

# 동·서독 인적 교류 실태 연구

1996. 9.

김 학 성  
(정책연구실 책임연구원)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

후

후

동·서독간 인적 교류는 분단이래 꾸준히 지속되었으며, 특히 기본조약의 체결을 계기로 확대·발전하는 추세를 보였다. 이 과정에서 서독의 인적 교류 활성화 노력은 주목할만 하다. 즉 인적 교류가 동독내부에 미칠 파장을 우려했던 동독 정권의 소극적·방어적 정책에 대응하여, 서독은 단기적 통일 의지를 포기하는 대신 인도주의와 상호 이해 및 협력을 추구함으로써 궁극적으로 인적 교류의 활성화는 물론이고 통일을 달성할 수 있었다. 분단상황의 상이성을 감안하면, 독일사례가 한반도에 직접 적용되기는 힘들다. 그러나 중·장기적 정책방향의 모색 차원에서는 우리에게 적지않은 시사점을 준다. 이 맥락에서 본 연구는 남북한간 인적 교류의 활성화를 위해 독일사례를 한반도 상황에 창조적으로 활용할 수 있는 방안을 찾고자 했다.

## 1. 동·서독 인적 교류의 발전과정

분단에서 통일에 이르는 전 기간에 걸쳐서 양독간 인적 교류는 적지 않은 굴절을 거듭했지만, 양적·질적 측면에서 대체로 확대·발전하는 추세를 보였으며, 이 과정에서 동·서독의 정치·경제·사회적 상황, 양독 관계, 그리고 동·서블록 관계가 주요 결정요인으로 작용했다. 양독 관계의 변화과정과 밀접한 상관관계를 가졌던 인적 교류의 전개 과정은 크게 네시기로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 1950년대 동·서독 인적 교류는 분단의 고착화 과정을 반영하고 있다. 이 시기 서독정부는 동독을 국가로 인정하지 않는

정책을 추진함으로써 동·서독간 정부차원의 공식접촉은 거의 이루어질 수 없었지만, 경제관계 및 인도적 차원의 교류는 서독정부의 적극적인 노력 덕택으로 최소한 유지될 수 있었다. 특히 분단의 고착화에도 불구하고 당시 불명확했던 베를린의 법적 지위로 인하여 베를린을 통한 양독 주민들의 자유로운 왕래 가능성이 열려 있었다.

인적 교류에 대한 동독정권의 기본 정책은 이중적이었다. 즉 서독주민의 동독방문은 제한적이거나 허용한 반면, 동독주민의 서독방문은 엄격히 규제함으로써 공무상의 여행을 제외한 서독방문은 거의 불가능했다. 동독정권이 동독주민의 서독방문을 허가하지 않은 주된 이유는 주민의 서독탈출 때문이었다. 1950년대 동독의 노동력 감소를 우려할 정도의 대규모로 이루어졌던 동독주민의 서독탈출에 대해 동독당국은 탈출의 기회를 가능한 봉쇄하기 위해 안간힘을 쏟았다.

둘째, 1960년대 동·서독간 인적 교류는 베를린 장벽의 설치로 인하여 극도로 위축되었다. 이러한 상황에서 서독정부는 독일정책에 대한 전반적 재검토 필요성을 절감하였다. 무엇보다 동·서독간의 적대적 관계는 결국 동독주민들의 고통을 증대시키는 결과를 낳게 된다는 점을 인식했기 때문이다. 따라서 서독정부는 분단으로 인한 동독주민의 고통을 최소화하기 위해서 비정부적 차원의 관계발전을 적극 추진했다. 이 맥락에서 서독정부는 동독에 대한 경제적 지원용의를 밝히고, 인도적 차원에서 동독정권의 대응을 기대했다.

그 결과 1963년부터 인도적 차원의 인적 교류가 재개될 수 있었다. 특히 내독교류 전반의 위축 상황에서도 정치범 석방거래(Freikauf), 제한적이거나 서베를린 주민들의 동베를린 친지방문, 연금수혜 동독주민들의 서독방문 재개 등이 이루어질 수 있었던 것은 주목할만 하다.

셋째, 1970년대 초 양독간의 베를린 협정, 통행조약, 기본조약은 정치적 관계의 정상화는 물론이고 내독관계 전반의 활성화를 가능케 했다. 이러한 바탕위에 인적 교류도 제도적 기틀을 확립할 수 있었다. 내독 인적 교류가 활성화될 수 있었던 배경에는 무엇보다 ‘접근을 통한 변화’를 표명한 서독 사민당 정부의 신동방정책이 결정적인 역할을 했다. 특히 슈미트 총리의 현실주의적 독일정책, 즉 통일을 향한 전제조건이 양독일에 존재하지 않는 상황에서 무의미한 통일논의보다 통일여건의 조성 차원에서 내독관계의 실질적 개선에 초점을 맞춘 독일정책이 인적 교류의 활성화에 기여한 바는 매우 컸다.

동독정권은 내독 교류 및 협력에 응하기는 했지만, 내독 교류·협력의 증가가 동독사회에 미칠 영향을 우려하여 대서독 ‘차단정책’을 동시에 추진했다. 동독정권의 우려는 양독 문화분야 협상의 부진에서 단적으로 드러난다. 경제적·인도적 사안과 달리 문화분야의 교류·협력은 정치적·이념적 성격을 강하게 내포하고 있기 때문에 동독측으로서는 쉽사리 응하기 힘들었다. 따라서 1973년에 시작된 문화분야의 협상은 1975년 이후 결렬상태에 놓이게 되었으며, 1980년대에 들어서야 비로소 본격적인 진전을 보게 된다.

넷째, 1980년대 인적 교류는 확대되는 추세를 보였다. 이는 내  
독 관계의 발전 뿐만 아니라 동·서독에 미친 국제환경변화의 영  
향의 산물이었다. 즉 동·서독은 1970년대의 수많은 대화를 통해  
서 상호 협상전략을 충분히 파악했기 때문에 최대 목표치와 최소  
기대치를 상호 구분함으로써 인적 교류와 관련된 협상의 성공 가  
능성을 높일 수 있었다. 또한 인적 교류를 포함한 내독관계의 확  
대는 동독정권의 이익과도 직결되었다. 특히 다양한 차원에서 이  
루어진 서독의 대동독 경제원조는 1980년대 초 침체 상황에 빠져  
있던 동독경제에 중요한 의미를 가졌다. 따라서 동독정권은 내독  
경제교류에 내재한 서독의 정치적 의도를 충분히 인식하면서도  
내독관계의 확대를 거부할 수 없었다.

그러나 1980년대 내독관계의 확대·발전이 단순히 서독의 대동  
독 경제원조 덕분이라고만 보기는 어렵다. 특히 1980년대 후반  
소련 개혁정치에 여파 속에서 동독정권이 내독관계의 발전을 수  
용한 이면에는 단순한 경제적 이득을 넘어 동독체제 내부의 문제  
가 얽혀있다. 즉 동독정권이 인적 교류에 대한 규제를 완화한 배  
경에는 주민들의 체제불만을 회색시키려는 의도가 개재되어 있었  
다. 그러나 동독정권이 개혁을 완고히 거부하는 한, 그러한 조치  
만으로 동독주민의 불만이 근본적으로 해소될 수는 없었다. 소련  
개혁정치에 여파는 1989년 여름 동독주민의 제3국을 경유한 대규  
모 서독탈출과 나아가 대규모 평화시위를 유발했고, 중국에는 동  
독체제의 붕괴와 독일통일로 이어졌다.

## 2. 인적 교류의 절차 및 특징

동·서독 인적 교류는 처음부터 동·서독의 합의에 의해 이루어진 것이 아니었다. 애초 4강의 점령당국들이 정한 점령지역간 여행 규정이 양독의 정부 수립 이후 양독간 정치적 관계의 변화에 영향을 받으면서 제도화되는 양상을 보였다. 이 과정에서 절차규정은 수없이 변화했으며, 이는 제도적 근거의 개선 - 즉 점령 4강국의 규정(특히 베를린의 지위와 관련), 동·서독 각각의 국내법 및 제규정, 1970년대 초부터 시작된 양독간의 합의 등 - 에 기인한다.

통일에 이르기까지 인적 교류의 절차규정은 대체로 동독당국의 일방적 규제를 반영했다. 1970년대 초반부터 일부분 양독간 합의에 따른 절차규정이 만들어지기도 했지만, 이는 서독정부의 목표에 부합하는 것이 결코 아니었으며 단지 동독의 통제정책을 조금 썩이나마 완화시키기 위한 서독측의 어쩔 수 없는 선택이었다. 이러한 사실은 절차규정의 변화 속에서도 일관성이 존재하고 있음을 보여주며, 여기서 절차규정의 특징적 모습이 발견될 수 있다.

내독 인적 교류에 관한 일반적 절차규정을 살펴보면, 서독정부는 동독주민을 자국의 국민으로 간주했기 때문에 기본법의 여행자자유보장 조항에 따라 어떠한 방문 규제도 하지 않았다. 동독주민의 서독방문은 동독당국의 일방적 규제를 받았을 뿐이다. 동독당국의 여행규제는 '동독시민의 여행교통에 관한 규정'과 여권법

에 근거를 두고 있다.

서독주민의 동독방문에 대해서 동독당국은 특정 부류의 서독주민에 대한 방문허가를 거부하거나, 국경통과점에서 비자발급의 지연, 까다로운 휴대품 검사, 심지어 비자발급 거부 등 여행을 방해하는 행태를 보이긴 했지만, 1970년대 초부터는 과거에 비해 그 정도는 훨씬 개선되었으며, 양독간의 합의된 절차규정에 따라 대체로 순조롭게 이루어졌다.

인도적 차원에서 이루어진 동·서독 인적 교류의 특징은 이산가족의 재회 및 결합과 동독주민의 서독 이주 및 탈출에서 단적으로 드러난다. 서독정부는 애초부터 양독주민의 상호방문을 규제하지 않았으며, 기본조약 체결 이후 서베를린 주민을 비롯한 서독주민의 동독친지 방문은 몇가지의 예외를 제외하고 대체로 자유로웠다. 따라서 인도적 차원의 인적 교류문제는 궁극적으로 동독주민의 서독친지 방문 및 서독이주에 대한 동독정권의 규제로부터 야기된 것이다. 동독주민의 서독탈출도 결국은 동독당국의 여행 및 이주 규제의 부산물이고 보면, 탈출문제도 넓은 의미에서 인도적 차원의 문제에 포함될 수 밖에 없다.

서독정부는 1950년대부터 인도주의를 내세워 인적 교류의 당위성을 강조함은 물론이고, 내독간 정치적 관계가 어떠한 상황에 처해 있더라도 인도적 차원의 교류 활성화를 위한 실천적 노력을 게을리 하지 않았다. 그러므로 서독정부의 인도주의를 앞세운 일관된 인적 교류 정책은 동·서독 인적 교류의 확대를 풀어나간 실마리였다고 평가해도 과언이 아니다. 정권의 교체에도 불구하고

서독이 이같은 정책적 일관성을 유지할 수 있었던 것은 단순한 정치적 고려의 차원을 넘어 법적·제도적 기반이 존재했을 뿐만 아니라, 서독주민들의 건전한 자기신뢰가 확립될 수 있었기 때문이었다.

일반적으로 사회·문화차원의 교류는 그 주체가 시민사회를 중심으로 기능별로 구성 및 조직된 다양한 사회단체라는 특성을 가진다. 이런 측면에서 동·서독간 사회·문화 교류를 조명하면, 체제 차이를 반영하는 교류주체의 성격차이가 확연히 드러난다. 즉 서독의 경우에는 전후 탈나찌화 및 자유민주주의 체제의 구축 과정을 통하여 시민사회가 급성장하는 추세를 보인 반면, 동독은 사회주의 체제의 확립 과정에서 시민사회의 역할이 축소되었기 때문이다. 특히 동독의 사회·문화단체들은 사회주의 문화의 확립이라는 측면에서 공산당(SED)의 사실상 지배하에 놓여 있었다. 이러한 교류주체의 성격차이는 내독간 사회·문화분야 교류의 특징을 결정짓는 중요한 배경이었다.

물론 그러한 차이에도 불구하고 개별 분야의 기능 및 종류에 따라 협력의 범위와 정도에 있어 상당한 편차를 보였기 때문에 이에 대한 일률적 평가는 매우 어렵다. 기능적 측면에서 바라보면, 대표적인 사회·문화 교류 및 협력은 청소년, 체육, 종교, 문화·예술, 학술 등의 분야에서 가시적 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이들 분야도 각 단체조직의 규모 및 성격과 관련하여 인적 교류를 조직적 혹은 개별적으로 추진하는 등 다양성을 보였다. 예컨대 청소년 단체간의 교류는 1980년대 중반 이후에

비로소 활기를 띠기 시작했음에도 불구하고 비교적 많은 인원수를 가진 집단적 교류의 형태를 띠므로써 양적 측면에서 인적 교류에 기여한 바가 적지 않다. 이에 비해 문학, 예술, 학술 등의 분야는 상호간 작품출판·공연·전시회의 측면에서는 비교적 활발한 교류가 이루어졌지만, 인적 교류 측면에서는 개별적 혹은 소규모의 접촉 및 상호방문 형태를 보임으로써 질에 비해 양적으로 낮은 수준에 머물렀다.

### 3. 남북한 인적 교류 활성화를 위한 독일사례의 시사점

내국 인적 교류의 발전과정이 한반도에도 적용될 수 있을지의 문제를 두고 논란의 여지는 많다. 무엇보다 독일은 분단에도 불구하고 처음부터 인적 교류가 최소한 이루어졌던 데 반해, 전쟁을 경험한 한반도에서 인적 교류는 한동안 불가능했을 뿐만 아니라 여태까지의 인적 교류를 위한 노력조차도 그동안 심화된 불신과 이념적 적대감을 불식시키기에는 역부족이었기 때문이다. 따라서 독일사례가 그대로 한반도에 적용될 수는 없다. 그럼에도 불구하고 최소한 몇가지 점에서 귀중한 시사점을 제공하고 있다. 특히 체제유지에 대해 심각하게 우려하고 있는 북한정권이 갑자기 태도를 돌변하여 남북한간 인적 교류에 적극적으로 나올 것으로는 전혀 기대할 수 없는 상황에서 교류 활성화는 상당부분 한국의 주도적 역할에 달려있다는 점을 감안할 때, 서독의 내국교류 정책은 한국정부와 사회가 통일정책의 장래 방향을 선택하는

데 시사하는 바가 없지 않다. 다시 말해서 독일사례는 상황의 상이성으로 인하여 한반도에 직접 적용되기는 힘들지만, 중·장기적 정책방향의 모색 차원에서는 우리에게 적지않은 시사점을 준다.

독일사례의 시사점은 일차적으로 남북한 관계 전반에 걸쳐 인적 교류를 활성화할 수 있는 여건이 마련되어야 한다는 것이다. 이와 관련, 한국의 당면과제는 남북한 차원에서 정치적·군사적 상호신뢰를 구축하는 것이다. 비록 '접근을 통한 변화' 기조 위에 상호신뢰를 조성하는 데 성공했던 독일의 경험이 한반도에도 중요한 의미를 갖지만, 한반도 내외적 현실이 독일과 판이하다는 사실도 감안해야 할 것이다. 특히 동북아 국제환경이 남북한 관계 차원에서 '접근을 통한 변화' 정책의 성공을 어렵게 만들고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 남북한 신뢰조성을 위하여 한국은 남북한 관계 차원에 국한된 정책에 몰두하기보다 국제적 변화를 효율적으로 활용하는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라 한국이 보다 적극적·능동적으로 인적 교류의 활성화를 주도하기 위해서는 국내적 여건을 점진적으로 조성할 필요도 있다. 이를 위해 중·장기적으로 관련법규의 재정비는 물론이고 사회문화적 차원에서 건전한 자기신뢰를 확보하는 것이 요구된다.

이러한 여건조성 노력과 동시에 남북한간 인적 교류를 촉진할 수 있는 구체적 방안 내지 전략에 대한 단기적 및 중·장기적 구상도 필요하다. 독일사례는 몇가지 단기적 방안을 고안하는 데 도움을 준다. 예컨대 교차 연계방식의 상호주의를 점차 확대해 나간다면, 혹은 인적 교류문제에 대해서는 인도주의적 측면을

강조하는 것 등으로 요약될 수 있다. 그러나 독일사례를 통해서 드러나는 중요한 교훈은 인적 교류의 활성화를 위한 왕도는 없다는 것이다. 즉 주어진 한반도 현실에서 한국은 인도주의와 시민 사회적 자율성에 입각하여 중·장기적인 시각에서 인내력을 가지고 점진적으로 북한의 태도를 변화시키는 방법 이외 다른 최선의 길을 찾기 힘들다는 것이다.

# 목 차

제 I 장 서 론 .....	1
제 II 장 동·서독 인적 교류의 발전 과정 .....	7
1. 1950년대: 베를린을 통한 자유왕래 .....	8
2. 1960년대: 베를린 장벽으로 인한 교류의 위축 .....	16
3. 1970년대: 내독관계의 활성화 .....	27
4. 1980년대: 내독관계의 확대 .....	38
제 III 장 인적 교류의 절차 및 특징 .....	50
1. 여행·방문의 일반적 절차규정 .....	51
가. 동독주민의 서독방문 .....	51
나. 서독주민의 동독방문 .....	54
2. 인도적 차원의 교류 특징 .....	65
3. 사회·문화분야 교류의 특징 .....	75
가. 종교 교류 .....	76
나. 체육 교류 .....	78
다. 청소년 교류 .....	80
라. 학술 및 문화·예술 교류 .....	82

제Ⅳ장 남북한 인적 교류 활성화를 위한 독일사례의 시사점 ...	85
1. 여건조성의 필요성 .....	86
가. 남북한 정치적·군사적 상호신뢰 형성 .....	86
나. 국내적 여건의 조성: 법규의 재정비 및 사회·문화적 기반 확립 .....	91
2. 인적 교류 활성화 방안 .....	95
가. 이산가족 및 인도적 차원의 교류 .....	97
나. 사회·문화분야의 교류 .....	102
제Ⅴ장 결 론 .....	107
<부 록> .....	112
<동·서독간 인적 교류 관련 주요 일지> .....	115
참고문헌 .....	124

## < 표 목 차 >

<표 1> 동독 탈출자 중에서 베를린을 통한 탈출의 비율: 1949년~1961년 .....	15
<표 2> 동독 탈출·이주자들의 시기별 연령 분포 .....	70
<표 3> 동서독간 이주자(Übersiedler:탈출자 포함) 통계: 1950년~1988년 .....	74
<부록: 표 1> 동·서독 주민의 상호 방문 및 여행 관련 통계 ...	112
<부록: 표 2> 동독주민의 서독 탈출 및 이주 관련 통계 .....	113
<부록: 표 3> 내독간 체육교류 실태 관련 통계 .....	114

## 제 I 장 서 론

독일통일과 관련한 분석들은 대체로 통일과정을 외적 측면(äußere Aspekte)과 내적 측면(innere Aspekte)으로 구분하고 있다. 외적 측면은 통일에 대한 전승 4대국(미국, 소련, 영국, 프랑스)의 합의적 승인을 이끌어낼 수 있는 국제적 환경의 조성여부와 관련된 것이며, 내적 측면은 동·서독간 통일에 대한 합의 도출과정을 의미한다. 이러한 구분은 단순히 통일과정의 문제에만 국한되기 보다는 독일문제(German Question)의 전반적 구조를 반영하는 것이다.

독일문제는 국제정치적 역학관계에서 탄생했으며 냉전적 블록 대결의 상징이었다는 점을 감안하면 독일통일과정에서 외적 측면의 중요성은 두드러지게 나타난다. 실제로 분단시기 동안 서독내에서 뿐만 아니라 국제사회에서 독일문제의 매듭은 국제적 차원에서 풀어질 수 밖에 없다는 논리가 자연스럽게 받아들여지기도 했다. 이러한 맥락에서 국제적 환경변화가 독일통일의 계기로 작용했다는 인과적 설명에 대해 의문의 여지는 없다. 그럼에도 불구하고 독일통일의 배경을 외적 측면만으로 파악하는 것은 불충분하다. 무엇보다 동·서독간 통일에 대한 합의를 가능케 한 내적 측면을 고려하지 않은 채, 외적 환경의 변화를 바로 통일의 실현으로 직결시키기 어렵기 때문이다.

주지하다시피 독일통일은 동독 사회주의체제의 붕괴로 인하여

가능했다. 동독체제가 급작스럽게 붕괴하게 된 주요 배경으로써 흔히 소련 개혁정치의 여파에 따른 동독주민들의 대규모 시위를 손꼽는다. 그러나 엄밀히 말해서 1989년 10월 개혁과 민주화를 요구하는 동독주민들의 시위는 동독체제 붕괴의 직접적 원인이었다기 보다 하나의 전조였다. 주민들의 시위는 일차적으로 호네커의 보수적 정권을 퇴진시키고 동독공산당(SED) 내의 개혁세력에 힘을 실어줌으로써 체제개혁을 향한 전기를 마련한 사건이었기 때문이다. 당시만 해도 동·서독은 물론 주변 강대국도 단기간내 동독체제가 붕괴할 것으로 생각하지 않았으며, 다만 동독의 개혁정치가 중·장기적으로 통일의 가능성을 높일 것으로만 기대할 따름이었다.

그러나 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너지면서 예상과 달리 동독체제는 개혁의 가능성을 상실하게 되고, 그 이후 한달여 만에 분출하기 시작한 동독주민들의 통일요구와 서독으로의 대규모 이주 행렬은 동독체제의 존립 근거를 결정적으로 와해시켰다. 동독주민들의 통일에 대한 요구와 대규모 이주는 다른 한편으로 서독과 전승4대국의 독일통일에 대한 논의를 본격화시키는 직접적인 계기가 되었다. 동독주민들의 통일열망이 거세게 표출되지 않았다면, 서독의 과감한 통일정책 추진은 물론이고 당시 독일통일에 우려를 표시하던 영국과 프랑스, 그리고 독일문제 자체를 아예 무시하던 소련의 태도변화는 아마도 기대하기 어려웠을 것이다. 다시 말해서 독일통일과정에서 동독주민들의 집단적 행동은 통일협상을 작동시키는 열쇠 역할을 했으며, 이를 바탕으로

내·외적 측면에서 협상들이 상보 작용을 일으키는 가운데 통일의 문이 자연스럽게 열리게 되었다.

동·서독주민들의 일상적 삶에 있어서 베를린 장벽이 상징해온 바를 고려한다면, 독일통일의 원동력이 되었던 동독주민들의 통일요구와 대규모 이주는 단지 국내외의 환경변화에 따라 돌출된 것이 아니라, 분단 40여년간 양독관계의 구조 속에서 잠재력의 형태로 축적되어온 것임이 분명하게 드러난다. 이런 맥락에서 보면, 독일통일에 끼친 1980년대 말 내외적 환경변화의 영향은 결코 무시될 수는 없지만, 사실상 양독관계의 발전과정에서 성장해온 잠재력을 분출시키는 기폭제 역할을 했을 뿐이라 평가해도 과언은 아닐 것이다.

통일의 원동력으로서 양독관계의 발전을 논할 때, 흔히 1960년대 말 서독의 신동방정책에 따라 체결된 동·서독간 기본조약 및 부속 협정들이 실천되는 과정에 초점을 맞춘다. 내독관계의 발전과정에서 기본조약의 체결이 갖는 의미는 매우 크다. 무엇보다 이 조약은 분단의 현상유지를 전제로 양독간 정치적 관계를 정상화시키는 가운데 실질적 차원에서 내독교류를 제도적으로 정착·발전시킬 수 있는 기반을 마련했기 때문이다. 물론 기본조약 이전에도 이미 동·서독간 적지 않은 교류가 이루어지고 있었다.

내독교류에 대한 서독정부의 기본적 입장은 동독주민들이 분단으로 인하여 받는 고통을 최소화시키려는 인도주의적 발상에서 나온 것이었던 반면, 동독정권은 자신의 필요에 따라 대응했으며, 특히 양주민들의 상호방문에 대해서는 매우 소극적이고 방어적

태도를 보였다. 동독정권은 인적 교류가 동독주민의 대서독 탈출을 위한 기회로 이용되는 것을 두려워하여 동독주민의 서독방문을 엄격히 통제했을 뿐만 아니라, 서독인들의 동독방문도 완전히 봉쇄하지는 않았지만 체제불안정을 초래하는 요인으로 간주하여 여러가지 조건을 내세워 제한했다. 1961년 베를린 장벽의 설치는 그러한 정책의 대표적 사례였다.

기본조약의 체결 이후 통일에 이르기까지 점진적으로 확대·발전되었던 내독교류·협력은 양독관계를 제도화하는 과정이었으며, 대개의 경우 인적 교류를 동반했다. 그러나 이러한 관계의 확대·심화된 결과가 1980년대 말 국제적 환경변화에 편승한 동독주민들의 탈출과 통일요구, 그리고 마침내 동독체제의 붕괴와 급속한 통일로 나타날 것으로는 누구도 예상하지 못했다. 애초 내독교류 활성화에 대한 서독의 의도는 단기적 통일의지를 포기하는 대신 인도주의와 상호 이해 및 협력을 추구함으로써 장기적인 통일 가능성을 모색하려는 데 있었다. 그럼에도 불구하고 기대치 않았던 결과가 초래된 것에 대해서는 사후적이거나 여러가지 해석들이 가능하다. 분명한 것은 내독교류를 통해서 동독주민들의 서독체제에 대한 동경이 증대되는 것과 비례하여 동독체제의 부자유에 대한 불만이 증폭됨으로써 동독체제의 붕괴와 통일을 향한 잠재력이 축적되었다는 사실이다.

한반도의 경우는 분단이래 꾸준한 교류관계를 유지해왔던 독일과 판이한 상황에 처해 있기 때문에 독일의 경험을 그대로 받아들이기 어렵다. 한반도와 독일의 차이는 ‘인적 교류’라는 개념

에서도 나타난다. 우리의 경우 인적 교류의 개념이 명확히 규정된 바는 없지만, 대체로 비정치적 분야에 국한되어 사용되고 있다. 그렇지만 일반적으로 인적 교류를 말할 때, 그 범위는 비정치적 분야에서도 비교적 사회·문화적 파급효과가 작은 경제교류를 제외하며, 대개 사회·문화 단체의 교류와 이산가족의 재회에 제한되는 경향이 있다. 독일의 경우에는 인적 교류라는 용어가 거의 사용되지 않았다. 앞에서 지적된 바와 같이 인적 교류는 모든 분야의 내독교류에 동반하는 것이었기 때문이다. 굳이 인적 교류에 대한 우리의 이해를 기준으로 바라보면, 독일의 인적 교류는 이산가족 및 친지 방문과 주민 개개인들의 여행, 그리고 학술·예술·종교·스포츠·언론 등 사회·문화의 하부분야들을 중심으로 전개되었다. 또한 우리의 이산가족 상봉과 같은 인도주의적 교류와 관련하여 서독의 관심은 단순한 만남에 그치는 것이 아니라, 가능한 재결합할 수 있는 기회를 만드는 데 있었다.

이러한 상이성에도 불구하고 우리의 민족공동체 통일방안의 제 1단계가 교류를 통한 화해 및 협력을 목표로 하고 있으며, 실제로도 1990년대에 접어들면서 인적 교류를 포함한 남북한 교류가 매우 제한된 범위이긴 하지만 이루어지고 있다는 점에서 현재 뿐만 아니라 장래를 위해서라도 독일사례가 시사하는 바를 찾는 것은 결코 무의미하지 않다. 특히 내독교류가 동독체제의 붕괴를 초래하는 데 큰 영향력을 발휘했음을 부인할 수 없지만, 독일의 통일후유증에 대한 간접 경험에서 보듯이 충분한 상호 이해를 가능케 할 정도의 인적 교류를 보장하지 못했다는 점을 타산지석으

로 삼아 남북한 교류의 활성화 방향을 정립할 필요성도 있다.

이상의 문제의식 하에서 본 논문은 동·서독 인적 교류의 실태, 특히 발전배경과 주요 쟁점, 그리고 절차상의 특징을 정리·분석하고, 여기서 도출된 시사점을 바탕으로 남북한 인적 교류의 활성화 방안을 찾는 데 주안점을 둘 것이다.

## 제Ⅱ장 동·서독 인적 교류의 발전 과정

독일은 패전과 함께 전승 4대국에 의해 분할 점령되었다. 분할 초기에는 독일인들이 별 어려움없이 점령지역 간의 경계를 넘나들 수 있었으나, 1946년 가을부터 타 점령지역으로 여행하는 모든 독일인은 “점령지역간 여행증명서(Interzonenpaß)”를 발급받아야만 했다. 이 때부터 소련은 이미 자국의 점령지역 주민들에게 여행증명서를 제한적으로 발급하기 시작했다. 1949년 서독과 동독이 각각 정부를 수립한 이후에도 점령시기의 관례에 따라 양독 주민들의 상호 방문은 지속될 수 있었다. 서독정부는 분단에도 불구하고 민족 동질성 유지를 위해 양지역 주민들의 상호 방문을 적극 권장하고 활성화시키려 노력한 데 반해, 동독당국은 양독주민들의 통행을 다양한 형태로 통제했다.

분단에서 통일에 이르는 전 기간에 걸쳐서 양독간 인적 교류는 적지 않은 굴절을 거듭했지만, 양적·질적 측면에서 대체로 확대·발전하는 추세를 보였다(<부록: 표 1> 참조). 이러한 과정에서 동·서독의 정치·경제·사회적 상황, 양독 관계, 그리고 동·서블록 관계가 주요 결정요인으로 작용했다. 양독 관계의 변화과정과 밀접한 상관관계를 가졌던 인적 교류의 전개 과정은 1961년 베를린 장벽의 설치, 1972년 동·서독 기본조약체결, 1982년 서독 기민당 정권의 출범과 함께 이루어진 동·서독 관계의 확대를 기준으로 하여 크게 다음의 네시기로 구분해 볼 수 있다.

## 1. 1950년대: 베를린을 통한 자유왕래

### <배 경>

1949년 동·서독의 독자적 정부수립 이후 1961년 베를린 장벽의 설치에 이르기까지 동·서독의 국내정치 및 양독관계는 전후 유럽 정치의 재정립 과정과 직접적으로 연계되어 있었으며, 이러한 연계 속에서 분단의 성격이 결정되었다. 아테나위를 수반으로 하는 서독정부는 정책의 초점을 전후 경제복구와 민주 및 자유주의 정치질서의 확립에 두었다. 아테나위는 서독정부가 독일을 대표하는 유일한 합법정부임을 내세우고, 민주적 정통성을 결여한 동독을 인정하지 않았다. 그는 자유민주주의를 위협하는 어떠한 형태의 통일도 원하지 않았기 때문에 1952년 독일의 중립화 통일을 제의한 소련의 ‘스탈린 각서’를 거부하고, 그대신 경제복구와 자유민주적 정치질서의 정착을 보장할 수 있는 철저한 서방으로의 통합정책을 추진했다.<sup>1)</sup>

한편 소련 점령군의 치하에서 비민주적으로 탄생한 동독정부는 소련의 지원 하에 1950년대 중반까지 독일의 통일을 강력히 주장했다. 소련은 팽창주의적 정책에 입각하여 전독일을 자국의 영향권하에 포함시키고, 중·장기적으로 독일의 공산화를 기도했다. 그러나 소련과 동독정권은 1953년 동독 노동자들의 ‘6월 폭동’을 경험하면서 자신들의 통일요구가 서독측에 수용될 경우 국민적 지

1) 아테나위의 독일정책에 대해서는 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 29~40 참조.

지부족으로 인하여 통일과정에서 공산세력의 입지가 매우 불리하게 전개될 가능성을 실감하게 되었다. 이러한 상황에서 서독의 재무장과 북대서양조약기구(NATO) 가입 및 서독의 주권회복을 결정한 1954년 파리조약을 계기로 소련과 동독은 통일을 강조하는 대신 동독주권에 대한 국제법적 보장을 요구하기 시작했다. 또한 NATO에 대항하기 위해 소련의 주도아래 동독을 포함하는 바르샤바 조약기구(WTO)가 창설하였다. 그 결과 1950년대 중반 동서유럽의 블록대결이란 틀 속에서 양독일의 분단은 기정사실화되었으며, 독일문제는 이후 동서관계의 시험대 역할을 떠맡게 되었다.

서독정부의 동독불인정 정책 하에서 동·서독간 정부차원의 공식접촉은 거의 이루어지지 못했다. 다만 전후 4장의 점령통치 기간동안에도 단절되지 않았던 점령지역간 민간차원의 경제 및 인적 교류는 양독정부의 출범에도 불구하고 제한적이거나 지속되었다. 특히 경제교류의 중요성에 비추어 양독 정부는 1951년 예외적으로 “경제 및 무역에 관한 베를린협정”을 체결했다. 베를린 협정은 양독간의 특수관계를 강조한 서독의 입장과 내독경제교류를 통한 경제적 이익과 의미를 확보하려는 동독의 이해관계가 서로 부합했기 때문에 성사될 수 있었다.

독일분단의 고착화에도 불구하고 베를린의 법적 지위는 여전히 불분명했다. 동독은 1949년 헌법에서 동베를린을 수도로 공포한 데 반해, 서베를린은 민주적 선거를 통해 자치적 행정체제를 갖추고 서독정부와의 긴밀한 관계를 유지함에도 불구하고 점령국에

반대로 인하여 법적으로 서독의 영토로 귀속되지 못했다. 서방의 전승 3국은 서독과 독일조약(Deutschlandvertrag: 1952년 체결, 1954년 일부 개정, 1955년 발효)을 체결함으로써 서독에서의 점령통치 종식과 서독의 주권 회복을 보장했다. 그러나 이 조약의 제2조에서 서방 3국은 베를린을 포함하여 독일 전체에 대한 기존의 권리와 책임을 그대로 보유할 것이라고 명시했다.<sup>2)</sup> 독일조약에 명시된 기존의 국제조약의 유효성에 대해서는 소련도 동감했다. 그렇지만 소련은 동베를린을 동독의 영토로 인정하는 이중적 태도를 보였다. 다만 소련과 동독은 1958년까지 서독과 서베를린의 밀접한 관계에 대해서는 대체로 큰 이의를 제기하지는 않았다.

베를린 문제는 1958년 11월 후르시초프가 서방 3국에 보낸 소위 ‘베를린 통첩(Berlin-Ultimatum)’을 계기로 새로운 국면에 접어들게 되었다. 여기서 소련은 기존의 점령체제(Besatzungsregime)를 종식하고 서베를린을 동독에게 넘겨줄 것을 일방적으로 통보했다.<sup>3)</sup> 서방측은 이를 거부하고 서베를린에 대한 자신들의 보장을 재확인했다.<sup>4)</sup> 각서교환을 통한 몇차례의 공방 끝에 베를린 문제를 둘러싼 양측의 갈등을 해소하기 위해 1959년 여름부터 제네바

2) 이 조항은 이후 독일문제에 대한 ‘유보권(Vorbehaltsrecht)’이란 이름으로 남아있었으며, 독일통일이 ‘2+4’ 조약과 같은 국제적 결정이 필요했던 것도 여기에 근거했다.

3) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Dokumente zur Deutschlandpolitik, Reihe IV, Band 1* (Frankfurt a.M.: Metzner, 1971), p. 19; 소련의 통첩 배경에는 서방의 동독 인정과 서독의 군비, 특히 핵무장 가능성에 대한 통제 의도가 있었다.

4) *Ibid.*, p. 442.

에서 전승 4강국과 동서독의 대표가 참가한 가운데 국제회의가 개최되었다. 협상의 진행과정에서 소련은 서베를린을 비무장 자유도시로 만들 것을 새로이 제안했지만, 서방측은 이를 거부했다. 제네바 협상이 무산되면서 베를린을 둘러싸고 새로운 위기가 형성되었다.

#### <인적 교류의 주요 쟁점과 실태>

1950년대 동·서독간 인적 교류의 쟁점과 실태는 정통성 부재에 대한 동독정권의 고민을 단적으로 반영하고 있다. 초기 동독정권은 양지역 주민들의 상호 방문에 대해 이중적 정책을 취했다. 즉 서독주민의 동독방문은 제한적이거나 허용한 반면, 동독주민의 서독 방문은 엄격히 규제함으로써 1953년까지 공무상의 여행을 제외한 서독방문은 거의 불가능했다. 동독정권이 동독주민의 서독방문을 허가하지 않은 주된 이유는 주민의 서독탈출 때문이었다. 1950년대 동독의 노동력 감소를 우려할 정도의 대규모로 이루어졌던 동독주민의 서독탈출에 대한 동독당국의 대응은 탈출의 기회를 가능한 봉쇄하는 것일 수 밖에 없었다.

당시의 정치적 상황 하에서는 동·서독 혹은 전승 4강국간 협상을 통하여 주민들의 상호 방문 문제를 제도적으로 해결할 가능성은 거의 희박했다. 따라서 인적 교류와 관련된 모든 사안은 동독정권의 일방적 조치에 좌우될 수 밖에 없었다. 더욱이 1950년대 후반기 블록대결이 심화되고 독일문제를 둘러싼 정치적·군사적

긴장이 고조되는 가운데 그나마 비교적 자유로웠던 동·서 베를린의 교류 조차 심각한 영향을 받게 되었다.

동독주민들의 서독방문에 대한 통제는 1953년 6월 17일 노동규정 강화에 대한 반발로 발생한 동독노동자들의 폭동(Juni-Aufstand)을 계기로 어느 정도 완화되었다. 급격한 사회주의화 정책과정에서 누적된 동독주민의 불만을 해소하기 위해서 서독방문규제의 완화는 불가피했다. 이에 따라 1954년부터 1957년까지 매년 평균 약 250만 정도의 동독주민이 서독을 방문할 수 있었다.<sup>5)</sup> 그러나 서독방문은 대부분 연금수혜자들의 친지방문이었으며, 모든 동독주민에게 서독방문의 기회가 주어진 것은 아니었다.

1953년 중반 이후 서독으로의 여행을 원하는 동독주민들은 동독당국에 자신의 신분증을 맡겨놓고 임시 여행증명서를 발급받아야만 했다. 이는 주민의 서독여행이 탈출의 기회로 이용되는 것에 대한 동독정권의 우려 때문이었다. 실제로 동독정권 수립 이후 1961년 베를린 장벽의 설치 때까지 매년 14만에서 33만명에 이르는 동독주민이 서독지역으로 탈출했으며, 노동자 폭동이 발생한 1953년에 숫적인 정점을 이루었다(<부록: 표 2> 참조). 동독정권의 탈출에 대한 우려는 또한 동독주민의 임시 여행증명서에 찍힌 “베를린 여행 불가” 도장에서도 분명히 드러난다.<sup>6)</sup> 이 조치를 통해 동독정권은 당시 상호 방문이 비교적 자유로웠던 동·서

5) 13. August 1961: *Seminarmaterial des Gesamtdeutschen Instituts* (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1985), p. 14.

6) Ibid.

베를린을 통해 동독주민들이 탈출하는 것을 방지하고자 했다.

그럼에도 탈출자의 수가 줄지 않자, 동독정권은 1957년부터 특정 부류에 대한 서독방문을 다시 금지하기 시작했다. 무엇보다 고등학생, 대학생, 그리고 ‘자유독일청년단(FDJ)’ 조직원들의 서독 여행 금지는 젊은 층과 전문인력의 상실을 막기 위한 대응책이었다. 곧이은 여권법의 개정에 따라 서독으로 탈출한 친척을 가진 주민들도 서독여행이 금지되었다. 이러한 규제조치 하에서도 1961년 8월 13일 베를린 장벽이 설치되기 전까지 매년 약 70만에서 80만명 가량의 동독주민이 서독을 방문할 수 있었다(<부록: 표 1>참조).

서독주민의 동독방문은 동독에 친척이 있는 경우에만 허용되었다. 이러한 통제에도 불구하고 서독주민의 동독방문은 비교적 연속적으로 이루어졌다. 1957년 한해동안 동독을 방문한 서독주민의 수가 270만명에 달하게 되자(<부록: 표 1>참조), 1957년 동독당국은 서독주민의 입국허가절차를 더욱 까다롭게 만들었다. 즉 방문하려는 지역에 거주하는 동독측 친지가 지역당국에 서독방문객을 위한 체류허가를 신청하고, 그 허가증이 제시되어야만 입국이 허용되었다.<sup>7)</sup> 또한 1960년부터 동독당국은 서독주민의 동베를린 방문에 대해 통과사증(Passierschein)을 요구하기 시작했다. 이러한 여행제한 조치들로 말미암아 1959년부터 동독을 방문하는 서독주민의 수는 100만명 이하로 격감하게 되었다.

---

7) Ibid.

베를린 주민의 상호방문에 대해서는 동독정권의 일반적 통제조치가 적용되기 어려웠다. 베를린은 점령지역으로 계속 남아있었기 때문에 동·서베를린 관계는 동·서독의 일반적 관계와는 다른 양상을 보였다. 베를린 장벽이 설치되기 이전까지 동·서 베를린 사이에는 비교적 자유로운 왕래와 다양한 형태의 교류가 가능했다. 비록 서베를린의 市당국(Senat)과 공산당을 제외한 민주정당들은 동베를린의 市당국(Magistrat)을 인정하지 않음으로써 어떠한 공식적 접촉도 거부했지만, 적어도 개인 혹은 민간차원의 교류는 비교적 활발했다. 1950년대 동·서 베를린 주민들의 상호 방문에 대한 정확한 통계는 존재하지 않지만 여러가지 단편적인 통계자료를 통해서 상호 교류의 범위는 충분히 짐작할 수 있다.<sup>8)</sup>

동독정권은 베를린이 동독탈출의 통로로 애용되고, 특히 1952년 동독정권의 동·서독 국경선 폐쇄 이후 동독탈출의 반 이상이 베를린을 통해서 이루어지는 사태를 묵과하지 않았다. 동독정권은 베를린내와 동·서독주민의 베를린 출입을 통제하는 일련의 조치를 취했다. 몇가지 대표적 사례를 들면, 1951년 9월부터 서독과 서베를린을 연결하는 모든 도로에 대해 도로사용권을 징수했다. 1952년에는 독일조약의 체결과 동시에 동·서독 국경은 물론 서베를린

8) 예컨대 서베를린 지역의 교통수단(고속전철 제외)을 이용한 동베를린 주민의 수가 1958년 하루 평균 약 7천5백여명에 이르렀다. 서베를린의 극장을 다녀간 동베를린 주민의 수는 매년 약 1000만명 정도였으며, 약 70만명이 서베를린의 연극이나 음악회를 찾았다. 그리고 서베를린 소재 대학교 학생의 20~30% 정도가 동베를린에 거주했다. 약 만천명의 동베를린 주민은 서독의 민주정당과 밀접한 관계를 유지했으며, 사민당(SPD)도 1961년까지만 해도 동베를린에서 활동할 수 있었다. 8천 내지 만명의 동베를린 주민이 서베를린 스포츠 클럽에서 지속적인 활동을 했다. Ibid., p. 15 참조.

과 동독의 경계선을 봉쇄함으로써 지역간 통행(Interzonenverkehr)의 경우를 제외한 모든 도로를 차단하고, 전화연결도 끊어버렸다. 이 시기 서베를린 주민들이 동베를린을 벗어난 다른 동독지역을 방문하는 것은 거의 불가능했으며, 동독당국의 특별허가를 통해서 드물게 이루어졌다. 또한 1953년 1월부터는 동·서베를린 간의 지상전차와 버스 연결망이 단절됨으로써 이후 동·서베를린은 도보 혹은 고속전철 및 지하철을 통해서만 연결되었다. 뿐만 아니라 동베를린과 동독지역을 잇는 모든 종류의 교통망에 있어서도 엄격한 출입통제가 이루어지고, 동독주민들은 수도인 동베를린 방문조차 규제되었다. 그러나 이러한 조치들에도 불구하고 베를린을 통한 동독주민의 탈출이 계속되자, 동독정권은 마침내 베를린 장벽을 설치함으로써 동·서베를린 주민들의 자유왕래를 근원적으로 막기에 이르렀다(<표 1> 참조).

<표 1> 동독 탈출자 중에서 베를린을 통한 탈출의 비율: 1949년~1961년  
(단위: 명)

연 도	베를린을 통한 탈출자	총 탈출자	비율(%)
1949 - 1952	193,227	675,074	28.6
1952	118,300	182,393	64.9
1953	305,737	331,390	92.3
1954	104,399	184,198	56.7
1955	153,693	252,870	60.8
1956	156,377	279,189	56.0
1957	129,579	261,622	49.5
1958	119,552	204,092	58.6
1959	90,862	143,917	63.1
1960	152,291	199,188	76.5
1961.8.13까지	125,053	155,402	81.0

<출처> 13. August 1961, p. 22에서 재인용.

## 2. 1960년대: 베를린 장벽으로 인한 교류의 위축

### <배 경>

1960년대와 더불어 시작된 베를린 위기는 동·서독관계를 최악의 상태로 몰아넣었다. 특히 베를린 위기를 빌미로 동독정권이 서독주민의 동독방문을 엄격히 제한하는 데 대해 서독정부도 대응조치를 마련했다. 1960년 9월 말 서독정부는 1951년 체결된 “베를린협정”의 파기를 일방적으로 통보했으며, 또한 내무성을 주축으로 동년 10월에는 “입국 및 출국에 관한 법”이 마련되었다.<sup>9)</sup> 이 법은 일견 서독을 방문하는 모든 외국인 내지 여행자에게 적용되는 것처럼 보이지만, 실제로는 동독정권의 여행통제에 대한 보복 조치의 일환이었으며, 동시에 방문을 가장한 동독의 간첩활동을 견제하려는 의도의 산물이었다.

그러나 서독정부는 동·서독 인적 교류를 통제하려는 의도를 가진 것은 아니었다. 1960년 12월에는 내독무역을 재개했으며, 또한 “입국 및 출국에 관한 법”도 서독 기본법에 명시된 기본권의 침해 여부를 두고 격렬한 논의가 이루어진 끝에 입법조차 되지 못했다. 이는 서독의 대동독 강경 정책이 인적 교류에 미칠 부작용을 우려한 결정이었다. 냉전적 논리에 따른 이러한 종류의 강경

9) 비밀리에 작성된 이 법의 초안에 따르면, 국가반역죄를 비롯한 서독의 형사법에 저촉되는 행위, 외국주둔군의 지위 혹은 이들 군대가 규정한 형사법에 저촉되는 행위, 그리고 서독의 자유민주주의 질서를 위협하는 행위 등을 저지른 자에 대한 서독 출·입국을 금지하는 것이 주요 내용을 이루고 있다. *Bundesarchiv*, B137/2505.

책은 이후 통일에 이르기까지 서독정부에 의해 두번 다시 시도되지는 않았다.

1969년 사민당 정부의 출범 이전까지 서독정부는 동독 불인정 정책을 고수했다. 그러나 1963년에 출범한 에르하르트(L. Erhard) 정부와 1966년 기민당과 사민당의 대연정(Grand coalition)은 아데나워 식의 강경한 독일정책을 계속 고집하지는 않았다. 에르하르트 정부는 베를린 장벽의 설치를 계기로 분단에 의한 동독주민들의 고통을 최소화시키기 위해서 비정부적 차원의 관계 발전이 필요하다는 사실을 절감했다. 이에 따라 서독정부는 동독에 대한 경제적 지원 용의를 밝히고, 인도주의적 차원에서 동독의 대응을 기대했다. 뿐만 아니라 당시 야당이었던 사민당은 동방정책 및 독일정책의 전면적 재검토를 요구하기 시작했으며, 이는 에곤 바(Egon Bahr)의 “접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)”로 대변되었다.<sup>10)</sup> 사민당의 정책노선은 대연정의 출범과 함께 서서히 반영되기 시작했다. 예컨대, 비록 성사되지는 못했지만, 1967년 서독 총리 키징어(K.G. Kiesinger)가 동독 수상 슈토프(W. Stoph)에게 경제협력과 문화교류의 강화를 요구하는 서한을 보냄으로써 양독간 관계정상화를 위한 협상이 모색되었던 것이나 1968년 할슈타인 독트린의 사실상 포기는 대표적 사례로 손꼽을 수 있다.

10) “접근을 통한 변화”의 주목표는 당장의 통일보다 예측할 수 없는 먼 장래에 가능할 통일의 그날까지 최소한의 민족적 동질성을 유지하며 정치적·경제적으로 동독주민들이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 동독 내부의 환경을 조성케 하는 것이었다. Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München: Carl Hanser Verlag, 1991), pp. 11~17 참조.

이러한 서독정부의 독일정책 변화는 단순히 국내정치적 요인에 따른 것이라기보다 국제환경변화에 대한 적응과정에서 나온 것이었다. 1960년대 동·서 긴장완화가 가시화되는 상황에서 아데나워식의 일관된 동독불인정 정책과 ‘先 독일문제 해결, 後 동·서 평화공존’ 논리는 긴장완화 분위기를 저해하는 동시에 서독 우방국들의 대공산권 관계개선을 방해함으로써 서독의 동맹정책에도 장애요인으로 등장했다. 따라서 이러한 외교적 난관을 돌파하기 위해서 동방정책 및 독일정책에 대한 수정은 불가피했다.<sup>11)</sup>

베를린 장벽을 설치함으로써 양독관계의 악화를 초래한 동독정권은 서독의 동·서독 관계개선 요구에 대한 반대급부로, 한편으로는 서독의 동독불인정 정책 포기를 강요하고, 다른 한편으로는 경제적 이익을 확보하려는 이중적 정책을 추구했다. 이는 1963년 동·서 베를린 주민들의 상호방문 재개를 위해 서베를린 시당국과 동독정부간에 이루어진 ‘통과사증협정’과 동·서독 당국간에 비공식적으로 이루어진 ‘정치범 석방거래’에서 입증된다.

동독정권이 통과사증협정을 수용하게 된 구체적 내막에 대해서는 자세히 알려진 바가 없지만, 그 동기는 비교적 자명하다. 무엇보다 동독정권은 이 협정을 동·서독간 국제법적 조약의 형태로 발전시킴으로써 서독 및 서방국가들의 동독 불인정 정책을 극복하거나 적어도 동독의 국제적 위상을 높히려는 동시에 이 협정을 통해 서베를린을 서독과는 별개의 독립된 정치적 단위로 간주하

11) Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen* (München: Carl Hanser Verlag, 1974), pp. 47~49.

는 자신의 입장을 강화하려 했다.<sup>12)</sup> 이에 대해 서베를린의 시당국은 이 협정이 국제법적 조약이 아닌 단순한 행정협정임을 내세움으로써 동독의 의도를 차단하려 했다. 양측의 이견은 협정문에서 분명히 드러난다. 즉 양독은 “정치적·법적 견해차이에도 불구하고 양측은 인도적 사안을 실현시키기 위해” 협정을 맺는다고 밝히고 있다. 여기서 서베를린 시당국은 동베를린이 동독의 수도임을 인정하는 양보를 대가로 소위 ‘구제조항(die salvatorische Klausel)’을 삽입시키는 데 성공했다.<sup>13)</sup> 그러나 서독정부가 동독불인정 정책을 포기하지 않자, 1966년 10월 새로운 통과시증협정 체결 과정에서 동독정권은 구제조항을 트집잡아 더이상의 협상을 거부하였다.

베를린 장벽의 설치 이후 급격히 감소했던 동·서독 주민의 상호방문은 1963년부터 다시 회복되기 시작했다. 그 배경에는 서독 정부의 동독에 대한 경제적 혜택 보장이 중요한 요인으로 작용했다. 1965년 4월 서독은 동독회사에 대해 최초로 장기융자를 제공함으로써 인도주의적 차원의 교류에 대한 동독정권의 호응을 유발시켰다. 정치범 석방거래는 동·서독 관계에서 경제적 의미를 단적으로 보여주는 예이다. 특히 1960년대 후반기로 들어오면서 동독이 양독관계의 개선을 경제적 혜택의 한 수단으로 간주하기

12) Dieter Mahncke, *Berlin im geteilten Deutschland* (München: Oldenbourg, 1973), p. 222.

13) 구제조항이란 협정문에 명기된 “[이 협정은] 지역, 당국, 그리고 공적 기관의 표기에 관한 어떠한 합의도 목적으로 하지 않는다”라는 문항을 의미한다. 협정문안은 13. August 1963, p. 37.

시작했음은 분명해진다. 이 사실을 뒤집어보면, 서독의 대동독 경제 지원은 양독관계의 유지 및 발전을 위한 지렛대로서 자리잡게 되었다.

#### <인적 교류의 주요 쟁점과 실태>

1960년대 초 베를린 위기로 고조된 동·서독의 긴장관계 속에서 양독주민의 상호방문은 격감했다. 베를린 장벽 설치 직후 동독주민의 서독방문은 공무상의 여행을 제외한 경우 거의 불가능했으며, 서독주민의 동독방문도 동독정권에 의해 엄격히 통제되었다. 따라서 1962년 동독을 방문한 서독주민의 수는 약 60만명 정도에 머물렀다.<sup>14)</sup> 그러나 1963년부터 양독간 인적 교류는 다시 활발해지기 시작했으며, 1960년대 중반에 이르면 동독지역을 방문하는 서독주민의 수가 매년 약 200만명에 달하게 되었다(<부록: 표 1> 참조). 또한 1964년 말에 이르러서는 연금수혜자에 한하여 동독주민들의 서독친지방문도 재개될 수 있었다.

이러한 가운데 동독정권은 주민들의 상호방문에 대해 새로운 규제들을 적용하기 시작했다. 서독 주민(서베를린 제외)의 동독방문 경우, 일반적으로 사적 이유의 친척 방문에 한해서 일년동안 1회 입국이 허용되었으며, 방문기간은 최대 4주간으로 제한되었다. 그외에도 동베를린 1일 방문은 항상 가능했다. 다만 사업상의 여행이나 라이프찌히 산업박람회<sup>15)</sup> 및 동독당국의 공식초청에 의

14) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *DDR Handbuch* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1985), p. 634.

15) 라이프찌히 산업박람회는 1165년부터 시작된 독일의 전통적인 박람회

한 여행은 횡수나 일수에 대한 규제를 받지 않았다. 일반적 규제 조치 이외에도 동독당국은 서독주민의 방문을 제한하는 동시에 외환 확보를 목표로 새로운 형태의 통제수단을 마련했다. 예를 들면 1964년 12월 ‘최소의무환전(Mindestumtausch)’제도를 도입하여 서독의 모든 방문자들에게 1인당 1일 기준으로 최소 5DM씩 동독화폐로 교환할 것을 의무화했으며,<sup>16)</sup> 일부 서독주민의 동독 방문을 거부하는 조치를 취하였다.<sup>17)</sup> 1968년 6월에는 동독입국 및 통과여행에 관한 새로운 규제를 도입하여 동독을 방문하거나 통과하는 서독주민들(동독경유 서베를린 방문자)에 대한 출입국 비자를 요구했으며, 동베를린에 대한 1일 방문도 허가 사항으로 변경했다.

1964년 연금수혜자를 중심으로 하는 동독주민의 서독방문이 허용된 이래로 동·서독 기본조약의 체결에 이르기까지 매년 평균 약 100만명이 서독을 여행할 수 있었다(<부록: 표 1>참조). 이 시

로써 매년 봄과 가을 두번씩 개최되었으며, 분단시기 동독의 대외무역 활성화를 위한 중요한 창구로 활용되었다. 특히 1972년 동·서독 기본조약의 체결에 이르기까지 이 박람회는 동독정당이 중심이 되어 동독주민과 서독방문객들에게 사회주의적 경제의 성공을 보여주는 동시에 서구의 언론들에게 동독정권의 성공적인 외교 및 독일정책 수행을 선전하는 장으로 이용되었다. *DDR Handbuch* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1985), p. 825.

- 16) 처음으로 시행된 최소의무환전 제도에 따르면, 입국일과 출국일도 하루로 계산되고, 입국시 5DM은 동독마르크와 1:1의 비율로 교환되며, 연금수혜자와 16세미만의 자녀는 그 대상에서 제외되었다.
- 17) 동독측은 여기에 속하는 자로서 소위 “서독을 유일한 독일합법정부로 주장하는 반국제법적인 합병정책을 조장하는 책임자들,” “동독주민들에 대하여 국제법에 반하는 서독법규범을 적용하려는 행위를 한 자들,” 그리고 서독의 ‘민족민주주의당(NDP)’의 당원 내지 ‘신나찌주의자’들을 나열하였다. *DDR Handbuch*, p. 634.

기 비연금수혜자들의 서독방문도 소수나마 성사되기 시작했다. 1966년 7월 서독 전독문제성(Bundesministerium für gesamtdeutsche Frage)<sup>18)</sup>의 연방의회에 대한 한 보고서에 따르면, 베를린 장벽설치 이후 1966년 중반에 이르기까지 서독을 방문(서베를린 제외)한 동독주민은 총 약 170만명에 이르며, 이중 17만여명은 비연금수혜자들이었다.<sup>19)</sup>

베를린 장벽의 설치 이후 서독정부는 인도주의적 차원에서 동독과 공식·비공식 접촉을 통하여 교류재개 노력을 기울였다. 대표적인 예로써 첫째, 동·서베를린 주민들의 상호방문 재개와 관련한 “통과사증협정”의 체결을 들 수 있다. 1963년 12월 17일 서베를린의 시당국과 동독정부간 제1차 “통과사증협정”이 체결된 이후 1964년 9월 24일, 1965년 11월 25일, 1966년 3월 7일 총 네 차례에 걸친 통과사증협정이 체결됨으로써 서베를린 주민은 정해진 기간 내에서 하룻동안 공휴일을 이용한 방문 혹은 긴급한 가사문제로 인한 친척방문을 목적으로 동베를린에 들어갈 수 있게 되었다.<sup>20)</sup> 여기서 주목할 것은 기민당 정부의 정파 이익을 뛰어

18) 이 부서는 1969년부터 내독성(Das Bundesministerium für innerdeutschen Beziehungen)으로 개명되었다.

19) 비연금수혜자들 중 1,500여명은 순수한 개인여행자, 24,000여명은 정부 경제기구 소속원으로서 직업상 여행, 13만여명은 트럭 운전자, 9,000여명은 학술교류 차원에서 학자, 그리고 2,500여명은 운동선수로 분류되고 있다. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Frage, “Reiseverkehr in Deutschland,” *Deutscher Bundestag (5. Wahlperiode): Drucksache V/821* (8. Juli 1966), pp. 2~3.

20) 통과사증을 지닌 서베를린 주민의 동베를린 방문에 대한 동독측의 통계는 다음과 같다. 1963.12.19~1964.1.5 (1,242,810명), 1964.10.30~11.12

넘은 정치적 결단이다. 통과사증협정은 당시 서베를린시를 장악했던 사민당의 주도하에 이루어졌지만, 당시 기민당이 이끌던 서독정부는 인도주의적 사안의 필요성을 인식함으로써 동독에 대한 경제적 원조 가능성을 언급하는 등 서베를린 시당국의 결정을 지원했다.<sup>21)</sup>

둘째, 1963년부터 양독간에 비밀리에 추진되었던 동독정치범의 석방거래(Freikauf)이다. 서독측은 전쟁 직후부터 정부와 민간차원에서 소련점령하의 전범 혹은 반사회주의적 행위로 인하여 재판을 받은 정치범들을 석방시키기 위해 노력을 보여왔다. 서독정부는 특히 1955년 전독문제성 산하에 ‘사법보호국(Rechtsschutzstelle)’를 창설하여 본격적인 활동을 벌였다. 이 부서는 동독 변호사와의 연계를 통하여 동독 형사법정에서 이루어지는 재판과정을 비롯하여 사면신청에 이르기까지 정치적 박해를 받는 동독 형사범에 대한 법률적 구조에 주력했다. 이 과정에서 1962년 동독정권이 몰

---

(571,000명), 1964.12.19~1965.1.3 (823,500명), 1965.4.12~4.25 (581,500명), 1965.5.31~6.13 (498,500명), 1965.12.8~1966.1.2 (824,000명), 1966.4.7~4.20 (510,400명), 1966.5.23~6.5 (468,000명). *DDR Handbuch*, p. 977.

- 21) 당시 사민당을 주축으로 하는 서베를린 시당국은 통과사증협정이 인도주의적 차원에서 불가피한 것으로 간주하고, 구제조항의 명기를 통해 정치적 문제가 야기되는 것을 회피하려 했다. 그러나 통과사증협정이 동독의 국제법적 지위를 증진시키는 데 기여하며, 또 동독의 의도가 관철될 수 있다는 점에서 당시 서독의 기민당 일부를 중심으로 비판적 여론이 비등했다; 1966년 제5차 통과사증협정의 무산으로 인하여 서베를린 주민들의 동베를린 방문이 더이상 계속될 수 없었다. 그러나 1967년 4월 이후부터 1971년 “베를린 협정”이 체결되기까지 긴급한 가사문제의 경우에 한하여 동독당국은 서베를린 주민에게 선별적으로 통과사증을 발급했다. *DDR Handbuch*, p. 977.

질적 대가를 조건으로 정치범의 석방 용의를 서독측에 타진해 오면서 본격적인 동독정치범 석방거래가 이루어지게 되었다. 서독측에서는 내독성의 장관과 담당자 일부만이 참여했으며, 동독측에서는 검찰청과 비밀경찰의 연계 속에 검찰총장이었던 슈트라이트(Josef Streit)가 대표자의 자격을 가졌으나 직접 나서지 않고 대리인을 내세워 모든 협상이 진척되었다. 그 대리인으로서 동·서베를린에서 변호사자격을 동시에 인정받은 포겔(Wolfgang Vogel)<sup>22)</sup>이 활약했으며, 그의 역할은 1989년 통일 때까지 지속되었다.<sup>23)</sup>

정치범 석방 거래는 정부의 공식차원이 아닌 변호사를 통한 거래였기 때문에 양독간의 정치적 관계에 큰 영향을 받지 않을 수 있었다. 1963년 말 거래조건에 대한 어려운 협상 끝에 8명의 동독정치범이 베를린을 통하여 서독으로 넘어왔으며, 첫 거래에서는 동독측의 요구에 따라 34만 DM이 현금으로 지불되었다. 그러나 이후 계속될 대규모의 정치범 석방에 대한 대가를 비밀리에 조성하여 전달하기가 불가능했기 때문에 양측은 새로운 지불방법을 모색했고, 대안으로써 서독 개신교의 동독 개신교단에 대한

22) 포겔은 1970년 최초의 동·서독 정상회담을 성사시키는 과정의 배후에 서도 중요한 역할을 담당했으며, 1989년 동독주민의 제3국을 통한 대규모 망명문제를 교섭하는 과정에서도 동독측의 법적 대리인으로서 커다란 활약을 보였다.

23) Ludwig A. Rehlinger, *Friedkauf: die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1961 ~ 1989* (Berlin: Ullstein, 1991), pp. 9~67. 레링거는 초기 정치범 석방 거래의 서독측 최일선 담당자로서 1963년 전후의 모든 협상에서 주도적 역할을 했다.

원조 통로를 이용하기로 합의를 보았다. 교회사업으로 위장된 정치범 석방 거래는 1964년과 1965년에는 상당액의 현금과 동시에 일부 열대과실들로 지불되었으나, 이후 주로 석유를 비롯한 천연 자원과 일부 서독산업품이 대가로 제공되었다.<sup>24)</sup>

셋째, 이산가족의 재결합(Familienzusammenführung)을 위한 노력이다. 당시 이산가족의 재결합 차원에서 동독주민의 서독이주(Ausreise)<sup>25)</sup> 문제는 서독정부의 최대 관심사 중의 하나였다. 특히 베를린 장벽으로 인하여 1950년대 가족을 남겨둔 채 서베를린 혹은 서독으로 일자리를 찾아온 많은 동독주민들이 가족과 생이별하게 되었기 때문에 가족의 재결합은 중요한 사안이 아닐 수 없었다. 동독당국은 노동능력 혹은 전문지식을 갖춘 이들의 동독귀환을 촉구하며, 가족간의 재결합을 방해했다. 동독에 가족을 남겨둔 채 서독으로 넘어온 자들은 적십자사를 통하여 남은 가족의 서독이주를 시도했지만 결국 실패하고 말았다. 이에 대해 서독정부가 직접 나섬으로써 정치범 석방 거래선, 즉 동독측 대리인 포겔을 통하여 남겨진 가족, 특히 자녀들의 서독이주를 추진했다.

24) 개신교회를 통한 동·서독간의 물품이전은 크게 A형 사업과 B형 사업으로 구분되며, B형 사업이 정치범 석방 거래에 대한 대가를 위장한 것이다. 여기에는 '60년대 말부터는 이산가족의 재회를 위한 대가도 포함된다. Amin Volze, "Kirchliche Transferleistungen in die DDR," *Deutschland Archiv*, Nr. 1 (1991), p. 62~66.

25) 이산가족의 재결합 문제는 동독정권의 일반적 이주정책과는 다른 성격을 가진다. 동독은 1962년 7월부터 노동력이 없는 연금수혜자의 서독이주를 선별적으로 허용하기 시작했다. 그 결과 매년 만여명에서 3만여명의 서독이주가 가능하게 되었다(<부록: 표 2> 참조). 이러한 정책은 동독주민의 서독탈출 욕구를 진정시키려는 의도의 산물이었다.

그 결과 1964년 어떠한 물질적 대가없이 2천여명의 아이들이 서독으로 이주할 수 있었다.<sup>26)</sup>

1965년부터는 정치범 석방거래에서 이들의 동독에 남겨진 가족의 서독이주도 협상의 대상이 되었다. 이들을 포함하여 헤어진 부부, 장기적 약혼관계에 있는 자, 그리고 부모 중 한명에게 남겨진 아이들의 추가이주에 대한 협상이 진전되면서 1965년부터 1970년까지 약 2,700여명(그중에서 300명은 아이들)이 서독으로 이주할 수 있게 되었다. 이 시기 동독정권은 부부가 각각 동·서독에 떨어져 살게 됨으로써 부모중 어느 한편과 함께 동독에 남겨진 약 800에서 1,000여명의 아이들에 대한 생계비의 지원을 서독측에 요구했다. 그러나 당시 동·서독간에 일반적 외환거래는 불가능했기 때문에 실현되지 못하다가, 1969년 초 특별협상을 통해 약 5백만 DM에 이르는 생계비가 동독측에 지불될 수 있었다. 이 과정을 통해 약 250명의 아이들이 추가로 이주할 수 있었다.<sup>27)</sup>

그러나 1960년대 인적 교류의 재개 및 활성화를 위한 서독정부의 노력에도 불구하고 양독간 제도적 합의가 뒤따르지 못함으로써 인적 교류는 적지않은 부작용 내지 위험성을 수반했다. 이와 관련하여 서독정부가 우려한 바는 첫째, 동독을 방문하는 서독주민이 동독보안요원들에 포섭됨으로써 서독내 간첩으로 활동하게 될 가능성이었다. 특히 라이프찌히 산업박람회(Leipziger Messe)는

26) Ludwig A. Rehlinger, *Friedkauf: die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1961~1989* (Berlin: Ullstein, 1991), pp. 69~70.

27) *DDR Handbuch*, p. 638.

그러한 기회로 이용될 가능성이 매우 높았다. 동독정권은 이 박람회를 1972년 기본조약의 체결시까지 비단 경제적 측면외에도 정치적으로 이용하는 경향이 농후했기 때문이다. 둘째, 동독지역 방문동안 서독주민들의 신변안전보장도 불확실했다. 1966년 전독문제성의 보고에 따르면, 1965년 총 330명의 서독주민이 동독경찰에 체포되었다. 이중 242명은 동베를린에서, 75명은 서독에서 서베를린으로 가는 통과도로에서, 나머지 23명은 동독에서 체포되었다. 이 통계는 동독당국의 발표나 통보에 의한 것이 아니라 현장을 목격한 서독방문객의 신고에 의한 파악된 것으로서 체포된 서독주민에 대한 처벌과 그 운명에 대해서 서독정부는 전혀 알지 못하는 상태였다.<sup>28)</sup>

이러한 문제를 포함하여 1960년대 인적 교류의 제문제 및 한계가 근본적으로 양독정부의 공식적 접촉과 제도적 합의의 부재에 기인했다는 사실을 감안하면, 1960년대 말 동·서독 관계의 정상화를 전제로 하는 사민당 정부의 신동방정책은 인적 교류의 활성화를 위한 초석을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

### 3. 1970년대: 내독관계의 활성화

<배 경>

1969년 출범한 브란트(W.Brandt)의 사민당(SPD) 정부는 신동방

28) "Reiseverkehr in Deutschland," *Deutscher Bundestag(5.Wahlperiode): Drucksache V/821* (8. Juli 1966), p. 3.

정책을 채택함으로써 기존의 독일정책적 틀을 대폭 수정했다. 브란트 정부의 독일정책 기조는 1963년 사민당의 이론가인 에곤 바(Egon Bahr)가 주창했던 소위 “접근을 통한 변화”로 대변될 수 있다. 이에 따라 서독정부는 동독불인정 정책을 포기하는 대신 “1 민족 2국가” 원칙 아래 동독을 사실상(*de facto*) 인정하는 정책노선을 채택하고, 동독과 우편 및 통행문제에 관한 협상을 필두로 동독, 소련 및 동유럽국가들과의 포괄적 관계개선을 추진하기 시작했다. 1970년 두차례에 걸친 동·서독 정상회담(3월 19일 동독의 에르푸르트, 5월 21일 서독의 카셀), 독·소 불가침조약(8월 12일), 그리고 서독과 폴란드의 국교정상화(12월 7일) 등은 신동방정책의 구체적 실천 결과들이었다. 특히 카셀에서 열린 동·서독 정상회담에서 브란트는 20개항에 이르는 대동독 요구를 통하여 동·서독간의 평화, 교류·협력 강화, 베를린 문제의 정상화 등을 역설했다.<sup>29)</sup>

사민당 정부의 대동독 관계 개선 정책은 1971년부터 가시적 성과를 보이기 시작했다. 예컨대 동·서 베를린 간의 전화통화가 재개되기 시작했으며, 양독간 우편교류 및 전화통신에 관한 의정서가 합의되었다. 특히 주목할 점은 신동방정책의 바탕위에 동·서 유럽간 긴장완화의 분위기가 성숙됨으로써 1971년 9월 3일 베를린 문제의 정상화를 위한 4강국간 “베를린 협정”이 체결되었다는 사실이다. 이 협정을 통해서도 베를린의 법적 지위가 명확하게 규정되지는 못했지만, 적어도 베를린 상황의 근본적 안정은 도모

29) 브란트가 요구한 20개 항에 대해서는 다음 자료를 참조; “Dokumentation: Das Gespräch von Kassel,” Deutschland Archiv, Nr. 6 (1970), pp. 623~624.

할 수 있었다. 뿐만 아니라 이 협정에 의거, 동년 12월 “민간인과 물자의 서독과 서베를린간 통과교통에 관한 동·서독 정부간 협정”과 “여행 및 방문의 완화와 개선에 관한 서베를린 시당국과 동독정부간 협정”이 체결될 수 있었다. 특히 서베를린 시당국과 동독정부간 협정은 베를린 장벽 설치 후 10년만에 서베를린 주민들의 동독지역(동베를린 포함)을 비교적 자유로운 왕래를 보장했다는 점에서 의의가 매우 크다.

양독간 정치적 관계의 정상화는 1972년에 체결된 양독간의 통행협정과 기본조약을 통해서 마침내 실현되었다. 이를 바탕으로 동·서독은 교류·협력의 활성화를 위한 분야별 협정 내지 의정서를 체결하고, 협정들의 이행을 위한 실무급 위원회를 구성하여 수시로 회동함으로써 교류·협력의 확대를 꾀할 수 있었다.<sup>30)</sup>

물론 1970년대 초 동서독 관계의 개선이 쉽게 성사된 것은 아니었다. 동독정권은 애초 서독 및 서방의 동독에 대한 온전한 법적(*de jure*) 인정이 보장되지 않을 경우 동서독 기본조약을 수용할 수 없다는 입장이었다. 그러나 당시 유럽에서의 평화공존을 절실히 바랐던 소련의 압력에 동독정권은 굴복할 수 밖에 없었

30) 이와 관련 양독은 통과여행의 문제를 해결하기 위한 통과위원회(Transitkommission), 통행조약의 준수 및 보안을 위한 통행위원회(Verkehrskommission), 그리고 양독 국경에서 발생하는 제문제를 해결하기 위한 국경위원회(Grenzkommision)을 상설적으로 운영하였으며, 이외에도 군축, 국경근접지 방문, 환경문제, 국경지역 자원의 공동개발, 문화재 반환 등과 관련하여 전문가들간의 수시접촉이 있었다. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Auskünfte zur Deutschlandpolitik A-Z*, 3. Auflage (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1988), pp. 130~131

다.<sup>31)</sup> 이후 동독정권은 서독과 분야별 교류·협력을 위한 대화에 응하는 한편, 양독 교류·협력의 증가가 동독에 미칠 영향에 대해 우려함으로써 대서독 차단정책(Abgrenzungspolitik)을 추진했다. 동독정권의 우려는 양독 문화분야 협상의 부진에서 단적으로 드러난다. 경제적·인도적 사안과 달리 문화분야의 교류·협력은 정치적·이념적 성격을 강하게 내포하고 있기 때문에 동독측으로서는 쉽사리 응하기 힘들었다. 따라서 1973년에 시작된 문화분야의 협상은 1975년 이후 결렬상태에 놓이게 되었으며, 1980년대에 들어서야 비로소 본격적인 진전을 보게 된다.

양독 교류·협력의 영향에 대한 우려에도 불구하고 동독정권이 교류·협력의 활성화에 응한 배경에는 몇가지 이유가 있다. 첫째, 양독 관계를 활성화 시킴으로써 동독정권은 동독의 국제적 위상을 제고할 수 있었다. 1973년 영국 및 프랑스와의 국교정상화, 동·서독 UN 동시가입, 1974년 미국과의 국교정상화 등의 예에서 보듯이 서독의 동독에 대한 사실상 인정은 동독과 서방국가들간의 관계개선을 가능케 하였고, 이러한 과정을 거쳐 동독은 마침내 국제사회의 명실상부한 일원이 될 수 있었다.

둘째, 양독 교류·협력의 활성화는 동독에게 경제적 이익을 보장했다. 동독은 비단 내독 무역 뿐만 아니라 비상업적 차원의 교류·

31) 소련의 압력은 1971년 동독 공산당(SED)의 서기장이 울브리히트(W.Ulbricht)에서 호네커(E.Honecker)로 교체된 사실에서도 간접적으로 증명된다. 이 과정에 대해서는 다음 책 참조 William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978), pp. 200~209.

협력을 통해서도 서독으로부터 경화(hard currency)를 획득할 수 있었다. 예컨대 서독과의 우편 및 전화통화료, 통과도로 및 철로 사용료, 방문객의 비자신청비, 서베를린의 폐기물 처리비, 국경지역의 환경보호 관련 비용 등을 비롯한 각 분야의 교류를 통해서 서독으로부터 외화를 확보하였다. 더욱이 동독은 교류·협력에 응함으로써 이에 대한 대가의 성격이 강한 서독의 차관을 보장받을 수 있었다.

셋째, 동독정권은 서독 및 서방으로부터 국가로 인정받음으로써 과거에 비해 어느 정도 자신감을 가지고 내독관계에 응할 수 있었으며, 내독교류를 통해서 동독주민의 체제에 대한 불만을 부분적으로 해소하려고 했다. 즉 동독정권은 내독 교류를 사회적 불만의 통풍구로 활용하려고 했다.

이러한 배경요인이 내독관계의 활성화로 직결될 수 있었던 것은 무엇보다 서독정부의 현실주의적 독일정책 덕분이었다. 특히 1974년 서독 총리가 된 슈미트의 현실주의적 접근태도는 주목할 만한 가치가 있다. 그는 통일을 향한 전제조건이 양독일에 존재하지 않는 상황에서 통일논의보다 통일여건의 조성 차원에서 내독관계의 실질적 개선에 초점을 맞추었다.<sup>32)</sup> 이 과정에서 서독은 동독정권에게 내독 교류·협력의 확대를 통한 경제적 이익의 보장을 확실히 인식시킴으로써 차단정책의 벽을 조금씩 완화하는 성과를 거둘 수 있었다.

32) Avril Pittman, *From Ostpolitik to Reunification: West German - Soviet political Relations since 1974* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992), pp. 66~72.

### <인적 교류의 주요 쟁점과 실태>

베를린 협정, 통행조약, 그리고 기본조약은 동·서독간 인적 교류를 제도화하는 근거를 제공했다. 베를린 문제와 관련한 1971년 “여행 및 방문의 완화와 개선에 관한 서베를린 시당국과 동독정부간 협정”에 따르면, 서베를린 거주자들은 일반적으로 일년에 총 30일동안 한번 혹은 여러번에 걸쳐 인도적, 가족적, 종교적, 문화적 그리고 여행의 목적으로 동독지역을 방문할 수 있게 되었다.<sup>33)</sup>

통행협정과 기본조약에 따라 서독주민들도 일반적으로 일년에 총 30일동안 한번 혹은 여러번에 걸쳐 다양한 목적으로 동독지역을 방문할 수 있게 되었다.<sup>34)</sup> 또한 서독주민이나 제3국인의 서베를린을 통한 동베를린 1일 방문(오전 6:00부터 24:00까지)도 계속 허용되었다. 동베를린에 대한 1일 방문자 수는 1970년대 매년 약

33) 방문일수에 대한 제한 규정은 경우에 따라 신축적으로 적용될 여지가 있었다. 즉 30일간의 방문기간을 모두 사용한 경우라도 인도적, 가족적 사안에 대해서는 동독측 허가만 받으면 동독지역 방문은 가능했으며, 나아가 사회, 학술, 과학 및 상업, 또는 문화적 목적의 방문일 경우 동독측의 초청만 있으면 제한 일수를 넘길 수도 있었다. 또한 협정문에는 장차 상호방문의 활성화를 위한 가능성도 열려있었다. 협정문 내용은 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik* (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1973), pp. 112 ~ 114 참조.

34) 이후 서독주민의 동독여행 가능성은 친척 혹은 친지 방문, 순수여행 목적 (단체관광 포함), 국경근접지 통행, 동베를린에 대한 1일 방문, 동독 경유 제3국 여행, 라이프찌히 산업박람회, 스포츠 등의 특별 목적의 방문, 사업 목적의 방문 등으로 확대되었다. *Auskinfe zur Deutschlandpolitik A-Z*, pp. 96~97.

140만명에 이르렀다. 물론 동독당국의 특별초청에 따른 상업, 문화, 종교, 스포츠 목적의 방문에는 위에서 언급한 어떠한 규제도 부과되지 않았다.

동서독 인적 교류의 제도화는 양독을 잇는 교통망의 확대를 수반했다. 도로, 철도, 항공, 수상을 포괄하는 교통망의 상호 이용에 관한 통행조약과 이산가족의 재결합과 여행규제완화의 보장을 명시한 기본조약의 정신에 입각하여 1973년 6월부터 양독간 및 베를린 내외에는 새로운 국경통과점이 신설되었다. 이로써 양독은 도로 10곳(이중 함부르크-베를린 노선은 1982년 12월 개방), 철도 8곳, 수로 2곳에서 국경을 연결하는 교통망을 구축하였다. 또한 동·서 베를린 내에도 8곳의 통과점이 개설되었으며, 서베를린과 동독국경도 4곳이 개방되었다.<sup>35)</sup>

또한 기본조약에 따라 “국경근접지 통행(Grenznaher Verkehr)”이라는 새로운 형태의 인적 교류가 가능하게 되었다. 즉 국경지역에 인접한 56개의 서독 도시 및 지역군(Landkreis)에 거주하는 약 600만 명의 서독주민들은 동독당국의 허가 아래 일년에 총 30일 한도내에서 인접하는 동독의 54개 지역군(Kreis)을 1일 방문을 할 수 있게 되었다.<sup>36)</sup> 이러한 인적 교류형태로 1970년대 말까지 총 253만여명의 서독주민이 동독을 방문할 수 있었다.<sup>37)</sup>

35) Ibid., pp. 48~49.

36) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Zehn Jahre Deutschlandpolitik: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR 1969-1979* (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1980), p. 43.

37) Ibid.

그러나 과거에 비해 내독간 여행규제가 완화되면서 동독정권은 동독사회에 미치는 서독체제의 영향력 확대를 우려하기 시작했으며, 이에 대해 두가지 구체적 대응책을 마련했다. 첫째, 최소의무환전액의 인상이다. 동독당국은 1973년 11월 1968년에 결정된 10DM의 최소의무환전액을 두배로 인상했다. 이는 <부록: 표 1>에서 보듯이 1974년 서독주민의 동독방문이 급격히 감소한 주요인이었다. 그러나 1974년 서독정부의 동독에 대한 무이자 차관(swing) 공여를 계기로 동독은 1일 방문의 경우 6.5DM, 그 이상의 체류일 경우 13DM으로 다시 감액했다.

둘째, 통행조약의 체결 이후에도 서독주민과 서베를린 주민의 동독방문에 대하여 동독정부는 이전과 마찬가지로 특정부류에 대한 개별적 입국 거부조치를 취하였다. 입국거부는 입국 허가증 발급 거부 뿐만 아니라 국경통과점에서도 이루어졌다. 입국의 허용여부는 전적으로 동독당국의 재량에 달려 있었으며, 입국거부의 기준은 이미 1950년대와 1960년대 시행된 관례와 큰 차이가 없었다. 이에 대해 서독정부는 동독측의 입국거부에 강력한 항의를 표명하고 양독간 실무위원회를 통하여 문제를 해결하려 노력했으나, 거부자체는 조약에 명문화되어 있지 않았기 때문에 조약 위반은 아니었다.

동·서독간에 체결된 조약들은 동독주민의 서독방문에도 긍정적인 파급효과를 미쳤다. 이전과 마찬가지로 서독방문 허용은 대부분 연금수혜자들만이 누릴 수 있었다. 그러나 방문기간이 대폭 확대됨으로써 이들은 일년에 총 30일 한도내에서 한번 혹은 여러

번 서독을 방문할 수 있게 되었다. 한가지 새로운 변화는 1972년 10월과 1973년 6월 개정된 동독당국의 ‘동독시민의 여행교통에 관한 규정’에 따라서 동독주민들도 긴급한 가사문제로 서독을 방문할 수 있게 되었다는 점이다.<sup>38)</sup>

기본조약의 체결 이후 전개된 동·서독의 분야별 교류·협력의 확대는 인적 교류의 직접적 증대를 가져다 주었다. 이와 관련하여 주목할 것은 첫째, 서독 언론인의 동독내 활동이 보장되었다는 것이다. 동독 언론인의 경우는 이미 1950년대부터 서독에서 활동을 해오고 있었지만 서독의 언론인들은 1973년 이후부터 비로소 특파원의 동독내 상주가 허용되었다. 이외에도 단기 취재목적으로 서독 언론인의 동독 방문은 빈번했으며, 1970년도 중반에는 단기 취재를 포함한 언론인 방문자 수는 700여명에 달했다. 이에 비해 서독상주 동독 특파원은 6명에 그쳤다.<sup>39)</sup> 언론인의 상호 교류는 단지 숫자가 문제가 아니라 언론의 사회적 영향력 때문에 더욱 큰 의미를 가졌다. 따라서 동독정권은 서독 언론사의 보도에 대해 민감한 반응을 보였으며, 경우에 따라 경고 혹은 취재활동의 취소 및 추방 조치를 취하였다.

둘째, 1974년 3월 동서독은 상주대표부(Ständige Vertretungen)의 설치에 대한 의정서를 교환하고 동년 5월부터 본(Bonn)과 동베를린에 대표부를 파견했다. 상주대표부는 정치, 경제, 문화, 인도적

38) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*, p. 125 참조.

39) *DDR Handbuch*, pp. 744~745.

분야 등을 포괄하는 동서독 관계의 향상에 기여했을 뿐만 아니라 각 주민들의 상호 방문에 따르는 일반적 영사업무를 수행함으로써 인적 교류의 안정적 발전에 적지않은 기여를 했다.<sup>40)</sup> 여기서 한가지 특기할 것은 상주대표부의 지위에 대해서 양독간에 커다란 이견이 있었다는 점이다. 동독은 이를 국가간 관계에 적용시킴으로써 외무성 소속으로 한 데 반해, 서독은 양독간의 특수관계를 적용하여 총리실 산하에 소속시켰다.<sup>41)</sup> 대표부 인원은 본에 65명, 동베를린에 85명이 각각 파견되었다. 특히 동베를린 주재 서독 상주대표부는 서독 뿐만 아니라 4강의 베를린협정에 의거한 서베를린의 이익도 대표했다.

셋째, 1974년 4월 동서독은 보건협정을 체결하여 양국인이 필요시 특수치료와 전지요양을 위한 상호 방문 가능성을 열어 놓았으며, 또한 상호 방문중 발생한 질병에 대한 치료 문제도 해결했다.

넷째, 동년 5월 체육협정을 통하여 1961년 이래로 침체상태에 놓여있던 양독의 체육교류<sup>42)</sup>를 활성화시킬 수 있는 계기가 마련

40) *Auskünfte zur Deutschlandpolitik A-Z*, pp. 112~113.

41) 동독정권은 이미 1974년 헌법개정을 통하여, 동독민족은 사회주의적 전통을 이어받은 독일민족임을 명시하여 서독민족과 다르다는 점을 부각시킴으로써 궁극적으로 양독관계는 특수관계가 아닌 '2민족 2국가', 즉 완전한 별개의 국가임을 주장했다. 따라서 동독은 이러한 논리에 입각하여 자국의 상주대표부를 외무성에 소속시켰다. 그러나 서독은 끝까지 특수관계를 포기하지 않았다. 상주대표부를 총리실 소속으로 둔 것 이외에도 동독 외무장관의 서독방문시 응대자는 항상 내무장관이었던다는 점에서도 서독의 태도는 잘 나타난다.

42) 베를린 장벽설치로 말미암아 이전의 비교적 활발했던 체육교류는 1965년 말까지 거의 단절되다시피 했다. 이후 체육연맹 대표간의 접촉은 있었지만 1974년 양독 체육단체의 관계회복을 위한 합의가 이루어질 때

되었다. 이후 서독 체육연맹(DSB)와 동독 체조 및 체육연맹(DTSB)는 정기적 체육교류를 실시하였으며, 1970년대 말까지 355회의 경기를 공동으로 치렀으며, 여기에는 총 3,956명의 선수가 참가하였다.<sup>43)</sup> 그러나 1986년 동서독 문화협정이 체결되기까지 체육교류는 체육인의 기대 수준에는 못미쳤다.

다섯째, 문화협정을 위한 협상이 난항을 겪었음에도 불구하고 베를린 장벽 설치 이후 매우 제한되었던 문화교류는 1970년대 초부터 눈에 띄게 증가하는 추세를 보였고, 이와 관련한 인적 교류도 증대했다. 특히 연극과 연주회 등의 무대공연분야에서 상호 교류가 활발하게 이루어졌다. 그러나 당시 이 분야에서 교류는 상호주의적이라기보다 일방적 형태로 이루어졌다. 동독측의 공연은 정치색을 많이 띠고 있었음에도 불구하고 서독의 무대에 올려지는 데 큰 어려움이 없었으나, 서독측의 동독공연은 동독당국의 허가를 얻기 어려웠기 때문이다. 또한 서독측의 동독공연에는 비용상의 문제도 있었다. 이에 대해 서독정부는 보조금을 지불하는 등 동독에서의 공연을 장려했다. 무대공연에 비해 1970년대 동서독 문학인이나 전시예술분야 종사자들의 상호 교류는 미약했다. 비록 서독에서 동독의 문학작품 출판이 급증하였고, 1977년에는 동베를린에서 서독의 최초의 공식적 전시회가 개최되기도 했지만, 이와 관련한 인적 교류는 활발하지 못했다.

요컨대 1970년대 동·서독간 조약들을 통해 마련된 내독관계의

까지 이렇다할 만한 성과는 없었다. Ibid, pp. 107~108.

43) 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」(서울: 통일원, 1993), p. 671.

제도적 기반은 인적 교류를 활성화시키는 중요한 계기로 작용했다. 특히 제도적 기반위에 이루어진 상호간의 빈번한 접촉은 상호 이해를 증진시킴으로써 1980년대 동·서독 및 유럽정치 환경 변화 속에서도 내독관계의 확대와 이에 따른 인적 교류의 증대를 가능케 하는 원동력이 되었다.

#### 4. 1980년대: 내독관계의 확대

##### <배 경>

1970년대 초 이래 점진적으로 확대·발전해 온 내독관계는 70년대 말 미·소간 중거리 핵미사일(INF) 협상의 결렬과 소련의 아프카니스탄 침공으로 야기된 소위 ‘신냉전’의 난관에 봉착했다. 특히 중거리 핵미사일 문제와 관련한 북대서양조약기구(NATO)의 ‘이중결정’<sup>44)</sup>과 1980년 초 폴란드 사태는 동·서유럽간의 군사적 긴장을 고조시켰으며, 이는 양대블록 대결의 첨병적 위치에 있는 동·서독의 안보에 심각한 위협을 가져다 주었다.

신냉전의 기류 속에서도 동·서독은 자국의 안보와 직결된 유럽 평화유지의 필요성에 대해서는 공감대를 형성했다. 이는 1981년 슈미트와 호네커의 정상회담에서도 확인된 바이다. 그럼에도 불구하고 동독정권은 신냉전 기류를 내독관계에서 자신의 입지를

44) 1979년 나토 회원국들은 앞으로 4년간 소련과의 중거리 핵미사일 감축 회의를 지속할 것이라는 결정과 만약 이것이 실패할 경우 미국의 중거리 핵미사일인 Pershing II를 서유럽에 배치할 것이라는 결정을 동시에 채택했으며, 이 맥락에서 ‘이중결정(Doppelbeschuß)’이라고 말한다.

강화하는 기회로 활용하고자 했다. 1980년 내독관계의 정상화를 요구한 호네커는 게라(Gera) 연설에서 그러한 의도를 분명히 드러내었다.<sup>45)</sup> 그가 말하는 정상화는 동·서독의 '특수관계'를 일반 국가간의 관계로 변경할 것을 의미한다. 서독정부는 이 요구를 일축하고, 대신 내독관계의 정상화는 기본조약의 정신에 입각한 인적 교류의 정상화를 뜻한다는 입장을 분명히 밝혔다.

신냉전으로 인한 내독관계의 냉각에도 불구하고 동·서독은 내독관계를 통해 얻을 수 있는 각자의 안보와 경제(특히 동독에 해당)적 이익을 도외시하지는 않았다. 1982년 서독의 정권교체 이후 콜(H. Kohl)의 기민당 정부가 과거 사민당 정부의 신동방정책적 기본틀을 그대로 유지한 것도 그 맥락에서 이해할 수 있다. 서독정부는 신냉전에 따른 안보적 위협에 대응하기 위해서 무엇보다 동맹정책과 동방 및 독일정책 사이에서 균형을 유지할 필요성을 절감했다. 따라서 콜은 1970년대 자신의 당이 절대 반대했던 동방정책과 기본조약을 인정했을 뿐만 아니라 내독관계의 발전을 위해 심혈을 기울였다. 1983년과 1984년 콜 정부의 대동독 대규모 차관 제공은 내독관계를 안정시키려는 서독정부의 노력을 반영한 것이었다.

---

45) 호네커가 요구하는 정상화 조건은 네가지로 요약된다. 첫째, 서독은 동독의 국적권을 인정할 것, 둘째, 서독 잘쯔기터(Salzgitter)소계 동독정권의 범죄행위 기록보관소를 철폐할 것, 셋째, 본과 베를린에 있는 상주대표부를 대사관 지위로 변경할 것, 넷째, 동·서독 국경에 국제법을 적용할 것이다. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Innerdeutsche Beziehungen* (Bonn: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 1986), pp. 8~9.

물론 콜 정부의 독일정책은 사민당의 그것<sup>46)</sup>과는 분명한 차이를 보였다. 콜 정부는 동독과 긴밀한 협력관계의 필요성을 인식하는 한편, 독일통일이 “유럽통일의 틀 속에서 민족자결과 자유를 보장하는 평화적 통일”의 형태로 이루어질 것이라는 점을 기회있을 때마다 강조함으로써 통일에 대한 염원을 적극적으로 표출했다. 이러한 측면에서 콜 정부의 독일정책은 국내외적 안전보장의 확보에 일차적 중점을 두는 가운데 내독관계의 확대와 적극적인 통일논의를 병행 추진한 것으로 특징지을 수 있다. 이 정책은 1980년 후반 소련의 개혁정치에 힘입어 큰 성과를 보였다. 즉 서독정부는 한편으로 동독과 문화협정을 체결하고 1987년 호네커의 서독방문을 성사시키는 등 사민당 정부시절보다 내독관계를 더욱 확대·심화시켰으며, 다른 한편으로는 독일문제의 미해결과 통일의 당위성을 강조함으로써 1980년대 말 동·서독 사회는 물론이고 주변 강대국에서 독일통일의 가능성이 수용될 수 있는 분위기를 조성했다.

---

46) 1970년대까지만 해도 사민당은 “먼 훗날 독일통일의 가능성”에 대한 믿음 위에 독일정책을 추진해왔다. 그러나 1982년 정권을 상실한 이후 사민당은 통일에 대한 기대를 포기한다. 당시 신냉전을 경험하면서 사민당은 안전보장과 평화유지를 독일정책의 제일과제로 받아들이는 동시에 서독 기본법 전문에 명시된 통일명제는 더이상 가능하지 않다는 결론에 도달한다. 이 맥락에서 사민당은 동독정권의 대서독 ‘안보협력자관계’ 요구에 응함으로써 1985/86년 동독공산당(SED)과 비핵무기와 비핵무기 지대의 설치에 대한 합의를 교환하고 1987년에는 “이념은 쟁과 공동안보”에 관한 백서를 공동으로 발표했다. Jens Hacker, “Die deutsche Frage aus der Sicht der SPD,” D. Blumenwitz & G. Zieger(hrsg.) *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1989), p. 60.

1980년대 내독관계가 확대될 수 있었던 배경은 다양한 각도에서 분석되고 있다. 일반적으로 수궁 가능한 분석을 소개하면, 첫째, 동·서독은 1970년대의 수많은 대화를 통해서 상호 협상전략을 충분히 파악할 수 있었기 때문에 최대 목표치와 최소기대치를 상호 구분함으로써 협상의 성공가능성이 높아졌다는 것이다.<sup>47)</sup>

둘째, 내독관계의 확대는 동독정권의 이익과 직결되었다는 분석이다. 특히 다양한 차원에서 이루어진 서독의 대동독 경제원조는 1980년대 초 침체 상황에 빠져있던 동독경제에 중요한 의미를 가졌다. 따라서 동독정권은 내독경제교류에 내재한 서독의 정치적 의도를 충분히 인식하면서도 내독관계의 확대를 거부할 수 없었다. 뿐만 아니라 동독정권은 한걸음 더 나아가 신냉전으로 인한 국제정치적 환경의 악화가 내독관계에 미칠 피해를 제한(Schadenbegrenzung)하기 위한 노력을 기울였다. 이는 호네커가 1983년 서독정부에 “이성과 현실주의의 연합(Koalition der Vernunft und des Realismus)”을 호소하고, 서독과 청소년 교류에 대한 합의, 국경지역에 배치했던 자동발사화기의 자진 철수, 비록 소련의 압력으로 성사되지는 못했지만 1984년 호네커의 서독방문 결정 등과 같은 내독관계의 개선에 적극적인 태도를 보인 것에서 단적으로 증명된다.

그러나 내독관계의 확대·발전이 서독의 대동독 경제원조에 따른 단순한 인과적 결과라고만 보기는 어렵다. 특히 1980년대 후

47) A. James McAdams, “Inter-German Relations,” Gordon Smith, et als. eds. *Developments in West German Politics* (London: Macmillan, 1989), p. 235.

반 소련의 개혁정치에 대해 동독정권이 반발하는 상황에서도 내  
 독관계의 발전을 수용하는 이면에는 단순한 경제적 이득을 넘어  
 동독체제 내부의 문제가 얽혀있다. 1980년대에 들어오면서 동독  
 사회의 체제에 대한 불만이 한층 고조되기 시작했다. 사회적 불  
 만은 기본적으로 사회주의체제 고유의 정치적 부자유에 기인하지  
 만, 당시 경제침체 및 경제개혁의 결과로 나타난 빈부격차의 심  
 화라는 내적 요인과 폴란드 사태 및 고르바초프의 개혁정치라는  
 외적 요인에 의해 증폭되었다. 동독사회의 체제불만은 두가지 형  
 태로 분출되었다. 적극적인 형태로는 1980년대 초 동독정권의 선  
 전전략의 차원에서 주도된 관제 평화시위에 편승하여 나타나기  
 시작한 정권에 대한 사회적 저항이며,<sup>48)</sup> 보다 소극적인 형태로는  
 주민들의 체제개혁에 대한 기대감 상실과 서독체제에 대한 동경  
 이 복합작용에 따른 서독 이주 희망자의 증대였다.

이러한 상황에서 1980년대 중반부터 동독정권은 동독주민의 서  
 독여행을 완화하는 조치를 취하게 된다. 동독정권은 이 조치를  
 통해 서독으로부터 경제적 반대급부를 계속 확보하고자 했을 뿐  
 만 아니라, 주민의 서독이주를 완화하는 효과를 얻고자 했다. 그  
 러나 동독정권이 개혁을 완고히 거부하는 한, 그러한 조치만으로  
 동독주민의 불만이 근본적으로 해소될 수는 없었다. 특히 소련  
 개혁정치의 여파가 1987년경부터 반체제세력의 조직화로 나타나  
 는 가운데 동독정권의 이에 대한 탄압과 이주허가 통제는 1989년

48) Ernest D. Plock, *East German-West German Relations and the Fall of the GDR* (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 74~80.

여름 동독주민의 제3국을 경유한 대규모 서독탈출과 나아가 대규모 평화시위를 유발했고, 중국에는 동독체제의 붕괴와 독일통일로 이어졌다.

#### <인적 교류의 주요 쟁점과 실태>

1980년대 초에도 동독의 차단정책은 지속되었다. 특히 신냉전에 편승하여 동독정권은 인적 교류를 억제하는 정책을 추진하였다. 1980년 최소의무환전액을 25DM으로 인상함으로써 서독주민의 동독방문을 간접적으로 규제했다. 이에 따라 1979년에서 1981년 사이에 동독을 방문한 서독주민의 수는 약 29% 감소하는 결과가 초래되었으며, 또한 1980년대 초기 동독주민의 서독방문도 감소하였다(<부록: 표 1>참조). 그러나 1983년에 들어오면서 국제적 신냉전 분위기가 호전되고, 또 서독정부의 대동독차관이 약속되자 동독정권은 인적 교류에 대한 직·간접적 규제를 완화했으며, 내국 인적 교류는 다시 증가하기 시작했다.

서독주민의 동독방문에 대한 동독당국의 일반적 규제 완화조치로는 1984년 최소의무환전액의 재인하, 1년간 총 여행일수를 30일에서 45일로 연장, 국경근접지 방문의 경우 2일간 체류로 연장 등을 손꼽을 수 있다. 또한 동독주민의 서독방문 규제도 완화되었다. 1984년 8월부터 동독주민의 서독 친지방문이 가능하게 되었으며, 방문허용 일수도 연간 총 30일에서 60일로 연장되었다. 한가지 특기할 사항은 대개 긴급한 가사사안이 주류를 이루기는 했지만 1986년부터 연금수혜자가 아닌 동독주민의 서독방문이 이

전에 비해 급격히 증가(약 5배)하기 시작했다는 것이다. 1987년 이후 그 수는 더욱 증가하여 매년 120만여명에 이르렀으며, 이를 포함하여 1987년 서독을 방문한 동독주민의 수는 총 380여만명에 달했다.<sup>49)</sup> 여기에는 비단 긴급한 가사사안 이외에도 청소년 교류의 확대, ‘도시간 자매결연(Städtepartnerschaften),’ 문화협정체결 등이 적지않게 기여했다. 그러나 이러한 규제완화에도 불구하고 연금수혜자를 제외한 동독주민의 서독방문은 1년에 1회로 제한되었으며, 서독으로 이주한 동독주민의 동독방문은 여전히 허가되지 않았다.

동독주민의 서독방문에 대한 동독당국의 규제완화는 내독관계의 확대라는 차원에서 뿐만 아니라 동독주민의 서독이주 열망의 부산물이기도 하다. 동독정권은 1984년 내독관계 개선에 대한 서독의 요구를 수용하려는 의사의 표명으로써 여행규제 완화는 물론이고 동독주민의 서독이주에 대해 과거보다 훨씬 관대한 자세를 취했다. 그 결과 1984년 약 3만5천명의 이주가 허가되었다(<부록: 표 2>참조). 그러나 이 숫자는 수십만명에 달하는 신청자에 비하면 미미했으며, 허가를 받지 못한 자들 중 몇몇이 동독주재 미국대사관과 서독 상주대표부에 난입하는 사태도 발생했다. 이주허가가 대부분 연금수혜자들에게 발급되었던 전례와 달리 1984년 이주자들의 3/4은 18세에서 39세에 달하는 노동력을 가졌으며, 그 중에서도 1/3은 고졸 이상의 학력을 가졌다.<sup>50)</sup>

49) Walt Stieß, “Perestrojka oder Ausreise,” *Deutschland Archiv*, Nr. 3 (1989), p. 296.

50) Ernest D. Plock, *East German-West German Relations and the Fall of the*

이주신청자가 쇠도하자 다시금 1950년대의 인구 및 노동력 감소라는 망령에 사로잡히게 된 동독정권은 1987년까지 이주허가를 다시 규제하기 시작했다. 그대신 동독주민의 서독방문 허가를 확대함으로써 이주를 억제하려는 정책을 채택한다. 비록 당시 서독을 방문한 자들 중 1% 정도가 동독으로 돌아오지 않았지만, 서독 여행 확대 정책으로 말미암아 동독인구의 감소문제는 미봉적이나마 해결될 수 있었다.

1987년 호네커의 서독방문은 동·서독 인적 교류가 확대되는 중요한 계기가 되었다. 동독정권은 호네커의 방문을 서독정부의 동독에 대한 사실상 인정의 최후단계로 간주했다. 이러한 서독정부의 동독에 대한 고도의 정치적 인정 태도는 동독정권에게 자신의 생존력을 확신하는 믿음을 주었다.<sup>51)</sup> 동독정권의 확신은 사민당과 동독공산당 간의 협력을 통해서 더욱 강화되었다. 이는 동·서독 청소년 상호 교류의 확대를 비롯하여 문화협정 체결로 인한 문화·과학·기술 분야의 교류·협력이 더욱 원만히 진행될 수 있는 한 배경이었다. 내독관계의 확대와 동독내 점증하는 사회적 불만의 해소를 위한 여행제한의 점차적 완화로 말미암아 1980년대 말에 접어들면서 동독당국은 인적 교류를 더이상 효과적으로 통제할 수 없는 상황에 직면하게 되었다. 특히 동독주민의 서독방문 증대는 동독주민들로 하여금 서독사회를 직접적으로 경험할 수

---

GDR (Boulder: Westview Press, 1993), p. 73.

51) Ibid., p. 84.

있는 기회를 증대시킴으로써 1989년 동독정권의 붕괴에 적지않은 영향을 미쳤다.

1980년대 인적 교류가 확대되는 과정은 내독간 분야별 관계의 개선과 밀접하게 연관되어 있다. 이와 관련하여 주목할 것은 첫째, 양독 청소년 단체의 교류이다. 이미 1970년대부터 서독의 ‘연방청소년단체 협의회(DBJR)’와 동독의 ‘자유독일청년단(FDJ)’ 대표들은 청소년 교류에 관한 몇차례의 협상을 가졌으나, 성과를 거두지 못했다. 그러나 1981년 슈미트와 호네커의 정상회담을 계기로 양 단체의 협상은 급진전하게 된다. 1982년 9월 양독 청소년 단체의 합의에 따라 1982년 300여명의 동독 청소년과 15,000여명의 서독 청소년이 각각 상대지역을 방문할 수 있었으며, 그 이듬해는 그 숫자가 동독측 1,200여명, 서독측 22,000여명으로 증가했다.<sup>52)</sup> 1984년 서독 내무성이 ‘국가안전보고서(Verfassungsschutzbericht)’를 통해 동독 청소년 단체들의 서독내 정치활동을 문제삼자 동독측의 반발로 청소년 교류가 일시적 중단되기도 했다. 그러나 1985년 8월부터 청소년 교류가 재개되면서 교류의 양과 폭이 크게 증가하였다. 1987년의 통계에 따르면 127개 단체 3,760명의 동독 청소년이 서독을 방문했으며, 이에 비해 서독측의 동독방문은 4,900개 단체의 77,000여명에 이르렀다.<sup>53)</sup> 또한 1986년 동·서독 ‘도시간

52) Wener Sauerhöfer, “Die Jugend-Verbandskontakte zwischen den beiden deutschen Staaten,” *Kein Alter zum Ausruhen* (Bonn: Deutscher Bundesjugendring, 1989), pp. 157~159.

53) Werner Weidenfeld & Karl-Rudolf Korte (hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993), p. 367.

자매결연'이 이루어지기 시작하자 이전의 중앙단체 중심의 청소년 교류를 넘어 지방 차원의 교류도 가능하게 되었다. 또한 1987년 호네커의 서독방문을 계기로 서베를린 청소년들도 양독 청소년 교류 프로그램에 참가할 수 있게 되었다.

둘째, '도시간 자매결연'의 활성화에 따른 인적 교류의 확대이다. 1986년 서독 자알루이스(Saarlouis)시와 동독 아이젠히텐슈타트(Eisenhüttenstadt)시 사이에 자매결연 체결 이후 1989년 9월까지 총 62개의 도시간 자매결연이 성사되었다. 서독의 의도는 도시간 자매결연을 통하여 주민간의 접촉 및 왕래를 확대하려는 것이었던 데 반해, 애초 동독측은 도시간 자매결연을 통한 인적 교류의 확대보다 정치적으로 동독의 입지를 강화하려는 목적을 가졌다.<sup>54)</sup> 그러나 자매결연 도시의 수가 증가하면서 자연스럽게 인적 교류의 폭도 확대되었다. 이에 대해 동독정권은 통제받지 않는 일반 주민들의 광범한 접촉을 결코 허용하지는 않았으며, 교류의 폭도 도시행정과 관련한 의견 및 경험 교환 차원의 전문가 협의회, 주민들 중심의 체육 행사, 청소년 교류, 전시회, 영화 등과 같은 문화 행사의 공동개최 등으로 제한하려고 노력했다.

54) 도시간 자매결연은 유럽국가들간에 문화교류의 차원에서 이미 보편화 되어 있었으며, 1985년에는 서독과 소련(브레멘 시와 리가(Riga) 시) 사이에도 체결되었다. 여기에 영향을 받은 동독정권은 도시간 자매결연을 동독이 독립된 주권국가임을 확인받는 과정으로 이용하려 했다. 이는 동독측이 작성한 자알루이스 시와 아이젠히텐슈타트 시의 자매결연 협정서 초안에 마치 국가간의 조약을 연상시키는 안보, 외교, 그리고 일반적 정치관계에 관한 언급이 주요부분을 차지하고 있는 점에서 단적으로 증명된다. Peter Jochen Winters, "Innerdeutsche Städtepartnerschaften," *Deutschland Archiv*, Nr. 7 (1986), pp. 673~674.

셋째, 베를린 장벽 설치로 말미암아 중단되었던 동·서독 개신교단의 합동 종교대회가 1980년에 들어오면서 재개되었다. 이는 종교대회의 평화운동의 성격이 당시 정치적 선전차원에서 평화시위를 장려하던 동독정권의 정책방향과 일치한 결과였다. 특히 동독 당국의 후원아래 개최된 루터 탄생 500주년 기념 지역종교대회에서 동·서독 개신교인들의 참가가 허용되었으며, 또한 대성황을 이룬 1985년 뒤셀도르프 종교대회에는 동독 개신교인들이 참석함으로써 동·서독 주민들 간에 새로운 대화의 장이 마련될 수 있었다.<sup>55)</sup>

넷째, 1986년 문화협정이 체결됨으로써 이전 제한적으로 이루어져 왔던 문화분야의 인적 교류가 활성화될 수 있었다. 문화협정은 양독간 구체적 교류·협력사업을 예술, 학술, 교육 분야로 나누고 각각 40%, 40%, 20%의 비율로 책정했다.<sup>56)</sup> 문화협정의 연속선상에서 1987년 체결된 ‘학문·기술 협정’은 문화 교류·협력을 더욱 활성화시키는 기반이 되었다. 문화분야에서 이루어진 대표적인 인적 교류로는 공연예술가들의 교류활동, 학자들의 공동연구를 위한 방문 및 체류, 그리고 대학간의 자매결연을 통한 학생교류 등을 손꼽을 수 있다.<sup>57)</sup> 문화협정 이후 양독은 이전에도 시도된

55) 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」, pp. 731~732.

56) Manfred Ackermann, “Die Kulturbeziehungen seit Abschluß des Kulturabkommens. Eine aktuelle Stellungnahme und Einschätzung,” Maria Haendcke-Hoppe(hrsg), *40 Jahre innerdeutsche Beziehungen* (Berlin: Duncker & Humboldt, 1989), p. 148.

57) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Das Kulturabkommen* (Bonn: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 1990), pp. 35~40.

바 있는 전시회의 상호 개최를 활성화했으며, 점차 상업적인 문화교류에 관심이 증대되면서 예술가들의 교류도 활발해졌다. 그러나 학술 및 교육 차원에서 이루어진 인적 교류는 관심에 비해 양적으로는 미미한 편이었으며, 그나마 협력사업은 1988년 후반기부터 본격적으로 시작되었다.

문화분야의 일부분으로 간주될 수 있는 양독 체육교류는 1980년 서방국가들의 모스크바 올림픽 불참의 여파로 증대되지 못한 채 1970년대 수준에 머물렀지만, 1980년대 중반 내독관계의 전반적 개선 분위기 속에서 점차 활성화 될 수 있었다. 1986년도 동·서독은 양적으로 1980년대 초반의 두배에 달하는 114회의 운동경기를 가졌으며, 여기에는 총 1,732명의 체육인이 참가했다. 이러한 운동경기를 기화로 동독의 트레이너와 선수들이 서독으로 망명하는 경우가 종종 발생함으로써 체육교류의 확대 가능성이 저해받기도 했지만, 1980년대 중반 규모의 체육교류는 계속될 수 있었다.<sup>58)</sup>

체육을 포함한 전체 문화분야의 교류는 비단 전문가들 뿐만 아니라 도시간 및 사회단체들간의 소규모 비전문가들 사이에서도 활발히 진행됨으로써 양독주민들의 접촉 및 교류의 폭을 넓히는 데 기여했다. 이처럼 집중적인 인적 교류를 동반한 문화교류는 2년 남짓한 기간동안 진행되었음에도 불구하고 동독사회의 시민혁명적 역량을 제고시키는 데 적지않게 기여한 것으로 평가되고 있다.

58) Wener Weidenfeld & K.-R Korte (hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993), pp. 598~599; 1989년 양독간 체육교류행사는 120여회에 달했다.

### 제Ⅲ장 인적 교류의 절차 및 특징

동·서독 인적 교류는 앞에서 살펴본 바와 같이 처음부터 동·서독의 합의에 의해 이루어진 것이 아니다. 애초 4강의 점령당국들이 정한 점령지역간 여행 규정이 양독의 정부 수립 이후 양독간 정치적 관계의 변화에 영향을 받으면서 제도화되는 양상을 보였다. 이 과정에서 절차규정은 수없이 변화했으며, 이는 제도적 근거의 개선 - 즉 점령 4강국의 규정(특히 베를린의 지위와 관련), 동·서독 각각의 국내법 및 제규정, 1970년대 초부터 시작된 양독간의 합의 등 - 에 기인한다. 제도적 근거들이 다양한 차원에서 복잡하게 발전해 온 탓에 각 시기의 절차규정을 구체적으로 분석하는 것은 너무나 광범위한 작업일 뿐만 아니라 자료수집의 제약으로 인하여 한계를 가진다.

그럼에도 불구하고 한가지 분명한 것은 통일에 이르기까지 인적 교류의 절차규정은 대체로 동독당국의 일방적 규제를 반영했다는 사실이다. 1970년대 초반부터 일부분 양독간 합의에 따른 절차규정이 만들어지기도 했지만, 이는 서독정부의 목표에 부합하는 것이라기 보다 다만 동독의 통제정책을 조금씩이나마 완화시키기 위한 서독측의 어쩔 수 없는 선택이었다. 이러한 사실은 절차규정의 변화 속에서도 일관성이 존재하고 있음을 보여주며, 여기서 절차규정의 특징적 모습이 발견될 수 있다.

이러한 점들을 고려하여 본 장에서는 내독 관계가 정상화됨으

로써 인적 교류가 그나마 안정적으로 이루어지기 시작한 1970년대 이후를 중심으로 구체적 절차규정 및 분야별 특징을 분석·요약하는 데 중점을 둘 것이다.

## 1. 여행·방문의 일반적 절차규정

### 가. 동독주민의 서독방문

서독정부는 동독주민을 자국의 국민으로 간주했기 때문에 기본법의 여행자유보장 조항에 따라 어떠한 방문 규제도 하지 않았다. 동독주민의 서독방문은 동독당국의 일방적 규제를 받았을 뿐이다. 동독당국의 여행규제는 ‘동독시민의 여행교통에 관한 규정(Reiseverordnung)’과 여권법에 근거를 두고 있다.

1950년대 이래 서독여행 관련 법규정은 동·서독 관계의 변화에 따라 여러차례 변경되어 왔지만, 기본적 골격은 대체로 유지되었다. 원칙적으로 공무상의 여행을 제외한 모든 사적 방문은 연금수혜자에게만 선별적으로 허용되었다. 특히 주목할 것은 가족 중 서독으로 이주 혹은 탈출한 자가 있을 경우 방문신청은 거의 허가되지 않았다는 점이다. 여행허가를 받은 자들은 여권 대신 여행증명서를 발급받았다. 이들에게 허용된 방문기간은 1950~1960년대 연 1회 최대 4주간으로 제한되었으나, 기본조약의 체결에 따라 횟수 제한없이 1년에 총 30일로 완화되었으며, 1984년부터는 총 방문일수가 60일로 연장되었다.

동독당국은 여행자들에게 여행경비로써 5M(동독화폐)의 환전만을 허용했기 때문에 사실상 여행의 어려움이 많았으며, 방문시 필요한 경비는 서독의 친인척들로부터 지원받는 도리 밖에 없었다. 이에 따라 서독정부는 동독주민의 서독 방문을 장려하려는 의도에서 1972년 7월 “동독 및 동유럽으로부터의 방문자 지원 조치에 대한 기본 지침”을 마련하고 동독의 방문객에 대한 재정지원을 했다. 서독정부가 동독 방문자들에게 제공한 재정 지원 내역으로는 환영금(Begrüßungsgeld), 여행경비지원 (Reisehilfe), 의료비지원(Krankenhilfe), 사망시 지원(Hilfe im Todesfall)을 들 수 있다. 단 서독에 망명을 신청 중인 자이거나, 공무 및 사업상 서독을 방문한 자, 그리고 서독에서 보수를 받고 활동하는 자 등은 재정지원에서 제외되었다.<sup>1)</sup>

기본조약의 체결 이후 동독주민의 서독방문 기회가 넓어질 수 있었다. 동독당국은 여행규정을 개정하여 긴급한 가사사안으로 인한 서독방문을 허가하기 시작했다. 여기에는 서독거주 친척의 생일, 결혼, 은·금혼식, 60·65·70세의 결혼기념, 위독한 질병과 사망의 경우가 해당되며, 이것이 적용될 수 있는 친척의 범위는 조부모, 부모, 자녀, 형제·자매, 사촌으로 제한되었다.<sup>2)</sup> 또한 1984년 여행규제 완화조치의 일환으로 친지방문 목적의 여행도 가능하게 되었으나, 친지방문은 연 1회로 제한되었다.

이러한 법규정이 존재하기는 했지만, 실제로 동독당국의 여행통

1) 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」, pp. 279~280.

2) *Zehn Jahre Deutschlandpolitik*, p. 44.

제는 반드시 법규정 절차에 따라 이루어진 것이 아니다. 법규정은 동·서독 관계의 현황과 동독사회내의 분위기에 따라 매우 자의적으로 적용되는 경우가 빈번했기 때문이다. 동독주민의 여행 신청에 대해 당국은 까다로운 심사절차를 거침으로써 여행허가를 쉽게 내주지 않았다. 특히 동독당국은 주민들의 성분을 분류하여, 탈출 가능성이 있는 자들의 서독방문기회를 철저하게 봉쇄했다. 뿐만 아니라 긴급 가사사유로 서독방문을 신청한 자들을 회유하여 여행을 포기하도록 만드는 사례도 있었다.<sup>3)</sup>

1970년대 내독 교류·협력 프로그램에 의한 공식적 서독방문의 경우 앞에서 언급된 일반 절차규정의 적용을 받지 않는다. 그대신 동독당국은 방문자를 전문분야 혹은 대개 체제순응적 계층에 속하는 자들로 국한시켰다. 이 경우에도 동독당국은 서독주민들과의 자유로운 접촉을 제한하기 위해서 단체여행의 형태를 선호했으며, 비밀경찰(Stasi) 요원들이 항상 동행했다.

동독주민의 서독방문에 관한 절차규정을 분석해 보면 분명한 특징이 도출된다. 즉 모든 절차규정의 기본들은 서독체제의 영향력 차단과 여행중 탈출로 인한 노동력의 감소 방지라는 두가지 목표를 충족시키는 방향에서 결정되었으며, 절차규정의 실제적용은 동독정권의 대서독 정책을 위한 전략적 도구로 활용되었다는 점이다.

---

3) Thomas Ammer, "Menschenrechtsverletzungen in der DDR," *Deutschland Archiv*, Nr. 9 (1985), pp. 948~959. 참조.

## 나. 서독주민의 동독방문

1970년대 초 이래로 서독주민의 동독방문은 양독간 합의된 절차규정에 따라 대체로 순조롭게 이루어졌다. 동독당국은 특정 부류의 서독주민에 대한 방문허가를 거부하거나, 국경통과점에서 비자발급의 지연, 까다로운 휴대품 검사, 심지어 비자발급 거부 등 여행을 방해하는 행태를 보이긴 했지만, 과거에 비해 그 정도는 훨씬 개선되었다. 이와 같은 행태는 궁극적으로 동독정권의 차단정책적 맥락에서 이해될 수 있다.

양독간 합의된 여행절차규정들을 정리·요약하면, 다음과 같이 크게 4개 항목으로 구분하여 설명 가능하다.

### (1) 동독으로의 여행 가능성

서독주민의 동독방문 가능성은 크게 세가지 형태로 구분된다.<sup>4)</sup> 첫째, 연중 1회 혹은 여러회에 걸쳐 총 45일의 방문일수 제한을 받는 방문이다. 여기에는 다음 두가지 형태의 방문이 해당된다.

① 동독거주 친척 및 친지 방문: 이 경우는 방문하려는 친척 및 친지가 미리 거주지 관할관청으로부터 여행허가(Berechtigung)를 신청해야만 했다.

② 국경근접지 방문: 이는 국경근접지 서독주민이 친척 및 친지

4) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Reisen in die DDR* (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1987), pp. 2~3.

방문 혹은 단순한 관광을 목적으로 1회에 1일 혹은 2일 한도내에서 동독측 국경근접지역을 방문할 수 있는 것으로써 동독의 친척 및 친지를 통해서 또는 본인이 직접 동독당국에 우편을 통해 미리 ‘복수 여행허가서(Mehrfach-Berechtigunsschein)’을 받아야 했다.

둘째, 연중 총 45일의 허용일수에 제한을 받지않는 방문으로서 크게 세가지 가능성이 있었다.

① 상업·문화·체육·종교적 사유: 이 경우 반드시 동독 해당 기관의 초청서가 첨부되어야 했다. 이와 관련, 라이프찌히 산업박람회 참가를 위한 방문의 경우는 예외적이었다.<sup>5)</sup> 이 박람회의 여행허가서는 박람회 참가용 신분증으로 대체되었다. 이 신분증은 박람회 주최기관의 의뢰를 받은 서독측 여행사 혹은 국경통과점에 있는 환전소에서 구매 가능했다. 박람회 참가자에게는 몇가지 혜택이 주어졌다. 우선 비자발급비용이 없으며, 또한 자동차 여행에 대한 특별한 허가도 필요치 않았다. 또한 주최측이 소개하는 호텔, 민박, 친척 및 친지의 집을 숙박장소로 삼을 수 있기 때문에 박람회 참가는 친척 및 친지 방문의 기회로 이용될 수 있었다. 단 참가자의 여행반경은 라이프찌히 시내로 제한되며, 모든 참가자들은 예외없이 하루당 25DM를 의무적으로 환전해야만 했다.

② 일반 관광목적의 여행: 동독관광을 원하는 서독주민들은 동독여행총국의 의뢰를 받은 서독 여행사에서 상세한 안내를 받을 수 있었다. 동독측에 제시한 관광상품은 일정 도시의 호텔숙박권

---

5) Ibid., pp. 52~53.

을 구매하는 조건 하의 개별여행, 1일 혹은 몇일간의 버스 여행, 패키지 여행, 로스톡(Rostock)을 왕복하는 1일간의 선상 관광, 유적지 답사, 캠핑 여행 등 매우 다양했다.

③ 동베를린 1일 방문: 서독주민 및 제3국인은 언제든지 서베를린을 경유하여 하룻동안 동베를린을 방문할 수 있었다. 이 경우 출·입국은 동일한 지역통과점(Sektorenübergangsstellen)을 이용해야만 했다.

마지막으로 제3국을 방문하기 위한 동독 통과여행의 경우이다. 이는 특히 동독과 인접한 폴란드와 체코슬로바키아를 향해 육로 여행을 할 경우 해당되었다. 통과여행을 위해서는 여권에 도착국가의 비자가 첨부되어 있어야 했다. 통과여행은 지정된 국경통과지점만을 이용할 수 있었으며, 이곳에서 5DM에 달하는 통과비료를 지불해야만 했다. 비록 제3국을 목적지로 하는 통과여행은 서독과 서베를린을 연결하는 통과여행과 달리 국경에서 동독방문에 준하는 출·입국 관리와 세관조사절차를 거쳐야만 했다. 단 동독방문시 요구되는 자동차 보험의무는 통과여행의 경우 면제되었다.<sup>6)</sup>

## (2) 여행에 필요한 서류 및 출·입국 절차

동독여행을 위해서 기본적으로 필요한 서류는 여권과 동독당국

6) Ibid., pp. 54~55.

이 발급하는 여행허가서이다. 만 16세 이상인 자는 개인별 여권을 지참해야 하며, 그 미만은 어린이 신분증을 가지고 있거나 가족 여권 내지 부모의 여권에 이름과 사진이 첨부되어 있는 경우 여권을 대체할 수 있었다. 단 16세 미만의 동독방문은 반드시 부모의 동행이 요구되었다.

여행허가서는 국경에서 입국비자를 발급받기 위해 반드시 필요한 서류이지만, 신청과 발급절차는 방문 목적에 따라 조금씩 차이가 있었다.<sup>7)</sup>

① 동독거주 친척, 친척, 공식 기관 등의 초청: 초청자가 해당 지역당국에 여행허가를 신청하고, 발급된 허가서를 우편으로 직접 서독방문자에게 발송해야 했다.

② 동독거주 친척 및 친지의 사망 혹은 위독시: 동독측 관할지역 경찰서의 확인 혹은 허가증명이 첨부된 전보로 여행허가서를 대체할 수 있었다.

③ 관광 목적의 여행: 동독측의 위임을 받은 서독여행사를 통하여 동독 여행총국에 허가신청을 했다. 단 국경근접지 관광의 경우 여행을 통할 필요는 없었다.

④ 국경근접지 방문: 이 경우는 1회에 한해 유효한 일반적 여행허가서와 달리 반년 이내 총 9회의 방문이 가능한 복수 여행허가서를 발급받을 수 있었다.<sup>8)</sup> 복수 여행허가서의 발급에는 많은 시간이 걸리기 때문에 여행출발 4~6주전에 신청을 해야만 했다.

7) Ibid., pp. 4~6.

8) Ibid., p. 42.

⑤ 서베를린 경우 동베를린 혹은 포츠담 및 여타지역 1일 방문: 동베를린에 대한 1일 방문에는 여행허가서가 필요하지 않으며, 지역경계점에서 직접 비자를 발급받을 수 있었다. 그러나 여타지역에 대한 1일 방문은 최소한 방문 4주전 동독측 위임을 받은 서베를린 주재 여행사(Deutsches Reisbüro)에 서류신청을 해야만 했다.

⑥ 기타: 여행허가서 발급을 기다릴 수 없는 긴급한 사유로 단기여행을 해야할 경우에는 일단 동베를린 1일 방문을 이용하고, 동베를린의 메트로폴 호텔을 통하여 동독 전지역에서 통용 가능한 '체류허가가 첨부된 호텔 숙박권'을 구입하는 방식으로 여행을 할 수 있었다.

동독입국 비자는 국경 및 지역 통과점에서 여권과 여행허가서를 구비한 자에게 발급되었으며, 방문종류에 따라 발급비용은 상이하게 부과되었다.<sup>9)</sup> 2일 이상의 방문에 대해서는 15DM, 동베를린 및 동독지역에 대한 1일 방문의 경우는 5DM를 지불해야 했으며, 16세 미만의 어린이에게는 비자료가 면제되었다. 단 애완동물을 데리고 입국할 경우 이에 상응하는 요금이 부과되었다. 이와 관련, 서독정부는 60세이상 여행객들에게 동독여행 촉진 및 복지정책의 일환으로 비자료를 보조해 주었다.

국경근접지 방문, 동베를린 1일 방문, 통과여행의 경우를 제외한 모든 동독으로의 여행시 방문객들은 입국 이후와 출국 이전

9) *Zehn Jahre Deutschlandpolitik*, p. 43.

24시간내에 반드시 해당지역의 경찰서에 체류 내지 출국 신고를 해야만 했다. 만약 여권에 신고내용이 기재되지 않을 경우, 출국 시 국경통과점에서 문제가 야기되기 때문이다. 특히 체류신고시 의무환전 증명이 첨부되어야만 했다.

### (3) 육로교통관련 규정<sup>10)</sup>

여행객들은 도로 및 철로를 이용하여 국경통과점 및 동·서 베를린간의 지역통과점을 거쳐 출·입국할 수 있었다. 일반적으로 여행객은 국경통과점을 마음대로 고를 수 있었다. 그러나 동·서 베를린 간의 교통과 국경근접지 방문의 경우 여행종류 내지 교통 방법에 따라 통행로가 지정되었다. 예컨대 베를린의 경우 1일 방문용 통과점과 2일이상 방문용 통과점이 구분되며, 또 통과점에 따라 도보, 승용차, 버스의 통행이 선별적 혹은 모두 허용되었다. 국경근접지 방문의 경우에 여행객은 입국시 방문하려는 목적지와 가장 근접한 통과점을, 출국시는 일반적으로 입국시와 동일한 통과점을 이용해야만 했다.

철로를 이용한 여행의 경우 왕복기차표를 구입하는 것이 일반적 관례였다. 도로교통의 경우 승용차, 버스, 여행용 트레일러(Wohnmobil)만이 허용되었으며, 오토바이, 자전거, 도보여행은 불가능했다. 단 제3국을 향한 통과여행일 경우 오토바이 여행도 가

10) *Reisen in die DDR*, pp. 9~21.

능했다. 승용차를 가지고 동독여행을 하기 위해서는 일반적으로 여행허가 신청시 승용차에 대한 허가도 같이 받아야 했다. 다만 긴급한 입국의 경우, 동베를린 1일방문과 라이프찌히 산업박람회 참관의 경우는 승용차에 대한 사전허가가 면제될 수 있었다. 승용차를 비롯한 모든 자동차 여행시 개인에 대한 도로사용은 부가되지 않았다. 그러나 동·서독간 도로교통규정의 차이에 따른 교통위반 혹은 사고 가능성에 대해 서독주민들은 항상 유의해야만 했다. 위반의 경우 상당한 액수의 범칙금이 부가될 수 있었으며, 특히 사고의 경우 구속 내지 구금될 가능성이 높았고 석방되기 위해서 엄청난 액수의 보석금을 지불해야만 했기 때문이다. 국경근접지 방문의 경우 동·서독간 왕복 버스가 운행되었다. 국경통과점까지는 서독 버스를, 동독지역부터는 동독 버스를 이용할 수 있었다.

#### (4) 환전 및 물품 반출·입 관련 규정<sup>11)</sup>

동독의 세관 및 외환관리 규정을 지키는 것은 여행객들이 일반적으로 가장 유의해야 할 사항들 중의 하나였다. 이를 위반하면 엄청난 벌금과 심한 경우에는 구금 가능성마저 있었다. 여행객은 입국시 지참한 모든 종류의 화폐, 수표, 신용카드, 소지품, 선물 등을 신고해야 하며, 출국시 신고내용과 대조하는 확인절차를 거

---

11) Ibid., pp. 22~41.

치게 된다. 특히 금기사항은 입·출국을 막론하고 동독 및 동구국가들의 화폐를 소지하는 것이었다.

여행객들은 의무적으로 일정금액 이상을 동독화폐로 환전해야만 했다. 소위 ‘최소의무환전’으로 불리는 이 제도는 1964년 처음 도입된 이래로 동독정권의 자의적 결정에 따라 액수의 변화를 거듭했다.<sup>12)</sup> 의무환전시 동·서독 화폐는 1:1의 가치로 교환되며 1980년대에 들어오면 모든 종류의 여행에 대해 하루당 최소 25DM를 교환해야만 했다. 1984년의 금액조정에서 동독당국은 의무환전제도의 적용에는 몇가지 예외를 인정하였다. 예컨대 14세 미만과 신체장애자를 동반하는 자는 환전의무를 면제받았고, 14세와 15세는 7.50DM, 연금수혜자와 신체장애자는 15DM만 환전하면 되었다. 또한 여행사를 통해 여행절차를 밟은 관광목적의 방문객들은, 이미 여행 총경비에 의무환전액이 계상되어 있기 때문에 추가로 환전할 필요는 없었다. 1일방문의 경우에는 비자발급시 의무환전도 동시에 이루어지며, 2일 이상의 경우에는 방문지역 소재 경찰서에 체류신고 이전에 의무환전을 해야만 했다. 환전은 대개 도착지의 기차역 또는 방문지역 환전소에서 이루어졌다.

12) 통일에 이르기까지 최소의무환전액의 금액변화를 살펴보면, 1964년에는 5DM, 1968년에는 10DM, 1973년에는 친치방문의 경우 20DM, 관광의 경우 10DM, 1974년에는 친지방문은 13DM, 관광의 경우 6.50DM, 1980년에는 모든 경우 25DM, 15세미만의 어린이는 7.50DM, 동베를린 1일방문의 경우는 6.50DM, 동독지역 1일방문의 경우는 13DM, 그리고 마지막으로 1984년 일부 예외규정이 부가되었다. *Innerdeutsche Beziehungen*, p. 8; Margit Roth, "Der Mindestumtausch - ein innerdeutscher Dauerkonflikt?" *Deutschland Archiv*, Nr.11 (1989), pp. 1241~1243.

의무환전액 중 미처 사용하지 못한 동독화폐는 출국시 서독화폐나 다른 외환으로 교환될 수 없었다. 단 남은 돈은 국경통과점에 있는 동독국가은행의 환전소에 유치하고, 다음 여행시 사용할 수 있었다.

여행자들은 의무환전액 이외에 서독화폐 및 다른 통화결제수단을 이용하여 동독여행시 필요한 물건이나 선물 및 기념품을 구입할 수 있었다. 외환을 이용한 물품구입은 인터호텔(interhotel), 외국인전용 가게(intershop), 외국인용 주유소(intertank)를 비롯하여 특정 상점에서 가능했다. 출국시 반입품에 대한 조사가 있으며, 만약 영수증을 제시하지 못할 경우 외환 암거래의 혐의를 받을 수 있기 때문에 영수증 보관은 필수적이었다. 여행객은 동독의 친지에게 외환이나 물건을 선물할 수 있었으며, 일반적으로 2,000DM까지 가능했다. 만약 그 이상의 외환을 선물하려면, 해당 지역 은행의 허가가 필요했다. 의무환전 이외에 추가로 환전된 돈에 대해서는 출국시 서독화폐로 재교환될 수 있었다.

동독당국은 여행객들의 반출·입물품에 대해 매우 까다로운 세관조사를 실시했다. 비록 여행에 필요한 물품이라도 체류장소 및 기간, 여행의 종류에 따라 허가여부가 달라질 수 있었다. 일반적으로 여행목적에 알맞는 반입물품에 대해서는 반출·입이 허용되었다. 그러나 허용된 여행 물품은 동독에서 매매되거나 선물로 이용될 수는 없었다. 특히 고가의 물품일 경우 입국시 기록되었다가 출국시 재확인되었다. 개별적 방문일 경우 자전거, 모터보트, 요트, 서핑(surfing) 장비들의 반입은 금지되었으나, 단체여행

일 경우 예외적으로 허가되기도 했다.

여행객은 동독친치를 위한 선물을 가지고 들어갈 수 있었다.<sup>13)</sup> 입국시 신고가 반드시 필요하지 않는 선물은 커피, 담배, 초콜릿, 주류 등의 기호 식품, 육류 제품, 그리고 꽃다발, 야채, 과일 등이다. 그러나 이들 선물도 무한정 반입할 수 있는 것은 아니다. 5일 이내의 짧은 여행일 경우 동독 소비자 가격으로 1인당 200 M(동독마르크) 이내, 그 이상 장기여행일 경우는 1인당 1,000M이내의 선물만이 반입허가비용을 면제받을 수 있었다. 다만 기호식품은 일반적으로 무제한 반입할 수 있었으나, 그 양이 상업적 성격을 가질 수 있다고 판단되면 제한을 받았다.

신고면제 품목 중 허가량 이상을 반입할 경우와 또 반드시 신고해야만 하는 물품들에 대해서는 반입허가비용이 부과되었다. 신고를 요하는 물품으로는 보석류, 자동차 부품, 옷가지, 신발, 모피류, 장난감, 사진기, 시계, 스포츠 용품, 가전제품 등이었으며, 품목의 가격에 따라 일정한 반입허가비용율이 정해져 있었다. 단 선물을 미리 우편으로 보낼 경우 반입허가비용을 아낄 수 있었다. 만약 반입허가비용이 물품을 반입할 수 없을 정도로 너무 높다면, 동독측 세관에 보관비용을 지불하고 맡겨 놓았다가 출국시 되찾아갈 수 있었다.

동독당국은 특정 물품에 대해 원천적으로 반입을 금지했다. 여기에는 총기 및 화약류, 무선장비, 영상자료, 여행객의 상비약을

13) Ibid., pp. 28~35; *Zehn Jahre Deutschlandpolitik*, pp. 30~32.

제외한 의약품, 서방의 서적 및 잡지류, 예금통장 및 유가증권, TV 수신기 및 부품, 광고용 물품 등이 속했다. 또한 동독으로의 선물 반출과 관련하여 여행객은 서독당국의 일정한 규제도 준수해야만 했다. 일반적으로 상업적 혹은 직업적 목적을 갖지 않는 5,000DM 한도내의 단순한 선물에 대해서는 어떠한 규제도 없었으나, 그 이상의 경우는 물품반출허가서가 요구되었다. 또한 개인용 컴퓨터와 같이 아주 제한된 물품에 대해서 서독당국은 반출허가를 요구했다.

여행객은 동독출국시에도 동독에서 받은 선물 혹은 구입한 기념품의 반출을 신고해야만 했다. 1일 여행의 경우 1인당 100M, 2일 이상 여행의 경우는 200M까지 반출허가비용이 면제될 수 있었다. 반출품의 총액이 그 이상이면, 10%~50%에 이르는 비용을 지불해야만 했다. 동독당국은 일정 물품의 반출을 금지했다. 이에 속하는 품목으로는 반입금지품목과 유사하며 거기에 육류제품, 특정 지역에서 생산된 자기 및 유리제품, 그리고 특정 소비재 등이 해당되었다.

서독당국도 동독으로부터의 반입물에 대한 일정한 규제조치를 가지고 있었다. 동독 친지의 선물이 총 5,000DM을 초과하지 않을 경우 아무런 제재가 없었으나, 담배, 주류 등의 기호식품과 휘발유를 비롯한 일정 물품에 대해서는 관세적 차원에서 제한량을 정하고 그 이상에 대해서는 세금을 부과했다. 단 동독당국이 통제하지 않는 동·서 베를린간의 통과점을 이용한 여행객이나 단체관광여행의 안내원을 비롯하여 업무적 관계로 자주 동독을 방문하

는 자들의 반입물품에 대해서는 세금감면혜택이 주어지지 않았다.

이상의 물품 반출·입에 관한 규정은 비단 서독주민의 동독방문 뿐만 아니라 동독주민의 서독방문에도 유사하게 적용되었다.

## 2. 인도적 차원의 교류 특징

인도적 차원에서 이루어진 동·서독 인적 교류의 대표적 사례로서 이산가족의 재회 및 결합과 동독주민의 서독 이주 및 탈출이 손꼽힌다. 서독정부는 애초부터 양독주민의 상호방문을 규제하지 않았으며, 기본조약 체결 이후 서베를린 주민을 비롯한 서독주민의 동독친지 방문은 몇가지의 예외를 제외하고 대체로 자유로웠음을 감안하면, 인도적 차원의 인적 교류문제는 궁극적으로 동독주민의 서독친지 방문 및 서독이주에 대한 동독정권의 규제로부터 야기된 것이다. 동독주민의 서독탈출도 결국은 동독당국의 여행 및 이주 규제의 부산물이고 보면 탈출문제도 넓은 의미에서 인도적 차원의 문제에 포함될 수 밖에 없다.

인적 교류의 발전과정에서 이미 언급되었듯이 서독정부는 1950년대부터 인도주의를 내세워 인적 교류의 당위성을 강조함은 물론이고, 내독간 정치적 관계가 어떠한 상황에 처해 있더라도 인도적 차원의 교류 활성화를 위한 실천적 노력을 게을리 하지 않았다. 1970년대 초 내독관계의 정상화 이후 서독정부는 내독간 교류·협력을 강화하기 위하여 동독정권에 여러가지 정치적·경제

적 차원의 양보를 하는 가운데에도 동독주민의 인권을 비롯한 인도적 문제가 관련된 사안에 대해서는 동독정권을 비난하거나 강력한 항의를 제기하는 데 주저함이 없었다. 나아가 서독정부는 동독정권의 인권 보장 및 내독 인적 교류확대 조치와 대동독 경제원조를 직·간접적으로 연계시키는 정책을 추진했다.

서독정부의 인도적 차원의 교류 확대 요구에 대해 1960년대 말까지 소극적이거나 동독정권이 보인 대응 - 예컨대 연금수혜자의 서독 친지방문 허용, 통과사증 발급을 통한 서베를린 주민의 동베를린 친척방문 등 - 이 주로 서독의 동독 불인정 정책을 극복하기 위한 동시에 서독의 경제적 원조를 확보하려는 의도의 산물이었다면, 1970년대 초 이후 동독정권의 대응책은 보다 복잡한 배경하에서 형성되었다. 기본조약의 체결에 따라 서독을 비롯한 서방으로부터 국가로 인정받게 된 대가로 동독정권은 인적 교류의 폭을 확대하는 데 동의하였지만, 인적 교류 확대가 동독체제에 미칠 영향력에 대해서는 우려하지 않을 수 없었다. 그러므로 동독정권은 더 이상의 인적 교류 확대에 매우 신중한 태도를 보였으며, 최소의무환전액의 인상을 통해 서독주민의 동독여행을 억제하려는 정책을 추진했다.

동독정권은 스스로 가입·서명한 UN 국제인권협약(1973년 가입)과 헬싱키선언의 ‘인권 및 여행·이주 자유보장’ 조항들을 충실히 이행할 의지를 갖지 않았다. 예를 들면, 동독형법 213조 “불법적 월경을 통한 공화국 탈출죄”와 1982년 제정된 “국경법”은 탈출자에 대한 엄벌은 물론, 심지어 총기사용행위까지 정당화했으며, 탈

출을 도운 자나 알고도 신고하지 않은 자는 104조 “반국가적 인신매매죄,” 혹은 225조 “불고지죄”로 형사적 책임을 짊어졌다. 또한 이주신청이 기각된 동독주민의 항의에 대해서도 형법 106조 “반국가적인 선동죄,” 214조 “국가 및 사회생활 침해죄,” 219조 “불법적인 외부인사 접촉죄,” 220조 “공공기관 비방 중상죄” 등을 적용하여 법적 탄압을 가했다.<sup>14)</sup> 나아가 동독당국은 서독으로 탈출한 자들이 동독을 방문할 경우 형사법적 처벌을 가할 것이라고 위협함으로써 이들의 동독친지 방문을 원천적으로 봉쇄했다. 비록 1972년과 1982년 두차례에 걸쳐 동독당국은 각각 이전의 불법 탈출자들의 동독국적을 말소하는 법을 제정·공포함으로써 이들의 동독 형사법적 책임을 면해 주었지만<sup>15)</sup>, 여전히 이들에 대한 동독방문 비자발급은 거부했다. 동독방문 비자발급 거부는 합법적 이주자나 정치적 석방거래의 대상자에게도 마찬가지로 적용되었다.

그러나 동·서독 주민 접촉 및 내독 인적 교류 억제정책에 대한 국제적 비난을 모면하고 서독으로부터의 경제적 이익을 확보하기 위해 동독정권은 마지못해 1970년대 이래 몇차례의 인적 교류 확대 허용조치를 취하였으며, 이는 긴급 가사사안에 따른 동독주민

14) Thomas Ammer, “Menschenrechtsverletzungen in der DDR,” *Deutschland Archiv*, Nr. 9 (1985), pp. 948~959.

15) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Politik*, p. 125 & *Innerdeutsche Beziehungen 1980-1986*, p. 118. 참조

의 서독여행과 연금수혜 대상인 동독주민의 이주 허가 확대와 같은 인도적 사안에 우선적으로 집중되었다.

이러한 측면에서 보면, 서독정부의 인도주의를 앞세운 일관된 인적 교류 정책은 동·서독 인적 교류의 확대를 풀어나간 실마리였다고 평가해도 과언이 아니다. 정권의 교체에도 불구하고 서독이 이같은 정책적 일관성을 유지할 수 있었던 것은 단순한 정치적 고려의 차원을 넘어 법적·제도적 기반이 존재했기 때문이다. 이와 관련하여 특히 서독의 국적법과 탈출·추방·이주자 지원법 및 관례는 인도적 차원의 인적 교류정책이 지속적·효율적으로 추진될 수 있었던 근간이었다.

서독의 국적법은 기본법 16조와 116조에 따라 1913년 7월 22일 발효된 “제국 및 국적법”에 기반을 두고 있으며, 특히 1937년 말 당시 독일의 영토에 살았던 모든 자와 이들의 배우자 및 자손을 독일인으로 포함시키고 있다. 이 법조항은 제3국에 살고 있는 해당자들에 대한 국적권을 주장하려는 것이 아니라, 다만 이들이 서독의 영토에 들어 오거나 제3국의 서독 대사·영사관에 보호를 신청해 올 경우, 서독 시민과 동등한 기본권의 향유와 보호를 받을 수 있음을 의미하는 것이다. 이러한 서독의 국적법 조항은 동·서독간 적지 않은 갈등을 야기시켰다. 특히 기본조약의 체결에 따라 “1민족 2국가”를 사실상 인정한 이후에도 서독정부는 국적법 적용문제에 대해서 큰 변화를 보이지 않았다. 이에 대해 동독당국은 서독이 동독을 국가로 인정한 이상 동독주민에 대한 서독국

적법 적용은 국제법 위반으로 간주하고, 기회있을 때마다 시정을 요구했다.<sup>16)</sup> 그러나 서독은 기본조약의 제6조를 동독과 달리 해석<sup>17)</sup>함으로써 동독을 국제법적 차원에서 국가로 인정한 것은 아니라는 입장을 견지했다.

서독의 국제법은 동독으로부터 탈출·이주한 주민이 서독 시민권을 향유할 수 있는 기반을 제공함으로써 동독주민이 지속적으로 탈출과 이주를 결심하는 데 적지 않는 영향을 미쳤다. 동독주민의 탈출 및 이주 사유는 정치적 자유, 경제적 풍요, 일상생활의 억압으로부터 해방 등 다양했지만, 만약 서독사회에 정착하여 안정된 삶을 향유할 수 있다는 미래에 대한 확신이 없었다면, 탈출 및 이주에 대한 열망이 그리 높지는 못했을 것이기 때문이다. 합법적 이주를 신청한 동독주민의 수에 대한 동독측의 통계자료가 없기 때문에 이주열망이 얼마나 높았는가를 정확하게 말하기는 어렵지만,<sup>18)</sup> 서독으로 탈출·이주에 성공한 자들의 연령분포도에

- 
- 16) 동독은 1985년 당기관지를 통해 기본조약 체결 이후 서독정부의 동독주민에 대한 국제법 적용이 국제법적 위반임을 재삼 강조하고, 이에 대한 위반사례를 조목별로 정리했다. *Neues Deutschland* (30. Januar 1985); *Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Innerdeutsche Beziehungen 1980-1986*, pp. 202~205에서 재인용.
- 17) 서독은 기본조약 체결시 동독이 요구한 국가로의 ‘인정(ankennen)’이라는 단어 대신 ‘존중(respektieren)’이라는 모호한 표현을 사용함으로써 동독에 대한 국제법적 인정을 유보했다.
- 18) 서독이주를 희망하는 동독주민의 열망은 1976년 북부 작센지역의 리사(Riesa)에서 결성된 ‘리사 시민권 운동(Riesa civil right initiative)’의 예에서 단적으로 증명된다. 1980년대 후반 이전, 동독에서 어떠한 형태로든 체제에 도전하는 집단적 행위가 드물었음을 감안하면, 비록 소수이기는 하나 집단적 이주요구가 분출했다는 사실은 동독사회의 일반적 분위기를 반영하는 것이었다. Ernest D. Plock, *East German-West German*

서 그러한 사실은 분명히 드러난다. 탈출이 비교적 자유로웠던 1950년대 말까지 탈출자의 과반수 이상이 미래의 삶에 기대를 갖는 젊은 층이었으나, 베를린 장벽설치 이후 탈출이 어렵게 되고, 대신 1962년 동독당국의 연금수혜자에 대한 이주 허용이 시작된 이래 1980년대 중반까지 젊은 층의 이주 비율은 매우 낮아졌다. 그러나 1984년 동독정권의 이주 허용 확대와 더불어 다시금 젊은 층의 이주 비율이 뚜렷이 증대하는 추세를 엿볼 수 있다. 동독당국의 노동력 감소에 대한 우려로 젊은 층의 이주를 가급적 억제했다는 사실을 감안할 때, 실제로 이주를 원했던 젊은 세대는 훨씬 많았을 것이고 추측할 수 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 동독 탈출·이주자들의 시기별 연령 분포(단위:%)

연 도	25세 이하	25-65세	65세 이상
1955	52.5	43.5	4.0
1965	10.4	38.1	51.5
1974	15.1	45.6	39.3
1985	34.9	52.5	12.6
1989	45.7	51.3	3.0

<출처> Hartmut Wendt, "Die deutsch-deutschen Wanderungen: Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise," *Deutschland Archiv*, Nr. 4 (1991), p. 391

국적법의 토대 위에서 서독정부는 탈출 및 이주자들을 독일시

민으로 수용하고, 이들의 사회정착을 돕기 위한 법적 제도를 제정·발전시켰다. 1950년 제정된 ‘긴급수용법(Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)’은 인도주의적 성격을 띠기는 했으나, 애초에는 동독탈출자 사태에 소극적 대응 차원에서 만들어진 것이었다.<sup>19)</sup> 즉 최초의 입법취지는 단순히 탈출자를 지원한다는 차원에만 머문 것이 아니라, 양독간의 정치적 문제와 전후 서독 국내의 사회·경제적 어려움을 감안하여 동독지역으로부터의 지나친 탈출자 유입을 적절하게 규제하는 데 있었다.

따라서 긴급수용법 제1조는 직계 존·비속간의 이산가족 재결합을 위한 경우, 서독에서 주택과 직장을 보장받을 수 있는 확실한 근거를 제시할 수 있는 경우, 정치적 박해로 인한 탈출, 국내수용의 불허시 신청자가 심각한 어려움에 처하게 되는 경우에 국한하여 탈출자의 국내수용을 허가한다고 규정하고 있다. 이러한 규정에 해당되지 않는 탈출자들은 서독당국으로부터 체류허가를 받지 못했으나, 그렇다고 동독으로 추방되지도 않았다. 이들은 정부의 보호대신 사회구호단체들로부터 보호를 받게 되면서 정착의 차원에서 체류허가는 더이상 의미를 갖지 못하게 되었다. 더욱이 베를린 장벽설치와 더불어 분단의 극복 가능성이 요원해지면서 서독정부는 1961년 긴급수용법을 개정하여 탈출자들의 불법체류를 더이상 문제시하지 않았다. 또한 시행령의 개정을 통하여 수용절차도 선별적 허가의 방식에서 단순한 신고 및 기록 방식으로 바

19) 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」, pp. 305~306 참조.

뀌게 되었다. 따라서 탈출·이주자들은 서독 기본법이 정한 모든 시민권을 향유할 수 있었다.

긴급수용법은 인도적 차원에서 탈출·이주자에 대한 지원범위를 제도적으로 규정하고 있다. 이에 따르면, 지원 내역은 우선 탈출 및 이주 직후 긴급수용소에 체류하는 동안 이루어지는 혜택과 수용소를 떠나 정착될 주에 도착한 이후 이루어지는 지원으로 크게 나눌 수 있다.<sup>20)</sup> 긴급수용소 체류시 지원은 일차적으로 숙·식제공, 연방 및 주정부의 보조금과 일정액의 잡비 제공, 정착을 위한 지역·직업·학업 등에 대한 상담, 의료서비스, 정착지까지의 교통편 제공 등을 손꼽을 수 있다. 정착지에 도착한 이후에는 크게 나누어 거주 및 직업 알선, 사회보장혜택, 세금혜택 및 직업별 혜택 등의 지원이 이루어졌다.

이처럼 서독정부는 동독주민들의 탈출 및 이주를 인도적 차원에서 언제라도 받아들일 준비가 되어있었을 뿐만 아니라, 인도적 사안으로 간주되는 탈출 및 이주에 대해 보다 적극적 자세를 보였다. 즉 정치범 석방거래, 서독으로 추방된 정치범의 동독거주 가족들의 서독이주 주선, 탈출로 인해 동독에 남겨진 어린이와 배우자의 서독이주 주선 등은 대표인 사례이다. 특히 내독간 정치적 정상화가 이루어지기 훨씬 전에 이루어진 정치범 석방 거래에 있어서 서독정부는 거래절차를 비밀리에 변호사를 통한 비공식거래로 추진하는 등 여러가지 정치적 위험을 감수하면서까지 인도적 문제의 해결에 세심한 배려를 했다. 이러한 노력의 결과

20) 위의 책, pp. 307~312.

서독정부는 1964년 이후 통일에 이르기까지 총 3만3천여명의 정치범 석방과 25만여명에 이르는 이산가족의 재결합을 위하여 약 340만 DM을 동독측에 지불하고 이들을 서독으로 받아들였다.<sup>21)</sup>

뿐만 아니라 서독정부는 동독주민의 탈출을 돕는 서독주민의 행위를 위법으로 간주하지 않았다.<sup>22)</sup> 특히 베를린 장벽 설치 이후 인도적 차원에서 서베를린 주민들은 위험을 무릅쓰고 동베를린 주민의 탈출을 무상으로 지원해왔다. 1970년대 초반 통과교통협정의 체결 이후에는 동·서독 통행로를 이용한 탈출이 이루어졌고, 이 과정에서 탈출자는 탈출지원대가로 서독주민 혹은 단체들에게 돈을 지불하는 계약행위가 빈번히 발생했다. 동독당국은 이를 인신매매라고 비난하며, 협정을 악용하는 서독주민 혹은 단체의 활동중지를 서독정부에 요청했다. 서독정부는 탈출지원을 기본권에 보장된 거주·이전의 자유에 의거, 불법으로 간주하지 않았다. 또한 연방대법원도 통과교통협정은 개인의 권리·의무가 아닌 양독간 국가관계를 규정한 것이기 때문에 탈주지원이 법적 금지사항이 될 수 없다고 판결했다.

국적법에 입각하여 동독주민의 탈출 및 이주문제를 기본권의 하나인 거주·이전의 자유와 연계한 서독정부의 태도는 서독주민의 동독이주에 대해서도 변함없이 적용되었다. 양독주민의 이주 문제와 관련하여 일반적으로 동독주민의 서독이주에 관심이 집중

21) Armin Volze, "Kirchliche Transferleistungen in die DDR," p. 62~66: 정치범 석방 거래에 대한 지불금에 대해서는 <부록: 표 2>를 참조.

22) 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」, pp. 286~290 참조.

되지만, 서독주민의 동독이주도 완전히 무시할 수는 없다(<표 3> 참조). 서독주민의 동독이주에 대한 통계는 이들이 이주신고를 한 경우에 대해서만 파악이 가능했다. 범법적 행위로 인한 도피성 이주에 대해서 구체적 통계는 없지만, 그 수도 상당했을 것으로 추측된다. 이러한 통계조차도 서독정부는 1965년 이후 비로소 공개하기 시작했다. 동독정권은 동독주민의 대규모탈출에 대한 역공세의 일환으로 서독주민의 동독이주와 탈출자의 동독귀환을 부풀려 선전하기도 하였다.<sup>23)</sup>

<표 3> 동서독간 이주자(Übersiedler: 탈출자 포함) 통계:

1950년~1988년

(단위: 명)

연 도	동독에서 서독으로	서독에서 동독으로
1950~1961	3,854,552	400,315
1962~1969	221,538	37,209
1970~1979	174,876	15,344
1980~1988	229,337	17,384

<출처> Hartmut Wendt, "Die deutsch-deutschen Wanderungen: Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise," p. 388.

23) 동독당국은 이들 이주자가 동독주민 평균보다 4배에 달하는 범죄율을 보이게 되자 1966년 이후로는 이 문제를 더이상 정치적 선전으로 활용하는 것을 중단했으며, 동독이주에 대해서는 철저한 사전조사를 실시했다. 이에 따라 1960년대 중반 이후부터 도피성 이주는 동독당국에 의해서 더이상 받아들여지지 않게 되었다. 서독주민이 동독으로 이주하게 된 이유에 대해서는 동독당국이 대체로 발표하지 않았기 때문에 자세한 것을 알 수 없지만, 범법으로 인한 도피, 정치적 또는 가족적 사유가 주를 이룬 것으로 추측된다. *DDR Handbuch*, p. 1368.

이상에서 보듯이 인권과 인도주의를 존중하는 법적·제도적 바탕위에 추진되었던 서독정부의 일관된 인적 교류정책은 동독정권의 차단정책을 점진적으로 완화시킬 수 있었으며, 중국에는 1980년대 말 동독주민의 대규모 탈출이 발생하게 되는 데 직·간접적인 영향을 미쳤다.

### 3. 사회·문화분야 교류의 특징

동·서독간 사회·문화분야의 교류·협력틀 속에서 이루어진 인적 접촉 및 왕래는 분단 직후부터 매우 광범위하게 이루어졌으나, 이 역시 양독간 정치적 관계의 직·간접적 영향하에 굴절을 거듭하면서 확대·발전되는 추세를 보였다. 일반적으로 사회·문화차원의 교류는 그 주체가 시민사회를 중심으로 기능별로 구성 및 조직된 다양한 사회단체라는 특성을 가진다. 이런 측면에서 동·서독간 사회·문화 교류를 조명하면, 체제차이를 반영하는 교류주체의 성격차이가 확연히 드러난다. 서독의 경우에는 전후 탈나찌화 및 자유민주주의 체제의 구축 과정을 통하여 시민사회가 급성장하는 추세를 보인 반면, 동독은 사회주의 체제의 확립 과정에서 시민사회의 역할이 축소되었기 때문이다. 특히 동독의 사회·문화 단체들은 사회주의 문화의 확립이라는 측면에서 공산당(SED)의 사실상 지배하에 놓여 있었다. 이러한 교류주체의 성격차이는 내독간 사회·문화분야 교류의 특징을 결정짓는 중요한 배경이었다.

물론 그러한 차이에도 불구하고 개별 분야의 기능 및 종류에

따라 협력의 범위와 정도에 있어 상당한 편차를 보였기 때문에 이에 대한 일률적 평가는 매우 어렵다. 특히 어떠한 분야의 교류가 미칠 정치적·이념적 파장의 대소여부, 사회·문화단체의 기능과 조직적 규모 및 성격(전국적 혹은 지역적, 전국민 대상 혹은 일부분 대상) 등에 따라 교류·협력의 발전 가능성은 차이를 보였다. 따라서 사회·문화분야 교류의 특징을 살피기 위해서 우선 각 분야의 기능과 종류를 분류해 볼 필요가 있다.

기능적 측면에서 보면 대표적인 사회·문화 교류 및 협력은 청소년, 체육, 종교, 문화·예술, 학술 등의 분야에서 가시적 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이들 분야도 각 단체조직의 규모 및 성격과 관련하여 인적 교류를 조직적 혹은 개별적으로 추진하는 등 다양성을 보였다. 예컨대 청소년 단체간의 교류는 1980년대 중반 이후에 비로소 활기를 띠기 시작했음에도 불구하고 비교적 많은 인원수를 가진 집단적 교류의 형태를 띠으로써 양적 측면에서 인적 교류에 기여한 바가 적지 않다. 이에 비해 문학, 예술, 학술 등의 분야는 상호간 작품출판·공연·전시회의 측면에서는 비교적 활발한 교류가 이루어졌지만, 인적 교류 측면에서는 개별적 혹은 소규모의 접촉 및 상호방문 형태를 보임으로써 질에 비해 양적으로 낮은 수준에 머물렀다.

### 가. 종교 교류

위에서 분류한 각 분야별 교류의 특징을 구체적으로 살펴보면,

종교분야의 교류<sup>24)</sup>가 상대적으로 가장 활발한 활동을 기록했다. 이는 독일의 기독교 문화적 전통과 불가분의 관계를 가진다. 종교분야의 교류는 다시금 크게 신교와 구교의 차원으로 나누어진다.<sup>25)</sup> 구교는 기본적으로 로마교황청의 감독과 보호를 받았으며, 분단에도 불구하고 기존의 교구조적이 변하지 않았기 때문에 기존의 공동체적 성격을 유지할 수 있었다. 그러나 정치성을 배제하려는 교구의 의도에 따라 카리타스(Caritas)와 같은 구호단체 활동 이외에는 동독당국과의 마찰을 야기하면서까지 사회적 활동 내지 동·서독 분단상황을 변화시키려는 적극성은 비교적 낮았다. 이에 비해 전통적으로 동독지역에서 강세를 보였던 신교의 활동은 두드러진다. 서독에 본부를 둔 독일신교연합회(EKD)는 분단초기부터 통일문제에 지대한 관심을 표명했으며, 분단문제와 관련한 동·서독 정부간의 의견차이를 해소하기 위한 중개역할을 자임했다. 특히 분단 직후부터 종교대회(Kirchentag)라는 이름하에 양독지역을 망라하는 새로운 형태의 전국적 신자모임을 매년 혹은 2년마다 개최함으로써 양독 주민이 교류할 수 있는 장을 마련했다. 그러나 종교대회도 베를린 장벽의 설치 이후 중단되었다.

동독정권은 분단이후 초기에는 종교탄압 정책을 실시했으나, 1960년대에 들어오면서 노골적인 반교회정책을 지양하고 대신 회

24) *DDR-Handbuch*, pp. 715~728 참조.

25) 1977년 통계에 따르면, 동독 개신교도의 수는 약 790만명, 구교도는 약 120만명에 이르렀다. 또한 주업 혹은 부업으로 종교단체(예: *Diankonie*, *Caritas* 등)에 종사하는 자의 수는 4만~5만명 정도이며, 신부와 목사의 수는 약 6천명에 달했다. *Ibid.*, p. 715.

유정책을 추진하는 가운데 동·서독 교회의 분리를 유도했다. 이에 따라 1968년 말 동독 교회는 독일통합신교단체(VELK)를 결성하여 독일신교연합회로부터 독립하게 되었다. 이후 동독당국은 목회자들의 상호방문을 허용하는 등 양독 개신교회의 교류통제를 완화하는 조치를 취했다. 또한 1980년대 초 동독정권은 자신들의 대서독 평화공세의 일환으로 개신교회가 참여하는 평화운동을 장려함으로써 1960년대에 중단되었던 동·서독 합동 종교대회가 재개될 수 있었으며, 따라서 양독 신자들의 대규모 회합이 이루어졌다.

내독 인적 교류에 있어서 종교단체의 역할 중에 간과할 수 없는 것은 교회 차원에서 이루어진 대동독 물질적 지원 및 인도적 차원의 지원이다. 즉 서독의 종교단체는 복지구호단체(Diakonie, Caritas)를 통하여 동독 교회 및 주민들에게 광범한 물질적 지원을 했을 뿐만 아니라, 탈출 및 이주자들에 대한 서독 정착을 지원했다. 뿐만 아니라 신교구호단체의 지원 창구는 정치범 석방 및 이산가족 재결합을 위한 내독간 거래 창구로도 활용되었다.

#### 나. 체육 교류

동·서독 체육교류도 종교단체의 교류 못지 않게 오랜기간에 걸쳐 광범하게 이루어졌다.<sup>26)</sup> 동독의 체육단체는 이미 소련점령시

26) Ibid., pp. 1250~1261 참조.

절 ‘동독체육위원회(DSA)’란 이름으로 발족되었으나, 그 역할 면에서 순수한 체육단체라기보다는 이념교육과 직결된 사회단체의 성격을 띠었다. 따라서 분단초기 동독체육위원회와 ‘서독체육연맹(DSB: 1950년 결성)’과의 교류는 정치적 의미를 강하게 내포했다. 그럼에도 불구하고 1957년 동독체육위원회가 ‘동독 체조 및 체육연맹(DTSB)’으로 재구성된 이후 베를린 장벽의 설치 때까지 양독 체육교류는 매우 활발하게 이루어졌다. 베를린 장벽으로 한동안 냉각되었던 양독 체육교류는 1965년 말부터 재개되었다. 그러나 교류의 횟수는 점차 감소했으며, 1974년 양독 체육연맹이 관계개선을 위한 의정서에 합의하면서 비로소 체육교류는 활력을 되찾기 시작했다(부록: <표 3> 참조).

체육교류에 있어서 한가지 특징은 반드시 내독간 차원 뿐만 아니라 국제적 차원에서 접촉 및 협력이 활발했다는 것이다. 대표적인 예로써 동서독은 분단 이래 국제올림픽위원회(IOC)에 대한 대표권을 둘러싸고 많은 갈등을 겪는 가운데에도 1956년 코르티나 동계올림픽 이후 1964년 동경 하계올림픽까지 단일 국기와 국가 아래 단일팀을 파견하였다.<sup>27)</sup> 비록 1968년 동독의 국제올림픽위원회(IOC) 가입이 이루어짐으로써 1972년 문헨 올림픽부터 양독이 각각 단독 출전하게 되었지만, 정치적 관계의 긴장 속에서도 올림픽에 단일팀을 파견했던 경험은 내독관계의 발전 가능성

27) 1968년 동계 및 멕시코 하계 올림픽에서는 비록 공동의 국기와 국가를 내세워 동·서독이 참가했지만, 단일팀으로 구성되지 않고 각각의 대표팀을 독자적으로 파견했다. Ibid., p. 1259.

을 보여주는 좋은 예가 아닐 수 없다. 또다른 특징은 1980년대 중반부터 시작된 ‘도시간 자매결연’을 계기로 체육인들만의 교류·협력을 넘어 사회체육의 차원에서 일반 주민들의 교류가 활성화 될 수 있었다는 점이다.

#### 다. 청소년 교류

종교와 체육교류에 비해 양독 청소년 교류는 시기적으로 늦게 시작되었다. 서독의 연방 청소년단체 협의회(DBJR)는 일찍부터 청소년 교류의 필요성에 대해 인식하고 있었지만, 동독의 자유독 일청년단체(FDJ)의 성격으로 말미암아 성사되기가 쉽지 않았다. 자유독일청년단체는 사회주의국가들에 공통으로 존재한 콤소몰(Komsomol)의 일종이었다. 미래 사회주의체제를 책임지는 청소년에 대한 사회주의권의 관심이 각별했음은 주지하는 바이다. 따라서 청소년 조직원들은 선발과정에서부터 교육에 이르기까지 이념적으로 철저하게 무장되어 있었다. 나아가 동독의 경우에는 청소년 단체의 長은 호네커나 크렌쯔(Egon Krenz)의 예에서 보듯이 차기 공산당 서기장에 오를 정도로 요직이었다. 이러한 정치적 성격으로 인하여 양독 청소년 단체의 대화 및 교류는 시민사회적 차원을 넘어서는 것으로써 양독 정부의 정치적 결단에 영향을 받을 수 밖에 없었다.

양독 청소년 단체의 최초 공식적 접촉은 양자적 차원이 아닌 국제적 차원에서 이루어졌다. 즉 양독관계가 정상화되기 이전인

1967년 불가리아의 소피아에서 개최된 제9회 세계청소년축제를 통하여 양독 단체간에 격렬한 논쟁이 벌어졌다. 기본조약의 체결 직후 서독의 청소년단체는 동베를린에서 개최되는 제10회 세계청소년축제에 대표단을 파견하는 용단을 내림으로써 국제적 차원을 이용하여 양자적 접촉을 재시도하였고, 이후 비공식적이거나 양자간의 접촉 및 대화가 있었다. 그러나 가시적 성과를 거두지 못하다가 1981년 슈미트와 호네커의 정상회담을 계기로 양 단체의 협상은 급진전하게 되어 1982년 9월 양독 청소년 단체의 합의에 따라 양독 청소년의 상호교류가 실현될 수 있었다.<sup>28)</sup>

양독간 청소년 교류에 있어서 한가지 중요한 특징은 동독청소년의 사상적 오염 가능성에 대한 동독당국의 심각한 우려와 깊은 관련을 맺고 있다.<sup>29)</sup> 즉 청소년 교류는 단체여행의 형태를 띠었으며, 미리 짜여진 일정 및 계획표에 따라 집단적으로 움직여야 했다. 이는 서독청소년의 동독방문시에는 두말할 것도 없고, 동독청소년의 서독방문시에는 동독측 책임자의 감독·감시의 형태로 나타났다. 또한 동독당국은 아무리 사상적 무장이 잘 되었더라도 감수성이 예민한 동독청소년들이 서독방문에서 받을 충격을 우려하여 주로 20대 중반의 기혼인 자유독일청년단체 회원들을 중심으로 서독방문단을 구성했다. 이에 비해 서독의 청년단체는 중등 및 대학의 각급 학교와 유기적 연계를 통하여 주로 15세에서 25

28) Ibid., p. 687; Wener Sauerhöfer, "Die Jugend-Verbandskontakte zwischen den beiden deutschen Staaten," *Kein Alter zum Ausruhen* (Bonn: Deutscher Bundesjugendring, 1989), pp. 157~159.

29) 통일원, 「동서독 교류협력사례집」, pp. 646~650.

세에 이르는 청소년들이 신청만 하면 누구나 동독을 방문할 수 있는 기회를 열어두었다. 특히 서독정부는 청소년의 동독방문이 정치·사회교육과 관련하여 생생한 체험학습의 장으로써 기능할 수 있다고 생각하여 “학생·청소년·대학생의 내독간 견학 여행을 위한 지침”을 비롯한 법적 근거를 마련하고 재정적으로도 적극 지원했다.

1980년대 후반기 짧은 시간내 집중적으로 이루어진 청소년 교류가 인적 교류의 측면에서 큰 기여를 한 것은 사실이다. 그러나 통일 이후에 증명되었듯이 청소년 교류가 민족적 문화동질성의 유지라는 측면에서는 반드시 긍정적인 기여를 했다고 보기는 힘들다. 특히 서독청소년들은 동독 청소년들과의 솔직하고 자유로운 대화를 가질 기회도 거의 없었을 뿐만 아니라, 동독체제의 문제점을 직접 체험하는 과정에서 상호 이해는 커녕 이질감만을 더욱 분명히 확인하였기 때문이다.

#### 라. 학술 및 문화·예술 교류

학술 및 문화·예술분야에서 공식적 교류는 1986년 문화협정의 체결 이후 비로소 실현될 수 있었다. 그러나 이미 일반적인 인적 교류 - 즉 개인적 방문 및 여행 - 의 형태를 통한 비공식적 문화 교류는 이미 1970년대부터 비교적 활발히 이루지고 있었다. 그러나 1970년대 당시의 교류는 대개 일방적 형태로 이루어졌다. 이는 무엇보다 문화에 대한 정치적·이념적 견해차이 때문이었다.

서독정부는 인위적 국경을 초월하는 ‘문화민족(Kulturnation)’의 개념을 바탕으로 양독간 문화적 동질성 유지를 목표로 삼았던 반면, 동독정권은 사회주의 문화의 독창성과 이념성을 강조함으로써 서독과의 문화교류를 외국과의 교류와 동일시했다. 동독의 이러한 태도 이면에는 사실상 서독과의 문화교류가 체제에 미칠 정치적 영향에 대한 고려가 더욱 결정적인 요인으로 작용했다. 동·서독 문화협정이 뒤늦게 체결된 이유는 바로 여기에 있었다.

1970년대 양독 문화교류의 특징을 살펴보면, 공연예술의 경우 비교적 활발한 교류가 있었던 데 반해, 동서독 문학인이나 전시 예술분야 종사자들의 상호 교류는 미약했다. 비록 서독에서 동독의 문학작품 출판이 급증하였고, 1977년에는 동베를린에서 서독의 최초의 공식적 전시회가 개최되기도 했지만, 이와 관련한 인적 교류는 활발하지 못했다. 이에 대해서는 여러가지 이유가 제시될 수 있겠지만, 우선 문학의 경우 ‘그룹 47’ 소속 문학가를 제외한 대다수의 서독작가들은 전후 민주주의의 정착문제에 더욱 큰 관심을 가졌으며, 분단이란 주제는 서독의 민주화가 정착된 이후 1970년대에 들어오면서 비로소 관심의 대상으로 부각되었기 때문이다.<sup>30)</sup> 또한 동독의 작가협회도 대체로 동독 공산당과의 직·간접적인 유대관계를 맺는 문학가들에 의해 주도되고, 반체제적

30) Karl-Rudolf Korte, “Literatur,” *Handbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993), p. 448. ‘그룹 47’은 하인리히 뵐(Heinrich Böll)과 귄터 그라스(Günther Grass)를 중심으로 1947년에 결성되었으며, 이들은 분단 초기부터 정치적 분단을 문화적 동질성으로 극복할 수 있다는 신념을 가지고 작품활동을 했다.

성향의 문학가 및 지식인들은 대개 정치범으로 구속되거나 서독으로 추방되는 상황에서 양독 작가협회 간의 공식적 교류가 이루어지기 힘들었다. 1970년대 말까지만 해도 단지 국제 펜클럽 모임을 통해 간접적인 접촉만이 있었을 뿐이며, 1981년에야 비로소 동독당국의 간접 지원 아래 양독 작가협회간의 최초의 공식적 모임이 동베를린에서 개최되었다.<sup>31)</sup>

동·서독 문화교류에서 상업성의 부재도 1970년대 교류 활성화의 한가지 장애물이었다. 따라서 1980년대에 들어오면서 서독정부는 문화교류에 대한 보조금을 지불하는 등 동독에서의 활동을 장려하는 한편, 동독당국에 대해 문화교류의 상업적 측면을 인식시키기 위해 많은 노력을 기울였다. 그 결과 문화협정 이후 양독 간에는 점차 상업적인 문화교류에 대한 관심이 증대하게 되었고, 이에 따라 예술가들의 교류도 활발해졌다. 그러나 문화협정에 따른 학술 및 교육 차원의 인적 교류는 관심에 비해 양적으로는 미미한 편이었으며, 그나마 협력사업도 1988년 후반기부터 본격적으로 시작됨으로써 곧이은 통일로 인하여 제대로 활성화될 기회를 갖지 못했다.

---

31) Ibid., p. 449.

## 제Ⅳ장 남북한 인적 교류 활성화를 위한 독일사례의 시사점

일반적으로 독일사례가 한반도 문제해결을 위한 좋은 선행으로 간주되고 있는 가운데에도 한반도 문제에 대한 적실성 여부는 여전히 논란거리로 남아있다. 우리의 입장에서 독일사례를 바라볼 때, 특히 서독의 분단관리적 정책 방향의 합리성과 독일의 통일 과정은 선망의 대상이지만, 서독의 정책을 원용하여 한반도에 구체적으로 적용시키기에는 결코 무시할 수 없는 현실적 어려움이 존재하기 때문에 적실성 문제가 제기되는 것은 당연한 일이다.

독일과 한반도는 역사적·사회적·국제적 맥락에서 상이성과 분단상황의 측면에서 유사성을 동시에 가지고 있다. 그러므로 독일의 경험을 한반도에 적용시키려 할 때 매우 조심스러운 접근태도가 필요하다. 과거 한국이 통일정책을 입안하는 과정에서 서독의 독일정책에서 많은 시사점을 얻었던 것은 사실이다. 통일원의 창설, 남북대화 전략, 북방정책, 남북기본합의서 등은 대표적인 예이다. 그러나 독일사례를 원용한 정책들이 모두 소기의 성과를 거두기 힘들었음은 주지하는 바이다. 이는 독일의 기본조약에 상응하는 남북기본합의서가 채택됨으로써 교류·협력을 위한 기본 형식은 갖추어졌지만, 실천적 차원에서 교류의 활성화가 아직 요원한 현실에서도 단적으로 입증된다.

그러므로 독일사례를 원용할 때에는 반드시 독일과 한반도의

상이성을 염두에 두는 것이 바람직하다. 특히 인적 교류 문제와 관련하여 양 지역의 상황 차이는 대단히 크기 때문에 독일의 경험을 그대로 받아들이기는 어렵다. 한국전쟁을 경험한 한반도에서 독일과 같은 인적 교류를 기대하기란 애초부터 불가능했다. 따라서 서독의 교류정책을 그대로 모방하는 것은 현실적으로 큰 의미가 없다. 그렇지만 독일사례는 어떠한 여건 하에서 인적 교류가 활성화될 수 있는지, 또 이를 위해서 어떠한 정책 및 전략이 요구되는지를 보여준다는 점에서는 간접적이거나 우리에게 시사하는 바가 있다.

## 1. 여건조성의 필요성

### 가. 남북한 정치적·군사적 상호신뢰 형성

독일사례는 인적 교류의 활성화가 정치적 관계에 의해 지대한 영향을 받을 수 밖에 없음을 보여준다. 이는 무엇보다 내독 인적 교류의 발전이 기본조약의 체결과 정치적 관계의 정상화를 발판으로 이루어질 수 있었다는 사실에서 더욱 분명히 드러난다. 한반도의 경우도 예외일 수는 없다. 즉 정치적 긴장관계는 말할 것도 없고, 휴전선을 두고 엄청난 병력과 화력이 서로 대치하는 상황에서 인적 교류의 활성화를 기대하기란 매우 힘들다. 이는 인적 교류의 중요한 부분을 차지하는 이산가족 및 사회·문화분야 교류와 관련하여 과거 남북한간에 수많은 협상들이 있었음에도

불구하고 그 결과는 미미하다는 현실에서 단적으로 입증된다.

예나 지금이나 교류협상이 부진한 주 원인은 북한의 태도에 기인한다. 북한은 교류협상을 정치적 공세의 장으로 활용하는 등 사안에 걸맞지 않은 주장을 내세우는 불성실한 태도로 일관하고 있다. 1990년대 체제유지에 급급한 가운데에도 북한은 인적 교류의 전제조건으로 한국의 보안법 철폐 및 미군철수를 요구하는 등 통일전선전술적 태도에 변화를 보이지 않고 있다. 이러한 상황에서 남북한 인적 교류의 당위성과 필요성을 강조한 남북기본합의서가 충실히 이행되기는 어려운 실정이다.

그러나 이산가족의 재회와 같은 인도적 문제의 해결은 물론이고, 한반도 평화질서 구축이라는 당면과제를 안고 있는 우리의 입장에서 북한이 변화하기만을 무작정 기다릴 수는 없다. 즉 북한의 변화를 유도하는 노력이 요구된다. 이와 관련하여 독일사례가 시사하는 바가 있다. 특히 동·서독 인적 교류의 발전과정에서 동독정권은 시종일관 부정적·소극적인 태도를 취했음에도 불구하고 비전(vision)과 인내력을 갖춘 서독의 독일정책 앞에 결국은 무릎을 꿇었다는 것은 주목할만 하다. 서독의 독일정책이 성과를 거둘 수 있었던 배경에는 다음 두가지 요인이 매우 중요한 작용을 했다. 첫째, 내독관계에 있어서 소위 '접근을 통한 변화'라는 서독의 정책기조이다. 기본조약 이후 서독은 '접근을 통한 변화'의 대원칙을 일관되게 추진했다. 둘째, 국제적 여건의 성숙과 서독의 외교적 능력이다. 1960년대 중반 이후 긴장완화 분위기가 서서히 확립되었던 유럽정치적 환경은 내독관계가 개선되는 데

커다란 기여를 했다. 그러나 이러한 외적 환경도 서독의 분단관리적 외교정책에 의해 효율적으로 활용될 수 있었다는 점을 결코 무시할 수 없다.<sup>1)</sup>

한국의 통일정책도 기본적으로는 「민족공동체통일방안」에 내포된 점진적·단계적 통일의 필요성에 따라 ‘접촉을 통한 변화’를 추구하고 있다. 사실 북한내부에서 급변사태가 발생하지 않는 한, 현재의 한반도 긴장상태를 대화 및 평화적 방법으로 극복하기 위해서는 서독식의 ‘접근을 통한 변화’ 정책 이외에 마땅한 대안도 없다. 그렇다면 한국과 상이한 사회문화적 배경을 가진 서독의 접근방법이 어떻게 한반도에 적용될 수 있을지의 문제가 제기된다.

독일의 경우 ‘접근을 통한 변화’ 정책은 상호 신뢰관계를 확보 및 유지함으로써 비로소 성과를 거둘 수 있었다. 양독간 신뢰관계의 구축을 위해 특히 서독은 내독관계에서 상호주의적 접근방법을 적절하게 구사했다. 서독은 상호주의적 원칙을 정치, 사회·문화, 경제, 친지방문 및 여행 등의 개별 분야에 국한시키기보다 각 분야를 뛰어넘어 적용시키는 방법을 선호했다. 즉 서독의 동독에 대한 정치적·경제적 양보와 사회·문화 및 인적 교류에 대한 동독의 양보가 교차적으로 연계된 것이었다. 이러한 교차적 연계가 확대·심화되는 과정에서 양독은 수많은 대화를 나눌 수 있었으며, 이를 통하여 서로의 목표와 기대치를 분명히 파악할 수 있을 정도의 신뢰가 구축될 수 있었다.

1) 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

한반도의 경우도 각 분야별 교차 연계 방식의 상호주의를 적극 모색할 필요가 있다. 물론 한반도와 독일의 상이한 배경을 감안하면, 그러한 방식의 상호주의를 추구한다고 하더라도 한반도에서 독일의 경험이 반복적으로 발생할 수 있을지는 의문이다. 특히 북한정권은 동독정권보다 훨씬 폐쇄적이며 강경할 뿐만 아니라 동독의 전철을 밟지 않기 위해 남북한 교류에 대한 경각심을 더욱 강화할 것이기 때문이다. 더욱이 독일의 경우와는 전혀 다른 종류의 남북한 군사적 대립은 신뢰구축을 한층 어렵게 만들고 있다.

그럼에도 불구하고 대북 경협과 쌀제공을 비롯하여 최근 ‘4자 회담’을 둘러싼 북한의 태도에서 나타나듯이 한반도에서도 교차 연계 방식의 상호주의가 효력을 발휘할 가능성이 적지않게 엿보이고 있다. 비록 지난해 대북 쌀지원에 대해 북한은 태도의 변화를 보이지 않았지만, 30여년동안 인내심을 가지고 상호주의적 전략을 구사했던 서독의 독일정책을 감안하면, 이제 시작단계에 접어든 한반도에서 조속한 성과를 기대하기는 아직 이르다. 즉 북한의 폐쇄성을 고려할 때, 한국사회는 서독보다 더욱 인내심을 요구받을 수 밖에 없다.

물론 현재 한반도 내외의 상황 하에서는 단순한 남북관계의 차원에서 국한된 ‘접근을 통한 변화’ 정책이 성공하기란 매우 어렵다. 현재 체제유지에 골몰하고 있는 북한은 남북한 관계개선이 북한 내부에 미칠 파장을 우려하여 한국보다는 미국 및 일본과의 관계개선을 통하여 대내외적으로 체제유지 기반을 확보하려 하

고, 또한 한국으로부터의 도움 및 협력이 필요할 경우에도 남북 대화 및 협조를 필요한 분야에만 국한시킴으로써 다른 분야로 확대·발전할 수 있는 가능성을 차단하고 있는 실정이다. 따라서 한반도에서 정치적·군사적 신뢰구축은 남북한 관계 차원 뿐만 아니라 동북아 정세 차원에서도 동시에 추진되어야 한다. 이를 위해서 한국은 한반도 주변환경 변화에 대해 적극적·효율적으로 대응해야만 할 것이다. ‘4자회담’ 제의는 그러한 맥락에서 새로운 가능성을 열어놓고 있다.

‘4자회담’이 한반도의 평화질서 확립이라는 성공적인 결과를 이끌어낼 수 있다면, 이는 곧 정치적·군사적 신뢰구축의 기반으로 작용할 것이 분명하다. 비록 ‘4자회담’을 통해서 주변 강대국의 한반도 문제에 대한 개입여지가 확대되긴 했지만, 협상의 과정에 있어서나 결과에 대해서 남북한이 중심적 역할을 할 수 밖에 없다는 점에서 그 제의는 큰 의미를 갖는다. 북한이 주장하듯이 한반도 평화질서는 강대국의 보장 아래 비로소 가능하다고 할지라도, 정치적 신뢰는 대화없이 불가능하다. 따라서 ‘4자회담’의 형식을 빌려서라도 남북간의 대화를 확대·발전시키는 것은 절대적으로 필요하다. 이러한 의미를 내포한 ‘4자회담’이 성공적 결과를 얻는다면, 군사적 신뢰는 물론이고 사실상 남북한간 정치적 신뢰구축을 위한 결정적 계기가 될 수 있을 것이다. 그러므로 ‘4자회담’의 개최는 물론, 성공적 결과를 얻기 위한 협상과정에서 한국만이 북한을 진정으로 도울 수 있다는 점을 북한정권에게 인식시키는 데 주력할 필요가 있다.

#### 나. 국내적 여건의 조성: 법규의 재정비 및 사회·문화적 기반 확립

이미 수차례 강조한 바와 같이 독일의 인적 교류 활성화 과정에서 서독의 적극적이며 일관된 독일정책이 차지한 비중은 매우 컸다. 서독은 분단 40여년간 시기별로 다양하게 나타난 독일정책적 문제들에 다각적으로 대응하는 가운데에도 특히 “자유와 평화의 토대 위에 민족자결에 의한 분단 극복”과 “그 과정에서 독일인이 분단의 결과를 인내할 수 있도록 만들 것”이라는 기본원칙에 부합하는 정책을 일관되게 추진했다. 특히 후자의 원칙은, 같은 민족인 동독주민들의 삶이 분단으로 인하여 고통받지 않도록 만들어야 한다는 인도주의적 정신을 강하게 내포하고 있다. 서독 정부가 기본권 보장의 맥락에서 주민 접촉 및 상호 방문에 대해 시민사회적 자율성을 최대한으로 존중했던 것은 바로 그러한 인도주의적 원칙과 결코 무관하지 않았다.

한국사회는 전쟁의 여파로 침해한 이념 대결을 극복할 수 있는 사회 분위기를 조성할 수 있는 기회를 갖지 못했다는 점에서 이념적 다양성을 포용할 수 있는 사회·문화적 전통을 가진 서독사회와는 구별된다. 이러한 한반도의 특수성으로 인하여 서독과 같은 인적 교류에 대한 완전한 시민사회적 자율성 보장은 현실적으로 어려우며, 일정한 법규의 테두리 속에서 국가적 통제가 요청되고 있다. 현재 남북한 인적 교류는 「남북교류협력에 관한 법률」과 보안법의 적용을 받고 있다.

이처럼 한반도는 독일과 상이한 상황에 놓여있기 때문에 독일

의 경험을 그대로 받아들이기는 힘들지라도, 독일사례는 국내적 여건조성의 차원에서 우리에게 시사하는 바가 있다. 이와 관련하여 먼저 현재의 법규가 과연 남북한 인적 교류의 활성화를 촉진하기에 부족함이 없는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 실제로 학계 및 시민단체의 일각에서는 현행 법규에 대한 문제점을 지적하고 있다. 특히 「남북교류협력에 관한 법률」 및 동 시행령에 규정된 교류·협력 절차와 관련된 문제점들은 비단 법적 차원에서 뿐만 아니라, 정치·행정·사법 차원의 현실적 적용과정에서도 드러나고 있다. 사실 정부도 이 법은 남북한간 합의가 없는 상태에서 과도기적 성격을 띠고 있으며, 향후 남북한 관계의 진전에 따라 보완·수정될 필요가 있음을 부인하지 않는다.

먼저 순수한 법률적 차원에서 지적되는 문제들로는 ① 이 법이 북한당국에 의해 인정되지 못함으로써 실효성을 갖기 어렵고, ② 너무 과도한 준용 및 위임 규정을 가질 뿐만 아니라 그 규정의 적용 대상도 비일관성을 띠며, ③ 절차규정의 복잡성과 규제적 성격으로 인하여 교류촉진이라는 입법 취지를 약화시키고 있다는 점 등이다.<sup>2)</sup> 이러한 문제의 상당부분은 북한을 한국의 영토로 간주하는 형식논리상의 헌법적 규정과 실질적으로는 외국과 유사하게 취급할 수 밖에 없는 정치적 현실의 괴리에서 나온 어쩔 수

2) 권해수, “남북교류협력법상 북한주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제점 및 개선방안,” 통일원 편, 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」(서울: 통일원, 1995), pp. 13~17; 박윤현, “「남북기본합의서」이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방향,” 통일원 편, 「남북교류협력 법제 논문자료집」(서울: 통일원, 1996), pp. 18~31, 참조.

없는 것이기도 하지만, 한편으로는 입법 당시 남북기본합의서의 채택을 예상하지 않았을 뿐만 아니라 장기적 관점에서 남북한 관계의 개선 가능성까지 염두에 두지 않았던 데 기인한다.

이러한 법적 미비점들은 법 적용 과정에서 또다른 문제를 야기 시킴으로써 실질적 남북한간 교류·협력의 활성화에 큰 도움을 주지 못할 뿐더러 경우에 따라서는 교류를 가로막는 결과를 초래하기도 한다. 예컨대 복잡한 방북신청절차 규정은 제3국을 통한 남북한간 교류·협력의 폭이 점차 확대됨으로써 사업상 급하게 북한을 방문해야 할 경우가 점점 늘어나는 추세를 따라가지 못한다. 또한 방북 신청이 허가사항으로 규정되어 있는 현실은 북한의 방북허용의 불투명성과 더불어 교류 활성화를 위한 이중적 장애물로 작용한다. 비록 방북신청의 불허는 교류취지가 순수하지 않으며, 정치적으로 이용될 가능성이 있는 사안에 국한된다고 명시되고 있지만, 이에 대한 판단은 제도적 기준이 아닌 상황논리에 의해 가변적일 수 있는 여지를 남겨두고 있기 때문에 교류의 안정적 발전을 저해할 가능성이 높다.

따라서 방북신청에 대한 허가기준을 제도적으로 보완하든지, 아니면 허가제를 신고제로 전환하는 방법을 강구하는 것이 필요하다. 특히 방북 승인건수에 대해 성사되는 비율이 매우 낮은 현실과 신청 건수의 95% 정도가 승인되고 있는 현실<sup>3)</sup>을 고려하면,

3) 통일원의 통계에 의하면, 1989년부터 1995년까지 총 신청건수 뿐만 아니라 신청자를 기준으로 하더라도 승인 비율은 모두 95% 전후에 달한다. 통일원, 「통일백서」(서울: 통일원, 1995), p. 281.

정부의 방북 승인제도는 사실상 큰 의미를 갖지 못한다. 물론 일부 친북세력을 비롯하여 남북한 관계의 발전을 저해할 수 있는 단체들을 통제하기 위해 법적 수단이 필요한 것은 사실이다. 그러나 일부 극단세력은 정부승인에 구애받지 않고 방북을 시도하고 있는 현실에서 방북 허가제도는 더 이상 유효한 수단이 되지 못한다.

현재의 법규정은 이렇처럼 명백한 위법 행위를 처벌하는 데에도 적지 않는 혼선을 야기한다. 남북교류협력법과 보안법 중 어느 것을 적용할 것인지에 대한 기준 역시 제도화 되어있지 못하기 때문이다. 교류협력법이 보안법에 대한 특별법적 지위를 가진다는 것이 일반적 해석이지만, 교류협력법에 명시된 절차규정의 위반시 법 적용기준은 검찰의 판단에 맡겨져 있는 실정이다.<sup>4)</sup> 이와 관련, 최근의 법원 판례는 보안법을 매우 엄격하게 적용하는 추세를 보이기도 한다.

현재의 한반도 상황을 감안하면, 북한의 공세 차원에서 뿐만 아니라 한국사회 일각에서 제기되는 보안법 폐지논란은 아직 때 이른 감이 분명히 있다. 그러나 장차 언젠가는 보안법을 사회적 혼란 방지를 위한 일반적인 치안법규로 대체하는 시도가 필요한 것도 사실이다. 무엇보다 냉전적 대결의 산물인 보안법의 존재는

4) 이와 관련한 대표적 사례를 들면, 불법으로 북한을 방문했던 대종교 관련 안호상 씨와 김선적 씨에 대한 검찰의 기소내용은 각각 상이했으며, 또한 이는 문익환 목사, 임수경 양 등에 대한 검찰의 기소내용과 비교하여 형평을 잃은 조치로 간주될 수 있다. 권해수, “남북교류협력법상 북한주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제점 및 개선방안,” p. 12.

남북한 교류 활성화에 적지 않은 심리적 악영향을 미치고 있기 때문이다. 따라서 남북한 교류 활성화와 통일대비라는 민족적 대과제를 해결하기 위한 바람직한 대안은 부작용을 동반할 수 밖에 없는 법적 규제의 일률적 적용보다 극단적 이념을 지향하는 집단이 사회윤리적으로 무의미한 존재로 간주되는 문화가 한국사회에 정착됨으로써 방북을 원하는 자에 대한 규제가 불필요하게 되는 국내 여건을 조성하는 것이다.

서독의 경우 단지 엘리트들의 정치적 결단 뿐만 아니라, 이념적 포용성 및 다양성을 보장하는 사회문화적 바탕 위에 형성된 전국민의 '건전한 자기신뢰'가 브란트의 신동방정책을 성공으로 이끄는 원동력이었다<sup>5)</sup>는 사실을 되새길 필요가 있다. 요컨대 한반도 현 상황에서는 서독의 경우와 달리 일정한 인적 교류 관련 법률 및 절차규정이 필연적으로 요청되고 있긴 하지만, 현 규정은 남북한 교류·협력을 실질적으로 활성화시키는 방향으로 더욱 개선될 여지가 있으며, 나아가 중·장기적으로는 법적 규제의 유무와 상관없이 남북한 관계개선을 과감히 추진할 수 있는 사회적 분위기가 형성되어야 할 것이다.

## 2. 인적 교류 활성화 방안

남북한간 교류·협력을 위한 여건기반의 확립은 인적 교류의 증

5) Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft*, p. 21 참조.

대 및 활성화 가능성을 제고하기 위한 중요한 필요조건이긴 하지만, 이로써 인적 교류가 반드시 활성화될 것이라고 장담하기는 어렵다. 무엇보다 인적 교류 활성화 여부는 상당부분 북한정권의 대응에 달려있기 때문이다. 다시 말해서 한국은 인적 교류의 활성화에 대한 북한의 호응을 얻어내기 위해 서독보다 훨씬 많은 난관을 헤쳐나가야 할 것이다. 더욱이 현재와 같이 여건기반이 조성되지 않는 상황에서나 여건기반을 점진적으로 구축해나가는 과정에서도 인적 교류 촉진을 위한 노력은 중단될 수 없는 것이니만큼, 여건조성 노력과 더불어 교류 촉진을 위한 전략적 접근이 더욱 요청된다.

전략적 접근의 필요성은 독일사례에서 분명하게 드러난다. 특히 “무의미한 통일논의보다 실천가능한 부분에서 실질적 내독 교류·협력의 강화”라는 슈미트 총리의 독일정책 기조에서 분명히 나타나듯이 서독정부는 정치적 관계를 개선하기 위해서 정치적 차원의 대응보다 오히려 비정치적 차원에서 실질적 교류·협력을 강화하는 노력을 꾸준히 추진했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 다시 말해서, 비록 내독간 인적 교류의 활성화는 정치적 관계에 의해 지대한 영향을 받긴 했지만, 정치적 관계의 좋고 나쁨과 상관없이 동독의 호응을 유도하기 위한 서독정부의 고차원적인 정책도 내독 교류의 활성화를 가능케한 주요 요인이었다. 이러한 맥락에서 한국은 한반도 내외적 조건들을 최대한 이용하는 가운데 내독교류 활성화를 위해 취해던 서독의 접근방법을 한반도 상황에 적합하게 창조적으로 원용할 수 있을 것이다.

## 가. 이산가족 및 인도적 차원의 교류

독일의 인적 교류사례에서 얻을 수 있는 분명한 시사점은 긴장된 정치적 관계 속에서도 인도적 차원의 인적 교류, 특히 이산가족의 상호방문 내지 재결합은 가능할 수 있으며, 또한 정치적 관계가 정상화되더라도 체제 정당성을 갖지 못하는 북한은 교류 활성화에 소극적일 수 밖에 없기 때문에 장기적 관점에서 능동적·적극적 정책이 필요하다는 것이다.

이러한 측면에서 보면, 비록 현재 남북한 관계가 정치적 긴장상태에 놓여 있지만, 이산가족 상봉의 당위성을 명시한 「남북기본합의서」의 합의내용이 전혀 실현 불가능한 것도 아니다. 북한의 자발적 변화를 기대하기 힘든 현 상황을 염두에 둔다면, 최소한 인도적 차원에서의 인적 교류가 실현될 수 있는 가능성은 북한의 태도 변화를 직·간접적으로 유도할 수 있는 한국의 능력과 무관하지 않다. 이에 대해 독일사례는 중·단기적 및 장기적 측면에서 몇가지 방안을 시사하고 있다.

첫째, 북한의 태도변화 유도를 위한 지렛대 확보에 중점을 두어야 한다. 물론 현재 한반도 내외의 상황에서 쉬운 일은 아니지만, 국내 정치·경제적 어려움을 극복하기 위해 안간힘을 쏟고 있는 북한의 사정은 좋은 기회를 제공한다. 북한은 한국과 교류·협력을 결코 도의시킬 수 없기 때문이다. 따라서 북한이 어떠한 형태로든 경제지원을 요청할 경우 이를 적극 수용하되, 어떠한 당면 현안의 해결을 전제조건으로 내세우기보다 북한주민의 삶의 질

향상을 위한 것임을 강조함으로써 한국의 인적 교류 활성화 요구가 북한체제의 위협을 목적으로 하는 것이 아니라 인도적 견지에서 나온 것임을 북한에 인식시키는 것이 바람직하다.

대북경제지원과 관련하여, 정부는 민간기업의 대북투자 요청을 적극적으로 허용할 필요가 있다. 현재의 한반도 상황에서 민간기업의 대북진출은 남북한 주민의 접촉기회 및 교류의 증대는 물론이고 남북한 교류·협력의 기초를 닦을 수 있는 거의 유일한 길이기 때문이다. 내륙 경제교류·협력에서 민간기업이 지대한 역할을 했음은 이미 잘 알려져 있는 바이다. 비록 시간은 걸리겠지만, 북한의 실질적 호응이 예상되는 민간차원의 경제적 교류·협력을 활성화하는 데 역점을 두는 정책은 인적 교류와 나아가 정치적 관계까지도 발전시킬 수 있는 첩경이라고 평가해도 과언은 아닐 것이다.

그러나 이러한 정책은 장기적인 목표의식 아래 진행되어야 한다. 서독정부는 일회적 경제지원에 대한 동독측의 대가를 직접 요구하지 않았지만, 동독측의 태도 여하에 따라 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있을 것이라는 인식을 심어주는 데 결코 소홀함이 없었다. 즉 단기적 효과를 노리기보다 장기적 성과를 추구한 서독의 경제지원은 결국 동독정권의 변화 유도를 위한 효율적인 지렛대로 활용될 수 있었다. 한국의 경우, 체제유지에 급급한 북한의 실정을 감안할 때, 북한이 바라는 분야의 남북교류를 상호접촉 및 협상기회를 확대시킬 수 있는 계기로 활용하기 위해서는 서독보다도 더욱 인내심을 가지고 장기적인 성과를 염두에 두는 태도

가 필요할 것이다.

둘째, 남북한의 정치적 관계가 긴장국면을 벗어나지 못하는 동안에는 동북아 협력 혹은 한반도 문제를 둘러싼 다자간 협력체를 통하여 북한이 인도적 차원의 교류에 응할 수 있도록 만드는 방안을 강구하는 것도 필요하다. 사회주의권의 붕괴 이후 북한은 외교적 고립을 탈피하려는 노력을 보이고 있기 때문에, 국제적 환경변화가 북한의 태도변화를 유도하는 유효한 수단으로 활용될 가능성이 과거에 비해 한층 증대했다. 따라서 '4자회담'과 같은 국제회의가 개최될 수 있다면, 협상과정에서 최소한 이산가족의 상봉과 같은 인도적 문제를 의제로 제시함으로써 국제적 지원 하에 북한의 태도변화를 유도하는 것은 한가지 대안으로 간주될 수 있다. '4자회담'의 주제는 비록 군사안보와 관련된 것이지만, 평화체제가 실질적 평화보장의 의미를 갖기 위해서는 인도적 문제의 해결이 논의될 수 밖에 없는 것은 자명하다. 따라서 인도적 차원의 문제는 한반도와 관련한 각종 국제회의에서도 강조될 필요가 있다. 동독이 1970년대 인적 교류에 대해 최소한의 양보를 하게 된 것도 어떤 의미에서는 국제적 여론을 의식한 결과이다. 특히 동독은 인도적 차원의 인적 교류 보장의 의무가 명시된 「헬싱키 선언문」에 서명한 이상, 최소한의 이행 의사를 보이지 않을 수 없었다.

국제환경 및 국제여론을 활용하는 방법은 비단 정부간 다자대화 및 협력에서 뿐만 아니라 국제민간단체의 활동에 대해서도 적용될 수 있다. 북한이 당국간 대화를 기피하는 상황에서 북한에

대한 인적 교류의 재개 요구는 적십자사 등과 같이 인도주의를 표방하는 세계적 민간기구를 활용하는 것도 고려할 필요가 있다. 최근 북한은 식량난, 경제난, 수해 등을 기화로 국제원조기구들로부터 동정을 구하고 있는 실정이다. 이러한 상황은 역으로 북한 정권에 대한 국제사회의 압력을 증대시킬 수 있는 호기로도 이용될 수 있다. 북한에 대한 인도적 차원의 인적 교류를 강도높게 요구함으로써 국제사회의 호응을 유발시킬 수 있다면, 이는 북한 정권에 대한 또다른 압력 수단이 될 것이다.

셋째, 현재에도 소규모나마 이루어지고 있는 중국을 통한 이산가족의 재회를 보다 확대하는 방법을 적극 강구할 필요가 있다. 특히 중국을 통한 인적 교류는 남북한간 정치적 관계의 변화에 상관없이 추진되는 것이 바람직하다. 독일사례에서 보듯이 정치적 관계가 정상화된다고 하더라도 북한의 인적 교류에 대한 적극적인 허용을 기대하기란 어렵기 때문이다. 이를 위해 현재보다 더욱 적극적인 정부 및 민간단체의 지원이 뒷받침되어야 한다. 만약 중국정부가 민감한 반응을 보인다면, 인도적 사안이라는 점을 강조함으로써 양해를 얻을 수 있는 외교적 능력을 발휘해야 할 것이며, 상황에 따라 민간단체를 중심으로 활동을 전개할 수 있을 것이다. 이 경우 정부는 외교 및 재정적 측면에서 민간단체를 적극 지원할 필요가 있다. 이와 관련, 정치범 석방을 위해 교회를 활용했던 서독의 사례는 시사적이다.

넷째, 이상에서 제시된 방안을 추진하는 데 있어서 가장 중요한 것은 북한에 대해 인도적 차원의 교류 요구가 북한에게는 물론

어느 누구에게나 정치적 공세가 아니라 인도주의의 실현을 위한 진정한 의도의 발로임을 확신시키기에 부족함이 없어야 한다는 점이다. 따라서 대북 요구는 점진적·단계적인 형태로 이루어져야 한다. 우선 첫단계로서 1992년 남북고위급회담에서도 제의된 바 있는 「이산가족 노부모 방문」과 같이 이산 1세대들의 고향방문을 적극 요구하는 것이 바람직하다. 독일사례에서도 동독의 인적 교류 통제 완화가 처음에는 연금수혜자들을 대상으로 이루어졌다는 점은 시사하는 바가 크다.

나아가 인도주의를 정치적으로 이용하려는 북한의 공세를 무력화시키고, 동시에 이를 역이용하기 위해 과감한 결단도 중·장기적으로 필요하다. 예컨대 북한은 비전향 장기수 출신의 출소자인 이인모 노인의 송환을 정치적 선전의 일환으로 이용했으며, 최근에는 함세환, 김인서 노인의 송환까지도 요구하고 있다. 이에 대해 한국은 이들의 송환을 적극 검토할 필요가 있다. 이인모 노인의 송환이라는 일회적 사건을 통해 북한이 선전적 효과를 거둔 것은 사실이다. 그러나 비전향 장기수의 송환이 연속적으로 이루어진다면, 이는 중·장기적으로 북한당국에게 오히려 부담으로 작용할 수 있다. 무엇보다 송환자체는 한국에 대한 북한주민들의 생각을 변화시킬 수 있는 계기가 될 수도 있기 때문이다. 또한 한국의 인도적 처사에 대해 북한이 상응하는 조치를 계속 거부할 경우 국제사회의 비난을 모면하기 힘들 것이고, 이는 북한의 외교적 고립 탈피 노력을 저해하게 될 것이기 때문이다.

인적 교류의 인도주의적 접근은 탈북 및 귀순자들의 한국사회

정착을 위한 적극적 대책의 필요성과도 적지 않게 연관되어 있다. 최근 급증하기 시작한 탈북·귀순자의 입국과 더불어 이들의 사회정착이 주목을 받고 있다. 이들의 탈북·귀순이유는 다양하지만, 일단 자유를 찾아온 이들이 한국사회에 동화될 수 있도록 적극적 지원이 뒷받침되지 못할 경우, 인도주의를 내세우는 남북교류·협력 요구는 적실성을 갖기 힘들 것이다. 따라서 통일기금의 일부를 전용해서라도 이들에 대한 재정지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 또한 서독과 같은 정치범 석방거래를 추진할 수는 없다고 하더라도, 적어도 해외를 떠도는 탈북자들이 한국입국을 희망할 경우, 선별적으로 받아들이기 보다 인도적 차원에서 모두 수용하는 적극적 자세가 요망된다.

#### 나. 사회·문화분야의 교류

사회·문화분야의 교류는 비단 인적 교류의 활성화 측면에서 뿐만 아니라 남북한간 사회·문화적 동질성을 확보한다는 의미에서 매우 중요하다. 그러나 독일사례에서도 보듯이 사회·문화분야의 교류는 체제유지문제와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 쉽게 성사되기 힘든 문제이다. 특히 한반도의 경우 이념적 갈등의 골이 매우 깊다는 점에서 독일과는 또다른 교류 활성화의 어려움이 있다.

현재 한반도 상황을 고려하면, 가능한 이념적·정치적 의미가 적게 담긴 분야에서부터 교류의 물꼬를 터 나가는 방법을 모색해야

만 한다. 과거 체육분야에서 몇차례 국제대회에 단일팀 파견 형태로 이루어진 교류·협력은 좋은 선례였다. 그러나 체육교류조차도 남북한간 정치적 긴장으로 말미암아 더이상 지속될 수 없었다. 현재 지속되고 있는 남북한간 교류·협력 사례는 대체로 종교 및 전문학술분야에 국한된다. 그나마 이들 분야의 인적 교류도 거의 제3국을 통한 양자간 혹은 다자간 회의 형태로 이루어지고 있다.

북한이 당국간 대화를 거부하고 있는 상황에서 남북한 민간단체의 교류는 통일문제의 차원에서 단순한 상징성 이상의 의미를 가진다. 특히 분단이 초래한 문화의 이질화를 극복해야 한다는 점에서 더욱 그러하다. 따라서 현재에도 명맥을 유지하는, 제3국을 통한 사회·문화분야의 제한적 인적 교류를 확대·심화시킴으로써 남북한간 직접교류로 발전시킬 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이와 관련하여 앞서도 언급했던 것처럼 한국은 북한의 호응을 유도할 수 있는 유용한 지렛대 - 특히 경제적 지렛대 - 를 활용할 필요가 있다.

현재 당국간 대화의 중단에도 불구하고 북한이 식량과 수해복구를 위한 지원을 요청하고 있는 상황을 감안할 때, 민간단체의 접촉 및 교류 가능성은 한층 증대하고 있다. 그러므로 한국정부는 남북한 민간교류가 활성화될 수 있도록 하기 위해서 대한적십자사 뿐만 아니라 모든 종류의 민간 구호단체들의 대북 접촉에 대해 보다 긍정적인 입장을 취할 필요가 있다. 특히 이들 단체가 북한을 직접 방문하여 제한적이거나 구호활동을 전개할 수 있다

면, 인적 교류의 차원에서 적지 않은 의미를 가질 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 사업은 북한주민의 한국에 대한 인식을 전환시키는 데에도 기여할 것이 분명하다. 독일의 경우 개신교 및 구교의 구호단체가 내독 관계에 미친 영향이 지대했음은 이미 살펴본 바이다.

학술 및 문화분야의 교류도 중·단기적인 성과를 거두기 위해서는 경제적 측면이 고려될 필요가 있다. 현재까지 전문분야의 교류·협력은, 비록 가시적 성과를 거두었다고 할지라도, 해당 특정 분야에 국한되며 여타 분야 혹은 인적 교류의 차원에서 확대될 가능성은 그리 높지 않은 실정이다. 독일의 경우 1970년대까지 미미한 수준에 머물렀던 문화분야의 교류가 1980년대 상업적 측면이 부각되면서 한층 활성화될 수 있었던 점을 주목할 필요가 있다. 다시 말해서 현재 경제적 어려움에 처해 있는 북한에게 문화의 상업적 이용 가능성을 인식시킴으로써 문화분야의 교류 활성화를 유도하는 것도 고려하는 것이 바람직하다. 이를 위해 북한의 문화재, 미술품 등과 정치성을 갖지 않는 예술작품 등이 한국에서 전시·출판·공연할 수 있는 기회를 마련하는 것이 요구된다. 이 경우 자연스럽게 인적 교류가 이루어질 수 있을 것이다.

이러한 방안을 토대로 한국정부는 단기적 성과에 급급하지 말고 중·장기적 관점에서 민간차원의 인적 교류를 정부간 대화로 자연스럽게 발전시키는 정책을 추진한다면, 부작용을 최소화하는 가운데 합리적인 성과를 거둘 수 있을 것이다. 사실 민간차원에서 남북한의 접촉 및 교류는 양국의 현 정치구조상 결코 정부차

원을 배제하기 어려운 실정이다. 북한의 경우 모든 대남관련 사회단체들은 실질적으로 노동당과 정부의 하위조직이며, 남한의 경우에도 대북 교류를 원하는 모든 사회단체들이 어떠한 형태로든 정부의 직·간접적 통제를 받을 수 밖에 없기 때문이다.

현재 남북한간 사회·문화분야 교류가 정체되고 있는 주된 이유는 북한의 정치적 이용 태도에 기인함은 주지하는 바이다. 그러나 정도와 성격의 차이는 분명히 있지만, 한국 당국의 민간단체 교류에 대한 통제도 완전히 무시할 수는 없다. 비록 한국은 서독과는 명백히 다른 정치·사회적 상황에 놓여 있지만, 자유민주주의 체제의 강점을 최대한 이용할 자신만 가진다면, 중·장기적으로 남북한 민간단체 - 비록 북한의 민간단체가 사실상 당 의곽단체라고 할지라도 - 교류를 적극 허용하는 결단을 적극 검토할 필요가 있다. 이러한 경우 북한은 친북적 내지 좌경화된 단체를 선별적으로 초청하여, 정치적 선전수단으로 활용할 것 분명하다. 그러나 시간이 지나면서 비정치적 성격을 띤 한국민간단체들의 방북 신청을 거부하는 명분을 마련하는 데 급급하게 될 것은 차치하더라도, 이들 친북단체의 활동마저 북한당국에게는 부담스러워질 것이다. 이미 1984년 김일성은 호네커와의 정상회담에서 한국 학생들의 데모나 반정부활동이 북한체제를 궁극적 대안으로 간주하지 않고 있다는 점을 고백한바 있다.<sup>6)</sup> 실제로 자유민주주의 체제에 익숙한 한국의 친북단체들이 방북시 보이게 될 모든 종류의

6) "Rede Honeckers in der DDR während Kim Il-Sungs Besuch (1. Juni 1984)," von Archiven der Geheimunterlagen des SED-Politbüros 참조.

행동은 사회통제를 엄격히 받는 북한주민들의 시선을 끌게 될 것이며, 이는 북한사회의 변화를 촉발시키는 계기로 작용할 수도 있다.

요컨대 현재의 한반도 상황에서 북한의 자발적 태도변화를 통하여 사회·문화분야의 교류를 포함한 인적 교류가 활성화될 수 있기를 기대하는 것은 거의 불가능한 실정이고 보면, 이러한 상황의 돌파구 마련은 한국정부와 사회의 과감하고 자신있는 결단력에 좌우된다고 말해도 과언은 아니다. 따라서 한국은 단기적으로 주어진 환경을 최대한 활용하는 방안을 모색해 나가야 하며, 중·장기적으로는 자유민주주의체제의 강점을 바탕으로 사회·문화분야 교류를 시민사회의 자율성에 일임했던 서독의 정책에서 시사점을 찾는 것이 필요하다.

## 제V장 결론

독일통일의 원동력은 여러 각도에서 분석될 수 있다. 그 중에서 내독 인적 교류가 차지하는 비중은 매우 컸다. 무엇보다 동·서독 주민들의 접촉과 상호방문은 양 체제를 비교할 수 있는 직접적인 계기를 마련했기 때문이다. 비록 통일 이후 사회·문화적 갈등이 노정되기는 했으나, 분단시기 인적 교류는 양독간 문화적 이질성을 최소화하는 데에도 적지 않는 기여를 했다. 이러한 맥락에서 내독 인적 교류의 의미를 되새겨 보면, 1989년 여름부터 시작된 동독주민의 대규모 탈출이 결국 통일로 이어지는 발판을 마련했음은 결코 우연이 아니다.

내독 인적 교류가 독일통일을 가능하게 만든 주요 동인들 중의 하나였다는 사실은 동·서독의 국내외적 환경변화 속에서 그 교류가 어떻게 전개·발전되었는가를 통해 확인될 수 있다. 즉 동·서독은 1970년대 이전 정치·안보적 긴장관계 속에서도 경제 및 무역거래와 주민들의 상호방문을 완전히 단절하지 않았다. 물론 경제교류는 1951년 양독간 체결된 “경제 및 무역에 관한 베를린협정”을 바탕으로 꾸준한 성장을 거듭했던 데 반해, 주민들의 상호방문은 정치적 상황에 따라 다양한 제한이 가해졌던 것은 부인할 수 없다. 그러나 내독 관계 전반에 엄청난 악영향을 미쳤던 베를린 장벽의 설치에도 불구하고 서독은 정치범 석방거래, 이산가족의 서독이주, 그리고 동·서 베를린 주민들의 상호 방문을 위해

동독정권과 공식·비공식 접촉을 포기하지 않았다. 서독정부의 이러한 정책은 기본적으로 동독주민들이 분단으로 인하여 받는 고통을 최소화시키려는 인도주의적 발상 위에서 이루어진 것이었다.

기본조약 체결 이후에도 시종일관 인도주의를 강조하는 서독정부의 독일정책에 대해 동독정권은 경제적 이득을 고려하여 필요에 따라 대응하는 한편 양독주민들의 상호방문에 대하여 소극적이고 방어적 태도를 유지했다. 동독정권은 인적 교류가 동독주민의 대서독 탈출을 위한 기회로 이용될 뿐만 아니라 체제불안정을 초래하는 요인으로 작용한다는 점을 인식하여 여러가지 조건을 내세워 인적 교류를 제한하고자 했다. 그러나 서독의 인내력 있는 독일정책, 국제환경변화, 그리고 이것의 영향에 따른 동독의 사회변화는 결국 내독관계의 전반적 확대·심화를 이끌어냄으로써 자연스럽게 인적 교류가 활성화 될 수 있었다.

특히 양독간 정치적 정상화를 의미하는 기본조약의 체결 이후 통일에 이르기까지 내독교류는 그 범위와 내용에 있어서 점진적으로 확대·발전되었다. 그 과정을 조감해 보면, 두가지 특징이 추출된다. 첫째, 정치·경제·사회·문화의 각분야에서 교류가 활성화됨에 따라 동독당국은 인적 교류에 대한 통제를 완화하는 조치를 취했으며, 따라서 양독정부는 다양한 목적을 가진 주민들의 상호방문과 여행에 대한 구체적 절차를 마련할 수 있게 되었다. 그러나 정치·경제분야를 제외한 모든 인적 교류에서의 절차는 사실상 동독측의 제한요건을 반영했다. 자유로운 왕래를 주장하는 서독

과 달리 동독정권은 자신의 체제불안을 야기할 수 있는 사회·문화 분야와 친지방문 및 단순한 여행 목적의 인적 교류에 대해서는 기본적으로 방어적 성격의 대서독 차단정책을 추진했기 때문이다.

둘째, 내독교류의 확대·발전은 양독관계를 제도화하는 과정이었으며, 이 과정에서 서독정부는 동독의 차단정책을 완화시키기 위해 매우 유연하고 장기적 시각에서 인내력을 가진 상호주의적 접근방법을 적용했다. 애초부터 동독정권의 소극적·방어적 태도로 말미암아 통신·통행을 비롯한 사회·문화 각 부문에서의 내독교류가 자체적 역동성을 가지고 질적·양적으로 확대되기 힘들었다. 그럼에도 불구하고 내독교류가 점진적으로 활성화될 수 있었던 것은 일차적으로 서독측의 동독정권에 대한 정치적·경제적 양보에 기인한다. 즉 서독정부는 동독체제에 대한 정치적 인정과 상업적·비상업적 차원에서 경제적 이익 제공을 통하여 사회·문화 분야와 상호방문 및 여행에 대한 동독측의 통제 완화를 유도할 수 있었다.

이러한 내독교류의 발전과정이 한반도에도 적용될 수 있을지의 문제를 두고 논란의 여지는 많다. 무엇보다 독일은 분단에도 불구하고 처음부터 인적 교류가 최소한은 이루어졌던 데 반해, 전쟁을 경험한 한반도에서 인적 교류는 한동안 불가능했을 뿐만 아니라 1970년대 이후 인적 교류를 위한 노력조차도 그동안 심화된 불신과 이념적 적대감을 불식시키기에는 역부족이었기 때문이다. 따라서 독일사례가 그대로 한반도에 적용될 수는 없다. 그럼에도

불구하고 최소한 몇가지 점에서 귀중한 시사점을 제공하고 있다. 특히 체제유지에 대해 심각하게 우려하고 있는 북한정권이 갑자기 태도를 돌변하여 남북한간 인적 교류에 적극적으로 나올 것으로는 전혀 기대할 수 없는 상황에서 교류 활성화는 상당부분 한국의 주도적 역할에 달려있다는 점을 감안할 때, 서독의 내독교류 정책은 한국정부와 사회가 향후 통일정책의 방향을 선택하는데 시사하는 바가 적지 않다. 다시 말해서 독일사례는 상황의 상이성으로 인하여 한반도에 직접 적용되기는 힘들지만, 중·장기적 정책방향의 모색 차원에서는 우리에게 적지 않은 시사점을 준다.

독일사례의 시사점은 일차적으로 남북한 관계 전반에 걸쳐 인적 교류를 활성화할 수 있는 여건이 마련되어야 한다는 것이다. 이와 관련, 한국의 당면과제는 남북한 차원에서 정치적·군사적 상호신뢰를 구축하는 것이다. 비록 '접근을 통한 변화' 기조 위에 상호신뢰를 조성하는 데 성공했던 독일의 경험이 한반도에도 중요한 의미를 갖지만, 한반도 내외적 현실이 독일과 판이하다는 사실도 감안해야 할 것이다. 특히 동북아 국제환경이 남북한 관계 차원에서 '접근을 통한 변화' 정책의 성공을 어렵게 만들고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 남북한 신뢰조성을 위하여 한국은 남북한 관계 차원에 국한된 정책에 몰두하기보다 국제적 변화를 효율적으로 활용하는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라 한국이 보다 적극적·능동적으로 인적 교류의 활성화를 주도하기 위해서 국내적 여건을 점진적으로 조성할 필요도 있다. 이를 위해 중·장기적으로 관련법규의 재정비는 물론이고 사회문화적 차

원에서 건전한 자기신뢰를 확보하는 것이 요구된다.

이러한 여건조성 노력과 동시에 남북한간 인적 교류를 촉진할 수 있는 구체적 방안 내지 전략에 대한 단기적 및 중·장기적 구상도 필요하다. 독일사례는 몇가지 단기적 방안을 고안하는 데 도움을 준다. 예컨대 교차 연계방식의 상호주의를 점차 확대해 나간다면, 혹은 인적 교류문제에 대해서는 인도주의적 측면을 강조하는 것 등이 그것이다. 그러나 독일사례를 통해서 드러나는 또 하나의 중요한 교훈은 인적 교류의 활성화를 위한 왕도가 없다는 것이다. 즉 주어진 한반도 현실에서 한국은 인도주의와 시민사회적 자율성에 입각하여 중·장기적인 시각에서 인내력을 가지고 점진적으로 북한의 태도를 변화시키는 방법 이외 다른 최선의 길을 찾기 힘들다는 것이다.

<부 록>

<부록: 표 1> 동·서독 주민의 상호 방문 및 여행 관련 통계

(단위: 1000명)

연도	동독주민의 서독 방문 <sup>1)</sup>			서독주민의 동독 방문			
	연금 수혜자	긴급가 사방문	총계 <sup>2)</sup>	서베를 린주민 <sup>3)</sup>	베를린경유 1일방문	2일이상체류 인원	접경지역 총계 <sup>4)</sup>
1953	1516	-	1518	-	-	-	-
1955	2270	-	2270	-	-	-	-
1957	2720	-	2720	-	-	-	-
1958	690	-	690	-	-	-	-
1959	876	-	876	-	-	-	-
1960	807	-	807	-	-	-	-
1961	675	-	675	-	-	-	-
1962	27	-	27	-	-	-	-
1963	50	-	50	-	-	-	-
1964	664	-	664	-	-	-	-
1965	1219	-	1219	-	-	-	-
1966	1053	-	1053	-	-	-	-
1967	1072	-	1072	-	-	-	1424
1968	1047	-	1047	-	-	-	1261
1969	1042	-	1042	-	-	-	1107
1970	1048	-	1048	-	약 1400	1254	2654
1971	1045	-	1045	-	약 1400	1267	2667
1972	1068	11	1079	3320	약 1400	1540	6260
1973	1257	38	1295	3320	약 1400	2279	7499
1974	1316	38	1354	3560	약 1400	1919	5879
1975	1330	40	1370	3210	약 1400	3124	7734
1976	1328	43	1371	3400	약 1400	3121	7921
1977	1323	41	1364	3400	약 1400	2988	7788
1978	1384	49	1433	3260	약 1400	3177	7837
1979	1369	41	1410	3100	약 1400	2923	7423
1980	1554	40	1594	2600	약 1400	2746	6746
1981	1564	37	1601	1800	약 1120	2100	5020
1982	1554	46	1600	1730	약 1120	2218	5068
1983	1463	64	1527	1720	약 1120	2219	5059
1984	1546	61	1607	1600	약 1120	2499	5219
1985	1600	66	1666	1900	약 1120	2600	5620
1986	1760	242	2002	1800	약 1150	3790	6740

- 1) 1961년까지의 통계에서 서베를린 방문자 수는 제외됨. 1986년까지의 통계에서 긴급한 가사 사안으로 서베를린을 방문한 동독주민의 수도 제외됨.
- 2) 1964년부터 소수의 당관료, 기업인, 화물차 운전자 등의 서독 방문이 기록되기 시작했으나, 대부분의 서독방문은 여전히 연금수혜자에 국한되었음. 1980년대 중반 이래 친지방문이나 단체여행이 눈에 띄기 시작함.
- 3) 동·서 베를린 주민들의 상호방문이 비교적 자유로웠던 1961년 베를린 장벽 설치 이전까지의 방문자 수에 대한 종합적 통계는 없음.
- 4) 1961년까지 서독주민의 동독방문에 대한 종합적 통계자료는 없음. 다만 베를린장벽 설치 이후 1966년까지는 매년까지 매년 약 2백만 정도가 동독을 방문했다고 추정됨.

<출처> Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. *Zahlenspiegel: Bundesrepublik Deutschland/ Deutsche Demokratische Republik - Ein Vergleich, 3.rev.* (Dezember 1988), p.124.

<부록: 표 2> 동독주민의 서독 탈출 및 이주 관련 통계 (단위: 명)

연도	탈출자	합법적 이주자 <sup>1)</sup>		이주 및 탈출자 총계
		총계 <sup>2)</sup>	정치범, 석방, 거래를 통한 이주자	
1949 <sup>3)</sup>	129,245	-	-	129,245
1950	197,788	-	-	197,788
1951	165,648	-	-	165,648
1952	182,393	-	-	182,393
1953	331,396	-	-	331,396
1954	184,798	-	-	184,798
1955	252,870	-	-	252,870
1956	279,189	-	-	279,189
1957	261,622	-	-	261,622
1958	204,092	-	-	204,092
1959	143,917	-	-	143,917
1960	199,188	-	-	199,188
1961	207,026	-	-	207,026
1962	16,741	4,615	-	21,356
1963	12,967	29,665	8 (0.34) <sup>4)</sup>	42,632
1964	11,864	30,012	880 (35)	41,876
1965	11,886	17,666	1,160 (41)	29,552
1966	8,456	15,675	400 (53)	24,131
1967	6,385	13,188	550 (32)	19,573
1968	4,902	11,134	700 (15)	16,036
1969	5,273	11,702	850 (49)	16,975
1970	5,047	12,472	900 (53)	17,519
1971	5,843	11,565	1,400 (92)	17,408
1972	5,537	11,627	730 (70)	17,164
1973	6,522	8,667	630 (35)	15,189
1974	5,324	7,928	1,100 (109)	13,252
1975	6,011	10,274	1,150 (105)	16,285
1976	5,110	10,058	1,490 (131)	15,168
1977	4,037	8,041	1,470 (145)	12,078
1978	3,846	8,271	1,480 (169)	12,117
1979	3,512	9,003	900 (108)	12,515
1980	3,988	8,775	1,010 (134)	12,763
1981	4,340	11,093	1,584 (180)	15,433
1982	4,095	9,113	1,491 (179)	13,208
1983	3,614	7,729	1,105 (104)	11,343
1984	3,651	34,982	2,236 (390)	38,633
1985	3,484	18,752	2,676 (209)	22,236
1986	4,660	19,982	1,536 (249)	24,642
1987	6,252	11,459	1,247 (208)	17,711
1988	9,718	29,033	1,083 (234)	38,751

- 1) 합법적 이주는 동독 당국의 허가 아래 이루어진 것임.
- 2) 이 통계는 서독지역에서 연방긴급수용절차(Bundesnotaufnahmeverfahren)를 신청한 자들만을 대상으로한 것이기 때문에 모든 이주자들을 포함하고 있지 않음.
- 3) 1949년 9월 이후의 통계임.
- 4) 괄호안의 수치는 정치범 인도를 위해 서독정부가 동독당국에 지불한 금액임. (단위: 백만 DM)

<출처> Thomas Ammer, "Stichwort: Flucht aus der DDR," *Deutschland Archiv*, Nr. 10 (1989), p. 1207.

&lt;부록: 표 3&gt; 내독간 체육교류 실태 관련 통계 (단위: 회)

연 도	교류 합의 총건수	합의 총건수 중		실현된 행사 총건수
		국제적 행사	양독간 행사	
1957 <sup>1)</sup>	-	-	1,530	1530
1958	-	-	386	386
1959	-	-	624	624
1960	-	-	683	683
1961 <sup>2)</sup>	-	-	738	738
1966 <sup>3)</sup>	-	-	82	82
1967	-	-	88	88
1968	-	-	46	46
1969	-	-	57	57
1970	-	-	19	19
1971	-	-	18	18
1972	-	-	17	17
1973	-	-	11	11
1974 <sup>4)</sup>	40	22	18	37
1975	62	30	32	53
1976	62	42	20	61
1977	68	40	28	62
1978	75	44	29	74
1979	75	51	24	68
1980	77	54	23	56
1981	70	57	23	65
1982	80	59	21	78
1983	80	64	16	80
1984	76	54	22	

1) 서독체육연맹(DSB)은 이전의 통계자료를 갖고 있지 않음. 1957년 이전에는 연맹을 통하지 않고 각 경기단체별로 직접 교류하였기 때문임.

2) 베를린 장벽설치에 대한 항의 표시로 서독체육연맹은 동독체조 및 체육연맹(DTSB)과의 교류를 단절하기로 결정함.

3) 서독체육연맹은 일방적으로 동독과의 교류 재개를 선언함.

4) 1974년 5월 8일 DSB와 DTSB간에 '체육관계 규정에 대한 의정서'를 합의함.

<출처> Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (hrsg.), *DDR-Handbuch, Bd.II, M-Z* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1985), p. 1260.

## &lt;동·서독간 인적 교류 관련 주요 일지&gt;

연/월/일	내 용
1949. 5.23	◦ 기본법의 공포와 더불어 '독일연방민주공화국(BRD: 서독)' 수립
9.15	◦ 총선결과 아데나워 내각 구성
10.7	◦ '독일민주공화국(DDR: 동독)' 수립
1951.9.20	◦ 내독관계의 기틀을 마련한 '베를린협정' 체결
1953.6.16~6.17	◦ 동독노동자 폭동
12.31	◦ 한해동안 서독으로의 탈주자 332,000 명 발생(정점)
1954.10.23	◦ 파리조약(서독은 '55. 5.15. 까지 WEU와 NATO에 가입) 및 독일조약 체결
11.	◦ 독일연방청소년단체협의회(DBJR), 비스바덴(Wiesbaden) 결정에 따라 동독 자유독일청년단체(FDJ)과의 협력 및 대화 지침 마련
1955.3.	◦ DBJR과 FDJ간의 대화 무산
5.14	◦ 바르샤바 조약(WTO)체결
1959.9.8	◦ 서베를린 시장 빌리 브란트가 베를린정책에 대한 4대원칙발표(서베를린은 자유독일의 일부, 베를린 시민들의 자결권, 베를린에 대한 4대국의 책임, 베를린 출입의 자유권)
12.31	◦ 한해동안 총 144,000여명의 탈출자 기록
1960.3.4~4.14	◦ 동독 농업개혁(Zwangs-Kollektivierung)의 완료와 더불어 대규모 탈출발생
9.15	◦ 서베를린 거주자의 동베를린 여행제한(여권 불인정)
9.30	◦ 서독, 여행제한 조치에 대해 내독무역협정의 해약 통고
12.29	◦ 내독 무역의 재개
12.31	◦ 한해동안 총 200,000여명의 탈출자 기록

연/월/일	내 용
1961.6~7	◦ 6월과 7월 동안 약 50,000여명의 탈출자 발생(이중 약 반이상이 25세이하의 청소년으로 구성)
8.12	◦ 베를린 봉쇄직전인 8월 초에만 약 40,000여명 탈출
8.13	◦ 베를린 장벽 건설 시작
8.23	◦ 서베를린 거주자의 동베를린 출입 금지
1963.12.17	◦ 동독정부와 서베를린시 당국간의 통과사증협정 (Passierscheinabkommen)체결에 따라 1963.12.19~64.1.5.사이에 시한부로 서베를린 거주자의 동베를린 거주 친척방문 허용
1964.8.18	◦ 양독간 서독과 베를린을 잇는 고속도로 건설에 관한 협정 체결(2년내에 건설)
9.9	◦ 동독정부, 연금수혜자의 서독 및 서베를린 방문여행을 허용
9.24.	◦ 동독정부와 서베를린시 당국간 제2차 통과사증협정 체결(친척방문관련)
12.1	◦ 동독정부, 서독 및 서베를린, 서방외국인들의 여행시 최소의무환전제 실시(Zwangsgeldumtausch)
1965.10.8	◦ 동독의 국제올림픽위원회(IOC) 가입(동독의 단독 올림픽 참가 가능)
1966.10.6	◦ 동독정부와 서베를린시 긴급한 가사를 위한 통과사증발급을 시한부 재개에 합의(1966.10.10~67.1.31)
1967.4.14	◦ 서독의 키징어 수상, 동독정부에 동독주민의 일상생활에서 경제적 어려움 완화 및 경제협력과 문화교류의 강화를 위한 조치를 요구
5.10	◦ 동독정부 수반인 빌리 슈토프(Willy Stoph), 편지를 통해 키징어의 제안에 대해 양독간의 관계 정상화를 위한 협상 용의를 전달
9.18	◦ 몇차례의 서신교환 끝에 동독의 협상 거부

연/월/일	내 용
1967.11	○ 불가리아 소피아에서 개최된 제9회 세계청소년축제에서 DBJR과 FDJ간의 격렬한 논쟁
1968.4.9	○ 동독 헌법개정: 특히 제1조가 “동독은 독일민족의 사회주의적 국가이다(DDR ist ein sozialistischer Staat deutscher Nation)”로 변경
6.11	○ 동독인민회의, 서독과 서베를린간의 여행 및 통과교통(Transitverkehr)시 여권과 사증의무제도의 도입(이로써 NATO회원국 국민들의 여행허가시 수수료 징수) / 최소의무환전액도 두배(10DM)로 인상
1969.2.6	○ 서베를린에서 서독대통령을 선출하려는 서독의 의도에 동독의 반발(울브리히트는 통과사증발행협정의 조건개선을 제시하며, 이를 포기할 것을 종용했으나, 서독은 거부)
10.16~19	○ 우편문제와 교통문제에 관한 양독협상 시작
10.28	○ 브란트, 의회에 대한 정부보고에서 “2국가 1민족”을 표방
1970.3.19	○ 브란트-슈토프간의 에르푸르트(Erfurt) 정상회담
4.29.	○ 양국 우편당국, 전화와 전송시설의 추가 개방에 합의
5.21	○ 브란트-슈토프간의 카셀(Kassel)정상회담(브란트의 20개항 요구)
8.12	○ 소련-서독 무력포기 및 관계정상화를 위한 조약체결
12.7	○ 폴란드-서독간 관계정상화 조약체결
1971.1.31	○ 동·서 베를린간의 전화통신을 재개(19년만에)
5.3	○ 울브리히트 실각, 호네커 당서기장으로 선출
9.3	○ 4강대국간 베를린협정체결(서독과 서베를린간의 자유로운 인적, 물적 통행과 서독과 서베를린간의 계속은 계속 유지; 비록 서베를린은 서독의 일부는 아니지만, 서베를린시민의 동베를린과 동독방문의 용이화 등이 명시)

연/월/일	내 용
1971.9.30	◦ 베를린을 포함하여 양독간 우편교류 및 전화교류에 관한 의정서(Protokoll) 합의
12.17	◦ 서독과 서베를린간의 통행을 규정하는 통과협정(Transit-Abkommen)이 양독간에 체결('72.5.26. 양독간 통행조약Verkehrsvertrag 참조)
12.20	◦ 서베를린시와 동독정부간 여행 및 방문교류와 지역 교류에 관한 합의
1972.5.26	◦ 양독간 통행조약체결
12.21	◦ 기본조약체결
1973.2.9	◦ 동독, 영국 및 프랑스와 국교수립
3.5~3.7	◦ 동독, 서독방송과 신문사의 동베를린에서 취재활동 허가
6.21	◦ 기본조약의 효력발생과 더불어 양독 통행을 위한 4개의 새로운 진입로 개설
8.	◦ 동베를린에서 개최된 제10차 세계청소년축제에 DBJR의 참가
9.18	◦ 동·서독 UN동시 가입
11.5	◦ 동독, 서독방문객의 최소의무환전액을 두배로 인상
1974.3.14	◦ 본(Bonn)과 동베를린에 양국의 상주대표부(Ständige Vertretung) 개설 합의(5.2.부터 활동개시)
4.25	◦ 양국 보건협정(Gesundheitsabkommen)체결(양국방문자들은 무료 진료가능, 비상업적 지불 및 결산에 대한 협정체결)
5.8	◦ 체육협정(Sportsabkommen)체결
5.16	◦ 기욤의 간첩행위가 밝혀지면서 브란트 사임, 슈미트가 수상직 맡음
9.4	◦ 동독과 미국의 국교정상화
10.7	◦ 동독헌법개정에서 독일민족의 개념이 삭제

연/월/일	내 용
1974.11.15	○ 최소의무환전액의 감소: 방문의 경우 일일간 20DM → 13DM, 여행의 경우 10DM→6.5DM으로 감소, 연금수혜자의 경우 면제 / 서독의 동독에 대한 무이자 차관(swing: Überziehungskredit: 마이너스 계좌 인정)의 증액
1975.1. 7.30~8.1 12.19	○ DBJR과 FDJ간의 최초 비공식대화 ○ 헬싱키 CSCE회담에서 슈미트와 호네커의 회동 ○ 동서독은 Berlin-Marienborn 고속도로 건설에 합의, 서독의 대동독지불 통과교통 일괄 지불금 (Transitpauschale)에 대해 새로 확정
1976.1. 3.30. 11.16	○ DBJR과 FDJ간의 최초 공식 대화 ○ 동·서독간 우편 및 전화 협정(Post-und Fernmeldungabkommen)체결('71.9.30. 참조) ○ 볼프 비어만(Wolf Biermann)이 서독연주 여행중 동독국적 박탈; 라이너 쿤체(Reiner Kunze)는 문인협회에서 제명; 로베르트 하브만(Robert Havemann)은 가택연금: 이후 다수의 문화관계자 반체제인사들의 서독 탈출과 동독에서의 추방이 계속됨
1977.1.17~2.6	○ 서독작품의 동베를린 전시회 처음으로 개최(주제는 “과학과 기술에서의 사진[Fotografie in Wissenschaft und Technik]”)
1978.11.16	○ 동서독간 베를린-함부르크 고속도로 건설과 Teltow 운하 건설 합의
1979.4.8 9.14 10.31	○ DBJR사절단의 최초 동독공식방문: FDJ와 청소년 교류확대에 대한 논쟁 ○ 쾰른에서 동독문화단체의 전시회 개최(주제는 “동독에서의 사진[Fotografie in der DDR]”) ○ 동서독은 상호 방문하는 자동차와 화물차에 대한 세금과 승용차에 대한도로교통사용료를 면제하는 데 합의

연/월/일	내 용
1980.7.3	○ 내독성 장관 Franke, '64~'80년 사이 20,000여명의 동독정치범이 서독정부의 노력에 의해 조기석방되고 서독으로 이주(Freikauf)할 수 있었으며, 동기간내 30,000여명의 동독인들이 이산가족 재합류의 일환으로 동독을 떠났음을 발표
10.8	○ 최소의무환전액의 재인상: 1인당 하루 25DM(연금수혜자도 포함), 15세 미만의 어린이는 7.5DM으로 유지
1981.12.11~13	○ 슈미트와 호네커 베를린 북부 베르벨린 호수(Werbellinsee)에서 정상회담
1982.3.25	○ 동독의 국경법(Grenzegesetz) 개정(긴급한 가사의 경우 연금수혜자가 아닌 동독인의 서독 방문도 가능해짐)
6.18	○ 동베를린에서 내독간의 여러 협정체결(상호 지불교류, 세베를린거주자의 일일방문의 방법(새벽 2시까지), 도보방문자를 위한 Stolpe-Dorf 국경통과점의 신설, 무이자 swing 차관의 새로운 확정, 전시회 교류, '81.1.1. 이전에 동독을 불법적으로 탈출한 자에 대한 동독의 형사법 적용해소(이들의 동독방문 가능))
9.22	○ DBJR과 FDJ간의 상호 청소년 교류 합의: 청소년 상호여행 합의
10.13	○ 서독 연정 변화: 콜이 수상으로, 이전 동방정책 유지 선언
11.20	○ 베를린-함부르크간 고속도로 개통
1983.2.1	○ 동서독 정부차원에서 환경전문가들의 회담 개최
6.29	○ 바이에른 주정부 주도로 은행단이 동독의환은행에 약속한 10억 DM의 차관에 대해 연방정부가 보증
7.24	○ 호네커와 프란츠 요셉스트라우스의 회담: 서독인의 동독여행을 위한 국경 검사문제에 대해 언급
9.20	○ 기본조약에 명시된 문화협정('75.10. 이래로 교착)을 위한 협상재개

연/월/일	내 용
1983.11.15	○ 양독 우정장관은 우편 및 전화교류의 개선을 위한 합의
1984.2.13	○ 소련 서기장 안드로포프의 장례식 참가중 콜과 호네커의 회담
3.	○ 서독의 국가안보보고를 빌미삼아 동독은 청소년 상호 여행을 중단
4.30	○ 4개월간 동독정부의 허락하에 서독으로 이주한 동독인의 수가 약 25,000여명에 이룸. 연말까지 10,000여명 증가(전년도 7,700여명)
6.25	○ 동독인 50명이 서독의 상주대표부를 점거하자 잠정적으로 동독인의 방문을 금지
7.25	○ 서독정부는 동독에 9억5천만 DM의 유럽차관(Eurokredit)을 보증: 그 대가로 최소의 무환전액인하(연금수혜자에 대해 15DM으로 인하, 14세이하에 대해 폐지)
9.4	○ 호네커의 서독방문 무기연기
11.30	○ 동독, 국경지역의 자동발사화기 제거 작업완료
12.15	○ 헤센주와 동독지역의 국경통과점의 신설 및 이지역 고속도로 망의 연장
1985.3.12	○ 소련 서기장 체르넨코 장례식 참석중 양독 정상회담과 공동성명발표: 상호 관계에서 인간의 복지에 대한 발전은 정치적 기후의 개선과 동서관계의 신뢰 구축에 기여함을 명시
3.18	○ 양독의 개신교회단체간 종전 40주년 기념사 “평화를 위한 연설(Wort zum Frieden)” 발표
7.7	○ 서독 산업 및 무역신탁청과 동독무역부 간에 무이자(swing)차관 교섭(86~90간 8억5천만 VM공역)
8.15.	○ 베를린-히스베르크 Berlin-Hisberg 간 고속도로 개축에 합의
8.	○ 청소년 상호 여행 재개
11.1	○ 동독, 국경매설 지뢰 제거 완료

연/월/일	내 용
1986.3.15	○ 스웨덴 수상 올로프 팔메(Olof Palme)의 장례식에서 콜과 호네커의 회동
3.23	○ 서독 자알루이스(Saarlouis)市와 동독 아이젠휘텐슈하트(Eisenhüttenstadt)市 간의 최초 도시간 자매결연(Städtepartnerschaft) 체결
6.6	○ 양독간 문화협정체결
1987.6.7	○ 서베를린 국경근처의 록 페스티발과 관련 동독지역 청소년들의 장벽철거 시위
8.26	○ 서독은 동독 방문자에 대한 방문환영금(Begrüßungsgeld)을 연 2회 30DM에서 100DM(매년 1회)으로 인상
8.27	○ 서독 시민당과 동독공산당의 합의서(SPD-SED Grundsatzpapier) 발표
9.7~11	○ 호네커의 서독방문: 양독간 기술, 과학, 환경 문제에 대한 협력 합의
11.9	○ 문화협정의 일환으로 양국 문화협력 합의: 전시회 및 학문교류 등
12.17	○ 내독성 장관인 빌름스(Dorothee Wilms), 지난해 3월 15일 이후 약 20개의 양독자매시 협정이 체결되었고, 앞으로 14개에 대한 동독측의 확약 발표; 한해동안 동독측의 방문자(연금수혜연령 이하포함) 380만명, 서독측의 방문자는 550만명에 달함
1988.1.15	○ 칼 립크네히트와 로자 룩셈부르크 피살 추도회에서 평화, 환경, 인권단체 소속 150여명의 시위: 체포된 후 54명은 서독으로 강제이주
2.11	○ 서베를린 시장 데프켄과 호네커의 회동: 이후 여행 및 방문에 대한 개선발표
9.14	○ 내독간 통과교통 일괄지불금의 인상: 매년 5,250만 DM→8,600DM
12.14	○ 동독정부는 '89.1.1.부터 시행될 새로운 여행규정 공표: 동독측 여행자들의 방문거부시 시정요구권, 동시에 부부간의 여행은 제한, 개신교회의 시위로 '89.4.1.일부터 개인여행의 허용범위 확대

연/월/일	내 용
1989.1.15	○ 립크네히트와 로자 룩셈부르크 살해 70주년 기념식에서 수백만의 동독주민들의 시위: 표현, 집회, 언론의 자유를 요구
3.12	○ 라이프치히 박람회에서 600여명의 동독시민들이 여행자유를 요구하며 시위
5.2	○ 헝가리-오스트리아 국경에서 헝가리측의 철조망 제거시작
7.17	○ 헝가리-오스트리아 국경을 통한 동독인들의 탈출 시작
8.3	○ 프라하와 부다페스트 주재 서독대사관과 동베를린 주재 상주대표부에서독이주를 원하는 동독인들이 몰려옴: 각각 20, 130, 80명이 접거
9.10~11	○ 헝가리 당국의 공식적 허용하에 헝가리-오스트리아 국경을 통해 약 25,000여명의 동독인들이 탈출
9.12	○ ‘민주주의 현재(Demokratie Jetzt)’라는 동독시민운동 단체의 결성
9.19	○ 동독 최초로 반정부단체들이 ‘노이에스 포럼(Neues Forum)’을 결성하고 공식단체 허가요청: 동독당국은 이를 거부하고 이를 국가반역단체로 규정
9.30	○ 프라하와 바르샤바 주재 서독대사관에 수용되었던 동독인들이 서독으로 이송(프라하의 경우 5,500여명)
10.2	○ 라이프치히에서 20,000여명의 데모
10.4~6	○ 동구지역에서 탈출을 기도한 8,000여명의 동독주민이 동독철로를 경유하여 서독으로 이주: 동독은 국가창건 40주년의 축제분위기를 침체시키지 않기 위하여 이를 허용

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

김학성. 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」. 서울: 민족통일 연구원, 1995.

남북회담사무국. 「남북간 민간부문 접촉·대화문제」. 서울: 통일원, 1995.

통일원. 「동서독 교류협력 사례집」. 서울: 통일원, 1993.

\_\_\_\_\_. 「사회문화분야 남북교류 실무안내」. 서울: 통일원, 1994.

\_\_\_\_\_. 「통일백서」. 서울: 통일원, 1995.

Bahr, Egon. *Sicherheit für und vor Deutschland*. München: Carl Hanser Verlag, 1991

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. *Auskünfte zur Deutschlandpolitik A-Z, 3. Auflage*. Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1988.

---

\_\_\_\_\_. *DDR Handbuch*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1985.

---

\_\_\_\_\_. *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*. Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1973.

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. *Dokumente zur Deutschlandpolitik*. Reihe IV. Band 1. Frankfurt a.M.: Metzner, 1971.

---

*Innerdeutsche Beziehungen: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 1980-1986*. Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1986.

---

*Das Kulturakommen. Innerdeutsche Beziehungen*. Bonn: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 1990.

---

*Reisen in die DDR*. Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1987.

---

*Zehn Jahre Deutschlandpolitik: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR 1969-1979*. Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1980.

Griffith, William E. *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978.

Ludz, Peter C. *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen*. München: Carl Hanser Verlag, 1974.

- Mahncke, Dieter. *Berlin im geteilten Deutschland*. München: Oldenbourg, 1973.
- Pittman, Avril. *From Ostpolitik to Reunification: West German - Soviet political Relations since 1974*. Cambridge: Vambridge Univ. Press, 1992.
- Plock, Ernest D. *East German-West German Relations and the Fall of the GDR*. Boulder: Westview Press, 1993.
- Rehlinger, Ludwig A. *Freikauf: Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten*. Berlin: Verlag Ullstein, 1991
- Weidenfeld, Werner & Karl-Rudlof Korte (hrsg.). *Handbuch zur deutschen Einheit*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993.
13. *August 1961*. Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1985. Seminar material des Gesamtdeutschen Instituts.

## 2. 논문

- 권해수. “남북교류협력법상 북한주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제점 및 개선방안.” 통일원 편. 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」. 서울: 통일원, 1995.
- 박윤현. “「남북기본합의서」이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방향.” 통일원 편. 「남북교류협력 법제 논문자료집」. 서울: 통일원, 1996.

- Ackermann, Manfred. "Die Kulturbeziehungen seit Abschluß des Kulturabkommens. Eine aktuelle Stellungnahme und Einschätzung." Maria Haendcke-Hoppe(hrsg.), *40 Jahre innerdeutsche Beziehungen*. Berlin: Duncker & Humbolt, 1989.
- Ammer, Thomas. "Menschenrechtsverletzungen in der DDR." *Deutschland Archiv*, Nr. 9 (1985).
- Bundesministerium für gesamtdeutsche Frage. "Reiseverkehr in Deutschland." *Deutscher Bundestag* (5. Wahlperiode): *Drucksache V/821* (8.Juli 1966)
- "Dokumentation - Das Gespräch von Kassel." *Deutschland Archiv*. Nr.6 (1970)
- Hacker, Jens. "Die deutsche Frage aus der Sicht der SPD." D. Blumenwitz & G. Zieger(hrsg.) *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1989.
- McAdams, A. James. "Inter-German Relations." *Developments in West German Politics*. London: Macmillan, 1989.
- Roth, Margit. "Der Mindestumtausch - ein innerdeutscher Dauerkonflikt?" *Deutschland Archiv*, Nr.11 (1989)
- Sauerhöfer, Werner. "Die Jugend-Verbandskontakte zwischen den beiden deutschen Staaten." *Kein Alter zum Ausruhen*. Bonn: Deutscher Bundesjugendring, 1989.

Süß, Walt. "Perestrojka oder Ausreise." *Deutschland Archiv*, Nr.3  
(1989)

Volze, Armin. "Kirchliche Transferleistungen in die DDR."  
*Deutschland Archiv*. Nr.1 (1991)

Wendt, Hartmut. "Die deutsch-deutschen Wanderungen - Bilanz  
einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise."  
*Deutschland Archiv*, Nr.4 (1991)

Winters, Peter Jochen. "Innerdeutsche Städtepartnerschaften."  
*Deutschland Archiv*, Nr. 7 (1986)

## ◎ 發刊資料目錄 案內 ◎

### <세미나시리즈>

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 北韓의 權力構造와 金日成 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢 展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案
- 94-05 統一文化와 民族共同體 建設
- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望

- 95-01 韓半島 平和體制 構築方案 摸索
- 95-02 남북화해·협력의 실천지표: 「민족발전공동계획」
- 95-03 金正日 政權의 向方
- 95-04 南北韓關係 現況 및 '96年 政勢 展望
- 96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책

<研究報告書>

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞秩序 豫測(I)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究

- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·  
開放모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題를  
중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北  
亞秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例을 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力の 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案: 社會·文化的 同質性  
增大方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策

- 93-04 中國의 改革·開放 加速화와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(III)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究: 유럽 軍費統制條約의 示唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系

- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족 공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 북한 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北韓關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 北韓의 社會間接資本 實態分析
- 94-06 主體思想의 內面化 實態
- 94-07 金正日 리더쉽 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日의 軍事權力基盤
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力 增強이 韓半島安保에 미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制的 對南政策 展望

- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部の 情勢認識 變化와 政策展望
- 94-17 북한의 대외경제 개방정책 현황과 전망
- 94-18 統一韓國의 對外經濟協力 方向: 亞·太地域 多者間協力  
關聯
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議와 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價値意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의 비교  
연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의 變化와  
關聯
- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化  
對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策
- 94-33 統一韓國의 政治理念
- 94-34 統一以後 國民統合 方案 研究
- 94-35 統一韓國의 經濟體制
- 94-36 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力增大 方案 研究

- 95-01 리·北關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-02 金正日 政權의 人權政策 變化展望
- 95-03 北韓 知識人政策의 變化
- 95-04 韓半島 平和體制 構築方案
- 95-05 金正日 政權의 權力엘리트 研究
- 95-07 서독의 분단질서관리 외교정책 연구  
- 한국 통일외교에 대한 시사점 모색 -
- 95-08 北韓의 對美國政策 變化 研究
- 95-09 韓·日關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-10 金正日 體制下的 軍部役割: 持續과 變化
- 95-11 남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 미·북관계 및 남북관계 개선 관련
- 95-12 독일의 정치교육 연구  
- 한반도 통일대비 정치교육에의 시사점 분석 -
- 95-13 북한의 협상전술 특성 연구-남북대화 사례를 중심으로
- 95-14 남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력협력에 관한 연구
- 95-15 북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교
- 95-17 鄧小平 死後 中國의 國內情勢와 韓半島政策 展望
- 95-18 北·美關係와 韓·美關係 變化展望
- 95-19 북한 주요 기초문헌 해제집(Ⅲ): 「근로자」 해제
- 95-21 탈냉전기 중북한관계 변화 연구

- 95-22 북한의 경제개혁과 남북경협
- 95-23 통일문제에 대한 세대간 갈등 해소 방안
- 95-24 지역갈등 해소방안 연구: 국내적 통일기반 조성방안
- 95-25 金正日 政權의 對外政策 變化 展望
- 95-26 1995年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 96-01 김정일의 당권장악과정 연구
- 96-02 통일과정에서 매스미디어의 역할
- 96-03 동·서독 인적교류 실태 연구

<統一情勢分析>

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢  
및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및  
南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果 分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向

- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠  
影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島  
安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北  
韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制  
度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993.1~6)
- 93-04 <조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령>과 北韓의  
對南政策

- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC)會議를 계기로 본 亞·  
太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議  
結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策: 北韓 核問題와 美北關係改善을  
中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망: 외자유치 관련법 제정을  
중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日, 韓·中 頂上會談 結果分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994.1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第 9期 7次會議 結果分析
- 94-10 韓·러關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로
- 94-11 탈북자 발생 배경 분석
- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望

- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994.4~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994.7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析과 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 北韓의 變化와 金正日 政權의 將來
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望
- 95-01 鄧小平 死後 中國의 國內政勢 및 韓半島政策 展望
- 95-02 北韓의 對南動向 分析(1995. 1~3)
- 95-03 中國의 政局展望: 第8期 全人大 3次大會 結果를 中心으로
- 95-04 金正日 承繼體制 鞏固化 動向
- 95-05 北韓의 食糧支援 要請背景과 對北韓 食糧支援 方案
- 95-06 金日成 死後 1年: 북한정세의 동향과 전망
- 95-07 「조·소 우호협조 및 상호원조조약」廢棄의 意味와 評價
- 95-08 江澤民 中國 國家主席 訪韓 結果分析
- 96-01 北韓의 承繼政治 動向: 2·16 生日行事를 中心으로
- 96-02 中國의 對內政策과 對臺灣政策 展望: 제8기 全人大 4차회의 結果分析을 中心으로
- 96-03 北韓의 對美·中政策 懸案과 展望
- 96-04 周邊4國 頂上會談과 韓半島 安保環境
- 96-05 러시아 大選結果 分析

96-06 金日成 死後2年: 北韓政勢의 動向 및 展望

96-07 나진-선봉지대 개발계획과 남북한 경제관계 전망

<世界主要事件日誌>

91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1 ~ 1991. 6. 30)

91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1 ~ 1991. 9. 30)

91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1 ~ 1991. 12. 31)

92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1 ~ 1992. 3. 31)

92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1 ~ 1992. 6. 30)

92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1 ~ 1992. 9. 30)

92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1 ~ 1992. 12. 31)

93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1 ~ 1993. 3. 31)

93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1 ~ 1993. 6. 30)

93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1 ~ 1993. 9. 30)

93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1 ~ 1993. 12. 31)

94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1 ~ 1994. 3. 31)

94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1 ~ 1994. 6. 30)

94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1 ~ 1994. 9. 30)

94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1 ~ 1994. 12. 31)

95-01 世界主要事件日誌(1995. 1. 1 ~ 1995. 3. 31)

95-02 世界主要事件日誌(1995. 4. 1 ~ 1995. 6. 30)

- 95-03 世界主要事件日誌(1995. 7. 1 ~ 1995. 9. 30)  
 95-04 世界主要事件日誌(1995. 10. 1 ~ 1995. 12. 31)  
 96-01 世界主要事件日誌(1996. 1. 1 ~ 1996. 3. 31)  
 96-02 世界主要事件日誌(1996. 4. 1 ~ 1996. 6. 30)

<年例情勢報告書>

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992  
 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993  
 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994  
 94-01 北韓 核問題斗 南北關係  
 94-2 統一環境斗 南北韓 關係: 1994~1995  
 95-01 統一環境斗 南北韓 關係: 1995~1996

<論叢>

- 統一研究論叢 創刊號(1992. 6)  
 統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)  
 統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)  
 統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)  
 統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 8)  
 統一研究論叢 第3卷 2號(1994. 12)

統一研究論叢 第4卷 1號(1995. 8)

統一研究論叢 第4卷 2號(1995. 12)

統一研究論叢 第5卷 1號(1996. 7)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
special edition(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 3(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
special edition(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 4(1995)

한독 WORKSHOP : ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL  
UNIFICATION  
(1993)

한미 WORKSHOP : US-Korean Relations at Time of Change  
(1994)

## &lt;資 料&gt;

- 92-01 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)
- 92-02 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)
- 93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書
- 93-02 藏書目錄: 特殊資料
- 93-03 獨逸 統一條約 批准法律
- 94-01 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)
- 94-02 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(中)
- 94-03 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(下)
- 95-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書(追錄I)
- 95-02 藏書目錄: 特殊資料(追錄I)

## &lt;통일문화시리즈&gt;

- 94-01 統一文化研究(上)
- 94-02 統一文化研究(下)
- 95-01 統一과北韓社會文化(上)
- 95-02 統一과北韓社會文化(下)

---

---

동·서독 인적 교류 실태 연구

연구보고서 96-03

---

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 231-4304

印刷處 웃고문화사      전화 : 267-3956

印刷日 1996년 9월 일

發行日 1996년 9월 일

---

---