

통일독일의 수도이전(首都移轉): 배경과 영향

손기웅* · 송태수**

I. 서 론
II. 수도이전의 배경과 논쟁

III. 수도이전의 영향
IV. 결 론

Abstract

Moving of the Unified Germany's Capital: Background and Effects

A resolution and execution of moving the capital of Germany occurred at the times of essential changes from a viewpoint of political power relations that influenced greatly economically, security and alliance policy within Germany. Moving of the federal government and the national parliament can be considered as the products resulted from a reform demanded in such unified Germany.

It is clear that moving the capital to Berlin contributed to spiritual unification between residents of East and West Germany, and it is a fact that Berlin benefited by becoming the center of politics, media and communication fields as the new capital.

In addition, there is no doubt that it benefited from prosperous construction occurred due to moving of the federal government and the national parliament. Furthermore, service businesses related to politics directly and indirectly possessed the special significance economically also, and Berlin having a possibility of develop-

ing into the center of learning and tourism in the future can be evaluated as positive from an economical aspect.

However, an optimistic prospect concerning the economic development of Berlin presented by a large number of economic research institutes since a resolution for moving the capital was alienated from the realities of life in many parts. A hope of developing into the new center of the manufacturing industry and research & development also has not yet been realized.

The development of Berlin as the capital is still in progress. In addition, how such development would progress while having what kinds of effects on unification of the citizens of former East and West Berlin, and further on the residents of former East and West Germany will be depended on multiple variables, including the efforts of Berlin City itself, cooperation between Berlin and other German federation provinces, and the direction of Germany's diplomacy on neighboring countries.

Key Words: moving the capital, moving of the Unified Germany's capital

*통일연구원 선임연구위원

** 한국노동교육원 교수

I. 서 론

독일연방정부는 1989년 11월 베를린장벽의 붕괴와 이에 따른 근본적인 정치적 변혁을 철저한 준비가 없이 맞이하였다. 이러한 사실은 독일의 통일을 둘러싼 모든 국제적, 국내적 협상에 있어서 참여자들에게 어느 정도의 타협의사와 임기응변적 대응력을 요구하였다. 그 가운데 통일된 독일의 수도를 어디로 정할 것인가에 관한 협상은 특히 논쟁적인 형세로 진행되어 거의 협상결렬로까지 이르기도 하였다.

독일정치인들의 대부분은 사실 분단기간 동안 본(Bonn)을 임시적 행정근거지 정도로 인식하였다. 그러나 통일이 눈앞에 다가온 그 순간에 그리고 통일의 실현 이후에 모든 연방주들(Bundesländer)은 수도를 베를린(Berlin)으로 이전하는데 대하여 강력하게 반대하였다. 논란 끝에 통일조약(Einigungsvertrag)에 베를린이 수도로 확정되었으나, 그럼에도 불구하고 연방의회와 연방정부의 근거지를 베를린으로 옮길 것인가에 관한 논쟁은 수년간 지루하게 계속되었다.

이 글의 목적은 통일이후 독일 내에서 진행되었던 수도이전의 배경이 무엇이었으며, 그것이 다면적 차원에서 독일사회에 미친 영향이 무엇이었는가를 분석하려는데 있다. 물론 이를 통해 독일사례가 향후 우리에게 줄 수 있는 시사점이 무엇인가를 파악하려는 궁극적인 의도가 연구에 내재되어 있음은 두말할 나위가 없다.¹

이를 위해 우선 수도이전에 관한 논쟁을 연방의회적 차원과 당사자적인 독일의 한 주(州, Bundesland)²로서의 베를린을 중심으로 살펴볼 것이다. 즉 본의 잔류를 희망하는 연방주들이 제안한 「연방주해결안」(Bundesstaatslösung)과 베를린으로의 이전을 주장하는 베를린이 제안한 「베를린제안」(Berlin-Antrag) 간의 상이한 입장과 내용을 살펴보고, 수도이전에 관한 최종결정이 내려지기까지의 진행과정을 살펴볼 것이다. 이어서 이 글은 수도이전이 독일사회에 초래한 영향을 동서독간 통합의 관점에서 분석할 것이다. 구체적으로 정치·행정적 차원, 사회·심리적 차원, 경제적 차원에서 분석할 것이며, 나아가 그것이 통일독일의 대외관계, 특히 이웃국가들과의

¹ 최근 우리나라에서 벌어진 수도이전에 관한 논쟁의 과정에서 독일의 사례가 언급되고 있다. 그러나 엄밀히 볼 때 독일의 사례는 우리가 통일 이전에 서울이 아닌 다른 곳으로 수도를 이전하고, 통일이 된 이후 다시 서울로 수도를 이전할 것인가에 관해 논의할 경우에 가장 포괄적 측면에서 의미를 가질 수 있을 것이다.

² 베를린은 행정적으로 독일연방의 한 주로서의 위상을 가지나, 그 도시적 성격으로 인해 이 글에서는 주와 시(市, Stadt)를 혼용하여 쓰기로 한다.

관계에 미친 영향도 함께 살펴볼 것이다.

세부적으로 우선 독일연방적 차원 그리고 베를린주 차원에서 명확하게 인식될 수 있는 정치적, 행정적인 변화에 주목할 것이다. 수도이전은 단순히 헌법기관들의 행정근거지 이전을 의미하는 것만이 아니다. 여기에는 각 연방주들의 대표부, 독일 각 정당들의 본부와 주요 단체들의 본부, 세계 각국 대사관들의 이전도 포함된다. 따라서 수도이전을 동서독간 통합의 관점에서 살펴보기 위해 이러한 기관에 근무하는 종사자들의 위상에 관한 고려도 간과하지 않을 것이다.

사회통합에 미친 영향에 대한 분석에서는 특히 통일과 수도이전이 구 동·서베를린시민에게 준 심리적 영향을 중심으로 하되 경제적 영향도 아울러 살펴볼 것이다. 마지막으로 수도이전이 독일의 대외관계적 측면에서 끼친 영향은 과거 베를린이 수도였던 군국주의 시기의 독일과 불행한 역사적인 체험을 가졌던 독일 이웃국들과의 관련 속에서 논의할 것이다.

II. 수도이전의 배경과 논쟁

현존사회주의가 붕괴되자 독일의 양 분단국가는 통일에 관한 협상을 시작하였다. 그러한 가운데 전승 4개국의 관리 하에 미·영·불·소의 통제구역으로 나뉘어졌던 구획시(Sektorenstadt)로서 특별한 위상을 가졌던 베를린³은 그 전체로서 통일독일의 한 주로서 다루어졌고, 4개국이 1990년 9월 12일 이른바 「2+4 협정」⁴에 서명함으로써 베를린과 독일 전역에 관련한 그들의 권리와 책임은 종료되었다.

그럼에도 불구하고 미래 통일독일의 수도입지를 둘러싸고 돌출된 논쟁은 통일조약에 관한 협상을 매우 어렵게 만들었다. 협상참여자들은 베를린을 통일독일의 향후 수도로 확정하기로 결론지었지만, 연방정부와 연방의회의 입지를 어디로 할 것인가에 관한 논의는 통일이후에 다시 논의하기로 미루어졌다. 1990년 10월 3일 통일이 이루어지고 그 감격이 채 사라지기도 전에 수도입지에 관한 논쟁은 다시 더 격렬하

³ 분단된 베를린의 위상을 확정한 법·규정들 간에는 서로 충돌하는 부분도 있었다. 서독의 「기본법」은 베를린을 연방주로 규정하였으나, 베를린의 실질적인 위상은 베를린이 비록 국가법적으로 서독의 한 부분으로 간주될 수는 없으나 법, 경제 및 재정체제적으로 서독에 속한다고 본 전승4국에 의해 규정되었다.

⁴ 손기웅, “독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응,” 『통일연구논총』, 5권 1호 (1996), pp. 311-314 참조.

게 진행되었다.

특히 베를린으로의 이전 반대자들은 정치인, 공무원, 지식인 등으로 연합을 서둘러 구성하여 연방정부를 본에 고수하기 위해 감정적인 논쟁마저도 주저하지 않았다. 예를 들어 이들 연합의 주도에 의해 발간된 여러 출판물들은 본을 서유럽과 끈끈한 유대관계를 가지면서 민주적 문화를 바탕으로 하는 경제공간으로 묘사하였다. 그러나 이와 대조적으로 구 동독지역과 여기에 포함되는 베를린을 비민주적이고 “국내적이며 위기상황에 놓인 지역”(innerstaatliches Notstandsgebiet)으로 논박하였다.⁵ 여기에서 드러난 동서간의 대비⁶는 통일독일의 수도에 관한 논쟁에 중요한 변수가 되었다.

수도논쟁에 있어서 또 하나의 논거는 두 도시가 가지는 상징적 의미였다. 본은 의회 및 행정업무의 효율성과 독일 민주주의의 새로운 시작을 위한 검증된 공간으로 상정되었고, 반면 베를린은 무엇보다 “독일인의 통일 의지”(Einigungswillen der Deutschen)를 상징하는 곳으로 주장되었다. 베를린을 수도로 하자는 주장은 전형적인 중앙집권지향으로 비판되었고, 본을 수도로 하자는 주장은 “중심지가 없는 나라”(Land ohne Mitte)를 초래하는 연방주의의 결과적인 지속이라 비판되었다.⁷

수도논쟁에서는 당시 유럽에서의 정세발전, 독일식 의회민주주의의 전통 등의 요인도 함께 고려되었다. 여기에 더하여 본과 베를린의 상이한 정치양식이 두 도시가 가지는 지정학적 권력구조(geopolitische Machtstruktur)와 결부하여 거론되었다. 이러한 복잡한 논점들로 논쟁은 더욱 힘들게 진행되었고, 수도를 선정하기 위한 본질적인 문제가 중심-주변간의 갈등, 프로이센 국가정신의 부활 등과 같은 시대착오적인 시각으로까지 표면화되는 상황으로 발전하였다.

사회민주당(SPD)의 티어제(Wolfgang Thierse)는 이러한 문제들이 무엇보다 새로운 독일연방주가 된 구 동독지역에 대한 구 서독지역의 커다란 권력적 우월성에 기초하고 있으며, 베를린으로 정부의 근거지를 이전하는 것만이 이러한 권력불균형

⁵ Werner Süss, “Die Bundesrepublik und das Politikum der Hauptstadtfrage Berlin zwischen östlicher Lage und nationalem Symbol,” in: Werner Süss/Ralf Rytlewsky (eds.), *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole* (Bonn, 1999), pp. 221-222.

⁶ 쾰스(Süss)는 동서간의 대비 그리고 중앙집중주의(Zentralismus)와 연방주의(Föderalismus) 간의 대비에 관한 논거의 근거에는 수도유치 주장을 통해 확연히 들어날 수 있는 지역이기주의를 포장하기 위한 목적도 내포되어 있다고 지적하였다. Werner Süss, *Die Deutschen und ihre Hauptstadt* (Berlin, 1997), pp. 13-14.

⁷ Werner Süss (1999), *op. cit.*, pp. 222-224.

을 상쇄시킬 수 있을 것이라고 지적하였다. 물론 이러한 주장도 지역이기주의적 동기에 바탕을 두었으며, 이를 반영하듯 베를린주의 정책은 1990년 중반부터 수도논쟁에서 이를 강력하게 주장하였다. 예를 들어 통일 직전 동베를린과 서베를린의 시장이었던 슈비르찌나(Tino Schwierzina)와 몸퍼(Walther Momper)는 공간적 질서와 도시건설적 측면⁸에서, 역사적 의미란 측면에서, 그리고 동서 지역 간 권력불균형의 개선이란 측면에서 베를린을 완전한 행정중심지로 확정할 것을 강력하게 주장하였다.⁹

베를린을 통일독일의 수도로 하자는 주창자들은 1991년 당시 연방대통령이었던 폰 바이체커(Richard von Weizsäcker, 기독교민주당: CDU)로부터 뜻밖의 지지를 얻었다. 그가 「수도를 위한 양해서」(Memorandum zur Hauptstadt)를 통해 유럽의 새로운 공간적 질서와 안보적 질서를 위한 가능성을 언급하면서, 베를린이 수도가 되지 않을 경우 베를린이 사회적 원조에 의해 지탱이나 하면서 퇴락하게 될 대표적인 지역이 될 수 있음을 경고하였던 것이다.¹⁰ 그는 이로 인해 당동료들과 베를린 반대자들로부터 비난의 집중포화를 받았다.¹¹ 수도논쟁은 1991년 6월 20일 연방의회에서 10시간에 걸쳐 진행되었던 논쟁에서 정점을 이루었으며¹², 이때 연방의원들에게 표결을 위한 두개의 안이 제출되었다.¹³

먼저 “독일통일의 완결”(Vollendung der Einheit Deutschlands)이라는 「베를린 제안」은 베를린을 연방정부 및 연방의회의 입지로 확정하고, 향후 10년 내지 12년 내에 연방정부 및 의회의 근거지로서 베를린이 완전하게 운영될 수 있도록 건설하자

⁸ 연방정부의 입지이전은 베를린을 중부유럽의 대도시로, 세계적 도시로 변모시키겠다는 수도발전 계획을 둘러싼 논쟁과 긴밀하게 결부되어 있었다. Stefan Krätke, *Berlin. Metropole zwischen Boom und Krise* (Opladen, 2000), pp. 12-13, 285-293 참조.

⁹ Presse und Informationsamt des Landes Berlin, *Berlin Hauptstadt. Beiträge zu einer aktuellen Diskussion* (Berlin, 1990), p. 40.

¹⁰ Klaus von Beyme, *Hauptstadtssuche. Hauptstadtfunktionen im Interessenkonflikt zwischen Bonn und Berlin* (Frankfurt/Main, 1991), p. 8.

¹¹ 이러한 대결적 논쟁에는 소속당과 사회적 지위가 큰 역할을 하지 못하였다. 그 대신에 논쟁에서는 특히 독일 남서부(Süd/West)지역과 북동쪽(Nord/Ost)지역간의 지역갈등이 주된 전선을 이루었다.

¹² 여기서 진행된 논의내용과 과정에 관해서는 Helmut Herles (ed.), *Die Hauptstadtdebatte* (Bonn/Berlin, 1991) 참조.

¹³ 이 외에도 두 개의 안이 더 제안되었다. 하나는 민주사회당(PDS)의 안으로서 연방정부, 연방의회, 그 외 연방기관들이 모두 베를린으로 이전해야 한다는 내용을 담고 있었다. 다른 하나는 CDU의 가이쉴러(Heiner Geißler)가 내놓은 일종의 중재안으로서 연방대통령과 연방의회는 베를린으로 이전하되, 그 외의 모든 연방기관들은 본에 잔류한다는 것이 골자였다. 그러나 이 두개의 안은 수도논쟁에서 주류를 형성하지 못하였다. *Ibid.*, pp. XXVII-XXX.

는 내용을 골자로 하였다. 또한 연방대통령의 거처와 연방정부의 핵심부처들이 베를린으로 이전하고, 본은 정부이전 이후에 제2의 행정중심지로 남아야 한다는 내용을 담고 있었다.

「연방주해결안」이라는 본제안 역시 본과 베를린간의 업무분장을 담고 있었다. 여기에 따르면 본에 연방정부와 의회가 계속 머무르고, 베를린에는 연방대통령과 연방상원 만이 이전해야 했다. 이 밖에 수도 베를린은 연방의회의 중요한 토론을 위한 무대가 되어야 하고, 수십 년간의 분단을 극복하기 위해서 관대한 예산지원을 받아야 한다는 내용을 담고 있었다. 표결은 이미 예상되었듯이 660명의 재적 연방의원 가운데 338명이 베를린을 그리고 320명이 본을 지지하는 박빙의 승부였다. 연방정부와 연방의회의 베를린 이전이 이로써 확정되었다.

연방결의안이 통과된 후 수도이전의 구체적 실천을 위한 토론이 이어졌다. 연방의회의 원로회의(Ältestenrat des Bundestages)는 1991년 10월 연방의회를 베를린의 옛 제국의회(Reichstag)로 이전할 것을 결정하였고, 1993년 10월 12일 연방정부는 2000년까지 베를린 이전을 완료할 것이라고 결의하였다. 그러나 힘겨웠던 수도논쟁의 후유증으로 연방정부는 몇 가지 측면에서 양보적 조치를 취하지 않을 수 없었고, 그 결과 몇 개의 연방성업무와 연방성들이 본에 잔류하게 되었다. 1994년 4월 26일의 「베를린/본-법」(Berlin/Bonn-Gesetz)에 의해 연방국방성은 본부를 본에 그리고 업무대표부를 베를린에 두게 되었고, 환경·자연보호·원자력안전성(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)과 교육성도 마찬가지로 본부를 본에 남기게 되었다.

III. 수도이전의 영향

1. 정치·행정통합 상의 영향

수도이전에 관한 논쟁 자체가 이미 시간적으로 상당히 지체되었으나, 본격적인 이전은 더 많은 시일을 요구하였다. 1999년 9월이 되어서야 마침내 연방의회 및 연방상원의 의원들이 베를린에서 업무를 시작할 수 있게 되었다.¹⁴ 이 두 헌법기관만의

¹⁴ 연방정부와 연방의회의 이전이 지체된 또 하나의 원인은 청사로 사용하기 위해 신축하였던 야콥-카이저청(Jakob-Kaiser-Haus)과 파울-뢰베청(Paul-Löbe-Haus)의 준공이 늦춰졌던데

이전을 위해서도 막대한 인적 자원이 요청되었다.

연방의회는 경우 669명의 의원, 1,500명의 의원보좌관, 854명의 교섭단체 직원, 그리고 2,276명의 사무처 직원 중 1,035명이 본의 업무를 끝내고 베를린으로 이사하였다. 물론 본의 공무원들은 연방의회의 이전에 거세게 반발하였고, 이에 따라 연방의회는 공무원과 사무원들에게 어느 정도 양보를 감수하는 조치를 취하였다. 예를 들어 그 결과 체결된 사회계약합의안에는 다음과 같은 내용이 담기게 되었다. 즉 수도이전 확정 전에 고용된 직원들은 이주의 의무를 지지 않으나, 반대로 1991년 6월 20일 이후에 고용된 모든 직원들은 이전이 의무로 부과되었다.¹⁵

이에 따라 연방정부의 경우 8,400명의 종사자들이 베를린으로 이사하였다. 연방상원과 연방대통령청, 연방의회와 연방정부를 모두 합칠 경우 약 13,000명이 본에서 베를린으로 이주하였으며, 그 중 약 900명은 두 도시를 오가며 근무하였다.

베를린 또는 본으로 직장이 이전되었음에도 불구하고 자신의 거주지에 남은 직원들은 공공행정의 다른 분야에서 일자리를 구해야 했다. 이러한 인력교환을 위해 본과 베를린에 위치한 관청들은 다른 행정기관으로부터 약 4,500명의 인력을 넘겨받았다. 이로 인해 새로 배치된 인력들의 자질상의 미흡함이 통일이후 크게 요청되었던 정부업무상의 통합을 어렵게 하였다.

수도이전으로 인해 베를린 그리고 통일독일에 편입된 구 동독지역의 정치적 의미는 크게 고양되었다. 여기에는 수도이전의 부수적 효과로서 160여개의 단체, 기업협회 및 기타 조직들이 특히 베를린에서 소속기관들의 이해를 대변하기 위한 로비활동을 위해 약 18,000명의 직원들을 새로이 배치한 것도 영향을 주었다. 경제단체, 노동조합, 그리고 환경단체들의 이전과 활동도 베를린의 정치적 의미를 두드러지게 하였다. 물론 그 외에도 연방정부의 이전이 수많은 대사관과 외교대표부들의 베를린 이전을 촉발한 것도 여기에 기여하였다. 몇몇의 국가들은 그들의 대표부를 본-콜른(Köln) 지역에 잔류키로 하였으나, 새로운 행정중심지인 베를린에 그들의 업무를 집중하지 않을 수 없었다.

“정치계층”(politische Klasse)이라고 할 수 있는 약 40,000명에 달하는 이들 사

있었다.

¹⁵ 연방정부의 이전을 계기로 통일독일은 폭 넓은 차원에서 정부조직 규모의 축소를 단행할 기회를 가졌으나, 이러한 양해로 기회를 놓쳐버렸고, 오히려 본과 베를린에 정부조직상의 중복을 초래하였다. 퇴르머(Heinz Törmer)는 당시 이전을 계기로 해당 부처의 모든 공무원들에게 베를린으로 이전해야 한다는 의무를 확정적으로 부과해야만 했다고 주장한다. “Regieren von Berlin aus,” in: Werner Süß/Ralf Rytlewsky (eds.), p. 665.

회층이 베를린의 인구 규모에 비추어볼 때 양적으로 큰 부분을 차지하지는 않는다. 하지만 정치문화적 맥락에서 그들이 갖추고 있는 자질, 적극성, 사교적 활동 등은 베를린에서 커다란 영향력을 행사할 수 있게 되었다.¹⁶ 특히 분단기간 동안 베를린이란 도시에 이와 견줄만한 사회층이 존재하지 않았다는 사실에 비추어 볼 때 이는 커다란 의미를 가졌다. 이 새로운 계층은 그 후 베를린의 정치적, 사회공간적, 경제적, 그리고 문화적 발전에 지속적으로 영향을 끼치게 되었다.

여기서 간과되어서는 안 될 부분은 수도가 베를린으로 이전됨으로써 구 동독지역에 수도가 공간적으로 더 접근하게 되었다는 사실, 연방정부가 구 동독지역이 안고 있는 문제에 더 접근하여 적극적으로 해결하려 한다는 의지를 베를린 이전이 상징적으로 표현함으로써 동서독간의 정치적 통합에 수도이전이 기여하였다는 사실이다.

연방정부가 본에 있는 동안 정책결정자들이 본이란 “밀폐된 생활공간”(hermetische Lebenswelt)에서 동독지역이 겪고 있는 정치, 경제, 사회의 제반 문제를 제대로 체감하지 못하고 있다는 여론이 동독지역에 형성된 것이 사실이었다. 그리고 베를린 이전으로 인해 이제는 이들이 더 이상 구 동독지역의, 새로운 독일연방주들의 문제를 등한시 할 수는 없을 것이라는 여론이 형성되었다. 실제 베를린으로의 이전으로 인해 공간적으로 통일이 수반한 문제들에 더 접근케 된 사실이 이들이 해결해야 할 정치적 활동을 더욱 활기차게 한 것도 사실이었다.¹⁷

한편 수도이전이 구 동·서베를린간 정치·행정통합 상에 미친 영향을 살펴보면 다음과 같다. 구 동·서베를린이 베를린이란 하나의 대도시로 함께 성장하는 데는 수도로서 베를린에서 정치가 이루어진 그 자체가 큰 역할을 하였다. 특히 시행정이 어떻게 진행되는가 하는 것이 동·서베를린간의 통합이 성공 혹은 실패했는가에 대한 결정적인 동력을 주었다.

구 동·서베를린 시를 동시에 발전시키기로 합의한 사회계약에 따라 우선 구 동베를린의 시청, 시의회, 정부기관 등에 근무했던 수많은 종사자들이 이제 통일된 독일의 수도 베를린에서 공적 업무활동을 하기 위해 넘겨지게 되었다.¹⁸ 그러나 이것이 구 동·서베를린 간의 실질적인 동시발전에 기여하기는커녕, 오히려 베를린 시행

¹⁶ Wolfgang Zeh, “Das Parlament in Berlin,” in: Werner Süß/Ralf Rytlewsky (eds.), p. 655.

¹⁷ Heinz Törner, *op. cit.* pp. 662-664.

¹⁸ 동독의 붕괴로 초래된 정부기구의 해체, 동베를린시 기구의 축소 등은 수 많은 동베를린 공무원 종사자들의 파면을 의미하였다. 1989년 약 274,000명에 이르렀던 종사자들 가운데 1998년에는 92,000명이 사공무원으로 근무하였다.

정에 효율적으로 활용될 수 없는 과잉공급이라는 결과를 초래하였다.

템플린(Wolfgang Templin)은 동·서베를린간의 행정통합은 무엇보다 서베를린의 정치엘리트들에 의해 좌절되었으며, 그 이유는 이들이 분단시기 동독지역 내에 섬과 같이 위치하여 서독으로부터 받는 보조금으로 시를 운영하는 원조에 기대는 “보조금근성”(Subventionsmentalität)과 부패로 각인되었으며, 통일이후에도 전혀 변화를 보이지 않음으로써 새로운 출발의 기회를 잃어버렸기 때문이라고 지적하였다. 동베를린의 정치인들에 비하여 상당히 큰 영향력을 행사할 수 있었던 서베를린의 정치엘리트들이 특히 베를린의 재정규모를 줄이는데 필수적이었던 행정개혁의 기회를 놓쳐버렸다는 것이다.¹⁹ 베를린 시행정의 구조적 보수주의는 고립된 분단도시였던 베를린의 과거에 기인한다. 템플린은 이를 “사람들은 지난 40년간 과거에 의지하여 살았으며, 미래에 대한 언어를 찾지 않고 있다”고 묘사하였다.²⁰

마찬가지로 베를린시의 정당지형(Parteienlandschaft)을 변혁시킬 기회 역시 놓쳐버렸다. 통일 직후 동베를린의 정당들인 CDU, SPD, 자유민주당(FDP) 및 연합 90(Bündnis90) 등은 그들의 서베를린 자매당들과 통합하였다. 그러나 동·서베를린의 야당세력, 예를 들어 동베를린의 시민권운동단체와 서베를린의 대안세력(Alternative Liste)은 통일적인 정치세력을 형성할 수 없었기 때문에 계속 분열된 채 남게 되었다. 이러한 무능력이 결국 “동독에 대한 향수적 옹호”(Nostalgieverteidigung-Ost)에, 구 동독 통일사회당의 후신인 민주사회당(PDS)²¹의 도약에, 그리고 구 동·서베를린 간에 내재하는 근본적인 정치적 분열에 기여하였다.²²

이러한 분열은 베를린 주정부의 인적 구성에 구 동베를린 지역의 지역대표가 차지하는 비율이 만성적으로 적으면서 더욱 강화되었다. 주(베를린시)의 최고의결기관

¹⁹ 베를린 주정부는 1994년부터 여러 차례에 걸쳐 시자문기구의 축소와 조직개편 등과 같은 개혁적 조치를 취하였으나, 이들이 시의 재정을 줄이는 데는 큰 기여를 하지 못하였다. Klaus Krakat, “Regionale Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung,” in: Karl Eckart/Konrad Scherf, *Deutschland auf dem Weg zur inneren Einheit* (Berlin, 2004), p. 134.

²⁰ Wolfgang Templin, “Gesamt Berlin eine Fiktion? Ostberliner Erblasten im Vereinigungsprozeß der deutschen Hauptstadt,” in: Werner Süß/Ralf Rytlewsky (eds.), p. 339.

²¹ PDS(Partei des demokratischen Sozialismus)의 정치적 성장에는 동베를린 시민들 내에 광범위하게 형성된 불만이 큰 영향을 주었고, 여기에는 특히 동베를린 출신 정치 및 경제엘리트들의 해적이 크게 기여하였다. Konrad Scherf, “Ergebnisse und Probleme bei der Herstellung der inneren Einheit Deutschlands das Beispiel der deutschen Hauptstadt und künftigen Metropole Berlin,” in: Karl Eckart/Konrad Scherf, p. 39.

²² Wolfgang Templin, *op. cit.*, p. 342.

인 8명의 상원 가운데 동베를린출신 의원은 겨우 한명이었고, 이는 베를린의 전체 인구 중 동베를린 시민이 차지하는 비율이 38%였다는 사실을 감안하면 불평등한 것이었다.

이러한 상황에서 구 동·서베를린이 함께 발전하는데 중요한 전기가 된 것이 2001년 1월 1일 발효된, 23개에 달하였던 베를린의 지역구를 12개로 통합·감축시킨 베를린의 지역구개혁(Berliner Bezirksreform)이었다.²³ 이를 통해 주정부는 베를린을 현대적인 행정서비스를 제공하는 짜임새 있는 도시로 육성하려는 목표를 세웠다. 이러한 행정개혁은 연방행정업무의 현대화 및 축소화를 결의한 1999년 12월 1일의 연방내각결정에서 시작된 것이었다.

이 행정개혁을 통해 약 1,700명의 자리에 해당하는 조직감축이 이루어졌다. 각 구청들에서 추진된 조직감축에는 CDU당원에 비해 상대적으로 SPD당원과 PDS당원들의 자리가 평균이상으로 해당되었다. 그러나 조직감축으로 인해 인력과잉상태로 된 직원들이 해고되지 않고 계속 임금을 받았던 까닭에 베를린 시의 재정부담을 줄이는 데에는 조직감축이 거의 영향력을 주지 못하였다.

한편 베를린의 지역구합병은 지역구의회에서의 다수비율과 세력분포에 지속적인 영향을 주었다. 이러한 행정차원에서의 변화가 동·서베를린간의 정치적 통합에 뜻밖의 기여를 하였다. 시 행정수행에 있어서 나타났던 SDP와 PDS 간의 경쟁관계가 행정개혁의 결과 해당 업무사안에 따른 협력관계(sachorientierte Zusammenarbeit)로 변화하였던 것이다. 물론 이를 보수진영에서는 회의적으로 평가하였다.

행정개혁에 대한 베를린 시민의 기대감도 처음에는 이와 비슷하게 분열되었다. 일부 시민들은 지역구통합이 이전의 지역구에 내재되었던 상이한 성향간의 충돌로 나타날 것을, 이전의 지역구마다 존재하였던 동네문화의 붕괴를, 그리고 지역구가 구조적으로 취약하여 상대적으로 빈곤하였던 지역구들 - 예를 들어 프리드리히스하인(Friedrichshain)과 크로이츠베르크(Kreuzberg) - 이 더욱 빈곤해질 것을 우려하였다. 다른 이들은 지역구합병을 새로운 거주환경을 조성할 수 있는 기회로 보았다.

베를린의 지역구통합이 행정규모를 줄임으로써 수도로서의 기능을 질적으로 강화하는데 기여하였다는 사실은 의심의 여지가 없다. 통일 이전에 동서로 분단되었던 베를린이 행정개혁을 통해 동·서베를린간의 통합을 촉진하였고, 더욱이 베를린주의

²³ 여기에 대한 법적 근거는 「지역구 수를 줄이는데 관한 법률」(Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke, 일명 Gebietsreformgesetz)이었다. 구체적인 사항에 관해서는 Klaus Krakat, *op. cit.*, pp. 119-179 참조.

인접주이면서 과거 동독의 주였던 브란덴부르크주(Brandenburg)와 행정협력을 강화함으로써 베를린은 동서간의 정치적 통합에 크게 기여하였고, 이로서 통일독일의 수도로서 베를린은 자격을 갖추게 되었다. 브란덴부르크주와 베를린주는 교통, 범죄 예방, 그리고 노동시장정책 등에서 협력을 강화하고 있다.

2. 사회통합 상의 영향

수도이전에 따른 인력 및 재정문제가 구 동서독이 함께 발전하는데 커다란 도전이었다는 점은 이미 언급하였다. 그러나 독일연방공화국의 수도가 가질 수 있는 의도적 혹은 비의도적인 사회적, 심리적 의미를 동·서독간 통합적 측면에서 정의하고 파악하는 일은 더욱 어려운 일이다.

앞에서 언급한 바와 같이 많은 동독사람들은 연방정부와 의회의 베를린 이전을 환영하였다. 많은 사람들은 통일과정에서 나타난 문제들에 연방정부와 연방의회가 지리적으로 근접하게 됨으로써 문제들을 해결하기 위한 이들의 능력과 준비에 긍정적인 영향을 주리라 기대하였다. 그러나 수도이전의 실제 통합효과는 높은 기대에 훨씬 미치지 못하였다.²⁴

연방정부 이전에 관한 논의에서 이미 많은 베를린 사람들은 시의 사회공간적 발전에 수도이전이 커다란 변화를 동반할 수 있음을 우려하였다. 그들은 연방정치인과 연방공무원들의 베를린 이주가 한편으로는 기존에 형성되어 있던 동네문화를 위축시키고 지역구의 자족감을 깨뜨리면서, 다른 한편으로는 연방정부기관이 위치한 지역과 연방공무원들이 거주하게 될 지역을 다른 베를린 지역과의 통합이 아니라 격리로 이끌 것이라고 염려했다. 많은 학자들은 베를린의 촘촘한 공간밀도를 이유로 이러한 우려가 설득력이 없다고 반박하였으나, 우려는 현실로 나타났다.

수도이전과 함께 이주한 행정공무원들이 자신들만의 새로운 거주공간을 형성하였다는 점은 도시건설, 특히 베를린 중심부에 연방정부 및 의회관련 관공서 구역을 새로이 건축하였다는 사실에 잘 나타났다. 베를린의 중심지역인 프리드리히거리, 포츠담광장, 그리고 정부관청구역은 투자가, 사업가, 그리고 공무원의 욕구에 따라 분획되었고, 이는 대부분의 베를린 보통시민들의 주거환경과는 무관하였다. 이로 인해

²⁴ 1999년 연방의회 의회사무국장이었던 제(Wolfgang Zeh)는 성공적인 통합에의 기대감을 다음과 같이 묘사하였다. “베를린은 연방의회와 연방정부를 실제적으로 환영하게 될 것이다. 말만으론 아니라 호기심과 정서적 공감, 그리고 어느 정도의 자부심을 가지고 베를린이 수십 년간 염원하면서 인내해왔던 삶이 현실화되길 기대하면서.” Wolfgang Zeh, *op. cit.*, p. 657.

많은 베를린 시민들은 연방정부의 이전에 회의감을 표출하였다.

이러한 과정을 통해 나타난 베를린 시내에서의 분리, 배제, 혼재의 과정으로 인해 1990년대 중반부터 베를린 남서지역의 부유한 사람들과 프로레타리아 지역으로 일컬어졌던 베를린 북동지역 사이에는 이미 존재하였던 사회공간적 차이가 더욱 벌어지게 되었다.²⁵ 여기에 더하여 이주한 정부공무원들이 스스로를 격리하려는 경향은 연방정부내 모든 종사자들 간의 성공적 편입과 수용에 장애물이 되었다. 특히 연방정부 종사자들의 자녀를 위한 자체적인 보육시설의 설치에 많은 베를린 사람들에게 불쾌감을 불러일으켰다.²⁶ 여기에 더하여 계속되는 높은 보조금의 요청, 베를린 주정치의 서투름, 대도시로의 실제적인 발전의 지체 등으로 인해 독일사람들 사이에서 베를린을 수도로 받아들이려는 수용력은 시간이 갈수록 줄어들었다.²⁷

그럼에도 불구하고 수도이전이 동반하였던 긍정적인 영향도 확인될 수 있다. 동서독간 사회통합의 성공여부를 파악할 수 있는 몇 안 되는 신빙성 있는 지표중의 하나가 베를린 사람들의 도시 내 유동성이다. 구 동·서베를린 지역에서의 전·월세 시세가 점차 전반적으로 평균화되어 가고, 사회하부구조의 현대화와 건설을 위해 실시된 많은 정책 덕분에 구 동·서베를린 간에 공간적·사회적 유동성은 점점 증가되었던 것이다.²⁸

수도이전의 또 다른 긍정적인 영향은 전 베를린사람들의 수입수준과 생활비에도 나타났다. 즉 베를린의 동·서지역 간에 빠른 평균화가 일어났던 것이다. 1998년의 경우 구 동베를린 시민들이 구 서베를린 시민 순소득의 평균 93% 이상을 벌었던 것에 비하여, 그 외의 구 동독지역 주민들의 소득 수준은 구 서독지역 주민들의 평균 75%에 불과하였다.²⁹ 동시에 베를린의 새로운 정치적, 경제적 의미로 인해 생활비

²⁵ 셰르프(Konrad Scherf)는 이것이 구 동·서독지역간의 분열을 사회경제적 갈등전선의 형성으로 표출하는데 부분적으로 기여하였다고 지적하였다. 여기에 지역간의 상이한 문화적 영향 그리고 국제사회의 영향이 복합적으로 작용하면서 통일이후의 내적 통합과정이 어려움을 더하게 되었다. *op. cit.*, p. 41.

²⁶ 이러한 불만에는 1992년부터 구 동베를린 지역에서 추진되었던, 인구비례에 비하여 더 가혹하게 축소되었던 유치원시설의 감축도 영향을 주었다.

²⁷ Horst Teltschik, "Berlin als Ort der deutschen Eliten?," in: Werner Süß/Ralf Rytlewsky (eds.), p. 684. 독일사람들 사이에 광범위하게 형성되었던 새로운 수도로서의 베를린에 대한 불신이 베를린 시 자체의 결함에만 기인하였던 것은 아니었다. 많은 구서독의 주민들은 동쪽 변방에 베를린이란 대도시를 수도로 건설하는 것을 현상유지의 파괴로 받아들였고, 이에 반하여 많은 구동독의 주민들은 베를린을 구 동독지역 내에서의 특권적인 도시로 간주하였다.

²⁸ 노동, 교육, 생계 및 여가활동을 위한 교류 외에 동·서베를린을 오고 가는 이사도 유동성을 나타내는 지표이다. 1991년에서 1998년간 구 동·서베를린간에 48,700건의 이사가 이루어졌고 이는 그간 4배 증가한 수치였다.

역시 평균 이상의 수준으로 균형을 이루었다.

한편 템플린은 수도이전이 사회통합에 미친 영향을 그간 나타난 여러 결과를 종합적으로 판단할 때 오히려 부정적으로 보았다. 베를린의 통합과정에서 나타난 성공적 결과는 의심의 여지없이 확인될 수 있으나, 특히 1990년대 후반부터 베를린에는 불화와 좌절감 그리고 이에 대한 책임을 서로에게 떠미는 현상이 확산되기 시작하였기 때문이다. 그것이 명확하게 표출된 구체적 사례가 구 동독주민들 사이에 반서구적 정서가 증가하면서 구 동독에 대한 향수가 강화되었던 사실, 그리고 통일이후 치루어진 선거에서 PDS가 계속 선전했던 사실이다. 템플린은 이와 더불어 통일이후 독일이 구 동·서독의 과거사에 정면 대응하여 돌파하려는 비판적인 논쟁을 계속 기피하였던 점과 다른 한편으로 수도결의안을 실천하는데 있어서 이견을 조화시키기 위해 전술적으로 너무나 지체하였던 점이 위의 상황을 부추겼다고 보았다.

또한 경제적 측면에서 베를린의 발전이 진척을 보이지 않았던 점도 분열경향에 새로운 도화선이 되었다. 템플린에 따르면 “베를린이 독일통합을 위한 잠재적인 촉매가 아니라 골칫거리, 사회적 불행”이 된 것이다. 여기서 생겨난 좌절감은 잘못된 정책에 화살을 돌리는 것이 아니라, 동·서 간 또는 서·동 간에 서로 잘못의 책임을 떠미는 형태로 나타났다.³⁰

이러한 분열이 정당정책의 수단을 통해 극복될 수는 없었다. 그 이유는 정당정책 그 자체가 문제의 일부를 이루었기 때문이다. 앞으로 구 동·서베를린의 통합이 성공하건 혹은 실패하건 간에 그것은 베를린시에 내재한 사회문화적 과정에 의해 그리고 자라나는 다음 세대들의 축적된 경험에 의해 더 의존하게 될 것이다.

비록 통합이 기대하였던 만큼의 속도로 진행되지는 않았지만, 구 동독인과 서독인 간의 특히 동·서독 청소년 간의 증가하는 접촉, 그리고 학문의 중심지로서 베를린의 성장, 지역구 주거환경의 질적 변화 등은 구 동·서베를린 간의 통합을, 그리고 나아가 구 동·서독 간의 통합을 낙관적으로 기대할 수 있게 한다.

²⁹ 이는 수도이전에 따른 건설경기 등으로 인해 동베를린 주민들에게 노동시장의 여건이 개선된 결과이기도 하다. 또한 서베를린 주민들의 소득수준이 구 서독지역 주민들의 그것보다 낮았던 것도 그리고 구 동독 시절 동베를린 주민들이 받았던 보조금이 통일이후 사라진 것도 동·서베를린 주민들 간 소득수준의 평균화가 이루어진 원인이 되었다.

³⁰ Wolfgang Templin, *op. cit.*, pp. 338-342 참조.

3. 경제발전 상의 영향

수도이전에 의한, 동독지역에서의 소비 및 투자수요의 증가에 의한, 중부 및 동부 유럽에 근접하여 위치한 베를린의 지리적 이점에 의한 긍정적인 효과로 인해 1990년대 초반에는 베를린과 구 동독 전체의 경제발전에 커다란 기대감이 형성되었다. 동베를린 사람들의 구매수요를 가능한 한 빨리 만족시키기 위해서 서베를린의 생산 활동은 호황을 이루었고, 이로 인해 베를린주는 1993년까지 그 외의 연방주들과 비교할 때 평균이상의 국내총생산을 달성하였다.

수도이전이 베를린의 국내총생산에서 차지한 장기적인 효과는 3.5%에 해당하였다. 여기에 일시적으로 지불되었던 재정보조의 영향은 베를린 국내총생산의 0.7%에 해당하였다. 수도이전이 취업시장에 미친 영향은 2000년 이래 약 60,000개의 일자리 창출로 나타났다. 한 설문조사에 따르면 52,000여 개의 일자리가 추가될 수 있다고 평가한 바 있다.³¹

특히 베를린의 건설업은 연방의회의 수도이전 결의로 비약적인 호황을 가졌다. 행정기관의 신축 및 재건축, 베를린시 사회간접자본의 확장 및 신축, 동베를린 주거지역의 정화, 재건축, 그리고 새로운 사무공간³²의 건설 등은 건축경기 외에도 베를린 자체에 대한 투자증가를 기대케 하였다.³³ 이를 통해 1990년대 초반부터 대략 2,000억DM 가량이 건설사업에 투자되었다.

이 밖에 연방의회의 수도이전 결의는 베를린의 미디어산업에 큰 영향을 끼쳤다. 미디어분야의 많은 대형출판사, 예를 들어 Gruner und Jahr, Holtzbrinck와 같은 대형 인쇄업체가 베를린으로 이전하였으며, 이들은 또한 지역일간지를 소유하게 되

³¹ Gisela Färber, *Zur extremen Haushaltsnotlage Berlins. Befunde, Ursachen, Eigenanstrengungen und Sanierungsbeihilfen* (Speyer, 2003), p. 39.

³² 건축분야에서의 투자증가는 90년대 말에 이르러 베를린시에 재정적인 위기상황으로까지 발전하였다. 1990년대 초에 경제전문가들은 2010년에 이르면 약 1천1백만㎡의 사무공간이 필요할 것으로 전망하였다. 여기에 더하여 건축분야에 대하여 취해진 세제혜택은 건축경기가 투기적으로 성장하는데 큰 영향을 주었다. 그 결과 1990년과 1998년 사이에 7백만㎡의 새로운 사무공간이 건설되었고, 그 중 1백2십만㎡의 공간이 임대되지 못하는 상황이 나타났다. Stefan Krätke, *City of Talents? Berlin's Regional Economy, Sociospatial Fabric and 'Worst Practice' Urban Governance* (Berlin, 2004), pp. 14-16.

³³ 베를린의 주거지 건축에 대한 투자는 이미 1990년대 중반부터 악화되기 시작하였으나, 연방정부, 연방의회, 연방상원 및 기타 연방기관 시설물의 건축이 전반적인 베를린 건설경기를 지탱해 주었다. 그러나 이러한 투자가 베를린의 노동시장에 미친 영향은 크지 않았는데 그 이유는 상당 부분의 건설활동이 베를린 이외 지역의 사업체들에 의해 이루어졌기 때문이다. Wolfgang Rupf, "Der Wirtschaftsstandort Berlin," in: Werner Süß/Ralf Rytlewsky (eds.), p. 399.

었다. 베를린의 경제적 발전이란 측면에서 수도이전의 일환으로 나타난 베를린 방송 시장 상의 변화도 아주 큰 의미를 가졌다. 이미 의회의 결의 직후에 전문뉴스 방송사인 NTV가 본부를 베를린으로 이전하였다. 그리고 연방정부와 연방의회가 이전함에 따라 모든 전독일 방송국들 - 예를 들어 ARD, ZDF, Sat1, Pro7 등 -, 그리고 CNN과 같은 국제적인 방송매체들이 그 중앙본부나 중계본부를 베를린으로 이전하였다.³⁴

여기에 더하여 데이터작업, 장거리통신, 출판, 라디오방송, 텔레비전방송, 영화 등에 종사하는 약 7,900개의 사업체들을 거느린 미디어 및 통신분야산업이 베를린시의 중요한 경제적 잠재력을 형성하였다. 베를린 노동인력의 약 5%에 해당하는 75,000여 명이 이 분야에서 일하고 있다.³⁵

수도이전의 영향을 계량화하기 더욱 어려운 분야는 그것이 다른 분야에 미친 파급효과이다. 연방정부기관 밀집지역의 주변에는 특히 컨설팅회사, 회계법인, 광고회사 그리고 법률사무실 등과 같은 고급인력을 갖춘 서비스업체들이 모여들었다.³⁶ 이 밖에 간접적이고 계량화할 수 없는 수도이전의 영향은 정부와 행정기관의 근무인력들에 의한 주택, 건설, 고가의 소비재, 문화상품, 서비스업 등에 대한 수요증대이다.³⁷ 그 외의 긍정적인 효과로는 베를린시민에게 지난 10여 년간 약 130,000개의 일자리를 창출한 서비스업분야를 들 수 있다.³⁸

이와 같은 연방정부의 이전에 따른 긍정적인 경제적 영향은 그러나 베를린이 가진 경제적 한계를 상쇄하지는 못하였다. 경쟁력을 가질 수 없었던 구 동베를린 지역

³⁴ Frank Schmeichel, "Berlin als Medienstadt," in: Werner Süß/Ralf Rytlewsky (eds.), p. 458.

³⁵ "지역경제구조의 개선을 위한 공동체과제"(Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur)란 프로그램의 일환으로 베를린에 근거지를 가진 310개의 미디어업체들이 베를린을 미디어의 중심지로 성장시키기 위해 총 2억7천3백만 DM를 투자하였다. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, *Hauptstadt Berlin. Chancen für die regionale Wirtschaft* (Berlin, 1999), pp. 36-37.

³⁶ Ulrich Pfeiffer, "Berlin 2000 Zerstobene Hoffnungen oder neue Perspektiven mit dem Regierungsumzug," in: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (ed.), *Hauptstadt Berlin. Chancen für die regionale Wirtschaft*, p. 25.

³⁷ Dieter Ernst, "Schlußfolgerungen," in: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (ed.), *Hauptstadt Berlin. Chancen für die regionale Wirtschaft*, p. 72.

³⁸ Thomas Dankwart, "Probleme, Erwartungen, Erfordernisse," in: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (ed.), *Hauptstadt Berlin. Chancen für die regionale Wirtschaft*, p. 11. 여기에 대해서는 논란이 많다. 예를 들어 크케(Stefan Krätke)는 이 수의 산출에 제한적이고 단순한 노동만이 고려되었다고 비판하였다. *Berlin. Metropole zwischen Boom und Krise* (Opladen, 2000), p. 286.

에 존재하였던 많은 기업들이 폐업하였으며, 많은 노동력이 해고되었다. 그리고 몇 년 후 서베를린에서도 역시 광범위한 탈산업화의 과정이 나타났다. 이를 통해 베를린주의 세입이 감소되었고, 소득수준이 높은 주민층 그리고 상당 부분의 상인과 소비지향적인 서비스업들이 베를린의 주변도시로 이전함에 따라 주세입은 더 큰 타격을 입게 되었다.³⁹

연방의회의 결의 직후에 나타났던 수도이전에 대한 긍정적인 기대감은 수도이전의 지체로 인해 시간이 갈수록 줄어들었다. 수도이전의 지체는 또한 많은 투자자들의 투자기회를 앗아가 버렸다. 또한 중요한 독일 및 세계적 기업들은 대부분 회사본부를 뮌헨, 함부르크, 프랑크푸르트 등 본래의 출신지역에 잔류시켰으며, 이들은 단지 베를린에 수도사무소를 개설하여 그것이 베를린의 경제, 특히 노동시장의 발전에 미친 영향은 미미하였다.

여기에 베를린이 특히 공공행정과 투자환경의 안전이란 측면에서 외국으로부터 평가받은 부정적인 경제이미지는 베를린의 경제성장을 더욱 곤란하게 하였다. 이러한 이미지 실추로 많은 외국투자자들이 베를린으로부터 철수하였다.⁴⁰

결국 연방정부와 연방의회의 베를린 이전은 베를린의 경제발전 측면에서 종합적으로 평가할 때 거의 이렇다 할 영향을 미치지 못했다고 할 수 있다. 정부와 의회의 이전으로 베를린은 분단에서 기인한 구조적인 경제문제의 해결을 기대하였으나, 이러한 희망은 실망으로 돌아왔다. 물론 수도이전이 베를린의 경제적 후퇴를 결정적으로 저지한 것은 사실이다. 한 설문기관의 연구는 연방정부의 이전이 없었다면 베를린의 경제상황이 더욱 극적으로 전개되었을 것이라고 결론지었다.

수도이전에 따른 긍정적인 경제효과는 베를린시의 높은 부채율과 같은 베를린의 내부적 원인과 세계적으로 강화되어진 생산지경쟁 등과 같은 외부적 영향으로 인해 상쇄되었다. 베를린에 대한 보조금이 중단되고 이와 연관된 구조적 변화를 겪은 베를린은 높은 수준의 서비스제공과 고급인력을 제공할 수 있는 경제중심지로 새롭게 태어나야 한다. 그러나 그러한 도전이 연방차원에서의 지원이 없이 가능할 지는 의문스럽다.

³⁹ Wolfgang Rupf, *op. cit.*, p. 398.

⁴⁰ Thomas Takeda, "Das neue Berlin Mehr Attraktivität für ausländische Unternehmen?," in: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (ed.), pp. 45-56 참조.

4. 외교관계 상의 영향

수도의 이전, 연방정부의 이전을 통해 정책결정자들은 통일된 독일의 이웃국가들과의 외교적 관계에서 새로운 출발을 모색하고자 하였다. 냉전의 종식으로 유럽대륙에서는 ‘유럽내국경’(innereuropäische Grenze)이란 개념이 사라졌고, 통일독일의 ‘서방통합’(Westintegration)은 이로서 문제가 되지 않았다.

그러나 통일독일이 베를린으로 수도를 이전할 것으로 결의하자 프로이센과 제3제국의 군국주의에 의해 고통을 겪었던 이웃국가들은 우려감을 가졌다. 통일독일이 수도이전을 계기로 본에 연방정부를 두고 추진하였던 40년간의 민주적이고 유럽지향적인 정치와는 이제 결별할 것이라고 염려하였던 것이다. 한편 프랑스와 영국의 많은 정치가들은 독일이 폴란드와 체코 등과 가졌던 역사적인 관계를 고려할 때 냉전 시기의 구 서부유럽을 상징하는 서방통합이란 개념 자체를 회의적으로 보았다.⁴¹ 영국과 프랑스는 독일 통일이후 변화된 유럽대륙에서 서방만의 경제 및 안보동맹체제가 아니라, 폴란드와 체코의 가입여부를 중요시 하였기 때문이다.⁴² 그러한 기대에 부응하여 폴란드는 독일의 지원을 바탕으로 적극적인 서방통합 정책을 추진하였고 이것이 폴란드의 북대서양조약기구(NATO) 가입과 유럽연합(EU)과의 협력에 결정적인 역할을 하였다.

지정학적으로 베를린은 동·서유럽의 국가들과 협력적인 외교관계를 형성하는데 유리한 여건에 놓여 있었다.⁴³ 지난 40년간 베를린이 분단된 조건 아래에서 중부유럽의 국가들과 관계를 맺어왔다면 이제 처음으로 완전한 유럽의 중심지로 성장할 기회를 가지게 된 것이다.⁴⁴ 더불어 베를린은 동유럽 시장을 개척하려는 독일 및 서유

⁴¹ 다른 나라들에서도 이제 통일독일이 자주적인 외교를 펼칠 것이라는 우려가 있었다. 예를 들어 이스라엘 총리였던 샤미르(Schamir)는 “독일의 통일은 만약 독일의 미래가 서독적 민주주의로 나타난다면 환영할 만한 일일 것이다”라고 지적하였다. Rainer Barzel, *Von Bonn nach Berlin. Deutschland verändert sich* (Bonn, 1997), p. 14에서 재인용.

⁴² Alfred Grosser, “Hauptstadt Berlin: Die Symbolik, die Realität und das Europa der Werte,” in: Werner Süß/Ralf Rytlewsky (eds.), p. 253.

⁴³ 지정학적으로 다른 측면에서 볼 때 베를린은 자체적으로 고립될 위험성도 가졌다. 왜냐하면 베를린이 경제중심지인 서유럽에 속하지도, 역동적인 동부유럽의 지역에 속하지도 않았기 때문이다. Karl Schlögel, “Die Mitte liegt ostwärts: Berlin im neuen Europa,” in: Werner Süß/Ralf Rytlewsky (eds.), p. 352.

⁴⁴ 퇴르머(Heinz Thörmer)는 베를린이 세 가지 측면에서 연결고리적 역할을 할 수 있다고 지적하였다. 첫째, 베를린은 동·서독을 연결하고, 둘째, 서부·중부·동부·남부유럽을 연결하며, 셋째, 중부유럽과 세계를 연결한다는 것이다. “Regieren von Berlin aus,” p. 660. 물론 세 번째의 연결고리적 역할은 베를린이 세계적 도시로 성장하느냐의 여부에 달려있고 현재로서는 의문시

럼 기업들의 출발지 역할을 담당할 수 있다.⁴⁵

그러나 놀라운 사실은 베를린이 1990년대 초에 이러한 잠재력, 동쪽 이웃국가들의 기업·대학교·연구소들과의 관계에 소홀하였다는 것이다. 독일의 정치·경제 엘리트들에게는 이미 동유럽국가들에서의 변혁이 가져올 역동성이 잘 알려져 있었다. 따라서 사회주의적 유산을 내재하고 있었던 동유럽국가들과 새로운 관계를 형성하기 위해서, 특히 베를린을 위해서 통일독일은 정치, 경제, 문화 등 모든 측면에서 이들과의 접촉에 많은 노력을 경주해야만 했었다. 그러나 통일 직후 베를린은 여전히 서방지향적인 시각에 머물렀다.

베를린이 동부 및 중부유럽의 국가들에게 개방하고 이를 위한 현대화와 사회간접자본을 신속하게 구축하기 위해서는 통일독일이 구 동구블록국가들과의 관계를 정상화하는데 좀 더 적극적으로, 근본적으로 매달려야만 했었다. 그러한 개방이 목적이 없는 단순한 지원을 의미하는 것이 아니라, 통일독일에 내재하였던 내적 분단을 극복하고 나아가 유럽적 분단을 극복하려는 의지의 표현으로서 동쪽 지역의 이웃국가들과 관계를 개선한다는 의미여야 했었다.

이러한 고려에서 연방의회는 1992년 12월 2일 중부 및 동부유럽의 개혁국가들을 정치·경제적으로 지원하며 그들에게 ‘유럽적 전망’(europäische Perspektive)을 심어주려는 결의안을 채택하였다. 통일독일은 특히 불행했던 과거를 가졌던 폴란드와 이러한 관계를 형성하고자 노력하였다. 독일과 폴란드 간 화해분위기 조성을 위한 돌파구는 1994년 8월 4일 당시 독일연방대통령이었던 헤어츨(Roman Herzog)이 바르샤바봉기 기념식에 참석하였을 때 마련되었다. 그리고 독일은 폴란드의 NATO 가입을 지원하였고, 이때 이는 독일 내에서 논쟁의 대상도 되지 않았다.

1990년대 중반에 접어들면서 독일과 폴란드간의 관계는 과거 폴란드 강제노역자에 대한 보상문제의 해결을 둘러싸고, 그리고 과거 독일영토였던 폴란드지역으로부터 추방당했던 사람들이 결성한 보수적인 단체들의 폭 넓은 활동에 의해 주춤거리기도 하였다. 1998년 독일 연방의회선거에서 SPD가 승리하고 폴란드의 EU가입을 위한 협상이 시작되자 양국 간의 관계는 다시 호전되었으나, 베를린으로의 수도이전은 다시한번 폴란드에서 우려감이 형성되는 계기가 되었다.⁴⁶ 현재 이러한 쌍방의 회의

될 수밖에 없다.

⁴⁵ Barbara John/Dieter Götze, “Berlins neue Internationalität,” in: Werner Süss/Ralf Rytlewsky (eds.), p. 516.

⁴⁶ Markus Mildemberger, “Die deutsch polnischen Beziehungen nach 1990: Eine Werte und Interessengemeinschaft?,” in: Wolf Dieter Eberwein/Basil Kerski (eds.), *Deutsch*

적인 시각이 완전히 제거되었다고 볼 수는 없다. 그러나 분명한 것은 독일이 자국의 지정학적, 전략적 이해관계에 의해 폴란드의 EU가입을 적극 지원하였고, 그 결과 2004년 5월 1일 폴란드가 EU의 회원국이 되었다는 사실이다.

수도이전은 베를린이 가지는 국제성에도 몇 가지 변화를 야기하였다. 다문화적인 시문화의 성장과 독일 대외정책의 새로운 경향은 현재 상호연관성을 보이고 있다. 150여국에 이르는 각국의 대사관들이 베를린에 이전한 것은 베를린의 새로운 국제성을 확립하는데 중요한 기여를 하였으며, 국제적으로 부각된 도시인 베를린의 발전은 독일 외교정책에 영향력을 미치고 있다. 향후 베를린의 국제정치적 의미는 이 밖에도 수도이전 이후 베를린에 사무소를 개설한 국제적인 정치, 경제, 문화기관 및 기구들 - 예를 들어 유엔고등난민판무관(UHCR)의 대표부 - 로 인해 더욱 커질 것이다. 통일독일의 외교정책의 형성에 연방의회의 수도이전 결의나 그 8년 후 실천된 수도이전이 미친 영향은 시간을 두고 재평가되어야 할 것이다.

IV. 결 론

통일된 독일의 내적 통합은 과거에도 오늘날에도 구 동·서독지역의 사람들에게 커다란 경제적·사회정치적, 그리고 정신적인 도전을 의미한다. 예전의 수도였던 베를린에 통일독일이 연방정부와 연방의회를 이전하기로 결정하고 실천한 것이 이들 동·서주민들 간의 정신적 통합에 기여하였다는 사실은 분명하다. 통일에 따르는 여러 문제들을 해결하기 위한 정치적 결정이 해당지역에서 내려져야 하고, 해당지역에 관심을 집중시켜야 한다는 것이 자명했기 때문이다. 따라서 수도이전을 결의한 1991년 6월 20일의 결정이 특히 새로 독일에 편입된 구 동독지역에서 적극적인 지지를 얻은 것은 당연하였다. 동부지역 주민들은 이를 통해 자신의 지역이 정치적으로 큰 의미를 가지게 될 것이고 경제적으로도 크게 부양될 것이라고 믿어 의심치 않았다.

그러나 실제적인 정부 이전에는 8년이란 긴 시일이 소요되었다. 이로 인해 당시 존재하였던 통일과 수도이전에서의 환호와 걱정은 구 동독지역의 경제성장이 기대에 부응치 못했던 상황과 맞물려 식어버렸다. 수도이전의 결의 이후 수많은 경제연구소들이 내놓았던 베를린의 경제발전에 관한 낙관적인 전망은 현실과 상당부분 괴

Beziehungen zehn Jahre nach der Unterzeichnung des Nachbarschaftsvertrages
(Berlin, 2001), pp. 30-34.

리가 있었다.

베를린이 새로운 수도로서 미디어와 통신분야의 중심지가 됨으로써 혜택을 본 것은 사실이었다. 그리고 연방정부 및 의회의 이전으로 인해 발생한 건설호황으로 인해 혜택을 본 것도 의심의 여지가 없다. 또한 직·간접적으로 정치와 관련이 있는 서비스업이 경제적으로 특별한 의미를 가졌으며, 학문의 중심지, 관광의 중심지로 베를린이 향후 발전할 가능성을 가지게 된 것도 경제적 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

그러나 베를린이 정부이전의 결과 생산업과 연구·개발의 새로운 중심지로 발전할 것이란 희망은 성취되지 않았다. 수많은 기업들이 로비활동 등을 위해 수도에 지점을 열었으나 이들이 베를린의 불안정한 노동시장에 준 영향은 특별하지 못하였다. 결국 수도이전의 경제적 영향은 양면성을 가졌다고 평가될 수 있다.

연방정부 이전과 관련하여 추진되었던 행정기관들간 인력교환은 자격 및 능력의 차이로 인해 복잡하였지만 이것이 구 동·서독 간 인력교환에 기여한 것은 사실이다. 다만 수도로 확정된 후 비용 대 효과적 측면에서 행정을 합리적으로 재구성하려는 목표와 노동시장에서 구조적인 안정화를 이루려는 두 가지 목표가 서로 충돌하였다. 그 과정에서 해고된 수많은 종사자들은 동·서간의 정신적 통합에 부정적인 영향을 미쳤고, 조직개편의 결과 과잉인력이 되었으나 해고되지 않은 많은 사람들로 인해 베를린시의 재정부담은 더욱 커졌다. 그러한 가운데 추진된 행정개혁은 많은 우려에도 불구하고 두 동·서베를린 간 그리고 동·서독간의 통합에 긍정적으로 작용하였다.

종합적으로 볼 때 통합의 성과는 정책결정자들이 예상했던 수준에 훨씬 미치지 못하였다고 평가될 수 있다. 구 동베를린, 구 동독주민들이 표출한 불신과 구 동독에 대한 향수는 수도이전이 가져다준 통합적 효과를 재검토하게 한다. 그럼에도 불구하고 수도이전이 구 동독주민들과 구 동베를린시민들에게 가져다준 정신적인 일체감은 절대 과소평가되어서는 안 된다.

또한 수도이전이 정치·외교적 통합에 미친 영향은 전반적으로 성공적이라 평가될 수 있다. 베를린은 연방정부, 연방의회, 연방상원, 연방대통령, 각국의 외교대표부, 경제 및 사회단체 등의 이전으로 인해 통일된 독일의 새로운 권력중심지가 되었다. 수도이전을 통해 성장한 새로운 자부심과 강화된 국제적 성향은 통일독일의 외교정책에도 영향을 미치게 되었다. 베를린으로의 정부이전이 앞으로도 독일이 새로운 정책, 민주주의에 입각한 새로운 정책을 추진하는 것으로 나타날 지의 여부는 지켜보아야 할 사항이다.

수도이전의 결의와 수도이전의 실천은 통일이후 독일 내에서 경제적, 안보적, 동맹정책적으로 큰 영향을 주었던 정치세력관계 상에서의 본질적인 변화의 시기에 일어난 것으로서 연방정부와 연방의회의 이전은 이러한 통일독일에게 요구되어졌던 변혁의 결과적 산물이라 할 수 있다. 수도로서 베를린의 발전은 아직 진행 중이다. 그리고 그 과정에서 구 동·서베를린 시민간의 통합, 나아가 그것이 구 동·서독 주민들 간의 통합에 어떠한 영향을 주면서 진행될 것인지의 여부는 베를린시 자체의 노력, 베를린과 기타 독일연방주들 간의 협력, 이웃국들에 대한 독일외교의 방향 등 복합변수에 의존할 것이다.

최근 베를린시에서 만난 한 사회과학자의 다음과 같은 언급이 베를린으로의 수도이전이 가지는 의미를 함축적으로 표현한다고 볼 수 있다: “베를린으로 수도를 이전하고 난 뒤 여러 가지 어려움이 있는 것은 사실이다. 그러나 만약 본에 수도를 잔류시켰다면 정치·경제·사회·외교적 그리고 국민통합적으로 더 커다란 문제점이 야기되었을 것이다. 어떤 사회도 변화의 시기에는 어려움을 겪을 수밖에 없으며, 현재 독일과 베를린시는 그러한 과정을 거치고 있다. 그러나 역사적으로, 전통적으로 수도였던 베를린에 대한 자부심은 다수의 독일국민들에 깊이 뿌리내리고 있음을 간과해서는 안 된다.”⁴⁷

⁴⁷ 만약 우리나라가 통일 이전에 수도를 이전하였다면, 통일이후 예상되는 수도 재이전의 논쟁시에 이러한 의미에서 독일의 사례는 깊은 포괄적·함축적 의의를 우리에게 전달할 수 있을 것이다.