

독일 통일의 교훈과 대북 및 통일 정책 방향

김 옥 / 현대경제사회연구원 연구위원

1991 재 남북 관계가 교착 상태에 빠져 있음은 주지의 사실이다. 1989년부터 90년대 초반까지 구소련 및 동구에 불어온 거센 변화의 바람은 종전의 냉전 구도를 와해시켰고, 이제 세계는 갈등과 대결을 지양하고 평화와 협력의 시대로 넘어가고 있다. 그러나 이러한 세계적 추세에도 불구하고, 남북 관계는 아직도 과거의 대립 양상을 계속 보여주고 있다. 그리하여 한반도는 전세계에서 유일하게 냉전이 존속되는 지역이라는 오명을 벗어나지 못하고 있는 것이다.

한편, 북한은 정치·경제적으로 매우 불안정한 상태에 빠져 있다. 극심한 식량난으로 대표되는 북한의 경제적 어려움은 재론의 필요가 없을 정도이다. 그러나 더 더욱 중요한 사실은 정치적으로도 김정일 정권의 안정성에 끊임없이 의문이 제기되고 있다는 사실이다. 김일성이 사망한 지 3년이 지났음에도 불구하고 아직 김정일의 공식 승계가 이루어

지지 않고 있다는 것은, 아무리 북한체제의 특수성을 감안한다고 할지라도 김정일의 권력 장악력에 어떤 문제가 있음을 강력히 시사하고 있는 것이다. 게다가 지난 2월 황장엽 氏의 망명, 최근 장승길 駐이집트 대사의 미국 망명 등 북한 지도층 인사의 연속적인 탈북 및 망명은 이러한 의구심에 무게를 실어 주고 있다.

교착 상태에 빠진 남북 관계, 그리고 위기에 처한 북한체제, 이처럼 불투명하고 불안정한 한반도 상황에서 과연 우리의 대북 및 통일 정책은 어떠한 방향으로 나아가야 하는가? 많은 사람들은 정부가 새로운 정책을 마련하여 현재의 대립 구도와 불안정성을 타파하고 평화와 안정을 가져다줄 것을 기대하고 있다. 이러한 기대에 부응하기 위해서는 독일 통일의 정치적 교훈을 다시 한 번 되새겨 볼 필요가 있을 것이다.

독일 통일의 잘못된 교훈: 흡수 통일에 대한 막연한 기대감

우리 사회에는 앞에서 언급한 북한의 정치·경제적 불안정성 및 위기가 곧바로 흡수 통일로 이루어지리라는 기대감이 팽배해 있는 듯하다. 그러나 이것은 너무도 순진하고 자기 중심적 생각이다. 먼저 북한체제가 위기 상황에 처한 것은 분명한 사실이지만, 이러한 위기가 북한체제의 급속한 붕괴로 치달게 될 가능성은 아직 그리 크다고 볼 수 없다. 김정일의 권력 장악력에 문제가 있을 개연성은 상당하지만, 그 정도가 얼마나 심각한지 알 도리가 없는 상황에서 김정일 정권의 붕괴를 짐치기는 어렵다. 또한 설사 김정일 정권이 무너진다고 하더라도 그것이 북한이라는 하나의 정치체제의 붕괴까지 발전할 가능성보다는 오히려 현 지배층에 의한 단순한 정권 교체에 그칠 가능성이 현재로서는 더 크다고 보여진다.

여기서 백보 양보하여 김정일 정권의 붕괴가 북한체제의 급속한 붕괴로 이어진다고 가정하자. 그렇다면 과연 이러한 체제 붕괴가 남한에 의한 흡수 통일로 이어질 것인가?

대부분의 일반 국민들은 물론 일부 학자들까지도 이에 대해 긍정적인 대답을 갖고 있는 것으로 보인다. 하지만 이는 막연한 기대감에 불과할 뿐, 객관적으로 볼 때는 상당한 의문이 제기된다.

이처럼 북한체제의 붕괴는 곧 남한에 의한 흡수 통일이라는 것이 거의 공식화된 데에는 독일 통일의 경험이 무의식적으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 물론 독일의 경우 구동독의 붕괴가 구서독에 의한 흡수 통일로 이어진 것이 사실이다. 그러나 독일 통일의 과정을 자세히 살펴보면, 그 과정에는 페레스트로이카와 냉전의 종식이라는 외부적 요인외에도 적어도 세 가지의 내부적 조건이 충족되어 있었음을 발견할 수 있다.

첫째, 통일 이전에도 구 동서독간 꾸준한 교류 협력이 이루어졌다. 이는 양측 주민간 불신을 완화시켜주었을 뿐만 아니라, 구동독 주민에게 구서독의 실상을 알리는 기회를 마련해주었다. 통합 과정에서 구동독 주민들이 1990년 3월의 선거를 통해 구서독으로의 통합을 의미하는 일종의 흡수 통일을 자발적으로 선택할 수 있었던 것은, 그동안의 구 동서독간 교류를 통해 상호간에 어느 정도의 신

뢰가 자리잡고 있었을 뿐만 아니라, 텔레비전이나 친지 등을 통해 구서독의 자유롭고 풍요로운 생활상이 널리 알려져 있었기 때문이다.

둘째, 기존 공산 정권을 대신할 수 있는 대안적인 세력이 엘리트 내부에 존재하였다는 사실이다. 물론, 호네커 정권의 붕괴에는 일반 시민들의 반정권 운동이 결정적 역할을 한 것이 사실이나, 이미 독일공산당 내에는 호네커를 중심으로 한 강경파에 반대하는 실용주의적이고 개혁 지향적인 소장파 세력이 존재하고 있었다. 만일 이러한 대안 세력이 엘리트 내부에 존재하지 않았더라면, 1989년 10월 라이프찌히에서 벌어진 대규모 시위가 어떠한 방향으로 발전해나갔을지는 그 누구도 장담하기 어렵다.

셋째, 통일 당시 구서독은 막강한 경제력과 함께 주변 강국의 협력을 구할 수 있는 외교력도 겸비하고 있었다는 사실이다. 앞서 언급한 바와 같이, 독일 통일이 가능했던 데는 고르바초프의 페레스트로이카와 냉전의 종식이라는 외부 환경이 중요한 요인으로 작용한 것이 사실이다. 그러나 이와 더불어 간과해서는 안될 내부적 요인은 이러한 외부

환경을 능동적으로 활용, '2+4회담'이라는 형식을 통해 독일 통일에 대한 국제 사회의 용인을 이끌어낼 수 있었던 구서독의 경제력을 바탕으로 한 외교력이다.

여기서 한반도의 현실을 되돌아보자. 과연 앞에서 언급한 내부적 조건들이 충족되고 있는가? 남북한간 교류 협력은 너무도 부족한 상태이고, 북한 내부에 현 체제를 대체할 수 있는 개혁 지향적 대안 세력이 존재하는가도 알 수 없고, 또한 과연 남한의 외교력으로 한반도 통일에 대한 주변 강대국들의 협력과 합의를 이끌어낼 수 있을지도 의문이다.

이처럼 조건이 갖추어지지 않은 상태에서 북한체제가 급작스럽게 붕괴한다면, 이것이 우리가 상정하는 남한의 흡수 통일로 이어질 리라는 보장은 없으며, 설사 통일이 이루어진다고 할지라도 독일에서와 같이 평화적이고 합의에 기반한 통일이 될 가능성은 매우 불투명하다. 남한에 대한 북한 주민의 이해와 신뢰가 부족하고, 북한내 새로운 체제를 구축할 정치 세력도 뚜렷이 존재하지 않고, 그리고 남한의 외교력이 충분하지 않은 상태에서, 북한체제의 붕괴는 중국, 미국 등 주변

강대국의 개입과 조정에 의한 북한내 새로운 체제의 수립을 가져올 가능성이 크다고 할 수 있다. 남한에 의한 평화적 흡수 통일과는 거리가 먼 결과이다.

독일 통일의 진정한 교훈: 브란트의 동방 정책

급속한 흡수 통일에 대한 막연한 기대감에서 벗어난다면, 우리는 통일을 보다 장기적인 관점에서 접근할 필요성을 느끼게 된다. 통일은 결코 서두른다고 되는 것은 아니며, 통일의 조건을 하나하나 충족시켜나가는 데서부터 시작된다. 이같은 통일에 대한 장기적이고 단계적인 접근법은 독일 통일의 기반을 닦아 놓은 것으로 높이 평가되는 빌리 브란트 수상의 동방 정책에서 확연히 드러나고 있는 바, 이것이야말로 독일 통일이 우리에게 주는 진정한 정치적 교훈이라고 할 것이다.

1969년 사민당과 자민당의 연립정부를 출범시킨 브란트 수상은 사민당내 실질 정치(Realpolitik) 노선의 지도자였다. 당시 세계적인 냉전 구도는 구 동서독간의 대결을 첨예화하고 있었으며, 구 동서독의 통일 정

책 또한 각기 자기 체제를 중심으로 한 통일을 지향하고 있어서 양측간의 대립과 충돌은 피할 수 없는 상황이었다. 그러나 이러한 대립 구도 안에서는 평화가 보장될 수 없고, 평화가 보장되지 않는 한 구서독에서 쌓아올리고 있는 부의 축적은 아무런 의미가 없다는 것에 주목한 브란트 수상은 자신의 집권 이후 획기적인 정책 전환을 추진한다. 즉, 기존의 대결 구도를 탈피하고 독일내 평화를 정착시키기 위해 1민족 2국가 정책을 주창하면서 정치적 통일의 포기를 선언하였던 것이다.

이러한 새로운 정책 방향에 대한 신뢰를 획득하고 평화를 정착시키기 위한 구체적 행동으로 연립정부는 주변 동구권 국가들과의 관계 개선을 적극적으로 추진하는 한편, 구 동독 지역에 대한 적극적인 경제 교류 및 지원을 실시한다. 구서독은 구동독과의 교역을 확대하는 조치는 물론 여러 가지 명목으로 구동독에 재정적 지원을 시행함으로써, 구동독과의 경제 관계 공고화를 통한 정치적 안정 및 평화를 추구하였다. 예를 들면, 구서독 시민들이 구동독을 방문할 때 이용하게 되는 도로 사용료와 사증 비용, 구서독 지역과 서

베를린간의 고속도로 건설 및 보수 비용, 구 동독 지역 통과에 대한 사증 비용, 수로 및 철로의 수리와 개선에 대한 비용 등을 구서독 정부에서 구동독 정부로 지불해주었다. 1972년에서 1989년까지 베를린 출입을 위한 고속도로 사용료로 지불한 금액만도 78억 마르크(약 4조 2,900억 원)에 달하였다.

브란트 정권때 시작된 경제적 지렛대를 통한 평화의 공고화라는 정책 목표는 1982년 보수와 중도의 연합 정권인 기민당과 자민당의 연립정부에서도 계속 이어졌다. 특히 1983년과 1984년에는 구동독에 대하여 각각 10억 마르크와 9억 5,000 마르크의 차관을 구서독 정부의 보증 하에 구서독 은행으로 구성된 컨소시엄을 통해 제공하였다. 당시 외환 부족으로 국제적 부도 위기를 맞았던 구동독의 호네커 공산당 서기장은 구동독 내의 반대를 무릅쓰고 구서독에 40억 마르크의 차관을 요청하였는 바, 양측간의 비밀 협상 끝에 그 절반에 해당하는 금액을 지원하였던 것이다. 이러한 경제 원조에 대한 응답으로 구동독은 구 동서독간 국경 통과에 관한 절차와 관행을 개선하고, 국경지대에 배치하였던 기관총의 자동 발사 장치를 철거하고 지

뢰를 제거하는 등 정치·군사적 조치를 취하였다.

이러한 차관 지원 이외에도 기민당과 자민당의 연립 정권은 매우 다양한 형태의 구동독 경제 협력을 추진하였다. 특히 생산 설비의 구동독 이전이 더욱 확대되었는데, 예를 들어 폴크스바겐社의 엔진 조립 라인을 구동독에 건설하여 구서독의 기술과 자본 설비를 제공하는 대신 구동독으로부터 고정적인 수량의 엔진을 공급받게 되었다. 그외에도 라이선스 계약을 통한 면허 생산 등이 이루어졌고, 해외 시장에 공동으로 진출하는 프로젝트도 추진되었다. 다만, 80년대 중반부터는 구동독 지역의 투자 활동이 정체됨에 따라 더 이상 투자가 확대되지는 못하였다.

결국, 독일 통일은 사실상 브란트의 정치적 통일 포기 선언으로 시작되었다고 역설적으로 말할 수 있다. 정치적 통일을 공식적으로 포기하고, 상호 공존 및 평화를 추구함으로써 내적인 통일의 바탕이 되는 교류 및 협력을 강화할 수 있었던 것이다. 그리고 여러 경로를 통한 실질적인 경제 지원으로 구동독의 경제적 어려움을 해결해준 것이 양독간 신뢰를 다지는 기초가 되었다고 할 수 있다.

다시 한 번 강조하지만, 이같은 일정 수준 이상의 상호 신뢰가 존재하지 않았다면, 구동독 주민들이 자발적으로 구서독에의 흡수 통일을 선택하는 일은 결코 발생하지 않았을 것이다.

**정부의 대북 및 통일 정책 방향 시사점:
교류 협력의 지속적 추진**

여기서 우리 정부의 대북 및 통일 정책을 되돌아볼 필요가 있다. 우리 정부도 한때 브란트의 동방 정책을 모방한 북방 정책을 성공적으로 추진한 바 있다. 1988년 출범한 노태우 정부는 적극적인 공산권 외교를 통해 러시아 및 중국과의 수교를 추구하는 한편, '남북한간 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 기본 합의서'를 도출하는 등 북한과의 화해 및 교류를 이루는 데 성공하였다. 그러나 1993년 북한의 핵무기확산금지조약(NPT) 탈퇴로 불거진 북한 핵위기는 이러한 대화의 바람에 찬물을 끼얹었으며, 한때 카터의 방북으로 남북정상회담이 극적으로 성사되는 듯 싶었으나 김일성의 급작스런 사망으로 이것마저 무산되었다.

이처럼 불안정한 여건에서 1993년 출범한 김영삼 정부는 노태우 정부에 비해 일관성없는 대북 정책을 추진하게 되었다. 김일성 조문 파동에서 비롯한 국내 보수·개혁 세력간의 갈등은 그 후 북미제네바합의, 대북 경수로 지원 협상, 대북 쌀지원 등과 같은 문제들에 있어서 정부 정책의 일관성을 유지하기 어렵게 만들었던 것이다. 그 결과, 제네바합의 등으로 인해 북한 핵문제가 어느 정도 해결 국면으로 접어들고 있음에도 불구하고, 남북 관계는 여전히 교착 상태를 빠져나오지 못하고 있는 실정이다.

물론, 이러한 남북 관계의 교착 상태 유지를 모두 우리 정부의 대북 정책 탓으로 돌리기는 어렵다. 남북 관계는 본질적으로 남북한 양자에 의해 결정되는 것이며, 김영삼 정부의 정책 혼선은 어떻게 보면 북한측의 비합리적이고 돌발적인 행동에 대한 반응으로 이해할 수 있다. 북한과 같은 1인독재체제가 내재하고 있는 돌출성은 차치하더라도, 김일성 사후 새로 출범한 김정일 정권의 불안정성은 북한 대외 정책 특히, 대남 정책의 강경화를 초래하였던 것이 사실이다. 다만, 김영삼 정부가 여론 및 국내 정치적 요인에 지나

친 집착을 보이지 않았다면, 북한의 돌발적인 행동에 보다 대범하게 여유를 가지고 대응할 수도 있었을 것이라는 점은 지적해야 할 것이다.

그렇다면 앞으로 정부의 대북 및 통일 정책은 어떠한 방향으로 나아가 할 것인가? 우리는 먼저 흡수 통일의 막연한 기대감에서 벗어나야만 할 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이, 김정일체제의 불안정성이 북한체제의 붕괴로 이어질 가능성은 현재로서는 그리 높다고 판단할 수 없다. 또한 설사 북한체제가 붕괴한다 할지라도 현재와 같이 남북한간 교류 협력이 미진하고, 동시에 상호 신뢰가 부족한 상태에서는 우리가 꿈꾸는 평화적 흡수 통일의 가능성은 매우 희박하다.

현재와 같은 대립 구도 하에서 통일을 얘기하는 것은 통일을 가져오기는 커녕 오히려 상대방에게 불신만 심어줄 가능성이 있다. 따라서 남북한간의 신뢰를 회복하고 현재의 대립 구도를 타파하기 위해서는 장기적 전략에 바탕을 둔 브란트의 정책을 원용하는 것도 하나의 좋은 방안이 될 수 있다. 즉, 상대방의 실체를 인정하되 실질적인 상호 교류와 협력을 강화하는 것이 한반도의 평화와

안정을 확보하는 방안이 될 뿐만 아니라, 더 나아가 통일을 앞당기는 정책이 될 수도 있다는 것이다.

실질적인 상호 교류 협력 가운데서도 가장 중심적인 것은 물론 경제적인 교류 및 협력이다. 많은 이들이 현재의 정경 연계 정책을 비판하며 정경 분리 원칙에 입각하여 남북 경협을 활성화할 것을 주장하고 있다. 그런데 독일 통일에서 우리가 얻을 수 있는 한 가지 교훈은 평화와 안정이라는 정치적 목적 달성을 위해서도 남북한 경협을 꾸준한 추진이 필요하다는 사실이다. 다시 말하면, 정경 분리 원칙이든 정경 연계 원칙이든 상관없이, 경협을 중심으로 한 남북한의 지속적인 교류 협력은 한반도 통일 달성을 위한 거의 유일한 정책 수단이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 정부에게 경제 협력을 위시한 남북한간 상호 교류 협력을 보다 적극적으로, 그리고 보다 지속적으로 추진해줄 것을 기대하는 것이 큰 무리는 아니라고 본다. 統