

... 통일된 독일은 정치적 주권을 완전히 회복하였고, 라인강이 아니라 이제는 '엘베강의 기적'을 바라보며 유럽통합의 기관차 역할을 자임하고 있다 ...

주제가 있는 통일문제 강좌 24

독일통일 20년 : 현황과 교훈



손기웅 (통일연구원 선임연구위원)

독일통일 20년 : 현황과 교훈

통일교육원은 통일문제와 관련된 쟁점이나 다양한 소재를 대상으로 하여 '주제가 있는 통일문제 강좌'를 시리즈로 발간해 오고 있습니다.

'통일문제강좌' 시리즈의 24번째로 발간되는 이 소책자는 독일의 통일과정과 통일이 된지 20년이 지난 시점에서 분야별 통합현황을 알아보고, 독일통일이 우리에게 주는 시사점을 파악해 보았습니다.

이 소책자는 통일교육 참고자료로 활용하기 위해 외부 전문가에게 위촉한 연구용역 결과물로, 반드시 통일부의 공식견해와 일치하는 것은 아닙니다.



C · O · N · T · E · N · T · S

주제가 있는 통일문제 강좌 24

독일통일 20년 : 현황과 교훈

1장 독일의 분단과 양 독일의 발전과정

1. 독일의 분단 / 6
2. 서독의 발전과정 / 9
3. 동독의 발전과정 / 14

2장 베를린장벽 붕괴와 독일의 통일과정

1. 베를린장벽 붕괴 / 20
2. 서독의 통일외교 / 22
3. 독일의 통일 : 「2+4협정」 / 28

3장 통합 20년 : 분야별 현황 및 평가

1. 정치통합 / 32
2. 행정통합 / 42
3. 경제통합 / 52
4. 사회통합 / 68

4장 한반도에 주는 시사점 / 84

독일의 분단과 양 독일의 발전과정

1. 독일의 분단
2. 서독의 발전과정
3. 동독의 발전과정

독일의 분단과 양 독일의 발전과정



1. 독일의 분단

국가사회주의자(Nationalsozialist, 이른바 나찌)에 의해 자행된 제 2차 세계대전에 공동으로 대응하였던 미국, 영국, 소련은 전쟁이 끝나기 전부터 전후에 독일을 어떻게 처리할 것인지에 대해 다각도로 협의하였다. 새로운 유럽의 미래를 계획해야 하는 상황에서 독일의 미래를 구상하는 문제가 전쟁의 종식만큼이나 중요한 과제였기 때문이다. 이러한 논의의 주된 관심은 ‘독일문제’를 완전하게 해결하는

것이였다. 독일이 군사적 재무장을 통해 전쟁을 다시 일으켜 세계평화를 깨뜨릴 수 있는 가능성을 원천적으로 차단하려는 것이였다. 물론 전후 새롭게 재편될 유럽 정세 속에서 세 나라가 자국의 영향력을 계속 유지·확대하는 것도 중요한 고려사항 가운데 하나였다.



포츠담 회담(1945.7.28~8.1)

이러한 배경아래 1943년에 열린 「테헤란 회담」에서 3국은 독일을 분할하여 공동으로 관리하는 방안을 논의하였고, 종전 후 1945년에 개최된 「포츠담 회담」에서 이 안을 최종적으로 합의하였다. 이에 따라 전승 4개국(미국, 영국, 프랑스, 소련)은 독일을 통치하기 위한 ‘연합국관리이사회’를 구성하여 독일 전체를 4개의 영역으로 나누어 분할·관리하였을 뿐만 아니라, 당시 독일의 수도였던 베를린도 4개로 분할하여 공동으로 관리하였다. 미국, 영국, 프랑스 등 서방 3개 연합국은 베를린의 정치적 중요성을 고려할 때 소련 점령지 내에 위치하게 된 베를린을 소련의 일방적인 영향력 하에 둘 수 없었기 때문이다.



1945년 전후 미국, 영국, 프랑스, 소련에 의해 분할·관리된 독일과 베를린

그러나 패전 독일을 관리하는 방식에서 서방 3개국과 소련 간에 의견 차이가 존재하였다. 서방 3개국은 독일을 공동으로 관리하는 방식을 주장하였으나, 소련은 전후 초기인 1945년에 동독지역에 친 소련 정치세력을 세워 중앙집권화를 시도하였다. 이에 대응하여 서방 3개국이 서독지역에 민주주의 국가 건설을 계획하면서 서방 3개국과 소련은 점차 대결국면으로 접어들었다. 이러한 가운데 1947년 1월 서방 3개국은 각기 분할 점령하던 서독지역을 단일 경제권역으로 통합하였고, 1948년 초 런던에서 개최된 6개국 회의(미국·영국·프랑스·벨기에·네덜란드·룩셈부르크)에서 독일을 연방주의에 입각한 하나의 국가로 세우는 안을 논의하였다. 소련은 이에 반대하며 연합국관

리이사회를 탈퇴하였고, 이에 따라 4개국 관리체제가 무너졌다. 이러한 가운데 1948년 6월 서방 3개국이 관할하는 서독지역에서 화폐개혁이 단행되자 소련은 서독지역과 베를린을 연결하는 모든 육상교통로를 봉쇄하는 이른바 ‘베를린 봉쇄’라는 초강수로 대응하였다.



베를린 봉쇄시기 각종 물자를 공수하던 서방국의 비행기를 쳐다보는 아이들(1949.9)

서방 3개국과 소련 간의 갈등이 계속되면서 독일의 동서쪽 진영 간에도 긴장이 고조되어 양측은 각자 체제로의 발전을 추진하였다. 1948년 서방 3개국에 의해 점령된 서독지역에 경제적·행정적 통일이 추진되면서 1949년 5월 23일 「기본법」(Grundgesetz)¹⁾이 공포되어 ‘독일연방공화국’, 즉 서독이 건국되었고, 1949년 9월 21일에는 서독 연방정부가 출범하였다. 이에 맞서 동쪽지역에서는 소련의 지시로 10월 7일 ‘독일민주공화국’, 즉 동독이 건국되어 독일은 동·서독으로 분단되었다.

1) 1948년 9월 서방점령지역 내 각주(州)의 대표에 의한 헌법제정회의가 본에서 열렸으며, 1949년 5월 8일 헌법초안이 채택되었고, 5월 23일 공포됨으로써 서독이 건국되었다. 이 헌법초안은 통일독일의 헌법제정회의가 보다 영구적인 헌법을 제정·시행하게 될 경우 효력이 상실된다는 이유로 「헌법」(Verfassung)이라 하지 않고 「기본법」(Grundgesetz)이라고 명명되었다. 그 기본법에 의해 8월에 연방의회 선거가 실시되었고, 9월 21일 연방정부가 출범하였다.

제2차 세계대전 직후부터 동서독 분단까지의 독일 연표

일 자	주요 사건
1943. 11. 28~12. 1	「테헤란 회담」: 루스벨트, 처칠, 스탈린 - 독일 분할문제 협의
1944. 11. 14	「런던협정」: 독일지역 통치기구로 연합국관리이사회 설치 합의
1945. 2. 4~11	「얄타 회담」: 루스벨트, 처칠, 스탈린 - 독일 분할통치 확정
1945. 5. 7~9	독일 무조건 항복
1945. 6. 5	연합국관리이사회 구성: 독일의 주권 인수
1945. 6. 9	소련, 동독에 군정청 설치
1945. 7. 17~8. 2	「포츠담 회담」: 독일 전후 처리과정 협의
1946. 4. 21	동독, 사회주의통일당 창당
1947. 1. 1	미국, 영국 점령지역과 경제정책 통합, 경제심의회 창설
1948. 6. 6~7	전 독일 연방주 수상회담: 독일에 한 국가를 세우는 문제 협의
1948. 6. 12~20	서독지역 화폐개혁 실시
1948. 6. 24~28	동독지역 화폐개혁 실시
1948. 6. 26	소련의 서베를린 봉쇄
1949. 5. 23	독일연방공화국 기본법 공포: 서독 건국
1949. 9. 21	서독 연방정부 출범
1949. 10. 7	독일민주공화국 헌법 공포: 동독 건국



2. 서독의 발전과정

1949년 5월 23일 단일 경제체제가 형성된 독일의 서부지역에 헌법을 대신하는 「기본법」이 공포됨으로써 건국된 서독의 수도는 노르트라인 베스트팔렌주의 본(Bonn)으로 정해졌다. 연방의회는 기독교민주당(CDU, 기민당)의 콘라드 아데나워 당수를 초대 연방수상으로 선출하였다. 아데나워 수상은 친 서방 외교정책을 통해 독일의 주권을 재획득하는 전략을 취하였다. 이에 따라 서독은 1954년 10월 23일 서방 9개국과 「파리협정」을 체결하여 주권을 회복하였고, 이어 1955년에는 유럽공동체(EC)와 북대서양조약기구(NATO)에 가입할 수 있었다.

반면, 동독에 대해서는 “동독을 승인하는 국가(소련 제외)와는 외교 관계를 수립하지 않는다”는 ‘할슈타인 원칙’ (Hallstein Doktrin)을 철저히 고수하였다. 이에 따라 1960년대 말부터 ‘신 동방정책’ (Neue Ostpolitik)이 추진되기까지 서독만이 국제법상 존재하는 유일한 독일국가이며, 따라서 전 독일민족을 대표하고 그 이름 아래 행동할 수 있는 유일한 주체라는 ‘유일대표권주장’ (唯一代表權主張)에 의해 동독에 대해 적대적 입장을 유지하였다. 전후 서방 3개국에 의해 도입된 후 더디게 정착되던 민주주의는 1950년대에 들어서면서 점차 체계화 되었고, 서독의 경제 부흥도 빠르게 진척되었다.

아데나워 수상외교정책

목표

- 서방 통합정책을 통해 점령통치를 종식
- 서독의 주권 회복
- 정치·군사적, 경제적으로 서방공동체에 참여
- 독자적인 외교정책을 추구할 수 있는 공간 확보

방향

- 최우선 순위는 서방세계, 특히 미국과의 긴밀한 관계 수립
- 서방 점령지역이 가능한 한 빨리 서유럽공동체에 동등한 권리와 의무를 가진 일원으로 받아들여지도록 하는 데 모든 역량을 집중
- 서방 유럽국가들의 기독교 민주세력과 긴밀히 협력하여 안정적인 민주주의를 발전

미국과 소련의 갈등에 의해 발발된 냉전의 국제질서와 국제정세가 1960년대 후반에 접어들며 긴장완화로 변화되자, 서독 내부에서도 사회의 근본적 변화를 요구하는 목소리가 커져 갔다. 1969년 20년 만에 집권에 성공한 사회민주당(SPD, 사민당)의 빌리 브란트 수상은 ‘신 동방정책’을 추진하였다. 브란트는 아데나워식의 동유럽과의 단절정책을 청산하고, 서방통합이라는 기반 위에서 동독 및 동유럽 국가들과 접근을 통한 화해협력, 장기적인 독일통일 정책을 추진하고자 하였다. 이를 위해 ‘할슈타인 원칙’을 포기하고, ‘접근을 통한 변화’ (Wandel durch Annäherung) 원칙에 입각하여 동독 뿐 아니라 동유럽과의 관계 개선을 적극 추진하였다.

그 결과 동독과의 직접 대화를 통해 1972년에는 양 독일 사이에 상호 통행을 허용한 「통행조약」(Verkehrsvertrag)과 상호 선린관계를 발전시키기로 합의한 「기본조약」(Grundlagenvertrag)이 체결될 수 있었다.

1970년대 오일쇼크로 인한 세계경제 위기, 적군파 등으로 인한 국내정치의 위기 상황에서 적지 않은 혼란을 겪는 가운데에서도 빌리 브란트의 신 동방정책은 꾸준히 지속되었다.



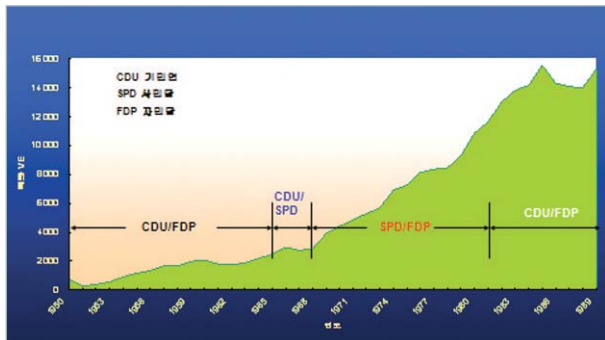
독일을 방문한 케네디 대통령과 브란트 수상(1961.3)

브란트 수상의 통일관

- 동서 대결의 시발점이자 실질적인 전선이 되고 있는 분단 독일의 역할이 냉전을 극복하고 평화로운 하나의 유럽을 이루는데 있어서 가장 중요하다.
- 분단 독일은 더 이상 분단된 유럽의 양 진영에 그 운명을 맡기고 각각의 진영으로의 통합을 강요받는 객체로서가 아니라, 각각의 진영에서 충실한 구성원이 됨과 동시에 이러한 기반 위에서 긴장완화 또는 화해정책을 주도할 수 있다.
- 이러한 각자의 역할을 통하여 양 독일은 주체적으로 접촉할 수 있게 되며, 긴장완화 정책의 열매로서 유럽의 분단이 극복될 때 독일통일이 달성될 수 있다.
- 독일인이 주체가 되어 전체 유럽의 평화질서를 구축하고, 그 안에서 독일인의 자치권을 평화적으로 행사하여 독일문제를 해결한다.

1982년 말 기민당이 재집권한 이후 헬무트 콜 수상의 정부에서도 사민당이 추진한 신 동방정책에 입각한 동유럽과의 관계개선 정책은 꾸준히 지속되었다. 이러한 맥락 하에서 기민당의 대 동독정책도 화해·협력이란 일관성을 계속 유지하였다. 콜 수상은 동독과 기존에 맺어온 협력관계를 실용주의적 차원에서 계속 확대해 나갔다. 두 국가 사이의 교류와 접촉을 확대함으로써 분단에도 불구하고 독일민족의 통일성을 유지시키는데 이바지 한다는 전통적 목표를 추구하는 한편, 미·소간의 신 냉전으로 인해 두 독일 간의 관계도 더불어 악화되는 것을 막고자 하였다.

특히, 동독인들의 삶의 질 개선에 관심을 두어 동서독 간 우편과 전화·통신 개선, 서 베를린과 서독을 잇는 동독 내 고속도로 통행 개선 및 상호 인적교류 개선 등의 인도주의적 양보를 전제로 경제원조를 제공하였다. 그 과정에서 서독의 자유민주주의가 자연히 부각될 수 있었고, 1989년 11월 9일 베를린장벽 붕괴, 그리고 1990년 10월 3일 독일의 통일로 연결될 수 있었다. 아래 도표에서 1950년부터 베를린장벽이 무너진 1989년까지 서독정부별 동서독 간 상품교역 현황을 살펴보면, 특히 브란트-콜 정부 시기에 급증한 것을 알 수 있다.



서독정부별 동서독 간 상품교역 현황(1950~1989)

통일 전 서독 통계

국가형태	자유민주주의공화국
정부형태	연방 의원내각제
영토크기	249,000km ²
인구수	62,679,035명(1988년 말)

서독 연표

일 자	주요 사건
1951. 8. 10	관세 및 무역협정(GATT) 가입
1952. 5	서방 3개 전승국과 「독일조약」 조인, 주권 회복
1955. 12	동독과 외교관계를 맺는 국가와는 단교하는 '할슈타인' 원칙 발표
1959. 9. 8	빌리 브란트 베를린 시장, 서 베를린의 자결권 등 베를린 4대 기본원칙 발표
1963. 1. 22	「독·불 우호조약」 체결
1966. 12. 1	기민/기사-사민당 서독 대연정 수립
1967. 1. 30	서독·루마니아 국교수립 : 할슈타인 원칙 포기
1969. 10. 28	빌리 브란트 수상 신 동방정책 발표 : 동독실체 인정
1970. 3. 19/5. 21	동서독 1, 2차 정상회담
1972. 12. 21	동서독 관계정상화를 위한 「기본조약」 체결
1982. 10. 1	헬무트 콜 연방수상 취임
1984. 7. 25	동독에 9억 5천만 마르크 차관 제공
1989. 11. 9	베를린장벽 붕괴
1990. 10. 3	독일 통일





3. 동독의 발전과정

친 소련 정권이 세워진 동독에서는 서독과는 판이하게 다른 방식으로 정치·경제·사회의 발전과정이 전개되었다. 서방 3개국과는 달리 소련은 종전 후부터 동쪽지역에 정당의 창당을 허용하였다. 이러한 기반 하에 1946년 동독공산당인 사회주의통일당(SED, 사통당)이 창당되었고, 사통당을 중심으로 스탈린식 독재체제가 구축되었다. 또한 소련군정청은 종전 후 중앙집권적 행정체제를 구축하여 농지개혁을 단행하는 동시에 민간소유 산업시설의 국유화를 추진하였다.



동독 건국 직후 인민의회 장면(1949.10.7)

탈 나찌화를 명분으로 52만 명에 이르는 공공인력을 숙청한 후 그로 인해 발생한 인적 공백을 공산주의자로 충원함으로써 공산주의체제 수립을 위한 초석을 놓았다. 1948년에는 화폐개혁을 단행하였고, 사회주의 교육체제를 수립하면서 새로운 사회주의 계획경제질서 수립을 위한 토대를 마련하였다. 이러한 바탕위에 1949년 10월 7일 독일민주공화국이 건국되었다.

소련식 사회주의체제를 발전 모델로 한 사회주의국가 수립을 지향한 동독은 소련의 적극적인 지원 하에 권력집중화를 추구하였다. 이를 통해 14개 지방체제가 해체되었고, 전 산업의 80% 이상을 국유화하여 인민경제체제를 수립하였다. 동독공산당이 노동자의 목표 노동량을 10% 증대할 것을 의무화하자 가혹한 집단화와 독재에 반발하여 1953년 6월 17일 동독 노동자들은 파업에 돌입하면서 민중시위를 일으켰다.



동독의 민중봉기(1953.6.17)

소련군의 무력으로 민중봉기를 진압한 동독은 정권과 체제의 취약함을 인식하고 경찰과 군을 대폭 강화하는 등 사회통제를 위한 국가 권력체제를 적극 강화하였다. 또한, 경제개발과 사회주의 사상교육의 강화를 통해 체제를 견고히 하기 위해 경제개발계획을 추진하였다. 그러나 체제에 대한 동독인의 반발은 계속 이어져 1949년에서 1955년 사이에 140만 명의 동독인이 동독을 떠났다.



베를린장벽 구축(1961.8)

불안상태가 계속되자 동독은 사회주의진영에 대한 서방측 선동을 차단한다는 구실로 1961년 8월 13일 베를린장벽을 구축하였다.

베를린장벽이 세워진 후 동독인의 탈주와 노동력 유출이 중단되었고 표면적으로는 정치적 안정을 되찾았다. 장벽 건설 이후 1960년대 동독은 경제체제 안정을 적극적으로 시도하는 동시에 이데올로기 통제를 통해 체제의 안정을 꾀하였다. 그러나 정치적 안정과 일련의 경제적 성장에도 불구하고 1960년대 말 계획목표들이 제대로 달성되지 못하였다. 소련과는 다른 노선을 취했던 발터 울브리히트 서기장이 1971년 실각하고, 에리히 호네커가 새로운 공산당서기장으로 선출되었다.

통일 전 동독 통계

국가형태	→	인민민주주의공화국
정부형태	→	사회주의 1당 독재체제
영토크기	→	108,179 km ²
인구수	→	16,675,000명(1988년 말)

1970년대 동독은 경제안정 및 성장을 통한 사회체제의 안정화를 계속적으로 시도하였고, 1974년에는 30% 생산 증대의 성과를 올리기도 하였다. 그러나 동독의 사회주의 계획경제는 세계 경제상황에 효과적으로 대응하지 못하였고, 자본과 기술력의 결핍으로 경제 위기가 1980년대까지 계속 이어졌다.

1980년대 폴란드를 비롯한 동유럽 국가에서는 민주화의 목소리가 높아졌고, 소련의 미하일 고르바초프 대통령은 개혁과 개방을 제창하며 '위로부터의 개혁'에 착수했으나, 동독은 '동독식 사회주의'의 개

혁을 거부하였다. 동독 정부는 1986년 새로운 경제개발 5개년 계획을 발표하였으나, 임계점에 다다른 동독인의 체제에 대한 불만은 대규모 시위의 형태로 가시화 되었다. 그리고 마침내 1989년 11월 9일 베를린장벽은 붕괴되었다.

동독 연표

일 자	주요 사건
1949. 10. 7	소련 점령지역에 독일민주공화국(동독) 건국
1950. 8. 17	1차 동독 경제개발 5개년 계획 시작
1953. 6. 17	동독 및 동베를린 시민 봉기(소련군에 의해 유혈 진압)
1954. 3. 25	소련에 의해 동독 주권 인정
1957	경제성장 8% 달성, 생활수준 개선
1959. 10	동독 7개년 경제계획 수립
1961. 8. 13	베를린장벽 구축
1965. 2. 25	사회주의 교육체제 구축
1971. 5. 3	에리히 호네커 동독공산당 서기장 선출
1976. 1. 15	인민경제 5개년 계획 공표
1981. 4. 11~16	경제 5개년 계획 추진(1981~1985년)
1983. 7. 25	서독으로부터 9억 5천 마르크 차관 도입
1989. 11. 9	베를린장벽 붕괴
1990. 10. 3	독일 통일

베를린장벽 붕괴와 독일의 통일과정

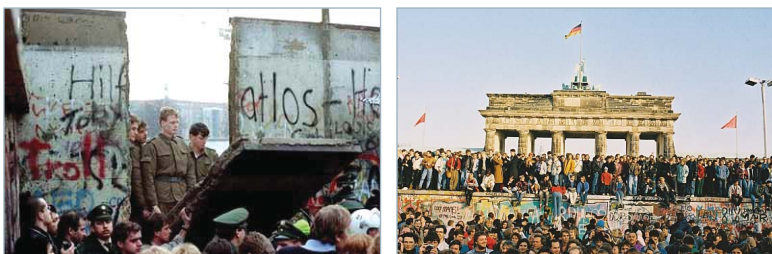
1. 베를린장벽 붕괴
2. 서독의 통일외교
3. 독일의 통일 : 「2+4협정」

베를린장벽 붕괴와 독일의 통일과정



1. 베를린장벽 붕괴

1961년 베를린장벽의 건설로 서독으로 탈주 혹은 이주하려는 동독인의 물결은 차단되었다. 그러나 동서독 관계의 개선과 국제적 압력으로 인해 동독은 1984년 공산당 중앙위원회의 결정을 통해 그때까지 불허했던 서독 행 이주신청을 허락 하였다. 이를 계기로 많은 수의 동독인들이 이 합법적 경로를 통해 서독으로 이주하려고 하였다. 그러나 신청자 모두가 허가서를 받을 수 있는 상황은 아니었기 때문에, 불법경로를 통해 서독으로 가려는 사람도 여전히 존재하였다. 소위 '탈주자'가 되어 동서독 국경을 넘어 서독으로 가려는 것이었다.



베를린장벽이 무너지고 동·서독 간 국경 개방

1980년대 중반 소련을 포함하여 동구 사회주의권에 변화의 물결이 몰아쳤고, 이때를 즈음하여 동독 내에서도 변화를 요구하는 목소리가 높아졌다. 서독으로 이주하려는 동독인의 숫자도 1980년대 말부터 계속 급증하였다.

1989년 5월 사회주의진영에 속하면서 개혁정책을 추진하고 있었던 헝가리가 자유주의진영의 오스트리아와의 국경봉쇄를 해제하였고, 6월 27일에는 동서 냉전의 상징이었던 양국(헝가리·오스트리아) 간의 철조망을 제거하였다. 이에 따라 동독인들의 자유를 위한 행진은 즉시 시작되었다. 1989년 여름 휴가철에 동독인들은 헝가리로 건너가 그곳의 서독대사관에 난입하여 서독행을 요구하였다.

헝가리 정부는 사회주의 형제국인 동독의 거부요구를 묵살하고 이들이 오스트리아를 거쳐 서독으로 갈 수 있게끔 철의 장막을 열었다. 사정이 이렇게 돌아가자 헝가리로 가려는 동독인들의 대규모 행렬이 시작되었고, 불과 몇 주 만에 수만 명이 서독으로 이주하였다. 헝가리는 물론 체코슬로바키아와 폴란드 주재 서독대사관에도 동독인들이 밀어닥쳤다. 그리고 동독 내에서도 개혁을 요구하는 대규모 데모행진은 도도한 역사적 물줄기가 되었다. 그 결과 1989년 11월 9일 베를린장벽은 무너졌다.

1989년 여름부터 1990년 통일로 이어진 동독 내 상황전개는 다음과 같이 요약될 수 있다.

통일 전·후 동독상황의 전개과정

동독정부의 제한적 개혁·개방 ⇒ 동독주민의 전면적 개혁·개방 요구 ⇒ 동독정부의 보수 회귀 ⇒ 소요사태 발생 ⇒ 동독주민의 대량 탈출 ⇒ 베를린장벽 붕괴(1989.11.9) ⇒ 동독정권 붕괴 ⇒ 자유 총선거 실시(1990. 3.18) ⇒ 2+4협상 ⇒ 독일통일(1990.10. 3)

아래의 도표는 동독인의 서독행 탈출 추이를 보여주는데 서독유입이 1989년 및 1990년에 급격히 증가했음을 알 수 있다.

동독인의 서독이주 현황 (단위: 명)

연도	동독(탈출)서독이주	연도	동독(탈출)서독이주
1980	12,763	1986	26,178
1981	15,433	1987	18,958
1982	13,208	1988	39,832
1983	11,343	1989	343,854
1984	40,974	1990	238,518
1985	24,912		

2. 서독의 통일외교

가. EC로의 통합

서독은 1949년 이래 늘 그러했던 것처럼 서독의 평화와 자유수호, 그리고 공동 번영의 의지에 대한 믿음을 그 동맹국들이 갖게 하는 과제와 함께 분단 극복이라는 두 마리 토끼를 동시에 쫓아야 하는 상황을 맞이하였다. 서독은 무엇보다 당시 독·불을 축으로 하여 진전되고 있던 유럽통합으로의 움직임과 기대가 독일의 통일로 인해 정체되고 어긋나게 될 것이란 서유럽 국가들의 우려감을 불식시켜야 하였다. 이를 위해 택할 수 있는 유일한 방법은 EC를 통한 독일통일이었다.

수십 년에 걸쳐 협력과 갈등 속에서 함께 공동체를 일구어온 서방 EC 국가들에게는 ①경제적으로 가장 강력한 독일이 통일됨으로써 더욱 강력해진 지배적인 국가가 될 것이라는 우려 ②가장 큰 재정적 기여를 하고 있는 독일이 통일에 매달려 공동체에 대한 기여도를 줄일 것이라는 우려 ③통일된 독일이 과연 지속적으로 서방통합을 추진할 것인가 하

는 우려 ④역사적인 경험으로 볼 때 과연 독일의 정책을 신뢰할 수 있느냐 하는 근본적인 우려 등이 복합적으로 제기되었다. 이러한 상황에서 서독은 다음과 같은 전략으로 EC회원국들을 설득하였다.

첫째, 콜 수상과 겐서 외무장관은 “우리는 독일적인 유럽이 아니라, 유럽적인 독일을 건설하고자 한다”(Wir wollen nicht ein deutsches Europa, sondern ein europäisches Deutschland schaffen)라는 함축적인 표현을 기회가 있을 때마다 강조하였다. 통일이 단순한 동서독 간의 결합이 아니라, 서독이 이미 견고하게 결속되어 있는 서방체제로 동독을 편입시키는 통일임을 역설하였다. 그리고 이러한 독일의 통일이 EC의 발전, 즉 유럽통합의 발전을 위해서도 긍정적인 영향을 미칠 것임을 강조하였다.

통일과정에서 서독정부는 동독정부에게 무엇보다도 통상 및 경제협력 협정을 즉시 체결할 것을 제안하였는데, 이는 하루속히 동독을 EC의 공동시장권에 편입시키려는 의도에서였다. 콜 수상은 그것이 동독에서 하루빨리 자유와 민주주의, 인권 그리고 자결이라는 유럽인의 기본가치가 뿌리내리는 유일한 길이며, 독일의 통일이 유럽적 차원에서 공감되어질 수 있는 길이라고 역설하였다. 또한, 그 길이 당시 변화의 소용돌이 속에 놓여있던 동유럽 국가들에게 희망을 주는 하나의 지향성이 될 것임을 설득하였다.

둘째, 독일이 유럽통합을 심화시키는데 대한 확고한 의지를 가지적으로 보여주었다. 유럽공동시장의 완성과 유럽경제통화연맹(Economic and Monetary Union : EMU)의 실현에 요구되는 EC의 조약내용을 적극적으로 지지하였으며, 콜 수상은 프랑스 대통령 미테랑과 1990년 4월 말 더블린에서 열린 특별정상회담 직전에 1993년까지 완성할 유럽경제통화연맹 이외에도 정치연합을 이루기로 합의하였다. 즉, 유럽연합(European Union)을 설립하기 위한 조약을

성립시키기 위해서 서독이 적극적인 노력을 다할 것을 약속하였다. 이러한 조치는 서독의 유럽통합 의지를 다시 한번 천명하고 공동체 회원 국가들의 우려를 불식시키는데 크게 기여하였다.

그 외 서독은 통일독일이 EC안에서 지배적인 위치를 차지하게 될 것을 염려하는 공동체 회원국들을 안심시키기 위해 통일 이후에도 EC 내 의사결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 집행위원의 숫자와 의원 수의 변화 그리고 법관 수의 변화를 요구하지 않기로 하였다. 또한, 서독이 동독의 재건을 위해 막대한 재정지원을 해야 하기 때문에 EC에 대한 지원을 격감시킬 것이라는 회원국들의 우려에 대응하여 서독의 경제력이 안정되고 강력하여 공동체에 대한 기여를 줄이지 않고 동독에 투자할 수 있다는 점을 강조하였다. 더 나아가 독일통일이 이루어짐으로써 EC 전체가 경제적으로 많은 이득을 얻을 수 있을 것이라고 설득하였다. 즉, 독일의 통일로 인해 소비 수요가 늘어나 EC국가들의 경제성장이 추가될 수 있고, 동독을 통해 동유럽 국가들을 경제적으로 개방시킬 수 있으며, 통일된 독일의 경제가 활성화될 경우 EC에 대한 독일의 경제적 기여는 더욱 커질 수 있다는 논리로 회원국들을 설득하였다.

나. NATO로의 통합

동서독에서의 선거를 통해 신속한 통일에 대한 합의가 대내·외적으로 형성되자 서독은 통일을 구체적으로 엮어내기 위해서는 무엇보다 통일독일의 군사안보적 위상에 관한 합의가 전승 4개국 간에 이루어져야 한다는 사실을 절감하였다. 독일의 통일이 안보정치적 측면에서 전승 4개국 어느 국가에게 불리하게 재편되는 계기가 되어서는 안 된다는 우려를 전승 4개국이 하고 있음을 서독정부는 잘 파악하고 있었다.

1990년 초 신속한 통일에의 의지를 내부적으로 다질 즈음 서독 정치권 내에서 이루어진 통일독일의 군사안보적 위상에 관한 논의는 세

가지로 요약되어질 수 있다. 첫째, 통일독일이 NATO의 회원국으로 가입하되 엘베강 동쪽지역에 NATO군이 주둔하지 않는 방안, 둘째, 통일독일이 NATO의 회원국이 되는 것은 물론 동독지역에도 NATO군이 주둔하는 방안, 셋째, NATO와 WTO의 양 군사동맹 체제를 근본적으로 전환시켜 유럽안보협력회의(CSCE)가 중요한 역할을 담당할 뿐만 아니라, 동·서 간에 실제적인 군축조치를 포함하는 하나의 새로운 전 유럽안보체제를 형성하는 방안이었다.

겐서 외무장관은 첫 번째 방안, 즉 통일독일이 NATO에 가입하되 NATO의 군사력은 동독지역에 진주하지 않아 동독지역에서 NATO군의 주둔과 작전권 행사는 없으리라는 입장을 견지하였다. 통일독일이 NATO 회원국으로 됨으로써 미국의 이해를 충족시키는 동시에, 동부 유럽으로 NATO 영역의 확충을 반대함으로써 소련의 안보정치적 우려를 불식시키고자 하는 양면전략이었다.

1990년 2월 14일 캐나다의 오타와에서 동서독과 전승 4국의 외무장관이 회동하여 독일의 통일과 독일 인접국 간의 안보문제를 결정하기 위한 국제적 협상의 틀로 '2+4' 형태를 운영할 것을 합의하였다. 그리고 동년 5월 5일 개최되었던 최초의 '2+4협상'에서 참가자들은 독일의 통일을 시간적 손실 없이 신속히 추진하기로 양해하였다. 통일문제를 독일주민이 스스로 결정할 권리를 가질 것과 폴란드의 서부 국경선을 국제법적인 형태로 인정하는 것을 만장일치로 결정하였다.

마지막 쟁점은 통일독일의 향후 안보동맹 형태에 관한 논의였다. NATO 가입을 기정사실화 한 서독은 소련을 움직이기 위해 서독의 정책이 동구권과 맺은 모든 조약과 헬싱키의 CSCE 최종의정서를 존중하고 폴란드와의 국경선을 인정하는 기반 위에, 즉 현상유지에 있음을 강조하였으나 소련을 움직이지는 못하였다. 소련을 설득하기 위한 서독의 노력은 이후 다차원적으로 전개되었다.

서독의 제안에 대해 소련은 두 가지 전략을 구사하였다. 첫째, 서독의 제안을 받아들여 통일독일의 NATO 가입을 기본적으로 반대하는 국내 보수세력의 명분을 없앨 수 있는, 특히 유럽 내 세력불균형에 관한 우려를 불식시킬 수 있는 국제적인 보장을 요구하였다. 둘째, 고르바초프는 통일독일의 NATO 가입을 카드로 활용하여 서독과 미국 등 서방 선진국으로부터 경제지원 등의 양보를 최대한 받아내고자 하였다.

소련이 통일독일의 중립화 방안에서 후퇴하여 조건부 NATO 가입을 받아들이고자 한 이면에는 독일의 중립화도 유럽의 안정에 기여할 수 없다는 고려가 내포되어 있었다. 독일이 중립화된다고 해서 통일독일과 서방 간의 긴밀한 정치적, 경제적 유대관계가 소멸되지는 않을 것이란 현실적인 계산이 작용한 것이다.

미국과 서독을 중심으로 NATO 회원국 간의 긴밀한 협조아래 소련의 안보에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 조치가 취해졌다. 우선, 1990년 6월 7~8일 NATO 외무장관 회의에서 유럽에서 동·서간 긴장완화와 상호협력을 천명하는 성명서가 발표되어 탈냉전의 전기가 마련되었다. 또한, 1990년 7월 5~6일 런던의 NATO 정상회담에서는 더욱 구체적이고도 중요한 조치가 취해졌다. “NATO가 소련을 더 이상 적으로 간주하지 않는다”는 「평화선언」이 채택되고 “어떠한 상황 하에서도 서방은 군사적 무력을 먼저 사용하지 않을 것이다”란 원칙이 공표되었던 것이다.

「런던성명」을 통해 유럽에서의 군사적 대결 체제의 종식을 이끌어낸 서독은 소련의 경제적 요구에 부응하기 위해서도 가시적인 조치를 취하였다. 우선, 콜 수상은 향후 12년 동안 아무런 조건 없이 30억 달러(약 50억 마르크)의 차관 제공을 결정하였으며, 미테랑 대통령과 함께 1백 50억 달러의 소련 지원을 서방세계에 촉구하였다. 또한 휴

스턴에서 1990년 7월 9일 개최되었던 G7회담에서 서독은 소련을 포함한 동유럽에 대한 대규모 경제 원조를 주장하였다. 미국과 일본이 반대하는 입장을 표명하기는 하였으나, 각국의 개별적인 소련과의 경험에는 반대하지 않는다는 소련에 대한 경제지원에 관한 원칙을 이끌어내는 성과를 거두었다.

국제적으로 소련의 정치·군사 및 경제적인 요구에 부응하는 가시적인 조치를 이끌어 낸 서독은 1990년 7월 15~16일 콜과 고르바초프의 코카서스 회동에서 마지막 카드를 던져 결국 합의를 도출하였다. 독일은 통일 후 방어위주의 비핵주의를 근간으로 하는 병력 37만명의 ‘군사 소국화’ 정책을 추진할 것이며, 동독지역의 외국군 주둔 및 서방측의 핵무기 및 생·화학 무기의 배치를 반대하고, 동독 주둔 소련군은 1994년까지 철군하되 철수에 소요되는 모든 비용을 서독이 부담하겠다는 조건의 반대급부로서, ①독일은 통일 이후에 완전한 주권을 가짐과 동시에 전승 4개국의 권한은 소멸되며 ②독일이 자신의 군사동맹체 귀속 여부를 스스로 결정한다는데 합의를 이루었던 것이다. 소련은 자신이 고수했던 통일독일의 NATO 가입에 대한 반대를 마침내 포기한 것이다.

이로써 독일통일에 대한 군사·외교적 문제는 해결되었다. 통일독일의 NATO 가입을 전제로 한 독일의 통일이 동·서 양 진영에 의해 추진된 것이다. 통일독일의 NATO 가입이 미국을 포함한 서방국을 물론, 소련에 의해서도 동의된 것은 그것이 다음과 같은 의미를 지니기 때문이다. 독일을 둘러싼 모든 국가는 NATO나 WTO와의 조약상의 의무 때문에 그 군사력의 규모나 배치에 있어서 상호 간에 규제를 받고 있다. 통일독일이 NATO를 벗어나면 그들이 군사력에 관해 주권을 가지게 되는 것을 의미한다.

통일독일이 조약상의 아무런 규제를 받지 않고 군사력의 규모나 배치를 자유롭게 변경할 수 있는데 반해, 그 주변 국가가 그렇지 못할 때 유럽에는 새로운 불안이 닥쳐올 가능성이 크다. 따라서 통일독일을 중립화하여 어떠한 안전보장 기구의 굴레도 쓰지 않게 한다는 것은 지극히 위험한 일이다. 결국 유일한 안전판이 통일독일을 NATO에 묶어두는 것이며 여기에 유관국 모두가 동의하였던 것이다.



3. 독일의 통일 : 「2+4협정」

1990년 9월 12일 '2+4협상'에 참가하였던 6개국 외무장관은 「독일에 관한 최종규정에 관한 협정」(Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland), 이른바 「2+4협정」에 서명하였다. 동 협정은 전 독일의 완전한 주권회복과 서방에의 결합, 즉 통일독일의 EC 및 NATO에의 가입을 보장하였다. 통일의 법적·정치적 외부적 틀이 완비된 것이다. 동 협정은 전승 4개국 의회의 비준을 거쳐 1991년 3월 15일부터 효력이 발효되었으며, 전승 4개국이 보유하고 있던 독일에 관한 특별권은 1990년 10월 3일 독일의 통일과 함께 소멸되었다. 「2+4협정」 가운데 주요 사항은 아래표와 같다.

「2+4협정」의 주요 내용

- 첫째, 통일된 독일은 서독, 동독 및 베를린을 포괄한다.
- 둘째, 현존하는 국경선은 최종적인 것이다. 독일은 타국에 대하여 영토 요구를 절대로 제기하지 않는다. 오데르-나이세 국경을 독일-폴란드 간 협정을 통해 확인한다.
- 셋째, 독일은 평화와 ABC(Atomic, Biological and Chemical) 무기의 포기에 관한 자국의 확인을 더욱 확고히 한다.
- 넷째, 독일군의 병력규모는 370,000명으로 제한한다.
- 다섯째, 1994년까지 소련군은 동독과 동베를린으로부터 철수한다.
- 여섯째, 그 후 NATO에 속하는 독일군을 제외한 어떠한 외국군대, 어떠한 핵무기 및 핵무기 운반수단도 동독지역에 배치되지 않는다.
- 일곱째, 베를린과 독일 전역에 관한 전승 4개국의 권한과 책임은 종식된다.
- 여덟째, 통일된 독일은 완전한 주권을 가진다.

독일의 통일, 그것은 어떠한 정치적 수사에도 불구하고 독일과 관련된 모든 국가들에게는 새로운 도전이었다. 그리고 통일독일은 그것을 극복하고 새로운 모습으로, 특히 유럽통합으로 다가서야 함을 서독의 정치권은 잘 인식하고 있었다. '2+4협상'의 실무 주역이었던 겐서 외무장관이 협정을 평가하면서 행한 다음의 언급은 이러한 독일의 부상에 대한 관련국의 우려와 이에 대한 서독의 정책방향을 잘 보여주고 있다.

“이 협정에 담겨진 우리의 천명과 의무들은 유럽의 보다 나은 미래를 위한 우리의 기여이다. (...) 독일의 국가적 통일은 완결되었다. 전 유럽의 통일 역시 완결되어야 한다. 우리는 중부와 동부 유럽에서 개혁정책의 성공을 위한 우리의 책임을 인식하고 있다.”

또한 콜 수상은 통일 이튿날인 10월 4일 베를린의 제국의회 의사당에서 통일을 가능케 한 미·영·불·소 전승 4개국에 사의를 표하는 한편 유럽통합을 중심으로 하는 통일독일 외교정책의 방향을 밝혔다. 그는 통일독일은 금세기 독일인이 자행한 범죄행위, 특히 유대인 학살행위를 결코 잊지 않음으로써 독일 역사의 어두운 면을 길이 기억하고 이러한 과오를 되풀이 하지 않을 것과 독일은 국력에 상응하는 국제적 책임을 완수할 것을 다짐하면서 외교정책 기조를 다음과 같이 천명하였다.

첫째, 독일은 인근 국가들과 우호·선린정책을 추구하며, 독자적·민족주의적 정책을 버리고 통합된 유럽의 일원으로서 세계평화를 추구한다. 둘째, 서구제국, 미국, 캐나다 등과의 동맹 및 유대관계를 존중하고 공동의 가치를 추구한다. 셋째, 독·불 간의 우호협력을 통해 유럽의 통합 및 평화체제 구축을 위한 견인차 역할을 수행한다. 넷째, CSCE가 유럽통합에 기본적으로 기여했음을 인정하고 동 기구의 상설기구화 등 발전을 추진한다. 다섯째, NATO와 WTO간에 우호·

동반자 관계 설정을 모색한다. 여섯째, 범 유럽적 책임이란 차원에서 독·소 우호협력 관계를 중시한다. 일곱째, 폴란드와의 항구적인 화해를 추구하고 헝가리·체코의 개혁을 지원한다.

주제가 있는 통일문제 강좌 24

PART 3

통합 20년 분야별 현황 및 평가

1. 정치통합
2. 행정통합
3. 경제통합
4. 사회통합

통합 20년 : 분야별 현황 및 평가



1. 정치통합

가. 통일 전 동독의 정당체제

평화적 국민봉기를 시작으로 베를린장벽이 무너진 후 체제가 붕괴되기 전까지 동독은 사회주의 일당독재 체제로 운영되었다. 당의 계획과 통제에 따라 정치, 경제 등 사회의 전 영역이 운영되는 국가정당 체제를 정치체제의 근간으로 유지하였다. 단일 지도정당이었던 사회주의통일당 즉, 절대적 영향력을 행사하는 권력독점 체제하에서 의회는 국민을 대표하는 형식적 의미만 가지고 있었다. 230만 당원을 기반으로 포괄적 영향력을 행사하는 사통당은 1989년 말 동독이 붕괴될 때까지 동독체제 유지를 위한 핵심역할을 수행하였다.

동독의회는 유일 지도정당이었던 사통당과 4개의 위성



사회주의 통일당의 전당대회(1949.1)

정당, 기타 각종 정치·사회단체 등으로 구성되었다. 2차 대전 후 동독지역에서 창당된 동독기민당(Ost-CDU), 농민당(DBD) 등 4개의 위성정당은 사통당의 정치적 노선과 그에 따른 지도를 전 계층에 효과적으로 전달하는 역할을 수행하는 동시에, 동독 정치체제가 외형상 다당제를 유지하는데 기여하였다. 개별 사회집단의 이익을 대변하는 것이 아니라, 동독사회의 다양한 계층을 사통당 체제로 결집시키는 역할을 수행했던 것이다.

동독의 인민의회는 총 73개 선거구에서 선출된 5백 명의 의원으로 구성되었다. 사통당과 위성정당을 비롯한 10개의 정당, 80여개의 정치·사회단체 등이 의석을 배분받았는데, 일반적으로 사통당이 127석, 4개의 위성정당이 각각 52석을 배분받았고, 기타 정당·단체들에게 나머지 의석이 배분되었다.

동독의 정당, 대중단체

형태	단체명	내용
국가지도 정당	사회주의 통일당(SED)	1946년 동독 사민당(SPD)과 공산당(KPD)이 결합하여 창당, 절대 권력을 가진 국가정당으로서 전 사회를 장악
위성정당	동독 자유민주당(LDPD)	1945년 창당, 동독 자유주의 세력을 대표
	동독 기민당(Ost-CDU)	1945년 창당, 동독 보수 세력을 대표
	동독 농민당(DBD)	1948년 창당, 농민세력에 대한 사통당의 노선 전파의 역할 수행
	국가민주당(NDPD)	1948년 창당, 군 출신을 지지기반
대중조직	민주여성동맹(DFD)	1947년 창설된 여성조직, 20만 회원 보유
	독일청소년년(FDJ)	1947년 창설된 동독 최대 청소년 단체, 230만 회원 보유
	자유노동조합(FDGB)	15개의 동독개별노조가 가입되어 있던 동독 노동조합의 상위조직
	문화동맹(KB)	1945년 창설된 문화대중조직
	농민자조연합(VGB)	1945년 창설된 농민조직

1989년 11월 9일 베를린장벽 붕괴 이후 동독의 개혁을 요구하는 시위가 계속되면서 동독 정당체제에 변화가 나타났다. 사통당은 기존의 스탈린주의와 결별하고 사회주의와 자본주의 사이의 제3의 길을 모색하는 좌파 정당으로의



동독 최대의 청소년 조직 FDJ의 행진장면(1950)

변모를 통해 존립을 시도하였다. 헌법에 명시된 유일 지도정당으로서의 독점조항이 삭제되면서 사통당은 다른 정당과 경쟁해야 하는 상황에 직면하였다. 사통당은 사통당-민사당(SED-PDS)이라는 당명을 사용하다가 1990년부터 민사당(민주사회당, PDS)으로 당명을 완전히 교체하였다.

다른 정당들 또한 민주주의 체제에 기반을 둔 새로운 정당으로의 탈바꿈을 모색하였다. 동독기민당(Ost-CDU)은 동독 몰락에 대한 공동 책임을 인정하며 당의 변화를 선언하고, 사회적 시장경제와 연방제에 바탕을 둔 동서독 통일방안을 당의 목표로 제시하였다. 동독자유민주당(자민당, LDPD)은 베를린장벽이 붕괴되기 이전인 1989년 9월 이미 사통당의 노선을 비판하며 사통당 체제에 반기를 들었다.

베를린장벽 붕괴 이후 동독 정당체제의 변화

당 명	변화 내용 · 형태
사통당 (SED)	유일 지도정당으로서의 지위 상실, 민주적 다원주의 체제하의 사회주의 세력으로 변화 시도
동독자민당(LDPD)	동독의 새로운 자유주의 세력으로서의 변화 시도
동독기민당 (Ost-CDU)	사회주의 노선을 포기하고 사회적 시장경제와 연방제를 강령으로 채택
농민당(DBD)	위성정당에서 탈퇴. 후에 당을 해체하고 기민당에 개별적으로 가입
국가민주당(NDPD)	1989년 12월 위성정당에서 탈퇴한 후 동독 자유주의 세력으로 편입

장벽 붕괴가 급박하게 진행된 변혁 시기에는 동독지역에 새로운 정당, 정치세력이 태동할 수 있는 기회를 제공하였다. 이러한 상황에서 1989년 10월 7일 동독지역에서 법치주의, 민주주의, 사회 및 경제적 평등을 표방하며 동독사민당(SDP)이 창당되어 동독 전역으로의 세력 확장을 추진하였다. 또한 서독 바이에른 주를 근거지로 하는 기사당(CSU)의 지원 하에 보수기독교 가치관을 표방하는 독일사회연합(DSU)이 1990년 창당되었다.

재야를 구성하던 사회단체들도 차츰 정치 세력화하는 경향이 나타났다. 환경·평화·양성평등 운동을 추구하던 재야단체에 의해 1989년 11월 동독녹색당(Grüne Partei der DDR)이 창당되었고, 평화인권(IFM), 민주주의지금(Demokratie Jetzt), 신포럼(Neues Forum) 등의 정치단체가 새롭게 생겨났다. 이와 같은 다양한 정치세력들은 대동소이한 정강·정치적 노선을 표방하였다. 기존의 사회주의 체제와 결별하고 자유민주주의, 시장경제에 기반을 둔 새로운 체제로의 변혁을 시도하거나, 법치국가에 근거한 민주화를 통해 사회주의 체제 내에서의 개혁을 추구하였다.

베를린장벽 붕괴 이후 새로운 정당 및 단체

정당, 단체명	주요 특성
동독사민당(Ost-SPD)	1989년 10월 창당, 법치·민주·사회 및 경제적 평등 추구
독일사회연합(DSU)	1990년 1월 창당, 보수주의 세력을 대변
신포럼(NF)	1989년 9월 형성된 동독 재야단체, 베를린장벽 붕괴 후 독일통일까지 중요한 역할 수행
동독자유당(DFP)	1990년 1월, 신포럼에서 이탈한 동독 재야세력 일부가 세운 정당
민주주의지금(DJ)	1989년 9월 형성된 동독 재야세력, 후에 다른 동독 재야세력과 함께 연맹90(Bündnis 90)을 창당
평화인권(IFM)	동독시절부터 존재하던 재야 평화인권운동 단체, 베를린장벽 붕괴 이후 중요한 역할을 수행

나. 변혁시기의 동독정치

베를린장벽 붕괴 이후 동독 인민회의의 기능이 유명무실화 되면서 동독지역에 정치적 권력 공백상태가 발생하였다. 정치적 정당성을 가지고 있던 정치체제가 붕괴한 가운데 새로운 정치권력이 아직 형성되지 못하였기 때문이다. 이러한 상황에서 사통당과 다른 위성정당 등에 뿌리를 둔 신생 정당뿐 아니라, 재야그룹이 참여하여 의견을 나누는 협의체로서 ‘원탁회의’ (Runder Tisch)가 구성되었다. 원탁회의는 주요 의제에 대한 결정권 없이 자문과 청취권만 가지고 있었으나, 정치권력의 기능이 마비된 권력 공백기에 중요한 역할을 하였다. 동독 개혁, 동서독 통일 등 동독의 장래와 관련된 논의가 이뤄지는 토론의 무대로서 그 역할을 충실히 수행하였다.

동독의 향후 방향에 관한 활발한 논의가 이뤄지는 가운데 동독의 개혁을 추구하던 원탁회의는 점차 영향력을 잃게 되었다. 대다수 동독인의 마음이 동독체제 개혁을 통해 기존의 동독을 유지하는 것보다 동서독 통일을 지향하는 방향으로 기울어 있다는 것이 1990년 3월 18일의 선거 결과로 나타났다기 때문이다. 그러나 원탁회의는 동서독 정치일정, 새로운 헌법 등 다양한 사안에 관한 논의에서 중요한 역할을 하였다.



첫 원탁회의(1989.12.7)

동독 정치 격동의 향방을 가늠하는 중요한 의미를 가졌던 1990년 3월 18일 동독 마지막 의회선거는 각 정치 세력에게 매우 중요하였다. 선거 결과에 따라 동독의 미래뿐 아니라, 각 정당·단체의 입지가 크게 달라지기 때문이었다. 따라서 각 정당·단체들은 새로운 정치 환경에서 유

리한 입지를 구축하기 위해 정치적 노선, 목적 등이 유사한 단체나 정당과 선거연합을 결성하여 선거에 임하였다. 여기에 장벽 붕괴 후 동독정당의 체제변화를 직·간접적으로 지원하였던 서독 정치계도 적극 관여하였다. 이러한 과정을 거쳐 독일동맹(Allianz für Deutschland), 자유민주주의연맹(BFD) 등의 다양한 연합체가 결성되었으며, 동독 시민운동 단체에 기원을 둔 평화인권(IFM), 신포럼(NF) 등도 통합 선거명부를 쓰는 선거연합 동맹90(Bündnis 90)을 결성하였다.

20개가 넘는 정당·단체가 참여했던 동독의 마지막 인민회의 선거에서 조속한 통일을 주장한 기민당이 이끄는 독일동맹이 40.8%로 압승을 거뒀고, 점진적인 통일을 주장했던 사민당은 21%의 지지율을 얻는 데 그쳤다. 이외에 단독으로 선거에 참여했던 민사당(PDS)은 16.4%, 자유민주주의연맹은 5.3%, 동맹90은 2.9%의 지지를 얻었다.

이러한 선거결과는 바로 동독의 미래, 즉 서독과의 조속한 통일을 결정할 것이었다. 선거를 통해 12개 정당대표로 구성된 새로운 인민회의가 탄생했으며, 기민당을 중심으로 한 독일동맹이 163석, 사민당이 88석을 차지하였다.

동독 마지막 인민회의의 선거에 참여했던 정치연합체 및 선거결과

정당 / 동맹	지지율(%)
독일동맹(Ost-CDU, Demokratischer Aufbruch, DSD)	40.8
사민당(Ost-SPD)	21
민사당(PDS)	16.4
자유독일동맹(LDP, Deutsche Forumspartei, FDP)	5.3
동맹90(IFM, Demokratie Jetzt, Neues Forum)	2.9

다. 통일 후 동서독 정당통합

1990년 10월 3일 동서독 통일이 공식 선포된 후, 구동독 지역을

포함한 연방의회 선거 일정이 1990년 12월 2일로 확정되면서 동서독 정당 간의 통합이 본격적으로 진행되었다. 통일 후 치러지는 첫 선거에서 서독 선거법이 구동독 지역에 적용되기로 합의되었다. 이러한 결정은 동서독 정당 간의 통합을 더욱 촉진시키는 결과를 가져왔다. 서독 정당들은 동독에서의 영향력 확대를 위해 동독 자매정당들과 제휴관계를 맺고 동독 정당에 대한 인적·물적 지원을 적극 제공하였다.

동서독 기민당은 1990년 10월 합당을 완료했고, 농민당은 해체 후 개별적으로 기민당에 입당하였다. 사민당, 자민당도 서독의 각 자매 정당과 연합을 이뤘고, 동독 녹색당이 선거 이후 서독 녹색당과 합병하기로 결의하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 다수의 동서독 정당 간의 통합이 전 독일 총선 전에 마무리 되었다.

동서독 정당통합은 정당 간의 대등한 통합이라기 보다 동독 각 정당의 당 조직이 구서독 정당에 흡수된 것이라고 볼 수 있다. 기존의 서독 정치체제가 동독지역으로 확장되는 형태로 통합이 이뤄졌기 때문이다. 동독 정치인이 정당 내에서 일부 보직을 맡으면서 인적 통합이 부분적으로 이뤄지기도 하였다. 그렇지만 대체로 당 대표, 사무총장 등의 주요 보직은 서독 측 인사가 맡았고, 부대표, 당무위원 등은 동독 측이 맡는 경우가 많았다. 이는 서독의 유권자수가 동독보다 압도적으로 많은 상황에 기인한 것이라고 할 수 있다.

통일 후 실시된 첫 연방의회 선거에서 선출된 662명의 의원 가운데 구 동독 5개주에서 선출된 127명과 베를린에서 선출된 28명, 즉 총 155명이 구 동독지역의 이익을 대변하는 의원이라고 할 수 있다. 동서독의 지역적 규모의 차이가 정당 내의 인적 구조에 자연스럽게 반영된 것이다. 또한 흡수통합 방식으로 이뤄진 통일과정에서 서독으로의 권력 쏠림현상을 보여주는 것이기도 하였다.

동서독 정당통합 과정에서 나타난 주목할 만한 변화는 구 동독 사통당의 후신인 민사당(PDS)이 새로운 정치세력으로 입지를 성공적으로 구축했다는 것이다. 체제전환의 상황에서 구 동독공산당의 잔당이라는 비판을 극복하고 동독주민의 의사를 대변하는 정당으로서 정치적 기반을 확보하였던 것이다. 민사당은 통일 직후 통일후유증에 따르는 불만이 사회적으로 표출되는 과정에서 정치적 지지를 확보하였다. 이를 바탕으로 1990년대에는 주로 구 동독지역에서 영향력을 가지고 있었으나, 2000년대에 접어들면서 구 서독 좌파 세력과의 연대를 통해 구 서독지역으로까지 지지기반을 넓히면서 전국적 지지를 얻는 전국정당으로 성장하였다.

민사당의 역대 선거 득표율 및 원내 의석수

	지역	1990	1994	1998	2002	2005	2009
득표율 (%)	전독일	2.4	4.4	5.1	4.0	8.7	11.9
	구 동독지역	11.1	17.7	19.5	18.8	25.4	26.4
	구 서독지역	0.3	0.9	1.1	1.1	4.9	8.3
원내 의석수		17	30	35	2	54	76

일각에서는 “이념적으로 경직되어 있는 사통당의 후신”이라는 비판적 시각도 존재하지만, 민사당은 베를린 등 구 동독지역의 지방정부에서 사민당과 연정을 꾸리는 등 좌파 성향의 정치세력으로 독일 정계에 성공적으로 뿌리내렸다. 구 서독지역에서의 지지는 여전히 큰 비중을 차지하고 있지 않다. 그렇지만 구 동독지역을 한정해서 볼 때 기민/기사당과 사민당 다음으로 높은 지지를 얻는 정치 정당으로 자리매김하고 있다. 민사당은 2007년 구 서독 좌파 세력을 주축으로 결성된 선거대안연합(WASG)과의 합병을 통해 좌파당(Die Linke)을 결성하였다. 동서독 좌파의 결합체라고 평가되는 좌파당은 진보적 색채를 드러내며 2000년대 초반부터 진행되고 있는 신자유주의 정책에 반대하는 진보 성향의 세력을 대변하는 정당으로 자리매김하였다.

라. 정치통합 평가

통일 이후 이뤄진 동서독 정당통합에 대해 서독 정당체제가 동독지역으로 확장된 것에 불과하다는 냉소적 의견이 존재하기도 한다. 또한 통일 후 구 동독지역에서 정당체제가 운영되는 과정에서 일부 문제가 발생하기도 하였다. 그러나 역사상 유래가 없는 단기간에 민주적 정치체제의 근간이라고 할 수 있는 정당체제의 구축이 성공적으로 완수되었다는 평가에는 이견이 없다. 구 동독지역을 대표하는 정치 정당이 신속하게 세워짐에 따라 통일 후 공백 없이 전 독일에서 의회체제가 원활하게 운영될 수 있는 기반이 마련된 것이기 때문이다. 1990년 구 동독지역 주 의회 선거를 통해 선출된 의원 509명 가운데 구 동독의회 출신은 5명만 당선되어 구 동독출신 정치인 청산 또한 자연스레 이뤄진 것으로 평가되고 있다.

구 동독지역에서 정치경험이 없던 새 인물이 대다수 등장한 가운데 동독과는 다른 서독의 의회체제에 대한 이해·경험의 부족으로 일부 문제가 발생하기도 하였다. 그러나 이러한 문제는 민주주의 정치에 대한 이해, 정당정치 경험이 축적되면서 개선되고 있다. 체제 구축의 측면에서 통일 후 구 동독지역 정당체제는 소기의 목적을 달성하며 성공적으로 완료된 것으로 평가될 수 있다.



독일 연방의회

체제 측면에서의 정당통합 과제가 성공적으로 마무리 된 가운데 독일은 구 동독지역에서의 민주주의 정치문화 신장이라는 과제에 직면하였다. 동독 유권자의 미흡한 민주주의 의식과 낮은 정치참여 수준을 향상시키는 것이 중요한 과제였다. 통일 초기 동독인들은 새로운 민주주의 체제에 대해 높은 관심과 지지를 나타냈다. 그러나 “수년 내에 서독수준의 경제적 풍요를 누릴 수 있을 것”이라는 기대가 충족되지 않으면서 정치에 대한 실망감이 급격히 늘어났다. 이로 인해 동독지역에서 선거 등의 정치참여율이 급격히 떨어졌다.

이러한 경향에는 개인의 정치적 의사를 수렴하는 정치조직 및 경험이 동독지역에서 아직 부족한데도 원인이 있었다. 그렇지만 무엇보다 새로운 정치체제가 필요로 하는 민주적 정치문화가 부재하였기 때문이라는 평가가 내려지고 있다. 이러한 구 동독지역의 상황은 정치체제 이식은 빠른 시간 내에 이뤄질 수 있으나, 그에 적합한 인식의 변화는 장기간에 걸쳐 완성될 수 있는 과제라는 것을 보여주고 있다. 구 동독지역에 민주적 정치문화를 만드는 것은 중·장기적으로 추진되어야 할 매우 중요한 과제인 것이다.



복지정책 축소에 항의하는 동베를린의 시위장면(2003)



2. 행정통합

가. 통일 전 동독의 행정체제

독일통일 후 민주적 행정체제가 이식되기 전까지 동독은 행정이 국가권력의 속성을 가지는 사회주의적 관료주의 행정체제를 유지하였다. 권력분립, 연방국가, 지방자치를 원칙으로 하는 서독 행정체제와는 다른 하향식 권위주의 행정체제로 운영되었던 것이다. 1970년대에 접어들면서 동독에 부분적으로 지방자치제 요소가 도입되었다. 그러나 대체로 동서독 분단 이후 도입된 중앙집권적 성격의 행정체제가 계속 유지되었다.

행정구역 체제로서 동서독 분단 전에 존재하던 주(Land)제도가 1952년 해체되었다. 이후 동독의 행정 단위는 지방정부의 업무를 대행하던 15개의 군(Bezirk)과 217개의 구(Kreis), 그리고 최소 행정구역 단위인 7,565개의 면(Gemeinde) 체제로 바뀌었다. 자주적, 독자적 행정권이 없었던 각 군은 중앙정부의 정책을 위임받아 처리하는 역할을 수행하였다.

군 행정체제의 최상위 기관은 주민대표자로 구성된 군의회(Bezirkstag)였다. 군 의회에 참석하는 대표자는 형식상 스스로 판단·결정할 수 있는 자주권을 가지고 있었다. 그러나 그러한 역할을 수행하는 경우는 없었고, 군에서 제시된 법안을 통과시키는 등 대부분 이미 위에서 결정된 사안을 처리하는 역할을 수행하였다.

나. 통일과정에서의 동독 행정체제 재편

체제전환 과정에서 동독지역의 행정구역 개편에 대한 논의가 진행되었다. 1990년 3월 18일로 확정된 인민의회 선거 이전에 동독을

구 동독 각 주(시 포함)의 군·구 현황

군(Bezirk)의 이름	구(Kreis)의 수	면(Gemeinde)의 수
로스톱	14	360
노이 브란덴부르크	15	492
슈베린	11	389
포츠담	17	755
프랑크푸르트 오더	12	438
막데부르크	20	655
코트부스	15	574
할레	23	684
라이프찌히	13	422
에어푸르트	15	719
드레스덴	17	594
칼 맑스 시	24	601
게라	13	528
주울	9	358
동베를린	11	

2~8개의 주 체제로 전환하자는 의견이 제시되었다. 이후 논의를 거쳐 동서독 분단 전 동독에서 유지되던 5개 주 체제로 다시 환원하는 안이 수용되었다. 주 체제로의 복귀를 통한 연방제 부활과 함께 분단 전 유지되었던 전통적 지방자치제도의 부활도 자연스럽게 논의되었다. 이러한 과정을 거쳐 1990년 5월 17일 인민의회에서 지방자치법이 가결되어 지방자치 행정체제 구축을 위한 기반이 갖춰졌다.

한편, 체제붕괴 직전에는 내부 상황의 악화로 인해 동독 행정체제가 더 이상 기능하지 못하였다. 이에 따라 동독의 마지막 수상 로타르 드메지어는 서독의 행정지원을 가능케 하기 위해 서독 관료의 동독 입국 및 국정 보조업무 수행을 승인하였다. 이를 통해 통일 이전인 1990년 6월부터 서독의 행정지원이 동독에 제공되었다. 동독 말기에 통과된 법률·규정들은 대개 서독의 본이나 서베를린에서 온 공직자에 의해 제정되었다.

다. 동독 행정체제의 통합과정

구 동독지역의 행정체제 통합은 체제전환 과정에서 매우 중요한 과제로 인식되었다. 행정체제가 성공적으로 통합되어야만 구 동독 재건을 위한 일련의 과정이 신속하게 진행될 수 있기 때문이다. 동서독 행정부의 통합은 동독 체제하에서 해체되었다가 부활된 5개 주의 주정부부를 재수립하는 형태로 진행되었다.

투명하고 효율적인 새로운 행정체제를 구축하기 위해 전문성을 갖춘 행정인력을 양성하는 것이 시급한 과제로 인식되었다. 그러나 구 동독지역에는 새로운 법과 행정절차에 대한 지식을 소유한 인력이 전무하였다. 이를 해결하기 위해 기존 행정인력의 연수와 재교육을 통해 동독지역에서 새로운 인력을 신속하게 양성하는 방안이 적극 추진되었다. 동시에 서독의 행정인력이 동독에 대거 투입되어 동서독 인력이 함께 협력하는 방식으로 진행되었다.

1990년 초까지 구 동독은 210만 여명의 행정인력을 유지하였는데, 이들은 주로 중앙에 집중되어 있는 경향이 많았다. 동독 전체 인구의 12%에 해당하는 이러한 공공분야 인력 규모는 전체 인구의 7% 가량이 공공분야에 근무했던 서독에 비해 월등히 많은 것이었다. 이러한 대규모 행정인력을 처리하는 문제가 통일 후 행정체제 개편과정에서 중요한 과제로 대두되었다. 이들 가운데 약 30만 명은 통일 전에 퇴직하였고, 약 180만 명이 통일된 독일로 인수되었다.

동독의 행정인력은 크게 조기 퇴직, 해직, 교육 후 계속 임용 등의 방식으로 처리되었다. 동독 출신 행정인력은 공직적격성 심사를 통해 계속근무 가능여부를 심사받았다. 심사과정은 당사자가 작성한 내용을 바탕으로 서류심사와 면접을 실시한 후 개별심사를 통해 최종 결정이 내려지는 방식으로 진행되었다. 이러한 과정을 통해 국가보안성

(이른바 슈타지) 등에서 인권 측면에서나 법치국가의 기본원칙에서 어긋나는 행위에 가담한 여부가 조사되었다.

조사결과 적극적으로 가담한 것으로 드러난 자는 공공업무를 수행하는 것이 금지되어 관련 규정에 따라 해고되었다. 헌법에 반하는 행위 전력이 있거나, 그러한 활동에 적극 협력한 자가 새로운 체제에서 공공업무를 수행하는 것은 그들로 인해 피해를 입은 당사자가 정서적으로 수용할 수 없는 것이기 때문이었다. 이러한 원칙에 따라 동독 작센 주는 국가보안성, 국가안보국에서 공식, 비공식적으로 활동한 자의 주 행정기관 고용을 금지시켰고, 이러한 조항은 이후 다른 주에서도 적용되었다.

이처럼 반 인권적 기관에서 적극 활동했던 인력이 통일 후 더 이상 행정인력으로 활용되지 않으면서 행정경험을 가진 인력의 부족 현상이 나타났는데, 특히 행정체제의 상층부에서 그러하였다. 반 인권적 행위 관련자 이외에 동독의 기존 행정조직이 해체되면서 자리가 없어진 인력의 일부도 더 이상 고용되지 않고 감원되었다. 이들은 일반적으로 이전 보수의 70% 가량에 해당하는 급료를 받으며 6~9개월의 대기기간을 거쳤다. 이후 재고용되지 않으면 자동적으로 계약이 해지되어 해임되는 방식으로 감원되었다. 이러한 방식으로 감원된 인력은 약 20~25만 명에 이르는 것으로 추산되고 있다. 전체적으로 통일 초기인 1990년 210만 명에 이르던 동독 행정인력은 1995년 150만 명 수준으로 크게 감축되었다. 감원은 연방, 주, 지방자치단체 등의 모든 행정단위 수준에서 진행되었는데, 특히 연방수준에서 많이 이루어져 중앙 행정인력의 절반 이상에 해당하는 자리가 체제개편 과정에서 없어졌다.

계속 근무가 결정된 행정인력은 업무적응을 위한 교육을 이수해야 하였다. 집중적인 교육을 통해 행정지식 등 업무에 필요한 지식과 법치국가, 민주주의 행정체제에 입각한 가치관, 행정법, 헌법 등의 교육을 받았다. 교육 후 검증을 통해 계속근무 여부가 최종 결정되었다.

동독 행정인력의 교육은 구 서독의 중앙공무원 교육담당기관, 연방 행정청, 구 서독 각 주의 행정전문학교 등 다양한 기관을 통해 진행되었다. 각 기관은 구 동독, 즉 신 연방 5개주의 행정인력 교육을 위한 프로그램을 개발하는 동시에 교육을 전담하는 강의인력의 양성을 추진하였다.

또한, 구 서독의 각 기관은 구 동독 5개주의 공무원 교육기관 신설 자문, 동독 인력의 행정실무 견습기회 제공 등 다양한 방식으로 동독 인력의 교육을 지원하였다. 이를 통해 1991~1994년 사이 21만 5천 명의 동독 행정인력이 교육에 참여했고, 통일 후 첫 3년 동안 매년 1억 8천 마르크 가량이 이를 위한 재정으로 소요되었다.

한편, 행정인력 처리, 행정체제 구축 등 전체 행정통합 과정을 지원하기 위한 다양한 조직·기구 등이 신설되었다. 연방-주 조직정비처(Bund-Länder Clearingsstelle)는 통일 후 진행된 인력지원 업무를 주관하였다. 연방정부, 신·구 연방주 및 지방자치단체 대표를 구성원으로 1990년 8월 신설된 연방-주 조직정비처는 신 연방의 첫 지방선거 개최 전까지 지방행정 업무를 책임졌던 전권자를 자문하였다. 동시에 공공기관 폐쇄, 새로운 기관 설립·이관작업에 직·간접적으로 관여하는 등 신 연방주 재건업무를 지원하였다.

연방정부와 주정부는 행정인력의 효율적 수급을 위해 지방자치단체 인력지원단을 조직하였다. 이 기구는 구 동독 각 지방에 지방자치단체 구축업무를 지원하는 기구로서 구 동독에 구 서독의 행정인력을 소개하는 업무를 수행하였다. 1991년 베를린에 설치된 이 기구는 1995년 6월까지 존속하며 총 3,800건 이상의 인력지원 업무를 수행하였다. 이 외에 지방행정 조직정비처, 직무참모위원회, 지방자치단체 정보업무처 등 동독의 지방행정체제 구축 및 운영을 지원하는 다양한 기구가 신설·운영되었다.

구 동독 행정체제 구축 지원기구 현황

	기능	비고
연방행정조직 정비처	구 동독지역 주정부, 자치단체와 논의하여 필요한 지원분야·방법·지원규모 결정	구 동서독 주정부 대표, 지방자치단체 연합의 대표자가 구성원
지방행정조직 정비처	주정부 재구축, 행정기구 구축, 행정기구 사무 배분, 직무체계 마련	연방정부 대표 및 각 주의 주지사로 구성
지방자치단체 인력지원단 (Personalvermittlung für Kommunen)	구 동독지역 지자체의 인력수요를 파악하고 서독 지원자를 모집하여 동독에 제공	내무부 정무차관을 위원장으로 연방 및 주 행정기관의 장, 신 연방 5개주, 베를린 지자체의 장으로 구성
직무참모위원회 (Arbeitsstab Neue Länder)	신 연방주의 특별행정을 지원, 제안과 조언 등 행정지도의 기능, 재산권 문제와 같이 다뤄보지 않았던 업무수행 지원	
지방자치단체 정보업무처 (Infodienst Kommunal)	법규 변경·제정 정보, 자치단체의 사무 처리를 위한 정보·제언 등 구 동독의 각 지방단위 지역에서 필요로 하는 정보 배부	
지방자치단체 협의회	구 동독지역 지방자치단체장의 업무를 조언·지도하고 구 동독지역 발전을 공동으로 논의	

통일 후 구 서독 행정체제 개편

한편, 통일 후 구 동독지역 뿐 아니라 연방차원에서 행정체제 개편이 이뤄졌다. 수상실의 경우 통일 전 외교·안보·통일정책담당실(3개 과)에서 통합업무를 수행했는데, 통일 후 외교·안보·통일정책담당실이 국내·법률문제담당실로 흡수되면서 신 연방 5개주문제 담당관실에서 통합업무를 수행하였다. 또한, 대 동독 업무를 담당하던 내무부가 내무부로 흡수되었고, 동독지역 재건 등의 업무를 담당하는 부서가 신설되었다. 이 외 통일 이후 법적 복권 등의 문제를 담당하기 위한 부서가 법무부에 신설되었고, 재산관리청, 관세청 등 동독에 없던 기관도 동독지역에 새롭게 신설되었다.

행정통합 과정에서 구 서독에서 파견된 행정인력이 무엇보다 중요한 역할을 수행하였다. 서독 행정기관은 통일조약 제15조에 의거하여 행정자문단을 조직해 동독지역에 전문인력을 상주시키면서 동독지역의 행정조직 구성에 필요한 조언 및 자문을 제공하였다. 초기의 지원은 대개 서독의 단체장, 고위공무원 대표단이 월 1회 구 동독 자매단체 및 기관을 방문하여 수일간 머무르면서 해당기관이 직면했던 현안을 논의하고 자문을 제공하는 방식으로 진행되었다. 출장 및 파견 형태로 이뤄졌던 이러한 지원방식은 이후 구 동독지역에 인력을 상주하면서 행정재건 작업을 지원하는 형태로 방식으로 바뀌었다. 1991년 1만 여명이 구 동독의 연방정부기관에서 근무한 이래 1992년에는 2만 6천 명, 1995년 말에는 3만 5천 명이 구 동독지역에 파견되었다.

독일통일 초기 신 연방주 대상 행정인력 파견현황

	파견현황	인원(명)
1992년 6월 당시	연방정부	15,000
	주 정부	8,000
	지방자치단체	3,000
	총 계	26,000
1995년 12월 당시	연방정부	16,500
	주 정부	8,500
	지방자치단체	10,000
	총 계	35,000

대체로 희망자를 파견하는 방식으로 동독 근무자를 선정했는데, 행정경험이 풍부한 조기 은퇴자, 정당, 정치재단 등의 전문가가 파견되기도 하였다. 서독 당국은 서독인력의 구 동독지역 근무를 장려하기 위해 특별임금, 일일급, 여행경비, 인사상의 혜택 등 여러 가지 특혜 정책을 실시하였다.

구 동독 행정통합 과정에서 동서독 자매결연을 통한 협력체계가 중요한 역할을 담당하였다. 통일 전부터 동서독 도시 간 자매결연이 있

었는데, 통일 과정에서 자매결연이 확대되어 40여 개에 불과하던 규모는 1992년 2천여 개로 증가하였다. 이러한 확대된 자매결연을 통해 행정재건 지원이 적극적으로 이뤄졌다. 지원방식은 서독의 주마다 달랐는데, 일부 주에서는 주의 각 지방자치단체가 주정부의 관여 없이 자매결연 주의 지방자치단체를 직접 지원하였다. 반면 바이에른 등의 일부 주는 주정부가 통합적으로 운영 관리하는 방식을 취하기도 하였다. 이러한 다양한 방식으로 인구 5만 명 이상의 구 동독 도시 대 다수가 서독 자매결연 도시의 지원을 받았다.

서독 각 주는 물적 지원, 재교육 실시, 인력 파견, 상담 등의 다양한 방식으로 구 동독지역 행정체제 구축을 지원하였다. 이러한 지원은 시기별로 다른 모습을 띄었는데, 초반에는 주 사무실 설비, 물품 등의 물적 지원이 주를 이뤘고, 1990년대 중반까지 자문, 회의개최, 직원 파견 등이 전체 지원의 65%를 차지하였다.

독일통일 후 동서독 각 주의 자매결연 현황

구 서독 주	구 동독 주 혹은 시
슐레스비히-홀슈타인, 함부르크, 브레멘, 노트라인-베스트팔렌	메클렌부르크-포어롬메른 (슈베린, 로스톡, 노이 브란덴부르크)
함부르크	드레스덴(시와 구역)
니더작센	작센안할트 (막데부르크, 할레, 슈베린과 에어푸르트 일부)
노트라인-베스트팔렌, 자란트	브란덴부르크(코트부스, 프랑크푸르트 오더, 포츠담 지역)
헤센, 라인란트팔츠, 바이에른, 서베를린	튀링엔, 동베를린 및 서베를린 접경 브란덴부르크 지역
바덴뷔템베르크, 바이에른	작센 (캠니츠, 드레스덴, 라이프찌히 지역)
노트라인-베스트팔렌	라이프찌히시 및 주변지역

라. 행정통합 평가

통일 후 구 동독 행정통합의 문제는 담당자들이 예상했던 것보다 훨씬 많은 시간이 걸리는 어려운 과제였다. 단순히 제도를 바꾸는 것을 넘어 중앙 중심적 사고방식을 가지고 있던 동독 행정인력의 습관과 태도를 바꾸는 새로운 행정문화를 형성·정착하는 작업이었기 때문이다. 실제로 “위에서 내려온 것을 수행할 뿐, 직접 움직이고 책임지는 것을 거부”하는 동독 인력의 생각을 바꾸는 것은 매우 어려운 과제였다. 이로 인해 주의 업무를 군이나 더 하부단위로 이관하여 자치행정 체제를 구축하는 것은 더욱 어려운 과제였다. 바뀐 환경에서 요구되는 전문성, 새 체제에 대한 충성도, 새로운 행정업무의 성격에 적합한 인식·인성 형성 등 다양한 측면에서 동독의 행정인력은 새로운 도전을 요구받았다.

한편, 동서독 지역 간에 차이가 존재함에도 불구하고 짧은 시간에 통합을 시도하면서 서독의 행정체제가 안고 있던 문제들도 드러났다. 통일을 계기로 서독 행정체제의 문제점을 개선할 수도 있었으나, 조속한 통합이 중요시되면서 그러한 기회를 제대로 살리지 못하였다. 또한, 구 서독 출신 행정인력과 구 동독 출신 간의 갈등으로 인한 문제가 제기되었다. 이러한 문제는 특히 서독 출신 인력이 주로 고위 행정직을 차지하고 있는 것에 대한 반감에서 비롯된 성격이 강하다.

이처럼 장애가 되는 많은 요인들이 존재했음에도 불구하고 전체적으로 새로운 행정체제가 성공적으로 구 동독지역에 안착했다고 평가되고 있다. 동독 중앙집권 체제를 지탱하던 행정체제를 행정자치에 기반한 민주적 행정체제로 바꾸는 작업이 성공적으로 이뤄진 것이다. 1990년대 중반 무렵 구 동독지역의 행정통합이 완료되었다. 특히, 재정, 조세행정 등 구 동독에서는 낯설었던 분야들이 단기간에 성공적으로 이식되었다.

지방단위 뿐 아니라, 사법 등의 연방단위 행정체제도 구 동독지역에 성공적으로 이식된 것으로 평가되고 있다. 서독체제로의 편입과정에서 217개에 이르던 동독의 군 행정구역이 87개로 축소되는 등 지방행정 체제가 대폭 개편되었다. 인력 측면에서 슈타지 연루자의 해임 등 인적 청산 뿐 아니라, 방만했던 인력 규모를 서독 수준으로 개선하는 작업 또한 성공적으로 추진되었다. 구 서독 행정인력의 높은 고위직 점유율 문제도 점차 해소되어, 2002년 이후 신 연방 지방정부에서는 동독출신이 높은 비율을 차지하였다.

신 연방 주, 지방자치단체의 공직자 변화추이

	년도	구 동독			구 서독		
		총 공무원수	1000명당 공무원수	증감	총 공무원수	1000명당 공무원수	증감
주	1991	634,468	39.9	-	1,937,508	30.2	-
	1992	583,777	37.1	-7.99	1,947,541	30.0	0.52
	1993	556,387	35.6	-4.69	1,954,272	29.8	0.35
	1994	534,593	34.4	-3.92	1,947,385	29.5	-0.35
	1996	519,703	33.7	-2.79	1,910,181	28.7	-1.91
	1999	483,073	31.7	-7.05	1,830,636	27.3	-4.16
자치단체	1991	661,505	41.6	-	1,334,351	20.8	-
	1992	654,738	41.6	-1.02	1,360,457	21.0	1.96
	1993	539,055	34.5	-17.67	1,345,051	20.5	-1.13
	1994	476,077	30.7	-11.68	1,330,365	20.2	-1.09
	1996	407,015	26.4	-14.51	1,264,474	19.0	-4.95
	1999	336,030	22.1	-17.44	1,201,291	17.9	-5.00

구 동독의 행정체제를 빠른 시간에 성공적으로 개편하는 데는 무엇보다 구 동독에 파견된 구 서독 출신의 행정인력이 중요한 역할을 하였다. 직접적인 책임권한과 풍부한 행정경험을 가진 서독 인력이 통일 전 통일조약을 준비하고 추진하는 과정에서 중요한 역할을 수행했을 뿐만 아니라, 구 동독지역의 행정체제 재건 과정에서도 결정적 역할을 한 것이다. 또한 서독 인력은 행정체제 전환과정에서 동서독 주민간의 교류를 가능하게 하는 가교역할도 충실히 수행하였다.

신 연방 지방정부의 주요직위별 동서독 출신자 비율

종류	전체	구 동독	구 서독	구 동독비율	구 서독비율
주지사	5	4	1	80	20
지방장관	52	39	13	75	25
차관	51	12	35	23.5	68.6
계	108	55	49	50.9	45.4

* 무 응답자 4명



3. 경제통합

독일통일 후의 동서독 경제통합은 사회주의 계획경제 속에서 낙후되었던 구 동독지역의 경제체제를 해체하고 정비하여 이 지역을 재건하는데 주안점을 두었다. 이를 위해 통일 전인 1990년 3월 1일 동독의 산업과 경제의 상속자 역할을 할 기관으로 신탁청(Treuhandanstalt)이 설립되었고, 1990년 5월 18일에는 「경제, 통화 및 사회통합 협약」이 체결되었다. 신탁청의 임무는 국가 소유로 되어있던 동독의 재산과 산업체들을 시장경제의 원칙에 따라 민영화하는 일이었다. 공동의 경제, 통화 및 사회통합에 관한 국가협약에 의해서 서독마르크화가 동독 지역에서 공식통화로 인정되었다. 이 두 결정이 향후 동독의 경제발전 추이를 결정짓는데 중요한 역할을 하였다.

「경제, 통화 및 사회통합 협약」으로 전체 독일에 단일 경제단위의 원칙이 적용되었다. 서독마르크화가 공동통화로 인정되면서 1,980억의 동독마르크화가 1,200억 서독마르크화로 전환되었다. 분단 기간 동안 서독마르크 대 동독마르크의 환율은 불안정하고 변동이 심하여 은행에서는 1:4~1:8, 암시장에서는 1:30의 환율로까지 교환되었다. 통일 후 이것을 동독 주민의 요청과 정치권의 호응으로 1:1~1:2의 환율로 교환하였다. 동독 주민의 나이에 따라 환율을 달리해 14세까지는 최대 2천 동독마르크, 15~59세는 최대 4천 동독마르크, 60세 이상은 6천 동독마르크를 1:1의 환율로 서독마르크와 교환하였다. 임

금, 연금, 장학금, 임대료 등도 같은 환율을 적용하였다. 그 이상의 추가액에는 1:2의 환율이 적용되었다.

이러한 환율 적용을 통한 화폐교환과 서독마르크의 공동 통화화는 통일 전에 이미 동독지역의 생산비를 상승시키는 효과를 낳았다. 생산성이 뒤따르지 않은 상태에서 임금만 인상된 대부분의 동독기업들은 이로 인해 경쟁력을 상실하게 되었다.

1990년 후반 동독지역의 평균임금은 서독마르크로 환산해 약 1,400 마르크로, 서독지역 평균임금 3,500 마르크의 약 40%정도에 달하였다. 동서독 지역에 따른 이러한 임금의 격차는 동독지역에서 서독지역으로 노동력이 이주하는 결과를 낳았다. 동일한 언어, 사회적 안정과 낮은 이주비로 인해 동독 노동력의 이동은 비교적 용이하게 이루어졌다. 1991년에만 14만 명이 이주하였고, 50만 명이 장거리 출퇴근 자가 되었다. 동독 내부의 열악한 노동시장에 기인한 노동력의 이동은 동독의 임금상승을 촉진하는 이유로도 작용하였다. 1990년 후반부에 동독의 임금은 30%가 상승했고, 1991년에는 60%의 임금상승을 기록하였다.

한편, 서방국가들은 아무런 제한 없이 동독시장에 물건을 공급할 수 있었고, 동독인의 서구상품 선호현상까지 겹쳐 동독기업은 점차 활로를 잃게 되었다. 시장경제 도입을 통해 동독 내부의 역동성이 발현되리라는 정치권의 기대는 경제통합의 초기에 발생한 이와 같은 노동시장의 분열에서부터 어려움에 봉착하였다. 「경제, 통화 및 사회통합 협약」은 분명히 통일 직전 동독인들의 구호 (“서독마르크가 오면 우리가 남아 있겠지만, 오지 않으면 우리가 서독마르크를 찾아 가겠다”)와 희망에 대응한 서독 정치권의 옳은 대응이었다. 그러나 이것이 동독 내 국내생산의 격감과 통일 후 초기 동독경제의 완전한 붕괴를 야기했던 것이다.

1990~1991년 동독경제는 급격히 추락하여 국민총생산은 전년도 대비 70%로, 산업생산은 40%로 감소하였다. 그 후 4년간 1992년에서 1995년까지는 동독경제가 빠르게 회복되었다. 이 기간에는 동독 지역의 국민총생산이 평균 9%씩의 증가를 보였다. 그러나 1996년부터는 동독지역 국민총생산이 연평균 1.4%의 증가만을 보였다. 이 기간 동안 서독지역은 1.6%의 증가를 보였다.

1996년과 2007년 구 동독지역의 인구는 전체 독일의 21.5%와 20.2%를 기록하였다. 11년 사이에 동독에서 서독으로 노동인구의 유동이 있었던 것이다. 이 기간 전체 독일의 국민총생산 중 구 동독지역이 차지하는 비율은 각각 15.8%(1996년)와 15.7%(2007년)로 저조하고, 실제 생산에 참여하는 인구 역시 서독지역에 비해 뒤쳐졌다. 제조업을 비롯한 전체 경제에 있어서 투자의 위축이 나타나는 등 경제의 모든 주요 지표들에서 경기정체가 나타났다.

통일 후 지난 20년 동안 동독경제의 발전은 초기 서독마르크 도입 이후 급격한 경기악화에 이은 4년간의 경제 회복기를 제외하고는 경기가 계속 침체중이라는 것으로 요약될 수 있다. 2006년 서독지역의 국민총생산은 3.0%, 2007년은 2.5%의 증가율을 보였다. 같은 해 동독지역은 각각 2.2%의 증가율만을 기록하였다. 통일 후 계속된 산업 인프라의 개선, 생산라인의 현대화, 소비재와 서비스 상품의 충분한 공급, 도시개발과 주거지 현대화 작업, 환경개선 노력 등에도 불구하고 독자적이고 견실한 지역경제는 구 동독지역에 아직 정착하지 못했고, 주민 생활수준의 격차 역시 줄어들지 않고 있다.

가. 동독경제의 구조적 문제점

급격한 역사의 소용돌이 속에서 정치권의 불가피한 선택으로 행해진 화폐통합의 결과로 두 개의 시장이 조성된 것과 더불어, 초기 경제

통합에 걸림돌로 작용했던 것은 동독경제가 안고 있던 구조적인 문제점들이었다. 사회주의 계획경제 체제하에서 동독의 산업은 전체적으로 노후하였다. 공장의 모든 기계가 낙후되어 있었고, 이 중 1/4은 심지어 1930년대의 것들이었다. 동구 사회주의 국가간 경제협력기구인 코메콘(COMECON)을 중심으로 교역이 이루어져 서방경제와의 교환 경제가 단절됨으로 인해 만성적으로 외환부족에 빠졌다는 점 역시 간과될 수 없다.

동독경제의 구조적인 문제는 이미 2차 대전 직후에 시작되었다. 미군은 소련 점령지역에서 철수하면서 1939년까지도 서독지역에 비해 1/5이상의 생산성을 보이고 있던 동독지역의 카알 짜이스(Carl Zeiss)나 쇼트 앤 게노센(Schott & Genossen) 같은 주요 산업체의 핵심인력들을 차출해 서독지역으로 데려갔다. 이들을 기반으로 서독 지역에 다시 회사를 세우고 운영하였다. 소련의 동독 엘리트 차출은 더욱 심해서 가전제품 제조업체 아에게(AEG)나 기차제조업체 헨셸(Henschel), 비행기 제조회사 융커(Junker) 등 주요 기간산업체에서 대략 3,500명 정도의 고급기술 인력을 소련으로 빼돌려 최소한 5년 이상의 의무노동을 시켰다. 전화를 모면한 공장 전체를 뜯어 이송한 경우도 있었다.

점령군의 이런 횡포를 감지한 동독지역의 굴지의 기업들은 본사를 서독지역으로 옮겼고 통일 후에도 고향으로 돌아가지 않았다. 카알 짜이스, 쇼트 앤 게노센, 드레스덴 은행, BMW, 알테 라이프찌거(Alte Leipziger), 아우디, 두발미용 회사 벨라(Wella), 브레이크 시스템 제조업체 크노르 브렘제(Knorr Bremse), 라이프찌히 담배공장 등을 비롯한 제조업체들이 그 대표적인 예이다. 통일 이후에도 주요 산업체의 서독 이주는 계속되어 브로크하우스(Brockhaus), 인젤(Insel), 레클람(Reclam) 같은 굴지의 출판사들과 독일축구연맹 등이 서독으로 회사를 옮겼다.

이러한 역사적인 배경과 시대적 상황의 전개, 신탁청에 의해 실시된 동독기업의 민영화 작업은 구 동독지역에서 대기업을 부재라는 현상을 낳았다. 남아있는 공장들은 구 서독지역의 하청공장 역할을 담당하게 되었다.

그 결과 1990년 후반부에 동독의 국내총생산은 전년도 대비 25%가 줄었고, 실제 산업생산은 50%가 격감하였다. 동독 내 인프라 구조와 주거시설의 낙후로 인해 봄이 일어날 것을 예상했던 건설업도 초반에는 위축되었다. 미래 경기에 대한 불안감, 소유관계의 불확실성, 지자체가 가진 재정과 양질의 노동력 부족이 악재로 작용한 것이다. 이러한 경기의 위축은 제조업에서부터 유통, 농업, 임업에 걸친 전반적인 상황이었다. 오직 서비스 분야만이 서독마크 도입 후 전년도 수준을 약간 상회했으나, 전체 국내생산의 급격한 위축을 막기에는 너무나 미약하였다.

반면, 서독지역의 식료품과 기호식품 산업은 구 동독지역에서의 수요급증으로 1990~1991년 겨울 반년 동안 전년대비 20%정도의 생산이 증가하는 호황을 누렸다. 생산의 격감에도 불구하고 통일 직후 구 서독으로부터 구 동독으로 진행된 부의 급속한 재분배를 통해 두해 동안 동독 주민들의 실제수입이 상승했던 결과이다.(1990년 1%, 1991년 7.5% 수입 상승)

서독기업들은 빠르게 동독시장을 잠식해 통일 후 1990년대 말까지 평균 1,000억 유로의 매출을 기록하였다. 1990년에는 동독지역 수출의 2/3에 해당하는 약 150억 유로의 물자가 동 유럽의 시장으로 수출되었고, 서독에서 이 지역으로 했던 수출규모도 대략 이와 동일했던 것으로 나타났다. 그러나 1995년에 이르면 동 유럽에 대한 구 동독지역에서의 수출은 1/6로 줄어든 반면, 서독지역에서의 수출 물량은 2배로 늘어났다. 1990년 독일의 동 유럽 수출 총량 중 50%의 물량을 담당했던 동독지역은 1995년에 이르면 8%만을 기록하였다.

나. 두 개의 노동시장

통일 후 동서독의 경제발전이 구조적인 차이를 두고 진행됐던 것은 노동시장의 추이를 보면 더욱 현격히 드러난다. 40년 이상 완전고용을 국가의 최대목표로 내세웠던 동독은 몇 주 만에 노동시장의 완벽한 붕괴를 경험하였다. 반면 서독지역은 수십 년 이래 최상의 노동시장 성장을 기록하였다. 1990년 후반기에 서독지역은 전년대비 80만 명의 신규고용을 창출하여 3.1%의 고용신장을 보였다. 반면, 동독지역은 130만 명이 일자리를 상실하여 마이너스 14%의 기록을 내었다.

화폐통합이 실시되고 1년 후인 1991년 7월에는 서독과 비교해 경쟁력이 떨어지는 산업분야에서의 급격한 감원으로 인해 동독지역의 실업률은 12.1%로 107만 명의 실업자가 공식 집계되었다. 그러나 실제로는 57.4%(1991년 12월)까지의 휴업율을 보였던 2백만 명의 동독 단기 노동자들의 절반 정도도 사실상 실업상태에 있었다. 1992년 1월부터 동독에만 적용되던 단기 노동자 규정이 효력을 상실하자 실업자는 30만 명 이상이 증가하여 134만 명을 기록해 동독지역 실업률은 17%에 달하게 되었다.

그러나 이 수치 역시 정부의 적극적인 노동시장 정책이 반영돼, 사실상 실업상태의 동독인 100만 명 이상이 공식 통계에 반영되지 않았던 것으로 추정된다. 적극적 고용창출 정책, 직업향상 교육정책, 조기정년제 실시 등이 없었더라면 통일 1년 후인 1991년 말 동독지역 실업률은 35%에 달했을 것으로 추정된다.

1991년에서 2004년 사이에 동독지역의 실업률은 10.2%에서 20.1%로 약 두 배가 증가하였다. 주별로 나타난 실업률을 보면, 전체 독일이 10.1%의 실업률을 보였던 2007년을 기준으로 놓고 볼 때, 메클렌부르크-포어폼메른 주 18.1%, 베를린 17.9%, 작센안할트 주

17.4%, 브란덴부르크 주 16.5%, 작센 주 16.4%, 튀링엔 주 14.4%의 실업률을 보이고 있어 수도 베를린을 포함한 구 동독지역 전체가 평균보다 훨씬 높은 실업률을 보였다.

반면, 같은 해 구 서독지역에서는 브레멘 주가 14.0%, 노트라인-베스트팔렌 주가 10.6%의 실업률을 기록해 평균을 약간 넘는 실업률을 보인 것을 제외하고는 모든 주들이 전체 평균 이하의 실업률을 보이고 있어 좋은 대조를 보였다. 2007년 구 동독지역 평균 실업률은 16.8%로 8.4%의 실업률을 보인 구 서독지역의 두 배를 기록하였다. 5.5%의 실업률을 보인 바덴-뷔르템베르크 주와 18.1%의 실업률을 기록한 메클렌부르크-포어포메른 주는 현재 통일독일에 두개의 시장이 있음을 단적으로 보여주고 있다.

다. 신탁청의 설치와 동독기업의 민영화

1990년 3월 18일 동독 최초의 자유총선을 통해 생긴 로타르 드메지어 정부가 서독정부와의 긴밀한 공조로 통일 후 신탁청의 활동을 규정하는 「신탁법」을 통과시켰다. 시장경제 원칙에 따라 1945년 이래 동독에 형성된 국가재산을 사유화하고, 기업의 효율을 높여 경쟁력을 확보하려는 것이 골자였다.

동독 대부분의 산업체는 430여 개의 콤비나테(Kombinate)라 불리던 연합기업이었다. 이것을 중소기업으로 해체하여 자본주의 사회에 맞게 개조하고 사유화 하는 것이 동독 전역에 143개의 지소를 가진 신탁청의 주 임무였다. 이미 통일 전인 1990년 6월까지 대부분의 콤비나테가 중소기업으로 해체되었다. 이 과정에서 상당수의 기업체가 문을 닫았고, 1972년 동독정부에 의해 몰수되었던 기업체들이 원주인의 소유로 돌아가게 되었다.

신탁청은 통일 후에 연방 재무부 산하의 연방기관으로 되어 그 본부를 수도 베를린에 두었다. 1,500명 이상의 피고용인을 둔 기업과 동독 국가보안성의 재산 및 동독 정당의 재산은 본부가 직접 관할하였다. 1,500명 이하의 피고용인을 둔 기업에 대해서는 15개로 축소된 지소가 관할권을 가졌다.

통일 직후에 신탁청은 인력부족으로 원활한 사무를 수행할 수 없었다. 대부분 구 동독 재무부 직원들로 채워져 있었던 인력이 통일정부의 압력으로 임원진에서부터 서독 측 인사로 바뀌기 시작하면서 업무가 빠르게 추진되기 시작하였다. 통일 후 1년이 지난 시점의 직원은 3,000명이었고, 1993년 말에는 4,600명의 직원이 신탁청에서 일하였다. 1991년 4월에 살해당한 초대 신탁청장 데프레프 로베더가 만든 구호 “신속한 민영화, 결단력 있는 구조조정, 신중한 폐사”에 따라 총 400만 명 이상이 일하던 1만 2천여 개의 국영산업체와 관광 및 위락시설, 무역업체와 대규모 호텔, 건축회사와 신문사 등이 신탁청에 의한 사유화 과정을 거쳤다.

신탁청은 기업의 판매와 분화를 통한 사유화에 있어서 판매가보다는 구조조정 계획의 결단성, 보장되는 일자리 수, 후속투자의 정도, 판매되는 기업이 가졌던 재정적 채무관계, 환경적 부담 등을 고려하여 매입자를 선정하였다. 이 과정을 통해 기업의 실제 판매가는 낮게 책정되었으며, 상당수의 경우에 적자판매가 이루어졌다. 원주인의 권리가 빠른 사유화에 걸림돌이 되자 1991년 3월 22일과 1992년 7월 14일 두 차례에 걸쳐 법을 개정하였다. 매입자가 더 많은 고용보장과 후속투자를 약속할 경우 원주인의 권리를 점차적으로 제한하였다.

1994년 12월 31일자로 신탁청이 업무를 마치고 해체될 때까지 12,000개 이상의 산업체 중 7,853개 업체가 완전히 민영화되거나 100% 지자체 소유로 이전되었다. 민영화된 기업 중 1,600업체는 판매되지 않고 원주인에게 양도되었으며, 2,700개 업체는 당해 기업에

서 일하던 경영자에게 특별한 조건으로 판매되었다(Management Buy Outs). 3,713개의 기업은 파산 정리하였거나 파산 정리 중에 있었다. 1990년 7월 1일자로 신탁청이 집계한 410만 개의 일자리 중 민영화와 구조조정으로 살아남은 숫자는 150만 개였다. 해체 직전에 신탁청이 한 보고에 따르면 680억 서독마르크가 판매를 통한 수익금으로, 3,430억 서독마르크가 지출로 되어 있어 신탁청은 2,750억 서독마르크의 부채를 남긴 채 임무를 종료하였다.

라. 통일비용

1951년에서 1989년까지 서독정부가 분단 상황에 의해 지출한 경비는 약 4천억 서독마르크로 추산된다. 이중 대부분이 베를린 원조, 동독 내 정치범 석방사업, 동독에 지불하던 도로 이용료 등이었다. 통일과 함께 이러한 분단에 근거한 비용대신에 통일에 의한 지출이 급격하게 늘어났다. 1990년 5월 1,150억 서독마르크에 달하는 ‘통일기금’이 마련되었다. 그러나 1991년에만 공적자금이 1,070억 서독마르크, 1992년에는 1,260억 서독마르크가 투입됐다. 경제, 사회, 행정 전반에 걸쳐 낙후되었던 구 동독지역을 서독의 수준에 맞게 재정비하는데 엄청난 비용이 필요했던 것이다.

실제 통일과 연관된 비용을 산정하는 것은 어려운 일이나, 1990년부터 2009년까지 통일비용으로 약 1조 7천억 유로가 쓰인 것으로 집계되고 있다. 같은 기간동안 구 동독지역의 신생 주들이 연방정부에 지불한 세수를 빼고 계산하면 매년 평균 700억 유로가 통일과 연관된 동독 지원금으로 지불되어 온 셈이다. 전체 통일비용 지출 중 사회복지 부분 등 소비성 지출이 차지하는 비율이 약 2/3를 차지하였다.

통일 후 독일통합과 관련된 재정계획은 장기목표로 동서독에 동일한 수준의 삶의 조건을 실현시키는 것이었다. 이 목표를 달성하기 위

한 전략으로 첫째, 구 동독지역에 더 많은 투자와 고용 유도, 둘째, 구 동독지역 지자체에 대한 재정지원, 셋째, 구 동독지역의 행정과 법무 기능 확보를 들 수 있다. 이 중장기 목표를 달성하기 위해 여당은 대규모 세금 인상보다는 국가채무를 늘리는 쪽을 원했고, 야당은 세금 인상의 필수불가결함을 역설하였다. 그러나 결과적으로 국가채무 증가, 세금인상, 서독지역에 대한 지원금 삭감 등을 통한 연방재정 긴축운영 등 세 가지가 통일비용을 결정짓는 핵심요소로 절충되었다.

통일 후 구 동독지역의 경제상황은 신속한 정치적 결단과 동독지역 주민들에게 희망을 주면서 단기적으로 가시적인 효과를 낼 수 있는 정책을 요구하고 있었다. 따라서 1991년 3월 8일 결정된 동독 재건계획은 구 동독지역에 중기적으로 자립할 수 있고 지속적으로 활동 가능한 경제체제를 수립하여 빠른 고용효과를 달성하기 위한 지원을 한시적으로 강화하는 것을 그 목적으로 삼았다. 정책실현을 위한 주요 전략으로는 다방면의 보조를 통한 개인 투자활동과 기업설립 촉진, 사회간접자본 건설, 동독기업들의 활동조건 개선, 신탁청을 통한 기업의 사유화와 구조조정 등이었다.

통일비용이 예상보다 늘어나자 독일정부는 소득세, 재산세, 법인세에 ‘연대추가징수금’ (Solidaritatzuschlag) 7.5%를 덧붙여 징수하기로 결정하였다. 원래 ‘연대징수금’은 처음에는 통일비용 뿐 아니라, 당시 벌어졌던 걸프전쟁에 대한 참전의 추가비용 등을 명목으로 책정되었다. 1년에 6개월만 징수해 실제적으로는 매달 3.5%의 세금인상 효과가 있었다. 1991년 7월 1일부터 1992년 6월 말까지 1년간만 서독 지역에 한해 한시적으로 징수하기로 결정해 1993년에는 폐지되었다. 그러나 1995년부터 ‘연대추가징수금’이란 이름으로 전 독일에서 다시 징수하기 시작한 신설 세금이었다. 1998년 이래로 연대추가징수금에는 5.5%의 세율이 적용되고 있다. 한편 1991년에 휘발유 값이 1리터당 25페니히 인상된 것도 통일비용의 재원조달을 위한 조치였다.

1993년 3월 연방수상과 각 주정부 총리 및 정당대표들로 구성된 연대 협약회의는 동독지역 신생 주들이 1995년 이후에도 2004년까지 재정 지원을 보장받을 수 있도록 하는 「제1차 연대협약」(Solidarpakt I)에 합의하였다. 제1차 연대협약에서 결정된 또 하나의 주요 사항은 4,450억 서독마르크에 달하는 구 동독의 부채를 1995년부터 30년 동안 상환한다는 것이었다. 전체 부채의 내역은 신탁청이 동독기업을 인수할 때 함께 떠안은 부채와 사유화 과정에서 발생한 비용을 추가한 2,750억 서독마르크, 부채청산기금이 지불해야 할 1,400억 서독마르크(동독 국가채무 285억 서독마르크에 동독마르크를 서독마르크로 교환하는데 든 비용 1,115억 서독마르크를 합산한 금액)와 동독시절 공적 주거조성에서 발생한 부채를 연방정부가 떠안은 금액 300억 서독마르크 등이다.

이 첫 번째 연대협약의 결정으로 인해 발생한 재정을 조달하기 위해 연방정부는 공무원 및 군인의 임금, 노동부 예산, 사회보장 예산, 양육비 보조, 주거비 보조, 국방 예산, 농업·광산 및 서독지역 도시개발 예산 등에서 긴축재정을 펴서 1993년 38억 서독마르크, 1994년 93억 서독마르크, 1995년 107억 서독마르크를 비축하였다. 추가 세금 인상(1993년 7월부터 보험세 12%, 1995년부터 15%, 1995년부터 면세상한을 5만 서독마르크에서 12만 서독마르크로 올리고 재산세 2배 징수)으로 1995년 307억 서독마르크, 1996년 390억 서독마르크 등의 예산을 확보해 사용하였다.

제1차 연대협약이 끝난 2004년부터 2019년까지의 통일비용을 마련하기 위한 「제2차 연대협약」(Solidarpakt II)은 1,560억 유로를 예산으로 책정하고 있다. 이 중 1,050억 유로는 동독지역 산업기반 시설의 강화와 지자체 경제 지원에 쓰이고, 나머지 510억 유로는 교통과 주거, 도시개발 및 혁신기술 지원에 쓰인다. 제2차 연대협약의 예산은 급격한 점강곡선을 그리며 2019년에 최저에 달하도록 계획되어 있어, 구 동독지역 도시들의 빠른 자생력을 요구하고 있다.

마. 경제통합 평가

통일 후 초기 동독경제의 급속한 붕괴의 근본적 원인은 계획경제 속에서 움직이던 구 동독시장을 과도기적 보호조치들을 통해 경쟁력을 강화시켜 시장경제로 유도하지 않았던 경제정책에서 찾아야 할 것이다. 독일 경제통합에 있어 가장 큰 비판은 정치적 결단으로 이루어진 너무 빠른 통화 단일화, 부적절한 환율 채택, 유예기간이나 준비기간 없이 자유경쟁체제의 시장에서 경쟁력을 상실하게 된 동독기업체의 몰락에 집중되었다. 통화합병의 전후에 구 동독지역에서 임금협상의 자율성이 보장되지 않았고, 회사 측의 권력누수로 인한 불공정한 임금인상도 지적되었다. 신탁청을 통해 국가가 회사의 입장에서 더 적극적으로 기업 환경개선에 노력을 했어야 했다는 비판도 있다.

또 한 가지의 비판은 실제 예산집행의 공정성과 실효성에 대한 것이다. 철도와 도로건설을 제외하고는 동독지역에 투입된 공적자금이 직접 지자체들에 주어져 그 실제 사용내역과 실효성에 대한 검증이 미비했었다는 지적이다. 산업인프라 구축에 쓰여야 할 예산이 놀이동산 조성과 같은 소비 유흥업 쪽에 쓰였거나, 인구 밀집지역이 아닌 곳에 건설된 공항들이 그 예가 될 수 있다.

실제로 구 동독지역의 개발과 경기활성화를 이유로 통일 후 발생한 국가부채는 서독에서 60년 동안 발생한 부채를 상회하였고, 이 엄청난 투자에도 불구하고 구 동독지역의 생산성은 여전히 구 서독지역의 생산성에 미치지 못하고 있다. 2008년 9월 동독재건담당관을 겸하고 있는 교통건설장관 볼프강 티이펜제가 낸 연례보고서는 “많은 일을 했지만, 아직 할일도 많다”라는 결론을 내리고 있다.

그러나 그 동안 노력의 결과 산업인프라 조성, 주거여건, 소비와 서비스 분야에서 많은 발전이 있었다. 서독의 약 80% 수준까지 전체

동독지역의 경제수준이 올라온 것으로 평가되고 있다. 2008년도 구 동독지역의 서쪽 대비 생산성은 79%, 임금은 81.5%를 기록하였다. 경제통합 과정이 아직 계속되고 있다는 점을 감안하면 성공적인 결과이다.

한편, 전체 동독 GDP의 30%가 서독에서 오는 통일지원금이라는 사실과 지역별로 25%까지에 달하는 이주자의 문제, 서쪽에 비해 두 배나 높은 실업률 등은 아직 풀어야할 과제이다. 제2차 연대협약이 끝나는 2019년까지 동독지역이 얼마나 자생력을 보일지가 경제통합의 성공여부를 결정짓는 관건이다.

통일 당시 동서독의 주요 지표 비교(1989)

구 분	서 독	동 독	
인구(천명)	62,063	16,614	
면적(km ²)	248,252	108,588	
인구밀도(인/km ²)	250	153	
전체취업자수(만명)	2,774.2	888.6	
고용구조	1차 산업비율(%)	3.9	10.8
	2차 산업비율(%)	39.7	50.43
	3차 산업비율(%)	56.4	38.8
1인당 GDP(\$)	19,283	5,840	
1인당 주거면적(m ²)	36	28	
제2차 세계대전 이후 건축된 주택비율(%)	70	35	
가구소비재수준	전화보유비율(%)	99	17
	자동차보유비율(%)	96	54
	TV보유비율(%)	99	96
국토면적당 총도로연장(km/1000km ²)	698.8	437.0	
국토면적당 총철도연장(km/1000km ²)	255.8	229.7	
전철화율(%)	42	25	

통일 이후 동서독지역의 실업률 추이

	전체독일		구 서독지역		구 동독지역	
	실업자(천명)	실업률	실업자(천명)	실업률	실업자(천명)	실업률
1989			2,038	7.9		
1990			1,883	7.2		
1991	2,602	7.3	1,596	6.2	1,006	10.2
1992	2,978	8.5	1,699	6.4	1,279	14.4
1993	3,419	9.8	2,149	8.0	1,270	15.4
1994	3,698	10.6	2,426	9.0	1,272	15.7
1995	3,612	10.4	2,427	9.1	1,185	14.8
1996	3,965	11.5	2,646	9.9	1,319	16.6
1997	4,384	12.7	2,870	10.8	1,514	19.1
1998	4,281	12.3	2,752	10.3	1,529	19.2
1999	4,100	11.7	2,604	9.6	1,496	18.7
2000	3,890	10.7	2,381	8.4	1,509	18.5
2001	3,853	10.3	2,321	8.0	1,532	18.8
2002	4,061	10.8	2,498	8.5	1,563	19.2
2003	4,377	11.2	2,753	9.0	1,624	19.4
2004	4,381	11.7	2,781	9.4	1,600	20.1
2005	4,861	13.0	3,247	11.0	1,614	20.6
2006	4,487	12.0	3,007	10.2	1,480	19.2
2007	3,776	10.1	2,483	8.4	1,291	16.8
2008	3,585	9.6	2,400	8.1	1,185	15.4

1991~2003년간 통일비용 부문별 사용내역

사 용 내 역	비 율 (%)
기업경제 원조비용	7
산업시설 건설비용	12
사회복지부문 비용(연금, 노동시장, 의료보험 등)	50
주정부 재정 지원비용	23
기타	8

구 동독지역 통합과정의 지표

지표	1995	2007
1인당 국민총생산	60.6	67.9
일인당 장비 및 시설투자	105.0	64.8(2004년 기준)
평균임금	74.8	77.5
노동생산성(노동자별 총생산)	66.4	77.1
노동생산성(노동시간별 총생산)	64.3(1998년 기준)	73.1
시간당 생산가	112.7	100.3

* 서독지역을 100으로 본 경우(베를린은 서독지역에 포함시킴)

통일 이후의 연도별 실질 경제성장률 변동추이

(단위 : %)

연도	독 일	구 서독(베를린 포함)	구 동독(베를린 제외)
1992	2.2	1.6	11.1
1993	-0.8	-2.0	12.6
1994	2.7	1.6	12.2
1995	1.9	1.4	6.3
1996	1.0	0.8	2.8
1997	1.8	1.8	1.9
1998	2.0	2.2	0.8
1999	2.0	1.9	2.8
2000	3.2	3.4	1.5
2001	1.2	1.3	0.9
2002	-	-0.2	1.2
2003	-0.2	-0.3	0.7
2004	1.1	1.0	1.3
2005	0.8	0.9	0.2
2006	2.9	3.0	2.2
2007	2.5	2.5	2.2

통일 이후 연도별 국내총생산(GDP) 변동추이

(단위 : 백만 유로)

연도	독 일	구 서독(베를린 포함)	구 동독(베를린 제외)
1991	1,534,600	1,427,347	107,253
1992	1,646,620	1,510,583	136,037
1993	1,694,370	1,528,537	165,833
1994	1,780,780	1,587,475	193,305
1995	1,848,450	1,639,380	209,070
1996	1,876,180	1,658,948	217,232
1997	1,915,580	1,693,534	222,046
1998	1,965,380	1,740,073	225,307
1999	2,012,000	1,780,507	231,493
2000	2,062,500	1,827,907	234,593
2001	2,113,160	1,872,781	240,379
2002	2,143,180	1,896,159	247,021
2003	2,163,800	1,913,129	250,671
2004	2,211,200	1,953,826	257,374
2005	2,244,600	1,985,837	258,763
2006	2,322,200	2,055,969	266,231
2007	2,423,800	2,145,372	278,428

통일 이후 연도별 취업자 1인당 GDP 변동추이

(단위 : 유로)

연도	독 일	구 서독(베를린 포함)	구 동독(베를린 제외)
1991	39,735	44,848	15,785
1992	43,265	47,036	22,889
1993	45,117	48,114	28,660
1994	47,467	50,268	32,566
1995	49,160	51,973	34,509
1996	50,034	52,683	36,153
1997	51,133	53,711	37,428
1998	51,842	54,437	37,893
1999	52,363	54,843	38,850
2000	52,609	54,997	39,712
2001	53,748	55,894	41,374
2002	54,818	56,808	43,203
2003	55,875	57,839	44,373
2004	56,872	58,808	45,504
2005	57,7825	9,7424	6,159
2006	59,410	61,461	47,235
2007	60,996	63,076	48,640





4. 사회통합

정치·경제적 통합과 함께 고려되어야 할 통일의 또 다른 측면은 정치·경제적 통합의 결과물들로부터 영향을 받는 통일 후의 삶에 대한 만족도와 이를 반영하는 문화적, 심리·정서적 통합의 문제이다. 통일 직후부터 구 동독지역 대부분의 주민들은 사상과 언론의 자유, 거주이전의 자유, 야당의 권리 등 민주주의적 가치들을 규범적 차원에서 인정하였다.

사회전반의 문제에 대한 정치적 관심도 역시 동서독이 큰 차이를 보이지 않았다. 통제사회에서 가졌던 경험들 때문에 동독인들이 법적 장치들과 경찰에 대해 가졌던 전반적인 불신도 통일 후의 경험에 의해 모두 극복되었다.

그럼에도 불구하고 분단기간 동안 다른 체제에서 성장했던 국민들의 머릿속에 상당기간 존재할 수밖에 없는 심리적인 장벽을 허무는데는 많은 시일이 소요되고 있다. 사회주의 체제에서 시장경제 체제로의 이행은 매우 근본적인 변화이다. 사회주의 노동윤리에서는 사악한 행동으로 취급됐던 이익추구나 기업정신이 갑자기 핵심가치를 차지하게 되었다. 재화는 더 이상 당연히 분배되지 않았다. 사람들은 시장경제의 변화에 적극적으로 반응해야 하였다.

이러한 내적인 변화는 외적 제도의 변화와 달리 느린 속도로 세대를 거쳐 이루질 수밖에 없다. 통일 당시 새로운 변화에 적응하기에는 너무 늙었고, 은퇴하기엔 너무 젊었던 중년세대들에게서는 알코올 중독이나 심리적 상처의 형태로 '통일 스트레스'가 나타났다. 동독인들이 느끼는 2등 국민의 심리는 서독으로부터의 엘리트 유입을 통해 부추겨지기도 하였다. 이러한 좌절의 감정과 이에 따른 부정적인 사회현상은 통일 후 20년이 지난 오늘에도 일부 지속되고 있다.

통독 후 처음 몇 년간 통일의 날에 몇 곡을 들려준 것을 제외하고는 독일의 어떤 방송국에서도 구 동독의 풍부한 음악 유산을 방송에 이용하지 않았다는 사실은 심리적 통합의 문제가 가지는 심각성을 충분히 시사한다. 통일은 구 서독사회에도 많은 변화를 가져왔지만, 구 동독지역의 독일인들은 통화를 비롯한 경제제도와 사회체제, 일상의 모든 부분에 걸쳐 타 문화권으로의 이민에 버금가는 엄청난 변화를 겪었다. 특히 구 서독지역에 비해 상대적으로 높은 실업률을 보이는 구 동독지역 주민들의 상대적 박탈감은 경제적 어려움과 노동시장의 경직에 의해 신분상승이 원천 봉쇄되면서 더욱 악화되었다.

젊은 세대에 의해 진행되는 '불법국가 동독'에 대한 논의와 더불어 독일의 사회통합이 주력해야 할 부분은 따라서 힘든 조건 속에서 이뤄낸 구 동독인들의 성과와 경력을 일정범위 내에서 인정해 주는 일에서부터 출발되어야 한다. 사회화 과정에서는 교육과 스포츠 및 여가를 비롯한 일상생활이 중요한 역할을 한다는 점에 착안해야 한다.

가. 여론조사에 나타난 사회통합

지난 20년 동안 통일독일에 어떠한 사회가 형성되었는지를 평가하는 일은 통상 독일사회가 '내적 통일'에 도달했느냐는 질문과 연결되어 있다. 2009년 1월 21일자 '베를리너 짜이퉁'(Berliner Zeitung)은 "아직 도달하지 못했다"(Noch nicht angekommen)라는 제목의 기사와 함께 구 동독지역에서 2008년 광범위하게 실시된 베를린-브란덴부르크 사회과학연구센터의 여론조사 결과를 소개하였다. 이 여론조사는 1990년부터 복지단체 '국민연대'의 위탁으로 매년 실시되고 있고, 「사회보고서(Sozialreport)」라는 제목으로 발표되고 있다. 2008년에는 구 동독지역에 거주하는 18세 이상의 2,892명이 조사 대상이었다. 이에 따르면 구 동독지역 주민들 중 단지 22%만이 자신을 실질적인 독일인이라고 여기고 있으며, 62%는 구 동독과의 연결

고리도 없고 독일연방공화국에도 완전히 속하지 못하고 떠있는 상태라고 답하였다. 독일 사회의 내적 통일이 아직도 진행 중이라는 것을 보여준다.

그러나 25세 이하의 젊은이들은 40% 이상이 긍정적으로 자신의 국가 정체성을 파악하고 있는 것으로 나타났다. 통일 후에 자란 세대에서는 자연스런 사회통합이 일어난 것이다. 이들은 서독지역 젊은이들과 동일한 가치를 추구하고 같은 언론매체를 통해 의견을 형성한다. 이들이 사회 주역이 되는 시점에서야 사회통합이 완결될 수 있다는 점을 시사한다.

구 동독지역의 삶에 대한 전반적인 만족도는 1990년에 59%로 나타났었는데, 2008년 조사에서는 39%로 20%가 줄어들어 전반적인 만족도가 통일 후 20년간 많이 떨어진 것으로 드러났다. 구 동독지역에 거주하는 18~24세 중 42%가 평균임금의 절반에 못 미치는 수입을 가지고 있고, 52%의 동독주민이 스스로를 하층민이나 하급 노동자층으로 여기고 있으며, 46%가 자신의 미래에 대해 부정적인 전망을 가지고 있는 것으로 밝혀졌다.

전체 21개 항목에 대한 조사로 진행된 이 여론조사의 결론은 크게 네 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 통일 이후 이제까지 진행된 사회·경제개혁의 대부분에 동독인들이 만족하지 못하고 있다. 단지 4%만이 자신을 개혁의 실질적인 수혜자로 보고 있는 반면, 57%는 오히려 정부 주도 개혁조치들의 피해자로 인식하고 있다. 동독인들은 은행과 보험 등 금융기관(76%), 국가(62%), 기업가(53%)를 개혁조치의 수혜자로 느끼고 있고, 노동자(66%)와 실업자(58%), 노인(55%)과 청소년(45%)을 피해자로 여기고 있는 것으로 파악됐다.

둘째, 통일 후에 실시된 사회개혁 조치들의 대부분을 구 동독지역 주민들은 실제생활과 연결되지 않은 것으로 파악하고 있다. 교육과 건강부문에 있어서의 기회균등, 그리고 양성평등과 관련된 개혁에는 높은 관심을 보이는 것으로 나타났다.

셋째, 사회안정은 경제안정과 더불어 정치안정을 의미한다는 결론이 도출됐다. 국가에의 소속감을 강하게 느끼는 집단은 매월 실 수령액 2,000유로 이상 수입자(41%), 공무원(60%), 대출자(36%), 그리고 25세 이하의 젊은이(40%)로 나타난 반면, 실업자와 저소득층에서는 국가 소속감이 현저히 떨어지고 있는 것으로 판명됐다.

넷째, 구 동독지역 주민들은 현재의 사회보장 체제를 신뢰하지 않고 있다. 단지 10%의 주민들만이 신뢰를, 1/3 이상은 불신을 품고 있는 것으로 드러났다. 구 동독지역 주민들은 대부분 향후 사회부문에 개인 부담이 늘어나고 혜택은 줄어들 것으로 전망하고 있는 것으로 밝혀졌다.

나. 사회통합의 부정적 요소들

젊은 노동력의 서독지역으로의 이주에도 불구하고 1990년대 중반 이래 동독의 실업률은 계속해서 서독지역의 약 2배 정도를 기록해 오고 있다. 실업의 양태 역시 건강하지 못하게 나타나, 2006년 통계에 따르면 구 동독지역 실업자의 41.5%가 장기 실업자로 집계되었다. 절대치로 보면 1995~2007년간 구 서독지역에서는 250만 명의 노동자가 늘어난 반면, 동독지역에서는 35만 명의 노동자가 줄어들었다. 동서독지역 노동시장이 상이하게 발전하고 있음을 극명하게 보여주는 통계이다.

구 동서독지역의 임금격차 역시 해결되지 않고 있는 통합의 부정적 요소이다. 제조업 분야의 동독지역 노동자 임금은 1995년에 서독지

역 노동자 평균임금의 73.6%, 2006년에 74.7%에 불과하였다. 절대치를 보면 문제는 더욱 심각해져 1995년에 동독 노동자는 동중 업종에 종사하는 서독 노동자에 비해 월평균 577유로가 적은 임금을 받았고, 2006년에는 이 격차가 더 늘어나 월평균 675유로가 적은 임금을 받았다. 생산성의 향상보다 임금 인상률이 항상 적게 정해지는 것이 독일 임금협약의 특징이지만, 실제임금 인상률은 지난 20년간 구 동독지역에서 상대적으로 더 낮았던 것으로 나타났다.

재산형성의 정도에 있어서도 구 동독지역은 열세에 놓여있다. 구 동독지역 가구 단위별 동산과 부동산 형성의 평균수준은 1998년 서독지역의 35%에서 2003년 40%로 증가한 것으로 나타났다. 그러나 자산 부분에 있어 구 동서독지역의 격차는 임금에서보다 더 크다. 기업자산의 경우 차이는 더 커서 2002년 구 동독지역에는 전체가구의 5.4%가 산업체를 소유하고 있었고, 이들 기업의 평균자산은 8만 유로에 불과했던 반면, 서독에는 6.4%가 산업체를 소유했고, 평균자산이 27만 5천 유로에 달해 시설투자 면에서도 양 지역이 큰 차이를 보였다.

상이한 두 독일이 하나로 되는 과정의 성공 여부는 개개인이 경제, 문화, 사회, 정치 전반에서 참여의 기회와 성취 구조의 공정함을 어떻게 인식·체험하고 있는가를 통해 나타난다. 사회구조적 측면에서 노동시장과 교육기회에 있어서의 공정한 배분은 개인이 정치적으로 인정받고 있는가를 재는 중요한 척도이다. 1989년에 1,870만 명이던 구 동독지역 주민의 수는 2006년에는 10% 이상이 줄어 1,670만 명으로 집계되었고, 1,080만 명에 달하던 노동자는 730만 명으로 줄었다.

구 동독지역 인구의 격감은 낮은 출산율과 젊은 노동력의 서독 이주에 기인한다. 1989년 동독에서 태어난 신생아는 약 18만 명이었다. 이것이 1995년에는 7만6천 명으로 줄어들었고, 2008년에는 약 10만

명을 기록했는데 이는 구 동독지역에서는 사망률이 출산율을 훨씬 상회하는 수치이다. 이는 구 동독지역 전반에 퍼져있는 미래에 대한 불확실성과 현실에 대한 불만을 추측할 수 있는 통계이다.

서독으로의 이주자는 대부분 젊은 층으로 2004년에는 18세에서 30세의 인구가 이주자의 54%를 차지했고, 여성의 비중이 더 높았다. 계속되고 있는 이런 인구이동 추세는 장기적으로 동독지역의 경제, 사회, 문화의 발전에 악영향을 끼칠 것이다. 독일정부가 국회에 제출한 「독일통일의 현 상태와 2020년까지의 전망」이라는 보고서에 따르면 동독지역의 높은 실업률과 저임금, 상대적 열세인 교육기회에 기인한 노동력의 이주는 계속될 전망으로 2020년까지 동독인구 1백만 명의 감소가 예상되었다.

서독지역에 비해 2배나 되는 동독지역의 실업률에서 이미 알 수 있는 이러한 사회 전반에 대한 불만족감은 극우이념이나 극우단체와의 동질감이라는 형태로 나타나고 있어 더욱 우려된다. 실제로 구 동독지역 주들에서 신 나찌당인 독일국가민주당(NPD)이 주 의회의 의석을 차지하고 있고, 상기 여론조사에서도 40%의 구 동독주민이 “독일에 외국인 너무 많고, 이들이 실업과 주거 상황을 악화시키고 있다”라고 진술하였다.

구 동서독지역 간 구조적인 빈부격차의 심화는 장기적으로 사회정의 실현에 대한 불만족 및 사회분열로 이어지고, 정치와 교육에 대한 참여보장 실패는 실제정치에 대한 무관심과 사회적 무력감을 낳을 우려가 있다. 구 서독지역 주민들에 비해 상대적으로 부당한 처우를 받고 있다는 느낌은 소수집단과 더 열악한 조건을 가진 집단에 대한 가혹함을 통해 자신의 가치를 상대적으로 높여보려는 심리적인 시도로 표출될 수 있다. 특히 일자리를 놓고 경쟁관계에 있다고 여겨지는 외국인의 경우 이러한 시도의 희생자가 되기 쉽다.

2008년 6월 구 동독인 648명과 구 서독인 1,129명을 대상으로 행해진 다른 여론조사에 따르면 구 동서독 주민들이 상호간에 가지고 있는 현재의 견해는 심리적 통합이 목표하고 있는 것과는 상이한 것으로 나타났다. 이에 따르면 통일이 많은 부정적인 측면을 가져왔다는 데에 구 서독주민의 55.9%, 구 동독주민의 57.3%가 강한 긍정을 표명하여, 전체 독일인의 반 이상이 통일 이후의 삶에 대해 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 구 동독주민들의 63.9%는 자신들을 구 서독주민들에 비해 2등 국민인 것처럼 느끼고 있으며, 73%가 국가로부터 부당한 대우를 받고 있다고 느끼고 있는 것으로 나타났다. 구 동독지역 주민의 77%가 구 서독주민의 생활과 비교해 정당하지 못하게 적게 받고 있다고 답하였다.

1990년대 초반과 비교할 때, 전체 독일에서 미래에 대한 전망 역시 부정적으로 나타났다. 1990년대 초반에는 동서독지역의 생활수준이 같아지지 않거나 아니면 최소한 10년 이상이 걸려야 비슷해질 것이라는데, 양쪽지역 모두에서 10%정도만 동의했었던 반면, 2004년 설문에서는 동독지역의 68%, 서독지역의 43%가 동의해 실제 느끼는 생활수준의 격차가 점차 더 벌어지고 있음을 보여주었다.

다. 문화 및 교육통합

18세기에 형성된 ‘문화민족’이라는 독일민족의 정체성은 분단기간에도 지속된 전통문화의 보존을 통해 계속되었다. 동일한 역사와 언어, 경계를 넘는 방송의 영향과 학자·예술가들의 교류는 민족의 정체성이 그 맥을 잇는데 공헌해 왔다. 물론 40여 년의 분단은 문화와 교육영역에 있어서도 이질성을 보이며 전개되었는데, 이는 통일 후에 극복되어야 할 문제였다. 따라서 1990년 「통일협정」은 이를 반영해 35조에서 “예술과 문화는-양 국가에서 상이하게 발전했음에도 불구하고-독일민족의 지속적인 단합의 근거임”을 인정하는 한편, 독일분

단의 결과물로서 나타난 부정적인 부분들을 교정해 나갈 것임을 명시하였다.

문화와 교육분야에 대한 정책결정을 연방차원에서가 아닌 주정부 차원에서 해 온 서독의 체제에 신생 5개주가 편입해 들어오면서 그간 동독시절에 중앙집권식으로 행해지던 문화, 교육행정도 큰 변화를 겪게 되었다. 교육제도와 교과서가 서독식으로 바뀌었고, 교사는 전문성과 정치적 전력에 대한 검증절차를 거쳐 재임용되거나 해고되었다. 1990년 가을학기에 이미 250만 권의 주요과목 교과서가 동독지역의 일반학교에 보급되었다. 신생 주들의 업무 부담을 덜어주기 위해 연방정부가 1994년 말까지 구 동독정부가 운영하던 문화예술지원기금을 함께 관리하면서 체제정비를 실시하였다. 그 결과 수도 베를린의 국립도서관과 박물관들에 있던 소장품의 재배치와 통폐합을 비롯해 많은 구 동독의 문화기관들이 재편성되었다.

구 동독의 소도시들과 대도시들에서 지역별로 산업체와 당, 노조에 의해 운영되어 온 문화의 거점 역할을 하였던 수백 개의 문화의 집들이 통일과 함께 폐쇄되었다. 1994년 초에 이르러 구 동독지역 6,500개 도서관 중 약 75%가 폐관되어 1,750개로 줄어들었다. 마틴 루터의 도시 비텐베르크의 연극당과 오케스트라, 프랑크푸르트 오페라의 발레단, 합창단, 음악당을 비롯하여 수 많은 문화기관이 사라졌다. 심지어 에어푸르트 같은 동독의 도시는 예술극장이 없는 최초의 독일 주도가 되었다.

연방정부가 ‘동독재건’ (Aufbau Ost) 계획의 일환으로 바이마르를 비롯한 몇 개의 상징적 역할을 할 동독 도시들에서 시범사업이 이루어진 후 2003년 신생 주의 문화지원사업은 막을 내렸다. 이 과정에서 동독지역에서 일하던 1만 5천~2만 명에 달한 프리랜서 예술가들을 비롯해 수많은 문화계 종사자들이 실업자로 전락하였다.

교육분야에도 통합의 상황은 크게 다르지 않았다. 「통일협정」은 동독의 중·고등학교 교육 및 직업교육을 비롯한 대학의 학위들을 상응하게 인정하도록 명기하고 있다. 그러나 전문지식에 의하지 않고 정치적 선택에 의해 고용된 교육관계자들은 평가를 통해 조정되었고, 대학이 아닌 외부 연구소와 독자적인 학술원에서 연구를 행하던 동독의 학자들 역시 서독의 대학기관에 평가를 통해 재편입되었다.

연방연구기술부(BMFT)는 「통일협정」 제38조에 의거해 전체 독일의 연구개발 체계를 확립하려는 목표를 달성하기 위해 노력하였다. 구 서독의 학술 및 기술수준과 구 동독지역의 가치 있는 학술기관들을 유지하면서 지난 40년간 중앙집권적 폐쇄체제 하에서 발생한 오류를 바로잡아 통일독일의 학술분야를 통합시키려 한 것이다. 그 일환으로 ‘학술위원회’(Wissenschaftsrat)가 1991년 12월 13일까지 150명으로 구성된 9개 전문분야의 평가팀을 가동시켜 구 동독의 과학아카데미 소속 73개 연구기관들과 2만 4천 명의 연구자들에 대한 평가를 마쳤다.

실제 통합은 이들의 권고에 따라 ‘연방-지방정부 공동위원회’가 맡아 주도하였다. 그 결과 대부분의 연구기관이 대학으로 이양되거나 주 정부의 산하기관 또는 연방 및 주 정부의 출연 연구기관으로 재편되었다. 과학아카데미 소속 연구자들 중 약 1만 2천 명은 대학의 연구 및 강의 역량을 강화하는 과학인력 결집 프로그램을 통해 대학으로 진출하였다.

라. 사회복지 시설의 확충

서독은 2차 대전이 끝나고 폐허가 된 나라에 스포츠 인프라를 구축하는 일에 힘을 기울였다. ‘황금계획’(Der goldene Plan)이라 불린 이 체육시설에 대한 투자계획을 통해 1959년부터 15년간 180억 서독

마르크가 투자되었다. 이를 통해 서독의 모든 지자체들이 공설운동장과 수영장을 갖게 되었고, 일선 학교들도 학교 스포츠 시설을 갖추게 되었다. 총 5만 건의 스포츠 시설이 이를 통해 재정비되거나 신축되었다. 스포츠가 사회적 기능을 통해 국민의 보건과 여가생활 조성에 기여할 수 있기 때문이었다.

통일 후에 ‘동쪽 황금계획’이 구 동독지역에 추진되었다. 구 동독지역의 스포츠 인프라를 서독의 수준으로 끌어올리는 계획이다. 1999년부터 2006년까지 연방정부가 전체 예산 중 6,500만 유로를 부담했고, 주 정부와 지자체가 부담한 것을 합하면 총 3억 3천만 유로가 이 스포츠시설 특별지원계획에 투자되었다. 이 기간 동안 구 동독지역에서 총 460개의 스포츠 시설이 현대화되거나 신축되었다. 미래에 대한 투자로 인식되고 있는 이 동쪽 황금계획은 아직도 주별로 계속 진행 중이다.

일반 스포츠 시설에 대한 투자와 별도로 프로선수들을 위한 시설에도 투자가 있었다. 1991년부터 2005년까지 이 부분에 4억 4천 1백 2십만 유로가 투자되었는데, 이 중 반 이상인 2억 5천 4백만 유로가 구 동독지역 스포츠 시설에 투자되었다.

구 동독지역의 의료시설도 서독수준으로 수렴되어 통일 후 2002년까지 1,025개의 의료시설이 신설되었다. 인구 10만 명당 병상 갯수와 의사 수를 비교하면 현재 구 동서독지역은 큰 차이를 보이지 않는다. 1990년에는 동독의 평균수명이 남성 69.5세(서독 72.2세), 여성 76.7세(서독 79.3세)로 서독지역과 큰 차이를 보였다. 2007년에 이 차이는 크게 줄어들어 남성 75.8세(서독 77.5세), 여성은 공히 82.3세의 평균수명을 보였다. 의료서비스 시설의 구 동서지역간 수렴이 성공했음을 보여준 통계이다.

마. 사회통합 평가

통일 후 독일정부의 사회통합 노력은 경제통합 및 법·제도통합과 병행되어 진행되었고, 다른 통합영역의 성과와 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 여론조사에서 나타난 구 동서독 주민들의 통일정책에 대한 불만, 새로운 정체성을 찾으려는 구 동독지역의 시도, 또는 일부 극우주의적 성향 등이 단순하게 새로운 체제가 지닌 가치들의 전달이 실패했다는 명제로 일반화 될 수는 없다.

통일과정의 초기에 동독주민들은 자신들이 민주적 가치들과 자유시장 경제에 대한 규범적 차원을 인정하고 있음을 보여주었다. 단지 이를 통해 표출했던 풍요로운 미래에 대한 희망이 실제 통합과정에서 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐 구체적으로 경험하게 되는 일상의 미흡함을 통해 실망으로 바뀐 것일 뿐이다. 2009년 9월 27일 치러진 총선의 결과에서 동쪽지역이 구 공산당 후신 정당에 20% 이상의 지지를 보인 것 역시 이러한 사회적, 심리적 불만의 표출이다.

따라서 빈부의 격차와 사회의 동서 간 갈등을 극복하여 내적 통일을 달성하기 위해 독일이 추진해야 할 일은 자유시장경제 속에서 빈곤층으로 전락하여 실망한 이들에게 그 안에서 자신의 위치를 찾을 수 있도록 국가나 문화, 가족, 여가 등의 가치를 통해 민주주의나 시장경제를 합리화하는 작업이 아니다. 이미 민주주의와 자본주의 시장경제를 충분히 이해하고 체화한 구 동독지역 주민들에게 다시 정치교육과 계몽을 통해 이 체제의 우수함과 그들 자신들의 낙후함에 대해 이야기 하는 일은 옳은 방향이 아니다.

구 동독지역 주민들의 실망은 이 체제의 성과에 대한 실망이자 이 체제를 통해 지난 20년간 일구어 낸 부가 자신들의 구체적인 삶에 불공정하게 배분되고 있다는 데 대한 실망이고, 부의 창출에 자신들이 참여해

기여할 기회가 적다는 데에 대한 실망인 것이다. 따라서 참된 의미의 내면적 사회통합은 정의사회의 실현 차원에서 모색되어야 할 것이다.

한편, 통일 후에 자란 젊은 층에서는 독일인이라는 정체성이 견고해지고 있다. 여론조사에서도 드러난 것처럼 구 동독지역에서 25세 이하 청년층의 40% 이상이 통일독일과 자신을 충분히 동화시키고 있다. 또한 사회복지 시설에 대한 투자를 통한 스포츠와 보건시설의 현대화, 이를 통해 늘어난 평균수명의 균등화는 독일의 사회통합이 올바른 궤도 위에서 꾸준히 진행 중임을 시사한다.

[참고문헌]

2008년 베를린-브란덴부르크 사회과학연구센터의 여론조사 결과

사회개혁은 불가피한 일인가?

(단위 : %)

	전체	성 별		연 령					고용관계	
		남	여	25세미만	25~39	40~49	50~59	60세이상	근로자	실업자
긍 정	49	54	44	45	50	49	54	47	51	51
부분긍정	37	36	38	39	41	39	32	34	39	32
부 정	3	4	2	1	2	4	4	2	2	6
모르겠음	8	4	12	14	6	7	6	9	6	10
기 권	3	3	4	-	1	2	3	8	2	1

통일 이후 사회개혁을 자신의 상황에서 이득과 손해로 본다면?

(단위 : %)

	전체	성 별		연 령					고용관계	
		남	여	25세미만	25~39	40~49	50~59	60세이상	근로자	실업자
이 득	1	2	0	2	2	0	0	1	1	0
이득이 더 많음	3	3	3	7	3	2	2	3	4	0
특셈이 비슷함	24	24	24	19	26	25	21	25	27	15
손해가 더 많음	43	43	42	35	45	46	48	40	47	49
손 해	14	15	13	31	31	71	91	51	0	33
해당되지 않음	14	13	15	33	11	9	8	14	10	3
기 권	2	1	2	2	0	1	1	3	2	0

독일에서의 사회정의 만족도

(단위 : %)

	전체	성 별		연 령					고용관계	
		남	여	25세미만	25~39	40~49	50~59	60세이상	근로자	실업자
만 족	5	6	4	6	7	3	4	4	4	1
부분만족	21	21	21	38	25	17	18	15	22	14
불만족	72	72	73	54	67	78	76	76	72	82
기 권	2	2	3	2	1	2	2	4	1	3

향후 5~10년 동안 사회보장제도에 대한 당신의 신뢰도는?

(단위 : %)

	전체	성 별		연 령					고용관계	
		남	여	25세미만	25~39	40~49	50~59	60세이상	근로자	실업자
신뢰	10	11	9	15	11	6	8	12	8	10
반 반	53	55	51	60	57	51	49	50	56	45
조금 신뢰	28	26	30	20	24	34	34	27	29	34
신뢰 없음	8	6	9	5	8	9	7	8	7	10
기 권	1	1	2	0	0	0	1	4	1	1

“일자리는 구하면 찾아 진다”라는 말의 진위?

(단위 : %)

	전체	성 별		연 령					고용관계	
		남	여	25세미만	25~39	40~49	50~59	60세이상	근로자	실업자
맞 음	24	29	20	49	28	22	14	18	28	6
반 반	48	45	51	33	53	50	47	49	53	36
틀 림	28	26	29	18	19	28	38	32	19	59



1990~2006년 동서독 출산율

(단위 : %)

	독 일	구 서독지역	구 동독지역
1990	1.45	1.45	1.52
1991	1.33	1.42	0.98
1992	1.29	1.40	0.83
1993	1.28	1.39	0.77
1994	1.24	1.35	0.77
1995	1.25	1.34	0.84
1996	1.32	1.40	0.95
1997	1.37	1.44	1.04
1998	1.36	1.41	1.09
1999	1.36	1.41	1.15
2000	1.38	1.41	1.21
2001	1.35	1.38	1.23
2002	1.34	1.37	1.24
2003	1.34	1.36	1.26
2004	1.36	1.37	1.31
2005	1.34	1.36	1.30
2006	1.33	1.34	1.30

통일 후 독일 내 연도별 인구이동 추이

(단위 : 명)

	구 서독지역			구 동독지역		
	구 동독지역으로	베를린으로	합계	구 동독지역에서	베를린에서	합계
1991~1999	807,714	256,470	1,064,184	1,343,059	236,776	1,579,835
2000	92,216	43,296	135,512	168,174	36,113	204,287
2001	94,414	44,334	138,748	192,004	38,247	230,251
2002	95,876	40,881	136,757	176,700	43,536	220,236
2003	97,035	40,482	137,517	155,385	39,829	195,214
2004	94,677	38,672	133,349	146,352	39,526	185,878
2005	88,212	39,784	127,996	137,188	37,900	175,088
2006	81,835	41,083	122,918	135,979	37,623	173,602
1991~2006	1,451,979	545,002	1,996,981	2,454,841	509,550	2,964,391
동 기간중 남자	807,635	303,074	1,110,709	1,219,174	267,330	1,486,504
동 기간중 여자	644,344	241,928	886,272	1,235,667	242,220	1,477,887

통일 후 구 동독지역과 베를린의 연도별 인구증감 추이 (단위 : 명)

	증 감 인 원		
	구 동독지역	베를린	합계
1991~1999	-535,345	19,694	-515,651
2000	-75,958	7,184	-68,775
2001	-97,590	6,087	-91,503
2002	80,824	-2,655	-83,479
2003	-58,350	653	-57,697
2004	-51,675	-854	-52,529
2005	-48,976	1,884	-47,092
2006	-54,144	3,460	-50,684
1991~2006	-1,002,862	35,452	-967,410
남 자	-411,539	35,744	-375,796
여 자	-591,323	-292	-591,615

4

주제가 있는 통일문제 강좌 24

PART

한반도에 주는 시사점

한반도에 주는 시사점

독일의 통일과정은 동독체제 내 민주세력의 개혁주도, 동서독 총선거를 통한 신속한 통일에의 요구, 동서독 정부간 통일협상, 동독의회 의 서독체제로의 ‘편입’(Beitritt)결정 등으로 요약될 수 있다. 단순히 서독이 동독을 흡수 통일한 것이 아니라, 동독이 서독체제로의 편입을 자체적으로 결정하고 서독이 이를 받아들임으로써 평화적인 통일이 이룩될 수 있었다.

사실 한반도가 어떠한 조건 속에서, 어떠한 절차를 거쳐, 어떠한 내용으로 통일될 수 있을 것이냐에 대해서는 여러 가지 상황이 설정될 수 있다. 그리고 각 상황에 따라 한반도의 통일도 다양한 형식으로 추진될 수 있다. 이러한 관점에서 한반도의 통일과정이 독일과 다르게 전개될 수 있다는 사실을 전제하되, 그럼에도 불구하고 평화적으로 추진되었던 독일의 통합과정이 우리에게 줄 수 있는 시사점을 분야별로 도출해 보고자 한다.

첫째, 독일의 정치통합이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다. 남북한 통일 이후 북한 정치체제 전환과정에서 북한지역에 북한주민을

대표하는 민주적 정치세력을 만드는 일은 이론의 여지가 없는 중요한 과제라고 할 수 있다. 남한의 직·간접적 지원 속에서 진행될 이러한 정치체제 전환과정에서 북한이 수동적으로 끌려오는 것이 아니라, 능동적 자세로 과정에 참여하는 것을 가능하게 하는 방안을 마련해야 한다. 개인의 참여와 자발적 판단을 전제로 운영되는 민주주의 체제가 외부로부터 주입되는 방식을 통해 구축될 때 결코 정상적으로 운영되기 어렵기 때문이다.

무엇보다 남한출신의 정치인, 정치세력이 북한지역을 대표하기보다 북한주민 스스로 자신을 대표할 수 있는 세력을 형성할 수 있도록 측면에서 지원하는 것이 중요하며, 장기적으로 새로운 정치세력 양성을 위해 노력하는 것이 필요하다. 독일의 경우 기존의 정치세력이 통일 후 새로운 인물로 교체되는 과정에서 동독시절에 현실정치와 상대적으로 거리를 두었던 자연계, 과학계 분야의 인물이 대거 수혈되었다. 북한의 경우도 인물 및 세력의 교체과정에서 이러한 상황이 발생할 가능성이 있는데 북한주민을 대표하는 북한출신 인물을 적극 발굴할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

동독 사통당의 후신이라고 할 수 있는 민사당(좌파당)이 통일 후에도 계속 구 동독지역에서 큰 영향력을 가진 정치세력으로 존재하는 상황을 통해서, 북한지역에서 독점적 지위를 누리고 있는 조선노동당이 남북통일 후에도 계속 주요한 정치집단으로 잔존할 가능성이 있다는 점을 확인할 수 있다. 새로운 민주주의 체제 하의 정치공간에서 3백만 명에 이르는 노동당원을 구심점으로 하는 정치세력이 등장할 수 있는 것이다. 통일 이후 발생할 수 있는 이러한 상황에 어떻게 대처할 것인가 하는 정책방안이 사전에 준비되어야 할 것이다. 체제변화 과정 초기에 이러한 문제에 적절히 대응함으로써 북한지역에서 민주주의 체제 구축을 위한 토대를 마련할 수 있을 것이기 때문이다.

북한사회는 봉건주의 체제가 사회주의 체제를 지탱하는 기본토대를 이루고 있는 사회주의 대가족 체제 방식으로 유지되고 있다. 민주주의에 대한 경험이 전무한 북한지역에서 정당정치 체제 운영의 근간이라고 할 수 있는 민주주의 정치문화를 뿌리내리게 하는 것은 매우 오랜 시간이 걸리는 작업이다. 따라서 민주적 정치문화 발전을 위한 다각도의 노력이 요구되며, 여기에는 민주시민 교육 등 민주적 사고와 행동능력을 신장할 수 있는 교육적 노력이 매우 중요하다.

동독주민의 경우, 동독시절의 정치사상 교육의 영향으로 통일 후 동독지역에서 진행된 민주시민 교육에 대해 강한 거부감을 나타내었다. 그러한 정치교육을 또 하나의 이념교육이라고 판단했기 때문이다. 체제주입식 정치사상 교육이 광범위하게 진행되고 있는 북한에서도 정치교육에 대한 거부경향이 나타날 가능성이 매우 많다고 할 수 있다. 이러한 부분을 적절히 대처하고 민주주의 의식을 함양하는 민주시민 교육이 적절히 이뤄질 수 있도록 각별한 노력이 요구된다.

둘째, 독일의 행정통합이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다. 우선 동서독 행정체제 통합과정 초기에 서독이 동독 행정체제의 현황을 파악하는데 적지 않은 시간이 소요된 것으로 평가되고 있는데, 통일 전 북한의 행정체제를 사전에 조사·연구하여 충분히 실상을 파악하는 작업이 중요하다. 북한의 행정체제에 대한 사전연구를 통해 북한의 행정체제 개편 작업을 효과적이고 신속하게 추진할 수 있을 것이기 때문이다.

또한, 향후 북한의 행정인력을 어떤 기준과 절차를 통해 처리할 것인지에 대한 방안을 마련해야 한다. 동서독의 사례에서 볼 수 있듯이 남북통일 후 북한의 행정체제 구축과정에서 북한 행정인력을 적절히 활용해야 하기 때문이다. 체제의 이념화 수준이 매우 강한 북한에서 행정인력 선발기준으로 체제에 대한 충성심, 당성, 사상성 등이 매우

중요하게 작용하고 있는 현실을 고려하여 이들의 처리방안을 강구해야 한다.

남북통일 후 계속 활용할 행정인력, 감원조치 등을 통해 처리해야할 대상자를 선별하는 절차와 과정은 동서독의 사례에서 확인하는 것 보다 훨씬 어렵고 복잡한 문제일 것이라고 판단된다. 북한 행정인력 처리과정에서 지나치게 엄격한 기준이 적용될 경우 행정공백이 발생할 수 있고, 또 남북통합의 측면에서도 부정적으로 작용할 수 있다. 반대로 너무 관대한 기준이 적용되어 잘못된 과거가 제대로 처리되지 않은 채 넘어갈 경우, 행정인력 처리과정이 가지는 역사청산이라는 측면이 크게 퇴색될 수 있다. 우리의 상황에서 어떤 기준과 절차를 통해 북한의 행정인력을 처리할 것인가에 대한 지침을 미리 준비해야 한다.

행정체제 개편과정에서 남한의 인력지원이 필수적인데 북한에 투입된 남한의 인력이 북측지역에서 효과적으로 행정통합 과제를 지원할 수 있도록 사전에 체계적 준비와 교육이 필요하다. 동서독의 사례에서 자주 언급되듯이 남한 측 행정인력이 '점령자'로 인식되지 않도록 각별한 노력과 주의가 요구된다.

셋째, 경제적 통합이 주는 시사점은 다음과 같다. 독일 경제통합 정책의 가장 큰 실수로 생산성을 고려하지 않은 구 동독지역 임금의 빠른 정상화를 들 수 있다. 물론 독일통일은 준비된 통일이 아니었기 때문에 정책기회의 창이 좁을 수밖에 없었던 것 또한 사실이다. 그러나 동구권의 다른 지역들, 체코나 폴란드 등에서 국가가 중요한 경제지표들을 장기적으로 관리하며 자본시장으로의 점진적인 진입을 시도했던 것들은 독일과의 좋은 비교가 될 수 있다.

독일의 경제 전문가들은 남북한의 경제협력인 개성공단 프로젝트를 계획경제 체제에 자본주의를 알리는 좋은 교육장으로 평가한 바 있

다. 분단 상황에서 이루어지는 경제협력은 결과적으로 통일의 준비이
자 초석이 될 수 있고, 실제적으로 통일비용을 줄이는 효과를 낼 수
있다는 것이다. 준비 없는 통일로 20년이 지난 지금도 사회간접 자본
에 엄청난 투자를 하면서도 구 동독지역의 자생력을 확보하는 데 어
려움을 겪고 있는 독일이 우리의 타산지석이 되는 이유이다.

한편 독일의 많은 경제 전문가들은 화폐의 1:1 교환과 같이 경제적
고려를 무시한 정치적 결정이 통일 이후 큰 경제적 어려움을 초래했
다고 주장한다. 물론 타당한 이야기이다. 그러나 급변했던 당시의 상
황에서 그러한 정치적 결정, 동독 주민들에게 매력적이었던 유인책이
없었다면 과연 통일의 길로 독일이 순탄하게 진입했을까 하는 어려운
질문이 남는다. 동구 사회주의 국가들의 체제전환과는 근본적으로 다
르게, 전승 4국은 물론 주변국 모두가 우려하고 원치 않았던 통일을
이끌어내야 했던 당시 서독 지도부가 달리 선택할 수 있었던 방법
은 과연 무엇이었을까? 경제적 고려에 의해 신중하게 통일문제를 해
결하려 했다면 과연 통일 자체가 가능했을 것인가?

넷째, 사회통합이 주는 시사점은 다음과 같다. 통일 후 20년이 지났
어도, 사회 내면적 통합을 위한 독일의 여러 노력에도 불구하고 구 동
서독 주민 간 그리고 구 동서독 지역 간에는 갈등이 남아있다. 이러한
문제점을 들어 우리는 통일 이후에 우리에게 닥칠 더 큰 어려움을 우
려하고 있다. 왜냐하면 동서독 보다 남북한의 경제적 격차가 더 크고,
남북한은 서로가 총부리를 겨누면서 뼈아픈 상처를 입었기 때문이다.

통일 이후 독일의 통합과정을 연구하기 위해 자주 독일을 방문하면
서 독일 측의 전문가들과 많은 토론을 가졌다. 1990년대 후반 즈음에
독일을 방문하여 전문가들과 다시 논의의 기회를 가지면서 최근의 통
일 문제점에 관해 질문을 던졌다. 그에 대해 한 전문가는 “이제 더 이
상 ‘문제’, ‘문제’ 하지 마십시오. 우리 이제 아무 문제도 없습니다.

이것을 문제라 한다면, 이러한 문제가 없는 나라가 세상에 어디 있습
니까? 동독 수준의 경제를 세계 최상위의 서독 수준으로 끌어올리려
는데 어려움이 없겠습니까? 동서주민 간의 갈등, 심리적 분단을 이야
기 하는데 당신의 나라에는 지역 간에 문제가 없습니까? 민주화된 미
국에도 인종적, 종교적, 문화적 갈등이 없습니까? 그것이 몇 십 년이
지나도 사라졌습니까? 독일은 통일로 인한 문제점은 없습니다. 우리
는 우리 사회를 더 건강하고 강력하게 만들기 위해 약간의 어려움을
겪고 있을 뿐입니다.”라고 응답하였다.

통일 이후 우리가 겪을 어려움을 부정하거나 축소하자는 의미가 아
니라, 문제에 대해 우리의 어떠한 자세를 견지해야 할 것인가가 더 중
요할 수 있다. 그에 따라 같은 어려움이라도 희망차게 극복을 위해 노
력하거나, 버거워하고 고통을 느끼면서 불만만을 표출할 수 있기 때
문이다. 존재하는 어려움의 여러 측면 가운데 어떠한 점을 강조하고
홍보하고 교육할 것인가에 따라 그것을 둘러싼 사회 심리적 갈등의
정도가, 그 극복의 여부가 결정될 수 있는 것이다.

통일 이후 독일에서 실시된 여론조사 결과가 보여주듯이 많은 사람
들이 통일 이후의 독일 사회에 불만감을 표출하고 있다. 그러나 유의
해야 할 사실은 여론응답자 개개인이 처하고 체험한 상황에 따라 다
른 목소리를 낸다는 사실이다. 구 동독 시절에 지배적인 위치에 있었
던 사람이 일반 노동자였던 사람과 20년이 지나도 같은 의견을 말할
수 없고, 동독을 체험하지 못했던 젊은 사람들이 동독을 경험했던 동
서독의 어른들과 같은 생각을 할 수 없다. 통일 이후 경제적, 사회적
으로 성공한 사람들이 그렇지 못한 사람들과 같은 여론을 표출할 수
없다.

40년간 이질적인 체제에서 상이한 삶을 살았고, 그 극복을 위한 진
통이 20년 이후에도 아직 존재한다는 사실은 지극히 당연한 현상이

다. 어려움과 내적 갈등을 이야기해도 누구도 조직적으로 대중을 규합하여 “통일 이전 분단시절로 돌아가자!”라고 외치는 데모합성이 들리지 않고 있다는 사실이 앞으로 시간이 지나면서 줄어들 통일 후유증, 사회 심리적 갈등의 미래를 보여주는 듯하다. 통일 후 시간이 흐르면서 늘어난 총체적 부를 어떻게 조화롭게 배분할 수 있을까에 대해 통일독일이 좀 더 노력을 기울인다면 현재 나타나는 내적 갈등도 상당부분 줄어들 것이다.

통일된 독일은 어려움을 겪고 있다. 그러나 다른 한편으로 독일은 정치적 주권을 완전히 회복했고, 라인강이 아니라 이제는 ‘엘베강의 기적’을 바라보며 유엔 안전보장이사회의 상임이사국 자리를 공개적으로 주장하고 있다. 전 세계에 당당하게 군대를 파견하고, 유럽통합의 기관차 역할을 자임하고 있다. 동서간의 갈등도 있지만 동쪽출신이 연방수상이고, 축구 국가대표팀의 주장이다.

통일을 이끌어낼 수 있는 상황이 한반도에 도래한다면, 어떠한 어려움이 있다 하더라도 가능한 한 빨리 통일을 이룩하는 것이 민족대계에 맞는 일이다. 주변정세가 언제 어떻게 바뀔지 예측할 수 없기 때문이다. 일제로부터 해방된 후 겪었던, 한국전쟁이 끝나고 겪었던 그 어려운 삶을 은근과 끈기로 후세를 위해 꾀스스하게 감내하고 걸었던, 통일 이후에 닥칠 어떠한 어려움도 차분하게 장기적으로 극복해야 할 일상적인 국가적 과제일 뿐이다. 독일통일 20주년을 맞이하면서 통일에 대한 국민적 의지를 다시 한번 통일시킬 때이다.



참고문헌

- 김경량 외. 「독일통일과 동서독 자치단체간의 역할 및 협력에 관한 연구」. 강원발전연구원, 1999.
- 노명환. “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주.” 「유럽연구」 제 11호, 2000.
- 서지원 역. 「도이치현대사 1~4 권」. 서울: 비봉출판사, 2004.
- 손기웅. 「독일통일. 쟁점과 과제 1~2 권」. 서울: 늘품, 2009.
- 손기웅·강구섭·양대중 「베를린장벽 붕괴 20주년 : 동서독 통합과정 종합평가」. 서울: 통일부, 2009.
- 손기웅·강구섭·양대중·이봉기, 「동서독 정치범 석방거래 Freikauf」. 서울: 통일부, 2008.
- 손기웅·황병덕 외. 「신동방정책과 대북포용정책」. 서울: 두리, 2000.
- 양현모. “한반도 통일과 통일행정요원.” 「한·독 사회과학논총」 제 8호, 1998.
- Albrecht, Ulrich. *Die Abwicklung der DDR: Die “2+4 - Verhandlungen.” Ein Insider- Bericht*. Opladen, 1992.
- Bundeszentrale für politische Bildung (ed.). *Verträge zur deutschen Einheit*. Bonn, 1991.
- Czada, Roland/Helmut Wollmann (eds.). *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre Deutsche Einheit*. Opladen, 1999.
- Genscher, Hans-Dietrich. “Ein neuer Anfang in Europa.” *Das Parlament*, 1990.10.26.
- Gillen, Gabriele/Walter van Rossum (eds.). *Schwarzbuch Deutschland. Das Handbuch der vermissten Informationen*. Hamburg: Rowolt, 2009.
- Heske, Gerhardt. *Bruttoinlandprodukt, Verbrauch und Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 1970~2000*. Köln: Zentrum für Historische Sozialforschung, 2005.
- Müller, Uwe. *Supergau Deutsche Einheit*. Berlin: Rowolt, 2005.
- “Sozialreport. Sozialreform und soziale Sicherungsziele. Bewertungen und Vorstellungen der Bürger der neuen Bundesländer im Jahre 2008.” *Volkssolidarität*, 2008.
- Weidenfeld, Werner/Karl-Rudolf Korte (eds.). *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991.

「주제가 있는 통일문제 강좌」 시리즈

01. 대북협상, 어떻게 볼 것인가? (2003. 12)
02. 대북지원, 새롭게 보자 (2004. 8)
03. 먹거리를 통해 본 북한 현실 (2005. 2)
04. 한반도 평화정착과 유럽연합의 교훈 (2005. 3)
05. 21C 국제질서의 변화와 한반도 (2005. 6)
06. 남북관계발전의 법적 이해 (2005. 6)
07. 남북한의 역사인식 비교 (2005. 9)
08. 남북한 예술 어떻게 변화였나? (2005. 9)
09. 남북한 IT용어 비교 (2005. 9)
10. 김정일시대 북한교육의 변화 (2006. 3)
11. 북한법을 보는 방법 (2006. 4)
12. 정보화시대, 북한의 정보화 수준 (2006. 9)
13. 북한 과학기술의 이해 (2006. 12)
14. 북·중 국경무역과 북한의 시장실태 (2006. 12)
15. 알기 쉽게 풀어쓴 통일이야기 (2006. 12)
16. 북한의 환경정책과 실상 (2006. 12)
17. 북한의 종교실상과 남북종교교류 전망 (2006. 12)
18. 북한의 의료실태 (2006. 12)
19. 북한의 법제정비 동향과 특징 (2007. 12)
20. 북한의 관광자원 실태와 전망 (2007. 12)
21. 북한의 체육실태 (2008. 7)
22. 북한의 문화재 실태 (2008. 12)
23. 북한의 대남전략 (2010. 1)

주제가 있는 통일문제 강좌 24

독일통일 20년 : 현황과 교훈

발행일 2010년 1월 1일

편집/인쇄처 (주)컴프리즈 전화 02)2279-4544

발행처 통일부 통일교육원

142-887, 서울시 강북구 4.19길 275(인수동)

전화 02)901-7161~7 / 팩스 02)901-7088

통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr

〈비 매 품〉

… 통일 이후에 닥칠 어떠한 어려움도
차분하게 극복해야 할 우리의 과제이다.
독일통일 20주년을 맞이하면서 통일에 대한
국민적 의지를 다시 한번 다질 때이다 …