

독일 통일 이후 제도 및 사회 통합 연구: 주요 기관의 사례를 중심으로*

김정만** | 서울대학교 국제학연구소 연구원

박태균*** | 서울대학교 국제대학원 교수

본 연구는 한반도의 통일 기반을 다지기 위한 노력의 첫 단계로 독일 통일에 대한 기존의 연구 성과들을 정리하고, 독일 현지에서 인터뷰를 통해서 그간의 체험을 현장의 목소리로 들어보며, 향후 그 체험에 기반한 통찰들을 공유하고자한다. 비교적 성공적으로 제도를 통일한 독일이 이후 30년이 다 되어가는 오늘까지도 '내적 통합(innere Einheit)'을 미완의 과제로 추구하고 있다는 사실은 제도통합이 사회통합을 보장하지 않는다는 것을 보여준다. 총체적인 통일역량을 배양하기 위해서는 제도통합과 사회통합을 이분법적으로 파악하여 단계적으로 추진하기보다, 선제적으로 양자를 아우르는 실천 방안과 제도적 대비책을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 통일 실천 경험이 있는 해외 기관들, 특히 제도 및 사회통합을 직접 담당한 기관들의 사례에 대한 분석과 현황 파악을 통해, 통일 과정 및 그 이전의 과정에서부터 형식적 제도뿐 아니라 실질적인 사람들의 삶이 통합될 수 있는 실천적 통일 방안 및 사전 대비책을 수립할 필요가 있다.

주제어: 독일 통일, 제도 통합, 사회 통합, 남북 관계

* 2017년도 서울대학교 통일평화연구원의 지원을 받아 수행된 결과물임.

** 제1저자

*** 공동저자, 교신저자

I. 서론

최근 한반도 정세에 새로운 국면이 전개되면서 남북 통합에 대한 논의가 활발히 전개되고 있다. 그러나 대한민국과 조선인민민주주의공화국은 그간 견고한 경계를 둘러싸고 대치하며 전혀 다른 이념적 기반 위에서, 상반되는 국가 경영 방식 및 사회문화 구조를 굳혀 왔다. 따라서 어떤 방식으로든 그 경계가 느슨해지면서 두 집단의 통합과정이 진행될 경우, 적지 않은 사회적 혼란과 갈등과 더불어 상당한 비용이 발생할 것으로 예상되고 있다.

이러한 비용을 저감하고 보다 원만한 통일을 이룩하기 위해서는 국제사회 및 우리의 역사 속에서 이와 유사한 경험을 타산지석·온고지신의 정신으로 돌아보고 통일과정의 진행을 가장 효율화할 수 있는 방안을 도출하려는 노력이 학계에서 그간 진행되어 왔다. 이런 연구들의 가장 큰 조희 틀(frame of reference)은 한반도 상황과 유사하게 제2차 세계대전 이후 두 개의 상이한 주권국인 서독과 동독으로 분단되었다가 1989/90년 통일을 성취한 독일의 사례다. 독일은 동·서독 양 지역의 자축과 기대의 분위기 속에서, 또한 이들을 지켜보는 세계의 시선 속에서 통일을 성취하였다. 이후 30년에 가까운 시간을 거쳐 오는 가운데 많은 긍정적 변화와 함께 예상치 않았던 시행착오도 드러났다. 이러한 사례들은 통일을 준비하는 한반도 상황에 크게 참고가 되는 시사점을 주고 있는 것으로 평가되고 있다.

본 연구는 한반도의 통일 기반을 다지기 위한 노력의 첫 단계로 독일 통일에 대한 기존의 연구 성과들을 정리하고, 독일 현지에서 인터뷰를 통해서 그간의 체험을 현장의 목소리로 들어보며, 향후 그 체험에 기반한 통찰들을 공유하고자한다. 기존 연구에 대한 검토는 크게 두 가지 영역으로 구분될 수 있다.

첫째는 독일 및 남북한 통일을 주제로 한 연구 일반이다. 최근에는 제도적 통합뿐 아니라 사회통합의 중요성을 강조하는 연구들이 많이 나오고 있어, 이 부분에 중점을 두었다. 둘째는 한반도의 상황에서 어떻게 하면 사회통합

을 효율적으로 달성하여 제도적 통합의 실효성까지 확보할 수 있을지, 그 방안을 모색하기 위한 연구다. 이를 위해서는 한반도 분단이라는 상황의 특성을 분석하고 파악하는 작업과 함께, 사회통합을 통한 사회 잠재력 향상을 위한 일반적 이론들에 대한 검토도 필요할 것이다.

독일 통일 과정에 대한 연구는 통일부에서 발간한 독일 통일백서 시리즈로서 가장 잘 정리되어 있다고 볼 수 있다. 2013년부터 새로이 총서로서 세부주제별로 발간되어 현재 19권까지 발행되어 있으며, 군사·행정·교육·과거청산·여성 등 다양한 주제를 망라하고 있다. 기존 연구를 정리한 것을 기반으로 독일 내 담당 인사들과의 심층 인터뷰, 정책문서 분석 등으로 독일 통일과정을 자세히 분석하고 있다. 특히 통일백서에 직접 인용되기도 한 페니히 등의 논문은 함께 게재된 특임관 면담과 함께, 맥락에 따라 한반도 상황과의 관련성 속에서 동서독 통합에 있어서 공식적 창구 역할을 했던 제도와 그 이면을 밝혀줌으로써 본 연구의 주요한 참고 자료로 활용되었다(이은정·베르너 페니히, 2013).

그러나 동 시리즈 게재 다수의 보고(독일 통일백서)에서도 언급되었듯이, 독일 통일과정 자체가 애초부터 제도 통합을 통해 동독의 경제수준을 끌어올리는 것에 큰 주안점을 두었기 때문에 사회적 통합, 혹은 '내적' 통합 분야의 성과가 취약하다는 문제점이 있었다. 만프레드 슈토펠레 전(前) '구 동독지역 재건 담당 특임관'과의 인터뷰에서 발췌한 다음 대목이 시사하듯, 경제적인 측면에서의 삶의 질은 독일 통일과정의 주요한 포커스였다. "1990년 초까지만 해도 헬무트 콜 수상이 총선에서 승리할 수 있을 것처럼 보이지 않았다. 그러나 그는 선거운동과정에서 전략적으로 구 동독지역의 주민들에게 3~4년 후에는 그들도 서독과 동일한 삶의 수준을 누릴 수 있을 것이라고 하였고 그를 통해 구 동독지역에서 압도적으로 많은 표를 획득할 수 있었다. 결국 그는 통일을 선거전략에 이용하였던 것이다"(이은정·베르너 페니히, 2013: 169).

독일 통일 후 시간이 지남에 따라 내적 통합의 문제가 점점 가시화됨에 따라 독일 통일 과정을 예의 주시해온 국내 연구자들은 이 부분을 한반도 상황과 연계해서 고찰하고자 하는 시도를 해왔다. 양민석 등은 사회통합이 가

능하기 위한 객관적 조건으로서 경제통합의 문제를 적시하면서도, 이를 어렵게 하는 요인으로서 집단으로서 역사적 경험체계의 상이함 및 그에 따른 개인적 의식체계의 상이함을 지적했다(양민석·송태수, 2010). 윤철기(2014)는 독일 통일 이후 줄곧 제기되어 온 ‘내적 통합’의 문제를 ‘동서독 사람들의 서로에 대한 인식’의 문제로 귀납시키면서, 이미 한반도 통일에 관해서도 남북한 주민의 ‘접촉지대(contact zone)’를 중심으로 이런 문제점들이 드러나고 있음을 환기시킨다. 최영돈(2014)은 독일 통일 사례에서 동·서독지역 주민들의 내적 장벽을 극복하기 위한 연방정치교육원의 다양한 교육업무를 분석하고, 이와 연계하여 통일 이후 예상되는 남북한 주민의 내적·사회적 상이성과 관련된 화두들을 조망했다.

보다 최근의 연구들에서는 남북한의 통합은 전자와 후자를 모두 포괄하는 이중적 과제로 보는 것에서 한 걸음 더 나아가 보다 총체적으로 접근해야 할 필요성이 강조되고 있다. 이호근(2017)은 남북한 사회통합 시 예상되는 격차 및 갈등의 문제를 해결하기 위한 방안으로 사회보장의 기본원리에 기초한 경제적 불평등 문제 해소 지침을 제안한다. 박명규(2015: 6)는 남북한 사회 통합을 성취하는 문제는 총체적인 제도적, 정치적, 경제적, 규범적, 정서적 역량을 요구한다고 강조한다.

상황에 대한 역사적 고찰을 통해서 남북한 사회의 상이성을 다시 확인하는 작업을 위해서는 지금까지 많은 한국 근현대사 연구 성과들이 도움이 될 것이다. 그러나 사회통합의 문제가 궁극적으로는 의식세계의 문제로까지 환원된다는 점을 고려할 때, 역사 연구의 시대를 더 거슬러 올라갈 필요도 있다. 한반도에는 고대로부터 중부 지방을 경계로 서로 다른 국가가 대치하고 있었던 시기와 통합되었던 시기가 반복되어 왔는데 이러한 근원적인 역사적 경험이 의식세계의 형성과 어떤 관련이 있는지도 학문적으로 점검해볼 필요가 있다.

최근의 ‘접촉 지대’를 중심으로 남북한 주민의 사회적 상이성에 대해서도 많은 연구들이 나오고 있다. 주로 탈북자들의 남한 사회에로의 통합 문제라는 관점의 연구가 많은 편이지만 그 가운데서도 남북한 주민의 상이성을 확인하고 그것을 어떻게 통합해갈 것인가를 가늠하는 데 상당한 참고가 된다.

전우택 등(2014)은 탈북자 및 남한주민과의 면담을 통해, 보다 본격적으로 그들의 (상이한) 사회적 우선순위를 파악하고, 독일 및 북아일랜드 등 해외 사례와 비교함으로써 해결방안을 도출하고자 한다.

지금까지 남북한의 상이성과 그것을 어떻게 통합해갈 것인가를 화두로 하는 연구들은 대체로 통합의 주체, 혹은 무게중심을 암묵적으로 남한 정부 혹은 남한 사회 전반에 두고 있는 편이다. 이 같은 접근은 독일 통일에서도 대 동소이었던 것 같다. 동서독 경제 격차 문제를 해소하기 위해, 동독의 제도를 서독의 제도와 유사하게 바꾸거나 서독의 제도 속으로 통합시키고, 동독 주민들이 거기에 익숙해지도록 교육하는 것이 실제 통합 노력의 상당부분을 이루었던 것으로 보인다.

그 성과는 많은 사람들에게 의해 비판받고 있다. 동독의 실업률이 서독의 두 배나 되고, 동독의 GDP가 서독 그것의 70% 수준에 머무르는 등, 고질적인 동독 경제 비효율성이 근본적으로 개선될 전망이 약한 것으로 보인다. 이런 문제를 해결하려면 동독 국민들이 마음으로부터 참여하는 자신감을 가져야 한다는 목소리도 나온다. 만일 해결되지 않으면 지속적으로 남한 경제에 부담으로 작용할 것이다.

이런 문제를 선제적으로 해결하기 위해, 경제적 효율성을 비롯한 인간의 성취 일반은 어떤 방법을 통해 가장 바람직하게 성취되는가에 대한 고민도 필요할 것 같다. 경제학 및 경영학 이론 뿐 아니라 인간의 사회적 자본 운영 전략이라는 사회학 이론 등 사회과학의 다양한 분야의 방법론이 분석에 활용될 필요가 있다.

II. 독일 통일 과정에 있어서 제도 및 사회 통합의 경험

본 연구는 기존 연구의 흐름에 입각하되, 적어도 세 가지 점에서 새로운

-
1. 예를 들면 권숙도 “사회통합의 관점에서 본 북한이탈주민 정책방향 연구.” 한국정치연구 제23집 제1호(2014).

측면을 보강하고자 한다.

첫째는 최근 이 주제에 관련된 연구들에서 계속 지적되고 있는 ‘사회통합’의 문제와 관련된 것이다. ‘사회통합’은 하버마스가 제시한 ‘체계통합, 혹은 제도적 통합(system integration)’과 ‘사회통합(social integration)’을 구분한 데서 원용된 개념으로, 전자가 ‘체계’에 초점을 두며, 권력과 화폐의 탈언어화된 매개를 통한 도구적 통합을 말하며, 후자는 ‘생활세계’에 초점을 두며, 의사소통적으로 성취된 합의를 통해 통합되는 것을 가리킨다(전태국, 1999: 81).

기존 연구에서는 통일의 두 과제로서 제도적, 형식적, 도구적 차원인 제도통합과 사회적, 문화적, 정서적 화합을 통해 달성되는 사회통합이라는 두 가지 과제를 구분하여, 대체로 이 중 한 측면에 초점을 맞추어 논의를 전개해 왔다.

그러나 비교적 성공적으로 제도를 통일한 독일이 이후 30년이 다 되어가는 오늘까지도 ‘내적 통합(innere Einheit)’을 미완의 과제로 추구하고 있다는 사실은 제도통합이 사회통합을 보장하지 않는다는 것을 보여준다. 동시에 독일 통일 현장의 목소리를 들어보면 사회통합은 제도적 측면과 불가분의 관계로서, 모든 실천의 장들 속에서 작용하고 있음을 알 수 있다.

따라서 이 연구는 통일을 실질적으로, 효율적으로 성취하기 위해서는, 무엇보다 제도적 통합이 사회적 통합과 함께 진행되어야 한다는, 혹은 처음부터 통일이란 이 두 측면을 아우르는 전일적인(holistic) 과정이 되어야 한다는 인식에서 출발한다. 총체적인 통일역량을 배양하기 위해서는 제도통합과 사회통합을 이분법적으로 파악하여 단계적으로 추진하기보다, 선제적으로 양자를 아우르는 실천 방안과 제도적 대비책을 모색할 필요가 있다고 보는 것이다. 이를 위해 통일 실천 경험이 있는 해외 기관들, 특히 제도 및 사회통합을 직접 담당한 기관들의 사례에 대한 분석과 현황 파악을 통해, 통일 과정 및 그 이전의 과정에서부터 형식적 제도뿐 아니라 실질적인 사람들의 삶이 통합될 수 있는 실천적 통일 방안 및 사전 대비책을 수립하고자 한다.

둘째는, 통일을 하나의 ‘사건(event)’으로 보는 것이 아니라, 상당 기간 앞서 준비되어야 하며 공식적 통일 선언 이후에도 또한 상당 기간 진행되어야

할 '과정(process)'으로 보는 것이다. 독일 통일의 사례가 말해주는 것처럼, 통일은 공식적 제도 통합에 앞서 치밀히 준비되고 어느 정도 진행되어야 하는 것이며, 그럼에도 불구하고 공식적 통일 이후에도 계속 시행착오를 거치면서 진행되고 있는 것이기도 하다.

이 과정에서 불필요한 낭비를 줄이고, 개인적 및 집단적 차원의 자원과 에너지를 효율적으로 활용하려면, 끊임없는 연구와 현장 점검이 있어야 할 것이다. 이 역할을 담당하는 것은 일선에서 일하는 공무원, 기업인, 민간단체, 일반 시민들과 함께 그들의 경험을 추상화·일반화해서 새로운 지침의 방향과 내용을 제언하는 연구자들일 것이다. 그런 차원에서 이 연구는 선제 활동의 중요한 일환으로, 유사한 경험을 가진 독일을 비롯한 해외의 관련 연구자들과 지속적인 네트워크를 구축하여, 그들의 경험을 중요한 자원으로 활용하고, 우리의 경험을 제시하며 방향을 잡아가는 틀을 수립하고자 한다.

셋째, 통일을 앞둔 지역으로서 한반도의 특수성에 대한 연구를 중요한 부분으로 통합함으로써, 이론에 그치지 않는 실천으로서의 연구 과정으로 자리를 잡아가게 하려 한다는 점이다. 많은 유용한 시사점을 제공하고 있음에도 불구하고 해외의 사례는 어디까지나 해외의 사례이며, 한반도 상황의 지역적 및 역사적 특수성이 있어, 쉽게 일반화하는 것에는 일정한 위험이 따를 것이다. 따라서 한반도의 특수성은 어떤 것이며, 해외의 경험을 어떻게 접목해야 바람직한 성취를 이룰 수 있을 것인지에 대한 고민도 통일 대비 기반구축 연구에서는 빠질 수 없는 부분이다.

이를 위해 독일 등 해외 사례 연구 성과를 통합적으로 분석하는 것이 보다 실천적인 통일 준비 과정에의 기여가 될 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구에서는 독일 통일 과정에서 가장 중요한 사안과 관련하여 실무를 오랫동안 담당해온 사람으로서 현재 어느 정도 기관을 대표할 수 있는 사람을 선정하여 인터뷰하였다. 다음은 각 기관 관계자 인터뷰를 요약한 것이다.

1. 신연방주 특임관(Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Länder)

인터뷰 대상자: 안드레아스 베셀-테르한(Andreas Wessel Terharn) 신연방주 특임관(Referatsleiter), 토비아스 쭈후트리겔(Tobias Zuchtriegel), 인턴²

1) 특임관의 성격과 과제:

1945년 분단된 이래 서독은 통일문제 전담부서로 1949년 ‘전 독일부’(Bundesministerium für gesamtdeutsche Frage)를 설치했다가, 1969년 ‘내독 관계부’(Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen)로 바꾼다. 내독 관계부는 통일이 되기까지 지금 한국의 통일부와 비슷한 역할을 했으나 1989년 11월 이후 급속히 통일과정이 진행되면서 모든 통일관련 정책은 연방수상실(당시 수상 헬무트 콜)에서 결정되었고, 실행 방안도 수상실의 주도 하에 만들어졌다. 다음해 통일과 함께 내독관계부는 해체되고, 모든 통일 관련 업무는 연방수상실의 총괄하에 각 부서별, 지방자치단체별로 진행되었다.

통일문제가 제도적 통합만으로 되지 않으며 경제 격차가 쉽게 좁혀지지 않는 등 경험을 통해 새로운 현실인식이 생기면서 1991년 총리실에서 근무 하던 요하네스 루데비히가 총괄업무를 담당하기 시작, 특임관이 신설되면서 초대 특임관으로 임명되었다. 1998년 슈뢰더 총리 이후 특임관의 업무가 대 폭 증강되었다. 루데비히를 포함 총 7명의 특임관이 정권 교체에 따라 교체 되면서 특임관 업무를 맡아왔으며, 현재 특임관은 크리스토프 베르그너다.

그들의 과제는 구 동독지역 재건과 관련된 문제를 다루는 모든 부처 간의 업무를 조정하고 여러 개의 부처가 관련된 공동과제(Querschnittsaufgabe)가 원활히 진행되도록 하며, 구 동독지역 재건(Aufbau Ost) 프로젝트의 중점사 안을 확정하고, 연방의회에 제출할 독일 통일 현황에 대한 연례보고서를 작성하는 것 등이다. 특임관은 독립적인 부서가 아니라 기존의 업무를 담당하

2. 인터뷰 일자: 2017년 5월 24일.

는 부서 가운데서 신연방주 관련 과제를 함께 담당하는 것이어서, 특임관직을 맡은 사람의 연방정부 내에서 갖는 위치에 따라 할 수 있는 일과 영향력의 범위가 달라진다.

2) 특임관 업무를 중심으로 본 독일 통합 과정:

통일에는 하나의 마스터플랜이 불가능하다. 과정마다 생길 수 있는 새로운 현안과 문제에 대해서 어떻게 대처하는 것이 중요하다. 통일 이후뿐만 아니라 장벽이 무너지고 통일이 되기까지의 상황도 염두에 두어야 한다. 당시 상황이 그 이후에도 지속적으로 영향을 주었다. 통일 이후에 그나마 안정적으로 진행이 될 수 있었던 중요한 점은 일반 국민 사이에서의 합의가 있었다는 점이다. 통일 문제에 대해서는 정당 사이의 컨센서스가 있었다.

특임관실은 처음부터 있었던 것은 아니고 1998년 이후에 독립적 기관이 되었다. 또한 어떤 부서의 사람이 특임관이 되는가에 따라 활동 영역이 달라졌고, 어떤 정당이 정권을 잡는가에 따라 영향을 받았다. 특임관실과 같은 기관이 중요한 역할을 했다는 점과 함께, 다른 한편으로 이러한 문제들이 있었다는 것에서 교훈을 얻을 수 있다.

독일 통일 과정은 서독이 주도해온 것으로, 헬무트 콜 수상의 선거 공약에서 수년 내로 동독도 서독만큼 잘 살게 만들겠다고 한 것에서부터 급물살을 타기 시작했다. 따라서 독일 통일과정은 처음부터 경제적인 측면에만 관심과 에너지가 집중되며 시작되었다.

통일 후 동독 재건계획을 세워 대량의 물자 및 자금 지원을 했는데, 그 방식이 문제라는 사실은 곧 드러나기 시작했다. 예를 들어 초기에 많은 지원자금을 투입해서 공공주택을 건설했고 그것은 GDP 상승과 지역경제 활성화에 많은 기여를 했다. 그러나 부정적인 여파가 바로 닥쳐왔다. 동독 전체의 경기가 살아나기보다는 수요 부족으로 인하여 건설부문의 위축으로 대량 실업이 나타나기 시작했다.

처음에는 특임관실 등 눈에 띄는 책임주체가 비판되었지만, 서독은 구 동독과 달리 지방분권제 국가다. 실제로 대부분의 행정적인 일들이 지방자치단체 단위로 결정되고 실행 권한이 주어진다. 점차 동독 주민들도 그런 책임과

요청해야 할 상대가 지방 정부에 있었다는 점을 알게 되고 관심이 분산되었다.

통일 이후 경제적 격차에 의한 주민 이주를 막고, 신연방주 경제를 희생시키기 위해 단행한 결정 중 하나가 화폐를 통합하는 것이다. 공식 비율은 1:4, 암시장은 1:7. 이걸 1:1로 했다. (자산이 아니라 임금에만 적용) 이로서 동독에서 서독으로 주민이 이주하는 경향을 상당히 완화시킬 수 있었다.

서독의 입장에서 보면 고급 인력 풀이 생기는 것이었다. 통일로 인해서 서독은 고급인력 확보로 경제부의 현상이 나타난다. 동독에서는 사업체들이 폐쇄되고 청산되는 절차가 진행되면서 대량 해고사태가 발생했다. 동독 주민들의 불안감이 있었고 1:1 교환은 그것의 해소에도 기여했다. 소유권 회복 문제도 중요한 것이었다. 동독에서 자본주의화를 하면서 토지소유권이 중요했는데, 소유권 분쟁이 일어났다. 추후적으로 생각해보면 부동산 문제의 경우 소유권 이전을 막는 것이 아니라 구 소유자에게 보상을 해 주면서 매매를 막지 않는 것이 더 좋은 방법이 아니었을까 하는 생각이 든다.

경제적 측면 못지않게 컸던 부분이 심리적인 측면이다. 동독주민들이 어떻게 느낄지를 심사숙고했어야 했는데, 이 부분을 제대로 못했다. 통일이 가능했던 동기는 장벽의 붕괴였는데, 장벽은 동독에서 붕괴를 시켰다. 그래서 동독 측의 목소리가 더 반영이 될 것을 기대를 했는데, 결과적으로 서독 쪽의 목소리가 더 지배적으로 되었다. 최근의 연구결과는 현재 동독지역의 정치, 학술 기관의 지도급 인사들의 출신 내역을 보면 동독 출신 인사들이 거의 없다. 대부분이 서독 출신이다. 이런 불만은 정당 정치에도 반영이 된다. 극우/극좌 등 극단적인 정당에 표를 많이 주는 현상이 동독에서 더 많이 나타난다.

특임관실에는 동독 출신이 많이 있다. 서독이 돈을 쓰면서 특임관은 동독 출신인데 대한 불만은 거의 없었다. 정부가 의원내각제이기 때문에 정부가 조각이 될 때 대표자들이 서독과 동독에서 다 오는 것이다. 슈타지청에서 기존의 인권문제가 있는지 조사를 해서 거기에 관련한 사람들은 형사법으로 처리하고, 공직에 오르지 못하도록 하는 규정이 있다. 그런 경우가 아닌 엘리트에 대해서는 문호가 개방되었다. 그래서 대통령도 동독 출신이고, 총리, 장관

등이 모두 동독 출신이다. 최상위 직위는 동독지역에서도 서독 출신이 너무 많다는 비판이 있지만, 경제부문, 무역협회, 적십자 등 다양한 경제사회단체에서 동독 출신 인사들이 많다. 자연스럽게 성장하면서 다양한 레벨에서 활동하고 있다. 동서독이 자연스럽게 융합되어 있는 것 같다. 그러나 아직도 부족하고 간과되기 쉬운 부분을 매꾸는 것이 신연방주 특임관이 하는 일이다.

(이 부분은 한국의 통일에 관해서도 숙고해야 할 부분이다. 북한 엘리트들에 대해 어떠한 정책을 갖고 있어야 하는가의 문제이다. 남한의 체제를 중심으로 해서 북한과의 통합이 이루어진다고 하더라도 북한 지역의 다양한 기관에서 북한 출신 사람들의 적극적 역할이 불가피하기 때문이다. 남한에서 다양한 직책을 위한 인사들이 대거 파견된다는 것 자체가 불가능할 뿐만 아니라 북한 주민들의 반발심을 강화할 수 있다.)

특임관실에는 지시권이 없고 자문이 중요한 역할이며, 구동독 지역 기관이나 주민의 요구사항의 대변인의 역할을 한다. 법적 구속력이 없지만, 상당 부분이 각 부서의 정책 변경에 영향을 주고 있다. 정권이 바뀌면 특임관실의 인적 구성이 달라지고 그에 따라 업무 성격도 좀 달라질 수 있다. 곧 9월에 선거가 있을 텐데, 결과에 따라서 어떻게 변화할지 알 수 없다.

2. 연방 사회주의통일당 독재청산재단(Bundesstiftung Aufarbeitung)

인터뷰 대상: 안나 카민스키 박사(Dr. Anna Kaminsky), 사무국장 (Geschäftsführerin)

1) '연방 사회주의통일당 독재청산재단'의 성격과 과제

국가로서 동독을 유지하는 데는 두 가지 중요한 시스템이 있었다. 하나는 슈타지(Staatssicherheitsdienstes, 구 동독 국가안전부), 또 하나는 구 동독의 여당인 독일 사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED, 통사당)이다. 이들이 동독 체제를 유지하는 데 갖는 의미는 두 가지 사건으로 잘 알 수 있다. 1953년 동독에서 민중봉기가 있었는데, 이 때 시민들

은 통사당으로 몰려갔다. 그런데 1989년에 시민들이 몰려간 곳은 슈타지였다. 동독 체제를 유지하는 데 그만큼 큰 역할을 해왔다는 것이다.

1990년 과거 청산에 대한 논의가 본격적으로 시작되었을 때 논의의 주안점은 슈타지에 집중되어 있었으며, 통사당의 역할은 별 관심을 받지 못하고 있었다. 예를 들어 통독이 되면서 동독인사들의 고용을 승계할 것인가의 문제가 있는데, 그 때 과거에 어떤 전력이 있었는가를 검토해야 했다. 이때 슈타지에서 있었던 비밀조직원인가는 검토를 했는데, 통사당에서 어떤 역할을 했었는가에 대해서는 관심을 갖지 않았다. 그 결과 슈타지청이 제일 먼저 설립되었다.

그러나 동독의 인권운동을 했던 활동가들을 중심으로 슈타지에만 초점을 맞추는 것에 대한 문제제기가 있었다. 이들은 통사당의 역할에 대해서 제대로 따져야 한다는 의견을 독일의 하원에 전달하였다. 1992년 앙케트 조사위원회가 만들어져 통사당의 활동에 대해서 조사했고, 그 과정에서 이 문제에 대한 상설기관이 필요하다는 인식이 생겨났고, 1998년 6월에 연방의회는 조사위원회의 권고에 따라 연방 사회주의통일당 독재청산재단(독재청산재단) 설립을 위한 법이 통과되었다.

독재 청산재단의 목적은 동독 역사와 관련한 지속적 작업이 촉진되어 과거청산이 순조롭게 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 독재청산재단의 운영비는 주로 연방 예산에서 받으며, 재단의 자본은 대부분 독일 연방체에 투자된다.

2) 청산재단 업무를 중심으로 본 독일 통합 과정:

동독에서는 1989년에서 1990년 사이에 통사당을 지지하는 세력이 없었다. 그 이후에 동독 지역의 이해관계를 대변하는 정당이 필요했기 때문에 통사당이 동독인들의 이해를 대변하는 정당으로 변화했다. 1990년대에는 가장 인기가 많은 당이 되기도 했는데, 여기에는 당시의 특수한 상황이 있었다. 통일 후 많은 실업 문제가 생기고 미래에 대한 불안이 커지면서 구체제의 잘못을 쉽게 잊고 미화하는 노스탈지아, 즉 오스탈기가 생겼다. 이것은 현재 동독의 부진한 상황은 과거 자신들의 문제가 아니라 자본주의의 문제라고 하는 통사

당의 어법이 어느 정도 딱혔기 때문이다.

구 서독의 정책도 잘못이 있었다. 서독은 자신들의 민주주의를 전달해주면 그것이 다 잘될 것이라고 생각했는데, 그것은 나이브한 생각이었다. 동독의 상황을 제대로 실감하지 못했다. 생활의 문제를 해결해야만 했다. 삶이 더 악화되었다고 생각하는 동독 주민들에 대해서 민주주의를 전달하는 것은 제대로 된 정책이 아니었다.

그러나 일반의 관심이 많지 않다 하더라도, 국가 및 사회 엘리트들의 역사 청산에 대한 사명감은 별개의 문제다. 청산이 제대로 이루어지지 않으면, 독재체제의 문제점이 망각되기 쉽다. 체제가 바뀐다고 해서 독재의 유산이 없어지는 것이 아니기 때문에 이것을 제대로 검토해야 한다. 경제, 사법, 희생자 처리, 기억의 문화 등에서의 독재 문제, 엘리트가 어떻게 만들어졌는지에 대한 연구, 문화예술계에 대한 연구 등이 필요했다. 청산재단은 이런 연구를 하는 것에 대해 자금을 대고, 사회적 활동을 위한 다양한 교육 자료들을 만들어내는 일을 한다.

이런 일을 하는 데 있어서 특히 구 동독지역으로부터 저항도 있었다. 특히 독일 사회주의통일당은 통일 이후 민주사회당, 이후에 좌파당으로 전화하면서, 구체제를 미화하고 서독의 공격적 자본주의를 비판하는 등의 활동을 계속해오고 있다. 이런 혼란을 저감시키기 위해서라도 본격적인 연구를 바탕으로 일반인에 대한 계몽이 이루어져야 한다.

예를 들어 동독 미화론자들은 동독이 세계 10위권의 경제대국이었는데, 서독 중심의 경제체제에 휘말려들어 악화되고 있다고 말한다. 실상은 10위라는 것은 조작된 자료였고 동독이 엄청난 채무를 갖고 있어 스스로 무너질 수밖에 없었다. 동독이 동구권 블록에서 힘을 가졌던 이유는 저임금 체제였는데, 이는 통일 이후 유지될 수 없었다. 이런 내용을 서독에서 몰랐기 때문에 서독 국민들이 통일에 대해서 장밋빛 환상을 품고 있었던 부분도 있었다.

신화를 깨기 위해서는 당시 실제 생활이 어땠느냐에 대해서 사실을 가지고 접근, 현재의 상황을 객관화해서 공론화해서 논의의 장으로 가져오며 광범위한 교육을 통해 알려야 한다. 과거 청산 작업에 대한 비판의 논리가 너무 일방적이지 않은가 하는 비판도 있다. 이에 대해 청산재단은 비판을 했던

주요 인사들을 공개 강연에 초청해서, 충분히 그들의 이야기를 하도록 했다. 그들의 이야기에서 사실이 아닌 부분, 오히려 일방적으로 자신 중심으로 형성해온 부분을 새롭게 밝혀내는 것이 청산이다.

1976년 역사(정치사)에 대한 태도를 규정하는 〈보이텔스 바흐 협약〉이 체결되었는데, 교조주입(세뇌) 금지, 논쟁성 투명화, 배우는 사람 스스로 정치적 상황과 자신의 이해관계 상태를 분석할 수 있도록 해야 함, 이 세 가지 원칙이 정립됐다. 청산재단은 이 협약을 모델로 한다. 영구주제를 선정할 때는 지역적 출신 배경은 전혀 고려되지 않고, 연구주제의 참신성, 전문성, 대중성이 있는지를 기준으로 선정한다.

지난 27년간 청산작업의 성격에 변화가 있었다. 초기에는 청산대상에 대한 기초 작업이 필요했다면, 이제는 확산과 세대 간 전달이 주요한 사업의 내용이다. 이 재단이 설립되었을 당시에는 동독이 독재체제라는 말을 못하는 분위기였다. 그러나 이제는 그게 완전히 바뀌었다. 동독은 독재체제였다는 인식이 보편적으로 확산되어 있다. 이것이 가장 큰 성과이다. 슈타지 문제로만 동독의 문제로 봤던 생각을 통사당의 독재이자 공산주의의 독재로 보도록 사고의 전환에 기여했다.

청산재단의 활동을 돌아보면 청산작업은 단기간에 이루어질 수 있는 것이 아니라 오랜 시간이 필요했고 그에 대한 반발도 적지 않았다는 점을 알 수 있다. 또한 통사당의 모든 사람을 다 처벌할 수는 없었다는 점도 주목할 필요가 있다. 이런 관점에서 보면 북한의 조선노동당 당원들을 모두 처벌할 수 없다는 점이 고려되어야 하며, 아울러 통일 직후에 나타날 수 있는 부작용에 대해서도 생각해야 한다. 예컨대 북한의 집권 정당에 대한 향수가 있을 수 있는 가능성을 예측해야 할 것으로 보인다.

3. 구 동독 국가안전부 문서 관리 연방 관청(Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratische Republik, BStU), 일명 ‘슈타지 청’

인터뷰 대상자: 롤란트 얀(Roland Jahn) 슈타지청장(Leiter)³

1) ‘구 동독 국가안전부 문서 관리 연방 관청’의 성격과 과제:

1989년 통일 직후, 동독 지역에서는 동독의 시스템을 유지하는 데 주된 역할을 해온 슈타지에 대한 대중들의 분노가 심했다. 이를 감지한 슈타지에서 문서 파기를 시작했고, 그 사실을 알게 된 시민들이 늦기 전에 문서를 파괴되는 것을 막아야 되겠다는 의도에서 슈타지청을 점령하였다. 그렇게 해서 보존하게 된 문서를 어떻게 처리할 것인가라는 사회적 논의로 넘어가게 되었다. 1991년 12월에 국가안전부 문서 관리 연방 관청 설립을 위한 법안이 마련되었고, 1992년 연초에 활동을 시작했다. 문서를 그대로 개방했다가 잘못하면 희생자가 생길 수도 있기 때문에 충분한 시간을 두고 문서 관리의 틀을 마련할 필요가 있었다.

슈타지 문서관리청의 설립 목적은 세 가지다. 첫째, 감청 등 일반시민의 이해관계와 직결된 문제를 투명하고 공정하게 공개하는 것, 둘째, 과거에 슈타지에서 근무한 사람들이 고위직을 차지하지 못하도록 하기 위한 작업, 셋째 비밀경찰이 동독을 유지하는데 무슨 역할을 했는지를 역사적으로 밝혀서 독재청산 작업을 하고자 하는 것이다.

2) 슈타지 문서 관리청 업무를 중심으로 본 독일 통합 과정:

슈타지 문서관리청에서 관리하는 문서는 크게 두 가지 성격을 갖는 것으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 개인의 생활과 관련된 것이다. 예를 들면 시민 간의 통화 내용이 감청되었는지 알 수 있는 문서 같은 것이다. 이런 문서에

3. 인터뷰 일자: 2017년 5월 25일.

대한 공개 요청이 있을 때는 법에 따라 공개가 적절한 것인지, 즉 투명성과 개인 정보 보호라는 원칙에 위배되지 않는 것인지 심사한 후 공개여부가 결정된다. 통화를 두 명이 했으면, 두 명만 그 감정한 것을 들을 수 있고, 다른 사람은 들을 수 없다. 학술적으로 이용한다면 특별한 승인이 있어야 한다. 둘째는 독재체제에서 슈타지가 어떻게 활동했는가를 보여주는 문서가 있다. 이런 부분은 학술적인 목적을 통해 공개할 수 있다.

청산작업이라는 목적을 위해 하는 것이지만, 개인적인 삶과 사건들을 너무 쉽게 경시될 수 있는 위험이 있기 때문에, 이에 대해 충분한 주의를 기울여야 한다는 것이 가장 염두해 두고 있는 문제이다. 슈타지청 자체의 논리를 가지고 관청같이 존재하는 것을 항상 경계해야 한다. 슈타지청의 존재는 인권침해를 받았던 사람들을 회복하고 서비스를 할 수 있느냐에 대해 노력을 하는 데 의미가 있다.

이처럼 슈타지 문서관리청의 일은 기본적으로 과거지향적이지만, 과거 일과 그것의 교훈을 미래 세대에 전달해야 하는 부분도 있다. 기술적인 측면에서 볼 때 과거의 자료들을 디지털로 하는 것도 중요하다. 실질적인 교육 효과에 영향을 미치지 때문이다.

교육에서는 서독과 동독의 차이가 있다. 동독에서 과거에 일어났던 일을 서독의 젊은 세대에게 가르쳐야 하는가를 합리화하기 어렵다. 그래서 적절한 접근방법이 필요하다. 분단된 상황에서 서로 큰 상처를 남기면서 단일한 정체성이 파괴되었기 때문에, 통일 이후에 이것을 어떻게 복구하는 것인가가 새로운 문제이고 도전이다.

문서들을 하나하나 조사해 보면 요원들이 동독뿐만 아니라 서독 전체에서 오랜 기간 동안 활동했기 때문에 슈타지청에서 다루는 것은 전 독일에 해당된다. 심사를 통해 문서를 공개했는데, 이후 이 때문에 법정 다툼이 일어나기도 한다. 예를 들면 콜 총리가 언론사를 상대로 승소를 한 사건이 있었다. 언론사에 자서전을 내라고 했다가 나중에 내지 말라고 했는데, 언론사에서 자서전을 내버린 사건이다. 그 언론의 기사는 신청을 해서 슈타지 문서를 이용했다. 콜의 활동에 문제가 있다라는 것을 자서전에 쓴 것이다. 그런데 판결에서 슈타지 청이 문서를 잘못 다루었다는 판결을 내렸다. 어떤 목적이든 당사

자의 동의 없이 사용하는 것은 기관 설립 목적으로부터 위배되는 것이었다.

지금까지 열람신청 중 700만 건이 공개되었고, 그 중에서 300만 건이 사적인 문서이다. 개인에 관련되었던 문서 공개 요청이 있는 경우도 있고 학술 목적이나 언론의 요청에 의해서 공개될 때 인명은 익명 처리가 된다. 연구자나 언론인이 이미 그 문서에 등장하는 사람과 접촉을 하여 승인을 받은 경우에는 이름이 공개가 된다. 익명 처리가 되는 것은 피해자의 경우에 해당되며 가해자의 이름은 공개된다.

어떤 사람이 과거 슈타지 요원이었다는 사실이 밝혀지는 것은 주로 두 가지 통로를 통해서다. 하나는 공직자의 경우인데, 공직자가 속한 기관, 즉, 정부나 정당이 새로 누구를 고용할 때 그 기관에서 새로 들어온 직원에 대해서 슈타지 청에 문서를 열람할 권리가 있다. 또 하나는 언론이나 연구자들이 필요한 맥락에서 특정인의 슈타지 활동에 대해 폭로하는 경우가 있다.

보다 적극적으로 청산작업에 임한다는 의미로 슈타지 문서관리청 안에 자체 연구팀을 두어 연구를 했던 적도 있지만, 현재는 학술적인 연구란 민간에서 하는 것이지 관청에서 하면 일정한 방향성을 주는 것으로 보인다고 하여 연구를 하지 않고 있다. 역사의 담론은 시민 사회 내에서 민주주의적 방식에 의해서 반박도 되고 토론이 되면서 되어야 한다.

슈타지 청 초기에는 슈타지 전 요원이 몇 명 있었지만, 그게 당시에 커다란 논란이 됐다. 가해자 측의 증언도 중요한 것은 사실인데, 가해자인 전 요원을 증인으로서 채택하면 되는 거지 직원으로 채용하는 것은 아니라고 본다. 문제가 있는 것은 아닌가? 가해자가 있으면 피해자가 있는 것인데, 피해자의 시각에서 봤을 때 그 때 그 가해자가 정식직원으로 슈타지청에 근무한다면 그것에는 문제가 있다.

슈타지 관련 과거를 청산하는 데 슈타지 문서 관리청만으로는 활동이 약하다고 볼 수도 있지만, 슈타지 관련 다른 기구가 더 있을 필요는 없다고 본다. 과거의 문제를 적시하고 이를 극복하여 미래를 지향하려면, 슈타지 문제에만 집중하는 것은 적절하지 않다. 이 부분은 너무 부각시키면 전체 시각이 협소해질 수 있다. 슈타지 청의 업무도 과거 청산의 모든 것을 다 담당하는 곳은 아니다. 실용적이고 실무적인 역할이 더 중요하다. 어떤 것을 기준으로

공개할 것인가, 학술적인 목적으로 활용되게 할 것인가에 주안점이 있다.

4. 베를린 시 교육문화위원회(Ausschuss für Kultur und Bildung Berlin)

인터뷰 대상: 전 베를린 시 교육문화위원(Ehemalige Ausschussmitgliedin)
에바 마리아 카비쉬 박사(Dr. phil. Eva-Maria Kabisch)⁴

1989년 장벽이 무너지고 나서 동독에 김나지움 시스템을 도입하면서, 교육 시스템 전반의 개혁작업과 교사들의 재교육 과정이 있었다. 1993년 베를린에서는 고등학교 졸업시험과 대학입학 시험을 동서 통합하는 작업이 있었다. 개혁은 모든 교과과정을 다 포괄하는 큰 규모의 것이었고, 이후 이 모델이 신연방주 5개에서 다 적용되었다.

각 연방주가 교육의 책임을 진다. 각 연방주가 교육문제를 협의하는 KMK (교육부 장관 협의체, 원어로 Kultusministerkonferenz, 영어로는 conference of ministers of education)라는 협의체가 있는데, 이를 통해서 베를린 시의 정책을 전체 신연방주에 퍼지게 된다. 어떤 학생이 먼 곳으로 이주한다 하더라도 일정한 통일성을 갖는 제도 속에서 교육 받을 수 있다.

맨 처음에 통일이 된 직후에는 내용적인 것보다도 제도적, 시스템의 통합이 이루어졌다. 5개 신연방주(구 동독) 하나하나마다 구 연방주(구 서독) 파트너가 하나씩 있었다. 교육통합을 할 때 법 규정만 준 것이 아니라 파트너 연방주에서 각 레벨의 담당하는 사람들이 파견이 되어서 각 레벨에서 도와주었다. 브레멘 함부르크에서는 북쪽의 동독주로 가서 도와주도록 했다. 초기에는 KMK에 파견된 구 동독 지역 교육위원 대표 중에는 90%가 서독 출신이었다.

서독에서 많은 인원이 가야 했던 것은 제도나 민주적 교육에 대해서 동독

4. 인터뷰 일자: 2017년 5월 24일.

이 잘 모르기도 했고, 다른 이유는 교육 관련 중요 직책에 있었던 사람 중에 과거사 문제 등으로 계속 그 직책을 맡길 수 없었던 사람들이 많았기 때문이다. 동독에서 충원된 사람들 중에는 교육계에서 그리 핵심적인 역할을 맡지 않았던 사람들이 대부분이었다. 그 중에 핵심은 개신교 교회 출신 인사들이었다. 가옥 대통령도 교사였고, 메르켈 총리도 목사님 딸이었다. 개혁적인 활동을 하면서 억압을 받았던 사람들이 교육계에서 더 환영을 받고 진출을 했다.

이런 현상은 교육뿐만 아니라 다른 분야도 마찬가지였지만, 특별히 교육 부분에서 통합의 문제가 더 중요하다는 것이 시간이 갈수록 더 중요해졌다. 내적 통합 문제의 중요성에 대한 인식이 점점 더 고조되었기 때문이다. 처음에는 잘 몰랐는데, 서독과 동독에서 얼마나 다른 방식으로 사회화가 이루어졌는지, 얼마나 가치체계와 규범이 달랐는지, 집단주의 문제, 개인주의 문제 등이 계속 차이가 나타났다. 이러한 차이들이 어느 정도 접점을 찾는데, 여러 세대가 소요된다는 사실이 이후에 드러났다.

당시에 교육현장에서 가장 큰 문제가 세 개였다. 첫째로 서독에서 좋은 의도로 해서 와도 동독에서 강요하는 것으로 느끼면 성공이 어려웠다. 그래서 어떻게 할 것인가가 문제였다. 자문자로서 내 의견을 주는 것이 아니라 자문을 하기 전에 동독 쪽 교사들과 학부모들의 피드백을 받아서 자문의 내용을 만들어가는 방식을 취했다. 둘째로 평가의 문제이다. 학교의 평가 시스템이 달랐다. 서독은 학생들의 토론이 중요하다면, 동독은 암기식 평가가 중요했다. 셋째로 동독 출신 교원들의 권위 상실의 문제이다. 통일 이후 학생들이 더 이상 말을 듣지 않으니 권위 회복이 안 되는 상황이었다.

모든 교사를 서독에서 파견할 수 없기 때문에 전체적으로 교육의 틀을 바꿀 사람들은 바뀌지만, 이들과 동독의 기존 교사들 사이의 관계가 중요했다. 교원의 구성에는 동서독 간에 큰 차이가 있었는데, 여성교원의 비율이 동독이 훨씬 더 높았다. 교원의 수가 서독보다 동독이 더 많았다. 총 인구수로 보았을 때, 동독에서는 유치원의 교사들도 교원으로 인정을 했다. 교원수가 워낙 많았는데, 통일이 되고 나니까 4년제를 나오지 않은 사람들도 교사가 되는 사람들이 많았다. 거의 100% 가까운 동독의 교원들이 추가 교육을 받아

야만 했다. 기존의 교사들이 맑스레닌주의의 교육이념을 받았기 때문에 질적인 부분에서의 교육도 필요했다.

질적 전환의 문제에서 두 가지 사례가 있다. 통일 이후 동독의 공민교육교과목은 사회교과목으로 전환됐다. 여기서 교사 재교육 문제가 생긴다. 또 하나는 외국어로서 러시아어 대신 영어를 배우는 문제였다. 80%의 학생이 영어를 배우겠다고 하는데 교사 충원이 문제가 됐다. 기존의 러시아어 교사는 라틴어 교사로의 전환을 추진했는데, 이를 위해 그리스 로마 문명을 재교육할 필요가 있었다.

예상보다 긍정적인 측면도 있었다. 첫째로 동독의 학생, 교사들이 높은 수준의 동기 부여가 되어 있었다. 서독에서 생각하지 못한 수준으로 계속 관심을 갖고 더 배우려고 했다. 둘째로 교사들이 거부감 없이 협력하고 열린 자세로 다가왔다. 사람은 정책의 적용대상이 아니라 정책을 같이 만들어가는 파트너로 생각하고 추진했던 베를린 교육개혁 과정 덕분이 아닌가 한다. 슈타지청과 관련해서 해고해야 할 교원이 있어도 각각 교원의 개인적 배경을 검토해서 책임을 물었다. 이런 부분들이 서로 간의 갈등을 최소화한 것 같다.

동독에는 연방주가 없었는데(원래 있었는데 공산당이 없었다) 통일 이후 만들어지면서 파트너 주 관계를 만들었다. 파트너십의 기준은 분단되기 전부터 가까운 주는 연방주가 되었다. 전통적으로 동서독 간의 정서 차이는 없는데, 남북 간의 정서 차이는 있었다. 비슷한 성향을 가진 주끼리 파트너가 되도록 했다.

1992년까지 교과서는 서독의 것을 가져와서 사용했다. 그 이후 단계에 가서 새 교과서를 복수로 준비가 되면서 간행이 되었다. 교과서를 만드는데 난관이 많았다. 자본주의 경제에 관한 것처럼 한 가지 사안에 대해 동서독 사이의 의견 차이가 큰 부분도 있었고, 역사적 사건에 대해서 전혀 가르쳐지지 않았던 부분도 있었다. 어떤 것을 고전문학으로 읽혀야 하는가에 대해서도 차이가 컸다.

이렇게 해서 몇 종의 교과서를 만들어 동서독 학교에서 원하는 대로 선택할 수 있도록 했다. 새로 만든 교과서는 서독에서도 쓰기 위해서 같이 만든 거다. 기본적으로 연방에서 지정되는 것이 아니라 연방주가 매년 초에 쓸 수

있는 교과서 리스트를 만들어서 선택할 수 있도록 했다.

한국에 대해 말해주고 싶은 것은 첫째, 충분히 준비하고 재원을 확보할 것, 둘째, 조직의 개혁과 변화는 초기에 빠르게 준비해야 하지만 인간적인 면에서는 끈기 있게 가야 할 부분이 있다. 셋째, 상대방을 인격으로 대우하고 같이 일을 할 때 내면의 심리를 잘 들여다보면서 서로를 이해하려 할 것, 넷째, 같이 할 때 무엇이 가능한지, 불가능한지를 빠르게 판단할 것, 다섯째, 북한 쪽 교사에게는 최대한 재교육 기회를 주고, 실망하더라도 포기하지 말고 끝까지 갈 것. 준비 작업의 일환으로 지금 현재 한국 사회의 교육시스템을 다시 한 번 되짚어보는 것이 좋겠다.

III. 한반도 현실에의 시사점

독일과 한국의 사정은 여러 면에서 차이가 있다는 것은 많이 지적되어 왔고, 특히 부정적인 차이가 부각되는 경우가 많다. 독일보다 한국의 경우 훨씬 더 경계가 공고했고 서로 적대적인 감정을 갖고 있었다는 것이 대표적으로 지적되는 문제점이다. 하지만 통일부 통일백서에 실린 이은정 교수의 특임관 면담에서도 지적되듯이, 독일보다는 한국 쪽이 단일한 민족 정체성을 유지해 온 역사가 강하다는 측면은 통일 과정에서도 긍정적인 효과를 내게 하는 데 기여할 수 있는 부분이라고 할 것이다.

이런 점은 최근 독일 통일 관련 연구에서 점점 더 강조되어 왔고, 독일 통일 실무자 면담 부분에서도 많이 조명되었듯이, ‘내적’ 차이의 통합이라는 측면과 관련하여 더 많은 시사점을 던져준다. 즉 우리는 통일 과정에서 북한 주민의 심리 상태에 더욱 주의를 기울여야 하며, 동시에 하나의 민족으로서의 일체감을 적절히 활용하는 방식으로 계획을 만들어가야 할 필요가 있다는 것이다.

어떤 차이점이 있는지에 대해서는 향후 지속적인 연구를 통해 분석해 가야 할 부분일 것이다. 독일의 사례는 그렇게 우리가 갖고 있는 차이점과 문

제점에 대한 이해와 해결책 강구 과정을 대비효과로 더욱 분명하게 해준다. 아직 북한과 주민 차원에서 공식적 교류가 허용되지 않고 있는 상황에서, 독일 통합의 경험에 대한 지식과 정보를 확대해가는 것은 이런 과정을 예상하고 거기 대해 준비하는 데 있어서 중요한 의미를 지닌다.

독일 현지 기관들의 면담 조사 결과는 한반도 상황에 대해 다음과 같은 시사점을 준다.

우선, 사회적 통합과 제도적 통합은 향후 통합되어야 할 별개의 사안이 아니라, 통일 준비 계획 수립 단계에서부터 원천적으로 통합되는 것이 더욱 효율적이다. 독일의 경우는 동독의 경제시스템을 서독과 같은 것으로 고침으로써, 동서독의 경제 격차를 해소하고 진정한 통일을 이룰 수 있을 것으로 생각하고 시작했는데, 그 결과, 29년간 엄청난 노력과 재정 지출에도 불구하고 아직도 격차를 해소하지 못하고 있다. 이로 인해 동서독 모두 불만스러운 부분이 지속되고 있다는 점을 인지하여, 처음부터 좀 더 비용효율적인 방법을 강구할 필요가 있다.

또한 북한의 기존 엘리트, 중간관리, 교사들의 역할을 남한 사람들로 완전히 대체할 수 없기 때문에 이들의 역할에 대한 고려가 필요하다. 물론 이는 이들이 정권 교체나 통합 과정에서 적극적인 역할을 수행했을 때 가능하다. 그렇다면 이들이 통합을 반대하는 과정에서 통합이 이루어지면 어떻게 할 것인가에 대한 연구가 필요하다.

독일의 시행착오를 통해 배울 부분도 있다. 특임관실과 교육위원회 인터뷰를 통해 초기의 정책이 동독 쪽에서 많은 부작용을 낳았다는 점을 알 수 있었다. 또한 특임관실이 정부의 공식적인 부처라기보다는 주로 조정하는 기관인데, 그럼에도 불구하고 차관들이 모여서 회의를 할 정도로 중요한 역할을 하고 있다는 사실 역시 주목해야 한다.

독일의 경우 교육과 계몽의 과정은 매우 길었으며, 그 과정이 동독 사람들 자체에 의해서 시작되었다는 점도 주목해야 한다. 이는 청산재단에 의해서 잘 드러나는데, 한반도의 경우 북한 사람들의 역할이 어떻게 되느냐에 따라서 교육과 계몽의 속도 및 정도에서 차이가 날 수 있다. 그리고 단기간에 이루어질 수 없는 점이라는 것 역시 중요하다.

사회적 통합은 결국 인간의 심리 등 인간적 차원의 문제로 귀결된다. 따라서 통일을 준비하는 과정에 있어서는 무엇보다 남북한 주민이 서로 인간적으로 상대방을 이해하는 상태로 만들어가는 일이 대단히 중요하다. 이를 위해 탈북자 및 실향민들의 삶의 경험에서 인간적 차원의 문제를 심도 있게 조사하거나 남북한 지역의 역사적 경험 차이를 비교 분석하는 작업 등을 통해 향후 양자를 설득시키고 교육시켜갈 자료로 만드는 것이 필요하다.

남북한의 이데올로기적 대립이 독일 못지않게 심각한 상황에서 과거 청산 부분은 많은 갈등을 낳을 것으로 예상된다. 당사자들을 모두 참여하게 하여 기준을 정한 뒤 엄정하고 투명하게 일을 진행해가기 위한 원칙을 세울 필요가 있다.

상이성에서 오는 인식 차이와 갈등의 소지를 극복하기 위해서는 무엇보다 충분한 연구를 통해 양자가 납득할 만한 근거를 만들고, 거기 입각하여 다양한 당사자들이 참여하는 과정을 통해 바람직한 방안을 수립하며, 투명한 절차를 통해 시행해나가되, 지속적으로 설득하고 계몽하면서 인식 차이를 조정해가야 할 것이다. 온전한 내적 통합으로 인해 사회의 잠재력이 충분히 발현되게 하려면, 결국 시간을 두고 충분히 교육에 투자해야 한다. 이를 위해 최근의 IT 기술 등을 활용, 차세대에 호소력이 강한 미디어를 이용할 필요도 있을 것이다.

IV. 결론

본 연구는 한반도의 통일 기반을 다지기 위한 노력의 첫 단계로 독일 통일에 대한 기존의 연구 성과들을 정리하고, 독일 현지에서 인터뷰를 통해서 그간의 체험을 현장의 목소리로 들어보며, 향후 그 체험에 기반한 통찰들을 공유하였다. 비교적 성공적으로 제도 통합을 이룩한 독일이 이후 30년이 다되어가는 오늘까지도 ‘내적 통합(innere Einheit)’을 미완의 과제로 추구하고 있다는 사실은 제도통합(system integration)이 사회통합(social integration)

을 보장하지 않는다는 것을 보여준다.

총체적인 통일역량을 배양하기 위해서는 제도통합과 사회통합을 이분법적으로 파악하여 단계적으로 추진하기보다, 선제적으로 양자를 아우르는 실천 방안과 제도적 대비책을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 통일 실천 경험이 있는 해외 기관들, 특히 제도 및 사회통합을 직접 담당한 기관들의 사례에 대한 분석과 현황 파악을 통해, 통일 과정 및 그 이전의 과정에서부터 형식적 제도뿐 아니라 실질적인 사람들의 삶이 통합될 수 있는 실천적 통일 방안 및 사전 대비책을 수립할 필요가 있다.

본 연구는 사회통합에 관한 기존 연구가 제도적 통합에 상대적으로 초점이 놓여 있었다는 한계를 탈피하고, 제도 외적인 측면에서 예상되는 사회적 갈등 요인에 대한 예측 및 각 요인에 대한 사회통합의 가능성을 모색하였다. 직접 통합 업무를 담당해온 기관 관계자 및 전문가, 시민들과의 면담을 통해 통일 실천의 구체적인 사례 및 자료를 수집·분석하고, 한국적 맥락에 적용함으로써 한반도 통일 이후 예상되는 갈등에 대한 선제적 대비책을 모색하고자 했다.

독일 현지 면담을 통해 확인한 내용에서 가장 핵심이 되는 메시지는 “제도가 아닌 인간 마음의 통합”, “속전속결이 아닌 지구전”이라고 할 수 있을 것이다. 한반도의 경우 해방 이후 60여 년간 상이한 정치, 경제제도 하에서 이질화된 두 개의 생활세계(Lebenswelt)의 통합 문제, 민주주의의 절차와 가치체계에 대한 교육 문제, 사회 규범 체계의 변화로 인한 정체성의 혼란, 경제, 문화적 갈등, 편견, 불신의 극복 문제 등 많은 과제들을 안고 있다.⁵ 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 우선 한반도의 통일이 불투명한 미래의 어떤 시점에서의 사건(event)이 아니라 이미 진행 중인 장기적인 통합의 과정(process)이자 실천이라는 인식의 전환이 필요하다.

남북한 간에는 이미 국내외에 공식적, 비공식적 영역에서 다양한 형태로 ‘역사, 지역, 문화, 이데올로기적 분리를 경험한 주체들이 서로 만나 상호작용하는 사회적 공간들(social spaces)’인 “접촉 지대(contact zones)”이 존재

5. 최영돈, “독일통일과 장기적 과정으로서의 사회 통합: 독일 연방정치교육원의 역할을 중심으로,” 경영컨설팅리뷰 제5권 제2호, 2014. 8. 106쪽 참조.

하고, 여기서 배제와 포섭, 충돌과 소통, 갈등과 공존의 ‘역동성’이 교차하며, 새로운 정체성(identity)이 형성되고 있다.⁶ 남북한의 진정한 통합을 위해서는 이러한 공간들과 기회들을 활용하여 서로의 특성에 대해 고민하고 접합점과 포괄점을 찾으려는 지속적인 노력이 필요할 것이다.

투고일자: 2018-02-16 심사일자: 2018-09-10 게재확정: 2018-09-13

참고문헌

- 김영탁. 1997. 『독일 통일과 동독 재건과정』. 서울: 도서출판 한울.
- 박종철. 2017. 『통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향』. 통일연구원.
- 전우택 외. 2014. 『통일한국의 사회갈등 예측 및 해결방안 연구』. 연세대학교 산학협력단.
- 박명규. 2015. “독일통일 문서자료에서 읽는 통일역량.” 독일 베를린 자유대학·서울대학교 통일평화연구소 공동 워크숍 〈독일통일 문서자료에서 보는 통일준비〉 발표문.
- 이은정·베르너 페니히. 2013. 「연방정부의 구 동독지역 재건 특임관」. 『독일 통일총서 3: 구동독지역 재건 담당 특임관 분야 관련 정책문서』.
- 양민석, 송태수. 2010. 「독일 통일 20년: 사회문화적 통합의 성과와 시사점」. 『한국사회과학논총』 제20권 제4호.
- 윤철기. 2014. 「독일 '내적 통합'이 남북한 '마음의 통합'에 주는 교훈」. 『현대북한연구』 17권 2호.
- 이호근. 2017. 「남북한 사회통합: 노동시장과 사회적 안전망 관련법의 통합을 중심으로」. 『동북아법연구』 제10권 제3호.
- 전태국. 1999. 「한국 통일의 사회통합적 과제」. 『한국사회학회 심포지엄 논문집』.
- 최영돈. 2014. 「독일통일과 장기적 과정으로서의 사회 통합: 독일 연방정치교육원의 역할을 중심으로」. 『경영컨설팅리뷰』 제5권 제2호.
- Müller, Uwe. 2006. Supergau Deutsche Einheit; 이봉기 역. 『대재앙 통일』 서울: 문학세계사.
- Schäuble, Wolfgang; 한우창 역. 1992. 『나는 어떻게 통일을 흥정했나』. 서울: 東亞日

6. 분단 상황으로 인한 제약 하에서도 개성공단, 탈북자의 고용-노동관계, 남북대화 등의 계기에 이러한 접촉지대가 만들어지고 있다(윤철기, “독일 '내적 통합'이 남북한 '마음의 통합'에 주는 교훈,” 현대북한연구, 17권 2호, 2014, 북한대학원대학교 북한미시연구소, 26쪽).

報社.

통일부 독일통일 총서 시리즈 1~19, [http://germanunification.unikorea.go.kr/user/board/
List.do](http://germanunification.unikorea.go.kr/user/board/List.do)

A Case Study on the Institutional and Social Integration after German Unification

Chong Min Kim

Researcher, Institute for International Affairs
Seoul National University

Tae Gyun Park

Professor, Graduate School of International Studies
Seoul National University

This study is based on interviews conducted to draw lessons from German unification. After its formal unification achieved some thirty years ago, Germany has accumulated experiences of social and institutional integration. By interviewing key persons in German institutions in charge of such efforts, such as the Task Force of the Federal Government Commissioner, Federal Commissioner for the Stasi Records, Federal Foundation for the Study of the Communist Dictatorship in Eastern Germany, and the Committee on Culture and Education Berlin, the study gained insights for Korean unification efforts. Since social integration does not automatically result from institutional integration, it is crucial that Korea start seeking ways to achieve social integration at the same time as it prepare for integration at the formal and institutional levels.

Keywords: German Unification, Institutional Integration, Social Integration,
Inter-Korean Relations

김정민, 서울대학교 국제학연구소 연구원
서울시 관악구 관악로 1 140동 국제학연구소
kacchi82@snu.ac.kr

박태균, 서울대학교 국제대학원 교수
서울시 관악구 관악로 1 140동 국제대학원
tgpark@snu.ac.kr

