

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I):

접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구

손기웅, 김동성, 김영봉, 김정수, 원동욱, 이영길,
정지웅, 정희성, 차두현, 최수영, 허문영, Bernhard Seliger

Korea Institute for National Unification

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I):

접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구

손기웅, 김동성, 김영봉, 김정수, 원동욱, 이영길,
정지웅, 정희성, 차두현, 최수영, 허문영, Bernhard Seliger

Korea Institute for National Unification

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I)

인 쇄 2009년 12월
발 행 2009년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 통일정책연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4-19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300
(직통) 901-2523
(팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주) 늘품플러스 (070-7090-1177)
인 쇄 처 (주) 세원문화사 (02-2265-1141)

가 격 ₩ 10,000

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I) /
손기웅, 김동성, 김영봉, 김정수, 원동욱, 이영길, 정지웅, 정희성,
차두현, 최수영, 허문영, Bernhard Seliger. — 서울: 통일연구원, 2009
p. ; cm. -- (KINU 정책연구시리즈 ; 09-02(I))

ISBN 978-89-8479-519-8 93340 : ₩10,000

남북 교류[南北交流]
남북 평화[南北平和]

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2009004194



접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I)

- 본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

1

접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구

| | |
|--|----|
| I. 서론 | 3 |
| 1. 문제제기 | 5 |
| 2. 접경지역: 개념과 현황 | 9 |
| 3. 평화시대: 개념과 사례 | 17 |
| II. 현 단계 남북관계의 과제와 접경지역의 평화적 이용 | 33 |
| 1. 현 단계 남북관계의 과제와 접경지역의 평화적 이용 | 35 |
| 2. 접경지역 평화적 이용의 기본방향 | 41 |
| 3. 평화적 이용의 제안 시 고려사항 | 47 |
| 4. 접경지역 관련 남북한 당국 간 논의 현황 | 59 |

| | |
|-------------------------------|-----|
| Ⅲ. 접경지역 평화적 이용 사례: 동·서독 | 73 |
| 1. 동·서독 접경지역 평화적 이용 사례 | 75 |
| 2. 동·서독 접경지역 수자원 교류협력 | 182 |
| 3. 독일 동해접경연안 동·서독 교류협력 | 194 |
| 참고문헌 | 213 |
| 최근 발간자료 안내 | 219 |

표 목 차

| | |
|--|-----|
| <표 I -1> 접경지역의 공간적 정의 | 12 |
| <표 I -2> 접경지역의 범위 비교 | 12 |
| <표 I -3> 접경지역의 지형 및 지세 | 14 |
| <표 I -4> 접경지역의 수계 | 14 |
| <표 I -5> 접경지역의 남북한 행정구역 | 15 |
| <표 I -6> 접경지역의 자연·생태환경 현황 | 15 |
| <표 I -7> 접경지역의 관광자원 | 17 |
| <표 II-1> 접경지역의 SWOT | 43 |
| <표 II-2> 20개 시범사업 가운데 비무장지대 관련 제안 내용 .. | 62 |
| <표 III-1> 동·서독 간 수자원보호를 위한 정보·경험교환 계획서 | 187 |
| <표 III-2> 동·서독 연방주 간 공유하천 및 수자원협력 관련 공동성명 /합의 | 189 |

그림 목 차

접경지역의 평화지대 조성을 통한
남북교류 활성화 방안(Ⅰ)

| | |
|---|-----|
| <그림Ⅰ-1> 접경지역의 공간적 범위 | 12 |
| <그림Ⅰ-2> 접경지역의 공간적 범위 비교 | 13 |
| <그림Ⅰ-3> 접경지역의 교통접근체계 | 13 |
| <그림Ⅱ-1> 한반도 평화체제 진전 구도 | 35 |
| <그림Ⅲ-1> 구동독에서 설치한 구 내독간 국경 군사시설 | 79 |
| <그림Ⅲ-2> 구동독에서 국경선에 설치했던 차량통과 방지 참호 | 79 |
| <그림Ⅲ-3> 구동독에서 설치했던 국경선 감시탑 | 80 |
| <그림Ⅲ-4> 통독 이후 구동독지역 교통인프라 구축을 목표로 시행 한 ‘독일통일 교통 프로젝트’(VDE) | 136 |
| <그림Ⅲ-5> 실업률(2008년 기준, 괄호 안은 2007년 수치, 실업률이 높은 구동독지역이 짙은 색을 보임) | 137 |
| <그림Ⅲ-6> 그뤼네스 반트(Himmelreich) | 144 |
| <그림Ⅲ-7> 그뤼네스 반트(양쪽으로 영농활동이 가능한 지역) | 156 |
| <그림Ⅲ-8> 독일과 유럽 그뤼네스 반트의 상징 | 158 |
| <그림Ⅲ-9> 그뤼네스 반트 내 구동독 국경수비대 차량 순찰로를 활용한 자전거 투어 사례 | 164 |

그림 목 차

| | |
|---|-----|
| <그림Ⅲ-10> 유럽 그뤼네스 반트를 따라 만들어진 자전거 도로를 표시한 지도 | 165 |
| <그림Ⅲ-11> EU 차원에서 추진 중인 접경지역 간 협력 프로젝트인 Euroregion Project들을 표시한 지도 | 173 |
| <그림Ⅲ-12> 지역개발분야 지역 간 협력사업 사례 | 175 |
| <그림Ⅲ-13> 동해 뤼벡만 동·서독 해양경계선 | 210 |
| <그림Ⅲ-14> 동·서독 경계선 획정 현황 | 211 |
| <그림Ⅲ-15> 동해 뤼벡만 동·서독 어업협력 현황 | 212 |



1

접경지역 평화적 이용을 위한
이론적 검토와 사례연구

I. 서론



1. 문제제기

현 정부는 국정비전으로 ‘성숙한 세계국가’를 설정하고 이를 달성하기 위한 국가전략으로 ‘한반도에서 새로운 평화구조의 건설’을 제시하였다. 현 정부는 핵심 정책인 ‘비핵·개방·3000 구상’을 통해 남북경제공동체의 토대를 마련하고, 남북 간 인도적 문제의 해결을 모색하며, 비핵화에 기초하여 한반도에 새로운 평화구조를 정착시키고자 한다.

접경지역의 평화적 이용은 이러한 국가전략의 성공을 위한 전제조건이다. 접경지역은 남북한의 이해관계가 정치·군사·경제·환경·문화 등 모든 분야에서 첨예하게 대립하고 있는 곳이다. 또한 접경지역은 남북관계에서 피할 수 없는 접점이자 통로이다. 접경지역에서 남북 쌍방이 교류협력에 합의할 수 없다면, ‘한반도에 새로운 평화구조의 건설’이라는 국가전략의 성공은 무망하다. 반면 남북한이 접경지대 평화적 이용에 합의한다면 남북관계와 한반도 평화에 획기적인 전기를 마련할 수 있을 것이다. 이점을 고려할 때 접경지역의 평화적 이용은 국정과제들인 ‘비핵·개방·3000 구상’, ‘남북 간 인도적 문제의 해결’, ‘남북 간 군사적 신뢰구축 및 군비통제 추진’ 등과 밀접한 관련을 맺고 있을 뿐만 아니라, 이들 사업들이 성공하기 위한 선결조건이다.

한편 접경지역의 평화적 이용은 다른 핵심국정과제인 ‘신아시아 협력외교’와도 관련성을 지니고 있다. 접경지역이 좁게는 남북한, 넓게는 미국과 중국, 세계적인 차원에서는 UN과 국제사회가 관심을 가지는 국제적 지역이기 때문이다.

또한 접경지역의 평화적 이용은 남북관계의 전반적 발전과 더불어 한반도 통일을 대비한다는 의미를 지닌다. 한반도의 허리에 위치한 접경지역에서 남북한이 협력할 경우 이는 전반적인 남북 교류협력과

남북관계 발전의 기폭제 역할을 할 것이다. 나아가 남북한의 점점에서 남북한의 국가조직, 주민, 지방자치단체, 사회단체 등이 함께 참여하는 교류협력은 바로 통합과 통일을 준비하는 실천적인 체험의 무대가 될 것이다.

이러한 중요한 의미를 가지는 접경지역의 평화적 이용과 관련하여 70년대 이후 수십 년 동안 수많은 제안이나 구상이 제시되어 왔다. 그러나 수많은 제안과 구상 중에서 지금까지 실천된 사업은 거의 전무했다고 평가할 수 있다. 경의선과 동해선 철도·도로 연결을 실천사례로 간주할 수는 있다. 그러나 이 사업은 접경지대를 교통수단이 통과하는 사업에 불과하며 진정한 의미에서 접경지대를 평화적으로 활용한 남북한 교류협력사업으로 간주하기는 어렵다.

기존에 많은 정책방안들이 실천으로 연결되지 못한 가장 큰 이유는 대부분의 제안들이 한국에만 유리하게 준비되어 한국의 입장에서만 장미빛이었던 반면, 반드시 고려되어야 할 북한의 입장과 북한의 이해관계에 대한 충분한 고려 없이 제안되었기 때문이다. 접경지역을 평화적으로 이용하기 위해서는 상대국인 북한의 호응이 절대적으로 필요하다. 북한이 접경지역에 가지고 있는 정치·군사·경제·환경·문화 등 총합적 이해관계에 대한 고려가 결여된 계획은 그 내용이 아무리 뛰어나다고 하더라도 정책의 실천에서는 근본적으로 제약받을 수밖에 없다.

기존 제안들의 또 다른 약점은 접경지역의 국제적 성격을 간과하여 국제사회를 설득하여 지지를 도출할 수 있는 논리가 결여되었다는 것이다. 남북접경지역은 미국과 중국, 넓게는 UN이 관심을 가질 수밖에 없는 특수한 성격을 지닌 지역이다. 따라서 국제사회의 관심과 호응은 접경지역 평화적 이용방안의 실현 가능성을 높이기 위한 필요조

건이다. 접경지역의 국제적 성격을 간과한다면 실현가능한 제안을 모색하기는 어려울 것이다.

국내적 지지는 접경지역 평화적 이용방안이 실천성을 가지기 위한 또 다른 기본전제이다. 그러나 기존에 제안된 방안 가운데 일부는 국내적으로도 논란을 야기하는 내용이 포함됨으로써 초기부터 실천동력이 제한되었다.

본 연구는 남북한 상생공영, 민족동질성 제고, 군사적 신뢰 및 한반도 평화체제 구축에 기여할 수 있는 실천성이 있는 접경지역 평화적 이용방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 기존 제안들의 문제점을 고려하여 정치·군사·경제·환경·문화 등의 측면에서 우리의 국가전략에 부응하고, 북한의 호응을 유도할 수 있을 뿐만 아니라, 국제사회로부터 적극적인 지지를 획득할 수 있는, 실천 가능한 정책방안을 제시하고자 한다.

남북한이 접촉하고 있는 접경지역 및 동·서해 접경 연안 지역을 대상으로 하는 본 연구에서 다루어질 주요 내용은 다음과 같다. 연구는 크게 2부로 구성되며, 제1부에서는 접경지역의 평화적 이용에 관한 이론적 검토가 국제적 사례와 함께 이루어진다.

첫째, 이 글에서 다루는 접경지역과 평화지대의 개념과 내용을 살펴본다. 특히 ‘접경지역의 평화지대화’와 ‘접경지역의 평화적 이용’이 본 연구에서 가지는 의미를 제시한다.

둘째, 접경지역 평화적 이용이 현 단계에서 우리가 힘을 쏟고 있는 국가적 과제와 어떤 의미를 가지고 있는가를 살펴본다. 특히 이를 남북관계적 차원과 국제적 차원으로 나누어 분석한다. 또한 접경지역의 특성을 SWOT분석을 통해 살펴보고, 이에 대한 이해를 바탕으로 접경지역 평화적 이용을 위한 기본방향을 제시한다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |

셋째, 접경지역 평화적 이용방안이 남북관계적 차원에서 그리고 국제관계적 차원에서 실천성을 가지기 위해 고려되어야 할 사안들을 살펴본다. 특히 이를 정치·군사·경제·환경·문화의 5중적 측면에서 분석해본다.

넷째, 접경지역 평화적 이용에 대한 시사점을 도출하기 위해 통일 전후 동·서독이 접경지역을 대상으로 추진했던 평화적 이용사례를 검토한다.

제2부는 기존 제안된 접경지역의 평화적 이용과 관련한 주요 구상·제안들이 어떠한 내용과 접근방법을 담고 있으며, 그 실천가능성은 어떠한가를 살펴본다. 서해에서 동해에 이르는 전 접경지역을 대상으로 하는 평화적 이용방안을 배경과 목적, 주요 내용을 소개한 뒤 각 구상을 정치, 군사, 경제, 환경, 문화 및 국제적 측면에서 평가한다. 그리고 이상의 분석을 토대로 기존 구상·제안 가운데 향후 남북관계의 전개과정에서 북한이 단기적으로도 호응할 가능성이 있는 사업을 살펴보는 동시에 기존 제안들이 좀 더 큰 실천성을 가지기 위해서 보완되고 수정되어야 할 사안들을 검토한다.

본 연구는 2개년 계획으로 추진되는 사업이다. 1차 년도인 2009년의 연구 성과를 바탕으로 2010년 연구 2차 년도에는 실천 가능하고 국가전략적 차원에서 의미가 있는 접경지역 평화적 이용방안을 구체적으로 제시할 것이다.

국내적으로 지지받고, 북한의 호응과, 나아가 국제사회의 이해에 부합하여 실천 가능한 접경지역 평화적 이용방안을 제안한다는 측면에서 본 연구는 기존 연구와는 차별성을 가질 것이다. 또한 중앙(지방)정부의 정책 수립시 자료로 활용됨은 물론, 남북한의 동반 발전, 한반도 긴장 완화와 신뢰 구축, 평화체제 형성 등에도 기여할 것으로 기대한다.

2. 접경지역: 개념과 현황

접경지역은 일반적으로 국가 간의 영토적 경계가 되는 경계선에 맞닿아 있는 지역을 지칭한다. 다시 말하면 주권국가의 공간적 관할권이 배타적으로 미치는 범위로서 국가 간 영토나 공해를 가르는 경계선에 접한 지역이다. 접경지역의 경계선인 국경선은 일반적으로 산맥·하천·호수 등의 자연적 지형이나 지구의 경도·위도 등의 인위적인 것을 이용하여 그어진다. 그러나 남과 북처럼 때로는 국가 간의 조약 체결을 통해 설정되기도 한다.

남북접경지역은 ‘휴전협정’에 따라 휴전선에 접하고 있는 한국과 북한의 영토적 경계선에 맞닿아 있는 지역이다. 비무장지대와 민간인 통제구역을 아우르는 접경지역은 휴전협정으로 인하여 인위적으로 민간인의 출입이 통제, 제한되는 특성을 갖고 있다. 남한의 접경지역은 군사분계선에서 남방한계선까지의 ‘비무장지대’, 남방한계선부터 민통선(민간인통제선)까지의 ‘통제보호구역’, 민통선 남방지역인 ‘제한보호구역’으로 구분된다. 북한의 접경지역은 군사분계선에서 북방한계선까지의 ‘비무장지대’, 북방한계선부터 그들이 설정한 민간인 통제선까지의 통제보호구역을 말한다.

접경지역에 거주하는 주민들은 군사적 이유로 여러 활동을 상당히 제약받고 있어 많은 측면에서 어려움을 겪고 있다. 반면 접경지역은 자연환경이 인위적으로 잘 보전되고 있어 자연생태자원과 연계된 종합적인 관광지로 개발될 수 있는 잠재력도 높은 지역이기도 하다.

정부는 2000년 1월 남북분단으로 낙후된 접경지역의 경제발전과 주민복지 향상을 지원하고, 자연환경을 체계적으로 보전·관리하며, 평화통일의 기반을 조성하기 위해 「접경지역지원법」(법률 제6185호)

을 제정하였다.

「접경지역지원법」에서 “접경지역이란 군사기지 및 군사시설보호법에 따른 민간인통제선(2조 7호) 이남의 시·군 관할구역에 속하는 지역으로서, 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건과 개발 정도 등을 기준으로 하여 대통령이 정하는 지역”으로 정의하고 있다. 「접경지역지원법」에 의한 접경지역 범위는 민통선 이남으로 부터 20km 이내에 있는 시·군에 속한 읍·면·동 등의 행정구역이 된다.

이 법을 근거로 중앙정부와 경기도, 인천시, 강원도가 접경지역 발전계획을 수립하고 추진하고 있다. 특히 정부는 지난 2005년 11월 4차 국토종합계획에서 2020년까지 통일기반 조성을 위해 백령도 연안과 경기도 파주, 강원도 철원 등 남북 접경지역에 평화도시를 건설하여 남북교류협력지구로 조성하기로 했다.

경기도의 접경지역으로는 동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주시, 연천군, 포천시 등 7개 시·군 46개 읍·면·동이 해당된다. 총 면적은 2,426km²로 접경지역 전체면적의 39% 정도를 차지하고 있다. 강원도의 경우 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등 5개 군과 춘천시 북산·사북면을 포괄한다. 총 면적은 5,186.9km²이며 모두 9개 읍 26개 면이 포함돼 있다.

특히 한국전쟁이 종료된 지 56년이 지난 현재, 비무장지대와 민통선지역을 아우르는 접경지역은 정치적, 군사적 중요성을 넘어선 경제적, 환경적, 문화적, 국제적 관점에서 새로운 관심을 불러 오고 있다. 접경지역이 최근 관심을 받고 있는 원인을 다음의 5가지로 요약할 수 있다.

첫째, 접경지역에 사는 주민들은 그간 많은 재산권 행사의 제한으로 막대한 경제적 고통을 받아 왔다. 이로 인해 접경지역에 있는 경기

도, 강원도 등 지방자치단체와 지역주민들은 경제적으로 낙후된 현실에 불만을 누적하여 왔다. 이를 보전하기 위하여 「접경지역지원법」이 제정되었고, 이 법에 따라 중앙정부의 지원이 기대되고 있다.

둘째, 접경지역은 50여 년 동안 민간인의 출입이 통제되어 온 관계로 갖가지 동물과 식물, 습지 등의 자연생태계가 잘 보전되어 있어, 이 지역을 현 상태로 보전하자는 정부와 국민적, 국제적 노력이 일어나고 있다. 철원평야의 철새보존과 늪지대 보존이 그 예이다.

셋째, 접경지역은 관광자원으로서 무한한 가치를 지니고 있다. 이 지역에는 한국전쟁의 격전 흔적과 아울러 땅굴 등의 북한 도발 흔적이 곳곳에 산재해 있다. 또한 가까운 거리에서 북한지역을 조망할 수 있는 도라산 전망대 등 안보 유적지가 많이 있다. 생태관광과 더불어 안보관광지로서 지역발전의 기대가 점차 커지고 있다.

넷째, 접경지역은 청정지역으로서 자연 퇴적물을 이용한 친환경 농작물과 축산물을 생산할 수 있는 지역이다. 철원평야의 청정한 쌀을 비롯하여 고성 의 송이버섯, 인삼 약초 등 각종 유기농 재배와 동물사육의 최적지로 기대를 받고 있다.

다섯째, 접경지역은 남북통일의 전초기지로 활용될 수 있다. 남북 간에 공동개발을 위한 평화지대를 설치하여 남북 상생과 공영의 길을 만들어 갈 수 있다. 한국의 기술과 자본, 북한의 인력이 결합되어 통일 미래의 공동번영을 위한 생산지로 만들어 갈 수 있다. 이 같은 차원에서 접경지역의 평화지대화는 매우 중요하다고 할 수 있다. <표>와 <그림>은 접경지역의 개념, 공간적 범위, 자연 및 인문환경을 보여준다.¹

¹ 한국관광개발연구원, 『평화·생명지대(PLZ) 관광자원화 방안 수립』(2008.3) 참조.

표 1-1 접경지역의 공간적 정의

| 구분 | 내용 | |
|---------------------|-------------------------------------|---------------------------|
| 범위 | • DMZ (임진강 하구~동해) 및 그 인접지역 + 서해접경지역 | |
| 해당 지방자치단체 (총 10시·군) | 인천광역시 | • 옹진군(서해 5도), 강화군 |
| | 경기도 | • 김포시, 파주시, 연천군 |
| | 강원도 | • 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 |

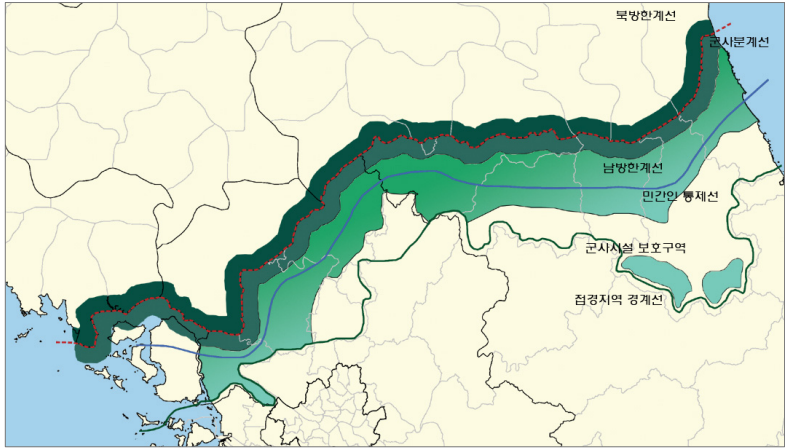
표 1-2 접경지역의 범위 비교

| | |
|-------------|--|
| 비무장지대 (DMZ) | <ul style="list-style-type: none"> • 군사분계선 남북 쌍방 2km까지의 지역 • 유엔군 군사정전위원회가 관리하는 지역 |
| 민간인 통제구역 | <ul style="list-style-type: none"> • 고도의 활동보장이 요구되는 군사분계선 인접지역에서 군사분계선 남북 15km의 범위 안에서 국방부 장관 설정 |
| 군사시설 보호구역 | <ul style="list-style-type: none"> • 군사시설보호법에 의거 국방부 장관 설정 • 군사분계선 남북 25km 이내에 지정된 지역 • 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분 |
| 접경지역 | <ul style="list-style-type: none"> • 접경지역지원법 시행령(2000년)에 의거 • 민통선 이남으로부터 20km 이내에 소재한 읍·면·동 행정구역으로 5개 지표 중 3개 이상의 지표가 전국 평균지표보다 저조한 지역 • 전국 3개 시·도에 15개 시·군의 98개 읍·면·동 (15읍·76면·7동) |

그림 1-1 접경지역의 공간적 범위



●그림 1-2 접경지역의 공간적 범위 비교



●그림 1-3 접경지역의 교통접근체계



표 1-3 접경지역의 지형 및 지세

| 구 분 | 내 용 |
|------------------------------|---|
| 서부지역 (옹진군, 강화군, 김포시) | <ul style="list-style-type: none"> • 옹진군은 백령도와 대청도, 연평도 등 서해 5도 포함 • 강화군과 김포시는 한강과 임진강이 합류하는 한강 하구로서 평야지대 및 해안지대를 이루고 있음 |
| 중부지역 (파주시, 연천군, 철원군) | <ul style="list-style-type: none"> • 저해발 산지와 분지형태의 철원평야를 둘러싸고 있는 서방산, 천덕산, 아월산 등의 산악 분포 • 경작지나 주거지 또는 구릉지와 평야지대가 대부분으로 중·동부 산악지대의 지형과 대조를 이룸 |
| 동부지역 (화천군, 양구군, 인제군, 고성군) | <ul style="list-style-type: none"> • 중·동부 산악지역과 동해안 지역으로 구분 • 중·동부 산악지역은 태백산맥의 내륙산지로 향로봉 산맥이 위치하여 험준한 지세 형성 • 동해안지대는 모래해안이 주를 이루며, 해안사구지역과 송지호, 화진포 등의 석호가 분포하고 있음 |

표 1-4 접경지역의 수계

| 구 분 | 내 용 |
|-----|--|
| 임진강 | <ul style="list-style-type: none"> • 발원지: 강원도 법동군 용포리 • 길이: 244.00km • 특징: 개성시 관문군과 경기도 파주시 사이에서 한강으로 흘러들 |
| 한탄강 | <ul style="list-style-type: none"> • 발원지: 강원도 평강군 • 길이: 136.00km • 특징: 김화, 철원, 포천 일부, 연천의 경계에서 임진강으로 흘러들어가며, 하류인 연천군 전곡리 부근은 6.25 당시의 격전지임 |
| 북한강 | <ul style="list-style-type: none"> • 발원지: 북한의 금강산 부근(금강천에서 시작) • 길이: 유로연장 291.30km, 하천연장 155.86km • 특징: 한강 지류 가운데 가장 긴 한강 제1지류이며, 상류부근에 파로호·춘천호·소양호 등 여러 호수가 있음 |
| 소양강 | <ul style="list-style-type: none"> • 발원지: 강원도 인제군 서화면 • 길이: 유로연장 156.80km • 특징: 강원 중부지역을 남서류하여 춘천 북쪽에서 북한강에 합류 |

● 표 1-5 접경지역의 남북한 행정구역

| 구 분 | | 내 용 |
|------------|-------|--------------------------------|
| 남한 (10) | 인천광역시 | • 옹진군, 강화군 |
| | 경기도 | • 김포시, 파주시, 연천군 |
| | 강원도 | • 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 |
| 북한 (14) | 황해남도 | • 옹진군, 강령군, 청단군, 연안군, 배천군 |
| | 강원도 | • 철원군, 평강군, 김화군, 창도군, 금강군, 고성군 |
| | 개성직할시 | • 개풍군, 판문군, 장풍군 |

● 표 1-6 접경지역의 자연·생태환경 현황

| | |
|--------------|---|
| 접경지역의 생태적 가치 | <ul style="list-style-type: none"> • 과거 50여 년간 군사활동 이외 인간의 간섭이 배제되어 온 생태계의 보고(寶庫) <ul style="list-style-type: none"> - 자연 스스로 천이(遷移)과정을 거쳐 과거의 논의 습지로 변하는 중 생태적 복원 발생 • 한반도 자연생태계의 전형인 산림생태계와 연안의 습지생태계가 만나는 구체적 현상이면서 백두대간과도 이어지는 생태, 지리적으로 매우 중요한 공간 <ul style="list-style-type: none"> - 한반도를 횡단하는 동서 생태축으로 다양한 생태계가 어우러져 희귀동식물의 안정적 서식처 |
| 지리·지형 현황 | <ul style="list-style-type: none"> • 태백산맥을 중심으로 동쪽은 급경사면, 서쪽은 완경사면을 이루는 비대칭적 구조 • 동부지역: 향토봉 산맥이 해안까지 뻗어 있으며, 펀치볼(Funch Bowl)로 불리는 특이한 지형 존재 • 중부지역: 한탄강을 중심으로 북서부 평야지역과 남동부 산지로 구분, 내륙지역은 평강 부근에서 분출한 현무암질 용암이 철원지역에서 평야를 형성 • 서부지역: 표고 100m 내외의 구룡(서해안 연안), 비옥한 충적토(임진강 중·하류 저지대), 간석지 발달(서해안 도서 주변), 갯벌, 해안평야 등 |
| 생태계 현상 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역별 <ul style="list-style-type: none"> - 동부지역: 우수한 산림생태계 및 독특한 습지생태계 발달 ex. 향토봉(원시림), 대암산 고층습원(옹늪) - 중부지역: 세계적 희귀조류의 월동지 ex. 철원평야(재두루미) - 서부지역: 습지와 갯벌의 발달, 높은 생물다양성 보유 ex. 임진강 하구(저어새, 모치망둑) |

I
II
III

| | |
|--------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 생태계 유형별 <ul style="list-style-type: none"> - 하천생태계: 임진강 수계, 한강 수계, 동해안 수계로 구분, 자연 하천의 원형 간직 - 습지생태계: 전 구간에 걸쳐 다양하고 넓게 분포(특히 중서부 저지대), 주로 하천 주변이 자연 천이 과정을 거쳐 습지로 변모한 형태로 뛰어난 생물 종다양성 보유 - 산림생태계: 동부지역부터 철원평야까지 분포 비무장지대 내부는 대부분 20년생 미만의 어린 소나무림과 명아림으로 구성 민통선 중동부 지역의 산림은 임형이 높고 일부 극상림 존재 • 생태환경이 우수한 지역의 보전지역 지정 <ul style="list-style-type: none"> - 생태경관보전지역(대암산 용늪), 습지보호지역(한강하구, 웅진강봉도 갯벌, 대암산 용늪), 야생동식물보호구역(강원도 거성 집단도래보호구 등), 백두대간보호지역, 천연기념물지정지역 등 |
| 생물종 현황 | <ul style="list-style-type: none"> • 남방계 및 북방계 생물의 교류, 세계에서 유일하게 온대지역의 천이과정 관찰 • 자연적 또는 군사적 목적에 의한 주기적 산불 발생으로 산림은 훼손, 반대로 초본식물의 성장을 촉진시켜 풍부한 초식동물의 서식처를 제공 • 생태계 조사 결과, 야생동·식물 2,715여종을 포함하여 멸종 및 보호 야생동·식물 67종 발견(환경부, 2008) • 2005년부터 환경부가 최초로 DMZ 내부 생태계 조사를 진행 <ul style="list-style-type: none"> - 전체 206종 관찰·조사(2005년 11월 파주, 연천 현장조사) • 식물: 65종 • 동물 <ul style="list-style-type: none"> - 포유류: 15종 - 조류: 49종 - 양서파충류: 7종 - 어류: 35종 - 곤충: 20종 - 담수무척추: 14종 |

● 표 1-7 접경지역의 관광자원

| 구 분 | 관광 자원 |
|----------|---|
| 자연 자원 | <ul style="list-style-type: none"> • 서부지역: 갯벌, 해안절벽 등의 해양자연자원 등 분포, 최북단 자생 식물이 천연기념물로 지정, 한강하구 및 강화지역 천연기념물 지정 철새들 서식 • 중부지역: 한탄강, 임진강과 관련한 자연 자원들 및 철새 도래지 위치 • 동부지역: 북한강 상류자원, 산악자원, 습지, 멸종위기 동물 서식 등 청정자연 |
| 역사·문화 자원 | <ul style="list-style-type: none"> • 서부지역: 강화해협 및 한강하구의 위치로 외세의 침입을 막았던 자원 • 중부지역: 한국전쟁의 전적자원과 구석기 문화 및 고구려·궁예 관련 자원 • 동부지역: 한국전쟁 관련 전적자원 및 박수근·만해 등의 근대자원 |
| 관광시설 자원 | <ul style="list-style-type: none"> • 서부지역: 지역 내에 존재한 문화자원 활용시설 및 촬영세트장 • 중부지역: 한국전쟁 관련 시설(전망대, 전적관 등) 다수 • 동부지역: 한국전쟁 관련 시설 및 자연자원 활용 시설 다수 |
| 축제 | <ul style="list-style-type: none"> • 서부지역: 특산물 활용 축제 다수 • 중부지역: 문화자원 및 DMZ관련 축제 실시 • 동부지역: 자연자원 및 문화자원 등을 활용한 축제 다수 |
| 특산물 | <ul style="list-style-type: none"> • 서부지역: 지역 특성에 맞는 다양한 특산물 분포 • 중부지역: 철원 오대쌀, 연천김치 등 분포 • 동부지역: 각 지역별 다양한 특산물이 최소 10여개씩 분포 |
| 기타 자원 | <ul style="list-style-type: none"> • 서부지역: 지역의 정기 장터 등 • 중부지역: 개성 관광의 초입(파주), 각 지역의 정기장터 • 동부지역: 금강산 관광의 입구(고성) |

3. 평화지대: 개념과 사례

가. 평화지대의 개념

‘평화지대’는 ‘평화’와 ‘지대’란 단어의 합성어이다. 이 용어는 일반적으로 널리 사용되는 말이 아니다. 이 용어는 특정한 지역에 특정한



목적을 부여하려는 의미를 지니고 있다. 한반도의 특수상황에서 평화 지대란 남북 간의 긴장을 완화함으로써 평화를 견인 내지 조성하려는 공간으로 이해될 수 있다. 평화지대의 개념을 좀 더 이론적으로 검토해 보면 다음과 같다.

본래 국제정치적 의미에서 사용되는 평화라는 개념은 다분히 주관적이고 조작적인 개념이다. 무엇이 진정한 평화인지는 아무도 명확히 정의할 수 없다. 설령 누구나 공감할 수 있는 평화의 개념을 인정할지라도 그것은 현실에서 실재하지 않는다.

대표적인 평화연구가인 요한 갈통(Johan Galtung)은 평화를 ‘소극적인 평화’(negative peace)와 ‘적극적인 평화’(positive peace)로 구분하였다. 갈통에 의하면 소극적인 평화는 물리적인 폭력의 부재를, 적극적인 평화는 물리적인 폭력에 더하여 사회·경제적 측면의 ‘구조적 폭력’의 부재를 의미한다.² 한편 케네트 볼딩(Kenneth E. Boulding)은 적극적인 평화를 ‘훌륭한 관리, 갈등의 질서 있는 해결, 그리고 성숙한 관계, 신사다움, 사랑으로 연계된 조화의 조건’이라고 규정한다.³

여기에서 알 수 있듯이 적극적인 평화는 사회구성원들이 상호 공존하기로 자발적으로 합의하는 상태를 전제로 한다. 또한 그들 상호 간에 교류와 접촉, 협력이 존재함으로써 평화로운 삶이 영위될 수 있는 상황을 의미한다고 볼 수 있다.

한반도 ‘평화지대’에서의 평화는 따라서 단순히 전쟁이나 물리적

²- Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, No. 6 (1969), pp. 167~191 참조.

³- Kenneth E. Boulding, *Stable Peace* (Austin: Univ. of Texas Press, 1978), p. 3.

폭력 내지 심리적 폭력(비방·중상 등)의 부재만을 의미하는 소극적인 평화가 아니라, 적극적인 개념에서의 평화를 의미한다.

한편 지대란 사전적 의미로는 동일하거나 유사한 속성이 나타나는 일련의 ‘지역’(zone)을 지칭한다.⁴ 그러므로 평화의 속성이 나타나는 일련의 지역을 ‘평화지대’(peace zone; 平和地帶)라고 할 수 있다. 이는 평화라는 말과 지리적, 공간적 지역을 의미하는 지대라는 말을 합친 복합어로 평화의 개념을 확장하고 변용한 것이다. 따라서 적극적인 개념의 ‘평화’와 특정의 목적을 위해 구획된 공간을 의미하는 ‘지대’의 합성어인 ‘평화지대’는 “적극적인 평화를 구현하기 위해 설정된 특정한 국토의 공간”이라 정의될 수 있다. 이곳은 평화를 창출하고 이를 확산시키기 위한 목적에서 특별히 설정되는 공간이다. 정치적·군사적 긴장이 감도는 지역에서 평화를 만들어 내는 공간이며, 평화 분위기를 고조시킬 목적에서 의식적이고 의도적으로 설치되는 국가 정책적 공간인 것이다.

그렇다면 ‘평화지대’의 개념을 학문적으로 어떻게 정의해야 할까? ‘평화지대’란 국가 간에 군사적 충돌이나 전쟁을 방지하고 긴장을 완화함으로써 인위적으로 평화를 보장하기 위해 접경지 등에 설치한 특정 지역을 의미한다. 즉, 군사적 충돌의 가능성이 있는 국가 간에 접경지 혹은 특정지역에 평화를 회복, 유지, 확대하기 위해 설정한 지역을 말한다.

평화지대는 평화의 개념을 확장하고 변용한 것으로 평화를 실질적으로 구축해 나가는 기본 거점이 된다. 이는 분쟁 가능성 있는 국가

⁴ 지대가 좁고 긴 형태를 나타내는 지역을 가리키는 경우도 있다. 이 경우는 지대는 ‘belt’로 표현할 수 있다. 그러나 지대는 농업지대나 탄전지대와 같이 반드시 띠 모양인 경우에만 쓰이는 말이 아니다.

간에 평화지대를 건설하여 평화의 기본 거점을 만들고, 이 거점을 토대로 평화를 확대하여 ‘지속가능한 평화체제’(sustainable peace regime)를 구축해 나갈 수 있다. 그러므로 지속가능한 평화체제를 구축하기 위해서는 평화지대 건설을 통한 접근이 모색될 필요가 있다.

‘평화체제’란 전쟁 가능성이 있는 국가 간에 평화조약이나 평화협정을 체결하고 이에 따라 갈등과 분쟁의 가능성을 제도적으로 봉쇄하여 평화를 구축해 가는 체제를 말한다. 다시 말하면 평화체제는 국가 간에 갈등과 대립으로 인한 전쟁의 가능성을 제거하고, 상호불신과 군비경쟁으로 초래된 적대관계를 청산하며, 평화를 회복·유지·구축하기 위해 국가 간에 협력·합의하는 절차, 규범, 규칙 그리고 그것을 관할하는 기구 등을 의미한다.⁵

그런데 평화체제의 구축이 전면적인 평화지대의 설정이라면 일반적인 평화지대는 부분적, 제한적 평화를 보장하며 평화체제의 구축을 확대하기 위해 설정한 지역이다. 이 같은 평화지대의 단계적으로 연결 또는 확대를 통해 지속 가능한 평화체제를 구축해 나갈 수 있다.

남북한과 같이 오랫동안 정치군사적 대결로 부분적인 평화조차 보장이 어려울 때 군사적 충돌이나 갈등이 높은 지역에 평화지대를 건설하는 것은 평화를 실질적으로 구축, 확대해 나갈 수 있는 효과적인 방안이다. 그러므로 한국과 북한 사이에 지속 가능한 평화체제를 구축해 나가기 위해서는 다양한 형태의 평화지대를 모색할 필요가 있다.

평화지대와 개념이 유사한 것으로 중립지대(neutral zone; 中立地帶)나 비무장지대(demilitarized zone; 非武裝地帶), 완충지대(緩衝地帶; buffer zone), 비핵지대(非核地帶; nuclear-free zone) 등이

⁵ 장영권, “한반도의 지속 가능한 평화체제 구축-쟁점과 전략” (평화통일시민연대 정책토론회 발표문, 2008.10.27), p. 2.

있다. 중립지대란 분쟁우려가 있는 국가 간에 평화 조성을 목적으로 조약을 체결하여 군사적 교전이나 무장이 금지된 지역을 말한다.

비무장지대는 국제조약이나 협약에 의해서 평시부터 군사시설의 설치와 군대의 출입이 금지된, 즉 무장이 금지된 지역 또는 지대를 의미한다. 한국전쟁의 휴전협정에서는 휴전선으로부터 남·북으로 각각 2km의 지대가 비무장지대로 설정되었다. 인도차이나 휴전협정에서는 베트남의 북위 17°선인 휴전선으로부터 남북으로 각각 5km의 지역이 비무장지대로 설정된 바 있다.

완충지대는 이해가 상반되는 국가 간의 전쟁이나 무력충돌을 예방하기 위해서 양국 영토의 중간지역에 설치한 비무장지대 또는 중립지대를 의미한다. 일반적으로 2개국 또는 그 이상의 당사국 사이에 합의된 국제조약이나 국제협약에 의해서 설치된다.⁶

또 비무장지대와 유사한 비핵지대는 국제조약 등에 따라 핵무기의 제조·저장·실험·배치 및 행사 등을 금지한 지대를 말한다. 일정한 지역 안에서 관계국들이 핵무기의 제조·개발·취득·배치·저장 따위를 금지하고, 아울러 핵무기를 사용하거나 그 위협을 행사하지 않을 것을 약속한 지대이다.

이처럼 평화지대, 중립지대, 비무장지대 등의 개념을 논자에 따라서 엄밀히 구분하기도 한다. 본 연구에서는 넓은 의미로 상호 통용될 수 있는 평화지대와 유사한 개념 또는 평화지대의 하위개념으로 파악한다. 그것은 모두 지역 내에서 군사적 충돌을 사전에 방지하고 평화를 유지, 보장하려는 데에 있기 때문이다.

⁶ 완충지대에는 영구적인 성격을 띤 것과 특정한 전쟁 시에 제한적으로 설치되는 임시적인 성격의 것이 있다. 영구적인 완충지대는 수에즈운하, 도나우강 하류, 사모아제도 등을 들 수 있다. 임시적인 완충지대는 청·일전쟁 때의 중국 상하이와 한국 전쟁에 의한 휴전선 일대의 비무장지대 등을 예로 들 수 있다.

중립지대나 비무장지대는 전쟁의 방지라는 ‘소극적 평화’의 실현에 일차적 목적이 있다면, 평화지대의 설정은 전쟁이나 군사적 위협의 근원적 제거라는 ‘적극적 평화’를 실현하는 전초기지이다. 평화지대를 설정하여 평화를 유지, 확대하고 평화체제를 구축하기 위한 논의와 방향은 다양하다. 여기서 가장 중요한 것은 평화지대의 설정으로 평화(체제)의 지속 가능성을 확보할 수 있다는 점이다. 즉, 평화지대에서 지속 가능한 평화체제를 적극적으로 구축하기 위해서는 새로운 ‘평화 조건’을 창출하는 것이 필요하다. 왜냐하면 21세기의 평화 즉, 지속 가능한 평화체제의 구축은 단순히 ‘차가운 평화’를 유지하거나, 전쟁 종결을 선언하고 평화협정으로 체결하거나, 평화안보기구를 구성하는 것만으로는 해결되지 않기 때문이다. 평화지대의 설정은 ‘따뜻한 평화’를 회복·관리·유지·확대하려는 목적에서 출발한다.

본 연구에서는 ‘접경지역의 평화지대 조성’을 이러한 의미에서 이해되 서술의 편의를 위해 이를 ‘접경지역의 평화적 이용’으로 표현한다. 즉 접경지역의 평화적 이용은 개념상 특정한 남북한 접경지역을 평화지대로 만들고, 이를 평화적으로 이용하려 한다는 의미를 가진다.

나. 평화지대의 사례

(1) 동남아시아 비핵지대화

동남아시아 국가들도 역내의 평화와 안정을 통해 공동번영을 도모하기 위해 ‘동남아 평화지대’를 추진해 왔다. 동남아지역의 평화지대화 추진은 1971년부터 비핵지대화 논의와 함께 시작되었다.

동남아 평화지대화 건설은 아세안(ASEAN) 5개 회원국이 1971년

11월 27일 말레이시아 수도 쿠알라룸푸르에 모여 「쿠알라룸푸르 선언」을 채택하고, 역외 강대국들의 간섭을 배제하는 「동남아 평화·자유·중립지대」(the Zone of Peace, Freedom and Neutrality: ZOPFAN) 창설을 결의하면서 본격화되었다.

동남아 국가들은 이어 1976년에는 「아세안 일치선언」을 통해 동남아 평화지대를 조속히 건설하기로 결의하였다. 1984년에는 자카르타에서 열린 아세안 각료회의에서 비핵지대화 권고를 승인하고, 1992년 이후부터 본격적인 비핵지대화 추진과 함께 평화지대화 작업에 들어갔다.

동남아 국가들은 같은 해 유엔 총회의 지지를 얻은 뒤, 마침내 1995년 12월 15일 방콕에서 열린 아세안 각료회의에서 아세안 회원국들의 서명으로 「비핵지대조약」을 체결함으로써 공동안보를 위한 평화지대의 틀을 구축했다.

동남아 평화지대의 골간이 되는 「비핵지대조약」은 방콕에서 서명된 까닭에 「방콕조약」이라고도 한다. 「방콕조약」의 내용은 전문, 본문 22조, 1개의 부록과 1개의 의정서로 이루어져 있다. 비핵지대 창설을 통한 동남아시아 평화지대 건설의 실무 작업은 ‘아세안 지역포럼’이 맡았다.

2004년 현재 「방콕조약」에 가입한 국가들은 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 타이, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아 등 아세안 10개국이다. 이들 국가들은 역내 비핵화를 통해 평화를 보장하고 공동번영을 위한 평화지대를 유지, 강화해 나가고 있다.

(2) 네팔 평화지대 구상

네팔은 비동맹·중립노선을 통해 ‘네팔 평화지대 구상’을 주변국들에

적극 제안하고 있다. 네팔 평화지대 구상은 네팔이 특정 진영에 편입되지 않고 비동맹노선을 통해 네팔 전체를 평화지대화 하는 것이다.

네팔은 이러한 평화지대 구상을 실현하기 위해 인접한 인도, 중국 및 미국, 영국, 러시아 등과 우호관계를 유지하고 있다. 네팔은 특정국에 치우칠 경우 지역안보에 균열이 생길 것을 우려하여 중립노선을 통해 평화를 유지해 나가고 있다.

네팔은 미국과는 1949년에 「우호통상조약」, 영국과는 1950년에 「평화우호조약」을 맺은 뒤 양국으로부터 경제원조를 받고 있다. 인도와는 1950년에 「우호통상조약」을 맺었다. 중국, 러시아와도 1960년대 이래 「무역협정」, 「경제기술협정」 등을 맺고 있다.

네팔은 1989년 3월 인도와의 관계 악화로 인도로부터 경제봉쇄를 당했지만, 1990년 6월 총리 바타라이가 뉴델리를 방문하여 관계회복에 합의하였다. 1996년 1월 장쩌민 국가 주석이 방문하여 협력을 강화하기도 했다. 부탄으로부터는 네팔계 난민 10만여 명이 유입돼 동부 난민촌에 수용되었다.

(3) 중국-인도의 군사적 신뢰구축 조치

1959년 8월 국경선 문제로 중국과 인도 간에 첫 교전이 중부 및 동부 국경지역의 ‘룽주’에서 발생하였고 중국군은 동 지역의 인도 초소를 점령하였다. 2차 충돌은 1959년 10월 서북국경(라다크)의 ‘콩카’ 협곡에서 인도군의 정찰대와 중국군 간에 발생하였다.

국경지역에서 유혈충돌 발생 후 인도는 1961년 12월까지 중·인 동서부 국경지역에 약 50개의 국경초소를 설치하였고, 이에 따라 국경지역에서의 긴장수위가 고조되었다. 특히, 인도는 중국의 국경선 협상 제의를 계속 거부하였고, 그 이유는 중국이 대약진운동(1958~60

년) 실패 등으로 국력이 약화되고 자국이 상대적 우위를 갖고 있는 것으로 판단했기 때문이다.

이에 중국은 1962년 국경문제에 대한 인도의 ‘불장난’에 군사적 대응을 경고하였으나, 인도 측의 일방적 행동이 계속되자 동년 10월 20일 군사행동을 개시하였다. 중국은 개전 7일 만에 160km까지 진격할 상태에서, 인도가 협상에 임하고 중국의 영토를 인정할 경우 분쟁 중인 국경선에서 중국지역으로 20km까지 퇴각하겠다고 제의하였다.

인도-중국 양국 간의 군사적 긴장관계는 인도의 수상 라지브 간디(Rajiv Gandhi)가 1988년 중국을 방문하면서 개선되기 시작하였다. 접경지역 문제는 여전히 해결되지 않았고 공식적인 화해는 없었다. 그러나 두 나라는 더 이상의 국경분쟁을 원하지 않았고, 군사적 신뢰 구축과 관계개선을 바라였다.

『중국-인도 간 평화협정』(The Sino-Indian Rapprochement)이 나라시마 라오(Narasimha Fao)와 리 펑(Li Peng)사이에서 1993년 9월 베이징에서 체결되었으며, 이는 인도-중국 간 접경지역의 평화와 안정을 유지하는데 획기적인 조약이었다.⁷

이 조약은 1965년 4월에 『중국 티베트 지역과 인도 간 무역에 관한 협정』에 포함되었던 ‘평화공존 5개 원칙’, 즉 주권과 영토에 관한 상호 존중, 상호불가침, 내정불간섭, 평등과 상호이익, 인도-중국 국경지역 실효적 통제선(Line of Actual Control: LAC)일대의 평화와 안정의 유지에 입각한 평화공존이라는 5개 원칙에 입각하여 합의되었다.

양국은 특히 인도-중국 국경문제가 평화적이고 우호적인 협의를

⁷ 중국과 인도 양측은 냉전이 종식된 1989년부터 국경회담을 실시하였는데 국내 경제발전을 위해서는 국경의 안정이 필수적이라는 점에 합의하였다. 이후 양측은 1993년 9월 『국경평화협정』을 체결하였고, 1995년 8월 양측 국경병력 철수에 합의하였다.

통해서 해결되어야 한다는 데 견해를 같이 하며, 어느 측도 상대방에 대하여 어떠한 수단의 군사력도 사용하거나 위협해서는 안 된다고 합의했다. 또한 양측은 실효적 통제선(LAC) 일대에 있어서 효과적인 군사적 신뢰조치를 협의한다고 합의했다.

중국-인도 간 국교회복이 절정에 이르게 된 계기는 1996년 국가주석인 장쩌민(Jiang Zemin)의 인도 뉴델리 방문이었으며, 이 때 『인도-중국 접경지역의 LAC를 연한 군사적 신뢰구축 협정에 관한 조약』에 서명하게 되었다. 중국과 인도가 평화조약을 체결하고 접경지역을 평화지대로 설정한 것은 몇 가지 시사점을 주고 있다.

첫째, 중국-인도 접경지역의 서부지역과 같이 쌍방 군사력 간에 적절한 폭의 비무장 완충지대를 중간에 설치하게 되면, 쌍방 군사력의 충돌 가능성이나 일방에 의한 기습 가능성을 상당 부분 감소시킬 수 있고 군사적 긴장도 완화할 수 있는 점이다. 그러한 측면에서 한반도 비무장지대는 그 기능과 역할을 수행하는데 상당히 제한되고 있다고 볼 수 있다. 휴전협정 당시 쌍방 간에 거론되었던 20km 정도의 비무장지대 설치안은 나름대로 의미가 있었던 것이다.

둘째, 접경지역 일대에 배치된 쌍방의 병력을 일정 규모로 상호감축 또는 제한하는 조치는 접경지역의 군사적 신뢰구축을 증진시키는 방안으로 필요하다는 점이다. 대규모 병력이 접경지역에 근접 대치하고 있다는 것은 상호 간에 군사적 충돌의 기회를 증대시킬 뿐만 아니라 안정적 우호관계를 유지하는 데 결코 바람직하지 않을 것이다. 시나이 반도의 경험에 비추어 보아도 접경지역에서 대치하고 있는 쌍방은 상호 간 기습방지, 긴장 완화, 신뢰구축의 일환으로 실질적이고 적절한 비무장지대의 설치와 더불어 군사분계선으로부터 일정 구간 내에서는 상호 배치병력을 제한 또는 축소하는 조치가 필요하다.

셋째, 접경지역 분쟁으로 인한 중국-인도 양국 간 군사적 긴장관계를 개선하기 위하여 국가 원수들 간의 정상회담 및 상호방문은 물론, 정부 고위층 및 군부 고위층 간의 상호교류와 방문이 필요하다. 다방면의 상호방문을 통한 허심탄회한 의견교환과 합의는 정치·군사적 신뢰구축에 크게 도움이 된다. 뿐만 아니라 양국 공동실무단의 구성과 적극적 활동은 국경문제를 수습하고 적절한 군사 신뢰구축조치를 구체적으로 발전시켜 나가는 데 상당한 성과가 있었다. 이와 더불어 접경지역에서의 정기적 군사회담, 양국군 수뇌부 간의 직통전화 설치, 현지 군사령관의 접촉회담, 접경지역의 상호투명성 유지, 군부대이동의 사전 통보 등은 양국의 군사적 신뢰구축에 크게 기여하였다.

중국-인도 간 국교회복이 절정에 이르게 된 것은 양국이 「접경지역의 군사적 신뢰구축 협정」에 서명한 때였다. 양국은 평화공존 5원칙을 바탕으로 접경지역에서 상호 간에 군사적 우위를 추구하거나 위협을 가하지 않을 것을 재확인하였고, 상호 군사분야의 투명성과 신뢰증진을 위해 협약 내용을 성실히 실천함으로써 국경안정과 군사적 신뢰증진에 기여하였다.

이울러 접경지역의 안정과 평화를 방해하는 군사적 활동을 방지하기 위하여 접경지역 일대 현존병력의 감축 및 제한, 병력에 관한 상호자료교환, 사단급 이상의 대규모 군사기동 금지, 여단급 이상 훈련시 사전 통보 의무화 등을 성실히 이행함으로써 양국의 군사적 신뢰를 증진시켰던 것이다.

(4) 남북예멘의 접경지역 공동개발

남북예멘 간에는 1988년 초까지 대화가 표류하는 가운데 석유가 개발되는 국경지대에서 남북예멘 군대가 충돌하는 사건이 발생하였

다. 전쟁의 위험을 방지하기 위해 남북예멘은 4차례의 각료회담을 개최하였으나, 1988년 3월 이 지역에 양측 군대가 다시 집결하면서 긴장이 고조되었다.

북예멘 총리는 양측의 긴장을 완화하고 평화를 확보하기 위해 대표단을 이끌고 남예멘의 아덴을 방문하여 분쟁지역의 비무장지대화와 공동개발을 제안하였다. 양국 지도자들은 오랜 내전과 남북전쟁을 치르면서 가난 속에 살아왔던 국민들에게 통일을 통해 궁핍으로부터 탈출할 수 있고 또 국가경제를 재건할 수 있다는 희망을 불어넣었다. 당시 접경지역에서 발견된 큰 유전은 예멘인들이 오랜 전쟁과 빈곤에서 해방될 수 있는 기회로 여겨졌다. 이 유전의 약 50억 배럴과 남북예멘의 확인 매장량 약 100억 배럴을 개발해야만 예멘 사람들이 모두 잘 살 수가 있다고 그들은 판단하였다. 이것이 예멘 통일에 강력한 자극이 되었다.

1988년 4월 북예멘 총리와 남예멘 당 중앙위원회 간사를 비롯한 남북예멘 고위각료들은 타이즈에서 실무급 각료회의를 개최하였다. 「타이즈 회담」에서 양측은 군사적 긴장을 해소하기 위해 마립과 샤브와 접경지역에 남북예멘 군대의 중앙검문소를 설치하고 양 지역의 천연자원을 공동개발 한다는 원칙에 합의하였다.

이어서 5월에는 살레 대통령과 예멘 사회당 서기 알비드는 사나에서 정상회담을 개최하고, 접경지역 2,200km²에 대한 비무장지대화 및 석유의 공동개발에 합의하였다. 1988년 11월 19일, 석유개발과 관련된 남북예멘 장관들은 회담을 개최하고 석유개발을 위해 합작회사를 설립하기로 합의하였다.

남북예멘 접경지역의 석유개발은 남북예멘 간 이해득실 구조를 제로섬 게임에서 벗어나게 만들었고 상생의 길을 찾게 만들었다. 접경

지역을 평화지대로 설정하고 공동개발을 통해 상호공동이익의 영역을 마련한 것이다. 이는 접경지역 석유 개발이 양측 모두에게 경제적 번영을 가져다 줄 것이라는 확신을 주었기 때문이다.

남북예멘은 「타이즈 회담」 합의에 따라 접경지역 유전의 공동개발을 위하여 석유가 매장된 2,200km²의 접경지역을 비무장지대화하고, 접경지역 공동초소를 설치하여 주민의 상호왕래를 추진하였다. 일부 접경지역의 비무장지대화 조치와 접경지역을 통한 주민의 상호왕래는 양국 간의 군사·정치·사회적 신뢰를 조성하는데 크게 기여하였다.

접경지역의 평화지대화를 통한 공동개발은 분단국의 국민들에게 정치·군사적 대립과 갈등보다 경제적 공동이익의 추구를 가능케 하여 화해와 통합의 길로 갈 수 있도록 하는 강력한 촉진제가 될 수 있었다. 접경지역 석유의 공동개발을 통한 실질적인 교류와 협력은 공존과 공영의 가능성을 확대했고, 이것이 예멘 통일로 이어지게 했다.

남북예멘은 통일을 준비하는 과정에서 「남북예멘 협력 및 조정에 관한 협정」을 체결하여 정치·외교·경제·교육·문화 등 제반 분야에 있어서 실질적인 교류협력과 양국 국민의 상호왕래를 추진함으로써 장기간에 걸쳐 평화공존을 이룩하였고 통일의 기초를 마련할 수 있었다. 특히 지질 및 수자원 분야의 공동조사 및 개발, 남북연결도로 건설, 국경지역의 공동화합 장소 및 공동학교설치, 교과과목 통일, 라디오, TV 프로 공동제작 및 상영, 상호왕래 등은 남북예멘의 민족적 통합과 동질성을 회복하고, 통일을 준비하는데 실질적 성과를 이룩했다.

(5) 서독의 접경지역 평화지대화

서독과 동독이 어려웠던 주변 여건에도 불구하고 통일을 이룩할 수 있었던 것은 현실적으로 가능한 문제부터 접경지역을 중심으로

복합적으로 평화지대를 건설하여 장기적·점진적으로 평화를 정착해 갔기 때문에 가능했다고 보아야 할 것이다.

서독은 신동방정책(*Neue Ostpolitik*)의 기치 아래 소련을 포함한 동구제국은 물론, 동독과의 관계개선을 적극적으로 추진해 왔다. 특히 브란트 정부가 통일정책적 견지에서 1971년 8월 5일 「접경지역지원법」을 통과시켜 접경지역지원에 대한 법적인 기초를 마련하였다. 이는 독일 통일을 위한 주요 장기 정책의 하나였다고 보아야 할 것이다.

서독의 「접경지역지원법」은 분단국의 접경지역을 평화지대로 만들기 위해 정부가 적극적으로 시행한 지원정책을 보여주는 가장 대표적인 사례이다. 당시 독일의 접경지역은 인구와 기업들이 타 지역으로 유출되어 점점 낙후되어 갔으며, 경제가 침체되고 생활조건이 열악해져 주민들의 이주사태가 빈번했다. 이 때문에 이들 지역의 지원을 위한 법제상의 대책을 강구해야 한다는 여론이 비등해졌다.

또한 서독정부는 일찍부터 접경지역이 경제적으로 황폐화될 위험이 있다는 사실을 고려하여 국가가 시장 경제적 과정에 개입하여 이들 지역을 특별히 지원해야 할 필요성을 인식하고 있었다. 그리하여 접경지역의 기업들에 대하여 공공사업의 우선발주 혜택, 지역경제지원 사업 등과 같은 개별적·단편적인 지원 대책을 시행하기 시작했다. 빌리 브란트(*Willy Brandt*) 수상이 집권한 이후 접경지역에 대한 지원과 이를 법률적으로 뒷받침하기 위한 입법조치로서 제정된 것이 바로 「접경지역지원법」이었다.⁸

「접경지역지원법」은 총 13개 조항의 매우 간단한 내용을 지닌 법률이다. 이 법률은 접경지역의 정치적 특수지위, 다른 지역에 대한

⁸ 이 법률은 이후 일부 개정을 거쳐 시행되다가 독일통일과 함께 1991년 폐지되었고, 1994년에는 지원조치도 전면 중단되었다.

접경지역의 우선적 지위가 기술되어 있으며, 접경지역에 대한 투자의 보조금 지원, 화물운반 운송료 보상, 세제상 특혜, 공공발주에 있어서 입찰의 특권, 접경지역내 농업지원, 교육분야 지원, 주택분야 지원, 사회복지시설의 확충지원, 문화분야 지원, 국경지역에서 피해에 대한 보상 및 보수, 국경지역 견학 및 여행 장려에 관한 사항이 포함되어 있다.

서독의 접경지역 지원정책은 분단으로 인해 상실 또는 저하된 접경지역 경제·사회·문화적 기능을 회복시키고, 지역 주민들의 삶의 질을 확보해 주어야 한다는 국가적 합의에 기초하여 ‘독일정책’(통일정책)의 관점에서 성립된 것이다. 접경지역 지원정책은 통일정책의 일환으로 추진되었다는 데서 중요한 의미를 가지고 있다. 동시에 접경지역 지원정책은 분단으로 인해 낙후된 지역에 대한 경제·사회·문화 등의 지원을 내용으로 하고 있었다는 점에서 전 사회적 연대에 입각한 사회정책 및 지역구조정책으로서의 성격도 아울러 가지고 있었다.

독일의 접경지역 지원정책의 핵심은 접경지역에 대한 사회·복지, 문화·교육 부문에 대한 지원을 포함하고 있었으며 이는 지역경제에 대한 구조정책의 일환인 동시에 통일정책으로서 접경지역 주민들에 대한 사회 연대적 차원의 지원성격도 아울러 가지고 있었다. 이러한 사회·복지, 문화·교육 부문에 대한 지원은 정부가 접경지역 주민의 상대적 박탈감을 인식하고 접경지역의 중요성을 확인시키며, 그 지역에 거주함으로써 받게 되는 고통을 분단으로 인한 고통으로 인식하고 전 국민이 분담한다는 국민적인 연대의 표현이었다.

서독의 동방정책과 무력포기정책을 통한 재통일 노력은 유럽의 평화 질서를 위한 긴장 완화정책이었으며, 동독을 포함한 동유럽의 제국들과 ‘잠정적 협정’ 체결을 추진하는 일종의 ‘조약정치’였다. 그러한 정책



을 통하여 독일인들은 자결권을 행사하여 통일을 이룩하려고 하였다.

그러나 그들은 통일은 요원한 것이라고 보고, 우선 가능한 범위 안에서 인적·물적 교류를 통한 점진적 접근방법, 즉, ‘접근을 통한 변화’(Wandel durch Annäherung)를 모색하였다. 모든 문제를 한꺼번에 해결하려고 하는 것이 아니라 가능한 것부터 조금씩 해결한다는 의미에서 ‘소보정책’(小步政策; die Politik der kleinen Schritte)라고 불렀던 것이다. 구서독의 접경지역 지원정책도 이러한 점진적 접근방법과 소보주의의 일환으로 보아야 할 것이다.

브란트의 신동방정책이 서독의 대외적 통일정책이었다면, 접경지역 지원정책은 대내적 독일 통일정책의 일환으로 볼 수 있다. 구서독의 『접경지역지원법』은 분단국의 접경지역에 대한 국민적 지원을 보여주는 가장 대표적인 사례이다. 접경지역 지원정책은 접경지역 주민들의 열악한 생활환경을 개선해 주어야 한다는 구조적 차원뿐만 아니라 통일 정책적 차원에서 반드시 필요한 정책으로 평가될 수 있다.

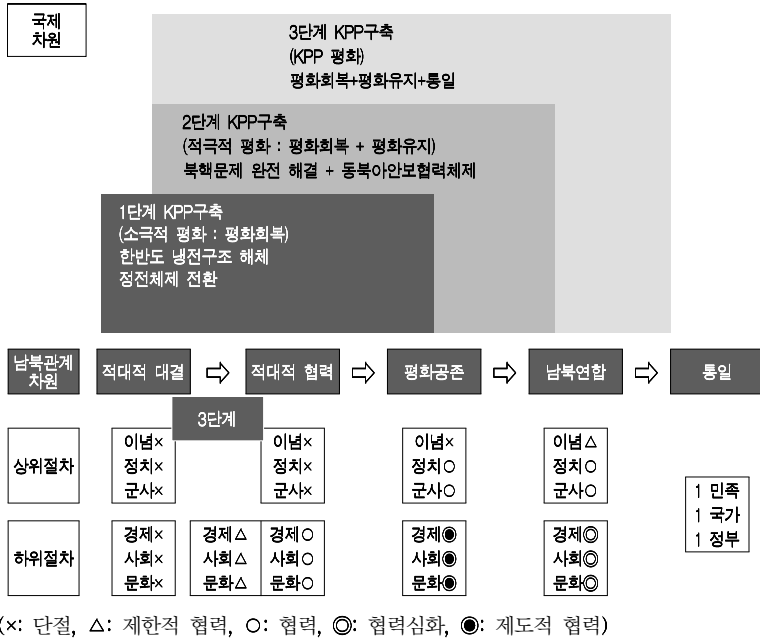
Ⅱ. 현 단계 남북관계의 과제와 접경지역의 평화적 이용



1. 현 단계 남북관계의 과제와 접경지역의 평화적 이용

가. 남북관계적 차원

●그림 II-1 한반도 평화체제 진전 구도



김대중 정부 이전까지의 남북관계는 남북이 이념, 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 사회 전 차원에서 전면적으로 대결했던 ‘적대적 대결’의 시기로 특징지을 수 있다(<그림 II-1> 참조). 서로 간에 체제비난과 유형적, 무형적인 적대성이 표출되었던 반면, 교류협력은 단절되었다.

남북화해협력정책을 추진한 김대중 정부가 출범한 이후 한반도의 남북관계는 이념적으로, 정치·군사적으로는 적대적인 대립의 상태가

I
II
III

지속되고 있지만, 경제적으로 그리고 사회·문화적으로는 부분적이지만 교류와 협력이 형성되는 ‘적대적 협력’의 ‘진입단계’에 들어서게 되었다. 잠수정의 침투, 서해에서의 무력충돌과 같은 적대적인 대립이 사라지지 않은 가운데서도 금강산 관광사업과 같은 남북한 경협이 추진되었고, 예술단이나 체육·종교단체의 방북이 실현되는 등 사회·문화 분야에서도 교류협력이 형성되었다.

만약 이러한 적대적 협력이 서로간의 이해에 의해 확대되고 심화될 경우에는 이념적으로는 체제의 성격을 달리하더라도 정치·군사적 측면에서는 협력할 수 있는 ‘평화공존’의 시대가 남북관계에 도래할 수 있다. ‘평화공존’의 시대에는 이념적으로는 상이하더라도 경제, 사회, 문화분야에서 상호 간 전면적인 교류와 협력이 이루어지고, 정치적 측면에서도 남북한이 합의하여 당국 간의 관계가 정상화되며, 군사적으로도 긴장이 완화되어 상호 신뢰가 구축되는 상황으로 남북관계가 발전된다.

2000년 남북정상회담은 당시 ‘적대적 협력의 진입단계’에 있던 남북관계를 ‘평화공존의 진입단계’로 급전시키는 계기였다. 쌍방의 정치지도자 겸 군통수권자가 회동하여 통일방안과 제도적인 교류협력을 명시한 「6·15 공동선언」을 발표함으로써, 상호 상생의 기반위에 한반도에서 냉전구조를 해체할 수 있는 디딤돌을 마련한 것이다.

제1차 남북정상회담 이후 남북은 정치·군사·경제적 차원에서의 당국 간 대화, 경제 및 사회·문화분야에서의 교류협력과 이산가족문제의 해결 등에서 괄목할만한 진전을 보였다. 그러나 협력 과정에서 북한의 극히 제한적인 개혁·개방정책, 북핵문제의 지속·악화, 한반도 냉전구조의 온존, 부시 미 행정부의 대북강경정책, 남북관계와 한미관계의 우선순위를 둘러싼 국내적 이견, 남북화해협력정책의 성과에 관

한 남남갈등 등으로 인해 남북관계는 부침을 거듭하면서 발전이 근원적으로 제한될 수밖에 없었다. 남북관계는 다시 ‘적대적 협력’의 단계로 퇴보하였다.

김대중 정부의 남북화해협력정책을 계승한 노무현 정부 하의 남북관계는 하위정치 분야에서의 교류협력의 진전과 아울러 정치분야에서의 부분적인 교류협력, 그리고 군사적 측면에서의 초보적인 교류협력이 이루어지는 ‘적대적 협력의 심화단계’로 규정될 수 있었다. 이러한 상황에서 제2차 남북정상회담의 중점과제는 남북관계를 적대적 협력에서 평화공존으로 진입시킴과 동시에 한반도 냉전구조를 해체시키는 일이었다.

2차 정상회담에서 남북은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」, 이른바 「2007 남북정상선언」을 통해 포괄적인 남북경협은 물론 「6·15 남북공동선언」에 포함되지 못했던 북한 핵문제, 정치문제, 군사문제, 국제무대에서의 협력을 더함으로써 남북관계를 평화공존의 단계로 진입할 수 있는 토대를 문서의 형태로 마련하였다. 따라서 2차 정상회담은 남북관계를 ‘평화공존의 진입단계’인 ‘이념: ×’, ‘정치: △’, ‘군사: △’, ‘경제: ○’, ‘사회: ○’, ‘문화: ○’으로 도약할 수 있는 합의에 이르렀다. 그러나 신의와 진정성을 기초로 한 정치·군사적 신뢰가 밑받침이 되지 않은 가운데 마련된 문서는 남북 평화공존의 실천에 근본적인 한계가 있을 수밖에 없음을 그 후 나타난 북한의 행태가 여실히 보여주었다. 핵무기를 포함하는 미사일 등 대량살상무기의 개발과 「정전협정」 위반 등이 그 예이다.

이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000’을 대북정책의 핵심내용으로 하고 북한주민에 실질적인 도움이 될 수 있는 대북정책, 북한의 정치적 양보를 전제로 하는 원칙이 있는 대북정책을 천명하였다. 이명박 정부의

출범 후 남북관계는 북한의 반발, 7월 금강산 관광지구에서 발생한 관광객 피격사건을 거치면서 급격하게 냉각되었다. 특히 2009년 들어 북한이 감행하고 있는 2차 핵실험과 미사일 발사는 남북당국 간 관계를 더욱 얼어붙게 하였다. 현재의 남북관계는 ‘이념: ×’, ‘정치: ×’, ‘군사: ×’, ‘경제: △’, ‘사회: △’, ‘문화: △’로 표현될 수 있으나, 상황의 전개에 따라서는 ‘적대적 대결’의 단계로 후퇴할 수 있는 기로에 놓여있다.

따라서 이러한 상황에 처한 현 단계에서의 국가적 과제는 남북관계의 내실을 다지면서 ‘평화공존의 단계’에 실질적으로 진입하는 일이다.

나. 국제적 차원

한국전쟁이 종전이 아닌 정전 상태라는 점과 주변 4국이 한반도에 미치는 실질적 영향력 등을 고려할 때 우리가 추구하려는 ‘한반도 평화’는 그 특성상 국제적 성격을 가질 수밖에 없다. 이는 ‘한반도 평화체제’의 진전구도인 남북관계 차원에서의 “적대적 협력 → 평화공존 → 남북연합”이 다음과 같은 동북아 평화체제와 맞물려 추진되어야 함을 말한다.

먼저 “적대적 협력 → 평화공존”으로 진전되는 과정에서 정전체제가 평화체제로 전환되어 한반도 냉전구조가 해체되어야 한다. 이는 한국전쟁으로 초래된 평화의 부재 상태에서 평화를 이끌어내는 ‘평화의 회복’을 의미하고, 이와 병행하여 북핵문제의 근본적인 해결이 실천되는 과정을 말한다. 이를 1단계 한반도 평화체제라 규정할 수 있다.

다음으로 “적대적 협력 → 평화공존 → 남북연합”으로 남북관계가 진전될 수 있는 외부 환경적 전제는 동북아 국가들이 정치, 군사, 경제, 과학·기술, 인권 등 포괄적 측면에서 협력을 제도화 할 수 있는 동북아 안보협력의 형성이다.⁹ 이 양자는 동전의 양면과 같은 선순환

적 프로세스로서 상호 맞물려 추진되어야 한다. 즉 회복된 한반도의 평화를 유지·관리함은 물론, 지역차원에서 평화의 유지·관리를 이루는, 한반도는 물론 동북아 지역에서의 ‘평화의 회복’과 ‘평화의 유지·관리’를 함께 포함하는 적극적 의미에서의 평화체제를 말한다. 그리고 그 과정에서 북핵문제가 불가역적으로 폐기(complete, verifiable and irreversible dismantlement: CVID)되어야 한다. 이 전 과정을 2단계 한반도 평화체제, 즉 동북아 평화체제 형성이라 규정할 수 있다.

3단계 한반도 평화체제는 동북아에서 항구적인 평화공동체가 형성되는 것을 의미하며, 이는 “적대적 협력 → 평화공존 → 남북연합 → 통일”로 진전되는 전 과정에서 ‘평화의 회복’과 ‘평화의 유지·관리’에 더하여 ‘한반도 통일’이 달성되는 것을 의미한다. 동북아 국가들 간에 정치, 군사, 경제, 환경, 인권 등 모든 분야에서의 갈등을 최소화함과 동시에 평화적으로 해결할 수 있는 틀을 구축하고, 한반도 통일이 이루어져 한반도에서 비롯되는 갈등이 근본적으로 사라져서 평화가 항구적으로 유지·관리되는 상황을 말한다.

이러한 의미에서 우리가 추구하는 ‘평화’는 ‘평화의 회복’, ‘평화의 유지·관리’, ‘한반도 통일’이라는 세 가지 요소를 모두 포괄하는 개념이다.

따라서 국제적 차원의 관점에서 볼 때 현 단계의 국가적 과제는 남북관계가 평화공존의 단계로 진입하기 위한 국제적 환경인 정전체제를 종전체제로 전환시키는 일이다.

⁹ 1975년 유럽 내 동·서 진영 35개국이 회동하여 정치·군사, 경제·과학기술, 인권 등에 상호 협력하기로 서명한 「헬싱키 최종의정서」를 통해 유럽안보협력회의(CSCE, 현재 유럽안보협력기구: OSCE)가 출범하였다. CSCE/OSCE는 향후 동북아안보협력체 형성에 중요한 시사점을 줄 수 있다. 손기웅, 『CSCE/OSCE 분석과 동북아다자안보협력』 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

다. 접경지역 평화적 이용의 의미

현 단계의 국가적 과제가 남북관계를 평화공존의 단계로 진입시키면서 한반도 정전체제를 종전체제로 전환시키는 일이라면, 접경지역 평화적 이용은 이를 위한 실천적 전제조건이다. 왜냐하면 남북한이 화해협력하면서 평화공존 하겠다는 적극적 의지는 무엇보다 한반도의 허리를 가르고 있는 접경지역을 평화적으로 이용하는데 서로가 합의하느냐의 여부에서 확인될 수 있기 때문이다.

국토의 중심에 놓여 있으면서 남북 상호 간의 정치·군사·경제·환경·문화 등 모든 측면의 이해가 복합적으로 얽힐 수밖에 없는 접경지역에서 남북한이 평화적 협력사업에 합의한다는 사실은 바로, 정치·군사·경제·환경·문화 등 포괄적 측면에서 평화적으로 공존하겠다는 의지를 표현하는 것이기 때문이다.

평화공존에 대한 남북한의 적극적인 의지 표현, 즉 접경지역의 평화적 이용에 대한 남북한의 합의는 다른 한편으로는 한반도에서의 정전체제를 종전체제로 전환시키기 위한 필요조건을 의미한다. 한반도에서 정전체제가 지속되는 한 평화공존에는 한계가 주어질 수밖에 없으며, 남북이 정치·군사·경제·환경·문화 등 포괄적 측면에서 상호 협력을 심화할 수 없기 때문이다.

결국 접경지역의 평화적 이용과 현 단계 국가적 과제인 ‘남북관계의 평화공존단계 진입’ 및 ‘한반도 냉전구조 해체: 정전체제의 종전체제로의 전환’은 동전의 양면을 구성하는, 밀접히 상호작용하는 관계라 할 수 있다. 따라서 접경지역의 평화적 이용방안이 국내적으로, 남북관계에서, 국제사회에서 받아들여지고 지지되어 실천될수록 이는 우리의 국가적 과제가 실천되어 진전을 거두는 것을 의미한다.

2. 접경지역 평화적 이용의 기본방향

가. 평화적 이용의 문제점

접경지역은 반세기 동안 인간의 간섭으로부터 배제되어 원시생태계가 유지되고 생물다양성이 뛰어난 자연생태계의 보고라고 언급되고 있으나, 아직 자연환경에 대한 구체적인 조사는 이루어지고 있지 않다. 접경지역의 생태계는 접경지역을 따라서 이어져 있을지라도 남북한 간의 생태계 단절은 오히려 더 심화되어 있다. 비무장지대의 철책선은 남북한 간의 생태계를 단절시키고 있으며, 접경지역내 군사시설 설치, 군사도로의 개설, 지뢰의 폭발, 시계청소를 위한 화공작전, 벌목·벌채 등으로 인해 생태계 훼손이 심한 곳도 존재한다. 현재 생태계의 보고라고 일컬어지는 지역도 비무장지대만을 대상으로 하는 것이 아니라 민통선 이북의 생태계 우수지역을 포함하는 것이다.

민북지역의 경우에는 영농의 확대로 민간인의 활동이 점차 증대되어 인위적인 자연파괴 위협이 가중되고 있는 추세이다. 민남의 접경지역의 경우에는 「군사시설보호법」에 의한 군사시설보호구역, 「자연환경보전법」에 의한 생태계 보전지역의 지정 등으로 인해 지역주민들의 지역개발요구와 갈등이 노정되고 있다.

환경부는 1995년 「접경지역 인접지역 자연환경 정밀조사보고서」에서 건봉산·향로봉·칠정봉·남강 인접지역 일대(363.005km²), 대우산·도솔산·대암산·두타연 일대(155.783km²), 철원평야 일대(91.175km²) 지역을 자연생태계 보호지역으로 지정하려고 추진하였으나, 지정에 따른 행위제한 및 지역발전의 저해를 우려한 지역주민의 반대로 보류되었다. 그 원인은 생태계 보전에 따른 지역주민의 직·간접적인 피해 등에 관한 고려 없이 생태계 보전의 당위성만을 내세운 정책의 추진

때문이었다. 이처럼 지역주민에 대한 고려가 없는 생태계 보전계획이나 시책은 효과적으로 실행될 수 없다. 생태계 보전지역 지정에 따른 지역주민의 토지사용 제한 등 직·간접적인 피해에 대하여 보상 제도를 효율적으로 마련해야 하는 것이다.

종합하면 접경지역, 민북지역, 민남지역을 포괄하는 장기적이고 종합적인 관리의 수단들이 부족하다고 할 수 있다. 국토종합계획, 관계부처의 부문별 계획, 강원도 및 경기도의 종합계획, 시·도 접경지역 계획 및 행자부의 접경지역 종합계획 수립 시 자연환경 보전과 지역의 생태적·환경적 측면을 고려한 지역발전 및 관리모형 구축이 충분히 이루어져 한다. 자연환경조사 및 문화유적조사 결과 등의 세부자료를 토대로 구체적인 토지활용체계 및 개발방향 등 관리방안에 대한 구체적 대안제시가 이루어져야 한다.

남북 간 교류협력이 증가되면 자연히 접경지역에 대한 개발욕구도 증가될 것이고, 자연환경의 훼손 및 환경오염의 우려가 제기된다. 남북교류의 확대와 지역의 정주여건 개선, 지역경제의 발전 등을 위해 도로·철도의 기간시설과 택지·산업단지 조성 등으로 생태보전측면보다는 개발사업에 치중할 우려가 있다. 이상에서 나타난 접경지역 일대가 지니고 있는 특성을 SWOT의 관점에서 강점(strength), 약점(weakness), 기회요인(opportunity), 위협요인(threat)으로 <표 II-1>과 같이 정리될 수 있다.

● 표 II-1 접경지역의 SWOT

| 강 점 | 약 점 |
|---|---|
| 1. 다양한 동·식물의 서식지 2. 풍부한 산림생태계 3. 국토 광역생태녹지축의 연결고리 4. 지속가능한 발전지역으로 미래자산 | 1. 재산권 침해로 지역민의 소외의식 2. 불법개간으로 인한 생태계 파괴 3. 군사시설의 입지로 생태계 파괴 4. 군부대의 토양오염 5. 체계적인 생태계 조사의 미시행 |
| 기회요인 | 위험요인 |
| 1. 세계적인 생태관광지로 육성가능 2. 지역경제 활성화의 요인 3. 유네스코 접경생물권 보전지역 지정가능성 4. 평화의 상징 | 1. 남북교류 및 통일에 대비한 개발 압력 2. 토지소유권 분쟁 3. 접경지역 지자체의 난개발 4. 경쟁적 개발심리 우려 5. 남북한 및 국제사회의 이해관계 |

나. 평화적 이용의 필요성

한반도의 허리를 가르고 있는 접경지역을 평화적으로 이용해야만 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 접경지역 평화적 이용은 남북교류협력 활성화에 기여할 수 있다. 비록 제한적이고 선별적이라고 해도 남북한이 모두 교류협력의 필요성을 느끼고 있는 것이 한반도의 현실이다. 그러나 남북교류협력이 아무 곳에서나 시작될 수 있는 것은 아니며, 남북교류협력 추진을 뒷받침할 수 있는 하부구조(인프라)가 충분하게 정비되어야 가능하다.

남북한 접경지역은 교통·통신, 용수·전력 등 남북교류협력을 지원할 수 있는 인프라가 충분한 곳이다. 이점에서 한반도 내의 다른 어느 곳보다도 남북교류협력을 추진하기에 용이한 지역이며, 또한 개방과 변화의 시너지 효과가 큰 곳이다. 접경지역에서의 남북교류협력이 일단 시범사업 차원에서 성공적으로 이루어질 경우, 후속사업의 발굴추진도 가능하게 될 것이다.

I
II
III

남북한 접경지역이 교류협력의 거점으로 물꼬가 터질 경우 이 지역은 남북한 통합, 통일의 전진기지, 민족공동체 형성의 준비공간으로 활용될 수 있다. 따라서 접경지역은 신뢰구축의 거점, 나아가 남북관계를 실질적인 통일과정으로 진입케 하는 교두보가 될 수 있다.

둘째, 접경지역 평화적 이용은 남북한 신뢰구축과 군사적 긴장 완화에 기여할 수 있다. 비무장지대는 남북한 간의 완충지역이면서 중립지대로서의 성질을 갖고 있을 뿐만 아니라, 남북한 중 어느 측도 일방적으로 관할권을 행사하기 어려운 ‘준 국제적 성격’(quasi-international character)을 갖는 지역이다. 이 때문에 남북한이 상대방으로부터의 군사적 위협이 감소되고 그에 대한 역지가 보장될 수 있다면 비무장지대의 평화적 이용에 호응해올 가능성이 있다. 경의선 철도 및 관련 도로 연결의 추진은 비록 통과이긴 하나 비무장지대의 평화적 이용이 가시화된 유일한 남북협력사업이라고 할 수 있다. 개성공단사업이나 금강산 육로관광 추진도 역시 그러하다.

체제유지와 생존을 최대의 국가목표로 삼고 있는 북한의 입장에서 볼 때 체제붕괴를 가져올 수도 있는 부정적 파급효과를 억제할 수 있다는 보장 혹은 장치만 제공되고 또한 비무장지대에 인접한 배후도시의 기존 기반시설을 활용함으로써 북한에게 경제적 이득이 확보될 수 있다면, 북한 당국도 남북한 접경지역의 평화적 이용을 반대 혹은 기피할 이유가 없을 것이다.

지난 수십 년 동안 접경지역은 버려지거나 소외된 지역으로서 남아 있었다. 그러나 앞으로 이 지역을 효과적으로 활용할 경우 남북한 모두에게 효과적인 신뢰구축의 수단이 될 수 있다. 다시 말하면 서로 상대측에 대해 가지고 있는 뿌리 깊은 불신과 대결상태를 해소하는 좋은 공간이 될 수 있는 것이다. 특히 접경지역의 평화적 이용 사업이

본격화될 경우 상호 대치하고 있는 군과 군 시설물 중 일부가 철거 또는 후방에 재배치될 가능성이 있다. 이 경우 완충지대의 확장을 통해 군사적 긴장 완화 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 접경지역 평화적 이용은 평화체제 전환 및 통일기반 조성에 기여할 수 있다. 현 「정전협정」의 준수·이행에 있어서 가장 기본적인 것은 상호 무력으로 대치하고 있는 남북한을 분리시키고 그 사이에 완충역할을 하기 위해 「정전협정」에 따라 설치된 비무장지대, 특히 비무장지대 설치의 기준선인 군사분계선을 철저히 존중하는 것이다. 그러나 북한은 그들의 정치적 요구에 의해, 미국과의 평화협정을 체결하기 위한 목적으로 군사분계선 침범 등 비무장지대의 존립을 위태롭게 하는 행위를 수시로 감행하고 있다. 또한 북한은 선전차원의 위장평화공세와 심리전을 동시에 펼치고 있다.

그러나 비무장지대의 설치 목적을 존중하지 않는 가운데 한반도 평화체제 전환문제를 논한다는 것은 불합리하며, 또한 논리적으로도 모순이라고 하지 않을 수 없다. 평화체제로의 전환은 정전협정의 성실한 준수 위에서만 가능한 것이기 때문이다. 적어도 부분적으로 만이라도 비무장지대가 존중될 때 비로소 평화체제 전환을 논의할 수 있고 또한 추진할 수 있는 것이지, 비무장화 및 평화적 이용이 전혀 이루어지지 않은 상태에서 평화체제 문제를 논한다는 것은 아무런 실익과 가시적인 성과를 기대할 수 없다. 그것은 단지 다른 의도와 목적이 있는 것이 아닌가 하는 의혹만을 불러일으킬 것이다. 이상의 사실을 감안할 때 비무장지대를 비무장화하고 평화적으로 활용하는 것은 현 「정전협정」체제를 평화체제로 전환하는 문제를 논의하기 위한 기본전제가 된다고 할 수 있다.

따라서 비무장지대를 포함하는 접경지역 가운데 적어도 일부분이

남북 간에 평화적으로 활용된다고 한다면 이는 한반도 평화체제 구축의 초석을 놓는 일이 될 수 있다. 또한 평화체제로의 전환을 위한 실질적 기반조성에 기여할 수 있다. 나아가 남북한 당사자해결원칙에 입각한 평화체제 전환의 여건을 조성하는 것이며, 장기적으로는 통일 기반 조성 효과를 가질 수 있다.

넷째, 접경지역 주민의 삶의 질 개선에 기여할 수 있다. 장기간 방치되어 온 남북한 접경지역의 개발 및 성장 잠재력을 활용한다면 남북한 모두에게 경제적 이득을 가져다 줄 수 있다. 특히 접경지역 내의 관광자원을 환경친화적으로 개발할 경우 지역주민의 소득증대를 가져올 수 있을 것이다. 지난 반세기 동안 접경지역은 군사·안보논리 때문에 개발 및 복지에서 뒤쳐져 있었다. 앞으로도 그러한 분단의 고통이 접경지역 주민들에게 계속 강요되어서는 안 된다.

접경지역의 평화적 이용, 이를 통한 개발·성장 촉진은 국토의 효율적 이용 및 자원의 효과적인 활용 차원에서도 바람직한 일이다. 특히 접경지역의 자연생태를 그대로 잘 활용한다면 자연환경의 보호 및 자원화에도 도움이 될 것이다.

다섯째, 동북아 경제협력 활성화에 기여할 수 있다. 접경지역에서 구체적인 남북협력사업의 추진은 당사자인 남북한은 물론, 중·장기적으로 동북아 역내 국가들에게까지도 이익이 될 수 있다. 주변 국가들이 남북한의 안정과 평화를 바라는 만큼 비무장지대 및 인접지역에서 교류협력이 시작되면 그 효과는 남북한 전체, 나아가 동북아에까지도 파급될 것이기 때문이다. 중국과 러시아, 일본 등이 경의선 및 경원선 철도 연결에 많은 관심을 갖고 있는 것이 이러한 사실을 잘 말해준다.

즉 남북한 접경지역의 평화지대화 및 남북교류협력 활성화는 동북아 다자 간 경제협력을 촉진하고 견인하는 긍정적인 역할을 할 수

있다. 접경지역에서의 남북협력이 남북경제공동체를 뛰어넘어 동북아경제공동체 형성의 기폭제 역할을 할 수도 있는 것이다.

3. 평화적 이용의 제안 시 고려사항

가. 기본방향

이러한 특성을 가진 접경지역을 평화적 이용하고자 할 경우 국가적 차원에서 고려해야 기본방향을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 접경지역을 화해와 협력의 장소로 이용해야 한다. 접경지역은 지금까지 전쟁을 준비하는 장소, 남북한 갈등의 장소, 국제적 분쟁을 야기하는 장소, 군사적으로만 의미있는 장소로 간주되어 왔다. 접경지대를 평화적으로 활용하기 위해서는 이 지역을 전쟁을 위한 장소가 아니라 전쟁을 고발하고 반성하는 장소로 활용하여야 한다. 남북이 대립하고 갈등하는 장소가 아니라 화해하고 협력하여 하나가 되는 장소가 되어야 한다. 국제적 갈등을 야기하는 장소가 아니라 국제적 화해와 협력의 지역으로 활용하여야 한다. 군사적 목적으로 파괴된 자연을 회복시키고 자연생태계가 잘 보전될 수 있도록 인간과 자연환경이 화해 협력할 수 있는 장소로 활용하여야 한다.

둘째, 접경지역 전체를 대상으로 하는 종합관리방안을 마련해야 한다. 접경지역 일대를 접경지역, 민북지역, 「접경지역지원법」상의 접경지역으로 나누어 볼 때 접경지역을 대상으로 하는 법률과 계획이 있을 뿐, 접경지역과 민북지역 모두를 총괄하거나 대상으로 하는 단일의 법률과 계획이 마련되어 있지 않다. 향후 남북관계가 진전될 경우, 접경지역 일대에 대한 개발수요가 급증할 것으로 예상된다. 이때

보전과 지속가능한 활용에 대한 통합적인 법률이나 관리계획의 부재는 이 지역을 난개발로 이끌 가능성이 있다.

따라서 환경보전과 지역개발, 토지분쟁 등의 문제를 포괄하는 특별법의 제정과 친환경적인 종합관리계획 및 자연환경보전종합계획의 수립이 필요하다. 이 경우 현재 시행중인 「접경지역지원법」은 환경보전의 내용을 강화하여 새로 제정되는 법률과 통합하여 운용되어야 할 것이다.

셋째, 자연환경보전종합계획을 수립해야 한다. 접경지역 일대를 포괄하는 장기적이고 종합적인 자연환경보전방안, 즉 자연환경보전종합계획을 수립하여 해당 지역에 수립·시행되는 각종 개발계획 및 사업을 실효성 있게 지도할 수 있도록 해야 한다. 계획의 수립 시, 접경지역의 자연환경에 대한 ‘선조사-후계획’ 원칙을 반드시 적용해야 한다. 자연환경조사를 바탕으로 얻어진 자료는 데이터베이스화하여 체계적으로 관리하고, 이를 토대로 ‘생태자연도’ 작성과 ‘환경정보망’ 구축에 활용해야 한다.

자연환경보전종합계획은 지역의 자연성·역사성·개발정도 등을 토대로 다음의 내용을 포함하는 것이 바람직하다. 자연환경의 보전, 토지활용체계 및 종합적인 개발방향 등에 대한 구체적인 청사진 제시, 남북한 생태계 연결축의 확보, 생태적 측면을 중심으로 보전과 활용의 균형 있는 발전상 제시, 개발사업 추진 시 환경보전을 고려한 ‘선계획-후개발’ 체계 마련, 훼손된 생태계 복원계획 및 자연경관 보전대책 수립, 군사시설의 평화적 이용방안 모색, 소생태계(Biotope) 보호 및 생물다양성이 풍부한 생태계 서식공간 확보, 환경오염 예방을 위해 하수처리장 및 폐기물처리시설 등 환경오염 기초시설 완비, 개발사업 추진 시 생태계에 미치는 영향이 최소화될 수 있도록 사전환경성검토

제도 및 환경영향평가제도의 강화 등이다.

넷째, 생태적·지역적 특성을 고려한 권역별 관리를 추진한다. 접경 지역 일대를 생태적·지형적 특성, 개발여건, 행정구역, 사회·경제적 환경에 따라 서부해안·습지·평야지역, 중부구릉지·평야지역, 동부산 약지역으로 구분하고 각 지역의 특성에 따라 차등적으로 관리해야 한다. 자연환경조사를 바탕으로 작성된 생태자연도에 기초하여 개발 가능지역과 생물권 보전지역으로 설정하고 각 지역에 대한 개발강도와 보전강도를 정한다.

생물권 보전지역은 자연생태계의 정도에 따라 몇 단계로 나누어 설정하고 해당지역의 생태적 특성에 따라 규제방법과 강도를 달리한다. 이 경우 유네스코의 권역구분(핵심지역, 완충지역, 전이지역)을 활용한다.

개발가능지역에서 개발 사업을 추진 할 때 환경보전을 고려한 선계획-후개발의 원칙을 확립하며, 토지와 환경이 가지고 있는 환경용량이 허용하는 범위 안에서 개발이 이루어지도록 한다. 개발계획의 수립과 사업의 시행 과정에서 생태계에 미치는 영향을 최소화할 수 있도록 사전환경성검토와 환경영향평가제를 강화한다. 그리고 생태계가 훼손된 지역에 대해서는 이를 복원할 수 있는 프로그램을 개발한다.

다섯째, 국토의 통합된 생태-녹지 축을 조성한다. 국토통합에 대비하여 남북한의 생태-녹지 축을 연결할 수 있는 기반을 조성한다. 국토의 횡적 허리부분인 접경지역 일대가 단절된 녹지축이 아니라, 서쪽으로는 백령도와 강화도를 중심으로 남북한 서해안을 수직으로 연결하고, 동쪽으로는 금강산·설악산 등 태백산맥 줄기로 수직축을 연장하며, 동서로는 식물·식생·철새도래지·습지 등 생태적 우수지역들이 연계됨으로써 우리나라 전체를 연결시키는 순환형 생태-녹지 축

으로서 역할하도록 한다.

나아가 광역 생태축을 조성하여 국토의 생태적 건전성 확보, 생물 다양성 공급원으로서의 역할을 수행하도록 한다. 기본적으로 절대보존의 가치가 있는 곳을 ‘환경·생태 핵’으로 추출하고 이들을 연계·확장하여 광역적 ‘환경·생태 벨트’를 구축한다.

여섯째, 자연환경의 보전과 지역발전을 조화시킨다. 접경지역 일대의 자연환경보전을 우선적으로 고려하고 동시에 지역경제의 낙후성도 감안한 지역경제 활성화 방안을 수립하여 자연환경의 보전과 지역발전이 서로 조화를 이룰 수 있도록 한다. 생태적 측면을 고려한 지역경제의 활성화를 위해 ‘생태관광’(Eco-Tourism)¹⁰을 적극 활용한다.

생태관광은 자연생태계 관리·보전지역에 미치는 관광객의 영향을 최소화하면서, 보전지역의 사회경제적 개발을 증진하고, 관광객에게 체험과 만족을 최대한 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 생태관광에 경제적 측면을 더욱 강화한 복합관광으로서 ‘생태-문화 관광’(Eco-Cultural Tourism)을 적극 활용한다.

생태계 보전지역을 지정할 때, 해당지역 주민·지방자치단체·이해관계자의 의견을 충분히 수렴하여 반영하고, 생태계 보전지역 지정으로 인한 주민불편을 최소화하는 방안을 강구한다. 생태계 보전지역 지정에 따른 개발억제에 대하여 해당 토지소유자 및 지역주민의 직·

¹⁰ 생태관광은 기존의 대중관광(mass tourism)이 환경측면에서 부정적인 영향이 강해지자 환경영향을 고려하지 않은 무분별한 관광개발과 생태계 수용능력을 초과하는 과도한 관광활동으로 인한 폐해를 극복하여 자연과 환경을 파괴하지 않으면서 생태계의 조화를 추구할 수 있는 보전적 ‘대안관광’(alternative tourism)의 형태로 등장하였다. 생태관광은 “상대적으로 간섭을 덜 받은 자연지역에 대한 환경적으로 책임질 수 있는 여행과 자연의 감상, 이에 수반되는 현재와 과거의 문화유산에 대한 감상을 통하여 보전을 증대시키며, 여행자에 의한 지역에 대한 영향을 최소화함과 더불어 지역주민에게 금전적으로 실질적인 사회경제적 도움을 줄 수 있는 관광”이라고 정의된다.

간접적인 피해에 대한 적절한 보상체계를 마련하여 생태계 보전계획의 실효성을 확보한다.¹¹

일곱째, ‘남북환경공동체’ 차원에서 남북 환경협력을 추진한다. 생태적으로 동일한 공간에 놓여있으며 생태축으로 연결된 접경지역 일대를 ‘남북환경공동체’ 형성의 기반구축을 위한 남북 환경협력의 무대로 활용한다. 남북의 접경지역 일대는 농지의 확장, 군사훈련, 도로의 건설(군사목적과 농업목적의 도로, 최근의 남북 철도 및 도로 연결), 불법 사냥·채집, 벌초·벌목 및 화공작전에 의한 산림파괴 등으로 부분적인 환경손상을 겪고 있다. 또한 접경지역 일대는 남북의 연결고리에 해당하는 중심 지대이기 때문에 남북교류가 확산될수록 지역의 생태계는 훼손될 여지가 매우 높다.

접경지역을 대상으로 한 각종 개발계획이 현재와 같은 남북 간의 이원화된 체계로 진행될 경우 생태적으로 큰 손상이 초래될 수 있다. 따라서 접경지역은 다른 어느 곳보다 남북 간 공동관리가 필요한 대표적인 환경공동체 지역이므로 남북 간에 개발과 보전을 협의할 수 있는 환경협의체, (가칭)『남북환경포럼』을 구성·운영하여 남북 환경분야 교류협력사업을 추진하고, 중·장기적으로는 ‘남북환경공동체’ 형성을 위한 무대로 활용한다.¹²

나. 고려사항

접경지역을 평화적으로 이용하기 위해서는 무엇보다 남북한의 합의가 전제되어야 한다. 남북한은 접경지역에 정치·군사·경제·환경·문

¹¹ 변병설 외, “남북관계 변화와 접경지역의 관리방향,” 『도시정보』 (대한국토·도시계획학회, 1999/3) 참조.

¹² 손기웅, 『‘남북환경공동체’ 형성 방안』 (서울: 통일연구원, 2001) 참조.



화 등의 측면에서 다양한 이해관계를 가지고 있다. 따라서 접경지역의 평화적 이용방안이 실천성을 가지기 위해서는 다양한 분야에서 남북한 모두의 이익에 부합하여야 한다. 나아가 접경지역이 가지는 국제적 성격으로 인해 미국과 중국, 넓게는 UN 등의 국제사회가 긍정적인 관심을 보여야 한다. 다시 말해 접경지역의 평화적 이용방안은 남북한 및 국제사회 모두에게 이익이 되고, 동의를 획득할 수 있을 만큼 설득력을 가질 수 있어야 실천이 가능해진다.

그러면 접경지역의 평화적 이용방안은 어떠한 측면에서 남북한 및 국제사회가 가지는 다양한 성격의 이해관계를 충족시킬 수 있어야 할 것인가?

(1) 정치적 측면

먼저 정치적 측면으로, 접경지역의 평화적 이용이 남북 쌍방의 체제나 당국에 부정적인 영향을 주거나 부담이 되어서는 안 되며, 오히려 체제나 당국의 정치적·외교력을 대내외적으로 선전·고양할 수 있어야 한다. 또한 접경지역의 평화적 이용이 쌍방의 대남·대북정책과 통일정책에 배치되어서는 안 될 것이다. 접경지역의 평화적 이용방안이 남북한 쌍방에 정치적인 부담이 되어서는 안 된다는 것은 기본전제이며, 이용방안이 양쪽에게 정치적 이득을 크게 줄수록 제고될 것이다.

제안된 접경지역의 이용방안이 김정일 국방위원장이나 북한당국의 국내적, 혹은 대외적 이미지를 실추하거나 훼손시킬 가능성이 있을 경우, 또는 체제유지에 부담이 된다고 판단될 경우에 북한이 호응할 가능성은 줄어들 것이다. 제안된 이용방안이 북한의 체제유지에 대한 부정적인 영향이 없고, 북한당국 혹은 김정일 위원장의 정치력을 선

전할 수 있는 (예를 들어 한반도의 평화확보에 대한 의지를 내·외적으로 과시할 수 있는) 상징적인 내용을 포함하고 있을 경우에는 북한으로부터 긍정적인 응답을 기대할 수 있을 것이다.

정치적 측면에서의 북한에 대한 이와 같은 고려는 역으로 우리에게도 그대로 적용될 것이다.

(2) 군사적 측면

군사적 측면에서 접경지역의 평화적 이용방안이 현재의 군사적 상황을 자국에 유리하게 개편시키지는 못할지라도, 최소한 자국에 불리하게 변화되는 계기가 되어서는 안된다. 접경지역 이용방안이 아무리 평화적인 의미를 지닌다 하더라도 남북한이 자국의 군사적 안보에 부정적인 영향을 미친다고 느낀다면 실행가능성은 사라지게 된다.

접경지역 평화적 이용방안의 군사적 측면은 특히 북한의 입장에서 고려되어야 한다. 북한은 민주화, 경제적 발전, 사회·문화적 다양성과 자율성 등 사회 모든 측면에서 우리와 어깨를 견줄 수 없을 만큼 뒤떨어져 있다. 그러나 군사적 측면, 즉 군사지리적 측면을 포함한 군사력 측면에서는 우리에게 여전히 엄청난 위협이 되고 있다. 쌍방의 총체적인 군사력의 우열을 분석하는 것은 이 글의 범위를 벗어나는 것이지만 수도 서울의 불과 북방 수십km 지점에 일거에 서울을 불바다로 만들 수 있는 화력을 집중 배치하고 있는 군사지리적인 이점은 북한이 현재의 남북관계에서 가지고 있는 가장 중요한 압박 수단이다.

이러한 현실에서 접경지역의 평화적 이용방안이 접경지역 인근에 배치된 북한 군사력의 후방배치나 축소를 전제한다든지, 또는 북한의 입장에서 볼 때 대남 군사 압박력을 떨어뜨리는 제안이라고 여겨진다면 북한은 적어도 현 단계에서는 이를 거부할 가능성이 높다.



접경지역의 평화적 이용이 무엇보다 남북 간 군사적 긴장 완화에 기여하여야 할 것임에는 의심의 여지가 없다. 그러나 접경지역 평화적 이용에 관한 남북한 간의 합의의 물꼬가 터져야 할 초기단계에서는 남북한 기존 군사력에 부정적인 영향이 없거나 최소화되는 가운데 추진되어야 한다. 물론 남북관계가 평화적 공존관계로 진전되고 군사적 신뢰감이 구축될 경우에는 접경지역을 둘러싼 남북한의 군사력 재배치나 군축은 접경지역 평화적 이용방안과 함께 혹은 별개로 활발히 논의될 수 있을 것이다.

북한이 경의선 철도와 도로 연결을 위해 접경지역의 평화적 이용에 합의한 이유는 이 사업이 극히 제한적이어서 그들의 전반적 대남 군사 압박력에 별다른 부정적인 영향을 주지 않으면서도 엄청난 경제적 실리를 가져올 수 있다고 판단했기 때문이라는 사실을 유의해야 한다.

(3) 경제적 측면

접경지역 평화적 이용을 통해 남북이 경제적으로 이득을 획득할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 향후 경제이득의 확대를 위한 계기가 되어야 한다. 접경지역의 평화적 이용방안이 환경친화적이고, 정치·군사적 측면에서 받아들여질 수 있다고 해도 그것이 남북한의 경제적 이해관계와 무관하다면 그 실행가능성은 적어도 현 단계에서는 낮다고 볼 수 있다. 특히 경제적 어려움에 직면하고 있는 북한은 이 부문에 보다 큰 중요성을 부여할 수 있다.

식량난 해결에 몰두하고 에너지난으로 인해 공장을 돌리지 못하고 있는 북한의 현실에서 경제적 이해를 동반하지 않는 접경지역의 평화적 이용방안에 적어도 현재의 북한이 귀기울이기는 힘들 것이다. 따라서 접경지역 평화적 이용방안이 경제성을 가져야 한다는 점은

기본요건이라 할 것이다. 다만 이 경우에도 환경적 고려가 동시에 이루어져야 한다. 환경친화적이면서도 경제적 실리를 남북한이 획득할 수 있는 방안이 논의되어야 할 것이다.

금강산 관광과 개성공단사업이 북한의 대남 군사 압박력에 큰 지장을 주지는 않지만 군사적으로 부담이 될 수 있는 것은 사실이다. 그럼에도 북한이 한국과 사업을 추진한 배경에는 그것을 훨씬 상쇄할 수 있는 경제적 이득이 있었기 때문이었음은 재론의 여지가 없다.

(4) 환경적 측면

접경지역 평화적 이용방안이 지난 반세기 동안 조성된 환경과 생태계를 오염·파괴시켜서는 안 되며, 오히려 보호·개선할 수 있어야 한다. 나아가 한반도 환경보호와 환경공동체 형성에 기여하는 계기가 되어야 한다.

주지하다시피 접경지역은 한국전쟁 기간 피아가 가장 치열하게 전투를 벌였던 군사 대치선을 중심으로 그 남북 2km를 그은 지역이다. 접경지역은 한국전쟁 당시에는 초토화되었던 지역이다. 이후 50여년간 인적이 끊기면서 자연이 자생력으로 스스로를 복원한 지역이다. 인위적으로 완전히 훼손되었던 생태계가 회복되어 지금은 세계적으로도 손꼽힐 만한 다양한 특성을 지닌 생태계로 전변되었다. 전쟁으로 파괴된 자연생태계가 인간의 간섭 없이 자기조절로 복구된 과정을 관찰할 수 있는 세계적으로 유례가 없는 지역으로 변모하였다. 또한 도시화와 산업화에 따른 환경손상과 오염으로부터 격리된 유일한 국토가 되었다.

물론 전쟁 이후 남북한이 대치하는 과정에서 군사적 필요에 의해 부분적으로 자연이 훼손된 부분이 있고 또 생물다양성이나 생태적

여건이 서부지역, 중부지역, 동부지역 등 크게 세 지역에서 차이가 있음도 사실이다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 접경지역은 희귀동·식물과 희귀어류가 서식하고 조류가 도래하여 생물다양성을 보이고 있는 자연생태계의 보고이며 수질, 대기, 토지의 오염이 없는 청정지역이다. 이 지역을 접경지역의 평화적 이용이란 이름 아래 훼손하거나 오염시킨다면 한반도 유일의 자연의 보고, 민족의 천연자원을 파괴하는 것이 된다.

접경지역을 전혀 개발하지 않고 그대로 두자는 주장도 극단에 치우치는 것이다. 하지만 단기적이고 현실적인 경제 이익에만 매몰되어 이 지역을 무분별하게 개발하는 일은 절대로 용납되어서는 안 될 일이다. 인간의 침입을 인내하던 환경이 어느 순간 한계점에 이르면 급격하게 악화되어 다시 회복하기에는 엄청난 시일이 소요된다는 사실은 남북한 주민을 비롯한 이 시대를 사는 모든 이들이 경험에서 체득한 상식이다. 따라서 필요한 부분의 제한된 개발도 환경친화적으로 추진하는 환경적 양심이 향후 접경지역의 평화적 이용을 위해 고민하는 모든 이들의 가슴에 자리 잡혀야 한다는 것은 민족적 의무라 할 것이다.

한편 접경지역 평화적 이용은 한반도 환경개선에도 기여해야 한다. 장기간 국토분단에 따른 생태계의 단절과 고립화 현상을 극복하고 대기·하천·해양 등 남과 북이 공유하고 있는 환경자원을 보전하기 위해 남북의 공동노력이 요구된다. 또한 지구 환경보전이라는 국제적 기류 속에서 삶의 질을 향상하고 국제적 경쟁력을 확보하기 위해 남북한의 환경문제는 시급히 해결되어야 한다. 단절된 한반도 환경공동체를 복원하여 남북한의 환경문제와 동북아 환경문제 그리고 지구환경문제에 따르는 도전을 극복하고, 한반도 환경을 안정된 상태로 후손에게 물려주는 것이 현시대의 요청이라 할 수 있다.

(5) 문화적 측면

접경지역 평화적 이용은 이 지역에 산재한 문화 유적·유물을 훼손시키는 것이 아니라 보존·관리할 수 있어야 할 뿐 아니라 나아가 한반도의 문화적 전통을 계승·발전시킬 수 있는 계기가 되어야 한다. 한국 전쟁 중 접경지역 내의 문화유산이 크게 훼손되었지만 아직까지도 고인돌과 같은 선사시대의 유적은 물론 삼국시대, 태봉국, 고려시대의 가치 있는 문화사적(왕궁, 산성, 사찰, 고분)이 산재해 있거나 그 흔적들을 곳곳에서 찾아볼 수 있다.

또한 접경지역은 반세기 전 우리가 살던 집과 가꾸던 농경지, 우리가 닦아 놓았던 길과 우리가 공유하던 공공시설, 선조들이 남겨 놓았던 슬기, 그때의 풍습과 풍속까지 고스란히 묻혀 있는 문화의 유적지이다. 풀 싹을 헤치면 옛 집터들이 드러날 것이고, 검은 구들장과 돌담들은 그 집이 7자 집이었는지, 마을이 남향을 향해 있었는지 동향을 향해 있었는지를 말해줄 것이다. 일제 강점기때 건설한 남대천 양회 다리는 당시 시멘트를 양생하는데 모래와 자갈의 비율을 어떻게 했는지를 말해 줄 것이며 금강산으로 가던 허물어진 5번 국도에서는 당시 도로들의 설계와 시공 방법을 밝혀낼 수 있을 것이다. 즉 접경지역은 우리 민족 각 시대의 역사, 문화, 수난사를 함께 볼 수 있는 역사의 산 현장이다.

그러나 오늘날까지 남북한 어느 쪽에서도 접경지역 일대에 대한 유적 발굴, 학술조사연구가 체계적으로 이루어지지 않고 있어 그 문화유산의 전모는 밝혀지지 않고 있다. 뿐만 아니라 전쟁으로부터 잔존한 문화재마저 복원되지 못하고 폐허인 채로 50여 년간 방치되고 있는 것이 안타까운 현실이다. 따라서 접경지역 평화적 이용방안은 우리 선조의 역사의 숨결과 자취가 남아 있는 이곳을 문화적으로 복



원·유지·개발할 뿐만 아니라, 새로운 민족문화 창달의 디딤돌이 될 수 있는 것이어야 한다.

(6) 국제적 측면

이상과 같은 남북 관계적 측면 외에 국제적 측면에 대한 고려도 중요하다. 접경지역의 평화적 이용방안이 포괄적인 남북한의 이해관계에 부합함과 동시에 좁게는 한반도 주변국가, 넓게는 국제사회의 이해에도 부응할 수 있어야 한다.

접경지역은 직접적으로 미국과 중국의 이해가 얽혀 있는 곳일 뿐만 아니라, 나아가 유엔 등 세계적인 관심지역이다. 이를 고려할 때 접경지대 평화적 이용에는 주변국과 국제사회의 이해도 함께 아울러야 한다. 정치·군사·경제·환경·문화 등 포괄적 측면에서 주변국과 국제사회의 이해에 부응하는 평화적 이용방안이 제시될 때 주변국과 국제사회는 이를 지지할 것이다. 이러한 지지가 있다면 이를 바탕으로 평화적 이용방안의 실현성과 지속성은 높아질 것이다.

남북한의 정치·군사·경제·환경·문화 등 포괄적 국가이익에 부응하고 동시에 국제사회의 이해도 포용할 수 있는 접경지역 평화적 이용방안이 제안될 때 사업의 내용이 풍부하게 됨은 물론 사업의 실현가능성도 제고될 것이다.

이점을 고려할 때 기존의 접경지역 평화적 이용계획, 예를 들면 평화도시, 생태공원 혹은 물류기지 건설, 유네스코 접경생물권 보전지역 설정 등은 이상과 같은 남북한의 이해를 포괄적으로 설득력 있게 고려하지 않았거나, 국제적 지지를 이끌어낼 수 있는 논거에 소홀하였다고 평가된다. 특히 군사적 측면에서, 현 단계에서 북한이 받아들일 수 없는 구상, 예를 들어 협력사업을 제안하면서 접경지역 인근

북한 군사력의 후방배치나 군축을 주장하는 것은 이용방안의 실천성을 스스로 제한하였다고 평가된다.

4. 접경지역 관련 남북한 당국 간 논의 현황

‘비무장지대’는 말 그대로 분계선 표식물¹³ 이외에는 어떠한 시설도 해서는 안 된다. 원래 비무장지대란 교전 쌍방이 휴전을 할 때 상호무력 충돌을 방지하기 위하여 분계선을 확정하고 그 분계선을 기준으로 일정한 거리 후방으로 각각 군대를 철수하여 일정한 공간 내에는 군사시설, 무기는 물론 병력도 철수해야만 한다. 한국의 정전협정에도 기본 내용이 잘 반영되어 있다.

비무장지대는 1953년 정전협정 체결 이후 남북한 사이에 가장 첨예한 군사적 대치 공간이었다. 북한은 한국군의 월남파병이 시작된 1963년부터 1965년까지 군사분계선으로부터 북으로 2km를 기준으로 광범하게 진지를 구축하고 중화기와 전투 병력을 집중배치하기 시작하였다. 특히 1968년 북한 특수군의 청와대 기습침투 사건을 계기로 남측에서도 비무장지대 남방한계선을 따라 서쪽에서 동쪽 끝까지 철책선을 설치하고, 대전차 방호벽을 건설 하는 등의 조치를 행하였다. 1974년에 북한이 중부전선에서 파 내려온 땅굴이 발견되기도 하였다. 비무장지대를 통한 북측의 무력도발은 1968년 233건, 1970년 30건, 1971년 20건, 그 이후는 매년 1~2건으로 급격히 감소해 왔다.¹⁴

¹³ 군사분계선 표식물인 말뚝은 서쪽 끝단인 임진강변에서부터 동쪽 끝단인 강원도 고성군 동해안까지 1,292개가 세워져 있다.

¹⁴ 고경민, “비무장지대 평화지대와 남북관계,” 『북한학연구』, 제3권 제2호 (2007.12), p. 25.

남북한 분단 대립의 상징인 비무장지대의 ‘비무장화’와 ‘평화적 이용’은 분단시대의 종말과, 화해협력을 위한 현재의 정책적 고민, 나아가 통일시대를 바라보는 내일의 선진한국을 설계하는데 핵심이다. 비무장지대에서의 긴장 완화조치는 군사적으로 전쟁발발 가능성을 낮출 뿐만 아니라 남북한의 협력과 공존의 공간을 확대해 나간다는 의미를 내포하고 있다.

여기서는 접경지역의 핵심에 위치한 비무장지대와 관련하여 한국 정부가 구체적으로 언제부터, 어떤 내용으로 대립을 극복하고 화해 협력을 위한 제안을 하였는지, 그리고 북한의 대응은 무엇인지 역사적 흐름을 살펴보고자 한다. 따라서 여기에서는 한국전쟁 이후 비무장지대에 관한 남북한 논의 과정을 시작기(1970~80년대), 발전기(1990년대), 현실화 탐색기(2000년 이후) 등으로 세 단계로 시기를 구분하여 고찰하고자 한다. 이러한 작업을 통하여 비무장지대와 관련된 보다 더 실효적인 정책대안을 만들어 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

가. 시작기: 1970~80년대

비무장지대에 관한 논의는 1970년대 초반부터 진행되었고, 주된 제안은 비무장지대 내에 ‘비무장화’ 방안에 대한 제의로부터 출발하였다. 여기에는 비무장지대 내에 평화시설을 설치하여 긴장 완화와 신뢰구축 그리고 전쟁발발을 방지하기 위한 완충지역으로 만드는 것에 초점을 두고 있다.

비무장지대의 비무장화에 대한 논의의 출발은 1971년 6월 12일 제 317차 군사정전위원회에서 유엔군 수석대표인 로저스 소장이 4개

항¹⁵을 제안하면서 비롯되었다. 비무장지대 전 지역에서 비무장화 확대 실시 및 무장인원의 비무장지대 출입금지를 주요 내용으로 하고 있다. 물론 이러한 제의는 당장의 실현을 염두에 두고 한 것 같지는 않았다.

북한과 중국은 로저스 소장의 제안에 대해 강력 반발하면서 1971년 7월 29일 군사정전위원회 319차 본 회의에서 「평화유지를 위한 7개항」을 역제안해 오는 것으로 대응하였다. 비무장지대와 관련해서는 비무장지대 내 군사시설 철수 및 파괴와 남북한 민간인들이 비무장지대를 월경하여 자유왕래를 허용하자는 것이다.¹⁶ 유엔사 측과 북한의 주장에서 공통점인 비무장 지대를 비무장화 하자는 제안은 「정전협정」의 기본 정신에 충실하다는 의미에서 매우 타당해 보이지만, 결국 선언적 의미 이상을 갖고 있다고 평가하기는 어렵다. 그것은 쌍방이 신뢰구축이 전혀 없던 시기에 비무장지대에서의 군사적인 측면의 제안이므로 현실화 가능성이 매우 낮기 때문이다.

1972년 2월 김용식 외무장관은 대북 성명을 통해 「로저스안」의 수락을 북한에 촉구하였다.¹⁷ 이는 비무장지대의 평화적 이용과 관련된 한국 고위 당국자로서의 최초의 제안이었다. 이에 대해 북한은 1972년 6월 워싱턴포스트지와의 회견에서 비무장지대 내 병력감축과 시

¹⁵-4개항은 1) 쌍방이 합의된 지역으로 군사인원의 철수, 2) 군 정전위 군사시설 파괴조치, 3) 전 비무장지대의 비무장화로 확대 실시, 4) 무장인원의 비무장지대 출입금지 등이다. 국방정보본부, 『군사정전위원회 편람』 (서울: 국방정보부, 1986), pp. 345~346.

¹⁶-7개항은 1) 주한미군의 즉각 철수, 2) 한국내의 신무기 도입 중지, 3) 한국내 도입된 각종무기 반출, 4) 군사도발과 침략 행위 중지, 5) 비무장지대 내 군사시설 철수 및 파괴, 6) 공동경비구역 내 질서유지, 7) 남북한 민간인들이 비무장지대를 월경하여 자유왕래 허용 등이다.

¹⁷-통일원, 『비무장지대 평화적 이용방안 관련 주요 제의: 실무보고 자료』 (서울: 통일원, 1987), p. 2.

설의 철수를 위해 협상할 용의가 있음을 밝히기도 하였다.¹⁸

1981년 유엔측의 ‘비무장지대의 진정한 비무장화’¹⁹가 북한의 호응을 유도하지 못하자, 1982년 2월 한국은 손재식 통일부장관 명의의 ‘민족화합을 위한 20개항의 시범사업’을 북한에 제의하였다.²⁰ 이 가운데 비무장지대 관련하여서는 <표 II-2>와 같이 7개가 해당된다.

표 II-2 20개 시범사업 가운데 비무장지대 관련 제안 내용

-
- 경의선 도로연결
 - 설악산과 금강산의 자유관광지역 공동설정
 - 비무장지대 내 공동경기장 건설
 - 비무장지대의 자연생태계 공동학술조사
 - 판문점을 통한 외국인 자유왕래
 - 자유로운 남북 공동어획구역 설정
 - 남북한 간 군사적 긴장 완화를 위한 비무장지대 내 군사시설 완전 철거 등
-

한편 북한은 1981년 1월 부주석 김일 명의의 성명에서 남북대화의 전제조건으로, 현 한국정부의 퇴진, 정치범 석방과 반공법 폐지, 미군 철수 등을 나열하였고, 김일성도 같은 해 7월 ‘재북평화통일촉진협의회’ 결성 축하문을 통하여 당시 남측 정부와는 어떠한 대화나 접촉도 하지 않을 것임을 천명하였다. 한마디로 북한은 한국정부의 비무장지대의 비무장화 논의 제안을 거부하였다.

지금까지의 비무장지대의 비무장화에 대한 대북제외는 유엔군 정전위원회가 추진하고 한국정부의 역할은 이를 북한이 받아들일 것을 촉구하는 수준에 머물렀다. 1980년까지 북한에 대한 대북정책이 한국

¹⁸ 통일원, 『비무장지대 평화적 이용방안 관련 주요 제의: 실무보고 자료』, p. 2.

¹⁹ 이후에도 유엔군 군사정전위원회는 1981년 11월 제408차 본회의에서 비무장지대의 진정한 비무장화를 제의하였으나 북한으로부터 긍정적인 반응은 없었다.

²⁰ 통일원, 『1990 통일백서』 (서울: 통일원, 1990), pp. 39~41.

사회의 정책결정 과정에서 상대적으로 비중이 작기도 하였지만, 보다 근본적인 이유는 남북관계를 교류협력적인 측면보다는 대립적인 관점에서 접근한 것에 있었다.

비무장지대의 평화적 이용에 관해 한국정부가 북한에 본격적인 제의를 시작한 것은 「7·7선언」으로 남북관계의 긴장이 완화국면에 접어든 이후였다. 1988년 10월 노태우 대통령은 유엔총회 연설에서 “비무장지대 내에 ‘평화시’를 건설하여 이산가족 상봉면회소, 민족문화관, 학술교류센터, 상품교역장 등을 설치하여 평화적으로 이용하자”고 제의하였다.²¹

반면 북측은 1988년 11월 최고인민회의, 중앙인민위원회와 정무원 연합회의에서 자주적인 평화통일 촉진을 위하여 ‘포괄적 평화보장안’²²을 제시하고, 우선 단계적인 미군철수와 군축을 실현할 것을 전제로 비무장지대의 평화지대화과 중립국 감시군을 배치할 것을 주장하였다. 이전까지 북한의 주장과 비교할 때 ‘선군축 후신뢰구축’에서 ‘동시 이행’ 입장으로 바뀌고 미군철수도 단계적으로 주장하는 등의 다소 유화적인 태도를 보이기도 하였으나, 한국의 ‘선신뢰구축’ 조치와는 여전히 상당한 거리가 있는 주장이었다.

1989년 9월 노태우 대통령은 국회 특별연설에서 한국정부 최초의 체계적 통일방안인 「한민족공동체 통일방안」을 제시하면서, “공동사무처를 비롯한 남북연합기구와 시설을 비무장지대 내에 ‘평화구역’을

21. 통일원, 『1990 통일백서』, pp. 40~41.

22. 북한의 소위 ‘포괄적 평화방안’은 분단 이후 제기되어 온 북한의 군사제의 내용의 총 집결판이라 할 수 있다. 기존의 10만 명 이하 감군, 미군 철수 주장 이외에 ‘신뢰조성’과 ‘군축 이후의 평화보장’ 등을 내놓아 보다 신축적인 입장을 보여주었다. 이후의 대남 제의도 기본적으로는 이를 안에서 제시되고 있다. 이에 대한 내용은 김재홍, “남북한 간 군비통제 및 군축 제의 경과,” 『한반도군비통제』, 제38집 (2005.12), pp. 240~242.



만들어 설치하고”, “평화구역을 점차 ‘통일평화시’로 발전시키는 것이 바람직하다”는 구상을 발표하였다. 한마디로 민족공동체를 지향하는 시범지역으로 기능하도록 하자는 것이었다. 1988년 유엔총회 연설에 제시된 비무장지대 관련한 내용을 보다 구체화한 것으로 경의선 철도를 연결하는 ‘통일 역사’(驛舍)의 건립, 남북이산가족의 만남의 광장 설치, 민족문화관, 남북학술교류센터 등 건립, 남북 상품 교역장 설치, 운동경기장, 종교인들의 공동 집회 장소 건설 등의 내용을 포함하고 있다. 성과를 보아가면서 제2, 제3의 ‘통일 평화시’를 건설하여 비무장지대 전체로 확대해 나갈 수 있음도 밝혔다.²³

북한은 1990년 5월 최고인민위원회, 중앙인민위원회 및 정무원 연합회의에서 1988년 방안보다 진전된 ‘조선반도의 평화를 위한 군축제안’ 소위 ‘10개항 군축안’을 발표하였다. 이는 그 이전에 비해 몇 가지 점에서 관심을 끌었다. 첫째, 신뢰구축을 군축보다 앞에 두어 한국의 선 신뢰구축의 수용가능성을 보였다는 점, 둘째, 주한미군의 철수 및 핵무기 철수를 전제조건으로 내세우지 않은 점, 셋째, 군축방식도 종전의 미국과의 직접협상 태도에서 남북한 간 직접대화 가능성을 열어 두었다는 점 등을 들 수 있다. 이는 북한이 1990년 9월의 남북한 총리 회담에 대비해 비무장지대의 활용방안에 대해 어느 정도 자신의 확정된 안을 수립한 것으로 보인다.

나. 발전기: 1990년대

1990년을 전후하여 대변혁의 거센 흐름이 국제환경에 몰아쳤다. 국

²³ 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안: 기본해설자료』 (서울: 국토통일원, 1989), pp. 27~28.

제질서는 소련연방의 해체 등 동유럽의 체제전환, 동·서독의 통일, 경제 중심의 국제정치경제 시스템의 형성 등이 순식간에 등장하여 국제 체제를 재편하였다. 대변혁의 물결은 냉전의 유산인 한반도에도 새로운 과제와 기회를 제공하였다.

1990년대 들어 남북관계에서 가장 중요한 역사적 계기는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」)의 채택이었다. 여기에는 두 가지 측면에서 중요한 역사적 의미가 있다. 첫째, 기본합의서에는 비무장지대의 평화적 이용에 관해서 언급하고 있다. 이는 그동안 남북한이 실행을 염두에 둔 진정성 있는 제의보다는 성명을 통한 공방전으로 통일에 대한 주도권을 획득할 목적으로 비무장지대를 접근해온 것과 비교해보면 진일보한 것임에 틀림없다. 둘째, 남북한 당국 간 회담이 재개되었다는 점이다. 1990년 9월 한반도의 긴장 완화와 평화정착을 위한 남북한 총리회담은 1973년 북한에 의한 일방적인 남북조절위원회의 중단 선언²⁴ 이후 약 18년 만에 재개된 고위급 회담이었다.

한반도의 긴장 완화와 평화정착을 위한 「남북기본합의서」는 남북 쌍방이 8회의 예비회담과 6회의 고위급 회담 및 13회의 관련 실무대표 접촉을 통하여 도출되었다. 비무장지대를 구체적으로 논의한 회담은 제1차와 제5차의 고위급 회담이었다.

제1차 남북고위급 회담(1990.9.5~6)은 서울에서 열렸다. 한국은 기초발언 등을 통하여 비무장지대의 진정한 비무장화를 실현하여 이를 평화적 목적으로 이용할 것을 제의하였다. 북측도 이에 대해 군사

²⁴ 1973년 8월 28일 북한의 평양방송은 북한 측 남북조절위원회 위원장인 김영주의 명의로 “「6·23선언」이 두 개의 조선 노선의 공개선언 선포”라는 이유를 들어 남북조절위원회의 중단을 선언하였다. 통일부, 『통일부 30년사 - 화해·평화·협력의 발자취: 1969~1999』(서울: 통일부, 1999), p. 113.

적 대결해소를 위한 방안으로 비무장지대를 평화지대로 만들어 나가자고 호응해 왔다. 구체적으로 비무장지역 내 군인들의 군사장비 철수, 군사시설물 해체, 비무장지대를 민간인에게 개방 등을 역제의해 왔다.²⁵ 고위급 회담은 처음부터 비무장지대에 대한 합의 가능성을 내포하고 있었다.

1991년 12월 서울에서 열린 제5차 남북고위급 회담에서 남측은 기본합의서 남측 초안 12조 남북군사공동위원회 기능을 제안하면서 “남과 북은 불가침의 이행을 확고히 보장하고 군비 감축을 실현해 나가기 위해 … 비무장지대의 평화적 이용 등 군사적 신뢰를 구축하는 조치를 취한다”는 내용을 북한에 제의하였다. 그러나 북한은 “불가침 이행조치들을 군사분과위원회로 넘기자”고 주장하였으나, 우리측은 “기본합의서에 명기해야 하며, 군사분과위원회로 넘기자고 하는 것은 군축에 대한 실천의지를 의심한다”고 주장하며 북한을 설득하였다. 그리하여 최종적으로는 기본합의서 12조에는 이 합의서 발표 이후 3개월 이내에 남북군사공동위원회를 구성·운영하고, 남북군사공동위원회에서는 비무장지대의 평화적 이용 문제 등을 협의 추진해 나가기로 합의하였다.²⁶ 비무장지대를 평화적으로 이용하자는 남북한 사이의 첫 번째 합의였다.

그러나 1992년 5월 7일 체결된 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 제2조 3항에서 군사공동위원회가 “군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의사항을 실천한다”고만 규정하고 있을 뿐 비무장지대의 비무장화나 평화적 이용에 대해 보다 실천적인 수준으로 발전시

²⁵ 통일원, 『남북기본합의서 해설(Ⅱ): 합의과정에서의 쟁방 주장』 (서울: 통일원, 1992), pp. 119~120.

²⁶ 위의 책, pp. 129~131.

키지는 못하였다. 또한 1992년 9월 17일 체결된 「남북 불가침의 이행
준수를 위한 부속합의서」에서도 이 제의는 구체화되지 못하였다.

「남북기본합의서」가 체결된 이후에도 한국정부는 북한에 대해 비
무장지대의 평화적 이용을 계속 제안하였다. 「남북기본합의서」가 발
효되기 직전인 1992년 1월 노태우 대통령은 연두기자회견에서 비무
장지대 내에 남북이 공동 출자하는 합작공장을 설치하자고 제안하였
다. 또한 1992년 6월 국무총리가 리우 국제환경회의에서 유엔환경계
획(UNEP)과 긴밀히 협조하여 남북공동으로 비무장지대 생태조사를
제안하였으나 북측의 호응을 얻지는 못하였다. 1994년 3월 김영삼 대
통령은 ‘민족발전 공동계획’에 비무장지대의 자연공원을 제의하였
으나, 북한은 아무런 반응을 보이지 않았다.

1990년대 비무장지대에 대해 남북한이 비무장화와 평화적 이용에
관한 구상에 합의하여 「남북기본합의서」에 등장하는데 까지는 성공
하였지만 그 이상의 발전은 없었다. 1990년대 들어 노태우 정부는 중
국 및 러시아와 국교를 수립하는 등 북방외교에서 진전을 보이고, 김
영삼 정부는 “어떠한 동맹도 민족보다 우선할 수 없다”고 취임사에서
밝히는 등 북한문제에 전향적 접근을 시도하였다. 그러나 북한이 핵
무기를 개발하려한다는 의혹을 받게 되자 “핵을 가진 자와는 대화할
수 없다”며 대북 강경노선으로 다시 돌아섰다. 이후 남북관계는 경색
국면으로 전환되었다. 남북한의 상호 간의 불신은 김대중 정부가 등
장하고 2000년 남북정상회담이 성사되기까지 계속되었다.

다. 현실화 모색기: 2000년 이후

2000년의 남북정상회담은 각종 남북회담의 공간을 확대하는 계기
가 되었다. 「6·15 공동선언」은 남북한 교류협력의 기본적인 틀을 제

공하였으며, 남북한 당국자들에게는 실무적 타협을 가능케 한 조건을 마련하였다.

남북한은 정상회담 직후 장기수의 북송, 이산가족의 상봉, 개성공단 사업의 착수, 남북한 간 철도와 도로 연결사업 등을 진행하여 그동안의 불신과 대립을 극복해 나가려고 하였다.

특히 남북은 경의선과 동해선의 도로와 철도를 연결하기로 하고 이를 위해 비무장지대의 일부를 평화회랑으로 개방하여 활용하기로 하였다. 이에 따라 비무장지대에 각각 250m와 100m 폭의 통로를 내고 군사적 목적이 아닌 평화적 목적에 비무장지대의 일부를 활용가능하게 했다. 이 사업과 관련된 면적은 비무장지대 전체의 0.14%에 불과하지만 그동안 비무장지대를 평화적으로 이용하자는 방안이 논의는 무성하였으나 실행된 사례는 없었다는 점을 고려한다면 최초로 결실을 맺은 사업이라는 의미를 가진다.

2000년 정상회담 이후 제1차 남북국방장관회담의 합의에 따라 조성태 국방장관이 제1차 군사실무회담을 갖자고 북측 김일철 무력부장에게 제안(2000.10.7)하였다. 북측은 답신에서(2000.10.11) “비무장 지대를 개방하여 남북관할 구역을 설정하는 문제가 먼저 해결되어야 한다”고 주장하였으며, 이어 10월 16일에는 이찬복 북한 측 판문점 대표부 대표가 유엔군사에 보낸 전화통지문(2000.10.16)을 통해 ‘남북 관할을 설정하는 문제를 협의하기 위한 비서장급 회의’를 제기한 바 있다. 이에 따라 북한과 유엔사는 4차례의 협의를 갖고 비무장지대를 개방하여 남북관리구역으로 설정하는 문제를 협의하여 비무장지대 일부를 남북관리구역으로 설정하기로 최종 합의하였다.²⁷ 그러나

²⁷ 최성철, “판문점을 통한 남북교류,” p. 130.

이 문제는 이후 남북 간 군사실무회담에서 논의가 이루어지다가 북측이 우리 측의 『2000년 국방백서』에서 북한을 ‘주적’으로 표현한데 대한 문제제기를 하면서 타결짓지 못하였고, 2차 국방장관회담에서 서명 발효시키기로 합의하였다.

2007년 정상회담에서 남북은 한반도 평화체제 구축 논의를 조속히 착수할 것에 합의하였다. 『10·4선언』 제5항에서 “남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 ‘서해평화협력특별지대’를 설치하고 공동어로 구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동 이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다”라고 합의하였다. 이 내용은 남측의 입장을 구체화한 것이었다.

2007년 남북정상회담에서 노무현 대통령은 한반도 긴장을 촉발하고 있는 두 축인 서해 북방한계선(NLL) 문제와 비무장지대의 평화적 이용 방안에 대해 김정일 국방위원장에게 설명했다. 여기에는 서해 북방 한계선을 공동어로수역으로 설정하고, 비무장지대 내 경계초소(GP)를 해체하는 방안도 담겨 있었다. 그러나 『10·4선언』에는 서해 평화특별지대만 명기되었고, 비무장지대의 평화적 이용은 합의하지 못하였다. 서해특별지대를 우선 발전시키고 이를 점차 비무장지대로 확대해 나가자는 북측의 입장 때문이었다.²⁸ 그렇다고 북측이 서해 평화특별지대와 비무장지대를 잇는 ‘평화벨트’ 구상에 대해 근본적인 반대 입장을 가진 것은 아니었던 것으로 보인다.

2007년 남북정상회담에 이어 11월 14일 남북한 간 총리회담이 서울에서 열렸다. 이른바 『서해평화협력특별지대 추진계획』을 당시 이 재경 통일부 장관이 북측에 브리핑하였고, 이를 위한 별도의 협의기

²⁸ 『민족 21』, “남북, 비무장지대 통일평화지대구상 의견 접근,” 통권 100호 (2009.7), p. 54.

구 설치에 남북이 공감하고 있다고 북은 호응해 왔다. 북측 수석대표인 김영일 총리는 “서해평화협력특별지대사업이 경제적 이익은 물론 쌍방의 군사적 긴장 완화에 크게 기여할 사업”으로 평가하고, “서해평화협력특별지대를 평화번영시대를 상징하는 사업으로 공동이익에 부합하도록 실현해 나가자”는 입장을 표명하였다.²⁹

이러한 남북한의 제안과 호응에도 불구하고 북한은 다른 한편으로는 서해평화협력특별지대 구상이 노무현 정부의 임기 말 합의였기 때문에 실행 가능성에 대해서는 의구심을 가졌을 것으로 보인다.

그러나 문제는 남북한 간의 ‘합의’가 아니라 ‘실행’이다. 「10·4선언」 이후 서울에서 총리회담이 열렸고, 연이어 군사분야 회담이 두 차례 이어졌다. 먼저 제2차 남북 장관급 회담이 2007년 11월 27일부터 29일까지 평양에서 진행되었다. 여기에서 북측은 공동어로구역 및 평화수역 설정이 해결되지 않으면 해주특구, 한강하구 공동이용 등 다른 문제들도 해결하기 어렵게 될 것이라고 강조하였다. 이에 대해 우리 측은 1992년 「기본합의서」에서 상호 관할해 오고 있는 구역을 존중하도록 상기시키고, 우선적으로 서해에서의 긴장 완화를 위한 현실적인 방안을 마련해 나가자고 설득하였다. 그리하여 쟁점이 된 공동어로구역과 평화수역 설정문제는 장성급 군사회담에서 다루기로 합의하였다.³⁰

제7차 장성급회담이 2007년 12월 12일부터 14일까지 판문점에서 열렸다. 2차 장성급회담에서 우리 측은 쟁점이 된 부분인 평화수역 설정 방안과 관련하여 공동어로구역 문제를 계속 협의해 나가기로 한 가운데 이를 위한 사전 현지조사를 실시하는 방안을 설명하였다.

29. 『민족 21』, “남북, 비무장지대 통일평화지대구상 의견 접근,” p. 57.

30. 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), pp. 84~85.

이에 대해 북한은 우선 NLL과 북한 측이 주장하는 경계선 사이에 평화수역을 설정하고, 공동어로구역을 설정할 것과, 평화수역이 설정되기 전에는 현장조사는 불필요하다는 입장으로 맞섰다. 남북은 이에 대해 구체적인 합의 없이 회담은 종료되었다.³¹

남북한 사이의 합의에도 불구하고 실행으로 옮겨지지 못하는 이유는 남북한이 비무장지대에 대한 접근을 달리하기 때문이다. 한국이 비무장지대의 평화적 이용과 관련하여 경제적인 측면에 강조점을 두고 있는데 비하여, 북한은 정치·군사적 측면에 강조점을 두고 있다. 한국은 서해평화협력특별지대를 설치하고 남북 경협 활성화를 통해 서해상 더 나아가 비무장지대, 그리고 궁극적으로는 한반도의 긴장을 완화시켜 나갈 수 있다는 점진적이고 단계적인 접근법을 선호한다. 반면 북한은 서해상의 긴장 완화가 선행되어야 서해평화협력특별지대의 추진이 가능하다는 입장이다. 2007년 말의 남북장관급회담과 장성급회담에서 남북공동어로구역 설정에서 합의에 이르지 못한 데는 이와 같은 남북한의 근본적인 입장차이가 있었다.

³¹- 통일부, 『2008 통일백서』, pp. 86~87.

Ⅲ. 접경지역 평화적 이용 사례: 동·서독



1. 동·서독 접경지역 평화적 이용 사례

가. 독일의 분단과 통일 이전 상황 (1945~1989)

1945년 독일의 항복과 그에 따른 2차 세계대전 종전 이후, 독일은 미국·소련·영국·프랑스 4대 전승국에 의해 네 지역으로 분할통치 된다. 이와 동시에 이전 독일 영토의 약 1/3에 해당하는 면적이 폴란드와 소련의 관리 하에 속하게 되면서 이 지역은 사실상 독일 영토로부터 떨어져나가게 된다. 이 지역에 거주하던 수백만 명에 이르는 독일인들이 추방당하였으며 이들 중 대부분은 전쟁으로 폐허가 된 서독으로 이주하였다.

1945년 체결된 ‘포츠담 협약’은 네 개의 분할지역에 대한 공동 관리를 원칙으로 하였으나, 냉전에 따른 대결구도가 심화되면서 3개의 서방관리지역만 우선 통합되어 1949년에 독일연방공화국(서독)으로, 소련관리지역은 그 후에 독일민주공화국(동독)으로 재편되었다. 독일연방공화국은 시장경제를 기반으로 한 대의민주주의를 채택하였으며 서방국가들과 긴밀한 유대관계를 형성하였다. 유럽연합의 창립멤버이며, 후에 서방군사동맹인 나토(NATO: 북대서양 조약기구)의 회원국으로도 참여하게 된다. 반면에 독일민주공화국은 소련을 모델로 하여 중앙계획경제 및 일당독재체제를 갖추었으며, 소련과 상호지원관계에 있는 경제연맹과, 마찬가지로 소련과의 군사동맹인 바르샤바 조약기구에 가입하였다.

독일의 한복판을 가로질러 두 개의 상이한 정치·경제 및 군사체제가 첨예하게 대립하고 있는 형국이었다. 이로 인해 내독(동·서독) 간 국경지역에는 중무장한 병력이 주둔하고 있었다. 내독간 및 독일-체코슬로바키아 간 국경선은 동쪽에서 침범하기 가장 쉬운 통로였다.

I

II

III

특히 서독 헤센 주에 위치한 풀다(Fulda)시 주변지역은 전차들이 통과하기에 좋은 지형을 가지고 있어서 소위 ‘풀다(Fulda)의 틈새’라고 불렸다.

분단 초기에는 동·서독 간의 국경을 통해 왕래가 이루어지고 있었다. 그러나 얼마 지나지 않아 체제가 다른 동·서독 간에 생활수준의 편차가 극명하게 드러나기 시작하였다. 서독에서는 1948년에 전설적인 경제부 장관인 루트비히 에르하르트의 주도 하에 시장경제가 재도입됨으로써 빠른 시간 내에 소위 ‘경제기적’을 이루게 된다. 인플레이션과 국가의 계획경제로 인해 억제되어있던 생산활동 및 투자가 활성화되면서 서독은 전쟁의 폐허를 딛고 경제 강국으로 부상하였다. 빠른 전후 복구와 소비증가는 국민들에게 긍정적인 영향을 미쳤다. 이와 반대로 동독의 중앙계획경제는 모든 자원을 전후 재건사업에 투입하는데 동원하였다. 그러나 투입된 재원은 소비 진작으로 연결되기보다는 국가가 주도하는 대규모 중공업 관련 사업으로 흘러들어갔다. 게다가 정치적인 분위기는 종전 직후의 다원주의 경향이 사라지고 억압과 독단적인 체포행위, 검열 등의 부정적인 요소들로 점철되었다. 1949년 독일민주공화국이 생겨날 당시에 이미 정당과 조직들은 획일화되어 있었으며, 정권에 대한 반대세력은 불법으로 규정되었다. 그 결과 수백만 명의 사람들이 동독을 떠나 서독으로 이주하였다. 1961년에 베를린 장벽이 설치될 때까지 베를린시 한 곳에서만 약 250만 명이 서독으로 이주한 것으로 추산된다.

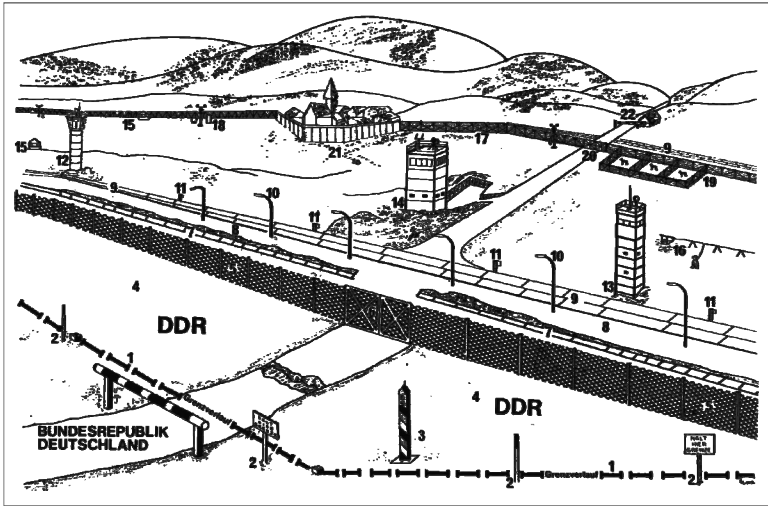
이후 내독간 국경선은 점점 더 통행이 어려워지게 되었다. 1952년 동독정권은 이른바 ‘야간 및 안개 속 소개(疏開)지시’에 따라 정치적으로 신임할 수 없는 동독 측 접경지역 거주민들을 다른 지역으로 강제이주 시키는 동시에 그들의 부동산을 몰수하였다. 이때 이주 된

주민은 11,000명에 이른다. ‘피들라로이트’와 같이 마을 한 가운데에 ‘바이에른’주와 ‘튀링엔’주의 경계선이 관통하는 부락들은, 초기에는 철조망과 같은 단순한 형태의 장벽을 통해 나눠지게 되었다. 시간이 지나면서 국경시설 및 관리체계가 더욱 정교해지면서 서독으로의 탈출은 목숨을 걸어야 하는 일이 되었다. 그렇지만 베를린이 지나는 특수성으로 인해 동·서독을 완전히 분리하는 일은 간단치 않았다. 베를린도 다른 독일지역들과 마찬가지로 네 개의 2차 대전 전승국 관리지역으로 분할되어 있었다. 공식적으로 독일연방공화국에 속하지 않은 서베를린은 서방전승국들에 의해 특별관리구역으로 선정되었으나, 모든 법률 및 생활조건들은 서독과 동일하게 유지되었다. 전통적인 구도심이었던 동베를린은 동독의 수도가 되었지만 지하철을 타고 몇 정거장만 오면 동베를린에서 서베를린으로 이동하는 것이 가능하였으며, 서베를린에서는 계속해서 비행기를 이용하여 아무 문제없이 서독으로 갈 수 있었다. 1948년 소련은 서베를린으로 통하는 모든 육로와 해로를 차단함으로써 서베를린의 고립을 시도하였으나, 이에 미국은 비행기를 이용하여 물자를 공급하였다. 이 ‘루프트 브뤼케’라는 물자수송 작전으로부터 1년 후 소련은 베를린 봉쇄를 해제하였다. 1961년에 최초로 서베를린 전체를 둘러싸는 40km에 달하는 장벽이 건설되면서 이전의 동서베를린 간 자유는 종식되었다.

동독 측에서 일방적으로 설치한 국경시설들이 보강되면서 국경을 넘어가는 일은 거의 불가능하게 되었다. 동독지역에는 실질적인 국경의 수 km 떨어진 곳에서부터 검문소가 설치되었으며, 농업 등을 목적으로 한 ‘특별통행허가증’을 받은 사람들만 출입이 가능하였다. 이 보안구역부터 실질적인 국경시설이 설치되어 있었는데, 이 지점에는 3m 높이의 철책이 서 있었다. 이 구역 안의 구성을 살펴보면 약 2~

8m 너비의 발자국 표시구간과 최소 100m부터 최대 2km 너비의 지뢰 설치구간이 존재하였다. 그 밖에도 넓은 지역을 조망할 수 있는 감시탑 및 경비견 활용시설과 기타 보안시설들이 설치되어 있었으며, 이보다 앞쪽에는 차량을 이용하여 통과할 수 없도록 차량통행 방지잠호를 파놓았다. 잠호 앞쪽에는 소리와 전기신호를 통해 사람의 접근을 감지할 수 있는 철책이 또 하나 설치되어 있었다. 최전방에는 차단기와 국경을 표시하는 기둥이 있는데, 이곳이 바로 진짜 국경선이었다. 한반도의 비무장지대와 가장 큰 차이점은, 독일의 경우 서독 측 국경 지역에는 아무런 시설이 설치되지 않았다는 점이다. 서독 측에서는 국경선의 바로 앞까지 접근하는 것이 가능하였으며, 경계를 표시하는 표지판이나 횡목이 설치된 것이 경계표시의 전부였다. 전 세계적으로 유명한 베를린 경계 체크포인트 찰리(Checkpoint Charley)에는 ‘주의, 미국관할지역 종료!’라는 문구의 국경표지판만 존재하였다. 내독간 경계선을 둘러싼 차이를 통해 확연히 드러난 사실은, 당시 동독정권이 공식적으로 주장했던 바와 같이 내독간 국경선을 따라 동독에서 설치한 국경시설들이 서독의 공격으로부터 동독을 지켜내기 위한 서독 전체주의 체제에 대항하는 보호막이 아니라 실제로는 동독정권의 의사에 반하여 동독을 탈출하려는 주민들을 가둬두기 위한 시설이었다는 점이다.

●그림 III-1 구동독에서 설치한 구 내독간 국경 군사시설



●그림 III-2 구동독에서 국경선에 설치했던 차량통과 방지 참호



| |
|-----|
| I |
| II |
| III |

○그림 III-3 구동독에서 설치했던 국경선 감시탑



1950년대까지만 해도 국경은 부분적·상대적으로 개방되어 있었다. 동독 전역에서 시민봉기가 일어나고 소련군 전차의 투입으로 인해 진압된 이후 불과 2주 뒤인 1953년 6월에 국경은 봉쇄되었다. ‘바이에른’주와 접경지역에 위치한 ‘튀링엔’주 ‘하이너스도르프’ 마을에서는 동·서독 양측에서 참가한 축구 및 음악동아리들이 마지막으로 회합을 가진 이후에 다시 만날 때까지 무려 35년 이상이 걸렸다. 이 마지막 행사 직후에 국경은 완전히 닫혔으며, 국경을 사이에 두고 헤어지게 된 친척들은 장벽너머 서로 얼굴을 마주치는 경우에는 손을 흔들어 인사를 하곤 했다. 그러나 머지않아 아무런 불순한 의도를 지니지 않은 이러한 행동마저도 동독 측의 금지결정에 따라 더 이상 할 수 없게 되었다.

불행하게도 국경이 닫힌 이후 얼마 가지 않아 국경선에서 사망자가 발생하였다. 이들 희생자들은 대부분 동독에서의 삶에 실망한 젊은이들이었으며, 때로는 가족전체가 탈출을 시도한 사례도 있었다. 탈출

방식도 다양했다. 1950년대에는 서독 측에서 국경선 밑으로 땅굴을 파서 동독주민들을 탈출시키는 방법이 많이 활용되었으나 동독 측 경계지역의 너비가 점점 더 확장됨에 따라 이 방법은 더 이상 사용할 수 없게 되었다. 직접 만든 배를 타고 바다를 건넌 사례가 있는가 하면, 기구를 타고 탈출에 성공한 경우도 있었다. 기구를 활용한 탈출과 관련해서는 심지어 영화까지 제작되었다. 이밖에 비행기를 활용한 탈출도 있었으며, 국경수비를 임무로 하는 국경수비대 군인들이 탈출한 사례들도 꽤 있었다. 유감스럽게도 모든 탈출시도가 성공하지는 못했으며 체포되는 경우도 많았다. 몇몇은 실행시점을 몇 달이나 남겨놓고 비밀경찰(슈타지)에 발각되기도 했으며, 탈출 직전에 체포되기도 했다. 통일 이전 동독에서 발생한 인권침해사례 수집을 전담했던 서독의 기관인 잘츠기터(Salzgitter) 정보수집처는 동독에서 서독으로 탈출을 시도하는 과정에서 희생된 것으로 확인된 사람들의 숫자를 공개한바 있지만, 확인되지 않은 사망자까지 감안하면 그 숫자는 훨씬 클 것으로 예상된다.

내독간 국경선은 모순적인 측면을 지니고 있었다. 그 곳은 한 편으로는 세계에서 가장 경비가 삼엄했던 국경으로 수 백 명에 달하는 사람들이 국경을 넘다가 목숨을 잃었는가 하면, 다른 한 편으로는 동독내에 위치한 서베를린의 위치로 인해 서독에서 서베를린에 이르는, 즉 동독을 관통하는 교통이 완전히 단절되지 않고 유지되었다. 따라서 동독과 서독은 국경왕래와 관련된 사안들을 결정짓기 위해 지속적으로 접촉을 유지할 필요가 있었다. 1960년대에 접어들면서 서독에는 자동차가 급증하여 거의 모든 가정이 차량을 보유하게 되었다. 자동차가 일반화되기 이전인 1950년대의 대표적인 국경왕래수단은 철도였지만, 차량의 보급과 함께 도로를 이용한 국경 간 왕래가 점차 증가

하였다. 이 밖에도 베를린을 중심으로 한 다수의 운하 및 호수를 활용한 수로교통도 이루어졌다. 이에 따라 서베를린과 동독의 경계지점인 ‘드라이린덴-드레비츠’(Dreilinden-Drewitz)에서는 1970년에 이미 580만 명의 사람과 240만 대의 차량이 국경을 넘어 왕래를 한 것으로 집계되었다. 차량의 대부분은 개인 소유의 승용차였고, 이 외에 물건을 실은 화물차와 버스들도 서독과 서베를린 간을 왕래하였다. 이러한 왕래로 인해 당시 동독은 한 가지 곤란한 상황에 직면하게 되는데, 그것은 동독주민들이 상기의 교통수단을 이용한 동독탈출을 지속적으로 시도했다는 점이다. 이러한 시도를 막기 위해 동독 측에서 베를린 장벽을 설치하였다. 그러나 설치한 후 얼마 지나지 않은 시점인 1961년 12월 5일, 동독의 기관사인 해리 데털링은 베를린 교외를 운행하는 기차 ‘스푸트니크’에 친구와 가족들을 태우고 ‘오라니엔부르크’에서 서독의 ‘팔켄제’로 탈출하였다. 이 사건은 당시 독일사회를 떠들썩하게 하였다. 이후 동독은 단속을 강화하고 국경시설을 정비·보완하는 동시에 비밀경찰을 배치함으로써 위와 같은 탈출을 불가능하게 만들기 위해 노력하였다. 또한 국경지역에 위치한 모든 철로에 변환구간을 설치하여 철도를 이용한 월경시도의 재발을 방지하고자 하였다. 당시 주요 국경지역들 중 하나였던 드레비츠의 경우에 많을 때에는 400명 이상의 국가안전부 요원들이 배치되어 모든 차량에 대한 철저한 검열이 이루어졌는데, 차량 뒷열의 좌석을 분리해 내고 트렁크와 엔진룸까지 조사를 하였다. 1970년 초에 총 5,000만 동독 마르크를 들여 드레비츠 검문소의 시설을 대대적으로 현대화하였는데, 이는 당시 동독에게는 막대한 경제적 부담으로 작용하였다. 어쨌든 동독은 이 정비작업을 통해 탈출을 시도하는 사람들에 대한 발포환경을 최소화하였으며, 국경을 넘다가 희생된 사람들을 가능한 한 신속하게

처리하여 서독 측의 감시로부터 은폐하기 위해 별도의 ‘시신처리방안’까지 마련하였다.

냉전초기에는 체제 간의 대결구도가 주류를 이루었던 반면, 빌리브란트 연방총리의 서독정부가 들어선 1969년 이후는 국제적으로 긴장완화정책이 대세를 이루던 시기였다. 1971년 9월에 조인된 ‘베를린 4대 전승국 협약’을 통해 적어도 이론상으로는 자유롭게 서베를린으로 통하는 도로, 철도 및 수로를 활용할 수 있게 되었다. 1971년의 운송협약은 바로 서베를린으로 향하는 경로를 규정짓는 것이었다. 서독은 이와 관련하여 막대한 액수의 재원을 동독 측에 제공하였다. 동독은 도로에 대한 ‘사용료’를 징수하였는데, 그 방식은 개인에 대한 비자수수료를 받는 것이 아니라 일정한 금액을 받는 방식이었다. 이로 인해 동독은 1972년부터 1975년까지 3년 사이에 약 2억 3천 5백만 서독 마르크에 달하는 수입을 올렸으며, 해당금액은 이후에 인상되어서 1989년까지 총 5억 2천 5백만 서독 마르크의 수익을 얻었다. 이러한 대가를 지불하면서 서독은 동독과의 접촉을 확대할 수 있었는데, 운송위원회가 구성되어 모든 분쟁요소들을 조정하였다. 동독의 고속도로의 많은 구간이 제2차 세계대전 이전에 건설되었기 때문에 보수작업이 필요했다. 서독은 이에 대해서도 추가지원을 하였다. 서독은 또한 원거리 국도 5번을 따라 베를린과 함부르크를 연결하는 고속도로를 신설하는데 22억 서독마르크를 투입하였다. 동독은 명목상으로는 서독과 서베를린을 연결하는 통과구간에 대한 권리를 포기했다고 했지만 실제로는 통과경로를 이용하려던 많은 서독사람들을 동독 측이 원하지 않는 승객으로 규정함으로써 통과를 허용하지 않았다. 때문에 이들은 서베를린으로 가기위해 항공편을 이용해야 했다. 통과구간 도처에 배치된 동독 측 국가안전부 요원들은 서독 측 여행자들이

연료공급을 위해 정치하는 것 이외에는 동독주민들과 접촉하지 못하도록 철저히 감시하였다.

1973년 동·서독 간 기본협약 체결 이후에 상호 간 접촉은 더욱 활발해졌으며, 이에 따라 서독 측의 56개 접경지역 시군 거주민들은 친척 또는 친지방문과 같은 특별한 목적이 없어도 당일에 한해(1984년부터는 이를 동안) 동독 측 접경지역을 방문할 수 있게 되었다. 이러한 ‘소규모 국경왕래’를 위해 네 곳에 새로운 국경통과지점이 생겨났다. 이에 따라 접경지역에 위치한 동독지역의 694개 게마인데가 방문가능 지역이 될 것으로 예상되었으나, 동독 측은 이를 급격히 줄여 315군데만 허용하고 나머지 274군데 이상은 개방대상에서 제외함으로써 극히 제한적인 지역만 국경왕래가 가능한 지역에 포함시켰다. 그럼에도 불구하고 전체적으로 보았을 때 국경의 왕래는 서서히 증가하였다.

그러나 서독 운전기사였던 루돌프 부르케르트 사건에서 살펴볼 수 있듯이 동독 측의 국경관리는 여전히 무자비하게 진행되고 있었다. 부르케르트는 1983년 4월 10일 동독 국경수비대 소속병사에게 조사 받던 도중에 심장이상으로 인해 사망한 것으로 알려졌으나, 추후 그의 신체에서 다수의 부상흔적이 발견된 점으로 미루어 볼 때 고문 후 살해되었을 가능성도 배제할 수 없다. 동독 측은 그의 죽음이 순전히 당사자의 책임이라는 입장을 밝혔으나, 거의 모든 동독국민들이 서독의 텔레비전을 시청하고 있는 상황이었기 때문에 해당사안에 대한 서독언론의 부정적인 보도를 접하였고 불안감을 느꼈다.

그러는 사이에 서독에서는 헬무트 콜 총리가 이끄는 새로운 정권이 들어섰으며, 콜 정권은 긴장완화정책을 지속적으로 추구할 것을 밝히는 동시에 동독 측에게 그에 대한 반대급부를 요구할 계획이라는 점을 분명히 하였다. 대표적인 ‘냉전사고를 지닌 정치인’이라는 평가를

받는 프란츠 요셉 슈트라우스 당시 ‘바이에른’주 총리는 이러한 시대의 흐름을 잘 활용하여 동독 측이 국경관리에 있어서 긍정적인 변화를 보인다면 서독은행들이 동독 측에 매우 유리한 조건의 차관을 제공하도록 주선하겠다는 제안을 하였다. 부르케르트 사건으로 인해 야기된 충격과 악화일로에 놓여있던 경제상황으로 인해 동독은 서독 측의 제안을 수용하였다. 1984년 이후 동독은 서독 측의 차관제공에 대한 대가로 국경선에 설치되어 있던 자동발사장치들을 제거하고 동시에 국경검문방식을 획기적으로 개선하였다. 이로써 동독에 대한 서독 측의 경제적 제안과 정치적 반대급부에 대한 요구를 연계시킨 전략은 성공을 거두었다. 이에 따라 국경왕래 또한 지속적으로 증가하여 동독이 붕괴하기 1년 전인 1988년에는 670만 대 이상의 차량들이 서독과 서베를린을 잇는 도로를 이용하였으며, 120만 대 이상의 화물 차량 및 96,000대의 버스 그리고 13,000척의 선박을 통해 총 2,400만 명에 이르는 인원이 통행하였다. 마지막에는 대부분 은퇴한 노인들을 중심으로 수백만 명에 달하는 동독사람들이 합법적으로 서독을 방문하는 것이 가능하였으며, 결국 이러한 상황은 동독의 붕괴를 촉진하게 되었다.

동독에게 있어 국경선은 정치적 문제였을 뿐만 아니라 경제적 측면에서도 부담으로 작용하였다. 우선 설치비용으로 1961년부터 1964년 사이에만 18억 동독 마르크가 소요되었으며(그 중 베를린 장벽 설치에 4억 동독 마르크가 소요됨), 시설의 유지보수를 위해 연간 5억 동독마르크가 필요하였다. 국경수비대 병력은 40,000명에 달했으며 이로 인해 다른 임무와 관련한 병력수급에 차질이 빚어지기도 하였다. 경제적으로 어려움을 겪고 있던 동독은 완전히 폐쇄된 국경을 유지하는데 어려움을 겪었다. 이러한 이유로 인해 동독은 1970년대부터 국

I
II
III

경의 폐쇄성을 완화하는 방향으로 선회하였다.

독일의 경우에는 분단 40년 동안 동·서독 간의 접촉에 있어서 한 번도 한반도와 같은 제한적인 상황에 놓인 적이 없었다. 비록 1945년에 있었던 포츠담 협약에서 합의했던 공동경제관리체제는 소련이 산업시설과 철로를 해체시키고 우리나라와 같은 자원에 대한 독점사용권을 구축했던 반면에 서방전승국들은 종전 직후 마셜 플랜을 통해 서독의 경제재건을 지원함으로써, 곧 허상인 것으로 드러났지만, 특수한 분단상태였던 베를린을 통해 관할구역 간의 접촉이 이루어졌으며 1949년 동독과 서독의 양 국가가 생겨난 이후에도 경제교류는 여전히 이루어졌다. 이러한 접촉이 소련에게는 눈엣 가시 같은 일이었는데, 그로 인해 공산주의 독점통치가 타격을 입고 있다는 사실을 잘 알고 있었기 때문이다. 즉, 동독에 둘러싸인 서베를린은 우선 시장경제체제의 우월성을 나타내는 증거였으며, 또한 1961년 베를린 장벽이 세워질 때까지 동독주민들이 탈출을 하는 주요 길목이었다. 이러한 이유로 소련은 1948년에 이미 서독에서 서베를린으로 통하는 모든 도로 및 육로 그리고 철도를 봉쇄함으로써 서베를린 주민들을 고사시키려 하였다. 소련은 서베를린 사람들이 기아와 사회주의체제 하에서의 달콤한 약속으로 인해 곧 동독으로 흡수되기를 희망하였다. 같은 해 겨울이 되자 서베를린에 식량이 줄어들고 땀감조달을 위해 공원과 묘지의 나무들이 사라졌다. 그러나 미국은 소련의 계획에 굴하지 않고 식량을 공수함으로써 서베를린 시민들을 살렸다. 매 2분 간격으로 식량을 실은 미국 비행기가 서베를린에 착륙하였으며, 당시에 사람들은 이 비행기를 ‘진포도 폭격기’라 불렀다. 베를린 봉쇄를 시작한 이후 약 1년 후, 즉 동독이 생겨나기 직전인 1949년 5월에 소련은 봉쇄를 해제하였다. 이후 독일인들에게 서베를린의 존재는 매우 중요한 의미

를 지니게 되었다.

동·서독 간 경제교류도 이 시점에서 시작되었다. 이후로 동·서독 간 무역체제가 갖추어 지게 되었는데, 이는 시장경제체제를 바탕으로 한 부유한 서독뿐만 아니라 사회주의체제의 가난한 동독도 수용하였다. 당시 동독에는 경화(硬貨)가 존재하지 않았기 때문에 내독간 무역은 특별한 산정단위를 통해 이루어졌는데, 이는 동독에게는 커다란 장점으로 작용하였다. 이를 통해 동독은 다른 사회주의 국가들이 쉽게 가질 수 없었던 물건들을 수입할 수 있었기 때문이다. 유럽공동체가 생겨난 이후에도 내독간 무역에 있어서는 예외적으로 관세와 쿼터의 적용을 받지 않았는데 이는 통일을 위한 하나의 중요한 정치적 단초로 작용한 셈이다. 다만 코콤 리스트(Cocom-List: Coordinating Committee on Multilateral Export Controls)의 약자, 다자간 수입감독조정위원회: 1949년부터 1994년까지 서방국가들로부터 수출되는 주요 군사관련 물품들에 대한 관리감독을 전담했던 기구)에 기재되어 있던 민감한 물건들은 수출이 금지되었다.

1969년 이후 서독정부의 동방정책이 실시되는 동안 내독간 무역은 동·서독이 가까워지기 위한 하나의 중요한 수단이었다. 서독과의 교역은 동독 전체교역량의 약 12%를 차지했다. 당시 전체교역량의 1/3을 차지했던 제1교역국인 소련 다음으로 중요한 무역상대국인 셈이다. 소련은 이러한 추이를 근심 어린 시선으로 지켜보았다. 독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)의 관계를 새롭게 설정했던 1972년의 기본협약을 통해 두 개의 국가를 공식적으로 인정하였으나, 이러한 2개국 이론의 철저한 신봉자였던 에리히 호네커 조차도 당시 특수한 형태의 내독간 경제관계는 현실로 받아들였다.

이는 점점 더 심화되었던 체제 간 경쟁의 결과물이기도 했다. 1961

년 베를린 장벽이 설치된 이후 동독으로부터의 탈출은 목숨을 담보로 해야만 가능한 상황이 되었지만, 거의 모든 동독사람들은 서독TV를 시청할 수 있었으며, 매일 저녁 반대편 독일의 뉴스와 광고들을 시청하기 위해 텔레비전 화면 앞에 앉아 있었다. 이러한 이유에서 동독정권은 소비재 공급을 다른 사회주의 국가들보다 풍부하게 해야만 했다. 이는 예전에 동독에서 유학을 했던 북한 사람들의 눈에 동독의 이미지가 좋게 연결되어 있는 이유이기도 하다. 그러나 이러한 소비재와 관련된 소박한 여유를 지속하기 위한 경제력은 바닥났고, 동독은 곧 빚을 지게 되었다. 폴란드와 루마니아가 서방에 대한 채무로 인해 파산상태에 이른 1981년, 동독은 이미 100억 불에 달하는 부채를 안고 있었으며 동유럽 국가들의 채무위기로 인해 더 이상 빚을 지는 것은 불가능한 상태였다. 그러나 서독과의 특수한 관계가 다시 도움이 되었다. 1983년과 1984년 두 차례에 걸쳐 각각 10억 마르크의 서독차관이 매우 유리한 조건으로 제공되었으며, 이는 동독을 위기로 부터 구해냈다. 서독정부는 차관제공에 대한 조건으로 동독 국경선에 설치된 크레모어 자동발사장치와 매설된 지뢰들을 80년대 중반까지 제거할 것을 요구하였다.

부채위기 이후에 동독은 사력을 다해 수출신장을 꾀하였지만, 이는 동독 공산품의 불량한 품질 때문에 달성되지 못했다. 당시에 동독은 자동차, 선박 그리고 심지어는 컴퓨터까지 생산하고 있었다. 이러한 제품들은 동유럽 사회주의 국가들에서는 매우 인기가 있었지만, 서방 제품들과 비교했을 때는 수십 년 간의 기술격차를 보이는 낙후된 것들이었다. 이로 인해 동독은 원료와 자재 등을 수출하게 되었으며, 80년대에는 이들 품목이 전체 수출비중의 55%를 상회하였다. 특히 동독은 소련으로부터 저렴한 가격에 석유를 들여와서 비싼 값에 서독

에 팔았다. 이로 인해 1980년대 말에 석유가격이 하락하자 동독은 산유국도 아니면서 그 여파로 인해 큰 타격을 받는 웃지 못할 상황이 발생하였다. 이외에 동독의 주요 산업부문은 노동집약산업인 섬유 및 피혁가공 등의 분야였다. 가장 유명한 사례는 서독의 제화기업인 살라만더 社가 일부 제품을 동독에서 생산한 사례이다. 1984년에 합작 회사를 허가한 북한, 1980년대 중반에 유사한 형태의 협력사업을 시범적으로 실시했던 헝가리와 폴란드와는 달리 동독의 호네커는 그것을 허용하지 않았다. 그만큼 시장경제가 지닌 파괴력에 대한 두려움이 컸던 것이다.

내독간 경제교류로 인해 큰 파급효과를 미친 결정적인 요인들 중 하나로 들 수 있는 것이 지속적인 서독 마르크화의 동독유입이었다. 위에서 언급했던 두 차례에 걸친 차관 이외에도 매년 약 25억 마르크에 달하는 자금이 동독으로 흘러들어 갔는데, 동독입장에서는 적지 않은 액수였다. 이 중 약 5억 7,500만 마르크가 서독과 베를린을 연결하는 교통망 관리비 명목으로 지원되었다. 당시 서독과 베를린을 연결하는 교통로는 크게 3개가 있었다. 도로의 상태를 감안하면 그렇게 높은 사용료를 지불할 이유가 없었음에도 불구하고, 해당 교통로 확충을 위한 비용은 전적으로 서독에서 부담하였다. 우편비용이나 비자 수수료와 같은 특별서비스 요금도 동독의 주요 수입원에 속했다. 또한 주로 서독의 친척과 함께 방문한 동독관광객들 및 동독정권의 간부들을 대상으로, 외화를 지불하고 서독의 물건을 구입할 수 있었던 인터숍도 주요 외화벌이 수단이었다. 뿐만 아니라 동베를린에 들어오는 서독인들을 비롯한 모든 여행객들은 의무적으로 25마르크의 서독 마르크화를 동독 마르크화로 환전해야 했는데 실제 환율이 아닌 1:1 가상환율이 적용되었기 때문에 호텔과 더불어 동독의 외화획득에 크

게 기여하였다. 이 밖에도 서독사람들은 매년 적어도 7억 5,000만 마르크에 달하는 물품들을 동독으로 보냈다. 하지만 서독사람들이 동독에 거주하는 친척들에게 보낸 편지와 소포들은 동독정권에 의해 정기적으로 개봉·검열당하고 도난 및 분실되었다.

물론 서독의 내부에서 이러한 재정지원에 대한 비판의 목소리가 제기되었다. 하지만 장기적 관점에서 보다면, 서독의 이러한 지원에 대한 동독의 반대급부로 인해 적어도 인도주의적 측면에서는 상당한 개선효과가 있었던 것은 명백하다. 동방정책이 실시되기 이전인 1960년대에 이미 서독은 동독에게 돈을 주고 동독 정치범들을 석방 내지는 망명시키는 작업을 시작하였다. 이는 개인의 목숨을 구했을 뿐 아니라 동독의 수감여건에 대한 많은 정보들이 알려지게 되었다는 측면에서도 의미가 있다. 동독 측은 주요 인권침해사안들과 관련하여 신중한 태도를 견지하게 되었기 때문이다. 또한 서독 측에서 제공된 수십 억 마르크의 차관으로 인해 국경선의 비인도적인 장치들이 제거되었고, 이는 동·서독 간 주민교류를 활성화 시키는 결과로 귀결되었다. 1987년에는 주로 은퇴한 노인들을 중심으로 약 300만 명에 달하는 동독주민들이 서독을 방문하여 시장경제와 민주주의를 직접 눈으로 보게 된다. 이로 인해 분단된 독일의 동질성이 더욱 강화되게 되었다.

나. 분단시절 동·서독 국경 및 베를린의 국경상황

(1) 국경, 국경위원회, 국경통과지점

독일연방공화국(구서독)과 독일민주공화국(구동독) 사이에 뻗어있는 국경선(길이 약 1,393km)은 “런던 의정서”(1944년 9월 12일, 독일의 점령지역 및 베를린에 관한 관리 조서)와 당시 ‘전승국들의 관리지

역에 변동이 없다’는 합의에 따라 결정되었다. 런던 의정서를 통해 확정된 국경은 1945년 당시 현존하였던 주 국경과 지방 국경을 따라서 형성되었다. 뤼벡만으로부터 남쪽으로는 엘베 강까지, 메클렌부르크 주 및 작센 안할트 주의 서쪽 국경과 튀링엔 주의 서쪽 및 남쪽국경 그리고 작센 주의 남쪽 국경을 따라 호프 시 동쪽방향으로 독일-체코 간 국경까지 뻗어 있었다. 독일민주공화국의 국경에는 대규모 차단시설들을 설치하였는데 이러한 시설들은 여러 겹의 철조망, 지뢰, 구덩이, 통행방해 철조망, 시각적 인지 및 전기를 활용한 경고장치, 사격장, 감시탑, 지하병거, 관측소, 조명차단시설과 경비견 초소로 구성되어 있었다. 국경과 이 모든 시설의 감시를 위해 “국경 사령부대”라는 동독인민군을 파견·배치해 놓았는데 이들은 보조경찰의 자격을 가진 지원자들(국경부대 지원그룹)의 도움을 받았다.³²

국경선에 바로 인접한 구역에는 경계지역(이전: 통제구역)이 펼쳐져 있었다. 이 경계지역은 특수규정의 적용을 받고 있었는데 구체적으로 독일민주공화국의 국경지역과 수상경계선에 관한 법으로 1972년 6월 15일에 제정된 국경법규³³에 수록되어 있는 규정이었다. 경계지역은 보호구역과 공간적인 범위가 규정되어 있지 않은 통제구역으로 이루어졌다.³⁴ 그 후 시간이 지나고 경계지역이 줄어들면서 이 지역에 있던 많은 지역들이 더 이상 경계지역에 속하지 않게 되었다. 이로 인해 서독인들과 서베를린인들 그리고 동독주민들이 예전에는

³² 『법전 1.Ⅱ』, “동독의 인민경찰 및 독일인민군 국경수비대의 국경부대 후원에 관한 지원자 활동 허가 규정” (1964년 3월 16일), p. 241.

³³ 『법전 1.Ⅱ』, p. 483.

³⁴ 이전까지 보호구역은 약 500m 그리고 통제구역은 약 5km로 정해져 있었다. 서베를린의 국경을 따라서 있던 경비지대의 너비는 약 100m였으며, 포츠담 안에서는 약 500m였다.

통제구역이었기 때문에 출입이 불가능했던 곳의 방문이 가능하게 되었다.

경계지역 내에 거주하거나 일시적으로 거주하는 사람은 특수조항이 포함된 규정, 등록규정, 출입규정, 체류규정 등의 적용을 받았다. 인민군대의 구성원들은 일정한 조건 하에서, 그리고 경계지역 내에서 사람 또는 물건에 대한 수색을 실시할 수 있었다. 타인의 부동산과 동산의 내부로 진입하는 것이 허용되었고, 사람에 대한 억류가 가능하였다. 저항이 있을 경우 신체에 대한 제재를 가할 수 있었으며, 인민군대의 규정에 따라서 필요한 경우에는 총기사용도 가능하였다.³⁵ 독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 왕래는 정해진 장소만을 통해서만 가능했다.

독일민주공화국의 동해(Ostsee)의 경우에 영해를 외해로부터 분리하는 선이 국경선이였다(해안국경). 1972년 6월 15일에 제정된 “국경법” 부록 1에는 독일민주공화국 영해의 기준선에 관한 내용이 서술되어 있는데, 3마일 영해 측정을 위한 기점과 독일민주공화국 내해와 외해 간 경계선 기점이 기록되어 있다. 영해의 넓이로부터 정해진 기준선은 그곳 해안선의 전개 후, 다시 똑바른 기준선을 토대로 한 해안 지리상의 특색에 따라 규정되었다. 독일민주공화국의 해안경계지역은 보호구역 및 내해를 포함한 국경지역으로 이루어져 있었다. 경계지역은 약 5km의 너비에 이르는 지역이었으며, 이 지역에 위치한 방 또는 숙소를 예약하는 경우나 야영을 하는 경우에는 따로 허가를 받아야만 했다.

독일민주공화국 연안에서의 어선통행, 구조대 활동, 스포츠 보트

³⁵ 1977년 말까지 국경지역에서 동독 국경주둔기구의 폭력으로 인해 112건의 사망사례가 발생한 것으로 알려지고 있다.

통행은 특별허가를 받아야만 했다. 외국 상선, 어선, 스포츠 보트 등의 영해 내 체류와 정박은 통상적으로 이루어져 왔던 경우 또는 불가피하거나 급박한 상황일 경우에만 허용되었다. 독일민주공화국의 항구 입항은 입항 지시안내와 정해진 수로를 통해서만 행하여 질 수 있었다. 또한 경비와 보안집행기관은 외국 선박에 대한 독일민주공화국의 중요한 안전보안 이행을 담당하는 책임을 지니고 있었다.

독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 기본관계를 규정하기 위해 체결된 협약의 추가 의정서에서는 위원회 구성에 대한 합의의 내용이 담겨있으며, 이 위원회의 규정은 다음과 같다.

1. 양국 간에 존재하는 국경선을 관리·단속하며, 필요한 경우에는 개선·보완하고 국경선과 관련된 필요한 문서에 대한 작업을 병행한다.
2. 그 밖에 국경선과 관련된 문제해결을 위해 노력한다.

1974년 6월 29일에 서명한 독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 해안 국경선에 관한 의정서 비고사항에는 국경선이 뤼벡만까지 뻗어있다고 규정하였다. 이는 이전 수로인 3번 수로의 남동쪽 주변부를 지칭하며, 이 수로는 독일민주공화국 해안의 바깥쪽에 위치하고 있었다. 이러한 국경의 확정은 수로에 관한 영국의 요구사항과 일치했다. 양측 정부는 독일민주공화국 뤼벡만 영해의 한 곳에서 수행되는 조업에 관한 협상을 진행했으며, 독일민주공화국 서쪽 해안에서의 조업은 뤼벡의 어부들이 예전부터 계속 해왔다는 사실을 바탕으로 하여 이후의 어업활동에 대해서도 법적으로도 보장 받게 되었다.

독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 국경선은 독일연방정부 위원회와 독일민주공화국 정부에 의해 관리감독 되었으며, 필요한 경우

에는 수정·보완되는 동시에 국경선에 관한 필수적인 문서에 대한 변경작업이 수행되었다. 국경구역 7번부터 9번(엘베강)과 국경구역 24번(독일 북부지방의 산지 하르츠의 바르메 보데 강 하류)에서는 국경선의 확정 여부, 국경선에 관한 문서들과 국경선 규정과 관련된 현안들에 관한 확정이 이루어지지 않고 있었다. 이와 관련한 세부적인 내용은 1978년 11월 29일 독일의 두 정부가 국경의 검사, 관리, 갱신과 보충에 관하여 체결한 의정서의 비고사항에 기록되어 있다. 국경선에 관한 사항은 양 측에서 파견한 대표자가 여러 차례에 걸친 논의 및 지역시찰을 통해 국경길이를 1297km로 정하였다. 국경선에 관해서는 측정 및 재검사가 병행되었고 국경경계 간 역사적인 비석이 추가로 보충되어 정해졌다.

국경선을 정하게 된 최초의 계기는 1944년 9월 12일에 체결된 런던 의정서였는데, 이는 옛 독일의 국경 및 프로이센의 국경에 관해 참조할 것을 언급하고 있으며, 또한 그 당시 전승국들의 협약에 관한 기록들을 포함하고 있다. 이에 따르면 국경위원회가 어떠한 ‘헌법적인’ 국경관련 규정을 발표하고 있지는 않았다. 국경위원회의 임무는 이미 결정이 내려진 국경상황이 전승국들과 합의되어 있는 규정에 맞게 진행되고 있는지에 관하여 조사하는 데에 중점을 두고 있었으며, 또한 이 위원회에 관한 규정은 국경의정서에 모두 명시되어 있었다. 이 의정서는 국경지도와 국경지대 설명 및 국경에 관한 측정자료들이 포함되어 있었다. 그러나 총 연장 약 95km인 엘베강 국경과 독일 북부 지방에 위치한 약 1.2km가량의 하르츠 산맥의 바르메 보데강 하류 지역의 국경, 그리고 예전부터 존재해 왔던 문제점(특히 스포츠 보트 및 어선들의 왕래와 관련된)들에 관해서는 의견의 합의를 도출해 내지 못했다.

국경선을 정하는 것만큼 중요한 일 중 하나는 국경지역과 관련하여 발생한 문제점들을 해결하는 것이었다. 특히 국경지역에 살고 있는 주민들을 위해 시급히 해결되어야 할 실질적인 문제들이 산적해 있었다. 상수도 보급에 관한 문제, 국경 해안의 정비 또는 확장공사문제, 국경주변의 손실보전문제, 자연재해 예방이나 스포츠 보트의 왕래와 국경해안에서의 조업문제 등이 그것이다. 위원회는 이 여섯 가지 문제점들을 놓고 정부협상을 하였으며, 20개가 넘는 의정서 조항들을 만들었다. 엘베강 관련 사안에 관한 합의가 이루어지지 않았기 때문에 위원회는 과제이행에 관한 의정서 및 추가의정서, 그리고 지속적인 문제해결을 위한 특별조항을 마련하였다. 양측 모두 국경부분과 관련된 문제들이 완전히 해결되는 것은 어렵다는 것을 인지하고, 가능한 모든 방안들을 강구하여 이 문제들을 처리하자는 입장에 동의하였다. 두 정부는 또한 법적 상황에 관한 의견은 상호 존중하기로 합의하였다. 정부의정서는 자율적인 규정이 아니었다. 따라서 그것을 통해 기본조약에 정해졌던 독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 관계에 대한 변화는 가능하지 않았다. 양측 모두 예전과 다름없이 기본조약과 옛 전승국들이 점령지역 간의 국경과 관련해 체결한 의정서에 합의된 조항에 따르도록 규정되어 있었다. 이는 정부의정서를 통해 새로운 국경이 생겨나게 된 것도 아니고, 전승국들이 규정한 법규에 의해 신설된 국경에 관한 법률적 성격이 변화된 것도 아니라는 것을 의미하였다. 국경과 관련된 법률은 기본조약에 의해 정해졌던 내용과 같았다. 다만 효력을 발휘한 규정들로 인해 국경 주변에 거주하는 주민들의 안전문제가 많이 해결되었으며, 여러 가지 측면에서 상황이 개선되었다. 위원회는 이로써 최선을 다해 국경문제와 관련된 갈등을 줄여 나가는데 기여했다. 그리고 국경지역 상황을 지속적으로 향상시

키는데 힘쓰게 되었다.

독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 관계를 규정하는 기본조약의 추가 의정서에는 양측에서 파견한 전권 위임자들로 이루어진 위원회를 구성할 것을 명시하였다. 이 위원회는 두 국가 사이의 기존 국경선(런던 의정서)을 관리, 수정, 보완하는 동시에 필요한 경우에는 국경선에 관한 문서작업을 수행하는 것을 과제로 삼는다. 그 밖에 치수 또는 에너지 공급, 재난복구 등과 같이 국경선과 관련하여 발생하는 현안들을 조정하는 역할도 수행하였다.

만약 국경위원회에서 이들이 이미 다루었던 문제점들에 관하여 일치된 해결책을 찾지 못한다면 이 문제들은 두 정부 차원에서 다루어지게 된다. 국경위원회는 1973년 1월 31일부터 1978년 10월 26일까지 수행한 과제에 관한 보고서를 독일연방정부와 독일민주공화국 정부에 제출하였다. 이 보고서는 독일연방정부와 독일민주공화국 정부 간의 의정서로서 국경선 관리, 수정 및 보완 또는 국경자료들과 국경선 규정과 관련하여 발생하는 문제점들을 합의점에 포함하고 있으며 이 동의안은 1978년 11월 29일 본(Bonn)에서 서명되었다.

정부의정서 제1조에는 국경위원회가 수행하여야 할 임무의 내용과 그것의 결과보고가 포함되어 있다. 또한 국경구역 7번부터 9번(엘베강)사이, 국경구역 24번(독일의 북부지방에 위치한 하르츠 산지 지역의 바르메 보데강 하류)의 일부분 등 95km 구간에서 수행과제들이 아직 해결되지 않고 여전히 진행 중이라는 내용도 포함되었다. 국경지역에 관한 사안들이 아직 해결되지 않았지만, 현재 직면한 문제에 대해 합의된 해결책을 도출하기 위해 양측 모두 서로 법률적 상황에 관한 의견은 간섭하지 않기로 합의하였다.

위원회에 의해 완성된 국경의정서 서류들은 국경에 관한 광범위한

측정자료 및 독일연방공화국과 독일민주공화국 사이 국경선에 관한 설명을 포함하고 있다. 1:25,000비율의 국경지도와 73장의 지도첩, 1:5,000비율의 국경지도와 516장의 지도첩, 1:2,000비율의 지도 5장 그리고 국경을 이루는 해안 카탈로그 등이 그것이다. 정부의정서 제3조를 살펴보면 국경선과 관련된 문제점들을 해결하기 위해 다음과 같은 합의사항을 볼 수 있다.

- 1973년 9월 20일 독일연방공화국과 독일민주공화국 간 국경지역 재난복구에 관한 기본원칙 합의, 1975년 12월 11일 홍수위험에 관한 정보고지에 관한 합의, 그리고 1978년 3월 9일 국경선을 통과하는 송전선 철거에 관한 합의사항
- 1973년 9월 20일 독일연방공화국과 독일민주공화국 간 국경 수 자원에 관한 관리 및 치수시설의 변경에 관한 기본원칙 합의, 1978년 9월 14일 치수시설의 운영에 관한 의정서 포함
- 1973년 12월 6일 부동산 관련문서 및 측량자료의 교류에 관한 의정서 비교사항
- 1976년 2월 3일 국경선 인근지역의 산림작업에 관한 의정서 비교사항
- 1978년 2월 3일 국경상의 도로 및 국경지역의 도로에 관한 의정서 비교사항
- 1977년 10월 27일 독일민주공화국 측 수원지로부터의 수자원 조달에 관한 의정서 비교사항
- 1978년 5월 18일 스포츠 보트 또는 기타 수상교통수단을 통한 수로 국경선(베라강, 잘레강)을 넘는 것에 관한 의정서 비교사항
- 1973년 9월 20일 국경지역 재해복구에 관한 기본합의서 제3조

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |

- 2항에 의거하여 국경통과지점 및 국경안내소에 설치된 통신시설에 대한 유지보수 및 관리에 관한 1973년 12월 6일자 의정서 비교사항
- 1974년 6월 29일 독일민주공화국 측 뤼베크만 영해 부분에서의 조업에 관한 양측 간의 합의사항
 - 1974년 6월 29일 상대방 측의 영해에서 스포츠 보트를 타고 방향 감각을 잃거나 항해상의 이유로 어려움을 겪는 사람들에 대한 처리에 관한 의정서 비교사항
 - 1974년 7월 3일 독일민주공화국 어부가 하켄도르퍼 반도에서 항로를 벗어나 닌도르퍼 빈넨제 호수를 통해 간다든지 독일연방공화국 어부가 레트비제 호수에서 항로를 벗어나 살제 호수를 통해 가는 항해에 관한 의정서 비교사항
 - 1974년 7월 3일 독일 민주공화국 하름케 시와 독일연방공화국 헬름슈테트 간에 걸쳐있는 갈탄 채취에 관한 의정서 비교사항
 - 1974년 9월 26일 양측 간 국경선의 심사 및 변경, 보완과 관련된 토지 및 재산권에 관한 의정서 비교사항
 - 1976년 2월 3일 상수도 공급시설 중 일부가 동독 측에 속해있는 독일연방공화국의 도시인 두더슈타트 시 해당시설의 운영, 관리 및 유지, 보수에 관한 양측 간의 합의사항
 - 1976년 2월 3일 상수도 공급시설 중 일부가 동독의 영토 내에 속해있는 독일연방공화국의 게마인데인 헤링엔과 클라이넨제 지역을 위한 해당시설의 운영, 관리 및 유지, 보수에 관한 양측 간의 합의사항
 - 1976년 3월 18일 수도사업 수립방안 절차규정에 관한 의정서 비교사항

- 1977년 9월 15일 서독 측 ‘추어 베르크뮐레’ 지역에서 발생하는 표층수 및 정화를 거친 하수의 처리에 관한 의정서 비고사항
- 1978년 5월 3일 에커탈 슈페레 및 에커 원거리 송수시설에 관한 양측 간 합의사항
- 1978년 5월 3일 독일민주공화국 쪽에 위치한 에커 원거리 송수 시설의 총체적인 관리방안에 관한 의정서 비고사항
- 1978년 11월 29일 이츠강 유역의 홍수방지 수조건설 및 관리에 관한 양측 간 합의사항

국경위원회는 정부의정서 제4조, 기본협정 제3조, 의정서 추가조항 등을 바탕으로 하여 국경선에 대한 정리 및 조사 작업을 진행하며, 필요한 경우에는 수정·보완을 거쳐 의정서 제3조에 명시된 합의사항들을 실행한다. 또한 이에 따라 국경위원회는 정부의 추가조항 제4의 기본원칙에 따라 임무를 수행한다. 국경위원회의 임무에 관한 정부의 정서로서 기존의 과제수행상황을 보고서로 작성하며 향후 수행과제들을 명확하게 규정한다.

국경통과지점이란 명칭은 1966년 12월 16일 통행로의 교통도로 규정조항³⁶에 의거하여 그리고 그 이후에는 1974년 6월 18일에 7번 규정³⁷에 따라 변경되었으며, 그 이전에는 통과조사지점이라 불리었다. 덴마크와 스웨덴으로 통하는 해안통과지역의 국경 (기차와 차량 운반선 용)은 바르네뫼데와 자스니츠(뤼겐해안)에 위치하고 있었다. 그 밖에 화물차들이 사용할 수 있었던 통과도로 중 하나는 로슈톡의 향만이였다.

36. 『법전 1.Ⅱ』, 15항.

37. 『법전 1.Ⅱ』, 33항.

폴란드인민공화국으로 갈수 있던 국경통과지점들로는 1. 슈테틴 남서쪽에 위치한 포멜렌(고속도로), 2. 양어뎬데 북동쪽에 위치하며 오데르강 서쪽 지역인 메쉐린 시(내륙선박), 3. 오데르강에서 서쪽으로 양어뎬데에서 북동쪽에 위치한 가르츠 시(내륙선박), 4. 호헨자텐(내륙선박), 5. 오데르강 기슭에 위치한 프랑크푸르트 시(기차), 6. 오데르강변에 위치한 프랑크푸르트 시(도로), 7. 오데르강변에 위치한 프랑크푸르트 시(내륙선박), 8. 아이젠휘텐슈타트 시(내륙선박), 9. 괴를리츠 시(기차), 10. 괴를리츠 시(도로)가 있었다.

체코슬로바키아사회주의공화국으로 갈 수 있었던 국경통과 지역으로는 1. 튀링엔 주 남쪽에 위치한 포크트란트 윌스니츠 지역의 쉐베르크(도로), 2. 포크트란트 윌스니츠 지역의 바트 브람바흐(기차), 3. 친발트-게오르겐펠트(작센 주의 디폴디스발데 지역)(도로), 4. 엘베강 인근 바트 산다우(작센 주의 피르나 지역)(기차), 5. 엘베강 인근 슈밀카(작센 주의 피르나 지역)(도로), 6. 엘베강 인근 슈밀카(내륙선박), 7. 자이프헨네르스도르프(작센 주의 치타우 지역)(도로)가 있었다.

(2) 동·서독 간 국경선과 관련하여 정치적 부담으로 작용했던 탈 동독 현상

공화국 탈출이란 당국의 승인 없이 독일민주공화국을 떠나는 것을 의미한다. 1953년부터 공식적인 공고, 법과 규정의 문구상에서 간간히 사용되었지만, 1961년 6월부터는 공식적이며 행정적인 용어로서는 점차 사용되지 않게 되었다. 공화국 탈출 문제에 관해서는 법무부장관 및 검찰총장이 1950년 9월 26일에 이미 일반공동규정 126/50에서 논의를 시작했던 사안이었다. 이 규정에 따르면 1942년 5월 27일에 제정된 여권처벌규정은 국경선을 넘었을 경우에만 적용된다고 명

시되어 있다. 독일민주공화국과 독일연방공화국 사이의 경계선을 넘었을 경우에는 국경선을 넘은 것이 아니기 때문에 여권처벌규정이 적용되지 않는다는 의미이다. 일반공동규정은 구체적인 형법규정이 없음에도 불구하고 어떻게 해야 처벌이 행하여 질 수 있는지에 대해 참조가 되었다(예를 들어 관리 결정에 관한 SMAD-동독내 소비에트 군정-의 규정160번과 벌금 처벌규정에 따른 처벌적용이 가능). 1951년 1월 25일에 제정된 서독지역인 독일연방공화국 또는 서베를린으로 이주를 하는 경우에 신분증을 반환해야 하는 규정³⁸과 1953년 10월 29일에 제정된 신분증에 관한 규정³⁹을 통해 처음으로 형법상의 처벌가능성이 현실화되었다.

1957년 12월 11일에 있었던 여권법 관련 수정 법규정⁴⁰ 8조에 의거하여 공화국 탈출을 시도한 경우에 최고 3년까지의 징역 또는 벌금 형에 처해 질 수 있게 되었다. 공화국 탈출 시도뿐만 아니라 이를 위한 준비도 유죄로 처벌된다고 규정되었다. 관련 형법규정의 적용과 관련한 사법부의 논리는 동독 사회주의통일당 제 33차 중앙위원회 총회에서 울브리히트가 행했던 ‘공화국 탈출은 인민들의 평화적인 이해관계에 대한 배신행위’로 받아들일 수밖에 없다는 내용의 발언과 일맥상통하였다. 탈출계획에 실패한 사람들은 더욱 폭압적으로 다루어졌으며, 헌법 제6조에 의거하여 간첩행위자로 처벌되었다. 그러나 1961년 8월 13일 이후부터는 공화국 탈출에 관한 판결에 관한 의미가 달라졌는데, 실패로 돌아간 탈출시도들은 형법상 국가범죄 중 “테러리즘”이란 명목 아래 국경침입 시도로 분류되었다. 이런 법적 평가와

38. 『법전 1』, p. 53.

39. 『법전 1』, p. 1090.

40. 『법전 1』, p. 650.

함께 월경자를 “적 내지는 배신자”로 분류함으로써 인민군 국경수비대 군인들에게 필요한 경우에 발포명령을 내리는 것에 대한 타당성의 근거를 확보하려 했던 것이다. 1968년 1월 12일에 제정된 형법⁴¹ 내용에 따르면, ‘불법월경’에 대한 처벌을 형법 제213조에서 규정하고 있다. 여권법 제8조와는 달리 일반적인 경우와 심각한 경우를 구별하는 조항으로 구별하고 있다. 이에 따라 독일민주공화국으로의 재입국이 불가능하게 하는 방법들이 점점 늘어났다. 일반적인 경우에는 최대 2년의 징역에 처했으며, 관련법규 2항에 규정되어 있는 심각한 경우에는 1년부터 5년까지 금고형의 기간이 늘어났다. 심각한 경우란 특히 공화국 탈출이 “국경지역 경비시설의 파괴 또는 이러한 행위가 연장을 사용하여 행해진 경우” 또는 “은폐 또는 잠복행위가 포함”되었을 경우를 뜻한다. 또한 가짜 신분증을 사용하거나 집단(2명 이상)으로 탈출행위를 시도했을 경우에는 일반적인 경우에서 심각한 경우로 분류범주가 변경된다. 폭력에 의한 국경침입시도는 해당법규 213조의 적용을 받는 것이 아니라 101조의 내용에 따라 “테러행위”로 판정되어 처벌된다.

독일민주공화국 주민이 서독 측 주민에게 도움을 받아 공화국 탈출을 시도하였을 때에는 관련법규 213조의 내용에 따라 공화국 탈출에 관한 법 적용을 받는 것과 동시에 해당법규 100조에 따라 국가의 이익에 반하는 외부와의 연락관계가 존재함으로 이에 따른 가중처벌을 받게 된다. 이러한 경우에 평균적으로 주어지는 금고형의 기간은 3년이지만 경우에 따라 기한이 늘어날 수 있다. 1972년 10월 16일⁴²에 발효된 국적법을 통해 1972년 1월 1일 이전에 당국의 허가 없이 공화

41. 『법전 1』, p. 1.

42. 『법전 1』, p. 265.

국을 떠난 사람들 중 다시 돌아오지 않은 사람들에 대해서는 공화국 국적을 박탈하는 대신 공화국 탈출에 대해서는 무죄 처벌하였다. 이러한 무죄판결은 다만 공화국 불법탈출 행위에 관해서만 해당되었으며 다른 법규정에 따라 형법상의 처벌위험을 받고 있는 경우 또는 탈출행위 전후나 탈출과정에서 적용되었던 법규위반사례는 무죄판결 조치와 관계가 없음에도 불구하고 사정에 따라서는 사면처리가 되는 경우가 존재했다. 그러나 민법상으로 공화국 탈출에 따른 결과에 따라 월경자는 독일민주공화국에 두고 온 모든 재산들과 그에 대한 법적 권리를 잃게 되었다.

1946년 11월 28일 소련의 군정실시와 함께 1948년부터 병영을 짓고 본격적인 군사훈련이 시작되었다. 1952년 5월 15일까지 동독 국경경찰은 상황은폐를 목적으로 내무부 산하에 있었으며, 그 이후인 1953년 6월 27일까지는 국가안전부(슈타지)에 속해 있었다. 1955년 9월 20일에 체결된 독일민주공화국과 소련 간 국가조약의 결과 독일민주공화국의 주권이 강화됨으로써 1955년 12월 1일 소련고등판무관은 동독 국경경비대에게 독일연방공화국 및 서베를린과의 국경안전 보호 및 국경감독에 관한 임무수행권한을 이양하였다. 1957년 11월 세관이 국경통과물품들에 대한 관리를 맡기 시작하면서 동독 국경경비대는 군사분야업무를 전담하게 되었다. 1958년 초에 동독 국경경비대에 무기가 지급되었으며, 같은 해 6월부터는 “공화국 국경경비대 지원봉사자들”이 국경경비대를 지원하기 시작했다.

동독 국방위원회 위원장의 명령에 따라 병력 5만 명인 국경경비대가 1961년 9월 15일에 동독인민군-국경사령부란 명칭으로 동독인민군대로 편입되게 된다. 동시에 예전 동베를린과 독일연방공화국과의 국경에 파견되어 있던 기동경찰도 동독인민군-국경사령부로 흡수되

었다. 1962년 7월에는 해안경비여단이 창설되었는데, 이 부대의 주요 임무는 오스트제 연안 경비였다. 1973년과 1974년 사이에 독일인민군-국경사령부(병력 수: 약 46,000명)는 국경부대로 이름이 바뀌었으며, 이 부대는 계속 국방부 소속이었다. 이러한 편제개편의 이유로는 국경부대가 ‘유럽 상호 무기 및 병력 감축을 위한 비인협상’의 협상의 제로 포함되지 않도록 하기 위한 포석으로 추측해 볼 수 있겠다.

1961년부터 1971년까지 국경여단에 통합 편성되어 있던 국경부대 조직이 국경 사령부 북부분부(참모부 소재지 - 칼베), 중부분부(참모부 소재지 - 베를린), 남부분부(참모부 소재지 - 에르푸르트) 및 해군 소속 해안국경여단으로 재편되었다. 이 국경사령부대들의 휘하에는 각각 6개의 국경연대들이 속해 있었다. 한 국경 연대는 3개의 대대로, 한 대대는 각각 4개의 중대로 구성되어 있었다. 내독간 국경선에 배치되어 있던 중대는 3개의 소대로, 동베를린의 경계지역에 주둔하고 있던 중대는 4개의 소대로 이루어져 있었다. 1개 소대는 3개의 분대로 구성되어 있었으며, 1개 분대의 병력은 10명이었다. 폴란드와 체코슬로바키아와의 국경에는 각각 1개 국경연대가 주둔하고 있었다. 국경부대장은 에리히 페터 중장이었으며, 사령부 참모부는 쾨니히스 부스 터하우젠 근교인 파츠 시에 위치하고 있었다. 장교교육은 플라우엔 시에 있는 “로자 룩셈부르크” 사관학교에서 실시하였다. 전직 국방부장관이었으며 육군대장이었던 하인츠 호프만이 이끄는 국경부대는 여러 차례 “동독인민군의 근위부대” 라고 불리었으며, 정예부대로 여겨졌다.

서독 및 서베를린과의 국경선을 따라 지정되어 있던 통제구역에 동독 인민군 국경경비대의 지원인력들이 투입되었다. 당시 지원인력이라 명명되었던 국경경비대 지원인력의 배치에 관한 동독 각료회의

의 최초규정이 1958년 6월 5일에 발표되었다. 1961년 9월 15일 이후로 국경경비대 지원인력은 동독인민군 국경사령부 지역단위조직으로 재편되었다. 인민경찰의 지원인력에도 적용되었던 1964년 3월 16일에 발표된 규정에 의하면, 국경경비대 지원인력에 투입되기 위한 전제조건은 만 18세 이상으로 당 또는 대규모 조직의 추천을 받아야만 했다.

다수의 인원이 동독 국경경비대에서 복무한 경험이 있거나 동독 자유 청소년단 회원들로 구성되어 있던 약 2,000명(1977년 4월 기준) 정도의 국경경비대 지원인력들은 지역국경중대에 소속되었으며, 지원인력들에 대한 교육도 담당하였다. 국경부대 지원인력들은 평상복을 입고 한 달에 최소한 12시간 이상 근무를 수행하였으며, 팔목에 착용한 녹색팔찌가 표식기능을 하였다. 그들이 부여 받은 과제는 다음과 같다.

- 국경지역 감시
- 통제구역으로 연결되는 도로에서의 교통통제
- 국경지역에서 의심이 가는 사람들에 대한 탐지 활동
- 불법 월경자들에 대한 수색 및 체포

1967년 이후에는 동독 국경경비대의 연대 차원에서 국경부대 지원인력 회의가 실시되었다.

(3) 베를린이 지니고 있었던 특수한 위상 및 독일문제와 관련된 베를린 내 국경의 의미

제2차 세계대전 후 옛 독일 수도의 전후 처리에 결정적으로 영향을 준 것은 1944년 가을에 있었던 4개의 전승국인 미국, 영국, 소련, 프랑

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |

스에 의해 결정된 독일을 점령지역으로 분할하는 내용(1944년 9월 12일 런던)의 조약 및 전승국의 점령지역 관리기관에 관한(1944년 11월 14일 런던) 협정이었다. 패전국 독일은 그 이후에 관리대상구역 및 베를린 특별구역으로 구성되게 되었다. 베를린도 1920년 4월 20일에 발효된 법에 의한 경계선으로 구역이 정해졌으며, 동시에 관리대상지역에 대한 특별한 체제 아래 놓이게 되었다. 4대 전승국들의 관리 목적에 의거하여 독일국민들은 1945년 6월 5일 제3제국의 무조건 항복일로부터 4주 후에 아이젠하워, 슈코프, 몽고메리, 드 라트르 드 타시니 군정책임자들이 베를린 칼호스트에서 서명했던 4가지 항목에 관해 알게 되었다. 이 항목에 따르면 이들 4대 전승국들은 국가를 합병하지 않은 채 독일 정부의 통치권을 인수하는 것으로 가닥을 잡았다. 독일의 관리절차에 관해서는, 베를린 관할 행정관청이 4인의 사령관으로 구성되고, 지도사령관의 임무를 교대로 수행하는 관리위원회의 감독 아래 동맹국 기관으로부터 관리를 받는 형태가 도입되었다. 이들은 독일 측 지역기관들의 활동들을 관리·감독하는 실무자들로 구성된 참모부의 지원을 받았다. 베를린은 4대 전승국 관리위원회의 소재지로 적합했다. 관리위원회에서와 마찬가지로 베를린 사령부에서도 동일한 결정이 내려졌다.

히틀러의 명령에 따라 마지막 순간까지 베를린에서 지속된 전투는 1945년 5월 2일 아침 일찍 마지막 베를린 도시주둔군 사령관이었던 바이들링 장군이 독일군의 항복을 표시함으로써 끝이 났다. 그 이후 소련군 당국은 즉시 모스크바에서 귀환한 울브리히트 측의 지원을 받아 베를린에 행정구역 및 시위원회를 지정하여 서방 연합국들이 진입하여 손을 쓰기 전에 새로운 행정구조를 장악하려고 시도하였다 -특히 인력문제에 중점을 두었다-. 소련군이 튀링엔과 작센으로부터

런던에서 협정된 점령지역 간의 경계지역까지 진군할 때 미군과 영국군 그리고 프랑스군은 7월 초가 되어서야 베를린에 있는 자신들의 할당구역에 진주하였다. 미국은 베를린에서 6개의 구역(노이켈른, 크로이츠베르크, 템펠호프, 쇤베르크, 슈테글리츠, 첼렌도르프)을 관리하였고, 영국은 4개 구역(티어가르텐, 샬로텐부르크, 빌머스도르프, 슈판다우) 그리고 프랑스는 2개 구역(베딩, 라이니켄도르프)을 각각 맡아서 관리하였다. 이 3군데 서방 관리지역에는 전체 베를린 시 면적의 54.4%와 1945년 8월 당시 280만 명으로 집계되었던 베를린 시 총인구의 63.2%가 속해 있었다. 소련 관리지구는 전체면적의 45.6% 및 전체인구의 36.8%가 해당되었으며, 관리구역은 총 8개였다.⁴³ 1944년과 1945년에는 서방 연합국 주둔군 및 독일 민간인들이 서독 점령지역과 서베를린의 구역 간의 도로에 관한 명백한 교통규정이 합의되지 않은 상태였다. 이전에 독일에 있었던 미국 전권대사였던 루시우스 클레이는 자신의 저서 『독일에서의 결정』에서 종전 이후 몇 년이 지난 후 런던기록문서에서 확인한 바에 의하면, 베를린의 공동점령에 관한 내용은 존재하지만 도시로의 진입이 보장되는 도로, 철도 또한 항공로에 관한 규정은 정해진 것이 없다고 서술하였다. 미국 측은 독일이 무조건 항복과 함께 독일의 법규를 통해 베를린에 접근하는 데에는 아무런 지장이 없을 것으로 믿었다.

1945년 11월 말 4대 전승국 대표들은 항공관리청의 보고서를 토대로 베를린으로부터 함부르크, 뷔케부르크(하노버) 및 프랑크푸르트 암 마인을 향해 각각 32km 너비의 항공로를 건설하고 연합군관리위원회 건물로부터 반경 32km 거리 안에 관리지역을 정하기로 합의하였

⁴³ 미테, 프렌츨라우어 베르크, 프리드리히스하인, 트렘토프, 쾨페니, 리히텐베르트, 바이센제, 판코프 등이 그것이다.

다.⁴⁴ 이 규정은 현재까지도 서베를린에 출입하는 항공교통에 적용되고 있다. 이러한 규정들은 몇몇 예기치 않은 사건에도 불구하고 항공로 적합판정을 받았으며, 1970년과 1971년에 4대 전승국 대사들이 그에 관련해서 이의를 제기하지 않았기 때문에 새로운 합의에 의해 대체되거나 보완할 필요가 없었다.

1946년 8월 13일에 공시된 베를린 임시헌법에 따라 보통, 평등, 직접, 비밀선거를 통해 130명의 시의회 의원들을 선출하기로 계획하였으며, 이렇게 선출된 시의회에서 수석시장 및 3인의 시장 그리고 16인의 전업 이사회 위원을 선출하도록 규정하고 있다. 다만 시의회에서 결정된 법규라고 하더라도 발효를 위해서는 4대 전승국 사령부로부터의 승인이 필요하였다. 1946년 10월 20일에 베를린에서 있었던 시의회 및 행정관구 의회 선거에서 유권자의 48.7%가 사회민주당에게 표를 줌에 따라 사민당은 전체지역에서 가장 높은 득표율을 기록하였다. 두 번째의 득표율을 기록한 당은 22.2%의 지지를 얻은 기독교민주당이었으며, 사회주의통일당은 19.8%, 자유민주당은 9.3%의 득표율을 나타냈다.

1947년에는 더욱 더 악화된 소련과 서방국가들 사이의 갈등으로 인해 관리위원회와 사령부 간의 협력이 더 어렵게 되었다. 소련은 에른스트 로이터스(사민당)가 베를린 시장에 당선된 것에 대해 이의를 제기함으로써 이를 저지하려 하였다. 베를린 자유독일노동조합총연맹에서는 내부적으로 사회민주주의자들과 공산주의자들 사이에 심각한 갈등국면이 표출되었다. 사회민주주의적이고 기독교적인 노동조합들은 자유 독일 노동조합 총연맹의 지도부가 민주적인 기본원칙을

⁴⁴ 상세한 베를린 항공보안기관의 임무 내용은 4대 전승국들이 1946년 10월 22일에 있었던 협정에서 정하였다.

어졌다고 판단되는 경우에는 연맹으로부터 탈퇴하였다. 마침내 그들은 하나의 독립적인 노동조합 조직(UGO)을 결성하였으며, 이것이 이후에 독일노조연합(DGB) 베를린 지회가 되었다. 1945년 소련에 의해 임명된 경찰청장 파울 마르크그라프(사회주의통일당)에 대해 1947년 11월에 시의회에서 불신임을 결의하였는데, 그는 이 결의사항에 따르는 것을 거부하였으며 자신의 인사정책에 있어서 사회주의통일당원들을 우대하였다. 1948년 3월 20일 4대 전승국 관리위원회가 갈등국면에 빠져들었다. 이 날 회담에서 소련 측은 서방 측에 서방 및 베네룩스 3개국이 런던 6개국 회의에서 언급된 서독 국가체제 수립계획에 관한 결의를 요구했으나 즉각적인 관철이 이루어지지 않자 회의장에서 철수하였다. 6월이 되자 소련 측은 사령부로부터도 철수하였다. 그 이전인 1948년 4월 초에는 미국 및 영국 측 주둔군들의 군수경로에 개입을 함으로써 ‘소규모 루프트브뤼케’(공중 보급로)를 설치하는 원인을 제공하였다. 1947년과 1948년 사이에 서베를린과 서독 관리구역 사이에 민간인 및 화물수송에 대해 방해하는 경우가 잦아졌다.

1948년 6월 18일 서독지역의 통화개혁이 공식적으로 발표된 후 소련 측도 동독지역에서 통화개혁을 실시하였다. 이들은 동독 마르크화가 유일하게 법적으로 지정된 지급수단으로 모든 4곳 관리지역에 도입되어야 한다고 요구하였다. 화폐발행은행 본점은 독일 화폐발행업무에 관한 권리와 함께 라이프치히 시에 설립되어야 한다고 주장하였다. 하지만 연합군 측은 지출과 지폐의 유통량에 관하여 관리를 할 수 없었으므로 소련 측의 요청을 거절하였다. 베를린의 통화상황에 대한 4대 전승국들의 진지한 교섭이 시작되기도 전에 소련 측은 베를린으로 통하는 모든 육로(6월 19일)와 수로(7월 8일)를 차단하였다.

이에 대해 서방 측은 무력으로 차단된 진입로를 여는 것을 포기하는 대신 서베를린에 대해 항공로를 통한 생필품의 보급을 결정하였다. 이러한 ‘루프트브뤼케’를 통한 공중보급은 기대 이상으로 큰 성과를 보였다. 베를린이 봉쇄되었던 11개월 동안 약 20만 번의 비행이 이루어졌으며, 총 144만 톤의 화물(특히 석탄과 식료품)이 서베를린으로 운송되었다.

1948년 6월 24일부터 서독 측 관리지역에서는 두 가지의 화폐가 법적으로 유효한 지급수단으로 사용되었으나 동독 측 관리지역에서는 서독 마르크화를 소유하거나 사용할 경우에는 처벌을 받게 되었다. 4대 전승국들 및 국제연합의 전문가들로 이루어진 회의에서도 통화문제에 관한 어떠한 합의도 이끌어 내지 못하였다. 소련이 서베를린에 대한 접근을 봉쇄한 행동이 어떠한 정치적 동기에서 영향을 받았는지는 1948년 7월 3일 마셜 소콜로브스키가 서방 측 군정 책임자들과 가졌던 회담을 통해 이해할 수 있다. 그는 이 회담에서, 서베를린과의 통행에 관한 ‘기술적인 문제점들’은 서방이 서독지역에 국가를 설립하는 계획을 중단할 때까지 계속될 것이라고 말했다. 이렇듯 베를린 봉쇄를 둘러싼 심각한 갈등은 심리적인 연대를 필요로 했다. 공산당을 제외한 정치지도자들은 -특히 에른스트 로이터- 봉쇄된 서베를린 주민들에게 소련의 압력에 용감하고 단호하게 대처하도록 용기를 북돋웠고, 이러한 행동은 여론과 세계로부터 많은 주목과 존경을 받았다. 눈에 띄는 공급부족에도 불구하고 서베를린 시민들 중 불과 5% 미만의 사람들만이 동독 측 관리지역에 식료품 구매자로서 등록해 놓을 수 있는 소련 측의 제안을 활용하였다. 처음 봉쇄 당시에 베를린 시 4개의 모든 관리구역은 여전히 동일한 행정관리기구를 가지고 있었다. 시 위원회와 시의회는 동베를린 시청에서 같이 회담을 하

였다. 그러나 의회의 업무와 관련하여 8월 마지막 주에 불상사가 발생한 이후, 1948년 9월 6일 정상적으로 진행되고 있던 시의회의 회의가 공산주의 시위대의 불법난입으로 인해 중단되는 사태가 생겨나자 시의회는 사회주의통일당을 제외한 모든 당이 만장일치로 향후 시의회 회의를 서베를린에서 개최하는 것으로 결의하였다. 동베를린의 8개 구역 행정관리기구는 대규모 인사정리작업을 시작하였는데, 소련의 관리 하에 놓여있던 다른 동유럽 국가들과 동일한 인민민주주의 질서를 확립하는데 반대하는 모든 간부들은 정리대상에 포함되었다.

1948년 11월 30일에 동베를린 시의회 부의장 오토마 게쉬케(사회주의통일당)의 사회로 참가자 수가 약 1,600명에 달하는 동베를린 민주연합 시의회 대의원들 중 선정된 23명의 사회주의통일당 당원들 및 기업 그리고 사회주의통일당과 관계된 다수의 대규모 조직들이 한 자리에 모이는 집회가 열렸다. 이 집회에서 기존의 베를린 시의회에 대한 폐지를 선언하고 새로운 ‘임시 민주 시의회’를 선출하였으며, 프리드리히 에버트(사회주의통일당)가 시장이 되었다. 소련은 동베를린만으로 구성된 관리행정기구를 승인하였으며, 그에 따라 베를린 행정 구역의 분열이 확정되었다. 이 결과 베를린 시 전체에 대해 효력을 가지는 임시 헌법에 따른 선거는 1948년 12월 5일에 서베를린 지역에서만 실시되었다. 사회주의통일당은 선거거부를 호소하였으나 투표율이 86.3%에 달했으며, 사회민주당이 64.5%, 기독교민주당이 19.4% 그리고 자유민주당이 16.1%의 득표율을 나타냈다. 이 선거가 끝난 이후에 에른스트 로이터가 베를린 시장 직을 맡게 되었지만 동쪽 구역에서는 헌법상의 직무를 수행할 수 없는 상황이었다. 한편 소련을 제외한 서방 3개국은 합동사령부에서의 협력관계를 계속 유지해 나갔다. 베를린과 모스크바 그리고 국제연합에서의 4대 전승국 간 협상이

성과 없이 종결된 이후 1949년 초에 소련과 미국이 대화를 시도하였는데, 그 결과 Jessup-Malik 협약을 도출해 냈다. 5월 4일에 발표된 4대 전승국 공식성명에 따르면, 소련이 1948년 3월 1일부로 선포했던 베를린과 서독 관리지역 간 그리고 동쪽구역과 서독 관리지역 간의 무역 및 운송, 교통왕래에 관한 모든 제한조건이 1949년 5월 12일부로 폐지되게 되었다. 이에 따라 서방 전승국들은 자신들이 실시하고 있던 역봉쇄 조치를 중단하기로 결정하였으며, 소련이 1949년 5월 23일 파리에서 새롭게 개최되는 4대 전승국 외무부장관 회의에 참여할 것을 촉구하였다.

상기 회의는 6월 20일에 공식성명을 발표하며 종결되었는데, 이 공식성명서에서는 5월 4일에 있었던 뉴욕협정을 확인하는 내용과 더불어 여객 및 화물수송을 위한 철도, 수로 그리고 도로연결과 우편, 전화 및 전신연락망을 정상화시키는 내용이 포함되었다. 4대 전승국 관리당국은 독일의 전문적이며 상기 목적에 부합하는 조직을 연계시키는 것에 합의하였다. 1948년 11월 완결된 베를린 시의 분열은 봉쇄가 종결되었음에도 불구하고 더 이상 되돌릴 수 없는 상황이 되었다.

1949년 여름과 가을에 다음과 같은 또 하나의 새로운 문제가 정치적 이해관계의 핵심으로 떠올랐다. 그것은 다름 아닌 독일연방공화국 및 독일민주공화국과 베를린 간의 관계였다. 본(Bonn)소재 의회 심의회는 1948년 9월 1일에 있었던 회의에서, 베를린에서 5명의 자문권 한을 가진 대표를 파견하여 함께 작업에 참여할 것을 결정하였다. 의회 심의회가 작업을 한 독일연방공화국 헌법 제23조에 의하면, 베를린은 임시헌법의 적용을 받는 12번째 주에 포함되어 있다. 이와는 반대로 서방 3개 전승국 군정 책임자들은 자신들의 동의 없이는 헌법이 발효될 수 없다고 강조하였으며, 1949년 4월 22일에는 이들 3개국

외무부 장관들이 “현재로서는 베를린이 독일연방공화국의 한 주로 포함되는 것에 찬성할 수 없다”는 입장을 밝혔다. 헌법에 대한 형식상의 승인문건에서 군정 책임자들은 1949년 5월 12일에 밝히기를, 베를린은 연방의회 또는 연방심의회에서 투표권을 가진 구성원이 될 수 없으며, 연방의 통치를 받을 수 없다며 자신들의 유보적 입장을 명확히 하였다. 그러나 베를린은 상기 입법 기구들의 회의에 제한적인 수의 대표를 파견하는 것은 가능하다는 입장을 밝혔다. 1950년 9월 1일 공포된 베를린 주 헌법 제1조의 내용은 다음과 같다. 1. 베를린은 독일의 주(州)인 동시에 시(市)이다. 2. 베를린은 독일연방공화국의 주(州)이다. 3. 헌법 및 독일연방공화국의 법은 베를린 주에도 적용된다. 전승국들은 1950년 8월 29일에 발표했던 베를린 헌법에 대한 승인서에서 상기 조항들 중 제2항과 제3항에 대해 보류 입장을 밝혔으며, 베를린은 과도기 중에 독일연방공화국의 12번째 주의 특징을 갖지 못할 것이라고 밝혔다. 베를린에서의 연방법률규정들은 의회가 그것을 승인하고 베를린의 법률로서 의결과정을 거친 이후에 적용이 가능할 것이라는 입장을 밝힌 것이다.

1949년 10월 7일에 발효된 독일민주공화국 헌법 제2조에는 베를린을 공화국의 수도로 명시하였다. 동베를린 지역 주민들은 1949년 5월 15일에 있는 3번째 독일 인민회의 선거에 참여할 것을 요구 받았다.⁴⁵

1945년 7월 독일 내 소련 군정부부의 지시에 따라 소련 점령지역 행정본부의 소재지가 동베를린으로 확정되고, 1947년 독일민주공화국의 이후 생겨난 정부기구들 중 핵심적인 기관인 독일경제위원회가

⁴⁵ 당시에 서독에서는 조작된 선거결과라고 간주했던 내용을 살펴보면, 인민회의 선거투표 리스트에 51.6% 가 찬성표를 던졌고 반대 내지는 무효표의 비율이 48.4%였다. 이는 소련의 점령지역인 여타 5개 주와 비교했을 때 찬성비율이 더 적게 나타난 것이다.

생겨난 이후 동베를린은 1949년 10월 7일부터 독일민주공화국의 모 든 주요 내각 및 행정기관들의 소재지가 되었다. 그러나 동독 역시 베를린에서 4대 전승국들의 위상을 우선적으로 고려하였다. 동베를 린 지역 대표들은 임시 인민의회와 임시 주 의회에서 완전한 투표권 을 부여 받지 못했다. 동베를린에서 동독의 법률은 자동적으로 효력 을 가지지 못했으며, 시의회의 의결을 거친 이후에야 효력을 갖게 되 었다. 1950년 10월 15일에 있었던 첫 번째 인민의회 선거는 독일민주 공화국의 최고인민회의 선거와 마찬가지로 동독지역 연방 주들로 대 상지역이 한정되었으며(1952년부터는 연방 주 대신 행정관구로 변 경), 동베를린 주민들에게는 능동적인 인민의회 투표권이 부여되지 않았다. 이는 서베를린 주민들에게 주어진 연방의회에 대한 피동적인 투표권한과 마찬가지로였다.

50년대에는 이 분할된 도시의 양쪽 주민들 사이에 다양한 소통의 방편들이 존재했다. 국경이 닫히지 않았던 것이다. 그러나 서베를린 측 의 주 정부와 공산당에 반대하는 정당들은 민주적이지 못한 방식의 선 거로 권한을 부여 받은 동베를린 측 의회와의 공식접촉을 거부하였다.

반복적으로 예기치 않던 사건들로 인해 긴장국면이 발생하였는데, 예를 들면, 1950년 구동독자유독일청년연맹(FDJ)의 강림절 집회, 1951년에 있었던 세계청소년축제, 1951년 2월 서베를린의 슈타켄 지 역 점거사건, 그리고 1951년 10월에 있었던 슈타인슈튀켄지역에 대한 동독인민경찰의 5일 후 재점거 사건 등이 그러한 사례들이다.

1951년 9월 1일부터 독일민주공화국은 동독으로 향하는 통과도로 에 진입하는 민간차량에 대해 도로 이용요금을 징수하였다. 독일연방 공화국과 서방 3개국 사이에 있었던 일반협약의 서명 이후 1952년 5월 동독 내각회의는 서베를린과 독일민주공화국사이에 통제구역을

설치할 것을 결정하고 서독지역에서 독일민주공화국으로 연결되는 통행지점들 중 이러한 기능이 이루어지지 않는 경우에는 즉각 폐쇄하고 나누어진 도시 간 전화연결을 차단할 것을 지시했다. 이로써 서베를린 사람들에게 동독지역으로의 여행은 특별승인을 받아야지만 가능한 상황이 되었다. 1953년 1월에는 관리지역 경계선 간을 운행하던 전차 및 버스운행이 동베를린 당국의 지시에 따라 중단되었다. 다만 전철 및 지하철을 통한 동서베를린 간의 통행은 가능하였다. 1953년 6월 봉기 중에는 관리지역 경계선이 소련군인들과 인민경찰에 의해 잠정적으로 봉쇄되어 출입이 금지되었다. 여타 긴장상황이 존재했음에도 불구하고 봉쇄를 폐지함으로써 서베를린의 재건을 신속하게 진행시킬 수 있었다. 1949년 봄에 서방 연합국들은 서독 마르크화만이 서베를린에서 법적으로 유효한 지급수단으로 적용되어야 한다는 결정을 내림으로써 서베를린이 계속해서 서독지역과 사회적, 경제적 측면에서 관계가 지속될 수 있도록 하였다. 1952년 1월 4일에 있었던 세 번째 과도기 법률에 따르면 베를린을 서독 측 재정시스템에 포함시키는 것으로 규정하고 있다. 독일연방은 베를린이 다른 방법으로는 예산상의 부족분을 보충할 수 없는 경우에 보조금 및 대출금을 지원할 것을 약속하였다. 향후 베를린이 수도로서의 기능을 할 가능성을 강조하는 한편, 50년대 초 상대적으로 실업률이 높은 상황에서 일자리 창출을 위해 다수의 연방관청들이 베를린에 자리를 잡았다. 1952년 서방연합국들은 어떠한 조건 하에 베를린을 독일연방공화국의 국제조약에 포함시킬 것인지에 관한 결정을 내렸다. 1955년 5월에 발효된 일반협약 제2조는, 서방 전승국들이 베를린 및 독일과 관련하여 기존에 수행하고 지녀왔던 권리 및 책임들을 총체적으로 유지할 것을 명시하고 있다. 소련 역시 1955년 9월 20일 독일민주공화국과 체결한 조약과 함께

독일전체에 해당되는 기존 국제협약에 근거하여 자신들이 가진 의무 효력범위의 확대를 강조하였다. 조약을 보완하는 서신교환을 통해 양측은 다음과 같은 사실을 확인하였다. 동독은 베를린 외곽 및 베를린 안 그리고 동독 안에 있는 서독지역과 서베를린 간의 연결통로들에 대한 감시 및 관리를 책임지고 있지만, 진입로로 향하는 서쪽 위수지 교통에 대한 관리책임은 소련이 담당한다.

50년대 후반까지 소련과 동독은 서베를린이 서독과 보다 긴밀한 관계를 유지하려 하는 움직임에 대해 비교적 담담한 입장을 취했는데, 이는 다만 베를린이 전승국들의 제한조건에 반대하지 않고 독일 연방공화국에 완전히 편입된 연방주가 되지 않는다는 조건 하에서 그러했다. 1954년 서베를린에서 열렸던 연방회의에 대해 동독 측은 어떤 이의도 제기하지 않았으며, 사회주의통일당 측 언론은 연방대통령 선출을 계기로 해당 선거인들의 동쪽지역 방문을 제안하기까지 하였다.

소련과 동독은 동베를린을 14개의 나머지 동독 행정구역들과 같은 상황으로 편입시키기 위해 많은 조치들을 취하였지만, 베를린 시에 대한 4대 전승국들의 위상과 관련된 주요 요소들은 동베를린 측에서 여전히 유효하였다.

새로운 베를린의 위기는 1958년에 나타났다. 소련의 당 서기인 후 루시초프가 1958년 11월 10일에 행한 연설에서 “베를린 점령 정권”의 종결 및 소련관할 기능의 대 동독 기구 이양을 고지한 이후인 1958년 11월 27일에 소련당국은 동일한 내용의 외교메모를 전달하였는데, 그 내용에 따르면 소련당국은 독일의 점령 및 관리에 관한 런던협약의 효력에 의문을 표하고 베를린의 상황에 대한 근본적인 변화를 요구하였다. “이 물음에 대한 가장 올바르고 자연스러운 대답은 당연히

현재 동독으로부터 실질적으로 떨어져 나간 서베를린을 동베를린과 합치는 것이다. 이를 통해 베를린은 동독의 영토 내에서 통합된 도시가 되는 것이다.” 베를린 양쪽 지역의 근본적으로 다른 생활 형태를 감안할 때 소련당국은 외부 전승국들을 통한 점령상태를 종식시킴으로써 서베를린 주민들에게 원하는 질서를 가질 수 있는 권리를 부여할 용의가 있다고 주장하였다. 서베를린 주민들이 사유재산에 기초한 현재의 생활양식을 지키기를 원한다면 그것은 그들의 결정이며, 소련은 이러한 서베를린 주민들의 결정을 존중할 것이라는 입장을 밝혔다. 그러나 서베를린은 하나의 독립적이고 정치적인 단위로서 하나의 자유로운 도시로 탈바꿈해야 할 필요가 있으며, 베를린의 운명에 동·서독 어느 쪽도 개입해서는 안 된다고 주장하였다. 소련은 서방 전승국들에게 6개월 안에 자신들이 요구한 사항을 수용할 것을 요구했으며, 만약 이 기간 안에 자신들의 요구사항이 관철되지 않을 경우에 소련은 동독과의 협정을 통하여 계획한 조치를 취할 것이라고 밝혔다.

1958년 11월 27일자 소련의 외교메모는 1959년 1월 10일 소련 평화조약 초안과 깊은 연관이 있었다. 위와 같은 소련의 돌출행동은 서방국가들로부터 동독의 승인을 이끌어 내려는 계산이 숨어 있었던 동시에, 서독이 핵무기를 보유할 수 없도록 하는 군비제한 내용을 문서를 통해 확보하려는 의도를 내포하고 있었다. 이 상황에서 베를린에서의 서방의 적극적인 태도에 대한 압력을 지렛대로 활용하려 하였다. 그러나 서방전승국들은 소련의 요구를 거절하였으며, 오히려 서베를린에 대한 지원을 강화하였다(서방 연합군의 주둔, 동독 측 진입로 및 서베를린 주민들의 생존을 위한 안전 조치). 4대 전승국들은 1959년 여름 제네바에서 -독일연방공화국과 독일민주공화국이 각각 두 명씩 자문사절단을 파견하였다- 베를린과 독일의 관리문제에 관

한 협상을 하였다. 최소한 잠정적인 해답이라도 찾기 위해 노력했지만 이들은 합의사항을 도출하는데 실패했다. 이후 소련은 서베를린을 비무장화된 자유도시로 변모시킬 것을 여러 차례 요구하면서, 서방 전승국들이 두 개의 독일과 평화협정을 위한 규정들에 합의할 의사가 없는 경우에는 동독과 별도의 평화협정을 체결하겠다고 위협하였다.

1960년 5월 파리에서의 정상회담 실패 이후 상황은 다시 악화되었다. 9월 8일 동독 당국은 동베를린을 방문하는 서독 국민들에 대한 국경 통행허가증 발급의무제도를 도입하였다. 동독 주민들 사이에서는 걱정이 더욱 늘어나고 있었는데, 그 이유는 서베를린으로 통하는 길이 완전히 막혀버릴 가능성이 존재했기 때문이다. 더군다나 동독에서 농업을 집단농장형태로 전환한 이후에 동독을 이탈하는 인구는 계속 증가추세에 있었다. 1961년 8월 12일과 13일 밤사이에 베를린 시의 내부 경계선 및 베를린을 둘러싼 국경선이 완전히 봉쇄되었다. 장벽의 건설로 인해 베를린의 분단이 확정되었고 양쪽 사람들은 연락이 끊기게 되었다. 서베를린 사람들은 더 이상 동베를린으로 여행을 할 수 없게 되었다. 서방 전승국들은 차단시설을 세운 것에 대해 항의를 하였지만, 자신들의 서베를린 안전보장 임무수행에 큰 영향을 미치지 않았기 때문에 변화된 상황을 결국 받아들였다. 동베를린에서 병력들의 활동이 제한되는 측면이 있었지만 원칙적인 활동에 지장을 받지 않았다.

1963년 말경에 베를린 주 정부 협상대표와 동독정부 대표 간에 이루어진 국경통과 허가증에 관한 협약을 통해 한시적이기는 하지만 서베를린 시민들이 동베를린을 방문할 수 있는 통로를 부분적으로 개방하였다. 국경통과 허가증 관련규정들은 그 후 몇 년 간 여러 차례에 걸쳐 수정을 거쳤는데, 동독 측의 요구수준이 점점 높아지고 형식

상 주 정부와의 협상을 고집하는 바람에 새로운 협약체결 노력은 실패로 돌아가게 되었다. 이후 국경통과 허가증은 긴급한 가정사가 있는 경우에만 계약에 따른 협의 없이 발급이 가능했다. 1964년 6월 12일에 발표된 동맹 및 협력조약에서 소련과 동독은 서베를린을 독립적인 정치단위로 인정할 것을 강조하였다. 동독은 그 이후 동유럽 사회주의 국가들 및 몽고인민공화국과 맺은 상호협약들에도 비슷한 내용을 포함시켰다. 50년대 말과 60년대 전반기의 소련과 동독의 베를린 정책은 무엇보다도 베를린에서의 3대 서방전승국들의 위상을 약화시키거나 제한하는데 중점을 두었으며, 60년대 후반기에는 서베를린과 서독의 결속을 약화시키는데 무게를 두었다. 베를린에서의 4대 전승국 위상과 관련해서는 서베를린에서만 제대로 된 위상의 유지가 가능하였다.

동독은 연방 대통령의 서베를린 방문이나 독일연방의회 위원회 및 연방심의회 위원회 그리고 서독정당들의 베를린 내 전당대회 개최 등에 대한 반대 입장을 표시하는 방법으로 서독-베를린 간 연결도로의 통행문제를 반복적으로 활용하였다. 1965년 4월에는 소련과 동독 비행기들이 연방의회 총회가 개최되고 있던 서베를린 회의장 위를 의도적으로 저공비행하는 장면을 연출하기도 하였으며, 1968년 3월에 동독은 서독국민당(NPD) 당원들의 입국 및 통과금지를 선포했고, 4월 13일에는 연방정부(서독) 장관과 고위공무원들의 입국 및 통과를 금지시켰다. 1968년 6월 11일에는 결국 서독지역과 서베를린 간 통행 경로 상에 여권 및 비자 의무가 도입되었다. 발터 울브리히트는 1967년 12월 1일에 동독인민회의에서 새로운 동독의 헌법초안에 관한 설명을 위한 연설에서 베를린 문제에 관한 동독의 입장을 다음과 같이 밝혔다. 서베를린은 독일민주공화국의 영토 위에 위치하며 법적으로

도 동독에 속하지만 아직까지 점령정권에 귀속되어 있는 바, 독일민주공화국은 제2차 세계대전의 마지막 결과물들을 차례로 해결하기 위해 노력할 것이다.

1968년 4월 6일에 실시된 국민투표를 통해 확정되고 이를 후에 공식 발표된 독일민주공화국의 새로운 헌법 제1조에는 베를린을 독일민주공화국의 수도로 명시하고 있다. 1969년 3월 서독이 서베를린에서 연방의회를 소집하자 독일민주공화국은 또다시 서베를린 진입도로에 대한 대규모 방해공작을 펼쳤다.

닉슨 미국 대통령은 베를린 방문 시, 상황이 만족스럽지 못하며 모든 이해 당사자들의 행동에 나설 것을 촉구하였다. 이에 대해 서독의 빌리 브란트 외무부 장관은 워싱턴에서 4월에 개최된 나토회의에서 지지의사를 밝혔다. 소련은 이에 대해 다음과 같은 반응을 보였다. 1969년 7월 10일 당시 소련 외무부 장관이었던 그로미코는 ‘소련 정부는 향후에 발생할 수 있는 베를린과 관련된 복잡한 문제들을 예방하고자 하는 차원에서 서방 전승국들과 의견을 교환할 의사가 있다’고 밝혔다.

1970년 3월 26일에 4대 전승국 대사들이 첫 대화를 위해 서베를린에 위치한 예전 연합국 관리위원회 건물에서 회동하였다. 준비 단계에서 3개국 서방 전승국과 독일연방공화국 간, 그리고 소련과 독일민주공화국 사이에 각각 긴밀한 협의를 거친 후 개최된 이 협상은 1971년 9월 3일에 4대 전승국 협정으로 결실을 맺게 되고 1972년 6월 3일에 외무장관들의 서명을 거쳐 발효되게 된다.

베를린에 관한 대사들 간의 대화가 성공을 거둔 것은 1970년 소련과 폴란드 간의 조약이 이루어짐으로써 비로소 가능하게 되었다. 조약 서문에서 4대 전승국들은 해당지역에서의 기존상황을 감안할 때

법적인 위상을 침해 받지 않으면서 고유의 권한 및 책임의 토대 위에서 상황의 실질적인 개선을 위해 기여하기를 희망하는 것으로 확인하였다. 즉 4대 전승국들은 의견 차이를 좁히기 힘든 원칙적인 문제들을 제외한 3가지 문제들(통행, 출입, 관련절차)에 관한 실질적인 규정들과 관련된 해결책을 모색하였다.

일반규정들(무력사용 및 무력을 통한 위협 금지, 평화적인 분쟁조정, 4개 정부의 개별 및 공동권리와 책임에 대한 존중, 해당지역에서 발생한 상황에 대한 일방적인 변화 시도 금지)을 근간으로 하여 전승국들은 서베를린 지역에 해당되는 규정들을 확정하였다.

거의 25년 동안 논란의 대상이 되어 왔던 육지 및 수상의 통행로 문제에 관해 소련은, 서독지역과 서베를린 간의 민간 여객 및 화물을 위한 동독 영토 내의 도로, 철도 및 수로 통과문제는 장애 없이 이루어질 것이며, 손쉽고 간단한 절차를 통해서 어려움 없이 진행될 것이라고 밝혔다. 관련세부내용은 1971년 12월 17일 본에서 독일연방공화국의 바르 차관과 독일민주공화국의 콜 차관 사이에 조인을 한 운송협약에 명시되었다.

몇 해 동안 중단되었던 서베를린 사람들의 동베를린과 독일민주공화국 지역 출입에 관해 소련은 서베를린 지역 및 그와 경계를 접하고 있는 지역들 그리고 서베를린에 경계를 접하고 있지는 않지만 독일민주공화국에 있는 지역 간 커뮤니케이션이 더 나아질 것이라는 확약을 하였으며, 서베를린 거주민들은 가족 및 친지 방문, 인도적·종교적·문화적 차원이나 사업상 또는 관광을 목적으로 하여 동베를린을 여행하거나 방문하는 것이 가능하다는 입장을 밝혔다. ‘이 지역과 경계를 접한 지역’은 동베를린을 의미하는 것이다. 서방국가들도 동베를린을 수도로 표현하는 것은 피했다. 상기 협정을 통해 출입이 가능해진 지

역의 경우에 인원 및 시간, 공간 측면에서 1963년부터 1966년 사이에 있었던 통행 허가증 협정시기와 비교했을 때 당시 통계치를 훨씬 상회하였다.

출입규정들과 관련된 상세한 내용은 베를린 주 정부와 동독정권 간에 협의가 이루어졌으며, 1971년 12월 20일에 여행 및 방문을 위한 교통규정 관련 개선에 관한 합의서에 올리히 뮐러 베를린 주 정부 대표와 귄터 코르트 동독 차관이 서명함으로써 마무리되었다. 또한 1971년 12월 20일에 베를린 주 정부와 독일민주공화국 당국 간에 지역교환을 통한 고립지역 문제에 관한 처리에 합의하였다. 이 합의를 통해 베를린 주 정부는 슈타인슈튀켄 구역을 동독이 더 이상 관리하지 않는 거리와 대체하는 동시에 첼렌도르프 구역에 대한 관할권을 확실히 했다. 가장 어려운 문제는 4대 전승국 대사들이 무려 1년 반 동안이나 협상에 매달려온 서베를린의 독일연방공화국 귀속 건이었다. 서베를린은 20년 이상 경제, 금융, 사회, 법률, 문화 등 다양한 측면에서 서독 지역과 밀접한 관계를 유지해 왔기 때문이다.

1971년 9월 3일 협정에서 3개 서방 전승국들은 “서베를린 지역과 독일연방공화국 간의 관계를 잘 유지하고 발전시킬 것이지만 서베를린은 이전과 마찬가지로 독일연방공화국의 구성 지역이 아니며, 또한 향후에도 독일연방공화국의 통치구역에 포함되지 않음을 감안한다”고 입장을 표명했다. 이 선언과 관련해서는 서방 3개국이 소련에 전달하는 통지문에 포함된 협정 첨부서 II에 상세한 내용이 수록되어 있다.

3개 서방 전승국 7명의 대사들은 빌리 브란트 서독 연방총리에게 상기 협정 첨부서 II를 포함한 서한에서 “독일연방공화국을 대표하는 사람 및 기구들은 서베를린에 대해 직접적인 국가권력을 행사할 수 없으며, 연방 차원의 집회나 연방의회 및 연방심의회회의 회의를 서

베를린에서 개최해서는 안 된다. 그러나 서독지역과의 관계의 유지 및 발전을 위한 연방의회 및 연방심의회 개별위원회는 서베를린에서 개최하는 것이 가능하다”고 규정하였다. 또한 원내 교섭단체 회의를 동시에 개최할 수는 없다.

서방국가들과 독일연방공화국은 소련이 오래 전부터 서베를린에 위치하고 있던 연방기관들의 존재를 용인할 의사가 있음을 확인한 이후에 독일연방의 존재를 명시적으로 드러내는 것을 자제할 수 있다는 시각을 갖게 되었다. 4대 전승국 조약 첨부에서 소련은, 안보와 자국의 위상이 영향을 받지 않는 경우에 독일연방공화국이 서베를린 거주민들에 대한 영사업무를 하는데 대해 이의가 없다는 점을 밝히고 있다. 소련은 확정된 절차에 의거하여 독일연방공화국이 체결한 서베를린에 대한 국제법상의 조약이나 규정들을 확대하는 데에도 동의하였다. 나아가 소련은 국제기구를 통해서 또는 독일연방공화국을 통한 국제회의에서 서베를린의 이해관계를 대표하는 것을 승인하였다.

서방국가들도 서베를린에 소련 총영사관을 설치하는 것에 찬성하였다. 서베를린 출신의 여행자가 독일연방공화국의 여권을 가지고 소련 내에서 신분을 증명하기 위해서 어떤 조건이 필요한가에 관한 합의점을 도출하였다.⁴⁶ 4대 전승국이 합의한 결과물에 대한 해석이 동독과 서독 측에서 각각 차이를 보인다는 점을 간과할 수는 없을지라도 4대 전승국 조약의 서명과 1972년 6월 3일 발효한 이후에 서베를린과 서베를린을 둘러싼 상황이 개선된 것은 명백한 사실이었다. 그 동안에 새롭게 대두된 베를린 문제와 관련된 입장의 차이는 4대 전승국 조약에 포함되어 있는 협의기조를 작동시켜야 할 만큼 심각한 상

⁴⁶ 1960년 9월에 독일민주공화국은 독일연방공화국이 서베를린 주민들에게 여권을 발급하는 것을 ‘위법’으로 규정하였으며, 발행된 여권의 승인을 거부하였다.

황은 아니었다. 베를린 주 정부는 1973년 이후로 매년 4대 전승국 조약의 이행에 관한 보고서를 발간하였는데, 1978년 6월에 발간된 6차 보고서에 따르면 해당조약의 서문에 명시되어 있는 바와 같이 조약이 목표로 삼고 있는 실질적인 개선이 근본적으로 별 마찰 없이 이루어지고 있다는 사실이 확인되었다. 시간이 지남에 따라 이러한 개선은 베를린 사람들의 의식 속에 일상생활의 당연한 부분으로 자리매김 하였다.⁴⁷ 서방 전승국들과 연방정부 그리고 베를린 주 정부는 4대 전승국 조약이 전체 베를린에 대한 4대 전승국들의 위상을 고려하는 동시에 4대 전승국들의 권리와 책임이 동베를린을 포함한 베를린 전체와 관련을 가진다는 입장이었다. 반면에 소련과 동독은 해당 조약이 서베를린에만 적용된다고 주장하였다. 그에 대한 이유는 1978년 7월에 에리히 호네커가 자르브뤼커 차이퉁 지와 한 다음의 인터뷰 기사내용에서 살펴볼 수 있다: “베를린은 독일민주공화국의 수도로서 4대 전승국들의 협상대상이 절대로 아니다.” “조약은 실질적으로 그 효과가 입증되었으며, 어느 쪽도 한계를 시험하려 해서는 안되며 제시된 규정들을 엄격히 준수하는 동시에 전면적인 적용이 필요하다.”⁴⁸

4대 전승국 조약의 엄격한 준수 및 전면적인 적용이란 공식은 1973년 5월에 소련 공산당 서기장인 브레즈네프가 처음으로 서독을 방문했을 당시에 빌리 브란트 서독 연방총리와 합의하였다. 상기 공식은 그 이후에도 해당국들의 정치인, 외교관 및 출판인들의 많은 연설문들과 커뮤니케 등에 인용되었다.⁴⁹ 그러는 동안에 동독 측에서 항상

47. 베를린 주 의의회관, 인쇄물(7/1353), p. 2.

48. ND, 1978.7.7.

49. 1978년 5월 브레즈네프의 두 번째 독일연방공화국 방문 시에도 인용되었다.

강조되어 왔던 규정인 당시까지 독일연방공화국의 구성요소가 아니었던 서베를린 지역을 어떤 방식을 통해 서베를린과 서독 지역 간의 관계 유지 및 발전을 위해 서방 전승국들과 서독정부가 항상 내세워 온 조약 내에 포함된 공식의 전면적인 적용과 일치시킬 것인가 하는 사안에 관한 합의는 전혀 도출되지 못한 상황이었다.

소련과 동독은 계속해서 독일연방공화국의 주요 정치인들이 서베를린을 방문하는 것에 극심한 반대 입장을 표명했다. 또한 서베를린에서 열리는 독일 연방의회 교섭단체 회의, 주 의회회의 및 의회 위원회 회의, 장관회의 및 연방 주 총리회의 등에도 심한 반감을 표했다. 동독은 1974년 서베를린에 연방 환경청을 설치하는데 강하게 반대하였으며, 이미 오래 전부터 서베를린에 위치하고 있던 서독 측 연방기구들에 대해 강한 이의를 제기하였다. 70년대 후반에 접어들면서 소련은 서베를린과 유럽 공동체의 결속에 대해 강한 어조로 반대의사를 표명하였다. 서방 3대 전승국들은 이와는 반대로 서베를린 의원을 유럽 의회에 보내는 것으로 인한 베를린의 위상변화는 없음을 강조하였다.

1978년 초에 소련과 동독 외무부는 한 건의 문서를 제시하였다.⁵⁰ 그 내용에 따르면, 동독 역시 향후에는 서베를린과 독일연방공화국 간의 관계 확대 및 서베를린 시가 서독정부를 통해 외교적 대표성을 확보하려는 움직임에 의식적으로 반대하려는 의도를 읽을 수 있다. 1972년 이후에 독일연방공화국은 바르샤바 조약기구 회원국들과 서베를린도 명확한 조약대상에 포함되는 40개의 조약을 체결할 수 있었지만, 베를린 조약에 관한 이견으로 인해 학문 및 기술협력, 법률 지원 그리고 문화교류에 관한 3가지 독-소 조약은 성사되지 못했다.

⁵⁰ 서베를린과 그 실현에 관한 4장짜리 조약문건, 「동베를린」 (1978).

서베를린 시민들에 대한 영사 차원의 보호가 동유럽 국가들에 진출해 있는 독일연방공화국 외교기관들을 통해 큰 어려움 없이 이루어졌다. 그러나 이들 동유럽 국가들은 서베를린 출신 법인들에 대한 영사 보호는 지속적으로 거절하였다. 독일연방공화국의 동베를린 내 상설 대표부가 4대 전승국 조약과 합치하는 범위 내에 있는 서베를린의 이해관계를 대변한다는 점은 논란의 여지가 없었다. 베를린은 그 동안 동·서독 간에 체결한 기본조약을 보완하는 보건, 비상업 부문, 송금 및 우편과 통신분야에서의 협력에 관한 추가협약의 틀 안에 편입되었다. 1972년 4대 전승국 조약이 발효되기 훨씬 이전에 이미 바르샤바 조약기구 회원국들은 서베를린에서 개최되었던 국제회의, 축제 및 전시회, 7개의 박람회 등에 참가하였다. 동유럽 국가들에서 개최되었던 이러한 종류의 행사들과 관련하여 서베를린 출신의 참가자들을 서독 지역 참가자들과 구별하려는 시도가 여러 차례 있었다. 1975년 10월 7일자 우호협력조약에서 소련과 동독은, 서베를린은 독일연방공화국에 속하지 않으며, 따라서 앞으로도 계속해서 독일연방공화국의 통치를 받지 않는다는 원칙에 입각하여 서베를린과의 관계를 지속하고 발전시켜 나갈 것이라고 밝혔다.⁵¹ 동독이 다른 동유럽 사회주의 국가들과의 상호협약에서도 채용한 바 있는 지속적으로 반복된 이러한 공식은 서베를린과 독일연방공화국 간의 관계의 규정에 관한 서방 3대 전승국들의 의견을 희석시키기 위한 의도를 내포하고 있었다. 이러한 견해의 차이는 존재했지만 4대 전승국 조약은 서베를린에서 동베를린과 동독지역을 방문하기 위한 통행문제에 있어서 효과를 거두었다.

⁵¹ 『법전 1.Ⅱ』 (1975), p. 239.

1977년을 기준으로 서베를린을 출입한 인원수는 2,210만 명으로 1957년(490만 명)과 비교할 때 4.5배, 그리고 1967년(1,110만 명)의 2배를 기록했다. 1977년에 서베를린을 출입한 인원들 중 1,582만 명이 도로를 이용하였고, 227만 명이 기차를 이용하였으며, 404만 명이 항공을 이용하였다. 1977년 서독-서베를린 간 통과도로상에서 162명이 체포되었는데, 대부분 동독으로부터의 탈출을 도왔다거나 심각한 교통위반을 했다는 것이 그 이유였다. 조약에 의거하여 독일연방공화국은 동독의 해당기관으로부터 체포이유에 관해 통보를 받았는데, 어떤 경우에는 그 통보시기가 매우 늦는 경우도 있었다. 1977년 말에 동독 지역 내 통과도로 상에서의 검문이 눈에 띄게 증가하였지만, 연평균 근거 없는 검문사례는 6,500명 당 한 명 꼴이었다. 근거가 없다는 것은, 동독 국경경비대가 주장했던 의심사례들에 대한 근거가 검문과정에서 밝혀지지 않았기 때문이다. 서독정부의 강력한 항의 이후에 동독 측의 의심에 찬 검문사례는 1978년 봄이 되자 다시 감소하였다.

서독정부는 대가를 전제로 한 탈출지원과 같은 명백한 범죄행위에 대한 법적인 규정의 틀 안에서만 형법상의 적용이 가능하다는 점을 재차 강조하였다.

통행조약의 해석에 있어서 발생하는 견해 차이는 동·서독 통행 위원회가 집중적으로 논의했던 의제였다. 동·서독 통행 위원회는 정기적으로 회동하였으며, 다수의 어려운 문제들에 대한 일치된 해답을 찾아내곤 했다. 다만 몇 차례에 걸쳐 동독이 통과교통에 대한 강력한 제재를 가한 사례들은 논란의 대상으로 남아있는데, 예를 들면 다음과 같다. 1974년 1월에 있었던 동독 측의 주장에 따른 소련 탈영병 추적사례, 1974년 7월 서독 연방 환경청 설치 이후, 1976년 8월 13일 서베를린에서 있었던 동독 장벽 건설 15주년 집회에 참석하려던 참석

자들의 헬름슈테트 시 강제하차사건, 1978년 6월 16일 여객수송 방해 사례 등이 그 대표적인 사례들이다. 서독정부는 각 사건 발생 시마다 강력하게 항의하였다. 70년대 후반에는 통과도로의 확장공사가 시작 되었으며, 1975년 12월 19일 동·서독정부 간 체결된 합의서에 의거하여 1976년 1월에는 베를린 외곽순환도로의 확대를 포함한 헬름슈테트-베를린 간 고속도로의 기본정비작업이 시작되었다.

슈타켄을 경유하는 구간단축으로 인해 베를린-함부르크 간 열차의 소요시간도 30분이나 단축되었다. 3개의 새로운 장거리 열차 전용 역이 서베를린 지역(샬로텐부르크, 반제, 슈판다우)에 개통되면서 철도 교통이 개선되었다.

1978년 초부터 꾸준히 지속해 온 집중적인 협상의 결과 1978년 11월 16일에 또 다른 중요한 합의서에 서명할 수 있게 되었다. 독일연방공화국과 독일민주공화국 정부는 서베를린과 함부르크 사이를 연결하는 고속도로 건설에 합의하였으며, 4년이 지난 후 완공된 이 고속도로는 이전까지 통과도로로 활용되었던 5번 국도의 기능을 대체하였다.

1972년 부활절과 강림절 기간 동안에 이미 124만 명의 서베를린 사람들이 동베를린과 다른 동독지역을 방문한 것으로 집계된 이후 몇 년 동안 서베를린 주민들은 방문 및 여행협약 가능성에 관해서 활발한 논의를 전개하였다. 1973년 11월 동독 당국에서 동독 측 방문자들을 대상으로 한 최소 환전액수를 두 배로 올리는 조치를 취하자 동독 방문객이 일시적으로 1/3 이상 감소하였다. 이렇듯 여행과 방문을 어렵게 만들었던 동독 측의 조치들은 1년이 경과하자 거의 사라졌다.

1972년 6월부터 1978년 5월 사이에 총 1,958만 명의 서베를린 주민들이 동베를린과 동독을 방문한 것으로 집계되었으며, 같은 시기에

서베를린의 해당관청들은 규정의 적용과 관련하여 8,466건의 신고사례들을 다루어야만 했다. 그 중 1,884건의 이의제기는 베를린 주 정부 담당관과 동독 당국 간에 논의가 이루어졌으며, 베를린 주 정부 담당관은 무엇보다도 1977년 초부터 지속되어 오고 있는 국경지역에서의 입국불허문제에 관해 이의를 제기했다. 특히 합법적으로 동독에서 서베를린으로 이주했거나 동독 주민들과의 가족상봉을 위해 애썼던 서베를린 거주자들은 반복적으로 동독 입국을 거부당했다. 4대 전승국 조약 발효 이후 처음 6년 동안 총 1,900만 명 이상의 동베를린 및 동독 방문자들 중 2,806건의 동독입국 거부사례가 발생하였다. 서베를린 주정부의 판단에 의하면 1,274건의 입국거부 사례는 해당입국자가 동독의 법을 위반했기 때문에 근거를 인정할 수 있었던 반면에, 1,474건에 대해서 서베를린 주 정부는 입국거부에 대한 재심사가 필요하다고 판단하였다. 이 중 196건은 동독 측이 입국거부 결정을 취소하였으며, 1,278건에 대해서는 해결이 나지 않은 채 양측 간에 논쟁의 대상으로 남았다.

서베를린과 동베를린 그리고 동독 사이의 우편 및 통신교류의 확대 또한 사람들 간의 접촉을 강화하는데 큰 역할을 하였다. 1952년 5월에 중단되었던 동서베를린 간의 전화연결이 1971년 1월 말에 재개되었다. 1978년 여름에는 서베를린에서 동베를린으로 연결되는 매일 약 20,000건의 전화통화가 이루어졌으며, 기타 동독지역과는 매일 약 3,000통의 전화연결이 이루어졌다. 당시 서베를린과 동베를린 사이에는 총 305개의 전화회선(그 중 300개는 전자동회선)이 있었으며, 서베를린과 기타 동독지역 간에는 총 64개의 회선이 있었다(그 중 52개는 전자동, 12개는 수동). 반대방향인 동베를린에서 서베를린으로 연결되는 전화회선의 총 수는 60개였으며(모두 전자동), 기타 동독지역에서

서베를린으로 연결되는 회선은 24개(그 중 12개가 전자동)였다.

4대 전승국 조약의 내용에 포함되어 있는 소규모 고립지역문제에 관한 규정을 위한 해결책으로 지역교환방식이 활용되었다.⁵² 우선 슈타인슈튀켄과 아이스켈러 고립지역과 관련된 첫 번째 합의가 이루어진 이후에 1972년 7월 예전 포츠담 기차역 근처에 있는 약 8.5헥타 규모의 부지가 서베를린에 귀속되는 것을 골자로 한 2차 협상이 성사되었다. 이 협상결과로 인해 서베를린 주정부는 크로이츠베르크 구역과 샬로텐부르크/티어가르텐 구역을 연결하는 서베를린 내 주요 간선 도로를 건설할 수 있게 되었다.

1974년 2월에 동독 교통부 산하 철도청과 서베를린 주정부 건설주택부 사이에 서베를린 지역에 새로운 화물전용 기차역을 건설하는 문제와 그와 관련된 광범위한 지역교환(Schönerberger Südgelände)에 관한 합의가 이루어졌다. 그와 관련된 자세한 내용들은 추후 몇 년 동안 전문가들의 검토를 거친 후 1979년 3월에 최종적으로 확정되었다. 서베를린 주정부가 귀속을 희망했던 베를린 북쪽 지역(프로나우어 엔텐슈나벨)에 관한 지역교환문제는 별 성과를 거두지 못했던 반면에 서베를린 북쪽 경계선(하일리겐제) 근처에 새로운 국경통과 지점을 신설하는 문제는 베를린-함부르크 간 고속도로 건설에 관한 합의사항의 틀 내에서 1978년 11월에 일괄 타결되었다.

2년 반에 걸친 협상 끝에 서베를린 주정부 담당관과 동독 당국 협상대표는 1975년 10월 29일에 경계지역의 하천에서 사고가 발생한 경우에 구조방안을 위한 책임소재를 규정하는 내용의 서신을 교환하였다. 또한 양측은 서베를린에서 발생한 폐기물(특히 생활쓰레기)의

⁵² 서베를린 지역으로 17.1ha 귀속, 동독 지역으로 15.6ha 귀속.

처리비용을 지불하고 동독지역 매립지로 옮겨 폐기하도록 1974년에 체결한 20년 협약에서 합의하였다(그에 앞서 1968년에는 이미 서베를린 폐수처리에 관한 합의가 이루어진 바 있다). 내륙수로 운항과 관련해서는 1977년 12월에 이루어진 두 번째 좀 더 큰 규모의 서베를린 소재 슈판다우어 갑실(閘室)의 건설과 1978년 11월에 있었던 계획(상시적인 선박운항과 로텐제 선박승강장치를 포함한 통과수로의 수선을 위한 텔토프 운하의 개통)에 관한 1977년 12월의 협상이 중요했다.

다. 통일과정의 상황 (1989~1990)

장벽이 무너지자 접경지역 주민들은 매우 기뻐하였다. 장벽이 붕괴된 후 최초로 국경을 넘어온 동독사람들을 서독사람들은 삼페인과 환호로 맞이하였다. 예를 들어 니더작센 주의 괴팅엔과 같이 국경에서 가까운 도시에서는 장벽이 무너졌던 11월에는 주말마다 동독의 소형차인 ‘트라비’ 수천 대가 엄청나게 긴 행렬을 이루는 광경이 연출되었다. 대부분 호기심에 40년간 갈 수 없었던 서독을 방문했던 동독 사람들은 서독정부에서 주는 100 마르크의 ‘축하금’을 수령하여 쇼핑을 하였다. 이로 인해 접경지역에서는 심지어 작은 규모의 특수가 발생하기도 하였다. 예전의 접경지역들은 재차 독일의 중심지역이 되기를 희망했지만, 신연방주들(구동독)의 경제상황이 예상했던 것보다 훨씬 좋지 않은 것으로 밝혀졌기 때문에 구동독지역의 경제 시스템과 사회간접자본시설을 완전히 정비하는 ‘재건작업’에 소요되는 비용은 눈덩이처럼 불어났다. 이를 위한 재원조달은 서독지역의 지원을 통해서만 가능한 상황이었으며, 그 중 하나의 대안이 접경지역 지원방안을 폐지하는 것이었다. 이에 따라 1994년에 접경지역 지원방안이 폐

지되었는데, 더 이상 방안이 존속할 근거가 사라져 버렸기 때문이다. 동시에 신연방주(구동독)의 접경지역들은 모두 최상위 지원대상지역에 포함되게 되었다.

이에 해당되는 사례가 바로 니더작센 주 남부에 위치한 괴팅엔 군 관내의 두더슈타트 시이다. 인구 23,000명의 이 도시는 바로 국경지역에 위치하고 있었다. 두더슈타트 시 관내의 국경길목이었던 게르블링에로테에는 1989년 11월 10일 밤에 국경이 열리자 하루 평균 6,000명 이상의 동독주민들이 몰려들었으며, 1989년 말까지 총 70만 명의 동독인들이 방문하였다. 통독 후 10년이 지난 시점에서 괴팅엔 대학교 지역연구소와 니더작센 주 경제연구소는 두더슈타트 시 및 다른 구(舊) 접경지역 도시들의 통일 이후 경제상황에 관한 연구과제를 수행하였다. 두더슈타트 시는 지역계획에 따른 지원범주 C에 속하였으며, 바로 인접한 구동독지역 튀링엔 주 지역은 지원범주 A에 속했다. 이에 따라 두더슈타트 시는 투자지원의 경우 최고 18~28%(실제비율은 더욱 낮아서 10~18%)의 보조를 받는 반면에, 튀링엔 주는 35~50%의 지원을 받는 것이 가능하였다. 이에 따라 많은 업체들이 1990년 이후에 다른 곳으로 떠났으며, 그 중 대다수는 임금비용이 낮은 동유럽으로 자리를 옮겼다. 연구 결과 700개의 일자리가 사라진 것으로 조사되었다. 또한 120개의 일자리가 추가로 없어졌는데, 이는 일부 기업들이 지원금의 액수가 높은 인접 구동독지역인 튀링엔 주의 아이히스펠트 군으로 옮겨갔기 때문이다. 한편 교통망은 '독일통일' 교통 프로젝트를 통해 많이 개선되었다. 할레-카셀 간을 연결하는 A 38 고속도로가 두더슈타트 시와 10km 거리에 위치하고 있기 때문에 두더슈타트 시는 변방의 위치에서 벗어나게 되었다.

라. 통일 이후의 상황 (1990~2009)

또 하나의 커다란 문제는 동독지역과 서독지역 간의 임금격차이다. 통일 이후에 신연방주들(구동독)의 임금이 매우 빨리 상승하였으나 여전히 서독지역의 수준과 비교했을 때 15~20% 낮은 수준에 머물러 있다. 신연방주의 평균생산성이 서독지역의 그것보다 명백하게 낮기 때문에 이러한 임금격차는 총체적으로 보았을 때 정당성을 갖는다고 할 수 있지만, 이러한 양 지역 간 임금의 차이는 반드시 생산성의 차이가 존재한다고 말하기 힘든 수공업 분야에서 두드러지게 나타나고 있다. 직접적인 경쟁 입찰의 경우에 오히려 신연방주 소재 수공업 업체들이 우위를 나타내는 경우가 많이 있다. 신연방주의 경제상황이 전체적으로 계속 악화되고 있는 상황이기 때문에 이는 독일전체로 볼 때에는 반가운 일이지는 않지만, 동시에 이것은 예전 접경지역에 가까이 있는 시군(市郡)의 입장에서 보면 여러 가지 새로운 도전과제들에 직면해 있는 셈이다.

페터 유르첵 교수(이전에 서독지역의 바이에른 주에 있는 바이로이트 대학교에 재직하다가 현재는 동독지역의 작센 주에 있는 켐니츠 공대로 자리를 옮김)는 예전 동·서독 간의 국경근처에 위치한 서독지역 도시들의 전형적인 변화과정에 대해 여러 해 동안 연구를 해오고 있으며, 바이에른 주 프랑켄 지역의 도시인 호프 시나 분지텔 군 등을 대상으로 사례연구를 수행한 바 있다. 이 지역은 통일 이전에는 정체 상태에 빠져 있었으며, 그 결과 젊은이들을 중심으로 인구유출현상을 보이는 곳이었으나, 통일 직후에는 서독지역에서 일자리를 찾는 많은 동독인들이 이주해 왔다. 그 이후 1990년대 중반부터는 다시 인구 및 일자리의 급격한 감소현상이 나타났다. 바이에른 주 프랑켄 지역의

게마인데 노르트할벤은 이러한 현상을 보인 대표적인 사례로 꼽힌다. 이 게마인데의 인구는 통일 이전에 2,700명이었던 반면에 통일 이후 15년이 지난 시점에는 2,000명으로 감소하였다. 이 지역의 숙박업소는 절반이 문을 닫았다. 젊은이들은 게마인데를 떠났으며, 빈집은 늘어만 갔다. 2006년 10월에 요셉 다움 시장은 바이에른 룬트푼크 방송에 출연하여 농담 반 진담 반으로 게마인데 노르트할벤은 그 시점부터 튀링엔 주에 속하기를 원한다고 밝힌 후 튀링엔 주의 주기(州旗)를 흔들었다. 이는 커다란 반향을 불러 일으켰는데, 게마인데 노르트할벤이 속한 바이에른 주는 원래 독일뿐만 아니라 유럽전역을 통틀어서도 가장 부유한 지역들 중 한 군데로 꼽히는 곳이기 때문이다. 바이에른 주와 인접한 동독지역의 튀링엔 주 간에는 삶의 질 측면에서 현격한 차이가 존재한다. 다움 시장의 제안이 진심을 내포한 것은 아니었으며, 따라서 그에 따른 후속조치가 이루어지지 않는 않았지만, 이는 접경지역의 어려운 상황을 단적으로 보여준 하나의 사건이라 할 수 있다.

예전의 내독간 접경지역에서 발생했던 또 하나의 전형적인 현상은, 다수의 동독인들이 매일 서독으로 출퇴근하기 시작한 것이다. 1990년대 중반에는 동독지역 인구의 8%가 서독지역으로 출퇴근하였으며, 베를린의 경우에는 그 비율이 무려 30%에 달했다. 이는 노동시장에 있어서 분명히 하나의 경쟁요소로 작용하였으며, 일부 근로자들에게는 부정적인 영향을 미친 것이 사실이지만, 또한 많은 개혁과정을 시작하게 한 동인으로 작용하였다. 서독에서 노동시장개혁은 오랫동안 불가능한 것으로 여겨져 왔지만, 통일 이후에 명백하게 사고의 전환이 시작되었으며, 그에 따라 많은 개혁방안들이 결정되고 첫 성과들이 가시화되었다. 신연방주들의 노동시장 상황이 호전되자 구서독지

역 접경지역은 오히려 어려움을 겪게 되었지만, 전체적으로 보았을 때 통일 이후 지역에 따라 20% 이상의 높은 실업률을 기록했으며, 지금도 높은 실업률을 지속적으로 나타내고 있는 신연방주들보다는 훨씬 낮은 실업률을 유지하고 있다.

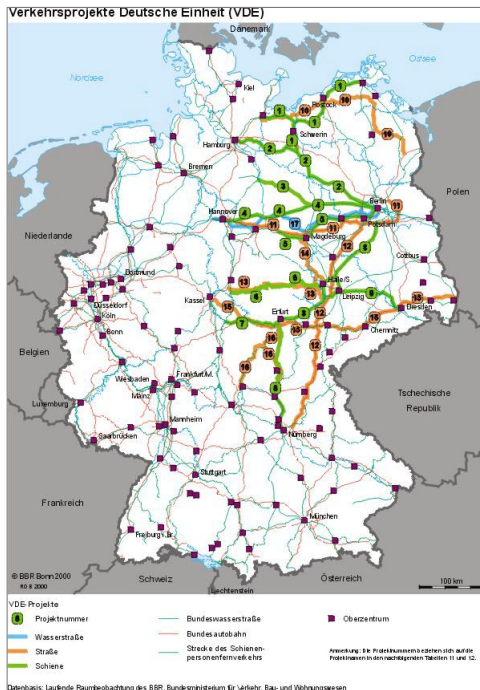
통일이 된지 19년이 지난 현재 접경지역에 있는 시와 군들은 새로운 상황에 적응하였다. 수십년 간의 분단으로 인해 정비되지 않았던 사회기반시설에 대한 보수가 완료되었으며, 구 접경지역 사이의 출퇴근은 일상적인 모습으로 자리를 잡았다. 해당 계마인테들도 그러한 현상을 자연스럽게 받아들이고 있으며, 해당기업들에게는 그로 인해 양질의 교육을 받고 노동의욕이 있는 새로운 노동력을 제공받을 수 있다는 점이 장점으로 작용하게 되었다. 분단시절에는 많은 사람들이 분단의 현장인 접경지역을 직접 보기 위해 왔었지만, 이러한 목적의 방문 내지 관광은 이제 사라졌다. 그러나 예전의 국경선은 역사적인 장소로서 더욱 큰 의미를 지니게 되었다.

통일 이후에도 교통은 가장 중요한 해결과제들 중 하나였다. 동독 지역에서 서독지역으로 향하는 새로운 교통망의 확충이 시급하게 필요하였다. 2차 세계대전 당시 파괴된 이후에 거의 보수가 이루어지지 않은 동독지역의 많은 교량과 도로들을 정비해야만 하는 상황이었다. 통일 직후인 1991년 4월에 대규모 프로젝트인 ‘독일통일’의 이행이 결정되었으며, 이에 따라 동독지역과 서독지역을 연결하는 교통망을 구축하는 17개 사업을 실시하기 위해 총 380억 유로를 투입하였다. 9개의 철로와 7개의 고속도로 그리고 한 개의 운하를 건설하는 대형 사업이었다. 이 사업들은 현재 거의 완료가 된 상태이며, 이를 통해 단지 동·서독지역의 경제가 함께 성장하는 기반이 조성되었을 뿐만 아니라 접경지역의 기반시설 및 지역발전 측면에서도 결정적인 바탕

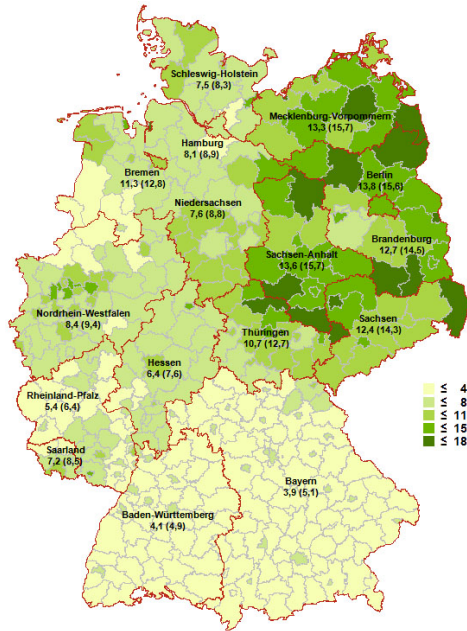
이 마련되었는데, 이는 동독지역과 서독지역을 막론하고 특히 접경지역에서 분단 및 통일의 영향을 민감하게 느낄 수 있기 때문이다.

통일 이전 서독에서는 소위 ‘접경지역 지원법’을 제정하여 접경지역의 특수성으로 인해 발생하는 단점을 보완하고자 하였다. 이 법은 현재는 더 이상 존재하지 않는다. 통일 이후 동독지역의 접경지역 상황은 향상된 것으로 보인다. 통일 이전 동독 측 접경지역에는 어떠한 발전의 형태도 존재하지 않았으나 통일 이후에는 경제지원이 이루어지고 인근 서독지역으로 통근하는 인구들이 생겨나면서 다른 동독지역들과 비교해서 실업률이 오히려 크게 낮아지는 현상이 발생하였다.

◻ 그림 III-4 통독 이후 구동독지역 교통인프라 구축을 목표로 시행한 ‘독일통일 교통 프로젝트(VDE)



●그림 III-5 실업률(2008년 기준, 괄호 안은 2007년 수치, 실업률이 높은 구동독지역이 짙은 색을 보임)



마. 접경지역 지원방안

독일분단은 가족과 사람과 국가를 나누었다는 측면에서뿐만 아니라 접경지역을 만들고 그에 따른 경제적 어려움을 야기했다는 측면에서도 비극이었다. 경제적 연계성과 교통망이 거의 하루아침에 단절되었다. 구동독은 내륙간 무역의존도가 매우 높았으며, 특히 이러한 현상은 동독의 내부경제상황이 악화되면서 더욱 심화되었다. 그러나 이러한 상황에서 이득을 본 기업은 특정 중소기업들에 불과했으며 접경지역에 위치하고 있었던 대다수 중소기업들은 그 수혜대상이 아니었다. 대다수 중소기업들은 입지모색과 관련하여 대기업과는 비교할 수

- I
- II
- III

없는 한계를 가지고 있었다. 소규모 수공업자들이나 제조업체들, 서비스업자들은 가족구성원끼리 운영하며 지역사회에 뿌리를 두고 있는 경우가 대부분이었다. 이러한 상황에서 분단으로 인해 기존시장이 사라진 것은 큰 타격이 아닐 수 없었다.

(1) 접경지역의 정의

통일 이전 독일의 접경지역이란, 북쪽 오스트제의 슐레스비히-홀슈타인 주부터 남쪽의 체코슬로바키아 국경에 이르는 동·서독 간의 국경선을 따라 그 국경선으로부터 50km 이내의 서독지역을 의미했다. 예를 들면 니더작센 주의 하르츠 지역 또는 헤센 주의 포겔스베르크나 뤼, 바이로이트, 코부르크, 호프 근교의 오버프랑켄 지역이나 바이에리셔 발트 등이 그에 속하며, 이들 지역은 오늘날까지도 구조적으로 취약한 지역에 머무르고 있다.

동유럽 국가들로 향하는 왕래가 두절되면서 관련지역들 간의 교통 및 경제관계가 단절되었으며, 이로 인해 해당지역들은 인위적으로 변방지역이 됨으로써 경제발전 측면에서 다른 지역들과 비교할 때 낙후되게 되었다. 동·서독 국경선을 따라서 냉전시절부터 1989년까지 일 반비행금지구역이 존재하였으며, NATO에서는 이를 ADIZ 관리구역이라고 명명하였다. 30km 이내 구역에서는 경찰인 서독의 국경수비대의 관할이었으며, 필요한 경우에는 세관이 있는 경우도 있었다.

세금감면이나 유리한 공제조건 또는 지원 등을 통해 접경지역이 안고 있는 단점들을 정치구조적 측면에서 보완하려고 시도하였으며, 접경지역에 대한 지원은 서독 지역계획정책에 있어서 주요 원칙으로 자리매김하였다. 1971년에 서독연방의회는 접경지역 지원법을 통과 시킴으로써 동·서독 국경선에서 서쪽으로 약 40km 안에 있는 지역들

에 대한 경제지원을 가능하게 하였다. 접경지역 지원법에 명시된 입법취지를 살펴보면, 독일분단의 영향을 보상하기 위해 접경지역의 활동능력을 우선적으로 강화시키는데 중점을 둔다.

과거에 지원이 이루어졌고, 현재 지원이 이루어지고 있는 경우에는 지역의 중요성에 따라 차등지원이 되고 있다. 지역등급과 소규모 사업장/중간규모 사업장/기타사업장의 차이에 따라 이루어지고 있는 투자대비 지원비율은 다음과 같다(2007년 11월 기준).

- A 등급지역: 50% / 40% / 30%
- C 등급지역: 35% / 25% / 15%
- D 등급지역: 20% / 10% / 3년간 최대 200,000 유로

접경지역지원의 틀 안에서 지속적인 지원사례(예: 디젤연료 지원금)가 존재했었는데, 이 제도를 남용하는 경우가 발생하였다. 이러한 이유로 후에 해당법률을 변경하였다.

전체적으로 볼 때 접경지역 지원방안의 틀 안에서 일회성 지원의 경우에 전체 투자금액의 최고 약 55%까지 지원을 받는 것이 가능했으며, 지속적인 지원의 경우에 25% 선까지 지원받을 수 있었다.

1949년에 출범한 새로운 독일연방(구서독)정부는 1951년이 되자 국경 최 인근 지역(국경으로부터 50km 이내에 위치한 지역)내 시·군들이 속한 접경지역을 포괄하는 소위 재정비지역을 대상으로 한 지역정책적 지원과제 수행을 결정하였다. 주요 지원방안들로는 저리대출, 투자 시 보조금 지급, 특별공제 등의 혜택을 주었다. 이러한 혜택들은 기타 취약지역들에도 주어졌지만, 접경지역은 지원등급에서 최우선 지원 대상지역으로 분류되었다. 따라서 가장 많은 지원을 받는 경우에는 1회 투자 시에 총 투자액의 절반 이상을 보조금으로 충당할 수 있었으며, 거기에 추가로 최고 25%까지 지속적인 보조금 지원이 가

능하였다. 또한 차량용 연료인 경유에 대한 보조금과 같은 다수의 특별보조금이 존재하였다. 수요부재 및 취약한 자체경제력으로 인해 - 이는 세수(稅收)와도 직결되는 요소이다- 특별지원방안이 없었다면 전혀 투자가 이루어지지 않았을 접경지역 사회간접자본시설의 확충을 위해 접경지역 지원방안은 매우 중요한 의미를 지니고 있었다. 그러나 이 지역에서 오랫동안 활동을 유지했던 기업은 존재하지 않았다. 접경지역에 위치한 사업장들은 많은 경우에 부속작업장과 같은 역할을 하였다. 경기가 좋은 시기에 신속한 투자를 통해 생겨난 후 국가로부터 보조금을 받아서 생산활동을 하다가 불경기에 문을 닫는 형태가 비일비재하였으며, 기업의 본사가 접경지역으로 이주하는 경우는 없었다. 오늘날까지도 예전의 접경지역은, 북쪽의 오스트제로부터 남쪽 체코와의 국경에 이르기까지, 계속하여 경제적으로 취약한 지역으로 머물러 있는 실정이다.

분단도시였던 베를린은 특수한 상황에 놓여 있었다. 1948년 베를린 봉쇄기간 중에 서베를린은 소위 ‘베를린 특별구호세’⁵³를 통해 지원을 받았다. 1956년까지 이를 통해 베를린을 위해 4억 3,000만 마르크의 재원이 마련되었으며, 이후에 베를린 지원법이 통과되었다. 이를 바탕으로 서베를린에 거주하는 모든 근로자들은 구동독의 복판에 섬처럼 고립되어 있는 도시에서 주변지역도 없이 높은 생활비를 감내해야 하는 상황에 대한 보상차원에서 임금의 8%에 해당하는 금액을 소위 ‘위험수당’ 명목으로 추가로 지급받았다. 이를 위해 서독은 매년 약 14억 유로를 지출하였다. 이 밖에도 또 다른 많은 지원책들이 시행되었는데, 통일 직후인 1991년에 베를린 시 정부에 74억 유로의 보조금이

⁵³ 우편요금에 10%, 즉 2 페니히의 할증요금을 부과하는 방식을 통해 재원을 마련했다.

지급되었다. 개별사례들을 살펴보면 이러한 보조금 지급이 언제나 의미 있는 것은 아니었다. 하지만 그것은 2차 세계대전 이후에 지멘스나 알리안츠 사, 또는 은행 및 보험회사 등과 같은 많은 기업들이 베를린을 떠난 것에 대한 일종의 보상과 같은 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

(2) 접경지역 지원방안 종료

독일통일과 함께 접경지역에 대한 지원이 사라지게 되었다. 지원에 익숙해져 있던 기업들은 구동독지역 재건정책에 따른 지원대상지역의 변화로 인해 오히려 부담이 더욱 증가하게 되었다.

1991년에 발효된 조세개정법률에 따라 구동독지역에서의 민간투자 활성화와 고용안정이 목표가 되었다. 이를 위해 구동독지역에 더 많은 지원금이 투입되게 되었다. 연방정부의 법안에 따르면 구동독지역에 대한 추가적인 지원책만 제시된 것이 아니라, 기존 서독지역에 대한 투자 및 경제지원을 위한 조세정책의 변화가 예고되었다. 해당 법률 4조의 내용을 살펴보면, 내독간 국경선이 해체되고 체코슬로바키아와의 국경이 열린 후 접경지역지원은 그 임무를 완수한 관계로 1994년 말까지 그에 대한 단계적인 폐지를 언급하고 있다. 독일연방의회 재무위원회의 협의사항에 따르면 기본적으로 의회 내 연정파트너 및 연방정부가 제시한 법안을 수용할 것을 제안하였다. 접경지역 지원과 관련하여 1969년 10월 6일에 발효된 ‘지역 경제구조 개선’을 위한 공동과제 관련 법률에 따른 유효한 기본계획에 명시되지 않은 지역에서는 지원금 조성에 많은 제약이 따랐다. 이에 따라 유럽공동체 집행위원회의 입장에서는 기본계획에 세금혜택을 포함시키는 방안을 고려하게 되었다. 재무위원회의 의결제안형식을 거쳐 1991년 5월 14일 독일연방의회의 동의를 얻은 연방정부의 조세개정법률안은



1991년 6월 7일 연방심의회회의 비준을 얻는데 실패하였다. 이런 이유로 동 법률안은 1991년 6월 9일 연방의회에서 중재위원회가 소집된 후 1991년 6월 21일 연방심의회회의 비준을 얻게 되었다. 접경지역지원을 위한 세금혜택 폐지를 내용으로 한 변경사항은 포함되지 않았다. 해당법률은 1991년 6월 24일을 공식 공포일로 6월 27일에 고지되었다.

바. 독일 통일 이후 접경지역의 평화적 이용방안: 독일과 유럽의 그뤼네스 반트

(1) 그뤼네스 반트 - 철의 장막 붕괴 20년 후

예전 동과 서를 가로질러 철의 장막이 서있었던 그 자리에 수십년간 한적하고 사람의 발길이 닿지 않음으로 인해서 오늘날 ‘그뤼네스 반트’로 탄생하게 된 매우 가치있는 바이오톱 띠가 형성되었다. 이곳은 많은 멸종위기 동식물들의 서식처로 자리 잡았다. 그뤼네스 반트는 뛰어난 보전상태와 다양한 자연경관이 어우러져 독일전역에 걸친 바이오톱 연결 중심축을 이루었으며, 철의 장막이 열린 지 20년이 지난 시점에서 또한 국가자연유산의 핵심으로 자리매김하게 되었다. 그뤼네스 반트가 지니고 있는 다양한 자연환경과 한적함으로 인해 휴식을 원하는 사람들과 여행객들에게 점점 더 사랑을 받고 있는 동시에 독일분단이라는 역사적 사실을 상기시키는 생생한 기념물의 역할도 하고 있다.

(2) 구 동·서독 국경지역의 그뤼네스 반트: 의미와 기회

구 동·서독 간의 국경선을 따라 생겨난 희귀동식물 서식지인 그뤼네스 반트는 총 연장 1,393km, 총 면적 177km²로 그 규모가 독일에서

가장 큰 동시에 현재까지 유일하게 존재하는 독일전역을 가로지르는 바이오톱으로서 총 9개의 연방주들과 38개의 카운티 및 2개의 독립시를 지나고 있다. 그뤼네스 반트는 북쪽의 해안지역인 오스트제로부터 작센 주와 바이에른 주의 경계지역인 포르트란트에 이르기까지 독일의 알프스 지역을 제외하고는 대부분의 다양한 자연경관이 분포하는 지역을 통과하고 있다.

그뤼네스 반트는 풀이 많이 자란 지역이나 휴한지들을 습지나 건조지들과 연결해 주는 역할을 하고, 지역에 따라서는 다양한 소규모 고목분포지대나 자연삼림, 강과 호수가 분포되어 있는 모습도 보여준다. 오늘날과 같이 대부분의 경우에 사람의 손길이 닿고, 경작지가 많아진 상황에서 이러한 서식지들은 매우 희귀하며, 또한 농경지에 둘러싸여 고립된 형태를 흔히 살펴볼 수 있다.

특정지역들의 경우에 그뤼네스 반트는 그 지역경관을 통틀어서 광범위하면서도 유일한 자연상태에 가까운 구조를 보여주는데 이러한 경우에 바이오톱 연결축을 위해서 매우 중요한 역할을 하며, 이는 옛 국경선을 따라 생태관련축이 조성된 것 이상의 의미를 지닌다.

그뤼네스 반트는 또한 가치 있는 자연경관과의 횡적인 연결을 의미한다. 간단하게 얘기해서 그뤼네스 반트가 척추를 구성하며, 여기에 많은 지역들이 갈비뼈와 같은 모양으로 연결되어 있다고 설명할 수 있다.

다양한 유형의 서식공간이 유기적으로 연결되어 있음으로 인해 그뤼네스 반트 내의 서식 동식물 종류와 구조가 풍부해 진다. 지금까지 독일 전역에서 멸종위기에 처해 있는 600종 이상의 동식물 종이 그뤼네스 반트 안에 서식하고 있는 것으로 확인되었으며, 전체 그뤼네스 반트의 85% 이상이 이러한 서식지로 현재 훼손되지 않고 적합한 것으로 조사되었다. 반면에 많은 수의 소규모 훼손으로 인해 그뤼네스 반트가

위협받고 있는 사례도 존재한다. 약 11%에 이르는 면적이 농업과 초지 활용으로 인해, 2.4%가 도로나 건축물로 인해 훼손된 상태이다.

그뤼네스 반트에 대한 지도제작 작업을 통해 독일전역을 통틀어 환경적 측면에서 중요한 의미를 지니는 총 21군데 지역을 조사하였으며, 이 지역들에 대한 보호 및 발전계획은 무엇보다 우선순위에 놓여 있다. 해당지역들에 대한 많은 프로젝트들이 이미 시작되었거나 준비 단계에 있다. 이 프로젝트들은 대규모 자연보호사업 또는 발전계획에 초점이 맞춰져 있다.

이와 함께 일반 국민들 또는 관련된 다양한 주체들을 대상으로 한 그뤼네스 반트에 관한 관심을 제고시키기 위해서, 그리고 이전 철의 장막이 지녔던 역사적 의미를 생각해 볼 때 광범위한 홍보작업 또한 중요한 의미를 지닌다. 이러한 홍보작업은 흔히 지역 단위 프로젝트 수행주체들이나 여러 자연보호단체들 또는 그뤼네스 반트를 가지고 있는 연방주들과의 다양한 형태의 협력을 통해 이루어지고 있다.

●그림 III-6 그뤼네스 반트(Himmelreich)



(3) 대규모 자연보호 프로젝트 사례

독일은 국내의 주요 경관지역에서 국가적인 차원의 자연유산보호 측면과 동시에 국제적 차원의 자연보호의무를 충족시키는 차원에서 대규모 자연보호 프로젝트들을 지원하고 있다. 이 지원프로그램의 목적은 자연경관지역의 지속적인 보존 및 문화경관지역의 안전한 발전을 통해 보호대상 동식물 종을 위한 서식공간의 확보에 기여하는데 있다.

지원재원이 사용되는 분야는 필요한 토지매입, 장기임대비용, 보상금 지급, 바이오톱 관련방안 수행, 보존 및 발전계획, 사회-경제적 연구사업 및 증재작업, 인건비 및 물품구입, 홍보작업 및 실적평가 등이 다. 그뤼네스 반트를 따라 이미 다수의 대규모 자연보호 프로젝트들을 진행하고 있거나 계획하고 있는데, 몇 가지 대표적인 사례들을 들어 보도록 하겠다.

(가) 샬제지역(Schaalseelandschaft)

슐레스비히 홀슈타인 주와 메클렌부르크 포어폼머른 주 사이의 경계지역에 수질이 매우 좋은 호수들과 수심이 깊은 습지들 그리고 다양한 수종이 분포하고 있는 산림 및 아름다운 문화경관지역들이 펼쳐져 있는 경치가 뛰어난 구릉지역이 있는데, 이 지역에는 다수의 멸종위기 동식물 종들이 광범위하게 서식하고 있다.

샬제지역은 두루미 또는 물수리 등과 같은 희귀한 물새들의 부화지인 동시에 휴식지이며, 수달의 서식지이기도 하다. 이 지역에 서식하고 있는 희귀식물들로는 소택지식물류와 사초, 꽃골풀 및 다양한 난종류들이 있다.



살제지역은 호수를 중심으로 하여 넓은 지역에 걸쳐 생물다양성을 확보하고 있으며, 자연상태를 최대한 유지하고 최적화하는 동시에 장기적으로 보존할 계획이다. 가장 중점을 두고 있는 분야는 자연 그대로 보존되고 있는 서식지의 자체적인 역동성을 최대한 살려나가는 동시에 자연에 반하는 요소들과 활용에 따른 부정적인 영향들을 최대한 배제하는 것이다. 연방정부는 본 프로젝트를 위해 현재까지 17년간(1992~2009) 총 2,500만 유로를 지원하였다.

(나) 드뢰믈링지역(Drömling)

예전 동·서독 간의 경계지역이었던 니더작센 주와 작센 안할트 주 사이에 드뢰믈링 지역이 위치하고 있으며, 이곳은 원래 넓게 펼쳐진 습기가 많은 저지대로서 두 개의 대규모 자연보호 프로젝트 대상지역이 바로 인접해 있다. 작센 안할트 주에 속한 지역은 1992년에 이미 프로젝트를 시작하였으며, 습지와 습기가 많은 초지 및 산림지역으로 구성된 니더작센 주에 속한 지역에서는 2002년부터 프로젝트가 시작되었다. 이 두 개의 프로젝트는 2012년에 완료될 예정이며, 그 때까지 독일연방정부는 총 3,400만 유로 이상의 재원을 해당지역의 보존 및 발전을 위한 포괄적인 방안들의 수행을 위해 투입할 계획이다. 전체 계획 중에 특히 비용이 많이 소요되는 프로젝트는 수자원 활용의 복구와 초지의 보존이다. 또한 수풀이 무성한 섬들을 포함한 하천에 지속적으로 생명력을 불어넣는 작업과 지금까지와 같이 넓고 보존이 잘된 지역을 앞으로도 희귀동식물을 위한 안정적인 서식지로 유지하기 위한 방관객 탐방체제의 구축도 중요한 요소이다.

이러한 광범위한 바이오톱 보호대책의 가장 큰 수혜자는 다음과 같은 희귀동식물들이다.

- 조 류 : 반짋이 꿩의 다리, 제비꽃, 수달, 도요새, 큰 마도요새, 뜰부기, 두루미, 백황새, 붉은 솔개, 검은 솔개, 새매 휘파람새
- 파충류 : 청개구리
- 어 류 : 납자루, 미꾸라지,
- 곤 충 : 큰 표범나비, 측범 잠자리.

이 지역은 그 밖에도 많은 철새들에게 휴식처를 제공한다는 점에서 중요한 역할을 하고 있으며, 수자원 활용의 복구 및 습지, 소택지 삼림의 보존 및 재생산을 목적으로 한 광범위한 방안들을 통해 기후보호에도 커다란 기여를 할 것으로 기대하고 있다.

(다) 아이히스펠트-베라탈지역(Eichsfeld-Werratal)

그뤼네스 반트

하르츠 산 이남 지역의 그뤼네스 반트는 구조상 다양한 조림활엽수림과 자연적인 하천을 따라 생겨난 골짜기들이 교대로 나타나는 경관이 펼쳐져 있다. 니더작센 주와 헤센 주 그리고 튀링엔 주 세 곳이 만나는 곳부터 베라 지역까지는 구릉지역이 이어지며 그뤼네스 반트가 계속된다. 이 지역을 지나는 약 130km의 연장에 해당되는 그뤼네스 반트에 대한 보호 및 발전방안에 관한 조사 연구가 앞으로 진행될 예정인데, 해당 대규모 자연보호 프로젝트의 목적은 자연보호 측면에서 가치를 지니는 다수의 서식공간들로 이루어진 바이오톱의 연결이며, 이 경우에 그뤼네스 반트가 소위 중심축으로서 그 연결에 있어서 핵심적인 기능을 하게 된다.

프로젝트 수행대상지역은 자연적 환경의 동식물 서식공간 비율이 매우 높는데, 그 중 적어도 63%가 위협을 받고 있는 것으로 나타났으며, 큰 재개구마리, 멧황새, 샬랭이, 바르바스텔 박쥐, 부전나비, 황새

풀 등과 같이 독일 전역에서 희귀하고 멸종위기에 처해 있는 동식물 종들이 이 곳에서 관찰되고 있다.

이 계획은 단일 대규모 프로젝트의 틀 내에서 최초로 세 개의 연방 주들(튀링겐 주, 니더작센 주, 헤센 주)이 협력한다는 점에서 시사하는 바가 크다.

(4) 그뤼네스 반트에서의 자연체험

그뤼네스 반트는 국가적인 자연유산이라는 중요한 의미를 훨씬 넘어서서 사람들에게 자연체험 및 휴식이라는 측면에서도 다양한 가능성을 제공한다. 뿐만 아니라 과거 독일의 분단 상황을 보여주는 생생한 기념비로서 과거에 존재했던 비인도적인 국경의 역사를 상기시키고 지속적으로 경고하는 역할도 하고 있다. 국경이 개방된 지 20년이 지난 현재, 그뤼네스 반트는 분단을 직접 체험하지 못한 젊은 세대에게 그 역사적 의미를 전달하는 중요한 역할 또한 수행하고 있는 것이다.

(가) ‘그뤼네스 반트 체험’

그뤼네스 반트가 지속적으로 보존되기 위해서는 해당지역의 거주민들과 다른 지역에서 방문하는 사람들이 그뤼네스 반트가 지니는 구조와 의미를 인식하는 것이 중요하다. 이를 위해 ‘그뤼네스 반트 체험’ 프로그램을 마련하여 이곳을 찾는 방문객 또는 관광객들에게 그 역사와 경관 등에 관해 인지시키는 작업이 필요하다. 따라서 우선 구체적인 경관보호조치가 이행될 필요가 있는 동시에 통일된 안내표지판의 설치 및 자전거 도로와 트레킹 코스의 확정이 우선되어야 한다.

이와 관련하여 구체적인 생태 및 관광 프로그램들의 개발이 필요한데, 예를 들면 그뤼네스 반트의 다양한 면을 살펴볼 수 있는 가이드

투어 프로그램의 실시 또는 오디오 가이드 및 안내지도의 제공 등을 생각할 수 있다. 이 밖에도 자연 및 역사, 문화를 핵심내용으로 한 다양한 행사들을 계획하고 있으며, 이를 위해 3군데의 시범지역을 선정하고 아래와 같이 각각 특징적인 슬로건을 지정하였다.

- 엘베-알트마르크-벤트란트 지역: 4지역이 만나는 곳에서의 국경체험
- 하르츠 지역: 경계 없는 하르츠-하르츠의 경계를 따라 자연 및 역사 탐방
- 튀링어 발트 및 쉬퍼게비르게-프랑켄발트 지역: 생생체험 그뤼네스 반트

이 모든 프로젝트들은 인접 연방주들이 공동으로 추진하는 협력사업들로써 광범위한 경계를 넘어선 지역간 협력사업의 시발점 역할을 하고 있다. 이러한 협력의 내용은 지리적 측면에서뿐만 아니라 자연 보호, 행정, 지역관광조직 등 다양한 관련주체들에 모두 해당된다. 이러한 지역간 프로젝트 수행주체들은 전문가들의 이론적인 뒷받침을 통해 일반적인 프로젝트 평가뿐만 아니라 통합계획수립, 전문가 컨설팅, 합동홍보작업 등의 지원을 받는다. 이와 관련된 구체적인 핵심내용들을 시범지역들 및 그뤼네스 반트의 자연, 문화, 역사에 관한 정보들을 담고 있는 인터넷 홈페이지를 통해 알리고 있으며, 이 밖에도 지도를 이용한 안내, 구체적인 체험코스 안내 등의 정보들을 제공하고 있다.

(나) 네이처아슬론(Natureathlon) 2005/2009

‘자연과의 일치: 그뤼네스 반트 - 생명의 선 자전거 종주’라는 슬로건을 내걸고 독일 연방자연보호청 주관으로 2005년 9월 29일부터 10

월 2일에 걸쳐 제2회 네이처아슬론 행사가 개최되었다.

2005년 9월 29일에 두 팀의 자전거 그룹 중 한 팀은 북쪽의 오스트레일리아에서 출발하고, 다른 한 팀은 남쪽의 바이에른-작센-체코 삼각점에서 출발하여 그뤼네스 반트 전 구간을 종주하였다. 전체 종주일정 동안에 여러 가지 행사가 진행되었으며, 두 그룹은 10월 2일 두더슈타트 근처의 ‘동서문’(東西門)에서 합류하여 튀링엔 주의 크로이츠부르크까지 함께 달렸다.

종주기간동안 행사참가자들은 자연보호, 휴양, 여가활용, 스포츠, 관광, 역사적인 배경 등 그뤼네스 반트와 관련된 다양한 주제들을 가지고 마주치는 사람들과 대화를 나누었으며, 이를 통해 그뤼네스 반트의 의미와 목적 등에 관해 사람들에게 알리는 기회가 되었다.

네이처아슬론은 소통을 위한 프로젝트인 동시에 자연친화적 프로젝트이다. 이를 통해 자연보호와 자연친화적 활용 그리고 자연에서 하는 스포츠는 서로 배척관계가 아닌 보완관계라는 점을 알릴 수 있다. 물론 자연친화적이지 못한 스포츠 종류가 있는 것도 사실이기 때문에 네이처아슬론과 같은 스포츠 종류를 통해 언제, 어떤 상황에서 다양한 종류의 여가스포츠들이 행해질 수 있는가를 알리는 계기로 활용하고 있다.

2009년에도 그뤼네스 반트를 따라 네이처아슬론 행사가 펼쳐졌다. 출발지점은 헝가리의 소프론이며, 오스트리아, 슬로바키아, 체코 등 여러 군데의 중간지점을 경유하였다. 2009년 네이처아슬론 행사는 최종적으로 독일 그뤼네스 반트를 거친 후 그뤼네스 반트가 지닌 상징적인 의미를 유럽연합 전체에 알린다는 의미로 룩셈부르크를 지나 유럽연합 집행위원회에 도착하는 구간을 행사구간으로 잡았다.

(5) 유럽 그뤼네스 반트

이전 철의 장막을 따라서 유럽 다른 지역의 자연도 많은 지역들의 경우에 훼손되지 않고 보존되었다. 핀란드 국경지역 및 발칸반도에서의 몇 차례에 걸친 시도 이후에 독일 연방자연보호청은 2003년 7월 주요 국제환경회의에서 유럽 그뤼네스 반트(유럽 그린벨트) 창설을 제안하였다.

이 발의의 주목적은 유럽 그뤼네스 반트가 지닌 가치의 보호, 구체적인 보호 및 발전 프로젝트의 개시, 포괄적인 홍보작업, 지속가능한 지역발전 지원 및 국가·지역 간 협력향상 등을 위한 주요 전제로서 유럽 그뤼네스 반트의 인지도를 높이는 것이다.

이러한 목표달성을 위해 일련의 국제회의들이 개최되었으며, 지역별(북유럽, 중부유럽, 발칸지역) 조정작업이 진행되었다. 전체지역을 아우르는 조정역할은 국제자연보호연맹인 IUCN에서 맡았으며, 독일 연방자연보호청은 전문지식 및 재정부문에서 지원을 하고 있다.

(6) 전망

동·서독 간의 국경선이었던 내독간 국경선의 총 연장은 1,393km가 넘었으며, 정해진 몇몇 지점을 제외하고는 사람의 통행이 불가능하였다. 국경을 불법적으로 넘으려 하는 경우에는 구동독 국경수비대의 총알세례를 받을 각오를 해야 했다. 이런 이유에서 내독간 국경선은 ‘죽음의 선’이라는 별명을 얻었다. 그러나 이 선은 역설적으로 인간에게는 죽음의 선이었지만, 많은 희귀 동식물들에게는 휴식과 보호를 의미하는 선이었다. 대부분의 도로는 국경선 앞에서 끝이 났으며, 농업용도의 토지활용은 특히 동독의 경우에는 안보상의 규정들로 인해



매우 제한적으로만 허용되었다. 일반적으로 산업화 및 집약적인 영농 활동으로 인해 희귀 동식물 군의 서식지가 매우 제한적인 것에 반해 예전의 내독간 국경선 안에서는 희귀 동식물 군 서식지가 보존될 수 있었다. 풀을 베었지만 특정 동식물 군이 서식하던 일반 초지 지역 이외에도 습기가 많은 초지, 숲 및 호수 등이 보존되었다. 검은 황새나 흑늪조와 같은 희귀조류를 비롯하여 다른 지역에서는 거의 멸종한 것으로 알려졌던 수달과 같은 포유류들도 이곳에 서식하였다. 더욱 중요한 사실은, 대중적으로는 덜 알려 졌지만 더욱 큰 위협을 받았던 몸집이 작고 초지에 부화를 하는 것으로 알려진 검은 딱새와 같은 종류들이 서식한다는 점이었다. 이러한 이유에서 검은 딱새는 이후에 내독간 국경선을 따라 조성된 자연보호지구인 ‘그뤼네스 반트’의 상징으로 정해졌다. 이 밖에도 이 지역에는 많은 양서류와 파충류들도 서식하는 것으로 밝혀졌다.

동시에 국경선 지역의 환경상황은 부정적인 측면도 지니고 있었다. 구동독에서는 질이 매우 떨어지는 갈탄을 통상적으로 사용하였으며, 동독뿐만 아니라 당시 체코도 정화과정을 거치지 않은 채 폐수를 방류함으로써 자신들의 환경오염물질을 수출하는 꼴이었다. 따라서 바이에른 주와 튀링엔 주 경계지역에서의 수목고사(樹木枯死) 및 엘베 강 오염은 당시 동구권 인접국가들과의 회담 시에 주요 정치의제였다. 1980년대에 서독에서는 환경운동이 큰 관심을 얻게 되면서 지역 내지는 전국차원에서 많은 관련단체들이 생겨나기 시작했으며, 환경부가 설치되었고 환경보호를 위한 주요 법안들이 제정되었다. 공식적으로 환경오염이 존재하지 않았던 동독에서는 부분적으로 재앙과도 같았던 환경상황에 관해 전혀 언급이 없었다. 1989년의 대변혁과 1990년 통일 이후에 환경오염의 주범이었던 산업시설들 중 상당수가

폐쇄되거나 계속 가동하는 경우에는 적합한 대기 및 폐수정화시설을 갖추으로써 환경문제는 자연스럽게 해결국면으로 접어들게 되었다.

1989년 내독간 국경선이 열리자 환경보호론자들은 이를 기회로 생각하고 바로 내독간 경계지역에 대한 환경보존 실태조사를 실시하였다. 이 조사에서 내독간 국경선이 환경보호 측면에서 얼마나 중요한 의미를 지니고 있는가 하는 사실이 밝혀졌다. 예를 들어 작센 주와 바이에른 주 사이에 있는 불과 40km 길이의 구간에서만 130종의 조류가 서식하는 것으로 조사되었으며, 그 중 30종이 멸종위기에 처해있는 종인 것으로 확인되었다. 1979년부터 이미 내독간 국경지역의 환경 및 자연보호 관련정보를 수집해 왔던 독일 환경 및 자연보호연합인 분트(BUND)는 1989년 12월에 바이에른 주와 작센 주 간, 바이에른 주와 체코 간 국경에 인접한 바이에른 주의 접경도시인 호프(Hof) 시에서 동·서독 양측 환경보호 운동가들의 회동을 주선하였다. 이 자리에서 내독간 국경선을 ‘그뤼네스 반트’로 보존하는 결의안을 채택함으로써 사람들을 연결하는 동시에 이 구역을 독일역사의 생생한 기념비적 장소로 만들자는 결정을 하였다. 경제적 난제들의 해결이 통상적으로 우선순위를 차지하는 통일을 앞둔 상황에서 이러한 결정을 관철시킨 것은 간단치 않은 일이었음에도 불구하고 환경보호단체, 정치인 그리고 연방자연보호청이 힘을 모아 내독간 국경선을 환경적 측면에서 제도적으로 보존하도록 하는 목적을 달성한 것이다. 총 177km²에 달하는 그뤼네스 반트 중 약 절반에 해당하는 면적에서 멸종위기 동식물 군이 서식하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 유럽연합 분류기준에 의거하여 총 면적 중 16%가 생태적 측면에서 큰 가치를 지닌 1급 보호지역으로 지정되어 있다.

연방국가인 독일에서 환경보호는 연방주 관할업무이기 때문에 ‘그

뤼네스 반트' 보존에 있어서 주의 역할은 매우 중요하다. 전체 그뤼네스 반트 가운데 40km로 가장 짧은 구역을 보유하고 있는 작센 주는 관할구역 내 전 구간을 자연보호구역으로 지정하였다.

처음에는 국경선 지역만을 염두에 두었으나 생태학적 중요성이 적용되는 범위는 확대되었다. 많은 경우에 인접지역들도 마찬가지로 보존 가치가 있었다. 따라서 연방주들 간의 경계지역 협력체계가 중요하였다. 이러한 배경에서 바이에른 주는 작센 주 및 튀링엔 주와의 경계 지역을 따라 총 27군데의 자연보호구역과 31군데의 풍치보호구역을 지정하였다. 이를 통해 자연보호구역에 해당되는 면적이 큰 폭으로 확대되었다. 하나의 사례로 튀링엔 주와의 경계지역에 위치한 바이에른 주 오버프랑켄 소재 슈타인아흐탈 보호구역은 바이에른 주와 튀링엔 주 양측에 걸쳐 총 132km²에 달하는 지역이 자연보호구역으로 편입되었다. 또한 이 지역에서는 4,000명의 농부들이 약 5,000ha의 부지에서 조방농업(粗放農業)을 실시하고 국가로부터 그에 대한 재정적 보상금을 지원받는 형태의 소위 '계약을 통한 자연보호'가 이루어지고 있다.

연방주들 간의 협력은 자연보호 분야에서뿐만 아니라 수자원 보호, 경제 및 기반시설 그리고 경계를 초월한 상호정보체계의 개발부문에서도 이루어짐으로써 그뤼네스 반트는 40년간의 분단 이후에 상호간의 이해를 수월하게 하는 협력의 견인차 역할을 하였다. 구동독 시절 국경선에 설치되어 있던 차량용 순찰도로를 자전거 도로로 활용하는 것과 같은 새로운 방안들을 통해 옛 국경선이 젊은 세대들을 포함하여 국민모두를 위한 역사 및 자연 체험장 역할을 하게 되었을 뿐만 아니라 접경지역이 환경친화적이고 지속가능한 활용의 대상으로 탈바꿈하게 되었다. 예를 들면 바이에른 주와 튀링엔 주 경계지역에 위

치한 미트비츠에 있는 생태교육장이나 바이에른 주, 튀링엔 주 사이의 분단마을이었던 피들라로이트 또는 헤센 주와 튀링엔 주 사이에 위치한 예전 군사시설인 포인트 알파 등과 같은 역사박물관들이 그 대표적인 사례이다.

전체 그뤼네스 반트 중 대부분은 국가에 귀속되었는데, 그 이유는 구동독이 1950년대에 원 소유주로부터 토지를 몰수한 경우가 많았기 때문이다. 따라서 지자체와 연방주들이 약 반을 소유하고 있고, 나머지 반은 연방정부 소유이다. 통일 이후에 단지 일부만이 원 소유주나 그 후손들에게 반환되었으며, 일부는 환경보호단체가 소유하게 되었다. 오랜 논의 끝에 연방정부는 연방정부 소유의 부지들을 환경보호 목적으로 활용하는 경우에 한해 무상으로 연방주들에게 양도하기로 결정하였다. 그뤼네스 반트를 정착시키는데 있어서 주요 과제는 자연 보호와 경제적 활용 간의 갈등을 지혜롭게 해결하는 것이다. 예를 들어 바이에른 주와 튀링엔 주 사이에 건설예정인 주요 고속도로는 원래 그뤼네스 반트를 13번 관통하는 것으로 설계되어 있었다. 교통계획관계자들은 그뤼네스 반트를 가로지르는 기존의 통로들을 매우 유용한 것으로 판단하고 있었는데, 그 이유는 해당부지가 이미 국가소유였기 때문에 개인으로부터 비싸게 매입할 필요가 없었기 때문이다. 그러나 이러한 계획은 반대에 부딪혀 변경이 불가피하게 되었다. 구동독과 구서독지역을 연결하는 도로의 건설은 필수적이었기 때문에 그것 자체를 막을 수는 없는 노릇이었지만, 자연보호를 위해 그뤼네스 반트는 반드시 존재해야 한다는 생각은 국민들과 정치인들 사이에서 폭넓게 자리 잡고 있었기 때문에 그뤼네스 반트를 지켜내는 것이 가능했다.

○그림 III-7 그뤼네스 반트(양쪽으로 영농활동이 가능한 지역)



이러한 생각은 단지 독일에서만 존재했던 것이 아니다. 1989년 11월에 있었던 베를린 장벽 붕괴는 독일만의 사건이 아니었다. 도처에서 동서 간의 장벽이 허물어 졌다. 윈스턴 처칠이 명명했던 ‘철의 장막’이 걷히고 있었다. 그러자 총 8,500km에 달하는 철의 장막을 전 유럽에 걸쳐 ‘그뤼네스 반트’로 만드는 가능성에 관한 논의가 이루어지기 시작하였다. 공동발의를 통해 경계를 넘어선 서식공간의 보존은 생태학적 목표에만 그치지 않고, 그것을 통해 바이에른과 보헤미아, 더 나아가 독일과 체코 간의 단절된 문화공간을 연결하고 냉전시대의 불신을 종식시키는데 도움이 되었다. 바이에른 주와 보헤미아 지역 간 경계(바이에른/수마바 삼림지대), 오스트리아와 체코 간 경계(타야계곡/포뮐) 및 오스트리아와 헝가리 간 경계(노이지들러 호수-제빙켈/페르토한작)를 따라 대규모 국립공원과 자연보호구역들이 생겨났으며, 도나우 강 주변 습지 및 타야, 드라우, 무르 강 등을 보존하는 것이 철새들

과 살쾡이, 늑대, 곰, 수달 등을 보호하기 위해 매우 중요했다.

회의와 공동작업 그룹을 통해서 3개의 커다란 구역으로 구성되며 총 22개국을 포괄하는 유럽 그뤼네스 반트 협력에 관한 합의가 도출되었다. 북쪽 지역의 스칸디나비아 그뤼네스 반트(노르웨이, 핀란드, 러시아), 중부유럽 그뤼네스 반트(에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 독일, 체코, 오스트리아, 슬로바키아, 헝가리, 슬로베니아, 크로아티아) 및 흑해에 이르는 발칸 반도 그뤼네스 반트(크로아티아, 세르비아, 몬테네그로, 마케도니아, 루마니아, 불가리아, 알바니아, 터키)가 그것이다. 이 지역들에 있어서의 도전과제들은 매우 다양하며, 협력이 가장 활발하게 이루어지고 있는 곳은 독일의 그뤼네스 반트이다. 그러나 무엇보다도 수 십 년간 지속되어 왔던 냉전시대의 단절 이후에 환경이라는 주제를 통해 연결고리를 삼으려는 시도는 획기적인 것이며, 이러한 방향설정은 국제적으로도 주목을 끌었다. 환경보호를 목적으로 하는 국제단체인 세계자연보호연맹(IUCN)은 유럽 그뤼네스 반트 프로젝트를 위한 주요 파트너들 중 하나이다.

그뤼네스 반트 프로젝트는 국가적인 자연유산의 보전에 중요한 기여를 하는 동시에 지속가능한 지역발전을 위해 매우 긍정적인 영향을 미치는데, 이는 특히 관광분야를 통해 그 효과가 잘 나타나며, 더 나아가 생동감 있는 기념물로서 예전에 존재했던 역사적 사실인 독일분단의 기억을 잊지 않게 하는 중요한 역할을 한다.

독일 및 유럽전역에 걸쳐 생겨난 그뤼네스 반트는 지속적으로 보존되고 성장해야만 한다. 올해로 베를린 장벽이 무너진 지 20주년이 되는 시점에서 그뤼네스 반트는 바이오톱 보호 측면 이외에도 국내 및 국제적인 차원의 협력과 의사소통의 활성화 차원에서도 중요한 의미를 지닌다.

그림 III-8 독일과 유럽 그뤼네스 반트의 상징



사. 접경지역의 평화적 활용방안: 그뤼네스 반트에서의 환경친화적 관광

(1) 개요

그뤼네스 반트는 과거를 상기시키는 현장이다. 즉 그뤼네스 반트는 유일무이한 자연적 가치를 담고 있는 장소인 동시에 독일통일의 역사를 지닌 살아있는 기념물이다. 자연, 문화, 역사가 합쳐진 유일한 복합체이기 때문에 ‘체험 그뤼네스 반트’ 프로젝트의 기반이 되는 것이다. 튀링어 발트, 튀링어 쉬퍼게비르게, 프랑켄발트, 엘베-알트마르크-벤트란트, 하르츠 지역에서의 자연보호는 환경친화적 관광과 연계되어 있다.

환경친화적 관광이란 무엇인가?

- 개인 내지 소규모 그룹단위로 여행을 계획한다.
- 공공교통수단을 이용한다.

- 여행구간을 스스로 정한다.
- 지역경제 활성화를 위해 민박이나 소규모 펜션 및 숙박업체 등을 활용한다.
- 1박 손님도 진심으로 환영한다.
- 지정숙박업체들은 자신의 업소에 예약이 만료되었을 경우에 해당손님의 숙소물색에 도움을 준다.
- 손님들에게 제공하는 음식들은 되도록 해당지역의 생산물로 요리하는 것이 바람직하며, 제철농산물을 사용한다면 더욱 좋다.
- 자전거 여행객들을 위한 숙박업체들은 반드시 필요한 자전거 수리용 공구들을 갖추고 있다.
- 숙박 시에 자전거를 도난위험 없이 안전하게 보관할 수 있다.
- 숙박시설에서 손님들에게 자전거 지도와 열차 및 버스 운행시간표를 비치하여 제공하며, 환경친화적인 버스 및 열차여행에 관해 조언한다.

자전거 여행은 생명의 선을 횡단하며 자연을 만끽한다는 요소와 함께 독일 최근 현대사의 현장에서 그 곳에 거주하고 일하는 사람들을 만나서 의견을 나눌 수 있다는 장점이 있다. 환경친화적 관광의 사례로 하르츠 지역 그뤼네스 반트에서 행해지고 있는 다양한 형태의 자연관광, 문화관광 그리고 레포츠 프로그램들을 소개하고, 유럽 그린벨트를 답사하는 자전거 여행을 살펴해보도록 하겠다.

(2) 자연관광 - 하르츠지역의 사례

독일중부산악지역의 북쪽에 위치한 하르츠 지역은 브로켄 산이 자리 잡고 있으며, 산의 자연경관이 뛰어나다. 구동독의 도청시설이 브로켄 산 정상에 위치하고 있었기 때문에 이 지역은 특히 보전이 잘

되었다. 역설적으로 사람의 출입이 통제되었던 탓에 자연은 원형에 가깝게 보전되었던 것이다. 지역이 넓고 구조가 다양했기 때문에 여러 종류의 서식지가 형성될 수 있었다. 여기에 강도 높은 보호조치들을 통해 자연경관을 지켜내는 것이 가능했으며, 살팽이, 스라소니, 뇌조 등의 서식지가 될 수 있었다.

하르츠는 2,200km²에 달하는 넓은 지역으로 다양한 산림지역이 분포하고 있어 까막 딱따구리와 올빼미, 검은 방울새 등 여러 종류의 조류들이 서식하고 있다.

나무가 없고 바람이 심한 브로켄 산 정상에는 알프스 산맥의 고지대 혹은 스칸디나비아에서만 볼 수 있는 희귀한 식물종이 자라고 있다. 거의 알프스에서 나타나는 험준한 절벽들로 이루어져 있는 정상 부근에는 풍화된 암괴들이 결빙으로 인해 갈라져서 계곡으로 굴러 떨어지곤 한다. 수목이 자라지 못하는 바위틈에는 작은 관목들이 드문드문 자라나 있고, 희귀한 종류의 이끼들이 바위 위에 붙어 있다.

빛물이 고여 있는 고지대 습지는 황새풀과 덩굴월굴 그리고 빙하시대의 잔존식물인 로즈마리 하이데를 위한 소택지 형태의 서식지 역할을 한다. 끈적끈적한 촉수로 곤충들을 잡아먹는 ‘육식식물’인 끈끈이 주걱도 찾아볼 수 있고, 희귀종인 녹색 잠자리와 멸종위기의 나비종류들도 이곳에 서식하고 있다.

국립공원 안내소에서 방문객들은 소택지와 바이오톱을 돌아보기 이전에 그뤼네스 반트와 하르츠 지역 소택지의 형성과정과 보존, 그리고 이 지역이 지닌 독일 국내뿐만이 아닌 유럽차원에서의 자연적 가치에 관한 정보를 얻을 수 있다. 맑고 차가운 시냇물이 계곡을 흐르면서 아름다운 경관을 만들어 내고 도롱뇽과 물까마귀에게 보금자리를 제공한다.

또 다른 자연의 아름다움은 산맥의 줄기에서 찾아볼 수 있다. 하르츠 지역 고지대가 시작되기 전 비교적 낮은 언덕들 사이에서는 자갈밭과 뱃나무, 농경지 및 마로니에 가로수길 등이 펼쳐져 있는 다양한 종이 서식하고 있는 초지가 분포하고 있으며, 자연경관에서 사람의 손길이 닿은 경관으로 변모해 가는 모습을 살펴볼 수 있다.

하르츠 지역 자연의 다양성은 조류 및 식물애호가 등 자연애호가들에게는 커다란 기쁨을 준다. 하르츠 국립공원 직원들과 하르츠 클럽은 그뤼네스 반트 안의 아름다운 자연경관을 보고 설명을 들을 수 있는 현지답사 및 안내 프로그램을 운영 중이며, 개별답사도 가능하다. 이를 위해 안내표지판이 잘 설치되어 있다. 다수의 탐사로와 전망 장소들이 마련되어 있어 이곳을 찾는 방문객들에게 하르츠 지역의 자연을 보고 느낄 수 있는 기회를 제공하고 있다.

(3) 문화관광

하르츠 지역은 뛰어난 자연경관뿐만 아니라 다양한 문화요소들도 지니고 있다. 이 지역은 1,000년이 넘게 철, 은, 아연광산이 존재해 왔던 지역으로서 광산은 경제 및 문화 측면에서 이 지역의 중요한 부분을 차지해 왔다. 현재에도 전시용 광산 및 광산박물관 그리고 수많은 굴들을 방문함으로써 하르츠 지역의 전통산업 및 그에 따른 이야기들을 전해들을 수 있다.

‘로마네스크 가도’를 따라 많은 볼만한 궁전들과 성, 교회, 수도원들이 자리하고 있다. 유네스코 세계문화유산으로 지정된 고슬라 시나 크베들린부르크 시와 같이 유명한 도시 이외에도 여러 시대에 걸쳐 이 지역을 지배해 온 귀족가문의 발자취를 느낄 수 있는 보존이 잘 되고 가치를 지닌 유적들이 많이 남아있다. 이들 유적과 박물관들은

파란만장했던 하르츠 지역의 역사와 문화를 짐작해 볼 수 있는 중요한 매개체이다.

이 지역에는 유서 깊은 정원과 공원들 또한 많이 있다. 유서 깊은 수도원들을 비롯하여 바로크 식 정원과 다양한 시대와 형태의 경관정원 그리고 현대식 공원에 이르기까지 볼거리가 가득하다.

청색 날염, 유리세공, 숯 제조 등과 같은 전통방식의 수공예기술은 현재까지도 그 명맥이 끊이지 않고 이어져 내려오고 있으며, 전통방식을 고수하여 생산하고 있는 공방들은 방문객들을 위한 시연도 제공하고 있어, 방문객들에게 인기를 끌고 있다.

이 지역의 기묘한 아름다움은 시인, 작가, 화가 및 조각가 등 많은 예술가들을 매료시켰으며, 그들이 받은 인상을 각자의 예술적인 방식으로 표현함으로써 영속성을 부여하였다. 이러한 옛 거장들의 정신은 이 지역의 풍성한 문화행사들을 통해 여전히 살아남아 있다. 많은 극장과 무대 위에서 연극, 가극, 연주회 등과 같은 다채로운 문화행사를 통해 그들의 숨결을 만나볼 수 있다.

경계 없는 하르츠란 표현은 음식에도 해당된다. 전형적인 이 지역의 전통음식은 현재에도 여전히 사랑 받고 있다. 전통 깊은 많은 맥주와 화주 양조장이 존재하며, ‘전통 하르츠 식’이라는 인증문장은 그것을 받은 음식이나 식당의 질과 지역 고유성을 보증하는 표시이다.

(4) 레포츠 프로그램

하르츠 지역은 숲, 소택지, 가파른 절벽, 협곡 등 특이한 자연 지형물이 많이 존재하며, 언제나 다양한 레포츠 활동을 즐기기에 적합하다. 그 중에 그뤼네스 반트를 답사하는 것은 그에 속하는 대표적인 사례이다. 답사과정 내내 자연과 역사가 함께 한다. 장관을 바라보며

지속되는 답사과정은 산림 속에 서식하는 특별한 동식물들로 인해 더욱 즐겁다. 전체 하르츠 지역에 걸쳐 조성되어 있는 단거리 및 장거리 트레킹 코스는 잘 정비되어 있다. 많은 전설을 지니고 있는 하르츠 국립공원의 산길을 지나 브로켄 산으로 통하는 유명한 길목인 ‘하르츠 마녀 비탈길’이나 ‘하르츠 경계길’ 이외에도 자연이 주는 낭만적인 경치를 볼 수 있는 많은 계곡들이나 오래된 수로 -16세기와 17세기 광산에서 물을 모으기 위해 계획적으로 설치했던 시설인 ‘하르츠 물창고’ 유적- 를 거쳐 광산이나 갭도에 이르는 루트 등을 답사하는 다양한 프로그램들이 있으며, 숙박시설들도 많이 설치되어 있어서 개인적으로 답사를 계획하는 데에도 문제가 없다.

‘하르츠 클럽’은 일 년 내내 그뤼네스 반트 내 안내 프로그램을 운영함으로써, 하르츠 지역의 지질 및 광산, 접경지역에 관한 이야기들을 들려준다. 국립공원 관계자가 안내하는 구 국경투어는 그뤼네스 반트와 자연을 알게 되는 풍성한 답사 프로그램으로서 이를 통해 사람들은 새로운 시각을 얻게 된다. 경사지가 본격적으로 시작되지 않는 평야 및 구릉지역은 아름다운 경치를 만끽하며 즐길 수 있는 자전거투어를 위한 최적지이다. 게다가 자전거를 타고 지나가는 경로의 왼쪽, 오른쪽에 아름다운 자연뿐 아니라 역사유적과 문화재들이 즐비하게 자리 잡고 있다. 예를 들면 아름다운 독일의 전통 목골구조 가옥들과 독일통일의 현장을 볼 수 있는 그뤼네스 반트가 그에 속한다. 이 밖에도 인기 있는 레포츠 활동으로는 노르딕, 산악자전거, 암벽등반, 카누 등을 할 수 있으며, 이를 통해 하르츠 지역은 ‘경계 없이 무한한’ 레포츠 체험의 가능성을 제공하고 있다.

○그림 III-9 그뤼네스 반트 내 구동독 국경수비대 차량 순찰로를 활용한 자전거 투어 사례



● 그림 III-10 유럽 그뤼네스 반트를 따라 만들어진 자전거 도로를 표시한 지도



아. 통독 이후의 지역개발과정과 조직형태

국가의 총체적인 발전뿐만 아니라 한 국가 안에서의 지역적인 이해 관계 또한 중요한 의미를 가진다. 대부분의 국가들에 있어서 지역에 따른 상이성은 존재하기 마련이며, 이러한 요소는 그 곳에 거주하는 사람들에게 직접적인 영향을 미치게 된다. 그 밖에 국민들에게 일시적으로 또는 장기적으로 영향을 미치는 특수한 상황들이 존재한다. 예를 들어 폴란드는 지속적인 영토변경을 경험해 왔는데, 지난 한 세기 동안의 여러 전쟁들 겪으면서 동쪽지역을 소련에게 내어주게 된 반면 독일의 동쪽지역(슐레지엔)을 획득하였다.

독일은 1990년 통일이 되기까지 약 50년간 분단을 경험하였다. 독일통일로 인해 동독이 서독에 편입되는 상황만 발생한 것이 아니라 전체 유럽 내에서 포괄적인 통합과정이 이루어지게 되었다. 그 결과로서 예를 들면 양 진영으로 나뉘어져 있던 유럽의 구도가 와해되며 촉발되었던 동유럽 국가들의 자유화 현상을 들 수 있다.

이러한 유럽의 지정학적 변화에 대해 세계의 다른 국가들도 관심을 가질 수 있을 것이다. 그 중의 하나가 바로 독일과 같은 분단의 역사를 가진 한국일 것이다. 한국은 북한과 경계를 이루고 있으며, 민주적 방식에 의한 통일을 이루기 위해 노력하고 있다.

여기에서는 구 내독간 접경지역에서의 지역개발과정을 통독 이전과 이후의 시점에서 관찰해 볼 것이며, 또한 지자체 및 광범위한 지역 간의 협력과 지원 측면에서 고찰해 보고자 한다.

(1) 통일 이전 및 이후 내륙간 접경지역에서의 지역개발

(가) 통일 이전 내륙간 접경지역에서의 지역개발

동독에 접한 지역은 당시에 ‘접경지역’(변경지역)이라고 명명하였다. 이 개념의 연원은 1940년대에 존재했던 4개 점령지역에서 유래하였다. 접경지역이란 구동독 및 체코슬로바키아와의 국경선을 따라 존재했던 너비 약 50km의 지역을 일컫는다. 국경선에서는 철저한 통제(동독 측)가 이루어지고 있었으며, 매우 부정적인 이미지를 지니고 있었다. 동·서독 국민들은 서로 사증을 발급받아야만 상대지역으로의 출입이 가능하였으며, 사증발급을 위해서는 합당한 근거를 제시해야 했다. 접경지역에서는 탐사가 불가하였다.

서독에서는 접경지역에 대한 국가적 차원의 지원이 있었다. 이 지역에 기업이 입주하는 경우에 세제지원을 하거나 공공목적의 사회기반시설에 대한 보조금 지원 등의 방식을 활용하였다. 이러한 지원을 통해 전체 국가차원에서 균형 잡힌 삶의 질을 보장하려는 목적이 있었다.

1) 거주민

구서독에서 접경지역은 거주민들이 계속 감소하는 대표적인 지역이었다. 이주민들은 대다수가 젊은이들이었는데, 학업을 마친 후 마땅한 일자리를 찾을 수 없어 다른 지역으로 이주하는 경우였으며, 이에 따라 거주인구의 고령화 현상이 나타나게 되었다.

접경지역 거주민들에게 동쪽방향은 막혀 있었다. 많은 이들의 경우에 2차 대전 종전 이후에 동독에 거주하게 된 친구와 친척들을 잃게 되었다. 자유로운 방문이 가능하지 않았기 때문이다.

동독에서는 지속적으로 접경지역 주민들을 다른 지역으로 이주시키려는 정책을 구사하였으며, 그 결과 동독의 서쪽지역에 비해 동쪽

지역에 직장이나 주거시설들이 많이 생겨났다. 접경지역에 남은 상대적으로 고령의 거주민들은 엄격한 통제를 받았으며, 변방에 위치한 지리적 환경으로 인해 일상생활에서도 불리한 대접을 받았다. 서독과의 왕래는 금지되어 있었다.

2) 사회기반시설(교통)

구서독 시절에는 동독을 관통하는(목적지: 서베를린) 원거리 교통망이 거의 없었으며, 접경지역의 교통망도 시간이 경과함에 따라 크게 줄어들었다. 이러한 경향은 철도교통과 항공교통의 경우에도 마찬가지였다.

사정은 동독지역 접경지역도 비슷했다. 도로망의 순차적인 감소와 함께 표지판을 설치하지 않거나 틀린 표지판을 설치하여 사람들의 방향감각을 교란시킴으로써 있을지도 모르는 탈출시도를 수포로 돌아가게 할 목적을 가지고 있었다.

3) 경제

2차 대전이 끝난 이후 구서독에서는 접경지역을 따라 많은 회사들이 새로 생겨났다. 대기업들이 영업활동을 하거나 관계사가 자리를 잡고 새로운 고용이 창출되었다. 이들 기업들의 경우에 일정기간동안 접경지역 지원제도의 틀 안에서 국가의 지원을 받을 수 있었다. 그러나 일부 기업들은 지원기간이 종료된 이후에는 다른 곳으로 다시 장소를 옮겼다.

중부산악지대가 접경지역의 많은 부분을 차지하고 있기 때문에 기타산업들 이외에 관광부문에 많은 투자를 하였다. 이 지역이 관광개발을 위한 매력적인 경관을 지니고 있는 것은 사실이지만, 기대한 것

만큼 많은 관광자원의 개발이 이루어지지지는 못했는데 그 이유는 보다 많은 사람들이 여행지로 외국을 선호했기 때문이다.

동독에는 주로 남서부를 중심으로 몇몇 주요 기업들이 소재하고 있던 주요 경제입자들이 있었다. 주요 부문들(예, 튀링엔 주 히르쉬베르크의 가죽제품, 작센주 포크트란트 지역의 레이스 의복)은 지속적으로 생산이 되었다. 이러한 제품들은 물이나 목재 등과 같은 특정한 원료들을 필요로 하거나 수출을 목적으로 만들어 지고 있었다. 그러나 이러한 공장들이 국경에 가깝게 있었기 때문에 근로자들에 대한 관리는 매우 엄격하였다. 이러한 이유 때문에 사업장을 신축하는 경우에는 원칙적으로 동쪽지역을 선호하였다.

관광부문에서 동독도 국경선 지역을 따라 매력적인 풍광을 가진 지역들이 존재했으며, 이는 관광목적으로 활용이 되었다. 그 지역에 존재했던 숙소는 신청에 의거하여 주민들에게 임대되었으며, 실제로 많은 사람들이 이용하였다. 서독의 경우와는 달리 외국여행(코메콘 회원국)자는 매우 적었다. 부분적으로는 소속회사에서 자체적으로 운영하는 숙소가 있는 경우가 있었으며, 이러한 경우에는 비용이 매우 저렴하였다. 그러나 동독정부는 국경지대 이외의 장소에 관광시설을 갖추므로써 국경지대로의 접근을 방지하기 위한 노력을 기울였다.

(나) 통일 이후 내독간 접경지역에서의 지역개발

독일통일은 예기치 못하게 찾아왔다. 공식적으로는 구동독이 구서독에 편입되면서 5개의 새로운 연방주가 생겨나는 방식을 택했다. 어느 누구도 예상치 못했기에 통일에 대한 준비도 없었다. 누구보다도 양쪽 국경 근처 주민들이 기뻐했다. 통일초기의 환희가 사라지고 일상생활로 돌아온 후, 내독간 국경을 맞대고 있던 지역에서는 새로운



선입견이 생겨났다. 양측 주민들 간에 뚜렷한 생각의 차이를 읽을 수 있게 되었다.

1) 거주민

통일 직후에 구서독의 접경지역에서는 여러 부문에서 새로운 일자리를 찾은(건축, 환경미화, 원예 등) 동독인들의 이주로 인해 인구증가현상이 나타났다. 동독인들이 주로 일자리를 찾았던 부문들은 낮은 임금 때문에 서독인들이 대체로 회피하는 업종들이었다. 몇 년이 지나 서독지역 접경지역에 머무르고 있던 동독인들이 더 나은 직업과 대도시의 삶을 찾아서 다른 지역으로 떠나게 되자 이 지역의 주민수는 다시 증가를 멈추게 된다.

동독지역에서는 무엇보다도 개인적인 자유를 얻은 것에 대해 환호하였다. 그리고 새로운 자동차와 서독의 제품들을 구입했다. 그러나 시간이 지나면서 문제점들이 불거져 나왔다. 민영화로 인한 실업, 관료주의의 심화, 서독사회에 대한 적응 필요성 등. 일부 동독주민들은 서독지역으로 이주하였고, 직장으로 인한 서독지역으로의 통근자가 생겨났으며, 출생률은 급격하게 감소하였다. 이로 인해 현저한 인구감소현상이 나타났으며, 장기적으로 볼 때 이는 심각한 문제발생의 소지를 안고 있는 것이다.

2) 사회기반시설(교통)

구 내독간 국경선의 서쪽지역에서는 짧은 시간 안에 동쪽으로 연결되는 도로연결망이 마련되었다. 갑자기 크게 늘어난 동독지역으로부터의 방문자들을 위한 교통수요를 감당하기 위해 기존의 도로망에 대한 확충작업도 필수적이었다. 일정시간이 경과하자 원거리 교통망

계획이 실행에 들어갔다. 동서방향의 고속도로 건설은 강력히 추진되었던 반면에 고속철로건설은 재정적, 환경적 이유에서 유보되었다. 고속철도의 경우에 접경지역에는 그다지 큰 효과를 가져오지 못할 가능성이 큰데, 지역특성상 접경지역에는 정차가능성이 낮은데다 주로 환승효과밖에 기대하지 못할 것이기 때문이다. 지난 수년간 살펴본 결과 접경지역의 사회기반시설들이 노후화되고 그에 대한 투자가 제대로 이루어지지 않은 것으로 나타나고 있다.

옛 국경의 동쪽지역에서는 많은 비용을 들여 지역도로망과 표지판을 정비하는 작업이 이루어졌다. 뿐만 아니라 철도망도 확충이 되었다. 상하수도 및 폐기물 처리시설에 대한 정비도 추진되었으며, 기업들의 형태도 시장경제체제에 맞는 형태(예를 들면 유한회사)로 전환되었다.

3) 경제

서독 측 접경지역 소재 일부 기업들은 동독기업을 인수하였다. 인수대상기업이 2차 대전 이전에 가족소유였던 경우 또는 가격조건이 유리하거나 관련업종 등인 경우이다. 그러나 저렴한 노동력 때문에 생산공장을 동독지역보다는 체코나 폴란드 등으로 이전하는 경우가 더 많았다. 지난 수년 간 이 지역의 산업체 수와 일자리는 지속적으로 감소하였으며, 그에 따라 실업률은 평균을 상회하고 있다. 이에 대한 원인으로서는 경제의 글로벌화, 지원금의 축소, 동독지역에 대한 높은 보조금 지원 등을 들 수 있다. 이러한 결과 이 지역에 남아있는 기업들의 생산설비 노후현상을 관찰할 수 있다.

동독지역의 경제개발은 통일협약에 근거하고 있다. 주요 항목들 중 하나는 시장경제의 도입이며, 이를 통해 광범위하고 장기적인 민영화



과정을 수행해 왔다. 그러나 이러한 프로세스를 통해 창출된 일자리가 충분치 않기 때문에 서독 측 접경지역으로 통근하는 사람들이 아니라 도시지역으로 이주하는 사람들이 발생하였다. 구동독 측 접경지역의 실업률은 약 20%대로 서독의 그것보다 훨씬 높지만, 동독지역의 중앙지역과 비교하면 그래도 상황이 나은 편이다.

관광과 관련하여 구서독 측 접경지역은 일시적으로 호황을 경험한 바 있다. 이는 원래 계획상으로는 동독을 방문하려 하였으나 여러 가지 이유로 인해 구서독 측 접경지역을 찾게 된 관광객들 덕분이다. 지난 수년 간 관광객 수는 통일 이전 수준에 머물고 있다. 주로 찾는 관광객들을 살펴보면, 노인, 낮은 소득계층 또는 이전에 방문한 적이 있는 여행객 등이다. 숙박시설은 게스트 호프나 펜션과 같은 전통적인 소규모 시설들이 대부분이며, 시설은 평균수준이다. 이러한 시설들은 일정 정도의 경제적 위치를 차지하기는 하지만, 대략 전체대비 10% 미만의 수준에 머물고 있다.

구동독 측 접경지역의 몇몇 기존 휴가관련 숙박시설들은 보수작업을 거쳤으며, 다수는 신축되었다. 동시에 시장경제방식의 관광경영기법이 도입되어 관련업체 종사자들에 대한 강도 높은 교육도 실시되었다. 비교적 저렴한 가격의 매력 있는 상품을 내놓고 있지만 관광객들은 노인들이나 저소득층이 주류를 이루고 있다. 많은 지자체들이 관광을 주요 수입원으로 간주하고 중요시하고 있지만, 성과는 기대에 못미치는 경우가 많다.

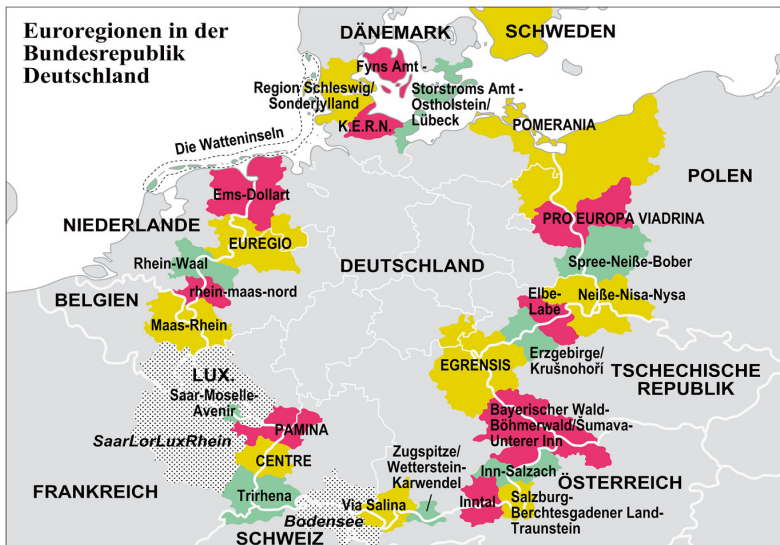
(2) 지역개발의 발의

(가) 지역적 발의 및 지자체 네트워크 생성배경

유럽화, 세계화 경향이 지속적으로 진행되고 있지만 동시에 지역화

경향도 지속적으로 전개되고 있는 것은 중요한 의미를 가진다. 이러한 발전은 전체 독일차원의 공간개발 및 활용계획을 감안할 때 우선 기준의 계획들(주 개발계획, 지역개발계획, 지자체 개발계획)과 관련되어 있다. 최근에는 많은 변화에 따라 이러한 계획들은 여러 가지 도전요소들을 동시에 고려해야만 하는 복잡한 국면으로 바뀌어 왔다. 1960년대 이후로 행정상 정해진 지리적 경계를 뛰어넘는 많은 지역단위 발의 단체들과 지자체 차원의 네트워크가 생겨나기 시작했다. 예를 들면 지역연맹이나 이익단체 그리고 Euroregion(유로리존) 등을 그러한 사례로 들 수 있다. 이러한 움직임은 1980년대에 들어서면서 다시 한 번 도약기를 맞으며, 그 이후로 지역마케팅, 지역인증서, 개발구상, 지역회의나 지역포럼 등의 방식을 도입하는 지역이 늘어나게 되었다.

● 그림 III-11 EU 차원에서 추진 중인 접경지역 간 협력 프로젝트인 Euroregion Project들을 표시한 지도



언급한 사례들과 관련하여 대상이 되는 문제점들은 기존의 기관들이나 한계 내에서 해결될 수 없는 새로운 경제적 상황들이다. 여기에 또한 독일통일로 인해 추가적인 주도조직 및 새로운 지역단위, 지자체 단위 조직들의 형성이 이루어지게 되었다. 1990년대 초에 독일에서는 공간개발과제의 시대순응여부를 점검하고 지역 및 지자체 차원에서의 발전된 협조관계를 이끌어 내기 위해 위와 같은 시도가 행해졌다.

(나) 지역적 발의 및 지자체 네트워킹 사례

‘도시네트’(Städtennetze)는 한 지역 지자체들의 협력형태로서, 공동으로 보다 나은 과제해결을 위해 협력파트너들이 자율적이며 동등한 권한을 가진 상태에서 그들의 능력과 잠재력을 지원하는 형식이다. 실험적 프로젝트 과제형태로 1990년 초에 유관 연방행정부의 주도에 의해 12개의 모델계획들이 연방차원의 컨테스트에 참가하였으며, 이 결과 많은 지자체 간 협력이 전개되었다. 내용을 살펴보면 교통, 문화, 관광, 기술 등 공동해결방안이나 높은 효율성이 요구되는 분야들이다.

또 다른 네트워킹 사례로 ‘미래지역’(Regionen der Zukunft)을 들 수 있다. 미래지역의 목표는 지속 가능한 공간 및 정주권 개발의 실현을 위한 지역권한의 강화이다. 이 목표는 기획시의 창의성 제고와 상이한 이해관계의 조정, 적절한 방법론의 모색 등을 통해 달성될 수 있다. 이 프로젝트도 마찬가지로 연방 컨테스트 방식으로 진행되어 25개의 상이한 지역에서 응모하였으며, 예를 들면, ‘도시 및 주변지역 관계 재정립’ 등과 같은 다양한 경험들을 교류하는 장이 되었다. 이 프로젝트와 관련되어 한 가지 특기할 만한 사실은, 이 프로젝트의 아

- 최대한의 유연성과 최적의 창의성을 바탕으로 한 프로젝트 주체의 강한 동기부여
- 모든 참가자들의 아이디어와 혁신성 유도
- 시너지 효과의 극대화
- 대책구상과 사업실행에 있어서의 미래 지향성
- 팀워크 및 네트워킹 능력

반면에 성공 방해요건들은 다음과 같다.

- 참가주체들의 무기력, 참여정신 부족
- 팀워크 능력 부족
- 유대감 부족
- 기반시설 및 사업수행을 위한 재원의 부족
- 비생산적인 업무중복

이러한 지역적 발의 및 지자체 네트워킹은 숫자상으로 파악이 가능한 범위 내에서 명확한 내용을 가지고, 기존의 계획을 담당하고 있는 기관들의 기능을 보완하는 차원에서 공간개발과 협력을 위해 효율적인 기여를 하는 방법이 바람직 할 것이다.

(라) 전망

신중하고 총체적인 판단에도 불구하고 공간개발계획과 관련된 복잡다단한 문제들을 해결하기에 기존 개발계획 유관기관들의 역량만으로는 부족하다는 점을 언급하지 않을 수 없다. 문제들이 더욱 전문적이고 세분화되고 있기 때문에 더욱 그러하다. 이러한 점에서 지역적 발의주체들 및 지자체 네트워킹은 기존 개발담당기관들을 위한 효과적인 보완방편이 될 것이다.

이미 지역개발과 관련하여 가장 중요한 주제로는 경제부문을 언급할 수 있으며, 이와 관련하여 지역마케팅이나 지역경영은 주요 개념으로 자리를 잡았다. 그 밖에도 사회문화적 요인이나 환경요인은 핵심요소로 꼽히고 있다.

전체적으로 보았을 때 지역적 발의 및 지자체 네트워킹이 성공하기 위한 가장 핵심적인 요소들로는 다음의 3가지를 꼽을 수 있다. 동기부여가 잘 되어있는 조직형태와 과제수행을 위한 적절한 재정적 뒷받침, 창의적이고 팀워크 정신이 있는 우수한 인력이 그것이다.

자. 시사점

독일통일이 이루어진 후 19년이 지난 현재 독일의 분단은 20세 미만의 청소년들에게는 역사 속의 이야기가 되어 버렸다. 구동독지역이었던 신연방주들에 있어서 통일로 인한 여러 가지 문제점들이, 특히 경제분야에서, 여전히 존재하고 있기는 하지만 일상생활에 있어서 동·서독 간의 격차는 많이 좁혀진 상태이다. 평균적인 생활수준은 거의 대등한 모습을 보이고 있으며, 드레스덴 시와 같은 동독 지역의 성공적인 몇몇 도시들은 오히려 많은 서독지역 도시들보다 높은 생활수준을 유지하고 있다. 반면에 동독지역에서는 여전히 상대적으로 일자리가 부족하여 일부 지역의 경우에는 인구감소추세가 나타나고 있다. 이러한 상황에서 구 내독간(동·서독 간) 접경지역들은, 예전 서독에 속했던 지자체들과 동독에 속했던 지자체들이 공히, 특별한 도전과제들을 안고 있다. 1,400km에 달하는 구 내독간 국경선은 예전 냉전시절 서로 다른 두 체제 간의 첨예한 군사적 대결을 나타내는 최전방 전선으로서 국경선을 따라 동독 측에서 설치했던 지뢰밭과 철조망 그리고 동독에서 서독으로 탈출을 시도하다 희생

되었던 수백 명의 무고한 시민 등, 독일의 분단을 가장 극적으로 보여주는 상징물이었다. 이러한 분단 상황은 동시에 경제적인 단절을 의미하였다. 철도와 도로가 끊겼으며, 모든 경제교류가 단절로 인해 이루어 질 수 없었다. 이러한 단절은 현재의 수도인 베를린에서도 나타났다. 독일의 사례와 한국의 사례는 많은 차이점이 있지만, 동시에 유사한 점들도 존재한다. 무엇보다도 독일의 사례로부터 희망을 찾을 수 있는 부분이 있다. 즉 약 20년 전까지만 하더라도 지속적으로 인명의 희생이 발생했던 죽음의 선이, 지금은 그뤼네스 반트(녹색띠)라는 이름을 지닌, 1,400km에 이르는, 단절을 통합으로 바꾼 자연보호 및 동식물서식지로 변모한 '생명의 선'으로 탈바꿈하였다.

그뤼네스 반트 개념은 향후 한반도 비무장지대의 전개과정을 위한 하나의 참고 선례가 될 수 있다. 평화통일이라는 꿈이 현실이 될 때 한국은 독일과 같은 도전과제를 안게 될 것이다. 즉, 북한의 경제재건을 실천하는 동시에 접경지역에 조성된 생태적 기반을 지켜나가야만 할 것이다. 이러한 도전과제가 얼마나 충실하게 이행되는가 하는 것은, 우리들이 자손대대로 물려줄 삶의 터전인 이 땅의 환경을 얼마나 가치 있게 지켜낼 것인가 하는 스스로의 의지에 달려 있다고 하겠다.

(1) 내륙간 접경지역 현황연구 - 참고자료 개괄

개괄적으로 내륙간 접경지역 및 경제발전에 관한 구서독 측의 참고자료에서 찾아볼 수 있는 연구와 분석은 시기별로 다음과 같은 3단계로 나눌 수 있다.

첫 번째 시기는 1950년대와 60년대로, 이 시기의 연구는 전통적인 무역통로 및 배후지역들과의 연결기능을 갑작스럽게 상실하게 된 접

경지역에 관해 설명하고,⁵⁴ 이들 접경지역에 대해 실시된 연방정부 및 주정부의 일차 경제지원방안에 관한 중간 평가에 초점을 맞추었다.⁵⁵ 두 번째 시기는 1970년대와 1980년대로, 이때는 동·서독의 분단이 심화되는 동시에(1961년 베를린 장벽 건설로 그 절정에 이름), 또한 긴장완화 정책이 시작되면서 새로운 형태의 협력이 가능하게 된 시점이기도 하다. 이 기간 중에 다양한 분야의 연구들이 선보였는데 이를테면 인구정책,⁵⁶ 실업⁵⁷ 혹은 투자⁵⁸와 같은 주제들이 그에 해당되었으며, 접경지역의 개발 전망에 관한 연구도 이루어졌다.⁵⁹ 마지막 시기는 전혀 예상치 못한 급작스러운 통일과정이 시작되었던 1989~1990년부터 현재에 이르는 기간이다. 현재 통일 이후 접경지역에 관한 지역발전전략 연구에 관심이 쏠리는 것은 자연스러운 현상이다. 사실 철의 장막 붕괴 이후, 통일에 대한 열렬한 환영과 빠른 경제 성장에 대한 기대와는 반대로, 현재 접경지역은 새롭고 어려운

⁵⁴- Georg Müller, "Das bayerische Zonenrandgebiet," in: *Zeitschrift für Geopolitik: Monatshefte für deutsches Auslandswissen*, Vol. 27, No. 5 (1956), pp. 41~48.

⁵⁵- Hans Walter Conrady, "Zwischenbilanz der Zonenrandhilfe: Zu den regionalen Förderungsmassnahmen für das Zonenrandgebiet," *Der Landkreis: Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung*, Vol. 11 (1959), pp. 383~386.

⁵⁶- Hans Berger, "Die Bevölkerungsstruktur in den Bundesfördergebieten: Ergebnisse der Volkszählung 1970 für das Zonenrandgebiet und die Bundesausbaugebiete," *Bayern in Zahlen: Fachzeitschrift für Statistik und Kommunikationstechnik*, Vol. 26, No. 6 (1972), pp. 201~204.

⁵⁷- Ernst Otto Bendixen, *Arbeitslosigkeit im Zonenrandgebiet: Struktur und mögliche sozialpolitische Konsequenzen; erläutert am Beispiel des Arbeitsamtsbezirks Göttingen* (Göttingen: Agrarsoziale Gesellschaft, 1976) 참조.

⁵⁸- Andreas Rieger, *Investitionsförderungsmassnahmen im Zonenrandgebiet: eine betriebswirtschaftliche Wirkungsanalyse* (Thun, 1982) 참조.

⁵⁹- Hans-Jörg Sander, *Das Zonenrandgebiet* (Köln: Aulis Verlag, 1988) 참조.

과제들을 안고 있다.⁶⁰ 따라서 현재의 연구들은 지역의 발전 전략 및 지역 간 경쟁 관련주체에 집중되고 있다.

1990년대에 생겨난 여러 가지 새로운 상황들로 인해 연구의 주제가 구서독 접경지역으로부터 구동독 접경지역 및 양쪽 접경지역의 지역발전 협력방안부문으로 옮겨갔으며, 1990년대 중반부터 이러한 연구경향은 다른 중동부 유럽 국가들과의 접경지역까지 포함하게 되었다. 동(東)으로부터 서(西)로의 이주 현상, 지역 간 임금 차이, 생산성의 차이, 부동산 개발 및 도시·지역계획 등이 연구주제가 되었다.⁶¹ 세부연구주제들로는 다양한 사례연구를 포함하여,⁶² 사회경제적 변화에 관한 통계적 평가조사,⁶³ 이주 및 인구 전망,⁶⁴ 그리고 폴란드 및 체코 공화국과의 접경지역에 위하고 있는 새로운 Euro-region 등

⁶⁰- Michael Offer, *Das Zonenrandgebiet nach der deutschen Einigung: wirtschaftliche Entwicklung und regionalpolitische Implikationen* (Mainz: Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, 1991); Hans-Joachim Bürkner, "Probleme der Regionalentwicklung im niedersächsischen Zonenrandgebiet vor und nach der deutschen Vereinigung," in: Karl Eckart (ed), *Die Wirtschaft im geteilten und vereinten Deutschland* (Berlin: Duncker & Humblot, 1999), pp. 277~297 참조.

⁶¹- Peter Jurczek et al., *Planungsvorschläge für Nordostbayern aus der Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger im Rahmen des Trilateralen Entwicklungskonzeptes. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung* (Chemnitz: Technische Universität, 1996) 참조.

⁶²- Jörg Lippert, *Kooperationsmöglichkeiten im Rahmen des grenzüberschreitenden Doppelzentrums Ludwigsstadt-Probstzella. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung* (Chemnitz: Technische Universität, 1995) 참조.

⁶³- Brigitte John·Christian Callies·Ingrid Callies·Peter Jurczek, *Datenatlas für das Gebiet der Euregio Egrensis. Sozioökonomische Strukturen und Entwicklungen. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung* (Chemnitz: Technische Universität, 1998) 참조.

⁶⁴- Peter Jurczek et al., *Einschätzung der Entwicklung und Zusammenarbeit im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet. Eine Beurteilung durch Bewohner der Euroregionen Egrensis und Erzgebirge. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung* (Chemnitz: Technische Universität, 1997) 참조.

이 있다.⁶⁵ 지역 및 도시 간 협력도 특히 중요한 문제인데, 이를테면 구동독지역의 작센 주와 구서독지역의 바이에른 주, 체코의 도시 네트워크 간 삼자협력이 그 대표적인 사례이다.⁶⁶

또 다른 주요 주제로는 구 내륙간 국경선을 따라 펼쳐지는 유일무이한 환경보전 프로젝트를 들 수 있다. 이 주제가 접경지역의 경제발전과 직접적으로 연관을 가지고 있지는 않지만, 경제적 중요성과 필수불가결한 환경적 측면을 조화시키기 위한 접경지역에서의 지속가능한 발전에 관한 고려가 더욱 중요한 이슈로 부각되었다. 과거 “죽음의 선”으로 명명되었던 구동독 쪽의 국경선이 ‘그뤼네스 반트’⁶⁷ 라는 이름의 환경보호구역으로 탈바꿈하였다. 경제협력사례와 마찬가지로 환경부문에서의 협력도 빠른 속도로 독일 국경을 넘어 중부유럽의 접경지역을 포함하게 되었다. 독일은 전 유럽의 ‘그뤼네스 반트’ 프로

⁶⁵- Peter Jurczek·Bernhard Köppen, “Cooperation between Germany and Czech Republic in the Egreensis Euroregion, Kommunal- und regionalwissenschaftliche Arbeitsergebnisse online,” <<http://www.tu-chemnitz.de/phil/geographie/publikationen/krao.htm>> (Chemnitz: Technische Universität, 2001); Peter Jurczek, “Euroregionen an der Grenze zu Polen und Tschechien, Kommunal- und regionalwissenschaftliche Arbeitsergebnisse online,” <<http://www.tu-chemnitz.de/phil/geographie/publikationen/krao.htm>> (Chemnitz: Technische Universität, 2002) 참조.

⁶⁶- Peter Jurczek·Richard Mundil·Isolde Roch, *Trilateral Development Concept for the Bavarian-Saxonian-Czech Border Region. Northeastern Bavaria - Saxonian Vogtland - Northwestern Bohemia. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung* (Chemnitz: Technische Universität, 1995); Arbeitsgemeinschaft Sächsisch-Bayerisches Städtenetz (ed), *Kooperation der Städte Bayreuth, Chemnitz, Hof, Plauen und Zwickau im Sächsisch-Bayerischen Städtenetz. Eine Zwischenbilanz der interkommunalen Zusammenarbeit, Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung* (Chemnitz: Technische Universität, 1996) 참조.

⁶⁷- Bundesamt für Naturschutz, *Hintergrundpapier Entwicklung- und Erprobungsvorhaben Bestandsaufnahme Grünes Band* (Bonn: Bundesamt für Naturschutz, 2003) 참조.

젝트의 발전에 있어서 주도적인 역할을 하고 있다.⁶⁸

2. 동·서독 접경지역 수자원 교류협력

동·서독 간 공유하천 및 수자원 관련 협력은 무엇보다 동독에 의한 수질오염이 동기가 되었다. 동독은 산업과 농업분야에서 외연적 팽창 정책에 중점을 두었고 그 결과 환경의 악화는 불가피하였다. 당의 핵심간부들은 산업과 농업부문에서 계획된 성과를 달성하느냐 혹은 초과하느냐의 여부에만 관심을 가졌다. 이들에게 환경문제는 비용부담을 발생시키는 부차적인 것으로만 인식되었고, 이점에 있어서는 서독도 마찬가지였다. 다만 동독과 달리 서독은 환경보호를 실천할 수 있는 기술적인 Know-how와 재정적인 능력, 그리고 상대적으로 강한 환경보호 의식이 있었다.

동독에 의해 발생하는 환경오염이 하천을 오염시키고 그 결과 서독의 지역에서도 영향을 받게 되자 서독은 동독과 하천을 보호할 수 있는 협력을 이루고자 끊임없이 노력하였다. 하천을 보호하려는 조치가 동독에 결여되었던 것은 아니지만, 그것을 실천하려는 의지가 부족했고 재정력과 기술력이 결핍되었던 것이다. 그러나 동독은 오염제공자로서 ‘원인자부담원칙’을 인정하지 않았고, 오히려 ‘수혜자부담

⁶⁸ Barbara Engels·Angela Heidrich·Jürgen Nauber·Uwe Riecken·Heinrich Schmauder·Karin Ulrich (eds.), *"Perspectives of the Green Belt" - Chances for an Ecological Network from the Barents Sea to the Adriatic Sea?* (Bonn: Bundesamt für Naturschutz, 2004); Hosrt Korn·Rainer Schliep·Cordula Epple (eds.), *Report on the international workshop "Capacity-Building for Biodiversity in Central and Eastern Europe" - Results and Recommendations, BfN Skripten, No. 103* (Bonn: Bundesamt für Naturschutz, 2004) 참조.

원칙'을 주장했다. 이러한 상황에서 서독은 재정적인 지원을 하거나 기술을 이전하는 조건을 제시하여 동독과 협력하는 방안을 강구할 수밖에 없었다.

가. 중앙정부 간 협력

엘베강, 오테강, 나이세강 등 동독의 주요 하천은 동부 및 서부의 인접국가로 흐르는 공유하천이었다. 그 중 약 95%의 수량이 동·서독 간 접경지역을 240여회에 걸쳐 동독에서 서독으로 흐른다.⁶⁹ 공유하천과 관련하여 동독은 서부유럽의 국가들과 양자 간 협정의 체결을 주저하였으며, 이러한 사실은 특히 동·서독 간의 관계에서 더욱 두드러졌다. 왜냐하면 서독은 동독에서부터 기원하여 자국으로 흐르는 오염된 하천에 의해 심각한 손상을 입었기 때문이다.

서독정부는 동독과 손상을 경감시키기 위한 합의를 도출하는데 끊임없이 노력하였다. 공유하천의 수경제와 관련하여 양독 간에 합의된 주요 내용은 다음과 같다.

- (1) 「동·서독 접경지역에서의 손상 극복을 위한 기본원칙에 관한 서독정부와 동독정부 간 합의, 1973년 9월 20일」
(Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über Grundsätze zur Schadensbekämpfung an der Grenze zwischen der BRD und der DDR vom 20. September 1973)⁷⁰

⁶⁹- Ministerium für Umweltschutz und Wasserwirtschaft (ed.), *Über unser Wasser* (Berlin, 1980), p. 48.

⁷⁰- *Bundesgesetzblatt Teil II: Bekanntmachung der Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über Grundsätze zur Schadenbekämpfung an der Grenze zwischen der BRD und der DDR,*

이 합의문의 초점은 동·서독 간 접경지역에서 발생할 수 있는 손상을 극복하는데 효과적으로 대처하려는 데 있었다. 제2조에는 손상의 발생 혹은 확산의 방지를 위해서 정보 교환, 극복 방안, 원인 파악 등이 추진되어야 할 구체적인 손상의 유형들이 지적되었다. 제3조에서 정보교환의 방법이 구체화되었다. 긴급한 경우에서의 정보교환과 관련하여 14개 접경정보교환소와 손상상황에 따른 담당 주무부서도 명확히 합의되었다. 제4조에서는 손상상황을 유발한 국가는 상대국까지역으로 그 손상이 발생하지 않도록 모든 가능한 조치를 취할 것을 명시하였다. 손상의 극복을 위해 더욱 효과적인 방안이라 판단된다면, 상호적인 동의 아래 양 국가가 접경 인근지역에서 발생된 손상의 극복을 위한 조치를 취할 수 있도록 규정하였다. 제5조에는 손상발생에 대한 조사에 관하여 규정되었다. 필요하다면 한 국가에 발생한 손상에 대하여 상대국가 측의 대표자들도 함께 참여할 수 있도록 하였다.

- (2) 「공유하천의 증축과 정리 그리고 그에 관련된 수경제 시설 원칙에 관한 서독정부와 동독정부 간 합의, 1973년 9월 20일」
(Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über Grundsätze zur Instandhaltung und zum Ausbau der Grenzgewässer sowie der dazugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen vom 20. September 1973)⁷¹

이 합의문의 초점은 다른 특별한 규정에 의해 변경되지 않는다면 공유하천의 증축과 정리, 강우침식에 의한 홍수범람지역의 보호, 제방을 포함하는 공유하천 관련 수경제시설의 정리, 증축 및 운영에 있

No. 55 (Bonn: 1974.9.26), p. 1238.

⁷¹ *Bundesgesetzblatt Teil II*, p. 1241.

었다. 제1조에는 관련 조치를 취할 때 고려해야 할 전반적 틀이 규정되었고, 제2조에서는 조치들의 작업추진방법이 확정되었다. 공유하천에 대한 수경제조치에 관한 ‘접경위원회’(Grenzkommission)⁷²의 1989년 2월 22일 의정서 메모에는 이러한 협력의 연장선상에서 1989년 합의에 의해 동독은 98건의 조치를 취할 것이라고 하였다. 이러한 조치에 의해 공유하천의 배수관계가 보호되었고 이를 통해 홍수피해가 방지되었다.

- (3) 「뢰덴강의 수질을 개선하기 위한 존네베르크시 하수의 배수 및 처리와 관련된 문제에 대한 규정에 관한 서독정부와 동독정부 간 합의, 1983년 10월 12일」(Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über die Regelung von Fragen, die mit der Abwasserableitung und -behandlung für die Stadt Sonneberg(DDR) zur Verbesserung der Gewässergüte der Röden zusammenhängen vom 12. Oktober 1983)⁷³

1983년 10월 12일 뮌헨에서 서독정부와 동독정부 간에 뢰덴강의

⁷² ‘접경위원회’는 1972년 동·서독 간에 체결된 「기본조약」 제3조의 부속의정서 1항을 바탕으로 동·서독정부가 선임한 대표들에 의해 구성되었다. 주요 임무는 양 독일 간에 놓인 접경을 명확히 구분하는 일이었다고, 필요할 경우 접경선을 수정·보완하거나 관련된 자료를 수집·분석하는 일이었다. 그외 접경과 연관된 수경제, 에너지 공급, 손상 극복 등의 문제도 규율하였다. 이와 같은 노력을 통해 1978년 11월 29일 위원회의 대표들은 「런던의정서」에 기초하여 1,297km에 이르는 동·서독 간 접경에 관한 합의를 서명할 수 있었다. 그러나 95km에 이르는 엘베구획(Elbeabschnitt)과 1.2km의 하르쯔바헤스 바르메 보데(Harzbaches Warme Bode) 구간에 대해서는 합의를 보지 못하였다. 접경위원회는 접경인근지역에 거주하는 양 독일의 주민들에 상호 이익이 되도록 많은 문제를 해결하는데 기여하였다. Bibliographisches Institut, *Meyers Großes Taschenlexikon, Band 8* (Mannheim, 1983), p. 347.

⁷³ *Bundesgesetzblatt Teil II*, p. 342.

수질을 개선하기 위한 존네베르크(동독)시 하수의 배수 및 처리와 관련된 문제에 관한 규정이 합의되었다.

- (4) 「환경보호분야에서 추가적인 관계 형성에 관한 서독정부와 동독정부 간 합의, 1987년 9월 8일」(Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über die weitere Gestaltung der Beziehungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes vom 8. September 1987)⁷⁴

1987년 6월 10일 가서명된 후, 동독 공산당서기장 호네커가 서독을 방문한 1987년 9월 8일 본에서 서독의 환경, 자연보호 및 핵발전안전성 장관과 동독의 환경보호 및 수경제성 장관 간에 환경보호분야에서 추가적인 관계 형성을 위한 정부 간 합의서인 이른바 「환경보호기본 협정」(Umweltschutzrahmenabkommen)이 서명되었다.

쌍방은 이 합의를 통해 환경보호분야에서의 협력 뿐만 아니라 양 국가 관계를 전반적으로 개선하고자 노력하였다. 이 합의서는 동·서독은 물론 서베를린에도 제한없는 구속력을 가지는 것으로서 환경보호와 관련된 모든 분야 - 대기정화, 산림훼손방지, 폐기물처리, 자연보호, 하천보호 등- 에서 협력을 추진하기로 합의하였다.⁷⁵

총 9조로 구성된 합의서의 제1조는 협력이 경험이나 정보의 교환에 국한되는 것이 아니라, 환경의 보호와 유지를 위한 조치들과 가능한 규정들이 협력의 주요 핵심임을 분명히 하였다. 제3조에서는 쌍방이

⁷⁴- *Bundesgesetzblatt Teil II*, p. 598.

⁷⁵- Christian Matern, "Umweltschutz," Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (eds.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), pp. 700~701.

3년 기한의 작업계획서에 구체적인 협력주제와 추진방법을 확정하였다. 예를 들어 1987년부터 1989년까지 수자원보호를 위한 정보 및 경험교환에 관한 작업계획서는 <표 III-1>과 같다.

● 표 III-1 동·서독 간 수자원보호를 위한 정보·경험교환 계획서

| 하천의 합리적 이용과 보호를 위한 기술, 경험 및 조치 | 협력의 조정을 위한 동·서독 쌍방의 책임기관: 서독/동독 | 참가 인력의 수·기간 (일) | 초청하는 국가 | 시기 |
|--|---------------------------------|-----------------|----------|-----------------|
| (1) 물질약 기술의 개발과 도입을 위한 조치 및 하수로부터 가치있는 물질의 재채취를 위한 조치 | 서독 연방환경성/동독 환경보호 및 수경제성 | 3/3 3/3 | 동독 서독 | II/88 II/89 |
| (2) 물성분의 측정, 특히 중금속, 유기 할로겐화합물이나 기타 미량의 유기원소의 진단, 나아가 수질의 등급 판정 등을 위한 방법과 처리과정 | 서독 연방환경성/동독 환경보호 및 수경제성 | 2/3 2/3 | 동독 서독 | III/87 II/88 |
| (3) 하수 정화, 특히 질소와 인산염 제거를 위한 처리과정과 기술, 나아가 하수질의 한계치 결정을 위한 방법 | 서독 연방환경성/동독 환경보호 및 수경제성 | 4/3 4/3 | 서독 동독 | IV/87 IV/88 |
| (4) 하천에 대한 확산성 유해요소의 유입 문제 | 서독 연방환경성/동독 환경보호 및 수경제성 | 2/2 | 서독 | III/89 |

(5) 「서독의 연방 환경, 자연보호 및 원자력발전안전성 장관과 동독 내각자문회 의장대행 겸 환경보호 및 수경제성 장관 간 동독내 환경사업의 실행에 관한 공동성명, 1989년 7월 6일」
(Gemeinsame Erklärung des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der BRD und des

I
II
III

Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates und Minister für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der DDR über die Durchführung von Umweltschutzprojekten in der DDR vom 6. Juli 1989)⁷⁶

이 합의를 통해 서독의 재정부담으로 동독에서 6개의 환경보호사업이 추진되도록 하였다. 사업에는 수은과 염화탄산수소에 의한 엘베강 오염의 경감 그리고 유황산화물과 질소산화물로 인한 대기오염의 경감이 포함되었으며, 이러한 조치들에 의해 쌍방이 이득을 얻도록 하였다.

나. 연방주 간 협력

동·서독의 연방주, 즉 지방자치단체 사이에 이루어진 공동성명 및 합의 내용은 다음과 같다(<표 III-2> 참조).

- (1) 「동독과 서독연방주 니더작센 간 환경공채의 발행에 관한 공동성명, 1989년 7월 8일」(Erklärung zur Bildung eines Umweltfonds zwischen der DDR und den Bundesland Niedersachsen vom 8. 7. 1989)

쌍방은 공동으로 공채를 발행하여 접경지역을 넘어 영향을 미치는 하천과 대기의 정화를 위해 사용하고자 하였다. 또한 인민경영(VEB:

⁷⁶- *Information zur Entwicklung der Umweltbedingungen in der DDR und weitere Maßnahmen/Basisjahr 1988*의 부록 “Übersicht über die internationale ökonomische, wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit im Bereich des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft” 참조.

Volkseigener Betrieb) 화학단지인 비테펠트(Bitterfeld)에 수은제 거시시설을 건설하는 것과 더불어 하이리겐슈타트(Heiligenstadt)와 슈텐팔(Stendal)에 다단계 정화시설을 건립하는 계획을 수립하였다.

(2) 「동독 내각자문회 의장대행 겸 환경보호 및 수경제성 장관과 자유한자시 함부르크의 공동성명」(Erklärung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates und Minister für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der DDR und der Freien Hansastadt Hamburg vom 2. 11. 1989)

함부르크 시는 파트너 시인 드레스덴의 VEB Solidor Dresden 공장에서 나오는 중금속 배출을 감소하기 위한 조치를 취하는데 지원할 것을 발표하였다. 함부르크 시는 드레스덴-카디츠(Dresden-Kaditz)의 정화시설에 유도 및 주집전기의 근본적인 세척과 세광을 위한 시설 및 장비를 제공하도록 하였다.

● 표 III-2 동·서독 연방주 간 공유하천 및 수자원협력 관련 공동성명/합의

| 협 력 명 | 협 력 내 용 |
|--|---|
| 1989.2.22 공유하천에 대한 수리적 조치에 관한 절경위원회의 각서 | 동독은 공유하천에 대한 합의에 의해 1989년중 98개의 조치를 실행, 하수에 대한 적절한 처리를 통해 하천오염을 감소 |
| 1989.7.6 동독내 환경보호프로젝트 실행에 관한 서독 환경, 자연보호 및 원자력발전안전성 장관과 동독 내각자문회 의장대행 및 환경보호 및 수경제성 장관의 공동성명 | 서독의 재정지원에 의해 6개 환경보호프로젝트를 수행, 수은 및 염화탄산수소로 오염된 엘베강을 정화하고 SO ² 와 산화질소로 오염된 대기를 정화, 이러한 조치를 통해 서독과 서베를린의 환경을 개선, 적절한 측정 및 송신시설을 설치하여 스모그 현상과 같은 극심한 대기상황시 정보교환을 통해 대기오염의 감소를 위한 보호적 예비조치를 실시 |

I
II
III

| 협 력 명 | 협 력 내 용 |
|--|--|
| 1989.7.8 동독과 서독 니더작센주의 환경공채발행에 관한 성명 | 공채의 발행을 통해 집경을 통과하여 영향을 미치는 하천 및 대기정화계획을 수행, 화학단지인 Bitterfeld에 수은제거시설을 설치하고 Heiligenstadt와 Stendal에 다단계 정화시설을 건립 |
| 1989.11.2 동독 내각자문회 의장대행 및 환경보호 및 수경제성 장관과 자유한자시 함부르크의 공동성명 | 함부르크는 파트너 시인 드레스덴을 지원하는 일환으로 Solidor Dresden 공장에서 나오는 중금속 배출을 감소하기 위해 Dresden-Kaditz의 정화시설중 유도 및 주집전기의 세척과 세광을 위한 시설 및 장비를 제공 |
| 1989.12.22 동독 환경보호 및 수경제성과 서베를린 시발전 및 환경보호담당 상원사무국 간 서베를린에서 나오는 하수의 배출 및 처리에 관한 합의의 지속과 변화에 관한 합의 | 동독은 추후 10년간 서베를린에서 나오는 하수에 대한 인산염 제거를 포함한 정화를 실시 |
| 1989.12.20 서독수상 골과 동독수상 모드로우 간의 공동성명 | 동·서독 공동 환경보호위원회 발족(1990.2.23), 위원장은 양국 환경성장관, 임무는 환경보호 공동계획수립, 환경오염 방지를 위한 구체적 대책 수립, 사전 합의된 환경보호대책 실시를 위한 법안작성 등 |

- (3) 「동독 환경보호 및 수경제성과 서베를린 시발전 및 환경보호담당 상원사무국 간 서베를린에서 나오는 하수의 배출 및 처리에 관한 1974년 12월 12일 합의의 지속과 변화에 관한 합의, 1989년 12월 22일」(Vereinbarung zwischen dem Ministerium für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der DDR und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz zur Fortsetzung und Änderung der Vereinbarung vom 12. 12. 1974 über die Fortleitung und Behandlung von Abwasser aus Westberlin vom 22. 12. 1989)

이 합의에 의해 동독은 향후 10년간 서베를린에서 나오는 하수를 받아 일반적으로 인정되는 기술의 적용을 통해 인산염 제거를 포함한 정화를 실시하기로 하였다.

다. 시사점

서독은 지형상 동독의 하천오염으로부터 영향을 받는 불리한 위치에 있었다. 양 독일을 가로질러 흐르는 하천의 상류가 주로 동독에 위치하고 있어 동독에서 발생한 하천오염이 서독에게 피해를 야기하였다. 내독간에 문제가 된 환경피해와 관련하여 서독은 방지대책들이 주로 동독지역을 대상으로 실시되어야 한다는 입장을 취하였다. 반면 동독은 피해제거에 소요되는 비용 상의 이유로, 공유하천협력이 서독에만 일방적으로 이익을 준다는 이유로 신속하고 효과적인 대응책 마련에 적극성을 보이지 않았다.

양독간 하천관련 협력에 대한 동독의 이와 같은 태도에는 서독으로 하여금 동독에 대해 유리한 조건을 제시하게 하거나, 서독이 관련 기술사업에 동참하자는 제안을 하도록 유도해낸다는 계산이 깔려 있었다. 동독은 이를 통해 피해제거비용을 절감하거나, 관련부문에서의 기술개발비용 절감 및 기술획득의 효과를 기대하였다.

이와 같은 입장차이로 인해 동·서독은 외면적으로는 하천관련 환경 보호를 위한 협력에의 의사를 표명하였으나 실질적인 협력에는 많은 어려움이 따랐다. 최소한 외면적으로는 동·서독이 협력의 필요성이나 인식을 표명하였지만, 양 독일 간에 내재했던 경제적·환경적 견해차이, 경제적 수준차이, 나아가 정치적 견해차이가 실질적인 협력, 특히 장기적인 협력관계를 구축하는데 제약으로 작용하였다.



따라서 그러한 상황 하에서도 제한적이거나 추진되었던 양독간의 협력은 서독이 동독에 대해 관련 사업에 대한 비용을 부담하거나 기술을 제공하는 등 지원하는 바탕위에서 이루어질 수밖에 없었다.

우리의 경우에도 한국이 지형적으로 하부지역에 위치하고 있을 뿐만 아니라, 금강산댐의 용수 방수, 홍수방지 등 협력조치에 의해 북한보다 더 큰 이득을 얻을 수 있는 상황이라면 남북협력 시에 재정적, 기술적 인센티브를 북한에 제공하는 방안을 고려해야 할 것이다.

한반도 공유하천과 관련된 남북협력사업에 우리가 북한에게 비용 분담을 위해 지원을 할 경우에는 독일의 사례에서 보듯이 중앙정부와 지방정부 간의 역할 분담이 필요하다. 공유하천 관련 남북협력으로 발생될 유무형의 혜택을 직접적으로 누릴 수 있는 강유역에 위치한 주민과 지역이 협력에 필요한 지원에 적극적이어야 할 것임은 재론의 여지가 없다. 그러나 협력사업이 국가 전반적으로 영향을 미치는 것인 만큼 중앙정부와 지방정부, 지역사회 간에 유기적인 협조체제의 구축 속에 이루어져야 함도 재론의 여지가 없을 것이다.

동·서독은 공유하천 협력과 관련하여 제도적으로 상설된 접경위원회를 활용하여 대화를 지속할 수 있었다. 접경선의 구획뿐만 아니라, 접경선에 위치한 수자원을 포함한 각종 자원을 상호 이익이 되도록 활용하거나, 여러 가지 문제가 발생할 경우 이를 해결하여 가깝게는 인근 주민들의, 멀리는 양 독일의 이해에 부합하도록 하는데 접경위원회가 기여하였다. 공유하천과 관련한 남북협력을 위해서도 이러한 상설적인 대화의 자리가 필요하다. 남북 간 접경과 관련된 제반 사안을 전반적으로 논의할 수 있는 독일식의 접경위원회를 구성하는 것이 바람직하다.

다만 남북 간 접경 관련 제반문제를 포괄적, 총체적으로 논의할 수

있는 접경위원회의 구성이 남북 간 정치적, 군사적 여건으로 인해 현실적으로 어렵다면 단계적인 접근도 고려될 수 있다. 북한강, 임진강, 금강산댐-평화의 댐 등 구체적인 지역과 사안에 한정된 위원회를 운영하고 남북관계의 발전에 따라 이를 확대하는 것이다.

동·서독 간에 합의된 내용을 살펴보면 매우 세부적으로 접근하였음을 알 수 있다. 협력내용과 방법, 작업지역, 작업인력의 활동 범위는 물론 이들에 대한 구호조치에 이르기까지 협력의 초기부터 동·서독의 대표들은 협력관련 사항을 가능한 한 문서로 규정하고자 하였다. 공유하천 관련 남북협력 시에도 이와 같이 필요하고 발생 가능한 여러 사안에 대하여 합의문을 작성함으로써 협력을 원활하게 진행시킴과 동시에 지속적, 제도적으로 추진할 수 있도록 하여야 할 것이다.

베라강과 뢰텐강의 사례⁷⁷가 보여주듯이 양 독일은 모두가 합의를 통해 이득을 보거나 혹은 양 독일 모두에게 부정적인 결과가 예상되지 않을 경우에만 합의에 이를 수 있었다. 베라강의 경우 경제적 이해관계가 대립됨으로써 합의를 이룰 수 없었던 반면, 뢰텐강의 경우에는 조속한 결과를 엮어낼 수 있었다. 우리의 경우에도 남북이 서로 이득을 가질 수 있는 분야와 내용으로 협력을 추진해야 할 것이다. 만약 한쪽이 얻는 이익이 상대방보다 크다면 이에 대한 보상조치도 강구해야 할 것이다. 또한 남북 군사적 대치상태나 접경지역이란 특성을 고려할 때 공유하천의 경우 군사적 측면에서도 남북이 동일한 이득, 경우에 따라서는 동일한 양보가 전제되어야 할 것은 자명한 일이다.

동·서독 간 공유하천분야의 교류협력은 기본적으로 동·서독 간의

77. 손기웅, 『남북한 공유하천 교류협력방안』 (서울: 통일연구원, 2006) 참조.

정치적 관계에 의해 영향을 받았다. 관련 협력을 명시한 「기본조약」(1972년) 체결에도 불구하고 정치적 긴장관계의 조성으로 실질적인 교류·협력은 전반적인 동·서독관계에 의해 구속되었다. 1987년 동독 서기장 호네커의 방문시 합의된 하천협력을 포함한 「환경보호기본협정」의 체결이 관련 협력을 활성화시키는 계기가 된 사실에서 알 수 있듯이, 결국 남북 하천협력도 남북 간 정치적 관계에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 공유하천 관련 남북협력도 전반적인 남북 관계와 분리되어서가 아니라, 한 부분으로 고려될 수밖에 없음을 전제할 때 정치·군사적 긴장관계의 해소를 위한 노력이 지속적으로 추진되는 바탕 위에 공유하천 협력이 함께 논의되는 것이 협력의 실천성을 높이고 협력의 내용을 질적으로 높이는 방안이 될 것이다.

3. 독일 동해접경연안 동·서독 교류협력

가. 동해 현황

독일 북부에 위치한 동해권역(Ostseeraum)은 예로부터 교역과 무역상 중요 지역이었다. 그곳이 타 지역과 비교하여 더욱 복잡한 상황에 놓이게 된 것은 여러 국가들 사이에 위치한 내해(Binnenmeer)였기 때문이다. 이로 인해 동해(Ostsee)는 정치 및 경제적으로도 중요한 지정학적 의미를 지녔다. 북유럽 어느 곳에서도 여기서와 같이 많은 7개 연안국가들의 이해가 복잡하게 얽힌 곳은 찾아볼 수 없다. 동해권역의 지역적 협소성으로 인해 개별국가들의 영해 주장선은 겹칠 수밖에 없었고, 따라서 이들 국가 간에 대화와 국제법적 규정을 통한 이해관계 정리는 필수적이었다. 현재 이 지역에는 13개의 국제법을

통해 각국의 영해선이 획정되었다. 더불어 미래의 보다 공고한 협력을 위해 다양한 제안들이 이루어지고 있다.

그러나 이러한 협력이 이루어지기 전, 이 지역에는 동서 간의 갈등이 그대로 반영되어 나타났다. 수십년간 지속된 냉전의 시기에 동해는 적대하는 국가 및 블록 간의 자연적인 경계를 이루었다. 소련의 군사적 우위에 맞서야 했던 서유럽 국가들은 무엇보다 안보적 이해를 우선시하였고, 동서 간 협력은 우선순위에 놓일 수 없었다.

그럼에도 불구하고 동해연안지역을 대상으로 하는 동서 간 협력이 다수의 협약체결을 통해 이루어졌다. 이 장에서는 동해권역에 속하면서 동·서독 간의 경계선을 이루고 동·서독의 이해관계가 얽힌 뤼벡만(灣, Lübecker Bucht)을 중심으로 전개되었던 동·서독 간 협력을 살펴보고자 한다. <그림 III-13>은 뤼벡만의 지리적 현황 및 동·서독 해양경계선을 보여준다. 그림 왼쪽의 서독지역과 오른쪽 아래에 위치한 동독의 사이에 뤼벡만이 내해로서 자리 잡고 있다.

독일이 분단된 1945년 이후 동해연안지역을 대상으로 이루어졌던 협력의 내용을 축약적으로 정리해보면 다음과 같은 세 시기로 나누어 볼 수 있다.⁷⁸ 첫째, 동해와 관련하여 바르샤바조약기구(WTO) 국가들 간에만 협약들이 체결된 50년대와 60년대의 시기이다.

둘째, 동서진영 국가들 간에 합의가 이루어진 70년대이다. 비록 이러한 협약들이 내용적 측면에서 볼 때 빈약하다고 평가될 수밖에 없다고 하더라도 이들이 가지는 상징적 의미는 매우 컸다. 특히 1974년

⁷⁸ Erik Franckx, "Maritime Boundary Delimitation in the Baltic Sea," in: Renate Platzöder/ Philomene Verlaan (eds.), *The Baltic Sea: New Developments in National Politics and International Cooperation* (The Hague/ London/ Boston, 1996), pp. 169~173 참조.

6월 29일 동독과 서독 간에 뤼벡만 관련 해양경계선 획정을 내용으로 한 협약의 체결은 여러 가지 측면에서 큰 의미를 가졌다.

셋째, 동해에서 일어날 수 있는, 내용적으로 어려운 여러 가지 갈등적 사안들을 협약을 통해 해결방안을 규정한 80년대와 90년대의 시기이다.

독일의 분단은 역사적으로 특수한 경우로서 분단된 동·서독 간의 어떠한 협력도 다음과 같은 두 가지 상위요소에 의해 영향을 받을 수밖에 없었다. 첫째, 전승4개국(미국, 영국, 불란서, 소련)의 입장과 태도로서 그들의 정책적 주된 관심은 독일의 주권(Souveränität)을 제한하는 것이었다. 둘째, 서독정부와 동독지도부의 서로에 대한 입장정리와 정책방향이였다.

첫 번째 영역과 관련해서는 1944년 9월 12일 발표된 「런던성명」⁷⁹이 큰 의미를 지닌다. 여기에서 전후 독일의 국경선과 분할점령의 방안이 규정되었기 때문이다. 전쟁 전 프로이센독일의 국경선을 어떻게 할 것인가, 전승국 간의 점령경계선(Demarkationslinien)을 어떻게 할 것인가 등이 논의되었다.

두 번째 사안과 관련해서는 1972년 12월 21일에 체결된 동·서독 간 「기본조약」이 큰 의미를 지닌다. 이를 통해 건설적이고 실무적인 협력이 가능해졌기 때문이다. 동해 접경연안지역을 대상으로 한 동·서독 간 협력은 따라서 70년대에 이루어졌고, 이 장의 주요 관심은 이들에 집중될 것이다.

연구의 목적은 독일 동해 접경연안지역을 대상으로 이루어진 동·서

⁷⁹ “Londoner Protokoll,” 12. September 1944, in: Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen (ed.), *Die Grenzkommission. Eine Dokumentation über Grundlagen und Tätigkeit* (Bonn, 1985), pp. 7~13 참조.

독 간 협력사례를 분석하고 시사점을 도출하여 향후 한반도 동해를 대상으로 하는 남북협력방안에 창조적으로 활용하려는 데 있다. 이를 위해 우선 동·서독이 해양경계선의 확정에 어떠한 국가적 이해를 가졌으며, 갈등과 협력의 과정을 통해 전반적인 경계선과 뤼베크만을 대상으로 한 해양경계선을 어떻게 확정했는가를 살펴볼 것이다. 다음으로 뤼베크만 관련 동·서독 간 협력을 주요 쟁점인 세부적 경계선 확정, 어업권, 비의도적 경계선 침범 처리를 중심으로 살펴봄으로써 독일의 사례에 대한 이해의 깊이를 더하고자 한다.

이러한 분석을 바탕으로 독일사례가 우리에게 주는 시사점을 도출해봄으로써 향후 관련 정책수립시 활용될 수 있도록 한다. 한편 서독 정부는 분단기간 동안 동독체제를 개별 주권국가로 인정하지 않았기 때문에 동·서독 간 분단선을 이 글에서는 ‘국경선’이 아닌 ‘경계선’으로 표현한다.

나. 동해 경계선 확정

분단 이후 독일땅 위에 현실적으로 존재한 두 개의 독일국가 그리고 각각이 속한 동맹블록 간의 전면적인 대결상황은 양 독일 간의 교류협력을 최소화하였다. 독일의 분단은 상호 간의 경계선을 통해 명확히 체감되었다. 경계선이 인위적으로 그어짐으로 해서 이를 둘러싼 많은 문제점들이 나타났지만, 이를 해결하기 위한 이해와 점점의 공유에는 많은 시간이 흘러야만 했다.

(1) 동방정책 이전의 경계선

양 독일의 쌍방 간 경계선에 관한 입장은 방어적이고도 갈등적이었

다. 동·서독 접경지역 수비대 간의 접촉이나 교류는 피차 원하는 바가 아니었다.⁸⁰ 1952년 동독정부는 양 독일 간에 이용되던 통로를 폐쇄하기로 결정하였고 따라서 동독에서 서독지역으로 향할 수 있었던 자유로운 통로는 차단되었다. 다만 몇몇 소수의 공식적인 통과소만 허용되었다. 뤼베크만도 예외가 아니어서 동·서독 주민간의 이동은 수년 간 차단되었으나, 1960년 3월 20일 동·서독 경계통과소가 서독쪽의 뤼베크-쉬루투프(Lübeck-Schlutup)과 동독쪽의 제름스도르프(Selmsdorf) 사이에 설치됨으로써 제한적인 교류가 가능해졌다.⁸¹

이 통과소는 스칸디나비아 제국들과의 왕래를 위한 교통요충지이기도 하였기 때문에 1989년 베를린 장벽이 무너질 때까지 운영되었다. 동·서독 간 그리고 국제적 측면에서의 중요성 때문에 단절되었던 이곳으로의 연결철도, 즉 서독의 뤼베크시와 동독의 쉬베린(Schwerin) 간의 철도운행도 재개되었다(<그림 III-14> 지도 참조). 이 연결교통로의 확보가 당시 동·서독 연안지역에서 유일했던 쌍방 간 교류의 상징이었다.

(2) 접경위원회에 의한 경계선 확정

접경지역 교류협력에 근본적인 변화가 일어난 것은 서독정부가 ‘동방정책’(Ostpolitik)을 추진하면서 동독을 공존과 협상의 파트너로 인정한 시기부터이다. 서독의 브란트(Willy Brandt) 정부는 우선 소련,

⁸⁰ 뤼베크만에서의 동·서독간 접경경계선 및 지형 그리고 양측 수비대의 활동에 관해서는 U.T., “Unternehmen Ostermarsch. Mit den Grenzgängern auf Streife. Die Liebesschleuse ist geschlossen,” in: *Die Zeit*, 15 (1961), p. 5.

⁸¹ H.E., “Schlagbaum hoch in Schlutup. Zwei neue Interzonenübergänge bei Lübeck. Die Zone wirbt um Schweden,” in: *Die Zeit*, 8 (1960), p. 4.

폴란드 그리고 체코슬로바키아와 쌍무적인 선린우호조약을 체결하였고, 이어서 동독과 쌍방 간의 관계를 규정한 「기본조약」을 1972년에 체결하였다. 독일 땅에 두 개의 공화국이 건국된 이후 서독정부가 일관되게 주장해온 서독의 ‘전독일단일대표성’(全獨逸單一代表性; *Alleinvertretungsanspruch*)으로 인해 단절되었던 동독과의 국가차원적 협상은 “평등성의 기반 아래 쌍방 간 통상적인 선린관계”⁸²를 목표로 한다는 서독의 정책변화로 인해 가능해졌다.

이러한 목표를 이루기 위해 동·서독은 「기본조약추가협정서」(*Zusatzprotokoll zum Grundlagenvertrag*)를 통해 ‘접경위원회’(*Grenzkommision*)를 공동으로 구성하기로 합의하였다. 위원회에 서는 동·서독 간 경계선을 지도상에 명확하게 획정할 뿐만 아니라, 경계선과 관련된 전반적인 사안을 세부적으로 다루기로 하였다. 또한 분단과 직접적으로 연관되어 나타나는 모든 문제점들의 해결을 다루기로 하였다. 동·서독 간 공동협력을 위해 매우 중요했던 이 조직은 1973년 1월 제도적으로 명문화되고 동년 4월 5일부터 그 활동을 시작하였다.⁸³

통상 1박 2일 간의 일정으로 짜인 동·서독 접경위원회 위원 간의 만남은 동·서독의 여러 시에서 개최되었다. 접경위원회가 산출한 여러 성과들 가운데 하나가 1973년 9월 20일에 서명된 「자연재해보호 및 손상대응을 위한 합의」(*Vereinbarung zur Schadenbekämpfung und zum Schutz von Katastrophen*)였다. 그 목적은 접경지역 일대에서 일어나는 자연재해 및 기타 손상을 방지하고, 그러한 재난이 발

⁸²- “Art 1. Grundlagenvertrag,” in: *Die Grenzkommision* (1985), pp. 18~19.

⁸³- *Die Grenzkommision* (1985), p. 51.

생하였을 경우 접경정보교환소(Grenzinformationenpunkte)를 통해 상대방에게 관련 정보를 제공하는 것이었다. 경계통과소인 뤼벡-쉬루툼/제름스도르프는 그러한 정보교환소의 하나가 되었고, 이를 위해 쌍방 간에 연락을 취할 수 있는 전화연결이 상시적으로 준비되었다.

접경위원회의 가장 중요한 임무는 동·서독 간 경계선을 확정하는 일이었다. 경계선이 명확하게 드러나지 않는 경우에는 쌍방이 납득할 수 있는 해결책을 찾아야만 하였다. 이러한 작업은 접경위원회 산하의 ‘경계획정소위원회’(Unterkommission “Grenzmarkierung”)에서 다루어졌다. 그 결과 몇 개의 지역을 제외하고는 1978년까지 경계 선획정이 순조로이 성공적으로 진척되어 독일북부 동해연안에 이르기까지 양국 간의 경계선이 확정되었다. 예를 들어 <그림 III-14>에서의 7-8-9지역, 즉 엘베강의 이들 지역에 대한 경계선 획정에는 합의가 이루어지지 못하였다. 한편 해양에서의 경계선 획정은 다른 소위원회에서 달리 다루어졌다.

다. 뤼벡만 동·서독 협력사례

뤼벡만을 대상으로 한 경계선 획정을 위해 별도의 소위원회가 1974년 몇 차례 개최되었다. 5월 16~17일간 서독의 카셀시, 6월 6~7일간 동독의 막데부르크시, 그리고 6월 21~22일간 서독의 하노버시에서 쌍방 간 협의가 이루어졌다. 서독 측에서는 연방내독성, 연방내무성 그리고 연방주인 쉴레스비히-홀스타인의 관계자들이 참석하였다.⁸⁴ 협상의 결과 1974년 6월 29일 다음과 같은 세 개의 합의문이 발표되었다.

⁸⁴ Archiv der Gegenwart, Vol. 7 (1974.6.28), pp. 6263~6264.

첫째, 「서독과 동독 간 뉘베크만에서의 경계선에 관한 1974년 6월 29일 합의문」(Protokollnote vom 29.6.1974 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik betreffend die Grenze in der Lübecker Bucht).

둘째, 「서독정부와 동독정부 간 뉘베크만 동독 영해내에서의 어업에 관한 1974년 6월 29일 합의문」(Vereinbarung vom 29.6.1974 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der DDR über den Fischfang in einem Teil der Territorialgewässer der DDR in der Lübecker Bucht).

셋째, 「항해상 혹은 해양상의 어려움으로 인해 상대편 영해/연안해에 스포츠용선박으로 침범한 사람들의 처리에 관한 1974년 6월 29일 합의서」(Protokollvermerk vom 29.6.1974 über die Behandlung von Personen, die mit Sportbooten aus navigatorischen oder seemännischen Schwierigkeiten in die Territorialgewässer/das Küstenmeer des anderen Staates geraten).

(1) 해양경계선

이들 동·서독 간 합의문들은 1976년 10월 1일 발효되었고, 첫 번째 합의문에 의해 동해연안 내 8해상마일 길이의 동·서독 간 경계선이 확정되었다. 경계선 획정에는 연안으로부터 0.4해상마일 길이(<그림 III-13>의 동해해안으로부터 실선 A까지)는 통상 국제적으로 적용되는 중간선을 채택하였다. 그 외 나머지 7.6해상마일 길이(<그림 III-13>의 실선 A-B-C-D간 지역)에는 특별한 형태인, 해수면 계곡의 최하점을 잇는 ‘Thalwegprinzip’이 적용되었다. 즉 상기 첫 번째 합의문에서 동해해안으로부터 A, B, C, B의 합의점(Koordinatenpunkte)을 연결

I
II
III

하는 실선을 동·서독 간 경계선으로 하기로 명확히 규정하였다.⁸⁵

즉 동·서독 간 경계선으로 양 해안으로부터의 중간선을 적용하여 채택한 것이 아니라(이 경우 <그림 III-13>의 점선이 동·서독 간 경계선이 되어야 한다), 1947년 당시 서독의 북부지역을 점령했던 영국의 점령당국이 동해상 제 3해로(Schiffahrtsweg Nr. 3)로 선포했던 항로를 전적으로 서독의 영해에 속하도록 하게끔 서독 측에 유리하게 획정하였던 것이다.

이러한 경계선획정의 명백한 의도는 서독 측의 항구인 튀베크와 트라베민데(Travemünde)의 자유통행을 보장하기 위해서였다. 결국 서독은 상대적으로 넓은 면적의 동해를 영해로 할 수 있게 되었고, 동독의 경우에는 통상 국제적으로 인정되던 3해상마일 영해주장도 관철시키지 못하고 3해상마일보다 적은 면적의 영해로 만족해야만 하였다.

이러한 결정을 산출한 협상과정에서 경제적 고려가 큰 영향을 미쳤는데 서독 측은 동해의 항로가 서독 측 연안도시들에게는 생존에 중요하다는 점을 강조하였다. 물론 동독이 상기 경계선 획정을 받아들이지 않았다 하더라도 국제법적으로 통용되던 ‘평화적 항행원칙’(Prinzip der friedlichen Durchfahrt)으로 서독의 항행은 보장될 수 있었을 것이다.

협상에서는 또한 심리적 이유도 영향을 미쳤다. 동·서독 간의 불편한 관계, 경제적으로 압도적 우위를 점하였던 서독으로부터 무엇인가를 얻어내려는 동독의 사정 등의 환경을 활용하여 서독정부는 자국내 항구로부터의 자유로운 입출항을 보장받기 위해 처음부터 자국에

⁸⁵ Erik Franckx, "Federal Republic of Germany/German Democratic Republic," in: J.I. Charney und L.M. Alexander, *International Maritime Boundaries. Bd. II* (1993), pp. 1997~2004 참조.

유리한 방향으로 협상을 밀어붙였다. 결국 정치적 타협, 즉 동독의 양보를 얻어내는 성과를 거두었다. 불과 수년 전만 하더라도 상상조차 할 수 없었던, 동독이 통상 국제법적으로 인정되던 3해상마일 영해 주장도 양보하면서 자국영해의 일부를 자유의지로 서독 측에 넘겨주는 일이 일어났던 것이다. 동·서독 간 영해경계선이 서독 측에 훨씬 유리하게 결정되면서 서독은 영해확대, 자유통항 뿐만 아니라, 서독 해군의 잠수함을 포함한 군함정의 작전 및 훈련지역도 확대될 수 있었다.

이를 자세히 이해하기 위해서는 이러한 협상의 배경, 즉 큰 틀을 이루었던 당시 동·서독 간 긴장 완화와 접근을 추구했던 양 정부의 전략과 정치적 입장이 고려되어야 할 것이다. 서독정부의 부처 간 협력과 조율, 중앙과 지방정부 간의 협력과 자문 등이 이러한 긍정적인 협상결과에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.⁸⁶

양측 경계선은 부표에 의해 표식하기로 하였고 그 모양, 크기 등은 접경위원회에서 자세히 규정되었다.⁸⁷ 1985년 12월 5일에는 뤼벡만에 더욱 적합한 모양의 불빛을 내는 부표의 형태로 바꾸기로 재합의되었다.⁸⁸ 이러한 기술적인 상세한 사안에까지 동·서독 간에 합의가

⁸⁶- Erik Franckx, "Federal Republic of Germany/German Democratic Republic" (1993), p. 1998.

⁸⁷- "Anhang IV zum Protokoll der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über die Überprüfung, Erneuerung und Ergänzung der Markierung der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik bestehenden Grenze, die Grenzdokumentation und die Regelung sonstiger mit dem Grenzverlauf im Zusammenhang stehender Probleme. Grundsätze gemäß Artikel 4. Aussehen der Boyen. Anhang IV. Anlage 2. Blatt 4, 5, 6, 8," in: *Die Grenzkommission* (1985), pp. 25~31 참조.

⁸⁸- *Die Grenzkommission* (1985), pp. 100~101.



이루어졌다는 사실은 양 측에 신뢰감 조성이 상당히 진척되었음을 보여주는 것이었다. 그리고 동·서독 간의 관계가 새로운, 높은 협력단계로 성장했음을 상징적으로 보여주었다.

그럼에도 불구하고 뤼벡만 해양경계선 관련 합의는 동·서독 간 전 해양경계선의 아주 작은 일부분을 차지하는 협약이라는 사실이 간과되어서는 안된다. 그 나머지 동·서독 간 해양경계선에 대해서는 통일 이전까지 어떠한 합의도 이루어지지 못하였고, 협정에 의해 문서적으로 규정된 바도 없었다. 각자의 주장이 되풀이 되었고 입씨름이 지속되었다.

(2) 어업권

뤼벡만에 대한 양측 경계선의 획정은 이곳에서의 어업권에 관한 합의, 구체적으로 말해 분단 전에 서독 측의 뤼벡지역 어민들이 자유롭게 어로활동을 하였으나 이제 분단과 해양경계선의 확정으로 동독 측에 귀속하게 된 연안 해양에서의 어업권에 관한 합의와 직접적으로 연관되어 있었다. 사실 이에 대한 양측의 서명은 공식적인 합의문 발표 수일 전인 1974년 6월 20일에 이미 이루어졌으나, 경계선획정 합의문과 함께 발표되었다.

협상의 결과 동독 측은 지표 $53^{\circ} 59' 10'' N / 10^{\circ} 56' 07'' O$ (<그림 III-13> A-B 간 실선 사이 B에 가까운 지점)과 하르켄벡강(Harkenbåg, <그림 III-13> 참조)의 강어귀 사이의 자국 연안바다를 서독 측의 뤼벡시 어민들에게 어로활동을 할 수 있도록 개방하였다. 즉 <그림 III-15>의 빗금친 부분의 해양에서 서독주민의 어업권이 인정된 것이다.

독일의 분단은 뤼벡지역의 육지만 자른 것이 아니라, 오랫동안 그

곳 주민들의 생존의 터전이었던 어로지역으로의 출입을 차단하여 이들의 삶에 큰 타격을 주었다. 동·서독 간 협상에서 서독 측은 이 경제적 측면을 크게 부각시켰다. 이곳 주민들의 어로활동권리는 중세시대 로까지 거슬러 올라가며, 뤼벡시는 수 백년 동안 연안 해양에 대한 자유이용권을 가졌다는 역사적 사실도 주장의 근거로 강조되었다.⁸⁹ 물론 이러한 권리는 전후 1947년 영국의 점령당국에 의해서도 확인된 것이었지만, 동독의 불인정으로 인해 주민들의 어로활동은 실행되지 못하고 있던 상황이었다.

여기에 더하여 서독정부는 1926년 바이마르공화국 시절 대법원에서 확정된 관련 법적 판결⁹⁰을 근거로 동 해양에 대한 뤼벡시민들의 어업권 인정은 새로운 규정이나 상황을 창출하는 것이 아니라 관습권을 인정하는, 독일민족의 역사를 존중하는 것이라고 설득하면서 동독 측의 이해와 양보를 촉구하였다. 그리고 그것이 새로운 관계와 단계로 나아가고자 하는 당시 동·서독 양 정부의 정책방향에 부합함을 강조하면서 새로 조성된 정치적 상황 속에서 실현시키고자 노력하였다.

결국 동·서독 간 합의를 통해 뤼벡시의 110가구가 상기 동독영해 내 지역에서 어로활동을 할 수 있게 되었다. 합의는 장기적 시한을 규정하여 우선 1994년까지 20년간 어로활동을 보장하고, 이어서 어느 한 당사국이 이의를 제기하지 않는 한 10년씩 연장하기로 하였다. 동독 측이 발표한 부속합의문에서는 출입선박의 홀수량, 비자, 어로시간 등의 기술적 측면이 담겨졌다. 동독 측은 서독 측이 제 규정을 준

⁸⁹- 1188년 황제 프리드리히 1세(Kaiser Friedrich I.)가 어업권을 주었고, 1226년 황제 프리드리히 2세 (Kaiser Friedrich II.)가 이를 확인한 바 있다.

⁹⁰- Rüdiger Wolfrum, "Die Küstenmeergrenzen der Bundesrepublik Deutschland in Nord und Ostsee," in: *Archiv für Völkerrecht*, Vol. 24 (Tübingen, 1986), p. 271.

수하지 않는다면 비자발급 중단 등의 조치를 통해 제한을 가할 것임을 밝혀 그 지역의 주권이 계속 동독 측에 있음을 명백히 하고자 하였다.⁹¹

(3) 비의도적 경계선 침범사안

비의도적인 경계선 침범사안에 대해서도 논의가 이루어졌으며, 양 측의 협상대표는 각 정부의 위임을 받아 다음과 같은 성명을 1974년 6월 29일 발표하였다: “항해상의 혹은 해양상의 어려움으로 인해 스포츠용 선박으로 상대방의 영해로 사람들이 침범한 경우, 해당 국가의 관련 조직/기관이 이들에 대한 적절한 조치를 취하기 위해 상대국의 영해로 진입해야 할 상황을 상대국은 적절하게 고려한다는데 합의가 이루어졌다.”⁹²

이러한 협상결과는 서독 측의 제안을 문서화 한 것이다. 왜냐하면 동독주민에 의한 ‘우발적’인 서독영해로의 침범은 당시 사실상 불가능하였고, 서독주민에 의한 경계선 침범은 동독법에 의해 형사처벌의 대상이었기 때문이다. 서독주민에 의한 그러한 사례가 발생할 경우 양국 간에 외교적 분쟁으로 전화될 위험성이 컸다. 동독과 접경한 튀벡시의 위치 그리고 좁은 만의 지형으로 볼 때 항해상의 어려움으로 서독주민에 의한 비의도적인 영해침범은 흔히 발생할 수 있는 사안이었다. 따라서 서독 측은 이를 대비하고자 문서로의 합의를 제안하였

⁹¹. “Erklärung der Deutschen Demokratischen Republik zu Protokoll zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Fischfang in einem Teil der Territorialgewässer der Deutschen Demokratischen Republik in der Lübecker Bucht,” in: *Die Grenzkommission* (1985), p. 37.

⁹². *Die Grenzkommission* (1985), pp. 37~38.

다.

이에 대한 합의가 이루어지자 서독정부는 이를 동·서독 관계상의 커다란 성과로 간주하였다. 당시 수상이었던 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt)는 1975년 1월 30일 연방의회에서 행하였던 「국정상황」(Lage der Nation)에 관한 연설에서 뤼베크만에서의 동·서독 간 협력을 언급하고 집경위원회가 이룬 성과의 하나로 높이 평가하였다.⁹³

(4) 시사점

독일북부 동해 뤼베크만 접경연안지역에서의 동·서독 협력이 향후 한반도 동해접경연안을 대상으로 추진될 남북협력에 줄 수 있는 시사점을 도출해보면 다음과 같다.

첫째, 뤼베크만에서 동·서독 협력이 가시화 된 것은 동·서독 간 정치군사적 긴장관계가 완화되고 새로운 관계의 설정이 이루어진 1972년 「기본조약」이 체결된 이후의 시기이다. 즉 긴장 완화의 도래란 국제정세의 변화에 편승하여 동·서독 양국이 상대방을 인정하고 교류협력하겠다는 방향으로 정책을 전반적으로 수정한 이후에야 협력의 구체적인 성과가 나타났던 것이다. 지속적으로 탐색되던 해양경계선 획정, 어로활동, 긴급구난조치, 철도 및 도로 연결, 자매결연 등의 쟁점들이 쌍방의 정책변화에 의해 합의점을 도출할 수 있었다.

이는 남북한 간에도 그대로 적용된다. 즉 긴장 완화와 교류협력이란 큰 틀에 남북한 쌍방이 상호 합의하는 전제가 이루어져야, 여기에 대한 정책적 결심과 일관성이 이루어진 후에야 상호 쟁점에 관한 구체적인 합의결실이 나타날 수 있는 것이다.

⁹³- *Archiv der Gegenwart*, Vol. 7 (1975.1.30), p. 6358.

둘째, 동독이 국제적으로 통용되던 해양경계선 획정에 관한 관습을 양보하면서까지 서독과 뉘베만 동해 해양경계선 일부의 획정에 합의한 것은 무엇보다 서독의 철저한 준비, 일관성과 설득력을 토대로 한 협상의 결실이라 할 수 있다. 서독은 독일역사의 지속성을 강조하면서 동독 측의 거부 명분을 약화시키는 한편, 그것이 오히려 동독에 득이 될 수 있다는 점을 강조하였다.

물론 여기에는 당시 동독과는 비교할 수 없이 강력했던 경제력이 영향을 미쳤고, 경제적 대가가 유인으로 작용하였다. 우리의 경우에도 남북한 동해접경연안지역의 역사, 자연 지리적 현황, 경제적 활용 실태 등에 관한 철저한 준비를 기본으로 하고, 상호 간의 합의가 어떻게 쌍방에 도움이 될 수 있는지를 설득할 수 있는 논리를 마련해야 할 것이다. 한반도 동해 접경연안지역의 경우 금강산, 설악산의 동반성장은 물론, 이 지역에 속하는 남북한 지방자치단체 시/항구의 동반발전 등에 대한 비전이 제시되어야 할 것이다.

셋째, 협력의 도출을 위해서는 중앙정부와 지방정부 간에, 중앙정치인과 지방정치인 간에, 정부당국과 전문가들 간에 긴밀한 협력과 유대, 정책목표에 대한 공감대 형성을 전제로 한다. 접경연안지역이란 지역 간 협력이 기본적으로 국가정책이란 큰 틀 속에 구속되고 그 속에서 진척이 이루어질 수밖에 없지만, 지역자치단체나 지역정치인의 적극적 관심과 중앙정부 및 중앙정치인들과의 유기적 연계가 이루어져야 그들의 관심사가 현실화될 수 있는 것이다. 서독의 사례가 이를 잘 보여준다.

또한 당국 간의 협상에 앞서 과학적 전문성을 바탕으로 한 전문가 간의 사전협상은 당국 간 협상에서 나타날 수 있는 정치 이념적, 명분적 갈등을 어느 정도 상쇄할 수 있어 당국 간 협상의 원활한 진척에

기여할 수 있다. 결국 민관의 협동작업이 요청되는 것이다.

넷째, 동·서독은 접경지역과 관련한 상호 논의의 틀로 제도적인 접경위원회를 구성하여 지속적으로 활용하였다. 육지, 하천, 해양의 대상에 따라, 그리고 철도 및 도로 연결, 환경보호와 같은 구체적인 사안에 따라 소위원회를 구성하여 이를 집중적으로 논의하여 협력방안을 강구하였다.

남북한의 경우에도 접경지역과 동서해 연안을 포함하는 접경지역을 대상으로 향후 다양한 형태의 교류협력방안이 제기되거나 논의될 것으로 예상됨에 따라 그 논의를 위한 큰 틀로 ‘남북접경위원회’의 구성이 반드시 필요하다. 어느 하나의 대상, 어느 하나의 사안을 개별적으로 논의할 경우 교류협력의 동력이 지속되거나 협력효과가 파급되기 어렵고, 각 사안이 새로운 쟁점으로 끊임없이 제기되고 논의되어야 하기 때문이다.

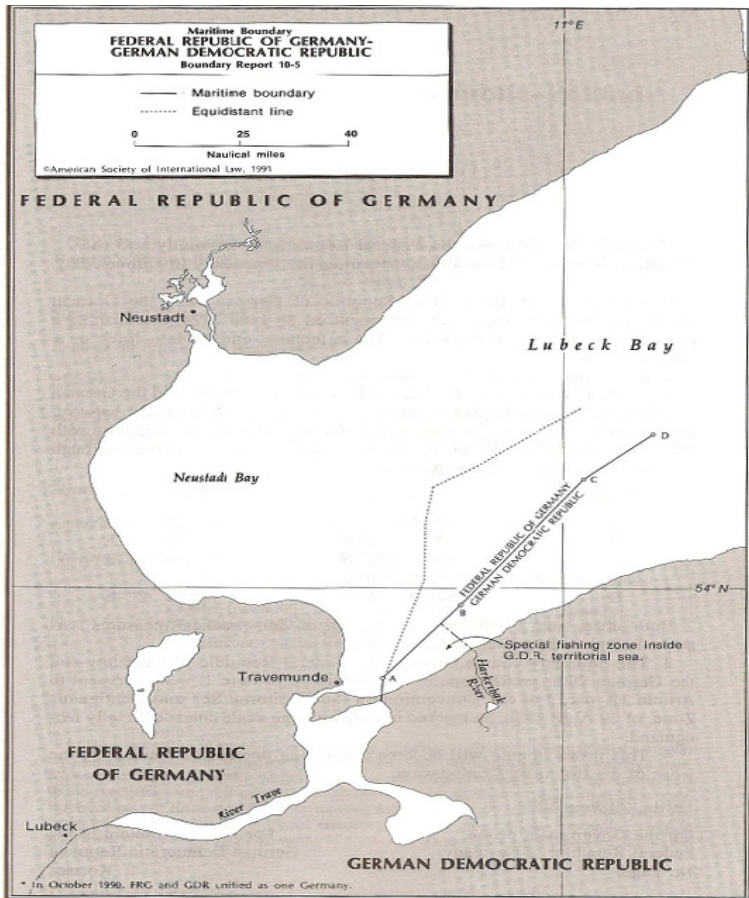
다만 그 구성방법으로서 먼저 남북접경위원회를 구성하고 난 뒤 사안별 소위원회, 예를 들어 (가칭)‘남북동해협력위원회’를 구성하는 방안과, 먼저 남북이 합의하는 대상 혹은 사안을 중심으로 소위원회를 구성하되 그것을 구성하는 합의문에 향후 남북접경위원회의 구성을 위한 초석을 쌓고, 향후 이를 점진적으로 현실화시키는 방안 두 가지를 고려할 수 있다. 어느 것이든 남북이 먼저 관심을 가지고 합의하는 순서에 따라 진척시키는 것이 바람직하나, 교류협력의 지속적 동력확보를 위해서는 남북접경위원회의 구성이 반드시 이루어져야 한다.

다섯째, 동·서독 간 철도 및 도로 연결과 경계통과소 재개에 스웨덴이 적극 가담한 바와 같이 남북 간의 교류협력에 필요하다면, 북한의 동참을 이끌어내기 위해 제3국이나 국제기구의 활용도 고려되어야

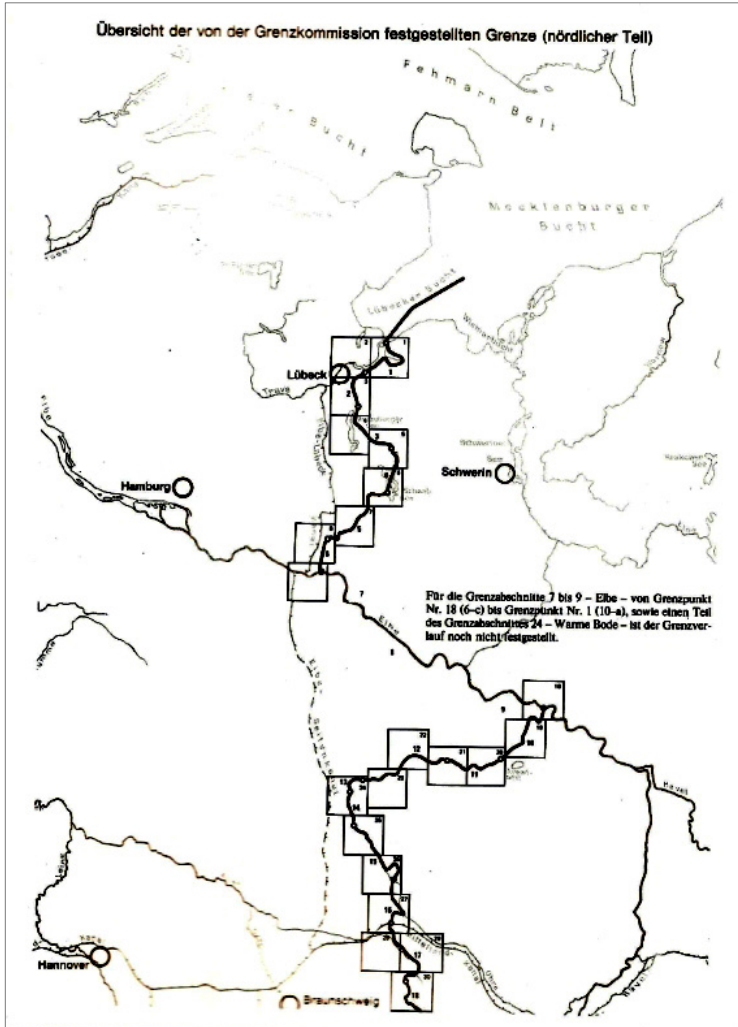
I
II
III

한다. 다만 이들의 참여가 우리의 활동범위나 국가이익을 제한할 우려도 있는 만큼 철저한 사전 점검과 계획이 전제되어야 할 것이다. 한반도 동해를 거쳐 유라시아를 연결하는 철도 건설, 현재 논의되고 있는 속초항 출발의 환동해권 페리 운항, 동해에서의 환경오염 방지나 긴급구난을 위한 국제협력 등이 그러한 사안이 될 것이다.

●그림 III-13 동해 뤼벡만 동·서독 해양경계선

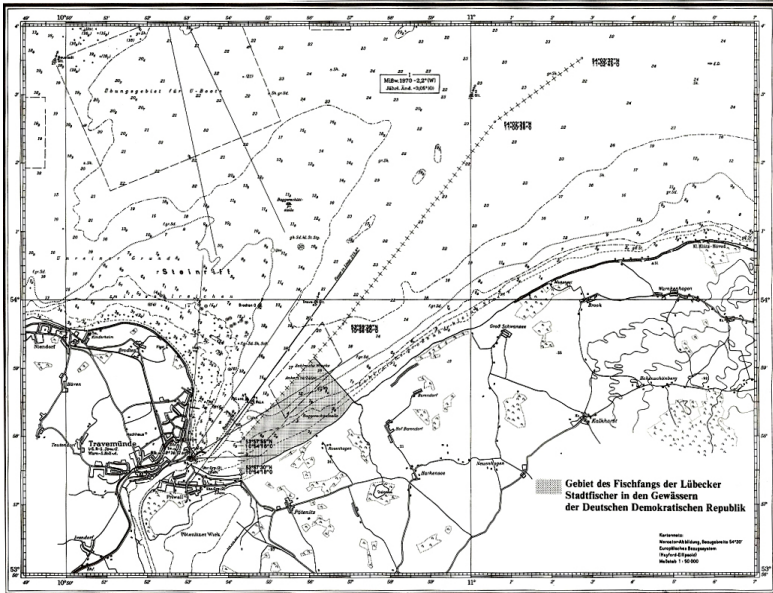


● 그림 III-14 동·서독 경계선 획정 현황



- I
- II
- III

● 그림 III-15 동해 뤼벡만 동·서독 어업협력 현황



참고문헌

1. 단행본

- 국방정보본부. 『군사정전위원회 편람』. 서울: 국방정보부, 1986.
- 국토통일원. 『한민족공동체 통일방안: 기본해설자료』. 서울: 국토통일원, 1989.
- 손기웅. 『‘남북환경공동체’ 형성 방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 『남북한 공유하천 교류협력방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- _____. 『CSCE/OSCE 분석과 동북아다자안보협력』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 통일부. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.
- _____. 『통일부 30년사 - 화해·평화·협력의 발자취: 1969~1999』. 서울: 통일부, 1999.
- 통일원. 『1990 통일백서』. 서울: 통일원, 1990.
- _____. 『남북기본합의서 해설(Ⅱ): 합의과정에서의 쌍방 주장』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『비무장지대 평화적 이용방안 관련 주요 제의: 실무보고 자료』. 서울: 통일원, 1987.
- Jurczek, Peter et al. *Planungsvorschläge für Nordostbayern aus der Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger im Rahmen des Trilateralen Entwicklungskonzeptes. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung.* Chemnitz: Technische Universität, 1996.
- Ministerium für Umweltschutz und Wasserwirtschaft (ed.).

- Über unser Wasser.* Berlin, 1980.
- Bendixen, Ernst Otto. *Arbeitslosigkeit im Zonenrandgebiet: Struktur und mögliche sozialpolitische Konsequenzen; erläutert am Beispiel des Arbeitsamtsbezirks Göttingen.* Göttingen: Agrarsoziale Gesellschaft, 1976.
- Bibliographisches Institut. *Meyers Großes Taschenlexikon, Band 8.* Mannheim, 1983.
- Boulding, Kenneth E. *Stable Peace.* Austin: Univ. of Texas Press, 1978.
- Brigitte, John·Christian Callies·Ingrid Callies·Peter Jurczek. *Datenatlas für das Gebiet der Euregio Egrensis. Sozioökonomische Strukturen und Entwicklungen. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung.* Chemnitz: Technische Universität, 1998.
- Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen (ed.). *Die Grenzkommission. Eine Dokumentation über Grundlagen und Tätigkeit.* Bonn, 1985.
- Engels, Barbara·Angela Heidrich·Jürgen Nauber·Uwe Riecken·Heinrich Schmauder·Karin Ullrich (eds.). *“Perspectives of the Green Belt” – Chances for an Ecological Network from the Barents Sea to the Adriatic Sea?* Bonn: Bundesamt für Naturschutz, 2004.
- Jurczek Peter et al. *Einschätzung der Entwicklung und Zusammenarbeit im sächsisch-böhmischen Grenzgebiet. Eine Beurteilung durch Bewohner der Euroregionen*

- Egrensis und Erzgebirge. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung.* Chemnitz: Technische Universität, 1997.
- Jurczek, Peter·Richard Mundil·Isolde Roch. *Trilateral Development Concept for the Bavarian-Saxonian-Czech Border Region. Northeastern Bavaria - Saxonian Vogtland - Northwestern Bohemia. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung.* Chemnitz: Technische Universität, 1995.
- Korn, Hosrt·Rainer Schliep·Cordula Epple (eds.). *Report on the international workshop "Capacity-Building for Biodiversity in Central and Eastern Europe" - Results and Recommendations, BfN Skripten, No. 103.* Bonn: Bundesamt für Naturschutz, 2004.
- Lippert, Jörg. *Kooperationsmöglichkeiten im Rahmen des grenzüberschreitenden Doppelzentrums Ludwigsstadt-Probstzella. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung.* Chemnitz: Technische Universität, 1995.
- Naturschutz, Bundesamt für. *Hintergrundpapier Entwicklung- und Erprobungsvorhaben Bestandsaufnahme Grünes Band.* Bonn: Bundesamt für Naturschutz, 2003.
- Offer, Michael. *Das Zonenrandgebiet nach der deutschen Einigung: wirtschaftliche Entwicklung und regionalpolitische Implikationen.* Mainz: Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der

Universität Mainz, 1991.

Rieger, Andreas. *Investitionsförderungsmassnahmen im Zonenrandgebiet: eine betriebswirtschaftliche Wirkungsanalyse*. Thun, 1982.

Sächsisch, Arbeitsgemeinschaft-Bayerisches Städtenetz (ed). *Kooperation der Städte Bayreuth, Chemnitz, Hof, Plauen und Zwickau im Sächsisch- Bayerischen Städtenetz. Eine Zwischenbilanz der interkommunalen Zusammenarbeit, Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung*. Chemnitz: Technische Universität, 1996.

Sander, Hans-Jörg. *Das Zonenrandgebiet*. Köln: Aulis Verlag, 1988.

2. 논문

김재홍. “남북한 간 군비통제 및 군축 제의 경과.” 『한반도군비통제』. 제38집, 2005. 12.

변병설 외. “남북관계 변화와 접경지역의 관리방향.” 『도시정보』. 대 한국토·도시계획학회, 1999/3.

장영권. “한반도의 지속 가능한 평화체제 구축-쟁점과 전략.” 평화통일시민연대 정책토론회 발표문, 2008. 10. 27.

Conrady, Hans Walter. “Zwischenbilanz der Zonenrandhilfe: Zu den regionalen Förderungsmassnahmen für das Zonenrandgebiet.” *Der Landkreis: Zeitschrift für kommunale*

Selbstverwaltung. Vol. 11, 1959.

Berger, Hans. "Die Bevölkerungsstruktur in den Bundesfördergebieten: Ergebnisse der Volkszählung 1970 für das Zonenrandgebiet und die Bundesausbaugebiete." *Bayern in Zahlen: Fachzeitschrift für Statistik und Kommunikationstechnik*. Vol. 26, No. 6, 1972.

Bürkner, Hans-Joachim. "Probleme der Regionalentwicklung im niedersächsischen Zonenrandgebiet vor und nach der deutschen Vereinigung." in: Karl Eckart (ed). *Die Wirtschaft im geteilten und vereinten Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot, 1999.

Christian Matern. "Umweltschutz," Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (eds.). *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991.

Franckx, Erik. "Federal Republic of Germany/German Democratic Republic." in: J.I. Charney und L.M. Alexander. *International Maritime Boundaries. Bd. II*. 1993.

Franckx, Erik. "Maritime Boundary Delimitation in the Baltic Sea." in: Renate Platzöder/ Philomene Verlaan (eds.). *The Baltic Sea: New Developments in National Politics and International Cooperation*. The Hague/ London/ Boston, 1996.

Galtung, Johan. "Violence, Peace, and Peace Research." *Journal of Peace Research*. No. 6, 1969.

Müller, Georg. “Das bayerische Zonenrandgebiet.” in: *Zeitschrift für Geopolitik: Monatshefte für deutsches Auslandswissen*. Vol. 27, No. 5, 1956.

Wolfrum, Rüdiger. “Die Küstenmeergrenzen der Bundesrepublik Deutschland in Nord und Ostsee.” in: *Archiv für Völkerrecht*, Vol. 24. Tübingen, 1986.

3. 기타자료

『민족 21』. 통권 100호, 2009. 7.

Jurczek, Peter. “Euroregionen an der Grenze zu Polen und Tschechien, Kommunal- und regionalwissenschaftliche Arbeitsergebnisse online.” <<http://www.tu-chemnitz.de/phil/geographie/publikationen/krao.htm>>. Chemnitz: Technische Universität, 2002.

Jurczek, Peter·Bernhard Köppen. “Cooperation between Germany and Czech Republic in the Egrensis Euroregion, Kommunal- und regionalwissenschaftliche Arbeitsergebnisse online.” <<http://www.tu-chemnitz.de/phil/geographie/publikationen/krao.htm>>. Chemnitz: Technische Universität, 2001.

연구총서

| | | | | |
|---------------|--|----------|------|---------|
| 2007-01 | 남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할 | 최진욱 | 저 | 6,500원 |
| 2007-02 | 민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응 | 김수암 | 저 | 6,000원 |
| 2007-03 | 북한의 경제난과 체제 내구력 | 서재진 | 저 | 8,500원 |
| 2007-04 | “확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응 | 전성훈 | 저 | 10,000원 |
| 2007-05 | 통합정책과 분단국 통일: 독일사례 | 손기웅 | 저 | 7,000원 |
| 2007-06 | 새터민의 증언으로 본 북한의 변화 | 이교덕 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2007-07 | 북·중 경제관계 확대와 대응방안 | 최수영 | 저 | 6,000원 |
| 2007-08 | 한반도 비핵화와 평화체제 구축전략 | 허문영 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2007-09 | 북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화 | 정영태 | 저 | 6,000원 |
| 2007-10 | 평화번영정책 추진성과와 향후과제 | 허문영 | 외 공저 | 9,000원 |
| 2007-11 | 비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로 | 정영태 | 외 공저 | 7,000원 |
| 2007-12 | 미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략 | 김국신 | 외 공저 | 8,500원 |
| 2007-13 | 이베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략 | 배정호 | 저 | 6,000원 |
| 2007-14 | 중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장 | 최충흠 | 저 | 5,000원 |
| 2007-15(1) | 남북협력과 동북아협력 연계 추진방안 | 김규륜 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2007-15(II)-1 | 동북아 지역협력의 새로운 연계 | 김규륜 | 편저 | 0,000원 |
| 2007-15(II)-2 | New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation | 김규륜 | 편저 | 10,000원 |
| 2007-15(II)-3 | 北東アジア地域協力の新たな連係 | 김규륜 | 편저 | 10,000원 |
| 2007-15(II)-4 | 東北亞區域合作的新聯係 | 김규륜 | 편저 | 10,000원 |
| 2007-16 | 남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구 | 김영운 | 외 공저 | 8,000원 |
| 2007-17 | 북한의 통계: 가용성과 신뢰성 | 이 석 | 저 | 8,500원 |
| 2007-18 | 북한 사회개발협력방안 연구 | 조한범 | 저 | 5,000원 |
| 2007-19 | 북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망 | 이금순 | 저 | 7,000원 |
| 2008-01 | 북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍 | 최진욱 | 외 공저 | 9,000원 |
| 2008-02 | 한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색 | 임강택 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2008-03 | 남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구 | 김영운 | 저 | 8,000원 |
| 2008-04 | 전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략 | 배정호 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2008-05 | 중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의 | 진병곤, 구기보 | 저 | 7,500원 |
| 2008-06 | 한반도 통일 외교 인프라 구축 연구 | 박영호 | 외 공저 | 9,000원 |
| 2008-07 | 북한 주민의 일상생활 | 조정아 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2008-08 | 김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망 | 전현준 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2008-09 | 이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제 | 박형중 | 외 공저 | 6,500원 |

| | | | | |
|---------|--|-----------------|------|---------|
| 2008-10 | 국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제 | 이금순, 김수암 | 저 | 9,000원 |
| 2008-11 | North Korea's External Economic Relations | 김규륜 | 편저 | 9,000원 |
| 2009-01 | 북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구 | 전성훈 | 저 | 7,500원 |
| 2009-02 | 세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향 | 황병덕, 신상진 | 저 | 9,000원 |
| 2009-03 | 북한의 국력 평가 연구 | 전현준 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2009-04 | 북한경제의 시장화 실태에 관한 연구 | 임강택 | 저 | 9,000원 |
| 2009-05 | 21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안 | 여인곤 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2009-06 | 북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략 | 배정호 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2009-07 | 북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향 | 박형중 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2009-08 | 북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제 | 최진욱 | 외 공저 | 10,000원 |
| 2009-09 | 북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향 | 홍우택 | 외 공저 | 6,500원 |
| 2009-10 | 통일대비 북한토지제도 개편방향 연구 | 허문영 | 외 공저 | 9,000원 |
| 2009-11 | 북한인권 침해구조 및 개선전략 | 이금순, 김수암 | 저 | 7,500원 |
| 2009-12 | 통일대계 탐색연구 | 조민 | 외 공저 | 8,000원 |
| 2009-13 | Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries | 김규륜 | 외 공저 | 7,500원 |
| 2009-15 | Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions | Gabriel Jonsson | 저 | 20,000원 |
| 2009-16 | 2009년도 통일문제 국민여론조사 | 임강택 | 외 공저 | 10,000원 |

학술회의총서

| | | | | |
|---------|---|--|--|---------|
| 2007-01 | 2·13 합의와 한반도 평화체제 구축 | | | 8,500원 |
| 2007-02 | 6·15 정상회담과 한반도 평화체제 | | | 10,000원 |
| 2007-03 | 2007 남북정상회담과 한반도 평화 번영: 평가와 전망 | | | 9,000원 |
| 2008-01 | 이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향 | | | 10,000원 |
| 2008-02 | The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula | | | 9,500원 |
| 2009-01 | 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망 | | | 6,500원 |
| 2009-02 | 북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향 | | | 5,500원 |

협동연구총서

| | | | | |
|------------|---|-----|------|---------|
| 2007-10-01 | 동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서) | 김국신 | 외 공저 | 6,000원 |
| 2007-10-02 | 한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향 | 손기웅 | 외 공저 | 9,000원 |
| 2007-10-03 | 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안 | 최대석 | 외 공저 | 7,500원 |
| 2007-11-01 | 한반도 평화 번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서) | 김국신 | 외 공저 | 10,000원 |

| | | | | |
|------------|---|----------|----|---------|
| 2007-11-02 | 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀 | 임성학 외 | 공저 | 6,000원 |
| 2007-11-03 | 한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안 | 배정호 외 | 공저 | 6,500원 |
| 2007-11-04 | 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안 | 함택영 외 | 공저 | 6,000원 |
| 2007-11-05 | 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안 | 전성훈 외 | 공저 | 6,500원 |
| 2007-11-06 | 남북경협 거버넌스 활성화 방안 | 김규륜 외 | 공저 | 8,000원 |
| 2007-11-07 | 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안 | 이교덕 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2007-11-08 | 한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로 | 양현모 외 | 공저 | 7,500원 |
| 2007-11-09 | 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안 | 박광기 외 | 공저 | 8,500원 |
| 2008-07-01 | 한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서) | 김국신 외 | 공저 | 6,500원 |
| 2008-07-02 | 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축 | 양현모, 이준호 | 저 | 6,000원 |
| 2008-07-03 | 북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스 | 최진욱 외 | 공저 | 7,000원 |
| 2008-07-04 | 남북연합 형성·운영의 거버넌스 | 박종철 외 | 공저 | 8,000원 |
| 2008-08-01 | 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서) | 박형중 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2008-08-02 | 국제 개발이론 현황 | 이금순 외 | 공저 | 8,000원 |
| 2008-08-03 | 국제사회의 원조 현황 및 추진전략 | 임강택 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2008-08-04 | UN기구의 지원체계와 대북 활동 | 최춘흠 외 | 공저 | 6,500원 |
| 2008-08-05 | 양자간 개발기구의 체계와 활동 | 권 울 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2008-08-06 | 다자간 개발기구의 체계 및 활동 | 장형수 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2008-08-07 | 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구 | 이종무 외 | 공저 | 8,000원 |
| 2009-15-01 | 북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서) | 임강택 외 | 공저 | 8,500원 |
| 2009-15-02 | 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략 | 박형중 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2009-15-03 | 북한개발지원의 쟁점과 해결방안 | 김정수 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2009-15-04 | 북한개발지원을 위한 국제협력 방안 | 장형수 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2009-15-05 | 북한개발지원체제의 구축방안 | 이종무 외 | 공저 | 9,000원 |
| 2009-15-06 | 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법 | 양현모 외 | 공저 | 10,000원 |
| 2009-16-01 | 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서) | 김국신 외 | 공저 | 6,000원 |
| 2009-16-02 | 북한체제의 행위자와 상호작용 | 이교덕 외 | 공저 | 8,000원 |
| 2009-16-03 | 북한 계획경제의 변화와 시장화 | 이 석 외 | 공저 | 9,000원 |
| 2009-16-04 | 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화 | 민병원 외 | 공저 | 8,000원 |
| 2009-17-01 | 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서) | 여인곤 외 | 공저 | 7,500원 |
| 2009-17-02 | 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략 | 박종철 외 | 공저 | 8,000원 |
| 2009-17-03 | 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안 | 조 민 외 | 공저 | 9,000원 |
| 2009-17-04 | 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안 | 함택영 외 | 공저 | 7,500원 |
| 2009-17-05 | 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안 | 조명철 외 | 공저 | 7,000원 |
| 2009-17-06 | 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안 | 이금순 외 | 공저 | 7,500원 |

논문

| | |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제16권 1호 (2007) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제16권 2호 (2007) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제17권 1호 (2008) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제17권 2호 (2008) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제18권 1호 (2009) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제18권 2호 (2009) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009) | 10,000원 |

북한인권백서

| | | | |
|--|-------|----|---------|
| 북한인권백서 2007 | 김수암 외 | 공저 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i> | 김수암 외 | 공저 | 10,000원 |
| 북한인권백서 2008 | 이금순 외 | 공저 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i> | 이금순 외 | 공저 | 10,000원 |
| 북한인권백서 2009 | 이금순 외 | 공저 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i> | 이금순 외 | 공저 | 20,000원 |

기 타

| | | | |
|------|---|-------------------------------|-------------|
| 2008 | 2006 독일통일백서 | | 8,000원 |
| 2009 | Lee Myung-bak Government's North Korea Policy | Suh, Jae-Jean | 5,500원 |
| 2009 | 김정일 현지지도 동향 | | 15,000원 |
| 2009 | The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century | Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark | 10,000원 |
| 2009 | 북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조 | | 배정호 10,000원 |
| 2009 | 오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도 | | 배정호 10,000원 |

연례정세보고서

| | | |
|------|-----------------------------|--------|
| 2007 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008 | 6,000원 |
| 2008 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009 | 6,000원 |
| 2009 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010 | 7,000원 |

| | | |
|---------|---|-----------------------------------|
| 2007-01 | 2007년 북한 신년 공동사실 분석 | 허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태 |
| 2007-02 | 2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망 | 여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영 |
| 2007-03 | 2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석 | 김수암, 이금순 |
| 2007-04 | '2·13합의' 전후의 북한동향 | 이교덕, 임순희, 정영태, 최수영 |
| 2007-05 | 부시 행정부의 북핵정책 변화 분석 | 전성훈 |
| 2007-06 | 북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가 | 최수영 |
| 2007-07 | 7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제 | 최수영 |
| 2007-08 | 상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석 | 정영태, 이교덕, 임순희, 최수영 |
| 2007-09 | 제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석 | 김국신, 여인곤 |
| 2007-10 | 7·29 일본 참의원 선거 결과 분석 | 배정호 |
| 2007-11 | 북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망 | 정영태 |
| 2007-12 | 후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략 | 배정호 |
| 2007-13 | 러시아 총선(12·2) 결과분석 | 여인곤 |
| 2007-14 | 하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석 | 정영태, 이교덕, 임순희, 최수영 |
| 2008-01 | 2008년 북한 신년 공동사실 분석 | 정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영 |
| 2008-02 | 중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로 | 전병근 |
| 2008-03 | 최근 북한 권력엘리트 변동 분석 | 전현준 |
| 2008-04 | 한미 정상회담 결과분석 | 김국신, 박영호 |
| 2008-05 | 이명박 대통령의 방일과 한일 정상회담에 대한 분석 | 배정호 |
| 2008-06 | 북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석 | 최수영 |
| 2008-07 | 북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가 | 이금순, 김수암 |
| 2008-08 | 2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망 | 최진욱, 박형중 |
| 2008-09 | 남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안 | 임순희 |
| 2008-10 | 상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석 | 서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아 |
| 2008-11 | 아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략 | 배정호 |
| 2008-12 | 한러 정상회담 결과분석 | 여인곤 |
| 2009-01 | 2009년 북한 신년 공동사실 분석 | 최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중 |
| 2009-02 | 하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석 | 최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영 |
| 2009-03 | 북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망 | 최진욱, 전현준, 정영태 |
| 2009-04 | 북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석 | 전현준 |
| 2009-05 | 2008년 북 중무역의 주요 특징 | 임강택, 박형중 |
| 2009-06 | 북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석 | 최수영, 정영태 |
| 2009-07 | 한미 정상회담 결과분석 | 김국신 |
| 2010-01 | 2010년 북한 신년 공동사실 분석 | 임강택 외 |

KINU정책연구시리즈

비매품

| | | |
|-------------|--|--------------------|
| 2007-01 | 북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석 | 전성훈 |
| 2007-02 | 2차 남북정상회담의 의의와 전망 | 조한범 |
| 2007-03 | 국군포로·납북자 문제 해결방안 | 김수암, 이금순, 최진욱, 서은성 |
| 2007-04 | 한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안 | 박형중 |
| 2007-05 | 주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로 | 여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠 |
| 2007-06 | 국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제 | 임을출 |
| 2007-07 | 평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점 | 최진욱 |
| 2007-08 | 북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향 | 전성훈 |
| 2008-01 | 남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구 | 서재진 |
| 2008-02 | 향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오 | 박형중, 허문영, 조 민, 전성훈 |
| 2008-03 | 북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구 | 최은석, 황재준 |
| 2009-01 | 신평화구상 실현을 위한 전략과 과제 | 김규륜 외 공저 |
| 2009-02(I) | 1) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구 | 손기웅 외 공저 |
| 2009-02(II) | 2) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토 | 손기웅 외 공저 |
| 2009-03 | 대북정책의 대국민 확산방안 | 조한범 외 공저 |
| 2009-04 | 통일 예측 시계 구축 | 박영호, 김지희 |
| 2009-05 | 북핵일지 1955-2009 | 조 민, 김진하 |
| 2009-06 | 미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로 | 이원웅 |

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

| | | |
|------|-------------------------------|--------------------|
| 2007 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호 | 이금순, 서재진, 김수암 |
| 2007 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호 | 이금순, 최진욱, 김수암 |
| 2008 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호 | 이금순, 김수암, 임순희 |
| 2008 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호 | 이금순, 김수암 |
| 2009 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호 | 박영호, 이금순, 김수암, 홍우택 |
| 2009 | 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호 | 박영호, 이금순, 김수암, 홍우택 |

월간 북한동향

비매품

| | | |
|------|-----------------|-------|
| 2007 | 월간 북한동향 제1권 제1호 | 북한연구실 |
| 2007 | 월간 북한동향 제1권 제2호 | 북한연구실 |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제1호 | 북한연구실 |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제2호 | 북한연구실 |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제3호 | 북한연구실 |

| | | |
|------|-----------------|--------|
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제4호 | 북한연구실 |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제5호 | 북한연구실 |
| 2008 | 월간 북한동향 제2권 제6호 | 북한연구실 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제1호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제2호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제3호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제4호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제5호 | 북한연구센터 |
| 2009 | 월간 북한동향 제3권 제6호 | 북한연구센터 |

한반도 평화체제 연구총서

비매출

| | | |
|------|----------------------|------------------------------|
| 2007 | 한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호 | 허문영, 김수암, 여인근, 정영태, 조 민, 조정아 |
|------|----------------------|------------------------------|

Studies Series

비매출

| | | |
|---------|---|---|
| 2007-01 | Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects | Lim Soon-Hee |
| 2007-02 | North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability | Jeung Young-Tai |
| 2007-03 | An Assessment of the North Korean System's Durability | Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo |
| 2007-04 | A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System | Kim Young-Yoon |
| 2007-05 | North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures | Choi Soo-Young |
| 2007-06 | The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties | Cho Jeong-Ah |
| 2008-01 | Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea | Kim Soo-Arn |
| 2008-02 | Internal and External Perceptions of the North Korean Army | Jeung Young-Tai |
| 2008-03 | PSI and the Korean Position | Cheon Seong-Whun |
| 2008-04 | Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy | Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo |
| 2008-05 | Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetominis | Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon |
| 2008-06 | Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea | Suh Jae-Jean |
| 2009-01 | The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop | Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon, Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il |

- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum,
Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy
Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 정책연구시리즈 09-02(I)

www.kinu.or.kr

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I):
접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구

K o r e a I n s t i t u t e f o r N a t i o n a l U n i f i c a t i o n

 통일연구원

