

# 동서독 교류·협력과 대동독 대가지급

김 영 윤(통일연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

통일전 서독은 동독과의 관계개선을 위해 많은 물질적 급부를 제공했다. 동서독간의 평화공존과 협력관계를 물질적인 급부를 주고 얻는 방법을 통해 이루었던 것이다. 이와 같은 서독의 대동독 정책은 남북관계개선과 통일을 지향하고 있는 우리에게 많은 시사점을 안겨주고 있다. 본 연구에서는 서독의 대동독 대가지급이 사회·문화 등 비정치적인 분야에서 어떻게 전개되었으며, 그 배경과 함께 파급효과를 알아보고 이의 시사점을 도출하고 있다.

서독의 대동독 대가지급은 동독 주민으로 하여금 스스로 서독과 하나가 되게 함으로써 통일을 이룰 수 있었던 추동력으로 작용했다. 또한 대가지급이 독일 통일의 추동력으로 작용할 수 있었던 배경에는 무엇보다도 서독의 대동독 정책변화가 중요했음을 알 수 있다.

통일과정에서 서독의 대동독 대가지급은 동서독 관계에서 경쟁과 갈등을 완화하면서도 각 분야의 연계가 이루어지도록 하는 데 기여하였으며, 동서독 주민간의 접촉을 활성화하게 함으로써 상대를 보다 깊게 인식할 수 있었던 계기를 만들었다. 무엇보다도 부유하고 민주적인 서독에 대한 동독 주민의 인식이 민족의 동질성을 회복시키는 데 큰 역할을 했다.

서독의 대동독 대가지급은 남한의 대

북 정책에 있어 다음과 같은 방향을 시사하고 있다.

첫째, 북한 현실을 감안한 지원은 그것이 인도적 차원이 아닌 경우에는 반드시 남북간의 교류협력을 증진시킬 수 있는 조건을 만들어 추진함으로써 북한 변화의 근거를 확보해야 할 것이라는 점이다.

둘째, 대북한 대가지급은 북한의 태도를 바꿀 수 있는 전략적 수단으로 사용될 수 있어야 할 것이라는 점이다. 이를 위해서는 무엇보다도 대가지급을 수단으로 현재 이루어지고 있는 교류협력의 사안에서 남한의 입장과 자세를 북한의 그것과 맞바꾸는 전략이 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 향후 북한에 대한 대가지급은 남북한간에 협정체결을 촉진시킬 있는 방향으로 이루어지도록 하는 것이 바람직하다는 점을 들 수 있다.

넷째, 향후 대가지급은 북한 인권분야와의 연계를 추진해 보는 것도 바람직할 것으로 판단된다. 동서독의 경우와 같이 보다 확대되고 큰 규모의 이산가족 상봉을 위한 지원을 제공하는 한편, 북한 주민의 인권 보호와 신장을 위한 국제차원의 접촉과 국제기구를 통한 접근이 이루어질 수 있는 기반을 확보할 수 있도록 만드는 것이 중요하다.

## I. 서론

독일 통일은 우연의 산물이 아니다. 독일 통일은 서독의 일관적인 대동독 정책, 그 가운데서도 실질적인 교류협력을 가능하게 했던 서독의 정책과 이를 통한 동독 주민의 서독 실상에 대한 인식변화, 즉 부유하고 민주적인 서독에 대한 인식이 형성되었기 때문에 가능했다. 그리고 그와 같은 인식이 동독 주민에게 작용할 수 있었던 것은 동서독간의 교류협력이 이루어지는 기간 동안 대동독 지원성 대가지급이 있었기 때문에 가능한 것이었다.

대동독 정책이 추진되는 동안 서독은 대동독과의 관계개선을 위해 많은 물질적 반대급부를 제공했다. 다시 말해 서독은 동서독간의 평화공존과 협력관계를 물질적인 급부를 주고 얻는 방법을 통해 추구했던 것이다. 이와 같은 서독의 대동독 정책은 남북관계개선과 통일을 지향하고 있는 우리에게 많은 시사점을 안겨주고 있다.

이 글에서는 대동독 대가지급에 대해 논의하고자 한다. 통일 과정에서 서독의 대동독 대가지급이 사회·문화 등 비정치적인 분야에서 어떻게 전개 되었으며, 그 배경과 함께 파급효과를 알아보고 이의 시사점을 도출하고자 한다. 먼저 서독의 대동독 정책 전개과정을 제시하고(제2장), 동서독간 사회·문화 분야별 교류협력상에 나타난 대가지급의 실태와 배경(제3장)을 살펴본 다음, 대동독 대가지급에 대한 평가(제4장) 및 시사점(제5장)을 도출하고자 한다. 시작에 앞서 본문에서 사용하고 있는 대가지급의 용어는 동서독 관계개선을 위한 서독의 대동독 물질적·비물질적 지원성 급부 또는 반대급부를 의미하는 것임을 밝혀 둔다.

## II. 서독의 대동독 관계 발전과정

### 1. 힘의 우위에 의한 대동독 정책

1945년 5월 8일 독일군이 연합군에 무조건 항복한 후 전승 4개국은

같은 해 6월 5일 베를린에서 연합국 통제위원회를 설치하여 독일을 분할 통치하고 베를린을 공동관리한다는 선언을 했다. 이어 7월에는 다시 포츠담에서 독일의 무장해제, 비무장화, 탈나찌 및 민주화라는 네가지 원칙을 수립하고 독일 중앙정부의 수립을 당분간 보류하되, 점령기간 중 독일전체를 하나의 경제단위로 취급한다는 데 천명했다.<sup>1)</sup>

독일내 중앙정부 수립은 서방 3개 점령국이 1948년 7월 1일 서독지역의 주수상들에게 헌법 제정권을 허용하는 「프랑크푸르트 문서」를 전달하면서 가능해졌다. 서독지역의 주수상들은 서독에 수립되는 국가는 헌법이 아닌 「기본법」을 제정하여 통일될 때까지 효력을 발휘할 수 있고, 통일이 되면 독일 국민 전체의 자유로운 의사에 따라 새로운 헌법을 제정하기로 결의했다. 기본법은 국회가 아닌 의회위원회에서 제정하고 이의 확정도 국민투표를 거치지 않고 주의회를 통하기로 하였다.

기본법 전문에 “전 독일민족은 자유로운 자결권으로 독일의 통일과 자유를 달성해야 한다”고 규정함으로써 통일문제에 관한 서독 정부의 기본원칙을 제시하고, 제23조에는 “독일의 다른 주가 독일연방공화국에 가입하면 그 가입한 주에도 기본법이 적용된다”고 명시하여 동독지역의 주들이 독일연방공화국에 가입할 수 있는 길을 열어 두었다. 나아가 제146조에는 “이 기본법은 독일국민의 자유로운 결정으로 제정된 헌법이 발효되는 날 그 효력을 잃는다”고 밝힘으로써 통일 이후 새로운 헌법을 제정할 수 있는 가능성도 마련해 두었다.

기본법이 공포된 후 1949년 8월 최초로 연방의회 총선이 치뤄졌으며, 여기에서 기민기사당이 자민당과 연정을 하는 정부가 구성되었다. 기민당의 아데나워가 초대 수상이 되고 자민당의 호이스는 초대 대통령이 되었다. 9월 20일 아데나워는 조각을 완료하고 연방정부를 공식 출범시켰다.

한편, 동독지역에는 1945년 6월 소련군사행정청(SMAD)이 설치되면서 소련에 의한 공산화 작업이 곧바로 시작되었다. 1945년 9월부터 토지개혁이 실시되고 주요 기간산업이 국유화되었다. 그리고 그 이전 1945년 6월~7월에 이미 공산당, 사민당, 기민당, 자민당 등의 수개 정당이 창당

1) Heinrich Sieglar, *Dokumentation zur Deutschlandfrage*, Hauptband (Bonn-Wien-Zürich, 1961), p. 39.

되고 중앙행정기관이 설립되었다. 1946년 4월에는 공산당(KPD)과 소련 점령지역내 사민당을 합쳐 독일사회통일당(SED)이 결성되었다. 이어 1949년 10월 7일에는 임시 인민회의에 의해 독일민주공화국 헌법이 선포되었다.

1955년 파리조약이 발효되면서 서독은 서유럽동맹과 북대서양조약기구에 가입하였으며, 기존의 점령규약도 폐지되었다. 이로써 서독은 주권국가로서의 면모를 갖추게 되었다.

아데나워 정부는 서독의 서구편입에는 주력하였으나, 동독에 대해서는 냉담한 태도를 보였다. 취임 초 아데나워는 동독지역의 정부 수립에 대해 “동독정권은 주민의 자유의사에 따라 수립되지 않았기 때문에 불법이며, 따라서 독일연방공화국만이 독일 국민을 대변할 권한이 있다”고 밝혔다.<sup>2)</sup> 서독 정부는 동독정부와의 어떠한 접촉도 거부했으며, 한걸음 더 나아가 다른 나라들까지도 동독과 외교관계를 단절하게 하는 소위 할슈타인 원칙(Hallstein-Doktrin)을 채택하였다.<sup>3)</sup>

아데나워 수상에 있어서 대동독 정책은 실질적인 힘의 우위(Politik der Stärke)를 바탕으로 하는 것이었다. 그는 서구의 결속과 힘을 바탕으로 대동유럽 정책을 추진하여야 하며 이 과정에서 세력균형이 서방측에 유리하게 전개될 경우, 동서독의 통일을 포함하여 독일문제가 서독과 서유럽의 주도 아래 해결될 것임을 확신했다. 통일은 자유로운 가운데 평화적으로 이루어져야 한다는 입장을 표면에 내세우면서도 이를 동독이 아닌 소련과의 직접협상을 통해 이루려고 했다.

이와 같은 힘의 우위에 바탕을 둔 단일국가와 단독대표권 그리고 자유총선에 의한 대동독 정책은 1950년대 중반이후 1960년대 말 서독이 동방정책을 추진할 때까지 큰 변화를 보이지 않았다. 그러나 1961년 베를린 장벽이 구축되고 동서 베를린간의 통행이 단절됨으로써 주민들의 고통과 불만이 높아가면서 아데나워의 대동독 정책은 그 한계에 부딪히게 되었다.

2) Peter, Siebenmorgen, *Gezeitenwechsel: aufbruch zur Entspannungspolitik*, Bonn 1990, p. 63.

3) K. Gotto, “Adenauers Deutschland-und Ostpolitik 1954-1963,” in: R. Morsey; K. Reppen, *Adenauer Studien III*, Mainz 1974, p. 7.

## 2. “접근을 통한 변화”

1963년 10월 물러난 아데나워 수상의 뒤를 이어 에르하르트 정권이 들어서면서 서독은 보다 융통성있는 외교정책을 추진하고 동독을 제외한 동유럽국가들과의 관계개선을 시도했다. 1966년 3월 서독은 동유럽국가들에게 무력사용포기, 군비통제 및 긴장완화를 내용으로 하는 평화공안을 보냈으며, 이어 같은 해 폴란드, 루마니아, 헝가리와 1964년에는 불가리아와 각각 무역대표부를 설치·교환하였다.<sup>4)</sup>

이와 때를 같이하여 야당인 사민당에서는 보다 적극적인 독일정책의 추진을 주장하였는데, 베를린 시장부 대변인이었던 에곤 바(Egon Bahr)는 1963년 투췁어 기독교 아카데미 연설에서 처음으로 동독과의 관계를 “접근을 통해 변화(Wandel durch Annäherung)”에 맞출 것을 주장했다.<sup>5)</sup> 또한 당시 베를린 시장으로 있었던 빌리 브란트는 베를린 장벽으로 인해 주민들이 큰 고통을 받고 있음을 인식하고, 동독을 향한 실질적인 접근정책을 시도했다. 그 결과 1963년 12월 동독과 베를린 통과사증협정(Passierscheinabkommen)이 체결되었으며, 이로써 서베를린 주민들의 동베를린 방문이 가능해졌다. 이 통과사증협정 체결은 대동독 정책의 대전환을 향한 첫걸음이었다. 동독을 국가로서 인정하지 않으려던 서독 정책의 변화를 의미하는 것이었다. 다시 말해 동독이 주장해 온 동독의 국제법상 국가인정이라는 목표에 한 걸음 가까워지게 만든 셈이었다.

1966년 불경기에 대한 대책을 둘러싸고 자민당이 연정에서 탈퇴함으로써 기민당과 사민당이 대연정을 구성했다. 수상에는 기민당의 키징어(Kurt Georg Kiesinger)이, 외무장관 겸 부수상에는 사민당 당수 브란트(Willy Brandt)가 취임했다. 키징어-브란트 정부는 동독과의 관계를 진전시키고자 하였다. 사민당은 오데르-나이세 국경선 인정, 할슈타인 원

4) Christian Hacke, “Deutschlandpolitik 1969-1982,” in: Werner Weidenfeld; Karl-Rudolf Korte(ed.), *Handwörterbuch zur Deutschen Einheit*, Bundeszentrale für politische Bildung, 1991, p. 171.

5) Andreas Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage; Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost-und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Dietz Nachfolger GmbH 1996, pp. 59~61.

칙의 완화, 동독의 사실상 승인 문제 등 동독 관련 핵심문제에서 기민기 사당보다 훨씬 진보적인 자세를 보였다.

키징어 수상은 1966년 12월 정부성명을 통해 “동독을 국가로 승인하지는 않지만 관계증진을 추진할 의사가 있다”고 천명하고 동독에 인적·물적 교류를 증진시키고 분단으로 인한 고통을 해소하며 긴장을 완화하기 위한 방안에 대해 상호 협의할 것을 제의했다. 그 외에도 ①소련을 비롯한 동구 제국과의 외교관계수립, ②핵무기의 생산 및 보유포기, ③‘뫼헨협정’ 무효선언(국경선 문제), ④나토 및 미국과의 동맹관계 유지, ⑤독일과 프랑스 관계 증진과 양국 협조의 필요성, ⑥민족자결에 의한 독일의 재통일 등을 강조했다.

1967년 1월 31일 서독이 루마니아와 외교관계를 수립한 이후 사민당 당수 브란트는 서독의 평화협정과 긴장완화 정책(1967.4.12), ‘할슈타인 원칙’ 폐기 가능성과 동독인정 가능성을 발표(1967.4.29)함으로써 기존의 정책에 일대 변혁을 가했다. 그 후 1969년 9월 연방의회 선거에서 사민당·자민당이 연정을 구성함으로써 수상이 된 브란트는 대연정 당시 제기했던 신동방정책을 적극적으로 추진했다. 1969년 10월 브란트는 독일문제, 베를린 문제, 소련 및 동구와의 관계 그리고 유럽평화 문제에 관한 연방하원 연설과 1970년 1월 의회에 제출한 국가현실에 관한 보고서에서 특수 관계가 적용되는 두 개 독일국가 인정, 정부당국간 교섭, 동서독간의 무력행사 금지협정 체결, 교역과 인적 접촉 등을 추진할 것임을 밝혔다. 베를린과 유럽문제와 관련해서는 베를린의 안전보장, 베를린 상황 개선을 위한 전승 4개국의 동서 베를린 교통 및 서독과 서베를린간 왕복교통 보장 등을 요구했으며, 소련과 동구와의 관계에 있어서는 상대국의 영토보전과 국경을 존중하는 무력 불행사 협정체결 등을 언급했다.

특히, 대동독 정책과 관련하여 브란트는 ①정부차원에서 동독과 협상하고, ②동독을 포함하여 동유럽 국가들과 무력불행사에 관한 조약체결을 제안하며, ③동독과의 무역확대를 추진하는 동시에 ④전독성(Ministerium für gesamtdeutsche Frage)을 내독성(Ministerium für innerdeutsche Beziehungen)으로 개칭하는 것임을 밝혔다. 이후 서독은 한편으로는 동독과, 다른 한편으로는 소련 및 기타 동구권과 관계개선을 위해 활발

한 협상을 전개했다. 이의 결과로 동서독 정상회담, 소련과 무력행사 포기에 관한 조약, 폴란드와의 관계개선에 관한 조약, 베를린 지위에 관한 전승 4개국의 협정을 비롯하여 1972년 동서독 기본조약 등을 체결하였다.

### 3. 기본조약체결과 동서독 교류협력

동서독간 교류협력이 확대·발전될 수 있었던 것은 1972년 12월에 체결된 동서독 기본조약 체결에서 출발한다. 기본조약은 유럽 모든 국가들에 대한 국경선 불가침과 영토보전, 무력위협이나 무력사용의 포기를 규정하고 있는 조약본문과 양독간의 관계설정 및 상호간의 자주독립 존중, 각 분야별 교류협력 등을 규정하고 있는 10개의 부속문서로 구성되어 있다.

한편, 동독도 서독과 기본조약을 체결한 이후 서방세계와의 관계개선에 본격적으로 임했으며, UN 등 국제기구에의 가입은 물론, 프랑스, 영국, 미국 등 서방국들과 외교관계도 수립하여 국제사회의 동등한 일원으로 등장했다. 그러나 정작 동서독 관계개선에는 소극적이었다. 이에 따라 기본조약에서 동서독이 합의한 상주 대표부의 설치는 조약 체결후 약 1년 반이 지난 1974년 5월에 가서야 비로소 가능했다.

당시 서독은 독일에 두 개의 국가가 존재한다는 사실을 인정하면서도 동서독은 언어, 문화, 역사, 가족관계 등에서 공통성을 갖는 단일민족이라는 관계를 견지한 반면, 동독은 사회주의 민족국가인 동독과 자본주의 민족국가인 서독은 별개의 국가로서 양국 사이에는 어떠한 특별한 관계도 없으며, 민족까지도 다르다는 주장을 견지했다.

1974년 4월 연방 수상실 보좌관 귄터 기움 간첩혐의 사건을 기화로 브란트가 수상직에서 물러나자, 그 뒤를 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt)가 이었다. 슈미트는 대동독 정책과 관련, 브란트의 업적을 관리하면서 독일문제를 주로 모스크바와의 협상을 통해 해결하려는 자세를 취했다.

1974년 10월 슈미트의 소련 방문 이후 동서독간에는 1974년에서 1980년까지 총 17개의 조약적 성격을 갖는 협정이 체결되었다. 1974년 4월 건강보전분야 협정과 비상업적 지불 청산에 관한 협정, 1975년 12월 베를린과 마리에노보르간 고속도로 건설협정, 1976년 3월 우편 및 통신

협정, 1976년 5월 상대편 국경을 넘어선 갈탄채취협정, 1978년 11월 베를린과 함부르크간 고속도로 및 베를린 텔토프 운하건설에 관한 협정, 1979년 12월 수의사 협정, 1980년 바르타와 헬레스하우젠간 고속도로 연결협정, 1982년 6월 상호 지불거래협정, 서베를린 시민의 동베를린과 동독 일일 방문에 관한 협정, 슈틀페 마을의 국경통과소 설치에 관한 협정, 1982년 9월 청소년 여행 및 상호교류에 관한 협정 등이 체결되었다.<sup>6)</sup>

1982년 9월 자민당이 사민당으로부터 연정을 탈퇴함에 따라 헬무트 콜(Helmut Kohl)을 수상으로 하는 연립정부가 들어선 이후 서독 정부는 기본법 전문에 명시된 통일명제를 다시 한번 강조하고 독일통일은 '자유로운 자결권 행사를 통해 이룩되어야 한다'는 의지를 재확인했다. 콜 수상은 자유가 통일의 전제조건이며 자유를 희생하면서까지 통일을 이룩할 수 없음을 밝히면서 취임직후부터 동서독간에 유효한 협정들에 근거하여 동서독 주민들의 편의를 도모하는 포괄적이고 장기적인 해결책을 마련함으로써 동독과의 협력관계를 지속할 것을 선언했다. 그럼에도 불구하고 양독 관계에는 별 다른 성과가 나타나지 않았다.

양독 관계의 돌파구가 마련된 것은 1983년 6월 서독정부가 동독에 대한 10억마르크 차관제공을 보증하면서 였다. 서독은 차관보증의 대가로 동독에 내독간 경계선의 자동발사장치를 제거하고 동서독 주민들의 상호방문을 통제하지 말 것을 요구했다. 그 결과 동독은 1984년 마지막 자동발사장치를 철거했으며, 4만명에 달하는 동독주민들의 서독으로의 합법적 이주를 허용했다. 그밖에도 여행 및 방문시의 수속절차와 검문검색 절차를 간소화했으며, 문화분야, 환경분야를 비롯한 핵시설 안전문제에 대한 회담과 협상을 추진했다.

1984년 7월 서독 정부는 동독에 추가로 9억5천만 마르크의 은행차관에 대한 보증을 썼으며, 그 결과 동독정부는 연금수령자의 최소의무환전액을 낮추고 국경지역의 방문에 한해 2일까지 체류기간을 연장하는 등 상응한 조치를 취했다.<sup>7)</sup>

6) 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』 (서울: 한울 아카데미, 1997), p. 79.

7) 김영윤, "통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류협력에 주는 시사



1985년 3월 12일 소련공산당 서기장 체르넨코의 장례식에 참석한 콜 수상은 호네커와 장시간의 대담을 통해 동서독 관계개선을 촉구하는 동시에 동서 양 진영간의 군축협상 재개를 위해 노력했다. 이어 1987년 9월 7일에는 동독의 국가원수로서는 최초로 호네커가 서독을 공식 방문할 수 있게 되었다. 서독은 호네커를 국가원수로서 예우함으로써 동독을 하나의 국가로 인정하는 뜻을 표하기도 했다. 당시 콜 수상은 체제 근본적인 문제에 대한 양독간의 차이가 동서독 주민들에게 불편을 끼쳐서는 안될 것이라고 강조하였으며, 호네커도 이에 호응하여 비록 자본주의와 사회주의가 서로 상극이지만 구체적인 협력관계는 지속되어야 한다고 강조했다. 호네커의 방문 기간중 동서독간에는 환경, 방사선 보호, 과학기술협력 확대에 관한 협정이 체결되었으며, 양독 국경에서의 여행·방문과 소포우송 문제에서의 완화조치가 발표되었다. 1988년 3월에는 베를린 지역을 포함하여 동독지역으로의 장기적인 전력공급협정이 체결되었다. 1987년에는 11,500명의 동독주민이 서독으로 이주하였으며, 1988년에는 25,000명을 넘었다. 1989년 여름에는 동유럽의 개혁과 함께 헝가리 오스트리아 국경의 철조망이 해체되자 동독주민들이 서독으로 몰밀 듯이 몰려오기 시작했으며, 이는 독일이 통일로 향해 가는 시발점이 되었다.

### III. 분야별 동서독 교류협력 실태와 대가지급

동서독간 실질적으로 대가지급을 포함, 협력이 이루어진 분야는 경제, 사회, 문화 및 인도적 차원으로 나눌 수 있다. 경제분야는 다시 재정지원과 이전 지출 및 국경지대에서의 협력으로 세분할 수 있으며, 사회분야는 ①행정·사법분야의 공조, ②통과협정(Transitabkommen)과 통행협정(Verkehrsabkommen)의 체결을 비롯하여 여행 및 방문교류, 우편통신 교류를 포함한 교통·통신분야 협력, ③보건·환경분야의 협력으로 나눌 수 있다. 문화분야에서 이루어진 교류협력에는 과학기술 및 학술교류와 청소년 교류를 포함하여 스포츠 교류, 방송언론분야 교류와 함께 도시간 자매

집,” 민족통일연구원, 『통일연구논총』, 4권 2호 (1996), pp. 297~298.

결연 및 종교·교회분야 교류를 들 수 있다.

## 1. 경제분야

### 1) 재정지원

대동독 재정지원은 첫째, 양독간 채무청산용 차관인 Swing 들째, 내독 교역 범주내 거래시 상업대부 셋째, 은행에 의한 재정차관 등의 형태를 들 수 있다. 상업용 대부는 내독거래에 참여하는 동독기업체가 '베를린 협정'에 따라 서독이나 서베를린에 있는 공급체나 은행으로부터 상업용 대부를 신청할 수 있게 한 것을 들 수 있으며, 은행차관에 의한 재정지원으로는 앞서 언급한 1983년과 1984년 서독정부의 주선으로 대규모 대동독 차관이 제공된 것을 대표적인 사례로 들 수 있다.

1980대에 들어 국제 원자재·원유값의 폭등은 부존자원이 취약한 동독경제에 부정적인 영향을 미쳐 국제경쟁력을 갖춘 제품을 생산하는데 한계를 가져왔다. 이를 타개하기 위해 동독은 수출을 증대시키고, 수입을 감소하는 정책을 추진했으나, 대외채무는 점점 더 늘어났다.<sup>8)</sup> 동독은 대서방 무역수지 적지를 메우고 누적된 대외채무의 원리금 상환을 위해 경화를 들여오지 않으면 안되었으나, 외국은행들은 동독의 대외 신용도 저하를 이유로 더 이상의 차관을 제공하기를 거부했다. 이로써 동독에는 외환위기에 따른 체제안정문제가 대두되기 시작했다. 이러한 상황에서 동독정부가 구조 요청을 할 수 있는 유일한 국가는 서독뿐이었다.

당시 국제정치상황은 소련의 아프카니스탄 침공이후 유럽에 미소간 중거리 미사일 배치를 둘러싸고 갈등이 첨예화되는 등, 1970년대 화해분위기와는 달리 신냉전 상황이 조성되고 있었다. 그와 같은 상황에서 서독정

8) 당시 동독의 대외순채무는 100억달러 이상이 되었다. 국제금융시장의 이자율은 1976년 년평균 5.6%에서 1980년 17%로 상승, 동독은 수출에 따라 획득한 수익의 대부분을 대외부채를 상환하는데 지출해야만 했다. 예를 들어 1980년 대서방 수출 순이익은 37억6,200만미르크였으나 이자지불액은 25억9,100만마르크였으며, 1981년에는 각각 48억6,600만마르크에 42억9,400만마르크가 이자지불액으로 총당, 수출 순이익의 88.2%를 차지했다.

부는 나토의 이중결정(Doppelbeschluss), 즉 바르샤바측과 협상을 계속 하되, 다른 한편으로 서유럽의 안정을 위해 미국의 중거리 미사일을 유럽에도 배치하기로 한 핵군비 증강 결정을 받아들였다. 서독의 입장은 브란트의 신동방정책 추진 이후 형성된 동독과의 화해관계에 악영향을 끼쳐서는 안된다는 것이었다. 즉 대동독 화해정책과 교류협력을 통해 조금씩 견여지기 시작한 즈음 철의 장막이 내독간에 다시 드리워지는 것을 바라지 않았다. 당시 기사당 당수인 슈트라우스(Strauß)는 동독경제의 붕괴가 미소간 유럽내 중거리 핵배치와 관련된 긴장을 고조시켜 전쟁이 일어날 수 있다는 우려와 함께 양독이 군사적 충돌을 방지하고 동독주민들에게 동독경제를 회생시키기 위해서는 서독 정부의 차관제공 주선이라는 실용적인 방법을 택할 수밖에 없다는 점을 제기했다.

그러나 동독에 대한 지원은 항상 조건적인 것이므로써, 차관제공을 위한 협상개시 조건으로 서독은 먼저 동서독간 국경에서 여행규제 완화와 총격사살 행위 금지를 동독에 요구했다. 이후 국경에서는 여행 수속절차가 대폭 완화되고 총격사건도 발생하지 않았다. 그밖에도 서독은 인적·통신교류의 확대 및 당시 동서독간 체결이 안 된 분야(환경, 문화, 교육)의 회담재개들을 조건으로 내세웠다.

동독에 제공한 차관규모는 1983년에 10억마르크, 1984년에 9억 5천만 마르크였으며, 이를 동독의 대외무역은행(Deutsche Aussenhandelsbank AG)과 서독의 외국 자회사가 주축이 된 은행이 컨소시엄을 만들어 제공했다. 상한기간은 5년이었으며, 이율은 LIBOR + 1%였다.<sup>9)</sup>

## 2) 이전지출

이전지출은 서독정부가 일정한 목적을 위해 동독에 지불하는 금전적 지원이라고 할 수 있다. 서독이 동독에 행한 이전 지출의 형태는 다음과 같다.<sup>10)</sup>

9) 김영윤, 앞의 논문, p. 298.

10) 이에 대해서는 Armin Volze, "Innerdeutsche Transfer," in: Enquete-Kommission: Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in

첫째, 동서독이 베를린 통행의 안전과 조건완화를 위해 근본적인 규정을 마련하여, 1971년 9월 3일 4대국 협정을 체결하고 베를린 통행로 사용에 따른 수수료의 일괄지불을 규정, 서독정부가 부담한 것을 들 수 있다.<sup>11)</sup> 베를린 통행을 위해 서독정부가 일괄지불방식으로 부담한 통행료는 1972~89년간 당초 동서독정부가 합의한 액수인 11억6천만마르크보다 훨씬 많은 78억마르크에 달했다. 또한 이와는 별도로 서독정부는 도로사용료 명목으로 1980~89년 동안 약 5억마르크(년간 5천만 마르크)를 지불했다. 이의 반대 급부는 서독은 국경통과시 상당한 시간상의 편의를 제공받을 수 있었으며, 동독은 외환수지상의 적자를 보전할 수 있었다.

둘째, 서독이 동독의 교통시설 건설에 참여한 것을 들 수 있다. 동독으로의 통행조건이 완화되면서 급증하는 통행량을 감당하기 위해 서독은 통행로를 개선할 필요성을 인식하고, 서독과 베를린을 잇는 통행로 신설·보수·확장에 재정지원했다. 여기에는 1975년 12월 19일 동서독 교통합의에 의한 베를린~헤름슈테트간 고속도로 건설과 1978년 11월 16일 동서독 교통합의에 의한 함부르크~베를린간 고속도로 건설을 들 수 있다.

셋째, 동독의 철도역사 신설, 객차 증설, 수상통행로 정비, 운하 건설을 위해 지원한 것을 들 수 있다. 1975~1989년간 서독은 동독의 교통시설 투자를 위해 총 30억 마르크 이상을 지출한 것으로 추정되고 있다. 동독의 교통시설에 대한 서독의 투자는 동독 국민경제의 사회간접자본의 규모를 확대시켰으며, 궁극적으로 통일이 된 시점에서 볼 때 그 효율성이 높ی 평가된다.

넷째, 동서독간 우편교류 및 전화교류 급부제공, 청산소포교류 급부제공 및 서독-베를린간 전화케이블 사용, 베를린 전화선 투자비용, 석유제품 공급에 대한 보상, 환경보호 대책비용, 접경지역 수질검사, 수자원시설 보수, 기타 화물차와 화물운반용 펠리트 임대료, 서베를린 건설현장 찌꺼기, 쓰레기 인수비, 서베를린 폐수통과 및 처리비용, 지하철 사용료, 서베를린

---

Deutschland, *Deutschlandpolitik*, Band V3 (Baden-Baden, Nomos Verlag, 1995), p. 2761 f.

11) 국토통일원 남북대화사무국, 『10년간의 독일정책: 1969~79년간 동서독관계 발전 중심』, (1982.9), p. 166.

가스주식회사의 운송비, 베를린내 지역교환(gebietsaustausch)과 연계된 비용, 서베를린 외곽 교외선(S-Bahn) 사용, 운영유지비, 교통박물관 유지비 지불 등을 들 수 있으며, 민간차원의 이전지출형태로는 동독정치범 석방을 조건으로 한 서독 사회사업단체의 동독지원, 동독의 만성적 물자부족을 고려한 서독주민의 동독 가족·친지 등에 대한 현물 공여, 동독지역을 방문하는 서독인의 강제교환금과 비자수수료, 동독으로의 통행로상에 설치된 Intershop과 같은 면세상점들의 서독 주민에 대한 판매수입 등 민간 이전지출을 들 수 있다.<sup>12)</sup>

대동독 이전지출적 성격의 지원금 형태를 통행, 통신 및 기타 분야로 나누어 정리하면 아래 표와 같다.

### 대동독 이전지출 분야와 내용

#### 〈통행분야〉

통과여객 일괄금	통과여행협정(Transitabkommen)에 근거, 1972년 1월 1일부터 서독과 서베를린간 통과시 부과되는 도로사용료, 사증비용 등을 연방정부예산으로 일괄지급(1962-89년: 78억DM)
승용차의 도로 사용료 일괄금	서독에서 승용차로 동독지역을 여행하는 경우, 도로사용료 일괄지급(1979년 10월 31일 합의. 1989년까지 년 5천만DM)
통과도로 건설·보수비용	1965년 이후 서독과 서베를린간 통과도로 개선을 위한 재정적 지원 Saale교(550만DM), Helmstedt-Berlin간 고속도로(1975년: 2억 5,950만DM), Berlin-Hamburg간 고속도로(1978년: 12억 DM), Wartha-Eisenach간 고속도로(1980년: 2억6,800만DM)
철도교통여 행 개선비용	서독지역에서 베를린간 철도통행 관련 서비스 개선비용 (1976년: 4,460만DM, 1980년: 8,900만DM)
통과수로·개 선 비용	서독-서베를린간 통과수로 피해복구(1978년:1억2천만DM)와 Teltow운하 건설비용(1978년:7천만DM)지원, Mittelland운하 확장비용(1980년:1억5천만DM)
서베를린 시민 비자비용	서베를린 시민으로 동독 및 동베를린 체류시 비자비용(1972년 부터 1,206만DM)

12) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, (통일원, 1993), pp. 382~391.

## 〈통신분야〉

동서독간 우편교류 및 전화교류 급부제공 청산	2억 5천만DM(1971년)
소포교류 급부제공 및 서독-서베를린간 전 화케이블 사용	1968년: 1,690만DM, 1969년 510만 DM 1970년 이후 년 3천만DM 지불
베를린 전화선 투자비용	미 상

## 〈기타분야〉

석유제품 공급에 대 한 보상	동독 석유제품 공급 수익손실 보전비용(1965년: 7,500만 DM)
환경보호 대책비용	동독 폐수정화시설 설치(1982년: 6,800만DM)
접경지역 수질검사, 수자원시설 보수	1978년부터 년 10만DM 제공
동독 정치범 석방 및 이산가족 합류	1969년 이후 33,755명(정치범), 215,019명(이산가족) 40만 명 이산가족상봉을 위해 약 35억DM지불
기 타	-화물차와 화물운반용 팰리트 임대료 -서베를린 건설현 장 찌꺼기, 쓰레기 인수비 -서베를린 폐수통과 및 처리 비용 -지하철 사용료 -서베를린 가스주식회사의 운송비 -베를린내 지역교환과 연계된 비용 -서베를린 외곽 교 외선 사용, 운영유지비 -교통박물관 유지비 지불

## 3) 동독 국경지역 개발

국토분단으로 인해 내독간 접경지역 경제가 침체하고 생활조건이 열악  
해져 주민들이 이주하는 사례가 빈번해지자 서독은 이 지역에 대한 지원  
을 결정, 1971년 8월 5일 접경지역지원법(Zonenrandförderungs-  
gesetz)을 통과시켰다. 접경 지역에 대한 지원은 크게 투자보조금 지원  
(Investitionszulage), 세제상 특혜, 사회간접자본 구축지원, 주택건설지  
원, 사회·문화시설확충지원 등이었다.

그밖에도 동독 국경지역 개발지원과 관련된 사업의 일환으로 국경부근  
에서의 동서독간 협력사업을 들 수 있다. 국경이 동독에 의해 점차 공고화  
되어 가자 서독정부는 국경을 통과하는 여행·방문을 용이하게 하고, 국경  
지역에 살고 있는 주민들의 분단에 따른 고통을 완화하기 위한 목적으로

국경지역에서의 동서독간 협력사업을 모색했다. 이에 따라 기본조약에 설치된 국경위원회(Grenzkommission)에서 자연재해방지, 수자원관리, 환경오염, 국토이용, 도로망의 연결문제가 광범위하게 토의되었다.<sup>13)</sup>

국경지역에서의 동서독 협력 형태로 국경 통과로 인해 주택, 공장 또는 도로를 완전하게 사용하지 못하게 될 경우 협상을 통해 상대방의 양보를 얻어 한편이 완전히 사용할 수 있도록 한 것을 들 수 있는데, 이중 가장 팔목할 만한 것으로는 1973년 9월 20일 국경위원회에서 양측이 합의한 국경지역에서의 공동재난 방지협정 체결이었다. 동 협정에 따르면 국경지역에서 화재, 홍수, 산사태가 발생하거나, 인간이나 가축에게 해를 주는 전염병, 산림이나 농경지의 병충해 발생, 수자원의 오염 및 매연의 방출, 폭발물사고, 국경지역에서의 교통사고나 방사선 누출사고 등으로 상대지역에 영향을 미치게 될 경우 이를 상대방에게 신속히 알리고 공동대처하기로 했다. 또한 국경통과로 인해 수자원 관리·이용에 지장을 초래할 경우 주민들의 식수나 공업용수 이용에 지장이 없도록 합의했으며, 천연자원이 국경지역을 넘어 상대방 지역에까지 매장되어 있을 경우, 상호 지하월경의 허용과 정보교환에 합의했다. 국경 통과로가 직접 연결되지 않아 국경지역에 거주민들이 멀리 돌아가야 하는 경우에도 서독정부는 통과로 연결에 많은 노력을 기울였다.<sup>14)</sup>

## 2. 사회분야

### 1) 행정·사법공조

동서독은 기본조약을 체결하면서 기본조약 추가의정서에 가족의 생계관련 사항, 후견인 문제, 개인신분증명문제, 사회보장문제 등에 있어서 기존의 관계를 변화시키지 않고 가능한 한 가속화하는 행정공조를 밝혔다. 이를 통해 동서독은 상호 ①개인의 신분증명 확인, ②동서독에 떨어져 살고

13) 통일원, 앞의 책, p. 327.

14) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen(ed.), Ratgeber Zonenrand-förderung, Bonn 1987.

있는 가족의 미성년자에 대한 부양금 지불인의 체제여부 확인, ③동독주민의 연금에 대한 자료로서 보험가입자의 근무연한에 관한 통보, ④동서베를린간의 철도운영, 수도관리, 폐기물 처리, 지역교환 등의 행정기관간 공조를 이룰 수 있었다.

그러나 행정분야와는 달리 사법분야의 양독간 공조는 그리 쉽게 이루어지지 않았다. 양독은 기본조약 체결시 기본조약 제7조와 관련된 추가의정서 제4항에서 “동서독은 법률구조를 필요로 하는 사람들의 권익을 위해 특히 민법과 형법분야의 법률 공조관계를 가능한 한 간소하게 그리고 합리적으로 후속협정을 통해 규정할 의사가 있음”을 표명한 바 있다. 그러나 1973년 8월 이 분야 후속협정 체결을 위한 회담이후 수십 차례에 걸친 회담에도 불구하고 사법공조와 관련된 양독간에 합의서는 작성되지 못했다. 이는 동서독이 근본적으로 상이한 법률체도를 가지고 있었고 법률정책적 견해가 달랐기 때문이었던 것으로 판단된다.

## 2) 통행·교통

동서독간 교통통신분야 협력 사안 중 가장 시급하고 절실했던 것은 주민들의 동서독간 통행문제를 비롯한 여행 및 방문을 포함한 인적교류 문제였다. 인적교류를 촉진하기 위해 서독은 분단이후 동독과 총 31회에 걸친 회담을 개최한 결과, 1971년 12월 비로소 “동서독 정부간 서독과 서베를린간의 민간인과 재화의 통과교통에 관한 협정(transitabkommen)”을 체결할 수 있었다. 통과협정은 통과교통에 아무런 지장이 초래되지 않고, 간소하고 신속하며, 최대의 편의가 제공되는 절차를 걸쳐 여행이 이루어질 수 있도록 하는 것으로서 통과로를 이용하는 사람들에게 어떤 차별도 배제하도록 하는 것이 주내용이었다.<sup>15)</sup>

그 밖에도 서독은 1970년 11월부터 동독과 협의를 시작하여 1972년 5월 26일 통행협정(verkehrsabkommen)을 체결(발효 1972년 10월 17일)하였는데, 이를 통해 동서독은 도로교통, 철도교통, 수로교통(교환교통) 및 동서독을 통과하는 제3국행 교통(통과교통)이 국제관행에 입각

15) Gesamtdeutsches Institut(ed.), Der Verkehrsvertrag. Bonn 1975.



한 상호주의 및 배척금지의 원칙 하에 이루어질 수 있도록 보장하고, 교통 사고나 해난시 상호구조, 교통장에서 상호정보 교환이 이루어질 수 있도록 하는 것을 비롯하여 기존의 국경통과소를 양국 교통성간의 동의하에 변경할 수 있도록 했다.

### 3) 여행·방문

분단이후 서독지역으로부터 동독지역으로의 여행·방문은 인적인 교류가 가져올 파급효과를 우려, 동독이 비록 끊임없이 제한조치를 가하기는 했으나 전혀 불가능한 것은 아니었다. 그러나 동독정부로부터 여행 및 방문에 대해 대폭적인 완화조치가 이루어진 것은 1972년 10월 17일 통행조약이 발효된 이후였다. 이 때부터 동독은 종래 동독지역에 친척이 있는 경우에만 여행·방문을 허용했던 것을 일반인들도 상업, 문화, 체육, 종교적인 이유로 동독의 기관이 초청하는 경우 동독을 방문할 수 있게 하였으며, 양측 여행사간의 합의로도 단체관광여행을 할 수 있도록 했다. 친척, 친지 방문 기간도 1년에 30일 범위(1984년에는 45일로 늘어남)내에서 1년에 한번이 아니라 여러 번의 방문을 허용했다. 그 외에도 기본조약 발효이후 국경 부근의 56개 도시와 마을 서독 주민들은 동독의 54개 국경도시 마을을 하루 체류조건으로 방문할 수 있었다.<sup>16)</sup>

1964년 동독정부는 주민 일부에 대한 합법 출국을 허용하는 조치를 취했는데, 그 대상은 연금수령자로서 년 4주간 서독의 친인척을 방문할 수 있도록 하는 것이었다. 이와 같은 조치로 년 평균 백만명에 달하는 연금수령자들이 서독의 친인척 방문의 기회를 활용할 수 있었다.

1972년 통행조약 발효이후부터는 여행규제조치가 대폭 완화되었는데, 이로써 동독 연금 생활자들은 1년에 여러 번 전체 30일 범위 내에서 서독과 서베를린을 방문할 수 있었다. 연금 생활자가 아닌 동독의 주민들도 긴급한 기사 사유가 발생할 경우에는 허가를 얻어 서독지역을 방문할 수 있었다.

16) Michael Baumann, ÄInnerdeutscher Tourismus, in: *Deutschland-Archiv* 5-1990, p. 750 ff.

서독 연방정부는 동독지역으로부터 오는 여행 및 방문자에 대해 각종 재정적 지원조치를 행함으로써 동독주민들의 서독여행을 장려하고 양독 주민들간의 접촉을 증대시켜 상호이해의 폭을 넓힘으로써 민족의 동질성 회복을 꾀하였다.

서독 정부가 동독 여행객들에게 제공한 재정적 지원조치는 동독 주민의 방문에 1인당 100마르크의 환영금(Begrüßungsgeld)을 지불한 것을 비롯하여, 여행경비(Reisehilfe), 의료지원(Krankenhilfe), 서독 여행도중 사망시 지원(Hilfe im Todesfall) 등 이었다. 그밖에도 동독 방문객들이 서독의 기차역에 대부분 설치되어 있는 적십자사 봉사센터나 교회단체에 의해 여행안내와 여행 중 발생된 질병에 대한 간단한 구급처치를 받을 수 있도록 한 것을 들 수 있다.

#### 4) 우편·통신

동서독간의 우편통신 교류는 1966년 말 동독이 내독간 우편 및 전화교류 분야에서 서독에 비해 동독이 더 많이 제공한 서비스에 대한 대가와 연체이자 등을 합쳐 100만마르크에 달하는 지불요청을 제기하고 이에 따른 체신회담을 추진, 동서독간 “우편 및 전화교류에서 상호 수행된 활동의 계산과 청산에 관한 합의(Vereinbarung über die Berechnung und Verrechnung der im Post-und Fernmeldverkehr zwischen der DDR und BRD gegenseitig erbrachten Leistungen)”(1970.4.29)가 이루어지면서 본격화되었다.

그 후 동서독은 기본조약 제7조와 관련된 추가의정서 제5항을 통해 “만국우편연합과 국제전화연맹의 정관을 기본원칙으로 하는 우편 및 전화에 관한 협정을 체결할 것”에 동의했다. 이에 따라 1972년 12월 7일부터 3년간 총 24회의 회담을 추진한 결과, 우편교류, 전화교류, 우편 및 전화교류에 수행된 활동의 정산을 위해 1개의 정부간 협정과 3개의 행정협정이 1976년 3월 30일에 체결, 동년 7월 1일부로 발효시켰다. 이로써 세관신고가 필요없게 되었다. 소포의 무게는 2킬로그램까지 봉해진 채 배달될 수 있었으며, 소화물은 최고 20킬로그램까지 허용되었다. 서독은 외국

우편요금을 징수하지 않고 국내요금을 적용하였으나, 동독은 이미 그 이전 1971년부터 “국경통과거래”로 간주, 외국요금에 준한 요금을 적용했다.<sup>17)</sup>

1970년 이후부터 동서독간에 우편·통신교류의 주요 합의내용 중에는 전산·텔렉스 회선 개통과 이의 회선 증설, 기기의 점진적인 자동화, 칼라 T.V용 지향성 방송망 구축을 비롯하여 서독·베를린간 디지털식 지향성 방송망 구축, 광섬유 통신망 구축 등이 있었다.

### 5) 보건·환경분야

양독간 기본조약 체결 이전까지 보건분야의 협력활동은 거의 없었다. 그러나 동 분야는 동독으로서는 체제에 부담이 적은 분야였기 때문에 동서독간 협상과 협정 체결과정에서 쟁점이 가장 적었던 분야였다.

보건협정(Gesundheitsabkommen)은 총 10회의 실무협상을 거친 후 1974년 4월 25일 체결되었다. 보건협정에서는 동서독 중앙보건행정당국간에 정기적인 정보교환을 통해 전염병을 효과적으로 예방하고 중증환자나 난치병 환자의 경우 원할 경우 상대방 국가에서 특수치료와 전지요양을 받을 수 있도록 하였다. 또한 상대방지역 방문 도중 발병시 의료혜택을 받을 수 있도록 하였으며, 이에 소요되는 의료지원행위에 대한 비용은 연방정부가 전액 부담하였다.<sup>18)</sup> 그 외에도 동독 여행자들이 귀환할 때 치료에 필요한 의약품을 소지할 수 있도록 허용하며 귀환 후에도 서독에서 동독으로 치료에 필요한 의약품을 송부받을 수 있도록 하였다. 또한 마약이나 중독성 약품의 오용·남용을 방지하기 위한 정보교환에 합의하고, 장애자 재활문제와 관련, 질병의 조기발견과 조기치료 및 불구자 구호활동에 관한 정보교환, 동물질병의 예방과 퇴치 등 수의학분야에 관한 학술적인 경험을 교환할 수 있도록 하였다.

한편, 동서독간에는 1972년 기본조약 체결 이후 환경보호 문제에 대한

17) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Auskünfte A-Z zum Stand der innerdeutschen Beziehungen*. Bonn 1978, p. 57.

18) Wolfgang Assmann; Johannes Posth, Das Gesundheitsabkommen mit der DDR in: *Deutschland-Archiv* 3/1976, pp. 277~282.

협상이 1973년 11월부터 개최되었으나, 동독의 소극적 태도로 말미암아 진전을 이루지 못했다. 동독은 환경문제가 존재한다는 사실 자체를 부인할 정도였다. 이에 반해 서독은 지형상 동독의 환경오염에 영향을 심하게 받을 수 있고, 환경오염의 속성상 인위적인 장벽과는 무관하기 때문에 양독간의 환경보호협력에 매우 적극적으로 임했으며, 환경피해와 관련한 방지책들이 주로 동독지역을 대상으로 실시되어야 한다는 입장을 띠었다. 그럼에도 불구하고 내독간 환경협력은 잘 이루어지지 않았다. 베를린시의 하수문제, Werra강의 하천 보호대책 등이 논의되었으며, 쓰레기처리협력 사업으로 1974년부터 20년 동안 일정량의 쓰레기를 동독으로 수출하는 대가로 서베를린 도시정화담당부가 연간 3천3백만마르크를 동독에 지불할 것에 합의한 바 있다. 그 후 1985년 11월과 1986년 1월 환경보호 기본협정(Umweltschutzrahmenabkommen) 체결을 위한 협상이 개최된 바 있으나 합의된 사항은 없었다.<sup>19)</sup>

### 3. 문화분야

동서독은 기본조약 제7조와 관련된 추가의정서 제7항을 통해 문화적인 협력관계를 증진시키기로 합의했다. 이에 따라 1973년 11월 27일 기본조약 후속협상으로서 문화협상이 개시되었는데, 양독간 문화협정은 양측의 견해차이로 인해 협상이 개시된 지 무려 13년만인 1986년 5월 6일에야 체결되었다.

양독간 문화협정 체결이 다른 분야 후속협정 체결에 비해 늦어졌던 이유는 무엇보다도 동독이 서독문화의 동독사회 침투에 대해 크게 우려했으며, 이러한 문화의 침투가 사회주의체제를 유지·고수하는데 크게 역작용을 할 것이라는 판단 때문이었다. 서독은 동서독간에 존재하는 인위적인 국경을 초월하는 하나의 문화민족(eine Kulturnation)개념으로부터 내독간 문화교류를 추진하고자 했으나, 동독은 서독과의 문화교류를 외국과의 문화교류로 간주하고, 이러한 문화교류는 사회주의 국가 동맹체의 결속을 강

19) Bundesministerium für Umwelt, Umweltpolitik: *Bilanz des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Bonn 1987.

화하고 제국주의와의 이념투쟁에 이바지해야 한다는 입장을 견지했던 것이다.

1986년 양독간 문화협정 체결 당시에도 서독은 문화협정이 독일정책추진의 주요한 수단으로서 양독 주민들간의 문화의 공통성을 유지·보존하고 문화적인 측면에서 주민들의 생활의 질을 향상시키는데 기여해야 한다는 입장인 반면, 동독은 서독이 주장하는 문화의 공통성을 부인하며, 사회주의 문화의 독창성을 내세우는데 기본적인 입장을 견지했다.<sup>20)</sup>

문화협정 체결이후 동서독간의 협력은 학문과 교육분야, 문화예술영화 박물관 분야의 교류확대, 방문공연과 서적교류, 도서관분야, 역사적인 기록문서 교류에 있어서 협력사항을 비롯하여 학술문화행사 상호초청, 라디오와 TV분야 협력, 체육분야, 학생 및 청소년들의 교류를 장려하는 형태를 통해 이루어졌다. 특히 문화협정의 내용을 구체적으로 실천하기 위해 2년간의 사업계획을 작성하고, 양측에서 각각 50개씩 100개 사업을 선정하여 이를 2년 동안 추진기로 하였다. 문화협정을 통해 가장 획기적인 진전을 이루었던 분야는 동서독 대학간의 자매결연이었다. 이의 연구중점분야는 의학, 의학기술, 화학, 물리학, 문헌학분야였다. 동독은 자연과학분야에서 서독과의 공동연구를 통해 첨단과학기술을 흡수하기를 희망했다.

## 1) 과학기술 및 학술교류

기본조약 체결 이전까지 학술과학기술 분야의 접촉과 교류는 동독 지도부의 대서독 제한정책 추진으로 매우 간헐적으로 이루어졌다. 양독간 과학기술 협력관계는 정치적 영향권을 벗어나지 못하고 전반적 독일 정치상황과 동서 진영간 국제정치 관계에 의해 규정되었다.

양독은 기본조약 제7조에 의거 1973년 11월 30일 이후 개최된 동서독간 과학기술회담에서 서독은 학술, 예술, 경제부문에서의 교류뿐만 아니라 개개인간의 인력교류를 망라한 전 부문에서의 내독 관계를 확대한다는 원

20) Manfred Ackermann, Die Kulturbeziehung seit Abschluß des Kulturabkommens, in: Maria Hämdcke-Hoppe, *40 Jahre innerdeutsche Beziehungen*, (Berlin 1989) pp. 141~152.

칙 하에 과학기술협력 부문에서도 가급적 많은 교류와 협력 관계를 맺고자 노력했다. 그러나 동독은 양독간의 교류를 통해 민족의 동질성을 보존한다거나 과거와의 연속성 유지라는 의미 등을 부여하지 않고 독자적인 과학기술체계 확립을 추구하려고 했다. 양독간 협력에 있어 가능성과 한계는 헌법, 이념, 정치, 사회전반에 걸친 시각과 결부된 것이었다.

내독간 과학기술 협력의 가능성이 열리기 시작한 것은 1986년 5월 6일 양독간 문화협력에 대한 협정, 이른 바 문화협정(Kulturabkommen)이 체결되고 34회에 걸친 회담 끝에 1987년 9월 8일 동서독이 과학기술협정(Das WTZ-Abkommen)이 체결되면서부터였다.<sup>21)</sup> 이후 문화협정을 바탕으로 한 학술분야 교류에서 동서독은 강사 초빙 또는 학술회의 참가 등의 형태를 통해 경험, 지식 및 정보를 교환하고 학자, 전문가, 연구원 파견하는 동시에 학술회의 참가, 강연, 연구, 유학을 통한 학문교환, 대학생 교환, 전문서적, 교재, 시청각 자료 및 교육자료 교환 사업들을 추진할 수 있게 되었으며, 이를 위한 장학금 혜택도 마련할 수 있었다.<sup>22)</sup>

## 2) 청소년 교류

서독은 청소년들의 접촉이 향후 독일문제 해결에 중요하다고 인식, 양독 청소년들간에 사적교류, 여행, 평화적인 분위기에서 정치적 논쟁을 벌일 수 있는 단체들간의 공식적 모임을 개최하고 이를 통해 다양한 개인적 친분관계가 형성될 수 있도록 노력했다. 이에 반해 동독은 기본조약 체결 이후 서독으로부터의 재정적, 경제적인 반대급부를 의식하여 청소년 교류제의에 마지못해 응하면서도 동독 청소년들의 사상적인 오염을 우려, 어려 형태의 차단조치를 취함으로써 양독 청소년들간의 공개적이고 순수한 접촉을 제한했다.

양독간의 청소년 교류는 1981년 10월 동서독간의 정상회담에서 양독

21) Oskar Anweiler, "Innerdeutsche Beziehungen im Bereich von Bildung und Erziehung," in: *Vergleich von Bildung und Erziehung BRD/DDR*, 1990 pp. 671~675.

22) Gernot Gutmann; Siegfried Mampel, *Wissenschaft und Forschung im geteilten Deutschland*, Berlin 1988, pp. 53~67.

간의 청소년 교류활성화 문제가 주요 사안으로 다루어짐으로써 활성화되었다.

1982년 9월 20일 동서독간에는 청소년 여행(Jugendtourismus)에 관한 공동성명서가 발표되었으며, 이로써 서독 청소년들이 동독을 방문할 수 있는 기회가 주어졌다. 서독 정부(주무부처 내독성)와 각 주정부는 “학생, 청소년, 대학생의 내독간 견학여행 장려지침(Richtlinien für die Forderung innerdeutscher Informations- und Bewegungsfahrten von Schülern, Jugendlichen und Studenten)에 의거 대동독 견학여행을 장려했다.<sup>23)</sup> 이를 통해 분단에도 불구하고 국경을 초월한 독일 민족의 공동귀속성을 함양하고 자라나는 2세들에게 분단 현장을 견학케 함으로써 분단의 현실을 직시케 하고 이들에게 분단의 원인과 그 극복방안에 대한 정확한 정보를 제공할 수 있도록 하였다.

### 3) 스포츠 교류

전후 동독 스포츠는 서방진영의 구축과 서독의 서방에로의 편입 등에 반대하는 캠페인으로 양독 스포츠 교류의 장은 오로지 동독의 정치적 선동 및 선전의 무대로 악용되었으며, 사회주의 사상 및 체제를 강화하는 수단이었다. 스포츠를 통해 조기 군사교육을 실시하는 기관을 설립하여 체력증강과 이념적 정치교육을 실시함으로써 군사력 강화를 실시하였으며 스포츠로 연결된 조직체를 통해 주민 동원력을 높이고 주민들을 감시했다. 동독은 일반 주민들간의 관계를 긴밀케 하는 지역 스포츠 단체간의 교류가 오히려 체제에 위협적이고 파괴적인 요소로 여겼다. 정상급 선수들을 통해 동독을 대표하는 외교적 역할을 하게 함으로써 동독의 우월성을 나타내려고 하였기 때문에 내독간 스포츠 교류에서 동독은 오로지 성공과 승리에만 집착했다. 이를 통해 동독은 비록 스포츠 분야에서의 우수한 능력을 통해 국제적 명성을 획득할 수는 있었으나, 동독고유의 민족의식 확립은 성공할 수 없었다.<sup>24)</sup>

23) Deutscher Bundesjugendring, Die unbekanntenen Nachbarn -Deutsch-deutscher Jugendaustausch, in: *Jugendpolitik* 7/1986, pp. 3~7

반면, 서독은 경기에서의 승리보다는 독일인들간의 인적교류를 통한 유대강화에 보다 주력했다. 서독의 기본입장은 내독간 스포츠교류를 통해 양독간의 관계를 정상화하고 양독 주민들간의 동질감을 강화시키는 것이었다. 그럼에도 불구하고 서독의 이와 같은 정책은 동독 정부의 방해 및 대응정책으로 인해 실질적인 효과는 거두지 못했다.

#### 4) 방송언론분야 교류

동서독은 기본조약 체결에 즈음하여 1972년 11월 8일 서신교환을 통해 '각자 유효한 법적인 범위 내에서 언론인과 그 보조원들에게 직업적으로 자유로운 정보수집과 보도활동을 할 수 있는 권리를 보장하기로 했다. 이에 따라 동독은 1973년 2월 21일 외국언론기관 특파원의 활동에 관한 시행령(Verordnung über die Tätigkeit von Publikationsorganen anderer Staaten und deren Korrespondenten in der DDR)을 제정·공포하여 서독 언론인들이 동독에 거주지를 얻고 상주 취재활동을 할 수 있게 하였다.<sup>25)</sup> 상주 특파원 이외에도 단기 취재여행을 통한 언론인들의 동독방문을 허용하였다. 서독에는 6명의 동독 특파원(통신사, AND, 당기관지, '노이에스 도이칠란트', 국영 라디오, TV 등)이 상주했으며, 이들은 Bonn에 주재하는 다른 외국특파원들과 같은 대우를 받았다.<sup>26)</sup>

1986년 5월 16일 동서독 문화협정이 체결된 1년 후인 1987년 5월 6일에는 동서독간에는 방송협력에 관한 합의가 이루어졌다. 이로써 동서독은 상대방의 TV프로그램과 자료를 교환할 수 있었으며, 1년에 1회 또는 2회 프로그램 시사회를 개최할 수 있었다. 또한 쌍방이 양국의 상주 특파원, 일시방문 특파원, 펜기자, 카메라팀을 지원하였으며, 공동제작도 도모할 수 있었다. 그밖에도 상대방의 시사프로나 기타 프로그램 내용의 일부를 자신의 프로그램에 편집하여 사용할 수 있었으며, 상호 정보여행, 박람회, 전시회 그 밖의 행사에 대표자들을 파견할 수 있었다.

24) Willi Krecht, *Die geteilte Arena*, Nürnberg 1968.

25) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, 앞의 책, p. 677.

26) Erich Böhme, *Deutsche-deutsche Pressfreiheit*, Hamburg 1978, pp. 14~37.



서독정부가 언론 교류를 추진하면서 견지했던 입장은 무엇보다도 동독 정부의 국제적 지위를 격상시키고, 언론분야에 스스로의 폐쇄성을 극복할 수 있도록 유도하는 것이었다. 서독은 동독정부가 모든 정보를 독점하고 있었지만 동독이라는 획일화된 사회 내에도 자신들의 목소리를 대변하기 위해 서독의 언론인들과 접촉을 시도하는 이익집단들이 존재한다고 보고 이들에게 독자적 시각으로 동독체제를 비판할 수 있는 가능성을 부여하려고 했다. 동독주민들은 실제 서독 특파원들이 서독방송을 통해 보도하는 내용을 통해 동독에서 일어나고 있는 일들에 관한 정보를 취득하는 경우가 많았다. 물론 동독지도부는 이를 체제의 불안요소로 될 것을 우려하여 '내정간섭'이란 이유를 들어 제재를 가했다. 동독 정부는 서방측 언론인들의 보도에 대해 사전 검열은 하지 않았지만 강도 높은 사후검열을 실시했다. 사회주의 체제에 이롭지 못하다고 판단되는 보도를 한 서독 언론인에 대해서는 해당 담당기관이 압력을 가했으며, 추방이나 취재등록허가 박탈 등의 조치까지 취하기도 했다. 이 경우 서독정부는 언론이 동독의 체제유지라는 문제와 직접적으로 관련되어 있음을 인식, 동독에 대해 압력을 행사하는데는 소극적이었다.

그럼에도 불구하고 전파매체에 의한 의사소통으로 양독 주민들간에는 문화, 언어, 역사적인 공통성이 완전히 소멸되지 않고 보존될 수 있었다. 대부분의 동독주민들은 동독 TV나 라디오보다는 서독의 TV나 라디오의 정보와 오락프로그램을 더 많이 시청했다. 동독 TV의 정보가 기존체제에 예측적이면서 너무 정치적이고 천편일률적으로 지루하고 편파적이었기 때문에 동독 주민들은 서독 TV에 대해 끊임없는 매력을 갖었었다. 동독주민들의 서독 TV자유 청취의 결과 동독주민들은 외부세계의 소식을 통해 동독체제의 억압적인 구조에 대해 눈을 뜨게 되었고 서독인들과 유사한 생각을 가질 수 있었다.

동독정부는 동독주민들의 서독방송 청취에 따른 체제에 대한 부정적인 영향을 막기 위해 안테나 철거, 임의 형법규정에 단속, 방해전파 발사 등 다양한 방법으로 서독 TV의 청취를 억제하려고 했으나, 그와 같은 통제조치들은 오히려 동독정부에 대한 반감을 증폭시키고 정치적인 불안정을 조장했을 뿐이었다. 따라서 1970년대 초 동서독간 긴장완화와 더불어 동독

은 정책을 전환, 동독주민들의 서독 TV시청은 묵인하되, 동독 TV프로그램을 개선하여 동독주민들의 동독 TV시청율을 높이는 방침을 정했다. 이에 따라 지루함을 덜 수 있는 오락물을 더 많이 넣거나 서방측의 연속물을 비롯하여 범죄물을 더 많이 허용하였으며, 타 동구권 필름(film)을 더 많이 방영하기도 했다.

결론적으로 동서독의 방송매체의 교류는 분단상황하에서 유일한 체제를 동경하게 하는 의사형성의 통로가 되었다고 보여진다.<sup>27)</sup> 여기에는 정보와 전파의 자유로운 이동을 규정한 국제법적인 제 규정이 동서독간의 전파와 정보차단을 어렵게 만들었으며, 서독 방송사들의 의식적인 대동독 방송제작과 이에 대한 연방정부의 지원, 서독으로부터 전파매체를 물리적으로 차단할 수 없었던 동독의 재정적, 기술적 역량 미비도 한 몫을 한 것으로 판단된다.

### 5) 도시간 자매결연

1950년대와 1960년대 냉전기간 동안 서독은 할슈타인 원칙에 의거 동독에 대한 외교적인 고립화 정책을 추진했다. 이에 대해 동독은 국가적 차원의 접촉이 아닌 서독의 지방자치단체와 접촉 및 도시간 자매결연을 통해 그와 같은 봉쇄정책을 타개하려고 했다.

그러나 사민당 집권이후 서독은 도시간 자매결연을 성사시키기 위해 적극적으로 노력했다. 특히 기본조약 체결이후 서독정부는 각 분야에 걸쳐 동서독 주민들간의 접촉을 도모하고 자매결연을 통한 도시간 접촉을 장려했다.

서독이 이와 같은 공세적 입장으로 나오자 동독은 접촉을 회피하며 전제조건을 내세우기 시작했다. 동독은 서독의 대동독 정책이 기본조약체결에도 불구하고 '평화공존의 원칙'에 입각해 있지 않으며, '주권존중'과 '내정불간섭의 원칙'을 지키지 않고 있기 때문에 도시간 자매결연 체결이 불가능하다고 주장했다. 그러나 이와 같은 도시간 자매결연에 대한 동독 정부의 부정적 태도는 1985년 11월 자알란트의 주지사 라퐁텐과 호네커 서기

27) 통일원, 앞의 책, pp. 681~682.

장의 회동으로 변화되기 시작했다. 동독은 도시간 자매결연이 자신에게 득이 될 것으로 인식하고 자매결연 추진을 점차 확대해 나갔다.

서독 정부의 동서독 자매결연은 이를 통해 더 많은 주민들의 접촉과 왕래를 실현함으로써 분단을 극복하고 민족의 단일성을 확보하는데 목표를 두었다. 또한 동독과 지방자치단체 수준에서의 교류증대가 동독주민들이 자결권을 확보하는 가능성을 열어 줄 수 있으며, 사람과 정보와 사상의 자유스런 이동을 실현할 수 있는 중요한 통로가 된다고 보았다.

반면, 동독은 서독간의 도시간 자매결연을 동독의 외교적 승인을 위한 중요한 단계로 간주하였다. 즉 서독 도시와의 자매결연을 다른 나라와의 도시간 자매결연과 똑같은 의미로 파악하면서 동서독 지방자치단체간의 교류를 동독의 정치적인 정통성 획득을 위해 이용하려고 했다.

자매결연에 의해 상대 도시를 방문한 동독의 대표단들은 주민들간의 접촉증대와 상호 동질성 회복을 위한 기회를 제공하려고 하기보다는 동독지도부가 추구하는 목표에 서독 주민들이 동조하거나 서독의 정치적인 의사형성 과정에 반영될 것을 희망했다. 서독 자매도시 방문단은 이념적으로 무장된 당원을 중심으로 선발, 이들로 하여금 서독 주민들에게 동독의 대외정책과 대서독 정책을 선전하고 동독체제에 대한 서독 주민들의 호응을 확보하는데 주력했다.

도시간 자매결연에 따라 개최된 행사중 가장 빈도가 많았던 것은 지방자치, 지역행정에 관한 의견 및 경험교환을 위한 전문가 협의회 개최였다. 그밖에도 환경문제에 관한 상호 협의회가 많이 개최되었으며, 체육교류로서 주민들이 광범위하게 즐기는 볼링, 축구, 탁구 등의 교환경기를 가지는 것이었다. 또한 서독 청소년으로 구성된 단체를 결성하여 상대편 지역에 보내는 것을 비롯하여 전시회, 음악회, 영화상영, 작가초빙강연 등도 개최했다.

도시 자매결연이 민족적 정체성 유지나 독일 통일에 얼마나 기여했는가는 1988년 독일 시연협회의 도시간 자매결연을 맺고 있었던 도시에 대한 설문조사에서 나타난 평가를 통해 유추해 볼 수 있다. 도시자매결연이 주민들이 동독 주민들과 공통성을 가지게 함으로써 동독 주민과 유대를 강화시키고 독일통일에 기여한 것으로 생각하느냐는 질문에 답변한 32개 도

시 중 14개 도시가 그렇다고 대답한 반면, 6개 도시는 그렇지 않다고 대답했다. 그리고 나머지 도시는 답변을 유보했거나 부분적으로 그렇다고 답변했다. 그렇지 못했다는 답에 대한 이유는 동독의 방문단 구성이 당원이나 체제옹호세력을 중심으로 이루어졌기 때문인 것으로 밝혀졌다.

## 6) 종교·교회분야

동독은 1968년 기존헌법을 새로운 사회주의 헌법으로 개정하여 종교의 자유를 보장했다. 당시 동독 신교연합회는 1969년 법적으로 완전히 독일 신교연합회(EKD)로부터 분리되어 새로 조직되었다. 호네커가 집권한 1970년대 이후부터는 교회세력을 이념적으로 더 이상 극복할 수 없는 시민사회의 구성원으로 인식하고 교회의 사회체제 내에서의 역할을 인정했다. 동독 정부는 동서독 교회간의 접촉을 허용했으며, 동서독 목회자간의 여행도 가능하게 했다. 동독내 개최된 종교대회 같은 데서는 기독교인으로서의 존재와 사회주의 사회에서의 기독교의 위치에 대한 문제가 비교적 공개적이고, 자유스런 가운데 다루어졌다.

1980년대 동서독간 핵심테마였던 평화보장, 인권보장, 환경보호 등의 문제에 대해 동독의 교회들은 동독 정부에 대해 분명한 입장을 견지했다. 신교도들은 군사교육 대신 평화교육을 옹호했고, 동독 청소년들이 종교적 신념으로 군복무 의무를 거부할 경우 사회적인 평화봉사활동으로 대체할 수 있도록 요구했다. 동독 체제 내에서 유일한 반체제 자유운동단체들인 평화·환경·인권보호 단체들에게 교회의 보호아래 활동의 근거지를 제공하는 한편, 이들이 동독의 민주화 과정에 결정적인 역할을 할 수 있게 하고 동독주민들의 시위가 폭력화되지 않도록 했다. 이와 함께 국가 사회의 군사화가 초래하는 위협을 경고했으며, 1989년 동독의 대변혁시에는 시민운동 단체를 조직하여 정치변혁에 중대한 기여를 하기도 했다.

한편, 서독 지역의 독일신교연합회(EKD)는 분단 초기부터 민족통일문제에 관심을 가지고 독일 통일이 곧 동서독 교회의 소망임을 주장하며, 동서독간 의견차이를 해소하는데 중개자로서의 역할을 담당했다. 동독교회와의 연대의식 하에 이미 분단 직후부터 차체채원과 헌금 그리고 서독정부

의 위임을 받은 정부예산으로 동독의 교회, 나아가서는 동독 주민들에게 물질적인 지원을 했다. 지원은 처음 현물형식의 물질적 지원에서 재정적 지원 형식을 띠었다.<sup>28)</sup>

이와 같은 대동독 지원은 동독의 교회, 교회기간 유지에 절대적으로 긴요했다. 이를 통해 동독의 교회 단체, 교회부속병원, 양로원 및 기타 기관에 소속된 수백만 주민들의 분단에 따른 고통을 완화시켰으며, 물질적인 혜택과 더불어 복음이 전파되어 무신론적인 사회에서 교회가 생존해 갈 수 있었으며, 이것이 동독내 체제 저항세력 양성의 밑거름이 되었다. 서독으로부터의 지원이 비록 SED정권의 안정에 일시적으로 기여한 측면도 있지만 결과적으로는 동독정권의 안정을 오히려 안으로부터 저해하여 총말을 촉진시키는 작용을 했다.

동독의 교회단체, 교회, 교회산하기구에 대한 서독교회의 현금 및 재화의 직접 공급은 통독 직전까지 계속되었다. 1954년부터 1960년 말까지 분단기간 동안 총 5억2천만 마르크의 현금과 현물을 포함, 1990년까지 총 약 18억 상당의 지원이 이루어졌다. 그밖에도 교회간, 교회단체간 자매지원(Partnerschaftshilfe)형식을 띤 지원이 1957~1990년간 총 13억 970만마르크에 달했다. 또한 Genex의 해외 에이전트를 통한 Diakonie기구의 물품주문에 의한 지원, 동독 교회지원 목적의 원자재 공급을 통한 재정지원, 인도주의 목적(정치범 석방, 이산가족 재합류 등)을 위한 지원도 교회를 통해 이루어졌다.<sup>29)</sup>

물질적 지원과 함께 EKD는 냉전 당시부터 분단극복 노력의 일환으로 동서독 종교인이 참가하는 종교대회(Kirchentag)를 개최했다. 신교도의 민족제전과 같은 양상의 이 종교대회는 제2차 세계대전 이전에는 없었으나, 1949년부터 매년마다 개최되다가 그 후 매 2년마다 5일 동안 개최, 누구나 참석할 수 있는 신교도의 만남의 광장이 되었다. 1951년 베를린에서의 종교대회는 “우리는 모두 형제들이다”라는 주제하에 개최되었으며, 65만 명의 동서독인이 참석했다. 또한 1954년 라이프찌히 종교대회는 냉전 상태에도 불구하고 동서독인들의 교회의회가 공고해지는 계기가 되

28) 김영탁, 앞의 책, p. 120.

29) 통일원, 앞의 책, p. 742.

었다.

베를린 장벽이 구축되기 전까지는 동서독 분단에도 불구하고 어느 정도 거주 이전이 가능했기 때문에 종교대회와 같은 EKD의 활동에 별다른 지장이 없었다. 따라서 종교대회가 동서독에서 번갈아 가며 개최되었을 뿐만 아니라, 이를 통해 교회의 공통성이 유지될 수 있었다. 그러나 베를린 장벽 구축으로 더 이상 독일 신교도 전체의 만남이 불가능하게 되자 서독지역에서만 제한적으로 개최되는 종교대회가 되었다.

그 후 1980년 초 이후부터는 다시 청소년들과 함께 동서독인들이 함께 참석하는 평화집회로서의 종교대회가 개최될 수 있었다. 1985년 뒤셀도르프 종교대회는 민족통일의 문제가 아닌 평화문제를 테마로 하여 동서독간의 안보정책적인 경직성을 해소하는데 기여했다.

#### 4. 인도적 분야

##### 1) 대동독 인권정책

서독은 민주화와 자유인권의 보장문제를 포기할 수 없는 대원칙으로 설정해 놓으면서도 동독주민들의 실질적인 인권개선을 위해서는 화해정책을 강조추진하는 자세를 견지했다. 서독은 국제회의를 통한 간접적 문제제기와 비밀협상 채널을 통한 노력 등 이중적인 정책을 통해 동독주민의 인권상황이 개선될 수 있도록 노력했다. 즉 양독간의 합의에 의한 동독주민들의 인권상황개선은 불가능함을 인식, 양독 국가가 인정하는 국제기구나 국제법을 통해서만 동독에 대한 인권문제를 거론할 수 있도록 했다. 동독 주민의 인권상황이 개선되지 않으면 여타의 대동독 협력관계를 동결시킨다는 전략은 소망스러운 것이긴 해도 이로 인해 동독이 오히려 점진적인 인권상황의 개선마저 포기하도록 하는 결과를 초래하지 않도록 극히 조심했다. 다시 말해 동독정부가 체제의 위협을 느끼지 않으면서도 국제적인 비난을 받지 않을 최소한의 인권보장과 인권상황을 개선하는 선에서 만족했다. 서독정부는 때로는 동독과 비밀협상까지 마련하면서 정치범 석방과 이산가족의 재상봉 등 동독주민들의 인권상황 개선에 노력했다.<sup>30)</sup>

동서독간의 기본조약 체결시에는 국제연합헌장원칙에 입각하여 인권보호(Wahrung der Menschenrechte)에 대한 조항을 조약 제2조로 삽입했다. 그리고 서독의 정치가들은 동독 정부에 대해 동독주민들의 인권보장이 동독정부가 주민들로부터 신뢰를 얻는데 결정적인 역할을 하며, 주민들의 권리, 특히 이주와 거주이전의 자유를 보장하는 것이 더 이상 체제를 와해시키지 않는 조건임을 설득했다. 이와 더불어 서독 정부는 실질적으로 동독이라는 실체를 인정하는 방법을 통해 동독정부로 하여금 동독 주민의 서독 가족 재상봉, 여행·방문조건의 완화, 방해받지 않는 서독 TV, 라디오 시청, 서독측 언론인들의 취재활동을 용이하게 하기도 했다.

## 2) 동독정치범석방거래(Freikauf)와 이산가족재회(Familienzusammenführung)

서독정부는 베를린 장벽 설치 이후 분단고통을 가장 절실하게 느끼는 주민에 대해 인도적 사업의 일환으로 두가지 특별사업을 비밀리에 추진했다. 그 중 하나는 반체제활동을 하다가 투옥된 정치범을 석방하는 것으로 서독은 이를 위해 1963년부터 내독관계성을 통해 동독과 별도의 채널을 마련하고 특별사업을 추진했다. 그리고 다른 하나는 이산가족 재상봉을 위한 거래였다.

이와 같은 비밀거래에 대한 동서독간의 합의나 조약은 없었으며, 서독 정부는 정부예산으로 지원은 했지만, 모든 거래를 변호사와 신교단체를 내세워 추진했다. 석방대상이 되었던 사람들은 주로 체제저항운동을 하다 투옥된 인사나, 동독으로부터 불법으로 탈출하려다가 투옥된 사람 등 분단으로 인해 발생한 “정치적 박해자”였다. 이에 따라 1963년부터 1989년 동안 총 33,755명의 정치범을 석방시켰으며, 2천명의 어린이가 부모와 함께 살수 있도록 했으며, 25만명의 이산가족이 재결합할 수 있도록 했다.

정치범 석방을 위한 대가로 서독은 현금을 지불하지 않고 1인당 1977년까지는 4만마르크, 1977년부터 1989년까지는 1인당 95,847마르크에

30) Thomas Ammer, Menschenrechtsverletzungen in der DDR, in: *Deutschland-Archiv* 9/1985, pp. 948-959.

해당하는 물품을 제공했다. 이는 사회주의 국가에서 인간을 매매한다는 국제여론과 동독정부의 체면을 감안한 것이었다. 대가는 총량으로 계산, 간접적인 방법을 통해 동독에서 필요한 물건으로 지급했는데, 처음에는 사과 주스와 같은 음료수, 열대과일 등이 제공되었으나, 나중에는 공산품으로 석유, 기계 등 고가품목에 제공되었다.<sup>31)</sup>

정치범 거래 및 인도에 대한 합의는 서독으로서의 물질적인 대가를 지불하고서라도 인도적인 견지에서 분단으로 고통을 받고 있는 사람들을 도와야 한다는 입장에서, 동독으로서의 체제유지에 부담이 되는 인물들을 추방함으로써 체제를 더욱 공고히 할 수 있다는 인식에서 이루어질 수 있었다. 그러나 표면적으로 동독은 동독에서 고급인력을 양성하기 위해 국가가 투자한 비용을 서독이 보상하는 것은 당연하다는 입장을 나타냈다. 그러나 서독 정부가 동독정부에 정치범 석방을 위해 제공한 물자 중에는 동독주민들을 위해 직접 쓰여지지 못하고 외국으로 재판매되어 동독의 외환증식의 수단으로 삼아진 사례가 있었으며, 그 액수는 총 34억 5천만마르크 중 21억 마르크 정도에 달했다. 당시 서독은 동독으로 하여금 정치범 석방을 통해 획득한 돈을 동독주민을 위해 유용하게 쓸 수 있도록 강요할 수 있는 형편이 아니었다. 그러나 정치범 석방거래는 동독정권의 내적인 정통성을 본질적으로 약화시키면서 결국 체제붕괴에 일조를 하였다는 점에서 그 정치적인 의의를 간과할 수 없다.

### 3) 동독주민의 탈출 이주문제

1,393km에 달하는 내륙간 국경은 서독에는 전적으로 열려 있는 상태나 마찬가지였다. 서독 주민들은 아무런 제한 없이 동독 경계선까지 갈 수 있었고 동독에서 설치해 놓은 각종 국경 통제 시설로 더 이상 갈 수 없는 데까지 가서 각종 현황을 파악할 수 있었다. 그러나 동독은 국경지역에 광범위한 제한구역을 설정하여 엄중한 경비를 뒀으며 탈출자에게는 “공화국 도주자”로 규정하여 총기사용 명령까지 내렸다. 1945년 이후 전문 인력이 계

31) Armin Volze, Kirchliche Transferleistung in die DDR, in: *Deutschland-Archiv* 1/1991, pp. 59~65.



속 빠져나가자 소련점령당국의 요청으로 연합국은 1946년 양 점령지역간의 군사분계선을 잠정 차단하기로 결정했다. 1952년 5월 동독은 국경에 관한 시행령을 제정하고 양독 군사분계선 사이의 통행을 완전히 제한했다.<sup>32)</sup>

1961년까지 수십만에 달하는 이주민들이 주로 Berlin을 비롯한 동서독 국경을 거쳐 피난민으로서 서독으로 왔으며, 국경이 봉쇄되면서 수만명이 “동독으로부터 영구히 출국하기 위한 신청”(Antrag auf ständige Ausreise aus der DDR)이 허락되기까지 때로는 수년을 기다린 후 연금 수령자 또는 “이산가족 합류자”로서 서독으로 왔다. 이들 중에는 피난민으로서 제3국을 거치거나 생명의 위협을 무릅쓰고 장벽과 철조망을 뚫고 서독으로 오기도 했으며, 가족의 경조사에 참석하기 위해 합법적인 여행자로서 서독에 온 후 머물러 버린 자들도 있었으며, 동독주재 서독상주대표부나 헝가리, 체코 주재 서독대사관을 거쳐 서독으로 넘어오는 자들도 있었다.

동독 각료회의는 1961년 8월 베를린 장벽 설치를 결정하고 베를린 주민들간의 왕래마저 차단했다. 1972년 양독간의 관계가 정상화되고 교류 협력이 시작되었음에도 불구하고 체제의 불안을 느낀 동독지도부는 국경에 더 많은 차단조치를 강구했다.

1950년부터 1989년까지 동독에서 서독으로 유입된 인구는 490만명에 달했다. 동독을 떠나 서독행 탈출 또는 이주를 결행했던 동독주민(Übersiedler)들은 서독 기본법에 따라 독일인으로 간주되어 별도의 국적 취득절차 없이 서독에서 정착하게 되었으며 정부로부터 다양한 정착지원을 받았다.

서독정부는 1950년 8월 22일 “긴급수용법(Notaufnahmegesetz: Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)을 제정하여(1961년 6월 29일 개정) 이를 뒷받침했다. 이 법을 통해 피난민은 각지역 주정부의 경제적인 여건을 고려, 각 지역 주에 적절히 배분하였으며, 이들이 사회적·경제적으로 새로운 체제에 조속히 동화되도록 하였다. 동독으로부터 오는 모든 이주민은 기본법이 정한 국민의 권리를 향유했다.

32) 통일원, 앞의 책, pp. 297~300.

## IV. 대동독 대가지급에 대한 평가

### 1. 총량적 평가

1972년 동서독간의 기본조약 체결 이후 서독이 동독에 제공한 물질적 대가지급은 현금을 포함하여 총 1,044.5억 마르크 상당으로 추정되고 있다. 이 중 정부차원의 대가지급은 약 268.5억 마르크로 연평균 약 15억 마르크에 달했으며, 민간차원에서는 약 748억 마르크로 연평균 약 44억 마르크에 달했다.

대동독 대가지급 총액

지원구분	지원내역	지원액	비고
<정부차원> ①서독정부→ 동독정부	○ 통행일괄지불금(현금) ○ 도로사용료(현금) ○ 투자참여액(현금) ○ 정치범 석방거래(물자) ○ 철도청, 체신청의 일괄정산금(현금) ○ 입국허가료(현금)	78억('72~'90), 5억('79~'90), 24.5억('76~'87), 34.5억('64~'89), 33억('75~'89), 3억('72~'89) ①총 178억DM	
	②서독정부→ 동독주민	○ 단기방문환영금(현금) ○ 의료지원액(물자)	20억('59~'89), 5억('56~'89) ② 총 25억DM
③차관지불보증	○ '83~'84년 2회에 걸쳐 차관지불보증(현금)	③ 19억5천만DM	
④교역 지원	○ '75~'88년간 내독간교역시 물자 외상구입지원 및 흑자교역 등	④ 약 74억DM ①~④총 296.5억DM	
<민간부문> ①서독주민→ 동독주민	○ 현금 및 선물제공	⑤ 626억DM	
②서독주민→ 동독정부	○ 서독주민이 동독지역 여행시 지급 수수료·강제환전금(현금)	⑥ 66억DM	
③서독교회→ 동독교회	○ 교회차원의 지원(물자)	⑦ 56억DM 민간부문 ⑤~⑦총 748억DM	
총 계		①~⑦ 약 1,044.5억DM	

자료: 통일부

서독정부가 동독정부에 지급한 대가지급으로 가장 큰 규모를 차지했던 것은 통행료지불이었으며, 그 뒤를 교역지원을 위한 지원이었다. 그밖에도 정치범 석방을 위한 물자제공과 통신을 위한 일괄정산금도 무시하지 못할 규모였다. 민간 차원에서는 동독 주민들에게 제공한 현금 및 선물제공이 가장 큰 몫을 차지하고 있었다. 그 외에는 서독주민이 동독지역 여행시 지급한 강제환급금과 교회 차원의 대동독 물자 지원을 들 수 있다.

## 2. 대가지급의 제도적 장치

대동독 대가지급은 동서독 정부차원에서 규정된 방법을 통한 대가성 지불을 위한 제도적 장치, 예를 들어 통행일괄지불금, 도로사용료, 투자참여 및 그 밖의 일괄정산금 등을 직접 동독 정부에 직접 제공한 것을 비롯해 교역에 있어서의 청산거래 설치 등의 조치와 함께 민간분야의 대가지급을 위한 제도적 장치를 두었다.

민간분야에서의 대동독 대가지급을 위한 제도적 장치로 중요한 것으로 다음과 같은 조치들을 들 수 있다.

첫째, 비상업적 지불 및 청산교류조치다. 기본조약 제7조에 관한 추가 의정서 제11항을 통해 양국은 사회복지적 문제해결을 위해 비상업적 지불 교류와 청산교류에 관한 회담을 개시하여 1974년 4월 25일 생계비 지불 용 송금에 관한 합의(Sperrguthabenvereinbarung)를 이끌어냈다. 그러나 이는 가족법상 부양의무가 있는 자에게 허용되었으며 자유의사에 의해 부양의무가 없는 친척들에게는 동서독 협정상 허용되지 않았다. 송금이 허용된 지불액은 미성년자인 자녀에게 법적으로 규정된 생계비 전액이며, 이미 성년인 권리자일 경우, 법원의 판결이 있었던 경우는 법원의 판결액 수이고, 만약 법원의 판결이 없었던 경우는 매월 200마르크까지만 허용되었다.

둘째, 양국 주민들(연금생활자, 전쟁원호대상자, 중장애자, 재해보험대상자, 사회부조금 수령자)로 하여금 각각 상대방 국가에 있는 예금구좌를 사용하여 비상업목적으로 송금할 수 있도록 한 조치다. 특히 상속재산처분과 관련해서는 양지역 상속자가 상속재산을 받을 수 있도록 외환관리법의

저축을 받지 않도록 했다.

셋째, 은행구좌 설치 및 거래를 가능할 수 있도록 한 조치를 들 수 있다. 동독은 1973년 12월 동독 외환관리법상 동독지역 이외 거주주민, 서독인과 서베를린인을 모두 포함하여 동독지역에 구좌를 설치할 수 있도록 하였으며, 분리할 수 없는 상속재산이나 공동재산이 여러 사람 공동명의로 되어 있을 경우, “외환법상 외국인” 구좌를 공동명의로 개설할 수 있도록 했다. 동독은 이를 A형과 B형으로 나누고 A형에 입금시킬 수 있는 자산들은 동독에서 받은 임금 및 장학금, 동독여행시 최소의무환전 또는 임의 환전을 했으나 다 소비하지 못하고 남은 동독 마르크 등으로 이 구좌를 통해서도 동독에서 물품구입이나 기타 비용을 지불할 수 있도록 하였다. 그러나 이 구좌를 통해서 부동산을 구입하거나 귀금속 및 골동품 매입 등 투자목적의 지불은 할 수 없도록 하였다. B형 구좌에는 동독에서 서독이나 서베를린으로 합법적으로 이주한 자들이 남긴 은행자산, 집세나 기타 임차료 송금에 의한 은행자산, 유산으로 인한 상속자산을 입금시킬 수 있으며, 이의 사용은 법적으로 의무가 있는 부양, 생계보조금 지불, 주택보수, 유지 및 관리를 위해 필요한 지불, 주거환경 개선, 기타 부동산의 관리에 소요되는 비용(이자지불, 보험료 지불 등), 세금 지불, 타인에게 무상송금, 법정 비용 등에 국한하였다.

한편 동독주민도 서독의 금융기관에 자유구좌(Freikonto)와 폐쇄구좌(Sperrkonto)를 개설할 수 있도록 했다. 동독에 정상거주지를 갖고 있는 자연인이나 법인 및 본사나 지사는 서독내 금융기관에 각종 화폐를 사용한 이자가 있거나 없는 자유구좌(Freikonto)를 설치 운영할 수 있었다. 자유구좌의 예금을 이용하여 서독은 물론 서독이외 지역에 대한 모든 대금지불이 수행될 수 있도록 했다.

1974년 4월 25일 양독간 송금이전에 관한 협정과 서독의 외환법 시행령에 의거 동독주민들은 서독지역에서 폐쇄구좌인 “동독주민용 DM구좌”를 통해 거래를 할 수 있었다. 동독마르크와 서독마르크의 비율은 1:1이었다. 동독주민용 DM구좌는 연방은행에서 발급된 개별허가나, 연방은행 공지에 따른 일반허가의 조치 범위 내에서 이용할 수 있도록 하였다.

즉 세금, 공과금, 소송경비, 행정수수료, 묘지관리비, 변화사 수수료를

비롯하여 보험료, 주택융자금 지불, 서독지역내 건물이나 대지 등 부동산 유지 및 관리에 드는 비용은 액수에 상관없이 인출할 수 있도록 했다. 또한 서독지역에 거주지를 갖고 있는 자들에 대한 무상현금제공 또는 서독지역 주민들에게 선물을 하기 위해 주문한 경우, 동독주민들에게 선물로 보내어지거나 그와 같은 목적으로 사용될 수 있는 물품의 구매를 서독지역 회사나 주민들에게 위탁할 경우에는 1년에 10,000마르크까지 인출할 수 있도록 했다. 그밖에도 동베를린에 위치한 선물용역대행회사인 GENEX-Geschenkdienst에 물건을 구입·의뢰할 경우에는 1년에 60,000마르크까지 인출이 가능하도록 했다. 그리고 동독주민으로서 서독에 일시체류할 경우에는 그 가족은 월 5,000마르크까지 인출할 수 있도록 했다.

### 3. 대동독 대가지급의 파급효과

서독의 대동독 대가지급은 동서독 모두에게 중요한 의미를 부과했다. 서독에게 대동독 대가지급은 경제적으로는 지역적인 의미를 가졌었지만 정치적으로는 매우 큰 의미를 부여했다.

대동독 대가지급은 내독 교역이 이루어졌던 초기 서독의 정치적 목표를 관철시키기 위한 정치적 압력수단으로 이용될 수 있었다. 전후 보수당 집권 정부는 대동독 대가지급을 통해 베를린과 서독간의 자유왕래가 보장되도록 하는 협상수단으로 이용했으며, 1966년 대연정의 출발이후부터는 동서독을 묶는 가장 안정된 장치로서 역할하게 함으로써 동독의 체제를 점진적으로 변화시키는 수단으로 작용했다.

한편, 동독에 있어 서독으로부터의 교류협력에 따른 재정적 지원은 경제적으로 큰 의미를 부여했다. 경제성장과 사회주의 계획수립의 결함을 보완하고, 재화의 부족상태를 해소함은 물론, 서방측 기술을 획득할 수 있는 수단이 되었다. 또한 비록 제한적이기는 하나 긴박 상황에 따른 응급책으로서 물자공급을 통해 체제를 안정시키는 전략적 역할도 할 수 있었다.

서독과의 자본거래 역시 동독에게는 지대한 의미를 부여했다. 1983년과 1984년의 차관제공은 동독경제가 외환위기를 벗어나는데 커다란 도움

을 주었다. 1982년~1983년 동독은 경제정책적 오판, 경솔했던 채무관리, 원자재와 농산품의 급격한 국제가격 등기, 외국차관에 대한 유럽이자율의 폭등 때문에 불과 수개월 사이 동독 건국 이래 유례없는 최악의 경제 위기에 처했으나 서독으로부터의 재정적 지원을 잘 활용함으로써 이를 극복할 수 있었던 것이다. 이의 결과로 시간이 경과할 수록 동독은 서독측의 상품공급, 서비스공급, 차관, 비상업성 외환지불에 대한 의존성이 커짐으로써 대서독 의존도는 심화되었다.

이런 점에서 볼 때 대동독 대가지급은 동독의 경제위기를 해결하고 궁극적으로 동독의 경제와 정치·사회체제의 안정에 지대한 기여를 했던 것으로 평가된다. 경제성장에 박차를 가할 수 있었으면서도 제한적이기는 하나 상황에 따른 응급책으로서 물자공급을 지원받아 체제를 안정시킬 수 있기 까지 했다. 동독경제가 필요로 했던 물질적 수요는 예측을 불허하고 갑작스런 것이었으나, 서독으로부터 언제나 신속하고 복잡하지 않으면서 장기간의 운송시간 필요없이 충족될 수 있었기 때문이었다.

이와 같은 상황은 전반적으로 동독으로 하여금 사회주의체제의 서독 자유민주주의 체제에 대한 열위를 인식하게 함으로써 동독의 서독과의 경제적 연결, 정치적으로는 개방을 가져오는 결과를 초래했다. 즉 대동독 대가지급은 양독관계에서 서독은 경제적 희생, 동독은 정치적 희생을 감수해야 하는 파급효과를 가져왔으며, 동독 주민들로 하여금 부유한 서독의 실체를 인식할 수 있게 만들었다. 이는 결국 통일 당시 동독 주민들로 하여금 서독 체제로의 편입을 통한 통일을 수용할 수 있었던 근간으로 작용했을 것으로 판단된다.

## V. 결론: 독일사례의 함의와 대북 교류협력의 정책적 방향

### 1. 독일 사례의 함의

서독의 대동독 대가지급은 서독이 의도적인 통일, 제도적인 통일이 아닌 동독 주민의 힘에 의해 스스로 서독과 하나가 됨으로써 자발적으로 통일을 원하는 상황을 만들 수 있었던 추동력으로 작용했다. 그리고 대동독

대가지급이 동서독 통일의 추동력으로 작용할 수 있었던 배경에는 무엇보다도 서독의 대동독 정책변화가 중요했다.

이미 언급한 바와 같이 포츠담 협정에 따른 전쟁 손해배상 처리와 관련하여 소련은 자신의 점령지역인 동독에 대해 그 배상을 청구하였으며, 서방측 연합국들은 동독지역의 경제를 소련에 위임해버림으로써 동서독은 경제적으로 뿐만 아니라 사회적·정치적으로도 분할되는 결과를 초래했다. 이와 함께 연합국들과 서독정부는 동서독 점령지역 내에서 여러 가지 까다로운 행정절차를 마련하여 내독 교역이 이루어지는 것을 어렵게 만들었다. 동독으로의 물품반출이나 서독으로의 반입을 언제라도 차단시킬 수 있는 행정적 장치를 마련했으며, 행정지도 권한을 필요이상으로 확대·사용하는 방법을 통해 동독에 대한 선별적·한시적 경제제재 조치를 취할 수 있도록 했다. 이와 같은 조치를 서독과 서방 연합국들은 소련과 동독이 베를린으로의 통행을 봉쇄할 때마다 맞서는 정치·경제적 수단으로 이용했다. 다시 말해 내독 교역을 서독은 베를린으로의 통행로가 항시 열려있도록 보장하는 수단으로 이용했다. 뿐만 아니라 동독공산당을 몰락시키는 정치적 압력수단으로 사용하려고 했다. 사실 당시 동독으로서는 동독 경제가 소련에 대한 전쟁보상으로 인해 크게 악화되었기 때문에 동독경제를 위해 내독 교역은 절실한 사안이었다. 일부 동독제품의 경우에는 서독 시장만큼 유리한 조건을 갖춘 곳이 없었으며, 내독교역이 국가 내부거래의 형식을 띠었기 때문에 동독으로서는 큰 경제적 혜택을 누리는 셈이었다. 그러나 서방의 수출규제가 동독의 경제계획 달성에 큰 차질을 주고 있었기 때문에 동독은 1960년대에 이르기까지 내독교역의 확대와 무역규제 완화를 서독에 요청하기까지 했다.

그러나 당시 실제 취해졌던 서방 국가를 위시한 서독의 동유럽 국가를 포함한 대동독 정책은 동독의 경제발전에 지장을 가져다 준 것은 사실이었다. 그와 같은 봉쇄 정책은 결과적으로 동서독간의 생활수준 격차를 심화시키는 요인이 되었으며, 동독주민들로 하여금 서독으로 탈출하려는 결심을 하게 만들었다. 그리고 동독 정부에 대해서는 동서독간 인적왕래를 차단하는 조치를 취하게끔 하는 조치로 작용하였기 때문에 궁극적으로 양독간의 대립을 심화시키고 동독경제를 사회주의 경제진영으로 더욱 통

합시키는 결과를 가져왔다. 동독정부가 이에 상호 통신은 물론, 가족방문마저 어렵게 함으로써 서독주민들에게 동독은 그야말로 '머나먼 이웃 나라'로 전락하는 상태가 되었던 것이다. 이 과정에서 1958년 이후 수 차례에 걸친 베를린 봉쇄가 대두되었으며, 1960년 9월에는 내독협정이 파기되는 상황에 직면하기도 했다. 그럼에도 불구하고 미국의 요청에 따른 서독정부의 대동독 경제적 고립화 정책은 지속되었다.

1961년 8월 베를린에 장벽이 설치되자 서독 정치가들은 비로소 과거에 품었던 통일에의 환상으로부터 깨어나 독일민족문제를 새로운 시각에서 고찰하는 시각을 갖게 되었다. 즉 독일 통일은 결코 무력으로 해결될 수 있는 문제가 아니며, 강대국들 사이의 화해가 이루어져야만 그 가능성이 높아질 것이라는 판단과 함께 전세계적으로 자원 및 원자재 부족 현상을 겪고 있는 상황에서 쌍방의 노력과 협력확대는 양측에 모두 도움이 될 것이라는 인식이 자리잡기 시작했다. 그리고 동독의 '체제변화는 외부로부터 직접적 간섭을 통해서 이루어지기보다는 내부에서의 점진적인 변화를 통해서만 가능할 수 있다'는 정치적인 신념으로 발전하였다. 바꾸어 말해 서독정부는 기존에 취했던 정책, 즉 '서방의 지원을 받아 서독이 잘 살게 되면 경제난에 허덕이는 동독주민들은 자연적으로 소련체제에 대항하게 될 것이며, 이로써 소련군들은 어쩔 수 없이 점령지역을 통합의 전 단계로 내어놓지 않으면 안될 것'이라는 판단에서 벗어나 동독과의 교류를 동독에 대한 국가인정문제와 결부시켜서는 안된다는 입장을 견지하게 되었으며, 이를 바탕으로 내독관계개선을 저해하는 요인들을 제거시키는 노력을 하기 시작했다.

서독은 첫째, 동서 유럽간 갈등의 근본적 쟁점사항이었던 독일문제를 서독정부가 주도적으로 해결함으로써 유럽의 안보에 기여하고 둘째, 동서독의 제도화된 병존을 인정하며 셋째, 이데올로기를 초월한 실질적 협력관계에 바탕을 둬으로써 동독체제의 변화를 유도하고자 하였다.

이에 따라 추진된 '접근을 통한 변화'라는 에곤 바의 개념에 입각한 신동방정책은 현상유지(status quo) 상황에서 역동화(Dynamisierung)를 겨냥하고 1950년대 아데나워의 '힘에 의한 우위정책'에 대응하는 분단유럽 극복의 정책으로 발전하였다. 또한 인적 접촉의 강화와 더불어 유럽이



라는 틀 속에서 독일의 단일성 회복(Wiederherstellung der deutschen Einheit)을 추구했던 것이다.

이와 같은 신동방정책은 당시 다음과 같은 점에서 비판의 대상이 되기도 했다. 첫째, 동독체제의 궁극적인 변화를 겨냥하고 있으면서도, 동독체제를 인정하고 안정화시켜 주었다는 것이다. 따라서 비록 신동방정책의 장기적인 목표와 단기적인 정책수행간에는 직접적인 모순이 드러나지 않았지만, 많은 사람들에게 신동방정책은 모순을 내포하고 있는 것처럼 보였다.

둘째, 신동방정책은 동서독 교류협력기간 동안 동독주민을 담보로 협상을 벌이는 동독지도부에게 많은 것을 양보하고 동독정권을 안정시켜 줌으로써 독재체제의 생명을 연장시켰을 뿐만 아니라 서독정부가 정부차원의 접촉, 즉 동독지도층과의 대화를 동독 반체제 인사들과의 대화접촉보다 더 중요시함으로써 동독내에서의 개혁세력이 성장할 수 있는 여지를 없앴다는 점을 지적하고 있다.

셋째, 신동방정책은 공산주의 체제가 오래 존속할 것이라는 가정하에 현상유지 일변도의 역사인식을 전제로 하고 있다는 데서 근본적인 오류를 범하고 있다는 것이었다.

그러나 신동방정책은 통독이후 그 역할이 크게 긍정적으로 재평가되었다. 긍정적인 평가의 근거는 첫째, 공산체제는 외부의 압력에 의해서는 결코 극복될 수 없으므로 접근을 통한 변화의 정책이 서독정부에 의해 추진되었기 때문에 소련에서의 고르바초프 출현과 동구권의 개혁, 동독의 평화혁명이 가능할 수 있었다는 점이다. 다시 말해 소련의 대동구 지배질서와 내부체제의 붕괴과정은 서독의 신동방정책 추진 및 그에 따른 서구진영의 대동유럽 국가와의 화해정책과 불가분의 관계가 있으며, 독일통일에 중요한 역할을 했음을 부인할 수 없다는 것이다.

둘째, 신동방정책의 추진으로 이루어낸 많은 인적·물적 교류가 동독주민으로 하여금 자유민주주의와 부유한 서독의 실체를 확인시켜 주는 기회를 안겨줌으로써 민주화와 자유화 의식제고에 기여하였으며, 이것이 궁극적으로는 통일당시 서독체제로 통일을 추진하는데 결정적인 역할을 했던 것으로 평가된다.

통일과정에서 서독의 대동독 대가지급은 동서독 관계에서 경쟁과 갈등을 완화하면서도 각 분야의 연계가 이루어지도록 하는 데 기여하였으며, 동서독 주민간의 접촉을 활성화하게 함으로써 상대를 보다 깊게 인식할 수 있었던 계기를 만들었다. 무엇보다도 부유하고 민주적인 서독에 대한 동독 주민의 인식이 민족의 동질성을 회복시키는 데 큰 역할을 했다.

## 2. 대북 교류협력의 정책적 방향

### 1) 대가지급과 상호주의의 연계

통일과정에서 이루어진 서독의 대동독 대가지급은 우리의 대북 정책에 큰 시사점을 마련해 주고 있다. 무엇보다도 북한 현실을 감안한 지원은 그것이 인도적 차원이 아닌 경우에는 반드시 남북간의 교류협력을 증진시킬 수 있는 조건을 만들어 추진함으로써 북한 변화의 근거를 확보해야 할 것이라는 점이다.

그동안 김대중 정부의 의욕적인 대북 포용정책 추진과 그에 상응하는 조치들에도 힘입어 남북관계는 정상회담 개최라는 가시적인 성과를 보이기도 했다. 그럼에도 불구하고 남북 경제 교류협력 사안은 국내외 정치적 환경에 자유롭지 못했다. 정상회담을 통한 남북관계 개선이 정경분리하 추진되어야 할 경의선 연결과 금강산 육로연결과 같은 당국자간 경제협력사업은 국제정치적 환경에 예민해 진전되지 못한 채, 정치적 결정에 내맡겨지는 상황이 점철되고 있다.

포용정책의 골격을 이루는 상호주의 원칙은 대가지급과 관련하여 대북 포용론의 한계를 보완해 줄 수 있는 전략으로 남북한이 실사구시적 관계를 정착시켜 상호 이익을 추구하는 데 기여할 수 있다. 그러나 실제 상황에서 상호주의는 일관성 없이 적용된 면이 없지 않았던 것으로 판단된다.<sup>33)</sup>

33) 1998. 4 비료회담에서는 상호주의 원칙에 집착, 협상이 결렬되었지만 같은 해 7월 잠수함 사건에 대해서는 지나치리 만큼 햇볕론을 의식했다. 상호주의는 어떤 경우든 효과적으로 작용할 수 있어야 한다.

결으로는 햇볕론이 일관되게 추진되는 듯이 보이지만 내부적으로 정책적인 혼선과 함께 자의적 적용이 이루어진 측면도 배제할 수 없다. 남한 정부는 필요에 따라 햇볕론 또는 상호주의의 카드를 내밀어 북한에 대응한 측면이 강하다. 또한 햇볕론과 상호주의의 관계가 명확하지 않아 실제 적용에서는 혼란이 야기되는 측면도 있었다.

이는 무엇보다도 현 정부의 대북정책이 지닌 모호성에 기인하는 것으로 판단된다. 정경분리와 상호주의라는 개념에 대한 각각의 충분한 이해와 상호 관계에 대한 명확한 규정이 미흡했던 것이다.

현 대북 정책에서의 상호주의는 다음과 같은 적용상의 문제를 안고 있다고 판단된다. 첫째, 상호주의가 상호 이해와 호혜를 바탕으로 화해와 협력을 실천해 나가는 남북관계의 틀로 기능하지 못하고 있다. 등가적 상호주의의 적용은 배제되는 측면이 강하지만 상호주의를 동시교환적으로 적용됨으로써 현실적으로 불가능한 이상이 되는 경우가 많다. 1998년 비료 회담과 이산가족 상봉의 동시교환적 상호주의의 적용이 결국 회담 실패로 돌아간 것은 이를 분명히 하고 있는 사례로 지적될 수 있다. 상호주의를 경제협력과 연결시킬 경우 기업에 대한 제도적 차원의 배려 등을 포함하여 통행, 통신, 통상거래의 자유화와 같은 경제협력의 활성화를 위한 북한이 조치와도 연계시키는 것이 더욱 바람직할 것이다.

둘째, 상호주의에는 보복조치가 결여되어 있다. 상호주의를 대북 지원 등 남한의 남북관계개선 노력에 대해 북한도 일정한 수준의 상응한 조치를 취해야 한다고 규정함으로써 보상만을 상호주의로 인식하고 있다. 북한의 행위가 엄청난 기대손실을 초래할 것이라는 두려움을 심어주지 못하기 때문에 북한이 협력할 수 있는 가능성을 차단시켜 버린 셈이 되는 것이다. 북한의 배반에 대해 남한이 적절한 보복조치를 취할 수 없기 때문에 북한은 서슴없이 배반행위를 할 가능성이 상존하고 있다.

셋째, 이와 같은 상호주의 형태는 북한에 대해 적절히 대응하지 못함은 물론, 우리의 대북 정책 추진에도 혼란을 가져와 일명 '피주기식'이라는 내부적인 반대여론에 봉착하게 만들고 있다.

넷째, 상호주의는 그 사용 여하에 따라 협력을 통해 북한을 변화시킬 수 있는 매우 실질적인 전략임에 틀림없으나, 상호주의가 현실적으로 정경

분리원칙의 적용으로 그 효용성을 상실하는 측면이 강하다. 다시 말해 정경분리원칙이 적용됨으로써 상호주의에 근거해 북한에게 대남 정책을 바꿀 수 있는 기회를 상실, 북한이 대남 정책을 바꾸지 않고도 남한의 민간 기업으로부터 경제적 지원을 받을 수 있는 통로 역할을 할 수 있다는 것이다.<sup>34)</sup>

이런 점에서 상호주의와 정경분리는 현실적으로 상호 모순을 빚을 가능성이 크다. 상호주의는 그것이 동시 교환적 성격을 띠고 있다는 점에서 현실성을 결여하고 있으며, 정경분리 때문에 잠수함 사건과 같은 북한의 배반적 행동에 대해 적절한 보복조치를 결여하고 있다는 점에서 남북협력을 유도하는데 한계가 있다. 우리의 대북 정책이 북한의 잘못된 행위에 대해 엄청난 기대손실을 초래할 것이라는 두려움을 북한에게 심어주지 못하기 때문에 남북간의 협력 활성화 가능성을 차단시키는 셈이 된다. 대북 햇볕정책에 대한 비판은 대부분 여기에서 비롯되는 것이라고 판단된다.

## 2) 대가지급의 전략과 향후 적용분야

대북 대가지급은 북한의 태도를 바꿀 수 있는 전략적 수단으로 사용될 수 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 대가지급을 수단으로 현재 이루어지고 있는 교류협력의 사안에서 남한의 입장과 자세를 북한의 그것과 맞바꾸는 전략이 필요하다. 즉 대가지급이라는 수단을 통해 북한의 협력행위에는 협력이, 배반행위에는 배반이 초래한다는 규칙을 정확하게 적용할 수 있어야 할 것이다. 북한으로 하여금 현재의 배반에는 미래의 엄청난 손실이, 현재의 협력에는 미래의 큰 이익을 가져올 것이라는 것을 인식시킬 수 있어야 한다. 그래야만 상호협력이 궁극적으로 이익을 가져올 것을 기대할 수 있

34) 정경분리는 북한이 대남 정책을 바꾸지 않고도 정경분리를 통해 남한의 민간 기업으로부터 경제지원을 받을 수 있는 통로 역할을 하게 될 수도 있다. 또한 정경분리는 남북간 정치·군사적 사안과 경제교류협력을 직접적으로 연계시키지 않음으로써 기업의 대북 경제활동에 대한 정부규제를 무색하게 하거나, 남북한이 정치적인 갈등을 빚는 상황에서도 북한이 원하는 방향으로 경제협력사업이 추진될 수 있는 가능성을 제공하기 쉽다.

기 때문에 현재 시점에서 협력을 이끌어낼 수 있다.

이를 위해서는 북한의 협력에 대해서는 보상해 줄수 있는 능력(경제력)과 배반에 대해서는 보복할 있는 능력(외교력, 군사력)이 겸비되어야 할 것이다. 북한의 비협조적 행동에 대해서는 엄격히 응징하고, 협력적 조치에는 그에 상응하는 보상이 이루어질 수 있어야 할 것이다. 이는 대가제공을 북한의 태도와 협력여부에 맞추어 우리의 정책을 적용하겠다는 단호함과 정책적 기초의 일관성이 유지되어야 한다.

향후 북한에 대한 대가지급은 남북한간에 협정 체결을 촉진시킬 있는 방향으로 이루어지도록 하는 것이 바람직할 것이다. 동서독간에 이루어진 교역형태 중 청산거래와 같이 교역촉진을 위해 북한이 경화 없이도 남한 물품을 반입할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 남북한간에는 이미 2000년 12월 남북경협 4대 합의서를 통해 청산결제를 도입하는 정책을 마련하였다. 앞으로 남은 과제는 이를 통해 청산결제를 이루어나갈 수 있도록 하되, 이의 운영을 남북관계 개선에 적용할 수 있는 지혜가 필요하다. 이와 함께 4대 경협 합의서 뿐만이 아닌 통신·통행을 비롯하여 문화·관광·환경·방송 등 제반 분야의 합의서 체결이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

또한 대가지급과 북한 인권분야와의 연계를 추진해 보는 것도 바람직할 것이다. 남한의 대가지급이 동서독의 경우와 같이 이산가족 상봉을 위한 지원을 비롯하여, 북한 주민의 인권 보호와 신장을 위한 국제차원의 접촉을 넓혀나가되, 국제기구를 통한 접근이 이루어질 수 있는 기반을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.