

독일의 수도이전 : 베를린 천도과정과 그 함의

안영진* · 박영한**

이 글의 목적은 독일 통일 후 베를린이 연방수도로 어떤 과정을 거쳐 결정되고, 천도를 위해 어떤 작업이 진행되었으며, 그리고 천도가 갖는 지리학적 함의가 무엇인가를 고찰하는데 있다. 독일의 통일은 여러 가지 장애가 있었지만 평화적으로 이뤄졌다. 통일과 더불어 수도의 입지문제가 국가의 장래설계와 관련하여 중요한 쟁점으로 부상하였다. 의회 안팎의 격렬한 논쟁과 여론의 지대한 관심 속에 베를린 천도가 결정되었고, 지난 십 수년간 이를 꾸준히 준비해 왔으며, 1999년 9월 연방의회와 행정부의 이천으로 천도는 물리적 측면에서 일단 종결되었다. 하지만 천도에 따른 정치적, 경제적, 사회·심리적인 영향은 적지 않을 뿐만 아니라, 앞으로도 계속될 전망이다. 천도가 좁게는 동서베를린과 동서독간의 대립과 갈등을 극복하고 국민적 일체성을 이끌어내야 하는 실천적 노력을 의미하지만, 보다 넓게는 21세기 유럽의 역학관계에 있어 독일의 지정·지경학적 전략과도 밀접히 연계되어 있다고 할 수 있다.

주요어 : 독일, 통일, 베를린, 천도, 지리학적 함의

1. 서론

1991년 6월 20일 통일 독일의 연방수도가 베를린으로 결정되었고, 지난 1999년 9월 1일 연방수도를 본에서 베를린으로 옮기면서 독일은 이른바 '베를린공화국'(Berliner Republik) 시대를 맞이하였다. 베를린 천도는 한편으로 동서독의 분단으로 상징되는 전후 냉전체제의 종식을 의미하지만, 다른 한편으로 21세기를 준비하고 이를 향해 나아가는 독일 민족의 역사(役事)로 평가되고 있다(Der Spiegel, 36/1999).

베를린은 독일 민족이 오랜 열망 끝에 통일을 이룩한 1871년부터 1945년까지 독일의 수도였다. 그 이전에는 프로이센의 왕도였다. 베를린은 유럽 북부평원의 중심부에 위치하고 있는 동서유럽의 교역의 요충지로, 19세기 후반 독일이 후발산업국으로 부상하면서 한때 유럽의 수도로 불리기도 했다

(Hofmeister, 1990). 나치정권이 연합군에 패배하여 국토가 분단되면서 동독의 수도는 동베를린에 눌러앉았지만, 서독의 수도는 본으로 옮겨야만 했다. 폭격으로 폐허가 된 베를린은 전후 미국과 소련의 경쟁적 지원으로 빠르게 재건되었으나, 동서 각축장으로서 한때 소련이 서베를린을 봉쇄하는 등 미소간의 신경전은 치열했다. 1961년 동베를린 주민들의 탈출을 막기 위해 '베를린장벽'이 설치되면서 베를린은 냉전의 상징이자, '정부없는 수도', '과거와 미래만 있고 현재가 없는 도시'라는 평가를 받기에 이르렀다(Wurthe, 1985). 더욱이 전쟁과 분단을 초래한 나치의 수도였기 때문에, 독일 역사에 있어 비문명적 억압과 공포, 그리고 수모를 연상시키는 도시로도 여겨졌다. 하지만 1989년 말 견고하게만 생각되었던 베를린장벽이 무너지면서 통일의 첫걸음을 내딛었다.

지난 10년 간 동서독의 분단이 통합으로 치유되

* 전남대학교 사회과학대학 지리학과 전임강사(yjahn@chonnam.ac.kr)

** 서울대학교 사회과학대학 지리학과 교수(yghnpark@snu.ac.kr)

독일의 수도이전 : 베를린 천도과정과 그 함의

면서 베를린은 통일 독일의 수도로 복귀하고, 서서히 유럽정치 중심지이자 거대 메트로폴리스로서, 그리고 동서를 잇는 개방도시로서의 면모를 찾아가고 있다. 특히 독일의 일부 대기업을 비롯하여 세계적인 다국적기업들과 금융기관들이 베를린으로 본사를 옮기거나 이곳에 유럽을 총괄하는 지점을 설치하고 있다. 정치권력뿐만 아니라 경제적 힘도 베를린으로 점차 집중되고 있다. 1999년 9월 1일자로 독일의 연방의회와 행정부가 오랜 준비 끝에 마침내 수도 이전을 마무리짓고, 9월 6일 구 제국의 회 의사당에서 전체회의를 개최하면서 1989년 베를린장벽이 무너진 직후부터 시작된 천도작업을 물리적으로 완결하게 되었다. 물론 이것은 의회와 행정부의 이전을 말하는 것으로서, 베를린에 건축중인 청사에 각급 기관들이 모두 입주하기까지는 앞으로 더 많은 시간이 소요될 것이다.

이 글은 통독 후 베를린이 연방수도로써 어떻게 결정되고, 그동안 천도를 위해 어떤 작업이 진행되었으며, 그리고 천도가 지닌 지리학적 함의가 무엇인가를 고찰하려고 한다. 글의 순서는 먼저 통독 후 국민들의 지대한 관심사로 등장한 수도의 입지 결정과 이를 둘러싼 다양한 논쟁을 살펴보고, 이어 천도를 위한 그간의 준비노력과 경과를 논의하려고 한다. 이어 베를린 천도가 지닌 지리학적 함의가 무엇인가를 몇 가지 측면에서 평가하고 전망해 보고자 한다.

2. 천도의 결정과정

1) 연방수도의 입지논쟁

1989년 11월 9일 동서독을 가르던 분단의 벽이 무너진 뒤, 1990년 10월 3일 동독이 서독의 일부로 '흡수통합'됨으로써 독일은 통일을 이룩하였다. 이와 함께 장차 연방수도(Bundeshauptstadt)를 어디에 둘 것인가 하는 문제가 곧바로 제기되었다. 이를 둘러싼 논의는 삼시간에 국론을 분열시킬 정도로 격화되었다. 구 동독의 마지막 총리였던 드메지에르(L. DeMezriere)는 베를린을 통일독일의 수도로 해야 한다는 조항을 '통일조약'에 적시할 것을 요구한 반면, 구 서독의 여러 주(州)들은 통일독일의 수

도로 본(Bonn)을 고집하였다. 특히 본이 속한 노르트라인-베스트팔렌주는 베를린을 연방수도로 확정하는 통일조약에 대해서는 서명을 거부할 것임을 천명하기도 했다. 통일 수도가 베를린인가 아니면 본인가를 둘러싼 대립으로 1990년 8월 31일에 연방 의회에서 비준된 통일조약 제2조 제1항에는 "독일의 수도는 베를린"이라고 적고 있지만, "의회와 행정부의 입지문제는 독일 통일이 실현된 후 결정한다"는 문구를 병기함으로써 잠정적인 타협을 이끌어 낼 수 있었다. 이러한 타협의 이면에는, 베를린이 의회와 행정부 등 핵심적인 권력기관을 갖지 않는 '상징적' 수도로서 기능할 수 있을 것이라는 가정이 깔려 있었을 뿐만 아니라, 전후 분단상황에서 본이 베를린을 대신했던 '실질적' 수도로서의 대표 기능에 관한 전후 독일 민주주의체제의 자기이해가 그 본질과 함께 다시금 부각되기에 이르렀다는 측면이 있었다(Beyme von, 1991).

이렇듯 통일독일의 수도선정을 둘러싼 여러 입장은 전후 독일의 분단현실과 밀접히 결부되어 있었다. 그동안 많은 서독인들은 본을 정치권력의 중심지로, 그리고 베를린은 단순히 독일의 통일의지를 상징하는 도시로 생각하게 되었다. 그렇지만 통일이 갑작스럽게 성취되자 동베를린은 민주독일(서독)의 가시권 밖에 놓이게 되었다. 동베를린은 억압적 사회주의체제의 수도였기 때문에, 베를린을 연방수도로 주장할 역사적 정당성을 상실했다는 주장이 제기되었다. 다른 한편으로 서베를린은 동독 속에 멀리 파묻혀 온 일종의 '섬'(enclave) 같은 도시로서, 수도가 되고자 하는 '청원지'로서는 가장자리로 밀려나고 있었다(서울시정개발연구원, 1995). 사실 많은 사람들은 베를린이 통일독일의 수도라는 1990년 초까지의 암묵적인 양해를 돌연 내팽개치고, 전후 반세기 동안 나치체제의 부정적 유산을 상속하면서도 철저한 과거청산을 통해 본이 이룩한 민주주의와 경제발전을 수도선정의 중요한 논거로 내세우고 있었다. 나아가 '본공화국'(Bonner Republik)이 프랑스를 비롯한 서유럽 국가들뿐만 아니라, 동유럽과의 진정한 화해를 통해 유럽의 긴장완화를 이끌어 내고, 이를 기반으로 전혀 예기치 못한 철의 장막을 무너뜨리며 독일의 재통합을 평화적으로 이룩하였다는 주장이 설득력을 얻고 있었다. 바로

이러한 독일 현대사의 성공에 대한 자부심은 본을 21세기에도 연방수도로서 그 기능을 계속 유지하자는 생각을 많은 국민들의 가슴속에 각인시키고 있었다. 따라서 베를린은 더 이상 지난 40여 년 동안 끊임없이 반복된 통일독일의 '진정한'(authentisch) 수도가 되리라는 약속에만 의지할 수 없게 되었다 (Suess, 1995a).

실질적 수도와 상징적 수도간의 각축은 기실 전후 연합군이 주도한 국토분단에만 소급될 수 없는 또 다른 역사적 상황에 뿌리를 두고 있었다. 패전 직후 독일은 폐허와 굶주림, 그리고 국토분단의 고통과 회한이 깊게 드리워진 상황에서 라인 강변의 오랜 대학도시이자 베토벤의 고향인 본이 프랑크푸르트, 칼스루헤, 카셀, 밤베르크 등과 경합 끝에 분단독일의 '임시'수도로 결정되었다. 이처럼 1949년 구 서독의 수도로서 본이 선정된 것은 우선 대전 중 연합군의 공중폭격에 따른 피해가 적어 각종 기관을 수용할 수 있는 업무공간이 충분하였기 때문이었다. 또한 서독의 제헌의회 의장이자 후에 연방 공화국의 초대 수상이 된 아데나워(K. Adenauer)의 고향이 인접해 있었다는 점도 이 결정에 중요하게 작용한 것으로 풀이된다. 하지만 보다 중요한 이유는 서독의 수많은 도시 중 정치적 무게와 흡인력을 지니지 않은 소도시를 선정함으로써, 구 서독의 탄생이 예비적인 것임을 상징적으로 표현하려고 했다. 사실 서독은 분단 초기부터 미래의 통일을 상정하고, 베를린이 독일의 진정한 수도라는 점에 대해선 암묵적인 합의를 보고 있었다. 따라서 본에 대해서는 임시수도로서 연방기관의 소재지라는 기능만을 부여하고, 서독의 기본법에 장래 통일독일의 수도가 베를린임을 명시하였다(Iblher, 1970; Pepler, 1977). 그 후 독일은 오랜 냉전시대를 거치면서 가까운 장래에 통일이 이루어질 것이라는 기대를 접었음에도 불구하고, 본을 계속하여 베를린으로 가는 정류장 정도로 생각하였다.

2) 전도의 결정

수도선정과 관련하여 본과 베를린은 지리적 위치와 아울러 역사적 전통에 있어서도 서로 대립각을 세우고 있었다. 본과 베를린은 각기 독일의 서

방화와 동방화를 상징하고 있었다. 자연히 이러한 평가는 천도를 둘러싼 지정학적 논의로 연결되었다. 베를린이 통일독일의 전체 국토공간에서 지나치게 동쪽으로 치우친 주변부에 위치하고 있다는 논의에 대해, 본이 지나치게 서쪽의 연변부에 자리 잡고 있다는 주장이 충돌하였다. 더욱이 베를린은 철의 장막이 사라진 동·서유럽의 중심이 될 수 있다는 주장에 대해서는, 본이야말로 전후 반세기 동안 유럽통합을 성공적으로 추진해 온 수도라는 주장이 맞았다.

이처럼 수도의 입지선정을 둘러싸고 한치의 양보도 없이 전개된 쟁론을 더욱 더 복잡하게 한 것은 이것이 특정 정당과 정파간의 대립만이 아닌, 같은 정당과 정파 내에서도 각 도시를 지지하는 진영이 서로 나뉘는 사분오열의 양상을 띠었기 때문이었다. 어느 편도 명분을 가지고 있고, 그렇다고 해서 한 편의 주장이 다른 편의 주장을 압도적으로 승복시킬 만한 결정적인 설득력을 갖추지 못한 채, 이해관계의 대치는 심화되었다. 따라서 시간이 흐를수록 수도의 입지문제는 전부가 아니면 전무를 요구하는 이른바 '제로섬게임'이 되고 있었다. 특히 이 문제는 정치권을 넘어 출판 및 방송매체의 지대한 관심 속에 통독 직후 최대의 정치현안으로 부상하였다. 결국 1991년 6월 20일 연방의회에서 통일독일의 수도입지를 어디로 할 것인가를 표결로 처리하게 되었다. 이른 아침부터 라인지방의 한 신문은 투표에 앞서 본을 지지하는 의원들의 신념을 복돋우거나 하듯 "독일인들은 본을 원한다"(Die Deutschen wollen Bonn)는 도발적인 헤드라인으로 뽑았다면, 베를린에서 간행되는 한 일간지 역시 이러한 기세에 조금이라도 뒤질세라 "국민은 베를린을 바란다"(Das Volk will Berlin)는 타이틀로 베를린 지지파를 심리적으로 결속시켰다(Laux, 1991).

이날 투표에 앞서 다섯 개의 의안이 상정되었다. 첫째, 의회의 베를린 이전과 행정부의 본 잔류를 주장한 의원들의 '베를린-본 합의안'(Konsensantrag Berlin/Bonn), 둘째, 의회와 행정부의 분리에 반대하며 의회민주주의의 기능을 유지할 것을 주장한 첫 번째 안의 '반대안'(Gegenantrag), 셋째, 베를린으로의 의회와 행정부의 즉각적인 이전을 주장한, 하지만 표결 직전에 취하한 사회당(PDS) 중심의

독일의 수도이전 : 베를린 천도과정과 그 함의

의안, 넷째 독일통일의 완결이라는 짧은 타이틀을 내건 '베를린 찬성안'(Pro-Berlin-Antrag), 그리고 끝으로 연방국가적 해결책이라는 표제어의 '본 의안'(Bonn-Antrag) 등이었다. 물론 마지막 두 의안이 정파와 상관없이 다수의 의원들에 의해 발의·상정된 것이었다. '베를린 찬성안'은 베를린을 연방하원(Bundestag)의 소재지로 할 것을 요구하고 연방정부가 의회의 베를린 이전을 위해 책임 있고 성실한 조치들을 취할 것과 아울러 행정부의 핵심기능을 베를린에 배치함으로써 베를린의 정치적 위신을 보장할 것을 주장하였다. 또한 베를린 천도 이후 본은 독일 연방공화국의 행정중심지로 기능할 수 있어야 한다는 내용을 담고 있었다. 이에 반해 '본 의안'은 의회와 행정부의 본 잔류와 대통령궁과 연방상원(Bundesrat)의 베를린 이전, 기타 연방 관청들의 베를린과 동독지역으로의 우선적인 배치를 주장하였다.

표결에 앞서 제안설명이 뒤따랐는데, 독일의회 역사상 이전에는 경험하지 못한 일이 벌어졌다. 무려 109명에 달하는 의원들이 자신의 소신을 숨김없이 피력하였을 뿐만 아니라, 구두로 의사표시를 하지 않은 의원 중 106명은 소명 문건을 공식적으로 제출하였다. 따라서 전체 의원 중 30%가량이 자신의 의사를 공개적으로 표명하였다. 의회의 토의 역시 그 동안 의회 밖에서 진행된 수도논쟁을 의사당 안으로 옮겨 놓은 듯 일대 격전이 벌어졌다. 어느 진영에서도 획기적으로 새로운 논거를 제시하지 못했지만, 다양한 명분으로 토론의 긴장은 이어졌다.

여기서 흥미로운 점은 토론과정에서 역사적·정치적 논거뿐만 아니라, 공간과 연관된 일련의 논거도 제시되었다는 것이다. 이는 본과 그 주변지역에 미칠 영향에 대한 북부 라인란트-팔츠주 출신 의원들의 우려의 목소리, 베를린이 결정될 경우 동독지역의 발전에 미칠 영향, 미래의 통합유럽에 있어 베를린의 지정학적 역할 등에 관한 것이었다(Herles, 1991). 베를린 천도를 주장한 의원들은 1949년 이래 통일독일의 수도가 베를린이라고 한 역사적 합의에 대한 정치적 신뢰를 저버리지 말 것을 요구하였다. 또한 베를린으로의 결정은 동서간의 정치적, 사회심리적 통합을 실현하는데 그 어떤 것으로도 대체될 수 없는 중요한 수단임을 주장하였다. 따라서

통일과정에서 동독이 직면하게 될 여러 발전문제를 거리상 멀리 떨어져 있는 본보다 베를린이 훨씬 양호하고 신속하게 해소할 수 있을 것이라는 관점이 제시되었다. 특히 베를린 옹호자들은 베를린이 동으로 열린 유럽에서 독일의 새로운 역할을 보다 원활하게 수행할 수 있을 것이라고 지적하였다. 이에 반해 본을 옹호한 의원들은 독일의 토양 위에 처음이자 성공적인 민주주의체제로 확립된 공화국의 전통과 지역과 도시의 균형적인 발전을 이끌어온 연방주의를 강조하였다. 이러한 의미에서 본은 현대사의 상징이자 통일독일의 미래에도 그러할 것이라고 했다. 베를린으로의 천도는 모든 부문에서 독점적인 지배력을 행사할 수 있는 거대도시의 탄생을 필연적으로 초래하고 연방주의를 약화시킬 위험성을 안고 있을 뿐만 아니라, 유럽화와 지방화라는 시대적 조류에 맞지 않는 민족주의 전통의 재건으로 연결될 수 있다는 것이었다. 이와 아울러 본 지지자들은 현실적인 문제점도 지적하였는데, 특히 천도에 소요될 천문학적 비용과 본을 중심으로 한 도시권의 사회경제적 귀결을 거론하였다. 동독지역의 발전에 관련하여 특히 작센과 튀링엔 출신의 일부 의원들은 본을 지지하였는데, 천도로 인하여 통일과정에서 긴요한 국가재정을 한층 더 압박하고 베를린이 정치경제적 중추관리도시로 성장하게 될 것이기 때문에, 이는 동독지역의 도약을 저해할 것이라고 주장하였다(Beyme von, 1995).

개회 후 10여 시간이 지난 늦은 밤, 총 662명의 연방의원 중 660명이 출석한 가운데 행해진 표결에서 1명의 기권과 1표의 무효표를 제외하고 338 : 320라는 근소한 표차로 베를린이 본을 물리치고 독일의 연방수도로 확정되고, 의회와 행정부의 베를린 이전이 의결되었다. 표결의 결과는 본과 베를린 지지자들 사이에 놓인 간극을 다시 한번 극명하게 보여주었다. 수도입지에 대한 표결은 정치적, 역사적 상징의 문제였지만, 이와 동시에 독일의 정치경관을 반영하고 있었다(Ahn, 1998). 정당별 투표결과를 보면, 사민당(SPD)과 기사당(CSU)을 제외하고 모든 정당이 베를린을 다수로 지지하였다. 물론 사회당(PDS)과 녹색당(BUNDIS90/GRUNE)은 동독 지역에 국한되어 있는 한편, 기사당은 바이에른주에서만 입후보하였다는 점을 고려할 필요가 있다.

기민당(CDU)과 사민당을 함께 고려하면, 이들 양대 국민정당이 다수로 현상유지(본)를 선호한 것으로 파악된다. 통상적인 정당의 소속여부가 별다른 역할을 하지 못한 상태에서 나온 이러한 표결결과를 어떻게 해석할 것인가? 의원들의 연령, 출생지, 출신지역구, 종교 등의 변수와 연관시켜 좀 더 자세히 살펴 볼 수 있다(Laux, 1991).

었다. 물론 선거구와 정당 명부제에 따른 주별 리스트의 소속여부, 각 지역과 주에 대한 정체성의 표식으로서 출생지를 함께 고려할 필요가 있다. 의원들을 출생지에 따라 구분해 보면 의사결정의 기본패턴이 잘 드러나는데, 남서부 출신자들은 본에 대한 분명한 선호를 보여주는 반면, 나머지 의원들은 베를린을 지지한 것으로 나타났다. 하지만 출생

표 1. 정당별 투표결과 (단위 : 명)

구 분	기민당 (CDU)	기사당 (CSU)	사민당 (SPD)	자민당 (FDP)	사회당 (PDS)	녹색당 (GRUNE)	무소속	합 계
베를린	145	9	110	53	15	6	-	338
본	123	41	126	26	1	2	1	320
기권	-	-	1	-	-	-	-	1
총계	268	50	327	79	16	8	1	659

출처 : Laux(1991)에 의거하여 재구성.

표 2. 연령별 투표결과 (단위 : 명, %)

구 분	30세 이하	30~40세	40~50세	50~60세	60세 이상	합 계
베를린	6 (54.5)	44 (57.1)	120 (47.2)	132 (53.4)	35 (52.2)	337 (51.4)
본	5 (45.5)	33 (42.9)	134 (52.8)	115 (46.6)	32 (47.8)	319 (48.6)
총계	11 (100.0)	77 (100.0)	254 (100.0)	247 (100.0)	67 (100.0)	656 (100.0)

출처 : Laux(1991)에 의거하여 재구성.

표 3. 출생지별 투표결과 (단위 : 명, %)

구 분	서부 독일	남부 독일	북부 독일	동부 독일	기 타	합 계
베를린	65 (32.5)	44 (36.4)	62 (69.7)	115 (72.3)	51 (58.0)	337 (51.3)
본	135 (67.5)	77 (63.6)	27 (30.3)	44 (27.7)	37 (42.0)	320 (48.7)
총계	200 (100.0)	121 (100.0)	89 (100.0)	159 (100.0)	88 (100.0)	657 (100.0)

출처 : Laux(1991)에 의거하여 재구성.

첫째, 의회 밖에서의 논의와 이날 의회에서 진행된 토론과정에서 베를린에 대한 찬반결정은 의원들의 연령에 크게 좌우될 것이라는 인상이 짙게 표출되고 있었다. 정치적 경험에 비추어볼 때, 전전 세대는 베를린을 전후 세대는 본을 지지할 것이라는 추정이 있었지만, 투표결과는 판이했다. 40~50세에 이르는 연령층을 예외로 하면, 거의 모든 연령층이 베를린을 선호한 것으로 나타났다. 둘째, 찬반표결에 미친 결정적인 요인은 의원의 출생지와 선거구

지에 따른 베를린과 본 각각에 대한 결속강도는 선거구, 다시 말해 '정치적 고향'을 토대로 한 것보다 낮게 나타났다. 따라서 특별히 뚜렷한 지역적 충성은 출생지가 정치적 활동공간과 일치할 때 분명히 부각되었다고 할 수 있다. 남서부 독일의 경우 이 값이 26.3%에서 31.4%에 불과한 반면, 북부에서는 83.3%로 상승하고 있다. 이때 의원들의 판단기준은 각 지역의 구체적인 경제적, 사회적 이해관계와 유권자들의 여론이라고 할 수 있다. 더군다나 역사적

독일의 수도이전 : 베를린 천도과정과 그 함의

으로 깊게 뿌리 박힌, 부분적으로 편견에 의한 지역감정도 밖으로 표출되고 있었다. 셋째, 표결 결과를 종교라는 범주에 의거하여 살펴보면 또 다른 흥미로운 결과가 나타난다. 종교를 적시한 469명의 의원 중 개신교도는 64%라는 확실한 다수로 베를린을 지지하였으며, 카톨릭교도의 67%는 본에 찬성하였다. 이점에서 전통적으로 남서부에서는 카톨릭이 우세하고, 북동부에서는 개신교가 지배적이라는 지역적 성격을 고려할 필요가 있다(Jones, 1994).

결과적으로 선거구에서 직접 선거를 통해 당선된 의원들은 169 : 153으로 본을 지지한 반면, 정당 명부제로 당선된 의원들은 185 : 151로 베를린을 선호한 것으로 나타났다. 전체 의원들의 표결 성향을 주별로 살펴보면, 세 개의 군집으로 나누어진다. 베를린에 찬성한 185표 중 39%의 가장 낮은 지지를 보낸 주들은 라인란트-팔츠, 노르트라인-베스트팔렌, 바이에른, 자르란트, 그리고 바덴-뷔르템베르크 등이다. 이와 다소 간격을 두고 60%에서 77%에 이르는 지지를 보낸 여섯 개의 주가 뒤따르는데, 헤센, 작센, 브레멘, 튀링엔, 니더작센, 작센-안할트의 순이다. 92%에서 100%에 달하는 최고의 지지를 보낸 주들은 슐레스비히-홀슈타인, 함부르크, 브란덴부르크, 메클렌부르크, 그리고 베를린이었다. 따라서 투표결과에는 북동부와 남서부간의 거시공간적 대조가 분명히 드러나고 있다. 서부 독일을 헤센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자르란트로, 남부 독일의 바덴-뷔르템베르크와 바이에른으로, 북부 독일의 브레멘, 함부르크, 니더작센, 슐레스비히-홀슈타인으로, 그리고 동부 독일의 구 동독 등으로 나누어 볼 때, 서남부는 30.5%에서 33.8%에 이르는 저조한 비율로 베를린을 지지한 반면, 북동부는 그 값이 80.7%에서 81.0%에 이르고 있다(Ahn, 1998).

의심할 여지없이 표결에서 사회경제적 동기에 따른, 그리고 지리적 거리에 의한 라인지방 출신 의원들의 본과의 연대감과 광범위한 동독지역 출신 의원들의 베를린에 대한 지지는 깊게 자리잡은 역사적, 정치적 정체성과 충정을 반영한 것이었다. 확실히 이점은 라인의 본을 찬성하기 보다 프로이센의 베를린을 더욱 더 반대한 바이에른주 출신 의원들의 행태에서 찾아 볼 수 있을 뿐만 아니라, 넓은

지역에 걸쳐 개신교를 받아들이고 있는 북독 출신 의원들의 베를린에 대한 찬성에서 가시화되는 과거 프로이센과의 영토적 연계성에서 살펴볼 수 있다. 또 한편으로 작센과 튀링엔 출신 의원들의 베를린에 대한 저조한 지지는 전통적인 대립관계뿐만 아니라, 무엇보다도 지난 40여 년간의 경험에 소급된다고 볼 수 있다.

3. 천도의 준비과정

베를린 천도에 대한 결정으로 한편의 환호와 다른 한편의 실망이 교차하였다. 수도의 선정과 관련한 쟁점은 처음부터 표결에 의한 의사결정으로 모두 해결될 성질의 것이 아니었다. 따라서 그 와중에서 나타난 국론분열의 후유증이 치유되기까지는 많은 시간을 필요로 했다. 그러므로 설득력 있는 나름의 논리로 무장된 이해관계가 병존하는 상황에서 현실적 여건을 감안하며 천도를 구체적으로 추진하는 데에는 필연적으로 양보와 타협이 요청되었다. 이러한 노력을 통해 맺은 하나의 결실이 1994년 3월 10일 연방의회의 비준을 거친 '베를린과 본에 관한 법'(Berlin-Bonn-Gesetz)이었다. 이 법령으로 통일독일의 미래설계와 관련하여 수도문제를 둘러싼 쟁론은 상당부분 완화될 수 있었다. 그 주된 내용은 천도에 관한 원칙과 세부계획을 확정함으로써 천도의 법률적 구속력과 베를린을 연방수도로 건설하는데 필요한 제반 조치에 대한 근거를 마련하는 동시에, 본과 베를린 사이의 정치행정기능에 있어 역할분담을 규정하고 본을 '연방도시'(Bundesstadt)라는 독특한 지위를 부여한 것이었다. 이 법령에는 16개 연방부처 중 7개 부처가 본에 잔류하고, 베를린으로 이전하는 9개 부처라고 해도 제2의 청사는 본에 두는 것을 규정하고 있다.¹⁾ 이 밖에도 통독 전까지 베를린에 있던 통계청, 카르텔(독점규제)청, 보험청 등 11개에 달하는 연방 산하 행정관청들과 여러 도시에 분산되어 있던 연방회계원 등 4개의 기관들도 본으로 이전토록 하고 있다. 본에 잔류하게 될 연방부처들의 13,000여 개의 일자리 이외에도, 본은 의회와 행정부의 이전에 따른 손실을 정치, 학술, 문화분야에서 국가적 그리고 국제적 중요성을 띤 새로운 기관이나 기구들을

유치함으로써 보상받도록 했다. 본은 이에 따라 약 7,3000개의 일자리를 추가로 얻게 되었다(Das Parliament 1999.6.11-18). 결국 베를린-본 조약은 지금까지의 연방수도였던 본의 이해관계를 감안한 타협안으로 볼 수 있다.

이러한 배려에는 천도 이후 부동산가치가 하락하고 사무실 등이 남아돌면서 큰 어려움에 직면하게 될 본과 그 주변지역의 경제를 최대한으로 안정시키겠다는 소극적인 의도가 내포되어 있지만, 수도기능을 두 도시가 분담토록 하는 적극적인 의지도 담겨있었다. 베를린과 본 사이의 이러한 공간분업을 위해 수도기능의 수직적, 수평적 분할이 이루어지게 되었다. 베를린으로 이전하는 연방정부의 부처라고 하더라도 정책결정을 담당하는 주요 중추통제 및 관리기구는 베를린으로 옮기지만 그 밖의 부차적 업무는 계속하여 본에서 관장토록 한다는 것이었다. 천도에 따른 대대한 부작용을 줄이기 위해 취업인구의 대이동을 최소한으로 줄이고자 한 사례 깊은 조치를 마련한 것이었다. 여기에는 본의 공동화를 막는 동시에, 베를린의 과대·과밀을 막겠다는 뜻이 담겨 있었다(문화일보, 1999.9.13일자 28면).

이어 1995년부터 본격적인 천도작업을 앞두고 본의 지역경제를 지원하기 위해 연방정부가 2004년까지 약 28억 마르크를 투자함과 동시에 재정적으로 계속 지원한다는 내용도 담은 '균등화협정'(Ausgleichsvereinbarung)도 체결되었다(이용우, 1999).²⁾ 본과 마찬가지로 이미 1992년에는 베를린과 연방정부 사이에 상호협력을 모색하고 도시발전과 결부된 서로 상충되는 이해관계를 조정하기 위한 '수도협약'을 체결하였다. 이 조약은 특히 베를린의 도시개발계획, 여러 헌법기관의 입지선정과 시설물 건축, 주택문제의 해결, 외국공관의 이전지원, 도시하부구조의 조성과 교통망의 정비, 각종 문화 및 교육시설의 개발촉진 등 제반 문제를 규정하고 있다. 1992년 8월 25일에 조인된 이 조약을 근거로 연방건설장관과 베를린시장의 대표로 한 공동위원회가 구성되어 1995년 2월 6일 연방 부서들의 입지가 최종적으로 확정되었다. 이에 따르면 거의 모든 정부기구들이 전전의 건물이나 옛 동독정부 청사들에 이전될 것이며, 연방 수상청만이 새로운

단지에 신축, 자리잡을 것을 규정하고 있다. 1994년 6월에는 베를린으로의 수도기능의 이전에 따른 베를린시의 부담을 재정적으로 보전해 주기 위한 협약도 체결되었다. 이는 베를린이 연방정부로부터 2004년까지 13억 마르크의 예산을 추가로 지원받을 수 있도록 명시하고 있다. 이 뿐만 아니라 연방 정부는 수도 베를린의 교통망계획, 특히 도심부의 지하터널개발 공사비용으로 10억 마르크와 베를린의 문화시설과 각종 공연행사를 위한 보조금으로 향후 수년간 2억 7천만 마르크를 지원토록 약속하고 있다.

한편 당초 본에 일정기간 잔류할 것으로 알려진 연방상원도 1996년 9월 베를린으로의 이전을 의결함으로써, 주정부의 연락사무소들도 그후 연쇄적으로 베를린에 설치되었다. 이미 1998년 11월 연방대통령의 집무실이 옛 서베를린 지역으로 이전하였으며, 외무부도 같은 달 정부부처 중 가장 먼저 이사를 마쳤다. 1999년 7월 1일은 독일 연방공화국의 수도로서 본의 마지막 날이자 연방공화국이 본과 작별하는 날이기도 했다.

4. 천도의 지리적 함의: 기대와 도전

통일독일의 수도를 본이 아닌 베를린으로 결정한 것은 베를린이 단순히 한 국가의 수도로 선정되었다는 사실 이상의 함의를 갖는다고 할 수 있다(Ahn, 1998). 거기에는 본이 갖지 못한 그리고 가질 수 없는 역할과 위상을 베를린이 갖게 될 것이라는 기대가 깔려 있는 것이다. 단순한 수도라면 굳이 베를린이 아닌, 그 밖의 도시들이 된다고 해도 크게 상관없을 것이다. 정도의 차이가 있을지언정 본이 그러한 역할을 지난 수십 년 동안 비교적 무리 없이 수행해 왔다고 한다면, 더욱 더 그러한 것이다(Zimm, 1995). 이러한 맥락에서 독일이 통일을 이루었다고 해서 역사적 명분으로만 막대한 비용을 들이면서까지 수도를 반드시 이전할 필요는 없었다고 볼 수 있다. 그렇다면 지난 10여 년간의 준비과정을 거쳐 결행된 천도는 어떤 지리학적 의미를 함축하고 있는가? 통일독일의 수도로 선정하고 천도를 추진하게 된 배경에는 베를린이 단순히 국가의 정치행정상의 중심지라는 기능(橫山昭市,

1988)을 수행하는 것 이외에 또 다른 비전과 의지가 숨어 있다고 볼 수 있으며, 천도는 곧 이러한 전망을 하나씩 구현하는 실천을 뜻한다고 볼 수 있다(Suess, 1995b; Baring, 1999). 나아가 천도 자체는 전혀 예상치 못한 또 다른 부수적 파급효과를 갖고 있다고 할 수 있다. 베를린 천도(遷都), 아니 더 정확히 말해 환도(還都)가 향후 베를린의 도시 발전에 있어 어떤 변화를 가져 올 것인가? 베를린은 장차 독일의 전체 국토공간에서 어떤 유형의 수도로 발전하려고 하는 것일까? 천도를 통해 베를린이 동서분단의 장벽이 붕괴된 탈냉전시대의 유럽에서 꿈꾸는 위상은 무엇인가?

1) 천도와 도시 : 메트로폴리스의 기능성과 주민통합

지난 2001년 5월 연방총리가 베를린에 신축된 총리공관에 입주하면서 베를린 천도가 사실상 마무리됐다. 베를린은 지난 10년간 큰 변화를 경험하였다. 옛 동베를린의 중심지인 포츠담광장에는 과거의 건물이 자취를 감추고 첨단 고층건물들이 들어서고 있다. 통독 이후 베를린 전역은 사실 건축현장이었으며, 이미 도시경관에 뚜렷한 변모가 나타나고 있다. 구 제국의회 건물은 지상 40m 높이의 투명한 유리 돔을 얹은 모습으로 다시 등장하였고, 이를 중심으로 한 연방지구에는 본에서 이전해온 행정관청과 기관들이 하나하나 자리잡고 있다. 하지만 정부기관의 이전은 천도의 일부일 뿐이다. 권력과 정치의 무게중심이 동진(東進)하면서, 150여 개국에 달하는 외교공간, 각종 이익단체, 언론기관, 로비스트들이 본을 떠나 베를린으로 옮기고 있다. 일부 독일 대기업과 다국적기업들도 베를린에 자리잡고 있다. 다임러-벤츠사와 소니사가 베를린에 본사빌딩을 건설하고 부분적으로 이미 입주를 끝낸 상태이며, 포드, 코카콜라, 푸조, 브리티시항공, 모토로라 등 세계적 다국적기업들도 베를린으로 진출하고 있다. 특히 러시아, 폴란드, 헝가리 등 중동부 유럽국가들의 기업과 은행 70~80%가 서유럽 공략의 전진기지로 베를린을 삼고 지사와 지점을 개설하고 있다.

수도의 신속하고 효율적인 개발을 담보하기 위해, 베를린 시의회는 1993년 6월 도심부를 '도시개

발지구'로 선포하여 지가의 안정을 기하고 계획절차를 정비하였다. 하지만 갑작스러운 통일과 그 후의 천도를 준비하는 과정은 베를린에 많은 도전적 과제를 안겨주었다. 주택의 공급부족으로 인한 임대료의 급상승 등 주택시장이 불안해지고 산업구조의 전면적 재편과정에서 발생한 대량실업문제로 사회적 긴장이 고조되고 있다. 도시 및 지역계획상으로는 도시기능을 회복하고 분단되었던 동서 베를린을 통합하는 것이 주된 과제로 등장하였다. 사실 통독에도 불구하고 지난 십 수년간 두 도시구역은 독자적으로 발전해 왔다. 나아가 주민들의 일상생활과 사고방식, 공간이용에 있어서도 뚜렷한 단절 현상이 나타나고 있다(Schneider, 2001). 당연히 도시개발의 방향은 천도에 따른 도시기반시설의 정비·확충과 아울러 동서 베를린 주민들 사이의 이질감을 떨쳐 버리고 융화시킬 수 있는 다양한 도시공간을 마련하는 것이다. 따라서 40여 년간 서로 다른 이념과 체제하에서 성장해 온 기존 도시구조상의 차이를 극복하고 생활환경을 균등하게 함으로써 일체적 정체성과 장소감을 회복하고, 나아가 천도에 따라 기대되는 변화를 하부구조적으로 수용하는 것이 중요하다. 당연히 베를린은 어떤 주보다도 재정적 부담을 크게 안게 되었는데, 누출하는 가스관으로부터 개수를 기다리는 학교건물, 관청과 대학연구소와 파손된 도로에 이르기까지 퇴락한 동베를린의 도시기반시설을 복구해야 했기 때문이었다. 이러한 도시기반시설을 통해 도시의 기능이 회복될 때, 비로소 베를린은 연방수도로서 그 역할을 원활히 수행할 수 있을 것이다(Schulz, 2000).

그렇다면 언제쯤 베를린이 온전한 도시의 모습을 갖추게 될 것인가? 통일로부터 최소한 25년이 소요될 것이라는 지적이 있다. 통일 당시 베를린은 규모와 잠재력의 50%를 채 발휘하지 못한 도시였다면, 약 10년이 지난 현재 75% 수준까지 회복하였으며, 앞으로 15년이 더 지나야만 100%까지 끌어올릴 수 있다는 것이다(Haessermann et al., 2000). 그렇다면 서기 2015년에 베를린이 런던, 파리와 더불어 세계적 메트로폴리스로 부상할 것인가? 아니면 내려앉은 아파트단지과 텅빈 사무실, 노숙자와 이민자들로 가득 찬 파산 직전의 도시가 될 것인가? 이에 대한 대답은 전적으로 미지수이다. 그럼

에도 불구하고 베를린의 대다수 시민들은 천도의 역사를 마무리짓는 날 베를린이 유럽의 중심지로 다시 태어날 것으로 기대하고 있다. 베를린 천도는 나치즘과 냉전으로 얼룩진 과거사를 청산하고 도시의 역사를 새롭게 창조해 가는 작업으로 볼 수 있다. 하지만 동시에 동서 베를린 주민들간의 심리적 거리를 극복하고 내적 통합을 이끌어내야 하는 작은 시험대이기도 하다.

2) 천도와 국토 : 수도의 중심성과 지역균형발전

이미 언급한 대로 통독과 이를 시발로 한 동유럽의 발전으로 경제입지로서 베를린의 대외적 견인력은 제고되고 있으며, 이는 앞으로 수년간 베를린과 그 주변지역의 성장을 크게 추동할 것이다. 연방수도로서 베를린의 결정은 이러한 추세를 한층 더 촉진할 것이며, 인구유입도 자극할 것이다. 베를린 천도는 또한 이러한 발전에 심리적 안정을 더하여 독일의 '수도권'이라고 할 수 있는 브란덴부르크 지역과 나머지 동독지역에 대한 중핵도시로서의 전통적인 역할을 재정립할 수 있는 기회이며, 이점은 동서독간의 통합적 국토발전에 긍정적으로 작용할 것이다.

그러나 천도로 인하여 국토공간상에 새로운 지역문제가 발생할 것이라는 우려의 목소리도 없지 않다. 베를린 천도논의와 관련하여 이미 제기되었듯이, 베를린으로의 권력과 경제기능의 집중은 통일국토에 지역간 불균등을 증폭시킬 수 있다는 것이다. 한편으로 베를린은 파리나 런던과 나란히 할 수 있는 유럽의 선도적 대도시로 발전하는 것이 독일 전체를 위해 대단히 중요하다. 사실 베를린은 현대적 산업경제를 뒷받침하는 고차 서비스업종의 입지장소로, 그리고 학술 및 연구개발 분야에서 유럽의 중심지로서 동독지역의 산업구조를 재편하고 새로운 방향으로 이끌어 가는데 견인차가 될 수 있는 잠재력을 충분히 지니고 있다. 베를린 만한 기초과학 기반을 갖춘 도시를 독일에서 찾아보기 힘들다. 4개의 종합대학을 비롯하여 각 분야의 첨단 과학연구소가 300여 개나 된다. 현재 베를린에는 5개의 테크노파크가 있으며 이를 통한 활발한 산학협동이 이루어지고 있다(Kraetke et al., 2000). 따

라서 최근 독일의 두뇌들이 베를린으로 이동하는 것이 보여주듯이, 인문·사회과학과 예술가들은 물론 이공분야까지도 베를린으로 서서히 집중되고 있다.

독일은 최근 정보 및 벤처산업 등이 발달할 수 있는 베를린과 금융중심지인 프랑크푸르트, 그리고 지난 20여 년이래 신산업지대로 등장한 남부 독일의 뮌헨과 슈투트가르트를 축으로 하여 전통적으로 다극 분산적 국토구조를 강화하는 방향에서 균형 잡힌 지역개발을 추구하고 있다. 특히 베를린 천도는 동독을 중심으로 한 지역성장을 가시화하고 강화하려는 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 일차적으로 천도는 동독의 경제활성화에 심리적 안정판의 역할을 수행할 것이지만, 장기적으로 서독기업의 동구권 진출의 전략적 거점을 확보할 수 있고, 이를 바탕으로 하여 동구권 경제를 포함한 새로운 발전여력을 견인하고 동유럽을 베를린의 배후지역으로 포섭함으로써, 동독의 발전을 크게 유도할 것이다.

하지만 이점에서 전통적인 다극분산형의 국토구조를 강조해 온 독일은 천도에 따른 베를린으로의 과도한 인구와 기능의 집중을 동시에 고민해야 하게 되었다. 그 배경은 통독에 따른 옛 동서베를린이 합쳐지게 됨으로써 베를린의 총인구가 350만 명의 대도시가 되었다는 것으로, 이를 통해 과대과밀의 대도시문제에 당면할 수 있다는 것이다. 또한 동서 냉전구조의 붕괴로 베를린이 동구로 열린 관문으로서 중요한 역할을 담당하게 될 것이기 때문에, 금후 베를린의 지속적인 성장잠재력을 감안해야 한다는 것이다. 따라서 이제까지 독일이 일관하여 견지해온 연방제와 지방분권의 원칙이 위협받아서 안 된다는 점을 강조하고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 베를린과 브란덴부르크주의 공동지역 계획안을 보면, 베를린으로의 인구집중을 막기 위해 주변에 있는 중심지들을 진흥시키는 전략을 강력히 구사하고 있다(Scherf et al., 1995).

바이마르공화국과 1945년 이후의 본공화국에 이어 독일은 이제 베를린공화국으로서 통일독일의 세 번째 진정한 민주국가의 전망을 갖게 되었다. 타 유럽국가들에 비하여 비교적 짧은 기간 동안 통일 국가의 수도역할을 한 베를린은 이제부터 지방분권

독일의 수도이전 : 베를린 천도과정과 그 함의

주의의 지나친 이기주의를 넘어선 새로운 비전을 제시할 수 있어야 한다. 베를린은 외형적으로 전체 국토에 걸쳐 종주도시(primate city)로서 독점적 위상을 가지게 되었다. 다만 전통적으로 독일이 견지하고 있는 다극분산적 구조의 장점을 살려, 각 지역의 유·무형의 자원들을 흡수하는 것이 아닌, 이들을 한데 묶어 협력과 조화의 시너지효과를 통하여 새로운 국가발전 동력을 각 지역에 되돌려줄 책임을 동시에 안게 되었다고 볼 수 있다. 즉, 분단을 통해 고착화된 지역이기주의를 제어하기 위해 독일은 강력한 연방수도를 필요하지만, 이와 동시에 동서로 나누어져서로 달리 성장해온 국가의 양편을 추스리고 지역간에 등가치적인 발전을 이끌 수 있는 건강한 수도도 필요하다는 것이다. 통일을 통해 두 나라의 수도가 된 베를린은 이제 국가통합의 중대한 도전을 사회경제적, 정치적, 그리고 공간적으로 숙직하고 대처해야할 뿐만 아니라, 그 부작용도 경계해야 하는 과제를 안게 되었다.

3) 천도와 유럽 : 정상국가의 수도와 지정·지경학적 위상

오늘날 독일과 폴란드, 독일과 체코의 국경검문소를 통해 하루 수만 대의 차량이 오가고 있으며, 이들 접경지대의 도시들에서는 마르크화(貨)가 교역의 주된 수단이 되고 있다. 반세기 가까이 베를린을 분할 점령했던 미국을 비롯한 4대 전승국 군대는 1994년까지 모두 철수하였다. 통일 이후 독일 군대는 캄보디아 등 전세계 12개 지역에서 유엔 평화유지군 활동을 떠맡고 있다. 독일인들에게는 여전히 민감한 발칸의 화약고인 코소보에도 독일군 1개 사단이 주둔하고 있다. 베를린 천도는 전후 50년을 신중하게 처신해온 독일인들에게는 큰 함의를 던져주고 있다. 아데나워는 독일의 통일과 유럽통합이 하나의 동전의 각각 다른 면임을 강조한 바 있다. 바로 베를린에서 동서유럽이 하나로 더불어 성장할 수 있어야 하며, 베를린에서의 독일의 성공적이고 평화로운 통합은 인접 국가들에게 신뢰를 주고 하나의 유럽을 위한 초석이 될 것이다. 전통적으로 동서유럽을 나누는 오더-나이쾨(Oder-Neisse) 국경으로부터 불과 수십 킬로미터밖에 떨어져 있지 않는 베를린은, 이 경계가 계속해서 경제와 안보의

분단선으로 남아 있기를 원치 않고 있다. 베를린 천도는 독일이 더 이상 냉전의 무대가 아님을 선언한 것이며, 독일이 유럽의 주도국가로 다시 탄생하는 것을 의미한다. 이런 배경에서 전후 세대인 슈뢰더(G. Schroeder) 현 총리 등 독일의 젊은 정치지도자들이 베를린시대를 연 후 자주 사용하는 용어는 '정상국가'(normal state)라는 말이다. 과거의 굴레에 얽매인 비정상구도에서 벗어나, 결국 동서유럽의 가교역할을 마다하지 않겠다는 뜻이다.

베를린을 유럽의 수도로 만들겠다는 독일인의 의욕을 경계하는 국가들이 주변에 여전히 존재하며, 베를린공화국을 바라보는 밖의 시선이 꼭 따사로운 것만은 아니다. 천도를 통해 밖으로 확산되는 독일의 견인력으로 독일제국의 부활을 우려하는 주변국들의 반응도 없을 수 없기 때문이다(중앙일보, 1999.8.30일자 5면). 천도 결정전 권위주의와 패권주의로의 회귀를 우려했던 국내의 반대여론도 역시 살아 있다. 이처럼 안팎으로 천도가 과거의 공포와 억압을 연상시키는 것도, 독일의 부상과 동진정책으로 긴장고조와 전쟁으로 이어진 과거의 경험으로부터 완전히 벗어날 수 없기 때문일 것이다. 하지만 전후 50여 년간 독일은 역사상 유례를 찾아볼 수 없는 서방화를 추구하며 안정된 민주적 모범국가로 성장해 왔으며, 그 동안 빈번히 다른 어떤 국가에도 우월감을 갖지 않을 것임을 강조해 왔다. 다른 아닌 독일인들은 독일통일이 유럽국가들의 동의하에 이루어진 것인 만큼, 역사적 책임감과 아울러 독일이 역사상 그 어느 때보다 유럽에 통합된 시대를 살고 있기 때문에 그 가운데서 일정한 역할을 자임하고 있는 것이다(Dieckmann, 1997). 따라서 독일의 외교정책은 유럽통합에 집착하고 있다. 프랑스와 함께 유럽통합의 추진세력인 독일은 구체적으로 '통합의 심화'와 '통합의 확대'를 추구하고 있다. '통합의 심화'란 강력한 유럽을 만들자는 것이다. 이미 공동의 헌법, 직선제에 의한 대통령 선출을 골자로 하는 유럽연방의 창설을 공식적으로 제안해 놓고 있다. 또 하나의 목표인 '통합의 확대'는 동유럽 국가들의 유럽연합에의 가입을 말한다. 현재 동유럽 국가들은 조속한 가입을 원하고 기존 회원국은 여건의 성숙을 전제로 시간을 끄는 양상이지만, 2005년엔 폴란드, 헝가리, 체코가 우선적으

로 유럽연합에 가입할 전망이다. 독일은 유럽통합과 확대를 강조하면서 초강대국 미국을 중심으로 형성된 단일극 구조를 청산하고 유럽이 미국의 파트너이자 경쟁자로 자리 매김 해야 한다는 논리를 내세우고 있다(Hoefer, 2001). 그 이면에는 이미 핀란드와 스웨덴의 가입으로 베를린은 지정학적으로 유럽의 중심부에 자리잡게 되었으며, 나아가 유럽연합의 동유럽으로의 확장을 통해 그 위상을 한층 더 공고히 하겠다는 생각을 갖고 있는 것도 사실이다(Staack, 1995).

천도가 갖는 지정학적 함의는 지정학적 비전과 결코 분리될 수 없다. 베를린은 북극과 시칠리아 사이에 대서양과 우랄 사이, 즉 동서유럽과 남북유럽을 연결하는 중핵지대에 자리잡고 있다. 베를린은 동서유럽 사이의 입지적 특성으로 말미암아 탈냉전시대를 맞이하여 그 경제적 중요성이 한층 돋보이고 있다. 동서독의 분단 동안 서유럽의 변방에 위치하였던 베를린은 이제 인구 3억 5,000만 명의 유럽시장 속에서 파리, 런던과 함께 유럽의 대표적 중심도시로서 등장하였다. 베를린은 벌써 유럽의 상업중심지가 되어가고 있다. 바로 옛 동서와 남북을 잇는 교류와 교역의 통행로가 교차하고 있는 것이다. 베를린은 동서유럽 시장들의 발전과 성장으로 그 지정학적 이점을 강화해 나갈 것이다. 특히 앞으로 동유럽 국가들이 시장경제로의 전환이라는 과도기를 벗어나 서유럽 국가들보다 훨씬 빠른 경제성장을 보여줄 것이라는 사실을 고려할 때, 동유럽으로 열린 전진기지로서 베를린의 입지적 중요성은 더욱 제고될 것이다(Callies, 1996). 베를린은 우선 프라하, 바르샤마와 빈 등의 국제도시들과 경쟁할 것이다. 특히 독일은 전통적으로 동유럽 국가들에 경제적으로 큰 영향력을 행사해 왔기 때문에, 다른 어떤 도시보다 베를린을 그 관문(gateway)으로서의 효과를 극대화시킬 수 있을 것이다. 물론 독일 내에서조차 베를린이 유럽의 중심이 될 수 있을 것인가에 대해서는 회의적 시각도 전혀 없지 않다. 유럽의 각 도시는 주도적 역할이 아닌, 각각에게 주어진 일정한 역할을 수행해야 한다는 것이다. 서유럽에 런던과 파리가 있다면, 동구에는 모스크바를 생각할 수 있다. 하지만 그 연결점에 있는 베를린은 이제 동서의 요충지로 성장할 것이다. 유럽

으로 진출할 때 이미 안정된 도시를 찾는다면 파리나 런던을 가지만, 발전과 미래를 찾는다면 그 선택은 베를린이라는 지적이 나오고 있다. 어쨌든 베를린 천도는 중동부 유럽과 멀리 발트해 국가들까지 아우르는 진정한 유럽의 존재를 겨냥한, 통합된 유럽건설의 미래를 위한 주도적 포석이라는 평가가 나오고 있다(*Der Spiegel*, 36; 45/1999).

5. 맺음말

통일독일 의회는 1991년 본에서 베를린으로 연방수도의 이전을 결정하였다. 이러한 결정의 이면에는 인구 35만 안팎의 전원적 대학도시 본에 수도를 두는 한 독일은 패전국으로서의 역사적 멍에를 계속 질 수밖에 없다는 생각이 깔려 있었다. 1940년대 이미 인구 450만명에 육박했던 유럽의 최대도시 베를린으로의 천도는 '정상국가' 독일의 등장을 알리는 서곡이었다. 전후세대 출신 첫 총리인 슈뢰더는 1999년 9월 의회와 행정부의 베를린 이전에 맞춰 '베를린공화국' 시대의 개막을 선언하였다.

독일은 19세기 후반에 들어 비로소 국민국가를 형성하였다. 하지만 독일은 유럽의 인접국가들을 압도하는 강국으로 부상하였다. 독일인들은 베를린을 수도로 삼고 중부유럽(Mitteleuropa)의 최대의 메트로폴리스로 성장시켰다. 하지만 베를린은 두 번에 걸친 대전을 거치면서 우여곡절을 겪었다. 특히 제2차 세계대전에서의 패배로 베를린은 잿더미가 되고 분할의 운명을 맞았다. 전후 새로 건설된 연방공화국에서 베를린은 수도의 위상마저 상실하고 냉전체제 하에서 서유럽의 동쪽에 자리잡은 변경도시로 전락하였다. 그러나 베를린은 독일의 재통합으로 통일독일의 수도가 됨으로써, 국가발전의 상징이자 시험대가 되고 있다. 베를린은 우선 내부적으로 스스로의 분단상황을 다양한 차원에서 극복하는 작업을 선행해야할 상황에 놓이게 되었다. 일차적으로 수도 베를린은 오랜 분단 상황 속에서 분리된 두 개의 베를린이 과거의 대립과 갈등을 극복하고 더불어 살아가는 길을 찾아야 하는 과제를 안고 있다. 나아가 과거의 분단이 단순히 지적, 물리적 차원에 머물지 않고 정치, 사회, 문화, 심리 등 모든 측면에 미친 것이었던 만큼, 분단된 동서

독의 통합도 물리적, 물질적 차원에서만이 아닌 정신적 차원까지 심화시키지 않으면 안된다. 따라서 베를린은 독일 민족의 내적 통일과 공존을 위한 실험실이자 동서통합의 상징적 무대가 되고 있는 것이다. 이런 맥락에서 독일은 베를린에서, 그리고 베를린에 의해 통일을 완성한다는 구호가 등장하고 있다. 물론 베를린 천도의 함의는 이에 그치지 않는다. 동서 베를린의 통합은 동서독의 통합을 위한 모델에 그치지 않고, 동서유럽의 통합에도 중요한 가교역할을 할 가능성을 열어 놓고 있다. 동서베를린의 통합으로 350만 명의 대도시가 탄생했다는 것은 이미 인구추면에서 거대도시의 등장을 예고하는 것일 뿐만 아니라, 동서유럽간에 최대의 메트로폴리스로서 부상할 수 있는 잠재여건을 보여주는 것이다. 독일은 베를린을 축으로 하여 동서 냉전시대의 주변적 위치에서 벗어나 유럽의 통합과 재편에 주역이 될 수 있는 것이다. 바로 동서유럽의 통합 과정에서 지정·경학적(geopolinomial)으로 양 진영을 잇는 관문의 역할을 담당할 수 있는 유리한 위치에 서게 되었다.

기회에는 항상 위험이 따르기 마련이다. 새로운 메트로폴리스로서 웅비하려는 베를린에는 지금도 수 천억 마르크가 소요되는 건설공사가 곳곳에서 진행되고 있다. 재건을 위한 대형공사 자체가 당장 시민들에게 큰 불편을 줄뿐만 아니라, 도시가 커지고 개방되면서 생활환경의 후퇴, 동유럽 불법 난민들의 유입, 주택난의 심화와 토지시장의 혼란, 산업 프롤레타리아의 양산과 계층간 대립의 심화, 정치적 급진주의의 부상 등 부정적인 측면도 증폭되고 있다. 더욱이 베를린은 유럽의 새로운 중심도시로 자리잡기 위해 전통적인 제조업 중심의 산업도시에서 현대적인 서비스 중심의 문화도시로 변신하지 않으면 안 된다. 베를린이 과연 활기차고 경쟁력을 갖춘, 그리고 쾌적한 미래도시가 될 것인지, 아니면 빈곤과 사회적 갈등을 안고 있는 메트로폴리스로 전락할 것인지 아직 속단하기 힘들다. 재통일 이후 독일은 21세기 베를린공화국을 조형해 가는 도정에 있다. 이 일은 당연히 오랜 시간과 지대한 노력, 그리고 막대한 비용을 요구하고 있다. 새롭게 태어난 독일의 수도 베를린이 천도과정을 전후로 보여주는 지리학적 함의는 훗날 한반도가 통일을

통해 수도를 재정비하게 될 때 많은 시사점을 던져 줄 것이다.

註

- 1) 연방정부는 베를린이전의 기본구상으로 수상청, 언론 및 공보부 외에 9개 부처, 다시 말해 외무, 내무, 법무, 재무, 경제, 노동 및 사회문제, 가정·노인·부녀 및 청소년, 교통 및 지역계획, 건축 및 도시건설부를 베를린으로 옮길 것을 결정하였다. 이들 부서의 지부가 본에 설치되며, 나머지 7개 부서인 교육, 과학연구 및 기술, 채산, 환경 및 자연보호 및 원자력 안전, 보건, 식량농림, 경제협력과 국방부는 본에 잔류하며, 이들의 지부가 베를린에 설치할 것을 결정하였다.
- 2) 본은 일반의 예상을 뒤엎고 오히려 인구가 늘고 일자리가 늘어나는 등 제2의 중흥기를 맞이하고 있다. 10년 전에 비해 일자리는 1만 4천 개나 늘었다. 천도로 인구가 대폭 줄 것이라는 당초 우려와 달리 오히려 조금 늘어 30만 8천명 수준을 유지하고 있다. '베를린·본'법에 따라 약 20억 마르크 정도의 연방예산 지원이 이뤄졌고, 국방부와 환경보건부 등 6개 정부 부처가 아직도 본에 본부를 두고 있어 잔류 공무원 수는 1만 1천 7백명으로 오히려 베를린보다 많다. 다만 국제기구의 본에 유치하려던 계획은 차질을 빚고 있을 뿐이다.

文獻

서울시정개발연구원, 1995, 통일수도 시정수요 전망과 대책, 서울시정개발연구원, 서울.

이용우, 1999, 본: 분단독일의 수도에서 유럽학문의 중심으로, 국토, 214, 72-79.

橫山昭市, 1988, 首都, 大明堂, 東京.

Ahn, Y.-J., 1998, Hauptstadtsuche und -verlegung als politische Symbolhandlungen: dargestellt am Beispiel der Stadt Berlin, Deutschland, 지리학논총, 32, 25-42.

Baring, A., 1999, Die Berliner Republik: Erwartungen und Herausforderungen, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32-33, 9-15.

Beyme von, K., 1991, *Hauptstadtsuche, Hauptstadtfunktionen im Interessenkonflikt zwischen*

- Bonn und Berlin*, Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Beyme von, K., 1995, Von der Hauptstadtssuche zur Hauptstadtfindung: Die Implementation des Hauptstadtdeschlusses, in Suess, W. (ed.), *Hauptstadt Berlin Bd. 1. Nationale Hauptstadt, europaeische Metropole*, Berlin, 55-75.
- Bracher, K. D., 1999, Rueckblick auf Bonn, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32-33, 3-8.
- Callies, C., 1996, *Berlin auf dem Weg zur Global City? Zur zukuenftigen Raumbfunktion Deutschlands groesster Stadt* (= Beitrage zur Stadt- und Raumplanung 2), Universitaet Bayreuth, Bayreuth.
- Dieckmann, F., 1997, Fuenfhundert Kilometer Ostnordost: Was bedeutet die Verlagerung der deutschen Bundeshauptstadt? *Merkur*, 51(4), 308-318.
- Haessermann, H. and Kapphan, A., 2000, *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialraumblicher Wandel seit 1990*, Leske+ Budrich, Opladen.
- Haeussermann, H., 1997, Berlin: Lasten der Vergangenheit und Hoffnungen der Zukunft, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 17, 10-19.
- Herles, H. (ed.), 1991, *Die Hauptstadt-Debatte: Die stenographische Bericht des Bundestages*, Bonn.
- Hoefer, M., 2001, Die 'Berliner Republik' als Kampfbegriff?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6-7, 27-30.
- Hofmeister, B., 1990, *Berlin (West)*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Iblher, P., 1970, *Hauptstadt oder Hauptstaedte? Die Machtverteilung zwischen den Grossstaedten der BRD*, Leske Verlag, Opladen.
- Jones, A., 1994, *The New Germany: A Human Geography*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Kaltenbrunner, R., 2001, Berliner Aporien? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34-35, 31-38.
- Kraetke, S. and Borst, R., 2000, *Berlin: Metropole zwischen Boom und Krise*, Leske+Budrich, Opladen.
- Laux, H. D., 1991, Berlin oder Bonn? Geographische Aspekte einer Parlamententscheidung, *Geographische Rundschau*, 43(12), 740-743.
- Peppler, G., 1977, *Ursachen sowie politische und wirtschaftliche Folgen der Streuung hauptstaedtischer Zentralfunktionen im Raum der Bundesrepublik Deutschland* (= Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften 27), Frankfurt a.M.
- Scherf, K. and Viehrig, H. (eds.), 1995, *Berlin und Brandenburg auf dem Weg in die gemeinsame Zukunft*, Justus Perthes Verlag, Gotha.
- Schneider, J., 2001, Berlin: noch immer geteilt?, *Geographische Rundschau*, 53(3), 17-23.
- Schulz, M., 2000, Berlin: Recent Issues in Urban Development, in Mayr, A. et al. (eds.), *Germany Ten Years after Reunification* (= Beitrage zur Regionalen Geographie 52), Leipzig, 224-236.
- Schweller, H.-U., 2001, Berlin - eine zweimaliger Stadt: Stadtplanung im Spannungsfeld vieler Interessen, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34-35, 25-30.
- Staack, M., 1995, Der Westen und die veraenderte auenpolitische Rolle Deutschlands: Wird Berlin zum Symbol fuer eine neue deutsche Auenpolitik? in Suess, W. (ed.), *Hauptstadt Berlin Bd. 1. Nationale Hauptstadt, europaeische Metropole*, Berlin, 253-271.
- Suess, W., 1995a, Berlin auf dem Weg zur nationalen Hauptstadt und europaeischen Metropole, in Suess, W. (ed.), *Hauptstadt Berlin Bd. 1. Nationale Hauptstadt, europaeische Metropole*, Berlin, 11-22.
- Suess, W., 1995b, die 'Vollendung der Einheit': Die Rolle der Hauptstadt zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in Suess, W. (ed.), *Hauptstadt Berlin Bd. 2. Berlin im vereinten Deutschland*, Berlin, 13-26.

독일의 수도이전 : 베를린 천도과정과 그 함의

Wenkel, J., 1997, Berlin auf dem Weg zur Bundeshauptstadt: Aufgaben, Ziele und Projekte der staedtebaulichen Entwicklung einer Metropole im Wandel, in Ehlers, E. (ed.), *Deutschland und Europa* (= Colloquium Geographicum 24), 35-57.

Wurthe, K., 1985, Berlin: Von der Doppelstadt zur

geteilten Stadt, eine historisch-geographische Betrachtung, *Geographische Rundschau*, 37(4), 422-427.

Zimm, A., 1995, *Berlin als Metropole: Anspruch, Wirklichkeit, Tendenzen* (= Sitzungsbericht der Leibniz-Sozietät 6), Berlin.

Relocation of German Capital to Berlin and its Geographical Implications

Young-Jin Ahn* · Young-Han Park**

Abstract

This paper is to examine the decision-making process and various institutional engagements for the relocation of the German capital to Berlin and to identify its geographical implications. Germany had faced many difficult problems in the way of the national reunification, but achieved it peacefully. Just after the unification, the new location of the capital(Bundeshauptstadt) for the united Germany between the authentic capital 'Berlin' and the real democratic capital 'Bonn' was intensely discussed in the parliament as well as in public. Finally Berlin was chosen for the new location by the decision of the parliament and during the ten years after the decision, the German government tried to prepare all the requirements for the capital relocation. The physical relocation of the capital came to an end with the move of both the parliament and

the administration to Berlin in september of 1999. However, its political, economic, and socio-psychological impacts still remain strong and are likely to continue. This relocation could symbolize the national identity building through the real integration between East Berlin and West Berlin as well as between East Germany and West Germany. It is, furthermore, closely related to the geo-political and geo-economic roles of Germany in a new European constellation in the post-Cold War era.

Key words : Germany, Reunification, Berlin, Relocation of Capital, Geographical implications

(2001년 9월 19일 접수)

* Full-time Instructor, Department of Geography, Chonnam National University(yjahn@chonnam.ac.kr)

** Professor, Department of Geography, Seoul National University(yghnpark@snu.ac.kr)