

구 동서독의 육로 수송 협력 사례와 시사점

김영윤 / 통일연구원 선임연구위원

분단후 구 동서독 교통 연결 상황

구 동서독간의 육로수송체계의 구축은 구 서독과 서베를린을 잇는 자유 통행로 확보를 위한 노력으로부터 출발했다. 서베를린은 구서독으로부터 약 170 km 떨어져 있는 '내륙 속의 섬'이나 다름없었기 때문에, 그 자체로는 생존 능력이 없었다. 따라서 구서독과 서베를린간의 교통 문제는 양독간의 상호 관계와 분리할 수 없는 기본 문제였다. 그러나 구소련과 구동독은 이와 같은 서베를린의 지정학적 약점을 이용, 이를 처음부터 구서독과 서방에 대한 정치적 압력 수단으로 삼았다. 이로써 항공로를 제외한 베를린간의 왕복 교통은 지장이 초래되기가 일수였으며 봉쇄되기까지 했다. 1948년 7월 18일부터 1949년 5월 12일까지의 베를린 봉쇄 기간 동안 구서독과 서베를린간의 교통은 거의 완전히 차단되기도 했다.

60년대 들어 구동독은 베를린 왕복 교통에 대한 감독과 방해는 더욱 가중되었다. 이에 서방 3대국은 구소련과의 회담을 통해 서

베를린으로 자유롭게 진입할 수 있도록 조약을 통해 보장받으려고 시도하였으나 1961~62년 미국·구소련간의 회담만 개최되었을 뿐 아무런 성과가 없었다.

그러다가 1963년 6월초 구동독은 통과로에 대한 감독과 방해를 강화하면서도 구서독과 서베를린 왕복 교통에 관한 정부간 협정 체결을 위한 협상을 강력히 원했다. 구동독은 통과로 방해를 빌미로 구서독과 서베를린 왕복 교통에 관한 정부간 협정을 체결함으로써 국가 승인의 효과를 얻으려 했기 때문이었다. 그러나 구서독 정부는 구동독을 정부로서 인정하지 않는 상태에서 베를린 교통 문제가 연합국의 권한이지 구동독의 권한이 아니라는 이유로 협정 체결을 거부했다.

구서독과 서베를린간 통과협정 체결

교통 문제에 관한 구서독의 소극적인 입장은 70년대초 브란트 정부가 출범하면서 적극적으로 바뀌었다. 구동독을 사실 상의 국가로 인정하는 상황이었기 때문에, 구동독이 요구

하는 정부간 교통협정을 피할 필요가 없었기 때문이었다. 이에 따라 1971년 12월 17일 육로·철도 및 수로를 이용한 서독-서베를린간 교통협정인 「동서독 정부간 서독과 서베를린간의 민간인과 재화의 통

과에 관한 협정(Transitabkommen)」이 체결되었고, 동년 12월 20일 서베를린 시와 구동독 정부간에는 서베를린 주민의 구동독 방문을 수월하게 하는 협정이 체결되었다.

서독-서베를린간 통과협정은 통과 교통에 아무런 지장이 초래되지 않고 간소하고 신속하며, 최대의 편의가 도모되는 여행 절차를 거쳐 여행이 수월해지도록 규정하고 통과로를 이용하는 사람들에 대한 어떤 차별도 배제하는 것으로 되어 있다. 同협정 제16조의 '통과로의 악용'이라는 혐의가 충분할 경우를 제외하고는 여행자의 체포·교통 수단과 개인 지참물에 대한 검색을 할 수 없으며, 민간재를 운송할 때의 간소화 조치로서 도로 화물 차량, 철도 화물 차량, 내륙항행 선박, 용기 등 차량의 납봉인을 허용하였다. 납봉인은 구서독과 서베를린의 세관이 수행하며, 구동독의 관계 기관은 관계 서류만을 검토하였다. 서독과 서베를린간의 통과협정은 1970년 시작된 구 동서독 교통 전반에 관한 협상 추진에 큰 도움을 주었다.

서독-서베를린간 통과협정은 통과 교통에 아무런 지장이 초래되지 않고 간소하고 신속하며, 최대의 편의가 도모되는 여행 절차를 거쳐 여행이 수월해지도록 규정하고 통과로를 이용하는 사람들에 대한 어떤 차별도 배제하는 것으로 되어 있다. 同협정 제16조의 '통과로의 악용'이라는 혐의가 충분할 경우를 제외하고는 여행자의 체포·교통 수단과 개인 지참물에 대한 검색을 할 수 없으며, 민간재를 운송할 때의 간소화 조치로서 도로 화물 차량, 철도 화물 차량, 내륙항행 선박, 용기 등 차량의 납봉인을 허용하였다.

구 동서독간 교통조약 체결

1970년 11월 구서독의 Bahr와 구동독의 Kohl간에는 구 동서독 통행 문제에 대한 대화가 시작되었다. 이들의 대화는 1971년 9월 「양국의 인적·물적 통행 전반에 관한 조약」(교통조약: *Vertrag zwischen der BRD und der DDR ueber Fragen des Verkehrs*) 체결을 위한 공식적인 회담으로 발전하였다.

양측은 교통의 종류, 실질적인 개선 문제, 향후 공동 협력 등에 관해 상이한 관심을 표명하면서, 同조약 체결과 관련하여 각각 정치적으로 상이한 목표를 설정하였다. 구동독 정부는 4대 전승국과의 협정에 무관하게 구서독과의 국가간 조약 체결을 피했던 반면, 구서독 정부는 구동독을 국가로 인정하지 않으면서도 구 동서독간의 원활한 통행을 보장하기 위한 협정의 이행과 국제법적인 조약으로서 구속력을 가질 수 있도록 노력하였다. 조약 체결을 위한 2년여 70 회 이상의 접촉

구 동서독 통행조약 상의 육로 수송 관련 제규정은 다음과 같다. 첫째, 철도 교통과 관련하여 ① 열차 교통에 있어 정기 열차 운행 계획, 여객용 열차 배정, 열차의 구조 및 배차, 교통 수요 증가 대책, ② 여객과 화물 운송에 적용시킬 법, ③ 조약 쌍방의 두 경계역간의 적용 규정, ④ 상대방 철도 관리 지역에서의 최단 선로 구간 사용 등을 규정하였다. 둘째, 자동차 교통과 관련하여 쌍방은 임시 여객 통행을 위한 영업적 수송과 자동차 화물 수송에 대해 상호주의에 입각하여 허가발급권을 행사하지 않도록 하였으나, 조약 상대국 기업이 사업상 타방의 영토 내에서 또는 영토를 통과하여 사람을 정기 버스편으로 운송할 경우 조약국의 허가를 받도록 규정하였다. 셋째, 상대 조약국에서 규정한 양과 무게를 초과한 적재물을 포함한 자동차 및 부속물의 운행은 상대방 지역에 들어가거나 통과할 때에는, 예외적으로 권한이 있는 관청의 허가를 받아야 할 것을 규정하였다.

을 거듭한 결과, 구 동서독은 1972년 5월 26일 정식 서명하였다.

동서독간 교통조약은 구 동서독 왕복 교통을 보장하는 기본 틀로, 그 내용은 1972년 12월 21일 체결된 기본조약 추가의정서에 그대로 수용되었다.

구 동서독 통행조약 상의 육로 수송 문제

구 동서독간의 통행조약은 민간인 및 물자의 월경 통행 문제를 포괄적으로 규제하는 내용을 담고 있다. 육로 수송과 관련된 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 철도 교통과 관련 ① 열차 교통에 있어서 정기 열차 운행 계획과 여객용 열차 배정 및 차량 배정, 열차의 구조 및 배차, 교통 수요 증가에 대한 대책, ② 여객과 그의

소지품 및 화물 운송에 적용시킬 법, ③ 조약 쌍방의 두 경계역 사이의 구간에 적용할 규정과 열차 기관사 및 열차 승무원 적용 규정, ④ 상대방 철도 관리 지역에서의 최단 선로 구간의 사용(U자형 통행 원칙), 이와 유사한 문제에 대한 합의 사항 등을 규정하였다. 또한 정상시의 교통량을 훨씬 초과할

경우 가능한 운행 한도 내에서 추가로 증차를 협의할 수 있도록 규정하였으며, 여객의 월경 통행에 대해서는 「철도 여객 수하물 운송에 관한 국제협정(CIV)」, 화물 수송에는 「철도 화물 운송에 관한 국제협정(CIM)」 약정에 명문화되어 있는 「국제 철도 여객 및 화물운송법」인 「베른협정」의 규제를 받도록 하였다.

둘째, 자동차 교통과 관련, 조약 제25조와 부속의정서 부록에 쌍방은 임시 여객 통행을 위한 영업적 수송과 자동차 화물 수송에 대해서는 상호주의에 입각하여 허가발급권을 행사하지 않도록 하였다. 그러나 조약 상대국의 기업이 사업상 타방의 영토 내에서 또는 영토를 통과하여 사람을 정기 버스 편으로 운송할 경우에는 조약국의 허가를 받도록 규정하였다.

셋째, 상대 조약국에서 규정한 양과 무게를 초과한 적재물을 포함한 자동차 및 부속물의 운행은 상대방 지역에 들어가거나 통과할 때에는, 예외적으로 권한이 있는 관청의 허가를 받도록 규정하였다. 운행이 허가된 자

동차는 책임 보험에 가입하여야 하며 자동차 사고로 인한 손해 배상 협상은 특별 규정의 대상이 되도록 하였다.

육로수송체계 구축을 위한 구서독의 對구동독 지원

구 동서독간의 육로수송체계 구축을 위한 구서독 정부의 지원은 다양한 분야에 걸쳐 이루어졌다. 이를 크게 나누면 ① 통행 일괄금 지불 및 조세 지원, ② 교통로 건설 및 유지·보수 비용 지불로 나타낼 수 있다.

통행 일괄금 지불 및 조세 지원

1971년 12월 17일자 통과협정에 근거하여 구서독 지역과 서베를린 지역간 통과시 징수되던 도로 사용료·세금부담조정세(Steuerausgleichabgaben)·사증 비용은 1972년 1월 1일부터 더 이상 개인 징수되지

육로수송체계 구축을 위한 구서독의 對구동독 지원은 우선 통행 일괄금 지불 및 조세 지원이다. 즉, 1971년 12월 17일자 통과협정에 근거하여 구서독 지역과 서베를린 지역간 통과시 징수되던 도로 사용료·세금부담조정세(Steuerausgleichabgaben)·사증 비용은 1972년 1월 1일부터 더 이상 개인 징수되지 않고 구서독 정부가 예산에 일괄금을 계상하여 구동독에 송금하였다. 그리고 1979년 10월 구서독은 구동독과 차량세면제협정을 체결함으로써 구 동서독의 트럭과 버스에 대한 세금 면제 내지 도로 사용료 징수를 철폐하였다.

않았고 구서독 정부가 예산에 일괄금을 계상하여 구동독에 송금하였다. 이와 같은 조치는 여행 교통의 안정화에 크게 기여하였으며, 베를린과 국경 부근의 여행 교통이 활성화되는 계기를 마련했다. 1989년 통일이 될 때까지 구서독이 부담한 일괄금은 5,000만 마르크였다. 1979년 10월 구서독은 구동독과 차량세면제협정을 체결함으로써 구 동서독의 트럭과 버스에 대한 세금 면제 내지 도로 사용료 징수를 철폐하였다. 그러나 차량세면제협정에 구서독측 승용차는 포함시키지 않았는데, 그 이유는 구동독행 구서독 승용차가 베를린 통과 교통을 제외하고는 200만대에 이르렀던 반면, 극소수의 구동독 승용차만이 구서독이나 서베를린으로 왔기 때문에 수적인 균형이 이루어질 수 없었기 때문이었다.

그밖에도 국경 지역 소재 기업이 국경에 인접해 있음으로써 원자재 반입이나 생산 제품 발송에 있어, 화물 운반 운송비가 현저하

그 다음으로는 교통로 건설 및 유지·보수 비용 지불이다. 첫째, 1965년 이래 구서독 정부는 구서독과 서베를린 지역간 통과 도로 개선을 위해 재정적인 지원을 하였다. 둘째, 구서독과 서베를린 왕복 여객 운송 철도 개선을 위해서는 1976년 2,600만 마르크, 1977년 1,860만 마르크를 지급하였으며, 1980년 4월 30일자 교통 관계 합의에 따라 구동독 지역 및 서베를린 지역 공사에 총 8,900만 마르크를 지불하였다. 셋째, 구서독은 구 동서독 접경 지역이 갖는 정치적인 의미를 고려하여 접경 지역내 도로망이나 철도의 증개축 및 신축시 재정적인 배려를 우선하였다. 넷째, 육로수송체계의 구축과 관련하여 큰 의미를 갖는 것은 구 동서독간 교통망 확충 공동 프로젝트의 추진을 들 수 있다.

게 많이 발생할 경우 구서독 정부는 이에 대해 부분적 보상 혜택을 주었다. 보상 대상은 과거 내독간 경계선이 생기기 전에 구동독 지역으로부터 40% 이상을 반입했으나, 국경이 생김으로 인해 먼 길을 우회하여 수송될 수밖에 없는 물품들이었다.

교통로 건설 및 유지·보수 비용 지불

첫째, 1965년 이래 구서독 정부는 구서독과 서베를린 지역간 통과 도로 개선을 위해 재정적인 지원을 하였다. 우선 Hirschberg 부근의 Saale교의 교량 복구를 위해 구서독 정부는 내독간 지불 교류용 청산 구좌를 이용, 총 550만 마르크를 지불하였으며, 1975년 12월 19일자 합의에 따라 Helmsteht-Berlin간 고속도로를 보수하는 데 총 2억 5,950만 마르크를 송금하였다. 이어 1977년 12월 22일 동프로젝트 보완 건설 조치로서

273만 마르크의 추가 금액을 지불하였다. 그 다음으로 Berlin-Hamburg간 고속도로 보수를 위해 총액 12억 마르크를, Wartha-Eisenach간 고속도로 신설 및 확장을 위해 2억 6,800만 마르크를 지급하였다.

둘째, 구서독과 서베를린

왕복 여객 운송 철도 개선을 위해서는 1976년 2,600만 마르크, 1977년 1,860만 마르크를 지급하였다. 또한 1980년 4월 30일자 교통 관계 합의에 따라 구동독 지역 및 서베를린 지역 공사에 총 8,900만 마르크를 지불하였다.

셋째, 구서독은 구 동서독 접경 지역이 갖는 정치적인 의미를 고려하여 접경 지역내 도로망이나 철도의 증개축 및 신축시 재정적인 배려를 우선하였다.

넷째, 육로수송체계의 구축과 관련 큰 의미를 갖는 것은 구 동서독간 교통망 확충 공동 프로젝트의 추진을 들 수 있다. 1974년 구 동독 정부는 구서독 정부와 교통 문제에 관한 추가적인 회담을 할 용의가 있음을 선언하고 동년 12월 9일 베를린 왕복 철도와 도로와 같은 교통로 확장과 개선을 위한 제안을 했다. 이에 구서독 정부는 서베를린과 구서독과의 통행로 연결에 큰 의의를 부여하고 구동독의

제안을 긍정적으로 받아들였다. 이어 구 동서독은 수차례 회담을 거친 후 1975년 12월 19일 통과로 확충 및 개선에 관한 합의에 도달했다. 이에 따라 구 동서독 정부는 Marienborn과 Berliner Ring간의 고속도로를 보수

(노면 보수·일부 구간 6차선화)하며, 프로젝트의 총 경비 4억 500만 마르크 가운데 구 서독 정부가 2억 5,950만 마르크를 부담할 것에 합의하였다. 구 동서독은 이러한 공동 프로젝트에 대한 관심이 동일하게 대단했는데, 구서독 정부는 베를린과 구서독간의 연계성에 의의를 두었던 반면, 구동독은 특히 전략적 의의가 큰 도로의 일부가 구서독으로부터 재정 지원된다는 점에서 큰 의미를 두었기 때문이었다.

위의 형태와 비슷하게 Berlin-Hamburg간의 제2차 교통 프로젝트를 위해, 구동독은 1978년 구서독과 회담을 개시하였고 1980년부터 공사에 착수했다. 이와 관련된 구 동서독 정부간 회담의 주 쟁점 사항은 자금 조달 문제와 노선 확정 문제였다. 1978년 11월 16일 5개월에 걸친 회담후 ① 북부 고속도로의 건설, ② 베를린 남부 Teltow운하의 재개, ③ 1980년부터 1989년까지 통과 일괄금을 기존 4억 마르크에서 5억 2,500만 마르크로

구 동서독간의 협력 사례로부터 얻을 수 있는 가장 큰 시사점은 무엇보다도 교통로 개설에 구서독 정부가 큰 힘을 쏟았기도 했지만, 그보다 더 중요한 것은 교통로 개설에 따른 통행 관련 제반 사항을 명확하게 규정·준수하였다는 점이다. 구 동서독은 교통로의 운행 계획을 철저히 수립하여 시행하고 수송에 이용되는 교통 수단의 운행 시간·차량 배정을 비롯하여 재난시 구호 조치 등에 대해서도 합의를 이끌어냈으며, 상호 교통 정보에 대한 교환이 제대로 이루어지도록 하였다. 합의에 대한 충실한 이행이 담보될 수 있도록 했다는 점에서 귀감이 될 수 있다고 판단된다.

인상, ④ 구동독의 구서독제 현대식 건설 장비 구입을 위해 1억 마르크 지원과 같은 공동 프로젝트에 대한 합의를 이루었다.

이러한 구 동서독간의 합의는 베를린의 통과 교통의 개선, 통독 이후를 염두에 둔 경제성있는 사회간접자본의 구축이라는 측면에서 긍정적으로 평가되었으나, 구서독이 부담하는 재정적 측면에서 기본 조약 체결 이후 최대 규모였다는 점에서 비난의 대상이 되기도 했다. 그러나 그와 같은 구서독 정부의 호의에 구동독은 ① 구서독인들의 구동독 방문 시 산재 연금 수령자에 대한 최소 환전 면제, ② 더 많은 정치범을 구서독으로 석방, ③ 유로 수표와 크레디트 카드의 구동독 도입 등의 반대 급부를 제공했다.

맺음말 및 시사점

구 동서독간의 육상운송체계의 구축은 베를린이 육지 속의 섬으로 작용, 구서독과 연

그 다음으로 교통로의 원활한 운영을 위한 정부의 지원이 다각도로 이루어졌다는 점이다. 구서독 정부가 도로 사용료 및 출입국 비자 수수료의 일괄금으로 대체하고 화물 운송료의 정부 부담과 함께 통과로의 유지·보수에 상호 협력하였던 점외에도, 대규모 자금이 투입된 교통망의 건설이 구서독의 지원 아래 이루어졌다. 이와 같은 점은 구서독 정부가 교통로의 건설과 원활한 통행이 구동독과의 협력 증진의 관건임을 인식한 데서 비롯된 것으로 보여진다.

결되어야 했던 점이 크게 뒷받침되었다. 베를린이라는 특수 지역이 구 동서독으로 하여금 상호 접촉·교류할 수밖에 없게 만들었으며, 양국은 이를 통해 협력의 발판을 넓혀나갈 수 있었다.

구 동서독간의 협력 사례로부터 얻을 수 있는 가장 큰 시사점은 무엇보다도 교통로 개설에 구서독 정부가 큰 힘을 쏟았기도 했지만, 그보다 더 중요한 것은 교통로 개설에 따른 통행 관련 제반 사항을 명확하게 규정·준수하였다는 점이다. 구 동서독은 교통로의 운행 계획을 철저히 수립하여 시행하였고, 수송에 이용되는 교통 수단의 운행 시간·차량 배정을 비롯하여 재난시 구호 조치 등에 대해서도 합의를 이끌어냈으며, 상호 교통 정보에 대한 교환이 제대로 이루어지도록 하였다. 합의에 대한 충실한 이행이 담보될 수 있도록 했다는 점에서 귀감이 될 수 있다고 판단된다.

그 다음으로 교통로의 원활한 운영을 위한 정부의 지원이 다각도로 이루어졌다는 점

이다. 구서독 정부는 도로 사용료 및 출입국 비자 수료를 정부 예산에 일괄금으로 대체하였고, 화물 운송료의 정부 부담과 함께 통과로의 유지·보수에 상호 협력적인 자세를 견지하였으며,

대규모 자금이 투입된 교통망의 건설이 구서독의 지원 아래 이루어졌다. 이와 같은 점은 구서독 정부가 교통로의 건설과 원활한 통행이 구동독과의 협력 증진의 관건임을 인식한 데서 비롯된 것으로 보여진다.

남북한간의 육로운송체계 구축은 베를린으로의 통행을 시발점으로 한 구 동서독과는 달리, 현 상황 하에서는 단지 경험 활성화에 따른 화물과 인적 수송의 원활화를 위해 고려할 수 있을 것이다. 그리고 이의 실천은 남북한이 1992년 2월 발효된 「남북기본합의서」를 통해 '민족 경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모'하기 위한 실천 사업으로, 다른 분야와 함께 남북간 철도·도로 연결 등에 합의하였기 때문에 남북 쌍방이 원하기만 한다면 그렇게 어려운 일은 아니다.

육상 운송로 개설과 관련하여 현재 남한에는 북한과의 경험 확대와 이에 따른 경험상의 물류비 절감 차원에서, 민간 기업에 의해 북한 해주와 같은 지역에 남한공단을 건

설하여 남북한을 육로로 연결하려는 계획을 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 현재 추진하고 있는 금강산 관광의 효율성을 증대시킬 수 있는 방안의 하나로 동해 북부선을 연결하려는 움직임도 보이고 있다.

이와 같은 계획이 성사될 경우, 남북한간 연결의 절대성이 보장된다는 점에서 남북한간의 경제 및 인적 교류에 크게 기여할 것으로 판단된다. 북한 지역에 공단이 조성되어 남한이 전용으로 이용할 수 있게 될 경우, 그곳은 비록 북한의 법적 영향력 하에 있는 곳이지는 않지만, 남한 기업의 활동의 정체성과 자율권이 보장되는 곳이기도 하다. 그와 같은 곳에서의 기업 활동은 남한과 절대적인 연관성을 가질 수밖에 없기 때문에, 서베를린과 구서독을 연결했던 효과를 가질 것이다. 다시 말해, 남북한간의 정치적인 관계 변화에도 불구하고 경제적인 관계가 교통로를 통해 남북한을 연결시키는 효과를 갖게 될 것이다. 그러나 육상 교통 연결이 민간 기업의 경험 사업을 뒷받침하는 방향으로 추진될 것이 아니라, 남북 경제 협력에 다수 중소기업의 참여를 유도하기 위한 북한내 사회간접시설의 정비 및 확충이라는 차원에서 전개되어야 할 것으로 판단된다. 그러면서도 실지로

남북한간의 정치적인 관계 변화에도 불구하고 경제적인 관계가 교통로를 통해 남북한을 연결시키는 효과를 갖게 될 것이다. 그러나 육상 교통 연결이 민간 기업의 경험 사업을 뒷받침하는 방향으로 추진될 것이 아니라, 남북 경제 협력에 다수 중소기업의 참여를 유도하기 위한 북한내 사회간접시설의 정비 및 확충이라는 차원에서 전개되어야 할 것으로 판단된다. 그러면서도 실지로 교통로가 개설되기 위해서는 앞서 구 동서독의 사례에서 살펴보았듯이, 교통로 운영과 관련된 제반 사항을 면밀히 검토하여 북한과의 합의를 이끌어내어야 할 것이다.

교통로가 개설되기 위해서는 앞서 구 동서독의 사례에서 살펴보았듯이, 교통로 운영과 관련된 제반 사항을 면밀히 검토하여 북한과의 합의를 이끌어내어야 할 것이다. 이를 통해서만이 상호 이질적인 교통체계로 말미암아 빚어질 혼란을 최소화할 수 있을 것이기 때문이다. 물론 우리 정부도 다수의 중소기업을 포함한 민간 기업의 경험 활성화 지원과 통일을 대비한 국토의 균형 개발 차원에서, 이 부문의 참여 기업에 대한 정책적 지원이 뒤따라야 할 것이다. **97**