

동서독 교역의 촉진요인과 장애요인

고상두(연세대학교 사회과학연구소 선임연구원)

◁ 목 차 ▷

- I. 서론
- II. 동서독 교역의 발전과정
- III. 동서독 교역의 촉진요인
- IV. 동서독 교역의 장애 요인
- V. 결론 및 시사점

I. 서론

일반적으로 적대적 관계에 있는 국가라도 서로 전쟁상태에 있지 않는 한 경제교역은 하기 마련이다. 냉전시대에 미국과 소련이, 분단상황에서 서독과 동독이 그러하였다. 남북한은 한국전쟁과 함께 일체의 교역을 중단하였으며, 탈냉전이 도래하고 1988년 “7·7 특별선언” 이후 대북한 경제개방조치를 취하면서 남북한 경제교역이 시작되었다. 89년과 90년에 총 교역 규모 2천만 달러이하의 시험기적인 단계를 거친 후 지속적으로 증가한 남북교역은 1997년에 3억 달러를 돌파하였다. 이로써 한국은 일본과 중국 다음으로 북한의 세

번째 교역 대상국으로 부상하였다.

남북교역이 항상 증대되어 온 것은 아니다. 96년 강릉 잠수함 침투사건으로 남한이 대북 강경책을 취함으로써 남북교역이 위축되었고, 98년에는 IMF 사태의 어려운 경제상황에 의해 야기된 내수경기 부진으로 또다시 남북교역이 위축되었다.¹⁾ 하지만 이제 남북교역은 김대중 정부의 포용정책에 힘입어 크게 증가할 시점을 맞이하고 있다. 1999년 올해 8월까지의 교역량이 이미 전년도 1년간의 교역량에 육박하고 있다.²⁾ 이러한 배경에서 분단후 통일까지 40년 동안 진행되어 온 동서독간 경제 교역의 성공적인 경험을 분석하여 한반도에의 시사점을 찾는 작업은 시의 적절하고도 중요한 일이라고 하겠다.

분단국가에서의 상호교역은 경제적 성격뿐만이 아니라 정치적, 안보적 성격을 강하게 띠고 있다. 남북한간의 경제교역에서 남한과 북한은 각각 정치·안보적 이유에서 경제교류를 제한하는 행태를 자주 표출하여왔다. 국민의 정부가 출범한 이후 한국은 북한과의 경제교역을 적극적으로 확대하고자 하는 강한 의지를 보이고 있지만, 아직도 내외부적인 반대에 부딪치고 있으며, 상황의 변화에 따라 대북 교역 활성화 정책노선이 후퇴하게 될 가능성을 전혀 배제할 수 없다.

이러한 점에서 동서독간의 40년 경제교역을 분석하여, 분단국 경제교역이 국가안보에 얼마만큼의 위험성을 내포하고 있는지? 혹은 분단의 극복에 얼마나 기여할 수 있는지? 라는 시각에서 평가해 보는 것은 대북 포용정책의 지속성 여부와 한반도 통일을 전망하는 데에 많은 도움이 될 것으로 보인다.

세계경제에서 나타나는 교역 현상 중에서 내독교역만큼이나 독특한 특징을 많이 가지고 있는 경우는 드물 것이다. 내독교역은 자본주의와 사회주의라는 두 개의 다른 체제간에 이루어졌다. 내독교역의 당사자는 동독에서는 국가기관이고, 서독에서는 일반기업이었다. 교역방식에 있어서 서독과 동독은 고도의 공업화 수준에 도달한 국가이면서도 서로간의 교역에 있어서 전근대적인 물물교환 방식을 따랐다. 이러한 각종 제약조건에도 불구하고 내독교역은 꾸준히 증가하는 추세를 보여왔다. 하지만 동서독간의 교역량 증가현상은 점증적 변화가 아니라, 단계적 변화의 양상을 보였다. 그러므로 본 논문은 통일이 되기 전까지의 내독교역이 변화 발전된 양상을 단계별로 구분하여 살펴보고, 어떠한 촉진요인과 장애요인이 내독교역의 각 단계에 영향을 주었는지를 분

1) 통일부, 『98 통일백서』 (서울: 통일부, 1999), p. 70.

2) 통일부, 『남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 제98호 (서울: 통일부, 1999), p. 44.

석하고자 한다.

넓은 의미에서의 내독교역은 동서독간의 물품거래 뿐만 아니라 용역거래, 자본거래 등을 포함한다. 하지만 그러한 분류는 경제교역이라는 개념보다는 오히려 경제교류협력이라는 개념에 더 근접한다. 본 논문에서는 분석의 편의상 좁은 의미에서의 내독교역에 해당하는 물품 거래만을 다룬다. 동서독간의 경제 교류에서 물품 거래가 차지하는 비중이 압도적이기 때문에, 이를 통하여 양독간의 경제 교류 및 협력관계의 본질을 충분히 알아볼 수 있을 것이다.

독일이 통일된 이후 한국에서 수행되어온 동서독 관계연구는 주로 통일과 통일후 야기된 문제를 분석하는 것에 치중되어 전개되어 왔다. 그 동안 통일 이후의 관점에서 과거 동서독간의 경제교류 문제를 다룬 논문으로서 고일동의 “내독경제관계 발전의 기본요소와 남북한 경험의 추진방향”(통일문제연구, 1993), 김영운의 “통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류협력에 주는 시사점”(통일연구논총, 1995), 박광작의 “구 동서독의 경제협력과 한국에 대한 시사점”(통일경제, 1996) 등이 얼마 되지 않는 대표적 논문들이다.

이들 논문들은 대체로 경제적 시각에서 구 동서독간의 경제협력 문제를 충실히 분석하고 한반도에서의 시사점을 찾고자 하였다. 하지만 현재 대북 경제 교류 활성화의 토대가 되고 있는 포용정책의 지속성 여부는 오히려 정치, 안보적 관점에서 평가되어야 한다고 본다. 과거 동서독간의 경제교역 문제를 경제적 차원뿐만 아니라 정치와 안보적 차원까지 확대된 시각에서 분석하고자 하는 것이 본 논문의 목적이다.

II. 동서독 교역의 발전과정

내독교역의 기원은 이차대전 후 전승국에 의해 네 개로 분할된 점령 지역간의 물품거래에서 시작되었다. 점령지역간의 교역은 분할 점령된 독일 전역을 하나의 단일 경제 단위로 인정한 포츠담 조약 제14조에 그 근거를 두었다.³⁾ 이와 같이 동서독은 2차대전후 4강에 의해 분할 점령되었으면서도 단일 경제권으로 간주됨으로써, 두 지역간의 경제교류가 계속 유지될 수 있었던 것

3) Joachim Nawrocki, *Die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland* (Berlin: Verlag Gebr. Holzapfel 1988), p. 15.

이다.⁴⁾ 따라서 내독교역은 독일이 두 개의 국가로 분단되기 이전부터 시작되었고, 또한 분단 상황에서도 지속적으로 유지됨으로써, 독일이 경제적으로는 항상 통일된 모습을 가지고 있었다는 점을 보여준 가장 대표적인 사례이다. 이러한 점에서 내독교역은 동서독간의 관계에서 아주 독특한 성격을 가지면서, 양독관계에서 가장 오래되고 안정된 요소로 자리잡았다.

전승국에 의해 독일이 분할 통치되던 기간에 미국, 영국, 프랑스 점령당국들은 각기 소련과 점령지 물품교역에 관한 협정을 체결하였는데, 그것들은 주로 양자적 협정이었다. 이러한 협상방식은 서방 점령당국간의 정책혼선을 약기하고 협상력을 약화시키는 결과를 초래하였다. 1947년 11월에 서방 강대국들은 공동으로 소련과 교역협정을 체결하였다. 소위 베를린 협정으로 불리는 이 조약에 의해 4개 지역으로 분단되었던 독일이 사실상 2개 지역으로 분단된 셈이 되었다.⁵⁾

1949년에 서독과 동독이 독자적인 정치체제로서 출범하게 되면서, 내독교역 또한 새로운 법적인 틀을 필요로 하게 되었고, 이에 따라 1952년 9월에 제2차 베를린 협정이 체결되었다. 베를린 협정은 양독간의 경제교역에 관한 제반 규정을 명시하였고, 분단으로 인하여 독일 영토에 정치적으로는 서독, 동독, 베를린이라는 세 개의 단위가 분리 생성되었다는 사실을 인정하면서도, 경제적으로는 서독 마르크와 동독 마르크가 각각 통용되는 두 개의 통화지역이 생겨났다는 점을 강조하여 조약의 당사자를 국호대신에 통화지역으로 표현하였다.⁶⁾ 이러한 점에서 베를린 협정은 냉전이 야기한 정치적 분단상황을 승인하지 않으려는 서독의 시각이 강하게 반영된 조약이었다.

베를린 협정에 의해 서독은 전 독일을 두 가지 화폐가 사용되고 있는 하나의 경제 단위로 간주하고, 내독교역을 국제 교역이 아닌 국내 교역으로 취급하였다. 그리하여 동독으로부터의 반입품에 대해서 관세를 부과하지 않았고, 부가가치세를 우대수준에서 적용하였다.⁷⁾ 동독이 이러한 내용을 받아들이고

4) 양호민 외, 『남과북 어떻게 하나가 되나: 한반도 통일의 현실과 전망』 (서울: 나남, 1992), p. 106.

5) Suk Bum Yoon, "East and West German Economic Relations: A Korean Perspective," In Dalchoong Kim et al(ed), *East-West Relations and Divided Nation Problems in the Gorbachev Era* (Seoul: Yonsei University, 1988), pp. 326-327.

6) Detlef Kühn, "Agreement and Implementation between East and West Germany," In Dalchoong Kim et al(ed), op. cit., p. 312.

7) Maria Haendcke-Hoppe-Armdt, "Interzonenhandel/Innerdeutscher Handel" In Deutsche Bundestag (Hg.) *Deutschlandpolitik, Innerdeutsche Beziehungen und Internationale*

서독과 협정을 체결한 것은 양독간의 경제 교역에 따른 경제적 이익이 상당했기 때문이다.

동서독 교역을 법적으로 규정한 베를린 협정에 따르면, 내독교역의 방식은 다음과 같이 크게 네 가지의 특징을 가지고 있는 것으로 나타난다.⁸⁾

첫째, 이 교역은 양자적 교역으로서 동서독간에만 적용되고, 교역 상품은 원칙적으로 독일을 원산지로 하는 것이어야 한다. 외국산 제품의 교역은 특별히 동서독간의 합의를 거치도록 하였다.

둘째, 대금결제는 현금으로 하는 것이 아니라 양국 중앙은행에 의한 양자간 청산방식으로 수행된다. 이를 위해 중앙은행은 각각 상대방을 위한 청산구좌를 설정해 놓고 물품거래에 따른 입출금을 정산하였다.

셋째, 청산구좌는 인위적인 청산용 화폐, 소위 “청산단위(VE: Verrechnungseinheit)”로 운영되는데, 결산 후 실제 지불을 할 필요가 생길 경우에 1VE (청산단위)는 1DM (서독 마르크)라는 환율이 적용되었다.

넷째, 동서독은 가능한 한 서로가 지불해야 하는 금액이 균형을 이루도록 최대한 노력하면서도 단기적으로 생겨나는 불균형을 해결하기 위한 방편으로 청산용 융자제도인 스윙을 마련하였다. 이에 따라 각 교역 당사국은 융자 한도 내에서 무이자로 초과 수입할 수 있게 되었다.⁹⁾

Rahmenbedingungen (Frankfurt a. M.: Nomos Verlag, 1995), p. 1547.

8) Franz-Lothar Altmann, "The Framework for Inner-German Trade and Travel" In Dalchoong Kim et al(ed) *Divided Nations and East-West Relations on the Threshold of the 1990s* (Seoul: Yonsei Univ., 1990), pp. 207-208.

9) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』 (서울: 통일원, 1993), pp. 373-374.

〈표 1〉 서독의 대동독 물자교역 1949-1989 (단위: 억 마르크)

	총교역량	반 출	반 입	교역수지
1949	4.3	2.2	2.1	+ 0.1
1950	8.0	3.9	4.1	- 0.2
1955	11.5	5.6	5.9	- 0.3
1960	20.8	9.6	11.2	- 1.6
1961	18.1	8.7	9.4	- 0.7
1962	17.6	8.5	9.1	- 0.6
1963	18.8	8.6	10.2	- 1.6
1964	21.8	11.5	10.3	+ 1.2
1965	24.7	12.1	12.6	- 0.5
1966	29.6	13.4	16.2	- 2.8
1967	27.4	12.6	14.8	- 2.2
1968	28.6	14.4	14.2	+ 0.2
1969	29.3	16.6	22.7	- 6.1
1970	44.1	24.1	20.0	+ 4.1
1975	72.6	39.2	33.4	+ 5.8
1980	108.7	52.9	55.8	- 2.9
1981	116.3	55.8	60.5	- 4.7
1982	130.2	63.8	66.4	- 2.6
1983	138.3	69.5	68.8	+ 0.7
1984	141.5	64.1	77.4	- 13.3
1985	155.4	79.0	76.4	+ 2.6
1986	142.9	74.5	68.4	+ 6.1
1987	140.5	74.0	66.5	+ 7.5
1988	140.2	72.3	67.9	+ 4.4
1989	153.0	81.0	72.0	+ 9.0

출처: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1990 für Bundesrepublik Deutschland., Wiesbaden, 1990, p. 323.

〈표 1〉은 1949년 분단에서 1989년 통일까지 40년 동안 동서독간 교역의 추이를 보여 주고 있다. 분단 기간동안 동서독간의 교역은 꾸준히 증가하였음을 알 수 있고, 좀더 구체적으로 살펴보면 “S형 증가곡선”을 그리면서, 초기 답보단계, 중기 진전단계, 말기 정체단계라는 크게 세 가지로 뚜렷이 구분되는 변화를 보이고 있다.

초기 답보단계는 1949년 동서독 단독정부가 출범한 이후 1969년 동방정책이 실시되기 전까지의 기간이다. 독일이 전승국의 점령통치를 받는 동안, 점령지역간의 경제교류는 주로 소련이 물품반입에 대하여 강력한 통제정책을 취함으로써 공식적인 교류가 미미하였다. 당시 경제교류는 원칙적으로 금지되었고 예외적으로 허가되었다.¹⁰⁾ 1949년 전승국이 행사하였던 경제교역에 관한 권한이 신생 동서독 정부에게 위임되고 나서, 그 이듬해인 1950년에 전년 대비 거의 2배에 달하는 교역이 이루어졌다. 하지만 그 후의 기간동안 양독간의 교역은 대체로 답보적 양상을 보였다. 그리하여 1960년대에는 10년 간에 걸쳐 내독교역량이 20억 마르크 선에서 머물렀다. 이 기간 중에 동서독간의 물자교역은 대체로 비슷한 물량이 반입·반출되어, 양국의 교역수지가 균형을 이루었다.

중기 진전단계는 1970년 동방정책의 실시와 함께 44억 마르크로 급증하기 시작한 내독교역이 155.4억 마르크라는 사상 최고의 수준에 도달하게 되는 1985년까지의 기간이다. 약 15년의 기간동안 교역량은 530% 증가하였다. 교역량의 증가와 함께 동서독간의 교역수지의 규모도 함께 커졌으며 흑자와 적자가 번갈아 나타나는 현상을 보였다. 그리하여 70년에서 75년까지 서독은 연간 약 4-5억 마르크의 교역 흑자를 보았고, 84년에는 동독이 무려 13억 마르크의 교역흑자를 보았다.

말기 정체단계는 1986년 이후 내독교역이 침체하기 시작하여 1989년 통일이 될 때까지의 기간이다. 이 기간동안 양독 교역량은 1985년의 최고수준을 다시 회복하지 못하였다. 말기 정체단계에서는 다른 단계와 달리 서독의 지속적인 교역 흑자가 두드러지게 나타나고 있다. 이 기간동안 동독은 늘 적자를 면치 못하였으며, 4년이라는 짧은 기간에 동독은 총 27억 마르크의 교역 적자를 기록하였다.

10) 김영윤, “통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점,” 『통일연구논총』, 제4권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 279.

Ⅲ. 동서독 교역의 촉진요인

1. 정치적 측면

동독과 서독은 둘다 내독교역이 중요한 정치적 기능을 발휘하고 있다는 점을 인정하였다. 서독의 경우 내독교역은 통일정책의 주요 요소였다. 1965년에 르하르트 수상은 내독교역이란 물품거래만을 의미하는 단순한 비즈니스가 아니라, 동서독에 떨어져 살고 있는 주민들을 실감 있게 결합하는 역할을 한다고 주장하였다.¹¹⁾ 그의 교량역할론에 의하면 내독교역은 서독과 서베를린간의 통행을 보장하고, 동독과 서독을 하나로 묶는 기능을 한다는 것이다.

그가 주장한 교량역할론은 동방정책의 시작과 함께 본격적으로 구현되었다. 서독이 동독과의 교역확대 정책을 추진하게 되면서, 양독간에 일종의 교역레짐이 형성되었다. 무엇보다도 서독은 동독에 대한 신용 제공 수준을 높였다. 1968년에 2억 마르크에 불과하였던 스윙 한도액은 이후 지속적으로 증대되어, 1976년에는 8억 5천만 마르크 수준으로 높아졌다. 또한 서독 정부는 기업의 플랜트 수출을 지원하기 위하여 국가 보증과 재정 지원의 업무를 담당할 산업시설금융지원회사(GEFI)를 신설하였다. 그 이후 교역을 촉진하는 각종 제도적 장치의 도움으로 서독의 대동독 수출은 급증하게 되었다.¹²⁾

동방정책 이전까지 서독의 대동독 정책은 “1민족 1국가” 원칙에 입각하여 동독을 국가로 인정하지 않았고, 동독을 국가로 인정하여 외교관계를 수립하는 그 어떤 나라와도 국교를 맺지 않는다는 할슈타인 원칙을 외교노선으로 채택하고 있었다. 그러나 브란트 수상의 동방정책은 그 동안 동독이 주장해 온 “1민족 2국가” 원칙을 서독이 수용하는 것이었다. 서독은 그때까지 고집하여 온 단독 대표권을 포기하고, 1972년에 동독과 기본조약을 체결하여 동독을 국가로 인정하였고, 이듬해 유엔 동시 가입을 실현하였다.

하지만 이것으로 동독과 서독사이에 통일을 바라보는 시각이 완전히 일치하게 된 것은 아니다. 서독의 동방정책은 평화공존 이념 하에 동독 정부의 실체를 인정하고, 독일 민족에게 두 개의 국가가 있다는 사실을 승인하였지만,

11) Maria, Haendcke-Hoppe-Armdt, "Interzonenhandel/Innerdeutscher Handel," in: Deutsche Bundestag (Hg.) *Deutschlandpolitik*, p. 1549.

12) Karl C. Thalheim, *Die wirtschaftliche Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland* (Berlin: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1988), p. 121.

동독에 대한 국제법상의 불승인 입장을 견지하고, 양독간의 관계를 특수관계로 규정하였다. 서독에게 있어서 동독이 비록 자국은 아니지만 그렇다고 해서 외국도 아니라는 사실은 내독교역에 대한 서독의 입장에서 가장 잘 나타나고 있다. 서독은 기본조약에서 내독교역은 기존의 베를린 협정에 따른다고 명시함으로써 양독간 교역은 국제 교역이 아니며, 따라서 동서독간의 국경은 관세법이 적용되는 국제법상의 경계선과 다르다는 사실을 천명하였다.¹³⁾

동독의 “1민족 2국가론”은 서독의 해석과 달리 동서독을 국제법적인 국가로 간주하고 서독을 외국으로 간주하였다. 동독은 1971년 동독사회주의통일당 제8차 전당대회에서 동독과 서독은 물과 불의 관계로서 통일이 불가능하다는 점을 주장하였고, 1974년의 개정 헌법에서 민족국가나 통일이라는 용어를 삭제하였다. 1976년 제9차 전당대회에서는 당 강령에서 통독조항을 삭제하면서 동독의 “사회주의 민족”을 서독의 “자본주의 민족”과 차별화 하는 2민족 2국가론을 주장하기도 하였다.

이러한 맥락에서 동독은 서독과의 거래를 외국과의 교역으로 간주하면서, 통계상으로 서독과의 교역량을 대외 무역으로 계산하였다. 동독은 서독이 양독간의 교역 관계를 국내법적 관계로 규정하는 점에 대하여 비판하면서, 분단 이전 시대에서 연유된 내독교역의 법적 지위를 새로운 시대 상황에 맞추어 국제적 교역으로 재정립하자고 주장하였으나 서독의 반대에 부딪혔다. 그리하여 동독은 내독교역의 특수성을 부인하면서도 이 특수성을 인정하지 않으면 내독교역으로부터 얻게 되는 경제적 혜택을 상실한다는 딜레마 때문에, 기본조약에 명시된 내독교역의 특수성을 사실상 인정하는 상반된 태도를 취할 수밖에 없었다.

서독이 동독을 국가로 인정하게 되면서, 서독 내부에서는 분단이 고착화되는 것이 아니냐는 우려가 제기되었다. 그러나 동방정책은 정치적 분단을 인정하였지만, 반면에 내독교역을 활성화시킴으로써 경제적 통일성을 확인하고 촉진하는 성과를 거두었다. 이러한 점에서 브란트의 동방정책은 선민족통일 후 국가통일이라는 의미를 지닌 고차원적인 통일정책이라고 할 수 있다.¹⁴⁾

2. 경제적 측면

13) 박광작, “구 동서독의 경제협력과 한국에 대한 시사점,” 『통일경제』, 12월호 (서울: 현대경제사회연구소, 1996), p. 56.

14) 황병덕, 『동서독간 정치통합 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 10.

서독이 내독교역의 정치적 이익에 관심이 많았다면, 동독은 상대적으로 경제적 이익을 중시하였다. 이차대전 이전에 서독 지역은 주로 원자재를 공급하고 동독 지역은 완제품을 생산하는 상호 보완적 경제관계에 있었다. 이러한 이유에서 이차대전 이전까지 이들 지역간의 물품 거래는 매우 활발하였고, 1936년 당시 총교역량이 86억 마르크에 달하였다. 그러나 전쟁이 끝난 직후인 1946년 양 지역간의 교역은 2% 수준으로 감소하여 1.8 억 마르크밖에 되지 못하였다. 전후 경제복구를 위해 생산을 다시 가동해야 했던 동독으로서 서독으로부터의 원자재 공급이 긴요한 문제였다. 또한 동독은 소련에게 전쟁 배상금조로 많은 생산설비를 빼앗겼다. 이러한 이유로 내독교역은 서독보다 동독에게 더 큰 경제적 중요성을 가지고 시작되었다.

냉전기간동안 동독에게 있어서 서독은 소련 다음으로 중요한 제2의 교역 상대국이었다. 동독 당국의 공식 발표에 의하면 서독과의 교역이 동독의 대외 교역에서 차지하는 비중은 평균 7-8% 였다. 그러나 통일 이후 밝혀진 사실에 의하면 그 통계는 과거 동독 정부가 서독에 대한 경제적 의존도를 실제보다 낮게 보이게 하기 위하여 조작되었다는 것이다. 새로이 수정되어 발표된 통계에 의하면 1985년에서 1989년의 기간에 동독의 대외교역에서 서독이 차지하는 비율은 약 20%였다.¹⁵⁾

동독은 내독교역으로 인하여 구 동구 사회주의 국가 중에서는 유일하게 이원적 서방 교역을 수행할 수 있었다. 즉 동독은 서방(OECD 회원국)으로부터의 수입물량의 약 60%에 달하는 서독의 상품에 대해서는 경화를 지불할 필요가 없이 자국의 상품으로 결제할 수 있는 특수한 지위를 가진 것이다. 이러한 교역 채널 덕분에 동독은 80년대 초에 외환위기에 처한 동구 사회주의 국가 중에서 가장 빨리 경제 안정을 되찾을 수 있었던 것이다.¹⁶⁾

15) *Statistisches Jahrbuch der DDR* 1990, p. 277.

16) Hanns-Dieter Jacobsen, "Aktueller Stand der Entwicklungsmöglichkeiten des Ost-West-Handels," In *Ostkolleg der BPB (Hg.) Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe* (Köln, 1987), p. 130.

〈표 2〉 내독교역의 구조 (단위 %)

	서독의 수출품				서독의 수입품			
	원자재	자본재	소비재	식료품	원자재	자본재	소비재	식료품
1961-65	57	17	7	19	51	11	22	16
1971-75	54	24	10	12	38	11	31	20
1981-85	58	19	9	14	56	11	23	10
1986	49	28	12	11	48	14	27	10
1987	45	36	9	9	48	15	27	10
1988	44	37	10	8	50	14	25	10
1989	45	38	8	8	52	15	23	9

출처: Statistisches Bundesamt. Warenverkehr mit der DDR, Wiesbaden, 1990, p 793.

동독에 비해 서독에게 내독교역은 상대적으로 낮은 비중을 가지고 있었다. 서독의 총교역에서 동독과의 교역이 차지하는 비율은 2% 이하로서 매우 낮은 수준이었다. 동독은 서독의 15번째 교역 상대국으로서 핀란드와 유고슬라비아 정도의 비중을 가졌다. 총량적인 관점에서 볼 때 동독과의 교역은 서독에게 미미한 것이지만, 서독의 개별 기업의 관점에서 볼 때, 내독교역은 커다란 의미를 가지고 있었다. 왜냐하면 80년대 동독과의 교역량 중에서 80%가 중소기업에 의해 수행되었고, 7,000 여개의 기업이 동독 교역에 전적으로 의존하고 있었기 때문이다.¹⁷⁾

〈표 2〉에서 내독교역의 구조를 살펴보게 되면 서독이 동독으로부터 반입하는 상품 중에서 자본재가 차지하는 비율이 약 11-15%에 불과하다. 이에 비해 동독이 서독의 기계 및 전자산업 등으로부터 반입하는 자본재의 비율은 60년대 초반의 17%에서 꾸준히 증가하여 1980년대 후반에는 38%에 달해

17) Fritz Homann, "Zur Zukunft des innerdeutschen Handels," Deutschland-Archiv, Nr. 10 (1986), p. 1089.

총 반입량의 1/3을 넘어섰다. 이러한 사실은 서독이 사실상 동독에게 제1의 기술이전 국가로서의 역할을 하였다는 점을 알 수 있게 한다.¹⁸⁾

3. 안보적 측면

브란트 수상이 동서독 교역에 획기적인 계기로 작용한 동방정책을 추구하게 된 것은 일차적으로 안보적 이유 때문이었다. 분단이후 아데나워 수상의 대동독 강경정책은 60년대 동서진영간의 긴장완화와 평화공존의 분위기에 더 이상 적합하지 않게 되었다. 1963년 케네디 대통령은 사회주의권과의 평화공존을 추구하는 전략을 공표하고 군비경쟁을 중단하는 정책적 전환을 시도하였고, 존슨과 닉슨 대통령도 동구권과의 화해를 추구해 나갔다. 이에 호응하여 브레즈네프 소련 공산당 서기장도 대탕트 정책을 모색하였는데, 중국과의 국경분쟁에 말려든 소련은 아시아 지역의 군사력 증강을 위하여 유럽지역에서의 안보부담을 줄여야 하는 입장이었고, 1969년에 부다페스트에서 개최된 바르샤바 조약기구 회의에서 범유럽안보협력회의를 창설할 것을 나토에 제의하였다.¹⁹⁾

서방 연합국들이 할슈타인원칙, 힘의 정치 등에 의해 대변되는 서독의 통일정책을 비판하고 정책노선을 수정할 것을 요구하는 분위기 속에서 1969년에 집권한 브란트 정부는 동방정책을 추진하기에 매우 유리한 국제적 여건을 맞이하고 있었다고 할 수 있다. 동방정책의 핵심적 내용은 과거 아데나워의 힘의 정치가 현상타파를 목표로 삼은 것과 달리 현상유지를 그 정책 목표로 하였다는 것이다. 물론 동방정책이 추구하는 현상유지란 분단의 고착화를 의미하는 것이 아니다. 통일이라는 거창한 구호를 앞세우기보다는 점진적으로 접근하는 “작은 걸음의 정치”를 구사하겠다는 것이며, 실현방안으로 제시된 것은 공산권 국가에 대하여 “접근을 통한 변화”를 초래하여 장기적으로 독일 통일에 유리한 여건을 조성하겠다는 분단관리정책이다.²⁰⁾

즉 소련과 동독 같은 국가들은 정치적으로나 군사적으로 위협을 받지 않는 범위 내에서 개방정책을 추진할 수 있기 때문에, 그들의 영토를 존중하고 국

18) Michael Baumann, "Der innerdeutsche Handel 1989 Grundlagen, Probleme, Perspektiven," *Deutschland Archiv* (Sonderheft, 1989), p. 174.

19) 황병덕, "독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점: 서독의 신동방정책을 중심으로," 『아태평화재단 학술회의 논문집』 (1999. 10. 18), pp. 345-346.

20) 고상두, "분단국 외교정책," 김달중(편), 『한국의 외교정책』 (서울: 오름, 1998), p. 151.

내정치에 간섭하지 않음으로써 교류협력을 활성화 할 수 있는 것이다. 따라서 서독은 긴장완화와 평화유지를 근간으로 하는 현상유지 정책을 추진함으로써 동독을 개방시킬 수 있고, 정치와 경제적인 영향력으로 변화를 유도하여 궁극적으로 독일 분단현상의 타파를 이루어낼 수 있다고 본 것이다.

동방정책은 독일의 분단이 유럽의 분단에서 초래되었기 때문에 독일문제를 독일영토를 뛰어 넘어 생각해야 한다고 보고, 독일의 통일은 제1단계로서 유럽의 긴장완화와 평화유지를 통해 안정된 안보환경을 구축하고, 제2단계로서 유럽평화가 유지된 조건하에서 양독간의 관계를 활성화시키고, 마지막 단계에서 동서독 주민들이 평화롭고 자유로이 왕래하고, 풍요로운 생활을 누리게 된다면 실질적인 통일이 이룩된 것이라고 보았다.

이러한 배경에서 서독은 동독과의 교역을 독일과 유럽의 평화에 긍정적으로 기여하는 요소로 인식하고 적극 추진하였다. 과거 야당시절 동방정책을 비판하며 위헌소송까지 제기하였던 기민당과 기사당은 1982년 집권 후에 사민당의 동방정책의 기본노선을 계승하였을 뿐만 아니라, 83년과 84년 두 차례에 걸쳐 기사당의 주도하에 동독에게 약 24억 마르크의 대규모 차관을 제공하였다. 대동독 차관제공은 국제적으로 동서진영간에 신냉전 대결분위기가 고조되고, 동독이 외채위기에 직면하여 동서독간에 긴장이 팽배해진 시점에서 이루어진 것으로서, 서독의 대규모 차관제공에 대하여 동독은 그 반대급부로 민간인의 방문과 전화 및 서신 왕래에 대한 규제 및 제한 철폐, 국경선에 설치해 놓은 기관총과 지뢰의 제거 등 서독의 요구를 부분적으로 수용함으로써 동서냉전의 최전선인 독일에서 가장 긴장이 많이 완화되는 역설적인 양상이 나타났다.²¹⁾

이러한 현상은 동독 또한 내독교역의 안보적 의의를 긍정적으로 평가하였기 때문이었다. 호네커 공산당 서기장은 경제교역이 서독과의 갈등수준을 낮춤으로써 양 체제의 평화적인 공존을 보장하는 물질적인 토대 역할을 한다고 주장하였다.²²⁾ 즉 경제교역은 자본주의 체제와 사회주의 체제간의 군사적 경쟁을 경제적 경쟁으로 대체해 주며, 적대적인 국가로 하여금 상호 협력이 서로에게 이익을 준다는 점을 깨닫게 한다는 점에서 내독교역은 평화 촉진 효과를 유발한다는 것이다.²³⁾

21) Karl Wilhelm Fricke, "Merkwürdige Schlußstrich-Diskussion," Deutschland Archiv, 28 Jg. (Feb. 1995), p. 114.

22) Neues Deutschland, (1987. 9. 10.)

IV. 동서독 교역의 장애 요인

1. 정치적 측면

서독은 정부 수립초기에 동독 정부를 민주적 정통성이 없다는 이유로 법적 인정을 하지 않았고, 스스로 유일한 합법정부임을 표방하였다. 그리하여 1961년 베를린 장벽이 세워질 때까지 10여 년의 기간동안 동독 정부가 서독의 연방 대통령, 정부, 의회로 보낸 약 50여건의 각서 및 전문에 대하여 단 2건에 대해서만 응답했을 정도이다.²⁴⁾

이러한 서독의 자세는 내독교역에서 그대로 드러나는데, 동독의 경우 내독 교역을 대외무역부가 전담한 반면에, 서독의 경우 내독교역에 필요한 허가는 연방경제부 산하 연방산업청이 관장하였지만, 동독과의 협상은 독일 상공회의소(DIHT) 산하 상공신탁관리처(TSI)에 위임되었다. 이처럼 민간기구가 대동독 교역을 담당하게 된 이유는 1949년 내각 결정에 따라 서독 정부기관이 동독의 정부기관과 접촉하는 것이 금지되었기 때문이다. 동독과의 경제교역이 동독을 국가로 인정하게 되는 문제로 발전되어서는 안된다고 생각했던 서독 정부는 동독과의 교역사업에 관련된 문제들을 서 베를린에 소재하고 있던 상공신탁관리처에 일임하여, 동독의 대외무역부와 협상하도록 한 것이다. 하지만 얼마 지나지 않아서 내독교역에 대한 국가적 차원의 전향적인 관리가 요구되었고, 1953년에 상공신탁관리처는 정부기관으로 개편되어 경제부 산하로 편입되었다.

그 이후 상공신탁관리처는 연방정부 소속의 기관으로서 대동독 교역협상을 수행하였을 뿐만 아니라, 서독 정부가 1974년 동베를린에 대표부를 설치할 때까지 가장 중요한 대동독 채널의 역할을 하였다. 서독 대표부가 설치된 이후에 상공신탁관리처는 교역과 관련된 본연의 업무에 전념하면서 서독 대표부를 업무적으로 보조하는 역할을 수행하게 되었다.²⁵⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 서독이 동독을 국제법적으로 인정하지 않으려

23) Jürgen Nitz, "Wirtschaftsbeziehungen DDR-BRD Bestimmungsfaktoren, Tendenzen, Probleme und Perspektiven," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B (October 1989), p. 6.

24) Eckhard Jesse, *Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (Berlin: Colloquium Verlag, 1986), p. 203.

25) Willi Keindienst, "Abwicklung und Praxis der Handelsbeziehungen zur DDR," In Erik Böttcher (Hg.) *Wirtschaftsbeziehungen mit dem Osten* (Stuttgart, 1971), p. 66.

고 한 사실이 양독간의 교역을 제약한 가장 중요하고 포괄적인 요인으로 작용하였지만, 두 번째로 서독이 내독교역을 동독에 대한 정치적 압력수단으로 활용하고자 한 시도가 교역의 장애요인으로 작용하였고, 이것은 특히 교역 초기단계에서 자주 나타났다. 동독이 내독교역에 대한 경제적 의의를 크게 평가하고 있었기 때문에, 상대적으로 내독교역의 단절에 따른 손실이 작은 서독으로서 동독에 대한 정치적 요구를 관철시키는 데 필요한 수단으로서 내독관계를 활용할 수 있었다.

가장 비근한 예로 서독은 1960년에 동독이 서베를린의 출입을 통제하기 위하여 통행증을 도입하려고 했을 때, 내독교역의 법적인 토대인 베를린 협정을 일방적으로 파기 통보하였다. 이러한 조치는 서독 내부에서도 비판되었고, 결국 정치권 내부의 반발에 굴복한 서독 정부가 동독과 베를린협정갱신 협상을 벌여 이듬해 1월부터 새로운 협정을 체결하게 되었다. 내독교역을 정치적으로 무기화 하는 조치는 별다른 성과를 가져다주지 못하면서, 양독간의 교역 분위기를 악화시키는 요인으로 작용하였던 것이다.

2. 경제적 측면

동서독은 두 나라 모두 천연자원이 빈약한 공업국이면서도 앞의 <표 2>가 보여주는 바와 같이 교역구조를 살펴보면 각기 반출물량의 절반 가량을 원자재로 반출하는 개도국간의 교역과 유사한 형태를 보여 주었다. 그나마 서독의 경우에는 원자재 반출비중이 60년대 초의 57%에서 점차 감소하여 89년에는 45%로 줄어들었으나, 동독의 경우에는 같은 기간동안 거의 변함없이 50% 내외 수준에 머물렀다는 것을 알 수 있다.

이러한 현상은 동서독이 자신들의 경제 발전수준에 걸맞는 교역을 하지 못하였다는 것을 말해주고 있다. 즉 양국 모두 공업 완제품을 주로 생산하는 나라로서 서로 공산품을 교환 거래하는 것이 자신들의 생산능력에 합당한 교역임에도, 원자재 위주의 교환을 함으로써 내독교역의 발전에 본질적인 장애를 초래한 것이다.

교역구조 못지 않게 내독교역에 대한 경제적 장애요인으로 작용한 것은 교역방식이었다. 내독교역은 바터무역과 같이 양자적 관계에 의해 청산되기 때문에 총 교역의 수준은 반출능력이 낮은 쪽의 수준에 의해 좌우된다. 서독의 대동독 반출능력이 거의 무한하였던 반면에 동독은 여러 가지 요인에 의하여

대서독 반출에 한계를 보였다. 무엇보다도 동독 제품은 낮은 품질로 인하여 서독 시장의 까다로운 수요를 충족시키지 못하였다. 동독 제품의 경쟁력은 동독 정부가 외채 위기를 극복하기 위하여 80년대 초에 실행한 산업투자 감축 조치로 인하여 더욱 악화되었다. 1982년에서 1985년까지 동독의 연간 투자액은 1980년도 수준에도 못 미치는 형편이었다.²⁶⁾

지속적인 수출 경쟁력의 악화에 대한 대책으로 동독 정부는 소련으로부터 저렴하게 수입한 석유를 가공하여 서독에 반출하는 정책을 전개하였다. 1, 2차에 걸친 석유파동으로 국제 석유가격이 폭등하게 되면서, 동독은 가격 경쟁력을 바탕으로 석유제품의 대서독 반출을 확대하였고, 약 70억 마르크의 부가 수익을 올릴 수 있었다. 1979년에 동독은 11.2억 마르크에 상당하는 석유제품을 반출하였고, 1984년에는 17.5억 마르크로 늘어났다. 이 금액은 그해 동독의 대서독 반출총액의 23%에 해당하는 것이었다. 하지만 이러한 반출 사업도 1986년 이후 국제 석유가격이 폭락하기 시작하면서 어려움에 봉착하게 되었고, 그해 동독은 전년도와 거의 동일한 물량의 석유제품을 반출하고도 8.8억 마르크의 수익을 얻는데 그쳤다.²⁷⁾

내독교역을 제한한 세 번째 장애요인은 동서독이 각각 동서 양 진영에 경제적으로 보다 긴밀하게 통합되어 갔다는 사실이다. 냉전이 본격화되면서 동독 경제는 코메콘 경제에 편입되었고, 사회주의 국제분업이 심화됨에 따라 동독은 총 반출물량의 75%를 이 지역으로 수출하였다. 특히 동독의 완제품 생산은 소련 시장의 수요를 충족시키는 데 주력하였다.²⁸⁾ 서독은 유럽통합에 주도적으로 참여하게 되면서 법적으로 내독교역의 특수관계를 주장하여 회원국으로부터 양독간의 물품거래가 유럽 공동 시장내의 교역에 준하는 것임을 인정받았다. 하지만 동독의 상품이 서독을 거쳐 자유로이 공동체 시장으로 진출할 지도 모른다는 회원국들의 우려 때문에 서독은 동독 상품에 대하여 일정 수준의 반입규제 정책을 취해야 했다. 특히 농산물에 대해서는 쿼터 제한을 하였다. 그리하여 동독으로부터의 농산물 반입은 전체 반입물량의 약 10%

26) Michael Baumann, "Der innerdeutsche Handel 1989 Grundlagen, Probleme, Perspektiven," *Deutschland Archiv* (1989), p. 175.

27) Jochen Bethkenhagen, "Die Energiewirtschaft der UdSSR und ihre Verflechtung mit dem RGW," In *Ostkolleg der BPB (Hg.) Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe* (Bonn, 1987), pp. 80-81.

28) Jürgen Nitz, "Wirtschaftsbeziehungen DDR-BRD Bestimmungsfaktoren, Tendenzen, Probleme und Perspektiven," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, p. 13.

수준에 머물렀으며, 이들 물량은 거의 대부분 서베를린의 수요를 충당하는데 사용되었다.

전후 서독과 동독은 각각 서구 경제권과 동구 경제권에 편입됨으로써 2차 대전 전에 양 지역간에 유지되었던 상호 보완적 관계를 점차 극복하였고, 각 자에게 결여된 생산능력을 동맹국에 의해 보완하게 되었다. 이처럼 두 개의 경제체제가 상호 독자적인 생산체계를 가지게 되면서 내독교역의 경제적 필요성은 상대적으로 감소하게 되었다.

3. 안보적 측면

내독교역이 시작된 초기에 서독은 냉전상황에서 대치하고 있는 동독과의 교역문제에 대하여 매우 신중하게 접근하였다. 왜냐하면 동독과의 경제교역이 동독 체제를 강화시키는 것이 되어서는 안되기 때문이었다. 아데나워 정권은 독일 통일을 달성하기 위한 정책의 일환으로서 “힘의 정치”를 실행하였다. 여기서 힘이란 군사력이 아니라 경제력을 의미하는 것이었다. 그는 동독을 소련의 위성정권으로 보았고, 독일의 통일은 소련의 양보를 통해서만이 가능하다고 생각하였다. 그리하여 서독은 정치적, 경제적 우월성과 영향력으로 소련을 서독 편으로 끌어들이고 동독을 고립시켜야 한다고 보았다. 그렇게 되면 소련 으로서는 서독과의 관계단절을 불사하면서 동독을 수호하는 것보다 서독에게 유리하도록 독일문제를 해결하는 것이 소련에게 훨씬 더 큰 이익이 된다는 것을 느끼게 될 것이라는 것이었다.²⁹⁾

이러한 발상에서 에르하르트 수상은 동독이 서독으로부터 차관과 생산설비를 제공받으면 받을수록 서독의 영향력으로부터 자유로워지며, 그것은 통일로부터 멀어지는 정책이라고 주장하였다.³⁰⁾ 그의 주장은 독일 통일이란 동독이 체제 안정성을 상실함으로써 중주국인 소련이 감당하기 어려운 정도의 부담으로 작용하게 될 때 가능하게 된다는 냉전적 사고를 바탕으로 하고 있었다. 그러므로 내독교역을 확대하는 것은 서독이 동독에게 경제적 도움을 주는 것이 되고, 동독으로서는 사회주의 체제를 개혁하지 않고서도 오랫동안 유지할

29) Bernd Feuerbach, “Die Diskussion über Phasen und Probleme der Deutschlandpolitik 1945-1990,” In Ingrun Drechsler (Hg.) *Gertrennte Vergangenheit, gemeinsame Zukunft* (München: dtv 1997), p. 20.

30) Maria, Haendcke-Hoppe-Arndt, “Interzonenhandel/Innerdeutscher Handel,” in: Deutsche Bundestag (Hg.) *Deutschlandpolitik*, p. 1549.

수 있게 된다는 것이다.

이러한 우려는 동방정책과 함께 “작은 걸음의 정치”를 추진한 브란트 정권이 차관 공여를 통하여 동독과의 교역 확대를 본격화하기 시작한 70년대에 접어들어서도 계속 제기되었다. 당시 야당이던 기민당(CDU)은 서독이 경제적 지원을 제공하는 대신에 동독으로부터 일정한 대가를 얻어내는 상호주의를 주장하여 국민들로부터 커다란 호응을 얻었다.³¹⁾

하지만 1982년 집권에 성공한 헬무트 콜의 기민당은 그들이 비판해왔던 동방정책을 별다른 수정 없이 계속 이끌어 나갔다. 서독은 내독교역을 통하여 동독 주민들의 생활 수준을 증대시키고 동서독 주민간에 활발한 교류와 방문이 이루어질 수 있도록 하는 정책을 견지하였고, 동독은 서독으로부터 제공받는 차관으로 생산설비를 도입하여 동독의 경제를 현대화시킨다는 전략을 추진하였다. 동독의 현대화 계획은 당초 의도와 달리 동독으로 하여금 1980년에 100억 달러에 달하는 순외채를 짊어지게 만들었다. 왜냐하면, 동독의 차관도입 정책이 곧바로 수출증대로 연결되지 않았고, 1970년대 초에 집권한 호네커 공산당 서기장은 동독 주민들의 생활수준을 높이기 위하여 소비재 공급의 개선에 주력하였기 때문이다.³²⁾

외채위기에 직면한 동독은 내독교역이 동독 경제를 서독에 종속시킬 위험성이 있다는 점을 우려하여, 서독에 대한 의존도를 감소시키는 노력을 취하기 시작했다. 이러한 정책노선에 따라 동독 정부는 서독이 제공하는 스윙 한도액을 점차 낮게 합의하여 설정하였다. 그리하여 1976-82년에 연간 8억5천만 마르크로 설정되었던 스윙 한도액이 1983년의 7억 7천만 마르크와 1984년의 6억 9천만 마르크를 거쳐 1985년에는 6억 마르크로 낮추어졌다.³³⁾ 동독 정부는 스윙 한도액을 낮추는 데에 그치지 않고, 70년대에 스윙을 한도액의 88%에서 94%까지 사용했던 것과는 대조적으로 80년대에 와서 스윙 한도액의 30% 정도만을 사용하였다.

동독이 내독교역을 경제적 안보라는 이유에서 제한하였다면, 서독은 군사적 안보라는 이유에서 제한해야 했다. 서독으로서는 내독교역을 통하여 군사

31) Armin Volze, "Geld und Politik in den innerdeutschen Beziehungen 1970-1989," *Deutschland Archiv* (März 1990), p. 382.

32) 한종수, "동독의 붕괴와 독일통일," 한독정치연구회(편), 『현대정치이론과 체제변동』 (서울: 전예원, 1997), p. 279.

33) 김영윤, "통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점," 『통일연구논총』, 제4권 2호, p. 282.

적 이용이 가능한 과학기술이 이전되는 것을 방지해야 하는 과제를 안고 있었다. 이러한 문제는 서독이 독자적으로 판단하고 결정할 수 있는 문제가 아니라, 동맹국과의 합의와 공동보조를 취해야 하는 문제였다. 서방진영은 군사적으로 유용한 물품이 공산권으로 수출되는 것을 막기 위하여 1949년에 나토 내에 대공산권수출규제위원회(COCOM)를 설치하였다. 아이슬랜드를 제외한 모든 나토 회원국과 일본의 대표가 참여한 코콤은 초기 냉전시기와 데탕트 시기에는 별다른 마찰 없이 서로간에 정책적 합의를 비교적 용이하게 도출해 내었다.

그러나 1970년대 말 유럽지역에서 중거리 핵미사일 배치를 둘러싼 미소간의 갈등과 79년 소련의 아프가니스탄 침공으로 신냉전기가 도래하면서 서독의 동독 접근정책은 중대한 도전에 직면하였다. 독일은 정치·경제적 역량을 바탕으로 변함없이 내독 관계를 확대 발전시키려 했고, 이러한 노력은 동구진영을 다시 고립시켜 압박하고자 하는 미국의 정책과 마찰을 일으켰다. 결국 미국은 1984년과 1985년 두 차례에 걸쳐 코콤이 대공산권 수출품목의 리스트를 보다 엄격한 기준에 의해 재작성하는 데 성공하였고, 이것은 서독의 대동독교역을 제약하는 요인이 되었다.³⁴⁾

V. 결론 및 시사점

동서독간의 경제 교역은 정치적 분단 이전의 시기에 시작되어 독일이 통일 될 때까지 지속되어 왔다. 내독교역에 영향을 끼친 요인을 정치, 경제, 안보라는 3가지 측면으로 나누어 살펴보면, 그러한 요인들은 <표 3>에서 나타난 바와 같이 내독교역의 변화단계에 따라 때로는 촉진요인으로 때로는 장애요인으로 작용하였다는 사실을 알 수 있다. 그리하여 동서독 교역은 전반적으로 꾸준한 발전을 유지하였지만, 정치, 경제, 안보측면에서 교차적으로 발생하는 촉진 혹은 장애요인에 의해 영향을 받아 굴곡의 양상을 나타내게 되었다.

34) Hanns-Dieter Jacobsen, "Die amerikanischen Exportkontrollen als bündnispolitisches Problem," Osteuropa Wirtschaft, Nr. 3 (1986), p. 190.

〈표 3〉 동서독간 교역추이와 결정요인

	정치적 측면	경제적 측면	안보적 측면
초기 답보단계	X	O	X
중기 진전단계	O	O	O
말기 정체단계	O	O	X

O: 촉진요인, X: 장애요인

1949년 이후 양독간의 경제 교역은 3가지의 발전 단계를 거쳤다. 초기 답보상태라고 할 수 있는 제1단계는 정치적 분단이후 서독의 동방정책이 실행되기까지의 기간이며, 경제 교역은 완만한 증가세를 보였다. 이 기간의 장애요인은 정치·안보적 성격을 띤 요인들이었다. 첫째 서독은 동독을 법적으로 인정하지 않았고, 일체의 공식적인 접촉 및 교류를 회피하였다. 둘째 서독은 동독과의 교역을 활성화하는 것이 동독 체제를 강화시켜 통일을 지연시키는 결과를 가져올 것이라고 보았다. 이러한 제약 요인에도 불구하고 양독간의 교역이 완만하게나마 증가한 이유는 동독이 내독교역을 통한 경제적 이익을 기대하여 적극적인 자세를 취하였기 때문이었다. 이와 같이 초기 답보상태에서는 경제적 측면에서 촉진요인을 찾을 수 있고, 정치와 안보측면은 장애요인으로 작용하였다는 것을 알 수 있다.

제2단계는 브란트 수상이 동방정책과 함께 경제 교역의 확대 정책을 취한 시점부터 1985년까지의 시기로서, 내독교역은 급속도로 활성화되었다. 서독은 동독을 비록 국제법적으로는 승인하지 않았지만 사실상의 국가로 인정하였고, 동독은 내독교역이 계속 활성화되면 양독간의 관계가 국제법상의 주권 국가 관계로 발전하게 될 것으로 기대하였다. 또한 서독은 동서진영간의 긴장 완화와 화해의 바탕 위에서 정치 및 경제적 역량을 발휘할 때에 동서독간의 통일이 가능하다는 인식 하에 내독교역을 유럽과 독일에 평화를 구축하는 수단으로 적극 활용하고자 하였다. 또한 동독은 동독주민들의 생활수준을 증진시키지 않고서는 주민들의 지지를 획득할 수 없다는 인식 하에 동방정책을 계기로 서독과의 교역관계를 개선하고자 하는 입장을 취하였다. 이와 같이 중

기 진전단계에서는 정치, 경제, 안보 모든 측면에서 교역의 촉진요인이 생겨났다고 할 수 있다.

제3단계는 1985년 최고 교역수준을 달성한 이후 독일 통일까지의 시기에 해당하는 말기 정체단계로서, 이 시기에 내독교역은 침체기에 접어들었다. 냉전기를 맞이하여 서독은 미국의 대공산권 수출규제 강화 조치에 의해 동독과의 경제교류에 있어서 여러 가지 제약을 받았으며, 동독은 계속되는 상품의 국제경쟁력 약화로 서독 시장에서의 진출에 어려움을 겪어, 1980년대 초 외채위기 이후 대 서독 교역적자가 누적되면서 서독에 대한 경제적 종속을 우려하게 되었다. 이와 같이 서독의 군사적 안보와 동독의 경제적 안보라는 요인이 중요한 장애요인으로 대두되었다. 말기 정체단계에서는 정치와 경제측면에서는 촉진요인이 나타난 반면에 안보적 측면에서 장애요인이 대두되었다고 볼 수 있다.

40년간의 동서독 교역에서 초기 답보단계에서는 정치와 안보 두 가지 측면에서 장애요인이 나타났고, 동방정책 이후의 중기 진전단계에서는 정치, 경제, 안보 모든 측면이 촉진요인으로 작용하였다는 것을 알 수 있다. 말기 답보단계에서는 안보측면에서 장애요인이 대두하면서 양독교역의 침체현상을 야기하였다. 동서독 교역의 발전과정과 그 영향 요인과의 관계를 독일통일이 이룩된 오늘의 시점에서 재조명하는 것은 오늘날의 남북한 교역에 많은 시사점을 제공할 것이다.

동서독 교역에서 가장 빈번한 장애요인으로 나타난 것은 안보적 측면이다. 따라서 북한과의 경제교역을 활성화하기 위한 정책을 추진함에 있어 안보적 차원에서의 교역촉진 요인을 개발하는 데에 유의해야 할 것이다. 안보측면은 대체로 정치측면과 결합하여 장애요인으로 작용하게 된다. 독일의 경우 초기 답보단계에서 그러한 현상이 나타났다. 그러나 말기 정체단계는 안보적 측면이 장애요인으로 작용하더라도, 정치적 측면은 촉진요인으로 작용할 수 있도록 상호 분리하는 것이 가능하다는 것을 경험적으로 보여주었다. 기타 동서독 교역과정에서 발견되는 몇 가지 시사점을 나열한다면 다음과 같다.

첫째, 남북한 교역으로 인하여 과학 기술이 이전될 수 있고, 그에 따라 안보적 위협이 발생할 수 있다는 우려는 별다른 근거가 없다는 것이다. 서독과 군사적 대치상태에 있었던 동독은 자국의 군사력을 강화하는 데에 있어서, 서독과의 교역에서 간헐적으로 획득될 수 있는 과학기술에 의존한 것이 아니었다. 동독의 과학 기술 수준이 낮았던 이유는 코프의 수출통제로 인하여 서독

으로부터의 기술이전이 제한되었기 때문이 아니라, 무엇보다도 과학 기술의 도입과 활용을 저해하는 사회주의 계획경제의 체제 내적 결함 때문이었다.

둘째, 남북한간의 경제교역은 북한의 체제를 강화시키고, 북한의 지도층이 체제를 개혁해야 할 필요성을 느끼지 않도록 한다는 주장 또한 그 근거가 희박하다. 국가가 무역을 독점하는 동독과 달리 서독의 교역 상대자는 일반 기업들이다. 이들 기업들은 철저하게 이윤을 추구하였지, 결코 동독을 위해 기업의 이익을 희생하지 않았다. 그리고 동독의 지도층이 개혁을 외면한 것은 서독으로부터 충분한 경제적 이익을 얻을 수 있었기 때문이 아니라, 설부른 개혁으로 체제를 위태롭게 하고 싶지 않았기 때문이다. 그러므로 동독은 서독에 의해 교역이 단절되는 일이 발생하였다 해도 체제 안보적 이유 때문에 결코 개혁정책을 추진하지 않았을 것이다.

셋째, 남한이 대북 교역을 정치 무기화 하여 북한에 대한 압력 수단으로 사용할 수 있다는 것은 무의미한 주장이다. 국가간의 분쟁을 해결하는 수단으로서 금수조치(Embargo)가 효과를 발휘한 사례는 매우 드물다. 지금까지 행해진 많은 수출규제 조치들은 당초 설정한 목표를 달성하기도 전에 해제되는 것이 다반사였고, 서독도 1960년에 정치적 요구를 관철하기 위한 방편으로 내독교역의 법적 토대인 베를린 협정을 일방적으로 파기하였다가, 정치적 목적을 달성하지 못한 채, 새로운 협정 체결을 제안해야 했다.

이러한 시사점들을 고려해 볼 때, 정부는 대북 교역을 활성화하는데 따르는 갖가지 국내 비판과 우려를 불식하고, 보다 적극적인 자세를 취할 필요가 있다고 본다. 서독이 동독을 정치적으로 승인하였고, 교역을 통한 과학 기술의 이전을 크게 우려하지 않고 과감하게 동독과의 교역을 활성화함으로써 결국 통일을 이룰 수 있었다. 한반도 상황에서 경제교역이 가져다 줄 정치 안보적 파급효과를 평가하고, 교역에 대하여 신중하게 접근하는 태도를 취해야 할 국가는 남북한 역학관계에서 우위적 위치를 점하고 있는 남한이 아닌 북한일 것이다. 대북 포용정책은 이제 남북한 관계에서 남한이 주도적인 정책을 추진하여 정치, 경제, 안보 모든 측면에서 교역의 촉진요인이 발생하도록 하는 계기가 되어야 할 것이다.