

동·서독 통일의 관점에서 본 남북통일 과정에서의 쟁점

양무진(북한대학원대학교)

이 글의 목적은 동·서독 통일의 관점에서 남북통일 과정에서의 쟁점을 도출하고, 나아가 우리의 통일정책 방향에 대한 정책적 제언을 하고자 함이다. 독일 통일에 대한 평가는 경제적 측면뿐만 아니라 통일의 후유증을 극복하고 지역 격차를 점진적으로 완화해나가는 과제를 안고 있다. 통독 정부는 내적 통일과 공동 번영을 위한 지역 간의 연대를 강조하고 있으며 동·서독 간 삶의 수준의 동질화를 위한 지원 의지를 지속적으로 밝히면서 사회통합도 동시에 도모하고 있다. 이러한 독일 통일의 교훈은 지속 가능한 대북정책과 주변국 동의를 위한 통일외교의 방향을 설정하는데 방향을 제시해주고 있다. 또한 군사적 신뢰구축과 경제통합, 그리고 인도적 문제 및 북한 인권문제와 같은 남북통일 과정에서 발생하는 주요 쟁점에 대한 방안을 모색 가능케 해준다. 결과적으로 남북통일은 인위적인 것이 아니라 남북 구성원 사이에 통일에의 의사 합치를 통해 평화적으로 이루어져야 하며 통일에 이르는 가장 바람직한 로드맵에 대해 사회적인 합의를 공고히 할 필요가 있다.

주제어: 독일 통일, 남북통일, 대북정책, 통일외교, 군사적 신뢰구축, 경제통합, 북한 인권

1. 서론

2015년 동·서독이 통일된 지 25년이 되었다. 독일 통일은 20세기 전 세계를 짓누르던 전쟁과 냉전을 완전히 종식시키는 역사의 드라마틱한 전환점을 제공하였다. 통독은 전쟁으로 인한 분단과 대결의 시대를 마감하게 했고 동구권 해체와 함께 전 유럽을 하나로 결속하게 하였다. 2015년은 특히 독일과 유럽을 분단시켰던 제2차 세계대전 종전 70주년이다. 독일은 이미 전범국으로서의 과거사에 대해 철저하게 반성해왔고 반세기가 훌쩍 넘은 지금은 세계 4대 경제강국으로서 유럽 발전의 견인차가 되고 있다.

우리가 25년이 지난 현재에도 독일 통일을 보는 시각은 각별하다. 2015년 광복 70주년, 분단 70년을 맞는 우리로서는 아직 분단이라는 비극을 극복하지 못하고 있기 때문이다. 우리는 지금까지 독일 통일을 부러워하면서 끊임없이 연구하고 분석하고 조언을 구해왔다. 그러나 최근 몇 년간의 남북관계를 감안해볼 때 우리가 통일이라는 문턱까지 언제 갈 수 있을까 의문이 들기도 한다.

박근혜 정부는 광복 70주년을 맞는 2015년을 분단 70년으로 연결시켜 ‘한반도 통일의 원년’으로 삼고자 하고 있다. 박근혜 대통령은 2014년 1월 4일 신년 기자간담회에서 “통일은 대박”¹⁾이라고 하였고 7월부터는 통일준비위원회를 구성하여 운영해오고 있다. 제2차 세계대전을 일으킨 전범국이었던 독일은 통일이라는 말을 거의 쓰지 않았다. 영국, 프랑스 등 주변국들은 독일의 통일 문제에 대해 극도로 경계를 표출하였고 동·서독 정부조차 통일을 염두에 두고 외교정책을 펼

1) 『연합뉴스』, 2014년 1월 4일.

쳐오지 않았다. 따라서 서독은 통일이 갑작스럽게 올 것임을 예상하지 못했고 따라서 통일 준비를 할 수 없었다.

그런 측면에서 박근혜 정부의 통일 준비론은 일견 필요해 보인다. 통일 준비를 체계적으로 하다 보면 통일이 왔을 때의 충격을 완화할 수 있을 것이다. 그러나 우리가 잊고 있는 것은 독일의 경우 20여 년 넘는 교류협력의 과정이 있었으며, 소련의 해체에 따른 동구권의 변혁 속에서 통일이 이뤄졌다는 점이다. 우리가 아무리 발생 가능한 시나리오를 모두 대비한다고 하더라도 통일이 어떤 시기에 어떤 방식으로, 어떤 국제적 환경에서 전개될지 누구도 예측할 수는 없다. 오히려 통일에 대한 지나친 강조보다는 차분하게 남북관계를 개선해나가는 가운데 체제전환과 통일의 기회를 만들어나가는 것이 통일이 오는 시점을 앞당기게 할지도 모른다.

이 연구의 목적은 동·서독 통일의 관점에서 남북통일 과정에서의 쟁점을 도출하고, 나아가 우리의 통일정책 방향에 대한 정책적 제언을 하는 것이다.

2. 동·서독 통일 25주년의 평가

1) 독일 통일의 성과

독일 연방정부는 연례적인 백서나 보고서 등을 통해 통일 이후 독일의 변화상을 소개해왔다. 특히 2014년 11월, 베를린 장벽 붕괴 25주년을 맞아 독일 통일의 성과와 문제점 등에 대한 연례 보고서를 공개한 바 있다.²⁾ 최근의 독일 내 통독과 관련된 주요 테마는 구동독 지역,

즉 신연방주의 경제재건의 지속 문제이다. 통일로 새롭게 편입된 신연방주의 전반적인 경제, 복지, 인프라 등의 수준을 지속적으로 끌어올리는 문제가 현안이 되고 있음을 드러내고 있다.

2014년 연례 보고서에 따르면 대체적으로 독일 정부는 독일 통일로 인해 많은 어려움이 있었지만 현재 구동독 지역의 재건이 비교적 성공적으로 달성되었다는 평가를 내고 있다. 그럼에도 불구하고 서독 지역과 비교할 때 구동독 지역은 아직 경제력, 임금, 노동, 복지 등에 있어 차이가 있음도 지적하고 있다.

경제 분야에서는 신연방주의 1인당 국내총생산(GDP)이 통일 직후 1991년 7,278유로에서 2013년 현재 2만 3,585유로로 증가하였다. 이는 1991년 서독 대비 33% 수준에서 2013년 현재 66%로 2배 이상 증가한 것이다. 신연방주 지역 1인당 가처분 소득은 구서독 지역의 82%에 이르고 있어 신연방주 지역의 물가를 감안하면 실제 생활수준은 서독 지역에 근접하고 있다. 소련 연방 해체 후 체제전환 과정을 겪었던 인접국 등과의 1인당 GDP를 비교해볼 때 구동독 지역의 경제 발전은 구서독과의 차이는 있더라도 나름대로 큰 발전을 이룬 것으로 판단할 수 있다.³⁾

동·서독 지역 간 경제적 격차가 서서히 수렴된 2000년 이후 신연방주 경제성장을 이끈 것은 제조업 분야였다. 2006년 구동독 지역의 전체 생산량에서 수출이 차지하는 비율은 32%였으나 2013년에는 36%

2) Die beauftragte der bundesregierung für die neuen bundesländer(BMWi), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2014*(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) Öffentlichkeitsarbeit, 2014).

3) 2012년 기준에서 구동독 지역의 1인당 GDP는 3만 1,342달러인 데 비해 체코는 1만 8,608달러, 폴란드는 1만 2,708달러, 헝가리는 1만 2,622달러로 독일이 월등히 높은 수준을 유지하고 있다.

로 계속 증가되어왔다. 통일 이후 동·서독의 동반성장을 위해 끊어졌던 교통망을 연결하기 시작하였고 2013년까지 17개 교통연결망과 1,900km의 고속도로가 새롭게 확장 및 보수되었다. 도시 중심부 보존 및 주거지 개발 지원을 위해 1990년에서 2013년까지 구동독 지역은 76억 유로를 지원받았고 이는 전체 연방 지원 금액의 66%에 달하는 규모이다. 인구 1인당 지원액으로 환산해볼 때에도 여전히 동독 지역의 도시 지원 재건에 더 많은 예산이 투입되고 있다.

통일 직후 기업의 도산 및 산업의 붕괴로 치솟았던 구동독 지역의 실업률은 2013년 평균 10.3%로 서독 지역의 6%에 비해 높은 수치를 보여주고 있다. 그러나 2013년 현재 구동독 지역의 실업자 수는 87만 명으로 1991년 이래 최저 수치를 나타내고 있다. 10% 초반의 실업률은 인접국들과 비슷한 수준에 접근했다고 보았을 때 나름대로 성과라고 볼 수 있다.

통일의 성과를 경제적 측면에서만 파악할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 경제 지표의 검토는 동·서독 통일의 성과를 한눈에 볼 수 있게 한다. 독일의 당면 과제는 통일의 후유증을 극복하고 지역 격차를 점진적으로 완화해나가는 것이다. 통독 정부는 내적 통일과 공동 번영을 위한 지역 간의 연대를 강조하고 있으며 동·서독 간 삶의 수준의 동질화를 위한 지원 의지를 지속적으로 밝히면서 사회통합도 동시에 도모하고 있다.

2) 동·서독 통일 평가

지난 25년간 동·서독 통일에 대한 평가는 실로 다양하였다. 통독의 성과에 대해 부정적인 의견을 보이는 근거는 주로 경제적인 문제이다.

<표 1> 동·서독 주요 경제수치 비교

구분	단위	구서독 지역		구동독 지역		구서독 지역 대비 구동독 지역 비율		전독일 대비 구동독 지역 해당 비율	
		1991	2013	1991	2013	1991	2013	1991	2013
거주 인구 수	1000명	61,914	65,787	18,071	16,288	-	-	22,6	19,8
소득활동 인구 수	1000명	30,233	34,247	8,479	7,594	-	-	21,9	18,2
취업자 수	1000명	27,142	30,651	8,006	6,707	-	-	22,8	18,0
실업 인구	1000명	1,594	2,080	1,023	870	-	-	39,1	29,5
GDP(당시 시세)	10억 유로	1,362,4	2,328,3	172,2	409,3	-	-	11,1	15,0
1인당 GDP	유로	22,004	35,391	9,531	25,129	43,3	71,0	-	-
소득인구 1인당 GDP	유로	45,062	67,986	20,313	53,896	45,1	79,3	-	-
취업자 소득 총액	유로	735,2	1,199,7	123,6	214,4	-	-	14,40	15,2
취업자 1인당 소득	유로	27,088	39,141	15,439	31,974	57,0	81,7	-	-
취업자 시간당 소득	유로	24,28	29,61	17,61	22,29	72,5	75,3	-	-
세금 전 보수 총액	10억 유로	602,1	981,1	103,4	177,7	-	-	14,7	15,3
취업자 1인당 세금 전 보수	유로	22,183	32,007	12,920	26,502	58,2	82,8	-	-
거주 인구 1인당 설비 투자	유로	4,800	6,100	3,300	4,500	69	74	-	-
소득활동 인구 1인당 주식자본	유로	214,000	352,000	100,000	314,000	47	89	-	-
거주 인구 1인당 주식자본	유로	105,000	181,000	47,000	145,000	45	80	-	-
단위노동비용	%	71,75	68,23	74,18	69,96	3,4	2,5	-	-

자료: Die beauftragte der bundesregierung für die neuen bundesländer(BMWi), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2014*(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) Öffentlichkeitsarbeit, 2014), p. 81.

돌이켜보면, 통일과 함께 1990년대부터 시작된 탈냉전, 세계화, 유로존 통합 등 국제적 변화와 충격 속에 독일 경제는 그대로 노출되었다. 통일로 인한 엄청난 재정 이전을 겪었다.⁴⁾ 과도한 사회복지제도, 고임금과 노동시장의 경직성 등으로 1990년부터 독일은 장기 침체를 경험하였고 ‘유럽의 병자’로까지 불리게 되었다. 독일이 2000년대 중·후반까지 고전한 이유는 통독 당시의 충격이 아무래도 컸음을 부인할 수는 없다. 통일 직후 1 대 1 화폐통합으로 동독의 화폐가치가 고평가되어 인플레이가 발생하였다. 동독 국영기업이 도산하고 사유화 절차가 진행되는 과정에서 대량실업이 발생하였다. 동독 노동자의 낮은 생산성에도 불구하고 통일 당시 서독 근로자 임금의 3분의 1 수준이었던 동독 노동자의 임금수준이 급격히 올라감으로써 임금 인상이 경제성장을 앞서는 현상도 발생하였다.⁵⁾ 한편 서독의 복지제도를 동독에 이식하는 과정에서 통일 비용의 절반을 사회복지 비용으로 지출하였고 대부분 연방정부의 재정 이전에 의존한 동독 경제의 자립도 미흡은 경제 침체의 원인이 되었다.

그러나 통일이 독일 경제의 침체를 야기한 직접적 원인은 아니다. 서독은 중전 이후 라인 강의 기적을 통해 경제를 급속히 발전시켜왔

-
- 4) 독일 통일 이후 20년 동안 독일 연방정부가 부담한 통일 비용은 약 2조 유로에 달하는 것으로 추산되며 매년 1,000억 유로가 동독 지역으로 흘러들어갔다. 이러한 비용의 50%는 사회보장기금으로 활용되었고 인프라 구축과 경제 활성화를 위해 전체 19%가 소요되었다.
 - 5) 동독 국영기업의 민영화 과정에서 동독 기업이 채 탄생되기도 전에 동·서독은 서독 노조와 노동자 연맹의 압력으로 임금 동일화 원칙에 합의하였고 이후 임금 단체협상의 결과 임금 수준을 1994년까지 서독 수준에 맞추도록 했다. 동독 노동자들의 임금은 통일 직후 4~5년 사이에 무려 47% 가량 상승하여 1995년에 이미 서독의 75% 수준에 도달했다. 김동명, 『독일 통일 그리고 한반도의 선택』 (서울: 한울, 2010), 252쪽.

고 통일 직전 몇 년간은 최대 호황을 구가하였다. 그러나 내부적으로는 고임금 수준, 복지체계의 방만한 운영, 고비용 저효율 행정구조 등 선진국병에 노출되어 있었고 막대한 통일 비용까지 안게 됨으로써 성장 둔화, 재정적자 확대, 실업률 증가 등 어려운 상황에 직면했던 것이다. 사민당의 슈뢰더 정부는 2003년 전후 최대의 개혁정책으로 평가되는 어젠다(Agenda) 2010을 발표함으로써 노동시장의 유연성을 높이고 전반적인 사회보장 제도를 재정비하였다.⁶⁾ 세계 개혁과 관료주의적 규제를 철폐함으로써 독일 경제는 2007년부터 경제 재도약의 계기를 마련하였다. 그 이후 독일은 2008년 세계 경제위기 등 한두 차례 경기 침체를 경험하기도 하였으나 이는 국제적인 요인에 의한 것이었고 통일 후유증으로 인한 직접적인 영향은 아니었다.

여러 비판에도 불구하고 독일은 전기, 전자, 기계, 화학 등 제조업 분야에서의 세계 최고 기술력을 바탕으로 세계 최대의 수출국으로서의 위상을 지속하고 있다. 유럽 중심부에 위치한 지경학적 특성과 통일 이후 건설하게 다져온 경제 기반에 힘입어 유럽의 성장엔진이 되고 있다. 물론 아직 동·서독 간에는 지표상의 격차가 존재한다. 동독의 서독 대비 지역 격차는 점차 좁혀지다가 현재 70~80%대에서 더딘 수렴현상을 보이고 있으며 동독은 서독 지역에 비해 실업률이 여전히 높고 구매력도 낮다. 그러나 동독과 서독의 생활 여건은 큰 차이가 없으며 과거 동독 재건에 쓰인 통일 비용은 동독의 성공적인 재건을 통해 전체 독일에 다시 환원되고 있음은 분명해 보인다. 아직 향후 많은 과제가 남아 있지만 동·서독 통일이 성공작이라 하지 않을 수 없는 이유도 여기에 있다.

6) 안순권·김필현, 『독일경제의 회복현황과 시사점』(서울: 한국경제연구원, 2007), 30~31쪽.

3. 동·서독 통일로 본 남북통일 과정의 쟁점

1) 대북정책의 방향

독일이 통일된 직후 1992년 2월, 독일 언론인 『디 자이트(Die Zeit)』는 6주간에 걸쳐 “서독의 신동방정책(Neues Ostpolitik)이 동독체제의 붕괴를 가속화시켰는가”에 대한 논쟁을 게재했다. 동독 붕괴를 가속화시켰다는 입장에서는 서독이 동독 정부를 대화상대로 인정하고 동독과의 교류협력을 확대함으로써 시민운동단체의 출현을 가능하게 했고 교회 등 민간단체들 간의 교류를 촉진시켰다고 하였다. 그리고 이는 1989년 무혈혁명의 기초를 형성했다는 것이다. ‘지연시켰다’는 입장에서는 동방정책이 동독의 국가성을 인정함으로써 동독 정권의 수명을 연장시켰고 그 결과 반체제 인사와 시민운동에 주의를 기울이지 않았다고 지적하였다. 폴란드, 체코와 달리 공산체제에 저항하는 전통은 그만큼 늦게 출현할 수밖에 없었다고 평가하였다.⁷⁾

사실 서독 내에서 동독 정권을 인정하는가에 대한 논쟁은 분단시기만큼이나 긴 역사를 가지고 있다. 서독의 초대 아테나워 정부는 친서방 정책을 통해 서구와의 밀착관계를 강화하는 한편 “동독 정권은 주민의 자유의사에 따라 수립되지 않았기 때문에 불법이며, 따라서 독일 연방공화국만이 독일 국민을 대변할 권한이 있다”⁸⁾고 하면서 단독대표권을 주장하였다. 서독은 한걸음 더 나아가 다른 나라들까지도 동독과 외교관계를 맺지 못하도록 하는 ‘할슈타인 원칙(Hallstein-Doktrin)’⁹⁾

7) 양창석, “양창석의 통일이야기,” 『파이낸셜 뉴스』, 2014년 10월 12일.

8) 김영윤, “통일 전 서독의 대동독 정책,” 『FES-Information-Series』, 4호(1998), 3쪽.

9) 위의 글, 3쪽.

을 고수하였다. 이러한 할슈타인 원칙은 이후 1969년 사민당 정부의 출범과 데탕트 등 국제정세의 변화 속에서 사라지게 되었다. 사민당 정부는 서독이 독일을 대표하는 유일한 국가임을 주장하지 않고 오다나이세 경제선을 폴란드 서부 국경선으로 인정하여 독일에 대한 유럽 국가들의 의구심을 불식시키고 긴장완화를 위해 소련 및 동유럽과의 관계 개선을 모색한다는 좀 더 실용적인 입장이었다. 이는 독일 통일이 소련이나 유럽 전체의 변화 없이는 이뤄질 수 없으며 접촉에 의한 변화를 통해 통일에 유리한 환경을 조성하고자 했던 것이다.

지난 남북관계의 역사에 있어서도 상호 체제인정 문제는 매우 중요한 이슈였다. 1970년대까지만 해도 경제력이 우위였던 북한은 오히려 우리의 통일정책을 ‘두 개의 조선을 위한 분열책동’이라고 하여 비난하였고 ‘선통일 후평화론’을 앞세운 공세적인 대남전략을 구사하였다. 그러나 북한은 1980년대 남북한 국력의 역전현상, 1990년대 탈냉전을 거치면서 UN 가입, 남북기본합의서 체결 등을 서둘러 추진하였고 북한 체제 인정과 정권생존에 급급한 모습을 보였다. 남한은 1990년 탈냉전시기 동방정책과 유사한 북방정책을 통해 중국, 러시아 등 구 공산권과 수교를 맺었고 수세적인 북한을 대화와 공존, 통일의 파트너로서 인정하였다.¹⁰⁾ 또한 2000년 남북정상회담과 6·15 공동선언 이행을 거치면서 남북관계에 있어 상호 체제인정 문제는 더 이상 존재하지 않는다고 보는 것이 타당하다.

그렇다면 대북정책을 둘러싼 논쟁은 어떻게 보아야 하는가? 과거 서독에서 역시 대동독정책과 관련 여야 간 대립, 즉 보수 기민당과

10) 남북기본합의서는 크게 남북화해, 불가침, 교류·협력 등 3장 25개조로 구성되어 있으며 제1장 ‘남북화해’에서는 상호 체제 인정, 상호 내정 불간섭, 쌍방에 대한 비방과 중상 중지, 상대방 파괴전복 행위의 금지 등을 담고 있다.

진보 사민당간에 논쟁이 치열하였다. 기민당은 힘의 우위를 바탕으로 미국 등 서방국가와의 강력한 유대관계를 유지함으로써 통일에 유리한 환경을 조성하였고 이러한 외교환경은 소련의 붕괴와 동독 주민들의 탈출과 시위 등을 이끌어 동독을 붕괴시킬 수 있었다고 하였다. 반면, 사민당은 동·서독 관계를 통해 양독간의 긴장을 완화하고 교류 협력을 확대함으로써 통일이러는 기회가 왔을 때 이를 평화적으로 달성할 수 있었다고 주장하였다. 따지고 보면 기민당의 주장이나 사민당의 주장이나 어느 누구 하나 할 것 없이 통일을 달성한 관점에서 보면 다 필요한 정책이었음을 부인할 수 없다. 동·서독 통일은 친서방 정책을 통해 축적해온 서독의 강력한 경제력과 외교적인 힘이 근원을 이루고 이러한 바탕 아래 실용주의적인 동방정책이 기능적으로 결합되면서 가능했던 것이다. 이것 아니면 저것만이 옳다고 하는 것은 국제정치와 국가관계의 몰이해에서 비롯된 것이다. 특히 동방정책은 기민당의 콜 정부가 들어선 이후에도 지속적으로 이어나갔음을 볼 때 이러한 논쟁은 결과적으로 무의미하다. 그런 측면에서 볼 때 대북정책의 일관성을 유지하는 것이 독일 통일 사례에서 배울 수 있는 가장 중요한 교훈이라고 볼 수 있다. 특히 대북정책의 방향과 관련, 이를 정치적으로 해석하고 정권적 이해관계에 따라 변경을 가하려는 시도를 스스로 경계할 필요가 있다.

남북관계 상황을 보자. 우리는 그간 두 차례의 정상회담을 통해 남북 간 화해와 공존의 길을 모색하려 하였다. 그러나 남북정상회담 추진과정에서의 남남갈등, 북한의 핵개발과 보수 정권의 등장, 북한의 세습 정권 교체기 등 일련의 과정을 거치면서 동방정책과 같은 기능주의 방식이 비판을 받게 되었다. 이명박 정부 때 그간 남북관계의 성과를 전면적으로 부정함으로써 10년 동안 쌓아왔던 남북관계는 원

점으로 돌아가게 되었다. 박근혜 정부는 이러한 비판을 의식, ‘신뢰’라는 것에 기반을 두어 원칙과 유연이라는 조화로운 남북관계를 추구하고자 하고 있다. 그러나 동북아 정세의 악화, 김정은 정권의 등장으로 그 해법의 실마리를 찾지 못하고 있다. 남북관계는 제자리걸음인데 정권적 차원에서 통일 문제를 부각시킴으로써 북한으로 하여금 ‘흡수통일론’의 오해를 갖게 만들었고 화해협력을 거치지 않는 통일 논의에 대해 의아해 하는 국민들이 많다.¹¹⁾

2015년 1월 세상을 떠난 전 독일 대통령 리하르트 폰 바이체커(Richard von Weizsacker) 대통령은 『통일에 이르는 길(Der Weg zur Einheit)』¹²⁾이라는 자서전에서 중요한 점을 지적하고 있다. 바이체커는 기민당(CDU) 소속이었음에도 사민당(SPD)의 동방정책을 지지하였고 1984년부터 10년 동안 서독 대통령으로서 통일 과정을 이끌었던 인물이다. 바이체커는 소련이 버티고 있는 한 동독체제를 무너뜨릴 수 없다는 한계가 있다는 점, 그렇기 때문에 중장기적인 측면에서 소련과 동독을 포함, 동유럽 전체의 긴장 완화 차원에서 이를 다뤄 나가고자 하는 것이 동방정책이었음을 재차 강조하였다. 브란트와 바이체커가 서독 내에서도 맹렬한 비판의 대상이 되었던 오더-나이세 국경선 인정 문제, 동·서독 기본조약 체결 문제, 동독의 유엔가입 문제 등의 벽을 뛰어 넘지 못했다면 동독 주민들이 서독과의 통일을 택할 수 있었을까? 공공연하게 북한 정권과 북한 주민들을 분리하여 접근하겠다고 드러내놓고 있는 우리 앞에 북한 정권이 스스로의 변화를 추구할리 만무

11) 북한 조평통은 박근혜 대통령의 통일대박론에 대해 “자유민주주의 체제 하의 통일은 영원히 실현될 수 없는 개꿈에 불과하며, 체제 대결의 불순한 놀음과 허황된 망상을 견어치워야 한다”고 주장. 『조선중앙통신』, 2014년 12월 12일.

12) Richard von Weizsaecker, *Der Weg zur Einheit*(DTV Deutscher Taschenbuch, 2011).

하며, 남북교류가 단절된 상황에서 북한 주민들이 남한과의 통일을 진정으로 원하고 있다고 볼 수 있는가? 우리 국민들도 마찬가지로 아닐까? 우리의 대북정책 방향이 정말 어떤 식으로 나아가야 할 지 우리 스스로에게 반문해볼 일이다.

2) 주변국의 동의(통일외교)

2차 대전 이후 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 이른바 승전국에 의해 강제 분할되어 주권을 박탈당했던 독일은 통일을 위해서는 연합국, 나토, 유럽공동체의 동의를 거쳐야 했다. 주변국의 동의를 확보해온 서독은 1990년 9월 승전국과 『독일문제의 최종 해결에 관한 조약(2+4 조약)』¹³⁾을 체결하였고 그간 제한되었던 주권을 회복할 수 있었다. 이는 독일 통일에 있어 가장 중요한 부분이었으나 사실 그 과정은 상당히 복잡하면서도 드라마틱하게 전개되었다.

1989년 베를린 장벽이 무너지고 독일이 통일에 직면하자 가장 강력한 지지자였던 미국도 당시 많은 고심을 하였던 것으로 알려지고 있다. 미국은 지정학적으로 언젠가는 유럽 내의 지배적 국가가 될 통일 독일이 미국의 가장 강력한 우방국으로 남기를 원하였다. 이는 독일 인접국인 프랑스의 이해관계, 수십 년간 미국의 동반자였던 영국과의 특별관계도 손상시킬 수 있는 생각이었다.¹⁴⁾ 이를 위해 미국은 통일 독일을 북대서양조약기구(NATO) 및 유럽공동체(EU)의 테두리 내에 묶어 두려 하였고 현 독일 국경선을 항구적으로 고착시킴으로써 주변

13) 박진, “독일통일 20년과 한반도 통일비전,” 통일연구원 개원 20주년기념 한·독 국제학술회의에서의 기조연설문(2010년 4월 8일), 7쪽.

14) 손기웅, 『독일통일의 쟁점과 과제』, 1권(서울: 늘봄플러스, 2009), 8쪽.

국의 우려를 해소해야 한다는 입장이었다. 서독의 당시 외무장관이었던 겐셔는 통일 독일이 NATO에 가입하되 NATO의 군사력은 동독 지역에 진주하지 말아야 한다고 하여 미국의 요구를 수용하면서도 소련을 자극하지 않으려는 양면적인 입장을 견지하였다.¹⁵⁾ 서독은 미국의 지원을 등에 업고 2+4 회담을 통해 NATO 잔류 및 군사력 감축에 대한 소련의 동의를 확보하려 하였다. 소련은 독일이 통일 후 전승국 주둔군을 절반으로 감축하고 병력수를 25만 명 이하로 제한하는 등 군사력 감축에는 어느 정도 동의를 하였으나 통일 독일의 NATO 잔류에 대해서는 소련의 안전보장 및 반대급부를 요구하면서 반대하였다. 프랑스의 경우 독일인들의 자결권은 인정하면서도 독일 통일이 유럽의 세력 균형을 근본적으로 흔들게 되고 유럽 및 국제사회에서의 프랑스 입지 축소에 대한 우려로 독일 통일에 반대하였다. 특히 베를린 장벽이 무너지고 얼마 되지 않아 콜 수상이 주변국들과 아무런 협의도 없이 10개 방안을 발표한 데 대해 민감하게 반응하였다. 영국의 경우 역시 통일된 독일에 의해 지배되는 유럽에 대한 우려가 컸다. 영국의 대처수상은 독일의 통일이 긴급하게 전개되지 않을 것이며 이를 중장기적으로 다뤄나간다는 유보적인 입장을 취하였다.

한국은 독일과 비슷한 시기에 분단되었지만 한반도 분단은 근본적으로 독일과 완전히 다르다. 한국은 독일과 같이 세계대전을 일으킨 전범국이자 패전국이 아니다. 그렇기 때문에 미국이나 중국, 일본과

15) “독일은 NATO의 회원국이 될 것이다. 그러나 NATO의 군사력은 현재 주둔하고 있는 서독 지역에 머무를 것이다. 그것이 유럽에서의 협력적인 안보구조를 위한 독일의 기여이며, 동시에 NATO가 아무것도 잃을 것이 없는 방안이다. 우리는 타국의 안보적 관심사를 우리의 그것과 마찬가지로 깊이 고려하여야만 한다. 타국에 반하는 안보가 아니라 타국과 함께 하는 안보가 중요한 것이다.” 한스디트리히 겐셔(Hans-Dietrich Gensher), 1990년 1월 31일.

같은 주변국들이 한반도의 주권을 제약할 권리도, 한반도의 자주적 통일에 반대할 권리도 없다. 그럼에도 불구하고 한반도는 왜 아직 분단에서 극복되지 못하고 있는가? 그리고 왜 우리는 다시 한반도와 동북아를 둘러싼 신냉전의 파고에서 분단의 지속 문제를 걱정해야만 하는가? 영국과 프랑스는 거대 독일의 출현에 반대하면서도 독일인들의 자결권은 반대할 명분이 없었다. 미국이 독일 통일을 적극적으로 후원하고, 오히려 반대할 줄 알았던 소련이 나중에는 독일 통일을 용인하게 되자 영국과 프랑스는 결국 2+4 회담에 참여하였고 독일 통일 과정에서 영향력을 확보하려 하였다.

통일외교가 우리보다 더 어려운 상황에 직면하였고 이를 슬기롭게 해결한 동·서독 통일 과정을 감안한다면, 우리는 아무런 비전과 전략 없이 말로만 통일을 외치는 순진함을 보여서는 안 된다. 우리가 독일보다 더 어려운 상황이라고 한다면 북한의 공산독재가 탈냉전 이후에도 지속되고 있다는 점이고, 동북아에서는 유럽공동체와 같은 연대의 식이나 집단안보의 시스템이 어렵다는 것이다. 따라서 우리의 통일외교의 주된 목표는 남북관계의 개선과 북핵 문제의 해결을 통한 동북아 안보공동체의 형성일 것이다. 이를 위해 우리는 미국, 중국을 잘 설득해나가야 한다. 미국과 중국이 한반도의 분단을 헤게모니 충돌의 완충지대로만 활용하려 할 경우 우리의 통일은 요원해진다. 우리는 통일 한국을 통해 지속적으로 미국이 동북아에서 영향력을 발휘할 수 있다는 점을 확신시켜줄 필요가 있다. 그리고 미국의 세력이 한반도 북부에 미치는 것을 두려워하는 중국의 우려를 해소할 필요가 있다. 동독의 몰락 과정에서 손을 뗀 소련의 처지와 현재 중국의 그것과는 완전히 다르다. 오히려 중국은 북한에서 급격한 정치변동이 일어날 경우, 정전협정의 협정 당사자로서 한반도 상황에 개입하려 할 것이

다. 한반도의 남과 북 주민 모두가 통일을 원하고 있다는 의지를 확고히 주변국에게 보여주기 전까지 주변 강대국들은 한반도 분단의 현상 유지만을 선호할 것이다. 그렇기 때문에 통일외교에 있어 남북관계의 개선을 통한 통일 여건의 조성은 우리가 할 수 있는 가장 중요한 레버리지가 될 수밖에 없을 것이다.

3) 군사적 신뢰구축 문제

전후 서독의 경우 NATO에 편입되어 소련의 대서방 팽창을 지지하는 경계선 역할을 하였고 동독의 경우 소련군의 주둔에 따라 소련에 군사적으로 완전히 종속되었다. 따라서 통일 전 양독 간 군사적 신뢰구축의 문제는 미-소를 중심으로 하는 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바조약기구(WTO), 양 진영 간 논의에 의해 전개되었다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 한반도 분단 및 군사적 대치국면은 독일의 경우와는 다르다. 남북한은 각기 독자적인 군사력을 확보하고 있으며 한국의 경우 한미동맹에 입각하여 주한미군이 존재하고 있다. 전시 작전권 또한 미군에게 귀속되어 있다. 북한의 경우, 선군정치와 군사독재를 실시하고 있으며 핵무기 등 비대칭 무기 개발을 통해 남북한 전력의 열세를 만회하려 하고 있다. 한반도가 전쟁에 휘말리고 북한 지역에서의 급변 상황이 발생할 경우 중국은 군사적으로 한반도에서 영향력을 확보하려 할 것이다. 최근 ‘아시아 패러독스’로 규정 지워진 동북아 국가 간 패권 다툼과 군사력 증강현상도 한반도의 안보에 잠재적인 위협이 되고 있다.¹⁶⁾

16) 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)의 보고서에 따르면 2014년 전 세계 국방비 지출 규모는 1조 7,470억 달러이며 이 중 집계가 불가능한 북한을 제외한 나머

그럼에도 불구하고 우리가 유럽의 군사적 신뢰구축과 독일의 군사 통합에 대해 관심을 가져야 하는 이유가 있다. 첫째, 유럽의 경우 유럽 공동체 구축차원에서 다자간 안보체제의 확립이 가능하였다. 1975년 8월 유럽 국가들은 헬싱키 최종합의서를 통해 유럽의 긴장완화와 국가 간 군사적 신뢰구축조치(CBM)를 가능하게 하였다. 이는 또한 향후 군사적으로 의미 있고 정치적으로 구속력이 있으며 검증 가능한 신뢰 안보 구축을 규정하고 있는 1986년 스톡홀름 협약 체결의 기초가 되었다. 헬싱키와 스톡홀름 협약에 따른 CBM의 성실한 이행은 유럽 각국에서 실시하는 군사 활동이 평화적이며 공격적인 것이 아니라는 믿음을 조성하는 데 기여하였다. 그리고 이러한 신뢰구축 조치 체제가 확립된 바탕 위에서 유럽재래식전력감축협상(CFE)과 같은 군비통제 및 감축이 이뤄졌다는 점은 한반도 상황에도 시사하는 바가 크다.¹⁷⁾

둘째, 서독의 동방정책은 유럽 내 긴장완화와 군축에 기여한 바가 크다. 서독 브란트 정부는 독소 불가침 조약(1970.8), 독·폴 불가침 조약(1970.12), 동·서독 기본조약(1972.12) 등을 통해 소련과 동유럽 접근을 가속화하였고 동·서독 간 화해의 분위기를 조성에 결정적인 역할을 하였다. 그리고 1970년대 중반 이후부터 NATO와 소련 간의 핵무기 경쟁 아래 놓여있었던 동·서독은 독일이 이러한 전쟁 위협의 최전선에 있는 사실을 직시하고 동·서독 간 안보협력을 통해 이러한 위기를 극복하고자 하였다. 양측은 1985년 7월 서독과 동독 및 체코를 포괄하는 지대에서 화학무기를 철수하고 생산을 금지하며 타국으로부터

지 미·중·일·러·한국의 군비 총합은 9,989억 달러로 전체의 57.2%를 차지하고 있다.

- 17) 북한은 그동안 한반도의 군사적 대결이 해소되면 신뢰구축은 자동적으로 형성된다는 ‘선 군비통제 및 후 신뢰구축’을 주장하면서 합동군사훈련 폐지, 주한미군 철수 등을 주장하고 있다.

반입을 금지하는 비화학무기시대 설치에 관하여 합의하였고, 양국 국경을 중심으로 핵무기를 폐기하는 비핵화시대 건설 등을 협의하기도 하였다. 이처럼 동·서독이 중거리 핵무기의 철수와 화학무기의 폐기 등 미소 간 대량살상무기 감축이 합의될 수 있도록 노력한 결과, 1987년 12월 미·소 간 중거리 핵무기 감축협정(INF)이 체결될 수 있었다.

셋째, 유럽에서 재래식 무기가 성공적으로 감축될 수 있었던 것은 핵무기에 의한 상호 억제가 가능했기 때문이다. 그러므로 한반도에서 군사적 신뢰구축과 군비통제를 달성하기 위해서는 북한의 핵개발 문제를 통제할 수 있는 다자적 장치의 마련이 가장 시급한 과제라 할 수 있을 것이다.

넷째, 통일 후 소련의 철군과 동·서독 군사 통합 과정이 큰 문제없이 전개되었다는 점이다. 2+4 조약에서 통일 독일의 핵 및 화생 무기 보유가 금지되었고 병력 규모도 최대 37만 명을 넘지 못하게 제한 받았으며 이러한 가이드라인에 의해 동·서독 군대 감축 과정은 매우 신속하게 진행되었다. 가장 큰 문제였던 동독 주둔 소련군 철수도 서독의 철수 비용 부담과 경제원조, 조속한 철수를 위한 독소정상회담 개최 등을 통해 신속하게 처리함으로써 평화적인 통일을 달성할 수 있었다.

남북한은 반세기가 훨씬 넘게 이질적인 체제를 유지해왔고 갑작스럽게 통일이 될 경우 동·서독 통일과 같이 평화적으로 전개되리라는 보장이 없는 것도 사실이다. 평화적으로 통일된다 하더라도 북한의 핵무기 및 남북한 재래식 무기 해체, 병력 감축 및 군사통합 과정에서 많은 혼란이 예상된다. 따라서 통일 한국이 주변국의 군사대국화 우려를 불식시키는 것도 중요하지만 통일 직후의 혼란상, 특히 군사 문제에 있어 평화적인 군사 분야 통합을 이루는 데 많은 준비를 해야 할

것으로 판단된다.

4) 남북경제통합 문제

동·서독 통일이 갑작스럽게 이뤄짐으로써 양독 간에는 즉각적인 경제통합 과정이 전개되었다. 급진적인 경제통합의 가장 대표적인 사례로서 항상 논쟁의 중심에 있었던 것은 1 대 1 화폐통합이다. 1 대 1 교환에 의한 화폐통합으로 콜 총리는 총선거에서 조기 통일에 대한 동독 주민들의 지지를 얻을 수 있었지만 동독 경제의 몰락이라는 혹독한 대가를 치렀다. 이후 민영화, 사유화 등 자본주의 시장경제로의 급속한 체제전환 과정에서 엄청난 통일 비용을 초래하였다. 그럼에도 불구하고 독일 경제가 통일 초기 3~4년간의 통일 충격을 견뎌낼 수 있었던 것은 서독의 경제력이 뒷받침되었기 때문이다.¹⁸⁾

남한의 경제력은 북한을 끌어안을 만큼 충분하지 못하다. 따라서 북한 경제가 갑작스럽게 붕괴되면 모르되, 통일 비용을 줄이는 첩경은 남북 간 경제적 격차를 줄이는 가운데 단계적 점진적으로 통일을 추구하는 것이다. 동독의 경우처럼 갑작스럽게 생산 및 배분구조가 붕괴될 경우 경제적인 손실이 너무 크고 사회 심리적으로도 감당하기 어렵다. 남북 간 통합에 대비한 남북 교류협력력을 추진한다면 북한 지역

18) 경제적 격차를 줄이는 과정에서 필요한 것은 우리 스스로가 경제 및 사회보장 시스템을 갖추는 것이다. 서독이 비록 통일 비용의 절반 이상을 동독 주민들의 복지를 위해 지출했지만 결론적으로는 서독의 사회보장제도가 나름대로 동독 지역에 성공적으로 이식되었다. 우리 사회가 개인적인 경제활동의 기회가 충분히 주어지고 사회보장 체계가 확충되고 사회안전망이 제대로 작동하는 사회로 발전해야 통일 과정에서 북한을 선진복지체제로 단기간에 빠르게 변화시킬 수 있다.

의 경제력을 끌어올리는 데 도움이 되고 우리에게도 미래에 대한 투자가 될 수 있다. 그간 남북경제공동체 구축을 위한 엄청난 계획과 자료의 축적에도 불구하고 현재 북한의 핵무기 개발과 남북관계 악화로 남북 간에는 경제적인 교류가 단절되어 있다. 남한 정부는 북한 핵개발에 대한 국제제재에 동참하는 차원, 북한의 천안함 폭침에 대한 제재 차원 등으로 북한 정권의 주머니로 들어가는 대규모 경제협력이나 인도적 지원 사업을 중단시켜 놓고 있다. 5·24 조치 이후 북한의 대남교역의 대부분은 중국과의 무역으로 대체되었다. 금강산 관광은 관광객 피격사건으로 중단되었고 현재 개성공단 만이 명맥을 유지하고 있다. 독일의 경우 1980년대 내독무역은 서독 전체 대외무역의 약 1.5%에 지나지 않았고 서독과 서베를린 총 취업인구의 0.3%인 약 7만 명만이 내독무역거래에 종사하였다. 서독의 입장에서는 내독 거래의 경제적 효과는 미미했지만 내독무역에서의 장애요인을 제거하면서 분단된 양 독일을 묶는 가장 안정된 장치로 만드는 정치적 목적이었다. 동독의 경우 서독이 소련에 이어 가장 중요한 무역파트너였고 1980년대 동독의 대서방 무역의 36~50% 이상이 내독무역으로 차지하였다. 이는 동독경제에 크게 기여하였고 서방의 기술 및 자금을 확보할 수 있는 중요한 채널이었다. 서독 내에서는 대동독 경제지원이 동독 정권의 연장을 초래하면서 동독 탈출자에 대한 동독의 핍박을 줄이는 데 효험이 없었다고 비판하였으나 냉전시기 동독이 경제사정 악화로 불안정해졌더라면 유럽의 긴장고조와 동독 주민의 고통이 더욱 심화되었을 것이라는 점을 감안할 때 내독 경제교류는 긍정적인 측면이 많았다는 것이 일반적인 평가이다.¹⁹⁾ 특히 서독의 지원이 동

19) 염돈재, 『독일통일의 과정과 교훈』(서울: 평화문제연구소, 2010), 132쪽.

독의 대서독 경제의존도를 높였을 뿐 아니라 동독 주민들의 호감을 유발, 동독혁명 이후 서독에의 가입을 선호하게 된 배경의 하나가 되었다는 점은 한반도 상황에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.²⁰⁾

한편 일부 학자들은 통일 직후 동독의 체제전환 과정이 여타 사회주의 국가의 체제전환과는 성격이 다름을 지적한다.²¹⁾ 즉, 동유럽 국가들이 공산주의 체제를 버리고 시장경제 체제로의 이행을 겪었던 것과는 달리, 동·서독 통일의 경우는 개발이 낙후된 작은 규모의 경제가 하나의 고도로 발전된 시장경제가 흡수하는 경제통합의 차원에서 전개되었다고 보는 것이 옳다고 주장한다. 따라서 북한의 갑작스런 붕괴 등 급속도로 통일이 전개되는 상황이 올 경우는 일반 체제전환 논리가 적용되어서는 안 되며 예외적인 경제통합 논리가 지배되어야 한다고 보고 있다. 낙후된 북한 지역의 수준을 일정수준으로 끌어올리기 위해서는 성급한 경제개방 보다는 북한 지역을 특구화하여 북한 지역에서만 일정기간 고정환율제와 외환 집중관리방식을 도입하고 북한 산업의 구조적 적응력과 국제경쟁력을 확보한 후 남한 경제와의 통합을 유도하는 한시적인 보호정책을 추진하는 것이 바람직하다는 견해이며 우리는 이를 참고할 필요가 있다.

5) 인도적 문제의 해결

동·서독 간 정치범 석방 및 이산가족 상봉 등의 방식으로 잘 알려진

20) 서독의 경우 내독교역에서 결제는 양측 은행이 청산하고 거래자 간의 직접 결제는 허용되지 않았으며 동독이 먼저 요청을 할 때, 반드시 대가를 확인한 후, 동독 주민들이 서독의 지원 사실을 인지할 수 있게 추진하였다.

21) 안두순, 『남북통일, 해야 하는가?: 한반도 통일, 어떻게 준비해야 하는가? 그 비용은 얼마나 들까?』(서울: 한국문화사, 2012), 127쪽.

프라이카우프(Freikauf)는 원래 연원이 깊다. 2차 대전 종료 후 소련점령 지역에 전쟁 포로로 존재하던 목사, 교계 인사 등의 석방을 위해 민간 차원에서 전개된 협상이 분단 이후 교회의 적극적인 노력과 맞물려 종교계 인사석방, 이산가족 상봉 등 분단 문제로까지 확장된 것이다. 서독 교회는 동독에 억류되어 있는 종교계 인사를 데려오기 위해 서독 변호사를 통해 협상을 전개하였고 1962년 총 15명의 개신교계 인사를 대상으로 한 석방 거래가 처음으로 성사되었다. 1961년 베를린 장벽이 세워지고 분단이 더욱 고착화된 상황에서 동독 내 인권 개선과 이산가족 상봉 등 인도주의적 노력이 필요하다는 인식이 서독 정부 내에서 확대되었고, 다만 동·서독관계를 감안할 때 정부가 협상에 직접 나서는 것은 여러 가지로 부적절하였기 때문에 법률대리인과 교계가 전면에 나서고 정부는 뒤에서 지원하는 형식의 간접적인 방식으로 문제를 다루었다. 동·서독 간 프라이카우프는 정권의 변동에도 불구하고 계속되었고 1980년대 기민당 쿨 정부가 들어서도 이 사업은 계속 이어졌다.²²⁾

한국에서도 이산가족 및 납치자, 국군 포로 등의 문제 해결을 위해 이와 같은 방식의 문제를 검토한 바 있다. 다만, 독일 사례를 보았을 때 이러한 방식이 성사되려면 우선 두 가지 조건이 충족될 필요가 있어 보인다. 우선은 북한이 이에 대해 관심을 가져야 한다. 동독 정부의 경우 변호사를 통해 이러한 방식을 서독 정부에 먼저 제의한 것으로 알려져 있으며 그만큼 정권적 차원에서 경제적 반대급부를 챙기는 수

22) 정치범 석방과 이산가족 상봉 등을 위한 비공개 사업을 B형 사업이라고 하였는데 1963년부터 베를린 장벽이 무너질 때까지 동독을 떠나 서독으로 이주한 동독인은 총 88만 6,905명이며 이 중 프라이카우프에 의한 석방자는 3만 1,755명으로 전체 이주자의 3.58%에 해당한다. 그리고 이 3만 1,755명의 석방을 위해 약 23억 DM의 비용이 지출되었다.

단으로 활용하였다.²³⁾ 또한 동독 지도부는 프라이카우프를 통해 비밀리에 반체제 성향의 정치범들을 서독으로 인도함으로써 동독체제를 공고화하는 정치적 효과를 거둘 수 있었다. 서독 정부 역시 동독 내에서 고통을 받고 있는 인도적 문제를 해결하기 위해 다른 방법을 찾을 수가 없었다는 점에서 비록 방법상의 문제는 있었지만 동·서독 모두에게 필요한 사업이었다고 할 수 있다. 따라서 이러한 사업에 북한을 참여시킬 경우 이러한 부분에 있어 남북 최고 정상 간의 해결 의지 및 공감대 확보가 선행되어야 할 것이다.

또한, 사회적 합의의 문제이다. 서독 사회에서 논란을 일으킬 소지가 많았던 프라이카우프가 비밀이 유지된 채 통일 직전까지 25년에 걸쳐 지속적으로 진행될 수 있었던 것은 언론, 사회·인권 단체들의 협조가 있었기 때문이다.²⁴⁾ 북한에 비공개적으로 대가가 지급되는 것에 대해 민감한 우리 국민들의 정서를 감안할 때, 국민적 공감대 확보는 쉽지 않아 보인다. 다만 이산가족, 국군 포로, 납치자 문제의 해결을 위해서는 가능한 방식을 모두 투입하는 것이 정부의 책무이며, 정치권, 언론 등 여론 주도층들이 이러한 문제에 대한 공감대를 확보하는 것이 우선적으로 필요해 보인다.

23) 동독에서는 1974년부터 호네커 계좌가 만들어졌으며 프라이카우프 사업과 교회사업, SED 직영회사 수익 등 서독과의 교류에서 발생하는 외환을 특별하게 관리하였고 동독은 이 외환을 재투자하여 수익을 남겼다.

24) 논란의 여지가 많을 수 있는 프라이카우프 존재 자체가 세상에 전혀 알려지지 않은 것은 아니다. 일부 언론의 보도를 통해 이것이 세상에 알려졌고 1970년대 이후 들어서는 대중매체에서 프라이카우프가 언급되는 빈도가 잦아지기도 했다. 그렇지만 프라이카우프 사실이 제대로 알려질 경우 더 이상의 추진이 불가능해질 수 있다는 판단에 따라 정부는 언론 등에 비보도 원칙에 협조를 구했고 언론은 이를 수용하여 철저히 침묵을 지켰다. 이를 통해 프라이카우프는 수면 아래에서만 언급되었을 뿐 광범위하게 회자되지 않을 수 있었다. 손기웅, 『독일통일의 쟁점과 과제』, 1권, 344, 369쪽.

6) 북한 인권 문제

동독 정권에 의해 가해진 인권침해는 주로 동독 체제의 유지와 관 련된 것이었다. 동독 정권은 체제에 반하는 세력을 탄압하고 제거하기 위해 형사법을 활용하였고 생명권, 재산권, 거주 이전의 자유 등과 같 은 기본적인 권리 행사 등 통상적인 행위에서도 제한을 가하였다. 동 독 정권에서 자행된 생명침해 범죄의 대표적인 것이 국경 탈출자에 대한 총격사용 사살 행위이다. 1949년부터 1989년까지 베를린장벽 또는 내독국경에서 국경수비대의 총격으로 사망한 자는 약 200여 명 에 달하며 지뢰와 자동발사장치에 의한 사상자도 약 300여 명에 달한 다.²⁵⁾ 또한 사법당국의 자의적 사법절차에 의한 사형판결도 생명을 침해한 주요 불법행위였으며 총 4,500여 명이 사망한 것으로 집계된 다. 이 밖에도 정치적 박해의 목적으로 시행된 체포·구금·수사 및 자 유형 선고, 거주 이전 및 여행의 자유 제한, 양심 및 사상의 자유 폐지, 언론·집회의 자유 제한, 검열, 교도소 내 가혹행위, 재산권 강제 몰수, 입양 및 친권 제한 등 헤아릴 수 없이 많은 불법행위가 자행되었다. 동독 정권은 체제 이념의 차이를 내세워 인권 상황에 대한 국제사회의 비난을 방어하고자 하였다. 국제사회의 규범에 대해서는 내정 불간 섭을 주장하였고 규범상 허용된 유보 조건들을 내세우면서 국제사회의 압박을 피해나갔다.

이러한 동독의 인권 문제에 대해 서독은 국제기구나 국제법의 원칙, 합의 등을 통해 동독에 대한 인권 문제를 거론하였다. 동독이 이미 1973년 국제인권협약에 가입하였고, 1975년 유럽안보협력회의(CSCE)

25) 안지호 외, 『서독의 대동독 인권정책』(서울: 통일연구원, 2013), 25쪽.

창설을 위한 헬싱키 최종의정서에 서명함으로써 서독 정부는 국제사회를 통해 동독의 인권 상황 개선을 요구할 수 있었다.²⁶⁾ 한편, 기본법의 적용이 현실적으로 동독에 미치지 못했고 동독의 반발로 양독간의 합의에 의한 동독 인권 상황 개선이 불가능하였기 때문에 서독은 긴장완화와 교류 증대를 통해 동독 인권 상황을 개선하려고 하였다. 동방정책에 대한 비판론자들은 동방정책이 동독 정권이 지속된 것에 기여하였기 때문에 동독 주민들의 인권 향상에 기여하지 못했다고 주장한다. 그러나 동·서독 긴장완화와 교류협력 정책 덕분에 수백만의 서독사람들이 동독으로 여행할 수 있었으며 동독 정권이 붕괴되기 전 동독에서 수만 명의 사람들이 서독으로 올 수 있었다. 분명한 것은 동방정책이 동·서독 간 교류의 다리를 놓았으며 이를 통해 동독인들이 서방을 동경하게 되었고 동독 내에서 체제에 대한 저항의식이 짝트게 만들었다는 점이다.

한국의 경우도 어떻게 보면 서독의 상황과 유사하다. 북한의 인권 상황이 동독보다 열악한 상황임에도 북한의 소극적인 태도로 인해 적극적으로 개입할 수 없는 현실적 한계가 있다. 최근 북한 인권 문제에 대한 국제사회의 높아진 관심에 따라 한국 정부도 국제무대에서 북한 인권 문제 논의에 보조를 맞추고 있으며 국내적으로는 북한인권법을 제정하여 북한 인권 문제에 대처하기 위한 체계를 형성하려 하고 있다. 남북관계 차원에서는 북한의 산모와 영유아의 인권 상황 증진을 목표로 하는 모자 패키지 사업, 농업·축산·산림을 함께 개발하는 복합농

26) 서방세계는 헬싱키 프로세스를 통해 동독의 국가성을 인정해주는 대신, 가족제 결합 및 상봉, 여행 및 왕래의 자유, 인권 존중, 언론 및 집회의 자유, 체육·문화·교육 등 자유로운 왕래와 교류 증대와 관련된 조항을 최종의정서에 담음으로써 동독 체제의 변화를 유도하려 하였다.

총단지 조성사업 등 인도적 지원사업을 계획하고 있다. 다만 이러한 시도에도 불구하고 북한의 호응을 얻을 수 있을지에 대해 의문스러우며, 특히 남한 정부의 시도가 북한 정권의 체제 유지에 부정적인 영향을 미친다고 판단될 경우 북한 인권 문제의 실질적 개선은 보다 요원한 문제일 수밖에 없다.

독일 통일 사례의 측면에서 보았을 때 북한 인권의 실질적 개선을 위해서는 3가지가 필요해 보인다. 첫째, 북한 주민들의 인권 상황을 정확히 파악하고 이를 도와줄 수 있는 방안을 찾기 위해서는 남북 간 대화와 교류가 전개되어야 한다. 남북 간 신뢰가 없는 상황에서 남한 정부의 대북 인권 문제 접근은 북한의 반발과 거부감만을 낳을 수 있다. 북한이 진정으로 필요한 것이 무엇이고 우리가 무엇을 해줄 수 있는지에 대해 남북 간 신뢰가 있고 그 신뢰에 기반을 둔 대화와 교류가 있을 때 북한 인권 문제의 실질적 개선이 이뤄질 수 있다. 둘째, 현재 국제사회의 대북 인권에 대한 관심은 순수 인도적 차원도 있지만 북한 정권에 대한 압박과 제재의 차원도 있다. 북한 인권 문제는 북한 정권의 부도덕성, 불법성에서 연유한 것이고 이를 시정하고자 하는 것은 국제사회의 규범적 의무이다. 우리로서는 국제사회의 움직임에 동참을 하면서도 북한 인권 문제를 실질적으로 개선할 수 있는 남북관계 차원의 방식이 무엇인지 찾아야 한다. 셋째, 인권 문제 해결을 위한 인도적 지원이 정치 문제에 얽매일 경우 성공하기 어렵다. 김대중-노무현 정부 시절에는 북한에 쌀과 비료를 제공하면서 북한으로부터 다양한 반대급부를 얻어냈지만 협상 과정에서 ‘끌려 다니기’, ‘퍼주기’ 등의 비판에 직면하였다. 현재 북한이 핵개발을 본격화함으로써 대규모 인도지원과 경제협력도 끊어진 상황이다. 핵문제에도 불구하고 북한에 대한 선별적 지원을 통해 북한이 대화와 교류의 태이

블로 나오기 위한 레버리지(leverage)가 남북관계 개선과 한반도 긴장완화를 위해 반드시 필요해 보인다.²⁷⁾

4. 정책적 제언

예멘은 1990년 합의 통일을 선언했음에도 권력배분 방식에 대한 이견, 군사력 동원에 의한 무력 충돌로 통일이 위기를 맞았고 현재까지도 반군과 정부군 간 내전의 불길에 휩싸여 있다. 예멘사태를 볼 때 같은 통일이라도 평화적으로 이행된 독일의 통일은 정말 축복이 아닐 수 없다. 우리는 예멘, 베트남 통일 과정, 중동·아프리카에서 일어난 아랍의 봄 등에서 나타나는 내전과 사회 혼란을 보면서 통일과 통합 과정은 자칫 엄청난 희생과 사회 혼란, 민족 간 분열을 일으킬 수 있음을 새삼 깨닫고 있다. 통일의 성공 여부는 통일이 어떠한 방식으로 어떠한 절차를 거쳐서 이행되느냐, 그리고 통일을 이룬다 하더라도 이질화의 심화에 따른 갈등을 극복하고 사회적 통합을 어떻게 이뤄나가느냐가 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

결론적으로 첫째, 통일은 평화적으로 이뤄져야 한다. 두 체제 구성원 간의 평화적인 합의에 의해 통일이 되는 것이 가장 바람직하다. 일부에서는 상호이질적인 체제의 통일은 전쟁 혹은 다른 한쪽의 붕괴에 의해서만 현실적으로 가능하다고 보고 있다. 그러나 독일 통일은

27) 동독의 경우 기민당의 콜 정부는 사민당 정부의 긴장완화와 교류협력 정책을 지속 유지하였다. 콜 정부는 동독에 대한 대규모 차관 제공을 통해 동독 정권으로부터 국경선의 무인발사 시설 철수, 동·서독 왕래 증가와 같은 가시적 성과를 이끌어냈으며 이는 긴장완화 정책과 인권 정책이 서로 충돌하지 않는다는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 안지호 외, 『서독의 대동독 인권정책』, 109쪽.

엄밀히 말하면 흡수 통일이 아니다. 소련의 변화에 대응하는 동독 내 사통당 정권의 개혁이 미흡했었고 이에 분노한 동독 주민들의 봉기가 일어났으며 이에 따라 사통당 정권이 무너지고 주민투표를 통해 새롭게 세워진 동독 정부가 서독과의 통일을 원했기 때문에 통일이 이뤄진 것이다.²⁸⁾ 결국 동독국민이 자발적으로 서독과의 통일을 원했고 서독국민들이 이를 수용하였기 때문에 평화적인 통일이 가능하였다. 따라서 한반도에 평화적인 통일을 위해서는 인위적인 통일이나 통합이 아니라 남북 구성원 사이에 통일에의 의사 합치가 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다.

둘째로 그렇다면 남북 구성원간의统一到 의사 합치를 이루기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 동·서독 통일 과정은 문제 해결의 방향을 잘 보여주고 있다. 아테나워 시절 달성한 라인 강의 기적과 힘의 우위를 통한 정책은 동독 정권에 대해서는 배타적이었지만 서독을 경제강국으로 성장하게 만들었다. 이러한 서독의 막강한 경제력은 동독 주민들로 하여금 서독을 동경하게 만들었고 갑작스럽게 맞은 통일 상황을 극복할 수 있는 원천이 되었다. 사민당의 동방정책은 분단의 고통해소 차원에서 동·서독 주민들을 연결하는 중요한 매개가 되었다. 동·서독간에 20여 년이 넘는 접촉과 교류가 없었던들, 통일 상황에서 동독은 서독으로의 합병을 선택하지 않았을지도 모른다. 북한과 통일을 하기 위해서는 건전한 재정을 통해 튼튼한 경제 기반을 구축하고 민주주의를 발전시켜 풍요롭고 안정된 사회를 만들어야 하며 그러한 자신감을

28) 동독 주민들은 1990년 3월 인민의회 총선거에서 사민당의 라퐁텐 등 동독의 정체성을 유지하는 가운데 단계적으로 통합을 추진하지는 주장보다는 서독 마르크 도입을 통한 조기 통일을 공약으로 내세운 기민당의 독일동맹에 지지표를 던졌다. 이는 동독인들이 구동독체제에 얼마나 많은 염증을 내고 있었는지를 보여준다.

바탕으로 통일을 이뤄야 함은 자명해 보인다.

셋째로 최근 우리 사회에 퍼져 있는 통일에 대한 무관심을 극복하고 통일 비용을 줄이기 위한 체계적인 준비를 해나갈 필요가 있다. 동·서독 통일 당시 통일에 관여했던 인사들은 이구동성으로 “통일이 라는 기회가 왔을 때 그것을 잡기 위해서는 어떤 비용도 감수할 필요가 있었다”고 설명하고 있다. 우리 국민들 사이에 통일에 이르는 방법에 대한 사회적 합의가 존재하지 않는 상황에서는 통일을 이룩할 수 없다. 따라서 우리는 통일에 이르는 가장 바람직한 로드맵을 그리고 그 로드맵에 대해 사회적인 합의를 공고히 할 필요가 있다. 그렇지 않으면 정권적 이해관계에 따라 통일정책이 시시각각 변할 수밖에 없는 한계에 직면하게 될 것이다. 한편 통일은 서로 다른 체제의 통합이므로 항상 비용이 수반될 수밖에 없다. 독일 통일이 의미 있는 것은 독일 통일의 선례를 참고로 하여 우리 스스로 통일에 이르는 비용을 줄여나갈 수 있다는 것이다. 통일 비용은 통일이 올 당시 우리의 통일 목표를 어느 수준으로 잡느냐에 따라 달라지기 때문에 그 당시의 경제 상황과 정치 사회적 여건을 감안하면서 추진하면 될 것이다.

마지막으로, 동·서독 통일은 통일외교의 완결판이라고 할 수 있다. 패전국으로서 주권적 제약이 있었던 독일이 전승국으로부터 통일에 대한 동의를 얻어낸 것은 그만큼 서독의 대외정책이 매우 세련되고 일관되었음을 나타낸다. 특히 2+4회담의 사례와 같이 동·서독 간에 이미 통일을 결정하고 전승 4개국의 신속한 동의를 얻어낼 수 있었다는 것은 통일 과정에서 남북 간의 통일 의사의 합치가 매우 중요한 테마임을 재차 강조하는 것이다. 우리는 독일과 같은 주권적 제약이 존재하지 않는다. 남북이 평화적으로 통일하고자 하는 의지가 충만하고 통일 한국이 주변국에게 해가 되지 않는다는 것을 보여준다면 통

일의 여건이 보다 성숙될 수 있으며 한반도 통일이 동북아 역내 평화 협력의 분위기를 이끌어낼 수 있을 것이다. 남과 북이 서로 군사적으로 대립하고 북한의 핵개발로 인해 평화와 안보가 교란될 경우 주변국들은 한반도 안보 상황에 개입하려 할 것이다. 그럴 경우 주변국들은 한반도의 현상 유지를 원하게 됨으로써 한반도 통일은 요원해질 수밖에 없다. 그러나 이러한 일은 남한의 노력만으로는 되지 않는다. 북한 정권이 스스로 변화하는 것이 매우 중요하다. 그러기 위해서 우리는 대화와 협력의 끈을 놓지 말아야 하며 북한의 핵개발을 포기시키면서 남북 간 이질화를 극복해나가는 일관된 통일정책을 수립하고 전개할 필요가 있겠다.

■ 접수: 7월 3일 / 수정: 8월 6일 / 채택: 8월 6일

참고문헌

1. 북한 자료

『조선중앙통신』, 2014년 12월 12일.

2. 국내 자료

1) 단행본

김동명, 『독일 통일 그리고 한반도의 선택』(서울: 한울, 2010).

김영운·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로』(서울: 통일부, 2009).

손기웅, 『독일통일의 쟁점과 과제』, 1권(서울: 늘봄플러스, 2009).

안두순, 『남북통일, 해야 하는가?: 한반도 통일, 어떻게 준비해야 하는가? 그 비용은 얼마나 들까?』(서울: 한국문화사, 2012).

안순권·김필현, 『독일경제의 회복현황과 시사점』(서울: 한국경제연구원, 2007).

안지호 외, 『서독의 대동독 인권정책』(서울: 통일연구원, 2013).

염돈재, 『독일통일의 과정과 교훈』(서울: 평화문제연구소, 2010).

2) 기타 자료

『연합뉴스』, 2014년 1월 4일.

김영운, “통일전 서독의 대동독 정책.” 『FES-Information-Series』, 4호(1998).

양창석, “양창석의 통일이야기,” 『파이낸셜 뉴스』, 2014년 10월 12일.

박진, “독일통일 20년과 한반도 통일비전,” 통일연구원 개원 20주년기념 한·독 국제학술회의에서의 기조연설문(2010년 4월 8일).

한스디트리히 겐셔(Hans-Dietrich Gensher), 1990년 1월 31일.

3. 국외 자료

Die beauftragte der bundesregierung für die neuen bundesländer(BMWi), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2014*, Bundesministerium für

Wirtschaft und Energie(BMWi) Öffentlichkeitsarbeit(2014).

Weizsaecker, Richard von, *Der Weg zur Einheit*(DTV Deutscher Taschenbuch, 2011).

The Key Issues in the Process of Inter-Korean Unification from the Perspective of German Unification

Yang, Moo-jin(University of North Korean Studies)

The purpose of this article is to identify the main issues surrounding the process of Korean unification from the perspective of East and West Germany and to propose policy recommendations for South Korea's unification policy. Assessment of the German reunification concerns not only economic aspect but involves the tasks of overcoming the aftermath of reunification and gradual reduction of regional disparities. The unified government of Germany is stressing the importance of solidarity between regions to promote internal unity, common prosperity and social integration and at the same time is expressing commitment for a continuous support to align the standard of living between East and West Germany. The lessons of German reunification can provide direction of the unification diplomacy of South Korea, to promote sustainable policy toward North Korea and gain

support from the neighboring countries. In addition, it has implications in exploring measures to resolve main concerns surrounding Korean unification such as military trust-building, economic integration, humanitarian issues, and North Korean human rights issues. As a result, it is crucial to strengthen the social consensus that the most desirable road map leading to peaceful unification is through consensus reached between the North and South.

Keywords: German reunification, Korean unification, North Korea policy, unification diplomacy, military trust-building, economic integration, North Korean human rights