이 지원되며, 이주민에 대해서는 특별히 受給上限年齡을<sup>17)</sup> 초과하였을 경우에도 지원 할 수 있도록 하고 있다.

나아가 移住民 學者의 學術支援을 위하여 특별 프로그램이 실시되고 있는데, 독일의 대학이 이들을 채용하기로 합의를 할 경우 2년 동안 聯邦教育省의 부담으로 公共機關 종사자의 賃金에 상응하는 所得支援이 제공된다.

청소년 이주민의 경우 文化的 異質性을 극복하고 독일 교육시스템에 대한 適應과 上級學校로의 進學時까지 상당한 고통이 따르게 된다. 여기에는 특히 言語問題 그리고 교과과정의 相異性으로 인한 혼란, 향후 진로의 설정에 대한 방향 그리고 文化·情緒的 衝擊에 따른 自愧感 등을 들 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 일환으로서 개별 주정부는 『移住民 學生을 위한 案内書』를 발간하여 배포하고, 주정부 문교당국과 宗教團體들과의 연계를 통하여 다양한 교육프로그램이 제공되고 있다. 이와 관련한 대표적인 프로그램으로는 다음과 같은 것이 있다.

먼저 인근지역의 일반학교에 청소년 이주민을 위하여 별도로 定着支援學級이 설치·운영되고 있으며, 여기에는 이들의 獨逸語 能力別로 다양한 학급을 개설하고 있다. 그리고 독일어 特別教育을 필요로 하는 청소년에 대해서는 기숙사가 설치된 특수학교에서 수용하여 教育을 실시하도록 하고 있다.

다음으로 義務教育의 대상이 아닌 15세 이상 청소년 이주민의 상급 학교 진학 또는 특수직업학교의 입학 지원하기 위하여 集中教育課程이 지역별로 설치·운영되고 있으며, 教育期間은 대개의 경우 12~15개월이 소요된다. 나아가 이주민 학생의 大學進學을 지원하기 위하여 1~2년 과정의 特殊學級이 지역별로 개설되어 있다. 이러한 개별 교육 프로그램에 대한 안내, 상담 그리고 신청서의 접수는 해당지역의 基督

---

17) 教育促進法에 의한 學費補助金の 수급대상자는 일반적으로 30세 미만의 자로 하고 있다.

敎 慈善團體에서 수행하고 있다.

나아가 바이에른주에서와 같이 이주민 家族單位로 언어, 학교 그리고 직업교육을 總括的으로 실시하기 위하여 특별 프로그램을 운영하고 있는 경우도 있다. 이는 基督教 敎育財團에서 수행하고 있으며, 프로그램 참가자 全員에게 寄宿舍가 제공되고 있다. 이러한 가족단위의 교육 프로그램은 이주 초기 이주민 가족의 心理的 安定에 상당한 기여를 하게 되어 제도에 대한 呼應度가 특히 높게 나타나고 있다.

#### 라. 就業支援

이주민에 대한 취업지원은 크게 개개인의 就業可能性을 제고하기 위한 間接的 支援과 直接的 就業斡旋으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 間接的인 就業支援은 職業遂行能力의 向上을 위한 支援, 출신지역에서 획득한 자격증의 인정 등 就業與件의 改善을 위한 지원 그리고 自營業 創業을 위한 지원 등이 있다. 다음으로 直接的인 就業斡旋은 民間企業 또는 公共機關이 이주민을 고용하도록 하는 조치로서, 독일은 失業者와의 형평성 문제를 감안하여 이러한 방법을 가능한 한 止揚하고 就業問題는 市場의 機能에 맡기는 原則을 취하고 있다. 따라서 다음에는 移住民의 就業與件의 改善을 위한 제반 지원내용을 중심으로 살펴보려고 한다.

이주민의 경우 言語能力의 不足은 물론 출신지역에서의 직업이 독일의 기준과 상이하야 就業上 심각한 隘路가 발생하게 된다. 이러한 이주민의 職業遂行能力의 不足現狀을 개선하기 위하여 관계기관은 다양한 言語 및 職業敎育 그리고 職業斡旋 프로그램을 도입·실시하고 교육기간중 별도로 所得支援을 해주고 있다. 이주민에 대한 취업지원은 주로 聯邦次元에서 실시되고 있으며, 이와 관련하여 다양한 法律이 적용되고 있다. 대표적인 법률로는 聯邦敎育振興法, 雇傭促進法, 聯邦

援護法, 負擔調整法 등이 있다.

이주민이 종전 出身地域에서 획득한 각종 資格證을 독일에서의 취업을 위해 활용하고자 할 경우 事前承認을 받도록 義務化하고 있다. 승인의 요건으로서 독일의 관련직종 자격증 發給基準이 적용되며, 따라서 자격증의 심사와 관련하여 별도의 特惠가 부여되지 않도록 하고 있다. 이러한 자격증의 審査와 承認業務를 수행하기 위하여 주정부 산하에 별도의 部署가 설치·운영되고 있다. 그리고 출신지역에서 手工業에 종사하였던 이주민이 독일에서도 관련업종에 종사하고자 할 경우 事前試驗을 거친 후 手工業組合에 가입할 수 있도록 지원을 해주고 있다.

이주민이 농업 등 자영업에 종사하고자 할 경우 相談支援, 融資金支援 그리고 租稅 및 기타 特例의인 惠澤이 이루어질 수 있도록 하고 있다. 첫째, 이주민이 기업설립을 위해 전문가의 상담을 필요로 할 경우 相關기관에서 相談支援을 받도록 하고, 이와 관련한 비용의 60% 최고 2,500마르크까지 국가에서 補助를 해 주고 있다. 둘째, 융자금 지원은 農業經營 또는 自營業 希望者에 대하여 실시되고 있다. 먼저 농업 융자금의 受惠對象은 출신지역에서 농업에 종사한 經歷이 있었던 자로 하고, 농지 및 기계의 구입을 위한 融資金(100,000~150,000마르크)과 별도로 보조금이 지급되도록 하고 있다. 이와 관련한 업무는 聯邦負擔調整法에 의거하여 獨逸調整銀行(Deutsche Ausgleichsbank)에서 수행하고 있다. 다음으로 자영업 희망자에 대해서는 유럽부흥계획(ERP)의 기금에서 최고 200,000마르크의 한도 내에서 所要資本의 100%까지 長期低利의 融資金이 지원되고 있다. 그리고 사업수행 도중 자금의 애로가 발생할 경우 獨逸調整銀行이 추가적인 財政支援 또는 信用保證을 해줄 수 있는 장치를 마련하고 있다. 셋째, 이주민과 그 가족에 대해서는 입국 후 3년간 所得稅를 免除해 주고, 사업과 관련한

생산설비의 경우 減價償却 特例規定이 적용되고 있다. 그리고 이주민 자영업자의 경우 公共機關 발주사업에 대해 입국 후 10년 동안 優先的인 수주권을 부여하고 있다.

#### 마. 民間團體의 役割

이주민의 경우 독일사회 입국 후 일정기간 동안 經濟的 隘路 뿐만 아니라 심각한 心理的·精神的 衝擊을 겪게 된다. 이와 관련한 대표적인 문제로서 이질적인 사회에서의 心理的 疎外感, 文化情緒的 衝擊, 체제 및 사회제도의 상이성으로 인한 混亂 및 彷徨 그리고 目的意識의 喪失 등이 지적될 수 있다. 이러한 문제를 효율적으로 극복하기 위해서는 국가뿐만 아니라 민간차원의 이주민에 대한 적극적인 지원이 요구되고 있다. 따라서 국가는 이주민의 성공적인 정착을 위하여 民間資源을 적극적으로 開發·育成하고 이들의 활동에 대해 財政的 支援을 해주고 있다.

이주민의 정착지원에 참여하고 있는 代表的인 機關으로는 각종 宗教 및 民間慈善團體 그리고 移住民 團體들이 있으며 國家機關으로서 聯邦 및 州 政治教育센터가 설립·운영되고 있다. 이들은 주로 이주민의 사회·심리적 정착을 지원하고, 활동의 기본원칙으로서 接觸의 原則(Kontakt-Gedanke) 그리고 參與의 原則(Teilhabe-Gedanke)을 적용하고 있다(주독대사관, 1994).

이에 따라 종교 및 민간자선단체는 이주민의 職業, 敎育, 法律 및 住居問題에 대한 상담, 사회부적응자에 대한 心理相談, 행정기관 및 社會保障制度의 이용 안내 그리고 餘暇活用に 대한 안내 등과 관련한 업무를 담당하고 있다. 그리고 각종 이주민 단체는 이주민간의 친목도 모는 물론 전체 이주민의 權益을 보호하기 위해 활동을 하고 있다. 이외에도 개별 주정부는 이주민 거주지역별로 市民大學을 설치·운영하

여 이주민의 적극적인 참여를 유도하고 있는데, 그 목적은 이주민의 교육은 물론 社會參與意識의 제고와 주민과의 접촉을 통한 相互理解의 增進에 있다. 또한 지역주민으로 구성된 스포츠 클럽에 이주민들이 가입하도록 적극 권장하고 있다. 나아가 연방 및 주 정치교육센터에서는 正規的으로 세미나를 개최하여 동구권 거주 獨逸民族의 생활상, 移住民 現況 그리고 이주민의 유입에 따른 經濟社會的 波及效果와 관련한 토론의 장을 제공해 주고 있다.

바. 移住民 定着支援 機關간의 業務調律을 위한 機構의 設定

이상에서 移住民의 定着支援과 관련하여 다양한 공공 그리고 민간 단체가 참여하고 있음을 살펴보았다. 그리고 이주민을 위한 연방정부 차원의 財政支援規模는 아래 〈表 4-7〉에서 제시되고 있는 바와 같이 1991년 약 28.3억 마르크, 1993년 약 28.1억 마르크 그리고 1994년 약 36.4억 마르크에 달하고 있다.<sup>18)</sup> 이처럼 엄청난 규모의 이주민에 대한 人的 그리고 物質的 支援을 體系的으로 管理하고 效率的인 定着支援業務를 수행하기 위해서는 각 지원단체들간 情報交換 등 상호 밀접한 業務連繫가 필요불가결할 것으로 판단된다.

〈表 4-7〉 移住民 定着支援을 위한 年度別 聯邦政府의 支出規模  
(單位: 백만 마르크)

	1991	1992	1993	1994
예산지출규모	2,825	2,633	2,810	3,636

資料: 통일원, 『인권관련 법규 및 동서독 사례연구』, 1994b.

18) 여기에는 사회보장제도를 통한 이주민의 지원내역은 제외되어 있다.

따라서 개별 주에서는 이주민 관련관청 그리고 민간단체들을 상호 연계하는 情報傳達網(Informationsverbundsystem)을 구축하고 있다. 여기서의 이와 관련한 사항을 바이에른州를 중심으로 살펴보고자 한다. 주정부와 개별 自治團體에는 移住民 擔當官室이 운영되고 있는데, 먼저 州政府 이주민 담당관실에서는 州政府 차원의 移住民 政策豎立과 연방정부와 관련업무의 相互調整 등 總括的인 業務를 수행하고 있다. 다음으로 個別 自治團體의 이주민 擔當官室은 관할지역 소재 이주민 지원단체들을 總括管理하고 단체들간 업무를 相互調律하는 기능을 가지고 있다. 그리고 여기서의 지역주민의 移住民에 대한 편견 또는 적대감을 해소하기 위한 업무도 수행하게 된다. 이외에도 주정부의 勞動, 社會 및 家族省에 중앙이주민정보센터를 설치하고 여기서의 전체의 이주민 단체들간 相互交流 및 情報交換 그리고 정착지원업무의 相互調律 등과 관련한 업무를 수행하고 있다. 또한 中央移住民情報센터는 각종 민간자선단체에 대해 財政的 支援도 해주고 있다.

그리고 지역단위의 負擔調整廳에서는 이주민 정보센터가 설치·운영되고 있으며, 여기서의 취업, 주택 그리고 해당지역의 각종 지원단체들에 관한 情報의 提供과 相談支援을 해주도록 하고 있다. 나아가 부담조정청은 해당지역 소재 이주민 단체들간 정보의 교환과 업무의 상호조율을 위한 中心的 役割을 담당하고 있다.

주정부는 이주민 관련업무에 종사하고 있는 전체 담당자의 명단을 6개월마다 개정·발간하여 담당자들간 情報의 交換과 業務協助를 용이하게 해 주고 있다. 이러한 綜合的인 情報傳達網 구축의 근본적인 취지는 이주민에게 적절하고 긴요한 정보를 제공함으로써 독자적인 判斷能力과 自立定着能力을 제고해 주고자 하는 데 있다.

## 사. 示唆點

독일은 2차대전의 패전에 따른 결과로서 國土의 喪失과 國家分斷을 겪어야 했으며, 동시에 동구권 및 동독지역으로부터 獨逸民族의 大量 移住問題를 해결해야 하는 과제를 안게 되었다. 이러한 문제는 막대한 費用支出을 초래하여 패전 이후 독일경제의 신속한 재건에 障礙要因으로 작용하게 되었다. 그럼에도 불구하고 독일은 이주민들을 위한 法的·制度的 裝置를 마련하여 효율적으로 운영함으로써 이들의 生産的 定着을 지원하여 대량이주에 따른 否定的인 要因을 最小化하도록 하는 노력을 경주해 왔다. 이와 관련한 독일의 경험은 국토의 분단상태 하에서 脫北住民의 收容과 定着支援問題를 안고 있는 우리에게 유용한 示唆點을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

독일의 이주민 수용 및 정착지원정책의 特徵을 살펴보면 다음과 같은 점이 지적될 수 있다.

첫째, 政策의 一貫性을 지적할 수 있다. 동구권 및 동독지역 이주민의 수용문제는 獨逸 基本法의 정신에 입각하여 처리해 오고 있으며, 수용이 결정된 이주민의 정착지원문제는 크게 適應力 提高의 原則과 補償의 原則에 따라 一貫性이 있게 수행되고 있다. 이러한 일관성있는 이주민 정책의 수행은 受惠의 衡平性을 유지하여 이주민들간 그리고 이주민과 독일주민간 불필요한 軋轢이나 違和感問題를 사전에 방지할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

둘째, 人道的이고 同胞愛的인 移住民政策을 지적할 수 있다. 독일의 移住民政策은 冷戰 이데올로기적인 요소를 가급적 지양하고 인도적인 차원에서 이주민들의 自立定着支援에 중점을 두고 있다.

셋째, 독일의 이주민정책은 短期的인 初期定着支援의 성격을 가지고 있으며, 이 기간중에는 독일주민과의 衡平性原則을 緩和하여 적용하고 있다. 이주민의 경우 새로운 사회에서 성공적인 자립정착을 하기 위해

서는 외부로부터의 特別支援이 필요불가결하게 된다. 이러한 특별지원은 短期的 측면에서는 상당한 비용지출과 기존 주민과의 형평성문제가 제기될 수 있으나, 長期的 측면에서 이주민들의 생산적인 정착에 기여하여 궁극적으로 經濟社會적으로 肯定的 效果를 가져다 주게 된다. 즉 短期的 費用負擔의 增加가 長期的으로는 오히려 費用節約의 效果를 가져다 줄 수 있다는 점에서 우리의 탈북이주민정책도 長期的이고 巨視的인 차원에서 수립되어야 할 것이다.

넷째, 이주민 정착지원의 效率性을 제고하기 위하여 社會保障制度의 管理運營體系를 적극적으로 활용하고 있다는 점이 특징으로 지적되고 있다. 특히 젊은 이주민에 대하여 失業保險制度를 통한 所得保障支援은 職業遂行能力의 提高(수혜시 직업교육참여의 의무화 등)와 求職活動의 補助(職業電算網 활용, 求職補助金의 支給 등)와 관련한 서비스를 추가로 제공함으로써 이들의 生産的 定着에 기여할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 또한 이주민의 정착지원과 관련하여 社會보장제도의 전달체계를 활용할 경우 管理運營費의 節減效果는 물론 개별기관의 人力을 통한 專門的인 서비스를 제공할 수 있다는 장점도 가지고 있다.

다섯째, 연금 등 제반 정착지원금의 경우 時期的으로 分割支援되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 이러한 分割支援의 原則은 이주민들의 資產管理能力 未熟의 問題를 보완해줄 수 있을 뿐만 아니라, 大量移住事態의 발생시 정부의 재정부담을 時期的으로 分散하여 一時的인 負擔集中現狀을 방지해줄 수 있다는 장점도 가지고 있다.

여섯째, 이주민정착지원에 있어서 정부와 민간단체간의 효율적인 業務分擔을 특징으로 지적할 수 있다. 정부는 이주민을 위한 制度的·財政的 支援을 하고, 民間團體는 이주민들을 위한 社會·心理的 次元의 定着支援業務를 담당하고 있다. 그리고 연방정부 산하에 공무원 및 민

간단체의 대표자로 구성된 諮問團을 돕으로써, 단체들간 이주민 지원 내용의 相互調律과 政策諮問을 위한 기능을 하도록 하고 있다.

일곱째, 이주민들의 地域別 分散收容의 原則을 지적할 수 있다. 독일은 地域別 人口規模, 經濟事情 그리고 定着與件 등을 고려하여 이주민들을 분산수용함으로써, 이주민의 유입에 따른 費用負擔을 地域別로 公平하게 하는 정책을 실시하고 있다.

이상에서 언급한 독일 이주민정책의 長點에도 불구하고 現實的으로 제기되고 있는 問題點으로서 무엇보다도 관대한 이주민 수용 및 정착 지원으로 인한 獨逸住民의 反撥을 들 수 있다. 특히 통일에 따른 독일의 國際的 位相 強化는 排他的 民族優越主義를 초래하여 移住民을 포함한 異邦人에 대한 네오나찌스 등 極右集團의 테러와 수용시설 방화 사건이 빈발하고 있는 실정이다. 이러한 문제는 통일에 따른 經濟社會的 沈滯로 인해 지역주민들의 默示的 同調下에 자행되고 있다는 점에서 그 深刻性이 더욱 부각되고 있다. 이러한 독일의 敎訓을 바탕으로 우리는 무엇보다도 우리의 經濟的 與件과 社會的 情緒에 적합한 脫北 移住民 支援體系를 開發·實施하도록 하고 아울러 남한주민에 대한 통일교육을 실시하도록 함으로써 定着民들을 同胞愛的인 차원에서 포용할 수 있는 基盤을 제공하여야 할 것이다.

## V. 脫北移住者 定着支援體系의 改善方案

### 1. 脫北者 및 脫北 移住者에 대한 特別支援의 根據

지난 반세기 동안 韓半島는 南韓과 北韓으로 분단되어 상호 人的·物的 交流가 없는 상태에서 철저히 異質的인 두 개의 社會가 형성·발전되어 왔다. 따라서 北韓에서 성장하여 南韓으로 脫출해 온 移住民의 경우 政治·經濟·社會的 價値體系의 相異性으로 인해 심각한 不適應問題에 직면하게 된다. 이러한 점에서 脫北 移住民의 自立定着은 入國 이후 일정기간 동안 外部로부터의 特別支援이 전제되어야만 가능하게 된다. 이와 관련하여 다음과 같은 窮極的 問題가 제기된다. 즉 脫北 移住民은 우리와 어떠한 關係에 있으며, 나아가 우리는 이들에게 왜 支援을 해주어야 하며 또 支援의 內容과 水準은 어떠한 정도가 되어야 하는가 하는 점이다.

北韓은 社會主義 政治理念을 바탕으로 우리와 정치·군사적으로 敵對的 關係에 있지만, 北韓住民은 역사, 문화 그리고 인류학적인 측면에서 엄연히 우리의 同胞이다. 그리고 우리나라 憲法 제3조는<sup>19)</sup> 북한주민도 우리와 동등한 法的·制度的 保護를 받을 수 있는 권리를 시사하고 있다. 따라서 우리는 脫北자와 북한 移住民을 위하여 特別支援을 해야 한다는 民族的 그리고 道德的 當爲性을 가지게 된다. 나아가 이러한 특별지원의 원칙은 남북한 통일 후 전체 북한주민에게도 유사하

---

19) “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라는 영토규정에 따라 해당지역에 거주하고 있는 모든 주민은 사회적 신분에 상관없이 대한민국의 국민으로서의 권리와 의무를 가지게 된다.

게 적용되어야 할 것이다.

먼저 社會主義 政治體制를 거부하고 북한을 탈출하여<sup>20)</sup> 제3국에서 생명의 위협과 극심한 생활의 애로 상태 하에서 표류하고 있는 脫北者에 대한 支援對策의 問題가 있다. 그런데 이들 탈북자 문제의 해결은 政治外交的인 側面에서 주재국가, 남한정부 그리고 북한당국간 외교적 마찰을 초래할 우려가 있다. 왜냐 하면 탈북자들은 北韓 國籍의 所有者이면서 동시에 남한의 憲法規定에 따라 대한민국 국적을 적용 받을 수도 있어, 남북한과 동시에 수교를 하고 있는 제3국들의 경우 이러한 문제의 해결은 상당한 외교적 마찰을 수반하게 되기 때문이다. 따라서 문제의 원만한 해결을 위해서는 탈북자들이 國際法上 難民<sup>21)</sup>으로 인정을 받을 수 있도록 하는 적극적인 노력과 이들의 全員收容을 위한 政府의 진취적인 자세가 필요로 하다.

다음으로 남한으로 수용된 탈북 이주민의 支援政策은 이들의 정착 과정에서 직면하게 되는 隘路點들을 바탕으로 실시되어야 할 것이다.<sup>22)</sup> 첫째, 政治社會的 側面에서 탈북 이주민의 경우 남북간 제도 및 가치체계의 현저한 차이로 인한 文化的 衝擊(culture shock)의 문제를

20) 탈북자 발생의 배경과 관련하여 김병로(1994)는 사회주의권 붕괴와 중국의 개방, 외부세계에 대한 정보유입, 경제난의 심화, 가치관의 변화 등을 지적하고 있다.

21) 國際法上 '難民規定'의 보호대상은 "①현재 외국에 체류하고 있는 자로서 ②귀국하게 되면 인종, 종교, 국적, 특정 사회·정치단체 소속을 이유로 박해가 예상되어 ③國籍國인 本國의 보호가 불가능하거나 보호를 받을 의사가 없을 경우에 해당되는 자로서 ④중전의 상주지였던 국가로 송환이 불가능하거나 귀환할 의사가 없는 자로 하고 있다"(이중훈, 1994). 이러한 원칙에 따라 經濟的인 事由에서의 탈출은 난민규정에 따른 보호를 받을 수 없도록 하고 있다.

22) 獨逸의 통일 이후 社會主義 東獨의 體制轉換過程에서 발생하게 되는 충격으로부터 주민을 보호하기 위한 支援內容으로서 Lampert(1990)는 資本主義 市場經濟에 대한 適應教育, 자본주의 사회에 대한 情報提供, 就業能力의 提高와 就業機會의 擴大 그리고 동서독 주민간의 소득격차를 해소하기 위한 社會保障的 次元의 혜택부여를 지적하고 있다.

극복해야 하는 과제에 직면하게 되며, 이를 위해서는 再社會化 敎育과 관련한 제반지원을 우선적으로 필요로 하게 된다.<sup>23)</sup> 여기에는 南韓 資本主義 市場經濟體制의 運營原理 나아가 法律, 敎育, 社會, 文化 등에 대한 정보의 제공을 지적할 수 있다. 둘째, 經濟的인 側面에서 탈북 이주민의 勤勞能力은 남한주민에 비해 상대적으로 열등한 위치에 놓이게 되므로, 이들의 自立能力을 제고하여 빈곤계층으로의 전락을 방지하기 위해서는 職業敎育과 就業斡旋을 위한 特別支援體系의 마련이 필요로 하게 된다. 셋째, 脫北移住民의 경우 남한이주 후 일정기간 동안 財産 및 生計手段의 부재로 인해 극심한 生活難을 겪게 될 것으로 예상되기 때문에, 社會政策的인 次元에서 이들의 生計를 보장하기 위한 支援體系의 마련이 필요하게 된다.

## 2. 脫北移住民 定着支援과 관련한 基本原則

구체적인 脫北移住民 定着支援制度를 마련하기 이전에 우선 대책의 수립에 있어서 基本的으로 견지되어야 할 原則들이 설정되어야 한다.

첫째, 人道主義的, 民族共同體的 立場 견지의 原則이다. 脫北移住民은 우리와 같은 民族이며, 憲法上으로도 같은 국민이다. 따라서 정착 지원대책은 人間으로서의 기본적인 권리와 생활을 보장하고, 또한 같은 국민으로서 이들을 政治的, 이데올로기적 그리고 부처 또는 특정단체의 이해추구를 위한 수단으로 이용하지 않는다는 人道主義的이고 民族共同體的 立場에서 수립되어야 한다.

둘째, 機會均等의 原則을 지적할 수 있다. 脫北移住民은 남한사회에서의 생활에 필요한 手段獲得(敎育, 財産, 職業등)의 기회에 있어서 남

23) 이러한 점에서 박영규(1996)는 脫北 移住民에 대한 정착지원으로서 人性 敎育을 우선적 과제로 지적하고 있다.

한주민에 비해 상대적으로 불리한 위치에 놓이게 된다. 나아가 이들은 냉전체제하의 民族分斷으로 인하여 정치적, 경제적 그리고 사회문화적 욕구를 억제당한 희생자들이다. 따라서 탈북 이주민에 대한 정착지원은 이러한 문제에 대해 補完 또는 補償을 해 준다는 입장에서 실시되어야 한다.

셋째, 自立定着支援의 原則이다. 脫北移住民은 남한사회에 아무런 생활의 기반이 없는 상태에서 새로운 출발을 하여야 하며, 자신의 勞動力이 이질적인 사회에서의 유일한 生存手段이 된다. 이러한 점에서 脫北移住民의 성공적인 自立定着은 외부로부터의 特別支援을 선행적인 요건으로 하게 되며, 따라서 입국 후 一定期間 동안 南韓 低所得階層과의 衡平性問題를 완화할 필요가 있다.

넷째, 지원내용의 선택에 대한 개인의 自律的 決定 尊重의 原則이다. 脫北移住民은 개개인별로 연령, 건강상태, 기술수준, 취업희망직종 등에 차이가 있다. 따라서 정착지원은 내용면에서 多樣化될 필요가 있으며, 나아가 개개인의 與件, 能力 그리고 希望을 존중하여 이들의 자율적 결정이 수용될 수 있도록 하여야 한다. 脫北移住民들의 주요한 脫出動機는 북한의 획일적이고 통제적인 사회조직체계를 벗어나 자유와 개인의 선호 그리고 창의성의 발휘에 대한 욕구에 있다. 그러므로 이들에 대한 정착지원과 관련해서 정부는 다양한 프로그램을 개발하여 進路設定에 대한 선택의 폭을 제고하고, 나아가 개인의 선택과 의사가 최대한 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 정착지원에 있어서 脫北移住民들간 衡平性 維持의 原則이다. 탈북이주민에 대한 保護法습이 수차례 개정됨에 따라 정착지원의 내용 및 그 수준에 있어서 큰 變化가 발생하였다. 이로 인하여 時期別 脫北移住民들간 違和感 및 軋轢의 問題가 심각한 실정이므로, 향후 관련 법령의 개정시 지원의 내용 및 수준을 合理的으로 결정하여 一貫

性있게 유지할 필요가 있다. 나아가 이러한 사항은 향후 大量脫北事態가 발생할 경우에도 가급적 동일하게 적용될 수 있어야 할 것이다.

여섯째, 통일에 대비한 事前準備의 原則이다. 탈북이주민에 대한 定着支援對策의 開發은 향후 북한의 急變事態時 우리의 대처방안을 마련하기 위한 事前 實驗的 性格을 가지고 있다. 따라서 이들에 대한 대책은 單一事案으로서의 접근이 아니라 장기적인 統一過程에 대한 준비의 차원에서 이루어져야 할 것이다(김상균, 1994).

일곱째, 남한의 經濟的 餘力에 상응하는 支援의 原則이다. 탈북이주민에 대한 정착지원이 감상적이거나 排他的인 차원에서 이루어지게 되는 것을 止揚하고, 가급적 國民經濟의 負擔을 최소화하고 우리의 경제적 여건에 알맞게 실시되어야 할 것이다. 특히 탈북이주민에 대한 과도한 보호는 이들의 自立意慾을 저해하고 지원에 대한 期待心理를 자극하여 궁극적으로 이들의 홀로서기를 遲延시킬 우려가 있음을 유념하여야 할 것이다.

여덟째, 탈북이주민의 정착지원에 따른 費用의 個人間 그리고 時期間 分散의 原則이다. 먼저 탈북이주민에 대한 제반업무는 우리의 統一·安保·治安政策 등과 밀접한 관계를 가지고 있어 궁극적으로 정부의 主導下에서 실시되어야 할 것이다. 그러나 이들의 社會·心理的 定着과 관련한 부분에 대해서는 純粹 民間團體의 참여가 효율적일 것으로 판단된다. 따라서 탈북이주민 정착지원에 따른 費用을 全體國民이 공평하게 부담한다는 차원에서 政府 및 民間團體들 간 합리적인 役割分擔이 필요로 하다. 다음으로 향후 통일을 전후하여 발생하게 될 北韓住民의 大量脫北事態는 이들의 정착지원과 관련하여 엄청난 규모의 財源을 필요로 하게 될 것이다. 따라서 남한정부는 이러한 비용을 統一前 세대, 統一當時의 세대 그리고 統一以後의 세대간 분산할 수 있는 방안을 사전에 마련해 둘 필요가 있다.<sup>24)</sup>

### 3. 定着支援制度의 管理運營主體

탈북이주민 정착지원제도의 一貫性 그리고 政策的 連繫性 강화를 위하여 現行 管理運營體系의 改善에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 이와 관련하여 제기될 수 있는 사안으로서 全擔部署의 指定 그리고 同部署의 規模設定에 관한 문제가 있다. 그리고 탈북이주민 정착지원정책의 수행과 관련하여 政府部處間 협조체계를 유지하기 위해 운영되고 있는 現行 「歸順北韓同胞保護委員會」의 改善問題가 추가적으로 지적될 수 있을 것이다.

#### 가. 全擔部署의 選定

脫北移住民 定着支援制度의 수행과 관련하여 제도의 管理運營主體를 누구로 할 것인가 하는 문제가 제기된다. 탈북이주민이 남한사회의 일원으로서 自立的인 생활을 할 수 있을 때까지 정치, 경제, 사회, 교육, 문화 등 全般的 次元에서의 支援이 필요하게 되며, 따라서 정부의

---

24) 大量脫北事態 또는 南北韓 統一에 따른 비용의 時期別 分散方案으로는 최근 제기되고 있는 統一基金의 造成이나 統一政府의 赤字財政政策 등이 있을 수 있다. 먼저 統一基金은 統一前 세대에게 目的稅의 형태로 일정한 기여를 하도록 制度化함으로써 통일당시 세대의 經濟的 負擔을 輕減해 줄 수 있다는 장점을 가지고 있다. 반면에 統一當時 赤字財政政策은 주로 長期償還의 國債發行 등을 통하여 이루어지게 되는데 이는 통일에 따른 비용을 後世代에게 轉嫁할 수 있는 기능을 가지게 된다. 이러한 점에서 統一前 세대인 우리는 統一費用의 世代間 分散의 次元에서 적정한 統一基金의 造成은 물론 가능한 한 健全財政을 유지하도록 함으로써 남북한 통일시 統一政府의 赤字財政運用의 폭을 제고해 줄 수 있도록 하여야 할 것이다. 獨逸의 경우 통일 전 이미 聯邦政府의 財政赤字가 심각한 수준에 달하여 赤字財政政策의 遂行餘力이 不足하였음을 상기할 필요가 있다. 따라서 통일비용의 조달은 주로 각종 租稅의 引上을 통하여 이루어지게 되었는데 이로인한 統一世代의 反撥과 經濟沈滯는 통일에 대비한 우리의 소중한 龜鑑으로 삼아야 할 것이다.

전체 行政部署는 물론 제반 民間團體의 적극적인 참여가 요청되고 있다. 그러나 정착지원정책의 連繫性 그리고 참여주체들간 관련업무의 분담 및 협조를 위해서는 全擔部署의 設置가 필요하다. 전담부서 설치 는 현재 탈북이주민 정착지원에 있어서 政府部處間 協助體系의 不足에 따른 業務의 非效率性 그리고 이에 따른 受惠 當事者의 不適應 및 社會的 逸脫現狀의 頻發 등을 고려해 볼 때 특히 필요한 사안으로 생각된다. 따라서 전담부서의 설치와 관련하여 고려되어질 수 있는 代案으로서 ①統一院 ②內務部 ③保健福祉部를 지적할 수 있다. 다음은 탈북이주민 전담부서로서 제안된 개별부처의 長短點을 살펴보고자 한다.

먼저 統一院이 탈북이주민의 관리 및 정착지원에 대한 업무를 總括管理하는 방안이다. 이러한 방안은 脫北移住民의 問題를 統一政策의 일환으로서 취급함으로써 궁극적으로 우리나라의 對北政策과의 連繫下에서 諸般對策을 마련할 수 있다는 점에서 장점으로 지적되고 있다.

그러나 統一院이 이미 남한에 이주해 온 북한주민의 정착지원업무를 수행하는 데는 一定部分 限界가 있을 것으로 판단된다. 왜냐 하면 탈북이주민에 대한 정착지원업무는 社會政策的 제반사항을 고려하여 수행되어야 하며, 따라서 통일원은 業務의 性格面에서나 專門性的 측면에서 미흡한 점이 있기 때문이다. 그리고 탈북이주민의 수가 증가하고 있는 추세에서 이들의 수용에 따른 부담을 일정지역이 과도하게 지게 되는 문제를 방지하기 위해서는 地域別 分散收容對策의 마련이 요구되고 있다. 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 地域單位의 下部組織이 필요하게 되는데, 統一院은 이러한 점에서 短點으로 지적될 수 있다. 이상에서 언급한 단점을 보완하기 위해서는 他 部處 또는 機關의 業務協助가 상당부분 필요하게 되는데 이는 현행의 탈북이주민 管理運營體系의 문제점으로 지적되고 있는 政策의 連繫性不足 問題를 재연하게 될 우려가 있다. 왜냐 하면 脫北移住民 全擔部署로서의 기능

을 원활히 수행하기 위해서는 무엇보다도 전체지원업무 가운데 주요한 골격이 되는 내용은 獨自的으로 수립하고 이를 直接實行할 수 있는 능력이 있어야 하기 때문이다. 나아가 탈북이주민의 성공적인 사회 정착을 위해서는 支援內容面에 있어서 이데올로기적인 요소를 완화하고 人道的이고 同胞愛的인 측면이 강조되어야 할 것이다. 그러나 통일원은 部處의 性格上 冷戰 이데올로기적인 성격을 상당부분 가지고 있어 순수한 의미에서의 정착지원에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

다음으로 內務部가 탈북이주민의 정착지원업무를 전담하는 방안을 살펴보고자 한다. 이러한 방안은 다음과 같은 長點을 가지고 있다. 첫째, 탈북이주민의 수용은 社會安定의 問題와 밀접한 관련을 가지고 있어 內務部의 기존업무와 공통부분이 있다. 둘째, 內務部는 地域別로 다양한 下部機關(경찰청·서, 읍면동 사무소 등)이 있어 탈북이주민의 분산수용시 효과적으로 대처할 수 있다. 셋째, 內務部는 향후 대량탈북사태가 발생할 경우에도 별도의 기관을 설치할 필요가 없이 예상되는 諸般 社會問題에 對處할 能力을 가지고 있다. 마지막으로 현재 內務部의 산하에는 이북5도청 그리고 이북5도 도민회가 全國的인 單位로 설치·운영되고 있어 脫北移住民의 後見人으로서의 역할을 할 수도 있을 것이다.

그러나 內務部가 탈북이주민 관련업무를 전담할 경우 통일원의 단점에서 지적된 바와 같이 사회정책과 관련한 전문성이 결여되어 受惠對象者에 대한 心理的이고 情緒的인 支援에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 保健福祉部가 탈북이주민 정착지원관련업무를 전담하여 수행하도록 하는 방안이 있다. 이러한 방안의 長點으로 첫째, 보건복지부는 社會福祉業務에 專門性을 가지고 있어 탈북이주민의 社會·心理的 定着支援은 물론 所得 및 醫療 등 당사자의 基礎生活의 保障과

관련한 업무를 효율적으로 수행할 수 있다. 둘째, 현재 탈북이주민의 정착에 障碍가 되고 있는 냉전 이데올로기적인 성격의 보호내용(安企部 또는 國防部에 의한 收容保護, 담당 경찰관의 보호감호 등)을 상당 부분 稀釋하여 인간적인 차원의 순수한 지원이 이루어질 수 있다. 셋째, 현재 보건복지부는 전국에 지역별로 社會福祉館을 설치·운영하고 있으며 또한 읍·면·동 사무소에 社會福祉 專門要員을 두고 있어 탈북이주민의 居住地域別로 개개인의 여건에 적합한 사회심리적인 정착지원을 수행할 수 있는 능력을 가지고 있다. 나아가 현재 일부지역에서 시범사업으로 수행되고 있는 保健福祉事務所가 본격적으로 가동될 경우 탈북이주민에 대한 보건의료, 소득 그리고 기타 사회복지 지원업무가 綜合的이고 體系的으로 이루어질 수 있을 것이다.

보건복지부가 탈북이주민 전담부서로서의 역할을 하게 될 경우 短點으로 지적될 수 있는 사항으로는 安保的 및 社會安定的인 차원에서의 特別管理 및 身邊保護業務가 원활히 수행될 수 없다는 점이다. 그러나 이러한 監視的 次元의 탈북이주민 보호업무는 지양되어야 할 사안으로 생각된다. 왜냐 하면 이는 當事者의 不滿과 남한사회에 대한 不信을 초래하여 사회정착을 遲延시킬 우려가 있기 때문이다. 또한 현재 관련업무의 수행을 위하여 담당 경찰관을 지정하여 2년 동안 전담 보호하고 있는 사실은 行政的인 측면에서도 상당한 낭비요인으로 작용하고 있다.

이상은 탈북이주민 支援業務의 全擔部署로서 統一院, 內務部 그리고 保健福祉部의 장단점에 대해 살펴보았다. 이를 요약·정리해 보면 다음의 <表 5-1> 과 같다.

탈북이주민 全擔部署로서 언급한 3개 부처의 장단점을 비교·평가해 볼 때 保健福祉部에 관련업무를 전담하도록 하는 것이 현재 그리고 장기적인 차원에서 가장 효과적이고 효율적인 조치로 판단된다.

〈表 5-1〉 脫北移住民 全擔部署選定과 有關한 個別部處의 長短點 比較

구	분	통일원	내무부	보건복지부
사회복지정책적 전문성		×	×	○
분산수용시 행정적 관리업무 처리능력		×	○	△
하부관리운영조직의 충분성		×	○	○
지역단위별 정착지원업무의 수행능력		×	△	○
사회안정차원에서의 업무수행능력		×	○	△
통일정책과의 연계성		○	×	×
비용절약적 업무수행능력		×	△	○

註: ○-가장 효율적임, △-보통임, ×-가장 비효율적임

전담부서로서 보건복지부가 채택될 경우 短點으로 지적되었던 安保 및 社會安定的 次元의 保護管理는 現行대로 警察廳에 의뢰하여 담당 警察官에게 위임 하되, 管理體系는 다음과 같이 수정·보완하는 것이 合理的인 것으로 생각된다. 즉 탈북이주민 개개인에 대한 直接的인 保護管理業務는 社會福祉士 또는 社會福祉專門要員이 담당하도록 하여 순수한 社會福祉的 次元의 지원이 이루어질 수 있도록 하고, 경찰관은 廣域單位로 해당지역에 거주하고 있는 전체 탈북이주민을 總括管理하는 二元的 體系를 유지하도록 하여야 할 것이다. 그리고 보호업무와 有關한 擔當者間 協助體系를 유지하기 위하여 정기적인 모임을 활성화하도록 하고 상호 聯絡網을 구축할 수 있도록 지원하여야 할 것이다. 또한 탈북이주민 보호업무의 전문성을 감안하여 有關담당자에 대한 교육은 보건복지부가 담당하도록 하여야 할 것이다. 나아가 통일에 대한 대비의 차원에서 有關담당자를 북한동포 보호업무 전문가로 양성하는 방안도 함께 고려해 볼 필요가 있다(이중훈, 1996).

#### 나. 全擔部署의 規模

위에서 제시한 제안에 따라 全擔部署를 보건복지부로 선정하게 되었을 경우 該當部署의 規模를 어떠한 수준으로 할 것인가 하는 문제가 제기될 것이다. 이는 기본적으로 對象者의 規模를 고려하여 결정할 사항인데, 전체 탈북이주민의 수는 현재 600여 명으로 비교적 小規模集團인 점을 감안해 볼 때 課單位로 설정하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 현재의 상황에서 이러한 규모도 다소 과도한 감이 있으나, 향후 유사시 大量脫北問題가 발생하게 될 경우 예상되는 제반문제에 應急對處하기 위한 事前的 對備의 차원에서 합당한 규모로 판단된다.

보건복지부의 탈북이주민 전담부서는 定着支援政策과 이를 실행하기 위한 세부적인 프로그램을 獨自的으로 수립하도록 하고 필요한 경우 유관부서에 협조를 구하여 업무의 效率性을 도모하여야 할 것이다. 그리고 탈북이주민과 관련한 주요 정책의 수립과 부처간 원활한 業務協助體系의 유지를 위하여 별도로 통일원 등 관련부처의 공무원을 派遣官으로 지원받을 수 있도록 법적으로 명문화할 필요가 있을 것이다.

#### 다. 歸順北韓同胞保護委員會의 改善方案

현재 歸順北韓同胞保護委員會는 관련법에 의한 보호대상자의 결정, 보호수준의 결정 그리고 정착지원정책의 개선을 目的으로 政府部處의 관련 公務員으로 구성되어 운영되고 있으며, 保健福祉部 次官이 委員長으로 된다. 이러한 위원회의 인적구성으로 볼 때 이는 탈북이주민 지원업무와 관련하여 정부부처간 意見交換 및 業務의 分擔 등 政策의 連繫性 側面에서 중요한 기능을 하게 된다.

따라서 委員會의 機能을 活性化하고 政策의 連繫性을 제고하기 위

하여 委員長을 보건복지부 次官에서 보건복지부 長官으로 格上하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 또는 사안의 중요성, 탈북자의 국내수용대책과 탈북이주민의 정착지원의 連續性 그리고 대량탈북사태의 발생시 부처간 業務處理의 迅速性 및 業務調律 등을 감안하여 동 위원회의 위원장을 통일관계장관회의의 책임자인 통일원장관으로 하거나 國務總理로 하는 방안도 함께 생각해 볼 필요가 있을 것으로 생각된다. 그러나 大量脫北事態가 발생하지 않은 현재의 경우 업무처리의 一貫性 및 責任所在의 명확성을 기하기 위하여 委員會의 委員長을 保健福祉部 長官으로 하는 방안이 타당할 것으로 판단된다.

나아가 위원회에서 결정된 사안에 대한 細部的인 對策은 보건복지부의 責任 下에서 수립하도록 하고 有關部處의 협조를 받아 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 방법으로 委員會의 運營을 개선할 경우에만 부처간 업무의 混線을 방지하여 體系的이고 效率的인 탈북이주민 定着支援이 이루어질 수 있을 것이다.

현재 탈북이주민 定着支援 團體들간의 協力體系 不足으로 인한 業務의 混線(重複受惠 또는 受惠의 漏落, 종교적인 목적에 따른 단체들간 競爭 등)이 발생하고 있는 점을 해소하기 위하여 諮問團을 구성하는 방안을 적극적으로 검토해 보아야 할 것이다. 자문단의 委員은 정부의 關聯公務員, 탈북이주민의 지원을 위한 民間團體의 대표자, 脫北移住民 團體(송의동지회, 통의동지회)의 대표자 그리고 勞動組合 및 使用者 團體의 대표자로 구성하여야 할 것이다. 그리고 자문단은 각 관련단체들간의 긴밀한 情報交換 및 協議을 통한 業務領域의 分擔 그리고 탈북이주민 정책의 수립을 위한 經驗的이고 實質的인 情報를 提供하는 기능을 담당하도록 하여야 할 것이다.

#### 4. 脫北移住民에 대한 支援體系

탈북이주민이 이질적인 남한사회에서 자립·정착하기까지 外部로부터의 特別保護가 이루어져야 한다는 當爲性에 대해서는 앞에서 이미 언급한 바가 있다. 특별보호의 내용으로는 收容保護, 再社會化를 위한 適應教育, 職業教育, 就業斡旋, 所得 및 醫療支援, 住居支援 그리고 情緒的·心理的 安定을 위한 지원 등이 있다. 이러한 특별보호의 體系性과 效果性을 제고하기 위해서는 지원내용의 充實性뿐만 아니라 탈북이주민의 定着段階別로 時宜適切한 支援이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

##### 가. 特別保護의 期間設定

탈북이주민에 대한 特別保護의 期間은 남한주민과의 衡平性 問題를 고려하여 합리적으로 설정되어야 할 것이다. 따라서 특별보호는 ‘自立定着을 위한 初期支援의 원칙’에 입각하여 가급적 短期的으로 실시하도록 하되, 心理的·情緒的 次元의 정착은 상당한 시간이 소요된다는 점을 별도로 배려하여야 한다. 동시에 탈북이주민의 定着過程에서 예상되는 특별수요를 고려하여 지원의 내용은 段階別로 구분하여 실시될 수 있도록 하여야 한다.

탈북이주민의 定着段階別로 필요한 保護의 內容은 施設收容 → 再社會化 教育 → 職業教育 → 就業斡旋 → 社會保障의 次元의 定着支援 → 情緒的·心理的 安定支援 등의 순으로서 적어도 2~3년이 필요할 것으로 생각된다. 이러한 단계별 정착지원은 대상자 개개인의 特性에 따라서 여러 개의 지원프로그램을 竝行하여 동시에 또는 그 순서를 바꾸어서도 실시할 수 있는 例外規定을 두어야 할 것이다.

탈북이주민에 대한 住居支援은 단기의 中央收容施設 수용(최장 3개

월) → 地域別 收容施設 수용(대략 6~12개월) → 永久住居地 斡旋의 順으로 하여야 할 것이다. 이 때 대상자가 중앙수용시설에서의 收容保護 이후 인근지역에 배치되어 직업교육을 받거나 취업하게 되었을 경우 동 수용소에 계속해서 居住할 수 있도록 許容해 주어야 할 것이다.

탈북이주민 특별보호업무의 遂行主體는 中央政府(최장 3개월) → 地方自治團體 및 有關機關(최저 2년)으로 하되, 保護期間은 개인별 特性에 따라 短縮 또는 延長할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 탈북이주민 보호업무의 상당부분이 中央政府에서 地方自治團體로 移管되는 점을 감안하여, 중앙정부는 소요비용을 지방자치단체와 共同負擔하도록 하여야 한다.

#### 나. 收容保護

남한에 도착한 탈북이주민의 身元把握, 健康診斷, 行政的 支援, 臨時居處의 마련 그리고 이질적인 사회체제에 대한 基礎教育 등을 위하여 일정기간 동안 특별시설에서의 收容保護는 必要不可缺한 조치로 판단된다. 따라서 현행 「歸順北韓同胞保護法」을 개정하여 탈북이주민의 施設收容 및 收容期間과 관련한 규정을 명시함으로써 수용보호에 따른 基本權 制約의 論難을<sup>25)</sup> 미연에 방지할 필요가 있다.

탈북이주민에 대한 특별보호와 관련한 基本方向으로서 수용보호는 가능한 한 短期化하고 수용시설을 퇴소 후의 事後管理에 주요 焦點을 두어야 한다. 왜냐 하면 이들에 대한 정부지원의 주된 目的이 隔離收容과 統制에 있는 것이 아니라, 완전한 社會一員으로서의 정착과 적응에 助力하고자 하는 데 있기 때문이다. 그러므로 身元把握과 이질적인

25) 收容保護는 남한의 헌법에 보장된 '居住移轉의 自由'와 相值될 우려가 있다. 수용보호에 따른 外出 또는 外泊의 制限 그리고 劃一的이고 統制的인 收容施設運營은 본 연구진이 수차례 탈북이주민의 면담과정에서 실제 당사자들의 주된 不滿要因으로 제기되었다.

사회체제에 대한 基礎教育을 위하여 수용보호가 필요불가결하다 하더라도 가능한 한 短期化하도록 하고, 탈북이주민들이 남한사회 속에서 주민들과 直接 接觸하여 적응하는 과정을 間接的으로 지원하는 事後管理에 보다 중점을 두어야 한다. 이러한 의미에서 安保的인 次元에서 특별조사가 필요한 경우를 제외하고는 安企部 또는 軍事施設에서의 수용은 가급적 피하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 이러한 特別調査期間도 법적으로 일정한 限度를 설정함으로써 長期收容에 따른 基本權制約 및 人權是非의 論難을 방지하도록 하여야 할 것이다.

현재 每年 50명 내외의 小規模的인 脫北移住民이 발생하고 있는 점을 고려해 볼 때, 최근 統一院의 주도 하에서 추진중인 專用施設의 設置方案은 費用效率的 觀點에서 재고의 여지가 있다고 생각된다.<sup>26)</sup> 따라서 專用施設設置에 대한 代案으로서 정부 및 지방자치단체에서 운영하고 있는 시설(예를 들어 公務員研修院, 遊休官公署 등)이나 민간단체의 시설(大韓赤十字社 研修院 등)을 中央 및 地域別 收容施設로 활용하는 방안을 적극적으로 모색하여야 할 것이다. 그리고 현재 1,000~2,000명 가량의 第3國 거주 脫北者 전원에게 國內入國을 허락할 경우에도 個人別 危急性을 고려하여 段階的으로 입국을 허용하도록 하고 施設收容期間의 短縮과 地域別 分散收容의 原則을 적용할 경우 별도의 專用施設의 설치없이 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 향후 大量脫北事態를 대비하는 차원에서 탈북이주민 전용의 수용시설을 설치할 수 있도록 하는 根據規定을 관련법에 明示하도록 하는 것이 바람직하다고 생각된다.

이러한 基本方向 下에서 탈북이주민에 대한 收容保護는 中央 및 地

26) 參考로 독일의 경우 統一前 매년 20~30만명의 移住者가 발생하였음에도 불구하고 聯邦政府 次元의 中央收容所는 2개소밖에 없었다는 점을 상기할 필요가 있다. 그리고 統一 過渡期中 추가로 2개소의 수용소를 설치하여 大量移住事態에 신속하게 대응하였다.

域別 收容保護로 구분하여 실시하도록 하고 다음과 같은 細部의인 支援이 이루어질 수 있도록 한다. 먼저 남한에 도착한 모든 탈북이주민은 일단 義務의으로 中央收容施設에서 보호하도록 하여 社會適應을 준비하도록 한다. 여기서는 이들에 대한 身元把握, 기본적인 法的保護(國籍取得 節次), 남한사회에의 원활한 적응을 준비하기 위한 기본적 보호 프로그램으로서 基礎生計 및 醫療保障 그리고 기초적인 남한사회에 대한 教育을 실시하도록 한다. 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신원파악 및 기본적인 法的 保護의 提供이다. 탈북이주민의 경우 신원확인을 거쳐야만 內國人에 상응하는 法的·制度的 保護를 받게 된다. 신원확인 과정에서 이들은 脫北動機 및 經路는 물론 개인적인 기초자료로서 이전 北韓居住地域, 人的事項, 북한에서의 職業 및 經歷, 남한의 緣故可能性, 個人의 健康, 專門技術所持 여부나 勞動可能性 與否와 관련한 勞動能力上的 特性 등을 작성하도록 한다. 이러한 정보들은 탈북이주민 개개인에 대한 지원의 내용 및 수준, 직업교육 및 취업알선, 남한연고 찾아주기 등을 위한 基礎資料가 될 수 있을 것이다. 그러나 身元把握過程에서 犯罪 또는 反人倫的인 行위로 인한 사유로 북한을 탈출한 자에 대해서는 脫北移住民 特別保護의 수혜자격에서 排除하거나 下向支援할 수 있도록 하도록 한다.

둘째, 남한사회에의 적응을 위한 基礎保護의 提供이다. 수용소에서는 基礎生計와 기초적인 健康診斷 및 治療措置를 보장하여 탈북이주민의 건강한 생활을 보장하도록 한다.

셋째, 남한사회의 현실에 대한 기초교육으로서 市場經濟의 基本原理와 長短點, 民主政治體制의 特性(政黨政治, 議會主義, 政治選舉 등) 그리고 法律 등에 대한 강연을 실시하도록 한다.

넷째, 심리안정을 위하여 專門相談要員과 自願奉仕者 등에 의한 心理安定을 위한 프로그램을 실시하여 사회상황의 급변으로 인한 不安을 완화해 주도록 한다.

다섯째, 職業相談과 勞動市場의 狀況에 대한 기초교육이다. 적절한 직업상담이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 사전에 適性試驗을 실시하도록 하고 또한 과거의 직업 및 자격증을 바탕으로 個人別 能力과 特性을 파악하도록 한다. 그리고 노동시장의 상황에 대해서는 諸般職種에 대한 소개, 업무내용 및 보수 등에 대한 事前教育 등이 이루어져야 한다.

여섯째, 친인척과의 연계를 확보하여 社會的 關係網을 형성해 나갈 수 있도록, 緣故者 찾아주기 프로그램을 실시하도록 한다.

中央收容所에서의 보호는 탈북이주민의 신체적·육체적 안정, 남한사회에 대한 基礎的 情報提供이라는 차원에서 이루어지는 것으로서, 3개월 정도 규모의 프로그램으로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 그 이후에는 탈북이주민 자신의 希望, 定着 可能性, 緣故 그리고 收容與件을 고려하여 地域別로 分散收容하는 것이 바람직하다고 생각된다. 지역별 분산수용의 長點으로는 첫째, 該當地域의 經濟·社會·文化的 特性에 적합한 適應教育을 실시할 수 있고 둘째, 중소도시의 경우 居住地 마련이 容易하며 셋째, 地域住民과의 친숙한 교류를 통해 心理的 安定을 용이하게 할 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 나아가 분산수용은 탈북이주민 정착지원에 따른 費用負擔을 地域別로 分散할 수 있어 향후 大量脫北事態가 발생하게 될 경우 效率的으로 대처할 수 있다는 長點도 있다. 따라서 이러한 지역별 분산수용의 장점을 감안하여 關聯法에 지역별 人口規模, 經濟與件 등을 고려한 탈북이주민의 分散收容基準과 費用負擔基準 등을 명확히 명시하도록 하여야 할 것이다.

地域單位의 수용시설은 탈북이주민의 규모가 소수인 점을 감안하여 별도 시설의 건립을 止揚하고 해당지역 遊休公共施設 또는 閉校된 學校 등을 改築하여 장기적인 住居空間을 확보하는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 보호기간 동안에는 具體的인 職業 및 社會適應教育을 실시하도록 하고, 수용보호는 強制性을 止揚하여 本人의 希望과 就業與

否에 따라 伸縮的으로 적용하여야 할 것이다. 그리고 수용보호시에도 개인적 용무를 위한 外出 또는 外泊을 허용하도록 하여 統制的이고 劃一的인 收容施設運營을 完化하여야 한다. 지역별 수용보호 단계에서는 定着金 등 所得支援業務 그리고 당해지역 社會福祉社 및 專門要員에 의한 相談支援業務를 연계하여 실시하는 것이 탈북이주민의 정착에 효과적일 것으로 판단된다. 또한 이 단계에서 당사자가 永久的인 居住地를 희망할 경우 關聯機關과의 연계를 통하여 住居斡旋이 이루어지도록 지원을 해야 할 것이다.

#### 다. 社會保障的 次元의 支援

「歸順北韓同胞保護法」의 규정에 따라 탈북이주민에게 주어지는 사회보장적 차원의 지원으로는 定着支援金, 報勞金 그리고 住宅支援金이 있다.

동법에 의거하여 정착지원금은 最低賃金을 기준으로 탈북이주민의 年齡, 家族構成, 健康狀態, 勞動能力 등을 고려하여 20배~100배가 일시금의 형태로 지급되며, 平均的인 支援水準은 1인당 800만원 가량이 된다. 이러한 정착지원금은 金額의 水準과 支援方法에서 여러 가지 문제가 제기되고 있어 다음과 같이 개선할 필요가 있다.

첫째, 지원금의 수준이 낮아 기본적인 生計維持에 隘路를 겪고 있는 대상자들이 많은 형편이다. 특히 남한사회에서 생활을 새로 시작해야 하는 탈북이주민의 경우 支出要因이 남한주민들보다 높게 되는 점을 감안할 때 지원금의 上向調整은 필요한 조치로 판단된다. 따라서 정착금의 算定基準을 현행의 最低賃金에서 全體 勤勞者 平均賃金으로 하여 지원수준이 실제적으로 上向調整될 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 支援의 方法으로서 정착지원금은 一時金 形態의 지원을 지양하고 자립 정착시까지 分割支援할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이

다. 이러한 방안은 탈북이주민의 資産管理能力의 未熟을 고려해 볼 때 필요로 한 조치로서 판단되며, 나아가 탈북이주민의 수가 급증하게 될 경우 定着支援에 따른 정부의 부담을 時期的으로 分散할 수 있다는 장점도 가지고 있다.

셋째, 남한사회에 도착한 탈북이주민의 경우 教育水準 및 勤勞能力이 상대적으로 열등하여 상당한 기간 동안 失業狀態에 처하게 될 가능성이 높으므로 정착지원금은 失業給與의 형태로 지급하는 방안을 모색할 필요가 있다. 실업급여의 지급업무는 雇傭保險에서 담당하도록 하고, 이에 따른 비용은 政府에서 부담하여야 할 것이다. 이러한 탈북이주민 정착지원체계의 長點으로서 고용보험은 당사자에 대한 所得支援 이외에도 職業教育 및 職業斡旋과 관련한 다양한 프로그램을 제공할 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 나아가 정착지원금의 受惠要件으로서 職業教育 參與를 義務化함으로써 탈북이주민 스스로의 자활능력 배양을 위한 動機附與를 하고 궁극적으로 生産的인 定着支援體系가 구축될 수 있도록 하여야 할 것이다.

탈북이주민에 대한 또다른 형태의 지원으로 報勞金이 있는데, 이는 탈북 당시 휴대한 裝備 또는 情報의 價値에 따라 차등적으로 지급되고 있다. 그러나 보로금은 冷戰 이데올로기적인 성격이 강해 保健福祉部 管轄法의 성격과 상충되고 있다. 나아가 보로금의 支給規定은 북한에서의 階級區分을 남한사회에 水平的으로 移轉하게 되는 기능을 가지게 되어, 대다수 노동자 출신 탈북이주민의 不滿要因으로 작용하고 있는 실정이다. 따라서 「歸順北韓同胞保護法」에서 보로금규정을 削除하도록 하고 필요할 경우 안기부 또는 국방부 차원에서 別途의 根據規定을 마련하여 해당 당사자에 대해 特別支援을 할 수 있도록 하는 方案을 강구하여야 할 것이다.

「歸順北韓同胞保護法」에 따라 탈북이주민의 住居支援을 위하여 평균 8백만원 가량의 住宅補助金이 지급되고 있으나, 이러한 금액으로는

적절한 주거지의 마련에 상당한 隘路가 있는 실정이다. 따라서 주택보조금의 수준을 上向調整하도록 하되, 이를 長期低利로 融資해 주는 방안을 고려하여야 할 것이다. 그리고 長期的인 차원에서 零細民을 위한 永久賃貸住宅의 建立을 활성화하고, 탈북이주민에 대해서는 優先的인 入住權을 부여할 수 있도록 하는 根據規定을 마련하여야 할 것이다.

남한사회 도착 당시 탈북이주민간 年齡의 差異는 老後所得保障에 있어서 不平等을 초래할 우려가 있다. 즉 中年 또는 老齡으로 남한에 입국한 사람의 경우 젊은 탈북이주민에 비해 期待 勤勞期間이 상대적으로 짧게 되어 그에 상당하는 만큼 老後貧困의 위험이 높게 나타나게 된다. 따라서 북한에서 획득한 年金加入期間을 남한의 國民年金制度에서 인정해 주도록 함으로써 탈북이주민간 老後所得의 不平等問題 및 老後貧困의 危險을 緩和하도록 하여야 할 것이다. 이 때 제도가입 기간은 남한의 제도가입자와의 衡平性問題를 고려하여 國民年金의 導入時期인 1988년 이후의 기간으로 하고, 最低所得等級을 기준으로 保險料를 납부한 것으로 인정해 주는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 그리고 南韓入國 당시 老齡 또는 障害로 인하여 勞動能力을 상실한 자에 대해서는 國民年金에서 特例老齡年金 또는 障害年金을 지급하도록 함으로써 최소한의 基礎所得이 보장될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 탈북이주민의 노후소득지원과 관련한 費用은 政府의 財政에서 전액 부담하도록 함으로써 社會保險財政의 中立性을 유지할 수 있도록 하여야 할 것이다.

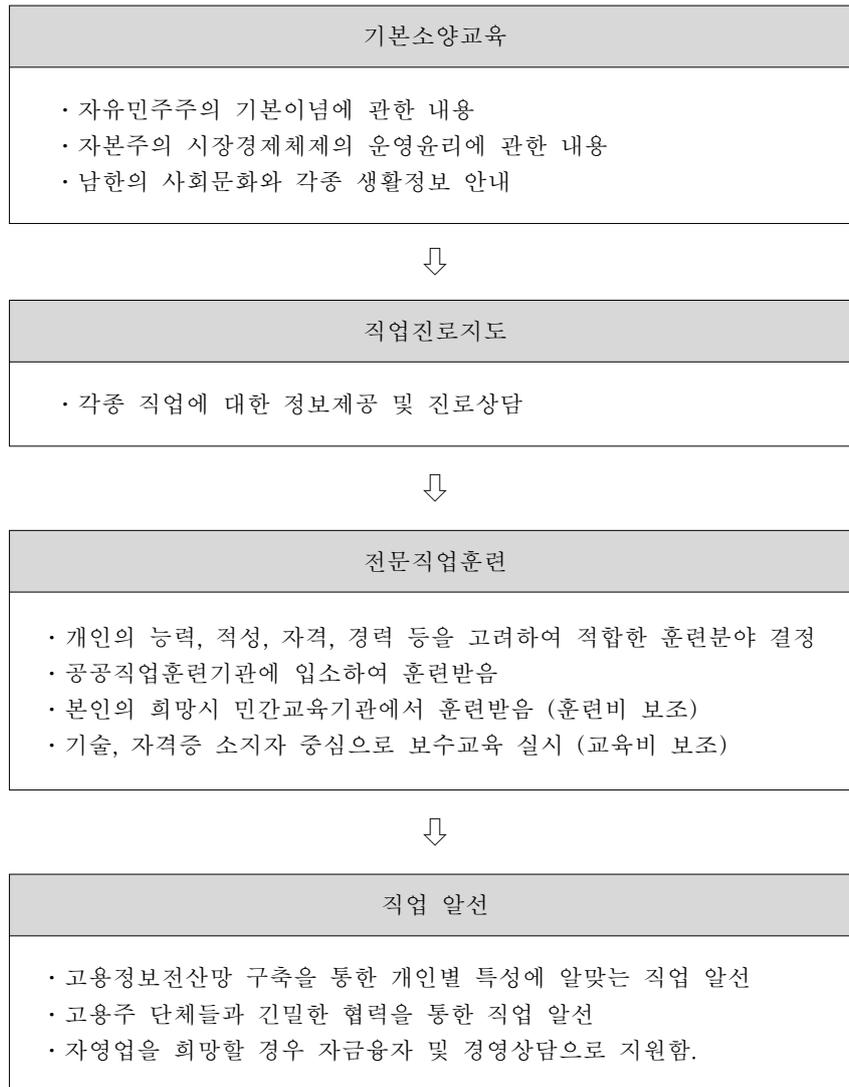
탈북이주민의 경우 自立定着時까지 일정기간 동안 所得水準이 낮아 特殊한 支出要因(질병, 자녀의 교육 등)이 발생할 경우 이에 따른 비용을 부담할 能力이 없을 것으로 생각된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 該當 脫北移住民을 生活保護對象者로 지정하도록 하고 남한이주 후 일정기간 동안 受惠의 條件을 緩和하여 特別支援이 가능하도록 하여야 할 것이다.

## 라. 職業教育 및 就業斡旋

탈북이주민의 勤勞能力은 남한주민에 비해 상대적으로 열등한 위치에 놓이게 되므로, 이들의 自立能力을 제고하여 빈곤계층으로의 전락을 방지하기 위해서는 職業教育의 실시에 관한 法的 根據를 마련하여 직업훈련의 지원범위 및 방법에 관한 法令 整備하도록 하며 이 때 직업훈련 참여와 소득지원의 연계를 통한 職業教育의 活性化를 도모하도록 한다.

職業教育은 단계적으로 실시할 필요가 있다고 판단되며, 이러한 단계별 지원정책은 아래의 도표를 바탕으로 설명하면 다음과 같다. 첫번째 단계는 직업상담과 노동시장의 상황에 대한 基礎教育을 실시하며 이와 연계하여 基本的 素養教育인 자유민주주의와 시장경제체제에 관한 교육, 남한의 사회문화와 생활정보에 관한 안내, 사회생활과 직업에 있어서 필요한 기초과목등에 관한 교육을 並行 實施하도록 한다. 그리고 이 단계에서는 탈북자 개개인이 알맞는 직장을 선택할 수 있도록 직업에 대한 충분한 정보제공과 진로지도를 실시하도록 한다. 두번째 단계로는 본인의 경력, 적성 및 능력을 고려하여 適合한 訓練分野를 선정한 후 거기에 알맞는 직업교육 프로그램을 개발하는 등의 專門職業訓練을 실시한다. 이 단계에서는 職業教育의 選擇權을 보장하는 의미에서 公共 직업훈련기관뿐만 아니라 본인의 희망 및 필요에 따라 民間 訓練기관 또는 학원 등을 통한 다양한 직업훈련 프로그램을 제공하도록 하며 民間教育機關 참가시에는 소요되는 교육비용을 國家가 負擔하도록 한다. 특별히, 技術 및 特技所持者의 資格認定 基準을 조속히 마련하여 각종 학력, 경력 및 자격의 客觀的 認定을 위한 체계를 설정한 후에 북한에서 취득한 자격이 남한의 기준에 미달할 경우에 補修教育의 일종으로서 직업훈련을 실시하도록 한다. 이 경우에는 피교육 기간중의 授業料 및 生活補助金을 지원하도록 한다.

[圖 5-1] 職業教育의 段階的 節次



직업훈련 후 취업을 위하여는 就業斡旋을 위한 效率的 體系 마련이 시급하다. 이 때 무엇보다도 철저한 직업훈련을 전제로 한 능력과 적

성에 알맞는 직업을 그리고 북한에서 취득한 경력 및 자격에 적합한 직업을 알선하여 그들이 남한사회에서 조기에 자립할 수 있도록 한다. 아울러 僱傭情報電算網을 통한 탈북이주자의 능력과 적성에 적합한 직장을 알선하도록 하며 僱用主團體들과의 협력을 통하여 효율적으로 취업을 지원하도록 한다. 그리고 농업 등 自營業 希望者에 대한 사업 자금융자 및 경영상담에 대한 지원도 아울러 있도록 한다.

#### 마. 社會適應教育 實施

남북한 관계는 지난 반세기 동안 分斷의 固着化로 인하여 政治·經濟·社會·文化의 諸般的인 異質化가 심화되어 왔다. 그러므로 언어가 생소하고, 사고방식과 가치지향이 다르며, 행동유형과 생활양식이 크게 차이가 난다. 그리하여 탈북이주자들은 文化的 衝擊(cultural shock)의 문제를 극복해야 하는 과제에 직면하게 되며, 이를 위해서는 再社會化(re-socialization) 敎育과 관련한 제반지원이 우선적으로 필요하게 된다. 탈북이주자들의 남한사회에로의 조속한 적응을 위하여 정부당국이나 민간단체들은 가능하면 단기간내에 체계적인 敎育을 효율적으로 실시하여야 한다.

社會適應敎育이 段階的으로 深度있게 실시되어야 할 것이다. 먼저, 1次 社會適應敎育期에서는 政治·經濟·社會·文化 등 제반 부문별 國策 研究機關이 주축이 되어 脫北移住者들의 南韓社會에 대한 기초지식 획득을 위한 敎育을 實施(例: 政治—外交安保研究院, 經濟—韓國開發研究院, 사회보장—韓國保健社會研究院 등)하도록 한다. 특히, 이 단계에서는 체제변화에 따른 적응력을 제고하기 위하여, 자본주의 시장경제체제의 기본 운영원리와 민주정치체제의 특성 및 사회주의체제의 문제점에 대하여 중점적으로 敎育하도록 한다. 이 때 敎育內容을 기초

로 한 각 영역별 生活指針書를 편찬하여 脫北移住者의 社會適應에 助力하도록 한다. 다음으로 2次 社會適應教育期에는 각 시도별 綜合社會福祉館, 대학 부설 平生教育院, YMCA, 宗教機關 등에서 일반주민들과 같이 다양한 政治, 經濟, 社會, 文化, 法律 등에 관한 교육을 평생 교육차원에서 반복실시하도록 하고, 나아가서는 실무교육(영어, 한문, 컴퓨터 등)과 教養教育(취미, 오락활동 등)을 병행 실시하도록 한다.

사회적응교육의 方法論的인 측면에서는 多樣한 미디어 기재(TV, 비디오, 영화, 슬라이드 등)를 활용하여 교육을 실시하도록 하며, 여건이 허락하는 한 많은 곳을 견학하여 現場經驗을 넓히도록 하며, 전문교육 요원 혹은 남한의 가족 및 개인들과 일정기간 한 장소에서 기거하면서 生活教育을 받도록 한다. 아울러 기왕에 탈북하여 성공적으로 남한 사회에 정착한 자들의 事例中心教育을 통하여 탈북이주자의 健全한 役割모델을 널리 보급하여 사회적응에 助力하도록 한다.

#### 바. 情緒的·心理的 安定을 위한 프로그램 開發

주로 젊은 年齡層으로 구성된 탈북자들은 단절된 북한사회에서만 社會化(socialization)가 이루어져 남한사회로의 탈출시에는 文化衝擊과 같은 극심한 精神的 混亂을 경험하게 되며 학연, 지연, 혈연이 없는 남한에서 심한 외로움을 느끼게 된다. 따라서 이들이 심리적·정서적으로 안정될 수 있는 多角的인 對策을 講究하여야 할 것이다.

주변 사람들과의 原初的인 紐帶(primary solidarity)를 형성하는 일이야말로 탈북이주자의 情緒的·心理的 외로움과 고립감을 극복하고 새로운 환경에서 잘 적응케 하는 길이다. 예를 들어, 친인척과의 연계를 확보하여 社會的 關係網을 형성해 나갈 수 있도록 연고자 찾아주기 프로그램을 실시하며, 또 사회적 관계망의 확대를 위하여 탈북자로

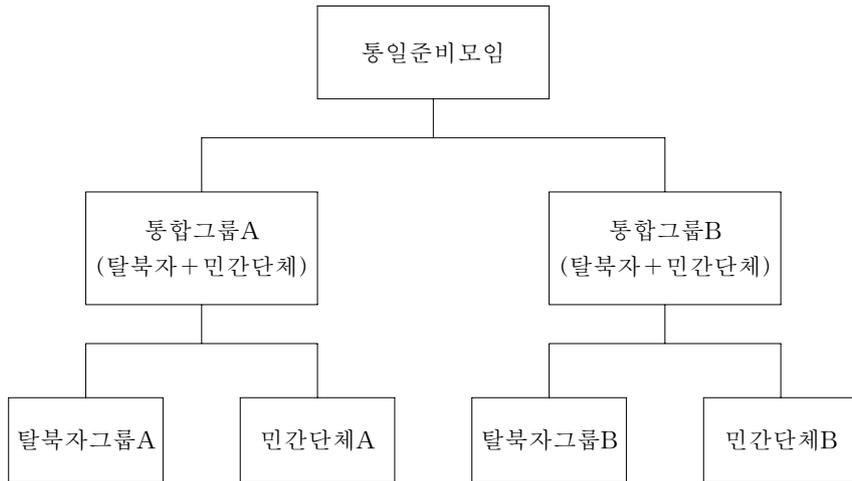
하여금 團體活動의 參與를 誘導하며 이를 적극 지원하도록 한다.

일차적으로 脫北移住者의 特性別(나이, 출신성분, 교육수준 등)로 親睦團體를 형성하도록 支援·獎勵하고, 이와 동시에 民間團體들(예: 종교단체, 적십자사, 민간기업 등)과 긴밀한 1:1의 紐帶關係를 형성하도록 유도하여 적극적인 社會參與意識을 제고하도록 한다. 결연을 맺은 두 집단은 정기적인 모임을 통하여 탈북이주자들의 문제점을 토론하고 그 해결방안을 모색하는 기회를 가진다. 나아가서는 상이한 脫北移住者 團體間의 連帶意識을 제고하기 위하여 결연관계를 맺은 民間團體를 통한 상호 접촉 프로그램을 개발하도록 한다.<sup>27)</sup> 궁극적으로 탈북이주자 단체와 민간단체를 포괄하는 統一準備모임(假稱)을 조직하도록 정부가 적극적으로 지원하고, 통일시 南北住民間의 社會的 統合을 이룰 수 있는 架橋的인 혹은 中樞的인 역할을 담당할 수 있도록 한다.

남한주민의 無關心 또는 偏見으로 인해서도 탈북이주민의 心理的 疎外感이 심각한 실정이므로 각종 文化行事(예: 열린 음악회), 자연보호 행사, 반상회, 스포츠모임(예: 조기축구회) 등에 탈북이주자와 남한주민이 다같이 참여하여 상호 이해를 높일 수 있는 프로그램을 마련하다. 아울러 南韓住民을 대상으로 통일시 남북주민간의 內的統合을 대비하는 통일교육의 일환으로서 脫北移住民에 대한 남한주민의 意識轉換을 위한 社會教育을 실시하도록 한다. 이러한 제반 내용은 아래의 도표로 요약·정리해 볼 수 있다.

27) 북한에서 가졌던 成分과 職業, 그들의 脫北時期와 年齡, 무엇보다도 定着보상과 적응과정상의 성과에 따라 그들은 여러 그룹으로 나뉘어져 있으며 이 때문에 탈북이주자들 사이에 團합이 잘 이루어지지 않아 외로움의 주요한 원인이 되고 있다. 따라서 탈북이주자들간의 內的 統合을 위한 프로그램 개발은 시급히 마련해야 할 과제들중의 하나임은 분명한 사실이다(김명세, 1996).

[圖 5-2] 統一準備모임(假稱)의 構成



이와 더불어 북한을 脫出하여 남한으로 移住하게 된 사람의 位相을 再定立하기 위한 차원에서 현행 「脫北歸順者」라는 용어를 「脫北移住者」로 개정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이들의 경우 북한의 엄격한 集團統治體制 下에서 당사자 본인은 물론 그 가족에 대한 심각한 身體的·物質的·精神的 위험을 무릅쓰고 탈출을 감행하여 북한체제에 대한 抗拒를 몸소 표현한 者로서 脫北의 政治社會的인 의미에 상응한 명칭의 변경은 필수적으로 이루어져야 할 것이다. 나아가 歸順은 對立的 體制競爭의 관계에서 상대적으로 劣等한 集團이 優越한 集團에 스스로 服從·隸屬하여 同化된다는 政治的인 用語로서, 탈북주민 개개인에 대한 指稱은 同胞愛的인 次元에서 지양되어야 할 것이다. 따라서 「脫北移住者」라는 상대적으로 非政治的인 用語의 사용은 남한주민과의 대등한 位相定立에 따른 당사자의 心理的·情緒的 定着에 상당한 기여를 하게 될 것으로 생각된다.

끝으로 탈북자들의 심리안정을 위하여 전문상담요원(예: 사회복지사)과 자원봉사자 등이 탈북자들을 호별방문하거나 주기적인 상담을 실시하여 그들의 심리적 안정을 꾀하여야 할 것이다. 그리고 종교단체와 자선단체들을 중심으로 남한사회 정착과정상에서 돌출할 수 있는 심리적·정서적 애로점을 상담할 수 있는 對話窓口를 개설한 후 專門 相談要員의 配置를 통하여 탈북자들의 社會適應을 指導 관리하도록 한다. 이 때 이들로 하여금 탈북이주자의 사회적응상황에 관한 事後點檢 및 再教育 필요성 여부를 판단하도록 한다.

## VI. 結 論

최근 北韓은 對內的으로는 극심한 食糧難, 經濟難 그리고 에너지난, 對外的으로는 구소련을 포함한 동구 공산권의 해체에 따른 政治的 孤立 등 제반 문제의 자체 해결능력을 상실하여 體制崩壞의 前段階에 처해있는 것으로 판단되고 있다. 그리고 北韓統治體제의 離反 및 統制力 喪失의 症候群으로서 脫北者의 數가 매년 증가하는 추세에 있다. 특히 노동자에서부터 고위 당직자까지 다양한 출신계층의 탈북현상이 나타나고 있다는 점에서 北韓政治體제의 總體的 危機現狀에 대한 추론에 설득력을 더해 주고 있다.

탈북자수의 增加現狀과 출신성분의 多樣性을 감안해 볼 때 우리는 이들의 收容과 定着支援을 위한 法的·制度的 對策을 조속히 마련하여 실시하도록 하고 나아가 향후 北韓에 急變事態가 발생하여 주민의 대량탈북사태가 발생할 경우에도 能動的으로 對處할 수 있는 능력을 갖추어야 할 것이다. 그러나 현행 탈북자에 대한 대책과 관련하여 정부는 이들의 國內收容問題에 있어서나 社會定着支援에 있어서 여러 가지 허점을 드러내고 있다. 특히 탈북자의 국내수용에 대한 정부의 選別的 對待, 定着支援의 差別性 그리고 수차례의 법 개정에 따른 탈북이주자의 法的地位와 定着支援水準의 급격한 변화는 정책의 수행에 있어서 기본적으로 지켜져야할 衡平性 그리고 機會均等의 原則을 저해하여 오히려 이들의 정착을 어렵게 하고 있는 경우도 빈번하게 발생하고 있다. 나아가 현재 정부가 입법 추진중인, 統一院을 全擔機構로 한 탈북이주민 보호 및 정착지원대책은 政策遂行의 效果性이나 效率性의 측면에서 現行 保健福祉部 全擔體制보다 떨어질 우려가 있다. 왜냐 하면 統一院은 탈북이주민 보호업무를 現場에서 수행하기 위한

下部管理運營機構가 전무한 실정이며 나아가 탈북이주민을 위한 社會福祉政策的인 次元의 專門性이 결여되어 있기 때문이다. 또한 통일원의 탈북이주민 전담체제는 향후 大量脫北事態의 발생시 요구되어지는 地域別 分散收容業務의 遂行能力을 감안해 볼 때 재고의 여지가 있다고 판단된다. 따라서 다양한 政府部處 탈북이주민에 대한 政策的 遂行能力을 상호비교하여 合理的 次元에서 전담부서를 지정하도록 하는 것이 바람직하다고 생각된다.

統一에 대비하고 통일과정에서 남북한 주민간 內的統合을 이루어야 하는 과제를 안고 있는 우리는 脫北移住民에 대한 支援政策을 長期的이고 巨視的인 차원에서 수립하여야 할 것이다. 왜냐하면 탈북이주민 지원정책은 향후 북한으로부터의 大規模的인 移住事態가 발생할 경우에도 가급적 유사한 政策的 基調下에서 적용되어야 하기 때문이다. 따라서 지나치게 感傷的이거나 반대로 排他的인 탈북이주민 정책의 수립은 止揚해 할 것이다. 끝으로 북한의 문제도 우리의 문제라는 전향적인 사고하에서 통일을 지향하는 넓은 시각에서 脫北移住民 支援政策이 수립되었으면 하는 바램이다.

## 參 考 文 獻

- 고태우, 「탈북의 원인과 처리방안」, 『통일시대의 준비』, 단국대학교 정책과학연구소, 1996, pp.37~51.
- 김명세, 「탈북자의 사회적응은 민족화합의 예비과정」, 『탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책』 연세대학교 통일연구원 토론회 발표문, 1996.
- 김병로, 『탈북자 발생 배경분석』, 민족통일연구원 정책자료, 1994.
- 김상균, 「점검과 지향: 우리의 수용태세와 장기방안」, 『북한 탈출동포 어떻게 할 것인가』 민주평화통일자문회 주최 토론회 발표문, 1994.
- 박영규, 「귀순자 사회적응 어떻게 할 것인가」, 『월간북한』, 1996. 5. pp.58~67.
- 선한승, 『북한 탈북노동자의 적응력 실태와 적응과제』, 한국노동연구원, 1995.
- 안수길, 「귀순자 대책 무엇이 문제인가?」, 『월간동화』, 1996. 3. pp.102~111.
- 오혜정, 「귀순북한동포의 남한사회 적응실태」, 서강대 정책대학원 석사논문, 1995.
- 이은죽, 「북한동포 수용의 제 문제」, 『북한학보』, 18집, 1994. pp.249~265.
- 이중훈, 『북한 탈출동포의 보호문제』, 국회입법조사분석실, 현안분석 제80호, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『북한 탈출동포의 보호문제』, 국회입법조사분석실, 현안분석 제119호, 1996.
- 정용길, 「남북한 통일 후 동질성 회복을 위한 방안연구 — 정치·경제·사회·군사분야」, 『전략논총』, 한국전략문제연구소 1995, pp.83~156.

정준현, 「독일통일 과정상의 난민등 처리관계법」, 『월간법제』, 1994.  
7. pp.80~106.

주독대사관, 『서독의 동독인 수용·지원정책』, 1990. 1.

\_\_\_\_\_, 『과거 동서독 국경을 통한 탈출·이주문제』, 1992. 3.

\_\_\_\_\_, 『독일 이주민 및 정주민 수용관련 법률』, 1994. 5.

\_\_\_\_\_, 『정주민과 이주민 동화대책 및 수용절차』, 1994. 6.

\_\_\_\_\_, 『서독정부의 구동독이주민 관련 대책 및 시사점』, 1996. 3.

통일원, 『과거 동독주민들의 이주·탈출과 서독정부의 대응』, 1994a.

\_\_\_\_\_, 『동독 이주·탈주자 관련 서독정부 법적 대응—긴급수용법 및  
시행령 제정관련』, 1994b.

\_\_\_\_\_, 『인권관련 법규 및 동서독 사례연구』, 1994c.

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung,  
Familie, Frauen und Gesundheit, *Bayerische Sozialpolitik*,  
1993.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Materialband zum  
Sozialbudget*, 1990.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über die  
Soziale Sicherheit*, 1991.

Lampert, H., “Sozialpolitische Aufgaben der Umgestaltung der  
Wirtschafts- und Sozialordnung”, *Aus Politik und  
Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*  
(B33/90), 1990, pp.27~33.

Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*, 1994.

Voigt, D., Belitz-Demiriz, H. und Meck, S., “Die innerdeutsche  
Wanderung und der Vereinigungsprozeß”, *Deutschland-Archiv*,  
Hf. 5, 1990, pp.732~746.