

독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응

손 기 응*

◁ 목		次 ▷	
I. 문제제기		III. 서독의 대응	
II. 독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장		IV. 결 론	

I. 문제제기

제2차 세계대전 이후 전승 4개국인 미·영·불·소는 독일에 대한 분할점령 원칙과 독일관리이사회에의 결정에 따라 독일을 점령할 수 있는 권리와 독일을 관리하고 통일에 관여할 권리를 동시에 보유하게 되었다. 따라서 독일의 통일은 양독간의 통일정부수립과 통일의 선포만으로 달성될 수 있는 문제가 아니라, 전승4개국과 양 독일의 합의에 의해 통일에 대한 관리권의 문제가 선결되어야 할 사안이었다. 아울러 통일 이후 국경문제를 포함한 독일의 군사안보적 위상 및 역할에 관하여 전승4개국은 물론 주변 이웃국

* 민족통일연구원 책임연구원

가들간의 합의가 이루어져야만 하였다.

1989년 동독에서 분출되었던 평화적 혁명의 진전과 베를린장벽의 붕괴(11. 9), 그에 따른 국민적 환희, 그리고 1990년 3월 18일 동독에서 처음 이자 마지막으로 실시되었던 자유총선을 통해 신속한 통일에의 의지가 확고하게 표명되면서 독일통일은 국내적 힘에 의해 거의 달성된 듯한 분위기였다. 그러나 곧 통일에의 모든 사안이 전승4개국은 물론 동서 양진영 이웃국가들의 의견에 대한 존중 속에 이루어져야 한다는 사실이 명확하게 드러났다. 숨가쁘게 진행된 상황의 전개 속에서 독일은 동서독과 전승4개국간의 「2+4」협상, 그리고 독일과 폴란드간 국경문제 해결을 위한 폴란드와의 협상, 나아가 유럽안보협력회의(CSCE, 현 유럽안보협력기구 : CSCO) 회원국들의 입장에 대한 고려 등 다차원적인 국제적 협상의 틀 속에서 통일을 이끌어내기 위한 부단한 외교적 노력을 경주하여야만 하였다.

본 연구에서는 서독이 예기치 못한 상황의 급전 속에서 어떻게 상이한 전승 4개국의 입장을 극복하면서 평화적인 통일을 이룩하여 낼 수 있었는가 라는 독일통일의 대외적 측면과 이를 극복하기 위한 서독의 외교적 노력에 관심을 기울이고자 한다. 구체적으로는 독일의 통일에 대한 유보권(Vorbehaltsrecht)을 가졌던 전승4개국이 독일의 통일에 관해, 통일독일의 군사안보적 위상에 관해 어떠한 입장을 취하였는가, 서독은 어떠한 과정과 방안을 통해 전승4개국의 입장을 수렴하면서 통일을 이끌어낼 수 있었는가를 살펴보고자 한다. 이러한 논의의 목적이 긍정적인 측면은 물론 부정적인 측면조차 우리에게는 귀중한 전례가 될 수 있는 독일의 경험을 분석하여 한반도 통일과정에서 응용될 수 있는 시사점을 도출해 보려는 데 있음은 두말할 나위가 없다.

II. 독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장

독일의 통일과 통일독일의 군사안보적 위상은 동전의 양면과 같이 연관되어 있었다. 1945년 6월 5일 연합국 공동성명서에 합의된 분할점령 원칙과 1945년 8월 2일 포츠담협정에 의해 확정된 독일관리이사회 원칙에 따라 독일의 분단과 통일에 관하여 유보권을 가질 수 있었던 전승 4개국은 무엇보다 독일의 통일로 인해 유럽의 기존질서가 흔들리게 되는 것을 원하지 않았다. 특히 「제2의 라인강의 기적」을 실현하고 있었던 1989년 당시의 막강한 경제력을 바탕으로 강력한 군사력을 건설하고 유럽의 중부에 위치한 지정학적인 이점을 활용하여 동서로 팽창하는 통일독일의 모습은 그들로서는 생각조차 하기 싫은 幻影이었다. 군국주의적인 국가의 발전과정, 1차 및 2차 세계대전과 국가사회주의자(Nationalsozialist)들을 체험한 그들로서는 프로이센-독일의 유령을 쉽사리 떨쳐버릴 수 없었던 것이 당연하였다.

따라서 ‘독일문제’로 표현되는 독일분단의 문제에는 상반되는 두 가지 의미가 동시에 함축되어 있었다. 분단 이후 독일국민의 대다수에게 있어서 독일문제란 “독일문제(German Question)”를 의미하였고, 그것에 관한 다양한 견해 속에서도 공통분모는 독일민족을 어떻게 하나로 합칠 수 있을까 하는 것이었다. 반면에 독일 이웃국가들의 대다수 주민에게 있어서 독일문제는 “독일문제(German Problem)”를 의미하였으며, 그 주요 인식은 어떻게 하면 독일의 분단을 지속하게 할 수 있을까 하는 것이었다.¹⁾ 이러한 맥락에서 베를린장벽이 무너지고 동서독간 국경이 개방되었음에도 불구하고 다소간의 차이는 있었지만 전승 4개국이 공통적으로 독일의 통일이 언

1) *Das Parlament*, 1990. 3. 30에서 재인용.

젠가는 이루어져야 하지만 통일문제는 정치적 懸案이 아니라는 기본입장을 밝힌 것은 충분히 이해될 수 있다.

그러나 1989년을 넘어서면서 동독주민들의 열화와 같은 통일에의 염원은 거역할 수 없는 대세로 전변되고 있었다. “우리가 바로 국민이다!(Wir sind das Volk!)”라는 동독주민들의 데모함성이 1990년 1월말~2월초에 접어들면서 “우리는 하나의 국민이다!(Wir sind ein Volk!)”로 바뀌어 동독전역에 메아리쳤다. 전승 4개국은 이제 통일문제는 기본적으로 민족자결에 의한다는 원칙적인 입장으로 물러설 수밖에 없었다. 1990년 3월에 실시된 동독 최초의 자유총선 결과 급속한 통일에 대한 동독주민의 의지가 확고하게 밝혀지게 됨에 따라 독일의 통일은 대세로 굳어져 민족자결권을 공식적으로 천명하였던 전승 4개국은 통일을 받아들일 수밖에 없게 되었다. 문제의 초점은 이제 어떠한 형태의 독일을, 구체적으로 어떠한 안보정치적 군사적 위상을 가진 통일독일을 받아들이느냐 하는 것에 모아졌다.

베를린장벽이 무너지고 독일내 상황이 긴박하게 전개되자 전승 4개국은 각자의 입장을 정립하고 대응책을 모색하지 않으면 안되었다. 독일문제의 급격한 전환과정에 대한 각국의 입장은 동서독 주민들의 그것과 상이하였음은 물론이고 그들간에도 차이를 노정하였다. 세부적으로 다양한 시각과 내용의 차이에도 불구하고 전승 4개국의 입장을 전반적으로 정리해 보면 다음과 같다.

1. 미국의 입장

미국은 제2차 세계대전의 종결 이후 독일의 민족자결권을 지속적으로 지지하여 왔으며, 베를린장벽이 건설된 이래 이의 개방을 끊임없이 촉구하였다. 독일의 통일을 이끌어 내는 데 있어서 미국의 의무에 대한 모든 의혹에도 불구하고 미국이 독일의 민족자결원칙을 존중한 것은 부정될 수 없다. 미국정부는 그들이 지속적으로 주장했던 베를린장벽의 제거가 현실화되자 독일통일의 가능성을 거의 유보없이 환영하였을 뿐만 아니라, 미국민도 통일에 대한 독일국민의 요구를 적극 지지하였다.

미국이 독일의 통일을 지지한 이유는 독일내에서 일어나고 있는 현실에 대한 정확한 인식을 바탕으로 미래를 내다보려는 대통령 부시(George Bush)와 국무장관 베이커(James Baker)가 구상한 독일과의 ‘특별관계(Special Relationship)’ 수립이라는 국가이익을 추구하기 위함이었다. 미국과 서독 양국은 동부유럽국가들이 안정되고 민주적인 시장경제체제로 전환하는 데 이해를 같이 하였을 뿐만 아니라, 소련의 어려운 국내사정에도 우려를 동감하고 있었다. 따라서 독일이 언젠가는 유럽내에서 지배적인 국가가 될 것으로 예상한 워싱턴은 미래에 본(Bonn), 혹은 베를린(Berlin)과 좀더 밀접한 관계를 유지하여 최소한 간접적으로나마 유럽에 대한 일정한 영향력을 확보하기 위해 당시의 미묘한 상황에서 독일과 독일의 신뢰할 수 있는 우방임을 입증할 수 있는 특별한 관계를 맺고자 하였던 것이다. 미국의 이러한 정책은 불란서에게 다소 뒷전으로 밀리는 듯한 느낌을 줄 수 있을 뿐만 아니라, 수십년간 미국외교정책의 굳건한 동반자였던 영국과의 특별관계를 손상시킬 수 있다는 위험부담에도 불구하고 추진되었다.²⁾

미국의 관심사는 이제 어떠한 형태의 통일독일을 받아들여야 하는가, 구체적으로 통일은 받아들여지 통일독일의 군사안보적 위상, 즉 군사적 동맹체제를 어떻게 하여야 하는가였다. 이 문제에 관하여는 전승4개국 가운데서도 특히 미국과 소련의 입장이 대립하였다.

아이젠하워행정부의 국무장관이었던 덜레스(John Foster Dulles)가 일찌기 브란트(Willy Brandt) 전 서독수상에게 “미국과 소련간의 어떠한 견해 차이에도 불구하고 한가지 공통적인 이해관계는 독일이 중립적, 독립적인 무장세력으로 미·소 세력권의 경계에서 자유롭게 진군할 수 있도록 해서는 안된다는 것이다”³⁾라고 고백하였듯이 미국은 기본적으로 통일독일의 군사적 역할에 우려를 가지고 있었다. 통일독일의 군사안보적 독자성에 대한 우려는 駐蘇 미대사를 역임한 케난(George F. Kennan)의 언급에서도 잘 나타난다.

2) Felix Müller, “Unerwartete Unterstützung aus Washington,” *Die Weltwoche*, 1990. 3. 29.

3) Ernst Nolte, *Deutschland und der Kalte Krieg* (München/Zürich, 1974), p. 688.

현재 독일의 영토에는 족히 1백만이 넘는 군이 각각 최첨단의 무기로 무장한 채 주둔해 있으며, 미군과 소련군의 경우에는 재래식무기 뿐만 아니라, 핵무기도 보유하고 있다. 이들 군사력은 단지 독일당국의 희망에 의해서만이 아니라, 다른 전승국가와의 세부적이고도 장기적인 합의에 의해 주둔하고 있다. 독일은 일방적으로 이들 군사력의 철수를 추진할 수 없다. 더구나 이들 군사력의 주둔을 정당화하고 있는 협약을 일방적으로 무시할 수는 더욱 없다. 동서독에 주둔한 이들 군사력은 28개국간의 협상에 의한 산물이다. 이들 군사력에 관한 정치적 통제와 전개 등에 관하여 이들 국가와의 깊은 합의없이 독일의 통일을 생각한다는 것은 있을 수 없다. 지난 40년간 독일의 미래에 관해 숙고해 온 우리에게 있어 중요한 원칙은 다음과 같다. 유럽내에서 독립적으로 존재하는, 포괄적인 국제적 틀에 의해 명확히 제약되지 않는 어떠한 통일된 독일도, 어떠한 군사화된 통일독일도 존재해서는 안된다는 것이다.⁴⁾

동독 총선에 의해 민족자결에 의한 통일의 열망이 확인된 이후 미국이 전반적인 대내·외적 고려 속에 정리한 독일의 통일형태에 관한 입장은 통일독일의 북대서양조약기구(NATO) 및 구주공동체(EC, 현 유럽연합 : EU) 가입, 현 독일국경선의 항구화로 요약될 수 있다. 1989년 12월 4일 개최되었던 NATO정상회담에서 부시는 통일된 독일이 NATO에 가입하여야 한다는 것을 명확히 밝혔으며, 1990년 2월 초에는 독일의 외무장관 젠서(Hans-Dietrich Genscher)에게 현 독일 국경선의 항구적 고착을 요구하였다. 이어 1990년 2월 24~25일 캠프 데이비드에서 열린 미·독 정상회

4) 케난은 나아가 이러한 우려에서 동서독의 완전통일에 대한 의구심마저 표현하였다. “그러나 만약 독일이 국제적인 커다란 구조에 의해 제약되어야 한다면—사실 현재 그러한 가능성이 40년전보다 훨씬 크지만—다음과 같은 물음이 제기된다: 독일이 그 구조속에 통일된 형태로 가입되어야 하는가? 혹은 동서독이 지금과 같이 정치적으로는 독자성을 유지하면서도 경제적, 문화적으로는 통합하여 포괄적인 이 국제구조에 참여하는 것이 더욱 바람직하고도 다른 국가들을 안심하게 하지 않을까?” *Washington Post*, 1989. 11. 12 : George F. Kennan, “Ein gewaltiges Problem,” *Blätter für deutsche und internationale Politik* 12 (1989), p. 1485에서 재인용.

답에서 부시는 재차 상기 두 전제를 독일의 콜(Helmut Kohl)수상에게 요구하였다. 통일을 위해, 통일 이후 독일의 정치·군사 및 경제적 위상의 확보를 위해 미국의 절대적 지지를 필요로 하였던 독일은 미국의 요구를 심각하게 고려하지 않을 수 없었다.

2. 소련의 입장

소련은 알티협정에서부터 포츠담협정에 이르기까지 합의된 독일에 관한 전승4개국의 권리에 강한 집착을 가졌다. 그러나 독일문제에 관한 대외적인 기본입장은 1975년 헬싱키 최종의정서를 준수한다는 원칙이었다. 동의정서에는 유럽에 현존하는 국경선은 국제법을 준수하는 원칙하에 상호간의 합의를 거쳐 평화적인 방법으로 변경되어질 수 있다고 규정되어 있다. 따라서 동서독간의 분단도 관계국간의 대화와 평화적인 방법으로 변경되어질 수 있음을 의미하였지만, 소련은 기본적으로 독일의 분단을 상정하고 동의정서에 비준하였다. 동 규정을 근거로 소련은 동서독간의 관계개선을 받아들였지만, 그것을 양 독일로 하여금 분단의 지속을 받아들일 수 있게 하는 방편으로 인식하였다. 이와 같은 기본입장을 소련 대통령 고르바초프(Mikhail Gorbatschow)는 1985년 실권을 잡은 이래 1989년 12월에 이르기까지 반복적으로 주장하였다.⁵⁾

동독에서 평화적 혁명이 진행되고 베를린장벽이 무너져도 고르바초프는 비록 당시 동독공산당 서기장 호네커(Erich Honecker)와 스탈린식 동독공산당 정권의 지탱을 위한 지원을 베를린 의향은 없었다 하더라도, 동독의 존재와 독일분단의 지속을 의심하지는 않았다. 베를린장벽이 무너진 며칠

5) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (ed.), *DDR-Spiegel* (1989. 12. 4), p. 13 ; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (ed.), *Ostinformationen* (1989. 12. 7), p. 20. 같은 맥락에서 소련 외상 셰바르드나제(Eduard Shevardnadze)는 1989년 11월 17일 일방적인 현상유지의 변경은 있을 수 없으며, 다만 공동의, 전유럽적인 합의에 의한 평화적인 변화만이 가능하다고 밝혔다. *Der Spiegel*, 1991. 9. 23, p. 119에서 재인용.

후 11월 15일 모스크바에서 학생들을 상대로 한 연설에서 고르바초프는 독일의 통일을 기본적으로 고려하지 않은 것은 아니나, 통일은 정치현안이 아니라고 밝힌 점에서 이를 확인할 수 있다. 이어 그는 1989년 11월 28일 콜수상이 밝힌 「통일 10개항(Zehn-Punkt-Programm)」 제의에 대하여 인위적으로 추동되는 독일의 통일은 물론, 국가연합의 형식조차 반대함을 분명히 밝혔다. 당시 소련공산당의 자문역이었던 포르투가로프(Nikolai Portugalow)의 다음의 언급에서 독일통일이 당시 소련지도부에 의해 구체적으로 고려되지 않았음을 알 수 있다.

여론형성과 의사결정에 있어서 우리가 예나 지금이나 여전히 동독을 주동맹국이자 사회주의 형제국으로 간주하고 있음은 자명하다. 그것이 우리가 지금의 상황에 직접 개입하고자 한다는 것을 의미하는 것은 아니다....다음과 같은 상황을 상정하지 말자: 서독내 일부 그룹이 상정하고 있는 형태, 즉 서구 및 동구 양 독일의 인접국가들의 구상에 부합하지 않는 형태의 통일의 상황이다. 그것은 地政學的으로는 물론 地戰略的 관점에서 요구되는 안정과는 양립하지 않는 것이다. 따라서 나는 장기적으로 두개의 독일이 주권과 동등성을 유지하면서 대립하지 않고 상호 동반관계를 유지하면서 계속 존립하리라는 것을 믿는다.⁶⁾

이러한 연장선상에서 고르바초프와 볼란서 대통령 미테랑(François Mitterrand)은 1989년 12월 초 키에프에서 회동하여 향후 동서독문제에 대한 독일 단독의 해결모색을 경고하고, 유럽에서의 세력균형과 역사적인 전제조건들이 고려되어야만 한다는 입장을 밝혔다. 그러나 소련의 정책은 1990년에 접어들면서 변화하기 시작하였다.

1980년 후반에 접어들면서 미·소간에는 화해의 분위기가 조성되었으며, 서부유럽의 통합분위기는 진전되고 있었다. 소련의 동맹정책은 고르바초프의 1988년 신베오그라드선언으로 브레지네프독트린을 탈피하였으며, 페레

6) Nikolai Portugalow, "Wiedervereinigung paßt keinem der Nachbarn ins Konzept," *Sowjetunion heute*, 12 (1989).

스트로이카의 추진을 위해서는 서구선진국의 협력이 절대적으로 필요하였다. 모스크바내에서는 NATO회원국과의 이해와 협력의 필요성이 제기되면서 새로운 안보정치적 사고가 형성되고 있었으며, 블록이란 틀내에서 사고되어지던 정치의 자리에 전유럽의 구도를 지향하는 정치가 등장하고 있었다. 그 구도 속에 열화와 같은 통일에 대한 독일인의 염원이 간과될 수는 없었다. 결국 소련의 대독정치는 새롭게 고려될 수밖에 없었고, 마침내 소련은 전환을 결정하였다.

대독정책의 결정적 전기는 1990년 1월 30일 고르바초프가 당시 동독수상이었던 모드로우(Hans Modrow)와의 회동에 앞서 소련은 원칙적으로 독일의 통일을 결코 의심하지 않았다고 천명한 순간이었다. 그는 역사의 어느 순간 독일의 통일이 결정되어질 것이며, 이제 그러한 방향으로 역사가 방향을 잡아야 한다고 말하였다.⁷⁾ 1990년 2월 콜수상이 모스크바를 방문하였을 때 고르바초프는 독일의 통일은 독일국민이 결정해야 할 문제라고, 구체적으로 “어떠한 국가적 형태로, 어떠한 시간적 공간 속에서, 어떠한 속도로, 어떠한 조건하에 독일이 통일을 실현할 것인가는 독일국민 스스로 결정하여야만 한다”고 밝혔다.⁸⁾

그러나 동시에 그는 독일의 통일이 전승4개국의 의무와 전유럽의 상황에 부합하게 추진되어야 함을 명백히 하면서 소련은 새로운 통일독일의 성립을 가능하게 할 조건들의 결정에 함께 영향을 미칠 것임을 명확히 하였다. 소련이 분단기간 동안 원칙적인 동의는 하였으나 결코 추진하지는 않았던 독일의 국가적 통일이 이제 실천적 정치의 문제가 된 것이다. 이러한 연장선상에서 소련은 1990년 2월 14일 캐나다 오타와에서 열린 동서독 및 전승4개국 외무장관회의에 참가하여 독일의 통일과 독일인접국간의

7) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (ed.), *DDR-Spiegel* (1990. 1. 31), p. 38.

8) Pravda, 1990. 2. 21 및 1990. 3. 16 : Wolfgang Pfeiler, “UdSSR und die deutsche Einheit,” in : Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (eds.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit* (Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), p. 684에서 재인용.

안보문제를 결정하기 위한 국제적 협상의 틀로 2+4 형태를 운영할 것에 동의하였다.⁹⁾

독일통일의 외부적 틀을 논의한 2+4협상과정에서 소련이 가장 관심을 기울인 점은 역시 통일독일의 군사안보적 위상이었다. 양 독일이 하나로 성장한다는 것은 소련의 입장에서 볼 때 유럽에서의 세력균형을 위협하는 것이며, 특히 통일된 독일이 NATO의 회원국이 될 경우 더욱 그러하였다. 통일독일의 NATO가입이 바르샤바조약기구(WTO)와의 세력균형을 무너뜨려 유럽에 새로운 불안을 초래할 수 있다는 우려 때문이었다. 따라서 소련은 통일독일의 NATO가입을 원칙적으로 반대하면서 통일된 독일이 어느 군사동맹에도 가담하지 않는 중립적 입장을 유지해야 한다고 주장하였다.¹⁰⁾ 여기에 덧붙여 제2차 세계대전 이후 재편된 유럽내 국경선의 항구화

9) 소련이 처음부터 2+4협상을 받아들이는 것은 아니다. 초기에 소련은 「4+2협상」을 구상하였다. 이 점은 소련학자 바라노브스키(Wladimir Baranowski)의 다음과 같은 언급에서 잘 나타나고 있다. “나에게는 ‘독일문제(German Question)’를 하나의 잘 조정된 체제 속에서 풀어나가는 노력이 유용하다고 생각된다. 지금의 상황을 의제로 하여 중국에는 하나의 평화협정 체결로 연결될 수 있는 틀을 형성할 수 있을 것이다. 예측할 수 없는 현재의 상황은 근본적으로 모든 상황을 담아낼 수 있는 평화협정의 부재에 기인한다. 이를 위한 초기단계로서 우선 소련, 미국, 영국, 폴란드 4강국으로 구성된 협의위원회를 상정할 수 있다. 이를 통해 ‘독일문제(German Question)’ 해결에 대한 각국의 책임을 명확하게 인식할 수 있을 것이다...그 이후 양 독일도 여기에 참여시키는 것은 분명히 의미가 있을 것이다. 4+2의 형태는 특히 그것이 처음부터 확정되어질 수 있다면 여러가지 면에서 장점을 가지고 있다. 4+2는 서독과의 관계가 손상될 수 있을지도 모른다는 서방 3국의 우려를 해소시킬 수 있을 것이다. 동등한 효과는 동독과 소련과의 관계에서도 나타날 것이다. 만약 NATO와 바르샤바 양 군사동맹 체제가 ‘독일문제(German Problems)’의 해결을 위한 어떠한 형태의 보장장치로 기능할 수 있다면 정치적이고도 나아가 장기적으로 유럽에서의 블록간 대결의 극복이란 가장 중요한 쟁점에 큰 영향을 미칠 수 있는 건설적인 첫걸음이 될 것이다.” Wladimir Baranowski, “Kein Njet zur deutschen Frage,” *MOSKAU NEWS*, 1 (1990).

10) 통일독일의 군사적 중립화, 혹은 NATO가입 반대는 당시 소련내에서도 다수의 여론이었다. 소련 과학아카데미 사회학연구소가 9개 연방공화국내에서 실시한 설문조사에 의하면 조사대상자의 67%가 통일된 독일이 군사동맹체에 가담하는 것을 반대한 반면에, 16%가 찬성을 표시하였다. 또한 11%의 조사대상자가 통일 이후에도 소련군이 동독지역에서 철수하지 말아야 한다는 입장을 표명하였으며, 45%가 모든 NATO군이 서독지역에서 철수한다는 전제조건하에 소련군의 철수를 원하였다. 한편 60%의 응답자-특히 젊은층이-가 독일의 통일에 찬성을, 24%가 반대를, 그리고 16%가 별

를 위해 폴란드가 요구한 당시 폴란드-동독간의 국경선에 대한 공식적인 인정을 지지하였다. 駐서독 소련대사였으며 당시 고르바초프의 독일정책자문역이었던 파린(Walentin Falin)이 독일 시사주간지 *Der Spiegel*과 행한 인터뷰에는 통일독일의 중립화 주장이 잘 나타나고 있다.

질문 : 소련의 안보적 이해는 통일독일이 NATO에 가담되어야 한다는 미국의 입장과는 전적으로 양립할 수 없는 것입니까?

Falin : 그와 같은 고려는 불합리한 것이지요.

질문 : 통일독일의 반쪽이 NATO에 잔류되어야 한다는 입장도 역시 양립할 수 없는 것입니까?

Falin : 겐서와 부시가 고려하는 그와 같은 제안을 우리는 반대로 뒤집어 다음과 같이 상정해 볼 수 있지 않을까요. 통일된 독일 전체가 혹은 반쪽이 소련 안보체제의 한 부분이 되는 것이지요. 이와 같은 방안 역시 독일을 제약하고 독일의 독자행보가 가질 위험을 방지할 수 있습니다. 귀하는 그러한 방안은 받아들일 수가 없는 것이라고 분명히 말하겠지요. 귀하 스스로 받아들일 준비가 되어있지 않은 무엇을 다른 사람이 좋은 것이라 말할길 기대한다는 것은 절대 올바른 태도가 아니라고 봅니다.(…)

질문 : (….)통일독일의 중립화란 귀하의 생각이 미국에서는 물론 독일 연방의회에서도 통과되어질 수 없는 것이라면 귀하가 그것의 실현을 위해 가질 수 있는 압력수단은 무엇입니까?

Falin : 나는 어떠한 입장을 지지하는 것이 아니라, 군사적 중립성, 중립화, 귀하가 그렇게 말하신다면…이때 물론 독일의 안보적 이해가 고려되어야만 합니다. 독일은 이성적인 방어를 가능하게 하는 군사적 능력을 보유할 권리를 가지고 있습니다.¹¹⁾

이러한 소련의 입장에는 세력균형유지란 변수외에 국내적인 측면이 고려

다른 의견이 없음을 표명하였다. Gerhart Maier, *Die Wende in der DDR* (Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), p. 116에서 재인용.

11) Walentin Falin, "Neutralisierung Deutschlands," *Der Spiegel*, 1990. 2. 19.

된 결과였다. 즉 개혁정책을 추진하던 고르바초프의 대항세력이었던 리가
초프와 소련군부를 중심으로 한 보수세력들이 통일독일의 NATO가입을
반대하였고, 통일독일의 NATO가입에 대한 동의는 바로 자신에 대한 쿠데
타의 빌미를 제공하리라는 것을 고르바초프는 우려하였던 것이다.¹²⁾

3. 영국의 입장

전승4개국 가운데 독일통일의 가능성에 관해 가장 유보적인 입장을 취한
국가는 영국이었다. 동독에서의 평화적 혁명의 진전에 대한 영국의 첫 반
응에는 불만이 뚜렷이 배어 있었다. 제4 독일제국의 부상 가능성에 대한
심각한 불안과 통일된 독일에 의해 지배되는 유럽, 이에 따른 대영제국의
쇠퇴감에 대한 우려가 독일의 통일을 반대하는 이유가 되었다. 베를린장벽
이 무너진 3일후 *The Sunday Times*에 실린 다음의 글은 이를 잘 보여준다.

금세기의 90년대에 돌발한 두가지 역사적 사건은 지난 40년간 우리가
익숙했던 정치의 모습을 완전히 변화시킬 것이다. 소련제국주의의 해
체와 독일의 통일은 대부분의 정치가들이 아직 완전히 파악할 수 없는
결과, 즉 유럽대륙에서 미국의 퇴장과 유럽의 경제초강대국으로서 제4
독일제국(Fourth German Reich)의 출현을 목도하게 할 것이다. 이제
지금까지 어느 누구도 제기하지 못하였던 하나의 질문만이 남아있을
뿐이다. “영국이 설 땅은 어느 곳인가?”¹³⁾

1989년 12월 말에 이르러서도 대처(Margaret Thatcher) 영국수상은
독일의 통일이 정치현안이 아니라는 입장을 고수하였다. 독일분단의 해소
는 지난 45년간 영국이 전승국가로서 보유하였던 특별권리를 박탈당하는

12) Michael Wolffsohn, “Der außenpolitischen Weg zur deutschen Einheit,” in :
Eckhard Jesse/Armin Mitter (eds.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit.
Geschichte-Politik-Gesellschaft* (Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung,
1992), pp. 142~162 참조.

13) *The Sunday Times*, 1989. 11. 12.

것을 의미하였기 때문에 영국이 독일내 새로운 정치상황의 진전에 순응하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 독일 통일이 영국에게는 결코 바람직스러운 현상이 아니었던 것이다. 그러나 사태의 급전으로 인해 독일 통일이 결코 회피되어질 수 없는 것이라면 그것의 실현을 최대한 늦춘다는 것이 대처의 기본입장이었다. 당시 대처는 약 10~15년, 심지어 40년 정도의 장기적인 관점에서 독일의 통일을 다루려는 생각을 가졌다. 이러한 시각에서 동부유럽에서의 정치적, 경제적 개혁이 순조롭게 진행되도록 하는 데 정책의 초점을 두고자 하였다. 만약 영국의 의도와는 달리 독일통일의 과정이 더 이상 제어될 수 없는 것이라면 전승4개국은 물론 NATO, EC 그리고 헬싱키 최종의정서에 서명한 35개국이 그것을 함께 논의하여야 한다는 것이 대처의 주장이었다.¹⁴⁾

그럼에도 불구하고 영국은 대외적으로 독일문제(German Question)는 독일 전주민의 자결권행사에 의해 해결되어야 한다는 원칙적 입장을 꾸준히 주장하였다. 따라서 동독 총선에서 신속한 통일에의 의지가 확인되자 영국의 반대는 명분을 상실하였다. 마침내 1990년 여름에 접어들면서 영국의 정책은 2+4협상에 적극적으로 참여하여 영향력을 행사한다는 실용적인 방향으로 변화되었다. 영국은 하나로 통일된 유럽에 통일된 독일이 묶여 있어야 한다는 방향으로 정책을 재정립하였다.

영국에게 있어서 독일통일의 절대적인 전제조건은 당시 동독과 폴란드간 국경선의 항구화에 대한 독일의 최종적인 인정과 통일독일의 NATO 잔류였다. 또한 NATO군이 동부독일에 주둔하여서는 안되나, 소련군은 완전철군까지의 과도기간중 구 동독지역에 주둔할 권리를 가지며,駐서독 영국군의 경우 감군은 이루어지나 독일에 계속 주둔할 수 있어야 하였다. 더불어 당시 엘베(Elbe)지역까지 한정되었던 미국의 핵보장이 동독-폴란드의 국경선인 오데르(Oder)-나이쾨(Neiße) 강에 이르기까지 확장되어야 한다는 것이 영국의 입장이었다. 경제적으로 더욱 강력하고, 영토적으로 확장되고, 정치적으로 더 큰 영향력을 행사할 수 있게 될 통일독일에 의해 위

14) "Mrs. Thatchers tadelnder Ton," *Der Spiegel*, 8 (1990), p. 160.

협되거나, 최소한 변화되어질 수 있는 유럽내 세력균형에 대한 보장을 미국과 소련이 동등하게 향후에도 짊어져야 한다는 것이 영국의 입장이었다.¹⁵⁾

4. 불란서의 입장

불란서의 대서독 외교정책의 기초는 서독의 정치적, 경제적 잠재력을 유럽통합의 밑거름으로 연결시키려는 것이었으며, 동독에서 혁명적 사건이 진행되고 있음에도 불구하고 이것을 견지하고자 노력하였다. 독일의 통일, 특히 신속한 독일통일에 반대하는 불란서의 가장 큰 이유는 통일된 독일이 유럽통합에 적극적으로 응하지 않으리라는 우려감 때문이었다. 불란서의 초기반응은 독일에서의 상황전개가 최대한 동서독이 공존하면서 더욱 밀접한 관계를 유지하는 독일연방으로 귀결되는 정도를 기대하는 것이었다. 따라서 불란서정부와 사전 협의없이 발표된 콜 서독수상의 10개항계획에 상당한 불만감을 가졌다. 당시 불란서의 입장은 베를린장벽 붕괴후 이틀뒤 *Le Monde*에 게재된 다음의 글에 잘 나타나고 있다.

지금 독일의 상황이 어떠한 식으로 전개될 것인가에 대해서는 세계의 가설을 세워볼 수 있다. 첫째, 사회주의 체제의 붕괴가 지금까지 맑스-레닌주의란 이름아래 미봉되었던 모든 사회적, 민족적 적대감이 한꺼번에 표출되는 전반적인 혼란상황으로 연결되는 것이다. 이때 정치권이 강경대응으로 맞설 가능성이 높다. 둘째, 지금의 상황이 지금까지 누구도 예측하지 못하였고 누구도 실제로 원하지 않았던 ‘뜨거운’ 통일로 진전되는 것이다. 독일통일은 유럽의 세력균형을 근본적으로 흔들며 강대국과 유럽국가들의 전략적 이해는 다시 시험을 받게 될 것이다. 유럽공동체의 통합계획이 뒤죽박죽으로 될 것은 물론, 서독의 경제는 심대한 타격을 받게 될 것이다. 셋째, 동서독이 새로운 경제·상업적, 정치적, 인도적인 관계를 정립하여 양 독일이 더욱 돈독한 관계를 건설하는 것으로서 이것을 구체화할 시간은 아직 남아있다. 이러한 구

15) *Der Spiegel*, 13 (1990), pp. 182~187.

상은 프랑스와 미테랑이 “지금의 문제는 독일이 무엇을 원하며, 무엇을 가능하게 할 수 있는가이다”라고 말한 것에 가장 부합하는 것이다. 독일이 역사를 통해 자주 체험한 연방(Konföderation)의 건설은 독일의 희망일 뿐만 아니라, 독일의 능력에 부합하는 것이다.¹⁶⁾

1989년 12월 미테랑 대통령이 동베를린을 방문하여 침몰하여가는 국가를 안정시키고자 한다는 인상을 준 것 역시 불란서정책의 단면을 잘 보여준 것이었다. 불란서정책의 근저에는 소련이 독일의 통일을 거부할 것이라는 고려가 전제되었다. 그러나 유럽통합의 진전을 통해 동독은 존재하되 동독주민들에게 좀더 많은 자유를 허용한다는 불란서의 정책은 독일의 상황이 급박하게 진전됨에 따라 포기되어질 수밖에 없었다.

불란서의 정책이 전반적으로 수정되어 신속한 독일의 통일을 받아들이기로 한 결정에는 1990년 2월 동서독이 경제 및 화폐를 통합하기로 천명하고, 1990년 3월의 동독 자유총선에서 신속한 통일을 주장한 기민당(CDU)이 승리하였으며, 서독수상 콜이 고르바초프를 방문하였을 때 독일통일에 대한 기본적인 양해가 양국간에 이루어진 것 등이 영향을 미쳤다. 여기에 서독이 Oder-Neiße 국경을 독일-폴란드간 항구적인 국경으로 인정하고, 소련이 통일독일이 NATO회원국으로 되는 데 반대하지 않기로 한 결정이 통일에 대한 불란서의 유보적 태도에 결정적인 변화를 주었다. 결국 불란서는 2+4협상에 참가하여 독일의 통일을 승인하지 않을 수 없었다.

이러한 사태의 진전에도 불구하고 불란서의 정치권에는 불만이 여전히 지워지지 않고 남아 있었다. 그 이유는 다음과 같이 요약되어질 수 있다. 첫째, 국제정치무대에서 불란서의 입지가 줄어든다는 것이다.¹⁷⁾ 2+4협상

16) *Le Monde*, 1989. 11. 11 : Daniel Vernet, “Drei Hypothesen,” *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12 (1989), p. 1496에서 재인용.

17) 1990년 2월 파리의 SOFRES연구소가 실시한 여론조사에 의하면 응답자의 37%가 독일의 통일로 인해 불란서의 유럽내 지위가 약화된다고 보았다. 반면 불란서의 지위가 강화될 것이라는 반응은 19%에 불과했으며, 31%는 별다른 영향이 없을 것이라고 응답하였다. U. Wickert (ed.), *Angst vor Deutschland?* (Hamburg, 1990), p. 148에서 재인용.

의 합의로 불란서는 독일에 관한 권리와 책임을 가지는 전승국으로서 권리를 상실하게 되었으며, 통일로 인한 경제력 강화를 발판으로 독일은 새로운 유럽안보체제내에서 목소리를 높이는 반면, 불란서 군사력의 무게는 약화될 것이다. 따라서 유럽대륙의 정치적 중심은 동쪽으로 이전될 것이며, 그 결과 불란서는 서부의 주변국으로 전락하게 될 것이라는 것이다.¹⁸⁾

둘째, 안정되었던 전후질서가 불안정 국면에 의해 해체되었다는 것이다. 여기에는 특히 예측할 수 없는 독일 국내정치적 전개가 영향을 줄 것이며, 대외정치적으로는 유럽내 군축과 미군의 철군으로 인해 중부유럽에서 일어날 전략적 진공상태가 불안정을 초래하게 되리라는 것이다.

위와 같은 불란서의 불만에는 중부유럽에서의 영향력 확보를 위해 통일독일과 소련이 공동전선을 펼칠 것이라는 우려가 내포되어 있었다. 이러한 정치권내의 불만을 바탕으로 불란서내에서는 향후 불란서의 대독 외교정책적 기조를 둘러싸고 정치적 논쟁이 일어났으며, 그것은 다음과 같은 네가지 모델로 요약할 수 있다. 즉 ① 핵무기를 바탕으로 한 민족자주적 모델, ② 영국과의 “화친협상(Entente cordiale)”을 부활하고 미국 및 폴란드와 긴밀한 관계를 유지하는 모델, ③ 지중해 연안국들과 강력한 연대를 형성하는 모델, ④ 1950년대부터 추진한 독일을 유럽질서내에 묶는 모델 등이었다.

독일의 통일후 1990년 12월 진행되었던 EC 정부수반회의에서부터 불란서가 독일과 더불어 유럽통합의 실현을 선도적으로 추진한 것은 불란서의 정치권이 국가연합과 연방체제를 염두에 둔 실용적인 유럽적 대안을 독일과 더불어 추진하겠다는, 즉 비록 독일이 통일되었지만 마지막 모델에 입각하여 대독일정책을 전개하겠다는 것을 표현한 것이다. 불란서는 유럽통합의 실현을 위해 독일과 더불어 추진기관적 역할을 하면서 자국의 입지를 강화시키는 동시에 독일을 국제적 틀에 묶어두고자 하였다.¹⁹⁾

18) D.S. Yost, “Frankreich in einem neuen Umfeld,” *Europa Archiv*, 23 (1990), p. 692에서 재인용.

19) Andreas Meusch, “Frankreich und die deutsche Einheit,” in : Werner Weidenfeld /Karl-Rudolf Korte (eds.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*(Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), pp. 328~329.

III. 서독의 대응

1. 서독의 기본입장

통일의 실현이라는 거대한 목적을 바라보면서 서독정부가 경주한 외교적 노력은 이러한 관련국가의 입장을 충분히 인식하는 바탕 위에 출발하였다. 동독에서의 선거를 통해 신속한 통일에 대한 합의가 대내·외적으로 형성되자 서독은 통일을 구체적으로 엮어내기 위해서는 무엇보다 통일독일의 군사안보적 위상에 관한 합의가 전승4개국간에 이루어져야 한다는 사실을 절감하였다. 독일의 통일이 안보정치적 측면에서 전승4개국 어느 국가에게 불리하게 재편되는 계기가 되어서는 안된다는 우려를 전승4개국이 하고 있음을 서독정부는 잘 파악하고 있었다. 1990년초 신속한 통일에의 의지를 내부적으로 다질 즈음 서독정치권내에서 이루어진 통일독일의 군사안보적 위상에 관한 논의는 세가지로 요약되어질 수 있다. 첫째, 통일독일이 NATO의 회원국으로 가입하되, Elbe강 동쪽지역에 NATO군이 주둔하지 않는 방안과 둘째, 통일독일이 NATO의 회원국이 되는 것은 물론, 동독지역에도 NATO군이 주둔하는 방안,²⁰⁾ 셋째, NATO와 WTO의 양 군사동맹

20) 당시 기민당(CDU), 기사당(CSU), 자민당(FDP)의 연정으로 구성된 콜정부하에서 CDU 및 CSU 연합의 연방의회 원내총무였던 Alfred Dregger는 정치적 수사에도 불구하고 이 입장을 지지하였다. “서독과 동독이 하나가 될 독일은 전체로서 유럽공동체의 회원국이 될 것이다. 통일독일은 또한 대서양동맹체의 유럽측 지주로서 서부유럽연합(WEU)과 함께 새롭게 양극구조로 형성되어야 할 서방의 안보공동체에 귀속되어야 할 것이다. 이러한 해결책은 정당한 소련의 안보적 요구를 전적으로 담보할 것이며, 담보하여야 할 것이다. 또한 그것은 비록 통일된 독일이라 할지라도 세계 초강대국인 소련에 비하면 군사지정학적으로 단지 하나의 난장이에 불과하다는 정황으로 인해 소련에 의해 납득되어질 수 있는 방안이다. 소련의 동서간 폭은 13,000km에 달하나, 동독의 경우에는 불과 200km에 불과하다. 동독의 심도 200km에 서독의 동서간 심도 250km-이것도 북부독일의 경우에만 한정된다-를 더한다 하더라도 그것은 현대무기

체제를 근본적으로 전환시켜 CSCE가 중요한 역할을 담당할 뿐만 아니라, 동서간에 실제적인 군축조치를 포함하는 하나의 새로운 전유럽안보체제를 형성하는 방안이었다.²¹⁾ 겐서 외무장관은 두번째 방안, 즉 통일독일이 NATO에 가입하되 NATO의 군사력은 동독지역에 진주하지 말아야 한다는 입장을 견지하였다.

독일은 NATO의 회원국이 될 것이다. 그러나 NATO의 군사력은 현재 주둔하고 있는 지역, 다시 말해 현재의 서독지역에 머무르게 될 것이다.…그것이 유럽에서의 협력적인 안보구조를 위한 독일의 기여이며, 동시에 NATO가 아무것도 잃을 것이 없는 방안이다. NATO는 지금 주둔하고 있는 그 지역에서만 현재에도 주둔하고 있다. 현실정치(Realpolitik)를 추구하는 모든 이들은 동서간에 힘의 변화를 가져오는 독일통일이 되어서는 안된다는 것을 인식할 것이다. 우리는 타국의 안보적 관심사를 우리의 그것과 마찬가지로 깊이 고려하여야만 한다. 타국에 反하는 안보가 아니라, 타국과 함께 하는 안보가 중요한 것이다.²²⁾

가 아니다. 왜냐하면 우리는 하나의 새로운 정치적 해결을 바탕으로 어떠한 군사적 이득을 챙기려는 의도가 전혀 없기 때문이다.” *Esslinger Zeitung*, 1990. 2. 2.

- 21) 예를 들어 Peter Bender의 글에서 이러한 사고를 뚜렷이 엿볼 수 있다. “이전에는 독일의 중립화나 혹은 NATO가입이냐란 대립이 돌출되지 않았으나, 이제 문제는 전면에서 부각되었다. 통일독일은 NATO에 가입하거나 중립화될 필요가 없다. 왜냐하면 군사동맹체의 성격이 변화될 것이거나, 나아가 되어야만 하기 때문이다. 군사력의 균형을 통해 안보를 확보하려는 적이란 개념으로부터 각국이 함께 유럽의 안정과 평화를 걱정하는 무력을 보유한 관리당국으로 전환될 것이다. 공동협력을 통해 안보를 확보한다는 사고는 4반세기 전부터 논의되어 왔다. 그것이 바로 몇가지 부차적인 목적과 더불어 CSCE의 기본이념이었다. 그럼에도 불구하고 최근에 이르기까지 그것은 기껏해야 정치적 수사에 지나지 않았다. 왜냐하면 상호 신뢰감이 조성되지 못했기 때문이다. 공동협력을 통한 안보관 중국에는 상호의존을 통한 전쟁불능상태(Kriegsunfähigkeit)를 의미한다.…국경의 개방, 베를린장벽의 붕괴 그리고 체제의 동화는 어떠한 군사적 공격도 자해행위가 될 정도로 유럽의 두 부분을 강력하게 결합시키려는 용기와 가능성을 일깨워주었다.” *Die Zeit*, 1990. 2. 9.
- 22) Hans-Dietrich Genscher, “Keine Ausdehnung der NATO auf das Gebiet der DDR,” in : Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Bulletin* (1990. 1. 31).

겐서는 통일독일이 NATO회원국으로 됨으로써 미국의 이해를 충족시키는 동시에 동부유럽으로 NATO영역의 확충을 반대함으로써 소련의 안보 정치적 우려를 불식시키고자 하였던 것이다. 1990년 2월 1일 투청에서 열린 기독교 아카데미회의에서 겐서는 미국의 입장과 소련의 입장을 동시에 수용하려는 소위 「겐서의 투청계획」-「sowohl als auch」 정책-을 공식적으로 제안하였다. 통일독일은 NATO에 가입하되 동독지역에서 NATO군의 주둔과 작전권행사는 없으리라는 것이다. 서독내부적 논의를 거쳐 통일독일의 군사안보적 위상에 대한 서독정부의 입장은 겐서계획이 기본골격이 되었다.

1990년 2월 14일 캐나다의 오타와에서 동서독과 전승4개국의 외무장관이 회동하여 독일의 통일과 독일인접국간의 안보문제를 결정하기 위한 국제적 협상의 틀로 2+4 형태를 운영할 것을 합의하였다. 그리고 동년 5월 5일 개최되었던 최초의 2+4협상에서 참가자들은 독일의 통일을 시간적 손실없이 신속히 추진하기로 양해하였다. 통일문제를 독일주민이 스스로 결정할 권리를 가질 것과 폴란드의 서부국경선을 국제법적인 형태로 인정하는 것을 만장일치로 결정하였던 것이다. 그러나 통일독일의 향후 안보동맹형태에 관한 논의에 대해서는 어떠한 결론에 이르지 못하였다.

이후 2+4협상의 구도내에서 서독은 자국의 입장에 대한 전승4개국의 동의를 이끌어 내기 위해 다자간 및 쌍무적 차원에서의 협상을 부단히 전개하였다. 우선 서독은 통일독일이 NATO에 가입하여야 한다는 미국을 포함한 서방3국에 대해 통일독일이 NATO의 중심국으로 확고하게 남을 것이고, 동독지역에서의 외국군주둔 금지에 따라 NATO군이 주둔하지 않는 대신 소련군도 철수할 것이며, 독일통합을 유럽통합과 연계하여 추진할 것임을 명확히 밝힘으로써 이들 국가로부터 양해를 구할 수 있었다.

2. 서독의 대소련정책

유럽대륙에서 안보정치적 결정을 위한 모델 형성시에 절대로 간과되어서는 안될 사항은 강력한 군사적 잠재력을 보유하고 있는 소련을 소외시킨다

는 것은 곧 유럽의 평화유지에 엄청난 위협을 의미하는 것이라는 점이다. 서독정부는 역사적 경험을 통해 이 점을 잘 인식하고 있었다. NATO가입을 기정사실화 한 서독은 소련을 움직이기 위해 서독의 정책이 동구권과 맺은 모든 조약과 헬싱키의 CSCE 최종의정서를 존중하고 폴란드와의 국경선을 인정하는 기반 위에, 즉 현상유지(Status Quo)에 있음을 강조하였으나 소련을 움직이지는 못하였다. 소련을 설득하기 위한 서독의 노력은 이후 다차원적으로 전개되었다.²³⁾

서독의 제안에 대해 소련은 두가지 전략을 구사하였다. 첫째, 서독의 제안을 받아들이되 통일독일의 NATO가입을 기본적으로 반대하는 국내 보수세력의 명분을 없앨 수 있는, 특히 유럽내 세력불균형에 관한 우려를 불식시킬 수 있는 국제적인 보장을 요구하였다. 둘째, 고르바초프는 통일독일의 NATO가입을 카드로 활용하여 서독과 미국 등 서방 선진국으로부터 경제지원 등의 양보를 최대한 받아내고자 하였다. 소련이 통일독일의 중립화 방안에서 후퇴하여 조건부 NATO가입을 받아들이고자 한 이면에는 독일의 중립화도 유럽의 안정에 기여할 수 없다는 고려가 내포되어 있었다. 중립화된다고 해서 통일독일과 서방간의 긴밀한 정치적, 경제적 유대관계가 소멸되지 않는 것이란 현실적인 계산이 작용한 것이다.

서독과 미국을 중심으로 NATO회원국간의 긴밀한 협조 아래 소련의 안전에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 조치가 취해졌다. 우선 1990년 6월 7~8일 NATO국 외무장관회의에서 유럽에서 동서간 긴장완화와 상호협력을 천명하는 성명서가 발표되어 탈냉전의 전기가 마련되었다.

우리 동맹국 외무장관들은 유럽에서의 근본적인 변화로부터 추동된 역사적 기회를 평화, 정의, 그리고 민주주의에 기초한 하나의 새로운 유럽평화질서를 만드는 데 이용하려는 우리의 결의를 밝히는 바이다. 이러한 정신으로 우리는 소련과 모든 기타 유럽국가들에게 친선과 공동

23) 독일의 군사적 위상에 관한 전승4개국의 합의과정에 관하여는 Ulrich Albrecht, *Die Abwicklung der DDR : Die "2+4-Verhandlungen," Ein Insider-Bericht* (Opladen, 1992) 참조.

협력을 위해 손을 내밀고자 한다. 실제적이고도 장기적인 유럽에서의 안보는 모든 국가의 정당한 안보이해가 상호 인정되고 존중될 때 가장 잘 보장될 것이다. 우리는 두개의 동맹체 회원국들을 포괄하는 모든 유럽국가들간에 신뢰감과 긴밀한 관계를 건설하기 위해 적극적으로 기여하기를 원한다....군비통제과정은 적극적으로 추진되어질 것이다. 우리는 독일통일이 유럽의 안정에 지대한 기여가 될 것이라고 확신한다.²⁴⁾

또한 1990년 7월 5~6일 런던의 NATO정상회담에서는 더욱 구체적이고도 중요한 조치가 취해졌다. 1990년 7월 2일부터 모스크바에서 제28차 소련공산당대회가 개최되어 내부적으로 새로운 유럽에 관한 심각한 논쟁이 진행중이던 시점에 열린 NATO 16개국 정상회담에서 “NATO가 소련을 더이상 적으로 간주하지 않는다”는 평화선언이 채택되고 “어떠한 상황하에서도 서방은 군사적 무력을 먼저 사용하지 않을 것이다”란 원칙이 공표되었던 것이다.²⁵⁾

런던성명을 통해 유럽에서의 군사적 대결체제의 종식을 이끌어낸 서독은 소련의 경제적 요구에 부응하기 위해서도 가시적인 조치를 취했다. 우선 콜 서독수상은 향후 12년 동안 아무런 부대조건 없이 30억달러(약 50억 마르크)의 차관제공을 결정하였으며, 미테랑 프랑스대통령과 함께 1백50

24) *Europa Archiv*, 17 (1990), p. D4471.

25) 동회담에서는 냉전종식에 관한 23개항이 발표되었다. “냉전시기 우리의 적이었던 동유럽국가들에 우정의 손길을 뻗쳐야 한다”라고 NATO와 동유럽국가간의 외교관계수립을 촉구하였으며, 이는 1989년 12월 초 미·소정상이 몰타에서 합의하였던 「냉전종식선언」을 NATO가 승인한 것이다. 런던성명에는 군사전략적인 제안도 포함되었다. 연내에 군비감축협상을 끝내고 CSCE를 상설기구화해서 활성화하며 유럽배치 핵포탄을 전면 철거한다는 내용이었다. 그러나 가장 기본적인 변화는 NATO의 정치적 측면의 제고이다. 동서독 접경지역의 전투력 전진배치를 분산배치로 바꾸며, 신축성있는 핵대응전략인 유연대응전략을 포기하고 핵을 마지막 수단으로 못박은 것이다. 이러한 일련의 체제변화는 WTO의 와해라는 새로운 상황에 대응하는 동시에, 군사동맹으로서 NATO의 기본골격을 유지한다는 두개의 목적을 동시에 이루려는 의도를 담고 있었다. 서방측으로는 무엇보다도 통일독일의 NATO잔류를 못박고, 동시에 고르바초프의 개혁노선에 손상을 주지 않으면서 가능하다면 보수파와의 대결에서 고르바초프가 안정된 지지기반을 구축하기를 바랬던 것이다. *Die Welt*, 1990. 7. 7.

억달러의 대소지원을 서방세계에 촉구하였다. 또한 휴스턴에서 1990년 7월 9일 개최되었던 서방선진국정상(G7)회담에서 서독은 소련을 포함한 동유럽에 대한 대규모 경제원조를 주장하였다. 미국과 일본이 반대하는 입장을 표명하기는 하였으나 각국의 개별적인 대소경협에는 반대하지 않는다는 대소 경제지원에 관한 원칙을 이끌어내는 성과를 거두었다.

국제적으로 소련의 정치·군사 및 경제적인 요구에 부응하는 가시적인 조치를 이끌어낸 서독은 1990년 7월 15~16일 콜과 고르바초프의 코카서스 회동에서 마지막 카드를 던져 결국 합의를 도출하였다. 독일은 통일후 방어위주의 非核主義를 근간으로 하는 병력 37만명의 '군사소국화' 정책을 추진할 것이며,²⁶⁾ 동독지역의 외국군 주둔 및 서방측의 핵무기 및 생·화학무기의 배치를 반대하고, 동독주둔 소련군은 1994년까지 철군하되 철수에 소요되는 전비용을 서독이 부담하겠다는 조건의 반대급부로서,²⁷⁾ 독일은 ① 통일 이후에 완전한 주권을 가짐과 동시에 전승4개국의 권한은 소멸되며, ② 독일이 자신의 군사동맹체 귀속 여부를 스스로 결정한다는 데 합의가 이루어졌던 것이다. 소련은 자신이 고수했던 통일독일의 NATO가입에 대한 반대를 마침내 포기한 것이다.

이로써 독일통일에 대한 외교정치적 문제는 해결되었다. 통일독일의 NATO가입을 전제로 한 독일의 통일이 동서 양진영에 의해 추인된 것이다. 통일독일의 NATO가입이 미국을 포함한 서방국은 물론, 소련에 의해서도 동의된 것은 그것이 다음과 같은 의미를 지니기 때문이다. 독일을 둘러싼 모든 국가는 NATO나 WTO와의 조약상의 의무 때문에 그 군사력의 규모나 배치에 있어서 상호간에 규제를 받고 있다. 통일독일이 NATO를

26) 1990년 6월 25일 동베를린에서 개최된 2+4회담에 참석한 세바르드나제 소련 외무장관은 독일통일후 5년 이내에 전승4개국 주둔군의 50%를 감축하고, 통일독일의 병력수를 30만명 이하의 수준으로 제한하자고 제의한 바 있다. 한편 콜수상은 독일군의 감축계획에 덧붙여 군복무기간을 15개월에서 12개월로 줄일 것임을 밝힘으로써 고르바초프의 요구에 더욱 접근하고자 하였다.

27) 주독대사관이 각종자료를 참고하여 작성한 추정치에 의하면 소련군의 철수비용은 약 125억마르크에 달했다. 통일원, 「통독 4주년 현황과 평가」(서울: 통일원, 1994), p. 15.

벗어나면 그들이 군사력에 관해 주권을 가지게 되는 것을 의미한다. 통일 독일이 조약상의 아무런 규제를 받지 않고 군사력의 규모나 배치를 자유롭게 변경할 수 있는데 반해, 그 주변국가가 그렇지 못할 때 유럽에는 새로운 불안이 닥쳐올 가능성이 크다. 따라서 통일독일을 중립화하기 위해 어떠한 안전보장기구의 골레도 쓰지 않게 한다는 것은 지극히 위험한 일이다. 유일한 안전판이 통일독일을 NATO에 묶어두는 것이며 여기에 유관국 모두가 동의하였던 것이다.

3. 2+4 협정

1990년 9월 12일 2+4협상에 참가하였던 6개국 외무장관은 「독일에 관한 최종규정에 관한 협정(Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland)」, 이른바 「2+4협정」에 서명하였다.²⁸⁾ 동 협정은 전독일의 완전한 주권회복과 서방에의 결합, 즉 통일독일의 EC 및 NATO에의 가입을 담보하였다. 통일의 법적·정치적 외부적 틀이 완비된 것이다. 동협정은 전승4개국 의회의 비준을 거쳐 1991년 3월 15일부터 효력이 발휘되었으며, 전승4개국이 보유하였던 독일에 관한 특별권은 1990년 10월 3일 독일의 통일과 함께 소멸되었다.²⁹⁾

28) 소련 지도부 가운데 보수주의자들은 2+4협정의 체결 직전까지도 독일의 통일을 반대하였다. 이 점은 다음의 언급에서 잘 나타난다. “어제(1990년 9월 12일-필자 註) 모스크바에서 외무장관들이 겨우 지난 5월에 본에서 시작한 회담의 합의를 도출한 것은 하나의 기적이었다. 벌써 ‘외교에서의 세계기록’이란 말이 돌리고 있다. 물론 통일 과정에 관한 모든 단계적 계획을 무용지물로 만들어버리는 독일에서 일어나는 급박한 상황전개가 협상의 실무주역들을 더욱 재촉하였다. 그러나 협상의 타결에는 역사적 필연성 뿐만 아니라 모든 참가국들, 특히 소련의 노력의 결과였다. 소련에게는 극단적 사고의 전환이 요구되었던 결정이었다. 고르바초프를 둘러싼 전통주의자들은 전체 독일에 대한 소련의 관리권을 아무런 저항없이 순순히 내어주거나 혹은 역사에 의해 어찌할 수 없이 합물되어버릴 수밖에 없다는 시각에 반발하였다. 그들의 마지막 저항은 2+4협정의 서명의 순간에 독일이 완전주권을 회복하는 것을 반대하는 것이었다. Sten Martenson, “Radikales Umdenken in der Sowjetunion,” *Stuttgart Zeitung*, 1990. 9. 13.

2+4협정 가운데 주요 사항은 다음과 같다. 첫째, 통일된 독일은 서독, 동독 및 베를린을 포괄한다. 둘째, 현존하는 국경선은 최종적인 것이다. 독일은 타국에 대하여 영토요구를 절대로 제기하지 않는다. Oder-Neiße국경을 독일-폴란드간 협정을 통해 확인한다. 셋째, 독일은 평화와 ABC무기의 포기에 관한 자국의 확인을 더욱 확고히 한다. 넷째, 독일군의 병력규모는 370,000명으로 제한한다. 다섯째, 1994년까지 소련군은 동독과 동베를린으로부터 철수한다. 여섯째, 그후 NATO에 속하는 독일군을 제외한 어떠한 외국군대, 어떠한 핵무기 및 핵무기운반수단도 동독지역에 주둔시키지 않는다.³⁰⁾ 일곱째, 베를린과 독일 전역에 관한 전승4개국의 권한과 책임은 종식된다. 여덟째, 통일된 독일은 완전한 주권을 가진다.³¹⁾

독일의 통일, 그것은 어떠한 정치적 수사에도 불구하고 독일과 관련된 모든 국가들에게는 새로운 도전이었다. 그리고 통일독일은 그것을 극복하고 새로운 모습으로 다가서야 함을 독일의 정치권은 잘 인식하고 있었다. 다음의 2+4협정에 대한 AP통신의 기사와 협상의 실무주역이었던 전서 독일외무장관이 협정을 평가하면서 행한 언급은 이러한 독일부상에 대한 관련국의 우려와 이에 대한 독일의 정책방향을 잘 보여주고 있다.³²⁾

불과 7개월전에 정치-수학자들은 “독일과 연합국간의 협상이 2+4

29) 한편 2+4협정이 서명되고 난 다음날인 11월 13일 “우호친선, 동반 및 협력에 관한 독·소 협정”이 가조인되었으며, 동협정은 11월 9일 고르바초프가 본을 방문하였을 때 정식으로 조인되었다.

30) 2+4협정 제5조 3항에는 “현재 동독 및 동베를린에 주둔하고 있는 소련군대의 철수가 완료된 후 독일의 동 지역에는 핵무기를 보유하지 않는 독일군부대가 주둔할 것이며, 동 부대는 독일의 여타 영토에 주둔하는 군부대와 마찬가지로 동일한 군사동맹구조 속에 편제된다. 동 부대에는 재래식 무기외에도 다른 탑재능력을 보유할 수 있으나, 독일의 동 지역에서 재래식 역할을 위해 장착되고 사용되어질 비재래식무기체계가 허용된다. 외국군대와 핵무기 혹은 핵무기운반수단은 독일의 동 지역에 배치되거나 반입되지 않는다”고 규정되어 있다.

31) Bundeszentrale für politische Bildung (ed.), *Verträge zur deutschen Einheit* (Bonn, 1991), p. 88.

32) 통일의 시점에서 독일의 *The Economist*지가 발표한 독일통일에 관한 각국의 여론은 다음과 같다. Deutscher Instituts-Verlag, 10 (1990).

대화이나 혹은 오히려 4+2 대화인가?”, “누가 가장 먼저 발언권을 가지며, 누가 결정권을 가지는가?”에 관해 논란을 벌였다. 1+나머지 국가간의 대화, 그것이 독일의 주권을 재정립하기 위한 협상이었다. 그러나 본이 최종적인 조건들을 주도하였다. 모스크바는 자신의 제안을 번번히 철회하여야만 하였다. 최종적인 ‘합의’는 최초 서독의 입장이었다. 전체 독일의 NATO가입. 그외 어떤 것도 고려될 수 없었다. 협상의 진행을 통해 구세계에 새로운 권력구조가 반영되었다. 독일이 주도하였다. 군사력을 통해서가 아니다. 오늘날 더이상 은밀하지 않은 매혹적인 DM이 이끌어낸 것이다. 모스크바에서는 물론 바르샤바에서도 사람들은 느낀다 : 유럽으로의 길은 베를린을 지나고 있다는 사실을.³³⁾

이 협정에 담겨진 우리의 천명과 의무들은 유럽의 보다 나은 미래를 위한 우리의 기여이다....독일의 국가적 통일은 완결되었다. 전유럽의

1. 귀하는 독일의 통일에 찬성/반대하십니까?			
	영국	불란서	미국
찬성	45	61	61
반대	30	15	13
찬성도 반대도 아님	19	19	9
모르겠다	6	5	17
2. 귀하는 통일된 독일이 유럽의 지배적 국가가 될 수 있다는 사실을 우려하십니까?			
우려함	50	50	29
우려하지 않음	37	43	62
그럴 가능성이 없음	10	4	1
모르겠다	3	3	8
3. 독일의 통일이 유럽공동체가 좀더 정치적인 연합으로 성장하는 데 좀더 바람직하다고/바람직하지 않다고 보십니까?			
좀더 바람직하다	39	57	36
좀더 바람직하지 않다	10	7	4
전혀 영향을 미치지 않는다	45	23	47
모르겠다	7	13	13

33) AP(Wien), 1990. 9. 13 : Gerhart Maier, *ibid.*, pp. 146~147에서 재인용.

통일 역시 완결되어야 한다. 우리는 중부와 동부유럽에서 개혁정책의 성공을 위한 우리의 책임을 인식하고 있다.³⁴⁾

IV. 결 론

독일의 통일에 대한 신속하고도 성공적인 국제적 합의는 1980년대 후반 긴장완화정책의 진전과 그것을 바탕으로 한 1989~90년간의 세계정치적 상황전개와 분리해서 이해되어서는 안된다. 그러나 독일의 통일은 무엇보다 독일국민, 특히 동독주민의 열망과 서독의 외교적 노력의 산물이었음을 부정할 수 없다. 동독총선을 통해 확인된 민의가 민족자결을 원칙으로 천명한 전승4개국으로 하여금 통일을 받아들일 수밖에 없게 하였으며, 다차원적으로 전개된 서독의 외교력이 전승4개국과 관련주변국들로 하여금 통일독일의 군사안보적 위상에 관해 합의하지 않을 수 없게 함으로써 통일을 앞당겼던 것이다.

서독의 외교적 노력은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 동서독의 통일과정을 더 이상 막을 수는 없으나, 그 진행을 적절히 제어된 구도속에서 이루어져야 한다는 전승4개국과 관련국가들의 이해를 2+4협상이란 틀로 수용하였다. 둘째, 당시 '전유럽공동체(European Common House)'구상이 시론적으로나마 논의되는 상황 속에서 전승4개국을 포함한 유럽국가들에 대해 유럽분단의 극복을 위해서 뿐만 아니라, 실질적인 군축진전의 전기 마련을 위한 선결조건이 동서독간 국경의 제거임을 설득하였다. 셋째, 독일이 통일후 방어위주의 비핵주의를 근간으로 하는 군사소국화 정책을 추진하고 동독지역에 대한 외국군의 주둔을 금지할 것이며, ABC무기를 배치하지 않을 것임을 분명하게 밝힘으로써 독일통일에 대한 주변국들의 안

34) Hans-Dietrich Genscher, "Ein neuer Anfang in Europa," *Das Parlament*, 1990. 10, 26.

보정치적 우려를 불식시키고자 노력하였다. 넷째, 2+4협상 및 쌍무적 회담의 협상과정에서 서독정부는 통일과 관련된 모든 국가들에게 통일독일이 유럽통합의 추진에 앞장설 뿐만 아니라, 유럽에 있어서 평화유지를 위해 적극적인 역할을 할 것이라는 인식을 확실하게 심어주었다. 다섯째, Oder-Neiße강을 독일-폴란드간의 항구적 국경선으로 인정한 것은 동독에서의 평화혁명 이후 고조되었던 통일독일에 관한 국제적인 우려를 마지막으로 불식시키는 계기가 되었다.

독일을 점령할 수 있는 권리, 독일의 분단을 관리할 수 있는 권리, 통일에 관여할 수 있는 권리를 전승4개국이 국제법적으로 보유한 독일의 경우는 우리의 사정과는 분명히 다르다. 한반도에 있어서 주변4국이 분단을 관리할 권리나 분단의 극복에 관여할 권리가 국제법적으로 전혀 보장되어 있지 않다. 분단의 극복은 법률상(*de jure*) 남북한간의 문제이다. 그러나 현실적으로 주변4국이 분단의 극복에 관해 가질 수 있는 사실상(*de facto*)의 영향력은 간과되어질 수 없다. 특히 통일한국의 군사안보적 위상에 관한 주변4국의 명시적 혹은 묵시적 합의는 통일 자체는 물론 남북한 군사통합을 조건지우는 외부적 틀이 될 수 있다.³⁵⁾

따라서 독일의 통일과정에서 전승4개국의 입장과 여기에 대한 서독의 대응이 한반도의 통일과정에서 줄 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 남북한주민의 통일에 대한 열망이 기본적으로 민족자결에 의해 확인되어야 하며, 그것이 전제될 때 주변4국의 통일에 대한 반대 명분은 근본적으로 사라지게 될 것이다. 따라서 남북한주민의 의사를 확인하기 위해서 뿐만

35) 여기서 상정하는 통일한국은 「민족공동체 통일방안」의 기본구도에 의한 통일형태이다. 민족공동체 통일방안이 상정하는 통일한국은 점진적, 단계적 절차에 의한 자유민주주의의 이념적 토대위에 시장경제가 기능하는 사회로의 통일이다. 또한 통일한국의 군은 북한 인민군을 해체하고 그 일부를 절차를 거쳐 국군에 편입시켜 국군을 중심으로 새롭게 군을 창설하는 형태로 형성되는 것이 바람직하다. 이와 같은 통일과 군사통합의 방안은 북한에서 급변사태가 발생하더라도 유효하다. 이 경우 상기방안이 압축적인 형태로 추진되어질 수 있기 때문이다. 여기에 관하여는 손기웅, “통일이후 사회통합과정에서 통일국군의 역할,” 합동참모본부 민사심리전참모부, 「민사심리전 정책발견방향」(제5회 정책발전세미나, 1995. 9. 29), pp. 43~64 참조.

아니라, 통일에 대한 외부적 간섭을 차단하기 위해서 남북한주민이 자유로운 투표를 통해 통일에의 의지를 표출하게 하는 절차를 거치는 것이 바람직하다. 또한 그것은 통일 이후 사회통합과정에서 발생할 수 있는 남북한주민간의 갈등을 선제적으로 줄일 수 있는 예비절차가 될 수 있다.

둘째, 남북한의 통일과정에서도 통일한국의 군사안보적 위상이 주변4국에게는 가장 큰 관심사항이 될 것이다. 주변4국의 공통적인 원칙적 입장은 한반도의 통일이 동북아에서의 세력균형이 자국에게 불리하게 재편되는 계기가 되어서는 안된다는 것이다. 따라서 러시아와 중국은 통일한국에 있어서 한·미안보협력체제의 재정립을 요구할 가능성이 크다. 또한 통일한국의 군사력 규모가 통일전 남북한군사력의 총합보다 감축되어야 한다는 것이 상이한 이해에도 불구하고 주변4국의 공통된 요구일 것이다. 다른 한편으로 통일한국의 군사안보적 위상은 단기적, 혹은 장기적이건 간에 지역안보협력체제의 구상과 맞물려 검토될 수 있을 것이다.

남북한간 통일을 준비하는 작업 가운데 통일한국의 군사안보적 위상을 어떻게 설정할 것이며, 통일한국의 군을 어떻게 건설할 것인가 하는 문제는 가장 어려운 과제의 하나임에 틀림없다. 여기에는 통일시점의 제반 외부적 여건, 그리고 통일한국의 군사안보적 위상에 관한 주변4국의 입장이 영향을 미칠 것이다. 다른 한편으로 그것은 통일을 지향하는 우리가 주도적으로 극복해야 할 과제임이 분명하다. 통일을 준비하는 도정에서 독일의 시사점을 참고로 하여 그것에 대한 구체적인 논의가 진지하게 이루어져야 한다.