

동서독 의회 간 교류 사례가 남북 국회회담에 주는 시사점

양 현 모*

- I. 서론: 연구의 목적 및 분석틀
- II. 관련 연구의 검토 및 기존 연구와의 차별성
- III. 동서독 의회의 특징 비교
- IV. 서독 연방의회와 동독 인민회의의 간 접촉 및 교류
- V. 결론 및 독일 사례가 국회 남북회담에 주는 시사점

국문요약

1980년대부터 1990년대까지 우리 국회는 북한 최고인민회의와의 회담을 추진하면서 예비접촉 2회, 준비 접촉 10회 등 총 12회의 접촉을 통해 본회담에 대해 논의하였다. 그러나 그 때마다 남북 간의 의견이 첨예하게 대립하였으며, 결국 실제 본회담은 한 번도 개최된 적이 없이 오늘에 이르고 있다. 그런데 최근 우리 국회는 다시 북한과의 국회회담을 추진하겠다고 밝히고 있다.

분단국에서 의회 차원의 접촉과 교류가 있었던 대표적인 사례로는 독일을 들 수 있다. 1949년 분단 후부터 1990년 10월 3일 통일 전까지 서독의 연방의회(Bundestag)는 동독의 인민회의(Volkskammer)와 접촉하여 교류하였으며, 그 과정에서 성공과 실패가

있었다.

본 연구에서는 분단시기 동서독 간 추진되었던 의회 회담에 대한 분석을 바탕으로 남북 국회회담에 대한 시사점을 제시하고 있다. 이 연구에서는 국내 기존 연구들과는 달리 남북 국회회담의 필요성만을 강조하기보다는, 오히려 독일의 사례를 분석하여 국회회담의 추진에 앞서 우리가 염두에 두어야 할 사항, 조심해야 할 사항 등 보다 현실적인 측면의 대안을 제시하였다.

주제어: 동서독 의회회담, 연방의회, 인민회의, 남북한 국회회담, 국회, 최고인민회의

* 한국행정연구원 전문연구위원

I. 서론: 연구의 목적 및 분석틀

1. 연구의 필요성 및 목적

최근 대한민국 국회는 북한의 최고인민회의와 회담 및 교류를 추진한 바 있다. 2019년 7월 4일 더불어민주당 소속 설훈 국회의원이 러시아에서 박근혜 북한 최고인민회의 부의장을 만나 남북 국회회담¹을 제안하였고, 이어 문희상 국회의장도 국회 차원에서 교류를 위해 여야 대표단을 구성해 방북을 추진한다고 밝힌 바 있다.² 북한 핵무기 폐기와 관련해서 북한과 미국 간의 협상이 진전되지 못하는 현 상황에서 당장은 남북 국회회담이 본격적으로 추진되기가 어렵겠지만, 향후 북미협상의 결과에 따라 남북 국회회담의 추진이 탄력을 받을 가능성도 배제할 수는 없다.

남북한 정부 차원은 물론 국회 차원의 교류 활성화는 한반도 긴장완화와 평화체제 구축에 긍정적으로 작용할 것으로 판단된다. 그러나 그동안의 남북 국회회담 추진과정 및 결과를 보면 남북 국회회담의 활성화를 쉽게 기대할 수는 없다. 지난 시절 우리 국회는 북한과의 회담을 추진하였고, 1980년대 중반부터 1990년까지 예비접촉 2회, 준비접촉 10회 등 총 12회의 접촉을 통해 본회담의 의제, 형식, 운영 방법 등에 대해 논의하였다.³ 그러나 그때마다 남북 간에 의견이 첨예하게 대립하였으며, 결국 커다란 진척이 없이 현재의 상태에 이르게 되었다. 실제 지금까지 본회담은 한 번도 개최된 바 없으며 따라서 특별한 성과도 없는 실정이다.

향후 남북 국회회담이 우리가 기대한대로 추진되어 소기의 성과를 얻기 위해서는 과거에 추진되었던 남북 간 접촉 및 회담과정과 결과를 돌아켜보는 것도 필요하지만, 다른 분단국에서 의회 간 추진되었던 교류 사례를 분석하여 그 시사점을 찾아보는 것도 나쁘지 않을 것이다. 분단국에서 의회 차원의 접촉과 교류가 있었던 대표적 사례로는 독일을 들 수 있다. 분단 후 서독의 연방의회(Bundestag)는 동독의 인민회의(Volkshammer)와 접촉하여 교류하였으며 소기의 성과도 있었다. 특히 1990년 통일을 앞두고 동서독은 상호 긴밀히 협력하면서 성공적인 통일을 위해

¹ 우리가 ‘국회회담’이라고 표기하는 것과 달리 북한에서는 ‘국회회의’라고 표기하고 있다. 여기서 남북 국회회담이란 남한의 국회와 북한 최고인민회의 간의 본회담만을 의미하는 것이 아니라, 회담을 위한 양측의 접촉과 회담 결과에 다른 일체의 교류를 포함하는 포괄적 개념이다.

² “문희상 국회의장 남북 국회회담 앞서 여야 5당 방북 추진,” 『국민일보』, 2019.7.8.

³ 김종수, “북한 제13기 최고인민회의 출범과 남북 국회회담의 전망,” 『북한학연구』, 제10권 제1호 (2014), p. 128.

노력하고 준비하였다.

그러나 동서독 의회 간의 접촉과 회담 역시 늘 순조롭고 지속적으로 추진되었던 것은 아니었으며 오히려 장기간 접촉이 중단되거나, 접촉을 했지만 아무런 성과가 없을 때도 많았다. 분단시대 동서독 의회 차원의 접촉과 교류가 그리 활성화되지 못했던 이유로는 동서독이 근본적으로 다른 체제로서 상호 대립했던 것도 있었지만, 교류 자체에 대해 서독 연방의회 내부에 있는 정파 간에 의견이 일치되지 못했던 점도 꼽을 수 있다.

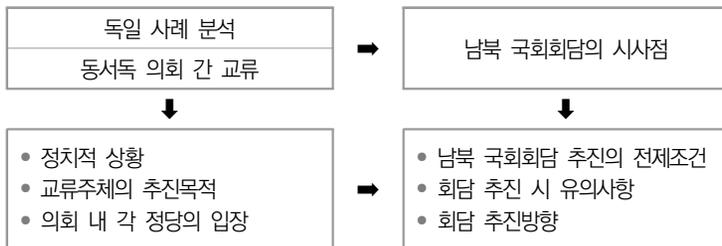
본 연구의 목적은 동서독 양 의회 간 교류사례를 분석하여 남북한 국회회담에 주는 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해서 본 연구에서는 첫째, 당시 독일의 국제·국내적 정치 상황을 분석하여 당시 정치적 상황이 동서독 의회 교류에 어떠한 영향을 주었는가를 분석하고자 한다. 분단국 교류에 있어 가장 중요한 요소는 국제적 또는 국내적 상황이기 때문에 이에 대한 분석이 필수적이다.

둘째, 분단국 교류에 있어 정치적 상황 못지않게 중요한 요소는 교류 주체의 입장이다. 따라서 본 연구에서는 동서독 의회 교류에 대한 교류 주체, 즉 교류에 대한 서독의 연방의회와 동독 인민회의의 입장에 대해 분석하고자 한다.

셋째, 당시 동서독 의회 내부에서 활동했던 주요 정파들의 입장에 대한 분석이 필수적이다. 따라서 본 연구에서는 동서독 의회 차원의 교류에 있어 교류의 주체, 즉 동서독 의회의 교류 추진목적과 추진전략은 물론 의회 내부의 각 정파의 입장 등을 분석하여, 이러한 요소들이 동서독 의회 교류에 어떠한 영향을 미쳤으며, 그 결과는 무엇인가를 알아보기로 한다.

마지막으로 독일 사례를 바탕으로 우리 국회가 추진하는 남북한 국회회담의 전제조건과 회담 추진에 있어서 염두에 두어야 할 사항, 추진방향 등에 대해 논의하기로 한다. 언급한 내용을 종합해서 본 연구의 분석틀을 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석틀



II. 관련 연구의 검토 및 기존 연구와의 차별성

동서독 분단시기 내독 간 교류·협력에 대해서는 독일에서는 비교적 많은 문헌들이 존재하고 있다. 특히 동서독 정부 차원에서 추진했던 내독 간 교류협력에 대해서는 서독의 내독성(Ministerium für Innerdeutsche Beziehungen) 또는 연방홍보처(Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) 등에서 많은 자료들을 발간하였고, 이 자료들이 이 분야 연구에 대한 학술적인 토대들이 되고 있다. 그런데 이들 문헌에서 다루고 있는 내용들은 주로 행정부 또는 지방자치단체 차원에서 추진했던 교류협력에 관한 것으로 양국 간 경제·사회·문화 등의 교류 등에 집중되어 있으며, 의회 차원에서의 추진되었던 교류에 대해서는 특별한 언급이 없거나 아니면 사실만 간단히 언급되어 있는 수준이다.

서독 연방의회가 동독의 인민회의와 추진했던 교류에 대한 자료는 독일 연방의회 인터넷 홈페이지에서도 찾아볼 수 있는데, 이 역시 분석적인 자료라기보다는 역사적 사실을 시기별로 열거한 단순 자료에 불과하다. 이렇듯 독일 분단시기 동서독 의회 간의 교류에 대한 학술적 자료가 많지 않은 일차적인 이유는 교류의 횟수가 그리 많지 않고 교류의 내용 역시 폭넓지 못하기 때문이다. 후술하겠지만 분단시기 동서독 의회 간 교류는 여러 이유로 인해 활발히 추진되지 못했다고 볼 수 있다.

그럼에도 독일에서 서독의 연방의회와 동독의 인민회의와의 교류를 주제로 한 연구물이 전혀 없는 것은 아니다. 일부 학자들이 동서독 의회 간 교류에 대해 연구한 바 있는데, 여기에서는 교류의 내용보다는 주로 당시 정치적 상황에 따른 동서독 의회의 태도, 서독 의회 내부 각 정파의 입장 등에 연구의 초점을 맞추었다. 동서독 의회 교류가 폭넓게 진행되지 못했기 때문에 주로 정치적 배경과 주체들의 입장에 대한 분석에 초점을 맞추었던 것으로 판단된다.

대표적으로 Roth는 그의 저서 “1969년-1989년간 서독의 내독 간 교류 입장 정리”⁴에서 1969년 브란트(W. Brandt) 정부 출범에서부터 1989년 동독의 시민혁명 발발까지 동서독 의회 간 교류의 정치적 배경, 추진과정, 결과 등에 대해 상세히 분석하였다. 또한 Roth는 그의 저서 “독일에서 두 개의 국가. 사민/자민당의 대동독정책과 영향 1969-1978”⁵에서 분단시기 서독의 각 정당, 특히 사민당의 대

⁴ 독일어 원문은 Margit Roth, *Innerdeutsche Bestandsaufnahme der Bundesrepublik 1969-1989* (Wiesbaden: Springer VS, 2014).

⁵ 독일어 원문은 Margit Roth, *Zwei Staaten in Deutschland. Die Sozialliberale Deutsch*

동독정책과 의회 차원의 교류에 대한 입장에 대해 분석하였다.

동서독 의회 간 교류에 관한 문헌에 비해 남북한 국회회담에 대한 연구문헌은 상대적으로 많은 편이다. 남북 국회회담이 본격적으로 추진된 적은 한 번도 없지만, 남북 간에 회담을 위해 예비접촉 또는 준비접촉이 12차례나 진행되었기 때문에 이에 대한 관심과 기대로 인해 연구가 활성화되었던 것으로 판단된다. 남북 국회회담에 대한 대표적인 논문 몇 개를 소개해 보면 우선 제성호의 “남북 국회회담 추진 방안(1999)”⁶을 들 수 있다. 이 논문은 1998년 김대중 정부 이후 남북 간 국회회담의 전망을 밝게 하는 여러 징후 속에서 그 동안의 국회회담 추진상황을 평가하고 향후 회담의 조건과 그 추진방향을 제시하고 있다.

또한 김근식은 그의 논문 “북핵 6자회담과 국회의 역할: 정책영향력(Policy-influencing)을 중심으로(2004)”에서 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 성공을 위해서는 국회의 역할이 중요하다고 강조하면서, 특히 남한이 적극적으로 남북 국회회담을 추진할 필요가 있다고 주장했다. 또한 국회가 남북 국회회담을 추진할 때 북핵문제만으로 의제를 제한할 경우 북한이 회담을 거부할 가능성이 크기 때문에 일단 다양한 의제를 제시하여 국회 차원의 대화통로를 유지하는 것이 중요하다고 강조했다.⁷ 이 외 정동규의 “남북 국회회담의 필요성과 추진과제(2009)”⁸, 김종수의 “북한 제13기 최고인민회의 출범과 남북 국회회담 전망(2014)”⁹ 등에서도 연구자들은 남북 국회회담의 필요성을 역설하면서 이에 대한 나름의 추진방향을 제시하였다.

종합하면 대부분의 연구에서는 남북 국회회담이 한반도 긴장완화에 도움이 된다고 강조하면서 그 추진의 필요성을 역설하였다. 다만 추진방향 및 전략에 있어서는 남북관계, 남한의 정치적 상황 및 이슈에 따라 조금씩 달랐다.

그동안 국내에서 독일 분단시기 동서독 정부 간 교류, 지방자치단체 간 교류 등 다양한 주제 또는 분야별 교류에 대해 분석한 연구물은 다수 있었지만, 서독의 연방 의회와 동독의 인민회의 간 교류를 주제로 한 연구물은 1편도 없는 실정이다. 본 연구에서는 독일 분단시기와 통일시기 동서독 간 의회회담에 대한 분석을 바탕으

-landpolitik und ihre Auswirkungen 1969-1978 (Opladen: Springer VS, 1981).

⁶ 제성호, “남북국회회담 추진방안,” 『의정연구』, 제15권 제1호 (1999), pp. 168~243.

⁷ 김근식, “북핵 6자회담과 국회의 역할: 정책영향력(Policy-influencing)을 중심으로,” 『의정연구』, 제10권 제2호 (2004), p. 209.

⁸ 정동규, “남북 국회회담의 필요성과 추진과제,” 『통일문제연구』, 2009년 하반기(통권 제52호), pp. 292~320.

⁹ 김종수, “북한 제13기 최고인민회의 출범과 남북 국회회담의 전망,” pp. 102~139.

로 남북 국회회담에 대한 시사점을 제시하고자 한다. 이 연구는 국내 기존 연구들과는 달리 남북 국회회담의 필요성을 강조하기 위한 것은 아니며, 오히려 독일의 사례를 분석하여 회담의 추진에 앞서 우리 국회가 염두에 두어야 할 사항 등을 도출하는데 중점을 두었다.

III. 동서독 의회의 특징 비교

1. 서독의 연방의회(Bundestag)

1949년 8월 14일 서독(국호, Bundesrepublik Deutschland: 독일연방공화국) 정부가 공식적으로 수립되었다. 초대 연방수상은 기민련(Christlich Demokratische Union Deutschland, 약자 CDU) 소속 아데나워(Konrad Adenauer)였다. 서독은 11개의 주로 구성된 연방국가이자 내각책임제 정부형태였다. 연방에는 헌법기관으로서 연방평의회(Bundesrat)¹⁰와 연방의회(Bundestag) 2개의 의회가 있었는데, 이들 2개의 의회 중에서 서독의 대(對) 동독·통일정책에 있어 일정한 역할을 수행했던 곳은 연방의회였다.

우리나라에서 연방하원으로도 번역되기도 하는 서독 연방의회는 임기 4년의 연방의원으로 구성되었는데,¹¹ 서독 민주주의의 산실이자 국민의 대표기관으로서, 연방의 법률을 제·개정하고, 연방정부의 활동을 감시·비판하는 기능을 수행했다. 이밖에 연방의회의 중요한 임무 및 기능 중 하나는 연방수상을 비롯한 국가 주요기관의 인사들을 선출하는 것이었다. 또한 서독 연방의회는 통일문제에 대한 정치적 담론을 제시하고 이에 논의하였으며 동독의 인민회의와도 접촉하고 교류했다. 이외 1989년 이후 독일의 통일이 현실화되는 과정에서는 동서독 정치통합을 주도하는 등 많은 활동을 하였다. 연방의회는 통일 이후에도 그 명칭과 기능을 그대로 유지하고 있다.

분단시기 서독의 연방의회에서 활동했던 정당은 기민련과 기사련(Christlich

¹⁰ 서독 연방평의회는 연방계의 산물로서, 연방의 법률 제정과 행정집행에 있어서 주정부의 의견과 입장이 전달되는 곳이었다. 즉, 서독의 연방평의회는 국민대표기관인 연방의회와는 달리 '주의 대표기관(Vertretung der Bundesländer)'이었다. 연방평의회 의원은 국민들부터 선출되지 않고 대신 각 주의 주지사로부터 임명되었다.

¹¹ 서독 연방의회 의원의 임기는 4년이지만 정부형태(내각책임제)의 특성상 의회가 중간에 해산되는 경우가 있었기 때문에 임기를 절대적으로 보장할 수는 없었다.

Soziale Union, CSU), 사민당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD), 자민당(Freiheitliche Demokratische Partei, FDP) 그리고 녹색당(Die Grünen)이었다.¹² 이 중 기민련과 기사련, 사민당, 자민당은 정부수립 직후부터 활동했던 반면 녹색당은 1980년 1월 창당되어 1983년 처음으로 서독 연방의회에 진출하였다.¹³ 이들 여러 정당 중에서 정국을 주도한 정당은 기민련과 사민당이였다. 기민련은 기독교 이념을 기본으로 하는 보수 중도우파 정당으로 역대 연방수상과 연방의회 의장 중 다수가 기민련 소속이었다. 사민당은 사회민주주의의 이념을 강조하는 중도좌파 성향의 정당으로 1970년대에 집권하면서 연방수상과 연방의회 의장을 배출했다. 통일 이전 서독 연방의회 역대 의장의 성명과 소속 정당은 다음과 같다.

〈표 1〉 서독 연방의회 역대 의장

의장 성명	임기	소속 정당
Erich Köhler	1949. 7. - 1950. 10.	기민련(CDU)
Hermann Ehlers	1950. 10. - 1954. 10.	기민련(CDU)
Eugen Gerstenmaier	1954. 11. - 1969. 1.	기민련(CDU)
Kai-Uwe von Hassel	1969. 2. - 1972. 12.	기민련(CDU)
Annemarie Renger	1972. 12. - 1976. 12.	사민당(SPD)
Karl Carstens	1976. 12. - 1979. 5.	기민련(CDU)
Richard Stücklen	1979. 5. - 1983. 3.	기사련(CSU)
Rainer Barzel	1983. 3. - 1984. 11.	기민련(CDU)
Philipp Jenninger	1984. 11. - 1988. 11.	기민련(CDU)
Rita Süßmuth	1988. 11. - 1998. 10.	기민련(CDU)

출처: <<https://de.wikipedia.org/wiki/Bundestag>> (검색일: 2019.9.18.).

현재 대부분의 국가에서 의정활동이 주로 원내교섭단체를 중심으로 이루어지고 있듯이 서독 연방의회의 의정활동도 원내교섭단체를 통해 이루어졌다. 그런데 기민련과 기사련은 각기 독립적인 정당이었지만 정치적인 목표와 이념이 유사해 연방의회에서는 항상 단일의 교섭단체(기민련/기사련 연합)를 구성해 마치 하나의 정당처럼 활동했다.¹⁴

¹² 기민련은 독일기독교민주연합 기사련은 기독교사회연합의 약자로, 국내에서는 각각 기민당과 기사당으로 표기되기도 한다. 사민당은 독일사회민주당, 자민당은 자유민주당의 약자이다.

¹³ 독일 녹색당 인터넷 홈페이지 참고. <www.gruene.de> (검색일: 2019.9.27.).

¹⁴ 이러한 이유로 인해 두 정당을 자매정당(Schwesterparteien)이라고 했다.

서독 연방 및 의회정치에 있어 특이한 점 하나는 역대 정부구성에 있어 특정 정당 1개가 단독으로 정부를 구성하지 못해 늘 2개 이상의 정당들이 협의해 연합정부를 구성했다는 것이다. 총선 후 연합정부가 구성되는 방법과 절차는 각 정권마다 다양해서 일률적으로 표현하기는 어렵지만, 일차적으로 총선 결과 원내 제1당을 차지한 정당이 자신과 이념이 비슷한 정당과 접촉·합의해서 정부를 구성했다. 예를 들어 보수연합인 기민련/기사련은 중도 우파를 표방하는 자민당과 자주 연합하며 중도·보수정권을 구성했다.

그러나 이는 어디까지나 일반적인 연정 구성방법 및 형태일 뿐 실제 정부의 구성은 선거결과와 당시의 사정에 따라 다양한 형태를 보였다. 선거 후 원내 제1당을 차지한 정당이 다른 정당과 연합정부를 구성하는데 실패할 경우 원내 제2위의 정당도 다른 정당과 연합하여 정부를 구성하기도 했다.¹⁵ 또한 원내 1위와 2위를 차지한 정당들이 연합하여 소위 대연정(大聯政)을 구성하기도 했다.¹⁶ 모든 정당은 총선 이후 다른 정당과 협의하여 정부구성을 모색할 수는 있지만, 연정의 가능성과 이에 따르는 책임은 전적으로 해당 정당들의 몫이었다. 1949년 이후부터 1990년 통일 이전까지 서독 연방의회에 진출한 정당 및 연합정부와 연방수상의 현황을 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 서독 연방의회에 진출 정당(집권당 및 야당)

기간	연방수상(소속 정당)	연합정부 참여 정당	야당
1949년-1963년	K. Adenauer (기민련)	기민련/기사련/자민당	사민당
1963년-1966년	L. Erhard (기민련)	기민련/기사련/자민당	사민당
1966년-1969년	K. G. Kiesinger (기민련)	기민련/기사련/사민당 (대연정)	자민당
1969년-1974년	W. Brandt (사민당)	사민당/자민당	기민련, 기사련
1974년-1982년	H. Schmidt (사민당)	사민당/자민당	기민련, 기사련
1982년-1990년	H. Kohl (기민련)	기민련/기사련/자민당	사민당, 녹색당

출처: 〈www.google.de(Deutsche Partei)〉 (검색일: 2019.9.18.).

¹⁵ 대표적인 사례로 1969년 사민당과 자민당의 연합정부를 들 수 있다.

¹⁶ 대표적인 사례로 1966년 기민/기사련과 사민당의 연합정부를 들 수 있다.

2. 동독의 의회: 인민회의(Volkskammer)

동독도 서독 정부수립의 때를 맞추어 1949년 10월 7일 정부 수립을 공표했다. 동독(국호, Deutsche Demokratische Republik: 독일민주공화국)은 소련의 영향을 받은 사회주의 국가로서, 집권당인 독일사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED)¹⁷ 일당 독재체제였다. 동독은 단원제(單院制) 국가로서, 임기 5년의 의원들로 구성된 인민 대표기관인 인민회의(Volkskammer)를 두고 있었다.¹⁸ 동독의 인민회의는 자유민주주의 국가에서의 의회와 동일한 성격의 대의기관은 아니었지만 외형적으로는 동독의 헌법기관으로서 서독 연방의회와 유사한 기능을 수행했다.

동독 헌법상(제48조) 인민회의는 인민 대표기관이며 국가의 최고기관으로서 주요 정책을 결정하며, 국가의 예산안, 경제계획, 입법안 등을 심의·통과시키는 기능을 수행했다. 또한 인민회의는 국무평의회(Staatsrat), 각료평의회(Mininterrat), 검찰총장, 최고법원장 등 국가기관의 주요 인사를 선출하는 권한을 가지고 있었다.¹⁹ 동독 헌법에는 모든 국가기관과 정부의 공직자들은 인민에 의해 선출된 인민회의의 통제를 받는다고 규정되어 있었다.

그러나 이는 다분히 명목상의 규정일 뿐 실제 모든 국가권력은 사통당에 집중되어 있었다. 사통당은 국가권력의 원천이자 모든 국가·사회기관의 중심체이며 헌법을 비롯한 모든 법령을 초월해 중앙정부와 지방의 모든 행정을 책임지고 있었다. 당연히 인민회의를 비롯한 다른 국가기관들의 자율성과 독립성은 담보될 수 없었다. 인민회의는 당이 결정한 사항을 형식적으로 추인하는 기관에 불과했다. 국가기관의 주요 인사 역시 당에서 사전에 결정되었으며, 인민회의는 이를 형식적으로만 추인하였다.

동독 인민회의의 의원 선거는 서방 국가들에서 일반적으로 실시되는 의회 선거와는 달리 선거 4대 원칙, 특히 비밀투표의 원칙에 따라 실시되지 않았다. 동독 인민회의의 의원 선거는 사통당이 제시한 인물에 대한 찬반투표였다. 그런데 사통당이 제시한 인물들에 대한 반대는 사실상 불가능했다. 역대 선거에서 찬성비율이 99.7%에

¹⁷ 독일사회주의통일당은 1946년 4월 21일 소련 점령지역(SBZ)에서 기존의 독일공산당(KPD)과 사민당(SPD)이 통합되어 창당된 당으로서, 동독의 집권당이였다. 본 연구에서는 ‘사회주의통일당’ 또는 약자로 ‘사통당’으로 표기하기로 한다.

¹⁸ 1976년 이전까지 동독 인민회의 의원의 임기는 4년이였으나, 1976년 이후에는 5년으로 변경되었다. 우리나라에서는 인민의회라고 번역되기도 한다.

¹⁹ 통일부, 『독일 통일 총서. 행정분야 통합관련 정책문서』 (서울: 통일부, 2013), p. 33.

달하는 것으로 알려져 있을 정도로 각본에 의해 치러졌던 선거라고 볼 수 있다.²⁰ 동독 인민회의 의원의 수는 1963년 이전에는 400명이었으나 그 이후에는 500명으로 정착되었다. 의원은 서방국가들의 의원과는 달리 직업정치인이 아니었으며, 평소에는 자신의 직업에 종사하면서 당의 지시에 따라 의원직을 수행했다. 그러나 무보수직은 아니었으며 약간(월 약 500마르크)의 월급을 받았다.²¹

동독의 인민회의도 외형상으로는 민주주의 국가의 의회 모습을 갖추고 있었다. 의장 1인에 다수의 부의장을 선출하였으며, 여러 형태의 위원회들과 원내교섭단체들도 두었다. 동독의 인민회의에는 제1당인 사통당(SED) 이외에도 기민련(CDU), 독일자민당(LDPD), 독일농민당(DBD) 등 여러 소수 정당들이 원내에 진출해 교섭단체를 구성했다.²²

동독 인민회의는 사통당원뿐만 아니라 다른 소수 정당 소속 의원들 중에서 의장을 선출하기도 했다. 그러나 이들 소수당들은 민주주의 국가에서 집권당을 견제하는 ‘야당’의 역할을 수행한 것은 아니었다. 오히려 이들은 사통당의 노선을 지지하며 정책을 뒷받침하는 소위 위성정당에 불과했다. 인민회의 총회는 보통 1년에 3~4회 정도 개최하지만, 개최 횟수는 일정하지 않았고, 개최하더라도 대부분의 회의는 단 하루에 끝나는 것이 일반적이었다. 동독 인민회의 역대 의장은 다음과 같다.

〈표 3〉 동독 인민회의 역대 의장

의장 성명	임기	소속 정당
Johanes Dieckmann	1949. 10. - 1969. 2.	독일자민당(LDPD)
Gerald Götting	1969. 5. - 1976. 10.	기민련(CDU)
Horst Sindermann	1976. 10. - 1989. 11.	사통당(SED)
Günther Maleuder	1989. 11. - 1990. 4.	민주농민당(DBD)
Sabine Bergmann-Pohl	1990. 4. - 1990. 10.	기민련(CDU)

출처: 〈<https://de.wikipedia.org/wiki/Volkskammer>〉 (검색일: 2019.9.20.).

²⁰ 〈<https://de.wikipedia.org/wiki/Volkskammer>〉 (검색일: 2019.9.20.).

²¹ Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, DDR Handbuch. Band 1.2., (Frankfurt/(Main): A. Bernecker, Melsungen, 1985), p. 1440.

²² 위의 책, p. 1440.

1989년 동독에서 시민혁명이 일어나자 사통당은 헌법에 명시된 당의 우월적 지위가 삭제되면서 붕괴되었다. 사통당이 붕괴된 이후 1990년 3월 18일에 동독 역사에서 최초이자 마지막으로 인민회의 의원 선거가 민주적인 절차에 따라 실시되었다. 이 선거 이후 구성된 동독의 인민회의는 비로소 서구 민주국가들의 의회와 동일한 위상을 갖게 되었다.

이후 인민회의에서는 동독의 개혁과 동서독 통일을 위한 다수의 법률이 제정되거나 개정되었다. 이밖에 통일과 관련해서 동서독 정부가 체결한 조약들을 승인하였으며, 이와 관련된 후속 작업도 수행했다. 이 과정에서 동독의 인민회의는 서독의 연방의회와 여러 형태의 교류와 협력을 추진했다. 1990년 10월 3일 독일의 통일과 동시에 인민회의는 해체되었다.

IV. 서독 연방의회와 동독 인민회의 간 접촉 및 교류

서독 연방의회와 동독의 인민회의 간 접촉과 교류과정과 그 결과를 정확히 분석하기 위해서는 우선 분석의 시기를 1990년 3월 동독의 자유 총선을 통해 새로운 인민회의가 탄생한 시점을 전후로 구분할 필요가 있다. 1990년 3월 총선을 기점으로 하여 그 이후의 동독 인민회의 위상과 역할은 그 이전과는 전혀 다르고, 또한 동서독 의회 간 교류의 내용과 폭도 크게 다르기 때문이다.

1990년 4월부터 1990년 10월 3일까지는 1949년부터 1990년 3월 이전까지의 소위 분단시기와는 달리 소위 통일시기라고 부를 수 있는데, 이 시기 동독 인민회의는 이전처럼 사통당이 통제하고 조정하는 의회가 아니었다. 이 시기 동독 인민회의는 민주주의 국가와 동일한 위상을 갖추었으며 서독 연방의회와 자유롭게 교류하면서 운신의 폭을 넓혔다.

1. 분단시기(1949년 양국 정부수립~1990년 3월)

분단시기 역시 각 시기별로 구분하여 살펴보아야 하는데, 이는 시기별로 동서독 양국의 정치적 상황은 물론 내부 정파의 입장이 달랐기 때문이다.

가. 1950년대

1949년 서독과 동독이 각각 정부를 수립한 직후의 시기는 세계적으로 동서 냉전

체제가 심각한 상황에 이르렀던 시기였다. 특히 이 시기는 1950년에 있었던 한국 전쟁을 계기로 미국을 중심으로 한 서방과 소련을 중심으로 한 공산주의 국가들의 대립과 갈등이 최고조에 달했던 시기였다. 이런 상황에서 신생국 서독은 미국을 중심으로 한 서방체제에 편입되어 강력한 반공·반동독 정책을 추진하였으며, 반면 동독은 소련의 영향 하에 사통당을 창당하는 등 체제를 강화하면서 서독과 대립했다.

이 시기 기민련 소속의 아테나워 수상을 중심으로 한 서독 정부는 동독을 국가로서 인정하지 않았으며, 서독만이 독일 전체와 독일인을 대표한다는 이른바 ‘단독대표권(Alleinvertretungsanspruch)’을 주장했으며,²³ 아울러 동독 정부를 인정하는 국가와는 외교관계를 단절하겠다는 이른바 ‘할슈타인 독트린(Hallstein-Doktrin)’ 정책을 추진했다. 서독 정부는 동독 정부를 비롯한 동독의 모든 국가기관들과의 접촉도 거부했다. 서독 정부의 입장에서 볼 때 동독 정부는 소련의 괴뢰정부에 불과했으며, 독일 일부를 불법적으로 점령하고 있는 단체에 불과했다.

이 시기 동서독은 외교적으로 완전한 독립국의 위상을 가진 국가가 아니었다. 동독은 소련의 지배를 받는 사실상의 위성국가였으며, 서독 역시 미국, 영국, 프랑스 3개국의 영향을 강하게 받는 국가였다. 이러한 상황에서 단 기간 내에 독일이 통일된다는 것은 사실상 불가능하게 보였으며, 통일논의도 공론화될 수 없었다. 특히 동서독의 분단은 전쟁 책임국인 독일에 대한 제2차 세계대전 4대 연합국의 결정이었으며, 또한 국제법적 효력을 지녔기 때문에 동서독 정부는 이에 반하는 조치인 ‘통일’을 요구하기 어려웠다. 즉, 이 당시 ‘독일통일’은 사실상 금지된 용어였다.

이러한 상황 하에 서독 아테나워 연방수상은 직접적으로 ‘통일’을 대 동독정책의 기본 목표로 내세울 수 없었다. 대신 아테나워가 강조했던 서독 정부의 대 동독정책의 기본 입장은 ‘힘의 정치(Politik der Stärke)’와 ‘서방과의 결속(Westbindung) 강화’였다.²⁴ 아테나워 정부는 경제적으로 강한 국가를 지향하면서, 이를 위해서는 우선적으로 미국을 비롯한 서방 국가들과 강력히 결속해야 한다고 강조했다. 서방과의 결속과 경제발전을 통한 강한 국가의 건설만이 공산주의의 팽창을 막는 길이며, 장기적으로 볼 때 이것이 독일 통일의 길이라고 판단했다. 서독 아테나워

²³ 정용길, 『독일 1990년 10월 3일. 통일을 생각하며 독일을 바라본다』 (서울: 동국대학교 출판부, 2009), p. 115.

²⁴ 정용길, 『분단국 통일론』 (서울: 고려원, 1990), p. 163.

정부가 대 동독정책을 추진하는데 있어 ‘통일’보다도 ‘서방과의 결속 강화’, ‘힘의 정치’ 등을 선택하고 강조했던 것은 ‘자발적인 의지’도 있었지만 불가피한 측면도 있었다.

반면 서독의 야당은 정부보다 독일의 통일을 거론하거나 주장할 수 있는 정치적 운신의 폭이 상대적으로 넓었다. 1950년대 당시 야당이었던 사민당의 대 동독 및 외교정책의 핵심은 ‘통일’이었다. 사민당은 당시 정부가 제기하기 어려웠던 ‘통일’ 논의의 공론화를 꾀했다. 사민당은 정부가 강조하고 있는 ‘서방과의 결속 강화’는 서독을 ‘미국식 자본주의’로 황폐화시키고 결국에는 동서독의 통일도 방해한다고 보고 이를 강력하게 반대했다.²⁵

사민당은 서독 정부가 강력한 통일정책을 추진하여야 하며, 이런 차원에서 소련과 동독이 제안한 독일 통일방안을 무조건 반대할 것이 아니라 적극적으로 검토하고 대응하여야 한다고 주장했다. 사민당은 서독 정부가 동독 정부 및 인민회의와도 접촉하여야 하며, 이를 통해 독일 통일의 길을 모색하여야 한다고 강조했다.

한편 소련은 이 시기 서독이 추진하는 ‘서방과의 결속 정책’을 방해하는 차원에서 독일의 ‘통일방안’을 제시하였는데, 그 주요 내용은 ①독일의 중립화를 전제조건으로 하는 동서독 통일, ②중립화로 통일된 독일 영토로부터 모든 외국군 철수, ③통일된 독일의 자위 목적으로 군대 허용, ④통일된 독일의 UN 가입 등이었다.²⁶ 사실상의 소련 위성국가였던 동독 역시 소련이 제안한 통일방안에 찬성하면서 이에 적극적인 입장을 취했다.

이러한 정치적 상황 속에서 1952년 9월 19일 서독 연방의회 의장인 엘러스(Hermann Ehlers)는 연방수도인 본(Bonn)에서 동독 인민회의 부의장인 마테른(Hermann Matern)이 이끄는 동독 인민회의 의원 일행을 맞아 회담했다. 당시 동서독이 대립하던 상황 하에 서독 연방의회 의장이 동독 인민회의 의원 일행을 영접하여 회담한 것은 파격적인 ‘사건’이었다. 특히 당시 연방수상인 아테나워는 동독 의원들의 연방의회 방문을 반대하였는데, 연방의회 의장인 엘러스가 아테나워의 뜻에 반해 동독 인민회의 의원들과 회담했던 것은 정치적인 사건이었다.²⁷ 나아가 엘러스는 연방수상인 아테나워 수상과 같은 정당 소속인 기민련(CDU) 소속

²⁵ 김진호, “1950년대 SPD의 독일정책(Deutschlandpolitik)의 변화,” 『서양사론』, 132호 (2007), p. 176.

²⁶ 정용길, 『독일 1990년 10월 3일. 통일을 생각하며 독일을 바라본다』, p. 117.

²⁷ Margit Roth, *Innerdeutsche Bestandsaufnahme der Bundesrepublik 1969-1989*, (Wiesbaden: Springer VS, 2014), p. 256.

이었기 때문에 정치적으로 더욱 크게 이슈화되었다.

그러나 이러한 정치적 이슈와는 달리 동서독 의원들의 최초의 만남은 특별한 성과 없이 끝이 났다. 당시 동서독 정부는 물론 미국과 소련이 참여하게 대립하는 정치적 상황 하에 의회 차원에서 특별한 돌파구를 찾을 수 없었다. 동독 인민회의 대표단을 만난 엘러스 의장은 서독의 연방의회와 동독의 인민회의 모두 독일의 통일 방안에 대한 의견을 제시할 것을 주장하였으나, 양측 모두 특별한 의견을 제시하지 못했다. 엘러스 의장과 동독 대표단과의 회담은 단 18분에 그쳤으며, 당초 기대되었던 동서독 정부 차원의 접촉에 대한 의회의 건의도 이끌어내지 못했다.²⁸ 단지 어려운 정치적 상황 하에서도 서독의 연방의회 의장이 동독 의원 일행을 영접하였으며, 통일문제를 의제로 정했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있었다.²⁹ 이 회담 이후 1950년대는 물론 1960년대와 1970년대까지 동서독 의회 간에는 그 어떠한 접촉도 없었다.

나. 1960~1970년대

1960년대는 세계정세가 냉전체제에서 평화공존의 시대로 전환되면서, 서독에서도 기존 기민련/기사련/자민당의 연정체제가 붕괴되는 등 정세의 변화가 시작됐다. 1966년 이후부터는 기민련/기사련/사민당이 연합정부를 구성하는 이른바 대연정(大聯政) 체제가 구축되었으며, 1969년에는 사민당이 자민당과 연정을 구성하고 사민당 소속 브란트(Wiily Brandt)가 연방수상이 되면서 서독 정부수립 이후 처음으로 정권이 교체되었다. 이 시기 기민련을 중심으로 한 정파들은 독일 통일문제에 대해 보수적인 기존 입장을 고수했던 반면, 사민당은 동서독 통일을 주장하던 기존 입장을 철회하고 대신 동독과의 접촉·교류 등을 강조하기 시작했다. 이른바 동서독 ‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’ 정책을 추진하였다.³⁰

한편 동독은 1950년대 중반부터 서독과는 별개의 국가라는 소위 ‘1민족 2국가론’을 주장하더니, 1960년대 들어와 베를린 장벽을 구축하는 등 서독과의 거리를 두었다. 나아가 1970년대 들어와서는 소위 ‘2민족 2국가론’을 주장하면서 독일에

²⁸ Margit Roth, *Innerdeutsche Bestandsaufnahme der Bundesrepublik 1969-1989*, p. 256.

²⁹ 위의 책, p. 256.

³⁰ 손기용, 『독일통일 쟁점과 과제 2』 (서울: 늘봄 플러스, 2009), p. 41.

서 두 개의 민족(서독 자본주의 민족과 동독 사회주의 민족)이 존재하기 때문에 독일 통일은 절대 불가능하다고 강조하였다. 그러면서도 한편으로는 동독은 사회주의 국가로의 통일, 즉, 동독 주도의 통일은 가능하다고 주장하기도 했다.³¹

이렇듯 동독이 통일을 완강하게 거부하면서 독자적인 국가를 주장하는 상태에서 서독 연방의회는 동독과의 대화를 적극적으로 추진할 수 없었다. 보수 기민련/기사련 연합은 물론 통일문제에 적극적이었던 사민당도 동서독 의회 차원의 접촉에 소극적일 수밖에 없었다. 동독 인민회의 역시 1950년대와는 달리 서독 연방의 회와의 대화에 적극적인 입장을 취하지 않았다.

다만 이 시기 서독의 정당 중에서 기존 입장을 바꾸면서 통일문제에 관심을 표명한 정당은 자민당(FDP)이라고 볼 수 있다. 1950년대 기민련/기사련과 연정을 구성하여 이들 보수정당들과 함께 동독과의 접촉을 거부했던 자민당은 1960년대 중반 들어와 야당의 입장이 되자 동독의 자민당(LDPD)과의 접촉을 추진하는 등 통일 문제에 적극적인 입장을 취하기 시작했다. 1966년 기민련/기사련과 사민당의 대연정이 이루어지면서 야당으로 정치적 입장이 바뀌자 자민당은 동독의 독일자민당과 접촉하면서 동독과의 교류를 추진하여야 한다는 입장을 취하게 된 것이다.³² 이후 1969년 대연정이 붕괴되자 자민당은 동독의 교류를 강조하는 사민당과 연정하면서 독일 정부의 대 동독정책에 큰 변화를 이끌어 낸다.

1969년 자민당과 연정을 구성한 사민당의 브란트 수상은 1970년대 소위 동방정책을 추진하면서 우선 동구권 국가들과 정상적인 외교관계를 수립하였다. 이후 동독과도 1972년 12월 21일 체결한 기본조약(Grundlagenvertrag)을 통해 새로운 동서독 관계를 열었다. 기본조약 체결 이후 동서독은 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면에 걸쳐 교류·협력을 추진했다. 동서독 간 정상회담도 추진되어 1970년 3월 19일 동독의 에르푸르트(Erfurt)에서 서독의 브란트 수장과 동독의 슈토프(Willi Stoph) 수상 간의 최초 정상회담이 있었으며, 같은 해 5월 21일에도 서독 카셀(Kassel)에서 브란트와 슈토프 간의 두 번째 정상회담이 개최되었다.³³

그러나 정부 간의 활발한 교류와는 달리 의회 차원에는 동서독 간 어떠한 접촉

³¹ 정용길, 『독일 1990년 10월 3일. 통일을 생각하며 독일을 바라본다』, p. 123.

³² 송태수, “독일 통일에서 정당의 역할,” 『사회과학연구』, 제14권 제1호 (2006), p. 265.

³³ 김영윤·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로 - 문답으로 알아보는 독일 통일』 (서울: 통일부, 2009), p. 9.

또는 교류는 없었다. 집권 사민당은 1950년대부터 1960년대 초반까지의 연방의회 소수당 시절 다수당이었던 기민련/기사련/자민당에게 동독 인민회의와의 공식적인 교류를 적극적으로 요구했던 것과는 달리 정작 자신들이 집권했던 1970년대 시기 동독 인민회의와의 교류를 활발하게 추진하지 않았다.

이 시기 사민당은 정부 차원에서는 동독과 기본조약을 체결하고 여러 형태의 교류협력을 추진하였지만, 정작 의회 차원에서는 인민회의와의 접촉과 교류에 적극적이지 않았다. 물론 이 당시 사민당은 연방의회에서 기본조약의 승인 등 정부의 교류협력 정책을 법적으로 뒷받침하는 등 동독과의 교류협력이 있어 많은 활동을 하였지만, 의회 간 직접적인 교류협력에는 큰 성과를 내지 못했다. 물론 정부의 대동독정책에 반대했던 야권(기민련/기사련)은 기존의 보수적 입장을 고수하면서 동독과의 접촉에 대해 관심을 보이지 않았다.

1980년 9월에 1950년대 이후 처음으로 동서독 의회 간 접촉이 있었는데, 이 접촉은 동서독 의회 의원들이 직접 만난 것이 아니라 국제회의장에서의 조우(遭遇)였다. 1980년 9월 중순 동베를린에서 세계의원연맹(IPU) 총회가 개최되었는데, 이 총회에 다른 국가들의 의원 대표들과 함께 서독의 연방의회 대표단(사민당 9명, 기민련/기사련 9명, 자민당 1명 등 총 19명)도 참가했다.³⁴ 총회 개최에 앞서 동독 사회주의통일당 서기장이자 국가평의회 의장인 호네커(Erich Honecker)는 특별히 연방의회 의원들의 참가에 대해 환영의 뜻을 표시했으며, 또한 동독 인민회의 의장인 진더만(Horst Sindermann)도 서독 대표단 일행을 직접 영접하고 회담하기도 했다.

이 회담의 분위기는 비교적 좋았으나, 정치적으로 의미 있는 결과는 없었다. 우선 이 회담의 성격이 동서독 의원들이 특별한 목적을 가지고 추진했던 것이 아니고 다른 여러 나라 의원들도 참가한 국제회의에서의 의례적 만남이었기 때문이었다. 이 회의에 참석한 서독 연방의회 의원들도 단지 국제회의의 참여라는 점을 강조하였으며, 동독과의 접촉에 대해 큰 의미를 부여하지 않았다. 오히려 서독 연방의회 의원들은 동독이 각 국에 보내 초대장에 동베를린을 ‘동독의 수도(首都)’라고 표기한 것에 항의하여³⁵ 동독 동베를린 시장이 주최한 ‘환영 행사’에 불참하는 등 동독

³⁴ Margit Roth, *Innerdeutsche Bestandsaufnahme der Bundesrepublik 1969-1989*, p. 258.

³⁵ 1971년 9월 3일 2차 세계대전 승전 4개국인 미국, 영국, 프랑스, 소련은 베를린의 지위와 법적 문제에 대한 협정(Berlin-Abkommen)에 서명했는데, 그 중요 내용 중 하나는 베를린은 특별한 성격을 지니고 있는 지역으로 동서독에 포함되지 않는다는 것이었다. 즉, 동·서베를린은 동·서독과 연관이 있지만 동서독 지역은 아니라는 것이다. 이 협정에 따라 서독과 서방 연합국들은

과 거리를 두었다.³⁶

다. 1980년대

동서독 관계는 서독 내부의 정치적 상황의 변화와 함께 다시 변화하였다. 1982년 10월 그간 약 10여 년 동안 지속되었던 사민당/자민당의 연정이 붕괴되고, 기민련/기사련/자민당의 연정이 시작되었다. 새로운 연방수상으로는 기민련(CDU) 소속의 콜(Helmut Kohl)이 선출되었다. 이 당시의 연정형태는 1950년대 연정형태와 동일했다. 콜 정부는 이전 사민당의 브란트 수상과 슈미트(Helmut Schmidt) 수상이 추진했던 대 동독 교류협력정책의 기초를 기본적으로 유지하면서도, 다른 한편으로는 서방과의 집단안보 강화를 주장하고 동독의 인권문제를 제기하는 등 동독과 거리를 두었다.

한편 동독은 1980년대 들어 '2민족 2국가론'을 더욱 강조하면서 통일을 완전히 부정하였다. 그러나 동독은 이전과는 달리 서독과의 교류를 강조하면서 접근하였으며, 이러한 차원에서 의회 간 교류에 적극적인 입장을 취했다. 이 시기 동독이 서독과의 교류를 강조한 배경에는 경제적 이익 외에도 동독이 서독과는 별개의 독립된 국가라는 것을 국제적으로 인정받기를 원했기 때문이다.

이러한 상황 하에 1982년 3월 중순, 12명으로 구성된 서독 연방의회 사민당(SPD) 원내 의원들이 동독 인민회의를 방문하여 의원들과 회담하였다. 이 회담은 서독 연방의회 차원에서 공식적으로 결정·추진되었던 것이 아니었으며, 당시 야당인 사민당이 교섭단체 차원에서 단독으로 결정하여 추진했던 것이었다. 이 접촉 이후 사민당(SPD)은 연방의회의 의장인 바르첼(Rainer Barzel, CDU)에게 서독의 연방의회와 동독의 인민회의 간 공식적인 접촉을 요구하였으며, 동독 인민회의의 의원 대표단을 의회 차원에서 초청하여야 한다고도 주장했다.³⁷ 사민당은 정부 차원에서는 물론 서독의 연방의회도 동독의 인민회의와 적극적으로 접촉하고 교류하여야 한다고 주장했다.

또한 서독 정부와 콜 연방수상을 향해 동독과의 관계 개선에 대해 더욱 더 적극적

동베를린 역시 동독과 연관이 있지만 동독 지역은 아니며 따라서 동독의 수도가 될 수 없다고 주장했다. 동독 역시 서베를린은 서독 지역이 아니라고 주장하였다. 동서독 모두 이러한 점을 주장하였지만, 실제 서독은 서베를린을 서독 지역으로, 동독은 동베를린을 동독 지역으로 편입 시켰다. 나아가 동독은 동베를린을 동독의 수도로 정했다.

³⁶ Margit Roth, *Innerdeutsche Bestandsaufnahme der Bundesrepublik 1969-1989*, p. 258.

³⁷ 위의 책, p. 260.

인 자세를 취하여야 한다고 주장하였다. 사민당은 동독과의 교류에 소극적인 정부 여당을 비판하면서, 정부가 다양한 분야에서 동독과 교류와 협력을 더욱 강화하여야 한다고 주장했다. 사민당은 동독과 교류하는 것이 동서독 관계 개선과 독일민족의 동질성 유지에 크게 도움이 된다고 주장했다.³⁸ 특히 사민당은 동독이 통일을 부정할수록 동독과의 교류를 활성화하여야 한다고 강조했다.

1983년 5월 28일에는 사민당 대표인 포겔(Hans-Jochen Vogel)이 동독을 방문하여 호네커와 회담하면서 동서독 의회 차원에서의 교류 활성화를 거듭 주장했다. 이어 1984년 3월 8일 16명으로 구성된 사민당 의원들이 또 다시 동독 인민회의를 방문하여, 동독 인민회의 의장이었던 진더만의 영접을 받고 회담했다.³⁹ 이 방문에도 당시 여당인 기민련/기사련/자민당 소속 의원들은 한 명도 동행하지 않았다. 회담에서 서독의 사민당과 인민회의 대표단은 연방의회와 인민회의 간의 공식적 관계 수립의 필요성을 강조하면서, 서독 여당의 입장 변화를 촉구하였다.

1984년 3월 15일 사민당 대표인 포겔은 연방의회 연설에서 “지난 주 우리 당 소속 의원들이 동베를린 소재 인민회의 의장을 초대를 받아 방문했다. 이번 방문과 만남은 양국 간 관계 개선의 절대적인 전제 조건이다...(중략)... 나는 여당인 기민련/기사련이 인민회의와의 접촉을 거부하는 것을 이해할 수 없다”라고 발언했다.⁴⁰

또한 전 연방수상이었던 브란트 등 다른 사민당 소속 유명 정치인들도 동서독 의회 간 접촉과 교류를 강조하였으며 이를 실제 실행하기도 했다. 새롭게 사민당 대표가 된 전 브란트 연방수상은 1985년 9월 19일 동독의 호네커를 만나 회담하였으며, 이 자리에서 동서독 의회 간 공식적인 접촉과 교류를 강조했다. 이 회담에서 호네커 역시 서독의 연방의회와 동독 인민회의 의원 간의 접촉을 강조하며 브란트의 의견에 동조했다.⁴¹

1986년 5월 28일 포겔 사민당 전 대표는 또 다시 동독을 방문하여 호네커를 만난 자리에서 동년 2월에 있었던 동독 인민회의 의원들의 서독 연방의회 방문이 성공적이었다고 평가했다. 1988년 12월 1일에 있었던 연방의회 연설에서 포겔 전 대표는 동서독 의회 차원의 관계 정상화를 더 이상 미루어서는 안 된다고 강조하면

³⁸ Margit Roth, *Innerdeutsche Bestandsaufnahme der Bundesrepublik 1969-1989*, p. 260.

³⁹ 위의 책, p. 261.

⁴⁰ 위의 책, p. 261.

⁴¹ 위의 책, pp. 262~263.

서 쥐스무트(Rita Süßmuth) 연방의회 의장에게 즉각적인 이행을 촉구했다. 또한 1989년 7월 1일 차기 총선의 연방수상 후보로 선출된 사민당 라퐁탱(Oskar Lafontaine) 의원 역시 연방의회와 인민회의와의 공식적인 관계 수립을 강조했다.⁴²

사민당은 동독 인민회의 의원들을 서독으로 초청하기도 했다. 1986년 2월 19일 동독 인민회의의 진더만 의장을 대표로 하는 의원 일행이 서독 연방의회 사민당의 초청을 받아 서독 연방의회를 방문하여 의원들과 회담했다. 이 회담에서 동독의원 대표단은 동서독 의회 차원의 교류 및 공식적 관계 수립의 필요성을 역설했다.

종합하면 1980년대 동서독 의회 간 접촉과 교류가 이전에 비해 비교적 활기차게 진행되었다. 그러나 당시 교류는 연방의회가 공식적으로 추진한 것이 아니라 사민당 당 차원에서 추진했던 반쪽짜리 교류였다. 1970년대 집권하여 동독과 여러 형태의 교류협력을 추진했던 사민당은 1980년대 기민련/기사련/자민당 연합정권이 동독과의 교류를 제한하는데 반대하면서, 정부 차원은 물론 의회 차원의 교류를 적극적으로 강조하고 당 차원에서 동독의 의회와 교류를 추진하였다.

이러한 사민당의 행동에 대해 집권 여당인 기민련/기사련 소속 정치인 다수는 달가워하지 않았으며, 사민당 의원들이 요구하는 ‘공식적인 접촉과 관계 수립’에 대해서도 반대했다. 오히려 이들은 지속적으로 동독의 의회를 사통당의 거수기에 불과하다고 인식하였으며 더욱 ‘반공’을 강조하였다. 당시 기민련 소속으로 연방 의회 의장이었던 바르첼은 이에 대한 다음과 같이 회고했다.

“내가 연방의회 의장일 당시 야당에서 동독 인민회의와 공식적인 관계를 수립 하라는 요구가 있었으나, 나는 이를 거절했다...(중략)... 나는 동독이 정상적인 ‘국가’가 아니라고 생각했다. 따라서 동독의 인민회의도 (정상적인) ‘의회’가 아닌 ‘가짜 의회’이며, 이 가짜 의회와 정상적인 관계를 맺을 수는 없었다....”⁴³

그러나 이들도 동독과의 접촉·교류를 무조건 거부하고 반대할 수만은 없었다. 동독이 통일을 부정하면서 점차 국제적으로 독립국의 위상을 정립해 가는 상황에서 ‘민족 동질성 확보’를 위한 행동을 하라는 사민당 등 야당의 요구에 대해 눈을 감고만 있을 수는 없었다. 특히 당시 기민련 중심의 연방정부는 제한적이지만 동독

⁴² 앞의 책, pp. 260~265.

⁴³ 앞의 책, pp. 266~267.

과의 교류를 하고 있었는데, 정부 차원에서는 동독과 교류하면서 의회 차원의 교류를 무조건 거부할 수 없었다.

이러한 상황 하에서 점차 여권 내부에서도 동독 인민회의와의 접촉·교류도 타진할 필요가 있다는 주장도 제기되었다. 한 예로 1986년 1월 29일 기민련의 연정 파트너인 자민당은 독일문제에 대한 당의 입장을 정리한 문서에서 ‘연방의회와 인민회의의 정기적인 접촉 필요성’을 제기하기도 했다.

이러한 정치적 상황의 변화에 따라 1986년 2월 동독 인민회의의 진더만 의장 일행(10명)의 서독 연방의회 방문도 가능했으며, 이들 인민회의 의원들을 대하는 여당 의원들의 태도도 유연해졌다. 진더만 일행의 서독 방문은 서독 연방의회의 공식 초청에 의한 것이 아닌 사민당 원내교섭단체의 초청으로 이루어진 것이었으나, 기민련 소속 예닝거(Philipp Jenninger) 연방의회 의장은 물론 콜 연방수상도 이들과 회담했다.

특히 콜 수상과의 회담은 처음 약 45분 정도 예정되어 있었으나 실제 2시간 이상 진행되어 동독에 대한 달라진 정부여당 내의 분위기를 실감할 수 있었다.⁴⁴ 1987년 4월 진더만 의장을 비롯한 동독 인민회의 의원들이 다시 서독 사민당의 초청을 받아 연방의회를 방문했는데, 서독 연방대통령인 바이츠제커(Richard von Weizsäcker)가 공관에서 동독 의원들 일행을 영접하고 회담했다.

이러한 변화 속에서 1987년 9월 7일 서독정부는 동독의 호네커 서기장을 공식 초청하여 국가원수에 준하는 영접을 하는 등 동독에 대해 유연한 자세를 취했는데, 기민련 소속의 연방의장이었던 예닝거도 호네커와 만나 회담하는 등 여당의 태도에 큰 변화를 느낄 수 있었다. 1987년 10월 13일 동독 인민회의 보건위원회 소속 부뤼크너(Christoph Brückner) 의원을 대표로 하는 대표단이 서독 연방의회를 방문했을 때도 기민련 의원들과 회담했다.

⁴⁴ 앞의 책, p. 270.

〈표 4〉 1980년대 서독의 연방의회와 동독의 인민회의 간 접촉 및 교류내용

날짜	내용	특징
1980년 9월 중순	동베를린에서 세계의원연맹(IPU) 총회가 개최되었는데, 여기에 서독의 연방의회 대표단이 참가하여 동독 인민회의 의원들과 회담	1952년 9월 19일 이후 최초의 동서독 의원들 간 공식적 만남
1982년 3월 중순	12명의 사민당(SPD) 의원들로 구성된 서독 연방의회 대표단이 동독 인민회의를 방문하여 의원들을 회담	서독 의원들의 동독 방문은 서독 연방의회 차원에서 결정된 것이 아니라, 여당인 사민당 당 차원에서 결정·추진
1983년 5월 28일	서독 사민당 대표인 포겔(H.-J. Vogel)이 동독을 방문하여 호네커(E. Honecker) 국가평의회 의장 등과 회담	사민당 당 차원에서 추진
1984년 3월 8일	6명의 사민당 의원들로 구성된 서독 연방의회 대표단이 동독 인민회의를 방문하여, 동독 인민회의 진더만(H. Sindermann) 의장의 영접을 받고 회담	연방의회 의회 차원에서 추진된 행사
1985년 9월 19일	사민당 대표가 된 서독의 진 브란트(W. Brandt) 연방수상이 동독을 방문하여 동독의 호네커 등을 만나 회담	이 자리에서 두 사람은 동서독 의회 간 공식적인 접촉과 교류를 강조
1986년 2월 19일	동독 인민회의의 진더만 의장을 대표로 하는 의원 일행이 서독 연방의회 사민당의 초청을 받아 서독 연방의회를 방문하고 사민당 의원들과 회담	
1986년 5월 28일	서독 사민당 포겔 의원은 동독을 방문하여 호네커와 회담	동독 인민회의 의원들의 서독 연방의회 방문이 성공적이었다고 평가
1987년 4월 중순	진더만 의장을 비롯한 동독 인민회의 의원들이 다시 서독 사민당의 초청을 받아 연방의회를 방문. 서독 사민당 소속 의원들은 물론 기민련 등 다른 정당 의원들과도 회담	서독 연방대통령으로는 최초로 바이츠체커(R. v. Weizsäcker)가 공관에서 동독 의원들 일행을 영접하고 회담
1987년 9월 7일	동독 호네커 서기장이 서독을 방문하여 ‘국가원수’에 준하는 대우를 받음. 서독 기민련 소속 콜(H. Kohl) 연방수상은 물론 같은 당 소속 바이츠체커 연방대통령, 예닝거(P. Jenninger) 연방의회 의장과도 회담함	동독에 대한 서독 연방의회의 태도 변화
1987년 10월 13일	동독 인민회의의 보건위원회 소속 부뤼크너(C. Brückner) 의원을 대표로 하는 대표단이 서독 연방의회를 방문	최초로 인민회의의 교섭단체에서 서독 방문. 서독 연방의회 의장이 영접

출처: 본문 내용을 기초로 필자 작성.

종합하면 동독 인민회의와의 교류에 대한 사민당의 적극적 행동에도 불구하고 1980년대 연방의회 여당인 자민련/기사련/자민당 의원 다수는 동독 인민회의와 공식적인 관계정립에 대해 쉽게 동의하지는 않았다. 비공식적이며 개인적인 회의 참가 및 면담은 허용하면서도 연방의회와 인민회의의 공식적 관계정립과 이에 따르는 교류는 완강히 거부했다. 여당 의원들의 이러한 태도는 독일 통일까지 이어졌으며, 따라서 동서독 의회 간 공식적인 관계의 수립은 동독에서 민주적으로 진행된 총선 이후 구성된 인민회의에서 새롭게 의장을 선출한 이후인 1990년 4월에야 이루어질 수 있었다.

2. 통일시기(1990년 4월~1990년 10월 3일 통일)

1989년 하반기부터 시작된 동독 내 시민혁명과 국민들의 국외탈출이 계기가 되어 같은 해 11월 8일 베를린 장벽이 붕괴되었다. 베를린 장벽의 붕괴를 기점으로 하여 동독 국민의 요구는 이전의 '동독의 개혁'에서 '독일의 통일'로 변화했다. 즉, 동독 국민들은 독일의 통일을 본격적으로 요구하기 시작하였으며 통일의 방법에 대해서도 논의하기 시작했다. 이러한 분위기 속에서 동년 12월 1일 동독 인민회의는 헌법에 명시되어 있는 '사회주의통일당의 우월적 지위'를 박탈하였다. 동독에서 사통당 일당 독재체제가 붕괴되자 새로운 정당들이 창당되거나 사통당에서 분리되어 서독의 기존 정당들과 연합하였다. 이들 정당들은 1990년 3월 최초로 민주적인 절차에 따라 실시되는 동독 인민회의 의원 선거를 준비하였다.

선거를 앞두고 동서독 내부에서는 독일 통일의 방법에 대한 논의가 활발해지기 시작했다. 통일의 시기 및 방법과 관련해서 의견이 양분되었던 것은 서독 기본법 내용이었는데, 구체적으로 기본법 제23조와 제146조에 관한 것이었다. 즉, 독일 통일이 서독 기본법 제23조에 따라 실현되느냐, 아니면 제146조에 따라 실현되느냐의 문제였다.

당시 서독의 기본법 제23조는 기본법의 효력범위를 서베를린과 서독의 11개 주로 한정하고 있는데, 동독 지역의 경우 서독으로 편입되는 동시에 자동으로 기본법의 효력이 동독 지역에도 적용된다고 규정하고 있었다. 즉, 기본법 제23조에 명시된 통일방식은 동독이 서독으로 편입되는 방식으로, 비교적 빠르고 간단한 방식이었다. 반면 서독 기본법 제146조는 또 다른 통일방식을 규정하고 있었는데, 이는 동서독이 합의하여 새로운 헌법을 제정한 후 통일을 이루는 방식이었다. 이 방식에

따르면 동독과 서독이 대등한 입장에서 시간을 가지고 통일독일의 새로운 헌법을 제정하고 그 이후 통일을 이루는 것이다.⁴⁵

이 두 방안을 두고 서독 내부에서는 다양한 논의가 진행되었는데, 서독의 기민련/기사련 등 보수 정당들은 제23조에 의한 조기 통일방식을 선호하였으며, 반면 사민당은 제146조에 의한 점진적 방식을 주장했다. 동독 내부에서도 의견이 분분했는데, 동독 기민련을 중심으로 하는 보수 정파들은 제23조에 의한 조기 통일을 주장하였으며,⁴⁶ 사민당과⁴⁷ 신생 정당인 민권 운동단체(동맹90) 등은 제146조에 의한 점진적 통일을 주장하는 등 의견이 나뉘었다.

통일의 시기와 방식에 대해 동독 국민들은 1990년 3월에 있었던 인민회의 선거 당시 신속한 통일을 공약으로 내세운 기민련 중심의 ‘선거연합’을 선택함으로써 결과적으로 제23조의 통일방식을 택했으며 서독도 이를 전격적으로 수용했다.

1990년 4월 5일 동독 총선 후 구성된 인민회의에서 빠른 통일을 공약으로 내세웠던 기민련 소속 드 메지에르(Lothar de Maizière)가 수상으로, 같은 당 소속 베르그만-포울(Sabine Bergmann-Pohl)이 의장으로 선출되었다. 새로 구성된 인민회의에게 주어진 주요 임무는 신속한 통일에 필요한 여러 법적, 제도적 준비를 하는 것이었다. 이에 대해 서독의 연방의회는 인민회의와의 협력을 약속하였으며, 이를 실천하였다.

동독 인민회의에서 새로운 의장이 선출된 후 1990년 4월 30일 서독 연방의회 의장인 쥐스무트(Rita Süßmuth)는 동독 베르그만-포울 의장을 만나 양 의회 간의 공식적인 관계 수립과 다방면에 걸친 통일을 위한 교류협력을 천명했다. 분단 후 처음으로 동서독 의회 간 공식적인 관계가 수립된 것이었다.

1990년 5월 10일 서독의 연방의회는 통일과정에서 의회가 수행할 업무를 위해 연방의회 내에 ‘독일통일위원회’를 구성하였으며, 동독 인민회의도 같은 목적으로 동명(同名)의 위원회를 설치하였다. 양국 의회는 통일을 준비하기 위한 똑같은 명칭의 위원회를 구성하여 상호 협조체제를 구축하였던 것이다. 연방의회와 인민회의의 독일통일위원회 의장은 양측 의회의 의장들이 직접 맡았으며, 통일 전까지

⁴⁵ 김영윤·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로 - 문답으로 알아보는 독일 통일』, pp. 97~99.

⁴⁶ 동독 기민련(CDU)은 오랫동안 사통당의 위성정당 중 하나였으나, 1989년 말 소위 변혁기에 사통당과 결별하고 독립한 정당이었다. 이후 서독의 기민련과 협력하면서 인민회의 총선을 대비했는데, 선거 전 독일사회연합, 민주주의 출발 등과 함께 ‘독일동맹(allianz für Deutschland)’이라는 선거연합을 구성하였다.

⁴⁷ 동독 사민당은 1989년 10월 서독 사민당의 전폭적인 지지 하에 창당되었다.

3차에 걸쳐 통합위원회를 개최하고 통일 독일의 첫 번째 총선을 1990년 12월 2일에 실시하기로 결정했다.

동서독 의회가 상호 협력한 분야는 주로 통일과 관련해서 양국 정부가 체결한 조약의 비준이었다. 1990년 6월 21일 연방의회와 인민회의는 동서독 정부가 체결한 제1차 국가조약인 통화·경제·사회조약을 비준하였으며, 이후 1990년 9월 20일에는 제2차 국가조약 즉, ‘통일조약(Einigungsvertrag)’의 비준을 통해 통일독일의 정치·행정체제를 확정했다. 통일조약은 1990년 8월 31일 동서독이 체결한 조약으로서 통일의 시기(1990년 10월 3일), 통일 독일의 수도(베를린), 통일 독일의 기본법, 통일 이후 서독 연방법의 동독지역 적용문제, 구 동독 연방주 공공행정의 구축 등에 관해 규정한 조약이었다.

통일과정이 가속화됨에 따라 연방의회의 인민회의는 통일에 따르는 법적인 문제뿐만 아니라 원만한 통일을 위해서도 상호 협력하였다. 한 예로 동서독 의회는 1990년 6월 21일 동시에 독일 서부 폴란드와의 국경을 의회 차원에서 인정하면서 이를 문서화했는데,⁴⁸ 이는 분쟁의 소지가 있는 독일과 폴란드의 국경 문제를 명확히 하면서 통일에 대한 폴란드의 찬성을 얻기 위한 조치였다.

또한 1990년 6월 25일 서독 연방의회 의장 쥐스무트와 동독 인민회의 의장인 베르그만-포올이 같이 이스라엘을 방문하여 헤르쾅(Herzog) 이스라엘 대통령 등과 만나 독일의 과거를 반성하면서 이스라엘이 독일의 통일을 지지해줄 것을 요청했다. 동서독 의회의 의장들은 통일독일이 세계 평화에 이바지할 것은 물론 이스라엘에 대한 정치적 책임을 다 할 것을 다짐했다. 이에 이스라엘 정부는 독일의 통일을 지지한다고 응답하였다.⁴⁹

⁴⁸ Wolfgang Benz, *Deutschland seit 1945. Entwicklung in der Bundesrepublik und in der DDR. Chronik, Dokument, Bilder* (Bonn: Verlag Moos & Partner, 1990), p. 177.

⁴⁹ 위의 책, p. 178.

〈표 5〉 1990년 독일 통일과정에서 서독 연방의회와 동독 인민회의 간 협력사례

날짜	내용	특징
1990년 4월 30일	서독 연방의회 의장인 쥐스무트는 동독 인민회의에서 새로운 의장으로 선출된 베르그만-포울을 만나 양 의회 간의 공식적 관계 수립을 천명함.	분단 후 최초로 동서독 의회 간 정상적인 관계 수립
1990년 5월 10일	서독의 연방의회는 통일과정에서 의회가 수행할 업무를 담당하기 위해 연방의회 내에 '독일 통일 위원회'를 구성하였으며, 동독 인민회의도 같은 목적으로 동명의 위원회를 설치함.	양국 의회 차원에서 통일을 준비하기 위한 위원회 구성하여 상호 협조체제 구축
1990년 5월 23일	서독 본(Bonn)에서 제1차 동서독 의회 통합 위원회인 '독일 통일위원회'가 개최됨.	통일에 대한 다양한 의제 설정
1990년 6월 17일	연방의회와 인민회의의 의원들이 동베를린에 모여 1953년 6월 17일 동독 시민들이 소련에 저항했던 민중시위를 기념함.	동독에서 개최된 소련 저항 운동 기념
1990년 6월 21일	서독의 연방의회와 동독의 인민회의는 동년 5월 18일 동서독 정부가 체결한 제1차 국가조약인 화폐·경제 및 사회통합 조약에 대해 동시에 비준함.	독일 통일의 첫 걸음으로 화폐·경제·사회 부문에 대한 통합 확정
1990년 6월 25-27일	서독 연방의회 의장인 쥐스무트와 동독 인민회의 의장인 베르그만-포울이 같이 이스라엘을 방문하여 이스라엘 대통령인 헤르쾅(Herzog) 등과 만나 독일의 과거를 반성하고 이스라엘에 대한 통일독일의 책임을 강조함.	독일통일에 대한 이스라엘의 찬성을 받아들임.
1990년 7월 26일	연방의회와 인민회의는 독일 통일위원회는 통일 이후 첫 번째 총선을 1990년 12월 2일에 실시하기로 확정함.	통일독일의 총선 일자에 대한 합의
1990년 8월 31일	연방의회와 인민회의는 통일조약에 대해 동시에 비준함.	독일통일 일자 1990년 10월 3일로 확정, 수도 베를린 등 통일국가의 정치·행정적 체제 확정

출처: 인터넷 자료(www.google.de) 등을 참고하여 필자 작성(검색일: 2019.9.23.)

V. 결론 및 독일 사례가 국회 남북회담에 주는 시사점

이상의 내용을 종합·정리하면 동서독 분단 후 1980년대 말까지의 이른바 분단 시기에는 서독의 연방의회와 동독 인민회의와의 교류가 그리 활발하지 않았으며, 오히려 제한적으로 추진되었다는 것을 알 수 있다. 연방의회와 인민회의 간에는

공식적인 관계도 수립되지 않았으며, 이를 기반으로 하는 교류도 없었다. 단지 특정 정당이 자체적 행사로서 추진했던 접촉과 교류가 있었을 뿐이다.

동독 인민회의와의 교류를 강조하면서 이를 추진했던 서독 연방의회의 정당은 사민당이였다. 사민당은 항상 동독과의 교류를 강조하면서 기민련/기사련도 이에 동참할 것을 요구하였다. 사민당은 동서독 분단이 고착화될수록 분단을 극복하는 길은 동서독 간 교류협력을 공식화·활성화하는 것이라고 강조하면서 이를 추진하였다. 사민당은 1980년대 야당 시절 여당인 기민련/기사련이 인민회의와의 접촉을 기피할 때 정당 자체적으로 대표단을 구성하여 인민회의를 여러 차례 방문하였으며, 동독 인민회의의 주요 인사들을 연방의회에 초청하기도 했다. 사민당은 자신들의 이 같은 행동이 자민련/기사련 정부의 대 동독 정책에 변화를 줄 것은 물론 독일인의 정체성 유지에 큰 도움이 될 것이라고 확신하였다.

동서독 의회 간 교류가 공식화되고 활성화되었던 시기는 소위 통일시기라고 하는 1990년도 이후였다. 동독체제가 붕괴되고 통일의 실현이 가시화되고 동독 인민회의가 민주화되면서 서독의 연방의회는 인민회의와 공식적인 관계를 천명하고 여러 교류협력을 추진하였다. 특히 통일을 준비하기 위한 입법 활동과 정치통합을 추진하였으며, 원활한 통일을 위해 의회 차원의 외교도 전개하였다.

남북한과 동서독은 정부형태는 물론 의회의 구조 및 운영방법에 있어서도 차이가 있기 때문에 독일의 사례를 무조건 한반도에 적용하는 것은 무리가 있을 것이다. 그러나 그러한 차이점에도 불구하고 동서독 의회 간 접촉 또는 교류사례가 남북 국회회담에 주는 시사점도 있을 것이다.

본 연구에서는 독일 사례가 국회 남북교류에 주는 시사점을 가) 분단시기와 나) 통일시기로 구분하여 도출하기로 한다. 여기서 분단시기란 현재의 시점이자 앞으로 얼마나 지속될지 모르는 미래의 시기로 남북한 상호 대립·갈등하고 때로는 교류협력을 추진하는 시기를 의미한다. 한반도 통일시기란 1989년 말 이후 동독에서 시민혁명이 발생하고 베를린 장벽이 붕괴되면서 독일 통일이 실현되었던 것과 같이 미래 한반도에 극적인 변화가 나타나 남북한이 평화적 통일에 합의하고 이의 실현을 위해 여러 조치를 취하는 시기이다. 통일의 과정에 대한 자세한 논의는 본 연구의 주제가 아닌 관계로 생략한다.

가. 분단시기 국회 남북회담 추진 및 교류에 대한 시사점

(1) 남북 국회회담의 전제조건은 한반도 정세의 안정

독일의 경우도 동서독 간 대립·긴장관계가 유지되었던 1950년대부터 1960년대까지 의회 차원의 교류는 물론 접촉도 거의 없었다. 독일의 경우 우리와 달리 동서독 간 전쟁이 없었으며 국민들 간에도 강한 적대감이 없었음에도 불구하고 1960년대까지 동서독 의회 차원에서 단 한 번의 의회 접촉만이 있었을 뿐이며, 그 이후에도 주로 특정 정당 차원에서의 일부 접촉이 있었지만 공식적인 회담 또는 교류는 없었다.

이러한 점에서 볼 때 분단국 의회 간 교류 자체가 대단히 어려우며, 우리가 추진하는 남북 국회회담 역시 순조롭게 추진할 수 없는 근본적인 한계를 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 현재까지의 남북 국회회담의 추진 과정과 그 결과를 보더라도 향후 남북 간 국회회담이 큰 문제없이 순조롭게 추진되기는 어려우며, 오히려 많은 난관에 봉착할 것이라고 예상된다.

그나마 분단국에서 의회 간 교류가 추진되기 위해서는 일단 국가 간 또는 정부 간 화해무드가 조성되어야 한다. 따라서 우리 국회도 남북 국회회담을 추진할 경우 정부보다 앞서 성급하게 회담을 추진하기보다는 남북 간 교류협력 분위기가 조성된 이후 이를 기반으로 하여 회담을 추진해야 할 것이다. 과거 사례를 돌이켜보면 남북 간 회담이 진행되다가 한반도 상황의 변화 등에 따라 급제동이 걸리는 경우도 많았다.

최근 국회가 남북회담을 추진하려 했으나 적극적인 진행과정을 보이지 못하는 이유 중 하나는 북한 핵무기 폐기에 대한 북미회담이 큰 진전이 없으며, 이에 따라 남북관계도 전반적으로 경색되어 있기 때문이다. 남북관계가 전반적으로 어려울 때 국회가 먼저 나서 남북관계의 돌파구를 찾아야 한다는 주장도 제기될 수 있으나, 그 실효성을 담보할 수는 없다. 결론적으로 남북 국회회담 역시 남북관계의 틀 속에서 진행되는 것이기 때문에 우선 남북관계가 개선된 상황 하에서 국회회담도 추진될 수 있을 것이다.

(2) 남북 국회회담에 대한 국회 내부 여러 정당들의 협력과 합의 도출

독일 사례를 볼 때 남북한 간 의회 교류는 정부 차원의 교류보다도 더욱 어렵다는 점을 인식할 필요가 있다. 이는 국회 내부에 여러 정파들이 있어 북한 인민회의와의

교류에 대해 단일의 의사를 형성하는 것 자체가 어렵기 때문이다. 통일 전 분단시기 서독 연방의회에는 기민련/기사련, 자민당, 사민당 등 여러 정당들이 활동하고 있었다. 이렇듯 여러 정당들이 있다 보니 정당별 통일문제 또는 민족문제에 대한 입장과 정책들도 서로 달라 동독 인민회의와의 교류에 대해서도 의견이 일치될 수 없었다. 연방의회 내 진보적 입장을 견지했던 사민당은 동독 인민회의와의 교류에 대해 적극적인 입장을 견지하면서 정부와 여당도 이에 동조하기를 원했다. 또한 사민당은 보수 정파들이 이에 대해 부정적인 입장을 취하자 당 차원에서 단독으로 동독 인민회의의 의원들을 초청하기도 했으며, 동독 인민회의를 방문하기도 했다.

반면 기민련/기사련/자민당 등 보수 정파는 동독과 거리를 두었고, 동독 인민회의와의 교류에도 소극적인 입장을 취했다. 이들 보수 정파의 입장에는 동독은 소련의 위성국가에 불과했으며 동독 인민회의도 국민을 대표하는 대의기관이 아닌 사통당이 명령하면 이를 실행하는 거수기관에 불과했다. 이들 보수 정파들은 사민당이 주도하는 의회 차원의 동서독 교류에 일부 소극적으로 참여하기도 했지만, 기본적으로는 동독 인민회의 의원과의 접촉을 피했으며 공식적인 관계의 수립을 거부했다.

대한민국의 국회에도 여러 정당들이 있으며, 남북관계 및 통일문제에 대한 이들 정파들의 의견이 기본적으로 다른 상황에서 남북 의회 간 접촉 및 교류가 아무 문제 없이 순조롭게 추진되기는 어려울 것이다. 대한민국의 국회 내부에서도 남북교류에 적극적인 입장을 취하는 정당도 있지만 이에 반대하는 정당도 있다. 진보 정당들은 북한과의 교류협력을 주장하는 반면 보수 정당들은 일반적으로 북한과의 교류협력에 대해 부정적인 태도를 보이고 있다.

이러한 상황을 염두에 둘 때, 남북 국회회담 추진과정에서 첫 번째로 유의할 점은 회담 추진에 대한 여야 간 합의 도출이다. 다양한 분야에서의 남북 간 대화와 교류는 남북한 관계 개선과 한반도 평화 구축에 기여하기 때문에 국회 차원에서의 남북 교류 역시 한반도 문제 해결에 긍정적인 역할을 할 것으로 판단된다. 우리 정부가 북한과 활발히 교류할 때는 물론 그렇지 못할 경우라 할지라도, 국회 차원에서 북한의 최고인민회의와 교류를 하는 것은 한반도 정세의 안정 등 여러 가지 면에서 긍정적인 효과가 있을 것이며, 이는 국회 내부의 여러 정파들의 의견이 일치될 때를 전제로 하는 것이다.

만약 특정 정파가 다른 정파의 의사를 무시한 채 무리하게 남북 의회 간 접촉 및 회담을 추진할 경우 그 성사가능성도 낮을 뿐만 아니라 성사되었다고 해도 반쪽의

성사라는 점을 인지할 필요가 있다. 또한 특정 정당이 다른 정당들의 의견을 무시하고 무리하게 북한과의 교류를 추진할 경우 그 정당성 확보 차원에서도 문제가 제기 되겠지만, 북한의 전략에도 말려들 가능성이 있다.

특히 국회 내 소수당과의 합의 도출을 위한 다수당의 노력이 요구된다. 다수당은 남북·통일문제에 대한 소수당의 반대와 비판이 단순히 다수당에 대한 무조건적인 반대가 아니라 다수당과 정부 정책에 대한 건전한 비판과 대안 제시라고 생각하여야 한다. 소수당 역시 당리당략이 아니라 남북한 국회회담에 대한 국민의 의사가 무엇인가를 먼저 생각하여야 할 것이다.

(3) 북한의 최고인민회의와 의원들의 위상과 역할 등에 대한 정확한 이해가 필요

동서독 분단 시 서독의 연방의회 일부 의원들이 동독의 인민회의와의 교류를 거부한 이유 중 하나는 동독 인민회의가 서독의 연방의회와 같이 국민의 대표기관이 아닌 ‘가짜 의회’, 즉 ‘가짜 국민 대표기관’이라고 판단했기 때문이다. 실제 동독의 인민회의는 민주 선거에 의해 선출된 의원들로 구성된 대의기관이 아니라 사실상 사통당에 의해 지명된 자들로 구성된 기구였으며, 민주주의 국가의 의회에서 수행하는 입법기능, 정부 활동 감시 및 비판기능, 국가의 주요 인사 선출 기능 등을 수행한 것이 아니라 사통당의 정책 등을 형식적으로 통과시켜 정당화시켜주는 기능을 수행했다. 동독 인민회의 의원들 역시 서독의 연방의회 의원들과 그 위상과 역할 등에 있어 크게 차이가 있었다.

그러나 연방의회는 기본적으로 대화의 상대로 인민회의를 인정했다. 외형적으로 동독의 헌법기관으로서 서독 연방의회와 거의 동일한 기능을 수행했기 때문이다. 서독의 경우 상원인 연방평의회(Bundesrat)와 하원인 연방의회(Bundestag)가 있었지만 동독의 인민회의와 교류를 담당할 곳은 연방의회였다.

북한 최고인민회의와 대의원들의 위상, 역할 등도 동독 인민회의와 크게 다르지 않다. 북한에서는 입법기능과 국가의 모든 주요 정책결정을 김정은 개인과 그를 뒷받침하는 조선노동당이 실질적으로 수행하기 때문에 최고인민회의의 위상은 상대적으로 낮은 편이다. 그러나 우리도 최고인민회의를 대화의 상대로 인정할 필요가 있으며, 나아가 최고인민회의의 위상, 기능, 역할 등에 대한 정확한 이해가 요구된다. 특히 남북 국회회담 시 국회의 대화 파트너는 북한의 최고인민회의이지만, 최고인민회의와 대의원의 위상이 대한민국 국회와는 다르며 수행하는 역할도 다르다는 점을 인식하여야 한다.

(4) 점진적·단계적 회담 추진

동서독 의회회담의 경우 동서독 간에는 물론 서독 내부에서도 일관된 목표는 존재하지 않았다고 보는 것이 타당하다. 동서 이념적 갈등이 극심했던 50년대에는 서독은 당시 야당인 사민당을 중심으로 동서독 '통일'을 강조하기 위해 의회회담을 추진했다. 그러나 70년대 이후에는 동서독 간의 '통일'보다는 '교류'가 강조되었고, 의회회담도 이러한 차원에서 추진되었다.

1990년 이후에는 다시 '통일'이 핵심 화두였다. 동서독 의회회담은 통일을 준비하고 이에 따르는 문제를 해결하기 위한 목적으로 추진되었다. 그러나 실제 회담과정에서 동서독의 실제 목적은 서로 달랐다. 서독은 분단국의 현실을 이해하고 민족동질성을 유지하기 위해 동독과 접촉하였던 반면, 동독은 동독의 국가위상 강화 등 정치적 목적을 위해 서독과 접촉했다.

한반도 경우도 남북 국회회담이 성사된다고 해도 남북은 서로의 목표가 다르며 입장도 다를 것이다. 북한의 핵무기 해체 및 남북한 평화체제 구축 등 현재 남북 간에 제기되고 있는 중요한 문제의 경우 남북의 의회입장이 전혀 다르기 때문에 쉽게 합의점을 찾기는 어려울 것이다. 또한 합의점을 찾더라도 이러한 문제는 북한의 김정은과 조선노동당이 주도하기 때문에 최고인민회의의 역할은 극히 제한적일 것으로 판단된다.

따라서 국회가 북한의 최고인민회의와 교류할 때도 이러한 점을 염두에 두면서 전략적으로 추진할 필요가 있다. 국회가 선도적으로 남북관계의 돌파구를 찾아야 한다는 생각도 가질 필요가 없으며, 무거운 정치적 주제의 선정도 지양하여야 한다. 북한과의 접촉 시 우선 의원 일부들이 북한 최고인민회의의 대의원과 접촉하는 등 회담 분위기를 이끌다가 점차 의장단 접촉 등의 순서로 진행되어야 할 것이다.

과거 남북 국회회담의 일정, 주제, 결과 등에 너무 집착한 나머지 회담이 결렬된 사례가 있기 때문에 초반에는 인적 접촉과 함께 국회와 최고인민회의의 대의원이 참여하는 체육행사, 문화행사 개최 등을 통해 일단 긍정적 분위기를 만들고 본격적인 회담을 추진할 필요가 있다. 또한 '독도문제 또는 위안부 문제 등에 대한 남북한 의회의 결의', '3·1운동 기념 공동행사' 등 국민이 공감할 수 있는 행사도 함께 치를 필요가 있다. 이후 한반도 평화정착, 남북한 교류협력 강화, 북한 핵문제 해결 등 주요 관심사에 대한 공동입장을 도출할 필요가 있다.

나. 통일시기 남북한 국회교류에 대한 시사점

이 시기는 남북한이 합의하여 평화적 통일을 추진하는 시기로, 국회의 역할이 더욱 중시되는 시기이다. 이 시기가 도래하면 국회는 북한의 최고인민회의와 협력 체계를 더욱 강화하여 통일을 성공적으로 추진하면서 통일 이후도 준비하여야 한다. 물론 이 시기에는 북한의 최고인민회의도 동독의 인민회의가 1990년 3월 민주 선거를 계기로 그 위상이 바뀐 것처럼, 그 위상이 현재와는 다를 것이며 대의원의 성격 등도 현재와는 다를 것으로 예상된다. 이밖에 이 시기가 도래하면 북한의 최고인민회의는 존재하지 않고 다른 기관이 북한의 입법기관으로 대체될 수도 있는데, 이 경우 우리 국회는 새롭게 등장하는 북한의 입법기관을 상대로 협력하면 될 것이다. 이와 같은 사항을 염두에 두면서 통일시기 남북 국회가 협력하여야 할 주요 사항을 구체적으로 알아보면 다음과 같다.

(1) 통일을 준비하는 입법 활동

이 시기에 국회가 북한의 최고인민회의 등 입법기관과 협력하여 진행해야 할 일 중 가장 중요한 사항은 통일을 준비하는 입법 활동이다. 독일의 통일을 앞두고 동서독 의회가 정부가 체결한 국가조약을 비준하여 통일국가의 초석을 다졌듯이 남북한 국회는 협력하여 통일한국의 기초를 다져야 한다. 우선 양측 국회는 남북한 통일의 방법, 통일의 시기 등 중요한 문제에 대해 논의하고 이를 확정하여야 하며, 통일한국의 헌법 제정 문제도 다루어야 한다. 만약 통일헌법을 제정할 경우 내용상 중요한 문제는 통일한국의 국가이념, 정치·경제·사회체제의 구축 등으로 여러 단계의 논의를 거쳐 이를 확정·규정하여야 한다.

(2) 통일관련 정치통합 추진

남북한 통일시기가 도래할 경우 남북 간에는 기본적인 통일에 대한 약속만 있을 뿐, 향후 어려운 문제를 함께 해결하여야 할 험난한 과정이 주어질 것이다. 이 때 남북한 정부는 물론 국회가 협력하여 통일의 일정, 특히 정치통합의 일정을 확정하여야 한다. 우선 통일이 임박하면 북한의 조선노동당의 해체가 예상되고, 이후 여러 신생정당들이 창당될 것으로 보인다. 또한 이들 정당들이 북한의 새로운 정치세력으로 등장할 가능성이 크다. 따라서 국회는 북한 최고인민회의 내 신생 정당들과 협력하여 통일한국의 정치일정을 확정하여야 한다. 통합총선의 실시 방법, 통일한

국의 의회 구성 방법, 국가원수의 선출 방법 및 일정 등은 대단히 무겁고 어려운 사항이므로 이에 대한 논의과정에서 많은 진통이 예상된다.

(3) 통일 국회외교 추진

독일 통일시대에 연방의회와 인민회의가 협력하여 이스라엘 등을 대상으로 통일외교를 추진한 것과 같이 이 시기에 우리 국회도 북한의 최고인민회의와 함께 중국, 일본 등은 물론 동남아 국가들을 대상으로 통일 의원외교를 추진할 필요가 있다. 앞으로의 상황을 정확히 예측할 수는 없으나 한반도 통일문제가 국제사회의 화두로 떠오를 경우 우리의 통일을 적극적으로 지지할 국가는 그리 많지는 않을 것이다. 이 때 남북한의 의회도 정부와 협력하여 동북아, 아세안 국가들은 물론 미국 등 서구 여러 국가들을 상대로 우리의 통일을 지지하도록 적극적인 외교전을 펴야 할 것이다.

■ 제출: 10월 22일 ■ 심사: 11월 11일 ■ 채택: 11월 27일

참고문헌

1. 단행본

김영운·양현모. 『독일, 통일에서 통합으로 - 문답으로 알아보는 독일 통일』. 서울: 통일부, 2009.

손기웅. 『독일통일 쟁점과 과제 2』. 서울: 늘품 플러스, 2009.

양현모. 『독일정부론』. 서울: 대영문화사, 2006.

정용길. 『분단국 통일론』. 서울: 고려원, 1990.

_____. 『독일 1990년 10월 3일. 통일을 생각하며 독일을 바라본다』. 서울: 동국대학교 출판부, 2009.

통일부. 『독일 통일 총서. 행정분야 통합관련 정책문서』. 서울: 통일부, 2013.

Benz, Wolfgang. *Deutschland seit 1945. Entwicklung in der Bundesrepublik und in der DDR. Chronik, Dokument, Bilder*. Bonn: Verlag Moos & Partner, 1990.

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. *DDR Handbuch. Band 1.2.* Frankfurt am Main: A. Bernecker, Melsungen, 1985.

Roth, Margit. *Zwei Staaten in Deutschland. Die Sozialliberale Deutschlandpolitik und ihre Auswirkungen 1969-1978*. Opladen: Springer VS, 1981.

_____. *Innerdeutsche Bestandsaufnahme der Bundesrepublik 1969-1989*.
Wiesbaden: Springer VS, 2014.

2. 논문

- 김근식. “북핵 6자회담과 국회의 역할: 정책영향력(Policy-influencing)을 중심으로.” 『의정연구』. 제10권 제2호, 2004.
- 김진호. “1950년대 SPD의 독일정책(Deutschlandpolitik)의 변화.” 『서양사론』. 132호, 2017.
- 김중수. “북한 제13기 최고인민회의 출범과 남북 국회회담의 전망.” 『북한학연구』. 제10권 제1호, 2014.
- 송태수. “독일 통일에서 정당의 역할.” 『사회과학연구』. 14권 제1호, 2006.
- 정동규. “남북 국회회담의 필요성과 추진과제.” 『통일문제연구』. 2009년 하반기(통권 제52호), 2009.
- 제성호. “남북국회회담 추진방안.” 『의정연구』. 제15권 제1호, 1999.

3. 기타 자료

- 『국민일보』.
- 위키피디아 <<https://de.wikipedia.org>>.
- 구글 <www.google.de>.
- 독일 녹색당 인터넷 홈페이지 <www.gruene.de>.

Inter-Korean Parliamentary Meeting? : Lessons from Germany

Hyun-Mo Yang

During 1980s and 1990s, the National Assembly of the Republic of Korea(RoK) had discussed a possibility of holding an inter-Korean parliamentary meeting with the Democratic People's Republic of Korea(DPRK) over 12 preparatory meetings. However, due to some acute disagreements between the two nations, it couldn't be realized. Recently, the idea re-surfaces as South Korea's National Assembly has announced its plan to propose inter-Korean parliamentary talks again.

Germany is the representative example of divided countries which used to have contacts at the parliamentary level. From the division to the reunification of Germany between 1949 and October 1990, the Bundestag, the parliament of the Federal Republic of Germany, had experienced both success and failure while continuing contact and exchanges to make progress in reunification with the Volkskammer, the parliament of the German Democratic Republic.

This study suggests implications on inter-Korean parliamentary meetings by analyzing the parliamentary meetings between East and West Germany during the separation and post-unification period. Rather than emphasizing the emotional necessity for holding the inter-Korean Parliamentary meetings, this paper attempts to provide objective lessons to learn from German case in the preparation of the inter-parliamentary talk.

Key Words: Inter-Korean Parliamentary Meeting, Inter-German Parliamentary Meeting, Bundestag, Volkskammer