

東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案

— 정상회담과 기본조약 체결사례 중심 —

1991. 9.

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 結果임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

目 次

| | |
|-------------------------------|----|
| I. 序 論 | 3 |
| II. Bahr-Papier 와 東西獨關係 | 5 |
| 1. 協商背景 | |
| 2. 協商成立過程 | |
| 3. Bahr-Papier의 內容 및 分析 | |
| III. 東西獨 頂上會談 | 14 |
| 1. 第1次 Erfurt 頂上會談 | |
| 2. 第2次 Kassel 頂上會談 | |
| IV. 基本條約 締結 | 31 |
| 1. 基本條約 締結을 위한 與件造成 | |
| 2. 基本條約에서의 兩獨 提議와 主張의 收斂 | |
| V. 南北韓關係에 주는 示唆點..... | 42 |
| 1. 第3國 利用方案 摸索의 必要性 | |
| 2. 秘密外交의 必要性 | |
| 3. 社會安定의 必要性 | |

빈 면

I. 序 論

- 南北韓 UN同時加入으로 인하여 국제사회에서 韓半島내에 2개의 國家的 實體가 인정됨에 따라 앞으로 韓半島를 둘러싼 미·소·중·일 4강의 南北韓 교차승인이 현실화될 가능성이 높아지고 南北韓關係의 正常化가 국제적인 관심사로 대두될 것으로 전망됨.
- 南北韓關係의 正常化는 韓半島에 統一指向的 平和共存의 제도적인 틀을 정립시킬 수 있다는 점에서 우리의 오랜 소망을 실현할 수 있는 바, 東西獨 경우에는 基本條約 締結을 통해서 기본관계를 정상화시켰고 頂上會談이 그 돌파구를 여는 역할을 한 바 있음.
- 東西獨의 경우와는 달리 南北韓의 경우에는 동족간에 전쟁을 치루었고 그로 말미암아 반목, 불신이 심화되어 있어 관계개선의 돌파구를 마련하는 것이 독일보다 더 시급한 실정임. 이와 관련 우리는 南北 頂上會談 개최를 누차 주장하여 왔으나 아직 성사되지 못하고 있음. 현재, 남북총리를 수석대표로 하는 南北 高位級會談이 3次까지 진행되었고 4次 會談이 오는 10월 22일로 예정되어 있음. 그러나 관계개선을 위한 先「基本合意書」채택 주장과 先「불가침선언」채택 주장으로 침체하게 대립되고 있어 4次 高位級

會談에서도 획기적인 성과를 기대하기는 어려울 것으로 전망됨.

- 이러한 시점에서 頂上會談을 개최하고 「基本條約」을 체결하여 정상적인 관계를 제도화시키면서 교류·협력을 추진해 나간 끝에 통일을 이룩한 東西獨의 事例를 다시 한번 재조명해 보는 것은 남북한 관계정상화를 위한 정책수립 및 추진에 있어서 새로운 의미가 있다고 봄.
- 本 研究는 에곤 바르(Egon Bahr)西獨 聯邦首相室 國務長官과 그로미코(Gromyko)蘇聯外相간의 「의견교환」(1970. 1. 30~1970. 5. 22까지 50시간 동안) 끝에 獨·蘇間의 근본적인 利害調整 結果를 10個項으로 정리한 Bahr-Papier의 작성과정과 그 내용, 第1次 Erfurt頂上會談(1970. 3. 19), 第2次 Kassel頂上會談(1970. 5. 21), 「獨·蘇條約」締結(1970. 8. 12), 「4대국 베를린協定」締結(1971. 9. 3), 「基本條約」締結(1972. 12. 21) 등 일련의 東西獨 關係正常化 및 그 여건조성 과정을 분석하므로써 향후 南北韓關係 改善을 위한 政策樹立 및 推進에 기여할 수 있는 시사점을 도출하고자 함.

II. Bahr-Papier와 東西獨關係

1. 協商背景

가. 西獨 및 蘇聯의 立場

(1) 西 獨

○ 60년대말 70년대초 西獨으로서는 당시 독일내에 2개의 국가적 실체가 존재하고 있는 현실을 수용해야 할 立場에 있었음.

－ 東獨이 동구권 제2위, 세계 제10위의 국가로 성장함에 따라 東獨과 국교를 맺으려는 서방국들이 점점 더 늘어났으며, 1965년에는 UN 다수회원국이 東獨의 國家性을 지지하였음.

－ 또한 서방국들은 당시 준비중에 있던 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe : CSCE)에 東獨을 동등한 國家로 가입시킬 것을 원하였음.

(2) 蘇 聯

○ 20세기들어 1·2차 世界大戰을 통해 독일로부터 2번이나 침략을 받은 蘇聯은 2차대전이후 동구권의 社會主義體制와 두개의 독일을 西獨으로부터 인정받기

를 원하였음.

나. 西獨의 정책변화

- 사민당의 브란트(Brandt)首相은 1969년 10월 28일 새 독일연방정부성명서에서 中歐의 平和와 安全을 위해 독일내에 두개의 국가를 실질적으로 인정한다는 1民族 2國家論을 새로운 統獨政策의 기조로 표방하면서 蘇聯에게 대화지속의 신호를 보냄.
- 쉘(Scheel)外相은 1969년 10월 29일 ‘할슈타인 原則’을 廢棄하는 선언을 하고, 이른바 西獨이 東獨과 그들의 基本關係를 규정하는 暫定協定(modus vivendi)이 체결되기 이전까지는 제3국이 東獨을 국가로 承認해서는 안된다는 쉘 독트린(Scheel-Doktrin)을 발표함.
 - 이것은 東獨이 內獨關係의 正常化에 응해 온다면 東獨이 제3국과 外交關係를 수립하는 것을 방해하지 않겠다는 것을 처음으로 闡明한 것임.
- 西獨은 東西獨間의 頂上會談 분위기를 조성하기 위하여 다음과 같은 외교적 노력을 취함.
 - 1969년 11월 25일에는 폴란드에게 오데르-나이제(Oder-Neisse) 國境問題를 포함한 회담개최를 제의하고,

- 같은 해 11월 28일에는 核擴散禁止條約에 서명하는 한편,
- 12월 6일에는 東獨에게 不可侵條約 協商을 제의하고,
- 12월 7일에는 蘇聯과 不可侵條約 協商을 개시함.
- 특히 核擴散禁止條約의 체결은 蘇聯을 비롯한 동구권 국가들의 서독에 대한 肯定的 姿勢를 유도하는 계기가 되었음.

2. 協商成立過程

- 쉘 西獨外相은 1969년 10월 30일 西獨 주재 蘇聯대사에게 對蘇關係 改善을 위해 모스크바에서 蘇聯과 대화할 용의가 있음을 밝힘.
- 이후 모스크바에서 그로미코外相과 蘇聯 주재 독일대사가 가진 3차례의 접촉(1969. 12. 18~12. 23)에서 蘇聯은 종전의 입장에는 변화가 없지만 雙務的 問題 및 多者間 問題 全般에 대해 「協商」이 아닌, 「意見交換」에는 흥미가 있다고 밝힘.
- 對話形式은 拘束力이 없는 意見交換(Meinungsaustausch)으로 함.

- 이에 따라 西獨은 首相室 國務長官인 에곤 바르를 全權을 위임받은 밀사로 蘇聯에 파견하였음. 에곤 바르가 선정된 이유는
 - 첫째, 바르가 외무성 기획참모를 지낸 전문가였고,
 - 둘째, 브란트首相과 개인적인 친분이 있었으며,
 - 셋째, 당시 셸外相이 폴란드와의 교섭예정자로 이미 내정돼 있었기 때문이며,
 - 넷째, 外相파견은 초기단계 「意見交換」에는 너무 거추장스러울 뿐만 아니라 실패시의 위험부담 및 권위추락도 감안했기 때문임.

3. Bahr-Papier의 內容 및 分析

가. 內 容

- 에곤 바르와 그로미코 사이의 「의견교환」 형식으로 합의된 內容은 다음과 같음.
 - 1) 西獨과 蘇聯은 국제평화유지와 긴장완화를 兩國의 主要目標로 설정함. 그들은 유럽상태의 正常化를 위하여 노력할 것이며, 이에 따라 이 지역에 성립된 기존질서를 바탕으로 유럽의 諸國家間的 평화로운

關係發展을 추구함.

2) 西獨과 蘇聯은 유럽 및 국제적 안전보장문제에서와 같이 그들 相互關係에서도 UN헌장에 규정된 목적과 原則을 준수함. 이에 따라 그들은 분쟁을 오직 평화적 방법으로 해결하고, UN헌장 제2조에 따라 그들 相互關係와 유럽안정을 저촉하는 문제에 대해 武力使用 및 武力에 의한 威脅을 삼가할 의무를 짐.

3) 西獨과 蘇聯은

- 현존 국경선을 침범하지 않을 경우에만 유럽의 평화가 유지될 수 있다는 인식에 의견을 같이 함.
- 유럽 國家들의 영토보전을 현존 국경선에서 무제한으로 尊重해 줄 의무를 약속함.
- 누구에 대해서도 어떠한 영토주장을 하지 못하며 미래에도 그러한 주장을 제기하지 않을 것이라는 것을 선언함.
- 폴란드 西部境界線인 오데르-나이쎄線과 東西獨間의 境界線을 포함하여 모든 유럽국가들의 境界線은 현재와 미래에도 不可侵으로 간주함.

- 4) 西獨과 蘇聯間의 協定은 기체결된 양국간의 多者條約 및 兩者條約을 저촉하지 않음.
- 5) 西獨과 蘇聯은 獨·蘇間에 締結되는 협정과 그에 상응한 西獨의 다른 사회주의 국가들과의 協定, 특히 東獨, 폴란드, 체코와의 協定이 하나의 전체적인 통합성을 이룬다는데 意見을 같이 함.
- 6) 西獨 政府는 제3국과 체결하는 여타의 協定처럼 일반적인 구속력을 동등하게 가지는 국가간 協定을 東獨과 체결할 용의가 있음을 闡明함. 이에 따라 西獨은 東獨과의 關係를 완전한 同等權, 非差別主義, 獨立性的의 尊重, 兩國의 自主性的의 토대 위에서 설정할 것임. 西獨 政府는 대외적으로 一方이 他方을 대표하지 못한다는, 소위 그의 이름으로 행위할 수 없다는 기초위에서 兩獨關係가 發展되어질 것이라는 데서 출발함.
- 7) 西獨과 蘇聯 政府는 유럽의 緊張緩和 과정에서, 그리고 유럽국가들간의 關係改善, 특히 東西獨間의 關係改善이라는 이해 속에서 UN과 그 專門機構에 대하여 긍정적인 役割을 할 용의가 있음을 공포함.
- 8) 西獨과 蘇聯 政府는 뮌헨(München) 協定의 무효로 파생될 수 있는 西獨과 체코간의 문제는 협상에

의하여 타결되어야 한다는데 의견을 같이 함.

- 9) 西獨과 蘇聯 政府는 양국간에 經濟的, 學問的, 技術的, 文化的 및 여타의 關係를 양측의 이해와 유럽의 平和定着이라는 틀 속에서 지속적으로 發展시킴.
- 10) 西獨과 蘇聯 政府는 CSCE의 計劃을 환영하고, 그 준비와 成功的인 實踐을 위하여 모든 일을 할 것을 약속함.

나. 分 析

- Bahr-Papier 제1~4항은 武力拋棄를 주요 내용으로 하고 있고, 제5~10항은 獨·蘇 兩政府의 정치적 의지표명으로서 앞으로 東獨, 체코, 폴란드와 締結될 條約도 獨·蘇間 條約과 統一된 전체를 이루도록 한다는 내용임. 이외에도 兩獨의 UN加入, 경제·과학·기술적 關係 및 CSCE問題에 협력할 것을 다짐함.
- Bahr-Papier에서 蘇聯의 주요 관심사인 武力拋棄와 境界線尊重 그리고 그들이 추진하는 CSCE에 대한 西獨의 협조 약속이 충족됨. 蘇聯으로서는 2차대전후 획득한 기득권인 동구국가들의 境界線을 고수하고, 동시에 이것의 보장을 위하여 武力拋棄 및 CSCE 창설에 대한 협력을 西獨으로부터 약속받는 것이 매우 중요하였음.

- 蘇聯은 對西獨關係를 「獨·蘇條約」(일명 獨·蘇 不可侵條約 또는 모스크바 條約, 1970. 8 締結)으로 공식적으로 발전시키려고 하였던 바, Bahr-Papier는 不可侵 協商을 하는데 중요한 基礎 實務資料가 되었음. 실제로 1~4항은 「獨·蘇條約」과 내용이 대동소이함.
- 西獨은 상기 蘇聯의 입장을 충족시켜주는 대신에 基本條約 締結을 위한 東獨과의 基本關係 正常化와 西베를린과 西獨과의 自由往來를 보장하는 베를린協定에 蘇聯의 협력을 얻어내려고 함.
- 바르와 그로미코의 협상중 가장 어려운 문제는 西獨의 東獨에 대한 國際法上 承認問題였음. 西獨은 東獨에 대한 國際法的 承認은 독일의 장래문제에 대해 最終的인 결정을 하는 것인 바, 西獨은 그러한 결정을 내릴 權利가 없다며 이를 거부하였음.
 - 독일전체에 대한 최종적인 결정은 2차대전후 4大 強大國에 의하여 결정되어야 할 것인 바, “蘇聯은 그 權利를 포기하고 싶은가?” 라는 바르의 반문에 그로미코는 말문이 막혔다고 함.
- 이와 관련 蘇聯側의 ‘武力拋棄와 境界線 確定과의 連結’전략에서 문제가 된 것은 어떠한 형태로 경계선이 확정되어야 하는가에 있었음. 그로미코는 西獨이 東獨

에 대하여 국제법적 승인을 하게 함으로써 유럽의 境界線을 ‘不動한(unverrückbar)’ 것으로 간주하게 하여 東西獨 統一의 가능성을 봉쇄하려 했지만, 바르는 武力拋棄를 주장함으로써 유럽의 境界線을 ‘不可侵(unverletzlich)’의 대상으로 하여 참가국의 平和的 合意으로써 境界線 변경이나 폐지를 가능하도록 하려 하였음. 이는 東西獨 統一의 可能性을 간접적으로 열어 두려는 것이었음.

- 西獨은 蘇聯 및 東獨과의 關係正常化의 기초를 마련하면서도 2가지 前提條件, 즉 獨逸民族統一의 目標를 잊어서는 안된다는 것과 전체로서 獨逸에 대한 전승 4대국의 고유한 權利問題 認定을 잊지 않았음.
- 이와 같은 Bahr-Papier가 1970년 1월 30일~5월 22일까지 총 50여시간의 「의견교환」(사실상 協商)을 통해 작성되는 동안 東西獨間에는 3월 19일 Erfurt, 5월 21일 Kassel에서 2차례의 頂上會談이 열렸음.
- 이 때 蘇聯은 東獨에게 Kassel會談에서 최종종결은 짓지 말라고 종용하였는 바, 이는 蘇聯이 노리는 獨·蘇條約 締結 進行속도에 東西獨 關係正常化를 연계시키려는 의도에서 나온 것임. 한편 西獨은 武力拋棄政策을 協商手段으로 활용하며 蘇聯을 지렛대로 하여 東

獨을 움직이게 하므로써 東西獨 頂上會談 개최를 유도, 마침내 동서독 基本條約 체결에 성공하였음.

Ⅲ. 東西獨 頂上會談

1. 第1次 Erfurt 頂上會談(1970. 3. 19)

가. 會談 準備過程

○ 울브리히트 東獨首相겸 제1서기는 1967년 9월 28일자 키징거首相의 서신에 대한 답변으로 1969년 12월 17일 하이네만 西獨大統領에게 10개항으로 이루어진 「東西獨間의 동등한 관계의 수립에 관한 條約草案」(일명 Ulbricht草案)을 별첨으로 한 書翰을 발송함. 그는 이 條約草案을 1970년 1월에 협상하도록 슈토프首相(울브리히트는 제1서기직만 전담)에게 全權을 위임했음.

— 前文과 9개 조항으로 이루어진 條約草案은 어떠한 차별도 없는 兩獨間의 國際法的 關係樹立(제1조), 제2차대전 이후 확정된 東·西 양진영의 국경선, 오데르-나이쎬線의 인정(제2조), 武力使用 및 威脅拋棄의 義務(제3조), 核武器의 拋棄(제4

조), 外交關係의 수립, 베를린 및 본에 大使館 設置(제5조), 獨立的인 政治單位體로서의 西베를린 尊重(제7조), 兩獨의 UN同時加入(제8조), 效力 發生要件(제9조)을 規定함.

— 동독은 同 條約을 UN헌장 제102조에 따라 UN事務局에 등록할 것을 요구하였는 바, 이는 同 條約을 國際法的 條約으로 다루려는 의도가 숨어 있었기 때문임.

○ 이와 같은 東獨의 제안에 대해 브란트西獨首相은 1970년 1월 14일 「民族의 상황에 대한 報告」에서 西獨이 결코 포기할 수 없는 原則을 다음과 같이 제시하였음.

- 첫째, 民族自決權,
- 둘째, 유럽의 平和秩序內에서 民族統一과 自由의 追求,
- 셋째, 全베를린에 대한 4強의 權限 불침해 및 西베를린의 西獨에 대한 귀속,
- 넷째, 全體로서의 獨逸과 베를린에 관해 3強(미, 영, 불)이 갖는 權利와 責任에 대한 西獨 聯邦政府의 계속적인 尊重.

— 또한 브란트首相은 同 報告書에서 西獨政府는 독일민족의 統一維持, 國際法原則의 적용, 각각 다른 社會構造를 무력으로 變化시키지 않겠다는 의지, 인접국간의 協力努力, 獨逸과 베를린에 대한 4強의 권리와 책임의 尊重, 베를린 주변의 環境改善을 위한 4強의 努力 등의 원칙을 지지한다고 천명하면서도, 西獨은 결코 東獨을 國際法的으로 承認하지 않을 것이며, 양독의 관계는 상호 외국이 아니고 ‘特殊한 性格의 關係’(Beziehungen besonderer Art)임을 분명히 하였음.

○ 1970년 1월 22일 브란트首相은 슈토프 東獨首相에게 보내는 答信에서 武力拋棄 및 동등한 관계의 문제, 분단된 독일의 生活條件 改善을 위한 실제적 문제를 다루기 위해 意見을 교환할 것을 제의하였고, 슈토프首相은 이에 대해 1970년 2월 11일 答信에서 일반적으로 승인된 國際法規의 기초 위에서 東西獨間 정상적 관계의 條約을 체결하고 平和共存을 유도하기 위하여 西獨 聯邦首相과 直接協商을 할 용의가 있음을 표명하였음.

— 슈토프 수상의 提議는 동등한 권한과 非差別原則의 土臺 위에서 國際法上 동등한 主權體로서의 양독간의 相互實體 인정 및 존중, 즉, 東獨에 대한 國際

法的 承認을 전제로 한 것임.

이에 대해 브란트 西獨首相은 1970년 2월 18일 “각자의 立場만 설명하는 한정된 내용의 便紙交流를 이 시점에서 계속하는 것은 아무 소용이 없다고 생각한다. 나는 事前 前提條件을 수락할 수 없다. 이제는 각자 입장을 主張하는 것보다 만나야 될 때라고 생각한다. 만나면 條約上의 合意를 도출하는 것도 가능해 질 것이다. 이 協商推進을 위하여 나는 프랑케 내독성장관 및 다른 자문위원과 더불어 기꺼이 응할 것이다”라고 답변하면서, 事前條件 提示는 거절한다고 응답하였음.

西獨 政府대변인도 같은 날 브란트首相과 슈토프首相 사이의 書信交換에 대한 성명서에서 “條約上의 合意는 협상의 結果일 따름이지, 直接對話를 위한 事前 出發點일 수는 없다”고 강조하였음.

또한 프랑케 西獨 내독성장관도 1970년 2월 19일 NDR Radio와의 인터뷰에서 브란트首相의 事前 前提條件 없는 대화란 用語에 대해 “어떠한 사전부담도 없이 對話를 시작하고, 거기서 協商이 시작되어 그 결과로 協定이 이루어지는 것을 의미한다”라고 설명하였음.

- 이에 대해 東獨은 頂上會談 개최에 반대하지 않았고, 바로 다음 날인 2월 20일 東獨은 兩獨 頂上會談 준비를 위한 技術的 問題를 협의하는 전권위임자를 임명한다는 서신을 西獨에 보냈음. 이에 西獨도 상응한 동의를 표하고 전권위임자를 임명하여 마침내 1970년 3월 2일~12일 東베를린에서의 豫備會談 개최에 合意하였음.
- 1970년 2월 24일~27일 Erfurt會談 준비단계에서 東獨을 방문한 蘇聯 그로미코外相과 東獨 政府는 東西獨 頂上會談時 西獨 政府에 무제한적인 國際法的 承認을 요구하되, 이로 인해 東西獨協商을 결렬시키지는 않는다는 方針을 세움.
- 제1차 頂上會談이 성사되기까지 3차에 걸친 예비회담에서 東獨代表들은 브란트首相이 동베를린의 會談場所에 오고 갈 때, 西베를린을 경유해서 東獨에 오는 것은 西베를린이 西獨의 영토가 되는 結果를 초래하기 때문에 西베를린을 경유해서는 안된다고 주장하기도 하고, 또 西獨을 하나의 국가로 취급하기 위해 西獨首相이 東獨방문시 의장대사열을 받으라고 요구하기도 하므로써 협상이 계속 결렬되었으나, 회담장소를 西베를린을 경유할 필요가 없는 Erfurt로 변경시키고 나서야 비로소 성사되었음.

- 이 장소변경에는 그로미코 蘇聯外相의 중재가 있었음.
- 제1차 頂上會談에서의 제1의 이슈는 東西獨關係를 어떻게 정상화하느냐 하는 것이었음.
 - 東獨은 西獨으로부터 완전한 국제법적 승인을 받고자 하였고, 西獨은 兩獨의 關係를 特殊關係(Besonderes Verhältnis)로 규정지우려고 하였음.
 - 特殊關係란 독일에는 두개의 國家가 있지만, 이 두 國家는 서로 외국이 아닌 特殊한 關係라는 것임.
 - 西獨의 입장은 東西獨關係가 정상화된 이후에도 계속 독일에 대해 2차대전시 戰勝國으로서의 영향력을 행사하고 싶어하는 美·蘇·佛·英의 이해에도 맞는 것이었음. 4대 전승국들은 東西獨의 내부관계가 완전히 國際法的 國家承認으로 발전되어 외국으로 相互 認定될 경우, 2차대전 이후 그들이 戰勝國으로서 누리오던 전체로서의 獨逸과 베를린에 대한 權利行使의 명분을 잃게 되는 것을 우려함. 그러나 蘇聯은 Bahr-Papier의 「의견교환」에서 보았듯이 처음부터 西獨의 特殊關係論에 찬성한 것은 아니었음.
- 西獨의 內獨關係 內閣委員會는 東西獨이 西獨지역에서

각종 회담을 개최할 때, 東獨의 國旗揭揚과 國歌演奏를 허락한다는 事前決定을 내렸음. 또한 國論의 분열을 막기 위해 西獨政府는 의회에서 야당이 정부의 對東獨 정책결정과정에 보다 적극적으로 參加하도록 유도함.

나. 회담 내용

- Erfurt 頂上會談에서 브란트首相은 “關係正常化를 위해서는 形式的인 문서만으로는 충분하지 못하며, 양측의 사람들이 이 正常化에서 무엇인가 얻지 않으면 안 된다”고 강조하면서, 회담에 임하는 西獨의 6개 基本原則을 다음과 같이 설명함.
 - 1) 獨逸民族의 統一維持,
 - 2) 모든 差別排除 및 領土權의 尊重,
 - 3) 상대방 領域의 境界線 및 社會的 構造의 物理的 變更不可,
 - 4) 專門的 技術協力,
 - 5) 全體로서의 獨逸과 베를린에 대한 4大國의 既存權利 및 責任의 尊重,
 - 6) 베를린과 그 周邊狀態의 改善을 위한 合意導出에 대한 4大國 努力의 支持.
- 브란트는 兩獨關係 正常化에 대한 그의 理念을 “나의 생각에는 실질적인 正常化란 독일내부의 울타리와 벽

을 克服하는데 있다. 이 점에서 본다면 오늘이나 내일 모두 다를 것이 없다. 그러나 우리는 보다 많은 自由往來를 가져오고, 인권을 보다 많이 尊重하는 진보를 달성해야 한다. 우리는 항상 이 立場을 고수할 것이다. 나는 東西獨關係가 非差別과 同等權의 기초위에서 設定되어야 한다고 생각한다. 우리들의 어느 누구도 他方을 대표하여 행동할 수 없다. 또한 우리들의 어느 누구도 외부적으로 他方을 대표할 수 없다. 이것은 우리가 항상 느끼고, 인식한 發展의 產物이다”라고 설명하였음.

- 이에 대해 슈토프首相은 東獨의 國際法上 認定이 先行 條件임을 되풀이하며,
 - 1) 國際法上 아무런 하자없는 양독간의 대등한 정상관계 수립 및 西獨의 단독대표권 포기,
 - 2) 제3국과의 國際關係에 대한 相互不干涉 및 할슈타인원칙 (Hallstein-Doktrin)의 포기,
 - 3) 兩獨間 武力行使拋棄에 관한 條約締結,
 - 4) 兩獨의 UN加入 申請,
 - 5) 核武器 및 生化學武器의 生産, 보유 및 관리 포기와 軍費支出의 50%삭감,
 - 6) 2차대전중 입은 모든 상처 치유문제의 해결·해명,
 - 7) 東獨人의 西獨 망명사태로 인해 빚어진 273억 달러

의 損害賠償請求 등을 제안함.

- Erfurt會談은 브란트首相과 슈토프首相이 서로의 立場을 확인했을 뿐 아니라, 東獨 슈토프首相의 제안은 마지막 제안을 제외하고는 사실상 蘇聯의 유럽안보개념과 밀접한 聯關을 가진 것으로서 모스크바의 입장이 얼마나 東西獨關係에 중요한 역할을 하였는지를 알 수 있게 함. 아울러 Erfurt會談은 양독간의 직접적 協商은 고위급에서만 가능하다는 점을 깨닫게 해 주었음.
- 그리고 Erfurt에서 브란트首相에 대한 東獨 주민들의 대환영은 東獨政府로 하여금 본과 東베를린間的 긴장 완화만이 국내정치의 파탄을 막을 수 있는 길이라는 생각을 갖게 함. 이것은 또한 蘇聯에게 그들이 東獨政府에 대한 지지를 철회한다면, 東獨政府의 안정은 가능할 수 없다는 認識을 심어 주었음.

2. 第2次 Kassel 頂上會談(1970. 5. 21)

가. 會談 準備過程

- Erfurt에서는 兩側 모두 서로의 立場만 설명하기에 급급했기 때문에 兩側은 모두 제2차 頂上會談의 필요성을 느꼈고, 브란트 西獨首相이 제2차 頂上會談의 장소와 회담일자를 1970년 5월 21일 西獨의 Kassel로 제

의하자, 東獨의 슈토프首相이 이를 수락하였음.

- 東獨 政府는 5월 5일 西獨에게 Kassel頂上會談 개최 시 東獨을 차별하는 法律을 중단해 줄 것을 요구하였고, 西獨 政府는 이를 위하여 「獨逸司法省 기한부 위임에 대한 법률의 效力停止案」을 1970년 5월 7일 야당의 기권하에 議會에서 통과시켰음.
- 그러나 西獨은 自身の 협상지위를 약화시킬 수 있다는 이유로 당시 東獨이 UN歐洲經濟委員會(ECE)와 世界保健機構(WHO)에 제출하였던 加入案을 좌절시켰음. 슈토프 東獨首相은 이를 맹렬히 비난하였으나, 결국 蘇聯의 개입으로 Kassel頂上會談을 좌절시킬 수는 없었음.
- 頂上會談을 이틀 앞둔 5월 19일 西獨은 최종적으로 4個國協議體(서독, 미국, 영국, 프랑스)내의 서방 3개국에게 西獨이 Kassel에서 제시할 提案內容에 대해 통고하였음.

나. 회담내용

- 브란트首相은 Kassel 頂上會談에서도 역시 民族의 單一性和 특수한 內的 關係를 역설하면서, 東西獨이 단순한 竝存關係가 아닌 共存共榮關係를 구축하기 위한 原則과 條約要件으로서 소위 Kassel 20개 항목을 다

음과 같이 제시하였음.

- 1) 民族統一과 平和를 위해 兩獨 및 그들 국민간의 關係를 改善하고, 현존하는 불이익을 제거해야 함.
- 2) 條約은 양측의 立法機關에 의해 同意를 얻어야 함.
- 3) 人權, 同等權, 平和的 共同生活 및 無差別을 條約締結의 一般原則으로 함.
- 4) 武力拋棄와 平和的 解決方法을 모색함.
- 5) 國家의 獨立性을 尊重함.
- 6) 獨逸에 대해 兩側 모두 單獨代表權을 行使할 수 없음.
- 7) 獨逸땅에서 다시 戰爭이 發生해서는 안됨.
- 8) 國民의 平和的 共同生活을 저해하는 모든 行爲를 삼가함.
- 9) 유럽안보를 위해 軍縮 및 軍備統制에 努力함.
- 10) 비록 獨逸人은 두 國家에 살더라도 하나의 民族에 속함.
- 11) 베를린 및 전체 獨逸에 대한 4大國의 권리와 합의는 존중함.
- 12) 베를린 問題의 正常化를 위한 4大國의 노력을 후원함.
- 13) 法的 衝突을 피하며, 이를 위해 각기의 主權은 自國領土內에만 미치도록 함.

- 14) 相互 旅行交流를 擴大하며, 거주의 自由를 촉진함.
 - 15) 離散家族의 문제가 解決되어야 함.
 - 16) 共同 境界線을 안고 있는 군과 면에서의 현존 문제를 ‘이웃의 情’으로 해결하여야 함.
 - 17) 교통, 우편 및 전신, 정보교환, 과학, 교육, 문화, 자연보호문제와 스포츠의 제영역에서 共同協力を 확대하며, 個別的 協商에 임할 것을 촉구함.
 - 18) 현존하는 契約과 協定에 의한 交易은 계속 效力을 가지며, 擴大되어야 함.
 - 19) 각료급의 全權代表를 구성하여, 常駐代表部를 設置함.
 - 20) 양국은 國際機構 加入을 위해 필요한 措置를 취함.
- 이에 대해 슈토프 東獨首相은 브란트首相의 Kassel 20개 항목제안에 대해서는 언급하지 않고, 東獨의 Ulbricht條約 草案에 대해 협상할 용의가 있음을 宣言하였음. 이와 관련하여 브란트 西獨首相은 슈토프首相에게 “all or nothing”의 協商立場을 취소하고, 兩獨의 住民을 위해 양국이 同等한 關係라는 사실에 기초하여 좋은 結果가 나올 수 있도록 努力하자고 호소하였음.
 - 東獨은 앞서 Erfurt頂上會談에서와 같이 西獨의 ‘民族의 單一性’과 ‘特殊한 內的 關係’등의 주장에 대해 批

判을 가하면서, 西獨의 유일대표권과 할슈타인 原則의 拋棄, 국제법상의 승인을 東西獨 頂上會談의 전제조건으로 내세움으로써 3次 會談의 개최일시에 대해서도 양측은 合意를 보지 못하였음.

- 사실 이 Kassel 20개 항목은 東獨承認이란 본질적 요소를 포함하고 있기 때문에 東獨이 合意를 할 수 있었음에도 불구하고 合意를 안한 것은 蘇聯이 東獨에게 獨·蘇條約의 締結을 위하여 회담을 종결시키지 말 것을 종용했기 때문임. 그 외에도 東獨은 앞으로 아시아 및 아프리카의 제3세계 국가들이 점점 더 많이 東獨을 外交的으로 승인할 것이라고 믿었기 때문에 西獨은 국제적 고립에 빠질 것이고, 西獨內 노조세력의 증가, 西獨의 경기후퇴를 감안할 때, 시간은 東獨편이라고 믿었음.
- 그러나 브란트首相은 비록 입장차이는 있더라도 대화의 끈이 끊어져서는 안된다고 강조하며, 東西獨 政府間 회담의 지속을 계속 提議하였음. 이에 대해 東獨은 西獨이 기존입장을 변화시키면, 언제든지 頂上會談을再開할 것을 示唆하였음.
- Erfurt와 Kassel頂上會談을 마치고 1970년 5월 22일 聯邦記者會見에서 브란트首相은 슈토프首相과의 대화

에 대해 “兩獨이 성립된 이래 처음으로 2개월 동안 양 독간에 매우 상세하고, 긴밀한 對話가 이루어졌다는 것은 우리가 보통 피상적으로 생각할 수 있는 것보다 더 많은 意味를 갖고 있다. Erfurt와 Kassel 회담은 서로를 많이 알게 하고, 상대를 理解할 수 있도록 하는데 큰 기여를 했다. Kassel 會談은 나에게도 많은 가르침을 주었다. 구체적으로 약속된 合意를 도출해 내지 못했다는 그 자체가 양독 사이의 골이 얼마나 깊었으며, 우리가 얼마나 많이 忍耐해야 하는가를 立證하여 준 것이다”라고 評價하였음.

- 한편 에곤 바르는 이 두 차례의 頂上會談中 Erfurt의 제1차 頂上會談에 대해서는 “Erfurt는 人間이란 相互 認識할 수 있을 뿐만 아니라, 相互對話도 할 수 있다는 점을 立證한 것”이라고 평가하며, 이 會談을 얼음을 깨는 만남(Eisbrechertreffen)이라고 묘사하였음. 그리고 제2차 Kassel 회담에 대해서는 “頂上會談이 개최된다는 자체가 意味를 갖기 이전에 계속 공개적으로 對話를 한다는 것은 무의미하며, 이제는 專門家들이 조용히 客觀的인 연구를 하고, 合意文을 준비해야만 할 때”라고 평가하고, 이 두 會談의 가장 중요한 성과는 그 會談 후 각자가 자기의 고유한 立場을 修正한 데 있다고 評價하였음.

○ 위의 두차례 頂上會談 과정에서 확인된 兩獨主張의 共通點과 對立點은 다음의 <표 1>, <표 2>와 같음.

<표 1> 雙方 提議, 主張에서의 共通點

| 區 分 | 西獨(70.5.21 Kassel 20 개항) | 東獨(69.12.17 條約草案) |
|---------------------------|--|--|
| 武力不行使 (國境不可侵), 戰爭防止 | ○ 武力拋棄 · 紛爭의 平和的 解決(제4항) ○ 獨逸內에서의 戰爭防止(제7항) | ○ 國境線 不可侵(제2조) ○ 武力威脅 및 使用의 拋棄, 紛爭의 平和的 解決(제3조) |
| 軍 縮 | ○ 軍縮 · 軍備統制(제9항) | ○ 核武器 保有 · 使用禁止 및 이를 위한 軍縮協商(제4조) |
| 內政不干涉 | ○ 相互 主權과 關聯되는 問題에 있어서 獨立 · 自主性의 尊重(제5항) | ○ 內政不干涉 · 主權平等 · 互惠原則(제1조) |
| 關係正常化 | ○ 關係正常化(제3항) * 國際法上 承認排除 | ○ 關係正常化(제1조) * 國際法上 承認要求 |
| 交流 및 協力 | ○ 經濟 · 社會 · 文化 · 人道的 諸般交流(제14 ~ 18 항) | ○ 別도 協定에 의해 規定(제6조) |

〈표 2〉 雙方 提議·主張에서의 對立點

| 區 分 | 西獨(70. 5. 21 Kassel 20개항) | 東獨(69. 12. 17 條約草案) |
|---------|--|--|
| 民族의 單一性 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 각각 憲法에서 民族의 單一性을 目標로 하고 있는 東西獨은 民族의 平和統一을 위한 條約을 締結(제 1 항) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 社會主義的 國家인 東獨 人民과 資本主義的 國家인 西獨住民間에는 根本的인 社會的 차이가 있음 (70. 3. 19 Erfurt會議) ○ 美帝와 西獨 帝國主義者 들 에 의해 民族의 單一性이 파괴되었음(70. 5. 21 Kassel會議) |
| 相互關係 規定 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 相互 外國이 아닌 特殊한 內的 關係 ○ 條約은 1民族 2國家라는 特殊狀況을 考慮(제10 항) ○ 長官級 全權代表 任命 (제19항) * 常駐代表部 設置 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 國際法上 同等資格에 의한 關係 樹立(제 1 조) ○ 相互 外交關係 樹立(제 5 조) * 常駐代表部 設置 |
| 유엔加入 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 東西獨은 條約에 입각· 유엔加入을 申請(제20 항) * 條約締結에 의한 關係 正常化 후 유엔加入 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔의 普遍性 原則에 의한 유엔加入(제 8 조) * 조속한 시일내 유엔加入 |
| 4大國 責任 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 全 獨逸 및 베를린에 대한 4大國의 權利· 責任은 基本條約에 抵觸되지 않음(제12항) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 東西獨은 西베를린을 獨立的 政治團體로 尊重하며, 이러한 觀點에서 西베를린과의 關係를 規定 (제 7 조) |

| 區 分 | 西獨(70. 5. 21 Kassel 20개항) | 東獨(69. 12. 17 條約草案) |
|--------------|------------------------------|---|
| | | * 東獨은 獨立된 國家로 서 4大國 責任에 예속 치 않음(70. 3. 19 Erf- urt 회담) |
| 境 界 線 問 題 | ○境界線 尊重(제 4 항) 境界線 不可侵 | ○ 현존 境界線 認定(제 2 조) 國境線의 不動(제 1 조) |

○ 이 두차례의 頂上會談을 마치고 난 브란트 西獨首相은 독일문제의 平和的 解決을 위해서는 더 이상의 東西獨 頂上會談보다 동서유럽의 緊張緩和 및 和解가 먼저 이루어져야 하며, 이를 위해서는 통일의 열쇠를 쥐고 있는 蘇聯과의 關係改善, 오데르-나이쎬 境界線의 인정 문제를 안고 있는 폴란드와의 關係改善, 베를린문제의 解決 등이 더 우선되어야 한다는 점을 깨닫고, 우선 蘇聯의 요구조건을 들어주는 「獨·蘇條約」을 締結하기로 결정하였음.

— 그러나 이 두 차례의 頂上會談이 1972년 6월 15일 부터 시작된 東西獨 基本條約 협상을 위한 기초를 조성하였음.

IV. 基本條約 締結

1. 基本條約 締結을 위한 與件造成

가. 「獨·蘇條約」締結(1970. 8. 12)

- 「獨·蘇條約」은 전문과 4개 조항으로 구성되어 있고, Bahr-Papier의 제1~4항을 그대로 반영하고 있음. 이條約의 주요 內容은 다음과 같음.
 - 相互間의 不可侵으로 武力使用을 부인하고, 유럽국 가간의 平和共存과 關係正常化를 기함.
 - 유럽국가의 現存 國境線을 고정하고, 폴란드의 西部 國境線과 東西獨間의 國境線을 尊重함.
- 그러나 西獨은 이와 같이 「獨·蘇條約」을 통해 蘇聯이 원하는 것, 즉 유럽의 현상유지(武力拋棄를 통한 境界線 尊重)를 들어주면서도 이條約이 독일의 永久分斷을 가져오는 결과를 막기 위하여 “同條約이 東獨國民의 자유로운 결정에 바탕을 둔 統一을 다시 회복하여 유럽의 平和를 유지하려는 西獨의 정치적 목적과 모순되어서는 안된다”는 西獨 基本法의 再統一 명제를 담고 있는 「獨逸統一을 위한 書翰」을 그로미코 蘇聯外相에게 전달함으로써 獨逸統一의 가능성을 법적으로 事

前에 확보하여 놓았음.

나. 「獨·폴란드 不可侵條約」締結(1970. 12. 7)

- 폴란드는 현재의 國境線인 오데르-나이쎬 江 以東지역의 옛 獨逸領土에 대하여 獨逸이 언제 영토권 주장을 해올 지 항상 우려하였던 바, 西獨은 獨·폴란드 不可侵條約을 통하여 현재의 국경선, 즉 폴란드의 서부 국경선을 인정하겠다고 약속함. 이 條約의 締結로 西獨은 국경문제로 인하여 독일통일에 대해서 가장 침해한 利害를 갖고 있던 폴란드와 國交正常化를 이룸.
- 「獨·폴란드 不可侵條約」의 주요 內容은 다음과 같음.
 - － 폴란드의 현재 國境線, 특히 오데르-나이쎬 江을 境界로 한 폴란드의 서부 國境線과 각각의 領土權을 존중함.
 - － 武力使用을 부인함.
 - － 經濟的, 科學的, 技術的 및 文化的 關係를 正常化함.

다. 「4大國 베를린協定」締結(1971. 9. 3)

- 東獨의 영토내에 외로운 섬처럼 떠 있는 西베를린은, 西베를린으로 향하는 수많은 西獨物資와 西獨市民들이

東獨地域을 지나면서 뿌려놓는 술한 西方世界에 대한 정보가 언제 어떻게 東獨 국민을 자극시킬지 모르는 시한폭탄이었기 때문에, 東獨과 蘇聯에게는 목에 가시 같은 존재이었음.

- 베를린은 東西紛爭 및 冷戰의 상징으로서 1948년의 베를린 봉쇄, 1958년의 베를린 최후통첩, 1961년의 베를린 장벽 구축, 1960년대 西獨과 西베를린간의 통행 방해공작 등 온갖 위기를 자아냄. 그리고 급기야는 1968년 6월 11일 東獨은 西獨·베를린간의 통행을 위한 旅券 및 査證을 강요하기에 이룸.
- 西獨에 대하여 主權國家의 지위를 부여했던 1952년 5월 26일의 獨逸條約(Deutschland-vertrag)은 아직도 美·蘇·佛·英의 4개국에 베를린 문제와 전체로서의 獨逸에 관해서 權利와 責任을 갖고 있었음을 인정하였으므로 西獨과 西베를린간의 원활한 自由通行을 보장하기 위하여는 이 戰勝4大國의 양해가 절대적으로 필요하였음.
- 그러나 蘇聯은 “첫째, 베를린은 주권국인 東獨의 수도이다. 西베를린은 東獨의 영토내에 있는 하나의 독립된 政治的 單位이다. 둘째, 西獨에서 西베를린으로의 통로는 완전히 東獨의 관할권에 속한다. 셋째, 西베를

린은 西獨의 영토가 아니기 때문에 西方聯合國은 西베를린과 西獨間의 법적 혹은 정치적 결속을 확립할 권한이 없다. 따라서 西베를린에서 東獨의 승인없는 西獨의 존재는 非合法的인 것이다”라고 주장하며, 4대국 베를린協定에 소극적 태도를 보임.

- 이와 관련, 西方側은 “첫째, 전체로서의 베를린은 1944년 9월 12일 및 11월 4일의 戰時協定에 의해 4大聯合國의 권한에 속한다. 둘째, 따라서 西獨에서 西베를린으로의 방해받지 않는 통로는 國際法上 異論의 여지가 없는 원래의 權限委任事項이며, 蘇聯은 그것을 보장할 責任이 있다. 셋째, 西베를린과 西獨과의 결속은 모든 분야에 걸친다”는 立場을 보였음.
- 이러한 兩側의 立場을 정리해 보면,
 - 첫째, 西方側은 베를린을 전체로 보려 한데 반해, 蘇聯은 西베를린만을 따로 떼어 다루려 하였고,
 - 둘째, 西獨지역에서 西베를린으로 통하는 通路問題에 있어서도 서방측은 그 責任을 蘇聯에 맡겨 자유로운 통행을 보장받으려 한데 반해, 蘇聯은 그것을 東獨에 맡겨 통제하려고 하였으며,
 - 셋째, 西方側은 가능한 한 西베를린과 西獨과의 결속을 강화하려고 한데 반해, 蘇聯은 그것을 제한하

려 했다고 할 수 있음.

- 이와 같은 양측의 팽팽한 입장 대립에도 불구하고, 西獨이 베를린問題의 만족할 만한 해결 없이는 「獨·蘇條約」을 비준할 수 없다고 버티자, 蘇聯은 西獨에 진보적인 社民黨이 집권하고 있을 때 條約을 체결해야 한다는 시간적 압박감을 갖게 되었음.
 - － 베를린問題의 해결은 「獨·蘇條約」이 西獨議會에서 비준을 얻기 위해 필요한 前提이었기 때문에 1970년 8월 12일 「獨·蘇條約」을 체결하고 난 뒤부터 베를린 문제는 해결점을 찾기 시작하였음.
- 이와 같이 東西獨 基本條約 締結의 중요 전제가 되고, 동서진영의 緊張緩和를 시험하는 시금석이기도 했던 「4대국 베를린協定」의 주요 골자는,
 - － 東獨領土를 통과하는 西獨과 西베를린間의 民間人 및 民間物資의 신속한 自由往來를 保障하고,
 - － 西베를린이 西獨의 구성부분은 아니나, 현재의 결합 관계는 維持·發展되어야 하며,
 - － 西베를린 市民은 東獨을 旅行하거나 訪問할 수 있으며,
 - － 交易活動을 증대시켜 나간다는 것이었음.

○ 同協定은 西獨과 西베를린을 연결하게 될 通行協定の 세부사항에 관해서는 양측의 協商에 맡기고, 東獨領土 위의 통행에 관해서는 東獨이 아니라 戰勝國으로서 蘇聯이 허용하도록 규정하였음.

－ 이 協定에 따라 西베를린에 대한 陸海路의 自由通行이 보장되고, 西베를린과 西獨地域과의 연결이 확인됨.

○ 頂上會談 이후 西獨이 이와 같이 周邊與件을 조성해 나가는 가운데 實務者代表인 西獨의 에곤 바르와 東獨의 미카엘 콜은 1970년 11월 27일부터 1972년 12월 21일 基本條約이 체결될 때까지 周邊與件 造成에 발맞추어, 基本條約 체결을 위한 시금석으로서 「通行協定」(1971. 12. 17), 「交通條約」(1972. 5. 26)등을 체결하였음.

－ 「베를린協定」에 따라 東獨地域을 通過하여 西獨과 西베를린을 연결하는 「通行協定(Transitabkommen)」은 西獨과 西베를린을 “가장 간단하고, 가장 신속히 그리고 가장 유익하게” 연결하는데 국한된 것이지만, 양독간 원활한 人的 交流의 토대를 최초로 마련한 것임.

○ 서독은 「獨·蘇條約」, 「獨·폴란드不可侵條約」을

통해 주변국들의 우려를 씻고 우호관계를 다지는 한편, 「4대국 베를린協定」을 통해 유럽 중심부에서의 긴장완화에 성공하였음.

- 서독은 이를 바탕으로 주변국들의 압력을 적절히 이용하므로써 국제법적인 承認을 고집하면서 서독과의 관계정상화 협상을 기피한 동독을 협상의 테이블로 유도하는데 성공하였음.

2. 基本條約에서의 兩獨 提議와 主張의 收斂

가. 民族의 單一性 問題

- 西獨은 統一의 가능성을 남겨 두기 위해 혈연, 언어, 문화, 역사의 共通性에 입각한 民族의 단일성을 강조하는 1民族 2國家論을 주장하며, 東獨과 特殊한 關係를 맺어야 한다고 주장하였음.
- 반면 東獨은 ‘美帝’와 ‘西獨 帝國主義者’들에 의해 민족의 단일성이 파괴되었고, 독일에는 東獨의 사회주의 民族과 西獨의 자본주의 민족의 두 민족이 있다고 주장하면서, 1967년부터 2民族 2國家論을 내세워 西獨에게 東獨을 국제법적으로 승인해 줄 것을 요구하였음.
- 民族問題에 대한 양독의 상이점은 基本條約 전문에서

“歷史的인 現實에 입각하여 民族問題를 포함한 여러가지 基本問題들에 대해 독일연방공화국과 독일민주공화국은 견해의 差異가 있음에도 불구하고”로 수렴되었음.

- “歷史的인 現實에 입각하여”라는 문구는 비록 한 귀절에 지나지 않지만 두개의 獨逸國家의 歷史的 共通性을 단적으로 표현해 주는 것으로서 民族問題를 제기하는 한편, 그 다음 문장에서는 양독간에는 民族問題가 있다는 것과 이 민족문제는 基本問題라는 것, 특히 민족개념에 대해서는 양독이 상이한 견해를 갖고 있으며, 이는 장래에도 지속될 것이라는 세가지 점이 지적되었음.

나. 相互關係規定 問題

- 民族問題에 대한 양독의 상이한 입장으로 인해, 西獨은 1민족 2국가론에 입각하여 特殊한 關係를 주장하는 반면, 東獨은 2民族 2國家論에 입각하여 완전한 주권 국가간의 關係인 國際法的인 承認을 西獨에게 요구하였음. 特殊한 關係를 맺고자 하는 西獨의 立場은,
 - 우선 基本條約 前文에서 ‘주권승인’이라는 말 대신에 ‘主權尊重’,
 - 제1조에서 ‘정상관계’라는 말 대신 ‘정상적인 선린

관계’,

- 제8조에서 대사와 같은 ‘外交官’ 대신에 ‘상주대표부’를 東獨과 교환한다고 한 점 등에서 반영됨.
- 또한 基本條約 제7조의 부속문서 1에 東西獨間의 교역은 현존하는 協定(1951년 베를린協定)의 기초위에 계속 發展되어질 것이라고 규정함으로써 재확인됨.

○ 반면 西獨에게 국제법적인 承認을 요구했던 東獨의 立場은,

- 양독의 相互同等權을 규정한 제1조,
- 一方의 他方 不代表原則으로 西獨의 단독대표권 포기를 규정한 제4조,
- 領域限定의 原則과 獨立 및 自主性의 尊重을 규정한 제6조 등에서 반영됨.

다. 境界線 問題

- 西獨은 境界線 尊重(Achtung)을 통해 境界線 不可侵(unverletzlich)을 주장하였고, 반면 東獨은 境界線 認定(Anerkennung)을 통해 境界線의 不動(unverrückbar)을 주장하였음. 그러나 基本條約에서는 平和的으로 합의만 하면 境界線의 變경이 가능한 不可侵으로 규정되어 西獨의 立場이 반영됨.

라. UN加入 問題

- 西獨은 東西獨 基本條約 체결을 통해 東西獨의 基本關係를 정상화한 후에 UN에 가입하자는 입장이었던 반면, 국제법적인 승인을 목표로 하였던 東獨은 UN의 보편성의 원칙에 따라 조속한 시일내에 兩獨이 UN에 가입하자는 立場이었음.
- UN加入 문제에 대한 東西獨의 이러한 입장차이 때문에 基本條約에서는 東西獨의 UN加入을 규정하지는 않았으나 “UN헌장의 目的, 原則尊重”을 규정한 제2조로 收斂되었음.
- 이를 통해 東西獨은 사실상 基本關係 수립후 UN加入에 대해 원칙적이고 묵시적인 합의를 한 것이나 마찬가지이며, 그 후 東西獨은 「東西獨의 UN加入에 대한 서한」을 각각 交換(1972. 11. 8)하고, 이를 基本條約의 부속문서화한 다음 基本條約을 체결한 그 다음해인 1973년 9월에 UN에 同時加入하였음.

마. ‘全體 獨逸에 대한 4大國 責任’과 ‘西獨·베를린’關係의 問題

- 西獨은 全體 獨逸과 베를린에 대한 최종적인 결정권은 戰勝4大國이 갖고 있다고 규정한 獨逸條約(1952. 5.

26)의 내용을 그대로 인정함으로써 統獨의 가능성을 열어두고, 西베를린과 西獨과의 關係를 정치·경제·사회·문화적으로 심화시킴으로써 西베를린의 西獨에 대한 귀속을 공고히 하려 하였음.

- 한편 東獨은 東獨이 독립된 社會主義 국가로서 4대국 책임에 결코 예속되지 않으며, 西베를린도 독립된 정치단위로서 西獨의 구성요소가 될 수 없다고 주장하였음.
- 동서독의 입장차이는 基本條約에서 “쌍방이 체결한 쌍방간 및 다국간 條約에 있어서 同條約의 不影響”을 규정한 제9조로 수렴되었음. 이를 통해 양독은 전체 독일과 베를린에 대한 4대국 책임에 대해 原則的·默示的 合意를 하였으며, 그 후 “4대국의 권리, 책임, 결정이 영향을 받지 않는다”는 書翰交換(1972. 12. 21)을 통해 再確認되었음. 또한 베를린 문제도 “西獨의 상주대표부는 4대국 베를린 협정에 따라 西베를린 이익을 대표한다”는 共同聲明(1972. 12. 21)으로 해결되었음.
- 이와 같이 東西獨은 그들의 대립점을 서로의 명분을 세워주면서 절제있게 基本條約에 표현하고, 實利는 부속문서에서 처리함으로써 양독간의 基本關係 樹立이라는 큰 목표는 해치지 않는 유연한 協商態度를 보였음.

이로 인해 東獨은 西獨으로부터 國際法的 承認을 받으려던 그들의 당초 目標을 100% 관철시킬 수 없었으며, 또한 西獨도 民族統一이나 自決權과 같은 문구를 條約에 직접 삽입시키지 못하였음. 그러나 서독은 「獨·蘇條約」 체결후 그러했던 것처럼 「獨逸統一을 위한 書翰」을 부속문서로서 東獨에 전달하는데 만족하였음.

V. 南北韓關係에 주는 示唆點

- 현재 南韓의 先 「基本合意書」採擇 主張과 北韓의 「불가침선언」採擇 및 「基本合意書」에 대한 反對 立場이 교착되어 있어 南北 高位級會談의 진전마저 부진한 상태인바, 당분간 頂上會談 개최를 통한 南北韓關係 改善의 돌파구 마련 가능성은 희박함.
- 따라서 남북한의 경우 東西獨式의 頂上會談 개최를 통한 상호입장의 확인과 추후 實務者들간의 현안문제 협의·해결 방식은 적용되기 어려움.
- 다만 현재까지 高位級會談에서 可視的 成果가 이루어지지 않는 것을 감안하여 서독방식을 원용, 북한이 기본합의서 채택에 호응해 오도록 對北壓力을 위한 外交的 力量을 동원할 필요성이 있음.

1. 第3國 利用方案 摸索의 必要性

- 西獨은 東西獨 基本關係를 정상화하기 위한 지렛대로서 蘇聯을 이용하였으며, 에곤 바르 西獨首相室 國務長官과 그로미코 蘇聯外相間的 「意見交換」인 Bahr-Papier가 「獨·蘇條約」, 「베를린協定」, 「東西獨 基本條約」에 이르기까지 시종일관 協商의 基本指針으로 큰 역할을 하였음.
- 蘇聯은 西獨으로부터 동구에서의 蘇聯의 세력권을 認定 받기를 원하였는 바, 西獨은 이러한 蘇聯의 정치·군사적 이해관계를 인정하고 보장해 줌으로써 「東西獨 基本條約」의 締結에 蘇聯의 협조를 얻을 수 있었음.
- 西獨은 蘇聯의 소망인 「獨·蘇條約」 체결과 비준의 속도를 「4대국 베를린협정」, 「基本條約」의 체결속도에 맞추어 조절하였으며, 또한 동방정책 추진 초기부터 「基本條約」 체결시까지의 과도기동안 Scheel-Doctrine(西獨이 東獨과 基本關係를 정상화하는 잠정협정을 締結하기 이전까지는 제3국이 東獨을 국가로 인정해서는 안된다는 外交政策)을 관철해 나갔음.
- 南韓도 「基本合意書」 協商 등 남북관계 개선을 위해서 北韓에 압력을 줄 수 있는 이해관계를 가진 나라를 활용할 필요가 있음. 활용 대상국으로는 蘇聯과 中國을 고려

할 수 있을 것임.

- 蘇聯은 西獨으로부터 중부유럽지역의 현상의 인정, 특히 폴란드 등에 있어서 기존 국경선의 존중 및 자기 세력권의 잠식 방지 등 절실한 利害關係를 인정받고자 하였음. 그러나 南北韓의 경우 蘇聯이 南韓으로부터 인정받고자 하는 기존의 특수한 利害關係가 없는 바, 이점에서 東西獨의 경우와 南北韓의 경우는 차이가 있음을 유의하여야 할 것임. 오히려 蘇聯은 韓·蘇修交를 통해 남한에까지 진출하여 영향력을 확대함으로써 美國의 정치·군사적 우위를 잠식하려는 意圖를 가지고 있음.

- 이와 관련 우리의 경우 蘇聯에 대해서 가질 수 있는 카드는 경제지원 밖에 없다고 할 것임.

- 對蘇經濟支援을 하는데 있어서는, 걸프전쟁 이후 전세계적인 패권을 장악하고자 하는 美國의 政策과 보조를 맞추되 美國과는 다른 實利的인 次元에서 적극적으로 관계 증진을 통하여 南北間의 「基本合意書」採擇에 대북압력을 행사해 주도록 하는 방안을 考慮할 필요가 있음.

- 군사쿠데타 실패 이후 등장한 개혁파의 득세를 이용하여 北韓에 대한 전면적인 압력(경제뿐만 아니라 정치·외교적인 면)을 행사해 주도록 對蘇外交를 강화하여야 할 것임.

— 특히 최근 蘇聯의 정국불안과 경제난 가중으로 우리의 對蘇經濟支援 강화는 蘇聯의 대북영향력 행사에 肯定的으로 작용할 수 있을 것임.

○ 中國의 경우, 北韓과의 기존 友好同盟關係를 계속 유지할 것으로 보이나 蘇聯이 東獨地域에서 가졌던 유사한 利害關係(자기 세력권의 불잠식)를 한반도에서 가지고 있다고 보기는 어려움. 왜냐하면 中國은 전통적인 대북 지원에서 政經分離의 二元的인 對韓半島 政策으로 영향력을 확대하고자 南韓과의 정치·경제협력을 추구하고 있기 때문임(예 : UN가입 지지). 中國은 개혁 추진과정에서 주변환경의 안정, 특히 한반도의 안정이 필수적인바, 南韓과 정치·경제 등 다방면의 交流·協力を 희망하고 있음.

○ 현재 中國은 당면하고 있는 경제난 때문에 南韓과의 경제협력을 중요시하고 있는 바, 이러한 中國의 경제적 이해를 이용하여 남한은 對中經濟 지원의 목적을 經濟的次元에서 뿐만 아니라 南北韓 「基本合意書」採擇에 대한 대북한 증용 등 南北關係 改善을 위한 지렛대로 中國을 活用할 수 있을 것임.

— 이를 위해 中國과 지속적으로 「意見交換」을 할 필요가 있으며 그것이 사실상 拘束力을 갖도록 文書化하는 方

案을 고려할 필요가 있음.

- 따라서 앞으로 北方外交는 南北韓 基本關係 設定에 있어서 우리에게 유리한 여건을 조성하는데 기여하도록 보다 심도있고 具體的이며 專門的인 次元에서 遂行되어야 할 것임. 특히 對中·蘇 외교를 강화하여 北韓을 「基本合意書」 채택 등 생산적인 南北協商으로 유도하는 努力을 強化하여야 할 것임.
- 아울러 美·日을 위시한 전통 우방국가들에게도 東西獨의 기본조약 체결과 같은 南北間의 平和體制가 制度化될 때까지는 南北關係 정상화 속도에 보조를 맞추어 對北關係를 조절해 줄 것을 요청하는 外交的 努力을 경주하여야 할 것임.

2. 秘密外交의 必要性

- 「東西獨 基本條約」의 물꼬를 튼 西獨과 蘇聯間 대타협이 이루어진 것은 에곤 바르라는 브란트首相의 밀사를 통해서였음.
- 南北韓 문제에 있어서도, 정치적 부담을 극소화하고 실질적인 진전을 가져오기 위해서는 中·蘇와의 事前 秘密接觸을 통해 각각에 대해 양보할 수 있는 한계선을 명백히 제시하고 「基本合意書」採擇에 中·소가 대북한 압력

을 행사해 주도록 우리와의 立場을 절충함으로써 妥協을 보는 것이 바람직함.

3. 社會安定의 必要性

- 東西獨間的 關係正常化 과정에서 東獨은 西獨 사회의 불안을 목격하고, ‘시간은 자기편’으로 생각하여 Kassel 頂上會談을 지연시키는 구실로 이용하였음.

— 단, 東獨이 회담을 지연시킨 이유는 시간이 경과함에 따라 分立을 指向하였던 東獨의 國際法的 承認 가능성이 증대하는 것으로 보았기 때문이었음.

- 北韓은 國際的으로는 守勢的 立場에 몰리고 있으나, 南韓내의 물가양등, 무역적자, 과소비 및 그로 인한 계층간의 위화감 팽배 등 南韓의 사회가 전반적으로 불안한 것으로 보고, 시간을 벌면서 統一戰線戰術을 強化해 나가면 外交에서의 열세를 극복할 수 있는 계기를 造成할 수 있다고 믿고 있음. 이는 1991년 8월 1일 金日成이 조평통 책임일꾼들과 한 담화에서 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’의 3대 통일원칙 중 민족대단결을 제1의 原則으로 강조하고 있는 데서 잘 나타나고 있음. 즉 統一戰線戰術을 강화함으로써 민족대단결을 도모하면 美軍을 철수시키고, 南北合作에 의한 聯邦制 統一을 실현할 수 있

다는 판단을 하고 있는 것으로 보임.

- 따라서 南北韓 高位級會談 및 頂上會談의 순조로운 추진을 위하여는 먼저 北韓이 ‘시간은 자기편’이라는 생각을 포기하고 當局間 對話에 임하도록 유도하여야 하며, 이를 위하여는 北韓이 政府當局을 배제하는 統一戰線戰術次元의 對南工作이 무의미하다는 판단을 내릴수 있도록 하는 條件, 즉 國內社會의 安定이 절대적으로 필요하다고 할 수 있을 것임.