

독일통일 20년의 평가와 시사점

손기웅(통일연구원 기획조정실장)

요약

통일된 독일은 어려움을 겪고 있다. 다른 한편으로 독일은 정치적 주권을 완전히 회복했고, 유엔 안전보장이사회의 상임이사국 자리를 공개적으로 주장하고 있고, 전 세계에 전투부대도 파견하고 있다. 경제적으로는 라인강이 아니라 이제는 ‘엘베강의 기적’을 바라보며 유럽경제통합의 중심적 역할을 수행하고 있다. 구 동서독주민간, 구 동서독지역간의 갈등도 있지만 동쪽출신 여성이 현재 연방수상이고, 축구 국가대표팀의 주장도 구동독 출신이다.

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

1. 정치통합 평가

한반도와 독일 간에 놓여있는 역사적, 정치적, 문화적인 차이에도 불구하고 독일의 통일은 그것이 평화적으로 달성되었다는 그 이유 하나만으로도 우리에게 연구·분석의 대상이 아닐 수 없다. 특히 통일 이후 독일의 통합과정은 그것이 잘 진행되었건 못되었건 간에 우리에게 커다란 영향을 줄 수

있다. 독일이 통일된 20주년이 되는 지금까지 독일의 통합과정을 종합적으로 분석·평가하고, 그것이 우리에게 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

1990년 10월 3일 동서독 통일이 공식 선포된 후, 구동독 지역을 포함한 연방의회 선거 일정이 1990년 12월 2일로 확정되면서 동서독 정당 간의 통합이 본격적으로 진행되었다. 통일 후 치러진 첫 선거에서 서독 선거법이 구동독 지역에 적용되기로 합의되었다. 이러한 결정은 동서독 정당 간의 통합을 더욱 촉진시키는 결과를 가져왔다. 서독 정당들은 동독에서의 영향력 확대를 위해 동독 자매정당들과 제휴관계를 맺고 동독 정당에 대한 인적·물적 지원을 적극 제공하였다.

동서독 기민당(CDU)은 1990년 10월 합당을 완료했고, 농민당은 해체 후 개별적으로 기민당에 입당하였다. 사민당(SPD), 자민당(FDP)도 서독의 각 자매정당과 연합을 이뤘고, 동독 녹색당이 선거 이후 서독 녹색당(Die Grüne)과 합병하기로 결의하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 다수의 동서독 정당 간의 통합이 전독일 총선 전에 마무리 되었다.

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

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

동서독 정당통합 과정에서 나타난 주목할 만한 변화는 구 동독공산당인 사통당(SED)의 후신인 민사당(PDS)이 새로운 정치세력으로 입지를 성공적으로 구축했다는 것이다. 체제전환의 상황에서 구 동독공산당의 잔당이라는 비

판을 극복하고 동독주민의 의사를 대변하는 정당으로서 정치적 기반을 확보 하였던 것이다. 민사당은 통일 직후 통일후유증에 따르는 불만이 사회적으로 표출되는 과정에서 정치적 지지를 확보하였다. 이를 바탕으로 1990년대에는 주로 구 동독지역에서 영향력을 가지고 있었으나, 2000년대에 접어들면서 구서독 좌파 세력과의 연대를 통해 구 서독지역으로까지 지지기반을 넓히면서 전국적 지지를 얻는 전국정당으로 성장하였다.

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

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

구 동독지역에서 정치경험이 없던 새 인물이 대다수 등장한 가운데 동독과는 다른 서독의 의회체제에 대한 이해·경험의 부족으로 일부분제가 발생하기도 하였다. 그러나 이러한 문제는 민주주의 정치에 대한 이해, 정당정치 경험이 축적되면서 개선되고 있다. 체제 구축의 측면에서 통일 후 구 동독지역

정당체제는 소기의 목적을 달성하며 성공적으로 완료된 것으로 평가될 수 있다.

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

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

2. 행정통합 평가

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

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

동독에 대거 투입되어 동서독 인력이 함께 협력하는 방식으로 진행되었다.

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

동독의 행정인력은 크게 조기 퇴직, 해직, 교육 후 계속 임용 등의 방식으로 처리되었다. 동독출신 행정인력은 공직적격성 심사를 통해 계속근무 가능 여부를 심사받았다. 심사과정은 당사자가 작성한 내용을 바탕으로 서류심사와 면접을 실시한 후 개별심사를 통해 최종 결정이 내려지는 방식으로 진행되었다. 이러한 과정을 통해 국가보안성(이른바 슈타지) 등에서 인권 측면에서나 법치국가의 기본원칙에서 어긋나는 행위에 가담한 여부가 조사되었다.

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

이처럼 반 인권적 기관에서 적극 활동했던 인력이 통일 후 더 이상 행정인력으로 활용되지 않으면서 행정경험을 가진 인력의 부족 현상이 나타났는데, 특히 행정체제의 상층부에서 그러하였다. 반 인권적 행위관련자 이외에 동독의 기존 행정조직이 해체되면서 자리가 없어진 인력의 일부도 더 이상 고용되지 않고 감원되었다. 이들은 일반적으로 이전 보수의 70% 가량에 해당하는 급료를 받으며 6~9개월의 대기기간을 거쳤다. 이후 재고용되지 않으면 자동적으로 계약이 해지되어 해임되는 방식으로 감원되었다. 이러한 방식으로 감원된 인력은 약 20~25만 명에 이르는 것으로 추산되고 있다. 전체적으로 통일 초기인 1990년 210만 명에 이르던 동독 행정인력은 1995년 150만

명 수준으로 크게 감축되었다. 감원은 연방, 주, 지방자치단체 등의 모든 행정단위 수준에서 진행되었는데, 특히 연방수준에서 많이 이루어져 중앙 행정인력의 절반 이상에 해당하는 자리가 체제개편 과정에서 없어졌다.

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

동독 행정인력의 교육은 구서독의 중앙공무원 교육담당기관, 연방행정청, 구서독 각 주의 행정전문학교 등 다양한 기관을 통해 진행되었다. 각 기관은 구동독, 즉 신 연방 5개주의 행정인력 교육을 위한 프로그램을 개발하는 동시에 교육을 전담하는 강의인력의 양성을 추진하였다.

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

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

동시에 공공기관 폐쇄, 새로운 기관 설립·이관작업에 직·간접적으로 관여하는 등 신 연방주 재건업무를 지원하였다. 연방정부와 주정부는 행정인력의 효율적 수급을 위해 지방자치단체 인력지원단을 조직하였다. 이 기구는 구동독 각 지방에 지방자치단체 구축업무를 지원하는 기구로서 구동독에 구서독의 행정인력을 소개하는 업무를 수행하였다. 1991년 베를린에 설치된 이 기구는 1995년 6월까지 존속하며 총 3,800건 이상의 인력지원 업무를 수행하였다. 이 외에 지방행정 조직정비처, 직무참모위원회, 지방자치단체 정보업무처 등 동독의 지방행정체제 구축 및 운영을 지원하는 다양한 기구가 신설·운

영되었다.

행정통합 과정에서 구서독에서 파견된 행정인력이 무엇보다 중요한 역할을 수행하였다. 서독 행정기관은 통일조약 제15조에 의거하여 행정자문단을 조직해 동독지역에 전문인력을 상주시키면서 동독지역의 행정조직 구성에 필요한 조언 및 자문을 제공하였다. 1991년 1만 여명이 구동독의 연방정부기관에서 근무한 이래 1992년에는 2만 6천 명, 1995년 말에는 3만 5천 명이 구 동독지역에 파견되었다.

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

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

3. 경제통합 평가

독일통일 후의 동서독 경제통합은 사회주의 계획경제 속에서 낙후되었던 구 동독지역의 경제체제를 해체하고 정비하여 이 지역을 재건하는데 주안점을 두었다. 이를 위해 통일 전인 1990년 3월 1일 동독의 산업과 경제의 상속자 역할을 할 기관으로 신탁청(Treuhandanstalt)이 설립되었고, 1990년 5월 18일에는 「경제, 통화 및 사회통합협약」이 체결되었다. 신탁청의 임무는 국가 소유로 되어있던 동독의 재산과 산업체들을 시장경제의 원칙에 따라 민영화하는 일이었다. 공동의 경제, 통화 및 사회통합에 관한 국가협약에 의

해서 서독마르크화가 동독지역에서 공식통화로 인정되었다. 이 두 결정이 향후 동독의 경제발전추이를 결정짓는데 중요한 역할을 하였다.

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

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

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

한편, 서방국가들은 아무런 제한 없이 동독시장에 물건을 공급할 수 있었고, 동독인의 서구상품 선호현상까지 겹쳐 동독기업은 점차 활로를 잃게 되었다. 시장경제 도입을 통해 동독 내부의 역동성이 발현되리라는 정치권의 기대는 경제통합의 초기에 발생한 이와 같은 노동시장의 분열에서부터 어려움에 봉착하였다. 「경제, 통화 및 사회통합협약」은 분명히 통일 직전 동독

인들의 구호 - “서독마르크가 오면 우리가 남아 있겠지만, 오지 않으면 우리가 서독마르크를 찾아 가겠다” - 와 희망에 대응한 서독 정치권의 옳은 대응이었다. 그러나 이것이 동독 내 국내생산의 격감과 통일 후 초기 동독경제의 완전한 붕괴를 야기했던 것이다.

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

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

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

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

비율이 약 2/3를 차지하였다.

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

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

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

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

2008년 9월 동독재건담당관을 겸하고 있는 교통건설장관 볼프강 티이펜제가 낸 연례보고서는 “많은 일을 했지만, 아직 할일도 많다”라는 결론을 내리고 있다. 그러나 그 동안 노력의 결과 산업인프라 조성, 주거여건, 소비와 서비스 분야에서 많은 발전이 있었다. 서독의 약 80% 수준까지 전체동독지역의 경제수준이 올라온 것으로 평가되고 있다. 2008년도 구 동독지역의 서쪽 대비 생산성은 79%, 임금은 81.5%를 기록하였다. 경제통합 과정이 아직 계속되고 있다는 점을 감안하면 성공적인 결과이다.

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

4. 사회통합 평가

정치·경제적 통합과 함께 고려돼야 할 통일의 또 다른 측면은 정치·경제적 통합의 결과물들로부터 영향을 받는 통일 후의 삶에 대한 만족도와 이를 반영하는 문화적, 심리·정서적 통합의 문제이다. 통일 직후부터 구 동독지역 대부분의 주민들은 사상과 언론의 자유, 거주이전의 자유, 야당의 권리 등 민주주의적 가치들을 규범적 차원에서 인정하였다. 사회전반의 문제에 대한 정치적 관심도 역시 동서독이 큰 차이를 보이지 않았다. 통제사회에서 가졌던 경험들 때문에 동독인들이 법적 장치들과 경찰에 대해 가졌던 전반적인 불신도 통일 후의 경험에 의해 모두 극복되었다.

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

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

통일은 구 서독사회에도 많은 변화를 가져왔지만, 구 동독지역의 독일인들은 통화를 비롯한 경제제도와 사회체제, 일상의 모든 부분에 걸쳐 타 문화권으로의 이민에 버금가는 엄청난 변화를 겪었다. 특히 구 서독지역에 비해 상대적으로 높은 실업률을 보이는 구 동독지역 주민들의 상대적 박탈감은 경제적 어려움과 노동시장의 경직에 의해 신분상승이 원천 봉쇄되면서 더욱 악화되었다.

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

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

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

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

구 동독지역 주민들의 실망은 이 체제의 성과에 대한 실망이자 이 체제를 통해 지난 20년간 일구어 낸 부가 자신들의 구체적인 삶에 불공정하게 배분되고 있다는 데 대한 실망이고, 부의 창출에 자신들이 참여해 기여할 기회가 적다는 데에 대한 실망인 것이다. 따라서 참된 의미의 내면적 사회통합은 정의사회의 실현 차원에서 모색되어야 할 것이다.

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

5. 우리에게 주는 시사점

사실 한반도가 어떠한 조건 속에서, 어떠한 절차를 거쳐, 어떠한 내용으로 통일될 수 있을 것이냐에 대해서는 여러 가지 상황이 설정될 수 있다. 그리

고 각 상황에 따라 한반도의 통일도 다양한 형식으로 추진될 수 있다. 이러한 관점에서 한반도의 통일과정이 독일과 다르게 전개될 수 있다는 사실을 전제하되, 그럼에도 불구하고 평화적으로 추진되었던 독일의 통일과 통합과정을 전제로 한 사례가 우리에게 줄 수 있는 시사점을 분야별로 도출해 보고자 한다.

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

무엇보다 남한출신의 정치인, 정치세력이 북한지역을 대표하기보다 북한주민 스스로 자신을 대표할 수 있는 세력을 형성할 수 있도록 측면에서 지원하는 것이 중요하다. 동독 사통당의 후신이라고 할 수 있는 민사당(좌파당)이 통일 후에도 계속 구 동독지역에서 큰 영향력을 가진 정치세력으로 존재하는 상황을 통해서, 북한지역에서 독점적 지위를 누리고 있는 조선노동당이 남북통일 후에도 계속 주요한 정치집단으로 잔존할 가능성이 있다는 점을 확인할 수 있다. 체제변화 과정 초기에 이러한 문제에 적절히 대응하여 북한지역에서 민주주의 체제 구축을 위한 토대를 마련해야 할 것이다.

민주주의에 대한 경험이 전무한 북한지역에서 정당정치 체제 운영의 근간이라고 할 수 있는 민주주의 정치문화를 뿌리내리게 하는 것은 매우 오랜 시간이 걸리는 작업이다. 따라서 민주적 정치문화 발전을 위한 다각도의 노력이 요구되며, 여기에는 민주시민 교육 등 민주적 사고와 행동능력을 신장할 수 있는 교육적 노력이 매우 중요하다.

둘째, 독일의 행정통합이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다. 우선 통일 전 북한의 행정체제를 사전에 조사·연구하여 충분히 실상을 파악하는 작업이 중요하다. 이를 통해 북한의 행정체제 개편 작업을 효과적이고 신속하게 추진할 수 있을 것이기 때문이다.

또한, 향후 북한의 행정인력을 어떤 기준과 절차를 통해 처리할 것인지에 대한 방안을 마련해야 한다. 북한 행정인력 처리과정에서 지나치게 엄격한 기준이 적용될 경우 행정공백이 발생할 수 있고, 또 남북통합의 측면에서도 부정적으로 작용할 수 있다. 반대로 너무 관대한 기준이 적용되어 잘못된 과거가 제대로 처리되지 않은 채 넘어갈 경우, 행정인력 처리과정이 가지는 역사청산이라는 측면이 크게 퇴색될 수 있다.

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

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

독일의 경제 전문가들은 남북한의 경제협력인 개성공단 프로젝트를 계획경제 체제에 자본주의를 알리는 좋은 교육장으로 평가한 바 있다. 분단 상황에서 이루어지는 경제협력은 결과적으로 통일의 준비이자 초석이 될 수 있고, 실제적으로 통일비용을 줄이는 효과를 낼 수 있다는 것이다.

한편 독일의 많은 경제 전문가들은 화폐의 1:1 교환과 같이 경제적 고려를 무시한 정치적 결정이 통일 이후 큰 경제적 어려움을 초래했다고 주장한다. 물론 타당한 이야기이다. 그러나 급변했던 당시의 상황에서 그러한 정치적 결정, 동독 주민들에게 매력적이었던 유인책이 없었다면 과연 통일의 길로 독일이 순탄하게 진입했을까 하는 어려운 질문이 남는다. 동구 사회주의 국가들의 체제전환과는 근본적으로 다르게, 전승 4국은 물론 주변국 모두가 우려하고 원치 않았던 통일을 이끌어내어야 했던 당시 서독 지도부가 달리 선택할 수 있었던 방법은 과연 무엇이였을까? 경제적 고려에 의해 신중하게

통일문제를 해결하려 했다면 과연 통일 자체가 가능했을 것인가?

넷째, 사회통합이 주는 시사점은 다음과 같다. 통일 후 20년이 지났어도, 사회 내면적 통합을 위한 독일의 여러 노력에도 불구하고 구 동서독 주민 간 그리고 구 동서독 지역 간에는 갈등이 남아있다. 통일 이후 독일에서 실시된 여론조사 결과가 보여주듯이 많은 사람들이 통일 이후의 독일 사회에 불만감을 표출하고 있다.

그러나 유의해야 할 사실은 여론응답자 개개인이 처하고 체험한 상황에 따라 다른 목소리를 낸다는 사실이다. 구동독 시절에 지배적인 위치에 있었던 사람이 일반 노동자였던 사람과 20년이 지나도 같은 의견을 말할 수 없고, 동독을 체험하지 못했던 젊은 사람들이 동독을 경험했던 동서독의 어른들과 같은 생각을 할 수 없다. 통일 이후 경제적, 사회적으로 성공한 사람들이 그렇지 못한 사람들과 같은 여론을 표출할 수 없다.

40년간 이질적인 체제에서 상이한 삶을 살았고, 그 극복을 위한 진통이 20년 이후에도 아직 존재한다는 사실은 지극히 당연한 현상이다. 앞으로 시간을 가지면서 늘어난 총체적 부를 어떻게 조화롭게 배분할 수 있을가에 대해 통일독일이 좀 더 노력을 기울인다면 현재 나타나는 내적 갈등도 상당부분 줄어들 것이다.

우리는 통일 이후에 닥칠 더 큰 어려움을 우려하고 있다. 동서독 보다 남북한의 경제적 격차가 더 크고, 남북한은 서로가 총부리를 겨누면서 뼈아픈 상처를 입었기 때문이다.

중요한 점은 그 어려움을 부정하거나 축소하는 것이 아니라, 문제에 대해 우리가 어떠한 자세를 견지해야 할 것인가이다. 같은 어려움이라도 희망을 가지고 극복을 위해 노력할 수도, 버거워하고 고통을 느끼면서 불만만을 표출할 수도 있기 때문이다. 존재하는 어려움의 여러 측면 가운데 어떠한 점을 강조하고 홍보하고 교육할 것인가에 따라 그것을 둘러싼 사회 심리적 갈등의 정도가, 그 극복의 여부가 결정될 수 있는 것이다.