

손기웅

# 통합정책과 분단국 통일 : 독일사례



손기웅

# 통합정책과 분단국 통일 : 독일사례

## 통합정책과 분단국 통일 : 독일사례

인 쇄 2007년 12월 21일  
발 행 2007년 12월 21일

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 평화기획연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (142-728) 서울시 강북구 419길 275 통일연구원  
전 화 (대표) 900-4300  
(직통) 901-2523  
(팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘품 (2275-5326)  
인 쇄 처 (주)세원문화사 (2265-1141)

가 격 7,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간 한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:  
·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

통합정책과 분단국 통일: 독일사례 / 손기웅. — 서울 : 통일연구원, 2007  
p. ; cm. -- (연구총서 ; 07-05)

참고문헌수록  
ISBN 978-89-8479-416-0 93340 : ₩7,000

349.25-KDC4  
327.43-DDC21

CIP2007003911

# 통합정책과 분단국 통일 : 독일사례

○본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목차

I. 문제제기 .....	1
II. 독일문제, 독일분단과 유럽통합 .....	7
1. 독일문제와 유럽통합 .....	9
2. 독일분단과 유럽통합 .....	11
III. 분단 이후 통합정책과 통일정책 .....	15
1. 아데나워 수상 .....	17
2. 브란트 수상 .....	46
3. 슈미트 수상 .....	68
4. 콜 수상 .....	74

IV. 1989~90년 통일과정에서의 통합정책 .....	83
1. 독일의 통일에 관한 전승4국의 입장 .....	85
2. 서독의 대응 : EC와 NATO로의 통합 .....	100
V. 결론 : 독일사례가 주는 시사점 .....	113
참고문헌 .....	123
최근 발간자료 안내 .....	131

## 표목차 / 그림목차

<표 Ⅲ-1> 동서독간 「기본조약」 (1972) ..... 63

<그림 Ⅲ-1> 서독정부별 동서독간 상품교역 (1959~89) ..... 78



# I

## 문제제기





“독일연방공화국은 서방세계의 동쪽 끝이 되었고, 독일민주공화국은 동방세계의 서쪽 끝이 되었다. 같은 맥락에서 독일의 분단은 유럽의 분단이 종결되지 않는 한 끝이 날 수가 없게 되어 있다.”(바이체커 대통령, 1985)<sup>1</sup>

“독일민족이 어떤 형태의 국가를 선택하든 우리에게는 유럽이 더 중요하다. 앞으로는 유럽을 대가로 독일의 발전을 추구할 수 없게 되어있다. 연방공화국은 유럽통합과 아울러 서로 배척하고 있는 동·서 유럽을 한데 묶는 노력을 동시에 추진할 수 있어야만 전체 독일국민들의 이익을 위한 두 개의 독일국가간 접근을 진척시킬 수 있다. 독일분단은 오랫동안 유럽통합을 지연시켜 왔다. 이제는 유럽통합을 계속하는 것만이 새로운 공포를 불러일으키지 않으면서 독일분단의 결과를 개선시키는 첩경이다.”(라이히트, 1987)<sup>2</sup>

1945년 6월 5일 연합국 공동성명서에 합의된 분할점령원칙과 1945년 8월 2일 「포츠담협정」에 의해 확정된 독일관리이사회 의 원칙에 따라 제2차 세계대전 이후 전승4국인 미·영·불·소는 독일을 점령할 수 있는 권리와 독일을 관리하고 통일에 관여할 수 있는 권

---

<sup>1</sup>- 바이체커(Richard von Weizsäcker) 서독대통령의 뒤셀도르프 연설: 서지원 역, 『도이치현대사 4: 허상의 붕괴와 통일 선택』 (서울: 비봉출판사, 2004), p. 29에서 재인용. 서지원은 Dennis L. Bark와 David R. Gress가 공동으로 저술한 *A History of West Germany* (Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 1993)를 번역하여 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』, 『도이치현대사 2: 변화와 모색』, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』 및 『도이치현대사 4: 허상의 붕괴와 통일 선택』의 전4권으로 2004년 서울 비봉출판사에서 출간하였다.

<sup>2</sup>- 1987년 9월 호네커(Erich Honecker) 동독서기장의 서독 본 방문 시 로베르트 라이히트; 서지원 역, 『도이치현대사 4: 허상의 붕괴와 통일 선택』, p. 30에서 재인용.

I
II
III
IV
V

리를 동시에 보유하게 되었다. 따라서 독일의 통일은 양 독일 간의 통일정부수립과 통일의 선포만으로 달성될 수 있는 문제가 아니라, 전승4국과 양 독일의 합의에 의해 통일에 대한 관리권의 문제가 선결되어야 할 사안이었다. 아울러 독일의 주권 회복, 경제 건설, 군사력 건설과 군사안보적 위상 및 역할에 관하여 전승4국은 물론 주변 이웃국가들 간의 합의가 이루어져야만 하였다.

결국 분단기간 동안 서독은 분단의 극복, 즉 독일의 통일이 반드시 유럽의 통합과 동시에 추진되어야만 한다는 사실을 절감하였다. 독일의 통일이 주변국과 국제사회에 줄 수 있는 우려감은 독일통일이 유럽 전역에 평화변영을 담보할 수 있는 유럽통합과 동시에 맞물려 진행될 때 상쇄될 수 있다는 사실을 서독은 특히 혹독한 냉전의 분단시기를 통해 체득하였다. 따라서 서독은 이러한 현실을 직시하고 전승4국을 포함하는 이웃국가들과의 협력을 통한 통합을 단계적으로 추진하면서 통일에 다가갔다.

이 글의 목적은 분단 직후부터 통일에 이르는 전 과정에서 서독이 동시에 추진해온 유럽대륙에서의 평화와 공동변영을 실현하기 위한 통합과 민족의 통일을 위한 노력을 구체적으로 파악해보려는 데 있다. 그리고 그것이 분단을 극복해야 할 우리에게 줄 수 있는 시사점이 무엇인가를 도출해 보고자 한다. 구체적으로 서독이 통일 전후 분단과 냉전, 데탕트, 신냉전, 그리고 탈냉전의 도래란 외부적으로 주어진 국제환경의 변화 속에서 국가의 재건과 주권 확보, 경제력 건설 그리고 중국에는 통일을 이끌고자 노력해온 전 과정을 시기별로, 분야별로 탐구해보고자 한다. 그리고 이들이 향후 우리가 추진해야 할 국가전략에 주는 함의를 제시해보고자 한다.

결국 이 글은 독일의 경우 통합정책과 통일정책이 한 동전의 양

면이었다는 시각에서 출발하여 그 논지의 타당성을 입증하고, 서독과 한국 사이에 존재하는 다양한 차이점에도 불구하고 우리의 경우에도 통합정책과 통일정책의 병행 추진이 국가전략적 방향성임을 제시하고자 한다.

한편 이 글에서 “통합”(Intergration)의 개념은 다음과 같다. 일반적으로 통합이란 구성 부분들이 더 큰 체제를 만드는 것이다. 각기 개별적으로 분리되어 있거나 독립되어 있는 단위들이나 구성 부분들이 하나의 일관성이 있으면서 더 큰 구성요소를 만드는 것이다. 도이취(Karl W. Deutsch)에 의하면 통합된 체제는 그 구성 요소 간에 높은 상호의존도를 가질 뿐만 아니라 구성 요소들이 개별적으로 가질 수 없는 어떠한 체제특성(System Properties)을 가진다. 따라서 통합은 전에 없었던 상호의존성에 의존하는 새로운, 더 큰 체제특성을 만드는 단위들 사이에서 제도적으로, 기능적으로 또한 기술적으로 형성되는 관계와 과정을 의미한다.<sup>3</sup>

통합에 대한 역사적, 이론적 논쟁으로서 국가중심주의, (신)기능주의, 거래주의, 구성주의, 연방주의 등 많은 주장들이 있어 왔다. 그리고 제 이론들이 당시의 조건적 상황에서 나름대로의 설명력을 가진다는 것은 부인할 수 없으며, 그러한 의미에서 이들은 일정 정도 이상의 차이점과 각각의 적실성을 가진다고 할 수 있다.

유럽적 상황에서 통합은 특히 그 가운데 국가중심주의와 연방주의를 양 축으로 하여 통합의 의지가 어느 축에 가까이 있는가를 기준으로 하여 소극적 통합론과 적극적 통합론으로 구분될 수 있다.

<sup>3</sup>- Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relation* (Englewood Cliffs: Princeton-Hall, 1968), pp. 261~265 및 *Nerves of Government* (New York: Free Press, 1963); 허만, 『유럽의 통합정치론』 (부산: 부산대학교 출판부, 2001), pp. 59~90 참조.

I
II
III
IV
V

통합의 심화는 소극적 통합에서 적극적 통합으로 가는 이행과정으로 파악될 수 있으며, 2차 대전 후 유럽의 역사는 이런 의미에서 통합의 심화과정을 걸어왔다고 평가될 수 있다.<sup>4</sup>

이 글에서 통합의 의미는 이를 반영하여 “유럽내 국가 간에 하나 혹은 다수의 초국가체제를 설립하고 그 틀 내에서 일정한 상호의존적 관계를 수립하여 지속적인 접촉과 교류·협력을 통해 평화와 공동번영이란 국익을 확대하려는 현상”으로 이해한다.

---

4- 송은희, “통합이론: 유럽통합의 동북아지역 적용,” 『유럽연구』, 4호 (1996), pp. 393~413; “유럽통합의 심화와 제도적 결속력의 강화” <<http://blog.naver.com/sternfeld/140003815639>> 참조.

# II

## 독일문제, 독일분단과 유럽통합







## 1. 독일문제와 유럽통합

“유럽의 가장 중요한 정치적 문제인 독일문제가 해결되지 않는 한, 유럽에서 안보적 위기가 완전히 사라질 수 없다. (...) 유럽에서 긴장의 핵심인 독일문제가 해결되지 않고서는 유럽의 궁극적·안정적 안보질서의 확립은 어렵다.(하멜, 1967)”<sup>5</sup>

“독일문제”로 표현되는 독일분단의 문제에는 상반되는 두 가지 의미가 동시에 함축되어 있었다. 독일 이웃국가들의 대다수 주민에게 있어서 독일문제는 “German Problems”를 의미하였으며, 그 주요 인식은 어떻게 하면 독일의 분단을 지속하게 하여 다시는 독일이 유럽의 평화를 파괴할 수 없도록 할 수 있을까 하는 것이었다. 반면에 분단 이후 독일국민의 대다수에게 있어서 독일문제란 “German Question”을 의미하였고, 그것에 관한 다양한 견해 속에서도 공통분모는 독일민족을 어떻게 하나로 합칠 수 있을까 하는 것이었다.

독일로 인해 전쟁의 피해를 겪었던 유럽의 이웃나라들은 늘 독일문제를 해결하고자 고심하였고, 특히 불란서가 그러하였다. 역사적으로 불란서와 독일의 관계는 유럽내 주도권 경쟁과 복수에 복수로 대응하는 원한관계로 점철되었다. 1618~48년간 30년 동안 치러진 독일내의 신·구교간의 전쟁<sup>6</sup>에서 불란서는 독일의 황제권을 약화

5- 1967년 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)의 안보 전략을 재정립한 벨기에 외상 하멜(Hammel)의 보고서. *Europa Archiv*, 3 (1968), pp. D75~76.

6- 독일을 무대로 벌어진 최후·최대의 종교전쟁으로서 유럽의 여러 나라들이 종교, 왕조, 영토 및 통상에서의 적대관계 등 다양한 이유로 참전하여 유럽대륙 거의 전역에서 벌어졌으며, 1648년 「베스트팔렌조약」으로 종결되었다.

시켜 독일통일을 방해하기 위해서 신교계를 지원했다. 나폴레옹 치하 불란서의 독일 정복과 지배, 비스마르크 독일의 불란서 점령과 불란서의 영광과 권위의 상징인 베르사이유궁에서 독일통일을 각인하는 독일황제즉위식, 1차 대전 후 베르사이유궁에서 독일의 굴욕적인 항복조인과 엄청난 전쟁책임 부과, 히틀러 독일의 불란서 유린 등이 그 대표적인 사건들이다.<sup>7</sup>

이렇게 양국가가 전쟁을 치르면 그 피해는 전 유럽에 걸쳐 나타났고, 이웃국가들은 막대한 피해를 입었다. 따라서 어떻게 하면 유럽대륙에서 평화로운 질서가 구축될 수 있을까 하는 것은 유럽 지식인들에게는 오래된 중요한 연구과제였다. 사실 유럽정치인들은 오랫동안 세력균형의 원리에 의해 평화를 유지할 수 있다고 믿었다.

그러나 독일과 불란서간의 갈등과 분쟁을 체험하면서 이 원리에 대해 그리고 더 나아가 민족국가 중심의 국가 관계에 대해 회의의 품게 되었다. 각 민족국가들이 주권을 가지고 각각의 국가이익(국가이익)을 추구하는 한 평화가 보장될 수 없으며 민주적 변영도 기대할 수 없다는 것이다. 여기에 더하여 미국과 일본의 성장, 공산당 정권인 소련의 침략위협 등에 직면하면서 유럽대륙내 국가관계에 대한 새로운 대안을 모색하게 되었다.

그 중의 하나가 독일과 불란서 간의 화해를 축으로 초국가주의 혹은 연방주의를 지향하려는 유럽통합사상이었다. 2차 대전 후 다수의 불란서인들은 독일문제를 해결하기 위해서는 독일영토의 일부를 분리해내고 독일의 복구를 제한하는데 역점을 두어야 한다는 생각을 가졌다. 그러나 다른 한편으로 독일을 제재하고 고립시키는

---

7- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” 『유럽연구』, 11호 (2000), pp. 90~91.

방법을 통해서 독일문제를 해결할 것이 아니라, 통합된 유럽 안으로 독일을 끌어들이므로써 독일문제를 해결하고자 하는 사고가 불란서 내에서도 싹트기 시작하였다. 예를 들어 불란서의 인민전선 내각을 이끌면서 국가사회주의(Nationalsozialismus, 이하 나찌)독일에 대한 저항운동을 펼쳤던 브룸(Léon Blum)은 다음과 같이 주장했다. “우리는 증오를 증오로서 해결할 수 없고, 폭력을 폭력으로서 해결할 수 없다. 그렇지만 우리는 독일문제를 반드시 해결해야 한다. 독일의 침략성을 평화적으로 그리고 근본적으로 제거하는 유일한 길은 독일을 유럽 국제공동체 안으로 끌어안는 것이다.”<sup>8</sup>

## 2. 독일분단과 유럽통합

나찌독일을 패전시킨 후 미·영·불·소는 독일의 전쟁능력회복을 원천적으로 봉쇄하기 위해 독일을 4분할 점령하였다. 전승4국 연합국은 독일제국의 “완전분해”(totale Zerstücklung)를 목적으로 공동보조를 취했다.

그러나 전후 세계질서의 재편과 관련하여 미국과 소련사이의 대립관계가 심화됨에 따라, 즉 냉전의 도래에 따라 소련 점령지역을 한편으로, 통합된 미·영·불 점령지역을 다른 한편으로 하는 2분할상태의 독일이 탄생되었다. 소련은 동부유럽지역에서 붉은 군대와 비밀경찰의 힘을 바탕으로 공산정권을 수립해 나갔다. 미국은 소련의 이러한 동부유럽정책을 영구혁명 팽창정책이라 비난하며 대소 봉쇄정책을 폈으며, 소련은 이러한 미국의 태도를 제국주의적 간섭이라 비난했다.

<sup>8</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 91에서 재인용.

이렇게 상대방으로부터 각각 위협을 느끼게 된 미·소는 독일이 상대방의 영향력권에 들어가는 것 혹은 그러한 가능성을 배제하고자 하였다. 비스마르크 시기부터 2차 대전까지 나타난 독일의 잠재력에 비추어 볼 때, 독일이 어느 한 세력권에 밀착하게 되면 그 세력권은 세계를 지배할 수 있을 정도로 강력해지는 반면, 상대방 세력권은 몰락하게 된다고 판단했기 때문이다. 특히 미국은 소련이 독일 내에서 사회주의 혁명을 유도하여 독일을 거점으로 전 유럽을 제패하고자 한다고 판단했다.<sup>9</sup>

이러한 배경에서 미국은 미·영·불 점령지역의 독일을 통합·재건하여 이를 방파제로 하는 서부유럽의 대소 봉쇄체제를 구상하게 되었다. 결국 독일은 독일문제 때문에 4개 지역으로 분단되었다가 냉전의 영향으로 2개 지역으로 통합·분단되었고, 이렇게 동·서로 분단된 독일 중에서 서독은 유럽에서 차지하는 지리적 위치와 경제적 비중으로 인해 서부유럽통합의 중심에 서게 되었다. 이러한 서독에 대한 서방연합국의 점령정책은 다음 세 가지 목적을 확보하는 데 있었다. 독일이 다시는 군사적 위협세력이 되어서는 안 된다는 것, 독일민족이 나찌체제가 행한 범죄를 수용하고 인정해야 한다는 것, 독일사회가 최대한 민주화되어야 한다는 것이다.<sup>10</sup>

케난(George F. Kennan)과 클레이튼(W. Clayton) 등 미국의 대외정책 입안자들에 따르면 이러한 서부유럽중심의 대소 방위체제는 미국의 핵독점과 서방의 경제적 우위에 기초되어야 했다. 이를 위해 서부유럽국가들은 통합되어야 하고 미국은 이들 국가들을 위해 정치적, 군사적, 재정적 그리고 경제적으로 지원해야함과 더불어

<sup>9</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 92.

<sup>10</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』 (서울: 비봉출판사, 2004), p. 194.



지도적 역할을 해야 한다고 믿었다.<sup>11</sup>

그리고 서부유럽의 신속한 재건을 위해서는 유럽중앙에 자리잡은 산업강국인 독일의 재건은 필수 불가결했다. 또한 이렇게 통합된 서부유럽으로 독일을 편입시킴으로써 독일을 효과적으로 통제할 수 있다고 판단했다. 서독의 재건에 대해서 안보상의 이유로 강력히 반대하던 불란서도 이 점과 관련하여 공감하고 결국 서독의 유럽통합에 동의하게 되었다. 물론 서부유럽통합은 독일의 분단을 전제로 하였다.

한편 미국의 정책입안자들에게 대소 봉쇄 및 독일문제의 해결을 위한 서유럽통합은 미국경제의 지속적인 성장을 위해 절대적으로 필요한 통합된 거대한 시장을 의미하였다. 즉 서부유럽 국가들의 부흥이 미국 생존의 전제조건이었다. 독일, 불란서, 영국 등 서부유럽 전체가 미국의 원조를 받아 하루 빨리 경제를 재건해야 했다. 이 모든 일이 가능하게 되기 위해서는 빠른 시간 안에 서부유럽이 복구되어야 했으며, 이를 위해 미국의 원조가 조속히 이루어져야 했다.<sup>12</sup> 마샬플랜(Marshall Plan)이 가동된 것이다.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> - 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 93.

<sup>12</sup> - 노명환, 위의 글, p. 93.

<sup>13</sup> - 마샬플랜은 2차 대전 이후 유럽의 경제·사회적 발전에 지대한 영향을 끼쳤으며, 서부유럽통합의 원동력으로 작용하였다. 유럽통합의 이념은 사실 역사적으로 로마제국의 문화적 유산과 중세의 기독교적 공동체의 전통을 바탕으로 지속된 “하나의 유럽”이라는 공동체 사상에서부터 연원하여 유럽에서 지속되어온 사상이었다. 이러한 유럽통합에 대한 실제적인 계기를 마련한 것이 마샬플랜이라 할 수 있다. “마샬 정책을 통해서 본 유럽 정책” <<http://mahan.wonkwang.ac.kr/nonmun/2005non/27.htm>> 참조. 한편 소련은 마샬플랜에 대항하여 1947년 7월 14일 소련점령지구에만 해당되는 “독일경제위원회”를 신설하였다.



# III

## 분단 이후 통합정책과 통일정책







# 1. 아데나워 수상

## 가. 서방정책

1949년 서독과 동독이 각각 건국되고, 서독 초대수상으로 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer)가 선출되었다.<sup>14</sup> 아데나워 수상은 소련 점령지역에서는 명목상으로는 다수의 정당이 존재했지만 공산당이 정책결정을 전횡하고 있다는 사실에서 그곳의 독일주민들이 자결권을 행사하지 못하고 있는 만큼 공산주의자들이 거기에서 세운 정부는 불법이라고 간주하였다. 반면 1949년 서방점령지역에서 출범한 서독은 2천3백만 유권자들이 다수결로 선출한 정부였으므로 독일통일이 이루어질 때까지 독일주민들의 유일한 합법정부라고 선언하였다.<sup>15</sup> 이러한 입장은 1969년 말 브란트(Willy Brandt) 정부가 출범하여 동독을 특수한 관계의 정부로 인정하기까지 서독의 정부가 완강하게 유지한 노선이었다.

아데나워 수상은 1949년 이전에 이미 동·서 냉전과 유럽분단 속에서 서독의 독자적 건국을 예견하였다. 수상으로서 그는 일관성 있게 서독의 친서방정책, 즉 서독을 서유럽의 민주주의 국가군에 통합시키려는 서유럽통합정책을 추구하였으며, SPD 등 좌파가 주

---

<sup>14</sup>- 서독은 다른 서방국가보다도 한층 더 정당국가로서의 특성을 강하게 가졌으며, 대부분의 정부는 정당연립으로 구성되었다. 1949~63년의 콘라드 아데나워정부 및 1963~1966년의 에어하르트(Ludwig Erhard)정부는 보수적인 기민당(CDU)·기사당(CSU)과 중도계열의 자민당(FDP)간 3당연합으로, 1966~1969년의 키징거(Kurt Georg Kiesinger)정부는 보수적인 CDU·CSU와 진보적인 사민당(SPD)간 대연정으로, 1969~1974년의 브란트(Willy Brandt)정부 및 1974~1982년의 슈미트(Helmut Schmidt)정부는 SPD·FDP간의 연합으로, 그리고 1982~1997년의 콜(Helmut Kohl)정부는 CDU·CSU·FDP간 연정으로 구성되었다.

<sup>15</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』, p. 419.



장한 중립국 통일방안에 대해서는 철저히 반대하고 이에 대해서는 어떠한 타협도 하지 않았다.<sup>16</sup> 그의 이러한 정책에는 서구식 민주주의의 가치에 대한 신념과 외교적 전략 그리고 그의 고집적인 성격이 영향을 미쳤다.

아테나워 수상이 서방통합정책을 추진한데는 그 외에도 몇 가지 이유가 있다. 무엇보다 정치지도자들의 그리고 서독주민들의 다수가 1945년 직후 독일이 서방에 귀속되기를 원하였다. 그들은 설령

---

<sup>16</sup>- 1952년 3월 스탈린은 서방 3국에 독일과 평화조약을 체결할 의사가 있음을 알리는 각서를 보냈다. 그러나 스탈린은 평화조약 초안에서 독일이 어떠한 군사동맹에도 가담하지 않을 의무를 조건으로 내세웠다. 서독 정부와 서방측은 이를 서구 통합과정과 “유럽방위공동체”(European Defense Community: EDC) 계획 및 서독의 서방 진영으로의 편입을 지체시키거나 방해하려는 책동으로 간주하고 스탈린의 제의를 거부하였다. 그러나 당시 야당이었던 SPD는 전승4국이 즉각 협상에 들어가 유엔 감시하의 자유선거를 실시하도록 요구했다. 일부 사람들은 서독정부와 서방 3국의 상기와 같은 거부를 “잃어버린 통일의 기회”라고 비판하기도 하였다. 당시 스탈린은 서방의 대소 봉쇄정책에 대한 대응으로 독일을 중립화시킬 의도를 가졌다. 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 9. 한편 유럽에서의 공동방위정책이 제기된 계기는 한국전쟁이었다. 미국은 점증하는 소련의 위협에 대응하여 서독의 재무장을 주장했다. 서독 역시 민주주의라는 거대한 임무에 서독 대중을 참여시키는 방법은 그들에게 서유럽 방어의 책임을 지우는 것이라면서 서독 재무장을 지지했다. 불란서를 포함한 이웃 국가들은 심각한 딜레마에 빠지게 되었다. 현실적으로 서독이 재무장해야 한다는 필요성에는 공감하고 있었고, 미국의 압력을 뿌리칠 수 없는 것이 당시 유럽이었다. 그러나 동시에 그들은 과거 독일에 대한 두려움을 여전히 떨쳐버릴 수 없었다. 이러한 딜레마를 해결하기 위한 고육지책으로 불란서가 들고 나온 것이 EDC였으며, EDC의 성공을 위해 공동의 외교정책을 주관할 “유럽정치공동체”(European Political Community: EPC)가 뒤에 제안되었다. 그러나 불란서가 EDC계획을 진심을 지지했던 것은 아니었다. 단지 전통적인 불란서의 두려움을 반영했을 따름이었으며, EDC의 주목적은 서독재무장의 저지였다. 미국이 압력을 가하고 서독과 베네룩스 3국이 조약을 비준한 가운데서도 불란서의회의는 결국 조약 비준을 거부함으로써 EDC계획은 실패로 돌아갔다. 따라서 EPC 계획도 사장되었다. 그 대안으로 1948년에 체결된 「브뤼셀조약」이 확대되어 1955년 “서부유럽동맹”(Western European Union: WEU)이 결성되었다. “유럽통합과 독일통일” <<http://www.dcafe.org/15>> 참조.

민족의 통일을 포기하더라도 물질적 재건과 의회민주주의 건설을 달성해야 한다고 생각했다. 독일 내에는 전통적 반볼셰비즘과 러시아에 대한 문화적 우월감, 나찌정권에 대한 부르쾰아-보수적 혐오 등의 이유로 인해 정치적으로 부르쾰아-의회주의적 서독국가 건설에 대한 합의가 존재했다. 또한 이러한 서독 국가의 선택은 결국 복지와 안보를 보장해 줄 수 있는 서방통합 다시 말해, 미국편에 서고자 하는 열망과 연계되어 있었다. 아데나워를 중심으로 한 보수주의자들은 애초부터 서독국가 성립으로 기울어져 있었지만, SPD는 통일된 독일민족국가론에 집착했다. 그러나 결국 SPD도 소련점령지역을 제외한 서독국가의 수립을 지지했다.<sup>17</sup>

서독이 서유럽통합을 강요받았을 뿐 아니라, 스스로도 기꺼이 서유럽의 일원이 되고자 했던 것에는 물론 마샬플랜의 물질적 원조와 소련 공산주의 팽창위험에 대항하여 미국의 군사적 보호를 받을 수 있다는 기대감도 작용했다.<sup>18</sup> 또한 민주주의 등 서유럽의 보편적 문화가치를 추구하려는 성향도 큰 동인이었다. 나아가 서독인들이 그들의 역사를 반성하고 독일문제를 근본적으로 해결하고자 하는 바람도 크게 작용하였다.

아데나워 수상은 외교정책의 우선순위를 첫째로 자유, 다음으로 평화 그리고 마지막으로 통일의 순으로 정하였다. 독일문제가 아직 전승국 간의 현실적 의제로 남아 있는 가운데 그의 주목표는 서독

17. 박형중, “국내적 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교,” 황병덕·손기웅 외, 『신동방정책과 대북포용정책』 (서울: 두리, 2000), p. 103.

18. 서독은 실제로 유럽부흥계획, 즉 소위 마샬플랜의 일환으로 1948~52년간 미국으로부터 약 15억 달러에 이르는 경제원조를 받음으로써 전후 경제를 복구하는데 큰 힘을 얻었다. 뿐만 아니라 서유럽으로의 통합을 발판으로 국제시장은 물론 세계경제체제에 재합류 - 예를 들면 1951년 「무역 및 관세에 관한 일반협정」(GATT), 1952년 국제통화기금(IMF)에 각각 가입 - 할 수 있었다.

이 국제사회에서 여타 국가들과 동등한 지위를 누릴 수 있는 환경을 조성하는 것이었다. 이 기간 동안 동·서독 및 전승4국 간에 분단 해결을 위한 논의가 계속되기는 하였지만, 미·소대결의 냉전구도 속에서 독일문제의 해결은 사실상 불가능하였다. 이러한 상황에서 서방연합국의 점령지역이었던 서독은 미국이 주도하는 서유럽진영에 포함되는 것 이외의 다른 대안을 찾기란 애초부터 생각하기 힘들었으며, 따라서 현실주의자인 아데나워가 서유럽체제로의 강력한 통합정책을 추진한 것은 당연한 귀결이었다.<sup>19</sup>

아데나워 수상은 서방통합정책을 통해 점령통치를 종식시키고 다른 국가들과 동등한 서독의 주권을 얻고자 하였다. 정치·군사적으로, 경제적으로 초국가적인 기관들인 서방공동체에 참여함으로써 서독이 국가공동체의 일원으로 인정을 받고 동등한 권리를 획득하고자 하였다. 그리고 이를 독자적인 외교정책을 추구할 수 있는 공간으로 활용하고자 하였다.<sup>20</sup>

서독이 주권을 완전히 회복한 1955년 5월 5일까지 서독정부에는

---

<sup>19</sup>- 아데나워의 서유럽통합전략의 목적은 크게 네 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 4강국이 독립을 희생시키면서 서로의 이해관계를 흥정할 가능성을 방지하는 것이다. 그는 서유럽체제로의 강력한 통합을 통한 독일의 주권회복만이 독일문제에 대한 4강국의 자의적 해결을 막을 수 있는 유일한 길이라고 보았다. 둘째, 아데나워는 전후 서독의 정치적 안정은 자유민주주의의 정착에 달려있다고 보았다. 절대관료국가적 전통을 가진 독일의 정치문화를 극복하고 민주주의를 정착시키기 위해서는 서유럽체제로의 귀속이 필수적이었다. 셋째, 경제적 목적 때문이었다. 아데나워는 독일의 전쟁재발을 막기 위해 시행되었던 연합국들의 독일산업구조의 해체작업을 종식시키고 전후 서독의 경제를 재건하는 발판을 마련하는 데 정책적 우선권을 두었다. 넷째, 소련의 팽창주의정책의 희생물이 되지 않기 위한 안보적 목적이다. 아데나워는 서독지역에서 미군의 지속적 주둔과 미국주도의 서유럽안보체제만이 소련의 팽창주의를 막을 수 있다고 생각하였다. 김학성, “국제적 차원에서 신동방정책과 대북포용정책 비교,” 황병덕·손기웅 외, 『신동방정책과 대북포용정책』, pp. 385~386.

<sup>20</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 94.



외무장관이 없었다. 왜냐하면 서독은 여전히 점령지였고 연합국최고위원회(Allied High Commission)가 서독의 대외관계를 맡고 있었기 때문이다. 그러나 그것은 어디까지나 이론상의 현상이었고, 아테나워 수상은 취임하자마자 서독내 정치와 행정체제의 중심으로 자리잡은 연방수상청(Bundeskanzleramt) 직속의 특무부서를 통해 외교정책을 가동하였다.<sup>21</sup>

아테나워 수상이 확신을 가지고 추진한 외교정책의 방향은 다음과 같다. 첫째, 외교정책의 최우선 순위를 서방세계, 특히 미국과의 긴밀한 관계 수립에 둔다. 둘째, 서방점령지역이 가능한 한 빨리 서유럽공동체에 동등한 권리와 의무를 가진 일원으로 받아들여지도록 하는 데 모든 역량을 쏟는다. 셋째, 이를 위해 서방유럽국가들에서 어느 때보다 강력히 대두하고 있는 기독교 민주세력과 긴밀히 협력한다.<sup>22</sup>

1949년 11월 14~15일간 새 서독공화국을 방문하는 첫 승전국 외무장관으로 미국무장관 애치슨((Dean G. Acheson)이 본을 방문했을 때 아테나워 수상은 서독을 서부유럽에 접목시키고, 독·불간의 해묵은 대립관계를 땅에 묻어버리겠다고 확고하게 밝혔고, 이에 애치슨 장관은 그것이 바로 미국의 목표이기도 하다고 화답했다. 이러한 배경 아래 1949년 11월 22일 아테나워 수상의 새로운 서독정부가 서명한 최초의 국제협약인 「페터스베르크(Petersberg)협정」이 서독과 서방점령국 사이에 체결되었다. 동 협정은 「독일점령조례」보다 훨씬 더 상세하게 독일과 서방동맹국들과의 관계를 규정한 것으로 예전의 적국들이 서독의 독립을 처음으로 인정하고 주권회

<sup>21</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』, p. 410.

<sup>22</sup>- 서지원 역, 위의 책, p. 413.



복의 길로 나아가는 틀을 마련해 준 것이었다. 이는 서독 외교정책의 개막을 알리는, 당시 태동하고 있던 서방내 정치·경제·안보공동체에 서독이 귀속하고자 하는 서독과 미국간 긴밀한 협력의 서곡이기도 했다.<sup>23</sup>

서명 국가들은 전문에 동 협정의 주 목적이 “서독을 유럽공동체의 평화적 회원으로 편입시키는 것이며, 이를 위해 서독은 적절한 국제기구들에 가입하고 다른 나라들에 상공인 대표를 파견하며 영사를 교환하는 등 서부유럽 국가들과의 전면적인 제휴를 부지런히 추구해야 한다”고 명시하였다.<sup>24</sup> 여기서 언급한 “국제기구들”은 1948년 4월 유럽 16개국이 파리에서 창설한 OEEC(Organization for European Economic Cooperation: 유럽경제협력기구, 1960년부터 Organization for Economic Cooperation and Development in Europe: OECD 유럽경제협력개발기구)와 유럽의 민주국가들이 1946~48년 사이에 고양된 유럽통합운동의 분위기를 바탕으로 1949년 5월 5일 런던에서 결성한 유럽회의(Council of Europe)<sup>25</sup>를 말한다.

서독이 유럽국가간의 기구에 포함되는 것은 서방 3개 전승국을 포함하는 서유럽국가들의 이해관계에도 부합되는 것이었다. 서독의 국제기구들과의 긴밀한 유대는 안보적인 차원에서 필요한 것이었을 뿐 아니라, 서독의 정치적·경제적 잠재력을 통제하는 좋은 방

---

<sup>23</sup>- 서지원 역, 위의 책, p. 425.

<sup>24</sup>- 서지원 역, 위의 책, p. 426에서 재인용.

<sup>25</sup>- 유럽회의는 10개국으로 시작하여 1980년대에는 21개국으로 늘어난 모임으로서 그 핵심 멤버들은 대서양동맹의 유럽쪽 선두주자였던 1948년 「브뤼셀조약」의 5개 서명국가들이었다. 유럽회의의 목적은 평화와 자유 그리고 공통의 유럽적 전통의 이상에 부합되는 경제·사회적 진보를 도모하는 데 있었다.

법이였기 때문이다. 재건된 독일이 통제될 수 있다면 서독을 중심으로 한 서유럽의 재건도 그러한 의미에서 받아들일 수 있었다.<sup>26</sup>

이러한 배경아래 서독의 서유럽통합은 서독이 유럽회의에 준회원으로 가입하면서부터 시작되었다. 1950년 4월 27일 연합국최고위원회는 서독이 유럽회의의 자문회의 활동에 자유롭게 참여할 수 있도록 하였고, 1951년 3월에는 「독일점령조례」의 수정을 통해 서독이 유럽회의의 준회원으로서의 위상을 벗어나 1951년 5월부터 유럽회의의 자문회의에 완전한 회원으로 참여할 수 있게 하였다.

아테나위 수상의 서방통합정책이 가지는 함의는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 서독의 안보 확보이다. 건국 초기 국군을 보유할 수 없었던 상황에서 소련에 대항하기 위한 유일한 서독의 방어기제는 서독에 배치된 서방연합군이었다. 따라서 아테나위는 서독을 서방방어연합에 통합시키고자 했다. 또한 서독이 재무장한 후에도 전쟁이 발발할 경우 미국의 핵우산과 미국의 개입에 대한 약속이 없이는 서독의 안보를 소련의 위협으로부터 지켜낼 수 없었다. 결국 서독에게 있어 서방방어연합으로의 통합은 국가적 존속을 위한 보증서였다.

둘째, 반공산주의이다. 독실한 카톨릭 신자였던 아테나위는 신의 존재를 부정하는 공산주의에 깊은 반감을 가지고 있었다. 그는 소련의 전체주의와 비민주주의를 경계했으며, 그러한 체제가 서독에 줄 수 있는 영향을 차단하고자 했다. 그는 소련을 나찌 독일체제보다 더 위험한 존재라고 여겼다.

셋째, 독일민족의 부흥이다. 민주국가인 서방세계와의 통합을 통

---

<sup>26</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 94.

I
II
III
IV
V

해 세계인의 눈에 비춰지는 독일과 독일민족의 부흥을 알리고자 했다. 30년간 두 번의 세계대전을 일으켰던 독일이 다시는 주변국가들을 위협할 수 없도록 하는 것이 당시의 국제정치적 조류였다. 아데나워는 서방통합과 안정된 평화적 민주주의의 발전을 통해 두 번의 세계대전과 대학살로 인해 무너진 독일과 독일민족에 대한 신뢰를 재구축 할 수 있을 것이라고 예상했다. 궁극적으로 아데나워는 서독이 서방민주세계에 완전히 평등한 구성원으로서 받아들여지기를 원했다.

넷째, 독일의 중립화 반대이다. 아데나워는 독일의 중립화와 비무장화를 제의한 소련의 의도를 독일 전 지역을 자신들의 통치 하에 넣으려는 계획이라 판단하고 이를 거부하는데 힘을 썼다. 전쟁과 같은 최악의 상황이 발생하지 않더라도 중립적이고 비무장화된 독일은 어떠한 정치적 영향력도 행사할 수 없기 때문에 아데나워는 받아들일 수 없었다.

다섯째, 경제회복이다. 전쟁 보상과 부채, 외화난에 허덕이던 서독은 서방통합을 통해 1947년 시작된 마샬플랜의 최대 수혜자였다. 서방통합을 통해 서방의 시장을 획득할 수 있었을 뿐만 아니라, 또한 루르 지역의 석탄·철광석에 대한 생산과 판매를 공동으로 결정할 수 있는 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)를 설립할 수 있었다. 결국 서방세계로의 경제통합의 가장 큰 수혜자가 서독이었다.

여섯째, 유럽통합이다. 독일의 민족성이 과도한 권력욕과 호전성으로 평가되고, 그렇기 때문에 독일인들의 그러한 기질이 다시는 일어나지 않도록 예방하는데 힘을 기울이는 상황 속에서 아데나워는 서유럽의 통합과 궁극적인 유럽연합의 건설을 과도한 민족주의



에 대한 해결책으로 여겼다. 물론 민족국가는 사라지는 개념이고 유럽주의가 대안이 되리라는 비전을 공유하지 않은 많은 국가와 국민이 있으나, 독일은 오늘날까지 유럽통합의 원동력으로 남아있으며, 유럽주의는 민족주의를 대체하는 것으로서 발전되고 있다.

일곱째, 안정적인 민주주의의 발전이다. 나찌의 잔재를 철저히 제거하기 위하여 서방연합국들은 성공적인 재교육의 요소들로 민주주의와 개방 사회를 중시하였다. 아데나워에게 서방 자유민주국가들로의 통합은 서독을 안정되고 자유로운 민주주의로 발전시키는 데 도움이 되는 것이었다.

여덟째, 유럽의 신생 민주주의 국가들에게 영향력을 형성하는 유럽통합이다. 아데나워는 서방통합이 서독에게 뿐만 아니라 전 유럽 그리고 신생 민주주의 국가들에게도 이익을 가져다 줄 것이라고 생각했다. 그의 생각에 민주주의의 주요 약점이란 분열과 불안정에 감염되기 쉽다는 것이었다. 분명히 이러한 그의 생각은 바이마르공화국에서의 체험으로부터 비롯된 것으로서, 하나로 통제된 소련식 체제와 비교해 볼 때 유럽내 민주주의국가들에게는 명확한 약점이 있었다. 따라서 그는 유럽국가들의 통합이 전 체제뿐만 아니라 각 국가들에게도 안정적인 민주사회의 발전을 가능하게 하는 영향력을 가질 것으로 판단했다.<sup>27</sup>

한편 미국은 제2차 세계대전 이후부터 한편으로는 소련을 전쟁 말기 소련에 의해 확보된 영향권 내에 묶어둠과 동시에, 다른 한편으로는 서독을 정치, 경제, 군사적으로 서방에 통합시키려는 “이중

---

<sup>27</sup>- Klaus A. Maier and Bruno Thoss, eds., *Westintegration, Sicherheit und Deutsche Frage: Quellen zur Außenpolitik in der Ära Adenauer 1949~1963* (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994) 참조.

I
II
III
IV
V

봉쇄”(Double Containment) 정책을 추진하고 있었다. 따라서 아데나워 수상은 친서방외교는 서독과 미국의 이해가 일치된 결과라 할 수 있다.

## 나. 통일정책

아데나워는 민족의 통일보다 우선 서독의 생존을 위해 서방통합에 우선권을 두고 서유럽 건설의 바탕 위에서 장기적으로 독일의 통일을 달성하고자 하였다. 동독을 포함한 동유럽과 단절하고 이 지역으로부터 항복을 받아내어 유럽통합을 이루고 독일통일을 달성한다는 것이었다. 그러나 그의 이러한 통일정책에는 많은 논란이 따랐다. 서독의 일방적인 서방통합정책이 동·서독간 분단의 골을 더욱 깊게 하는 과정적인 결과를 낳게 되었기 때문이다.

아데나워 수상의 단절을 통한 통일정책은 당시 극히 호전적으로 비춰지기도 했다. 비판자들은 동유럽이 경제적으로 몰락하게 되는 경우에 핵무기를 보유한 소련이 전쟁을 일으킬지언정 독일을 통일시켜주며 구걸하지는 않을 것이라고 주장했고, 이러한 비판은 매우 설득력이 있었다. 이들에게 아데나워 수상은 시대착오적인 인물이거나 교활한 분단고착자로 평가되었다.<sup>28</sup>

그러나 아데나워는 유럽통합을 통해 독일문제를 해결하지 않고는 독일의 통일은 단지 비운의 역사를 반복할 따름이라는 확실한 신념을 가졌다. 그는 독일민족주의라는 자기정체성 내지는 자부심을 유럽통합의 이념으로 대체하고 그 바탕에서 통일을 이루어야 한다고 생각했다. 그리고 유럽으로의 독일통합의 첫 단계로서 서독의

---

<sup>28</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 97.

서유럽통합을 상정했다. 무엇보다도 자유, 민주주의, 자결의 가치를 지향하는 서방세계와의 견고한 단결과 발전을 통해 힘을 모으고 그 힘을 바탕으로 동유럽세계를 움직여 유럽의 분단을 극복하고 독일을 통일한다는 견해였다. 아데나워 수상은 이를 “힘의 정치”(Politik der Stärke)에 의한 독일통일로 표현했다. 그 의미는 첫째, 미국의 주도하에 서독이 영국과 불란서와의 유대를 중심으로 견고한 서유럽권을 이루고, 둘째, 서유럽권이 경제적·군사적으로 강력해진 힘을 바탕으로 공산권을 굴복시키고 유럽통일을 이루어 낼 때 그 틀 안에서 독일통일을 달성하는 것이었다. 여기서 소련 공산주의사회를 굴복시킨다는 것은 무력에 의한 정복을 의미하는 것은 아니었다. 소련의 팽창정책에 의한 침략을 미연에 방지할 수 있는 군사력을 보유하고, 동시에 소련을 비롯한 동유럽국가들의 경제상황이 극도로 악화될 때 경제원조를 조건으로 공산주의제도를 포기하게 할 수 있는 경제력을 보유하는 것을 의미했다.<sup>29</sup>

여기에서 아데나워 수상이 장기적인 통일전략을 세우고 있다는 것을 알 수 있다. 그는 군사력이라는 측면에서 볼 때 동·서진영 사이에는 균형이 이루어져 무력에 의한 공산세계의 제압이 불가능한 것으로 내다보았으며, 서방의 우세한 경제력이 통일을 위한 결정적인 요소가 될 것이라고 보았다. 소련이 경제적인 그리고 사회적인 위

<sup>29</sup>- 노명환, 위의 글, p. 95. 한편 힘의 정치에는 세 가지 가정이 전제되어 있었다. 첫째, 독일문제는 냉전구도 속에서 미·소에 의해 결정될 것이며, 양 대국의 세력균형은 미국의 우세로 판가름날 것이라는 가정이다. 둘째, 미국을 비롯한 서방동맹국들은 소련에 대항하는 서독의 통일정책을 진심으로 지원할 것이라는 가정이다. 셋째, 소련은 미국과의 세력대결 속에서 힘의 법칙을 따를 수밖에 없을 것이라는 가정이다. Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven: Yale University Press, 1989), p. 8; Gert Krell, “Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Frage,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29 (1990), p. 28.

기에 봉착하고 서방세계의 견고함에 비추어 유럽정복이 불가능함을 깨달을 때 협상할 수밖에 없을 것이며, 이 때가 바로 독일이 통일을 이룰 수 있는 때라고 보았다. 따라서 공산권의 경제붕괴가 촉진 되도록 동유럽과의 관계 특히 경제 및 기술협력관계는 단절되어야 했다.<sup>30</sup>

아데나워 수상은 단기적으로 볼 때 독일이 통일되는 일보다 서독 만이라도 철저히 민주화되어 서유럽에 통합되는 것이 급선무라고 생각했다. 서유럽민주주의의 질서 속에서 집단안보체제를 이룩하고, 서독과 서유럽의 개혁으로 눈부신 경제성장과 평등한 분배를 보장하는 자본주의와 민주주의를 정착시키는 것이 통일의 지름길이라고 보았다. 그 과정에서 동독인들이 서독의 사회를 그들 사회보다 낫다고 판단하게 되면, 동독인들은 자기체제를 버리고 서독을 선택할 것이며, 자석이 쇠붙이를 끌어당기듯 서독이 동독을 흡수할 수 있을 것이라고 믿었다. 이것이 아데나워식 흡수통합이론 즉, 통일정책이론으로서의 “자석이론”(Magnet-Theory)이었다.<sup>31</sup> 정치적으로 민주화되고 경제적으로 안정된, 또한 NATO와 굳게 결속된 서독이 “힘의 정책”에 기초하여 자석처럼 동독을 흡수할 수 있을 것으로 판단하였던 것이다.

반면 아데나워는 소련을 제외한 동독을 인정하는 국가들과의 외교관계를 끊겠다는 조항들로 구성된 할슈타인(Hallstein)독트린<sup>32</sup>

<sup>30</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 96.

<sup>31</sup>- 노명환, 위의 글, p. 96.

<sup>32</sup>- 1956년 당시 서독 외무차관이었던 할슈타인(Walter Hallstein)이 표명했던 정책의 주안점은 다른 나라들이 동독과 공식 외교관계를 갖지 못하게 하는 데 있었다. 말하자면 동독을 외교적으로 인정하는 것은 독일의 분단을 악화시킬 것이기 때문에 비우호적인 행동으로 간주한다는 것이다. 이것은 정도의 차이를 불문하고 동독의 국가적 정통성을 인정하지 않도록 하고, 동독이 정상적인 주

을 통해 동독의 존재를 전혀 인정하려 들지 않았다. 이 정책은 동독의 존재를 완전히 무시하고 민주적으로 합법화된 독일연방공화국만이 국제정치에서 유일한 독일 정부로서 인정받아야 한다는 내용을 담고 있었다.

이러한 연장선상에서 서독정부는 동독을 국가로 승인하는 듯한 인상을 주지 않기 위하여 1950년부터 시작된 양독 교역에서 “수출”(Export)과 “수입”(Import) 대신 “반출”(Deliveries)과 “반입”(Purchases)이라는 용어를 사용하였다. 또한 동독주민과 동독정부를 구분하여 동독주민을 나찌통치에 이어 계속 독재국가에 살고 있다고 동정한 반면, 동독정부를 “그 지역”(The Zone)이나 “소위 동독”(so-called GDR)이라고 불렀다. 반면 서독정부는 자신을 “전 독일정부”(All-German Government)라고 칭하였다.<sup>33</sup>

1950년대 초반 많은 독일인들이 그를 통일거부론자로 비난했음에도 불구하고 아데나워는 독일의 재통일을 결코 포기하지 않았다. 오히려 통일에 대한 열망은 아데나워 정치의 큰 부분이었다.<sup>34</sup> 그러

---

권국가가 아니라는 점을 강조하며, 서독만이 국민의 자유의사에 의해 선출된 정부로서 전체 독일국민을 대표한다는 서독정부의 주장을 지지해야 한다는 것이었다. 서지원 역, 『도이치현대사 2: 변화와 모색』 (서울: 비봉출판사, 2004), p. 48. 이러한 정책에 따라서 서독은 1957년 유고슬라비아, 1963년 쿠바와 외교 관계를 단절하였다. 할슈타인독트린은 비공산주의 국가들이 동독을 외교적으로 승인하는 것을 막기 위한 효과적인 수단이 되었다.

33- 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』, p. 8.

34- 독일의 분단에 대한 거부는 이미 서독의 헌법에서 찾아볼 수 있다. 당시의 분단이 영구한 분단으로 받아들여질 수 없음을 확고히 하면서 서독은 헌법을 국민에 의해 입헌된 “헌법”이 아닌 「기본법」(1949년 5월 제정)이라고 칭했다. 서독은 과도기적인 국가로서 언젠가는 동독과 통합되어질 것이고, 두 독일은 그 때 다시 합쳐 헌법을 가질 것이라는 것이다. 「기본법」을 제정할 당시 입법의원들은 독일민족의 단일성이 자유, 자결, 민주주의, 유럽통합의 기초 위에서 회복되어야 한다는 생각을 갖고 있었다. 따라서 「기본법」은 그 전문에서 “독일민족이 자신의 민족적, 국가적 단일성을 지키고, 통합된 유럽에서 동등권을 가진 일원

나 그는 독일은 자유로운 민주주의여야 하며, 소련의 시스템에서 이는 가능하지 않다고 믿었으며, 서방체제 하에서 독일을 통일하려고 애썼던 것이다.<sup>35</sup>

사실상 아데나워에게 있어서 독일통일은 자신의 최고 목표인 독일 주권회복을 달성하는 문제와 관련해서 볼 때 하나의 방해물이었다. 그러나 만약 아데나워가 서방통합은 독일통일을 포기하는 것이라고 말했다면 50년대 독일상황으로 볼 때 그의 서방통합정책은 물론 그 자신의 정치적 생명도 끝이 났을 것이다. 따라서 그는 우선 목표인 서방통합을 관철시키기 위해서도 그가 독일통일을 신앙하고 있다

---

으로 세계평화에 이바지하며 (...) 자유로운 자결로 독일의 단일성과 자유를 완수하도록 규정하였다. 또한 「기본법」은 통일방법에 관하여 2가지의 길을 열어놓았다. 제23조는 「기본법」이 우선적으로 서독지역에만 유효하고 “독일의 타부분(동독)에서는 편입(Beitritt) 이후에 발효될 수 있다”고 규정함으로써 동독의 서독으로의 편입에 의한 통일의 길을 열어 놓았다. 「기본법」의 유효기간에 관한 규정인 제146조에는 “독일국민의 자유로운 결정에 의한 헌법이 발효되는 날 기본법이 그 효력을 상실한다”고 규정되어 있다. 이는 동서독 국민이 자유 총선거를 통하여 하나의 통일의회를 구성하고 이 의회가 새로운 헌법을 제정한 다음 통일정부를 수립할 수 있게 한 것이다. 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』, pp. 6~7.

35. 서독 측의 자유선거에 의한 재통일이라 제안을 거부하던 울브리히트(Walter Ulbricht) 동독공산당 제1서기는 1956년 12월 31일 “신독일”(Neues Deutschland)이라는 공산당 기관지에서 재통일시까지 잠정적인 해결책으로 “연합”(Konföderation)의 형성을 주장하였다. 또한 그는 1957년 2월 양 독일의 동일한 대표로 전 독일협의회를 구성하고 이를 동독과 서독으로 이루어지는 국가연합의 공동기구로 하자고 제의하였다. 소련도 이러한 국가연합안을 독일 통일을 위한 필요불가결한 조치라고 동독의 입장을 지원하였다. 이에 대해 서독정부는 동서독의 사회적 동질성 결여, 정치적 목표차이, 정통성에 대한 인식 차이를 들어 현실성이 없음을 지적하였다. 또한 서독정부는 점령국으로서 소련이 서방 3국과 더불어 독일통일에 책임이 있음을 밝히고 전 독일의 자유선거에 의한 통일을 계속 주장하였다. 이후 양독 간에는 아데나워 수상의 친서방정책, 서독의 전 독일민에 대한 단독대표권 요구와 할슈타인독트린, 동독의 서독에 대한 국가승인 요구 등으로 “부정적인 관계 내지는 비판계의 상태”가 지속되었다. 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』, p. 12.



는 것을 밝혀야 했다. 아데나워는 실제상에서는 독일통일과는 반대 되는 정책을 취했지만 선언적·이데올로기적 차원에서는 항상 반복 하여 독일통일의 가능성과 희망을 부추겨냈다.<sup>36</sup>

### 다. 독·불화해와 서유럽통합

유럽통합의 진전에 가장 중요한 역할을 한 것은 서독과 불란서였 으며, 그 전제는 역사적으로 애증이 점철된 두 국가 간의 화해였다. 불란서는 독일의 정치적 변화에 언제나 영향을 받아왔기 때문에 독 일문제에 보다 예민할 수밖에 없었다. 반면 서독은 서유럽의 일원 으로 편입되기 위해서 무엇보다 불란서와의 관계가 중요했으며, 서 독에 대한 불신을 제거하는 것이 무엇보다 중요했다. 물론 불란서 는 서독을 통합된 유럽이라는 구도 속에 묶어 두고 싶어하면서도 통합의 진전으로 인해 불란서의 국가성, 혹은 유럽의 지도국으로서 의 불란서의 주도적 입장이 약화되는 것을 우려했다. 그러나 이러 한 입장의 불란서를 서독은 끊임없는 대립과 화해, 협력의 관계 속 에서 유럽통합의 길로 이끌어내는 것이 국가적 과제였다. 그리고 실제 두 국가는 유럽통합에 대한 정치적 의지를 계속적으로 공유하 면서 주도적인 역할을 해왔다.<sup>37</sup>

1945년 8월의 포츠담회담에서 미국과 영국, 소련 세 나라는 독일을 철저히 무장해제하고, 모든 군사적인 요소를 제거하며, 군수품 생산에 이용될 수 있는 모든 산업시설을 철거하거나 통제하기로 하였다. 또한 「포츠담협정」은 점령기간 중 독일 전 지역을 하나의 경

36- 박형중, “국내적 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교,” p. 104.

37- 강원택·조홍식, 『유럽의 부활』 (서울: 푸른길, 1999); “프랑스와 유럽: 유럽통합 의 선택에 관한 역사적 접근” <<http://blog.naver.com/1sb8666/10022204971>>.

제단일체로 묶어 통치하기로 하였다. 그러나 불란서는 독일지역에 큰 나라가 세워지는 것을 두려워하여 이를 반대하였다. 불란서는 독일이 다시 전쟁을 일으키지 못하도록 하기 위해 독일을 철저히 약화시키고자 하였다. 이를 위해 불란서는 자르지역에 대한 관할권을 요구하고, 루르지역이 국제기구에 의해 관리되어야 하며, 서부지역에 세워질 새로운 독일국가는 영원히 무장이 금지되어야 한다고 주장하였다.<sup>38</sup>

「포츠담협정」에 따라 미·영·불·소의 외무장관들은 여러 차례 의견을 교환하였으나 이렇다 할 합의를 도출해내지 못했다. 특히 서방 3개국과 소련 간의 대립은 시간이 갈수록 뚜렷해졌으며 긴장이 고조되었다. 1947년 3월의 「트루만(Harry S. Truman)독트린」,<sup>39</sup>

38- 독일을 제어하기 위한 불란서의 노력은 대독일 군사방어동맹에서 나타난다. 1944년 모스크바에서 체결한 소련과의 동맹, 1947년 영국과의 「딩케르크조약」, 그리고 1948년 영국 및 베네룩스 3개국과 체결한 「브뤼셀조약」 이 세 조약 모두 독일을 가상 적국으로 삼고 이에 대한 공동의 방어를 추진한 것이다. 「브뤼셀조약」의 정식명칭은 「영국·불란서·벨기에·네덜란드·룩셈부르크간의 경제적·사회적·문화적 협력 및 집단방위를 위한 조약」으로서 1954년 8월 불란서가 EDC조약의 비준을 거부하자 여기에 서독, 이탈리아가 가담하여 WEU가 성립되었다. 「프랑스와 유럽: 유럽통합의 선택에 관한 역사적 접근」 <<http://blog.naver.com/lsb8666/10022204971>>. WEU는 유럽만의 안보체로서 미국의 영향력을 배제하여 유럽의 「Identity」를 구축한다는 의미가 있다. 또한 강력한 독일을 WEU에 묶어 뒀으로써 독일을 견제하고 독·불 간의 갈등을 서유럽 안에서 해결한다는 것이다. 「유럽의 정치적 통합의 전망과 한계」 <<http://blog.naver.com/uuuu/40008110996>>.

39- 1947년 3월 12일 트루먼 미대통령이 선언한 대외정책에 관한 일반원칙으로 그는 「미국의외교정책의 주요 목적 가운데 하나는 우리들 자신 및 다른 여러 나라 국민이 압정에 위협받는 일없이 생활을 영위할 수 있는 상태를 만드는 데 있다」고 말하고, 전체주의의 위협으로부터 방어하기 위하여 그리스·터키에 대한 4억 달러의 경제·군사원조의 필요성을 제창하였다. 이는 동지중해 지역의 공산주의화를 방지하기 위한 조치로서 이 자유주의 대 공산주의라는 세계체제의 이원적 파악은 냉전적 분위기를 조장하게 되었다. 또한 이 정책은 마샬플랜·NATO의 창설로 발전하였다. <<http://kr.dic.yahoo.com/search/enc/result.html?pk=19447200&p=트루먼독트린&field=id&type=enc>>.





그리고 이어진 마샬플랜으로 인해 미국과 소련의 관계는 냉전으로 돌입하기 시작하였다. 이런 상태에서 독일을 점령한 4개국의 협력 관계는 1947년에서 1948년으로 해가 바뀌면서 사실상 끝이 났다. 그리고 서부독일 지역에 대한 서방 3개국의 경제재건 계획이 실시 되면서 소련은 1948년 6월 24일 서베를린을 봉쇄해버렸다.

베를린 봉쇄 이후 불란서는 소련의 위협에 대항해 자국의 이익과 유럽의 평화를 보장하기 위한 방안을 적극적으로 모색해야 할 필요성을 느꼈다. 그리고 미국, 소련과 버금가는 강력한 유럽의 건설을 구체화하고자 했다. 이를 위해 불란서와 독일과의 관계를 새로 검토하는 것이 중요하며, 이 두 국가 간의 긴밀한 협력을 통해서만 유럽(특히 서유럽)의 통합은 이루어질 수 있다는 것을 인식하였다.

자국의 평화와 안보에 가장 중요한 독일과의 제도적 협력관계를 모색하고 유럽통합의 논의를 진전시키기 위해, 1950년 5월 9일 불란서의 외무장관 로베르 슈망(Robert Schuman)은 독일과 불란서의 석탄 및 철강의 생산 및 판매를 다른 유럽국가들의 참여도 허용하는 합동고위당국에 의해 공동 관리할 것을 제안하였다. 슈망플랜은 중요한 전략물자이자 독일과 불란서간 분쟁의 한 요인으로 작용해 왔던 석탄과 철강을 공동관리 하에 둬으로써 전쟁을 통제할 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 하는 것이었다.<sup>40</sup> 그리고 궁극적으로는 이러한 공동체를 통해 평화 유지에 없어서는 안 될 유럽연합(European Federation)의 견고한 기초를 마련하고자 하였다.

「페터스베르크협정」 체결 당시 불란서의 정치지도자들이 여전히 독일이 경제력을 회복하게 해서는 안 된다는 전제 하에서 정책을

40- “프랑스와 유럽: 유럽통합의 선택에 관한 역사적 접근” <<http://blog.naver.com/lsb8666/10022204971>>.

I
II
III
IV
V

추진하고 있는 상황에서 슈망 외무장관은 강력하고 민주주의적인 독일이 장차 유럽 내에서 중요한 역할을 담당할 것이라고 독일의 가치를 평가하였고, 그렇게 되지 않으면 서구가 살아남을 수 없다고 생각했다. 1949년 3월 그는 “불란서가 더 이상 독일 경제를 통제하는 데에 흥미를 가지고 있지 않으며 (...) 이제는 불란서와 독일의 경제회복이 조화를 이룰 수 있는 일반 원칙에 관심을 가지고 있다”고 말했다.<sup>41</sup>

사실 양차 대전이 끝난 피폐한 유럽의 대륙에서 항구적인 평화를 창출하자는 유럽통합운동이 1946~48년간 고양된 것은 사실이었다. 그렇지만 그때까지 그런 이상을 정책적으로 실행할 능력과 의지를 갖춘 사람은 아무도 없었다. 슈망이란 한 사람의 지도적 유럽정치인이 국가기간산업의 자치권을 국제기구에 맡기려 한 것이다. 그것은 중공업 보호의 오랜 전통을 가진 불란서로서는 특히 전례가 없던 조치였다. 다시 민족국가 정부체제로 회귀하려는 유럽질서, 1947년부터 시작된 유럽의 분열과 냉전이란 심각한 상황 속에서 슈망이 독일과의 문제해결을 유럽통합의 희망과 결부시킨 것이다.<sup>42</sup>

아데나워 수상은 이를 서독을 서방의 동반자 관계로 가져가는 데 기여할 탁월한 제안으로 받아들였다. 불란서, 서독, 이태리 및 베네룩스 3국은 슈망플랜을 진지하게 검토하기 시작했고 참여권위를 거절한 영국을 빼고 마침내 1951년 4월 18일 ECSC를 설립했다. ECSC는 회원 6개국이 루르지역의 석탄·철강의 생산을 위해 공동으로 출자하고 그 상품들을 팔기 위해 공동으로 시장을 만들고자 한 것이었다. 서독의 경우 이 공동체는 루르지역에 대한 정치권을

<sup>41</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』, pp. 433~434에서 재인용.

<sup>42</sup>- 서지원 역, 위의 책, p. 435.



재획득하는 것뿐만 아니라 서유럽공동체에서 평등한 구성원 자격을 획득하는 의미를 가졌다.<sup>43</sup>

아데나워는 그 조약에 서명하기 위해 수상으로서는 처음으로 파리를 방문했다. 서독과 불란서에게는 이 합의가 여러 면에서 평화협정의 기능을 갖는 것이었다. 「ECSC협약」은 대부분 독일에 부과되었던 석탄과 철강의 대외수출규제를 위한 의무규정, 물량제한 및 이중가격 등을 점차적으로 폐지했다. 그러한 무역장벽은 사실 주로 불란서의 독일에 대한 두려움과 정치·경제적 경쟁의식의 산물들이었다. ECSC는 그런 경쟁의식을 접고 다시 살아난 서독 중공업의 생산력을 다른 서유럽 국가들에게 보탬이 되는 방향으로 활용하려는 돌파구였다. 그것은 통합을 지향하는 진정한 의미의 첫 걸음이었다. 이 조치는 서독과 불란서 간의 궁극적 화해를 가로막던 “커다란 심리적 장벽”을 제거한 것이었다.<sup>44</sup>

1963년 1월 22일 아데나워 수상과 드골 대통령은 「독·불우호협정」에 서명하였다. 양국 정부는 모든 외교정책의 주요 사항과 공통 관심사에 대한 결정에 앞서 가능한 한 공동보조를 취하기 위해 사전

---

43- 1957년 「로마조약」의 체결을 통해서 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community: Euratom)가 성립되고, 1965~67년에는 ECSC, EEC 그리고 Euratom이 합병되어 유럽공동체(European Community: EC)가 형성되었다. 영국은 1973년 EC에 가입하였다. 영국은 미국과의 긴밀한 관계와 영연방의 지도력을 유지하는데 진력하였으며, 유럽통합은 이에 부합되지 않는다고 판단하여 그간 냉담한 반응을 보였다. 그러나 EEC/EC 회원국들의 경제력이 눈에 띄게 신장되고 그들 간의 결속이 강화되면서 영국이 고립되자 마침내 공동체 가입을 결심하게 되었다. EEC회원국이 아닌 유럽국가들을 끌어 모아 유럽자유무역연합(European Free Trade Association: EFTA)을 설립하여 EEC에 대항하였던 영국이 EFTA를 탈퇴하면서까지 유럽공동체 가입을 추진한 이유는 이제 국제적 상황이 변하여 공동체가입이 영국의 국익에 절대적으로 필요하다는 판단이 섰기 때문이다. 노명환, “유럽의 통합과 전망” <<http://blog.naver.com/goldbuy/140014547005>>.

44- 서지원 역, 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』, pp. 441~442.



협의를 갖는다고 합의하였다. 이 협의의 대상이 되는 주요사항은 유럽공동체와 유럽의 정치적 협력과 관련되는 문제, 정치·경제분야에서의 동·서 관계, NATO 관련 사항, 군사전략과 전문분야의 원칙, 군 관계자들의 교환 등이었다.<sup>45</sup>

독·불 우호관계의 진전에 더욱 힘을 더하고자 민간사회단체간의 교류도 이루어졌다. 이들 단체는 양국의 청년들 간에 이해를 증진시키려는 목적을 가졌고, 그 중에서 오늘날까지 활동하는 널리 알려진 두 단체는 다음과 같다. 첫째, 독·불청년회(Deutsch-Französisches Jugendwerk: DFJW)이다. 1963년 1월 22일 「독·불우호협정」의 직후인 1963년 7월 5일에 창립되었으며, 단체의 목표는 젊은이들 간에 다른 언어와 문화에 대한 이해를 돕는 교류프로그램을 통해 양국 간의 이해와 우애를 증진시키는 것이다. 젊은이들로 하여금 어렸을 때에 상호 국가에서 삶의 경험을 갖도록 하여 편견을 없애고 서로 화합하기를 바라는 것이다.

둘째, 평화를 위한 화해행동(Aktion Sühnezeichen Friedensdienste e.V.)이다. 1958년 크라이싱(Lothar Kreyssing) 목사와 함머슈타인(Franz von Hammerstein) 목사에 의해 설립된 단체로 독·불의 젊은이들을 다른 나라로 보내 다른 나라의 사회 프로젝트를 도움으로써 독·불과 다른 나라들 간의 이해를 돕는 것이 목표이다. 특히 이 단체는 2차 대전과 유대인 대학살에 대한 독일의 반성을 강조한다. 1958년 당시 독일사회가 나찌정권 아래 저질러졌던 개개인들의 범죄를 다루기에는 준비가 전반적으로 되지 않았던 상황에서 이 단체는 사회의 많은 영역과의 투쟁을 통해 젊은이들이 나찌의 범죄를

---

<sup>45</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 2: 변화와 모색』, p. 251.

인식하는데 큰 도움이 되었다.<sup>46</sup>

독일이라는 변수를 놓고 살펴볼 때 불란서에서 제안한 유럽통합이 성공적으로 추진될 수 있었던 이유는 국익과 집권 정치세력의 성향 두 가지 모두에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 국익이라는 차원에서 전범국가로서 주권을 상실한 서독은 어떤 방식으로든 주권을 회복하는 방향으로의 변화에 대해서는 적극적인 모습을 보일 수밖에 없었다. 1950년대 서독의 입장에서 석탄철강공동체는 연합국 점령 및 통치의 대상에서 주체적인 주권국가로 인정받는 첫 번째 기회였다. 불란서의 민주주의 우익, 특히 골리스트의 경우 서독의 분할계획까지 추진하였던 상황에서 서독을 주권국가로 인정하는 슈망플랜은 획기적인 제안임에 틀림없었고, 상실된 주권을 회복하는 중요한 계기였던 만큼 서독정부에서는 이를 환영할 수밖에 없었다.

두 번째 계획인 방위공동체는 서독이 정상적인 국가로 다시 태어나는데 군대를 창설할 수 있는 기회를 제공하였다. 이는 국가주권의 또 다른 중요한 부분을 유럽이 충족시켜 주게 되었다는 의미였고, 서독은 첫 번째 석탄철강공동체보다 더욱 적극적으로 이 계획을 수용하는 입장이었다. 물론 불란서의회는 비준 실패로 인해 방위공동체계획은 수포로 돌아갔지만 서독의회는 1953년 3월 「EDC 조약」을 224대 165표로 비준하였다.

세 번째 계획인 유럽경제공동체에 대해서도 서독은 적극적이었다. 서독은 공동시장의 형성을 통해 상대적으로 경쟁력이 강한 서독산

---

<sup>46</sup>- Jean-Pierre Mousson-Lestang, “Die Etappen der deutsch-französischen Aussöhnung seit 1945” 및 Wilfried Loth, “Etappen der deutsch-französischen Verständigung,” in: Heiner Timmermann, ed., *Deutschland - Frankreich - Polen: Ihre Beziehungen zueinander nach 1945* (Saarbrücken: Verlag Rita Dadder, 1986), pp. 52~67, 68~83 참조.

업에 방대한 시장을 제공할 수 있는 좋은 기회를 얻게 되는 것이었다. 당시 경제공동체의 주요계획인 대외공동관세를 실현하는 과정에서 불란서나 이탈리아와 같은 전통적 보호주의 국가들은 기존의 관세를 인하해야 하는 입장이었던 반면, 서독이나 네덜란드와 같은 전통적 자유무역국가들은 기존의 관세들이 오히려 상향 조정되는 입장이었다. 그만큼 자국산업 보호효과와 대외수출 증가효과를 동시에 누리는 유리한 상황이었던 것이다. 물론 공동농업정책을 통해 상대적으로 불란서가 더 많은 경제적 이득을 얻기는 하였지만 서독산업의 잠재적 이익은 단순하게 계산할 수 없는 성격의 것이었다. EEC를 위한 「로마조약」은 1957년 7월 서독의회에서 CDU와 SPD 양대 정당의 지지를 통해 비준되었다.<sup>47</sup>

## 라. 재무장과 NATO 가입

주권국가의 대권 중 하나는 그 영토 방어에 필요한 군을 가지는 권리이지만 1949년 건국 당시의 서독은 그것을 가지지 못하였다. 「포츠담협정」에 의해 두 차례의 세계 대전을 일으킨 독일의 무장해제가 공식적으로 확인되었기 때문이며, 그 후로도 여러 해 동안 국내·외를 막론하고 독일에게 그 대권이 주어져서는 안 된다는 것이 일반적 흐름이었다.

그러나 1947년 3월 모스크바 3상 회의를 마지막으로 동·서·양 진영 사이에 전시동맹이 지속될 것이라는 환상이 사라진 사실, 소련의 동구권 장악을 공고히 한 1948년의 체코 쿠데타 진압, 베를린 봉쇄 등과 같은 국제적인 사태의 발전은 서방연합국 정부는 물론

---

47- 조홍식, 『유럽통합과 ‘민족’의 미래』 (서울: 푸른길, 2006), pp. 116~117.

서독과 서방점령국 국민들로 하여금 서독이 서구의 방어를 위해 어떤 형태로든 기여하도록 해주는 것이 전체 서방세계 민주국가들에게 이익이 된다고 점차적으로 믿게 만들었다.<sup>48</sup>

여기에 결정적으로 쐐기를 박은 것이 한국전쟁의 발발이었다. 한국전쟁은 서독의 정치·경제적 장래에 결정적인 영향을 주었다. 그것은 서방 지도자들에게 공산주의자들은 그들의 목적을 위해서는 전쟁도 불사한다는 사실을 명확히 가르쳐준 사례였다. 공산주의자들이 한국에서 저지른 짓을 보면 만약 서방이 서독을 지키지 않고 내버려둔다면 독일에서도 똑같은 일이 일어날 것이라고 생각했다. 그러므로 한국전쟁은 서독이 서유럽의 안보에 기여하게 만드는 기폭제였다고 할 수 있다.<sup>49</sup>

이러한 사태 발전은 미국과 서방유럽 국가들이 스탈린의 소련을 서구의 평화와 자유, 재건에 대한 직접적인 군사적·정치적 위협으로 간주하게 만들었다. 그러나 서독으로서는 여기에 더하여 소련 점령지역내 동독 공산체제의 군사력 증강이라는 특수한 문제에도 직면하게 되었다.

1949년 4월에 발족한 NATO는 유럽에서의 대전 발발 시 미국의 경우 대서양의 교두보로 물러서기 전에 일단 라인 강에 임시 저지선을 설치한다는 구상에, 서방유럽국의 경우 소련군의 진격을 라인

<sup>48</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』, p. 443.

<sup>49</sup>- 한편 한국전쟁은 서독의 경제를 일거에 살려내는 계기로도 작용하였다. 미국과 서부유럽 국가들이 집중적인 재무장 계획을 추진하게 되면서 막대한 공산품 수요가 발생했고, 이제까지 군수품을 생산하지 못하게 되었던 서독에게 서독만이 대량으로 생산·공급할 수 있었던 독일 강철을 사용한 기계 및 화공제품에 대한 주문이 쇄도했던 것이다. 1950년 가을부터 뛰어오르기 시작한 강철과 공산품의 국제시세는 서독에게 곧바로 큰 이익을 안겨주었고, 1951년 5월에 서독은 IMF 차관과 EPU 차입금의 상황을 완료할 수 있었다. 서지원 역, 위의 책, pp. 437~438.



강에서 격퇴한다는 구상에 입각하였다. 그러나 이 구상을 실현하려면 당시 NATO의 군사력으로는 도저히 감당할 수 없는 대규모의 병력이 있어야 했다. 서방유럽국가와 미국 모두를 만족시킬 수 있는 유일한 대안은 유럽국가의 군사력과 유럽주둔 미군의 병력을 증강시키고, 동시에 새로운 군사력의 자원을 물색하는 것이었다. 이는 서독의 자원을 끌어들이며 서독을 서방 방어체계 속에 포함시키자는 의미에 다름이 아니었다. 그럼에도 불구하고 1950년대 초의 시점에서 서독의 재군비를 감히 공개적으로 언급하는 정치인은 아무도 없었다. 그러던 중 1950년 여름에 한국전쟁이 터지면서 서독의 재무장은 여론의 급물살을 타게 되었다.

이러한 상황에서 아데나워 수상은 서독이 서방세계의 안보를 위해 어느 정도 기여하는 것은 불가피하다는 생각을 가졌을 뿐만 아니라, 서독이 군대를 길러 서방연합국의 안보에 중요한 요소로 편입되는 것이 서독의 주권회복 전략에 유용하게 활용될 것임을 간파하였다. 사실 서독은 그 이웃 나라들이 필요로 하는 인력과 자원을 가지고 있었다. 문제는 그러한 이점을 아데나워 수상을 비롯한 서독의 지도자들이 서독에 대한 국제사회의 승인과 주권의 회복에 어떻게 결부하여 사용하느냐 하는 방법에 있었다.

아데나워 수상의 방식은 간결했다. 첫 단계는 서방연합국들에게 그들의 안보에 서독의 안보가 맞물려 있다는 점을 설득시키는 것이었다. 두 번째는 그들이 좋아하든 싫어하든 간에 독일 국방능력의 참여가 필요하다는 것을 현실적으로 인정하게끔 확신시키는 것이다. 세 번째는 여러 가지 면에서 가장 어려운 작업이었지만 어떻게든 서독이 서방유럽의 안보에 기여해야 한다는 사실에 대한 국내적 지지를 얻는 것, 나아가 국내의 지지를 토대로 서부유럽에 대한 통





I
II
III
IV
V

합과 정치적 통일에 도모하는 방향으로 합리적인 기여 조건을 제시하는 것이었다.<sup>50</sup>

사실 아테나워 수상은 이미 서독의 재군비를 위해 준비작업을 진행시키고 있었다. 전직 나찌군 장교였던 슈파이델(Hans Speidel)<sup>51</sup>은 1948년 6월부터 1949년 초까지 아테나워 수상의 밀명으로 이러한 작업을 추진했으며, 새 독일 정부가 자국과 유럽의 안보에 대해 기여해야 한다는 그의 입장을 논문으로 발표하였다. 그 중 “서부유럽의 안보”란 글에서 그는 서독의 안보는 전체 유럽의 과제라고 주장했다. 전쟁 발발 초기에 서독의 영토를 포기하는 것은 서독뿐만 아니라 서부유럽과 미국에게도 불리한 잘못된 발상으로서 서독은 유럽의 이익을 지키는 보루이며, 서독의 안보는 유럽안보와 직결되어 있다고 주장했다. 그런 맥락에서 그는 서독정부는 안보상의 이해관계가 걸려 있을 뿐만 아니라 안전을 보장할 수단을 유일하게 보유하고 있는 강국 즉, 미국에 대해 적절한 요구를 해야 한다고 결론을 내렸다.

이와 같이 서독의 안보가 유럽의 안보와 떼어놓고 생각될 수 없다는 점을 슈파이델은 거듭 주장하면서 바로 그렇기 때문에 서독은 서부유럽을 위한 방어에 대한 협력을 위해 “조건”을 달 수 있다고 주장하였다. 미제 무기로 무장한 서독군 15개 사단을 당장 창설해야 한다고 주장한 그는 구체적인 조건 가운데서도 특히 서독이 재무장을 할 경우에는 다른 유럽국가들과 정치·군사적으로 완전한 동

<sup>50</sup>- 서지원 역, 위의 책, pp. 445~447.

<sup>51</sup>- 슈파이델은 2차 대전 당시 히틀러의 암살 음모에 깊이 개입했음에도 특별군사법정에서 배심원 역할을 맡은 장군들의 우호적인 변론으로 살아남을 수 있었다. 이후 아테나워 수상 치하에서 독일군 재건에 나선 그는 신생 독일연방군의 가장 중요한 인물로 활동하였다.

등권을 부여받아야 한다는 점과 NATO의 정회원이 되어야 한다는 점 등 두 가지가 가장 중요하다고 역설하였다. 아데나워 수상 역시 슈파이델의 입장에 동조하면서 서독이 중요한 역할을 하는 NATO야말로 최선이자 유일한 전쟁억지책이라고 내다보았다.<sup>52</sup>

한국전쟁은 아데나워 수상이 서부유럽의 방어에 서독이 기여하는 대가로 점령체제를 끝내자고 과감하게 나간다면 주권회복을 위한 주도권을 잡을 수 있을 기회를 제공했다. 노련한 수상은 단위 국가의 군대로 서독이 재무장하는 것이 아니라, 다국적 서부유럽군이 창설된다면 서독이 파견부대 형태로 기여할 준비가 되어 있다고 언급하면서 단독 군의 건설에 우려감을 표현하는 영국 등 서부유럽 국가들의 이해와 재무장에 반대하는 국내적 반발을 동시에 돌파하고자 하였다. 결국 1955년 서독이 NATO에 가담함으로써 서독의 군대는 NATO의 지휘 아래 놓이게 되었지만, 재무장 자체가 금지 시되던 상황에서 전개된 국제상황을 잘 활용하여 지역군에 대한 통합이란 전략으로 서독의 재무장, 즉 독립국가로서의 대권을 아데나워 수상은 쟁취한 것이었다.<sup>53</sup>

---

52- 서지원 역, 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』, pp. 447~449.

53- 아데나워의 집권여당인 CDU가 초국가적 군대의 창설과 그 과정에서 독일의 권리가 다른 국가의 권리와 동등할 경우 재무장에 찬성한다는 입장이었던 반면, 당시 야당이었던 SPD는 독일의 재무장 자체를 반대하는 입장이었고 따라서 독일의 재무장을 의미하는 유럽방위공동체에 대해서도 비판적인 입장을 보였다. SPD가 독일의 재무장을 근본적으로 반대한 가장 큰 이유는 독일의 통일을 위해서였다. 독일의 재무장은 미국과 소련을 대신하여 서독과 동독이 대립하는 결과밖에는 낳지 않을 것이며, 통일을 요원하게 만든다는 입장이었다. EDC조약은 1953년 3월 비준되었는데 여기서 SPD와 공산당은 서방과의 군사적 통합은 통일에 반한다며 반대하였다. 이러한 SPD와 공산당의 재무장 반대 입장은 어떤 전략적인 이유라기보다는 당시 독일사회의 전반적인 분위기를 반영하는 것이었다. 일례로 독일의 프로테스탄트 교회는 그 보수적 성격에도 불구하고 재무장을 반대하는 입장이었다. 조홍식, 『유럽통합과 '민족'의 미래』, p. 120.



아데나워가 서독이 서유럽의 안보에 기여해야 하는 이유를 설명하기 위해 연방하원에서 행한 연설은 서독을 서방의 유럽공동체에 결속시키려는 그의 집념을 생생히 보여주고 있다: “서방세계는 정말 대단히 위험한 상태입니다. 서독은 서방세계의 일부입니다. 그리고 그 지리적 위치로 인해 다른 나라보다 더 큰 위험에 노출되어 있습니다. 현재로서는 소비에트가 선볼리 공격하면 위험하겠단 생각을 정도로 자기들의 협상파트너가 강력함을 알게 하는 것만이 관계 정상화를 위한 소비에트와의 협상을 성공적으로 이끌 수 있는 길일 것입니다. 그 힘은 서방세계가 그 방위역량을 한데 모아야만 유지될 수 있습니다. 서방 열강은 이 힘이 서독도 거들어야만 충분히 채워진다는 사실에 우리들과 생각을 같이 하고 있습니다. 서독 국민은 이를 거절할 수 없습니다. 단순히 그것이 우리를 치명적인 위협에서 보호해 주기 때문이 아니라, 우리가 유럽과 서구 문명국가의 국민들을 위해 마땅히 수행해야 할 의무이기 때문이기도 합니다.”<sup>54</sup>

서방의 열강이 서독의 안보기여에 동의하리라는 것이 아직 희망사항에 불과했던 상황에서 “서독의 안보 기여는 필요하다. 서방 세계가 그것을 원한다. 서독은 서방세계가 원하는 것을 제공해 주어야 한다”는 삼단논법으로 “노인”(Der Alte)이란 별명으로 불리는 노련한 노정객은 그의 꿈을 실현시키고자 하였다.

트루먼 미대통령은 이에 대해 NATO 틀 안에서의 서독 연방군의 창설을 즉각 준비하도록 승인함으로써 아데나워 수상의 제의에 화답했다. 동시에 미국은 소련의 베를린 봉쇄로 촉발된 유럽의 위기에 대하여 유럽주둔 미군의 증강으로 대응할 것임을 공식적으로 선

54- 서지원 역, 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』, p. 462에서 재인용.

I
II
III
IV
V

언하였다. 트루먼의 결정은 불란서가 서독 연방군의 창설에 대한 지지를 이끌어내는 데에도 도움을 주었다. 강력한 미군이 유럽에 존재하지 않는다면 불란서가 서독의 재무장을 절대 받아들일 수 없었을 것이란 사실을 미국도 서독도 알고 있었던 것이다.<sup>55</sup> 미국은 미군의 유럽 영구주둔과 더불어 NATO의 맹방 국가들에 대한 군사 원조 계획도 약속하였다.

아데나워 수상은 한 걸음 더 나아가 재무장과 병행하여 서독의 외교 및 국내 정책에 있어서의 완전한 주권 회복, 서방연합국과 서독 간에 미결로 남아 있는 전쟁상태의 공식적 종결 등을 해결하고자 하였다. 또한 그간 점령군이었던 서방연합국을 이제는 서독을 지키는 방어군사력으로 전환하고자 하였다. 그는 독일이 유럽공동체 안에서 다시 하나가 되는 문제를 지적하면서 “최근에 이르러 서독을 서부유럽의 공동방어에 참여시키자는 논의가 연합국들 사이에 활발해지고 있다. 만약 서독의 국민들이 유럽공동체의 틀 안에서 현 상황과 그 위험성이 던져주는 의무를 완수하려면 심리적인 사전 정지작업이 필요하다. 말하자면 그러한 임무를 수행하는 것이 의미가 있다고 생각하게 하려면 그에 상응하는 행동의 자유와 책임이 서독국민들에게 맡겨져야 할 것이다. 서독 국민들에게 모든 희생을 감내하게 하려면 자유도 모든 다른 유럽인들과 똑같이 나누어 주어야 한다”고 역설하였다.<sup>56</sup>

이에 대한 서방세계 국가들의 결단 역시 신속하였다. 서독에 대한 점령체제를 끝내고 서독을 「브뤼셀조약」과 NATO에 받아들이며 재무장을 허용하고 자르지방<sup>57</sup>을 독일에 돌려주는 데 단 두 달이

---

<sup>55</sup>- 서지원 역, 위의 책, p. 456.

<sup>56</sup>- 서지원 역, 위의 책, p. 456에서 재인용.



채 안 걸린 것이다. 최종합의는 런던과 파리에서 각각 1954년 9월과 10월에 열린 두 차례의 회의에서 확정되었다. 1954년 11월부터 1955년 4월까지 서방점령국들은 서독의 주권회복을 위한 「파리조약」을 비준해야 했다. 그리고 「파리조약」은 서독 국내에서 1955년 2월 SPD의 반대 속에 연방하원을 통과해 비준됐다. 1955년 5월 5일 연합국최고위원회는 「독일점령조례」를 무효화하여 스스로 업무를 정지했고 이로써 서독은 완전한 주권국가가 되었다.

아데나워 수상의 친서방정책의 기조는 서독을 신생 서부유럽 정치·경제·군사체제의 일부로 만드는 것이었다. 그 결과 역사상 처음으로 독일의 일부가 완전한 서방국가가 되었다. 아데나워 수상의 선택은 서방세계와 손잡음으로써 서구 열강이 동구권으로부터 서독을 재건하고 방어할 명분을 주었다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 현실은 독일과 유럽과 베를린이 여전히 분단된 채로 남아 있었다는 사실이였다. 비록 독일의 서부는 자유스러웠지만, 독일의 동부와 유럽의 동부는 그렇지 못했다. 그럼에도 불구하고 이러한 분단에 대해 서독은 속수무책이었다. 소련이 1958년 서베를린을 서독으로부터 분리하여 중립화시키려는

57- 불란서는 히틀러 제국의 붕괴 이래 독·불 국경지역인 자르지역이 불란서의 일부가 되었다고 주장하면서 1949년 이 지역을 불란서와 경제적으로 결합된 반자치적 지위를 갖는다는 것을 확정짓는 자르조례를 요구했다. 1954년 중반 아데나워 수상은 불란서 수상 망드-프랑스(Pierre Mendès-France)와 자르지방을 불란서에 묶어두는 것을 원칙으로 하되, 주민투표로 이를 비준한다는 합의서에 서명했다. 이때 불란서는 자르지방 주민들이 불란서에 잔류하려 할 것으로 기대했다. 그러나 막상 주민투표를 1955년 10월에 실시해 보니 그 결과는 예상과 전혀 반대로 나타났다. 주민들은 비준을 거부했고, 더욱 놀랍게도 불란서정부도 자르지방을 독일에 돌려주는 데 기를 쓰고 반대하지 않았다. 이유는 당시 유럽주의자들에 의해 집권된 불란서정부가 1957년 로마에서 창설되는 EEC에 대한 서독의 지지를 얻는 데 더 관심을 쏟았기 때문이었다.



의도에서 서독과 서베를린간 교통망을 동독이 통제하도록 하면서 야기된 베를린 위기는 1961년 베를린장벽의 구축으로 막을 내리게 되었는데, 이러한 일련의 과정은 아데나워의 독일정책이 독일분단의 벽만 높이게 된 결과를 초래했다는 비판을 불러일으켰다.<sup>58</sup> 여기에 대한 서독의 변화된 입장과 정책이 요청되고 있었다.

## 2. 브란트 수상

### 가. 동방정책<sup>59</sup>

<sup>58</sup>- Peter Bender, *Die Neue Ostpolitik und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung* (München, 1995), p. 189.

<sup>59</sup>- “동방정책”(Ostpolitik)이란 중부유럽에 위치한 서독의 분단 후 대소련정책, 대동유럽정책, 대동독정책(Deutschlandpolitik)을 포함하는 총체적 전략을 의미한다. 아데나워 수상의 동방정책과 구분하여 브란트의 동방정책을 신동방정책(Neue Ostpolitik)이라고 부른다. 그러나 아데나워 수상의 동방정책이 동구사회와의 단절을, 브란트 수상의 신동방정책이 화해와 교류협력을 추진했다는 점에서 일반적으로 브란트의 신동방정책을 동방정책으로 부른다. 한편 “접근을 통한 변화”(Wandel durch Annäherung)로 상징되는 독일정책을 포함하는 동방정책의 기조는 브란트 수상의 핵심참모였던 에곤 바르가 1963년 투칭의 기독교 아카데미에서 행한 연설을 통해 발표되었다. 바르는 공산주의체제의 변화를 목적으로 하는 케네디(John Fitzgerald Kennedy)의 평화공존정책을 독일정책에도 적용시킬 것을 강조하고, 독일문제를 외교적으로 해결할 수밖에 없는 현실을 내세워 동독 불인정정책의 오류를 지적했다. 이 맥락에서 그는 단기적으로 현상유지를 인정함으로써 동독을 변화시키는 계기를 만들고, 나아가 궁극적인 분단의 현상변화를 가져다 줄 수 있는 여건의 조성에 역점을 두는 “접근을 통한 변화”를 주장했다. 브란트의 의사를 전적으로 반영했던 바르의 연설내용은 브란트가 외무장관으로 1966년 키징거정부에 참여한 후 소위 “신동방정책”이라는 이름을 얻게 되었다. 그리고 브란트를 수상으로 한 1969년 SPD·FDP 연립정부가 출범한 이후 (신)동방정책은 투칭연설의 구상을 실천에 옮겼다고 해도 과언이 아니다. Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München: Carl Hanser Verlag, 1991), pp. 11~17. “독일문제는 세계정치적 측면, 유럽적 측면, 안보문제, 인간적·국가적 측면 등을 고려해야 한다. (...) 우리 민족이 관심을 가지고 있는 인간적 삶에 편의를 도모하기 위해 우리끼리 많은 이야기를 나눌 자세가 되어있어야 한다. (...) 독일 상호 간에도 이에 대해서 의견을 교환해야 한다. (...) 소련과 함께만이 독일문제의 해결책을 찾을



아데나워 수상의 서방통합정책은 에르하르트(Ludwig Erhard) 정부(1963~1966)와 CDU·SPD의 대연정을 거쳐 브란트 수상의 집권시대에도 계속되었다. 그러나 브란트 정부는 서방통합정책의 성과를 바탕으로 동유럽과의 화해정책을 동시에 추구하고자 했다. 1961년 동독이 베를린 시내에서의 자유통행을 막고 장벽을 세웠을 때 당시 베를린시장이던 브란트는 독일통일과 민족자결 및 중부유럽에서의 자유 신장 가능성에 대해 서방세계가 할 수 있는 것과 못하는 것의 한계를 직접 체험하였다. 1954년의 「파리조약」 제7조 2항의 규정에는 서방 3개국이 독일의 민주적 재통일을 지원하기로 되어 있었지만, 베를린장벽이 세워지는데도 이를 무력하게 지켜만 보는 서방국들을 본 브란트는 통일문제를 다시 생각할 수밖에 없었다. 또한 아데나워식의 통일정책은 동·서독의 분단을 더욱 고착시킬 따름이라는 확신을 갖게 되었다.<sup>60</sup>

신동방정책, 즉 브란트식 동방정책의 전제는 현재의 교착상태를 그대로 둘 수 없으며 변화가 필요하다는 것이었다.<sup>61</sup> 아데나워 수상,

---

수 있지, 그들에 반대하고 대립적 입장을 취해서는 해결방안이 없다. 우리는 우리의 권리를 포기할 수 없다. 권리를 현실화하기 위해서는 동·서간의 새로운 관계가 요구되며, 독일과 소련과 관계 역시 요구되며 정립되어야 함을 우리 모두는 잘 알아야 할 것이다.” “유럽통합과 독일통일,” <<http://www.dcafe.org/15>>에서 재인용.

<sup>60</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 97.

<sup>61</sup>- 브란트가 외무장관으로 활동한 1966년부터 시작된 서독 대연정 시기에 수상으로 재임했던 키징거는 1967년 1월 18일자 정책기조 발표를 통해 “전체 유럽의 행복한 미래를 목표로 평화와 이해의 폭을 넓히는 정책”이라고 정의한 “신동방정책”(Neue Ostpolitik)을 추구하고 싶다고 밝혔다. 서지원 역, 『도이치현대사 2: 변화와 모색』, p. 393에서 재인용. 키징거 수상은 1967년 4월 동독정부에 전 독일에서 양 독일인의 일상생활을 용이하게 하기 위한 16개조를 제안하였다. 그는 경제와 교통분야에서의 협력 강화와 학술·기술·문화교류를 위한 합의를 도출하고자 하였다. 이는 “접근을 통한 변화”정책으로 재통일에 이르는 변화는 아니더라도 독일문제의 지속적인 해결을 준비하기 위한 “규제되어진 병존”(ein geregeltes Nebeneinander)에 이르게 하는 변화라 평가될 수 있다. 그러나 당시



CDU, 게다가 CSU까지도 만약 소련과 동독체제의 독재를 간접적으로라도 용인해야 하는 것이라면 데탕트가 무슨 소용이 있느냐는 입장을 고수하고 있었지만, 브란트는 현 상황을 기정사실로 인정해야만 변화가 생기고, 동독 주민들의 “생활환경”(Lebensbedingungen)의 개선도 도모할 수 있으며, 유럽 전체의 데탕트에도 기여할 것이라는 발상을 내놓은 것이다.<sup>62</sup>

브란트는 아데나워식의 동유럽과의 단절을 통한 독일통일정책을 청산하고, 서방통합이라는 기반위에서 동독 및 동유럽 국가들과의 접근을 통한 독일통일정책을 추진하고자 했다. 동방정책은 수상으로 그가 취임하기 직전 1969년 대연정 말기에 대두된 다음과 같은 국민적 합의에 바탕을 두었다. 첫째, 동독주민들의 여건 개선을 이끌어내기 위해서는 데탕트 정책이 대결 정책보다 더 낫겠다고 생각하는 서독 국민들이 늘어났다는 것이다. 즉 서독 국민들이 동독에 소련이 수립한 공산체제를 현실로 받아들인 것이다. 둘째, 연방공화국

---

키징거 수상과 브란트 외무장관 간에 의견차이가 노정되었다. 브란트 외무장관은 유럽안보회의 개최와 동독의 승인이라는 소련 제안에 대해 협상할 준비가 되어 있었으나, 키징거 수상은 유럽안보회의 개최에 대해서는 회의적인 태도를 보였고 독일에서 2개 국가의 승인을 단호히 거부하였다. 특히 키징거 수상의 소속당인 보수적인 CDU는 체코 사태를 예로 들어 소련 외교가 무력사용을 기본으로 하고 있다는 것을 강조하고 서독의 단독대표권과 할슈타인독트린 고수, 동독의 비승인, NATO 강화 등 기존의 원칙들에 입각하여 동방 및 독일정책을 수행하려 하였다. 특히 접근을 통한 변화정책이 더 이상 필요하지 않다는 입장을 취하였다. 따라서 대연정초기에 이루어졌던 동방정책과 독일정책에 대한 CDU와 SPD 간의 이해일치는 사라지게 되었다. 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』, pp. 21~22.

<sup>62</sup> 서지원 역, 『도이치현대사 2: 변화와 모색』, pp. 390~391. SPD의 브란트는 서베를린 시장으로 재임했던 1963~65년 시기에 동독정부와 통행협상을 성공적으로 추진하였다. 1963년 12월에 「통행증협정」이 조인되어 허가된 자는 제한된 시간 내에 동독을 방문할 수 있게 되었다. 이후 4~5만 명의 서베를린 시민이 약 14일간 동독을 방문하는 것이 가능하였다. 브란트는 이미 이 시기부터 “접근을 통한 변화”라는 대동독정책을 수행한 것이다.



이 NATO의 최전방 국가 역할을 버리고 그 대신에 “중부 유럽에서 서방을 대변하는 국가”가 되어야 한다는 생각을 하게 된 점이다. 셋째, 서독의 재등장을 소련이 정말 위협으로 받아들이고 있으며, 이를 불식하기 위해서는 냉전을 초월하는 교역증대를 통해 소련의 두려움을 달래는 것이 유럽안보의 길이라는 사실을 여러 지도자들의 성공적인 설득으로 받아들여졌다. 넷째, 언론인, 학생, 학자 등 많은 사람들이 서독사회의 나찌 잔재로 간주되는 것들의 적발과 도덕주의적 분석을 통한 “나찌 과거사 극복”의 필요성을 역설한 것이다. 다섯째, 민주주의가 살아남으려면 위계질서, 권위주의, 엘리트주의, 전통적 행동양식과 문화 등의 요소를 조속히 제거하고 철저한 민주화를 추진해야 한다는 주장이 공감대를 넓혔다. 여섯째, 진보적 지식인들이 독일 문화와 정치가 정말 각성을 해야 될 때가 되었다고 간주한 것이다.<sup>63</sup>

한편 동방정책의 추진은 다음과 같은 외적 요인에 의해서도 추동되었다. 첫째, 1960년대 말 소련의 핵무장 수준이 미국에 근접하는 가운데 NATO는 유럽의 지속적 평화체제구축을 위해 동유럽블록이 제기하였던 유럽안보회의 개최 요구에 긍정적 입장을 표명하기 시작했다. 둘째, 1968년 소련은 체코슬로바키아 침공을 계기로 동유럽국가들에게는 물론이고 서방국가들에게 자신의 세력권을 분명히 인식시킬 수 있었다. 즉 소련은 동유럽블록에 대한 지배력 안정을 확신함으로써 대서방정책에 대한 자신감을 가질 수 있었다. 셋째, 1965년 코시긴(Aleksey N. Kosygin)의 경제개혁이 실패하자 소련은 경제발전의 동력을 서방의 경제력 및 기술에서 찾지 않을 수 없

<sup>63</sup>- 서지원 역, 위의 책, pp. 443~444.

I
II
III
IV
V

었다. 소련에게는 경제협력의 파트너로서 미국보다 서유럽국가, 특히 서독이 훨씬 덜 부담스러웠다. 넷째, 1950년대 말부터 서서히 가시화 되었던 중·소분쟁이 1969년 무력충돌로 이어지는 가운데 소련에게 유럽에서 안보적 안정이 더욱 절실하게 필요했다.<sup>64</sup>

수상이 된 브란트는 서방통합을 서독 국가이익(국가이익)의 핵심 요소로서 명백히 선언하면서도 동시에 대동유럽 화해정책의 필요성을 역설하였다. 그는 그 과정에서 특히 동유럽 국가들과의 관계 정상화가 독일의 중립화정책이나 등거리외교정책을 의미한다는 오해를 받지 않도록 유의했다: “우리의 민족적 이익이 우리로 하여금 동과 서 사이에 서게 하지는 않는다. (...) 북대서양동맹을 굳건하게 유지해야 한다는 점은 서방세계가 단결하여 동유럽과의 화해를 이루기 위한 전제조건이다.”<sup>65</sup>

브란트 수상의 견해에 따르면 서방세계가 튼튼한 방위능력을 보유할 때 동·서간의 긴장완화를 위해 서방세계가 노력할 수 있는 힘을 가지게 되며, 적극적인 서방정책이 능동적인 동방정책을 위한 기반이 된다는 것이었다. 따라서 서독의 지속적인 서방통합과 적극적인 동방정책은 서로 상호보완적인 것으로, 서독이 독일문제의 해결을 위해 동방정책을 추진하는 경우 서방동맹국들과는 그만큼 밀접하게 협의해야함을 의미하였다.

한편 브란트 수상은 동·서 대결의 시발점이며 동·서 대결의 실질적인 전선이 되고 있는 분단된 독일의 역할이 냉전을 극복하고 평화로운 하나의 유럽을 이루는데 있어서 가장 중요하다고 인식했다. 그에 따르면 분단된 독일은 더 이상 분단된 유럽의 양 진영에 그의

---

<sup>64</sup>- 김학성, “국제적 차원에서의 신동방정책과 대북포용정책 비교,” p. 392.

<sup>65</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 98에서 재인용.

운명을 맡기고 각각의 진영으로의 통합을 강요받는 객체로서가 아니라, 각각의 진영에서 충실한 구성원이 됨과 동시에 이러한 기반 위에서 긴장완화 또는 화해정책을 주도할 수 있다는 것이었다. 이러한 각각의 역할을 통하여 양 독일은 주체적으로 접촉할 수 있게 되며, 긴장완화정책의 열매로서 유럽의 분단이 극복될 때 독일통일이 달성될 수 있다는 것이었다.<sup>66</sup> 브란트정책은 독일인이 주체가 되어 전체 유럽의 평화질서를 구축하고 그 안에서 독일인의 자치권을 평화적으로 행사하여 독일문제를 해결하는 것이었다.

한편 브란트는 취임 초인 1969년 10월 28일 연방의회 의 시정방침 연설에서 독일정책의 기본방침을 밝혔다. 그는 동독과의 관계에 대해서 ①양 독일은 “규제되어 있는 병존” 관계에서 “공존”(Miteinander) 관계로 이행되어야 한다, ②정부간 차원의 양독간 회담을 개최해야 한다, ③동독을 국제법적으로 승인하는 것은 고려하지 않는다, ④독일에는 두개의 국가가 존재하지만 양 국가는 서로 외국이 아니고 그 관계는 특수한 것이다, ⑤동독과 무력위협 및 무력행사의 포기에 관해 논의를 할 용의가 있다라고 밝히면서 CDU 정권시대에 견지되어 온 할슈타인독트린과 서독의 전 독일인에 대한 단독대표권의 주장을 포기할 것임을 명백히 하였다.<sup>67</sup>

이상에서 알 수 있듯이 브란트 수상은 동·서독 분단의 현실을 인정하는 것이며, 동시에 분단의 극복을 위한 대장정의 시작을 의미했다. 현상유지의 인정이 최종적인 것은 아니었다. 긴장완화가 평화적 수단에 의한 독일 및 유럽분단의 극복을 가능케 할 것이

66- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” pp. 97~98.

67- 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』, p. 23.

I
II
III
IV
V

라는 미래의 확신 속에서 현상유지를 인정했기 때문이다. 즉 궁극적인 현상타파(통일)를 위해서 긴장완화에 필수적 전제인 현상유지를 잠정적으로 인정한다는 미래지향적인 전략적 사고가 내재해 있었다.<sup>68</sup>

이러한 브란트의 긴장완화정책은 유럽의 운명을 초강대국에만 맡기지 않고 유럽 스스로 개척할 수 있는 여지를 한정적이거나 가지고자 한 것이었다. 왜냐하면 그가 추진한 정책도 본질적으로는 미국과의 긴밀한 상호협력관계와 소련과의 협의 아래서만 이루어질 수 있기 때문이다. 서방의 동맹국들은 브란트 수상의 정책방향에 동의하였으며, 이를 서독이 동유럽 국가들과 조약을 통해서 달성할 수 있도록 지원을 표명했다.<sup>69</sup>

한편 브란트 수상은 동방정책에 대한 서방동맹국의 의구심을 해소하기 위하여 동맹체제에 대한 의무의 충실한 실천의지를 기회가 있을 때마다 표출했다. 1960년대 말 1970년대 초 EC의 확대 및 협력 심화에 대한 서독의 적극성은 동방정책 추진으로 인한 서방의 의심을 해소하기 위한 또 다른 외교적 실천이었다.<sup>70</sup>

이후 브란트 정부의 동방정책 및 독일정책은 역동적으로 추진되었다. 브란트 수상이 동방정책과 독일정책을 적극 추진한 배경은 다음과 같이 설명될 수 있다. 첫째, 지난 20년간 전임자들에 의해 이루어진 재통일에 대한 노력은 헛된 것이었고, 소련은 현실의 힘을 기초로 현상승인을 요구하고 있다는 것을 브란트 수상이 인식한 것이었다. 즉 서독으로서는 패전의 결과를 인정하지 않고 과거의

<sup>68</sup>- Willy Brandt, "Status Quo oder die Schwierigkeit der Realität," *Friedenspolitik in Europa* (Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag, 1968), p. 120.

<sup>69</sup>- 노명환, "독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주," p. 98.

<sup>70</sup>- 김학성, "국제적 차원에서의 신동방정책과 대북포용정책 비교," p. 396.



기억에 계속 부담을 지고 있는 한 유럽과 국제정치에서 자신의 힘과 영향력을 실제로 발휘할 수 없는 것이고, 불란서와 영국이 모스크바와 긴밀한 접촉을 통해 유럽에서의 데탕트 추세에 따르고 있는 상황에서 서독은 이에 뒤지고 있다는 것이었다.

둘째, 서독은 자국의 안보상 당시 미국 외교정책의 정향을 무시할 수 없었다. 왜냐하면 1963년의 「핵실험금지조약」과 1968년의 「핵확산방지조약」(Nonproliferation Treaty: NPT)은 강대국 간에 핵무기 제한에는 기여하였지만 서독으로 하여금 고립의 우려를 증가시키는 것이었기 때문이었다. 더구나 NATO에 의한 핵협력의 보장이 없는 상황에서 서독도 NPT에 조인함으로써 핵보유는 불가능하게 되었던 것이다.<sup>71</sup> 또한 1963년 케네디 미대통령의 암살로 대통령직을 인계받은 존슨(Lyndon Baines Johnson)은 동유럽국가에 대한 “교량건설”(Bridge-Building) 또는 평화적 개입정책을 추진하는 가운데 독일통일은 긴장완화의 자체가 아니라 그 결과로서 가능하다는 점을 명확하게 밝혔다.<sup>72</sup> 특히 맨스필드(Mike Mansfield) 상원 의원이 계속 유럽에서 미군의 일방적인 철수를 주장하게 되자 서독 정부는 미국의 신고립주의에 대한 대응책을 강구해야 했던 것이다.

셋째, 브란트 수상이 소련도 서독과 타협하기를 희망하고 있다는 것을 인지하였다는 것이다. 즉 무력포기에 관한 조약의 체결은 동

71- 브란트 정부는 1969년 11월 NPT 조약에 가입하여 핵보유에 대한 야심이 없음을 대외적으로 보여 주었고 이것이 유럽에서의 긴장완화, 특히 소련과의 관계를 더 촉진시킬 수 있는 계기가 되었다. 그러나 당시 서독 내에는 NPT가입을 반대하는 목소리가 적지 않았다. 반대의 표면적 이유로는 이 조약이 원자력에너지의 평화적 이용 및 산업적 활용을 저해한다는 것이었으나, 내면적으로는 일부 보수주의자들의 핵무장 잠재력 포기에 대한 반대도 없지 않았다.

72- William Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978), p. 131.

구에서 소련 자신의 힘을 강화시킬 뿐만 아니라, 소련 경제에 자본과 기술을 제공할 수 있는 본과 새로운 무역관계를 이룩할 수 있는 기회를 줄 것이기 때문에 소련은 서독과 조속히 타협하기를 희망하고 있다는 것이었다.

넷째, 경제면에서 당시의 서독은 EC 내에서 주도권을 둘러싸고 불란서와 전통적인 경합관계에 있었고, 드골의 퇴진 이후 영국의 EC 가입이 예측되자 EC 내의 결속이 완화되면서 서방 제국의 대외 정책, 특히 동방정책이 균열되기 시작하였다. 이에 서독은 경제적으로 EC 내에서 우위를 차지하고 있지만 동방과의 관계를 강화하여 서독 경제의 서방 지향을 수정하고자 하였다.<sup>73</sup>

브란트 수상은 서독정치의 책임자인 그가 대외적으로 얼마나 진지하게 잘못된 독일역사에 대한 책임을 통감하고 있는지를 결연한 행동으로 표현하고자 1970년 12월 폴란드와의 평화조약 협상을 위해 바르샤바를 방문했을 때 무명전몰 용사와 나찌독일에 의해 학살된 유대인 묘지 앞에서 무릎을 꿇고 독일의 죄를 참회하였다. 이 사건은 유럽의 국가들이 서독을 “새로운 독일”로서 인식할 수 있도록 하는 하나의 상징적인 계기가 되었다. 이러한 노력이 그의 접근을 통한 변화정책을 더욱 역동적으로 추진할 수 있는 기반이 되었다. 그리고 무엇보다도 중요한 점은 이를 통해 그 동안 서독이 계속 쌓은 “자석력”을 동독과 동유럽에 미칠 수 있는 기반과 여건을 창출했다는 것이다. 아데나워 수상의 흡수통일 정책이 실현되기 위해서는 브란트 수상의 동방정책이 필수조건이었다.<sup>74</sup>

---

73- 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』, pp. 24~25.

74- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” pp. 100~101.



“접근을 통한 변화”라는 명제가 상징하듯이 브란트정부는 과거와 달리 현상유지를 인정하는 고도의 전략적 방법을 활용하여 동독의 변화를 유도하고, 이를 바탕으로 독일문제의 해결을 추구했다. SPD의 관점에서 과거 CDU정부의 현상불인정 정책은 동유럽 공산정권의 독재와 권위주의는 물론이고 소련의 대동유럽권 강압지배가 지속될 수 있는 기반을 제공해 준 것이었다. 뿐만 아니라 전후 20여 년 동안 소련의 지배권 및 동유럽공산체제가 어느 정도 정착된 상황에서 서방의 대동유럽정책이 더 이상 동유럽을 직접적으로 변화시킬 수 있을 가능성도 매우 낮았다. 그렇지만 SPD지도부는 동방정책이 동유럽 내에 존재하는 변화 촉진 요인들 - 즉 경제발전 및 과학·기술의 필요성, 주민들의 체제불만 등 - 에 간접적인 영향력을 줄 수 있다는 확신 하에 보다 간접적이고 우회적인 방법을 채택하였다. 즉 긴장완화를 통해 소련의 세력권을 인정함으로써 소련이 동유럽 위성국가들의 국내적 개혁에 보다 너그러워질 수 있게 만들고, 동시에 동독을 포함한 동유럽정권이 개혁에 대한 자신감을 가질 수 있는 환경을 조성하여 장기적으로 동유럽의 체제변화가 발생하는 소위 “선순환”을 추구했다.<sup>75</sup>

동방정책을 바탕으로 양독 관계의 정상화는 정상회담으로까지 진전되었다. 브란트 수상과 동독의 슈토프(Willi Stoph) 수상간의 역사적인 정상회담은 제1차로 1970년 3월 19일 동독의 에어푸르트에서, 2차로 1970년 5월 21일 서독지역의 카셀에서 이루어졌다.<sup>76</sup> 정상회담을 통해 동·서독 간에 보다 완화된 조건에서 여행할 수 있

75- 김학성, “국제적 차원에서의 신동방정책과 대북포용정책 비교,” pp. 398~399.

76- 동·서독과 남북간 정상회담의 비교에 관하여는 고상두, 『통일독일의 정치적 쟁점』 (서울: 오름, 2007), pp. 15~35 참조.

는 권한을 부여하고 보다 개선된 협력관계를 이룰 수 있는 조짐을 보여줌으로써 양 독일국민에게 큰 희망을 가지게 하였다.

### 나. 조약공동체 1: 독·소, 독·폴 우호조약

서독의 동방정책에는 무엇보다도 소련과의 관계개선이 중요했고, 1970년 「모스크바조약」으로 구체화되었다. 소련과의 조약 체결을 위해 1970년 봄 수상청차관이었으며 브란트의 정치보좌관이었던 바르(Egon Bahr)<sup>77</sup>가 모스크바에서 가진 협상의 내용은 다음과 같다. 첫째, 서독은 소련과 현재의 국경을 침범하지 않아야만 유럽의 평화가 유지될 것에 합의하고, 오테르(Oder)-나이쉴(Neiße) 강을 비롯하여 서독과 동독 국경을 포함한 유럽의 모든 국경은 불가침의 것으로 간주할 것에 합의하였다. 둘째, 서독이 제안한 동독, 폴란드, 체코, 소련 등에 대한 동방정책이 일괄해서 다루어져야 한다는 데 합의하였다. 셋째, 서독과 소련간의 경제·기술·문화협력, 동독과의 UN 동시가입, 소련이 주창한 유럽안보회의에 서독이 동참할 것 등을 받아들였다. UN 동시가입은 동독의 존재를 인정하는 것으로서 이는 이제까지 서독이 고수했던 “유일합법정부 주장”(Alleinvertretungsanspruch)을 사실상 포기하는 것이었다.<sup>78</sup> 넷째, 서독이 동구권 국가와 협상을 하거나 조약을 체결하는 경우 소련의

---

77- 바르의 “내가 장벽을 무력으로 제거할 수 없기 때문에, 나는 사람들의 유익을 위해 적어도 장벽을 통과할 수 있게 해야 한다”는 말에서 동방정책의 입안자였던 그의 의도를 파악할 수 있다. 서지원 역, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』 (서울: 비봉출판사, 2004), pp. 72~74; Egon Bahr, *Der Deutsche Weg: Selbstverständlich und normal* (München: Karl Blessing Verlag, 2003) 참조.

78- 브란트를 비판하는 사람들은 이를 동독에서의 자유선거를 통한 정치적 통일이 라는 독일 민족문제에 관한 서독의 정책목표를 묵시적으로 포기하는 것으로 간주하였다.





I
II
III
IV
V

허가를 받아야 한다는 점을 직접 명시함으로써 소련의 중·동부 유럽에서의 패권을 인정하였다.<sup>79</sup>

바르협상이 바탕이 되어 체결된 「모스크바조약」은 서독이 소위 기존 상황(Status Quo)이라 불리던 1970년 당시의 유럽의 현실을 인정한 것이었다. 서독의 전략은 독일문제를 비롯하여 동·서독 관계개선이 전적으로 소련의 손에 달려있다는 전제를 바탕으로 소련의 실질적 지배를 인정하는 대신 이를 역이용하여 독일의 이익을 챙기려는 것이었다.<sup>80</sup> 조약을 통해 무력사용의 포기, 현존 국경선의 인정, 국가들과 민족들 간의 상호 존중과 화해를 약속함으로써 동유럽 국가들과 협력할 수 있는 기반을 닦았다. 동유럽국가들과 대결을 피하고 서방과 좀 더 능동적이고 튼튼한 협력을 이끌어 낼 수 있는 전제조건을 창출함으로써 서독은 냉전이란 국제체제에서 자기 의사 결정이 가능한 회원국이 된 것이다.<sup>81</sup>

이와 같이 현상유지의 인정을 명시한 「모스크바조약」의 체결 직후 많은 것을 잃었으며 과도한 양보를 했다는 서독 내의 비판에 대해 브란트는 나찌의 과오에 대한 응당한 대가라는 입장을 취하면서 다음과 같이 공개적인 언급을 표명했다: “이 조약으로 과거에 이미 잘못된 것 이외에는 잃은 것이 전혀 없다.”<sup>82</sup>

79- 이 또한 소련이 동부유럽인들, 특히 동독인들을 통제하거나 대변할 권리가 없다고 20년 동안이나 고수해온 서독정책의 변화였다. 그것은 또한 1954년 「파리조약」에 의해 서방 연합국들이 독일의 통일을 위해 힘쓰기로 약속한 것에 대하여 서독의 권리를 포기하는 것이었고, 이를 근거로 서독은 제3국의 동독승인을 독일분단을 악화시키는 비우호적 행위로 간주했던 할슈타인독트린을 전면 폐기했다.

80- 김학성, “국제적 차원에서의 신동방정책과 대북포용정책 비교,” p. 392.

81- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” pp. 99~100.

82- Boris Meissner, ed., *Moskau-Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1955~1973. Dokumentationen* (Köln:

「모스크바조약」의 체결로써 동방정책의 첫 단계가 마무리되었다. 서독과 소련 양국 간에는 많은 공통의 이해기반이 조성되었으며, 이는 유럽에 새로운 평화질서를 구축하려는 것이었다. 현상유지 속에서 평화를 구축하려는 양자의 공동 이해관계의 성숙은 1975년 「헬싱키최종의정서」를 통해 출범한 “유럽안보협력회의”(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)의 창설로 절정에 이르렀다.<sup>83</sup>

1970년 2월에는 서독과 폴란드간의 협상도 시작되었고, 1970년 12월에 합의가 이루어졌으나 비준안은 1972년 6월이 되어서야 비준되었다. 폴란드와의 조약은 2차 대전 이후 동독과 폴란드간의 국경선이 된 오데르-나이쉴 강을 폴란드의 서부국경으로 인정하는 것을 주요 내용으로 하였다. 이는 서독이 폴란드와 국경을 접하지 않고 있었던 만큼, 공산폴란드와 동독이라는 제3자들의 국경을 서독이 보장한다는 것은 서독정부가 전 독일을 대표하고 국경문제에 있

---

Verlag Wissenschaft und Politik, 1975), p. 1273.

<sup>83</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 100. 「헬싱키최종의정서」는 군사안보를 포함한 정치, 경제, 사회, 인권 등 제 분야에서의 협력관계를 포괄하는 세 개의 범주(Basket)로 구성되었다. 첫 번째 범주는 유럽의 안전보장에 관한 제 문제를 규정하였고, 두 번째 범주는 경제, 과학, 기술, 환경분야에서의 협력을, 세 번째 범주는 인도주의적 접촉, 정보의 자유로운 전파, 교육·문화의 교류 등을 다루었다. 특히 첫 번째 범주에서 유럽의 안전보장을 위하여 국가간 관계를 규율하는 “10대 원칙”으로 ①주권평등 및 상호존중, ②무력위협 및 사용 억제, ③국경불가침, ④영토보전, ⑤분쟁의 평화적 해결, ⑥내정불간섭, ⑦인권 및 기본적 자유 존중, ⑧모든 민족의 평등권과 자율권 존중, ⑨국가간 협력증진, ⑩국제법상 모든 의무 이행 등을 채택하였다. 이 선언적 원칙들은 소련이 1954년 이래 추구해온 전후 국경선의 인정과 현상유지정책을 승인한 대신, 인권 및 기본적 자유의 존중과 국가 간의 협력 등 서방측의 요구를 함께 수용한 것이었다. 이는 동서간의 정치적 타협의 결과로서 군사안보조치를 진전시킬 수 있는 토대를 마련한 정치적 신뢰구축조치라 할 수 있다. 손기웅, 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 17~18 참조.

어서 전 독일을 대변할 수 있다는 것을 간접적으로나마 인정받은 것을 말한다. 비록 이 조약이 미래의 통일된 독일정부에 대해서는 구속력을 갖지 못한다는 공식 진술을 통해 장래의 평화조약 체결 시 독일-폴란드 국경의 재협상 여지가 이론상으로는 남아 있었지만, 조약의 체결로 오데르-나이쾨 국경은 일단 보장됐다. 그리고 서독의 그와 같은 유보가 법률적으로는 정당한 것이었지만, 서독의 우방과 적대국은 공히 포츠담회담 사반세기가 지난 그 시점에 서독이 동부지역 독일영토에 관한 일체의 주장을 이 조약에 서명함으로써 포기한 것과 마찬가지로 간주했다.<sup>84</sup>

한편 폴란드와 협상은 독일제국의 영토를 줄게 하였다는 빌미를 주어 브란트 수상의 동방정책에 대한 서독내 반대세력의 공세를 촉발시켰다. 그러나 1972년 총선에서 브란트 수상의 SPD가 승리함으로써 브란트정책은 계속 추진될 수 있었고, 조약은 비준되었다. 선거에서의 승리는 브란트 수상의 동방정책에 대한 대중적 지지를 의미했다. 서독과 체코슬로바키아간 관계를 정상화하는 1973년의 조약은 1974년에 비준되었다.<sup>85</sup>

## 다. 조약공동체 2: 동·서독기본조약

브란트 수상의 출발점은 독일 땅에 존재하는 동독과 서독이라는 두 국가가 동등한 존재라는 기반 위에서 협상을 해야 한다는 것이

<sup>84</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』, pp. 78~82 참조; Erhard Cziomer, “Bisherige Etappen der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland,” in: Heiner Timmermann, ed., *Deutschland - Frankreich - Polen: Ihre Beziehungen zueinander nach 1945*, pp. 84~99 참조.

<sup>85</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 99.

었다. 이는 서독에 의한 동독의 지위에 대한 명확한 재평가를 뜻하는 것이었다.

「모스크바조약」이 체결된 후 얼마 지나지 않아 동독은 서독과 실무급 회담을 갖자고 제의했고, 1970년 10월 29일 양 독일은 “중부유럽의 데탕트에 도움이 되고, 양국이 공통적으로 관심을 갖는 문제에 대해 공식 채널을 통한 의견교환을 갖기로” 합의하였다. 서방에서는 대체로 소련이 동구권의 전략을 데탕트 쪽으로 몰아가면서 서독의 동방정책을 여러 방면에서 대응해 나가기 위해 동독에게 협상을 받아들일도록 압력을 가한 것으로 판단했다. 1970년 9월의 「모스크바조약」 체결도 동독을 움직이게 한 또 하나의 동인이 되었다.

서독은 동독과 직접 대화를 시작하여 양 독일 사이에 처음으로 국가간 조약, 즉 「통행조약」(Verkehrsvertrag)이 1972년 5월 26일 체결됐다. 이 조약에서 양측은 두 개의 독일 국가간 상호 통행을 허용함으로써 “정상적인 선린관계”를 증진해 나갈 것을 다짐했다. 그리고 마침내 1972년 「기본조약」(Grundlagenvertrag)이 체결되었다. 조약은 부속의정서 등과 함께 선거를 11일 앞둔 11월 8일 가조 인됐고, 1972년 12월 21일 정식 조인됐다.

양 독일은 「기본조약」에서 현존하는 국경선을 기준으로 한 모든 유럽국가들의 국경불가침 및 그들의 영토보존과 주권존중, 상호관계에 있어서 무력에 의한 위협이나 무력사용 포기, 양독 주민들의 복지향상을 목적으로 한 협조 등에 합의하였다.<sup>86</sup> <표 III-1>은 「기본조약」의 전문을 보여준다.

브란트 정부는 「기본조약」의 비준이나 1973년 9월 양 독일의 유

---

<sup>86</sup>- Chr. Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* (Stuttgart, 1968), p. 251.

엔 가입이 서독의 동독에 대한 국제법적인 승인을 의미하는 것이 아니며, 독일 국경의 최종적인 결정은 평화조약에 유보되어 있다는 종전의 입장을 견지하였다. 이 결과 양독 간에는 대사관이 아닌 상주대표부가 설치되었고(1974년 5월 각각 업무를 본과 동베를린에서 개시),<sup>87</sup> 양 독간 「기본조약」에 관한 비준서가 아닌 각서가 교환되었다. 또한 서독 정부는 「독·소조약」과 「기본조약」이 체결될 때 전승4국에 「독일민 단일성에 관한 서한」을 보내 독일의 장래에 대한 그들의 책임과 의무가 존속하고 있다는 것을 확인시켰다. 이 서한에서 서독정부는 ”양국 간의 조약 체결과 관련하여 본 조약이 독일민의 자결권에 의하여 단일성을 회복하게 될 유럽에서의 평화상태를 추구하는 서독의 정치적 목표와 상충되지 않는다”는 것을 밝혔다. 즉 서독정부는 이 서한을 통하여 「독·소조약」이나 「기본조약」이 독일문제의 해결을 위한 최종적인 조약이 아니며 독일민은 장차 자결권에 의하여 민족의 단일성을 회복하겠다는 의지를 밝힌 것이다.<sup>88</sup>

87- 상주대표부 설치에 관한 합의과정 및 그 의미에 관해서는 동베를린 상주 서독 대표부 대표를 역임했던 Franz Bertele, “동서독 기본조약과 동베를린 상주 대표부: 독일분단 경영에 관한 비망록” <[http://www.fes.or.kr/index\\_kor/kpub/kpub/StaendigeVertretung-Bertele\\_kor.pdf](http://www.fes.or.kr/index_kor/kpub/kpub/StaendigeVertretung-Bertele_kor.pdf)> 참조.

88- 서독의 연방헌법재판소는 “기본조약이 평화의 보장과 분단고통의 완화를 통한 인도적인 측면에서 전 민족의 이해를 고려하고 있으므로 기본법 전문에 규정된 재통일명제에 위해되는 것은 아니며, 이 조약에도 불구하고 독일민족의 단일성과 단일독일국적은 고수되며, 동독은 국제법적으로 인정되지 않으므로” 합헌이라고 판결하였다. 또한 연방헌법재판소는 1973년 7월 31일과 1975년 7월 7일 독일과 독일민의 법적지위 및 오데르-나이쾨 지역과 동독출신 독일인의 법적지위를 다음과 같이 결정하였다. ①독일제국은 1945년 이후에도 1937년 12월 31일의 국경으로 존속한다. 서독은 그 법적 계승자는 아니나 자유롭게 재조직된 유일한 일부분으로서 법적으로 동일시된다. ②양독 간의 경계선은 서독내 주사이의 경계선과 유사한 것이다. 독일의 최종적인 국경은 평화조약에서 확정될 수 있다. ③전 독일인의 국적은 계속 유효하다. 1913년의 제국법과 국적법 및 독일국민에 속하는 시민에 관한 기본법규정에 따라 법적으로 멸망되지 않은 독일이라는 국제법 주체에 속하는 자는 모두 독일국적을 갖는다. 여기에는 동

I
II
III
IV
V

브란트의 전략은 1민족 2국가라는 개념으로 상징될 수 있다. 동독을 국제법적인 주권국가로서 인정하는 것이 아니라 사실상의 국가로서만 인정함으로써 독일통일을 위한 국제적 여건이 유리하게 조성될 경우 민족자결권 행사를 통해 독일통일을 추진할 수 있는 길을 국제적으로 열어 놓고자 한 것이다.<sup>89</sup> 궁극적인 통일을 위해 현실적인 분단을 인정하자는 그의 견해는 대체적으로 서독 국민들에게 수용되었다.<sup>90</sup>

---

독시민들도 포함된다. ④국내외에 소재하는 모든 독일 국가기관과 당국은 서독의 보호를 받는 독일인들을 보호할 의무가 있다. ⑤재통일이라는 정치적 목표는 서독의 어떠한 헌법기관에 의해서도 포기되어서는 안 된다. 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』, pp. 28~29. 연방헌법재판소의 판결은 야당인 CDU가 SPD·FDP 연정의 정책을 점차로 수용해 갈 수 있는 연결고리의 역할도 하였다. Matthias Zimmer, *Nationale Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982~1989* (Paderborn: Ferdinand Schöningh, 1990), p. 68.

<sup>89</sup>- Wilhelm Bleek and Rainer Bevmann, “Die Deutschlandpolitik der SPD/FDP-Koalition 1969~1982,” *Materialien der Enquete-Kommission: Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland* (Ulm, 1995) 참조. 한편 1973년 6월 보수적인 CDU 개혁파의 지지를 받은 콜이 새로운 당수로 선출되었는데, 이로써 동방조약 및 독일조약에 원칙적으로 찬성하던 집단이 CDU를 움직이게 되었다. 그러나 당내 다수의 연방의회의원들은 여전히 거부적 입장을 취하고 있었다. 콜을 중심으로 한 당지도부는 당내 독일정책적 보수파의 저항을 점차적으로 극복해 나갔다. 이후 CDU내 보수파와 개혁파 간의 타협으로 1977년 뒤셀도르프 당대회에서 독일정책의 기본방향이 정립되었다. 첫째, 이미 체결된 동·서독간의 조약은 지켜질 것이지만 그와 동시에 둘째, 이데올로기적 차원에서는 동독에 대하여 공세적 대결정책을 취한다는 것이었다. 이로써 CDU는 SPD·FDP 연정의 독일정책을 수용하면서도, 그것에 독일문제에 관한 법적 입장의 관철, 독일의 국가적 통일요구의 고수, 공산주의와의 이데올로기적 대결 고수 등 CDU의 전통적 관심사를 결합시켜 보다 공세적 입장에서 재해석하고 추진하는 해법을 찾았다. Matthias Zimmer, *Nationale Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982~1989*, pp. 69~74, 109~111 참조.

<sup>90</sup>- 1970년대 당시 서독인구의 약 20% 만이 전후 분단의 현실을 받아들이기를 거부하였다. 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 99.



<표 III-1> 동서독간 「기본조약」 (1972)

조약체결 쌍방은 평화유지에 대한 그들의 책임을 유의하여 유럽의 긴장완화와 안전보장에 기여하려는 노력의 일환으로 현존하는 국경선을 기준으로 한 모든 유럽국가들의 국경불가침 및 그들의 영토보존과 주권존중이 평화를 위한 기본적인 전제조건이라는 확신을 가지고 양국은 그들 상호관계에 있어서 무력에 의한 위협이나 무력사용을 마땅히 포기하여야 한다는 것을 인식하고 민족문제를 포함한 여러 가지 기본문제들에 대하여 견해의 차이가 있음에도 불구하고 역사적인 현실에 입각하여 양국 주민들의 복지향상을 목적으로 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 협조를 위한 전제조건으로 충족시키려는 의도로 다음과 같이 합의한다.

- 제 1 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 동등한 권리의 토대 위에서 정상화된 선린관계를 발전시킨다.
- 제 2 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 유엔헌장에 명시되어 있는 제반 목표와 원칙, 특히 모든 국가의 주권·평등·독립·자주·영토보전의 존중·인권보호 및 차별대우 금지 등을 지향한다.
- 제 3 조 유엔헌장의 정신에 따라 독일연방공화국과 독일민주공화국은 그들의 분쟁문제를 오로지 평화적인 수단을 통해 해결하며, 무력위협과 무력사용을 포기한다. 쌍방은 현재 존재하며 또 앞으로 존속할 쌍방 간의 경계선의 불가침을 강조하고 각기 영토보전을 무제한으로 존중할 의무를 지닌다.
- 제 4 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 양국의 어느 일방이 상대방을 국제적으로 대표하거나 또는 자국의 명의로 상대방을 대신하여 행동할 수 없다는 데 의견을 같이 한다.
- 제 5 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 유럽국가들 간의 평화적 관계의 발전을 촉진시키며 유럽의 안전보장 및 협력에 기여한다. 쌍방은 관련 국가의 안전보장을 저해하지 않고 유럽에서 병력 및 군비를 감축하려는 노력을 지지한다. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 효과적인 국제통제 아래 전면적이고도 완전한 군비축소를 달성할 목적으로 세계의 안전보장에 기여하는 군비제한과 군비축소의 노력, 특히 핵무기와 기타 대량살상무기 분야의 군비축소 노력을 지지한다.
- 제 6 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 각국의 국가권력이 각자의 영토내에서만 행사될 수 있다는 원칙을 고수한다. 양국은 국내 및 대외문제에 있어서 상대방 국가의 독립과 자주성을 존중한다.
- 제 7 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 양국의 관계정상화 과정에서 현실적인 인도적 문제들을 타결할 용의가 있음을 천명한다. 양국은 이 조약의 원칙에 입각하여 상호이익을 도모하기 위하여 경제·학문·기술·통행·법률부문의 교류, 우편·전화·보건·문화·스포츠·환경보호 등의 분야에서 협력을 촉진시키고 발전시키는 협정을 체결하기로 한다. 이에 대한 세부사항은 추가의정서에서 정한다.
- 제 8 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 상주대표부를 교환한다. 대표부는 각기 상대방의 정부 소재지에 설치하기로 한다. 대표부 설치에 관

I
II
III
IV
V

계되는 실제적인 문제들은 별도로 해결한다.

제 9 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 과거 양국이 각기 체결한 조약 또는 양국에 관계되는 2국간 및 다국 간의 조약은 이 조약의 저촉을 받지 않는다는 데 합의하였다.

제 10 조 이 조약은 비준절차를 밟아야 하며 비준각서를 교환한 후에 효력을 발생한다. 위의 내용들을 확인하기 위하여 조약체결 쌍방의 전권대표는 이 조약문에 서명한다.

동방조약들의 덕분으로 세계적 차원에서는 긴장완화와 정착, 지역적 차원에서는 평화질서구축 및 동·서유럽의 협력, 그리고 민족적 차원에서는 독일문제의 유럽화가 초래되면서 서독외교는 각 차원간 수직적·수평적 관계가 동시성을 가지면서 유지될 수 있도록 하는 새로운 과제를 짊어지게 되었다. 동·서유럽의 평화 및 협력을 발판으로 유럽분단의 극복을 모색하고 이를 통해 독일문제를 해결한다는 구상은 각 차원의 관계가 유기적으로 연결될 때 비로소 실현될 수 있었기 때문이다.<sup>91</sup>

## 라. CSCE

브란트와 바르는 안보적 측면에서 다음과 같은 단계별 전략구상을 마련하였다. 즉 1단계는 동독에 대한 실질적 인정, 제2단계는 동유럽국가들과 무력포기 협정 및 외교관계의 개선, 제3단계는 NATO와 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization: WTO) 차원에서 양독 지역의 군사력 감축 및 궁극적인 외국군 철수, 제4단계는 양대 군사블록의 해체와 동·서 양 진영의 비핵국가를 중심으로 하는 중부유럽의 집단안보체제 형성 및 이에 대한 핵보유국가들

<sup>91</sup>- 김학성, “국제적 차원에서의 신동방정책과 대북포용정책 비교,” p. 405.



의 보장이라는 새로운 유럽안보질서의 형성이었다.<sup>92</sup>

이러한 전략적 구상을 내용으로 한 안보적 측면에서 브란트의 동방정책은 전 단계에 걸쳐 서방의 강력하고 공개적인 지지를 핵심적 요소로 두었다. 거꾸로 NATO와 미국은 동방정책이 서독과 서방 세계와의 유대, 특히 서독의 유럽방위에 대한 기여를 약화시키지 않게 되도록 확실히 해두고 싶어했다.

CSCE를 개최하지는 반복된 동구권의 요구에 대해 NATO 국가들은 그런 회의를 하기 위해서는 서독과 서베를린간의 관계 설정 및 서독에서 서베를린으로의 통행문제를 포함하는 베를린문제가 만족스러운 결과를 낳고 전략무기제한협상(Strategic Arms Limitation Talks: SALT)이 우호적인 진전을 보여야 한다고 대응했다. 1971년 2월 25일 의회에 제출한 연례 업무보고서에서 닉슨(Richard Milhous Nixon) 대통령은 CSCE는 “독일문제, 베를린문제, 상호 무력감축”이라는 구체적 이슈가 정해지기 전에는 열릴 수 없다는 미국의 입장을 확인했다.<sup>93</sup>

베를린문제를 해결하기 위한 전승4국간의 합의는 1971년 9월 3일 4강국 대표들에 의해 가조인되었다. 이 조약은 1949년 베를린 봉쇄가 끝난 이래 처음으로 4강이 베를린에 관해 합의한 것으로 베를린 분단과 독일 분단의 역사에 한 이정표가 됐다. 소련은 처음으로 베를린의 서방 관할구역의 경제 및 정치적 생존에 결정적 중요성을 갖는 서베를린과 서독 사이의 방해받지 않는 민간인 통행을 허가하는 출입(Zugang), 서베를린과 서독간 유대(Zuordnung), 서베를린

<sup>92</sup>- Walter F. Hahn, “West Germany’s Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr,” *Orbis*, Vol. 16 (Winter, 1973), pp. 869~871 참조.

<sup>93</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』, p. 88에서 재인용.

시민의 소련 관할구역과 동독방문을 같은 지역에 출입을 신청하는 다른 사람들과 동일한 조건으로 허용한다는 입국(Zutritt)이란 세 가지 원칙을 인정했다.<sup>94</sup> 대신 서방은 그에 대한 교환으로 서독이 서베를린에서 서독의 존재를 과시하는 행사를 축소하기로 했고, 동베를린이 동독의 수도라는 것을 묵시적으로 인정하였다.

이러한 상황의 진전 속에서 1971년 9월 중순 브란트와 바르는 브레즈네프((Leonid Ilyich Brezhnev)서기장과 비공식 회담을 갖기 위해 소련을 방문하였다. 두 나라 지도자들은 중부유럽의 외교적 재편 움직임은 무력통제의 진전으로 연결되어야 한다는 데 의견의 일치를 보았다. 브레즈네프는 이 자리에서 브란트에게 “상호균형군축”(Mutual and Balanced Force Reduction: MBFR)을 받아들일 용의가 있다는 인상을 주었고, 브란트와 바르는 그들의 NATO 동맹국들에게 MBFR을 받아들여도록 설득하기로 결심했다.<sup>95</sup>

국제적 상황도 서독에게는 도움이 됐다. 닉슨 대통령이 SALT I 조인을 위해 1972년 5월에 모스크바를 방문했을 때, 그는 1973년에 시작하기로 일정이 잡힌 CSCE에 미국이 참여한다는 언질을 브레즈네프에게 주었다. 또한 미국은 동독도 CSCE에 완전하고 동등한 파트너로서 참여하게 해달라는 소련의 요구를 받아들였다. 나아가 SALT I에 서명한 1주가 지난 6월 3일 미·영·불·소 4개국 외무장관들이 「베를린최종의정서」에 서명할 때 서방국들은 공식적으로 처음으로 동독을 독일민주공화국(DDR)으로 호칭했다. 그보다 더 중요한 것은 이들이 최종의정서에 조인한 다음 CSCE를 위한 다자간 협의를 시작하기로 의견의 일치를 보았다는 사실이었다.<sup>96</sup> CSCE

---

<sup>94</sup>- 서지원 역, 위의 책, pp. 89~90.

<sup>95</sup>- 서지원 역, 위의 책, pp. 96~97.

는 1973년 유럽 35개국이 참가하여 2년에 걸친 협상의 결과 1975년 헬싱키에서 최종안이 조인되면서 출범하였다.

동·서독간 분단이란 현실, 2차 대전 후 새롭게 그어진 유럽의 지도를 존중한다고 선언한 브란트의 동방정책은 CSCE 출발의 중요한 동력이 되었다. CSCE 출범 이후에도 서독은 양 진영 간의 의견 차이가 나타났을 때 NATO의 회원국이면서도 나름의 자율적 입장으로 합의도출에 기여하였다. 냉전이란 준엄했던 시기에 미국과의 안보동맹을 굳건히 지키는 속에서도 소련 및 동구와의 관계개선을 통해 서독의 정치·외교력을 전 유럽을 대상으로 펼칠 수 있게 된 것이다.<sup>97</sup>

한편 소련 및 동유럽 국가와 화해를 모색하였던 브란트의 동방정책은 적대적인 동유럽과 불란서 사이의 완충 지대가 필요했던 불란서에겐 바람직한 것이 아니었다. 따라서 일방적 움직임을 제어할 수 있도록 불란서는 유럽경제공동체의 제도적 장치를 보다 견고히 함으로써 서독을 유럽공동체라는 구조 속에서 견제할 수 있게 되기를 희망했다. 그런 점에서 EC회원국의 확대는 서독 견제라는 목표 달성을 위해 정치적으로 매우 필요한 일이었다.<sup>98</sup>

<sup>96</sup>- 서지원 역, 위의 책, p. 114.

<sup>97</sup>- CSCE에 관한 전반적인 논의에 관해서는 손기웅, 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점』 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

<sup>98</sup>- “프랑스와 유럽: 유럽통합의 선택에 관한 역사적 접근” <<http://blog.naver.com/1sb8666/10022204971>>.

### 3. 슈미트 수상

1974년부터 1982년까지 8년 동안 서독을 이끈 슈미트(Helmut Schmidt) 수상은 서독 정치사상 가장 강력하고 존경받는 지도자 중의 하나였다. 그의 영도 하에 서독은 이론의 여지가 없는 유럽의 주역이 되었다. 슈미트는 수상 취임 이후 국제관계에서 정치경제적 의제가 중요성을 더하는 당시의 현실에 부응하여 “고위정치”(High Politics)보다 “저위정치”(Low Politics)에 초점을 두는 정책노선을 택했다.

이에 따라 1970년대 중반 서독의 외교정책은 아데나워 시기 서방 정책이나 브란트 시기 동방정책으로 대표되는 외교정책과 비교하여 보다 구체적인 문제의 해결을 지향하며, 경제외교 및 유럽통합에 중점을 두는 실용주의적 특성을 띠게 되었다.<sup>99</sup> 특히 유럽통합 속에서 서독의 번영과 통일을 기획하였으며, 미국과의 유대도 간과하지 않았다: “자유, 정의 및 인간의 존엄성 등은 독일-미국 간의 우의와 연대의 근간을 이루는 공통의 가치요 원칙이다. 우리들이 맹방이기 때문에 같은 이념을 가지는 것이 아니다. 오히려 그 반대로 우리가 같은 이념을 가지고 있기 때문에 맹방이요, 같은 도덕 기준을 가지고 있기 때문에 맹방인 것이다.”<sup>100</sup> 슈미트는 독일이 세계를 위해 많은 기여를 해야 한다고 생각하면서도 유럽대륙의 패자가 아닌 유럽공동체의 영향력 있고 존경받는 일원이 되어야 한다고 믿었다.

슈미트는 브란트가 시작한 데탕트 정책을 별로 고치지 않고 그대

---

<sup>99</sup>- 김학성, “국제적 차원에서의 신동방정책과 대북포용정책 비교,” p. 419.

<sup>100</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』, p. 188에서 재인용.

로 밀고 나갔다. 그러나 서구와의 관계에 있어서는 새로운 요소를 추가했다. 즉 그는 아데나위 시절 1963년 「독·불우호조약」의 체결로 잠시 반짝하다가 본 궤도에 오르지 못하고 있던 독·불관계를 되살려낸 것이다. 슈미트는 불란서와 서독이 서구의 통화, 예산회계, 교역정책 등의 분야에서 안정, 예측가능성, 합리성 등에 대한 공동의 책임을 지는 방향으로 가고자 했다.<sup>101</sup>

### 가. 대미 현실외교

슈미트는 브란트의 동방정책 기본노선을 이어받았지만 브란트에 비하여 보다 냉철하고, 실용적으로 안보문제와 동방정책에 접근했다. 그는 동서긴장완화의 결과 소련의 서방에 대한 영향력이 무한정 증대할 가능성을 막아야 한다는 점을 분명히 염두에 두고 있었다. 그러나 이것은 결코 미국중심의 동맹체제에만 의존하는 “외다리 외교”에 의해서가 아니라 소련 및 동유럽국가들에 대해서도 적극적인 정책을 펼치는 “양다리 외교”를 통하여 달성되어야 한다는 신념을 가지고 있었다. 이러한 측면에서 슈미트의 대미 외교정책은 “협조 속의 경쟁”으로 특징지을 수 있다.<sup>102</sup>

안보면에서 슈미트 수상 시기의 미국에 대한 관계는 3단계로 구분될 수 있다. 제1단계는 소련이 베트남을 공산화하는 등 동서관계를 자신에 유리하게 하려는 1974~76년 시기이다. 이 시기에 서독과 미국 간에는 국제정치의 해석 면에서 일치가 이루어졌다. 즉 미

<sup>101</sup>- 서지원 역, 위의 책, pp. 222~223.

<sup>102</sup>- Josef Joffe, “The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany,” in: R. C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics: States and Regions* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1989), p. 103; 김학성, “국제적 차원에서  
서의 신동방정책과 대북포용정책 비교,” p. 419에서 재인용.

국과 서독 모두 세력균형의 사고를 갖고 있었고 긴장완화에 대한 냉정한 평가를 하였으며 소련의 조치들을 불신하였다. 따라서 서독 정부는 세계정치에서 미국의 힘에 의존하는 공동의 서방전략을 수행하였다.

제2단계는 슈미트 수상과 카터(James Earl Carter Jr.) 미대통령이 상호불신하는 1977~80년 시기이다. 슈미트 수상은 카터의 인권 정책 비판, 동·서 긴장완화 중시, 미국의 중거리 미사일 배치 반대 및 군비통제 협상 선호, 대소련 관계의 우선시와 대중국 관계의 점진적 개선 등의 입장을 취하였다. 반면 카터 미대통령은 브라질에 서독의 핵재처리 시설 제공 반대, 미국 중거리 미사일의 신속한 배치, 조속한 대중국 수교 등의 정책을 추진하였다.

제3단계는 레이건(Ronald Wilson Reagan) 미대통령의 집권으로 슈미트 수상이 양국관계의 개선을 기대하였던 1980~82년 시기이다. 슈미트 수상은 1979년 소련의 아프카니스탄 침공 이후 미국 군비조치들의 불가피성을 인정하면서도 소련과 긴장완화를 위한 대화를 촉구하였다. 레이건 미대통령이 이를 거부하였고 슈미트 수상은 미국이 동맹정책을 사려분별 없이 독점하고 있다고 판단하였다. 그럼에도 불구하고 슈미트 정부는 전 세계적 차원의 세력균형을 위해 외교기조를 친서방적으로 유지하고자 하였다.<sup>103</sup>

## 나. 독·불관계 개선

유럽정책에서 슈미트 수상은 1974년 5월 정부성명을 통해 유럽통

---

<sup>103</sup> 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』, p. 31.

합을 강조하고 이에 대한 서독정책의 지속성을 언급하였다. 그는 악화되고 있는 미·소 관계와 미·서유럽 관계에서 EC가 동태적인 역할을 수행할 수 있기를 희망하였다. 슈미트 수상은 아데나워 초대 수상과 같이 미국의 힘이 약해지거나 관계가 불편해지면 불란서와 긴밀한 관계를 유지하였다.

슈미트가 재무장관이던 1972년 이래 그는 당시 불란서 재무장관이던 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing)과 긴밀한 실무관계를 발전시켜 왔다. 두 사람 모두 1974년 중반이라는 비슷한 시기에 정권을 잡자 양자 간의 관계는 정치적 우의로 발전하게 되었다. 두 사람은 1963년 우호조약에 따라 정례화되어 있던 2년 간격의 양국 정상회담을 집권기간(데스탱은 1981년 5월까지, 슈미트는 1982년 10월까지) 내내 유럽정치의 주요 행사로 승격시켰다. 이 긴밀한 협력관계는 유럽정치의 주요 양상이었을 뿐만 아니라 유럽통합운동의 새로운 자극제가 되었다.

양국의 우의는 사실상 이들 두 지도자들의 인간관계에서 다시 꽃핀 것으로 그 이유는 슈미트와 데스탱의 세계관이 같았다는 데 있었다. 데탕트가 바람직한 것이고 뒤집을 수 없는 추세이며, 소련이 서방과 평화공존하고 싶어 한다는 믿음, 유럽이 동·서 양 진영으로 갈라져 있는 것이 긴장을 야기하는 원인이 아니라 안정 유지에 도움이 된다는 발상, 서방이 동구권 공산국가를 전복하려 들어서는 안 된다는 생각 등이 그 내용이었다. 오히려 서방은 이들 국가들의 점진적이고 평화적인 자유화를 도모하기 위해 동구공산권의 경제 발전을 적극적으로 도와주어야 한다는 것이었다.

서독과 불란서를 가깝게 만든 또 하나의 중요한 요인은 미국이 취약해졌다는 인식이었다. 미국이 월남 방어공약을 지키지 못한 사

I
II
III
IV
V

실, 월남전의 결과가 무엇보다 지정학적 내지 외교적 패배였음을 미국이 제대로 이해하지 못하고 있다는 사실 등으로 인해 서구국가들의 대미 신뢰감이 흔들리고 있었다. 미국이 서구에 대한 방어의지는 물론 세계 어디에서도 자신의 이익을 현명하게 지키려는 의지나 전략이 없는 것이 아니냐라는 두려움의 씨앗이 싹트고 있었다.

데스탱과 슈미트가 동·서 대결보다는 오히려 동·서 데탕트와 안정의 유지를 중심으로 세계정세를 보는 사람들이었기 때문에 자기들이 유럽에서 미국의 빈자리를 메운다는 생각은 하지 않았었다. 그들에게 1970년대의 주된 과업은 오일쇼크 극복을 위한 경제협력과 영국, 덴마크, 아일랜드 등에 이은 스페인, 포르투갈, 그리스, 터키의 가입에 따라 여러 가지로 다양해진 유럽통합의 촉진이었다.

1975년에 시작한 G-7 세계경제정상회담은 독·불협력을 공고하게 했고, 유럽에서 서독의 위상을 끌어 올렸다. 슈미트 수상은 1975년 8월 헬싱키 CSCE 회의에서 서유럽의 다양한 긴장완화 정책뿐만 아니라 미·일·서유럽 간의 세계경제정책에 대한 조정의 필요성을 포드(Gerald R. Ford) 미대통령에게 강조하였다. 그 결과 1975년부터 세계경제정상회담이 미·일·서독·프랑스·영국·이태리 6개국 간에 개최되었고 1976년부터 캐나다가 참가하여 “선진 7개국”(G7) 회담이 매년 개최되게 되었다. 여기서 슈미트 수상은 유럽과 미국 간의 대화재개, 보호무역주의의 해소, 경제와 통화정책의 개선을 중시하는 정책을 추진하였다. 70년대 후반 카터 미행정부 당시 국제정치에서 미국 영향력의 약화로 서독은 세계경제정상회담에 대한 영향력을 확대할 수 있었고 정치, 경제면에서 세계강국으로 발전할 수 있게 되었다.

서독의 경제와 국제적 지위가 빠른 속도로 향상되던 시점인 1976





년 불란서가 공동변동환율제를 이탈하였다. 유럽화폐통합에 열의를 갖고 있던 슈미트는 공동변동환율제를 대체할 수 있는 개선된 제도를 모색했고, 데스탕과 1977~78년 장기에 걸친 협상 끝에 유럽통화체제(European Monetary System: EMS)를 마련하였다.<sup>104</sup>

슈미트와 데스탕에 의한 양국 간의 우의는 미테랑(Francois Mitterand, 1981년 5월 대통령 취임) 정권에도 그대로 이어졌다. 1982년 2월 25일 슈미트와 미테랑간 제39차 독·불 정상회담이 파리에서 열렸다. 양국은 이 정기회담 의제에 처음으로 안보정책을 포함하기로 했다고 발표했다. 불란서가 NATO 회원국이 아니었기 때문에 어려운 고비가 있었으나, 양국 정상 모두 그들의 공통적인 안보문제의 협의를 더 이상 미룰 수 없다는 데 인식을 같이했다. 두 사람 다 레이건 행정부의 미국 군사력 증강을 지지했지만, 유럽이 자신의 안보를 더 크게 책임져야 한다는 점과 그러기 위해서는 독·불협력이 그 기반이 되어야 한다는 데 의견의 일치를 보았다.<sup>105</sup>

슈미트는 열정적인 정치가로서 외교 면에서 뿐만 아니라 경제면, 실용주의적인 면에서 독일인들의 자의식을 구현시키고 경제대국 서독을 정치적으로도 세계 수준으로 끌어올린 수상이었다. 특히 그는 아데나워 수상의 친서방정책과 브란트 수상의 동방정책이라는 외교정책적인 유산을 응집시키고 확대하기 위하여 서방과 동방에 대한 서독의 독자적인 정책을 강조하였다. 이 때문에 슈미트 정부는 서방정책에서 균비통제와 핵정책 등과 관련하여 미행정부와 갈등을 빚기도 하였으나 기본적으로는 동맹정책에서 본-워싱턴 관계, 지역정책에서 본-파리 관계를 견지하였다.

<sup>104</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』, p. 209.

<sup>105</sup>- 서지원 역, 위의 책, p. 230.

I
II
III
IV
V

## 4. 콜 수상

### 가. 균형정책

1982년 10월 1일 슈미트 수상에 대한 건설적 불신임안이 비밀투표로 가결되자 콜(Helmut Kohl)이 수상으로 선출되었다. 그는 1973년부터 CDU 당총재, 1976년부터는 CDU의 연방하원 원내총무를 역임하였다. 대연정 이후의 다른 정권들과 마찬가지로 콜 정권도 민족통일이 내독정책의 최우선적 단기 목표가 되어야 한다는 주장을 철회하고, 그 목표를 전체 독일인들이 원하는 사회와 정치제도를 자유롭게 결정할 수 있는 상황을 만드는데 두었다. 10월 13일 정부성명에서 나타난 콜정부 외교의 우선순위는 서독과 미국 관계의 강화, NATO와의 관계 강화, 협상을 통한 동·서간 최저 수준의 군사균형 유지, 유럽통합을 위한 새로운 길의 모색이었다. 콜 수상은 동시에 불란서와의 관계도 확대하고자 하였다. 따라서 콜 수상의 서방외교 기조는 대서양 요소와 서유럽 요소를 잘 배합시키는 것이었다.

콜 신정부는 서독이 신냉전에서 확고하게 서방측의 입장에서 서 있음을 분명히 했다. 미국과의 동맹관계를 강조하고 NATO의 “이중결정”(Doppelbeschluss)<sup>106</sup>을 철저하게 집행할 것을 천명했다. 이로써 새정부는 서방측의 서독에 대한 신뢰를 재확보하는 한편, 동방

---

<sup>106</sup> - 1970년대 말 소련의 동유럽지역 중거리 핵미사일(Intermediate Range Nuclear Forces: INF) 증강배치와 관련하여 NATO회원국들은 4년 동안(1979~1983) 소련과의 INF 감축회의를 지속할 것이라는 결정과 만약 이것이 실패로 돌아갈 경우 이에 대응하여 미국의 중거리 핵미사일인 Pershing II를 서유럽에 배치할 것이라는 결정을 동시에 채택하였다는 점에서 “이중결정”이라고 말한다.



측에 대해서도 서독의 친서방적 입장을 분명히 했다. 이는 동독이 서독에 대하여 무엇을 기대할 수 있는 가를 확실히 해주었는데 이를 토대로 두 독일국가의 관계가 새로운 단계에 접어들었다. 양국은 각각 자신의 동맹관계를 재차 확안함으로써 동맹관계를 해치면서 두 독일관계를 개선하고자 시도한다는 협의를 벗어나면서도 각 동맹 내부에서 자신의 이익을 보다 분명하게 주장할 수 있었다.<sup>107</sup>

콜정부의 독일정책은 동독과 실용주의적 협력을 지속하는 한편, 선언적 차원에서 동독에 대한 규범적 공세를 전개하는 양면정책으로 나타났다. 콜정부의 독일정책이 슈미트정부의 그것과 구별되는 점은 동독에 대한 실제정책의 차이에 있었다기보다는 동독과 독일문제를 대하는 이데올로기적 정신자세였다. 콜 수상은 SPD와 FDP 연정이 추진해온 독일정책의 연장선상에서 동독과 기존에 맺어온 협력관계를 실용주의적 차원에서 계속 확대해 나갔다. 이 정책은 두 국가 사이의 교류와 접촉을 확대함으로써 두 국가로의 분단에도 불구하고 독일민족의 통일성을 유지시키는데 이바지한다는 전통적 목표를 추구하는 한편, 미·소간의 신냉전으로 인해 두 독일 간의 관계도 더불어 악화되는 것을 막으려는 것이었다.<sup>108</sup>

독일정책과 관련 콜 수상은 동독에 대해 서독의 민주주의적인 모습을 부각시키고 통일보다는 거주이전의 자유를 촉구하였으며 기존에 체결된 조약과 협정들이 잘 이행되도록 하는 데 정책의 중점을 두었다. 슈미트 전 수상 때부터 외무장관직을 맡고 있던 겐셔(Hans-Dietrich Genscher)가 독일정책의 변화를 추구하지 않았기 때문에 정책의 연속성이 견지되었다.<sup>109</sup> 서독 정부는 동독이 우편과

<sup>107</sup>- 박형중, “국내적 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교,” p. 111.

<sup>108</sup>- 박형중, 위의 글, pp. 111~112.

I
II
III
IV
V

전화·통신 개선, 서베를린과 서독을 잇는 동독내 고속도로 통행 개선 및 상호 인적교류 개선 등의 인도주의적 양보를 기대하면서 경제원조를 제공했다. 소련의 경제난으로 지원을 기대하기 어렵게 된 동독은 서독과의 접촉을 희망하였고 1983년과 1984년 콜 정부는 총 20억 마르크에 달하는 2종류의 차관을 제공하였다.<sup>110</sup> 겐서는 전례 없는 경제원조의 명분을 다음과 같이 설명했다. “중부유럽의 안정에 대해 공동의 책임을 져야 하는 양쪽 독일국가들의 당면 과제는 우선 자신들 스스로의 안정이다. 건강한 경제는 안정의 주축이요, 차관은 경제발전을 촉진시키는 적절한 수단이다.” 그러나 콜 정부는 안보문제에서는 절대로 양보하지 않았다.

실제로 동독정부는 서독의 기대에 부응하기 시작했다. 1983년 통계에 따르면 서독에서 동독으로 방문한 사람은 5백만, 동독에서 서독으로 방문한 사람은 160만(이 중 93%가 연금수혜자)으로 집계됐다. 편지는 5천9백만 통이 서독에서 동독으로 갔고 8천8백만이 동독에서 왔다. 소포는 2천~2천5백만 개가 동독으로, 900만 개가 서독으로 배달됐다. 서독에서 동독으로 건 통화 횟수는 2천3백만 건, 그 중에는 서베를린에서 동베를린으로 건 것이 1천만 건을 넘어섰

<sup>109</sup>- Jens Hacker, “Die Ostpolitik der konservativ-liberalen Bundesregierung seit dem Regierungsantritt 1982,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 14 (1994), p. 19.

<sup>110</sup>- 이 금융은 서독연방정부의 지불보증 하에 동독에게 공여되었다. 대동독 차관 제공의 정치적 배경은 소련의 아프가니스탄 침공 후 형성된 신냉전 상황에 직면하여 보수적 정치가인 CSU 당수 슈트라우스(Franz Josef Strauss)가 주도하여 동독 경제위기로 인한 전쟁위험을 완화하기 위한 정책수단으로서 비롯되었다. 대규모 은행금융을 받은 동독정부는 그 반대급부로서 민간인 상호방문인원의 확대와 동독입국 제한요건의 완화, 국경검문 완화, 편지 및 소포검열의 대폭 완화, 전화소통의 대폭 개선, 인권문제 개선 등의 정치적 요구를 수용하였다. 황병덕, “신동방정책·독일정책과 대북포용정책 개관,” 황병덕·손기용 외, 『신동방정책과 대북포용정책』, p. 65.



다. 1986년 5월에는 동·서독 간에 「문화협정」이 체결되어 양 독간의 접촉·교류·협력은 더욱 증가되었다.<sup>111</sup>

1987년의 “독일-독일의 해”를 맞아 인적 교류의 통계수치는 더욱 늘어났다. 대략 500만의 동독인들이 서독과 서베를린을 방문했는데, 그 중 120만이 은퇴하지 않은 사람들이었고, 그것은 과거에 비해 엄청난 숫자였다. 6만 이상의 서독 젊은이들이 동독을 방문했고, 동독으로부터는 4천명이 서독을 방문했다. 체육선수단들의 교류는 104회에 달했고, 34개 도시가 자매결연을 맺었거나 계획을 세워두고 있었다. 동독 내의 1,470개 전화교환국 가운데 서독에서 직접 다이얼을 돌릴 수 있게 된 곳이 1,221개소에 달했고, 1987년 통계로 동독과 동베를린으로 전화한 것이 3천만 회선을 넘었다.<sup>112</sup>

1987년 당시 동·서독 관계의 발전을 SPD의 브룬스(Wilhelm Bruns)는 분단 시대를 살아가는 독일 인민들에게 보다 나은 삶을 보장해 줄 수 있는 인도주의적 해법을 찾기 위한 쌍방의 노력이 돋보이는 새로운 시대가 열렸다고 평가하였다.<sup>113</sup> <그림 III-1>은 1950년부터 베를린장벽이 무너진 1989년까지 서독정부별 동·서독 간 상품교역 현황을 보여준다.<sup>114</sup>

<sup>111</sup>- 문화협정에 관하여는 손기웅, “신동방정책과 동서독 사회·문화 교류협력,” 황병덕·손기웅 외, 『신동방정책과 대북포용정책』, pp. 293~306 참조.

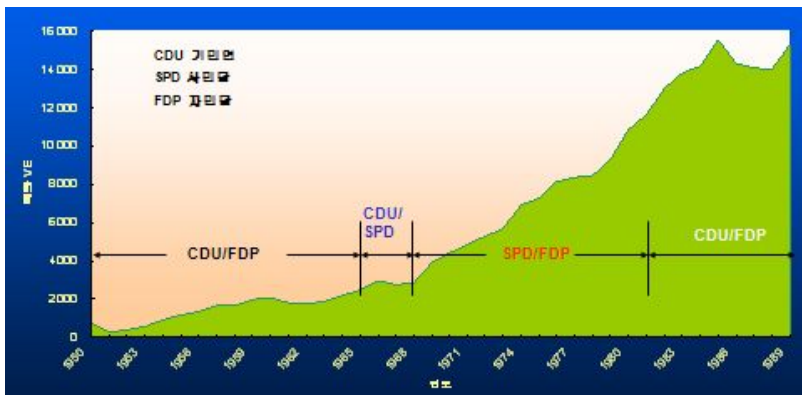
<sup>112</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』, p. 435.

<sup>113</sup>- 서지원 역, 위의 책, p. 439.

<sup>114</sup>- 양독 간의 지속적이고 안정적인 교역에는 「기본조약」이 큰 영향을 미쳤다. 교역이 냉전의 도구가 아니라 양독 간의 긴장과 대립관계를 극복하기 위한 수단으로 활용되었다. 정치적 관계에 영향을 받지 않고 오히려 각종 정책적 배려에 의해 1970년대부터 1985년까지 지속적인 신장세를 나타냈고, 그 규모도 동기간 동안 3.5배나 증가하였다. 이러한 신장률은 연평균 9.1%에 이르며, 물가상승률을 감안한 실질성장률도 6%에 달하였다. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Zahlenspiegel, Bundesrepublik Deutschland/Deutsche demokratische Republik. Ein Vergleich* (Bonn, 1986), p. 26.

1987년 9월에는 호네커 동독공산당 서기장이 국가원수로는 처음으로 서독을 방문하였다.<sup>115</sup> 콜과 호네커는 과학, 기술 및 환경보호 등 세 건의 협력협정에 조인하고, 또한 “독일 영토에서 다시금 전쟁이 재발되어서는 안 된다”는 공동성명도 발표했다. 두 사람은 민주주의의 가치에 대해 서방세계와 동독공산당(SED)의 동독 간에 이해하는 방식에 여러 가지 중요한 차이가 있지만, 무엇보다 건설적인 대화를 통해 그러한 차이점을 체제간의 생산적인 경쟁으로 승화시키는 것이 중요하다는 데 대해 의견을 모았다. 그리고 “공산주의자와 사회민주주의자는 상대방의 기본이념을 존중하고, 상호 비방 중지, 상대방의 근본 동기에 대한 의혹 불식, 상대방의 진의 왜곡 금지는 물론 상대방 대표에 대한 중상도 하지 말자”고 합의했다.<sup>116</sup>

<그림 III-1> 서독정부별 동서독간 상품교역 (1959~89)



<sup>115</sup>- 동독의 슈토프가 1970년 서독의 카셀에서 브란트 수상을 만났을 때 그는 장관 평의회 의장, 즉 행정수반 자격이었고 당의 지도자나 국가원수는 아니었다.

<sup>116</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』, pp. 498~499에서 재인용.

한편 동독의 EC에 대한 관계는 특별했다. 양 독일사이의 교역과 그에 따른 문제들에 관한 EC조약 문건은 서독이 EC에 속해 있다고 해서 동·서교역이 방해를 받지 않는다는 사항을 규정하였다. 이 EC조약은 서독의 제안으로 이루어진 것으로 이에 따라 서독과 동독사이에는 관세장벽이 존재하지 않았고, 이러한 의미에서 동독은 EC의 입장에서 이미 제3의 국가가 아니었다. 이것은 서독으로 인해 동독이 누릴 수 있는 특혜였다. 「동·서독기본조약」이 이루어진 후에는 이러한 혜택이 더욱 분명해졌다. 서독을 통해 EC의 회원대우를 받을 수 있었던 동독의 상황은 EC라는 테두리 안에서 양 독일의 통일가능성을 의미하였다. 왜냐하면 이는 동독이 다른 동유럽 국가들보다 용이하게 EC에 가입할 수 있다는 가능성을 나타내는 것이었으며, 이렇게 되는 경우 독일의 분단은 더 이상 의미를 가질 수 없게 되기 때문이다.<sup>117</sup>

한편 콜 수상은 동독과의 관계개선에 진지한 자세로 임하였지만 서방과의 결속을 더욱 중요하게 간주하였다. 그는 대서양동맹이 서구의 자유민주주의와 법치주의를 바탕으로 한 서독 국익 추구의 근간이 됨을 확고히 밝혔다. 서방과의 탄탄한 도덕적 유대라는 큰 버팀목이 있기 때문에 법의 지배와 기본적 인권을 타의에 의해 누리지 못하고 있는 동독내 동포들의 상황을 개선하려는 노력이 가능하다고, 서방과의 유대 강화와 동구진영과의 화해가 모순관계에 있는 것이 아니라고 보았다.

1985년 3월 고르바초프(Mikhail Gorbatschow)가 소련공산당 서기장에 취임한 이후 글라스노스트(Glasnost)와 페레스트로이카

<sup>117</sup>- 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 103.

I
II
III
IV
V

(Perestroika)를 양대 슬로건으로 한 개혁정책을 펼치면서 신냉전 구도아래에 놓였던 서독과 소련과의 관계는 1986년 외무장관인 겐셔의 모스크바 방문을 계기로 서서히 해빙되기 시작했으며, 1987년에 들어오면서 급속도로 진전되었다. 이러한 배경 아래 1987년 호네커의 서독방문도 마침내 실현될 수 있었다.<sup>118</sup> 1988년 10월 콜은 모스크바 방문을 통해 서독과 소련 사이의 의사소통을 한 단계 발전시키고자 하였다. 대결을 접고 평화공존으로, 냉기 속의 데탕트를 온기 속의 데탕트로 한 단계 진전시키는 정치적 변화를 모색하였다: “고르바초프가 일을 제대로 못해서 실패할 수도 있고, 당 조직의 반대에 부딪쳐, 혹은 70년 공산독재를 겪으면서 신념이고 희망이고 남은 게 없는 그 나라 국민들의 냉담한 비협조로 인해서도 실패할 수 있는 등 그 가능성은 여러 가지다. 우리는 대서양조약과 함께 함으로써, 그리고 유럽공동체의 확장에 성의를 다하여 참여함으로써 그런 일이 벌어지지 않게 해야 한다. 행여 우리가 고르바초프의 실패를 바라지도 모른다는 소리는 사실과 너무나 거리가 멀다.

---

<sup>118</sup> 소련과 서독의 관계가 급속한 발전을 이루게 된 동기는 소련의 서유럽에 대한 재평가라는 맥락에서 찾을 수 있다. 첫째, 소련은 경제개혁의 어려움을 겪으면서 서방의 지원을 필요로 했다. 서유럽으로부터의 지원은 소련에게 미국과 일본으로부터의 지원보다 훨씬 가능성이 높을 뿐 아니라 정치적 부담도 적었다. 미국과 일본은 경제원조의 대가로 각각 정치적 간섭과 영토문제를 들고 나오는 반면에 소련은 동유럽이라는 담보를 배경으로 서유럽으로부터 유리한 입장에서 경제지원을 받을 수 있었기 때문이다. 둘째, 1987년 EC가입국들은 통합의 급진적 발전을 위한 「단일유럽의정서」(Single European Act: SEA)를 채택하였다. 소련은 1993년부터 단일시장을 형성함으로써 엄청난 경제력을 보유하게 될 EC가 장차 그에 걸맞는 국제정치적 역량을 발휘할 것으로 보았다. 또한 고르바초프는 소위 “유럽공동의 집”이라는 그의 유럽정치적 목표를 위해 서유럽 통합은 초석으로 비취졌다. 셋째, 일련의 미·소정상회담들의 결과 미국과의 관계가 정상화 내지 안정화되고, 특히 1987년 INF협정이 타결된 이후 서유럽은 재래식무기 및 단거리핵미사일의 감축을 위한 중요한 협상파트너로 등장하게 되었다. 김학성, “국제적 차원에서 신동방정책과 대북포용정책 비교,” p. 424.



그가 성공하는 것이 우리에게 득이 된다.” 이러한 콜 수상에게 고르바초프는 “얼음은 깨어졌다”, “이제 냉전을 넘어 새로운 해안을 향해 동·서 정치의 높고 낮은 파고를 헤쳐 나아가는 것이 중요하다”고 화답하였다.<sup>119</sup>

80년대 전반기 미·소 간의 대결이 증대되는 시기에 서독 외교는 제한적일 수밖에 없었다. 따라서 콜 정부는 친서방정책이라는 아데나워 초대 수상의 전통을 승계하면서 소련 및 동구 국가들과 무역 관계를 계속 하는 현실주의적인 동방정책과 독일정책을 추진하였다. 또한 고르바초프의 개혁정책으로 동·서진영 간의 탈냉전 분위기가 시작되는 80년대 후반기에 콜 수상은 통일보다는 자유와 인권 등을 중시하는 기독교적, 민주적 긴장완화 정책을 수행한 것으로 평가될 수 있다. 특히 서독은 정치, 경제면에서 유럽을 주도하게 됨으로써 국제적으로 위상을 제고할 수 있게 되었다.

## 나. 독·불연합군

1987~88년의 시기 서독인들은 자국의 안보 및 미래와 관련하여 세 가지 대안을 검토하였다. 첫째, 브란트 전수상이나 SPD 좌파가 생각한 것으로서 소련의 군사적 위협은 과거지사이므로 유럽이라는 큰 테두리의 안보에 기여하기 위해서 이제는 소련과 경제, 과학 및 정치적으로 협력해야 한다는 관점이었다. 둘째, CDU/CSU의 우파들이 주장하는 것으로서 소련은 여전히 위협적 존재이므로 미국과의 동맹이 서독으로서는 유일한 외교정책적 대안이라는 것이었다. 셋째, 슈미트 전수상과 같이 결국 서독은 어떻게든 유럽과 손을

<sup>119</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』, p. 492에서 재인용.

잡아 정치, 군사, 외교 및 경제적 연대를 튼튼히 해야 한다는 입장이었다.

특히 슈미트 전수상은 “불란서 사령관의 지휘를 받는 독·불 재래식 군사력”을 언젠가는 NATO를 대신해야 할 유럽방어의 중핵군사력으로 키워야 한다는 입장을 가졌다. 그는 소련이 더 이상 군사적 위협이 되지 않을 것이니까 군축을 하자는 주장은 적절한 대응책이 되지 못한다고 판단하고 서독이 불란서와 힘을 합쳐 전쟁억지력이 될 정도의 강력한 군을 만드는 것이 더욱 효과적이라고, “유럽의 두 전통적 군사국가가 뭉치면 어느 소련군 원수도 넘보지 못하는 만만치 않은 재래식 군사력이 될 것”이라고 보았다.

슈미트의 독·불 국방협력 아이디어는 호응을 얻어, 「독·불우호조약」 체결 25주년을 맞아 현실화되었다. 1988년 1월 콜 수상과 미테랑 대통령은 2년 마다 양국 간에 열리는 정상회담에 대해 보고하고 자문하기 위한 군사·경제정책 상설합동위원회를 설치하기로 결정하고, 그와 함께 독·불 혼성여단의 창설계획을 발표하였다.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup>- 서지원 역, 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』, pp. 493~495 참조. Iija-Kristin Seewald, *Multilaterale Strukturen und Staatenpolitik: Die deutsch-französische Kooperation in der “Neuen Europäischen Sicherheitsstruktur”* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997) 참조.

# IV

## 1989~90년 통일과정에서의 통합정책





## 1. 독일의 통일에 관한 전승4국의 입장

1989년 동독에서 분출되었던 평화적 혁명의 진전과 베를린장벽의 붕괴, 그에 따른 국민적 환희, 그리고 1990년 3월 18일 동독에서 처음이자 마지막으로 실시되었던 자유총선을 통해 신속한 통일의 의지가 확고하게 표명되면서 독일통일은 국내적 힘에 의해 거의 달성된듯한 분위기였다.<sup>121</sup> 그러나 곧 통일의 모든 사안이 전승4국은 물론 동·서 양진영 이웃국가들의 의견에 대한 존중 속에 이루어져야 한다는 사실이 명확하게 드러났다.

독일의 분단과 통일에 관하여 유보권을 가질 수 있었던 전승4국은 무엇보다 독일의 통일로 인해 유럽의 기존질서가 흔들려지는 것을 원하지 않았다. 특히 “제2의 라인강의 기적”을 실현하고 있었던 1989년 당시의 막강한 경제력을 바탕으로 강력한 군사력을 건설하고 유럽의 중부에 위치한 지정학적인 이점을 활용하여 동·서로 팽창하는 통일독일의 모습은 그들로서는 생각조차 하기 싫은 환영이었다. 군국주의적인 국가의 발전과정, 1차 및 2차 세계대전과 나찌를 체험한 그들로서는 프로이센-독일의 유령을 쉽사리 떨쳐버릴

---

<sup>121</sup>- 1989년 11월 9일 베를린장벽이 무너진 뒤 동독에서의 급격한 사태발전, 동서독 국민의 통일에 대한 점증적인 기대감, 소련의 개혁정책에 대한 불확실성 등으로 콜 수상은 11월 28일 연방의회에서 통일정책에 관한 「10개항 프로그램」(Zehn-Punkt-Programm)을 밝혔다. 그 내용은 동독에 대한 즉각적이고 구체적인 원조, 동·서독간 협력강화, 동독공산당의 권력독점 종식, 동독의 자유선거 실시와 계획경제 폐지, 연방제 창설을 목표로 한 국가연합구조 형성, 유럽공동체 내에서의 양독관계 발전, CSCE의 역동적 추진, 군축 및 군비통제의 지속적 추진 등을 주요 내용으로 하였다. 이 당시 콜 수상에게는 “재통일, 즉 독일의 국가적 단일성 회복이 서독정부의 (장기적인) 정치적 목표”(제10항)이기는 하지만, 단기적 목표는 “동서독 간에 가능한 한 방해받지 않는 통행이 이루어지게 하는 것”(제1항)이었다. 그러나 동독주민의 조속한 통일의지가 확인된 후 콜 수상은 통일을 향한 행보를 빠르게 진행시켰다.

I
II
III
IV
V

수 없었던 것이 당연하였다.

이러한 맥락에서 베를린장벽이 무너지고 동·서독간 국경이 개방 되었음에도 불구하고 다소간의 차이는 있었지만 전승4국이 공통적으로 독일의 통일이 언젠가는 이루어져야 하지만 통일문제는 정치적으로 현재의 안건이 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 데모합성이 1990년 1월 말~2월 초에 접어들면서 “우리는 하나의 국민이다!(Wir sind ein Volk!)”로 바뀌어 동독전역에 메아리쳤다. 전승4국은 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 전승4국은 통일을 받아들일 수밖에 없게 되었다. 문제의 초점은 이제 어떠한 형태의 통일독일을 맞이들이느냐 하는 것에 모아졌다.

베를린장벽이 무너지고 독일내 상황이 긴박하게 전개되자 전승4국은 각자의 입장을 정립하고 대응책을 모색하지 않으면 안 되었다. 독일문제의 급격한 전환과정에 대한 각국의 입장은 동·서독 주민들의 그것과 상이하였음은 물론이고 그들 간에도 차이를 노정하였다. 전승4국의 입장을 전반적으로 정리해 보면 다음과 같다.

## 가. 미국의 입장

미국은 제2차 세계대전의 종결 이후 독일의 민족자결권을 지속적으로 지지하여 왔으며, 베를린장벽이 건설된 이래 이의 개방을 끊임없이 촉구하였다. 독일의 통일을 이끌어 내는데 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 유보 없이 환영하였을 뿐만 아니라, 미국민도 통일에 대한 독일국민의 요구를 적극 지지하였다.

미국이 독일의 통일을 지지한 이유는 독일 내에서 일어나고 있는 현실에 대한 정확한 인식을 바탕으로 미래를 내다보려는 대통령 부시와 국무장관 베이커(James Baker)가 구상한 독일과의 “특별관계”(Special Relationship)수립이라는 국가이익을 추구하기 위함이었다. 미국과 서독 양국은 동부유럽국가들이 안정되고 민주적인 시장경제체제로 전환하는데 이해를 같이 하였을 뿐만 아니라, 소련의 어려운 국내사정에도 우려를 동감하고 있었다. 따라서 독일이 언젠가는 유럽 내에서 지배적인 국가가 될 것으로 예상한 워싱턴은 미래에 본, 혹은 베를린과 좀 더 밀접한 관계를 유지하여 최소한 간접적으로나마 유럽에 대한 일정한 영향력을 확보하기 위해 당시의 미묘한 상황에서 독일과 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, 수십 년간 미국외교정책의 굳건한 동반자였던 영국과의 특별관계를 손상시킬 수 있다는 위협부담에도 불구하고 추진되었다.<sup>122</sup>

미국의 관심사는 이제 어떠한 형태의 통일독일을 받아들여야 하

는가, 구체적으로 통일은 받아들여지 통일독일의 군사안보적 위상, 즉 군사적 동맹체제를 어떻게 하여야 하는가였다. 이 문제에 관하여는 전승4국 가운데서도 특히 미국과 소련의 입장이 대립하였다.

아이젠하워(Dwight David Eisenhower) 행정부의 국무장관이었던 덜레스(John Foster Dulles)가 일찍이 브란트 전 수상에게 “미국과 소련간의 어떠한 견해 차이에도 불구하고 한 가지 공통적인 이해관계는 독일이 중립적, 독립적인 무장세력으로 미·소 세력권의 경계에서 자유롭게 진군할 수 있도록 해서는 안 된다는 것이다”<sup>123</sup>라고 고백하였듯이 미국은 기본적으로 통일독일의 군사적 역할에 우려를 가지고 있었다.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup>- Felix Müller, “Unerwartete Unterstützung aus Washington,” *Die Weltwoche*, 1990.3.29.

<sup>123</sup>- Ernst Nolte, *Deutschland und der Kalte Krieg* (München/Zürich, 1974), p. 688.

<sup>124</sup>- 통일독일의 군사안보적 독자성에 대한 우려는 주소 미대사를 역임한 케난의 언급에서도 잘 나타난다. “현재 독일의 영토에는 족히 1백만이 넘는 군이 각각 최첨단의 무기로 무장한 채 주둔해 있으며, 미군과 소련군의 경우에는 재래식 무기뿐만 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. 동·서독에 주둔한 이들 군사력은 28개국 간의 협상에 의한 산물이다. 이들 군사력에 관한 정치적 통제와 전개 등에 관하여 이들 국가와의 깊은 합의 없이 독일의 통일을 생각한다는 것은 있을 수 없다. 지난 40년간 독일의 미래에 관해 숙고해 온 우리에게 있어 중요한 원칙은 다음과 같다. 유럽 내에서 독립적으로 존재하는, 포괄적인 국제적 틀에 의해 명확히 제약되지 않는 어떠한 통일된 독일도, 어떠한 군사화된 통일독일도 존재해서는 안 된다는 것이다.” 케난은 나아가 이러한 우려에서 동·서독의 완전통일에 대한 의구심마저 표현하였다. *Washington Post*, 1989.11.12; George F. Kennan, “Ein gewaltiges Problem,” *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12 (1989), p. 1485에서 재인용.



동독 총선에 의해 민족자결에 의한 통일에의 열망이 확인된 이후 미국이 전반적인 대내·외적 고려 속에 정리한 독일의 통일형태에 관한 입장은 통일독일의 NATO 및 EC 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 겐셔에게 현 독일국경선의 항구적 고착을 요구하였다. 이어 1990년 2월 24~25일 캠프 데이비드에서 열린 미·독 정상회담에서 부시는 재차 상기 두 전제를 독일의 콜 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.

## 나. 소련의 입장

소련은 「알타협정」, 「포츠담협정」 등에 의해 합의된 독일에 관한 전승4국의 권리에 강한 집착을 가졌다. 그러나 독일문제에 관한 대외적인 기본입장은 1975년 「헬싱키최종의정서」를 준수한다는 원칙이었다. 동의정서에는 유럽에 현존하는 국경선은 국제법을 준수하는 원칙하에 상호간의 합의를 거쳐 평화적인 방법으로 변경되어질 수 있다고 규정되어 있다. 따라서 동·서독간의 분단도 관계국간의 대화와 평화적인 방법으로 변경되어질 수 있음을 의미하였지만, 소련은 기본적으로 독일의 분단을 상정하고 동의정서에 비준하였다. 동 규정을 근거로 소련은 동·서독간의 관계개선을 받아들였지만, 그것을 양 독일로 하여금 분단의 지속을 받아들일 수 있게 하는 방편으로 인식하였다. 이와 같은 기본입장을 소련 대통령 고르바초프는

I

II

III

IV

V

1985년 실권을 잡은 이래 1989년 12월에 이르기까지 반복적으로 주장하였다.<sup>125</sup>

동독에서 평화적 혁명이 진행되고 베를린장벽이 무너져도 고르바초프는 비록 당시 동독공산당 서기장 호네커와 스탈린식 동독공산당 정권의 지탱을 위한 지원을 베풀 의향은 없었다 하더라도, 동독의 존재와 독일분단의 지속을 의심하지는 않았다. 베를린장벽이 무너진 며칠 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 콜 수상이 밝힌 “통일 10개항” 제의에 대하여 인위적으로 추동되는 독일의 통일은 물론, 국가연합의 형식조차 반대함을 분명히 밝혔다. 당시 소련공산당의 자문역이었던 포르투가로프(Nikolai Portugalow)의 다음의 언급에서 독일 통일이 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. 그것

---

<sup>125</sup>- 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 쉘바르드나제(Eduard Shevardnadze)는 1989년 11월 17일 일방적인 현상유지의 변경은 있을 수 없으며, 다만 공동의, 전 유럽적인 합의에 의한 평화적인 변화만이 가능하다고 밝혔다. *Der Spiegel*, 1991.9.23, p. 119에서 재인용.

은 지정학적으로는 물론 지전략적 관점에서 요구되는 안정과는 양립하지 않는 것이다. 따라서 나는 장기적으로 두개의 독일이 주권과 동등성을 유지하면서 대립하지 않고 상호 동반관계를 유지하면서 계속 존립하리라는 것을 믿는다.”<sup>126</sup>

이러한 연장선상에서 고르바초프와 불란서 대통령 미테랑은 1989년 12월 초 키에프에서 회동하여 향후 동·서독문제에 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 “신베오그라드선언”<sup>127</sup>으로 「브레지네프독트린」<sup>128</sup>을 탈피하였으며, 페레스트로이카의 추진을 위해서는 서구선진국의 협력이 절대적으로 필요하였다. 모스크바 내에서는 NATO회원국과의 이해와 협력의 필요성이 제기되면서 새로운 안

<sup>126</sup> - Nikolai Portugalow, “Wiedervereinigung paßt keinem der Nachbarn ins Konzept,” *Sowjetunion Heute*, 12 (1989).

<sup>127</sup> - 고르바초프 서기장은 1988년 3월18일 유고슬라비아를 방문하여 모이소프 유고슬라비아 연방간부회의 의장과 공동선언을 통해 “아무도 진리를 독점할 수 없으며 사회주의 발전의 다양성을 인정한다”고 발표하였다. 이 선언에 의해 1968년 “프라하의 봄” 탄압에서부터 1979년 아프가니스탄 침공까지 이론적 근거가 됐던 「브레즈네프독트린」의 “제한주권론”이 공식적으로 포기됐다. 그에 따라 동구권을 비롯한 옛 소련 우방국들은 자국의 실정에 맞는 사회주의를 독자적으로 발전시킬 수 있는 이론적 근거를 가지게 됐다. 한편 1955년 흐루시초프(Nikita Khrushchev)가 베오그라드를 방문했을 때 채택한 옛 “베오그라드선언”은 소·유고 양국 입장의 상호존중과 내정불간섭을 골자로 했었다.

<sup>128</sup> - 브레즈네프는 1968년 11월 폴란드 공산당 제5차 대회에서 행한 연설을 통해 사회주의 진영의 어느 나라든 그 생존이 위협 받았을 때는 사회주의 진영 전체에 대한 위협으로 보고 다른 사회주의 국가는 이에 개입할 권리를 가진다고 선언했다.

I
II
III
IV
V

보정치적 사고가 형성되고 있었으며, 블록이란 틀 내에서 사고되어 지던 정치의 자리에 전 유럽의 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.<sup>129</sup> 1990년 2월 콜 수상이 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.<sup>130</sup>

그러나 동시에 그는 독일의 통일이 전승4국의 의무와 전 유럽의 상황에 부합하게 추진되어야 함을 명백히 하면서 소련은 새로운 통일독일의 성립을 가능하게 할 조건들의 결정에 함께 영향을 미칠 것임을 명확히 하였다. 소련이 분단기간동안 원칙적인 동의는 하였으나 결코 추진하지는 않았던 독일의 국가적 통일이 이제 실천적

---

<sup>129</sup> - Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, ed., *DDR-Spiegel* (1990.1.31), p. 38.

<sup>130</sup> - *Pravda*, 1990.2.21 및 1990.3.16: Wolfgang Pfeiler, “UdSSR und die deutsche Einheit,” in: Werner Weidenfeld and Karl-Rudolf Korte, eds., *Handwörterbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), p. 684에서 재인용.



정치의 문제가 된 것이다. 이러한 연장선상에서 소련은 1990년 2월 14일 캐나다 오타와에서 열린 동·서독 및 전승4국 외무장관회의에 참가하여 독일의 통일과 독일 인접국간의 안보문제를 결정하기 위한 국제적 협상의 틀로 “2+4” 형태를 운영할 것에 동의하였다.

독일통일의 외부적 틀을 논의한 2+4협상과정에서 소련이 가장 관심을 기울인 점은 역시 통일독일의 군사안보적 위상이었다. 양독일이 하나로 성장한다는 것은 소련의 입장에서 볼 때 유럽에서의 세력균형을 위협하는 것이며, 특히 통일된 독일이 NATO의 회원국이 될 경우 더욱 그러하였다. 통일독일의 NATO가입이 WTO와의 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.<sup>131</sup> 여기에 덧붙여 제2차 세계대전 이후 재편된 유럽내 국경선의 항구화를 위해 폴란드가 요구한 당시 폴란드-동독간의 국경선에 대한 공식적인 인정을 지지하였다.

이러한 소련의 입장에는 세력균형유지란 변수 외에 국내적인 측면이 고려된 결과였다. 즉 개혁정책을 추진하던 고르바초프의 대항

---

<sup>131</sup> 통일독일의 군사적 중립화, 혹은 NATO가입 반대는 당시 소련 내에서도 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 별다른 의견이 없음을 표명하였다. Gerhart Maier, *Die Wende in der DDR* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), p. 116에서 재인용.



세력이었던 리가쵸프와 소련군부를 중심으로 한 보수세력들이 통일독일의 NATO가입을 반대하였고, 통일독일의 NATO가입에 대한 동의는 바로 자신에 대한 쿠데타의 빌미를 제공하리라는 것을 고르바쵸프는 우려하였던 것이다.<sup>132</sup>

#### 다. 영국의 입장

전승4국 가운데 독일통일의 가능성에 관해 가장 유보적인 입장을 취한 국가는 영국이었다. 동독에서의 평화적 혁명의 진전에 대한 영국의 첫 반응에는 불만이 뚜렷이 배어 있었다. 제4 독일제국(Fourth German Reich)의 부상 가능성에 대한 심각한 불안과 통일된 독일에 의해 지배되는 유럽, 이에 따른 대영제국의 쇠퇴감에 대한 우려가 독일의 통일을 반대하는 이유가 되었다. 베를린장벽이 무너진 3일후 “The Sunday Times”에 실린 다음의 글은 이를 잘 보여준다: “금세기의 90년대에 돌발한 두 가지 역사적 사건은 지난 40년간 우리가 익숙했던 정치의 모습을 완전히 변화시킬 것이다. 소련제국주의의 해체와 독일의 통일은 대부분의 정치가들이 아직 완전히 파악할 수 없는 결과, 즉 유럽대륙에서 미국의 퇴장과 유럽의 경제초강대국으로서 제4 독일제국의 출현을 목도하게 할 것이다. 이제 지금까지 어느 누구도 제기하지 못하였던 하나의 질문만이 남아있을 뿐이다. ‘영국이 설 땅은 어느 곳인가?’”<sup>133</sup>

1989년 12월 말에 이르러서도 대처(Margaret Thatcher) 영국수

---

<sup>132</sup> - Michael Wolffsohn, “Der außenpolitische Weg zur deutschen Einheit,” in: Eckhard Jesse and Armin Mitter, eds., *Die Gestaltung der deutschen Einheit. Geschichte-Politik-Gesellschaft* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992), pp. 142~162 참조.

<sup>133</sup> - *The Sunday Times*, 1989.11.12.



상은 독일의 통일이 정치현안이 아니라는 입장을 고수하였다. 독일 분단의 해소는 지난 45년간 영국이 전승국가로서 보유하고 있던 특별 권리를 박탈당하는 것을 의미하였기 때문에 영국이 독일내 새로운 정치상황의 진전에 순응하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 독일의 통일이 영국에게는 결코 바람직스러운 현상이 아니었던 것이다. 그러나 사태의 급전으로 인해 독일의 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 하는데 정책의 초점을 두고자 하였다. 만약 영국의 의도와는 달리 독일통일의 과정이 더 이상 제어될 수 없는 것이라면 전승4국은 물론 NATO, EC 그리고 「헬싱키최종의정서」에 서명한 35개국이 그것을 함께 논의하여야 한다는 것이 대처의 주장이었다.<sup>134</sup>

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 묶여져야 한다는 방향으로 정책을 재정립하였다.

영국에게 있어서 독일통일의 절대적인 전제조건은 당시 동독과

<sup>134</sup> - "Mrs. Thatchers tadelnder Ton," *Der Spiegel*, 8 (1990), p. 160.

I
II
III
IV
V

폴란드간 국경선의 항구화에 대한 독일의 최종적인 인정과 통일독일의 NATO 잔류였다. 또한 NATO군이 동부독일에 주둔하여서는 안 되나, 소련군은 완전철군까지의 과도기간 중 구 동독지역에 주둔할 권리를 가지며, 주서독 영국군의 경우 감군은 이루어지나 독일에 계속 주둔할 수 있어야 하였다. 더불어 당시 엘베지역까지 한정되었던 미국의 핵보장이 동독-폴란드의 국경선인 오데르-나이쉴 강에 이르기까지 확장되어야 한다는 것이 영국의 입장이었다. 경제적으로 더욱 강력하고, 영토적으로 확장되고, 정치적으로 더 큰 영향력을 행사할 수 있게 될 통일독일에 의해 위협되거나, 최소한 변화되어질 수 있는 유럽내 세력균형에 대한 보장을 미국과 소련이 동등하게 향후에도 짊어져야 한다는 것이 영국의 입장이었다.<sup>135</sup>

## 라. 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 상황 전개가 최대한 동-서독이 공존하면서 더욱 밀접한 관계를 유지하는 독일연방으로 귀결되는 정도를 기대하는 것이었다. 따라서 불란서 정부와 사전 협의 없이 발표된 콜 서독수상의 10개항 계획에 상당한 불만감을 가졌다.

---

<sup>135</sup> - *Der Spiegel*, 13 (1990), pp. 182~187.





당시 불란서의 입장은 베를린장벽 붕괴 후 이틀 뒤 “Le Monde”에 게재된 다음의 글에 잘 나타나고 있다: “지금 독일의 상황이 어떠한 식으로 전개될 것인가에 대해서는 세 개의 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, 현재의 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, 동·서독이 새로운 경제·상업적, 정치적, 인도적인 관계를 정립하여 양 독일이 더욱 돈독한 관계를 건설하는 것으로서 이것을 구체화할 시간은 아직 남아 있다. 이러한 구상은 불란서와 미테랑이 ‘지금의 문제는 독일이 무엇을 원하며, 무엇을 가능하게 할 수 있는가이다’라고 말한 것에 가장 부합하는 것이다. 독일이 역사를 통해 자주 체험한 연방의 건설은 독일의 희망일 뿐만 아니라, 독일의 능력에 부합하는 것이다.”<sup>136</sup>

1989년 12월 미테랑 대통령이 동베를린을 방문하여 침몰하여 가는 국가를 안정시키고자 한다는 인상을 준 것 역시 불란서정책의 단면을 잘 보여준 것이었다. 불란서정책의 근거에는 소련이 독일의 통일을 거부할 것이라는 고려가 전제되었다. 그러나 유럽통합의 진전을 통해 동독은 존재하되 동독주민들에게 좀 더 많은 자유를 허

<sup>136</sup> - *Le Monde*, 1989.11.11: Daniel Vernet, “Drei Hypothesen,” *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12 (1989), p. 1496에서 재인용.



용한다는 불란서의 정책은 독일의 상황이 급박하게 진전됨에 따라 포기되어질 수밖에 없었다.

불란서의 정책이 전반적으로 수정되어 신속한 독일의 통일을 받아들이기로 한 결정에는 1990년 2월 동·서독이 경제 및 화폐를 통합하기로 천명하고, 1990년 3월의 동독 자유총선에서 신속한 통일을 주장한 CDU가 승리하였으며, 서독수상 콜이 고르바초프를 방문하였을 때 독일통일에 대한 기본적인 양해가 양국 간에 이루어진 것 등이 영향을 미쳤다. 여기에 서독이 오데르-나이쾨 국경을 독일-폴란드간 항구적인 국경으로 인정하고, 소련이 통일독일이 NATO회원국으로 되는데 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 줄어들다는 것이다.<sup>137</sup> 2+4협상의 합의로 불란서는 독일에 관한 권리와 책임을 가지는 전승국으로서 권리를 상실하게 되었으며, 통일로 인한 경제력 강화를 발판으로 독일은 새로운 유럽안보체제 내에서 목소리를 높이는 반면, 불란서 군사력의 무게는 약화될 것이다. 따라서 유럽 대륙의 정치적 중심은 동쪽으로 이전될 것이며, 그 결과 불란서는 서부의 주변국으로 전락하게 될 것이라는 것이다.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> - 1990년 2월 파리의 SOFRES 연구소가 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.

둘째, 안정되었던 전후질서가 불안정 국면에 의해 해체되었다는 것이다. 여기에는 특히 예측할 수 없는 독일 국내정치의 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 불란서 내에서는 향후 불란서의 대독 외교정책적 기조를 둘러싸고 정치적 논쟁이 일어났으며, 그것은 다음과 같은 네 가지 모델로 요약할 수 있다. 즉 ①핵무기를 바탕으로 한 민족자주적 모델, ②영국과의 “화친협상”(Entente Cordiale)을 부활하고 미국 및 폴란드와 긴밀한 관계를 유지하는 모델, ③지중해 연안국들과 강력한 연대를 형성하는 모델, ④1950년대부터 추진한 독일을 유럽질서 내에 묶는 모델 등이었다.<sup>139</sup>

독일의 통일 후 1990년 12월에 진행되었던 EC정상회의에서부터 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 뜻을 표명한 것이다. 불란서는 유럽통합의 실현을 위해 독일과 더불어 추진기관차적 역할을 하면서 자국의 입지를 강화시키는 동시에 독일을 국제적 틀에 묶어두고자 하였다.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> - D.S. Yost, “Frankreich in einem neuen Umfeld,” *Europa Archiv*, 23 (1990), p. 692에서 재인용.

<sup>139</sup> - Siret Hürsoy, *The New Security Concept and German-French Approaches to the European ‘Pillar of Defence’, 1990~2000* (Marburg: Tectum Verlag, 2002) 참조.

## 2. 서독의 대응 : EC와 NATO로의 통합

### 가. EC로의 통합

1980년대 말의 본은 1949년 이래 늘 그러했던 것처럼 서독의 평화와 자유수호, 그리고 공동 번영의 의지에 대한 믿음을 그 동맹국들이 갖게 하는 과제와 함께 분단 극복이라는 두 마리 토끼를 동시에 쫓아야 하는 상황을 맞이하고 있었다. 서독은 무엇보다 당시 독·불을 축으로 하여 진전되고 있던 유럽통합으로의 움직임과 기대가 독일의 통일로 인해 정체되고 어긋나게 될 것이란 서유럽국가들의 우려감을 불식시켜야 했다. 이를 위해 택할 수 있는 유일한 방법은 EC를 통한 독일통일이었다.

1989년 11월 9일 베를린장벽의 붕괴 이후 전개된 독일 내의 상황은 서독의 공동체 회원국가들에게 적지 않은 혼돈을 야기시켰다. 앞서의 많은 언급을 통해 이들 국가들이 독일통일에 대해 얼마나 뿌리 깊은 우려와 불안감을 가졌는가를 알 수 있다. 독일통일이 과연 어떠한 결과를 초래할 것인가, 다시 제기된 독일문제가 어떠한 양상으로 전개될 것인가의 두려움이었다.

수십 년 간에 걸쳐 협력과 갈등 속에서 함께 공동체를 일구어온 서방 EC국가들에게는 경제적으로 가장 강력한 독일이 통일됨으로써 더욱 강력해진 지배적인 국가가 될 것이라는 우려, 가장 큰 재정적 기여를 하고 있는 독일이 통일에 매달려 공동체에 대한 기여도를 줄일 것이라는 우려, 통일된 독일이 과연 지속적으로 서방통합

---

<sup>140</sup>- Andreas Meusch, "Frankreich und die deutscher Einheit," in: Werner Weidenfeld and Karl-Rudolf Korte, eds., *Handwörterbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), pp. 328~329.

을 추진할 것인가 하는 우려, 역사적인 경험으로 볼 때 과연 독일의 정책을 신뢰할 수 있느냐 하는 근본적인 우려 등이 복합적으로 제기되었다.<sup>141</sup> 이러한 상황에서 서독은 다음과 같은 전략으로 EC 회원국들을 설득하였다.

첫째, 콜 수상과 겐서 외무장관은 “우리는 독일적인 유럽이 아니라, 유럽적인 독일을 건설하고자 한다”(Wir wollen nicht ein deutsches Europa, sondern ein europäisches Deutschland schaffen)라는 함축적인 표현을 기회가 있을 때마다 강조하면서 독일통일의 유럽적 차원을 강조하였다. 통일이 단순한 동·서독간의 결합이 아니라, 서독이 이미 견고하게 결속되어 있는 서방체제로 동독을 편입시키는 통일임을 강조하였다. 그리고 이러한 독일의 통일이 EC의 발전, 즉 유럽통합의 발전을 위해서도 긍정적인 영향을 미칠 것임을 강조하였다. 또한 통일된 독일의 법체계는 EC의 규범에 따를 것이며 독일은 통일의 추진과정을 공동체에 즉시 상세히 보고할 것임을 천명함으로써 독일통일이 유럽적 차원에서 신뢰를 얻을 수 있도록 노력했다.

한편 통일과정에서 서독정부는 동독정부에게 무엇보다도 통상 및 경제협력협정을 즉시 체결할 것을 제안하였는데, 이는 하루속히 동독을 EC의 공동시장권에 편입시키려는 의도에서였다. 콜 수상은

---

<sup>141</sup> 베를린 장벽이 무너진 한 달 뒤인 1989년 12월 8~9일 개최된 유럽이사회는 다음과 같은 공식선언으로 독일에서의 상황진전에 대한 입장을 표명했다: “우리는 유럽에서 평화의 상태가 정착되도록 노력한다. 이러한 가운데 독일국민은 자유로운 의사결정권을 통해 통일을 달성할 수 있다. 이 과정은 민주적인 그리고 평화적인 방법으로 달성되어야 하고, 기존의 모든 협정과 조약들을 이행해야 하며, 「헬싱키최종정서」에 표현되어 있는 모든 사항이 동·서간의 화해라는 취지에서 이행되도록 해야 한다. 그리고 이 통일은 유럽통합과 부합되어야 한다.” 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” p. 107에서 재인용. Mathias Jopp, *Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries* (Berlin: Europa Union Verlag, 2002) 참조.



그것이 동독에서 하루빨리 자유와 민주주의, 인권 그리고 자결이라는 유럽인의 기본가치가 뿌리내리는 유일한 길이라고, 독일의 통일이 유럽적 차원에서 공감되어질 수 있는 길이라고 역설했다. 또한 그 길이 당시 변화의 소용돌이 속에 놓여있던 동유럽 전체국가들에게 희망을 주는 하나의 지향성이 될 것임을 설득했다.

둘째, 독일이 유럽통합을 심화시키는데 대한 확고한 의지를 가지적으로 보여주기 위해 유럽공동시장의 완성과 유럽경제통화연맹(Economic and Monetary Union: EMU)의 실현에 앞장섰다. 독일은 경제통화연맹을 위해 요구되는 EC의 조약내용을 적극적으로 지지하였으며, 나아가 1990년 3월 23일 브뤼셀에서 콜 수상은 들로르(Jacques Delors) EC집행위원장에게 독일통일은 유럽통합을 가속화시킬 것이며, 독일은 경제분야에서 뿐만 아니라 유럽에서의 정치연합을 창설하기 위해서도 적극 노력할 것이라고 밝혔다. 이에 대해 들로르는 “집행위원회는 동포애로 이루어지는 독일통일과정의 기쁨을 독일인과 함께 나누고자 합니다”라고 화답하면서 유럽통합을 위해 독일이 얼마나 많은 공헌을 했는가를 강조했다. 그는 콜 수상의 도움 없이는 들로르안이 유럽이사회에서 통과되지 않고, 「단일 유럽의정서」도 이루어지지 않았을 것이라고 훗날 회고했다.<sup>142</sup>

실제 서독수상 콜과 불란서대통령 미테랑은 1990년 4월 말 더블린에서 열린 특별정상회담 직전에 1993년까지 완성할 유럽경제통

---

<sup>142</sup> 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” pp. 103~105. 당시 들로르는 동독이 독립국가로서 EC에 가입한 후 독일통일을 달성하는 방안과 동·서독이 통일된 후에 EC에 가입하는 두 가지 안을 제안하였다. 이러한 요구는 사실상 독일의 과거사와 통일독일의 강력해질 힘에 대한 이웃 국가들의 두려움과 우려를 표명한 것이었다. “유럽통합과 독일통일” <<http://www.dcafe.org/15>> 참조.

화연맹 이외에도 정치연합을 이루기로 합의하였다. 즉 유럽연합(European Union)을 설립하기 위한 조약을 성립시키기 위해서 독일이 적극적인 노력을 다할 것을 약속하였다.<sup>143</sup> 이러한 조치는 독일의 유럽통합 의지를 다시 한번 천명하고 공동체 회원국가들의 우려를 불식시키는데 크게 기여하였다.

그 외 독일은 통일독일이 EC안에서 지배적인 위치를 차지하게 될 것을 염려하는 공동체 회원국들을 안심시키기 위해 통일 이후에도 EC내 의사결정과정에 영향을 미칠 수 있는 집행위원의 숫자와 의원수의 변화 그리고 법관수의 변화를 요구하지 않기로 했다. 또한 서독이 동독의 재건을 위해 막대한 재정지원을 해야 하기 때문에 EC에 대한 지원을 격감시킬 것이라는 회원국들의 우려에 대응하여 서독의 경제력이 안정되고 강력하여 공동체에 대한 기여를 줄이지 않고 동독에 투자할 수 있다는 점을 강조하였다. 더 나아가 독일통일이 이루어짐으로써 EC 전체가 경제적으로 많은 이득을 얻을 수 있을 것이라고 설득하였다. 즉 독일의 통일로 인해 소비수요가 늘어나 EC국가들의 경제성장이 추가될 수 있고, 동독을 통해 동유럽국가들을 경제적으로 개방시킬 수 있으며, 통일된 독일의 경제가 활성화될 경우 EC에 대한 독일의 경제적 기여는 더욱 커질 수 있다는 논리로 회원국들을 설득하였다.<sup>144</sup>

<sup>143</sup> 실제 유럽에서 정치와 통화 통합을 이루어내자는 「마스트리히트조약」(Treaties of Maastricht), 즉 「유럽연합조약」(Treaty on European Union)이 1992년 2월 7일 EC 외무장관회의에서 정식 조인되었다. 물론 이 조약의 성립은 독일의 의지와 더불어 통일된 독일을 유럽공동체에 신속히 그리고 견고하게 붙들어 놓아야 할 필요성을 느꼈던 유럽국가들의 이해가 일치된 결과임은 말할 나위가 없다.

<sup>144</sup> 노명환, “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주,” pp. 105~106. Alfred Grosser, *Deutschland in Europa* (Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch, 2000) 가운데 4장(pp. 99~132), “Europa für Westdeutschland.

I
II
III
IV
V

## 나. NATO로의 통합

### (1) 서독의 기본입장

동독에서의 선거를 통해 신속한 통일에 대한 합의가 대내·외적으로 형성되자 서독은 통일을 구체적으로 엮어내기 위해서는 무엇보다 통일독일의 군사안보적 위상에 관한 합의가 전승4국 간에 이루어져야 한다는 사실을 절감하였다. 독일의 통일이 안보정치적 측면에서 전승4국 어느 국가에게 불리하게 재편되는 계기가 되어서는 안 된다는 우려를 전승4국이 하고 있음을 서독정부는 잘 파악하고 있었다.

1990년 초 신속한 통일에의 의지를 내부적으로 다질 즈음 서독정 치권내에서 이루어진 통일독일의 군사안보적 위상에 관한 논의는 세 가지로 요약되어질 수 있다. 첫째, 통일독일이 NATO의 회원국으로 가입하되 엘베강 동쪽지역에 NATO군이 주둔하지 않는 방안, 둘째, 통일독일이 NATO의 회원국이 되는 것은 물론 동독지역에도 NATO군이 주둔하는 방안, 셋째, NATO와 WTO의 양 군사동맹체제를 근본적으로 전환시켜 CSCE가 중요한 역할을 담당할 뿐만 아니라, 동·서 간에 실제적인 군축조치를 포함하는 하나의 새로운 전 유럽안보체제를 형성하는 방안이었다. 겐서 외무장관은 첫 번째 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, 동

---

Die Bundesrepublik für Europa 1945~1990” 참조.





시에 NATO가 아무것도 잃을 것이 없는 방안이다. NATO는 지금 주둔하고 있는 그 지역에서만 현재에도 주둔하고 있다. 현실정치 (Realpolitik)를 추구하는 모든 이들은 동·서 간에 힘의 변화를 가져 오는 독일통일이 되어서는 안 된다는 것을 인식할 것이다. 우리는 타국의 안보적 관심사를 우리의 그것과 마찬가지로 깊이 고려하여야만 한다. 타국에 반하는 안보가 아니라, 타국과 함께 하는 안보가 중요한 것이다.”<sup>145</sup>

겐서는 통일독일이 NATO회원국으로 됨으로써 미국의 이해를 충족시키는 동시에 동부유럽으로 NATO영역의 확충을 반대함으로써 소련의 안보정치적 우려를 불식시키고자 하였던 것이다. 1963년 바르가 “접근을 통한 변화”란 (신)동방정책의 기초를 밝혔던 투칭에서 1990년 2월 1일 열린 기독교 아카데미회의에서 겐서는 미국의 입장과 소련의 입장을 동시에 수용하려는 소위 “겐서의 투칭계획” - “sowohl als auch”(not only but also) 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 동·서독과 전승4국의 외무장관이 회동하여 독일의 통일과 독일인접국 간의 안보문제를 결정하기 위한 국제적 협상의 틀로 2+4 형태를 운영할 것을 합의하였다. 그리고 동년 5월 5일 개최되었던 최초의 2+4협상에서 참가자들은

<sup>145</sup>- Hans-Dietrich Genscher, “Keine Ausdehnung der NATO auf das Gebiet der DDR,” in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Bulletin* (1990.1.31).

I
II
III
IV
V

독일의 통일을 시간적 손실 없이 신속히 추진하기로 양해하였다. 통일문제를 독일주민이 스스로 결정할 권리를 가질 것과 폴란드의 서부국경선을 국제법적인 형태로 인정하는 것을 만장일치로 결정하였다. 그러나 통일독일의 향후 안보동맹형태에 관한 논의에 대해서는 어떠한 결론에 이르지 못하였다.

이후 2+4협상의 구도 내에서 서독은 자국의 입장에 대한 전승4국의 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

NATO가입을 기정사실화 한 서독은 소련을 움직이기 위해 서독의 정책이 동구권과 맺은 모든 조약과 헬싱키의 CSCE 최종의정서를 존중하고 폴란드와의 국경선을 인정하는 기반위에, 즉 현상유지에 있음을 강조하였으나 소련을 움직이지는 못하였다. 소련을 설득하기 위한 서독의 노력은 이후 다차원적으로 전개되었다.<sup>146</sup>

서독의 제안에 대해 소련은 두 가지 전략을 구사하였다. 첫째, 서독의 제안을 받아들여 통일독일의 NATO가입을 기본적으로 반

---

<sup>146</sup> - 독일의 군사적 위상에 관한 전승4국의 합의과정에 관하여는 Ulrich Albrecht, *Die Abwicklung der DDR: Die "2 + 4 - Verhandlungen". Ein Insider-Bericht* (Opladen, 1992) 참조.



대하는 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 서방선진국으로부터 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 서방 간의 긴밀한 정치적, 경제적 유대관계가 소멸되지는 않을 것이란 현실적인 계산이 작용한 것이다.

서독과 미국을 중심으로 NATO회원국 간의 긴밀한 협조아래 소련의 안보에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 조치가 취해졌다. 우선 1990년 6월 7~8일 NATO 외무장관회의에서 유럽에서 동·서간 긴장완화와 상호협력을 천명하는 성명서가 발표되어 탈냉전의 전기가 마련되었다.<sup>147</sup> 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 진행 중이던 시점에 열린

---

<sup>147</sup> “우리 동맹국 외무장관들은 유럽에서의 근본적인 변화로부터 추동된 역사적 기회를 평화, 정의, 그리고 민주주의에 기초한 하나의 새로운 유럽평화질서를 만드는데 이용하려는 우리의 결의를 밝히는 바이다. 이러한 정신으로 우리는 소련과 모든 기타 유럽국가들에게 친선과 공동협력을 위해 손을 내밀고자 한다. 실제적이고도 장기적인 유럽에서의 안보는 모든 국가의 정당한 안보이해가 상호 인정되고 존중될 때 가장 잘 보장될 것이다. 우리는 두 개의 동맹체 회원국들을 포괄하는 모든 유럽국가들 간에 신뢰감과 긴밀한 관계를 건설하기 위해 적극적으로 기여하기를 원한다. (...) 군비통제과정은 적극적으로 추진되어질 것이다. 우리는 독일통일이 유럽의 안정에 지대한 기여가 될 것이라고 확신한다.” *Europa Archiv*, 17 (1990), p. D4471.



NATO 16개국 정상회담에서 “NATO가 소련을 더 이상 적으로 간주하지 않는다”는 「평화선언」이 채택되고 “어떠한 상황 하에서도 서방은 군사적 무력을 먼저 사용하지 않을 것이다”란 원칙이 공표되었던 것이다.<sup>148</sup>

「런던성명」을 통해 유럽에서의 군사적 대결체제의 종식을 이끌어낸 서독은 소련의 경제적 요구에 부응하기 위해서도 가시적인 조치를 취했다. 우선 콜 수상은 향후 12년 동안 아무런 부대조건 없이 30억 달러(약 50억 마르크)의 차관제공을 결정하였으며, 미테랑 대통령과 함께 1백50억 달러의 대소지원을 서방세계에 촉구하였다. 또한 휴스턴에서 1990년 7월 9일 개최되었던 G7회담에서 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 통일 후 방어위주의 비핵주의를 근간으로 하는 병력 37만명의 “군사소국화” 정책을 추진할 것이며,<sup>149</sup> 동독지역의 외국군

<sup>148</sup> - 동 회담에서 NATO정상들은 무엇보다도 통일독일의 NATO잔류를 못 박고, 동시에 고르바초프의 개혁노선에 손상을 주지 않으면서 가능하다면 보수파와의 대결에서 고르바초프가 안정된 지지기반을 구축하기를 바랐다. *Die Welt*, 1990.7.7.

<sup>149</sup> - 1990년 6월 25일 동베를린에서 개최된 2+4회담에 참석한 세바르드나제 소련 외무장관은 독일통일 후 5년 이내에 전승4국 주둔군의 50%를 감축하고, 통일 독일의 병력수를 30만 명 이하의 수준으로 제한하자고 제의한 바 있다. 한편 콜 수상은 독일군의 감축계획에 덧붙여 군복무기간을 15개월에서 12개월로 줄일 것임을 밝힘으로써 고르바초프의 요구에 더욱 접근하고자 하였다.

주둔 및 서방측의 핵무기 및 생·화학무기의 배치를 반대하고, 동독 주둔 소련군은 1994년까지 철군하되 철수에 소요되는 모든 비용을 서독이 부담하겠다는 조건의 반대급부로서,<sup>150</sup> 독일은 ①통일 이후에 완전한 주권을 가짐과 동시에 전승4국의 권한은 소멸되며, ②독일이 자신의 군사동맹체 귀속 여부를 스스로 결정한다는데 합의가 이루어졌던 것이다. 소련은 자신이 고수했던 통일독일의 NATO가입에 대한 반대를 마침내 포기한 것이다.

이로써 독일통일에 대한 군사·외교적 문제는 해결되었다. 통일독일의 NATO가입을 전제로 한 독일의 통일이 동·서 양진영에 의해 추진된 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 벗어나면 그들이 군사력에 관해 주권을 가지게 되는 것을 의미한다. 통일독일이 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 중립화하여 어떠한 안전보장기구의 굴레도 쓰지 않게 한다는 것은 지극히 위험한 일이다. 결국 유일한 안전판이 통일독일을 NATO에 묶어두는 것이며 여기에 유관국 모두가 동의하였던 것이다.

<sup>150</sup> - 주독대사관이 각종자료를 참고하여 작성한 추정치에 의하면 소련군의 철수비용은 약 125억 마르크에 달했다. 통일원, 『통독 4주년 현황과 평가 1994.10』 (통독과정연구 94-III: 통일원통일정책실, 1994), p. 15.

I
II
III
IV
V

### (3) 2+4협정

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. 동협정은 전 독일의 완전한 주권회복과 서방에의 결합, 즉 통일독일의 EC 및 NATO에의 가입을 담보하였다. 통일의 법적·정치적 외부적 틀이 완비된 것이다. 동협정은 전승4국 의회의 비준을 거쳐 1991년 3월 15일부터 효력이 발효되었으며, 전승4국이 보유하고 있던 독일에 관한 특별권은 1990년 10월 3일 독일의 통일과 함께 소멸되었다.<sup>151</sup>

「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. 오데르-나이쾨 국경을 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, 그 후 NATO에 속하는 독일군을 제외한 어떠한 외국군대, 어떠한 핵무기 및 핵무기운반수단도 동독지역에 배치되지 않는다. 일곱째, 베를린과 독일 전역에 관한 전승4국의 권한과 책임은 종식된다. 여덟째, 통일된 독일은 완전한 주권을 가진다.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup>- 한편 「2+4협정」이 서명되고 난 뒤 독·소간에는 「우호친선, 동반 및 협력에 관한 독·소 협정」이 가조인되었으며, 동협정은 11월 9일 고르바초프가 본을 방문하였을 때 정식으로 조인되었다.

<sup>152</sup>- Bundeszentrale für politische Bildung, ed., *Verträge zur deutschen Einheit* (Bonn, 1991), p. 88.

독일의 통일, 그것은 어떠한 정치적 수사에도 불구하고 독일과 관련된 모든 국가들에게는 새로운 도전이었다. 그리고 통일독일은 그것을 극복하고 새로운 모습으로, 특히 유럽통합으로 다가서야 함을 독일의 정치권은 잘 인식하고 있었다. 2+4협상의 실무주역이었던 겐서 외무장관이 협정을 평가하면서 행한 다음의 언급은 이러한 독일의 부상에 대한 관련국의 우려와 이에 대한 독일의 정책방향을 잘 보여주고 있다.

“이 협정에 담겨진 우리의 천명과 의무들은 유럽의 보다 나은 미래를 위한 우리의 기여이다. (...) 독일의 국가적 통일은 완결되었다. 전 유럽의 통일 역시 완결되어야 한다. 우리는 중부와 동부유럽에서 개혁정책의 성공을 위한 우리의 책임을 인식하고 있다.”<sup>153</sup>

또한 콜 수상은 통일 이튿날인 10월 4일 베를린의 제국의회 의사당에서 통일을 가능케 한 미·영·불·소 전승4국에 사의를 표하는 한편 유럽통합을 중심으로 하는 통일독일 외교정책의 방향을 밝혔다. 그는 통일독일은 금세기 독일인이 자행한 범죄 행위, 특히 유대인 학살행위를 결코 잊지 않음으로써 독일역사의 어두운 면을 길이 기억하고 이러한 과오를 되풀이 하지 않을 것과 독일은 국력에 상응하는 국제적 책임을 완수할 것을 다짐하면서 외교정책기조를 다음과 같이 천명했다. 첫째, 독일은 인근 제 국가들과 우호·선린정책을 추구하며, 독자적·민족주의적 정책을 버리고 통합된 유럽의 일원으로서 세계평화를 추구한다. 둘째, 서구제국, 미국, 캐나다 등과의 동

<sup>153</sup> - Hans-Dietrich Genscher, “Ein neuer Anfang in Europa,” *Das Parlament*, 1990.10.26.

맹 및 유대관계를 존중하고 공동의 가치를 추구한다. 셋째, 독·불간의 우호협력을 통해 유럽의 통합 및 평화체제 구축을 위한 건인차 역할을 수행한다. 넷째, CSCE가 유럽통합에 기본적으로 기여했음을 인정하고 동 기구의 상설기구화 등 발전을 추진한다. 다섯째, NATO와 WTO간에 우호·동반자관계 설정을 모색한다. 여섯째, 범 유럽적 책임이란 차원에서 독·소 우호협력관계를 중시한다. 일곱째, 폴란드와의 항구적인 화해를 추구하고 헝가리·체코의 개혁을 지원한다.



# V

## 결론 : 독일사례가 주는 시사점





패전의 결과 전쟁의 책임을 물어 분단된 독일은 “통일”이란 말조차 거론할 수 없었다. 통일을 이야기하는 순간이 바로 국제법적으로 분단된 독일의 상황을 거부한다는 것을 의미하였기 때문이다. 결국 분단된 독일의 양 쪽은 각자가 처한 상황, 지향하는 목표와 그 우선순위에 따라 정책을 추진할 수밖에 없었다. 그 중에서 독일 연방공화국 즉 서독은 통일을 가슴에 품고 긴 안목에서 장기적인 관점에서 추진하되 통일을 저해할 수 있는 요소들을 하나씩 완화하거나 통일을 앞당길 수 있는 필수조건들을 하나씩 채워갔다.

그 가운데 가장 핵심적인 정책이 독일과 독일민족에 대한 국제사회의 우려를 불식시키기 위한, 서독이 국제사회와 평화적으로 공동번영할 수 있는 훌륭한 파트너라는 인식을 심어주기 위한 통합정책이었다. 패전국인 서독의 입장에서 전쟁도발의 과오를 벗고 국제사회의 일원이 되기 위해서는 모든 주변국가와 우호관계를 증진하는 것이 매우 중요했다. 따라서 어느 한쪽만을 택하는(Entweder-oder) 것이 아닌 모든 쪽을 향하는(Sowohl-als-auch) 외교정책이 필요하다는 인식을 정부수립 이후 한 번도 잊어본 적이 없었다.<sup>154</sup>

통합정책은 국제적 상황의 전개에 따라 서방통합, 동방통합, 전유럽통합이란 다자적 차원에서 뿐만 아니라, 독·미, 독·불, 독·소, 독·폴, 독·독과 같은 양자적 차원에서 중첩적·복합적으로 진전되었다. 그리고 그 연장선상에서 통일의 가능성이 도래한 순간 지금까지의 모든 성과를 토대로 통일을 무리 없이 이끌어내었다.

아테나위정권이 서독역사에서 차지한 중요한 정치적 발전은 서독을 ECSC에서 출발하여 EEC에 이르는 서방세계와의 경제공동체

<sup>154</sup>- Waldemar Besson, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Erfahrungen und Maßstäbe* (München: Piper Verlag, 1970), p. 35.

I
II
III
IV
V

와 NATO라는 정치·안보공동체에 편입시킨 사실이다. 서방연합국과 서구 이웃나라들에 서독을 성공적으로 결속시킴으로써 서독의 헌법 제정과 국가 건설, 산업시설 철거를 종결시킨 「페테르스베르크협정」 체결, ECSC 가담과 경제 발전 및 중심적 역할, 재무장과 NATO가입, 그리고 피점령국 지위를 종결시킨 「파리조약」 등을 이끌어내었다.

아데나워는 정책의 최우선 목표를 자유, 그 다음을 평화, 그리고 그 다음을 통일로 삼았다. 그가 반대한 것은 통일자체가 아니라 공산독재체제 형태의 통일을 반대한 것이었다. 그는 미·영·불 전승3국이 두려움과 의심의 품게 할 수 있는 어떤 정책도 서독 정치의 회복과 경제의 재건을 더디게 할 것이고, 서방통합을 확고히 하는 정책만이 소련과 동독의 공산주의자들이 서독을 위태롭게 할 수 있는 싹을 잘라버리는 것이라고 믿었다.

브란트의 동방정책은 서방정책을 통해 서부유럽에 한쪽 발을 굳건하게 딛고 일어서게 된 서독을 이제는 동부유럽에도 다른 한쪽 발을 디디게 하여 유럽대륙의 양쪽에서 서독이 두 발로 딛고 일어서는 뿐만 아니라, 경제력과 외교력을 바탕으로 달릴 수 있게 하는 틀을 만들었다. 그의 동방정책은 전후에 독일이 잃을 수밖에 없었던 것을 인정한 반면, 전쟁 이후에 부정되던 더 큰 것을 얻었다. 동부유럽국가들과 관계 개선을 통해 유럽에서 좀 더 긍정적인 서독의 정치적 입지를 가능하게 해주었으며, 동부유럽시장에 보다 용이하게 접근하게 되었으며, 나아가 좀 더 주체적인 서독의 외교정책을 펼치면서 서독이 국제무대의 중요한 주역으로 부상하게 해주었다.

한편 브란트의 독일정책은 아데나워 시기의 그것을 180도 뒤집어 동독의 공산체제와 공식적인 관계를 맺고 독일영토 위에 한 민족

두 국가의 존재를 받아들인 것이었다. 그는 정치적 분단을 인정함으로써 그 반대급부로서 분단의 부작용을 감소하고 민족적 동질성을 잃지 않는 것이 진실로 민족적인 독일정책이라고 믿었다. 그 결과 동·서독 사이에는 교류와 협력의 물꼬가 터져 상생의 관계를 형성하면서 민족동질성을 회복할 수 있었다.

1980년대 콜 정부의 균형정책은 이전 서방정책과 동방정책의 공과를 검토한 바탕위에 서방통합을 주요 축으로 하되 동방과의 접근을 심화시키면서 서독의 정치·외교력을 키워나가는, 지속적인 경제성장을 이룩해나가는 실리외교에 중점을 두었다. 고르바초프의 등장과 동구 사회주의권의 변화란 세계사적 변화 속에서 미래 유럽의 평화질서를 염두에 두면서 통일의 여건을 하나씩 조성했다. 그리고 통일의 상황이 도래하였을 때 동·서가 원하는 바가 무엇인지를 정확히 간파하고 그 의도에 부응하는 통일외교를 펼침으로써 통일이란 민족적 소망을 실현시켰다.

구체적으로 동·서독의 통일과정을 더 이상 막을 수는 없으나 그 진행을 적절히 제어된 구도 속에서 이루고자 한 전승4국과 관련 국가들의 이해를 2+4협상이란 틀로 수용하여 통일독일이 유럽통합의 추진에 앞장설 뿐만 아니라, 유럽의 평화유지를 위해 적극적인 역할을 할 것이라는 인식을 확실하게 심어주었다. 그리고 통일독일이 방어위주의 비핵주의를 근간으로 하는 군사소국화 정책을 추진하고, NATO에 가담하되 동독지역에 대한 외국군의 주둔을 금지하여 서방연합국과 소련을 동시에 만족시키면서 독일통일에 대한 주변국들의 안보정치적 우려를 불식시켰다. 또한 오데르-나이쉴강을 독·폴 간의 항구적인 국경선으로 인정함으로써 동독에서의 평화혁명 이후 고조되었던 독일의 통일에 관한 전 유럽국가, 국민들의 우

I
II
III
IV
V

려를 마지막으로 불식시켰다.

통일 이전이나 통일과정을 막론하고 서독의 정치지도자들이 일관되게 중요하게 믿고 추진해 온 정책은 서구와 손을 잡아야만 서독사회를 근본적으로 민주화된 정치문화를 가진 새로운 사회로 거듭나게 할 뿐만 아니라, 나아가 이를 디딤돌로 삼아 동구사회를 개혁하고 민주화할 수 있다는 것이었다. 서독은 정치·경제·안보·문화 등 모든 측면에서 서구와의 연대라는 필수사항을 충족시키는 가운데 소련 및 동구권과의 관계 개선이라는 선택사항을 충족시켜 나갔다. 서독이 안정되고 신뢰할 수 있는 서방세계의 확고한 일원이 되지 않았더라면, 다른 나라의 희생을 딛고 자국의 힘을 추구하려는 잘못된 민족주의가 아니라 타국과 함께 할 수 있고 함께 하려는 민주사회로 거듭나지 않았더라면 통일의 기회는 찾아오지 않았을 것이고, 통일환경이 조성된 그 순간에 소련은 물론 서방연합국들도 독일의 통일을 받아들이지 않았을 것이다.

그러므로 서독이 불란서와의 화해에 이어 서방세계, 나아가 동방세계 그리고 전 유럽에 융화·통합되어가는 그 도정은 독일연방공화국이 가장 자랑스러워해야 할 역사적 시기였다고 할 것이다. 독일 민족의 재부상에 대한 주변국들의 우려를 불식하고, 냉전 → 데탕트 → 신냉전 → 탈냉전으로 전개된 세계정세의 변화에 능동적으로 대처하면서 자국의 힘에 서방우방국들의 힘을 더하고 나아가 소련의 지지와 힘을 빌어 자국의 이해를 관철해 나간 눈부신 외교적 성과의 시기였다.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> 여인곤은 서독외교정책의 시사점을 주변정세 변화에 대한 능동적 대처, 우방국의 지지 확보, 주변 외세의 활용, 주변국들의 우려 불식으로 정리하였다. 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』, pp. 46~50 참조.

독일을 점령할 수 있는 권리, 독일의 분단을 관리할 수 있는 권리, 통일에 관여할 수 있는 권리를 전승4국이 국제법적으로 보유한 독일의 경우는 우리의 사정과와는 분명히 다르다. 한반도에 있어서 주변4국이 분단을 관리할 권리나 분단의 극복에 관여할 권리가 국제법적으로 전혀 보장되어 있지 않다. 분단의 극복은 법률상(*de jure*) 남북한 간의 문제이다. 그러나 현실적으로 주변4국이 분단의 극복에 관해 가질 수 있는 사실상(*de facto*)의 영향력은 간과되어질 수 없다. 이러한 점에서 서독의 통합정책과 통일정책은 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있고 심층적인 연구의 대상이 아닐 수 없다.

사실 “참여정부”는 통일보다는 평화를 앞세우고, 통일의 선결 요소로서 통일을 위한 긍정적인 주변환경을 조성한다는 차원에서 통합정책을 추진해온 것이 사실이다. 정치·군사적 차원에서는 6자회담과 한반도 평화체제, 그리고 동북아다자안보를, 경제적 측면에서는 남북경제공동체는 물론 동북아경제공동체를, 문화적 측면에서는 동북아문화공동체의 건설<sup>156</sup>을 추진하였거나 적어도 개념적으로 준비하고자 하였다.

이러한 정치·군사·경제·문화적인 측면에서의 통합을 위한 노력은 정책의 지향성이란 측면에서 긍정적으로 평가되어질 수 있다. 그러나 통일을 장기적인 관점에서 추진하되 그 도정에서 국가적 역량을 키우고 통일에 유리한 환경을 조성하려는 이러한 중차대한 국가전략을 참여정부는 제대로 준비하지 않고 체계화하지 않은 채 추진하였으며, 그 결과 현재의 성과는 의도한 바에 훨씬 미치지 못한

<sup>156</sup> 동북아문화공동체의 경우 국무총리실 산하의 경제·인문사회연구회가 중심이 되어 국책연구기관들이 대거 참여하는 다년간 협동연구사업의 형식으로 연구되었다.

I
II
III
IV
V

것으로 평가될 수밖에 없다.

먼저 정권의 시작과 더불어 발표된 동북아경제중심국가의 건설은 주변국들로부터 무관심과 반발을 초래하였다. 미·일이라는 세계 최강의 경제대국 사이에서, 육일승천하고 있는 중국과 러시아의 경제적 부상의 상황에서 제기된 경제중심국가론은 현실의 상황에서는 처음부터 개념적인 측면에서조차 생명력을 가질 수 없었다.

동북아다자안보협력 구상의 경우 그 선결 요소가 미국과의 확고한 공감대 형성이었음에도 불구하고 한·미 군사협력관계에서는 원활하지 못한 상황이 발생하였다. 그 과정에서 선불리 발표된 한국의 “동북아균형자론” 구상은 국내·외적으로 의도와 실현가능성에 관한 논란을 불러일으켰다. 동북아경제중심국가건설론과 마찬가지로 민족의 자긍심을 제고하려는 상징적인 의미 외에 동북아균형자론 역시 현실성이 없는 슬로건으로서 평가되었다.

동북아문화공동체 형성의 경우, 국가간 정치·군사·경제적 측면에서의 협력에 있어서 상호 “win-win” 관계가 형성된다고 해도 각국이 얻는 이익의 크기가 동일할 수 없고, 따라서 갈등이 일어날 수 있는 개연성이 상존하는 상황에서 그 갈등을 제한하고 협력관계를 이어나갈 수 있게 하는 것이 협력하는 국가간 문화적 공감대란 측면에서 긍정적으로 평가되어질 수 있는 정책방향이었다. 그럼에도 불구하고 동북아문화공동체 구상이 국내적으로도 제대로 잘 전달되지 않았을 뿐만 아니라, 동북아 제 국가들과의 관계 속에서 그 의미와 내용, 향후 방향성에 관한 논의와 협력이 제대로 이루어지지 못했다는 것이 현실적인 평가라 할 것이다.

이상에 비추어볼 때 통합을 위한 참여정부의 정치·군사, 경제, 문화적 측면에서의 노력은 그 정책들이 가지는 내용적 의의에도 불구하고





하고 한계를 가질 수밖에 없었다. 세 가지의 정책방향이 우선 이론적 측면에서 처음부터 체계적으로 상호관련성을 가지면서 단계적으로 준비되지 못하였다. 다음으로 세 가지 차원에서의 통합을 위한 전제 조건으로서 관련국과의 공감대와 협력을 충분히 이끌어내지 못하는 가운데 일방적으로 천명·추진됨으로써 실천성이 근원적으로 제약될 수밖에 없었다. 더구나 정책방향에 대한 국내적 공감대 형성도 제대로 이루어지지 못한 가운데 추진됨으로써 실현가능성이 떨어짐은 물론 불필요한 오해와 논란을 불러일으키기도 하였다.

그럼에도 불구하고 통합을 위한 참여정부의 정책적 방향성 그 자체는 역사적 의미를 가질 수밖에 없다. 통일의 여건이 성숙되지 않은 상황에서 우리가 추구해야 할 정책방향은 우선 대한민국이 동북아 역내에서 평화적으로 공존공영할 수 있는 파트너 국가로서 확실하게 인식되게 하고 그들이 받아들여도록 하는 것이다. 그 과정에서 서독의 서방정책 및 동방정책의 사례가 보여주듯이 대미·일 협력관계를 바탕으로 한 대중·러 협력정책이 전개되어야 할 것이다. 그리고 이러한 통합정책과 더불어 남북 간의 교류·협력 활성화 정책이 동시에 추진되어야 할 것이다. 주변국의 입장에서 볼 때, 그들과 긴밀히 협력하고 있는 대한민국에 북한이 덧붙여져 활발한 협력관계가 형성되고 있는 상황이 동북아 역내 전체의 평화적 공동번영에 무리가 없다고 판단한다면, 우리의 통합정책과 남북교류·협력 동시 병존정책은 더욱 환영되고 탄력을 받을 수 있게 될 것이다.

그리고 이러한 대한민국과 대한민국의 정책에 대한 지지와 공감대를 바탕으로 하여 향후 남북 간의 교류·협력이 고도화 되고, 남북 간에 공동체가 형성되고, 나아가 하나의 민족, 하나의 국가를 형성하려는 남북 간의 의지가 표명되는 순간이 도래할 경우, 동북아 4국

I
II
III
IV
V

과 국제사회가 통일된 한반도라 할지라도 역내국가 나아가 세계사회와 함께 평화적으로 공동번영할 수 있는 파트너가 될 수 있다는 인식을 굳게 하여 한반도통일을 받아들일 수 있도록 하는 것이 우리가 추진해야 할 장기적인 통일정책이다.

이러한 통합정책과 통일정책의 연계적인 동시추진 과정에서 간과되지 말아야 할 사항은 그 과정에서 우리사회를 고도의 선진민주사회로 발전시키는 일이다.<sup>157</sup> 우리사회를 인간다운 삶을 실현할 수 있는 민주화된 사회로 발전시킬 경우 우리와 함께 하려는 국제사회의 믿음은 더욱 커질 것이며, 하나의 민족, 하나의 국가로 만들려는 한민족의 의지는 그만큼 높아질 것이다. 통합과 통일을 위한 우리의 유인력, 우리의 자석력은 그만큼 커질 것이다.

통합정책, 통일정책, 선진민주사회건설은 따라서 분단된 조국의 상황에서, 세계 최강의 4국에 둘러싸인 우리의 현실에서 대한민국이 동시에 함께 추진해야 할 우리민족의 비상을 위한 유일한 국가전략이라 할 것이다.

---

<sup>157</sup> - 선진민주사회는 정치·경제·사회·산업·환경적 차원에서 민주주의가 확립된 사회로서 이를 국내적으로는 물론 국제관계적 차원에서도 실현시켜야 한다. 선진민주사회 건설의 논의와 그것이 대북·통일정책에 가지는 함의에 관해서는 손기웅, “선진민주사회 건설과 대북정책 및 통일정책의 방향,” 『외교』, 50호 (1999), pp. 35~43 참조.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강원택·조홍식. 『유럽의 부활』. 서울: 푸른길, 1999.
- 고상두. 『통일독일의 정치적 쟁점』. 서울: 오름, 2007.
- 서지원. 『도이치현대사 1: 새 나라 세우기』. 서울: 비봉출판사, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『도이치현대사 2: 변화와 모색』. 서울: 비봉출판사, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『도이치현대사 3: 아! 동방정책』. 서울: 비봉출판사, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『도이치현대사 4: 허상의 붕괴와 통일 선택』. 서울: 비봉출판사, 2004.
- 손기용. 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 여인곤 외. 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 조홍식. 『유럽통합과 ‘민족’의 미래』. 서울: 푸른길, 2006.
- 통일원. 『통독 4주년 현황과 평가 1994.10』. 통독과정연구 94-III: 통일원통일정책실, 1994.
- 허 만. 『유럽의 통합정치론』. 부산: 부산대학교 출판부, 2001.
- Albrecht, Ulrich. *Die Abwicklung der DDR: Die “2 + 4 - Verhandlungen.” Ein Insider-Bericht.* Opladen, 1992.
- Bahr, Egon. *Sicherheit für und vor Deutschland.* München: Carl Hanser Verlag, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Der Deutsche Weg: Selbstverständlich und normal.* München: Karl Blessing Verlag, 2003.

- Bark, Dennis L. and David R. Gress. *A History of West Germany*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 1993.
- Bender, Peter. *Die Neue Ostpolitik und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung*. München, 1995.
- Besson, Waldemar. *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Erfahrungen und Maßstäbe*. München: Piper Verlag, 1970.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. *Zahlenspiegel, Bundesrepublik Deutschland/Deutsche demokratische Republik. Ein Vergleich*. Bonn, 1986.
- Bundeszentrale für politische Bildung. ed. *Verträge zur deutschen Einheit*. Bonn, 1991.
- Deutsch, Karl W. *Nerves of Government*. New York: Free Press, 1963.
- \_\_\_\_\_. *The Analysis of International Relation*. Englewood Cliffs: Princeton-Hall, 1968.
- Griffith, William. *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978.
- Grosser, Alfred. *Deutschland in Europa*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch, 2000.
- Hacke, Chr. *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, 1968.
- Hanrieder, Wolfram F. *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Hürsoy, Siret. *The New Security Concept and German-French*



- Approaches to the European 'Pillar of Defence', 1990 ~2000.*  
Marburg: Tectum Verlag, 2002.
- Jopp, Mathias. *Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries.* Berlin: Europa Union Verlag, 2002.
- Maier, Gerhart. *Die Wende in der DDR.* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991.
- Maier, Klaus A. and Bruno Thoss. eds. *Westintegration, Sicherheit und Deutsche Frage: Quellen zur Außenpolitik in der Ära Adenauer 1949~1963.* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994.
- Meissner, Boris. ed. *Moskau-Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1955 ~1973. Dokumentationen.* Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1975.
- Nolte, Ernst. *Deutschland und der Kalte Krieg.* München/Zürich, 1974.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. ed. *DDR-Spiegel* (1989.12.4).
- 
- \_\_\_\_\_ . *Ostinformationen* (1989.12.7).
- 
- \_\_\_\_\_ . Informationsamt der Bundesregierung. ed. *DDR-Spiegel* (1990.1.31).
- Seewald, Ilja-Kristin. *Multilaterale Strukturen und Staatenpolitik: Die deutsche-französische Kooperation in der "Neuen Europäischen Sicherheitsstruktur".* Baden-Baden: Nomos

Verlagsgesellschaft, 1997.

Wickert, U. ed. *Angst vor Deutschland?* Hamburg, 1990.

Zimmer, Matthias. *Nationale Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982~1989.* Paderborn: Ferdinand Schöningh, 1990.

## 2. 논문

김학성. “국제적 차원에서의 신동방정책과 대북포용정책 비교” 황병덕·손기웅 외, 『신동방정책과 대북포용정책』 서울: 두리, 2000.

노명환. “독일의 분단·통일과정과 유럽통합사의 이중주.” 『유럽연구』 11호 (2000).

———. “유럽의 통합과 전망.” <<http://blog.naver.com/goldbuy/140014547005>>.

박형중. “국내적 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교” 황병덕·손기웅 외, 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.

손기웅. “선진민주사회 건설과 대북정책 및 통일정책의 방향.” 『외교』 50호 (1999).

———. “신동방정책과 동서독 사회·문화 교류협력.” 황병덕·손기웅 외, 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.

송은희. “통합이론: 유럽통합의 동북아지역 적용.” 『유럽연구』 4호 (1996).

황병덕. “신동방정책·독일정책과 대북포용정책 개관.” 황병덕·손기웅 외, 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.

- Bertele, Franz. “동서독 기본조약과 동베를린 상주 대표부: 독일분단 경영에 관한 비망록.” <[http://www.fes.or.kr/index\\_kor/kpub/kpub/StaendigeVertretung-Bertele\\_kor.pdf](http://www.fes.or.kr/index_kor/kpub/kpub/StaendigeVertretung-Bertele_kor.pdf)>.
- Bleek, Wilhelm and Rainer Beveemann. “Die Deutschlandpolitik der SPD/FDP-Koalition 1969~1982.” *Materialien der Enquete-Kommission: Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland*. Ulm, 1995.
- Brandt, Willy. “Status Quo oder die Schwierigkeit der Realität.” *Friedenspolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag, 1968.
- Cziomer, Erhard. “Bisherige Etappen der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschlandan.” in: Heiner Timmermann. ed. *Deutschland – Frankreich – Polen: Ihre Beziehungen zueinander nach 1945*. Saarbrücken: Verlag Rita Dadder, 1986.
- Genscher, Hans-Dietrich. “Ein neuer Anfang in Europa.” *Das Parlament*, 1990.10.26.
- \_\_\_\_\_. “Keine Ausdehnung der NATO auf das Gebiet der DDR.” in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Bulletin* (1990.1.31).
- Hacker, Jens. “Die Ostpolitik der konservativ-liberalen Bundesregierung seit dem Regierungsantritt 1982.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 14 (1994).
- Hahn, Walter F. “West Germany’s Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr.” *Orbis*, Vol. 16. Winter, 1973.

- Joffe, Josef. "The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany." in: R. C. Macridis. ed. *Foreign Policy in World Politics: States and Regions*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1989.
- Kennan, George F. "Ein gewaltiges Problem." *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12 (1989).
- Krell, Gert. "Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Frage." *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29 (1990).
- Loth, Wilfried. "Etappen der deutsch-französischen Verständigung." in: Heiner Timmermann. ed. *Deutschland-Frankreich-Polen: Ihre Beziehungen zueinander nach 1945*. Saarbrücken: Verlag Rita Dadder, 1986.
- Meusch, Andreas. "Frankreich und die deutscher Einheit." in: Werner Weidenfeld and Karl-Rudolf Korte. eds. *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991.
- Mousson-Lestang, Jean-Pierre. "Die Etappen der deutsch-französischen Aussöhnung seit 1945." in: Heiner Timmermann. ed. *Deutschland - Frankreich - Polen: Ihre Beziehungen zueinander nach 1945*. Saarbrücken: Verlag Rita Dadder, 1986.
- Müller, Felix. "Unerwartete Unterstützung aus Washington." *Die Weltwoche*, 1990.3.29.
- Pfeiler, Wolfgang. "UdSSR und die deutsche Einheit." in: Werner Weidenfeld and Karl-Rudolf Korte. eds. *Handwörterbuch*



*zur deutschen Einheit*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991.

Portugalow, Nikolai. “Wiedervereinigung paßt keinem der Nachbarn ins Konzept.” *Sowjetunion Heute*, 12 (1989).

Vernet, Daniel. “Drei Hypothesen.” *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12 (1989).

Wolffsohn, Michael. “Der außenpolitische Weg zur deutschen Einheit.” in: Eckhard Jesse and Armin Mitter. eds. *Die Gestaltung der deutschen Einheit. Geschichte-Politik-Gesellschaft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992.

Yost, D.S. “Frankreich in einem neuen Umfeld.” *Europa Archiv*, 23 (1990).

### 3. 기타

*Der Spiegel*.

*Die Welt*.

*Europa Archiv*.

*Le Monde*.

*Pravda*.

*The Sunday Times*.

*Washington Post*.

“마셜 정책을 통해서 본 유럽 정책.”

<<http://mahan.wonkwang.ac.kr/nonmun/2005non/27.htm>>.

“유럽의 정치적 통합의 전망과 한계.”

<<http://blog.naver.com/uuuau/40008110996>>.

“유럽통합과 독일통일.”

<<http://www.dcafe.org/15>>.

“유럽통합의 심화와 제도적 결속력의 강화.”

<<http://blog.naver.com/sternfeld/140003815639>>.

“프랑스와 유럽: 유럽통합의 선택에 관한 역사적 접근.”

<<http://blog.naver.com/lsb8666/10022204971>>.

<<http://kr.dic.yahoo.com/search/enc/result.html?pk=19447200&p=트루먼독트린&field=id&type=enc>>.

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제진화와 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개발과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전한준 외	공저	10,000원

2006-07	북한 경제개혁의 실태와 진전에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개발과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원

### 학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원

### 협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
------------	------------------------------	-------	----	--------

2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	진성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배성호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	진세경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	진봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략( I ): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원

2007-10-01 동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02 한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03 동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01 한반도 평화·변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02 한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	9,000원
2007-11-03 한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	9,000원
2007-11-05 대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	진성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06 남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07 남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08 한반도 평화·변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09 한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

## 논문

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)		10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)		10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)		10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)		10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)		10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외	공저	10,000원



## 독일통일백서

독일통일백서 2005

8,500원

## 연례정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006

6,000원

2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007

6,000원

## 통일정세분석

비매품

2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 진병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	진병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정착범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연세 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 진현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	진현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 진병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호

2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	진성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비스서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤

#### KINU정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 진병곤, 박진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: ‘선군’ 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 ‘2·13합의’ 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	진성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중





2007-05 주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터  
남북정상회담까지를 중심으로

여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

## 월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

## 한반도 평화체제 연구총서

제1호 한반도 평화체제: 자료와 해제 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조민, 조정아

## Studies Series

- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone  
through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and  
Attitudes of North Korean Women Lim Soon Hee
- 2005-03 Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success Young-Yoon Kim
- 2005-04 North Korea's Market Economy Society from Below Jae Jean Suh
- 2005-05 Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party  
Organizations under the Kim Jong-il's Reign Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
- 2005-06 The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact Suk Lee
- 2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures,  
and their Actual Applications Kim Soo-Am
- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea  
: Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era  
Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula  
and the Outlook for Unification Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and  
Future Prospects Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee

- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability  
Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea  
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the  
July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath  
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시십시오. 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.  
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)  
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)



# 회원가입신청서

성 명		주민등록번호	-
근 무 처			
	직 위		
간 행 물 받을 주소	(우편번호 : )		
연 락 처	전 화		FAX
	전자메일		
	ID		PW
전 공 및 관심분야			
회원구분	일반회원 ( ) 학생회원 ( ) 기관회원 ( )		
본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.			
200    년    월    일			
신청인		(인)	

- ※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주십시오.  
(우142-728 서울시 강북구 수유6동 통일연구원 통일학술정보센터 FAX: 901-2547)
- ※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)
- ※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.





이 책은 국제산림경영인증(FSC)마크를 획득한 무염소 펄프 친환경용지 민우리토로와 친환경소재로 만들어진 재생용지 이라이드를 사용하였으며 환경에 유해한 크립을 하지 않았습니다.

KINU 연구총서 07-05

통합정책과 분단국 통일  
: 독일사례