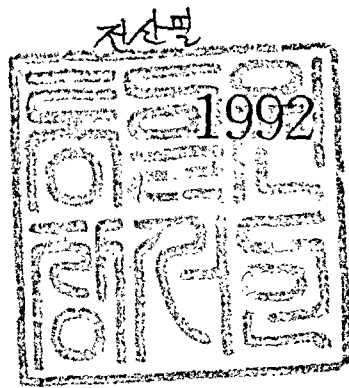


# 독일 통일 소사전



주독대서관

○ 이 책자는 주독 한국대사관이 송부한 자료를 통일원이 정책개발 자료로 활용하기 위해 복제 발간한 것입니다.

○ 각 부처 통일정책 담당 부서 및 통독연구에 관심있는 분들에게 좋은 참고자료가 되기를 바랍니다.

통 일 정 책 실

## - 책을 내면서 -

주독대사관은 1990년 이래 독일통일의 경험을 우리 통일정책에 활용할 수 있도록 통독과정 연구사업을 중점사업으로 추진해오고 있습니다. 이러한 사업의 일환으로 작년 5월 독일통일과정을 연대순으로 요약한 “독일본단으로부터 통일까지 약사”를 번역·발간한데 이어, 이번에 독일통일 관련 문제를 주제별로 요약한 “독일통일 소사전”을 번역·발간하게 되었습니다.

이 책자는 1991년 12월 독일 연방정치교육센터(Bundeszentrale für Politische Bildung)가 독일통일과 관련된 94개 주제에 관해 각계 전문가 69명에게 집필을 의뢰하여 발간한 책자 "Handwörterbuch zur deutschen Einheit" 중에서 특히 우리에게 가장 참고될 만한 50개 주제를 선정·번역한 자료입니다.

이 자료에서는 역대 서독정부의 독일정책, 각 정당의 입장, 양독간의 조약과 이와 관련한 국내·국제법적인 재측면, 전승 4개국과 주변국의 입장 및 태도, 양독 주민들의 통일에 대한 관점, 민간분야에서의 교류, 통일을 위한 최종적 조치인 제1, 2차 양독간 국가조약 등에 관한 내용이 통일달성 이후에 다시 종합적으로 평가·재조명되어 있으며, 총 420개의 참고문헌 목록도 수록되어 있습니다.

독일통일과정을 돌이켜 볼때 서독정부는 매우 현실적인 통일정책을 추구해 왔다는 것을 느낄 수 있습니다. 동·서간의 대결과 갈등이 엄존하고 있는 상황하에서는 상대방 제재를 인정하면서도 기본법에 명시된 통일명제에 입각하여 양측간의 관계를 민족내부의 특수관계로 규정하면서, 주변국의 이해와 지지속에 실천가능한 교류·협력을 촉진시켜 민족의 동질성을 보존하는 한편, 주민들의 분단고통을 완화하는데 중점을 두어 왔습니다.

그러나 사회주의체제가 스스로 와해되고 냉전이 종식되면서 동독주민들의 자유쟁취에의 의지가 베를린장벽을 터놓게 했을때, 서독정부는 단단한 정치·경제적 기반을 바탕으로 기민한 외교역량을 발휘하여 단숨에 통일을 성취했던 것입니다.

이제 우리도 우리 스스로의 힘으로 민족분단 상황을 극복해야 하겠다는 의지에 따라 '남북 합의서'를 체결한 바 있으며, 이를 실천하기 위한 구체적인 후속조치를 마련하여야 할 중요한 시점에 와 있습니다. 이러한 시점에 독일의 분단극복 과정과 독일인들의 지혜를 다시 한번 되새겨 보는 것은 민족통일이 라는 시대적 과제의 달성을 준비하는 과정에서 매우 의미있는 작업이 되리라 확신합니다.

아무쪼록 이 자료가 독일통일과정의 종합적인 이해와 우리의 통일방안 수립에 도움이 되기를 바라마지 않습니다.

1992.2.25

주독대사 신 동 원

## 차 례

1. 경제통합과 화폐통합 .....	1
2. 과거청산 .....	12
3. 교 회 .....	22
4. 국가연합과 연방국가 .....	32
5. 국 적 .....	47
6. 기민당/기사당(CDU/CSU)의 독일정책 .....	57
7. 기본조약 .....	69
8. 내독관계 .....	78
9. 내독관계성 .....	89
10. 녹색당(GRUENEN)의 독일정책 .....	96
11. 독일문제 .....	105
12. 독일연구 .....	113
13. 독일의 법적상황 .....	123
14. 독일정책(1949년부터 1969년까지) .....	134
15. 독일정책(1969년부터 1982년까지) .....	143
16. 독일정책(1982년부터 1990년까지) .....	152
17. 독일통일 .....	164
18. 독일통일에 대한 관점 .....	177
19. 독일통일의 날 .....	194
20. 독일통일 재원조달 .....	204
21. 동독의 정치제도 .....	213
22. 동방조약 .....	236
23. 문화관계 .....	248

24. 미국과 독일통일 .....	256
25. 민족 .....	265
26. 민족의식 .....	276
27. 민족현황에 관한 보고서 .....	286
28. 사민당(SPD)의 독일정책 .....	297
29. 사회통합 .....	313
30. 서독의 정치제도 .....	322
31. 신탁청 .....	334
32. 실항민 .....	343
33. 소련과 독일통일 .....	356
34. 안보정책 .....	364
35. 언론인 .....	375
36. 연방헌법재판소 .....	384
37. 연합국의 독일계획 .....	397
38. 영국과 독일통일 .....	410
39. 예술 .....	423
40. 유엔과 독일통일 .....	435
41. 이주민 .....	440
42. 자결권 .....	448
43. 자민당(FDP)의 독일정책 .....	455
44. 정보교류 .....	465
45. 조약과 협정 .....	476
46. 청소년과 독일통일 .....	488
47. 청소년 교류 .....	503
48. 친서방 결속 .....	512
49. 통일조약 .....	522
50. 프랑스와 독일통일 .....	537

## 경제통합과 화폐통합

도리스 코르넨센\*  
(Doris Cornelsen)

### 1. 경제통합과 화폐통합으로의 발전과정

동독의 변화는 급속도로 진행되었다. 단지 1989년 11월 9일 이후 향후 발전 가능성에 대한 논의와 관련하여 매우 짧은 휴지기가 있었을 뿐이다. 이미 1990년 초부터 동독국민이 서독과의 통일에 대한 의지를 표명하기 시작했다. 1990년 2월 7일 서독의 연방정부는 동독정부에 화폐통합에 관한 교섭을 제안했다. 양측간 대화는 즉시 시작되었으며, 1990년 3월 18일의 선거후 더욱 활발해졌다. 1990년 5월 18일 제1차 국가조약으로서 화폐·경제·사회통합의 달성에 관한 조약이 서명이 되었고, (1) 1990년 7월 1일 발효되었다. 제2차 국가조약(2)은 제1차 조약 내용을 상세히 보충하였으며, 이를 통해 1990년 10월 3일자로 정치적 통일이 달성되었다.

통일조약 내용의 결정에 있어서는 의견이 분분했다.(3) 서독내의 실정에 맞게 만들어진 법률 및 경제제도를 전혀 사회적, 경제적 상황이 다른 동독에 도입시키는 사실 및 동독주민들에게 전혀 생소한 시장경제체제를 보호무역주의, 자급자족주의, 계획경제로 특징지워지는 사회주의체제에 직접 도입시키는 문제에 관해 논란이 있었다. 그러나 동독 경제 및 사회가 1990년 초부터 붕괴하기 시작한 점도 간과할 수 없었다. 서독으로의 이주민은 격증했고, 동독정부는 실효성있는 경제개혁을 위한 결정적 결정을 내릴 능력이 없는 상황이었다. 따라서 동독의 조속한 해체는 정치적으로 뿐만 아니라 경제적 이유로 인해 불가피했다.

---

\* 독일경제연구소(DIW) 연구실장

## 1. 경제통합과 화폐통합

---

### 2. 조약상의 기본규정

제1차 국가조약은 이미 경제통합을 위한 중요한 원칙을 규정하고 있다. 조약은 다음의 6장으로 구성된다.

- I. 기본원칙 : 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)체제를 양 조약 당사자 공동의 경제질서로 확정
- II. 화폐통합에 관한 규정 : 독일 마르크화(DM)을 공동화폐로 확정
- III. 경제통합에 관한 규정 : 사회적 시장경제체제의 전제조건으로서의 기본적 여건 확정
- IV. 사회통합에 관한 규정 : 노동법 및 사회보험 원칙의 확정
- V. 국가예산 및 재정 : 재정정책, 국가지출, 조세 및 재정할당에 관한 원칙

부속문서인 '기본방침에 관한 공동의정서'에서 양측은 서독의 법적, 제도적 기본조건을 동독이 인수한다고 규정하고 있다. 그 밖에 9개 항목에 걸친 부록이 있다. 기타 7개 항목에는 1990년 7월 1일 화폐·경제·사회통합을 실현시키기 위한 예비조건으로서 동독에서 고려해야 할 법적 개정이 규정되어 있다. 부록 IX은 장기간의 논의 끝에야 확정되었다. 이 장에서는 -서독 및 외국의- 개인부자가의 동독지역내 토지 및 생산수단에 대한 소유권 취득 가능성이 규정되었다.

1990년 8월의 통일조약은 제1차 국가조약을 보충하고 법적 기본어건 내에서는 필요한 변경사항에 대한 상세한 규정을 하고 있다. 통일조약은 9장으로 구성된다.

- I. 동독가입에 따른 효력 : 연방제의 도입
- II. 기본법 : 기본법 및 재정조직의 인수
- III. 법규조정 : 법규도입을 위한 원칙
- IV. 국제법상의 조약 및 협정 : 지속적 효력에 관한 규정
- V. 공공행정 및 법규적용 : 설치 및 행정에 관한 경과 규정



- VI. 공공재산 및 채무 : 공공재산 및 채무에 관한 경과 규정, 특히 공유재산, 구조조정을 위한 지원조치의 약속, 대외경제 내에서 계약상의 의무를 위한 신뢰보호
- VII. 노동, 사회, 가족, 여성, 보건, 환경보호 : 법적근거의 계속적 발전을 위한 통독후의 입법 의무
- VIII. 문화, 교육 및 학문, 체육 : 업무의 이행, 재정 및 경과규정
- IX. 경과규정 및 기타규정 : 특히 미해결 재산문제의 처리에 대한 규정

부록에서는 법규통일의 세부사항이 상세히 규정되었다(부록 I : 서독 연방법의 도입, 부록 II : 계속 유효한 동독법, 부록 III은 1990년 6월 15일의 양 계약당사자의 '미해결 재산권 문제의 처리에 관한 규정'에 대한 공동성명임). 이로써 1945년부터 1949년까지 전승국 점령법을 근거로한 재산몰수를 철회시킬 수 없다는 사실이 최초로 명문화 되었다.

### 3. 경제통합(Die Wirtschaftsunion)

사회적 시장경제를 도입하기 위해 동독은 서독의 중요한 모든 법적, 제도적 기본조건을 인수하고 일체의 중앙계획경제 및 국가에 의한 통제규정을 폐지해야 했다. 시장경제를 위한 중요한 기본원칙은 사경제적 조직 및 경쟁, 계약자유 원칙, 영업의 자유, 자유 시장가격, 토지 및 생산수단에 대한 사유재산, 노사간 임금 및 근로조건에 관한 자유협정 등이다. 이에 상응하여 관련 법을 1990년 7월 1일전에 구동독에서 인수하여 새로이 제정해야 했다. 중요한 내용들 중 여기서는 그 의미가 특별한 3가지 요소만을 고찰하고자 한다. 이에 우선 자유시장가격의 원칙이 포함된다. 동독의 행정적으로 조정된 가격제도는 1990년 7월 2일자로 폐지된다. 이와 관련 전에는 소위 기본적 수요를 위해 매우 중요한 비중을 차지했던 사적 소비부문의 지원제도가 거의 폐지되었다. 이 중 예외는 폐지시기를 연기시킨 임차료, 에너지 요금 및 교통요금 이었다. 그 밖에 1990년 7월 1일자로 기존의 국가에 대한 부과금이 서독의 조세제도에 의

## 1. 경제통합과 화폐통합

---

해 대체된 점이 특별한 의미를 갖는다. 이로써 국가의 경제에 대한 간섭과 고역의 생산비 부담이 종료되고 -서방체제에서 통상적인- 주로 가치창출과 수확을 기준으로 하는 조세제도가 도입되었다. 서독의 조세제도중 일부는 경제통합과 함께 도입되었다. 일부세는 1991년 1월 1일을 기해 새로이 도입되었다. 동시에 사회보험제도가 서독기준으로 개혁되었다.

그 밖에 국가기업의 재조직이 큰 의미를 갖는다. 동독에서는 실제로는 국가소유인 '인민공유재산' (Volkseigentum)이 주 소유형태였다. 이 중 예외는 생산수단에 다소의 사유재산제의 도입이 허용된 농업(조합재산), 상업, 수공업, 서비스업 등이었다. 최종적으로 국유기업 종사자는 전취업자의 80%를 차지하고 있었다. 새로운 상황에서 원칙적으로 해결해야 할 문제는 다음의 세 가지였다.

- 전 국유기업을 시장경제에서 통상적인 회사형태로 전환
- 이전 소유자 청구권에 대한 고려
- 기업의 매각 또는 지분 배당

우선 동독의 국유기업은 그 형태를 서방 회사법에 의해 전환시켜야만 했다. 배당권 관리를 위해 특별기관으로서 이미 1990년 3월에 신탁청이 설치되었다. 경제통합의 준비과정중 신탁청의 기능이 새로이 규정되었다. 즉 새로 형성되는 회사에의 참여권을 인수하고 청산을 요하는 기업의 경쟁력 있는 기업으로의 전환을 검토하고 사유화를 시도하는 것이 신탁청의 주업무로 되었다. 신탁청은 단계적으로 업무능력을 갖추며 발전되어갔다. 사유화는 서서히 진행되었으나, 수많은 동독기업들이 저한 큰 문제는 달리 해결할 수도 없었다.

큰 문제 중의 하나는 소유권 문제다. 통일조약에 의하면 1945년부터 1949년 간의 재산몰수는 기본적으로 재산이 반환되지 않기 때문에 문제시 되지 않으나 1949년 이후의 기업이 자의적인 국가권력행사로 국가재산으로 몰수되었기 때문에 이에 대한 조치가 필요하다. 동독출국자의 재산은 몰수되었고, 이 중 특히 1972년의 최종적 국유화 당시는 자발적 매각이나 합당한 가격보상 등은 전혀 고려되지 않았다. 서독의 법적상식으로는 과거의 소유권자가 소유권의

반환, 동가제화로의 보상 또는 금전보상 청구권을 관철시킬 수 있다(미해결 재산문제 처리에 관한법, 통일조약 부록II). 물론 구입자가 지역경제 발전을 위해 의미를 갖고 있는한 과거 재산반환 청구권에도 불구하고 토지 또는 기업을 매각할 가능성이 부여되었다(통일조약 제3조에 언급된 지역내 특별부자에 관한 법, 통일조약 부록II). 상기의 제 규정으로도 사유화가 잘 이루어지지 않았다. 많은 경우 바로 이 미해결 재산권 문제로 인해 조속한 경제의 재건이 장애를 받고 있다.

#### 4. 화폐통합(Die Waehrungsunion)

제1차 국가조약은 서독의 독일마르크(DM)를 동독의 통화로 도입시키고, 연방은행에 화폐정책에 대한 유일한 권한을 부여한다고 규정하였다. 이 중 복잡한 문제중의 하나는 동독화폐의 명목상, 실질상의 가치를 정확히 측정할 수가 없어 교환율에 대한 신뢰할 만한 기준을 마련할 수 없었던 점이다. 또한 기업의 경쟁능력과 국민의 사회적여건이라는 상반된 이해관계를 고려해야만 했다. 교환대상은 현금재산(주로 경상소득)과 청구권재산(동독의 화폐제도 및 대부제도에 있어서의 채권 및 채무)이었다. 임금은 5월 1일 유효한 단체협약을 근거로 1:1로 교환시켰다. 장기간에 걸쳐 논쟁의 대상이 되었던 이 교환율은 동독의 임금수준과 노동생산성을 일치시킴으로써 나온 결과였다. 즉 서독과 비교해 볼때 임금수준은 취업자당 1/3, 금부창출능력은 취업자당 40~50%로 산정되었다. 물론 임금지 1:1 교환은, 기업들이 새로운 상황하에서도 경쟁력이나 금부능력이 있을 것인가에 관한 그 후의 발전동향을 관찰한 후에야 가능한 것이므로 근시안적인 조치로 간주되어질 수 밖에 없었다.

동독의 연금은 과거 당시 임금의 55% 수준이었다. 1990년 7월 1일 경제통합 개시와 함께 동독의 전체연금을 원칙적으로는 서독방식을 채택하여 새로이 산정해 -정상적 근로를 한 경우- 과거 임금의 70%에 달하는 수준에 달하도록 하였다. 이러한 새로운 산정으로 동독의 연금은 평균 30% 정도 상승되었다.

## 1. 경제통합과 화폐통합

---

청구권 재산(채권, 채무)의 교환율은 원칙적으로 2:1로 책정하였다. 다만 사회정책상의 이유로 국민의 저축액에 대해서는 절충안을 택했다. 즉 연령에 따라 2,000 마르크(0~13세), 4,000 마르크(14~58세) 및 6,000 마르크(59세 이상)까지는 1:1로 교환시켰다. 동 금액을 초과하는 저축액은 2:1로 교환시켰다. 연령구조를 근거로 한 모델산정을 분석해보면, 국내 개인가계의 경우 저축액중 약 650억 마르크가 1:1로, 1,010억 마르크가 2:1로 교환되었다. 국내 개인가계의 저축액은 교환후 총 1,150억에 달했다.

문제는 약 2,300억 마르크에 달한 기업(주택건축업 제외)의 은행 채무였다. 2:1 교환후 기업의 채무는 1,160억 마르크로 되었다. 동시에 과거 기본 이자율 5%가 서독수준으로 상승되었다. 계획경제에서의 채무는 수익성을 전혀 고려하지 않은채 '위로부터' 지정되었었다. 다수 기업들이 교환후 새로운 상황에 직면하여 채무를 부담할 능력이 없음이 밝혀졌다. 채무의 전반적 면제는 많은 전문가들의 요청이 있었음에도 불구하고 허용되지 않았다. 다만 신탁청이 개별적 경우에 한하여 보조를 해주었다. 화폐개혁의 기술적 전개과정은 큰 마찰 없이 진행되었다. 또한 이로 인한 경제적 결과도 큰 무리없이 극복되었다. 화폐통합으로 인한 인플레이에 대한 우려가 있었으나 실제로 증명되지 않았다.

## 5. 재정보조

양 국가조약에는 공공부문, 경제부문, 노동시장에서의 어려운 적응과정을 일련의 국가지원조치를 통해 완화시킬 것이 규정되어 있다. 각 부문 재정보조는 공공부문의 경우 예상되는 국가예산 및 사회보험에서의 적자에, 경제부문에서는 구조개선 지원에, 노동시장에서는 노동시장 촉진정책에 취해졌다. 제1차국가조약에 의하면 서독은 동독 공공재정에서의 적자를 1990년 하반기와 1991년 상반기에 2/3 정도 인수하고, 나머지 1/3은 동독 국가예산에서 보충채무형태로 부담하도록 되어 있다. 구동독지역 지원을 위해 독일통일 기금을 형성했는데 1994년까지 1,150억 마르크를 예치해 두도록 했다. 이 중 950억 마

르크는 채무로, 나머지 200억 마르크는 연방예산(예산절약 조치를 통해)으로 충당하기로 했다. 변제는 연방 및 전 서독지역 각 주가 반분하도록 했다. 연방제에 따라 지원금의 85%는 주민수에 비례하여 직접 신설주에 이전하고, 15%는 동독과 관련된 중앙정부 해결과제 비용을 부담하는 연방에 귀속시켰다.

그사이 동독 공공부문의 재정상황에 관한 판단이 너무 낙관적이었다는 비판이 대두됐다. 세입은 감소되었고, 필요한 지출은 예상보다 많았다. 몇차례의 추가경정예산안 편성을 통해 연방이 동독지역을 위한 추가부담을 결의하였다. 1990년의 경우 3차 추가경정예산안 편성후 총 약 500억 마르크가 추가되었는데 그 중 220억 마르크는 독일 통일기금으로부터 나왔다. 이러한 이전 지출 이외에 세금인상 재정으로 충당되는 동독주를 위한 특별프로그램인 “구동독 경기부양 공동대응책”(Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost)이 마련되어 있다.

제1차국가조약 제14조 및 통일조약 제28조는 동독기업의 구조변경이 촉진되어야 한다고 규정하고 있다. 신탁청에 대해서는 필요한 기업자금이 나올 수 있도록 하기 위해 일단 채무 상한선이 책정되었다. 그사이 광범위한 구조축진 계획이 세워졌다.(5) 그중 중요한 사항은 다음과 같다 :

- 경제에 대한 다양한 용자계획, 특히 유럽부흥계획 특별재산(ERP-Sondervermögen)으로부터 1990~1991 총 135억 마르크 지원
- 세금보조, 특히 12%(1992년 6월 30일까지) 내지 8%(1992년 12월 31일까지, 특별한 경우 1995년 1월 1일까지)의 투자보조
- ‘지역적 경제구조개선’이라는 공통과제 내에서 지역적 경제지원 및 투자보조금 지급과 투자액의 33%까지 영업투자에 대한 보조금 지급
- 지방자치단체 투자를 위한 용자계획(150억 마르크 예치)
- 신탁청의 차관, 용자보증

노동시장에의 문제에 있어서는 동독지역의 경우에 한하여 비교적 제한적이지만 서독 고용축진법의 개정이 있었다.(6) 단축근로수당은 기업의 어려움이 일시적인 것이 아니라 구조조정과의 연관하에서 발생한 경우에도 지급된다.

## 1. 경제통합과 화폐통합

---

실업자와 단축근로자 수의 증가는 서독에 의해 재원이 조달되는 동독실업보험에 상당한 적자를 초래하였다.

### 6. 지금까지의 경험

경제통합 및 화폐통합의 급속한 도입은 냉정히 고찰해 볼때 애초부터 어려운 실험이었다.(7) 동독경제는 아주 특수한 상황에서 발전되어 왔다. 거의 일체의 경쟁이 배제되고, 국가의 조정 및 계획에 의해 경제가 움직이며, 자금자축 형태를 띄는 특수한 구조가 생성되었었다. 물가는 물건의 곁핍과 과다에 따라서가 아니라 행정적으로 정책적·경제목적에 따라 책정되었다. 생산부문에서는 노후한 설비를 사용하며, 비효율적이며, 환경을 오염하는 생산과정이 지배적이었다. 단지 소수의 상품만이 국제적으로 경쟁능력이 있었다. 기계시설은 낙후되고, 사회간접자본은 열악한 상태였으며, 환경오염은 심각했다. 게다가 행정부문은 수십년간의 중앙집권적 결정에 기인하여 능률적이지 못했다.

서방기업과의 직접적 경쟁에 직면해 생산품 대부분이 -주로 제조업부문이나 농업부문- 더이상 경쟁능력이 없음은 분명한 사실이었다. 그러나 지금까지 등한시되었던 서비스 부문에서 경기가 활성화 되어 일자리 손실을 매꾸어주리라는 기대도 있었다. 그럼에도 불구하고 어느정도의 속도로 구조전환이 진행될 것인가, 어느정도로 생산 및 고용에서 타격이 있을 것인가는 여전히 불확실했다. 지금까지의 경험으로 볼때 기업 기반을 공고히 하는데는 예상 외로 시간이 필요할 것으로 보인다. 산업생산은 1990년 하반기에 전년에 대비해 볼때 반으로 줄어들었다. 1991년 초부터 코메콘(RGW)의 해체이후 동구권과의 무역이 침체상태에 있고 당분간 계속될 것으로 예상되고 있다. 농업부문에서도 큰 어려움이 있었다. 건축업 부문도 국가나 경제가 발주에 필요한 재원을 갖고 있지 않기 때문에 마찬가지로 침체상태였다. 새로이 영업신고가 많긴 하였으나 생산부문의 일자리 상실을 보상할 정도에는 훨씬 미치지 못했다.

노동시장 상황은 악화된 조건을 부분적으로만 반영하였다. 실업자수는 1990년 6월 142,000명에서 1991년 1월 757,000 명으로 증가하였다. 실업률은 1.6%

에서 8.6%로 상승되었다. 취업자 수는 감소폭이 예상 실업자 수보다 훨씬 컸다. 서독으로의 이주, 외국인 취업자의 해고 및 연금 수급자, 정년퇴직자 및 동독 거주 서독취업자 (특히 동·서 경계지역) 등은 1989년 가을부터 1990년 말까지 취업자 수를 약 1백 50만명 감소시켰다. 게다가 취업자의 대다수가 불가피하게 단축근로자로 될 수 밖에 없었다. 1991년 1월 단축근로자 수는 186만명에 달했다. 이들 대부분은 평균 정상근로시간의 절반 이하로 근무하였다.

경제·화폐통합 도입시의 원칙은 통일후 국민의 생활수준이 통일전에 비해 악화되어선 안된다는 것이었다. 이 원칙은 일반적으로 지켜지고 있다고 하겠다. 취업자의 임금은 -임금의 1:1 교환후- 상당히 인상되었다. 순 소득을 서독 임금수준에 비교해 보면 통화통합 전에는 34%였던 것이 1990년 말에는 44%까지 향상되었다. 연금수급자는 1990년 7월 1일 연금의 상당한 상승 이후 그 수준을 계속 유지할 수 있었다. 1991년 초에도 15%의 연금 상승이 있었다. 단축근로자는 대개의 경우 과거 순소득의 85%~90%까지를 받을 수 있어 이 부분에서 역시 적당한 생활수준이 보장되었다. 순임금의 63%(독신자) 또는 68%(가족)를 실업수당으로 받는 실업자의 경우는 생활이 곤란해졌다. 이들에게 있어서는 낮은 생활수준 뿐만 아니라 실질적으로 계속 직장생활을 할 가능성이 엿보이지 않기 때문에 사회적, 심리적인 충격이 문제가 되고 있다. 장기적으로 볼때 시장경쟁력이 동독의 경제를 활성화시킬 것은 확실하다. 동독사회의 정치적·사회적으로 혼란된 상황은 우선 단기적으로 적절한 조치를 통해 해결해야 한다. 이를 위해 과도기동안 국가적 계획을 통해 특수지역 및 특정부문에 대한 국가지원이 필수불가결하다.

## 1. 경제통합과 화폐통합

---

### < 註 >

- 1) Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 63/1990, S. 517ff.;
- 2) Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 104/1990, S. 887ff.;
- 3) 이에 대하여는 das Sondergutachten des Sachverständigenrates vom 20.01.1990 sowie den Brief des Sachverständigenrates an den Bundeskanzler vom 09.02.1990, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1990/91, in: Bundestagsdrucksache 11/8472 참조.
- 4) Deutsche Bank: Die Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik, in: Monatsbericht, 7/1990, S. 14ff 참조.
- 5) Bundesministerium für Wirtschaft: Wirtschaftliche Hilfen für die bisherige DDR, Bonn 1990 참조.
- 6) Arbeitsförderungsgesetz-AFG, GBl. der DDR, Teil I, Nr. 36 v. 28. 06. 1990;
- 7) 이에 대하여는 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O 참조.

### < 參考文獻 >

- Deutsche Bank: Die Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik, in: Monatsbericht, 7/1990, S. 14ff.
- Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Bundestagsdrucksache 11/8472.



Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 63/1990, S. 517 ff.

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 104/1990, S. 877ff.

# 과 거 청 산

에크하르트 예세 \*  
(Eckhard Jesse)

## 1. 정의 및 문제의 현황

과거청산(Vergangenheitsbewaeltigung)이라는 합성어는 특이한 단어다. 과거란 지나간 것으로 정의되어 원래 없었던 것으로 할 수 없기 때문에 청산할 수 없다. 그리고 지나간 일은 사람들이 일일이 그때를 거론하면서 나쁜 인상을 갖으려 하지 않는다. 누가 이 개념을 만들었는지 알 수는 없지만 -심지어 독일연방대통령 테오도르 호이쓰의 덕분에 이 말이 널리 퍼지게 되었다고 하는데- 그 의미의 연관성은 나찌즘의 유산을 올바르게 청산하자는 것이었다. 흔히 따옴표로 인용되는 이 개념은 그동안 영·미 언어권에도 널리 쓰여졌는데 이는 대부분 서독과 제3제국과 관련하여서였다.(1) 과거청산은 첫째 범죄 사실이 있을 것, 둘째 그 범죄행위가 끝났을 것, 그리고 셋째 민주화가 뒤따를 것을 전제로 한다.(2) 일단 이 세가지 측면이 함께 갖추어져 있을 때에만 과거청산이라는 말이 쓰이게 된다.

이 개념은 명확치 않은것(‘과거’) 또는 불행한 것(‘청산’)으로 보든지간에 이 개념이 말하고자 하는 사건의 내용이 중요하다. 나찌(또는 기타) 독재의 결과는 여러가지 형태로 청산되어야 한다. 강제수용소에서 수백만의 인명이 희생되는 등 문화충격마저 일으킨 나찌즘의 만행은 너무나 어마어마했기 때문에 그 시대와 그 결과에 입장을 취하는 것은 불가피 한 것이나, 과거청산에 대한 책임은 서독만이 단독으로 질 것이 아니라 다른국가들도 포함되어야 하는데, 그래서 최근 수년간 이런 의미에서는 부분적이거나 오스트리아 과거청산 방법이 논의되기도 하였다.(3)

---

\* 트리어(Trier) 대학 정치학연구소 연구원

과거청산 문제를 평가하고자 하는 사람이라면 여러 분야를 모두 참작해 보아야 한다. 가장 중요한 분야로서는 법적 처리, 가해자 처벌, 재정적 보상, 나치스 시대에 관한 공개적인 논의, 그 전사(前史)를 비롯하여 12년간에 걸친 역사적 분석과 같은 것을 들 수 있다.

## 2. 과거청산의 차원

과거청산을 말할때 흔히 나치시대의 반응만을 의미했다. 그러나 이 개념은 동독의 공산독재의 붕괴 이후 보다 광범하게 적용해 볼 수 있다. 그리고 어떻게 과거청산이 진행되었는가라는 서술적 측면과 어떻게 과거청산이 진행되었어야 했는가라는 규범적 측면으로 구분해 보아야 할 것이다.

### 2.1. 서독의 나치스 과거 청산

서독은 제3제국의 법적 승계국가로서 오늘날까지 제3제국의 만행에 대한 책임을 저왔다. 과거청산의 모든 중요분야를 고려해 볼때 잘한점도 있고 못한점도 있다. 무엇보다 유태인과 이스라엘에 대한 재정보상은 긍정적인 것에 속한다. 지금까지 1,000억 독일마르크 이상이 지불되었다. 나치스 체제에 관한 현대사 연구는 과거청산에 방향을 제시하는 기여를 했다. 50년대초에 제3제국의 만행을 규명하도록 현대사 연구소가 개설되었는데 그 진지한 연구에 있어서 나치스 체제의 만행에 대해서는 더이상 변명하는 자세를 보인적이 없었다. 그러나 그 처리에 있어서는 부분적이나마 도덕적으로 시사를 주고 국민 계도적 영향을 끼친 사회처리방식이 확산되었는데, 이와 같은 것은 학문이 언제나 책임을 질 수는 없었던 것이다. 초기 고위정계에서 이 문제 처리에 있어서 민감성 부족 -제3제국에서 활동했던 한스 글로브케 같은 인물은 다시 아데나워 정부에서 고위직을 차지했음- 이 외에도 형법적 처리가 소홀하다는 비판이 제기되었다. 그러나 1958년 루트빅스부르그에 설립된 '나치 만행 해명을 위한 주법무성 중앙사무국'(Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen)과 더불어 이러한 잘못이 시

## 2. 과거 청산

---

정 되었는데 그 성과는 다음과 같다. 총 90,921건의 수사에 의한 증거를 근거로 6,479건에 대하여 법률상 유효한 유죄 판결조치가 취해졌다.(4) 아직도 수사는 계속되고 있다.

### 2.2. 동독의 나치스 과거청산

이 사안은 동독이 40여년간 존속하면서 나치시대에 대하여 어떤 정도와 어떤 수준으로 대처하였는가라는 질문을 통해 밝혀볼 수 있다. 동독은 독일민이라는 이름으로 감행된 불법적 만행에 대하여 물질적으로는 물론 도덕적으로도 책임을 질 용의가 없었다. 동독은 파쇼주의와 그 기반을 일거에 완전히 근절시켰다고 끊임없이 주장하였으나, 사실에 있어서는 생산수단에 대한 사유재산제도 옹호자들과 같은 공산주의정책을 반대하던 사람들이 철저히 제거되었다. 과거의 나치스 거물에 대한 유죄판결은 공산주의 일당지배체제를 수립하는 과정에서 하나의 부산물이었다. “새로운 프로레타리아 독점지배 요구가 과거의 지배세력을 대체하였으며, 새로운 독점지배의 추종세력이 과거의 추종세력 대신 등장하였는데 이와 같은 모든과정은 실제 자유로운 유권자의 투표절차 없이 수행되었다. 인사문제에 관한 한 과거와의 완전한 단절이란 독재원칙의 지속적인 봉용과 밀접하게 관련되어 있다.”(5) 더구나 동독은 극우주의의 기반을 전혀 제거하지 않았는데 봉독후 신설5개내 극우파의 활동이 이를 여실히 증명하고 있다. 잘 꾸며진 반파쇼주의는 첫째, 의례적이어서 의미가 없어졌고 둘째, 반극단주의 형태로 정착되지도 못했다.(6) 동독내 현실적으로 존재해온 사회주의가 붕괴된 이후 알려졌던 바와 같이 동독은 서독의 국제적 위신을 격하시키기 위하여 심지어 극우주의자들을 갖은 방법으로 지원하기조차 하였다.

### 2.3. 서독의 공산주의 과거 청산

지금까지 매우 소홀히 취급된 이 분야는 서독의 정치계, 출판계, 학계가 과연 동독의 공산주의 체제를 현실적인 것으로 평가했었던가 라는 것을 자문해 보지 않을 수 없는 측면이 있음을 뜻한다. 서독의 지성인 부류중에서 동독의

독재적 요소나 전체주의적 요소를 거론한 자는 미저 그 주장이 검토되기도 전에 비난의 대상으로서 ‘냉전주의자’라고 낙인 찍혔다. 50년대와 60년대에 흥미하던 반공주의로 인하여 동독사회의 기능체계를 이해하는데 어려움이 있었고, 70년대 이후의 반공주의 역시 학술적 분석이 싹틀 수 있는 좋은 토양은 아니었다. 그 대신 긴장완화의 환희에 도취되어 만행이나 인권침해를 알고 있으면서도 백일하에 공개한다든가 비판할 수 없었던 점이 지적되어야 한다. 이 문제에 관해서는 자기비판적 질문을 해보지 않을 수 없다.

#### 2.4. 동독 공산주의에 대한 과거청산

동독의 만행은 올바르게 처리되어야 하며 국가보위부(Stasi)의 서류는 수사기관이 이를 수사를 위해 참고할 수 있게 되어야 한다. 수많은 사람들을 법정에서 단죄하는 것보다 탄압 메카니즘에 대해서 거리낌 없이 청산작업을 하는 것이 훨씬 중요한 것처럼 보이기도 한다. 그렇지만 정치적으로 책임을 져야 할 사람들이 법정에 서지 않고 빠져나가게 해서는 안 될 것이다. 그렇지 않은 것은 모두 희생자에 대한 모독일 뿐이다. 그런데 피의자에 대한 공소가 ‘배임’에 근거할 경우(전동독 자유노총 의장 겸 정치국원 하리 티쉬에 대한 소송은 모아비트의 형사법원 경제부에서 진행됨), 과거청산은 불합리한 결과를 초래하였다. 법치주의는 과거 동독의 고위 정치가들에게도 적용되는 것이기는 하나 당시에 봉용되던 법률에 의해 저축이 안된다고 책임이 면제되어서는 안 된다. 인권이나 국제법을 위반하면 처벌이 따라야 하며 따라서 만연된 법실증주의적 주장에는 비판의 여지가 있다. 베를린장벽에서 ‘공화국 도주자’를 사살한 사람들만 -그 명령자는 오히려 처벌되지 않고- 형벌에 처하게 된다면 정의는 확립되지 않는다. 전술한 루드빅스부르크 소재 중앙사무국의 표본에 따라 동독공산당(SED)의 만행처리를 위한 해명기관 및 형사소추기관을 설치하려는 독일연방의회 법사위원회의 결의는 국가보위부(Stasi) 문서 취급에 관한 법률 제정과 마찬가지로 환영할만한 일이다. 장장 170킬로미터에 달하는 서류더미가 작업에 착수되지도 못한채 해명되기를 기다리고 있다. 복권과 보상을 주장

## 2. 과거 청산

---

하는 희생자의 신청서가 처리되지 못하고 지연되어서는 안된다. 무엇보다도 민권운동단체와 국가보위부에 의한 철봉같은 밀고체제의 희생자들은 과거청산이 엄격하고 어떤 결과를 얻을 수 있는 형태로 진행되어야 한다고 촉구하고 있다.

## 3. 정치문화의 변천과 과거청산

서독의 나치 과거에 대한 여론은 아주 다른 여러 국면을 보여주고 있다. 50년대에는 자기비판적 의식이 대부분의 주민들에게 없었다. 제3제국에 반기를 들었던 저항주의자들을 회의적인 눈으로 보며 절대다수가 히틀러정권을 결코 범죄적이었다고 판단하지 않았다. 제2차 세계대전 종전 40주년일에 행한 연방대통령 리하르트 폰 바이체커의 연설이 만일 그 당시에 행해졌더라면 격분을 자아냈을지도 모른다. 알렌스바하(Allensbach) 여론조사 기관의 여론조사에 비추어 본 과거청산을 위한 자료를 연구해 보면 지난 20년간에 관점의 변화가 일어났다.

무엇보다도 일부 여론이 크게 변화되었기 때문에 과거청산 소홀은 사실이건 억측이건간에 앞뒤를 살피지 않고 가차없이 탄핵된 적이 한두번이 아니다. 공직생활을 하는 한 인간이 경솔한 발언 한마디 때문에 속죄를 하지 않을 수 없었다. 과거청산에의 강도는 시간이 흘러 나치스 시대가 더 과거가 될수록 점점 강해졌다. 60년대말 부터 일어난 급격한 정치문화의 변천 - '학생운동'은 이와 같은 추세와 원인임과 동시에 결과였음- 은 과거청산 콤플렉스에 파급효과를 미치지 않을 수 없었다. 전반적으로 정치문화의 변천은 과거청산과 관계되는 한 이중적으로 평가되어야 한다. 정치적 민감성이 어느정도 증가되기도 하겠지만, 이와 동시에 참회와 아울러 인간성의 자기파괴라는 현상에 의한 부정적인 파급효과나 애초 바라던 것과는 반대의 현상을 초래할 수도 있어 과거 문제 처리는 냉혹한 측면이 있음을 간과해서는 안된다.(7)

## 4. 과거청산에 관한 2가지 방법 비교의 정당성

나치스의 만행이 유일무이한 것이었다는 가설 -80년대 후반기에 이 문제 등과 함께 소위 ‘역사학자 논쟁’(Historikerstreit)이라는 열기 띤 토론이 일어남-에 대해 동의하느냐는 것과 무관하게 제3제국과 동독에서 저질러진 만행을 비교해 본다는 것은 타당성이 있다. 따라서 과거청산의 비교란 의의있는 일이다. 만일 어떤 사람이 나치스의 ‘갈색’ 독재와 공산당의 ‘적색’ 독재를 비교하려고 시도하면 이로써 나치시대를 상대적으로 미화하려 든다는 의구심을 받게 될 것이다. 그러나 이와 같은 논점은 옳지 않은데, 그 이유는 어떤 범죄가 다른사람의 범행 때문에 상대적으로 경미하다고 평가되지는 않기 때문이다. 60년대부터 무수히 비난의 대상이 되었던 전체주의 개념을 통한 공산주의 체제 비판 접근방법은 대부분의 비평가들이 말하는 것처럼 그렇게 잘못된 시도는 아니다. 독재체제의 목표설정이 얼마나 상이하더라도 통치기술적 측면에서 보면 좌익독재와 우익독재간에는 현저하게 일치하는 것이 있다.

비교 가능성이 있는 것으로서는 처벌 대상인 범죄적 정치(Verbrecherische Politik) 같은 것을 들 수 있는데 그렇다고 이것이 보복심리만을 만족시켜주는 것이 되어서는 안된다. 1945년 이후 수많은 사람들이 비상사태 명령에 묶여 나치스 독재라고도 공산독재라고도 할 수 없는 일국가가 소규모 범죄도당에 의해 지배되었다. 당시의 기존법률을 준수하였을 뿐이라고 주장하며 이의를 제기하는 사례는 1945년이후에도 많이 있었다. 이 두체제가 저지른 엄청난 만행은 비밀에 붙여졌으나 사람들이 불법을 잘 알고 있었음은 분명하다.

그러나 차이점도 있다. 동독에서는 제3제국에서처럼 인종적인 이유로 대량 살상을 하지 않았고, 공산독재는 나치스 독재보다 훨씬 장기간이나 존속하였다. 동독은 공산주의 국제체제의 일부였음에 비해 민족사회주의(나치즘)는 일국중심으로 세계를 행복하게 만드는 유일한 사상이라고 주장하였다. 나치스 체제에서는 만행이 주로 대외지향적이었음에 반해 동독에서는 대내지향적인 것이었으며, 자제주민을 겨냥하였기 때문에 참담한 결과가 빚어졌다. 따라서

## 2. 과거 청산

---

이와 같은 비극적 결과로 인해 “동독의 독일사회주의통일당(SED)과 그 권력 기관이었던 국가보위부에 대해서는 청산이 이루어져 언젠가는 거론하지 않게 되겠지만 그들이 인간의 정신에 끼친 해독은 오랜동안 지속될 것이다”.(8)

하나의 범죄사실을 다른 범죄사실과 비교시켜 봄으로써 반공주의와 반파쇼주의에 관한 새로운 사상적 모델을 정립하는데 도움이 될 수 있다. 인권은 어떤 상황하에서도 침해되어서는 안되므로 인권침해 사례는 좌경독재에 의해서 건 우경독재에 의해 일어났건 간에 비판을 받아 마땅하다. 법치국가는 국가에 의한 범죄 때문에 무리하게 부담을 받을때가 흔하다. 그러나 1945년 이후의 과거청산의 역사는 긍정적면에서는 물론 부정적 면에서도 교훈이 될 것이다.

## 5. 결론 및 전망

오늘날 과거청산에 관한 평가는 단지 서독내 나치스의 과거에 대한 처리라는 관점에서만 평가를 할 수 있다. 과거청산에 대한 여러 다른 대답을 보면, 연구, 여론 그리고 주민들에 있어서 다음과 같은 3가지 주류가 있음을 알 수 있다.

그 첫번째 입장은 서독내에서 나치스의 과거에 대한 잔재가 적정하게 정리되지 않았다는 점에서 출발하고 있다. 사회가 범죄자들을 방지하기만 했지 집중적으로 다루지 않았다는 주장이다. 따라서 필요한 과거청산이 중단되었고 반파쇼주의 위에 반공주의가 중첩되어 있다는 것이다. 독일인들은 이로써 “제2의 죄책”(Zweite Schuld)(9)을 짊어지게 되었다는 것이다.

두번째 입장 역시 서독에서 실시된 과거청산이라는 형태가 성공하지 못했다고 보는 관점이다. 즉 독일인들은 동맹국에 대하여 모든 것을 사죄만 하려고 한 결과, ‘재교육 받은 민족’(10)이 되어 버렸다는 것이다. 독일이 지은 죄를 가지고 대대적인 정치공세를 폈으며, 독일인들이 배상하도록 유혹했으며, 바지는 진입로가 되어버렸다는 것이다.



세번째 입장은 특히 50년대의 미온성에도 불구하고 전반적으로 볼때 정치적으로 사법적으로 훌륭한 업적이었고, 제3제국의 만행을 집중적이고 장기적으로 청산하고 그에 대한 책임도 다했다는 입장이다.(11) 이와 같은 이유로 서독은 국제사회에서 인정을 받고 있다는 것이다.

과거청산 평가는 무엇보다도 나치스 범죄와 그 저리에 관한 평가에 들어맞으며, 2차대전 이후 독일땅에서 행해진 40년간의 범죄에도 본질적으로 들어맞는다. 다른문제 해결을 위해 과거청산을 들먹이는 것은 그렇게 생산적이지 못하다. 일의 과거의 짐이 현실적인 문제 해결을 어렵게 한 적이 한두번이 아니다. 그 결과 망명권, 임신중절, 직업금지, 안락사에 관한 토론은 과거 나치시대하에서 저질러졌던 사건들과 연결되어 버림으로써 그 합리적 성격을 잃게 되곤 한다.

많은 사람들의 그 요구 조건을 만족시키는 나치스의 과거청산과 공산주의의 과거청산에 대한 끝맺음이란 있을 수 없다. 그러나 여하한 형태의 히스터리도 비판받아 마땅하다. 다만 과거청산이라는 것이 체제에 대한 동조자로서의 역할을 수행했던 수백만명이나 되는 사람들을 조직적으로 배척하고 있지 않나 하는 점에 대해서는 세심한 주의를 기울여야 한다. 오히려 그들의 민주주의공동체내 융화가 더욱 필요하다. 구동독지역에서 진행되고 있는 과거청산이 적정한 형태인가 라는데는 의견이 분분하다. 이와 같은 애로점에 착안하는 사람이라면 비록 서독의 과거청산이 흔히 비난의 대상이 되곤 했지만 그렇게 형편없었던 것만은 아니었으며, 더구나 그 악명보다는 훨씬 훌륭하지 않았는가 라는 결론에 도달할 수 있을 것이다.

## 2. 과거청산

---

### < 註 >

- 1) M. Townson: The Linguistics of Vergangenheitsbewältigung, in: R. Woods(Hrsg.): Vergangenheitsbewältigung West und Ost, Birmingham 1989, S. 38-52 참조.
- 2) In Anlehnung an A. Maislinger: "Vergangenheitsbewältigung" in der Bundesrepublik Deutschland, der DDR und Österreich. Politisch-pädagogische Maßnahmen im Vergleich, in: U. Backes/E. Jesse/R. Zitelmann (Hrsg.): Die Schatten der Vergangenheit. Impulse zur Historisierung des Nationalsozialismus, Frankfurt a.M./Berlin 1990, S. 479-496;
- 3) 예컨대 A. Pelinka/E. Weinzierl(Hrsg.):Das große Tabu. Oesterreichs Umgang mit seiner Vergangenheit, Wien 1987 참조.
- 4) A. Götz: Bilanz der Verfolgung von NS-Straftaten, Köln 1986, S. 149 참조.
- 5) P. Graf Kielmansegg: Lange Schatten. Vom Umgang der Deutschen mit der nationalsozialistischen Vergangenheit, Berlin 1989, S. 26;
- 6) 예컨대 W. Schubarth/Th. Schmidt: Verordneter Antifaschismus und die Folgen. Das Dilemma antifaschistischer Erziehung am Ende der DDR; H.-H. Knütter: Antifaschismus und politische Kultur in Deutschland nach der Wiedervereinigung, jeweils in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B9/91, S.3-16,S.17-28 참조.
- 7) E. Jesse: "Vergangenheitsbewältigung" und politische Kultur, in: Politische Bildung, 3/1990, S. 53-66; R. Zitelmann: Vom Umgang mit der NS-Vergangenheit, in: R. Italiaander (Hrsg.): Bewußtseins-Notstand. Thesen von 60 Zeitzeugen. Ein optimistisches Lesebuch, Düsseldorf 1990, S. 69-79 참조.
- 8) J. Gauck: Die Stasi-Akten. Das unheimliche Erbe der DDR, Reinbek bei Hamburg 1991, S.52;
- 9) In diesem Sinne R. Giordano: Die zweite Schuld oder Von der Last Deutscher zu sein, Hamburg 1987;
- 10) Besonders pronciert: A. Mohler: Der Nasenring. Die Vergangenheitsbewältigung vor und nach dem Fall der Mauer, München 1991;
- 11) 이에 대하여는 가령 P. Steinbach: Nationalsozialistische Gewaltverbrechen. Die Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit nach 1945, Berlin 1981.

## &lt; 参 考 文 献 &gt;

- Backes, Uwe/Eckhard Jesse/Rainer Zitelmann (Hrsg.): Die Schatten der Vergangenheit. Impulse zur Historisierung des Nationalsozialismus, Frankfurt a.M./Berlin 1990.
- Gauck, Joachim: Die Stasi-Akten. Das unheimliche Erbe der DDR, Reinbek bei Hamburg 1991.
- Giordano, Ralph: Die zweite Schuld oder Von der Last Deutscher zu sein, Hamburg 1987.
- Haug, Wolfgang/F. Haug, Vom hilflosen Antifaschismus zur Gnade der späten Geburt, Hamburg/Berlin 1987.
- Herbst, Ludolf/Constantin Goshler (Hrsg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989.
- Hoffmann, Christa: Stunden Null ? Vergangenheitsbewältigung in Deutschland, Erlangen 1991.
- Kielmansegg, Peter Graf: Lange Schatten. Vom Umgang der Deutschen mit der nationalsozialistischen Vergangenheit, Berlin 1989.
- Mohler, Armin: Der Nasenring. Die Vergangenheitsbewältigung vor und nach dem Fall der Mauer, München 1991.
- Plack, Arno: Wie oft wird Hitler noch besiegt? Neonazismus und Vergangenheitsbewältigung, Frankfurt/M. 1985.
- Sauer, Heiner/Hans-Otto Plumeyer: Der Salzgitter Report. Die Zentrale Erfassungsstelle berichtet über Verbrechen im SED-Staat, Esslingen/München 1991.
- Steinbach, Peter: Nationalsozialistische Gewaltverbrechen. Die Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit nach 1945, Berlin 1981.
- Weber, Jürgen/Peter Steinbach (Hrsg.): Vergangenheitsbewältigung durch Strafverfahren? NS-Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland, München 1984.
- Wolffsohn, Michael: Ewige Schuld? 40 Jahre deutsch-jüdisch-israelische Beziehungen, München 1988.

# 교 회

기셀라 헬비히\*  
(Gisela Helwig)

## 1. 교회와 독일통일

1990년 10월 3일 통독 직후 양 독일의 큰 두 기독교 종파도 통합되었다. 1991년 2월 24일 독일신교연합회(EKD)와 동독신교연합회(BEK)에서 결정되어 지고 동독 8개 주 교회들에 의해 승인되어진 교회법에 의거하여 독일신교연합회(EKD)는 91년 6월 1일 동독신교연합회(BEK)의 권리계승을 양도받았다. 그해 6월말 첫 전독 교회회의가 개최되었다. 바티칸은 1990년 11월 24일 이미 독일 카톨릭 주교회와 베를린 카톨릭 주교회(동독지역 담당인)와의 연합을 승인했다. 1991년 2월경 첫 독일주교 공동총회가 개최되었다.

## 2. 종파별 소속

국가적 통일로 인해서는 심각한 종파별 혼란이 초래되지는 않았다. 서독은 동독보다 구교가 조금 많았으나 통독후 독일신교연합회의 추정에 따르면 3~4 백만정도 신교도가 많은 것으로 나타났다.(1) 1987년 인구조사에 따르면 총인구의 84%가 두 기독교 종파에 속하는데 43%가 구교도이고 41%가 신교도이다.(2) 소수가 자유교회와 여타 기독교 종파에 속해있다. 약 30,000명의 유대교인들은 65개의 유대 교회 교구를 구성하고 있다.

동독에는 1964년 경의 인구조사를 마지막으로 종파별 분류가 통계적으로 나와 있다. 당시 종교개혁의 본 고장에서는 주민의 60%가 신교도로 나타났고 8%가 구교도로 나타났다. 이 숫자는 1987년 즈음해서 신교도 30%, 구교도가 6%로 감소했다. (3) 동베를린의 사회계층분석 연구소가 실시한 1990년 5월의 임

---

\* 동·서독 관계 학술잡지 도이칠란트 아히브(Deutschland-Archiv) 편집인

의 추출에 따르면 성인의 21%가 신교이고 3.6%가 구교도인 것으로 나타났다.(4) 1987년 동독에는 자유교회와 여타 종파 교인 숫자가 250,000명으로 집계되었는데 400명이 채 못되는 유대교인들은 8개의 교구안에 편성되어 있었다.(5)

### 3. 교회조직 구조

모든 독일 각주 신교교회는 2차대전 종료 직후 1945년 8월 독일신교연합회에 가입했다. 이 연합회는 3년후 기본강령 확정후 아이제나하(Eisenach)에서 최종적으로 독일교회의 최고 상위기관으로서 4개의 점령지역과 양 독일국가를 포괄하는 유일한 전독일 조직이 되었다. 1949년에는 본과 동베를린의 정부와도 공식적 관계를 수립했다.

많은 어려움에도 불구하고 독일신교도들의 통합은 -최소한 형식적으로라도- 20년간이나 유지되었다. 1969년 동독 8개 주의 교회들은 그러나 동독신교연합회를 창설했다. 독일신교연합회로부터 조직적 분리가 되기전부터 이미 수년간에 걸쳐 압력이 있었다. 동독의 당과 정치 지도자들은 독일신교연합회와 연방정부간의 군복조약체결(1957)을 독일신교연합회에 대한 모든 접촉을 단절케 하는 계기로 삼았다. 1961년 8월 베를린장벽 구축 이후 동독으로의 출입국 금지와 그와 관련된 공동교회 회의 개최 방해를 통해 동·서독 각 주 교회들의 활발한 공동작업은 실질적으로 사라져 버렸다. 동독의 카톨릭 주교들은 모든 어려움에도 불구하고 전독일 공동체 조직을 유지하고자 했기 때문에 당지도부로부터 비난을 받았다. 같은해 교회의 권리는 동독의 새헌법으로 인해 엄격히 제한되었다. 게다가 정부와 각주 교회간의 특별합의가 새로운 분열요인으로 등장했다. 새교회 연맹기구의 조항에 입각한 모든 교회지도자들의 통합은 동독의 신교도들이 분산되는 것을 다행히 방지할수 있었다.

또한 사회주의통일당(SED)은 교회조직에 관한 새조항에 입각하여 카톨릭교회에 압박을 가했다. 예를 들어 주교감독회에서 관리해왔던 동독의 지역들을, 파다본(Paderborn), 오스나브뤼크(Osnabrueck), 풀다(Fulda), 뷔르즈부르그(Wu-

### 3. 교 회

---

erzburg)로 부터 분리시키고 동베를린 정부가 바티칸의 모든 교회법적 결정권을 소유코자 하는 노력은 그러나 좌절되었다. 베를린장벽 수립후 카톨릭 성직자에 대한 압력은 출입국 승인 거절을 통해 더욱 강화되었다.

1972년 6월 28일 -바르샤바조약 체결후- 바티칸은 동독지역에 자립적 주교관구를 설치했다. 그에 관련하여 베를린 주교구는 -원래 브레슬라우(Breslau) 대주교구에 속했던 그리고 선거권을 가지고 있는 주교구- 이제 바티칸 직속하에 놓였고 브레슬라우(Breslau)에 속해 있던 대주교직 괴엘리츠(Goerlitz)는 사도행정관(Apostolische Administratur) 체제로 바뀌었다. 1973년 7월 23일 -동·서독 기본조약 효력발생 직후- 교황은 마그데부르크(Magdeburg), 에어푸르트(Erfurt) 그리고 슈베린(Schwerin) 주교들을 직속사도 행정관으로 임명했다. 서독의 주교들은 -이미 실질상의 관할권을 행사치 않고 있던- 이제 법적 관할권마저 상실하였다. 그러나 서독 주교관구와 그에 속한 해당교회 지역의 형식적 분리는 행해지지 않았다. 유일한 주교구로서 바티칸에 직속되어 있던 마이센(Meissen)이 (1980년 이후 드레스덴 마이센으로 개칭) 동독 전영역을 관할하고 있었다.

1976년 10월 26일 베를린 교구감독회의(Ordinarienkonferenz)는 교회법적으로 자치적이던 베를린 주교회로 변모되었다. 그들의 독일 주교회의(폴다)로부터의 분리는 목회적 고려에 의한 것인데, 동독의 주교들이 모든 문제를 자치적으로 해결할 수 있어야만 한다는 것이다. 교회법 규정은 그 분리와는 상관이 없다. 왜냐하면 주교직의 영역은 법적으로는 서독의 주교관구에 속해 있기 때문이다. 베를린의 특별지위도 변동치 않았다. 베를린 주교는 전도시의 목사장으로 계속 머물러 있었고, 만약 그가 풀다(Fulda)에서도 서베를린 거주 총사교(General Vikar)로 하여금 자신을 대표하게 할 경우, 그는 베를린 주교회의 뿐 아니라 동시에 독일 주교회의의 회원이 되기도 한다.

## 4. 법적지위

1945년 이후 단지 형식적으로만 4개의 모든 점령지역에 비교해 볼 수 있는 법적지위가 교회에 부여되었다. 점령국가의 헌법자문서, 서부연합국가들은 1933년 이전의, 말하자면 바이마르공화국 헌법의 교회조항이 개정된 형태로 인수되어 법적인 기초가 되었다. 그러나 동독에서는 곧바로 교회의 영향에 대해 엄격한 제한이 가해졌다. 1949년의 첫 동독 헌법중 주교와 종교단체에 관한 41조부터 48조는 -바이마르공화국 헌법에 매우 의존한-, 그 조항이 확정되는 순간부터 이미 부분적으로 휴지처럼 되어버렸다. 교회는 “학교에서의 종교교육 실시”라는 문서화된 권리를 이미 당시에 행사할 수 없었다. 병원이나 감옥 혹은 여타 공공시설에서의 영혼을 돌아보는일의 가능성도 줄어들게 되었다. 헌법에 의거하여 법인화된 종교단체가 가지는 특권들은, 예를 들면 국가 세 징수대장에 입각하여 교회회원들로부터 세를 거둘 수 있는 권리는 후에 취소되었고, 교회는 교인들이 그들의 소득액수에 따라 금액을 내는 것에 의존하게 되었다.

개개 국민들의 인생문제에 대해 어떤 견해를 표명할 수 있는 종교단체의 권리는 제한을 받았고 개인의 또는 국가시민으로서의 권리행사 아니면 공공기관에 일할 수 있는 자격에 대한 승인이 종교적 신념과는 전혀 무관하다고 하는 당지도부의 약속은 우스운 연극이나 마찬가지로 었다. 반성직자적 선전과 무신론자들을 동원하여 사회주의통일당(SED)은 사회속에서의 교회의 위치를 격하시키고 그들의 영향력행사 가능성을 없애 버리려고 했다. 많은 사람들이 교회에서 탈퇴하고 특정직업이나 특히 지도급위치는 -매우 적은 예외와 더불어- 단지 교인이 아닌 자들에게만 허용 되었다. 동독에서 적대 계층으로 낙인찍힌 교인들은 대부분 서구로 피신했다.

종교교육은 학교에서 완전히 사라졌고 단지 교회내에서만 실시케 되었다. 자유독일청년단(FDJ)은 1949년 초당파적 성격을 포기하고 신교단체에 대항하는 부쟁을 시작했다. 1953년 그로테볼 정부가 독일신교 연합회와의 교섭 이후

### 3. 교 회

---

고등학교와 대학의 많은 젊은 교인들을 추방하는 것을 멈추고 수감자들을 석방케 했으나 교회를 정부에 종속시키려는 압력은 여전히 지속되었다. 자유독일청년단(FDJ)에로의 가입과 사회주의적 “청년의식”의 배양은 -교회가 근본적으로 견고히 지키고자 하는 기독교적 입장과는 전혀 불일치하는- 거의 모든 경우에 고등학교 졸업시험과 대학입학에의 승인의 전제조건이었다.

동독의 기민당과 그들의 측근 조직으로부터 후원을 받는 사회주의 통일당은 60년대에 무엇보다 독일신교연합회를 비난해왔다. 개개의 실제적 사실에 대한 법의 구체적 적용에 대해 마침내 술한 방해와 위협이 따랐다. 1968년 동독의 새 ‘사회주의’ 헌법은 1974년 헌법 개정시에도 변동없이 받아들여진 39조항만 교회를 위해서 허용했다 : “동독의 각 시민들은 종교에 대한 신앙의 자유를 가지며 종교적 행위를 행사할 수 있는 권리를 가진다. 교회와 여타 종교단체들은 동독의 헌법과 법 규정에 어긋나지 않는 범위내에서 그들의 종교문제를 다루고 그들의 종교활동을 한다. 보다 상세한 사항은 합의를 통해 규정한다.” 서독의 기본법 4조에서는 이와 반대로 신앙, 양심 그리고 고백의 자유 및 침해받지 않는 종교적 행위를 보장하고 있다. 140조와 더불어 바이마르공화국의 교회정책 관련 조항은 기본법에 그대로 보장되었다. 주 헌법 및 신교 또는 구교의 교회조약 해당 법령이 이와함께 계속 적용된다. 국가와 교회가 서로 분리된 이후 국가측으로부터 자치성을 인정받고 또한 모든 유효한 법의 범위내에서 교회의 자유로운 활동과 발전이 보장된다. 법적으로는 교회는 공법인이다. 교회는 타 사회조직들과 비교할때 사회활동에서, 교육에서(학교에서의 종교교육 실시, 종파 학교의 국가적 인정과 장려, 신학부의 설립과 임용), 국방분야에서(군목) 그리고 세법(세무소를 통한 교회세 징수)분야에서 특권을 보장 받는다.

### 5. 교회의 사회적 위치와 영향력의 가능성들

신교와 구교는 실질적으로 모든 정치·사회문제와 관련된 토론과 결정에 있어서 함께 참여하고 발언할 자격을 가지고 있다. 그들은 이러한 공공기관으로



서 연방과 주정부, 당과 이익단체들과의 지속적인 대화를 통해 그들의 임무를 수행하고 회고록이나 목회서 그리고 여타 공공진술을 통해 정치의식교육에 영향을 끼친다. 협력의 근본적인 전제조건은 기독교적 가치이념에 기인하는 공존을 통해 주어졌는데, 여기에는 대부분의 정치지도자들도 의무적으로 참여해야만 한다. 의료보건 분야와 장애인, 청소년, 가족 그리고 노인보호에서의 교회의 종사는 1949년이후 동·서독에서 계속되었던 긴 전통을 가지고 있다. 재통합되었던 교회구호사업 -구교의 독일 복지단체(Caritas-Verband) 및 독일 신교연합회의 복지단체(Diakonisches Werk) 등은 독일연방 내에서 가장 광범위하고 큰 복지단체들이다. 그들은 국가기관 소속이 아닌 복지단체활동의 3분의 2정도를 망라하고 있으며 550,000 동료들이 함께 일하고 있다. 그들은 어려운 환경에 처해있는 사람들을 돕는 단체를 설치함으로써 그들 활동을 전개해 나가고 있는데 수백개의 사무소를 실업자, 이주난민, 망명자, 망명신청자, 외국인 노동자, 중독자, 집없는 자들 그리고 전범을 위해 설치했다. 신설 연방주에 신교 복지단체는 부분적으로 구교복지단체나 독일 적십자와 함께 도처에 사회복지단체를 설치했다.

## 6. 동독의 교회와 국가

무신론적 이데올로기에 봉치의 기반을 두고 있는 동독 사회주의통일당은 단지 그들 당에 유리한 한도내에서만 활동할 수 있는 여지를 교회에 보장했다. 그로 인해 마스-레닌주의에 의한 절대적 요구와는 항상 모순, 갈등이 있어 왔다.

소수의 카톨릭산재교회(Diasporakirche)가 일련의 공산당 정치적 결정에 대해 비판 -예를 들면 청년의식의 도입, 임신중절의 자유화, 군사교육의 의무화 -을 거듭했으며, 권력 지도층과의 직접적인 접촉은 가능한한 회피했었다.

원칙적으로 교회는 동독정부의 합법성을 인정하지 않았고, 동독정부 지배체제를 마지막까지 거부해 왔다고 할 수 있다. 카톨릭 주교들은 교회와 전체국가간의 분리된 상황에서 자유스럽게 처신했고, 정치에 무관한 것처럼 행동

### 3. 교 회

---

했다. 일반적으로 동독에서는 그러한 처신이, 타협을 한 경우 불신의 위험성에 빠질 우려가 있다고 생각되어, 정치상황에 영향력을 미치고자 하는 시도보다는 기독교적 업무수행을 명백히 하는데 보다 나은 것으로 여겼다. 그 이유는 정부에 대항할 수 있는 숫자가 너무나 적었기 때문이기도 하다. 카톨릭 교회는 금주·금육을 통해 정치체제 거부사를 표명하기도 했다.

구교 성직자들에 비해 신교 지도자들은 당과 정치지도자들과의 접촉을 원했고, 여러측면에서의 격동과 변화에도 불구하고 분명한 위치를 유지하고자 했다. 평화수호, 인권과 환경보호 등이 80년대의 핵심 테마였다. 신교도들은 부단히 군사교육 대신에 평화교육을 변호했고, 사회적 평화봉사를 군사의무에 대한 대체 방안으로 제시했다. 그들은 국가사회의 군사화가 초래하는 위험을 경고했고 언론의 자유, 인권수호, 방송매체의 사실적 보도와 시민들의 정치적 결정에 대한 참여를 주장했다. 평화수호, 환경보호, 인권옹호 단체들은 교회의 지붕하에서 그들 활동의 보호처를 찾았다. 동독에서의 유일한 자유단체로서 그들은 -비교도인들로부터도- 많은 기대를 받으며 자율적인 행동반경을 넓히기 위해 노력 했다.

전체주의적이고 무신론적 체제하에서 교회의 존속을 위해 신교와 구교는 서로다른 제도적 조건하에서 각각 특유한 개별적인 역사적 경험 및 신학적 전통에 그 뿌리를 두고 있는 그들의 기본입장에 입각하여 명백히 서로다른 구상을 갖고 있었다.

80년대 말경 카톨릭 주교측에서는 사회적문제들에 대해 공개적으로 토의하고자 하는 자세가 역역히 눈에 띄었다. 평화, 정의, 창조론의 유지(1988/89)를 위한 초기독교적 집회에서 1989년 4월 30일 구교, 신교, 자유교회 그리고 여타 종파의 146명의 대표자들이 드레스덴에 모여 “동독에서 보다 많은 정의” 라는 테마로 문서를 작성했다. 그 안에는 사회주의통일당과 국가의 권능과의 분명한 분리, 선거제도 개혁 및 집회와 결사의 자유보장이 촉구되었다. 1989년 9월 중순 -그사이에 동독시민들의 헝가리에로의 대량탈주가 시작됐다- 동독신교연합회 총회는 자유선거, 복수정당 제도, 경제개혁, 신문·여행·대모의 자유화를 요구했다.

1989년 평화, 인권옹호 및 환경보호 야당 단체들은 활동적인 교인들과 함께 정치변혁에 결정적인 촉매역할을 한 시민운동단체를 조직했다. 특히 라이프치히에서는- 그곳에서 뿐 아니라- 평화기도를 통한 대규모 데모가 시작되었다. 신학자들은 신당의 창립자에 속했고 정치적 책임을 위임받았다. 1990년 4월 19일 자유선거에 의해 선출된 동독 첫 수상인 로타 드 메지에르는 그의 정부 성명에서 정치변혁 과정에서의 교회의 역할을 다음과 같이 인정했다 : “교회는 정치적 반대자들의 보호처를 제공하고 법률의 보호를 받지 못하는 자들을 변호사하는데 기여하였다. 또한 교회는 폭력사용금지를 옹호함으로써 우리들로 하여금 정치혁명을 평화롭게 완수케 했다.”

#### 7. 공동책임

국가적 차원에서 뿐 아니라, 교회내에서도 통합과정은 1990년 초 기대한 것 이상으로 더 조속히 진행되었다. 공동성장의 과정은 그러나 보다 많은 시간을 요했고, 십수년간의 경험의 차이로 인해 많은 오류와 더불어 진행되었다. 독일의 신교와 구교의 지도급 성직자들은 첫 공동성명에 그들의 차후 활동 목표를 밝힌바 있다. 1990년 7월 11일의 메시지(7)에서 그들은 서구사람들에게, 죄없이 전쟁으로 인해 심히 어렵게 된 사람들과의 단결을 호소하고, 그들과 나누는 것에 적극 참여할 것을 권장했다. 교회는 가난한 자들과 약자들의 변호인이요, 대변인으로 머물 것을 그들의 유일하고 절박한 임무로 명확히 표명했다. 그러나 이러한 국가적인 요구들을 뛰어 넘어 범세계적인 문제들이 또한 망각되어 저서는 안될 것이다 : “만약 독일인들이 획득한 새로운 자유를 활용하여 범세계적인 정의와 기아·가난에 대항하는 투쟁에 보다 참여하지 않을 경우 그 자유는 시험기간을 잘 넘기지 못할 것이다.”

< 註 >

- 1) Evangelische Informationen 31/1990, S. 3 참조.
- 2) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1988 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988 과 Dass. (Hrsg.): Datenreport 1987. Zahlen und Fakten für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1987, S. 164-167, 중 S.165 의 각종자료 참조.
- 3) R. Henkys: Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: A. Fischer (Hrsg.): Ploetz - Die Deutsche Demokratische Republik, Freiburg/Würzburg 1988, S. 130-134, 중 S. 130 의 자료.
- 4) Lutherische Welt-Information 30/1990, S. 9 참조.
- 5) R. Henkys, a. a. O. 참조.
- 6) Caritas und Diakonie sind mit der Arbeiterwohlfahrt, dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, dem Deutschen Roten Kreuz und der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossen. Die sogenannten freien Träger haben im Gesundheits- und Sozialwesen Vorrang vor der öffentlichen Hand, das heißt, staatliche bzw. kommunale Einrichtungen werden nur dann geschaffen, wenn die Kapazitäten der Wohlfahrtspflege nicht ausreichen.
- 7) Für eine gemeinsame Zukunft. Erklärung der leitenden deutschen Bischöfe (zum Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion am 01. 07. 1990), abgedruckt in: Deutschland Archiv, 7/1990, S. 1141ff.

< 參考文獻 >

- Gorschenek, Günter von (Hrsg.): Katholiken und ihre Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, München 1976.
- Helwig, Gisela/Detlef Urban (Hrsg.): Kirchen und Gesellschaft in beiden deutschen Staaten. Edition Deutschland Archiv, Köln 1987.

Henkys, Reinhard (Hrsg.): Die evangelischen Kirchen in der DDR - Beiträge zu einer Bestandsaufnahme, München 1982.

Hessler, Hans-Wolfgang(Hrsg.): Protestanten und ihre Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, München 1976.

Knauff, Wolfgang: Katholische Kirche in der DDR, Mainz 1980.

Rein, Gerhard: Die protestantische Revolution 1987-1990. Ein deutsches Lesebuch, Berlin 1990.

Urban, Detlef/Willi Weizen: Jugend ohne Bekenntnis? 30 Jahre Konfirmation und Jugendweihe im anderen Deutschland 1945-1984, Berlin 1984.

## 국가연합과 연방국가

토마스 셴프 \*  
(Thomas Sempf)

### 1. 개 념

국가연합(Konfoederation)이란 용어는 라틴어의 명사 'confoederatio'에서 파생된 단어로서, 독일어로는 Vereinigung (①단체 ②병합 ③혼합), Verbindung(④결합 ②화합 ③연락 ④결사), 또는 부분적으로는 Buendnis(동맹)으로 번역되고 있다. 오늘날 Konfoederation은 원칙적으로 Staatenbund(국가연합, 국가연맹, 국가동맹 : 영어 confederation)의 동의어로 사용되고 있다. Konfoederation은 국가간결합(Staatenverbindung) 형태의 구체적인 실례라 하겠다. 국가간결합은 일단 이에 참여하고 있는 국가들의 관계가 이미 매우 밀접하며, 권리와 의무 및 책임과 같은 것이 상호 보완적으로 수행되고 있어 일정한 정도의 동질성과 결합성이 제시될 때에만 성립될 수 있다. 국가간결합은 그 다양한 종류에 따라 일방적 종속관계와 대등한 결합관계간에 차이점이 나타난다. 대등한 결합상태는 공동기구를 두는지의 여부에 따라 조직적 동등결합상태와 비조직적 동등결합상태로 구분된다. 조직된 단체에서는 특정 정치목표의 달성이 중핵을 이루며, 이와 같은 목표를 위해 모든세력이 결합한후 공동정책을 위한 추진방향을 모색한다. 국가연합 역시 이와 같은 조직된 단체의 일종으로 동등한 권한을 가진 동맹(Paritaetische Union), 조직동맹(Organisierte Union), 정치동맹(Politische Union)의 형태로 나타난다. 물론 국가연합에서는 대외적으로 영역의 보호를 위한 결합만이 우선적인 것이 아니고 연방지역(Bundesgebiet)의 대내적 평화보장 역시 중요하다. 이러한 Konfoederation의 창설이념은 대체적으로 국제법적 조약으로 명확하게 규정되는데 민족

---

\* 변호사

적 공통귀속성(nationale Zusammengehörigkeit)을 기반으로 할때가 많다. 창설조약의 체결이후에도 구성원간의 관계는 국제법에 따라 상호 유지되며 각 국가의 주권이 유지된다. 물론 구성국가들의 상위에 있는 국가연합은 일정한 기능을 자체적으로 수행한다. 즉, 국가연합은 적극적 공사파견권과 소극적 공사파견권을 갖고 있으며, 또한 국가연합에 대해 일정한도의 권한이 위임될 수 있는데 이중 권한 대 권한 관계(Kompetenz-Kompetenz)는 개별국가에게 있다. 국가연합은 그 임무를 수행하기 위하여 국가연합이 위임하는 한도내에서 업무를 수행하는 기관을 둔다. 국가연합은 연방국가(Bundesstaat), 관리국(Verwaltungsunion), 보호국(Protectorat), 연합국(Allianz)으로 분류된다. Konfoederation이란 개념이 Staatenbund의 동의어인데 반해 Foederation(연합, 연맹, 연방 : 후기 라틴어 foedus=독어 Buendnis)이라는 개념은 Bundesstaat(연방국가)의 동의어이다. 연방국가란 다수의 국가로 구성된 주권국가로 연방 국가의 국가권력(Staatsgewalt)은 국가적 통일(staatliche Einheit)을 위해 결속한 연방국가의 지분국(Gliedstaat)으로부터 나온다. 연방국가는 전체국가(Gesamtstaat)의 헌법을 통해 조직되는데 참여국가들은 대체적으로 제한적 주권을 행사하며 존속하게 된다. 물론 참여국가들은 단순히 자체행정단위로서만 존재해서는 안되고, 이들에게도 어느 정도 '국가적 활동'이 보장되어야 한다. 이는 원칙적으로 수직적 권한의 분할을 통해서만 가능하다. 즉, 전체국가는 지분국가에 대하여 영향력을 행사할 수 있어야 하며, 지분국가들은 전체국가의 의사결정시 공동으로 참여할 수 있어야 한다. 연방국가는 상호적인 신의 성실을 통하여 목적인 성과를 거둘 수 있다. 그러나 연방국가의 권한이 일반적으로 연방국가의 권한과 모순되는 지분국가의 권한보다 우선한다. 지분국가의 권한이 일방적으로 제한되는 것을 방지하기 위하여 전체국가적 헌법개정은 지분국가의 공동참여하에서만 허용된다. 결국 연방국가에 있어서는 균형있는 권력분배가 곧 이같은 국가간결합의 성패여부를 좌우하는 시금석이라 하겠다.

### 2. 독일문제를 전후관계로 본 역사적·정치적 의미

1973년 7월 31일자 연방헌법재판소의 동·서독간 기본조약에 관한 판결과 함께 재통일의 방법에 관한 다양한 가능성이 여론에서 논란이 되었는데 그 발단은 50년대와 60년대에 수차례에 걸쳐 동독측에 의해 제기된 국가연합(Konfoederation) 안이었다. 이에 대한 연방헌법재판소의 판결중 결정적인 본귀는 다음과 같다. "... 기본조약은 우선 국제법상 잘 알려져 있는 각종 국가연합 형태를 최종적으로 확정시키는 과정중의 첫단계라 하겠다. 즉, 이는 독일민족을 하나의 국가로 재통일 시키려는, 즉, 독일재편을 지향하는 방향으로의 일보이다." (1) 국가연합사상의 정신적 원조는 서독의 연방재무부장관 프리츠 쉘퍼(Fritz Schaeffer, 기사당)(2) 였다. 쉘퍼가 국가연합안을 제창한 2년후 이 안을 근거로 하여 동독 국방성차관 빈첸즈 뮐러(Vinzenz Mueller)가 재차 이를 주장하기 시작했다. 1956년 10월 20일에 있었던 회담중 쉘퍼는 재통일 문제에 진전이 있어야 되지 않겠는가 라고 개진한 바 있다. 재통일을 달성하기 위하여서는 경제적으로 밀접하게 협력하면서도 국내정치적으로 독자적인 노선을 취하고 있는 베네룩스 3국간에 형성되어 있는 국가연합과 같은 형태가 모범이 될 것이라는 것이 그의 주장의 배경이었다. 1956년 12월 30일 발터 울브리히트가 처음으로 국가연합론을 공개적으로 주장하자 아데나워 연방수상은 이와 같은 방안에 대하여 비판적 입장을 취했다.(3)

동독측 제안의 정치적이도는 너무나 명백하였다. 즉 동독은 이 제안을 통해 구주이사회(Europarat), 서구동맹(WEU), 북대서양조약기구(NATO), 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체와 같은 친서방 가치체제에 서독이 편입되는 것을 저지하고자 했다. 울브리히트는 국가연합에 관한 최초의 비망록에서 여전히 Konfoederation과 Foederation이란 용어를 동일시 하였으며 후일에는 오로지 Konfoederation 모델만을 거론하였다. 이와 같은 개념혼동으로 인하여 독일연방공화국에서는 동독이 과연 재통일보다는 오히려 국가연합을 통해 전혀 다른 목표를 추구하고 있지 않나 하는 의구심이 일게 되었다. 동독의 국가연합 제



언을 정확히 분석하기 위하여서는 1956년도 동독의 국제적 위치를 연구해 볼 필요가 있다. 동독은 소련, 중화인민공화국, 체코슬로바키아, 불가리아, 폴란드, 루마니아, 헝가리, 알바니아, 몽고, 북한, 월맹과 같은 단지 사회주의 진영의 국가들로부터 승인받고 있었다. 국가연합계획에 대한 또다른 동기는 곧 재통일문제를 국가적 차원으로부터 국제법적 차원으로 이전시켜 보려는 동독의 노력이었다.(4) 재통일과 이와 관련한 자결권행사에 관한 국내법적 논의중 국민투표에 의한 결정이 도입될 우려가 있었는데, 이는 곧 자유선거실시를 주장하는 서방측의 제안에 부응하는 것으로서 자칫하면 동독 사회주의통일당 몰락을 자초할수조차 있었다. 그러나 사회주의자나 공산주의자들이 전독총선에서 승리할 수 없었기 때문에 동독은 결국 서독과 담을 쌓고 사회주의체제를 옹호하기로 결론을 내렸다. 국제법적차원에서 볼때(출발점 : 2개의 독일국가) 자결권에 관한 다른방식으로 관련지어 생각해 볼 수도 있었다. 국제법은 모든 국제법 주체가 동등한 주권을 갖고 있음을 전제로 하기때문에 해당정부는 국제법을 통해 정부의 와해가 초래되지 않도록 할 수 있다. 따라서 동독지도층은 선거를 통해 불신을 받게 될 것을 우려할 필요가 없었다. 동독지도층은 재통일에 관한한 사실상 동등한 대화의 상대가 될수도 있었는데, 곧 국가연합안을 거론함으로써 이를 실현해 보고자 하였던 것이다. 독일통일 문제는 1989년 가을 동독에서 혁명이 일어난후 다시 대두되기 시작하였다. 동독시민들은 라이프치히를 중심으로 동독의 민주화를 외치면서 시위행진을 벌이다 급기야 독일의 국가적 통일을 주장하였다. 독일의 통일을 외치는 시위대의 요구가 점점 증가하게 되자 본에서는 가시적 목표가 달성되도록 하기 위한 각종 계획이 입안되었다. 콜 수상은 1989년 11월 28일 국가적통일 달성에 관한 10개항을 제시하였는데, 이는 '조약공동체와 국가연합적 구조' 라는 우회로를 통한 통일의 달성을 그 내용으로 하고있다. 국가연합적 구조가 과연 국가연합과 어떻게 구별되는지는 모호하였다. 콜 수상은 본단독일 역사상 연방수상으로서는 처음으로 국가통일 달성에 관한 방안으로서 국가연합안을 제시하였는데 다만 그는 이와 같은 국가연합안의 과도기적인 특성을 강조하였다.

#### 4. 국가연합과 연방국가

---

#### 3. 방안과 모델

1956년 12월 30일 울브리히트가 국가연합안을 제안하였을 때 ‘노이에스 도 이칠란트’ (Neues Deutschland)지는 다음과 같이 이에 대해 논평하였다. “서독(Westdeutschland)은 곧 북대서양조약기구의 주요기지이다.(5) 노동자계급은 서독이 북대서양조약기구에 가입하지 못하도록 총력을 경주해야 한다. 만일 서독이 북대서양조약기구에 가입하게 되면 독일의 분단은 고착화된다. 게다가 재통일은 서독에서 재통일을 위한 전제조건이 일단 조성되어 있을 때에만 비로소 가능하게 된다. 1957년에 실시될 서독연방의회 선거시 주민들은 기민당에 대하여 엄격한 심판을 내려야 할 것이다. 즉 사민당을 지원해야 할 것인데, 이를 위해서는 노동조합이 연대해야 할 것이다. 서독에서는 거대한 독점상태가 지배하고 있는데 이와 같은 독점체제가 무너져야만 비로소 재통일이 실현될 수 있다.” 이어서 울브리히트는 재통일이 실현되는 절차를 다음과 같이 열거하였다. “우선 독일내 양국간의 접근이 이루어져야 하며, 그 이후 재통일과 민족회의를 위한 진정한 민주선거가 실시되기까지 국가연합(Konfoederation)이나 연방(Foederation)과 같은 형태의 과도기적 해결방안(Zwischenloesung)이 모색되어야 한다.” 울브리히트는 1957년 1월 30일에 결행된 사회주의통일당 중앙위원회 30차대회에서 연설을 통해 전독평의회를 거론하였다. “전독위원회는 동석의 양독출신 대표로 구성되어야 하며, 이들 대표는 현행선거법으로 선출되어야 한다. 전독위원회는 국가연합을 기본으로 하는 통합기구로서 독일국가연합의 정부로서의 기능을 수행해야 하며 독일내에 단일한 행정, 특히 관세통합, 외환통합, 국영기업문제에 관한 조정위원회, 단일한 발권은행과 같은 것이 구축될 수 있도록 재 대책을 준비해야 한다.” 또한 전독위원회는 양측간의 동등한 자원에서의 협상을 통하여 민족회의 구성에 필요한 전독총선실시에 관한 조치를 취하도록 계획되어 있었다. 자유선거는 국가연합단계의 종료이후 최종시점에 비로소 실시하도록 되어 있었다. 그로테볼 등독수상은 1957년 2월 11일 국가연합의 기초가 될 전독위원회가 구성되어야

한다고 제안하였다. 그로테볼은 국가연합체제를 양독간의 국제조약을 통해 성립시키되 각국의 사회구조는 보전된다고 그 방안을 구체화 하였다. 국가연합은 각 국가를 초월하는 여타한 국가권력도 행사하지 못하며 어디까지나 잠정적인 과도기적 단계에 불과해야 한다는 것이다. 1958년 2월 13일 울브리히트는 오로지 국가연합만이 재통일의 장애를 제거할 수 있다고 강조하였다.(6) 그는 동독의 '사회주의의 우수한 업적' 이 서독으로 이전되어야 한다고 고집하지는 않았다. 그는 또한 회담에서는 모든 것을 논의할 수 있다는 의도를 강조하기도 하였다. 1958년 7월 11일 동독공산당 제5차 전당대회에서 울브리히트는 평화조약의 문제점을 국가연합안에 도입시켰다. "독일영토는 포츠담 회담의 결정사항으로 확정된 것으로서 이와 같은 결정사항은 평화조약에서 규정되어야 한다." (7) 그에 의하면 국가연합은 동·서간 근축문제 해결에도 매우 적절하다는 것인데, 그 이유는 국가연합에는 비핵지대 조성 및 독일내 군사력 감축에 관한 합의 등이 총망라되어 있기 때문이다. 또한 양국은 소속 동맹체로부터 탈퇴하여야 한다는 것이다. 울브리히트가 독일은 평화조약 해결에 필요한 준비작업을 수행해야 한다고 주장하자 전당대회에서는 평화조약 체결 문제를 신속히 수용하였다. 그는 민주독일의 민족전선 예하의 민족평의회 본회의 석상에서 재통일을 위한 방법에 관한 회담에 있어 동독에 대한 외교적 승인이 꼭 선행될 필요는 없다고 말했다. 이와 같은 맥락하에 그는 평화조약에 다시 집착, 전독기관이 이와 같은 평화조약에 서명해야 한다고 했다. 그리고 전독기관은 동수의 양독 대표에 의해 대표되어야 한다고 말했다. 위원회의 회동 및 평화조약 체결준비를 위한 협력은 사실상 이미 국가연합이 구성되었어야 함을 의미하는 것이었다. 1958년 11월 27일자 서방측 연합국과 간접적으로 서독정부에 보낸 소련의 각서에서 소련 역시 국가연합을 지지하였다. 소련은 상이한 사회체제를 근거로 한 관점의 접근을 위하여 재통일로 향하는 성공적인 방법이 독일국가연합이라는 공동국가기관의 구성으로서만 가능하다고 본듯하다. 소련인들은 1959년 1월 10일자 평화조약 초안에서도 이와 같은 개념을 사용하고 있다.(8) 평화조약 초안의 전문에는 전독국가연합이 서독 및

#### 4. 국가연합과 연방국가

동독과 나란히 평화조약의 제3서명자로서 구상되어 있었다. 1959년 1월 15일 동독공산당 지도층은 소련측 평화조약 초안에 입각하여 국가연합이 전독위원회를 통해 선언되어야 할 것이라는 견해를 표명하였다. 전독위원회는 평화조약 체결문제, 대외무역협정 체결문제, 국제시장 진입문제, 해상교통문제, 유엔 산하기구 가입문제를 관장하는 기구가 되어야 할 것이라면서 표면적으로 내독관계 활성화를 거창하였는데, 그 주안점은 독일연방군의 병역의무 철폐에 두고 있었다. 그러나 전독위원회의 결정사항은 어디까지나 권고라는 성격을 갖고 있는 것이며, 양국의 주권과 동등권은 존속되어야 한다고 했다. 그는 전독총선 준비가 이 위원회의 궁극적인 임무라고 주장하였다. 비록 1959년 3월 18일자 서독 사민당의 독일계획이 공식적으로 국가연합이라는 성격을 띄지는 않았지만 부분으로는 이에 부응하는 것이었다. 즉 서독과 동독이 통합(Zusammenführung)될 출발점으로서 전독회의가 구상되어 있었다.(9) 전독회의의 최고기관은 동·서독 동수 대표의 원칙에 의해 구성되어야 할 것이며, 인권분야 및 점령지역간 무역분야에 관한 대책을 비롯하여 전독의회 자문회 선거에 관한 절차를 준비해야 할 것이었다. 전독의회 자문회는 일정한 범위의 입법기능을 수행하되, 각 정부는 이에 대한 거부권을 행사할 수도 있지만 자문회의의 2/3 동의에 의해 가결될 수도 있다는 것이다. 이를 통해 국가연합과 연방간의 해석상 어려움이 나타날 수 있다. 전독의회 자문회는 최종 단계로서 2/3 동의와 함께 헌법제정을 위한 국민회의 선거법을 공포할 수 있는 권한이 부여되며 국민회의가 전독의회 자문회를 대치하여 전독헌법을 의결해야 할 것이라는 것이다. 그 이후에 있었던 동독공산당의 재계획(1959.4.16 : 1960.4.14 : 1961.7.6 : 1962.3.25 : 1963.1.15)들에서는 주요쟁점이 변경되었음을 알 수 있다. 초기에 국가연합이 과도기적 단계로서 전면부상하고 있었음에 비해 국가연합은 점차적으로 자취를 감춘후, 그대신 양독간 평화조약 체결 및 소위 평화공존의 원칙이 자리잡게 되었다. 국가연합방안은 1966년 4월 21일자 울브리히트의 연설문에서 마지막으로 언급되고 있다. 울브리히트는 국가연합을 일차적으로 경제적통합(Zusammenschluss)이라고 표현하였는데 동독은 무엇보다

도 서독의 경제적 저력을 노렸던 것이다.(10) 그의 착상에는 국가연합으로 성립된 독일을 국제적으로 제3의 경제대국으로 만들고자 함이 었보였다. 1966년 여름과 가을에 접어들어 국가연합구성능력(Konfoederationsfaehigkeit) 및 국가연합구성가능성(Konfoederationswuerdigkeit) 이라는 개념이 논의대상이 되었다. 즉 서독은 동독을 대등한 국가로서 인정하고 동독의 이익과 시민을 존중하는 가운데 국가연합구성 능력을 취득할 수 있을 것이며, 단독대표권은 포기해야 된다는 것이 논의되었다. 국가연합구성가능성은 후일 서독에서 부정되었는데, 그 이유는 국가연합이란 매우 이상적이긴 하지만 거의 실현 불가능한 것이었기 때문이었다. 1966년 12월 31일 울브리히트는 마지막으로 중부독일안을 제시하였다. 그는 10개항을 열거하면서, 동 10개항이 성실히 이행될 경우 국가연합으로 발전하게 될 것이라고 말했다. 그 밖에 울브리히트는 상호인정, 관계정상화, 전체독일의 중립화를 촉구하면서 서베를린에 대한 독립지역 인정, 즉 서독, 동독, 서베를린 이라는 3국이론을 재차 주장하였다.(11)

그러나 1989년 11월 동독에서 혁명이 일어나고 있던 와중에 국가연합이라는 개념이 오랜만에 다시 등장했는데 이는 곧 독일문제에 있어서 새로운 움직임이 있음을 보여주는 증거였다. 1989년 11월 17일 모드로 동독수상이 양독 책임공동체로 대치될 것을 주장하였는가 하면 1989년 11월 28일 콜 서독 수상은 모드로의 제의에 착안, 이를 국가연합적 구조라는 자원으로 보완하였는데, 국가연합적 구조(konfoederative Strukturen)는 최종적으로 연방국가적 질서(bundesstaatliche Ordnung)를 창출하는데 기여하도록 되어 있었다. 콜 수상은 다음과 같은 제과정을 개진하였다. 인도적인 분야에 있어서 동독을 위한 즉각대책, 주민들에게 유익한 제분야에 걸친 동독과의 협력 유지, 정지체제와 경제체제의 궁극적 변혁을 위한 광범위한 경제지원, 모드로가 제의한 조약공동체에 입각한 공동위원회의 구성, 통일된 연방국가 독일이라는 목표하에 국가연합적 구조로의 발전, 내독간의 진전이 전유럽의 통합과정에 부응할 것 등이었다. 콜 수상의 10개항의 최종목표는 유럽의 평화상태인데, 그속에서 독일민족은 자유로운 자결권 행사를 통해 재통일을 달성할 수 있다는 것이었다.

#### 4. 국가연합과 연방국가

---

이에 대해 동독지도층은 처음에는 반대하였다. 즉 두개의 독립적으로 주권이 있는 독일이라는 국가가 실재하고 있음을 간과해서는 안된다는 것이었다. 사회주의통일당 서기장이자 국가평의회 의장이었던 에곤 크렌츠(Egon Krenz)는 독일통일이 정치적 의사일정에 들어있지 않다고 강조했다. 특히 1989년 12월 19일 드레스덴 시위를 전후한 수주일 동안에 동독정부는 독일내의 2개 국가가 존재한다는 원칙이 주민대다수의 여론과 일치하지 않는다는 사실을 인정하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 1990년 2월 1일 모드로 동독수상 역시 국가연합적구조를 지지하면서 여론을 반전시키기에 이르렀다. 서독정부는 1990년 2월 7일 양독간 경제통합과 화폐통합이라는 새로운 제안을 제기하였다. 그 일주일 후 콜 수상은 물론 모드로 동독수상 역시 이와 같은 방안에 동의하였다. 1990년 2월 21일 인민회의의 모든 원내교섭단체는 독일의 국가적 통일을 지지하였다. 경제통합과 화폐통합은 1990년 3월 15일 동베를린에서 개최된 '원탁회의'가 의결한 '사회복지헌장'을 통해 보완하도록 되었다. 그 다음날 원탁회의는 인민회의에 추가적으로 사회통합에 동의할 것을 촉구하였던 바, 사회통합과 함께 노동 및 주거에의 권리를 비롯하여 직장의 민주화와 인간화가 실현되도록 하였다. 콜 수상은 1990년 3월 9일 로스록에서 행한 연설을 통해 처음으로 매우 상세한 사회통합에 관한 내용을 개진하였다. 바로 이날 연방의회 내 기민당 원내교섭단체 의장단은 기본법 제23조의 적용영역으로 동독이 가입함으로써 독일통일이 달성되도록 하는 결의안을 채택했다. 여론조사 결과 동독은 물론 서독에 살고 있는 독일인들의 절대다수가 가능한한 조속한 재통일을 원하고 있음이 나타났다. 이는 특히 1990년 3월 18일에 실시된 인민회의(Volkskammer)선거에서 두드러지게 나타났다. 즉각 통일을 주장하던 정당인 기민당, 독일사회연합, '민주돌진' 자민당이 다수를 차지하게 되었고 사민당 역시 즉각 통일이라는 목표를 추구하였다. 동독의 신정부 조각이 끝난후 1990년 4월 27일, 경제통합, 화폐통합, 사회통합을 달성하기 위한 제1차국가 조약에 관한 양독간 회담이 시작되었다. 독일로 향하는 또 다른 중대결정은 1990년 5월 5일에 있었던 연방 내무성장관, 각주 내무성장관, 동독 내무성장

관의 결정사항으로 그 내용은 통일될 독일이 연방국가(Foederation)이어야 한다는 점이였다. 즉 전체국가와 지분국가로서의 각주간의 균형을 보장해 주는 연방국가적 조직이 국가조직의 근간이라고 확인되었다. 이와 같은 책임의 증거로서 연방과 각주는 '독일통일기금'을 설치하게 되었는데 이로써 동독의 재건에 필요한 재원이 마련되도록 했다. 1990년 5월 18일 테오 바이겔(Theo Waigel) 서독 재무성장관과 발터 롬베르크(Walter Romberg) 동독 재무성장관은 1990년 7월 1일에 발효하게 될 경제·화폐·사회통합에 관한 국가조약에 서명했다. 제2차세계대전이 끝난 이래 독일은 다시 하나의 통일된 경제지역이 되었으며 서독마르크(Deutsche Mark)가 공식 지불수단이 되었다. 이와 동일한 시점에 내독국경상의 신분증검사도 없어졌다. 이틀후 제2차국가조약, 이른바 통일조약에 관한 양국정부간의 회담이 시작되었는데 1990년 8월 31일 베를린에서 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schaueble) 연방내무성장관과 귄터 크라우제(Guenther Krause) 동독 국무차관이 이에 서명했다. 통일조약은 1990년 10월 3일 동독이 기본법의 적용영역으로 가입함으로써 독일의 국가적통일이 완수될 수 있도록 해준 법적 근거였다. 독일은 45년간의 분단이후 다시 하나의 연방국가로 통일되었다. 1990년 10월 14일에 실시된 신설 5개 연방주(Mecklenburg-Vorpommern, Braudenburg, Sachsen-Anhalt, Thueringen, Sachsen)의 주의회 선거, 그리고 1933년이래 처음으로 실시된 1990년 12월 2일의 최초의 전독총선과 더불어 독일통일의 대장정에는 총지부가 찍어졌으며, 이는 곧 재통일된 연방국가인 독일이 의회민주주의를 새로 출범시키는 것이기도 하였다.

#### 4. 정치적 토론과 논쟁의 요약

50년대와 60년대에 있었던 중부독일적 국가연합안을 둘러싼 의견대립은 2개의 기본노선간의 대립이었는데, 그 하나는 동독측에 동조하는 노선이었으며 다른 하나는 서독측의 반대노선이었다. 서독사민당과 동독공산당이 재반계획에 대하여 가장 개방적인 입장을 취했다. 국가연합 모델은 동독이 국제적 고립으로부터 벗어날 수 있는 방편이기도 하였다.(12) 동독은 동독이 하나의 기

#### 4. 국가연합과 연방국가

---

정사실로서 국제적 인정을 받게되자 국가연합에 대한 관심이 줄어들었다. 이 점에 있어서 1967년은 하나의 전환점이다. 서독은 전후 20년동안 중부독일속에 동독공산당 정권이 승인받지 못하도록 최선을 다하였다. 강자의 입장에 일어나는 모든사건에 영향력을 행사하려 하였다. 특히 빌헬름 그레베(Wilhelm Grewe)가 당시 서독정부의 입장을 명확히 표현하고 있는데, 그는 동독의 국가합안은 결국 서독을 사회주의적으로 변형시켜 서독을 서유럽 인접국으로부터 단절시켜 애매모호한 전독중립화를 시도하는 것이라고 경고한 바 있었다.(13) 연방헌법재판소는 서독의 헌법기관으로서 처음으로 국가연합에 대하여 긍정적 입장을 취했다. 80년대에 접어들어 국가연합 모델은 중부유럽의 긴장완화를 위한 하나의 방편으로 홍보되었는데(14) 물론 이러한 현상은 정계에서보다 언론계에서 활발하였다. 1989/90년도의 독일문제에 관한 조류는 궁극적인 통일이 되기까지 최소한 과도기적 단계로서 국가연합을 통한 양국간의 접근이 고려해볼만한 가치가 있다는 입장이었다. 본의 모든 대중정당은 결국 1989년 11월 콜 수상이 제안한 '국가연합적 구조'와 더불어 궁극적으로 연방국가로 발전하게 될 조약공동체안에 동의하였었다. 1990년 3월, 동독 건국 이래 처음으로 자유선거가 실시될 수 있게 되자 수십년전까지만 해도 그토록 격렬하게 국가연합에 반대하던 서독의 정치인들조차 더 이상 이의를 제기하지 않았다. 왜냐하면 국가연합이 단순히 단기간에 걸친 과도기적 단계로서 판단되었기 때문이다. 즉 경제·화폐·사회통합은 1990년 7월 1일부터 1990년 10월 2일까지 이같은 국가연합의 한단계를 형성하였던 것이다. 2개의 독일은 이 기간중에 통일을 이루어가면서 양국가간(inter-se) 차원에서 상기분야에 관한 하나의 공통된 정책을 추구하였다. 1990년 10월 3일 과거의 다른국가들(1787/89년의 미국, 1848년의 스위스)이 국가적 통일을 달성할 수 있었던 방법을 본해 양독은 마침내 하나의 연방국가로 통합하게 되었다.

#### 5. 국가연합 모델과 국제적 관계

1956년 동독이 처음으로 국가연합이라는 계획을 발표하였을때 동독은 이와 더불어 국내의 정책과 존재문제 문제와 관련 일종의 방향전환을 시도했었다.



동독은 건국초기, 동독을 통일 의 핵심국가로 보았으며, 서독을 독일서쪽에 있는 분리체라고 보았다.(15) 동독은 서독이 조만간 언젠가는 동독으로 병합(anschliessen)될 것으로 보았다. 그러나 동독은 국가연합이라는 착상과 더불어 서독을 대등한 정치적 실체로 인정하였다. 동독은 그외에도 서독과 소련이 1955년 외교관계를 수립한 사실에 자극을 받았는데, 소련은 2개의 독일이라는 국가가 실재함을 인정하였던 것이다. 동년 제네바에서 외무장관회담이 개최되기 전에 후르시초프 소련공산당 서기장은 동베를린에서 선언하기를 2개 독일의 기계적인 통합과 동독의 희생이 따르는 문제 해결방안이란 전혀 고려할 수 없는 것이라고 했다. 이로써 후르시초프는 여하한 재통일이라 하더라도 국제법적인 방법이 아니고서는 안된다는 입장을 분명히했다. 동독은 바로 이점에 국가연합 모델이 관련된다고 감지하였다. 그럼에도 불구하고 동독은 전체독일에 대한 연합국의 책임을 부인하지는 않았다. 서방국가들이 국가연합안을 독일본단문제 해결을 위해 무용한 수단이라고 거부함에 반해, 동독은 소련을 동독의 독일문제 해결방안 속으로 끌어들이었다. 이와 같은 사실은 1959년 1월 10일자 소련의 평화조약 초안에 다음과 같이 명백하게 드러나고 있다.(16) 즉 2개의 독일과 나란히 독일국가연합이 평화조약에 서명한다는 것이다. 그렇지만 이와 더불어 국가연합에게 부수역할이 부여됨과 동시에 재통일 문제에 있어서는 이미 국가연합단계가 과도기적 단계로부터 일종의 거의 최종적인 것으로 평가절하되어 버렸다. 이점이 바로 서방측이 국가연합이라는 방안에 찬성할 수 없었는가를 말해주는 원인중의 하나였다. 독일식 국가연합은 전후 초기 10여년간 의회주의적 가치체제 내에서는 독일본단을 증식시킬 납득할만한 방안이 아니었다. 서독의 서방측 파트너들의 관점은 고르바초프 시대에 접어들면서 중유럽과 동유럽에서 정치적변혁이 일어나고 1989/90년도 동독에서 사태가 발생하자 비로소 변화되었다. 1989년 12월 11일 4대 전승국 대사들은 베를린의 연합국관리위원회 건물에서 베를린과 ‘전체로서의 독일’에 관하여 논의하기 위하여 회동하였다. 4대국은 초기에는 관망하는 자세였으나 회담이 종료될 즈음부터 독일문제가 유럽역사의 중요한 문제라는 사실에 합의하기에 이르렀다.

#### 4. 국가연합과 연방국가

---

1990년 2월 10일 콜 수상과 겐서 외무장관이 고르바초프를 방문하였을 때 두 사람은 소련이 독일통일에 동의한다는 확답을 받아냈다. 그 한달후 고르바초프는 모드로 동독수상과 만나 강조하기를 독일통일이란 몇개의 단계를 거쳐야만 달성될 수 있을 것이라고 했다. 그 얼마후 베를린에서는 양독정부의 대표들이 '2+4 회담'을 준비하기 위하여 만났다. 이 회담에는 한편 서독과 동독이, 또다른 한편에서는 제2차세계대전의 4개 전승국이 참석하였다. 콜 수상은 또 다른 준비회담을 이용하여 1990년 3월 14일 폴란드에 대하여 오데르-나이세선이 독일이 국제법적으로 인정하는 국경임을 보장하였다. 그 한달후 메켈(Meckel) 동독 외무부장관 역시 동독정부를 대변하여 이와 같은 사실을 강조하였다. 동베를린 주재 소련대사는 독일의 군사적 동맹 소속관계가 먼저 결정되어야 한다고 말하면서 기본법 제23조에 의한 동독의 독일연방공화국에의 신속한 가입에 반대하는 유보조건을 언급하였다. '2+4' 회담은 1990년 5월 5일 본에서 시작하여 1990년 6월 22일 베를린에서 속개되었다. 그러나 통일에 관한 회담에 있어서 최종적인 돌파구는 그 하루 전날 콜 수상, 겐서 외무장관, 그리고 고르바초프 대통령간에 다음과 같이 합의함으로써 이미 활짝 열려졌다. 즉 전체독일은 북대서양조약기구 동맹국이 될 수 있다. 그러나 구동독지역에 동맹국의 병력이 주둔할 수 없다는 것이다. 이와 동시에 동독도 북대서양조약기구의 방위지역으로 확대된다. 모스크바에서 개최된 '2+4' 최종회담 중 외무장관들은 독일문제 종결에 관한 조약에 서명했다. 이와 동시에 연합국은 1990년 10월 2일을 기해 동 조약이 최종적으로 비준되기도 전에 베를린과 전체독일에 대한 연합국의 권리와 책임을 철회하였다. 이로써 동 조약은 비단 공식적으로 평화조약이라고 지칭되지는 않았지만 1945년에 패전한 독일과 체결한 평화조약이나 다름없이 되었다. 독일통일은 연합국의 동의하에 내적으로는 경제·화폐·사회통합이라는 국가연합적인 과정을 거쳐 1990년 10월 3일 독일통일이라는 원상회복을 통해 연방국가의 형태를 취하면서 일단락 되었다.

< 註 >

- 1) BVerGE 36, 1 (25f.);
- 2) H.-P. Schwarz: Die Ära Adenauer, Stuttgart 1981, S. 61ff. 참조; W. Venohr: 35 Jahre DDR und die nationale Frage, in: Deutschland Archiv, 12/1984, S. 1266 참조.
- 3) H.-P. Schwarz, a.a.O., S. 64 참조; K. Adenauer: Erinnerungen 1957-1959, Stuttgart 1969, S. 365 und S. 460 참조.
- 4) G. Zieger: Völkerrechtliche Kontinuität in Deutschland aus der Sicht der DDR, in: B. Meissner/G. Zieger: Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands, Köln 1983, S. 38 참조.
- 5) Neues Deutschland vom 30.12.1956, S. 3;
- 6) 이에 대하여는 Neues Deutschland vom 21.10.1958, S. 1f. 참조.
- 7) 소련의 Memorandum in: Texte zur Deutschlandpolitik, III. Reihe, Bd. 3, S. 184ff. 참조.
- 8) Neues Deutschland vom 18.01.1959, S. 1 참조.
- 9) Text in: Europa-Archiv 1959, S. 187ff.;
- 10) Neues Deutschland vom 22.04.1966, S. 1f. 참조.
- 11) Neues Deutschland vom 01.01.1967, S. 1ff. 참조.
- 12) G. Zieger, a.a.O., S. 39f. 참조.
- 13) W. Grewe: Ein Friedensvertrag mit Deutschland? in: Europa-Archiv 1958, S. 301ff. 참조.
- 14) 예컨대 T. Schweisfurth: Das Ziel: Blockfreiheit, in: W. Venohr (Hrsg.): Die deutsche Einheit kommt bestimmt, Bergisch-Gladbach 1982, S. 81ff. 참조.
- 15) G. Zieger: Zwei Staaten in Deutschland, in: H. Schneider/V. Götz (Hrsg.): Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 130f. 참조.
- 16) B. Meissner: Die Sowjetunion und Deutschland 1941-1967, in: Europa-Archiv 1967, S. 529 참조.

#### 4. 국가연합과 연방국가

---

#### < 参 考 文 献 >

- Ammon, Herbert/Theodor Schweisfurth: Friedensvertrag, deutsche Konföderation, europäisches Sicherheitssystem. Denkschrift zur Verwirklichung einer europäischen Friedensordnung, Starnberg 1985.
- Bittel, Karl: Ein deutscher Staatenbund (Konföderation), Berlin (Ost) 1957.
- Blumenwitz, Dieter/Boris Meissner (Hrsg.): Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Köln 1984.
- Hacker, Jens: Die deutsche Konföderation. Ein untaugliches Mittel für die Wiederherstellung eines freien und demokratischen Gesamtdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/68, S. 3—30, Bonn 1968.
- Poeggel, Walter/Ingo Wagner: Die deutsche Konföderation, Berlin (Ost) 1964.
- Schollwer, Wolfgang: Die zweifelhaften Grundlagen einer Konföderationsidee, in: Deutschland Archiv, 11/1984, S. 1040ff.
- Sempf, Thomas: Die deutsche Frage unter besonderer Berücksichtigung der Konföderationsmodelle (Schriften zur Rechtslage Deutschlands Bd.11, hrsg. von Gottfried Zieger), Köln 1987.

# 국 적

한스 폰 망골트\*  
(Hans von Mangoldt)

## 1. 개 념

국적(Staatsangehoerigkeit)이란 국가를 형성하는 지역단체의 성원이 되는 법적자격이다. 한 국가의 국적소지자 전체는 국민을 형성한다. 국민은 국가의 필수불가결한 요소이므로 국적이나 국적소지자가 없는 국가란 있을 수 없다. 반대로 국가의 성원을 근거로 하는 국가가 없이는 국적도 있을 수 없다.

국적은 국내법이나 국제법에 있어서의 각종 법적결과를 야기시키는 결합개념이다. 통상적으로 국내법은 국적을 근거로(국적소지자의) 특수한 권리(예컨대 선거권)와 의무(예컨대 병역의무)를 발생시킨다. 국제법도 이와 마찬가지로 이지만 여기에서의 권리와 의무는 보통 국가와 국적소지자간이 아니라 국적소지자의 본국과 관련 제3국간의 관계를 규율한다(예컨대 체류국에 대한 본국의 외교적 보호의 권리 및 외국인의 본국 귀환을 장기적으로 방해할 수 없는 체류국의 원칙적인 의무와 같은 것이다). 국적은 또한 국적의 취득 또는 상실의 근거가 될 수도 있다(그 국내법상으로는 부모 한편에 따라 출생시 다른 국적 취득 또는 외국국적 취득으로 인한 국적상실 등이며, 국제법상으로는 유럽 다국적 협정에 의거 다국적 방지를 위한 국적상실 등이 그 실례다). 이렇게 정의된 국적을 일반적 국적이라고도 칭한다.

### 1-1. 기능적 국적(Funktionelle Staatsangehoerigkeit)

기능적 국적은 특정한 법률의 목적을 위한 국적으로 일반적, 포괄적 개념으로는 사용되지 않는다. 이는 엄밀한 의미에서도 국적이라 할 수 없다. 예컨대

---

\* 튀빙겐(Tuebingen) 대학 법학과 공법 및 국제법 교수

## 5. 국 적

---

국가의 이민유입에 관한 입법이 '국적'에 따라 배당비율을 규정한다든가 '국적' 결정을 출생지를 근거로 할 경우 등이다. 일례로 일본에서 태어난 한국인이 일본법에 따라 일본국적을 취득하지 않으면, 그는 일본법에 따라(일반적으로) 일본인이 되지 못한다. 이와 마찬가지로 나찌스의 자의에 의하여 국적을 박탈당한 과거의 독일인 역시 독일의 일부 법률이 그를 독일인으로 취급하려 한다고 해서 독일국적자가 될 수는 없다.

### 1-2. 잠재적 국적(Virtuelle Staatsangehoerigkeit)

이 개념은 제1차세계대전 합병과 함께 독일인이 되어버린 알사스인과 로트링겐인들이 항상(잠재적으로는) 프랑스인이라는 프랑스의 착상에서 비롯된다. 이 개념은 오스트리아가 '병합'된 이후 그리고 1945년 오스트리아가 재건될 당시에도 중요한 역할을 했다. 동독이 시민권(Staatsbuergerschaft)을 도입한 다음 서독과 무관하게 독일인의 국적에 관해 논의하였을 때에는 이와 같은 개념이 대두되지 않았다. 다른 독일인에 대한 '개방된 문'으로서의 독일국적이라는 개념은 당사자가 서독과 아무런 관계를 갖지 않는한 국적이 은폐된 채로 당면 문제가 되지 않는 점에 있어서는 프랑스의 잠재적 국적개념과 일맥상통한다 하겠다. 물론 이 개념은 독일의 법적 상황과 기본법의 요구를 충족시키지는 못했다.

### 1-3. 시민권(Staatsbuergerschaft)

이 개념은 일부국가에서는 국적의 동의어로서 사용되는데 특히 국내법의 목적을 위하여 사용된다. 외국국적 역시 '시민권'이라는 용어로 사용되고 심지어 '자본주의 국가'의 시민권도 동구권의 법질서에서 동유럽국가의 시민권으로 사용된다. 국제법상의 조약에서조차 국적을 칭하기 위해 시민권 개념을 도입한다. 시민권 개념은 국적개념과는 반대로 고유한 의미를 갖고 있다. 시민권이란 내적 국적, 즉 한 국가내의(완전한) 시민적 성원임을 뜻하며, 국적은 국제법상의 소속적 지위를 뜻한다. 이 개념자이는 특히 영국의 법률용어와 영·미 법계에 토착되어 있다.

## 1-4. 민족성(Nationalitaet)

이 개념은 국적과 구분되는 개념으로서 (하나의 공동국가로 조직되지 않는) 한 민족의 성원 또는 다수민족국가(예 : 소련) 중의 한 민족 단체의 성원 또는 한 특정민족(국민의 의미가 아님)에의 소속성을 의미한다. 서독에서는 민족성이 법적개념은 아니지만 “독일민족 소속성”(1)이라는 개념은 있다.

## 2. 법적성격

이중적 국적개념을 인정할 것인지, 국가법과 국제법이라는 목적에 따라 각기 다른 국적개념을 수용할 것인지 아니면 양법 모두에 대해 단 하나의 국적개념만 수용할 것인지에 관해서는 예나 지금이나 의견이 분분하다.

## 2-1. 법적특성에 관한 이론

국적개념에 관한 논쟁의 핵심은 국적으로부터 본질적인 법적효과(특히 권리와 의무에 대한 최소지)가 발생하는가 라는 질문에 있다. 만일 법적효과가 발생한다면 국적은 일종의 법적관계이다. 그렇지 않다면 국적은 국내법 및 국제법의 법적효과를 발생시킬 수도 있으나, 강제적이지는 않은 일종의 유추적 개념이다. 이 경우 국적은 일종의 준비상태적 자격이라 하겠다. 다시 말해 기타의 법규에 대해서는 법적효과 발생에 대한 준비태세가 되어 있으나, 그러한 법적 효과 없이도 존립하는 자연인의 법적상태라 하겠다. 마카로브(Makarov)에 대해 대변되는 중개이론(Vermittelnde Theorie)은 위의 상반된 견해를 결합시킨다. 즉 이론은 국적을 법적관계의 주체로서의 자격으로 자연인의 법적 지위가 형성되는 법적관계로 본다.

예나의 국가법학자 리게(Riege)는 다음 이론을 펴고 있다. 리게가 발전시킨 “유물론적 시민권”에 의하면 “국적이란(그의 용어로는 “시민권”) 국가와 시민간의 법적으로 중요한, 대개는 법적으로 규정된 현실관계이다. 시민권은 (가치 판단의 기준을 좌우하는) 당해의 사회적 관계내에서 안정되고 지속적이며, 체류지 무관한 인간의 정치권력에 의한 관계이다. 사회주의적 시민권은 국

## 5. 국 적

가 권력에 대한 다양한 관계의 법률적 종합이다. ... 사회주의적 시민권은 규범화된 개별적 권리와 의무의 총체를 초월한다. 반면 시민사회의 국적이란, .. 현대화된 여건에 맞추어 그 기능이 변경된 신민관계이다.” 이 개념에 의하면 중유럽에 살고 있는 대부분의 독일인들은 독일국적자가 아닐 수도 있다. 왜냐하면 통일이 될때까지 독일의 국적을 계속 보전해온 서독에는 국가조직에 대한 “신민관계” 라는 “현실관계” 가 걸땀되어 있고, 동독에서는 국가권력에 대한 개인이 관계가 매우 현실적이기 때문이다.

물론 리게의 이론은 설득력이 없었다. 무엇보다 체제를 초월하는 국제법을 위한 통일적 국적개념의 필요성이 없었다. 그 밖에 이 이론에서는 국내에 살고 있는 시민에게만 지나치게 대상이 집중되어 있다. 외국거주 시민으로서는 “현실관계” 가 손전한 허구 내지는 실현가능성이 전혀 없는 국가의 단순한 불지청구권으로 그 의미가 매우 희박해진다.

국적을 둘러싼 이론상의 논쟁에도 불구하고 구체적인 경우에 있어서 국적유무가 자연인이 본국에 대한 (또는 역으로 본국이 자연인에 대한) 권리와 의무를 실현시킬 가능성이 있는가 또는 그러한 실현의지가 있는가에 따라 좌우되는 것이 아니라는 점에 있어서는 이론과 실제 적용상에 있어 의견의 일치를 보고 있다. 그렇지 않을 경우 국적을 박탈당하지 않은채 본국으로부터 추방당한자들과 망명권자 및 1945년 이후 점령국의 조치 때문에 여권이나 국가의 보호를 받지 못하고 본국으로 귀환할 수도 없었던 외국주재 독일인 등 수많은 사람들이 무국적자가 된다는 어처구니 없는 귀결에 이르게 될 것이다. 이는 국적이 준비 상태적 자격이라는 점을 강력히 대변해 주고 있다.

### 2-2. 단순 국적개념, 이중국적 개념

만일 국적이 국제법은 물론 국내법에 대해서도 준비상태적 자격이라면 이중적 국적개념의 필요성은 없어진다(이중적 국적개념에 있어서는 국적이 한편으로는 국내법적 차원에서 개념상으로 중요한 최소한의 법적효과마다 법적관계 되고 다른 한편으로는 국제법적 차원에서도 동일한 상황이 전개되는 결과가



불가피하다). 그 밖에 국제법적 목적을 위해 국내법상의 국적부여가 반드시 국적과 관련한 국제법적 효과를 발생시킬 수 없는 경우 국제법상 및 국내법상 동일한 국민을 인적으로 상이하게 구분시켜야 할 위험 역시 사라진다.

### 3. 국가적 국적부여 및 국제법적 목적을 위한 국적

자국 국민의 국적을 부여하거나 박탈하는 것은 국가적 자치권의 일부이다. 따라서 국제법적 목적에 비추어 특정국가의 국적소지자로서 간주되는자는 당해 국가의 기준이 되는 규범 내지 개별적 행정행위로부터 벗어난다. 국제재판소의 판례와 주요 국제법 문헌에서는 국제법이 해당 국가의 국적법에 위임하는 예가 흔한데 이로써 국내법이 국제법의 일부가 되지는 않는다(비수용적 위임). 이와 같은 위임은 국제법적 측면에서 볼때 내국인에 대한 단순한 동일대우라는 자격이 국제법적 목적을 위해 “국적”으로 나타나지 않도록 하기 위해 국내법이 개인에게 부여한, 각국마다 상이한 국적이라는 자격에 관한 명확한 개념정의를 전제로 한다. 이와 같은 명확성은 국제법이 자국인의 국적을 박탈하거나 부여할 국가적 의무에 대한 법적근거가 되거나 당해 국내법이 다양한 종류의 유사한 자격을 규정하고 있을 경우 (예컨대 서독에서 “독일정책”이라는 용어와 독일민족으로 수용된 “피난민” 또는 “추방민”이라는 자격이 공동으로 사용된다)에도 필요하다(“독일인 자격 속성”).(2) 이 경우 국적은 한 국가조직의 일원을 의미하면서 국내는 물론 국제적으로 통상적으로 국민으로의 소속성과 관련된 법적효과의 발생을 위해 -구체적인 경우 법적효과가 발생하였는가와 무관하게- 준비태세가 되어 있어야 하는 자격만으로 특징지어진다. 이런점에 있어서는 “독일인 자격 속성”과 “독일 국적”이 전적으로 동일시 될 수 있다. 그렇기 때문에 전자(독일인 자격 속성) 역시 국제적으로는 서독에대한 국적으로 인정될 수 있다. 물론 국적으로 인정되어질 수 있는 자격의부여가 모두 국제법상의 통상적 법적효과를 발생시키지는 않는다. 즉 국제법이 국내법에 위임하는 한계(비수용적 위임의 한계)는 존재하는데 혼

## 5. 국 적

---

히 이를 국가적 국적부여의 국제법적 한계로 지칭한다. 우선 당해 국가의 법으로 위임되는데 제3국은 외국국적을 부여하거나 박탈할 권리가 없다. 그럴 경우 부여국가에 대한 진정한 연계점이 부여시점에 있을 것이 요구된다. 출생 취득을 부모중 한명의 국적에 따르거나(속인주의) 부여국가의 출생지에 따른(속지주의) 경우에는 전혀 문제가 없었으나, 강제적 국적부여와 같은 실정절차에 의한 국적취득에서는 부여국가에 대하여 최소한 어떠한 종류의 관계가 존재해야 하느냐 라는 문제가 논쟁의 대상이 되었다.

### 4. 국적의 인정

한 국가의 일원이라는 자격으로서의 국적은 다른국가를 통한 특수한 인정이 필요없다. 국가의 존립과 필수적으로 결합한 법적제도로써 국적은 국가로서의 인정과 함께 주어지는데 인정이 종류와 범위로부터 파생되는 각종 특수성 역시 함께 부여된다. 존속하는 것으로 인정된 대규모의 국가연맹에서 한국가를 승인하는데 있어서는 국내적(하위) 국적만이 고려되는데, 전체적 국적과 동일시 되거나 이와 전적으로 분리된 국적으로 대상에서 제외된다. 반면 법적 또는 개별행정행위로 이루어지는 국적부여에 있어서 필요한 진정한 연계가 없거나 의문시될 경우에는 승인의 효력이 확장될 수 있다. 이때 승인자는 당해자와 관련 통상적으로 국적과 관련하여 발생하는 법적효과가 원칙적으로 의문시 되는 점을 더이상 부정할 수 없게 된다.

### 5. 독일국적과 동독시민권

독일군의 무조건적 항복 및 최후 독일정부의 소멸 이후에는 4대 점령지역과 분할전의 대베를린에서나 점령군 사이에서나 국제적으로 당시까지 독일제국이라 일컬어지던 독일이라는 전체국가와 이에 부속하는 독일국적의 존속이 매우 일반적인 사실로 받아들여져 독일국적은 국내법은 물론 국제법을 통하여 다양하게 적용되었다. 이중 국적의 취득과 상실에 관한 규정은 전체로서의 독일과 관련한 연합국 관리위원회의 관할사항에 속했다. 그러나 1949년 3월 20

일 연합국 관리위원회의 소집이 실질적으로 중단된 이래 동규정은 효력을 상실하였다.

기본법, 즉 과도기(전문)를 위한 서방점령지역의 국가질서의 새로운 조직과 함께 1949년부터 독일의 국가권력 재편이 영토적으로 불완전한 상태에서 전 독일 국가의 단일성과 (지역을 초월한) 광범위한 독일국적이 고수되어 왔다. 동시에 독일국민의 헌법재정권을 근거로 제정된 기본법은 동 법 자체와 그 산하에 설립된 국가기관에 대하여 3대국이 동의하는 가운데 이와 같은 전체독일적 국적에 관한 규범 설정에 관한 권한을 주장하였다. 이는 독일조약 제2조에 의해 비록 독일국적이 승전국에 의해 전체로서의 독일과 관련된다는 점에서 유보사항이 감안되었음에도 불구하고 곧바로 국제적으로 광범한 승인을 얻게 되었다. ‘서독의 각 주’의 국적이라 할 수 있는 특수한 연방국적은 이 기본법적인 착안에서는 있을 수 없었고, 그러한 국적제도의 도입 역시 수차 거절되었다. 연방국적은 서방 3개국의 애초 견해에 의하건대 베를린주가 서독의 일부가 될 수 없었기 때문에 베를린과 연방간의 국적법상의 통일성이 확보되지 못할 뻔했다. 연방헌법재판소는 이와같은 헌법적 헛티캡을 극복하기 위해 기본조약에 관한 판결에서 헌법적 근거를 제시, 서독의 “부분적 동일성”(Teilidentitaet)이라는 용어를 사용하였고 테조(Teso) 판결에서는 국제법적 전체 맥락을 고려하여 “주체적 동일성”(Subjektsidentitaet)이라고 인정하고 광범위한 독일국적의 보전의무와 관련하여서는 기본법상 구속력 있는 행동범위라고 확정지었다. 이에 따라 국경을 초월하는 독일국적의 통일성에 의문을 제기하는 일체의 서독의 정책은 기본법에 위배된다고도 할 수 있다. 1949년 10월 7일 동베를린의 임시 인민의회가 승인한 헌법은 거의 동일한 착상을 근거로 하고 있는데 동 헌법 제 13조에 의하면 “독일 국적은 단지 하나이다”라는 규정뿐만 아니라 전체독일의 국적을 위한 규정제정권의 요구에서도 명확히 드러나 있다. 그러나 이미 1955년/56년부터 동독에서는 독일전체 국가는 멸망하였다는 관점이 대두되었는데 동독에서는 이 관점이 대변혁이 일어날 때

까지 지배적인 여론이었다. 그럼에도 불구하고 내적 입법에 있어서는 “서독과 베를린에 있는” 독일인에 대해서까지 독일국적이 고수되고 있었다. 이러한 관점으로부터의 궁극적 단절은 1967년 2월 20일 동독 시민권 제정과 함께 비로소 시작되었는데 동 법 서언에는 “독일민주공화국(동독)의 건국과 함께... 국제법에 일치하여 독일민주공화국 시민권이 형성된다.” 라고 규정되어 있다. 동 법에 따르면 동독시민이란 특히 동독 건국일에 새로운 국가기관과의 구체적인 연계를 갖고 있는 독일국적 소지자를 말한다. 동일성이란 오로지 단일한 민족속에서나 있는 것이지 국가적 조직이 상정된 독일민족(3) 속에는 없으며, 1974년 개정된 헌법에 의하면 단지 공통적인 독일민족성(Deutsche Nationalitaet) 내에서만 존재한다는 것이다. 물론 동독측의 이와 같은(인위적) 법적 쟁의는 전체로서의 독일에 대한 4대국의 권한과 책임으로부터의 일방적인 절언이 실제로 가능하지 않았기 때문에 곤란을 겪게 되었다. 그밖에 1945년부터 1949년이라는 기간동안 비록 국제법적으로나 국법적으로 불가피한 것이기는 하였지만 독일국적의 존속이 독일국가 없이도 수용되었던 사실도 그 원인에 속한다. 동독은 기본조약에서 독일국적의 법적인 분리에 대한 주장을 관철시킬 수 없었다. 서독은 연합국의 유보권한과 독일의 민족의 단일성에 대한 기본법상의 고수 입장 때문에 동독측의 주장에 전연 부응할 수 없었다. 그대신 서독측은 의정서에서 다음과 같이 언급하였다. 즉 “국적문제는 이 조약을 통해 규정되지 않았다.” (4) 따라서 독일국적을 갖고 있는 동독시민은 그들이 원하는한 기본법상의 독일 국가기관으로부터 계속 독일 국적자라고 취급되었다. 즉 독일인으로서의 여행자유를 갖고 있었고, 연방여권을 받을 수 있었으며, 영사보호를 향유할 수 있었기 때문에 실질적 통합에는 전혀 문제가 없었다. 동독은 제3국, 특히 서방과의 영사협정 체결을 통해 독일국적으로부터 동독국적의 분리를 실현시키려 하였다. 이같은 시도는 -특히 서방3대국과의 관계상- 실패하고 말았다. 독일전체국가속에 있는 ‘독일시민권’의 수용 이상의 다른성과는 없었다. 이에 에리히 호네커의 게라(Gera) 요구 사항에는 동독 시민권을 “존중”(Respektierung)해 달라는 갈망도 내포되어 있는데 이는 중

중 “인정”(Anerkennung)이라는 요구로서 표현되기도 한다. 서독에서는 장기간에 걸쳐 어떤 법률규정에 의하여, 즉 서독에서 적용되고 있는 독일국적법에 의거하여 또는 중부독일에서 적용되고 있는 독일국적법에 의거하여 단일한 독일민족의 소속성을 결정할 것인지에 관하여 논란이 분분하였다. 이와 관련 연방헌법재판소는 지금까지의 서독식 국적관련 실무절차를 무시하고 테조판결(5)을 통해 다음과 같이 어느정도 명확한 입장을 제시하였다. 즉 서독에서 적용되는 규정에 따라 독일국적을 취득한 자만이 아니라, 중부독일에서 적용되는 법률인 “독일국적 소지자 법”(1967년까지)의 지배를 받는자 또는 동독시민 역시 원칙적으로 독일인이라 하였다. 즉 이와같은 기본법의 해석에 의하면 동독시민권의 취득은 원칙적으로 광범위한 독일국적 취득을 의미한다. 전체로서는 행위수행 불능상태에 빠졌고 사실상 분리되었던 독일이라는 전체국가의 법률적 단일성이 존속하고 있고 이로써 독일국적이 전독일적으로 유지된다는 것은 국제법적 관점으로 볼때도 연계(genuine link) 원칙에 의해 국적에 관한 국내법 규정의 한계와 일치한다 하겠다. 이는 동독이 기본법에 의거 서독에 통합될때까지 가능하였다. 기본법과 더불어 동독 시민권은 폐지되었지만 동독 시민권의 취득이 전체독일국적 소지의 기초임은 두말할 나위가 없다.

## 5. 국적

---

### < 註 >

- 1) Art. 116 I GG 참조.
- 2) Art. 116 I GG 참조.
- 3) Art. I 1, 8 11 DDR-Verfassung 1968 참조.
- 4) Protokollvermerk zum Grundlagenvertrag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Dokumentation zur Deutschlandpolitik der Bundesregierung, Bonn 1986, S. 51f 참조.
- 5) BVerfGE 77 (137) 참조.

### < 參考文獻 >

- Groot, Gerard-Rene de: Staatsangehörigkeit im Wandel, Köln/Den Haag 1989.
- Makarov, Alexander N.: Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, Stuttgart 1962.
- Ders./Mangoldt, Hans von : Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Frankfurt/M. 1981ff.
- Mangoldt, Hans von: Zur heutigen Bedeutung der Entscheidung des Grundgesetzes für die deutsche Staatsangehörigkeit, in: Hartmut Maurer (Hrsg.): Das akzeptierte Grundgesetz, Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag, 1990, S. 119.
- Riege, Gerhard: Die Staatsbürgerschaft der DDR, 2. Aufl., Berlin (Ost) 1986.
- Ders.: Bewegung in der Staatsangehörigkeitsdoktrin der BRD ?, in: Neue Justiz 1988, S. 365.
- Sonnenberger, Hans Jürgen/Hans von Mangoldt: Anerkennung der Staatsangehörigkeit und effektive Staatsangehörigkeit natürlicher Personen im Völkerrecht und im internationalen Privatrecht (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 29), Heidelberg 1988.
- Wengler, Wilhelm: Anerkennung und Umdeutung der DDR-Staatsbürgerschaft in die deutsche Staatsangehörigkeit des Rechts der Bundesrepublik als grundgesetzlich gebotene Folgerung aus dem Wiedervereinigungsgebot?, in: Recht in Ost und West 1988, S. 144.

## 기민당 / 기사당 (CDU/CSU) 의 독일 정책

크리스티안 하케\*  
(Christian Hacke)

### 1. 1945년부터 1949년간 콘라트 아데나워(Konrad Adenauer)와 야콥 카이저(Jakob Kaiser) 간의 갈등

1945년 이후 재건되었거나 신설된 정당의 지도자들은 독일과 독일인의 장래에 대해 많은 관심을 표명했다. 연합국의 압력에도 불구하고 기민당(CDU)과 사민당(SPD) 지도자들은 각 대표권을 행사하고 있던 점령지역을 초월하여 민족적인 성격을 갖고 있는 유권자에게 호소했다. 쿠르트슈마허(Kurtschumacher), 야콥 카이저, 콘라트 아데나워 등의 독일정책 개념은 이상형으로서 비취질 수도 있었는데, 그 이유는 그들의 대변하는 정치적 주장이 거의 모든 독일인이 생각하는 것과 다르고, 벗어나 있었기 때문이다.

쏘련 점령지역내의 기민당은 다른 서방3개 점령지역에 있던 자매정당보다는 그 행동의 여지가 제한되어 있어 어려운 조건하에서 그 업무를 수행해야만 했다. 1947년까지 쏘련점령지역 기민당인 기독교민주당(CDUD) 당수였던 야콥 카이저는 그의 정책에 있어 사회주의적인 요소를 강조하며, 쏘련의 압력을 완화시키려고 노력하였다. 독일이 양 진영에 편입되지않는 제3의 길을 걷는 것이 카이저의 중심개념이었다. 독일은 비스마르크와 스트레제만의 외교전통에 입각하여 동·서 진영간에 다리 역할을 해야 한다는 것이다. 또한 카이저의 국내정치적인 중심개념은 기독교정신과 사회주의를 결합한 기독교적 사회주의(Christlicher Sozialismus)였지만, 동·서 냉전이 격화되자 더이상 설득력이 없었다. 쏘련점령지역에서 소비에트 정권이 탄생함으로써 야콥 카이저는 쏘련 점령지역으로부터 추방당했으며, 기민당 지도부 구성을 위한 아데나워와의 권력투쟁에서도 패배하고 말았다.

---

\* 함부르크 국방대학(Universitaet der Bundeswehr Hamburg) 정치학과 교수

## 6. 기민당/기사당(CDU/CSU)의 독일정책

---

그래서 1945년부터 1949년까지 독일문제에 관한 기민당의 정책은 주로 아데나워가 결정하게 되었는데, 아데나워는 서방세계의 가치관에 입각하여 1955년 파리조약, 1957년 로마조약을 통해 서방과 동맹관계를 맺었으며, 이러한 기본 정책이 오늘날까지 독일 외교정책의 기초를 이루고 있다.

### 2. 아데나워시대의 독일정책

아데나워와 기민당은 친서방 정책이 동방-독일정책을 추진하는데 도구적 성격을 갖고 있다고 보았다. 서독과 서방제국의 정치·경제적인 우월성만이 1949년 엘베강 동쪽에 수립된 억압체제를 붕괴시키고, 소련으로 하여금 그 점령지역을 포기하도록 만들 것이라고 보았다.

기민당은 50년대 동방정책에서는 힘의우위, 봉쇄를 강조했고, 독일정책에서는 자유선거실시에 최우선을 두었다. 아데나워는 재통일을 장기적인 해결과제로 생각했지만, 그러나 재통일이 자유를 댓가로 또한 독일이 서방세계로 고립되고, 의회 민주주의 정신을 포기하는대는 데는 반대했다. 우선 막 신설된 서독의 체제 공고화, 친서방 결속, 외교정책 추진상 대서양 동맹체제에 안착 등이 중요한 과제였다. 이러한 확고한 친서방 중심정책 측면에서보면 1949년부터 1960년대 초까지는 좁은 의미에서 전혀 서독측의 동방-독일정책이 없었다고 보아야 한다. 아데나워에게는 적극적인 독일정책이 비생산적으로 보였을지도 모른다.

서방정책과 관련해서 아데나워는 대등한 권한을 확보하면서 서독을 서방체제에 통합시키기 위해 거의 환상적인 외교역량을 과시했다. 이와같은 용의주도한 대서방 외교는 대동독·동방정책과 비교하면 엄청난 차이가 난다.

1952년 스탈린의 각서(Stalin-Note) 처리와 관련하여 아데나워는 소련의 협상도구를 서방조약체결을 방해하기 위한 선전적 공세로 간주한 반면, 아데나워 내각에서 통독문제 장관을 지낸 카이저는 무조건 소련과 협상을 벌여야 한다고 주장했다. 슈마허(사민당)와 카이저(기민당)가 스탈린 제안에 대한 아데나워의 거절에 대해 비난을 하게 되자 아데나워의 외교정책은 50년대초 상당



히 흔들리게 된다. 아데나워가 민족문제 해결을 의도적으로 지연시키고 있다는 국민들의 의심이 점점 증가하기도 하였다. 이 문제는 그 이후에도 두고 두고 후세 사가들에 의해 재봉일 달성을 위한 놓쳐버린 기회라고 계속 논란이 되었다.

1955년은 50년대 동·서관계에 있어서 하나의 분수령이었다. 아데나워는 소련을 방문하여 수만명의 전쟁포로를 송환토록 했으며, 소련과 외교관계를 수립했고, 할슈타인원칙을 천명했다. 동·서관계는 격화되었으며 강대국들은 현상유지(Status quo)를 극복하려 하지 않고, 인정하려 한다는 것이 명확해지기 시작했다. 근축과 긴장완화가 거론되었으나, 재봉일 문제는 우선 관심사가 아니었다.

50년대만에 아데나워의 동방정책은 완전히 난관에 봉착했다. 1957년 9월 유고슬라비아는 폴란드와 함께 오데르-나이세선이 최종적인 국경선임을 선언했고 동독은 독일내에 두번째 국가로 승인했다. 할슈타인원칙이 동방정책 추진상 장애점으로 등장하였다. 특히 아데나워가 이스라엘에 대해서는 전쟁보상형식으로 막대한 지원을 하면서도 동방정책과 관련해서는 이에 상응하는 조치를 취하지 않자 정치의 도덕성 측면에서 아데나워는 비난받기 시작했다. 서독의 단독대표권에 의해 동독의 모든 권력담당자들과 접촉을 거절하는 정책 또한 독일문제 해결에서는 역효과만 나타냈다. 동방정책 추진에 있어서는 어떤 기대를 가지면서도 독일정책 추진에 있어서는 현실 정치적이 아닌 단독대표권 주장과 같은 도덕적인 문제에 얽매임으로써 동방정책과 독일정책 추진상의 모순이 발생하게 되었다. 아데나워에게는 동방-독일정책에 있어서 더이상 새로운 방안이 없다는 것이 드러났음에도, 당내에서 키징거, 거르스텐마이어(Gerstmaier), 그라들(Gradl), 레머(Lemmer)등이 제시한 새로운 이니셔티브는 아무런 성과가 없었다.

동·서관 냉전이 격화되는 가운데 독·소간 관계로 냉각되기 시작했다. 1958년의 베를린 사태를 시작으로 1961년 베를린 장벽 구축으로 위기는 최고조에 달했다. 독일에서는 전쟁에 대한 공포가 다시 일어났다. 무엇보다 서독주

## 6. 기민당/기사당(CDU/CSU)의 독일정책

민들이 미국에 대한 신뢰가 떨어졌다. 1962년 말부터 본단고봉 완화를 위해 본단에 적응하면서 작은걸음 정책이 베를린에서 시작되었고, 이러한 새로운 독일정책 추구와 아데나워 정부하의 독일정책 추진상 침체상태가 비교되기 시작했다. 당시 베를린 시장이었던 브란트는 현상유지의 기초위에 관계 정상화를 추진하는 전통적인 사민당의 주장에 자신의 정책을 일치시켰지만, 그러나 1989년 당 강령과는 조금 차이가 있는 새로운 현실주의 즉 서독이 서방세계에 더욱 편입되어야 한다는 것을 긍정하는 방향에서 정책을 추진하게 된다.

아데나워 정부 말기에는 정부차원에서의 새로운 동방-독일정책 추진이 더 이상 없었으며, 자민당과 사민당이 적극적으로 정치적 이니셔티브와 방안을 제시하였다.

### 3. 1963년부터 1969년까지 과도기간 동안 독일정책

아데나워가 이끌던 기민당은 소련과의 양자관계 개선에 총력을 기울였던 반면, 에어하르트(Erhard) 수상과 슈뢰더 외상을 동구의 다른 국가들과의 동방정책 추진에 주력했다. 존슨 미 정부의 달라진 긴장완화정책에 맞추어 에어하르트는 특히 경제관계 개선에 중점을 두며 바르샤바조약기구 국가들과 관계를 맺어 나갔다.

1966년 3월 25일자의 평화통첩(Friedensnote)을 통해 재통일 군축문제와 관련하여 새로운 입장을 표명했다. 이로써 연방정부는 독일문제의 진전상황과 긴장완화정책을 연계시키려고 했던 기존 입장을 포기하였다.

키징거 수상하의 대연정에서 기민당은 사민당과 함께 흥미로운 동방-독일정책을 추진했다. 독일정책에서 키징거는 동독을 국제적인 긴장완화 추세에 끌어 들이려고 노력했으나, 비록 그 의미가 축소되고 도덕적인 측면으로 밖에는 이해되지 않았지만 그래도 서독 단독대표권은 그대로 유지하려 하였다. 키징거는 내독무역을 확대시키고 정부간 접촉을 증대시키려 하였다. 새로운 동방-독일정책이 개념상, 용어상으로 요구되었음에도 불구하고 새로운 방안이 창출되지 않았다. 1968년부터 기민/기사당과 사민당간의 의견대립이 심화됐으며,

외상으로서 브란트가, 동독을 국가라고 호칭을 하자 수상은 사민당을 ‘승인 정당’ (Anerkennungspartei)을 비판했다. 사민당과 기민당간의 의견대립 이외에도 기민당내에서도 불분명한 노선때문에 충돌이 일어났다.

키징거 수상은 마침내 당내, 외 양면전쟁에 도중하차하고 말했다. 점차 국민의 지지는 사민당과 자민당쪽으로 옮겨갔으며, 사민당은 새로운 동방정책을 추진하는 개혁지향의 정당으로, 기민당은 긴장완화정책에 제동을 거는 당으로 받아들여졌다. 대연정하에서는 사민당이 정부에 참여하고 있는 동안 자민당만이 야당으로서 명확하게 긴장완화 정책을 계속 주장했다. 사민당과 자민당은 늦기전에 대연정을 깨고 새로운 연정을 구성하는 쪽으로 서둘러 나아갔다.

#### 4. 1969년부터 1982년까지 야당으로서의 기민당의 독일정책

이기간 동안 의회내에서 야당이었던 기민당/기사당은 정부여당의 새로운 동방정책을 전통적인 대외정책 기조로부터 이탈한 것으로 간주하였다. 기민당/기사당 견해에 의하면 사민당/자민당 연정이 추진하는 동방정책과 독일정책은 쾰른과 동독이 추진하는 정책의 위협적인 성격을 간과한 아주 위험한 “화해 무드에 젖어있는 행복감” (Entspannungsenphorie)의 소산이라는 것이었다.

기민당/기사당은 이러한 정부정책에 대한 대안을 제시하는 야당으로서의 그리고 창조적인 비판자, 감시자의 역할을 하기를 희망하였다. 전체적으로 조망해 볼때 이 기간 동안의 기민당/기사당의 독일정책에 대한 기여는 다음과 같은 여당에 대한 경고속에서 찾아볼 수 있는데, 그것은 정부여당이 기대하는 것처럼 서독의 동구권 및 동독과의 관계정상화와 양독일 국가의 대외적인 새로운 관계정립을 통한 동독의 국제적인 위상제고가 반드시 양독관계에 있어 신속하고 광범위하게 새로운 질서를 형성하지는 못할 것이라는 것이다. 기민당/기사당은 건설적 비판을 통해 독일정책의 미비점 보완에 다소 기여를 하였다고는 하나, 야당이었기 때문에 결국 여당이 제 조약제걸을 통해 새로운 역사를 만들어 가는 상황에 적응하는 전략을 취할 수 밖에 없었다.

## 6. 기민당/기사당(CDU/CSU)의 독일정책

그러나 이러한 기민당/기사당의 독일정책에 대한 비판은 정부 여당의 협상에 있어서의 입지를 강화시켜주는 역할을 하기도 하였다.

1969년부터 1970년말까지는 새로운 동방정책과 독일정책을 역동적으로 추진하는 데 최적의 국제환경이 조정되었다고 할수 있는데, 정부여당은 새로운 동방정책과 독일정책을 상호 보완적인 것으로 간주하고 미·소간의 양극구조를 타파하는데 총력을 기울였다. 반면 야당은 이러한 조약체결을 통한 독일정책의 법적인 측면에서의 결과에 주목하면서, 원칙적으로는 회의적이었지만 그래도 주민들의 분단 고통완화를 강력하게 요구하였으며, 안보정책적으로는 동맹국에 대한 변함없는 지지를 보내면서 대외정책적인 보완기능 역할을 수행하고자 하였다.

## 5. 헬무트 콜 수상 재임기의 동방 및 독일정책

1982년 이후 콜 수상 재임기간 동안 기민당은 독일정책을 활기있게 새로이 발전시켰다. 콜 수상은 서구 동맹국에 대한 지지 그리고 확고해진 국방력을 바탕으로 중·동부 유럽국가들과 대화 및 협력관계를 모색했다. 1982년부터 1989년까지 주민들의 분단에 따른 고통을 해소할 수 있는 구체적인 조치들이 취해졌다. 처음으로 구주안보협력회의(CSCE) 최종 선언문에 근거하여 1987년 서독연방군과 동독인민군은 군사훈련 참관단을 서로 교환하였다.

1987년 호네커의 서독 방문은 많은 독일인들에게 동독을 독립적이고 동등한 자격을 갖는 또 하나의 독일국가로 실질적으로 인정하는 것으로 받아들여졌다. 1989년 초어름 고르바초프의 서독 방문은 독·소관계가 새로운 측면에 접어들었으며, 양국관계가 더욱 긴밀해지는 신호였다. 고르바초프는 본(Bonn)에서 공동선언을 통해 독일인이 자결권(das Recht auf Selbstbestimmung)이 있음을 인정했다. 또한 고르바초프는 양국간의 관계가 “유럽상황 전개에 있어서 핵심적인 의미를 가지며, 동·서 진영간 관계에서 절대적 의미를 갖는 2개 강대국” 간의 관계라고 서독의 정치적 역할에 대해 높은 평가를 하였다.

1989년 5월 부시 미국대통령이 독일을 “지도적인 역할을 수행하는 동반자”라고 지칭한 이후 고르바초프도 위에서도 같이 독일을 평가함으로써, 90년대 문턱에서 장차 서독이 미래 동·서 관계의 형성에 중심적인 역할을 하게 될 것이라는 분명해 졌다.

1989년 여름 이래 중·동부 유럽에서의 혁명적인 변화들은 독일에 대해서도 엄청난 영향을 미쳤다. 대중의 저항에 의해 폴란드, 헝가리, 체코, 루마니아, 불가리아, 그리고 마지막으로 동독의 공산정권이 무너졌다. 고르바초프는 이러한 사태 발전에 중요한 역할을 하였다.

1950년대 스탈린의 구호였던 “쏘련으로부터 배우는 것은 승리하는 것을 배우는 것이다”가 이제는 고르바초프의 글라스노스트와 페레스트로아카로 바뀌게 되었다. 동독 건국 40주년 기념행사는 동독체제 지도부에게는 하나의 악몽이었다. 1989년 10월 18일 호네거 정권은 무너졌으며 11월 9일 그 후임자인 크렌츠는 상황의 압력에 못이켜 베를린장벽을 개방하였다. 수십만의 주민들이 거리에서 “우리는 국민이다”(Wir sind das Volk)라고 외쳤을 때 사회주의통일당(SED)정권은 무너져 버렸다. 다시금 이 구호가 “우리는 하나의 국민이다”(Wir sind ein Volk)라고 바뀌었을때 독일통일에 대한 의지는 자발적으로 그리고 폭발적으로 표출되었다. 베를린장벽이 설치된후 28년 9일만에, 본단후 40년만에 자발적으로 그리고 매우 빠른속도로 독일인들간의 통일이 이루어지는 순간이었다. 국내외적으로 많은 사람들이 흥분으로 들뜬채 정치적인 방향 모색에 고심하고 있을때 콜 수상은 독일정책과 유럽정책에 관한 10개항의 방안을 천명하였다.

콜 수상의 전략이 발표되자 서독내 각 정당들도 이제까지 독일문제에 대한 기존의 관점을 수정해야만 했다. 녹색당(GRUENEN)은 처음에는 당내에서 분열된 양상을 보였으나 통일 지지자가 점점 증가하였다. 지난 20년 동안 독일내 2개국가의 원칙하에 전체 독일정책을 추진해온 사민당(SPD)은 하룻밤 사이에 새로운 상황에 적응해야만 했다. 당내에서는 자르란트 주지사 라퐁테인(La-fontaine)이 통일에 대해서 매우 비판적으로 접근한 반면, 전 수상인 브란트

## 6. 기민당/기사당(CDU/CSU)의 독일정책

와 슈미트는 국가통일에 찬성하였다. 여당인 기민당/기사당과 자민당은 이미 과거부터 재통일을 이루는 하나의 방법으로 자결권을 강조해 왔기 때문에 절대 다수가 콜의 10개항 방안을 지지했다. 콜의 10개항 통일방안에 대한 동독내의 반응은 매우 혼란스러운 것이었다. 콜 수상 발표 1주일만에 구체적 세력과 신 정치세력들은 모두 독일통일을 그들 정치적 강령의 주요한 기조라고 선언하였다. 모드로는 1990년 2월 30일 독일 중립화안을 제안했다가 몇일후에는 이를 철회하기도 했는데, 이러한 현상은 동독내 정치세력들이 정치적인 방향을 설정하지 못하면서 협상에서 약자적인 위치에 있다는 것을 반영하고 있었다.

콜 수상의 10개항 통일방안에 대한 외국의 반응은 이중적이었다. 서구 우방국민들의 여론 방향은 점점 독일통일쪽으로 유리하게 전개되었다. 대부분 국가 국민들은 서독이 민주주의에 대한 확고한 책임의식을 가지고 있기때문에 통일독일이 극좌나 극우로부터 전체주의체제에로의 유혹을 받지 않고 민주주의가 확립될 수 있다고 보았다. 그러나 서구동맹국들의 정부수준에서는 콜 정책에 대한 평가가 달랐다. 당시 대저 영국수상의 반응은 유보적이었으나, 영국내에서는 국민 감정상 또는 정치적으로도 국가 독일에 대한 독일인들의 요구에 대해 대부분 호의적이었다.

프랑스 정부의 태도는 매우 소극적이었다. 부시정부는 독일통일과 관련하여 1989년 12월 독일문제에 관해 4개항의 방안을 천명하였다. 고르바초프가 1990년 2월 10일부터 12일간 콜 수상과 만났을 때 통일은 독일인들이 스스로 결정할 문제라고 독일인들의 자결권을 완전히 인용하였음을 엄두에 두고, 콜 수상의 정책에 대해 반복해서 지지를 표명했다. 콜 수상의 독일정책에 찬성한 대표적 유럽인은 구주공동체(EC) 집행위원장인 작크들로르(Jaques Delors)였다. 그는 장차 통일된 독일의 구주공동체와의 통합에 가장 큰 의미로 부여했는 바, 구주공동체는 독일문제 해결에 진전이 함께 이루어 저야만 새로 성립된 중·동부 유럽국가 민주주의국가들에게 원조를 제공할 수 있게될 것이라고 주장했다. 들로르는 1989년 12월 스트라스부르그 구주공동체 정상회담에서 독

일인들이 자유로운 자결권 행사를 통해 통일을 이룩할 권리가 있음을 EC가 처음으로 인정하는데 크게 기여했다. 체코의 하벨 대통령과 헝가리 정부 특히 외무장관 호른 역시 독일의 통일에 조건없이 찬성했다.

고르바쵸프는 동독에서 벌어지고 있는 상황을 고려하여, 특히 양독국가 국민의 다수가 통일을 원한다고 판단, 점차적으로 통일에 대한 유보조건을 제거해 나갔다. 1990년 7월 14일부터 16일까지 콜수상의 쓰런 방문시 독일문제 해결에 있어서 전환점이 마련되었다. 많은 전문가들은 1990년초까지 독일통일에 반대하는 동·서양 진영간의 연합전선에 균열이 보이기 시작하다가, 그 이후부터는 완전히 독일 통일에 찬성하는 쪽으로 분위기가 바뀌었다고 보고 있다.

콜과 겐서 정부는 통일과 서구동맹 결속이라는 외형적으로 대립되는 듯한 정책목표의 합명제를 이루어 내는데 성공했다. 이미 아데나워가 추진했듯이, 콜 수상 또한 중·동부 공산권에 대한 서유럽적이고 대서양 중심적인 가치체계의 “자력의 효과”(Magnetwirkung)를 강화하는데 중점을 두었다. 과거 10년 동안 서구에서 놀라운 속도로 진행된 경제 및 과학기술 발전과 국가사회주의와 마르크스-레닌주의의 급속한 붕괴는 이러한 기민당의 기본정책이 40년후에서야 옳았음을 증명해 주는 것이었다.

콜 정부는 마지막 통일을 완성하는 단계에서 독일문제를 3가지 차원에서 해결해 나갔다. 즉 1989년 11월 장벽이 무너진 직후에는 양독 정부간의 공식적-국가적 차원에서, 다음은 통합 유럽적 차원에서, 마지막으로 사회적 역동성을 바탕으로 한 아래로 부터의 통일 정책을 추진한 것이다. 세가지 차원에서 이루어진 독일의 국가통일은 각 차원에서 각각 다른 속도와 비중을 두고 추진되었다. 이중 가장 빨리 이루어진 것이 통일독일의 국제적 문제 해결을 위한 '2+4 회담' 과정이었다. 콜 수상과 기민당의 선택은 서유럽 및 대서양 동맹국 중심적이다. 아울러 독일통일이 서유럽적인 성격을 넘어 전체 유럽적인 통합을 이룩하는데 하나의 추진체의 역할을 할 수 있다고 보고 있다. 그러나 현재 진행되고 있는 중·동부 유럽에서 국경과 민족문제에 기인하는 분쟁은 통일독일에게 새로운 도전이 아닐수 없다. 유럽의 발전을 위한 통일독일의 새로운

## 6. 기민당/기사당(CDU/CSU)의 독일정책

---

역할 정립본제가 끊임없이 제기되고 있다.

중·동부 유럽의 대변혁 과정과, 공산정권에 대항하여 싸웠던 사람들이 펼치는 새로운 외교를 지켜보면서 알수 있는 것은 서독의 서방과의 동맹관계 설정이 결코 자유의 쟁취에 의한 독일통일을 이루는데 하나의 지킴이 할 댓가가 아니라 전제조건이었음을 알 수 있다. 아데나워로부터 콜에 이르는 전통적인 기민당의 독일정책은 완결되었다. 공산독재국가들의 저항에도 불구하고 기독교적인 정치적 가치가 관철된 반면, 중·동부 유럽의 공산주의는 완전히 붕괴되었다.

### 6. 기사당(CSU)의 독일 정책

과거 기사당의 독일정책은 그 목표에 있어서 본질적으로 기민당과 일치하였다. “자유로운 자결권 행사를 통해 독일통일과 자유를 성취한다.”는 기본법에 명시된 통일명제가 항상 강조되었다. 평화적인 방법에 의한 동·서 갈등의 극소화와 유럽분단의 극복이 기사당 정책의 핵심이었다. 기사당은 1947년 6월 6일부터 6월 8일간 개최된 “뮌헨 주지사 회의”에서 처음으로 그들의 독일정책을 천명한 이래, 이렇다할 독특한 정책을 제시하지는 않았다.

집권여당으로서 기사당은 재휴정당인 기민당을 지원하며 서방제국과의 일방적인 동맹관계가 독일의 분단을 고착화 시킨다는 비난을 반박했다. 1989년부터 1990년에 걸친 역사적인 대 변혁기 이전까지의 야당으로서 기사당의 독일정책에 대한 입장은 몇가지 점에 있어 강조점이 기민당과는 달랐다. 기민당과 같이 아데나워정책의 연장선상에서 독일정책을 평가했지만, 기민당 보다도 더 사민당/자민당의 동방 - 독일정책이 독일통일을 완전히 포기하는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖고 이를 비판했다.

이러한 입장은 양독간의 기본조약에 대한 바이에른 주정부 헌법재판소 제소에서 명백히 나타났다. 바이에른 주 정부는 5가지 점에서 이의를 제기하였다. 기본조약은 독일의 국가적 통일유지 노력을 저해하고, 기본법상의 통일명제에 위배되며, 독일의 다른한편(동독)이 서독에 편입할 수 있는 권리를 박탈하고,



기본법에 규정된 베를린 관련 조항과 맞지 않으며, 서독이 동독에 살고 있는 독일인에 대해 법적으로 제공해야 할 보호 의무를 위반한다는 것이었다. 헌법재판소는 이러한 바이에른주의 제소를 기각하면서 기본조약의 합헌성을 확인했으나, 조약의 해석에 있어서는 제소자측의 견해를 상당히 받아들였다.

기사당의 독일정책에 있어서의 중대한 전환점은 동독에 대한 10억 마르크의 차관제공을 통해 이루어졌다. 스트라우스가 양독정부의 중재자로서 이를 성사시키는데 큰 역할을 했으나 각 정당간에 큰 논쟁을 불러 일으켰다. 기사당은 유럽내에서의 민족의 정체성과 문화 민족으로서의 고유성을 강조했다. 독일통일은 아울러 동구권 국가들이 서구권 국가들이 지향하는 가치체계에 따라 서서히 진행되는 역사발전 과정에 들어서게 될때 장기간에 걸쳐 이루어질수 있는 희망사항으로 간주했다.

## 6. 기민당/기사당의 독일정책

---

### < 參考文獻 >

Borowsky, Peter: Deutschland 1963-1969, Hannover 1983.

Ders.: Deutschland 1969-1982, Hannover 1987.

Hacke, Christian (Hrsg.): Jacob Kaiser. Wir haben Brücke zu sein. Reden, Äußerungen und Aufsätze zur Deutschlandpolitik, Köln 1988.

Ders.: Weltmacht wider Willen - Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988.

Kleßmann: Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955-1970, Göttingen 1988.

Lilge, Herbert u.a.: Deutschland 1945-1963, 20. Aufl., Hannover 1985.

Pfetsch, Frank R.: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, München 1981.

Weidenfeld, Werner: Konrad Adenauer und Europa, Bonn 1976.

Ders.: Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation, München/Wien 1981.

# 기 본 조 약

엔스 하커\*  
(Jens Hacker)

## 1. 개 념

1972년 12월 21일에 조인된 독일연방공화국(이하 : 서독)과 독일민주공화국(이하 : 동독)간 기본관계에 관한 조약은 “20년이상에 걸친 동·서독간의 복잡한 법적·정치적 과정을 대체적으로 종결”(1)시켰기 때문에 독일역사상 가장 중요한 하나의 문서로서 평가 된다. 이 조약은 기본조약문, 추가의정서, 의정서에 대한 선언문, 서신교환, 설명문으로 구성되었다. 이미 이 조약이 가 서명될때인 1972년 11월 8일 사절단 대표였던 에곤 바와 미하엘 콜은 상기의 모든문서가 이 조약을 구성하며 조약의 일부로서 완전한 효력을 갖고 있음을 분명히 밝혔다.(2)

## 2. 서론 및 정치적 기본조건

대연정에 의한 연방정부가 1966년말부터 1969년까지 동독지도층의 비타협적 인자세로 말미암아 본단 독일내 주민들의 분단고통 해소문제를 해결할 수 없게된 이후 1969년 10월 연방수상 빌리 브란트와 외무장관 발터 쉘에 의한 사민당·자민당 연방정부의 출범과 함께 독일정책은 새로운 단계로 진입하게 되었다. 연방정부는 그 초기부터 분단상태를 인정하면서 동독을 처음으로 국가로서 받아들일 용의가 있다고 선언하였다. 또한 연방정부는 대연정 시대의 단독대표권 행사를 철회하였다. 그렇지만 연방정부는 그 이전 정부처럼 동독을 국제법적으로 승인할 용의를 갖고 있지는 않았다. 1969년 10월 28일 빌리 브란트는 독일연방의회에서 “실사 독일에 2개의 국가가 실제한다고 하더라도

---

\* 레겐스부르크대학(Regensburg) 국제정치학 교수

## 7. 기본 조약

---

이들은 서로 외국이 아니다. 이들의 상호관계는 오로지 특수한 형태일 뿐이다.” 라고 말했다. 빌리 브란트는 1970년 1월 14일 독일연방의회에서 행한 최초의 민족현황 보고서를 통해 중요한 내용을 구체화한 바 있다. 이와 관련 브란트가 1970년 5월 21일 카셀에서 동독수상 빌리 슈토프와 두번째 회담에서 행한 “서독과 동독간의 대등한 관계설정을 위한 기본원칙 및 조약 구성요소에 관한 방안”이라는 내용은 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

연방정부는 동유럽지역내 세력관계에 비추어 처음부터 새로운 독일정책을 새로운 동방정책과 밀접하게 연계시켰다. 1970년 8월 12일자 “모스크바 조약”에도 첨부된 바 있는 문서(Bahr-Papier)를 통해 서독은 동유럽 제국과의 조약 및 동독과 추구하고 있는 조약상의 규정을 “통일된 전체”로 간주한다고 선언하였다. 연방정부는 이때 공산주의 국가들에게 협조적 공존방식(Modus vivendi)을 적용해 보려고 하였는데 그중 소련이 가장 우선적인 국가였다. 동독과 협상을 통해 내독간 관계 규정을 마련한다는 것이 가장 어렵다는 사실은 처음부터 명확했는데 그 이유는 이와같은 규정이 무력사용포기와 내독간 경계선을 국경선으로서 인정하는 것에 국한되었던 것이 아니라 이 규정으로 인해 특히 양독간 주민들의 분단고통이 완화될수 있어야 했기 때문이다.

내독간의 대화가 시작되기전에 연방정부가 추구하던 동독과의 조약을 통한 합의라는 관점에 비추어 볼때 연방정부의 방안은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 즉 기본조약과 더불어 독일민족의 단일성이 유지되며, 독일에 대한 4대국의 권리와 책임에 입각하여 독일의 국가적 통일성 회복에 지장이 야기되지 말아야 한다는 독일의 특수한 상황이 고려되어야 한다는 것이었다.

동독 공산당 지도층은 1969년 10월 28일자 브란트의 시정연설중 특히 다음과 같은 2가지 점을 비판하였다. 그 첫째는 연방정부의 동독에 대한 국제법적 승인이란 고려될 수 없다는 사실의 재확인이었으며, 그 두번째는 독일내 양국간의 관계가 단지 “특수한 형태”일 수 밖에 없다는 새로운 논제였다. 동독은 사민당/자민당 연방정부의 독일정책적 공세에 대하여 처음부터 자신들의 최대한의 요구를 담은 프로그램으로 맞섰는데, 그것이 1969년 12월 17일자 서

독과 동독간 대등한관계 설정에 관한 조약 초안이다. 이 조약과 함께 동독은 동독과 서독은 “각각 그 수도인 베를린과 본에 주재하는 대사를 통해 대표한다.” 라면서 외교관계 수립을 제안하였다. 또한 연방정부로 하여금 양독간 경제 뿐만 아니라 “동독과 폴란드간의 오데르-나이세 경계선” 마저 인정하도록 되어 있었다. “서베를린의 상태를 독립적인 정치단위로서 볼 것과 그리고 이와 같은 상태를 고려하면서 서베를린에 대한 관계를 설정해야 한다.” 라는 점을 양독일 국가가 의무적으로 지켜야 한다는 제안 역시 아무런 타협의 여지가 없는 것이었다. 결국 1969년 12월 17일자 조약 초안에 의하면 양독은 지체 없이 유엔회원국으로서의 가입신청서를 제출하도록 되어 있었다. 동독의 조약 초안에는 전 독일과 베를린에 대한 4대국 권한의 존속 문제는 민족의 통일문제와 마찬가지로 아무런 거론의 대상 조차 되지 않았다. 서독 연방정부가 원하던 실질적인 문제해결을 통한 독일내 주민들의 분단고봉해소 사항은 1969년 12월 17일자 울브리히트의 조약 초안에 단한마디도 거론되지 않았다.

본과 동베를린측의 이와같은 상이한 출발입장 비추어볼때 연방수상 브란트와 동독 수상 슈토프가 1970년 3월 19일 에어푸르트, 그리고 동년 5월 21일 카셀에서 두번씩이나 화담하면서도 핵심적인 문제인 공통적인 독일정책이라는 프로그램에 합의할 수 없었던 점은 전혀 놀라운 일이 아니다. 1970년 8월 12일자 ‘모스크바 조약’의 체결, 그리고 이로부터 연유하는 소련과 서독간의 관계진전은 1970년 3월말에 시작된 베를린에 관한 4대국 회담과 더불어 동독으로 하여금 연방정부와 의견교환을 하도록 증용하는데 커다란 기여를 했다. 만일 동독이 아무런 타협안 없이 그들의 무리한 요구만 제시했다면 불림없이 외교정책적으로나 독일정책적으로나 고립될 수 밖에 없었을 것이다. 1970년 11월 27일에 수상실 국무차관 에곤 바와 동독 각료회의 국무차관 미하엘 쿨을 각각 사절단장으로 의견교환 회담이 개최되었으며 드디어 1971년 9월에는 1971년 9월 3일자 ‘베를린에 관한 4대국 협정’의 시행합의 및 양독간 ‘통행 조약’에 관한 공식적인 회담이 개최되기에 이르렀다. 1971년 9월 30일에는 ‘우편교류 및 통신교류에 관한 의정서’가 서명된 다음, 1971년 12월 17일에

## 7. 기본 조약

---

는 서독정부와 동독정부간에 ‘서독과 (서)베를린간의 통과여행에 관한 협정’ 이 체결되었는데 이 협정은 부속 문서와 함께 4대국 협정의 최종의정서에 수용되었으며 이로써 연합국측으로부터 이협정은 재가를 받게 되었다. 그 다음 베를린 시의회와 동독정부간에 ‘여행교통 및 방문교통의 편의 및 개선에 관한 합의’, 그리고 1971년 12월 20일 ‘지역교환을 통한 타국영토로 둘러싸인 지역문제의 규정에 관한 합의’가 뒤따랐다.

1972년 5월 26일에는 ‘통행문제에 관한 서독과 동독간의 조약’이 서명되었다. 통행조약의 내용은 운송수단이 따르는 도로, 선로, 수로상의 상호간 교류교통 및 통과교통인데 운송수단은 이 조약의 적용영역내에 운행이 허가되어 있거나 등록되어 있는 것을 의미한다. 1970년 8월 12일자 ‘모스크바조약’ 및 1970년 12월 7일자 ‘바르샤바조약’이 1972년 5월 17일 독일연방의회에 의해 비준되고 1972년 5월 26일의 ‘통행조약’의 서명 및 1972년 5월 3일의 ‘베를린에 관한 4대국 협정에 대한 최종의정서’가 서명된 이후 -바로 이날 ‘베를린 협정’과 ‘독·쏘조약’ 및 ‘독·폴조약’이 발효함- 1972년 5월 16일에 양독간 의견교환이 시작되었는데, 이와 같은 양독간 의견교환은 1972년 12월 21일 ‘기본조약’ 서명과 더불어 잠정적이거나 일단락을 맺게 되었다.

### 3. 내 용

기본조약이 재통일 문제에 관한 명확한 결론을 내리지 못할 수 밖에 없었던 것은 애당초부터 기정사실이였다. 독일의 국가적 본단을 전제로 하는 기본조약에서 양측은 단지 민족적 문제에 있어서 견해차가 있다는 점에 동의 하였는데 그것은 곧 양측이 “상이한 견해”를 갖고 있다고 표현되었다. 이와같은 공식은 서독으로 하여금 독일민족의 존속이라는 관점을 고수할 수 있도록 허용했던 반면 동독으로 하여금 이민족이론(Zwei-Nationen-theze)과 더불어 행동하도록 방기하는 것이였다. 기본조약은 동독의 입장과는 반대로 독일본단을 합법화하지 않았고 따라서 독일문제란 법적으로도 정치적으로도 계속해서 미해결 상태로 남아있을 뿐이였다.

기본조약 제1조는 서독과 동독이 “평등의 원칙하에 정상적 선린·우호관계”를 발전시키도록 하고 있다. 제2조에는 양측이 “모든 국가의 주권적 평등, 독립·자립·영토·자결권 존중, 인권존중과 차별금지”와 같은 유엔헌장의 목표와 원칙을 지키도록 규정되고 있다. 자결권과 관련해서는 양독에 살고 있는 독일국민이라는 아무런 뚜렷한 주체를 지적하지 않고 나열만 하고 있다.

제3조에는 양국이 유엔 헌장에 따라 쟁점을 오로지 평화적수단으로만 해결할 것과 무력에 의한 위협이나 폭력사용을 배제하도록 되어 있다. 또한 양국은 “양측에 있는 경계의 불가침성을 현재와 미래에도 보장하고 그 영토보존을 아무런 제한없이 존중할 의무”가 있다. 제4조에는 서독과 동독은 “양국중 어느 한 국가도 다른국가를 국제적으로 대표하거나 또는 그 이름으로 행동할 수 없다.”고 되어 있다. 제6조에는 양측은 “양국의 공권력 행사는 각각 양국의 지역에만 국한된다. 양국은 각각 양국의 내외적 사안에 관한 독립성과 자주성을 존중한다.”고 되어 있다. 제5조에서 서독과 동독은 효율적인 국제감시하에 국제안보에 기여하는 군비제한 및 군축을 통해 일반적이고 완벽한 군축을 실현하는 목표를 지지하기로 했다. 이와 같은 군축노력은 어떤 권한이나 의무를 지정하는 것이 아니라 단지 조약당사국의 의사표시에 지나지 않는 선언적인 것이었다. 서독은 이점에 있어 어떠한 특정한 대책수립 의무는 없었다.(3)

서독과 동독은 제8조에 따라 각각 해당 정부소재지에 상주대표를 교환하도록 하고 있으며 제9조는 ‘비저촉 조항’이다. 즉 양측은 비저촉조항과 함께 “이 조약을 통해 양국이 이전에 체결한 양국간 조약 및 다자간 국제조약이나 합의에는 영향을 미치지 않는다. 이로서 서독에 대한 서방3대국 및 동독에 대한 소련의 독일문제에 관한 권한과 책임의 존속은 확보 될 수 있게 되었다.

기본조약의 중요 부속 문서중에는 제3조와 7조에 대한 추가 의정서를 비롯하여 의정서 선언문이 있는데, 이와같은 것은 재산권문제에 관한 상이한 법적 입장때문에 조약상으로 규정할 수 없었기 때문이다. 또한 국적문제에 관한 의정서 선언문이 있다. 그 이외에 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 동독정부에

## 7. 기 본 조 약

---

계 대한 서독정부의 독일통일에 관한 서신, 유엔가입 신청에 관한 서신교환, 제9조에 입각한 서독정부의 서방 3대국에 대한 통첩의 문안 교환 및 동독정부의 쏘련에 대한 통첩의 문안교환, (서)베를린에 관한 양측의 선언, 언론인 활동 가능성에 관한 서신교환, 이산가족 합류에 관한 서신교환, 여행규제 완화 및 비산업 재화교류의 개선에 관한 서신교환, 국경봉과소의 개방에 관한 서신교환.

양국은 제7조에서 “관계정상화의 과정에서 실질적이고 인도적인 문제를 규정” 할 용의가 있음을 선언하였다. 제7조에 대한 추가의정서에 열거된 실질적인 문제에 관한 검토결과, 단지 법률교류분야에 있어서만 조약상의 합의가 모색될 수 없는 것으로 나타났다. 양국은 제3조에 대한 추가의정서에 따라 양국 정부의 위임자와 더불어 위원회를 구성할것에 합의 했다. 이 위원회는 “양국 간에 있는 경계표식을 검토하고 필요한 경우 개정하거나 보완하고 나아가 경계설정에 필요한 기록문서를 작성” 하도록 되어 있었다. 이 국경위원회는 1973년, 1974년, 1978년에 걸쳐 많은 합의가 이루어졌는데 엘베강 하류의 국경을 확정할 수 없었기 때문에 그 업무를 종결시킬 수 없었다.

동독은 기본조약의 체결과 더불어 동독 외교정책의 핵심적인 목표를 달성하였다. 즉 그것은 서독에 의한 국제무대에서의 자유로운 활동 보장이었다. 연방정부가 1969년 10월 28일 연방정부의 ‘신독일 정책’ 을 선포하자, 동독은 내독관계를 양국의 대외관계와 밀접하게 결합시켰다. 대다수 국가들이 동독을 국제법적으로 인정하였는가하면 양독관계가 조약상으로 규정되도록 해 주기도 하였다. 동독은 1972년 12월 21일 이래 상당수의 국가들과 외교관계를 수립하였다. 게다가 동독과 서독은 1973년 9월 18일을 기해 각각 유엔의 제133번째, 제134번째 회원국이 되었다. 기본조약과 그리고 기본조약의 부속문서에 관한 분석을 위해서는 동방조약 뿐만 아니라 1973년 7월 31일자 연방헌법재판소의 결정을 참작해야 한다. 연방헌법재판소는 기본조약 비준동의 법률이 “기본법 해석상 유추되는 근거에 의해” 합헌이라고 선언하였는데 이와 동시에 그 범위



를 설정하여 그 범위내에서 독일내 양국간의 법률관계가 계속적으로 새로이 형성 될 수 있다고 보았다.

연방헌법재판소의 견해에 따르면 기본조약은 “그 종류상 하나의 국제적 조약이면서도 그 내용상 하나의 양국가간의 특수한 관계(Inter-se-Beziehungen)만을 규정하는 조약”이라는 일종의 이중적성격을 갖고 있다. 국제법적조약에 있어서 특수한 양국의 관계를 규정하려면 마치 전체국가가 해체된 것처럼 무엇보다도 하나의 국내법적 질서가 걸여되어 있어야만 한다. 연방헌법재판소는 기본조약과 기본조약 부속문서중 양국간의 관계가 특수한 관계임을 정당화시키는 모든 규정을 종합하였다. 이에 연방헌법재판소는 대사관 대신 상주대표부를 설치할 것과 연방대통령의 전권을 근거로 비준서를 교환하는 대신 그에 “부응하는 봉첩” 교환만 이루어지는 비준절차상의 특수성을 지적하고 있다. 그 이외에 연방헌법재판소는 제7조 추가의정서에 있는 선언과 관련하여 부연하기를 서독과 동독간의 무역이 기존협정을 근거로 발전되어 나가야 할 것이며 이와 더불어 “이 무역은 조약채결당사국에 의해 대외무역이 결코 아닌 것으로 간주” 될 것이라는 것이었다.

또한 연방헌법재판소는 “서독을 대표하여 활동하는 기관의 기본법에 따른 의무”를 강조하였다. 서독과 체결하는 여타한 협정이나 합의도 그 내용상 베를린 주와 그 시민들에게 확대 적용될 수 있는 것이어야 한다. 베를린에의 확대 적용과 더불어 베를린과 그 시민의 법적상태는 기본법 적용영역에서의 법적상태와 비교할때 - 베를린에 적용되고 있는 연합국의 유보사항을 고려하고 1971년도 9월 3일 4대국협정과 일치하는 가운데 - 결코 축소되어서는 안된다. 연방헌법재판소는 당시의 연방정부와 원내야당이 동의하는 가운데 기본조약이 “독일문제에 관한 최종 방안이 아니다.”라는 결론에 도달할 수 있었다. 전 독일국민(das gesamtdeutsche Staatsvolk)이라는 주장이 기본법상의 근거를 갖고 있으며 따라서 독일민족(die deuetsche Nation)이라는 말은 그것이 독일국민(das deuetsche Staatsvolk)의 동의어로서 이해되어질 때에만 사용될 수 있다는 점과 단지 정치적 배려 때문에 다른 표현방식이 사용될 뿐이므로 상기

## 7. 기본 조약

---

와 같은 법적입장은 고수되어야 한다는 연방헌법재판소의 결정은 중요한 가치가 있다.(4)

## &lt; 註 &gt;

- 1) G. Ress: Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, West-Berlin 1978, S. 1 참조.
- 2) K.-M. Wilke: Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Grundlagen und ausgewählte Probleme des gegenseitigen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten, West-Berlin 1976 참조.
- 3) O. Kimmich: Grundvertrag. Anhang zum Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1974, S. 43-45 참조.
- 4) 판결본문 in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 36. Bd., Tübingen 1974, S.1-36.

## &lt; 參考文獻 &gt;

- Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hrsg.): Texte zur Deutschlandpolitik. Bd. 1 ff, ab Bd. 3 hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn/Berlin 1968ff.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1979, Bonn 1980.
- Ders. (Hrsg.): Innerdeutsche Beziehungen. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1980-1986. Eine Dokumentation, Bonn 1986
- Hacker, Jens: Deutsche unter sich. Politik mit dem Grundvertrag, Stuttgart 1977.
- Kimmich, Otto: Grundvertrag. Anhang zum Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1974.
- Ress Grorg: Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, Berlin 1978.
- Wilke, Kay-Michael: Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Grundlagen und ausgewählte Probleme des gegenseitigen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten, Berlin 1976.
- Zieger, Gottfried (Hrsg.): Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Symposium vom 2. bis 4. Oktober 1978, Köln 1979.

# 내 독 관 계

요하임 나브로키\*  
(Joachim Nawrocki)

## 1. 특수관계

독일의 본단과 베를린의 본할로 인해서 새로운 군사분계선과 국경선을 초월한 관계가 생성되었다. 이러한 관계는 본단초부터 있었고, 냉전의 절정기에도 완전히 중단되지 않았다. 내독관계라는 개념은 그러나 60년대 중반부터 처음 관용어처럼 쓰여지기 시작했다.

광의의 내독관계는 양독간의 국경과 베를린시 장벽을 넘나드는 모든 관계를 의미한다. 여기에는 인적접촉, 협회나 조직의 관계, 예를 들어 정당, 교회, 노동조합, 사단법인, 내독무역, 문화, 학술, 스포츠, 청소년 교류, 교통·통신·우편제도 및 베를린 시내와 점령지구 외곽지역의 사회시설을 위한 기술교류, 도시 자매결연, 마지막으로 정부와 각 부처, 연방과 주정부 산하 기관 및 공동위원회와 전문위원회 등의 국가차원에서의 접촉이 포함된다. 협의의 내독관계는 단지 국가차원에서의 접촉만을 의미한다.

## 2. 내독관계의 법적기초

양 독일은 국제법상으로 국가이고 그로인해 국제법적 주체이다. 양 독일은 독일제국의 법적 승계국가가 아니다. 그 이유는 독일제국이 몰락하지 않았기 때문이다. 독일연방공화국(서독)의 연방헌법재판소에 따르면, (1) “독일제국이라는 국가와 동일하고 공간적인 차원과 관련해서는 부분적으로만 동일하므로 그 동일성내에는 예외성이 전혀 없다.” 이에 반해 동독정부는 독일제국이

---

\* 디자이트(Die Zeit)지 베를린 편집장

붕괴되고 몰락했다는 테제를 주장하고 스스로를 이를 극복한 후계자로 여기고 있다.

이와는 무관하게 동독은 국가공동체 내에서 한 주권정부를 가진 국제법상으로 승인된 국가이다. 서독에 있어서는 연방헌법재판소의 판결(2)과 같이 특수한 법적관계를 갖고 있다. 독일제국의 토대위에 수립된 양 국가는 서로 외국이 아니다. 양 국가간의 국경은 특수한 성격을 지니고 있다. 즉 이는 외국간 국경이 아니라 서독내의 각 주들간의 경계와 흡사하다. 단일국적의 유지가 분단의 전체기간 동안에도 계속되었다. 양독국민들은 서로 외국인이 아니다. 그립에도 불구하고 동·서독간의 조약은, 국제법 규정에 상응하여 유효한, 그리고 -연방헌법재판소가 판시했던 것처럼,- 모든 여타 국제법적 조약과 같이 효력을 지니고 있는, 두 국가간의 쌍방조약으로 간주되고 있다. 이는 1972년 12월 21일의 기본조약 뿐만 아니라, 양독간의 모든 여타 협정이나 조약들도 적용된다.

서베를린 정부와 동독간의 협정 및 조약들도 이와 흡사한 관계를 갖고 있다고 할수 있다. 서베를린은 국제법상 주체가 아니나, 전승국 및 점령군으로서의 최고관한을 지니고 있는 3대 서방 전승국의 위임하에서 4대국 협정에 기초하여 베를린 정부는 활동하고 있다.

### 3. 기본조약 체결시까지의 내독관계 진척

정부차원의 국가관계는 1967년까지 전혀 존재치 않았다. 대연정정부가 1967년 5월, 동독의 승인없이 실질적인 관계개선 문제를 토론할 수 있도록, 동독 정부의 서신을 접수하고 답변할 것을 결정했다. 그러나 동독 승인문제 타결없이 동독측은 전혀 응하지 않았다. 단지 별로 중요치 않은 교통신술적인 규정에만 합의를 보았다.

1969년 10월 28일 서정연설에서 새연방수상 빌리 브란트는, "독일연방정부는 동독이 독일내에 두번째 국가로서 존재한다는 사실을 인정할 용의가 있다"고 말하며 협상할 용의가 있음을 밝혔다. 1969년 12월 17일 동독 국가

## 8. 내독관계

---

평의회 의장인 울브리히트가 동·서독간 동등한 관계수립을 위한 조약초안을 승부해오자, 빌리 브란트는 1970년 1월 22일 동독수상인 슈토프에게 의견교환을 제안했다.

그해 양 정부 수상이 3월 19일 에어푸르트에서 그리고 5월 21일 카셀에서 만났다. 빌리 슈토프 동독 수상이 '생각할 여유'를 요구함에 따라 중단되었다가, 1970년 10월 양 정부간에 새로운 접촉이 이루어졌는데, 11월 27일 에곤 바와 미하엘 콜 간의 실무접촉으로 회담은 계속되었다. 2년 사이에 70번의 접촉을 통해 통과여행, 통행협정 및 마침내 기본조약이 체결되게 되었다. 1970년 4월 이미 이제까지 양측이 제공한 우편분야의 금부결산에 대한 체신성간의 협정이 있었다.

정부차원의 협상중에 동독의 국가적 승인 문제를 다루는 협상도 이루어졌는데, 1966년 3월 7일 일정기간동안 소위 '상위법 우선원칙' (Salvatorische Klausel)을 지키기로 하고 체결되었다. 동독정부와 베를린정부간에 체결된 통과사증 협정이 그것이다. 이 원칙 때문에 동독이 베를린과 협정을 맺었지만 국가로 간주한 것은 아니었으므로 지역-기관-공직명 공동표기에 관한 합의가 이루어질 수 없었다. 이규정을 동독은 그후 더이상 받아들이지 않고자 했다 : 1968년 2월 28일 베를린 정부의 서한에 대해 동독정부는 답변지 않았고, 1969년 2월 26일자 새협상은 성과없이 끝났다.

양독간의 경제관계는 전쟁종료후부터 계속되어 왔다. 전쟁종료후 상품교환은 각 점령지대간의 군사정부에 의해 승인된 개별기업으로만 제한했다. 3개 서방강대국의 점령지대의 병합으로 서독정부 수립후 통상은 이미 존속하는 국경선을 초월하여 연합정부의 합의 및 주와 각 지방간의 개개의 협약에 의해 이루어졌다. 점령지대간의 첫 포괄적인 통상조약은 민덴(Minden) 경제행정청과 소련점령지대내 대외통상 독일행정청간의 민덴협정이었다. 1947년의 베를린협정은 실질적으로 효력이 발생지 않았는데, 그 이유는 통행방해와 베를린 봉쇄로 인해 서방군사정부가 소련점령지대와의 경제유봉을 중단했기 때문이었다.

1949년 5월의 예삽-말리크(Jessup-Malik) 협정으로 인한 봉쇄의 해제로 인해 마찰없는 베를린 봉행보장과 자유스런 점령지대간 통상이 연계되었다. 그 사이에 동·서독간에 여러 화폐가 봉용되어 새로운 점령지대간의 무역협정이 필요했다. 1949년 10월 8일의 프랑크푸르트 협정은 양측 태환은행을 거쳐 수출·입의 결제가 가능하도록 '정산단위'(Verrechnungseinheit)를 설정하였다. 협정 대상지역은 서독 및 서베를린의 서독마르크(DM-West) 유통지역과 동독 및 동베를린의 동독마르크(DM-Ost) 유통지역이 되었다. 이 협정으로 인해 양 베를린은 지위문제에 대한 논란없이 무역을 통해 통합되었다. 통상의 실질적인 시행을 위해 점령지대간의 통상을 위한 신탁기구(Treuhandstelle)가 설립되었다.

1951년 9월 20일 양측 통상대표들간에 베를린협정이 체결되었다. 이 협정 내용이 양국 통상관계에 있어서는 1961년 1월 1일부터 독일통일시까지 계속 유효했다. 그동안 많은 제한적 규정, 예를들어 한도설정(Kontingente), 연간 차액조정 등은 폐지되었다. 내독간 무역을 규정하고 있는 법 형식은 독일의 특수상황에 상응한 특수한 규정으로 이루어져 있다. 이 무역은 대외무역이 아니고 또한 대외무역간 규정을 적용하지 않는다.

이 내독무역 - 단지 봉쇄동안만 중단되었다 - 의 감독은 "상공신탁기구"(Treuhandstelle fuer Industrie und Handel)를 통해서 이루어졌는데, 이는 1949년 독일상공회의소에 의해 점령지대내 통상을 위해 신탁기구로서 설립되었고, 1953년 이후부터는 독일연방경제성 감독하의 국가기구가 되었다. 상공신탁기구의 설립으로 인해 동독승인 이전에도 준공식적 관계가 동독과 지속될 수 있었으며, 이 기구를 통한 접촉으로 순수한 경제교류를 넘어서서 특히 인도주의적 해결에 관한 많은 문제가 다루어졌다.

60년대부터 서독정부는 비공식적 비밀접촉을 통해 먼저 동독의 정치범을 석방시키고 그리고 후에 이산가족의 합류에도 많은 노력을 기울였다. 해를 거듭함에 따라 이러한 절차를 통해 수천명의 사람들에게 자유를 가져다 주었다.

## 8. 내독관계

---

많은 기술적인 접촉을 통해 조약이나 협정체결없이 양독간의 우편왕래가 마찰없이 전개되었다. 양측이 제공한 금부에 대한 결산은 1968년까지는 연합국 관리위원회의 한 기관인, "연합실무기구"(Allierd Working Party)를 통해 이루어졌다. 그 이후 연방정부는 우편협정 체결시까지 일괄금액(Pauschalbeträge)으로 지불했다.

국경통과의 철도교통은 1949년 이후부터 양독 철도청간에 체결된 헬름슈테터 협정(Helmstedter Abkommen)에 의해 이루어졌다. 매년 기자시간표에 대한 협의회가 개최되었다. 1965년까지는 동독 국영철도(DR)와 합의한 공동요금표가 있었으나, 그 이후부터는 동독측이 일방적으로 이를 해약 홍보하였다.

베를린에서도 기술적인 교류는 유지되고 있었다. 1949년에는 Bewog, Gasog, BVG 등의 전화·교통 회사들이 각각 개별 기업으로 분리되었다. 양 베를린간의 전화봉화는 1952년, 도시교통은 1953년 단절되었다. 그러나 전철과 지하철은 장벽 구축시까지 지속되었고, 1961년 장벽 구축후에도 2개의 서베를린 지하철 노선이 동베를린을 통과하고 있었다. 하수시설은 기술적인 이유로해서 분리할 수가 없었다. 몇몇 서베를린의 작은 지역들은 오랫동안 동독급수와 전력공급에 의존했다.

국가자원이 아닌 민간수준에서는 그와 반대로 50년대와 60년대 밀접한 교류가 있었는데, 그 이유는 민간단체나 협회들이 일정기간 동독정부의 압력에도 불구하고, 그들의 영역내에서 "2개국가화"를 반대했기 때문이다. 이러한 단체로는 조직적인 동독측의 분리기도에도 불구하고 밀접한 교류를 유지해온 교회를 들 수 있다.

1951년 독일 펜클럽은 분열되었으나 문화·학술단체 또한 적어도 얼마동안은 전독일적 동질성을 유지하고 있었다. 한편 1885년 설립된 바이마르 소재 괴테협회는 통일시까지 존속했다. 그러나 이 협회는 외국인 회원가입을 적극 추진함으로써 전독일적 성격을 잃어버렸다.



## 4. 동방조약, 베를린협정과 기본조약

60년대말 미·소는 긴장완화를 위해 노력했다. 그로인해 서독정부는 동구와의 화해라는 새로운 정책가능성을 발견했다. 서독정부의 모스크바, 바르샤바와의 조약들, 4대국의 베를린협정 및 동·서독 기본조약들은 밀접한 정치적 상황하에서 이루어졌다.

1970년대 초 처음으로 양독 수상들이 양국간의 공존과 정상적 우호관계 수립을 위해 만났다. 이 정상회담은 1970년 3월 19일 에어푸르트와 5월 21일 카셀에서 개최되었다. 이때는 이미 서독이 모스크바 및 바르샤바와의 "기본방향 설정 접촉"에서 무력사용 금지조약의 체결을 준비하고 있던 차였다. 회담의 급진전은 1971년 동독국가평의회 의장 울브리히트가 실각된 후에 이루어졌다. 4대국이 협상한 베를린협정은 서독시민들의 베를린 여행, 운송 및 서베를린 시민들의 동독과 동베를린 방문에 있어 편리함을 보장했다. 이 협정의 개개사항들은 동독정부와 서독정부 및 베를린정부가 협상해야만 했다.

4대국협정은 1972년 6월 3일 모든 부속조항과 함께 4대국 외상들이 "최종 의정서"에 조인함으로써 효력이 발생되었다. 그와 동시에 소련과 폴란드와 조약들은 서독하원으로부터 비준되었다.

베를린 협정은 베를린 주변의 긴장완화를 위해서 그리고 베를린의 독특한성과 같은 상황으로 인해 초래되는 많은 문제 해결을 규정하고 있다. 이 협정은 양독간 관계발전과 실질적인 편리도모, 도시의 평화를 가져오는 계기가 되었다. 그러나 베를린 문제의 완전한 해결책을 이 협정이 제공한 것은 아니다.

4강대국이 일반적으로 합의한 사항은 독일 각 재반분야의 기관에 의해 다시 개별적으로 협상되어야만 했다. 1971년 12월 독일측의 추가협정이 서명될 정도로 협상분위기가 무르익었다. 처음으로 양측정부가 의견일치를 보았다. 이로 인해 1년여전부터 계속되어온 양독간의 기본조약의 협상의 길이 열렸다. 그러나 1972년 12월 21일 동베를린에서 기본조약이 서명될 때까지는 다시 1년의 세월이 더 지나야 했다.

## 8. 내독관계

---

### 5. 동기와 협상의 재량권

기본조약의 체결로 인해 동독은 국제적 승인애로의 길이 열렸다. 1973년 양 독일은 UN에 가입되었으며, 동독은 모든 중요한 유엔전문기구에 가입하게 되었다. 그 가운데는 서독이 부분적으로 오래전부터 단독대표권을 행사해온 기구도 있었다. 1972년과 1973년에는 비사회주의 국가와 제3세계의 90여개의 국가들이 동독과 외교관계를 수립했다.

기본조약 체결 이후 양 독일국가의 관심이 기본조약 협상시까지 어디에 있었는가가 분명해졌다. 양 국가는 그러나 아직 동·서양 진영이 추진하는 긴장 완화정책 단계에는 도달하지 않았었다. 어쨌든 서독측으로서는 이 조약이 예를들어 주민교류, 여행의 편리화, 인도주의적 문제에 관한 규정 및 공동관심 분야 협력 등을 보다 가능케 하고, 분단독일국가에서의 제도화된 협력의 틀을 만드는 계기로 보았다. 이렇게하여 분단의 결과에 따른 고통은 감소되어질 수 있다고 보았다. 동독측에서는 이 조약이 그들국가의 국제적 위상을 높이고 국제적으로 승인받는 중요한 단계로 간주했다. 후속조약을 통해 동독은 또한 경제적, 재정적 이해관계가 있음을 표명했다. 국경을 넘나드는 주민들의 교류에는 동독정부는 별로 관심이 없었다.

양 독일국가의 이와같은 기본적인 입장 차이는 그이후 거의 변함이 없었다. 서독측에서는 내독관계가 예나 지금이나 분단고통을 받고 있는 주민들의 편리도모, 동독국민들의 생활개선 및 국경을 초월하는 민족적 단일성의 유지에 기여하는 것을 목표로 했다. 서독정부의 동독에 대한 타협자세는 기본법의 통일명제, 동독을 외국으로 인정하지 않는 입장, 4대국 권한 등에 저촉되지 않는 경우에는 허용되었다. 내독관계는 동독이 국제적으로 승인받는데 큰 이바지를 했고 재정적, 경제적, 기술적, 학술적인 부분에서의 발전 및 부분적으로 대내정치적 부담해소에 큰 공헌을 했다. 동독측은 그러나 국내정치적 안정을 해지거나 사회주의 이념을 약화시키거나 혹은 당과 정치지도자들의 위신을 손상시키는 내독관계는 더이상 진전시키지 않는 일정한 기준을 가지고 있었다.

## 6. 동·서독간의 조약과 협정들

1972년 12월 21일 기본조약 체결전 동·서독간 및 베를린 정부와 동독간에 이미 약 30여개의 조약·협정체결 및 외교문서, 합의, 서신교환 등이 국가차원에서 이루어졌다. 이 숫자에는 내독무역에 관한 개별 경제협정은 포함되지 않았다. 거기에 4대국 베를린협정과 관련된 수개의 협정과 합의, 예를 들어 통과여행협정, 여행·방문객 통행에 관한 합의, 서베를린과 동베를린간 지역간의 교류합의 및 부분적 우편합의, 즉 분단된 동·서 베를린간의 오랫동안 중단되었던 전화통신망 등이 포함된다. 기본조약 체결전의 합의에는 통행조약, 동베를린을 통과하는 내륙수운에 대한 문서, 국경철도 통행협정, 동독내 서베를린의 쓰레기 운반제거에 관한 합의, 의료적인 보호 및 동독방문객 중 병자수송에 관한 합의 그리고 피해보상 및 자동차사고 배상에 관한 합의가 포함된다.

4대국의 베를린협정과 동·서독간의 기본조약 체결이후 연방정부 및 서베를린 정부와 동독간에는 100여개의 조약, 협정, 합의, 외교문서 그리고 성명서가 교환되었다. 이전에 전혀 생각지도 않은 규정들이 가능해졌다. 후속협정 체결과정에서 양독간의 모든 상이점이 제거되지 않았다는 사실이 명확해졌다. 그로인해 몇몇 협정은 합의되지 못했다. 예를들어 기본조약 이후 체결될 예정이던 "법률분야협정"(Rechtsverkehr)은 서로 합의되지 못했다. 그 이유는 국적문제에 관한 상이한 견해차이가 "법률분야협정" 협상에서 대두되었기 때문이었다.

상기 협정들은 분단국가에서 나타나는 여러문제를 적어도 부분적으로는 임시적이거나 어떻게 해결할 수 있는가를 잘 보여주었다. 양국가간의 협력은 이런식으로나마 양측주민이 분단을 감수할 수 있을 정도로 많은 편리함을 제공했었다.

공식적인 차원에서는 그외에 노동조합 지도자와 정치인들의 잦은 접촉이 있었다. 연방수상 슈미트는 공산당 서기장인 호네커를 1981년 12월 중순경 동베

## 8. 내독관계

---

를린 근교 베르벨린제에서 만났다. 호네커는 1987년 9월, 5일간 서독을 방문했다. 또한 라이프치히, 하노버의 박람회에도 장관들이나 정치인들이 참석하고 자주 대화를 가질 수 있는 기회가 있었다.

## 9. 호네커의 서독방문

동독공산당(사회주의통일당) 서기장 호네커의 1987년 9월 7일부터 11일까지의 서독방문은 독일수도에서 첫 양국정상끼리의 만남이었다. 동독측은 이 만남이 궁극적인 국제적 승인으로의 큰 진전으로 간주했다. 호네커는 연방수상과 정부의 각료들 그리고 대통령, 하원의장, 원내의장, 각 주 주지사들 및 경제 대표자들과 대화를 가졌다. 서독 방문기간동안 환경보존협정, 방사선 보호지역의 정보교환협정, 과학·기술협정이 서명되었다. 더 나아가 상호관계 개선책에 대해서 논의되었다. 이 방문이 내독관계 진전에 크게 기여했다는 것은 그 다음해에 드러났다. 1987년 10월말 테이프, 카세트, 인쇄물, 의약품 등의 발송 및 휴대 등이 협정을 통해 명확히 개선되었다. 정치적 내용이 담긴 신문과 잡지는 예나 지금이나 동독국경을 통과할 수 없었다.

1987년 11월에는 문화협정의 시행을 위한 1988/89년도 행사 약 100여개의 계획이 합의되었는데, 그 안에는 전시회, 작가들의 만남, 음악, 연극, 기념물 보호, 학술토론, 학자와 교육인 및 교사들의 교환이 포함되어 있었다. 서베를린 지역도 문화 프로그램에 포함되었다. 1988년 동독은 처음으로 베를린 축제에 참가했고 1989년의 연극제에 참가했다.

동독정부와 베를린정부간에 1988년 3월말, 1여년에 걸친 협상후 지역주민 상호교류에 관한 획기적인 협정이 체결되었다. 그로인해 국경선이 직선화하게 되었고, 도시계획에 있어 장애가 제거될 수 있었다. 1988년 서베를린의 여건을 결정적으로 개선할 수 있는 다른 계획들이 협상되고 성사되었다. 1988년 3월 동독 및 서베를린에로의 서독의 전력공급 합의가 이루어졌고 전력송신시설 공사에 대한 합의도 아울러 협상되었다. 1988년 9월 베를린 통과여행 일괄금 인상에 관한 합의가 이루어졌으며, 베를린시 남쪽지역에서의 새로운 국경

통과 시설과 지속적인 고속도로의 보수공사가 합의되었다. 같은 달 베를린과 하노버간의 현대식 고속도로 및 철도공사 협상이 시작되었다. 나아가 "독일 자동차 클럽"(ADAC)은 베를린에로의 통과도로상에서 동 클럽으로부터 제공된 15대의 고장응급 수리차량에 동 클럽으로부터 교육받은 동독직원을 배치할 것을 포츠담 교통 콤비나트와 합의했다.

양독관계의 지속적인 발전과 진전은 호네커의 방문이후 많이 이루어 졌다고 할 수 있다. 그로 인해 학술분야 교류와 학자 상호 의견교환의 기회가 증가되었다. 공동연구계획이 논의되어 첫 대학자매결연이 이루어졌다. 예를 들어 아헨 대학과 드레스덴 대학, 쾰른 대학과 라이프치히 대학의 결연이 그 예이다. 처음으로 서독연방군 과 동독인민군의 상호 참관단들이 상대방 전투기 동연습작전을 참관하기 위해 상대편 지역을 방문했다. 1986년 서로 합의를 본 자매결연 도시수는 급증했다. 1988년 여름 서독주민들이 그들의 돈을 특정 동독주민에게 선물용으로 은행에 이체하면, 동독시민들은 그 액수만큼의 소위 "특정수표"(Forum-Scheck)를 받아서 그것으로 외화상점(Intershop)에서 만 서독생산품을 살 수 있도록 합의를 보았다.

내독관계는 1989년 동독시민들의 대량탈출로 인해 냉각되었는데 양 국가간의 대화가 급진적으로 악화되었다. 동독공산당 지도자들의 옛날의 적대감이 다시 커지게 되었는데 이는 서독을 동독주민 대량탈출 물결의 배후조정자로 규탄하기 위해서였다. 1989년 11월 9일 내독간 국경선 개방으로 인해 대화는 다시 구체화 되었고, 모드로 정부와 드 메지에르 정부하에서는 기존 내독관계의 바탕위에 양독간 통일달성 과정이 구체적으로 논의되었다.

## 8. 내독관계

---

### < 註 >

- 1) BVerfGE 1173, S. 1-37 참조.
- 2) Ebd. 참조.

### < 參考文獻 >

- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Innerdeutsche Beziehungen. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1980-1986, Bonn 1986.
- Hacke Christian: Die Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner/Zimmermann, Hartmut (Hrsg.): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, München 1989, S. 535-550.
- Kuppe, Johannes: Die deutsch-deutschen Beziehungen aus der Sicht der DDR, in: Weidenfeld, Werner/Zimmermann, Hartmut (Hrsg.), a. a. O., S. 551-567.
- Nawrocki, Joachim: Die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland. 2. ergänzte Aufl., Berlin 1988.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Dokumentation zur Deutschlandpolitik der Bundesregierung. Verträge und Vereinbarungen mit der DDR (Reihe Berichte und Dokumentationen). 11. veränderte Aufl., Bonn 1986.

# 내 독 관 계 성

페터 요하임 라프 \*  
(Peter Joachim Lapp)

## 1. 일 반 사 항

내독관계성(Das Bundesministerium fuer innerdeutsche Beziehungen : 약어로 BMB)은 특수한 성격을 갖는 정부부처(Ministerium sui generis)였다. 이 부처는 1949년 정부수립과 더불어 신설된 “통독문제성”(Ministerium fuer gesamtdeutsche Fragen)의 후신으로서 신설되어 독일 통일이후 1991년 1월 18일 해제되었다.

## 2. 부여된 임무

내독관계성은 공식적으로 기본법 전문에 명시된 “전독일 민족은 자유로운 자결권 행사를 통해 독일의 통일과 자유를 성취하도록 노력한다”는 임무를 부여받았다. 이와 같은 헌법상으로 부여된 임무를 달성하기 위해 내독관계성은 다음과 같은 주요업무를 추진해 왔다.(1)

- 민족의 단일성을 유지하도록 노력함.
- 독일국민의 일체성을 강화시킴.
- 양독일 국가의 관계개선을 촉진함.
- 연방정부의 독일정책을 책임지고 수행함.

이중 제일 마지막 업무와 관련하여 연방수상실(Bundeskanzleramt)과의 업무 분장 문제가 발생하였는 바, 수상실 또한 능동적으로 독일정책(die operative Deutschlandpolitik)을 수행하였기 때문이다. 연방수상실의 책임자인 특임장관(Bundesminister fuer besondere Aufgabe)이 양독관계에 있어서 모든 주요

---

\* 도이칠란트 폰크 동·서문제 편집위원

## 9. 내독관계성

---

한 사안에 대한 의사결정에 있어서는 관할권을 행사했다. 연방수상실장관 밑에는 독일정책 실무작업단(Arbeitsstab Deutschlandpolitik)이 구성되어 각 부처에 대한 조정업무를 수행했다. 주요정책결정에 이은 독일정책과 관련된 재문제에 관한한 구체적인 실무작업에 대해서는 내독관계성이 주무부처 역할을 수행했다.

### 3. 기구·조직

내독관계성에는 장관, 1명의 의회담당 국무상 1명의 사무차관이 있었으며, 그 산하에 4개의 주요 실(Abteilung)이 있었는데, 각 실의 주요담당 업무는 다음과 같다.

- 2실 : 행정, 인도적인 문제, 국경지역 지원 조치
- I 실 : 독일정책 홍보, 정치교육, 내독간 문화관계 장려, 내독간 인적인 접촉 지원
- II 실 : 독일정책 입안, 동·서독간 협상·조정
- III 실 (베를린 소재) : 연방정부에서 특별히 서베를린에 부여한 임무수행

내독관계성 산하에는 연방기구의 성격을 갖는 전독문제연구소(Gesamtdeutsches Institut/Bundesanstalt fuer gesamtdeutsche Aufgabe : 약어로 BfgA)가 있었다. 연구소는 소장의 지휘아래 주로 분석, 기록 및 문서관리의 업무를 수행했으며, 정보 및 자료의 제공과 연구지원의 업무도 수행했다. 이 연구소는 4개의 실로 구성되어 있었다.

- I 실 : 행정, 연구지원, 상담소 운영
- II 실 : 독일정책과 관련한 자료수집 및 분석
- III 실 : 정치교육과 정보제공
- IV 실 (베를린 소재) : 자료수집 및 분석, 홍보, 지원조치

동베를린에 소재한 서독의 상주대표부는 내독관계성이 아닌 수상실 관할이었다. 아울러 동독상주대표의 협상상대는 수상실이었고, 내독관계성이 아니었



다. 그러나 동독주제 서독상주대표의 협상상대는 동독외무성이었다. 이렇게 서로 다른 협상상대를 갖게된 것은 양독관계 정상화시 타협의 산물로서, 이러한 타협을 통해 양독국가는 서로 다른 법률적인 입장과 견해를 견지하면서도 상대방과 계속 관계를 맺을 수 있었다.(2)

#### 4. 업무추진 형태

내독관계성과 전독문제연구소의 일상적인 업무활동은 양독간 체결된 기본조약과 그 후속협약에 의해 결정되었으며, 특히 1989년 가을 동독에서 대변혁이 후에는 동독주민들의 요구에 상응하는 업무가 늘어났다.

동독과의 모든 협상에는 내독관계성의 담당관이 배석했으며, 모든 양독간 위원회(국경위원회, 통과여행위원회, 통행위원회)에도 내독관계성의 직원이 반드시 참석하였다. 각 전문분야에 있어서 동독과의 대화와 협상은 내독관계성을 통해 사전 준비·조정되었으며 일부는 내독관계성이 직접 협상을 이끌기도 했다. 동독과의 모든 협약 체결 또한 동독관계 전문가로서 실제적인 역할 때문에 내독성 담당관들의 참여가 꼭 필요했다. 모든 협약 본안은 좀더 나은 방향으로 수정될 수 있는 가능성이 있었기 때문에 반드시 내독관계성 담당관들의 심사를 거쳤다.

내독관계성은 특히 서베를린이 서독과 결속되어 더욱 발전하는데 있어서도 커다란 기여를 하였다. 또한 국경지역의 지원(Zonenrandfoerderung)에 있어서도 커다란 공헌을 했다. 내독관계성은 이 양독간 국경지역이 독일정책에서 갖는 의미를 일찌기 간파하고 이 지역의 사회구조가 악화되거나 낙후되지 않도록 특히 사회적·문화적인 장려조치를 취했으며 경제적인 지원과 아울러 국경지역 교통망 연결에도 많은 노력을 기울였다.

내독관계성은 다른 연방정부 부처 및 서베를린시 각 전문부서와 긴밀한 협력하에 모든 독일정책과 관련된 문제에 있어서 눈에 띄는 활동은 아니지만 조정하고(koordinierend), 자문하는(beratend) 임무를 수행했다.

## 9. 내독관계성

---

언론에 통일 이 될때까지 상대적으로 덜 알려진 업무중의 하나가 바로 “특별한 정부의 노력”(Besondere Bemuehungen)이라는 사업이름이 붙여진 근경에서한 동독주민(특히 구속된 정치범)을 도와주고, 이산가족을 재합류하도록 하는 업무였다. 동독과의 정치범 석방을 위한 거래(Freikauf von politischen Haeflingen aus der DDR) 업무수행은 내독관계성 사무자관이 직접 담당했으며 산하 2실에서 업무보조를 했다.

1963년부터 2만 5천명이 넘는 정치범들이 석방되었다. 내독관계성의 담당관이 연방정부가 석방하여 데려오기를 원하는 소위 동독정치범 “희망자 목록”(Wunschliste)을 작성하였다. 정치범의 석방은 이 희망자 목록중에서 동독측에 의해서 이름이 지워지지 않으면 이루어지는 것이었다. 동독측이 요구한 목록의 물품을 서독측에서 다 받아들일 경우 거래가 잘 이루어져 서독측이 희망하는 자들은 전원 석방되었다.

동독측은 석방의 댓가로 동독측에 부족한 물품을 요구했다. 이러한 특별노력을 위해 내독관계성은 매년 평균 2억 5천만 마르크의 예산을 책정했다. 대금지불과 물자의 운송은 슈부트가르트에 있는 신교연합회(EKD) 구제기관인 디아코니세스 베르크(Diakonisches Werk)의 은행구조를 이용해서 이루어졌다. 정치범 1인당 거래되는 대금은 평균 9만 마르크에 달했다. 이러한 활동은 과거 양독관계에서 특별한 의미를 갖는 역사의 한 장으로서, 앞으로 이에 관해 많은 이야기들이 세상에 밝혀지게 될 것이다.

### 5. 내독관계성의 역사

1949년 9월 내독관계성은 “동독문제성”이라는 이름하에 설립되었다. 초대 장관은 소련점령지역 기민당의 당수를 지낸 야콥 카이저(Jacob Kaiser)였다. 당시 사민당은 이 부처를 “동독성”(Ostministerium)이라고 비난하며, 이 부처의 설립에 반대했고, 대신 이 문제를 내무성 산하에 하나의 실(Abteilung)을 설치하여 다룰 것을 제안했다.

이 통일성은 카이저장관과 아데나워 수상하의 연방정부의 의지에 따라 적극적으로 자유를 쟁취하는 가운데 민족의 재통일을 지향하는 정치활동의 구심체로서의 역할을 부여받았다. 이 통일성은 통일문제와 관련된 모든 중요한 문제의 감독자(Hueter)요, 경고자(mahner)요, 지원자(Foerderer) 역할을 했다.(3)

통일성은 통일문제를 담당하는 부처(Wiedervereinigungsministerium)로서 당시 서독의 단독대표권(Alleinvertretungsanspruch)에 입각하여 통일문제를 자유와 자결권 행사를 기반으로 풀어나가려 했다. 1957년까지 이 부처의 장관을 지냈던 야콥 카이저는 아데나워 내각에서 “통일문제의 석학”으로 존경을 받았다.(4)

카이저의 후임장관은 기민당의 에른스트 레머(Ernst Lemmer)로서 역시 통일에 적극적인 인물이었으며 또한 동독에서 추방된 기민당원이었다. 1962년부터 1963년까지는 기민당의 라이너 바첼(Rainer Barzel)이 장관을, 1963년부터 1966년까지는 자민당의 에리히 멘데(Erich Mende)가 맡았는데, 멘데는 이 부처를 동독과의 업무추진을 하는데 있어 조정역할을 하는 창구로서, 또한 접촉 창구로서 만들기를 원했다. 멘데 후임은 33일만에 물러난 요한 그라들(Johann Gradl)이었다. 1966년부터 1969년까지 대연정기간 동안에는 허버트 베너(Herbert Wehner)가 장관이었다. 그는 이 부처의 임무를 더이상 통일활동에 개입시키려 하지 않았다.

1969년 사민당과 자민당 연정이 시작되면서 에곤 프랑케(Egon Franke)가 장관이 되었으며, 부처의 명칭이 “내독관계성”(Ministerium fuer innerdeutsche Beziehungen)으로 바뀌었다. 에곤 프랑케는 역대 장관중 가장 재임기간이 긴 장관으로 1982년 가을 연정이 바뀔때까지 근무했다. 1982년 새 연정하에서 라이너 바첼이 반년동안 잠깐 내독관계성을 다시 맡았으며, 1983년부터 1987년 3월까지 기민당의 하인리히 빈델른(Heinrich Windeln)이 맡았다. 11대 국회의 개원과 더불어 그때까지 교육성 장관이었던 도로테 빌름스여사가 통일이 될 때까지 내독관계성을 이끌었다. 1991년 1월 18일 마침내 내독관계성은

해제되었다. 독일의 자결권이 확보되어 국가통일이 이루어져 더이상 존재의 의미가 없어졌기 때문이다.

#### 6. 동독측의 내독관계성에 대한 태도

과거 호네커 치하의 동독에게는 늘 서독이 외국이었다. 내독간 특수한 관계(Beziehungen besonderer Art)라는 단어는 동독 공산당으로서는 절대 입밖에 내서는 안될 말이었다. 1989년까지 동독은 공식적으로 양독간의 관계를 외국관계라고 규정했다. 1972년 양독간 기본조약에서도 양측은 민족문제에 관해 관해 합의를 보지 못했다. 그러나 서독측은 1989년까지 동독을 민족내부의 특수한 관계로 간주했다.

비록 동독이 1950년부터 1967년까지 “대외무역 및 내독무역성”(Ministerium fuer Aussenhandel und Innerdeutschen Handel)을 두었고, 1967년부터 1971년까지 전체독일 또는 서독문제를 담당하는 국가사무처(Staatssekretariat fuer gesamtdeutsche bzw. fuer westdeutsche Fragen)가 존재하기는 하였지만, 70년대 이후부터는 “내독간”(innerdeutsch)이라는 단어가 거부되었다. 이러한 이유로 동독측은 내독관계성을 절대로 정식명칭대로 언급하지 않았으며, 때로는 이 부처 직원과 국회 상임위원 내독위원회의 의원 접촉 및 방문시 자별하려고 시도하기도 하였다.

그러나 국가간 공식접촉에 있어서는 구동독 공산당 지도부와 국가지도자들은 어쨌든 내독관계성 장관을 수용하지 않을 수 없었다. 1970년의 에어푸르트와 카셀에서 브란트와 슈토프 수상외 양독간 정상회담, 그리고 1981년의 슈미트와 호네커의 정상회담에서도 내독관계성 장관은 배석했다. 또한 1987년 9월 호네커의 서독방문시 정상회담에서도 동독측은 내독관계성장관의 배석을 용인해야만 했다. 어쨌든 이 부처의 명칭이 미해결된 독일문제를 상징하고 있던 1949년부터 1990년까지는 동독 지도부는 이 내독관계성과 타협해 갈 수 밖에 없었던 것이다.

< 註 >

- 1) G. Rüß: Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen - Innerdeutsche Beziehungen 1949-1970, München 1973, S. VII
- 2) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Jahresbericht 1987, S. 17 참조.
- 3) G. Rüß, a.a.O., S. 15f. 참조.
- 4) Ebd., S. 33;

< 參考文獻 >

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Jahresberichte 1987ff.  
Rüß, Gisela: Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen - innerdeutsche Beziehungen 1949-1970, München 1973

## 녹색당(GRUENEN)의 독일정책

아네테 폰 데어 하이데\*  
(Annette von der Heyde)

### 1. 개념 정의

녹색당은 창당후 10년이 지나도록 당내에서 독일정책에 대한 통일된 입장을 가지지 못했다. 녹색당은 70년대 후반부터 독일문제에 대한 토론을 활발하게 벌이면서 연방의회 원내교섭단체 내에서(1), 베를린의 Alternative Liste(AL) 내에서(2), 독일정책 대토론(3)과, 연방단위 총 대의원회의(4) 등에서 어떤 입장을 정리하려 하였으나, 너무 많은 방안들이 쏟아져 입장이 상호 조정되지 못한채 각기 다른 목소리를 냈다.

녹색당의 연방의회선거시 정강정책(5)에는 대부분 독일정책에 관한 주제가 빠져있다. 물론 1987년(6), 1990년(7) 선거시 정강에 이에 관해 몇줄이 들어가 있으나 토론을 거쳐 확정된 입장이라기 보다는, 우연히 선거정강을 기초한 세력들의 의견을 반영한 것일 뿐이었다. 그러므로 독일통일 달성시까지 녹색당의 독일정책은 당내의 다양한 정파들의 입장과 활동을 통해 파악되어질 수밖에 없다.(8) 독일정책에 관한 당내의 입장은 크게 3가지로 대별된다. 즉 현실정책적 입장(realpolitischer Ansatz), 민족정책적 입장(nationalpolitischer Ansatz), 운동권적 입장(bewegungspolitischer Ansatz)이 그것이다.

### 2. 현실정책적 입장(Die realpolitische Position)

현실정책적 입장에는 녹색당 국회의원과 베를린 녹색당인 AL의 대다수가 찬성하였다. 이입장에 동조하는 중요한 인사로는 디르크 슈나이더(Dirk Schneider), 헨니히 슈르홀츠(Hennig Schierholz), 카리타스 헨셀(Karitas Hensel),

---

\* 독일 제2TV 편집위원

안트예 풀머(Antje Vollmer), 발트라우드 쇼페(Waltraud Schoppe), 오토 실리(Otto Schilly) 등을 들 수 있다. 1987년 선거강령에서는 이 현실론자들이 거의 의견을 내지 않았으나, 베를린장벽이 무너지자 이 그룹은 안트예 풀머가 주도가 되어 국가연합안(Konfoederationsplaene)을 제시하였는데 이들은 다른 모든 당들이 독일통일을 위해 노력할때 “독일정책에 있어 마지막 반대자”임을 자처했다.(9)

이 현실정치론자들의 독일정책의 기초는 1989년 6월 고르바초프의 방독시 전달된 공개서한에 잘 나타나 있는데, 그 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.(10)

- 그들의 방안은 양 진영사이에서의 독일의 독자노선 추구를 반대하면서, 포괄적인 현상인정 정책에 기초하고 있다. 제2차 세계대전 이후의 영토적인 현상유지에 기초하여 동독에 대한 국제법적인 승인 및 기존 국경의 인정을 추구한다. 그러므로 그들은 대외정책에 있어서 사고의 전환, 동독국적의 인정, 호네커의 게라(Gera) 4개 요구조건 수락, 내독관계성의 해체를 주장한다. 이러한 현상인정, 동독포기정책의 구체적인 목표는 상호동등성의 기초 위에 양독관계를 재정립함으로써 국제적인 긴장완화추구 정책에서 커다란 진전을 이룩하는데 있다고 했다.
- 독일분단 상황에 대한 의식적인 인정을 통해 “통일독일의 정체성 모색이라는 자기기만에서 벗어나 민주적인 정체성 형성을 추구하는”(11) “서독체제의 자기인정”(Selbstanerkennung der BRD)이라는 입장을 취한다. 이들은 새로운 통일민족국가의 수립이라는 목표의 포기를 통해 -기본법 전문의 삭제를 통해- 서독의 민주적 문화창달에 기여해야 한다고 주장한다.
- 녹색당 현실론자들의 주장은 베를린 녹색당인 AL이 독일 2개국가화의 인정에 이어 동베를린을 동독의 수도로 인정함으로써 더욱 구체화되었다. 서베를린의 지위에 관해서는 4대국 협정을 그대로 인정했으나, 이 협정의 내용 중 4대국의 베를린에 대한 점령권을 변경시켜야 한다고 주장했다. 그야말로 “상징적인” 의미만 갖도록 4개국의 모든 군대가 철수하고 완전히 비무장화

된 베를린으로 남기를 희망했다. 그러나 베를린 AL은 서베를린은 자치권을 갖는 “평화도시”로서, 서독에 걸속되는 “11번째 연방주”(12)로서 간주했으나 녹색당 현실론자들의 주류는 이에 반대하였다.

- 녹색당의 현실론자 가운데 오토 쉘리는 “주우유럽 평화연합체 결성”이라는 새로운 안을 제안했다. 새로운 유럽평화질서 창조를 위해 유럽의 이해나 독일의 이해를 절충시키는 것이 이 안의 골자였다. 쉘리는 앙 진영의 동맹관계는 그대로 유지한채 중부유럽 국가들로 구성된 평화연합체 내에서 대대적인 군축조치를 통해 탈 군사화 과정을 진행시킨다는 것이다. 이러한 군축조치 외에도 문화, 정치, 경제분야에서 상호협력을 촉진시켜 궁극적으로는 완전한 인적·물적 왕래의 자유화를 실현시켜야 한다고 주장했다. 앙독국가는 이러한 연합제안에서 진영을 초월하는 협력활동의 선두주자로서의 역할을 해야한다는 것이다.

### 3. 민족정책적인 입장(Die nationalpolitische Position)

녹색당 내에서 비록 현실론자들만큼 다수는 아니지만, 민족주의적 입장에서 독일정책을 적극적으로 추진하고자 하는 입장을 가진 부류가 있었다. 이러한 민족주의적 입장은 녹색당 외의 좌·우파 정당으로부터 많은 호응을 얻었다. 이러한 부류는 녹색당 내의 “민족주의적 좌파”라고 지칭 될 수 있는데 녹색당 창당 멤버인 롤폴프 스톨츠(Rolf Stolz)와 그가 당내에서 조직한 “독일좌파 토론그룹”(Linke Deutschland Diskussion)이 이를 주도했다.

녹색당내 민족주의자들은 베를린장벽이 붕괴되자 현실론자들의 주장을 반박하면서, 현존하는 국경선 내에서 앙독국가의 통일을 주장했다(13). 녹색당 민족주의자들의 입장은 다음과 같이 요약 될 수 있다.

- 이들의 독일정책은 독일분단이 세계평화에 위협이 된다는 가정에서 출발하고 있다. 독일의 분단으로 인해 직접적으로 동·서분쟁이 야기되고 있으므로, 독일통일을 통해서만 미래의 평화질서가 창조될 수 있다고 주장한다.



- 독일분단의 극복은 아울러 양독일국가가 각각 그들이 속한 군사동맹체로부터 탈퇴할때 이루어질 수 있다는 것이다. 양독국가가 비동맹과 중립을 달성한 후에야 독일국가연합의 형태로 양 진영으로부터 벗어나 독일의 독자노선 추구가 가능하다고 본다. 이러한 중립화를 지향하는 국가연합안만이 평화를 위협하고 있는 군사동맹체로부터 벗어날 수 있는 유일한 방법이라고 주장한다.
- 양독간의 국가연합은 동시에 동·서 양진영의 사회체제를 극복할 수 있는 “제3의 길” 을 제시하며, 양 진영의 교량역할을 수행해야 한다고 한다. 이들은 중립화와 연계된 사회주의가 독일문제 해결에 해답을 줄 수 있을 것으로 생각했다.
- 녹색당의 민족주의자들은 미·쏘 강대국과는 일정한 거리를 유지하려 했다. 양 군사동맹체제가 현존하는 군사동맹체 이외의 새로운 유럽평화질서 창출을 위한 정치적 해결방안 모색에 방해가 될 때 이 군사동맹체의 역할에 의문을 제기하여야 한다는 입장이었다. 또한 이들은 비동맹 노선의 추구를 통해 군축문제를 해결하려고 하였다.
- 이 민족주의자들 또한 많은 평화조약(안)을 제시했는데(14), 이 안들은 독일의 “완전한 주권회복” 과 점령군 군대에 의한 “분단이질화” 의 해소를 주요골자로 하고 있다. 이러한 평화조약들은 유럽에서 핵심적인 역할을 하는 비동맹·중립을 지향하는 통일독일국가 건설에 중요한 법적기초가 된다고 한다.

#### 4. 운동권의 입장(Die bewegungspolitische Position)

제도권에 대항하는 운동을 지향하는 정치가들(Bewegungspolitiker)은 녹색당의 창당시기에는 주요정책 결정에 있어서 주도적인 역할을 하였으나, 80년대 중·후반기에 들어 평화운동(Friedensbewegung)이 퇴조하고, 녹색당이 연방의회와 주의회에서 제도권 정당으로 자리를 잡아가자, 이들의 역할은 줄어들기 시작했다.

## 10. 녹색당의 독일정책

---

이들의 독일정책에 대한 입장은 명확히 정리가 안되어 있고, 또한 매우 이  
이론적이며, 이들은 당내에서 특별한 본파를 형성하고 있지도 않다. 녹색당  
창당 멤버였던 페트라 켈리(Petra Kelly)는 운동권의 입장을 대변하며 다음과  
같은 주장을 폈다.

- 운동권의 정치가들에게 있어 독일정책은 핵전쟁으로 인해 인류가 전멸의 위  
기에 직면하였으므로 근본적으로 평화정책을 의미할 수 밖에 없다. 이들은  
평화운동의 일환으로 양독국가의 군비증강조치에 대해 항거하며, 신사회운  
동(die neue soziale Bewegung)의 주요주장을 관철시키기 위해 노력한다.
- 이들은 “제도권 정당들의 구태의연한 정책”에 반기를 들고 이를 극복하기  
위해 동·서독에서 의회 밖에서 운동을 통한 투쟁(die ausserparlamentaris-  
che Bewegung)이 일어나야 한다고 강조하고, 독일정책 또한 “아래로부터”  
(von unten) 이루어져야 한다고 한다.
- 이들은 따라서 동독 평화운동단체 및 다른 대안적인 정치체제를 모색하는  
단체들과 직접적인 협력과 연대를 통해 장외투쟁을 벌이며, 정치적인 동·  
서독 지도부에 충격을 주려고 시도하였다.
- 이들의 정치활동의 목표는 독일정책이라는 측면에서 보면, 동독내 반체제  
단체와의 연대를 통해 이들 단체가 자율권을 확보할 수 있도록 하는 것이었  
다. 또한 양독간의 평화운동은 비동맹을 추구하며 양독국가가 동맹관계에  
기인하는 적대감으로부터 해방되어야 한다고 주장했다. 이런 의미에서 양독  
간의 통일은 양독국가가 공동으로 평화에 대해 책임을 지고 공동의 평화주  
의(Pazifismus)에 입각하여, 군비증강에 대항하는 주민들의 이니셔티브에  
의해서만 가능하다고 한다. 동·서독 운동권 내에 이러한 공동의 기초민주  
주의적(basisdemokratisch) 전통이 있었기 때문에, 녹색당은 첫 전독 총선  
에서 동독의 민권운동단체인 ‘민주주의 지금당장’(Demokratie Jetzt), 동  
독 녹색당, ‘평화와 인권을 위한 이니셔티브’(Initiative Frieden und M-  
enschenrechte), ‘신 광장’(Neues Forum), ‘독립여성동맹’(Unabhaengi-  
ger Frauenverband), 및 ‘좌파연합’(Vereinigte Linke) 등과 선거동맹을  
형성할 수 있었다.

## 5. 공통점

이렇게 녹색당 내에 크게 3가지 상이한 흐름이 존재하고 있었음에도 불구하고, 평화정책 및 환경정책적 문제해결에 주력한다는 점에서는 근본적으로 공통점이 있었다. 녹색당은 동·서 분쟁의 최전방에 서있는 양독국가의 위험한 상황에 대해 주목하면서, 동·서독이 안보동반자 관계 형성을 통해 평화를 위한 공동의 책임을 지는데에 독일정책의 해결점을 찾을 수 있다고 보았다.

독일정책은 녹색당에게는 무엇보다도 평화정책(Friedenspolitik)를 의미했다. 또한 녹색당에게는 양독국가가 모두 산업적 구조를 가지고 기술발전에 주력함으로써 환경문제를 안고 있으며, 따라서 양독국가는 공통적으로 “환경보호적인 생활방식”으로 전환해야 할 필요성이 있다고 주장했다. 그들은 독일정책에 국경을 초월하는 환경보호문제를 연계시켰으며, 녹색당으로서는 독일정책과 환경문제는 불가분의 관계에 있었다. 이러한 환경문제 중시 입장은 1990년 3월 녹색당의 독일정책에 관한 선언에서도 잘 나타나 있다(15).

## 6. 동독과의 접촉·방문

녹색당원들의 초창기 동독여행은 당시 언론을 떠들썩하게 했던 운동권 그룹들의 시위방문으로 시작되었다. 1983년 5월 12일 알렉산더(Alexander) 광장에서 서독 녹색당원인 페트라 켈리(Petra Kelly), 게르트 바스티안(Gert Bastian), 루카스 베크만(Lukas Beckmann) 등이 시위를 하며 동·서 진영의 근축을 지지하는 “창검을 녹여 쟁기를 만들자”는 평화운동의 구호를 외치게 된다. 동독정부는 처음에 이러한 시위에 대해서 용인했으나, 많은 동독의 반체제 단체가 가담하자 이들 녹색당원들에 대한 태도를 바꾸게 되었다. 동베를린에서의 시위를 목적으로한 녹색당원의 동독여행은 허가되지 않았으며, 이로 인해 녹색당과 동독과의 관계는 불편해지기 시작했다.

그러나 그후 녹색당 소속 연방의원들은 동독의 제도권과 대화를 하려고 노력하였다. 개별적인 접촉 이외에도 1985년에는 녹색당 여성의원단이(16).

1986년에는 안네마리 보르그만(Annemarie Borgmann)과 한네그레트 웨네스(Hannegret Hoenes)를 중심으로한 의원단이 각각 동독을 방문했다. 환경, 평화, 인권, 안보정책, 특수폐기물의 서독에서 동독으로 처리문제, 외국인 망명자 문제 등이 주요 테마였다. 녹색당 현실론자들과 사회주의통일당(SED) 지도부간의 접촉과 대화는 동독의 국제법적인 인정이라는 점에서 광범위한 견해의 일치기 있었음에도 불구하고 실제로는 양독관계의 분위기에 크게 좌우되었다. 양독관계가 긴장되면 이들에 대해서도 늘 여행이 금지되었다.

### 7. 결 론

녹색당 내에는 1989년 11월 9일 장벽이 무너지고 난후에는 독일정책과 관련하여 여러가지 입장이 존재했었다. 복잡한 당내 구조는 확정된 정책노선 결정을 어렵게 만들었는 바, 당내의 비판에도 불구하고 1990년 2월 녹색당 원내의장인 안트예 풀머(Antje Vollmer)와 당 대변인인 랄프 픽스(Ralf Fuecks)의 주도하에 양독간 국가연합안을 제시했다(17).

빠른 통일을 원하는 동독주민의 의사가 반영된 1990년 3월 18일 총선 이후에는 당내 현실론자들의 의견이 관철되어 하겐(Hagen)의 전당대회(1990년 3월 30일에서 4월 1일까지)에서 녹색당은 통일과정을 기정사실로 받아들였다. 이 당대회에서 녹색당은 '독일정책 선언'(18)을 통과시키는데, 이 선언은 녹색당의 양독 2개국화에 대한 그들 본래의 요구에 상당히 멀어진 내용이다. 이 당대회를 통해 녹색당은 비록 독일통일과정에 비판적으로 동참하기로 한다고 선언하였지만, 독일통일을 인정하게 되었다. 녹색당이 비록 통일조약 법안에는 반대의 표결을 하였지만 그것은 독일통일에 대한 근본적인 반대로서가 아니라, 경제·사회적인 부담을 감수하면서 너무 빨리 통일과정이 진행되는 데 대한 하나의 이의제기 였다고 볼 수 있다(19). 당내의 다양한 본파에 의한 독일정책의 추구가 독일통일이 가시화되기 전까지는 선거인들의 지지를 획득하는데 큰 영향을 미치지 않는듯 했으나, 1990년 12월 첫 전독선거에서 녹색당은 독일통일에 대한 애매모호한 태도와 양독 2개국화 방안에 대한 논란 때문에 커다란 패배를 맛보았다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) Die Grünen im Bundestag: Arbeitsgruppe für deutsch-deutsche Beziehungen. Entwurf eines Grundsatzpapiers. Ansätze und Perspektiven Grüner Politik in den deutsch-deutschen Beziehungen. Verf.Manuskript Bonn 1986; Die Grünen im Bundestag, Deutsch-deutsch, o.O. 1986;
- 2) W. Kramer: Radikal-demokratische Grundsatztreue oder realpolitische Diplomatie ? Zur Deutschlandpolitik der Alternativen Liste, in: Deutschland Archiv 1/1986, S. 62ff;
- 3) Die Grünen Baden-Württemberg (Hrsg.): Friedensvertrag, Blockfreiheit, Neutralität. 09.- 11. März 1984, Karlsruhe 1984; Die Grünen Bayern (Hrsg.): Blockfreiheit ? Neutralität ? Friedensvertrag ? 16.- 18. Nov. 1984, München 1985;
- 4) 예컨대 Protokolle der o.a. Bundesversammlung der Grünen in Hannover, 16.- 19. Mai 1986, in Grüner Basisdienst (gbd) 7/8/9/1986 참조.
- 5) Die Grünen: Bundesprogramm, Bonn, o.J.;
- 6) Die Grünen, Bundestagswahlprogramm 1987, Bonn 1987;
- 7) Die Grünen, Das Programm zur ersten gesamtdeutschen Wahl 1990, Bonn 1990;
- 8) Die Grünen im Bundestag: Rechenschaftsbericht 1985, Bonn 1985, S. 29;
- 9) 독일이라는 2개의 주권국가가 생태학적으로 국가연합을 형성함으로써 “민족대국”의 의 계획이 좌절되도록 하고 서서히 공동성장할 수 있도록 해야 한다는 것임. Die Welt 1991.2.6 및 Süddeutsche Zeitung 1990.2.10 참조.
- 10) 녹색당이 Gorbatschow 에게 보낸 공개서한 참조: “고트바초프씨, 그렇다면 녹색당 연방의회위원장단과 연방의회내 원내교섭단 의장단이 서명한 유럽공동의 집은 과연 어떤 모양을 갖추게 될 것입니까?” in: Frankfurter Rundschau 1989.6.14 참조.
- 11) Die Grünen, Bundestagswahlprogramm 1987, S. 31;
- 12) H. W. Weizen: Eigenständiges Westberlin oder elftes Bundesland ? Zur Berlin-Diskussion der Alternativen Liste, in spw 36, Juni 1987, S. 245ff.에 요약되어 있음.
- 13) Frankfurter Allgemeine Zeitung 1990.1.13 참조.
- 14) W. v. Bredow/R. H. Brocke: Dreimal Deutschlandpolitik. Deutschlandpolitische Ansätze der Grünen, in: Deutschland Archiv 1/1986, S. 52ff., Anm. 21.등 참조.

## 10. 녹색당의 독일정책

---

- T. Schweisfurth/H. Ammon/G. Bastian u.a.: Denkschrift für eine europäische Friedensordnung; Friedensvertrag - Deutsche Konföderation - Europäisches Sicherheitssystem, Berlin 1985도 있음. 발췌적으로 Frankfurter Rundschau 1985. 4.27에 실려있음.; R. Sperber(Initiativkreis Friedensvertrag, Koordinierungsbüro Garbsen): Dritter Entwurf eines Friedensvertrags für Deutschland, 02.04. 1985, in: Materialbrief (Hrsg. R. Stolz) 5/1985, S. 18ff. 참조.
- 15) Deutschlandpolitische Erklärung, in: Grüner Basisdienst 3/1990, S. 5f.;
- 16) Die Grünen im Bundestag, Bericht über die Delegationsreise der Grünen Frauen im Bundestag in die DDR vom 21.- 25.01.1985, verf. Manuskript, Bonn 1985;
- 17) Frankfurter Allgemeine Zeitung 1990.2.20 참조.
- 18) 주 15) 참조.
- 19) Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 217. Sitzung, Stenographischer Bericht, S. 17140 - 17284 참조.

### < 參考文獻 >

- Bredow, Wilfried von/Rudolf Horst Brocke: Dreimal Deutschlandpolitik. Deutschlandpolitische Ansätze der Grünen, in: Deutschland Archiv, 1/1986, S. 52ff.
- Brocke, Rudolf Horst: Deutschlandpolitische Positionen der Bundestagsparteien. Synopse, Erlangen 1985.
- Heyde, Annette von der: Die deutschlandpolitischen Konzeptionen der Grünen. Unveröffentlichtes Manuskript, Mainz 1988.
- Langguth, Gerd: Die Deutschlandpolitik der Grünen, in: Manfred Langner (Hrsg.): Die Grünen auf dem Prüfstand, Bergisch Gladbach 1987, S. 423ff.
- Schilly, Otto: Vom Zustand der Republik, Berlin 1986.
- Ders.: Reden über das eigene Land: Deutschland/1983-1987, hier: Teil 2, 1984, München 1988, S. 37ff.
- Stolz, Rolf (Hrsg.): Ein anderes Deutschland. Grün-alternative Bewegung und neue Antworten auf die Deutsche Frage, Berlin 1985.
- Wehr, Andreas: Zwischen allen Fronten. Zur Deutschlandpolitik der Grünen, in: spw 36/1987, S. 252ff.

# 독 일 문 제

칼-루돌프 코르테\*/베르너 바이덴펠트\*\*  
(Karl-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld)

## 1. 개념정의

독일문제(Deutsche Frage) -많은 사전에 '독일문제'(Deutschlandsfrage)라고도 되어 있음- 는 역사적인 개념으로서 그 성립은 18세기에서 19세기로의 전환기의 근대적 민족주의운동과 연계되어 있다.(1) 역사적 사실로서의 독일 문제는 이 시기 이후 독일인을 정치적으로 조직하는 문제와 독일민족의 총체적 질서(Gesamtordnung)에 대한 과제를 다루고 있다. 이에 한 민족으로서의 독일인이 민족국가 사상의 요청하에 전혀 다른 정치적 전통하에서 어떻게 조직 되어야 하느냐라는 문제가 연결되어 있으며, 구독일제국 종말이래 이 문제는 계속 미해결로 남아있다. 독일인의 거주지역을 국가라는 항구적인 정치영역으로 통합하는 것도, 민주적 헌정질서하에서 합의를 이룰 수 있는 사회적 조직으로 결속하는 것도 성공하지 못했다.(2) 독일문제는 간단히 정의 되어질 수 없으며, 복잡한 문제의 복합체이다. 독일문제는 민족의 통일에 대한 문제, 정치권력상의 위치에 관한 문제, 역동적으로 변화하는 정치·문화적 제요소에 관한 문제, 자기 자신의 정체성 모색 등 항상 역사적·정치적 제문제로 중첩되어 있다. 따라서 독일문제는 19세기에 있어서도 유럽 중부에서의 독일인의 영토적, 민족적 조직에 대한 문제에 그치는 것만은 아니다. 독일문제의 이중적 성격은 또한 독일의 민주주의, 정치적·헌법적·사회적 질서에 대한 문제등에 있어서도 똑같이 나타난다. 독일인 통합의 어려움과 방향설정의 어려움, 독일인의 위상설정 및 복잡다단한 위치판단은 유럽중부내 위치에서 연유하는 것이다. 자연적인 경계가 없었기 때문에 독일은 유럽중부

---

\* 마인쯔(Mainz)대학 정치학 연구소 부소장

\*\* 동대학 정치학과 교수

## 11. 독일문제

---

에서 '개방된 국가'가 된 것이다. 나중의 국가수립 과정과 독일이 각 시대에 경험한 충돌과 갈등을 고려해 볼때 독일역사의 연속성의 본질은 오히려 그 불연속성에 있는 것처럼 보인다. 역사적 단절로 인해 분명하고, 확고하고 누구나 공감할만한 독일인의 자기설명이 어렵게 되어있다. 독일과 유럽은 역사적으로 변증법적인 변화 작용을 하고 있다. 독일문제는 어느시대이나 유럽문제이며, 유럽 문제는 또한 독일 문제이다. 이처럼 서로 관련있는 요소가 너무 얽혀 있어 흔히 어디에서 독일적인 특징이 시작되며 어디서 유럽적인 특징이 끝나는지를 엄밀하게 구분할 수가 없다. 1989년부터 1990년까지 통일과정에서도 이것이 다시 한번 분명히 드러났다.

### 2. 주요 내용

1945년부터 1989년간 서독에서의 독일 문제를 둘러싼 논쟁은 내용적으로 상이한 여러 요소들에 의해 결정되었으며, 독일정책 논쟁이 야기한 문화적 파급효과를 거슬러 추적해 볼 수 있다. 두개의 양 독일 국가 창건 이후 독일문제에 대한 기본입장은 전독일민족은 독일의 통일과 자유를 자유로운 자결권 행사를 통해 완성하여야 한다는 기본법 전문에 기술되어 있다. 이러한 기본입장은 매년 발간되는 연방정부의 민족현황에 관한 보고서에서도 변함없이 강조되어 왔다. 독일정책 논쟁의 문화적 파급효과는 이러한 독일민족의 재통일 및 자결권에 관한 기본법상 전문에 규정된 내용을 초월하고 있음을 보여주고 있다.

#### 2.1 친서방 결속

아대나위 정부에는 독일정책의 여러가지 현실적인 과제가 부여되었는데, 즉 서방연합국에 통일의무를 지우게 하는 것, 이들 연합국이 독일전체에 대한 그들의 책임을 저버리지 않도록 하는 것, 4대국이 어떠한 경우에도 본단의 현상유지(Status quo)를 인정하지 않도록 하는 것, 독일민족의 자유로운 동의를



받지 못한 어떠한 해결방안도 허용하지 않도록 하는 것 등이 그것이다. 자유라는 개념은 통일이라는 목표보다 우선되었다. 독일정책 논쟁은 50년대에는 내용적으로 우선 서구에의 결속 및 통합, 가치관 결속으로서의 서구 결속이라는 문제에 관한 것이었다. 서구통합은 아데나워 정치의 핵심이었다. 독일인을 유럽공동체에 결속 통합시키는 것만이 신뢰를 회복하는 길이었다. 서독은 유럽·대서양 동맹체제에 뿌리를 내렸다. 서방에 결속된다는 것은 동·서 양진영 사이를 왔다갔다 하는 것을 부정하는 것이었다. 서방결속의 핵심은 이러한 정치전략적 고려를 초월하는 것이었다. 독일사상과 서유럽사상간의 차이점을 기술한다는 것은 독일문제를 지성사적으로 쟁점화하려는 전봉의 연장선상에 놓는 것이다. 독일적 특수성을 추구한다는 것은 과거에 흔히 반서구적인 결과를 가져왔다. (3) 그래서 게르하르트 리터(Gerhard Ritter)는 독일문제와 관련 "근대에 있어서 서구유럽과 우리사이에 것처럼 강하게 느껴지는 정치사상의 대립, 정치적 현실의 대립이 생겨나게 된 이유는 무엇인가?"(4)라는 질문을 하고 있다. 독일문제는 나치스 경험 이후는 물론 50년대, 60년대에 있어서도 다음과 같이 요약되어 질수 있다 : "어떻게 나치즘이 가능하였던가?"(5) 랄프 다렌도르프(Ralf Dahrendorf)는 60년대의 독일문제를 더욱 폭넓게 그리고 근본적으로 제기하고 있다. "자유민주주의 원칙이 독일에서 왜 별로 지지 받을 수 없었던가?"(6) 서독 초창기의 독일문제는 통일요구와 서방결속이라고 하는 모순적인 양면성의 특징을 지니고 있다. 서방결속이란 여기에 있어서 지리적·동맹전략적 관점을 초월하는 것이며, 정신적으로나 정치적으로 새로운 가치관을 자유서방내에 고착시키는 것이었다.

## 2.2. 동독국가지위 문제 및 화해

60년대말과 70년대의 독일문제 논쟁의 중점은 동독의 국가지위(Status)문제 -동독의 국가승인 및 양독 협정체결- 그리고 동방진영과의 화해 문제였다. 1966년말 이래 대연정 정부는 '현상유지' 기반위에 동구 사회주의 진영국가들과 함께 상호 무력포기에 관한 쌍무협정은 체결하되 오데르-나이쎄 국경은 승인

지 않는다는 입장을 표명했다. 서독의 단독대표권과 동독 비승인정책을 견지하면서도 쿠르트 게오르크 키징어(Kurt Georg Kiesinger)/ 빌리 브란트(Willy Brandt) 정부는 국가통일 요구는 단기간내에 이루어질 수 없다하더라도 본단 독일내에서 인간적 고통을 완화하기 위해 노력하였다. 60년대 중반 서독내의 공개토론에서 독일정책상의 공식적인 입장들에 더욱 강한 의론이 제기되었다.

(7) 침체상태를 극복하고자 하는 의지는 동독승인 문제와 연계되어졌다. 50년대의 독일문제는 더욱더 통일에 대한 문제로부터 동독의 국가승인을 위한 법적 접근노력과 동방진영과의 화해방향으로 옮겨졌다. 아데나워시대 종료이후 독일정책의 결정적 분기점은 1969년이후 독일연방공화국내 2국가 개념으로의 전환이다. 새로운 안보와 긴장완화 국제 분위기에 따라 1969년 사민당/자민당 연립정부는 새로운 동방정책과 독일정책을 시작했다. 독일내 제2의 국가로서의 동독의 존재를 인정하면서 모든 정책을 떠나나게 되었다. 1972년 기본조약이 체결됨에 따라 내독관계에 향후 많은 영향을 미치는 분기점이 마련되었다. 즉, 서독의 단독대표권 요구는 철회되고 정상적이고 선린적인 관계를 발전시킬 의무를 가진 양국가간의 동등권에 대한 원칙이 확립되고 동독은 국제적으로 승인 받게 되었다.

### 2.3 정체성(Identitaet) 추구

기본조약 체결이후 70년대나 특히 80년대초에 서독내에서는 독일 문제의 정치문화적 강조점이 변화되었다. 논쟁의 중점과 논쟁의 양상을 볼때 언어적 면에서도 이미 독일문제의 새로운 강조점들이 시사되었다. 특히 지성인들의 어론에 있어서도 변화된 입장이 뚜렷해졌다. 동독의 국가승인과 관련된 법적문제, 체제대립의 문제로부터 정체성 논쟁과 정체성 추구로 방향이 바뀌었다. 그래서 서독이 서구 공업국가로 발전하는 과정에서 제기됐던 문제들이 더이상 서독에서는 제기되어지지 않게 되었다. 이는 '독일인이 도대체 누구인가'라는 문제이며, 서독의 시민이 스스로 그들의 독특한 점이라고 받아들일 수 있는 '서독이 가져야할 독특성이 무엇인가'라는 문제였다. 자기자신을 스스로

정의하고 스스로 남과 구분한다는 것이 서독시민으로서 기본조약 체결이후 더욱더 어렵고 애매모호해 졌으며, 그 때문에 보다 선명한 자기 정체성과 새로운 위상이 추구되었다. 이는 서독의 그 자신에 대한 관계에 관한 것이었다. 즉 이는 국제정치에 있어서 독일의 역할에 대한 논쟁으로 종합되어지는데, 서방 결속, 동방결속 사이의 중간위치에 있는 서독의 동·서 진영 조정역할 문제가 제기되며, 정체성모색을 통해 독일의 현 주소를 파악하려는 작업이 활성화 되었다. 따라서 문화, 문명 비평적추세는 민족에 대한 불만표시라기 보다는 서독사회에 대한 불만의 표시였다. 1980년대 독일인의 정체성에 대한 문제는 문화적인 경향을 띠게 되었다. 70년대 중반이후 독일문제는 예전보다 더욱더 주관적인 삶의 형태, 가치, 제요구사항, 정체성 요구 등과 연관되어 나타나게 됨으로써 독일문제는 더욱더 정치문화적 테마로서 논의되었다. 동독에서도 거의 동시에 사회주의적 조국을 사회정치적 이데올로기 뿐 아니라 역사적으로도 그 내용을 채우려는 노력이 있었다. 그러나 독일문제에 궁극적인 해답을 제시할 수 있는 사회주의국가를 동독에서 구현하려는 생각은 실패하였다.

### 3. 독일문제 및 통일

독일문제는 그 상위의 시대사조에 뿌리를 박고있다. 그래서 70년대 중반 이래 독일문제는 정치문화의 테마로서, 가치·방향·관념은 물론 오늘날 독일인의 자기인식에 대한 문제로서 강하게 제기되었다. 국가통일이 단기간내에 서독과 동독인에게 당연한 것으로 인식되었으나, 하나의 유럽의 집(Europaeischus Haus)내에서 독일의 정체성을 모색 추구하는 문제는 통일을 이루었다고 해서 해결되지 않았다. 독일적 상황을 특징지었던 많은 것은 분단의 산물이었으며, 세계정치 및 이데올로기적 대립, 대륙의 분단, 이중적 현실 등이었다. 이러한 것이 근본적으로 변화될때 자기 자신을 유지하는 문제가 극적으로 대두되는 것은 필연적인 귀결이다. 독일의 현주소에 대한 끝없는 논쟁의 역사는 앞으로도 계속될 것이다. 자신을 정치문화적으로 서술하는 테마로서 독일문제에 대해 국가통일 완성이 이미 해답을 제시했다고 주장하는 사람은 새로운

신화속에 빠져들게 될 것이다. 독일문제는 어느때처럼 다음과 같은 핵심 문제로 남아있게 된다 : 공동체의 경험을 살려 서로 다른 계층을 하나의 유럽이라는 자원으로 통합하는데 독일인이 성공할 수 있을 것인가? 독일민족은 본단의 종료와 함께 정상상태를 회복했다. 독일인이 민족적으로 영토상으로 새로 조직됨으로써 전후질서는 하나의 중착점에 도달한 것이다. 그러나 독일인의 오랜 문제 등은 아직 그대로 남아있다 : 우리들은 어디에서 왔는가? 우리들은 누구인가? 우리들은 어떠한 미래를 원하는가? 서독과 동독인은 통일독일 내에서 진지하게 함께 새로운 해답을 찾아야 할 것이다.

## 〈 註 〉

- 1) K.- E. Jeismann, Einleitung, in: W. Jacobmeyer (Hrsg.): Deutschlandbild und Deutsche Frage, Braunschweig 1986, S. VII bis XL, hier S. XVIII 의 긴략한 정 의 참조.
- 2) Ebd., 참조.
- 3) F. Stern: Kulturpessimismus als politische Gefahr, Stuttgart 1962; H. Ples- sner: Die verspätete Nation, Stuttgart 1959; W. Weidenfeld: Der deutsche Weg. 2. Aufl., Berlin 1991 참조.
- 4) G. Ritter: Das deutsche Problem, München 1962, S. 11;
- 5) R. Dahrendorf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, S. 17ff. 참조.
- 6) Ebd., S. 26;
- 7) K. Hildebrand: Von Erhard zur Großen Koalition 1963 bis 1969, Stuttgart/Wies- baden 1984, S. 301-352 참조.

## 〈 參考文獻 〉

- Bracher, Karl Dietrich u.a. (Hrsg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in fünf Bänden, Stuttgart/Mannheim 1982-1987.
- Craig, Gordon: Über die Deutschen, München 1982.
- Gruner, Wolf D.: Die deutsche Frage. Ein Problem der europäischen Geschichte seit 1800, München 1985.
- Hillgruber, Andreas: Deutsche Geschichte 1945-1982. Die >deutsche Frage< in der in der Weltpolitik. 4.Aufl., Stuttgart 1983.
- Korte, Karl-Rudolf: Der Standort der Deutschen. Akzentverlagerungen der deutschen Frage in der Bundesrepublik Deutschland seit den 70er Jahren, Köln 1990.
- Weidenfeld, Werner: Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation, München 1982
- Ders.: Der deutsche Weg. 2.Aufl., Berlin 1991.
- Ders. (Hrsg.): Die Identität der Deutschen. 2.Aufl., München 1985.

## 11. 독일문제

---

Ders. (Hrsg.): Nachdenken über Deutschland. Materialien zur politischen Kultur der deutschen Frage. 2.Aufl., Köln 1987.

Ders. (Hrsg.): Politische Kultur und deutsche Frage. Materialien zum Staats- und Nationalbewusstsein in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1989.

Ders. (Hrsg.): Die Deutschen und die Architektur des Europäischen Hauses. Materialien zu den Perspektiven Deutschlands, Köln 1990.

Ders./Karl-Rudolf Korte: Die Deutschen. Profil einer Nation, Stuttgart 1991.

Ders./Hartmut Zimmermann (Hrsg.): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, München 1989.

Zitelmann, Rainer: Adenauers Gegner. Streit für die Einheit, Erlangen u.a. 1991.

# 독 일 연 구

빌헬름 블렉\*  
(Wilhelm Bleek)

## 1. 개 념

독일문제와 관련된 분야가 독일연구라는 이름으로 학술적으로 연구되고 있다. 그중 전통적 분야로서는 2개국가로 분단된 독일, 서독과 동독간의 관계(독일정책연구)를 비롯하여 구동독의 정치, 사회, 경제체제의 분석(동독연구)과 같은 주제를 들 수 있다. 이에 70년대에 들어 서독과 동독간의 비교(비교독일연구)가 추가되었다. 80년대부터 특히 서독을 독일연구에 포함시키려는 노력(서독연구)이 나타나고 있다.

이와같이 광범위하고 다양한 연구분야를 총체적으로 묶어서 70년대 중반부터 독일연구라는 개념이 사용되고 있다. 그와 같은 것은 1968년도 동독문제와 독일정책문제에 관한 서독의 중요한 전문잡지였던 SBZ-Archiv(의미상 ‘쏘련 점령지역연구문서’)가 Deutschland-Archiv(의미상 ‘독일연구문서’)로 개정면서부터 출발하였다. 또한 1977년/78년도에 설립된 독일연구회(Gesellschaft fuer Deutschlandforschung)가 서독의 동독연구를 위한 모든 학문분야를 포괄하는 종합기구가 되었다는 사실은 독일연구의 새로운 지평을 열었다는 의미에서 의의가 크다. 독일연구라는 개념은 서독내 정계와 학계에서 논란이 없지 않았다. 이와 같은 논란은 독일이라는 개념과 독일에 대한 관점이 역사적 발전과정에서는 물론 각 정당간에서도 다르기 때문에 제기되었다.

1990년도의 독일통일과 더불어 독일연구에 관한 전통적 개념정립과 종래의 내용에는 의문이 제기되었다. 그러나 독일의 분단문제로서 이해되던 협의의 독일문제가 비록 해결되었다고 하더라도 독일연구를 위한 당연한 대상으로서

---

\* 보룸(Bochum) 대학 정치학과 교수

의 독일문제는 계속 남아있다. 즉 독일연구 분야중 어느 분야가 붕괴이후 계속해서 남아있으며 어느 분야와 어떤 문제점 설정이 새롭게 정립되어야 할 것 인지는 개별적으로 검토되어야 할 것이다.

### 2. 전개과정

50년대 서독의 독일연구는 그 형태상, 그 내용상 소련점령지역 연구였다. 동독이 정치적으로 인정되지 않았던 것과 마찬가지로 엘베강과 오데르강 사이에 있는 당시의 사회체제와 경제체제의 독자성은 대체적으로 의문시 되었다. 따라서 독일의 다른일부에 관한한 그 지역의 소비에트화의 정도가 제1차적인 관심사였다. 소련점령지역 연구중 최초의 산물이 곧 서독과 중부독일 재통일에 관한 계획안의 준비였다. 일지기 1952년 연방통독문제성(연방내독관계성의 구명칭) 산하에 설치된 독일 재통일문제 연구자문회의(Forschungsbeirat fuer Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands)의 연구결과는 소련점령지역 연구에 관한 기존 이해도의 폭을 넓혀 일종의 재통일학이 되도록 해주는 계기가 되었다. 독일 재통일문제 연구자문회는 풍부한 자료에 입각한 연구보고서를 통해 엘베강과 오데르강 사이에 있는 지역의 경제구조와 사회구조가 서독의 경제구조와 사회구조에 적응할 수 있는 모델을 연구 개발하였으며, 이들의 제안은 곧 동독의 경제적 현실과 사회적 현실에 관한 현황파악이라는 중요한 연구기반이 되기도 하였다. 서독내 동독에 관한 정치학적 분석 및 사회학적 분석의 중심지가 서베를린의 정치학연구소(Institut fuer Politische Wissenschaft)였는데, 이 연구소는 소련점령지역인 동독에서 사회주의통일당과 단절한 민주적 사회주의자인 오토 슈타머(Otto Stammer), 카롤라 슈테른(Carola Stern), 에른스트 리헤르트(Ernst Richert) 등에 의해 설립, 확장되었다.

이러한 과정을 기초로하여 서독내 소련점령지역연구(SBZ-Forschung)는 60년대부터 동독연구(DDR-Forschung)로 변천되었다. 그 외적인 전제조건은 1961년 8월 13일 베를린장벽 설치를 통한 동독체제의 안정화와 더불어 연이은 동독공산당의 사회개혁과 경제개혁의 조치였다. 동독은 서독학계에 의해 장기적으로



존속하는 정치체제이자 경제체제로서 인정되지 않을 수 없게 되었다. 새로이 동독연구의 방향을 결정지었던 내적 전제조건은 국제적 연구, 특히 학계로부터 사회학적 가설 및 방법론의 도입이었는데, 그중 특히 페터 크리스티안 루즈(Peter Christian Luz)가 크나큰 공헌을 하였다.

동독에 대한 60년대 하반기의 학술적 인정에 이어 1969년/72년도에 걸쳐 제 2의 독일국가에 대한 서독의 정치적 인정이 뒤따랐다. 이로써 서독내 독일연구의 중점은 동독과의 국제적 경쟁 및 내독간의 경쟁상태로 전위되어 버렸다. 이와같은 맥락하에 서독과 동독간의 체제비교가 가능하게 되었던 바, 또한 이로써 2개의 독일국가간의 사회적, 경제적, 정치적 능력이 불가피하게 상호 비교되었다.

진지한 학술적 비교에의 업적이 1971년, 1972년, 1974년도에 발간된 민족현황보고서의 일환인 각종 연구자료였는데, 이와같은 연구자료는 1987년과 1990년에 속간되었다. 페터 크리스티안 루즈는 전술한 3년간의 연구자료를 통해 동독연구가 방법론적으로 구각을 벗고 내용상 풍부한 비교독일연구학으로 쇠신되어야 한다고 주장했다. 비교독일연구학은 독일정책에 전망을 제시하고 그 학술적 자문을 통해 민족통일문제에 세분화된 객관적인 해답을 제공하는데 도움이 되어야 할 것이며 총괄적이고 선전적인 것이 되어서는 안된다는 것이 그의 지론이었다.

70년대 말까지 서독내 독일연구는 동독, 양독간 관계, 양독간 체제비교에 치중하는 경향을 나타냈다. 서독내에서는 그 건국 이래 자국의 정치, 사회, 경제 분야에 걸친 광범위한 연구가 이루어졌지만 그와 같은 연구가 독일문제와 거의 연계되어 있지 못했다. 즉 서독은 곧 독일(Deutschland)과 너무나 분명하게 동일한 것으로서 독일적 정체성(Deutsche Identitaet)은 의문시 되지 않았고 독일적 정체성은 독일연구의 대상으로서 체계화 되지도 않았다.

80년대 초부터 소위 '역사학자논쟁'(Historiker Streit) 과정에서 서독의 독일역사에 대한 입장이 정치인, 출판인, 학자의 대대적인 논쟁의 대상이 된 후, 그리고 동독 지도층이 독일의 민족사와 지역사중 사회주의의 유산이라고

주장하는 것들을 제시한 이래 서독내 연구방향은 변하기 시작했다. 서독은 2개의 독일이라는 국가간의 경쟁의 와중에서 전체독일내에 있어서의 서독의 위상을 체계화 할 수 없었다. 독일인의 정치문화(2)와 독일인의 정체성(3)에 관한 연구는 독일연구의 영역을 확대시키는 새로운 관점과 테마를 제공하였다. 서독의 정신적, 사회적, 정치적 위치를 정립하려는 노력을 통해 정치적 이유로 변형된 동독연구라는 형태로 독일연구에 가해졌던 제한은 극복될 수 있었다.

### 3. 독일연구와 독일정책

독일연구의 학문사는 특히 양독간 관계를 중심으로한 정치적 발전에 병행하여 전개되었다. 독일내 다른국가가 서독에 의해 승인되지 않고 소련의 위성국가로서 간주되던 50년대에는 소련점령지역 연구라는 형태를 취했었다. 60년대에 들어서 동독이 지속성과 독자성을 간과할 수 없게 되고 서독측이 이를 정치적으로 고려하지 않을 수 없게 되자 동독연구라는 형태가 관철되기에 이르렀다. 비교독일연구학은 서독내 여론과 정치가들이 동독에 대하여 더이상 서독과 양립할 수 없는 지역이라고 고집하지 못하도록 되었을 때 또한 동독체제에 일부분야(교육분야, 보건분야)는 매우 괄목할만한 능력을 발휘하고 있다는 사실을 인정한 70년대부터 가능하였다. 70년대말 이래의 독일연구의 대대적인 장려는 독일이라는 개념을 중유럽의 현상유지에 대한 총체적 법률 유보사항으로 보지 않고 서독의 위상설정을 위한 지침으로서 정치교육에 있어 중심개념으로서 간주했던 서독의 정치인과 여론 지도층의 시도에 의해 가능하게 되었다. 그러나 독일연구가 독일정책에 그토록 예측되어 있다는 사실은 학문이 곧 정치로부터 하명이나 받는 시너라는 사실을 의미하는 것은 아니다. 비록 정치적, 행정적 제단계가 연구예산의 확정 및 프로젝트의 촉진을 통해 어느정도 그 우선순위가 정해졌기 때문에 독일연구가 연방내독관계성의 연구지원에 의해 좌우되었던 것만은 틀림없다. 그렇지만 각종 프로젝트에 대한 이니셔티브는 정치·행정적 차원이 아니라 대학의 연구단체나 대학외 연구단체에 의해

취해졌다. 서독의 독일연구는 거의 용역연구가 아니었으며, 현재도 그렇지 않다. 독일연구와 독일정책이 발전과정에서 유사성이 있다는 것 때문에 서로 예측되어 있거나 결탁 또는 공모하고 있다는 가정은 옳지 않으며, 정치적 현실과 이러한 현실의 공개적 연구는 정책결정에 영향을 미치며, 상호관계는 서로 교호작용을 하고 있다고 파악할 수 있다.

단지 정치만이 연구에 영향을 미치는 것이 아니라 그 반대로 학자들도 정치적 결단과 그 주체에 대하여 영향력을 행사해 보려고 시도한다. 특히 독일연구에 있어서는 무엇보다도 독일정책 정책결정자들에게 독일내 다른국가에 관한 신뢰할 만한 데이터, 양독일 국가의 국내 및 외교정책과 독일정책의 복합적 관계에 관한 구조적인 문제, 미래의 동독의 발전과 독일문제에 관해 학술적으로 체계화된 예측을 제공해 주는 것이 중요한 과제였다. 1952년도의 독일재통일문제 연구자문회 설립에는 정치자본이 곧 주된 동기였는데 그러나 이 연구자문회를 정치적·학술적 성과라는 측면에서 볼때 그 효율성은 소련점령지역과 서독의 재통일이 50년대에 달성될 수 없었기 때문에 결국 미미할 수 밖에 없었다. 60년대에 접어들어 동독연구는 독일정책에 비해 선도적 역할을 수행했는데, 동독연구와 더불어 동독은 학술적으로 독자적국가로서 인정되었으며, 이와 더불어 일반대중과 정치가가 동독을 인정하는 길이 열렸다.

동독연구와 독일연구는 그 정치적인 참여문제 때문에 기존 학술적 규범으로부터 의심을 받았다. 학술적 규범으로 볼때 독일연구란 단순히 정치적 보조수단에 지나지 않는 것으로서 학문이라는 명칭을 도저히 부여할 수 없는 것이었다. 그러나 동독연구와 독일연구에 대한 이와 같은 빈번한 학문적인 측면에서의 비판은 오늘날 어떠한 전공분야에서도 정당성을 갖지 못하는 진부하면서도 정치에 관심이 없는 비정상적인 학문을 하고자 하는 자들의 학문에 대한 관점에 기인하고 있다. 그러나 독일연구는 학술이론상으로나 학술방법론상으로 다른 모든 사회과학과 별로 다르지 않은 한 연구분야이다.

4. 통일독일내 독일연구의 전망

1990년도 동독의 붕괴와 독일통일은 그 속도와 상황으로 볼때 독일연구자들에게는 매우 놀라운 일이었다. 특히 이와 같은 것은 동독을 연구하던 서독의 연구자들에게 있어 더욱 심했다. 서독의 동독연구계가 80년대 중반부터 동독 내에서 일고 있는 침체현상과 위기현상을 비롯하여 소련의 개혁노선이 동독에 파급하게 될 효과를 지적하기는 하였지만 동독공산당의 적응능력과 지배체제의 안정성을 과대평가 하였으며, 동독주민의 불만도와 변화에의 의지를 과소평가 하고 말았다. 그러나 이와 같은 동독연구의 미래진단 능력에 대한 비판적 평가로부터 -이와 같은 것은 대부분의 서독정치가, 출판인, 학자들과 관련되는 것으로서- 구동독지역에 관한 학술적인 연구가 무의미하게 되어버렸다고 속단해 버릴수만은 없다.

그 반대로 현실사회주의 일당독재의 붕괴와 더불어 구동독지역에 관한 연구의 가능성은 지금까지 철저히 차단되었던 상태로부터 활짝 그 문화가 개방되었다. 사회주의통일당 통치가 종말을 고함과 동시에 각종 문서의 연구와 현장에서의 경험적 검증 등 동독에 관한 연구는 이제 아무런 제한을 받지 않게 되었다. 이와 같이 미래의 동독연구는 주로 과거 40년간에 걸친 동독체제의 현대사적 분석이 될 것이다. 무엇보다도 동독의 실존과 사회주의통일당 통치가 애당초부터 붕괴될 것으로 예정되어 있었는가, 또는 어느시점부터 동독은 붕괴의 길을 걷기 시작하였는가라는 문제가 해명되어야 할 것이다. 이미 오늘날 공산당 독재의 붕괴상황, 동독체제의 민주적 개혁을 둘러싼 각종 노력, 전민족적 통일을 지지하던 동독주민 대다수의 결단과 같은 것이 특히 관심분야이다. 동독의 과거에 대한 이와같은 현대사적 조명은 독일의 정치적, 사회적, 경제적 미래의 임무이며 특히 사회심리적인 미래의 임무이기도 하다. 그리고 구동독지역에는 과거라는 부담이 전연 없는 새로운 시작도 있을 수 없으며, 처음부터 다시 시작할 수도 없다. 동독의 역사적 경험은 국가가 붕괴된 후에도 장기간에 걸쳐 그 파급효과가 지속될 것인데, 바로 독일연구가 이와 같은

잔재를 적절함에 도움이 되어야 한다. 아마도 명칭상으로는 동독연구라는 것이 더이상 존재하지 않게 되겠지만 신설5개 연방주는 특수하고 중대한 연구대상으로서 남을 것이다. 독일연구의 제2분야라 할 독일정책연구는 동독의 서독으로의 가입과 더불어 연구의 근거가 없어지게 되었다. 그럼에도 불구하고 독일정책이라는 광범하고 복잡한 분야는 지속될 것인 바, 이와 같은 독일정책은 더이상 양국간의 차원이 아닌, 국내적인 문제와 관련되는 것이 될 것이다. 독일연구는 구동독지역의 각 주와 구서독지역의 각 주간의 정치적 안정유지와 공동성장문제 분석을 통해 연방주의 발전에 관한 유익한 기여를 하게 될 것이다. 비교독일연구학은 적대적 상태에 있던 양독간의 체제비교를 더이상 대상으로 하지 않고 통독에 따라 새로운 임무가 부여되어야 한다. 지금까지 서독의 사회과학에 있어서는 미국에서의 롱레저럼 각 주와 각 지역간을 비교해 볼 만한 가능성을 전연 모색해 내지 못했다. 통일된 독일연방공화국 내에서는 개별 연방주 뿐만 아니라, 신설5개주 전체를 구연방주에 의미있게 비교할 수도 있다.

이와같은 민족내부 문제의 비교는 독일의 사회적, 정치적, 경제적 통합모색을 위한 연구로서 부수적인 역할을 수행하게 될 것이다. 이에 비교독일연구학은 민족국가 형성에 관한 영미 학계의 문제제기 및 방법론을 도입할 수도 있는 바, 칼 도이취(Karl W. Deutsch)가 연구 개발한 국가와 민족에 관한 경험적 유전이론(empirisch-genetische Theorie)을 하나의 밀접한 사회적 의사소통 과정에 결합시켜 볼 수도 있을 것이다.(4) 일단 독일의 국가적 통일이 달성되기는 하였지만 정치적, 사회적, 특히 사회심리적 분야의 통합과정에는 상당한 시간이 필요하게 될 것이다. 따라서 비교독일연구학이 이러한 분야에 대해 연구하게 되면 독일통일 과정에 관한 평가연구보다 훨씬 유익하고 정치적으로 의미심장한 역할을 하게 될 것이다.

지금까지 독일연구의 제4분야였던 구서독연구는 구서독의 국토확장과 더불어 연구의 범위가 넓어지게 되었다. 비록 확장된 독일연방공화국은 구서독의 정치적, 법률적, 사회적, 경제적 구조가 관철된 것이기는 하나 전체독일의 현

실이 자동적으로 서독의 현실과 동일하게 된 것은 아닐 것이다. 연방주 연구로서의 독일연구는 특히 통일독일연방공화국의 대내외 정치적 위상, 정치적 정체성 모색을 연구대상으로 하지 않으면 안된다. 독일의 분단문제가 해결된 이래 유럽과 세계에서 독일의 위치와 책임은 더욱 중요하게 되었다. 따라서 독일통일로 인한 독일연구는 장기간 단지 오데르강과 엘베강 사이의 관계에 관한 연구에만 제한되었지만 이제부터는 “전체독일연구”(5)가 되어야 할 뿐만 아니라, 유럽통합과정에 관한 연구로서의 유럽연구와 밀접하게 연결되어야 할 것이다.

독일통일로 인하여 독일연구의 대상이 없어진 것이 아니라, 그 반대로 독일연구의 분야와 의의가 오히려 확장되었다. 분단독일시대의 독일연구가 통일독일시대의 독일연구로 지양되었다고 헤겔식으로 표현할 수 있겠다. 일부의 요소는 보충되고 일부는 폐기되겠지만 전체적으로 독일연구는 정치발전에 따라 한단계 높은 차원으로 격상될 것이다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) 특히 B. Gleitze, D. Storbeck, K. C. Thalheim 의 연구 참조.
- 2) 이에 대하여는 M. Greiffenhagen u.a.: Handwörterbuch zur Politischen Kultur der Bundesrepublik, Opladen 1981; M. Greiffenhagen/S. Greiffenhagen: Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands, Frankfurt/M. 1979; K. Sontheimer: Deutschlands Politische Kultur, München 1990 참조.
- 3) 이에 대하여는 W. Weidenfeld: Die Identität der Deutschen, 2. Aufl., München 1985; Ders. (Hrsg.): Nachdenken über Deutschland. Materialien zur politischen Kultur der deutschen Frage, 2. Aufl., Köln 1986; Ders.(Hrsg.): Politische Kultur und deutsche Frage. Materialien zum Staats- und Nationalbewußtsein in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1989 참조.
- 4) K. W. Deutsch: Nationalism and Social Communication, 2.Aufl., Cambridge 1966;
- 5) W. Bleek: Plädoyer für eine ganze Deutschlandforschung, in: Deutschland Archiv 1986, S. 136-142 참조.

## &lt; 參考文獻 &gt;

- Bleek, Wilhelm: Zwischendeutsche Vergleiche. Politische Probleme und politikwissenschaftliche Möglichkeiten, in: Deutschland Archiv 5/1982, S. 717-739.
- Ders.: Die Entwicklung des zwischendeutschen Systemvergleichs im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft, in: Gernot Gutmann/Siegfried Mampel(Hrsg.): Probleme Systemvergleichender Betrachtung (Schriftenreihe der Gesellschaft für für Deutschlandforschung. Bd. XV), Berlin 1986 S. 15-54.
- Ders.: Plädoyer für eine ganze Deutschlandforschung, in: Deutschland Archiv 2/1986, S. 136-142.
- Ders.: Wenn das Objekt einer Wissenschaft sich auflöst. Gibt es eine Zukunft für die DDR-Forschung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.05.1990, S. 13.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Materialien zur Lage der Nation, Köln 1971, 1972, 1974, 1987, 1990.
- Gesellschaft für Deutschlandforschung: Memorandum zur Intensivierung der DDR und

## 12. 독일연구

---

vergleichenden Deutschlandforschung, in: Deutschland Archiv 3/1984, S. 314-322  
Giesen, Bernd/Klaus Leggewie (Hrsg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Groß-  
versuch, Berlin 1991.

Glaeßner, Gert-Joachim: Sozialistische Systeme. Einführung in die Kommunismus-  
und DDR-Forschung, Opladen 1982.

Ders.: Transition und Integration. Probleme und Perspektiven der DDR- und Deutsch-  
land-Forschung nach dem Umbruch, 1990. 6 Bonn-Röttgen 에서 개최되었던 제 XXXIII  
차 동독연구학술대회 (DDR-Forschertagung)에서 강연. in: Die DDR auf dem Weg zur  
deutschen Einheit, XXIII. Tagung zum Stand der DDR-Forschung in der Bundesrepu-  
blik Deutschland, Köln 1991.

Ders./Peter Jochen Winters: Bremer Symposium über DDR- und Deutschland-Forschung,  
in: Deutschland Archiv 10/1990, S. 1863-1873.

Gutachten zum Stand der DDR- und vergleichenden Deutschlandforschung, erstatet vom  
Arbeitskreis für vergleichende Deutschlandforschung unter Vorsitz von Peter C.  
Ludz im März 1978, 4 Bände, Typoskript 1978.

Ludz, Peter Christian: Die DDR zwischen Ost und West. Politische Analysen 1961 bis  
1976, München 1977.

Thomas, Rüdiger: Von der DDR-Forschung zur kooperativen Deutschlandforschung, in:  
Zeitschrift für Parlamentsfragen 1990, S. 126-136.



## 독일의 법적 상황

에카아트 클라인\*  
(Eckart Klein)

### 1. 기본 요소

독일의 법적 상황(Rechtslage)은 1990년 일련의 사태 이후 근본적으로 다음 3가지 요소로 결정된다. 첫째, 동독의 가입(Beitritt)으로 탈성된 독일의 국가적 통일이라는 원상회복, 둘째, 모스크바 조약('2+4 조약')과 더불어 탈성된 독일에 관한 최종 결정 및 그에 따른 4대 전승국의 권한과 책임의 정지, 셋째, 모스크바 조약과 동시에 특히 독일과 폴란드간의 국경조약에서도 합의된 통일독일국가의 동부국경에 관한 확정 등이다.

### 2. 독일의 통일

1990년 3월 18일 최초의 자유선거로 구성된 동독 인민의회는 1990년 8월 23일 찬성 294표, 반대 62표, 기권 7표로 "독일민주공화국(동독)은 1990년 10월 3일을 기해 기본법 제23조에 따라 독일연방공화국의 기본법 적용영역으로 가입된다." 라고 선언하였다.(1) 전술한 기본법 규정은 기본법이 적용되지 않던 동독으로 하여금 독일의 일부로서 가입할 수 있는 권한을 부여하는 것이었는데, 물론 이는 가입이 -실제로도 그랬듯- 자의에 의한 민주적이고 합법적인 결정에 기인함을 전제로 한다. 가입은 곧 기본법이 공동헌법으로서 인정됨을 의미하는 것이었기 때문에 아직 전독헌법 제정이 진행중인 상황에서 독일국민 전체가 참여하여 제정되지 못한 기본법내에 존재하는 정통성의 걸어본제를 제거해 주었다.(2)

---

\* 마인츠(Mainz)대학 공법·국제법·유럽법 담당교수

기본법은 1990년 10월 3일부로 신설연방주 및 동베를린 지역에 그효력을 발하게 되었으며 바로 이 시점으로부터 국가로서, 그리고 국제법주체로서의 동독은 소멸되었다.(3)

내독간 관계에 있어 국가적통일의재달성(Wiederherstellung)은 ‘독일 동·서독간 화폐·경제·사회통합에 관한 조약’(1990년 5월 18일), ‘독일연방의회의 제1차전독총선의 준비 및 실시에 관한 조약’(1990년 8월 3일)과 그 개정조약(1990년 8월 20일), ‘독일통일 달성에 관한 조약’(일명 통일조약 : 1990년 8월 31일) 및 보완적 합의(1990년 9월 18일)을 통하여 준비되었다.(4)

가입과 더불어 국가 및 국제법적 차원에서 동독이 소멸해 버린 사실과 기본법이 구동독지역으로 확대적용됨으로써 신설 각 주가 생성되었다는 사실은 독일이라는 전체국가가 1945년의 패전에도 불구하고 멸망하지 않았다는 점과 동독공산 지도층이 존속하고 있는 전체국가로부터 동독지역을 분리·이탈시키는데 성공할 수 없었다는 점을 확인해 준다.(5) 동독의 분리정책이 성공하지 못한 이유는 바로 미국, 소련, 영국, 프랑스라는 4대국의 권한과 책임이 전체로서의 독일에 관련하여 미치는 파급효과와 제민족의 자결권이 보장된 사실에 기인하는데 오늘날 국제법상 민족자결권을 무시하는 것은 곧 국가 멸망의 구성요건임은 물론, 법적 분리를 인정하는 것이 되었기 때문이다.(6) 4대국만이 1990년 10월 3일까지 그들의 권한을 고수했던 것이 아니라 연방정부 역시 내독관계에 있어서 자결권에 관하여 끊임없이 주의를 환기시켰다. 이에 따라 서독은 동독에 대하여 국제법을 위반함이 없이 전독 단일국적 주장을 고수할 수 있었다.(7)

독일연방공화국(서독)의 독일정책을 위한 헌법적 근거는 기본법 전문에 명시되어 있는 재통일명제에 부각되어 있다. 연방헌법재판소는 판례를 통하여 재통일명제를 모든 국가기관으로 하여금 법적인 의무로서 받아들여도록 하였다. 국가기관의 법적의무란 민족적·국가적 통일과 관련하여 존속시킬 것이 있는한(예 : 공동국적) 이를 보존하며, 사실상의 분단을 극복함으로써 민족통일과 국가통일이 다시금 달성되도록 하는 것이었다.(8) 재통일명제는 국제법

적상 자결권 행사의 헌법적 측면으로서 실증되었다. 이로써 서독은 독일민족의 자유로운 자결권 행사가 가능하도록 해주는 모든 전제조건을 보전해야 할 의무가 있었다. 그 실례로서 자결권의 주체로서 독일민족의 단일성을 미래 지향적으로 보전하며 자결권 요구를 지지해 주는 어떠한 권한도 포기하지 말 것과 같은 것을 들 수 있다. 서독인들에 의한 기본법 제23조라는 기회제공 및 그리고 동독의 독일인들에 의한 기본법 제23조라는 기회수용과 더불어 통일국가 수립의 결정이 이루어졌다. 1990년 10월 3일로 가입의 효력이 발생하게 되자 재통일명제는 충족된 것으로 간주되어 제23조와 함께 기본법으로부터 삭제되었다. 제23조 이외에 다른 통일방법, 즉 신헌법 제정을 통한 국가적 통일 달성을 규정한 제146조는 동독의 가입과 더불어 그 기능을 상실하게 되었다.(9) 그러나 개정된 제146조로 인하여 헌법개정의 가능성이 넓어졌다.

국가적통일을 통해 법률적통일(Rechtseinheit) 역시 원칙적으로는 달성될 수 있게 있었다. 그러나 일정한 과도가 없이는 법률통일이 모든 분야에서 완전히 실현될 수는 없었다. 통일조약에 이와 같은 문제점이 상세하게 규정되어 있다.

### 3. 완전한 주권의 회복

1945년 독일군의 무조건 항복과 독일의 정치적 붕괴로부터 4대 전승국이 청구하게된 전승국의 권한은 최근까지 독일의 법적상황을 결정하는 공동적 요인이 되었다.(10) 독일내 점령정권이 - 베를린 제외 - 1955년에 폐지된 후 서독과 동독은 각각 점령세력으로부터 주권이 부여받기는 하였다.(11) 그러나 이 주권은 연합국의 전 독일 및 베를린에 관한 권한과 책임이라는 유보사항 때문에 제한적인 성격을 띠고 있었다. 연합국은 강조하는 바가 다소 다르기는 했지만 항상 이 유보사항에 집착했다. 그 실례는 1972년도 양독간 기본조약 체결시에 오갔던 봉첩교환, 1973년도 양독의 유엔 가입시의 선언문 채택 등에서 나타난다. 4대국은 그 권한을 독일통일 과정에서도 분명하게 행사하였는데 물론 이는 자결권이라는 관점에서 독일통일의 외적측면에 관계되는 규정에 참

여하는 정도로 제한적이었다.(12) 양독과 4대국간의 '2+4' 회담의 결과가 1990년 9월 12일자 독일에 대한 최종결정에 관한 모스크바조약이었다. 4대국은 이 조약과 함께 베를린 및 전 독일에 관한 4대국의 권한과 책임을 정지하였고 이와 같은 4대국의 권한과 책임과 연계된 4자간의 합의, 결정사항, 실무절차를 종결하였으며, 이에 상응하여 각종 시설도 해체하였다. 예컨대 포츠담 협정과 1971년도 베를린협정을 비롯하여 연합국 항공안전본부 및 군사연락 사무소 등이 이에 해당한다. 모스크바조약 제7조에는 “통일독일은 동 조약에 따라 대내외적으로 완전한 주권을 갖는다” 라고 되어있다.

동 조약은 통일독일과 4대국에 의해 비준될 필요가 있었고 마지막 비준문서가 제출된 이후에야 비로소 효력을 발하게 되어 있었으므로 4대국은 이 조약이 1990년 10월 3일에 발효하게 될때까지 그들의 권한과 책임을 선언문을 통해 정지시켰다.(13) 이에 따라 1954년도 독일조약 역시 서방3대국과 서독간의 봉첩교환을 통해 정지되었다.(14) 서독이 완전한 주권을 사실상 갖게 되는 시점은 통일독일이라는 명칭에서도 나타나듯이 1990년 10월 3일 이라 하겠다.

한 국가의 주권에는 그 국가의 동맹체제 가입에 관한 자유로운 결정도 포함된다. 이와 같은 권한은 모스크바 조약(제6조)에 명기되어 있다. 따라서 독일 연방공화국의 북대서양조약기구 및 서유럽동맹 잔류문제에는 아무런 의문의 여지가 없게 되었다. 동독은 이미 통일전에 바르샤바조약기구로부터 탈퇴하였다.

상황이 이렇게 변하게 되자 소련군의 구동독지역 잠정 주둔(늦어도 1994년도까지) 및 4대국의 잠정적 베를린 주재에 대한 새로운 법적근거를 마련할 필요성이 생겼다. 동시에 모스크바 조약에 의해 구동독지역에 외국군을 주둔시킬 수 없다는 사항에 관하여 서독내에 병력을 주둔시키고 있는 북대서양조약기구 회원국과 합의하지 않을 수 없게 되었다.(15) 1990년 10월 3일 이후, 독일지역에 있는 모든 외국군은 개별 뿐이며, 이들은 오로지 서독이 임의적으로 조약상 보장한 권한만을 청구할 수 있게 되었다. 이는 베를린에 잔류하고 있는 병력에도 준용된다. 서방측 병력은 연방정부의 희망에 따라 구동독지역에

쓰러근이 주둔하고 있을때까지 베를린시의 서부에 주둔하게 된다.

통일독일측은 모스크바 조약을 통해 군병력을 오로지 헌법과 유엔헌장이 명시하는 경우에만 동원할 의무가 있었다. 이 조약으로 화·생·방 무기 금지가 강조되었고 연방군 병력수는 1994년말까지 370,000명으로 감축할 것이 합의되었다.(제 2조, 3조)

독일연방공화국이 국제 기구의 회원국이라는 점을 비롯한 독일연방공화국이 체결한 국제조약은 신설연방주에도 그 효력이 확대 적용된다. 특히 이는 구주공동체 창설을 위한 모든조약, 나아가 예외규정이 적용되지 않는 한 구주공동체의 기구가 발한 부수법에도 적용된다(통일조약 제10조, 11조). 동독이 체결했던 각종 국제조약에 대해서는 신뢰보호, 참여국의 이해관계, 독일연방공화국의 조약상의 의무, 구동독조약 상대국이 자유민주적 기본질서의 원칙을 지키는지의 여부 등의 측면을 고려하여 그 계속 유효성 여부, 조정, 폐기에 관한 결정이 논의될 것이다.(16)

#### 4. 국경 문제

통일독일의 군사동맹 소속문제와 더불어 영토문제가 독일문제의 외적측면 해결에서 가장 중요한점이었기 때문에 그에 대한 결정에는 4대국의 참여가 필요했었다. 그중 동부국경, 즉 오데르강-나이세강 이동(以東)지역에 관한 법적 지위가 문제되었는데, 이 지역은 1937년 12월 31일자 국경상 독일제국에 속했었다.

상기 일자는 연합국에 의해 결정된 것이다. 이는 1944년 9월 12일자 독일내 점령지역 및 대 베를린 행정에 관한 런던의정서로 확정되었으며, 그리고 1944년 및 1945년의 추가합의서에 따라 재차 확인되었다. 전지역이 점령되도록 계획되어 있었던 반면 1938년 1월 1일 이후 독일이 취득한 지역(예 : 오스트리아, 슈데텐지역, 베멜지역, 단지히)은 그 취득행위가 무효로 간주되었거나 또는 그동안 여타한 경우를 막론하고 효력이 없다고 간주되었다. 기본법 역시 단지 바이마르공화국의 영토만을 연계시키려 하였기 때문에 1945년 이후 그

어느 국가로부터도 1937년도 국경을 기준으로한 지역결정에는 이의가 없었다.(17) 그러나 ‘포츠담 협정’과 더불어 오데르-나이세 지역은 원래 계획되었던대로 소련점령지역의 일부가 아닌 폴란드 통치 내지 소련 통치하에 놓이게 되었다. 소련과 폴란드는 이와 같은 귀속상태를 항구적이고 궁극적인 것으로 보았으며, 적어도 독일에 대한 행위수행 능력이 부여된 국가로서 구체적으로 변경할 수도 있는 지역적 할당이라고 보았다. 이와 같은 형태의 공유분할적 판결(Adjudicatio)이 과연 국제법상 허용될 것인지는 이미 자체가 의문시되지 않을 수 없다. 특히 이는 ‘포츠담협정’의 결정사항으로부터 도출되지는 않는다. 비록 동 협정중에 오데르-나이세 지역과 관련하여 “구동독지역”이라고 거론되어 있기는 하지만 최종적인 국경확정은 평화조약의 규정에 따르도록 해놓았다. 미 대통령과 영국 수상은 소련에게 다가올 평화조약 체결시 동프로이센 북부지역에 소련이 접한 행정경계를 최종국경 확정에 준하여 지원할 것이라고 약속하였지만 폴란드에 대해서는 그런 약속이 없었다.

그 이후에 일어났던 사태(추방, 동 지역의 폴란드화 및 소비에트화)를 통해서도 주권은 교체되지 않았다. 서방세력과 서독이 독일로부터의 이 지역의 궁극적인 이탈을 인정하지 않았기 때문에 취득을 위한 구성요건 조차 갖추어져 있지 않았다.(18)

동독만이 1951년 7월 6일 폴란드와 체결한 괴엘리츠 조약(Goerlitzer Vertrag)을 통하여 오데르-나이세선을 “독일과 폴란드간의 국경”이라고 거침없이 표현하였다. 동독은 이때 4대국 권한으로 인하여 동독에게 독일지역에 관한 저본권한이 없다는 사실을 망각하였던 것이다. 1970년 12월 7일 서독과 폴란드간에 체결된 바르샤바조약에도 기존국경이 “폴란드 인민공화국의 서부국경을 형성한다.”(제1조)라고 되어 있는데 그럼에도 불구하고 동조약 제4조에는 독일에 관한 연합국의 합의 및 나아가 이와 연계된 평화조약체결 유보사항을 통해서 결정사항이 유동적일 수도 있다고 규정되어 있다. 1970년 8월 12일자 모스크바조약 제4조에 이에 상응하는 내용이 수록되어 있다. 서방측 연합국의 조약체결에 대한 동의에 따르면 일단 영토질서에 관한 최종적인 것인한

연합국의 권한은 오데르-나이세 지역으로도 확대될 수 있음이 명백해진다. 서독은 이와 같은 문제가 되고 있는 지역을 독일 전체국가의 주권으로부터 제외시키려 하지도 않았고 결코 제외시킬 수도 없었다.(19) 그러나 서독은 최종적인 결정이 취해질 때까지 이 지역내에 폴란드와 소련의 이 지역에 대한 주권(Gebietshoheit, 영토주권 = Territoriale Souveraeuitaet이 아님) 행사가 서독이 반대하지 않는 가운데 합법적으로 수행되고 있음을 자체적으로 인정하였다. 그러나 통일과정은 이문제에 대해서도 해답을 잘 설명해주고 있다. 모스크바조약 제1조에 따르면 통일독일의 대외경계는 “서독과 동독의 경계이며, 이 경계는 동 조약이 발효하는 날에 종국적인 것이된다.” 라고 되어 있다. 모스크바조약의 당사국이 아니었던 폴란드의 입장으로 볼때 폴란드와 독일간의 기존경계는 국제법적으로 구속력이 있는 조약으로 승인될 필요가 있는 것이었다. 이것이 곧 1990년 11월 14일에 독·폴 체결된 국경확인조약(Grenzbestaetigungsvertrag)이다.(20) 그 내용에는 독일과 폴란드간의 국경이 1950년도 괴엘리츠조약 그 수행 및 보완을 위해 체결된 합의(독일과 폴란드간 국경표식 이행에 관한 1957년 1월 27일자 의정서, 오데르만의 해상지역 경계설정에 관한 동독과 폴란드간의 1989년 5월 22일자 조약)를 비롯하여 1970년 서독·폴란드간에 체결된 ‘바르샤바 조약’을 참작하여 결정된다고 되어 있다. 그러나 만일 조약이 조약체결 당사국간에 있는 국경을 단지 “확인(Bestaetigt)”만 하는 것이라면 그 속에는 새로운 영토주권에 권리를 제공하는 규정이 마련되어야 한다. 이에 부응하여 동프로이센 북부에 관련된 쾨니히스 베르그(러시아어 Kaliningrad) 및 그 주변지역이 모스크바조약 속에 소련측을 위해 설정되었다. 양독의 통일과 더불어 다시 회복된 전독주권은 서독과 동독의 개별적 주권 내지 공동적 주권과는 달리 독일 영토상에서 행사되어야 하며 이는 정당성이 있다. 4대국 역시 모스크바조약 당사국으로서 영토의 재편에 간접적이거나 공동 참여하였다. 그러나 이에 상응하는 헌법적 이의 제기 가능성은 1990년 10월 3일을 기해 재통일명제와 기본법 제23조에 따른 가입 가능성이 폐기됨으로써 사라지게 되었다.(21)

영토문제는 대소 관계에 있어서나 대 폴란드 관계에 있어서 새로운 단계에 진입하였다. 이에는 다국적인 차원에서 구주안보협력회의나 또한 양국간 관계의 질을 전반적으로 새로운 단계로 격상시켜 보려는 노력 등이 해당된다. 그렇기 때문에 ‘선린우호협력에 관한 조약’이 소련(1990년 11월 9일)과 폴란드(1991년 6월 17일)와 체결되었다.(22) 폴란드와 맺은 조약중에는 독일계 소수집단을 보호해주는 중요한 규정이 내포되어 있다.

## 5. 결 론

국가 통일의 달성 및 이와 연계된 4대국 권한의 철회와 더불어 독일은 하나의 완전한 주권국이 되었다. 독일 본단의 증결은 유럽 본단마저 없애 버렸다. 서독은 민주적 법치국가의 공동체인 유럽공동체의 일원으로서 정치적으로 경제적으로 막강한 국가로서의 역할을 책임감 있게 수행할 수 있게 되었다.



## &lt; 註 &gt;

- 1) 동독법전 Gesetzblatt DDR I S. 1324;
- 2) E. Klein: An der Schwelle zur Wiedervereinigung Deutschlands, Neue Juristische Wochenschrift 1990, S. 1065ff. (1069);
- 3) 신 연방주(Die neuen Bundesländer)는 1990 년 10 월 3 일부로 통일조약 부속문서 II 가 발효함에 따라, 1990 년 7 월 22 일자 주도입법 (das Ländereinführungsgesetz)에 의해 형성됨.
- 4) 연방법전 BGBI. 1990 II S 537; 1990 II S. 813; 1990 II S. 885 참조.
- 5) 분리론(Sezessionsrheorie)에 관하여서는 G. Ress: Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, Berlin/Heidelberg/New York 1978, S. 216ff. 및 J. Hacker: Der Rechtsstatus Deutschlands aus der Sicht der DDR, Köln 1974 참조.
- 6) E. Klein: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Berlin 1990, S. 44ff.;
- 7) 상이한 관점에 관하여 H. v. Mangoldt/A. N. Makarov: Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Kommentar, Frankfurt/M., Stand 1987, Einleitung V와 G. Riege: Die Staatsbürgerschaft der DDR, Berlin 1986, S. 184ff. 참조.
- 8) 연방헌법재판소 판례 BVerfGE 5, 85 (127f.); 36, 1 (17f.); 77, 137 (149);
- 9) J. Isensee: Staatseinheit und Verfassungskontinuität, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd.49, Berlin 1990, S.39ff. (51ff.);
- 10) G. Zieger: Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes als Grundlage der staatlichen Einheit Deutschlands und Basis seiner Reorganisation, Berlin 1990;
- 11) 1990 년 2 월 13 일 오타와에서 개최된 > 2 + 4 < 회담의 이른바 오타와 공식, 연방정부 공보청 발행 Bulletin 27/1990, 215 면 참조.
- 12) BGBI. 1990 II S. 1317; D. Rauschnig: Beendigung der Nachkriegszeit mit dem Vertrag über die abschliessende Regelung in bezug auf Deutschland, Deutsches Verwaltungsblatt 1990, S. 1275ff. 참조;
- 13) BGBI. 1990 II S. 1331;
- 14) BGBI. 1990 II S. 1387;
- 15) BGBI. 1990 II S. 1246; 1250; 1254; 1273; 1290; 및 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 123/1990, S. 1284;
- 16) 이와같이 난해한 문제에 관하여서는 J. A. Frowein: Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deu-

- tschen Staatsrechtslehrer, Bd. 49, Berlin 1990, S. 7ff. (25ff.); 및 E. Klein, a.a.O., S. 1072f. 참조.
- 17) J. A. Frowein: Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlin, in: E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel(Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York 1983, S. 29ff. (35); B. Zündorf: Die Ostverträge, München 1979, S. 99ff.;
- 18) S. Krülle: Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neisse-Problems, Berlin 1970, S. 210ff.; D. Blumenwitz: >> ex factis ius oritur - ex factis ius non oritur <<. Zur Frage der Ersitzung der deutschen Ostgebiete durch die UdSSR und Polen, in: D. Blumenwitz/B. meissner (Hrsg.): Staatliche und nationale Einheit Deutschlands - ihre Effektivität, Köln 1984, S. 13ff. 참조.
- 19) BVerfGE 40, 141 (172);
- 20) Text in Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 134 /1990, S. 1394. 동 조약은 기타 일반적 문제를 규정하는 조약과 함께 비준되도록 함.
- 21) E. Klein: Die territoriale Reichweite des Widervereinigungsgebots, 2. Aufl., Bonn 1984 참조;
- 22) Text in Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 133 /1990; 68/1991.

< 參 考 文 獻 >

- Bernhardt, Rudolf: Die deutsche Teilung und der Status Gesamtdeutschlands in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1. Heidelberg 1987, S. 321-349.
- Blumenwitz, Dieter: Die Überwindung der deutschen Teilung und die Vier Mächte, Berlin 1990.
- Frowein, Jochen Abr.: Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans Jochen Vogel(Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York 1983, S. 29-58.
- Frowein, Jochen Abr./Josef Isensee/Christian Tomuschat/Albrecht Randelzhofer: Deutschlands aktuelle Verfassungslage. (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 49) Berlin/New York 1990.
- Haendcke-Hoppe, Maria/Erika Lieser-Triebnigg: 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen.

- 
- (Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Bd. 29) Berlin 1990.
- Klein, Eckart: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage. Berlin 1990.
- Rauschnig, Dietrich (Hrsg.): Rechtsstellung Deutschlands. Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte (Textausgabe), Nördlingen 1985.
- Ress, Georg: Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972. Berlin/Heidelberg/New York 1978.
- Schiedermaier, Hartmut: Der völkerrechtliche Status Berlin nach dem Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971. Berlin/Heidelberg/New York 1975.
- Scholz, Rupert: Der Status Berlins, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof(Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1., Heidelberg 1987, S. 351-383.
- Steinberger, Helmut: Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970, Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 31 (1971), S. 63-161.
- Zieger, Gottfried (Hrsg.): Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts, Köln/Berlin/Bonn/München 1979.
- Zündorf, Benno: Die Ostverträge, München 1979.

## 독일정책(1949년부터 1969년까지)

프랑크 알. 페취\*  
(Frank R. Pfetsch)

### 1. 역사적 특수성

서독의 독일정책은 국가수립과 더불어 시작되었다고 볼 수 있으나, 1945년부터 1949년까지 걸친 국가수립을 위한 준비단계에 이미 서독정부가 자후고려해야만 하는 현실적인 전제조건들이 조성되었다. 패전국이며 피점령국인 독일은 점령국의 의지에 따라, 즉 전승국의 대 독일정책에 의해 좌우되었다. 이러한 전승국의 대 독일정책은 다음과 같은 점에서 유사한 상황에 처해있던 다른 나라들에 대한 정책과는 구별된다고 할 수 있다.

우선 독일에는 이태리나 오스트리아와 같이 앞으로 정권을 책임지고 인수할 수 있다고 신뢰되는 정부 즉 망명에서 돌아오거나 국내에서 저항운동을 통해 형성된 반대파들로 구성된, 대기상태에 있는, 정부가 없었기 때문에 다른 피점령국들과 같이 전승국 봉치의 대상이 되었다. 그러나 전승국 연합체가 냉전을 통해 양극 구조화 됨으로써 4개 점령지간의 관계도 직접적인 영향을 받게 된다. 3개 서방 전승국들의 협력활동과 이로인한 소련과의 적대관계 형성은 결국 서쪽과 동쪽 점령지간의 상호충돌을 격화시켰는 바, 이미 1947년에 뚜렷하게 나타난 이러한 상황들은 냉전의 기류속에 발려들어가던 당시 한국이나 오스트리아의 예와 유사하다고 할 수 있다.

분단된 상황에서 출발한 초대 연방정부는 재봉일정책을 통해 분단을 원상태대로 환원시키거나, 분단을 극복하고자 노력하였다. 그러나 국가수립 이후 독일 재봉일을 달성하기 위한 방안에 대한 견해는 결코 정치적인 재 세력간에 일치되지 않았었다. 예를들어 야콥카이저(Jacob Kaiser), 크루트 슈마허(Kurt

---

\* 하이델베르크(Heidelberg) 대학 정치학과 교수

Schumacher)나 조지 플라이더러(Georg Pfleiderer)와 같은 정치가들은 민족국가  
 의 존립문제를 독일이 유럽대륙의 중심위치에 있다는 비스마르크의 지정학  
 적 관점에서 파악하였는 바, 독일통일문제 해결을 위해서는 또한 이러한 입장  
 에서 동·서 양쪽을 다 지향하는 해결방안을 모색했다. 카이저의 “교량역할  
 개념”(Brueckenkonzept)이나 슈마허의 “제3의 길”(Dritter Weg), 플라이더  
 러의 “(강대국에) 불관여”(Disengagement) 방안들은 1945년 이후 불확실한  
 상황하에서는 어느정도 실현 가능성이 있었으나, 1947년 이후 양극 적대구조  
 가 확립되면서 더이상 설득력이 없었다.

## 2. 서구결속과 재통일정책

서독의 초대수상이었던 아데나워는 상기한 독자국가 혹은 중립화 방안으로  
 부터 벗어나 서구결속방안을 선택했다. 서방측과의 결속은 역사적인 측면에서  
 보면 독일외교정책에 있어 완전히 새로운 방향설정으로 생각될 수도 있다.(1)  
 아데나워에게는 서방 3대강국을 설득하여 1949년 수립된 서독의 주권(Souver-  
 aenitaet)을 회복하는 것이 가장 급선무였는 바, 그는 서유럽 통합 및 범대서  
 양 연합체 결성노력과 서독의 독자성 확보노력을 접목시킴으로서만 이러한 서독  
 의 목표가 쉽게 달성될 것으로 판단하였다. 유럽대륙의 강대국이 되려고 노력  
 하던 프랑스가 유럽통합쪽으로 정책을 수정하고(유럽 중심적인 국제체제가 유  
 럽의 중심권이 극단화되어 양극체제로 변한 상황에 적응하기 위해), 미국이  
 안보분야에서 독일의 일정한 역할과 기여를 재차 촉구하자(한국전쟁 발발을  
 계기로) 이러한 서방 강대국으로부터 민족국가적인 인정을 받으려는 아데나워  
 의 노력은 달성이 더욱 용이해지기 시작했다. 아데나워의 대외정책을 분석한  
 학자들은 두 독일국가의 재통일이 아데나워 대외정책의 단기목표(Nahziel)가  
 아니었다는데는 의견이 일치된다. 그러나 최종목표(Endziel)와 관련해서는 견  
 해가 엇갈리고 있다.

한편에서는 재통일이 “실제 그의 정책의 근본적인 목표였고 결코 선언적인  
 의미에서의 부산물”(2)이 아니라고 주장하는 반면, 다른사람들은 재통일이

#### 14. 독일정책(1949년부터 1969년까지)

---

아니라 “서구편입이 아데나워 정책의 최종목표” (3)였으며, 독일통일 문제에 대한 언급은 단지 수사적이고 선언적인 의미 밖에는 갖지 않았다고 주장하고 있다. 서유럽통합을 민족통일 문제보다 우선시했던 아데나워의 정책은 여러가지 이유로 설명될 수도 있으나, 무엇보다 그의 자서전에 나타난 바와 같이 지역적인 귀속감(그는 서쪽 라인지방 출신임)과 종교적인 관계(구교)가 정치적 의사형성에 많은 영향을 끼친 것으로 보인다.(4)

아데나워의 정책은 1952년 스탈린이 독일통일과 관련하여 보낸 각서(Note) 처리문제를 계기로 더욱 명백해진다. 소련측은 이 각서를 통해 독일이 중립화하는 조건하에 통일을 하고 소련과 평화조약을 체결할 것을 제안했다. 지금까지도 1952년 3월 10일자 스탈린 각서에 담긴 소련측의 의도에 대해서는 논란이 있으나 아데나워와 서방 전승국들은 이 제안을 당시 논의중이던 서구 조약(Westvertraege) 체결을 저지하기 위한 선전공세로 일축하고, 자유선거가 보장되지 않는한(소련측은 UN 감시하의 자유선거안에 대해 반대했었음) 이 제안을 반대한다는 태도를 취한 반면, 당시 야당이었던 사민당(SPD)과 연정에 참여하고 있던 자민당(FDP)은 이 제안을 적극 검토할 것을 요구하였다.

서독의 서구결속 문제에 관해서는 아데나워와 서방 강대국 사이에는 완전히 의견이 일치하였다.(5) 서방진영의 논점은 자유선거 문제에 맞추어져 있었다. 서방측의 입장은 강자의 입장으로서 “자식의 흡인력”(Magnetische Anziehung)을 발동하여 먼 미래에 상대편 체제를 끌어들이 수 있다는 그러한 입장이었다.(6) 힘의 우위의 입장에서만 소련과 협상을 할 수 있고, 서방측이 통합되어야만 소련측에 압력을 행사할 수 있으며, 그래야만 독일통일문제에서 어떤 양보를 얻어낼 수 있다는 입장이었다. 아데나워는 소련이 과도한 국내외 정치적 역할로 인하여 지지계 될 것이기 때문에 서방진영이 계속 힘의 우위를 유지해야만 동독을 포기하게 될 것이라고 생각했다.(7) 재통일은 따라서 서독 체제의 특성(unter westdeutschen Vorzeichen)이 관철되는 한에서만 가능한 문제를 생각했다.

아데나워의 재통일에 대한 견해는 장차 전개될 가능성 있는 사태에 관한 다양한 가정을 전제로 하고 있었다. 즉 아데나워는 독일문제는 양진영간 상호군축을 통해 화해무드가 조성된다면 해결될 수 있다는 가정(세계긴장완화이론 : globale Entspannungstheorie), 또는 경제위기가 소련으로 하여금 세계지배의 야욕을 포기하고 사고전환을 하도록 강요할 것이라는 가정(위기이론 : Krisentheorie), 또는 늘 아데나워가 중국카드에 대해서 언급을 했듯이 소련이 중국과의 충돌 때문에 아시아에 그의 군대를 집중시키고 서방진영과는 화해를 도모하게 될 것이라는 가정(중국이론 : China-Theorie)을 늘 염두에 두고 있었다.(8)

1952년 스탈린 각서에 담긴 소련측 의도와 관련하여서는 아직도 2가지 상반된 해석이 맞서있다 : 한편은 소련측의 제안이 단지 전술적인 공세로서 서방측의 통합노력을 방해하고 소련영향권 아래 있는 동구진영을 결속하기 위한 것이라는 주장이고(9), 다른 한편은 독일통일을 위해 신중하게 고려된 제안이라는 평가이다. 그러나 양측의 주장이 꼭 상반되는 것만은 아니다. 소련측의 안보이익의 중점은 무엇보다도 통일된, 그러나 중립화된 독일의 성립에 두어졌다. 즉, 소련의 제안들은 무엇보다 서독의 군사분야에서의 서구편입을 반대하는데 목표를 둘 수 밖에 없었다.

재통일 전략으로써 힘의 우위정책 추구 입장은 전후 독일정책 유형에서 불확정적인 정책중의 하나로 간주된다 : 힘의 우위정책을 통한 재통일(Wiedervereinigung durch eine Politik der Staerke)은 나중에 유럽문제 해결 범주내에서의 통일은 그 정책유형이 달리 표현되기는 하나 두가지 정책 유형에서는 재통일문제가 불확정적인 미래로 취급된다. 1951년 석탄·철강 유럽공동체 형성과 서독의 1954년 북대서양조약기구(NATO) 가입, 1957년 유럽경제공동체(EWG, EEC) 창설을 통해 서독은 서방국가체제에 완전히 편입되었으며, 이러한 서방측에의 결속이 오늘날까지도 독일 대외정책의 기초를 이루고 있다.

이러한 서구편입을 통한 서방통합정책이 통일문제 해결에 있어서 의미하는 바는 제한(Abgrenzung), 고립(Isolierung), 대결(Konfrontation)이 서독의 대

외정책을 결정하는 요소가 되어버렸다는 사실이다. 1950년대 중반부터 동독과 쏘련측에 의해 시도된 동독의 국제법적 인정을 목표로한 2개국방안(Zwei-Staaten-Konzeption) 실현을 위한 노력들은 서독과 서방측에 의하여 동독내의 민주적 정통성 부재와 서독의 단독대표권(Alleinvertretungsanspruch)을 근거로 거부되었다. 할슈타인 원칙이라는 외교정책적 수단을 통해 1969년까지 동독을 국제법적으로 고립시켰으며, 사회주의 진영 이외의 국가들로부터 외교적 승인을 얻지 못하도록 방해했다.

동독수상 오토 그로테볼(Otto Grotewohl)이 제안했던 전독위원회(Gesamtdeutscher Rat) 창설 방안이나, 동독 대통령 빌헬름 피크(Wilhelm Pieck)이 제안했던 서독대통령 테오도르 호이쓰(Theodor Heuss)와의 회동, 쏘련측이 제안했던 중립화된 통일독일과 평화조약체결 제안, 동독공산당(SED)이 제안했던 국가연합안, 동독서기장 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)가 제안했던 근축, 평화조약 그리고 국가연합안에 대한 국민투표 제안 등은 서독측에 의해 거부되었다. 이러한 제안들의 이면에는 서독과 나란히 국제적으로 인정을 받고 사회주의적 사회체제를 강화시키고 안정시키려는 동독의 저의가 깔려있는 것으로 간주되었다. 대신 서독정부는 동독이 민주적인 선거를 통해 정통성을 획득하지 못하면 동독에 있는 독일인(동독주민)과 대화할 권한이 있다는 입장을 강력하게 견지했다.

### 3. 60년대 독일정책의 새로운 움직임

1962년 쿠바사태 이후 미·쏘간에 시작된 화해무드와 함께 서독정부는 동방정책과 민족문제 해결에 있어 새로운 방향전환을 모색했다. 외무장관 쉬뢰더(Schroeder)는 1963년부터 “변화된 정책”(Politik der Bewegung)을 표방하며 동구권 국가에 문호를 개방했다. 1963년 폴란드, 루마니아, 헝가리와 1964년 불가리아, 1967년 체코에 각각 무역대표부를 설치하였다. 이러한 방향전환은 전체적으로 보면 서서히 진행되었지만, 차후의 민족문제 해결에 있어서 중요한 변화가 시작되는 기점이 되었다. 동·서 진영간 화해무드는 이러한 독일정책이 가능하도록 만들었다.



사민당의 정치인인 에곤 바는 1963년 7월 소위 부짱거연설(Tutzinger Rede)에서 동구권 및 소련·동독과의 접촉을 개시함으로써 “접촉을 통한 변화”(Wandel durch Annaeherung)를 유도해야 한다고 주장했다. 양독간 주민들의 인도적인 고통을 해소하기 위한 “점진적인 정책”(Politik der kleinen Schritte)의 첫 성공사례로서 1963년 12월 베를린 통과사증협정을 들수 있는 바, 이러한 정책의 추진자는 당시 베를린 시장이었던 빌리 브란트였다. 이러한 동방정책상의 방향전환은 사민당내에서 대다수로부터, 그리고 자민당내의 발터 쉘(Walter Scheel)을 중심으로한 계파로부터 적극적인 지지를 받았다. 1963년 루트비히 에어하르트(Ludwig Erhard)가 수상으로 당선되었는 바, 그는 1966년 3월 차후 동방조약의 중요내용이었던 동구권 국가에 대한 무력사용 포기를 선언한 소위 평화 선언문(Friedensnote)를 통해 새로운 동방정책 추진에 기여했다.

1966년말 자민당이 재정정책에서 불화를 이유로 연정에서 탈퇴한 후, 기민당/기사당은 사민당과 최초로 대연정을 실시하는 바, 키징거 수상은 사민당에게 외상직을 할애하여 대외정책을 공동으로 결정토록 한다. 새로운 연정의 동방정책의 중점을 소련, 폴란드, 체코와의 화해와 협력도모에 두어졌으나, 아직 동독에 대해서는 서독의 단독대표권이 그대로 주장되었다. 동독은 여전히 “독일내의 또다른 일부분”(der andere Teil Deutschlands)으로서 인간적, 경제적, 문화적 관계를 개선해야할 대상으로 간주되었다.

#### 4. 결 론

1949년부터 1957년 기간동안의 아데나워 대외정책의 중점은 서독민족의 주권을 회복하는데 주어졌다. 1957년부터 1963년 기간동안에 작은변화가 일어났다. 미·쏘간 화해무드가 조성되는 동안 “변화된 정책”을 통해 양독간에 첫 결실이 맺어졌다. 1963년부터 1969년 기간은 1968년 체코에 대한 소련의 침공으로 말미암아 화해무드가 이미 시작된 긴장완화 추세속에서 새로운 정책전환이 시도된 시기라고 할 수 있다.

#### 14. 독일정책(1949년부터 1969년까지)

---

양독국가의 독일정책의 가장 중요한 요소중의 하나는 베를린의 지위문제였다. 베를린을 둘러싼 논쟁은 늘 위기와 동시에 어떤 새로운 기회를 부여하였다. 베를린을 둘러싼 위기는 1948년, 1958년, 1961년에 일어났으며, 통과사증협상의 타결과 베를린에 대한 4개국 협정을 통해 양독간 돌파구 마련을 위한 새로운 기회가 부여되었다.

< 註 >

- 1) F. R. Pfetsch: Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1980, München 1981, S. 205-208 참조.
- 2) K. Gotto: Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954-1963, in: R. Morsey/K. Reggen: Adenauer Studien III, Mainz 1974, S. 7;
- 3) A. Baring: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, München/Wien 1969 참조.
- 4) K. D. Erdmann: Adenauer in der Rheinlandpolitik nach dem Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1966 참조; J. Daniels (R. Augstein의 필명): Deutschland - ein Rheinbund ? Kommentare zur Zeit, München/Wien 1969 참조.
- 5) H.- P. Schwarz: Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949. 2. Aufl., Stuttgart 1980 참조.
- 6) 소위 독일정책에서 자석이론은 정확히 말하자면 Kurt Schumacher로부터 비롯됨. Schumacher는 1947.5.31 당내 고위층에게 다음과 같이 말한바 있음. "Man muß soziale und ökonomische Tatsache schaffen, die das Übergewicht der Westzonen über die Ostzone deklarieren ... Die Prosperität der Westzonen, die sich auf der Grundlage der Konzentrierung der bizonalen Wirtschaftspolitik erreichen läßt, kann den Westen zum ökonomischen Magneten machen. Es ist realpolitische vom deutschen Gesichtspunkt aus kein anderer Weg zur Erringung der deutschen Einheit möglich als diese ökonomische Magnetisierung des Westens die ihre Anziehungskraft auf den Osten so stark ausüben muß, daß auf die Dauer die bloße Innehabung des Machtapparates dagegen kein sicheres Mittel ist." (W. Abels-hauser: Zur Entstehung der 'Magnet-Theorie' in der Deutschlandpolitik, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 27 Jg. 1979, S. 661-679 에서 인용)
- 7) K. Adenauer: Erinnerungen. Bd. II 1953-1955, Frankfurt/M. 1966;
- 8) H.- P. Schwarz: Die Deutschlandpolitischen Vorstellungen Konrad Adenauers 1955-1958, in: Ders.(Hrsg.): Entspannung und Wiedervereinigung. Rhöndorfer Gespräche. Bd. 2, Stuttgart/Zürich 1979, S. 18-22 참조;
- 9) H.- P. Schwarz: Die Legende von der verpaßten Gelegenheit. Die Stalin-Note

#### 14. 독일정책 (1949년부터 1969년까지)

---

vom 10. März 1952. Rhöndorfer Gespräche. Bd. 5, Stuttgart/Zürich 1982; H. Graml: Die Legende von der verpaßten Gelegenheit, in: Vierteljahreshefte zur Zeitgeschichte, 29. Jg. 1981, S. 307-341;

10) B. Meissner: Die Sowjetunion und die deutsche Frage 1949-1955, in: D. Geyer (Hrsg.): Osteuropa-Handbuch. Band: Sowjetunion. Außenpolitik 1917-1955, Köln/Wien 1972, S. 449-501.

#### < 参 考 文 献 >

Adenauer, Konrad: Erinnerungen. Bd. I 1945-53 (1985), Bd. II 1953-55 (1966), Bd. III 1955-59 (1967), Frankfurt/M. 1965-1967.

Baring, Arnulf: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, München/Wien 1969.

Goldbach, Marie-Luise u.a.: Bibliographie zur Deutschlandpolitik 1944-1974, Hrsg. vom Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen, Frankfurt/M. 1975.

Meissner, Boris: Die Sowjetunion und die deutsche Frage 1949-1955, in: D. Geyer (Hrsg.): Osteuropa-Handbuch. Band: Sowjetunion. Aussenpolitik 1917-1955, Köln/Wien 1972, S. 449-501

Pfetsch, Frank R.: West Germany: Internal Structures and External Relations, New York 1988.

Ders.: Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1980, München 1981.

Schwarz, Hans-Peter: Die Legende von der verpaßten Gelegenheit. Die Stalin-Note vom 10. März 1952. Rhöndorfer Gespräche. Bd. 5, Stuttgart/Zürich 1982.

Ders.: Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949. 2. Aufl., Stuttgart 1980.

Steinger, Rolf: Eine Chance zur Wiedervereinigung ? Die Stalin-Note vom 10. März 1952, Bonn 1985.

Ders.: Deutsche Geschichte 1945-1961. Darstellung und Dokumente in zwei Bänden, Frankfurt/M. 1983.

## 독일정책(1969년부터 1982년까지)

크리스티안 하케\*  
(Christian Hacke)

### 1. 빌리브란트/발터 쉘 정부의 독일정책

브란트/ 쉘 정부의 독일정책의 결정권은 수상실에서 독점하였다. 브란트는 2개국이론(Zwei-Staaten-Theorie)을 특수한 방법으로 설명함으로써 1969년 정책변화를 강력하게 시사했다 : "비록 독일에는 2개국이 실제로 존재하고 있다 하더라도 이들은 서로 외국이 아니며 이들간의 상호관계는 특수한 성격을 갖는다고 할수 있다."

할슈타인 독트린 대신에 쉘 독트린이 새로운 가능성을 열어놓았다 : "동독과의 조약을 통한 합의는 우리민족의 분단극복에 기여하게 될 것이다. 그러므로 동독의 대외관계에 대한 우리의 기본방침은 동베를린정부가 얼마만큼 제도화된 병존(ein geregeltes Nebeneinander) 상태를 거쳐 공존(Miteinander) 상태로 나아가느냐에 따라 결정될 것이다. 다른 모든국가에 대해서도 바라건대 이러한 동독과의 관계가 완전히 제도화 될때까지 동독의 대외적 지위에 관한 문제를 구체적으로 결정하지 않음으로써 내독관계 개선노력에 난관이 조성되지 않도록 했으면 좋겠다"

다음과 같이 양독간에는 서로다른 이해를 초월하는 제도화된 틀을 갖춘 체제가 형성되었다 : 즉 동독정부는 서독정부가 외교관계에 있어서 동독을 동등하게 대하고 국제관계에서 더 많은 재량을 부여하는 경우에만 양독간의 관계를 더욱 발전시키려 하였다. 달리 표현하자면 동독정부는 서독정부(사민-자민당 연정)가 양독간 국경을 인정하는 경우에만 그 국경을 제한적으로 개방하려는 의도였다.

---

\* 함부르크 국방대학(Universitaet der Bundeswehr Hamburg) 정치학과 교수

## 15. 독일정책(1969년부터 1982년까지)

---

1970년 3월 19일 에어푸르트 정상회담과 1970년 5월 21일 카셀 정상회담에서 브란트 수상은 다음과 같이 제안하였다.

- 양 국가는 독일민족의 단일성을 유지해야 한다. 양독국가는 결코 서로 외국이 아니다.
- 양 국가는 국제법의 제 원칙을 준수해야 한다.(국경불가침의 존중, 분쟁의 평화적 해결 등)
- 한 국가의 사회구조를 변경시키기 위해 군사력을 동원해서는 안된다.
- 선린협력관계가 최대한 증진되어야 한다.
- 독일에 대한, 특히 베를린에 대한 4대국의 책임이 변함없이 유지되어야 한다.
- 4대국은 베를린과 베를린을 둘러싼 조건을 개선하도록 노력해야 한다.

카셀 정상회담에서 브란트는 소위 20개항으로된 사민-자민당 연정의 독일정책에 관한 청사진을 제시했다. 1~19항에는 자유왕래와 조약을 통한 제도화된 협력을 토대로 양독국가간에 관계를 개선하고자 하는 희망사항들이 구체화되어 있다. 마지막 20항에는 양독의 유엔가입 문제가 언급되어 있는데 19개항에 걸쳐 구체화되어 있는 화해에 기초하여 양독 및 국가는 유엔 회원국이 된다는 것이다. 즉 서독정부는 1~19항에 걸쳐 제안되고 있는 프로그램이 실현되어 양독일 국가 내부간의 관계가 질적으로 새로이 전환된 다음에야, 20항에서 언급하고 있는 양독일 국가의 대외관계가 변경되고 개선될 수 있다는 것이다. 이러한 조건부 요구는 받아들여지지 않았다. 그 이후 2년반 동안에는 독일정책에 변화가 없었으며, 1972년 11월에야 기본조약이 가서명 될 수 있었다. 브란트는 소련이 양독간의 관계개선에 어떤 결정적인 조치를 취하기전에 그의 동방정책을 통해 특히 독·소간의 관계가 먼저 측면보강적으로 개선되고, 안정되어져야 한다는 점을 인식해야만 했다.

## 2. 기본조약

동방조약의 비준동의와 베를린협정의 발표이후 1972년 5월 26일 처음으로 통행조약(Verkehrsvertrag)이 서명되었다. 이 조약은 양독간에 처음 맺어진 국가조약이다. 처음으로 아직 연금수령 연령이 아닌 동독주민들도 긴급한 가사사정이있는 경우 서독을 방문할 수 있게 되었다. 이러한 배경하에 1972년 6월 15일 에곤 바와 미하엘 콜간에 기본조약에 관한 협상이 시작되었다. 동독측은 가능한한 빨리 그들의 대외관계 수립의 장애를 제거하고, 유엔에 가입하고 서방 제국들과 외교 관계를 수립하기를 희망했다. 서독정부는 카셀의 20개항 실천에 중점을 두고 협상을 진행했다. 에곤바는 브레즈네프, 호네커와 비밀협상을 계속했는데, 1972년 10월 10일 브레즈네프와 4시간에 걸친 비밀접촉 끝에 협상의 돌파구를 마련했다. 1972년 11월 8일 기본조약의 최종본안이 작성되었다. 브란트/셸 정부는 기본조약 체결시 아직도 외국사람들은 이해하기 힘든 동독에 대한 국제법적인 승인이 아닌 내독관계에 특수한 지위를 부여하는 새로운 법적체계를 창조하였다. 외국에서는 기본조약은 분단조약(Teilungsvertrag)으로서, 2개 독일국가화를 최종적으로 확인하는, 평화조약의 대체하는 성격을 갖는 조약으로 평가되었다. 이러한 평가는 연방정부의 주장과 특히 헌법재판소의 판결과는 상충되는 것이었다. 기본조약과 그 후속협약 등은 잠정협정의 성격(Modus-Vivendi-Charakter)을 갖고 있으며, 독일문제는 법적으로 완전히 해결된 것이 아니고, "미해결인 채로 남아있다"(bleiben offen)는 것이 서독 정부 주장의 요지였다. 본과 동베를린간에 대사를 교환하지 않고, 상주대표를 교환하며, 외무성이 아닌 수상실이 이 상주대표를 관장하는 것이 이러한 내독관계의 특수성을 반영하고 있다고 서독정부는 주장했다.

브란트 수상은 민족의 개념과 민족문제를 양독간 특수관계 개념과 연계시켰다. 그의 민족개념의 출발점은 양독국가간의 공통성 즉 언어, 문화, 역사 그리고 가족 및 인간적 관계 등을 강조하는 문화적인 공통성을 갖는 민족(Kulturnation)이었다. 이러한 내독간의 특수한 성격 강조는 동독의 반발에

에 부딪혔다. 그러나 동독은 서방제국들과의 외교관계수립과 유엔가입을 통한 존재의 인정 등 그들이 희망했던 바를 달성 할 수 있었다.

다른한편 서독은 실질적이고 인도적인 문제 해결에 있어서 자유왕래의 완전 보장과 내독관계의 제도화라는 목표를 기본조약에 불충분하게 반영하는데 만족할 수 밖에 없었다. 양독일 국가는 다만 "관계정상화와 더불어 실질적이고 인도적인 문제해결을 위해" 노력한다는 선언만을 할 수 있을 뿐이었다. 그러나 기본조약 체결에서 서독정부는 결코 핵심적인 기본 입장을 포기하지 않았었다. 기본조약은 국제적인 화해추세 속에서 단기적으로는 자유왕래를 보장하고 장기적으로는 자결권을 보장하는 하나의 가능한 수단이었다.

서독은 동독의 유엔가입과 서방세계로부터의 승인을 통한 국제법상의 존재 인정문제에 대해서는 이를 통해 양독간의 자유왕래가 증대되리라는 것을 기대했다. 이러한 서독정부의 조약에 대한 소극적인 해석입장은 서독내에서 조약을 일방적으로 해석하며 좀더 동독에 대해 공세적인 입장을 취해야 한다는 당시 야당인 기민/기사당의 주장과 동독측의 일방적인 제한조치(Abgrenzung)에 의해 난관에 봉착했다.

원래 동방조약들과 봉행조약에 이르기까지의 독일정책에 관한 조약들은 독일정책의 핵심인 기본조약 체결을 위한 사전조치에 불과했었다. 그러나 기본조약 체결 이후 내독관계의 정상화는 양독국가의 대외적인 새로운 관계설정의 뒷켄으로 물러나게 되었다. 동독측은 기본조약의 합의를 초월하는 더 많은 내부문제에 불간섭을 요구하며 자유왕래 문제에 거부자세를 표명했다.

그러나 기본조약은 내독관계에 많은 진전을 가져왔다. 기본조약을 통해 분단화 과정이 부분적으로 중지되었고, 동독주민들에게는 서방세계로 향한 더 많은 문호가 개방되었으며, 이혼한 부부들은 재회를 위해 서독을 방문했으며, 부모는 자식을 방문할 수 있게 되어 많은 가족상봉이 이루어졌다. 국경지역에서도 상호방문을 위한 새로운 가능성이 조성되었다. 국경이 생김으로 갈라졌던 이웃간 또는 가족간 상봉이 새로이 이루어지게 되었다. 국경근방에 살던 600만 정도의 서독주민들은 간단한 방법으로 동독지방을 방문할 수 있게 되었



으며, 4개의 국경통과소가 새로이 개설되었다. 아울러 서독기자들은 동독에서의 취재허가를 얻게 되었다.

기본조약의 비준동의법안은 1973년 5월 11일 하원에서 268:217로 통과되었으며, 서독의 유엔가입 법안도 근소한 차이기는 하지만 과반수를 얻어 통과되었다. 1974년 초부터는 독일정책에 있어 약간의 침체기에 접어들게 된다. 1973년 11월 5일 동독측은 여행방문객들의 의무환전액을 두배로 올림으로서 양독간 합의의 의미와 기본정신을 손상시켰으며, 그결과 여행 및 방문객의 수가 현저하게 감소되었다. 그때문에 브란트는 내부적으로 양독관계의 전망에 대해 회의적인 입장을 표명하곤 하였다.

### 3. 헬무트 슈미트/한스 디트리히 겐서의 독일정책

슈미트 수상 재임기의 독일정책은 외교정책으로도 소극적이며, 구체적인 정책모색에 있어서도 경제상태를 못벗어난 하나의 침체기를 맞는다. 기욤 간첩 사건은 브란트 수상을 물러나게 했을 뿐 아니라 양독관계에 충격과 얼마동안의 냉각기를 가져왔다. 독일정책은 세계경제의 위기와 슈미트의 소련 중시 정책으로 인해 재2선으로 물러나게 되었다.

1974년부터 1979년간 슈미트는 독일정책에 있어서 동독과의 화해를 모스크바와의 협상과 접촉을 통해 모색했다. 그는 재임기간 초기에 호네커 정부를 거의 무시하다시피 했다. 슈미트 수상은 동베를린 소재 서독 상주대표부 대표이자 협상의 주역이었던 귄터 가우스(Guenther Gaus)에게 협상의 범위를 좁게 한정하도록 지시했다. 1979년 이후 동·서 진영간에 위기가 다시 격화되자 슈미트 수상은 비로서 브란트가 이룩해 놓았던 독일정책의 성과물들을 관리만 할 것이 아니라, 독자적으로 새로운 정책을 개발·추진해야할 필요성을 느끼기 시작했다.

동시에 서독기본법 전문에 명시된 "유럽의 평화질서 정착을 위해 노력하며, 독일민족은 자유로운 자결권 행사를 통해 독일의 자유와 통일을 이룩한다"라는 정치적목표는 호네커에 의해 이데올로기적으로 부정되었다. 호네커의 교류

## 15. 독일정책(1969년부터 1982년까지)

---

협력 제한정책(Politik der Abgrenzung) 추구, 조약의 기본정신에 대한 일방적인 왜곡된 해석, 계급투쟁적인 봉독의지 표명 등이 양독간의 관계에서 불화의 요소로 상존했다.

### 4. 후속조약들의 문제점

1974년 9월 슈미트와 호네커간의 서신교환과 1974년 10월 슈미트의 소련 방문이 있는 직후 서독측 협상대표인 가우스의 주도하에 "상대편에게 결코 손해를 주지 않는 상호이해 관계의 절충을 통한 협력구조 형성"이라는 궁극적인 목표하에 후속조약들이 체결되었다. 1974년에서 1980년까지 가우스는 동독과 총 17개의 조약적 성격을 갖는 협정을 체결하였다. 가우스의 후임자인 클라우스 뵐링(Klaus Boelling)은 1980년부터 1982년간 상주대표부의 대표로서 협상을 계속해 나갔다. 후속협약들은 다음과 같다 : 1974년 4월 건강·보건분야 협정과 비상업적인 지불·청산에 관한 협정, 1975년 12월 베를린과 마리엔보른간 고속도로 신설 협정, 1976년 3월 우편 및 통신 협정, 1976년 5월 상대편 국경을 넘어서는 갈탄채취 폐지에 관한 협정, 1978년 11월 베를린과 함부르크간 고속도로 및 베를린의 텔토프(Teltow) 운하건설에 대한 협정, 1979년 12월 수의사 협정, 1980년 4월 바르타(Wartha)와 헬레스하우세(Herleshausen)간 고속도로 연결 협정, 1982년 6월 상호지불거래 협정, 서베를린 시민의 동베를린과 동독 하루방문 방식에 관한 협정, 슈톨페(Stolpe)마을의 국경통과소 설치에 관한 협정, 1982년 9월 상호 청소년교류에 관한 협정 등이 이때 체결된 협정들이다. 1974년부터 1982년간의 주요 협상에서는 베를린에 관한 문제해결에 주력하였다.

1975년말 이후 2년동안은 양독간 협상에서 어떠한 성과도 없었는데 동독측은 양독간 관계개선은 "80~100개 항의 교류·협력 목록이 중요한 것이 아니라 국제법적인 일반원칙의 기초위에서 추진될 때만" 지속적으로 가능하다고 주장하였다. 1970년부터 1982년까지 약 3만명의 독일인이 동독으로부터 서독으로 이주하였다. 동독정부는 교류·협력 제한정책을 통해 서독으로의 방문자

수를 줄이려고 노력하였다. 긴급한 가사사유에 한해서 1978년에는 48,659명의 동독주민만이 서독을 방문, 여행할 수 있었고, 1979년에는 41,474명으로 줄었다. 1980년에는 그 수가 더욱 줄어 들었다. 동시에 1977년 초부터 서독인과 서베를린 주민들의 동독여행이 점점더 거부되거나 제한당했다.

#### 5. 1981년 12월 호네커와 슈미트간의 회담

동독정부는 서독수상을 동독으로 초청하는 형식의 정상회담을 통해 동독의 국가적 위상을 대외적으로 높이려고 시도하였다. 또한 동독은 이 정상회담을 통해 주권(Souveraenitaet)을 과시하고 양독간의 정책이 소련을 통해 결정되기도 하지만 독일인들간의 직접적인 협상을 통해 이루어진다는 것을 강조하려 하였다. 그러나 이 정상회담을 통해 본질적인 성과는 거의 이루어지지 않았다.

#### 6. 결 론

1969년부터 1982년까지의 독일정책은 많은 성과가 있었다. 동구권과 서방제국에 대한 대외정책이 적극적으로 추진되었다. 그러나 1969년부터는 화해정책에 있어서 역설적인 결과가 나타났다. 즉 화해정책은 독일내에서는 그 효과가 제한적으로만 나타났다고 할 수 있는데, 특히 자유왕래의 실현문제가 그러했다. 그럼에도 새로운 동방정책은 서독의 외교정책적 재량권을 동구권 지역까지 확대시켰을 뿐만 아니라, 전 세계적으로 서독의 위상을 재고시켰다. 또한 이러한 새로운 동방정책을 통해 슈미트는 재임 마지막 4년동안 동·서 갈등의 와중에서 양 강대국에 대해서 나름대로 독자적인 영향력을 행사할 수 있었다.

1969년부터 1982년까지 기간동안의 독일정책의 특징은 양독관계를 법적으로 명문화 하거나 조약을 통해 제도화 하였다는 점인데 문제는 이 조약들이 "명확한조약이 좋은 조약이다"라는 국제법적 명제를 따르고 있지 않은데 있었다. 그리하여 저음부터 양측에 의해 조약이 정반대로 해석될 여지가 존재하고 있었다. 또한 1969년부터 1982년까지 기간동안 독일정부는 독일정책의 장기적이고 궁극적인 목표를 명확하게 설정하지 않으려 했다. 예를들어 전통적으로 강

## 15. 독일정책(1969년부터 1982년까지)

---

조되던 재통일, 민족의 단일화, 자결권, 자유선거 등의 목표가 이 기간동안에는 장기적인 관점에서 거의 강조되지 않았다. 특히 기본조약은 이러한 상호대립관계를 적절하게 표현하고 있는데 어떤 부분은 양측이 합의하는 조약문안을 통해 양측의 대립관계를 절충식으로 표현하는 형식을 취하고 있지만, 어떤 부분 특히 민족문제와 이로부터 연유하는 국적문제와 같은 경우는 명확하게 반대적인 입장을 표현하고 있다.

이 기간동안 새로운 독일정책은 많은 성과가 있었다. 그러나 서독측이 국제화해정책적 관점에서 강조하는 중심개념인 초민족성의 원칙(des Prinzip der Transnationalitaet)과 동독측의 교류·협력 제한노력과 국제법상의 주권요구는 양측간에 결코 극복할 수 없는 적대관계를 지속시켰다. 이 기간 동안의 독일문제는 제 조약을 통해 공식화되는 경우에만 제한적으로 정상화되었다고 할 수 있으며, 또한 새로운 국제관계에 의해 규정되었다. 1969년부터 1974년까지 브란트와 쉘 정부의 독일정책은 미·쏘간의 화해정책과 병행하여 추진되었던 반면, 그 이후 슈미트와 겐서 정부의 독일정책은 미·쏘간에 새로이 형성된 긴장관계속에 진행되었다.

< 参 考 文 献 >

- Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt/Scheel, Stuttgart 1982.
- Bölling, Klaus: Die fernen Nachbarn. Erfahrungen in der DDR, Hamburg 1983.
- Bracher, Karl Dietrich/Jäger, Wolfgang/Link, Werner: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 5/I: Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt, Stuttgart 1986.
- Brandt, Willy: Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960-1975, Hamburg 1976.
- Gaus, Günter: Wo Deutschland liegt, München 1986.
- Hacke, Christian: Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988.
- Jäger, Wolfgang/Link, Werner: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bd.5/II: Republik im Wandel 1974-1982. Die Ära Schmidt, Stuttgart 1987.

## 독일정책(1982년부터 1990년까지)

프리드베르트 플뤼거\*  
(Friedbert Pflueger)

### 1. 헬무트 콜(Helmut Kohl) 정부의 입장

이 기간동안 연방정부는 기본법의 전문에 명시된 통일명제를 강조하고 독일 통일은 자유로운 자결권 행사를 통해 이루어야 한다는 의지를 늘 표명했다. 연방정부는 독일문제의 해결을 위해서 결코 민족적인 독자노선(Sonderweg)을 거부했는데 그것은 “이웃국가들의 지지와 동의가 필수적” 이라고 보았기 때문이다.(1)

또한 연방정부의 견해에 의하면 기본법 전문은 유럽의 통합을 그 목표로 하고 있기 때문에 독일문제는 단지 유럽적인 의지와 가치에 부합되어야만 해결되는 것이었다. 단일민족국가 그 자체는 결코 기본법의 명제나 주민들의 정치적 의식에 상응하지 않는 것으로 보았다. 오히려 민족의 통일은 우선 그 민족구성원들의 자유의 쟁취에 의해 달성되어야 한다고 주장했다. “자유가 통일의 전제조건이며, 통일은 결코 자유를 댓가로 하는 가운데 이루어질 수 없는 것” 이었다.(2)

콜 정부는 무엇보다도 독일문제를 영토적인 문제로 보지 않고 모든 독일인을 위해 자유와 자결권을 쟁취해야 하는 과업으로 간주했다. 이러한 콜 정부의 접근방법은 이전 사민/자민당간 연정의 그것과 비교할때 무엇보다도 서구 결속을 강조했고, 체제경쟁을 의식하여 독일문제를 늘 미해결인 것으로 간주했다는 점에서 특이하다. 그러나 동시에 동독과의 실제적인 협력관계도 그대로 지속시켰으며, 이를 더욱 심화시켰다고 할 수 있다.

---

\* 기민당(CDU) 국회의원

## 2. 헬무트 콜 정부의 구체적인 정책

콜 수상은 취임 직후 동독과의 협력관계를 지속시킬 것을 선언하고, “계속 유효한 협정들에 근거하여 주민들의 편의를 위한 포괄적이고 장기적인 해결책 마련”에 관심이 있음을 표명했다. 동독정부에 대해서는 새로운 서독정부가 인계받은 모든 의무의 이행에 노력하며 “이미 체결된 양독간 조약들을 적극적인 평화정책을 추진하는데 활용할 것”임을 천명했다.(3)

그럼에도 불구하고 콜정부의 독일정책은 지지부진하게 성과가 없었다. 1983년 6월 23일 “분단독일의 민족현황”에 관한 보고서에서 콜 수상은 동독주민들의 국적박탈과 서독으로의 추방문제, 여행·방문객의 감소, 국경에서 까다로운 검문·검색과 여행방해 조치들에 대해 의의를 제기했다.

점점 긴장되어가는 국제관계 속에서 특히 중거리 핵무기의 서독배치 문제와 관련하여 양독간의 본질적인 관계개선은 한계에 부딪혔으며, 동독 국가수반이었던 호네커의 서독방문도 이루어지지 못하게 되었다. 양독 관계개선의 돌파구는 1983년 6월 29일 서독정부가 바이에른 주지사 슈트라우스의 노력으로 성사된 시중은행단의 동독에 대한 10억 마르크 차관제공에 보증을 함으로써 마련되었다. 이 조치는 지도부에 대한 하나의 신뢰구축 신호였으며, 동·서 냉전의 지속으로 실질적인 협력활동이 어려워진 가운데서도 양독관계가 구체적인 진전을 가져올 수 있도록 증대한 계기를 마련했다.

1983년에는 호네커와 많은 서독의 정치지도자들간의 회동이 이루어졌으며, 이러한 동안에 호네커는 양독간 경계선에 배치한 탈출자에 대한 자동발사 사살장치를 철거하겠다는 구체적 약속까지 하게 되었다. 10억 마르크 차관제공을 통해 구체화된 실질협력관계 형성에의 희망은 서독연방의회가 중거리 핵무기를 서독에 배치하기로 결정함으로써 또다시 사라지고, 양독간 관계는 새로운 “빙하기”에 돌입했다.

이 시기에 미·쏘간의 관계는 거의 제로상태에 가까울만큼 대립이 격화되었으나, 호네커는 심각한 동독경제의 침체상태를 의식하여 이러한 서독의회 결

정이 있은후 3일만에 “모든 세력들과의 정치적인 대화가 가장 중요하다” (4)고 하면서 흑서 있을지도 모를 핵전쟁으로부터 “피해의 최소화”(Schadenbegrenzung)를 역설하기 시작하였다. 서독정부는 동독측의 이러한 태도에 대해서 경의를 표하고, 미·쏘간 신냉전의 어려운 시기에 양독국가가 평화에 대한 “책임공동체”(Verantwortungsgemeinschaft)를 구성할 것을 제안하였다.

또한 양독국가는 실질적인 협력관계가 국제적인 긴장에 영향을 받지 않고 지속될 수 있도록 노력하였다. 1984년 11월 30일 마지막 국경의 자동발사 장치가 철거되었는 바, 그것은 비록 국경에서 완전한 자유왕래를 보장한 것은 아니었지만 커다란 진전으로 평가될 수 있었다. 동독측은 1984년에 40,000명의 동독주민들이 서독으로 합법이주하도록 허용했으며, 여행 및 방문과 통과 여행시 그 수속절차와 검문검색 절차도 현저하게 수월해졌다. 그외에도 문화분야, 환경분야 특히 수질오염제거·산림피해방지, 핵시설 안전문제에 관해 많은 전문가들의 회담과 협상이 이루어졌다. 내독간 무역분야에 있어서는 1983년보다 증가된 150억 VE(청산단위)의 무역량을 기록했다.

서독으로의 이주희망자가 증가하자 동독정부는 당초 의도했던 효과(비판 잠재세력을 추방함으로써 체제의 안정을 도모함)를 거두기 보다는 반대로 자기 주민들의 광범위한 서독에의 흡입현상에 두려움을 갖기 시작했다. 때마침 1984년 7월과 11월에 동독주민들은 서독의 상주대표부와 프라하 주재 서독대사관을 점거하고 서독으로의 이주를 관철시키려 하였다. 서독정부는 이러한 “뿔문을 통한” 동독주민들의 비합법적 이주요구를 조심스레 거절했다. 1984년 10월까지 36,000명을 기록한 합법적인 이주가 이러한 사태로 영향을 받지 않도록 하기 위함이었다.

1984년 7월 25일 수상실 예닝어 국무상은 서독정부는 동독에게 추가로 9억 5천만 마르크의 은행차관에 대한 보증을 선다고 발표했다. 아울러 서독정부는 이 성명에서 동독정부가 이에 상응하여 양독 주민들의 통화문제와 관련, 연금 수령자의 최소 의무환전액을 낮추고 동독 국경부근 지방의 방문에 한하여 2일



까지 체류기간을 연장하는 조치를 취할 것이라고 발표했다. 그러나 동독정부는 서독측의 설명에 대해 베를린 시민은 국경지방 체류연장의 대상에 포함되지 않는다고 주장하여, 서독정계에서 많은 논란이 있었다.

그러나 서구우방들과 동구권 국가들은 양독간의 이러한 많은 협상과 회담에 대해 우려와 불신을 나타냈다. 미·영·불의 신문들은 이러한 양독간의 진전 상황이 결코 서방제국들의 이해에 부합되지 않는다는 논조를 폈다. 이태리 외상 안드레오티는 범게르만주의(Pangermanismus)에 대해 우려를 표시하고, 미래에도 2개의 독일국가가 지속적으로 존재하는 것이 유럽을 위해 좋은 일이라고 주장했다. 소련은 더욱 강력한 어조로 우려를 표시하며 1984년 가을로 예정된 호네커의 서독방문을 취소시키려 하였다.

이러한 배경하에 동독정부는 1984년 9월 4일 예정된 방문약속을 지킬 수 없다고 공식발표했다. 동독정부는 공식적으로는 서독내에서 벌어졌던 호네커 방독과 관련한 "무례한"(unwuerdig) 논쟁에 그 책임을 전가했으나, 실제로는 소련이 NATO 지역의 중거리 핵미사일 배치와 관련하여 제네바 근축협상 테이블을 떠난 직후 냉각된 동·서 진영간의 냉각기류를 의식한 태도였다.

### 3. 강대국간의 호전된 국제정치 상황에서 독일정책

1985년 3월 12일은 양독관계 진전에 있어 획기적인 날로 기록될 수 있다. 소련 공산당 서기장 체르넨코의 장례식에서 호네커와 콜은 장시간에 걸친 회담을 가졌다. 고르바초프가 이날 서기장직을 승계했으며, 양 진영간에 근축협상이 재개되었다. 이와 더불어 동·서간의 관계는 눈에 띄게 호전되어 갔으며, 이에 따라 양독간의관계도 그 이후 몇년동안 외부로부터의 장애요인 없이 비교적 순조롭게 진행되었다.

- 동독으로부터의 여행객, 특히 긴급한 가사사유에 의한 방문객이 증가하였다. 1987년에만 5백만명에 달했으며, 1988년부터 1989년 사이에도 이러한 상승추세가 지속되었다. 1989년 중반까지 서독 수상실의 추계에 의하면 동독주민 4명중의 1명은 최소한 한번은 서독이나 서베를린을 방문한 것으로

## 16. 독일정책(1982년부터 1990년까지)

---

되어있다. 당 기관지인 ‘노이에스 도이칠란트’는 1988년 12월 14일 동독 주민들의 서독여행 기준을 좀더 예측 가능하게 완화하고, 여행허가 담당기관으로부터의 부정적인 결정에 대해 제소할 수 있는 권한을 갖는 하나의 새로운 시행령을 발표하였다. 1989년 4월 1일 동독정부는 이러한 시행령을 신랄하게 비판하면서 1988년 11월 30일 제정된 ‘동독주민의 외국 여행에 관한 시행령의 첫번째 세부시행규칙’을 마련하였는 바, 이 규칙에 의하면 동독의 신청자가 서독의 혈육이 아닌 친척에 대해서도 여행신청을 하여 방문이 허용토록 되어 있다.

- 1989년 9월 19일에는 동독측이 처음에는 광범위한 주민간의 접촉을 우려하여 반대했던 도시간 자매결연이 사르루이스와 아이젠취텐슈타트간에 맺어졌다. 1988년 말까지 양독간에는 54개의 자매결연이 이루어졌다.
- 1986년 5월 6일에는 1983년부터 추진해오던 양독간 문화협정이 체결되었다.
- 아울러 환경보호 분야에서도 진행중이던 포괄적인 협정 이외에도 구체적인 합의와 조치들이 이루어졌다.

자연적으로 이러한 추세와 병행하여 난관이 조성되기도 하고 내독관계가 후퇴되기도 하였다. 예를들면 내독간 국경에서 탈출자에 대한 총기사용 이라든가 1989년 여름의 대규모 피난민 행렬을 들 수 있다. 양독관계에서 또하나 골치거리는 동베를린 쉐네펠트(Schoenefeld) 공항을 경유하여 서베를린으로 가려고 시도하는 많은 외국인 망명신청자들의 처리문제였다. 동독은 몇달동안 이러한 통과여객이 많은 외화획득을 가능하게 해주었으므로 이를 장려하였는 바, 1986년 전반기에만도 이 통로를 통해 약 30,000명의 외국인 망명신청자들이 서베를린과 서독으로 넘어왔다.

1986년 9월에 가서야 동독은 “1986년 10월 1일부터 다른나라로부터 입국사증을 받은 외국인에 한하여 통과여행을 허용한다”고 발표했다. 이로써 양독간의 관계에 부담이 됐던 문제는 해결되었다.

## 4. 1987년 호네커의 방문과 양독관계의 심화

1987년 9월 7일 호네커는 마침내 서독을 방문할 수 있었다. 방문중 콜 수상은 근본적인 문제에 대해 양독간에 상이한 견해가 지속적으로 존재하고 있음을 강조했다. 콜 수상은 베를린장벽을 비난하면서도 동시에 근본적인 문제에 대한 양독간 견해차이가 주민들에게 직접 이익을 주는 양독간 실질협력관계를 저해해서는 안될 것이라고 재차 강조했다. 호네커는 비록 자본주의와 사회주의가 불과 물의 관계처럼 서로 상극이지만 구체적인 협력관계는 지속되어야 한다고 강조했다. 그의 연설중 가장 주목을 받았던 것은 1987년 9월 10일 노인키르헨(Neunkirchen)에서 양독간 국경에 대해 언급한 부분이다. 그는 “우리가 만약 더욱 평화적인 협력을 이룩할 수 있다면, 동독과 폴란드간의 국경이 우리를 서로 이어주고 있듯이 양독간 국경도 분단선이 아닌, 결합선이 될 날이 올 수도 있을 것이다” (5)라고 말했다.

방문 이틀동안 본(Bonn)에서 환경, 방사선보호, 과학기술협력 확대에 관한 3개의 협정이 서명되었다. 그밖에 호네커 방문기간 동안 양독 국경에서의 여행·방문과 소포우송 문제에서 완화조치를 취할 것을 발표했다.

1988년 3월 7일에는 베를린지역까지 포함하여 양측 전력공급체간에 장기적인 전력공급 협력조약이 체결되었다. 특히 문화교류는 아주 긍정적으로 진행되었다. 대상지역에 베를린을 포함시켰음에도 불구하고 애초의 우려와는 달리 실제 시행상 아무런 문제가 제기되지 않은 가운데 1988년부터 1989년 사이에 100개의 프로젝트에 합의하였다. 베를린 문제에 있어서도 큰 진전이 있었는데, 법적인 입장을 계속 견지하면서도 동독은 서베를린을 양독간의 전체 협력 과정에 포함시키는 것을 허용했다. 서베를린 정부는 동베를린과 협상에서 오래전부터 추진해오던 베를린 일점지역의 상호교환(Gebietsaustausch), 2일간 동베를린 체류허용 등을 성사시켰다.

매년 동독에 지불하던 통과교통일괄금(Transitpauschale)을 5억 2,500만 마르크(1980~89)에서 8억 6,800만 마르크(1990~99)로 인상하였고, 대신 반대

## 16. 독일정책(1982년부터 1990년까지)

---

급부로서 통과교통에 있어서 조건개선을 유도해냈다. 또한 호네커 방문이후 양독간의 스포츠 교류는 더욱 활성화 되었다. 1988년 8월 9일 선물우승에 있어 여러가지 개선에 합의했는 바, 이를 통해 서독에서 동독으로 일정액의 마르크가 송금(Ueberweisung)되는 것이 가능해졌다.

1985년 이후 유일하게 내독관계에서 후퇴현상을 보인 것은 내독간 무역이라고 할 수 있는데, 그 주요원인은 동독경제의 구조적인 취약성에 있었다.

### 5. 동독 내부의 문제로 인한 양독간 긴장관계 형성

호네커 서독방문 이후 단계적인 접근을 지향하던 독일정책이 지속적으로 성공을 거두었음에도 불구하고 양독간의 관계는 다시금 새로운 부담에 직면한다. 1987년 11월 국가보위부(Stasi)는 베를린 지온스게마인데(Zionsgemeinde) 교회 사제관을 급습하여 유인물과 복사기 등을 압수하고 많은 교회 지도자를 체포하였으며, 1988년 1월 이에 합의하여 시위하는 많은 사람들을 체포하고 서독으로 추방시킨다 (예를들어 대중작곡가인 크라브칙(Krawczyk)과 연극연출가인 클리어(Klier)를 들 수 있음).

1988년 6월에는 브란덴부르크문 동쪽편에 모여 서베를린 제국의회 앞에서 열린 록 콘서트를 들으려는 많은 동독 청소년들을 해산시키는 동독정부의 진압행위를 취재하려는 서독측 카메라 취재팀을 폭력으로 저지하는 사태가 발생하였다. 평화와 인권보장을 위해 시위하는 데모가 곳곳에서 일어났다. 또한 1988년 11월 동독정부는 스탈린주의를 비판하는 5개의 소련 영화와 소련 시사지 스푸트닉(Sputnik)의 배포를 금지시켰다. 동독내부에서 소요가 일어나고 내적인 불안이 이렇게 격화된데는 물론 여러가지 원인이 있겠으나, 가장 근본적인것은 고르바초프가 추진하던 개혁프로그램에 대해서 사회주의통일당(SED) 지도부가 거부의 자세를 보였기 때문이었다.

1987년에는 11,500명의 동독주민이 서독으로 이주하였으며, 1988년에는 25,000명을 넘었다. 이러한 추세는 이미 서독측에게도 주민들에게 충분한 재반급부를 제공하여 생계를 보장해야 한다는 측면에서 많은 근본적인 문제를 제기

했다. 서독정부는 이 문제와 관련하여, 동독주민들의 생활조건이 열악하기 때문에 이해가 되기는 하지만 누구에게든지 무조건 서독으로 오라고 요청하지는 않겠다는 입장으로 이런 추세에 대처해 나갔다.(6) 1989년 여름 동독주민들이 서독으로 대거 몰려들기 시작했을 때에도 서독정부는 이러한 기본적인 입장을 견지하였다.

#### 6. 동독의 개혁기간동안 독일정책

1989년 11월 9일 이후 구동독 공산정권이 붕괴하자 서독정부 내에서는 점진적인 단계정책(Politik der Kleinen Schritte)을 넘어서는 새로운 독일정책 방안의 필요성이 대두되었다. 1989년 11월 28일 콜 수상은 독일정책에 대한 10개항의 프로그램을 발표하였다. 이 프로그램은 한편으로는 인도적인 분야와 주민들에게 이익이 돌아가는 실질협력분야에서의 긴급 대응조치를 포함하고 있었으며, 다른한편으로는 동독 정치·경제체제의 근본적인 변혁이 확실하게 결정되고 구체화되면, 광범위한 경제협력을 제공하겠다는 내용을 포함하고 있었다.

양독간의 협력은 동독측으로부터 제시된 바 있는 다양한 분야에서 “조약공동체”(Vertragsgemeinschaft)의 의미에서 공동위원회와 기구구성을 통해 단계적으로 강화시켜 나간다고 천명했다. 이러한 모델이 지향하는 바는 독일내에 궁극적으로 연방주의적 질서(Bundesstaatliche Ordnung)를 확립하기 위해 우선 국가연합적 구조(Konfoederative Struktur)를 발전시켜 나간다는 것이다. 이러한 발전과정은 유럽의 통합이라는 과정과 밀접하게 연계되어야 하며, 구주공동체의 비회원국에 대한 매력력을 더욱 강화시키고, 유럽통합과 광범위한 근축을 위한 중심체로서 구주안보협력회의 과정을 적극 활용한다는 것이다. 이 프로그램의 궁극적인 목표는 유럽에 평화질서를 정착시키고, 이러한 가운데 독일민족이 자유로운 자결권 행사를 통해 통일을 완성하는 것이라고 했다.

## 16. 독일정책(1982년부터 1990년까지)

---

10개항을 발표한 이후 대외적으로 서구동맹국들로부터 사전 협의과정을 거치지 않았다고 비난을 받았다. 또한 국내정치적으로는 주로 사민당과 자민당 일부로부터 오더-나이세 경계선을 폴란드와의 국경선으로 인정한다는 내용이 10개항에 빠져 있다는 이유로 비판을 받았다.

### 7. 독일정책의 국내정치적인 수용여부

1982년부터 1989년 사이의 기민당 정부의 독일정책에 대해 야당인 사민당도 거의 대부분 동조함으로써 연방정부의 정책추진상 재량권의 범위를 넓혀주었다. 1984년 2월 9일 녹색당을 제외한 기민당/기사당, 사민당, 자민당은 연방하원에서 독일정책에 대한 공동결의를 하였다. 이 결정을 통해 독일문제의 법적인 입장은 명확해졌는 바, 독일문제는 아직 미해결 되었다는 것이 재삼 강조되었고, 내독간 분단에도 불구하고 독일민족의 계속성이 강조되었다.

그럼에도 불구하고 몇가지 중요한 문제에서는 늘 격렬한 의견대립이 있어왔는데, 예를들어 서독하원과 동독인민의회의와의 공식적인 관계설정, 잘츠기터 소재 동독 폭력행위 중앙기록보존소, 동독국적의 존중문제, 엘베강의 경계선 확정문제 등이었다. 1989년 11월 9일 동독에서의 대변혁과 쿨 수상의 10개방안 이후에는 독일정책에 대해서 기민당/기사당, 자민당, 사민당 간에 근본적인 합의가 있어왔는데 단지 오더-나이세 국경선의 인정문제만이 갈등의 소지를 안고 있었다.

### 8. 결 론

양독 독일인들간의 공통귀속의식은 80년대에 크게 성장하였으며, 1989년 11월 9일 국경개방 이후에는 더욱 현저해졌다. '민족의 통일'은 결코 먼 장래만을 지향하는 추상적인 요구에 머무르는 대신 현재의 현실생활과 밀접하게 연계되었다.

1987년 양 베를린시에서는 베를린 탄생 750주년 기념행사가 열렸다. 동베를린의 역사적 유물들이 새로이 단장되고, 콜 수상은 독일역사 박물관을 서베를린에 세우기로 했다고 발표했다.

서구와의 결속, 독일문제는 아직 미해결이라는 법적인 입장, 체제경쟁의 강조, 양독관계의 점진적인 구축, 또한 동독지도부와의 대화 등이 기간을 특징짓는 이 모든 정책이 1989년 여름과 가을 동독에서 일어난 대변혁의 밑거름이 되었다. 1989년말 동독의 공산주의는 막을 내리고 브란덴부르크의 문은 다시 열리게 되었다. 1990년 10월 3일 독일은 통일되었던 것이다.

< 註 >

- 1) H. Kohl: Rede bei einem Abendessen zu Ehren Erich Honeckers v. 07.09.1987, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr.83 v. 10. 09.1987, S. 705;
- 2) H. Kohl: Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 106 v. 16.10.1987, S. 909;
- 3) H. Kohl: Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag vom 13.10.1982, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 93 v.14. 10.1982, S. 853;
- 4) E. Honecker: Diskussionsrede auf der 7. Tagung des ZK der SED in Ost-Berlin v. 25.11.1983;
- 5) E. Honecker: Rede in Neunkirchen v. 10.09.1987, in: Neues Deutschland v. 11.09.1987;
- 6) D. Willms: Rede in der aktuellen Stunde des Deutschen Bundestages v. 13.10. 1988, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Beiträge zur Deutschlandpolitik, Bonn 1989, S. 156-158.

< 參考文獻 >

- Borkonski, Dieter: Erich Honecker - Statthalter Moskaus oder deutscher Patriot ? München 1987.
- Bredow, Wilfried von: Deutschland - ein Provisorium ?, Berlin 1985.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen(Hrsg.): Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1980-1986, Bonn 1986.
- Hacke, christian: Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988.
- Jeismann, Karl-Ernst (Hrsg.):Einheit-Freiheit-Selbstbestimmung. Die deutsche Fra-



- ge im historisch-politischen Bewußtsein, Frankfurt a.M./New York 1988.
- Martin, Ernst: Zwischenbilanz. Deutschlandpolitik der 80er Jahre, Stuttgart 1986.
- Sommer, Theo (Hrsg.): Reise ins andere Deutschland, Hamburg 1986.
- Thies, Jochen/Wolfgang Wagner: Das Ende der Teilung, Bonn 1990.
- Turner, Henry Ashby: The Two Germans since 1945, New Haven/London 1987.
- Weidenfeld, Werner/Hartmut Zimmermann (Hrsg.): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, München 1989.
- Weizsäcker, Beatrice von: Verschwisterung im Bruderland. Städtepartnerschaft in Deutschland, Bonn 1990.

# 독 일 통 일

슈테판 브라우부르거 \*  
(Stefan Brauburger)

## 1. 독일의 통일

1990년 10월 3일 동독이 독일연방공화국에 가입함으로써 자유로운 민족자결에 의한 통일이 달성되었다. 서로 다른 세계관이 지배하던 동·서 진영간의 적대적 동맹체제속에서 40년이상이나 2개의 국가로 지속되어오던 독일의 분단상태는 증식을 고하게 되었다. 통일이후 내독간 문제는 국내정치 문제화되었는바, 이와같은 문제점은 독일인들간의 내적 통일, 독일연방공화국내의 신연방주와 구연방주간의 사회복지면에서의 균형유지와 같은 것들이다.

역사적으로 볼때 독일통일이라는 문제는 정치·경제·문화·영토적 측면에서 오랜 전통을 갖고 있는데, 극심한 불연속성, 긴장관계, 단절등이 독일인의 국가역사에 나타나고 있다. 지난 100여년간 독일민족통일 달성이 요구되었으면서도 개개의 지방권력과 중앙권력, 분리추구와 통일추구, 보편성과 민족성간의 대립은 독일의 국가통일에 장애가 되어왔다.(1) 독일민족은 19세기 후반에야 비로소 프랑스나 영국과 같은 민족국가적 통일을 이룰 수 있었다. 그러나 1871년에 통일되었던 독일은 1945년에 다시 분단되었다.

## 2. 서독과 서방 3대국의 관점에서 본 1945년 이후의 독일통일과 독일의 법적 상황

서독의 법률과 기본법에 따르면 독일(Deutschland 혹은 das Deutsche Reich

---

\* 독일 제2TV (ZDF) 편집위원

)은 제2차 세계대전 이후 국내법 주체 및 국제법 주체로서 소멸하지 않았다. 기본법 제정자들은 1937년 12월 31일 현재 독일제국의 영토내에 있던 전독일의 국민과 전독일의 국가권력이 존속한다는 인식하에 기본법 제정에 관한 방침을 수립하였다.(2) 이점은 국적에 관해 규정한 기본법 제116조와 관련이 있다. 서독의 기본법 제정자들에게 부여되었던 임무는 독일제국의 영토중 일부, 즉 서방점령 지역내에서만 전후조건에 알맞는 정치질서를 위한 법적 상태를 조성할 것 뿐이었다. 전체국가로서의 독일은 행위능력이 없었기 때문에 독일민족중 대다수가 자유로운 민족자결권을 행사할 수 없었다. 따라서 이와같은 이유 때문에 서독은 의도적으로 잠정적인 국가로서 구상되었으며 독일인의 재통일이라는 목표는 자유와 함께 헌법에 규정된 국가목표로서 격상되었다. 연방헌법재판소는 기본조약에 관한 1973년 7월 31일자 판결에서 기본법의 독일정책상의 입장을 구체화하고 국가적 통일의 달성을 서독 헌법기구의 의무로 규정하였다.

기본법 제정자들은 1945년 6월 5일자 베를린 선언과 포츠담협정에 근거하여 국내법과 국제법의 기본원칙과는 별도로 4대 전승국의 각종 합의에 따랐다. 이로써 전승국이 '전체로서의 독일'이라는 국가의 존속성으로부터 출발하여 평화조약이 체결될 때까지 전체독일에 관한 모든 권리와 결정사항을 유보한다는 근거가 마련되었다. 이와같은 권리와 관련된 4대 전승국의 지위는 전승국간의 조약, 전승국과 2개의 독일간의 조약, 서독과 동독간의 조약을 통해서, 1990년 9월 12일 '2+4'조약이 서명될때까지 전혀 제한되지 않았다. 1952년 5월 26일자 독일조약 제7조와 더불어 당시 독일연방정부와 서방3대국은 독일의 재통일을 "독일과 독일의 과거 적국간에 독일전체를 위한 평화조약이 자유롭게 체결되기"위한 공동목표라고 선언하였으며 "독일의 최종적 국경은 이와같은 평화조약이 체결될때까지 확정을 연기할 것"을 강조하였다. 북대서양조약기구 회원국들은 1967년 하멜(Harmel)보고서를 통해 "유럽의 궁극적인 안정이란 '독일문제의 해결', 즉 유럽본단이 지양되지 않고서는 불가능하다고 밝혔다. '제2차 세계대전 종료 40주년에 즈음한 정치선언'에서는 미국, 영국,

이탈리아, 일본, 캐나다의 국가원수 및 정부수반 구주공동체 집행위원회 위원장이 "독일민족이 자유로운 민족자결권 행사를 통해 통일을 달성"함으로써 유럽의 평화가 이룩되도록 할 것을 촉구하였다. 서독정부는 독일통일 달성이까지 위와 같은 입장을 견지하였다. 법적인 입장에서 파생하는 문제점은 독일의 통일방법과 관련되어 생겨나기도 하였다. 서독 기본법에는 독일통일을 달성하기 위한 2가지 방법이 제시되어 있다. 독일민족은 기본법 제 146조 규정에 따라 새로운 전독헌법을 자유로이 제정할 권리가 부여되어 있다. 그 이후 현재의 기본법은 그 효력을 상실하게 된다. 그러나 이와 같은 방법에 대해서는 반론이 제기되었다. 즉 독일통일과 더불어 기본법상의 규범적 내용이 상실될 우려가 있다는 것이었다. 그 결과 현재 삭제되어 버린 기본법 제23조를 통한 방법이 채택되었다. 기본법 제23조에 의하면 "독일의 다른 부분"의 가입이 이루어진 직후부터 기본법이 동 부분에도 적용되도록 되어 있다. 이와 같은 방법을 통해 미래의 통일 독일연방공화국에서도 헌법적 계속성이 보장된다고 생각되었기 때문이다.

이와 같은 통일달성 방법은 양독정부간에 체결된 통일조약 제1조에 명기되어 있다. 1990년 10월 3일 기본법 제23조에 따라 구동독의 신설5개주가 독일연방공화국에 가입되었다. 그 이후 기본법은 독일국민 전체에게 적용되고 있다.

### 3. 동독과 소련의 관점에서 본 독일통일과 독일의 법적상황

서독에서는 독일문제에 관한 헌법적 입장이 건국 이래 변함없이 지속되고 있던 반면, 동독에서는 수차에 걸쳐 헌법적 입장에 변화가 있었다.

최초의 동독헌법은 전체독일에 적용되도록 규정되어 있었으며 마치 모든 점령지역에 있는 독일국민전체가 이 헌법을 제정한 것과도 같은 인상을 주었다. 이 헌법에 의하면 독일은 통일상태를 계속 유지하고 있는 것으로서 재통일은 과제가 아니었다. 동독은 그 건국과정에 있어서 1945년도에 멸망하지 않은 독일국가와 동일하다고 보았으며, 동독의 독자적 국가조직은 새로 재조직될 독

일국가의 핵심이라고 파악하였다.(3)

이와 같은 동일성 주장은 50년대 중반이후 변화되기 시작했다. 그때부터 동독은 두개의 독일 국가가 실재한다는 사실로부터 출발한후 동독의 새로운 법률해석에 따라 2개의 독일이 패망한 독일제국의 법적 승계국가라고 표현하였다. 50년대말 동독지도층은 독일문제를 국제법 수준으로 격상시킨 후, 독일본단의 극복은 오로지 국제법상 국가간의 결합, 즉 양독간의 국가연합을 통해서만 가능하다고 보았다. 이와같은 논리에 입각하여 1967년 제정된 국가시민법속에 동독의 독자적 시민권이 규정되기에 이르렀다. 1949년에 제정된 동독헌법은 1964년 개정되었다. 그 전문에는 "독일민주공화국(동독)은 독일민족의 사회주의 국가이다"라고 규정하고 있다. 본문중에는 "독일민주공화국과 그 시민은 제국주의에 의해 강요된 독일민족의 본단을 극복하고..., 양독국가의 단계적 접근을 통해 민주주의와 사회주의를 기본으로 하는 통일이 달성될 수 있도록 노력한다"라고 되어 있다. 즉 양독일의 재통일은 오직 사회주의적 조건하에서만 고려되었다.

1974년 10월 7일 개정헌법에서는 전문과 본문중에 있는 일체의 독일통일 관련부분과 독일민족에 관한 언급은 삭제되었으며 그때부터 "독일민주공화국은 노동자·농민의 사회주의 국가이다"라고 되었다. 이미 1970년초부터 동독 공산당은 2국가이론과 2민족이론을 양립시켜 보려고 시도하였다. 즉 2개의 독일이라는 국가속에 2개의 민족이 있다는 것이다. 이와 같은 관점은 미래의 독일문제란 순수한 국제법적 문제로 보아야 한다는 한때 동독 공산당이 주장하던 입장을 강조하는 것이었다. 동독지도층은 서독의 입장과는 반대로, 그리고 기본조약의 본문규정과 달리 기본조약을 "2개 주권국가간의 관계를 국제법적으로 규정한 것"(4)이라고 표현하였다.

동독은 이미 기본조약이 체결되기 오래전에 소련과 기타 사회주의 국가들로부터 2국가이론에 대해 지지를 받고 있었지만 소련은 동독이 4대 전승국 책임하에 있는 일부라는 사실을 결코 배제한 적이 없었다. 소련은 동독과의 각종 중요조약 체결시 소련이 서방 3대국과 합의한 사실로부터 도출되는 법적 입장

을 계속 유지하였다. 소련은 전체독일의 법적 상황을 부인하려던 동독 지도층의 시도를 결코 용인하지 않았다.(5)

#### 4. 서독 및 동독의 독일정책의 관점에서 본 독일의 단일성

서독 기본법은 자유를 통한 재통일을 구속력있는 명제로 명기해 놓았다. 그 이래 역대 연방정부는 이와같은 정치적 목표를 염두에두고 독일정책과 외교정책을 추진했다. 콘라트 아데나워 수상은 재임기간 중 적극적인 서방과의 결속정책을 추진하였는데, 그는 서방과의 결속이 전체독일과 유럽의 자유로운 미래를 위한 절대적인 조건이라고 표현했다. 그는 친서방정책과 재통일정책 간에 아무런 모순이 없다고 보았다. 아데나워는 친서방 결속을 단순히 소련의 위협하에서 자유로운 독일의 재통일을 달성하기위한 조건으로서만 본 것은 아니다. 그의 견해에 따르면 앞으로 유럽내에서 모든 독일인이 평화롭고 자유롭게 존재하려면 - 독일 민족주의의 경험에 비추어 - 오로지 통합된 유럽속에서 제민족의 자유가 보장될때에만 가능하다는 것이었다.

당시 야당이었던 사민당은 이보다는 더 민족주의적인 입장을 대변했다. 사민당은 서독이 구주공동체와의 결속을 보류할 것을 주장했는데, 친서방 결속이 재통일의 기회를 줄어 들게 할 것이라는 것이 사민당의 주장의 근거였다. 사민당은 동·서 관계의 개선을 통한 합의에 도달해야 한다는 입장을 고수하였다. 자유로운 재통일이란 국제적 양극체제의 해소를 통해서, 그리고 전유럽적 방안을 통해서 모색되고 성취되어야 한다는 것이었다. 이와같은 정당간의 갈등은 50년대말 사민당이 노선을 수정함으로써 일단락 되었다.

콘라트 아데나워 집권하의 연방정부는 동독에 대한 "힘의 우위정책"을 추구했다. 이것은 즉 정치적, 경제적 우위확보를 통한 강력한 서방세계가 동유럽 불력의 불안정을 유발할 수 있을 것이라는 기대와 관련되어 있었으며, 이렇게 되면 동독을 서독에 편입시키는데 유리하게 될 것이라고 보았다.

따라서 연방정부는 단독 대표권을 제기하기도 하였다. 동독은 국가로서 인정되지 않았고 이와 같은 입장은 할슈타인 원칙을 통해 외교정책적으로 더욱

공고화 되었다. 50년대말에 들어서자 "힘의 우위정책"으로 인해 독일정책상의 침체상태가 유발되었음이 드러나기 시작했다. 1961년 베를린장벽의 구축이후 독일정책에 관한 전략논의 과정에서 동독에 대한 불승인 정책보다는 내독간의 교류강화가 민족의 공존을 위해 훨씬 유익하다는 견해가 나타나기 시작했다. 에곤 바 (Egon Bahr)는 "접촉을 통한 변화" (1963년)를 주장하였으며 베를린 시장이었던 빌리 브란트(Willy Brandt)는 "점진주의정책"(Politik der Kleinen Schritte)을 추구하였다. 아데나워의 퇴임이후 외무장관 슈뢰더는 "변화된 정책"(Politik der Bewegung)을 도입하였는데 이와 같은 정책은 우선 동유럽 불력을 겨냥한 것이었다. 쿠르트 게오르그 키징거(Kurt Georg Kiesinger)가 이끌던 대연정정부는 서독의 단독대표권에 관한 입장을 완화하고 동독과 최초의 접촉을 개시하였다.

1969년 10월부터 집권하기 시작한 사민당과 자민당은 동독 불승인정책 대신 대등성을 기초로 한 제한적 협력이라는 과도기적인 정책을 추진하였다. "부정적 자세는 독일민족 스스로 자기문제를 결정하는 것을 포기하는 것이다." (6)라고 빌리 브란트는 주장했다. 이때 브란트정부는 독일내에 2개의 국가가 존재한다는 사실로부터 출발하였는데, 그렇지만 2개의 국가는 서로 외국이 아니라는 점을 강조하였다. 두개의 국가를 결속시키는 끈이 곧 민족이라는 것이다. 재통일이라는 개념은 정부의 공식적 용어로부터 점점더 뒷전으로 사라져갔다. 서독은 1972년 기본조약 체결과 더불어 동독을 국가로 인정하였으며, 이어서 양독간의 조약이 체결되었다.

1982년 이후 헬무트 콜(Helmut Kohl) 연방수상의 영도하의 연방정부는 기존의 독일정책을 약간 수정하면서도 기초를 유지하며 발전시켜 나갔다. 특히 미래의 전체 독일문제 미해결을 전제로 한 법적인 입장이 강조되면서 이제까지의 조약정책은 측면적으로 강화되었다. 이와 동시에 콜정부는 독일문제를 유럽에 포함시키는 방안을 추진하였다. 서유럽 통합은 독일통일을 위한 불가분의 한 단계로서 인식되었다.

서독의 재통일문제에 관한 입장은 시대별로 각각 상이했다. 80년대의 정치

토론에서는 일종의 전술적인 재통일정책이 등장하기도 하였다. 이와 같은 관점에 반대하는 사람들은 원칙적으로 재통일이라는 사고방식으로부터 벗어나라고 촉구하였다. 동독의 '대변혁' 이전 서독에서는 독일문제와 관련한 여러가지 문제에 대해 여론조사가 실시된 바 있다. 1989년초 응답자의 78%는 독일인이 계속해서 한 '민족'이라고 보고 있었다. 그렇지만 동·서독 국민만을 "현재의 독일 민족"이라고 인정하는 사람들은 응답자의 35% 밖에 되지 않았다. 대다수의 서독 시민들은 재통일을 장기적 목표로 생각하였다. 조사방법과 대상에 따라 다르기는 하지만 대체적으로 70-80%에 달하는 사람들이 그렇게 보고있었다. 금세기중 재통일이 실현되리라고 기대했던 사람은 단지 8%밖에 되지 않았다.(7) 그러나 여전히 민족통일문제는 서독시민의 집단의식속에 높은 가치로서 받아들여지고 있었다.

동독은 건국 초기에는 전체독일에 관한 권한을 강력하게 주장하였다. 서독은 서부독일에 위치한 분리국가라고 표현되었다. 동독 체제를 독일전역에 걸쳐 확대하는 것이 장기적 목표였다. 이와 같은 맥락에 따라 재통일 주장과 연계된 적극적인 정책이 뒤따랐다. 그럼에도 불구하고 동독 지도층도 쏘련도 '사회주의 업적'을 찬양할만한 처지가 아니었다.

서방측이 독일에 단일국가 권력을 재현시킬 자유선거를 주장하고 있었을 때 사회주의 통일당은 정치적 접촉을 국가간 차원으로 이전시키자고 제안했다. 1950년 동독은 '전독헌법재정위원회'구성을 제안한바 있는데, 이 위원회는 양측으로부터 동수의 인원으로 구성되도록 하는 것이었으며, 동독은 이를 통해 상대적 지위격상을 노렸던 것이다. 그러나 동독지도층은 자유선거를 부차적인 사안으로 간주하였다. 1952년이래 추진되고 있던 "계획에 입각한 사회주의 건설"에는 독일정책적 선전도 병행되었는데, 이것은 서독 주민을 직접 겨냥하는 것으로서 그 모토는 "독일인이여 한 협상 테이블로"였다. 1956년말 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)는 사회주의하에서 재통일을 달성하기위해 양 독일 국가간의 국가연합을 주장했다. 그러나 60년대초 동독 지도층은 베를린 장벽 구축으로 의기양양한재 독일통일이란 오직 장기적 전망으로서만 가능하



다고 보고 있었다. '사회주의 동독과 자본주의 서독간의 평화공존'을 위한 목표가 그때부터 전면으로 부상하기 시작하였다. 동독정권의 정책은 1969년 서독의 정권교체이후 사민당/자민당 정권의 동방정책을 배경으로 현격한 변화를 맞게 되었다. 민족의 단일성이 존속한다는 것은 위장에 불과했고 국제법적으로 서독국가와의 거리감이 유지되도록 노력하였다.

1972년 12월 21일 양독간의 기본조약이 발표되었으나 동독은 자기들이 국제법상 주권국가라는 주장을 관철할 수 없었다. 그 이후 동독 지도층은 독일통일과 관련된 사항을 전면적으로 부인하려고 시도하였다. 1974년 헌법에서는 통일 관련사항에 관한 언급은 삭제되었다. 동독정부는 2개의 '독일국가'라는 표현을 썼는데, 이와 같은 2개의 독일국가에는 역사적 차이점이 존재하고 있다는 것이었다. 서독은 공식적으로 '제국주의적 외국'으로 표현되었다. 동독이 호네커시대 말기까지 서독에 대해 최우선적으로 요구해 온 정치적 요구사항은 서독이 동독을 국제법적으로 승인하라는 것이었다.

드디어 1989년 11월 9일, 독일정책상의 일대 전환점이 나타났다. 동독정부는 강력한 국제정치상의 압력을 받고 서독과 서베를린으로 향하는 국경통과소를 개방하였다. 곧 이어 콜수상과 크렌츠 당 서기장은 협력강화를 역설했다. 동독수상은 '책임공동체'를 '조약공동체'로 대체할 것을 제안했다. 11월 28일 콜수상은 독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10대 방안을 제시했다. 10대 방안에 선언된 목표는 독일의 국가적 통일의 달성이었다. 그 중간 과정으로서 국가연합이 거론되었다. 독일연방의회는 녹색당을 제외하고는 모두 콜 정부의 10개항에 동의했다. 예곤 크렌츠는 양독간의 국가연합을 더이상 배제하지는 않으면서도 동독이 사회주의국가로서 존속하는데 집착하면서 동·서 근사블릭 해체를 그 전제조건으로 제기하였다.

12월 라이프치히를 비롯하여 동독의 여러 대도시에서 일어났던 월요시위에서 독일통일이라는 테마가 점점 더 전면으로 부상하기 시작했다. 그 이전까지만 해도 동독의 내부개혁에 대한 요구가 대부분이었다.

그후 서독의회의 절대다수 국회의원과 연방정부는 동독내의 자유선거 실시

## 17. 독일통일

---

를 요구했다. 1990년 3월 18일 동독 인민회의의원 선출을 위한 최초의 자유 선거가 실시되었다. 선거의 승리자는 48%의 지지를 획득한 '독일동맹'이었던 바, 이는 기민당(40.9%), 독일사회연합(6.3%), 민주돌진(0.9%)간에 구성된 선거동맹이었다. 독일동맹은 사민당 (지지율 21%)보다 훨씬 강력하게 양독의 급격한 통일을 주장하였는데 이것이 위와 같은 선거결과를 가져왔다고 관측자들은 분석하고 있다.

1990년 4월 5일 처음으로 자유스럽게 선출된 동독의 인민회의가 개원하였다. 신임수상 로타 드 메지에르(Lothar de Maiziere)는 시정연설을 통해 기본법 제23조의 방법에 의한 독일통일 달성방안을 제시했다. 4월말 양국정부는 화폐·경제·사회통합 실현에 합의하였다. 1990년 5월 18일 화폐·경제·사회통합 실현을 위해 작성된 국가조약이 서명된후 6월 30일 효력을 발생하게 되었다. 1990년 8월 23일 동독인민회의는 특별총회를 개최한 후 동독의 독일연방공화국에의 가입을 결의하였다. 각료급 협의에서 '통일조약'이 준비되었는데 '독일연방공화국과 독일민주공화국간의 독일통일 달성에 관한 조약'에 동서독의 통합에 관한 세부사항이 명기되었다. 이 조약문서는 9월 20일 찬성 442표, 반대 47표로 독일연방의회에서 통과되었는데 반대표중에는 녹색당 의원 전원과 기민당/기사당 원내교섭단체 소속의원 13명이 포함되어 있었다. 동독 인민회의에서는 찬성 229표, 반대 80표로 통과되었다. 서독 연방상원에서는 만장일치로 가결되었다. 조약규정에 따라 동독은 10월 3일 독일연방공화국에 가입되었다. 이날은 독일 전역에 걸쳐 상대한 축제가 거행되었으며 10월 3일은 '독일통일의 날'로서 법정 공휴일이 되었다.

### 5. 4대 전승국의 독일정책이라는 관점하의 독일통일

4대 전승국은 1989년 11월 9일 대변혁이후, 이와같은 대변혁에 대한 견해를 표명하지 않을 수 없게 되었다.(8) 베이커 미국무장관은 서부와 동부에 있는 독일인들이 스스로 통일을 결정할일이지만 통일된 독일은 북대서양조약기구와 구주공동체의 회원국이어야 한다고 선언했다. 고르바초프와 미테랑은 1989년

12월초 키에프에서 회동하고 향후 양독간 관계에 있어 독일의 단독 결정을 경고했다. 왜냐하면 세력균형과 역사적 조건이 고려되어야 하기 때문이라는 것이었다.

처음에 소련은 통일독일이 중립이어야 한다고 주장하였으며 폴란드는 폴란드 서부국경의 공식적 인정을 요구하였다.

연방정부는 이와 같은 각종 입장을 참작하면서 외교적 노력을 경주하였다. 1990년 2월 14일 오타와에서는 서독과 동독의 외무장관, 4대 전승국의 외무장관들이 함께 회동하였다. 이들은 인접국 안보문제를 포함하여 독일통일의 대외적 측면을 논의하기 위하여 '2+4'라는 명칭하의 회담을 진행할것을 합의하였다. 1990년 5월 5일 제1차 '2+4'회담에서 6개국 외무장관들은 독일통일이 시간낭비없이 단숨에 달성될 수 있도록 하자고 합의하였다. 또한 독일인들이 스스로 통일을 결정할 권한이 있다는 것과 폴란드 서부국경이 국제법적으로 구속력이 있는 형태로 인정되어야 한다는데 합의하였다. 그러나 차후 전제독일의 동맹소속 문제에 관한 합의점에는 도달하지 못했다. 국가간의 회담과 국제회의가 계속 잇따랐다. 1990년 7월 18일 콜의 모스크바 방문시에 결정적 전기가 마련되었다. 즉 독일은 통일과 더불어 완전한 주권을 갖게 되며 4대 전승국의 권리는 소멸하며 독일은 동맹소속 문제를 자유롭게 결정할 수 있다는 것이 동 회담의 골자였다.

소련이 상기 합의와 더불어 독일의 북대서양조약기구 회원국 잔류를 반대하던 기존 입장을 철회함으로써 재통일의 외교정책적 문제점이 드디어 해결되었던 것이다. 이미 서방 3대국은 이와 같은 독·소간의 합의 이전에 독일이 북대서양조약기구 회원국으로 잔류한다면 조약에 동의하겠다고 약속하였다. 1990년 9월 12일 '2+4'회담의 6개국 외무장관들은 '독일 관련 최종결정에 관한 조약'에 서명하였다. '2+4'조약은 4대 전승국 의회에서 비준을 거친후 원본이 제출됨으로써 1991년 3월 15일 효력을 발하게 되었다. 4대 전승국은 독일 통일의 날인 10월 3일을 기해 연합국의 특별권리를 포기하였다.

## 6. 독일통일의 결산

구동독이 서독기본법의 적용대상 지역으로 가입함으로써 통일독일은 자유·민주적인 체제를 구축하게 되었다. 확장된 독일연방공화국은 '독일 관련 최종결정에 관한 조약'에 따라 완전한 주권과 친서방 결속이 보장되었다. 즉 독일통일은 구주공동체와 북대서양조약기구의 회원국이다. 통일의 헌법정책 및 조약정책적 질서의 태두리가 설정되었다.

내적인 독일통일의 진행 과정에서 일부 문제점이 뒤따르고 있다. 그것은 곧 역사상 유일무이한 체제전환 과정에서 발생하는 복합적인 문제들이다. 지금까지 그토록 상이하던 체제하에 있던 2개의 국가가 그토록 단기간에 서로 통합된 적이 결코 없었으며 그와 같은 통합과정에서 어느 것이 적정 속도인지를 판단할 기준도 없었다. 대다수 구동독 시민들의 견해에 따르면 동독이 급속히 독일연방공화국에 편입한 것에 비하면 법적, 경제적, 사회적인 생활여건의 격차의 해소 진전상태가 너무 더디다는 것이다. 동·서를 막론하고 사회적인 격차를 해소하는 조치들에 대하여 비판이 대두되고 있다. 이제까지 익숙해 있던 2개국가간의 거래습성에 따라 금부와 반대금부라는 범주속에 문제점을 해결하라는 주장이 많이 거론되기도 하고 있다. 이와 같은 관점과 더불어 통독비용과 통일로 인해서 생기는 이득이 곳곳에서 논의되고 있다.

독일민족의 대다수가 통일을 원했고 정치적인 통일의 관철을 지지하였다. 그러나 사회적인 동질성회복과 연대의식의 형성은 장기적으로 해결될 과제인 것으로 보인다.

형평을 위한 정책의 효율성 여부는 구 동·서독간에 기존의 자기 소유물을 어느정도 양보할 태세가 되어 있는가에 따라 결정될 것이다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) Siehe dazu Beitrag "Deutsches Reich" in diesem Band;
- 2) W. Geiger: Zur Rechtslage Deutschlands, in: Neue Juristische Wochenschrift 41/1983, S. 2302-2304, hier S. 2304 참조;
- 3) J. Hacker: Deutschland als Rechtsbegriff aus der Sicht beider Staaten, in: Innerdeutsche Rechtsbeziehungen. Justiz und Recht (Schriften der Deutschen Richterakademie, Bd. 4), Heidelberg 1988, S. 1-16, hier S. 9 참조;
- 4) E. Honecker, "Neues Deutschland" 1973.05.29 인용;
- 5) J. Hacker: Die deutschlandrechtliche und deutschlandpolitische Funktion der Vier-Mächte-Verantwortung, in: D. Blumenwitz/B. Meissner(Hrsg.): Staatliche und nationale Einheit Deutschlands - ihre Effektivität, Köln 1984, S. 75-96, hier S. 86f. 참조;
- 6) W. Brandt 의 연방의회연설, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 6/1970, S. 51 인용;
- 7) G. Herdegen: Perspektiven und Begrenzungen. Eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Meinung zur deutschen Frage, Teil 1: Nation und deutsche Teilung, in: Deutschland Archiv 12/1987, S. 1259-1273, hier S. 1260-1266 의 자료;
- 8) 4 대국의 독일정책에 대하여서는 본서의 "연합국의 독일계획" 및 "전승국의 독일정책" 참고.

## &lt; 參考文獻 &gt;

- Blumenwitz, Dieter/Boris Meissner (Hrsg.): Die Überwindung der europäischen Teilung und die deutsche Frage, Köln 1986.
- Blumenwitz, Dieter/Gottfried Zieger (Hrsg.): Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien, Köln 1989.
- Haack, Dieter u.a. (Hrsg.): Das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, Köln 1989.
- Horn, Hannelore/Siegfried Mampel (Hrsg.): Die deutsche Frage aus der heutigen

Sicht des Auslands, Berlin 1987.

Innerdeutsche Rechtsbeziehungen: Justiz und Recht (Schriften der deutschen Richterakademie, Bd. 4), Heidelberg 1988.

Nawrocki, Joachim: Die Beziehungen zwischen beiden Staaten in Deutschland. 2. überarbeitete Aufl., Berlin 1988.

Ress, Georg: Grundlagen und Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. I: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, S. 449-546.

Weidenfeld, Werner: Politische Kultur und deutsche Frage. Materialien zum Staats- und Nationalbewußtsein in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1989.

Ders./Zimmermann, Hartmut (Hrsg.): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949 bis 1989, München 1989.

Ders./Karl-Rudolf Korte: Die Deutschen. Profil einer Nation, Stuttgart 1991.

## 독일통일에 대한 관점

게하르트 헤르데겐 \*  
(Gehard Herdegen)

### 1. 독일문제에 대한 여론조사연구 기고 및 중점 주제들

1990년 10월 3일 동독의 서독으로의 가입으로 독일문제(Deutsche Frage)는 그 고전적 정의에서 그 해결책을 찾았다. 즉, 2차대전 결과로 분단된 독일이 전쟁 이전의 모습(1937년)이 아니라 오데르-나이췌강 동쪽지역이 줄어든 상태로 통일이 되었던 것이다.

만약 국가적 통일달성 이후 통일독일국가에서 나타나고 있는 중요한 문제점인 구동독지역의 실질적인 통합문제를 독일문제의 연장 즉 "새로운 독일문제"로 간주할 수 있다면, 1990년 통일시까지의 여론조사를 통해 밝혀진 독일문제에 대한 관점들을 다루고자 하는 이 글이 함축적으로 시사하는 바가 클 것이다.

여기서 사용되고 있고, 경험적 사회학 연구에서도 응용되는 "관점들(Einstellungen)"이라는 개념이 더이상 문제시 되어선 안된다. 이 개념은 인식적이고, 정서적이며, 행동지향적인 요소를 다 포함하고 있다.(1)

#### 1.1. 독일통일 이전의 서독의 여론조사 결과물들

독일 여론조사기관들은 독일내에서 표본추출 여론조사가 활성화되면서 부터 "독일문제" 테마를 다루기 시작했다. 1947년에 설립된 독일내 최고의 여론조사 연구소인 알렌스바하 여론조사연구소 (Institut fuer Demoskopie Allensbach)에서 발간한 "여론연감" (Jahrbuechern der oeffentlichen Meinung)에서 이미 1949년도부터 여러가지 테마에 대해 표본추출에 의한 여론조사 결과물

---

\* 정치여론 조사 연구가

제시했다.

이때부터 독일문제는 1945년 이래 독일역사와 정치의 핵심문제로서 항상 여론조사에서 다루어져 왔다. 이 문제 취급시 방법과 범위, 동 문제를 다뤘던 여러 설문조사연구소와 조사 의뢰자, 설문내용 및 그 관점, 설문조사 결과 및 그 평가에 대해서는 아직까지 종합적으로 책자를 통해 발간되지 않고 있다. 그 이유는 과거 서독에서 정치적 의견조사의 경우 의뢰인과의 신뢰관계 때문에 이를 공표하지 않기도 하였고, 의뢰인들이 통독시까지 발간, 공표문제에 대해 별 관심을 갖지 않은 경우도 있었다. 내독관계성에서도 동 테마에 관한 설문작성과 조사의뢰 주무기관이었으면서도 체계적으로 전기간을 망라한 종합 책자를 발간하지 않았다.

독일문제에 대한 여론조사 자료 내용 개관에 대해서는 "서독여론조사에서의 독일문제"(2)라는 학술논문 1편이 지금까지 발간되지 않았지만, 이를 다루고 있다. 이 논문은 1949년부터 1988년까지 기간을 포함하여 다음과 같은 원전들을 사용하고 있다.

- Allensbacher Jahrbuecher der Demoskopie 1947-1983,
- Divo-Jahrbuecher 1957-1961,
- Allensbacher Pressedienste 1966-1988,
- Emnid-Informationen(Pressedienst) 1953-1988,
- Printmedien im Archiv des Presse-Informationsamtes der Bundesregierung 1953-1983

상기 논문에서는 4개 주요 테마범주에 1,214개 문항이 설정되어 있다고 되어 있다. 4개 테마는 민족과 민족의식/서독주민과 동독/양독문제와 베를린/재통일이다. (도표 1 참조)



## &lt; 도표 1 &gt;

1949-1988년까지 서독에서 독일문제에 대한 여론조사

주 제 영 역	설 문 갯 수				
	IfD/Jb	Divo	IfD	Emnid	BPA
1.1 지역문제 / 언어사용	8	0	4	2	21
1.2 민족의식	7	0	2	0	17
1.3 민족적 긍지	3	0	3	0	14
1.4 민족적 상징	10	0	15	3	23
2.1 동독 - 국가와 사회	31	0	5	5	53
2.2 동독주민	26	0	10	22	49
3.1 2개 국가간 관계	77	0	15	29	126
3.2 내독간 국경	17	0	7	0	22
3.3 베를린	64	3	3	8	50
4.1 재통일에 대한 소망 / 이해관계	39	6	9	9	165
4.2 재통일 모델 / 조건	43	3	2	5	46
4.3 재통일의 가능성	33	2	2	21	75
계	358	14	77	104	661

\* ) 비교된 자료는 다루고 있는 기간이 아래와같이 각각 다르므로 이점을 유의  
해야 함.

- Allenbacher Jahrbuecher fuer Demoskopie 1947-1983 (IfD/Jb)
- Divo-Jahrbuecher 1957-1961 (Divo)
- IfD-Pressedienst 1960-1988 (IfD)
- Emnid-Informationen (Pressedienst ; 1955-1988) (Emnid)
- Recherche von Printmedien im Archiv des Bundespresseamts 1950-1983  
(BPA)

출처 : Schultz, Martin의 논문 P 901

## 18. 독일통일에 대한 관점들

---

4가지 주요 주제의 구체적인 내용은 다음과 같은 바, 여론조사가 거듭되면서 다음과 같은 주요 중점 주제들에 대해서 다루어지기 시작했다.

### - 민족, 국민, 국가

하나의 독일민족의 존속, 독일민족에 대한 관점들, 민족의 상징과 이에 대한 인정, 하나의 국민이라는 귀속감, 양독간의 결합, 민족이라는 관점에서 두개 국가 문제

### - 동 독

제2의 독일국가로서의 동독에 대한 관점들, 국가적 인정, 동독에 대한 정보수집 상태 : 체제 및 정치·사회적 실상, 지리, 역사, 동독-서독간 비교, 개인적 접촉·교류 : 동독 출신, 친척, 친지들의 동독으로의 여행 및 동독으로부터의 방문

### - 독일분단, 독일통일

문제의 우선 순위, 독일통일 달성 가능성, 독일통일 조건 및 모델, 외국의 관점

### - 독일정책

각 독일정부와 정당들의 정부정책 (베를린정책 포함)은 그들의 기본방향과 세부적 결정사항에서 국민들의 수용여부에 따라 평가를 받게 되므로, 예를 들어 다음과 같은 의도적인 설문조사가 처음부터 주류를 이루었다. 즉, "아대나위는 그로테볼(Grotewohl)의 회담초청을 수락해야 하는가?", "서독 및 동독 대표들이 공동으로 국민의회를 개최해야 하는가?", "라이프치히에서 바하 콘서트가 동독정부에 의해 선전목적으로 개최되므로 슈부트가르트 라디오 방송국이 이 음악회 중계를 거절하기로 한 남독라디오 방송국 관계자들의 결정이 옳았는가?"(3).

## 1.2. 동독내에서의 여론조사

동독국민들의 일반적인 정치문제와 독일문제에 대한 관점들에 대한 경험적인 설문조사에 관한 자료는 분독시까지 동독이외 지역에서는 아주 미미하였고

또한 접근할 만한 자료출처가 거의 없었다. 여론조사가 정치적으로 민감한 질문들을 다루었으므로, 이러한 여론조사는 당정치국 및 서기국이나 당중앙위원회 해당부서의 의뢰에 의해 실시되기는 하였으나 그 결과는 비밀로 붙여졌다.(4) 동독 대변혁이후 문서고가 공개되면서 동독 여론조사 결과가 밝혀지기 시작했다. 라이프치히 청소년중앙연구소(ZIJ)에 근무하던 페터 피르스터(Peter Foerster)에 의하면 1966년부터 1979년까지 "사회주의통일당 중앙위원회 여론조사연구소"가 지방당의 도움을 받아 다양한 주제에 대한 동독주민중 대표적으로 일정주민을 표본추출하여 설문조사를 규칙적으로 실시하였다고 한다. 이 연구소는 1979년초 호네커의 개인적 결정에 따라 해체되었는데, 왜냐하면, 1970년대 중반부터 여론에서 체제에 대한 부정적 경향이 갈수록 뚜렷하게 나타났기 때문이다. 그러나 당시 연구소장이었던 헬레네 베르크(Helene Berg)는 "당내의 정보수집 능력이 그동안 좋아져서 여론조사를 흔쾌히 그만두었다"(5)고 해체이유를 달리 밝히고 있다.

라이프치히 청소년중앙연구소는 1966년도에 설립되어서 동독 청소년관계성에 소속되었었다. 이 연구소는 정기적으로 소위 '복합조사'(다양한 주제에 관한 설문조사)를 직업학교학생과 일반학생들을 대상으로 실시했고, 1년에 한 두번씩 가장 쟁점이 되는 현실 정치문제들에 대한 '의도적인 조사'를 실시했다. 설문지는 중앙지도부에 제출되어 동의를 받아야 했다. 비판적 설문들은 자주 취소되었다. 페터 피르스터의 말에 따르면, 청소년중앙연구소는 자주 뜨거운 쟁점이 되는 정치적 질문을 제시하여 불법적으로 이를 조사한 경우도 있고, 공개된 질문을 통해서 동독 청소년들 사이의 진정한 분위기를 상당히 정확하게 조사할 수 있었다고 한다. 설문조사 결과의 발간은 1970년도 초부터 더이상 불가능했으며 청소년중앙연구소의 모든 설문조사 결과들은 중대한 비밀로 분류되었고 관련정보는 당지도부들이 완전 독점했고, 이를 위반하여 공개하면 엄하게 다스려 졌다고 한다. 청소년중앙연구소는 구동독공산당 정권이 몰락할때까지 총 400여건의 여론조사 작업을 실시하였는데, 그 조

사 결과들은 서면상으로 그룹단위로 실시되었고, 참여자들의 익명이 보장되었으므로 조사결과는 신빙성이 있다고 페터 피르스터는 말하고 있다. 또한 설문 내용들이 "엄격한 의미에서 동독의 대표적인 의견이 아닐지는 모르지만", 그래도 "광범위하게 조사되어 결과가 대표성을 갖고 있다"(6)고 한다. 이 조사 결과들이 신뢰도 문제와 관련하여 실제로 얼마나 타당하고 확실한지에 대해서는 동 결과들을 앞으로 집중적으로 비판적으로 연구해 보면 알 수 있을 것이다.

## 2. 독일문제에 대한 주요한 경험적 결과와 그에 대한 해석상의 문제점

1990년 이전에 구동독에서 실시된 설문조사에 대한 학문적 평가가 실시되기까지, 우선 구서독에서 실시되었던 설문자료에 대한 내용 및 그 해석상의 문제점 등을 중심으로 살펴보자. 이 자료들이 너무 많고, 주제가 다양하고 서로 다르므로 우선 여기서는 몇가지 예를 들어 다루기로 한다. 1989/90년도에 독일문제 토론시 중심적 의미를 지녔던 두가지 핵심 테마는 재봉일과 민족문제였다.

"서독사람들은 독일문제에 관심이 있는가?", "그들은 분단극복과 재봉일을 원하는가?" - 이 질문들에 대해 10년이상 동안 여론조사 결과 응답들이 많이 있었으나, 그 내용이 본명함에도 불구하고 정치토론 과정에서는 서로 다른 입장에서 해석되어서 그 의미가 논쟁의 대상이 되고 있다. 1951년부터 알렌스바하 여론조사연구소는 독일국민에게 다음과 같은 질문조사를 했다. "서독(서베를린 포함)내에서 지금 처리해야 할 문제중 가장 중요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?" 이 질문에 대해 1951년부터 1953년 사이에 국민들의 5분의 1이 "재봉일"이라고 답변했다. 1953년 6월 7일의 동독주민 봉기이후 이 비율은 배 이상으로 늘어서 60년대 중반대까지 이 수준을 유지했다. 사민당/자민당 연정하에서 동방정책과 동방조약이 체결된 이후 비율은 급격히 줄어들기 시작했는데 1969년에는 22%, 1970년에는 12%, 1971년에는 3%, 1972년에는 1%가 "재봉일"이라고 답변했다. 서독인들은 동독이란 국가에 대한 승인이 한편

으로는 어느 정도 현상의 고착화를 가져오며, 또 한편으로는 동독과의 협상을 통한 양독일인들간의 공존이 상대적으로 서로에게 많은 부담경감을 가져다 줄것이라고 생각했기 때문에 재통일 문제는 현실적인 테마가 되지 못했다.  
(도표 2 참조)

< 도표 2 >

서베를린을 포함한 서독주민 16세 이상 대상

질문 : "서독(서베를린 포함)내에서 지금 처리해야할 문제중 가장 중요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?"

재통일이라고 대답한 비율 (전체인구중 %)			
1951년 10월	18	1969년 1월	22
1952년 7월	23	1970년 1/2월	12
1953년 1월	17	1971년 1월	1
1954년 8월	38	1972년 5월	1
1955년 1월	34	1975년 2월	x *
1956년 1월	38	1976년 1월	1
1957년 1월	43	1977년 2월	1
1959년 1월	45	1978년 1월	1
1961년 2월	35	1979년 1월	1
1962년 2월	30	1980년 1월	x
1963년 1월	31	1981년 1월	1
1964년 1월	41	1983년 1월	x
1965년 1월	45	1986년 4월	x
1966년 1월	29	1987년 1월	x
1967년 1월	18	1988년 1월	x
1968년 1월	23		

\* x는 0.5% 미만임.

출처 : Allensbacher Archiv

이러한 추세가 - 조사결과 분석에서도 많이 거론되었듯이 - 서독이 더 이상 독일분단 극복에 대한 관심을 상실했다는 증거라는 주장은 조사결과를 잘못 이해한 것이다. 단지 직접적인 정책추진 대상으로서 그리고 실제 긴급한 해결 과제라는 측면에서만 독일문제가 뒷전으로 밀려났다는 의미였다. 이 독일문제가 일정한 정치적 상황조건하에서는 쟁점화되고 커다란 역동성을 갖고 전개될 수 있다는 것이 실제 1989년 가을 이후 증명되었듯이 다른 여론조사 결과를 얼마든지 제시할 수 있다.

예를 들어 이런 사실에 착안하여 1973년 이래 기본법 전문에 명시된 재봉일 명제가 삭제되어야 하는가 또는 그대로 유지되어야 하는가에 대한 설문은 실시되었다. 이에 대해 약 70%내지 75%의 주민들이 꾸준하게 그대로 유지되어야 한다고 답변했다. 단지 잘해야 10%만이 이 명제의 삭제를 주장했다. 그러나 젊은세대들의 의견 또한 대체로 다수의 여론과 일치했다. (도표 3 참조)

< 도표 3 >

서베를린을 포함한 서독주민 16세 이상 대상

질문 : 기본법 전문의 "전체독일국민은 자유로운 자결권 행사를 통해 독일의 통일과 자유를 성취한다"라는 규정이 계속 기본법에 남아 있어야 한다고 보십니까 삭제되어야 한다고 보십니까 ?

	연 령 별 ( % )				
	전체주민중	16-29세	30-44세	45-59세	60세이상
1973년 4월					
존 속	73	59	74	80	81
삭 제	11	24	9	7	5
미 결 정	16	17	17	13	14
	100	100	100	100	100

18. 독일봉일에 대한 관점들

	연 령 별 ( % )				
	전체주민중	16-29세	30-44세	45-59세	60세이상
1976년 1월					
존속	72	62	76	78	74
삭제	12	22	10	8	8
미결정	16	16	14	14	18
	100	100	100	100	100
1979년 5월					
존속	76	67	72	85	82
삭제	10	16	12	6	6
미결정	14	17	16	9	12
	100	100	100	100	100
1982년 1월					
존속	77	71	73	81	83
삭제	9	12	12	9	4
미결정	14	17	15	10	13
	100	100	100	100	100
1985년 3월					
존속	72	61	69	76	80
삭제	13	19	14	11	8
미결정	15	20	17	13	12
	100	100	100	100	100

18. 독일통일에 대한 관점들

	연 령 별 ( % )				
	전체주민중	16-29세	30-44세	45-59세	60세이상
1985년 12월					
존속	69	58	64	77	79
삭제	12	21	15	8	3
미결정	19	21	21	15	18
	100	100	100	100	100
1988년 7월					
존속	69	60	64	72	80
삭제	16	20	22	14	7
미결정	15	20	14	14	13
	100	100	100	100	100

출처 : Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 2093, 3023, 3070, 4010, 4055, 4066, 5007

이러한 관점들이 서독주민들의 재통일에 대한 관심을 증명하는 것이라는 해석에 대해 2가지 방향에서 이의 제기가 있었다. 하나는 재통일에 대한 관심이라기보다는 꼭 필요한 경우가 아니면 변경하지 않으려는 기본법에 대한 신뢰의 문제라고 파악하는 입장이고 또 하나는 기본법 개정(관련부분 삭제)의 의지가 존재하지 않는 것이 무엇보다도 독일문제에 대한 무관심의 표현이라는 것이 그 주장이다.

광범위한 관련 설문조사자료를 종합해 보면 조사결과에 나타난 주요 관점들의 핵심은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 즉 서독주민들의 재통일을 원했지만, 그것은 장기적으로 해결가능한 문제로서 파악했다고 할 수 있다. 1987년 가을 디 벨트(Die Welt)지에 발표된 인프라테스트 여론조사기관(Infratest-Institut)의 여론조사 결과에 의하면 1987년에(1972년 이래 2번에 걸치 다른



조사결과와 마찬가지로) 전체주민의 80%가 재통일에 찬성하고 있으나, 동시에 주민의 3분의 2이상이 가까운 장래에 재통일이 이루어지지 않을 것으로 생각했다.(7)

말렌스바하 여론조사기관의 연구결과도 비록 질문형태에 따라 약간의 비율 차이가 있긴 하지만 핵심내용에서는 이러한 사실을 뒷받침하고 있다. "당신은 독일 재통일에 찬성하십니까, 반대하십니까"라는 질문에 1986년 12월에는 65%가, 1987년 8월에는 66%가, 1989년 12월에는 62%가 각각 찬성했고, 반대는 동기간에 각각 11%, 13%, 17%였다. (나머지는 무응답)

60년대 중반부터 실시된 "당신은 서독과 동독이 재통일되는 것을 생전에 경험할 것으로 생각하십니까"라는 질문에 대해 1987년 여름에 72%가 "아니오"라고 대답했고 단지 9%만이 "그렇다"라고 대답했다. (젊은층 또한 노년층과 결코 다르지 않았음) 구체적으로 시기까지 덧붙여 "당신은 독일의 통일이 멀지않은 장래에, 정확하게 이 세기말까지 이루어질 것으로 생각하십니까?"라는 질문에 대해 약 8%만이 긍정적으로 답변하였고, 79%는 그렇게 생각하지 않는다고 하였다. 비록 그 시한을 "앞으로 30년 이내"라고 연장한 경우에도 답변은 명확하게 비관적이었다. (22% : 66%)

비록 서독주민들은 1989년까지 가까운 장래에 재통일이 이루어질 전망은 거의 없다고 보았지만, 이 재통일에 대해서는 상당히 집착하고 있었다. "비록 재통일이 당장 달성되지 못한다 할지라도 재통일에는 찬성하며, 이러한 거대한 목표달성을 생전에 경험하지 못한다 할지라도 이를 감수해야 한다"는데 전체주민중 거의 3분의 2정도가 찬성하고 있으며, 단지 5분의 1정도만이 이를 반대하고 있다.

재통일이란 주제 이외에 독일문제에 대한 중요한 토론 요소로서 민족문제가 있다. 분단에도 불구하고 하나의 민족이냐 아니면 2개의 부분민족으로 갈라졌느냐 하는 문제가 분단이 지속됨에 따라 정계와 학계에서 논란이 되었다. 부분국가의식(Teilstaatsbewusstsein) 개념이 2민족이론(Zwei-Nationen-These) 주장자들의 중심개념이 되었다.(8) 그러나 다른 한편은 서독주민에

대한 경험적 여론조사를 바탕으로 주민의 대다수가 전독일적인 민족의식을 갖고 있다고 이를 반박하고 있다.(9) 비록 70년대와 80년대에 젊은 세대층에서 이러한 민족의식이 희박해지는 경향이 있었음을 간과할 수는 없지만, 통일이 될때까지 주민의 다수의 독일통일에 대한 기본적인 생각은 매우 긍정적이었다고 평가할 수 있다.(10)

알렌스바하 연구팀이 '독일민족'이란 개념을 과거, 현재, 미래라는 다양한 시점을 통해 주민이 어떻게 파악하고 있는가를 조사한 바에 따르면 1986년에 서독주민들은 "현재 독일민족"의 범위를 37%만이 서독지역에 한정해서 보고 있고, 35%는 동·서독지역을 합해서, 나머지 25% 정도는 심지어 2차대전 이전의 독일의 실지까지를 포함해서 보고 있다.(11)

위에서 인용한 바 있는 1987년 디 벨트지 여론조사 결과에 의하면 서독주민의 4분의 3 정도가 동·서독 국민이 2개의 별개국가에 살고 있으며 국민성에서 서로 다른 특이성(Besonderheit)을 갖고 있다는 견해에 동조하고 있다. 그러나 "동독이 당신에게는 외국이냐?"라는 질문에는 3분의 1이 그렇다고 대답했고, 3분의 2정도가 "결코 외국이 아니다"라고 대답했다. 이러한 질문에 대한 답변은 세대간에 큰 차이를 보이고 있는데 60세 이상의 연령층은 10분의 2 정도가 외국이라고 답변한 반면, 30세 이하는 2분의 1정도가 외국이라고 답변했다. (도표 4 참조)

< 도표 4 >

---

서베를린을 포함한 서독주민 16세 이상 대상

질문 : "내가 당신에게 지시하는 몇가지 개념이 불명확하여 혹시 당신들이 이해를 잘못할 수도 있으나, 당신이 생각하고 있는 바를 말해주시기 바랍니다. 당신은 서독과 동독에 살고 있는 독일인들이 한 국민(Volk) 혹은 2개의 다른 국민이라고 보십니까? 또 동·서독이 한 국가(Staat) 또는 2개의 국가라고 보십니까? 동독은 당신에게 외국(Ausland)입니까, 아닙니까?"

---

	1984년	1987년				
	전 체 주민중 (%)	전 체 주민중 (%)	연 령 별			
			14-29 세(%)	30-49 세(%)	50-59 세(%)	60세 이상
독일인 :						
- 하나의 국민	73	78	65	74	93	90
- 2개 국민	27	21	34	26	6	9
동·서독 :						
- 한국가	17	21	16	15	22	32
- 2개 국가	83	79	83	85	77	67
동독에 대해서 :						
- 외국	33	32	51	38	17	12
- 외국이 아님	66	67	48	61	83	88

출 처 : Infratest, zit. nach WELT-Umfrage "Die Deutschen und ihr Vaterland", Teil 1 vom 27. Oktober 1987.

알렌스바하가 서독주민에 대해 조사한 바 있는 동독주민을 만났을때 "동포(Landsmann)라는 감정을 느끼느냐, 아니면 동일한 언어를 사용하지만 오스트리아 사람들과 같이 더이상 결속되어 있지 않는 국민처럼 느끼느냐"는 질문에 대해서도 대체로 비슷한 추세로 답변을 하고 있다. 주민 전체적으로 볼때 대체로 - 물론 노년층은 절대 다수가 - 동독주민을 동포로서 느끼고 있다. 70년대초에 전체주민 3분의 2이상이 이러한 견해를 표명했으나 그 이후 점차 줄어들어 약 50% 정도가 이러한 생각을 갖고 있었다. 젊은 세대에 있어서는 이러한 동포애적인 귀속감정이 노년층에 비해 적은 것이 사실이다. (도표 5 참조)

18. 독일통일에 대한 관점들

< 도표 5 >

서베를린을 포함한 서독인 16세 이상 대상

질문 : "동독사람을 만났을때 같은 동포라는 감정을 느끼십니까 ? 아니면 동일한 언어를 사용하지만 오스트리아 사람과 같이 더이상 결속되어 있지 않은 국민처럼 느끼십니까 ?"

( 단위 : % )

	1970년 7월	1975년 11월	1981년 11월	1983년 6월	1983년 10/11월	1985년 12월	1986년 6월	1987년 6월
동포처럼	68	52	49	48	51	48	50	52
오스트리아 사람처럼	20	29	30	31	32	33	31	29
미 결정	10	14	15	17	13	15	15	15
무 응답	2	5	6	4	4	4	4	4
	100	100	100	100	100	100	100	100
1983년 10/11월								
	전체주민중		연 령 별					
			16-29세	30-44세	45-59세	60세이상		
동포처럼	51		37	47	54	68		
오스트리아 사람 처럼	32		43	37	28	18		
미 결정	13		16	12	15	9		
무 응답	4		4	4	3	5		
	100		100	100	100	100		

18. 독일통일에 대한 관점들

1987년 6월					
	전체주민중	연령별			
		16-29세	30-44세	45-59세	60세이상
동포처럼	52	39	49	54	66
오스트리아사람 처럼	29	40	34	26	16
미결정	15	17	12	16	15
무응답	4	4	5	4	3
	100	100	100	100	100

출처 : Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 2064, 3021, 4002, 4028, 4034,  
4066, 4075, 4092/1

위의 조사자료에 의하면 장차 한민족으로서 독일인이라는 귀속감이 점차 희박해갈 우려가 있었다. 그러나 1989년 11월 9일 베를린 장벽 개방과 1990년 10월 3일 통일은 독일인의 동질성에 관한 문제와 관련하여 하나의 민족이고, 하나의 국민임을 명확히 결정적으로 보여주었다.

< 註 >

- 1) 예컨대 R. Klima: Beitrag >Einstellung<, in W. Fuchs u.a.(Hrsg.): Lexikon zur Soziologie, Bd. 1. Reinbek 1975, S. 156. F. Dröge: Artikel >Einstellung<, in: H. Kerbel/A. Schmieder (Hrsg.): Handbuch der Soziologie zur Theorie und Praxis sozialer Beziehungen, Reinbek 1984, S. 92-94 참조.
- 2) M. Schulz: Die deutsche Frage in der Meinungsforschung der Bundesrepublik Deutschland. Untersuchung und Darstellung theoretischer Ansätze und Ergebnisinterpretationen. Magisterarbeit der Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz 1989;
- 3) 일체의 문항과 실례에 대하여는 Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.): Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947-1955, Allensbach 1956 참조.
- 4) 이에 대하여는 das Stichwort "Meinungsforschung" in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): DDR-Handbuch, überarb., Auflage, Köln 1985, S. 883 참조.
- 5) P. Förster: Volksmeinung war geheim. über die Demoskopie in der DDR vor der Wende, in: Spiegel Spezial: Das Profil der Deutschen. Was sie vereint, was sie trennt, Hamburg 1991, S. 91-98;
- 6) P. Förster: a.a.O., S. 92f.;
- 7) "Die Deutschen und ihr Vaterland". Eine Welt-Umfrage(in 4 Teilen). Teil 4 vom 30.10.1987 참조.
- 8) 이에 관하여 H. Mommensen: Zum Problem des deutschen Nationalbewusstseins in der Gegenwart, in: Der Monat, 2/1979, S. 75-83. G. Schweigler: Artikel "Nation", in: M. Greiffenhagen/S. Greiffenhagen und R. Prätorius (Hrsg.): Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Ein Lehr- und Nachschlagewerk, Opladen 1981, S. 253-257. Ders.: Zum Nationalbewusstsein in der DDR, in: Politik und Kultur, 1/1977, S. 61-68 참조.
- 9) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Materialien zum Bericht zur Lage der Nation, Bonn 1974. E. Noelle-Neumann: Eine demoskopische Deutschstunde, Zürich 1983. G. Herdegen: Perspektiven und Begrenzungen. Eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Meinung zur deutschen Frage, Teil I: "Nation

- und deutsche Teilung, in: Deutschland Archiv, 12/1987, 20. Jg., S. 1259-1273
- 10) 여기서 W. Weidenfeld 가 주장한 문제점, 즉 여론조사에 명료한, “일반적으로 인정된 방법적으로 실험가능한 민족의식의 기준치란 없다” 는 사실이 간과되어서는 안됨. W. Weidenfeld: Artikel: Nation, in: W. Weidenfeld/H.- R. Korte (Hrsg.): Handwörterbuch zur deutschen Einheit, Frankfurt/M./New York 1991, S. 479ff. 참조.
- 11) G. Herdegen, a.a.O., S. 1268

< 参 考 文 献 >

- Herdegen, Gerhard: Perspektiven und Begrenzungen. Eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Meinung zur deutschen Frage, in: Deutschland Archiv, 12/1987 und 4/1988.
- Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.): Jahrbücher der öffentlichen Meinung 1947-1973, Allensbach 1956-1974.
- Dass. (Hrsg.): Jahrbücher der Demoskopie 1976-1983, Wien/München/Zürich/München 1976 bis 1983.
- Köhler, Anne und Richard, Hilmar: Die Deutschen und ihr Vaterland, München/Bonn 1988.
- Noelle-Neumann, Elisabeth: Eine demoskopische Deutschstunde, Zürich/Osnabrück 1983.
- Schultz, Martin: Die deutsche Frage in der Meinungsforschung der Bundesrepublik Deutschland. Untersuchung und Darstellung theoretischer Ansätze und Ergebnisinterpretationen, Mainz 1989 (unveröffentlichtes Manuskript).
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nachdenken über Deutschland. Materialien zur politischen Kultur der deutschen Frage, 2. Aufl., Köln 1987.
- Ders.(Hrsg.): Politische Kultur und deutsche Frage. Materialien zum Staats- und Nationalbewusstsein in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1989.
- Ders./Karl-Rudolf Korte: Die Deutschen. Profil einer Nation, Stuttgart 1991.

# 독일통일의 날

일제 슈피트만 \*  
(Ilse Spittmann)

## 1. 개념

1953년 6월 17일 동독 인민봉기 추모 및 기념을 위하여 1953년 7월 3일 독일하원은 정부·여당과 야당 사민당의 제안에 따라 독일공산당만이 반대 가운데 매년 6월 17일이 법적 공휴일이 되었으나, 1990년 10월 3일 독일통일이 완성됨으로써 6월 17일 대신 10월 3일이 독일통일의 날이 되게 되었다.

## 2. 사건개요

동독 인민봉기는 동독 건축공들이 노동기준을 낮출 것을 주장하면서 동독정부 소재지로 항의 시위해 감으로써 발전되었다. 동독 각의는 1953년 5월 28일 사회주의통일당(SED) 중앙위원회 결정에 따라 산업분야 노동할당량을 평균 10% 높은 바 있다. 특히 동베를린 스탈린알레의 대공사장에서 사회주의통일당 및 공산당 외곽조직인 동독 자유노총의 선동가와 충돌하게 되었다. 6월 11일 동독각의는 '신노선'에 대한 결의와 함께 증산층 및 농민에 대한 수많은 억압조치를 취하였다. 노동자들은 그렇지 않아도 열악한 급여 등 소득의 50% 감소를 의미하는 노동기준 조정결정을 철회할 것을 기대했으나, 공산당 및 국가지휘부는 동 결정을 고수했다. 6월 16일 동독자유노총 기관지 '트리뷰네'지는 노총 위원장 명의의 사설에서 노동기준을 높이는 것을 전적으로 지지하며, 이를 전력을 다해 관철할 것을 촉구하였다. 동 사설은 잠재적인 시위여론에 불을 붙인 화약고가 되었다. 스탈린가에는 건축노동자들이 주도하는 시위대

---

\* 동·서독 관계 학술잡지 도이칠란트 아히브(Deutschland-Archiv) 편집장



열이 형성되었으며, 이에는 동독 국민 각계각층의 더욱더 많은 사람들이 자발적으로 가담하게 되었다. 당시 정부소재지인 라이프치히가 정부청사 앞에 이르러서는 동 시위대열이 일만명으로 증가하였다. 군중들은 발터 울브리히트, 오토 그로테볼 면담을 요구했으나 아무도 나타나지 않았으며, 모든 당 지도관료들은 1 km 떨어진 통일사회당 중앙위원회 사무소에서 정치국원 회의에 임하고 있었다. 이로써 노동기준 상향조정에 대항하는 시위는 통일사회당 정부에 대한 반대로 비화되었다. 정치국은 거리의 시위 압력아래 노동기준 상향조정 결정을 철회하였으나, 이러한 정치국원 대표의 목소리는 "정부퇴진, 우리는 자유선거를 원한다"라는 시위군중의 확성기 소리에 의해 압도되었다. "명일 총파업 - 집회장소는 스트라우스베르거 광장"라는 구호와 함께 군중은 결국 해산했다.

6월 17일 아침 폭우에도 불구하고 노동자들은 모든 동베를린 기업에서 나와 스트라우스베르거 광장에 집결하였고, 동베를린시 중심부로 이동했다. 동베를린북부 소재 슈탈 운트 발츠베르크 헤니히스 도르프 국영기업에서 12,000명의 철강 노동자가 합세하여 서베를린의 불란서 관할지역을 통과하여 동부구역 루스트가르텐으로 행진했다. 브란텐부르그문에서 붉은기가 내려지고, 흑·적·황 삼색기가 게양되었다. 동·서베를린 경계표지와 통일사회당 선전현수막이 제거되고, 당 및 행정사무실이 습격당하고, 신문가판업소가 화염에 휩싸이게 되었다. 그러자 쏘련탱크가 출연, 최초로 발포하였고, 13시 쏘련 군사령부는 계엄 상태를 선포하였다.

서방 방송국은 동독내 베를린 봉기사건을 보도했다. 대부분의 대도시는 총파업에 가담했다. 사회주의 통일당 공식발표에 의하면 272개 도시 및 근소지역이 파업 및 시위에 나섰고, 당시 217개 도시 및 소도시중 167개 이상의 쏘련 점령 구역에는 비상사태가 선포되었고, 동베를린 및 라이프치히 경우에는 동 비상상태가 7월 9일까지 계속되었다. 동독은 사망 25명, 부상 3백 78명으로, 서방진영에서는 수백명이 사망한 것으로 보고 있으나 동 숫자는 확인할수

었다. 쏘련 근재판소에서 19건의 사형연도가 내려진 것이 서방진영에 기록되어졌고, 그중 18건이 집행되었다. 동독 법정에서의 1,838건의 자유형(징역) 및 3건의 사형집행이 알려졌다. 시위의 중심지는 베를린 거주지내 공단 및 중부독일 공업지역이었다. 사태는 도처에서 기업내에 시위 위원회 조직, 시위대 중심으로 행진, 국가 및 당사무소 점령, 형무소 습격 등 전형적인 모델에 따라 전개되었다. 기업에 있어서 그리고 가두시위 초기에는 노동자들의 사회·경제적 요구가 지배적이었으나, 국민 각계각층에서 많은 사람들이 시위에 가담하게 됨에 따라 요구사항은 더욱더 정치적 성격을 띠게 되었다. 원래는 노동자들의 시위였으나 국민봉기로 확대된 것이다. 정치체제를 전반적으로 거부하고 독일통일을 선언한것이 시위구호 및 노래의 주류를 이루고 있었다. 동독의 상징이 삭제된 흑·적·황색기가 동시에 등장하였고, 모든 시위대의 집회에서 국제사회주의 노동자운동부쟁가와 서독애국가가 가창되었으며, 서독 애국가가 괴어리츠 시장광장에서는 "우리의 애국가"로 명백히 선포되어졌다.

사회주의통일당은 후에 동 시위는 서방간첩이 조직한 반혁명 반란이었다고 주장했다. 그러나 증암지휘자도 통일된 조직도 없었으며, 동 운동이 자발적이었고 일사불란하지 못했던 성격이 바로 시위의 강점이 되었고, 또한 결국에는 약점이 되었던 것이다. 어디에도 시위자들이 방승, 교통, 기관을 장악하려 시도한 적이 없었다. 반사회적 구호도 재사유화 요구도 없었다. 시위자들은 정치적 민주주의를 요구했으며, 그들이 거부한 것은 공산주의 지배체제였다. 여러 요구조건과 사태발전이 똑같았다고 하는 것은 누구나 억압을 똑같이 받았다고 하는 것, 관심 및 여론 상황이 일치하였던 것, 그리고 특히 베를린 및 동독내에 살아 있는 독일 노동자운동의 전통에서 연유한 것이다. 대기업지역에서는 잠시 기업 단위를 초월한 시위지도부가 형성되기도 했으나, 이들의 활동은 지역적인 틀을 넘지는 못했다. 시위가 확산됨에 따라 선임된 시위 지도층에 의해 이끌어졌던 기업 노사회의의 당초 규율있는 행동에 뒤이어, 정권의 상징 및 대표자에 대한 분노에 잔 토로가 뒤섞이게 되었다. 방화, 약탈, 관료에 대한 폭력행위와 많은 린치재판이 알려졌다.

가두군중행동은 6월 17일에 늦어도 6월 18일에는 소련 탱크의 투입으로 종식되었으나, 기업내의 투쟁은 끝나지 않았다. 이러한 투쟁은 사회주의통일당 및 동독 자유노총 관리들이 노동자의 모든 요구사항에 대치하게 된 노사회의에서도 드러났다. 노동자들은 더욱 강해진 자의식을 가지고 나타났으며, 그 막강한 권력기구를 가진 정치체제도 이 역사적인 순간에는 마비되었다. 관료들은 새로운 소요에 대한 두려움으로 인해 타협할 준비가 되어 있었고, 노동자들은 그들의 사회경제적 요구를 제한하여 6월 17일 이후 수주안에 그들의 노동조건 및 물질적 상황의 현저한 향상을 꾀할 수 있었다.

### 3. 역사적 맥락

반히틀러 연합이 아직 와해되지 않은 당시의 동구권내 전후 소련정책 초기의 비교적 자유로운 국면은 1948년 스탈린에 의해 갑자기 끝나게 되었고, 프라하내 공산당 쿠데타, 유고슬라비아에 대항한 코민포름 결의, 연합군통제위원회 해체 및 베를린 봉쇄, 한국전쟁이 있게 되었다. 서방국가에 대한 대항노선에 맞추어 공산주의 세력권하의 국가내 강제적인 소비에트화가 있게 되었다. 이들 국가들은 소비재 생산 및 농업을 희생하는 댓가로 독자적인 중공업 생산능력을 건설하고 한국전을 위한 점증하는 군비를 부담해야 했던 것이다. 도처에서 금양위기가 초래하였고, 생활수준은 급격히 떨어졌다. 체코슬로바키아 공산당 서기장 루돌프 슬란스키(Rudolf Slansky)에 대한 프라하 인민재판에 이어 모든 인민 민주주의 국가에 있어서 공산당 간부의 대규모 숙청이 뒤따랐다. 누구보다도 예전의 사회민주주의자, 서방망명자 및 유태인이 당하게 되었다.

1952년 7월 사회주의통일당은 동독내의 제2차 전당대회에서 사회주의 건설을 선포하였고, 스탈린명제에 따라 계급투쟁을 합법적으로 철폐화한다는 것이었다. 부르조아 중산계층 및 민영 농민에 대항하는 강제조치가 강화되었고, 교회투쟁이 점고되었고, 정부 관리 및 통일사회당의 신노선에 대한 사실상 또는 자의적인 반대자들 또한 박해 및 자의적인 재판의 희생물이 되었다. 금포

로 인해 특히 노동자, 수공업자, 자영인의 대규모 도피가 야기되었으며, 1952년 하반기 난민은 11만, 1953년도 상반기에는 22만 5천에 달하게 되었다. 1952년말 농지의 13% 이상이 무점유상태에 있었으며, 이는 소유주가 도망하였기 때문이었다. 1947년 이래 최악의 급양위기가 그 결과였으며, 최초의 항의시위까지 이르게 되었다. 동독공산당은 모스크바에 지원을 요청하였으나, 동요청은 전동구권내 위기를 이유로 거절되었다. 그리하여 동독 지도층은 가일층 압박을 가하게 되었다. 동독 지도층은 생필품 및 공공서비스 가격을 급격히 인상하였고, 자영인은 1953년 4월 생필품 배급카드를 박탈당한바, 이는 2백만명 즉 인구의 10%를 상회했다. 5월 10%의 노동기준 상향조정이 뒤따랐다. 그사이 1953년 3월 스탈린 사망으로 인해 크레믈린의 권력관계가 변화되었다. 말렌코프 당 국가원수 및 베리아 내무장관하의 새로운 지도층은 소비에트 블록내 위기 탈피 방법을 국내정치 및 내외정책의 긴장완화에서 찾았다. 이들은 스탈린의 중공업 우선정책을 비판하고, 생활수준의 향상에 최우선 순위를 부여했다. 대외정책에 있어서는 한국전 종료와 독일에 대한 서방국가들과의 협상재개 태세를 시사했다. 제2차 통일사회당 전당대회 이후 강경정책에 따라 상황이 특히 급박해진 동독에 있어서 이러한 정치적 노선변경이 제일 먼저 시행되었고, 헝가리 및 여타 공산국가들이 뒤따랐다. 독일주재 소비에트 정부의 새로운 고등판무관 세모노프(Semjonow)대사는 울브리히트 지휘부에 대한 강한 비판 및 신노선에 대한 제안을 모스크바로 부터 가지고 온 바, 이는 1953년 6월 9일 사회주의통일당 정치국에 의해 그리고 1953년 6월 11일 동독 각의에 의해 그대로 채택되었다. 소련은 노선수정을 위해 동독내 두명의 신임자를 총애하게 되었으니 이는 국가보위부장관 빌헬름 자이서(Wilhelm Zeissner)와 동독 공산당 기관지 노이에스 도이칠란트 편집장 루돌프 헤른쉬타트(Rudolf Herrnstadt)로서, 양인은 이미 1933년 이전에 코민테른의 지도적 관리 겸 적국 비밀정보부 요원이었다. 빌헬름 자이서와 루돌프 헤른쉬타트는 울브리히트 지도부를 집단지도 통제아래 두고 위로부터의 계급부쟁 대신 모든 인민계층의 이해에 부응하는 정책을 유도하기를 원했다. 6월 17일 동 계획이

좌절되었다. 모스크바에서는 베리아가 실각하고, 곧 이어 말렌코프가 실각하고, 동베를린에서는 울브리히트가 그의 대적자를 누르고 승리하였고, 울브리히트는 그의 대적자들에 반란 책임을 뒤집어 씌었다.

#### 4. 독일문제

스탈린 이후 소련 지도층의 대외 긴장완화 개념은 한국 뿐 아니라 독일에서도 결정적인 역할을 했다. 당시 영국수상 윈스턴 처칠과 말렌코프 사이에 교환된 신호를 볼때 소련은 동결된 독일통일에 관한 협상을 재개하기를 원한다는 것을 알 수 있다. '신노선'과 함께 소련지도층은 양보할 준비가 되어 있다는 것을 표시했다. 통일사회당 정치국 결의는 "독일통일 형성의 위대한 목표는 양 독일의 접근을 구체적으로 용이하게 하는 조치를 양측에 요구하고 있다"는 것이었다. 소련 점령군 신문 테크리헤 룬트샤우지는 '신노선'을 "통일, 민족, 독일 국가로 독일민족을 통일하는 위대한 목표"에 대한 위대한 국제적 의미를 가진" 조치로 평가했다.

공식적으로 독일통일을 다시 이루는 것이 소련의 목표로서 한번도 포기된 바는 없으나, 소비에트화 정책 및 특히 1952년 첩예화된 사회주의화 노선은 서독에 대한 대립을 더욱 심화시켰고, 평화롭고 민주적인 방법으로 독일을 통일하는 것은 더욱 더 불가능한 것이 되었다. '신노선'에 따르는 제조치 및 그것이 독일정책에 기반을 내림으로써 소련은 독일을 중립화한 댓가로 공산화를 최초로 포기한 것을 의미한다. 1953년 동독 통일사회당 지역책임서기장이며, 그의 정치국원 친구 한스 엔드레츠키(Hans Jendrezky)에 의해 정통한 정보에 접하고 있던 하인츠 브란트(Heinz Brandt)는 새로운 모스크바 지도층의 지시를 미국과의 합의를 위해 동독을 중국적으로는 포기할 수도 있는 준비태세로 이해하였다. 이러한 원대한 결과를 야기할 수 있는 노선변경이 있는데 크레믈린내 권력투쟁이 무관할 수 없었다. 동독내 간과할 수 없을 만큼 전체 독일주의적 반공산주의 성향을 가진 동독내 반란, 여타 동구권 국가내 이탈현

상, 시베리아 강제노동수용소내 스트라이크로 인해 베리아와 말렌코프의 실각 그리고 울브리히트의 비판자인 독일의 빌헬름 쾨이셔와 루돌프 헤렌슈타트의 실각이 빨라지게 되었다. 승리자인 후르시츠포와 울브리히트는 후에 외교정책 신노선을 "제국주의에 대한 투항정책"으로 범죄시 했다. 새로운 모스크바 지도층이 진정 독일의 중립통일을 방기하려 했었는지 아니면 그때나 지금이나 서독의 재무장을 저지하려 했었던 것인지는 아직도 서방진영내에서 논쟁거리로 남아 있다.

##### 5. 서방의 반응

서방진영은 동 사태에 경악했다. 소요 및 시위 스트라이크 소식은 6월 중순에도 믿어지지 않았다. 스탈린가의 건축노동자 집단이 방송국 건물에 나타나고난 이후인 6월 16일에야 리아스방송만이 최초로 동독내 사태를 보도했다. 이들 건축 노동자들은 동부 구역내 및 '그 관할 구역내' 노동자들에게 담화를 발표하고 시위 구호를 낭독해 줄 것을 요구했다. 리아스방송의 미국 국장은 쏘련이 도전으로 여길 수 있다는 이유로 이를 거절했다. 본(Bonn) 뉘른베르크 미사령부의 지시에 의거 리아스방송의 자체보도마저 시위 및 스트라이크에 대해 어떠한 촉구를 하는 것도 불허되었고, 리포터는 '총파업'이라는 단어를 사용하지 못했다. 연합군도 독일관청측도 6월 16일 동베를린내 사건에 대해 언급하지 않았다. 공산주의 권력자에 대한 대규모 시위는 그 당시 전례가 없었으며, 그 막강한 군·경 권력기구를 감안할때 상상할 수조차 없었다.

사태의 심각성이 분명해지자 연합국 및 독일측은 쏘련이 내정간섭이라고 말할 수 있는 모든 것을 자제토록 노력했다. 당시 통독문제장관 야콥 카이저(Jakob Kaiser)는 6월 16일밤 방송에서 "위험하기 그지없는 행동" 및 "사려깊지 않은 행동"에 대해 경고했다. 서베를린 노조위원장 샤르노브스키(Scharnowski)의 동독 국민은 동베를린 건설노동자와 연대하여야 하며, "모두 스트라우스베르그에 참여해야 한다"는 호소는 수시간 만에 자제되었고, 연방수상 뿐

아니라, 야당 사민당도 이러한 호소는 "사황이 걸린 위험하기 그지없는 도발 및 이해할 수 없는 무책임"으로 매도했다. 경찰은 베를린구역 경계에 이르는 진입로를 봉쇄했고, 영국군은 티어가르텐에 있는 쏘련 기념탑을 인민들의 습격으로부터 보호했고, 불란서군 행정당국은 헤니히스도르프 철강노동자들이 불란서 구역을 통과하여 동베를린으로 행진하는 것을 저지하려 했다. 에른스트 로이터(Ernst Reuter) 베를린시장은 비엔나에서 체류하다가 서둘러 베를린으로 돌아오기 위해 미 군용기에 제공된 자리를 차지하지 않았다. 그의 적군 사병에 대한 러시아어 호소 - 비무장 독일 노동자에 발포하지 말라는 호소 - 는 방송되지 않았다.

독일하원내 제정당은 공산당 반대아래 시위자들에 대한 연대를 선언하였으나 사태에 대한 결정적인 관건은 제공하지 않았다. 아데나워 수상은 그의 서구 통합정책이 옳다는 것이 증명되는 것으로 보았으며, 야당 사민당은 6월 17일을 서방통합보다 통일에 우선권을 주어야 할 의무를 부여한 사건으로 평가했다. 이러한 의견대립에도 불구하고 하원은 6월 17일을 독일통일의 날로 법적 공휴일로 선포하였다. 극히 작은 공분본모였던 것이다.

## 6. 기념일의 정치적 의미

70년대초 동 공휴일의 폐지요구가 대두되었다. 동 사건에 대한 거리감이 커지고, 감정적인 충격도 사라졌던 것이다. 6월 17일은 사람들이 여행이나 떠나는 덤으로 주는 휴일이 되었다. 노조는 6월 17일을 부유한 사람들의 거드름 피우는 날로 이에 항의했다. 정치적인 의미도 더욱 중요해졌다. 즉, 서독이라는 안전한 피난처에서 동독사람으로서 큰 위험을 무릅쓰고 행한 그리고 많은 것을 잃은 시위를 빙자하여 논다는 것이 적절치 않다고 많은 사람들이 느끼게 되었다. 동독 및 동구권에 대한 관계가 변화된 것에 비추어 볼때, 동 공휴일은 이러한 관계에 장애가 되는 냉전의 산물로 보였다. 즉, 동·서독 장벽은 독일인이 가까운 장래에는 두개의 국가내에서 살아야 하며, '독

일통일의 날'은 이제 시대착오적이고 진실되지 못한 것이나 아닐지 의혹이 확산으로 되게 하였다. 하지만 동 공휴일이 거의 원래적인 의미를 상실하였어도 이를 철폐하는 것은 민족통일에 대한 공식적인 부정을 야기할 수도 있었으며, 이에 찬성하는 다수는 없었다. 역사적 계기를 초월하여 6월 17일은 독일인의 통일의지에 대한 상징이 되었고, 동 실행의 희망이 사라진 때에도 동 상징은 수십년간 단절없이 유지 되었다. 1990년 10월 3일 독일 국가통일을 이룩함으로써 10월 3일이 새로운 국경일이 되었으나, 6월 17일은 아직도 기념일로 남아 있다.



## &lt; 参 考 文 献 &gt;

- Baring, Arnulf: Der 17. Juni 1953. Neuaufl., Stuttgart 1983.
- Brandt, Heinz: Ein Traum der nicht entführbar ist. Mein Weg zwischen Ost und West, München 1967.
- Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hrsg.): Der Volksaufstand vom 17. Juni 1953. Denkschrift über den Juni-Aufstand in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands und in Ost-Berlin, Bonn 1953 (Nachdruck Bonn 1983).
- Havemann, Robert: Fragen - Antworten - Fragen. Aus der Biographie eines deutschen Marxisten, München 1970.
- RIAS-Hauptabteilung Politik (Hrsg.): Der Aufstand der Arbeiterschaft im Ostsektor von Berlin und in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands. Tätigkeitsbericht der Hauptabteilung Politik des Rundfunks im amerikanischen Sektor in der Zeit vom 16. Juni bis zum 23. Juni 1953, Berlin 1953.
- Schenk, Fritz: Im Vorzimmer der Diktatur. Zwölf Jahre Pankow, Köln 1962.
- Spittmann, Ilse/Karl-Wilhelm Fricke: 17. Juni 1953. Arbeiteraufstand in der DDR. Edition Deutschland-Archiv, 2. erweiterte Aufl., Köln 1988.

# 독일 통일 재원 조달

토마스 릴리히\*  
(Thomas Lillig)

## 1. 재정정책적 조치

독일정부의 독일통일 재정지원을 위한 재정정책조치의 궁극적인목표는 동·서독주민의 생활조건의 동일화 실현에 있다. 구동독의 경제적·사회적 개혁을 위해 연방정부와 주정부는 다음과 같은 조치를 취할 것을 결정했다.

- 구동독 신설주 지역에 투자 및 일자리 증대
- 구동독지역 지방자치행정 기관의 재정능력도 향상을 위한 자금지원
- 구동독 신설주에 능률적인 행정 및 사법체계 구축(1)

이미 1990년도 연방예산에 통독관계 비용으로 800억 마르크가 책정되었다. 1991년도 연방예산액은 총 4천억 마르크이며, 구동독지역 신설주를 위한 예산이 그중 약 4분의 1을 차지한다. 경제적·사회적 적응과정 부담 극복을 위해 연방정부와 구서독 주정부들은 1990년 상반기에 '독일통일기금'을 신설했다. 1990년 7월 1일부터 1994년 12월 31일까지 사이에 1,150억 마르크로 구동독 국가예산 적자의 3분의 2가 메워지도록 되어 있다. 연방정부와 주정부들은 이를 위해 자본시장에서 공채를 발행함으로써 각각 475억 마르크를 기여했다. 연방정부는 예산절약을 통해 나머지 200억 마르크를 기부한다. 구동독 신설주지역의 경제발전 속도를 가속화 하기 위해 연방정부는 1991년 3월에 '구동독 경기부양을 위한 공동대응책' 안을 결정하였고, 연방예산에서 1991년과 1992년도에 총 240억 마르크를 지불할 예정이다. 이 중 가장 많은 액이 교통분야를 위해 56억 마르크가 책정됐는데 철도망과 도로망 확충에 투자한다. 거의 비슷한 액수인 55억 마르크는 고용창출 대책에 투자된다. 세번째 많은 액은 지방

\* 자유기고가 겸 마인즈(Mainz) 대학 정치연구소 독일문제 연구원

행정기관 투자 프로그램에 투입된다. 이미 1991년도에 50억 마르크가 병원, 학교, 양로원 및 가타 지방자치단체 시설들의 긴급보수에 투자되었다.(2)

## 2. 자금조달

독일통일 소요 재정자금은 연방예산 절약, 신용차입 및 세금인상으로 조달 되도록 되어 있다.

1991년 예산안 초안은 예산절감에 370억 마르크를 예상했고, 100억 마르크의 절약은 오직 보조금 축소를 통해 이루어지도록 되어 있다. 중기적으로 세금특혜와 세금특별규정으로 50억 마르크, 재정지원에서 15억 마르크를 절약하게 된다. 또다른 40억 마르크는 정부 연정파트너간에 결정됐다.(3)

1991년 예산안 초안에서 결정된 700억 마르크의 순신용 차입은 “재정정책적·경제적 부담 가능성의 한계에 도달했다.”는 논란이 일고 있다.(4) 신용차입자금은 구동독 신설주에 투자자금으로 투입되어서 경제성장 및 취업을 확대 형태의 이익을 가져오도록 되어 있다. 세금인상은 독일통일자금 공급에 필수적인 독일정부의 자금조달 프로그램의 세번째 수입원이다. 1991년 7월 1일부로 새로운 조세정책을 통해 다음과 같은 세부사항이 결정되었다.

- 석유세 인상 및 천연가스세 연장 및 인상. 이를 조정(보상)하기 위한 조치로 공제 km 총액이 30% 인상됨.
- 보험료 7%에서 10%로 인상
- 1992년부터 담배 1개당 1페니 담배세 인상
- 임금, 소득세, 법인세에 대해 연대부과금조로 1년동안 7.5% 부과(1991년 7월 1일부터 1992년 6월 30일까지)

세금인상으로오는 연방정부 수입증가액은 1991년도에는 약177억 마르크, 1992년도에는 약 280억 마르크가 된다.(5)

## 20. 독일통일 재원조달

---

### 3. 새로운 부채증가 대 세금인상

독일정부는 구동독의 재건을 위해 혼합재정책을 쓰기로 결정했다. 두가지 재정수단인 순 신용차입과 세금인상은, 특히 제1차 전독의회 선거전에서 국민 경제에 가져올 결과에 대해 치열한 논쟁의 대상이 되었다. 정부집권여당이 경제전반적 안정에 부정적 결과를 가져오는 원인을 국가부채 증가에서 보다는 대폭적 세금인상에서 찾는 데 반해, 야당은 세금인상이 통일재정에 전혀 관련이 없다고 보았다.

독일 뮌헨의 Ifo-경제연구소가 개발한 '유럽 HERMES-경제모델'에 따른 모델계산의 결과 1990년부터 1994년까지 사이에 독일통일이 순신용차입 확대나 국내 총생산액의 1%에 해당하는 간접세 인상만으로 재정지원될 수 있을 것이라고 예상했었다.(6) 이 모델은 다음과 같은 경제발전에 대한 낙관적 전망에서 출발하고 있다.

#### 3.1. 순신용차입(Nettokreditaufnahme) 확대를 통한 재정

구동독 신설주에의 공공이전지출을 위한 국가부채 확대는 1992년까지 연방 예산에 큰 부담을 줄 것이다. 1991년도의 재정적자는 국내 총생산액이 3.63%로 최고점에 도달할 것이나, 이전지출 경비는 자체적으로 가져오는 성장을 통해 감소된다고 한다.

중앙계획경제에서 시장경제로의 전환으로 자본재 및 소비재 수입수요가 늘어날 것이나, 특히 구서독 주들이 이로 인해 특수를 누리고, 수입수요가 늘어남에 따라 생산능력과 생산량이 증가되고, 이는 기업투자 증대를 가져오며, 이와 동시에 노동시장에서는 일자리가 늘어난다는 것이다.

1994년 국가예산에서 사회보험료 기여금 증가는 132억 마르크로 직접세와 간접세 수입은 각각 95억 마르크가 증대한다는 것이다.(7)

### 3.2. 간접세 인상을 통한 부분 재정지원

간접세가 인상되게 되면 생활비도 즉시 인상될 것이나, 독일통일이 그러나 신규부채로만 재정지원 된다면 인플레이는 없을 것이다. 세금인상은 인플레이를 가속화시킬 우려가 있다.

개인 가계 실수입이 눈에 띄게 약하게 성장하면, 개인소비 성장율도 그결과 적게될 것이며, 기업투자는 이자율 인상과 국내 판매시장 기대의 약화로 약해지게 될 것이라고 한다. 총체적으로 1990년부터 1994년 사이에 국내수요는 1.4%만 성장하게 되는데, 신규부채 확대로만 오직 통일재정지원이 이루어질 경우에는 2.3%가 성장된다고 한다. 간접세 인상으로 국가예산에 1991년에는 438억 마르크, 1994년에는 612억 마르크의 추가수입을 가져올 것이며, 공공재정 적자가 1991년도에는 국내 총생산액의 1.7%만 차지하고, 세금인상이 없을 경우에는 2.6%만 차지하게 된다고 한다.(8)

## 4. 비용 및 수익

독일통일 비용이 얼마나 들지는 오늘날 아무도 확정적으로 말할 수 없다. 한가지 확실한 것은 국가적 통일 이후 동·서독 지역간 생활수준을 동일하게 만드는 것이 유일한 과제인데, 이는 통일조약 서명 이전에 예상했던 것보다 훨씬 많은 재정자금 투입이 요구된다.

독일통일 비용은 마르크로만 계산되는 것이 아니다. 정치, 경제, 사회구조가 국제화 되면서 이에 적응하는 과정이 시작됐다. 이것들도 통일비용이다. 이를 충족시키기위한 자금조달이 재정적자 보충을 위한 자금조달 보다 더 어려운 경우가 많다.

독일통일비용은 경제적으로는 부자단계에 해당한다. 부자단계가 얼마나 지속되고 언제 수익단계가 시작되는지 전망할 수 없을지라도 부자단계 이후에 긍정적 수익단계가 따르게 될 것이다.(9)

## 20. 독일통일 재원조달

---

대차대조표에서 이제 독일분단에 따른 비용이 사라졌다. 지금까지 양독 분단으로 인해 약 4천억 마르크가 소요되었다. 이중 가장 큰 금액이 연방정부의 베를린 원조와 세계상 특혜를 통한 베를린 지원에 투입되었다. 그 다음으로 수십억 마르크가 국경지역지원(Zonenlandfoerderung)과 구속자자유석방(Freikauf) 및 통과여행 일괄금(Transitpauschale) 등에 투입되었다. 수익면에는 동부독일에 잠재해 있는 생산잠재력도 들어 있다. 이를 효과적으로 투입하면 생산량이 증가하고, 또 상품 및 용역의 추가수요를 창출할 것이다.

전혀 다른 형태의 수익은 “환경수익”이다. 구동독공산 정권이 게울리함으로서 생긴 환경오염 회복 치료작업은 독일 및 유럽 주민들에게 혜택이 된다. 가장 높은 수익은 구동독 주민들이 40년간의 긴 공산주의 봉치하에서 받은 압박으로부터 해방된 것이다.

### 5. 공공투자 및 개인투자

1991년도 연방정부 연간경제보고서에 의하면, “개인 기업가나 투자가들이 국가보다는 신속하고 융통성 있게 효과적으로 구조변화과정에 참여할 능력이 더 있다”고 한다.(10) 개인투자들이 독일통일 재정지원에 중요한 역할을 한다. 개인 기업가들의 경제활동이 시장경제의 중추를 이룬다.

정치는 긍정적이고 효과적인 투자환경조성을 위한 전제조건을 만들어야 한다. 산업입지조건 개선도 그 일환이다. 능률적인 행정체계 확립외에 효율적 사회간접자본 시설을 속히 건립하는 것이 중요하다. 연방정부가 광범위한 투자프로그램을 작성하였는데, 이중 통신망 건설, 구서독지역 교통체제와의 연결 및 지방사회복지시설 개선을 가속화하는 것 등이 최우선 내용이다.

연방정부는 구동독지역 지방자치단체에서의 투자계획을 힘있게 실천하기 위해서 “구동독 경기부양을 위한 공동대응책” 일환으로 50억 마르크를 즉각 투입하는 것 외에 지방투자촉진 신용프로그램에서 투자액을 100억 마르크에서 150억 마르크로 인상시켰다.

독일정부는 낙후된 교통시설을 속히 개선하는데 특별한 의미를 두고 있다. 지금까지의 독일교통계획이 전독일 교통계획으로 대체되고, 특히 동·서독간 교통망 확충 등이 필요하다.

구주공동시장과 관련하여 환경보호와 도로의 부담경감을 위해 유럽고속철도망과 철도망 개선이 중요한 역할을 한다.

구동독 신설주 내의 통신구조는 절대적으로 부족하다. 텔레콤(Telekom)은 통신망의 신속한 개선을 위해 약 550억 마르크를 투자하는 중장기 투자프로그램을 통해 1997년까지 현대식 시설을 갖춘, 효과적이고 필요적절한 통신시설을 구축하기로 결정했다.

매력있는 투자환경 조성을 위한 또하나의 전제조건은 미해결 소유권 관계를 해결하는 것이다. 이 분야에서 또한 불분명한 것은 소유권이 어느정도 명확함에도 마음대로 처분할 수 없는 재산문제이다. 독일정부가 이에 대해 세운 원칙은 다음과 같다. 즉, 구 소유주에게 되돌려주는 것보다는 취업효과를 가져오는 투자들에게 우선권을 허용한다는 것이다.

독일정부는 개인투자촉진을 위한 대책을 마련하였는데, 이는 장기적인 과도기 동안 구동독 신설주들에게 우선수익을 주게되어 있다. 세부조치사항으로 다음과 같은 것들이 결정되었다.

- 지역개발 지원의 일환으로 투자보조금을 지급하고, 반면에 구서독 주들의 지역개발 지원은 축소된다.
- 12% 투자보조금 지급을 1992년 6월 30일까지 연장한다.
- 8% 투자보조금 지급의 경우 투자계획개시를 위한 기한을 1992년 12월 31일까지 연기한다.
- 영업자본세 및 재산세 인상을 1993년까지 취소한다.
- 동·서독국경지역 지원책과 같은 특별감가상각 허용한다.

그 외에 독일정부는 과거의 국유기업을 사유화하는 임무를 수행하는 신탁청을 지원한다. 신탁청은 사유화 과정에서 기업을 정비(Sanierung)하는 것보다 신속한 매각에 우선권을 뒤야 한다.(11)

## 20. 독일 통일 자원 조달

---

### 6. 중간결산 및 경제발전 전망

구동독 신설주의 경제발전은 1991년 봄에 최하한선에 도달했다. 기업사유화는 완만하게 진행됐고, 생산량이 후퇴했으며, 실업자수가 증가했다. 이는 구동독지역 주민들의 사기와 기대에 급격한 변화를 가져왔다. 동독경제의 적응 위기는 화폐·경제·사회통합으로 생긴 국민들의 행복감을 불안과 미래에 대한 두려움으로 바꾸어 놓았다. 그 원인으로 자주 언급되는 것은, 구동독지역 주민들이 중앙통제경제에서 사회적시장경제로의 전환과정에 따른 결과에 대해 충분히 준비되어 있지 않았다는 사실에 있다.

경제전문가 위원회는 1991년 4월의 구동독지역 경제 특별평가보고서에서 계속하여 추진되고 있는 국가적 지원조치 확대에 대해 비판했다. 그들은 늘어난 불안감 때문에 경제정책을 성급히 서둘러 장기적 발전을 잘못 유도할 우려가 있다고 염려했다.(12) 동 전문가 위원회는 구동독 신설주의 중장기 경제성장 전망이 전체적으로 긍정적이라고 평가했다. 결정적으로 중요한 것은 시장경제에 초점을 둔 철저한 경제정책 적응이라는 것이다. 동 위원회는 재정지원 조치를 통해 동독에 시장경제기능 조성을 근본적으로 촉진할 것으로 생각하는 것은 공상이라고 했다. 서독으로부터의 국가적 도움은 자생적인 동독의 성장을 늦출 뿐이라고 했다.

전문가 위원회의 견해에 따르면, 중장기적으로 경제성장에 긍정적으로 효과를 미칠 세가지 기본요소가 있다고 한다.(13)

- 새로운 자본형성 : 막대한 자본부족과 충분한 노동력 제공은 수많은 수익 있는 투자가능성을 조성함.
- 국내분업 및 국제분업으로의 통합 : 지금까지 활용되지 못했던 무역조건 및 현지 입지조건들의 개발로 동독이 국내분업 및 국제분업으로 통합될 것임. 이는 무엇보다도 유럽내 공동시장과 관련하여 중요한 요소의 하나임.
- 시장경제체제에 대한 사람들의 관점 : 경쟁경제구조로의 전환이 시간이 소요되지만, 효율적 경제를 위한 전제조건임.



< 註 >

- 1) Info-Dienst "Deutschland" des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 11/1991, S. 14f. 참조.
- 2) Bundesministerium der Finszen (Hrsg.): Finanzpolitik 1991. Vor neuen Herausforderungen, Bonn 1991, S. 9f. 참조.
- 3) Bundestagsdebatte zum Jahreswirtschaftsbericht, in: Das Parlament - Die Woche im Bundestag, Nr. 19/1991, S. 5-7 und "Klotzen statt Kleckern", in: Die Zeit, Nr. 18/1991, S. 37 참조.
- 4) 주 2), S. 16 참조.
- 5) Info-Dienst "Deutschland" des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 5/1991, S. 4-5 참조.
- 6) Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Die Finszierung der Deutschen Einheit. Materialien Nr. 115, Bonn 1991, S .III 참조.
- 7) Ebd., S. 8-10 참조.
- 8) Ebd., S. 11-13 참조.
- 9) R. Scheidt: Kosten und Finanzierung der deutschen Einheit. Sonderdruck der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Frankfurt/M. 1990, S. 2-12 참조.
- 10) Info-Dienst "Deutschland" des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 7/1991, S 7 참조.
- 11) 본서에 있는 Jürgen Turek 의 "신탁청"(Treuhand-Anstalt)에 관한 논문 참조.
- 12) 전체경제발전에 관한 전문감정단의 특별간행물 "Marktwirtschaftlich Kurs halten. Sondergutachten vom 13.04. 1991,S. 1-3 참조.
- 13) Ebd., S. 6-9 참조.

< 參考文獻 >

- Bundesminister der Finanzen: Finanzpolitik 1991. Vor neuen Herausforderungen. Bonn 1991.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Info-Dienst Deutschland.

## 20. 독일통일의 재원조달

---

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:  
Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundes-  
länder. Sondergutachten vom 13. 04. 1991.

Scheidt, Rudolf: Kosten und Finanzierung der Deutschen Einheit. Sonderdruck der  
Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Oktober 1990.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Die Finanzierung der  
Deutschen Einheit. Materialien Nr. 115, Bonn 1991.

# 동독의 정치 제도

뤼디거 토마스\*  
(Ruediger Thomas)

## 1. 서 본

1989년 10월까지 동독공산당인 사회주의통일당(SED)이 권력을 독점하고 지배하던 40년간의 동독정치는 주민들의 항의시위와 비폭력 시민운동으로 마침내 ‘현실사회주의’ 체제는 붕괴되고, 드디어 1990년 3월 18일 최초의 자유스런 인민의회선거와 더불어 공산당 일당 통치는 막을 내렸다. 무엇보다도 “우리는 국민이다”(Wir sind das Volk)라는 구호를 통해 함축적으로 표현되던 사회내적문제에 대한 자결에의 요구는 그해 연말부터 서독과 국가적 통일을 추진하자는 요구로 발전되었고 1990년 10월 3일 동독이 서독기본법 적용 영역에 가입하기에 이르렀다.

이와같이 외형적인 동독의 민주주의 정착과정은 채 1년도 걸리지 않았는데 이토록 짧은기간 동안 일어난 근본적으로 다른 사회적 경험 및 사회적 학습과정상의 문제점들은 곧 통일독일의 새로운 정치문화 형성에 있어서 해결되어야 할 문제점으로 남아있다. 본 논문에서는 역사적으로 극복된 구동독 공산당 통치의 대표적 특징은 물론 체제 변화과정을 다루고자 한다.

## 2. 1949년부터 1989년간 사회주의통일당(SED) 정권하의 정치제도

### 2.1. 구조의 특징

#### - 사회주의통일당(SED)의 절대 우위

사회주의통일당의 주도권은 동독헌법속에 다음과 같이 확고하게 명시되어

\* 연방정치교육센터(Bundeszentrale fuer Politische Bildung) 정기간행물 담당과장

## 21. 동독의 정치제도

---

있다. 제 1조는 “동독은 노동자와 농민의 사회주의 국가이다. 동독은 노동자 계급과 마르크스 레닌주의 정당에 의해 주도되는 도시와 지방에 있는 근로자를 위한 정치조직이다.” 사회주의통일당은 정치제도상의 특권과 관련하여 마르크스주의·레닌주의속에 “과학적 세계관”이 규정되어 있으므로 과학적 근거가 있는 정치를 실현할 수 있는 능력은 오로지 이 당만 갖고 있다고 정당성을 주장하였다. 이와 동시에 사회주의통일당은 “노동자 계급과 근로에 종사하는 인민에 대한 의식적으로 조직된 전위부대”(1976년도 당 강령)로서 사회의 절대다수의 정치적 의사와 이익을 대변한다고 주장하였다. 동독 정치제도의 특징은 ‘정당국가’(Parteistaat)라고 할 수 있다. 즉 당지도층이 동독의 정책에 관하여 전반적 조건과 목표를 확립해 놓으면 국가는 정책을 수행하는 ‘주요도구’(Hauptinstrument)로서의 역할을 담당했다. 당의 결정사항은 법률로서의 국가의 대책을 통하여 실현되도록 되어 있었다.

### - 정치활동에 있어 야당의 금지

마르크스·레닌주의 사상에 따르면 사회적 계급 갈등은 생산수단의 사유화 제도의 철폐와 더불어 해결되었다. 이로써 동독의 정치는-시민사회와는 반대로- 경쟁상태에 있는 정당 및 강령간의 갈등을 용인하지 않으며 오로지 공산당끼리의 “동맹정책”(Buendnispolitik)으로서만 가능했다. 동독 정치제도내에 4개의 기타 정당을 비롯하여 수많은 사회단체가 있기는 했지만, 이들의 일차적 임무란 특수한 이익의 대변이나 관철이 아니라 사회 전체적 통합이었다. 동독헌법 제3조에는 정치란 “공동행동”으로서, 모든 “인민세력의 동맹”으로서 정의되어 있는데, 조직상으로 동독에서는 민족전선(Nationale Front)형태로 구체화 되어있다. 야당은 반체제적으로 간주, 국가권력 수단에 의해 억압했다. 동독 헌법에 보장되어 있는 연정수립의 자유(제29조)는 공산당의 권력주도권을 인정하는 조직에 한하여 허용되었다.

## - “사회주의적 합법성” (Sozialistische Gesetzlichkeit)

마르크스·레닌주의 국가론과 법률론에 의하면 보편적 기본권과 인권을 보장하는 불편 부담하고 중립적인 법률질서가 없다고 한다. 법률제도는 지배계급의 권력보전을 위한 도구로서 정의되었다. “사회주의적 합법성과 법적안전성 보장”(동독헌법 제19조)은 통일된 국가권력의 주요 구성요소로서 간주되었다. 판사와 검사는 국가의 지시와 감독하에 놓여 있었고 인민의 대표를 통해 해임될 수 있었다. 특히 여론형성의 자유, 언론의 자유, 집회의 자유, 언정구성의 자유와 같은 기본적 자유권(제27조-29조)은 제한적으로 단지 “헌법의 기본원칙과 목표에 부합할 때에만” 보장되었다. 1968년도 동독헌법은 1974년, 1977년, 1979년 개정과 더불어 강화되어 개인의 자유권을 철저히 제한하여 과도한 형량부과를 통한 정치적 형사처벌 위협을 가하고 있다. “반국가적 선동”(제106조), “반국가단체 구성”(제217조), “불법목표 추구단체 구성”(제218조), “국가비방”(제220조)과 같은 것이 그와 같은 실례중의 일부이다.

## - 국가보안기구를 통한 독재

국가정당의 통치는 “법치국가”라는 형식을 통해 규범적으로만 행사되는 것이 아니라, 국가보위부에 의해 실제로 모든생활이 통제당하는 “감시국가” 체제적 특징을 갖고 있었다. 1950년 소련 정보기구를 모방하여 설치된 국가보위부(Mfs)는 “당의 창검이자 방패”로서 “자기 책임만 지는 기관”이었으므로 그들의 임부는 어하한 공개적인 통제·감독을 받지 않았다.

국가보위부가 구축한 감시체제는 1989년대 중반이래 결국 사회전체를 장악해 버렸는데 그 인력증가 현황을 살펴보면 1950년대에는 장교, 하사관, 민간근무자 4,000명(1952년)과 13,000명(1959년)이었고, 1973년도에는 53,000명으로 증가하였으며 1980년대 말에는 드디어 85,000명의 정규 근무원과 109,000명의 비공식 요원이 있는 것으로 추정되었다. 1990년 9월 동독내무장관 디스텔이

## 21. 동독의 정치제도

---

제출한 국가보위부체제 보고서에 따르면 비공식요원의 수는 모두 500,000명이라고 되어 있다.

### - 민주적 집중주의 (Demokratischer Zentralismus)

민주적 집중주의는 동독의 정당조직과 국가 조직의 기본원칙이었으며, 이와 같은 기본원칙과 더불어 공산당은 정치적 주도권을 당 내부에서는 물론 사회 전체에 걸쳐 확보해 놓았다. 이와 함께 모든 당원의 단일한 행동이 관철되었으며 ‘당노선’ 으로부터의 여하한 이탈도 방지되도록 되었다. 당 정관(제23조)에는 다음과 같이 명기되어 있다. “당의 조직구성은 민주적 집중주의에 근거한다. 이와 같은 기본원칙은 하부로부터 상부에 이르는 모든 당기구가 민주적으로 선출될 것을 의미하며, 선출된 당기구는 활동상황에 관하여 정기적으로 선출해준 당원에게 보고할 의무가 있으며, 상급 당기구의 모든 결정사항은 하급기구에 구속력이 있으며, 엄격한 당 기율을 지키며 실천되고, 각 당원에게 다수의 결정사항이 전달되는 질서정연한체계가 유지될수 있도록 한다.”

당기구 선거시 당 지도층은 상급기구의 추천에 따라 경쟁후보가 없이 단지 확인될 뿐이므로 당 본부는 전체적으로 체제를 지도, 감독할 수 있으며 하부의 달갑지 않는 비판은 당 정관에 위배되고 당을 해치는 활동이라고 배척될 수 있었다.

민주적 집중주의 원칙은 동독헌법(제47조 제2항)에도 “국가구성의 핵심적 원칙” 이라고 명기되어 있다. 국가기구에 대하여서는 일종의 2중적 통제 가능한 바, 즉 국가기구는 국가적 위계 질서속에 결속되어 있으면서 당 지도체제하에 종속시켜 두었다.

### - 중앙집권식 계획 수립

동독의 국민경제는 생산수단의 사회주의적 소유라는 원칙에 근거하였다. 산업계는 “인민공유기업” 의 형성과 더불어 국유화가 성공리에 수행되었는가하면 농업과 수공업의 일부는 국가가 감시하는 협동조합식 생산방식이 도입되었

다. 소유권 관계의 구조변경은 소규모 수공업체와 서비스 기업만 예외였을뿐 사회주의적 계획경제가 골간을 형성하였다. 지도와 계획의 원칙은 국민경제에만 적용되는 것이 아니라, 동독헌법 제9조 제3항에 따라 사회의 기타분야에도 적용되었다. 중앙집권적 계획수립은 모든사회자산에 대한 국가의 임의 처분권 행사의 결과 불가결 했다.

#### - 대중동원, 선전과 선동

“사회주의적민주주의”(Sozialistische Demokratie)는 정치·경제·사회·문화생활에 모든 남녀 시민들이 대대적으로 참여함으로써 실현될 수 있었다고 했다. 따라서 선전을 통해 당과 사회단체의 일원이 되도록 장려되었으며, 이는 정치적 충성심의 증좌로서 직업상 승진의 진제조건으로 통했다. 정치적 참여란 당지도층과 국가지도층이 확립해 놓은 주어진 목표의 실현의 범위내에만 한정되었다.

대중 매체는 공산당이 원하는 정치적 방향을 중개하는 중대한 임무를 띠고 있었다. 대중매체는 사회주의통일당의 정책을 선전하고 교육제도의 각종기구와 더불어 단일한 “사회주의적 의식”이 발전될 수 있도록 촉진하였다.

## 2.2. 각종 기구

### - 독일 사회주의통일당 (Die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands)

1989년초 사회주의 통일당의 당원수는 230만명이 넘었다. 각급 당조직은 당원의 직장(생산원칙)과 거주지역(지역원칙)을 중심으로 구성되었으며, 생산원칙이 우선하였다. 이로써 공산당은 사회의 모든 분야에 걸쳐 광범위한 정치적 영향력을 행사할 수 있었다.

사회주의통일당 정관에 따르면 매 5년마다 열리게 되어있는 “전당대회”가 “당의 최고기관”(제34조)이었다. 그러나 전당대회는 사실상 거수기구에 지나지 않았다. 전당대회는 당 지도층의 건의에 따라 당 최고기구를 인정하였는

## 21. 동독의 정치제도

---

바, 중앙위원회가 당 의결기관이었고 정치국이 공산당의 권력중심이자 지도기구였다.

당 제11차 전당대회(1986년)시 총 222명(정위원 165명, 자문만 하는 후보위원 57명)이 중앙위원회 위원으로 선출되었으며, 당지도층과 국가지도층을 비롯하여 사회단체의 대표, 기업체의 책임자, 군부 고위직, 교육·학술·문화계 대표등도 선출되었다. 중앙위원회는 6개월마다 본회의를 개최하도록 되어 있었으나 평균 3개월에 한번씩 본회의를 개최하는 것이 통례가 되었다. 당지도층은 중앙위원회의 본회의를 이용하여 정치국의 보고서에 포함되어 있는 정치적 현황판단 보고서를 공개적으로 선전하였는데, 내부 토론시 간간히 현실문제가 비판적으로 거론되기도 하였다.

정치국은 중앙위원회가 임명하는 평균 25명(정위원과 후보위원 포함)으로 구성된다. 정치국은 매주 사회주의통일당 중앙위원회 서기장(때때로 제1서기)의 사회하에 동독정책의 기본원칙을 결정했다. 정치국은 40개의 실·국에 근무하는 2,000명이 넘는 인원으로 구성된 중앙위원회의 기구를 장악했다. 중앙위원회의 기구는 그 산하 실·국과 더불어 정치국의 결정을 위한 기본원칙을 설정하고, 당 차원에서 중앙위원회의 의결사항에 관한 수행을 감독함과 동시에 국가기관의 지도에 관한 책임을 진다. 10명의 중앙위원회 서기는 거의 예외없이 정치국 국원이었으며 장관으로서 정부의 정책에 상당한 영향력을 행사했다.

### - 국가권력의 조직과 기능

공산당이 정치제도의 핵심으로 규정되어 있음에 비해 국가권력은 정치실현의 주요한 도구로서 통했다. 국가가 사회생활의 모든 분야를 조직하도록 되어 있었는데, 사회주의통일당의 국가관에 따르자면 국가기관의 힘이 미치지 않는 곳이란 전연 없었다. 국가 감독에 의해 직접적으로 영향을 받지 않던 유일한 기구가 교회였다.



사회주의적 민주주의는 민주적 집중주의를 기초로하는 정치적 기본사상이라고 선언되었다. 사회주의적 민주주의의 본질은 시민 민주주의에 대한 상대개념으로 정의되었다. 이로서 2개의 독일 국가간에 존재하는 정치적 노선의 상이성에 대한 근거가 형성되었다. 사회주의적 사회에서는 다원적 민주주의의 이론에 근거하는 권력분립을 통한 권력의 제한 및 권력의 감독이라는 근본적인 원칙이 적용되지 않는다. 그 대신 소위 이해관계가 근본적으로 일치하고 있다는 표현으로서 권력통합이 강조된다. 권력통합의 원칙은 인민의 대표가 곧 국가권력의 주체여야 함을 의미하였다. 이와 같은 국가이론에 관한 개념에도 불구하고 입법, 행정, 사법의 국가기능은 형식상 분리되어 있었다.

동독헌법은 “인민의회”를 “국가정책의 원칙문제”를 결정하는 “최고의 국가권력”이라고 정의하였다. 인민의회는 동독의 민족전선에 수록되어 있는 각 정당과의 사회단체 단일후보명단을 기초로하여 매 5년마다 선출되었다.(최종 1986년도) 동독헌법상 “자유·보통·평등·비밀선거”라는 기본원칙이 명시되어 있었지만 선거과정이 정강정책적 선택이나 인물에 관한 선택을 결정하는 것이 아니라 표면상으로 나타나는 높은 참여율과 득표율의 선거결과가 정치전체에 대한 동의의 표시로 간주되었기 때문에 공공연하게 투표율이 선전되었다.

인민의회는 73개 선거구에서 선출된 총 500명의 의원으로 구성되었으며 다음과 같은 10개의 원내교섭단체가 있었다. 독일 사회주의통일당(SED), 독일기민당(CDU), 독일자민당(LDPD), 독일민족민주당(NDPD), 독일민주농민당(DBD), 자유독일노총(FDGB), 자유독일청소년당(FDJ), 동독문화동맹(KB), 민주여성동맹(DFD), 그리고 1986년 이래 농민상호협의회(VdgB) 등이다. 원내교섭단체의 규모는 일정한 배율에 따라 고정되어 있었던 바, 사회주의통일당 127명, 제휴관계에 있던 정당은 각각 52명씩, 자유독일노총 61명, 자유독일청소년단 37명, 민주여성동맹 32명, 동독 문화동맹 21명, 농민 상호협의회 14명과 같았다. 인민의회(Volkskammer)는 매년 4회 내지 5회 소집되었으며 만장일치로 결의안을 통과시키는 등 하나의 박수기구에 지나지 않았던 정치기구였다. 인민의회는

## 21. 동독의 정치제도

입법기구로서 유일하게 단 한번 만장일치가 아닌 방법으로 법안을 통과시킨적이 있었다. 1972년 3월 9일 임신중절에 관한 법률 의결시 독일 기민당과 독일 자민당의 원내 교섭단체로부터 반대 14표와 기권 8표가 나왔다.

국가평의회(Staatsrat)는 집단적으로 국가 대표기능을 수행했다. 국가평의회는 헌법 제66조에 따라 동독을 대외적으로 대표하고 국방위원회(Nationale Verteidigungsrat) 협조하여 국가방위의 임무(제73조)를 총괄하였다. 사회주의통일당의 서기장은 1976년 이래 국가평의회 의장임과 동시에 국방위원회 의장이었다.

동독의 각료회의(Ministerrat)가 행정부를 구성하였다. 각료회의는 60년대의 실제정치에 있어서 대체적으로 경제부처 내각정도로 역할이 제한되어 있었으나 1968년도 헌법(1974년도 개정)에 따르면 “통일적인 국가기능의 수행”(제76조)에 대한 책임을 지도록 되어있다.

당직과 국가기관의 밀접한 상호관계를 통해 국가기관에 의한 공산당의 정치적으로 중요한 기본원칙에 관한 결정 사항의 실현이 보장되도록 되어 있었다. 이미 공산당의 당원에게는 국가와 경제분야에 있어서 당지도부 결정사항 관철의 의무가 주어져 있었을 뿐만 아니라, 당의 결정사항은 각료회의와 그 구성원을 비롯한 국가기관의 모든 공직자들에게 법적 규정으로서 구속적 지시사항으로서 통했다.

### - 통제 상태하의 정치적 참여 형태

정치적 동원, 사회적 통합 및 사회적 통제를 위해 동독에서는 광범한 제도화된 그물망이 구축되어 있었던 바, 이에 4개의 “제휴정당”(Befreundete Partei)과 80개의 사회단체가 있었다. 독일기민당(CDU), 독일자민당(LDPD), 독일민족민주당(NDPD), 독일민주농민당(DBD)은 그들 자신들의 견해에 따르면 민주 블록내에서 공산당의 동맹 파트너였다. 그들의 임무는 사회적 지위나 세계관 때문에 공산당이 장악할 수 없는 계층을 정치적으로 동원시키는 것이었다. 1987년 현재 성인의 20%가 공산당(SED) 당원이었으며, 동 기간중 제휴정

당에는 성인의 4%인 470,000명이 당원이었다(독일기민당 : 40,000명, 독일 자민당 : 104,000명, 독일민주농민당 : 115,000명, 독일민족민주당 : 110,000명). 숫적으로 가장 강력하고 중요했던 사회단체가 자유독일노총(FDGB)이었는데 회원수는 총 960만명이었으며, 근로자 거의 대부분이 가입되어 있었다. 자유독일노총은 헌법에 명시되어 있던 유일한 사회단체였다. 이 단체는 “노동자, 사무원, 지성인의 이익”을 실현하기 위하여 “국가·경제·사회분야에 걸쳐 광범한 공동결정권”(헌법 제44조)을 확보하고, 법안을 제출(제65조)할 권리가 보장되었다. 실제 이 단체는 주로 국가 전체적인 사회복지정책에 관한 조직기능과 행정기능을 수행(사회복지 보험의 운영, 휴가안내) 하였지만 “사회주의적 경쟁력”(Sozialistischer Wettbewerb)을 강화시키는 공산당의 정치적, 경제적 동원기구이기도 하였다. 국가정당에의 예속관계, 즉 레닌이 의미하는 정치에 있어 “연동장치의 벨트”(Transmissionsriemen)로서의 역할때문에 자유독일노총은 임금근로자의 참된 이권대변이라는 기능을 수행할 수 없었다.

유일한 청소년 조직이었던 자유독일청소년단(FDJ)은 회원수 230만명으로 14세부터 25세 청소년의 총 70%가 가입하였다. 이 단체는 1946년 초당적단체로서 설립된후, 공산당의 “적극적 지원자”이자 “당 간부 양성소”라는 기능을 맡았으며, 주로 이 단체로부터 정치계의 후진이 배출되었다.

동독의 사회조직은 매우 광범위하게 체계적으로 조직화되어 있었다. 사회단체의 임무는 군사교육과 입대전 군사훈련(체육 및 기술협회)에 관한 참여로부터 특정 사회집단을 대상으로 한 대화추구(민주여성동맹), 사회봉사(인민연대협회), 예술가와 기술인의 직업적 이권대변(예술인협회, 기술인협회)과 같은 것을 비롯하여 소규모 정원 동호인회, 소규모 동물사육인 동호인회등의 참여를 통한 여가활용 등 다양했다. 독·쏘 친선회(Deutsche-Sowjetische Gesellschaft)는 자유독일노총(FDGB) 다음으로 동독에서 두번째로 큰 사회단체(회원수 640만명)였는데, 이 단체는 동독 헌법에도 기본조항으로 명시된 바 있는 동독의 쏘련에 대한 “불가분의” 결속력의 표현으로서 매우 중대한 의의가 있었다.

## 21. 동독의 정치제도

---

### 2.3. 정통성 부재

정치제도상 동독주민의 대중집단에 회원가입 강요, 이데올로기적인 선동과 선전 메카니즘, 광범위한 행정적 감시망, 어떤 형태의 체제비판이든 이에 대한 탄압대책 등 때문에 공산당 지도층과 사회간에 나타나기 시작한 적대성은 도저히 해소될 수 없었다. 미하일 고르바초프의 페레스트로이카와 글라스노스트의 구호하에 추진된 개혁정책에 대하여 동독공산당이 아무런 수용태세가 없음이 주민들에게 알려진 이후, 주민의 정치권력 수용이라는 측면에서 위기는 첨예화되어 갔다. 정치·경제·사회·문화체제의 변화에 대한 철저한 거부, 공개적 비판에 대한 자단으로 인하여 시민들은 한편으로는 정치로부터 이탈(Nischengesellschaft : 동지 사회화)하기도 하였으며, 다른 한편으로는 70년대 중반 이래 신교 교회를 중심으로 구성된 저항세력에 의해 사회운동의 초기 형태로서(약 500명 정도의 참여하에) 평화운동, 환경보존, 제3세계 연대운동, 인권운동이 조직화되기 시작했다. 이미 80년대 정치적, 경제적 체제위기증세가 계속 첨예화되고 있었음에도 불구하고 구동독 공산당은 시민운동이 사회적으로 단지 지엽적인 운동에 지나지 않는다고 판단하면서 봉치상의 정통성 부재상태를 호도하였다.

### 3. 1989년부터 1990년에 걸친 사회주의통일당 봉치의 붕괴 및 민주화과정

#### 3.1. 정치적 야당 운동의 형성

1989년 5월 7일에 실시된 지자단체 선거시 시민운동 대표들은 선거 부정사실을 증거로 제시하며 공식적으로 항의한데 대해 사회주의 통일당은 이를 부인하면서 다음과 같은 구태의연한 방법으로 대처하였다. 1989년 6월 민권운동가들이 선거부정 입증자료를 동독 국가평의회에 제출하려 하자 120명이 잠정적으로 체포되었다. 이와 같은 사태를 봉해 동독내 자유선거 실시에 대한 요구는 더이상 피할 수 없는 현실적인 것으로 되었다. 이렇게 확산된 정치적 대립상태는 8월 이후 출국 희망자가 급증하자(동 베를린 소재 서독 상주대표부,

부다페스트 및 프라하 주제 서독대사관으로 피난민이 몰려들) 첨예화 되기 시작하였으며, 1989년 9월 10일 헝가리가 대서방 국경을 개방하자 대규모 탈출 사태를 야기시켰다. 사회내적으로 형성된 야당과 대규모 이주사태는 동독체제에 2중으로 위기를 초래했는데 하나는 시민운동단체를 정치적단체의 결성으로 유도하였다는 점이고, 또 하나는 1989년 9월 11일 라이프치히에서 최초로 발생한 월요시위(이 시위에 참여했던 사람중 11명이 체포되고 100명 이상이 벌금형에 처해졌다)처럼 동독주민들이 참여하는 거리데모를 유발했다는 점이다. 불과 1개월내에 5개의 야당단체가 출현하였는데 이들중 일부는 수년간 이니셔티브 그룹으로 활동한바 있으며, 활동이 공개화된 후 근본적인 정치변혁을 주장하고 나섰다. 1989년 9월 9일 11개 관구 출신 30명이 동독 전체를 위한 “정치적인 공룡의 광장”(Politische Plattform)를 형성한다는 목적하에 ‘신광장’(Neues Forum)을 설립하였는 바, “직업, 생활환경, 정당, 소속단체에 관계없이 인간들이 이 나라의 생존에 중대한 사회적 문제점을 토론하고 처리함에 참여할 수 있도록 함”이 그 설립 취지였다. 23일 후 ‘민주주의 당장’(Demokratie Jetzt)라는 시민운동단체가 동독의 민주화를 위한 테제를 발표하였는 바, 그 내용은 다음과 같다. “몇년전까지 ‘현실사회주의’는 유일한 가능성으로 보였다. 현실사회주의의 특징은 중앙집권적 국가정당의 권력독점, 생산수단의 국유화, 사회에 대한 국가의 개입과 획일화, 남녀시민에 대한 우민정책 실시였다. 사회복지적 안정과 사회적 정의실현이라는 측면에서 성과에도 불구하고 오늘날 국가사회주의 시대에 종말이 왔음은 틀림없다. 국가사회주의는 평화적이고 민주적인 혁신을 필요로 한다.”

10월 2일 새로 설립된 기구인 ‘민주돌진’(Demokratischer Aufbruch)은 사회적 위기, 정치적 위기, 계속되는 대규모 이주사태에 비추어 “동독내 사회주의적 체제의 개혁과 혁신”을 주장하였다. 동독에서 가장 오래된 시민운동 그룹인 “평화와 인권을 위한 이니셔티브”(Initiative Frieden und Menschenrechte) 역시 정식단체로 출범하였다. 이 그룹은 이미 1985년도에 설립되었으며, 1986년 7월부터 동독 최초의 비공식 정치 전문잡지인 ‘국경사태’(Gr-

## 21. 동독의 정치제도

---

enzfall)를 발간하였다. 이미 1989년 여름에 사회민주당 창당을 위한 발의그룹이 구성되었던 바, 이들은 8월 26일자 성명을 통해 “공산당의 절대적 진리 규정의 독점권과 권력독점권”에 반대하면서 “스탈린주의의 본질을 비롯하여 동독의 역사와 현실에 미친 영향에 관하여 공개적인 논의”를 전개할 것을 촉구하였다. 사회민주당 창당은 1989년 10월 7일 포츠담 근교의 슈반테에서 거행되었다.

1989년 9월 19일 ‘신광장’은 정치단체로서 공식적으로 신청서를 제출하였으나 그 다음날 동독 내무부로부터 “반 국가적” 단체라는 이유와 함께 등록이 기각되었다. 1989년 10월 7일까지 당 지도층과 국가 지도층은 라이프찌히, 드레스덴, 동베를린을 중심으로 한 동독의 수 많은 도시에서 증가일로에 있던 시민 저항운동을 대대적인 경찰부압과 체포행위를 통해 저지해 보고자 시도하였다. 1989년 10월 9일 라이프찌히에서 70,000명이 민주적 혁신을 주장하면서 시위에 돌입하자 공안기관에서 처음으로 소극적인 자세를 취했다 이로써 사회적인 문제에 대한 시민들의 자결권 행사는 제 궤도를 찾기 시작하였다.

### 3. 2. 사회주의통일당의 안정화 기도 실패

사회주의통일당은 대규모 시위사태가 확산되자 대대적인 인사조치와 정강정책에있어서의 새로운 방향제시를 통해 단계적으로 정치력을 회복하고자 노력하였다. 10월 11일에 있었던 정치국의 성명서와 더불어 반대파들과 대화를 할 용의가 있다는 신호를 하기는 했지만 그것은 단지 기존 정치조직내에서 처리하려고 하였지 사회주의통일당의 구태의연한 사고방식에는 조금도 변함이 없었다. 대중시위를 선도하는 조직중 핵심이 된 ‘신광장’에 대해서 등록을 허가하고 공산당 지도층을 교체하라는 주민들이 요구가 점점 커져갔다.

당수뇌의 인물교체가 1989년 10월 18일 에리히 호네커의 퇴진과 더불어 이루어졌지만 26일후 인민의회(26표의 반대 및 기권)에 의해 신임 서기장 겸 국가평의회 의장 및 국방위 의장으로 선출된 에곤 크렌츠 역시 겨우 50일간 밖에 지속될 수 없었는데 많은 동독 주민들이 그가 선언한 동독정치의 변혁이란

것을 믿지 않았기 때문이다. 11월 4일 동베를린에서는 900여만명이 시위에 돌입하였다. 이들은 지도부의 봉지행위에 반기를 들었으며 그 며칠후 구권력체제는 사실상의 파국상태에 직면했다. 신 여행법을 둘러싼 심한 격돌후 드디어 11월 7일 내각 사퇴가 뒤따랐으며 그 다음날 새로 구성된 정치국은 1989년 11월 9일을 기해 국경을 개방하지 않을수 없게 되었다. 이로써 사회주의통일당은 동독내 주민에 대한 모든 권한을 결국 상실하게 되었다. 이제부터는 우선 위기를 관리하고 국가의 행위능력을 확보하는 것이 급선무였다. 기성정당과 대중집단은 -비록 속도와 정도는 달랐지만- 모두들 변혁과정에 놓이게 되었으며 더구나 11월중에 녹색당과 좌파연합과 같은 새로운 정치단체가 출현하였다. 12월에는 여성동맹이 구성되었다. '신광장'은 11월 8일 정치단체로서 공식적으로 허가되었다. 이 시점에 이미 200,000명 이상이나 되는 사람들이 '신광장'의 서명운동에 참여하였다.

11월 13일 인민의회는(단 한표의 반대표와 더불어) 한스 모드로를 각료회의장(수상)으로 새로 선출하기는 하였지만 그가 영도하던 동독정부는 자유 선거를 통해 구성된 것이 아니었기 때문에 아무런 정치적 정당성을 갖고있지 않았다. 인민의회는 12월 1일 공산당의 주도적 역할을 동독헌법으로부터 삭제할 것을 결의하였으며, 12월 4일 기민당과 자민당은 민주 제후 정당으로부터 이탈, 정치적 독립성을 확보하려 하였다. 12월 6일 에곤 크렌츠는 계속되는 시민의 저항에 못이겨 공직으로부터 물러났다. 다년간 자민당 당수로 있던 만프리트 게일라하(Manfred Gerlach)가 국가평의회 의장이 되었으며 국방위원회는 해체되었다.

사회주의통일당은 대대적인 탈당사태 이후 한편 개혁과 다른한편 구 권력체제의 부활을 주장하는 당 내부의 과격한 항의로 인하여 심각한 존재 위기에 빠지게 되었다. 이와 같은 위기는 단시일내에 소집된(12월 8일 및 12월 15/16일) 전당대회를 통해서도 극복될 수 없었다. 그러나 사회주의통일당도 특히 정당재산 확보때문에 정당해산을 결의할 수 없었다. 사회주의통일당은 다만 그레고르 기시(Gregor Gysi)를 당수로 새로 선출하고 당명을 SED-PDS(사회주

## 21. 동독의 정치제도

---

의 통일당-민주사회당)개명하는 정도에 머물렀다. 1990년 2월 4일 이래 당명을 민주사회주의당(PDS)으로 고쳤다.

### 3.3. 원탁회의(Runder Tisch)와 국가적으로 책임을 지는 정부

구 동독공산당의 권력 상실과 권위상실로 인하여 내각과 의회내에는 정치적 권력 진공상태가 일어났다. 동독의 근본적인 개혁을 주장하면서 시위를 계속 하던 사람들의 비판은 정치제도권내 분명한 이익대표자를 통해 수렴되지 못했다. 1989년 12월 7일 동독 신구교대표의 주선으로 최초로 회동한 원탁회의를 통해 이와같은 문제를 해결되도록 하였다. 새로 구성된 단체와 정당인 ‘평화와 인권을 위한 이니셔티브’, ‘신광장’, ‘민주주의 당장’, ‘민주돌진’, 사민당, 좌파연합 및 녹색당으로 구성된 그룹이 이미 11월 10일 형식을 갖추고 새로운 정치에 관한 대화를 모색하기 위하여 “원탁회의”를 구성할 것을 촉구한바 있다.

원탁회의는 원래 그 창립회의시 확정된 바와 같이 “공개적 감독(기능을 수행하는) 구성 요소로서 의회의 기능이나 내각의 기능을 수행하는 것이 아니라 자유선거, 민주선거, 비밀선거가 실시될 때까지만 그 활동을 계속하도록” 되어 있었다. “원탁회의는 인민회의와 내각에게 중대한 법적, 경제적, 재정적 결정사항에 관하여 적시에 보고할 것과 이에 참여할 수 있도록 해줄것을 요구하였다.” 원탁회의에서 처음 결정된 사항은 선거일은 1990년 5월 6일로 확정할 것, 새로운 헌법을 준비할 것, 11월 17일을 기해 악명높은 국가보위부에 의해 구성된 국가보안청(Nationale Sicherheit)을 해체할 것과 같은 것들이었다. 이와 같은 요구사항에 대하여 동독정부는 12월 14일 수용하기로 하였지만 익년 1월 중순까지 우선 헌법보호청과 같은 기관을 설치하려고 하였다. 그 결과 국가보위부를 둘러싼 복잡한 문제 때문에 원탁회의의 토론은 점점 가열되었으며, 1월 15일 수천명의 항의 시민들이 구 국가보위부 본부를 점령하기에 이르렀다. 한스 모드로 수상은 1월 중순 이와 같은 불안상태를 해소하고자 처음으로 시민운동단체의 대표들로 하여금 내각에 직접적으로 참여할것을 제안



하였다. 그 당시 원탁회의는 주로 동독의 “중앙정부의 정치결정”에 반대하는 일종의 “거부권 행사기구”(Veto-Organ)이었다. 1990년 1월 28일 격심한 논쟁끝에 새로운 정당과 단체들이 “국가적인 문제에 스스로 책임을 지는 정부”에 참여할 수 있게 되었다. 이와 같은 정당과 단체들은 8개의 무임소장관 자격으로 참여하게 되었다. 그 이전에 특히 사민당이 요구하여 1990년 3월 18일 조기선거를 실시할 것이 결정되었다.

### 3.4. 최초의 자유선거시점까지의 정당과 정당연합

최초의 자유선거를 앞두고 각 기성정당은 1989/90년 연말연시를 기해 인물면에서나 정책면에 있어서 새로운 면모를 보이려고 노력하였고, 시민운동단체로부터 생성된 정치단체들은 타협이 가능하면서도 성공을 보장하는 선거전략을 수립하기 시작하였다.

1989년 11월 10일 로타 드 메지에르를 새로운 당수로 선출한 기민당은 과거의 제후정당중 새로운방향을 설정한 최초의 정당이 되었다. 기민당은 이미 12월 중순 라이프치히에서 개최되었던 특별 전당대회를 통해 “동독이 부실하게 발전된 사실에 대한 공동책임”을 자인하였고 2개월후(1990년 2월 15/16일) 정강정책에서 “동독 기민당은 1989년 가을의 평화혁명이 진행되는중 당 저변층에서부터 근본적으로 변화했다.”고 선언하였다. “기독교적 국민정당”으로서의 기민당은 이미 1989년 말부터 서독의 자매정당과 협력을 모색하고 있었는데, 구서독의 기민당은 과거의 제후정당이었던 구동독 기민당에 대한 협력을 망설이고 있었다. 그 이유는 새로 창설된 여타 정당들이 구서독 기민당과 연대할 것을 제안하였기 때문이었다. ‘민주돌진’은 1989년 12월 17일 창립 전당대회시 라이프치히 프로그램을 통해 격심한 정치노선 결정논쟁을 벌인 후 여하한 형태의 사회주의와도 별별할 것을 결의하였다. ‘민주돌진’은 “인권과 기본가치인 자유, 평등, 연대의식”을 귀중히 여기는 사회복지적, 환경보호적인 세력이라고 하면서 “유럽의 평화질서속에 독일의 국가적 통일이 달성될 것에 헌신할 것”을 역설했다. 한달후 프리드리히 솔레머를 중심으로 한

## 21. 동독의 정치제도

---

‘민주돌진’의 좌파세력은 사민당으로 당적을 바꾸었다. 1990년 1월 20일 각종 기독교 보수 집단으로부터 독일사회연합(DSU)이 출범하였는데 독일사회연합은 그 기본강령을 통해 “기독교적 가치관을 기초로 한 인간상 실현이 곧 당무활동의 기본원칙”이 되는 국민정당이라고 소개하였다. 독일사회연합은 바이에른주의 기사당(CSU)과 자매정당이라고 하였는데 처음부터 기사당의 지원을 받았다. 독일사회연합의 핵심적인 주장은 “사회주의 대신 자유”였다. 1990년 2월 5일 구서독 기민당 지도층이 대거 참여한 가운데 거행된 협상을 통해 기민당, 독일사회연합, ‘민주돌진’은 ‘독일동맹’이라는 선거동맹을 구성하였는데 그러나 이들 3개 정당은 각각 독자적인 공천 명단으로 선거에 임했다. 독일동맹은 선거전에 임하여 “서독의 기민당과 기사당, 그리고 연방 수상 콜이 신뢰할만한 파트너이며 독일통일과 사회복지적 시장경제를 전폭 지지한다.”는 슬로건을 내세웠다.

동독 자민당(LDP)은 1990년 2월 9/10일간의 비정기 총회가 개최될때까지 장기간 당수를 역임해오던 만프레트 게얼라하 만을 믿고 있었다. 이로써 동독자민당은 과거에 대한 단절문제와 관련 주민들의 의문이 커지게 되었는데, 중도파들은 경쟁능력이 있는 정당으로서 체제를 혁신한후 서독의 자민당으로부터 지원받기를 노력했다. 독일광장당(DFP)은 1989년 12월 우선 ‘신광장’으로부터 분리된후 지역적 기반을 갖고 출범하였으며, 1990년 2월 4일에는 새로운 동독 자민당(FDP)이 창당대회를 거행했다. 동독 자민당(LDP)의 당수 교체(신임 당수 라이너 오블렙)를 기해 3개 정당은 2월 12일 선거 동맹체인 자유민주연합(BFD)을 구성, 정치적 합의점을 모색해 놓기 전에 구서독의 FDP와의 협력에 돌입하였다.

구동독 기타2개 제후 정당인 독일민주농민당(DBD)와 독일 민족민주당(NDPD) 선거에 임하기는 하였으나 지속적인 정치 역량을 발휘할 수 없었다. 1987년 이래 독일 민주농민당의 당수로 재임하고 있는 귄터 말로이다는 1989년 11월 13일 예상외로 만프레트 게얼라 대신 인민의회 의장으로 선출되었다. 이로써 이 당은 단기간이나마 불안해하던 협동농장 소속 농민들의 이권을 제한적이나

대변할 수 있었는데 결국 1990년 6월 26일 기민당과 합당하였다. 1989년 11월 2일 독일민족민주당은 구 당수 하인리히 호만과 결별할 수 있었지만 더이상 새로운 추종세력을 규합할 수 없게 되자 3월 14일 자유민주연합이란 선거동맹체에 가입하기로 결의하였다.

가장 주민들로부터 지지를 많이 받던 정당이 사회민주당(SDP)이었는데 1989년 10월 구서독 사민당의 전폭적 지원으로 창당된 이래 1990년 1월 13일 다시금 ‘독일사회민주당’(SPD)이라는 전통적인 명칭을 사용하기 시작하였다. 2월 22일부터 2월 25일간에 거행된 사민당 정기 전당대회에서 새출발을 위한 도전은 곧 과거에 대한 단절이 우선되어야 한다는 다음과 같은 기본강령이 통과되었다. “우리나라의 국민들은 평화혁명을 통해 ‘현실사회주의’라는 사슬을 파괴해 버렸다. 우리는 모든사람을 무지몽매하게 만든 부자유스런 체제, 이데올로기 가식화된 거짓부성이의 체제, 조직적으로는 무책임한 체제, 무능한 행정체제를 가진 결핍 부성이의 체제를 결코 원한적이 없다. 단지 사회주의통일당의 정치국원들이 현실사회주의를 스탈린주의식 폭력수단을 사용하며 강요했을 뿐이다. 그렇지만 장벽에 둘러쌓여 있던 동독이라는 감시국가속에 만연해 있던 공포증은 수십년간에 걸쳐 사람들로 하여금 마비 상태로 만들어 버리고 말았다.” 사민당은 “과거 10년동안의 인권운동, 평화운동, 환경보호운동으로부터 탄생한 정당”으로서 “아직도 국가보위부의 위협에 의해 지배되고 있는 사회주의통일당 정권에 대처하고 있다.”고 주장했다. 따라서 사민당은 “서독내에 있는 동명의 사민당과 교류와 협력을 유지하고 특히 그 연대적 지원에 감사한다”고 결속력을 과시했다. 그 결과 빌리 브란트가 명예당수로 선출되었다. 선거초반, 사민당은 동독의 과거와 직결된 “사회주의”라는 개념을 금기시 하였으나 다음과 같은 3가지 문제점에 직면하였다. 즉 사민당은 첫째 당원수도 적었고 조직도 열세했으며 명망있는 지도층이 없었다. 둘째는 자매정당인 구서독 사민당이 야당이었으며, 셋째 사민당은 독일통일의 방법에 관하여 본의 정부여당보다 훨씬 문제점을 많이 제기하였다.

시민운동단체들 역시 선거에 임하여 새로운 입장을 정립할 필요가 있었다.

## 21. 동독의 정치제도

---

시민운동 단체들은 “후견자였던 국가”에 과감하게 항의하면서 도덕적 권위를 쟁취해 놓고도 발전적인 미래로의 정책전망을 제시하는데 이르자 상당한 존경을 받았다. 연말을 기해 “통일된 조국-독일”이라는 구호가 매 시위마다 등장하기 시작하였다. 그러나 시위하는 동독주민들은 새로운 사회정책적 실험이라는 위협을 감수하는 대신 서독과의 조속한 통화통합과 경제통합의 달성을 추구하면서 가능한한 조속한 국가적 통일이 성취될 것을 원하였다. 시민운동 단체에 소속했던 대다수의 사람들은 이와 같은 주민들의 생각을 동독사회에서 자체적으로 해결할 과제로 간주하고 “성장한 후에 비로소 결혼하자!”라는 구호를 쓰며 이에 대처했다. 이와 같은 생각과 정책노선은 ‘신광장’ 그룹에 반영되어 있었다. ‘신광장’은 정당구성을 거부하고 1990년 1월 28일자 선언을 통해 “각 지역과 기업체의 기초단위, 그리고 각종 직업단체로 구성된 전국적 시민 이니셔티브” 운동이라고 정의를 내렸다. ‘신광장’은 “기초민주주의의 대변자”로서 사회운동에 남기를 원했으며, 이와 같은 “권력쟁취에의 의지 부재” 때문에 결국 좌절되고 말았다. 독일통일에 관하여 ‘신광장’은 “동독내에서 민주적인 자결권 행사가 실현될 것”과 더불어 공격적인 독일국민 전체에 의한 국민투표를 주장하였는가 하면 “두개의 독일국가가 비무장화되고 군사불력이 해체되어야 한다.”고 주장했다. 그러나 동독시민중 대다수는 이와 같은 유보조건에 대하여 찬성하지 않았는데 비록 ‘신광장’에 대한 시민 대다수의 존경의 엄은 사라지지는 않았지만 추종자는 없어져 버리고 말았다. ‘신광장’과 ‘민주주의 당장’과 같은 시민운동단체 내에 있어서도 독일통일의 방법에 관하여서는 물론, 민주주의와 사회주의의 연계를 통한 사회의 혁신문제를 둘러싸고 견해차가 커져 갔다. 그 결과 ‘신광장’, ‘민주주의 당장’, ‘평화와 인권을 위한 이니셔티브’와 같은 시민운동단체는 1990년 2월 7일 ‘90동맹’이라는 연합공천체제를 구성, 인민의회 선거에 임할것에 합의하였다.

1990년 2월 20일에 통과된 의회진출차단 조항이 없는 선거법에 의하여 3월 18일 드디어 24개의 정당과 선거동맹제, 각종 단체가 선거전에 돌입, 기민당

이 40.8%를 획득하여 압승하여 버렸다. 93.4%라는 높은 투표율중 ‘민주동맹’은 거의 과반수(독일사회연합 : 6.3%, 민주돌진당 : 0.9%)를 석권할 수 있었다. ‘민주돌진당’에 대한 저조한 지지율은 국가보위부 접촉이라는 숙명을 감수하면서 선거 4일전 사임한 당수 볼프강 슈누어의 영향이 컸던 것으로 판단된다. 사민당은 21.9%의 지지밖에 받지 못했던 반면 공산당의 후신인 민사당은 16.4%의 지지를 획득, 세번째로 큰 정당이 되었다. 자유민주연합(BFD)은 예상을 뒤엎고 겨우 5.3%, ‘90동맹’은 겨우 2.9%, 여성동맹과 연합공천했던 녹색주의자들은 2%밖에 획득하지 못했다. 총 21개 공천명단에 의해 자유 선거가 실시된 인민의회는 기민당 163명, 사민당 88명으로 만족할수 밖에 없었다. 비록 구서독 정당들이 선거에 임하지는 않았다고 할지라도 동독주민 생활 조건의 근본적인 개선을 최우선적인 과제로 설정했던 콜 수상과 구서독 기민당에 대한 동의가 바로 선거결과로서 표현되었다고 볼 수 있다. 특히 ‘독일동맹’이 근로자들로부터 대단한 지지를 받았던 점, 기민당이 북부동독지역에서 보다는 남부동독지역에서 훨씬 많은 지지표를 획득하면서 최고의 지지(30%)를 얻었다는 점등이 특기할 만한 사항이라고 하겠다. 1990년 5월 6일에 실시된 자자단체 선거에 있어서도 이러한 비율의 정당 지지도는 별로 변한바가 없었다. 비록 기민당에 대한 지지도가 6%나 저조하였지만 사민당이 만회할 수 없었다. 독일사회연합에 대한 지지율이 절반으로 줄어든 반면 민주사회당에 대한 지지율에는 커다란 변화가 없었다.

### 3.5. 독일통일의 장도를 위한 대연정

인민의회 선거 결과는 신속한 독일통일의 실현을 지지하는 명백한 증거로서 평가되었다. 4월 5일 인민의회 개원식에서 자비네 베르크만 폴(기민당)여사가 의장으로 선출되었으며 그녀는 국가원수직을 직무대리하면서 로타 드 메지메르에게 조각을 위임하였다. 4월 12일 드 메지에르는 기민당(CDU), 독일사회연합(DSU), ‘민주돌진’ (DA), 사민당(SPD), 동독자민당(FDP), 새로운 동독자민당(FDP), 독일광장당(DFP)으로 구성된 연립내각의 수장으로 선출되었다. 이

## 21. 동독의 정치제도

---

날 상기 정당들이 서명한 연립내각 합의서에는 “당리당략적 이권 투쟁은 배제하고 양 독일 국가와 공동성장할 시대에 대비한 대연정을 구성한다.” 라고 되어있다. 연립내각의 정책목표로서는 “풍요, 사회복지적 정의, 자유, 법치주의 신헌”과 더불어 “기본법 제23조에 입각한 독일통일은 동시에 동독전체를 위한 것으로서 서독과 과감하고 책임감있게 회담을 진행하여 유럽의 평화 질서에 기여할 수 있도록 한다” 라고 되어 있다. 그 이외에 연립정당의 각 원내 교섭단체들은 동독의 신헌법을 통해 “기본법의 변경을 통해서라도 사회복지적 안정권(Soziales Sicherungsrecht)을 불가침의 개별적 권리로 도입하며, 이러한 권리에는 특히 노동의 권리, 주거에의 권리, 교육에의 권리가 해당된다.” 라고 주장하며 이를 서독과의 회담에서 목표로 삼을 것도 합의하였다. 동독정부는 정치제도의 규범적 기본원칙을 새로 수립할만한 시간적 여유가 없었다. 4월 5일 인민의회가 구성되자, 3월 12일자 원탁회의의 헌법개정 실무반이 통과시킨 조약 초안이 제출되었다. 이 초안은 1990년 4월 26일 반대 179표, 찬성 167표로 기각되었으며 또한 인민의회 헌법위원회 회부 역시 거부되었다. 이와 같은 결정 사실에 대하여 시민운동단체들은 격렬한 항의를 제기했다. 1990년 5월 5일 동독내각은 헌법개정에 필요한 위원회를 구성하였던바, 이로써 헌법개정에 관한 현실적인 기회가 부여되었다. 5월 17일 인민의회가 새로운 자치단체 헌장을 통과시킴으로써 시와 군의 자치행정을 위한 기초가 마련되었다. 그 바로 1개월후 인민의회 특별회의에서 사회주의라는 용어를 동독헌법으로부터 삭제할 것을 결정하였는데, 이미 5월말을 기해 공공 건물상의 구동독 국가문장이 제거된 바 있다. 7월 22일 인민의회는 신실주 도입법을 통과시켰는데 이로써 1952년에 폐지되었던 브란덴부르크, 메클렌 부르크 포어 포머른, 삭센, 삭센안할트, 튀링겐과 같은 주들이 부활하게 되었다. 주 의회 선거를 위한 법률과 주 의회 선거일이 1990년 10월 14일로 확정되었다. 동독 수상 드 메지예르가 4월 19일 시정연설을 통해 독일통일 달성에 관하여 “가능한 빨리, 그렇지만 필요한 정도만큼만” 이라는 표어를 제기한 다음 그는 4월 24일 콜 수상과 함께 7월 1일을 기해 화폐·경제·사회통합을 실시하기로

합의하였다. 이와 같은 독일국가간의 최초의 국가조약은 6월 21일 양독의회에서 통과되었다. 국가조약의 발효와 더불어 동독내 서독마크가 도입되고 7월 6일부터 통일조약에 관한 회담이 개시되었다. 이때부터 국가적 통일의 일정과 관련되기도 하지만 이미 부분적으로 전독총선을 앞둔 선거전략적 고려와 관련된 사안들 때문에 정부연립내각에서는 갈등이 발생하기 시작하였다. 7월말 자민당은 기본법 23조에 의한 가입시기를 비롯하여 연방의회 구성 전독총선에 관한 선거방법을 둘러싼 쟁점때문에 연립내각을 탈퇴해 버렸다. 그럼에도 자민당 출신 장관들은 내각에 여전히 잔류하고 있었다. 8월 중순 드 메지예르 수상은 “전문성 부재”를 이유로 사민당 출신 롬베르그(Rom-Berg) 재무장관을 해임시켰는데 이와 더불어 사민당이 연립내각으로부터 탈퇴하도록 유도하였다. 8월 23일 인민의회는 격렬한 토의를 거치면서 1990년 10월 3일을 기해 동독이 기본법 제23조의 적용영역으로 가입할 것을 의결하였다. 8월 31일 통일조약은 동베를린에서 서명되었으며, 9월 20일 양독의회에서 통과되었다. 독일통일 이전에 정당통합이 수행되었던 바, 8월 11/12일 자민당, 9월 27일 사민당, 10월 1일 기민당이 통합되었다. 동독 녹색당은 전독총선후에 구서독 녹색당과 통합 할것을 결정하였다.

9월 12일 4대전승국 외무장관과 양독 외무장관은 ‘독일관련 최종결정에 관한 조약’(2+4 조약)을 통해 통일독일이 “내·외적으로 완전한 주권”을 갖게 됨을 인정하였다. 1990년 10월 3일 최초의 전독의회가 베를린의 제국의사당에서 열렸다. 연방하원에는 구 인민의회 출신 144명이 의원으로 추가되었다. 이날 연방정부 내각에는 드 메지예르, 자비네 베르그만 쾰, 귄터 크라우제(이상 기민당), 라이너 오토랩(자민당), 한스요하임 발터(독일사회연합)가 무임소 연방장관으로 취임하였다. 1990년 12월 2일에 실시된 독일연방의회 선거와 더불어 독일연방공화국에는 처음으로 전독총선에 의해 구성된 의회가 생겨났다.

< 参 考 文 献 >

- Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.): Staatsrechts der DDR. Lehrbuch. 2. vollständig überarbeitete Aufl., Berlin (Ost) 1984.
- Dies. (Hrsg.): Handbuch gesellschaftlicher Organisation in der DDR, Berlin (Ost) 1985.
- Beyme, Klaus von/Hartmut Zimmermann: Policy Making in the German Democratic Republic, Aldershot 1984.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Bürger und Staat. Eine vergleichende Untersuchung zu Praxis und Recht in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Köln 1990.
- Dähn, Horst: Das politische System der DDR, Berlin 1985.
- Fischer, Alexander (Hrsg.): Ploetz Die Deutsche Demokratische Republik. Daten, Fakten, Analysen, Freiburg/Würzburg 1988.
- Gauck, Joachim: Die Stasi-Akten - Das unheimliche Erbe der DDR. Bearbeitet von Margarethe Steinhausen und Hubertus Knabe, Reinbek bei Hamburg 1991.
- Gesamtdeutsches Institut (Hrsg.): Demokratischer Neubeginn in der DDR, Bonn 1990.
- Glaeßer, Gert-Joachim: Die andere deutsche Republik. Gesellschaft und Politik in der DDR, Opladen 1989.
- Ders.: Der schwierige Weg zur Demokratie. Vom Ende der DDR zur deutschen Einheit, Opladen 1991.
- Henrich, Rolf: Der vormundschaftliche Staat. Vom Versagen des real existierenden Sozialismus, Reinbek bei Hamburg 1989.
- Herles, Helmut/Ewald Rose (Hrsg.): Vom Runden Tisch zum Parlament, Bonn 1990.
- Lapp, Peter Joachim: Die "befreundeten" Parteien der SED. DDR-Blockparteien heute, Köln 1988.
- Lieser-Triebnigg, Erika: Recht in der DDR. Einführung und Dokumentation, Köln 1985.
- Mitter, Armin/Stefan Wolle (Hrsg.): Ich liebe euch doch alle! Befehle und Lageberichte des MfS Januar - November 1989, Berlin (Ost) 1990.
- Müller-Enbergs, Helmut u.a. (Hrsg.): Von der Illegalität ins Parlament. Werde-



- gang und Konzept der neuen Bewegungen. Berlin 1991.
- Przybylski, Peter: Tatort Politbüro, Die Akte Honecker, Berlin 1991.
- Schorlemmer, Friedrich: Bis alle Mauern fallen. Texte aus einem verschwundenen Land, Berlin 1991.
- Thaysen, Uwe: Der Runde Tisch. Oder Wo blieb das Volk ? Der Weg der DDR in die Demokratie, Opladen 1990.
- Weber, Hermann: DDR. Grundriß der Geschichte 1945-1990. Vollständig überarbeitete und ergänzte Neuaufl., Hannover 1991.
- Weidenfeld, Werner/Hartmut Zimmermann (Hrsg.): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, München 1989.
- Worst, Anne: Das Ende eines Geheimdienstes. Oder: Wie lebendig ist die Stasi ?, Berlin 1991.

# 동 방 조 약

디터 빙겐 \*  
(Dieter Bingen)

## 1. 개 념

동방조약이라 함은 연방수상 빌리 브란트(사민당)와 외무장관 발터 쉘(자민당)에 의해 구성되었던 연방정부가 1970년부터 1973년간에 독일의 신동방정책의 일환으로서 바르샤바조약기구의 회원국들과의 관계정상화하기 위하여 소련(1970년 8월 12일), 폴란드(1970년 12월 7일), 체코슬로바키아(1973년 12월 11일)와 체결한 조약을 말한다. 해당 문헌상으로는 양독간 조약(봉행조약과 기본조약) 그리고 베를린협정(1971년 9월 3일)도 동방조약에 속한다. 베를린협정은 4대국에 의해 체결되었으며, 이에 서독과 동독이 '우편의정서', '통과여행협정', '베를린시와 동독간의 합의'를 통해 결정적으로 참여함으로써 성립될 수 있었다.

## 2. 역사적 근거와 정치적 근거

동방조약은 외교정책에 있어서 상호 사고방식 전환을 통해 합의도출한 결과이다. 연방독일의 실질적 외교정책은 장기적인 목표(평화조약, 민족자결권의 실현)를 포기하지 않으면서 동·서간 긴장완화정책을 배경으로 미국과 서유럽의 동방정책의 새로운 발전 추세에 적응하고 이와 동시에 소련과 바르샤바조약기구의 회원국에 대하여 자체 이니셔티브 발휘를 통해 독일정책의 행동반경을 확장하려는 것이었다.

---

\* 연방동유럽 및 국제문제연구소(Das Bundesinstitut der Ostwissenschaftliche und internationale Studien) 폴란드문제 연구원

브란트·셸 정부의 동방정책은 이전 연방정부의 관계정상화 노력과 연결될 수 있는데, 연방수상 아데나워에 의한 대소 외교관계 수립(1955년), 외무장관 게르하르트 슈뢰더 재임시의 폴란드, 헝가리, 불가리아, 루마니아에 무역대표부 개설, 연방수상 루트비히 에어하르트의 평화통첩(1966년 3월), 외무장관 브란트와 그 참모진(국무차관 에곤 바가 주도하던 외무성내 기획단)의 구상, 기민당·기사당과 사민당에 의한 대연정의 동방정책(1966년부터 1969년까지)이 이에 해당한다.

그러나 바르샤바조약기구 회원국과의 관계 정상화를 위한 정치적 타개는 1969년까지는 좌절되고 말았는데, 그 원인은 기존 연방정부의 독일정책과 동방정책의 입장(단독대표권 주장, 동독이라는 국가성을 불인정)이 완만하게 수정되었고 바르샤바조약기구 회원국이 그들의 요구를 최대한으로 내세우며(1967년도 칼스바트의 결정사항, 1967/68년도 본과 모스크바간 통첩교환) 그들이(루마니아 제외 : 외교관계 수립 1967년) 서독에 대해 제한정책을 폈기 때문이었다. 1969년이 지나면서 비로소 동유럽 블록국가들의 최대요구(3국이론, 동독을 외국으로서 국제법상 인정 등)는 완화되는 조짐을 보였다.

마침내 연방수상 브란트가 시정연설(1969년 10월 28일)을 통해 정치적 돌파구를 마련해주었다. 처음으로 제2의 독일국가의 실재가 공식적으로 인정되었다. 연방정부는 다른 바르샤바조약기구의 회원국들에게처럼 동독에게 “상호간 무력사용 및 무력위협 포기”에 관해서 상호 동등자격을 인정하는 구속력을 갖춘 협정”을 맺자고 제안했다.(1) “해당 당사국의 영토상의 불가침성을 배려하는” 무력포기 정책이 바르샤바조약기구 회원국(소련, 폴란드, 동독, 체코슬로바키아)과 맺을 조약에 표명되도록 하려는 것이었다. 연방정부는 그 댓가로서 동구권이 베를린시 전체에 대한 4대국 협정의 인정에 따른 서베를린의 연방과의 결속을 인정할 것과 모든 독일인의 자결권이 실현될 수 있도록 추구할 것과 함께 분단독일에 있는 주민을 위한 분단고통의 완화 같은 것을 기대하였다.

## 22. 동 방 조 약

### 3. 모스크바조약

‘독일연방공화국과 소비에트사회주의공화국 연방간의 조약’(1970년 8월 12일)은 1969년 12월에 시작, 1970년 1월과 5월중 독일측으로부터 국무차관에 곤 바와 소련측으로부터 외무장관 그로미코의 3회에 걸친 회담과 협상의 결과였다. 기밀누설로 인하여 공개되어버린 1970년 5월의 소위 바 문서(Bahr-Papier)에는 모스크바조약의 중요한 원칙을 구성하는 독일측 협상대표의 10개 주장이 요약되어 있었다. 동년 7월말로부터 8월초 모스크바에서 외무장관 쉘과 소련 외무장관간에 최종협상이 개최되었다. 동년 8월 12일 모스크바에서 동 조약은 연방수상 브란트와 각료회의장 코시긴, 그리고 양국 외무장관에 의해 서명되었다.

이 조약의 정치적 핵심은 제2조와 3조이다. 2조에는 “쟁점을 전적으로 평화적 수단으로 해결할 것”과 “유럽의 안보와 국제안보와 관계되는 문제 해결과 국제연합헌장 제2조에 따른 상호관계에 있어서 무력위협 또는 무력사용을 포기할 것”(2)이 의무화되었다. 제3조에서 서독과 소련은 “유럽의 평화는 오로지 그 어느 한편도 현재의 국경을 변경시키려하지 않을때에만 유지될 수 있다. 양국은 유럽내 모든 국가 영토의 불가침이 오늘날의 국경과 더불어 아무런 제한을 받지 않고 존중되도록할 의무를 진다. 양국은 그 어느 누구에게도 지역에 대한 권한을 청구하지 않으며 미래에도 그와 같은 것을 청구하지 않을 것을 선언한다. 양국은 폴란드의 서부국경을 구성하는 오데르-나이쎄선, 그리고 서독과 동독간의 국경을 포함하여 유럽내 모든 국가의 국경이 이 조약이 체결된 당일에 형성되어 있는 것과 같이 오늘날에도 미래에도 유럽내 모든 국가의 국경으로서 파기될수 없다고 간주한다.”라고 합의하였다.(3)

#### 3.1. 국제법적 근거, 헌법적 근거, 조약상의 근거

제2조와 함께 여하한 무력사용도 명백히 배제되었는데 이는 유엔헌장 제 53조 53조와 제107조의 적국조항과 중첩된 것이다.(4) 제3조는 합의하에 국경이 변

경되는 것을 배제하지 않고 있다. 서독은 이 조항과 관련, 이미 양독 국경과 오데르-나이세 국경을 ‘존중’(Respektierung)한다고 선언하긴 하였지만 그렇다고 완벽한 국제법적 인정에 동의한 것은 아니다. 독일측은 지역반환 청구권 포기문제와 관련 “연방정부가 평화적 재통일정책을 포기함을 뜻하는 것이 아니다. 일반적으로 지역반환 청구권은 외국의 국토중 일부에 대해 설정할 수 있지 2개 국가의 합병(Fusion)에 대해 설정할 수 없다. 그래야만 동독을 국가로서 인정한 이후 재통일이 가능하다”라고 확인하였다.(5) 제4조의 비저축 조항은 특히 1952/54년도의 독일조약을 고려해 볼때 서독에 대해서 특별한 정치적 비중을 차지한다.

이 조약은 모스크바조약 자체, 독일통일에 관한 서한, 연방정부와 서방세력 간의 서신교환으로 구성되어 있다. “모스크바 조약은 무력포기와 국경존중과 더불어 현상유지(Status quo)에 입각한 것이기 때문에 연방정부는 현상의 평화적 개선노력, 즉 재통일 추구가 조약에 위반된다는 비난을 받지 않도록 유의해야 한다. 분위한 일지라도 쉽사리 인식할 수 있도록 조약에 재통일정책이 명기되어야 하고, 그리고 소련은 전술한 ‘독일통일에 관한 서한’을 아무런 이의 없이 받아들여야 한다는 점들이 서독측의 소망사항이었다.”(6) 서독의 서방세력과의 서신교환을 통해 독일제국에 대한 승리와 점령으로부터 파생되는 4대국의 고유한 권한은 다시 한번 확인되었으며, 이와 더불어 모스크바 조약의 공존적 협력방식의 성격과 서독과의 평화조약 체결에 대한 유보사항이 강조되었다.

#### 4. 바르샤바조약

‘독일연방공화국과 폴란드 인민공화국간의 상호 관계정상화의 원칙에 관한 조약’(1970년 12월 7일)은 1970년 2월에 시작된 서독측의 국무차관 둉비츠(Duckwitz)와 폴란드측의 외무차관 비니비츠(Winiwicz)간의 협상의 결과 성립되었다. 무려 5회에 걸친 상호 입장정리를 위한 예비회담에 약 5개월이라는

## 22. 동 방 조 약

---

비교적 장기간이 할애되었던 이유는 회담의 본질문제에 관한 양측의 상이한 입장 때문이었다. 연방정부는 원래 국경문제에 관한 성문화와 더불어 무력포기조약을 생각하고 있었으나 폴란드 정부는 공산당수 고물카가 1969년 5월 17일 회담 의제로서 제안했던 것처럼 “동독과 폴란드간의 괴엘리츠 조약”(Gorlitzer)에 따라 순수한 국경조약을 체결하려고 하였다. 폴란드측은 제6차 회담이 시작되기전 모스크바조약의 국경관련 조문이 불충분하다고 거절하였다. 최종협상은 동년 11월 양국 외무장관 쉘과 예드리코프스키(Jedrychowski) 간에 열렸다. 이 조약은 1970년 12월 7일 바르샤바에서 연방 수상 브란트와 폴란드 수상 치랑키에비치(Cyrankiewicz), 그리고 양국 외무장관에 의해 서명되었다.

이 조약중 정치적으로 중요한 부분은 3개항으로 되어 있는 제1조이다. 동조에는 “서독과 폴란드는 1945년 8월 2일 포츠담회담 결의사항 제IX장에 기술된 국경인 오스트제의 슈비네펜데(Schwieneunde)의 바로 서쪽으로부터 그리고 이곳으로부터 오데르강을 따라 라우시처(Rausitzer) 나이세강의 하구에 이르기까지 그리고 라우시처 나이세강을 따라 체코슬로바키아와의 국경까지 이르는 현행 국경선이 폴란드 인민공화국의 서부국경을 구성한다고 의견의 일치를 보았다. 양국은 양국의 현 국경에 대한 불가침성이 현재는 물론 미래에도 불변임을 강조하고 양국의 영토의 불가침성을 상호간 아무런 제한을 받지 않으면서 존중할 의무가 있다. 양국은 상호 지역반환 청구권을 결코 행사하지 않고 미래에도 행사하지 않을 것임을 선언한다.” 고 되어 있다.(7) 제4조는 이 조약이 “당사국간에 예전에 체결되었거나 당사국과 관계되는 양국간 및 다국간 국제적 합의에 저촉되지 않는다고” 규정하고 있다. 폴란드 거주 독일인에 대한 출국여행규정은 바르샤바조약의 일부가 아닌데 폴란드 정부가 이와 같은 국내사안을 회담의 대상으로 삼기를 원하지 않았기 때문이었다. 그대신 폴란드 정부는 1970년 11월 18일자 봉보에서 “독일 국민임이 논란의 여지가 없는 사람”과 “양국민중 국제결혼가정 출신의 사람들” 등 총 “수만명이” 출국여행 내지 가족합류가 가능할 것이라고 보장하였다.(8)

## 4.1. 국제법적 근거, 헌법적 근거, 조약상의 근거

국제법 학자인 클라우스 아른트(Claus Arndt)는 동 조약 제1조에 대하여 다음과 같이 평가하고 있다. “이 조항은 독일연방공화국에 의한 포츠담 선언을 인정하는 것과 동격적 의미를 갖는 것이 아니며, 오데르-나이세선의 성립에 관한 입장도 포함하지 않고 전체로서의 독일이 아닌 서독에 대해서만 법적으로 구속력을 갖고 있다. 즉 동 조약 제1조 제1항에 의한 의무수행은 서독이 그 권한의 한도내에서 폴란드인들이 궁극적으로 안정된 국경과 더불어 생활할 수 있도록 해주는 무력포기의 분명한 표현이나, 전혀 제기된적조차 없는 정치적 청구권의 포기는 결코 아니다.” (9)

모스크바조약과 바르샤바조약은 비준 동의를 필요로 했다. 비준동의 과정은 동방정책 추진상 각종 단계에 있던 정치적 복잡성 때문에 단지 소련과 폴란드 이외에도 서방 3대국과 동독이 직접 또는 간접 참여하는 절차를 밟게 되었다. 모스크바조약 및 바르샤바조약의 비준과 베를린에 관한 4대국 협정 체결간에는 아무런 법적인 상호 구속력이 없었음에도 그렇지만 이와 같은 것은 하나의 묶음, 즉 정치적인 공동해결과제로서 공통적인 부분이 있었다. 묶음중 한 부분이 파기되면 묶음전체가 소실되어 버리듯이 베를린협정이 없이는 동방조약이 비준될 수는 없었다. 그렇지만 모스크바조약과 바르샤바조약이 비준되지 않으면 베를린에 관한 4대국 협정 역시 효력을 발할 수 없게 되어 있었다.

모스크바조약과 바르샤바조약은 서독 역사상 정부와 원내 야당간의 가장 치열한 정치적 논쟁을 마친후 1972년 5월 17일에는 독일연방의회에 의해, 그리고 1972년 5월 19일에는 독일연방상원에 의해 비준 동의되었다. 이 조약들은 1972년 6월 3일 비준서의 교환과 더불어 그 효력을 발하게 되었다. 1972년 5월 17일 독일연방의회는 모스크바조약과 바르샤바조약에 관한 결의시 기권 5표와 함께 만장일치로 채택한 후 “이 조약들은 독일에 대한 평화조약 체결을 사전 배제하는 것이 아니며, 오늘날의 기존국경에 대한 법적근거를 제공하는 것이 아니다.” 라고 선언하였다. 이와 동시에 “전체로서의 독일과 베를린에

## 22. 동 방 조 약

---

관한 4대국의 권한과 책임은..., 이 조약에도 불구하고 저촉되지 않는다.”는 점이 강조되었다.(10)

### 5. 4대국 협정

1971년 9월 30일자 ‘베를린협정’은 모스크바조약과 바르샤바조약과 마찬가지로 1972년 6월 3일에 발효되었다. 이로써 ‘4대국 협정’은 국제법적 상황 때문에 비록 서독이 아니라 서방 3대국과 소련이 체결하기는 하였지만 그 의미상 동방조약을 구성하는 일부가 되었다. 이 협상은 1970년 3월 대사급으로 시작, 17개월동안 33회의 회담을 통해 성공리에 종결되었는데, 이에 대해 본측은 모스크바조약과 바르샤바조약의 발효를 베를린에 관한 합의사항과 연계시키도록 노력했다. 베를린에 관한 합의사항은 구체적인 조약문안 작성시 양립할 수 없는 양측의 법적입장을 근거로한 일종의 타협이었다. 소련과 동독은 그들의 최대 요구사항을 관철하지 않았으며 서방세력과 서독 역시 그들의 최대 요구사항을 관철시키지 않았다. 베를린의 서부점령지역은 완전한 연방주도 아니고 독립된 정치단위도 아니었다. 서베를린은 베를린 전체에 대한 전승국의 본래 권한을 근거로 연합국의 주권적 관할하에 있으면서 서독과 특히 밀접한 관계를 유지하였다.

### 6. 동독과 체결한 기본조약

‘독일연방공화국과 독일민주공화국간의 기본관계에 관한 조약’은 1972년 12월 21일 서명되었으며 1973년 5월 11일 비준된후 1973년 6월 21일 발효되었다.

양독간 협상은 매우 더디게 진척되었는데 기본조약에 관한 의견교환시 그 입장을 출발점이 매우 상이하였기 때문이었다. 동독은 서독과 체결한 최초의 국가조약인 통행조약을 통해 소기의 목적을 달성하게 되었으며 그들의 대서방 정책상 단지 2가지 중요한 목표만이 미결로 남게 되었다. 즉 그것은 아무런



유보조건이 없는 국제법적 인정과 서독으로부터 영향을 받지 않는 동독 대외 관계의 수립 등이었다. 서독측은 특히 양독관계가 특수한 형태라는 확인, 인간적 고통의 완화, 그리고 서베를린의 대독일 연방공화국 결속의 인정에 중요한 목표를 두었다. 협상의 결과는 타협이었다. 기본조약은 한편으로는 내독관계(동독이 외국이라고 국제법적으로 인정하지 않으면서)를 공식화 하였고 다른 한편으로는 인간적 편익과 더불어 내독관계가 계속 발전될 수 있다는 계기를 마련해 주었다.

## 7. 프라하조약

‘독일연방공화국과 체코슬로바키아 사회주의공화국과의 상호관계에 관한 조약’(1973년 12월 11일)은 장기간에 걸친 상대방 의중 탐색 대담과 협상을 거친후 성립되었다. 끈질긴 탐색의 주된 이유는 어느 시점부터 1938년도 뮌헨협정의 효력을 무효화할 것인가, 그리고 이와 같은 무효화 선언으로부터 파생되는 법적결과 등의 문제점 때문이었다. 회담은 1970년 10월에 개시되었다. 1973년 5월/6월에 양국 외무장관 쉘과 크노펙(Chnoupek)은 공식적으로 마지막 협상을 거쳐 1973년 6월 20일 가서명하였다. 외무장관 쉘이 모스크바에서 서베를린의 포함(서베를린 법원에 대한 법률공조) 문제를 합의함으로써 소련의 동맹국들에게 전례를 남기게 되자 이 조약은 1973년 12월 11일 프라하에서 연방수상 브란트와 체코수상 스트로우갈(Strougal), 그리고 양국의 외무장관에 의해 서명되었다. 바로 이날 본과 프라하간에 외교관계가 수립되었다. 프라하의 조약이 서명된 10일후 서독은 불가리아와 헝가리와 외교관계를 수립하였다.

### 7.1. 국제법적 근거, 헌법적 근거, 조약상의 근거

이 조약의 중점은 뮌헨협정이었는데, 그 제1조에는 “서독과 체코슬로바키아는 1938년 9월 29일자 뮌헨협정을 양국의 상호관계를 규정한 이 조약을 기준

하여 무효라고 간주한다.” (11)라고 되어있다. 이로써 체코슬로바키아는 뉘른헨협정의 무효화라는 문구를 이 조약에 수용하려던 본래의 의도를 관철하였다. 서독은 이와 같은 무효화가 처음부터 그 효력을 발한다고 표현하는 것은 피할 수 있었다. 법적효력이라는 면으로 볼때 독일측 역시 사후적 무효화를 아무런 유보조건 없이 받아들일 수는 없었다. 이같은 이유로 동 조약의 제2조에는 뉘른헨협정의 사후적 무효화에 관한 일련의 유보사항(국적문제, 물질적 청구권등)이 내포되었던 것이다. 또한 이 조약에는 모스크바조약과 바르샤바조약 및 기본조약과 마찬가지로 무력포기(제3조), 국경의 불가침(제4조), 공동협력(제5조)이 규정되어 있다.

### 8. 결 론

동방조약의 정치적 평가 및 법적 평가는 서독 정치가, 법률가, 출판인의 극렬한 논쟁의 대상이었던. 연방헌법재판소는 모두 3회에 걸친 판결과 함께 동방조약의 법적문제를 다루었는데 동방조약이 기본법에 위배되지 않는다고 판결하였다. 돌이켜 보건대 동방조약은 70년대 전반기에 서독의 정계에서는 물론 동유럽측 조약당사국에서 매우 상층된 희망과 우려를 반영하고 있으며, 이러한 우려와 희망은 또한 70년대가 경과하면서 80년대에 이르기까지 다시금 변천되었음을 알수 있다.

1975년에 구주안보협력회의체 결성시까지 서독의 동방정책 반대자들에게는 동방조약과 신동방정책이라는 새로운 노선 때문에 기본법 전문에 명시된 1949년 이래 연방독일의 장기적인 민족적 목표달성 정책이 사실상 포기되어 버리지 않나, 그리고 본(Bonn)의 독일정책과 동방정책 사이에 하나의 단절이 발생하지 않겠나 하는 우려가 지배하고 있었다. 서독에서 우려스럽게 논의된 것들을 동유럽측 조약당사국들은 동방조약과 유럽안보협력회의 최종문서를 통해 평화조약 체결을 대체하였다고 간주하고 독일문제가 다 해결되었다는 식으로 해석했다.

70년대 후반기 이래, 그리고 80년대에 접어들면서 그 평가에서 변화가 일어났다. 동방조약이 정치적, 경제적, 문화적 블록 탈피조약으로서 연방독일의 동유럽내 행동반경을 확장시켰다는 유익한 측면이 동방조약에 대한 원래 반대자들로부터 점점더 재평가 되기 시작했다. 동방조약이 갖고 있는 국제법적인 공존방식이라는 성격이 국내정치적 토론시 너무 강조되어 이 조약들 특히 바르샤바조약의 문구와 정신이 망각상태에까지 빠질뻔 하였다. 동방조약, 특히 폴란드와의 조약의 정치적 기속효과를 주장하는 정파들은 독일의 동부국경에 대한 행사문제와 관련하여 동독에서 국가질서가 붕괴되던 과정과 독일통일과정에서 다시금 국경논쟁에 불을 붙였으며 독일연방의회내 각정당의 대외정책 결정자들의 최소한의 타협으로 이런 논쟁은 끝이났다. 본의 독일정책과 동방정책은 긴장완화정책의 제2단계에 접어들어 독일문제의 진전된 해결방안이 정치적으로 조약당사국들에게 손해를 주지 않을 것임을 유럽의 인접국들에게 설득해야할 새로운 과제에 직면하였었다. 이러한 해결은 오로지 동유럽 인접국을 포용할 때에만 정치적으로 바람직하고 달성가능한 것으로 간주되었다.

< 註 >

- 1) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin. Sonderdruck Nr. 132/1969, S. 6, 34;
- 2) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 109/1970, S. 1094;
- 3) Ebd.;
- 4) B. Zündorf: Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR, München 1979, S. 36 참조.
- 5) Ebd., S. 40;
- 6) Ebd., S. 58;
- 7) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen, Bonn 1970, S. 7ff.;
- 8) Ingo v. Münch: Ostverträge II. Deutsch-polnische Verträge. Berlin/New York 1971, S. 106f. 예 실립.
- 9) C. Arndt: Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte, Bonn 1982, S. 162;
- 10) Archiv der Gegenwart 1972, S. 17095f.;
- 11) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Dokumentation zur Entspannungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1974, S. 41 ff.

< 參考文獻 >

- Arndt, Claus: Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte, Bonn 1982.
- Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982.
- Bender, Peter: Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag, München 1986.
- Finis Germaniae ? Zur Lage Deutschlands nach den Ostverträgen und Helsinki, Frankfurt/M. 1977.

Hacke, Christian: Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU, Köln 1975.

Kimminich, Otto: Der Moskauer Vertrag - eine völkerrechtliche Analyse, Hamburg 1972.

Klein, Eckardt: Bundesverfassungsgericht und Ostverträge, Bonn 1977.

Schmid, Günther: Entscheidung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970. 2. Aufl., Köln 1980.

Zündorf, Benno: Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR, München 1979.

# 문 화 관 계

하랄드 클라인슈미트,  
(Harald Kleinschmied)

## 1. 개 념

동·서독간의 문화관계는 특이했다. 왜냐하면 서독인의 사고방식으로는 동·서독의 문화관계란 하나의 문화와 하나의 민족에 속하는 두 국가간의 관계를 의미했으나, 동독은 이같은 서독의 ‘독일단일민족문화’라는 개념에 대해서 “사회주의적 독일민족문화”라는 대립적인 명제를 가지고 있었기 때문이다. 동독에서 문화의 개념은 1902년 레닌이 구상한 선전과 선동개념과 밀접한 관련이 있었다. 때문에 여러 부처(예컨대 문화성, 교육성), 대중조직(문화동맹), 문화단체(작가협회, 작곡가협회), 심지어 대중매체에 이르기까지 광범위하고도 중앙통제적인 문화체계를 갖고 있었다. 1989년 가을의 변혁기까지 동독측은 양독간 문화교류를 모두 중앙집권적인 방식에 의해서 결정했으며 서독을 ‘자본주의적인 외국’의 하나로 간주했다.

1978년 간행된 동독의 문화 정치사전은 ‘자본주의 국가들과의 대외 문화관계’를 다음과 같이 정의하고 있다: “이들 국가들과의 문화관계는 무엇보다도 동독의 사회적, 문화적, 학술적인 업적을 일복요연하게 보여줌으로써 민주적이고 평화애호적인 세력들과의 협력을 강화시키는데 기여하는 것이다. 문화관계는 제국주의적 이데올로기에 대항해서 효과적으로 투쟁하고, 이를 수단으로 해서 사회주의의 정치적·사상적 부장과 평화를 위한 투쟁을 지원해야 한다. 중앙기구의 장 또는 그 산하기관의 장은 외국 파트너와의 접촉을 통해서 이같은 외국과의 문화·학술 관계라는 과제를 수행한다”. (1)

---

\* 도이칠란트 폰크 베를린 방송 편집위원

이에 반해 연방제하의 서독에서는 연방내 각주와 각주의 문화부서들이 문화정책을 담당해 왔으며 현재도 그렇다. 서독에서는 이데올로기적인 목적을 위해서 문화정책을 이용하려고 시도하지도 않았고 이는 지금도 마찬가지이다.

## 2. 역 사

물론 사회주의통일당(SED)의 대외 문화정책은 항상 위에서 언급한 공격적인 목표만을 갖는 것은 아니었다. “독일문화의 혁신”을 기치로 삼았던 소위 ‘반파시스트적인 초기’에 당시 쏘련점령지를 통치했던 독일공산당은 독일전체를 문화적인 단일체로 간주했었다. 독일공산당은 쏘련 장교들의 비호하에 1933년 이전의 시기, 즉 독일의 문화유산 특히 독일고전주의를 새로이 계승·발전시키고 왜곡된 나치의 잔재에서 벗어나려고 노력했다. 1933년 이후 추방되었던 많은 작가들은 당시 그들이 느끼기에 ‘더 나은 독일’이라고 생각되던 동독으로 귀환했었다.

동독정권이 수립되고 냉전이 시작되자 문화정책의 이데올로기화가 점차 확대되었으며 나찌시대와 유사한 왜곡현상이 나타났다. 즉, 퇴폐주의와 형식주의에 대항하는 한편, 대외적으로 미 제국주의와 범세계주의에 대한 투쟁을 선언했다. 이때부터 ‘사회주의적 사실주의’가 예술방법론이 되었으며, 여러 ‘사상적인 적’에 대해 규정하기 시작했다. 서독이 동독을 승인하지 않고 있고 동독이 국제적으로 고립되었던 1950년대와 60년대에 동독지도부는 국내 및 대외적으로 필요했던 적이라는 이미지를 ‘호전적이고 복수를 도모하는 서독’으로 삼았다. 이 시기에 동독은 예술가의 교류, 잡지 및 서적교류를 극히 제한하였으며 교류를 하더라도 자신들이 설정한 ‘자본주의 국가들과의 대외 문화관계’라는 정의에 입각해서 서독의 사회적인 변화에 영향을 미치는 교류를 시도했다. 당시 서독은 이같은 동독의 태도 때문에 정부차원에서 광범위하게 반공주의를 표방하고 있었고, 동독에서 이루어지는 문화적 성과를 인정해 주지 않았다.

## 23. 문화관계

---

동독은 서독이 제3세계에 대한 자주적인 문화정책을 떠나가고 단독으로 국제적으로 독일을 대표하게 됨으로써 야기된 자신들의 고립을 극복하기 위해서 그때까지만해도 존속되어오던 전제독일의 문화적인 연관관계(예 : 도서관제도, 출판제도 등)를 단절하고 독일이라는 하나의 공동체 사회의 분리를 도모했다. 또한 동독은 서독과 문화관계를 수립하고 문화협정을 체결하려고 시도했으나, 이는 국가승인을 용이하게 하기 위한 전술적인 목표 때문이었다. 서독정부는 당시 이같은 시도를 무시해 버렸다.

1970년대초 동독이 서독에 대한 실제적이고 그릇된 위협을 포기함과 동시에 서독은 동독을 승인하였고, 이를 계기로 동독은 ‘사회주의적 민족문화’라는 과거의 주장을 더 이상 되풀이하지 않고 ‘하나의 민족 두개의 국가’라는 서독의 명제를 따르게 되었다. 이러한 배경하에 1972년 12월 21일에는 양독간에 기본조약이 체결되었다. 기본조약의 부속의정서에는 양측이 “문화적인 협력을 위해 노력” 하며 이를 위해서 “정부간 협정체결에 관해 협상” 할 의무를 진다고 규정되었다.(2)

이러한 협상은 곧 교착상태에 빠지게 되었고 1975년 10월에는 중단되었다. 그 이유는 동독측이 1945년 이전에 동독영토 -특히 동베를린의 박물관- 에 있었던 구 프로이센 문화재 모두를 ‘반환’ 해야 한다고 요구했기 때문이다. 동독측은 이러한 요구사항이 이행되어야만 문화협력에 관한 협상에 응할 수 있다는 입장이었다. 이에대해 서독은 프로이센 문화재단 소유의 예술품들이 연합국의 법과 국제법 정신을 존중한 서독법률 규정에 따라 적법하게 인도된 것이므로 이 문화재의 반환문제는 협상의 대상이 될수 없다는 입장을 줄곧 견지했다.

따라서 동·서독간의 국가차원의 최초 접촉은 지지부진한 상태에 머물렀다. 각각 상대방 도시에서 개최되어 양국민간에 열렬한 성원을 받았던 사진전시회와 영화주간행사는 에리히 호네커의 문화재 반환에 관한 ‘게라요구’(Geraer Forderung)로 양독간 관계가 냉각된 이후 더이상 지속될 수 없었다.



1970년대 후반 동독의 저명한 작가와 예술가들이 작곡가 볼프 비어만(Wolf Biermann)에 대한 극적박탈에 항의하여 서독으로 망명해 왔다. 이들의 작품들은 서독에서만 공개될 수 있었다. 이들 작품이 그후 동독에서 다시 선보이게 된 것은 베를린장벽이 무너진 이후였다. 1980년대에 서독으로 이주해온 동독 예술가들의 활동은 동독의 문화를 서독인들에게 이해시키는데 큰 기여를 했다.

동독의 변혁이후 작가들과 비평가들 사이에서 동독을 떠났던 예술가들과 동독에 남아서 출판금지 등 불이익을 받기는 했지만 여행의 자유와 물질적인 보장 등 여러 특권을 향유했던 예술가들의 윤리와 역할문제에 대한 격렬한 논쟁이 있었다. 비평가들은 동독에 남아 있었던 예술가들은 본질적으로 불법정권의 유지에 동조했으며 이에 대한 공동책임이 있다고 주장했다.

이러한 비난은 동독의 변혁이 있기 약 10여년전인 1981년만해도 거의 일반의 관심사가 되지 못했다. 당시에는 헬무트 슈미트 서독수상과 호네커 서기장이 베어벨린세에서 만나 ‘공동성명’을 발표하고 문화관계에 대해 협의한 것만으로도 대부분의 사람들의 눈에 보기에 큰 성과로 비쳐졌었다. 공동성명은 다음과 같이 되어 있다 : 양측은 “문화협력과 교류를 더욱 발전시킬 수 있는 가능성”에 대해서 협의했으며, “상대방의 문화·사회적인 생활을 깊이 이해할 수 있도록 하기 위해서 이러한 가능성을 높이도록 서로 노력해야 한다”는 입장을 표명했다.(3)

1982년 중반에는 동·서독간에 2개의 공식전시회가 개최되었다. 하나는 서독이 주관한 ‘시공원-공원시(Stadt Park - Park Stadt)’라는 제목의 전시회로 동 베를린, 마그데부르크, 쾰니츠에서 개최되었고, 또 하나는 동독이 주관한 ‘칼-프리드리히-쉰켈’(Karl-Friedrich-Schinkel)이라는 제목의 전시회로 함부르크에서 개최되었다. 이후 호네커는 당시 수상실 장관이던 한스-유르겐 비슈네브스키(Hans-Juergen Wischnewski)에게 문화협상 재개를 제안하고 말씀 많은 프로이센재단 소장의 예술품에 대한 문제는 협상에서 제외시키자는 제의를 했다. 이러한 제안은 1982년 가을 서독에서의 정권교체 후에도 계속 지속

## 23. 문화관계

---

되었다. 꼭 1년후인 1983년 9월 제2단계 문화협상이 시작되었다. 이후 약 3년간의 협상 끝에 1986년 5월 양국간의 ‘문화협력에 관한 협정’이 서명되었는데, 이는 기본조약 체결 14년만에 이루어진 것이었다.

### 3. 문화협정의 내용

문화협정은 양국 문화관계의 기본틀을 정하는 협정이었지만, 협력분야들이 매우 상세히 규정되었으며, 관청, 국영기관, 조직, 협회 등의 공공기관과 함께 “문화분야에 종사하는 사람들도 교류에 참여”해야 한다는 것이 명문화되었다. 2년간 유효한 “국가적인 실무계획”과 함께 양국은 특히 음악과 출판부문에서의 “상업적인 문화교류”도 촉진하도록 했는데, 이같은 상업적인 교류는 냉전의 시대에 있어서는 전혀 고려의 대상이 되지 못했던 것이다.

문화협정 체결로 양국간의 협력관계가 개선, 발전, 촉진되었으며, 그 결과 학자·학생·경험·정보·문학교류를 통한 교육과 학술분야의 협력, 상호 행사 및 축제참가를 통한 미술·영화·문학·음악·언어·박물관제도·기념물 보호 등에 관한 협력, 전시회 및 연극교류, 출판·도서·자료에 관한 협력, 방송분야에 있어서의 협력 등이 이루어지게 되었다.

서베를린지역도 1971년 9월 3일의 4대강국 협정에 따라 동 문화협정의 적용을 받았다. 특히 문화협정 당사자들은 “전쟁으로 인해 잘못 배치된 문화재를 가능한 제위치로 이관시킬 준비가 되어 있음”을 선언했다. 이로써 과거 프roi센 문화재에 포함되지 않은 문화재, 예컨대 국가 및 교회 소유의 자료, 공공·사유의 수집품 또는 개개의 미술작품 등에 관한 협상을 위한 길이 마련되었다. 문화협정이 효력을 발생한 직후 상당량의 자료보존소 및 박물관의 자료가 상호간에 반환되었다.

문화협정과는 관계가 없는 일이었지만 동베를린의 외화조달책임자이던 동독 재무성차관 알렉산더 샬크-골로드코브스키(Alexander Schalck Golodkowski)는 몇년동안 박물관 및 소장 예술품을 주로 동독 국가보위부의 협조하에 수집해

두었다가 서독의 재력있고 관심을 가진 인사들에게 팔아넘겼다.

문화협정이 체결되기 전까지 동독측은 문화협정이 없으므로 동·서독간의 광범위한 문화교류가 이루어지지 못한다고 주장해 왔었다. 협정체결을 위한 협상이 막바지에 접어들자 서독측에서는 문화교류를 할 경우 동독이 자신들의 입맛에 맞는 예술가와 작가들만의 교류를 허용할 것이라는 목소리가 높아져 갔다. 예상대로 문화협정 체결이후 문화교류가 동독에서는 국가에 의해서 독점적으로 결정되긴 했지만 문화교류 참가의 범위는 당초 예상했던 것보다 훨씬 넓었다.

과거 몇년동안 서독을 여행했던 숫자보다 더 많은 예술가와 작가들이 일시에 서독을 방문했고, 일부는 서독에서 작품활동을 하기도 했다. 아울러 동독은 점차 서독의 문화기관에 대해 개방을 했으며, 서독의 여러극단의 연구와 서적전시회를 자신의 영역에서 개최하도록 허용했다. 이같은 현상은 동독의 정치·문화정책의 분위기에 영향을 미쳐서, 1989년 가을의 사태시 보여졌던 바와 같이 독일민족의 정신적인 통일을 지키도록 하는데 기여했다.

#### 4. 통일조약에 있어서의 문화정책

통일조약 제35조는 ‘문화’ 관계를 규정하고 있다. 제35조 제1항은 “분단되었던 시절, 양독간에는 비록 상이한 문화적인 발전을 해오긴 했으나 예술과 문화는 독일민족의 일체감을 지속시키는 기반이었다. 예술과 문화는 독일통일과정에서 빼놓을 수 없는 독특한 기여를 했다”. 제2항은 구동독지역의 “문화적인 실체는 그 어떤 손해도 받지 아니한다.”(4)라고 규정되어 있다. 동 조약 제4항은 “지금까지 중앙집권적으로 운영되었던 문화기관들은 그 관할권이 주정부의 지방자치단체로 넘겨진다” 라고 규정하고 있다. 이로써 주정부와 지방자치단체들은 점차 이같은 문화업무와 함께 문화의 보호와 창달, 문화에 대한 재정지원을 해야할 의무를 지게 되었다. 연방은 단지 예외적인 경우 특히 베를린주의 경우만 재정지원하게 되었다.

## 23. 문화 관계

---

이러한 규정들은 구동독의 대부분 문화활동에 있어서 엄청난 정신적·물질적인 변화를 초래했다. 통일조약에 의해 문화기금이 1994년 말까지 지속되게 됨으로써 문화적인 큰 충격은 적어도 일시적으로나마 줄어들 수는 있었다. 그러나 예술협회들은 해체되었으며, 장벽붕괴 이후 국가보조금이 없어지게 됨으로써 국가기관들(극장, 오케스트라, 문화의 집 등) 뿐 아니라 개인 예술가들도 지금까지 누리던 세계적인 명성을 잃게 되고, 생존의 위협에 처하게 되는 경우가 허다했다. 아울러 통일조약 제35조 의정서 각서에는 약 6만명의 동독 소수민족인 소르브족이 그들의 “문화와 전통을 보존하기 위한 자유”를 보장 받는다고 규정되어 있다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) Kulturpolitisches Wörterbuch. 2. Aufl., Berlin (Ost) 1978;
- 2) Presse und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Verträge und Vereinbarungen mit der DDR. 11. veränderte Aufl., Bonn 1986, S. 50; Zusatzprotokoll zum Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, zu Artikel 7, Ziffer 7;
- 3) Neues Deutschland v. 14. 12. 1981;
- 4) Art. 35, Abs. 1 Einigungsvertrag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag S. 886.

## &lt; 參考文獻 &gt;

- Fischbeck, Helmut (Hrsg.): Literaturpolitik und Literaturkritik in der DDR. Eine Dokumentation, Frankfurt/M. 1976.
- Gransow, Volker: Kulturpolitik in der DDR, Berlin 1975.
- Jäger, Manfred: Kultur und Politik in der DDR, Köln 1982.
- Lindemann, Hans/Kurt Müller: Auswärtige Kulturpolitik der DDR, Bonn/Bad Godesberg 1974.
- Raddatz, Fritz J.: Traditionen und Tendenzen. Materialien zur Literatur der DDR. Erweiterte Ausg., Frankfurt/M. 1976.
- Rüther, Günther (Hrsg.): Kulturbetrieb und Literatur in der DDR, Köln 1987.

# 미국과 독일통일

게랄드 클라인펠트\*  
(Gerald Kleinfeld)

## 1. 분단독일에 있어서 미국의 의미

제2차세계대전 결과로 미국은 여타 전승3개국과 독일에 있어서의 권리와 책임을 지게 되었다. 이러한 책임과 동 책임에 근거한 협정은 베를린의 지위를 보장하였으며, 이에는 전승4개국의 전 베를린에 대한 책임도 포함되어 있다. 상기 협정들은 구독일제국 영토에서 생겨난 양독국가 즉 서독, 동독과 관련한 모든 조치에 있어서 미국과 여타 3개 전승국의 참여권을 동등히 보장하였다. 전승국의 권리와 책임의 존속을 통해 독일문제가 해결되어야 하는 필요성은 더욱 부각되었다.

미국의 의미는 이러한 법적인 책임으로 끝나는 것이 아니었다. 두가지 상이한 세계관과 정치체제가 독일영토위에서 대립함으로써 미국은 독일문제 처리의 한 중요한 요소로서 독일에게는 동맹국 이상으로서 중요성을 가졌다. 서독과 미국은 정치적인 가치와 이념을 공유하였으며, 독일분단기간중 양국의 협력은 독일문제를 자유주의 정치체제의 틀속에서 해결하는 기초를 제공하였다. 자결의 원칙은 미국의 정치사상의 전통중에서 가장 중요한 원칙이며, 미국의 외교정책은 항상 강력한 도덕적인 역할을 강조했다.

## 2. 역사적인 측면

미국이 1945년 이래 독일문제에 개입하게 된 것은 양국관계에 있어서 근본적인 변화를 의미한다. 베를린, 서독, 서구에서의 점령군의 주둔 및 지속적인 군대유지는 미국의 전통적인 외교정책의 변화를 의미하였다. 과거에는 국제관

---

\* 애리조나 주립대 역사학과 교수

계에 있어서 미국의 역할을 의미하는 개념으로 고립주의가 주류를 이루었으나 1945년 이후 미국은 독자적인 구주정책 및 세계정책을 수립하였다.

미국의 구주정책은 여러가지 외교정책 목표를 포함하고 있는 바, 그중에서도 국가이익 및 도덕적 가치수호가 가장 중요하다. 현실정책은 이러한 외교정책의 기초위에 의해 결정되었다. 미국은 마샬플랜을 통하여 제2차대전 이후 구주재건에 박차를 가했으며, 구주통합을 촉진시켰다. 비록 미국의 재계지도자들은 미국과 구라파간의 경쟁관계를 언급했지만, 미국이 언젠가는 구주의 강력한 도전에 직면하게 될지라도, 경쟁관계는 도움이 된다는 예상때문에 이러한 일이 가능하였다. 서구통합의 긍정적인 효과는 앞으로 일어날지도 모를 위협부담에 비해 더 클 것으로 보였다. 미국은 따라서 구주(경제)공동체 창설을 공동의 이익에 기여하는 중요한 조치라고 환영하였다.

구주통합의 괄목할만한 결과로 민주주의체제가 강화되고 독·불간 협력관계가 급진전되었다. 이로써 제1차대전 및 2차대전 이전의 상황이 재현될 위험이 현저히 감소되었으며, 독일의 동쪽부분이 언젠가는 자유주의 국가의 테두리 내에서 서쪽부분과 통일될 것이라는 기대도 있었다.

이러한 서방세계 발전에 대하여 동구에 주둔하고 있는 소련의 존재가 위협적인 세력으로 간주되었다. 소련은 18세기 이래 서쪽으로의 확장정책을 전통적으로 추구하였고 독일과 구주의 분단을 획책하였다. 미국이 구주에 개입함으로써 서베를린 및 서독국민의 자유는 소련의 팽창주의에 대한 보장장치가 되었다. 미국의 이러한 책임은 장기적인 것이었으며 초당적인 지지에 근거한 것이었다. 따라서 문화·정치·경제관계가 유례없이 긴밀히 발전되었다.

1945년 이래 미국은 구라파 세력의 일부가 되었으며, 구주대륙의 절반에 해당하는 부분의 안보에 있어서 주도적인 역할을 담당하였다. 북대서양조약기구(NATO)는 이를 위해 결정적인 기구로서의 역할을 하였으며, 이 기구는 동시에 독일국민에게는 초국가적인 안보체제에 통합되는 가능성을 제공하였다. 서독은 다자간 안보구조의 틀속에서 공동안보에 크게 기여했는 바, 이에는 미국이 크게 개입되어 있었다. 이러한 방법으로 독일 재통일 가능성에 대한 독일 인

## 24. 미국과 독일통일

---

접국의 우려를 감소시킬 수 있었다. 구주안보협력회의(CSCE) 과정을 통하여 인권문제에 대한 개입을 함으로써 미국은 동구내의 상황진전에 대한 영향력 행사를 할 수 있게 되었다. 이러한 과정은 동구 및 중구라파에서의 혁명을 가능하게 한 조건들을 만들어 나갔다.

### 3. 동·서독·미국간 관계변화

1949년 동·서독 국가수립으로 구주의 분단은 전쟁의 결과가 아직 치유되지 않은 상태에 있었다. 미국은 전략핵무기의 형태의 대량살상 수단을 보유한 유일한 국가였다. 이로써 생겨나는 안보정책상의 불균형은 이례적인 것이었으나, 시간적으로 제한적인 것이기도 했다.

미국이 강력하게 지원했던 서구의 재건은 다음 두가지 이유에 의하여 절박하였다. 즉 독일 및 구라파의 재건 그리고 전세계적인 산업화는 필수 불가결한 것이었다. 1945년 미국의 사회 및 문화는 자유민주주의적인 국가의 미래를 위한 모범이 되었다. 미국의 경제는 전쟁으로 인해 피해를 입은 구주 및 아시아 국가를 지원할 수 있을 정도로 강력하고 지배적인 것이었다. 마셜플랜의 틀속에서, 정부의 경제개발계획을 통하여 서독도 경제원조를 받았다. 서독 각 주의 민주주의 재건은 미국의 지원으로 성공을 거두었다. 또한 서독과 인접국가의 관계개선을 위해 미국은 노력하였으며, 북대서양조약기구(NATO) 가입이 상기 관계개선을 가속화했다.

궁극적으로 미국의 안보공약이 소련의 위협대처에 필요한 역지력을 제공했다. 동독과의 관계와 관련해서 미국정부는 서독정부의 정책을 따랐다. 우선 할슈타인 원칙과 그 후의 동방정책에 있어서도 미국은 서독의 정책을 존중했다. 서독의 경제력이 서구의 경제와 함께 성장하는 동안에 미국의 경제력은 상대적으로 약화되었다. 이러한 경제력 약화는 극동지방에서의 사태발전으로 더욱 확연해졌다. 이와 병행해서 미국의 핵 잠재력 증강과는 무관하게 소련이 전략면에 있어 미국과 대등한 위치를 차지하였다.



무력충돌시 북대서양조약기구(NATO)의 승리가 예상됨에도 불구하고 상상할 수 없는 파괴 또한 예상되었다. 따라서 미국과 독일은 긴장완화를 위해 노력하게 되었으며, 서독의 동방정책은 이러한 관점에서 미국의 긴장완화정책을 보완하게 되었다. 그런데 미국의 정책이 더 신중하게 전세계 및 지역의 상황을 고려하고 있는데 반하여 독일의 정책은 주로 독일의 지리적인 위치 및 최근역사를 반영하고 있었다. 전체적으로 미국과 독일간의 원칙적인 합의가 성공을 이루었다. 1989년 부시 대통령은 마인쯔에서 행한 연설을 통해 서독과 미국이 “지도적인 위치에서 파트너”가 되어야 할 것이라고 촉구하였다. 거기에는 문자표현 이상의 양국관계를 담고 있다. 부시 대통령의 촉구는 국제역학관계의 변화를 반영하고 있다. 정치·경제·안보정책적인 분야에서 서독은 그 비중이 커졌으며, 새로운 면모를 갖추게 되었고, 그에 따른 책임도 커지게 되었다는 것이다.

동구혁명이 1989년 말경 동독에서도 발생했을때 부시 행정부는 지원의사를 표명했었다. 동독의 자유 및 베를린장벽 철폐를 주장한 미국의 요구는 단순한 구호에 지나지 않는다고 말한 독일의 많은 관측자들의 비판과는 대조적으로 미국은 자신의 책임을 지킬 줄 알았다. 부시 대통령은 명백하게 독일인의 자결권과 통일을 지원하였으며, 영국, 프랑스도 독일통일과정을 지원하도록 촉구하였다. 미국은 더 나아가 소련에 대하여 통일된 주권독일, 국내정책 및 외교정책을 결정할 수 있는 독일의 권리를 존중할 것을 촉구하였다. 독일의 상기 권리에는 스스로 동맹에 가입할 권리도 포함되었다. 독일통일에 대한 부시 행정부의 지원은 마침내 88%의 미국민의 지지를 받게 되었다(1).

#### 4. 독일인들의 미국상

독일인들에 있어 미국의 모습은 TV 매체에 의하여 가장 큰 영향을 받았다. 최근 수년간 미국을 여행한 독일인들이 크게 증가하였고, 독일학교에서 영어를 가르치고 있지만 정보원으로서의 TV는 큰 위치를 차지하였다. TV 프로그램 상으로 뉴스 이외에 대담 프로그램이 큰 비중을 차지하고 있다. 미국은 보통

## 24. 미국과 독일 통일

---

낙관적인 국민성을 갖고 있으며, 노동을 좋아하고 관대하며 친절한 사람들로 구성된 민주사회로 비쳐지고 있다. 미국문화의 일부분은 독일 일상문화의 한 부분이 되었다. TV, 영화, 음악 그리고 캐주얼 의상을 통하여 그리고 페스트푸드(fast food), 코카콜라를 통하여 미국생활의 부분들이 오늘날 독일생활의 일부분이 되었다.

베트남전쟁은 지난 50년대, 60년대의 민권운동기간중의 인종차별 분규와 같은 부정적인 미국인상을 심어주었다. 몇몇 독일 언론매체들은 미국을 우선 강대국 정책, 범죄, 인종분규, 사회불안, 빈곤, 소비사회의 부정적인 측면, 고질적인 경제문제 등 부정적인 면과 관련하여 강조함으로써 편향적인 미국상을 심기도 하였다.

### 5. 미국인의 독일관

오늘날 독일인들에 대한 미국인들의 인상은 양차대전에 걸친 기간동안에 확산된 옛날의 편향적인 독일관을 벗어나고 있다고 보여진다. 성공을 이룬 민주주의 발전, 경제력, 미국과의 우호관계 증진 등으로 독일에 대한 부정적인 인상이 많이 불식되었다. 독일상품이 좋은 명성을 갖게 됨으로써 큰 이익을 가져다 주었으며, 독일 여행객들은 환영을 받고 있다. 독일 또한 편안하고 흥미 있는 관광지로서 평가받고 있다.

### 6. 독일내 반미주의

독일내 여론조사결과 설문대상의 대부분이 미국과의 우호관계 유지를 항상 희망하고 있는 것으로 드러났다. 미국과의 우호관계가 소련과의 관계보다 중요한 것으로 생각하고 있으며, 북대서양조약기구(NATO)의 존속을 지지하고 있다(2). 미국과의 우호관계를 더 선호하느냐 아니면 소련과의 관계를 더 중요시하느냐 하는 선택에 있어서는 연대별로 각각 62%(1954), 52%(1975), 56%(1983)가 미국을 선호하였으며, 반면 소련에 대해서는 각각 10%(1954), 12%(1975), 6%(1983)의 선호도를 보였다. 1982년의 갤럽 여론조사도 비슷한 결과를

보이고 있다. 독일인의 57%는 서구내 여타국가에 비해 미국에 대해 보다 큰 신뢰를 갖고 있다(3).

서독의 경제력이 커지고 경제적으로 강대한 구주공동체 형성 가능성이 커짐에 따라 미국과 독일간에는 새로운 성격의 독-미 관계가 불가피하게 생겨나게 되었다. 이 관계는 소련의 몰락과 동구의 변혁으로 인하여 더 큰 의미를 갖게 되었다. 그럼에도 불구하고 미국과의 파트너십의 존속희망은 계속 남아 있다. 독일인 2인중 1명이 독일에서의 반미감정은 소수라는 견해를 갖고 있다(4). 반면에 독일인 62%는 독일이 미국 혹은 미국의 정책에 종속되는 것을 반대하고 있다(5). 즉 독일내 대부분의 사람들은 독일의 독자적인 외교정책을 희망하며 때에 따라서는 미국의 이익에 부합되지 않는다 하더라도 독일의 이익에 기여할 외교정책을 희망하고 있다. 이러한 입장은 반미주의라고 보기는 어렵다.

북대서양조약기구(NATO)에 의한 보호 및 미국의 기여는 3가지 방향에서 평가되고 있다. 첫번째는 소련의 위협이며, 두번째는 소련의 위협으로 인해 미국의 정책에 종속되는 것이며, 세번째는 상기 2개 요소가 제3의 요소 즉 독일의 전세계적인 이해관계, 무엇보다 경제적 이익과 함께 결합되는 것이다. 이 세가지 요소는 지난 수십년간 서로 관련되어 있었다. 북대서양조약기구(NATO)와의 동맹정책과 미국과의 협력이 독일의 전반적인 이해관계에 배치되지 않았다. 따라서 반미주의가 널리 확산될 기반이 조성되지 않았다. 양국간 문화교류와 공통의 가치인식이 이에 결정적으로 기여했다. 특히 공동의 가치인식이 미국에 대한 공감대를 형성하였다. 그럼에도 불구하고 독일에는 반미주의 경향이 있다. 오늘날 이러한 경향은 소련정세에 대한 상이한 평가 및 서구와 미국과의 커져가는 경제적인 경쟁관계 때문이다. 미국인들은 소련의 정책을 독일인들보다 근본적으로 회의적으로 평가하고, 소련의 군사적 잠재력을 경고하고 있는 반면에 독일인 대다수는 소련으로부터의 위협은 중요시하지 않고 있다. 통상문제는 항상 언론매체의 보도대상이 되고 있다.

### 7. 미국의 여론에 있어서 오늘날의 독일

1987년 독일은 캐나다, 영국에 이어 미국여론에서 세번째로 미국인의 친근한 국가로 간주되고 있다(6). 콜 수상은 동 여론조사에서 교황 요한바오로 2세, 당시 대처수상, 아키노 필리핀 대통령, 부부 주교에 이어 다섯번째를 차지했다(7). 전체적으로 독일은 미국인들 눈에는 미국과는 동일한 정치적인 이념을 가진, 우호관계에 있는 가능성 있는 민주주의국가로 비쳤다(8). 1982년에서 1986년간에도 미국인들은 영국, 캐나다, 일본에 이어 미·독일간의 안보정책, 경제적 이해관계가 일치하고 있는 것으로 평가하였다(9).

동독정권 몰락시 여론조사도 이러한 경향을 재확인 하였다. 독일은 더 나아가서 긍정적인 평가를 받고 있다. 일반적으로 미국인들은 독일과의 긴밀한 협력관계 유지를 희망한다고 말할 수 있다. 이러한 미국인들의 희망은 통일독일이 더 큰 국제책임을 지게될 것이라는 기대와 연관되어 생각할 수 있다.

### 8. 결론 및 전망

미국은 제2차세계대전 종전 이래로 독일인의 자결요구를 지지해 왔다. 독일통일을 위한 미국인들의 의무에 대한 모든 의문제기에도 불구하고 미국은 이에 대한 지지를 계속해 왔다. 1989년에서 1990년까지 미국은 정부차원에서 뿐만 아니라 국민들사이에서도 독일국민의 통일과 자유에 대한 요구를 지지했다.

독일과 미국관계는 앞으로도 계속 중요한 위치를 차지할 것이다. 양국은 동구에서의 시장경제구조를 바탕으로한 안정된 민주주의 발전에 이해관계를 같이하고 있다. 양국은 소련의 어려운 사정에 우려를 표명하고있다. 미국은 구주통합 과정을 지원할 것이다. 통일독일은 변화된 구주에서 자신의 큰 위치를 인식하게 될 것이며, 더 나아가서 구주는 세계정치상의 책임을 담당해야만 한다. 이 책무는 독일의 지리적인 위치 및 경제력에 의해 어쩔수 없이 담당해야만 할 것이다. 구주공동체는 확대될 것이며, 걸속력도 강화될 것이다. 동구는 독일이나 미국 어느 한 나라가 할 수 있는 것보다 더 큰 지원을 필요로 하고 있다.

세계는 전체적으로 안보구조상으로 아직 안정적이지 못하다. 특히 제3세계의 경제문제, 전반적인 안보정책문제, 공업국간의 경쟁 등이 독일의 지속적인 세계정치에의 참여를 필요로 하고 있다. 부시 미 대통령은 이러한 과제들을 “새로운 세계질서”(new world order)라는 말로 요약했다. 독·미 양국은 이러한 과제해결을 위해 한정된 자원 및 상이한 국내정치적인 요구 등을 고려하여 긴밀히 협력해야 할 것이며, 대서양을 사이에 둔 양국관계를 제반상황의 변경에도 불구하고 계속 발전시키기를 희망하고 있다. 그러나 이를 위해서는 먼저 상대방의 특수한 입장을 지금까지보다 더 잘 이해하고 존중하는 것이 선결조건이다. 양국 정부는 이를 받아들일 결의에 차 있으며, 협력관계를 계속할 의사를 명백히 하고 있다.

< 註 >

- 1) 이에 대하여 근본적으로는 W.-U. Friedrich (Hrsg.): Die USA und die Deutsche Frage 1945-1990, Frankfurt/M./New York 1991 참조.
- 2) Die Tabellen im Beitrag von H.-P. Schwarz: Die Westdeutschen, die westliche Demokratie und die Westbindung im Lichte von Meinungsumfragen, in: J. A. Cooney u. a. (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten von Amerika, Stuttgart 1985. S. 103-109 참조.
- 3) Ebd., S. 102;
- 4) Sinus-Umfrage 1986, zit. nach S. Knaur: Lieben wir die USA? Was die Amerikaner über die Deutschen denken, Hamburg 1987;
- 5) Sinus-Umfrage 1986, nach S. Knaur, a.a.O.;
- 6) J. E. Rielly (Hrsg.): American Public Opinion and U. S. Foreign Policy, Chicago 1987, S. 18;
- 7) Ebd., S. 20;
- 8) Ebd., S. 23;
- 9) Ebd., S. 17.

< 參考文獻 >

- Cooney, James A. u. a. (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten von Amerika, Stuttgart 1985.
- Czempiel, Ernst-Otto/Carl-Christoph Schweitzer: Weltpolitik der USA nach 1945, Opladen 1984.
- Friedrich, Wolfgang-Uwe (Hrsg.): Die USA und die Deutsche Frage 1945-1990. Frankfurt/M./New York 1991.
- Grahl, Hermann: Die Alliierten und die Teilung Deutschlands. Konflikte und Entscheidungen 1941-1948, Frankfurt/M. 1985.
- Loth, Wolfried: Die Teilung der Welt 1941-1955. 2. Aufl., München 1982.
- Wagenlehner, Günter (Hrsg.): Die deutsche Frage und die internationale Sicherheit, Koblenz 1988.

# 민족

베르너 바이덴펠트\*  
(Werner Weidenfeld)

## 1. 개념

민족개념을 둘러싼 학문적 논쟁에는 그 자체의 전통이 있다. 민족의 본질적인 특성, 전제조건, 그 함축하는 바가 무엇인지에 대하여는 하등의 일치된 의견은 없다. 민족을 어떻게 이해하느냐는 것은 문화민족 개념(1)에서부터 출발하여 감정, 목표공동체에서 국가에 이르기까지(2) 고도로 조직된 집단으로서의 민족,(3) 그리고 민족의식 및 공동소속의지에 대한 강조에 이르기까지 다양하다.(4) 샤퍼(Shafer)는 민족개념이 갖는 다양한 관점을 통합하려는 중요한 시도를 하였다.(5) 그는 민족 의미가 갖는 여러 다양한 통계자료에 의거하여 민족개념의 제구성 요소에 관한 목록(Katalog)을 발전시켰다. 이에 따르면 민족이란 단일영토와 언어, 문화, 관습 등 공동의 요소와 함께 다음과 같은 요소들로 구성 된다는 것이다.

- 사회제도 및 경제제도에 대한 최소한의 공약수
- 공동의 주권을 가진 정부
- 역사와 기원의 공통성에 대한 믿음
- 민족구성원간의 상대적인 가치 판단
- 항상 하나로 파악된 전체라고 하는 것을 받아들일 것
- 성취에 대한 자부심
- 민족적 불행에 대한 슬픔
- 타민족에 대한 경시 및 장차 민족의 득세에 대한 희망

---

\* 마인쯔(Mainz)대학 정치학과 교수

이러한 일련의 기준에는 민족을 구성하고 유지하는데 관련이 있는 관점들이 포함되어 있으며 의지에 관한 요소까지도 포함되어 있다. 이에 따르면 민족의 결정적인 요소는 의지라는 것이다. 하나의 사회단체가 민족이 되고자 함으로써 비로소 민족이 된다는 것이다.

민족에 대한 이해의 학문적, 정치적 논쟁에서 나오는 다기한 관점들을 체계화 해 보면 다음과 같은 3가지 국면으로 분류해 볼 수 있다 : 민족개념은 사회심리적, 현상학적 및 커뮤니케이션 이론적 차원을 가진다. 사회심리적 차원에 있어서 공통된 기본이해는 민족을 공존에 기초한 집단 일체감의 형태로 정의하는 것이다. 자신감, 주변환경의 정보처리, 개인 및 사회의 제요구에 대한 가부판단을 위해서는 이러한 아이덴티티 형성가능 여부가 중요한 의미를 띤다.(6) 현상학적으로는 민족의 개념을 둘러싼 논쟁에는 항상 문화적 민족과 국가민족이라는 두가지 유형이 포함된다.(7) 문화적 민족이란 공동문화에 대한 의식으로부터 나오는 공동소속감에 기초하고 있다. 즉, 같은 언어, 윤리, 종교, 기원이 문화적 민족의 제요소이다. 이 개념이 애매모호하고, 비합리적인 요소와 자의적이고 또 비자유적이고 반민주주의적 내용을 포함할수 있는 가능성 때문에 비판을 면치 못하고 있으며, 이 문화적 민족의 개념이 가지고 있는 폭발력으로 인하여 우려를 야기하게 된다. 반면 국가민족 개념은 그 경계내에 사는 국민을 하나의 민족(Nation)으로 결집시키는데 한국가가 성공하였다는 것으로부터 출발하고 있다. 이 개념은 민족을 국가로 구체적으로 나타나는 것에 연계시키고 있다. 예전 양독처럼 분단된 국가를 가진 민족을 볼때 이러한 민족개념에 대해서는 비판이 제기된다. 이 경우 민족을 도식적으로 해체한 것은 문화민족을 천박하게 취급하는 것 못지않게 적절치 않을 것으로 보인다. 민족을 커뮤니케이션 이론차원에서 그 모양을 도출해 내면서 민족에 대한 이해를 정확하게 하는 것은 의미가 있다고 본다. 이에 따르면 민족의식이란 커뮤니케이션을 할 수 있는 준비상태, 그리고 안정된 커뮤니케이션 체제를 이루려는 관심에 기반을 두고 뚜렷해질 수 있다는 것이다. 이러한 관점의 틀안에서 보면 민족의 제특징은 사회적 커뮤니케이션 원칙에서 연유하는 것이



다.(8) 이에 의하면 사회적 커뮤니케이션의 정도에 따라서 한국민은 여타 집단에 대해서 결속여부가 결정되어진다. 상징 또는 규범이 사회적으로 표준화된 체계를 이루어 동 결속에 기여를 하게 된다. 커뮤니케이션이 민족의식으로 바뀌는 것은 근대화 과정에서 나타난 결과이다. 보다 빨라진 사회적 변동과 그리고 점증하는 사회적 이동과 관련이 있는 신속한 사회적 학습에 대한 압력에 의해 민족의식의 근거틀이 되는 내적 커뮤니케이션 상징들이 나타나게 된다. 하나의 커뮤니케이션 체제내에 있는 행위자가 다른 커뮤니케이션 체제에 속하는 다른 사람들과 구별되게 되며, 이렇게 구별되는 것에 대해 긍정적인 가치를 부여하고 큰 관심을 견지하고 있다고 믿을 때 비로소 이러한 민족의식이 발달된다. 이렇게 민족을 이해하게 되면 여러 다른 개념의 대안이 가지는 중요한 요소를 포용하게 되며, 국가기관 및 공동문화가 민족형성에 기여한다는 점 뿐 아니라 의지와 관련된 요소도 고려하게 된다.

## 2. 역사적 경험

민족을 역사적으로 관찰해 보면 비교적 뒤늦게 의미를 갖게 되었다.(9) 민족이란 최근의 현상이다. 독일에 있어서 민족형성 및 민족국가는 독특한 발전 과정을 통해 이루어졌는 바, '독일이란 무엇인가' 라는 질문이 독일역사 전체를 관통하며 끊임없이 제기되고 있다. 민족문제는 독일역사에 있어서 여러가지 다양한 형태로 대두되었다. 즉, 독일민족의 신성로마제국으로서의 독일, 대독일 및 소독일 양자선택을 둘러싼 투쟁, 비스마르크 독일제국, 나치스 대독일 제국, 독일연방공화국(서독) 및 독일민주공화국(동독)의 건국 그리고 마지막으로 현재의 통일된 독일 등이 그것이다. 독일에 있어서 민족문제는 인근 국가들과는 발전과정이 독특하게 다를 뿐 아니라 민족의식이 왜곡됐다는 특징을 가지고 있다. 독일민족의식을 이데올로기화하는 최정점이었던 국가사회주의(나치스)에 있어서는 여러 기본노선이 혼합되어 있다. 민족의식이 대외로 표출되었을 뿐만 아니라, 정치적 현실이 불완전하므로 그 대신 민족의 완전성이 거기에 대치되어야 한다고 하는 국가규범을 초월하는 준종교적인 민족에

대한 관점이 대두한 것이다. 이 민족적 사고방식은 유사종교적 도착증세를 보이는 팽창주의적 인종차별 이데올로기와 연결되어 있으며, 이것이 그 당시에는 독일의 특징이었다.

### 3. 분단독일에 있어서 민족문제

분단기간 동안의 민족문제의 기본적인 성향은 독일인의 공동소속의식, '자유로운 자결권 행사를 통해 독일의 통일과 자유를 성취한다'는 기본법상 임무부여에 대한 긍정, 그리고 독일민족에 대한 의견이 양독일 국가간에 공식적으로 상이하게 확정되어 있다는 것이 특징이었다. 기본조약상에는 민족적인 문제에 대한 상호 의견불일치가 기본조약 전문 5절에 명시되어 있으며, 동·서독 양측은 기본문제 - 그중에는 민족문제를 포함 - 에 대한 서로 다른 입장에도 불구하고 절충적 합의를 이루었던 것이다. 헌법재판소는 1973년 7월 31일의 판결에서 민족문제에 관한 기본적인 상이한 입장을 지적했는데, 양독일 기본조약을 기존 기본법 해석과 연관시켰다. 동독은 동·서독 기본조약에 규정된 '상이한 입장'의 틀 안에서 그들 나름대로의 입장을 표명하고 공세를 취할 수 있었다. 민족개념의 규범적 유대관계를 분명하게 강조해 왔던 서독은 이에 따라 입장을 바꾸고 어떠한 개념이 관철될지는 공개적인 판단에 내맡겼다. 민족문제의 근본적 한계는 국제적으로 얽히고 얽힌 '조약상 명문화된 의견불일치'라는 특징을 갖고 있었으며, 이러한 의견 불일치는 기본적인 문제에 대한 해석상의 갈등으로 여겨졌다.

### 4. 구동독과 민족통일에 대한 문제

동독의 장벽설치 등 동·서독 분리정책 과정에서 민족개념의 근본적인 수정이 불가피해졌다. 종래는 전체독일에서 통일적이고, 사회주의적인 독일민족 발전이 목표였으나, 이제는 동독에서만 사회주의 민족(Sozialistische Nation)을 발전시키려 하였다. 그럼으로써 동독은 민족개념에 긍정적인 입장을

가지게 되었다. 동독은 계급, 계급부쟁, 사회주의 등 개념과 불가분한 가치구속적이고, 가치에 연관된 민족개념을 대변하였다. 동독의 입장에서 보면 계급적 관점에서 평화, 진보, 사회주의 편에 있는 모든 독일인이 사회주의 민족에 속한다는 것이다.(10) 사회주의 국가 그리고 동·서독 분리정책은 독일내 부르조아계급에 대한 단호한 부정을 의미할 뿐이며, 민족문제가 새로운 발전단계에 도달한 것을 부정하는 것은 아니라는 것이다.

##### 5. 구서독 및 민족통일체에 대한 문제

국가와 민족의 통일문제에 대한 서독의 태도는 기본법 전문에 명백히 나타나 있다 : 즉, "신과 인간에 대한 책임을 의식하고, 민족, 국가 통일을 유지하고, 통일유럽내 동등한 구성원으로서 세계평화에 이바지하고자 하는 신념에 따라..." 동 전문은 전독일 국민에게 독일의 통일과 자유를 자유로운 민족자결에 의해 완성할 것을 요청하고 있다. 여기에 나타난 국가의 목표규정에 의해서 상기 목표에 반하여 독일 국가기관이 활동하지 못하도록 하고 있으며, 이는 광역의 의미에서의 모든 국가기관에 해당되는 것이다. 독일민족 또는 국가통일의 유지 또는 재현에 관한한 연방정부는 조약을 통하거나 또는 일방적으로 기존법적 명칭을 바꿀 수 없다는 점 때문에 그 행동반경이 제한되어졌다.(11)

"1990년 9월 독일통일 달성을 위해 동·서독간 조약"은 그 제4조 1항에서 독일민족의 자유로운 민족자결권 행사에 의한 독일의 자유속에서의 통일이 완성됨이 확인되었다.

기본법상의 통일명제는 2차대전 이후 정치적 행위 주체들의 정치적 합의와 일치되는 것이었음에도 불구하고 이는 항상 논란의 대상이 되어 왔다. 1966년 이미 야스퍼스는 통일 포기를 옹호했다.(12) 80년대 중반경 기본법상 통일조항은 폭넓은 정치적 논쟁을 통해서 비판적으로 논의되어졌다.(13) 불변의 통일과업을 기본법 전문과 기본조약 제6조에 대비해 본 사민당 원내부의

장 위르겐 슈무데(Juergen Schmude)의 입장이 특히 논란을 일으켰다.(14)

설문조사가 직접적으로 민족의식에 대한 문제를 거의 다루지 않았음에도 불구하고 동독의 경우와는 달리 서독에는 민족의식에 대한 귀납적 추론을 가능케 하는 경험적 자료들은 풍부히 존재한다. 독일문제에 대한 여론조사에 의하면(15) 기본법 전문에 대해 크게 동의하고 있다.(80% 이상) 독일통일은 서독 시민 대다수가 장기적인 목표로 지지하고 있는데, 설문조사 형태 및 실제 조사에 따라 결과는 약간씩 다르나 대체로 70%-80%의 지지를 보이고 있다.(16) 그러나 주민의 8%만이 금세기내 통일이 가능할 것으로 여겼다.(17)

#### 6. 독일민족의 통일

독일통일 과정은 주변국의 폭넓은 지지뿐 아니라 우려도 야기하였다. 독일의 중립화, 독일 경제적 지배, 새로운 민족주의 대두에 대한 우려와 두려움이 팽배하게 되었다.(18) 그러나 통일독일의 국민을 대상으로한 민족개념 모델 설문조사에 의하면 민족주의적 잠재력은 거의 발현되기 어려운 것으로 나타났다. 독일민족의 민족적 자긍심은 여타 민족의 경우와는 반대로 항상 상대적으로 별 보잘것 없는 특징을 보여주고 있으며 이는 통일과정을 거치면서도 별로 달라지지 않았다. 많은 독일국민 스스로가 다시 하나의 민족으로 여기고 있는 것을 볼때(19), 독일인이 민족주의적 정상상태로 되돌아 갔음을 알수 있다. 그러나 민족적 상징문제에 있어서는 여러가지 논의가 있지만, 역동성이 걸여진 것이 그 특징이다. 민족적인 상징에 경도되지도 않고 어려웠던 독일인의 민족적 과거에 집착하지도 않고 있다. 공개토론에 있어서는 극우파 인사들도 참여하고 또 이에 대해 논란도 벌어지지만, 극우파인 공화당(Republikaner)은 구서독 국민의 지지도 구동독국민의 지지도 별로 얻지 못하고 있다.(20) 어는 1990년 12월 전독총선에서도 분명히 나타났는데, 동 선거에서 공화당은 유권자 약 2%의 지지를 획득했을 뿐이다.

## 7. 독일민족 및 구주통합

구주통합과 독일민족 통합의 연관 문제도 구서독의 건국 이래 많은 논란이 되어 왔다. 독일 외교정책과 서독의 이미지에 대한 문헌에 있어서는 구주통합과 독일문제 해결을 하나의 단일 해결방안으로 보느냐 하는 문제에 대해서 논란이 있었다. 세계정치 상황을 배경으로 하여 볼때 서독으로서는 구주통합이 독일정책에 있어 발언권을 얻는 전제조건이 되었다. 사회심리적 차원에 있어서도 통합한다는 것이 독일민족 그 자체와 하등의 대치되는 개념이 아니다. 유럽의식과 독일의 민족의식은 전체집단 아이덴티티중 2개의 다른 형태의 의식이었으며, 이는 오늘날에 있어서도 마찬가지다. 구주통합에 대해 전반적으로 긍정하는 태도는 비교적 많은 변화를 보이기는 했어도 독일국민 여론의 스펙트럼상에서는 변함이 없었다. 1960년대 중반에서 1980년대 말에 이르기까지 Eurobarometer-Daten의 일련의 통계에 의하면, 동 기간중 서독시민의 구주통합에 대한 긍정적 입장은 74%(1975년)에서 87%(1987년)사이를 기록하고 있다.(21) 구주공동체가 Eurobarometer에 위촉하여 1990년 5월말 발표된 설문조사에 의하면, 동독시민의 압도적인 다수가 통일독일이 구주공동체에 소속하는 것을 "매우 바람직한 것"으로 보고 있다. 뿐만 아니라 동독인 과반수가 구주의회에 책임을 지는 구주정부에 대해 찬성하는 입장이다.

민족의식과 유럽의식은 분명히 상대화 될 수 있는 공동체 의식의 두가지 형태이다. 이 양자 사이에는 하등의 모순도 없으며, 서로 보완하는 관계이다. 많은 유럽 인근국가에 영향력을 미친 민족의 역사적 연관성은 이제 독일에 있어서도 가능한 것으로 제시되고 있다. 이는 장기적으로 볼때 집단적 아이덴티티 요구를 만족시키는데 기여할 수 있다. 아직도 계속 파급효과를 가지고 있는 나찌스 유산 말고도 독일분단은 독일연방공화국을 제대로 파악하는 것을 어렵게 하는 중요한 요인이었다. 뭔가 안정되지 못하고, 무엇인가를 찾고자 움직이고, 불안에 휩싸인 독일인의 모습이 장기적으로 어떻게 변천되어 갈지는 분명치 않다. 독일내 민주주의가 안정적인가에 대한 판단에 있어서 마지막

까지 따라 다니던 유보조건들은 독일통일과 함께 사라진 것으로 추측된다. 국가에 기반을 둔 구체적인 민족적 아이덴티티가 없음으로 인해 어려운 시기에 민주주의를 보호할 수 있는 중요한 보충수단이 결핍되었던 것도 사실이다.

독일은 한발짝 더 유럽적인 정상적인 상태에 도달하게 된 것이다. 즉, 다원적이고 개방적인 민족적 아이덴티티를 가지고 정통성을 실현하는 힘을 가지게 된 것이다. 이로써 독일통일은 새로운 독일이 탄생하는 계기가 될 수도 있다. 독일인은 그들의 정치체제를 수용하고 있으며, 이를 적극적으로 지지하고 있다. 통일이 이루어짐으로써 어떠한 형태의 민족국가 공동체 형성을 위해 정치체제를 운영해 나가야 할지가 분명해졌다. 민족분단의 종말이 일상적인 것이 됨으로써 정상상태로 되돌아온 것이다. 실용적이면서 현재에 기속되어 있는 독일인의 특징은 많은 것을 시사하고 있다. 독일인은 서방진영에 소속되어 있으며, 민주주의적이고, 민족적으로 만족한 상태이며, 믿을만 하다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) Fr. v. Meinecke: Weltbürgertum und Nationalstaat. Neuaufl. der 7. Aufl., Berlin 1962 참조.
- 2) F. Oppenheimer: System der Soziologie, Bd. 1/2, 2.Aufl., Stuttgart 1964 참조.
- 3) 실제로 W. Schulzbach: Zur Definition und Psychologie von "Nation" und Nationalbewußtsein, in: PVS, 3/1962, S. 159-186 참조.
- 4) M. Weber: Politische Schriften, 2. Aufl., Tübingen 1958 참조.
- 5) B. C. Schafer: Nationalism in colonial Africa, London 1956 참조.
- 6) 예컨대 E. Erikson: Identität und Lebenszyklus, Frankfurt/M. 1966 참조.
- 7) Fr. v. Meinecke, a.a.O. 참조.
- 8) K. W. Deutsch: Nationalism and social communication, Cambridge 1953 참조.  
Ders.: Nationenbildung, Nationalstaat, Integration, Düsseldorf 1972 중 특히 S. 26-49 도 참조.
- 9) W. Sulzbach, a.a.O. und G. Leibholz: Nation, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart/Berlin 1966, Sp. 1331-1337 참조.
- 10) 예컨대 P. Chr. Ludz: Zum Begriff der 'Nation' in der Sicht der SED. Wandlungen und politische Bedeutungen, in: Deutschland Archiv, Sonderheft 1973, S.77-87 참조.
- 11) G. Ress: Das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, in: Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts, 1979, S.265; P. Badura: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München 1986, S. 44f. 도 참조.
- 12) K. Jaspers: Wohin treibt die Bundesrepublik ? München 1966, S. 241 참조.
- 13) 독일연방의회간행물 Bundestags-Drucksache: Aktuelle Stunde "Die Äußerungen des stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Fraktion, Schmude, zum Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes". 140. Sitzung v. 23.05.1985, S. 10368ff. 참조.  
또한 R. H. Brocke: Deutschlandpolitische Positionen der Bundestagsparteien, Erlangen 1985, S. 165ff. 에서의 견해대조.
- 14) J. Schmude: "Deutsch-deutsches Verhältnis - aus der Geschichte lernen !" Informationen der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion. Tagesdienst Nr. 931

- v. 17.05.1985, S. 9ff. 참조.
- 15) G. Herdegen: Perspektiven und Begrenzungen. Eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Meinung zur deutschen Frage. Teil 1: Nation und deutsche Teilung, in: Deutschland Archiv, 12/1987, S. 1259ff. 참조. Infratest 여론조사연구소가 이 문제에 관하여 실시한 자료 역시 참조. in: Die Welt v. 30.10.1987
- 16) Ebd., S. 1263 참조.
- 17) Ebd., S. 1265 참조.
- 18) 이에 대하여 집중적으로 W. Herles: Nationalrausch. Szenen aus dem gesamtdeutschen Machtkampf, München 1990 참조.
- 19) 이에 대하여는 서독지역에 대한 대표적 자료로 Institut für Demoskopie/Allensbach 가 1990.2 에 실시한 여론조사결과 참조. in: Die Zeit 09.03.1990
- 20) 동독에 대한 자료로는 ZDF 방송국과 Spiegel 지의 위임으로 동독학술원의 사회학/사회정책연구소가 실시한 여론조사 in: Spiegel Nr. 5 v. 18. 12. 1989 참조. 서독에 대한 자료는 Bielefeld 의 Emnid 연구소의 간행물 in: Spiegel Nr. 31 v. 30. 07. 1990 참조.
- 21) 이에 대하여 W. Weidenfeld/M. Piepenschneider: Junge Generation und Europäische Einigung. Einstellungen, Wünsche, Perspektiven, Bonn 1990, S. 49. 의 자료 참조.

< 參 考 文 獻 >

- Alter, Peter: Nationalismus, Frankfurt/M. 1985.
- Anderson, Benedict. Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines erfolgreichen Konzepts, Frankfurt/M. 1988.
- Deutsch, Karl W.: Nationalism and social communication, Cambridge 1953.
- Mayer, Tilman: Prinzip Nation. Dimensionen der nationalen Frage am Beispiel Deutschlands. 2. Aufl., Opladen 1987.
- Schweigler, Gebhard: Nationalbewußtsein in der BRD und der DDR. 2. Aufl., Düsseldorf 1974.
- Weidenfeld, Werner: Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation, München/Wien



1981.

Ders. (Hrsg.): Die Identität der Deutschen, München 1983.

Ders (Hrsg.): Nachdenken über Deutschland. 2. Aufl., Köln 1987.

Ders (Hrsg.): Politische Kultur und deutsche Frage, Köln 1989.

Ders.: Der deutsche Weg. 2 Aufl., Berlin 1991.

Ders./Karl-Rudolf Korte: Die Deutschen. Profil einer Nation, Stuttgart 1991.

# 민족의식

페터 알터\*  
(Peter Alter)

## 1. 민족의식 및 독일문제

60년대 중반 철학자 칼 야스퍼스는 서독인들 사이에 당시 많은 논쟁을 야기한 문제의 글에서 서독인에 대해 불쑥 다음과 같은 진단을 하고 있다. "사람들은 우리들의 정치적 의식의 진공상태에 대해 이야기해 왔다. 사실상 우리는 아직도 마음속 깊이 뿌리를 내린 정치적 목표를 가지고 있지 않으며, 우리가 스스로 이룩한 기반위에 서려고 하는 의식도 가지지 못하고 있다. ...이러한 진공상태는 민족의식으로 채워질 수 없다. 민족의식은 결여되어 있거나, 있어도 인위적이다. 항상 우리에게는 정치적 원류나 이상이 어디서 왔는지 또 어디로 갈 것인지에 대한 의식도 없다. 단지 사적인 것, 잘사는 것, 안전한 것에 대한 의지를 빼고는 어떠한 다른 것도 가지지 못하고 있다".(1) 독일제국이 군사적, 정치적으로 몰락한 후, 그리고 서독이란 국가가 수립된 후, 서독인의 정체성(Identitaet) 결핍 그리고 정체성 상실에 대해 이야기를 해왔고, 또 아직도 하고있다.(2) 유럽에서 민족국가 형성자로서 독일민족(Deutsche Nation)은 증발해 버리고, 아울러 독일민족의식도 그런 것처럼 보인다. 인접국으로서는 바로 이점이 1945년 이후에도 전에 독일 민족의식이 과열됨으로써 치명적인 결과를 초래했었던 만큼이나 자주 불안의 계기가 되었다. 60년대 칼 야스퍼스가 우려했던 정치적 의식의 진공상태나 - 프랑스, 영국 및 미국과 비교해 볼때 - 인위적인 것으로 보았던 독일민족의식의 특징이란 무엇인가 ?

---

\* 쾰른(Koeln)대학 현대사 교수

## 2. 독일민족의식의 개념 및 성립

민족의식이란 어느 한 집단 또는 개인이 국가로 조직화된 민족(Nation)을 형성 또는 형성하려는 어느 정치적 사회공동체에 소속한다고 하는 것을 알거나 느끼는 것이며, 또한 천명하는 것이다. 민족감정이라는 응용된 개념으로 표현되듯이 민족의식이란 매우 강한 감정적이고 비합리적 요소를 포함하고 있다. 막스 베버(Max Weber)는 "타인에 대하여 특별히 느끼는 연대의식"에 대해 이야기 하고 있다.(3) 민족의식의 강약의 폭은 다른 민족에 대하여 그들 민족성을 유지하고 장려하는 온건하고 정당한 민족의식에서 부터 민족이라는 인위적인 공동체를 절대적인 수준으로까지 위대하게 미화하여 끌어 올리고자 하는 침략적이고 극단적인 민족의식에 이르기까지 여러 국면을 보이고 있다. 원칙적으로 민족의식은 민족국가가 현실적으로 어떻게 되어 있느냐에 달려 있다. 민족운동이란 대규모 인간집단의 민족의식 없이는 생각할 수 없다.

민족의식이란 광의의 의미에서 교육에 의해서 고양된다. 민족의식이란 그것이 기반으로하고 있는 가치, 지리적 환경, 사회적 공동체 및 상징처럼 변화되어질 수 있다. 개개인 및 사회집단에 있어서 민족의식을 발전시키는 계기는 다양하며 외적위협, 사회적·경제적 변혁, 정치적·경제적 이질감, 같은 다민족 국가의 행정분지, -예를들어 통일성을 지향하는 언어·학교교육- 국민 어느그룹에 대한 사회적 천시 또는 종교적 억압, 커뮤니케이션 관계의 개선 등이 그것이다. 민족의식은 구체적 경우에 있어서 실재하는 또는 말로만 존재하는 공동체에 어느 사회집단을 묶어두는 것에 그 목표를 두고 있다. 언어, 문화, 종교, 조상, 사회 및 정치이념, 역사관, 역사적·정치적 신화 등 공통성의 가치는 서로 다르며, 어느 한민족의 역사에 있어서도 상이한 민족의식적 특징을 제시할 수 있다.

민족의식은 현재 존재하는 국가 또는 역사상 한번 존재했었고, 그 당시 영토가 그 민족의 역사적 영역으로 받아들여지고 있는 국가의 경우에도 그것을

기초로 하여 나타날 수 있다. 뿐만 아니라 민족의식은 흔히 인근국가와의 구분 또는 비교 등 부정적인 의미로도 정의되어질 수 있다. 다른 민족들과 대결 - 상이한 언어, 종교, 풍속, 정치체제 - 하고 있으면서 자신들은 긴밀한 관계를 유지하고 공동성을 의식하고 있는 사회적 집단으로써 그들 상호간에는 다른 민족보다 더 쉽게 서로 의사소통이 가능하다. 다른 민족에 대항하거나 또는 현존하는 다민족 국가내에 "각성된" 민족으로 살고 있으면서 이에 대항하여 그들 자신의 민족국가를 쟁취하려는 데에서 민족의식은 최소한 일시적으로라도 나타난다.

한 민족(사회적 집단, 국민) 안에서 민족의식이 언제 성립하는냐 하는 문제는 대 부분의 경우에 있어서 민족의식이 언제 확산, 강화되느냐 하는 것을 말할 수 없는 것처럼 단정하기 어렵다. 단지 개인적인 견해표명 이외에 민족적인 미래를 지지하는 신문의 설립 및 보급, 민족적인 단체의 수 및 회원능력, 민족적 상징의 사용, 민족적 성격을 가진 집회의 참가자 수 등이 이에 대하여 시사할 줄 뿐이다. 일반적으로 구라파내 민족의식에 대해서는 18세기 후반 민족국가 형성 이후가 최초라고 이야기 되어질 수 있다. 물론 민족의식의 시초라고 할만한 것들은 훨씬 그 이전에도 있었다. 무엇보다도 르네상스 이래 유럽내에는 전세계적인 정치적·종교적 유대 및 사고방식으로 부터 벗어나 한정된 역사·정치, 언어문화, 생존공동체를 지향하는 의식의 본질적인 전제조건들이 이루어졌었다. 서구국가 그리고 미국에 있어서는 민족의식이 비교적 일찍 각성되어진데 반하여 합스부르크 제국 또는 러시아 짜르제국 등 왕조전통이 강한 큰 규모의 왕국에 있어서는 그들 국민의 국가적인 민족의식은 비로소 뒤늦게나 또는 전혀 발달되지 않았다.

영토적으로나 정치적으로 분열된 독일에 있어서는 18세기까지 소독일 제국 소시민 계층의 제국애국주의 및 지도층의 제국애국주의만이 있을 뿐이었다. 프로이센, 작센, 바이에른 등 비교적 독일내 큰 국가의 국민들에 있어서는 군주, 연방군주의 영토 또는 영토권에 정치적 의식이 발달되었다. 18세기에서 19세기에로의 전환기에 이르러서야 프랑스혁명의 영향, 독일국민의 넓은 계

층이 탄압으로 여긴 개별 연방국가의 영역을 초월하는 하나의 민족의식이 성립되었으며, 이는 나폴레옹의 유럽지배 영향, 그리고 구신성로마제국의 종말 아래 이루어진 것이다. 이렇게 하여 성립된 민족의식은 독일인이 하나의 언어문화 공동체를 형성하고 있다는 생각, 즉 문화국민에 기반을 두고 있으나, 통일주권 국가의 정치적 조직을 이루는데는 성공하지 못했다. 나폴레옹의 이민족 지배에 대한 투쟁, 독일내에 앙시앙레짐(구체제) 및 근주질서에 대한 투쟁은 민족적 관점에서 보면 새로운 민주자유주의사회를 이루어내려는 투쟁이기도 하다. 1789년 프랑스혁명 이념을 받아들임으로써 민족적 의미로 파악된 독일인은 달리 말하면 독일어를 말하는 사람들이 독일민족 그리고 장차 이루어질 민족국가내 개개인의 자유, 평등, 자결뿐 아니라 독일민족을 주장하게 되었다.

민족적으로 성장하는 국면에서 독일인의 민족의식이 결정체를 이룬것은 19세기 초에는 그 요소들이 어떻게 결합될지가 분명치 않았다. 그런 요소들이 결합됨으로써 이루어진 것이다. 이러한 제요소들의 결합양상은 그후에 현저히 바뀌었다. 1871년 제국창건 이후 독일인의 민족의식과 빌헬름시대 독일제국에서의 민족의식은 여러면에서 그 이전의 독일 민족의식과 기본적으로 구별된다. 1871년 민족의식은 영국이 모범이되어 자유민주주의 의회국민국가의 이념을 지향하는 것이었던 반면, 1871년 이후 독일민족의식은 점차 극단적인 요소의 영향을 받게되었다. 즉 독일민족이 절대적 가치가 되었으며, 그들이 생각하는 이해관계는 다른 민족의 이해관계에 상치되는 것이었다. 빌헬름시대 독일제국에 있어서 민족의식을 공식적으로 촉진했던 것은 새로운 민족(Nation)을 통합하고 기성사회, 종교, 정치적 갈등을 은폐하는 목적으로 사용되어졌다. 독일 민족의식이 전봉적으로 반불란서적 요소였던 것이 이제는 반영국적 요소를 띄게 되었다. 19세기말 이후 영국은 독일의 법세계적 이해관계를 관철시키고 독일의 정치적 야망을 실현하는데 장애세력으로 독일의 권력 엘리트들에게 간주되었다. 독일민족의식의고조 및 변태는 게르만민족의

우월성을 표방한 나치스 이데올로기하의 민족사회주의 시대에 그 정점에 달하게 되었다.

### 3. 분단독일내 민족의식

독일민족의식이 두드러지게 표출된 것은 나치스 제3제국시대에 이르기까지 계속 확인될 수 있다. 인근 유럽국가와의 전쟁에 의해 뒤늦게 1871년 독일민족국가가 창건됨으로써 독일들민은 정치적으로나 사회적으로 공존할 수 있는 틀을 마련하게 되었다. 동 민족국가는 그 성립 이후 불과 70년에 이르도록 중구라파내 독일인의 '주거영역'내 정치적 질서 개념을 형성하는데 결정적 역할을 하였으며 이들의 민족의식에 특징을 부여했고, 나치스의 과도한 주장의 여파로 동 민족국가가 붕괴된 이후에도 그러했다. 옛 독일제국의 땅위에 2개국가가 수립되고, 고착됨으로써 독일인이 민족이라고 하는 것을 정치적 현실로 처음 경험했던 소독일 민족국가에 대한 회상은 퇴색되어 졌다. 이로써 이 민족에 기반을 둔 민족의식도 사라졌는데, 이러한 민족의식의 배경에는 1937년 당시의 국경내 독일민족의 통일에 대한 1945년부터의 정치적 요구가 깔려 있었다. 소독일적 성향을 가진 민족의식에 대신하여 무엇이 들어설지 계속 미지수로 남아 있었으나, 베를린장벽 붕괴 이전에 그 첫 운곽이 들어났다. 40년간 지속된 독일분단동안 서독이나 동독에서 마찬가지로 국가의식의 단초를 발견할수 있었느냐라는 것은 더 이상 논란의 대상이 되지 않았다. 거기 나타난 국가의식은 그 당시 분단국가의 정치체제와 사회질서를 지향하고있었으며, 패전, 피점령 그리고 냉전의 산물로서 이루어진 것이었다. 망한 독일제국의 후속국가인 양독일이 분단기간 동안 전혀 다른 두개의 민족의식을 발전시켰다고 하는 명제는 과장된 것으로서 1989년 11월 이래 사태 발전이 보여주듯이 결국 들어맞지 않았다. "독일민주공화국(동독) 및 독일연방공화국(서독)의 독자적인 민족국가로의 발전" 가능성은 독일문제에 대한 "역사적 해답"이 되지 못했다.(4)

그렇다면, 1990년 10월 3일 독일 국가통일이 전 독일 민족의식의 승리를 의미하는 것인가? 여러가지 제한적인 요소가 있지만 40년간의 분단에도 불구하고 하나의 문화적인 공통성을 갖는 독일민족(Deutsche Kulturnation)이 계속 존재하였다는 것을 확신할 수 있다. 그러나 그 당시 분단국가(국가의식)의 실체를 인정했던 점으로 보아 독일내 2개의 국가를 구성하는 요소로서 민족(Staatsnationen)이 점차적으로 형성되어졌다는 점 또한 원칙적으로 배제할 수는 없다. 문화적인 공통성을 갖는 민족(Kulturnation) 및 국가를 구성하는 요소로서 민족(Staatsnation)이 독일인의 경우에 있어서 전적으로 같지는 않았다. 1937년에서 1938년에 이르는 2세대에서 3세대간 사이에 민족국가에 대치하여 그와는 다른 정치적 형태를 보여주는 수세기가 대치되어 있다. 바로 수세기 동안에도 독일국민(Volk)은 그들의 공통의식 및 공통 소속감을 잃지 않았다. 서구지역 통합운동 또한 하나의 사회적 집단이 수세기를 초월하여 문화적 특성과 공통성을 보존할 수 있다는 것을 보여주고 있다.

1971년 이래 독자적인 사회주의민족을 선언해온 동독지도층은 서독내에 사회적 민족의식이 존재한다는 데 대한 구체적 증거를 제시하지 못했다. 사회주의 독일민족의식의 불변의 확고성에 대한 그리고 동독내 독일인의 고유한 민족 정체성 형성에 대한 당과 정부의 공식설명에는 신빙성이 없었다. 사회주의 민족의식은 계급의식으로 정의되어졌으며, 사회주의 애국주의와 프로레타리아 국제주의의 합명제라는 것이다. 위로부터의 정치적 조작 시도가 없지는 않았지만 동독내에는 의심할 바 없이 "그들 시민의 눈에는 많은 장점을 가진 - 예를 들어 안정된 일자리, 건달만한 개인적 경쟁, 허용된 정치적 절제, 보장된 공공질서와 같은" 생활방식이 형성되었던 것이다. 따라서 동독적인 민족적 애국주의(ein DDR-nationaler Patriotismus)가 이루어졌다고 하는 것을 배제할 수 없다"(5)

서독에 있어서도 동일시기에 헌법적 애국주의(Verfassungspatriotismus)가 언급되어졌다. 1949년 이래 확정된 정치, 사회적 기본질서에 대한 확신을 서

독민족의식으로 볼수 있을지는 물론 의문의 여지가 있다. 양 독일내 서로 특이한 국가의식(Staatsbewusstsein) 말고도 전독일적 민족의식이 있었는지 역시 논란이 되고 있다. 흑자는 1866년에서 71년까지 소독일주의 방안에서 제기되었던 것과 같은 전체 독일민족에 대한 회상은 동독공산당인 통일사회당의 노력에도 불구하고 서독에 있어서보다 동독국민에 있어서 더욱 오래 지속되었다는 점을 지적하기도 한다. "우리는 국민이다. 그리고 하나의 조국 독일"이라는 구호는 1989년 가을 이래 라이프치히 거리에서 최초로 들려졌다. 동독국민으로부터 나온 양독국가 통일에 대한 요구의 이면에는 물질적 생활수준 향상에 대한 희망만이 있었다 라고 하게 되면 동독내 전체 독일민족의식이 계속 존재했다는데 대한 명제는 근거가 약해진다. 불란서혁명 이래 유럽 민족주의 역사에 있어서도 민족적 요구와 사회경제적 구체적 기대가 밀접히 연결된 예가 수많이 있다. 반면, 서독국민들은 1989년 이후 정치적 대변혁에 당면하여서야 마지못해 "독일의 통일 및 자유를 자유로운 민족자결권 행사를 통해 완성한다"라는 기본법상의 요구에 대해 언급하게 되었다. 독일통일은 1990년 10월에 이루어졌으며, 이는 본단 서독민족(Teilnation)의 열광적인 염원 때문이었던 것은 아니다. 오히려 구동독국민으로부터의 염원이 강하였으며, 이 염원은 새로운 국제정치적 양상에 의한 다행스런 상황변화에 의해 일깨워졌던 것이다.

#### 4. 민족의식과 유럽적 의식

제3제국의 치명적인 경험 이후 동·서독인에 있어서 민족문제와 관련한 범주는 오랫동안 애써 불신되었다. 보다 큰 정치적 공동체에 결속되는 것을 추구함으로써 1949년 이후 서독민의 자발적인 충성심은 유럽을 지향하는 것이었다. 유럽적 의식이 민족의식을 압도할 뿐만 아니라 최근에 있어서는 대체까지 할 수도 있지 않을까 라는 생각은 독일연방공화국내에서 종래의 유럽에 대한



열정이 식계됨에 따라 이후 의문시 되기도 했다. 오늘날에 있어서 독일민족주의가 다시 강해진다든지 새로운 독일민족의식이 위험하다고 과장되게 매도하는 것은 잘못된 것이다. 서로다른 사회질서를 가진 2국가내에 살아왔고 그리고 40년 넘게 상이한 정치체제에 독일인이 걸속되었던 점으로 인해 독일민족의식 및 독일인의 정치의식에 대한 문제에 대해 쉽게 해답을 제시할 수 없다. 그뿐만 아니라 독일 민족의식이란 어느 집단적인 의식처럼 자연스러운 것이 아니라 하나의 제작물(Konstrukt)이라는 전제에서 출발하고 있다. 개인적인 정치의식이란 전혀 상이한 방식으로 민족, 민족적인 것을 지향할 수 있고, 또 지향하지 않을 수도 있다.

60년대 칼 야스퍼스가 통탄해한 서독내 민족의식 부재 또는 인위적 성격을 필연적으로 "우리 정치의식의 공백"(6)과 동일한 의미를 가진 것이라고 여길 필요는 없다. 이러한 의식은 이제는 더 이상 민족 또는 민족국가만을 독점적으로 지향하는 것은 아니다. 구서독의 사회안에서 형성된 질서를 전통적인 민족 및 국가의식 개념을 가지고 꼭맞게 기술할 수는 없다. 근대 민주주의 사회는 인위적인 집단의식 그리고 정체성을 가지고 특정지을 수 있는 것이 아니라, 의식내용과 정체성의 다원성 및 이질성으로 특징질수 있다. 통일성에 대한 추구라든지 집단의식에 있어서 확실성은 공허한 것이다. 정치적 지배에 대하여 종래 민족적 또는 민족국가적으로 정통성을 부여했던 것이 이제는 사회적, 법치국가적으로 정통성을 부여하는 것으로 바뀌어 졌다는 점은 신생독일연방공화국에 있어서 특히 들어맞는 말이다. 정체성(Identitaet)의 불로서 민족은 구주통합 노력에 비추어 볼때 더이상 중요지 않게 된다. 1949년 연방공화국 창립 이래 진서방적으로 서구에 통합된 시민민주의적 발전이 본명 우위를 가지게 되었다. 이러한 관점에서 볼때 전통적 의미에 있어서의 민족의식은 거의 발붙일 여지가 없게 되었다.

< 註 >

- 1) K. Jaspers: Wohin treibt die Bundesrepublik? München 1966, S. 177ff.;
- 2) W. Weidenfeld(Hrsg.): Die Identität der Deutschen. 2.Aufl., München 1983; 참조
- 3) M. Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. 5. Aufl., Tübingen 1976, S.528;
- 4) G. Schweigler: Nationalbewußtsein in der BRD und der DDR. 2. Aufl., München 1974, S. 196;
- 5) S. Meuschel: Kulturnation oder Staatsnation? Zur Renaissance der Suche nach nationaler Identität in beiden deutschen Staaten, in: Leviatha, 16/1988, S. 429;
- 6) K. Jaspers, a.a.O., S. 177. 참조.

< 參考文獻 >

- Conze, Werner: Die deutsche Nation. Ergebnis der Geschichte, Göttingen 1963.
- Hacker, Jens: Die DDR und die nationale Frage, in: Thomas M. Gauly (Hrsg.): Die Last der Geschichte. Kontroversen zur deutschen Identität, Köln 1988.
- Hättich, Manfred: Nationalbewußtsein und Staatsbewußtsein in der pluralistischen Gesellschaft. 3. Aufl., Mainz 1966.
- Korte, Karl-Rudolf: Selbstfindung einer postnationalen Demokratie ? In: Deutschland Archiv, 3/1987, S. 481-487.
- Schieder, Theodor: Das Deutsche Kaiserreich von 1871 als Nationalstaat, Köln/Op-laden 1961.
- Schulz, Eberhard: Die deutsche Nation in Europa. Internationale und historische Dimensionen, Bonn 1982.
- Schweigler, Gebhard : Nationalbewußtsein in der BRD und der DDR. 2. Aufl.,München 1974.
- Sternberger, Dolf: Verfassungspatriotismus, Frankfurt/M. 1990.
- Weidenfeld, Werner: Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation, München/Wien 1981.

Ders. (Hrsg.): Geschichtsbewußtsein der Deutschen. Materialien zur Spurensuche einer Nation. 2. Aufl., Köln 1989.

Ders. (Hrsg.): Politische Kultur und deutsche Frage. Materialien zum Staats- und Nationalbewußtsein in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1989.

Ders.: Der deutsche Weg. 2. Aufl., Berlin 1991.

Ders./Karl-Rudolf Korte: Die Deutschen - Profil einer Nation. Stuttgart 1991.

## 민족현황에 관한 보고서

미하엘 가르테 \*  
(Michael Garthe)

### 1. 성립 및 목표설정

1968년 3월 3일 키징거(Kurt Georg Kiesinger) 서독 수상은 연방의회에서 처음으로 "분단독일의 민족현황에 관한 보고서"를 제출하였다. 그 이후 이와 같은 보고서는 - 1970년에는 "민족현황에 관한 보고서"라는 명칭으로, 1983년부터 1989년까지 원래의 명칭대로 - 거의 매년마다 연방의회에 제출되었다. 독일연방의회는 시정연설이나 예산안 토의와 마찬가지로 민족현황에 관한 보고서가 제출되면 광범한 토의를 가졌다.

민족현황에 관한 보고서는 1965년 사민당 원내교섭단의 제안에 따라 시작되었다. 사민당 의원들은 당시 베를린 시장이자 사민당 당수였던 빌리 브란트와 그의 정치자문역이었던 에곤 바(Egon Bahr)가 구상한 독일정책과 외교정책에 있어서 새로운 변화를 통해 동·서 진영간 긴장완화에 구체적 기여("접촉을 통한 변화")를 해야 한다는데 찬성했다. 1965년 11월 10일 루드비히 에어하르트(Ludwig Erhard)의 시정연설시 야당인 사민당을 대표한 칼 실러(Karl Schiller)의원은 연방정부가 서독내에서는 물론 "동독지역내 동족"에 대해 부단한 관심을 갖고 있음을 실증해야 할 것이라고 주장하였다. 이와 같은 것은 분단된 독일의 다른 한쪽 지역의 경제적, 사회복지적, 정신적 생활조건에 관한 상세한 내용이 포함된 민족의 현황에 관한 보고를 통해 가장 적절하게 이행될 수 있을 것이며, 이 보고서는 독일의 양 지역의 결속을 보장하는 계획으로서 모든 정당의 "공동의견이 반영된 문서"(Papier der Gemeinsamkeit)이어야 된다는 것이 그의 주장의 요지였다. 대연정으로 정권이 교체된 직후,

---

\* 라인팔쯔(Rheinpfalz)지 본 특파원

기민당/기사당, 사민당, 자민당 의원들은 독일연방정부가 매년 민족의 현황에 관한 보고서를 제출하라는 의안을 각 정당의 원내교섭단을 통해 공동으로 상정하였다.

동의안에 포함되어 있는 민족의 현황에 관한 보고서의 정치적 목표는 다음과 같다.

- 독일 양지역의 생활여건에 관한 정보의 제공
- 동독내 주민들을 위한 경제적, 정치적, 문화적 지원
- 주민들간의 결속과 공통성 제시
- 내독간 긴장완화를 위한 기여
- 전세계에 대하여 본단에 승복할 수 없다는 의지 천명
- 동독시민에게 동독 및 서독에 관한 정보 제공
- 서베를린과 기타 독일연방지역간의 긴밀한 결속 강조

독일연방의회는 1967년 6월 28일 동의안을 만장일치로 의결하였다. 민족의 현황에 관한 보고서의 기본적 기능은 매년마다 본단 문제를 다룸으로써 집중적으로 민족의 단일성을 보전함에 기여하는 것이었다.

## 2. 키징거 수상의 "본단독일의 민족현황에 관한 보고서"

대연정 내각(1966-1969)의 키징거 수상은 1968년 3월 11일과 독일통일의 날인 1969년 6월 17일에 2차에 걸쳐 "본단독일의 민족현황에 관한 보고서"를 제출하였다.

키징거의 "본단독일의 민족현황에 관한 보고서"에 "독일정책"이라는 수정된 개념의 대원칙이 처음으로 표현되었다. 긴장완화란 긴장의 원인인 독일의 본단 해소를 통해서만 가능하다는 기존 공식견해 대신, 본단에도 불구하고 적극적인 긴장완화 정책이 가능하다는 확신이 등장하기에 이르렀다. 키징거는 모든 독일인들에 대한 아무런 제한을 받지 않는 자결권 부여를 요구했지만, 동독에

대한 국제법상의 승인은 철저히 거부하였다. 서독이라는 국가가 자유를 쟁취한 가운데 재봉일된 미래 통일민족 국가의 모델이 되어야 한다는 입장은 변함이 없었다. 그러나 그는 과거의 서독정부와는 달리 대동독 관계에 있어 "긴장제거"에 중점을 두고, 양측 기관간의 협력이 주민을 위해 이루어져야 할 것이며 내독간 무역이 강화되어야 할 것이라고 주장하였다. 서독의 단독대표권 주장은 더이상 종전처럼 구속력을 갖지 못하게 되었다. 키징거는 제3국의 동독승인과 관련해서는 "독일민족의 이익"에 따라 그때 그때마다 대처하려고 하였다. 따라서 할슈타인원칙이 폐지되지는 않았지만 눈에 띄게 약화되었다. 그는 독일의 본단이 유럽의 평화질서내에서 극복되어야 한다는 평화정책과 긴장완화 정책의 준수를 공언하였다. 이에 따라 서독은 동독과 무력사용 금지 협정을 체결할 용의가 있음을 선언하였다.

분단독일의 민족현황에 관한 보고서에 표현된 대연정 정부의 독일정책 방향은 대체적으로 동독에 대해 기존의 법적인 입장을 그대로 고수하는 것이었다.

### 3. 브란트 수상의 "민족현황에 관한 보고서"

사민당과 자민당의 연립정부하에서 수상이었던 빌리 브란트는 1970년 1월 14일, 1971년 1월 28일, 1972년 2월 23일 (동방조약 비준에 관한 토의일), 1974년 1월 24일 ("민족현황에 관한 선언")의 총 4회에 걸쳐 "민족현황에 관한 보고서"를 제출하였다. 1973년에는 동독과의 기본조약 체결에 관한 비준안을 둘러싼 토의로 인하여 민족현황에 관한 보고서가 없었다. 그 대신 민족현황에 관한 기본적인 원칙들이 1973년 1월 18일 시정연설 내용중에 표현되었다.

키징거의 민족현황에 관한 보고서가 독일정책에 있어서 신중한 변화를 보여주고 있는데 반해 브란트의 보고서에는 대대적인 새로운 방안이 나타나고 있다. 브란트는 "문화적인 공통성을 갖는 민족"(Kulturnation)을 이야기 하는 대신 독일인의 "의식상의 공통성을 갖는 민족"(Bewusstseinsnation)적 측면

을 거론하였다. 즉 독일인은 역사적으로 생성되어온 공통성을 의식하는 정치적 의지를 갖고 있으며 정치의 임무란 이와 같은 의지를 활성화 하는 것이라는 것이다. 브란트는 동 보고서에서 "재통일"이란 용어사용을 거부하였는데 재통일 문제에 대한 근본적인 이의제기는 아니었지만 재통일이 가까운 장래에 성취될 수 없다고 판단하였다. 그 대신 브란트는 전독일 민족의 자결권을 강조 하였다. 그는 독일문제와 유럽의 평화질서간의 연관성에 관하여 전임수상들과는 전연 다르게 구상하였다. ("우리 민족과 관계되는 문제의 독자적인 해결 방안이란 독자적으로 평화를 확보하려는 시도와 마찬가지로 가능성이 없다"). 이때부터 동방정책이 아데나워 이래 독일연방 외교정책의 대표적 가치기준이었던 친서방 결속과 대등한 가치기준으로 등장하였는데, 이는 전유럽적인 분쟁해결 방안을 지지할 용의가 있음을 뜻하는 것이었다. 브란트는 이와 같은 것을 위하여 쌍무간의 대책도 고려하였다.

내독관계를 규정하는 독일정책의 기본원칙은 브란트에 있어서 "2국가 방안"이었다. 하나의 독일 민족내에 있는 제 2의 독일국가의 존재가 시인되었다. 1970년 브란트의 민족현황에 관한 보고서에서 동독은 처음으로 인용부호가 없이 공식명칭과 함께 사용되었다. 그러나 동독에 대한 국제법상의 승인은 브란트에게도 거론의 대상이 아니었다. 브란트는 동독에 대하여 "인권보장, 동등자격, 평화공존, 차별금지를 기반으로하는 평화적 관계"를 설정할 것을 제안하였다. 이렇게 하여 서독은 결국 모든 독일인에 대한 단독 대표권을 포기하였다. 동독에 대한 제3국의 외교적 승인은 내독정책에 더이상 영향을 미치지 않게 되었다. 이와 같은 서독정부의 독일정책상의 근본적 변화가 있게 되자 양국 정부간의 직접적인 정치적 대화가 가능하게 되었다. 브란트는 1974년도 보고서를 통해 정치적 대화의 목표가 "조화로운 단계적 공존을 통해 후일 선린적 상호관계가 될 수 있도록 함"에 있으며 본단에 따르는 인간의 고통이 정부간의 합의 및 협정과 더불어 감소되어야 하고 민족의 이질화가 방지되어야 한다고 천명했다.

브란트의 민족현황에 관한 보고서는 브란트 정부의 현실적 독일정책을 위한 이론적 배경을 매우 구체적으로 반영하고 있다. 즉, 서독과 동독간의 최초의 직접적인 접촉이 에어프르트와 카셀에서 있었으며 모스크바조약, 바르샤바조약, 베를린협정 및 동독과의 기본조약이 서명되기에 이르렀다.

#### 4. 민족현황 보고서에 관한 각종 자료

독일연방정부는 브란트 재임시 수회에 걸쳐 민족현황보고서에 관해 각종 자료를 발간하였다. 즉 1970년 전후, 독일문제의 발전 및 내독관계의 발전에 관한 보고서를 비롯 1971년, 1972년, 1974년에는 독일의 분단된 양지역의 주요 생활분야에 관해 방대한 학술적 연구를 발표하였는데, 이와 같은 연구는 동독연구 전문가 페터 크리스티안 루츠(Peter Christian Ludz)의 주도로 각 학문 분야간 협력하에 구성된 초당적 학술위원회의 독자적 책임하에 수행되었다. 50년대의 "재봉일학", 그리고 동독의 고유한 사회적 현실을 동독연구의대상으로서 인정한 이후, 이와 같은 각종 자료는 동·서독 비교의 돌파구를 마련하였다. 브란트정부에 의한 동독 인정과 더불어 두개의 독일국가에 관한 근본적인 비교가 가능하게 되었다. 그러나 이와 같은 새로운 추세는 서독내에서 동·서독 비교가 양정치 체제의 질적인 동등화나 동격화를 유발하지 않는가라는 심한 논쟁을 일으켰다.

자료발간의 정치적 동기는 일면, 다른 독일국에 관한 더 많은 정보를 얻음으로써 정치적 토론을 더욱 구체화하자는데 있었다. 또한 양국의 사회경제적 현실과 법적 현실에 대해 서술한 각종 자료의 파악을 통해 동독내 주민과 결속되어 있다는 의식이 국민들의 머릿속에 살아 있어야 한다는 것이 다른 정치적 동기였다. 이와같은 자료는 저자들의 동의하에 동독에 관한 방대한 정보는 물론, 독일연방정부의 현실적 독일정책을 위한 학술적 지원이 가능하도록 하자는 것이었다.



## 5. 헬무트 슈미트 수상의 "민족현황 보고서"

독일연방수상 슈미트는 재임기간중(1974-1982) 다음과 같이 8회에 걸쳐 "민족현황보고서"를 제출하였다 : 1975년 1월 30일 및 1976년 1월 29일 "민족현황에 관한 시정연설", 1976년 12월 16일 독일연방의회선거 (1976년 가을)후 1977년도 시정연설의 일환으로 1978년 3월 9일 ; 1979년 3월 17일 ; 1980년 3월 20일 ; 1981년 4월 9일 ; 1982년 9월 9일. 슈미트의 민족현황 보고서의 기조는 브란트 독일정책의 계속이었다. 그러나 슈미트의 보고서는 브란트와 달리 매우 현실적인 것으로서 이론적 논쟁을 배제한 반면, 현실적 정책에 더욱 치중하였다. 슈미트는 민족현황보고서 자체를 시정연설로 이해하였기 때문에 2회에 걸쳐 "보고서"라는 제목을 사용하지 않기도 하였다. 그와 함께 슈미트는 8회의 보고서중 대부분을 자신의 정책을 광범하게 전개하기 위한 수단으로서 활용하였다. 이로써 독일정책의 참뜻은 점점 더 경시되었음에 비해 대체적으로 현실적인 것과 관련되는 주제들이 전면으로 부상하기에 이르렀다. "민족현황보고서"는 슈미트에 의해, 그리고 독일연방의회 전체회의시 마다 점점 더 사회복지적, 경제적, 문화적 차원으로 거론되기에 이르렀다.

특히 슈미트는 다음과 같이 민족개념의 역사적 요소를 강조하였다. 즉 그는 독일인의 역사적 공통성이 중요한 특징으로서 한민족에 소속된다는 의식이 역사적으로 성장되어 시대의 변화에 따르게 되었으므로 민족통일이 고수되어 지는 한, 자결권 역시 보전되어야 한다고 주장하였다. 그는 민족의 단일성을 유지하기 위한 다음과 같은 구체적 단계를 주장하였다. 동독과의 조약체결정책, 무역관계의 강화, 양국간 뉴스와 언론의 자유로운 교류, 여행·방문의 확대, 문화적 협력, 체육교류가 그것이다. 슈미트는 동독에 대하여 절대적 동등권을 인정하였지만 하나의 독일 국적성을 고수하였다. 그는 "자유스런 자결권 행사를 통한 통일"이라는 목표 달성의 길을 양독관계의 단계적 개선으로 보았으며, 이를 위해 양측은 합의하지 않으면 안되나, 양국간의 정치적, 사회적 상충성이 간과되어서는 안된다는 것이었다. 슈미트는 기본원칙 문제에 있어서

합의점을 도출할 수 없었으며 그 대신 공동관심분야에 걸쳐 "상호 이익이 되는 현실적 협력"이 바로 슈미트의 최고원칙이었다. 그의 표현에 따르면 독일정책은 "상호이해 조정정책"(Politik des Interessenausgleichs)을 통한 "양국간의 명백한 정상적 상태"의 도달에 그 목표가 있다는 것이었다.

슈미트는 브란트처럼 독일정책을 전체적인 동·서정책과 긴밀한 관련하에서 보았다. 그러나 슈미트는 독일정책의 진전을 브란트보다 훨씬 강력하게 전체 진전 상황하에서 추진시켰다. 그는 두개의 독일국가가 유럽의 안정된 평화 질서를 위해 함께 기여해야 한다고 주장했다. 슈미트는 전임자인 브란트와 분명히 다르게 독일본단이 다른 유럽국가에 대하여 유럽균형유지를 위한 평화 보장적 요소라고 선언하였다. 따라서 그는 민족통일의 성취보다 평화유지가 우선되어야 한다("독일땅에서 결코 전쟁이 다시 발발해서는 안된다")고 주장 하하였다. 슈미트는 민족현황에 관한 후기의 보고서에서 유럽내 세력균형의 유지를 강조하였으며, 이를 통해 북대서양조약기구 이중결정(NATO-Doppelbeschluss)에 대한 그의 정책적 근거를 제시하였다.

슈미트의 민족현황 보고서는 독일정책 추진의 동기부여가 매우 약화된 특징이 있다. 그의 보고서는 전임 수상들과는 달리 양국간의 특수성을 강조하지 않고, 그대신 서독과 동독간에 더욱더 정상적인 양국관계가 가능하다는 인상을 주고 있다. 슈미트의 보고서는 동방조약 및 기본조약의 체결이후, 브란트에 의해 마련된 새로운 분위기가 단절되고 세력균형을 위한 정책이나 긴장완화를 위한 정책 이외에 대안이 없음을 기록하고 있다.

#### 6. 헬무트 콜수상의 "본단독일의 민족현황 보고서"

1983년 이래 독일연방수상 헬무트 콜은 본단독일의 민족현황 보고서를 1983년 6월 23일, 1984년 3월 15일, 1985년 2월 27일, 1986년 3월 14일, 1987년 10월 15일, 1988년 12월 1일, 1989년 11월 8일에 각각 독일연방의회에 제출했다.

콜수상의 민족현황에 관한 마지막 보고서는 한편으로는 사민당/자민당 연정에 의한 독일정책의 연속선상에서 그리고 다른 한편으로는 재통일에 대한 확신과 더불어 기본법상의 독일정책에 대한 기본원칙에의 재인식 강조라는 특징을 나타내고 있다.

콜수상에 의해 "분단독일의 민족현황보고서"라는 원제목으로 복귀한 것은 사민당/자민당 연정 이전의 독일정책상의 기본원칙과의 결합을 의미하는 것이다. 콜은 브란트나 슈미트와는 달리 "민족통일"이라는 개념과 기본법의 전문에 대한 확신을 통해 "독일의 통일과 자유가 자유로운 자결권 행사를 통해 달성될 것"이라고 믿었다. 그러나 콜의 민족개념은 전임 수상들의 사상을 총괄하는 것이었다. 즉, 독일인이란 문화적인 공통성을 갖는 민족(키징거)이나 의식적인 공통성을 갖는 민족(브란트)이나 역사적 공통성을 갖는 민족(슈미트)일 뿐만 아니라 가치공동체를 구성하고 있다. 콜은 아데나워처럼, 민족통일이란 오로지 독일인 모두를 위한 자유가 달성될 때에만 실현될 수 있다고 확신하였다. 브란트가 평화의 보전을 우선적으로 강조하였음에 비해 콜은 자유의 보장과 달성을 최우선적으로 취급하였다. 한편 콜은 독일문제란 오직 유럽의 평화질서의 일환으로서만 해결 가능하다는 점에서 브란트나 슈미트와 일치하고 있다. 그렇지만 콜은 자유스러운 유럽의 평화질서를 추구하였기 때문에 유럽의 평화질서를 다시금 서독의 친서방 결속과 연계시켰다. 이와 같은 맥락은 콜의 보고서에 시종일관 명백하게 드러나고 있다. 즉, 독일연방정부가 유럽통합을 위해 전력을 다하는 가운데 민족적 과제인 독일통일을 자유로운 자결에 의해 달성할 수 있다는 것이다. (우리들에게 유럽정책과 독일정책이란 마치 동전의 앞과 뒤와 마찬가지로이다. 유럽통합을 위한 원동력이 되는 것이 곧 독일민족의 과제며 독일연방공화국의 시종일관한 국시이다 - 1984). 콜은 독일문제란 언제나 유럽의 세력균형 형성에 가장 중요한 역할을 하였기 때문에 중립적 사상에 입각한 평화운동에 대하여 반대하였다. 그는 독일의 역사와 지정학적 위치를 잘못 인식하고 유럽중심지에 중립적 독자노선이 가능

하다고 오판하는 사람은 역사적 경험으로부터 이탈함은 물론, 불행을 자초하는 민족주의적 오류에 빠져 버린다고 주장하였다.

콜이 친서방 걸속과 독일문제가 아직도 미해결 되었다고 강조한 것은 동독 및 동유럽과의 협력자세와 상치되는 것이 아니었다. 그는 사민당/자민당 정부가 체결해온 각종 조약이 자신의 독일정책과 동방정책 기반을 구성하고 있음을 인정하였다. 콜정부는 대화정책, 상호이해조정, 협력정책을 계속하고 확대할 것을 강조하였다. 콜은 긴장을 해소하고 신뢰를 조성함으로써 상호 예측 가능성을 증대시키고 조약준수를 위해 헌신하여 급부와 반대급부간의 평형이 이룩되도록 진력하였다. 그는 슈미트의 인간을 위한 가능한 최선의 현실적 협력이라는 발상을 거의 빈틈없이 받아들였으며 여행 및 방문의 개방, 도로망의 확충, 내독무역의 신장, 상호간 정보교류, 문화·체육 분야에서의 협력, 환경보호의 집중적 협력과 같은 점들이 후기의 민족현황 보고서에 계속하여 대두되었다. 그러나 콜은 슈미트가 주장한 "선린관계"란 내독간 국경이 존재하는 한, 그리고 동독에서 인간의 기본권이 인정되지 않는 한 있을 수 없다고 한계를 설정하였다. 콜 역시 독일정책이 동·서관계의 본위기에 좌우됨을 강조하였다. 그는 브란트와 슈미트처럼 신뢰구축, 이해촉진, 협력과 같은 것을 역설하면서도 브란트나 슈미트가 발언한 바 없는 평화조약 체결상의 유보조건을 강조하였다. 콜은 폴란드국경의 신성불가침성을 누누히 강조하면서도 동방조약을 독일에 대한 최종적인 영토관련 규정으로 인정하지 않았다.

콜의 분단독일의 민족현황보고서에도 콜정권의 독일정책이 반영되었다. 여행교통 및 방문교통의 괄목할만한 진전, 동독에 대한 최초의 10억 마르크 차관, 1987년 9월 동독 국가평의회 의장 호네커의 본 공식방문 등과 같은 것이 독일연방정부의 협력적인 독일정책을 표현하는 것들이었다. 이와 동시에 독일문제가 증전과 다름없이 미해결되었으며 독일연방정부는 독일정책과 동방정책에 관해 동맹국과 사전 협의하고 서유럽 통합을 우선적으로 추진할 것임을 기회있을 때마다 강조하였다. 마침내 재봉일예의 기회가 부여되자, 콜수상은

그가 계속 강조하던 민족적 통일이라는 신념에 부응하여 그 기회를 결정적으로 포착하였던 것이다.

#### 7. 현대사의 기록으로서의 민족현황보고서

민족현황보고서와 또 이에 관한 독일연방의회의 토의 기록은 현대사적 의의가 매우 크다. 최소한 독일정책이라는 점에 있어서 민족현황보고서는 시정연설과 필적하는 것이면서 의회의 전체토론사 나타났던 여러 반응이 기록으로서 남게 되었다. 키징거이후 제출된 민족현황보고서는 모두 다음과 같은 특징을 나타내고 있다.

- 민족적 통일의식을 유지하려는 독일연방정부의 의지 표현
- 지금까지의 독일정책의 결산
- 미래의 독일정책을 위한 계획
- 각 독일연방정부의 독일정책에 관한 규범적 기본원칙 및 방안상의 기본원칙의 표현

민족현황보고서는 모두 몇가지 부분에 걸쳐 상당한 지속성이 반영되고 있으며 민족적 단일성의 유지 또는 유럽의 평화적 질서의 조성과 같은 목표설정에 있어서는 물론, 단일한 독일국적의 고수 및 동독에 대한 국제법상의 승인 거부 및 독일정책의 전체적인 동·서 정책에의 포함과 같은 방법론은 모두 그와 같은 지속성의 실례이다. 서독의 독일정책에 있어서 가장 현저한 질적변화는 브란트의 민족현황보고서에 기록되어 있다. 즉, 할슈타인 원칙의 궁극적인 포기, 동독이라는 국가적 존재의 인정 및 정부간의 직접적인 회담의 개시 등을 그와 같은 질적변화의 실례로 들 수 있다. 모든 독일연방정권은 독일통일이 달성되기까지 동독과의 대화정책을 지속하였으며, 다만 규범적 기본원칙과 친서방 결속 문제를 비롯하여 독일정책의 궁극적인 목표가 어느 정도 차이점을 가진채 달리 평가되었거나 강조되었을 뿐이었다.

< 參考文獻 >

- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Texte zur Deutschlandpolitik, Bonn 1968ff.
- Kleßmann, Christoph: Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955-1970, Bonn 1988.
- Schneider, Franz (Hrsg.): Der Weg der Bundesrepublik. Von 1945 bis zur Gegenwart, München 1985.
- Weidenfeld, Werner: Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation, München 1981.
- Ders./Zimmermann, Hartmut (Hrsg.): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989.

## 사민당(SPD)의 독일정책

루돌프 호르스트 브로케\*  
(Rudolf Horst Brocke)

### 1. 역사적 출발점

1945년은 독일의 사회민주주의자들에게 정치적인 새출발을 의미했다. 독일 제국시대나 바이마르공화국시대와 달리 새로운 사민당은 이론적이고 이데올로기적인 색채를 띄기보다 “현실적 과제로서의 사회주의”(sozialismus als Gegenwartaufgabe) 실천이라는 구호하에 새로운 강령을 발전시켜 나갔다.(1)

1941년부터 에리히 올렌하우어(Erich Ollenhauer), 빌리 아이흘러(Willi Eichler), 에르빈 쇠블레(Erwin Schoettle) 등이 참여하여 만들어 1945년 통과된 당 강령에 의하면, 과거 바이마르공화국과 나치시대 그리고 스탈린 독재치하의 공산주의의 쓰라린 경험을 교훈삼아 국가·사회구조를 근본적으로 민주화 시키는데 목표를 두고 있었다.

또한 적지않게 전후 SPD의 방향과 행동노선에 영향을 끼쳤던 요인은 토지와 자본소유를 인정하는 시민사회 형성을 지향하는 정책을 펴야함에도 불구하고 나치시대 이후 국가독점자본주의가 실패하고 자본주의경제가 매우 피폐해졌기 때문에 결국 미래에는 민주사회주의(Demokratischer Sozialismus)를 독일 뿐만 아니라, 유럽에서도 실현해야 한다는 확신이었다.

이러한 확신속에 사민당의 중앙집권국가 전봉을 극복하면서 새로운 사민당의 독일정책은 국가, 민족, 유럽문제 모두를 사회주의적으로 해석하는 가운데 이루어졌다. 이러한 관점에서 1943년 런던에 망명중이던 사민당 지도부 중의 한사람인 한스 포겔(Hans Vogel)은 ‘독일의 본질은 새로운 민족주의를 불러 일으키기 쉬운바, 이 민족주의를 반동세력이 이용하여 독일을 제국주의자들의

---

\* 에어랑겐(Erlagen) 대학 부설 사회과학연구소 연구원

세력권안에 종속시킬지 모른다' 고 경고하고 있다.(2)

## 2. 쿠르트 슈마허(Kurt Schumacher)와 자석이론(Magnettheorie)

쿠르트 슈마허는 전후 독특한 사회민주주의적 사고방식으로 1952년 죽을때까지 SPD를 이끌었던 주요지도자 중의 한사람이다. 그의 정치적방안은 사회주의를 지향하는 유럽연방안에서 통일된 자유로운 사회주의적 독일(freiheitlich-sozialistisches Deutschland) 국가형성을 목표로 삼았다.(3)

그는 반자본주의적인 제한조건을 내세우기는 했지만 기본적으로는 서구의회 민주주의를 지향했으며, 독일공산당을 소련점령군에 완전히 종속되어 있는 “소련 절대주의”(Sowjetischer Absolutismus) 세력으로 간주하며 거리를 두었다. 아울러 소위 “당내 동·서 진영 논쟁”(4)에서도 공산당의 민족주의적, 반파시즘적인 구호에도 불구하고 명확하게 그들과 한계를 그었다.

1946년 4월 소련점령지역 사민당(SPD)과 독일공산당(KPD)가 사회주의통일당(SED)으로 강제 통합되자, 그는 철저한 반공주의자로서 독일사회 민주주의를 수호하기로 선언한다.

1946년 여름 이후 그는 일단 독일분단을 돌이킬 수 없는 현실로 인정하고, 독일의 현 상태를 완전한 주권회복과 통일을 달성할 때까지의 임시적인 과도상태(Provisorium)로 간주하면서 독일문제 해결을 일단 점령국에게 위임하지만 서방점령지역 내에서 정치·경제적 발전을 통해 통일을 달성하고자 하는 목표를 세운다. 그는 1947년 5월 “자석이론”이라 불리우는 그의 독일정책을 다음과 같이 설명한다 : “서방점령지역의 경제적인 번영은 서방지역을 경제적인 자석으로 만들 것이다. 역사적인 관점에서 현실적으로 고려해 볼때 서방지역의 경제적인 자석화 이외에 독일통일을 이룰 수 있는 다른방법은 있을 수 없는 바, 이러한 경제적인 흡인력은 소련점령지역에 강력하게 작용하여 이 지역에서 권력기구만을 장악하고 있다고 해서 결코 체제가 안정될 수 없도록 만들 것이다. 물론 이러한 과정도 매우 이루기 어렵고 장기간이 소요되는 일이 될 것이지만”(5)



당시 사민당은 국제정치적 현실과 국내 사회발전과정을 고려하여 정책결정에 있어서는 늘 “전부가 아니면 무”(Alles-oder-Nichts)라는 투쟁 일변도의 정책과 “좋다. 그러나”(Ja-Aber)라는 현실 직시적이면서 비판적인 정책사이의 모순에서 늘 헤어나지 못했다. 사민당을 그의 비타협성(Kompromissunfaehigkeit) 때문에 1951년부터 독일-유럽정책 추진에 있어 상당한 애로에 봉착한다. 무엇보다도 기본적으로는 당시 정부·여당안에 대해서 완강하게 반대하면서도 서유럽 통합과 독일의 적극적 참여문제, 자르(Saar)지역 문제, 독일조약 문제, 유럽방위공동체(EVG)나 유럽 철강·석탄공동체(EGKS) 문제에 있어서 이 중적인 태도를 보이며 대세에 끌려갔다는 점 등을 지적할 수 있다.

### 3. 50년대의 독일-안보정책

냉전상황하에서, 특히 아데나워가 스탈린의 제안을 거부하며 강력하게 서구 일변도의 정책을 펼치는 가운데, 당과 노조측에서는 “감성적 평화주의”(Gefuehlspazifismus)가 널리 퍼져있는 가운데 사민당은 독자적인 독일-안보정책을 통해 난제중의 난제였던 통일문제에 접근했다.

우선 사민당은 독일의 유럽안보에의 기여 문제를 근본적으로 반대하는 것은 아니었지만, 다음과 같은 조건을 제시했다 :

- “1. 독일통일 노력은 변함없이 계속되어야 한다.
2. UN의 범위안에서 유럽안보체제가 모색되어야 한다.
3. 서독의 군사적기여를 규정하는 조약들은 그것들이 독일통일에 방해가 된다고 판단될 때는 언제든지 파기할 수 있어야 하며, 장차 통일된 독일정부를 구속해서는 안된다.
4. 참가국들의 동등한 권한이 확보되어야 하며, 이를 위한 제도적장치가 마련 되어야 한다.
5. 군사력에 대한 민주주의적, 의회주의적 통제가 확보되어야 한다.” (6)

1950년대 사민당은 통일독일의 군사적 위상문제에 있어서 어떤 획기적인 형태를 찾기위해 노력했다. 베를린 위기시 제네바에서 4대국 외무장관회담이 열리던 1959년 3월 사민당은 새로운 독일정책을 통해 유럽안보체제의 핵심으로서 중부유럽에서 “탈군사화되고 비핵화된 긴장완화”(Entspannungszonen) 장설제의를 했다.

정치·경제적으로 완전히 다른구조를 갖고 상이하게 발전하고 있는 양독 및 국가를 통일하기 위한 방안으로서는 점진적인 단계정책을 제시했다. 첫번째 단계에서는 양국에서 동수로 구성된 전독회의제를 구성하여 서독의회와 인민의회에 제출되는 모든 법안내용을 청취하고, 전독 법원을 설립하고 전독 투자기금을 조성하고 전독은행 등 공동의 경제기구를 만들어 간다. 두번째 단계에서는 전독입법위원회(Gesamtdeutscher Parlamentarischer Rat)를 설치하여 이 위원회에 점차적으로, 특히 경제관계 법령부터 입법권을 부여받는다. 세번째 단계에서는 이 전독입법위원회가 스스로 제정한 법률이나 국민투표에 의거하여 해체되면서 통일헌법을 의결할 민족대표자회의(Nationalversammlung)로 대체된다. 네번째 단계에서는 헌법의 발효와 동시에 통일국회와 정부가 구성되고 통일과정은 완결된다.(7)

#### 4. 노선변경 이후 60년대 중반까지

1959년 11월 새로운 고데스베르크 당 강령을 통해 사민당은 국내 정책적으로나 대외-독일정책적으로 완전히 기존노선을 변경시켰다. 허버트 베너(Herbert Wehner)는 1960년 6월 연방의회에서 연설을 통해 이러한 사민당의 노선수정을 공식 천명했으며, 이러한 새로운 노선은 1960년 11월 하노바 당대회에서 수상후보인 빌리 브란트의 자원하에 당에서 공식적으로 확인되었다.

새로운 노선에 의하면 서유럽 및 대서양 동맹체를 완전히 인정하고 대외-독일정책 추진에 있어서는 여당(기민당)과 공동보조를 취하며 통일보다 서구동맹과의 유대강화에 중점을 두게된다. 사민당은 그들의 기본입장은 포기하지는

않았지만 (예를들어 국가적통일, 동독의 고립화문제, 국경문제에 있어 평화조약 선결 등), 미·쏘 두 강대국이 유럽의 현상유지를 바라고 있는 점을 감안하여 아데나워의 서구동맹정책에 대한 기존의 반대입장을 포기했다.(8)

사민당은 이와 아울러 독자적인 독일정책을 추진하는 바, 구체적으로는 브란트가 서베를린 시장 재직중에 동베를린과 통과사증협정을 맺었고, 에곤 바(Egon Bahr)는 투징거 연설(Tutziger rede)을 통해 “접촉을 통한 변화” 정책을 천명한다. 에곤 바 정책의 기본전제는 평화가 유지되고 동·서 관계에서 화해구조가 확립된다는 조건하에서 공산주의 지배체제를 제거하기보다는 그의 존재를 정치적으로 인정해줌으로써 제한된 협력을 통해 그 공산주의 지배체제를 주민들의 분단고통을 완화하는 방향으로 변경시켜 나갈 수 있지 않겠는가 하는데 있었다.(9)

물론 이러한 사민당의 새로운 노선에 대해 당내의 반발도 있었다. 그러나 제3세계국가로서 이집트가 동독을 승인함으로써 할슈타인원칙이 깨어지고, 미 대통령 케네디가 새로운 화해정책을 추진하자 새로운 독일정책은 당내의 지지를 받으며 새로운 궤도에 오르게 된다.

1963년 12월 당수로 선출된 브란트는 사민당의 새로운 독일정책을 구체적으로 발전시켜 나갔으며 1966년초 비록 성사되지는 못했지만 사민당과 동독공산당간의 연사교환(Redneraustausch : 강연차 초청)을 위한 서신왕래 등 동·서 독간의 화해무드가 싹트기 시작했다.

1967년 도르트문트 당대회에서 헬무트 슈미트는 독일(통일)정책과 관련하여 다음과 같이 주장했다 : “우리가 소련점령지역내의 강요된 공산주의체제와 소위 동독을 국제법적으로 인정하는 것을 완강하게 거부하게되면 결국 우리는 그들을 인정함으로써 얻게되는 내독관계개선 가능성들을 시험조차 해 볼 수 없게 되는 바, 우리는 그런 사태는 피해야 한다. 우리가 진정 민족의 동질성이 유지되기 바란다면, 양측 관료들에 의해 저질러지는 그러한 반 민족적 행위를 방지하도록 노력해야 한다.” (10)

## 28. 사민당(SPD)의 독일정책

---

마침내 1966년 12월 1일 대연정의 연정합의문에는 새로이 전개되는 국제질서하에서의 동구권 국가와 관계를 개선하고, 새로 법적으로 보장된 무력포기 선언 등에 관한 내용이 포함되는 바, 앞으로 동독에 대해서도 이와 똑같이 노력한다는 내용도 아울러 포함되었다.

### 5. 대연정하의 사민당

사민당이 연정의 참여로 독자적인 정책을 적극적으로 펴고 있지 못하는동안 사민당은 “현실의 인정”이라는 광범위한 지지를 바탕으로 사민당을 앞질러 새로운 동방-독일정책을 펴나가기 시작했다. 대연정하에서는 동방-독일정책 추진에서 가장 큰 문제였던 동독의 처리문제는 해결될 수 없었다. 당내에서는 미래 유럽평화질서의 구축과 이태리 공산당 간부들과의 접촉문제를 놓고 많은 논란이 벌어졌다.

1968년 당대회에서 브란트는 마침내 사민당의 새로운 입장을 확정했는데, 이 연설에서 그는 독일의 통일이 최우선 정치적 과제가 아니며 자결권은 가까운 장래에 결코 실현될 수 없으며, 동독은 상당히 장기간 존재할 것이라고 주장했다. 따라서 독일정책의 목표는 “양독국가 관계를 병존(Nebeneinander)과 공존(Miteinander) 상태로 새로이 정립하는 것”이 되어야 한다고 했다.(11)

### 6. 사민당·자민당간의 연정시기

이 기간동안에는 사민당의 새로운 동방정책과 동독과의 관계정상화로 독일정책 추진에 있어 많은 진전이 이루어졌다. 한편 1970년말 당내에서는 청년당원(Jungsozialisten)들이 새로운 동방정책을 자의적으로 해석하여 당이 너무 좌파적 경향으로 흐르자, 당 지도부는 사회민주주의자들과 공산주의자들이 함께 벌이는 모든 시위는 해당행위로 간주하여 금지시키는 제한조치를 단행했다.(12) 또한 당내의 우파들이 사민당을 떠나게 되었는데, 실향민연합회 부회장이었던 허베르트 후프카(Herbert Hupka)는 1972년 1월 기민당으로 이적하였다. 이로써 당내에서 새로운 동방정책에 반대하는 자들은 정리가 되었다.

새로운 동방정책과 독일정책의 궁극적인 목표를 둘러싼 불협화음은 그러나 당내 최고 지도부내에 존재했다. 1973년 5월 동독여행과 관련하여 허버트 베너는 브란트에게 반대입장을 표명했으며, 헬무트 슈미트도 이에 가세했다.

70년대 후반에는 테러리스트문제, 경제침체와 에너지위기, 신사회운동의 등장, 새로운 동·서간의 갈등에 따른 안보문제 등이 당내 주요 논쟁거리였다. 내독관계가 국제적인 분쟁의 격화로 냉각되고, 사민당 내에서도 많은 사람이 동조하였던 평화운동에서 50년대의 안보-독일정책에 관해 사민당 내에서 논의됐던 주요 테마로 등장하자(13), 슈미트와 쾰른 내각은 어떤 새로운정책을 개발하기 보다는 기존의 정책 과실을 관리하는데 중점을 두게 된다.

#### 7. 80년대의 독일-안보정책

1982년 정권이 바뀌어 야당이된 사민당은 1983년 쾰른 당 대회 이후 슈미트가 있는 당내 우파가 세력을 잃고, 새로이 원내의장이된 한스-요헨 포겔(Hans-Jochen Vogel)이 등장하면서 “안보동반자관계”(Sicherheitspartnerschaft), “유럽의 자주성 확보” 등의 표어를 내걸고, 제2의 동방정책 또는 화해정책을 추진하게 된다.(14)

사민당의 독일정책의 핵심분야는 이론적으로나 실제로 그들의 안보-화해정책이다. 1984.11 사민당 원내교섭단체는 독일정책에 관한 기본입장 선언문에서 “독일정책은 평화-화해정책의 일부분이다. 그의 목표는 국경의 분할적 성격을 극복하는 통합유럽 평화질서의 창출이다. 이 정책은 국경문제에 대해 의문을 제기하지 않으며, 인간의 고통완화를 위해 협력활동을 지향한다. 이를 통해서 장기적으로는 군사동맹체가 그 의미를 상실하게 될 것이다.” 라고 하였다.(15)

이러한 평화유지에 우선을 두는 사민당의 새로운 “2국가 애국주의”(Zwei-Staaten-Patriotismus) 열정은 한편으로는 각 동맹체로 하여금 개혁을 시도케 하려는 노력으로 전환되었고, 또 한편으로는 상이한 이데올로기를 가진 사회체제간의 평화적인 경쟁관계에 기초하여 공산주의자들과 공동으로 핵 위협의

## 28. 사민당(SPD)의 독일정책

---

제거, 환경문제의 해결, 제3세계에서 기아의 제거 등의 문제를 해결하려고 하는 시도로 전환되었다.

이러한 노력의 일환으로 제일먼저 1984년 4월 13일 한스-요헨-포겔과 에리히 호네커간에 합의로 사민당 원내교섭단체와 사회주의통일당 중앙위원회간에 안보정책문제에 관한 공동실무위원회가 구성되었다. "각 동맹국내에서 양 독일 국가의 이니셔티브 발휘"(16)라는 약속에 따라 1985년 6월 19일에는 유럽 비확장무기 지대화 창설협약 체결을 위한 양측의 협상이, 1986년 10월 21일에는 중부유럽에서 비핵회랑지대 창설을 위한 기본원칙 합의가, 1988년 7월 7일에는 중부유럽의 안보와 신뢰구축지대 설정 논의가 각각 진행되었다. 1988년 가을에는 양측의 공격능력 평가문제와 상호 불균등한 군비감축을 통해 가능한 최저수준의 군사력을 유지하는 문제에 대한 논의가 계속되었다.(17)

가장 마지막으로 양측이 합의한 것은 사회주의통일당(SED)의 중앙위원회 사회과학원(die Akademie fuer Gesellschafts-Wissenschaften)과 사민당 최고위원회 산하 정강·정책위원회(Grundwertekommission)가 오랜동안 접촉과 토론을 벌인끝에 공동으로 작성하여 1987년 9월 발표한 "이데올로기 논쟁과 공동안보" (Der Streit der Ideologien und die gemeinsame Sicherheit)(18)에 대한 사민당과 사회주의통일당간의 공동선언문이다. 체제를 초월하는 절대적 가치인 평화의 보장과 인류의 생존유지라는 공동의 목표를 위해 사회민주주의자들과 공산주의자들은 이 공동선언문에서 평화공존과 공동안보추구라는 최소한의 조건을 제시했을 뿐만 아니라, "정치논쟁문화 기본규칙"과 "새로운 사고"를 통한 "새로운 행동방식"을 정식화 하려고 하였다.

이러한 양당 지도부간의 접촉과 협상은 많은 후속적인 양당간 교류·협력을 가능케 하였는데, 양당의 정상급 정치인들이 정례적으로 만났고, 서독 사민당 주단위 지구당 차원에서의 동독 사회주의 통일당과의 접촉, 사민당 유관재단인 프리드리히 에버트 재단(Friedrich-Ebert-Stiftung)의 국제관계 및 동독연구 부서와 사회주의 통일당 중앙위원회 사회과학원 및 국제정치 및 경제연구

소 (Institut fuer Internationale Politik und Wirtschaft)와의 정기적인 정  
 보고환 접촉이 가능해졌다.

#### 8. 1988년에서 1989년에 걸친 사민당의 “새로운” 독일정책의 첫번째 위기 신호

사민당은 사회주의통일당 지배체제가 점차 붕괴되어가자 독일정책 추진에  
 있어 어려운 국면을 맞게 된다. 사민당의 안보분야에 중점을 두는 새로운 독  
 일-동방정책은 80년대 중반이후부터 고르바초프의 지지하에 동독에서도 “위로  
 부터의 공산주의 개혁”을 지향하지 않을수 없게 되었다. 그러나 사회주의 통  
 일당 내에서 개혁추진세력이 에리히 호네커의 친위세력에 의해 수세적인 입장  
 에 몰리고, 동독내에서 인권-평화-환경운동이 본궤도에 올라 시위와 소요로  
 인한 불안정이 증대되자 사민당은 사회주의통일당과 공식적인 접촉을 하면서  
 도 매우 난처한 입장에 빠지게 된다. 사민당 내에서 이러한 사회주의통일당에  
 대한 사민당의 당 지도부와와 공식적인 접촉에 치중하는 독일정책에 대해 비  
 판이 제기되었고, 1988년 말부터 사회주의통일당 지도부의 태도가 매우 강경  
 해져 갔다. 그러나 이러한 사민당내 비난들은 당 지도부와 예곤 바 주변의 당  
 대 유명한 동방정책 추진자들에 의해 작성된 동방-안보정책에 관한 총체적 전  
 략안에 의해 수그러 들어간다. 따라서 사민당의 지도부는 기존의 국제정치적,  
 안보정책적 기초위에서 호네커가 퇴진하고, 사회주의통일당의 지배체제가 무  
 너져 감에도 그들의 정책내에서 성급한 통일추진을 배재했다.

1989년 11월 10일 빌리 브란트가 베를린장벽이 무어진 것을 기념하여 벌여  
 진 군중집회에서 “독일과 유럽에서 공동으로 속하는 것은 이제부터 공동으로  
 성장해갈 것이다” (Jetzt waechst zusammen, was zusammengehoeert in Deutsch  
 land und in Europa).(19)라는 유명한 연설을 하여 동독주민들로부터 많은 박  
 수와 성원을 받았을 때에야 비로서 사민당은 자신들의 독일정책이 완전히 마  
 비상태에 빠진 것을 깨닫게 되었다.

9. 동독 사민당(Die Sozialdemokratische Partei in der DDR : SDP)

동독의 사민당의 창당은 동·서독 사회민주주의자들 모두의 우려와 회의속에 이루어졌다. 의식적으로 서독의 사민당(SPD)과 거리를 두면서 동독사민당(SDP)라고 명명하며 1989년 10월 7일 창당된 이 당은 목사인 헬무트 베커(Helmut Becker), 마틴 굿짜이트(Martin Gutzeit), 마르쿠스 메켈(Markus Meckel), 아르트 노악(Arndt Noack)과 역사학자이자 독문학자인 이브라힘 뵘(Ibrahim Boehme)가 주축이 되었다. 창당 선언문과 당 정관 그리고 당 강령의 내용을 보면 의식적으로 동독 사민당이 유럽과 독일의 전통 사회민주주의의 기초위에 창당되었음을 선언하고 있지만, 오히려 동독에서 80년대 활발해진 인권-평화-환경운동의 정신을 많이 담고 있었다. 독일정책과 관련해서는 동독 사민당은 자신을 동독의 정당으로 간주했다. 이 당은 명시적으로 -물론 유럽 평화질서의 구축을 전제조건으로 변경될 수도 있다는 전제를 달기는 했지만- 독일의 2개 국가화를 지향한다고 하였고, 같은민족, 같은역사 특히 유럽의 평화를 위해 공동으로 책임을져야 한다는 전제하에 “서독과 특수한 관계”를 지속하기를 바랬다. 서독 사민당에 대해 동독 사민당은 처음에는 그 독자성을 강조했다. 1989년 12월 중반에서야 비로서 베를린에서 양 지도부간에 공식회담이 이루어졌으며, 양측은 각기 동수가 참여하는 공동위원회를 설치하기로 합의하였다. 동독주민들의 주요관심사가 변하고, 당원의 수가 1990년 1월에는 5만명으로 늘어나고, 동독주민들의 서독 이주가 계속되고, 1990년 3월 18일 인민의회 총선거를 목전에 두고도 당의 조직이 재정비 되지 않는 가운데 서독 사민당이 물질·인적인 지원을 통해 동독 사민당을 포용하게 되자 서독 사민당과 결합하는 쪽으로 동독사민당의 독자성은 약화된다. 구체적인 프로그램에 있어서 양독 사민당간의 접근은 그 이후 쉽게 이루어졌다. 점진적인 계획을 통해 공동으로 양독간 조약공동체(Vertragsmemeinschaft)를 창설하고, 하나의 독일 국가연합체를 거쳐 -유럽적인 맥락속에서- 통일된 연방국가를 이루어 나간다는 것이다.



이미 1990년 1월 14일 동베를린의 대의원 총회에서 동독사민당은 이름을 SDP에서 SPD로 개칭하고, 서독사민당의 물질·재정적·인적 지원을 광범위하게 받아들여 동독에서의 처음 실시되는 자유총선거(인민의회선거)에서 승리할 것을 다짐했다. 1990년 1월부터 2월에 걸쳐 실시된 선거예측 여론조사에서 동독사민당은 절대다수(약 53%)를 획득할 것으로 예상되었다. (20) 그러나 실제 선거결과는 동독사민당이 21.88%의 득표에 그쳤는데, 그 주원인은 동독사민당의 독일정책 추진상의 판단착오와 모순에 기인하였다. 즉 동독주민은 명백히 양독 국가간에 빠른 경제·화폐·사회 및 국가통합을 바라고 있었던 것이다.

10. 1990년 12월 첫 전독선거에서 33.5%의 지지에 그치다(1990년 1월에는 43%였음)

동독사민당과의 제휴로 과거 사회주의통일당과의 관계를 완전히 청산하고, 빌리 브란트가 민족통합의 주요지도자로서 활약하고, 자르란트주에서 압승을 하고, 화폐·경제·사회통합을 거쳐 양독간 국가연합을 통해 통일을 이룩한다는 단계적인 통일방안까지 일찌기 제시하여 서독사민당은 1990년 2월까지 전제독일지역에서 상당한 지지를 받는 것 같았다. 그러나 원내의 실무위원회가 “유럽평화질서하의 연방국가적 통일이란 목표하에 양독간에 국가연합적인 통합을 이루기 위한 구체적인 정책내용과 형식” (21)에 관해 연방정부는 이미 쿨 수상의 10개항 통일방안을 통해 독일정책에 있어서 이니셔티브를 쥐고 있었다.

연방정부는 점증하는 동독주민들의 통일에 대한 열망을 정책적으로 수렴하면서 사회주의체제와는 정치적으로 완전히 단절하기 위해서 노력한 반면, 사민당은 동독의 경제·정치·사회·문화분야의 위기상황만을 강조했다. 1990년 3월초부터 사민당의 모토였던 “독일통일은 빨리 진행되어야 하지만 너무 성급하게 대처하지 말고 준비를 철저히 해야 한다.”는 주장은 수상후보였던 오스카 라퐁테인(Oskar Lafontaine)이 독일정책에 관여하기 이전부터 이미 동독주민들에게 “사민당이 통일 추진을 천천히 하려 한다”는 인상을 심어주기에 충분했다.

오스카 라퐁테인은 선거전략으로 독일정책을 이용하며 정부·여당과 정면으로 충돌하였다. 그는 사민당 원내교섭단체가 제1차국가조약에 반대표를 던져야 한다고 주장했다. 당내에서 격렬한 토론을 벌인 끝에 1990년 6월 21일 제1차 국가조약은 서독하원에서 통과되어 비준 동의된다. 이러한 오스카 라퐁테인의 부쟁은 당 내·외에 당의 좋지 않은 인상을 남겼다. 이러한 라퐁테인의 반대는 물론 선거전략적인 측면은 있지만, 무엇보다도 그의 독특한 독일정책 방안에 연유한다. 즉 그는 ‘국가통일완성을 우선적으로 추진하면서 정치적인 노력을 통해 주민간 생활조건의 통일을 이루는 일을 뒤로 미루는 것은 정책상 옳지 못하다’ (22)라고 생각했다. 라퐁테인은 정치적으로는 그의 견해에 의하면 시대착오적인 독일민족국가의수립을 원하지 않았고, 장차 유럽국가연합체(die Vereinigten Staaten von Europa)를 지향하는 하나의 독일국가연합(eine deutsche Konfoederation) 수립을 지향했다.(23)

하나의 민족국가 수립을 통한 통일보다는 사회적통일(gesellschaftliche Einigung)이 그의 주요 관심사였기 때문에, 자동적으로 그의 독일정책은 통일과정에서 발생할 수 밖에 없는 사회적 갈등과 분배문제를 둘러싼 부쟁을 주요테마로 삼았다. 냉철한 분석과 경제적·사회적 상황과 환경문제에 대한 정확한 판단을 기초로 통일독일의 엄청난 재정적부담 등에 대해서 논리적으로 통일문제를 거론했던 그는 “동독주민”들이 이미 강하게 원하고 있고 “서독주민”들도 이미 수용한 빠른 통일에의 길을 결코 받아들일 수 없었다.

사회적 갈등과 분배문제를 둘러싼 부쟁을 좀더 부각시키기 위해 그는 전통적으로 사민당이 “소시민들의 당”(Partei der Kleinen Leute)이었음을 상기시키고, 당에서 정권교체에 대비하여 준비한 정부시책이었던 “발전 90”(Fortschritt '90)에 포함되어 있는 후기 근대사회를 지향하는 사민당의 새로운 비전마저 포기하려고 하였다. 그는 동독사민당과 선거전략을 둘러싸고 논쟁을 벌인 후에도 그의 선거전략을 바꾸지 않았다. 오스카 라퐁테인과 빌리브란트의 간격이 벌어진 가운데, '90 후반기에 사민당은 라퐁테인을 지지할 수 밖에 없었다.

오데트-나이쎬 국경선에 대한 결의문이 국회에서 통과되고, '2+4' 회담이 독·쏘 양자간 회담을 통해 해결되자, 원래 사민당 정책의 주요 핵심분야로 많은 업적을 남겼던 대외·안보정책 분야에서마저 정부여당에 우위를 빼기고, 사민당은 “독일통일을 주저하는 당”이라는 인상만 여론에 심어주게 되었다. 전독선거에서 참담한 패배이후 라퐁테인이 사민당 당수 및 원내의장 겸임제안을 거부하고 당직을 떠나자 사민당은 1990년 후반기 고집스럽게 집착했던 독일정책으로부터 해방될 수 있었다.

당내의 자체 선거분석 결과에 의하면 주요 패인은 독일정책이었다.(24) 그러나 사민당은 이제부터 “더 나은 통일을 달성하는 당이 되기 위해” 국가적 통일로 발생한 사회적 제 갈등을 제거하기 위해 노력하는 당이 될 것으로 선언했다.

< 註 >

- 1) 사민당 창당전사에 관하여는 S. Müller/H. Potthoff: Kleine Geschichte der SPD. Darstellung und Dokumentation 1848-1980, Bonn 1981 참조.
- 2) R. Hrbek: Die SPD - Deutschland und Europa, Bonn 1972, S. 20 에서 인용.
- 3) H.- P. Schwarz: Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der aussenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949. 2.Aufl., Stuttgart 1980, S. 481ff. 참조.
- 4) W. Benz/G. Plum/W. Röder: Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der grossen Parteien seit 1945, Stuttgart-Bad Canstatt 1978, S. 80
- 5) Ebd., S. 88 에서 인용.
- 6) 1954년 사민당의 베를린 전당대회시 대외정책에 관한 결의사항임. T. Pirker: Die SPD nach Hitler. Die Geschichte der sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1945-1964, Bad Godesberg/Liechtenstein o.J., S. 200 에서 인용.
- 7) K. Hirsch (Hrsg.): Deutschlandpläne. Dokumente und Materialien zur deutschen Frage, München 1967, S. 279ff. 참조.
- 8) 이 문제에 관하여는 H. Haftendorn: Wurzeln der Ost- und Entspannungspolitik der sozialliberalen Koalition, in: H. Ehmke/K. Koppe/H. Wehner (Hrsg.): Zwanzig Jahre Ostpolitik. Bilanz und Perspektiven, Bad Godesberg 1986, S.17ff. 참조
- 9) W. Benz/G. Plum/W. Röder, a.a.O., S. 285 등에 실려있음.
- 10) 1966년 6월 3일자 사민당 도르트문트 전당대회시 헬무트 슈미트의 연설문. in: B. Meissner (Hrsg.): Die deutsche Ostpolitik 1961-1970. Kontinuität und Wandel. Dokumentation, Köln 1970, S. 133f.
- 11) W. Benz/G. Plum/W. Röder, a.a.O., S. 196 에서 인용.
- 12) A. Baring: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, München 1982, S. 357f. 참조.
- 13) W.v. Bredow/R. H. Brocke: Krise und Protest. Ursprünge und Elemente der Friedensbewegungen in Westeuropa, Opladen 1987, S. 160ff. 참조.
- 14) 이 문제전반에 관하여는 W. v. Bredow/R. H. Brocke: Das deutschlandpolitische Konzept der SPD. Darstellung, Hintergründe und Problembereiche der Deutschpolitik der SPD Mitte der achziger Jahre, Erlangen 1986 참조.

- 15) R. H. Brocke: Deutschlandpolitische Positionen der Bundestagsparteien - Synopse, Erlangen 1985, S. 50 에서 인용.
- 16) E. Bahr: Die Chancen der Geschichte in der Teilung suchen. Rede in der evangelischen Akademie in Tutzingen am 16.06.1985, W. v. Bredow/R. H. Brocke: Das deutschlandpolitische Konzept der SPD, a.a.O., S. 33 에서 인용.
- 17) Kommunique der gemeinsamen Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion und des ZK der SED v. 07.07.1988, S. 1 참조.
- 18) Deutschland-Archiv 1/1988, S. 86ff. 에 기록되어 있음.
- 19) 1989년 12월 사민당의 베를린 전당대회에서 채택한 베를린 선언 'Die Deutschen in Europa' 에서 전용.
- 20) 연방전독문헌연구소 Gesamtdeutsches Institut/ Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben(Hrsg.): Dokumentation zur Entwicklung der neuen Parteien und Bürgerrechtsgruppen in der DDR (November 1989-Februar 1990), Bonn 1990, S.49ff. 참조
- 21) 1990년 1월중 H. Ehmke 가 독일 공동체 'Deutsche Gemeinschaft'에 관하여 비공개 문서로 작성.
- 22) O. Lafontaine: Probleme und Perspektiven der Deutschlandpolitik. Rede anlässlich einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 17.09.1990, Bonn 1990, S. 2;
- 23) Ebd.,
- 24) 예컨대 U. Feist: Wahlniederlage: SPD zwischen den Stühlen, in Vorwärts 1/1990 참조.

〈 参 考 文 献 〉

- Bahring, Arnulf: Die Ära Brandt-Scheel, München 1982.
- Benz, Wolfgang/Plum, Günter/Röder, Werner: Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der grossen Parteien seit 1945. 2. Aufl., Stuttgart-Bad Cannstatt 1978.
- Bredow, Wilfried v./Brocke, Rudolf Horst: Das deutschlandpolitische Konzept der SPD. Darstellung, Hintergründe und Problembereiche der Deutschlandpolitik der

SPD Mitte der achziger Jahre, Erlangen 1986.

Dies.: Krise und Protest. Ursprünge und Elemente der Friedensbewegungen in Westeuropa, Opladen 1987.

Brocke, Rudolf Horst: Deutschlandpolitische Positionen der Bundestagsparteien - Synopse, Erlangen 1985.

Ehmke, Horst/Koppe, Karlheinz/Wehner, Herbert (Hrsg.): Zwanzig Jahre Ostpolitik. Bilanz und Perspektiven, Bad Godesberg 1986.

Hrbek, Rudolf: Die SPD - Deutschland und Europa, Bonn 1972.

Miller, Susanne/Potthoff, Heinrich: Kleine Geschichte der SPD. Darstellung und Dokumentation 1848-1980, Bonn 1981.

# 사 회 통 합

크리스티네 홀레쇼브스키\*  
(Christine Holeschovsky)

## 1. 개 념

사회통합은 독일통일 과정에서 노동법적, 사회정책적 측면에서 통합을 내용으로 하며, 그취지는 동·서독내 사회적 복지기준의 통일에 있다. 화폐·경제·사회통합의 달성을 위한 1990년 5월 18일자 제1차국가 조약은 화폐통합에 따른 경제적 변혁과정에서 발생하는 사회정책적 차원에 대하여 규정하고 있다. 사회통합의 분야는 의료보험, 실업보험, 연금보험, 고용촉진, 자질향상 교육 및 사회부조 등이다. 제1차 국가조약은 서독의 노동·사회보장법상의 원칙을 전 동독지역에 단계적으로 도입시킬 것을 규정하고 있다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- 분화된 사회보험제도 및 그 담당기관인 자치행정기구의 도입
- 연금·의료·실업보험 기여금(보험료)의 부담
- 임금 및 보험료를 기준으로한 사회보험 급여
- 보험가입의무 및 보험료 산정 한계의 도입

그 밖에 제1차국가조약에는 연금·산재·의료보험 급여시 경과기간 및 조정기간 등이 규정되어 있다. 기타규정은 동독내 기존의 부가급여 및 특별급여제도(Zusatz- und Sonderversorgungssystem)의 폐지 및 고용행정 및 사회부조의 조직 등에 관한 것이다.

연방은 1990년 예산으로 27억 5천만 마르크를 통독 추진금으로 예치하여 사회통합의 달성을 촉진시키도록 하였다. 제1차 국가조약이(적어도 단기적으로는) 양국의 공존을 인정하고 출발하였기 때문에 양국간의 사회보장 및 보험금

---

\* 마인쯔(Mainz) 대학 정치학연구소 유럽문제 연구원

여제도 역시 점차적으로 조정하는 것을 원칙으로 하였다. 다만 제1차 국가조약의 노동·사회법적 기준은 서독의 사회보험법이였다. 이러한 점에서 1990년 10월 3일 발효한 통일조약이 근본적으로 새로운 출발점을 제시하지는 않았다고 할수 있다. 이로 인해 동독 기존규정의 서독규정으로의 조정과정은 더욱 촉진되었다. 사회 및 노동부문의 기준조항은 -전체 통일조약에서와 마찬가지로 - 제8조 및 제9조의 법조정에 관한 규정이다. 실질적으로 이는 기한부로 과도기적인 해결책이 합의되거나 통독후 입법으로 연기된 예외적인 경우를 제외하고는 10월 3일후 서독법이 동독지역에 자동적으로 적용됨을 의미한다 하겠다. 통독후 의회에 위임된 제법률 중에는 노동법 및 가족·여성 정책적 문제도 포함된다.

## 2. 문제점

동·서독간의 생활환경의 조정과 관련 양 지역간 사회적·경제적 출발점은 근본적으로 상이했다. 이러한 차이점을 없애기 위해서는 우선 신설주의 경제성장을 급속도로 촉진시켜야 했다. 다만 이 전제조건은 아직까지 실현시키지 못하고 있는 상태이다. 그 대신 경제적 변혁과정의 위기현상이 심화되어 사회적 불안이 조성되었다. 사회적 수준의 조화는 일련의 다음과 같은 복잡한 문제를 야기시켰다.

- 신설주의 경제적 적응위기는 사회보장제도의 가동 및 이행능력이 특히 요구되는 시점인 제도도입 초반에 재정상황을 더욱 악화시켰다. 경제력과 사회보장제도의 수행능력간에는 긴밀한 관계가 있기 때문에 신설주의 현 상황에서 경제의 침체는 사회보장제도에 주로 불리하게 작용하였다. 즉, 양독 지역간 '상반된 경기추세' - 서독지역의 호경기와 동독지역의 사회적부작용을 수반한 생산와해 - 에 상응하여 양지역간 '상반된 생활환경'이 형성된 것이다. 동독기업의 불황, 수많은 기업도산과 그로 인한 단축근로자 및 실업자의 급증은 사회보험조합의 지출뿐만 아니라 수입에도 큰 부담을 주게 되었다. 그 결과 사회·노동정책적 조치를 위한 재원 역시 고갈되었다.



- 통일조약을 통한 서독 사회보험제도의 구조 및 급여원칙의 도입에도 불구하고 이 중 과도기동안 양지역간의 급여 수준차는 계속 존재할 것이 예상된다. 신설주내에서도 또다른 상반된 동향이 나타난다. 일부분의 급여는 현격히 상승되는 반면 다른 분야에서는 급여제한 및 일정수준으로의 급여평준화가 예상된다. 후자의 현상은 특히 구동독의 여성 및 가족정책 규정에 나타나 있다.
- 또한 상이한 사회보험제도의 일원화 과정은 기술적, 조직적 문제를 야기시킨다. 40년의 분단기간동안 양국은 사회보장제도 내에서 그 우선 순위를 상이하게 책정하였을 뿐만 아니라 이에 대한 주민들의 기대치(1) 또한 다르게 형성되었다. 구동독체제 내에서 사회보장제도는 매우 큰 비중을 차지하였다. 노동을 할 권리, 질병, 노령자 및 임산부에 대한 급여 등은 동독에서 기본권적 성격을 띠고 있다.(2) 양국의 사회보장제도의 양적, 질적 비교를 통해 동독의 소위 '사회주의적 장점'이 상대적으로 낮게 평가되고, 또한 동독제도가 시장경제적 효율성이라는 기준에 의해 완전히 대체된다 하더라도 이에 대한 일괄적 가치판단을 내릴 수는 없다. 서독 사회보장 규정 도입에 의한 조정과정은 동독지역 국민들에게 고도의 정신적 적응능력을 요구한다. 경제적 위기현상에 직면하여 명확한 가치관의 부재는 종종 과중한 부담을 초래하고 사회적 불안을 심화시킨다.
- 서독 역시, 비록 간접적이긴하나, 양국의 사회적 수준의 조정과정의 영향을 받는다. 통일재정을 위한 공공예산의 부담은 그렇지 않아도 비판이 되고 있는 - 비용집약적인 - 기존 사회보장정책에 대한 개혁의 여지를 더욱 축소시킨다. 게다가 신설주의 사회보험조합 조직의 속도 및 범위와 서독규정의 동독지역으로의 도입작업에 총력을 기울임으로써 사회보험 구조개혁에 관한 논의를 계속 연기시키는 결과를 초래한다. 그러나 '분화된 서독 사회보험 제도'의 도입에도 불구하고, 일부 동독의 기존조직은 그대로 유지된다.(3)

### 3. 현황검토

분화된 서독 사회보험제도의 동독으로의 수용은 조직적으로나 개념적으로 동독 보험제도의 전반적 개혁을 요구한다. 동독 사회보험은 전 보험분야를 포괄하는 통합보험으로 운영주체는 자유독일노총(FDGB : Freie Deutsche Gewerkschaftsbund) 이었다. 그 밖에 자영업자(농부, 수공업자, 자유업자)를 위한 보험분야가 있긴 했으나(운영주체는 동독 국가보험), 순수하게 양적으로만 볼때는 큰비중을 차지하지 않았다. 국민의 90%는 자유독일노총에 가입하고 있었다. 또한 사회보장급여의 재원조달 면에서도 양독간에 차이가 있다. 동독사회보험 역시 소득을 기준으로한 보험료율을 바탕으로 하였으나, 근로자에 대한 보험료율은 10%로 비교적 경미했고 보험료 산정 수입한계도 월 600마르크였다. 보험료율은 1978년 기업 배당분의 12.5%로 인상된 것을 제외하고는 수십년간 고정적이었다. 1971년 이후로는 가처분 소득과 의무보험 급여간의 심화되는 격차를 감소시키기 위해 고소득자에 대해서는 임의 부가연금보험(FRZ)에 가입할 가능성을 부여하였다.(4) 구동독지역 해당자의 80% 이상이 임의부가연금 가입자였다. 통합보험의 수입은 지출에 상응하여 늘어나지 않았기 때문에 결국은 국가예산으로 비용을 부담하였다.

#### 3-1. 구조개혁

동독 사회보험 구조개혁의 우선과제는 한편으로는 국가예산으로부터 사회보험을 분리시키는 것이고, 다른 한편으로는 서독의 분화된 사회보험제도로 조직화하는 것이다. 기존 통합보험의 전환을 조직적으로 진행시키기 위해 개개 사회보험 부문에 상이한 경과규정을 제정하였다. 의료보험 부문에서 1991년 1월 1일자로 '일반지역 의료보험회사'(allgemeine Ortskrankenkasse)가 신설주에 설치되었고 연금부문에서는 경과기간이 확정되었다. 기존의 운영주체는 '사회보험 도입공단'(Ueberleitungsanstalt Sozialversicherung)으로 전환되어 최장 1991년 12월 31일까지 당해 운영주체의 위임으로 연금 및 산재보험

업무를 수행하도록 되었다. 이 과도기적인 제도는 사회정책상 특히 민감한 부분인 연금 및 산재보험에 연금보험 은영주체로 5개의 주 보험공단이 설치될 때까지 연금지급 및 수급신청시의 일관성을 유지하기 위하여 도입하였다.(5) 노동행정 및 사회부조 조직은 5개주의 행정체제 구축과정 중에 설치되었고 제1차국가조약 시행과 함께 이미 조직 준비에 착수하였다.

### 3-2. 재정현황

사회보험의 재정은 보험분야에 따라 다양한 형태를 띠고 있다. 구동독지역은 일반적으로 적자가 예상되는 반면, 구서독 지역의 재정상황은 양호할 것으로 보인다. 양호한 고용상황으로 인해 서독사회보험의 예비금 역시 증가되었다. 1991년의 경우 연금보험 160억 마르크, 의료보험 30억 마르크의 흑자가 예상된다. 또한 실업보험의 경우는 흑자 10억 마르크를 기록했다.(6) 동독 연금보험의 경우 예상 적자는 20억 마르크, 실업보험의 경우는 200억 마르크이다. 반면 의료보험의 경우는 예산이 균형을 이룰 것으로 예상된다.(7) 의료보험 및 연금보험의 경우 과도기동안 동독지역과의 혼합이 조약상 배제되므로 적자를 서독조합 보험료로 메꿀수는 없다.

### 3-3. 급여수준

일시적으로는 사회보장부문에 있어서 동·서독간의 급여차는 계속 존재할 것으로 예상된다. 이중 1991년 1월 1일부터 단일화되는 자녀수당 및 육아수당과 같은 국가급여는 예외이다. 반면 임금대체급여(실업보험수당, 연금, 질병수당)은 동독지역의 경제가 서독지역 수준에 도달할 경우야 절대적 급여 동일화가 가능할 것이다. 기한부로 특별규정(8)이 적용되는 연금부분의 경우는 임금별 요율에 급여액 변화를 연계시키는 연금연동제가 중요한 신설규정으로 도입된다. 결정적변화는 여성 및 가족정책 분야의 급여에서 예상된다. 유지권 및 탁아소에 관한 지원과 비교적 관대한 동독의 자녀질병시의 휴가규정은 통일조약에 의해 1991년 6월 31일까지 적용된다.(9) 신설주 지방자치단체의 심

각한 재정상황에 비추어 볼때 이 시설의 존립여부는 의문의 여지가 있다.

노동법 분야에서는 특별규정이 1991년 중순 내지 말까지만 적용된다. 이에 해당되는 규정으로 독신 양육자에 대한 해고제한, 단축근로자 수당 및 노령연금 경과수당 등을 들 수 있다. 동 조지들이 우선은 실업자 증가 억제 기능을 하므로 해당규정의 만료와 함께 실업자가 급증할 것으로 예상된다. 연방 고용청에 의해 지원되는 자질향상훈련, 전직훈련 또는 사내숙련조치의 도입에는 특히 어려움이 많았다. 서독지역에 비해 유리한 위탁기준(10)에도 불구하고 고용창출조치는 -정부의 지방자치단체 투자지원책과 무관하게- 지방적 차원에서는 별로 호응을 얻지 못하였다. 이렇게 소극적인 자세를 보인 원인은 조직적 문제 외에도 고용창출조치의 비용이 지방자치단체 내지 각 운영주체에 의해 지출되는 점에도 있다.

## 5. 결 론

사회법 및 노동법상 기준의 조정은 조직적인 면에서는 중대한 도전을 의미하는 만큼 구동독지역이 사회보장제도의 이행능력을 갖추 수 있도록 도입하기 위해서는 동시에 이에 상응하는 사회적 구조의 형성이 필요하다. 이는 물론 시간을 필요로 한다. 필요한 전문지식의 습득 및 상응하는 행정 및 인력구조의 확립만도 중요한 행정적 역량을 요구한다. 게다가 사회적제도 변경이 경제적 위기상황하에서 이행되어야 하고 기존의 사회적 가치관의 상실과 연관된다는 점이 더욱 심각한 문제다. 국가에 의한 간섭의 폐지는 한편으로는 개인고유의 창의성을 개발시키는 여지를 마련하나 다른 한편으로는 장래의 직업적 필요조건이나 사회적 위기에 대한 불안감을 더욱 확대시킨다.(11)

물론 구동독에서 양독의 사회적 공동성장을 제안한 시도가 없지는 않았으나(예컨대 1990년 3월 7일의 동독인민의회가 의결한 '사회복지헌장' : 'Sozialcharta') 정치적으로는 거의 의미가 없었다.(12) 따라서 사회적 기준의 조정은 서독사회 보장제도로의 단계적 도입으로부터 비롯된다. 통일조약에 의거 구체적 구조에 관한 사항은 통독후의 입법에 그 결정권이 위임된다. 병원의

다양한 형태(진료소 내지 종합병원) 등과 같은 기술적·조직적 문제로부터 동독의 부가급여 및 사회급여 제도로 부터의 연금청구권을 명백히 하는 점까지 확대된다.

구동독 사회주의체제에서의 여성 및 가족정책상의 특징은 통독후 미래 사회 보장제도의 형성에 관한 논의에 있어서도 다방면으로 새로운 동기를 부여한다. 전국적으로 산재한 아동보호시설에 의해 보장되었던 높은 여성취업률은 가정과 직업의 조화에 관한 논의가 새삼 절실함을 일깨워준다. 아동보호시설을 양적으로 비교해보면 양독간에 급부면에서 현저한 차이(13)를 발견할수 있다. 물론 동독지역의 우수하던 이러한 수준은 1991년 중순부터의 공공재정 상황의 악화로 인해 위기에 처하긴 했다.

구동독 아동시설이 이데올로기적으로 악용되었다거나 급부제공의 질적인 면에서 각계의 비판이 있음에도 불구하고 가정 외의 보육은 당사자(여성)에게서 큰 호응을 얻었는데(14), 이는 특히 여성의 취업을 위한 전제조건이라 하겠다. 그밖에 자녀 양육기간의 연금법상의 산정제도와 구동독 사회보험으로부터의 연금청구권의 이전과 함께 어차피 규정되어야 할 여성에 대한 독자적 노령 연금의 도입 등도 큰 의미가 있다.

향후 사회보장제도에 관한 전망에 대해서도 - 통일이후 부수적으로 발생한 문제의 해결방안과 별개로 - 필히 논의가 있어야 한다. 동독의 높은 출생률로 인해 다소 완화되긴 하였으나, 인구분포의 불균형(인구노령화)에 직면하여 - 연금법의 개정에도 불구하고 - 이에 대한 적극적 사회보장정책이 필요하다. 이는 특히 노령 간호보험의 법적규정 및 지금까지 연금 및 의료보험에 비해 거의 등한시되었던 사회보장제도 내에서의 가족급여의 새로운 역할등과 관련된다.

< 註 >

- 1) G. Winkler: Sozialunion - Sozialpolitik, in: WSI Mitteilungen 81/1990, S. 528-535, hier S. 533 참조.
- 2) H. Vortmann: Die soziale Sicherheit in der DDR, in: W. Weidenfeld/H. Zimmermann (Hrsg.): Deutschland-Handbuch, Bonn 1989, S. 326-341, hier S. 326;
- 3) 이에 대하여는 Bäcker, Gerhard: Sozialpolitik im vereinigten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, B 3-4/1991, S. 3-15, hier S. 11 참조.
- 4) H. Vortmann, a. a. O., S. 329 참조.
- 5) K. Michaelis/A. Reimann: Die gesetzliche Rentenversicherung im Einigungsvertrag, in: Die Angestelltenversicherung 11/1990, S. 417-426, hier S. 418 참조.
- 6) 이에 대한 수치로: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1991. Bundesrepublik Deutschland: Boom und Strukturkrise, in: DIW-Wochenbericht 1-3/1991, S.10-29, hier S. 22 참조.
- 7) Ebd. 참조. 실업보험의 부족액 산정에 있어서는 '동독지역추진기금 (Abschubfinanzierung)'으로 부터의 예산이 이미 고려됨; 동독 지역 조정 연금액은 평균 순 임금 960 DM을 기준으로 할때 45년 근속 후 평균 672 DM에 달함. 기한부로 지급되는 사회수당은 연금수입이 한계액 495 DM 이하로 되지 않도록 하는 것이 그 취지이며 이는 사회 부조 대체금이 아니라 최저 연금으로 보아야 함. 1992.1.1 부터 동독에 기타 급여법이 적용되고 연금신규 수급을 위한 신용보호는 1995.6.20 까지 부여됨.
- 9) 동독의 기존규정은 자녀 수, 자녀 연령, 취업자의 가족관계에 따라 휴가일수에 구분을 두었는데 14세 이하의 자녀가 5명 이상일 경우는 최고 휴가일수는 13 주 있음. 질병 수당액 역시 이에 상응하여 구분됨. 이에 반하여 서독의 규정은 8세 미만 자녀의 질병 간호를 위해 연간 5일 까지의 휴가를 부여함.
- 10) 일반적으로 임금 비용의 100% 부담 및 물건비 조달을 위한 무이자 대부가 규정됨. 동 규정은 1991.6.30 까지 적용됨.
- 11) M. Helfert: Arbeitspolitische Aspekte industrieller und sozialer Modernisierung der DDR, in: WSI-Mitteilungen 10/1990, S. 668-680, hier S. 678 참조.
- 12) Frankfurter Rundschau v. 15. 03. 1990 에 전문 실림.

- 13) Stolz-Willig 에 의하면 동독의 탁아소 시설은 80%, 유치원 시설은 94%, 전일 탁아소 시설은 90% 이상 충당됨. B. Stolz-Willig: DM morgen, Wirtschaftsaufschwung übermorgen, Frauenpolitik . . .? in: WSI-Mitteilungen 5/1990, S. 282-289, hier S. 286 참조.
- 14) H. Lampert: Sozialpolitische Aufgaben der Umgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33/1990, S. 27-32, hier S. 32 참조.

< 參 考 文 獻 >

- Bäcker, Gerhard: Sozialpolitik im vereinigten Deutschland. Probleme und Herausforderungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/1991, S. 3-15.
- Ders./Johannes Steffen: Was soll wie vereinigt werden? in: WSI-Mitteilungen, 5/1990, S. 265-281.
- Helfert, Mario: Arbeitspolitische Aspekte industrieller und sozialer Modernisierung der DDR, in: WSI-Mitteilungen, 10/1990, S. 668-680.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Die soziale Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld/Zimmermann: Deutschland-Handbuch, Bonn 1989, S. 308-325.
- Lampert, Heinz: Sozialpolitische Aufgaben der Umgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/1990, S. 27-33.
- Schmähl, Winfried: Finanzierung sozialer Sicherung bei einer alternden Bevölkerung in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/1991, S. 28-39.
- Vortmann, Heinz: Die soziale Sicherheit in der DDR, in: Weidenfeld/Zimmermann: Deutschland-Handbuch, Bonn 1989, S. 326-341.
- Winkler, Gunnar: Sozialunion- Sozialpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 8/1990, S. 528-535.

# 서독의 정치제도

에크하르트 예세 \*  
(Eckhard Jesse)

## 1. 정치제도와 독일문제의 연계

통독전 구서독의 정치제도는 안정적이 었다. 80년대에 있었던 애국적 좌파로부터 신우파에 이르기까지 각종 상이한 단체가 중립화 독일통일을 강력히 주장하고 나섰지만 정치제도에는 아무런 동요가 없었기 때문이다. (1) 비록 어느정도 액센트가 다르기는 했지만 전후 모든 주요 정당은 서독의 정치제도가 서방동맹체의 처분에만 맡겨지지 않는 않도록 하였다. 서독체제의 자기인정화 (Selbstanerkennung) 작업은 훨씬 적극적이 었다. 통일보다 자유추구(Freiheit vor Einheit)라는 정치적 방안은 자유와 통일이라는 양대원칙간에 적대성이 없으면서도 긴장관계가 존속한다는 공식에 기초하고 있다. 1989/90년 동독의 변혁과 더불어 재통일은 달성되었는데, 이는 비단 정치적 책임자들만의 경사가 아니 었다. 기본법 제23조에 의한 동독의 서독에의 가입으로 새로운 헌법이 제정될 필요가 없 었다.

기본법은 그 규정에 따라 1990년까지의 과도기에만 적용되는 것이 었다. 즉, 기본법 전문은 "전독일민족은 독일의 통일과 자유가 자유스런 자결권 행사에 의해 성취될 수 있도록 최대한 노력해야 한다" 라고 기술하고 있다. 그리고 기본법 제146조에는 "본 기본법은 독일민족이 자유스럽게 결정한 헌법이 발효하는 날 그 효력을 상실한다" 라고 되어 있다. 이와 같은 잠정헌법적 성격은 제헌회의가 국민의회(Nationale Versammlung)가 아니라 헌법제정위원회 (Parlamentarischer Rat)라고 명명됨과 동시에 헌법을 기본법이라고 명명한 후 국

---

\* 트리어(Trier)대학 정치학 연구소 연구원



민부표에 회부하지 않았던 사실로 잘 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 기본법의 구조는 다른 국가의 헌법과 차이점이 없다.

50년대와 60년대의 정치토론 과정에서 여하한 형태의 개헌도 재통일의 기회를 제한할 가능성이 있기 때문에 개헌이 필요없다는 견해가 자주 대두되었다. 이와같은 견해는 후일 아무런 의미가 없게 되었는데 이는 곧 사람들이 재통일의 전망에 대하여 얼마나 회의적이었는가를 잘 나타내 준다. 재통일 명제인 기본법의 전문을 삭제해 버리자고 주장한 사민당 정치인들(한스 아펠, 위르겐 슈무데)의 견해는 절대 다수의 지지는 고사하고 자당내에서조차 호응을 받지 못했다. 그에 반하여 서독의 주권이 과연 어느 정도인가라는 문제가 각계로부터 비판적으로 대두되기 시작했다. 특히 1988년도 람스타인(Ramstein)과 렘샤이트(Remscheid)에서 있었던 미군용기 추락과 같은 엄청난 사고가 일어나자 미국이라는 보호국의 태도와 관련한 문제점이 대두되었다. 그러나 서독은 통일된 이후 오늘날까지 여하한 형태이든 민족주의에의 복귀와는 큰거리감을 유지하고 있다.(2) 그러나 이에대해 민족금지를 부정하는 태도라고 말하는 사람조차 없지는 않다.

## 2. 국가조직상의 원칙

독일통일이후 계속 적용되고 있는 국가조직상의 원칙은 기본법 제20조에 상세하게 기술되어 있다. 국가조직상의 원칙이란 공화국원칙, 민주주의원칙, 연방국가원칙, 법치국가원칙, 사회복지국가 원칙을 일컫는다. 기본법 제20조는 이와 같은 원칙을 포함하고 있기 때문에 "요약형태의 헌법"(3)이라고 표현되기도 한다.

공화국 원칙의 명기는 독일역사 고찰을 통해 잘 설명할 수 있다. 공화국이란 군주국이 아닌 정체를 뜻한다. 민주주의 원칙은 국민주권의 원칙에 근거한다. 그렇지만 서독은 대의제도가 잘 발달되어 있고 이 제도의 개혁시도가 거론되기는 한다 하더라도 이와 같은 제도속에 직접민주주의적 요소 (Plebis-

zitaere Elemente)는 거의 찾아볼 수 없다. 또한 논란이 되는 민주주의 원칙중의 하나인 다수결원칙의 한계도 있다. 전제국가와 각 개별주간에 조화를 이루고 있는 연방국가원칙은 각주에 입법, 행정, 사법에 걸쳐 적정한 권한을 부여해주고 있다. 현실정치의 추세는 대체적으로 연방주의의 약화 형태로 가고 있다. 법치국가원칙은 주로 법적안정성을 의미하지만 결코 형식적인 법치주의 사상이 우선하지 않도록 하고 있다. 기본법 제1조에서 제19조까지 명기된 기본권은 3권을 구속한다. 법치국가의 특징인 입헌제도상의 3권 분립은 오늘날, 의회제도의 조직원칙에 부응하여 입법부와 행정부간의 대체적인 권력연계를 약화시켜 버렸다. 사회복지국가원칙은 사회복지적 안정에만 기초하는 것이 아니라 사회복지적 참여의 원칙에도 근거하고 있다. 따라서 사회복지적 기본권은 기본법에 열거되어 있지 않은데, 그 이유는 노동의 권한과 같은 소송의 대상이 아니기 때문이다.

이와 같은 국가구조적 원칙과 더불어 사회의 각종 책임있는 세력들은 비록 원칙수행상 견해가 부분적으로는 상이할지라도 합의점을 유지하고 있었는 바, 대체적으로 다음과 같다. 즉 사민당은 사회복지국가를 강력하게 추진하면서 민주주의 원칙을 사회의 민주화라는 방향으로 해석하고자 하였음에 비해 기민당과 기사당은 연방국가적 원칙을 계속 발전시키면서 법치국가와 사회복지국가간의 긴장관계가 발생할 경우 법치국가를 우선시하였는데, 그렇다고 복권추첨에서조차도 사회복지적 법치국가에 대해 의문을 제기한 적은 없다.

### 3. 헌법기구

기본법에는 국민으로부터 나오는 국가권력을 수행하는 입법, 행정, 사법권을 구체화하는 기구가 열거되어 있다. 이와 같은 헌법기구로는 연방하원, 연방상원, 연방정부, 연방대통령, 연방헌법재판소를 비롯하여 연방대통령 선출만을 위해 구성되는 연방회의와 같은 것을 들 수 있다. 연방회의는 연방하원의원과 각주 의회가 선출한 연방하원 의원과 동수인 대의원(역자주: 대통령 선거인단격)으로 구성된다. 각주에는 연방하원 대신 주의회가 있고 연방

정부 대신 주정부, 연방헌법재판소 대신 주헌법재판소가 있는데 다만 나머지 두가지 기구에 상응하는 기구는 없다.

독일연방하원은 매 4년마다 주민에 의해 선출되는 연방의회이다. 연방하원은 연방수상을 선출하며 특수한 2가지 전제조건 하에서만 연방대통령에 의해 해산될 수 있다. (연방수상 선출시 및 연방수상에 대한 신임부표시 다수의 동의가 없을 경우) 지금까지 임기만료전에 연방하원이 해산된 것은 다음 2번의 경우 뿐인데, 이는 서독 정치제도의 안정성을 말해주는 증거이기도 하다. 1972년도, 브란트가 이끌던 연립정부가 다수의 지지에 실패하였을 때와 1983년도, 쿨의 영도하에 구성된 연립정부가 국민부표와 같은 방법(역주 : 조기총선으로 국민의 신임을 물음)으로 정당성을 얻고자 하였을때 연방하원이 해산되었던 것이다.

각 주정부대표로 구성된 연방상원은 각주가 연방의 입법과정에 참여하는 기구이다. 그렇지만 정당국가적 요소와 연방국가적 요소는 대체적으로 중복되고 있다. 1972년부터 1982년에 실제로 있었던 것 처럼 연방하원과 연방상원 내에서 여·야당간의 의석의 분포가 서로 다르면 입법업무가 지연될 수도 있다. 이경우 정치적 책임소재는 법적 구속력이 있는 중재위원회의 소집을 통하여 판가름 난다. 그 결과 하원에서의 야당이 연방상원의 협조를 얻어 소수 정당으로서의 야당의 위치 전도를 모색한다면 그와 같은 야당이 과연 정치적 임무를 훌륭히 수행하였는가라고 국민들로부터 의문이 제기될 것이다.

연방정부의 업무수행방식은 - 연방수상이 연방대통령에게 각부장관의 임명을 제청하고 - 다음과 같은 3대 원칙에 따라 수행된다 : 수상이 정치노선을 결정하는 수상원칙(Kanzlerprinzip), 수상이 설정한 정치노선내에서 각부에 대해 장관만이 책임을 지는 관할원칙(Ressortprinzip), 장관간에 견해차가 있을때 연방정부가 결정을 취하는 합의원칙(Kollegialprinzip)을 말한다. 그중에서 가장 중요한 것은 수상원칙이다. 이미 아데나워 시대에 수상민주주의(Kanzlerdemokratie)라는 명칭이 등장하였는데, 에르하르트와 키징거가 연방

수상을 재임하던 경우를 제외하면, 오늘날까지 "독일연방공화국의 국내정책에 있어서 표준적인 방향제시의 기준"(4)이 되었다. 이것 역시 정치제도의 안정성을 설명해주는 것중의 하나이다.

연방대통령은 독일연방공화국을 대내외적으로 대표하고 법률에 최종서명만 하는 등 형식상으로 국가를 대표하는 임무만을 갖고 있지만 그 기능을 과소평가해서는 안된다. 왜냐하면 연방대통령의 일거수 일투족의 양식에 따라 정치통합에 기여하기도 하고, 그리고 정치적 분위기에 영향력을 미칠수도 있기 때문이다. 이와 같은 역할은 바로 1989년에 재선된 바이체커가 다양하게 보여준 바 있다. 재선은 단 1회에 한해 가능하다.

연방헌법재판소는 헌법 수호를 위한 일종의 최후의 보루이다. 연방헌법재판소의 권한은 정부조직 논쟁시 중재로부터 시작하여 연방과 주간의 견해차에 관하여 해석을 내리는가 하면 시민의 위헌소원 제기에 대하여 해석하는 등 다양하다. 헌법재판소의 의의는 주로 정치적 쟁점(임신중절 문제, 병역기피, 정당자금조달 등이 대표적인 실례중의 일부)에 관한 결정으로 파악할 수 있다. 연방상원의 역할에 관하여는 가끔 의회내 야당(상원에서 다수를 차지하고 있을 경우)이 이 기관을 입법기관의 대치용으로 필요로 하기도 하는데, 이야말로 정치적 분쟁해결을 위한 "전형적으로 독일식인" 형식주의의 한 표현이라 할 수도 있다.

전반적으로 훌륭하게 기능을 수행하고 있는 헌법기관은 서독의 정치제도 발전의 전제조건이자 그 결과라 하겠다. 지금까지 정치제도에 대한 정당성 위기는 한번도 없었다. 바이마르공화국 헌법은 물론 다른 어느 서유럽 민주국가 의 것과 비교해 보더라도 헌법체제에 아무런 심각한 구조적 결함이 발견된 바가 없다. 바이마르 헌법체제의 위기가 무엇보다도 헌법의 구조적 결함(비교선거제도, 건설적 불신임제도의 부재, 대통령과 수상의 2원주의 등)으로 설명될 수 있음에 비추어 볼때 구 서독의 정치체제는 공고하다고 말할 수 있다.

## 4. 체제의 특징으로서의 자유민주주의 기본질서

헌법제정위원들은 바이마르공화국의 몰락을 목격하였었다. 바이마르공화국의 헌법은 적으로부터 자신을 방어할 줄 모르던 헌법이었다. 그 결과 서독의 정치제도는 고난에 찬 과거의 경험으로부터 귀납적 결론이 도출된 비권위적 제도로서 이해되고 있다. 극좌세력이나 극우세력은 아예 발붙일 틈이 없도록 하고 있다. 헌법체제는 논쟁의 소지가 많은 민주주의 원칙에 입각하고 있지만 자유민주주의 기본질서에 위배되는 단체(기본법 제9조 2항)와 정당(기본법 제21조 제2항)에 대하여서는 금지조치가 가능하다. 민주주의의 방어성은 헌법체제의 가치성과 일치하는 것이다. 바이마르공화국의 경우 헌법 조항이 적정한 다수의 지지가 있으면 개정될 수 있었음에 반해 기본법 제1조와 제20조와 같은 특정원칙은 입법권자에 의해 삭제될 수 없도록 되어 있다. 이와 같은 신성불가침적인 가치기준은 자유민주주의 기본질서와 대체적으로 일치하는 것인데, 연방헌법재판소는 1952년 사회주의 제국당(Sozialistische Reichspartei)에 대한 불법판결을 통해 처음으로 이를 구체화하였다. 비록 기본법 제79조 제3항에 명기된 1조와 20조에 대한 기본법 개정불가 원칙을 통해 혁명을 방지할 수는 없다 할지라도 기본법 반대자들이 기도하는(나치운동에서와 같은) 법을 이용하려는 도전을 어렵게 만들 수는 있다.

70년대와 80년대에 비교해 볼때 50년대와 60년대에 걸쳐 논쟁이 되었던 민주주의에 관한 어떤 기준이 정해진바 있다.(300건 이상의 불법단체 판결 및 2개의 정당금지조치) 그 당시의 상황이 기소법정주의 원칙에 치중하였음에 비해 그 이후에는 기회균등원칙이 오히려 많이 적용되었다. 즉, 위헌적이라고 판단된 집단은 정치적으로 배제되어야 하였지만 이와 같은 것이 항상 명확한 결론을 맺지는 않았으며 그 결과 애매한 상태로 진행되기도 하였다. 당시 정치문화가 변화 했지만(참여의 증가와 정치적인쟁을 선호함) 이것이 꼭 특히 좌경세력과 같은 정치적 극단주의와의 타협을 강요하지는 않았다.(5)

1972년 1월의 소위 급진주의 금지조치 - 각 연방주의 수상들은 공무원과 공직직원자들에게 헌법에 충성할 것을 상기시킴 - 는 하나의 불행하고도 특징적인 사례이다.

#### 5. 정치적 의사결정

서독의 정치적 의사결정은 주로 정당에 의해 이루어진다. 오늘날 정당의 전지전능을 자인하는 교만성, 지나친 관직독점, 부패, 비대해진 당기구, 부정한 정당자금 등 정당이 권한이상의 것을 행사하고 있음에 비추어 볼때 정당이"너무 지나친 대우를"(6)받고 있다고 볼수 있다. 그 결과 최근 수년간에 걸쳐 일종의 정당협오감이 일어나 기도 했다. 그럼에도 불구하고 서독의 정당민주주의는 그 기능이 매우 훌륭했다. 한때의 대정당간의 극심한 이데올로기적 대립은 언마되면서 세련되어졌다. 따라서 꼭 어떤 특정계층을 겨냥하지 않으면 안되면서도 모든 정치세력과 사회세력내의 유권자로부터 지지를 받는 국민정당의 육성이 중요하게 되었다.

정당의 발전은 정당제도에 대한 아무런 영향을 미치지 않고 진행되지는 않았다. 주로 참신한 신·구교 합동적 정당인 기민당/기사당에게 유리한 정당통합 운동이 일어나 구교중심의 중앙당을 대체하기에 이르렀는가 하면, 사민당은 1959년도 바트 고데스베르그(Bad Godesberg)강령을 통해 이데올로기적 잔재를 청산한 후 "동지들의 지원"하에 기반을 다지기 시작했다. 사실상 유권자들은 선거시 매년 양대진영으로 대치된 여·야 가운데서 한 정부를 결정하였다. 1969년도와 1982/83년도에 있었던 정권교체시 유권자의 지지율 이상으로 강한 영향력을 행사했던 자민당의 역할이 매우 컸다. 자민당은 의회진출 차단조항 하한선인 5%선을 겨우 넘었지만 기민당/기사당 및 사민당과 어깨를 나란히 하면서 실력을 과시할 수 있었다.

80년대 초반 이래 대대적인 원외부쟁 운동으로부터 생성된 환경보호정당인 녹색당이 등장하였는데, 이들은 기성정당에 대한 근본적인 대안(Alternativ)

이라고 주장하고 있다. 근본적으로 다른 대안은 프로그램 내용 뿐만아니라(녹색당은 환경보호 정책에 대해서만 대안을 제시하고 있는 것은 아님)에 있어서는 물론, 다른 정당에 대한 전략에 있어서도 공히 적용되는 것이다. 녹색당은 "기성정당 반대정당"으로서 대다수 지지자들의 의견에 따르면 연정을 통해 정부에 참여할 의지도 없으며, 대다수의 반대자들의 의견을 따르면 또한 그러한 능력도 없다는 것이다. 그렇지만 점점더 "현실정치적" 세력이 당내에서 강해져 정치에서 일익을 담당하게 될 것으로 보인다.

사회단체 제도에 있어서도 서독에서는 제1공화국 당시 그 정치제도의 기능에 큰 지장을 초래했던 것과 같은 양극적 극한 대립은 전연 없었다. 고용주 연맹과 근로자연맹간의 분쟁은 극심하기는 하였지만 결국 타협이 모색되는 전통이 정착되었으며, 사회복지적 파트너십이란 용어가 단지 상징적인 의미로만 쓰이지 않고 있다. 또한 사회는 세속화 - 신도가 계속 줄어들어 교회와의 결속은 전반적으로 약화되고 있음 - 되어 임신중절과 같은 특수한 문제점이 여전히 대두되고 있음에도 불구하고 교회의 정치적 영향력은 퇴조하였다.

언론 역시 정치적 의사결정에 큰 영향력을 행사하고 있다. 신문이 사기업에 속해 있는데 (증앙지화 현상의 불가피성으로 인하여 지방지의 다양성을 제한함)반해, 라디오방송과 텔레비전방송은 오래전부터 공영으로 유지되고 있는데, 몇년전부터 유선이나 인공위성을 통한 중계방식을 활용하는 새로운 신 미디어가 등장하였다. 상업방송의 공공기구로서의 책임에 관한 의견은 정치적 여론에 미치는 미디어의 파급효과에 관한 문제와 마찬가지로 심한 견해차이를 보이고 있다.

## 6. 결 론

통독전 서독의 진전상황이나 통일된 독일의 위상과 관련하여 과연 독일연방공화국은 서유럽식 민주주의국가인가? 라는 의문이 부단하게 제기되고 있다. 독일의 독자노선(Sonderweg)논쟁은 극복되었는가? 실제로 독자노선이 있었

는가? 독일이 민족사회주의(나치)로 치달았던 것은 어느 정도 정당성을 갖고 있는가? 이와 같은 의문에 대한 대답은 독일이 다른 서구제국에 비해 민족국가 형성과 대의 민주주의 정착이 늦었다는 점에서 찾을 수 있다. 1945년 이후 민주주의 재교육이 시작되었고 전통적인 가치관의 전면적인 폐기가 이루어져 근본적인 변화가 일어났음에도 의문의 여지가 없다. 서독은 서유럽식 민주국가가 되었다. 비록 통독후 신설 연방주에 권위주의적 추세가 없지는 않지만 재통일 역시 이와 같은 발전상태에 아무런 위협이 될 수 없다.

정치문화의 변천이 근본적으로 이루어졌다. 한때 널리 퍼져있던 권위국가적 맹신은 예전의 불명예스러운 논쟁배척적 자세와 마찬가지로 매우 줄어들었다. 그러나 여타 분야(시위, 시민발의)에서 정치 참여적 요소는 증가되었다. 그 결과 쿠르트 손트하이머(Kurt Sontheimer)가 열거한 역사적 잔재(“타산적 전통”, “비정치적 전통”, “독일이상주의 전통”, “논쟁거부전통”, “형식주의 전통”)(8)는 비록 그 정도의 차(이상주의와 형식주의가 가장 적게)는 있을 지라도 매우 줄어들었다. 여론조사 자료가 이를 분명하게 대변해 주고 있다.(9) 이와 같은 변천은 60년대 후반기, 주로 대학생들의 저항운동으로부터 발단되었다. 대학생 저항운동에서 주장되던 변화는 아직 아무런 결실이 맺어지지 못했지만 정부가 이를 제도권 안으로 수렴해 개혁을 추진함으로써 정치제도는 오히려 공고하게 되었으며 그 결과 금진세력은 뿌리를 내릴 수 없게 되었다. 대학생운동은 기타의 진전과 더불어 각종분야에 걸친 변혁을 유발시켰는데 그 중에는 “낭만주의의 복귀”(10)와 같은 것도 있었다. 구 동독지역 주민들은 이와 같은 경험과 또 이와 연계된 부수현상과 같은 경험을 겪어보지 못했다. 윤리적 사상, 도덕적 엄격성, 위기의식을 비롯하여 녹색주의운동의 결과인 문화회의론과 같은 것이 그 어느곳 보다 더욱 강력하게 정치문화적 분위기에 영향을 미치고 있다.

그럼에도 불구하고 독일연방공화국의 정치제도는 큰 지지를 받고 있다.(11) 다른 서유럽 민주국가에서는 정치적 좌우급진주의가 전반적으로 지배하고 있



다. 따라서 독일에서 정체성 위기 따위는 거론할 필요가 없다. 신설 5개주의 시민들이 독일연방공화국의 정치제도에 통합되는 과정에서 정체성 모색문제로 어느정도의 어려움을 겪을지는 아직 미지수이다. 구동독 시민들이 독일연방공화국에의 가입을 결정했던 의도는 기정사실로서 불변이며, 그들은 독일의 서쪽지역에 뿌리깊게 정착되어 있는 의회민주주의라는 정치제도를 지지하고 있다.

< 註 >

- 1) E. Jesse: Der "dritte Weg" in der deutschen Frage. Über die Aktualität, Randständigkeit und Problematik einer deutschlandpolitischen Position, in: Deutschland Archiv 5/1989, S. 543-559 참조.
- 2) E. Noelle-Neumann/R. Köcher: Die verletzte Nation. Über den Versuch der Deutschen, ihren Charakter zu ändern, Stuttgart 1987 참조.
- 3) D. Hesselberger: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, 4. Aufl., Neuwied/Darmstadt 1983, S. 131;
- 4) 이에 대하여 K. Nicolauß: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart u.a. 1988, S. 282;
- 5) 예컨대 W. Rudzio: Die Erosion der Abgrenzung. Zum Verhältnis der demokratischen Linken und Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1988 참조.
- 6) 이에 대하여 G. Smith: Das Beispiel Großbritanniens: Parteiendemokratie oder "Parliamentary Democracy ?", in: P. Haungs/E. Jesse (Hrsg.): Parteien in der Krise ? In- und ausländische Perspektiven, Köln 1987, S. 69;
- 7) H. Grebing: Der "deutsche Sonderweg" in Europa 1806-1945. Eine Kritik, Stuttgart u.a. 1986 요약 참조.
- 8) K. Sontheimer: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 12. neubearbeitete Aufl., München 1989, S. 119-128 참조.
- 9) 예컨대 E. Noelle-Neumann/E. Piel (Hrsg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978-1983. Bd. VIII, München u.a. 1983; H. Honolka: Schwarzrotgrün. Die Bundesrepublik auf der Suche nach ihrer Identität, München 1987 도 참조. 특히 부분적 국제 비교도표 S.190-235 참조.
- 10) 이와 동일한 의미로 R. Löwenthal: Der romantische Rückfall, Stuttgart u.a. 1970 참조.
- 11) D.P. Conradt: Changing German Political Culture, in: G.A. Almonds/S. Verba (Hrsg.): The Civic Culture revisited, Boston/Toronto 1980, S. 212-272; W. Weidenfeld/K.-R. Korte: Die Deutschen. Profil einer Nation, Stuttgart 1991 참조.

〈 参 考 文 献 〉

- Beyme, Klaus von: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. 5. Aufl., München 1986.
- Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 6. neubearbeitete und erweiterte Aufl., Opladen 1987.
- Honolka, Harro: Schwarzrotgrün. Die Bundesrepublik auf der Suche nach ihrer Identität, München 1987.
- Jesse, Eckhard: Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung in das politische System. 7. erweiterte und aktualisierte Aufl., Berlin 1986.
- Niclauß, Karlheinz: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart u.a. 1988.
- Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. 2. erweiterte und aktualisierte Aufl., Opladen 1987.
- Sontheimer, Kurt: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 12. neubearbeitete Aufl., München 1989.
- Weidenfeld, Werner/Karl-Rudolf Korte: Die Deutschen. Profil einer Nation, Stuttgart 1991
- Ders./Hartmund Zimmermann (Hrsg.): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, München 1989.

# 신 탁 처

위르겐 투렉\*  
(Juergen Turek)

## 1. 목표 및 기능

신탁청은 1990년 6월 17일 구동독 인민의회가 의결한 신탁법 및 구동독과 서독간의 통일조약에 기초하여 운영된다. 신탁청은 공법상 연방에 직속된 공법인이다. 연방재무성 산하에 있는 동 기관의 주된 과제는 통일조약 25에 의거 “구동독 기업(VEB, 원뜻은 인민공유기업)을 경쟁력 있게 구조 개편하고 사유화 하는” 데 있다. 8천개 이상의 구동독 국영기업체 및 수많은 부동산은 민간법인체 예를 들어 주식회사 및 유한책임회사로 전환된 후에 신탁청의 관할 하에 놓이게 되었다. 신탁청은 과거의 중앙통제 경제구조를 서독의 사회적 시장경제질서 형태로 전환시키는 역사적으로 유일 무일한 임무를 띤다. 신탁청의 설치 이래 그 조직, 구조 뿐 아니라 새로운 경제구조에로의 전환 절차는 신설 5개주내 심각한 경제문제와 관련하여 항상 비판의 대상이 되어 왔다.

## 2. 구 조

신탁청은 감독기구로서 23명으로 구성된 행정위원회와 지휘부 기구로서 이사회를 두고 있으며, 동 이사회 초대이사장은 라이너 고올케(Rainer Gohlke), 그 후임은 데를레프 로베더(Detlev K. Rohwedder)였다. 1991년 4월 테러리스트에 의한 로베더 청장 암살 이후 이사회 임원이었던 비르기트 브로이엘(Birgit Breuel)이 이사장으로 선임되었다. 신탁청 행정위원회는 신설 5개주 주지사, 사용자대표 및 은행대표 및 근로자대표로 구성된다.

---

\* 본(BONN)의 언론인

지휘 조직의 근본적인 특징은 선형조직(Matrixorganisation)으로, 이에 따라 개별 이사 책임부서에 기능 및 사업책임이 부여된다. 각 부서에는 그 기능에 따라 동시에 다수의 부속분야를 두어 각 부문을 제각기 자체의 경제적 장래에 대한 책임을 떠맡게 된다.

신탁청의 이사회는 분야별로 아래와 같이 구분된다.

- 회장단(에너지 분야 사업책임, 기본원칙문제, 통신, 법, 조직, 전산처리, 연방 및 구주공동체 접촉, 재심 등의 기능책임)
- 1부에서 5부까지의 기업 관장분야 : 산업부문에 따라 상이한 기능을 띠는 부조직으로 구성되어 있으며, 기업청산, 행정 및 재원 재조달과 관련한 사유화 정책 등이 그 주요 업무임.
- ‘각 주 문제 및 각 주 지부’ 이사회 부문 : 신설 5개주내 15개 지부에 관한 지부의 사업책임 및 일반적인 각 주 문제 조정 등의 기능책임
- 인사, 재정 이사회 분야 : 인사, 노동시장, 사회문제, 기업재정, 회계, 예산 등 분야에서의 기능책임(1)

신탁청의 15개 지부는 우선 그 지역내 중소기업(1,500명 미만의 고용원)의 사유화에 책임을 진다. 개개 지부의 구조에 대한 결정은 그 지역내 요구사항에 따라 그 해당지부장에게 위임된다. 지부장은 지역차원에서는 베를린 신탁청 본부의 개별부서와 동일한 결정권을 갖는다.(2)

### 3. 1991년도 1차 평가

1991년도 중간평가에 의하면 신탁청의 사유화로부터 나온 총 이윤은 이제까지 5조 7780억 마르크에 달했다 한다.(3) 1991년 4월 보고서에 의하면 이중 약 50만 일자리가 동독지역내에 확보되었다고 한다. 330개 기업은 현재까지 회생 불가능한 것으로 간주되고 있다. 1991년 3월말까지 1,261개의 기업이 사유화 되었는데, 그 403개 기업은 1990년도 하반기중에 853개 기업은 1991년도 1/4분기중에 매각되었다. 이는 동독5개주내 생산기업체의 약 1/8에 해당된다.

## 31. 신탁청

매각된 기업의 약 2/5는 기계, 차량제조, 철강, 함석, 금속제품 제조업체이며, 약 30%는 식료품 및 기호품 산업, 17%는 전자, 정밀기계 및 광학산업 그리고 12%는 화학산업에 해당된다. 3억 마르크는 약 15,200개 숙박업 및 소매상 매각으로부터의 수입이었다. 사유화에 의해 유발된 투자유치액은 신탁청에 의하면 사유화기업 인수자의 약속액으로는 5백6억 마르크에 달한다고 한다. 신탁청에 의하면 3월말 현재 2천여명 이상의 관심을 표명한 원매자가 있다고 한다. 58개 기업은 자지단체에 지방자치 범주 안에서 신탁청 재산으로부터 지방자치단체에 이양되었다.

신탁청 활동의 예로서, 기업조업 중단에 경우에는 구동독 항공회사 '인터플러그' (Interflug)의 청산, 그리고 1991년 1월 31일 아이제나흐 소재 바르트부르그 자동차의 조업중단을 들 수 있으며, 기업정비(Sanierung) 과정에 있는 것으로는 1991년 3월초 구 재무를 면제받은 예나의 칼 짜이스 광학회사의 예를 들 수 있다.(4) 브르기트 브로이엘 신탁청장은 1991년 4월 본(Bonn)사무소를 개설함에 있어서 이제까지의 기업매각시 계약서상 합의된 약 5백억 마르크 상당의 투자액은 수공업 및 중산층 소유의 구동독기업에 긍정적인 영향을 미쳤다고 말한 바 있다. 본(Bonn)사무소는 의회와 협력하고, 특히 신설 5개 주 출신 국회의원을 독려하는 기능을 가지고 있다.(5) 뿐만 아니라 신탁청은 외국자본 유치 노력을 배가하고 있으며, 동독이 유럽에서 '닫힌 시장' (Closed shop)이 되는 것을 저지하려 한다.(6) 1991년 4월까지 이미 64개의 신탁청 관할 기업이 불, 영 등 구주공동체 국가와 스웨덴 그리고 미국, 오스트리아 등 50개 투자가에 매각되었다.(7)

### 4. 문제점 해결구조

신탁청 활동은 다양한 법적, 경제적, 경영상, 그리고 정치적 문제의 극복과 긴밀한 관계에 있다. 예를 들어 어려운 법적문제는 소유관계, 시장상황 및 시장기회의 복잡한 분석, 경제적, 환경적으로 과거 동독이 남겨준 폐해를 극복하는데 필요한 대규모 재정지출 그리고 과도기간중 필요한 기업자금 창출을

위한 지출 등에 있어서 전형적인 복잡한 문제를 보여주고 있다. 그밖에도 신설 5개주내 신탁청의 활동은 긍정적인 관점에서 그리고 부정적인 관점에서 심리적인 효과를 보여주고 있는데, 이는 40년만에 와해된 사회주의 경제에 대한 시장경제적 행태와 그곳에서 경제적 성공을 추구하는 인간들에게서 나타난다. 한편으로는 신탁청은 기회와 희망을 약속하는 새출발을 상징하고, 또한편으로는 세인의 눈에는 신탁청이 ‘팔아넘기는’ 인상을 주는 기관으로, 그리고 구 경제체제의 성취를 무시하는 관청으로 비쳐지고 있다.

신탁청의 조직 및 일처리 방식에 대해서는 그 경제적 유용성 뿐만 아니라, 효율성이라는 측면 그리고 정당정치적 영향력 문제와 관련 비판이 제기되고 있다. 자유로운 민간투자활동, 보다 많은 고용과 보다 많은 세입을 올리면서 사회적으로는 그 파급비용을 절감하고자 하는(8) 엄격한 사유화정책에 대해 적극적인 노동시장, 산업정책, 구조정책에 연결된 기업정비 입장이 대립되어 있다.(9) 이러한 입장의 차이는 서독에서의 전통적인 질서와 경제정책적 대립 문제를 보면 더욱 뚜렷해진다.

신탁청이 재산관리를 맡는 기관으로서 연방재무성 산하에 놓여야 할지 아니면 경제질서정책에 책임이 있는 감독관청으로서 연방경제성 산하에 놓여야 할지에 대해서 논란이 되고 있다. 과도한 중앙집권주의 및 강력한 관료주의화는 또다른 비판요소가 되고 있다. 기업조업 중단 및 기업통합의 증가와 신설 5개주내 실업률이 격증에 직면, 신탁청의 일처리 방식이 사회적으로 납득될 수 있는가에 대한 회의도 야기되고 있다. 특히 동독의 관점에서는 신탁청과 지방자치단체간의 대화의 결핍, 그리고 너무 엄격한 사유화, 그리고 기업조업중단 정책 등이 이에 해당한다. 이에 반해 서독에서는 신탁청이 너무 지원 의존적 사유화정책을 펴고 있다고 반대로 비판을 받고 있다. 매각 또는 기업인수에 장애가 되고 있는 구동독기업의 평가기준 결여 또한 비판되고 있다. 이처럼 성공을 거두지 못하고 있는 이유로서 사유화 절차가 너무 장기적이고 비용이 많이 든다는 점이 지적되고 있다. 그밖에 사유화 절차에 가담하고 있는 사람들의 “부패유혹”, “구연출 이용” 등이 개개 사유화 절차를 효과적으로 지

연시키거나 자기 이익으로의 악용 그리고 구동독인이 전망있는 기업으로부터 사실상 배제된 사실 등도 지적되곤 한다.(10) 신탁청이 사회정책적으로 부담이 적은 기업정비 정책보다 사유화 정책에 우선순위를 부여하고 있다는 비판과 관련 1991년 3월 정치권내에서 중요한 결정이 내려졌다. 콜 수상, 신설5개주 수상, 일부 연방각료 및 신탁청 지도부는 구동독 경기부양을 측면 보강하는 협력의 새로운 원칙에 합의를 보았다. 여기서는 특히 신탁청의 활동과 국가와 지방정책, 노동시장정책 및 사회간접자본 정책이 마찰없이 움직이도록 하는 것이 선결문제였다. 기업정비 조치는 노동시장정책적 관점에서 볼때 사유화 노선과 동등한 위치를 차지하게 되었다.(11) 그뿐만 아니라 1991년 3월 15일 연방하원은 정부여당의 찬성투표하에 구동독 공유기업을 의미있게 사유화하도록 할 수 있도록 기업분할을 허용하는 이른바 ‘기업분할법’(Spaltungsgesetz)을 통과시켰다.(12)

하원에서 야당의원들은 동 법안 토의시 새로운 발의를 통해 보다 더 효과적인 질적으로 다른 조치를 요구했다. 여기서 기업정비정책이란 무엇보다 일 자리를 확보하고 사회적인 안정을 꾀하는 진정한 국가의 임무로서 정의되어졌다. 특히 동독지역내에 있어서 기업분할법에 의해 가능해졌던 1992년 12월 31일까지 독일민법 613 a조(기업이양에 있어서 노동자 권리규정)의 시한부 정지를 둘러싼 의견갈등이 첨예화 되었다. 그밖에 신탁청의 활동을 무시하고 통제할 수 있게 하기 위해 동 청의 관할권을 연방경제성에 이양하고 그리고 광범위한 권한을 가진 ‘독일하원 신탁청특위’ 설치를 통해 업무를 개선하려는 것이었다.(13) 정당정치 차원에 있어서 신설 5개주내 상황이 잘못된 원인에 대해서도 논란이 있었는데, 이는 한편으로는 근본적으로 구동독 국가관료주의의 ‘유산’이라고 하고, 또 한편으로는 경제정책 책임자들의 그릇된 경영이라는 것이라는 주장으로 대립되었다.

노동조합측에서는 현재 매각대상인 기업을 사유화 하는 대신 국가관리 공사로 하자는 요구가 있었다. 벨기에 또는 스페인 등 여타 구주국가에도 그 자체 국영공사가 있는 점에 비추어, 독일도 이러한 사례를 따를 수 있으며 여기서



얻어지는 수익으로 미래의 과제를 극복하는데 이용하자는 것이었다.(14) 신탁청 사업방식을 전적으로 다르게 보완하는 방안은 경제연구소 분야에서 제시되었다.(15) 공적 경매방식(Offentliches Versteigerungsverfahren)이라는 대안이 이제까지 실시되어온 기업평가와 잠재적인 원매자와의 매각기업 가치 및 위험분담에 관한 개별적인 상담에 의한 기업사유화 절차를 대체할 수 있다는 것이다. 이로써 투자자는 경매를 통해 부수적인 이익을 얻을 수 있다는 것이다. 매입자의 자기자본 부담분을 제외한 매도가격은, 기업성공에 따라 점차 변제해 나가는데 우선 신탁청 고정이자를 지불하며, 그 채무를 맡는다. 만약 기업이 성공하지 못할 경우 동 기업은 신탁청에 반환되게 되며, 새로 경매에 부쳐 청산토록 한다는 것이다. 동 모델에 있어서 매입자의 재정적인 위험부담은 유한책임 즉 자기자본 부담분에만 한정된다는 것이다. 모든 매입자에 있어서 이러한 자기자본 부담은 총재산에서 동등한 퍼센트를 유지해야 한다는 것이다. 마르크로 표시된 절대적인 위험부담은 가능한 매입자의 자산능력이 클수록 커진다는 것이다. 그뿐만 아니라 새로운 기업인수에 따른 위험부담은 전체재산에 누진 비례하여 보다 높은 의미를 가지기 때문에 매각자도 새로운 기업에 관여하는 것이 충분히 보장된다는 것이다. 또한 기업의 성공 가능성이 희박한 경우에도 신탁청에는 하등의 불이익이 초래하지 않게 되는데 그 이유는 신탁청 자체가 현 규정의 범위내에서도 개별적인 경우 재정비자로 대두되기 때문이다. 잠재적인 기업가 역시 기업가적인 기회와 위험부담을 판단할 뿐이며, 이에 따라 그가 제시할 조건을 낼 수 있기 때문에 상황을 개관할 수 있다는 것이다. 신탁청은 이로써 “자기책임 요구조건” 즉 매각자의 자기자본 지분에 대한 요구 또는 이자지불에 대한 소홀여부를 감독해야 한다는 것이다.(16)

##### 5. 구동독 신설주에 있어서 신탁청의 경제적 성공에 대하여

1990년 10월 3일 독일통일 이후 동독경제의 재편과정은 서방진영의 재정지원으로 추진되기 시작하였다. 독일통일 기금 및 구주재건은행(European Reco-

very Programme : ERP)의 특별 재정자금 및 재정기구는 공공재원 및 신설 5개 주내 사유화·기업 정비에 대한 차관의 범주를 결정했다. 그밖에 1991년 7월부터 1992년 7월까지의 기한부로 인상된 세입이 있었다. 구주재건은행의 차관은 동구기업에 대한 수출재정지원, 기업의 근대화 및 구조개편, 환경보호 계획 및 주거공급 개선에 있어 중요한 의미를 갖는다. 1991년 초 제시된 구주재건은행의 투자계획에 의하면 96%의 대부에 이자율은 7.5%에 달하고 있다. 이러한 차관계획은 연간 5억 마르크까지의 매출액을 가진 기업만을 특혜대상으로 하였다. 신탁청 기업 또한 동 차관을 신청할 권리가 있다. 주거지역 및 근대화 계획에 있어서 이자율 인하는 연방예산으로 부담되어진다.(17) 구조개편 과업이 어려운 만큼 성공 역시 매우 더디게 나타났다. 1991년초 신설 5개주 내에는 약 80만명의 실업자 및 약 180만명의 단축근로자(Kurzarbeiter)가 있었다. 동독 신설 5개주의 경제지표 특히 취업상황은 1991년 중반까지 하등의 근본적인 개선조짐을 보여주지 못했다. 그러나 1991년 중반 동독경영자들은 조심스럽게 상황을 낙관화 하기 시작했다. 신설 5개주 경영자에 대한 포르사(Forsa) 설문조사에 의하면(18) 설문자 1/4이 1991/1992년에 일자리수가 보유했 것이라고 믿고 있다. 관료주의는 더 이상 1991년도와 같은 심각한 장애요인으로서 받아들여지지 않고 있다. 1/10의 경영자는 자본문제를 해결했다고 한다. 국민들의 여론도 1991년 초 만큼 회의적으로 나타나지 않았다. 1991년 중반까지의 조심스러운 긍정적인 기대를 배경으로 하여 신탁청의 향후 사유화 및 기업정비 전략성공 여부를 가늠할 수 있을 것이다. 신탁청의 경제적 사유화 전환 임무는 역사적으로 전례가 없는 것으로서 그 성공여부는 후의 시대에야 판단 가능하며, 동 중구라파 국가들의 개혁노력이 성공할 경우에만 비교되어질 수 있겠으나, 서로 상이한 출발 및 전제조건으로 인하여 오직 상대적으론 비교되어질 수 있겠다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) 신탁청 조직에 관하여는 Die Treuhand hat jetzt ihre endgültige Organisationsstruktur, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 12.01.1990 참조.
- 2) Ebd 참조.
- 3) Handelsblatt v. 15.04.1991 참조.
- 4) Mühsame Etappen der Treuhand. Anstalt bedingt erfolgreich. Eine Chronologie, in: Der Tagesspiegel v. 03.04.1991 참조.
- 5) Ebd 참조.
- 6) Breuel 신탁청장은 기업청산에 관한 착안이 부족한 점을 불평함. in: Handelsblatt v. 19. 04. 1991 참조.
- 7) Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13. 05. 1991 참조.
- 8) 예컨대 BDI: Pressemitteilung Nr. 41/91 v. 15.03.1991; Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht, 12. Sitzung, Aktuelle Stunde betr. Verhalten der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Treuhand-Anstalt v. 28.02.1991 참조.
- 9) F. Steinkühler: Die Betriebe in den neuen Bundesländern müssen saniert und nicht verkauft werden, in: Handelsblatt v. 06.02.1991 참조. Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht, 12. Sitzung, Aktuelle Stunde betr. Verhalten der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Treuhand-Anstalt, a.a.O. 참조.
- 10) 예컨대 J. Kandler: Das öffentliche Versteigern von Betrieben käme ostdeutschen Erwerbern entgegen, in: Handelsblatt v. 26.04.1991 참조.
- 11) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressemitteilung Nr. 100/91 v. 14.03.1991 참조.
- 12) Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht, 16. Sitzung, Zweite und Dritte Beratung eines Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen und eines Gesetzes über die Spaltung der von der Treuhand-Anstalt verwalteten Unternehmen v. 15.03. 1991 참조.
- 13) Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht, 16. Sitzung, Zweite und Dritte Beratung eines Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen und eines Gesetzes über

- die Spaltung der von der Treuhand-Anstalt verwalteten Unternehmen, a.a.O. 참조
- 14) F. Steinkühler: Die Betriebe in den neuen Bundesländern müssen saniert und nicht verkauft werden, a.a.O. 참조.
- 15) J. Kandler, a.a.O. 참조.
- 16) Ebd. 참조.
- 17) KfW - Programme für den Ausbau der ostdeutschen Wirtschaft, in: Süddeutsche Zeitung v. 24.04.1991 참조.
- 18) Nur noch Monate. In den ostdeutschen Chefetagen macht sich - nach langer Depressivität-verhaltener Optimismus breit, in: WirtschaftsWoche, 20/1991 v. 10. 05.1991, S. 42 참조.

< 参 考 文 献 >

- Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht, 12. Sitzung, Aktuelle Stunde betr. Verhalten der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Treuhand-Anstalt v. 28. 02.1991.
- Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht, 16. Sitzung, Zweite und Dritte Beratung eines Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen und eines Gesetzes über die Spaltung der von der Treuhand-Anstalt verwalteten Unternehmen v. 15.03.1991.
- Rohwedder, Detlev K.: Brief an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Treuhand-Anstalt, in: Die Zeit v. 05.04.1991.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands — Einigungsvertrag, Bonn 1990.

실	향	민
간	0	민

알프레트 모리스 데 차야스\*  
(Alfred-Maurice de Zayas)

## 1. 개 념

1971년 9월 3일자 실향민(Vertriebene)과 피난민(Fluechtlinge) 문제에 관한 법률(연방실향민법)에는 다음과 같은 것이 규정되어 있다. "① 실향민이란 독일국적 소지자 또는 독일계로서 당시 외국통치하에 있는 독일 동부지역 또는 1937년 12월 31일자 독일제국의 국경 이외에서 거주하던 자로서 제2차 세계대전과 관련된 추방 및 특히 국적박탈 또는 피난으로 인하여 주거지를 상실한 자이다. ② 실향민이란 독일국적 소지자 또는 독일계로서 추방대책의 체결 이후, 당시 외국 통치하에 있던 독일 동부지역, 단치히, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 소련, 폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리, 루마니아, 불가리아, 유고슬라비아, 알바니아, 중국을 떠나버렸거나 떠나는 자이다."(1) 따라서 실향민이라는 개념은 제2차 세계대전 이후 강제이주를 당한 독일인만을 포괄하는 것이 아니라, 1944년 가을 이후의 소개조치로 고향을 잃었거나 1945년 초의 전반적인 피난의 일환으로 고향을 잃은 자들도 포함한다. 즉 이 개념은 소개된 사람들이나 피난한 사람들이 전후행위가 끝난후 그들의 주거지역으로 귀환하려는 의도가 있었다는 점에서 이해되어야 한다. 그러나 이들은 소련측과 폴란드측의 관정에 의해 주거지역에의 귀환이 방해되고 있기 때문에 실향민이 되어버린 것이다. 연방 실향민법은 독일국적 소지자 또는 독일계에 망라하여 규정하고 있는데, 이들은 소위 '제국에로의 복귀'(2)와 같은 운동을 펴고 있는 이주민들이다. 독일계 출신의 피난민과 실향민은 그 배우자와 자녀와 함께 1937년 12월 31일자 독일제국지역에 있었던 자일 경우 기본법 제

---

\* 유엔인권본부 법무담당관

116조 제1항에 따라 "기본법이 의미하는 독일인"이다. 1937년 12월 31일이라는 기준일은 1945년 6월 5일자 베를린 선언에도 명기되어 있는데, 연합국은 베를린 선언과 함께 독일에 관한 정부권력을 인수하였다.

전후 이런 부류에 해당하는 사람들은 1800만명 이상의 중유럽 및 동유럽에 있던 제국독일인과 독일민족계 주민인데, 그중 동프로이센 지역 사람 250만명, 오스트폼머 지역 사람 190만명, 오스트브란덴부르크, 지역 사람 65만명, 슐레지엔 지역 사람 460만명, 수데텐 독일인 350만명, 발틱 독일인과 메멜란트 지역 사람 25만명, 단치히 사람 38만명, 구 폴란드 출신 독일인 140만명, 헝가리 출신 623,000명, 유고슬라비아 출신 54만명, 루마니아 출신 79만명, 러시아 독일인 200만명이나 된다. 대체적으로 인용되고 있는 실항민의 종래 통계치는 1,400만명인데 그중 약 210만명이 피난과 추방과정 및 특히 소위 추방시 저질러진 만행 때문에 생명을 잃었다. 이에 약 200만명에 달하는 정주민(Aussiedler) 또는 후기 정주민들이 가산되는데, 이들은 1950년 이후에 비로소 서독과 동독으로 왔던 사람들이다. 오늘날까지 약 350만명으로 추정되는 독일인들이 동유럽 및 동남유럽에 살고 있다는 점을 유의해 보아야 하는데, 그중 폴란드에 110만명, 체코슬로바키아에 약 10만명, 헝가리에 25만명, 유고슬라비아에 15,000명, 루마니아에 15만명, 소련에 190만명이 있다. 비스바덴 소재 연방통계청의 집계에 따르면 1950년에 약 1,190만명의 독일인 실항민이 살고 있었는데 그중 760만명은 서독에, 370만명은 동독, 50만명이 오스트리아, 약 20만명이 미국 등 기타지역에 분포되어 있다고 한다. 1950년 이래 이 미 두세대로 불어나게 되어 실항민은 그 자녀수와 함께 증가되었다.

## 2. 역사적 위상정립

전후 독일인에 대한 강제이주의 원칙은 이미 1942년 여름 영국정부에 의해, 그리고 미국정부와 소련정부에 의해서는 1943년 여름에야 비로소 수락되었다. 그러나 수십만명에 달하는 순응하지 않는 소수민족의 체코슬로바키아로부터의 추방은 350만명에 달하는 수데텐 독일인의 강제송환, 그리고 100만 제국독일

인의 전반적 강제송환으로 이어졌던 바, 그들은 결코 타향에서 살던 소수민족이 아니었다. 이와 같은 강제추방의 원인은 어디까지나 전승국의 결정에 있었다고 보지 않을 수 없다. 그와 같은 결정이란 다시 건국된 폴란드에게 서부지역을 보상해 주는 것이었는데, 1939년 리벤트롭 몰로토프 협정에 따라 폴란드가 소련에게 상실하게된 동부지역에 대한 보상이었다. 소위 쿠르존 선 이동에 있던 폴란드의 절반지역에는 주로 우크라이나인들과 백러시아인들이 살고 있던 지역이었으나, 약 400만명에 달하는 폴란드인들도 살고 있었는데 그중 약 200만명이 전후에 서부폴란드로 추방되었다. 폴란드에 대한 보상은 애당초 동프로이센 지역과 오버슬레지엔 지역의 일부가 구상되었었다. 그러나 테헤란 회담, 알타 회담, 포츠담 회담이 진행되는 중 각종 청구권이 늘어나 버려 결국 오데르-나이쎄선을 수용하게 되었다. 이와 같은 잠정국경 확정은 "폴란드 서부국경의 최종확정은 평화협정이 체결될때까지 연기한다"라고 되어 있음에도 불구하고 포츠담 선언 제9조에 명기되어 있다. 또한 동 9조에는 폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리에 남아 있는 독일계 주민은 질서정연하고 인도적인 방법으로 독일로 인도되어야 하며...."라고 확정되어 있다. 연합국의 이와 같은 합의는 1941년 8월 14일자 대서양 헌장과 부합하지 않는 것인데, 대서양 헌장과 함께 루즈벨트대통령과 처칠수상은 "해당 민족의 자유스럽게 표현된 의지와 일치하지 않는 지역변경은 인정하지 않는다"라는데 합의한 바 있다. 소련, 폴란드, 체코슬로바키아는 1941년 9월 24일 대서양 헌장에 합류하였다.

### 3. 피 난(Flucht)

1944년 여름 소련의 여름대공세이래 독일인들은 서쪽으로 피난하고 있었다. 총 500만명에 달하는 독일인들이 특히 1945년 1월부터 동프로이센, 쾰른, 슬레지엔을 벗어나 도주하기 시작하였다. 200만명 이상이나 되는 사람들이 전함과 상선을 이용, 발틱해를 거쳐 서쪽으로 운송되었다. 어떤 사람들은 달구지나 기차를 이용하여 피난길에 올랐다. 수천명에 달하는 루마니아, 유고슬라

비아, 헝가리 (도나우 슈바벤 사람, 지벤뷔어거 작센 사람) 출신 독일계 사람들의 일부가 소개되었으며, 일부는 오스트리아로 피난하였다. 그 반대로 전쟁이 종료되기 직전까지 독일수중에 있던 체코슬로바키아에서는 사실상 피난민이 없었다. 그대신 1945년 초에 접어들어 100만명 이상의 슐레지엔 사람들이 체코슬로바키아로 피난하였다. 1945년 5월 7일/8일 독일이 항복한 이후 이들 슐레지엔 사람들은 체코슬로바키아를 떠나지 않으면 안되었는데, 그중 대부분은 슐레지엔으로 귀환하였다. 약 100만명에 달하는 사람들이 오데르강과 나이세강 이동으로 되돌아 갈 수 있었다. 그들은 쾰른과 오스트쾰른에 있는 고향땅을 향해 달구지를 몰고 갔지만 그후 또다시 추방되었다.

#### 4. 추 방(Vertreibung)

1945년 초와 여름 폴란드와 체코슬로바키아로부터 소위 무자비판 추방사태가 감행되었다. 이와 같이 사전협의되지 않은 추방으로 인하여 서방측 연합국은 추방유예조치를 취하지 않을 수 없을 만큼 급박하게 되었다. 그래서 제 13조에 따라 이주의 시점과 규모는 베를린 소재 연합국관리위원회가 규정하도록 되었다. 또한 연합국 관리위원회가 상황을 검토할때까지 "독일주민에 대한 계속적인 강제추방을 중단할 것"을 추방국가에게 촉구되었다. 그러나 추방국가들이 이와 같은 촉구를 준수하지 않았으므로 서방측 연합국은 바르샤바측과 프라하측에게 외교적으로 항의했으나, 성과는 없었다. 연합국 관리위원회는 1945년 11월 20일 동 위원회의 이주계획을 제출하였다. 이 계획에 따르면 아직도 폴란드 통치하에 있다고 추정되는 350만명의 독일인과 소련 등지에 있는 20만명의 독일인을 영국점령지역으로 이주시키고, 체코슬로바키아와 수데텐란트에 살고 있다고 추정되는 250만명의 독일인중 175만명을 미국점령지역에 수용하며, 소련지역의 75만명과 헝가리지역의 50만명도 미국점령지역으로 보내며, 오스트리아 출신 독일인 15만명은 프랑스 점령지역에 안주시키기로 되어 있었다. 루마니아 출신 및 유고슬라비아 출신 독일계에 대한 이주대



책은 수립되지 않았다. 이들에 대한 수송은 1946년 1월부터 시작되었다. 피추방민들의 체험담에 따르면 이렇게 조직된 이주조치 역시 결코 인도적 방법으로 수행되지 않았음이 밝혀지고 있다.(3)

#### 5. 강제압송(Verschleppung)

1945년 2월 11일 윈스턴 처칠, 프랭클린 루즈벨트, 조셉 스탈린은 알타회담을 통하여 독일에 대하여 전쟁배상금 지불을 청구하기로 결정하였다. 독일인에 대한 강제노역이 전쟁배상의 일환으로서 허용되었다. 87만 4천명의 독일인 민간인이 이와 같은 조치에 해당하였는 바, 그중에는 루마니아, 유고슬라비아, 헝가리 출신 독일계를 비롯하여 동프로이센, 품면, 슐레지엔 출신 제국 독일인이 강제노역을 하기 위하여 소련으로 압송되었다. 그중 약 45%는 우랄지방, 보루부가지방, 시베리아 등지에서 수년간 강제노역을 하는 동안 생명을 부지할 수 없었다. 생존자중 일부는 1949년도와 후일 루마니아와 헝가리로 귀환하였으며, 일부는 서독이나 동독으로 정착지를 할당받았다. 추방지역 출신의 독일 전쟁포로중 일부 역시 1955년 이후에야 비로소 서독으로 귀환할 수 있었다.

#### 6. 국제법적 측면

1945년 8월 8일자 국제 군사재판소의 구성정관 제6조 2항 b 및 c에 따라 압송행위 및 추방행위는 '전쟁범죄' 및 '인류에 대한 범죄'로 분류되었다. 뉘른베르크의 판결과 더불어 상기 결정에 따라 다수의 피고인이 유죄판결을 받았는데, 그중에는 약 10만명의 알사스 로렌지방 출신 프랑스인을 비시정권하의 프랑스로 추방했던 범죄와 약 100만명의 폴란드인을 바르테가우로부터 총독부로 추방했던 범죄가 단죄되었다. 독일인에 대한 추방의 국제법 위배사실은 1907년 10월 18일자 헤이그 육지전쟁규정 제43조, 46조, 47조, 50조, 55조로부터 귀향에 대한 자연법적 권리로부터 유추할 수 있는데, 이는 오늘날의 국

제법에 일부 자결권이라는 측면으로 인정되고 있다. 제2차세계대전이 종료된 후에야 비로서 국제법적인 추방금지가 결정되어 1949년 8월 12일 전시 민간인 보호에 관한 제네바협정 제49조, 1957년도 국제노동협약 제12조, 1966년 시민의 권리와 정치적 권리에 관한 조약 제12조에 각각 기록되어 있다. 국제법에 위배되는 추방은 국제법적 복권·보상 청구권을 부여하고 있는데 실례로 귀환 청구권(원상회복) 또는 손해배상 청구권으로서 표현된다.

### 7. 정 주(Aussiedlung)

추방은 1949년에 대체적으로 완료되었다. 그당시 중유럽과 동유럽에는 아직도 최소 500만명의 독일인이 살고 있었다. 1950년부터 1988년까지 150만명이나 되는 독일인이 가족합류의 일환 또는 서독과 동유럽 제국가간의 협상의 결과, 정주민으로서 독일연방공화국으로 왔다. 대규모 독일인의 유입이민은 경제원조이라는 반대급부와 함께 허용되었다. 1975년 폴란드와 체결한 조약에 따라 120만명의 독일인의 자유방출에 대한 반대급부로 23억 마르크의 대폴란드 경제원조이 합의된 바 있다. 1987년에 78,523명이라는 정주민이 집계된 바 있는데 그중 48,423명은 폴란드 및 오데르-나이세 지역 출신이며, 14,488명은 소련, 13,944명은 루마니아 지역 출신이다. 연방과 주정부는 이들이 신속하게 융화할 수 있도록 조치를 취했다.

### 8. 통합(Integration)

피추방민의 새로운 사회에로의 평화스런 적응은 매우 인상깊은 인간적 능력으로 설명되는 바, 이에 대한 사회학자와 역사학자의 연구는 아직도 불충분하다. 그들은 고향으로 귀환하는 대신 경제 재건에 대대적으로 참여, 소위 서독의 경제기적 달성에 막대하게 기여하였다. 그들은 오늘날 서독의 각주에 널리 흩어져 살고 있는데 노르트라인 베스트팔렌주에 2,854,000명, 바이에른주에 2,056,000명, 니더작센주에 1,881,000명, 바덴 뷚템베르크주에 1,614,

000명 등으로 되어 있다. 원래 서독의 독일인 주거주민의 19.3%는 실향민 및 그들의 자녀였다. 양친중 1명이 실향민인 가정의 자녀까지 감안한다면 무려 주민의 30%나 되며, 서기 2000년에는 독일연방공화국 독일주민의 50% 이상은 동부독일 출신, 수대텐란트 출신, 동남유럽지역 출신 독일인이 될 것이다.

#### 9. 실향민 협회(Vertriebenenverbaende)

최초의 실향민(피추방민이 이미 정착하여 안정되었으므로 광의의 실향민으로 해석함 : 역자주) 조직은 향우회 단체였는데, 그 주임무는 가족 재상봉을 위한 가족찾기 운동이었다. 처음에 주소록 정도였던 회람은 향후 회지로 발전하였다. 이에 병행하여 자선단체의 성격을 띤 다수의 지역단위 연합회가 구성되었다. 이와 같은 초기의 조직구성은 1946년 점령당국이 발표한 실향민의 결사금지조치로 인하여 불가능 했다. 일부조직은 목적변경을 통하여 존속하기는 하였으나, 그 활동은 매우 제한적이었다. 또다른 조직구성의 가능성이 교회 차원에서 이루어졌다. 점령국은 실향민 자문위원회나 자문기구를 서서히 허용하였으며, 1947년에는 결사금지 조치를 완화한 후 1948년 말에는 이를 완전히 철폐하였다. 이와 더불어 주단위 협회가 창립되었는데 이들은 1949년 4월 9일 독일실향민중앙회 (Zentralverband der vertriebenen Deutschen)로 통합되었다. 협회의 목표는 실향민의 경제적, 사회정책적 이익대변이었다. 결사금지조치가 철폐된 직후, 실향민들은 주민회를 결성하였는데 실향민의 문화적, 향토정책적 대표라는 임무를 띄고 있었다. 이들은 1949년 8월 24일 바트홈부르크에서 회동, 동부독일주민회 연합회(Vereinigten Ostdeutschen Landsmannschaften)를 결성하였는데, 1952년 8월 18일에는 바트키싱겐에서 주민회 연합회라는 최고기관으로 개칭하였다. 동부독일 주민회 연합회는 20개의 주민회와 회원 100만명을 망라하고 있었다. 1949년 서독의 건국과 더불어 독일실향민 중앙회와 동부독일주민회 연합회가 실향민의 정치적 대표단체가 되었는데 1949년 11월 20일 괴팅겐 협정을 체결하고 업무분담을 결정하였던 바, 독

일실향민 중앙회는 경제정책과 사회복지정책 및 보상문제를 전담하고, 동부독일주민회 연합회는 향토정책과 문화정책을 전담하기로 하였다. 괴팅겐 협정에는 실향민헌장도 결의되었는데 1950년 8월 5일 스투트가르트에서 선포되었다. 실향민의 이와 같은 정치계획에는 실향민에 대한 사회복지적 경제적 평등화 요구도 들어 있고, 귀향에 대한 권한 역시 포함되어 있다. 나아가 실향민들은 복수심과 보복을 철저히 지양하고 화해와 조정을 추구하였으며, 실향민헌장에서 "모든 민족이 강요나 공포없이 살 수 있는 통일된 유럽을 위해 전력을 다해 출발할 것"이라고 약속하였다. 그러나 독일실향민중앙회와 동부독일주민회 연합회의 활동능력은 권한다툼 때문에 제한되고 말았다. 그래서 1951년도에 있었던 단일협회 창립은 다수의 주민회가 참석하지 않아 좌절되고 말았다. 그럼에도 불구하고 1951년 11월 18일 실향독일인 연맹이 창립되었으며, 이에 독일실향민중앙회가 1954년 합류하였다. 수년간에 걸친 협상결과 1957년 10월 27일 실향민연맹(Bund der Vertriebenen) 즉 통일주민회가 성립되어 1959년 7월 18일 실향독일인연맹과 주민회연합회는 해체되었다.

전후 실향민의 의회내 이익대변은 점령국이 발포한 정당허가제도 때문에 1950년까지 금지되었다. 그래서 실향민들은 공천권이 인허가된 정당에 가입하여 1949년 제1차 독일연방의회 선거시 61명의 실향민이 의회에 진출하게 되었다. 1950년도 정당인허가 제도의 철폐직후 슐레스비히 홀스타인주에 실향민 및 권리박탈자연맹(BHE)이라는 실향민 정당이 창당되었는데, 이에 대해 기민당측과 사민당측은 맹렬히 저항하였다. 발데마 크라프트를 당수로 한 이 연맹은 1950년 제1차 슐레스비히 홀스타인 주의회 선거시 23.5%를 득표하였다. 실향민 및 권리박탈자 연맹은 각주에서 수차례나 정치적인 성공을 거둔 다음 연방차원으로 발전하여 1952년 11월 당명을 전독일제휴 실향민과 권리박탈자 연맹(GB/BHE) 당이라고 개칭하였다. 이 정당은 제2차 독일연방의회 선거에서 5.7%를 획득하여 27명의 의원을 의회에 진출시켰다. 발데마 크라프트는 콘라드 아데나워의 제2차 내각에서 연방특임장관, 테오도어 오버렌더는 연방실향민성장

관이 되었다. 그후 자르지방의 현황에 관한 정치적 견해차로 인하여 원내교섭단이 분열되기에 이르렀으며, 발데마 크라프트와 테오도어 오버렌더는 탈당, 다른 대부분 의원들과 함께 기민당, 기사당에 입당하였다. 실향민 정당은 결국 1955년 10월 야당이 되었으며, 1957년 가을선거에서 4.6%를 획득함으로써 의회진출 차단조항을 넘기지 못하고 독일연방의회라는 정치무대로부터 사라졌다. GB/BHE당의 세력약화는 주단위에서도 계속되어 드디어 60년에 접어들자 정치적으로는 무의미하게 되어 버렸다.

#### 10. 정치적 요구사항

실향민 협회들은 고향에 대한 권리(Recht auf die Heimat) 회복을 주장하였던 바, 이는 이전상태(status quo ante)의복원, 즉 오데르-나이세 이동지역에 대한 법적 청구권의 유지, 오데르-나이세선의 국경으로의 불인정, 독일의 재통일을 뜻하는 것이다. 1966년 대연정의 구성과 더불어 그리고 후일 사민당/자민당 연정기간중 실향민의 영향력은 점차적으로 감소되어 이들에게 외교정책적 결정과정에 영향력을 행사할수 있는 가능성이 점차 배제되었는데, 그 이유는 1969년 10월 연방실향민성이 해체된 후 연방내무성으로 통합되었기 때문이었다. 실향민협회가 영향력을 상실하게 된 또다른 원인은 1972년에 체결된 동방조약이었다. 그럼에도 불구하고 실향민들에게는 동방조약규정 해석상 어느 정도 희망을 가질 수 있었다. 연방헌법재판소를 비롯하여 1970년 12월 7일 바르샤바조약 체결시 연방정부의 성명서를 통해 실향민중 그 어느 누구도 서독에 적용되는 법률상 규정된 권한이 박탈되지 않게 되었다. 실향민들은 특히 바르샤바조약 제9조를 제시하고 있는데 이 조항에는 "이 조약은 과거의 당사자간에 체결되었거나 그들과 관계되는 양국간 또는 다국간 국제합의와 무관하다."라고 되어 있다. 즉 이 조약을 통해 서방측 연합국의 권한과 책임은 불변이라는 것이다. 1975년 7월 7일자 연방헌법재판소의 바르샤바조약에 관한 결의(4) 역시 중요한데 이 결의사항에는 포츠담 협정의 평화조약 유보사항 및

이 조약에 대한 공식 커뮤니케가 다음과 같이 적혀있다. "연방정부는 이 조약의 체결에도 불구하고 독일주민의 추방과 또한 이와 연계된 대책을 합법적이라고 인정하지 않는다." 이로써 바르샤바조약은 일종의 고도의 정치적 성격을 띤 조약으로서 그 목표는 정치적 분위기를 무력사용 금지를 통해 개선함에 있다고 해석되나 오데르-나이세 국경에 대한 공격적인 국제법상의 인정을 의미하는 것은 아니었다. 이와 동시에 1975년 8월 1일자 구주안보협력회의의 최종선언 역시 언급되어야 하는데 이 최종선언에는 국가간 관계의 기본원칙이 거듭 강조되고 있지만 국경이란 "평화적 수단과 합의를 통해 국제법과 일치할 때 변경될수 있다"는 것인데 결국 공격적인 오데르-나이세 국경의 확정도 이에 해당된다고 보았다. 1990년 11월 14일자 독일과 폴란드간 국경조약의 서명과 더불어 헬무트 콜 연방수상과 마조비에츠키 폴란드 수상은 오데르-나이세선이 폴란드 접경 통일독일의 공격적인 동부국경임을 확인했다. 실험민연맹은 1991년에도 이와 같은 규정에 항의하였으나 아무런 성과가 없었는데 이들은 이 규정이 포츠담 협정, 독일조약, 연방헌법재판소의 판결에 위배된다고 보았기 때문이었다.

#### 11. 부담조정(Lastenausgleich)

부담조정의 목적은 전쟁비용과 전후비용의 균형있는 분담에 있었다. 서부독일의 가진자들이 분담금을 통해 전쟁피해와 추방피해에 의한 희생자들을 지원하도록 되어 있었다. 다음과 같은 각종 법률이 선포되었다. 1948년 8월 10일의 '실험민 농업적응 촉진법', 1948년 9월 2일의 '담보확보법', 1949년 8월 8일의 즉각지원법으로 잘 알려진 '사회복지 긴급상태 제거법'을 비롯하여 1952년 8월 14일 드디어 '부담조정법'(Gesetz ueber den Lastenausgleich)이 통과되어 1952년 9월 1일 발효하게 되었다. 베를린과 후일 자르란트에 대하여서는 특별규정이 적용되었다.

부담조정 금부내용의 결정에 필요한 피해확정은 1952년 4월 21일자 추방피

해와 전쟁피해의 확정에 관한 법률(1952년 4월 24일 발효)에 규정되어 있다. 이에 1952년 3월 28일(발효 1952년 4월 1일)의 화폐부담조정 및 과거 저축자 법률이 추가되었다. 부담조정법은 후기 정주민의 청구권과 같은 것을 고려하기 위하여 1년에 무려 32회나 개정된 바 있다. 재산세는 1979년 3월 31일까지 징수되었다. 그 이후부터 공공기금으로부터 부담조정법의 집행에 필요한 비용이 충당되고 있다. 부담조정기금에 의한 지금까지의 수입은 약 420억 독일마르크에 달하는 재산세, 약 87억 독일마르크에 달하는 저당권 이득세, 약 20억 독일마르크에 달하는 이자소득세와 같은 것으로 조달되었다. 이에 공공예산(약 510억 독일마르크)와 융자회수금(약 150억 독일마르크)이 추가되었다.

연방조정청(Bundesausgleichsamt)이 독자적인 연방최고기관으로서 바트 홈부르그에 설치되었으며, 각주마다 1개소의 주정부 조정청 그리고 시와 군에 지방 조정청이 개설되었다. 부담조정은행이 1950년 바트 고데스베르그에서 실향민과 피해자를 위한 은행으로서 설립되었다.

자연인만이 부담조정금부를 신청할 권한이 있다. 생계비 보조금, 보상연금, 가구보상금, 교육비 보조금, 용자와 같은 형태로 각종지원이 수행되었다. 1952년 이래 600만건 이상에 달하는 부담조정법에 의한 신청서가 접수되어 인정되었다. 1987년 부담조정 지불은 21억 9,700만 마르크에 달했으며, 1987년 12월 31일까지 총지출액은 1,327억 마르크나 되었다. 연간 10억 마르크의 증액과 함께 부담조정의 총지불액은 1,500억 마르크를 상회할 것으로 추정된다. 부담조정은 실향민의 재산손실을 완전하게 보상해 줄 수는 없었다(평균보상은 약 22% 정도로 추정됨). 그러나 물질적 효과를 훨씬 초월하여 부담조정은 실향민에 대한 기존주민의 연대를 증명하는 것이며, 이로써 부담조정은 실향민과 후기 정주민이 서독지역에 성공리에 통합될 수 있도록 중대한 기여를 하였다.

< 註 >

- 1) BGBl. 1971 I, S. 1568;
- 2) Umsiedler aus den Baltischen Staaten Wolhynien, der Bukowina, Bessarabien usw. gemäß der Optionsverträge von 1939 und 1940;
- 3) A. M. de Zayas: Anmerkungen zur Vertreibung der Deutschen aus dem Osten, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1986, S. 166ff 참조.
- 4) BVerfGE 40, 157 f.

< 參考文獻 >

- Blumenwitz, Dieter (Hrsg.): Flucht und Vertreibung, Köln 1987.
- Bohmann, Alfred: Menschen und Grenzen. Bd. I-4, Köln 1969-1975.
- Bundesamt für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.): Zeittafel der Vorgeschichte und des Ablaufs der Vertreibung. Bd. 1: Bibliographie. Bd. 2: Recht auf Heimat und Selbstbestimmung im Deutschen Parlament, Bonn 1960.
- Dass. (Hrsg.): Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa. 8 Bd. Bd. I: Die Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus den Gebieten östlich der Oder-Neiße, Bonn 1953. Bd. II: Das Schicksal der Deutschen in Ungarn, Bonn 1953. Bd. III: Das Schicksal der Deutschen in Rumänien, Bonn 1957. Bd. IV: Die Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus der Tschechoslowakei, Bonn 1957. Bd. V: Das Schicksal der Deutschen in Jugoslawien, Bonn 1961.
- Frantzioch, Marion: Die Vertriebenen. Hemmnisse und Wege ihrer Integration, Berlin 1987.
- Kather, Linus: Die Entmachtung der Vertriebenen. 2 Bd., München 1975.
- Lemberg, Eugen/Friedrich Edding (Hrsg.): Die Vertriebenen in Westdeutschland. 3 Bd., Kiel 1959.
- Merkatz, Hans Joachim v. (Hrsg.): Aus Trümmern wurden Fundamente. Vertriebene/Flüchtlinge/Aussiedler. Drei Jahrzehnte Integration, Düsseldorf 1979.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die deutschen Vertreibungsverluste, Wiesbaden 1958.



Zayas, Alfred-Maurice de: Die Anglo-Amerikaner und die Vertreibung der Deutschen.

7. erw. Aufl., Berlin 1988.

Ders.: Anmerkungen zur Vertreibung der Deutschen aus dem Osten, Stuttgart/Berlin

Köln/Mainz 1986.

## 쏘련과 독일 통일

볼프강 파일러\*  
(Wolfgang Pfeiler)

### 1. 독일문제에 있어서 쏘련의 의미

은유적으로 표현할때 독일통일의 열쇠는 쏘련에 있다고 흔히들 말해왔다. 그말은 독일에 관계되는 모든 문제는 쏘련이 없이 쏘련의 의사에 반하여 해결될수 없었다는 점에서 옳은 말이다. 이러한 쏘련의 권력정치상의 위치는 제2차 세계대전과 전후처리과정의 소산이었다.

역사적으로 고찰해 볼때 역사의 계속성이란 것이 존재하는데, 왜냐하면 러시아 제국의 정책은 독일문제에 있어서 항상 근본적인 전제조건들을 제공했기 때문이다. 제2차 세계대전후에는 쏘련의 태도가 독일정책의 중요한 전제조건들이 되었다. 쏘련의 자발적인 동의없이 독일문제에 대한 진전은 생각할수 없었으며, 모든 형태의 재통일정책은 쏘련 지도부의 협력을 필요로 했다.

그것은 1975년 구주안보협력회의(CSCE) 최종의정서(Schlussakte)의 규정에도 일치하는 것인데, 즉 동의정서에는 모든 국경선 변경은 평화적인 방법에 의해서, 즉 합의에 의해서 혹은 국제법의 원칙에 의해서만 가능하도록 되어 있다. 정치적으로 고려하여 기본적으로 서독은 서구동맹국들의 이해와 일치되는 범위내에서 쏘련과의 협력이 이루어졌고 현재에도 그런 방향에서 협력이 이루어지고 있다. 제2차대전후의 동·서 분쟁 결과가 독일분단이었듯이 독일통일도 오늘날 독·쏘간의 양국문제가 아니며, 이는 동·서관계의 일반적인 맥락속에 밀접하게 연관되어 있다.

---

\* 본(BONN) 대학 정치학과 교수

## 2. 소련에 있어서 독일문제가 갖는 의미

이 문제에 있어서도 역사의 계속성이 엿보인다. 독일과 독일문제는 지난 2세기 이상 동안 항상 러시아정책 결정의 주요변수가 되어왔다. 1871년 독일 제2제국의 건설이 러시아에게 우호적으로 받아들여졌던 반면, 프로이센 정책은 1890년대 이래 러시아에게는 항상 큰 문제를 야기시켰다. 무엇보다도 독일의 발칸정책은 러시아로 하여금 마침내 대독전쟁을 하도록 만들었다. 제1차 세계대전후 새로운 혁명지도부가 대외정책적 방향을 설정하는데 독일이 가장 중요한 변수였다. 러시아는 우선 혁명적인 정부전복을 통하여, 그 다음으로 협정체결을 통하여 독일을 장악하고자 시도했다. 동 정책의 실질적인 결과는 1918년 브레스트-리토프스키(Brest-Litowsk) 조약, 1922년 라팔로(Rapallo) 조약, 1926년 베를린 조약, 1934년부터 1938년간 집단안보정책, 1939년 불가침 및 우호조약 체결등으로 나타났다.

1941년 독일의 소련침공으로 이러한 관계는 증식되고 결과적으로 소련이 4개 전승국의 책임이란 테두리내에서 전승국으로서 전후 독일의 운명을 결정적으로 공동으로 결정하게 되었다. 전후 소련의 목표는 연합국측의 양해를 얻어 구주에서 최대한의 소련의 영향력을 확장하고 나치주의자, 대지주, 대자본가 등을 제거함으로써 앞으로 있을지도 모를 독일의 위협을 영구히 방지하며, 전독일에 대한 소련의 통제와 발언권을 무제한으로 행사하는 것이었다. 그러나 그 중에서 소련이 달성한 것은 전후처리 회의에서의 결정사항에 따라 독일을 분할점령하고 독일의 힘을 장기적으로 무력화 시킨 것 밖에 없었다. 독일의 분단은 사실 소련의 원래 목표는 아니었다. 오늘날까지 소련 내에서도 일치되는 견해는, 독일의 분단이 원래 소련정책의 목표가 아니었다는 것이다. 1955년부터 비로소 독일분단이 구라파 현상유지(Status quo)를 위한 기정사실로서 받아들여지게 되고, 1961년 베를린장벽 건설 이후부터 이것이 구체화 되었으며, 1970년부터 1973년까지 동방정책 관련 조약들이 체결됨과 동시에 확정되었던 것이다. 그 이후부터 독일내에 2개국가 존재가 1990년 1월까지 변함없이

소련의 독일정책상 출발점이었다. 4개국 책임으로부터 연유하는 소련의 권한은 이것과는 상관없이 변함없이 유지되었다.

### 3. 소련의 대서독관계 발전

서독은 지정학적인 위치 뿐만 아니라, 무엇보다도 경제적 성공으로 인하여 항상 소련의 대서방정책 결정에서 중요한 요인이 되어 왔다. 소련은 대서방정책에 있어서 서독의 미국 및 기타 서방동맹국에 대한 이해관계를 심본 활용하는 것을 잊지 않았다. 적지않이 경제적인 유인조치가 정치적인 압력수단과 병행하여 사용되었다. 그러나 서독의 안보정책적인 이해관계는 고려되지 않았다. 이로 인하여 무엇보다도 80년대초에는 1979년 북대서양조약기구(NATO)의 이중결정(Doppel-Beschluss)과 관련 관계가 냉각되기도 했다.

소련 지도부는 서독의 정치·경제 엘리트에 대한 자신의 영향력을 극대화하려고 하였으며, 동시에 이로서 독일의 대중들에 대해 그들의 의사가 반영되도록 영향력을 행사하려고 하였다. 이와 관련 소련 크레믈린측은 다양한 대중운동과 정당들에 대해 많은 기대를 갖고 있었다.

만약 서독이 비교적 중립화에 접근하였다면 소련 지도부에게는 더 좋았을 것이다. 중립화에 대한 이러한 소련의 기대는 서독이 동맹국간의 의무에는 충실하면서도 결과적으로 서구 동맹정책을 더이상 적극적으로 수행하지 않는 것을 의미하는 것이었다. 소련측의 시각에서 볼때는 이러한 정책은 서독을 서구동맹으로부터 이탈시키는 것보다는 더 의미가 있는 일이었다. 그 대신 소련은 서독의 특별한 이해관계를 이용하여 간접적으로 이러한 봉로를 통해 미국의 정책에 영향을 미치려고 시도하였다.

고르바초프 서기장 집권하에서 소련의 서방정책에 대한 전반적인 재평가가 시작되었다. 여기에는 서독이 구주공동체 내에서는 가장 중요한 변수이며, 양자관계의 개선없이는 소련의 세계정책은 봉쇄될 수 밖에 없다는 고려에서 출발하고 있다. 서독의 중거리 핵무기 폐기협정(INF-Abkommen)동의, 1988년 이래 슈트라우스(Strauss)바이에른주지사 및 슈페트(Spaeth) 바덴 뷔르템베르크

주 지사의 방쑤, 독-쏘 정상회담 등은 양국관계의 재정립을 용이하게 하였다.

#### 4. 소련과 동독간의 관계발전

1960년대 말까지 동독은 소련에게는 위성국가에 지나지 않았으며, 동독의 이익은 소련의 이익에 항상 증속되어 있었다. 기본조약 체결후 동독은 소련의 가장 중요한 동맹국으로 더욱 발전하였다. 과거 양국간 이해관계에 있어서 그 어떤 이권이 있었다 할지라도 이러한 이권노출은 정치·경제·군사 분야에서 공룡의 이해관계 때문에 잠잠해졌다. 이러한 공룡의 이해관계 범주속에서 동독지도부는 많은 분야에 있어 점차 독자적인 영역을 확대시켜 나갔다. 소련이 동독에게 독자적인 활동영역을 보장하고자 한 것은 동독이 - 항상 그럴 수 있었던듯이 - 소련의 입장을 지지할 것이라는 기대와 관련되어 있었다. 특히 동독의 대서독 정책은 소련의 서방정책에 기여해야한다는 기대가 있었다. 따라서 정치적인 비용-수익 계산에 입각해서 볼때 동독의 기본적인 지위와 관련한 협상에 참여할 용의가 있는 소련지도층은 거의없었다는 것이 전문가들의 증론이다. 소련으로서는 불안정하게 보이고 위험조차 따를지 모를 이러한 미래의 해결책과 관련한 협상을 통해 현상유지(Status quo)로 현재 얻고 있는 많은 이득을 포기하려고 하지 않았다.

고르바초프 서기장의 개혁정책에 대해 동독 지도층은 계속 폐쇄적인 입장을 보였다. 그러나 전과 다름없이 동독의 주권은 전승4대국 권한의 핵심적인문제에 관한 사항에 한하여서는 여전히 제한되었다.

#### 5. 독일문제에 대한 소련의 태도

소련에 있어서 독일문제는 항상 전세계적인 관계의 구조속에서 고려되었으며 이는 현재도 그러하다. 각각의 독일정책 관련 입장은 아래 다섯가지의 기본 전제조건중 하나의 작용이었다.

- 안보의 우선
- 소련 동맹체제의 안정

- 대 미국정책
- 대 서구정책
- 페레스트로이카

상기 다섯가지의 기본조건들은 소련의 대 독일정책중에서 어떤 특정한 정책이 채택되느냐 여부에 있어서 결정적으로 작용했다. 소련은 대독일 관계에서 위험 부담이 따르는 정책의 선택은 항상 피해왔다. 소련이 지금까지 견지해온 중심적인 정책 선택은 전승4개국의 선택이다. 항상 소련은 알타회담 및 포츠담 회담의 합의사항에 집착해왔다. 1970년대 동방정책 관련조약들은 상기 회담 범주내에서 합의사항의 전전사항으로 이해했다. 동방정책 관련 조약들 더 나아가서 소련이 2차대전후 체결한 여타 조약들에 있어서도 전승4개국의 지위에서 나오는 권리와 유보 조건들은 각각 불변하게 남아있었다. 정치적 입장이 변화함에도 법적인 입장은 계속적으로 변하지 않았다. 그 내용에 있어서도 소련은 독일 정책과 관련된 유보조건을 확보하는데 세심하게 주의를 기울였다. 소련에게 있어 동·서독의 주권은 이 주권이 4개전승국의 권리에 배치되는 만큼 제한되는 것으로 이해되었다.

독일문제에 대한 기본적인 입장은 그 당시 특히 고르바초프 서기장에 의하여 여러차례 공식화 되었다. 즉 전후 40년이 되도록 독일통일이 왜 거론되고 있지 않느냐는 질문에 대해 1985년 그는 대답하기를 "내 생각에는 이 문제는 헬싱키에서 충분히 논의되었다고 본다. 헬싱키 과정 및 모든 구주국가 및 미, 캐나다가 서명한 최종의정서는 우리 공동의 위업이다. 우리는 헬싱키 과정을 지지하고 가능한한 모든 방법을 통해 계속 발전시켜 나가야 한다. 바로 이 헬싱키에서 이룩된 성과가 상기 질문에 대한 대답이 될 것이다." 그러나 1975년 최종의정서에는 구라파의 현 국경선을 앞으로 평화적인 방법으로 상호간의 합의에 의해서 국제법의 원칙에 의해 변경될 수 있다고 되어 있다. 즉 이는 양독간의 국경도 상호간의 합의에 의해 평화적인 방법으로 국제법을 존중함으로써 언젠가는 변경될 수 있음을 의미한다. 이러한 원칙적인 입장을 고르바초프는 1989년 12월까지 계속 언급하였다(2).

독일의 분단에 기초하고 있지만, 동시에 장기적으로는 독일문제 해결가능성을 열어놓고 있는 이러한 방안의 테두리 내에서 소련 지도층은 양독관계 개선을 수락했는 바, 이는 양독관계 개선으로 분단의 고통이 완화될 것으로 보였기 때문이다.

#### 6. 통일 수락으로의 정책변경

15년 동안이나 독일통일에 대한 소련의 태도는 실질적으로 불변이었다. 그러나 결정적으로 소련의 태도가 바뀐 것은 1990년 1월 30일 소련 대통령이 모드로 당시 동독 수상과의 회담 직전에 소련은 독일의 통일을 의심해 본 적이 결코 없다고 언급함으로써 공식적으로 표명되었다. 고르바초프는 말하기를, "역사가 어느날 이를 결정하게 될 것이며, 이는 잘못된 역사의 수정이 될 것이다"라고 했다.(3) 동시에 고르바초프는 "통일이 4개전승국에 대한 의무를 존중하여 구주통합과정의 일환으로서 성취되어야 할 것이다"라는 점을 분명히 하였다. 1990년 2월 콜 수상의 모스크바 방문시 고르바초프는 독일인들은 어떤 국가형태로서, 어떠한 시기에, 어떠한 속도로, 어떠한 조건하에서 통일을 실현할지를 스스로 결정해야 할 것이다"라고 언급하였다.(4) 수십년 동안 추진하지 않았던 독일통일 수락이라는 정책선택이 이제는 현실적인 정책으로서 나타남으로써 소련 지도부의 결정적인 정책변경은 구체화 되었다.

이러한 맥락에서 소련은 독일통일의 외적인 측면 해결을 위해 오타와 에서 합의했던 '2+4' 회담에서도 동 정책을 구체화 하였다. '2+4' 회담이라는 형식자체가 전승4개국 뿐만 아니라 동·서독 대표도 참여하여 협상함을 분명히 보여주고 있다.

독일통일을 위한 외적인 측면 해결과 관련, 무엇보다도 문제가 된것은 통일 독일의 북대서양조약기구(NATO) 잔류 문제였던 바, 이는 소련에게는 커다란 문제점이 아닐 수 없었다. 그러나 이 점에서 소련 지도부는 마침내 근본적인 방향전환을 하였다. 결정적인 타결은 콜 수상의 1990년 7월 소련방문에서 이루어졌다. 통일독일의 완전한 주권회복과 아울러 소련은 독일이 제한받지 않

고 북대서양조약기구(NATO)에 잔류할 수 있음을 수락하였으며, 동시에 동독에 주둔하고 있는 소련군의 4년 이내 철수를 약속하였다. 이러한 소련의 정책 전환은 북대서양조약기구(NATO)의 런던성명과 콜 수상이 통일독일의 앞으로의 안보정책적인 방향과 관련한 약속을 통하여 가능하였다. 이렇게 하여 1990년 9월 12일 '독일과 관련한 최종조약' (일명 '2+4' 조약)이 서명되었으며, 그 다음날 독·쏘간 선린·우호·협력조약이 가서명되었는 바, 동 조약은 1990년 11월 9일 고르바초프 대통령의 방독시 서명되었다. 이렇게 하여 통일의 마지막 장애가 제거되었던 것이다.

## 7. 결 론

소련의 세계정책 수립시 결정적인 5대 기본조건이 변하지 않았더라면 근본적으로 소련의 새로운 독일정책은 기대하기 어려웠을 것이다. 동 기본조건들 중 수개가 최근 수년에 결정적으로 변화하였다. 즉 미·쏘 관계는 화해를 경험하였고 서구통합이 계속 진전을 보았으며, 소련의 동맹정책이 브레즈네프 독트린을 폐기하였으며, 페레스트로이카의 국내정치적인 어려움이 서방세계와의 협력을 필요로 하였고, 새로운 안보정책적인 사고가 소련에서 형성되었으며 북대서양조약기구(NATO) 국가들의 이해와 협조를 얻은 점, 그리고 동·서양 진영의 시대에서 통합 유럽의 재편성이란 방향으로 정책의 변화가 생긴점 등이 그것이다. 동시에 독일국민의 통일에 대한 열망 또한 중요한 요인이었다.

이러한 변혁의 맥락속에서 소련은 대 독일 정책의 변화를 다시금 고려하게 되었고 마침내는 소련측에 의해 독일정책이 변화하였던 것이다. 새로운 환경으로 인하여 소련 지도부는 분단정책 입장으로부터 통일수락쪽으로 입장을 바꾼 것이다.



## &lt; 註 &gt;

- 1) M. Gorbacev, (Antwort auf die Frage des Korrespondenten der italienischen Zeitung Mattino), in: Pravda, vom 22.11.1985;
- 2) Ders.: Perestrojka i novoe myslenie dlja nasej strany i vsego mira, Moskau 1987, S. 209; ferner: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): DDR-Spiegel vom 4.12.1989, S.13 sowie: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Ostinformationen vom 7.12.1989, S. 20;
- 3) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): DDR-Spiegel vom 31. 01.1990, S. 38;
- 4) Pravda vom 11. 02.1990; Pravda vom 21. 02.1990, sowie vom 16.03.1990 도 참조.

## &lt; 參考文獻 &gt;

- Fritsch-Bournazel, Renata: Die Sowjetunion und die deutsche Teilung. Die sowjetische Deutschlandpolitik 1945-1979, Opladen 1979.
- Hacker, Jens: Der Ostblock: Entstehung, Entwicklung und Struktur 1939-1980, Baden-Baden 1983.
- Meissner, Boris (Hrsg.): Moskau-Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik; Deutschland 1955-1973, 3 Bd., Köln 1975.
- Novik, Faina I.: SSSR-FRG: problemy sosuscestvovanija i sotrudnicestva 1975-1986, Moskau 1987.
- Pfeiler, Wolfgang: Deutschlandpolitische Optionen der Sowjetunion. (Bd. 63 der im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung von Hans-Joachim Veen und Peter R. Weilemann hrsg. Forschungsberichte), Melle/St. Augustin 1988.
- Ders.: Geschichte der Vorbehalte. Die Sowjetunion und die deutsche Einheit, in: Die Politische Meinung, 3-4/1990, S. 14-26
- Phillips, Ann L.: Soviet Policy Towards East Germany Reconsidered. The Postwar Decade, New York/Westport/Ct./London 1986.
- Smith, Roland: Soviet Policy Towards West Germany (Adelphipaper 203 IISS London), London 1985.
- United States Department of State (Hrsg.): Documents on Germany 1944-1985, Washington 1985.

# 안 보 정 책

위르겐 투렉 \*  
(Juergen Turek)

## 1. 개 념

안보란 추상적 개념상 미래에 있는 가치의 실재를 의미한다. 즉 가치와 미래는 일반적으로 안보의 구성적 의미요소이며 안보는 시간속에서 가치있는 대상을 다룬다.(1) 안보정책의 목표는 내외적 장애에 대항하면서 가치배분을 사회체제내에 확보함에 있다. 안보정책은 전략적인 것으로서 목표지향적이면서 상황과 관련이 있다. 안보정책은 개인이나 단체나 국가가 심각한 위험에 처해있지 않다고 느끼는 상태실현을 목표로 한다. 안보란 미래를 자체의 기준에 따라 형성할 수 있는 기회라고 긍정적으로 간결하게 표현할 수 있다. 즉 “안보와 위협의 정도는 주관적 느낌, 역사적 경험, 환경 등에 매우 긴밀하게 좌우된다.”(2) 안보에는 정치적·경제적·군사적 차원이 있다. 대외안보면에서 안보정책은 개념적으로 국가안보, 집단안보, 국제안보라는 3가지 이상적 모델로서 대별해 볼 수 있다.(3) 국가안보는 국가의 내적가치를 대외적 위협으로부터 스스로 효율적으로 보호할수 있는 국가의 능력이라고 표현된다. 한 체제속에 어떤 국가의 공격성이 기타 국가들로 하여금 공동 대항하도록 결속시킨다면 이에겐 집단안보라는 원칙이 적용된다. 국제안보는 동맹정책, 군사동맹, 국제기구를 통해 보장된다. 각 국가의 안보정책은 흔히 이와 같은 모델을 바탕으로 서로 몇가지 방안을 결합하여 형성된다.(4) 안보는 전략을 수단으로 삼아 달성되며, 전략은 능력과 목표를 결합하도록 짜여진다. 즉 한 체제는 “동원할 수 있는 능력, 자원, 잠재력을 통해 추구하는 목표를 달성하도록 노력한다.” 군사분야에서 “군사전략은 군사적 능력, 군사적 보조수단,

---

\* 본(BONN)의 언론인

가능성을 사용하는데 집중되어 있다.” (5)

안보정책은 국제정치체제의 권력정치적 위상이라는 조건에 좌우된다. 구조적으로 볼때 제2차세계대전 이후 세계는 동·서 갈등체제하에서 지배되어왔는데, 동·서 갈등은 미국과 소련이라는 강대국간의 권력정치적 적대관계를 통해 구조적 세계분쟁이라는 특징을 띠고 있었다. 관련국들은 대외적 군사안보를 ‘억지’ (Abschreckung)라는 방안에 의존하였다. 억지정책은 서방동맹측에 의해 유연반응이라는 전략으로 구체화되었다. 소련의 군사독트린 범위내에서는 그러나 서방측과 동일한 ‘억지’에 근거하는 안보정책이란 애당초 성립될 수 없었다. 그렇지만 방어를 위한 억지원칙이라고 볼 수 있는 여러가지 요소가 함축적으로 통합되어 있었다.(6) 한편 양독일국가는 이와 같은 방안을 통해 군사전략적으로 중요하고 민감한 위치에서 각자 역할을 수행하였다. 유럽의 재편과정에서 방어적 군사독트린 및 새로운 국방정책 개념과 아울러 복지정책적, 경제적, 환경보호적 대책 역시 안보정책상 새로이 논의되고 있다.

## 2. 유럽의 평화질서와 독일통일

1989년말부터 국제체제의 역학구조는 온통 의문의 대상이 되었다. 이데올로기로 점철되던 동·서 갈등은 끝나고 독일통일이 완료되고 전후 유럽의 질서는 급변하였다. 분단되었던 독일은 안보정책적으로, 그리고 주권회복이라는 차원에서 ‘독일관련 최종결정에 관한 조약’과 더불어 본질적으로 재편성되었으며 통일독일은 북대서양동맹체제의 회원국으로 잔류하게 되었다. 양극화되었던 국제체제는 새로운 경제·정치권 중심지의 부상으로 다극화되었다. 동유럽을 보면 고르바초프가 소련에서 개혁에 착수한 이래 국내개혁과 새로운 외교정책이 추진되었고, 바르샤바조약기구는 해체되어 군사적으로 전혀 의미를 상실했다. 새로운 평화공존방안 제시를 통해 소련의 군사 독트린에 대한 새로운 해석이 대두되고 있는데, 이는 ‘유럽의 집’이라는 소련의 계획과 함께 동·서 관계를 근본적으로 변화시켰다. 서방측에서는 80년대 중반 이후 유

럽통합을 강력하게 추진하여 유럽의 제관계가 매우 밀접하게 되었는데 이와 같은 것은 1986년에 안보정책적으로 통일 유럽 헌장(Einheitliche Europaeische Akte)속에 완전히 구속력이 있도록 명기되어 있다.

### 3. 독일을 중심으로한 안보정책 논의의 쟁점요소

유럽안보와 독일문제의 상호연관 관계는 내용이 매우 복잡하다. 이와 같은 연관성은 ‘독일보다 자국안보 우선이나 독일을 위한 안보’ 나 혹은 ‘안보나 통일’ 이냐 라는 공식으로 특징지어진다. 이 두공식의 결합은 유럽국가들의 안보이해 관계가 서로 상충되고 있음을 표현하고 있다. 1989년 11월 9일 구동독사태 이후 통일논의가 활성화된 다음 이와 같은 안보이해에 따라 외국에서는 엄청난 공포심이 유발되었다.(7) 그러나 안보정책적 함축성은 일차원적 도식으로는 결코 설명될 수 없다. 이와 같은 문제의 영역은 복합적이고 상이한 명제가 얽혀있어 무대장치의 연출도구처럼 복잡하다.

독일문제의 안보정책적 제측면은 역사적·정치적 연관성, 전략적인 면에서 조직상의 딜렘마, 주권문제와 관련한 법적 특수성, 유럽안보정책상의 정치 문화라는 4가지 분야로 나누어서 살펴볼 수 있다.

#### 3.1. 역사적·정치적 연관성

19세기와 20세기의 독일정책은 유럽국가들간의 체제가 급변함에 따라 이해관계 관철을 위해 다양한 조건에 맞추어 추진되었다.(8) 변화무쌍한 군사적 동맹, 그리고 정치체제와 정치적 행위자들의 변화와 같은 것들이 이 기간중 유럽 역사발전의 특징이었다. 유럽의 여러나라들은 세월이 경과함에 따라 상이한 안보정책적 모델을 적용하며 정세에 따라 그들의 안보를 실현하였다. 1815년 유럽세력구도의 안정은 매우 불안정하게 합의된 집단안보체제를 통해 이루어졌다. 1850년 이후 프로이센의 패권정책과 팽창정책은 국제적인 연관성을

갖는 국가안보체제 실현으로 나타난다. 민족사회주의자(나치주의자)들은 폭력 지배를 통해 전쟁을 그들의 이데올로기 및 패권정책적 목표를 달성함에 이용하였다. 프로이센의 패권정책과 특히 민족사회주의의 민족정책적 왜곡성은 독일문제의 안보정책적 성격을 명료하게 설명해 준다. 지정학적인 중심위치, 막대한 인적·물적자원, 유럽제국가의 역사경험과 같은 조건 때문에 집단안보 추구를 통해 독일로 하여금 다시는 유럽에 대해 “위험한 존재”가 되지 않도록 하는데 정치적으로 관심이 집중되었다.

제2차세계대전 패전 이후 독일문제는 독일이 국가적으로 분단되고 양독일 국가가 적대적 동맹체제로 편입됨에 따라 새로운 양상을 띄게 된다. 동·서 갈등 상황하의 분단의 기능은 여론에서 상이하게 평가되었다. 그 첫째는 독일의 국가적 분단을 통하여 유럽내 동·서관계가 안정된다는 관점이었으며, 그 둘째는 한 민족의 분단이 장기적으로는 불화와 보복심(Revanchismus)만 유발시킨다는 첫번째 관점과 반대되는 입장이었는데, 이 입장은 민족적 통일노력은 당연한 것으로서 정치적으로 위험부담을 감수해야만 이러한 노력을 항구적으로 봉쇄할 수 있다고 주장했다.(9)

1990년초 독일을 둘러싼 안보정책적 논쟁은 매우 다각적으로 활발하게 전개되었는데 그것은 통일독일의 군사적 위상과 관련된 문제였다. 국제적인 토론 과정에서는 독일통일이 그렇게 심히 반대되지는 않았고 그 대신 통일의 성급한 진행이 유럽통합 과정에 방해가 되지 않겠나 하는 걱정정도였다. 이와 같은 걱정은 1989년 12월 브뤼셀 소재 유럽의회 외교분과위원회에서 전 소련의 무장관 세바르드나제가 행한 연설중에 제기된 ‘7가지 문제점’으로 더욱 명확하게 되었다. 그것은 첫째, 다른 나라의 안보와 이익에 대한 보장, 둘째, 기존 국경에 대한 보장, 셋째, 통일독일의 군사적 역할, 넷째, 현재 군사정책적 구조에 있어서의 통일독일의 위상, 다섯째, 4대국의 권한, 여섯째, 구주안보협력회의(CSCE) 과정과의 일치성, 일곱째, 통합유럽 건설과 같은 문제점이었다. 연방수상 콜의 10대방안으로 이에 대한 해답이 주어졌다. 콜의 10대방안에는 구동독수상 모드로의 독일정책 선언, 유럽공동체 유럽위원회의 선

언, 양대 동맹체제를 근간으로하는 미국무장관 베이커의 ‘신 대서양주의’ 방안, 구주안보협력회의 구조를 근간으로하여 구주공동체와 더불어 모든 유럽인을 위한 국가연합의 핵심체가 구성되어야 한다는 미테랑 프랑스 대통령의 제안을 비롯하여, 나토라는 친서방걸속을 존속시키면서 양국이 통일하되 동독지역이 당분간 군사적으로 통합되지 않은 상태일 것과 통일을 위해 양독간 회담 및 독일과 연합국간의 다자간 회담(‘2+4’ 회담)을 추진함으로써 통일과정의 일환으로 결국 통일의 외적측면을 해결한다는 겐서 공식 등 모든 내용이 포함되어 있었다.

### 3.2. 딜레마속의 전략

그러나 독일의 지정학적 위치, 나토와 바르샤바 조약기구의 작전상 개념인 억지체계 속에서의 양독일 국가의 군사적 기능과 같은 것이 문제점으로 등장하였다. 소련전략은 중부유럽을 중요시 하였기 때문에 양독일 국가에는 지금까지의 군사적 시나리오속에서 중대한 임무가 부여되어 있었다. 동독은 바르샤바조약기구를 위해 제1차적 전략부대 세력으로서 중요한 거점이었다. 서독의 역할 역시 매우 중요했다. 서독은 군사적 전방위 방어 지역이었다. 전방위 방어는 지금까지 유효한 독트린내에서 바르샤바조약기구에 의한 공격을 방어하기 위한 중대한 의의가 있는 것이었다. 이와 같은 상황때문에 만일의 사태 발생시 군사적 충돌이 독일지역에서 집중적으로 일어날 수 있었던 바 나토 3대국에 의해 핵무기가 투입될 수도 있었다.(10) 이에 독일의 사활이 걸린 안보이해와 동맹체제의 군사전략적 계획이 맞서 있었다. 독일의 전략적 딜레마는 빈에서 개최된 재래식무기 감축협상(VKSE)을 통한 과거 적대감의 약화, 방어적(또는 충분한) 방위구조에 대한 새로운 전망, ‘독트린 세미나’(Doktrinenseminar)와 같은 것으로 완화되었다. 독트린세미나는 1990년 1월 35개 구주안보협력회의 가입국이 참가한 신뢰 및 안보구축조치협상(VSBM)과 관련하여 상호 군사독트린을 비교하면서 신뢰구축대책을 작성하고 그 원칙을 분석하

면서 진행되었다. 그러나 방어적 군사구조의 공격능력의 문제 및 핵위협의 잠재력 문제는 해결되지 않고 원칙적으로 남아 있었다.

### 3.3. 주권 문제와 관련한 법적 특수성과 '2+4' 조약

조건부 주권이라는 문제는 독일내 2개 국가에 대하여 안보정책적으로 매우 중요했다.(11) 서방 3대국에 대한 서독의 법적지위는 1952년 '서독과 3대국 간의 관계에 관한 조약'에 명기되어 있다. 구동독에 대한 주권제한은 동독에 대한 쾰른정부의 1954년 3월 25일자 성명과 1955년 9월 20일자 '동독과 쾰른 간의 관계에 관한 조약'의 전문 및 제5조로부터 기인한다.

그 이외에 외국군 주둔문제가 특별한 역할을 수행한다. 1952년도의 독일조약, 1951년도의 나토 병력의 지위, 1959년도의 나토 병력의 지위에 대한 추가 협정 등 서독의 주권제한에 관한 복잡한 조약상의 문서들이 있다.

서방 세력의 유보권은 서베를린의 주권제한으로 변함없이 명백하였던 바, 그것은 '파리조약 발효이후 서베를린의 지위에 관한 1955년 5월 5일자 베를린 주둔 연합군 사령부의 성명'에 명기되어 있다.

독일문제의 주권제한적 차원은 '2+4' 회담을 통해 체결된 '독일관련 최종 결정에 관한 조약'으로 해결되었다. 1990년 9월 12일 모스크바에서 체결된 상기조약은 전문과 10개 조항으로 되어 있다. 그 중요한 내용은 이 조약으로 베를린과 전체로서의 독일에 대한 4대국 권한과 책임이 종료되었다는 점을 비롯하여 독일의 완전한 대내외적 주권회복이 선언되었다는 점과 독일의 동맹 체제 선택에 관한 규정이다.(12)

이 조약과 더불어 제2차세계대전의 전승국과 독일간에 안보정책적 결속과 방안에 관해 합의되었으며, 이와 같은 사실은 1990년 11월 파리에서 개최된 구주안보협력회의 정상회담에서 그 참가국으로부터 전적으로 인정받았다.

이제 북대서양조약기구 회원국 잔류 및 서유럽 동맹조약의 범위내에서 통일 독일의 안보정책 추진 가능성이 완전히 확정되었다. 나아가 1990년 8월 걸프

위기 발발이래 처음으로 새로운 안보정책 방안이 점점더 논의의 대상이 되었다.

#### 3.4. 유럽안보정책상의 정치문화

여론조사의 경험적 진단에 따르면 문항설정방법과 추출방법에 따라 각각 다르기는 하지만 세월이 경과함에 따라 독일의 중립화 통일국가 모델에 대해서 상충되는 여론조사 결과가 나오고 있다. 1987년도 인프라테스트(Infratest)라는 여론조사기관이 행한 여론조사에 따르면 60%가 독일의 재통일과 더불어 유럽 긴장의 진원이 사라졌다고 보았다. 재통일의 이상적 모델로서는 22%가 오스트리아와 같은 중립, 50%가 서독과 같은 친서방, 29%가 서유럽으로부터의 독립을 지지하였다. 서독의 친서방 결속에 대한 지지율은 1984~1987년간 보다 20%가 증가하였음에 반해 중립화와 서유럽 탈피에 대한 선호도는 각각 불변한 상태이다. 그렇지만 친서방 유럽식 재통일 방식이 관철될 수 없을 수도 있다는 점이 특기할 사실이었다. 1989년 11월말 장벽개방 사태직후 독일 제2 TV(ZDF)가 실시한 정치 관심도에 관한 여론조사에 따르면 급격한 상황변화에 따른 추세변동이 일어났음을 알 수 있다. 그 결과에 따르면 서독주민의 60%가 만일 중립화가 재통일의 전제조건이라면 중립화 통일을 지지한 것으로 되어 있다. 그러나 이와 같은 자료는 1990년초에 실시된 엠니드(Emnid) 여론조사를 통해 수정되었는데 서독주민의 23%만이 중립화 독일통일은 지지한 것으로 되어 있다. 동 기간중 동독의 여론조사연구소인 우수마(Usama)가 엠니드(Emnid)가 설정한 문항을 똑같이 질문하여 동독주민들로부터 추출한 결과는 매우 흥미롭다. 즉 동독주민의 53%가 중립화 독일통일을 지지하였던 것이다. 그에 비해 영국의 이코노미스트(Economist)지와 미국의 로스엔젤레스타임즈(Los Angeles Times)의 용역으로 알렌스바하 여론조사기관 (Institut fuer Demoskopie/Allensbach)이 행한 전독표본추출 여론조사에 따르면 독일인의 34%가 독일의 중립화를 지지하였다. 절반을 약간 상회하는 51%가 독일의 나토 잔류를 계속적으로 선호하였으며 30% 정도가 무응답 상태였다.



문항설정 방법과 표본 추출기간에 따라 약간 차이가 있기는 하지만 절반을 약간 상회하는 독일인들이 독일연방공화국의 안보정책적 결속을 지지하고 있으며 1/3이라는 놀라운 잠재력이 증립화를 지지하고 있다.

#### 4. 유럽의 평화질서와 독일통일

역동적인 시대변화로 인하여 유럽을 둘러싼 안보정책적 토론은 활성화 되었으며 해결방안으로서 새로운 모델이 제시되고있는 바, 이와 같은 모델은 기존 구조를 변형시키고 새로운 안보기구를 설립하려는 방안이기도 하며 지금까지 시도된 각종 단일대책을 종합화 하는 것이기도 하다.

- 북대서양조약기구(NATO)를 계속 유지하되 점차적으로 ‘정치화’ 시키고 구주안보협력회의 과정의 범위내에서 동유럽제국 및 소련과 안보정책적으로 협력
- 서유럽 정치동맹의 범위내에서 유럽식 안보정책 추구, 이로서 북대서양조약기구내에서 유럽의 안보이해가 관철되도록 함.
- 군사적 동맹구조의 잔재처리 및 유럽집단안보체제의 구축

각종 해결방안을 연결해 보면 유럽의 안보구조에 점진적 발전 전망이 엿보이고 있음을 알 수 있다. ‘상호보장식 억지’ (Wechselseitig gewährleisteten Abschreckung)라는 방안이 ‘방어식 저지’ (Defensive Abhaltung)라는 방안으로 변형되고 후일 ‘집단안보’ (Kollektive Sicherheit)체제로 대체될 가능성이 있다. 그 시발점은 과거 냉전시 분쟁당사자들간의 정치적관계 및 군사전략적관계가 새로이 재편되고 있는데 있다. 제도화된 중심기구는 북대서양조약기구와 구주공동체 및 구주안보협력회의이다. 재래식 무기분야 및 전술핵분야의 효율적 근축과정, 통제된 병력구조 변경, 신뢰구축대책과 결합된 구조적 공격불가능성(Strukturelle Nichtangriffsfähigkeit)의 효과적인 실현은 과거의 적과의 관계를 새로 정립시키고 분쟁을 안정화 시킨다. 구주안보협력회의는 강력한 기구화와 정치적인 통제를 통해 유럽 집단안보체제가 갖고 있는 구조와 기능을 장기적으로 발전시키고 과거의 바르샤바조약기구 회원국들의

이해관계 역시 배려하도록 하는 절호의 기회를 열어 놓고 있다. 유럽전체가 통합되면서 독일통일의 안보정책적 문제점은 줄어들게 되었는데, 통일독일은 이러한 과정을 통해 유럽의 역사적 경험을 고려하면서도 전략적 딜레마로부터 벗어나게 되며 앞으로는 주변국들의 우려를 불식시키면서 새로운 인정을 받게 될 것이다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) D. Frei /P. Gaupp: Das Konzept Sicherheit. Theoretische Aspekte, in: K.-D. Schwarz (Hrsg.): Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit. 3. Aufl., Bad Honnef 1978, S. 5;
- 2) E. Lutz: Lexikon zur Sicherheitspolitik. München 1980, S. 235;
- 3) D. Dettke: Militärpolitik/Sicherheitspolitik, in: W. Woyke(Hrsg.):Handwörterbuch internationale Politik. Aktualisierter Nachdruck, Bonn 1988, S. 329;
- 4) 가령 프랑스는 3개 모델의 일부 요소를 공통으로 내포한 안보 정책을 추진함; 즉, 독자적으로 핵무기를 소지하면서 부분적으로 독립적 안보 정책 추진; UN 안전보장 이사회의 상임국으로써 UN 내 기존의 단체적 안보체제에 참여함; NATO 가입국으로 NATO의 군사적 동맹에 참여하지 않은 채로 기존의 국제적 안보체제에 참여함.
- 5) E. Lutz, a. a. O., S. 250;
- 6) H.-J. Maehl: Sowjetische Militärdoktrin und Militärstrategie, in: O. Buchbinder/H. Bühl/H. Quaden (Hrsg.): Sicherheit und Frieden. Handbuch der Weltweiten sicherheitspolitischen Verflechtungen: Militärbündnisse, Rüstungen, Strategien. 2. überarb. Aufl., Herford 1985, S. 123ff. 참조.
- 7) 가령 Lance 논쟁 내에서 W. Safire: Faustschlag aufs NATO-Auge, in: Die Zeit v. 12. 05. 1989; A. Hartley: Das Verhängnis deutscher Historie. Wieder einmal wird an der Ordnung Europas gerüttelt, in: Die Zeit v. 12. 05. 1989; grundlegend z. B. Ch. Krauthammer: Return of the German Question, in: Time v. 12. 09. 1989 참조.
- 8) 이에 대한 상세하고 세분적인 개관으로써 G. A. Craig: Geschichte Europas 1815-1980. Vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart, München 1983 참조.
- 9) 각 입장의 요약으로써 W. v. Bredow/Th. Jäger: Die Stabilität der europäischen Staatenordnung und die nationale Einheit der Deutschen, in: Deutschland Archiv, 7/1988, S. 746-754, hier S. 746f 참조.
- 10) 이에 대하여는 das Szenario der Wintex-Übung von 1989 참조.
- 11) 이 부분에 관하여 근본적으로는 D. Schröder: Sonderfall Deutschland, in: Die Zeit v. 14. 10. 1988 참조.
- 12) Präambel und besonders Art. 6 und 7 'Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland' 참조.

< 參考文獻 >

- Brzezinski, Zbigniew: Das gescheiterte Experiment. Der Untergang des kommunistischen Systems, Wien 1989.
- Calleo, David P.: Die Zukunft der westlichen Allianz. Die NATO nach dem Zeitalter der amerikanischen Hegemonie, Stuttgart 1989.
- Enders, Thomas/Peter Siebenmorgen/Ulrich Weisser: Schlüssel zum Frieden. Sicherheitspolitik in einer neuen Zeit, Bonn 1990.
- Frei, Daniel/Peter Gaupp: Das Konzept Sicherheit. Theoretische Aspekte, in: Klaus-Dieter Schwarz (Hrsg.): Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit. 3. Aufl., Bad Honnef 1978, S. 3—16.
- Larrabee, Stephen (Hrsg.): The Two German States and European Security, London 1989.
- Nerlich, Uwe/Trutz Rendtorff (Hrsg.): Nukleare Abschreckung - Politische und ethische Interpretationen einer neuen Realität, Baden-Baden 1989.
- Turek, Jürgen: Abschied von der Nostalgie des Status quo: Das neue Deutschland und die europäische Sicherheitsordnung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Deutschen und die Architektur des Europäischen Hauses. Materialien zu den Perspektiven Deutschlands, Köln 1990, S. 81-91.
- Wagenlehner, Günther (Hrsg.): Die deutsche Frage und die internationale Sicherheit, Koblenz 1988.
- Weidenfeld, Werner/Walther Stützle/Curt Gasteyger/Josef Janning: Die Architektur europäischer Sicherheit: Probleme, Kriterien, Perspektiven. Eine Veröffentlichung der Bertelsmann-Stiftung innerhalb der Reihe 'Strategien und Optionen für die Zukunft Europas', Gütersloh 1989.
- Ders./Josef Janning: Der Umbruch Europas: Die Zukunft des Kontinents. Eine Veröffentlichung der Bertelsmann-Stiftung innerhalb der Reihe 'Strategien und Optionen für die Zukunft Europas', Gütersloh 1990.
- Ders./Walther Stützle: Abschied von der alten Ordnung: Europas neue Sicherheit. Eine Veröffentlichung der Bertelsmann-Stiftung innerhalb der Reihe 'Strategien und Optionen für die Zukunft Europas', Gütersloh 1990.

# 어 론 이

페터-요헨 빈터스\*  
(Peter-Jochen Winters)

## 1. 상주북파원

1973년 이래 동베를린에는 서독의 북파원들이 본(Bonn)에는 동독의 북파원들이 각기 상주하면서 취재업무에 종사하고 있었다. 동베를린에는 1989년 가을까지 약 20명의 서독북파원들이 상주허가를 받았으며 이들은 서베를린지역도 취재하고 있었다. 서독에서는 공영방송사 뿐만 아니고 일간지, 잡지사들이 자신의 북파원을 파견했었는데, 동독에서 이들 서독북파원들을 담당하고 있던 기관은 외무성이었다.

본에는 동독에서 파견된 6명의 북파원이 상주허가를 받았다. 이들은 서독공보처에 등록을하고 본에 상주하는 다른 모든 북파원들과 똑같은 기회를 보장받았다. 1974년 1월 31일 이후 동독북파원들은 외신기자협회의 회원이 되었는데, 당시 외신기자협회는 이들을 받아들이기 위해 정관을 개정해야만 했다.

## 2. 독일문제에 관한 보도

독일분단이후 서베를린을 포함하는 서독에서는 해설 등을 통해 폭넓게 동독 전반에 관해서 보도해 보려는 노력과 함께 직접 동독에서 보도하고자 하는 시도들이 있었다. 라이프치히 박람회, 1958년부터 1975년까지 매년 로슈록에서 개최되었던 오스트제 주간행사(Ostseewoche), 서방의 언론인들도 초청을 받았던 기자회견, 사적인 여행 등을 통해 서독의 언론인들은 동독을 살펴볼 수 있

---

\* 프랑크푸르트 알게마이네 짜이퉁지 편집위원

는 기회를 가질 수 있었다. 서베를린을 포함한 서독의 언론인을 담당하던 동독의 기관은 1971년말까지는 각료회의 의장산하 공보실 즉 각료회의 사무국이었으며, 1972년 이후 소관부서가 외무성의 언론국으로 되었다. 동독 언론인들은 서베를린을 포함한 서독에서 모든 다른 언론인들과 같은 조건하에서 취재할 수 있었다.

동독에서의 서독언론인들의 보도는 외국에 관한 보도형식을 취하지 않았다. 즉 서독 언론인들은 동독의 사건을 외국에서의 사건으로 취급하지 않고 오히려 독일문제로 다루었다. 자주 논쟁이 벌어지곤 했던 국내문제 불간섭의 원칙은 국가나 국가기관에나 관계되는 국제법상의 원칙이지 시민들이나 언론인들에 해당되는 원칙은 아닌 것이다.

서독의 공영방송사들은 대부분의 신문들과 마찬가지로 이러한 원칙을 지켜나가려고 했다. 서독 각주 공영방송사들에 관한 국가조약에는 방송프로그램이 독일의 통일을 평화롭고 자유로이 이루게 하는데 기여해야 하며, 전체 독일내에 세계에서 일어나는 일이 객관적으로 전달되게 하고, 특히 독일의 현실에 관한 포괄적 인상이 소개되어야 한다고 규정되어 있다.

서독의 신문이 동독내에서 배포되지 않았으므로 동독주민들에게 서독특파원들의 동독에 관한 보도내용은 알려지지 않았으나, 라디오나 TV방송의 보도는 대부분의 동독인들이 시청하였다. 라디오와 TV는 동독에서 일어나는 사건들에 관한 정보를 전파로 동독지역내에 유포시켰는데, 경우에 따라 동독매체에서는 전혀 언급이 되지 않는 사건들도 있었다. 서독 방송매체의 특파원들은 동독에서 일어나는 사건을 서독 시청자들에게 전달하는 임무를 지니고 있었으나, 이들은 항상 그들의 보도가 동독에 직접 영향을 미치고 있다는 점을 의식하고 있었다. 이같은 사실 때문에 동독당국은 서독의 라디오·TV 방송특파원의 취재업무를 특별히 방해해 왔다.

### 3. 법적인 근거

1972년 12월 21일 기본조약 체결로 양독간에는 최초로 각각 상대방 국가에서의 언론인 활동에 대한 법적 근거를 마련했다. 1972년 11월 8일의 ‘언론인 취재기회 보장에 관한 서신교환’은 언론인들에게 상주특파원으로서 활동할 수 있는 권리와 상대방 국가를 임시 취재여행할 수 있는 임시특파원으로서의 권리를 부여해 주었다. ‘언론인 취재기회 보장에 관한 서신교환 의정서’에서 독에서 파견되는 임시특파원에게 적용되는 내용들이 규정되어 있다. 임시특파원이란 구체적인 취재목적을 위해서 일정기간 동독을 여행할 수 있도록 동독의 외무성에 신청을 했던 언론인들을 의미한다. 이러한 신청을 받아들일 것인지, 거부할 것인지 하는 것은 전적으로 동독 외무성의 재량이었다. 때문에 동독의 국가보위부(Stasi)는 서독 언론인들의 신청내용을 훤히 알고 있었다. 반면에 동독의 언론인들은 특별한 허가를 받을 필요없이 항상 서독과 서베를린에서 취재할 수 있었다.

동독에서 상주특파원으로 활동하는데 전제조건은 동독에서 통용되는 형식에 따른 취재허가와 지사설치, 그리고 “국가의 안전, 범죄퇴치, 공중보건보호, 타인의 자유와 권리보호를 위해 제정된 법규정과 명령을 준수”해야만 하는 것이었다.

언론인 취재기회 보장에 관한 서신교환에는 다음과 같은 중요한 조항이 있다 : “동독은 적법한 동독법질서 테두리내에서 서독의 언론인들과 그 보조원들에게 취재활동, 자유정보 및 보도를 보장한다”. 양독간에는 무엇이 자유로운 정보 및 보도냐 하는데 대해서 큰 차이가 있었다. 동독은 1973년 2월 21일 이미 ‘타국 출판기관 및 이들 특파원들의 동독에서의 활동에 관한 명령’과 ‘동시행령’을 공포함으로써 법적인 근거를 완전히 새로이 정비했다. 서독 정부가 언론인들의 취재 기회를 현저히 침해하는 것이라고 항의했지만 소용이 없었다.

## 4. 특파원의 지위

상주특파원은 소속 언론사에서 동독 외무성 언론국에 신청하여 취재허가를 받았다. 취재허가의 조건은 특파원의 거주지가 동베를린이어야 한다는 것이었다. 상주특파원은 취재증과 수시로 출입국할 수 있는 비자를 발급받았는데 이들의 유효기간은 보통 1년이었다. 임시특파원은 취재카드를 발급받았는데, 이는 취재목적에 합당한 범위내에서만 유효하게 되어 있었다. 상주특파원과 임시특파원은 최소 의무 환전규정의 적용을 받지 않았다. 상주특파원은 동독내 자신의 사무실에 서독인 또는 동독인 기술직원을 고용할 수 있었다. 기술장비 출입권은 상주 및 임시특파원이 공히 갖고 있었다. 서독상주 특파원은 신문잡지 등 모든 종류의 언론출판물을 업무상 또는 사적인 목적을 위해 동독내로 반입할 권리를 갖고 있었다. 1976년 이래 상주특파원은 자신과 가족들의 국경 통과시 특별한 우대를 받는 “국경통과증”을 발급받았다. 외교관들과는 달리 상주특파원의 개인차량과 업무용 차량에는 QA라는 문자가 기재된 푸른색 번호판이 부착되었으며, 이렇게 함으로써 동독의 보안기관은 이 차량들을 쉽게 식별할 수 있었다.

## 5. 제한된 근무조건

1973년의 특파원에 관한 법령은 상주 및 임시특파원들에게 “국제법상 일반적으로 인정된 규정의 준수 : 동독의 법령준수 : 동독, 동독의 국가 기관, 동독지도부 및 동독과 동맹관계에 있는 국가에 대한 비방·모독 금지 : 진실되게 사실에 근거해서 정확히 보도하며 사실의 고의적인 왜곡 불가 : 취재기회를 남용해서 언론의 임무와 관계없는 행위를 하지 않을 것” 등을 요구하고 있다. 이러한 기본원칙을 침해할 때에는 동 시행령에 의거해서 경고, 취재허가 철회, 추방, 또는 출판기관 사무실의 폐쇄 등의 조치가 취해지게 되어 있었다. 동독외무성 언론국은 언론인들의 취재활동을 “지원한다”는 규정을 악용해서 이들의 활동을 제한했다. 국가기관이나 시설, 인민소유 콤비나트와 기



업, 동독 국영농장 등의 취재나 그 간부들과의 인터뷰는 허가를 받아야만 했다. 서신교환에 의해 인정되었던 이전의 자유도 다음과 같은 제한을 받았다 : “상주 특파원은 특별허가가 필요한 동독지역을 여행할 수 있다. 동독의 수도 동베를린 이외의 지역을 여행할 경우 상주특파원은 사전에 외무성 언론국에 통보해야만 한다” .

1979년 4월 11일 이러한 관료적인 제한은 새로운 시행규칙에 의해서 더욱더 강화되었다. 이후 “사회시설·사회기관 취재 및 모든종류의 인터뷰와 질문” 까지도 허가를 받아야 했으며 “동독의 수도” 를 벗어나는 여행을 할 경우 상주특파원은 “늦어도 24시간 전에 언론국에 상세한 여행목적 및 사유 등에 관해서 통보” 해야할 의무를 지게 되었다. 이러한 새로운 규정은 특히 동독의 교회에 대한 취재를 못하도록 하는데 그 목적이 있었다. 동독 외무성의 해석에 의하면 교회는 “사회시설과 사회기관” 에 해당되었다. 동베를린 이외의 지역에 대한 취재계획을 늦어도 24시간 전에 상세히 “통보” 해야 한다는 요구는 동독당국이 이러한 “통보” 를 “신청” 으로 간주해서 허가를 하지 않을 수도 있는 것이었다.

“모든 종류의 인터뷰와 질문” 에 대해 허가를 받아야 한다는 규정은 특히 거리에서 카메라와 마이크를 들이대고 현장취재를 하는 것과 작가, 예술가, 교회 대표자들과의 인터뷰를 하는 것을 통제하기 위한 것이었다. 동독 외무성은 특파원들이 특파원에 관한 명령을 위반했다는 이유로 동 시행령에 규정된 조치를 취했다. 1975년 12월 16일 ‘슈피겔(Spiegel)’ 지 특파원 외르크 메트케(Joerg-R. Mettke) 특파원이 추방되었다. 1976년 12월 22일에는 독일 제1TV 방송인 ARD-TV 로타르 뢰베(Lothar Loewe) 특파원이 “동독정부와 인민을 극도로 모욕하고, 동독국내 문제에 간섭했으며, 동독의 법령을 막의적이고 고의적으로 침해했다” 는 이유로 추방되었다. 1978년 동독외무성은 ‘슈피겔(Spiegel)’ 지가 소위 ‘동독 사회주의통일당에 대한 야당’ 의 ‘선언서’ 를 공표한 후 동지 특파원의 취재허가를 거부했으며, 동베를린 ‘슈피겔(Spiegel)’ 지 사무실을 폐쇄시켰는데 이 사무소는 1985년 9월 1일에야 다시 개설될 수 있었

다. 1979년 5월 14일 특파원에 관한 명령 제2 시행규칙에 규정된 조문을 인용하여 서독 제2TV 방송인 ZDF-TV의 페터 반 로엔(Peter van Loyen) 특파원이 허가없이 동독작가 슈테판 하임(Stefan Heym)과 인터뷰를하고 이를 송출했다는 이유로 추방되었다. 상주특파원으로 맨마지막으로 추방된 특파원은 ‘슈테른(Stern)’지의 디터 뭉(Dieter Mung)이었는데, 그는 에리히 호네커 서기장을 공격했다는 이유로 1983년 1월 12일 추방되었다. 1989년 가을까지 서독언론인(신문기자, TV 및 라디오 방송기자)들에 대해 동독 국가보위부가 공격적인 행위, 즉 카메라나 촬영기재를 부수거나 몰수하고, 특파원들과 보조원들을 폭행, 모욕, 일시 연행했던 행위를 취해도 특파원 활동에 관한 명령을 통해 보호받지 못했다. 동독 국가보위부는 특정한 사건들에 관한 보도를 막는 것이 중요했다. 서독정부가 이를 항의해도 동독 당국의 태도에는 근본적인 변화가 없었으며, 1987년 호네커의 서독방문시 공동성명을 채택했으나 그것도 별효과가 없었다. 공동성명의 규정은 다음과 같다 : “콜 수상과 호네커 서기장은 신문, 라디오, TV를 통한 포괄적이고 객관적인 정보교류가 우호관계를 더욱 발전시키는데 중요한 의미를 갖는다는데 대해 의견을 함께 했다. 이러한 정신에 입각하여 양측은 언론인들의 활동에 가능한 최대한의 지원을 보장한다”.

## 6. ‘동독의 변혁’ 이후

동독외무성 언론국은 1990년 1월 9일을 기해 즉시 동독내의 외국언론인들의 취재활동에 관한 모든 제한을 철폐한다고 발표했다. 모드로(Mordrow) 정권은 이미 1989년 11월 30일 신규특파원령을, 12월 22일에는 이에 관한 시행령을 공포했다. 이 법령은 기본원칙에서 동독의 국가기구와 국가기관들은 상주 또는 임시특파원들이 “취재활동을 합법적으로 할 수 있도록 동독에서 적용되는 법규정들에 상응하는 지원”을 해줄 “의무”가 있음을 명기하고 있다. 이제 특파원들은 공사(公私)의 취재원에 접근할 수 있게 됨으로써 취재의 자유를 누릴 수 있게 되었다. 중앙집권적이며 관료주의적인 허가 관행은 폐지되었다.

북파원의 취재활동은 최초의 인민의회 자유선거 이후부터 동독이 존속했던 몇 개월동안 ‘동독수상 산하 정부대변인에 의한 독일 및 외국 언론인의 취재허가를 위한 기본원칙’에 의해서 결정적으로 자유화되었다. 1990년 7월 1일이후 ‘동독의 수도’에서 독일북파원의 일반취재 허가제도는 없어졌다.

## 7. 동독에서의 북파원 활동

1989년까지 동독에서의 언론인들의 활동은 서독에서의 활동과는 현격한 차이가 있었다. 1976년 이래 북파원들은 동독 각 부처의 공보실에 직접 조회할 수 있기는 했으나 그곳에서 바라는 정보를 얻기는 거의 힘들었다. 일반적으로 그들은 동독 사회주의통일당 소속 언론이 발표한 내용을 인용하였다. 모든 북파원들은 자신들의 보도로 정보제공자에게 피해를 주거나 동독당국이 자신들이 원치 않는 모종의 결정을 하지 않을까를 항상 고려해야만 했다. 아울러 북파원들은 알려지지 않은 정보제공자에 대해 경계해야만 했다.

동독에서의 상주북파원 보도는 사회주의통일당이나 국가기관이 공식발표하는 정치, 경제, 문화적인 사건들에 관한 내용이 주종을 이루었다. 그러나 이러한 의무적인 보도이외에 모든 상주북파원들은 동독의 일상적인 생활을 묘사해보려고 노력했다. 아울러 문화·문학생활, 문화적·역사적인 기념물, 특히 교회생활에 관한 내용도 북파원들의 보도영역에 속했다. 교회에 관한 보도가 북파원 활동의 비교적 큰 부분을 차지했다는 것은 교회가 사고를 달리하는 인간들과 단체들에게 동독사회가 직면한 절박한 문제를 공개적으로 표현하고 대안에 대해서 논의할 수 있는 자유로운 장(場)을 제공한다는 사실과 관련이 있었다.

## 8. 결 론

동베를린과 동독에서의 자유로운 정보와 보도가 상당히 관료적인 제한을 받기는 했지만, 1973년부터 1989년까지 동베를린에 상주했던 서독북파원들은 서

독의 여론층에 그런대로 진실에 가까운 동독의 모습을 전달해 주는데 기여했다. 서독특파원들은 동독에서 그곳에 거주하는 주민들의 생활상과 그들의 고충이 무엇인지를 충분히 이해하면서 보도에 임했으며, 특정한 경우에 있어서는 동독의 당과 국가의 태도에 대해서도 이해를 하려고 노력했다. 요컨대 동독에 관한 보도는 흑백논리에 의거하지 않는 것이 대부분이었다. 주니어 특파원들까지도 동독의 상황에 대해 감정에 사로잡혀 무비판적으로 묘사한 경우는 거의 없었다.

## 〈 参 考 文 献 〉

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen: Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1979. Bericht und Dokumentation, Bonn 1980.

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen: Texte zur Deutschlandpolitik. Reihe II, Bd. 7 und 8; Reihe III, Bd. 1-6, Bonn 1983ff.

Hesse, Kurt R.: Westmedien in der DDR. Nutzung, Image und Auswirkungen bundesrepublikanischen Hörfunks und Fernsehens, Köln 1988.

Dernbach, Beatrice: DDR-Berichterstattung in bundesdeutschen Qualitätszeitungen (Kommunikationswissenschaftliche Studien, Bd. 9), Nürnberg 1990.

## 연방헌법재판소

고트프리트 지거 \*  
(Gottfried Zieger)

### 1. 전체독일국가(독일제국)의 존속

연방헌법재판소는 재판활동 초기부터 전체독일국가가 존속되고 있다는 명백한 사실에 근거하여 업무를 수행하였다. 이미 공식 판례집 제1권에서 연합국 점령지하에 있는 독일의 법적지위에 관하여 기술하고 있는가 하면 1945년 6월 5일의 4대 전승국 선언(1)에 입각, 패전과 더불어 독일국토가 완전 점령되어 독일정부가 폐지되었으므로 전승국이 최고의 권력, 즉 주권을 장악하게 되었음을 분명히 밝히고 있다. 그러나 전승국의 1945년 6월 5일자 선언에 따르면 독일에 대한 합병은 이루어지지 않았다는 것이 헌법재판소의 입장이다.

1973년 7월 31일자 기본조약에 대한 판결을 통해 연방헌법재판소는 독일의 법적지위에 관하여 재차 요약하고 있는 바, 연방헌법재판소의 독일의 법적지위에 관한 다음과 같은 확정판결은 매우 자주 인용되는 귀절이다.

"기본법은 - 국제법이나 국가법 이론에 의하더라도 - 독일 제국이 1945년의 몰락에도 불구하고 존속되고 있으며 독일내 점령세력을 통해 항복이나 그후의 외적인 국가권력의 행사를 통하여서도 결코 멸망하지 않았다는 사실로부터 출발한다. 이와 같은 사실은 기본법 전문, 제16조, 23조, 116조 및 146조로 분명해진다. 이는 곧 재판 심의부가 확고부동하게 준수하는 연방헌법재판소의 계속적 판례에 부응하는 것이기도 하다. 일제국은 존속하고 있으며..., 종전과 변함없이 권리 능력(Rechtsfaehigkeit)은 갖고 있으나 전체국가로서는 조직 결핍, 특히 제도화된 조직의 결핍으로 인하여 행위수행 능력이 없을 뿐이다".

\* 전 괴팅겐(Goettigen)대학 국가법·국제법·유럽법 담당교수

## 2. 서독과 동독의 행위수행 불능상태인 전체독일국가에 대한 관계

연방헌법재판소는 상기한 바와 같이 전체 독일국가가 존속한다는 사실에 입각하여 1949년에 건국된 2개의 독일이라는 국가가 재판된 독일의 일부라고 유권 해석을 내리면서 서독과 동독이 각각 전체독일국가를 승계하는 신생국가라는 주장에 반론을 제기하였다. 이러한 입장은 특히 1957년의 국가와 교회간 체결되는 조약(Konkordat : 역사 임의로 정교조약이라 표현함)에 대한 판결에서 독일 전체국가의 문화주권이 각주에 이양되고 니더작센주와 교황청이 정교조약을 체결함으로써 1933년의 제국정교조약이 무의미한 것이 되지 않았는가는 의문제기와 더불어 명확하게 되었다. "본에서 기본법이 제정되어 서방 점령지역내에 국가적 조직이 설립되었지만 조약체결 당사자간의 제국정교조약의 효력은 아무런 변함이 없었다. 독일제국은 붕괴이후에도 그 존속을 포기하지 않았기 때문에 1945년이후에도 계속 존속한다. 기본법을 통해 형성된 조직이 잠정적으로 비록 제국의 일부지역에만 제한적으로 활동하고 있지만 서독은 독일제국과 동일시 된다". 연방헌법재판소는 기본조약 판결시 이와 같은 테마를 다시한번 제기하여 다음과 같이 구체화하였다. "서독의 건국으로 새로운 서부독일국가가 건국된 것이 아니라 독일의 일부가 재조직되었다. 즉 서독은 독일제국의 '승계국가'(Rechtsnachfolger)가 아니고 '독일제국'이라는 국가와 동일하며 다만 지역적으로 '일부만 동일'(teilidentische)할 뿐이므로 더 이상 동일성에 관한 부당성을 주장할 수는 없다. 서독이 전체독일이 아니라 국민과 국토가 존재하는 그 지역만을 포괄한다는 사실은 단일국민으로서 국제법적 주체인 '도이칠란트'(독일제국)에 불가분하게 소속되어 있고 단일한 국토로 된 '도이칠란트'(독일제국)에 불가분의 지역으로서의 자체국토가 속해 있다는 사실을 서독이 인정하는 것과는 무관한 일이다. 서독은 법률상 그 주권을 '기본법 적용영역'으로 제한하고 있지만..., 전체독일에 대한 책임을 의식하고 있다.(2) 학계에서는 독일의 법적지위를 독일내에 두개의 국가가 존재한다는 사실을 전제로 하여 이론적으로 정의해 보려는 시도가 있었다. 여러

가지 이론(3) 가운데서 특히 동일성 이론(Identitaetstheorie)과 부분 조직론이라 불리우는 일명 지붕이론(Dachtheorie)이 대표적인 이론이다. 동일성 이론은 기본법의 국가조직이 독일의 전체국가의 조직과 대체적으로 동일하다는 사실에 근거한다.(4) 동일성 이론의 각종 변형이론은 서독의 국토가 전체 독일 국가의 국토와 일치하는가(일치론), 아니면 서독이 전체독일 국가의 영토가 기본법 적용영역으로 축소되었다고 보는가(축소론)라는 점에 있어서 각각 구별된다. 2가지 이론은 모두 기본법과 합치될 수 없는 것이다. 만일 합치된다면 그것은 곧 국가핵심론 밖에 될 수 없다. 국가핵심론은 독일연방공화국을 전체독일 국가의 국가핵심으로서 보고 있다. 국가핵심론에도 여러가지 변형이론이 있다.

부분조직론과 지붕이론에 있어서 기본법상의 조직은 독일의 전체국가에 직접적으로 관계되는 것이 아니라 부분조직으로서 연방을 구성하는 개개의 국가에 의해 존속되는 (제국을 지붕으로 하는) 전체국가에 예속되어 있다. 서독과 동독 및 베를린과 동부지역과 같은 구독일 제국이었던 기타 부분조직은 이와 같은 모델속에서 대등한 권한을 가지고 전체국가라는 존재하에서 동일 위치에 있게 된다.

연방헌법재판소는 이와같은 논쟁으로부터 일단 벗어났다. 재판소는 독일의 복합적인 법적지위를 법원의 관점에서 보다 명확하게 설명하기 위하여 판결에서 양모델의 요소를 연계시켰다. 기본조약에 관한 판결에 나타난 연방헌법재판소의 견해는 '부분일치론'(Teilidentitaetslehre)이라 할 수 있겠다.(5)

연방헌법재판소는 구동독을 전체독일 국가에 속하는 일부로 보고 있었다. "동독은 독일에 속하며 서독과의 관계상 외국으로 간주할 수 없다..., 따라서 점령지역간의 무역 및 그 이후의 내독무역은 대외무역이 아니다"라는 것이 기본조약에 관한 판결에 나타나 있다.(6) 동독의 존재 및 동독의 전체독일 국가와 관계에 관한 동독 국가지도층의 견해는 전혀 고려되지 않았다.(7) 동독은 1950년대 전체독일 국가가 멸망했다는 이론을 내세우며, 나아가 동독이 전



제독일 국가를 승계한 국가가 아니라는 점을 들어 동독이 전체독일 국가와 동일한 것이라던 초기주장을 부인했다. 후일 동독은 권리의 승계문제에 대하여 더이상 논란하지 않았지만 전체독일 국가의 존속은 부인했다. 사실상 동독은 특히 쾰른을 비롯한 전승국으로부터 전체독일 국가에 계속 포함되는 것으로 간주되었으므로 연방헌법재판소 역시 동독을 독일의 일부로서 간주하였다.

연방헌법재판소는 기본조약에 관한 판결을 통해 동·서독관계의 법적 성격을 더욱 구체적으로 해석하고 있다.

“양국간에 존재하는 특수한 관계”가 거론되었고(8), 비록 서독이 거듭 강력하게 거부하고있는 동독 승인 여부와 관계없이 동독은 국제법상의 의미로 볼때 하나의 국가이며 국제법적 주체로서 표현되었다. 기본조약의 특수성은 기본조약이 국제법의 제규정에 따른 양국간 조약이면서 두개의 국가간에 적용된다는 점에 있는 바, “양국간이란 단일한 국민이면서도 아직도 재조직되지 않아 통일된 독일국가가 존속하지 않기 때문에 비록 행위수행 능력이 없다할지라도 전체 독일내에서 부분으로만 존재하는 국가간”(9)을 지칭한다. 독일내 두개 국가간의 국적법 문제를 다루고 있는 1987년 10월 21일자 소위 테조(Teso)판결을 통해 연방헌법재판소는 기본조약에 관한 판결과 연계, 다음과 같이 강조하였다. “기본법은 독일국민이 존속한다는 사실에 근거하고 있지만 국민과 영토에 관한한 서독은 전체독일을 망라하고 있지 못하다. 동독은 기본조약 체결이후에도 ‘독일의 다른 한 부분’이며 동독의 법원도 곧 ‘독일 법원’이다. 동독이 자유로운 자결권 행사를 통해 독일로부터 분리될때야 비로소 동독에서 수행되던 주권은 기본법의 관점을 볼때 독일로부터 이탈된 외국의 주권으로서의 성격을 갖게 된다”.

### 3. 전체독일 국가의 영토의 범위

기본법 제116조에는 “1937년 12월 31일 현재 독일제국의 영토”라고 규정하고 있다. 이것은 1943년 가을 모스크바 외무장관 회담에서 결정된 것으로서,

전승국이 적국인 독일의 영토를 소위 오스트리아와 독일 수데텐지역을 합병한 1938년 이전의 독일지역만으로 축소하기 위한 것이었다. 즉 기본법은 전술한 바 있는 1945년 6월 5일자 4대 전승국 선언에도 나타나 있는 이와 같은 연합국의 사전결정을 수용하였다. 연방헌법재판소는 전제독일 국가의 영토에 관한 견해표명시 매우 조심스런 자세를 취했다. 테조(Tesa) 판결에는 독일국적이 기본법 제116 I조에 따라 1937년 12월 31일 현재 독일제국의 영토와 연계된다고 기록되어 있다. 기본조약에 관한 판결시, 오데르강과 나이세강 이 동지역에 대해서는 견해를 표명할 하등의 근거가 없었다. 그럼에도 불구하고 연방헌법재판소는 동방조약에 반대하여 1975년 7월 7일 제기된 위헌심사 소송에 대한 판결을 통해 전제독일 국가의 영토문제를 다룬 바 있다. 연방헌법재판소는 동방조약이 동부지역 독일민의 기본적 권한을 침해한다는 위헌소송에 대하여 "모스크바 조약과 바르샤바 조약에 대한 비준동의 법률에는 제소인들이 이의를 제기하는 것과 같은 기본권 보호면에서 상가지역 주민들에게 불이익을 초래하는 효과와 같은 것은 규정되어 있지 않다"고 판결하였다. 오데르강과 나이세강 동부지역 역시 1937년 12월 31일 현재 국경안에 있던 다른 제국영토와 마찬가지로 증전시 연합국에 의해 합병되지 않았다는 것이다. 소위 포츠담 협정에 있어서도 동부지역은 "평화조약 체결과 더불어 영토문제에 관한 최종적인 결정이 있을때까지 유보적"으로 일부는 소련의 행정관할과 폴란드의 행정관할에 놓이게 되었다(10)는 것이다. 동방조약은 무력사용포기를 구체화 하는 것으로 이해해야 할 것이며 동방조약에는 독일 영토상의 지위에 관한 여하한 결정도 포함되어 있지 않다(11)는 것이다. 이와 같은 방법으로 연방헌법재판소는 동방조약을 오해해서는 안된다고 다음과 같은 핵심적 결론을 내렸다. "동방조약의 발효와 더불어 오데르강과 나이세강 동부지역이 독일의 법적소속성이나 주권으로부터 이탈되는 것이 아니고 소련이나 폴란드의 영토적 주권하에 궁극적으로 놓이는 것도 아니다".(12) 이와 같은 관점에서 '지역관할권'(Gebietshoheit)과 '영토적 주권'(Territorial Souveraenitaet)

이라는 차이점이 판결문에 자주 인용되었다.(13) '지역관할권'과 '영토주권'이란 개념은 국내법상 '점유권'이나 '소유권'과 같다. 예컨대 폴란드가 독일의 동부지역에서 어떠한 형태로든 국가권력을 행사할 수는 있었지만 최종적인 규정이 제결되기 전에는 이 지역의 지위에 대하여 여하한 결정도 할 수 없었다.(14)

#### 4. 재통일의 명제(Wiedervereinigungsgebot)

기본법 전문에 규정되어 있는 재통일의 명제는 "자유로운 자결권 행사를 통해 독일의 자유와 통일을 달성할 것"을 독일국민 전체에게 요구하는 것이다. 기본법에는 정확하게 "재통일"이란 개념이 등장하지 않는다. 이 개념은 기본법 전문에 독일의 자유와 통일이 "달성"되고 독일민족에게 "민족적, 국가적 통일을 보전"하도록 함축적으로 요약 표현되고 있을 뿐이다. 연방헌법재판소는 이미 오래전에 기본법 전문이 정치적 의의는 물론, 헌법적 의의가 있다고 주장한 바 있다.(15) 이와 같은 연방헌법재판소의 주장은 독일공산당 금지조치에 결정적으로 중요한 원칙이 되었다. 1956년 독일공산당 금지조치에 대한 연방헌법재판소의 판결내용은 다음과 같다. "그밖에 전문에는 법률적 내용도 포함되어 있다. 전문의 역할은 기본법을 해석할 때 주의하지 않으면 안 될 절대적인 법적확인과 법률보전에 대한 기준을 제공하는 것에 국한되지 않는다. 서독의 모든 정치적 국가기관의 법적의무는 전문으로부터 파생되는데, 이로써 모든 국가기관은 독일통일에 전력을 다 할것과 아울러 이와 같은 목표달성을 위한 대책을 수립하고 목표수행시 현실성에 입각하여 이를 정치적 행동의 지침으로 삼아야 한다".(16) 연방헌법재판소는 "어떠한 방법이 재통일을 달성함에 있어 정치적으로 정당하고 그 목적에 부합하는지"(17)에 대하여 독일연방공화국의 정치활동과 관계되는 기구가 결정해야 한다고 강조하였다. 연방헌법재판소는 재통일 명제에 관한 구체적 내용을 해석하면서 다음과 같이 명시하고 있다. "소극적인 측면에서 볼 경우 재통일 명제는 국가기관이 재통

일을 법적으로 방해하거나 사실상 불가능하게 하고 있는 모든 대책을 중지할 것을 의미한다". 이는 다시 정치적 기관의 각종대책이 과연 재통일명제와 부합하는지 헌법재판소에 의해 검토되어야 한다고 귀결되어진다. 정치적 기관에 대한 자유로운 심사는 재통일에 미치는 영향과 관련하여 의심이 가는 각종 대책분야에만 국한하고 있다. 왜냐하면 판사는 정치적 기구의 대책에 관한 한 재통일이라는 헌법상의 명제를 분명히 위반하고 그 대책이 어떠한 관점에서 볼지라도 분명히 정당성이 없을 경우에만 위헌적이라고 판결할 수 있기 때문이다".(18)

연방헌법재판소는 기본조약에 관한 판결시 이와 같은 주장을 재차 확인하면서 다음과 같이 부연하였다. "독일민족의 자유로운 자결권에 근거하여 재통일달성에 기여해야 한다는 기본법상의 법적입장은 포기될 수 없고 서독의 헌법기관에 의해 기본법에 부합되지 않는 법적기구는 만들어질 수는 없다."(19)

## 5. 독일국적

연방헌법재판소는 1987년 테조 판결시, 재통일 명제에 내포되어 있는 통일보전의무로부터 독일국적에 대한 최종적 결론을 간접적으로 구체화하고 이 판결시 연방헌법재판소는 소련군 점령지역인 동독지역의 한 외국인이 독일국적을 취득하여 신분증을 교부받고 동독시민이 된후 서독지역으로 이주했을 경우, 동독시민권을 근거로 독일국적을 취득할 수 있는가 라는 문제로 부터 출발하였다. 비록 1913년의 제국국적법이 독일연방 지역내 독일국적에 관한 표준적인 법적근거가 되고 있지만, 동 법은 신분증을 교부받을 것을 국적취득의 구성요건으로 인정하지 않는다는 사실이 증대한 문제점이었다. 연방헌법재판소는 연방행정재판소의 견해와는 달리 이와 같은 동독거주 독일인을 독일국민으로 간주하였다. 판결내용은 다음과 같다. "기본법에 포함되어 있는 재통일명제의 규범적 구체화이기도 한 독일국적의 보전명제(기본법 제116조 제1항)로부터 동독국적의 취득행위가 서독의 법률적 질서를 위한 공공질서의 범위내에서 독일국적 취득이라는 법적 효과를 나타내는데 방해가 될 수는 없

다고 추론된다”。 왜냐하면 보전명제에 의해 독일국민의 동일성이 유지되어야 하는 헌법적 의무가 따르며 이와 같은 보전명제는 곧 국제법적 자결권의 주제(20)이기 때문이라는 것이다.

## 6. 베를린

독일문제에 관한 연방헌법재판소의 결정에는 베를린 문제 역시 개입시켜야 했다. 연합국은 각 지역 사령관 예하의 4대 점령지역과는 별도로 베를린을 4대국 점령지역으로부터 분리된 공동 점령지역으로 만들 계획이었는데 연합국 관리위원회의 소재지로서 베를린이 전독일 문제를 다루는데 중대한 의미를 갖고 있기 때문이었다. 베를린에서는 동서분쟁이 계속되고 있었기 때문에 1949년 4대국 점령지역에서 2개의 독일이라는 국가로 재편되었던 것과 같은 수준으로의 점령군의 권한반환이 이루어지지 못했다. 베를린에 대한 4대국 점령권을 전적으로 고려해야 했기 때문에 연합국의 유보조건이 존중될 수 밖에 없었다. 연합국의 유보조건은 한편으로는 연방정부가 '통치'할 수 없는 '대 베를린'이 기본법 제23조에 의해서 기본법 적용대상 지역이 되었다는 사실과 관련되며 다른 한편으로는 베를린을 서독의 주라고 선언한 베를린 주헌법 제1조와 관련이 있다. 연방헌법재판소법의 베를린에의 적용은 연합국이 거부함으로써 좌초되었으며 그 세부적인 법적상황은 매우 복잡하였다. 연방헌법재판소는 이미 기본법을 근거로 하고 있으므로 그 기관 자체의 성격상 "기본법은 점령 시대로 부터 유래하거나 오늘날까지 유효한 3대국 유보사항이 연방헌법재판소의 재판권이나 그 법률적용을 제한하지 않는 한 베를린에도 유효하다"고 확신하고 있었다.(21) 이와같은 베를린 유보사항으로 인해 과연 연방헌법재판소가 베를린과 관계되는 법률문제를 다룰 수 있는가, 그리고 있다면 과연 어떻게 처리할 것인가 라는 문제가 수없이 논란된 바 있다. 연방헌법재판소는 재판시 항상, 그리고 기본조약에 관한 판결시, 서독이 기본법 제23조에 열거된 베를린을 포함한 모든 주로 구성되어 있다고 강조하였다. 다만 베

를린주의 지위는 서방강대국의 점령군 사령관의 소위 유보조건을 통해서만 약화되거나 제한될 수 있다는 입장을 견지했다. 이와 동시에 베를린에도 적용되는 연방법은 - 서방강대국의 견해와는 달리 - 계속적으로 연방법의 성격을 갖게 되며 베를린 주법의 성격을 갖고 있지 않는다고 하였다.(22)

그리하여 연방헌법재판소는 독일 문제에 대한 판결시 점령국에 대하여 독자성을 입증하려고 노력하였는데 이와 같은 판결은 곧 당연한 귀결로 평가될 수 있다. 왜냐하면 베를린을 포함한 독일에 대한 점령권의 정지를 통해 베를린은 베를린 법원의 귀속성 판단에 따라 실제로 완전한 서독의 한 주가 되었으며 서베를린에 효력이 발생한 법률은 다른 연방주에 적용되는 연방법과 동일하기 때문이었다.

#### 7. 독일통일 과정에서의 연방헌법재판소의 판결

연방헌법재판소는 독일통일과정에서 제기된 법적 불명확성 문제를 2번에 걸쳐 처리하였다. 1990년 9월초 8명의 기민당·기사당 소속 의원들은 1990년 8월 31일 통일조약에 반대하는 소송을 제기하였는데, 이들의 견해에 따르면 통일조약에 명기되어 있는 가입과 관련되는 헌법개정(통일조약 제4조)으로 인하여 연방의회의원의 공동결정권이 침해될 받았다는 것이었다. 위헌소송을 제기한 의원들은 기본법의 개정이 국제법상 조약에 명기되어 있기 때문에 법률안 제출시 통례적인 개정안 제출권한이 박탈되었다고 보았다. 뿐만 아니라 소송제기자들은 기본법이란 헌법개정안을 통하여서만 개정될 수 있는 것이지 서독과 동독간에 체결된 조약을 통해서만 개정될 수 없다는 견해를 피력하였다. 위헌소송내용의 핵심은 통일조약 제4조에 규정되어 있는 바와 같이 기본법 제23조가 삭제됨에 따라 오데르 나이쎄 선이 폴란드의 서부국경으로 확정된다는데 있었다. 연방헌법재판소는 "명백한 근거가 없다"는 이유를 들어 위헌소송을 기각하였다.(23) 헌법재판소 판사들은 연방정부가 통일조약 제4조의 내용을 통일조약에 규정할 권한이 있다고 판결근거를 제시하였다. 그와

같은 근거란 바로 기본법의 전문과 제23조의 재통일 명제라는 것이다. 또 연방헌법재판소는 "독일통일의 역사적 기회를 포착"할 수 있는 창조적인 정치적 재량권이 헌법기관에 주어졌었다는 사실을 지적하였다. 제소자들의 통일조약에 관한 최종결정 연기 가져분신청은 이유없다고 기각되었다.

연방헌법재판소는 1990년 9월, 녹색당, 민사당(PDS), 공화당(Republikaner)들이 제기한 기관쟁송을 비롯하여 2건의 헌법소원을 다루었다. 이들은 최초의 전독 연방의회선거를 위해 개정된 연방 선거법에 반대, 칼스루에에 있는 연방헌법재판소의 판사들에게 소송을 제기하였던 것이다. 1990년 8월 3일 제정된 연방선거법에 따르면 선거지역 전역에 걸쳐 단일한 5%이하의 의회진출 차단조항이 적용되며 베를린을 제외하고 그 어느 주에서도 서로 경쟁상태에 있지 않은 정당의 주공천 명단만 유효하도록 되어 있다. 이와 같은 선거방법은 기본법 제21조 제2항 및 제38조 제1항에 명문화되어 있는 기회균등에의 권리보장에 위배된다는 것이 원고들의 주장이었다. 연방헌법재판소는 동일한 의회진출 차단조항이 그 퍼센트의 높낮이에 관계없이 동독에 있는 여러 근소정당들에게 부담으로 작용하며 주공천 연합정당 모색에 어려움이 있다는 점에 동의하였다. 그러나 선거협약에 의한 개정법의 시행시점에 이미 대정당들은 "구동독지역에 있는 자매정당들과 정당통합을 완료하였거나 정당통합을 발표"(24)한 상태였다. 그래서 연방헌법재판소는 일종의 "동·서독 지역구분 차단조항"을 적용할 것을 권고하였던 바, 이로써 연합공천 명단 즉 정당간의 공동명단 작성이 가능하게 되었다. 마침내 연방선거법의 개정을 통해 이에 부합되는 규정이 만들어졌다.

< 註 >

- 1) G. Zieger: Berliner Erklärung und Potsdamer Abkommen. Auswirkungen auf den Fortbestand Deutschlands, in: D. Blumenwitz(Hrsg.): Europäische Aspekte der deutschen Frage, Bonn 1985, S.13 참조; M. Arndt: Völkerrechtliche und staatsrechtliche Bedeutung der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945. Diss., Göttingen 1979 도 참조.
- 2) BVerfG E 36, 1 (16);
- 3) R. Schuster: Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Standpunkte, München 1963 참조; K. Schmid: Die deutsche Frage im Staats- und Völkerrecht, Baden-Baden 1980 역시 참조.
- 4) D. Blumenwitz: Was ist Deutschland ? Staats- und völkerrechtliche Grundsätze zur deutschen Frage und ihre Konsequenzen für die deutsche Ostpolitik, Bonn 1982, S. 27 참조.
- 5) Ebd., S.50 참조.
- 6) BVerfG E 36, 1 (17);
- 7) D. Blumenwitz, a.a.O., S. 29 참조; G. Zieger: Völkerrechtliche Kontinuität in Deutschland aus der Sicht der DDR, in: B. Meissner/G. Zieger (Hrsg.): Staatliche Kontinuität unter besonderen Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands, Köln 1983, S. 25 도 참조.
- 8) H. H. Mahnke: Die besonderen Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten, in: G. Zieger (Hrsg.): Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Symposium 2.-4. Oktober 1978 (Schriften zur Rechtslage Deutschlands, Bd. 1), Köln 1979, S. 145 참조.
- 9) BVerfG E 36, 1 (23);
- 10) BVerfG E 40, 157;
- 11) Ebd., S. 171, 173;



- 12) Ebd., S. 171;
- 13) A. Verdross/B. Simma/R. Geiger: Territoriale Souveränität und Gebietshoheit.  
Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neisse-Gebiete, Bonn 1980 참조.
- 14) D. Blumenwitz, a.a.O., S. 35 참조.
- 15) BVerfG E 5, 85;
- 16) Ebd., S. 127;
- 17) Ebd., S. 128;
- 18) Ebd.;
- 19) BVerfG E 36, 1 (24); G. Ress: Das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes,  
in: G. Zieger (Hrsg.): Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungs-  
gerichts, a.a.O., S. 265 참조.
- 20) 이 세 판결에 대하여는 찬반이 엇갈림. W. Fiedler: Die staats- und völkerrecht-  
liche Stellung der Bundesrepublik Deutschland, in: JZ 1988, S. 132 참조; D.  
Blumenwitz: Die deutsche Staatsangehörigkeit und der deutsche Staat, in: JUS  
1988, S. 607 참조; W. Wengler: Anerkennung und Umdeutung der DDR Staatsbür-  
gerschaft in die Staatsangehörigkeit des Rechts der Bundesrepublik als grund-  
gesetzlich gebotene Folgerung aus dem Wiedervereinigungsgebot, in: ROW 1988,  
S. 145 참조.
- 21) BVerfG E 37, 57 (Fall Brückmann);
- 22) BVerfG E 19, 377 (388);
- 23) BVerfG E 82, 19;
- 24) BVerfG E 82, 20

< 参 考 文 献 >

Blumenwitz, Dieter: Die Grundlagen eines Friedensvertrags mit Deutschland, Berlin 1966.

Ders.: Was ist Deutschland? Staats- und völkerrechtliche Grundsätze zur deutschen Frage und ihre Konsequenzen für die deutsche Ostpolitik, Bonn 1982.

Meissner, Boris/Zieger, Gottfried: Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands, Köln 1983.

Zieger, Gottfried (Hrsg.): Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Symposium 2.-4. Oktober 1978 (Schriften zur Rechtslage Deutschlands, Bd. 1), Köln 1979.

# 연 합 국 의 독 일 계 획

틸만 메이어\*  
(Tilman Mayer)

## 1. 개 념

독일계획(Deutschlandplaene)이란 외교관, 정부 또는 특정 유명인사가 행했던 연설 및 국제회의에 제출되었던 자료로서 전체로서의 독일이 일정 기간 내에 특정한 체제질서속에 정착하도록 하는 계획을 말한다. 독일계획은 독일 문제에 대한 특별한 답변 내지 해결책 모색으로 해석되어질 수도 있다. 이와 같은 계획의 대상인 독일은 분할, 점령, 분단되고 국가연합을 형성하거나 재통일되는 등 여러가지 가능성을 안고 있었다. 독일계획은 독일 정책의 수단이 될수 있고, 연합국의 독일에 대한 국제정치상의 도구가 될수도 있다. 그러나 수많은 국제회의에서는 독일계획이 구체적으로 제시된 바 없이 독일문제는 협상의 대상만 되기도 했다. 따라서 독일 계획이란 독일의 재편에 관한 구체적 제의를 담고 협상테이블에 올랐던 것을 의미한다.

## 2. 역사적 분류

독일의 내적 구성과 외적 결속에 대한 영향력 행사를 의미하는 광의의 독일 계획은 30년 전쟁 및 베스트팔렌 평화체제로까지 거슬러 올라가 볼 수 있다. (1) 협의의 독일계획은 동·서간의 갈등의 시대와 관련된 것으로서, 독일의 분단을 의미하는 것이다. "독일통일 달성을 위한 모든 독일계획은 그 내용과 사실에 있어서 일종의 독일이니셔티브이다. 왜냐하면 어떤 독일계획이라 할지라도 독일의 상황을 극복해 보려는 의도를 갖고 있기 때문이다".(2) 최초의 독일계획은 제2차 세계대전중에 형성되었다.

---

\* 야콥 카이저 재단(Jakob-Kaiser-Stiftung) 독일문제연구소 소장

3. 전쟁계획 및 점령계획

“세계의 분할”(3)은 1945년 2월 3개국 정부수반간의 얄타회담의 결과가 아니고 연합국의 전쟁목표에서 파생한 것이었다. 세계의 분할은 곧 강대국간 협력의 댓가였다. 분할계획은 1939년 8월 23일자 리보이트롭 몰로타우(Ribbentrop Molotow)협정과 더불어 시작되었는데 히틀러의 전쟁계획으로 인하여 독일은 신속하게 분할의 대상이 되었다.

1941년 12월 스탈린은 처음으로 독일의 해체에 관한 제안을 했다. 즉 라인란트와 바이에른은 독립국가가 되도록하며 동 프로이센은 폴란드에 넘기고 오스트리아가 독립을 회복하도록 하는것이 그의 제안의 내용이였다. 그러나 스탈린은 1942년 2월 23일 “외국언론에서는 마치 소련의 군대가 독일민족을 말살하고 독일국가를 멸망시키려고 하는 것처럼 호도할 때가 많다. 그와 같은 것은 두말할 나위없이 어리석은 거짓에 지나지 않는다. --- 역사의 경험은 히틀러가 왔다가 갈것도 말해주고 있지만 독일민족과 독일국가가 존속할 것이라는 것도 말해 주고 있다.”(4) 라고 공공연하게 선언하였다.

1942년 처칠의 분할방안에 따르면 남부독일은 프로이센으로부터 분리된 후 남부독일지역, 바이에른 및 오스트리아로 구성된 도나우국을 성립시켜야 한다는 것이였다.

1943년 10월 모스크바 외상회의에서 유럽자문위원회 설치가 결의되었는데, 동 위원회는 연합국가간의 협력을 보장하기 위해 각종 제안을 조정하는 것이 그 주임무였다. 또한 대독일(Grossdeutschland)의 해체문제가 주로 논의되었는데 이는 곧 오스트리아가 다시금 독립을 쟁취하게 됨을 뜻하는 것이였다.

1943년 11월 28일부터 12월 1일까지 테헤란에서 개최되었던 3개 연합국의 제1차 회담중 각종 계획이 논의되었던바, 동 계획중에는 독일분할, 독일내 군사기지 운영, 독일은 5개의 독립국가로 분할(루즈벨트), 독일의 각 종족을 분산(스탈린), 도나우(Donau)동맹체구성(처칠), 오데르강과 나이세강에 이르는 독일동부지역을 폴란드에 할양(스탈린에 반대한 처칠의 안)(5)과 같은 것들이

있었다. 테헤란회담중에 나타난 이와 같은 구두 약정과 고려사항은 어떤 구속력을 갖춘 법적문서도 아니었으며 공식적인 결정사항도 아니었다.

그러나 루스벨트 미국대통령은 한걸음 더 나아가 독일 분할계획에 동의하였다. 그에게 있어서 독일문제란 별로 중요성을 갖지 않았기 때문이었다. 독일문제란 "강대국 동맹을 위한 접합제임과 동시에 구성일로에 있는 국제연합과 같이 미래의 세계적인 강대국간의 균형체제 구축을 위한 촉매제"(6)로서의 기능을 갖고 있을 뿐이었다. 그래서 루스벨트는 1944년 9월 재무장관 헨리 모겐소(Henry Morgenthau)의 공세적인 독일계획(모겐소계획)을 지지하고 나서게 되었다. 독일은 농업국 수준으로 전락되어야 할것이고 자르지역, 쉴레지엔지역, 동 프로이센지역은 할양되어야 할것이며 라인지역과 루르지역은 국제적인 관리하에 들어가게 되고 여타지역에서는 2개의 자치령이 탄생하도록 하는 것이 모겐소계획의 골자였다.

그와 반대로 이미 1944년 가을 유럽자문 위원회는 독일이 상기와 같이 분할되지 않고 3개점령지역으로 분할할것을 건의한바 있다. 1944년 9월 12일자 및 1944년 11월 14일자 연합국 정부수반의 의정서에 따르면 독일은 1937년 12월 31일자 국경을 기준으로 무조건 항복과 함께 3대 피점령지역으로 분할하도록 되어 있었다. 베를린에 대하여서는 특수지위가 부여되었으며 소련에게는 구독일제국의 사실상 절반에 해당하는 동부지역이 양도되었다. 각 지역마다 1명의 연합국 최고사령관을 두도록 하였으며 한개의 연합국간의 기구인 사령부가 설치되도록 되었다.

1944년 11월 14일자 독일통제체제에 관한 협정에 따라 독일의 최고통치권력을 각 점령지역 최고사령관과, "전체독일과 관계되는 사항"에 있어서는 연합국 관리위원회가 함께 행사하도록 하였다. 연합국 관리위원회는 군사, 정치, 경제 및 기타 문제와 관계되는 독일 전체에 관한 "계획을 수립"하되 해당 연합국 정부의 지시에 따라 "독일의 중앙 행정"을 감시하는 임무를 갖고 있었다. (7)

베를린지역에는 연합국 공동최고기관으로써 사령부 설치가 계획되었다. 이와 같은 기관은 독일의 점령 초기단계에 활동하도록 되어 있었다. 후일의 추진방향은 후일의 협정으로 규정한다는 것이었다.

그 몇개월후인 1945년 2월 "3대국"은 크림리아 반도의 알타에서 제2차 회담에 들어갔다. 독일에 관한 동회담의 공식적인 권고에 따르면 다음과 같은 계획이 수립되었다. 즉 "독일로 하여금 두번다시 결코 세계평화를 교란하는 상태가 되지 못하도록 각별히 유의 할 것"이 동 내용의 골자였다. 독일이 또 다시 세계 평화를 위태롭게 하지 않기 위하여서는 독일을 비무장하고 독일군 참보부를 "영구히 궤멸"시키며 산업에 대한 철저한 감시, 전범처벌, 보상, 나치조직의 금지를 비롯하여 독일을 점령하고 감시하는 것과 같은 방법이었다. 프랑스 정부에게 제 4의 점령지역이 부여되었으며 연합국으로서 공동참여하도록 기회가 부여되었다. 이와같은 선언에는 그때까지만 해도 아직 '협력과 이해'라는 정신으로 점철되었다. '전체로서의 독일'은 점령지역으로 분할되었으며 연합국이 독일 전체에 대한 최고권력을 장악하였는데 폴란드는 사실상 1945년 2월부터 독일의 오데르-나이쎄지역을 법률상 폴란드화하기 시작하였다.

1945년 6월 5일 연합국은 '독일에 대한 최고 통치권력'을 인수하였음을 공고하면서 이와 함께 '독일의 합병'을 원하지 않는다고 선언했다. 연합국 관리위원회는 '전체독일에 관한 결정 사항'은 오로지 만장일치에 의해서만 가능하다고 재차 확인하였다.

강대국의 권력적, 체제적 적대감은 그때부터 '독일이라는 고깃덩어리'를 둘러싼 투쟁이 되어 버렸다. 그 이래로 강대국간의 체제적 적대감이 대두되었는바, 그 이유는 1945년 8월 2일자 포츠담 협정중 제 IX항에서 폴란드로 하여금 - 평화조약이 궁극적으로 체결될때까지라고는 하였지만 - 오데르-나이쎄선 이 동쪽의 '구독일지역'을 통치하도록 규정하였기 때문이었다. 그리고 동협정 제 XIV항에서 트루만 대통령과 스탈린, 애블리는 이와 같은 동부지역 등지로 부터 "독일주민과 독일 주민의 재산을 인수할 것"에 서명하였다. 그 결과 독일

인의 추방이 결정되었고 영국과 미국은 물론 소련의 독일계획의 일부가 되어 버렸다. 1945년 이후 피점령 독일지역에서의 점령국간 상호이익 상충은 1945년에 이미 연합국측이 분단 계획을 포기하였음에도 불구하고 기존 분단계획이 목표인듯이 보여졌다. 그러나 독일을 점령하기 이전의 군사적 합의가 곧 패전 적국에 대한 점령이후의 정치적 합의를 의미하는 것은 아니었다. 이와 같은 연합국의 합의점 모색 불능상태의 댓가가 바로 독일의 분단, 즉 군사적 점령지역이 정치적·이데올로기적인 권력수행지역 및 영향력 행사지역으로 굳어져 버렸음을 뜻하게 되었으며 나아가 이로부터 2개의 국가가 생겨나기에 이르렀다.

#### 4. 전후 계획

연합국에 의한 독일분단이라는 조건에 따라 전후시대의 독일계획은 모두 독일의 국가적 통일 달성을 그 목표로 하였다.

전쟁 계획과는 달리 독일계획에는 더 이상 전쟁정책이나 외교정책의 직접적 수행기관과 같은 것이 수반되지 않았었다. 독일이 항복한 이후의 독일계획은 합의점 모색 가능성을 위한 구체적인 조건을 보여주어야 하는 것이었는데, 그와 같은 합의점은 전승국이 독일에서 군사적으로 협력한 이후 정치적으로 도달할 수 없었던 것이기도 하였다. 제임스 번즈(James F. Byrnes)미 국무장관이 1946년 4월 29일 제출한 4대국 조약 초안을 비롯하여 외무장관회담을 위한 제안과 1946년 9월 6일자 슈트트가르트연설에서 전후의 독일계획중 가장 방대한 계획이 개진되었다. 이 계획중에는 무장이 해제된 독일, 독일의 중앙정부 구성을 비롯하여 최종적으로는 독일의 정치적 통일과 같은 것들이 포함되어 있다. 또한 이 계획은 4개 점령지역의 중립화를 암시하는 것이기도 하였다. 번즈장관은 슈트트가르트 연설을 통해 "독일이 장기패가 되거나 독일이 동·서간 군사적 권력투쟁에 참여하도록 희망하는 것은 독일국민의 이익이나 세계평화에 전연 도움이 되는 것이 아니다."라고 말했다. 이로서 번즈는 독일에

서 아콕 카이저(Jakob Kaiser)가 주장하는 노선을 표방했던 것이다. 번즈장관은 앞으로 출범하게 될 독일정부가 각주 수상과 4대 점령지역의 고위 공무원으로 구성되는 국가이사회(Nationalrat)로 조직되기를 원했다.

번즈장관은 동부독일지역의 주민 이동에 관하여서는 단순한 분할 가능성 모색이라고 평가절하하려고 하였던 반면, 자르지역의 프랑스할양에는 단연코 찬동 하였다.

1946년 7월 10일 몰로토프 소련 외무장관은 번즈 미국무장관의 조약초안에 대한 견해를 표명하였다. 몰로토프는 40년간의 독일의 비무장화를 제안하면서 독일문제 결정의 기본원칙으로서의 알타회담 결정사항과 포츠담회담 결정사항을 거론하였다. 그는 전쟁 배상문제가 해결되어야 할 것이며 소련점령지역의 민주화가 전독일의 귀감이 되고 있다고 주장하였다. 만일 한개의 독일정부가 구성된다 할지라도 과연 독일의 새로운 정부가 어떤 노선을 취하며 과연 신뢰할 만한 정부가 될는지 검토하기 위하여서는 몇년이 필요할 것이라는 것이 그의 견해였다. 1946년 9월 16일 몰로토프는 번즈가 행한 슈트트가르트 연설에 대하여 답하기를 폴란드의 서부국경은 거의 모든 점을 고려한 조치일뿐 아니라 상호 동의하에 현재의 방식으로 고정된 것이므로 이제는 평화조약 체결을 위한 형식적인 본안 작성만이 필요하다고 주장했다.

1947년 3월 10일부터 4월 24일까지 개최되었던 외무장관 회담에서도 다시금 독일에 대한 평화보장 계획상의 협력문제가 주요의제로 등장하였다. 베빈(Bevin)계획을 포함한 연합국의 제안에는 다음과 같은 계획이 포함되어 있었다. 앞으로 지방분권화되고 양원제 의회로 구성된 독일정부가 조직될것, 독일경제는 전쟁배상 지불을 위하여 계속 운용되어야 할 것이지만 근비증강 잠재력이 배제되어야 할 것 등이 그와 같은 계획이었으며, 그외에 각 분야에 걸친 민주화, 보통·평등·직접·비밀선거권에 입각한 선거제도, 연합국 감독위원회의 독일 정부에 대한 확고부동한 임무, 그리고 헌법 초안작성과 같은 것들이 계획되어 있기도 하였다.



그러나 프랑스 외무장관은 정치적 통일과 경제적 통일을 책임질 독일정부의 구성은 "시기상조"라는 견해를 표명하였다.

또한 미국과 영국은 독일 동부지역의 폴란드화를 규정했던 포츠담회담의 결정사항이 어느정도 수정되기를 바랬다. 소련은 이미 기정사실이라고 하며 이를 반대하였다. 1947년 4월 14일 소련정부는 독일큰체른, 카르텔, 신디케이트 및 트러스트의 정리를 제안하면서 독일에 대한 엄격한 토지개혁, 소련 참여하의 루르지방에 대한 특별한 감독등을 주장하기도 하였다.

그러나 이 회담은 위와 같은 요구조건 때문에 좌절된것이 아니라 독일 중앙정부에 대한 영향력 행사를 특별주문 사항으로 제기한 프랑스측의 주장을 소련이 거부함으로써 좌절되고 말았다.

영·미 공동점령지역(Bizone)의 설치, 마샬플랜, 상호보쇄, 소련점령지역과 전 동유럽지역의 소비에트화로 인하여 향후의 여하한 계획도 실현성이 없는 단순한 선언에 불과한 선전 수단으로 전략해 버리고 말았다. 계획과 현실간의 간격은 점점 커져가게 되었다. 잇따라 개최되었던 1947년 11월 6일 - 22일간의 런던 외무장관회담 역시 실패해 버리고 말았다. 연합국의 공동정책 모색실패는 곧 독일의 분단을 의미하는 것이었다. 독일의 분단은 결국 비스마르크 제국의 나머지 영토위에 2개의 독일이라는 국가가 탄생되는 결과를 낳고 말았다.

스탈린의 1952년 3월 10일자 각서를 위시한 그후 수차례의 대서방 제안은 1951년의 독일내 자유선거 실시와 관련한 독일을 비롯한 국제적 논의에 대한 답변으로서, 그리고 1952년도의 서독의 북대서양 동맹체제 가입을 저지하려는 기도로서 해석되고 있는데 이 제안들이 얼마나 진지한 것이었던가에 대해서는 의견이 분분하다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 것들은 독일내에 공산주의 국가가 안정되어 버린 이후 처음으로 전체 독일에 관하여 다시금 협상을 개시할 태세를 보여주었음을 의미하는 것이었다. 연합국은 독일문제에 관한 몇차례의 봉첩을 교환하기는 하였지만 그와 같은 봉첩은 더이상 새로운 독일계획을 제시하지는 않았다.

이와 같은 통첩교환은 서부독일지역에 있어서도 독자적인 독일계획을 수립하도록 유도하였는데 그중에는 소위 "플라이더러(Pfleiderer)계획"이란 것이 있다. 플라이더러는 동부와 서부에 일련의 군사기지 설치에 허용하면서도 독일의 대부분을 중립화 할 것을 구상하였다. 야콥 카이저의 '교량역할 방안' 및 쿠르트 슈마허의 민족적 사회주의에 의한 '제3의 길'과 같은 것도 서부 독일의 독자적인 독일계획중의 실례에 속한다.(8)

국제적으로는 서방측을 대표하는 1954년 1월 29일자 에덴(Eden)계획이 있다. 에덴계획에는 독일통일과정에 대한 다음과같은 제단계가 포함되어 있다. 즉 독일전역에 걸친 자유선거에 의한 국민회의의 소집, 헌법제정 준비 및 평화조약 체결회의, 헌법의 채택, '전독정부'의 구성, 평화조약의 체결 등이다.

몰로토프는 에덴계획에 대하여 선거 수행상 연합국측의 지나친 영향력 행사로 전독정부가 서독정부의 국제적 권리와 의무에 기속되는 점 등을 거론하면서 비판하였다. 이에 따라 서방국들은 전제조건 없이 그 어떤 단안을 내리지 못한채 전독정부라는 방안을 포기해 버리고 말았다. 이와 동시에 서방국들은 독일대표들이 선거 감시절차에 참여하는것을 수락하였다. 1954년 2월 4일자 몰로토프의 독일계획은 1952년 2월 10일자 스탈린 각서로 보완되었던 것이다. 독일에 대한 몰로토프의 제2차 제안에는 독일 연방의회와 동독의 인민의회를 비롯하여 '민주적 단제의 광범한 참여'하에 전독정부가 구성될 것이 계획되어 있었다. 독일의 양대정부가 병합하리라는 소련측의 기대는 인구수에서는 물론, 선거의 합법성이라는 면에 있어서도 결코 실현될 수 없는 것이기도 하였다. 즉 소련의 입장은 도저히 믿을 수 없는 것이었다. 그러나 히틀러제국의 유산중 일부로서의 제3국인 오스트리아는 1955년 5월 15일 국가조약과 더불어 분단되지 않은 상태에서 독립을 달성하였다. 오스트리아 국가조약에서 독일이 자주 거론되고 있는데 오스트리아는 국가조약체결 이후 완전히 독일계획 대상에서 제외되게 된다.

1955년 7월 제네바에서 개최된 외상회담을 통해 결국 독일문제의 처리방식

은 독일계획 대신 동·서정책에 있어서의 안보문제가 중심의제로 등장하게 되자 다시 한번 논쟁의 대상이 되었다.(9) 중유럽내 비핵지대의 설치 계획에도 불구하고 새로운 독일 계획에는 아무런 변화가 뒤따르지 않았다.

그후 수년간 연합국의 입장에는 아무런 본질적 변화가 없었다. 그럼에도 불구하고 독일이라는 무대위에서는 독일계획이 또다시 논의되기 시작하였다. 1956년 3월 1일 에리히 멘데는 재통일 계획을 제시하였으며 1956년 12월 30일 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)는 국가연합안을 제시하였다.(10)

소련은 1952년과 1955년에 이어 1959년 1월 10일 평화계획에 입각한 포괄적인 독일계획을 다시한번 제기하였다. 소련은 독일이라는 개념을 국제법적으로 단순하게 2개의 독일국가로서 이해하고자 하였다. 이와같은 '독일'은 4대연합국이 각각 목표로 하고 있는 여하한 군사동맹에도 소속될 수 없는 것이지만, 미래에 다가 올 공존된 '유럽안보체제'의 주체가 되어야 할 것이라는 것이 그 안의 골자였다. 독일은 평화조약 체결과 더불어 북대서양 조약기구와 바르샤바 조약기구의 의무수행으로 부터 해방되어야 할 것이며 독일은 독일 동부지역에 관련되는 모든 권한과 법적 권한 및 일체의 권리주장을 포기해야 할 것이라는 것이 또한 상기 주장의 내용이기도 하였다. 상기 내용중에는 또한 오스트리아와 관련된 특정 정당과 단체의 금지, 독일과의 국경검토와 같은 내용이 포함되기도 하였다. 또한 평화조약체결 1년후 '독일'내 모든 외국군은 철수해야 하며, 독일은 막대한 손해보상을 지불할 의무가 있으나 전쟁배상을 수행할 의무는 없다는 것 등이었다. 소련의 독일 계획은 독일이 새로운 국제법 주체임을 전제로 하는 것이었던 바, 서방측은 이를 인정하지 않았다. 그러나 소련의 계획은 독일문제에 대한 새로운 해결 가능성이 여기저기 대두되게 하였던 바, 그중에는 1959년 3월 18일자 "사민당의 독일계획"(11)과 같은 것이 있었다. 사민당은 독일계획을 통해 독일문제를 동·서간 안보정책과 연계시켰다. 즉 사민당은 중유럽 및 중·동부 유럽내에 하나의 긴장완화지역을 설치할 것을 주장하면서 이 지역내에서 병력이 철군하는 것을 지지했다. 사

민당은 당시 재봉일을 위한 제1차 단계로서 동일한 숫자로 구성된 전독회담을 개최할 것도 지지했다. 서독과 동독에서 각각 절반의 회원으로 구성되는 전독의회 자문위원회가 설치되어야 한다는 것이었다. 이 과정의 마지막에 선거가 실시되어야 하며 이와 같은 계획은 소련 및 사회주의통일당(SED)의 입장에 매우 접근하고 있음을 의미하는 것이었다.

국제적 차원에 있어서는 소련의 계획에 대응하여 1959년 5월 14일자 헤르터(Herter)계획이 발표되었다. 헤르터 계획에 따르면 서독 대표 25명과 동독 대표 10명으로 "공동위원회"를 구성하되, 위원 3/4의 동의로 의사가 결의되도록 하고 있었다. 동 위원회는 전독총선을 개최하는데 합의해야 하며 이 계획은 재봉일과 유럽안보라는 맥락속에서 구성되었던 것이다. 최종적으로 독일과 평화조약을 체결해야 하며 동 위원회가 선거법을 기초하여야 할 것인바, 동 선거법에 따라 양독지역에서 각각 전독의회 구성을 위한 선거가 실시되도록 하고 있었다. 이와 같은 전독의회는 전독헌법 작성을 위해 진력해야 할 것이며 이와 같은 헌법을 통해 구성될 전독정부는 독립성을 가져야 하고 동 정부하에서는 베를린 및 전체독일, 재봉일, 평화조약체결, 연합국 군대와 관련한 연합국의 권리가 제한되도록 되어 있다. 공격적인 평화조약체결은 전독일을 대표하는 정부와 이루어야 한다는 것이었다.

## 5. 결 론

독일계획은 1959년을 기해 더이상 제기되지 않았다. 베를린 장벽으로 독일의 분단이 굳어지게 되자 독일 계획은 유토피아가 되어 버렸다. 재봉일을 위한 글로브캐(Globke)계획(12)이나 사회주의통일당의 독일계획(13)과 같은 것들은 더 이상 국제적 토론과정에 아무런 영향력을 행사하지 못했다.

1961년 이후 현상이 고착화되어 갔으며 긴장완화 정책과 더불어 일종의 '정상화'가 추진되었는데, 이와 같은 정상화란 독일계획이 존속되었었다라면 의문이 제기되었을 수도, 지장이 초래될 수도 있었을지도 모른다. 실현가능한

독일계획이 결집되어 있었다는 점 역시 독일 국내에서는 물론 국제적으로 독일계획이라는 장르를 결국 불품없게 만들어 버리고 말았다.

그러나 80년대의 도래와 함께 등장하기 시작한 민족적 동질성 문제를 둘러싼 서독에서의 토론은 다시금 이 계획들의 내용이 반영되도록 만들었다. 하지만 1989년 가을 독일혁명의 결과 '2+4' 회담을 통해 비로소 독일통일이 달성될 수 있게 되었다. 독일과 연합국간의 회담이 급속히 진행되는 과정에서 규정에 얽매인 독일 계획이란 더 이상 필요성이 없게 되어 버렸다.

< 註 >

- 1) K. Hirsch(Hrsg.): Deutschlandpläne. Dokumenten und Materialien zur deutschen Frage, München 1967 참조.
- 2) E. Deuerlein: Pläne für Deutschland. Eine kritische Bestandaufnahme, in: Politische Meinung. 10 Jg. 1965, H. 105, S. 18;
- 3) A. Conte: Die Teilung der Welt. Jalta 1945, Düsseldorf 1965;
- 4) I. v. Münch (Hrsg.): Dokumente des geteilten Deutschland. Quellentexte zur Rechtslage des Deutschen Reiches, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. 2. Aufl., Stuttgart 1976, S. 4 (Befehl Nr. 55 des Volkskommissars für Verteidigung J. W. Stalin vom 23.02.1942 참조.
- 5) H. Graml: Die Alliierten und die Teilung Deutschlands. Konflikte und Entscheidungen 1941-1948, Frankfurt/M. 1985, S. 31ff. 참조.
- 6) Ebd., S. 25;
- 7) E. Deuerlein: Die Einheit Deutschlands, Frankfurt/M. 1957, S. 227 참조.
- 8) 독일연방공화국내 각종 독일계획에 관한 개관으로서 G. R. Pfetsch: Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1980, München 1981, S. 127-143 참조.
- 9) W. Cornides: Abrüstungsverhandlungen und Deutschlandfrage seit der Genfer Gipfelkonferenz von 1955, in: Europa-Archiv 4/1960, S. 103-212 참조; Ders./ H. W. Kuhn: Abrüstungsverhandlungen und Deutschlandfrage seit der Genfer Gipfelkonferenz von 1955, in: Europa-Archiv, Teil II, 4/1960, S. 213-280 도 참조.
- 10) Neues Deutschland 1956.12.30 참조.
- 11) Vorstand der SPD (Hrsg.): Deutschlandplan der SPD, Bonn 1959;
- 12) R. Morsey/K. Repgen(Hrsg.): Adenauer-Studien Bd. III, Mainz 1974, S. 202ff.;
- 13) K. Hirsch (Hrsg.), a.a.O., S. 284f. 참조.
- 14) 이에 관한 입문으로서 E. Jesse: Renaissance der deutschen Frage ?, Stuttgart 1987, S. 39-52 참조.

< 参 考 文 献 >

- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Texte zur Deutschlandpolitik, Bonn 1967ff.
- Deuerlein, Ernst: Die Einheit Deutschlands, Frankfurt/M. 1957.
- Dokumente zur deutschen Vereinigung. Der Verlauf der Zwei-plus-Vier-Gespräche, in: Europa-Archiv Nr. 19 vom 10.10.1990, S. D491-D514
- Graml, Hermann: Die Alliierten und die Teilung Deutschlands. Konflikte und Entscheidungen 1941-1948, Frankfurt/M. 1985.
- Hirsch, Kurt (Hrsg.): Deutschlandpläne. Dokumente und Materialien zur deutschen Frage, München 1967.
- Jäger, Thomas: Neue Wege in der Deutschlandpolitik ? Darstellung und Analyse alternativer deutschland-, europa- und weltpolitischer Strategien, Erlangen 1986.
- Sempf, Thomas: Die deutsche Frage unter besonderer Berücksichtigung der Konföderationsmodelle, Köln 1987.

## 영국과 독일 통일

요셉 포르쉐포트\*  
(Josef Forschepoth)

### 1. 독일통일에 있어서 영국의 의미

독일통일에 있어서 영국의 의미는 제2차세계대전의 전승국으로서, 보호국으로서, 독일 및 서베를린의 동맹국으로서의 권리와 의무에서 파악할 수 있다. 미, 소, 불과 함께 영국에게도 독일문제 해결에 있어 결정적인 역할이 주어졌다. 제2차세계대전의 모든 전승국의 동의 없이, 즉 영국의 동의 없이는 독일의 재통일은 불가능하였다. 지난 45년간 영국의 대독일정책은 영국의 외교정책, 안보정책, 국내정책 특히 경제적인 여건에 의해 좌우되었다.

제2차세계대전후 독일문제 취급에 있어서 영국의 의미는 오랜기간동안 과소평가되었다. 과거 영국의 문서를 재검토한 결과, 제2차세계대전 이후 독일 및 구라파의 신질서 수립에 있어서 영국의 역할을 새로이 평가하게 되었다. 소련과 미국이 제2차세계대전 이후 강대해지고 영국은 이에 반해서 급격히 쇠락함으로써 영국 외교정책이 당분간 마비되기도 하였지만 늦어도 1946년초부터는 외교정책 입안자 및 집행자들은 더한층 강화된 외교활동을 수행하였다. 냉전형성기와 동·서독의 건국시에 영국은 중요한 역할을 하였다.(1)

독일문제에 있어서 영국의 태도는 영·소 관계 및 영·미 관계에 의해서 결정적으로 좌우되었다. 3대 서방연합국의 가장 약한 파트너로서 영국은 전쟁중에 이미 전후시대를 위한 구속력 있는 협정을 체결하는데 관심을 가지고 있었다. 공동으로 싸워 독일을 이긴 전승국들은 독일을 공동으로 점령, 통치, 통제하게 되어 있었다. 독일이 통일국가로서 계속 존속하느냐 아니면 수개국가로 분할될 것인가는 차후의 문제였다. 영국은 비록 외무성이 독일을 통일국가

---

\* 뮌스터(Muenster) 시민대학 학장



로서 당시의 국경선대로 계속 존속시키는 것을 희망했지만 두가지 가능성을 모두다 검토했었다. 결정적인 것은 전승3개국이 독일문제 해결에 있어서 대등한 지위를 갖는다는 합의에 도달했다는 사실이었다.

독일의 영토 재확정에 있어 결정적인 의미를 갖는 것은 1944년 1월 15일 영국측에서 구라파 고문단의 연합국 기획회의에서 제시한 계획안이었다. 동 계획안은 독일을 3개의 점령구역으로 분할하는 것이었다. 동 계획에는 소련 점령구역과 서방국 점령구역이 표시되어 있었고, 그것은 결국 40년 동안이나 동독과 서독의 경계가 되었다. 1944년 9월 12일 영, 소, 미 3국 대표들은 동 계획을 수락하기로 합의하였다. 독일은 점령구역으로 분할하는 것 외에도 동 계획은 베를린을 3개 구역으로 분할하고 하나의 연합국감독위원회(Kontrollrat)를 설치, 동 감독위원회가 독일 전지역에 대하여 책임을 지도록 하였다. 전승국들이 자국의 점령구역 뿐만 아니라 타국 점령지역에도 군대를 주둔시키고자 한 영국의 공동점령계획안은 소련의 반대로 실현되지 못하였다.(2)

구주대륙의 일대전환기에 영국은 자신의 독일정책과 관련된 여러가지 희망을 전후 독일문제 처리계획으로 제시하였다. 우선 여타 연합국 2국(미·불)은 군사작전 종결후 독일에서 조속 철수하는 대신 영국에게 구주대륙의 신질서 수립을 위한 권한을 위임하는 것이었다. 소련이 연승가도를 달려 소련군이 라인강 너머 지역까지 점령하여 영국에게는 전후에 점령지역에서 철수하지나 않을까 하는 우려가 점증했다. 따라서 이를 사전에 봉쇄하는 일이 필요했다. 전승국의 통합 그리고 전후 대전국의 통일이 유지되지 않을 경우에 대비한 독일 분할안이 대안으로서 제시되었는 바, 동 대안은 1944년부터 1945년간 총참모본부 및 군수사령부에서 고려한 것과 같이, 적어도 소련점령구역이 아닌 독일 점령지역을 조속히 군사적, 경제적으로 서방국에 통합시키는 것이었다.

그러나 이든(Eden) 외상은 이러한 대안에 결연코 반대했다. 이든 외상은 영국이 종전 이후 소련과의 협력을 계속 희망하지 않고 있으며, 자신의 경제력과 관련 독일정책을 조정하고자 하거나 아니면 소련에 대항하여 독일을 서구블록에 통합시키려고 한다는 인상을 주는 것에 대하여 경고하였다. 이든 외상은

“영향권을 분할하는 것과 같은 일을 도모하기 이전에 독일문제 처리에 있어서 연합국의 단합을 위해서 영웅적인 노력을 해야만 한다” (3)고 말했다. 윈스턴 처칠 수상에 의하면 2차대전 이후의 현실은 정반대였다. 런던 주재 소련대사와의 회담에서 처칠 수상은 “전혀 그 내막을 알 수 없는 철의장막이 뤼벡(Ruebeck)에서 트리스테(Trieste)까지 구라파를 가로질러 쳐졌다”고 비판했다.(4)

## 2. 독일의 영토보전이나 분할이나

영·소 관계는 1945년 초부터 급격히 악화되었으며, 미국은 영·소 관계에서 영국편을 들지 않았다. 영국에서는 “영국이 전쟁으로 인하여 재정·경제적으로 어려워 미·소에 의존하고 있으며, 미국이 대영제국에 대한 공포증을 갖고 있으며, 영국이 대영제국의 이익을 수호하기 위해 미국의 지원에 전적으로 의존하지는 않는다는 것을 소련이 알고 있다”는 것을 점차 알게 되었다.(5)

영국이 추구했던 패권주의적 국가이익은 독일문제 처리과정에서 계속적으로 침해되어갔다. 1945년 여름 전승국들이 독일문제를 협의한 포츠담회담 결과는 상당히 성공적이었다. 연합국간의 관계악화는 실제적으로 오데르-나이세선 이동지역을 분할하고 여타 독일지역을 서방측 및 공산진영측의 영향권으로 나눔으로써만 방지될 수 있었다. 특히 영국이 가슴아파한 사실은 포츠담회담 합의 사항이 미·소간의 재차협상에 의하여 지켜졌다는 사실이다. 미국과 소련은 동 회담결과를 동의하든가 아니면 이의를 제기함으로써 회담전체를 결렬시킬 수 밖에 없었다. 이러한 선택가능한 대안들 앞에서 그들은 마침내 포츠담회담에서 독일분단 결정에 동의했다.(6)

포츠담회담 결의의 영향, 특히 독일점령지역간 경제적 통합문제 처리가 포기됨으로써 영국의 안보이해는 실질적인 상황변화에 종속되게 되었다. 소련은 영국, 구라파, 서방세계에 대한 위협요소로 점차 부각되었다. 영국만이 홀로 1945년부터 46년간 소련의 위협으로 인한 전승국의 위기상황에 대해 주장할 뿐이었다. 1945년 여름부터 노동당 정부에 의해 추진되었던 반소련정책이 전

혀 논란이 없었던 것은 아니지만 반쏘정책은 점차 지지를 얻게 되었다. 연합국과 공동보조를 취하는 정책을 고수하는 것은 이와 관련된 높은 경제적·정치적 댓가로 인하여 영국에서는 매력을 잃었다. 1956년 5월 영국정부는 “포츠담 체재하의 현 정책을 계속 유지 발전시켜 나갈 것인가 아니면 이를 포기하고 독립적으로 영국 자체의 이념에 따라서 여타 서방지역에 우리의 자체구역을 설정할 것인가” 하는 문제에 직면하게 되었다.(7)

1946년 7월 10일 베빈(Bevin) 외상은 파리 외상회담에서 처음으로 영국의 입장을 반영하는 위협안을 내놓았다. 그 다음날 제임스 번즈 미국무장관은 미국의 점령지역을 독일의 통일경제권 재창설을 위해 여타국의 점령지역과 통합하는 안을 내놓았다. 이에는 영국만이 찬성했다. 영국은 동 미국안을 소련 점령구역과의 통합은 불가능하다는 조건하에서 승인했다. 영국과 미국의 점령지역을 통합(소위 Bizone)하는 것은 영국의 독일정책에 있어서 영국을 지금까지의 전후 독일정책상의 고립으로부터 끌어내는 결정적인 돌파구를 의미했다. 1946년 9월 5일 체결된 2개 점령지역(Bizone) 협정의 가장 큰 장점은 영국측의 관점에서 보면 경제적인 측면에서보다 정치적 측면에서 강했다. 미국과 영국의 점령지역을 통합함으로써 독일에서는 친서방국가 창설을 위한 결정적인 첫걸음이 내딛어졌다.

### 3. 영국·서독 관계 발전

1946년 여름 이래 영국의 독일정책은 결과적으로 서방국가간의 결속 및 독일문제에 있어 소련과의 협력거부로 요약된다. 영국의 평가에 의하면, 구라파는 2차대전으로 인하여 너무 큰 희생을 치루었고 철저히 피폐되었다. 독일을 포함한 어느나라도 자신의 힘으로 다시금 구라파 혹은 전세계에 위협이 되는 일이 없을 것이라고 영국은 내다보았다. 독일이 하나의 단일국가가 되어도 더 이상 구라파에 위협이 되지는 않을 것이나, 소련의 영향권 아래 있는 독일국가 혹은 그 동맹국들에 의한 위협을 예상했다. 독일이 중립화할 경우 그러한 가능성은 전혀 배제할 수 없으므로 중립화된 통일독일 국가안에 대해 영국은

처음부터 결사 반대했다. 이와 관련 1948년 브리안 로버트슨(Sir Brian Robertson) 영국 점령군 사령관의 주장이나, 1953년 윈스턴 처칠 수상이 주장했던 안들도 전혀 변화가 없었다.(8)

독일이 소련과 우호관계를 유지하는 것을 지속적으로 방지하기 위해서는 서방국 점령지역에서는 가능한 한 신속히 서방지향적으로 건설한 경제건설, 민주주의에 입각한 연방국가를 창설하는 것이 필수적이었다.(9) 독일은 스스로가 전승국에 의한 점령체제의 극복 및 서방세계에의 동등한 참여 이상으로 바라는 것이 없었으므로 영국인들의 관점에서는 독일인들의 손상된 자존심을 이용하여 독일인들을 서방세계에로 확실히 편입시킴으로써 독일인들의 주권회복 소원을 들어주고자 하였다. 이러한 바탕위에서 50년대, 60년대의 영·서독 관계가 발전되어 갔다. 서독의 서방세계 편입과 관련한 모든 조치에 대해 영국은 환영의 뜻을 표했으며, 영국인의 독일인에 대한 적대감은 해소되었고, 마침내 경제·군사·정치적인 면에서 믿을 만한 파트너가 되기에 이르렀다.

영국은 현상유지(Status quo)의 안정화정책을 추구하면서 환상에 사로잡히지 않았는 바, 이로 인하여 포츠담회담 이후 영국은 오데르-나이세강 이동지역이 영구히 폴란드와 소련에 귀속하게 된다는 확신을 가지게 되었다. 서방3개국 점령 최고당국자가 1950년 콘라드 아데나워 초대 서독수상에게 보낸 서한에서 독일이 재통일을 하더라도 오데르-나이세강 이동지역은 결코 독일의 영토가 되지 않는다는 것을 명확히 하였다. 이것은 서방국들이 그러한 것은 공공연히 말했다고는 볼 수 없으며 실제로는 그 반대이다. 즉 서독의 국내정세를 고려하여 영국 뿐만 아니라 미국정부는 60년대 말까지 오데르-나이세선을 공공연히 인정하는 것을 자제하였다. 동 경계선은 평화조약 체결에 이르러서야 최종적으로 확인되게 되어 있었다.(10)

독일의 재통일이 독일의 중립화라는 댓가를 치르고서야 가능한 일이었기에 강대한 독일의 재건설은 영국의 이해관계와 부합되지 않았다. 독일문제에 있어서 하나의 해결방식은 어렵게 달성된 구라파에서의 세력균형을 쉽사리 파괴할 수도 있었기 때문이다. 독일문제의 미해결은 독일과 구라파에 있어서 정치

적·영토적인 현상유지(Status quo) 상태를 안정화시키는 중요한 역할을 하였다. 강대국으로서의 영국에게는 특히 전후 경제적으로 어려운 시기에 소련과 냉전상황에 대항하는 것은 바로 생존과 직결되어 있었다. 미국과 소련간의 타협은 항상 영국이익의 희생을 초래했다. 소련과의 대결 이후에야 미국이 독일 정책과 구라파정책에 있어 강력한 영향력을 행사하는 것이 가능해졌다. 바꾸어 말하면 50년대 초반부터의 영국의 긴장완화 노력은 미국 영도하의 강력한 블록형성에 역효과를 내게 되는 새로운 위험도 있었다. 소련과의 첨예한 대립에 있어서나 긴장완화에 있어서나 영국은 결정적인 역할을 하였다. 냉전과 긴장완화는 모두 영국의 이익에 부합하였던 것이다. 이러한 정책의 전제조건 및 결과는 독일의 영토적인, 정치적인 현상유지(Status quo) 즉 독일본단의 불가침성이었다. 이러한 배경하에서 영국이 일련의 대외정책과 관련한 이니셔티브가 항상 독·영 관계의 악화를 초래하게 된 점을 파악해 보면 명백해진다. 이러한 정책은 1953년 처칠의 긴장완화공세 또한 1955년 이든 외상의 군축계획, 1959년초 해롤드 맥밀란(Harold Macmillan)의 소련방문 등에서도 드러난다. 1963년 야당 노동당의 신임 당수가 항상 주장해왔던 동독 승인이나 오데르-나이췌선 인정도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 따라서 브란트 정권 이래 서독의 독일정책 및 동방정책은 영국에서 큰 환영을 받았던 것이다. 이제는 독일인들도 영국이 2차대전 종전후 추진해왔던 현상을 인정하는 바탕위에서의 독일정책, 동방정책을 추진할 의사와 능력을 구비했던 것이다.

#### 4. 영국·동독 관계 발전

영국과 동독관계는 특히 3가지 요소에 의해 결정되었다. 첫째로 서독에 적용된 것들이 동독에도 적용되었다. 즉 2차대전 전승국들의 권리와 책임이 평화조약 서명시까지 베를린과 전독일에 무제한적으로 존속하였다. 둘째로, 동독에 대한 영국의 외교정책의 적용범위는 서독의 이해관계에 대한 고려로 인하여 제한되었다. 셋째로, 영국과 독일관계의 성격과 범위는 각국의 이해관계 뿐만 아니라 전반적인 동·서 관계 상황에 의해서도 좌우되었다.

### 38. 영국과 독일통일

---

서독의 전독일에 대한 단독대표권 주장 및 동독 비승인정책이 서독 외교정책의 공식원칙으로 되어 있고, 이러한 원칙에 대한 위반이 비우호적인 것으로 간주되는 한에 있어서 정치적인 차원에 있어서 영국과 동독은 어떠한 공식적인 관계도 갖지 못하였다. 동·서독간 기본조약 체결이후 1973년 2월 9일에야 비로소 영국과 동독은 외교관계 수립에 합의하였다. 양국관계는 그 이후에 다 영국에서는 당연한 것으로 평가되었으나 흑자에 따라서 정치적으로 각기 달리 평가되기도 했다. 양국의 경제관계는 양국의 가능성에 상응하게 발전되지 않았으며, 학문·문화관계는 동독의 고질적인 외환부족과 이념적인 차이로 인하여 제한되었다. 독일정책과 관련 영국은 베를린 및 전독일에 있어서 자신의 권리가 동독의 일방적인 행위에 의하여 침해받지 않도록 각별히 유념하였다. 베를린까지의 통과여행 및 구 제국 수도인 베를린의 지위 혹은 동독의 수도로서의 (동)베를린의 승인문제와 관련한 동독과의 협의는 영국은 고려도 하지 않았다. (동)베를린은 동독의 수도가 아니라 행정소재지로 간주되었다.(11) 1976년 동독은 외교정책 및 독일정책상 최대의 성공을 이루었는데, 이는 오스카 피쉬(Oskar Fischer) 동독 외무장관의 영국방문시 영사협정 비준서가 교환되어 영국이 동독의 시민권을 인정하게 되었을 때이다. 영국은 이와 관련 서독과의 분쟁을 피하기 위해 동·서독 국민 어느쪽이든지 영국에 거주할 경우에는 영사관계 업무 편의를 제공할 수 있도록 하였다.(12) 그 외에도 영·동독 간에는 1980년 2월 28일 법률구조협정이, 1982년 12월 10일에는 문화협정이 체결되었다. 그러나 2차대전 이후 구동독지역에서 영국 국민의 재산몰수에 대한 보상문제는 동독 해체시까지 해결되지 않았다.(13) 피쉬 동독 외무장관의 1976년, 1986년 두차례의 영국방문, 1985년 하우(Howe) 영국 외상의 동독방문 외에도 각료급 이하에서의 양국의 정례접촉이 있었다. 양국 외무차관이 매년 1회씩 정례협회가 있었다. 그 외에도 양국 외무부 기획부서 및 과장급 인사가 수시로 접촉하였으나, 그 결과는 미비한 것으로 평가되었다.

## 5. 영국과 독일의 재통일

제2차세계대전 전승국들 중에서 영국은 독일의 재통일과 관련 제일 큰 고뇌를 하였다. 대처 수상은 1989년 12월까지 독일통일에 대해 전혀 고려하지 않고 있었다. 독일의 재통일은 대처 수상으로 볼때 국가이익에 부합되는 것이 아니었다. 독일통일을 방지하지 못한다면 가급적 늦게 이루어지도록 해야만 했었다. 대처 수상은 독일통일이 10~15년 아니면 40년 정도의 장기간이 지난 후에 이루어질 것으로 생각하였다. 우선 동구의 정치·경제 개혁이 좋은 결실이 있기를 기대하였다. 독일의 통일과정이 영국의 희망대로 그렇게 오랜시일을 끌어주지 못한다면 4개전승국과 함께 북대서양조약기구, 구주공동체 및 헬싱키선언에 서명한 35개국이 독일통일을 함께 결정하도록 할 작정이었다.(14)

1989년 말부터 90년까지 통독과정이 가속화되는데 대해 영국의 여론은 여러가지의 반응으로 나타났다. 1989년 10월 여론조사결과 영국인들의 70%는 독일통일에 찬성한 것으로 나타났다. 그러나 정치적인 통일이 확실해지면 질수록 통일에 찬성하는 사람들은 감소했다. 1990년 1월에는 45%만이 독일통일에 긍정적인 반응을 보였다. 1989년 10월에는 16%만이 통독에 반대한 반면 1990년 1월에는 30%가 반대하였다. 독일의 나치화 복귀를 우려한 사람들이 그중에서 53%나 차지한 것을 놀랄만한 일이었다. 그러한 우려들은 여론조사결과에서도 나타났으나, 점차 합리적이고 실용주의적인 판단으로 대체되었다. 1990년 1월 27일 이코노미스트(Economist)지는 영국이 통독과정에 아직도 영향력을 행사할 수 있을 경우에 한하여 독일통일을 지지한다는 것을 명백히 하였다. “제2의 히틀러가 탄생할 가능성은 대단히 희박하다. 독일 또한 구라파를 지배하는 경제대국이 되는 것을 바라지 않고 있다. 구라파는 독일통일로 고통을 받지 않게 될 것이다.” (15)

1990년 3월 24일 대처 영국수상은 5명의 독일문제 전문가들을 초빙하여 독일통일의 성격과 독일통일이 구라파에 미치는 영향 등을 토의하였다. 상기 비밀토의에서는 무엇보다도 독일인들의 남을 의식하지 않는 태도, 자기위주·자

기연민 등의 태도등이 지적되었다.(16) 많은 정치인들과 컬럼니스트들이 독·영 관계에 있어서의 불만들에 대해 강조하였고, 1990년 여름 리들리(Ridley) 사건으로 최고도에 달하였으나(17) 영국의 정책은 점차 실용주의적인 노선을 지향하여 '2+4' 회담과정에 적극적으로 참여하게 되었다. 폴란드의 서부국경에 대한 최종적인 승인은 영국에게 있어서는 독일의 재통일을 위한 필수 불가결한 전제조건이었다. 통일독일의 북대서양조약기구 잔류는 말할 필요도 없었다. 북대서양조약기구 군은 구동독지역에 주둔할 수도 없고 소련은 잠정기간 동안 구동독지역에 주둔할 수 있는 권리를 보유했다. 영국의 라인지역 주둔 군은 그 규모가 감축되기는 하나 독일영토에 계속 주둔키로 규정되었다. 영국인들에게 중요한 것은 미국이 엘베강을 지나 오데르강까지 핵 우산에 의한 보호를 제공하는 것이었다. 미국과 소련 모두 구라파의 세력균형을 보장하여 경제적으로 강대하고 영토적으로 커지고 정상적인 영향력이 증대된 독일에 의해 야기될지도 모르는 위험에 대처할 의무가 생겼다.(18)

#### 6. 결 론

통일된 독일국가의 재수립으로 구라파의 전후시대는 끝이났다. 그 원인은 소련과 여타 동구국가의 변혁 및 동독공산당 정권의 붕괴였다. 이러한 큰 변혁은 독일에 뿐만 아니라 영국에게도 결정적인 결과를 초래하였다. 독일분단의 극복은 영국에게는 제2차세계대전후 45년간 영국이 전승국으로서 향유해오던 특별한 권리의 종식을 의미하였다. 이로써 영국이 왜 새로운 정세에 적응하는 과정에서 특히 어려움이 있었는가 하는 것이 명백해진다. 금세기동안 두 차례에 걸쳐 영국민들과 독일인들은 전쟁을 겪었는데, 두차례의 전쟁에서 영국은 총력을 기울임으로써만, 또한 미국의지원으로써만 전쟁수행이 가능했다. 독일은 영국을 이기지는 못하였지만 영국을 세계의 강대국으로부터 끌어내리는 데는 결정적인 역할을 하였다. 영국의 정치적 운명은 독일과 긴밀히 관련되어 있다. 경제적으로 강대하고 영토적으로 확장되어 정치적인 영향력이 커진



독일에 대한 우려는 이 때문에 더욱 커져왔으며 현재에도 커가고 있다. 제 2차세계대전 이후 독일이 분단되고 나서야 영·독간의 접근이 용이했다. 영국에서의 반독일적인 감정이 제2차대전 이후 수십년동안 여론을 지배했다. 전통적인 우려와 적대감은 금방 가시지 않고 아주 서서히 재거되어 갔다. 1968년 여론조사 결과 영국인들중 12%만이 구라파 대륙 국가중 독일을 최고의 친구로 생각하고 있다고 하였으며, 1977년에는 25%가 그렇게 응답했다.(19) 독일인이 정치적으로 성숙되고, 독일과 구라파의 영토적인 현상유지(Status quo)를 독일인들이 수용하는 범위내에서 영국인들의 독일인들에 대한 적대감정은 변화되었다. 독일문제에 있어서 영국은 항상 모든 독일인들의 자결권 실현 요구를 지지했다. 이러한 오랜 요구의 실현은 독일에 대해서 뿐만 아니라 영국에 대해서도 새로운 상황을 부여하였다. 통일독일이 구주통합에 긴밀히 편입되어야 한다는데 대해 양국은 의견을 같이하고 있다.

< 註 >

- 1) A. Deighton: The 'frozen front': the Labour government, the division of Germany and the origins of the cold war 1945-1947, in: International Affairs 63/1987, S. 449 bis 465 참조.
- 2) 광범위한 출처의 요약으로써 A. Tyrell: Großbritannien und die Deutschlandplanung der Alliierten 1941-1945, Frankfurt/M. 1987 und L. Kettenacker: Krieg und Friedenssicherung. Die Deutschlandplanung der britischen Regierung während des Zweiten Weltkrieges, Göttingen 1989 참조.
- 3) Public Record Office London (PRO): FO 371/45775/UE 1118 (13. 03. 1945);
- 4) PRO: PREM 3/396/12 (18. 05. 1945);
- 5) P. Dixon: Double Diploma. The Life of Sir Pierson Dixon, Don and Diplomat, London 1968, S. 190;
- 6) J. Foschepoth: Britische Deutschlandpolitik zwischen Jalta und Potsdam, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 30/1982, S. 675-714 참조.
- 7) PRO: FO 371/55587/C 5223 (03. 05. 1946);
- 8) R. Steininger: Wie die Teilung Deutschlands verhindert werden sollte. Der Robertson-Plan aus dem Jahre 1948, in: Militärgeschichtliche Mitteilungen, 33/1983, S. 49-89 참조; J. Foschepoth: Churchill, Adenauer und die Neutralisierung Deutschlands, in: Deutschland Archiv, 12/1984, S. 1286-1301 도 참조.
- 9) PRO: FO 371/70603/C 1070 (25. 11. 1948);
- 10) PRO: FO 371/93407/C 10110/622 (15. 11. 1950);
- 11) R. Morgan: the British View, in: E. Moreton (Hrsg.): Germany between East and West, Cambridge 1987, S. 83-94, hier S. 92;
- 12) H.-J. Fink: Großbritannien, in: H.-A. Jacobsen u. a. (Hrsg.): Drei Jahrzehnte Außenpolitik der DDR. Bestimmungsfaktoren, Instrumente, Aktionsfelder, München/Wien 1980, S. 513-518, hier S. 516;
- 13) P. Probst: Werben um NATO Staaten geht weiter, in: Deutschland Archiv, 4/1985, S. 454-460, hier S. 455 참조.
- 14) "Mrs. Thatchers tadelnder Ton", in: Der Spiegel, 8/1990, S. 160;
- 15) R. Davy, Großbritannien und die Deutsche Frage, in: Europa-Archiv, 45/1990,

S. 139-144, hier S. 143f.;

- 16) "Wer sind die Deutschen?", in: Der Spiegel, 29/1990, S. 109-112, hier S. 110f.;
- 17) Im Juli 1990 hatte der britische Handels- und Industrieminister Nicholas Ridley in einem Interview Schritte zur europäischen Währungsunion als "deutsches Komplott mit dem Ziel, ganz Europa zu übernehmen" bezeichnet. "Komplott gegen Europa", in: Der Spiegel, 29/1990, S. 108 참조.
- 18) das Interview mit Margaret Thatcher in: Der Spiegel, 13/1990, S.182-187 참조.
- 19) Social Surveys (Gallup Poll): Attitudes to European Countries, August 1983, London 1983.

< 参 考 文 献 >

- Bell, Marianne: Britain and East Germany: the Politics of Non-Recognition, Diss. University of Nottingham 1977.
- Böttcher, Winfried: Deutschland aus britischer Sicht 1960-1972, Wiesbaden/Frankfurt/M. 1972.
- Foschepoth, Josef/Rolf Steininger:Die britische Deutschland-und Besatzungspolitik 1945-1949, Paderborn 1985.
- Kaiser, Karl/John Roper(Hrsg.):Die stille Allianz. Deutsch-Britische Sicherheitskooperation, Bonn 1987.
- Ders./Roger Morgan (Hrsg.): Strukturwandlungen der Außenpolitik in Großbritannien und der Bundesrepublik, München/Wien 1970.
- Kettenacker, Lothar: Krieg zur Friedenssicherung. Die Deutschlandplanung der britischen Regierung während des Zweiten Weltkrieges, Göttingen 1989.
- Steininger, Rolf: Deutsche Geschichte 1945-1961. Darstellung und Dokumente. 2. Bde., Frankfurt/M. 1987.
- Uhlig, Ralf: Die Deutsch-Englische Gesellschaft 1949-1983. Der Beitrag ihrer 'Königswinter-Konferenzen' zur britisch-deutschen Verständigung, Göttingen 1986.

Volle, Angelika E. C.: Deutsch-Britische Beziehungen. Eine Untersuchung des bilateralen Verhältnisses auf der staatlichen und nichtstaatlichen Ebene seit dem Zweiten Weltkrieg, Bonn 1976.

Watt, Donald C.: England blickt auf Deutschland. Deutschland in Politik und Öffentlicher Meinung Englands seit 1945, Tübingen 1965.

# 예 술

카린 토마스 \*  
(Karin Thomas)

## 1. 서독에서의 예술가의 자의식

서독에서 예술과 문화는 독창적인 실험과 창조적인 작업을 하는 누구에게 있어서나 구애받지 않는 자발적인 노력으로 간주되었다. 이 같은 노력은 현 세계의 재반현상을 독립적, 비판적, 창조적으로 표현함으로써 미래와의 부단한 대화를 나누는 것을 의미하는 것이다. 때문에 개인의 자유란 예술과는 불가분의 관계에 있었다. 예술에 대해 국가의 사회·정치적 진흥책이 예술가의 자발적인 의지를 손상시키는 것이라면 이는 의심스러운 것으로 간주되었다. 서독 내무성의 위촉(1)에 의하여 본(Bonn) 문화연구소가 80년대 초 조사한 바에 따르면 서독의 예술가들은 국가에서 운영되는 문화진흥기관보다는 자치적으로 운영되는 문화중개기관들을 더 선호하고 있는 것으로 나타났다.

## 2. 구동독 사상구조하에서의 예술

동독에서는 예술이 ‘사회주의사상’, ‘당성’, ‘인민의 걸속’ 등을 바탕으로 국가의 교육기관의 역할을 해야한다는 사회주의적이고 사실주의적 예술관이 지배적이었다. 동독의 문화정치사전에는 사회주의 사회를 건설하고, “노동자 계급의 필요에 기여하고”, 공산주의에로의 점진적인 이행을 위한 기반을 마련하는 것이 예술가의 임무라고 규정되어 있다.(2) 나아가 쏘련 및 사회주의 국가들과의 우호관계 강화와 협력관계에 기여하고 끊임없는 계급투쟁을 하는 것이 예술가의 임무라고 규정하고 있다.

---

\* 두몽(DuMont) 출판사 조형미술 편집장

### 3. 동독에서의 예술가들에 대한 규제와 진흥

동독에서 예술가들은 교육을 받을때 이미 동독문화성에 의해서 조종되는 사회주의 교육의 구조와 끊을수 없는 관계에 놓여지게 되었다. 미술학교에서의 학습은 기본적으로 마스-레닌주의의 시각에 의한 사상교육이었다. 미술대학 졸업작품으로는 여럿이 공동으로 그들의 의견을 표현하는 하나의 다면 구성체를 만들어 내어야만 했다.(3) 젊은 예술가들은 대학에서 ‘동독 조형예술가협회(VBK/DDR)’의 보호하에 놓여지게 되었다. 이 협회는 동독문화성으로부터 위임을 받아 조형미술 부문에 있어서 사상적, 조직적 목표를 실현하는 일을 감독하고, 동시에 당에 의해서 확정된 문화정책적인 전략을 작성하는데 상담 역할을 수행했다. 동 협회에의 가입여부는 지방자가 당과 국가가 지향하는 목표와 일치된 사고방식을 가졌는가에 의해 좌우되었다. 동 협회를 통해서 봉급 및 연금수혜, 작품의 공식주문, 전시회, 국가에서 운영하는 미술품 판매 행사에의 참여, 서방국가 여행 허가 등이 이루어졌기 때문에 동 협회의 정책에 의해 예술가들에 대한 사상혼련이 오랜기간동안 광범위하게 수행될 수 있었다. 이렇게 사상주입교육이 행해지고, 광범위한 배려가 있게 되므로 동 협회에 가입한 동독의 화가나 조각가들은 마치 자신들이 국가의 혜택을 받아 작업에 임하게 되는양 착각속에 살고 있었다. 이같은 것은 서독에서는 거의 상상도 할 수 없었다.

### 4. 예술에 있어서 사상적인 대립

동·서독간의 문화관계가 수십년간 어려움에 직면해 있던 것은 우선 양국간 체제의 차이, 그리고 여기서 유발되는 사회적으로 예술의 임무가 무엇인가에 대한 인식의 차이에 기인하는 것이었다. 1978년 발간된 동독문화정치 사전은 “사회주의적 사실주의적 예술”의 기능을 무엇보다도 예술가가 구속받지 않고 자치적이어야 한다는 “사회주의적인 집단 외부에서 일어나는 사고방식과 대결” 하는 것이라고 정의하고 있다.(4) 50년대와 60년대 동독은 서독 제국주

의에 대항하는 투쟁을 벌였으며, 국가에서 장려하는 ‘역사적인 장면을 그린 그림’, ‘노동장면 그림’ 등 사회주의의 우월성을 강조하는 미술이 성행했다. 공장에서 작업하는 사람이 사상적으로 기술적으로 뛰어난 인물로 묘사되었으며, 동독이야말로 농민전쟁 이후 효과적으로 계급투쟁을 벌이는 진보적인 세력이 결집된 합법적이고 민족적인 유일한 계승국가라고 묘사되었다.(5)

#### 5. 구동독에서의 예술의 발전과 서독에서 이를 수용한 과정

전쟁직후인 1945부터 1946년의 역사를 분석해 보면, 제2차 세계대전후 조형 미술이 다시 활기를 찾게 되면서 민족적인 전통을 강조하고 국경을 초월하여 문화를 지켜야 한다는 의지가 우선 나타났던 것을 확연히 느낄 수 있었다. 이러한 공동의 노력을 한 예술가들은 빌리 바우마이어(Billi Baumeier), 칼 호퍼(Karl Hofer), 오스카 네블링어(Oskar Nerlinger), 한스 그룬디히(Hans Grundig), 칼 슈미트-로틀루프(Karl Schmitt-Rottluff), 오토 디스(Otto Dix) 등이었는데 이들의 노력은 1948년 이후 냉전으로 동·서독이 분단되고 국제적인 동·서 양극화가 됨으로써 잊혀지게 되었다.

##### 5.1. 동독의 전통 사회주의적 사실주의와 서독의 국제적 현대주의

동독에서는 소련의 모델을 따르는 사회주의적 사실주의가 권장되었으며, 이 같은 사회주의적 사실주의는 회화와 조각에 있어서 그때까지 남아있던 독일민족적인 공동체 의식을 몰아내 버렸다. 1945년부터 1948년간 동독지역의 미술가들과 드레스덴 및 베를린 지역에서 공동으로 전시회를 개최했던 서독 미술가들은 1949년 이후 동독 사회주의통일당(SED)의 문화정책에 의해 형식주의니 퇴폐주의니 하고 비판을 받았으며 철저히 배척되었다. 동시에 사회주의통일당은 단지 서독의 현대추상 미술에 대해서 뿐만 아니라 ‘다리’, ‘청기사(靑騎士)’와 같은 예술단체의 표현주의 미술인 캐테 콜비쯔(Kaethe Kollwitz)의 사회비판적 사실주의 미술에까지 비판을 가했다.

그간 서독에서는 프랑스와 미국에서 ‘비구상 추상주의’와 ‘추상 표현주의’와 같은 미술양식이 유입되었고 미술가들은 자유지향적인 전위미술 및 현대의 발전적인 미술의 역사에 동참하고자 했으며 아울러 국제적인 접촉과 교류를 갈구했다. 따라서 이 시기의 미술비평 문헌에 나오는 ‘독일미술’이라는 말은 서독지역에서 행해진 미술만을 기술하는 것이다. 동독의 미술은 서독 미술에서 완전히 도외시되었다. 1959년 추상미술이 등장하여 인류문화의 모범이라고 찬사를 받고 서독내에서 모든것을 압도하게 되었기 때문에 2차대전 전부터 이어지는 전통을 갖고 있던 표현주의적 사실주의는 기를 펴보지 못하고 말았다. 표현주의적 사실주의를 대표하는 미술가들은 동·서를 초월하여 하나가 되게 하기 위해 노력했으나 1950년 이후 점차 커져가는 동·서독 미술간의 차이를 효과적으로 극복할 대책은 없었다.

한편 동독의 쿠르트 마슬로프(Kurt Massloff)와 쿠르트 마그리쯔(kurt Magritz)같은 당 이론가들이 선동적으로 현대미술을 비판하고 그 대신 소련의 모델에 따라 동독의 모든 미술가들에게 사회주의적 사실주의를 강요했다. 동독에서는 사적인 미술품 거래가 없었으므로 문화행정당국이 미술품을 공적으로 주문하는 방법을 통해 미술가들을 당국의 지도노선에 따라 교육시키고 미술을 인민교육의 도구로 효과적으로 이용했다.

동독 문화행정 당국은 미술가들에게 거대한 기념화나 조각을 주문하곤 했는데, 이같은 미술품들은 인간들을 활기차게 노동현장에 투입시키고 산업 및 농업에 있어서의 집단작업을 선동하는데 그 목적이 있었다. 동독의 미술가들은 포스터를 그리는 것 같은 표현양식과 전원의 풍경을 그리는 자유주의적인 경향을 가져야만 했는데, 이같은 그들의 미술양식은 19세기의 사실표현주의 회화에서 빌어온 것이다.

## 5.2. 동독 미술양식의 변천 - 복고적인 문화정책과 예술가의 개혁정신간의 갈등

1964년 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)는 과학·기술적인 새로운 경제정



책 방향을 설정하였으며, 이 일환으로 사회주의적 사실주의하에서 작가가 자기 작품에 서명하는 것이 인정되었다. 이같은 조치는 1956년부터 빌리 지테(Willi Sitte), 베른하르트 하이저히(Bernhard Heisig), 볼프강 마트호이어(Wolfgang Mattheuer), 베르너 튀프케(Werner Tuebke)등과 같은 미술가들의 문화정책적인 교조주의에 대한 대대적인 저항에 대한 대응책으로 고안된 것이었다.

이같은 동기에 부여했던 것은 집단적으로 그려진 노동자의 개성이 주민에게 사상적으로 기술적으로 더 큰 생기를 불어 넣어 줄 수 있고 국가와의 일체감을 고취시킬 수 있다는 인식 때문이었다. 그러나 주관적이거나 계급투쟁을 묘사하지 않는 미술은 비구상적인 회화방식과 마찬가지로 여전히 타부시되었다.

동독미술은 60년대초 민족적 관점에서 사회주의 체제가 우월하며 따라서 독일 분단이 정당하다는 주제로 하는 시대미술을 개발한 반면, 서독에서는 분단 독일의 주제로 하는 미술가들은 거의 없었다. 특히 게오르그 바젤리츠(Georg Baselitz)같은 동독인들은 서독 미술의 비정형적인 국제주의나 동독의 사회주의적 사실주의로부터는 본질적으로 중요한 그 무엇을 얻어낼수 없으므로 동·서독간의 단절된 동질성에서 주관적으로 고유한 상황을 인식해야만 한다고 주장했다.

### 5.3. 동독에서의 예술 해방운동의 일환으로 등장한 갈등을 다룬 그림

1971년 호네커가 예술가들에게 “조형상 가능성을 넓히고 다양화”(6)하고 사회주의적 사실주의를 고정된 양식으로 간주하지 말 것을 요구함으로써 동독의 사회주의적 사실주의는 내용적으로 기존의 틀을 벗어날 수 있는 계기를 맞았다. 나아가 호네커는 70년초 예술과 문화를 동독의 국가 승인을 위한 수단으로 이용하려고 했다. 1972년 서독하원은 동·서독 기본조약을 비준했는데 기본조약 체결이라는 정치적 목표를 달성하기 위해 예술을 통해서 전혀 다른 모습을 외부에 전달하려고 했다. 1974년 동독은 새헌법에서 두개의 국가, 하나의 민족이라는 주장을 버리고 모든 수단을 동원해서 사회주의적인 동독 민

죽문화의 독자성을 확립시키고자 노력했다.

그러나 호네커가 작품에 서명을 하게 하도록 교육시키라고 지시한후 참여미술이 나타나게 되었다. 참여미술은 아름답게 채색하는 포스터 형식의 그림을 포기했을 뿐만 아니라, '서독의 제국주의'에 대해 적대적인 비판을 하는 대신 동독의 사회주의적 사실주의 미술에 약점이 있다는 것을 처음으로 지적했다. 갈등을 다룬 그림에 있어서는 본질적으로 개인적인 자기실현의 욕구를 어떻게 사회적인 규범과 조화시킬 수 있는가 하는 것이 문제가 되었다. 70년대에 노동자를 다룬 그림은 이제 생활의 질과 일상생활 영역에서 인과관계를 주제로 삼게 되었고, 역사적 사실을 그리는 그림은 점차 전체인류가 기술적으로 노력하는 가운데 체험하는 발전과 파괴의 모습을 분석하게 되었다. 예술가들에 의해서 갈등을 다룬 미술이 가진 문제점이 항상 지적되곤 했으나 다양한 호응을 받게 되었는데 동독정부는 1977년이래(비어만의 국적을 박탈한 이후) 미술이 국가의 비호에서 벗어나려고 하는데 대해서 극히 과민한 반응을 보였다.

서방국가들, 특히 서독에서 갈등을 다룬 그림이 큰 반향을 얻게되자 동독의 문화정책은 그림의 내용이 사회주의 사상을 매개하는 것이 되도록 하는데 혼련전략의 주안점을 두었다. 동독 당국은 미술가들에게 '자포자기'와 '생에 대한 두려움' 대신에 민족적 사회주의적인 자긍심을 바탕으로 한 적극적이고 숭고한 '시대의식'을 가져줄 것을 요구했으며, 동시에 문화정책은 사회주의적 사실주의의 옛 명제 -사회주의적 사상, 당성, 인민과의 연대감-로 회귀했다.(7)

이같은 반동적인 규제와 동독의 미술은 점점더 분규를 겪게 되었고 개개의 미술 그룹들은 국가와의 동질성이라는 측면에서 서로 다른 견해를 갖게 되었다. 이때부터 국가의 사상적 규제에 따르면서 서방세계에서 전시회를 개최할 수 있는 기회를 얻은 국가미술이 나타나게 되었다.

#### 5.4. 국가미술에서의 탈출

몇몇 젊은 미술가들은 80년대 국가의 주문에 의해서 미술이 퇴보하는 경향을 보이게 되자 광범위한 자치를 위해서 국가가 운영하는 대학교육의 포기, 동독 미술협회 가입을 포기하는 등 과격한 행동을 취했다. 이들은 자발적인 감정의 움직임에 따라 활기찬 표현을 하기를 바랐으며, 전통적으로 국가가 미술이 요구하는 계몽적인 이성이라는 데에 대하여 반기를 들었다.

즉 이들은 감각적인 자기관찰과 대상에 대해서 의문을 제기해 봄으로써 사회주의적인 역사관찰의 사상적 인습을 과감히 깨는 용기를 가졌다. 동독의 젊은 미술가 세대는 1980년 서독으로 이주하기 전까지 동독의 사상적인 감독을 거부했던 반체제 화가 펄크(Penck)의 본을 받아서 점점 더 서방세계 미술에서 지향하는 간섭받지 않는 자기 인식의 길을 지향했다. 이들 세대는 서독의 TV를 통해서 양독간 문화교류의 일환으로 개최된 전시회 1986년의 ‘포지치오넨(Positionen) 전시’, 1988년의 ‘요셉 보이스의 초기 소묘전’(Fruehe Zeichnungen von Joseph Beuys)을 통해서 서방세계의 미술을 접할 수 있었다.

1987년까지 동독의 문화행정당국은 정부의 방침에 따르지 않는 미술에 대해 국적박탈 등의 과격한 조치로 대응해 왔는데, 1988년 서베를린에서 개최된 ‘시대비교 88’(Zeitvergleich 88)이라는 동독 미술전시에서 최초로 자치운동을 조심스럽게 허용하는 경향을 보였다. 1989년에는 문학자들이나 연극인들과 함께 동독 변혁의 토대를 결정적으로 마련한 자주적인 미술가들이 나타났는데 이들은 중앙집권적인 동독의 사회제도가 완전히 쓸모없는 것이 되었다는 의식을 불러 일으켰다.

#### 6. 70년대와 80년대 서독미술에 나타난 독일분단

요셉 보이스(Joseph Beuys)의 사상을 이어받은 그의 제자들은 70년대에 민족적 동질성과 독일분단이라는 주제를 새로이 제기했는데 이들은 독일분단을 비통한 역사적 현실 그리고 흠있는 역사의 보완이라는 관점에서 보고 있었다.

서독의 미술가 요외르그 이멘도르프(Joerg Immendorf)는 1976년 드레스덴에서 동독의 뽁크(Penck)와 개인적으로 처음 만난 이후 동독에 사는 미술동료들과의 우정 및 역사적·정치적인 결과로 빚어진 서로의 고통을 그림수수께끼로 표현했다. 이 그림수수께끼에는 개인적으로 경험한 내용과 역사적·정치적인 사실들이 복잡하게 뒤엉켜져 있다.

또한 안젤름(Anselm)은 소나무를 민족적 감정을 불러 일으키는 상징으로 보았다. 이같은 서독인들이 그린 역사를 소재로한 그림은 무엇보다도 뽁크의 중개를 통해서 국가에서 주입한 사회주의적 민족의식에 반대하고 독일인이라는 민족적 일체감을 불러일으키기 위해 노력하던 동독의 반체제 미술가들에게 큰 반향을 불러 일으켰다.

이같은 동·서독 미술의 만남은 공식적인 문화교류의 차원에서 수행되었는데, 구동독 문화성은 1989년 변혁때까지 문화교류시 서독에서 개최되는 전시와 이를 계기로 있게 되는 기자회견에 국가의 정책에 따르는 미술가들만을 참여시켜왔다. 이같은 오랫동안의 관행은, 서독에서 작품을 선보일 기회가 거의 없었던 국가의 지시를 따르지 않던 미술가들보다 과거 국가적으로 대우를 받던 동독의 미술가들이 오늘날 서독 언론에 더 잘 알려지고 작품시장을 통해 잘 판매되는 심각한 후유증을 낳고 있다.

#### 7. 통일 이후 구동독지역에 있어서의 예술현황

1989년 11월 동독의 '변혁' 직후 및 그리고 드 매지에르(de Maiziere) 정부가 들어선 후, 과거 동독의 미술가들과 문학자들이 누누히 주장해 오던 동독인으로서의 동질성이란 허구였으며 단지 무기력하고 고립에 빠진 채 독재정권에 의해 자신을 보호하기 위해 40년간 사용한 일시적인 미봉책이었음이 드러났다.

이같이 이상향을 상실하고 동질성이 없어지게 됨으로써 신설주들이 문화영역에는 미술과 문학이 지향해야 할 바를 규정하는데 있어서 큰 공백이 생기게

되었다. 왜냐하면 구 '동독예술'의 특징은 첫째는 파시즘을 부정하고, 둘째는 전체주의적 반파시즘 교육 독재를 하며 자신의 국가를 부정하는 소위 두가지 측면에서 동질성을 부정하는 특성을 갖고 있었기 때문이다.

1990년 1월 하이너 뮐러(Heiner Mueller)는 인터뷰를 통해서 다음과 같이 상황을 묘사했다: "사람들은 많이 참아야 했습니다. 왜냐하면 자신들이 반대를 하면서도 따라야만 할 그 어떤 의미가 있었기 때문입니다." (8) 이 같이 적응과 부정, 동질화와 이에 대한 부정 사이에서 정신분열을 일으킬 정도의 태도를 보였다는 것은 구동독내의 불만세력층이나 문화창조자들이 공개적이고 전투적인 저항을 충분히 하지 못했다는 것을 설명해 주고 있다.

오랫동안 서독에 대해 폐쇄되었고 서독의 시장지향적 예술거래에 대해 저항해 왔던 동독의 예술, 특히 국가적인 보호에 친숙해졌던 동독의 예술은 연대성을 강조하던 구동독의 종말이후 스스로 붕괴되어 버렸다. 또한 변혁 바로전 구동독 예술에 대해 조심스레 비판을 했던 모든 동독 예술가들은 서독의 언론으로부터 동정을 받았으며, 이 동독 예술가들의 예술적인 결점을 서독 언론들은 못본체 해주었다. 이러한 동정은 통일이후 구동독 예술의 예술적 가치에 대한 서독내에서의 논의를 불러 일으켰다.

#### 7. 전체독일의 예술대화에 있어서의 문제점

구동독의 예술가들은 동독 미술협회와 국가에서 운영하는 미술거래가 없어졌으므로 자유시장과 자유비판이 성행하는 다원적인 사회에서 자기가 주장하는 바를 펼치는데 익숙해져야만 하게 되었다. 그러나 신설주들에는 아직 재기능을 하는 화랑이 없으며, 공정한 미술평론이 부재하고, 개인의 미술품 구매력 등이 성숙되지 못한 형편이다.

동시에 신설주들의 예술은 새로운 창작관행에 따라 새로이 감각을 넓혀야만 한다. 왜냐하면 동독 미술이 과거에 추구하던 기능, 즉 낙담한 국민들의 생활에 도움을 주고, 여론을 조작하던 기능이란 자유로운 사회에서는 그 의미가 없는 것이기 때문이다.

1990년 구동독에서는 국가에 의해서 지원을 받던 미술의 질적인 가치에 대해서 매우 비판적인 논의가 일어났으며 아울러 서독에서는 시장판매를 목적으로 한 미술이 과연 자주적인 미술인가에 대해서 비판적인 논의가 있었다. 이 같은 비판적인 의문제기는 동·서독 미술가들 사이에 존재하는 차이를 평준화시키고 장차 하나의 독일이라는 동질성을 발견해낼 수 있는 역사적이고 문화 사회적인 상세한 연구를 본궤도에 올려 놓을 수 있다는 점에서 기대되는 바가 크다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) K. Fohrbeck: Kunstförderung im internationalen Vergleich, hrsg. v. Bundesministerium des Innern, Köln 1981; A. J. Wiesand: Kunst ohne Grenzen ? Kulturelle Identität und Freizügigkeit in Europa, hrsg. v. Bundesministerium des Innern, Köln 1987 참조.
- 2) Stichwort >Kunst<, in: Kulturpolitisches Wörterbuch, 2. Aufl., Berlin (Ost) 1978, S. 428f.;
- 3) H. Reineke: Katalog Zeitvergleich — Malerei und Grafik aus der DDR, in: Art - Kunstmagazin (Hrsg.), Hamburg 1987 참조.
- 4) Stichwort >Gesellschaftliche Funktion der Kunst<, in: Kulturpolitisches Wörterbuch, a.a.O., S. 432;
- 5) 이에 대하여는 예컨대 Werner Tübke 에게 기념화 >Frühbürgerliche Revolution in Deutschland< (198, Bad Frankenhausen)의 완성을 위임한 사실 참조.
- 6) E. Honecker: Bericht des Zentralkomitees an den VIII. Parteitag der SED am 15. 06. 1971, in: Protokolle der Verhandlungen des VIII. Parteitages der SED, Berlin (Ost) 1971, Bd. 1;
- 7) H. Möbius/P. Pachnicke: Vorwort zum Katalog Alltag und Epoche, Werke bildender Kunst der DDR aus fünfunddreißig Jahren(, Altes Museum, Berlin (Ost) 1984;
- 8) E. Gillen: Bilderstreit im Sonnenstaat, in: Ders./R. Haarmann (Hrsg.): Kunst in der DDR, Köln 1990, S. 19.

## &lt; 參考文獻 &gt;

- Art-Kunstmagazin (Hrsg.): Zeitvergleich. Malerei und Grafik aus der DDR (Katalog) Hamburg 1982.
- Fohrbeck, Karla: Kunstförderung im internationalen Vergleich, hrsg. v. Bundesministerium des Innern, Köln 1981.
- Dies./Andreas J. Wiesand: Von der Industriegesellschaft zur Kulturgesellschaft ? Kulturpolitische Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989.

Gillen, Eckhart/Rainer Haarmann (Hrsg.): Kunst in der DDR, Köln 1990.

Josef-Haubrich-Kunsthalle Köln (Hrsg.): Bilder aus Deutschland - Kunst der DDR  
aus der Sammlung Ludwig. Eine Ausstellung des Museum Ludwig, Köln 1990.

Neues Kunstquartier (Hrsg.): Zeitvergleich 1988. 13 Maler aus der DDR. Katalog  
mit historischer Dokumentation, Berlin 1988.

Thomas, Karin: Zweimal deutsche Kunst nach 1945. 40 Jahre Nähe und Ferne, Köln  
1985.



# 유엔과 독일통일

빌헬름 브룬스\*  
(Wilhelm Bruns)

## 1. 유엔과 독일문제

독일문제를 일반적으로 국내적으로, 국제적으로 독일과 관련된 모든 문제의 집합체로 이해한다면 유엔과 독일문제는 다음 세단계 과정으로 요약할 수 있다.

제1단계 : 1950년대 유엔과 독일을 둘러싼 갈등

제2단계 : 1960년대 독일에서 승인을 둘러싼 갈등과 동독의 유엔가입 노력

제3단계 : 동·서독이 유엔 회원국이된 1973년 이후

## 2. 제1단계 : 1950년대 유엔과 독일을 둘러싼 갈등

50년대 서독은 유엔의 역할을 통해 재통일문제를 해결하려고 하였음을 확인할 수 있다. 초대수상 아데나워의 구상에 의하면 유엔은 서독이 의미하는바의 재통일의 달성을 제도적으로 뒷받침하는 역할을 담당하도록 하는 것이었다. 1950년대말 유엔의 역할은 점차 약해져서 1961년 베를린 사태를 정점으로하여 서독은 동독과 관련한 유엔의 역할에 반대하였다. 서독정부는 1951, 1952년에 유엔 감시하의 전독선거가 이루어질수 있도록 노력했다. 유엔은 서독의 제안에 대해 책임을 선언하고 특별위원회를 구성, 선거의 절차문제를 담당토록 하였다. 이러한 유엔의 결정에 대해 동독지도부는 전독선거 감시는 전승국만의 통제권에 속한 사항이지 유엔의 소관사항은 아니라고 주장하였다. 동독은 이로써 유엔의 책임에 대한 시비를 불러 일으켰다. 1952년 3월 유엔위원단이 본과 서베를린에 도착하여 그곳에서는 필요한 지원을 받았으나 동독으로의 입국

\* 전 프리드리히 에버트 재단(Friedrich-Ebert-Stiftung) 국제 및 동·서독문제 국장

#### 40. 유엔과 독일통일

---

허가는 받지 못했다. 이 때문에 유엔은 활동범위면에 있어서 내독간의 문제를 자체적으로 규정하고자 하는 국가주권이라는 한계에 부딪히게 되었다.

1961년부터 1967년간 제16차, 18차, 20차, 22차 유엔총회 일반토의 결과(1)를 조사해보면 유엔 회원국들의 독일문제에 대한 입장표명은 -3부터 +3까지의 서열을 매길 수 있다. 즉 터키는 서독의 유일한 동맹국으로서 상기 4차례에 걸친 토의과정에서 명백한 친서독 입장을 표명함으로써 +3의 점수를 매길 수 있다. 프랑스는 예를들어, 1961, 1963년에는 재통일 문제에는 입장표명을 하지 않았으나, 그 다음에는 서독편에 서서 입장을 명확히 표시하였다. 상기 조사에서 단적으로 나타난 일반적 성향은 다음과 같이 요약될 수 있다.(2) 즉 1965년까지는 친서독 입장에 치중되었으며, 1965년부터 어느 일방의 입장에 치중하는 경향은 사라지고 팽팽해졌다. 유엔을 통한 국제지지도는 1960년대 초부터 서독입장을 명백하게 지원하던 입장에서부터 회원국이 무관심 입장으로 바뀌었다. 제3세계에서도 서독이 개발원조를 강화했음에도 불구하고 이러한 무관심한 입장이 증가하였다.

#### 3. 제2단계 : 독일에서 승인을 둘러싼 갈등 및 60년대 동독의 유엔가입 노력

1965년 동독의 유엔가입이 좌절되었다. 동독정부의 유엔가입 열망은 국제적인 지지를 받지 못했다. 이는 특히 안보리가 동독의 유엔가입을 총회에 권고하지 않음으로써 좌절되었다. 1966년 동독이 어떻게 하여 서독을 제외한채 안보리 상임이사국의 거부권 없이 성공적으로 유엔에 가입할 것이라고 믿게 되었는지는 지금까지도 의문으로 남아 있다. 그것은 그당시 실현 가능성이 없는 요구를 단순히 제기하는데 목적이 있었다. 그럼에도 불구하고 동독이 유엔특별기구의 회원이 되는 것은 시간문제였다. 서방진영의 전략 및 미·쏘간의 외교적 긴장완화 조건속에서의 독일문제의 성격의 변화로 인하여 서독은 동독과의 관계를 재검토해야만 했었다. 이것은 우선 세계보건기구(WHO)와 유네스코 등 국제 기구에서 동독의 강력한 가입 노력에 대항하여 서독이 단독으로 회원이 되는 것이 장기적으로는 불가능하였기 때문이다. 동독의 세계보건기구가

입신청(1968) 및 유네스코 가입신청(1970) 결정이 원칙적으로 더이상 거부되지 않고 단지 연기된 것은 상황변화를 알리는 일종의 신호였다.

1960년대 말 서독은 동독의 세계보건기구, 유네스코 가입을 곧 동독의 유엔 가입의 전제가 되는 양독관계의 공식화를 암시한다고 판단하고 저지하려고 하였으나 이러한 동독의 국제기구 가입은 더이상 원천적으로 봉쇄될 수 없었고 잠정적인 것이 되었다. 1972년 11월 8일 가서명된 양독간 기본조약에서 양독이 합의한 이후에야 비로소 동독이 유네스코에 가입함으로써 유엔체제에로의 편입이 가능하게 되었다. 기본조약은 양독 유엔가입의 기초가 되었다. 동독은 기본조약 가서명후 즉시 뉴욕 소재 유엔본부에 공식 옵저버단 파견을 신청함으로써 서독이 50년대부터 향유해 왔던 지위를 누리게 되었다. 동독 외교관들은 1972년 11월 30일 처음으로 유엔이 주관하는 국제회의에 참석하게 되었다. 동독은 단계적으로 유엔특별기구에도 가입하였다. 동독은 서독이 제의한 유엔 동시가입 신청에 의하여 133번째의 유엔 회원국이 되었다.

#### 4. 제3단계 : 양독이 유엔 회원국이 된 1973년 이래

1973년 9월 18일 총회에서 동·서독 유엔 동시가입과 이와 관련한 안보리본서로서 배포된 미·쏘·영·불 등 4개국의 공동선언이 처리됨으로써 마지막으로 독일문제가 중요한 이슈가 되었다. 동·서독의 유엔가입 이후 독일문제는 그러나 유엔에서 아무런 역할을 하지 못했다. 즉 독일문제는 열띤 토의의 대상도 되지 않았고 의제에 오르지도 않았다. 독일문제는 오로지 양독 대표부간의 테마일 뿐이며, 특히 총회에서는 일상적인 의제에 지나지 않았다. 양독 외무장관들은 매년 1회씩 유엔총회의 소위 일반 토의에서 독일문제에 관한 상이한 입장을 전세계에 알렸다. 서독은 1973년 9월 26일 당시 연방수상이던 빌리 브란트가 총회에서 선언한 내용, 즉 "우리는 유엔을 독일문제 해결을 위한 하소연장소(Klagemauer)로 간주했기 때문이거나 혹은 유엔에서는 이루어질 수 없는 요구를 하러 이곳에 온 것은 아니다"는 말이 서독의 입장을 정확하게 표현한 말이었다. 이러한 서독의 유엔정책의 모토는 헬무트 콜 연방수상하의 서

#### 40. 유엔과 독일통일

---

독 정부도 그대로 지켜 내려왔다. 동독이 독일문제는 존재하지 않고, 양독의 유엔가입으로 인하여 독일문제는 해결되었다고 선언하였으므로 동독이 유엔에 독일문제를 상정할리도 없었다.

#### 4. 결 론

독일문제는 유엔에서의 의제가 되지 못했다. 서독에게는 유엔이 독일문제를 만족할 만하게 처리하거나 해결할 만한 곳으로서는 적합하지 못했다. 그 이유는 유엔으로 볼때는 독일문제가 유엔의 법적인 관능으로는 더 이상 해결 할 수 없는 것이었고 독일문제 해결에 있어서 유엔이 그 역할을 다했기 때문이었다. 더구나 유엔활동의 전제조건은 세계의 평화와 국제안보의 위협(유엔헌장 제34, 99조)인데 독일문제로 인해서 이러한 문제가 존재하지 않았기 때문이다.

< 註 >

- 1) P. Pawelka: Die UNO Und das Deutschlandproblem, Tübingen 1971 참조.
- 2) Ebd., S. 43-153 참조.

< 參考文獻 >

- Bruns, Wilhelm: Die Uneinigen in den Vereinten Nationen, Köln 1980.
- Ders.: Die UNO-Politik der DDR. 2. Auflage, Stuttgart 1980.
- Ders.: Jährliche Analysen über das Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten im Deutschland Archiv, 1974ff.
- Czempel, Ernst-Otto: Macht und Kompromiß, Düsseldorf 1971.
- End, Heinrich: Zweimal deutsche Außenpolitik, Köln 1973.
- Jüttner, Alfred: Die deutsche Frage, Köln u. a. 1971.
- Pawelka, Peter: Die UNO und das Deutschlandproblem, Tübingen 1971.
- Spröte, Wolfgang/Harry Wünsche: Die Vereinten Nationen, Berlin (Ost) 1971.
- Zündorf, Benno: Die Ostverträge, München 1979.

# 이 주 민

폴커 롱거 \*  
(Volker Ronger)

## 1. 개념

이주민(Uebersiedler)이란 개념은 독일이 2개의 국가로 분단되었던 시대에 통하던 것이었으며 독일통일과 더불어 정치적·행정적 의미를 상실하였다. 이 개념은 소위 연방긴급수용절차(Bundesnotaufnahmeverfahren)라는 행정적인 의미상 법적으로 동독에서 온 독일인 이주자(Zuwanderer)를 말하는데 이들은 동독기관의 출국허가를 받았으며 동독의 시민권(의미상 동독국적)을 상실하고 구서독에 지속적으로 거주하였다. 이와 같은 합법이주자들과 어떤 기관의 허가없이 동독에서 온 이주자들과는 구별되기도 한다. 이와 같은 이주자들은 탈출이나 기타 불법적 방법으로 이주에 성공하였거나 연방정부가 동독으로 부터 거래를 통해 석방한 정치범들을 일컫는다. 마지막으로 매우 자주 혼동되는 개념이 '정주민'(Aussiedler)인데 동유럽 여러나라에서 온 독일계 이주자를 의미한다. 1989년 1월 1일부터 행정용어 정립과 더불어 동독에서 온 모든 이주자들은 "이주민"(Uebersiedler)이라고 부르게 되었다. 독일 통일과정중 1990년 6월 30일자 연방긴급수용절차의 종결과 더불어 결국 이주민이라는 개념은 사라지게 되었다. 즉 이주민개념은 정치적 의미를 상실하였다. 현재 과거 양독 국가간의 '국내이주'(Binnenwanderung)에 대한 종합적인 기록 정리는 아직 착수되지 않고 있다.

## 2. 이주의 전개과정

동독출신 이주자중 이주민(Uebersiedler)과 피난민(Fluechtlingen)을 구별

---

\* 부퍼탈(Wuppertal)대학 사회학 교수

할 수 있다는 것은 곧 과거의 역사적, 정치적 순간을 반영하는 것이다. 즉 1961년 장벽구축과 더불어 그때까지 대대적으로 동독으로부터 서독으로 향하던 이민운동(Migrationsbewegung)은 급격하게 감소되었는데, 따라서 이주민과 피난민을 구별함은 매우 의의있는 일이다. 동독으로부터의 피난은 엄격한 국경감시로 말미암아 질적으로 변화된 의미를 갖게 되었다. 동독기관에 의한 출국여행허가는 오로지 매우 제한적 범위내에서 특히 국민경제적 관점에서 이익이 된다고 판단할때만 내려졌다. 주로 그들 가족 재상봉의 대상은 사실상 노약하고 더이상 노동할 능력이 없는 사람들(국민경제에 불필요한)만으로 제한되었다. 따라서 연간 이주민수는 1961년 이전과 비교할때 현저하게 줄어 들었다. 무엇보다도 허가를 받고 서독여행을 한 후 동독법상 불법적으로 다시 귀환하지 않았던 연금생활자들은 비록 서독의 여론에는 거의 알려지지 않았지만 매년마다 10,000명 내지 20,000명에 달했다. 이들의 서독에서의 사회적 통합은 각 가정을 통해 사회적으로 크게 물의를 일으키지 않고 성공적으로 이루어졌다. 1984년 동독기관이 처음으로 엄격한 허가실무를 청산하고 다년간 누적되어온 신청서를 처리함으로써 발생한 대규모 출국행렬로 인하여 이주민 문제는 - 동독에서는 출국여행자(Ausreiser)라 칭함 - 양독일국가에서 여론의 대상이자 정치적 논의의 대상이 되었다.

이주현상이 과연 일회성인가 지속성인지는 밝혀지지 않은채 이러한 정치적 변화과정 속에 직장생활을 할 수 있는 젊은이들마저 서독행 출국여행을 감행하였다. 1983년부터 1984년간 집계된 동독출신 이주자수는 약 11,000명에서부터 무려 41,000명으로 급증하였는 바, 1964년 이래 동독출신 연간이주자 연간 수치중 최고를 기록했다. 협의의 이주민수는 약 8,000명(1983년)으로부터 거의 35,000명(1984년)으로 증가하였다. 이와 같은 증가치는 장벽설치 이후 최대 규모였다. 동독출신 이주자 전체에 대한 이주민의 비율은 1983년의 68%로부터 1984년에는 85%로 증가되었다. 1984년의 대량이주 사태 이후 통계치는 전년도 수준정도로 떨어지기는 커녕 오히려 더 높은 상태를 유지하였다.

1985년도와 1986년도의 이주자수는 각각 25,000명과 26,000명에 달해 70년대와 80년대 초기의 평균치보다 높았다. 1987년에야 비로소 약 19,000명으로 현저한 감소현상이 다시 나타났는데 이주민의 비율 역시 약 60%로 줄어들었다. 1988년도 이주자수는 40,000명을 상회하는 현격한 증가를 보였다. 이주자의 양적인 발전보다 더욱 의미있었던 것이 이주자 내지 이주민의 사회통계적 구성의 근본적인 변화였던 바, 이와 같은 것은 1984년도의 대량이주상태와 더불어 시작되었다. 즉 1983년도와 1984년도의 성인이주자에 대한 60세 이상자의 비율은 약 1/3로부터 13%로 줄어들었다. 1980년까지만 해도 60세 이상자의 비율은 절반 내지 절반을 약간 상회했다. 1984년 이주자중 60%가 직장생활자들이었는데 70년대까지만 해도 이주자중 직장생활자수는 평균 40% 미만이었다. 1984년이후 변화된 동독출신 이주자의 사회통계적 구성은 그 이후에도 변함이 없었다. 1987년의 실례를 들자면 직장생활자수는 58%나 되었다. 따라서 1984년도는 이주민운동의 순수한 양적변화뿐만 아니라 이주민의 질적구조상 뜻 깊은 변곡점이라 하겠다.

이주민운동의 가장 급격한 변화의 해가 바로 1989년이였다. 이미 그해 7월까지 무려 46,000명이라는 사람들이 합법적으로 동독을 떠나 서독으로 이주하였다. 그해 5월초 헝가리가 오스트리아로 향하는 국경봉쇄장치를 철거하자 헝가리와 오스트리아를 거쳐 서독으로 향하는 동독시민의 피난운동은 활발하게 되었다. 9월말까지 이 경로를 이용하여 약 2,500명의 동독시민이 서쪽으로 왔다. 이와 같은 때에 수많은 출국여행 희망자들이 출국여행허가를 받기 위하여 동유럽 주재 서독대사관으로 피난하였다. 처음에 동독은 이에 대처하여 그때까지 자유스러웠던 체코슬로바키아행 여행교통을 차단하다가, . 항의가 점점 강해지자 드디어 1989년 11월 9일 서독과 서베를린으로 향하는 국경을 개방하였다. 이 시점까지 이미 225,000명에 달하는 동독시민들이 서쪽으로 왔는데 국경이 개방되기 전날까지 매일 거의 11,000명에 달했다. 총 344,000명의 동독시민들이 1989년에 서독과 서베를린으로 이주하였다.



대규모 이주현상은 1990년에도 당분간 높은 수준으로 지속되었다. 1월과 2월중에는 각각 약 60,000명이 집계되었다. 동독의 자유화와 더불어 개방·개혁이 추진되고 그후 독일통일예의 전망이 밝아지자 이주민수는 점차적으로 줄어 들기 시작하였다. 연방긴급수용절차가 정지된 1990년 6월 30일까지 190,000명의 동독시민이 서쪽으로 왔으며 국법상 재봉일의 날인 1990년 10월 3일까지 이주민수는 약 260,000명이었다. 이날로부터 독일의 동부지역과 서부지역간의 국내이주라는 말이 사용되기에 이르렀는데 이와 같은 국내이주자는 경제적인 이유로 비교적 높은 수준으로 나타나고 있지만 (통계적 파악이 곤란한 것으로 나타남) 이주민운동의 정치적 의미는 영원히 사라져 버렸다.

### 3. 사회학적 연구 및 심리학적 연구

1984년의 이주민 증가와 그로부터 발단된 동독출신 이주의 구조변화는 서독내 사회학 연구분야에 전혀 새로운 연구가능성을 제공해 주었으며 또한 새로운 양상의 과제를 부여하였다. 첫째, 서독측 동독연구의 제한성과 결손을 보상해 주고 있으며 둘째, 양독간 특수상황하에서 이민과 관련한 사회통합 사회학적인 문제의 제기였다.

장벽설치 이후 처음으로 동독에서 완전히 사회주의화된 대규모 독일인이 연방독일의 서쪽으로 왔다. 그들은 약 30년전의 서방행 이주자, 즉 아직도 사회주의적 세계관이나 사회주의적 사회체제가 전혀 영향을 미치지 못했던 특정계층 인구(노년층 및 연금생활자)를 대표하는 것이 아니라 동독주민의 사회통계적 평균치를 대표하는 것이었다. 물론 출국여행물결은 양적인 규모로 볼 때 서독지역 사회에의 통합이라는 문제제기가 예상되기도 했는데 당시 서독에서는 비교적 높은 실업율을 기록하고 있었고 게다가 대대적인 정주민과 망명신청자가 쇄도하는 상태였기 때문이었다. 연구의 주된 대상은 출국여행의 동기, 출국여행과 관련한 교통문제로부터 시작하여 이주민이 연방독일 서부에서

사회적으로 통합되는데 따르는 과정과 같은 문제점이며, 이주민을 동독주민중 대표적인 사회학적 연구대상으로 취급하려는 시도도 있다. 당시에는 이주민들에 대한 경험적 연구조사 실시는 상당히 어려웠다.

이와 같이 광범위하고 복합적인 문제점에 비해 연구는 제한적이었으며 따라서 연구결과는 미미하다. 해당연구에 대한 정치적, 재정적 지원 부족은 특히 당시 서독내에서 지배적이던 독일정책적 관점 때문이었다. 당시 정부는 독일통일이 주요정책 목표였기 때문에 동독지역으로부터 서독지역으로 이주하는 독일인들의 통합에 따르는 특수한 문제점이 있으리라고 인정할 수도 인정하려고도 하지 않았다. 게다가 동독출신 이주민들은 다른 독일계나 외국인 이주민들에 비해 법적으로 분명하게 특권을 누리고 있어 당장 특수한 문제집단으로 보이지 않았다. 동·서 독일인들간의 언어와 문화의 공통성을 강조하며 40년간에 걸친 양독의 전후사회의 상반된 세계관과 상이한 사회구조로부터 사회화 과정이 다를 뿐만 아니라 따라서 인간의 통합에 문제점이 없지 않을 것이라는 가능성을 애써 배제하려 했다. 이주민에 관한 사회심리학적 연구결과 출국과정에서 이주민들이 엄청난 스트레스를 받았다고 조사되었으며, 이와 같은 스트레스현상은 이주희망 주민들에 대해 장기간에 걸쳐 동독정부가 정치적 술수와 사회적 차별을 통해 이를 억압했다는 사실을 반영하고 있으며 이주민들이 양독사회에 있는 전혀 다른 양상의 사회적 관계를 구체적으로 체험하였음을 반영하는 것이기도 하였다. 더구나 사회통합에 관한 사회학적 연구결과는 독일정책적으로 매우 중대한 이미지를 지닌다. 이와 같은 연구결과에 따르면 이주민들이 서쪽에서 '외형적' 사회적응(주택과 직장)에는 절대적으로 성공하였음에 반해 협의의 사회적 및 사회심리학적 적응(사회 접촉, 가치관, 세계관 등)에 있어서는 엄청난 문제점이 있다는 모순성을 드러내고 있다. 이와 같은 이중적 적응의 결과는 한편으로는 동독출신 이주민들의 매우 신속하고 성공적인 '물질적' 적응에 대한 서부독일인들의 시기심으로, 다른 한편으로는 이주민들이 '비물질적' 적응의 실패로 인한 사회적 고립화 현상으로 나타나고

있다. 이주민 운동이 진행되고 있는 가운데 초기의 '엘리트 이주민' 대신 소위 사회의 '평균부류'가 등장함으로써 사회적 문제가 야기된 적이 없지는 않았지만 이주민 통합연구에서 나타난 바와 같이 통일에 따른 서독의 호경기는 대규모 이주자들의 경제적 통합에 심각한 문제를 제기하지 않도록 해주었다.

#### 4. 이주민운동으로부터 독일통일로

1984년도 이주민의 서독지역에의 통합은 사회학적으로 "재통일을 위한 테스트"(1)라고 해석해 본다면 독일통일이후 이주민과 그 통합문제는 사회적 연구를 위한 최적의 테마가 아닐 수 없다. 왜냐하면 독일의 국가적 통일과정중의 이주민 연구로부터 얻는 인식을 양독간 사회와 주민의 사회적 통합을 위해 활용할 수 있기 때문이다. 이와 같이 가치, 규범, 세계관 등의 사회적 성격을 다루는 독일통일문제 영역은 당분간 법률, 행정, 경제, 교육제도, 사회복지제도 등과 같은 물질적인 분야의 긴급한 과제 때문에 우선순위에서 밀려날 것이다. 그러나 이와 같은 자원의 문제점들이 세월이 경과함에 따라 점점 눈에 띄게 발생될 것이다.

45년간이나 분단되어 상이한 역사마저 만들어진 독일인들간의 사회심리학적 "정체성"(Identitaeten)이 과연, 그리고 어떻게 서로 적응하면서 양립할 수 있을런지 지금까지 실시된 여론조사로서는 만족할만한 해답이 구해지지 않고 있다. 이주민 연구에 있어서는 이주민은 정상 동독시민보다 두드러지게 구분된다는 사실을 반드시 고려해야 할 것이다. 동독혁명의 해(1989년도)에 있었던 이주민운동의 규모로 볼때 과연 혁명과 이주라는 두가지 과정이 그 원인과 결과상 상관관계가 있겠는가? 라는 문제점을 설정해 볼수 있다. 과연 출국여행운동이 동독의 변혁을 초래하는 최소한의 원인이었는가?(2) 국가보위부가 출국여행의 진전에 어느 정도나 관심을 갖고 있었는지 그리고 어느 정도로 관측하고 있었는지에 대하여서는 현재 기록문서로서 밝혀졌다.(3) 그러나 이러

#### 41. 이주민

---

한 문제에 대해 단순히 원인과 결과를 따지는 방법으로는 명확한 해답을 구하기가 집중적인 연구이후에도 거의 불가능할 것이다.

#### 5. 동독행 이주

독일전후 역사상 동독에서 서독으로 이주에 병행하여 그 반대 방향으로의 이주도 없지 않았다. 그러나 서독에서 동독으로 이주는 양적으로 1961년 장벽구축이래 점점 줄었다. 동독행 이주에 관한 숫적파악은 불가능한데 그들의 동독내 주거지를 연방독일의 관청에 신고한 사람들만 공식 통계로 집계되어 있고 서독과 서베를린간의 진입로를 통해 서독에서 동독으로 가려는 이주민에게는 서방측이 전혀 감시하지 않아 '열려진 문'이나 마찬가지로 었기 때문이다.

연방통계청은 1988년도 동독행 이주민수는 2,360명 (1978년 1,177명, 1986년 2,516명)이라고 보고 있다. 그러나 이와 같은 수치는 불확실한 것으로서 대강치라는 의미만 있을 뿐이다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) V. Ronge: Von drüben nach hüben. DDR-Bürger im Westen. 2. Aufl., Wuppertal 1985 참조.
- 2) V. Ronge: Loyalty, Voice or Exit? Die Fluchtbewegung als Anstoß und Problem der Erneuerung in der DDR, in: Gegenwartskunde SH 6 (DDR - Von der friedlichen Revolution zur deutschen Vereinigung, hrsg. von G. Wewer), 1990, S.29-46 참조.
- 3) A. Mitter/St. Wolle (Hrsg.): Ich liebe euch doch alle! Befehle und Lageberichte des Mfs Januar-November 1989, Berlin 1990 참조.

## &lt; 參考文獻 &gt;

- Friedrich, Christian: Zur psychologischen Situation von DDR-Zuwanderern, in: Deutschland Archiv, 5/1980, S. 526-533.
- Hofbauer, Hans: Die berufliche Eingliederung von Übersiedlern aus der DDR und Berlin (Ost) in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1985, S. 340-355.
- Koch, H. Reinhard: Flucht und Ausreise aus der DDR, in: Deutschland Archiv, 1/1986, S. 47-52.
- Mitter, Armin/Stefan Wolle (Hrsg.): Ich liebe euch doch alle! Befehle und Lageberichte des Mfs Januar-November 1989, Berlin 1990.
- Ronge, Volker: Von drüben nach hüben. DDR-Bürger im Westen. 2. Aufl., Wuppertal 1985.
- Ders.: Die Einheit ist erst der Anfang. Soziologische Lehren aus der Übersiedlerbewegung für die deutsch-deutsche Integration, Wuppertal 1991.
- Ders.: Loyalty, Voice or Exit? Die Fluchtbewegung als Anstoß und Problem der Erneuerung in der DDR, in: Gegenwartskunde, SH 6 (DDR - Von der friedlichen Revolution zu deutschen Vereinigung, hrsg.v. G. Wewer), 1/1990, S. 29-46.
- Ders.: Die soziale Integration von DDR-Übersiedlern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/90, S. 39-47.
- Ders.: Übersiedlung 16 millionenfach-Probleme der sozialen Integration im neuen Deutschland, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 3/1990, S. 200-209.

# 자 결 권

게오르크 레스\*  
(Georg Röss)

## 1. 국제법 질서속의 자결권

자결권(Selbstbestimmungsrecht)은 제2차세계대전후 일반 국제법의 기본원칙으로 인정되었다. 자결권의 적용근거는 조약상의 규정이나 기타 국가간의 관행에서 찾을 수 있다. 자결권은 유엔헌장 제1조 2항 및 제55조에 “기본원칙”이라고 규정되고 있다. 자결권은 1966년 12월 19일자 시민적·정치적 권리에 관한 협약 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 협약에서 모든 민족의 주체적 권리로서 인정되었다. 상기 2개 협약의 제1조 1항에는 공히 “모든 민족은 자결권을 갖고 있다. 모든 국민은 자결권과 더불어 그들의 정치적 상태를 자유롭게 결정하고 그들의 경제적·사회적·문화적 발전과정을 자유스럽게 형성한다.”(1)라고 되어 있다. 자결권은 나미비아와 서부 사하라에 관한 국제사법재판소의 2가지 판례에서 법률적으로 국제법의 기본원칙으로 인정되었다. 오늘날 국제법학에 있어서는 자결권이 그 집단적 성격과는 별도로 진정한 법적성격을 갖고 있다는 점에 견해가 일치되고 있다.(2) 단지 자결권의 강행법주의(jus cogens), 즉 제조약의 권리에 관한 비엔나합의 제53조가 의미하는 성격에 대해서는 논란이 분분하다.(3) 내용적으로 볼때 모든 “국민”(Volk)에게는 자체의 운명을 자체의 책임으로 결정하고, 원한다면 자체국가를 수립할 권한이 보장된다.(4) 자결권은 공격적 자결권과 방어적 자결권으로 구분된다.(5) 자결권의 주체는 유엔 인권협약의 문안대로 ‘all peoples’이며 식민지 봉치하의 민족에 대한 제한은 국제법학에서 뿐만 아니라 국가간의 관행에 있어서도 배제되어야 한다.(6)

---

\* 자르란트(Saarland)대학 공법학 교수

## 2. 자결권과 독일통일의 달성

전독일국민 (das gesamtdeutsche Volk = 독일민족 die deutsche Nation)이 자결권의 주체이다.(7) 법적·정치적 의미에서 독일민족의 존속여부에 관한 결정적 요인은 단지 존재 그 자체로서 객관적 현상만으로도 충분하다. 비록 구동독이 1974년도 헌법과 더불어 더이상 “독일민족” (deutsche Nation)을 말하지 않고 단지 “독일민족성” (deutsche Nationalitaet)만을 주장하고 있었지만, 공동의 역사·언어·문화에 깊숙이 자리잡고 있는 민족적 동질성과 민족통일에의 의지라는 우리의식(Wir-Bewusstsein)으로 비추어 볼때 독일민족의 지속성에는 의심할 여지가 전연 없었다. 기본조약 전문에 표현되어 있는 민족 문제에 양독간 의견차이 언급과 ‘시민사회적 민족’ (buergerliche Nation)과 ‘사회주의적 민족’ (sozialistische Nation)으로 분리할 것을 주장하던 동독의 주장에도 불구하고 다양한 접촉을 통해 인간생활의 본단을 예방함으로써 양독간에는 동질의식이 유지되어왔다.

독일민족은 1990년 10월 3일 독일의 국가적 통일달성을 통해 자결권을 행사했다. 이와 같은 자결권 행사는 각 민족의 자결권 사이에 또한 주권존중에 관한 모든 국가의 권리간에 더 이상 긴장이 존재하지 않았기 때문에 아무런 문제점 없이 가능하였다.(8) 독자적인 사회주의적 독일민족을 새로이 창조해 보려던 시도가 좌절된 이래(9), 구동독은 1989년 가을 평화혁명이 일어나자 새삼스럽게 “독일민족” (die deutsche Nation)을 다시 자각하게 되었을 뿐만 아니라 그들이 궁극적으로 그곳으로부터 분리될 수 없었던 독일연방공화국이라는 독일국가(deutscher Staat)로 돌아올 수 밖에 없었다.(10) 과거 서독에서는 기본법 뿐만 아니라 국제법의 규정에 따라 동독을 독자적인 국가로서 항구화 하려는 의지(11)는 존재하지 않았으며, 동독을 구성하고 있던 국민 역시 1990년 3월 인민의회선거의 결과에서도 잘 나타났듯이, 그러한 의지가 전혀 없었다. 기본법 제23조 2항에 의한 국가적 통일방안을 동독에 있는 독일인들이 자유로운 자결권행사를 통해 선택했다는 사실에 비추어 볼때 동독이 단순히 흡수(Anschluss)되었다는 주장은 결코 성립될 수 없다.(12)

3. 자결권, 독일에 대한 4대국 권리 및 책임

자결권은 4대국의 ‘전체로서의 독일’과의 관계에서 뿐만 아니라 양 독일 국가와의 관계에서도 4대국에게 구속력을 갖고 있었다.(13) 자결권 실현의 내적 측면으로 볼때 공동발언권은 없었지만 독일통일을 달성하기 위한 절차에 관한 결정은 전적으로 독일인들의 수중에 있었다.(14) 소련 역시 외교정책을 변경, 국제법에 대한 ‘사회주의적’ 해석으로부터 탈피하여 국가와 민족의 자결권을 인정하게 됨으로써 일정기간동안 독일의 자결권을 유보하다가 결국 1990년초 이와같은 사실을 인정하기에 이르렀다.(15) 그에 따라 ‘독일 관련 최종규정에 관한 조약’ (소위 ‘2+4’ 조약)의 협상당사국들 역시 민족자결권을 인식하게 되었다.(16) 동 조약 협상당사국들은 그 “인정한다”(wuerdigen)라는 표현을 통해 독일민족의 자결권 행사, 그리고 자결권 행사의 결과, 즉 독일통일을 달성하려는 의지표명에 대하여 긍정적인 입장을 취했다.(17) 또한 이들은 독일통일과 더불어 민주적이고 자유로운 국가가 되면 베를린과 전체로서의 독일에 대한 4대국의 권리와 책임이 동 조약과 함께 그 효력을 상실한다는 점을 인정하였다.(18)

4대국의 상당한 공동 결정사항을 고려한다 하더라도 또한 그들이 요구할 수 있는 권한이 있다는 것을 알고 있지만 자유스런 결정이었다고 평가되어질 수 있다.(19) 이와 같은 평가를 할 수 밖에 없는 법 해석상의 의무는 조약자체로부터 나오는데, 이 조약은 자결권 행사의 자유와 조약체결 당사국들의 관계를 서로 구속력이 있도록 확정해 주고 있다. 그러나 여기서의 결코 본질을 창설적으로(konstitutiv) 확정하는 것이 아니라 선언적(deklaratorisch)으로 확정하는 것에 지나지 않는다는 점이 자유에 대한 이해측면에서 보면 타당하다. 국제법 적용 또한 상황에 의한 ‘강제’에 의해서도 이루어진다. 비록 독일통일의 댓가로 1937년도 국경에 의한 독일보다 1/4의 국토가 줄어들었지만 독일인들의 결단은 자유스런 것이다. 이제까지 견지하던 법적 입장을 내적인 필요성에 따라 포기한다는 것 역시 자유이다. 게다가 독일민족의 자결권에는 국가



적으로 통일될 독일의 영토적 주권을 특정지역까지 확장되도록 요구하는 강제성도 존재하지 않는다.(20)

#### 4. 자결권과 구독일 동부지역의 독일인

독일통일은 서독과 동독간의 통일조약이 비준됨으로써 완성되었다. 이와 같은 독일통일의 완성은 양독에 있는 독일인들의 의지에 따라 가능하였다. 오데르-나이세 경계 동부지역에 있는 독일인들이 독일통일에 참여하지 않았지만 자결권의 행사가 결과적으로 축소되지는 않았다. 기본법 제146조가 의미하는 ‘전독일국민’이란 기본법 제116조가 의미하는 모든 독일인, 즉 외국에 살고 있는 독일인들도 포함한다. 독일민족의 대중을 이루고 있는 서독과 동독에 살고 있는 독일인들이 단독적으로 의회를 통해 통일의 달성과 “독일 관련 최종 결정”에 합의하였다. 따라서 통일된 독일연방공화국은 폴란드에 대해서 영토권 반환주장과 함께 구동부지역에 있는 독일인들을 위한 자결권을 더이상 요구할 수 없다.(21) ‘2+4조약’에 담긴 독일민족에 의한 자결권행사는 서독과 동독간의 통일조약상에 명시된 헌법개정과 분명히 관련되어 있다.(22) 서독과 폴란드간에 체결된 기존국경 확인조약 역시 오직 통일독일내 주민에 대한 독일민족의 자결권임을 이해해야 한다.(23) 자결권의 자유스런 행사와 같은 특정한 법적 현실이 존재한다고 확신하는 국가는 사실과 법적현실 사이의 관계를 판단할 의무가 있다.(24) 후일 그 국가는 독일민족의 자결권이 불충분하게 수행되었다고 주장할 수 없다. 구독일 동부지역에 있는 독일인들은 독일인임에는 틀림없으나 이들은 앞으로 조약상 강조되어 있는 소수민족의 권한을 향유할 수 밖에 없다.(25)

< 註 >

- 1) 이에 대하여는 M. Nowak: CCPR-Kommentar, Kehl am Rhein u. a. 1989, S.5ff. 참조.
- 2) A. Verdross/B. Simma: Universelles Völkerrecht; 3. Aufl., Berlin 1984, §§ 509ff.; Ch. Tomuschat: Staatsvolk ohne Staat?, in: K. Hailbronner/G. Ress/T. Stein (Hrsg.): Staat und Völkerrechtsordnung. Festschrift für K. Doehring, Berlin u.a. 1989, S. 996f. 참조.
- 3) A. Cassesse: The Self-Determination of Peoples, in: L. Henkin (ed.): The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights, New York 1981, S. 92 (101); A. Kiss: The Peoples' Right to Self-Determination, in: Human Rights Law Journal, 7/1986, S. 165 (174); M. Nowak, a.a.O., Rdnr. 3 참조.
- 4) 구체적 자결권 내용에 관하여 K. Doehring: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 14/1974, S. 7 und S. 27ff. 참조.
- 5) D. Murswiek: Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht, in: Der Staat 1984, S. 528ff. 참조.
- 6) A. Verdross/B. Simma, a.a.O.; Ch. Tomuschat, a.a.O.; K. Doehring, a.a.O. 참조  
UN 총회의 국가간 선린과 협력에 관한 1970 년도 결의안 제 2625 도 참조.
- 7) BVerfGE 77, 137 (161) 참조.
- 8) 이 긴장관계에 관하여는 K. Doehring, a.a.O., S. 7ff.; J. A. Frowein: Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 49/1990, S. 7 (12) 참조.
- 9) E. Klein: Nation und Demokratie, in: G. Zieger (Hrsg.): Recht, Wirtschaft, Politik im geteilten Deutschland. Festschrift für S. Mampel, Köln u.a. 1983, S. 345 (348) 참조.
- 10) 1990.6.17 동독 헌법개정 및 보완에 관한 법 전문 »In der Erkenntnis, daß in der Deutschen Demokratischen Republik im Herbst 1989 eine friedliche und demokratische Revolution stattgefunden hat, und in der Erwartung einer baldigen Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands . . .« 참조.
- 11) 자결권으로부터 발생하는 이 의무에 대하여는 D. Thürer: Self-Determination, in:

- R. Bernhardt (Hrsg.): Encyclopedia of Public International Law, Instalment 8, 1985, S. 470 (473) 참조.
- 12) 이 관점에 관하여는 J. Isensee: Staatseinheit und Verfassungskontinuität, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre, 49/ 1990, S. 39 (42) 참조.
- 13) 미국을 제외하고 독일과 관련한 최종적 규정에 관한 1990.9.12 조약(EA 1990 D509)의 모든 상대국 역시 1966년 UN 인권협정에 구속을 받음.
- 14) J. A. Frowein, a.a.O., S. 13 참조.
- 15) 내독 자결권에 대한 소련의 입장에 대하여는 G. Wettig: Stadien der sowjetischen Deutschlandpolitik, in: Deutschland Archiv, 6/1990, S. 1070ff. 참조.
- 16) 4. Satz der Präambel;
- 17) 10. Satz der Präambel;
- 18) 13. Satz der Präambel, Art. 7, Abs. 1. 나아가 4강은 1990. 10. 1 “2+4” 조약의 고려하여 Berlin 및 전독에 관한 권리와 책임이 독일 통일시점부터 “2+4”조약의 발효까지 효력을 상실한다고 밝힘.
- 19) 회의적 입장으로 D. Blumenwitz: Der Vertrag vom 12.09.1990 über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift, 43/1990, S. 3041(3043);
- 20) Ch. Hillgruber/B. Kempen: Das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes und der Teso-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, in: Recht in Ost und West, 33/1989, 5. 323 (328) 참조.
- 21) 9. Präambelsatz 참조.
- 22) Art. 1, Abs. 4 des “Zwei plus Vier” - Vertrages 참조.
- 23) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 134 v. 16. 11. 1990, S. 1394 에 실림.
- 24) D. Blumenwitz, a.a.O., S. 3043 참조.
- 25) 이 소수 민족권에 관하여는 Art. 27 des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie M. Nowak, a.a.O., Rdnr. 28ff. 참조. 1990.11.14의 폴란드와의 경제조약비준시 Genscher 외무성장관의 언설: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 134 v. 16. 11. 1990, S. 1394-1395에 실림.

< 参 考 文 献 >

- Blumenwitz, Dieter: Der Vertrag vom 12. 09. 1990 über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift, 43/1990, S. 3041-3048.
- Doehring, Karl: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 14/1974, S. 7-56.
- Frowein, Jochen Abr.: Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 49/1990, S. 7-38.
- Nowak, Manfred: CCPR-Kommentar, Kehl am Rhein u. a. 1989.
- Tomuschat, Christian: Staatsvolk ohne Staat ?, in: Kay Hailbronner/Georg Ress/Torsten Stein (Hrsg.): Staat und Völkerrechtsordnung. Festschrift für Karl Doehring, Berlin u.a. 1989, S. 985-1008f
- Verdross, Alfred/Bruno Simma: Universelles Völkerrecht. 3. Aufl., Berlin 1984.

## 자민당(FDP)의 독일정책

페터 유링 \*  
(Peter Juling)

### 1. 역사적 연원

자민당(FDP)의 독일정책은 바이마르 공화국 이전의 자유민주주의자들의 정치적 사고방식에 역사적인 근거를 두고 있다. 19세기초의 절대주의와 귀족주의에 대해 자유주의자들은 헌법과 법치국가원칙에 의거하여 모든 독일인을 위한 민족통일국가를 건설하려 하였다. 이러한 자유주의자들의 정치적 기본 방침은 1848년부터 1849년간의 자유주의 혁명이 실패한 이후, 1871년 독일 제국이 건설되고 바이마르공화국이 창설될 때까지 변하지 않았다. 그리하여 1945년부터 1946년까지 독일내 각 점령지역에서 지역적인 자유민주주의 정당들이 재조직될때 그 정강정책의 주요 내용중의 하나가 통일된 독일의 재건이었다.

### 2. 자유선거를 통한 통일

서방 점령지역의 자유주의 정당들은 1947년 이미 소련 점령지역의 자유민주당(LDPD)와 함께 "즉각적인 독일 통일국가 재건"을 주장했다. 자유민주주의자들은 "모든 점령 지역내에서 자유민주 선거의 실시와 모든 민주정당의 허용, 독일민족의 의지에 의한 전독정부의 구성"을 제안했다.(1) 1949년 첫 서독연방정부가 기민당/기사당, 자민당, 연점으로 출발하자 자민당은 이러한 독일통일노선을 견지했다. 이러한 기초위에서 1952년 독일조약과 유럽 방위공동체에 관한 조약제결시에도 이러한 제조약이 "독일의 통일을 저해하며, 독일통일

---

\* 다스 팔라멘트지 (Das Parlament) 편집장

### 43. 자민당(FDP)의 독일정책

---

정책결정의 자유를 사전에 봉쇄해 버린다”는 비판을 극복할 수 있었다.(2)

당내 일각에서는 그러나 칼 게오르그 플라이더러 (Karl Georg Pfeleiderer) 의원같은 경우 당내에서 당시는 지지를 받지 못했지만 서구우방과의 동맹관계에 대한 하나의 대안을 제시하기도 했다. 그는 동.서 양진영에 의해 점령된 양독간 중간지역에 “일정한 제한된 전력을 갖는 민족방위군을 갖는 제3의 독일 지역”을 건설하여 독일통일을 이룩하고자 제안했다.(3) 소련 점령지역을 모스크바의 영향권으로부터 벗어나게 하면서도 서구 동맹국들은 오데르-나이세 경계선까지 진출시킬 수도 있는 이러한 정책실현을 통해 플라이더러는 독일분단과 동독주민들의 부자유를 극복할 수 있는 가능성을 모색했다. 그는 “전독선거실시 주장은 소련과 협상을 아예 하지 않겠다는 의도로 의심받기 쉬우며, 독일통일을 이룰 수 있는 실낱같은 희망을 없애버리는 것”이라고 연방정부의 정책을 비판했다.(4)

### 3. 유럽안보문제

플라이더러가 독일 통일문제의 핵심으로서 소련의 안보이해를 재차 강조하고, 자민당의 당시 당수였던 토마스 델러가 소련과의 협상재개를 주장하며 이니셔티브를 취하자 자민당은 유럽의 안보문제를 중점적으로 논의하기 시작했다. 1956년초 대외정책 및 독일정책을 위요한 아데나워와의 불화 때문에 연정이 깨어지자, 1956년 자민당 뷔르츠부르크 (Wuerzburg) 당 대회는 “독일통일을 이룩하기 위한 독일인들의 기여를 촉구하고 4강의 독일에 대한 입장을 이해하여 자유민주적 제권리와 효과적인 안보가 확보되도록 하자”고 선언하였다.(5)

독일문제의 독자적인 해결방안 모색의 일환으로 자민당은 아데나워의 정책에 반대하며 독일평화조약의 초안을 제시했다. 이 방안에는 유럽안보문제 해결을 위한 제조약(예를 들면 비핵지대화), 독일 통일국가의 건설, 양독 국가기관간에 실질적인 관계증진 조치에 관한 합의 등의 내용이 포함되어 있었다.(6)

## 4. 양독간 협상의 촉구

자민당은 독일정책의 일환으로 동독과 접촉할 준비가 되어 있음을 항상 선언했다. 4대 점령국이 허용하고, 독일인들의 업무소관에 속하는 한 통일달성을 위해서 가능한 많은 조치의 실현에 노력하고자 하였다. 동독과의 협상요구가 자민당의 새로운 독일정책의 기초가 되었다. 1959년 베를린 당대회에서는 양독간 공동위원회의 설치를 새로이 주장했다.

에르하르트 정부에서 1961년 베를린 장벽 구축이후 통독문제장관을 지낸 바 있는 새로운 자민당 당수 에리히 멘데(Erich Mende)는 독일정책에 있어 늘 새로운 이니셔티브를 취하려 하였다. 베를린의 붕괴사증 협정이 첫회담의 결실로 나타난 이후, 1964년 12월 19일 자민당은 "과도기간 동안 본단으로 인한 고통을 완화시켜 주기 위해" 경제, 교통, 문화, 체육 분야에서 전독실무위원회를 구성할 것을 제안했다.(7) 물론 연정파트너인 기민당/기사당은 이에 대해 냉담했다.

국제정치 상황이 변화하고, 동.서 진영간에 화해 무드가 고조되자 자민당은 더욱 새로운 제안을 하자는데, 더이상 전망이 없는 구시대의 통일정책 대신에 양독국가간의 상호연결을 통한 결합을 추진하는 정책 (eine Politik der Verklammerung)을 천명했다. 당시 자민당 대변인이었던 볼프강 쉘베르(Wolfgang Schollwer)는 서독 단독대표권의 포기, 독일내 2개 국가성의 인정, 오더-나이쎄 경계선의 일정을 새로운 독일정책의 기초를 보았다.(8) 1966년 자민당의 연정탈퇴, 기민당/기사당과 사민당의 대연정은 이러한 자민당내 신사고형성을 더욱 촉진시켰다.

쉘베르는 1966년 12월 "긴장완화정책"(Politik der Entkrampfung)을 표방하며 "서로 상이한 사회질서를 갖고 있는 양독국가간의 협력과 동.서 진영간의 이해를 도모하기 위해 모델을 창출하기 위해, 동.서독은 각각 냉전에서 양진영의 첨병이 되지 말아야 한다"고 주장했다.(9) 그는 이안에서 동독과의 협상,

### 43. 자민당(FDP)의 독일정책

---

핵무기 보유금지, 중부유럽에서 안정된 비핵지대화, 동구권 국가들의수교, 양독국가의 유엔가입을 촉구했다. 이러한 솔베르의 안은 당내·외에 많은 논란을 일으켰다. 당시 당의 재정담당 책임자였던 한스 볼프강 루빈(Hans Wolfgang Rubin)은 솔베르를 옹호하는 한 기고문에서 "통일을 원하는 사람은 사실 인정에 따르는 많은 부작용이 예상되더라도 오데르-나이쾨선을 인정하고, 다른 독일땅에 공산주의 국가가 존재하고 있다는 사실을 인정해야한다"(10)고 주장했다.

1967년 4월 5일 하노버 당대회에서는 동맹국들의 동의하에 "그 어떤 인적, 물적인 전제조건 없이 양측이 참여하는" 협상을 개시해야 하며(11), 양측이 동수로 참여하는 독일분쟁 해결을 전담하는 전독위원회를 설치해야 한다고 선언하였다. 아울러 국경문제와 관련해서는 "가능한한 분단독일의 통합노력이 영토적인 문제 때문에 좌절되어서는 안된다"라고 선언하였다.(12)

### 5. 동독과의 조약체결을 통한 독일정책 추진

대연정의 동방정책과 독일정책이 침체에 빠지고 자신들이 정책결정 과정에서 소외되자 자민당은 더욱 새로운 정책을 개발하게 된다. 연방의회 부의장이었던 발터 쉘(Walter Schell)이 당수가 되자, 1969년 1월 자민당은 연방의회에 동독과의 일반조약(Generalvertrag) 초안을 제출하였다. 그 조약안의 주요내용은 양정부간 상호 전권위임자의 교환, 무력포기선언, 경제, 재정, 우편, 통신, 교통, 문화, 과학, 무역분야에서의 협정체결, 여행규제완화조치서 베를린의 연방에 결속 등이었다.(13) 이러한 의회에서의 활동은 성과가 없이 끝났다.

이에 1969년 선거서 공약으로 자민당은 동독과 조약을 통한 관계의 제도화, 미국이 참여하는 가운데 전유럽 안보회의의 개최를 주장했다.(14) 선거에서 승리후 사민당/자민당연정은 이러한 정책을 하나하나 실현시켜 나간다. 자민당의 당수이자 외상이된 발터 쉘은 동방조약의 체결과 베를린에 대한



4대국 협상, 동독과의 관계정상화를 서로 연계시키면서 유기적으로 관련정책을 추진하였다. 그는 "하나가 제도적으로 규정된 후에야 또 다른하나가 효력을 발휘할 수 있다"는 원칙을 고수했다.(15) 자민당은 이제 독일정책과 동방정책을 추진함에 있어 선도자로서의 역할에서 벗어나, 공동으로 정책을 결정하는 위치에 서게 되었다. 그러나 당내에서는 이러한 노선과 관련하여 논란이 많았으며, 소속의원의 일부는 당을 떠나기도 했다.

## 6. 자결권 관련

자민당은 이러한 새로운 정책의 토대위에 1975년 10월 27일 마인쯔 당대회에서 "자민당의 새로운 독일정책"을 결의하였는데, 여기서는 "어떤 댓가를 치루고라도 통일은 이루는 것이 결코 자민당의 목표가 아니므로 자민당은 민족국가적인 통일개념보다는, 자결권이라는 양도할 수 없는 기본권 실현을 지향해야 한다"라고 선언하였다.(16) 또한 이 당대회에서는 서독정부가 양독간, 양진영간 경제적인 격차에 주목해야 하며, 이런 의미에서 독일정책은 또한 "미래를 위한 투자정책"이 되어야 한다고 강조하였다.(17) 또한 독일정책은 평화, 화해촉진 정책이 되어야 한다고 선언되었는 바 "장기적으로 진영을 초월하는 협력활동과 점진적인 전유럽적안보정책 추구, 균형적인 군축조치, 군사동맹구조의 전유럽적 평화체제로의 전환을 통해 유럽의 평화를 보장하는" 정책이 되어야 한다고 주장했다.(18)

1982년 기민당/기사당과 자민당 연정으로 정권이 바뀌었지만 자민당은 독일정책에는 변동이 없음을 선언하고, 내독관계의 지속적인 발전을 약속했다. 1980년대 자민당내 독일정책 추진자인 부당수이자 원내의장이었던 볼프강 미쉬닉(Wolfgang Mischnick)은 "50년대 60년대 우리 당내의 선각자들이 실현하고자 했던 정책들이 현재 연방정부의 주요정책으로 채택되고 있는 사실로 미루어 보면 우리의 독일정책은 실천성을 확보하고 있다라고 말할 수 있다."라고 말했다.(19)

### 43. 자민당(FDP)의 독일정책

---

미쉬니크는 또한 기본조약 체결이후 동독의 자매정당인 동독자민당(LDPD)와의 접촉재개를 끊임없이 모색해온 인물이다. 1982년 처음으로 자민당 대표단이 초청에 의해 동독자민당 전당대회에 참석했다. 1984년 펜스터 자민당 당 대회에는 동독자민당 대표단의 방문이 있었으며, 1987년에는 미쉬니크 혼자 참석했다.(20) 아울러 자민당 원내교섭단체와 동독자민당 인민의회 교섭단체 간에 대표단을 교환하였다. 그러나 미쉬니크는 "정당간의 대화가 정부간 협상을 대체해서는 안된다"는 입장이었다. 그러나 그는 "정당간의 대화는 정부의 정책추진 사전단계 또는 주변에서 분위기를 조성하는데 기여한다. 이전에는 정당간의 접촉이 비난을 받았으나, 오늘날 동독대표들은 정부대표이건, 의회·정당 대표이건 다 환영을 받는다"라고 주장했다.(21)

### 7. 독일통일 달성

1989년 11월 9일 동독의 장벽개방 이후 자민당은 연방정부내에서는 겐서외상을 통해, 의회에서는 람스돌프를 통해 독일통일을 적극적으로 추진했다. 겐서외상은 독일의 통일이 4대 강국의 동의와 주변국의 지지하에, 유럽의 통합과정과 보조를 맞추어가며 추진되어야 한다고 주장한 반면, 람스도르프는 국내정치면에서 동독에서의 자유선거를 통해 점진적인 통합, 사회적 시장경제 체제의 도입, 화폐·경제·사회통합을 적극적으로 주장했다.

동독이 서독에 편입되기 바로 직전에, 자민당은 동독자민당의 후계정당인 자유민주연맹(Bund Freier Demokraten) 및 1989년 가을 이후 새로이 결성된 동독지역 자민당, 독일광장당(Deutsche Forumpartei)와 1990년 8월 11일 하노버 당대회를 통해 통합하였다. 동·서독 통합 자민당의 초대 당수인 람스도르프는 자민당이 제일 먼저 통합되었음을 강조하면서, 독일정책 추진에 있어서 자유주의 이념을 실현하기 위해 최선을 다할 것을 다짐하였다.(22)

자민당의 지지율이 급상승한 1990년 12월 2일 첫 전독총선 선거 프로그램에서 자민당은 다음과 같은 미래의 비전을 제시했다. "독일통일은유럽의 통합에 기여해야 한다. 독일은 더이상 유럽분열의 원인을 제공하는 국가나 패권정치의 본산으로서가 아니라, 민주적 제가치 질서가 확립된 유럽의 선도자 역할을 하는 국가가 되어야 한다. 독일통일은 감성적인 민족적 이기주의에 이끌리지 않고 유럽의 일부로서 유럽을 책임지는데 기여해야 한다".(23)

## 8. 결 론

자민당은 50년대 이후 통일이 오직 자유선거만을 통해서 이루어질 수 있으며 또한 소련의 동의없이는 이루어질 수 없다는 사실이 분명해진 이후, 현실성 있는 독일정책을 모색하기 위해 노력해 왔다. 따라서 자민당은 동.서화해정책의 틀내에서 독자적인 독일분단 극복 방안을 제시했다. 당장 독일통일이 이루어질 수 없는 상황에서는 양독 주민간의 유대와 공통 귀속의식이 강화되도록 하기 위한 정책을 개발했으며, 이를 위해 "동독과는 대화해서는 안된다는 터부"를 분쇄해 나갔다.

70년대 이래의 자민당의 독일정책은 동.서 진영간의 긴장완화에 기여했으며, 주민들의 편리도모와 베를린 시민의 자유와 생존권 확보를 위해 동독과 많은 조약을 체결하는데 기여하였다.

1969년 이후 자민당은 동구권과의 화해정책 추구, 유럽의 근축정책 장려, 구주안보협력회의(CSCE) 과정을 통한 유럽평화질서 정착을 통해 중.동부유럽의 정치적 개혁에도 기여했으며, 이러한 기여는 동독에서의 대변혁과 독일통일 달성을 가져왔다고 확신한다.

< 註 >

- 1) E. Krippendorff: Die Liberal-Demokratische Partei Deutschlands in der Sowjetischen Besatzungszone 1945/48. Entstehung, Struktur, Politik (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Bd. 21), Düsseldorf o. J., S. 148. 이는 1947.3.17 4 대 점령지역 자유주의파에 의해 설립된 전후 유일한 전독정당인 독일자유당(DPD) 간부회의와 동당의 공동총재인 Theodor Heuss(서방점령지역)와 Wilhelm Külz(소련점령지역)의 결의였음. 독일자유당(LDPD)의 독일사회주의 통일당(SED)에 의해 개최된 인민회의 운동에의 참여로 인해 이미 1948.12.11/12 3 대 서방점령지역 자유당은 자민당(FDP)으로 합당함.
- 3) K. G. Pfeiderer: Politik für Deutschland. Reden und Aufsätze 1948-1956, Stuttgart 1961, S. 97;
- 4) Ebd., S. 118;
- 5) P. Juling: Programmatische Entwicklung der FDP bis 1969. Einführung und Dokumente(Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. H. Kaack. Bd. 19), Meisenheim 1977, S. 144; Darüber sprachen auch Repräsentanten der FDP und der LDPD im Oktober 1956 in Weimar. Die Kontakte wurden nach der gewaltsamen Unterdrückung des Ungarn-Aufstandes nicht fortgesetzt;
- 6) P. Juling, a.a.O., S. 158ff.;
- 7) Archiv des Deutschen Liberalismus, Gummersbach, Akte A 12-52;
- 8) W. Schollwer: Der Weg zur Entspannung. Deutschlandpolitik der FDP seit 1952, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der FDP, Bonn 1972, S. 13; Auszüge der Studie Schollwers in: Bundesgeschäftsstelle der FDP (Hrsg.): Deutschlandpolitik der FDP 1945 bis heute, Bonn 1972, S. 18f.; 강연자 교류를 위한 움직임 속에서 1966.3.31 Bad Homburg 에서 FDP 와 LDPD 대표자 간의 유일한 전독 차원의 공식대화가 있었음.
- 9) Bundesgeschäftsstelle der FDP (Hrsg.), a.a.O., S. 26;
- 10) Ebd., S. 29;
- 11) P. Juling, a.a.O., S. 197;
- 12) Ebd., S. 198;

- 13) Bundesgeschäftsstelle der FDP(Hrsg.), a.a.O., S. 33ff.; die Bundestagsdebatte darüber in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 5. Wahlperiode. Bd. 69. 229. Sitzung, S. 12636ff.;
- 14) P. Juling, a.a.O., S. 207ff.;
- 15) Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 6. Wahlperiode. Bd. 72. 53. Sitzung. S. 2688;
- 16) Bundesgeschäftsstelle der FDP (Hrsg.): Perspektiven liberaler Deutschlandpolitik, Bonn 1975, S. 14;
- 17) Ebd., S. 16;
- 18) Ebd., S. 13;
- 19) FDP-Tagesdienst v. 24.03.1988;
- 20) Der LDPD-Parteitag fand alle fünf Jahre in Weimar statt.
- 21) FDP-Tagesdienst v. 22.04.1988;
- 22) Aus dem Brief des FDP-Bundesvorsitzenden Otto Graf Lambsdorff an alle Mitglieder v. 17.08.1990;
- 23) "Das liberale Deutschland", Programm der FDP zur Bundestagswahl am 02.12.1990.

〈 參考文獻 〉

- Glatzeder, Sebastian J.: Die Deutschlandpolitik der FDP in der Ära Adenauer, Konzeptionen in Entstehung und Praxis(Schriften der Friedrich-Naumann-Stiftung. Wissenschaftliche Reihe), Baden-Baden 1980.
- Juling, Peter: Programmatistische Entwicklung der FDP 1946 bis 1969. Einführung und Dokumente (Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von H. Kaack. Bd. 19), Meissenheim 1977.
- Klingl, Friedrich: "Das Ganze Deutschland soll es sein!". Thomas Dehler und die die außenpolitischen Weichenstellungen der fünfziger Jahre (Der politische Liberalismus in Bayern. Studienreihe des Thomas-Dehler-Instituts. Bd. 3), München 1987.

Moersch, Karl: Kursrevision. Deutsche Politik nach Adenauer, Frankfurt/M. 1978.

Pfleiderer, Karl Georg: Politik für Deutschland. Reden und Aufsätze 1948-1956, Stuttgart 1961.

Rubin, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Freiheit, Recht und Einigkeit. Zur Entspannungs- und Deutschlandpolitik der Liberalen (Schriften der Friedrich-Naumann-Stiftung. Liberale in Programm und Praxis), Baden-Baden 1980.

Rütten, Theo: Der deutsche Liberalismus 1945 bis 1955. Deutschland und Gesellschaftspolitik der ost- und westdeutschen Liberalen in der Entstehungsphase der beiden deutschen Staaten (Schriften der Friedrich-Naumann-Stiftung. Wissenschaftliche Reihe), Baden-Baden 1984.

Schollwer, Wolfgang: Der Weg zur Entspannung. Deutschlandpolitik der FDP seit 1952, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der FDP, Bonn 1972.

# 저 보 교 류

군터 홀즈바이씨히 \*  
(Gunter Holzweissig)

## 1. 개 념

정보란 수신자의 지식을 넓혀주는 뉴스와 신호의 송수신을 말하며 커뮤니케이션은 정보교류의 과정과 결과를 뜻한다.(1) 정보교류는 분단된 독일하에서 상당히 제한되었었는데 그 이유는 동독의 당과 국가지도부가 1989년 가을까지 주민들에게 정보의 자유권 -접근이 가능한 정보원천을 무제한 이용하고 이를 제 3자에게 전달하는 권리- 을 금지했기 때문이다. 의사표현, 정보, 언론의 자유가 서독의 기본법(제5조)에는 명백히 보장되어 있는데 반해서 동독은 이 같은 자유를 “계급적인 입장”에서 자의적으로 제한을 하고 있었다. 구동독의 헌법은 1974년 10월 7일 의사표현의 자유, 언론의 자유를 오직 “헌법의 기본정신에 따라” 보장한다고 규정했는데, 이는 독일 사회주의통일당(SED)의 주도적인 역할을 승인하는 것을 의미하는 것이다. 정보의 자유는 구동독 헌법에 전혀 언급이 없다.

## 2. 독일문제에 있어서 정보교류의 의의

국토가 분단되었고 특히 동독 지도부의 방해가 있었지만 양독간에는 지속적인 정보교류가 있었다. 구동독 주민의 정보에 대한 욕구가 독일 사회주의 통일당(SED)의 제한적인 언론정책 때문에 제대로 충족될 수는 없었지만, 양독간 여행 및 우편교류, 특히 전파매체 덕분에 동독국민들은 다른 정보원천에 접근할 수 있었다. 또한 서독의 신문 등을 볼수 있게 해달라는 간곡한 요구가

---

\* 연방정치교육센터(Bundeszentrale fuer Politische Bildung) 근무

동독에서 출근 있어 왔으며, “모든 종류의 정보를 폭넓게 유포시킬 수 있게 하자”는 구주안보협력회의(CSCE)의 최종 결의도 있었다. 그러나 사회주의 통일당은 이같은 요구와 결의를 끝내 거부했는데 그 이유는 무엇보다도 주민들의 광범위한 층이 전체독일 국민이라는 의식을 갖고 있었고, 구서독에서의 정치, 경제, 문화적인 사건들에 대한 관심이 점점 커져간다는 점을 잘 알고 있었기 때문이다.

독일분단이 기정사실화 되자 서독정부는 특히 젊은 세대들에게 동독에 대한 정보를 제공해 줄 필요성을 절실히 느끼게 되었다. 물론 동독의 매체들은 이러한 욕구를 충족시키는데 기여할 수도 없었고, 기여할 의사도 없었다. 동독의 신문 등 인쇄매체 자료들은 몇몇 예외를 제외하고는 서독으로 반입될 수는 있었지만 이에 대한 서독내의 수요는 거의 없었다. 그 이유는 이 신문잡지의 외관이 흥미를 유발시키지 못했을 뿐더러 내용이 기본적으로 사회주의 통일당의 노선에서 한치도 벗어나지 않는 것이었기 때문이다. 이는 동독의 라디오나 TV방송의 경우에도 마찬가지였다. 동독의 방송은 지상전파나 케이블로 서독내 국경지방과 서베를린에서 청취가 가능했었다. 서독인들은 동독의 방송에 거의 관심이 없었으며 간혹 이들 방송을 청취한다 하더라도 일부 스포츠나 문화 프로그램 또는 흘러간 독일 극영화 등 극히 제한적인 프로에만 관심이 있었다. 따라서 동·서독 국민들에게 통일의 당위성과 독일인의 동질성을 강조하는 역할은 독일문제에 관해 폭넓은 보도를 한 서독의 라디오와 TV에 의해서 수행될 수 밖에 없었다.

#### 2.1. 전파매체와 커뮤니케이션 기술상의 전제조건

구서독 연방의 각 주들의 방송법과 방송공사의 정관에는 서독기본법 전문에서 강조된 통일이라는 지상명제가 방송에서 존중되도록 규정되어 있다. 1980년 8월 20일 체결된 북독방송(NDR)의 국가조약에는 북독방송의 프로그램들이 “평화롭고 자유롭게 독일통일을 이루게 하는데 기여해야 한다”고 규정되어 있다. 1963년 4월 1일 방송을 시작한 독일 공영방송인 제2TV방송(ZDF)의 정관



제3조에는 다음과 같이 규정되어 있다 : “독일 제2TV 방송은 전체 독일의 TV 시청자들에게 세계에서 일어나는 사건에 대한 객관적인 정보를 제공하고 특히 독일의 현실에 대한 긍정적인 모습을 전달해야 한다” .

1962년 쾰른에 설치된 도이취란트퐁크 라디오방송(DLF) - 독일 단파 라디오 방송(Deutsche Welle)과 함께 서독연방 법률에 의해서 설치 - 의 정관 제 2조는 다음과 같이 규정하고 있다 : “도이취란트퐁크 라디오방송의 임무는 독일에 관한 긍정하고 포괄적인 정보를 독일 및 유럽국가들에게 전달하는데 있다” . 서독 기본법 제5조가 의사표현의 자유를 보장하고 있고, 공영방송이라는 성격상 집행부 이외의 방송공사의 여타의 기관은 국가로부터 전혀 간섭을 받지 않지만, 구서독 방송법은 기본법이 부과한 헌법상의 의무 - 통일이라는 지상명제 - 를 존중하지 않으면 안되었다.(2) 상업방송사들은 이러한 의무에 기속되지는 않았으나 자발적으로 이러한 지상명제에 따라 행동했다.(3)

전독일에서 청취가 가능했던 도이취란트퐁크 라디오 방송은 이러한 정신에 입각해서 다른 어느 방송 매체들보다도 구동독 청취자들이 특별히 관심을 가지는 분야에 대해서 신경을 썼다. 도이취란트퐁크 라디오방송은 동독의 방송 매체가 걸러내고 축소해서 보도함으로써 나타나는 정보의 부족한 면을 채워주려고 노력했다. 베를린 지역에서 이러한 역할을 담당한 것은 미국 공보처에서 프로그램 편성 및 방송권을 갖고 있던 리아스 방송(RIAS)과 독일방송협회(ARD) 회원사의 하나인 자유베를린 TV방송(SFB)이 담당했으며 80년대 말에는 지상파로 프로그램을 방송하는 상업방송도 제한적이기는 하나 한 몫을 했다.

70년대초 동독 지도부는 서독의 라디오방송 청취자들을 그들이 목적하는대로 이용해 보고자 시도했었으나 성과가 없자 동독 국가보위부(Stasi) 선전국에 의해서 만들어진 ‘자유방송 904(Freiheitssender 904)’ , ‘군인방송 935(Soldatensender 935)’ 의 프로그램들을 중단시켰다. 반면에 ‘동독 라디오방송(Deutschlandsender)’ 은 1971년 11월 15일 ‘동독의 소리’ 로 이름이 바뀌었다가 1990년 2월 다시 옛 이름을 찾게 되었다.

1991년 1월 해제된 서독 내독관계성은 1960년 이래 매년 독일정치를 내용으로 한 TV 및 라디오 방영물에 대해 야콥-카이저 상(Jakob-Kaiser)과 에른스트-로이터 상(Ernst-Reuter-Preis)을 시상해 왔다. 이 상을 받았던 방영물은 특히 분단독일 문제를 주제로한 것이거나 또는 분단된 독일에 사는 국민간의 관계를 다룬 것들이었다. 이러한 시상 덕분에 서독 방송매체에서의 동독에 관한 보도의 질이나 양이 높아지게 되었다. 1986년 동서독간에 체결된 문화협정 또한 이같은 양이나 질적인 향상에 기여했다. 동 협정 제9조에 따라 서독의 방송협회(ARD) 및 제2TV방송(ZDF)은 동독 TV방송(Fernsehen der DDR)과 제한적이거나 프로그램을 교환하고 문화부분에 있어서 프로그램제작에 상호지원을 했는데 이것이 동독의 급격한 변혁을 가져오게 했다.

동독의 독일 TV방송(DFF) - 동독은 이 방송의 이름을 1972년까지 사용해 오다가, 1972년 이후 동독 TV방송(Fernsehen der DDR)으로 개칭했으며, 1990년 3월 다시 이 이름으로 바꿨음 - 은 과거와 같이 구서독의 공영라디오 및 TV방송들과 협력을 해 왔다 이 시기 동서독의 공영방송이 중점을 둔 것은 구동독 지역에서의 정치적, 사회적 변화 문제였다. 통일이되고 새로운 주들이 생기게 되자 독일이라는 전체적인 차원에서 라디오와 TV방송의 재편작업이 시작되었다.

동독에서 서독의 TV나 라디오를 개인적으로 시청하는 것이 결코 엄중한 벌에 처해지지 않는 않았지만, 이는 사상적으로 그리 바람직하지 못한 일로 간주되었다. 1961년 8월 13일 베를린 장벽이 설치된 직후 동독의 자유독일청년단(FDJ)은 서독쪽으로 향해진 지붕위 안테나를 철거했다. 그러나 1971년 호네커가 권력을 장악한 후 동독을 대외적으로 개방된 국가라고 선전했고, 서독의 방송과 경쟁하는데 꺼릴 필요가 없다고 공언했다.

1990년 12월 구동독 주민의 약 90%는 독일 제1TV방송과 제2TV방송을 시청할 수 있게 되었다. 중파, 단파, 장파를 통한 서독의 라디오방송의 수신은 동독에서 항상 가능했다. 1980년대초 이후 동독의 체신성은 몇몇 대형 건축물이 서독의 제1TV 방송 및 제2TV방송을 수신할 수 있는 공동안테나를 설치하는 것

을 묵인했다. 1986년 2월 28일자 방송령에 의해서 주민조합 또는 개개의 주민이 특정한 조건하에서 공동안테나를 설치하는 것이 허용되었다. 따라서 서독의 위성프로그램은 위성방송 수신이 가능한 파라볼 안테나를 설치하면 수신 가능했다. 구동독 지도부가 서독의 정보사회와 조속히 접촉을 도모했기 때문에 이러한 조치를 취한 것은 아니었다. 동독 지도부는 새로운 미디어(비디오 레코더, 위성TV, 비디오 텍스트, 영상자료처리)의 도입에 대해서 거부반응을 보였는데, 그 이유는 경제적인 사정, 특히 개인적인 소비를 거의 통제할 수 없었기 때문이다.(4) 그러나 동독의 작가들은 동독이 변혁되기 전에 이미 동독 지도부가 이같은 새로운 미디어의 도입을 영구히 막을 수는 없을 것이라고 예측했다.(5)

## 2.2. 인쇄매체

신문과 잡지는 1989년 가을까지는 동서독간에 정보교류라는 측면에서 거의 의미가 없었다. 1948년 전후의 점령상태하에서 동서독 상호간의 신문과 잡지의 수입은 점령국들에 의해 금지되었다. 서독에서는 1971년 비로소 동독신문 잡지의 구독이 제한받지 않게 되었다. 그 수요는 서독내에서 그다지 높지 않았는데, 학술적 또는 업무상 목적으로 약 5,000명의 독자들이 동독의 신문이나 잡지를 구독했다. 동독은 자신의 신문, 잡지를 서독내에서 판매하는데 크게 노력하지는 않았다. 1961년 선포된 지방지의 대서독 수출금지 조치를 계속 고수했다. 서독의 신문과 잡지는 공무상으로 그리고 특별한 경우 학술적인 목적에 의해서 단지 극소수만이 동독으로 반입되었다. 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)는 1964년 서독측에 의해서 받아들여지지 않을 것이라는 가정하에 신문교류 제의를 해 왔다. 즉 서독의 주간지 “디 자이트(Die Zeit)” 지와 일간지 “쾨르도이췌 짜이룽(Sueddeutsche Zeitung)” 지는 동독내에서, 동독의 당기관지 성격의 “노이에스 도이취란트(Neues Deutschland)” 지는 서독내에서 판매될 수 있게 하자는 제의였다. 이어서 동독측은 “디 자이트(Die Zeit)” 지에 대해서 기사교환을 하자고 제의해 왔는데, 교환된 기사자료가 상

호간에 일단 한번 인쇄되자마자 사회주의통일당은 이 기사교류를 중단시켰다. 나아가 동독은 우편에 의해서 배달되는 신문과 잡지만이 수입될 수 있다고 주장했으며, 서독측으로부터 오로지 공산주의 신문과 몇몇 비정치적인 전문잡지 수입만을 허용했다. 호네커가 1987년 서독을 방문한 이후에야 서독의 스포츠, 취미, 유행 소개 등의 전문잡지가 동독으로 발송되거나, 여행자들에 의해서 반입될 수 있게 되었다.

국경개방 이후 모든 제한조치가 해제되었다. 특히 구서독의 신문들중에서 동독 인근지역의 지방지 신문사들은 신설주들의 독자들을 위한 지방판을 창간했다. 또한 서독의 신문사들은 구동독내에서의 판매를 목적으로 구동독 사회주의 통일당의 기관지 성격을 띠고 있는 지방지들과의 협조를 시도했다. 물론 재정적 이유로 단 몇개월만에 문을 닫아야 했던 신문도 있긴 했지만 거의 80여개의 새로운 신문들이 기존의 35개의 신문들과 함께 동독에서의 판매망 구축을 위해 노력했다. 비평가들은 이러한 사태발전에 대해서 구동독 신문시장의 흡수 또는 식민지화라고 비판했지만 독자들은 1948년 이래 계속 누리지 못해오던 정보의 자유라는 권리를 비로소 향유하게 되었다.

### 3. 독일 사회주의통일당의 반응

50년대 이래 동독 사회주의통일당은 서독의 전파매체들이 사회주의에 대한 사상적인 선동과 특히 동독의 국내문제에 대해서 간섭한다고 비난했다. 동독은 서독의 리아스 라디오방송(RIAS)이 1953년 6월 17일 동독에서의 인민봉기를 부추겼다는 비난을 퍼부었다. 장벽이 허물어지기 전에 동독에서 서독으로 대규모 도피의 행렬이 이어진데 대해서 동독은 서독의 전파 미디어에 책임을 전가시켰다. 70년대와 80년대에도 사회주의통일당은 자신의 통치영역의 결점이 보도되기만 하면 항상 공격적인 행태를 취해왔다. 특히 사회주의통일당은 이러한 사태에 바로 이어 서독북파원들의 활동을 제한하는 조치를 취했다.

지난 30년간 지속적으로 비난을 해오긴 했지만 서독방송의 공식적인 수신에 관한 입장은 변천되어 왔다. 1960년부터 1980년까지 칼-에두아르트 폰 슈니츨러(Karl-Eduard von Schnitzler)에 의해 운영되었던 ‘슈바르제 카날(Schwarze Kanal)’은 월요일마다 동독의 제1TV 프로그램에서 흘러간 명화 다음에 방영되었는데, 이 채널에서는 특정 테마에 관해 서독 제1TV 방송 및 제2TV 방송의 방영물을 발췌한 것이었다. 이 방송은 특히 이렇게 발췌된 방영물을 그리 많이 조작하여 방영하지는 않았다. 서독의 전파매체를 효과적으로 막을 수 없다는 것을 알았기 때문에 동독측에서는 어떻게든 그들 나름대로의 방침을 강구해야만 했다. 노베르트 링케(Nobert Linke)는 이러한 발전과정을 ① 1952년부터 1971년까지의 적극적 수신방해 시기, ② 1971년부터 1980년까지의 묵인시기, ③ 1980년 이후의 자유롭게 터놓은 시기 등 세단계로 구분했다. 이에따라 당과 국가는 서독의 방송 프로그램의 수신을 그대로 인정했을 뿐만 아니라 “제한하지 않고 초연한 자세로 견지한다는 점을 과시” 했다.(6)

이같은 사실은 1980년대 중반 이후에나 해당되는 얘기였다. 동독 국가보위부 직원들은 서독 특파원의 취재를 봉쇄하고 심지어 폭력을 행사했다. 동독의 자국 언론인에 대한 내부지침은 “적대적인 언론의 영향”에 대한 부정에 대해서 규정하고 있다. 그러나 서독의 라디오 및 TV방송사와의 경쟁을 위해서 동독의 전파매체들은 서독의 방송프로그램 구조를 점차 수용하지 않을 수 없었다. 구동독의 언론학자들은 동독의 변혁후 사회주의통일당의 언론정책이 제 역할을 하지 못했다고 비난하고 그 논거로 과거 비밀리에 행해진 여론조사 결과를 들고 있다.(7) 그러나 이들은 후에 가서 서독의 전파매체가 동독에서의 평화적인 혁명에 한 몫을 했다는 사실을 인정했는데, 그 이유로 서독 방송매체들이 1989년 환경단체 및 교회의 활동이나 피난의 행렬에 대해서 보도 함으로써 혁명적인 변화를 촉진시켰다는 것을 들고 있다.(8)

## 4. 구동독 주민의 반응

서독에서와는 달리 구동독에서는 방송청취 및 언론이용도에 대한 여론조사 통계가 공표되지 않았다. 그간 확인된 서독측 통계에 따르면 동독의 라디오 및 TV 보유자의 90%가 서독 제1TV방송, 제2TV방송 및 서독의 라디오 방송을 시청했다고 한다. 시청형태는 구서독의 그것과 비슷했다. 즉 시청자들은 오락 프로그램이나 스포츠 중계를 선호했다. 동독인들은 정치특집이나 뉴스에 서독인들보다 훨씬 더 큰 흥미를 가졌었다. 이러한 사실은 1985년 서독으로의 동독 이주민들 -비록 이들이 동독국민을 대표하느냐 하는 데에는 문제가 있지만- 을 대상으로 한 여론조사결과 입증되었다.(9) 서독의 전파매체가 동독의 시청자들에게 인기가 있었던 이유는 두가지라고 하겠다. 첫째, 서독의 방송보도는 서독의 체제에 대해서까지도 비판을 하기 때문에 동독방송보다 더 신뢰성이 있다고 여겨졌으며, 둘째, 막대한 돈을 들여 오락 프로그램을 만들고 특히 청소년을 위해서 제작한 음악방송이 구동독의 시청자의 구미에 맞았기 때문이다. 구동독 시청자들은 서독의 방송사들에 보낸 서한을 통해서 이구동성으로 이같은 사실에 대해 언급했다.

## 5. 결 론

구동독의 모든 주민들은 그가 원하기만 하면 서독 전파매체의 정보를 접할 수가 있었다. 서독의 인쇄매체에 대한 자유로운 접근이 허용됨으로써 동·서독 국민간의 정보교류를 가능하게 했었다고는 하지만, 사회주의통일당은 동·서독간의 커뮤니케이션 과정을 방해하려고 했다. 그러나 이러한 방해공작이 전적으로 성공할 수 없었다. 구동독 전파매체들이 방영내용을 조작했지만 시청자들은 이를 계속 믿지도 않았으며 때문에 '대중조작의 효과'가 발휘될 수 없었다. 언론의 신뢰성과 매력을 높이기 위해서는 근본적으로 사회개혁이 필요했으며, 이같은 사회개혁은 바로 사회주의통일당의 통치에 대해서 의문을 제기하는 것이었다. 마지막 순간에 사회주의통일당은 전향적인 인식을 하게

되었지만 자신의 권력이 붕괴되는 것을 막을 수는 없었다.(10)

서독 언론이 구동독의 시청자들이 관심을 가지는 것이 무엇인가를 항상 고려했다는 것은 특히 커다란 공적이었다. 서독언론은 이렇게 함으로써 그들의 정보 제공상의 의무를 성실히 수행했다. 신설5개주의 주민들은 서독언론이 제공하는 정보를 자발적으로 받아들였다. 동·서독간에 놓여진 전파 커뮤니케이션이라는 다리를 충분히 이용한 것이 독일통일을 이루는 하나의 중요한 초석이 되었다.

< 註 >

- 1) Das Stichwort >Information<, in: Kulturpolitisches Wörterbuch Bundesrepublik Deutschland/Deutsche Demokratische Republik im Vergleich, Stuttgart 1983 참조  
Das Stichwort >Information<, in: Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie, Berlin (Ost) 1977 참조.
- 2) E. Röper: Wiedervereinigungsauftrag und Kabelfernsehen, in: Zeitschrift für Rechtswissenschaft 6/1981, S. 135;
- 3) K. Hesse: Westmedien in der DDR. Nutzung, Image und Auswirkungen bundesrepublikanischen Hörfunks und Fernsehens, Köln 1988, S. 25 참조.
- 4) W. Schmidt: Die neuen Medien in der DDR. Verbreitung und Perspektiven, in: Media Perspektiven 10/1982, S. 672;
- 5) R. Weimann: Realität und Realismus. Über Kunst und Theorie in dieser Zeit, in: Sinn und Form 5/1984, S. 938; K. Höpcke: Das Buch im Ensemble anderer alter und neuer Medien, in: Börsenblatt für den deutschen Buchhandel 20/1985, S. 402;
- 6) N. Linke: Die Rezeption der Programme von ARD und ZDF in der DDR als Gegenstand der SED-Kommunikationspolitik, in: Publizistik 1/1987, S. 58;
- 7) H. Hanke: Kommunikation in Aufruhr - Medien im Wandel, in: Rundfunk und Fernsehen. 3/1990, S. 321. Hanke 는 다음과같이 기술함. »Der Tiefpunkt der Sehbe- teiligung der >Aktuellen Kamera<(Hauptnachrichtensendung des 1. Programms um 19.30 Uhr) war der 02. 07. 1989 mit 4% Zuschauern und einer Benotung von 5,56 (bei einer Bewertungsskala von 1 bis 6). Der Zuschauer wurde geradezu gezwun- gen, sich >beim Gegner< zu informieren. Auch politisch eher links eingestell- te DDR-Bürger konnten sich ohne die kritischen Sendungen der BRD-Medien kein differenziertes eigenes Urteil bilden«. Mitarbeiter des Zentralinstituts für Jugendforschung in Leipzig befragten Anfang 1988 Jugendliche nach der Über- einstimmung der von den DDR-Medien vermittelten Informationen über die DDR- Wirklichkeit mit den eigenen Alltagserfahrungen. Sie kamen zu dem Ergebnis: »Nur verschwindend wenige Jugendliche konnten eine volle Übereinstimmung der



- Informationen aus DDR-Medien mit ihren Lebenserfahrungen bestätigen (4%).«  
 W. Friedrich: Mentalitätswandlungen der Jugend in der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 16-17/990, S. 32 에서 인용.
- 8) H. Hanke, a. a. O., S. 322; 이에 대하여는 P. Hoff: Die Medien und ihre Entwicklung - ein Lehrstück. in: >Neues Deutschland<. 10.12.1990 참조.
- 9) K. Hesse, a. a. O., S. 25. Hesse의 요약된 연구결과는 Media Perspektiven 4/1986, S. 265ff. 에 »Nutzung und Image des >Westfernsehens< bei DDR-Übersiedlern« 라는 표제를 참조.
- 10) SED 중앙위 선전부장 H. Geggel 은 1989.10.19 당 출입기자들을 위한 주간 설명회에서 다음과 같이 전혀 다른 식으로 말함. »Medien sind dazu da, Fragen der Bürger zu beantworten, unsere, nicht die Westmedien. Gestern im Westfernsehen die Stimmen vom Alex! Gut, die haben die Schlimmsten genommen, aber es wurde von unseren Bürgern gesagt! Alles von öffentlichem Interesse veröffentlichen - vor dem Westen ! Wir hatten ja hier den Zustand, dass man sich im Westen über uns informieren musste. Das war doch unhaltbar! Und die drüben lügen.«  
 U. Bürger: Das sagen wir natürlich so nicht ! Donnerstag-Argus bei Herrn Geggel, Berlin 1990, S. 228. 에서 인용.

< 参 考 文 献 >

- Bentele, Günter/Ottfried Jarren (Hrsg.): Medienstadt Berlin, Berlin 1988.
- Geserick, Rolf: 40 Jahre Presse, Rundfunk und Kommunikationspolitik in der DDR, München 1989.
- Hesse, Kurt R.: Westmedien in der DDR. Nutzung, Image und Auswirkungen bundesrepublikanischen Hörfunks und Fernsehens, Köln 1988.
- Holzweißig, Gunter: Massenmedien in der DDR. Zweite, völlig überarbeitete Auflage, Berlin 1989.
- Kutsch, Arnulf (Hrsg.): Publizistischer und journalistischer Wandel in der DDR, Bochum 1990.

## 조약과 협정

페터 요헨 빈터스 \*  
(Peter Jochen Winters)

### 1. 조약정책

70년대초부터 80년대말에 이르는 동안 동·서독간에는 각종 국가간의 조약과 협정이 체결되었으며, 아울러 각 분야에 걸쳐 국가기관이 아닌 기관간에도 합의사항이 있었다. 원칙문제에 관한 상이하고 상충적인 법적입장이 그대로 유지되는 가운데 주민들의 상호편익을 도모하기 위한 일련의 실질관계 개선사항들이 규정되었다. 이러한 양독간의 합의는 1969년 10월 28일 연방수상 빌리 브란트가 시정연설에서 행한 다음과 같은 발언을 통해 구체화되었다. "연방정부를 통한 동독에 대한 국제법적 인정이란 고려될 수 없다. 독일에 비록 2개의 국가가 실제로 존재하고 있다 하더라도 이들은 서로 외국이 아니며 이들간의 상호관계는 특수한 성격을 갖는다고 할 수 있다."

1973년 연방헌법재판소는 양독간에 체결된 국가적 조약이 2개의 국가간에 체결된 양국간 조약이라고 판시하였는데, 2개의 국가란 단일한 국민이면서도 아직도 재조직되지 않아 통일된 독일국가가 존속하지 않기 때문에 비록 행위수행능력이 없다 할지라도 1945년 이후 계속 실재하고 있는 전체독일내에서 부분으로만 존재하는 국가간을 지칭한다고 했다. 따라서 이와 같은 조약은 연방헌법재판소의 판례에 따르면 일종의 이중적인 성격을 띄고 있다. 즉 양독간 조약은 그 종류상 국제법적 조약이나 그 내용상 "양국간의 관계" (inter-se-Beziehungen)만을 규정하는 조약이다.

---

\* 프랑크푸르트 알게마이네 차이퐁지 편집인

## 2. 국가조약(Vertraege) 및 정부간 협정(Regierungsabkommen)

독일통일의 해인 1990년도까지 양독이라는 국가간의 조약관계에 대한 기본 문서는 1972년 12월 21일자 기본조약이었는데, 이 조약과 함께 양국은 동등성을 원칙으로 상호간의 정상적인 선린우호관계를 발전시키고자 하였다. 양측은 기본조약에서 관계 정상화를 통해 원칙문제에 대한 견해차이에도 불구하고 하고 실질적·인도적 문제에 관하여 규정하며 이를 위해 각 분야에 걸쳐 협정을 체결할 것에 합의하였던 바, 조약의정서에 체결대상 협정의 목록이 수록되었다. 기본조약 체결로 독일의 특수한 상황이 변화되지는 않았는데 특수한 상황이란 아직 평화조약이 체결되지 않았다는 사실과 독일과 베를린을 전체로서 본 4대 전승국의 권리와 책임이 상존하고 있었다는 사실이다.

양측은 기본조약에서 '상주대표부 대표'를 교환할 것에 합의하였는데 1974년 3월 14일자 의정서에 이에 필요한 세부사항이 규정되었다. 양측은 기본조약 추가의정서와 함께 양국정부의 대표로 구성된 '국경위원회'를 설치할 것에 합의하였는데, 국경위원회는 "양국간의 기존국경에 있는 표식을 검사하고 필요한 경우 보완하거나 새로 만들며 국경설정에 필요한 기록문서"를 정리하도록 되어 있었다.

기본조약이 독일의 양국간에 체결된 최초의 조약은 아니다. 이미 1951년 9월 20일에 베를린 협정이 체결된 바 있는데, 이 협정은 1990년 7월 1일자 화폐·경제·사회통합이 성립될때까지 대외무역이 아닌 내독교역을 규정하는 것이었다. 양국정부간 최초의 조약은 1971년 12월 17일에 체결된 통과여행협정인데, 이 협정은 어디까지나 국제법적 조약이 아니라 1971년 9월 3일자 베를린에 관한 4대국 협정의 일부로서 1972년 6월 3일에 두 협정이 함께 발표하였다. 즉 양독정부는 4대 전승국의 위임을 받고 협정을 체결하였던 것이다. 서독은 통과여행 체결이후 연방지역과 서베를린간의 도로사용료, 세금조정 부과금, 사증수수료, 동독 재정취약 조정금을 망라하는 통과여행일괄금

## 45. 조약과 협정

---

(Transitpauschal)을 지불하도록 되어 있었다. 통과여행일괄금은 1972년부터 1975년까지의 연간 2억 3,490만 마르크로부터 1980년부터 1989년까지 연간 5억 2,500만 마르크로 증액되었다. 통과여행협정을 근거로 '통과여행위원회'가 구성되어 협정의 적용이나 해석상의 난점 및 견해차가 해결되도록 하였다. 양독간 최초의 독자적인 조약은 철도교통, 내륙항행교통, 차량교통, 해상교통에 관한 규정인 1972년 5월 26일자 통행조약 (Verkehrsvertrag)이었다. 국경지역의 철도교통에 관한 세부규정을 위하여 1972년 9월 국경통과 철도교통에 관한 합의가 이루어졌다.

기본조약에 따라 처음으로 체결된 협정이 1974년 4월 25일자 '보건분야에 관한 협정'이다. 서독과 동독간에 체결된 최초의 조약이었던 이 협정에는 베를린 조항이 포함되어 있다. 베를린 조항은 '프랑크 팔린 형식'(Frank-Falin-Formel)이라고도 불리는데 그 내용은 다음과 같다 : "이 협정은 1971년 9월 3일자 4대국 협정에 부속하여 서베를린에도 확대적용된다". 그리하여 이 조항은 독일의 양국간 각종 조약에 명기되었다. 보건협정은 한국가로부터 다른 국가로 여행하는 사람들에게 긴급질병 발생시 무료진료 청구권을 보장하였으며 전염성 질병의 예방과 퇴치에 관한 정보교환, 의약품 교환, 마약 및 향신성 물질 등 중독성 물질의 악용을 퇴치하기 위한 협력과 같은 것을 규정하였다. 이 협정은 1979년 12월 21일자 '수의학 분야에 관한 정부간 협정'으로 보완되었다.

1976년 3월 30일자 양독간 우편 및 통신교류협정은 내독간 우편교류를 규정하는 것으로서 상호간에 제공된 금부의 결산에 관한 규정도 내포되었다. 이 협정 이전에 이미 통신분야에서는 1970년에 달성된 동독우편의 초과금부 제공에 따른 조정에 관한 합의 및 1971년도의 우편교류와 통신교류의 개선에 관한 합의(예 : 지향성 무선선로)를 비롯하여 1948년부터 1966년간에 합의된 동독우편의 초과금부 제공에 따른 조정에 관한 합의 같은 것이 있었다.

1978년 11월 29일 국경위원회는 '독일연방공화국과 독일민주공화국간의 기

존 국경 표식의 검사 보수, 국경 관계자료의 문서화, 기타 국경과 관련된 문제에 관한 의정서'를 제출한 바 있는데, 이에 따라 95킬로미터에 달하는 슈나켄부르그와 라우엔부르그간의 엘베구간을 비롯하여 하르츠 산맥의 바아메 보대에 연해 있는 1.2 킬로미터에 달하는 구간에 대해 서로 견해를 달리한채 나머지 구간의 국경선이 확정되었다. 국경위원회를 통해 아울러 여러가지 '국경에 관련된 문제에 관한 합의'가 이루어졌다.

문화, 예술, 교육, 학술, 도서관, 문서와 같은 분야의 문화협력에 관한 협정(1986년 5월 6일)에는 매 2년에 걸친 업무계획을 합의하도록 되어 있었다. 문화협정의 '공동의정서 선언'을 근거하여 전쟁으로 이전된 문화재 분야의 해결방안을 모색하기 위하여 1986년, 1987년, 1988년에 문서자료, 회화작품, 박물관 소장재, 학술소장재에 관한 반환이 합의되었다. 1987년 9월 8일자 과학기술분야의 협력에 관한 정부간 협정에는 과학기술의 연구와 개발의 결과에 대한 정보교환을 비롯하여 세부사항에 관한 합의를 체결하도록 되어 있었다. 혼성 위원회로 하여금 계획목록을 수립하고 협력에 필요한 파트너를 지정하도록 되었다.

1987년 9월 8일자 환경협정은 일종의 총괄협정으로서 구체적인 환경보호대책이 아니라 양측으로하여금 "과학기술 정보와 경험의 교환을 가능케 하고 환경보호와 환경보전을 위한 대책을 설명하고 필요한 경우 합의에 도달하도록" 하고 이를 위해 3개년 업무계획을 수립하도록 되어 있었다. 이와 같은 날에 체결된 '방사능 보호분야의 정보교환 및 경험교환에 관한 협정'에는 체르노빌 사고를 계기로 체결된 1986년 9월 26일자 국제원자력기구(IAEA)의 결정사항 이행에 필요한 양국간의 합의가 포함되어 있다. 게다가 핵기술 안전과 방사능보호문제에 관한 대대적인 정보교환과 경험교환이 계획되었다.

3. 국가간의 합의(Vereinbarungen) 및 약정(Abmachungen)

여행 분야와 베를린 교통분야와 같은 헌안에 관한 양측간의 합의는 그 대부분이 조약이나 정부간 협정과 같은 형태를 취하는 대신 서신교환 또는 의정서에 그 내용이 포함되어 있었다. 그와 같은 이유는 각종 규정이 동독측의 입법제정에 의해 유보되어 있었으므로 양측이 이점에 관하여 양해를 구하여야 하였기 때문이다.

3.1. 내독간 여행교통

동독은 1972년 5월 26일자 통행조약의 체결과 관련된 서신교환을 통해 다음과 같은 여행의 용이화를 약속한 바 있다. 서독 출신 친척과 친지는 매년 수회에 걸쳐 동독에 체류할 수 있도록 초청될 수 있다. 또한 상업, 문화, 체육, 종교 분야의 초청 및 여행사간의 합의를 근거로 하는 관광여행도 허용된다. 동독은 이와 동시에 동독시민들로 하여금 "긴급한 가사에 따른 여행"을 허용하였다. 동독은 기본조약 서명을 기해 여행규제를 완화했는데, 국경 인근지역의 서독주민이 동독의 국경인근지역에 하루동안 체류할 수 있도록 하였다. 1972년 이후 동독과의 협상을 통해 합의된 여행교통의 개선사항은 연방정부는 단순하게 주민들에게 알리기만 하면 되고, 동독측은 법률 규정 또는 허가실무 절차를 변경해야만 실현될 수 있었다. 1988년 12월 14일 '동독시민의 국외여행에 관한 규정'이 발효하였는데 이 규정 역시 지속적으로 출국여행을 위한 전제조건을 마련하는 것이기는 하였지만 여행·이주에 관한 개인적인 기본권을 보장하는 것이 아니었으므로 아직도 서유럽의 외국으로 가는 개인여행은 특정한 가사 사유로 인해 친척을 방문하는 방문여행에만 제한되어 있었다. 이때 처음으로 서방측으로 여행하는 방문여행 및 이주에 관한 허가거부의 법적 근거가 제시되었다. 신청자에게는 거부 통보에 대한 이의 제기의 가능성이 주어졌으며 이의 제기가 수리결정되면 법적인 재심의 가능성마저 허용되었다.

그렇지만 상기 규정중 여행허가 및 이주 허가의 거부에 대한 기관의 판정기준은 너무나 포괄적이었으므로 법정이 이를 심사할 수도 없는 것이었다. 상기 규정의 첫번째 시행령이 1989년 4월 1일 발효하게 됨에 따라 신청권자의 수와 특정한 가사 사유로 인한 여행 가능성이 확대되었다. 1989년 11월 6일 '공개토론'에 회부되기로 되어 있던 여행법 초안이 통과되기도 전에 1989년 11월 9일 동독의 국경개방 조치와 함께 이 문제는 일단락 되어 버렸다. 1989년 12월 24일부터 서독과 서베를린 출신 독일인은 사증과 최소환전을 할 필요없이 동독으로 입국할 수 있었다.

### 3.2. 베를린 교통

1975년 이래 수차에 걸친 서신교환을 통하여 연방지역과 서베를린간 통과교통로의 신설, 전면개선, 확장이 합의되었다. 서독은 이와 같은 프로젝트에 필요한 수억 마르크를 부자하며 참여하였다. 1988년 10월의 최종합의는 실현되지 않았다. 이 합의는 국경통과소의 추가 개설 및 베를린 남부 통과교통로 진입로 건설 그리고 베를린과 호프 사이 및 베를린과 헤일레스하우센 사이의 통과 교통용 고속도로에 대한 전면적인 보수에 관한 것이었다. 이를 위해 1990년부터 1992년까지 동독에게 연간 8억 6,000만 마르크를 지불하도록 되어 있었다.

### 3.3. 비상업적 지불교류

양측은 기본조약 추가 의정서를 통해 비상업적 지불교류 및 청산교류의 규정에 관한 협상을 개시해야만 했다. 1974년 4월 25일 '부양금 지불이전에 관한 합의' 및 '특정사례에 대한 예금이전에 관한 합의'가 이루어질 수 있었다. 부양금 지불합의와 함께 대인 및 대물손상에 대한 법정 책임규정에 따른 가정법상의 지불의무가 이행되고, 피해보상금이 동독에서 서독으로 서독에서 각각 송금할 수 있었다. 서베를린을 포함한 서독내 수령권자는 1동독 마르크

#### 45. 조약과 협정

---

에 대하여 1서독 마르크, 동독내 수령권자는 1서독 마르크에 대하여 1동독 마르크를 받았다. 예금이전에 관한 합의는 노령연금 생활자, 공상연금생활자, 사회복지보조금 수령자, 미성년 고아가 예금을 통해 매월 200 독일마르크까지 1:1의 비율로 송금받을 수 있게 되었다. 그러나 이 합의는 한국가의 송금총액이 다른 국가의 송금총액을 초과하지 못하도록 되어 있었다. 동독내 수령권자에게 독일마르크가 예금을 통해 거의 송금되지 않았으므로 이 합의는 동독이 추가적인 독일마르크를 방출할때에나 비로서 그 기능을 발휘할 수 있었다.

#### 3.4. 언론인에 대한 활동 가능성

1972년 11월 28일 기본조약 합의시 교환되었던 서신을 통해 양독국가의 언론인이 각각 상대국에서 순회특파원 또는 상주특파원으로서 "자유스런 정보취득과 보도활동"을 할 수 있도록 보장되었다.

#### 4. 비국가적 합의

비국가조직과 기구는 국가간의 협정이나 약정을 근거로 동독의 조직이나 기구와 합의에 도달할 수 있었다. 이와 같은 종류의 제1차 합의가 1973년 5월 10일 책임보험·상해보험·차량보험 가입자협회(HUK협회)와 동독의 국영보험간에 체결되었다. 1974년 5월 8일 독일체육협회(DSB)와 동독의 독일제조체육협회(DTSB)간에 '독일체육협회와 독일제조체육협회간의 체육교류 규정에 관한 의정서'가 합의되었던 바, 이로써 서베를린의 체육 역시 내독간 체육교류에 포함되게 되었다. 이 의정서에 따라 체육행사 시행에 관한 연간계획이 합의 되도록 계획되어 있었다. '체육의정서'와 매년 합의될 경기 칼렌더는 내독간 체육교류의 법적근거를 구성하였다. 서독청소년단(Bundesjugendring)과 동독의 자유독일청소년단(Freie Deutsche Jugend)은 1982년 9월 20일 청소년 단체 교류에 관한 합의에 도달하였던 바, 이로써 조직되지 않는 청소년에



대한 내륙간 상호 청소년 교류가 처음으로 가능하게 되었다. 이와 같은 청소년 교류는 연방정부에 의해 재정지원을 받았다. 원칙적으로 1주일간의 관광 여행을 통해 상호 만남의 프로그램이 동독에서 서독으로 서독에서 동독으로 실시되었는데 여행사에 의해 조직되었다. 서독의 초중고교 학생들은 청소년 교류 이외에 학급단위 수학여행의 일환으로도 동독에 갔었다.

독일 루프트한자사와 동독의 인터플르크사는 항공교통 협정의 일환으로 내륙간 항공교통을 구축, 당분간 매년마다 개최는 라이프치히 박람회를 기해 정규 박람회 노선개발을 시도하였으며, 1989년 7월 상기 항공사들은 합의를 통해 프랑크푸르트-라이프치히(루프트한자) 및 라이프치히-뒤셀도르프(인터플르크)의 정기 항공교통 노선이 개설되었다.

## 5. 회담의 역사

새로운 동방정책의 일환으로 동독과 회담을 개시하고 동독과 공동생활에 관한 각종 현실 문제를 조약 체결을 통해 해결하려는 시도는 대연정에 의한 연방정부가 처음으로 착수하였다. 그러나 당시에는 호프와 베를린간의 고속도로중의 자알레 교량의 재건에 관한 합의가 동독과 이루어질 정도뿐이었다. 1969년도 선거에서 승리한 빌리 브란트 연방수상의 사민당/자민당 연방정부는 이와 같은 정책을 고수, 아무런 차별없이 정부차원의 회담을 개최하자고 동독 측에게 제의하였는데, 이로써 조약상으로 합의된 협력이 가능하도록 하는데 그 목적이 있었다.

1970년 3월과 5월 에어푸르트와 카셀에서 각각 양독정부 수반의 최초의 회담이 개최되었으며 거의 이와 동시에 4대국 대사들은 베를린 협정에 관한 회담이 시작되었다. 1970년 8월 12일 서독과 소련간에 무력사용 포기 및 관계 정상화에 관한 모스크바조약이 체결되었으며 1970년 12월 7일에는 바르샤바조약이 서독과 폴란드간에 체결되었다. 서독과 동독간의 최초의 회담이 모스크바조약이 체결된 후 1970년 11월 17일에 "유럽중심부의 긴장완화에 기여하고

## 45. 조약과 협정

---

양국에 이익이 되는 "문제에 관한 의견교환을 위해 개최되었다. 양국은 2년 동안에 통과여행 협정, 통행조약, 보건협정을 체결하였다.

기본조약이 서명되고 1973년 6월 21일 발효된 이후 1973년 8월부터 기본조약 추가 의정서에 계획된 법률공조 및 행정공조, 우편 및 통신, 보건, 환경보호, 문화, 학술과 과학기술과 같은 분야의 협력에 관한 각종 회담이 시작되었다. 1974년 5월 2일 상주대표부는 본과 동베를린에서 각각 그 공식업무를 개시 하였다. 상주대표부는 동독이 서독의 기본법에 따라 가입한 날에 그 공식업무를 종료하였다.

기본조약의 '후속협약'에 관한 회담은 처음에는 매우 지지부진하게 진행되었는데 그 이유는 1973년 11월 동독행 여행시 최소환전액이 2배로 증가하였고 베를린에 연방환경청이 설치됨으로써 관계진전에 지장이 초래되었기 때문이었다. 1975년부터 1985년간 교통망 개선에 관한 중요한 회담이 수차에 걸쳐 진행 되었으며 그 결과 동독은 막대한 외화를 확보할 수 있었다. 서베를린의 포함, 그리고 무엇보다도 베를린에 소재하게 된 연방기관의 설치로 인하여 문화협정(특히 프로이센 문화재단이 쟁점이었음) 체결과 과학·기술협력에 관한 협정 역시 지연되기에 이르렀다. 1987년도 호네커의 서독방문을 계기로 서명될 계획이었던 과학·기술협력에 관한 협정은 양측이 복잡한 "인사관계" 해결 방안에 합의함으로써 비로서 달성될 수 있었다. 즉 서베를린에 있는 연방기관의 직원들의 이름은 단지 사서함의 주소를 통해서만 호칭되었다.

환경보호 분야에 있어서는 1987년도에 일반적인 총괄합의에만 도달할 수 있었다. 이 역시 서베를린의 포함과 베를린 소재 연방환경청으로 인하여 회담의 난관이 조성되었다. 1988년 9월에야 비로소 최초의 합의에 도달할 수 있었다. 1989년 7월, 서독이 3억 마르크와 함께 동독의 6개 환경보호 프로젝트에 참여한다는 공동성명이 발표 되었다. 1989년 12월에는 환경공동위원회가 구성되었던 바, 그 목표는 양국간 환경통합의 달성이었다.

## 6. 독일통일을 위한 국가조약

1990년초 수개월간 양독간에 조약정책상의 성격과 목표가 변화하였다. 1989년 11월에 헬무트 콜수상이 10대 방안을 제안하고 1990년 2월 동독의 한스 모드로 수상이 독일통일을 위한 방안을 발표한 이후 상호 독립적이었던 양국간의 조화있는 병존이 본제가 아니라 양국간의 질서정연한 통일이 중요한 문제로 등장했다. 이미 1990년 2월중에 경제통합과 화폐통합을 위한 내독간의 제 1차 회담이 개시되었다. 1990년 3월 18일 최초의 인민의회 자유선거 실시 이후 이와 같은 회담은 빠른 속도로 진행되었다. 1990년 5월 18일에는 '화폐·경제·사회통합의 달성에 관한 조약'이 서명되기에 이르렀다. 양국은 1990년 7월 1일을 기해 단일통화지역과 함께 독일 마르크(DM)를 공동화폐로 하는 화폐통합이 달성되었다. 동독마르크는 이날부로 법정화폐로서의 성격을 상실했다. 이 조약은 화폐변경에 대한 방법을 규정하고, 동독지역에 경제통합을 원칙으로 하는 사회복지적 시장경제를 도입하며, 사회복지적 시장경제에 부응하는 노동법 질서와 능력 위주이면서도 사회복지적 형평의 원칙에 입각한 사회복지적 안정체제 도입을 통해 사회통합을 위한 전제조건을 조성하였다. 이 조약은 또한 화폐·경제·사회 통합 달성에 필요한 과도기적 상호 법률적응 문제도 규정하고 있다.

'독일연방의회의 제1차 전독선거의 준비와 시행에 관한 조약'은 1990년 8월 2일 서명되었다. 이 조약으로 1990년 12월에 실시하기로 계획된 연방의회 선거가 단일한 선거법을 원칙으로 수행될 수 있었으며, 이에는 연방선거법의 적용 영역이 일부 개정되어 동독지역으로 신장되어 적용될 수 있도록 하는 적용규정이 내포되어 있다. 그러나 연방헌법재판소는 1990년 9월 29일자 판결을 통해 선거지역 전역에 걸친 5페센트 의회진출차단 조항 때문에 선거시 각 정당의 기회균등 및 연합공천에 관한 규정에 지장이 초래될 수 있음을 들면서 선거조약에 합의된 선거절차를 변경할 것을 권고하였다.

## 45. 조약과 협정

---

1990년 8월 31일 서명된 '독일통일 달성에 관한 조약'(Einigungsvertrag)과 더불어 - 이 조약은 1990년 9월 18일 '시행과 해석'에 관한 합의를 통해 보완됨 - 기본법 제23조에 의한 동독의 독일연방공화국에의 가입을 통한 독일통일 완성의 법적인 기본원칙이 확정되었다. 통일조약은 가입의 파급효과, 즉 가입에 따르는 기본법상의 재정현장의 변경 및 상호 법률적응에 관한 것을 규정하고 있다. 통일조약은 각 분야의 원칙적인 문제에 관한 규정을 포함하고 있는데 그중에는 행정, 법원, 공공재산, 부채와 같은 것이 있다. 2개의 방대한 부속문서와 함께 특히 연방법의 과도적 규정 및 동독의 존속법에 관한 규정이 수록되어 있는데, 그중에는 인민의회가 더이상 토의할 수도 없어 결의할 수 없었던 법률초안도 있다. 통일조약 제Ⅲ 부속문서에는 1990년 6월 15일자 서독정부와 동독정부의 공동성명이 첨부되어 있는데, 이 공동성명은 1949년이후 동독에서 몰수된 부동산이 원칙적으로 소유권자나 그 상속권자에게 반환되어야 한다는 것 등을 확정해 온 것이다.

## 7. 결 론

70년대초로부터 80년대 말에 걸친 내독간 조약정책을 통해 2개의 독일국가가 조화있게 병존할 수 있는 상태가 조성되었다. 이러한 각종 조약과 합의를 통해 양국간의 상호관계가 매우 치밀하게 조성되었기 때문에 국제정치 정세의 부정적 파급효과가 내독관계에 영향을 끼칠 수 없었다. 동독의 정책에 급격한 변화가 자주 있음에도 불구하고 내독관계에 공공연한 조약위반과 같은 사실은 없었다.

## 〈 参 考 文 献 〉

- Bruns, Wilhelm: Deutsch-deutsche Beziehungen. Prämissen - Probleme - Perspektiven. 3. erweiterte und aktualisierte Aufl., Opladen 1982.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1979. Bericht und Dokumentation. Bonn 1980.
- Dass. (Hrsg.): Die Grenzkommission. Eine Dokumentation über Grundlagen und Tätigkeit. 5. Auflage, Bonn 1985.
- Dass. (Hrsg.): Texte zur Deutschlandpolitik, Reihe II, Bd. 7, Bonn 1981 und Bd. 8, Bonn 1983; Reihe III, Bd. I-6, Bonn 1985 ff.
- Martin, Ernst: Zwischenbilanz: Deutschlandpolitik der 80er Jahre, Bonn 1986.
- Nawrocki, Joachim: Die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland. 2. ergänzte Aufl., Berlin 1988.

## 청소년과 독일통일

리하르트 힐머\*/안네 쾰러\*\*  
(Richard Hilmer/Anne Koehler)

### 1. 서 문

독일문제의 핵심은 언제나 정치문제였다. 그러나 독일의 분단이 장기화됨에 따라 독일문제는 사회학적 문제점이 되어버릴 위험마저 있었다. 1945년이후에 출생한 독일인들은 2개의 사회 정책적으로 상반된 체제속에서 제1차 사회화(Sozialisation)는 물론 제2차 사회화과정을 경험하며 매우 상반된 환경조건 하에서 성장하였다. 특히 청소년들이 자기가 속한 국가간 장벽과 국경으로 분단된 독일속에서 부분국가라는 사실을 알게 되면서 귀속감정은 물론 독일통일이라는 목표가 점차적으로 그 의의를 상실해 버릴번 하기도 했다.

이와같은 사고방식은 양독의 독일정책의 출발점이기도 하였는데 그 목표설정은 전연 상반된 것이었다. 서독에서는 분단된 독일에서 자라나는 세대는 정치 사회화 과정에서 적절한 대책을 마련해 주지 않으면 상호 눈에 띄지 않는 소외현상이 일어날 것이라는 견해가 일치 되었었다. 그 반대로 독일사회주의통일당(SED, 이하 편의상 구동독 공산당)에서는 세월이 흐름에 따라 독일민족은 사회학적으로 전연 판이한 2개의 독자적인 사회를 형성하게 될것이므로 분단에 따라서는 정치적문제가 '저절로 해결될 것'이라는 견해가 지배적이었다. 철저한 이데올로기로 무장된 동.서독 분리화를 거당하는 청소년정책이 이와같은 과정을 가속화시키도록 되어있었다.

\* 뮌헨 인프라테스트 여론조사 연구소 기획부장

\*\* 뮌헨 인프라테스트 여론조사 연구소 소장

1989년 가을 동독주민들이 주도했던 대변혁과 더불어 그와같은 희망은 무산되고 말았다. 그러나 독일의 분단이 극복되고 통일이 달성된 이후에는 동서독 지역의 청소년들은 서로 갖은 것을 나눠갖고 국가적 통일을 위한 미래의 공동 사회 건설에 어떤 자세를 취해야 할것인가라는 문제가 대두되고 있다.

## 2. 경험적인 여론조사 결과물들

대변혁이 일어나기전 동·서독의 각종 자료는 매우 상이했다. 서독에서는 독일정책에 대한 청소년들의 여론조사 자료가 매우 많이 있었다. 그 반대로 구 동독의 상황은 전연 판이했는데 정치적인 여론조사는 매우 제한적이었으며 더구나 그것은 공표되지도 않았다. 게다가 '독일문제'라는 테마는 거의 금기시되었다. 본론에서 다루고 있는 유일한 자료는 지금까지 거의 발표된바가 없던 소위 '간접조사'에 의한 것인데 인프라테스트 여론조사 연구소가 연방내독 관계성의 위촉을 받고 1968년 이후부터 실시해온 것이다. (1) 다음에 열거된 자료는 주로 1984년에 동·서독에서 동시에 실시한 '독일문제'에 관한 증점적인 테마를 다룬것과 (2)'동독의 청소년들'이라는 테마로 실시된 1985년의 자료들이다.(3) 본론에서 소개하는 대변혁 이전 서독청소년들의 여론에 관한 자료는 주로 인프라테스트 여론조사연구소가 1972년, 1981년, 1985년 (4) 3회에 걸쳐 실시한 독일문제에 관한 청소년 연구의 결과인데 1985년의 자료는 전술한 바와같이 동독의 청소년 연구시에 행했던 테마와 중복되는 것이다. 이에 1987년에 실시된 주민대표지 표본조사의 결과가 추가되는데 이때에는 전적으로 독일정책이라는 테마만 다루어 졌었다. (5) 대변혁 이후의 현실에 관한 자료 역시 인프라테스트 여론조사 연구소가 1990년 가을 2회에 걸쳐 동·서독 청소년을 대상으로 실시한 비교지 표본조사에 의한 것이다. 다음에 열거된 연구자료에는 조사연도가 표시되어 있으며 각 자료는 방법상의 근거때문에 부분적으로 설문대상자의 연령이 구분되어 있다. (6)

## 46. 청소년과 독일통일

### 3. 여론조사상의 결과

동독에서 대변혁이 일어난지 약 1년후인 독일통일 직전에 동·서독 청소년들에게 각각 서독과 동독에 대한 과거의 관점 및 현재의 관점을 비교해 보는 문항이 선정되었다.

#### < 도표 1 >

동독을 / 서독을 어떻게 보십니까 ?

	1990년 가을 동독(%)	14 - 25세 서독(%)
- 항상 외국이었으며 오늘날에도 변함없다.	16	34
- 과거에는 외국이었지만 점점 공통점이 많아지고 있다.	59	38
- 이미 독일이라는 공동국가의 일부였다.	18	20
- 답할 수 없다.	6	8

이 수치는 대변혁 이전에 팽배했던 우려, 즉 동·서독 청소년간에 이질화현상이 일어날수 있다는 가능성을 증명해 주는 것이다. 왜냐하면 1989년 가을이전까지 청소년중 3/4이 각각 다른 독일국가를 외국이라고 보았으며 단지 20%정도만이 공동국가의 일부라고 보았기 때문이다. 그러나 이 수치는 또한 1990년 가을 독일이 통일되기까지 비록 짧은 기간동안이지만 공통 귀속감이 증대되고 있음을 보여주는 것이기도 하다. 도표에 나타나 있는 동·서독 청소년들의 관점의 차이는 곧 그들이 통일을 어떤 조건하에서 찬성하고 있는가를 반영해 주는 것이다.

#### 3.1 관심도와 인식도

서독 청소년들은 전반적으로 구동독에 관한 인식이 빈약했다는 특징을 갖고 있었다.(7) 노년층과 비교할때 서독청소년들은 동독에 대한 관심이 훨씬 적었다. 장기간에 걸친 자료를 검토해 보면 단지 20%정도의 서독 청소년들이 동독에 관하여 "매우 관심이 많았음"을 나타내고 있다. 그러나 이와 같은 현상은



각 세대가 갖고 있는 특징이 아니고 연령구조상의 특징을 나타내는 현상이다. 즉, 성장하여 연령이 높아질수록 복잡한 정치문제를 토론하기 좋아하게 되고 특히 동독의 경우 청소년들의 관점을 주로 정치문제에 집중되어 있었다. 동독 청소년들은 1984년과 1989년의 이주민 피난민 사태에 대하여 그 관심도가 매우 높았다. 서독 청소년들이 동독에 대하여 관심이 적었다는 사실은 동독에 관한 정보수준이 비교적 낮았음에 기인하고 있다. 1985년 14세-21세 청소년의 7%만이 동독의 인구를 비슷하게 알아 맞추었으며 20%나 되는 청소년들이 + / -2%, 즉 300만명의 오차를 나타냈음이 바로 그와같은 실례에 속한다. 그 나머지는 훨씬 높은 수치를 제시하였거나 심지어 무응답 상태였다. 특히 동독의 정치제도와 경제제도를 비롯한 지리적 문제에 대한 인식이 매우 낮았다.

그러나 동독의 청소년들은 전연 달랐다. 그들의 대부분은 서독의 발전상태를 예의 주시하고 있었다. 그들은 우선 서독의 개인 생활의 수준이나 근로조건을 비롯하여 경제적, 정치적 관계에 매우 큰 관심을 보여 주었다. 따라서 동독 청소년들은 서독의 사정에 관하여 잘 알고 있었다. 1985년도에 실시된 '간접적 청소년 연구'에서 서독출신 방문자들중 43%는 동독에서 만났던 14세-25세 청소년들이 서독을 "매우 잘 알고 있다" 내지 "잘 알고 있다"고 응답했으며 43%는 "보통정도로 알고 있다"고 응답했다.

### 3.2 여행 경험과 개인 접촉

분단 독일의 상이한 생활수준에 관하여서는 개인적인 여행경험을 통하여 가장 잘 파악해 볼수 있다. 여행을 통한 개인접촉과 더불어 외국이라는 느낌이 적어지고 경우에 따라서는 고정된 선입견이 교정되었다. 동독에 여행해본 서독 청소년들은 동독에서 일어나는 사건에 대하여 관대하였으며 자신의 주변에서 중요한 여론 형성 및 전달자(Multiplikator)와 같은 역할을 수행했다.(8)

그러나 동독을 여행해본 경험이 있는 서독청소년들의 수치는 매우 적었는데 그 이유는 다른 유럽국가와 비교할때 불편한 동독이 이상적인 여행 목적지가

## 46. 청소년과 독일통일

---

아니었기 때문이었다. 동독으로 여행했던 청소년 대부분은 친척방문이 우선 목적이었다. 그렇지만 서독정부는 학교단위나 학급단위 수학여행과 같은 조성을 통해 동독 여행일이 식어버리지 못하게 장려하였다. 동독여행 경험에 있는 청소년(14세-21세)의 수치는 1981년도의 27%로 부터 1985년도에는 31%로 증가하였다. 국경이 없어지자 특히 서독지역 청소년들의 여행이 대폭증가되었다. 1990년만해도 서독 청소년의 1/3이 최소한 한번은 동독으로 여행했다. 통독이후 신연방주로 여행하려는 열기가 증가되고 있다는 사실은 서독 청소년의 절반 가량이 1년 이내에 이 지역을 여행하고 싶다고 밝힌 사실로도 증명된다. 그러나 이는 서독청소년의 나머지 절반이 통독이후 신연방주에 관하여 알기를 원하지 않으며 그 지역의 생활조건이나 발전상태에 관하여 별로 관심이 없다는 사실을 반영하는 것이기도 하다.

국경이 개방되기전 동독 청소년의 서독여행은 거의 허용되지 않았다. 1987년 이후 서방지역으로의 여행 자유화가 훨씬 용이해졌음에도 불구하고 젊은세대는 제외되었었다 그러나 국경이 개방되자 동독지역 청소년의 서독에 대한 호기심이 급증해 버렸다. 1989년 11월 9일부터 설문조사가 실시된 1990년 가을까지 사실상 모든 구동독 청소년들이 최소한 1회내지 수회에 걸쳐 서독이나 서베를린으로 여행했다. 그 당시 서독을 여행했던 동독 청소년들이 구 서독으로 부터 받은 인상은 그 어느 언론매체의 보도나 정보원보다 훨씬 강력한 것이었다. 과거 독일이 분단되어 있었을때 각 주민들이 다른 독일에 관한 관계는 주로 개인접촉을 통하여 이루어 졌었다. 그와 같은 접촉을 할수 있었던 동독 청소년들은 서방세계와의 접촉을 통해 새로운 청소년문화를 접하게 되었다. 또한 열망하던 서독인들과의 접촉은 물질적인 혜택도 가져다 주었다.

동독주민들은 서독주민들과 깊고 지속적인 접촉이 유지되기를 매우 희망하고 있었는데 이는 곧 서독에 있는 친지나 친척으로 하여금 동독으로 여행할함으로써 공통적인 귀속감을 보여주기위해 자주 방문하지 않으면 안되도록 하였다.

전가족이 여행하는 경우가 많았기 때문에 성장하고 있는 청소년들 역시 친척들과 친밀해졌고 세월이 흐르면서 동년배들과의 유대관계가 강화되었다.

### 3.3 다른 독일에 대한 관계

동독 사람들과 친척간 접촉을 할수 있었던 서독 청소년들은 다른 독일에 있는 사람들과 대화할때 그들도 "우리와 같은 독일인이며 매우 친근감이 있다."고 느꼈다. 그 반대로 동독에 친척이나 친지와 같은 개인적 관계가 없거나 동독 여행 경험이 없던 청소년들의 경우 이질감은 숨길수 없었는데 이와같은 이질화는 특히 정치에 관심이 없던 청소년들에게 더욱 심했다. 이와같은 배경하에 독일의 다른 일부인 동독은 대체로 외국으로서 받아들여졌다. 1981년중 14세-21세 서독 청소년의 43%가 동독을 "외국"이라고 보았으며 1987년중에는 절반이상(55%)이 그와같은 생각을 했다.

동독에서도 이와 비슷한 상태였다. 이미 1984년중 14세-29세 동독 청소년의 54%가 서독을 "외국"이라고 간주했다. 양독국가의 개별적인 국가의식이 전체 독일적인 민족의식을 잠식해 버리지 않는가라는 우려가 대두되었다. (9)

그러나 동·서독 청소년의 대다수는 이와같은 추세에 무관하게 서독이나 동독에 있는 독일인들이 "한 민족"이라는 사실에 대하여서는 확신하고 있었다 즉 1987년에 실시한 여론조사시 14세-29세의 서독시민중 66%가 그렇게 생각하고 있었다.(10) 동독의 경우 1985년중에 실시한 간접조사 결과, 30세 미만의 동독시민 68%가 이와같은 생각을 하고 있었다.

#### < 도표 2 >

서독과 동독에 있는 독일인들은

	조사연도	
	1985년	1987년
	조사대상 14세-29세	
	동독(%)	서독(%)
- 한 민족이다	68	66
- 별개의 민족이다	32	34

### 3.4. 체제에 대한 관점

한 민족에 귀속되어 있다는 생각은 국경을 초월하는 것이기는 하지만 이와 같은 생각을 국경을 철폐하고픈 소망과 무조건 일치시킬 수는 없다. 왜냐하면 자기가 속한 정치체제를 각각 비교 평가하는 것이 매우 중요한 역할을 하기 때문이다.

서독 청소년들에게 이와같은 체제비교는 항상 서독에 유리하게 나타났었다. 그들에게 동독은 대체적으로 자유가 없고 법적 안정성도 없고 열악한 생활환경을 가진 국가로 받아 들여졌다. 이와같은 동·서독간의 불균형 상태가 그 언젠가 동독에게 유리하게 역전하리라고 믿는 사람은 아무도 없었다. 서독 청소년들은 동독주민의 대부분이 동독의 생활조건에 대하여 만족하지 않는다고 판단하고 있었다. 서독 청소년들은 동독주민중 단지 2%만이 핵심 공산주의자이고 21%는 비판적 체제 동조자라고 보았으며 동독주민의 대부분은 체제의 강요에 따라 싫든 좋든 체제에 어느 정도 적응하고 있다고 생각했다.

이와같은 관점은 다음에 열거하는 동독주민에 대한 간접조사시 나타난 결과와 대체적으로 일치하고 있다. 동독 공산당 지도층이 젊은 세대에 대해서 체제에 동조하도록 많은 노력을 기울였기 때문에 젊은이들은 노년층보다 훨씬 체제 비판적이지 않았다. 그러나 청소년들이 일단 직장 생활을 시작하면서 부터는 체제 비판적인 자세로 전환되기가 일쑤였다.

호네커 집권 기간중 자라는 청소년들에게는 점차적으로 희망이 사라지기 시작했다. 1972년도까지 동독으로 여행했던 서독방문자의 절반은 동독에서 만난 대화의 상대자들이 동독체제에 대하여 대체로 긍정적이라고 판단했다. 1985년에 접어들자 이와같은 긍정적인 판단을 하고 있는 주민들은 32%로 떨어졌다. 시간이 경과함에 따라 청소년들의 체제적응도는 변화되기 시작하였다. 특히 체제 비판자의 수치가 7%로부터 18%로 증가하였다. 그리고 1987년도에 젊은세대의 체제 비판자수가 급격히 증가하였다.

1989년 여름중 14세-29세의 청소년중 동독정치체제에 관하여 반대하던 사람은 48%나 되었다.

< 도표 3 >

동독의 정치체제에 대한 동독 청소년들의 관점

조사연도 조사대상	1972년	1985년	1989년여름
	14세-25세		14세-29세
	%	%	%
- 전적으로 확신한다.	15	4	1
- 긍정적이나 비판적이다.	35	28	12
- 확신하지 않으나 적응하고 있다.	33	42	33
- 아무래도 좋다.	5	4	1
- 답변을 거부한다.	7	18	48
- 모르겠다.	5	3	2

### 3.5. 독일문제에 대한 자세

1970년초까지 청소년을 포함한 서독주민은 독일문제의 해결을 서독의 중차대한 정치적 과제라고 보고 있었다. 이와같은 자세는 동방조약과 기본조약이 서명된 이후 변화되었다. 동방조약과 기본조약 체결이후의 동·서독관계 정상화로 인하여 독일정책은 거의 뒷전으로 사라지고 여타의 정치과제가 긴급사항으로 등장하였다. (11)

1987년에 실시된 설문조사시 14세-21세 서독 청소년중 26%가 독일 정책을 "매우 중요하다"고 보았으며 30%가 "중요하다"고 보고 있었다. 그러나 이때부터 독일정책은 연방정부의 긴급해결 과제 순위도에서 하위를 차지하기 시작하였다. 특히나 젊은이들에게는 그들과 직결된 직장의 안정(79%가 "매우 중요하다"고 응답), 환경보호(73%), 군축정책(63%)과 같은 문제가 더욱 중요한 사항이었다.

#### 46. 청소년과 독일통일

모두 12개로 설정된 정책분야중 독일정책은 제8위였는데 '가격정책'과 '대외정책'보다 약간 상위를 차지하고 있을 정도였다. 그러나 이와같은 조사결과가 곧 독일분제의 핵심인 분단이 받아들여지고 있음을 뜻하는 것은 아니었다. 젊은 세대들에게도 독일 통일이라는 업원은 어느 시대를 막론하고 배제할 수 없는 중대사였다. 꾸준하게 대상자의 당 소속과 관계없이 실시된 여론조사 결과, 서독청소년의 2/3는 양독의 재통일을 주장하였는데 성인의 경우에는 80%가 재통일을 지지했다.

재통일에 반대했던 사람들의 비율은 모든 조사연도와 연령층에 걸쳐 항상 10%미만이였다. 그렇지만 젊은이들은 대체적으로 정치에 무관하고 분단상황과 직접 관련이 없었으므로 그들에게 재통일이란 별로 중대사가 아니었다.

분단상황과 매우 연관되어 있던 동독청소년들의 재통일에 대한 자세는 상이했다. 동독 공산당의 교조주의적 교육에도 불구하고 1984년 이들 동독청소년들은 서독 청소년들과 비교할때 훨씬 많은 수치가 분단의 극복을 주장하였다. 그 반대로 2개 국가라는 현상유지를 지지했던 동독청소년은 겨우 10%에 지나지 않았다.

#### < 도표 4 >

##### 동·서독 통일

	조사연도	1984 년	
	조사대상	14세-29세	
		서독(%)	동독(%)
- 원한다		68	76
- 원하지 않는다		7	13
- 해도 좋고 안해도 좋다		25	11
- 재통일이 가능하다		3	4
- 가능할지 모르겠다		29	37
- 불가능 하다		68	60

재통일이 다년간에 걸쳐 세대에 관계없이 변함없는 소망 사항이었지만 재통일 달성 이유에 대해서는 답변이 매우 상이했다. 장년층은 "역사적으로 함께 소속되었던 것은 통일되어야 한다"는 주장이었던 반면 재통일을 지지하던 청소년들은 "양독간 생활 수준의 평준화", "국제적 긴장완화"와 같은 것을 재통일 성취 소망 근거로 제시했다. 청소년들에게는 공통된 역사라는 사실자체만이 재통일에의 유일한 근거가 아니었다. 동독청소년들의 경우 재통일에의 소망은 어김없이 동독의 정치체제에 대한 거부현상과 직결되어 있었다. 그들중 소수만이 사회주의적 재통일을 원했고 거의 90%정도가 서독식 민주주의 체제로 독일이 통일되는것을 지지하였다. 그들은 비동맹 해결방안, 즉 독일전체가 중립화되면서 통일 유럽속에 자리잡게 되기를 희망했다. 그 반대로 재통일이란 곧 민주적 해결 방안으로 달성되어야 한다고 보고있던 서독 청소년들은 북대서양 조약기구에 굳게 결속되어있는 독일을 최고의 이상으로 보았으며 정치적 중립화를 댓가로 지불하는 재통일에 대해서는 거의 지지하지 않았다.

그러나 이러한 재통일에의 댓가지불 문제는 1989년 가을사태가 벌어질때까지 일종의 가정에 지나지 않았다. 1984년도 동·서독의 14세-29세 청소년 중 재통일의 현실적 가능성을 믿는 사람은 5%도 넘지 않았으며 약 1/3이나 되는 사람들이 정치적 댓가 지불사태가 오는 것을 원하지 않았다. 그대신 주민 대다수에게 정치적 현실과 소망간의 격차는 엄청나게 컸다. 이와같은 현상은 분단이 지속되면 지속될 수록 훨씬 커졌는데 서독의 14세-21세 청소년들에게 실시했던 설문조사 결과가 이를 잘 나타나고 있다. 1972년중 이들의 9%가 재통일을 확신하고 있었으며 46%가 재통일을 전적으로 배제하지 않았는데 1987년에는 그 수치가 각각 5% 및 21%로 떨어졌다. 지난날을 돌이켜 볼때 재통일은 많은 사람들에게 꿈과 같은 희망처럼 보였는데도 재통일이 점점 더 다가오고 있었다는 사실은 이상한 일이 아닐수 없다.

#### 4. 청소년의 관점으로 본 결론

대변혁 이전에 시행되었던 모든 여론조사의 결과, 독일문제의 의미는 다른

정치문제보다 훨씬 미미했음을 보여주고 있다. 그러나 또한 이와같은 여론조사결과와는 통일에 대한 염원이 내독국경을 초월하여 그 의미를 전연 상실하지 않았음을 반영하고 있다. 예나 다름없이 상존하고 있는 친척과 친지간의 관계는 장벽과 철조망이라는 인위적인 장애에도 불구하고 동독을 탈출하려는 피난민과 떠나려는 이주민수가 증가했음에 비추어 볼때 동독주민의 대다수가 동독의 현실을 거부하고 있었음을 보여주고 있으며 이와같은 현상은 분단이전의 독일을 체험하지 못했던 자라나는 세대들에게도 분단의 모순성을 잘 인식하도록 해주었다.

무엇보다도 동독의 청소년들이 분단을 결코 받아들이지 않았다는 사실은 그들이 분단을 극복하고자 노력했으며 각별한 참여의식을 갖고 있었다는 것을 반영하고 있다. 개인적인 불이익을 감수하며 동독사회의 잘못된 발전에 대하여 그래도 견해를 표명했던 사람들은 대부분 젊은이들밖에 없었다. 그들은 또한 1989년 이른 여름 헝가리, 체코슬로바키아, 폴란드를 거쳐 대대적인 탈출을 감행, 동독에서 사태가 급격하게 진전되도록 하였던 장본인들이다. (그들의 대충은 30세미만이었음) 그리고 동독을 떠나지 않고 1989년 11월 "우리는 국민이다"라고 외치면서 공산정권을 무너지도록 유도했던 사람들도 다름아닌 청소년들이었다.

한편 동독을 떠나 서독으로 이주해온 사람들은 서독청소년들로 부터 대대적인 호응을 받았다. 국경이 개방된 이후 수많은 젊은이들이 동독으로 몰려들었는데 그들의 여행목적은 동독지역의 현황을 파악하고 그곳에 살고 있는 주민들과 연대의식을 발휘하기 위한 것이었다.

1990년 10월의 통독은 물론 청소년들로부터 광범위하게 호응을 받았는데 이와같은 호응도는 통독직전에 14세-25세 청소년들에게 실시했던 비교연구조사에 잘 나타나고 있다. 그러나 또한 이러한 통계치는 젊은이들이 기성세대보다 통일에 대하여 신중한 자세를 보여주고 있음을 반영하는 것이기도 한데 동·서독간의 관점의 차이가 매우 두드러진다. 즉 동독청소년중 8%가 통독에 별 관심이 없거나 11%가 통독에 거부의를 반영함에 비해 서독 청소년의 약 1/3



이 통독에 거리감을 갖거나 거부감을 나타냈다. 그렇지만 동·서독의 회의론자들이 통일자체를 비판하는것은 아니었고 통독이 너무나 급속히 진행된대 비판이 가해졌다는 특징이 있다. 서독 청소년들에게서는 '통일의 댓가'가 동독 청소년들보다 거론될때가 매우 잦았다.

##### 5. 심리적인 측면에서 통일 달성

구서독지역 청소년들은 통독에 따르는 미래의 재정부담에 대하여 변함없는 관점을 보여주고 있다. 지금까지 익숙되었던 일상생활조건이 대체적으로 유지되는 가운데 통일이 되어야 한다는 대다수의 소망이 달성되었다. 더구나 "동독이라는 반대 모델"이 붕괴됨에 따라 청소년들은 독일연방공화국의 정치적, 경제적 기본원칙에 대하여 눈에 띄게 긍정적인 자세를 취하고 있다.

그 반대로 신연방주에 있는 청소년들에게 통일이라는 것은 전연 판이한 방향설정, 가치관의 급진적인 선회, 생활조건외 완전한 변경을 의미하는 것이다. 자유, 자유로운 여행, 개인적 발전가능성을 쟁취해 놓고도 직업의 장래가 불안하기 때문에 사회복지적 안정성이 확보되지 못하고 있는 가운데 제공되던 사회의 각종 안전대책 상실에 대하여 걱정하고 있다. 이와같은 사회적인 안정성 제공이 동독 청소년들이 과거에 서독과 비교할때 동독이 갖고 있던 유일한 긍정적 측면이라고 생각하였기 때문에 문제가 야기된다. 1990년 가을에 실시했던 설문조사에 나타난 결과가 보여주듯이 동독청소년의 대다수는 서독의 정치체제에 대하여 긍정적으로 평가하고 있지만 사회주의의 인도주의적 이상으로부터 완전히 결별하지 못하고 있다. 그들은 시장경제체제의 훌륭한 능력을 인정하면서도 시장경제체제의 사회복지적 측면에 관하여서는 의구심을 품고 있다. 그들의 2/3는 상당기간동안 "2등 시민"으로 머물지 않을 수 없다고 걱정하고 있다. 결론적으로 신연방주의 청소년들은 신뢰와 불안, 호기심과 내적인장감이 혼합된 가운데 착잡한 심정으로 통일독일속으로 융화되고 있다. 그들은 생필품이 풍부하게 제공되고 휴가를 새롭게 구상할 수 있는 가능성과

## 46. 청소년과 독일통일

---

같은 통독과 더불어 가능해진 긍정적인 변화를 환영하고 있다. 그럼에도 불구하고 1414-25세 동독청소년중 약 1/3은 "미래에 충분히 적응하기 힘들지도 모른다는 걱정"에 사로잡혀 있다.

동독청소년들의 인생의 목표는 서독청소년들과 조금도 차이가 없다. 결국 동독 청소년들이 통일독일에 성공적으로 융화될 가능성은 그들이 과연 얼마만에 그들의 목표를 실현한후 대등한 독일인이라고 느끼게 될는지 여부에 달려 있다.

## &lt; 註 &gt;

- 1) 이 연구는 동독을 방문한 서독인을 대상으로 실시한 구두 설문조사를 근거로 함. 조사 참가자들은 동독의 상황에 대한 개인적 입장외에도 동독주민의 입장 및 견해에 관한 정보를 제공함. 말하자면 조사에 참가한 서독방문자들은 어느정도 제 3자 격인 동독주민의 '대변자' 역할을 했다 하겠음 (대변자 연구방식). 동독주민의 행동방식 및 입장에 관한 구체적 인상을 갖고 특정 주민집단으로서의 귀속등을 일정한 사람과의 대화 (설문에서는 'x 라는 사람')에만 관련시키기로 함.
- 2) Infratest Kommunikationsforschung: Aktuelle Einstellungen der Deutschen in West und Ost zur deutschen Frage und zur Wiedervereinigung. München 1984 - unveröffentlicht;
- 3) Infratest Kommunikationsforschung: Jugend in der DDR, München 1985, unveröffentlicht;
- 4) Infratest Kommunikationsforschung: Die DDR und die deutsche Frage. Informationsstand und Einstellung der bundesdeutschen Jugendlichen, München 1972, München 1981 sowie München 1985, unveröffentlicht;
- 5) A. Köhler/R. Hilmer: Die Deutschen und ihr Vaterland, München 1988;
- 6) Infratest Kommunikationsforschung: Die Jugend und die deutsche Vereinigung. Einstellungen von Jugendlichen in Deutschland-West und Deutschland-Ost, München 1990, unveröffentlicht;
- 7) 이에 대하여는 W. Weidenfeld: Die Frage nach der Einheit der deutschen Nation, München/Wien 1981, S. 51ff. 참조.
- 8) 이에 대하여는 A. Köhler: Einstellungen von Jugendlichen zur DDR und zur Deutschlandpolitik, in: Studienstätte für Politik und Zeitgeschehen e.V. (Hrsg.): Schriften und Materialien zur Deutschlandpolitik und Europapolitik. 1984, S. 5-24 참조.
- 9) P. Alter: Das Nationalbewußtsein der Deutschen. Entwicklungslinien und Anfragen, in: W. Weidenfeld (Hrsg.): Geschichtsbewußtsein der Deutschen, Materialien zur Spurensuche einer Nation 2. Aufl. Köln 1989, S. 97-110;
- 10) 이에 대하여는 A. Köhler/R. Hilmer, a.a.O., S. 72ff 참조.

- 11) 60년대 중반까지만 해도 (예문답 없는) '자유로운' 설문조사에서 통일을 연방정부의 가장 중요한 과제로 즉흥적으로 답변한 경우가 가장 많았음(45%). 1983년 동일한 질문을 반복했을 때는 그 비율이 1% 이하로 격감함. 이에 대하여는 E. Noelle-Neumann: Im Wartesaal der Geschichte. Bleibt das Bewußtsein der deutschen Einheit lebendig?, in: W. Weidenfeld (Hrsg.): Nachdenken über Deutschland. Materialien zur politischen Kultur der Deutschen Frage, Köln 1985, S. 133-146. 참조.

< 参 考 文 献 >

- Herdegen, Gerhard: Perspektiven und Begrenzungen - Eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Meinung zur deutschen Frage, in: Deutschland Archiv, Sonderdruck Teil 1 12/1987, Teil 2 4/1988.
- Kiersch, Gerhard: Die jungen Deutschen. Die Erben von Goethe und Auschwitz, Opladen 1986.
- Köhler, Anne/Richard Hilmer: Die Deutschen und ihr Vaterland, München 1988.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nachdenken über Deutschland. Materialien zur politischen Kultur der deutschen Frage, Köln 1985.
- Ders. (Hrsg.): Geschichtsbewußtsein. Materialien zur Spurensuche einer Nation, 2. Aufl. Köln 1989.
- Ders. (Hrsg.): Politische Kultur und deutsche Frage. Materialien zum Staats- und Nationalbewußtsein in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1989.
- Ders./Karl-Rudolf Korte: Die Deutschen. Profil einer Nation, Stuttgart 1991.

청 소 년 교 류

멜라니 피펜슈나이더\*  
(Melanie Piepenschneider)

1. 정치적 의의

국외로 여행을 하거나 외국인들과 만나는 것은 다른국가나 사회에 대한 잘 못되었거나 부정적인 사고방식이 바로 세워지도록 해주기도 한다. 그러나 선 입견이 강제로 해소될 수는 없다. 사고방식 전환의 중요한 전제조건은 외국의 중요성에 대해 새로이 인식하고 관련정보를 취득하는 것이다. 분쟁해결시 폭력수단 사용을 피할 수 있는 것은 시민들의 머리속에 다른사람에 관한 인상이 어떻게 잠재하고 있는지에 적지않이 달려있다.(1) 다른사람에 대한 신뢰가 크면 클수록 위기를 전쟁과 같은 방법으로 해결하지 못하도록 해준다.

여행의 가능성은 양독관계에 있어서 항상 중대한 역할을 수행하였다. 독일 연방공화국(이하 편의상 서독) 측으로 볼때 청소년들의 독일민주공화국(이하 편의상 동독)에로의 여행은 동독이라는 다른국가에 관한 여론조성 과정에서 중요한 요소였다. 더구나 청소년의 동독여행은 동독정권이 추구했던 서방측으로부터 분리정책을 극복토록 해주는 동기유인이었다. 청소년의 동독여행과 더불어 동독에 대한 이질화 경향이 없어지도록 하고 동독에 대한 적대감이 감소되도록 하였다. 여행가능성의 보장은 동독측에게도 다음과 같은 2가지 정치적 기능이 있었다. 첫째는 서독여행이 다른분야 제한조치에 대한 분출구(Ventil) 역할을 하였고, 그 둘째는 동독시민들이 서독의 정치제도와 조우함으로써 그에 대한 부정적 판단이 부각되도록 하여 일종의 억지기능이 확보되기를 희망했다.

동·서독간 청소년 교류가 비록 양독관계중 극히 일부분에 지나지 않는다

---

\* 마인츠(Mainz) 대학 정치학연구소 유럽청소년부 차장

## 47. 청소년 교류

---

할지라도 결코 전반적인 양독관계로부터 분리하여 보아서는 안될 것이다. 왜냐하면 양독관계의 진전상황은 항상 청소년교류라는 분야와도 깊이 관계되어 있었기 때문이다.

### 2. 청소년들의 동독여행 동기

청소년 교류에 참여하는 동기는 다양했다. 우선 서독의 교사들 76%가 동독으로 여행하기를 희망했는데, 초중고교생들은 단지 24%만이 동독으로 여행을 희망했다.(2) 아울러 동유럽 이외의 다른국가로 여행한다는 것은 동독 청소년들의 가장 큰 소망이었다.(3) 동독이라는 나라는 서독청소년들이 휴가를 보낼 만한곳은 결코 아니었다. 수많은 청소년들에게 동독여행이라는 것은 곧 모험, 불확실, 이질감과 같은 어휘들과 결부되어 있었다. 동독으로 가는 길은 온통 선입견과 왜곡된 이미지로 점철되어 있었는가 하면 심지어 불안감마저 없지 않았다. “어쩐지 그 나라는 트리니다드나 케냐, 싱가포르보다 훨씬 멀리 있는 것 같애”라고 동독행 수학여행을 막 출발하려던 한 학생이 출발직전의 심경을 토로했다.(4) 풍습과 사고방식이 다르고 언어라는 장애가 있으며, 심지어 1,000 킬로미터나 떨어져 있는 스페인이 오히려 훨씬 가깝고 안심되는 곳이기도 했다.

서독의 청소년들은 여행소감에서 다른 독일에 대한 잘못된 관점은 물론 동독에 대한 인식을 바로잡았다고 대답하고 솔직하게 피력한적이 부지기수였다. 앞으로 동독을 체제간의 차이점이라는 관점에서만 볼 것이 아니라 그곳에 살고있는 사람들에 비추어 보아야겠다는 청소년들의 사고방식의 전환이 뚜렷이 나타났었다.

### 3. 동독여행의 파급효과

동독과의 접촉결과는 몇가지 자료에 다음과 같이 반영되고 있다. 즉 청소년의 약 10~25%가 자신들의 경험으로부터 동독을 알게 되었으며,(5) 12%가 학창시절의 수학여행을 통하여 동독을 알게 되었다(6)고 한다. 이와 같은 경향

은 80년대 초부터 약간 증가하는 추세였다. 여행의 빈도가 증가함에 따라 많은 학생들이 독일속에 있는 동독이라는 다른나라를 인식해보려고 했으며, 공통의 귀속감정이 커져가고, 접촉을 계속하고 싶어하는 대담성마저 커져갔다. (7) 그러나 서독청소년의 39%가 동독시민과 개인적 연고가 없기 때문에 동독행 여행이 장애를 받고 있다고 시인했다. 서독청소년의 절대다수가 동독에 친척이나 친지가 없다고 답변했다.(8) 동독으로 수학여행을 했던 청소년중 단지 6%만이 친구들에게 동독여행을 가지 말라고 권했다.(9) 10개의 국가를 선택하라는 국가별 친근감 조사에 따르면 동독은 제3위를 차지하고 있었다. 폴란드나 소련은 더 하위였다.(10) 서독청소년의 85%가 동독을 동구권 국가중 유일하게 유럽의 일부라고 보았다.(11) 한 학교에서 800명의 학생을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 약 60%가 동독을 외국이라고 보고 있었다. 그러나 수학여행을 마친후 동독을 외국이라고 생각하는 학생은 30%로 줄어들었다.(12) "전연 색다른 여행이었고, 외국여행은 아니었으며, 그렇다고 국내여행도 아닌 정말 이상한 여행이었다"(13)라고 동독행 수학여행을 다녀온 한 학생은 결론을 내렸다.

#### 4. 협정과 합의

1972년 동·서독 뫼행조약은 양국간 여행교류의 기본원칙을 설정했다. 그러나 뫼행조약에는 청소년 교류에 관한 정확한 규정은 포함되어 있지 않고 단지 동독행 관광여행과 개인여행에 관한 규정만이 취급되어 있을 뿐이었다. 1981년 10월 슈미트 서독수상과 호네커 동독공산당 서기장의 회담에서 청소년 교류를 강화할 것에 합의하였다. 그에 따라 독일연방청소년단(Deutscher Bundesjugendring : DBFR 이하 편의상 서독청소년단)과 자유독일청소년단(Freie Deutsche Jugend : FDJ 이하 편의상 동독청소년단)은 1982년 9월 대대적인 관광 자원의 청소년 교류에 관한 기술적세부사항을 규정하는 공동성명에 서명했다. 1986년 양국 문화협정과 더불어 - 비록 형식적이거나 - 청소년 교류증진의 대상단체를 직업교육훈련과정에 있는 학생들과 일반 학생들에게 확대할 것

## 47. 청소년 교류

을 그 11조에 규정해 놓았다. 그러나 이와 같은 규정은 동독학생들에게는 실현되지 못하였다. 더구나 각종 청소년 단체간에는 그 교류 프로그램이 지도자급 중심이었고 여행단 조직자의 교류가 주였다. 1987년 동독공산당의 호네커 서기장의 서독 공식방문을 계기로 서베를린청소년에 대한 규정이 수립되었다. 1988년 11월 30일자 동독의 여행시행령은 동독시민에 대한 공무여행, 관광여행, 개인여행과 같은 것을 규정하고 있다. 이 시행령 제7조에 18세 미만의 동독시민이 동구권 이외의 국가로 개인여행할 경우 신청서를 제출할 필요가 없다고 처음으로 상세하게 기록되어 있다.

### 5. 통계자료

80년대 중반부터 교류의 규모가 대폭적으로 증가되었다. 1987년중 4,900여 단체가 77,000명이 참여한 가운데 동독으로 여행했다. 그 중 80%는 학생들의 수학여행이었다. 동독으로부터는 127개 단체와 함께 3,760명이 서독으로 여행했다. 1961년 베를린장벽이 구축되기전 연간 청소년교류 증가율은 평균 5% 정도였는데 이 수치는 다른 유럽국가와 가졌던 청소년교류 증가율에는 전연 비교할 수 없는 미미한 것이었다.(14) 동독 관료층은 이와같이 부진한 교류이유를 동독의 숙박시설이 불비하고 서독의 물가가 동독과 비교할때 너무나 비싸기 때문이라고 하였다.

1989년 11월 9일 양독간 국경이 개방된 이래 지난수년간과 비교해보면 상호 방문여행은 개인여행은 물론 단체여행이 모두 폭발적으로 증가했다. 즉 이는 공식방문이나 만남을 위한 일정 따위와 같은 계획에 따른 엄격하고 형식적인 만남이 늘어난 것이 아니라 자발적인 여행이 증가했음을 뜻하는 것이다. 따라서 이와같은 사항을 교육학적 배경에 따른 교류대책이라고 볼 수는 없다.

### 6. 청소년 교류의 질적인 변천

50년대 중반부터 청소년단체의 지도자들이 간헐적으로 합의에 따라 만났었다. 1978년부터 서독청소년단과 동독청소년단은 청소년단체의 여행단조직자



및 직원간의 정규적인 교류 실시에 합의하였다. 교회단체간의 접촉도 없지 않았다. 그러나 광범한 청소년교류는 1983년부터 비로서 시작되었다. 6개의 선정된 청소년 여행 주선단체(동독의 '청소년여행사'와 서독의 5개 여행사)가(14세로부터 30세의) 청소년 단체여행을 위해 동독행 수학여행 및 청소년여행이라는 상품을 제공하였다. 1988년 이래 서베를린 출신 청소년들도 이와 같은 프로그램에 포함되었다. 그 대부분이 즉흥적으로 모집된 여행단체였지 수학여행이나 동독청소년단 회원만으로 구성된 단체여행이 아니었다. 동독을 대상으로 하는 프로그램(여행경로, 방문자, 숙소)은 동독의 국가기관과 사전합의는 물론 허가가 필요했다. 이와 같은 여행에는 1명의 동독측 수행원이 함께 다녀야 한다는 것이 절대적이고 필수불가결한 조건이었다. 따라서 동독내에서 마음대로 여행할 수 있는 가능성이란 사실상 전연 없는것이나 다름없었다. 친척 방문 여행과 같은 비조직인 청소년 관광여행과 같은 개인여행은 동독으로부터 매우 소홀한 취급을 받았다.

베를린장벽이 무너지자 독일의 서쪽으로부터 동쪽으로 향하는 여행은 대폭 줄어들고 그대신 동쪽에서 서쪽으로 향하는 여행객이 장사진을 이루었다. 장벽이 있을때에는 동독으로 여행하는 사람들이 훨씬 많았다. 동독이 붕괴하기 이전 체결했던 기존 청소년교류 프로그램(유럽공동체, 독·불 청소년 교류기구, 기타 단체에 의한)이 서둘러서 진행되었다. 통일조약이 체결된 이후 신설 5개주는 독일연방공화국의 일부로서 각종 청소년 교류 계획에 참여하고 있다.

## 7. 결 론

양독간 청소년교류는 다음과 같은 불균형적인 특징이 있다.

- 양적측면 : 동독청소년들이 서독을 알기보다는 서독청소년들이 동독을 훨씬 많이 알게 되었다. 80년대에 접어들어 동·서를 불문하고 청소년여행자 총수는 증가하였지만 각자의 사회경제속의 활동에 지나지 않았다. 따라서 상이한 생활환경과 사회적응조건에 대한 진정한 이해나 고찰같은것은 없었다. 서독으로 여행은 동독단체들은 대부분 그들과 비슷한 세계관을 갖고 있는 서독 청

소년단체와 선별적으로 접촉하였고 서독학생들은 동독여행시 체제에 맹종하던 동독청소년단의 대표들과 공식적인 접촉만을 했을 뿐이기 때문이었다.

청소년 여행자의 연령구조는 매우 삼이었다. 서독의 청소년들은 대부분 초중고교생이었음에 비해 동독청소년들은 최소 26세가 되어버린 장년들이 많았다. 동독에서 서독여행을 할 수 있는 전제조건은 사회와 가정에 묶여있어 그 체제를 벗어날 수 없는 특정계층에 속한 사람이어야 했다.

청소년교류의 통계수치를 볼때 관련 청소년교류라는 개념을 사용할 수 있는지 의문스럽지 않을 수 없다. 엄격한 의미로 볼때 진정한 단체간의 상호방문 교류는 이루어지지 못했다고 할 수 있다.

- 질적측면 : 동독에서는 국립청소년단체 내지 국가의 봉재를 받던 청소년조직이 전적으로 청소년간의 만남에 대한 조직을 담당했다. 그러나 이러한 단체들은 서방측에서 봉용되고 있는 다원주의적 단체개념에 입각한 단체들이 아니다. 서독에로의 여행은 체제에 맹종을 조건으로한 일종의 포상으로 체제순응을 위한 교육적 기능이 있을때가 다반사였다. 동독의 청소년 시민들은 청소년활동단체나 직업훈련교육시 훌륭한 능력을 발휘했을때 보상으로 또한 사회주의적 인간관 형성과 관련이 될때만 여행이 가능했다.

따라서 동독측의 청소년교류대책이란 다원주의, 언론의 자유, 민주주의 기본원칙 등에 대한 서독 청소년들이 갖고 있던 사고방식과는 동떨어진 것이었다. 여행객들은 자신들의 규정에 어긋난 일을 하고 있지 않나하고 항상 감시받는 느낌을 받았다. 공식프로그램 이외의 만남 -만일 그와같은 기회가 자발적으로 조직되어 주어진 경우에- 은 언제나 불법이라고 매도되기 일수였다. 동독행 단체여행의 프로그램에는 관광적인 요소가 많은 비중을 차지하고 있었다. 동독청소년들과의 만남이란 오로지 공식경로를 통해서만 실현되었다. 동독에서는 청소년단체 여행조직자들의 만남 역시 세월이 흐름에 따라 시들해졌다. 왜냐하면 여행 루트도 만나는 사람들도 언제나 변함없이 판에 박은듯 하였기 때문이었다. 동독청소년단 지도부에게도 새로운 흥미거리가 없어졌고 만나기 위한 약속시간을 정하기가 점점더 어려워졌다. 또한 과연 청소년교류라

는 것이 교육적인 방안에 입각하여 내용적으로 학습목표에 부합하는 것인지의문을 제기해 보지 않을 수 없었다.

- 정치체제상의 기능 : 2개의 독일이라는 국가는 청소년교류의 의미에 관하여 상이하게 평가하고 있다. 동독측은 청소년교류의 확대를 긴장완화정책의 진전 상태에 연계시키려하였던 반면 서독측은 인간간의 접촉확대가 정치적관계의 진전에 역동력을 발휘해 줄 것으로 기대하였다. 동독은 청소년교류를 정치적 목적에 이용을 위한 조건으로 보았으며 서독은 청소년교류를 양독간 접근을 위한 대전제임은 물론 민족적 공생의식 유지를 위한 조건으로 보았다. 동독시민들이 자본주의 서독의 현실체험을 통해 혐오감을 얻게될 것을 기대했던 동독의 희망은 오히려 동독이라는 국가의 정통성을 손상시켜 버리는 결과를 낳고 말았다.

1989년 말부터 청소년교류의 강조점이 크게 달라지기 시작했다. 양독간 청소년교류는 동독의 대변혁으로 말미암아 그 존재가치를 상실해 버리고 말았다. 그대신 독일통일의 초기년도에는 구동독지역의 청소년들이 자유주의 가치체제에 결속될 수 있도록 많은 노력이 경주되어야 할 것이다. 구동독 청소년들의 새로운 방향설정을 위해서 제민족간의 화해달성을 목표로 하고있는 전유럽적 교류대책이 크게 유용할 것이다.

< 註 >

- 1) N. Ropers: Tourismus zwischen Ost und West. Ein Beitrag zum Frieden? (Studien der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung), Frankfurt a.M./New York 1986 참조.
- 2) 이에 관하여 Institut für Demoskopie Allensbach: DDR und Schule. Die DDR als Unterrichtsgegenstand - Klassenfahrten in die DDR, Allensbach 1987, S.7 참조.
- 3) G. Kiersch: Die jungen Deutschen. Erben von Goethe und Auschwitz, Opladen 1986 참조.
- 4) W. Geisler: Sieben Tage DDR. Eine Klassenfahrt, 2. Aufl. Darmstadt/Neuwied 1986, S. 7;
- 5) A. Köhler: Einstellungen zur DDR und zur Deutschlandpolitik, in: Schriften und Materialien zur Deutschlandpolitik und Europapolitik, hrsg. von der Studienstätte für Politik und Zeitgeschehen, 3/1984, S. 5-24; G. Herdegen: Perspektiven und Begrenzungen. Eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Meinung zur deutschen Frage, Teil I und II, in: Deutschland Archiv 12/1987, S. 1259-1273 und 4/1988, S. 381-403, hier: S. 396ff. 참조.
- 6) Institut für Demoskopie Allensbach, a.a.O., S. 5;
- 7) R. Hilmer: DDR und die deutsche Frage. Antworten der jungen Generation, in: Deutschland Archiv 10/1988, S. 1091-1100;
- 8) A. Köhler/R. Hilmer: Die Deutschen und ihr Vaterland, München 1988 참조.
- 9) Institut für Demoskopie Allensbach, a.a.O., S. 6;
- 10) A. Köhler/R. Hilmer, a.a.O.;
- 11) W. Weidenfeld/M. Piepenschneider: Junge Generation und Europäische Einigung. Einstellungen - Wünsche - Perspektiven, Bonn 1990, S. 30ff;
- 12) E. Schneider/B. Siebert: Die Bundis kommen! Jugend erlebt die DDR, Bonn 1988, S. 70;
- 13) W. Geisler, a.a.O., S. 7;
- 14) 독불 청소년 교류에 참석한 청소년 수는 총 209, 383 명임. 이에 대하여는 Tätigkeits-bericht 1988 des Deutsch-französischen Jugendwerks, Bad Honnef 1989. 참고.

## 〈 参 考 文 献 〉

- Bunjes, Ulrich: Normalität stellt sich nur langsam ein. Zur Entwicklung des deutsch-deutschen Jugendaustauschs, in: Außerschulische Bildung 3/89, S. 227-230.
- Geisler, Wolfgang: Sieben Tage DDR. Eine Klassenfahrt, 2. Aufl. Darmstadt/Neuwied 1986.
- Hülsmann, Martln: Drüben bei uns. Eine Begegnung mit der DDR, Würzburg 1986.
- Kiersch, Gerhard: Die jungen Deutschen. Erben von Goethe und Auschwitz, Opladen 1986.
- Müller, Werner: Von der »Völkerverständigung« zum »interkulturellen Lernen«. Die Entwicklung des Internationalen Jugendaustauschs in der Bundesrepublik Deutschland, Starnberg 1987.
- Ropers, Norbert: Tourismus zwischen West und Ost. Ein Beitrag zum Frieden? (Studien der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung), Frankfurt a. M./New York 1986.
- Schneider, Eberhard/Burckhard Siebert: Die Bundis kommen! Jugend erlebt die DDR, Bonn 1988.
- Weinacht, Paul-Ludwig (Hrsg.): Mit offenen Augen in die DDR. Anregungen für Klassenfahrten, München 1986.

## 친 서 방 결 속

슈테판 브라우부르거\*  
(Stefan Brauburger)

### 1. 친서방결속 (Westbindung), 친서방지향 (Westorientierung), 친서방통합 (Westintegration)

친서방결속이란 독일이 헌법상, 외교정책상, 경제제도는 물론 정치문화적으로 서방세계의 일원임을 뜻한다. 친서방통합과 친서방지향이라는 개념은 동일한 문맥선상에 있는데, 한편으로 서방으로 결속에 있어서 구체적인 헌정상 그리고 조약정책상 단계를 뜻하고 또한편으로는 주민과 정치 엘리트의 정치문화적 성향을 뜻하기도 한다.

독일통일은 독일의 친서방결속하에 달성되었으며, 독일통일은 친서방결속이 옳다는 것을 실증하였으며, 그 결속체제를 안정화시켰다. 즉 자유민주주의 질서를 규정하고 있는 기본법은 1990년 10월 3일부터 기본법 23조에 따라 독일 연방공화국에 가입한 구동독의 각 주에제도 적용되며, 통일독일은 유럽공동체와 북대서양조약기구의 일원으로 잔류하였다.

비록 50년대 친서방결속 단계와 속도에 관한 격렬한 논란이 반복되었고 70년대 초 새로운 동방정책은 한때나마 친서방결속의 해이를 초래한다고 비판되기도 했지만 지금까지 그 어떤 연방정부도 친서방결속 자체에 대하여 의문을 제기한 바는 없다.(1) 서독주민의 절대다수는 40년 이상 친서방결속을 받아들였다. 더욱 중요한 것은 구동독 주민들이 서유럽식 생활방식을 쟁취하기 위해서 동독체제의 변혁을 유발하였고 독일통일에 이르게 된 것이다.

친서방결속이라는 지상의 목표 때문에 종래의 “동방과의 관계”(2)를 결코 배제하지 않았으며, 철저하게 함께 추구해 왔다. 기본법 개정이전의 전문에

---

\* 독일 제2텔레비전 자유기고가 겸 마인츠(Mainz) 대학 정치학 강사

명기되어 있던 독일민족 전체를 위한 자유와 통일 촉구 -독일민족전체는 “통합된 유럽속의 대등한 일원”으로서 세계평화에 기여하도록 함 - 예도 서독의 동구지향을 내포하고 있었다. 유럽통일과 관계되는 문구가 기본법의 새로운 전문에도 채택되었다. 즉 통일독일은 전유럽적인 책임을 진다는 것이다.

1980년대 정치적 문제에 관한 언론에서 벌어졌던 토론을 살펴보면 독일이라는 테마와 서유럽이라는 테마는 특히 독일인의 정체성과 관련되어 잠정적이거나 활발하게 논의되었음이 분명하다. 즉 정계의 좌우익을 막론하고 서독의 대외정책적, 안보정책적, 정치문화적 친서방지향에 대해 비판이 따랐다. 이와 같은 토론은 1980년대 말부터 수그러들기 시작한 후 1989년 11월 9일 이후에는 내독관계의 진전에 따라 언론의 뒤틀전으로 물러났다.

## 2. 친서방결속에의 원칙적 결정

서독의 친서방결속에 대한 원칙적 결정은 서독이 성립되는 과정에서 이루어졌다. 서독의 자유민주주의적 헌법은 서방세계의 것과 일치하는 것이었다. 국내정치에 있어서 친서방지향은 정치 엘리트로부터 대체적으로 동의를 얻었다. 반면, 어느정도로 대외정치적 결속 및 안보정책적 결속이 이루어져야 할 것인지에 대해서는 논란이 되었다. 친서방결속이 자동적으로 독일분단을 고착함으로써 재통일에 역작용을 하거나 앓을지에 대한 문제가 쟁점을 이루었다.

아데나워와 슈마허의 입장간의 갈등에서 표현된 바와 같이 서독의 초대 연방수상 아데나워는 야당의 반대에도 불구하고 적극적으로 친서방 정책을 구현하였다.

이미 1945년에 아데나워는 서부독일을 포함한 서유럽 국가들의 통합이 필요하다고 보았다. 그러나 패전을 고려할때 조속한 친서방통합을 가까운 장래에 이룰 수는 없었다.

패전한 적국 독일로부터 파트너로 진전하는데에는 10년이 걸렸다. 특히 소련이 유럽에서 세력권을 가능한한 신장하고 서방 연합국측 이해에 반하는 입장을 관철하고자 시도한 이후, 동·서 대립에 의해 서방 전승국측의 태도가

변화된 것은 결정적인 역할을 했다. 이와 같은 배경아래 서방연합국의 독일에 대한 정책방향 전환과정이 시작되었다. 서독내 책임있는 정치가들의 의견이 규합되기 시작하였다. 오로지 서독의 경제지력을 바탕으로한 강력한 서유럽만이 소련의 팽창주의를 억제할 수 있을 것으로 보였다. 서유럽의 총체적 재건에 유리하도록 서방연합국측이 그들의 점령지역내에 민주주의적, 경제적 관계를 결속하려는 의도에서부터 서독인들의 독자적 국가건설 촉구 결정이 나오게 되었다. 한국동란이 발발함에 따라 독일의 방위기여에 대한 문제가 더욱 활성화 되었다.

친서방통합의 구체적 단계는 다음과 같은 여러과정을 통해 이루어졌다. 이미 서방점령지역내 정치적·사회경제적 개편과정에서 서방 군사정부에 의해 서방식, 즉 자유민주 시장경제질서가 공고하게 되었으며, 그 위에 후일 서독의 정치질서가 공고해질 수 있었다. 마샬플랜과 함께 서방점령지역은 유럽경제협력기구(OEEC)에 들게되었다. 페터스베르그협정(1949년)은 외교정책적으로 행위능력 취득을 얻게된 최초의 중요단계였으며, 마샬플랜협정은 서독이 체결한 최초의 국제조약이었다. 친서방결속은 아데나워의 전략에 따르면 주권의 열쇄임이 입증되었다. 1949년 유럽이사회 가입이후 1952년에는 유럽 석탄 철강공동체의 결성이 뒤따랐는데 서독은 그 창립 회원국이었다. 한국동란의 결과 독일의 방위기여를 위한 적절한 통합의 틀에 대한 문제가 제기되었다. 유럽방위공동체 설립이 좌절된 이후 1955년에는 파리협정을 바탕으로한 서독의 서구동맹(브뤼셀 협정에 의거) 및 북대서양조약기구에의 결속이 이룩되었다. 이로써 완전한 주권이 사실상 회복되었다. 친서방결속으로의 또다른 중요 단계가 1957년의 유럽경제공동체(EEC)의 창립 및 유럽원자력공동체(Euratom)의 창립이었다. 이로써 서독의 친서방결속의 본질적 단계는 1959년 말경에 완료되었다.

한편으로는 유럽공동체와의 외교, 경제, 안보정책적 결속과 또한편으로는 대서양을 건너 미국과의 방위파트너십이 독일통일 이후에도 독일 국가이성의 핵심적 요소이다. 구주공동체의 확장, 구주정치협력체(EPC)의 설립, 국제무대



에서의 서유럽인의 공동보조, 그리고 통합조약의 발효에 따른 1993년 유럽 단일 역내시장 목표 등이 독일연방공화국의 서유럽적 지향성을 강화하고 있다.

### 3. 친서방 결속과 독일통일

아데나워는 서독의 경제적, 외교정책적, 안보정책적 친서방결속이 자유와 평화속의 독일 재통일을 위한 절대적인 전제조건일 뿐 아니라 서독만 아니라 전체독일과 전유럽의 자유로운 미래를 위한 절대적 전제조건이라고 표현하였다. 따라서 아데나워의 생각으로는 친서방정책과 재통일정책사이에 정치·전략적 모순은 없었다.

그러나 아데나워는 동방진영 소련의 위협만으로 인해 친서방결속을 자유속의 독일 재통일을 위한 조건으로 보지는 않았다. 독일인이 유럽에서 평화스럽고 자유롭게 살아갈 수 있다는 것은 -유럽의 민족주의 경험에 비추어 볼때- 모든 민족이 자유롭게 정치적으로 통합된 유럽속에서만 오직 가능하다는 것이 아데나워의 관점이었다. 따라서 그는 독일인의 재통일이라는 문제는 더이상 민족주의 사고방식에 구속되어서는 안된다고 생각했다. 독일인의 재통일은 오히려 독일인의 정치적 자유와 자결권이 최대로 보장되는 정치적 범주의 문제였던 것이다. 그의 견해에 따르자면 서방자유주의 국제체제에 바탕을 둔 유럽의 통합속에서 독일의 통일이 달성되는 것이 이상적인 경우라는 것이다. 그러나 이와같은 체제는 동·서 갈등으로 인해 북미, 서유럽, 서독에만 국한되지 않을 수 없었다.

자유가 확보되는 가운데 독일인의 재통일이라는 관점으로 볼때 아데나워로서는 친서방결속이 동·서 양진영 사이에서 불확실한 민족적인 독자노선의 추구보다는 훨씬 더 미래를 약속해주는 것이었다. 반면 당시 야당이었던 사민당은 민족국가 지향적인 관점을 대변했다. 사민당은 친서방 결속에의 주요단계마다 이 친서방결속에 유보를 표명하였는데 그 이유는 자유속의 재통일의 기회가 친서방결속으로 줄어든다고 보았기 때문이었다. 사민당은 동·서 진영이 고착화 되어가는 과정에서 양 진영의 중재적 역할을 하는 방안을 시도하였다.

그러나 동·서 갈등이 첨예화되는 배경하에 ‘이것 아니면 저것’이라는 입장이 양 진영 사이에서 해결방안을 모색해 보려던 사고방식보다 훨씬 성과가 있는 듯(3) 보였다. 외교정책적 친서방걸속 문제에 관한 정부와 야당간의 근본적인 견해차는 1950년대 말까지 계속되었으나, 그 이후부터 사민당은 정부 노선으로 선회하게 되었다.

1952년 5월 26일자 독일조약(발효 1955년 5월 5일) 제7조를 통해 서독과 서방 3대국은 “서독과 비슷한 자유민주주의 헌법을 가지며 유럽공동체에 통합될 독일통일이라는 공동목표를 평화스런 방법으로 구현하기 위하여 공동으로 협력할 것”에 합의하였다. 아데나워가 발의한 이와같은 합의는 서방연합국으로 하여금 독일통일에의 목표달성을 위하여 의무를 다할 것과, 전체로서의 독일에 대한 서방연합국의 책임을 명기하는 것이었다. 이로써 서방동맹체내의 독일정책상 입장의 분열은 극복될 수 있었다. 서방3대국 정부와 구주공동체 회원국 정부는 1989년 11월 9일 동독에서 대변혁 이후 서방식 독일통일을 지지하였다. 친서방걸속은 독일통일의 장애물이 아니었으며, 지지자들의 입장에서는 역사적으로 조명해 볼때 절대적인 조건이었다.

#### 4. 독일인과 서방세계

독일연방공화국의 친서방걸속이라는 문제는 조약상의 합의나 공식적 정책차원에만 국한되는 것이 아니라 시민들의 생각에도 관계되는 것이다. 바이마르 공화국 시대에는 ‘서방식 민주주의’라는 말에 증오와 복수심이 가득찬 표현 방법으로서 “서방식 민주주의 사상을 신봉하는 자는 ‘비독일적’ 사상과 행동을 하는자라는 낙인이 찍힐 위협의 소지가 있었다.”(4) 반민주적이고 문명 비판적 사상은 바이마르공화국 후기 점차적으로 서방세계에 대립되는 이데올로기적인 혐오감에까지 이르게 되었다. 베르사이유조약의 결과로 불가피하게 된 이데올로기적인 반감이 외교정책을 결정지웠다. 민족사회주의(나치즘)의 전파는 독일의 반서구 사상의 전봉에 의해 강력하게 촉발되었다. 제2차세계대전 후 서방세력과 지도층 정치 엘리트에게는 그들의 점령지역에서 주민들의 의

식이 서방민주주의의 가치관으로 전환되는 것이 중요하게 여겨졌다.

40여년이 경과하는동안 이와같은 목표는 서독에서는 달성되었다. 대내외 정치적 서방결속은 새로운 전통이 되었다. 독일인의 민주주의의 가치관은 다른 서방국가의 민주주의의 가치관과 대체로 동일하다.(5) 경험치에 따르면 건국이래 서독의 민주주의의 정치제도에 대한 긍지는 분명히 증가하였음을 알 수 있다. 1976년부터 1987년간 서독의 민주주의의 만족도에 관한 설문조사에 의하면, 평균 70%~80%나 된다.(6) 다른 서유럽과 비교해 볼때 만족도는 평균치보다 훨씬 높다. 정치적 태도를 볼때 지난 몇해의 시위움직임 추세를 제외하면 여타 서방국가들내 속성과 비슷해지고 있음을 관찰할 수 있다. 구주공동체의 회원국으로서는 물론 미국을 중심으로하는 북대서양조약기구의 일원으로서의 대외 정책적 친서방 결속 역시 지금까지 독일주민의 절대다수로부터 명확히 긍정적으로 평가되고 있다. 여러 서방국가와 동방국가에 대한 독일인의 친근감 조사에서도 역시 장기간에 걸쳐 미국에 대해서가 가장 높고 전반적으로 “친서방 지향”(7)임이 분명하게 나타나고 있다. 그러나 나토 이중결정(NATO-Doppelbeschluss)을 둘러싼 논의, 군비확장과 군축문제, 미하일 고르바초프의 평화이니셔티브와 같은 것이 여론분위기에 변화를 초래하기도 했다. 일부 여론조사에 따르면 소련정부 수반 고르바초프가 북대서양동맹 파트너인 미국의 전대통령 로널드 레이건보다 긍정적으로 평가된 적도 있다.(8)

서방세계에 대한 서독시민의 각별한 친근감은 특히 서독 건국 초기에 형성되었다. 마샬플랜과 베를린 공중가교는 미국에 대해 친근한 관계를 진작시켰다. 사회적시장경제와 국제시장에의 참여를 통해 일어난 경제성장과 기술발전은 대외결속을 포함하여 새로운 경제와 정치질서에 대한 신뢰감을 강화시켜 주었다. 이에 병행하여 다음과 같이 경제적 번영과 전연 무관한 서방체제에 대한 수용성이 점차 신장되었다.(9) 즉 서방측과의 사회문화적 교류 역시 서독주민들의 대외적 방향설정에 많은 영향을 미쳤다. 주로 미국을 통해 현대적 자유주의적 생활방식, 유행, 음악, 영화문화와 같은 것이 서독의 젊은세대에 심어졌다. 서방세계 내에서의 활발한 정보·통신 교류를 통해 생활방식의 접근이 일어났다.

그러나 1980년대에 접어들자 서부독일의 언론·출판계에는 정치와 문화의 친서방결속에 저항하는 강한 조류가 형성되었다. 특히 독일인의 아이덴티티에 관한 토론에서 민족주의적인 방향과 서구지향이 규범적으로든 집단적인 관점 사건 조화될 수 있는가 라는 문제가 대두되었다. 여기에서 다음과 같은 여러 가지 다른 입장이 생겨났다. 즉 신민족주의 내지 신애국주의 사상, 반서구주의 사상 그리고 새로운 독일의 독자적인 의식과 중부유럽 사상의 싹이 그것이다.(10) 이와 같은 사상 때문에 국내외적으로 상당한 우려가 대두되었는데, 그 이유는 기존의 서유럽관과 유럽관과 같은 자기확인의 정형들이 한때 일망정 퇴색된 듯 보였기 때문이었다. 미국이라는 모범국은 월남전쟁 이래 그 매력은 잃어버렸고 북대서양조약기구의 군비확장 정책은 더욱 불신의 대상이 되었고, 서구적 진보는 환경문제를 배경으로 더욱 비판되기 시작하였다. 서구지향 아이덴티티를 유발하는 데 있어서 그 의미를 잃게 되는 만큼, 일부 단체에서는 민족주의적인 관점에서 과거지향적 사고방식이 나타나기도 하였다.

극우파 언론·출판인들은 민족주의적 입장을 옹호하면서 독일의 정신문화가 다시 활성화 할 것을 열렬히 주장하였고, 서구문명과 자유민주주의에 대항하였다. 좌파 저술가들에게 있어서도 새로운 애국적 추세를 볼 수 있다. 좌우파에 걸친 이들간의 공통분모는 전민족적 이익과 독일의 자결을 위해 친서방결속에 반대하자는 것이었다. 좌경적 입장은 독일이 적대적 동맹체제내 결속에 반대하는 평화주의 주조를 이루고있다. 비록 이와같은 입장은 단지 언론·출판계의 소수가 대변했지만, 안보정책상으로 비동맹 중립화라는 사상이 여론의 호응을 받고 있었다는 사실이 중요하다.

이와 같은 토론은 1989년 11월 9일 이후 내독간의 관계가 혁명적으로 진전하게 됨으로써 끝나고 그 이후부터 다른 문제가 등장하였다. 어떤 방법으로 개혁된 동독이 서독으로 헌법에 따라 병합이 가능할 것인가? 어떻게 통일독일의 친서방결속이 조약상으로 명문화 될 것인가? 민족적 통일이 동·서독 양 지역에 살고 있는 독일인의 정치문화적 방향설정에 어떤 파급효과를 미칠 것인가?

## 5. 통일독일의 친서방 결속

양 독일간에 통일독일의 국내 및 대외질서에 대한 국내·국제적 차원에서 조약상의 합의는 통일달성의 전제조건이었다. 통일조약에 따라 새로 구성된 구동독 신설5개주는 1990년 10월 3일 독일연방공화국에 가입하였다. 그 이후 기본법의 자유민주주의 질서는 독일민족 전체에게 적용되고 있다. 서독과 동독간에 체결된 통일조약을 비롯하여 양독정부와 4대국간에 체결된 '2+4' 조약에 따라 서독이 조약당사국으로서 체결한 국제법적 조약과 합의는 국제기구의 일원으로서 체결한 조약이기 때문에 독일통일 이후에도 계속 그 효력이 유지된다. 통일독일은 구주공동체의 일원이며 소련군이 구동독지역에서 완전 철수할때까지 제한적이기는 하지만 북대서양조약기구의 일원이다. 이로써 통일독일의 헌법상 그리고 국제조약상 친서방결속은 완료되었다. 독일통일의 달성 이후 독일인의 정치문화적 방향은 새로 가입한 신설5개주의 주민대다수가 서방의 생활방식 도입에 크나큰 희망을 걸고 있다는 사실에 비추어 이미 명확하다. 그러나 자유주의 기본원칙과 시장경제의 기본원칙에 대한 장기적인 긍정적 평가여부는 과연 그원칙이 구동독지역에서 어떻게 실현되는가에 달려있다.

< 註 >

- 1) R. Dahrendorf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1967, S.26 참조.
- 2) So W. Link: Die Außenpolitik und internationale Einordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Weidenfeld/H. Zimmermann (Hrsg.): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, München 1989, S. 571-588, hier S. 572f;
- 3) F. R. Pfetsch: Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1980, München 1981, S. 133;
- 4) E. Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien. 5. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1973, S. 32;
- 5) Siehe dazu O. W. Gabriel: Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1986, S. 323;
- 6) D. Fuchs: Einstellungen zum politischen System der Bundesrepublik. Trends politischer Unterstützung in der Bundesrepublik, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler (Hrsg.): Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung, PVS-Sonderheft, 18/1987, Opladen 1987, S. 357-377, hier S. 364ff 참조.
- 7) So H.-P. Schwarz: Die Westdeutschen, die westliche Demokratie und die Westbindung im Licht von Meinungsumfragen in: J. A. Cooney u.a. (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten von Amerika. Politische, soziale und wirtschaftliche Beziehungen im Wandel, Stuttgart 1985, S. 87-141, hier S. 101;
- 8) Stern-Umfrage: Lieben wir Deutschen die Russen, in: Stern, 10/1988, S.135 bis 148, hier S. 142 참조; 물론 아직도 독일인들이 소련인(35%)보다는 미국인 (41%)을 선호하는 점을 부정할 순 없음.
- 9) 이에 대하여는 M. Kaase: Bewußtseinslagen und Leitbilder in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Weidenfeld/H. Zimmermann, a.a.O., S.203-220, 중 S.209 참조
- 10) 이에 대하여는 E. Noelle-Neumann: Wenn das Gefühl der Bedrohung schwindet. Die Verteidigungspolitik vor einem zunehmenden Akzeptanzproblem, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 22. 07. 1988, S. 6 참조.

## 〈 参 考 文 献 〉

- Baring, Arnulf: Unser neuer Größenwahn, Stuttgart 1988.
- Besson, Waldemar: Die Außenpolitik der Bundesrepublik, München 1970.
- Cooney, James A. u.a. (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten von Amerika. Politische, soziale und wirtschaftliche Beziehungen im Wandel, Stuttgart 1985.
- Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien. 5. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1973.
- Haftendorn, Helga: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, 2. Aufl., Baden-Baden 1986.
- Heß, Jürgen C.: Westdeutsche Suche nach nationaler Identität, in: Die Deutsche Frage in der Weltpolitik. Neue politische Literatur, Beihefte, Bd. 3, hrsg. v. K. O. Frhr. von Aretin u. a., Wiesbaden 1986, S. 9-50.
- Pfetsch, Frank R.: Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1980, München 1981.
- Schwan, Alexander: Deutschland und der Westen - eine wieder aktuelle Diskussion, in: Ders./Klaus W. Hempfer: Grundlagen der politischen Kultur des Westens, Berlin 1987, S. 3-26.
- Schwarz, Hans-Peter: Vom Reich zur Bundesrepublik, Berlin/Neuwied 1966.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Politische Kultur und deutsche Frage. Materialien zum Staats- und Nationalbewußtsein in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1989.
- Ders./Hartmut Zimmermann (Hrsg.): Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949 1989, München 1989.

# 통 일 조 약

슈테판 브라우부르거\*  
(Stefan Brauburger)

## 1. 개 관

1990년 9월 20일 서독 본에서는 연방하원(Bundestag)이, 동베를린에서는 자유선거에 의해 선출된 동독 인민의회(Volkskammer)가 독일통일 달성에 관한 동·서독간의 조약에 동의할 하였다. 이 조약 비준에 필요한 2/3 이상의 의결정족수는 양 의회에서 모두 훨씬 초과되어 확보되었다.(1) 이튿날 연방상원은 동 조약에 만장일치로 동의하였다. 이로써 독일의 통일을 평화와 자유가 확보되는 가운데 달성시킬 것을 규정한 기본법에 상응하는 법적 전제조건이 충족된 셈이다. 이 통일조약(Einigungsvertrag)에 의하여 1990년 10월 3일 기본법 제23조에 따라 동독의 서독으로의 가입이 이루어졌다.

통일조약은 1990년 6월 30일에 효력이 발생한 화폐·경제·사회통합에 관한 제1차국가조약후 제2차의 통일에 관한 전반적 국가조약이다. 동 조약의 비준으로써 양독간의 협상과정은 종료되었다. 동 조약은 통독후 법규의 일원화 및 경제·사회·정치적 측면에서의 양독간 생활의 평준화를 규정하고 있다. 동 조약은 통합으로 인한 법 개정 및 서독법규의 전동독지역으로의 도입에 관한 규정 외에도 재산형성에 관한 법령 및 동독지역의 특수한 경제적, 사회적 여건(2)을 고려하여 참작해야할 경과규정 등을 포함하고 있다. 법적 성질상으로 볼때 통일조약 및 화폐·경제·사회통합에 관한 국가조약은 국제법상의 조약이며, 실제법상의 내용으로 볼때는 국가조약이라 할 수 있다.

통독의 외적인 조건은 원칙적으로 소위 독일에 관한 최종적 결정에 관한 '2+4' 조약에 의해 결정되었다. 이 '2+4' 조약은 1990년 9월 12일 미국,

---

\* 독일 제2TV 편집위원



소련, 영국, 폴란드 4강 및 양독의 외무장관에 의해 모스크바에서 비준되었다. 통일조약의 내용은 승전국(특히 소련)의 승인에 의거 전혀 외교정책상의 제한을 받지 않는다.

역사·정치적으로 볼때 동 조약의 의미는 동독과정에서의 형식적 기능을 훨씬 초월한다. 동 조약은 '2+4' 조약과 함께 전후사에 있어 일대 획을 긋는 독일 및 유럽 본단의 극복을 위한 상징이라 하겠다. 즉, "세계역사의 일대 전환점"이라 하겠다. 전세계 역사상 상호 그토록 상반된 체제를 갖던 양국이 과도기도 거의 없이 상호 통합된 전례가 없었다.(3) 더구나 독일은 인접국 및 우방의 전면 동의하에 국가의 통일을 이루었다.

## 2. 통일조약의 구성

통일조약은 전본 외에 9장 45조로 이루어진 조약 본본(16 페이지), 의정서 및 부록으로 구성되어 있다. 그중 부록은 I부(서독 연방법의 도입에 관한 특별규정 : 245 페이지), II부(현행 동독법 계속적용에 관한 특별규정 : 87 페이지)가 대부분을 차지하고 있고 III부는 양 정부간에 합의한 "미해결 재산권 문제에 관한 공동성명"으로 되어있다. 그밖에 1990년 9월 24일 제정된 통일조약에 관한 연방법은 동·서독간 통일조약 시행 및 해석에 관한 협정을 포함하고 있다.(4)

## 3. 통일조약의 내용

전문에서 양측은 국제공동체의 동등한 일원으로서 평화와 자유가 확보되는 가운데 통일을 달성시키고 양독 국민의 소원이 법치주의와 민주주의가 지배하는 사회복지적인 연방국가임을 강조하였다. 더불어 동독국민이 평화적인 방법으로 자유를 쟁취하고 공산주의를 와해시킨 점을 높이 평가하였다. 또한 동독으로써 유럽의 통일 및 유럽의 평화질서를 확립시킬 것을 다짐하고 있다.

## 49. 통일 조약

---

### 3-1. I 장 : 가입에 따른 효력

조약의 실질적규정은 1990년 10월 3일 동독의 서독으로의 가입과 함께 브란덴부르크(Brandenburg), 맥클렌부르크-포어포머른(Becklenburg-Vorpommern), 삭센(Sachsen), 삭센-안할트(Sachsen-Anhalt) 및 튀링겐(Thuringen)주가 독일연방공화국의 새로운 주로 된다는 확정으로부터 시작된다. 베를린의 23개 지역은 독립적으로 베를린 주를 이룬다. 동시에 베를린은 독일의 수도로 되는데 의회와 정부의 소재지에 관한 결정은 통일이후로 연기되었다. 10월 3일은 독일통일의 날로 법정휴일이 된다.

### 3-2. II 장 : 기본법

기본법은 6개 항목에 걸쳐 개정되었다. 동 개정사항들은 동독의 서독으로의 가입과 함께 독일통일이 법적으로 완결된 것으로 간주된다는 점을 시사하고 있다. 개정안 전문에서는 독일국민이 자유로운 자결권 행사를 통해 16개주로 된 독일의 통일과 자유를 성취하였음을 강조하였다. 이로써 기본법은 전독 국민에게 적용되며, 기본법 제23조는 삭제되었다. 기타 개정된 사항은 주민 7백만 이상의 주에 유리한 연방상원의 투표권 지분, 통독후 공공기관이 통독과 관련 동독이 발생시킨 법적인무로부터 면제되는 점등이다. 신설 조항인 제143조는 양독지역간 상이한 상황에 비추어 기본법상의 규정에 입각한 완전한 통일이 아직 불가능하다고 인정되는한 신설주의 권한이 최장 1992년 12월 31일까지, 특별한 경우에는 1995년 12월 31일까지 기본법 규정(제19조 제2항, 제79조 제3항)에 우선할 수 있다고 규정하고 있다. 이전 동독지역 소유권에 대한 침해는(부록에 언급) 더이상 철회할 수 없게 되었다.

기본법 제146조는 다음과 같이 개정된다 : “독일의 통일 및 자유화의 달성 후 전 독일국민에 대하여 적용될 이 기본법은 독일국민의 자유로운 판단에 의하여 새로 의결된 헌법이 시행되는 날로부터 그 효력을 상실한다.” 그 밖에 통일조약은 통독 입법기관으로 하여금 2년 내에 헌법의 기타사항에 대해 개정

할 것을 권고하였는데, 특히 연방과 각 주간의 관계, 베를린 구역의 재조정, 국가의 새로운 목표에 관한 기본법상의 규정, 개정된 제146조의 적용 및 그 범위 내에서의 국민투표에 관한 문제 등이 이에 해당된다.

재정문제에 관한 서독의 헌법규정은 -각종의 경과규정과 함께- 전 동독지역으로 확대 적용된다. 각 주간의 재정은 보통 제106조 및 제107조에 규정된 조세부담 분할원칙에 의거 증적·횡적으로 조정되어 지는데, 전독차원의 각 주간 재정조정은 1994년 12월 31일까지 보류된다. 이 기간 동안 신설주는 조약에 의해 설치된 ‘독일통일’ 기금에 의해 보조를 받는다. 동 기금은 주민수에 비례하여 베를린을 제외한 신설주의 일반적 재정수요의 85%를 충당하게 된다. 나머지 15%는 “연방정부 업무중 동독지역과 관련된 공공업무의 수행”에 배당된다. 기타 재정보조 가능성은 “연방과 각 주의 주어진 여건의 변화”에 따라 검토된다. 부가가치세는 과도기동안 신설주에 유리하게 동·서로 배당이 분할된다. 소득세 분할과 관련한 특별규정은 특히 취약한 동독지역에 유리하게 작용하여야 한다.

### 3-3. III장 : 법규조정

원칙적으로 서독의 연방법은 그 적용범위가 서독의 일정 주 또는 일정지방에 국한되어 있지 않고, 조약 부록 I에 달리 규정되어 있지 않는 이상 신설주에도 그대로 적용된다. 기본법 규정에 의거 주법이 아닌 동독법은 독일 및 EC 법령에 저촉하지 않는한 그 효력을 유지한다. 신설주의 가입과 함께 유럽 공동체에 관한 조약 및 기타 이와 관련된 협정, 의결, 조서 등도 동독지역에 적용된다. 예외규정은 행정적 필요성을 고려하되 재정적 어려움을 피할 수 있도록 해야 한다.

### 3-4. IV장 : 국제법상의 조약 및 협정

원칙적으로 국제기구 가입을 포함하여 서독이 속한 일체의 국제법상의 조약 및 협정은 계속 유효하고 신설주로까지 그 효력이 확장된다. 이 원칙에 대한

## 49. 통일 조약

---

예외는 부록 I 에 언급되어 있다. 동독으로 인하여 조정이 필요한 경우 “동독 정부는 각 조약 상대국과 협의하게 된다. 구동독이 체결한 국제법상의 조약은 자유, 민주주의, 법치국가적 기준에 의하여 검토하되 그 계속유효, 조정 또는 소멸에 관한 규정 및 확정을 위하여 유럽공동체의 관할권을 준수하는 가운데 구동독 조약 상대국과 협의한다”

### 3-5. V 장 : 공공행정 및 법령

지방자치제 원칙에 의거 조약은 신설주의 행정 및 법령 시행기관의 구축에 관하여 규정하고 있다. 여러주에 걸쳐 효력을 갖는 시설에 대해서는 경과규정이 적용된다. 서독 각주와 연방은 동독지역의 주행정기관의 구축을 지원한다. 특히 구동독 공산당의 독재로 인하여 정치적 탄압을 받거나 법치주의 원칙에 반하여 위헌 판결을 받은자를 복권시키고 합당한 보상을 시키는 법적근거를 마련하도록 한다. 재판이나 행정행위의 유효성 여부는 법치주의와 합헌성 여부 및 조약의 특별규정에 일치하는가에 따라 좌우된다. 국가 공권력 행사와 관련된 권한은 가능한한 조속히 공무원에게 위임하도록 한다.

### 3-6. VI 장 : 공공재산 및 채무

일정한 행정업무 수행을 위하여 사용되고 있는 동독의 재산은 1989년 10월 1일부로 기본법에 의거한 주, 지방자치단체 또는 기타 공공행정기구의 업무 관할이라 지정되지 않은 이상 연방재산으로 된다. 통일조약에 의거 연방재산으로 이전되는 전 동독의 행정재산은 당지의 공공업무 수행에 이용된다. 국가 보위부의 행정재산 및 재정재산은 신탁청으로 양도된다. 조약의 규정에 의거 연방의 신탁행정(신탁청이 아님)에 귀속되는 공공재정재산은 연방법에 의거 연방과 신설주에 각각 반분된다. 주 배당 부문에 대해서는 각 지방자치단체도 참여할 권한이 있다. 연방에 배당되는 재산은 신설주의 공공행정 업무 수행에 이용된다. 공유주택은 일단 지방자치단체로 소유권이 이전되나 “특수한 사회적 상황을 고려하여 단계적으로 시장경제적 주택”으로 사유화시킨다. 동독의

채무는 채무를 변제하는 연방의 특별재산(Sondervermoege)으로 위임된다. 채무이자 1993년 12월 31일까지 연방 및 신탁청이 반분한다. 1994년 1월 1일자로 연방, 신설주 및 신탁청은 특별재산에 이전된 공동채무를 인수한다. 특별재산은 1993년 1월말 이후로 해산된다. 외국 및 서독에 대한 동독의 청구권 및 채무의 청산은 가입과 함께 채무 이전 협정의 형태로 재무부장관이 감독하게 된다. 당해 청구권은 재무성장관에 의해 신탁형식으로 관리되거나 싯가로 환산하여 연방으로 이전된다. 동독의 증전 대외경제관계는 시장경제원칙 및 구주공동체의 관할권을 고려하여 계속 발전시킨다. 신탁청은 권리능력 있는 연방의 국유기업이 되고 장차 구동독 국유기업들 경쟁능력 있게 재정비하고 사유화시킬 임무를 띤다. 국유재산은 신설주의 각종 조치에만 사용된다. 더불어 광범위한 경제발전 조치를 실시한다.

### 3-7. VII장 : 노동, 사회, 가족, 여성, 보건 및 환경보호

양 사회제도간의 조정을 위하여 다수의 경과규정이 적용된다. 제사함은 노동법, 의료·연금·산재·실업보험, 노동시장 고용촉진정책 전반에 해당된다. 노동계약법 및 공법상의 근로시간법은 통독후 입법을 통해 가능한 한 조속히 제정하고 공법적으로 노동보호법을 적시에 규정하도록 한다. 남녀 평등법 역시 계속 발전시킨다. 양독간의 상이한 상황을 고려하여 직업과 가정의 조화라는 관점에서 법을 제정한다. 늦어도 1992년 12월 31일까지는 태아보호에 관한 통일법을 제정하도록 한다. 그때까지 동독지역에는 기존의 동독법이 계속 적용된다. 신설주의 의료보건 체계는 단계적으로 서독지역 수준에 맞추어 향상시키도록 한다. 기존의 독일환경통합(Umweltunion)에 관한 협정에 의거 입법 및 행정은 생태학적 생활환경을(적어도 서독지역 수준으로) 향상시키는데 노력해야한다.

### 3-8. VIII장 : 문화, 교육, 학문, 스포츠

예술 및 문화분야는 양독 통일의 기본으로 간주되었다. 동시에 양측은 구동

## 49. 통일 조약

독의 문화적 실체가 훼손되지 않도록 할 것을 강조하고 있다. “동독 라디오 방송”과 “동독 TV 방송”은 국가로부터 독립된 공동시설로 각 주의 관할업무 수행하는 범위 내에서 1991년 12월 31일까지 공존한다. 그후 방송의 지방자치제를 도입한다. 나아가 동독에서 취득했거나 국가가 인정한 학교나 대학의 졸업증, 직업훈련 수료증 또는 자격증은 계속 효력이 인정된다. 동 졸업장 또는 자격증은 기타 서독지역의 자격증과 동일하며 동등성이 인정된 경우는 동일한 자격을 부여한다.

### 3-9. IX장 : 경과규정 및 기타

화폐·경제·사회통합에 관한 계약으로부터 발생하는 의무는 통일조약이 달리 규정하지 않는한 계속 유효한다. 기타 양독간 조약 및 협정으로부터 발생하는 권리, 의무는 그 근거가 소멸하지 않은 이상 그대로 인수, 조정 또는 청산된다.

통일조약에 동독 또는 각 신설주에 유리하게 규정된 권리는 가입후 신설 각주가 유효하게 관철시키도록 한다. 조약은 가입 효력이 발생한 후 연방법으로서 현행법이 된다. 재산문제에 관한 규정과 관련하여서는 “토지 및 건물이 긴급하게 투자목적으로 이용하는데 필요할 경우에는” -특별한 법적규정에 의거- 당해 토지 및 건물 소유권의 반환이 허용되지 않는다고 규정되어 있다.

1990년 6월 15일의 미해결 소유권 문제 규정에 관한 공동성명(부록Ⅲ)은 조약의 일부로 된다. 연방정부는 “전승국 점령법 내지 점령주권적 근거에 의한 재산몰수(1945년부터 1949년까지)”가 더이상 취소할 수 없다고 확정하고 있다. 기타 국가의 보상문제에 관하여는 통독후의 전독의회에서 최종적 결정을 하도록 일단 유보하고 있다.

### 3-10. 통일조약 부록

조약 본문의 90% 이상은 부록 및 의정서로 구성되어 있다. 이 부록 및 의정서는 조약의 규정을 구체화시키고 있다. 부록 I 은 “연방법의 동독지역으로의

도입에 관한 특별규정”, 부록II는 “동독법의 계속적 효력에 관한 특별규정”으로 되어 있다. 각 규정은 주로 연방장관의 업무관할별로 구분되어 있다.

민법, 형법 또는 공법 규정은 원칙적으로 통일조약에 영향을 받지 않으며, 양측은 각 규정을 가능하면 상세히 규정하도록 노력한다. 의정서는 통일조약에 관한 명확한 입장표명을 포함하고 있다. 특히 베를린 주의 한계설정 및 장래 공공행정에 의해 수행되어지지 않을 업무를 관장하던 공공시설의 청산 등에 관한 규정이 이에 해당된다. 의정서에서는 브란덴 부르크(Brandenburg) 및 삭센(Sachsen)주내 소르베(Sorbe) 문화의 보전 및 발전에 관하여 규정하고 있다. 그밖에 선거준비 및 유세에서 정당의 기회균등에 관한 규정이 있다. 또한 “정당 당원의 기여금이나 기금 또는 국가의 선거유세 보상금이 아닌 재산”, 특히 공산당의 후신인 민주사회당(PDS) 및 구동독 제휴정당들의 재산은 “선거준비나 유세”에 사용될 수 없다고 규정되어 있다.

부록의 외교정책 부분은 서독의 국제법상의 조약이 동독지역으로 확장된다는 규정의 예외를 정하고 있다. 이에 의하면 서독내 외국군 주둔에 관한 조약은 동독지역에 적용되지 않는다. 통일조약 직후 제정된 법에서는 통독후 외국군 주둔에 관한 기한부 경과규정이 확정되어 있다.

부록의 국내정책 부분은 공법, 헌법, 행정법 및 보안에 관한 규정이다. 서독 망명절차법의 동독지역으로의 도입과 관련하여서는 가입 시점까지 동독의 망명권을 부여받은 외국인은 망명절차법상이 망명권자로 간주된다고 규정하고 있다.

전 국가보위부(Stasi)의 개인에 관한 자료 및 서류는 최종적으로 법제정이 될 때까지 -동독 각료회(Ministerrat)의 제안에 의해 인민의회(Volkskammer)가 동의한 후- 연방정부가 임명한 특별전권위임자에 의해 보관된다. 이 특별전권 위임자는 5인의 고문(그중 3인 이상이 동독출신이어야 함)이 자문하게 된다. 자료의 이용은 새로운 법안을 마련하여 시행한다.

사법에 관한 부분에는 법적용, 민법, 형법, 상법, 헌법재판관할 등이 규정되어 있다. 신설주는 종래의 재판관할 조직과는 상이하게, “조직적 법적용의

## 49. 통일 조약

필요성을 감안, 인적·물적 요건이 충족되는 즉시 재판조직법에 규정된 법원을 조직하고 검사를 임명한다.” 민법 경과규정은 동독에 고유의 민법이 생성되었던 사실을 감안하도록 한다. 경제에 관한 부분은 일반경제법, 경제정책, 직업법, 영업법 등에 관한 규정을 내포하고 있다.

사회보장정책 부분에서는 근로시간 규정, 근로보호, 사회법, 고용촉진, 실업보험, 사회보험, 의료보험에 관한 법적조치 외에 노령실업자에 대한 조기정년 규정 및 노령연금경과수당 지급 기준 등이 규정되어 있다. ”사회보험 도입공단”(Ueberleitungsanstalt Sozialversicherung)은 최장 1991년 12월 31일까지 연금보험 및 산재보험 업무를 맡게된다.

그밖의 연방 각 부처의 업무소관에 관하여는 청소년, 가족, 여성, 보건, 교통, 환경, 자연보호, 핵 안전, 체신, 전신, 도시계획, 건축, 도시건설, 교육, 학문정책 및 경제협력 부문에 관한 기타 규정에 언급되어 있다.

”공직자 및 군인에 관한 법”은 별도의 장으로 구성되어 있다. 공직자 보수 및 연금과 관련 연방정부는 1992년 9월 30일까지 (연방법과 상이한) 경과규정을 제정할 권한이 있다. 일반적으로 동독 공공행정직 종사 근로자에 대해서는 가입시까지 유효했던 종전규정이 계속 적용된다. 노사가 합의한 경우에는 기타 서독지역에 유효한 근로조건이 동독에도 적용된다. 구동독지역에서 불필요한 공직자는 6개월 내지 9개월 동안의 대기 경과기간을 거친후 다른 직장을 구하거나 실직처리된다. 이기간 동안은 “대기수당”이 지급된다. 인수된 공공기관 종사자중 자격이 걸핍되었거나, 고용 필요성이 더이상 없을 경우에는 예고 해고가 가능하며, 근로자가 “인간의 존엄성 및 법치주의 원칙에 위반한 행위를 한 경우가 밝혀지면” 즉시 해고가 가능하다.

전동독 군인에 대해서는 특별규정이 적용된다.

1990년 9월 18일 조약의 시행 및 해석에 관한 동·서독간의 합의는 국가보위부 문서의 처리에 대한 보충적 규정을 통해 이루어졌는데 여기서 공동으로 합의한 접근방법이 재삼 강조된다. 그밖에 공정한 보상을 위한 인민의회 결의에 의거 아직까지 고려되지 않았던 나치 정권 희생자에 대한 보상 의도가 표



명되어 있다. 기타 규정은 다수의 동독법, 예컨대 연방의회에 파견되는 인민회 의원의 보수, 복권·보상법, 재정적·경제적·사회적 규정 및 통일조약 부속의 교정 및 개정에 관한 내용으로 되어 있다.

#### 4. 통일조약의 형태 및 내용에 관한 논쟁

통일조약의 헌법적 국제법상의 특징은 특히 양 조약 당사자중 일방(동독)의 소멸이라는 법적 효과로서 통일을 이룬다는 양측의 목적설정에 있다. 이와 관련 좌파 일부에서는 “국가해산조약 내지 청산조약”(6) 이라고 비판했다. 그 이유는 주권을 가졌던 동독이 서독의 정치체제로 일방적으로 흡수된다는 점에 기인한다. 이 비판은 주로 동독의 특정한 “사회주의적 우월성”을 보전할 것을 주장하는 부류에 의해 비롯되었다.

이에 대해 조약의 찬성파는 독일통일이 두개의 국가를 해체하여 새로운 국가를 결합한 것이 아니라 붕괴상태에 놓였던 사회주의체제 국가내 각 주의 자유의사에 의한 자유민주주의적 연방국가에의 가입이라고 정당화 하였다.

그밖에 통일조약은 광범위한 경과규정을 통해 기존의 동독법의 일부가 최소한 기한부로 계속 적용된다고 규정하고 있다. 재산문제 및 낙태법의 경우는 동독지역에 대하여 예외규정이 적용된다. 통일조약에 각 신설주에 유리하게 규정된 권리는 각 주가 유효하게 관철시키도록 한다. 공동 합의된 계약 규정은 가입과 함께 현행 연방법으로 된다. 1990년 10월 3일부터 통일조약의 규정은 일반적으로 연방법 및 연방헌법 제정자의 처분권하에 있게 되나, 양측이 정치적으로 의도한 법적, 경제적, 사회적 생활환경의 조정을 위하여서는 어차피 고전적 계약 당사자관계가 파기될 수 밖에 없다. 그러나 법적인 소멸에도 불구하고 신설 각 주는 연방상원에서, 통독이전 동독인민의회에서 당선된 의원은 연방하원과 정부에서 각각 의회·행정부 활동을 하게 되어 법적·정치적인 연관성은 확보되고 있다.(7)

조약의 서명과 관련한 정치적 논쟁에서는 일시적으로 계약 당사자간(양독정부)의 충돌보다는 양국내 정부와 야당간의 마찰이 더 많았던 경향이 있다. 연

## 49. 통일 조약

---

방하원, 연방상원 및 인민의회에서 필요한 2/3 다수결 확보를 위해 양측 정부는 양보를 해야만 했다.

낙태법에 관한 논쟁은 통일조약 비준 직전까지 지속되었다. 기민당과 기사당은 서독의 원칙적 낙태금지 규정과 동독의 기한부 낙태허용 규정을 일단 병존시키자는 절충안에 동의하였다. 사민당과 자민당은 “행위지 원칙”(Tatortprinzip)을 관철시킨 반면 기민·기사당은 일단 “거주지 원칙”(Wohnortprinzip)을 주장하였다. 이와 관련 봉독의회는 2년내에 새 규정을 제정하기로 하였다. 봉독입법자가 이 기간 동안 의견차를 좁힐 수 있을지는 아직 미지수이다. 기사당 당수 테오 바이겔(Theo Waigel)은 바이에른(Bayern)주가 양독간 합의에도 불구하고 낙태법에 대하여 헌법재판소에 제소할 것임을 언급하였다. 그밖의 논점에 있어서도 끈질긴 협상 후에 합의에 도달하였다. 재산문제, 경제성장 촉진문제, 기업채무, 지방자치단체의 에너지 공급에의 참여, 신설주의 정조직문제, 전동독 공직자의 장래문제, 정당재산문제, 기본법 제146조의 유효성 문제 등이 이에 해당된다.

국가보위부 서류의 처리에 관한여서는 최종 교섭에서야 겨우 합의점에 도달하였다.

통일조약은 양측 의회의 표결에서 절대다수의 지지를 얻었다. 연방하원에서는 490명의 의원중 47명만이, 동독 인민의회에서는 299명 의원중 80명만이 조약에 반대하였다. 이 사실로부터 조약이 전반적으로 동의를 얻은 점을 알 수 있다. 조약 반대파는 다시 거부입장을 밝혔다. 즉 녹색당 대표는 사회복지적, 사회정책적 사항을 언급하였고, ‘동맹 90’/녹색당(Buendnis 90/Gruene) 및 민주사회당은 더 나아가 재정정책적인 면에서 강력히 이의를 제기하였다.

또한 기민·기사당 소속 의원 14명도 조약에 반대하였다. 이들의 비판대상은 낙태법, 재산문제 및 봉독을 완결된 것으로 간주하는 기본법 제23조 및 제146조의 개정이었다. 봉독영역 문제와 관련 차야(Czaja) 의원은 전독일 영역의 1/4이 포기된 상태라고 비판하였다. 기민·기사당의 8명 의원은 계약에 관한 의회의 표결을 저지하기 위해 연방헌법재판소에 기관쟁송을 시도하였다.

제소인단은 연방하원이 (조약의 국제법상의 성격을 근거로) 통일조약법 전체에 관해서만 표결할 수 있을 뿐 내포된 6개 기본법 개정안에 대해서는 별도로 표결할 수는 없다는 점을 지적하였다. 즉 입법상의 공동발언권이 제한되었다는 점이 비판의 골자였다. 반면 연방헌법재판소는 기본법 제23조 및 기본법의 통일명제 조항을 근거로 들어 만장일치로 제소를 기각시켰다.

1991년 4월말 법원은 그밖에 통일조약에 관한 2개 판결을 내렸다. 한 판결은 1945년부터 1949년 사이 소련점령지역내 토지개혁시 몰수된 토지의 상환을 배제한 통일조약내 규정에 대한 제소에 관한 것이었다. 법원은 상세한 근거를 들어 동 규정이 기본법을 위반하지 않는다고 판결내렸다. 판사들의 평가에 의하면 전 동독정부 및 소련에 의해 제시된 조건에 대해 헌법상 최고의 목표인 통일을 이루기 위해서는 소유권상의 양보가 불가피하다고 판결하였다.

그 외의 판결은 불필요한 전동독 공직자에 대한 소위 해고 “대기기간”에 관한 것이었다. 통일조약에서는 베를린이 수도로 되어 있으나, 장래 통일된 독일의 의회 및 정부의 소재지에 관한 결정은 미정상태로 두었다. 연방상원에서 표 분배에 대한 기본법 제51조 개정 조항과 관련하여서는 “서독지역의 큰 주가 표 수를 올림으로써 신설주에 대하여 방어하려 한다”(9)는 비난이 대두되었다. 이 비판에 대한 반대입장은 신설 규정으로 인해 통일독일 내에서도 인구수가 많은 주가 연방상원에서 2/3 다수결로 승리할 가능성이 배제되고 있다는 것이었다.(10)

기본법 제146조 개정 조항에 대해서도 의견이 분분했다. 동 조항에 의하면 기본법은 “전독국민”에 적용되나 -구조항에서 규정한 바 대로- “독일국민의 자결권 행사를 통해 의결된 헌법이 발효되는 날로부터 효력을 상실”한다. 한편에서는 헌법문제가 통독과 함께 기본법에 유리하게 해결되므로 제146조는 위헌이 아닐지라도(11) 불필요하다는(12) 입장을 취했고, 다른 한편에서는 새로운 국가는 국민에 의해 증명된 새로운 “출생신고”를 필요로 한다고 주장하였다.(13) 원칙적으로 독일통일의 실현으로써 기본법이 전독국민에 의해 정당화된 것이고 전 동독지역 주민 역시 동 헌법 하에서의 가입을 원했다 할 수

#### 49. 통일 조약

---

있다. 그 밖에 제146조 개정 조항은 헌법 개정이나 신헌법 제정이 단순다수결로는 가능하다는 근거를 제시하고 있지 않다. 헌법 조항의 개정은 연방하원 및 연방상원에서 2/3 다수결을 요한다. “그 후에야 상황에 따라 부차적으로 국민투표를 실시할 수 있다.” (14)

논쟁의 핵심은 헌법의 근본적 개정문제가 아니라 어떠한 형태로 통일조약 제5조에 규정된 권고에 따라 기본법 개정 하느냐의 문제이다. 논쟁의 대상이 된 사항은 -통일조약에서의 권고를 넘어서- 연방과 각 주간 관할권 분배, 연방군의 역할, 보다 적극적인 국민의 선거참여, 남녀평등, 낙태법, 망명권 및 사회적 기본권(노동권, 주거권) 규정에 관한 제안, 새로운 국가의 목표 규정(환경, 문화문제) 등이다.

통일조약은 양독통일에 대한 초석이 되었다. 반면 이 조약은 독일내에 헌법 자체 문제와 관련한 논쟁을 불러 일으켰다. 동독의 서독으로의 가입은 기본법 가치질서의 명백한 증명인 동시에 크나큰 도전을 의미한다 할 수 있다.

< 註 >

- 1) 연방의회 의원 492명중 442명이 통일조약에 찬성, 47명이 반대, 3명이 기권함. 동독 인민의회에서는 참석의원 380명중 299명이 찬성, 80명이 반대, 1명이 기권함.
- 2) 본문중 동독지역(DDR-Gebiet)을 단순화하여 표현하기 위하여 "신설주" (neue Bundesländer) 및 "신연방주"(neue Bundesländer)라는 개념을 사용함. 즉 통일조약 제조에 명기되어있는 지역인 "Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen" 을 비롯하여, 지금까지 기본법이 적용되지 않던 "베를린주의 일부"(Teil des Landes Berlin)가 이에 해당함. 새로 가입한 5 개의 동독주는 1990.6.22 주형성법을 통하여 독일민주공화국의 주로 신설됨.
- 3) R. Leicht: Wenn's mit der Einheit ins Detail geht, in: Die Zeit v. 07.09.1990
- 4) 연방법전 Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 35 v. 28.09.1990 에서 관계법률 참조
- 5) 통일조약 제 143 조에 따라 이 법률에 대한 헌법상의 존립보호는 2 년의 유예기간이 경과한 이후 소멸됨. V. Busse: Das vertragliche Werk der deutschen Einheit und die Änderungen vom Verfassungsrecht, in: Die öffentliche Verwaltung, 9/1991, S. 345-354, hier S. 351 참조.
- 6) U. K. Preuß: in:Die Tageszeitung v. 14.09.1990
- 7) I. v. Münch: Deutschland: gestern - heute - morgen. Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Probleme der deutschen Teilung und Vereinigung, in: Neue Juristische Wochenschrift, 14/1991, S. 865-871, hier S. 868 참조.
- 8) 통일조약에 위헌소송을 제기한 내용인 Acht CDU/CSU-Abgeordnete ziehen gegen Einigungsvertrag vor Gericht, in: Stuttgarter Zeitung 1990.11 에서 발췌.
- 9) F. K. Fromme: überfordertes Verfassungsgericht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 02.05.1991 및 I.v. Münch, a.a.O., S. 870 참조.
- 10) V. Busse, a.a.O., S. 350 참조.
- 11) 이에 관하여 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 06.09.1990 의 기사 참조.
- 12) B. Kempen: Grundgesetz oder neue deutsche Verfassung, in: Neue Juristische Wochenschrift, 15/1991, S. 964-967, hier S. 967;
- 13) 통합조약이 결의되기전 연방상원에서 토의시 노오트라인 베스트팔렌주 요한네스 라우 지사가 한 말임. J. Rau in der Bundesrats-Debatte vor der Abstimmung zum Einigungsvertrag, in: Das Parlament, Nr. 40-41 v. 28.09/05.10.1990;
- 14) V. Busse, a.a.O., S. 351f.

< 参 考 文 献 >

Kempen, Bernhard: Grundgesetz oder neue deutsche Verfassung, in: Neue Juristische Wochenschrift 15/1991, S. 964-967.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag, Bonn 1990.

Dass.(Hrsg.): Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschaft- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Erklärungen und Dokumente, Bonn 1990.

Dass. (Hrsg.): Vertrag über die abschliessende Regelung in bezug auf Deutschland. Die Verhandlungen über die äussere Aspekte der Herstellung der deutschen Einheit, Bonn 1990.

Münch, Ingo von: Deutschland: gestern - heute - morgen. Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Probleme der deutschen Teilung und Vereinigung, in: Neue Juristische Wochenschrift 14/1991, S. 865-871.

# 프랑스와 독일통일

안드레아스 모이쉬\*  
(Andreas Meusch)

## 1. 기본입장

독일통일문제에 대한 프랑스의 태도는 독일전체에 대한 책임으로서, 또한 제 2차세계대전의 전승국의 하나로서, 베를린에 대한 보호국의 지위로서 결정지어졌다. 이러한 프랑스의 지위는 프랭크린 루스벨트(Franklin D. Roosevelt), 윈스턴 처칠(Winston Churchill), 조셉 스탈린(Josef Stalin)간의 1945년 알타회담에서 독일에서의 프랑스의 점령지역 설치결정에 의하여 부여 받았다. 이러한 결정에 근거하여 프랑스는 오늘날 라인란트 팔츠주, 자르란트 뿐만 아니라 바덴 및 뷔르템베르크주, 바이에른주의 린다우(Lindau) 구역을 포괄하는 지역을 점령하였다. 이로써 발생하는 권리와 의무를 인식하여 프랑스는 독일통일문제를 우선 독자적인 구주정책 및 세계정책의 당위성이란 맥락에서 보았으며, 여기에는 특히 안보정책적인 고려가 크게 작용하였고, 경제적인 이해관계가 고려되었다. 그 외에도 프랑스 내에서 역사적으로 커진 독일관이 중요한 역할을 하였다.

## 2. 지속적인 불신(1945년부터 1947/48년까지)

1945년 1월 알타회담 및 7~8월 포츠담회담에서 독일 및 구주의 새로운 전후질서 형성에 관련한 결정에 프랑스는 불참했는데, 이로써 프랑스의 입장에서는 다음 두가지의 결과가 초래되었다(1).

- 양 회담에서의 결의사항이 조건부로 승인되었으며, "알타체제의 극복"이 전후 프랑스의 부동의 공약이 되었음.

---

\* 연방 가족 및 노인문제 담당성(Ministerium fuer Familie und Senioren) 대변인

- 프랑스의 외교정책은 독일과 관련된 결정이 프랑스의 불참하에서 다시는 이루어지지 않도록 하는 것을 중심목표로 삼게 되었음.

프랑스로서는 전후 최소 수년간은 무엇보다도 프랑스 자신의 독일정책의 목표를 부분적, 기본적으로 다른 여타 연합국의 구상과 대항하여 관철해야만 했다. 이에선 주로 연합국 감독위원회(Kontrollrat)에서의 거부권과 양자외교수단에 의존하여 독일을 목표로 한 집단안보의 조약체제를 구성하고 개별교섭 상대국과의 부분적인 합의를 제도화 하였다. 주 목표는 독일의 통일을 방지하는데 있었으며, 프랑스는 이와 관련하여 우선 구 제국의 분할을 기도 하였다. 따라서 드골은 이미 1944년 12월 불·쏘간 원조협정에서 스탈린에게 폴란드의 서쪽 경계선이 오데르-나이세 강선으로 하는데 동의하였다.

독·불간 경계에 대해서는 드골은 1945년 10월 5일 바덴바덴에서 행한 연설에서 다음과 같이 밝혔다 : "우리는 이곳에 프랑스를 건설하고자 한다... 그 목표는 경제적·심리적인 통일, 프랑스의 건재 과시, 무제한의 통제이다." (2) 그 외에도 드골은 루르지역에 대한 국제적인 통제를 통해 프랑스에서 긴급히 필요로 하는 루르지방의 석탄을 획득하고 루르지방이 독일의 병기고로서 부활하는 것을 방지하고자 했다. 이러한 정책은 1945년 10월 런던에서 개최된 외상회담 이후에는 더이상 추진되지 않았다. 왜냐하면 몰로토프(Molotov) 쏘련 외상이 뒤셀도르프 주둔 쏘련군 위수대 창설 요구로서 이와 유사한 제의에 반응을 보였으며 앵글로색슨 계통국(미국, 영국 등)이 이에 관해 더이상 거론하고자 하지 않았기 때문이다. 라인란트를 독일로부터 분리하는 문제가 1947년 4월 모스크바 외상회담에서 최종적으로 거부되었다. 프랑스의 계획은 자르란트에 있어서만 실현될 수 있었는데, 자르란트는 1947년 경제적으로 프랑스에 통합되었으나 정치적으로는 독자적인 헌법을 가진 자치주로서의 지위를 획득하였다(3).

독일 분할정책이 여타 연합국의 반대로 좌절되자 프랑스는 연방제적인 구조를 가진 독일이라는 개념을 추진했는데, 동 개념은 1648년 베스트팔렌 강화



조약 혹은 1815년의 독일연합(Deutscher Bund)를 본 딴 개념이다. 이러한 약화된 목표의 달성을 위해서도 프랑스는 정치적으로 무엇보다도 경제적인 힘이 부족하였으며, 따라서 프랑스의 대독일 정책은 다음과 같은 근원적인 재검토가 필요하였다.

- 프랑스 자신의 경제적 어려움으로 하여금 마샬플랜의 수단을 수락하지 않을 수 없었다. 즉 마샬플랜을 받아들임으로써 미국의 입장 즉 독일의 경제력을 부흥시킴으로서만이 구주의 장기적인 경제력이 안정될 수 있다는 입장을 수용하지 않을 수 없었다.
- 모스크바 외상회담의 부정적인 결과 및 1948년 2월 체코에서의 정권교체는 독일의 위협에 대한 위기의식보다 소련에 대한 위기의식이 한층 더 심각해졌다. 1812년 타우로겐(Tauroggen) 협약, 1922년 라팔로(Rapallo) 조약 및 1939년 리벤트롭-몰로토프(Ribbentrop-Molotow) 협약에서와 같은 독·소간 밀월관계에 대한 우려가 프랑스에서는 엄청나게 증가되었다. 1948년 베를린 봉쇄로 인하여 프랑스에서는 소련과 전선을 마주하고 있다는 의식이 강해졌다.

이러한 과정에서의 결정적인 촉매제로서 런던개최 6개국 회의(3개 서방연합국 및 베네룩스 3국)는 프랑스의 발상전환 과정에 영향을 미쳤다. 즉 앵글로색슨국들은 독일문제를 첨예화 되어가는 동·서 분쟁보다 덜 중요하게 취급하였다. 서방진영에서 고립되거나, 이로써 독일문제와 관련된 결정에 중요한 발언권을 상실하게 되거나, 아니면 자신의 대독일정책을 수정해야만 하는 대안들중에서 프랑스는 대독일정책의 수정을 택하지 않을 수 없었다.

### 3. 진퇴양난의 신뢰관계(1948년부터 1974년까지)

프랑스의 대독일정책이 지정확적인 조건에 적응하는 과정은 아래와 같은 두가지 차원에서 완성되었다.

### 1) 사회심리학적 측면

1945년 이래 프랑스의 대독일정책은 1919년 이후 뫼카레(Poincares)의 정책 태두리 내에서 전개되었다. 프랑스의 대외정책이 이러한 대독일정책 개념에 의해서 해결되기 시작했을때 깊이 잠재되어 있는 독일관, 즉 1871년 이후 프랑스가 받은 독일에 대한 인상으로 다시 돌아갈 수 있으며, 1871년 당시 전투 패배로 인하여는 낭만적인(긍정적인) 독일관이 아니라 군사적·경제적으로 위협을 주고 있는 독일관이 등장하였다. 정치발전을 통하여 독일에 대한 부정적 관점이 주류를 이루었으나, 낭만적인 독일관이 때에 따라서는 아직 남아 있어 이러한 양면적인 독일상이 접합되어 나타났다. 독일에 대한 긍정적인 인상은 제1차 세계대전 이후 실수에 대한 교훈으로서 간주될 수 있었다. 그러한 레지스탕스적인 인식은 이미 1945년 10월 요셉 로방(Joseph Rovin)이 어느 잡지에 대한 기고문에서 미래의 독일은 '우리의 업적의 적도'가 될 것이라고 표현한 바와 같다.

서방국 점령지역과 건국과정중인 서독이 긍정적인 독일관과 동일시 된 것은 나폴레옹의 라인동맹을 연상한 긍정적인 결과이다. 동 결과는 서독이 그를 대표하는 라인란트주 출신인 수상 아데나워와 동일시 되었다는 점 등으로 더 증폭되었다. 이와는 반대로 건국과정중인 동독은 역사적으로 증폭되어온 독일에 대한 부정적인 이미지와 쉽사리 연관되었다. 이러한 부정적인 이미지는 드굴이 동독을 가리켜 "프로이센과 작센"으로 표현한 것과 관련지워 생각할 수 있는 바, 프로이센은 독일의 군국주의의 상징이며, 작센이 1813년 라이프치히에서의 대살륙전으로 프랑스에 함락되었을때 작센군대의 배반을 연상시킨다. 이러한 독일관의 2분법은 프랑소아 보몽(Francois Bonmot)의 설명 즉 그가 독일을 너무나 사랑한 나머지 2개의 독일관이 있다는 것을 기쁘게 생각한다고 말한 것이 어느 정도 타당하다는 것을 의미한다.

## 2) 현실정치적 측면

독·불간의 관계가 원래의 양자적인 성격을 상실했다는 것은 이해할만한 일이다. 이제까지 프랑스의 독일정책이 제로 썸(Zero Sum) 게임원리에 기초하였다면, 이제는 프랑스의 이익이 또한 보장되거나 아니면 프랑스가 독일의 이익을 가져왔을 경우에 프랑스의 이익이 보장될 수 있다는 발상이 가능했다. 마샬플랜에 의한 원조는 이러한 개념의 첫번째 시험대였으며, 동 시험대 위에 지난 50년대 프랑스의 구주정책이 기초하였고 또한 프랑스가 건설적인 구주정책과 관련하여 독일정책에서의 이니셔티브를 요구하고 이로서 프랑스의 "통합을 통한 통제"라는 독일정책 개념을 계속 실현시킬 수 있었다.

프랑스 외무성에서 이러한 노선변경을 채택한 이래 서독국가 건설의 더 이상의 장애물은 신속히 제거되었다. 워싱턴에서 개최된 3자회의 결의사항에 대한 프랑스의 동의는 이미 런던 개최 6자회의에서 루르지방에 대한 국제관리 및 자르지방 자치가 관철되었기 때문에 가능했다. 독일정책과 관련한 분쟁의 가능성은 무엇보다도 50년대 독일의 재무장 문제와 관련해서였다. 프랑스는 자신이 제의한 구주방위공동체 구성안을 스스로 철회했는 바 무엇보다도 독일의 재통일시 동 조약 해약을 통해 독일의 분할에 대한 자신의 이니셔티브를 방해하게 될 것으로 판단되었기 때문이다.

프랑스의 독일정책상의 가장 중요한 목표는 독일의 중립화를 미연에 방지하는 것이었다. 이는 1952년 스탈린 각서(4)에 대한 프랑스의 반응 및 연합국의 독일문제 관련 협상과정에서 보여지는 바, 1954년 4월 베를린에서 개최된 연합국 국가원수 및 정부수반 회의에서 시작되어 1959년 가을 제네바에서 속개되어 무위로 끝난 일련의 외무장관회의 등 독일문제 관련 협상에서 잘 드러나고 있다.

드골이 두번째 집권 이후 1960년 드골의 독일문제 관련 정상회담 제의는 참여화된 동·서간 대립으로 무산되었다. 베를린 위기시 드골은 서방연합국 중

에서 가장 강경한 입장을 견지했으며 현상유지(Status quo)를 위해서 소련과의 전쟁도 치를 용의를 표명하였다. 명백히 소련측의 도전에 대한 드골의 반응은 양독일 국가와의 평화조약 체결을 의미하는 것이었다.

1963년 1월 독·불 우호조약 체결후 60년대 독일정책은 많은 문제로 인하여 갈등을 야기시켰다. 즉 다자간 핵전략계획(MLF)이 프랑스에게는 자신의 구주 및 북대서양 조약기구 정책에 대한 반대 개념이었다. 프랑스가 1964년 12월 북대서양조약기구 각료회의에서 전과는 달리 독일문제 관련 3자선언에 대한 독일의 강력한 요구에 동의하지 않은 것은 당연한 논리적 귀결이었다. 1960년대 중반부터 드골은 소련에 접근함으로써 대서양에서 우랄까지라는 자신의 정책개념을 추진하려 하였다. 서독에서는 적극적인 동방정책 추진과 서독에 의한 오데르-나이췌선 승인을 동시에 요구하는 프랑스 노력에 대해 의구심을 갖고 있었다. 프랑스의 북대서양조약기구 탈퇴와 미국과의 증대되는 갈등으로 독일은 프랑스가 북대서양조약기구(NATO)에 대한 신뢰성의 문제를 야기하는 것으로 우려하였다. 이러한 프랑스의 태도는 드골의 동독 불승인에 대한 확실한 입장표명에도 불구하고 서독으로 하여금 우려를 자아내게 했다.

바르샤바조약기구 근대의 체코 침공 및 프랑스의 경제악화로 인하여 독·불 간의 독일정책상의 갈등이 심화되었다. 서독에서는 체코사태로 인하여 자신의 생존이 위태로워짐을 느꼈으며, 이점에서 독일은 프랑스가 보상정책에 있어 과욕을 부림으로써 체코침공을 도발하였다고 비난하였다. 반면에 프랑스는 독일의 경제력에 대한 두려움이 현대판 "독일인에 대한 공포"(furor teutonicus)의 형태를 띄며 증대되었다. 이는 독일이 마르크화의 평가절상을 시도한 연합국의 요구를 성공적으로 좌절시키고, 프랑스의 경제상태가 국내정치 불안으로 악화되었기 때문이었다. 이때부터 서독의 경제력에 대한 두려움이 프랑스의 독일에 대한 인상으로 강하게 자리잡게 되었다.

1969년 프랑스와 독일의 정권교체는 프랑스의 독일정책에 새로운 장을 열게 되었다. 신동방정책의 이니셔티브가 프랑스로부터 독일로 건너가게 되었다.

신동방정책은 드골이 60년대에 제창한 많은 정책을 채택하고 있었는데 독일의 활동에 대한 공식적인 지지로 1970년 3월 시작한 베를린 관련 4대국 협상에서 표명되었다. 이로써 프랑스는 자신의 지위에 걸맞는 안보정책상의 이해를 인식 하였을 뿐만 아니라, 양국간의 독일정책 및 독일의 동방정책에 대한 영향력을 행사하려고 시도하였다.

동독 승인문제에 있어서 뽁피두(Pompidou) 대통령은, 서독이 동독을 승인하지 않는 이상 서독에 대한 우호관계를 고려하여 동독을 승인하지 않을 것이라 언급하였다(5). 프랑스는 독일분단기간 내내 대동독 관계를 대서독 관계보다 낮은 차원으로 엄격히 유지했다. 동독과의 이러한 냉각된 관계는 가끔 이루어졌던 공식접촉을 통해서도 해소되지 않았다. 프랑스가 1973년 2월 9일 동독을 승인한 이후 동년 통상장관이 각료로서는 처음으로 동독을 방문하였다. 프랑스가 동독의 지위문제와 관련 얼마나 세심하게 주의하였는가는 1974년 3월 동독이 초대 프랑스대사의 부임시 특명전권대사 호칭에 "in DDR"로 표현하지 않고 "bei DDR"로 표현한 것에서 잘 알 수 있다. 장 프랑소와 폰세(Jean Francois-Poncet) 프랑스 외무장관이 1979년 7월 23일부터 24일까지 서방전승국의 외상으로는 처음으로 동독을 방문함으로써 프랑스는 무엇보다도 자신이 긴장완화정책의 기수임을 과시하였다. 1983년 프랑스는 서방전승국의 수도로서는 처음으로 동독의 문화원을 파리에 개설하였으며, 그 다음해에는 프랑스 문화원을 동베를린에 설치하였다. 파비우스(Fabius) 수상이 1985년 6월 여타 3개 서방전승국 정부수반과 공동으로 동독을 방문했을때 연합국과의 대동독 공동교역문제가 주로 협의되었다. 그 당시 프랑스는 서방과는 긴밀한 통상관계를 유지하고 있었으나 동독과는 동독지도자들이 통상관계를 정치적인 목표에 의해 설정함으로써 교역량이 미미한 상황이었다(6). 1988년 1월 호네커의 프랑스 방문은 무엇보다도 프랑스·동독간 안보정책상의 이견을 명백히 드러나게 하였던 바, 시락(Chirac) 프랑스 수상은 베를린 장벽 제거를 요구하였다. 70년대 초반 서독의 동방정책에 대한 불신은 서독정부가 독자성을 강조하자

더욱 커져갔다. 뵘비두 대통령은 서독이 소련의 함정에 빠지거나 아니면 중립화된 통일독일이 곧 핵무기를 개발해내지 않을까 하고 우려하였다(7). 그러한 우려는 현실로서 나타나지 않았으며, 서독정부가 구주정치협력체(Europaeisch Politische Zusammenarbeit) 및 구주안보협력회의(CSCE)의 테두리 내에서 동방정책을 서구국가와의 협조하에 수행해 갈 것이라는 입장표명으로 이와 같은 우려는 불식되었다.

### 4. 신뢰증대 및 새로운 우려(1974년부터 1989년까지)

프랑스에서는 구주안보협력회의 과정이 독일정책의 측면에서 무엇보다도 독일이 구주의 현 국경을 존중한다는 점을 평가하였다. 독일문제는 이로써 양측간에 쟁점사항이 되지 않는 것처럼 보였다. 지스카르 데스탱 대통령과 슈미트 수상과의 개인적인 신뢰관계로 인하여 독일문제는 5년간 독·불 관계에서 논쟁거리가 되지 않았다. 1979년부터는 이러한 상황이 바뀌게 되었는데, 당시까지 독일문제를 거론하지 않았던 데스탱 대통령이 중요한 자리에서 세번씩이나 이를 동시에 언급하였다(8). 그의 주장은 현재의 정치정세로 보아 독일의 분단을 극복하기는 불가능하다는 것이었다. 1979년 지스카르 데스탱 대통령의 베를린 방문때(9) - 나폴레옹이래 프랑스 국가원수로서는 최초의 방문임 - 이를 공식적으로 언급하는 계기가 되었다. 서독에서의 평화운동 및 북대서양 조약기구 2중결정(NATO-Doppelbeschluss)을 둘러싼 논의는 프랑스인들의 우려를 야기시킨 바, 프랑스는 이 과정에서 중립적이고 국가파시스트적인 경향으로 인하여 30년대 뫼헨협정과 관련한 유화정책 및 1940년 프랑스의 항복을 연상케 하였던 것이다. 70년대 말에 프랑스 정치인들은 독일에서 독일문제의 새로운 쟁점화 가능성에 대해 확신하기 시작했다. 평화운동가들에 의한 시위, 폴란드에서의 비상사태 선포후 독일정부의 미온적인 태도, 핵무기 폐지를 둘러싼 논쟁, 제3차 제로옵션을 둘러싼 토의, 소위 일방적인 고르바초프 열광(Gorbatschow-Euphorie) 추세 등은 중립화 경향을 대변하는 것이었다. 프랑스

의 피가로지가 적절하게 표현하고 있듯이 많은 프랑스인들은 프랑스 영토를 핵무기로 성역화 하려는 프랑스의 기도는 독일인들의 환상을 중립화 방향으로 유도할지 모른다고 추측하였다.(10) 그러나 진단에는 벌써 처방까지 포함되어 있는 법이었다. "독일을 파시스트적이고 중립주의적인 경향으로부터 배제시키는 유일한 해결책은 근본적으로 연대감을 강화시키고 독일인들에게 새로운 힘을 주입시키는 현실적인 차원에 있었다".(11) 따라서 슈미트 수상과 데스탱 프랑스 대통령은 독·불간의 안보정책상의 협력을 강화하기 시작했다.

미테랑 대통령과 콜 수상은 이러한 정책을 더 한층 강력히 추진하였으며, 구주정책에서 이니셔티브 발휘로 이를 보완하였다. 공동 소속감을 강조하는 상징적인 제스처가 이러한 정책을 지원하였다. 1985년 10월 미테랑 대통령의 베를린 방문은 독일정책에 있어 중요한 의미를 갖고 있다. 미테랑은 콜 수상과 함께 베를린을 방문하고 분단에 대해 의견을 교환하였으며, 미테랑의 베를린 방문은 "양 국민간의 우호를 확고히 하는" 계기가 되었다.(12)

##### 5. 통독과정에서의 프랑스

프랑스의 독일정책의 기본노선은 동독에서의 평화혁명 발생 이후에도 불변이었다. 전과 같이 프랑스 외교는 서독이 서구내에서 차지하고 있는 정치적·경제적 잠재력을 구주통합노력을 통하여 억제하려고 시도하였다. 그러나 독일사태의 발전과정에서 프랑스는 구주통합의 추진을 통해 동독인들에게 더 많은 자유를 주려고 한 방안을 포기해야만 했다. 1989년 12월 미테랑 대통령의 동베를린 방문은 그가 쓰러져 가는 동독을 안정시켜 보려는 인상을 불러 일으켰는데, 그러한 프랑스의 방안을 극명하게 보여주었다. 동 방안은 소련이 독일통일에 반대하리라는 가정에 근거한 것이었다. (13) 프랑스의 독일정책에 있어서 통독을 수락하는 방향으로의 노선변경은 1990년 2월 경제·화폐통합 발표 및 1990년 3월 8일 동독 인민의회 선거시 기민당의 승리와 콜 수상의 코카서스 방문 이후 이루어졌다. 오데르-나이췌 선을 승인하고 소련이 독일의

## 50. 프랑스와 독일통일

---

북대서양조약기구(NATO) 잔류에 동의함으로써 통독과정에 대한 프랑스의 우려는 불식되었으나 프랑스 정치인들의 다음과 같은 우려는 여전히 있었다.

- 국제정치에 있어 프랑스의 비중이 감소하게 될 것이란 점이다 (14). "2+4" 회담 타결로 프랑스는 전승국으로서의 지위와 함께 독일에 대한 권리와 책임을 상실하였다. 독일의 경제적 위상이 통일로 인하여 높아지고, 구라파의 새로운 안보체계상 프랑스의 군사력의 비중이 감소하게 될 것이다. 구주대륙의 정치적 비중이 동쪽으로 이동하게 되고 프랑스는 이로 인하여 서쪽 변방에 치우치게 될 것이다.(15)
- 안정적인 전후질서가 끝나고 불안정한 시기가 도래할 것이다. 자체문제 해결에 주력할 독일의 국내 정치발전상의 불확실성이 이러한 불안정을 촉진시킬 것이다. 대외정책적으로 군축정책과 관련한 미군의 철수로 인하여 중부유럽에서 전략적인 공백상태를 유발하게 될 것이다.(16)

이러한 프랑스인들의 우려의 내면에는 중부유럽에 있어서 독·소의 영향력 행사에 대한 우려가 잠재되어 있다.(17) 이러한 현상유지 지향적이었던 "정치계급"(classe politique)들의 우려는 프랑스내에서 독일통일에 대한 환호와 광범위한 지지를 보인 보통시민들과는 큰 대조를 보여주고 있다.(18)

독일통일 실현은 프랑스에서 프랑스의 대외정책의 기본입장에 대한 정치토론을 불러일으켰으며, 동 정치토론에서는 네가지 모델을 제시하고 있다. 첫째 핵무기에 의해 보호되는 성역(19)의 토대위에서 "민족주의적" 대안이며, 둘째 새로이 대두된 영국, 미국 및 폴란드와의 우호관계(Entente cordiale) 수립(20)이며, 세번째로는 지중해에서의 강력한 세력구축이며(21), 네번째로는 50년대 시작된 독일의 구주공동체 통합정책 등이다. 독일통일은 그 외에도 조국으로서의 구라파를 지지하는 측과 초국가적인 구라파 체제를 옹호하는 측과의 첨예한 대립을 야기하였다. 구주통합실현을 위한 독·불의 이니셔티브는 1990년 12월부터 개최된 구주공동체 정부간 회의의 주요 이슈로 등장하였으며, 프



프랑스 지도부는 우선 구주통합이라는 대안으로써 국가연합적이면서도, 연방국가적인 현실적인 개념을 제시하였다. 이로써 프랑스 정부는 독일과 함께 구주통합 실현에 있어서의 건인차 역할을 계속 수행코자 했다. 현재의 변혁기에 있어 프랑스 지도층은 독일이 이러한 구주통합을 같이 수행할 큰 책임이 있다는 견해를 갖고 있다. 구주통합의 실현은 독·불 관계에 있어 화해의 시금석이자 마지막 결정이 될 것이다.

< 註 >

- 1) 유럽고문단에의 참여와 관련, 프랑스는 연합국 관리이사회설의 설치 및 확정과 같은 중요한 결정에 만장일치로 참여함.
- 2) F. Knipping: Que faire de l'Allemagne ? Die französische Deutschlandpolitik 1945-1950, in: Ders.,/E. Weisenfeld (Hrsg.): Eine ungewöhnliche Geschichte Deutschland-Frankreich seit 1870, Bonn 1988, S 141-155중 S. 142 에서 인용.
- 3) 1957.1.1 Saarland 가 항후에 관한 국민투표결과 서독으로 병합되자 민주적 재통일의 표본으로 간주되었음.
- 4) 이에 대하여 N. Meyer-Landrut: Frankreich und die deutsche Einheit. Die Haltung der französischen Regierung und Oeffentlichkeit zu den Stalin-Noten 1952 (Schriftenreihe der Viertelsjahreshefte für Zeitgesrhichte, hrsgg. von K. D. Bracher und H.- P. Schwarz, Bd. 56).München 1988 참조.
- 5) Menudier: Frankreich und die deutsche Frage, in: G. Wagenlehner (Hrsg.): Die deutsche Frage und die internationale Sicherheit, Koblenz 1988, S. 135-148, 중 S. 143 에서 인용.
- 6) F. B. Meyer zu Natrup: Die Beziehungen zwischen der DDR und Frankreich, in: Veen, Hans Joachim/Weilemann, Peter (Hrsg.): Die Westpolitik der DDR: Beziehungen der DDR zu ausgewählten westlichen Industriestaaten in den 70er und 80er Jahren (Forschungsbericht 66 der Konrad-Adenauer-Stiftung), S. 13-68, hier S. 43 und 51;
- 7) Pompidou 인용. H. G. Ehrhardt: Die "Deutsche Frage" aus französischer Sicht (1981-1987). Frankreich zwischen deutschlandpolitischen Befürchtungen, sicherheitspolitischen Nöten und europäischen Hoffnungen (tuduv-Studien, Reihe Politikwissenschaften, Bd 20), München 1988, S.116;
- 8) "Spiegel" 1/1979, S. 51: Fernsehinterviews in Frankreich und der Bundesrepublik; Le Monde v. 04 10. 1979 참조.
- 9) 이에 대하여는 H. Schmidt: Die Deutschen und ihre Nachbarn. Berlin 1990. S.192-196 참조.
- 10) H. G. Ehrhardt: Die deutsche Friedensbewegung aus französischer Sicht, in: J. Janning u a. (Hrsg.): Friedensbewegungen, Köln 1987, S. 182-192 에 계속.

- 11) E. Weisenfeld, a. a. O., S. 159 에서 인용.
- 12) Ebd., S. 161;
- 13) 이미 1989 년 미테랑은 인터뷰를 통해 모스크바에서 고르바초프가 독일 재통일 발표일에 관하여 간단하게 언급한바 있다고 말함. FAZ 1989.11.27 참조; F. Manfraas-Sirjacques: Die französische Europapolitik und die deutsche Frage. Angst vor der derive allemande, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 2/1990, S. 116-121, 이에 프랑스측은 소련이 독일통일을 추진하지 않을 경우 발틱 3 국의 합병이 문제시 되지 않을 것임을 암시했다고 함 (S. 120).
- 14) 1990. 2 SOFRES 연구소의 설문조사에 의하면 조사참가자중 37 % 는 독일 재통일이 프랑스의 유럽내 위치를 악화시킬것으로, 31 % 는 아무런 영향을 미치지 않을것으로 답변함. A. Grosser: Es könnte doch viel schlimmer sein ... Eine kritische Betrachtung aus Paris, in: U. Wiekert (Hrsg.): Angst vor Deutschland ? Hamburg 1990. S. 141-152, 중 S. 148f 에서 인용.
- 15) Pierre Lellouche, D. S. Yost: Frankreich in einem neuen Umfeld, in: Europa Archiv 23/1990, S. 691-702, 중 S. 692 에서 인용.
- 16) 프랑스 국방장관 Jean-Pierre Chevenement, ebd., S. 693 에서 인용.
- 17) Ders., ebd., S 694 에서 인용.
- 18) 1989.9 프랑스 국민의 4/5 가 독일 재통일에 찬성하였고 1990.2 에도 여전히 60 % 이상이 찬성함. W. Woyke: Frankreich und die deutsche Teilung: Die deutsch-französische Achse bleibt bestehen, in: "Das Parlament" v. 13.04.1990; 위에 인용한 SOFRES 설문조사에 의하면 58 % 가 독일의 재통일을 찬성, 28 % 가 양독의 분단지속을 찬성함. A. Grosser, a. a O, S. 148 에서 인용.
- 19) Ebd., S. 700f. 참조.
- 20) P. Ruge: Paris begrüßt den Kanzler "eines großen Volkes". Mitterand würdigt Kohls ersten Besuch nach der Wahl, in: Die Welt vom 07. 12. 1990 sowie C. Pégard: Politiques francaies: Les deu chemins, in: Le Point Numero 941 v. 01.10. 1990 참조. (이 논문중에 인용된 프랑스 정치가들의 기본입장이 개진되어 있음.)
- 21) Frankreich-Info 90-12 vom 27.03.1990: Staatspräsident Mitterand im französischen Fernsehen, S. 6f. 참조.

< 參考文獻 >

- Baladour, Edouard: 12 Lettres aux Francais trop tranquille, Paris 1990.
- Bauer, Harald: Frankreichs Sicherheitspolitik und das geteilte Deutschland 1980-1985. Zwischen Kontrolle, Kooperation und Abhängigkeit. Rieden 1987.
- Dankert, Jochen: Frankreich und der zweite deutsche Staat. Ein Rückblick aus der Sicht der DDR, in: Dokumente Hefte 6/1990, S. 469-475.
- Dumas, Roland: Muß man vor Deutschland Angst haben ?, in: Ulrich Wickert: Angst vor Deutschland, Hamburg 1990. S. 304-316.
- Kolboom, Ingo: Das Problem der Franzosen mit der deutschen Identität - Frankreich und die deutsche Frage in Geschichte und Gegenwart (Occasional Papers No. 12), Berlin 1985.
- Moisi, Dominique: The French answer to the German Question, in: European Affairs 1/1990. S. 30-35.
- Morizet, Jacques: Le probleme allemand vu de France, in: Revue de defense nationale 2/1990. S. 11-23.
- Picht, Robert: Deutsch-französische Beziehungen nach dem Fall der Mauer: Angst vor »Großdeutschland«, in: Integration 2/1990, S. 47-58.
- Rovan, Joseph, Zwei Völker - eine Zukunft. Deutsche und Franzosen an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, München/Zürich 1986.
- Scharf, Claus/Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.): Die Deutschlandpolitik Frankreichs und die französische Zone 1945-1949. Wiesbaden 1983.
- Schütze, Walter: Frankreich angesichts der deutschen Einheit, in: Europa Archiv Nr. 4/1990, S. 133-138.
- Weisenfeld, Ernst: Welches Deutschland soll es sein ? Frankreich und die deutsche Einheit seit 1945. München 1986.
- Wilkens, Andreas: Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969-1974. (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 60). München 1990.
- Wolfrum Edgar: Französische Besatzungspolitik in Deutschland nach 1945. Neuere Forschungen über die »vergessene Zone«, in: Neue politische Literatur 1/1990, S. 50-62.

본 자료는 당 대사관에서 우리나라 정부기관을 포함한 각계의 참고를 위해 비  
미품으로 발간한 것입니다.

본 자료를 무단 복제하거나 판매하는 행위는 저작권 문제를 야기할 것이므로  
복제·복사·배포시에는 반드시 당 대사관과 사전 협의해 주시기 바랍니다.

