

동서독간 정치통합연구

1996. 10

황 병 덕

(정책연구실 책임연구원)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 結果임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

요 약

동서독간 정치통합은 단 기간내에 이루어졌음에도 불구하고 높은 실업률 및 성장을 저하, 동서독 주민간 갈등 등의 사회·경제적 통합과정에 비해 상대적으로 성공리에 추진되고 있는 것으로 파악된다. 본 연구에서는 독일 정치통합의 실태 파악과 더불어 성공적 정치통합의 구조를 분석함으로써 남북한 정치통합에 주는 시사점 및 정책방향을 제시하고자 한다.

1. 서 론

독일은 40여년에 걸친 민족분단을 극복하고 1990년 마침내 통일을 달성하였다. 여기에서 주목할만한 사실은 극히 짧은 기간에 정치적 통일을 완성했음에도 불구하고 양독간 정치통합 과정이 커다란 문제없이 진행·완료되고 있다는 점이다. 그러나 이러한 낙관적인 분위기에 불구하고 독일통일이 급격한 흡수통일의 형태로 전개되었기 때문에 발생하는 문제점으로는 동독지역 주민들의 물질적 이해관계 및 정치적 정서를 대변해주는 이 지역 정당을 지지하는 것으로 나타난다.

이러한 점을 제외하면 독일은 통일과정에서 정치통합을 성공리에 달성하여 통일후 국내적 갈등을 정치적 위기없이 잘 관리하고 있다. 그러므로 본 연구는 독일 정치통합의 실태와 문제점을 집

중 분석함으로써 한반도 통일에 주는 시사점 도출을 목적으로 하고 있다. 본 연구는 통독사례를 중심으로 사회주의 정치체제 전환문제를 분석함으로써 통일후 북한의 정치체제 전환문제를 해결하기 위한 기초자료로 활용될 것으로 기대된다.

2. 독일의 정치통합과정

독일통일은 통일의 대내외적 요인들이 상호결합하여 서독에 의한 동독의 흡수통일 형태로 이루어졌다. 이 경우 동독에 대한 서독의 정치·경제·사회체제상의 절대적 우위가 독일통일의 내재적 요인인 반면, 소련 및 동구권의 붕괴와 함께 동서냉전구조가 와해되어 서독에 유리하게 조성된 주변환경은 독일통일의 외재적 요인이다.

서독정부는 브란트정부 이래로 평화공존을 바탕으로 동독정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여 하나의 독일민족 아래에 두개의 국가 존재를 인정하나 상호 외국이 아님을 강조하고 동독에 대한 국제법상의 불승인 입장을 견지하는 동방정책을 추진하였다. 이 정책에 따라 동서독 관계가 개선되고 양독간 교류협력이 증대되었다. 동서독간 인적·문화교류는 독일민족의 문화적 동질성을 유지하는 측면과 함께 동독주민들의 정체성(Identität) 형성을 서독사회지향적으로 만드는 측면을 지니고 있다. 동서독간 인적·문화교류는 흡수통일이라는 독일통일의 촉매제 역할을 하여 결국 동독주민들에게 민주화와 개방화의 욕구를 자극하여

자유, 민주 및 풍요가 구현되어 있는 서독체제에 대한 동경을 유발함으로써 1989년 동독의 변혁과 통일에 기여하였다.

독일통일 과정은 제3단계로 진행되었다. 제1단계는 오스트리아·헝가리 국경 통행 완화로부터 베를린 장벽 개방에 이르기까지 동구권 서독 대사관에 동독 탈주민 쇄도, 대중시위, 반정부 시민단체 결성, 호네커 퇴진 등으로 이어지는 동독 사회주의체제의 몰락과정을 망라한다. 그러나 이 단계에서는 독일통일이 논의되지 않고 동독 사회주의 체제의 내부개혁이 주된 관심사였다. 독일통일과정의 제2단계는 장벽 개방 후 통일을 요구하는 시위에서부터 동독인민회의의 민주적 선거가 실시되었던 1990년 3월 18일까지 「전환의 전환」의 시기이다. 독일 통일과정의 마지막 제3단계는 동독 인민회의 선거부터 법적으로 독일통일이 완성된 1990년 10월 3일까지이며, 이 기간 동안 양독간 화폐·경제·사회조약, 선거협약 및 통일조약 등이 체결되었다.

서독 기본법에는 통일방식 관련 조항이 기본법 제23조와 제146조이다. 기본법 제23조는 동독이 서독의 연방주로 편입되어 독일 통일을 달성할 수 있는 것으로 명시하였다. 반면 기본법 제146조는 동서독간의 협상에 따라 통일헌법을 제정하고 국민투표를 통해 통일헌법을 확정하는 것으로 되어 있다. 서독정부의 조기통일 정책은 집권여당의 통일방안인 기본법 제23조에 따라 동독을 서독으로 편입시키는 형태로 구체화되었다. 1989년 11월 동서독간 국경선이 무너진 이후 동독주민의 집단적 서독이주가 증가되어 경제적 위기와 사회적 긴장이 고조되어서 동독지역에 동독주민들

을 잔류시키는 정책의 일환으로 통일과정을 신속히 진행시킬 수 밖에 없었다. 이에 따라 통일과정 및 통일 후의 체제에 관한 동서독간의 협상가능성은 전혀 없었기 때문에 기본법 제146조에 입각한 점진적 통일방안은 실현될 수 없었다.

3. 통일독일의 정치제도 통합

통일독일의 정치체제는 서독 기본법이 지니고 있는 국가이념에 따라 형성되었다. 독일 기본법의 헌법정신은 기본법 제20조에 공화국, 민주주의, 연방국가, 법치국가, 사회국가 원칙 등으로 명시되어 있다. 이에 따라 동독정치체제는 국가권력 남용을 방지하기 위해 연방주의와 법치주의를 기본이념으로 삼고 있는 서독 기본법 체계에 의해 대치되었다. 연방국가 원칙은 개별 연방주에게 법률제정 및 행정에 관한 능력을 부여하는 연방제를 의미하며, 독일 기본법이 채택하고 있는 법치주의는 법률의 형식만을 중요시하는 형식적 법치주의 내지 법률 만능주의가 아니라 인간생활의 기초가 되는 자유, 평등 및 복지를 실현시키는 실질적인 의미의 법치주의이다. 이외에도 독일 기본법은 사회국가의 원칙에 입각하여 정의사회의 실현을 추구하고 있다. 국가의 적극적 목적으로 공공복리를 규정하고 있을 뿐만 아니라 일련의 사회적 기본권의 폭 넓은 보장을 통하여 실질적인 자유와 평등의 실현을 추구하는 사회국가 내지 복지국가 원리를 수용하고 있다. 경제질서도 정의사회의 이념에 맞도록 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의

를 존중함을 원칙으로 삼으면서도 경제정의 실현과 경제민주화를 위한 국가의 규제와 조정을 허용하고 있는 등 수정자본주의 원리에 따른 사회적 시장경제 질서를 채택하고 있다.

1990년 10월 3일 구동독이 독일연방공화국으로 가입함으로써 기본법은 신설 5개주와 동베를린 지역에도 그 효력이 미치게 되었다. 이러한 1990년 10월 3일자로 완성된 법적 통일로 인해 독일 기본법은 6가지 점에서 보완·개정되었다. 재통일 의무를 명시했던 기본법 전문은 1990년 10월 3일 구동독의 연방 가입과 함께 “독일인은 자유로운 자결권 행사를 통해 통일과 자유를 완성하였으며, 이로써 기본법이 전 독일국민에게 적용됨”을 천명하고 있는 내용으로 수정되었다. 구동독지역의 연방 가입으로 인해 존재 목적이 달성된 기본법 제23조는 삭제되었으며, 또한 서독의 기본법이 통일의 성취 후에도 전독일에 적용되었기 때문에 기본법 제146조도 폐기되었다.

1989년 동독 사회주의정권이 붕괴하자 동독에서는 동독 중앙집중적 단방국가를 민주적 연방국가로 전환시키려는 요구가 대두되었다. 1990년 3월 18일 실시된 인민회의 선거 이전에 2개 내지 최고 8개의 주로 개편하자는 논의가 있었으나 1952년까지 존속되던 5개주 구조로 환원시키자는 행정개혁 위원회의 건의안이 최종안으로 채택되어 동독이 서독에 가입한 1990년 10월 3일을 기해 동독지역에 메클렌부르크(Mecklenburg), 작센(Sachsen), 튀링엔(Thüringen), 브란덴부르크(Brandenburg), 작센 안할트(Sachsen-Anhalt)의 5개 연방주가 새롭게 형성되었다.

동독 민주화운동이 성공적으로 추진됨에 따라 동독 정당들도 변모하기 시작하였다. 동독 사회주의통일당도 당명을 PDS(민주사회당)으로 개칭하고 구동독 공산당 지도자 축출을 통해 공산당의 부정적 이미지를 쇄신하는 한편, 당내 파벌을 인정하는 개혁조치를 단행하였다. 또한 동독의 위성정당들도 독일사회주의통일당이 PDS(민주사회당)으로 당명을 바꾸는 등 개혁조치를 단행함에 따라 사회주의통일당과의 협조관계에서 이탈하여 당 지도부를 쇄신하고 당 강령을 수정하는 등 당 노선을 개혁함으로써 민주정당으로 발전하였다.

독일의 정당통합은 독일통일과정에서 비교적 무리없이 완성되었다. 동서독간 외형적인 정당통합은 전독일 총선 이전에 완결되었으나, 사회주의 동독의 계급정당과 자본주의 서독 대중정당간의 통합은 엄격한 의미에서의 정당통합이 아니라 서독정당들이 자체의 당조직과 행동영역을 동독지역에 확대한 것에 불과하였다. 동서독 지역간 정당이 통합됨에 따라 통독후 다원적 시민사회의 구조 위에서 계층간 공통적인 정치·경제·사회적 이해관계를 반영하는 정치체제를 형성할 수 있게 되었다.

4. 통일독일의 정치적 동화문제

독일의 정치적·제도적인 통일은 행정적·법적 절차를 통해 이미 완료되었으나, 동·서독지역 주민들간에는 정신적·문화적 이질성이 상존하고 있다. 이는 양지역 주민의 국가관, 생활방식, 가치·

경험체계 등이 상이하여 동독지역 주민들이 아직 통일독일의 새로운 정치·경제·문화제도 및 질서에 적응하지 못하고 있을 뿐만 아니라 서독지역 주민에 대한 심리적 열등감을 느끼고 있기 때문이다.

독일통일은 40여년간이나 적대적으로 발전해온 두개의 사회를 법적으로 결합시켰으나, 동독이 서독의 행정기술상의 제규정이나 정당구조를 받아들였다고 할지라도 정치적 동화작용은 아직 달성되지 못하고 있다. 더욱이 동독지역에서는 동독지역의 특수성이 반영되어 중도좌파정당으로 PDS(민주사회당)가 서독지역에서는 거의 지지를 받지 못하지만 동독지역에서는 제3당의 위치를 굳게 차지하고 있다는 점이다. 이런 점을 감안할 때 동서독 주민간의 정치적 동화과정은 완결되지 않은 것으로 추정된다.

5. 구동독 과거청산

구동독의 과거청산은 과거 구동독체제하에서 손상입은 정의의 원상회복을 통한 법치국가의 구축이며, 이를 바탕으로 정화된 미래사회의 창조를 목적으로 한다. 역사적 관점에서 고찰할 경우 1989년 가을 동독의 민주화혁명은 분단국의 특수상황에 따라 서독과의 통일형태로 진행되었고 체제전환이 내부적 전환이 아닌 자유민주체제로의 통합이라는 독특한 형태로 추진됨으로써 구동독체제의 과거청산은 자유민주적 법치국가원리에 입각하지 않을 수 없게 되었다. 이에 따라 동독의 과거청산은 자유민주적 절차

에 따른 전체주의체제의 청산이라는 독특한 형태를 가지게 되었다.

독일통일은 동서독간 체제수렴 형태를 통하여 이루어진 것이 아니라 동독사회주의 체제의 붕괴와 더불어 동독지역에 서독의 법치국가적 질서가 수립되는 과정을 통하여 달성되었다. 따라서 동독 과거청산은 동독지역에서의 법치국가적 질서 구축을 통해 통일후 동서독 양지역간의 정치통합에 기여한다. 동독지역의 법치국가적 질서구축은 불법조치의 피해자의 구제와 구동독 공산당 정권의 담당자 및 그 지지세력인 체제범죄 가해자의 처벌에 의한 구동독 공산정권의 체제불법 청산을 통하여 달성될 수 있다.

6. 결 론

장기간에 걸친 내독간 교류협력에도 불구하고 동서독 사이에는 자유민주주의·사회주의체제가 지니는 이질성은 상존했을 뿐만 아니라 양체제간의 발전격차도 상당 정도 존재하였다. 통일 후 독일은 실업문제, 성장률 저하, 엄청난 통일비용 등의 경제문제로 혼란을 앓고 있으며, 동서독 지역주민간에는 갈등의 골이 깊게 패어 있는 실정이다. 그러나 정치적으로 동독지역에서는 서독 정당이 동독지역에 진출하여 정당간 통합을 완료하는 등 서독의 민주적 정치체제가 자리잡아 가고 있는 중이다. 물론 급격한 흡수통일의 여파로 동독지역에 민주사회당(PDS)이 동독지역의 지역당으로 고착되는 문제점도 드러나고 있다. 그럼에도 불구하고 독일

통일의 경우 정치적 문제점은 사회·경제적 문제점에 비교해 볼 때 거의 문제시되지 않는 것으로 평가된다.

우리의 경우에도 통일이 독일처럼 급격한 흡수통일 형태로 달성된다면 남북한 정치통합이 성공리에 달성될 것으로 오산해서는 안된다. 우리의 경우 현시점에서 독일과 같은 방법으로 통일될 경우 정치·사회·경제적 문제점을 극복할 수 있을 만큼 우리 체제가 발전되지 않았을 뿐만 아니라 남북한 체제의 발전격차는 동서독의 경우보다 훨씬 크기 때문에 남북한간 정치통합과정은 엄청난 정치·사회적 비용을 감내해야 할 것이다. 그러므로 우리는 한국의 체제개혁을 지속적으로 추진하여 통일과정 및 통일 후 정치통합을 민주적 질서를 지키면서 성공적으로 이루어지도록 대비해야 할 것이다.

목 차

제 I 장 서 론	1
1. 연구목적	1
2. 연구범위 및 내용	3
제 II 장 독일의 정치통합과정	5
1. 독일통일의 배경	5
가. 동방정책	6
나. 양독간 교류협력	11
2. 동독 민주화혁명과 동독체제 붕괴	21
가. 동독사회주의 체제의 몰락	24
나. 전환의 전환기	27
다. 독일통일의 완성	29
3. 통일방안	30
제 III 장 통일독일의 정치제도 통합	38
1. 국가와 헌법	38
가. 통일독일의 정치체제	38
나. 독일 기본법 개정	44
다. 수도 및 국가기관 소재지	49
라. 신연방주의 형성	51

2. 정당통합	55
가. 정당통합과정	55
나. 1990년도 선거	64
제Ⅳ장 통일독일의 정치적 동화문제	71
1. 통일 후 동독지역 주민들의 정체성 위기	71
2. 정치적 同化上의 문제점	75
제Ⅴ장 구동독 과거청산	85
1. 과거청산의 배경과 성격	85
2. 과거청산 실태	89
제Ⅵ장 결 론	98
1. 한반도 통일에 주는 시사점	98
가. 체제개혁	98
나. 점진적 통일방안	108
다. 통일 후 민주시민교육 및 북한체제 청산	112
2. 종합평가	117
참고문헌	120

<표목차>

<표 1> 동독의 TV 시청율(%)	18
<표 2> 동독주민들의 서독정보 취득원	20
<표 3> 연방상원의 의결권 배정	48
<표 4> 동독 인민회의 선거 (1990년 3월 18일)	65
<표 5> 동독 지방선거 (1990년 5월 6일)	68
<표 6> 동독 지역선거	69
<표 7> 연방의회 선거 결과	70

제 I 장 서 론

1. 연구목적

독일은 40여년에 걸친 민족분단을 극복하고 1990년 마침내 통일을 달성하였다. 1989년 5월 동독 지방선거 부정에 대한 시민단체들의 항의로부터 시작된 통일과정은 1990년 10월 3일 동독 5개주가 서독 연방으로 가입함으로써 1년 5개월의 짧은 기간동안에 역사적 대단원의 막을 내렸다. 여기에서 주목할만한 사실은 극히 짧은 기간에 정치적 통일을 완성했음에도 불구하고 양독간 정치통합¹⁾ 과정이 커다란 문제없이 진행·완료되고 있다는 점이다. 예컨대 동독체제의 붕괴를 초래한 동독민주화 혁명이 극히 평화적으로 진행되었을 뿐만 아니라 4차례에 걸쳐 실시된 동독지역 선거도 대다수 주민들이 참여한 가운데 타락·부정사례 없이 실시되는 등 민주주의가 정착될 수 있는 가능성을 보였다. 또한 동독지역 주민들은 통일 후 정치체제에 만족하고 있는 것으로 나타난다²⁾.

그러나 이러한 낙관적인 분위기에도 불구하고 독일통일이 급격

1) 본 연구에서 사용하고 있는 정치통합 개념은 정당, 권력기구 등을 포괄하는 정치체제의 통합 뿐만 아니라 정치체제에 대한 국민들의 입장을 반영하는 정치·문화적인 측면까지도 포함하고 있다.

2) 높은 실업률, 동서독지역 주민간의 갈등 등 사회·경제적 문제점으로 인해 통일 후 사회·경제체제에 대한 동독지역 주민들의 만족도는 1990년 초 77%에서 1995년 여름 34%로 저하되는 반면, 통일독일의 정치체제에 대한 만족도는 1995년 가을 53%에 이르는 등 여전히 높은 편에 속한다. Frankfurte Allgemeine Zeitung(FAZ), 1995.9.20.

한 흡수통일의 형태로 전개되었기 때문에 발생하는 문제점도 전혀 없는 것도 아니다. 흡수통일이 양체제가 수렴되어 제3체제를 선택하는 형태가 아니라 한 체제가 다른 체제를 흡수·병합하는 형태로 진행되었기 때문에 여기에는 항상 열위체제 주민들의 「정체성 문제」가 풀어야 할 난제로 대두된다. 예컨대 동독지역에 서독의 제도와 문화가 도입된다면 동독지역 주민들은 주체의식이 사라지고 열등의식에 사로잡히게 될 수 밖에 없다. 이 경우 정치적 지형 형성에 미치는 파장은 동독지역 주민들의 물질적 이해관계 및 정치적 정서를 대변해주는 이 지역 정당을 지지하는 것으로 나타난다.

이러한 점을 제외하면 독일은 통일과정에서 정치통합을 성공리에 달성하여 통일후 국내적 갈등을 정치적 위기없이 잘 관리하고 있다. 그러므로 본 연구는 독일 정치통합의 실태를 집중 분석함으로써 한반도 통일에 주는 시사점 도출을 목적으로 하고 있다. 한반도 통일후 통합과정에서의 후유증을 최소화하면서 북한 사회주의 체제를 자유민주주의 체제로 전환시키는 것이 필요하다. 특히 본 연구에서는 독일 정치통합과 남북한 정치통합간의 상관성을 연구하는 한편, 통일 후 정치적 갈등을 최소화시킬 수 있는 통일방식을 논의하고 있다. 따라서 본 연구는 통독사례를 중심으로 사회주의 정치체제 전환문제를 분석함으로써 통일후 북한의 정치체제 전환문제를 해결하기 위한 기초자료로 활용될 것으로 기대된다.

2. 연구범위 및 내용

본 연구에서는 동서독 정치통합을 상세하게 분석하기 보다는 정치통합의 기본구조를 파악하는 데 중점을 두고 있다. 따라서 본 연구의 제II장에서는 독일의 정치통합과정이 어떠한 요인들에 의해 결정되었으며, 어떠한 방식으로 전개될 가능성이 있었는가를 분석하기 위해 독일통일의 배경, 동독 민주화혁명 및 동독체제의 붕괴과정과 더불어 독일통일 방식을 둘러싼 다양한 통일방안을 논의하고 있다.

이러한 정치통합과정의 연결선상에서 제III장에서는 통일독일의 정치제도 통합에 대해 분석한다. 우선 먼저 통일독일의 국가와 헌법체계를 분석한다. 동독사회주의 정치체제가 서독 자유민주주의 정치체제로 전환되면서 형성된 통일독일의 정치체제를 분석하는 한편, 독일통일과 더불어 개정된 독일 기본법 구조 및 수도 및 국가기관 소재지 등을 논의한다. 또한 동독지역 행정구역 개편에 따라 신연방주가 형성되는 과정과 이로 인한 연방상원 의결권 변화 등을 분석하고, 이외에도 통일과정에서 동독지역에 민주정당이 수립되는 과정, 서독 정당들과 통합되는 과정, 각 정당들의 이념적 지향성, 1990년에 실시된 동독지역 인민회의 선거 및 전독총선 등을 논의한다.

제IV장에서는 통일독일의 정치적 동화문제가 집중적으로 조명된다. 통일 후 동서독 지역주민들이 겪는 정체성 위기를 분석하면서 정치문화의 상이성을 규명함으로써 동서독 지역주민간의 정

치적 同化上의 문제점을 분석한다. 특히 이 부분에서는 동독지역에 민사당이 득세하는 원인이 급격한 흡수통일로 인한 정체성 상실과 더불어 사회주의적 정치문화의 잔존으로 파악하면서 이를 위한 해결책으로 정치교육이 실시되고 있다는 점을 논의한다.

제 V 장에서는 구동독 과거청산을 분석한다. 구동독 과거청산의 배경과 성격 부분에서는 구동독의 과거청산이 과거 구동독체제하에서 손상입은 정의의 원상회복을 통한 법치국가의 구축이며, 이를 바탕으로 통일독일의 정통성 확보와 아울러 정화된 미래사회의 창조를 목적으로 한다는 점을 부각시키고 있다. 구동독 과거청산의 실태부분에서는 과거청산을 위한 법률 정비, 구동독체제하의 불법행위자 처벌, 희생자의 원상회복조치 등을 논의한다.

제 VI 장 결론 부분에서는 우선 독일 정치통합이 주는 시사점을 논의한다. 여기에서는 한반도 통일의 경우 정치통합을 정치·경제·사회적 파장없이 성공리에 달성하기 위해서는 우리 체제의 개혁이 필수적으로 수반되어야 하며, 점진적 통일방식을 통일방안으로 제시하고 있다. 또한 급진적인 통일이 닥쳐올 것도 대비하여 남북한 주민들에 대한 민주시민교육을 실시하고 통일한국의 체제 정당성을 확보하기 위해 북한체제의 과거청산을 추진할 것을 제안하고 있다.

제 II 장 독일의 정치통합과정

1. 독일통일의 배경

독일은 40여년에 걸친 민족분단을 극복하고 1990년 마침내 통일을 달성하였는데, 독일통일은 통일의 대내외적 요인들이 상호 결합하여 서독에 의한 동독의 흡수통일 형태로 이루어졌다. 동독에 대한 서독의 정치·경제·사회체제상의 절대적 우위가 독일통일의 내재적 요인인 반면, 소련 및 동구권의 붕괴와 함께 동서냉전 구조가 와해되어 서독에 유리하게 조성된 주변환경은 독일통일의 외재적 요인이다.

서독정치체제에서는 자유, 인권, 정의 등에 입각한 법치국가적 질서가 보장되고 민주적 정치문화의 기반위에서 정치·사회세력간의 정치적 갈등이 성공적으로 관리되었던 반면, 동독정치체제에서는 동독의 지배층이 당에 의한 관료주의적 권력독점을 고수하여 사회발전은 불가능하였다. 서독의 사회적 시장경제제도는 동독의 계획경제체제와는 달리 고도의 생산력 발전을 이룩하여 국민생활 수준을 향상시키는 한편, 사회보장제도를 통하여 자유경쟁의 폐해를 최소화함으로써 사회·경제적 측면의 체제우위를 확보하였다. 동서독의 정치·경제·사회체제의 이러한 우열관계는 동독주민의 정체성을 서독사회지향적으로 형성시킴으로써 독일통일의 외적 요인이 변화될 경우 통일과정을 서독에 유리하게 촉진시

킬 수 있는 기반이 되었다. 서독은 60년대 후반이래로 이러한 체제우위를 토대로 공산독재체제는 외부압력에 의해 극복될 수 없고 접근을 통한 체제내부 변화를 유도할 수 있다는 원칙에 입각하여 동방정책을 유연하게 추진해 왔던 한편, 민족자결권에 입각하여 통일의 외적 요인인 대외정세의 변화에도 적극적으로 대처한 결과, 독일통일이 달성되었다. 동서냉전구조가 1980년대 중반 이후 동구권 사회주의국가의 몰락과 더불어 와해되어 통일의 외재적 조건인 주변환경은 서독에 유리하게 조성되었다.

가. 동방정책

서독의 초대수상 아데나워는 자유민주체제에 의해 통일을 달성하겠다는 신념으로 서독외교정책의 최고목표를 독일통일에 두었으며, 동독은 국제법적 의미의 국가가 아니라는 입장에서 동독이 서독에 병합되는 합병통일을 추구하였다. 아데나워는 미국이 서독을 지원함으로써 대소협상의 고지를 점령한 후 소련의 양보를 얻어 통일을 이룩하려는 「힘의 우위정책」(Machtpolitik)에 입각하여 통일정책을 추진하였다¹⁾. 동서독관계에 있어서도 힘의 우위를 통해 동독을 통일협상의 길로 유도하려고 하였다. 따라서 아데나워는 서방측의 단합으로 소련과 동구공산주의의 위협에 대처하는

1) W. Benz/ G. Plum/W. Röder, *Die Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945* (Stuttgart, 1978), p. 80.

한편, 경제력 및 국방력을 강화시켜 강력한 국력을 바탕으로 동독존재를 부인하고 서독정부의 유일합법성을 강조하는 「단독대표권」과 동독을 승인한 국가와는 외교관계를 수립하지 않는다는 「할슈타인독트린」을 일관성 있게 추진하였다²⁾.

전후 독일 경제부흥의 공로자로서의 후광에 힘입어 수상직에 오른 에르하르트(1963~1966)는 당시 미·소 접근의 새로운 국제정세에 대응하기 위한 정책의 일환으로 친미노선을 견지하여 자체 안보문제를 해결하였다. 한편, 에르하르트는 동구권과 외교관계를 수립하지 않되, 서독의 경제력을 기반으로 동구 공산권과 통상관계를 수립·강화함으로써 동독을 고립시킨다는 새로운 정책을 추진하였다³⁾. 에르하르트의 외교노선은 근본적으로 모스크바와 워싱턴이 독일통일의 열쇠를 가지고 있으며, 동독의 지위가 약화되면 서독의 지위가 향상된다는 아데나워적 신념에 입각하여 아데나워 외교정책의 범주를 완전히 탈피하지 못하였다. 그러나 에르하르트 정부의 대동구정책은 비록 소극적이긴 했으나 대동방접근 탐색전을 시도함으로써 서독의 새로운 통일외교를 위한 기반 마련에 기여했으며, 키징거 대연정에 의해 계속 강화되고 브란트의 독일사민당(SPD) 정부가 동방정책을 추진하는 밑거름이 되었다.

키징거 수상의 기민당과 사민당간 대연정(1966~1969)은 당시 긴장완화 추세에 국제정세에 적응하기 위해 외교노선의 방향을

2) W. G. Grew, *Rückblenden 1951~1976* (Berlin, 1979), p. 255 참조.

3) Marie Luise Goldbach, *Billiographie zur Deutschlandpolitik 1944~1974* (Frankfurt/M. 1975), p. 134 참조.

실리적이고 적극적으로 설정하고 에르하르트 정부에 의해 약화된 서독의 국제적 지위 향상을 우선 과제로 삼았다. 이러한 목표를 위해 키징거 수상의 대연정은 군사안보문제와 통일문제를 결부시키지 않고 별도로 추진하였다. 따라서 키징거 수상의 대연정은 동독을 고립시키겠다는 과거 서독정부의 외교노선에서 진일보하여 동독을 실질적 정권으로 수락할 용의가 있다고 선언하였고 동서독간의 여행문제를 비롯하여 사회·경제·문화 등 제분야에서 양독관계를 발전시키기 위한 협상을 제의하였다. 키징거 수상의 대연정은 할슈타인원칙에 대해서도 동 원칙을 동구공산제국에는 적용하지 않기로 함에 따라 1967년 루마니아와 정식 외교관계를 수립하였고 유고슬라비아와도 1968년 정식 외교관계를 재수립함으로써 대동구정책이 활기를 찾게 되었다⁴⁾.

서독 건국후 20년만에 집권한 사민당의 브란트 수상은 적극적인 동방정책을 통한 대동구권 평화공존과 관계개선을 추구하여 할슈타인원칙의 완전폐기, 유럽 현국경선의 인정 및 무력사용 포기에 관한 독·소조약 체결(1970.8), 오데르·나이제 국경선의 인정 및 독·폴란드 불가침조약(1970.8)을 체결하였다⁵⁾. 대동독협상에 있어서도 아데나워 이래 지속되어온 동독불승인정책을 수정하여 동독과의 접촉·화해·승인을 통해 1970년 두차례에 걸친 동·서독 정상회담 개최, 베를린에 대한 4대국협정 체결(1971.9) 및 양독간

4) 위의 책, p. 58.

5) 사민당의 동방정책에 대해서는 W. Benz/ G. Plum/W. Röder, *Die Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945* (Stuttgart, 1978), pp. 115~140 참조.

일반통행협정 체결(교통조약, 1972.5)에 이어 양독간 관계정상화를 명문화한 기본조약(1972.12)을 체결하였다. 또한 동·서독은 1973년 9월 유엔에 동시 가입하였고, 1974년 3월 본과 베를린에 상주대표부를 설치하였다.

서독 정부는 독일 통일이 가까운 장래에 달성될 수 없다고 판단하고 당장 해결할 수 없는 이러한 문제로 인해 인간의 존엄성과 내면생활이 희생되어서는 안된다는 인식하에 이데올로기에 의한 대립을 삼가는 정책을 추진하였다. 이러한 정책의 일환으로서 동방정책의 기조는 「1민족 2국가」의 논리 아래에 서있었다. 즉 동방정책은 평화공존을 바탕으로 동독정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여 하나의 독일민족 아래에 두개의 국가 존재를 인정하나 상호 외국이 아님을 강조하고 동독에 대한 국제법상의 불승인 입장을 견지하였다.

또한 동방정책은 유럽차원에서 독일문제를 인식하였다. 독일문제를 독일위주로만 생각하던 사고방식은 독일분단을 유럽평화 및 안보 차원에서 인식하는 사고로 전환되었다. 독일 분단은 동서양진영에 의한 유럽의 분단을 의미하므로 유럽의 평화유지와 긴장완화는 독일통일의 필요조건이 되었다. 서독의 동방정책은 우선 먼저 통일의 외적 환경을 조성하고, 이러한 유럽평화가 유지되는 외적 조건하에서 양독 관계를 정상화시키고, 마지막으로 독일민족이 체제비교를 통하여 통일독일의 정치경제체제를 자유 선택하게 하는 데 있었다. 따라서 서독의 동방정책은 유럽의 평화정책과 맥을 같이 하고 있다. 서독은 이러한 동방정책을 추진하

기 위해 소련을 비롯한 동구권국가와의 관계를 과감하게 개선하는 모스크바조약, 독·폴란드 불가침조약, 4대국 베를린협정 등을 체결하고 이것의 결과로서 동독과 1972년 기본조약을 체결하였다.

브란트(W. Brandt)의 독일정책은 선평화·후통일정책에 입각하고 있다. 선평화·후통일정책은 「선민족통일·후국가통일」이라는 의미를 지닌 고차원적 통일정책이다. 이 정책에 따르면 동서독 관계 개선으로 인해 동서독 주민들이 자유롭게 왕래하고 전독일이 풍요로운 생활을 누리게 되는 첫번째 단계가 간접적인 민족통일단계이다. 독일의 「국가통일단계」는 동서독의 통일이 유럽의 평화 및 안보질서를 해치지 않을 경우 구주제국이 독일의 정치적 통일을 용인하면 진입하게 되는 통일단계이다.

서독의 동방정책은 “공산주의는 극복되어지지 않고 다만 변화되어진다”는 시각하에서 「작은 걸음 정치」를 구사하여 「접근을 통한 변화」를 꾀하였다. 1983년 이래 집권하고 있는 기민당의 콜 수상도 사민당이 착수한 독일정책과 동방정책의 기본방향을 바탕으로 동독과의 관계개선을 위해 1983/1984년 두차례에 걸친 차관 공여, 경제협정 및 문화협정을 체결하는 등 동독과의 접촉·교류의 폭을 확대하였다.

통독 후 독일에서는 동방정책의 역할을 부정적으로 평가하는 인사들이 있었던 바⁶⁾, 그들의 평가 내용은 다음과 같다. 동방정책

6) Helga Hirsch, Der falsche Weg: Politik von oben, in: Die Zeit, 1992.2.21 참조.

추진자들은 공산주의체제의 개혁 가능성을 과신, 현상유지 일변도의 역사인식에서의 근본적인 오류가 있다고 비판한다. 동서독간 교류협력을 통하여 동독정권의 안정이 도모됨으로써 독재체제의 수명이 연장되었으며, 서독정부가 정부차원의 대화에 치중함으로써 동독에서의 개혁세력의 입지를 강화시킬 수 있는 여지를 잃었다.

그러나 이러한 견해는 다음과 같은 견지에서 비판할 수 있다. 동방정책 비판자들은 동방정책의 단기목표와 장기목표간의 차이를 구별하지 못하고 있다. 「힘의 우위정책」이 지속했을 경우 동서독의 적대관계를 이용, 동독은 이를 체제유지를 위한 정통성 확보수단을 확보하고, 분단에 따른 고통이 배가되었을 것이다. 단기적으로는 교류협력을 통한 동독체제가 강화되지만, 중장기적으로는 동방정책을 통해 소련, 동독 등의 공산주의체제를 개혁·개방으로 유도하여 동구공산주의체제의 몰락을 가속화시키는 결과를 가져왔다.

나. 양독간 교류협력

2차 세계대전 후 동독은 사회주의체제, 서독은 자본주의체제를 받아들임으로써 양독은 상이한 형태로 발전하였다. 서독사회구조는 정치·사회·경제적 측면에서 동독보다 훨씬 강한 일면을 보여주었다. 전후 서독에서는 정치체제 노선을 둘러싼 투쟁이 거의 존재하지 않았기 때문에 서독의 다원주의적 정치체제는 위기에

처한 적이 없었으며, 사회적 시장경제에 입각한 지속적인 경제성장과 사회정책 실시로 서독사회의 균열은 극소화되었으며 사회의 동질성은 독일 역사상 어느 때보다 강하였다. 반면, 동독은 권위주의적 정치문화, 유택하지 못한 물질생활 등으로 인하여 서독보다 훨씬 약했기 때문에 서독체제는 자연스럽게 동독보다 우위에 처하게 되었다. 서독정부는 서독사회의 동질성이 강한 면을 토대로 1민족 2국가의 명제를 내세우고 민족의 정통성 확보경쟁에서 우세를 점하였는데 동독정부는 이에 대처하는 방안으로 2민족·2국가의 명제 하에 동독민족을 사회주의적 민족으로 규정, 서독민족과 구별함으로써 이를 체제유지수단으로 이용하였다.⁷⁾

전독일의 정체성 문제와 관련, 서독사회의 체제적 우위성으로 말미암아 서독인들의 의식은 서독의 제도·가치·규범체계 등과 일치된 반면, 동독인들은 서독사회지향적으로 되었다. 이 결과 서독인의 정체성은 별 문제없이 형성되었으나 동독인들은 정체성위기에 봉착하여 독일통일은 통일과정에서 급격한 사회변동없이 서독에 의한 동독의 흡수통합으로 귀결되었다. 즉, 독일통일과정에서의 정체성 형성문제와 관련, 동독사회와 서독사회의 혼합물인 새로운 제도, 가치규범 등이 창출되어 독일인의 정체성이 새롭게 형성되었기 보다는 서독인의 정체성이 동독지역으로 확장되어 동독인의 정체성으로 나타났다.⁸⁾

7) Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte(Hg.)(1991): Handwörterbuch zur deutschen Einheit, Bonn, p. 380.

8) 위의 책 p. 381.

서독지역으로부터 동독지역으로의 여행·방문은 비록 동독측이 끊임없이 제한조치를 가하여 어렵기는 했으나 분단 이후 항상 가능했다. 동독측은 인적교류가 가져올 파급효과를 우려하여 동독에 친척이 있는 경우에 한하여 처음에는 1년에 한번 4주간의 체류기간을 정하여 동독방문을 허용했다. 동독측은 여행제한조치의 하나로 소지하는 물건에 대해서 일정품목은 아예 통관을 금지시켰으며 나머지 품목은 일정량까지만 통관을 허용하고 초과 액수에 대해서는 고액의 통관료를 매기는 방법을 사용하였다.

1972년 10월 17일 통행조약이 발효된 후 동독정부는 여행·방문에 있어서 대폭 완화조치를 약속했으며, 그 이후 여행·방문이 획기적으로 수월해졌다. 이전까지는 동독지역에 친척이 있는 경우에만 여행·방문을 허용했으나 통행협정 발효 이후에는 1년에 30일의 범위내에서 1년에 한번이 아니라 여러번 방문을 허용했으며, 1984년 이후에는 총여행 일수가 30일에서 45일로 증가했다. 친척·친지 방문 이외에도 일반인들은 상업·문화·체육·종교적인 이유로 동독기관이 초청하는 경우 동독을 방문할 수 있게 되었다. 양측 여행사간의 합의로 단체관광여행이 허용되었으며, 체류허가는 여행프로그램에 명시된 장소에 한정하였다. 기본조약 발효 이후 국경부근의 56개 도시와 마을의 서독 주민들은 동독의 국경도시와 마을을 하루 체류 조건으로 방문할 수 있었다.

1972년 통행협정이 체결되기 전에는 극히 소수만이 서독지역의 친지·친척을 방문할 수 있었다. 1961년 베를린 장벽 설치 이후 단지 공공목적의 여행만 허용되었고 1964년에서야 비로소 연금생

활자의 서독 친척방문이 가능해져서 연금생활자들은 연 평균 1백만명 정도가 서독지역을 방문하였다. 양독간의 끈질긴 협상 끝에 통행조약(1972.5)과 기본조약(1972.12)이 체결되어 인적교류가 제도화됨으로써 연간 수백만명이 상호 방문했다. 1987년도의 경우 서독인의 동독방문은 5백50만명(관광인원, 친척방문 등), 동독인의 서독방문인원도 340만명(연금수혜자 220만명, 긴급가사사유자) 120만명)에 달하였다. 서독정부는 동독인의 서독방문시 단일국적 원칙에 입각하여 동독인을 대우한 반면, 동독정부는 서독인에게 여타 외국인과 동일한 규정을 적용하였다.

서독의 동방정책은 유럽의 긴장완화를 도모하여 동서독의 관계를 정상화시켰으며, 내독교역은 이것을 토대로 폭발적으로 발전하여 동독경제의 재생산구조를 서독경제 의존적으로 만들었다. 물론 이러한 결과는 서독정부가 동서독간의 교역을 외국무역이 아니라 내독교역으로 간주하여 파격적인 조치와 혜택을 동독측에 줌으로써 가능하였다. 서독은 내독교역으로부터 경제적 실리를 추구하기보다는 통일로 접근하기 위한 정치적 매개수단으로 파악한 반면 동독은 내독교역으로부터 생산기술 도입, 자본 도입, 수출시장 확보 등의 경제적 실리를 추구하였다.

동독정부는 서독과의 경제협력관계에 익숙해져 서독에 계속 의존하지 않을 수 없는 상황에 봉착하였다. 예컨대 동독정부는 대

9) 긴급한 가사사유란 출생, 세례, 견진성사, 성찬식, 유아세례, 결혼, 결혼 기념일, 60세·65세·70세 및 그 후의 생일, 생명이 위독한 질병의 병문안, 장례식 등을 의미한다.

의결제로 서독의 마르크화를 사용했으며 마르크화 확보를 위해 더 많은 인적 왕래와 인권개선을 허용하는 것이 불가피하였다. 서독은 동독의 이러한 상황을 이용, 대서독 경제의존을 영향력 행사를 위한 압력수단으로 이용하려 했으나 동독의 반발과 상호 관계 발전에 장애요인이 될 것을 우려하여 한번도 시도하지 않았다.

동독은 1950년대까지 독일문화와 독일민족의 단일성을 강조하였으며 특히 동서독간 국가차원의 문화교류를 위해 노력하였다.¹⁰⁾ 1954년 신설된 동독 문화부는 양독간 문화교류의 일환으로 라이프치히 박람회와 병행하여 “전독문화대담”, “독일문화주간” 등의 문화행사를 주최하였으나, 서독정부는 동독의 이같은 국가주도적 동서독간 문화교류 제안을 사회주의 이데올로기를 전파하고 서독으로부터 동독을 정치적으로 인정받으려 의도하고 있는 것으로 판단, 이에 적극적인 자세를 보이지 않고 민간차원의 문화교류를 우선적으로 지원하였다.

1960년대의 동·서독간 문화교류는 베를린장벽 설치에 대한 반발로 서독측에 의해 일시적으로 제한되었으나 1966~1967년간 양독간 문화교류는 증가하였다. 그러나 민간차원의 문화교류보다는 국가주도적 문화교류가 1973년까지 지속되었다.

1972년 동서독간 기본조약이 체결되어 문화협정체결에 관한 양독정부간 회담개시가 본 조문 추가의정서에 명문화되는 등 문화

10) 위의 책 pp. 452~457.

분야의 협력이 합의되었다. 그 결과 동베를린에서 서독의 “학술·기술사진전”이 최초로 개최되었고(1977), 쾰른사진전이 동독의 독일문화동맹에 의하여 개최되는(1979) 등 양독간 문화교류는 동서독간 상호주의원칙에 의거하여 빈번하게 이루어졌다. 이와 같은 동서독간 문화교류의 일환으로 개최된 문화행사의 대부분은 서독의 경우 개인, 단체, 문화기관, 지방자치단체, 동독측의 경우 국가전담기구인 동독예술인단체가 담당하였다.

양독간 문화회담은 1984년부터 본격적으로 진행되어 기본조약이 체결된 13년이 지난 1986년 비로소 동서독간 문화협정이 체결되었다.¹¹⁾ 문화협정체결이 지연된 이유는 동독정부가 그 동안의 문화교류를 통하여 동독국민들의 서독지향성이 증대되면서 동독이 주장하는 사회주의 문화의 독창성에 입각한 동독건설이라는 목표가 좌절될 것을 우려하였기 때문이다.

문화협정체결 이후 동서독간 문화교류는 국가주도방식에서 민간주도 방식으로 전환되어 음악, 영화, 연극, 출판 등 민간차원의 상업문화 교류가 증대되고 문화제의 상호전시, 문화인들의 상호방문 등이 가능하게 되었다. 이러한 문화교류를 통하여 독일전래의 민족문화를 상호 확인, 전통문화적 차원의 동질성이 회복될 수 있었던 반면, 양독간 문화교류는 서독의 우월한 물질문명을 동독사회로 전파, 직접적으로 독일통일을 촉진하는 역할을 하였다.

동서독간 문화교류를 분야별로 고찰하면¹²⁾ 다음과 같다. 동서독

11) Presse und Informationsamt der Bundesregierung(Hg.)(1989): *Dokumentation zu den innerdeutschen Beziehungen, Abmachungen und Erklärungen*, pp. 350~355.

12) Der Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen(Hg.)(1984): *DDR*

의 음악과 연극은 세계적 수준이나 동서독간의 초청연주 및 공연은 매우 저조하였다. 동독 오케스트라의 서독순회연주는 연간 5~6회 정도였으며 동서독 무대에서 공연된 연극수는 많은 편에 속하지 못하였다. 1980년대에 성행한 재즈 및 팝뮤직의 교환연주는 폐쇄된 동독사회의 청소년들을 세계사회로 개방시키는 효과가 있었다. 동서독간 출판분야교류는 비교적 안정적으로 발전하여 동독서적은 모두 서독에서 구입할 수 있었으나, 소량 주문시 공급이 원활치 못한 점과 저작권문제의 합의 및 동일명칭 출판사간의 소유권분쟁 등이 그 당시 문제점이었다. 동서독간 P.E.N 대회는 1947년 10월에 마지막으로 개최되었고, 1961년 베를린장벽설치 직전 함부르크에서 전독 문인대회가 개최된 바 있다. 1981년 12월 동베를린에서 개최된 “평화촉진회합”에 동서독출신 문인과 학자들이 대거 참석한 다음부터는 동서독간 각종 문인회합이 개최되었다.

1962년 서독출신예술인들이 드레스덴 “독일미술전”에 참여한 이래 동독의 현대미술을 서독 각지역에서 전시만을 하지 않고 작품을 판매하는 등 동서독간의 미술분야 교류는 활발하게 진행되었다. 한편 영화 및 TV 분야에 있어서는 제한적 범위에서 작품을 상호교환하거나 구입하였다.

1972년 5월 26일 양독간 교통조약이 체결되어 통행이 공식화되면서 서독인은 연 30일 내에서 동독여행을 할 수 있었고 동독

인의 경우 서독여행은 연금수혜자에게만 4주간 허용되었다. 1987년의 통계에 따르면 이주, 방문, 관광여행, 수학여행 등 광범위한 동서독간 민간교류를 통하여 서독인 550만명, 동독인 220만명이 상호 방문하였다.

서독의 TV와 라디오는 독일통일에 중요한 역할을 하였다. 동독 TV가 너무 정치적인 뿐만 아니라 천편일률적이고 편파적이어서¹³⁾ 동독주민들은 <표 1>에서 보는 바와 같이 동독 TV보다 서독 TV를 훨씬 자주 시청하였다. 동독당국은 서독의 TV와 라디오 청취를 금지하였으나 주변국가들에 미칠 영향을 우려하여 방해전파를 발사하지는 못하였다.

<표 1> 동독의 TV 시청율(%)

	서독TV시청 가능지역	서독TV시청 불가능지역
거의 매일, 자주	10	49
때때로	18	28
매우 드물게, 전혀 안봄	72	23
	100	100
질문내용: 동독에서 얼마나 자주 동독 TV를 시청하였습니까?		

자료: Kurt R. Hesse: *Westmedien in der DDR-Nutzung, Image und Auswirkungen Bundesrepublikanischen Hörfunks und Fernsehens* (1990).

13) 서독TV를 시청하였던 동독주민들에 대한 여론조사에서 동독인들은 서독 TV의 매력을 다양한 여론 및 공개성, 방송의 질, 프로그램의 다양성, 정보의 고급화 등의 순으로 들었다. Kurt R. Hesse: *Westmedien in der DDR-Nutzung, Image und Auswirkungen Bundesrepublikanischen Hörfunks und Fernsehens* (1990).

동독 TV는 동독주민의 서독 TV 선호경향을 막고 대중성을 확보하기 위하여 1970년대 이후 서방의 연속물 프로그램, 범죄물과 더불어 동구권의 오락영화를 방영하는 한편, 사회주의적 표현방식을 살린 오락 프로그램을 자체 생산, 동독주민들의 욕구에 부응하려고 노력하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 동독 TV는 서독 및 서방측 TV에 대한 질적 열위를 극복하지 못하고 문화·오락프로그램 생산을 서독·서방측에 의존하였다. 이에 따라 서방측 TV를 통하여 부르조아적 사고방식과 소시민적 이데올로기가 전파되어 초국가적 미디어재벌 및 문화재벌, 제국주의국가의 국제통신사, 오락산업체 등이 국가와 민족의 주권과 문화적 동질성을 잠식한다는 당지도부의 경고가 빈번하게 거듭될 정도로 동독 사회주의문화의 동질성과 생활양식은 심각한 위협에 처하게 되었다.

서독의 라디오방송은 TV와 달리 동독의 전지역에 걸쳐서 청취 가능하였는데, 특히 베를린의 RIAS방송의 청취율이 가장 높았다. <표 2>에서 보듯이 서독 TV의 시청이 불가능했던 지역에 있어서는 서독 라디오방송이 서독 TV의 역할을 대신하여 서독에 관한 일반정보를 제공해 주는 주요 원천이었다.

<표 2> 동독주민들의 서독정보 취득원

	서독TV 시청가능지역 (대상 : 162)	서독TV 시청불가능지역 (대상 : 43)
주요정보원천		
서독 TV	64	2
서독 라디오방송	11	63
서독 신문·잡지	1	2
서독출신 친인척·친구와의 대담	23	33
동독 TV	-	-
동독 라디오방송	-	-
동독 신문·잡지	-	-
동독의 친인척·친구와의 대담	1	-
	100	100
질문내용: 귀하는 어떠한 방법으로 서독에 관한 정보를 얻었습니까?		

자료: Kurt R. Hesse: *Westmedien in der DDR-Nutzung, Image und Auswirkungen Bundesrepublikanischen Hörfunks und Fernsehens* (1990).

동독인들은 서독에 대한 일반정보를 TV, 라디오 등의 서독대중매체를 통하여 획득하였으나, 서독의 직장, 주택, 생활여건 등의 특수정보는 개별매체, 일례로 서독의 친인척·친구와의 대담을 통하여 획득하였다. 즉 동독주민들의 서독사회에 대한 정보취득과 관련, 서독 TV 및 라디오방송 등의 대중매체와 인적교류에 의한 개별매체간의 역할분담이 존재하였으며, 서독에 관한 동독대중매

체의 보도는 동독주민들로부터 신뢰를 상실하여 정보원천으로 별다른 역할을 하지 못하였다.

동서독간 인적·문화교류는 독일민족의 문화적 동질성을 유지하는 측면과 함께 동독주민들의 정체성(Identität)형성을 서독사회지향적으로 만드는 측면을 지니고 있다¹⁴⁾. 동서독간 인적·문화교류는 흡수통일이라는 독일통일의 촉매제 역할을 하였으나, 통일 후 동독지역 주민의 정체성을 파괴하여 이로 인한 정체성위기는 사회통합의 난제로 등장하고 있다.

결론적으로 서독의 원칙에 입각한 대동독 교류협력관계는 결국 동독주민들에게 민주화와 개방화의 욕구를 자극하여 자유, 민주 및 풍요가 구현되어 있는 서독체제에 대한 동경을 유발함으로써 1989년 동독의 변혁과 통일에 기여하였다.

2. 동독 민주화혁명과 동독체제 붕괴

독일 통일전 많은 사람들은 당시 예측가능한 시간 안에 통일이 이룩될 것으로 기대하지 않았다. 서독주민들은 대부분 40년 동안의 분단구조에 익숙해진 상태에서 통일의 가능성에 대해 회의적

14) 라이프찌히 청소년 연구소의 동독 직업훈련생 조사 결과에 의하면 1975년 이후 사회주의 체제와 맑스·레닌주의에 대한 신뢰가 점차 감소하는 것으로 나타났다. 1975년에는 DDR 직업 훈련생의 63%가 사회주의가 전 세계에 확산될 것이라고 확신한 반면, 1989년에는 겨우 3%만이 이를 신봉하였다. Konrad-Adenauer-Stiftung, "Zusammenwachsen oder Auseinanderdriften?," in *Interne Studien*, Nr.78/1994, (Sank Augustin, Dez. 1994), p. 23.

인 태도를 지니고 있었다. 호네커(1971~1989)는 1971년 동독 독일사회주의통일당 제8차 전당대회에서 동독과 서독은 물과 불의 관계이므로 통일불가를 선언하고 서독은 가장 제국주의 국가이므로 통일할 수 없음을 명백히 밝혔다. 또한 1976년 제9차 전당대회에서는 당강령중 통독조항을 삭제하면서 「사회주의적 독일민족」의 고유성을 강조하고 서독민족을 「자본주의적 민족」으로 각인함으로써 2민족 2국가체제를 확정하였다.¹⁵⁾ 동독주민들도 통일을 불가능한 것으로 인식하고 서독과의 관계개선으로 여행 자유화와 경제교류의 확대를 선호하였다.

동독은 서독과의 교류협력에 따른 부정적 효과와 서독의 의도를 잘 알고 있었으나, 소련의 영향력이 지속되고 주변국들이 독일통일을 절대 반대하고 있는 상황에서 동독이 서독에 흡수통일되는 일이 결코 없을 것이라고 확신하였다. 동독은 당시 경제사정이나 생활수준이 다른 사회주의국가보다 월등한 상태에서 그들의 상황에 만족, 내독간 교류협력의 부정적 효과를 과소평가하고 서독과의 경제협력을 통한 실리를 추구하면서 정권의 안정을 도모하였다.

그러나 동독의 낙관적 전망과는 달리 내독간 교류협력의 확대는 동독사회를 발전된 서구사회의 영향력에 노출시킴으로써 동독주민들의 정치·경제·사회적 의식변화를 초래하여 체제붕괴를 야

15) 호네커가 통일정책을 포기한 것은 소련의 2개 독일원칙과 브레즈네프독트린에 호응함으로써 지속적인 소련의 지원을 획득하고 양독간 기본조약을 체결하여 독립된 2개 독일론에 이론적 바탕을 마련하고자 하였다.

기하였다. 외부적으로는 헝가리·오스트리아의 국경개방(1989.7)과 고르바초프의 동구개혁 요구(1989.10)가 동독 평화혁명의 기폭제로 작용하였다. 1989년 가을 동독은 소련을 비롯한 동구제국 및 서방세계로부터 외교적인 고립상태에 직면하였다. 특히 고르바초프는 동독건국 40주년(1989.10.7) 행사시 「늦게 오는 자는 하늘의 별을 받을 것이다」라고 호네커 정권의 반개혁적 노선에 경고함으로써¹⁶⁾ 대규모 민중시위를 촉발하는 계기가 되었다.

통일과정에서 서독정부는 통일후 나토 잔류 등 통일 독일이 「독일의 유럽」이 아니라 「유럽 속의 독일」이 될 것이라고 주변국가들을 설득하는 한편, 포괄적인 대소경제협력관계의 형성과 고르바초프가 제창한 「유럽공동의 집」 구상을 수용하는 등 주변국의 의심을 해소하였다. 또한 이 과정에서 서독의 경제력과 미국의 서독지원은 영국, 프랑스, 소련의 반대를 사전에 봉쇄하는 효과를 가져 왔다.

결국 서독은 고르바초프 등장후 나타난 외부환경 변화, 예컨대 동독정권의 강경노선 고수에 반대한 고르바초프의 개혁노선과 동독주민들의 서독체제 지향성이라는 양대 요인에 의해 동독체제는 붕괴하였다. 더욱이 독일통일은 급변하는 정세변화과정에서 「통일의 기회는 항상 오는 것이 아니라 시간은 통일을 기다려 주지 않는다」라는 콜 정부의 조기통일노선의 결과였다.

16) 고르바초프는 1990년 1월 독일문제의 정당성을 인정하고, 1990년 1월 10일 서독 콜 총리의 모스크바 방문시 독일통일은 독일인의 손에 달려 있다는 점을 언급하는 등 독일인의 자결권을 인정하는 발언을 하였다.

독일통일 과정은 제3단계로 진행되었다. 제1단계는 오스트리아·헝가리 국경 통행 완화로부터 베를린 장벽 개방에 이르기까지 동구권 서독 대사관에 동독 탈주민 쇄도, 대중시위, 반정부 시민단체 결성, 호네커 퇴진 등으로 이어지는 동독 사회주의체제의 몰락과정을 망라한다. 그러나 이 단계에서는 독일통일이 논의되지 않고 동독 사회주의 체제의 내부개혁이 주된 관심사였다. 독일 통일과정의 제2단계는 장벽 개방 후 통일을 요구하는 시위에서부터 동독인민회의의 민주적 선거가 실시되었던 1990년 3월 18일 까지 「전환의 전환」의 시기이다. 독일 통일과정의 마지막 제3단계는 동독 인민회의 선거부터 법적으로 독일통일이 완성된 1990년 10월 3일 까지이며, 이 기간 동안 양독간 화폐·경제·사회조약의 체결, 선거협약 및 통일조약의 체결 등이 실행되었다.

가. 동독사회주의 체제의 몰락

1989년 5월 7일 지방선거에서 시민단체들은 동독정부의 부정선거를 입증하고 공식적으로 정부에 대해 이를 항의하였다.¹⁷⁾ 동독 정권은 시민단체들의 이러한 움직임에 120 여명을 체포하는 등 전과 마찬가지로 강경위주로 대응하였다¹⁸⁾. 이러한 과정을 통해

17) 동독 개신교는 시민운동단체들에게 동독정권의 탄압 앞에서 시민운동단체들을 비호하였을 뿐만 아니라 물적 보조도 주었다. 1980년대 초반까지 교회주변의 시민운동단체들은 환경보호, 평화운동, 제3세계 발전 문제 등에 관여하였다. Lothar Probst, *Bürgerbewegungen, politische Kultur und Zivilgesellschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 19/91, S. 30.

18) 동독 사회주의체제하에서는 다른 동구권 국가들에 비해 반정부적 시민

동독에서는 주민들의 자유선거 요구가 점차 강도를 높혀 갔으며, 동구권으로 탈출하는 동독인은 점차 증가하였다. 이에 따라 동독 정권과 주민간의 갈등정도는 1989년 9월 11일 라이프찌히 시위를 촉발시키는 등 점차 강화되었다. 이러한 과정에서 시민단체들이 상당수 형성되어 반정부 활동을 시작하였다.

1989년 9월 9일 11개 지역에서 온 30여명은 모든 시민들이 사회적으로 중요한 토론에 참여하여 대화의 장을 열자는 목적에서 「노이에스 포럼」(Neues Forum)을 설립하였다¹⁹⁾. 이와 동시에 「데모크라티 에츠트」(Demokratie jetzt)라는 시민단체가 만들어져 동독의 민주화를 요구하였다. 1989년 10월 2일에는 「민주주의 분출」(Demokratischer Aufbruch)로 불리우는 시민단체가 설립되어 동독체제의 개혁을 요구하였다²⁰⁾. 1989년 여름 사민당 창당발기단체가 조직되어 SED(독일사회주의통일당)의 주도권에 대해 반기를 들었다.

1989년 가을 동독에서는 대규모 시위가 시민운동단체에 의해 촉발되었다. 이 과정에서 SED(독일사회주의통일당)정권은 자신의 상실된 정치적 입지를 되찾기 위하여 당 서기장 호네커를 퇴진시

운동이 미약하였다. 이는 동독정권이 정보정치를 통해 반정부운동의 맹아를 사전에 없앴으며, 반정부인사들을 서독으로 추방하였기 때문이었다. 서독정부는 동독 반체제인사들을 서독으로 받아들이기 위해 초기에는 4만 마르크, 나중에는 7만 마르크를 지불하였다.

19) 노이에스 포럼은 1989년 9월 19일 정치단체로서 공식적으로 인정해줄 것을 동독정부에 요구하였으나 동독정부는 이 단체가 반체제적 경향을 지닌 것으로 판단하고 이를 거부하였다.

20) 이 당시 시민운동의 성격은 반체제적 성격을 지닌 것이 아니라 동독체제의 민주개혁을 요구하는 급진 민주주의 성격을 가지고 있었다.

키고 에곤 크렌츠를 새로운 서기장으로 선출하는 등 시민들의 요구를 부분적으로 받아들이기 시작하였다. 그러나 동독정권의 미흡한 개혁시도로 인하여 1989년 11월 4일 백만명을 상회하는 군중이 참여한 집회가 동베를린에서 개최됨으로써 당월 7일 내각이 총사퇴하고, 당월 8일 정치국 인원이 새롭게 선출되는 결과를 초래하였다. 더욱이 1989년 11월 9일 에곤 크렌츠가 베를린 장벽 개방 등을 비롯한 국경개방을 선포함으로써 SED(독일사회주의통일당) 동독정권은 사실상 붕괴되는 지경에 이르게 되었다.

1989년 가을 동독에서는 역사상 유례를 찾아볼 수 없는 대규모의 비폭력 시민혁명이 진행되었다. 독일통일로 이끈 동독 시민혁명의 위대성은 「무혈혁명」이라는 점에 있다. 호네커정권은 병력 배치 완료, 탱크의 대기태세 유지, 부상자 수송계획, 시체운반용 자루 준비 등 유혈진압을 위한 준비를 완료한 상태에서 최종 발포명령을 하달하지 않은 이유는 다음과 같다. 1989년 10월 방독시 고르바초프는 동독의 개혁을 촉구하면서 유혈진압 반대 입장을 명확하게 표시하였다. 또한 훈련된 시위진압병력이 없었고 부분적 개혁으로 시위사태가 진정될 것이라는 안이한 판단 때문에 시위의 초기진압에 실패하였다. 더욱이 각 지역에서 시위가 급속하게 확산되자 동독지도부는 공산정권의 생존을 위해 유혈사태만은 피해야겠다고 판단했던 한편²¹⁾, 자유선거를 통해서도 공산당

21) 설사 동독정권이 발포명령을 하달했다고 하더라도 당시 동독군인들과 경찰, Stasi요원, SED(독일사회주의통일당) 당원들은 동독의 기존체제가 유지되기 어려운 것으로 판단하고 있었기 때문에 국민들에게 발포하지 않았을 것이다.

의 정권유지가 가능한 것으로 오판하였다.

당시 거의 무정부 상태하에서 동독의 시민혁명이 폭력화되지 않은 것은 혁명이 기독교 평화운동에 기반을 둔 기독교 인사들에 의해 주도되었고, 시민들의 폭력행위가 동독정권의 유혈진압을 유발할 가능성이 있다는 점을 혁명지도자와 시민들이 잘 인식하고 있었기 때문이다. 그러므로 동독의 평화적 시민혁명이 성공한 근본적인 배경은 합리적이고 이성적인 「유럽적 정치문화」의 영향에 기인한다.

나. 전환의 전환기

1989년 11월 9일 베를린 장벽이 개방됨에 따라 동독주민들은 「노이에스 포럼」 등의 시민운동단체들이 추구하는 것처럼²²⁾ 동독 사회주의체제의 민주개혁을 원하는 것이 아니라 서독과 같이 자유와 복지를 보장하는 정치·경제·사회체제로의 통일을 원하였다. 이러한 분위기에서 서독 헬무트 콜 총리는 1989년 11월 28일 서독의회에서 10개항으로 구성된 국가연합 통일방안을 발표함으로써 동독주민들의 통일에 대한 열망에 부응하였다.

1989년 11월 13일 한스 모드로우가 인민회의에서 새로운 총리로 선출되었으나 국민의 직접선거에 의해 선출되지 않았기 때문에 그에 의해 구성된 정부는 정치적 정당성을 확보하지 못하였

22) 이 시기에 볼프, 브라운, 바이스 등의 동독작가들은 통일을 반대하고 사회주의체제의 개혁을 요구하는 서명운동을 추진하였다.

다. 1989년 12월 1일 동독 인민회의는 동독헌법에서 SED(독일사회주의통일당)의 주도권 조항을 삭제하였으며, 이에 따라 CDU(기독교민주당)와 LDPD(독일자유민주당)는 SED(독일사회주의통일당)로부터 분리하여 정치적 독립을 선언하였다. 동독체제의 붕괴에 따라 SED(독일사회주의통일당)도 새로운 당수 그레고르 기지 영도 아래 스스로 PDS(민주사회당)로 당명을 바꾸는 등²³⁾ 개혁조치를 취하지 않을 수 없었다. 이처럼 SED(독일사회주의통일당) 동독정권은 점차 정당성 위기에 봉착하였으나, 이를 대신할 정치세력은 정치체제 내에 존재하지 않았기 때문에 동독에서는 정치적 힘의 공백이 발생하였다. 동독지역 각 정당 및 사회단체들은 정치적 공식대화를 추진하기 위한 「원탁회의」(Runder Tisch)의 설립을 1989년 11월 10일 제안하였다. 이에 따라 동독 신·구교 대표자들의 주선으로 1989년 12월 7일 처음으로 열린 「원탁회의」(Runder Tisch)는 동독체제의 민주화를 견인하고 정치체제 내부적 힘의 공백을 메우는 데 상당 정도 기여하였다. 원탁회의는 국회 및 정부기능을 행하지 못하지만 동독에서 자유선거에 의한 정부가 구성될 때 까지 공적 통제기능을 행사하였다.

원탁회의는 1990년 5월 6일로 정해진 동독 자유총선의 일정을 거부하는 것을 시초로 활동을 개시하였다. 또한 원탁회의는 국가안보부 문제를 집중 토론하고 국가안보부 해체를 결정하는 결의를 하였다. 특히 동독 국내정치 상황이 점차 악화되면서 동독총

23) SED가 해산하지 않고 당명을 바꾸는 데 그친 이유는 해산할 경우 당 재산이 국가에 귀속되기 때문이었다.

리 모드로우는 시민운동대표들과 긴밀한 협조체제를 갖출 것을 제안함에 따라 원탁회의는 단순히 거부권 행사기관에서 정치적 조정기관으로 격상되었다.

다. 독일통일의 완성

1990년 2월 20일 통과된 선거법을 토대로 1990년 3월 18일 동독에서는 전후 처음으로 자유총선이 실시되어 CDU(기독교민주당)가 주도하는 독일연합(Allianz für Deutschland)이 거의 과반수에 육박하는 득표율로 승리를 거두었다. SPD(독일사민당)는 단지 21.9% 득표에 그쳤으며, PDS(민주사회당)는 16.4% 득표율로 제3당으로 부상하였다. 서독 정당이 이 선거에 참여하지 않았음에도 불구하고 CDU(기독교민주당)가 승리를 거둔 것은 동독지역 주민들의 조기통일 열망에 동독지역 CDU(기독교민주당)가 잘 부응하였기 때문이다.

자유총선에 의해 1990년 4월 12일 동독인민회의가 구성되고, CDU(기독교민주당), DSU(독일사회연합), DA(독일노동연합), SPD(독일사민당), LDP(독일자유민주당), FDP(자유민주당), DFP(독일사민당) 등의 정당들이 참여하는 거국내각 체제하에서 드 메지르가 초대 총리로 선출되었다. 연립정부 참여정당들은 당리당략적 이익을 표출하지 않고 복지, 사회정의, 자유, 법치국가 등의 이념적 원칙 아래 독일통일을 위한 연립정부를 구성하기로 합의하였다.

드메지르 총리는 1990년 4월 24일 서독 콜 총리와 경제·통화·

사회통합을 위한 조약을 체결하고, 6월 21일 동서독 의회는 이 조약을 비준 7월 1일 발효되었다. 이로서 동독지역에서 서독의 마르크화가 공식화폐로 통용되고 7월 6일부터 통일조약에 관한 협상이 양독 정부간에 시작되었다. 이 시기 서독 기본법 제23조에 따른 통일시기와 전독총선 관련 사항에 대한 마찰로 인하여 자민당은 기민당이 주도하는 연립정부를 이탈하였고, 사민당 역시 자당 출신 재무부장관이 해고당하자 연립정부로부터 탈퇴하였다.

1990년 8월 23일 개최된 동독 인민회의 임시회의에서는 열띤 토론 끝에 1990년 10월 3일부로 동독지역이 서독 기본법 제23조에 따라 서독의 연방주로 편입되는 안건이 통과되었다. 1990년 8월 31일 동베를린에서 통일조약이 체결되었고 9월 20일 양독 의회에서 비준을 받았다. 1990년 10월 3일 연방의회는 베를린 제국 의회 의사당에서 동서독 의원들이 모두 참여한 전독 의회로서 처음 개최되었고, 독일은 1990년 12월 2일 개최된 전독 총선을 통해 처음으로 연방의회를 구성하였다. 이로서 동서독은 40년 넘게 지속된 분단상태를 종식하고 통일을 이룩하였던 것이다.

3. 통일방안

베를린장벽 붕괴되기 전까지만 하더라도 서독정부는 독일의 분단을 유럽에서의 세력균형유지의 필수요건으로 간주하여 동서독 관계의 현상유지를 독일정책의 핵심으로 삼았다. 그러나 동독 호

네커정권이 붕괴된 후 양독정부는 통일문제를 정치현안으로 인식하고 각자의 통일방안을 제시하였다. 1989년 11월 13일 동독의회에서 새로운 총리로 선출된 모드로우는 동독사회주의국가 독자성을 전제로 양독간의 광범위한 경제협력을 핵심으로 하는 소위 「계약공동체」 통일방안을 주창하였다. 이 방안은 통일보다는 서독경제의 지원을 받아 당면한 동독 경제위기를 극복하고 이를 통해 동독주민들의 대규모 서독행 탈출을 완화·저지하는 데 주안점을 두었다.

1989년 11월 27일 라이프치히 시위에 고무된 서독 콜정부는 동독의 계약공동체 통일방안과 사민당의 국가연합안을 연방제 통일방안의 예비단계로 포용하는 전술적인 연방제 통일방안, 예컨대 「3단계 10개항 통일방안」을 제의하였다.²⁴⁾ 이 통일방안은 동독경제의 개혁, 공산당 독점포기, 자유선거 실시 등을 기본전제로였다. 이 방안의 제1단계에서는 동독에 대한 경제지원을 강화하고, 제2단계에서는 경제·과학·문화 등의 비정치 분야를 다룰 공동기구를 창설·운영하는 계약공동체를 발전시키며, 마지막 제3단계에서는 정부의 공동위원회와 국회의 공동기구로 연방구조를 구성하여 궁극적으로 통일을 달성하는 내용으로 되어 있다. 「3단계 10개항 통일방안」은 계약에 의해 두개의 주권을 인정한 채 한 민족의 동반자 관계를 다지면서 독일통일을 달성하지만 시한을 명시하지 않은 장기계획을 제시하고 있다. 콜총리의 「3단계 10개항

24) 콜의 「3단계 10개항 통일방안」은 1989년 11월 28일 서독 연방의회에 제안되었으나 현실성이 부족하고 성급한 통일방안으로 비판받았다.

통일방안」은 1989년 12월 19일 드레스덴 양독 정상회담에서 모드로우가 일부 조항을 수정하면서 「계약공동체 통일방안」으로 잠정 합의되었다.

그러나 그 후 동독상황의 급속한 변화, 통일에 대한 독일인들의 점증되는 기대감, 소련 개혁정책의 발전전망에 대한 불확실성 등을 감안한 서독정부는 현상유지적인 독일정책을 조기통일정책으로 수정하였다. 또한 1990년 1월 30일 소련을 방문한 모드로우 동독총리는 서독의 독일통일원칙을 확인하고 날로 높아지는 동독 주민들의 통일열망에 부응하여 통일반대에서 통일찬성으로 정책을 선회하고 「4단계 통일방안」을 발표하였다. 이 통일방안은 통일의 목표를 중립화된 연방국가로 설정하는 한편, 통일독일이 주변국가에 군사적 위협을 주는 존재가 되어서는 안된다는 소련의 입장을 반영하였다. 그러나 서독의 입장에서 통일독일의 중립화는 정치군사적으로 유럽의 안정을 위협하기 때문에 수용될 수 없었다. 모드로우 동독총리의 통일방안은 서방 및 서독의 강력한 반대와 더불어 3·18 동독총선에서의 공산당 패배·몰락으로 유명 무실화되고 말았다. 이후 등장한 드메지에르 총리는 통일이 기정사실화된 상황에서 서독 집권여당의 조기통일론에 동의하였다.

서독 기본법에는 통일방식 관련 조항이 기본법 제23조와 제146조이다. 기본법 제23조는 동독이 서독의 연방주로 편입되어 독일 통일을 달성할 수 있는 것으로 명시하였다. 반면 기본법 제146조는 동서독간의 협상에 따라 통일헌법을 제정하고 국민투표를 통해 통일헌법을 확정하는 것으로 되어 있다.

서독정부의 조기통일정책은 집권여당의 통일방안인 기본법 제23조에 따라 동독을 서독으로 편입시키는 형태로 구체화되었다²⁵⁾. 이 통일방안은 통일을 신속하게 진행시킬 수 있는 장점을 갖고 있었으나, 통일 후 동독에서의 기업 도산, 실업자 증가, 인플레이션, 서독에서의 세금부담 증대, 주택난 등을 야기시키고 이에 대한 후속조치를 강구하는데 시간적 제약을 받는다는 단점을 갖고 있었다.

동독체제가 정치·경제·사회적 측면에서 서독체제에 비해 절대 열위를 면치 못하였기 때문에 동독주민에게 있어서 통일은 경제적 복리와 사회적인 후생, 정치적 자유 및 인권을 획득하기 위한 수단이었다. 따라서 1989년 11월 동서독간 국경선이 무너진 이후 동독주민의 집단적 서독이주가 증가되어 경제적 위기와 사회적 긴장이 고조되어서 동독지역에 동독주민들을 잔류시키는 정책의 일환으로 통일과정을 신속히 진행시킬 수 밖에 없었다. 그리하여 통일과정 및 통일 후의 체제에 관한 동서독간의 협상가능성은 전혀 없었기 때문에 기본법 제146조에 입각한 점진적 통일방안은 실현될 수 없었다.

독일통일이 기본법 제23조에 의해 실현된 것은 이러한 현실적인 이유 이외에도 국민투표에 의한 민주주의 원칙에 대한 정치

25) 동독주민들은 서독의 풍요로운 경제를 동경하여 동독 자체의 개혁보다 서독으로의 신속한 통일을 요구하였다. 많은 동독주민들이 서독체제를 선호하여 서독지역으로 이주하자 노동시장 혼란, 주택난, 사회범죄의 증가 등을 우려한 서독정부는 조기통일을 추진하였다. 따라서 통과정에서 통일의 원동력은 서독사회에의 편입을 동경하는 동독주민들의 통일 의지라고 말할 수 있다.

엘리트들의 불신에서 비롯되었다. 독일통일관련 헌법조항 서독 기본법 제23조와 제146조는 상이한 헌법정신에 기반을 두고 있다. 독일통일과정에서 헌법정신 법치주의 원칙과 민주주의 원칙은 긴장관계에 있었다. 서독 기본법 제23조는 국가이성에 토대를 둔 법치주의 원칙을 채택하고 있는 반면, 기본법 제146조는 독일통일에 국민동의를 구하는 민주주의 원칙에 우위에 두고 있다. 통일 당시 보수집권 연립정부는 국민투표에 의해 통일헌법이 부결되고 통일실현이 불가능할 것이라는 우려에서²⁶⁾ 기본법 제23조에 따른 조기통일을 선택하였다.

그 당시 정부안과 대립하였던 사민당의 통일방안은 서독 기본법 제146조에 의거, 동서독간의 합의에 의해 새로운 통일헌법을 제정하여 통일을 이루는 것으로 되어 있었다. 기본조약의 바탕위에서 양독간 협정 체결을 통한 한시적 국가연합의 형성을 통해 궁극적인 연방국가 형태의 통일을 달성하려는 시도였다. 즉 동서양독간의 평화공존 상태를 유지하면서 동독체제를 사회적 시장경제체제로 개혁한 후 점진적으로 정치통합을 달성하려는 사민당의 통일방안은 통일을 추진하되 일정한 과도기간을 거쳐 체제통합에서 오는 충격을 극소화하려고 했다.

이 통일방안에 따라 통일을 시도할 경우, 동독이 통일과정 및

26) 독일 역사상 정치적으로 중대한 결정사항은 대부분 국민의 참여가 배제되었다. 예컨대 프로이센에 의한 독일통일의 경우와 더불어 서독 기본법 제정시에도 주의회의 비준을 받고 국민투표는 불이지 않았다. 이에 대해서는 Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung* (München, 1991), p. 49. 참조.

통일국가형태 등에 대하여 서독과 협상할 여지가 있기 때문에 통일의 사회·경제적 후유증을 미연에 방지하여 이를 최소화시킬 수 있는 반면, 외적 통일환경이 급격하게 변할 경우 동서독은 이에 신속하게 대응할 수 없으므로 통일과정이 지체되거나 통일달성이 불가능해질 수 있었다.

동독공산당의 후신인 PDS(민주사회당), 녹색당 등 민권운동단체 등은 양독이 각자의 독자성을 가지고 긴밀한 협력관계를 유지하고 통합의 시기는 통일여건이 성숙할 때까지 일단 유보하는 국가연합식 통합을 통일방안으로 제시하였다²⁷⁾. 여기에는 현존 자본주의체제에 대한 불신에 기초, 사회주의체제의 개혁가능성을 수용하고 사회주의와 자본주의의 장점이 혼합된 「제3의 길」을 신봉하였다.²⁸⁾ 자본주의체제와 사회주의체제가 상호 수렴되는 제3의 길은 체제전환이나 체제통합의 한 방법으로 논의될 수 있었으나, 구체적 구조를 지닌 체제로서 역사상 존재한 적이 없었기 때문에 체제 자체가 과연 기능할 수 있을지 의문시되며 또한 체제간의 갈등이 제3체제의 형성을 통하여 해소될 수 있을지도 문제였다. 결국 이 통일방안은 과거체제가 온존됨으로써 구체제를 거부하며 통일을 열망해 온 동독주민들의 반대와 외면에 직면하였다.

사민당은 기본법 제146조에 의거한 통일방안을 제시한 정치적

27) D. Blumenwitz/ G. Zieger(Hg.), *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*, (Köln, 1989) 참조.

28) E. Jesse, "Der Dritte Weg in der deutschen Frage. Über die Aktualität, Problematik und Randständigkeit einer deutschlandpolitischen Position," in *Deutschland Archiv* 5/1989, p. 552.

배경은 다음과 같다. 서독 사민당은 조기통일이 이루어질 경우 기존 사회보장제도의 손상, 주택난 및 주택임대료의 상승, 실업발생, 임금하락 등의 현상이 발생하여 자신의 주요 지지기반인 서독 노동자계층이 이탈할 것을 우려하였다. 사민당은 동독지역 노동자들의 조속한 통합 요구에 대해서 동독지역의 경제발전으로 동독지역 주민들의 생활수준을 서독과 같은 수준으로 향상시킨 후 제도적 통일을 달성하는 것이 합리적 통일방식이라고 대응하였다. 그러나 자신들의 자유와 복지를 실현시켜 줄 수 있는 조속한 통일을 바라는 동독인들은 사민당의 통일방식이 자신들의 서독소재 지지계층만을 보호하기 위한 이기적인 것으로 치부하였다.

기존 집권당인 기민당, 기사당 및 자민당은 기본법 제23조에 따른 조기통일방식을 채택하였다. 기존 집권당들은 전독일총선에서 승리하여 재집권을 하기 위해서는 동독지역 주민들의 조기통일 열망²⁹⁾에 부응하는 것이 최선의 방책이라고 파악하고 선거에 임하였다. 실제로 동독유권자들은 조속한 통일이 서독과 같은 생활수준을 보장해 주고 보수적 연정이 독일패권주의에 대한 정서를 자극한다는 입장에서 기존 집권당을 선택하였다.

독일의 경우 동서독의 정치·경제·사회적 불균형발전으로 인해 동독이 스스로 붕괴되었기 때문에 독일통일은 제3의 체제가 아니

29) 실제로 동독유권자들은 조속한 통일이 서독과 같은 생활수준을 보장해 주고 보수적 연정이 독일패권주의에 대한 정서를 자극한다는 입장에서 기존 집권당을 선택하였다.

라 서독에 의한 동독의 흡수통합으로 귀결되었다. 이러한 독일통일과정으로부터 도출되는 명제는 정치·경제·사회체제의 우열관계가 통일을 내적으로 촉진시키는 한편, 통일사회의 기본구조와 형태를 규정하는 척도역할을 한다는 것이다. 즉, 분단된 양체제간의 정치·경제·사회적 우열이 크면 클수록, 열위체제 하의 주민은 우위체제지향적으로 되어 통일이 촉진되고, 이 경우 체제통합은 우월한 체제로 수렴되는 형태로 진행된다. 또한 체제간의 발전격차가 크면 클수록 체제간의 통합 후 사회·경제적 문제점은 더욱 크며, 이에 따른 통합비용은 훨씬 크게 나타난다는 것이다.

제III장 통일독일의 정치제도 통합

1. 국가와 헌법

가. 통일독일의 정치체제

서독 기본법은 일정한 국가이념(Staatsstrukturprinzip)에 따라 제정되었으며, 독일통일 후에도 여전히 유효한 헌법체제이다. 독일 기본법의 헌법정신은 축약된 헌법적 의미를 지닌¹⁾ 기본법 제20조에 공화국, 민주주의, 연방국가, 법치국가, 사회국가 원칙 등으로 명시되어 있다. 공화국 원칙은 왕정을 배제하는 국가형태로서 독일역사에 기원을 찾을 수 있다. 독일 기본법에서 국민주권²⁾을 의미하는 민주주의 원칙은 대의제 민주주의로 구체화되었다. 이 경우 대의제 민주주의란 국민이 국가기관으로서 직접 통치권을 행사하는 것이 아니라 주권자인 국민이 국가권력의 원천으로서 헌법제정권자로 기능하고 선거권을 통해서 헌법상의 여러 국가권력을 창조하는 한편, 그 권능행사에 민주적 정당성을 제공해 줄 뿐만 아니라 국가의 정치적인 의사결정과정에 '여론'의 힘으로 영

1) D. Hesselberger, *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung*. 4. Aufl., Neuwied-Darmstadt 1983, p. 131.

2) 「주권사상」에는 국가주권론과 국민주권론으로 크게 양분되어 있다. 국가주권은 국가를 국가권력의 주체로 당연시하기 때문에 국가를 전능한 위치에 놓는다. 국민주권론은 루소에 의해 완성되었는 바, 개인적 절대주권에 반대하면서 절대주권은 오로지 전체로서의 인민에게 있는 것으로 이해된다.

향력을 행사함으로써 국가작용의 민주적인 조종사로서 기능하는 것을 말한다.

과거 통일전 시민운동에 의해 독재체제가 전복되고 마침내 1990년 3월 18일 인민의회 선거가 자유선거로 치루어지기 전까지 동독 헌법에서는 외적으로는 국가시민(Staatsvolk), 국가영역 및 국제법적 의미의 자주국가성이 주창되었고, 내적으로는 당과 국가의 이해가 결합된 SED(독일사회주의통일당)의 자주적 지위가 강조되었다. SED(독일사회주의통일당)의 주도권은 동독 헌법 제1조에 “독일 민주공화국은 노동자와 농민의 사회주의 국가이다. 독일 민주공화국은 노동자계급과 맑스·레닌주의 정당의 영도 아래 도시와 농촌에서 일하는 사람들의 정치조직이다.”라고 명시되어 있다. SED(독일사회주의통일당)는 사회구성원 다수의 이익과 정치의사를 대변하는 정당으로 스스로를 변호하는 한편, 국가정책의 지도노선을 결정하는 권한을 소지하고 있다³⁾. 따라서 동독의 정치체제는 당 지도부가 동독 정치의 목적 및 주변환경을 규정하고 국가는 SED(독일사회주의통일당)의 결정사항을 법 제정 및 집

3) 과거 동독에서는 생산수단의 사유화가 철폐됨으로써 계급갈등 요인이 사라진 것으로 이해한다. 따라서 과거 동독에서 정치의 목적은 자본주의 사회에서처럼 다양한 정당 및 이해집단이 특수 이해를 표출하고 이를 관철시키는 것으로서가 아니라 연합정책의 달성에 두고 있다. 이러한 견해를 반영하여 동독 헌법 제3조는 과거 민족전선을 구성하는 것과 같이 정치를 총체적 행위 또는 인민 모든 세력의 연합으로 명시하였다. 이에 따라 야당은 반체제적 현상으로 간주되어 국가권력에 의해 억압받았다. 과거 동독체제에서도 헌법적으로 결사의 자유가 인정되어 SED(독일사회주의통일당) 이외에도 다른 정당도 있었으나 SED의 주도권을 인정하지 않는 정당은 존재할 수 없었다.

행을 통해 수행함으로써 SED(독일사회주의통일당)의 도구적 역할을 담당하는 「정당국가」 형태를 지니는 것으로 파악된다.

이처럼 공산당이 권력을 독점하는 동독 일당독재체제는 통독으로 인해 붕괴되었고 국가권력 남용을 방지하기 위해 연방주의와 법치주의를 기본이념으로 삼고 있는 서독 기본법 체계에 의해 대체되었다. 연방국가 원칙은 개별 연방주에게 법률제정 및 행정에 관한 능력을 부여하는 연방제를 의미한다. 독일의 기본법은 국민주권의 이념에 따라 창설된 국가권력이 남용되거나 악용되는 일이 없도록 법치주의원리를 자유민주주의의 기본이념으로 삼고 있다. 독일 기본법이 채택하고 있는 법치주의는 법률의 형식만을 중요시하는 형식적 법치주의⁴⁾ 내지 법률 만능주의가 아니라 인간생활의 기초가 되는 자유, 평등 및 복지를 실현시키는 실질적인 의미의 법치주의이다. 형식적 법치주의가 통치의 합법성을 기본으로 하는 반면, 실질적 법치주의는 통치의 정당성을 특징으로 한다. 즉 법치주의는 정당성의 근거가 되는 법(jus)을 제정하고, 이에 입각하여 합법성의 근거가 되는 법률(lex)을 제정함으로써 인간의 존엄성과 자유를 존중하고 평화로운 인간공동생활의 전제가 되는 정의로운 생활환경을 조성하기 위한 것이다.

구동독헌법은 독일 연방공화국의 기본법과 마찬가지로 일련의

4) 형식적 법치주의란 행정과 재판이 의회가 제정한 법률에 적합하도록 행하여질 것을 요청할 뿐, 그 법률의 목적이나 내용을 문제로 삼지 아니하는 형식적 합법주의를 의미한다. 형식적 법치주의는 독재체제하에서 법률을 개인의 권익보호를 위한 수단이 아니라 억압의 수단으로 악용한다. 이 경우 법치주의는 법의 지배가 아니라 법률을 도구로 이용한 합법적 지배를 의미할 뿐이다.

기본권 조항을 명시하고 있다. 구동독 헌법의 기본권 조항은 독일 연방공화국의 기본권 조항과는 내용 및 비중 면에서 차이점이 있다. 서독 기본법에서의 기본권은 법치국가적 자유관에 입각하여 모든 자의적 국가행위에 우선하여 보장되고 있다. 반면 구동독의 기본권은 사회와 개인간의 이해를 일치시키는 맑스·레닌주의적 이데올로기의 목표와 목적, 예컨대 인간의 사회화, 개인과 집단간의 동화, 공산당에 의해 설정된 사회주의 건설과업에의 헌신적 참여동기 부여 등의 원칙에 의해 규정되어 있다. 이러한 점에서 볼 때 기본권은 국가권력이 공권력을 임의로 행사하여 개인의 활동공간을 협애화시키기 때문에 이를 방지하기 위한 수단으로 국가로부터의 자유를 의미하는 것이 아니라, 사회발전을 위해 불가피한 것으로 여겨지는 자유만이 기본권으로 인정된다는 점에서 국가를 위한 자유를 의미하였다. 즉 사회주의 발전을 위해서만 기본권이 보장된다는 원칙이 설정되었기 때문에 사회주의 목적에 위배되는 기본권은 극히 제한되었다. 따라서 공산당 유일지배체제하의 구동독에서는 자유로운 의사표현은 물론 집회와 시위의 권리, 단결의 자유 등은 극히 제한받았을 뿐만 아니라 쟁의권도 존재하지도 않았다. 구동독의 기본권 부재상황은 통일로 인해 서독 기본법이 동독지역에도 적용됨으로써 해소되게 되었다.

독일 기본법은 사회국가의 원칙에 입각하여 정의사회의 실현을 추구하고 있다. 국가의 적극적 목적으로 공공복리를 규정하고 있을 뿐만 아니라 일련의 사회적 기본권의 폭 넓은 보장을 통하여

실질적인 자유와 평등의 실현을 추구하는 사회국가 내지 복지국가 원리를 수용하고 있다. 경제질서도 정의사회의 이념에 맞도록 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 원칙으로 삼으면서도 경제정의 실현과 경제민주화를 위한 국가의 규제와 조정을 허용하고 있는 등 수정자본주의 원리에 따른 사회적 시장경제 질서⁵⁾를 채택하고 있는 것이다. 수정자본주의 원리란 자유방임주의에 입각한 고전적 자본주의 원리와는 달리 시장의 자율적 기능을 원칙으로 하되 시장기능이 불완전할 경우 국가의 정책적 조정을 채택하는 것을 말한다.

특히 독일 기본법은 과거 바이마르공화국이 히틀러 독재체제를 합법적으로 탄생시킨 우를 범하지 않기 위해 자유민주주의 체제 이념을 담고 있는 헌법조항(제1조 및 제20조)의 개헌을 금지시키고 있는 한편, 제21조에서는 자유민주주의 기본질서에 위배되는 단체 및 정당의 조직 및 활동을 금하고 있다. 그러므로 독일 기본법은 과거의 경험을 되살려 극우·극좌적 성향을 모두 배제하는 반전체주의적 이념을 지닌 헌법으로 평가할 수 있다.

독일 기본법은 국가권력의 분립과 안정보장에 초점이 맞추어져 삼권분립에 의한 수평적 권력분립과 연방제에 따른 수직적 권력

5) 사회적 시장경제 질서는 전후 서독에서 채택된 경제질서로서 경쟁질서 확보를 통한 시장기능의 회복, 국가의 조정, 노사공동결정을 통한 경제의 민주화, 각종 사회보장제도의 확립 등을 통해 시장경쟁을 통한 성장을 지속하면서도 노동자들의 참여와 복지를 보장함으로써 자본주의 시장경제의 폐해를 최소화하는 경제체제를 의미한다. 사회적 시장경제에 대해서는 Otto Schlecht, *Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft* (Tübingen: J.C.B. Mohr, 1990) 참조.

분립과 함께 대통령의 권력남용을 방지하는 내각제에 의한 국가 권력의 안정화를 도모하고 있다. 특히 독일 기본법에는 바이마르 공화국 당시 대통령의 독점적 지위를 막기 위해 대통령이 지닌 비상권한을 삭제하고 정부구성시 대통령의 권한을 대폭 축소하였을 뿐만 아니라 연방회의(Bundesversammlung)에서 대통령의 불신임을 물을 수 있게 하였다.

독일 기본법에는 국민들로부터 수권받은 국가권력이 입법부, 행정부, 사법부로 나뉘어져 행사되게 하고 있다. 이 기관들에는 연방의회(Bundestag), 연방상원(Bundesrat), 연방대통령, 연방헌법재판소 및 대통령을 선출하는 연방회의⁶⁾ 등이 속해 있다. 독일 연방회의는 4년마다 독일국민들에 의해 선출되는 연방국회로서 연방대통령을 선출한다. 그러나 연방총리 선거 및 재신임 선거에서 과반수가 얻어지지 않을 경우 연방 대통령은 연방의회를 해산할 수 있다.⁷⁾

독일 상원(Bundesrat)은 양원제의 상원이 아니며, 미국 상원처럼 거부권을 통한 감시기능을 갖고 있지 않다. 독일 정부는 연방 대통령에게 각료를 제청하는 권한을 지니고 있다. 수상이 이끌고 있는 독일 정부는 수상이 정책 방침을 제시·결정하는 수상원칙

6) 대통령 선출기구로서 연방회의(Bundesversammlung)는 연방의회 의원과 지방의회가 선임하는 인사들로 구성되어 있다.

7) 연방의회가 회기를 마치지 못하고 해산한 경우는 서독의회 정치사에서 두번 있었다. 서독 대통령은 1972년 브란트 연립정부가 의회의 과반수를 상실하여 연방의회를 해산하였으며, 1983년 사민당·자민당 연립정부가 붕괴되고 기민당·자민당 연립정부가 들어서 국민들에게 연립정부의 정당성을 묻기 위해 연방의회를 해산하였다.

(Kanzlerprinzip), 장관이 수상에 의해 결정된 정책 방침 내에서 자신의 영역을 책임지는 관할원칙(Ressortprinzip), 정책방향에 대한 의견상의 차이를 해소시키기 위한 합의원칙(Kollegialprinzip) 등에 입각하여 주어진 권한을 행사하고 있다. 특히 수상원칙은 「수상 민주주의」(Kanzlerdemokratie)라는 용어가 시사하듯이 독일 국내·외정치의 기본방침을 결정하는 가장 중요한 요소이다.

독일 대통령은 독일을 대표하는 국가원수로서 연임이 가능하지만 독일 권력구조가 내각제로 되어 있기 때문에 주어진 권한은 극히 제한되어 있다. 그러나 독일 대통령은 국민은 물론 정치권에도 막강한 영향력을 미칠 수 있는 위상을 지니고 있다.

독일 헌법기구는 독일 정치체제 발전의 전제조건이자 결과물이다. 현재까지 전후 독일에서는 바이마르 공화국⁸⁾과는 달리 정치체제가 구조적 결함을 지니지 않고 있기 때문에 정당성의 위기는 발생하지 않고 있다.

나. 독일 기본법 개정

서독 기본법(Grundgesetz)은 자유민주적 기본질서를 국가이념으로 채택하고 1949년 5월 23일 제정·발효되었다. 그러나 서독 기본법이 헌법(Verfassung)으로 불리지 않고 기본법으로 명명된 것은 문자 그대로 이 기본법이 독일민족의 자결권에 의해 최종적

8) 바이마르 공화국 헌법은 비례대표제 및 대통령과 수상의 이원집정부제를 채택하면서도 수상에 대한 불신임을 의회에서 물을 수 없었다.

법적 토대를 구성하는 헌법이 아니라 자유에 의한 통일이 완성될 때 까지 단지 일시적 성격을 지닌 헌법으로 간주되었기 때문이었다. 서독은 제2차 세계대전 패전후 연합국에 의해 제한적인 자결권을 행사할 수 밖에 없었으며, 민족도 동서독으로 양분되었던 분단국가를 이루고 있었다. 따라서 1990년 10월 3일 동독이 서독 연방주로 편입해 옴에 따라 기본법으로 명명된 서독 헌법의 일시적 성격은 그 존재 원인이 소멸되게 되었다.

서독 기본법은 기본법 전문, 제23조, 제116조, 제146조 등에서 독일 통일에 대해 명기하고 있다. 독일 기본법 전문에는 “전독일 국민은 독일의 통일과 자유를 자결권 행사를 통해 달성하도록 요구된다”고 기술되어 독일통일의 의무를 천명하였다. 독일 연방헌법재판소는 기본법 전문으로부터 모든 정치적 국가기관들이 독일 통일을 위해 모든 노력을 경주해야 하는 의무를 지닌 것이라고 유추·해석하였다⁹⁾. 연방헌법재판소의 판결에 따르면 국가는 독일 통일에 반하는 어떠한 법도 제정해서는 안되며, 통일에 필수적인 전독일에 대한 권리¹⁰⁾를 포기해서도 안된다.

1990년 10월 3일 구동독이 독일연방공화국으로 가입함으로써 기본법은 신설 5개주와 동베를린 지역에도 그 효력이 미치게 되었다. 따라서 동독지역 주민들도 법치주의적·민주적·사회적 연방

9) BVerfGE 36, 1, 참조.

10) 전독일에 대한 권리란 기본법에 기반을 두고 있는 독일제국의 연속성 및 동독주민들의 독일국적 단일화를 의미한다. 민족자결권의 추진동력으로 국적의 단일화를 명시하고 있는 서독 기본법 제116조 및 제16조는 독일 국가시민의 정체성을 유지하려는 헌법적 조항이다.

국가에서 평화와 자유를 구가하게 되었다. 이러한 1990년 10월 3일자로 완성된 법적 통일로 인해 독일 기본법은 6가지 점에서 보완·개정되었다¹¹⁾. 통일조약 제5조는 통일독일의 입법권자에게 기본법의 개정과 보충을 위해 향후 2년내에 독일통일과 연관되어 제기될 문제들을 취급하도록 규정하였다. 통일조약 제6조와 제7조는 기본법 제131조에 대한 예외규정과 재정법률분야의 기한부 수정규정을 두고 있다.

재통일 의무를 명시했던 기본법 전문은 1990년 10월 3일 구동독의 연방 가입과 함께 “독일인은 자유로운 자결권 행사를 통해 통일과 자유를 완성하였으며, 이로써 기본법이 전 독일국민에게 적용됨”을 천명하고 있는 내용으로 수정되었다. 새롭게 수정된 기본법 전문은 기본법 제23조에 의해 통일시까지 기본법 적용이 유보되었던 구동독의 주들을 열거하고 연방주의적 요소를 강조하는 한편, 통일시점의 역사적 발전상황을 묘사하고 있다.

구동독지역의 연방 가입으로 인해 존재 목적이 달성된 기본법 제23조는 삭제되었으며, 또한 서독의 기본법이 통일의 성취 후에도 전독일에 적용되었기 때문에 기본법 제146조¹²⁾도 폐기되었다. 통일조약 제4조에 명시된 다른 주요 기본법 개정항목은 통일로

11) 독일 연방정부는 독일 기본법이 국민의 의식 속에 확고한 위치를 차지하고 있으면서 1949년 이래 과거 어떠한 헌법보다 더 잘 준수되어 왔기 때문에 독일통일의 경우에도 불가피한 상황에 한하여 기본법 개정이 이루어져야 한다는 견해를 항상 피력해 왔다.

12) 이 기본법 조항은 “독일의 자유와 통합이 이루어진 후 전독일국민들에게 적용되는 이 기본법은 독일국민이 자유로운 결정으로 의결한 헌법이 효력을 발생하는 날에 그 효력을 상실한다”고 되어 있다.

인해 직접적으로 야기된 문제 해결을 목적으로 하고 있다. 또한 통일조약 제5조는 입법기관으로 하여금 독일통일과 관련된 기본법 개정과 보완문제를 취급하게 하는 권고안을 담고 있다¹³⁾.

새롭게 추가된 기본법 제143조는 임신중절법과 같은 과거 동독의 법률이 1992년 말이나 경우에 따라서는 1995년 말까지 기본법 조항의 적용대상이 되지 않는다는 경과조항을 신설하였다. 그러나 이러한 경과조항 역시 기본법 제19조 기본권 조항을 침범해서는 안되며, 기본법 제79조 불가침 조항과 합치되어야 한다. 또한 기본법 제143조는 통일조약 제41조에 따라 소련군정 당시 몰수된 재산권은 반환될 수 없다는 조항을 갖고 있다. 이외에도 연방상원 구성관련 기본법 조항인 제52조는 인구수가 많은 큰 연방주에 유리하게 개정되었다.

13) 이 권고안에 입각하여 1991년 11월 28일 연방하원과 1991년 11월 29일 연방상원의 만장일치를 거쳐 합동 법률위원회가 발족되었고 1992년 1월 17일 그 업무를 개시하였다. 합동헌법위원회의 구성은 64명의 정위원과 64명의 대표인으로 이루어졌으며, 그 가운데 32명의 정위원 및 대표인은 연방상원 및 연방하원에서 위촉되었다. 연방상원에서는 16개 주 정부가 그 소속원들 가운데 각각 2명의 정위원과 2명의 대표인을 파견하였던 반면, 연방하원에서는 정파간의 의원수에 비례하여 선출되었다. 독일 연방하원이나 연방정부 또는 연방상원에 의해 발의될 기본법 개정안의 토대를 마련하기 위하여 합동헌법위원회는 헌법의 개정과 보완 문제들을 심의, 입법기관에게 제출할 시안을 작성하였다. 이 과정에서 독일 연방정부는 합동헌법위원회의 작업에 협조와 자문을 하였다.

<표 3> 연방상원의 의결권 배정

연방주	의결권	연방주	의결권
Baden-Württemberg	6	Niedersachsen	6
Bayern	6	Nordrhein-Westfalen	6
Berlin	4	Rheinland-Pfalz	4
Brandenburg	4	Saarland	3
Bremen	3	Sachsen	4
Hamburg	3	Sachsen-Anhalt	4
Hessen	4	Schleswig-Holstein	4
Mecklenburg-Vorpommern	3	Thüringen	4

자료: Heinz Laufer/ Ursula Münch, "Die Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung," in: Eckhard Jesse/ Armin Mitter (Ed.) *Die Gestaltung der deutschen Einheit* (Bonn, 1992), p. 227.

통일조약 제7조는 통일독일의 재정관련 헌법조항(제104~108조)을 기본적으로 동독지역까지 적용하지만 기본법 적용은 1994년 12월 31일까지 유보하는 조항을 담고 있다. 연방정부, 주정부, 자치단체는 「독일기본법」에 입각하여 특정조세를 징수하여 자체 재원으로 삼고 있고, 영업자본소득세, 영업소득세 등의 조세를 일정 비율에 따라 각 단체별로 배분하고 있다.

연방에 귀속되는 조세로는 소비세의 일종인 석유세, 설탕세, 염세, 위스키세, 연초세, 커피세 등을 들 수 있다. 반면 재산세, 상속세, 자동차세, 맥주세, 토지거래세 등은 州政府에 귀속되는

조세이다. 연방 및 각 州에 공동으로 귀속되는 조세는 근로세, 소득세, 법인세, 부가가치세 등이며, 영업자본소득세 및 영업소득세는 연방정부, 주정부, 기초자치단체가 공동으로 배분하는 조세이고, 영업세 및 토지세는 자치단체에 귀속되는 조세이다. 주정부의 세입수준은 경제력의 격차로 인해 상이하기 때문에 주정부의 재정능력 격차를 조정하기 위한 「공공재정 조정제도」가 시행되고 있다. 이에 입각하여 조세수입이 많은 州는 재정능력이 취약한 州에 자체 수입의 일정분을 이양하여 州間 재정능력의 격차를 해소하고 있다.¹⁴⁾

다. 수도 및 국가기관 소재지

통일조약의 규정(제2조 1항)에 따르면 독일의 수도 소재지는 베

14) 조세수입은 개별 자치단체의 경제력에 따라 상이하다. 「독일기본법」은 “동일한 생활관계”를 형성하기 위한 정책의 일환으로 각 자치단체가 동일수준의 재정능력을 갖도록 「광역지방자치단체간 재정조정제도」를 마련하도록 규정하고 있다. 이에 따라 주정부간 재정능력격차는 모든 주정부의 1인당 평균 세금징수액의 95%까지 해소하도록 되어 있다. 1990년 재정조정기금은 40억마르크 규모로 조성되었는데, 재정능력이 전체평균보다 우월한 Baden-Württemberg주가 25억마르크, Hessen주는 14억마르크의 재원을 출연하고, 재정능력이 전체평균에 미치지 못하는 Niedersachsen주는 19억마르크, Saarland주는 3억 7천만마르크의 자금이 이 기금으로부터 지원받았다. 그러나 「광역지방자치단체간 재정조정제도」로는 재정능력상의 격차가 완전히 해소되지 못하기 때문에, 연방정부는 매년 부가가치세 연방할당량의 2%를 「연방보충지원금」(Bundesergänzungszuweisungen)의 형태로 지출하여 주간의 재정격차를 상쇄시키는 데 기여하고 있다. 이러한 수직적 재정조정을 통하여 Niedersachsen주에 14억마르크, Rheinland-Pfalz주에 6억 5천만마르크 등 1990년도에 약 34억마르크가 재정능력이 취약한 주에 지원되었다.

를린으로 되어 있으나, 의회와 정부의 소재지는 독일통일 달성 이후에 결정하는 것으로 되어 있다. 이에 따라 의회와 정부 소재지 문제를 둘러싼 논의가 지속되었다. 연방정부 이전문제와 관련, 독일내에는 수도 베를린으로 연방정부도 이전해야 한다는 명분론과 막대한 이전비용에 따른 경제적 부담을 감안하여 연방정부를 본에 잔류시키자는 현실론이 대립하였다. 특히 현실론자들은 비스마르크, 히틀러 시대 및 동독 공산정권의 수도인 베를린으로의 연방정부의 이전은 역사발전예 역행하는 것인 동시에 베를린이 거대도시이기 때문에 지방분권을 목표로 하는 연방주의의 취지에 반하는 중앙집권 현상을 초래할 것이라는 우려를 표명하였다. 연방정부 이전문제를 둘러싸고 본과 베를린의 시정부, 의회, 언론 등이 총동원되어 벌어진 논쟁은 두 도시의 상징동물인 곰(베를린)과 사자(본)의 혈투에 비유되기도 하였다.

1991년 6월 20일 독일 연방의회는 11시간에 걸친 역사적 대토론 끝에 337 대 320으로 연방정부와 연방의회 소재지를 베를린으로 이전하기로 결정하였다. 이 날 채택된 베를린으로의 정부·의회 이전안은 베를린이 4년 이내에 정부소재지로서의 기능을 갖추도록 하고 10~12년 이내에 기능을 완전히 확보하도록 규정하고 있다. 그러나 이 이전안은 연방주의적 전통을 인정하여 연방상원의 본 잔류를 건의하였으며, 1991년 7월 5일의 연방상원 투표 결과 38 대 30으로 본 잔류가 결정되었다.¹⁵⁾

15) 베를린으로 연방상원 이전을 옹호했던 자들은 헌법기관인 연방상원을 연방의회 및 연방정부와 지리적으로 분리하는 것이 상호 협력을 저해

연방정부는 연방의회의 의결사항을 수행하기 위해 1991년 각의 결정을 통해 연방내무성 산하에 사무차관을 단장으로 베를린·본 수도이전 실무단을 구성하였다. 동 실무단의 임무는 연방의회 결정사항의 수행에 따르는 모든 대책을 준비·조정하는 것이다. 연방각료회의는 1991년 9월 30일과 12월 5일자 보고서를 참조하여 1992년 6월 3일 수도이전에 관한 연방정부의 종합계획안을 의결하였다. 이 계획안에는 수도 베를린 재건을 위한 대책, 베를린과 본간의 업무분담에 관한 내용이 수록되었다. 연방정부는 행정부의 이전이 의회 이전과 시간적으로 조화를 이루면서 진행될 것임을 강조하는 한편, 1992년 8월 25일 베를린 및 브란덴부르크주와 독일의 수도 베를린의 확장을 위한 협력협약을 체결하였다.

연방정부와 베를린 이전결정으로 독일은 통일국가로서의 새로운 위상을 정립하게 되었으며, 베를린이 동서유럽의 중심지로서 역할을 하게 되었으나 인구증가에 따른 주택, 교통, 환경문제들이 해결되어야 할 새로운 과제로 대두되게 되었다.

라. 신연방주의 형성

동독 사회주의 초기헌법에서는 주의회, 주상원 등이 법률제정에 참여하는 등 연방제적 성격을 지녔으나, 중앙집중적 사회주의 체제의 구조가 반영된 민주집중제에 의거하여 연방제적 성격은 곧

하고 연방주의를 강화하려는 상원 존재원칙에도 반한다고 주장하였다.

바로 폐기되었다. 이에 따라 동서독 분단후 1952년 7월 23일을 기해 사회주의 동독은 메클렌부르크(Mecklenburg), 작센(Sachsen), 튀링엔(Thüringen), 브란덴부르크(Brandenburg), 작센 안할트(Sachsen-Anhalt)의 기존 5개주를 해체하고 15개 지구(Bezirk)로 개편하였다. 브란덴부르크와 작센안할트는 원래 변방주(Provinz)였으나 소련 군정치하였던 1947년 7월 21일 주로 변경되었다.

1989년 동독 사회주의정권이 붕괴하자 동독에서는 동독 중앙집중적 단방국가를 민주적 연방국가로 전환시키려는 요구가 대두되었다. 이러한 요구를 받아들여 모드로우 과도정부는 1989년 12월 18일 행정개혁위원회를 구성하여 이 문제를 처리하게 하였다. 동독에서 처음으로 민주선거에 의해 구성된 드 메지르 정부는 1990년 4월 19일 동독 인민회의 시정연설에서 “동독의 민주적 발전은 물론 경제발전을 위해서는 권력을 지방분권화하고 연방제를 도입하는 것이 필요하다”고¹⁶⁾ 역설하였다. 동독에 이러한 연방제를 도입하는 것은 이미 1990년 4월 대연정의 합의사항이었다.

1990년 3월 18일 실시된 인민회의 선거 이전에 2개 내지 최고 8개의 주로 개편하자는 논의가 있었으나 1952년까지 존속되던 5개주 구조로 환원시키자는 행정개혁 위원회의 건의안이 최종안으로 채택되었다.¹⁷⁾ 동독지역 인민회의는 동독지역 주민들의 여론

16) Helmut Heres/ Ewald Rose (Hg.), *Vom Runden Tisch zum Parlament* (Bonn, 1990), p. 470 재인용.

17) 연방제 도입에 따른 주 분할 문제에 대해서는 여러가지 안이 논의되었다. 동독을 새로운 지역으로 분할하여 주를 설정하는 안에 대해 1945~1952년 사이에 존재했던 동독 주를 부활시키자는 안이 대립되었다.

을 수렴한 후 1990년 7월 22일 2/3의 찬성으로 동독 5개주 형성을 위한 주 설치법(Ländereinführungsgesetz)을 의결하였다. 이 법률에 의거하여 동독이 서독에 가입한 1990년 10월 3일을 기해 동독 지역에 메클렌부르크(Mecklenburg), 작센(Sachsen), 튀링엔(Thüringen), 브란덴부르크(Brandenburg), 작센 안할트(Sachsen-Anhalt)의 5개 연방주가 새롭게 형성되었다. 그러나 주설치법에 의거하여 동독지역에 5개의 신연방주가 형성되었으나 일부 지방자치단체(Gemeinde)는 신연방주의 형성으로 인하여 다른 주로 편입되는 결과도 초래되었다.

5개주 설치를 통해 동독을 연방국가로 전환시킨 후 서독에 편입하려 했던 원래의 계획은 통독과정이 가속화됨으로써 수정되었다. 동독의 각 연방주는 주설치법에 따라 1990년 10월 14일 민주적 지방선거를 통해 구성된 각 주의회를 소집하여 주 헌법을 제정하였다. 이에 따라 각 주의회는 주헌법이 발효될 까지 잠정적으로 국가기관의 활동을 위한 법적 근거로서 조직상의 근거를 마련한 다음 최종적인 주헌법을 제정하였다. 그러나 동독지역에 연방제 도입 효력을 발생시키는 지방선거는 1990년 10월 14일 치루어졌고, 독일통일은 1990년 10월 3일 달성되었기 때문에 동독지역에 연방제가 도입된 것은 통일독일의 연방제 확립과 동일 궤도에 있게 되었다.

각 주의 헌법에는 의회민주주의 정부형태를 구현하고 이를 토대로 행정부를 효율적으로 감독할 수 있는 권능이 부여되었다. 또한 주헌법은 야당의 역할을 강조하는 한편, 야당에게 기회균등

의 권한을 보장하고 있다. 더욱이 주헌법에는 행정부를 감독할 경우 군소정당의 참여기회를 보장하고 있다. 즉 주의회 재적의원 1/5이 동의하면 조사위원회의 소집을 요구할 수 있도록 되어 있다. 더 나아가 국민투표에 관한 조항, 기본권 관계규정 및 국가의 목표에 관한 정의 조항 등이 새로운 주헌법에 열거되어 있다. 이에 따라 동독지역 주민들도 국가가 개인의 자유를 침해할 경우 기본권 행사를 통해 자신의 권리를 국가권력의 자의적 행사 앞에 보장받을 수 있게 되었으며, 자유선거를 통해 선출된 의회를 통해 국가활동에 참여할 수 있는 기회도 열리게 되었다. 동독의 공공행정은 기초자치단체와 군을 제외하면 모두 중앙집권적인 기관으로 구성되었다. 동독은 통일과 더불어 국가로서 멸망되었기 때문에 동독지역의 행정이 기본법 관할에 속하도록 통일조약 제13조의 규정이 적용되었다. 공공행정에 필요한 기관들은 주정부와 연방정부에 귀속되었으며, 동독의 연방가입, 통독과 함께 더 이상 공공행정 임무수행에 필요없게 된 기관들은 정리대상으로 해체되었다. 통일조약 제13조 의정서에 따르면 정리관할권은 내용의 전후 관계상 일종의 공통 과제이지만, 이러한 관할권이 불분명할 경우 연방정부가 이를 행사하였다. 통일조약은 법적 장치로서 공공행정의 구조에 관한 기본법 조항이 신연방주에 도입되도록 규정함으로써 법치국가적 요건에 맞는 공공행정을 동독지역에 신속하게 구축하기 위한 조직상의 제반여건이 갖추어졌다.

한편, 1991년 6월 20일 연방의회는 연방의회와 연방정부 대표로 구성된 연방주위원회를 발전시켰다. 동 위원회는 신연방주를 특

별 배려하는 정책의 일환으로 1992년 5월 27일 연방소속 기구 및 연방기구의 일부 등 총 15개 국가기관과 국제기구를 신연방주로 이전·배치할 것을 결정하였다. 이와 동시에 동 위원회는 의회와 정부 이전에 따르는 손실을 보전하기 위해 다른 연방 기구를 본으로 이전할 것을 건의하는 연방정부의 안에 동의하였다.

2. 정당통합

가. 정당통합과정

통일전 동독에서는 1946년 동독지역의 사회민주당과 독일공산당이 합당하여 결성된 SED(독일사회주의통일당)이 집권공산당으로서 일당독재의 지배체제를 구축하였다. 그러나 형식적으로 동독 정당제도는 SED(독일사회주의통일당)의 패권적 위치 아래에서 여러 정당이 존재하는 다당제였다. 그럼에도 불구하고 동독의 모든 정당들은 소위 「민족전선」(Nationale Front) 산하로 통합되었기 때문에 각 정당들은 독일사회주의통일당이 주요 당직자들을 임명하고 인민회의에서 의석배분을 결정하는 등 집권공산당의 사실상 지배를 받는 위성정당에 불과하였다. 동독의 모든 정당은 민주집중제하에서 SED(독일사회주의통일당)의 주도권을 인정하는 한편, SED(독일사회주의통일당)가 할 수 없는 지배 이데올로기의 전파 및 홍보 기능을 수행하였다.¹⁸⁾

예컨대 1949년 동독정권 수립 이후에도 서독정당들과 정치적

성향이 비슷했던 동독 CDU(기독교민주당, 당원 14만여명)는 1945년 6월 서독 기민당과 동시에 창당되었으나 동독공산당 정권 수립 후 독일사회주의통일당의 위성정당으로 전락하였다. 동독 기민당은 기독교적 가치 실현을 위해 사회주의 원칙을 수용하는 기독교적 현실주의를 당 강령으로 삼았다.

또한 1945년 창당된 동독 LDPD(독일자유민주당)는 자유주의 원칙에 입각하여 정치·경제·사회적 강령을 채택하였고 중소기업, 수공업자, 지식인 등으로 구성된 당원수가 3만 여명에 달하였다. DBP(독일농민당, 당원 11만여명)와 NDPD(독일민족민주당)는 SED(독일사회주의통일당)의 사주를 받아 독일 공산당에 의해 창당되어 동독 공산당의 어용단체로서 독일 통일 직전까지 존재하였다. 독일 농민당과 독일민족민주당은 창당시부터 SED(독일사회주의통일당) 위성정당 역할을 하였으나, 동독 CDU(기독교민주당)와 LDPD(독일자유민주당)는 동독정권의 억압이 강화됨에 따라 점차 위성정당의 역할에서 벗어나고자 했다. 동독 시민당은 독일 공산당에 의해 1946년 SED(독일사회주의통일당)로 강제 병합되었기 때문에 통일당시 시민당은 동독지역에서 활동하지 못하였다.

동독 민주화운동이 성공적으로 추진됨에 따라 동독 정당들도 변모하기 시작하였다. 1989년 12월 1일 동독 인민회의는 동독헌법에 보장되어 있는 「동독 공산당 정권독점」 조항을 삭제하기로

18) Karl G. Tempel, *Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und die Rolle der Parteien in der DDR. Grundlagen, Funktionen, Geschichte, Programmatik, Organisation*, Berlin 1987, S. 221 ff.

의결하였으며, 독일사회주의통일당은 동독내에 존재하는 모든 사회단체 및 정당들과 함께 동독의 개혁문제에 관한 토론을 제의하였다. 「공산당 정권독점」 조항 삭제에 따라 독일사회주의통일당은 동독내 야당 및 사회단체를 정국운영의 실질적 파트너로 인정하였다.

이에 따라 동독 SED(독일사회주의통일당)도 당명을 PDS(민주사회당)로 개칭하고 구동독 공산당 지도자 축출을 통해 공산당의 부정적 이미지를 쇄신하는 한편¹⁹⁾, 당내 파벌을 인정하는 개혁조치를 단행하였다. 민주사회당은 당헌을 개정하여²⁰⁾ 스탈린주의와 결별하고 민주적 다원주의 질서 아래에서 사회주의와 자본주의간의 「제3의 길」을 모색하는 좌파 사회주의정당으로 변신하고자 하였다.

또한 동독의 위성정당들도 독일사회주의통일당이 민주사회당으로 당명을 바꾸는 등 개혁조치를 단행함에 따라 독일사회주의통일당과의 협조관계에서 이탈하여 당 지도부를 쇄신하고 당 강령을 수정하는 등 당 노선을 개혁함으로써 민주정당으로 발전하였다. 예컨대 동독 CDU(기독교민주당)는 1989년 12월 15~16일 개최된 동베를린 특별 전당대회에서 당 기층조직의 압도적 지지 아

19) 동독 대검찰청은 공산당 수뇌들에 대한 권력남용 및 부정부패 혐의를 조사하고 동베를린 의회에서 호네커에게 수여한 명예시민권을 무효화하는 조치를 취하였다.

20) 당헌개정을 통해 기초조직의 권한을 강화하고 선거에 의해 선출된 당 관료의 임기를 10년으로 제한하는 한편, 당내 모든 선거를 비밀선거하였다. 또한 절대다수 당지도위원회의 불신임에 의해 당수를 면직하도록 하였다.

래 당 정강을 개정하고 당내 개혁주의자 로타 드 메지르를 새로운 당수로 선출하였다. 이로서 동독 CDU(기독교민주당)는 사회주의 노선으로부터 선회하여 「민족전선」을 탈퇴한 동독 최초의 정당이 되었다. 동독 CDU(기독교민주당)는 환경친화적인 사회적 시장경제의 구축과 함께 연방제를 기반으로 하는 독일통일을 목표로 삼고 이 목표에 부응하는 정강의 시안을 정강위원회에 위임하였다. 동독 CDU(기독교민주당)의 당 강령은 동독 인민의회 선거 전 1990년 1월 말 확정·제시되었다.

동독 LDPD(독일자유민주당) 당수 만프레드 겔락(Manfred Gerlach)은 동독 민주화운동이 발발하기 전 동독 수립 40주년 기념 연설에서 체제개혁을 요구한 몇 안되는 정치가 중의 하나였다. 그러나 동독 자민당 당수 겔락이 1989년 11월 초 SED(독일사회주의통일당)의 주도적 역할 및 사회주의를 옹호하는 발언으로 인해 동독 자민당의 당 강령 개정은 후퇴하였으나, 1990년 2월 드레스덴 특별전당대회에서 비로소 동독 자민당은 자민당 특유의 자유주의 노선을 추구하게 되었다.

이러한 선상에서 동독지역에 사민당이 1989년 10월 17일 재창당되고 녹색당(GP)도 1989년 11월 5일 창당되었으며, VL(통합좌파정당)도 다양한 좌파단체를 통합하여 창당되었다. DSU(독일사회연합)은 서독 기사당의 도움으로 1990년 1월 20일 창당되었으며, NDPD(독일민족민주당)도 1990년 초 귄터 하르트만(Günter Hartmann)을 새로운 당수로 선출하고 정치개혁을 위한 행동강령을 만들었다.

동독에 새롭게 창당된 정당들의 초기 정강정책은 거의 차이를

보이지 않았다. 이들 정당들은 기본적으로 실질적 법치국가의 수립과 함께 모든 생활영역의 민주화 요구를 하는 등 사회주의 체제내의 개혁을 당 강령으로 삼았다. 따라서 대부분 당 강령은 제3의 길을 추종하는 사회주의 이념과 반자본주의적 경제 이념으로 구성되었다.²¹⁾ 더욱이 이 시기 신당들의 주된 목표는 SED(독일사회주의통일당) 지배체제를 분쇄하는 것이었다. 동독이 점차 혼란의 도가니로 빠져들자 1989년 12월 7일 SED(독일사회주의통일당)를 비롯하여 그 위성정당들과 새로 창당된 야당들은 국정을 논하기 위한 원탁회의를 개최하였다. 이 회의에서 SED(독일사회주의통일당)를 주축으로 한 민족전선(Nationale Front)에 대해 야당들은 신헌법 제정, 총선 실시, 법치주의 확립, 국가안보기관 해체 등을 여론화시키고자 하였다.

1990년 2월 중순 동독 수상 모드로우는 본을 방문하여 화폐·경제통합 준비를 위한 공동위원회 결성을 서독정부와 합의하였다. 또한 1990년 2월 14일 오타와 회의에서 동서독 외무부장관은 제2차 세계대전 4대전승국과 독일통일의 외교적 장애를 극복하기 위한 2+4 회담을 개최할 것에 대한 합의를 도출하였다. 이와 같이 독일통일과정이 가시화되자 서독 정당들은 동독 자매정당들과 제휴를 통하여 새로운 물적 구조를 형성하도록 물적·인적 자원을 제공하는 등 동독 정치상황에 막대한 영향력을 행사하게 되었다.

21) Hubertus Knabe, Politische Opposition in der DDR. Ursprünge, Programmatik, Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/90, S. 21~32.

서독 기민당은 11개 주의회 기민당 원내총무 회동시 동서독 지역 기민당간의 협력을 공식화하는 한편, 동독 기민당에 대한 주민들의 저조한 지지율을 감안하여 동독민주부활당, 독일사회동맹, 독일민주농민당 등을 포함하여 「독일연합」(Die Allianz für Deutschland) 형태의 정당연합체를 구성하였다.²²⁾ 동독 사민당은 1990년 2월 전당대회를 개최하여 뵘메(Ibrahim Böhme)를 당수로 선임하고 빌리 브란트를 명예 당수로 선출하였다. 동독 SPD(독일사민당)는 활동 초기에 「노이에스 포럼」과 같은 시민운동단체들과 보조를 같이 했으나, 독자노선으로 1990년 3월 동독인민회의 선거에 임하였다.

동독 인민회의선거가 CDU(기독교민주당)의 압승으로 끝난 후 1990년 4월 12일 동독에서는 CDU(기독교민주당), SPD(독일사민당), DSU(독일사회연합), LDPD(독일자유민주당) 등으로 구성된 로타 드 메이저르 수상 대연정이 들어서게 되어 서독정부와 통일 조약을 체결하였다. 이처럼 독일통일이 점점 가시화되고 1990년 12월 2일로 전독 총선이 눈 앞에 다가옴에 따라 동독 정당은 서독 정당에 상응하는 제도를 갖추게 되었다. 또한 동서독 정당간 제휴는 정당통합과 제도적 정치통합을 촉진함에 있어서 긍정적 역할을 하였다. 동독지역에서도 서독의 선거법을 적용한다는 「선거협약」이 동서독 의회에서 가결됨으로써 동서독 정당통합은 점

22) 「독일연합」 내에서 각 정당들은 독자성을 지니면서 독립적 선거후보를 내세웠다. 이러한 면에서 볼 때 「독일연합」은 동독 인민의회에서 단지 공동의 정책노선을 지닌 원내교섭단체를 의미한다.

차 속도를 빨리 하게 되었다.

이에 따라 동서독 자민당은 1990년 8월 통합되었으며, 사민당도 1990년 9월 전당대회에서 동서독 사민당 합당을 결의하였다. 또한 양독 기민당 당수는 당수회담에서 양당 통합원칙에 합의하고 양독 기민당 합동당대회에서 동독 기민당 당원의 서독 기민당 입당 형식을 통해 1990년 10월 1일 공식 합당을 마쳤다. 독일 민주농민당은 1990년 8월 해체 결의를 한 후 당 지도부는 당원들에게 기민당 입당을 권고하였다. 동독 녹색주의자들도 당명을 녹색당(Die Grüne)으로 개칭하고 1990년 12월 서독 녹색당과 합당하였다.

동서독 정당통합과정에서 당수 선출과 함께 동독 정치인의 등용을 위한 당무위원회의 확대가 이루어졌다. 동독지역 정치인들이 당 간부로 등용됨으로써 동서독 정당간의 인적 통합도 이루어지게 되었다. 당수, 사무총장, 재정위원장 등과 같은 중요직책은 서독출신 정치인이 맡는 반면, 동독 정치인들은 부당수, 당무위원 등을 맡는 등 상대적으로 비중이 큰 직책은 서독 출신 정치인들이 주로 담당하였다. 이와 같은 현상은 서독 정당들이 동독 정당을 흡수병합한 것으로부터 발생한 것이 아니라 신연방주들의 유권자 수가 서독지역에 비해 절대적으로 적다는 것으로부터 비롯되었다.²³⁾

23) 동독지역 유권자수는 서독지역의 1/4~1/5에 불과하기 때문에 민주주의 원칙에 따라 동독지역 정치인들 보다 서독지역 정치인들이 당직배정이 많다는 것은 당연하다.

경쟁민주주의 체제에서 정당 강령은 중요한 의미를 지닌다. 정당은 강령을 통해 정치적 목표와 입장을 분명히 하면서 자신의 지지자를 결속시킬 수 있다. 또한 정당은 강령에 의해 정치적 목표를 설정함으로써 유권자에 대한 득표활동을 하고 정권획득의 경우 정강정책을 실현시킨다.

예컨대 1990년 전독일 총선에서 CDU(기독교민주당)는 보수정당으로서 선거정책의 핵심분야를 가족정책에 두고 선거운동을 하였으며²⁴⁾, 자민당은 자유시장경제체제 구축을 선거구호로 삼았다. 이에 비해 사민당은 복지국가 수호에 가장 많은 비중을 두었다. 녹색당, 민사당 및 시민운동단체들은 환경보호, 복지국가, 군축 및 평화문제를 전독 총선의 핵심 주제로 삼았다.²⁵⁾

녹색당, 민사당 및 시민운동단체들과 기민당 및 자민당의 이 분야 정강정책은 상당 정도의 차이를 보이나, 사민당의 정책과는 거의 유사하다. 그러나 녹색당 및 민사당과 같은 좌파정당과 다른 여타 정당은 민주주의 개념 설정에 있어서 커다란 차이점을 보인다. 녹색당과 시민운동단체들은 시민들의 직접참여를 주장하는 반면, 민사당은 이외에도 경제문제의 해결을 위해 강력한 국

24) 기독교민주당의 경우 당내 동독지역 정파와 서독지역 정파간의 당 정강에 대한 갈등이 심한 편이다. 이는 기독교민주당 동독지역 정파가 동독지역의 열악한 사회·경제적 상황을 감안하여 서독지역 정파보다 좌파적 입장을 취하였기 때문이다.

25) 동독인민의회 선거와 전독 선거에서 독일 각 정당이 내건 선거공약은 주어진 상황이 다르기 때문에 상이할 수 밖에 없다. 동독 인민회의 선거에서는 체제전환과정에 있는 동독체제의 성격상 자유와 민주주의에 관한 선거구호가 집중적으로 부각된 반면, 외교정책에 관한 선거공약은 거의 찾아 볼 수 없었다.

가개입을 당 강령으로 설정하였다.

동독인민의회 선거 및 전독 총선을 비교·분석해보면²⁶⁾ 전체 독일 정당의 정강정책은 독일통일과정에서 발생하는 새로운 사회·경제적 문제에 대한 대응책의 일환으로 좌편향으로 기울어졌다. 시민당의 정강은 좌편향으로 기울어져 민사당, 녹색당 및 시민운동단체들과 커다란 차이를 보이지 않았다. 기민당도 가족정책을 제외하고 전반적으로 평화 및 군축, 국가개입을 강조하는 등 좌파적 입장으로 선화하였다.²⁷⁾ 이에 비해 FDP(자유민주당)은 1990년 전독 총선에서 복지국가 확대를 주장하였음에도 불구하고 여전히 시장경제의 자율성을 강조하는 우파적 입장에 서있게 되었다. 민사당은 동독지역 특유의 상황으로부터 만들어진 정당으로서 전독일로 자신의 지지세력을 확장하고자 하였으나 독일 전체의 좌파세력을 결집시키는 데에도 실패하는 등 동독지역에만 정치적 영향력이 제한되어 있는 정당이다.

독일의 정당통합은 독일통일에도 불구하고 비교적 변화없이 완성되었다. 동서독간 외형적인 정당통합은 전독일 총선 이전에 완

26) Andrea Volkens and Hans-Dieter Klingemann, "Die Entwicklung der deutschen Parteien im Prozeß der Vereinigung," Eckhard Jesse and Armin Mitter(Hg.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit*, (Bonn, 1992), p. 205 참조. 민주주의, 국가개입, 복지국가, 평화 및 군축 등은 좌편향된 정강인 반면, 자유, 시장경제, 사회적 보수주의, 군비증강 등은 우편향된 정강으로 간주된다.

27) 독일통일은 사회·경제적 문제를 야기시켜 이에 대한 대응은 각 정당마다 상이하게 나타난다. 동독 과거청산문제 및 소유권문제와 더불어 실업문제, 동독지역 사회간접자본 건설문제 등을 비롯한 동독지역 경제재건 문제에 대한 각 정당들의 대응책은 복지재원의 확충과 국가개입에 의한 경제발전을 추진하는 것이다.

결되었으나, 사회주의 동독의 계급정당과 자본주의 서독 대중정당간의 통합은 엄격한 의미에서의 정당통합이 아니라 서독정당들이 자체의 당조직과 행동영역을 동독지역에 확대한 것에 불과하였다. 동서독 지역간 정당이 통합됨에 따라 통독후 다원적 시민사회의 구조 위에서 계층간 공통적인 정치·경제·사회적 이해관계를 반영하는 정치체제를 형성할 수 있게 되었다.

나. 1990년도 선거

1990년 2월 21일 동독 인민회의는 정당법과 함께 선거법을 의결하여 1990년 3월 18일 동독 인민회의 선거가 국내외적으로 지대한 관심 속에서 실시되었다. 선거참여율이 93.4%에 달하는 가운데 순수 비례대표제로 실시된 이 선거에서는 CDU(기독교민주당) 중심의 독일연합이 약 50%에 달하는 득표율로 압승을 거두었다. 이에 비해 SPD(독일사민당)는 득표율이 20%에 못미치고, 동독의 자민당인 BFD(자유민주연합)는 단지 5.3%의 득표에 그치는 부진한 성적을 거두었다. 시민운동단체로 구성된 Bündnis 90은 득표율이 2.9%에 미치지 못하는 등 극히 부진한 성과를 거두었다.

동독 인민회의 선거전 대부분의 여론조사는 SPD(독일사민당)의 절대우위로 나타났다. 작센 및 트링엔 지역은 과거 바이마르 공화국 시절부터 SPD(독일사민당)의 강세지역이었고, CDU(기독교민주당)의 지지계층인 카톨릭 신자와 자영업자가 별로 없으며, 무

신문자들도 거의 60%에 달하였기 때문이다. 이외에도 SPD(독일사민당)는 1946년 사회주의 정권하에서 KPD(독일공산당)와 강제 통합되었기 때문에 도덕적 우위도 확보할 수 있었다²⁸⁾.

SPD(독일사민당)가 동독 인민회의 선거에서 참패한 이유는 SPD(독일사민당)가 약화된 형태일지라도 사회주의와 동일시되는 면을 지닌 반면, CDU(기독교민주당)는 집권당으로서 독일통일과 동독지역의 번영을 가져다줄 수 있는 정당으로 인식되었기 때문이다.

<표 4> 동독 인민회의 선거 (1990년 3월 18일)

	CDU	DSU	BFD	SPD	Bündnis 90	PDS	기타	참여율
Mecklenburg	36,4	2,3	3,6	23,9	2,3	22,4	9,1	92,9
Brandenburg	34,0	3,7	4,8	28,9	3,3	18,4	6,9	93,5
Ost-Berlin	18,3	2,2	3,0	34,9	6,3	30,2	5,1	90,8
Sachsen-Anhalt	44,7	2,4	7,7	23,6	2,2	14,0	5,4	93,4
Thüringen	52,8	5,6	4,6	17,5	2,1	11,3	6,1	94,5
Sachsen	43,5	13,2	5,7	15,2	3,0	13,4	6,0	93,6
DDR 전체	40,8	6,3	5,3	21,9	2,9	16,4	6,4	93,2

자료: Wahlkommission der DDR, *Wahlen zur Volkskammer der DDR*, am 18. März, 1990, p. 15.

28) Matthias Jung, "Parteiensystem und Wahlen in der DDR. Eine Analyse der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 und der Kommunalwahlen vom 6. Mai 1990," in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 27~90, p. 7.

동독 최초의 자유총선(1990.3.18)시 서독정당들은 자당의 유명 정치인들이 지원 유세를 하는 등 동독내 자매정당들을 적극 지원함으로써 동독내 자매정당과의 통합여건을 마련하였다.²⁹⁾

동독 정당들은 당 강령에서 서독 기본법의 기본이념에 부응했으며, 동독 총선에서 민주적 법치국가의 수립, 인권 보호, 삼권 분립, 사법부의 독립 등을 공약으로 제시하였다. 또한 각 정당들은 동서 양진영에 속하지 않는 중립화 방안을 안보정책으로 제시하는 등 커다란 차이를 보이지 않았다. 그러나 경제정책에서 좌파연합은 동독의 국가소유제를 사회적 소유제로 전환시킬 것을 주장한 반면, 다른 정당들은 환경친화적 사회적 시장경제를 경제 공약으로 내세웠다. 또한 민주주의 개념에서도 좌파연합은 직접 민주주의를 주장하는 반면, 다른 정당들은 대의제 민주주의를 당 강령으로 채택하는 등 편차를 보이고 있다.

특히 동서독 통일문제가 동독선거전의 핵심문제로 대두됨에 따라 통일과정 성격 및 속도문제가 동서독 정당간 제휴·연합의 명분을 제공하였다. 서독 기민당이 주도하는 독일연합은 서독 기본법 제23조에 의한 조기통합을 추진하고 화폐통합을 통한 신속한 동서독간의 경제통합방안을 공약으로 제시하였다. 반면 동독 사민당은 서독 사민당의 방안에 따라 서독 기본법 제146조에 의거

29) 서독 기독교민주당은 자매결연을 맺은 동독의 주 및 지구당의 각종 선거관련 행사에 지원활동을 전개하였다. 주별로 25명의 선거요원들이 주요 접전지역에 파견되어 서독 기독교민주당이 제작한 선거자료 및 선거전단의 배포, 지원유세의 준비, 선거운동원의 조직화 등의 지원활동을 하였다. 서독 기독교민주당의 선거운동원은 선거 수주일전에는 1만명 이상, 선거 마지막 주에는 약 5만명 이상이 동독지역에 파견되어 동독 자매정당을 지원하였다.

하여 국민투표에 따라 신헌법을 제정하고 점진적 통일을 선거공약으로 제안하였다.

노동자로 분류되는 단일계급적 동독사회 특성에도 불구하고 동독인민의회 선거에서 서독 기민당과 제휴한 독일연합이 다수 지지를 획득하여 집권세력으로 부상하여 조기통일을 추진하였다. 통일과정에서 나타난 동독 유권자들의 정당선호경향은 서독에서 처럼 사회경제적 이해관계에 의해 규정되기 보다는 오히려 당면한 통일실현에 대한 속도와 방법문제에 의해 결정되었다. 즉 조기통일을 할 경우 동독지역 주민들은 서독 주민들과 같은 물질적 생활 수준을 향유할 것으로 이해했다. 더욱이 노년층 및 극우성향의 젊은층은 독일패권주의에 대한 정서도 정당선택 배경으로 작용하였다. 따라서 점진적 통일방안을 선거공약으로 내건 사민당은 참패할 수 밖에 없었던 반면, 조기통일을 공약으로 삼은 독일연합은 동독지역 주민들의 압도적 지지를 받아서 집권당으로 부상하였다.

동독 인민의회 선거결과는 1990년 5월 6일 지방선거(Kommunalwahl)와 동년 10월 14일 실시된 지역선거(Landtagswahl)에서도 그대로 반영되었다. CDU(기독교민주당)는 인민회의 선거에서 40.8% 득표율을 올렸으나 지방선거에서는 30.4% 득표에 그쳤다. 그러나 SPD(독일사민당)는 인민회의 선거와 지방선거에서도 20% 전후의 득표율에 그쳤기 때문에 CDU(기독교민주당)는 여전히 동독지역에서도 제1당의 위치를 고수하였다. PDS(민주사회당)와 시민운동단체들은 양선거에서 비슷한 성과를 거두었다.

<표 5> 동독 지방선거 (1990년 5월 6일)

	CDU	DSU	BFD	SPD	NFOR	PDS	기타	참여율
Mecklenburg	26,2	1,1	5,7	20,3	3,8	18,6	28,1	72,7
Brandenburg	25,0	1,9	5,6	27,5	2,4	16,8	23,2	74,2
Ost-Berlin	17,7	1,0	1,2	34,0	-	30,0	16,7	70,6
Sachsen-Anhalt	30,7	1,0	9,2	22,8	2,5	12,7	23,6	73,8
Thüringen	34,4	3,2	6,6	19,3	2,3	9,3	27,2	78,7
Sachsen	35,8	7,2	6,5	14,5	2,5	9,7	26,3	76,3
DDR 전체	30,4	3,4	6,3	21,0	2,4	14,0	24,9	75,0

자료: Gemeinsames Statistisches Amt in Berlin (Hg.), *Wahlen zu den Landtagen der Länder*, 1991, p. 46.

1990년 10월 14일 실시된 동독 지역선거에서는 CDU(기독교민주당)가 42%의 득표율로 동독지역 제1당의 위치를 재확인하는 계기가 되었다. SPD(독일사민당)는 브란덴부르크와 베를린에서 다른 정당에 비해 우위를 확보하였고 동독 전지역에서도 25.8%의 지지율로 CDU(기독교민주당)에 이어 제2당의 위치를 개선시키지 못하였다.

1990년 12월 2일 통독후 처음으로 전독일 총선이 실시되었다. 5% 의회진출 제한규정(5% Klausel)³⁰⁾이 동년 10월 8일 개정된 선

30) 5% 제한규정이란 특정정당이 총선에 5% 이상의 득표율을 올리지 못하는 경우 의회진출이 제한된다. 5% 제한규정은 독일연방공화국 건국 시부터 도입되어 점차 강화되었는데, 이 조항에 의해 수많은 군소정당에게는 의회진출이 봉쇄되어 논란의 여지가 많았다.

거법에 의해 동서독 지역별로 별도 적용되었다. 이에 따라 특정 정당의 연방의회 진출은 동서독 지역 가운데 한 지역에서 유권자의 유효투표중 5% 이상의 지지를 받거나 지역구 투표에서 3명의 의원을 선출시키면 가능하며, 동독지역의 경우 연합공천으로 추가적인 의회진출 가능성이 부여되었다.

<표 6> 동독 지역선거

	CDU	DSU	FDP	SPD	Bü 90	PDS	Sonst	Wahlbet
Mecklenburg-								
Vorpommern	38,3	0,8	5,5	27,0	2,2	15,7	10,5	64,7
Brandenburg	29,4	1,0	6,6	38,2	6,4	13,4	5,0	67,1
Ost-Berlin	25,0	0,2	5,6	32,1	9,8	23,6	3,7	76,2
Sachsen-Anhalt	39,0	1,7	13,5	26,0	5,3 ¹⁾	12,0	2,5	65,1
Thüringen	45,4	3,3	9,3	22,8	6,5 ²⁾	9,7	3,0	71,7
Sachsen	53,8	3,6	5,3	19,1	5,6 ³⁾	10,2	2,4	72,8
insgesamt	42,0	2,2	7,6	25,8	5,8	12,7	3,9	69,9

자료: Forschungsgruppe Wahlen, Bundestagswahl 1990 Nr. 61, p. 34.

독일통일후 처음으로 실시된 독일총선은 CDU(기독교민주당)/CSU의 완승으로 끝났다. 그러나 집권 보수연합인 CDU(기독교민주당)/CSU는 최다득표를 하였다. SPD(독일사민당)는 신연방주에서 24.3% 득표를 한 반면, 구연방주에서는 35.7%의 득표율을 올렸다. 이에 비해 FDP(자유민주당)는 동독지역에서 12.9% 지지율로 서독지역의 10.6% 득표율보다 높은 성과를 얻었다. PDS

(민주사회당)는 서독지역에서 단지 0.3% 득표율로 거의 지지를 받지 못하였으나 동독지역에서는 11.1%를 얻어 연방의회에 진출하였다. 이외에도 Bündnis 90도 동독지역에서 6.0%의 득표율로 연방의회에 진출하였다. 1990년에 실시된 동독 인민회의선거, 지방선거, 연방의회 선거 등의 4대 선거는 자영업자는 물론 노동자 계층의 지지를 업고 모두 CDU(기독교민주당)의 승리로 귀결되었다.

<표 7> 연방의회 선거 결과

	2차 투표	1994	1990
CDU	16 089 491	34.2%	36.7%
SPD	17 141 319	36.4%	33.5%
FDP	3 257 864	6.9%	11.0%
CSU	3 427 128	7.3%	7.1%
Bündnis 90/Grüne	3 423 091	4.4%	3.8/1.2%
PDS	2 067 391	1.9%	2.4%

자료: Frankfurt Allgemeine Zeitung 1994년 10월 14일자

제 IV장 통일독일의 정치적 동화문제

1. 통일 후 동독지역 주민들의 정체성 위기

독일의 정치적·제도적인 통일은 행정적·법적 절차를 통해 이미 완료되었으나, 동·서독지역 주민들간에는 정신적·문화적 이질성이 상존하고 있다. 이는 양지역 주민의 국가관, 생활방식, 가치·경험체계 등이 상이하여 동독지역 주민들이 아직 통일독일의 새로운 정치·경제·문화제도 및 질서에 적응하지 못하고 있을 뿐만 아니라 서독지역 주민에 대한 심리적 열등감을 느끼고 있기 때문이다.

이와 관련하여 특기할만한 사항은 5년간의 시차를 두고 한 슈피겔의 여론조사의 결과이다.¹⁾ 9개항목 조사에서 동독주민들은 91년도에는 치안, 여성권리, 사회적 안정 세가지 면에서 옛 동독에 높은 점수를 주었던 반면, 생활안정, 과학기술, 학교교육, 직업교육, 의료제도, 주택사정 등 여섯가지 항목은 서독이 우월하다고 대답하였다. 그러나 95년 조사에서는 생활수준과 과학기술을 제외한 일곱항목 모두가 과거 동독이 더 나았던 것으로 대답했다.

이처럼 통일 5주년이 된 작금 동독지역에서 통일에 대한 실망감이 두드러지게 드러난다. 이런 실망은 열등감과 소외감으로 번져나가 동독지역 주민의 72%가 2등 국민 대접을 받는다고 느끼

1) Der Spiegel, 1995.9.25.

고 67%가 마음의 벽이 더 높아지고 있는 것으로 토로한다. 그러나 이러한 불만과 소외감이 통일 자체를 거부하는 것은 아닌 것으로 나타나고 있다. 즉 독일국민의 절대 다수가 독일통일은 잘 된 것으로 보며, 동독지역 주민 15%만이 통일이 되지 않았으면 좋았을 것으로 대답했다.

통일달성 후 5년이 지난 지금, 서독지역 주민들은 통일세 명목으로 세금부담이 가중되었을 뿐만 아니라 동독이주민 때문에 발생하는 주택, 범죄문제 등으로 인한 사회안정 저해를 우려하는 한편, 동독지역 주민들은 현실로 다가온 실업문제, 물가등귀 문제 등으로 심리적 갈등이 증폭되어 동서독지역 주민들 사이에는 사회심리적 일체감이 존재하지 않는다.

동서독지역 주민의 이질화현상과 관련, 서독지역 주민들은 동독지역 주민들이 사려깊고 친절하지만 독립심이 없고 독창적이지 못하며 우유부단하다고 평가하는 반면, 동독지역주민들은 서독지역주민들이 자립적이고 개방적이며 결단력이 있으나 거만하고 사려깊지 못하다고 평가한다. 이러한 서로에 대한 상반된 평가는 과거 사회체제에 내재된 가치규범의 관성이 사회체제가 바뀌었음에도 불구하고 사라지지 않고 급격한 체제변동의 여파가 양지역 주민의 정서적 감정에까지 침투하며 적대감정으로 표출되고 있는 과도기적 현실에서 비롯된 것으로 분석된다.

동서독지역 주민간 사회심리적 갈등관계는 Ossis, Wessis라는 속어에서 잘 표현된다.²⁾ 요즘 서독지역 주민들은 동독지역 주민들

2) 민족통일연구원, 「통일독일의 분야별 실태연구」, (서울: 민족통일연구원,

을 Osis라고 부르는데, 시골뜨기라는 경멸의 의미를 지닌 이 용어의 배후에는 서독인들이 천신만고 끝에 축적한 부가 동독인에게 무상으로 제공되는 데에 대한 서독인의 반감이 깔려 있다. 반면, 동독지역 주민들은 서독지역 주민들을 Wesis라고 부르는데, 줄부라는 의미를 지닌 이 말의 배후에는 동독지역 주민들이 비스마르크시대와 바이마르공화국시대에 베를린을 중심으로 유럽을 주도했던 문화민족의 정통후계자로 스스로 자처하는 한편, 서독지역 주민들은 자본주의경제 덕택으로 갑자기 벼락부자가 된 사람으로 여기는 감정이 내포되어 있다.

경제제건을 통한 생활격차의 해소문제는 시간이 지나면 해결될 수 있다고 전망하고 있는 반면, 대다수 독일국민들은 동독지역 주민들이 서독의 다원주의적 정치제도, 민주적 사회·교육제도에 적응하여 서독지역 주민들과 일체감을 이루는 데에는 보다 긴 시간이 소요될 것으로 전망한다. 물질적 생활수준 격차로 인해 발생한 동독지역 주민의 정체성 위기는 양지역간 생활격차가 해소될 경우 쉽게 해결될 수 있을 것이나, 사회·문화적 차이로 인한 이질성 문제는 다른 차원에서 접근하여 풀어야 할 문제이기 때문이다.

사회·문화적 이질성으로 인한 동독지역 주민의 정체성 위기는 다음과 같이 분석할 수 있다.³⁾ 인간존재는 사회제도에 의하여 규정되기 때문에 동독지역 주민들은 새로운 제도에 적응하기 위해

1992), p. 294.

3) 위의 책, p. 295.

서 많은 시간과 신경을 쓰고 있다. 동독지역 직장인의 경우 통일이 된지 몇년이 지난 오늘날에도 자기일과의 상당부분을 새로 도입된 제도를 숙지하는데 보내고 있다고 전하고 있다. 마치 자본주의국가의 시민이 사회주의국가에서 생활하는 경우 사회적응문제가 발생하는 것처럼, 통독 이후 과거 사회주의체제하의 동독주민은 서독자본주의의 사회제도 파악·적응문제로 커다란 심적부담을 느끼고 있기 때문이다.

과거 동독사회에서의 집단주의적이고 수동적인 행동양식이 시장경제의 기본원리인 성과주의에 입각한 개인주의로 가능한 한 빨리 대체되어야 하나, 이는 시간을 요하는 일이다. 과거 동독에서는 직장이 보장되었던 반면 통독 후에는 노동시장에서의 경쟁관계를 통하여 생계를 유지 해야 한다는 것은 동독지역 주민들에게 커다란 심리적 부담을 주고 있다. 더구나 동독의 사회주의경제가 자본주의시장경제로 전환되는 과정에서 발생한 실업문제는 동독지역 주민의 물질적 생활기반과 자아실현의 토대를 박탈했을 뿐만 아니라 동독지역 주민들에게 과거의 노동이 무가치한 곳에 투입되었다는 자기비하감을 주고 있다.

동독지역 주민은 동독지역에 대한 서독지역의 제반 지원을 단순히 시혜적인 것으로 받아들인 나머지 스스로를 2등시민으로 느끼고 있다. 더우기 서독지역 주민들은 동독지역 주민들이 새로운 체제에 적응하도록 자문역할을 하는데, 이로 인해 동독지역 주민들의 열등감은 가중되고 있다. 이와 같은 상태는 전반적인 가치관 상실과 정체성 상실을 야기하기 때문에 새로운 생활환경에 대

한 적응력을 감소시키고 수동적 거부반응 및 반발적 대결상태와 같은 도발형태를 유발한다.

40년간 동독사회주의는 동독지역 주민에게 생생하게 살아 있는 역사인데, 이러한 역사의 단죄는 동독지역 주민들에게 공범자로서의 감정을 느끼게 하고 통독 이후 가해자들에 대한 과거 청산 문제가 제기될 때 동독지역 주민들에게는 체제전환에 따른 심적 고통이 존재한다. 본인이 직접 연루되지 않았다 하더라도 자기가 살고 있는 체제와의 단절은 자기 역사와의 단절을 의미할 수도 있고, 그것은 각 개인 및 집단의 고통을 수반하기 때문이다.

2. 정치적 同化上的 문제점

동서독지역 주민간의 사회심리적 갈등문제는 통일 당시만 해도 서독인들은 민족적 역량으로 통일을 이루어냈다는 긍지를 지녔고 동독인들은 통일 후 서독인들처럼 물질적 풍요를 향유할 수 있을 것으로 생각하여 커다란 문제가 되지 않았다. 독일인은 40년간이나 분단되었지만 독일인이라는 공속성은 사라진 적이 없었고 1989년 가을 “우리는 국민이다” (Wir sind das Volk)라는 구호로부터 “우리는 한 국민이다” (Wir sind ein Volk)라는 구호로 변하여 독일통일을 달성하는 강한 원동력이 되었다. 그러나 독일의 역사적 공동유산에도 불구하고 독일인들은 40여년에 걸친 분단구조에 의한 상반된 정치체제 내에서 상이한 정치사회화 과정을 경험하였다.

독일인들은 과거 절대주의 시대부터 국가가 공공이익을 실현하고 특수이해관계가 아니라 일반이해를 대변함으로써 사회적 관계를 조정해 나가는 국가주의 및 권위주의 의식에 사로잡혀 왔다.⁴⁾ 이러한 국가주의적 의식은 독일인의 비정치적 전통과 밀접하게 연관되어 있다. 독일인의 비정치성은 정치란 국민들의 용무가 아니라 능력있는 정치가의 일로 치부하는 것에서 비롯된다. 긍정적인 면에서 비정치성을 고찰할 경우 정치는 국가이성 차원에서 결정되므로 평인인 국민들은 정치적 결정에 수동적으로 적응하는 것을 의미하며, 부정적으로 고찰할 경우 히틀러 치하와 같이 정치적 무관심을 유발하는 것을 의미한다⁵⁾.

독일인들의 국가우위 정치의식과 비정치성은 독일관념론적 정치의식과 밀접하게 연결되어 있다. 독일인들은 국가주의와 비정치성으로 인해 정치참여가 봉쇄되어 있기 때문에 현실정치를 이상주의적 관념론적 척도로 평가하고 이에 대해 부정적 태도를 보이는 경향이 있다⁶⁾. 독일인들의 이상주의적 전통은 지식인들의 사변적 학문활동이나 이상론에 사로잡힌 학생운동에서 잘 나타난다. 이외에도 독일인들은 정치문제를 형식적인 법률문제로 둘러려는 경향이 있다.

제2차 세계대전후 미국 정치학자 Almond와 Verba는 서독 정치문화 연구에서 권위주의 의식에 사로 잡혀 있던 서독인들이 일단

4) Kurt Sontheimer, *Deutschlands politische Kultur* (München, 1991), p. 36 참조.

5) 위의 책, p. 36 참조.

6) 위의 책, p. 38 참조.

민주주의제도를 배우기는 했지만 여전히 민주주의적 태도에 익숙하지 못하다는 결론에 도달하였다⁷⁾. 그러나 서독은 1970년대 전후로 학생운동의 여파로 개혁정책이 추진되어 점증하는 정치참여 의식과 더불어 탈물질주의적 가치관이 체현된 안정된 서구식 민주주의 모델이 정착되었다. CDU(기독교민주당)·CSU의 보수당은 보수주의를 대변하고 FDP(자유민주당)는 자유주의를, SPD(독일사회민주당)는 노동자의 권익을 대표하는 한편, 녹색당은 다양한 사회운동의 요구사항을 반영하는 일종의 저항문화(Protestkultur)을 통해 민주주의를 풍요롭게 하는 데 기여하였다.

독일통일은 40여년간이나 적대적으로 발전해온 두개의 사회를 법적으로 결합시켰으나, 동독이 서독의 행정기술상의 제규정이나 정당구조를 받아들였다고 할지라도 정치적 동화작용은 아직 달성되지 못하고 있다. 더욱이 동독지역에서는 동독지역의 특수성이 반영되어 중도좌파정당으로 PDS(민주사회당)가 서독지역에서는 거의 지지를 받지 못하지만 동독지역에서는 제3당의 위치를 굳게 차지하고 있다는 점이다. 이런 점을 감안할 때 동서독 주민간의 정치적 동화과정은 완결되지 않은 것으로 추정된다.

예컨대 동독지역 성인의 1/5 정도가 정당에 대한 소속감을 느끼는 반면, 서독지역의 경우 주민의 2/3 정도가 교회, 노조 등의 정치조직에 연계되어 특정 정당에 대한 결속력을 지니고 있다⁸⁾. 따

7) Gabriel A. Almond/ Sidney Verba, *The civic Culture: Political Attitudes and Democracy in five Nations*, (Now York: Princeton Press, 1963).

8) Daiber, Karl-Fritz, "Kirche und religiöse Gemeinschaften in der DDR," in von Franz-Xaver Kaufmann/ Bernhard Schäfers, *Religion, Kirchen und*

라서 서독주민들의 투표행태는 동독주민들 보다 직접적이고 사회적인 요소에 의해 지배된다.

산업사회의 가치변천 과정을 연구하면 경제성장, 소득, 사회복지 등과 같은 물질적 가치는 점차 비중을 상실해가고 참여, 자아실현, 공동결정 및 여성해방 등과 같은 탈물질주의적 가치가 보다 큰 비중을 차지하게 된다⁹⁾. 이러한 이론은 동서독 지역주민의 경우에도 그대로 적용되어 동독지역 주민들은 질서, 경제성장 등과 같은 가치에 보다 많은 비중을 두게 되고 서독지역 주민들은 환경보호, 민주주의, 연대의식, 사회정의 등과 같은 탈민주주의적 가치를 보다 선호한다.

동독지역 주민들은 통독으로 인해 행정부, 의회, 헌법재판소, 경찰, 언론 등의 각종 정치적 기구와도 관계를 맺게 되었다. 동서독 지역주민들의 각종 기관 및 기구에 대한 신뢰도는 상이하게 나타난다. 동독지역 주민들은 사회주의 독재체제하에서의 나쁜 경험의 반사작용으로 통일독일의 각종 기구에 대해 불신감이 크다. 서독지역 주민들은 연방헌법재판소, 경찰, 연방의회, 연방군 등과 같은 기구들에 대해 80% 이상의 신뢰도를 보이고 있다¹⁰⁾. 특히 서독지역에서는 전통적 대중조직인 노조, 교회, 정당 등의 조직에 대한 민주적 결속과정이 사실상 완료되었다. 이에 비해 동독지역 주민들은 자신의 정치적 의사를 수렴해줄 수 있는 정치적 조직이

Gesellschaft in Deutschland. Gegenwartskunde, Sonderheft 5, p. 79.

9) Ronald Inglehart, *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, (New York: Princeton, 1977) 참조.

10) Kurt Sontheimer, *Deutschlands politische Kultur* (München, 1991), p. 45 참조.

존재하지 않았으며, 설사 있다고 하더라도 이에 대한 결속력은 극히 미미하였다. 이에 따라 동독에서는 사회적 갈등을 여과할 수 있는 정치조직이 존재하지 않았기 때문에 정당성의 위기가 체제붕괴로 분출하였던 것이다. 통일후 동독지역에서는 정치·사회조직이 서독식으로 전환되었으나, 이에 대한 결속력은 별로 발전되지 않았다. 정당, 노동조합, 교회 등의 동독지역 정치사회조직은 대부분 친SED(독일사회주의통일당)정권적인 정치적 과거사로 인하여 주민지지 기반을 상실하였고, 서독조직에 의해 장악되어 있기 때문에 동독지역민을 위한 대표성 및 정체성을 지니고 있지 못하였다. 정치·경제·사회·문화 모든 분야에서 서독인들이 우위를 점하는 있는 점은 동독지역에 반서독적인 정서를 뿌리내리게 하는 토양이 되고 있다.

제2차 세계대전 후 서독주민들은 교육에 의한 계몽을 통하여 정치·경제·사회제도가 이상적으로 운용되고 있는 것을 인식하는 것이 아니라 실질적 대립과 갈등은 물론 문제의 소재를 분석할 수 있는 능력까지도 배양받았다. 이러한 계몽을 통한 합리적 인식은 비합리성의 조작인 선동과는 달리 사회의 불합리성을 가려 낼 수 있는 의식을 내면화시킴으로써 정치적 참여를 통해 사회개혁을 추진하는 등 민주주의 이념을 실현하는 데 기여하였다. 이에 따라 서독주민들은 민주주의제도를 형식적으로 수용하는 데에서 벗어나 생활 속에서도 민주주의가 정착되도록 광범위한 합의가 이루어졌다.

서독의 민주주의에 대한 인식은 엘리트층을 통해 대중을 정치적

으로 지배하는 지배(Führung)원칙, 의회민주주의를 의미하는 대의(Delegation)원칙, 국민투표 및 민주적 공동결정을 의미하는 참여(Partizipation)원칙으로 나타나 있다. 이에 비해 동독지역 주민들의 경우 민주주의 인식을 고찰해 보면 과거 동독 사회주의체제의 유산이 불식되지 않아서 단지 지배원칙이 기본구조를 형성하고 있고¹¹⁾, 그 다음으로는 대의원칙이 부분구조를 이루고 있고 참여원칙은 거의 배제되어 있는 상태이다. 이처럼 동독지역에서는 민주주의에 관한 사고방식이 아직도 전통적 지배방식에 의해 점철되어 있으므로 민주적 정치문화를 위한 토양 마련이 아직 요원한 상태이다.

통독후 국내외의 우려에도 불구하고 1989년과 1993년 사이에 독일인의 민족에 대한 긍지가 점차 감소하고 있는 등 공동체의 내적통합을 위해 필수적으로 요구되는 민족주의적 정서는 고양되지 않았다. 독일의 경우 나찌의 과오를 철저히 반성한다는 의미에서 민족주의적 정서는 상당 정도 금기시되었으며, 실제로 서독인들의 민족적 자긍심은 서유럽국가들 중에서 가장 낮은 정도를 보였다.¹²⁾ 1989년도 서독지역의 경우 주민의 72%가 민족에 대한 긍지를 지니고 있었으나 1993년도에는 그 비율이 64%에 머

11) 제2차 세계대전 후 동독지역에서는 히틀러 전체주의 및 권위주의적 정치문화가 불식되지 않은 채 권위주의적 사회주의체제로 전환되어 권위주의적 정치문화가 온존된 채로 있다.

12) 1980년대 후반 주변 서유럽 국가의 경우 주민들의 50~80%가 민족적 자긍심을 갖는 반면, 서독에서 민족적 자긍심을 가진 자들은 37%에 불과했다. Werner Weidenfeld, "Politische Kultur und deutsche Frage," in von W. Weidenfeld(Hg.), *Politische Kultur und deutsche Frage* (Köln, 1989), p. 33.

물렸다. 통독이 달성되었던 1990년 동독지역도 주민의 90%가 민족에 대한 강한 자긍심을 지녔다. 그러나 이러한 비율은 1993년도의 경우 59%로 감소하였다.¹³⁾ 여기에는 동독주민들의 통일에 대한 실망감, 실업문제, 정체성 문제 등이 부정적 요인으로 작용하였다.

서독정부 수립 후 10년 후인 1959년에 처음으로 실시된 조사에서 서독주민들의 민족적 자부심의 중요한 요인으로 문화와 경제적 업적 등을 꼽을 수 있으며, 정치체제는 6위를 차지했다. 20년 후 조사년도인 1978년도에는 민족적 긍지를 가져다주는 요인으로 경제적 업적, 민주적 정치체제, 전통 및 관습 순으로 순위변동이 발생하였다. 이러한 민족적 긍지 요인들은 1991년 전독 조사에서도 그대로 나타났다¹⁴⁾.

통일후 동서독 주민들은 사회주의체제의 경제적 효율성이 약하다고 평가하며 동독지역 주민의 50%와 서독지역 주민의 69%가 시장경제체제를 사회주의 계획경제체제로 전환시키는 것을 거부한다. 그러나 동독지역에서 50% 이상을 상회하는 주민들이 “사회주의는 원칙적으로 의미있고 해볼만 하다”는 의견에 동조하는 등 사회주의 이념을 지지하고 있는 반면, 서독지역에서는 주민들의 29%만이 이 견해에 동조한다¹⁵⁾.

13) Konrad-Adenauer-Stiftung, Bereich Forschung und Beratung, Archiv-Nummer: 8603, 8804.

14) Konrad-Adenauer-Stiftung, “Zusammenwachsen oder Auseinanderdriften?,” in *Interne Studien*, Nr.78/1994, (Sank Augustin, Dez. 1994), p. 27.

15) 위의 글, p. 25.

서독지역에서는 주민들이 자유, 자유로운 의사표현, 법치국가와 민주주의, 여성지위 향상 등과 같은 가치에 많은 비중을 두는 반면, 동독지역 주민들은 과거 동독체제하에서의 사회주의적 가치관의 영향으로 사회적 정의, 사회주의 국가, 여성의 동등한 권리 등과 같은 가치에 많은 비중을 할애하고 있다.¹⁶⁾ 서독지역 주민들의 약 2/3가 민주적 법치국가를 가장 중요한 가치로 평가한다. 이에 비해 동독지역 주민들의 약 48% 정도만이 이에 동의한다. 기본적인 평등의 의미로서 사회적 정의도 동독지역 주민의 경우 64%, 서독지역 주민은 39%가 그 필요성을 높게 평가한다. 이처럼 동서독지역 주민들은 다른 체제하에서 살아왔기 때문에 통일이 되었음에도 불구하고 아직도 상이한 가치관을 지닌 것으로 평가된다.

이에 따라 동독지역 주민들의 비민주적 정치문화를 민주적 정치문화로 전환시키기 위해 정치교육이 실시되고 있다. 우선 정치교육은 모든 동독지역 주민의 생활영역 내에 남아 있는 「당의 진리규정의 독점성」 잔재를 제거, 자유스럽게 자신을 표현할 수 있는 능력을 배양하도록 하며, 과도하게 정치화되어 있는 일상생활을 탈정치화하도록 그 방향이 설정되었다. 정치교육은 또한 국가의 명령에 익숙하여 늘 위로부터의 지시에 의해서만 움직이던 동독주민들을 「보호문화」(Nischenkultur)로부터 탈피하도록 교육시킨다.¹⁷⁾

16) *Ibid.*,

17) 민족통일연구원, 「통일독일의 분야별 실태연구」, p. 302 참조.

정치교육은 민주사회에서는 갈등이 없을 수 없고 또 갈등을 일방적으로 은폐할 수도 없으며, 서로의 이해를 표출하고 관철시킬 수 있도록 노력하되 궁극적으로는 타협을 해나가는 「민주적인 논쟁문화」가 정착되도록 교육시키고 있다. 특히 각 이해관계를 반영하는 정치적 스펙트럼에 따라 결성된 다원적 정당구조에 익숙해지고 정치에 활발한 참여가 이루어지도록 고무하고 있다. 정치교육의 방향은 동독지역 청소년층에서 만연되고 있는 정치적 무관심과 소비·향락문화에 대한 심취문제를 해결하도록 설정되었다.

한편 정치교육은 동독주민들에게 사회적 시장경제제도를 이해시키고 동독체제 하의 구조순응적인 행동양식을 시장경제에 맞는 창의적이고 책임이 따르는 행동양식으로 전환시키는데 목적이 있다. 동독지역에서의 극우세력의 대두와 사회범죄의 증가현상에 대처하기 위해서는 이 지역 경제를 발전시켜 주민들의 물질 생활 수준을 향상시키는 정책이 최선이나, 차선책으로는 동독지역 주민의 체제적응문제를 해소하고 폐쇄적 시야를 국제주의적으로 넓히는 것도 정책적으로 필요하다.

정치교육은 동서독지역 주민의 경험 및 인식상의 차이를 극복하여 정신적·심리적 일체감을 이루는 데 기여할 것으로 판단되나 실시하기가 어려운 측면도 존재한다. 즉, 위로부터의 일방적 행정 지침에 의한 강요형태의 정치교육은 히틀러독재로부터 통독이 될 때까지 이미 50년 넘게 독재체제 하에서 고통을 받았던 동독지역 주민들에게는 또 다른 형태의 독재라는 인식을 심어줄 수 있으므

로 방법상 상당한 주의를 요한다. 정치교육을 기획하고 있는 사람들과 서독지역 주민들이 「정복자」로서의 우월의식이나 동독주민에 대한 편견을 갖지 않고 정신적·심리적 분단의 극복과정에 동참하여 동독주민들이 겪는 고통을 이해하는 것이 우선 필요하며, 이와 관련 서독지역의 주민들 역시 정치교육을 받고 있다.

정치교육 이외에도 동독지역의 소득수준을 제고하여 사회통합력을 높임으로써 민주적 정치문화 형성을 위한 기반이 조성되어야 한다. 또한 사법권 및 경찰 능력을 제고함으로써 동독지역 주민들도 민주주의와 법치국가를 실제로 체험하게 해야 한다.

제 V 장 구동독 과거청산

1. 과거청산의 배경과 성격

「혁명은 제 자식을 잡아먹는다」(Die Revolution frisst ihre Kinder)는 명제는 주로 유혈혁명에 해당되는 것이므로 모든 혁명에 적용된다고 할 수 없다. 불법정권(Unrechtsregime)에 대항하여 성공한 무혈 평화혁명이라고 할지라도 과거 불법정권에 의해 자행된 불법행위는 과거 청산문제를 반드시 야기한다. 어떠한 체제가 붕괴되고 새로운 체제가 들어서면 새로운 체제는 새로운 가치체계에 의해 과거체제의 정당성을 부인하고 정통성을 확립하기 위해 과거체제의 불법성을 청산하게 된다. 통일독일의 구동독 과거청산도 이러한 관점에서 이해되어야 한다.¹⁾ 따라서 구동독의 과거청산은 과거 구동독체제하에서 손상입은 정의의 원상회복을 통한 법치국가의 구축이며, 이를 바탕으로 정화된 미래사회의 창조를 목적으로 한다.

일반적으로 불법행위란 실정법 질서에 대한 위반행위를 말한다.

1) 과거청산의 유형에는 세 가지 유형이 존재한다. 첫째, 라틴아메리카의 많은 국가들이 채택하였던 유형으로 군사독재 종식 이후 군사독재정권 연루자들의 형사책임을 면제해주는 방법이다. 둘째, 제2차 세계대전후 전쟁범죄문제를 논의의 대상으로 삼는 것 자체를 거부하는 일본의 사례처럼 과거문제를 불문에 부치고 논의하지 않은 방법이다. 셋째, 간략하고 형식적인 재판절차를 통해 과거불법자를 단죄하는 방법이다. 폭력적 혁명재판이 이에 속하며 역사상 가장 많이 사용되어 왔다. 그러나 독일의 경우 과거의 경험을 현재적 의미에서 해석함으로써 미래를 위한 교훈을 얻자는 데 주목적이 있다.

반면 체제불법의 범주에 속하는 행위들은 행위 당시에는 국가권력에 의해 보장되는 국가행위의 형태로 실행되어 체제내부의 불법으로 평가받는 행위가 아니라 체제 붕괴후 비로소 불법으로 평가받는 행위를 말한다. 체제전환 후 불법으로 평가받는 행위는 일반적인 경우 혁명 및 전쟁에 의해 과거의 가치질서가 전환될 때나 가능하다. 그러나 평화적으로 통일을 달성한 독일의 경우 상이한 정치이념과 가치체계를 가지고 있었던 구동독의 체제가치를 서독의 자유민주주의적 법치국가 원리에 의해 부정해야 하는 근거가 요구된다.

역사적 관점에서 고찰할 경우 1989년 가을의 동독 시민운동은 명백히 민주화혁명이었고 동독의 체제붕괴는 동독민주화 혁명의 결과였으므로 근본적으로 동독의 과거청산은 혁명적 조치에 의해 해결되었어야 했다. 그러나 동독의 민주화혁명은 분단국의 특수 상황에 따라 서독과의 통일형태로 진행되었고 체제전환이 내부적 전환이 아닌 자유민주체제로의 통합이라는 독특한 형태로 추진됨으로써 구동독체제의 과거청산은 자유민주적 법치국가원리에 입각하지 않을 수 없게 되었다.²⁾ 이에 따라 동독의 과거청산은 자유민주적 절차에 따른 전체주의체제의 청산이라는 독특한 형태를 가지게 되었다.³⁾

2) Steffen Heitmann, "Diskussionsbericht," *Die Verfolgung von Regierungskriminalität der DDR nach der Wiedervereinigung*, Carl Hezmanns Verlag KG, (Köln·Berlin·Bonn·München, 1993), p. 47.

3) Klaus Weber, "Praktische Probleme der strafrechtlichen Verfolgungsstaatlichen Unrechts in der ehemaligen DDR," *Die Verfolgung von*

동독체제 범죄의 형사소추는 몰락한 동독에 대해 구서독정부가 독자적으로 사법권을 행사하는 것이 아니라 구동독 주민들의 요구에 의거한 것이라는 사실이 자주 간과되고 있다.⁴⁾ 동독 평화혁명의 과정에서 민주화를 이룩한 동독주민들의 요구는 법치국가의 건설과 공산당 불법체제에 대한 과거청산이었으며, 이는 11월 혁명의 추진력이 억압국가하에서 고통받던 동독주민들의 법치국가 수립에 대한 갈망이라는 데서 나오는 당연한 현상이었다. 즉 동독 민주화 혁명이 독일통일로 귀결되었기 때문에 동독의 국가권력을 넘겨받은 통일독일은 구동독주민들의 의지를 수행할 정치적·법적 의무자로서 과거청산에 임하고 있는 것이다. 이와 같이 동독의 과거청산이 동독 민주화혁명의 주체세력인 동독주민들의 요구에 기초한다는 것은 통일독일의 법치국가적 원칙의 수립을 위한 정당성을 제공한다는 점에서 큰 의의를 가진다고 할 수 있다. 따라서 통일독일의 동독 과거청산은 법치국가적 원칙에 따른 전체주의적 과거청산이라는 아주 독특한 형태의 과거청산이 되었다.⁵⁾

Regierungskriminalität der DDR nach der Wiedervereinigung, Carl Hezmanns Verlag KG, (Köln·Berlin·Bonn·München, 1993), p. 39.

- 4) Friedrich-Chrisman Schroeder, "Strafrechtlicher Verantwortlichkeit für die Ausübung politischer Straffjustiy in der ehemaligen DDR," *Die Verfolgung von Regierungskriminalität der DDR nach der Wiedervereinigung*, Carl Hezmanns Verlag KG, (Köln·Berlin·Bonn· München, 1993), p. 109. 구체적으로 살펴보면 1989년 10월 2일 라이프찌히에서부터 본격적으로 시작된 시민봉기의 구호는 공산당 일당독재의 종식과 법치국가적 민주주의 및 자유총선거였으며, 그해 11월 9일 베를린장벽이 무너진 후 12월 동독주민들은 베를린 소재 국가공안부 본부를 점령하고 동독체제 범죄자들의 처벌을 요구하였다.
- 5) 제2차 세계대전 종결 후 나치 과거청산을 위한 뉘른베르그 재판은 전

독일통일은 동서독간 체제수렴 형태를 통하여 이루어진 것이 아니라 동독사회주의 체제의 붕괴와 더불어 동독지역에 서독의 법치국가적 질서가 수립되는 과정을 통하여 달성되었다. 따라서 동독 과거청산은 동독지역에서의 법치국가적 질서 구축을 통해 통일후 동서독 양지역간의 정치통합에 기여한다. 동독지역의 법치국가적 질서구축은 불법조치의 피해자의 구제와 구동독 공산당 정권의 담당자 및 그 지지세력인 체제범죄 가해자의 처벌에 의한 구동독 공산정권의 체제불법 청산을 통하여 달성될 수 있다.

동독체제의 과거청산은 민주적 체제로의 전환, 즉 법치국가의 건설을 통해 양독간 정치통합을 목적으로 하고 있으나, 구동독체제도 법치국가 원리하에 조직되어 있었기 때문에 법치국가 개념의 파악이 중요한 과제이다.

법치주의는 자유, 평등 및 복지 등의 이념을 국가의 기능이나 조직형태에 구현시키는 구조적 원리를 의미하기 때문에 기본권 보장과 권력분립제도가 법치주의의 제도적 내용이 된다. 기본권 보장은 국가권력으로부터의 자유와 국가에의 참여를 뜻하며, 권력분립이란 권력집중에서 올 수 있는 권력남용의 가능성을 견제와 균형의 원칙하에 제도적으로 방지하는 것을 말한다. 이러한 관점에서 볼 때 동독 민주화혁명이 형식적 법치국가인 구동독 체제의 전환이었다면 그 목표는 통일독일의 체제가 시사하듯이 명백히 자유민주적 법치국가라고 볼 수 있다.

승국에 의한 전범재판으로 법치국가질서 수립을 위한 과거청산이 아니었다.

2. 과거청산 실태

1992년 3월 12일 독일 연방하원은 구동독 독재체제가 남긴 정치적·역사적 잔재를 규명·청산하기 위해 국회의원과 관계전문가로 구성된 「SED(독일사회주의통일당) 독재체제 잔재청산특별위원회」를 설치하였다. 동 위원회는 국회의원 32명, 관계전문가 11명 등 총 43명으로 구성되었으며 6개 분야별 소위원회를 조직하여 보고서 작성 등의 업무를 분장 수행하였다.

1992년 5월 13일 연방하원은 구동독 공산독재체제를 정치적·역사적으로 규명하고 정치·도덕적으로 평가하기 위한 「SED(독일사회주의통일당) 독재체제 잔재청산특별위원회」의 과제로서 다음 8가지를 결정하였다. SED(독일사회주의통일당) 독재의 구조, 전략, 기구 및 인권침해와 시민권 침해에 관한 책임문제를 비롯하여 자연과 환경 파괴에 관한 책임의식을 분석한다. 국제인권협약과 국제인권기준의 위반 및 각급단계에 걸친 압력행태를 조사, 피해자 그룹을 식별하고 물질적·도덕적 원상회복 가능성을 검토한다. 각 분야에 있어서의 체제저항적 활동 및 야당활동의 유형 및 배경을 파악한다. SED(독일사회주의통일당) 독재 시기별 교회의 역할과 위상을 분석한다.

구동독 국가에 의한 불법행위에 대한 법적 처리문제를 두고 많은 어려움이 있었다. 예컨대 서독의 형법체계가 주로 개인의 범질서에 대한 침해를 규율하도록 구성되어 있었기 때문에 서독 형법체계는 구동독 국가에 의한 불법행위를 처벌하기에는 적당하지

않았다. 그러므로 구동독 과거청산을 위해 특별법을 제정할 경우는 헌법상 소급금지 원칙에 위배된다. 따라서 통일조약은 구동독정권의 불법행위를 원칙적으로 동독법에 따라 처리하도록 규정하고 있다.

한편 지난 40여년 동안 SED(독일사회주의통일당) 정권의 불법행위를 처벌하기 위해서는 시효문제가 발생한다. 일반적인 견해는 SED(독일사회주의통일당) 정권하에서 시효가 정지된 것으로 파악한다⁶⁾. 그러나 일부 재판이 시효만료라는 이유로 기각당한 사례가 있기 때문에 독일 연방의회는 1993년 1월 21일 「SED(독일사회주의통일당) 정권하의 불법행위에 관한 시효정지 법」을 통과시켰다. 동법 제1조는 구동독정권하에서 행하여진 불법행위 가운데 국가 또는 당 지도부의 명백한 추정적인 의사에 따라 정치적 이유 내지는 자유법치국가의 기본원칙에 배치되는 행위들에 대해서는 1949년 10월 11일부터 1990년 10월 2일까지 시효가 정지된다고 규정하고 있다. 또한 1993년 9월 27일 발효된 「형법 시효연장에 관한 법」은 시효를 1997년말 또는 1995년말까지 연장하고 있다. 이러한 시효연장 조치가 취해지게 된 이유는 동독지역 법원과 검찰이 통일 후 처리해야 할 사건의 폭주로 인하여 이러한 범죄행위들을 형사처벌할 시간적 여유를 확보하기 위해서이다.

6) 구동독의 법률에도 서독 형법 제78b조에 해당하는 조항, 예컨대 법률상 소추가 개시될 수 없거나 속행될 수 없는 경우에는 시효가 정지된다는 조항이 있다.

SED(독일사회주의통일당) 정권의 불법행위에 대한 형사처벌은 각주의 관련기관이 맡고 있으며, 행위지 원칙에 따라 이 사건의 대부분은 베를린 사법기관의 관할 하에 있다. 베를린에는 고등법원 소재의 고등검찰청에 「구동독 정부에 의한 범죄행위 특별수사본부」가 구성되어 활동중이다. 1990년 10월 3일부터 1994년 12월 31일까지 SED(독일사회주의통일당) 정권범죄 분야에서 총 3,460건에 대한 재판절차가 취해졌다. 그 중 110건의 기소제기를 포함하여 1,789건이 종결되었으며, 1,679건은 기소중지되었다. 1994년 12월 31일 현재 1,671건이 공식재판절차를 밟고 있으며, 기소된 사건 중 51건은 내독경계선상의 살인혐의에 관한 것이다⁷⁾.

베를린주 검찰은 전동독 국가평의회 의장 겸 당수 에리히 호네커를 비롯 전 국가보위부장 에리히 밀케 등 6명의 고위인사를 베를린 장벽에서 국경탈주자에 대한 「공동살인 및 살인교사」 혐의로 구속기소하였다. 이들은 1974년 5월 3일 당시 호네커가 의장으로 있던 국가안보위원회의 일원으로서 동위원회 회의에 참가하여 국경탈주자에 대해 사격명령을 구체화시킨 결정에 합의한 혐의자들이다. 이들 중 호네커는 1991년 3월 모스크바로 도주하였으나 고르바초프 실각 후 1991년 12월 러시아 정부가 모스크바를 떠날 것을 요구하자 모스크바 주재 칠레 대사관의 보호를 받고 있다가 1992년 7월 29일 독일로 강제소환되었다. 독일정부는 정치적인 재판이 아닌 법률에 의거한 공정한 재판으로 그가 직접적

7) Unterrichtung durch die Bundesregierung, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, (Bonn, 1995), p. 75.

인 살인명령을 내렸는지 여부를 가릴 목적하에 그를 구속 수감하였다. 이들 공산당 지도부에 대한 소송은 피고인들이 1974년 회의에서 사격명령을 구체화한 사실을 부인하고 있고 검찰관들이 국경탈출 사망자들의 소송사건과 국가안보위원회 결정사실과의 법적인 인과관계를 입증해야 하며 국경상에서의 사실행위가 그 당시로 볼 때 형사처벌의 대상이 될 수 있는가라는 점이 논란의 대상이다.

베를린 지방법원은 1989년 2월 5일 베를린 장벽 탈출자를 사살한 4명의 구동독 국경수비대원에 대해 유죄판결을 선고하였다. 판결 이유로는 국가법률이 공공연히 불법적 성격을 띠고 있을 때 이에 대한 복종은 유죄라고 밝혔다. 연방대법원은 이 사건의 경우 생명에 대한 인간의 권리는 전적으로 보호되어야 한다는 자연법적인 정의가 법적인 안정보다 훨씬 높게 평가되어야 한다고 판시하였다.

구서독을 대상으로 한 구동독 Stasi간첩은 5,000~6,000 명으로 추산되며 1992년말 현재 이중 3,500 여건을 수사하여 150여건이 기소되었으나 이들에 대한 처벌은 논란중이다⁸⁾. 처벌주장 입장은 통일독일이 과거 서독의 정체성을 그대로 계승하고 있는 점을 감안하면 처벌이 당연하다는 시각에서 있다. 또한 동독 첩보활동은 서독의 내외적 안보를 해할 목적으로 다분히 공격적인 성격을 지니고 있는 반면, 서독의 첩보활동은 단순히 방어적 수준에서

8) Unterrichtung durch die Bundesregierung, *Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern*, (Bonn, 1995), p. 77.

행해졌다. 그러므로 동독 첩보활동 관련자는 처벌되어야 한다고 주장한다.

처벌반대 입장은 첩보활동이 동서독 모두가 오래전부터 실시해왔던 관행이라는 점을 강조한다. 1972년 동·서독 기본조약 체결 이후부터는 동독의 국가성이 광범위하게 내외적으로 인정되었음을 감안할 경우 독일통일 이후 과거 서독법을 적용하여 이를 소급 처벌한다는 것은 기본법 제3조의 평등권 조항을 위반하는 것에 해당한다. 예컨대 헤이그조약 제31조는 「전쟁중 첩보활동을 하다가 붙잡힌 경우 적국에 의해 전쟁포로로 간주됨으로 일반 형사처벌의 대상이 될 수 없다」고 규정하고 있다.

연방대법원은 1991년 5월 Stasi 대외정찰총국 소속 국장 쉬에트에 대한 항소심에서 국가반역행위 방조죄를 적용한 바이에른주 법원의 결정을 지지하여 변호인측의 항소를 기각한 바 있으나 베를린 주법원은 전 총국장 그로스만에 대한 재판을 헌법재판소의 최종 입장 결정시까지 유보하였다. 한편, 1992년 9월 24일 연방대검찰청은 33년간 Stasi 대외정찰총국장을 역임하며 대서독 스파이 활동을 지휘한 마르쿠스 볼프를 대서독 간첩활동 등 국가보안 및 뇌물수수 혐의로 기소하였다.

연방헌법재판소는 1995년 5월 15일자 판결을 통해 간첩행위의 형사소추에 관해 다음과 같이 결정하였다. 독일통일전 동독인으로서 동독을 위해 서독에 대항하여 간첩활동을 한 사람의 경우 간첩행위로 인한 형사소추는 오로지 제한적으로 적용할 것을 판시하였다. 예컨대 독일 통일전 동독인으로서 오로지 동독내에서

서독에 대항하여 자국을 위해 첩보활동을 한 사람은 통일 이후 더 이상 간첩행위 때문에 소추될 수 없으며, 서독내에서 첩보활동을 한 동독인이라도 그 행위의 법적 결과를 판단하여 기소여부를 결정한다.

SED(독일사회주의통일당) 정권하에서 정치적 핍박을 받은 자들에 대한 원상회복은 독일통일의 후유증을 법률정책적으로 극복한다는 점에서 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 그 이유는 구동독 불법행위를 수정하여 잘못된 구동독의 과거를 바로 잡고 통일독일의 정치적 통합에 크게 기여할 수 있기 때문이다. 통일조약 제 17조는 통일독일에게 구동독체제하에서 정치적인 형사처벌의 희생자였거나 법치국가 원칙에 반하는 법원의 판결로 피해를 입은 사람들이 즉시 복권될 수 있는 법적 근거를 마련하도록 명시하고 있다. SED(독일사회주의통일당) 정권의 희생자들은 공산주의 불법국가하에서 형사법적인 핍박 뿐만 아니라 행정적·직업적 면에서도 국가 횡포를 감수해야 했다. 정치적 이유 때문에 비인간적인 방법으로 차별을 받았던 SED(독일사회주의통일당)정권 희생자들은 최소한 도덕적인 복권 및 보상을 통해 원상회복이 이루어져야 한다. 독일 연방의회는 1992년 6월 17일 의결된 「공산폭력하의 희생자들에 대한 명예회복선언」에서 공산 폭력정부의 불법행위의 희생자들과 그 가족들에게 경의를 표하고 그들의 개인적인 희생이 40년간의 분단상황을 극복하고 독일통일을 달성하는 데 기여하였음을 인정하였다⁹⁾.

9) 위의 책, p. 81 참조.

원상회복되어져야 할 불법행위는 생명, 건강, 자유, 개인적 삶 영역, 직업 및 가정에 대한 국가의 정치적 동기에 의해 초래된 비물질적인 손실과 더불어 정치적 꺾박과 정치적인 형사처벌 또는 다른 형태의 차별을 받아 생긴 재산상의 손실 등이다.

사회복지국가원칙이 이러한 손실에 대한 국가의 원상회복조치에 이론적인 근거를 제공하고 있다. 구동독의 불법행위에 대한 보상을 통일독일이 시행하고 있는 것은 구동독의 불법행위에 대한 책임을 인수하여 법치국가적 책임이행을 하고 있는 것이 아니라 새롭게 연방시민이 된 동독주민들의 사회생활의 보장과 법치국가원칙의 한계로 인해 가해자 처벌이 불완전할 수 밖에 없는 피해자들을 사회적 복지국가 이념 아래 보호하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이 경우 원상회복조치에는 특정한 손실 보상에 우선권이 주어져서는 안되고 부당한 대우를 배제하는 공평성이 존중되는 평등의 원칙이 적용되고 있다.

이미 구동독에는 정치적 변혁 이후부터 통독전까지 자체적인 불법청산 노력이 있었다. 우선 확정된 형사판결을 취소시킬 수 있는 재판파기제도가 활성화되었다. 구동독의 재판파기제도는 통일조약에 의해 수정된 채로 그 유효성을 인정받았다. 또한동독인 민회의는 통일조약이 서명된 다음 1990년 9월 6일 과거의 불법행위를 청산하기 위한 법적 근거를 마련하기 위한 정책의 일환으로 형사법적 복권 뿐만 아니라 직업적·행정법적 복권에 관한 규정을 담고 있는 복권법을 통과시켰다. 그러나 이 복권법은 보상규정이 구금자 지원법에 규정된 보상규정을 원용하도록 되어 있어서 희

생자들에 대한 보상이 미약하다는 단점을 지니고 있었다. 한편 1990년 10월 3일부터 구동독 불법체제에 의한 희생자들의 보상을 위해 동독지역에서도 구금자지원법이 직접 적용되었다.

피해자 보상에 관한 불만족스러운 제반 법적 상황은 1992년 11월 4일 발효된 「독일사회주의통일당의 불법청산을 위한 제1차 법률」을 통해 제거되었다. 형사복권과 관련된 재판은 약 10만건에 이르는 것으로 추정되며, 구금자지원법에 의해 정치범으로 인정받은 약 8만명의 사람들이 형사복권상의 추가보상을 받기 위해 신청서를 낼 것으로 예상된다. 독일 연방정부는 피해보상과 관련하여 지출될 액수가 약 20억 마르크에 달할 것으로 예상하고 있다¹⁰⁾.

구동독체제하에서는 직업선택의 자유가 없었으며, 정치적이고 이념적인 이유로 인해 직업상의 차별이 가해졌다. 따라서 형사복권을 보완하고 정치적인 형사처벌로 인해 직업상의 손해가 발생한 피해자들에게 직업상의 복권 가능성을 열어주기 위해 직업복권법이 1993년 제정되어 1994년 7월 1일 발효되었다. 이 법안에 의해 구동독체제의 정치적 핍박으로 인한 결과로 직업생활이나 직업교육에 현저한 손해가 발생하였던 사람들은 연금 수여, 직업교육 혜택 등의 국가의 지원과 보상을 받게 되었다.

구동독체제하에서는 행정상의 조치들, 예컨대 산업의 국유화, 농업의 강제 집단화조치, 강제이주 조치 등이 정의의 원칙, 법안정성의 원칙 및 비례성의 원칙 등에 입각한 법치국가 원칙에 현

10) 위의 책, p. 79.

저하게 반하면서 실시되었다. 구동독행정당국에 의한 불법행위들을 청산하기 위해 독일 연방정부는 「행정법상의 복권에 관한 법률안」을 마련하였다. 그러나 연방정부는 지난 40년 동안 동독 공산정권에 의해 저질러진 모든 행정상의 불법행위가 보상되어질 수 없다는 인식하에서 오늘 날까지도 당사자에게 불이익을 안기고 있는 중대한 불법행위만을 선정하여 이에 대한 적절한 원상회복과 보상대책을 마련하고 있다.

제VI장 결 론

1. 한반도 통일에 주는 시사점

가. 체제개혁

독일은 통일 이후 사회·경제분야에서 가장 심각한 문제점들이 대두되고 있다. 동서독체제의 통합 후에 나타나는 문제점 가운데 특기할만한 사항은 실업률의 증가 및 독일경제의 침체이다. 독일의 경우 통일 후 동독지역에 서독과 같은 노동법적 제권리를 보장하고 동독지역의 사회복지수준을 향상시키며 화폐·경제통합과정에서 발생하는 사회문제를 해결하기 위한 정책의 일환으로 서독의 노동제도와 사회복지제도가 동독지역에 도입되었다. 그러나 동독지역의 대량실업사태와 이 지역사회보장제도의 개혁문제는 사회복지장급부 요구를 증대시켜 1991년 독일정부의 동독지역으로의 보조금 가운데 2/3정도가 사회복지장비로 사용되고 있는 형편이다. 사회복지장비의 증대는 통일 후의 사회문제를 최소화하기 위하여 필수불가결한 정책이지만, 이는 국가재정문제를 야기시켜 경제성장의 속도를 둔화시키고 실업과 같은 사회문제를 보다 더 악화시키고 있다. 이처럼 독일의 경우 국경붕괴와 함께 동독주민들이 서독으로 대거 이주하여 통일과정은 신속하게 진행되었으나, 통일 후에는 동서독간의 발전격차와 정책상의 오류로 인해 실업,

물가등귀, 주택부족 등 수많은 사회·경제적 문제가 발생되었다. 장기간 교류협력을 유지하였던 독일의 경우에도 동독주민들은 아직 자본주의적 생활양식에 적응하지 못하여 심리적 부담감을 느끼고 있고, 일부 청소년층에 국수주의적인 신나찌운동이 전개되는 등 사회문제가 발생하고 있다.

이처럼 흡수통일을 한 독일통일의 사례가 시사하는 바는 분단 체제의 이질성과 경제력 격차가 크면 클수록 통일의 정치·경제·사회적 후유증은 심각하게 대두되며, 발전된 체제의 발전정도가 높으면 높을수록 열위체제를 새로운 체제로 흡인하여 구체제의 개혁 및 발전가능성을 제고시킴으로써 통일후유증을 최소화시킬 수 있다는 점이다. 서독은 정치적으로 민주적 정치문화의 토대 위에서 정치·사회적 갈등을 수렴해나갈 수 있는 제도적 장치를 갖추었으며, 경제적으로는 사회적 시장경제의 틀 아래에서 생산력을 제고하면서 사회적 형평성을 지닌 복지체제를 구축하였다.

이에 따라 통일후에도 독일은 발전된 경제력을 바탕으로 낙후된 동독의 경제를 재건하는 한편, 사회보장제도를 통하여 동독지역주민들의 생활보장을 상당 부분 책임짐으로써 사회경제적 후유증을 최소화시키고 있다. 이처럼 발전된 서독의 사회경제체제는 통일 후의 사회갈등을 최소화시킴으로써 사회적 갈등이 정치적 갈등으로 구조화되는 것을 방지하고 있으며, 민주화된 정치체제는 통일에 따른 정치사회적 갈등구조를 완화시키는 데 기여하고 있다. 그러므로 독일은 통일 후 헌법질서 및 정치제도 측면에서 정치통합을 성공리에 수행하고 있는 것으로 평가된다. 흡수통일

의 결과 동독주민들은 정체성 위기에 봉착함으로써 동서독 주민간의 정치적 동화문제가 발생하였다. 동서독 주민간 정치적 동화문제는 동독지역이 사회경제적으로 발전하고 정치적으로 주체성을 지닌 민주시민의식이 뿌리내리게 될 경우 해소될 수 있는 것으로 보여진다.

장기간에 걸친 분단과정에서 교류·협력이 거의 없었던 남북한의 경우 이질화의 심화는 물론 경제적 발전격차가 독일의 경우보다 훨씬 더 심화되었기 때문에 통일후의 정치·경제·사회적 후유증은 심각하게 나타날 것이다. 더욱이 남한의 정치·경제·사회체제의 발전정도는 서독 경우와 비교해 볼 경우 절대 열위에 있다. 통일 당시 서독의 경제력은 세계 3위의 경제력을 지니고 있었으며, 동독보다 일인당 국민소득은 4배에 이르렀다. 이에 비해 한국의 경제수준은 중진국 위치를 막 벗어나려는 위상을 차지하고 있다. 한국의 경우 일인당 국민소득은 북한 보다 약 10배 정도 높지만¹⁾, 이것은 오히려 통일 후 경제적 격차를 해소하기 위한 통일비용을 증대시키는 동시에 사회갈등을 증폭시키는 요인으로 작용할 것이다. 또한 서독은 기업 공동결정제도가 정착되어 있는 등 발전된 사회복지제도 및 노사관계에 의해 계급간 갈등이 훌륭하게 조정되고 있었다. 반면 한국의 경우 노동운동의 제약으로 말미암아 발전된 노사관계의 정립은 현재 모색 중에 있으며, 서독의 경우 GNP 대비 25% 이상을 사회복지비로 지출하는 데 비

1) 산업연구원, 「독일경제통합의 추진시책과 시사점」 (서울: 산업연구원, 1992), p. 47.

해 한국은 단지 GNP 대비 1.5%만을 사회복지비로 지출하는 등 현격한 차이를 보이고 있다²⁾.

이처럼 서독체제에 비해 한국의 사회·경제적 체제가 절대열위를 보이고 있는 점은 한반도 통일이 급진적 흡수통일 형태로 구현될 경우 독일보다 첨예한 사회·경제적 갈등을 야기시켜 막 자리잡기 시작한 정치적 민주화의 근간을 흔들 가능성이 크다는 사실이다. 예컨대 현 상태에서 한반도에서 급격한 흡수통일이 이루어질 경우 북한경제의 붕괴로 인한 북한주민들의 대량실업사태, 이에 따른 남한지역으로의 북한유민 유입, 사회혼란 악화, 정부통제 강화, 권위주의적 경향 태동 등의 순으로 발전될 수 있다.

더욱이 한국의 정치체제는 서독과 비교해 볼 경우 민주화의 역사가 극히 미천하다. 한국이 지향하는 이념체계는 민주주의, 법치국가원리, 사회국가원리, 문화민족 이념 및 민족주의를 기본이념으로 채택하고 있다³⁾. 민주주의가 자유와 평등의 통치형태적 실현수단이고, 법치국가가 자유와 평등의 국가기능적 실현수단이라면, 사회국가는 자유와 평등이 국민 스스로 실현할 수 있도록 여건을 조성해 주는 사회구조의 골격을 의미한다. 또한 문화민족이념은 우리 헌법이 우연히 형성된 사회공동체를 전제로 한 것이 아니라 유구한 역사와 전통에 의해 형성되었고 앞으로도 발전될 문화공동체를 기본이념으로 삼으며, 민족주의는 완전한 민족공동

2) 황병덕, 「통일독일의 재정운용 실태연구」(서울: 민족통일연구원, 1992), p. 48.

3) 허영, 「한국헌법론」(서울: 박영사, 1990), pp. 130~139 참조.

체 형성을 평화와 민주주의 원칙하에서 추진한다는 것을 의미한다.

이러한 이념 지향성에도 불구하고 이념과 현실간의 많은 괴리를 가지고 있다. 이는 무엇보다도 한국의 국가이념체계가 선진자본주의국가가 채택하고 있는 이념체계와 유사하지만, 이를 실현하기 위한 여타 정치·경제·사회적 여건은 크게 성숙되지 않았기 때문이다. 서구사회에서는 정치와 경제의 결합체로서 봉건국가는 인본주의 및 자유주의 사상으로 무장한 시민계층에 의하여 타도당하고 근대국가가 형성됨에 따라 정치와 경제, 국가와 사회의 상대적 분리가 야기되었다. 그러나 한국에서는 자유·평등·박애의 정치적 이념을 표방하면서 자본제를 유지·발전시키는 정치적 세력으로서 시민계층이 존재하지 않았기 때문에 시민적 이념체계가 결여된 채 자유민주주의를 단지 체제이념으로 표방하는 국가가 형성되었던 것이다.

분단국가인 서독의 경우 내재적으로는 복지국가를 기반으로 노동자계층을 체제내로 통합할 수 있었고, 외재적으로는 사회적 법치국가를 토대로 현존 국가사회주의를 체제이념으로 가지고 있었던 동독에 대한 체제경쟁에서도 절대우위를 확립하였다. 따라서 냉전체제의 상징물인 반공이념은 서독의 경우 지배이념으로서의 기능을 상실하였다. 그러나 동서분쟁의 최전선인 한국에서는 민주주의, 사회국가이념, 법치국가이념에 기반을 둔 자유민주주의가 확고하게 자리잡지 못하였을 뿐만 아니라 북한의 공격적 한반도 정책으로 인해 미국은 자유민주주의적 정치체제를 옹호하기 보다

는 반공의 보루로서 한국의 정치·군사적 기능을 최우선시했던 것이다. 그 결과 한국에서는 자유민주주의적 질서가 주도적 이념체계로서 기능하지 못하고 현실과 유리되어 있는 이념적 지향성을 내재하고 있을 뿐이다.

한국에서의 민주주의는 다수의 사회세력이 자신의 기능적 계층적 이익 및 지방적 이익을 국가에 반영하지 못하고 구체제하에서 극도로 제한되었던 선거의 복원을 중심으로 한 최소한의 정치적 자유의 구현을 의미하는 것에 불과하였다⁴⁾. 벤자민 바아버의 민주주의 분류방법⁵⁾에 의하면 민주화 이전의 한국은 권위주의 형태를 이루고 있으며, 민주화 이후에도 다원적 민주주의와 권위주의적 민주주의 사이에 머물고 있는 것으로 평가된다. 민주화의 궁극적 목적이 바아버가 제시하는 강한 민주주의 완성에 있다면 한국에서의 민주화 노정은 요원하다고 하겠다.

그러므로 통일과정 및 통일후 한국의 정치체제가 민주주의의 방식과 절차만을 강조하고 선거를 통해 제도화되는 과정에서 국

4) 임혁백은 절차적 민주주의를 보장하는 경쟁적 민주주의 개념을 시장민주주의 개념을 사용하고 있다. 정치에 있어서 선거시장의 형성을 목표로 삼고 있는 시장민주주의는 선거시장에서 다수파인 승자는 소수파인 패자에게 미래의 권력을 둘러싼 경쟁에 역전시킬 수 있는 공정한 기회를 부여할 것을 보장함으로써 그들로부터 조건부적 동의를 얻게 된다. 따라서 한국에서 시장민주주의가 시장적 권력배분을 구현하고 있는 제도로 최고득점자가 선출되는 대통령 선거방식, 1인 1구 소선거구제의 국회의원 선거방식, 다원주의적 기업별 노조의 채택 등을 들고 있다. 임혁백, "시민사회의 성장과 국가기구의 민주적 통제," 한국사회학회·정치학회 편, 「한국의 국가와 시민사회」(서울: 한울, 1992), pp. 98~100.

5) Benjamin Barber. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, (Berkeley: University of California Press, 1984).

민들의 주권행사는 선거권의 평등을 의미할 뿐, 사회적 불평등을 외면할 경우, 형식적 평등과 절차적 민주주의의에 집중되고 있는 정치적 민주주의는 사회갈등을 시민사회 내부에서 해결하지 못하고 국가의 물리적 개입을 초래하기 때문에 권위주의로 발전할 가능성이 크다.

사회조직의 자유가 평등하게 부여되더라도 그 자유를 행사할 수 있는 능력이 불평등하게 배분되어 있을 경우 사회단체간의 경쟁 및 교섭은 공정할 수 없다. 예컨대 자본주의하에서 자본의 구조적 힘은 단순히 자유로운 교섭과정의 존재만으로 계급갈등의 문제를 해결할 수 없기 때문에⁶⁾, 국가가 사회제세력을 중앙집중화시키고 이들과의 협상을 통해 문제 해결을 도모해야 한다. 이 경우 사회적 관계가 갈등과 분열로 나타나는 것이 아니라 균형과 안정을 이룸으로써 사회세력간의 자발적 협동을 통해 통일과정 및 통일 후 사회의 변화과정에 효율적으로 대응할 수 있을 것이다. 특히 통일 이후 남북한의 사회·경제적 통합과정에서 사회·경제적 영역에서의 민주주의가 확립되지 못한 채 사회적 재생산을 국가의 강제기능에 의존한다면 국가권력은 사회로부터 독립되어 사회의 재생산과정에 깊숙히 개입하는 권위주의적 국가로 발전할 수 있다. 그러므로 한국에서는 통일 후 남북한 정치통합을 성공

6) 정부는 노동자들의 계급적 조직의 힘을 약화시키기 위해 노조조직 원칙으로 기업별 노조를 유지함과 동시에 제3자 금지조항을 폐지하지 않음으로써 노동운동의 활성화를 제한하였다. 더욱이 노조의 정치활동을 금지시킴으로써 노동자들이 조직화되어 기업집단 및 국가와의 타협의 길을 봉쇄하였다.

리에 달성하고 통일 후유증에 따른 정치사회적 갈등을 해소하기 위해서는 국가와 시민사회의 민주화가 지속적으로 요구된다. 더욱이 남북한 정치통합을 성공리에 달성하기 위해서는 한국사회의 민주화와 더불어 사회·경제체제의 발전을 지속적으로 추진하여 사회·경제적 통일후유증을 최소화함으로써 통일과정 및 통일후 정치적 혼란을 극소화시키는 데 이바지해야 할 것이다.

한국이 국내적 통일기반 조성의 일환으로 모색하는 정치체제형태에는 전체주의적 계급가치와 형식주의적 개인가치를 발전적으로 통합·극복하는 이념체계가 포함되어야 한다. 더욱이 통일을 위해 한국이 모색하는 이념체제는 단순히 수렴론적 입장에서 양 체제의 장점만을 취사선택하는 하나의 평균적 결합형태가 아니라 양 체제가 지닌 모순과 갈등구조를 해소할 수 있는 질적으로 새로운 형태의 이념체계를 갖추어야 한다. 수렴론적 입장에 입각, 합의에 의한 이념통합이 불가능한 이유는 양 체제가 지니고 있는 이념적 갈등이 수렴론적 절충주의의 추상적 관념수준에서 해결이 가능하지만, 절충·통합된 이념체계가 구체적 체제 수준에서는 실질적으로 기능할 수 없고 단지 이데올로기로서만 존재하기 때문이다. 따라서 한국이 지향하는 체제형태는 실질적으로 기능할 수 있는 이념체계를 지녀야 할 것이다.

한국이 추구하는 체제이념적 성격은 민족성원의 자유, 복지, 인간의 존엄성을 구현할 수 있는 민족복리에서 찾을 수 있다⁷⁾. 자

7) 황병덕, 「통일한국의 정치이념」(서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 52~78 참조.

본주의 사회에서 자유와 평등은 서로 긴장·대립관계에 있는데, 이는 자유가 부여된 개인간의 경쟁이 사회적 불평등을 야기할 수 있기 때문이다. 그러나 획일적으로 국가에 의해 주도되는 사회주의적 평등은 자유를 억압할 뿐만 아니라 생산력 발전을 저해함으로써 국민들의 복지수준을 향상시킬 수 없는 한계를 지니고 있다. 따라서 한국이 지향하는 체제형태는 국가로부터 자유로운 공간을 확보하는 의미에서의 자유와 사회적 평등을 지향하고 삶의 질을 향상시킨다는 의미에서의 복지를 상호 결합시키는 곳에 설정되어야 한다.

한국은 남북한간 정치통합을 성공리에 달성하기 위해서는 정치적 민주주의를 지향해야 하는 바, 이는 인권이 보장되는 법치주의의 구현을 통해 가능하다. 정치적 민주주의가 구현되지 않는 사회에서 국가는 사회에 대하여 자의적으로 개입함으로써 시민의 제 권리를 제한하는 조치국가(措置國家), 또는 비법치국가(非法治國家)의 형태가 지배적이다. 이외에도 한국이 추구하는 정치적 민주주의는 정치적 다원주의를 기본 내용으로 삼아야 한다. 다원주의 체제는 정치적 경쟁에 대하여 개인과 집단들이 자유롭게 참여할 수 있고, 모든 사회성원에게 공직과 권력획득을 위한 기회가 개방되어 있는 정치체제를 의미한다.

한국의 경우 정치적 다원주의를 지향하고 있으나, 아직 완전한 형태의 다원주의가 구현되어 있다고 말하기 어렵다. 더욱이 북한의 경우 사상에서의 자유화, 정치에서의 다당제, 소유에서의 다양화 등의 원칙에 입각, 다원주의가 개인주의와 자유주의에 기초한

생존경쟁이 지배하는 자본주의사회의 정치방식으로 매도하고 민주집중제에 입각한 획일적 집단주의를 강조하고 있다. 그러나 한국은 절차상의 민주주의 제도로서 정치적 다원주의를 지향해야 체제선택에서도 국민들의 의견을 수렴할 수 있을 것이다.

특히 한국의 정치구조는 연고주의에 따른 지역주의에 의해 각인되고 있는 면이 강하다. 만약 지역갈등 구조를 극복하지 못한 채 통일을 맞이한다면 남한사회의 지역갈등 구조에 배가되어 남북한 지역갈등의 광역화 현상이 중첩되어 나타날 수 밖에 없기 때문에 남북한간 정치통합은 지난한 과정을 겪어야 할 것이다. 따라서 남북한간 합리적인 정치통합을 달성하기 위해서는 지역주의가 지배하고 있는 정치구조가 탈각되어 계층적 이해관계를 축으로 하는 정당구조는 물론 민주적 정치문화가 형성되어야 한다⁸⁾.

사회에서 사회성원들의 (비)물질적 재생산이 안정적으로 이루어지기 위해서는 사회성원들의 복지가 향상되고 보장되어야 한다. 민족공동체성원들의 복지수준 향상의 필요조건은 생산력 발전에 따른 경제성장이며, 충분조건은 사회적 형평성이 보장된 분배구조 확립에 있다고 말할 수 있다. 경제성장이 없다면 사회성원들의 후생복지 수준은 절대적으로 향상될 수 없으며, 형평성이 배제된 분배구조는 전체 국민들의 복지수준을 향상시키는 대신 특정계층의 이익에 종사할 것이다. 따라서 지속적인 경제성장과 형평성이 보장된 분배구조가 통일한국을 구성하는 요체가 된다.

8) 조민, 「지역갈등 해소방안 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

결론적으로 한국이 민주적 헌정질서를 유지하는 가운데 남북한 간 정치통합을 성공적으로 달성하고 정치·경제·사회적 통일 후유증을 최소화하기 위한 정치체제로는 자유, 복지, 인간의 존엄성을 지향하고 정치적 민주주의를 기반으로 사회적 민주주의를 모색하는 형태를 갖추어야 할 것이다. 정치적 민주주의는 국민의 제권이 보장되는 법치주의, 국민의 정치적 참여를 확대할 수 있는 민주주의적 제도, 정치집단에 의해 사회발전을 경쟁적으로 매개할 수 있는 다원주의 등을 기본내용으로 해야 하며, 사회적 민주주의는 사회중심적 체제 형성을 중심으로 지속적인 경제성장과 형평성 있는 분배제도를 통해 조성되어야 한다. 따라서 남한은 통일한국의 체제이념인 자유, 복지, 인간의 존엄성을 내용으로 하는 정치·사회적 민주주의가 구현되는 정치체제를 갖출 때 남북한 간 정치통합은 순조롭게 진행될 수 있으며, 통일 후에도 민주적 정치질서를 유지하면서 정치적 타협을 통해 사회·경제적 갈등을 해소할 수 있을 것이다.

나. 점진적 통일방안

흡수통일을 한 독일통일의 사례가 시사하는 바는 분단체제의 발전격차가 크면 클수록 통일의 정치·경제·사회적 후유증은 심각하게 대두되는 반면, 한 체제의 높은 발전정도는 통일후유증을 최소화시킬 수 있다는 점이다. 서독은 급격한 흡수통일을 했음에도 불구하고 민주적 정치문화의 토대 위에서 정치·사회적 갈등을

수렴해나갈 수 있는 제도적 장치를 갖추었으며, 경제적으로는 사회적 시장경제의 틀 아래에서 동독지역 경제를 재건할 수 있는 고도로 발달된 생산력을 갖추었다. 이에 비해 한국 체제의 발전 정도는 서독보다 절대적으로 비교열위에 놓여 있으며, 남북한간 발전격차는 동서독간 발전격차보다 훨씬 크다. 이러한 것이 시사하는 바는 한반도 통일이 급진적 흡수통일의 형태로 진행될 경우 통일에 따른 정치·경제·사회적 후유증은 독일의 경우보다 훨씬 크게 나타날 것이다.

그러므로 한반도 통일의 경우 명목상의 정치적 통합을 달성하는 것이 아니라 통일 후의 정치적 문제점을 해결하여 국민통합을 이룰 수 있는 통일방안을 강구하는 것이 최선의 통일정책일 것이다. 따라서 일차적으로 고려되는 체제통합방법으로는 체제간의 현격한 차이를 지닌 채 단기간에 체제통합을 이루는 독일식의 급격한 흡수통합보다는 북한체제를 시장경제 및 다원주의체제로 전환을 유도하면서 점차적으로 양체제를 통합하는 점진적 통합방안을 들 수 있다.

그러나 이러한 점진적 통일방안이 실현되기 위해서는 한국정부가 정책 추진 의지를 지녀야 함과 동시에 북한이 개혁·개방을 도모함으로써 중·장기적으로 정치·경제·사회·문화공동체의 형성을 통한 체제통합을 이루어내야 한다. 즉 북한은 개혁·개방을 통해 체제개혁을 추진해야 하며, 남한은 북한이 그러한 선택을 하도록 유인하는 정책을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 북한의 개혁·개방정책은 점진적 단계적인 통일방안의 실현을 위한 필요조건이

며, 한국정부의 북한유도정책은 점진적 통일방안의 실현을 위한 충분조건이라고 볼 수 있다.

북한이 체제구조적 요인으로 인해 체제개혁·개방정책을 취함과 동시에 남한은 이와 같은 북한의 정책을 유도할 경우 남북한은 장기적으로 점진적이고 단계적인 통일방식에 의거, 통일국가로 나아갈 수 있을 것이다. 이러한 점진적인 통일방안의 핵심은 남북한이 교류와 협력을 통하여 화해·협력단계를 구축하고, 점진적인 관계발전을 이룩함으로써 남북연합을 구성한 후 남북한간 협의를 통하여 1민족 1국가의 단일국가를 구성하여 통일을 성취하는 것이다. 「기본합의서」의 정신에도 나타나고 있는 것처럼 남북한이 상호 합의를 통하여 평화공존상태를 이룩하고 다각적인 교류·협력을 증대시킨다면 단계적 통일방안의 구도에 상응할 수 있는 정치·경제·사회·문화공동체들이 형성될 수 있을 것이다.

남북간 정치·경제·사회·문화공동체 형성은 일반적으로 남북한이 교류협력을 통해 신뢰를 구축하고 동질성을 회복하여 정치적 통합을 달성한다는 점진적 통합방안에 입각하고 있는 바, 남북한 정치·경제·사회·문화체제의 이질성과 발전 수준 차이를 점차적으로 축소시켜 가는 동시에 남북한 경제를 점진적으로 통합하여 가는 과정에서 형성될 수 있다.

이와 같은 통일방안은 북한의 체제변화가 이성적인 형태로 점진적으로 진행될 것으로 상정하고 있다. 이러한 점진적 통일방안은 북한체제의 구조적 위기가 폭발될 경우에도 남한이 북한체제의 급변사태에 합리적으로 대응하면 한반도 통일방식으로 적용될

수 있다. 북한에서 급변사태가 발생할 경우 이러한 사태로 인해 북한 사회주의체제가 동독의 경우처럼 평화적으로 붕괴되기를 결코 기대할 수 없다. 동독의 경우 민주적 정치문화의 전통이 남아 있었기 때문에 동독군은 동독주민들의 민주화 열망에 부응하고 정치적 중립을 지켰다. 그러나 북한의 경우 동독과 같은 상황이 발생할 지라도 체제붕괴가 급속도로 진행되지 않을 것이므로 한국은 독일과 같은 급진적 방식에 의한 통일을 추진하기에는 많은 어려움이 수반될 것이다. 또한 북한의 경우 북한의 정치적 후견국으로 중국이 존재하기 때문에 동독과는 달리 북한체제는 돌발적으로 붕괴될 수 없을 것으로 평가된다.

따라서 한국은 민중봉기와 같은 북한에서의 급변사태에 대한 대비책을 마련하여 군사·안보적 위기발생을 방지하는 한편, 북한에 등장할 수 있는 개혁노선을 적극 지원하여 보수체제로의 복귀를 방지하는 등 체제변화를 유도하고 궁극적으로는 자유민주선거에 의해서 민주정권이 등장할 수 있도록 해야 한다. 또한 통일에 따른 후유증을 최소화하기 위해서도 통일국가 수립의 과도단계로서 「남북연합」 형성의 추진을 시도해야 한다.

과도기로서 남북연합단계에서 남북한은 통일 후 체제형태를 자본주의로 할 것을 전제하면서도 국가형태를 유지하고 국경개방을 하지 않는 채 북한의 경제가 효율적인 시장경제체제로 전환될 때까지 일정기간 동안 주민의 자유이동 뿐만 아니라 대외개방도 제한하는 점진적 통합방안을 가정할 수 있다. 이는 남북한 경제체제가 일시에 통합되는 형태의 경제통합보다는 북한경제체제가 자

체적인 체제전환을 도모하여 어느 정도 경쟁력이 배양된 후 경제 통합을 진척시키는 방법이 권위주의적 방법이 아니라 민주적 헌정질서를 유지하면서 남북한간 정치통합을 할 수 있는 방안이기 때문이다. 또한 이러한 과도기에서 남북간 동질성을 증대하고 통일후 국민통합을 위한 정치통합도 추진되어야 한다.

그러나 이러한 점진적 통합방안은 최소한 국경이 개방되지 않는 상황에서 양체제의 주권을 인정해야 하므로, 이 방안을 한반도에 적용할 경우 북한주민의 남한으로의 이주문제, 경제정책의 시행시 북한정권의 위상문제, 북한의 시장경제로의 전환 및 경제 발전에 요구되는 재원조달문제 등이 선결과제로 대두된다. 따라서 북한체제 위기가 돌발적으로 폭발하여 남한이 주도적으로 한반도 통일을 추진할 경우 점진적 통일을 위한 정치·경제·사회문화공동체 형성은 남한의 주도하에서 추진되어야 할 것이다.

다. 통일 후 민주시민교육 및 북한체제 청산

위에서 언급한 점진적 통합방안에는 양체제의 궁극적 통합형태를 자본주의체제로 전제하고 있으며, 여기에는 북한체제 붕괴 후 통합방법 및 통합형태에 대한 남북간의 이성적 합의가 내포되어 있다. 그러나 통일과정에서 북한상황이 급격하게 변할 경우를 대비하여 실업문제를 비롯한 수많은 사회·경제적 문제를 수반했던 독일통일방식의 실현 가능성도 고려하여 대비책을 준비하여야 한다.

독일의 정치·제도적인 통일은 행정적·법적 절차를 통해 이미 완료되었으나, 동서독지역 주민의 국가관, 생활방식, 가치·경험체계 등의 상이성과 아울러 서독지역 주민들에 대한 동독지역주민들의 심리적 열등감으로 말미암아 동·서독지역 주민들간에는 정신적·문화적 이질성이 상존하고 있다. 독일 통일후 구동서독 주민간에 극명하게 나타나고 있는 것과 같이 사회주의체제에서의 북한주민들은 정치·경제·사회적 여건의 차이로 인해 남한주민들과 다른 의식구조를 형성하여 왔기 때문에 과도통합단계에서 북한주민들은 정치·사회·경제적인 새로운 변화에 대한 극도의 불안감에 빠질 수 있으며, 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 일어날 개혁에 대한 저항과 거부감을 가질 수도 있다.⁹⁾

북한주민들은 북한체제의 특징이 의식 형성에 반영됨으로써 의존적이고, 소극적이며 비창의적인 행태를 보일 것이며, 개성을 말살하고 주체사상을 일방적으로 주입시키는 교육환경의 영향으로 개성 상실과 사고력 저하의 문제점을 안고 있을 것이다. 통합과정에서 북한주민들은 새로운 제도에 적응하는 데 많은 어려움이 따를 것이다. 더욱이 남북한의 현격한 소득격차는 북한주민의 상대적 박탈감 및 열등감을 자아내게 할 수 있다. 따라서 남북한의 과도통합단계에서 북한주민들을 새로운 체제에 적응시키기 위한

9) 남북한이 논리적으로 자본주의와 사회주의간의 체제모순을 해결할 수 있는 제3체제를 기반으로 하는 한 합의통일을 달성한다는 것은 실질적으로 불가능하기 때문에 통일후 체제형태가 자본주의체제로 귀결되는 흡수통일방식일 수 밖에 없다. 따라서 남북통일방식으로는 「합의에 의한 점진적 흡수통일」이 최선의 통일방안으로 귀결된다.

정책의 일환으로 북한주민들의 의식을 개혁·전환시키는 정치교육의 필요성이 대두된다.

그러나 통일 후 정치교육을 실시한다고 할지라도 독일과 남북한의 정치교육의 실행 환경은 상당히 다르다고 할 수 있다. 과거 45년간(1950~1995) 북한 주민들의 사고와 문화는 남한과 단절되어 남한주민들과의 갈등의 폭이 큰 반면, 독일은 40년간이나 분단되었지만 분단과정 속에서 독일인이라는 공속성은 사라지지 않고 항상 잠재되어 있었다.

독일의 경우 서독지역 주민에 대한 정치교육은 동·서독의 통합 이해, 통합의 역사적 의미, 서독지역 주민의 물질적 희생에 대한 이해를 중심으로 실시되고 있으며, 동독지역 주민에 대한 정치교육은 자유민주시민 교육으로서 독일의 정치·경제체제를 이해하고 공산주의 이데올로기 교육의 잔재를 제거하는 방식으로 실시되고 있다.

우리의 경우 북한주민의 의식개혁을 위한 정치교육의 장기적 목표는 민족간의 이질성을 극복하고 자유, 복지, 인간의 존엄성 구현과 민족 번영의 국가 건설을 지향하는 정신적 기반을 구축하고, 국민통합을 위해 필수적인 지식, 능력, 태도 및 자질을 함양하는 데 두어야 한다. 정치교육의 단기적 목표는 민주주의 정치체제에 대한 인식을 공고히하고 정치과정에 동참할 수 있는 지식과 능력을 제고시키며, 사회의 가치 및 제도를 이해·개선시킬 수 있는 능력을 배양하는데 두어야 한다.

정치교육은 북한주민들의 경험 및 인식체계를 변화시켜 남북한

주민들간의 정신적·심리적 동질성 확보를 정치교육의 최우선 내용으로 해야 한다. 모든 주민들의 생활 속에 뿌리내린 일당독재의 잔재를 없애고 과도하게 정치화되어 있는 주민들의 일상생활을 탈정치화시키며, 사회 구성원들간의 타협을 통한 「민주적인 논쟁문화」가 정착되게 하며, 다원적 이해관계를 반영하고 있는 정당구조에 익숙하게 하고, 정치제도에 대한 활발한 참여가 가능할 수 있게 해야 한다.

독일의 경우 통일후 정치교육을 위로부터의 일방적 행정지침에 의한 강요형태로 히틀러독재로부터 통독이 될 때까지 이미 50년 넘게 독재체제하에서 고통을 받았던 동독지역 주민들에게는 또 다른 형태의 독재라는 인식을 심어줄 수 있다. 이와 같은 현상은 남북한간 통합과정에서도 대두될 수 있으므로 정치교육을 기획하고 있는 사람들과 남한지역 주민들이 정복자로서의 우월의식이나 북한지역 주민들에 대한 편견을 갖지 않고 정신적·심리적 분단의 극복과정에 동참하여 북한지역 주민들이 겪는 고통을 이해하는 것이 필요하다. 따라서 북한주민 의식개혁을 위한 정치교육의 효율성을 제고하기 위해서는 남한지역 주민들도 통일과정 및 통일후 발생할 수 있는 남북한 주민간의 갈등을 비롯한 제반 문제점에 관하여 정치교육을 받는 것을 신중하게 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 남한지역의 정치교육기관의 정비 및 기능의 확대·개편을 추진해야 할 것이다.

또한 통일과정 및 통일후 정치교육은 독일의 경우처럼 통일이 초래하는 부정적 측면보다 긍정적 측면을 강조하는 것이다. 통일

의 부정적 측면, 예컨대 과도한 통일비용 및 사회불안을 우려하는 서독주민을 상대로 남북통일은 장기적으로 경제부흥을 가져오며, 통일사회의 건설은 청소년세대를 위한 도전의 장을 마련해 줄 것으로 정치교육은 강조해야 한다. 북한지역 주민들을 상대로는 통일을 통하여 자유민주주의의 기본질서가 수립되고 법치국가와 자유로운 인간의 실현이 가능하게 되며 경제번영을 가져올 것으로 정치교육을 실시해야 한다.

한반도 통일이 자유민주체제로 달성될 경우 독일의 경우와 같이 북한지역에 들어설 새로운 자유민주체제는 새로운 가치체계에 의해 과거체제의 정당성을 부인하고 정통성을 확립하기 위해 과거 북한체제의 불법성을 청산해야 한다. 따라서 북한체제의 과거 청산은 과거 체제하에서 손상입은 정의의 원상회복을 통한 법치국가의 구축이며, 이를 바탕으로 정화된 미래사회의 창조를 목적으로 한다. 이 경우 과거 북한체제의 불법행위는 북한형법에 의해 우선적으로 처리해야 하며, 북한정권하에서 행하여진 불법행위 가운데 국가 또는 당 지도부의 명백한 추정적인 의사에 따라 정치적 이유 내지는 자유법치국가의 기본원칙에 배치되는 행위들에 대해서는 시효를 정지시키는 법률을 제정해야 한다.

북한정권하에서 정치적 핍박을 받은자들에 대한 원상회복은 독일의 경우처럼 신속하게 처리되어야 할 것이다. 이는 통일의 후유증을 법률·정책적으로 극복하고 북한정권의 불법행위를 수정하여 잘못된 과거를 바로 잡고 통일의 정치적 통합에 크게 기여할 수 있기 때문이다. 따라서 통일한국에서는 구북한체제하에서 정

치적인 형사처벌의 희생자였거나 법치국가 원칙에 반하는 법원의 판결로 피해를 입은 사람들이 즉시 복권될 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다. 북한정권의 희생자들은 공산주의 불법국가하에서 형사법적인 핍박 뿐만 아니라 행정적·직업적 면에서도 국가 횡포를 감수해야 했다. 정치적 이유 때문에 비인간적인 방법으로 차별을 받았던 북한정권 희생자들은 최소한 도덕적인 복권 및 보상을 통해 원상회복이 이루어져야 한다.

2. 종합평가

독일통일은 통일의 대내외적 요인들이 상호결합하여 동독에 대한 서독의 흡수통일 형태로 급속하게 진행되었다. 동독에 대한 서독의 정치·경제·사회체제상의 절대적 우위가 독일통일의 내재적 요인인 반면, 소련 및 동구권의 붕괴와 함께 동서냉전구조가 와해되어 서독에 유리하게 조성된 주변환경은 독일통일의 외재적 요인이다. 즉 서독의 민주적 법치국가와 사회적 시장경제제도는 동독 사회주의체제에 대해 절대적 체제우위를 점하였고 「접근을 통한 변화」에 입각한 동방정책은 동독주민들의 정체성 위기를 초래하여 독일통일을 촉발시키는 촉매제 역할을 하였다. 더욱이 유럽 분단의 연장선상에서 존재하였던 독일의 분단은 고르바초프의 개혁노선에 의해 유럽 분단구조가 붕괴되면서 구조적 외적 요인이 사라지게 됨으로써 독일통일은 완결되었던 것이다.

서독은 장기간에 걸친 내독간 교류협력을 통해 민족적 이질성

을 최소화하였다. 그러나 동서독 사이에도 자유민주주의·사회주의 체제가 지니는 이질성은 상존했을 뿐만 아니라 양체제간의 발전격차가 상당 정도 존재하였다. 동서독체제간 발전정도나 이질성이 존재함에도 불구하고 통일독일은 정치적으로 커다란 문제없이 정치통합을 달성하였다. 통일후 독일은 실업문제, 성장률 저하, 엄청난 통일비용 등 경제적 문제로 홍역을 앓고 있으며 동서독 지역주민간에는 갈등의 골이 깊게 패어 있는 실정이다. 그러나 정치적으로 동독지역에서는 서독 정당이 동독지역에 진출하여 정당간 통합을 완료하는 등 서독의 민주적 정치체제가 자리잡아가고 있는 중이다. 물론 급격한 흡수통일의 여파로 동독지역에 PDS(민주사회당)이 동독지역의 지역당으로 고착되는 문제점도 드러나고 있다. 그럼에도 불구하고 독일통일의 경우 정치적 문제점은 사회·경제적 문제점에 비교해 볼 때 거의 문제시되지 않는 것으로 평가된다.

우리의 경우에도 통일이 독일처럼 급격한 흡수통일 형태로 달성된다면 남북한 정치통합이 민주적으로 성공리에 달성되는 것으로 오산해서는 안될 것이다. 독일의 경우 정치통합이 성공리에 진행된 이유는 우선 사회·경제체제가 발전되어 통독 후 사회·경제적 문제점을 관리통제할 수 있으며, 정치체제 역시 사회적 갈등을 타협을 통해 해소할 수 있는 능력을 갖추었기 때문이다. 그러나 우리의 경우 현시점에서 독일과 같은 방법으로 통일이 된다면 통일 후유증으로 정치·사회·경제적 문제점을 극복할 수 있을 만큼 우리 체제가 발전되지 않았을 뿐만 아니라, 남북한 체제의

발전격차는 동서독의 경우보다 훨씬 크기 때문에 남북한간 정치 통합과정은 엄청난 정치·사회적 비용을 감내해야 할 것이다. 그러므로 우리는 한국의 체제개혁을 지속적으로 추진하여 통일과정 및 통일 후 정치통합이 민주적 질서를 지키면서 성공적으로 이루어지도록 대비해야 할 것이다.

참고 문헌

1. 단행본

- 민족통일연구원. 「통일독일의 분야별 실태연구」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 산업연구원. 「독일경제통합의 추진시책과 시사점」. 서울: 산업연구원, 1992.
- 조 민. 「지역갈등 해소방안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 허 영. 「한국헌법론」. 서울: 박영사, 1990.
- 황병덕. 「통일독일의 재정운용 실태연구」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- _____. 「통일한국의 정치이념」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- Almond, Gabriel A./ Verba, Sidney. *The civic Culture: Political Attitudes and Democracy in five Nations*. Now York: Princeton Press, 1963.
- Barber, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Benz, W./Plum, G./Röder, W. *Die Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*. Stuttgart, 1978.
- Beyme, Klaus von. *Das politische System der Bundesrepublik*

- Deutschland nach der Vereinigung.* München, 1991.
- Blumenwitz, D./ Zieger, G(Hg.). *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien.* Köln, 1989.
- Der Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen(Hg.). *DDR Handbuch,* Köln, 1984.
- Goldbach, Marie Luise. *Billiographie zur Deutschlandpolitik 1944 ~ 1974.* Frankfurt/M, 1975.
- Grew, W. G. *Rückblenden 1951 ~1976.* Berlin, 1979.
- Heres, Helmut./Rose, Ewald(Hg.). *Vom Runden Tisch zum Parlament.* Bonn, 1990.
- Hesse, Kurt R. *Westmedien in der DDR-Nutzung, Image und Auswirkungen Bundesrepublikanischen Hörfunks und Fernsehens,* 1990.
- Hesselberger, D. *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. 4. Aufl., Neuwied-Darmstadt* 1983.
- Hirsch, Helga. *Der falsche Weg: Politik von oben.* in: *Die Zeit.* 1992.
- Inglehart, Ronald. *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles Among Western Publics.* New York: Princeton, 1977.
- Knabe, Hubertus. *Politische Opposition in der DDR. Ursprünge, Programmatik, Perspektiven,* in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2,* 1990.

Konrad-Adenauer-Stiftung. *Bereich Forschung und Beratung*, Archiv-
Nummer: 8603, 8804.

Presse und Informationsamt der Bundesregierung(Hg.). *Dokumentation
zu den innerdeutschen Beziehungen, Abmachungen und
Erklärungen*, 1989.

Probst, Lothar. Bürgerbewegungen, politische Kultur und
Zivilgesellschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B, 1991.

Schlecht, Otto. *Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft*.
Tübingen: J.C.B. Mohr, 1990.

Sontheimer, Kurt. *Deutschlands politische Kultur*. München, 1991.

Tempel, Karl G. *Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland
und die Rolle der Parteien in der DDR. Grundlagen,
Funtionen, Geschichte, Progammatik, Organisation*. Berlin,
1987.

Unterrichtung durch die Bundesregierung. *Materialien zur Deutschen
Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern*. Bonn,
1995.

Weidenfeld, Werner./Korte, Karl-Rudolf(Hg.). *Handwörterbuch zur
deutschen Einheit*. Bonn, 1991.

2. 논 문

임혁백. “시민사회의 성장과 국가기구의 민주적 통제.” 한국사회

학회·정치학회 편. 「한국의 국가와 시민사회」. 서울: 한울, 1992.

Friedrich-Chrismann Schroeder, “Strafrechtlicher Verantwortlichkeit für die Ausübung politischer Strafjustiz in der ehemaligen DDR.” *Die Verfolgung von Regierungskriminalität der DDR nach der Wiedervereinigung*, Carl Hezmanns Verlag KG. Köln·Berlin·Bonn·München, 1993.

Heitmann, Steffen. “Diskussionsbericht.” *Die Verfolgung von Regierungskriminalität der DDR nach der Wiedervereinigung*, Carl Hezmanns Verlag KG. Köln·Berlin·Bonn·München, 1993.

Jesse, E. “Der Dritte Weg in der deutschen Frage. Über die Aktualität, Problematik und Randständigkeit einer deutschlandpolitischen Position.” in *Deutschland Archiv* 5, (1989).

Jung, Matthias. “Parteiensystem und Wahlen in der DDR. Eine Analyse der Volkammerwahl vom 18. März 1990 und der Kommunalwahlen vom 6. Mai 1990.” in *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B. 27~90.

Karl-Fritz, Daiber. “Kirche und religiöse Gemeinschaften in der DDR.” in Kaufmann, von Franz-Xaver./Schäfers, Bernhard. *Religion, Kirchen und Gesellschaft in Deutschland*. Gegenwartskunde, Sonderheft 5.

Konrad-Adenauer-Stiftung, “Zusammenwachsen oder Auseinanderdriften?.”

- in *Interne Studien*, Nr. 78, (1994). Sank Augustin, Dez. 1994.
- Volkens, Andrea./Klingemann, Hans-Dieter. "Die Entwicklung der deutschen Parteien im Prozeß der Vereinigung." Jesse, Eckhard./Mitter, Armin(Hg.). *Die Gestaltung der deutschen Einheit*. Bonn, 1992.
- Weber, Klaus. "Praktische Probleme der strafrechtlichen Verfolgungsstaatlichen Unrechts in der ehemaligen DDR." *Die Verfolgung von Regierungskriminalität der DDR nach der Wiedervereinigung*, Carl Hezmanns Verlag KG. Köln·Berlin·Bonn·München, 1993.
- Weidenfeld, Werner. "Politische Kultur und deutsche Frage." in Weidenfeld, von W(Hg.). *Politische Kultur und deutsche Frage*. Köln, 1989.

3. 기 타

BVerfGE.

Der Spiegel.

Frankfurter Allgemeine Zeitung(FAZ).

◎ 發刊資料目錄 案內 ◎

<세미나시리즈>

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 김일성 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢 展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案
- 94-05 統一文化와 民族共同體 建設
- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望

- 95-01 韓半島 平和體制 構築方案 摸索
- 95-02 남북화해·협력의 실천지표: 「민족발전공동계획」
- 95-03 金正日 政權의 向方
- 95-04 南北韓關係 現況 및 '96年 政勢 展望
- 96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책

<研究報告書>

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 對應 方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞秩序 豫測(I)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究

- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·
開放모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題를
중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北
亞秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力の 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案: 社會·文化的 同質性
增大方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策

- 93-04 中國의 改革·開放 加速화와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(III)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究: 유럽 軍費統制條約의 示唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系

- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족 공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 북한 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北韓關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 北韓의 社會間接資本 實態分析
- 94-06 主體思想의 內面化 實態
- 94-07 金正日 리더쉽 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日의 軍事權力基盤
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力 增強이 韓半島安保에 미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制的 對南政策 展望

- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部の 情勢認識 變化와 政策展望
- 94-17 북한의 대외경제 개방정책 현황과 전망
- 94-18 統一韓國의 對外經濟協力 方向: 亞·太地域 多者間協力
關聯
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議와 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價値意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의 비교
연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의 變化와
關聯
- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化
對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策
- 94-33 統一韓國의 政治理念
- 94-34 統一以後 國民統合 方案 研究
- 94-35 統一韓國의 經濟體制
- 94-36 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力增大 方案 研究

- 95-01 러·北關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-02 金正日 政權의 人權政策 變化展望
- 95-03 北韓 知識人政策의 變化
- 95-04 韓半島 平和體制 構築方案
- 95-05 金正日 政權의 權力엘리트 研究
- 95-07 서독의 분단질서관리 외교정책 연구
- 한국 통일외교에 대한 시사점 모색 -
- 95-08 北韓의 對美國政策 變化 研究
- 95-09 韓·日關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-10 金正日 體制下의 軍部役割: 持續과 變化
- 95-11 남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 미·북관계 및 남북관계 개선 관련
- 95-12 독일의 정치교육 연구
- 한반도 통일대비 정치교육에의 시사점 분석 -
- 95-13 북한의 협상전술 특성 연구-남북대화 사례를 중심으로
- 95-14 남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력협력에 관한 연구
- 95-15 북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교
- 95-17 鄧小平 死後 中國의 國內情勢와 韓半島政策 展望
- 95-18 北·美關係와 韓·美關係 變化展望
- 95-19 북한 주요 기초문헌 해제집(Ⅲ): 「근로자」 해제
- 95-21 탈냉전기 중북한관계 변화 연구

- 95-22 북한의 경제개혁과 남북경협
- 95-23 통일문제에 대한 세대간 갈등 해소 방안
- 95-24 지역갈등 해소방안 연구: 국내적 통일기반 조성방안
- 95-25 金正日 政權의 對外政策 變化 展望
- 95-26 1995年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 96-01 김정일의 당권장악과정 연구
- 96-02 통일과정에서 매스미디어의 역할
- 96-03 동·서독 인적교류 실태 연구
- 96-04 동서독간 정치통합 연구

<統一情勢分析>

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢
및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및
南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果 分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向

- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘진의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠
影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島
安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北
韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制
度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993.1~6)
- 93-04 <조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령>과 北韓의
對南政策

- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC)會議를 계기로 본 亞·
太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議
結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策: 北韓 核問題와 美北關係改善을
中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망: 외자유치 관련법 제정을
중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日, 韓·中 頂上會談 結果分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994.1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第 9期 7次會議 結果分析
- 94-10 韓·러關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로
- 94-11 탈북자 발생 배경 분석
- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望

- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994.4~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994.7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析和 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 北韓의 變화와 金正日 政權의 將來
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望
- 95-01 鄧小平 死後 中國의 國內政勢 및 韓半島政策 展望
- 95-02 北韓의 對南動向 分析(1995. 1~3)
- 95-03 中國의 政局展望: 第8期 全人大 3次大會 結果를 中心으로
- 95-04 金正日 承繼體制 鞏固化 動向
- 95-05 北韓의 食糧支援 要請背景과 對北韓 食糧支援 方案
- 95-06 金日成 死後 1年: 북한정세의 동향과 전망
- 95-07 「조·소 우호협조 및 상호원조조약」廢棄의 意味와 評價
- 95-08 江澤民 中國 國家主席 訪韓 結果分析
- 96-01 北韓의 承繼政治 動向: 2·16 生日行事를 中心으로
- 96-02 中國의 對內政策과 對臺灣政策 展望: 제8기 全人大 4차회의 結果分析을 中心으로
- 96-03 北韓의 對美·中政策 懸案과 展望
- 96-04 周邊4國 頂上會談과 韓半島 安保環境
- 96-05 러시아 大選結果 分析

96-06 金日成 死後2年: 北韓政勢의 動向 및 展望

96-07 나진-선봉지대 개발계획과 남북한 경제관계 전망

<世界主要事件日誌>

91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1 ~ 1991. 6. 30)

91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1 ~ 1991. 9. 30)

91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1 ~ 1991. 12. 31)

92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1 ~ 1992. 3. 31)

92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1 ~ 1992. 6. 30)

92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1 ~ 1992. 9. 30)

92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1 ~ 1992. 12. 31)

93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1 ~ 1993. 3. 31)

93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1 ~ 1993. 6. 30)

93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1 ~ 1993. 9. 30)

93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1 ~ 1993. 12. 31)

94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1 ~ 1994. 3. 31)

94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1 ~ 1994. 6. 30)

94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1 ~ 1994. 9. 30)

94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1 ~ 1994. 12. 31)

95-01 世界主要事件日誌(1995. 1. 1 ~ 1995. 3. 31)

95-02 世界主要事件日誌(1995. 4. 1 ~ 1995. 6. 30)

- 95-03 世界主要事件日誌(1995. 7. 1 ~ 1995. 9. 30)
 95-04 世界主要事件日誌(1995. 10. 1 ~ 1995. 12. 31)
 96-01 世界主要事件日誌(1996. 1. 1 ~ 1996. 3. 31)
 96-02 世界主要事件日誌(1996. 4. 1 ~ 1996. 6. 30)

<年例情勢報告書>

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992
 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993
 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994
 94-01 北韓 核問題斗 南北關係
 94-2 統一環境斗 南北韓 關係: 1994~1995
 95-01 統一環境斗 南北韓 關係: 1995~1996

<論 叢>

- 統一研究論叢 創刊號(1992. 6)
 統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)
 統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)
 統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)
 統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 8)
 統一研究論叢 第3卷 2號(1994. 12)

統一研究論叢 第4卷 1號(1995. 8)

統一研究論叢 第4卷 2號(1995. 12)

統一研究論叢 第5卷 1號(1996. 7)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

special edition(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

vol. 3(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

special edition(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

vol. 4(1995)

한독 WORKSHOP : ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL

UNIFICATION

(1993)

한미 WORKSHOP : US-Korean Relations at Time of Change

(1994)

<資料>

- 92-01 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)
- 92-02 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)
- 93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書
- 93-02 藏書目錄: 特殊資料
- 93-03 獨逸 統一條約 批准法律
- 94-01 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)
- 94-02 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(中)
- 94-03 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(下)
- 95-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書(追錄I)
- 95-02 藏書目錄: 特殊資料(追錄I)

<통일문화시리즈>

- 94-01 統一文化研究(上)
- 94-02 統一文化研究(下)
- 95-01 統一과北韓社會文化(上)
- 95-02 統一과北韓社會文化(下)

동서독간 정치통합연구

研究報告書 96-04

發行處 民族統一研究院
編輯人 民族統一研究院 政策研究室
서울 중구 장충동 2가 산 5-19
전화 : 232-4726, FAX : 232-5341
印刷處 성진문예사 전화 : 266-3033
印刷日 1996년 10월 일
發行日 1996년 10월 일
