

## 공산주의 국가를 위한 자금

- 서독은 동독 재정에 왜 그리고 얼마나 지불했나? -

페터 가이, 프리드리히 에베르트 재단 한국사무소 소장

2005년 7월

---

서독의 모든 주요 정당들은 1949년 두 독일 국가가 설립된 이후 구 동독과의 경제교류가 동서독 간 "교량" 역할을 한 것으로 평가했다. 1961년 장벽이 세워진 후 에곤 바르는 자신의 구상안인 "접근을 통한 변화"를 개발했다. 빌리 브란트가 이끌던 사민당이 자민당과 연정으로 정권을 잡으면서 바르는 70년대 초 이 안을 정책으로 추진했다. 이 정책의 목표는 상품과 서비스뿐만 아니라 분단된 동서독의 사람들도 장벽을 통과하게 함으로써 장벽을 조금 더 여는 것이었다.

매번 힘든 협상을 거친 후 수많은 협약과 합의가 이루어졌으며, 그 내용은 서독이 동독 정부에 대한 재정 지불규모와 이에 대한 반대 급부로, 특히 서신 교환, 전화 통화, 여행자의 교통 왕래 등 동독의 양보에 관한 것이었다. 이 글에서는 서독이 동독 재정에 현금을 직접 지불한 내용과 그것을 통해 얻은 장벽의 "통과"에 관한 것을 수치로 알아보려고 한다. 끝으로, 에곤 바르의 "접근을 통한 변화" 정책 때문에 동독 정권의 수명이 더 연장되었다는 비판에 대한 반박과 동독 정부가 왜 장벽을 비교적 용이하게 통과할 수 있게 했는가에 대한 의문을 다루고자 한다.

---

발행처: 프리드리히 에베르트 재단 주한 협력 사무소

편집인: 페터 가이, 박상희

편집위원: 김영희, 안두순, 안석교, 양민석, 이삼열, 정범구, 정현백, 최연혜 (가나다 순)

주소: 서울시 종로구 운니동 98-5 삼환 빌딩 1101호 ☎ 110-742

Tel: (02) 745-2648/9, Fax: (02) 745-6684

e-mail: feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

http://www.fes.or.kr

## 1. 들어가는 말

독일연방공화국은 70년대 초부터 동독의 재정에 엄청난 금액을 지불했으며, 80년대에는 더 집중적으로 지불했다. 하지만 이것은 내독교역의 무이자 대월제도인 "스윙"이나, 1983년과 1984년 두 차례 동독에 주었던 10억 마르크의 차관과는 무관하다. 1950년대와 60년대 모스크바가 임명한 동독의 국가원수와 당 지도부들은 그 당시 위와 같은 경제적 이익을 상상하지 못했다.

어떤 일이 일어났나?

1961년의 장벽 설치의 독일의 전후 역사에서 가장 결정적인 사건이었다. 60년대 초 가장 격렬하게 적대시되었던 독일정책을 개발했으며, 후에 빌리 브란트(Willy Brandt)와 함께 "접근을 통한 변화" 정책을 실행했던 사회주의자인 에곤 바르(Egon Bahr)는 2005년 4월 29일자 일간지 "프랑크푸르트 알게마이네 자이퉁" 인터뷰에서 이에 대해 다음과 같이 말했다.

"사고를 전환하는 데 결정적인 요소는 이 장벽이었다. 1961년 당시 우리 모두는 만족하며, 누구도 현재의 상태가 바뀌는 것을 원하지 않는다고 확신했다. 어느 누구도 우리가 장벽에 구멍을 내거나 장벽을 통과하도록 돕지 않을 것이다. 그래서 시작했다. 더구나 사람들이 독일의 본이나 미국, 모스크바 그 어느 곳에서도 통행증을 받을 수 없기 때문에 통행증 발급에 대해 전권을 갖고

있는 그들과 협상을 해야만 했다."

양국 간의 긴장 완화와 협력 분위기가 조성되면서 독일연방공화국이 동독의 재정에 지불한 대가로 동독의 정치적 양보와 관련된 조약과 합의가 이루어졌다. 하지만 동서독 간 거래 중에는 1963년부터 이루어진 정치범의 지불석방과 같이 법적 토대 없이 이루어진 것도 있었다. 이 글에서는 독일 정부, 즉 1969년부터 1982년까지의 사민당(SPD)과 자민당(FDP)의 연정에 이어 자민련/기사련(CDU/CSU)과 자민당(FDP)의 연정이 얼마나 그리고 무엇을 위해 동독에 돈을 지불했는가를 볼 수 있다.

## 2. "접근을 통한 변화"

모든 연방정부와 연방하원의 주요 정당들은 1940년대 말과 50년대의 동서독 경제교류가 동서독 간의 "교량" 역할을 한 것으로 보았다. 특히 내독교역이 동독 경제가 사회주의 국가들의 분업 시스템에 동화되는 것을 늦추는데 기여했다고 여겼다. 또한, 내독교역은 필요할 경우 동독에 대한 공급을 중단하겠다고 위협할 수 있다는 점에서 베를린 자유 왕래를 보장하는 효과적인 수단으로 간주되기도 했다.

장벽이 세워짐으로써 동독과 서독의 경제지역이 완전히 단절되었지만, 내독교역은 60년대에도 독일의 동질성의 상징이자 베를린의 특수한 지위를 보장해주는 수단으로 간주되어 계속 되었다.

1969년 빌리 브란트가 이끌던 독일사회민주당이 자유민주당과의 연정으로 정권을 잡으면서 "접근을 통한 변화"라는 정책안이 도입되었다. 에곤 바르가 고안한 이 정책안은 에곤 바르와 빌리 브란트가 1963년 7월 투칭(Tutzing) 기독교 아카데미 연설에서 처음 발표했다. 이것은 70년대와 80년대 사민당 동방정책의 주요 모티브가 되었다. 에곤 바르는 장벽 구축에 따른 당연한 결과라며 이에 대해 이렇게 말했다. "내가 장벽을 무력으로 제거할 수 없기 때문에, 사람들의 유익을 위해서는 적어도 장벽을 통과할 수 있게 만들어야 한다."

새로운 구상안인 "접근을 통한 변화" 정책은 베를린 통행증협정이 공시된 바로 그 해에 처음으로 적용되었다. 크리스마스 시기에 동베를린의 친척을 방문하려는 서베를린 주민들을 위한 통행증 관련 첫 번째 협상이 1963년 12월에 이루어졌다. 베를린 시장이었던 빌리 브란트를 필두로 한 베를린 시 정부의 협상 목적은 베를린 주민들과 모든 독일 국민들의 상황을 개선시키는 것이었다.

이는 구체적으로 다음과 같은 점들을 의미했다.

- 서베를린 주민의 동베를린 및 동독 방문 기회 증가
- 정보 및 출판물 교류
- 철도연결 개선
- 내독교역 확장

방문 허가가 크리스마스 시기에만 국한된 까닭에 협상 결과가 다소 미흡하긴 했지만, 에곤 바르의 정책안이 처음으로 시행된 것임을 감안하면, 에곤 바르와 빌리 브란트 모두에게 성공적인 결과였다. 그래도 1963년 크리스마스 연휴 동안 서독과 서베를린에서 120만 명의 시민들이 동베를린을 방문할 수 있게 되었다. 이것은 장벽이 세워진 후 겨우 2년 반 만에 일어난 대사건이었다. 하지만 1972년 기본조약에 서명하기까지는 거의 10년이나 걸렸다.

또한, 빌리 브란트와 에곤 바르는, 사민당-자민당 연정에서 기민당-자민당 연정으로 정권이 교체된 1982년 이후에도 "접근을 통한 변화" 정책이 추가협상이나 재협상 없이 존속될 수 있도록 여건을 조성했다. 이는 동서독 접근정책에 야당을 포함시켰기 때문에 가능한 일이었다. 에곤 바르는 2001년 9월 서울을 방문했을 때 이와 관련하여 다음과 같이 말했다.

"야당과의 협력은 정부의 의무입니다. 우리는 동독에 관한 정보를 야당에게 넘겨주었으며, 의회에 여야 의원들로 구성된 특별위원회를 만들어 정보를 교환하고, 야당의 의견에 귀를 기울였습니다. 물론 야당이 우리의 동방정책을 비판했지만, 그래도 이들에게는 자신의 의견을 말할 수 있는 기구가 있었습니다."

기민/기사당이 정권을 인수한 후 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리는 사민당의 동방정책을 계

속 이어갔을 뿐 아니라, 교류를 더 확장 시켰다. 연방정부는 동독에 두 차례 10억 마르크의 차관을 제공해 주었는데, 이 기간은 바로 1983년, 1984년으로 콜 총리의 임기 중이었다.

### 3. 긴장완화 정책의 계약적 토대

앞서 언급한 1963년에 있었던 베를린 시정부와 동독 내각평의회 간의 통행증협정, 잘레강을 잇는 고속도로 교각 건설협정, 만일의 경우를 대비한 통행증 교부소 재개 관련 합의 외에 사민당과 자민당의 연정이 시작될 때까지 동서독 간에는 내독교역 이외의 다른 협정이나 합의가 이루어지지 않았다.

브란트 총리는 이미 1969년 10월 28일의 정부 성명에서 동독 내각평의회에 정부 차원의 협상을 제안했다. 이 협상을 통해서 "독일 내에 존재하는 두 국가" 간의 계약을 토대로 협력관계를 이루고자 한 것이다. 1년 후에야 이에 대해 진지한 논의가 이루어지기 시작했고, 1972년 12월 21일 "독일연방공화국과 독일민주공화국 관계의 기본조약", 즉 "기본조약"에 서명하기까지는 1년이 더 걸렸다.

기본조약의 서문에는 특히 "두 독일 국민들의 이익을 위해" 협력관계가 이루어지기를 바란다는 내용이 강조되었다. 평등한 원칙 아래 "정상적인 선린국가로서의 관계"를 맺고자 한 것이다. 또,

내용을 보충하는 서신교환에는 동독이 가족의 재결합을 촉진하고 여행이나 방문 등 동서독 국민의 상호 교류를 개선하겠다는 의사를 명백히 밝혔다.

기본조약에 관한 사전 대화와 협상에서 이미 베를린으로 가는 길과 동서 베를린간의 교통 정상화에 초점을 맞춘 여러 가지 합의가 이루어졌다. 1971년 1월 31일에는 동서베를린 간의 전화 통신이 재개되었으며, 얼마 후에는 서베를린과 서독 간의 자유로운 인적, 물적 통행에 관한 협정을 체결했다. 1971년 말에는 베를린 시정부와 동독 간에 서베를린을 오가는 여행과 방문에 관해서도 합의를 이룰 수 있었다.

기본조약 서명 후에는 특히 교통통신부문의 개선을 촉구하는 여러 가지 협정과 합의가 잇따랐다. 서독은 70년대 중반부터 베를린의 교통부문 건설에 많은 재정을 지원해줌으로써 동독의 교통 프로젝트에 적극적으로 참여했다.

### 4. 서독이 동독에 지원한 현금 및 물자

서독이 동독 재정에 지불한 내역 중에서 가장 중요한 세 가지 부문은 일괄통행료, 서독과 베를린을 잇는 도로 건설을 위한 자금, 그리고 일괄적인 우편 및 통신료였다.

베를린을 오가는 통행의 안전 확보를 위해 서

독은 1972년에 처음으로 2억 3490만 마르크를 동독에 지불했다. 1973년부터 1975년까지도 같은 금액을 지불했으며, 1976년부터 1979년까지는 일괄통행료가 연간 4억 마르크에서 5억 2500만 마르크까지 늘어났다. 서독은 장벽이 붕괴될 때까지 이 금액을 지불했으며, 장벽이 붕괴될 때까지 지불한 총액은 77억 마르크에 달했다.

동독이 일괄통행료를 중요하게 생각한 것은 금액이 높았기 때문만은 아니었다. 청산 형태로 지불되는 내독교역이나 일괄우편료와는 달리 일괄통행료는 현금으로 지불되었기 때문에 동독은 이 엄청난 금액을 자유롭게 사용할 수 있었다.

동독은 베를린으로 이어지는 도로연결에 대해서는 거의 관심이 없었다. 1976년 서독은 처음으로 동독의 베를린 도로건설에 참여하여 4600만 마르크를 지불했다. 1979년에 5억 6600만 마르크로 가장 많은 투자를 했으며, 80년대에는 약 4억 마르크 선에서 투자가 이루어졌다.

우편과 통신료는 국제적으로 금액을 맞추게 되어 있다. 이를 빌미로 동독은 1966년 서독에게 1948년부터 계산해서 18억 마르크를 지급해 달라고 요구했다. 오랜 협상 끝에 1969년에 연방정부는 1967년부터 계산해서 매년 3천만 마르크의 우편료를 지불하기로 했다. 1983년부터 장벽 붕괴 때까지는 매년 지불된 금액이 2억 마르크에 달했다.

서독에서 동독을 통과하거나 동독 내의 도로 사용에 지불해야 하는 비용은 이보다는 훨씬 저렴했다. 서독과 서베를린의 여행자들은 이전에는 동독에 들어갈 때 개인적으로 도로사용료를 지불해야 했다. 그러나 1979년 연방정부가 일괄 지불하기로 합의했으며, 1989년까지 매년 5천만 마르크를 동독에 지불했다.

## 5. 장벽을 통과한 수치

50년대와 60년대에는 서베를린을 오가는 여행자들은 동독 관청으로부터 방해로 많이 받았다. 1961년 장벽이 세워진 후 동독 국민들은 개별적으로 서독이나 서베를린으로 가는 것이 금지되었으며, 동독 정부는 서독에서 동독으로의 여행 역시 최소한으로 제한했다.

그렇다면 서독이 동독에 매년 지불하는 일괄통행료와 일괄우편료 그리고 포괄적인 투자 참여가 동서독 국민들에게는 어떻게 작용했을까? 다시 말해서, 장벽을 얼마나 통과할 수 있었을까?

몇몇 수치들을 살펴보면 이에 대해 어느 정도 알 수 있을 것이다.

▶ 동행협정이 발효된 첫 해에 이미 베를린을 오가는 여행자의 수가 1971년 760만 명에서 1973년 1370만 명으로 늘어났다. 1985년에는 2380만 명이 육로를 통해 베를린으로 오갔다.

▶ 1970년에 125만 명만이 서독에서 동독으로 여행했으나 1975년에는 그 수가 312만 명에 달했다. 80년대 중반까지 동독 방문자 수가 260만 명으로 서서히 줄어들다가 1986년에는 다시 390만 명으로 늘어났다.

▶ 동독에서 서독으로 가는 여행자 수도 1970년 100만 명에서 1975년 140만 명, 그리고 1985년에는 170만 명으로 늘어났다. 그러나 이 중 6만 6000명만이 연금 수급자가 아니었다.

▶ 서독에서 동독으로 건 전화 통화 회수는 1970년 70만 회에서 1975년 970만 회, 1983년 2320만 회로 증가했다.

▶ 1980년에는 약 7500만 통의 편지와 2700만 개의 소포를 서독에서 동독으로 보냈으며, 동독에서는 약 7000만 통의 편지와 900만 개의 소포를 서독으로 보냈다.

장벽이 세워지기 전까지는 약 310만 명의 사람들이 동독에서 서독으로 넘어왔다. 그러나 1961년 8월 13일 이후에는 동독을 떠나려는 사람은 목숨을 걸어야 했으며, 실제로 약 1000명 이상의 이주민들이 국경을 넘으려고 시도하다가 목숨을 잃었다.

서독 연방정부는 가능한 한 많은 사람들이 동독을 떠날 수 있게 하려고 노력했으며, 실제로 55만 5천 명이 동독 관청으로부터 서독으로

영주 이주 승인을 받았다.

합법적으로 서독으로 이주하는 것은 보통 연금을 받는 나이가 되어야만 허용되었다. 1975년 헬싱키에서 열린 유럽안보협력회의(OSCE)의 폐회성명에 서명한 후에도 동독은 소위 가족 재결합을 위해서 연금 나이가 안된 사람들의 이주를 허락하는 데 8년이나 걸렸다. 그래도 이러한 방식으로 1989년까지 25만 명이 동독을 떠날 수 있었다. 연방정부는 이에 대한 보상으로 동독에 물자를 제공해 주었으며, 그 규모는 경우에 따라 달랐다.

연방정부는 1963년부터 정치적 이유로 동독에 수감된 사람들을 지불 석방하려고 시도했다. 이 때에도 연방정부는 동독에 현물을 교부해야 했다. 처음에는 수감자 당 4만 마르크, 그리고 1977년부터는 약 9만 6천 마르크를 동독에 지불했으며, 이 자금은 서독의 연방내독관계부 재정에서 충당되었다. 1963년부터 1989년까지 총 31,755명의 정치범들이 석방되었다.

6. 독일연방공화국의 재정 지원이 동독 정부의 존립을 연장시켰나?

중동부 유럽에서 공산주의가 몰락하고 소련연방이 해체된 이후에 비평가들은 동방정책 때문에 동독 정부가 안정되었고, 그 결과 동독 정부의 수명이 불필요하게 연장되었다며 이 정책의 고안

자들을 비난했다. 또한, 그들은 동독에 대한 재정 지분이 없었다면, 동독 경제가 더 급격하게 무너졌을 것이며, 공산주의의 정치적 위기가 더 빨리 왔을 것이라고 비난했다.

독일의 다른 부분인 "공산주의 국가"와의 협력 사업에 관한 논쟁에서 에곤 바르는 다시 한번 말했다. 1993년 9월 프리드리히 에베르트 재단의 "1982-1989 야당인 시민당의 동방 및 독일 정책" 학술회의에서 에곤 바르는 유럽의 실질적 권력관계에 대해 다음과 같이 지적했다.

"아데나우어, 브란트, 콜 그 누구도 소련의 20개 사단과 바르샤바 조약 보다 울브리히트나 호네커 정부를 더 안정시킬 수는 없었습니다. 접근을 통한 변화란, 그럼에도 불구하고 변화를 일으키고자 하는 정책 안이었습니다."

또 다른 지적은 동독 경제 규모에 대한 서독의 재정 지원 규모였다. 80년대에 일괄통행료, 투자 참여, 일괄우편료와 도로사용료 형태로 서독이 동독에 직접 지불한 금액은 연평균 11억 7500만 마르크에 달했다. 서독의 평가에 따르면, 이 금액은 80년대 초 동독의 국민 총생산액의 1%도 안됐다.

돌이켜보면, 구 동독에 더 많은 자금을 지원했다 해도 동독 경제의 몰락을 막지 못했을 것이다. 이는 경영 실패의 결과를 메우기 위해 천문학적 규모의 자금지원을 해야 할 만큼 사회주의 계획

경제가 비경제적이었고, 또 한편으로는 "소련 모델" - 즉, 경제 활동을 계획하고 조정하는 시스템 - 을 도입한 동독과 여타 사회주의국가에서 이를 진지하게 개혁하려는 모든 시도가 수포로 돌아갔기 때문이다.

### 7. 왜 동독 지도층은 내독관계 개선을 허용했나?

동서독 양 방향의 여행 교류의 완화나 동서독 간의 높은 전화 통화 회수도, 더구나 여행허가의 증가도 동독 사람들의 여행 욕구를 누를 수 없었다. 반대로, 서독에서 들어오는 정보로 인해 동독 주민들은 동독체제보다 서구 민주주의와 시장경제가 우수하다는 것을 명확히 알게 되었고, 그 결과 동독체제를 점점 거부하게 되었다. 그럼 왜 동독 지도층은 서독의 재정 지분에 대한 대가로 동서독 간의 분단 상태가 느슨해 지는 것을 허용했나?

여러 가지 이유 중 다음 두 가지 이유를 들 수 있다. 첫째, 동독 지도부는 1953년 6월 17일의 봉기 이후 동독 국민들의 불만에 대한 우려를 한번도 떨쳐 버린 적이 없었다. 그 때문에 내독관계의 개선은 우선 동독 주민들에 대한 일종의 양보였다. 둘째, 동독의 지도자들은 (서독의 지도자들과 별차이 없이) 소련연방이 있는 한 유럽과 독일의 분단이 지속될 것이라고 믿었다. 그리고 소련은 1968년 체코슬로바키아를 침공함으로써 소련이 아직도 여전히 공산주의 국가 정권의 권

력 상실을 막을 것이고, 그럴 수 있다는 것을 동서독 교류를 시작하기 바로 전에 명확히 보여주었다.

마지막으로 중요한 한 가지는, 나중에 가서야 사람들은 좀 더 잘할 수 있는 방법을 깨닫는다.

FES-Information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES-Information-Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에베르트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-Information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에베르트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2005 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Cooperation Office