

# 독일의 통일문제와 국제정치

김 학 성(통일연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

한반도 분단이래 남북한은 통일문제의 당사자 해결을 강조해왔다. 그러나 남북한간 냉전적 대결과 주변강대국들의 이해관계가 얽혀있는 현실에서 민족적 의지만으로 한반도 문제의 해결을 기대하기 어렵다. 이와 관련하여 독일의 분단 및 통일사례는 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 동서독 관계 개선 및 발전, 그리고 마침내 실현된 독일통일은 단순히 민족차원에서 이루어진 것이었다기보다 국제정세 변화를 잘 활용하여 동독으로 하여금 관계발전에 동참하도록 만든 서독의 정책적 성과이기 때문이다. 그러므로 한반도 문제해결을 위한 독일사례의 창조적 활용이란 맥락에서 국제정치적 측면에 초점을 맞춰 독일의 분단 및 통일과정을 재조명하는 작업은 나름대로 의미를 가진다.

독일통일은 이미 역사가 되었고, 또한 이를 통해 적절한 시사점을 모색하기 위해서는 독일분단과 통일의 역사적 맥락에 대한 충분한 이해가 선행되어야 할 필요성이 있기 때문에 본 논문은 역사적 접근법을 채택하고 있다.

본 논문은 크게 두 부분으로 나뉘어진다. 첫째, 독일 분단 및 통일문제의 국제정치적 성격의 분석이다. 이와 관련하여 독일분단의 기원, 블록대결 및 긴장완화시기 독일문제의 위상, 그리고 독일통일과정을 중심으로 독일문제의 성격을 종합적으로 분석했다. 둘째, 이러한 성격분석을 바탕으로 시기별로 국제환경 변화와 동서독 관계변화의 연관성을 추적한 것이다. 여기서는 주로 국제환경변화에 대한 서독의 정책적 대응을 중점적으로 다루고 있다.

## I. 서론

한반도 분단 이래 남북한은 통일문제의 당사자 해결을 누누이 강조해왔다. 민족의 분단문제를 자주적으로 해결하겠다는 당위적 의지에 대해 반론의 여지는 없다. 기본적으로 남북한의 국내차원과 남북관계 차원에서 한반도 문제해결에 대한 민족적 의지가 뒷받침될 때, 비로소 통일을 향한 길

이 열릴 수 있기 때문이다.

그러나 남북한간 냉전적 대결과 주변강대국들의 이해관계가 얽혀있는 현실 속에서 민족적 의지만으로 한반도 문제의 해결을 기대하기 어렵다. 무엇보다 북한정권의 체제생존전략과 한반도 주변정세가 남북관계의 주요 독립변수로 작용하는 현실 때문이다. 따지고 보면, 북한의 체제생존전략도 주변 정세의 변화와 맞물려 있다. 이는 남북정상회담의 개최를 비롯하여 과거에 생각하기 어려웠던 정도로 남북관계가 개선될 수 있는 계기가 마련되었음에도 불구하고 부시 미행정부 출범에 따른 북·미관계의 냉각과 더불어 남북관계도 정체되어버린 최근의 한반도 상황에서 극명하게 드러난다.

소위 한반도 문제의 국제화 현상은 세계적인 탈냉전의 시기에 접어들어 크게 부각되었지만, 실제로 한반도 문제는 시종일관 국제정치적 역학구조에 종속되어 있었다. 분단의 기원, 한국전쟁의 시작과 끝, 1970년대 초반 남북대화의 시작, 그리고 1990년대 초반 「남북기본합의서」체결 등에서 국제정치 변수가 차지해왔던 비중의 지대함은 명백하다. 그럼에도 불구하고 과거 냉전시기 우리는 동북아 세력균형에 따른 지역정세의 안정 속에서 국제정치를 한반도 문제해결의 상수로 간주하는 데 익숙해왔다. 이에 따라 우리의 대북·통일정책은 기본적으로 민족차원에 초점을 맞추고, 특히 북한의 변화를 촉진·유도함으로써 문제해결의 실마리를 찾는 데 그 범위를 제한하는 경향을 보이게 되었다. 그러나 탈냉전기 동북아 지역정세의 급변과 북한의 체제생존전략에 직면하면서 국제정치가 독립변수로 작용하는 한반도 문제의 본질을 체감하게 되었다.

한반도 문제의 민족적 해결에 주력해온 우리와 달리 서독은 분단 초기부터 독일 분단 및 통일문제의 근본적인 해결책을 국제정치적 차원에서 찾았다. 그럼에도 불구하고 동서독 관계는 개선·발전을 거듭함으로써 민족 차원에서 통일역량을 다졌다. 물론 한반도와 독일은 분단의 기원, 분단 상황, 주변정세 등에서 큰 차이점이 있다. 예컨대 독일분단은 단순히 전쟁도발의 대가일 뿐만 아니라 독일의 패권추구를 근본적으로 방지하려는 전승연합국의 의지가 냉전의 발발과 더불어 현실화된 결과였기 때문에 독일민족이 분단극복의 문제를 국제정치적 사안으로 인식하는 것은 당연한 귀결

이었다. 또한 동서독은 남북한과 달리 내전을 겪지 않았기 때문에 관계개선 및 발전을 위해 우리보다 훨씬 좋은 조건을 가지고 있었다.

그러나 독일에서도 냉전적 분단구조의 기본적 틀이 민족차원의 관계개선 및 발전에 큰 걸림돌로 작용하기는 우리와 크게 다를 바가 없었다. 우리와의 근본적인 차이는 서독이 주변 국제정세의 변화를 능동적으로 활용함으로써 외부로부터 부과된 구조적 한계를 효율적으로 극복하는 성과를 거두었으며, 이를 통해 동서독 관계가 점진적으로 발전할 수 있었다는 것이다. 즉 동서독 관계 개선 및 발전은 단순히 민족차원에서 이루어진 것이었다기보다 국제정세 변화를 잘 활용하여 동독으로 하여금 관계발전에 동참하도록 만든 서독의 정책적 성과라고 해도 결코 과언이 아니다.

우리는 동서독 관계개선의 성공적 사례에서 시사점을 찾는 데 열중해 왔다. 그러나 거의 대부분 동서독간의 협상안건 및 과정, 그리고 그 과정에서 서독의 대동독정책에만 시선을 고정시키고 있다. 이러한 접근을 통해 부분적인 시사점을 얻을 수는 있겠지만, 동서독관계 개선이 가능할 수 있었던 보다 근본적인 배경, 특히 서독의 능동적인 국제정세 활용에 대한 포괄적인 이해가 없다면, 효용성 있는 시사점을 얻기 힘들다. 무엇보다 한반도와 독일분단의 차이점을 감안할 때, 독일사례가 우리에게 그대로 적용되기는 매우 어렵기 때문이다. 따라서 의미있는 시사점 도출을 위해서는 맥락을 제대로 이해함으로써 독일사례를 창조적으로 활용하는 태도가 절대적으로 요구된다.

이러한 문제의식 아래 본 논문은 독일의 분단 및 통일과정을 국제정치적 측면에서 재조명하고자 한다. 이를 위해 먼저 독일 분단 및 통일문제의 국제정치적 성격을 분석하고, 이를 바탕으로 국제정세 변화와 동서독 관계개선 및 발전과정의 연계성, 그리고 이와 관련한 서독의 정책 및 전략을 요약적으로 정리할 것이다.

## II. 국제정치 문제로서 독일 분단 및 통일

독일분단으로 인한 가장 큰 고통은 독일민족이 깊어져야 했기 때문에 분단극복에 대한 독일인들의 갈망이 지대했던 것은 의문의 여지가 없다.

그러나 분단의 기원에서부터 냉전시기 분단극복을 위한 서독의 노력, 그리고 1990년 독일통일의 전과정에 이르기까지 독일인들은 자신들의 힘으로 분단을 극복하기가 거의 불가능하다는 사실을 인식하고 있었다. 즉 독일의 분단 및 통일은 전적으로 국제정치적 문제라는 점에 대해서 독일인 스스로도 인정했다.

독일분단이 비록 민족문제이지만, 분단의 고착이나 해결이 명분과 실제의 양면에서 국제정치적 역학관계에 좌우될 수밖에 없다는 사실은 몇 가지 측면에서 분명히 입증된다.

## 1. 독일분단의 기원

독일분단의 일차적 원인은 나치 독일의 전쟁도발에 대한 연합국의 책임 추궁에서 찾을 수 있다. 2차 세계대전이 끝나기도 전인 1944년 9월 미국, 영국, 소련은 「런던 의정서」를 통해 독일의 분할점령 원칙에 합의했으며, 1945년 2월 「알타회담」에서 확정했다.<sup>1)</sup> 이는 두 가지 맥락에서 의미를 갖는다.

첫째, 당시 연합국들은 19세기 중반이래 발생한 유럽 및 세계대전이 독일의 패권주의 때문이라는 역사적 사실에 주목하여 독일이 다시금 전쟁을 도발할 수 없도록 근원적인 대책을 마련하기 위한 결정이었다. 이 맥락에서 전후 독일을 분리해체시켜 여러 나라로 만드는 방안이 제기되기도 했다.

둘째, 전후 유럽질서의 재편에 대한 연합국들의 이해관계와 관련된 것이다. 1943년 1월 스탈린그라드 전투를 기점으로 연합국이 승기를 잡게 되자, 미국과 영국은 소련이 전쟁이후 유럽의 패권 장악 가능성을 심각하게 우려하게 되었다.<sup>2)</sup> 이에 따라 미국과 영국은 독일문제 처리에 대한 소

1) 「런던의정서」의 주요 내용은 ① 1937년 12월 31일자를 기준으로 독일국경선을 확정하고 이에 따라 분할점령지역을 결정, ② 베를린의 공동관리, ③ 전승4대국 점령군 사령관들의 최고 협의체로서 '통제위원회'의 설치였다. 이후 「알타회담」에서 프랑스가 분할점령에 참여하기로 결정되었다. Gesamtdeutsches Institut, "Deutschland 1945: Vereinbarungen der Siegermächte," *Seminarmaterial zur Deutschen Frage* (Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1985), pp. 4~5.

련의 약속을 미리 받아두기 위해서 1943년 11월 「테헤란 회의」에서 독일 문제 처리에 대한 의제를 제시했다. 여기서 미국과 영국은 독일의 분리해체안을 처음으로 내어놓았다.

애초 독일의 분리해체에 관심을 보였던 스탈린은 「알타회담」에서 반대 의사를 분명히 했다. 스탈린은 독일을 공산화하든지 아니면 최소한 인민전선전술이 효력을 가질 수 있는 중립화된 통일독일을 바탕으로 독일 전체를 소련의 세력권 아래 두고자 했기 때문이다. 1945년 5월 독일의 항복과 동시에 4대 연합국들의 독일점령이 시작되었고, 연합국들은 동년 7월 포츠담에서 회동하여 알타협정에 따라 독일문제의 처리를 논의했다. 여기서 전승 4대국은 당분간 독일점령을 유지하고 4국 외상회담을 통해 향후 독일의 운명을 결정하기로 합의했다. 이에 따라 1949년 5월까지 6차례의 4개국 외상회담이 개최되었으나, 소련의 팽창주의적 의도로 말미암아 전체 독일의 정부수립에 대한 합의가 불가능했으며, 마침내 서독과 동독이 각각 정부를 수립하게 되었다.<sup>3)</sup> 1949년 동서독 정부가 분리 수립되기까지의 전 과정은 독일민족의 의사가 전혀 반영되지 않은 채, 전적으로 4대 연합국의 이해관계, 특히 1947년부터 가시화된 냉전의 구도 속에서 진행된 것이었다. 독일을 약화시키려던 열강들의 의도는 냉전의 시작과 더불어 동서독 분단으로 자연스럽게 성취되었다.

동서독 정부의 분리 수립에도 불구하고 독일분단이 확정된 것은 아니었다. 특히 소련은 1955년 서독의 재무장과 나토 가입이 성사될 때까지 서방연합국에 독일의 중립화 통일안을 계속해서 제안했다. 그러나 소련의 팽창주의 의도를 파악한 서방연합국들은 이를 거부하고 공산세력과 국경을 마주하고 있는 서독을 서방의 동맹국으로 받아들이기 위한 일련의 절차를 밟고 있었다. 이 과정은 특히 1950년 발발한 한국전쟁을 계기로 더욱 촉진되었다. 우선 미국, 영국, 프랑스는 1952년 서독과 전쟁을 결산하는 평

2) Jens Hacker, *Der Ostblock: Entstehung, Entwicklung und Struktur 1939-1980* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1983), p. 189.

3) 백경남, “서독에서의 연합국 군정과 서독의 주권회복 과정,” 「제2차 세계대전 후 열강의 점령정책과 분단국의 독립·통일」, 한국정치외교사학회 편 (서울: 건국대학교 출판부, 1999), pp. 173~221; 김학성, “동독에서 소군정과 동독의 소비에트화 과정,” 위의 책, pp. 261~266 참조.

화협정 성격의 「독일조약」을 체결했다. 이 조약의 주요 골자는 서독지역에서 점령정책의 종식, 독일통일과 관련된 독일전체에 관한 연합국의 권리와 책임 확인, 서독에서 군대 주둔권 등이다.<sup>4)</sup> 여기서 연합국의 권리와 책임이란 향후 독일통일에 대해 연합국들이 결정할 권리, 즉 유보권(Vorbehaltsrecht)을 의미한다. 즉 독일통일은 연합국의 결정 사안임이 국제법적으로 규정되었다.

서방연합국은 1954년 「파리조약」을 통해 서독의 재무장과 「북대서양 조약기구(NATO)」 가입을 결정하고 1952년에 체결된 「독일조약」을 재확인했다. 이에 따라 서독은 서방동맹의 일원이 됨과 동시에 기본적인 주권을 회복할 수 있었다. 이에 대응하여 소련은 1945년 「바르샤바조약 기구(WTO)」를 창설하고 동독을 가입시켰다. 동서독이 미국과 소련 주도의 양대 블록에 편입되었다는 것은 독일분단의 고착화를 의미하며, 나아가 동서독은 냉전의 상징인 동서블록대결의 첨병으로서 역할을 부여받게 되었다.

## 2. 동서블록 대결의 종속변수로서 독일문제

양대 군사블록의 형성이라 동서냉전이 종식될 때까지 독일(분단 및 통일)문제는 항상 동서블록대결의 종속변수였다. 이는 소련의 개혁정치와 동유럽공산권의 해체로 인한 냉전종식과 더불어 독일통일이 실현되었다는 것에서 확연히 드러난다. 아울러 독일분단이 냉전이라는 국제정치질서의 상징적 문제였다는 점도 증명된다.

동서블록대결에 독일문제의 종속은 특히 미국과 소련이 참여한 대립을 보였던 1960년대 초반까지 유럽냉전질서의 전개과정에서 부각된다. 1950년대 미국과 소련간 핵무기 경쟁의 가열화로 점차 '공포의 균형'이 이루어지는 가운데 소련은 미국 및 서방으로부터 자국의 세력권을 분명하게 인정받기 위한 시비거리를 모색했으며, 이 맥락에서 분쟁의 소지를 안고 있었던 베를린 문제를 활용했다.

4) Beck-texte, *Völkerrechte Verträge* (München: Beck Verlag, 1973), pp. 350~363 참조.

독일분단의 고착화에도 불구하고 베를린의 법적 지위는 여전히 불분명했다. 동독은 1949년 헌법에서 동베를린을 수도로 확정한 데 반해, 서베를린은 민주적 선거를 통해 자치적 행정체제를 갖추고 서독정부와의 긴밀한 관계를 유지함에도 불구하고 점령국에 반대로 인하여 법적으로 서독의 영토로 귀속되지 못했다. 베를린 문제는 1958년 11월 후르시초프가 서방 3국에 보낸 소위 '베를린 통첩(Berlin-Ultimatum)'을 계기로 새로운 국면에 접어들게 되었다. 소련은 기존의 점령체제(Besatzungsregime)를 종식하고 서베를린을 동서독 어디에도 소속되지 않는 자유도시로 만들 것을 일방적으로 통보했다.<sup>5)</sup> 서방측은 이를 거부하고 서베를린에 대한 자신들의 보장을 재확인했다. 각서교환을 통한 몇 차례의 공방 끝에 베를린 문제를 둘러싼 양측의 갈등을 해소하기 위해 1959년 여름부터 제네바에서 전승 4강국과 동서독의 대표가 참가한 가운데 국제회의가 개최되었다. 협상의 진행과정에서 소련은 서베를린을 비무장 자유도시로 만들 것을 새로이 제안했지만, 서방측은 이를 거부했다. 제네바 협상이 무산되면서 베를린을 둘러싸고 새로운 위기가 형성되었다.

소련과 동독은 베를린을 통한 동독주민의 서독탈출을 막는다는 명목아래 1961년 8월 13일 베를린을 동서로 가로막는 장벽을 설치했다. 이에 대해 서독과 서방동맹국들은 엄청난 대소 비난을 퍼부었지만, 실제로 어떠한 구체적인 대소 강경책도 추진되지 않았다. 당시 미국 대통령이었던 케네디는 베를린 문제를 소련에 양보하는 것이 미국의 세계전략에 부합한다고 판단했다. 무엇보다 핵전쟁의 위험이 고조되는 상황에서 현실적으로 미·소간 전략적 관계를 안정화시킬 필요성을 절감했다. 미국이 과거의 '대량 보복(massive retaliation)전략'을 포기하고 '유연대응(flexible response)전략'을 선택한 것도 그러한 맥락에서 이해될 수 있다.<sup>6)</sup> 뿐만 아니라 미국은 소련과 함께 동서 양 진영에서 나타나기 시작한 다극주의적 분위기를

5) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, Reihe IV, Band 1 (Frankfurt a.M.: Metzner, 1971), p. 19; 소련의 통첩 배경에는 서방의 동독 인정과 서독의 군비, 특히 핵무장 가능성에 대한 통제 의도가 있었다.

6) William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978), p. 92 참조.

를 미·소 양국중심으로 돌리려는 공통된 목표를 가지고 있었다.<sup>7)</sup>

이러한 미국의 대소 타협적 태도는 긴장완화의 시작을 알렸다. 당시 서독정부는 “독일분단문제의 해결없이 유럽의 긴장완화는 불가능하다”라는 입장을 밝혔지만, 독일문제는 미·소의 이해관계 틀을 벗어날 수 없었다. 케네디 암살로 인해 대통령직을 승계한 존슨 미대통령도 동유럽 공산국가에 대한 소위 ‘교량형성’ 또는 ‘평화적 개입’ 정책을 전개하면서 독일통일은 동서 긴장완화의 전제가 아니라 이것의 결과로서 가능하다는 견해를 분명히 밝혔다.<sup>8)</sup>

베를린 위기와 연이은 미·소의 긴장완화 분위기를 경험하면서 서독은 독일문제가 국제정치에 의해 좌우될 수밖에 없다는 사실을 새삼 깨닫게 되었다. 이후 서독정부는 국제정치적 흐름을 수용하고 “유럽분단의 극복을 통한 독일분단의 극복”이라는 새로운 목표를 설정하게 된다.

### 3. 유럽 긴장완화의 디딤돌로서 독일문제

베를린 위기 당시 케네디의 일방적인 대소 양보<sup>9)</sup>에서부터 1963년 발표된 케네디의 「평화전략」, 미·소간 핵실험 금지(Test-Ban)조약, 핵비확산조약(NPT)협상으로 연결되는 일련의 과정에서 긴장완화는 유럽의 현상유지를 전제로 한다는 사실이 분명히 드러났다. 1950년대 핵전쟁의 공포를 벗어날 수 없었던 유럽국가들은 미·소의 이익과는 다르지만 안보적 위험을 통제할 수 있다는 점에서 긴장완화는 매우 긴요한 것으로 받아들여졌다. 서독 역시 전쟁억지를 위한 긴장완화에는 원칙적으로 찬성했다. 그러나 기존의 입장이 하루아침에 바뀌기는 어려웠다. 1960년대 후반 브란트의 사민당이 집권하여 소위 ‘신동방정책’을 추진하기까지 국내외적으로

7) Josef Joffe, “The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany,” *Foreign Policy in World Politics: States and Regions*, ed. by Roy C. Macridis (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1989), p. 93.

8) William E. Griffith, op cit, p. 131 참조.

9) Gerhard Wettig, “Die sowjetische Politik während der Berlinkrise 1958 bis 1962: Der Stand der Forschungen,” *Deutschland Archiv*. Bd.30, Heft.3 (1997), p. 395.

서독의 통일정책은 적지않은 논쟁과 갈등에 시달려야 했다.

국제정치적 현실을 무시할 경우, 외교적 고립을 초래할 수 있다는 우려 하에 브란트는 현실주의적인 대안으로서 신동방정책을 추진했다. 이 맥락에서 체결된 일련의 동방조약들(Ostverträge)은 외형상 서독과 소련, 그리고 동독 및 동유럽국가들간의 정치적 긴장완화를 중심 내용으로 하고 있다. 즉 2차세계대전 이후 할양된 독일영토에 대한 서독의 잠정적 문제 제기 유보와 상호 불가침, 그리고 동독에 대한 사실상 국가인정 등을 통해 독일문제를 잠정적으로 해결함으로써 동서블록 국가들이 모두 원했던 유럽의 긴장완화 정착을 위한 가장 큰 걸림돌이 제거될 수 있었다. 그러나 신동방정책의 실질적 성과는 정치적 긴장완화에만 국한되지 않는다. 신동방정책의 실천과정은 유럽의 군사적 긴장완화와 범유럽안보협력을 향한 미·소 및 동서블록 국가들의 노력과 불가분의 관계를 맺고 있기 때문이다.

1960년대 초 제네바 군축회의의 개최와 미·소간 핵개발 관련 대화의 본격화된 이래 동서블록간 안보협력에 관한 논의는 핵무기 비확산 및 전략핵무기 감축(SALT), 범유럽안보회의(CSCE), 그리고 재래식 무기 감축과 관련한 '상호균형적 군축(MBFR)'으로 집약될 수 있다. 이들 협상 및 논의는 유럽안보문제와 연결된 중심 축으로서 서로 긴밀하고 복합적인 연관성을 띠고 있었다. 물론 미·소의 긴장완화와 세계적 차원에서 이루어진 핵무기 감축 협상이 양대 군사블록의 안보협력 및 군축논의를 주도했던 것은 분명하다. 그러나 다자적 성격을 지닌 블록구조 하에서 유럽국가들의 안보적 이익이 완전히 무시될 수는 없었다. 유럽국가들은 이미 1960년대 중반 이후 정치적 긴장완화는 물론이고 안보협력의 필요성을 느끼고 있었지만, 독일문제가 해결되지 않은 상황에서 실질적 협력이 이루어지기 힘들다는 사실을 인식하고 있었다. 이는 1960년대 중반이래 바르샤바조약기구의 범유럽안보회의 개최요구에 항상 서독의 국경선 인정, 동독인정, 핵무장 포기 요구가 병행되었으며, 또한 나토의 하멜보고서<sup>10)</sup>에서도 독일

10) 하멜보고서는 동서긴장완화의 필요성이 제기됨에 따라 1967년 나토의 안보전략 재정립을 위해 작성된 것이다. 1960년대 중반 바르샤바조약기구의 유럽평화화질서 구축 요구에 대한 나토의 대응책을 마련하는 차원에서 벨기에 외상인 하멜 주도하에 작성된 이 보고서의 요지는 “군사적 안보와 정치적 긴장완화정책이 상충되는 것이 아니라, 서로 보완적이라는 것”이다. *Europa Archiv*,

문제 해결과 유럽평화의 연계성이 강조되었다는 사실에서 입증된다.

당시 서방동맹국들은 독일문제가 해결되기 전에 범유럽안보회의가 먼저 개최된다면, 소련과 동유럽의 단기 목표인 현상유지 및 동독인정 문제가 주요의제로 등장할 것이고 이는 서방측의 부담으로 작용하게 될 것으로 예상했다. 그러므로 독일문제의 선 해결과 이를 범유럽안보회의의 개최와 군축 협상을 동방조약들과 연계시키는 전략을 구사했다. 서방의 연계전략은 1969년 말 서방 3대국이 소련에게 베를린 문제에 대한 협상을 제의한 데서부터 출발했다. 또한 외형상 1972년 말부터 시작된 CSCE 협상의 전 과정도 동방조약들, 베를린 협정, MBFR이 서로 밀접하게 연계되어 하나의 체계를 형성했다.<sup>11)</sup> 즉 모스크바 조약과 바르샤바조약의 비준과 안보협력회의의 개최에 대한 서방의 동의를 베를린 협정 타결을 위한 대소련 압력카드로 활용하는 전략을 구사했다. 이에 대해 소련은 역연계를 제의했고, 서방은 타협책으로서 베를린 협상 타결과 모스크바 및 바르샤바 조약의 비준 이후 CSCE 협상개시라는 대안을 마련했으며, 동시에 CSCE 협상의 성공적 추진을 위해 MBFR 협상을 전제로 내세웠다.

이처럼 1960년대 말/1970년대 초 유럽안보협력 체제가 형성되는 과정에서 독일문제의 잠정적 해결은 출발점인 동시에 중심축의 역할을 담당했다. 비록 미국과 소련이 세계적 차원에서 긴장완화를 주도했지만, 이것이 유럽국가들의 복잡한 이해관계를 반영하는 지역적 긴장완화 및 협력까지 포괄할 수는 없었다. 즉 독일문제는 유럽의 긴장완화와 평화질서 구축과 불가분의 관계를 유지하는 국제정치적 사안이었다.

#### 4. 국제협상을 통한 독일통일

1980년대 중반 고르바초프의 개혁정치는 그의 본심과 달리<sup>12)</sup> 동독에

Folge 3 (1968), pp. D73~77 참조.

11) Norbert Ropers & Peter Schlotter, "Regimeanalyse in KSZE-Prozeß," *Regime in den internationalen Beziehungen*, hrsg. von Beate Kohle-Koch (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1989), pp. 324~25.

12) 고르바초프는 동독에서 사회주의가 소멸하는 것을 전혀 예상하지도 원하지도 않았다. 1987년에 출간된 그의 책 『페레스트로이카: 러시아 제2의 혁명』에서

서 민주혁명이 발발하는 결정적인 원인을 제공하였다. 물론 동독의 1989년 10월 민주혁명이 곧바로 독일통일을 의미하는 것은 아니었다. 베를린 장벽이 무너진 직후 발표된 콜 총리의 동서독관계에 관한 '10개항 프로그램'에도 독일통일에 대한 언급은 없었다. 서독정부가 호네커의 몰락과 베를린장벽의 붕괴에도 불구하고 통일의 급진전 가능성을 염두에 전혀 두지 않았다는 사실은 독일문제를 국제정치적인 것으로 생각해온 서독인들의 현실인식을 반영한 것이라고 해도 과언이 아니다.

1989년 11월 말 동독주민의 서독 이주행렬이 장사진을 치고, 동독 내에서 "우리는 하나의 민족이다"라는 구호가 터져 나오자 비로소 통일을 향한 발길이 재촉되기 시작했다. 그러나 독일통일은 국내적 여건의 성숙만으로 결코 달성될 수 없었다. 독일문제에 대한 전승 4대국의 유보권이 최대의 장애물이었기 때문이다. 실제로 1989년 12월 초 유럽공동체 정상회담에서 서방동맹국들은 독일통일에 대한 네 가지의 기본원칙 - 즉 독일민족의 자결권 존중, 평화적이고 민주적 원칙에 의거한 통일과정, 서독이 과거 체결했던 기존협정과 조약의 준수 및 전승 4대국의 유보권 존중, 그리고 CSCE의 원칙 존중<sup>13)</sup>-을 결정했다.

이로써 독일통일에 대한 결정은 소련의 손에 맡겨지게 되었다. 1988년 말 이미 민족자결권의 존중을 의미하는 '시나트라 독트린'을 표방했던 고르바초프는 명분상으로 동독주민들의 통일요구를 받아들이지 않을 수 없었다. 결국 소련은 1990년 2월 미국과 서독의 '2+4' 회담 개최 요구를 수용함으로써 독일통일을 둘러싼 관련국들의 협상이 시작될 수 있었다. '2+4'의 기본구상은 민족자결원칙에 따라 통일에 대한 결정이 양독일국가의 몫이며, 유보권을 가진 전승 4대국은 단지 통일이 가져다줄 국제정치차원의 문제, 특히 안보문제를 양독일과 더불어 해결한다는 것이었다.<sup>14)</sup>

---

"소위 '독일문제해결'이라는 서독의 요구에 대해 어떠한 현실적 대안을 제시하는 것은 불가능하며, 역사가 만들어 놓은 것은 역사에 맡겨야 할 것"임을 명백히 밝혔다.

- 13) 양 정상회담의 공동발표문은 *Europa Archiv*, No.1 (1990), D14 이하 참조.  
 14) 이러한 맥락에서 독일통일의 내적 측면과 외적측면을 명확히 구분하기 위해 '2+4'회담은 3월 18일로 예정된 동독의 민주선거 이후에 시작되었다. Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification* (N.Y.: St. Marin's Press,

이러한 의도에 대해 영국과 프랑스의 첫 반응은 부정적이었으며, 대신에 '4+0'의 형식을 거론했다. 베이커의 모스크바 방문에서도 고르바초프의 첫 반응 역시 '4+0' 형식이었다.<sup>15)</sup> 그러나 영국과 프랑스에 대한 미국과 서독의 외교적 설득, 그리고 콜과 젠서의 모스크바 방문에서 서독이 많은 대가를 지불할 수 있을 것이라는 암시를 바탕으로 고르바초프를 설득한 결과 '2+4' 회담이 결정되었다. '2+4' 회담 개최가 결정됨으로써 비로소 동서독간이 통일에 관한 본격적 협상이 시작될 수 있었다.

### Ⅲ. 국제환경 변화에 대한 서독의 대응과 동서독 관계 발전

독일분단문제가 국제정치적 사안이었기 때문에 동서독 관계의 발전과정은 국제환경변화와 서로 밀접한 상관관계를 보였다. 이러한 관계는 시기별로 특징을 가지고 있으며, 냉전시기를 통틀어 대략 다섯 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 동서블록의 생성과 더불어 냉전이 정착되던 1950년대로서 동서독 분단이 고착화된 시기이다. 둘째, 1960년대 미국과 소련간에 긴장 완화 분위기가 고조되는 국제환경변화 속에서 동서독은 국내외적 논쟁과 갈등을 겪으며 분단문제에 대한 각자의 접근방법을 모색하는 시기이다. 셋째, 1970년대 동서독이 유럽긴장완화에 적극적으로 동참하는 가운데 동서독관계의 정상화를 통해 양독관계가 비약적으로 발전하는 시기이다. 넷째, 1980년대 전반기 미·소간 신냉전이 발생한 가운데 동서독은 국제정치적 긴장이 양독관계에 미칠 악영향을 최소화하기 위해 노력한 시기이다. 다섯째, 1980년대 후반기 소련의 개혁정치로 인한 탈냉전 분위기 속에서 독일문제가 해결의 실마리를 찾게 되는 시기이다.

〈표 1〉은 국제환경변화와 동서독관계 발전의 상관관계를 보여주기 위해 주요 사건들을 연대순으로 나열한 것이다. 이를 바탕으로 서독이 국제환경 변화에 어떻게 대응했고, 이것이 동서독 관계발전에 어떻게 작용했는지를 시기별로 간략하게 종합 정리하면, 다음과 같다.

1992), p. 59.

15) *ibid.*, p. 61.

## 1. 냉전의 정착과 독일분단의 고착: 1950년대

현실주의적 관점에서 보면, 냉전은 전후 유럽질서를 재편하는 과정에서 피하기 어려웠던 미국과 소련간 패권경쟁의 귀결이었다. 각자의 세력권을 확보하기 위한 미국과 소련의 적대적 대결은 1955년 서독의 재무장 및 나토 가입과 바르샤바조약기구의 탄생에서 그 정점을 이루었다. 동서블록의 형성을 통해 양대국의 세력권은 거의 확정되었다. 그러나 독일문제의 해결을 두고 소련은 세력팽창 유혹과 독일분단의 현상유지 확보사이에서 서방측의 입장을 확인하려는 의도를 가지고 도발적 행위를 계속하는 가운데 1960년대 초까지 적대적 냉전은 지속되었다.

이러한 국제환경에서 서독의 초기 외교적 방향은 어떠한 선택의 여지가 없었다. 즉 서독외교의 출발점에는 서방정책만이 존재했다. 따라서 독일의 지정학 및 외교전통의 맥락을 가진 동방정책은 오로지 소련의 팽창주의를 막는다는 방어적 의미에 국한되었다. 나토가입과 재무장 허용으로 제한적 이나마 주권을 회복한 이후 서독은 1955년 소련과 외교관계 수립을 계기로 보다 능동적인 동방정책을 비로소 추진하기 시작했다.

1955년 이전까지 서독정부의 대외적 관심은 국제정치에서 미·소의 등장과 유럽의 쇠약, 소련 및 공산권의 팽창, 냉전의 발발, 민주주의적 기반의 허약한 서독 외교정책의 구조적 문제에 두어졌다. 그리고 독일문제가 아직 전승국들간의 협상의제로 남아 있는 현실 속에서 서독은 국제사회에서 여타 국가들과 동등한 지위를 누릴 수 있는 환경을 조성하는 것이 급선무로 간주했다. 이 맥락에서 서독의 초대총리인 아데나워는 첫째 자유, 둘째 평화, 그리고 마지막으로 통일이라는 순서로 대외 및 안보정책의 우선 순위를 매기고,<sup>16)</sup> 서유럽체제로의 강력한 통합정책에 매진했다. 냉전 구도 속에서 독일문제의 해결이 사실상 불가능한 상황에서 서방연합국의 점령지역이었던 서독은 미국이 주도하는 서유럽진영에 포함되는 것 이외의 다른 대안을 찾지 못한 애초부터 생각하기 힘들었기 때문이다.

16) Karlheinz Nieclauß, *Kontroverse Deutschlandpolitik: Die politische Auseinandersetzung in der BRD über den Grundlagenvertrag mit der DDR* (Frankfurt a.M.: Alfred Metzner Verlag, 1977), pp. 33~35.

이러한 정책방향은 국제정치구조상 어쩔 수 없는 것이기도 했지만, 분단극복이라는 독일국민의 희망을 거슬리고, 또 야당의 반대를 무릅쓰고 서유럽체제로의 통합을 강력히 추진한 데에는 분명한 현실주의적 목적이 있었다. 크게 4가지로 요약하면, 첫째, 4강국이 독일을 희생시키면서 서로의 이해관계를 흥정할 가능성을 방지하는 것이다. 서유럽체제로의 강력한 통합을 통한 독일의 주권회복만이 독일문제에 대한 4강국의 자의적 해결을 막을 수 있는 유일한 길이었기 때문이다. 둘째, 전후 서독의 정치적 안정은 자유민주주의의 정착에 달려있었기 때문에 독일의 전통적 정치문화를 극복하기 위해서는 서유럽체제로의 귀속이 필수적이었다. 셋째, 경제적 목적이다. 서독은 실제로 유럽부흥계획, 즉 소위 마샬플랜(Marshall Plan)의 일환으로 미국으로부터 약 15억 달러에 이르는 경제원조를 받음으로써 전후 경제를 복구하는데 큰 힘을 얻었다. 뿐만 아니라 서유럽으로의 통합을 발판으로 국제시장은 물론 세계경제체제에 재합류할 수 있었다. 넷째, 소련의 팽창주의정책의 희생물이 되지 않기 위한 안보적 목적으로서 서독지역에서 미군의 지속적 주둔과 미국주도의 서유럽안보체제만이 소련의 팽창주의를 막을 수 있기 때문이었다.<sup>17)</sup>

나토가입을 통해 자유와 안보라는 목표가 어느 정도 확립되자 아데나워는 적극적인 의미에서 통일문제를 염두에 둔 동방정책을 추진하기 시작했다. 아데나워는 동독을 국가로 인정하지 않고, 단순히 소련의 점령지역으로 간주했다. 따라서 정부간 차원에서 동독과의 대화를 생각조차 하지 않았으며, 그 대신 소련과 대화를 했을 뿐이다. 즉 당시의 동방정책은 소련과 국교정상화를 필두로 동독 불인정, 오데르-나이세 국경선 불인정, 할슈타인 원칙의 바탕 위에 소위 '강자의 정책(Politik der Stärke)'이란 특징을 띠었다. 강자의 정책은 서방의 지원아래 소련을 정치적·경제적으로 압박함으로써 독일문제에 대한 소련의 양보를 얻어내려는 것을 의미한다. 여기에는 세 가지 가정이 전제되어 있었다. 첫째, 독일문제는 냉전구도 속에

17) Josef Joffe, op cit, p.83; Alan C. Lamborn, *The Price of Power: Risk and Foreign Policy in Britain, France, and Germany* (Boston: Unwin Hyman, 1991), p. 315; Manfred Knapp, "Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland," *Einführung in die Internationale Politik*, hrsg. von M. Knapp & G. Krell (München: Oldenbourg Verlag, 1990), p. 147.

서 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.<sup>18)</sup>

다만 연합국의 점령시기에도 단절되지 않았던 점령지역간 민간차원의 경제 및 인적 교류는 제한적이거나 유지했다. 이 맥락에서 서독은 1951년 「경제 및 교역에 관한 베를린협정」을 체결했다. 그러나 서독은 정부가 나서서 대신, 민간단체인 서독 상공회의소 산하에 '점령지역간 교역 신탁관리사무소(TSI)'를 설치하고 내독교역에 관한 협상과 관리를 맡겼다. 이 협정은 분단상황의 특수성을 감안한 서독의 입장과 내독교역을 통한 경제적 이익을 확보하려는 동독의 이해관계가 서로 부합한 결과로 성사될 수 있었다.

〈표 1〉 국제환경변화와 동서독관계 발전의 상관관계

국제환경	연도	동서독 관계
	<b>1950년대</b>	
	1951. 9. 20	경제 및 무역에 관한 베를린협정 체결
파리조약 체결 및 독일조약 재확인	1954. 10. 23	
바르샤바 조약기구(WTO) 탄생	1955. 5. 14	
로마조약체결, EEC 창설	1957. 3. 25	
소련의 '베를린 통첩'	1958. 11.	
	<b>1960년대</b>	
케네디의 '평화선언'	1961. 8. 13	베를린장벽 구축
	1963. 6. 10	
	1963. 12. 17	동독정부와 서베를린시 사이의 통과사증협정 체결

18) Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven: Yale Univ. Press, 1989), p. 8; Gert Krell, "Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Frage," *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Heft B29 (1990), S. 28.

국제환경	연도	동서독 관계
	<b>1960년대</b>	
WTO, 범유럽안보회의 제안	1964. 9. 9 1966. 7.4 -6 1967. 4. - '68. 3.	동독 연금수혜자의 서독방문 시작  동서독 정부간 내독관계 개선 관련 서신교환/ 동독측 정상회담 거부
나토, 레이카비크 회의에서 점진적 유럽평화구축 및 군축결정/ 하멜보고서 채택	1968. 6. 24-25	
WTO군의 체코슬로바키아 침공	1968. 8. 21	
미·소간 SALT-I 협상 개시	1969. 11.17	
EC 확대 및 정치협력 결정	1969. 12. 1	
서독, 소련과 무력포기협상 개시	1969. 12. 8	
	1969. 12. 18	동독, 서독에 관계정상화 제안
	<b>1970년대</b>	
에곤바와 그로미코간 합의(에곤바 문서 확정)	1970. 1. 22 1970. 3. 19 동년 5. 21	서독, 동독에 장관급회담 제안 동서독 1차 정상회담(에어푸르트) 동서독 2차 정상회담(카셀)
서독과 소련, 모스크바 조약 체결	1970. 5. 22 1970. 8. 20	
서독과 폴란드, 바르샤바 조약 체결	1970. 11. 27 1970. 12. 16	동서독간 관계정상화 협상 개시
전승4대국간 베를린협정 체결	1971. 9. 3	
	1971. 9. 30	우편 및 전화교류에 관한 의정서
	1971. 12. 17	서독과 서베를린간 통과여행에 관한 협정 체결
미·소간 SALT-I 체결 및 유럽안보회의 개최에 관한 합의	1972. 5. 26	통행조약 체결
SALT-II 협상 개시/ 유럽안보회의 개최준비 협상 시작	1972. 11.21- 22	
동독, 영국 및 프랑스와 외교관계 수립	1972. 12. 21 1973. 3. 9	동서독 기본조약 체결
	1973. 6. 21	동서독 기본조약 비준, 발효

국제 환경	연 도	동서독 관계
	<b>1970년대</b>	
1차 유럽안보회의 개최	1973. 7.3-12	동서독 유엔동시 가입
2차 유럽안보회의 개최	1973. 9. 18 - 75. 7. 21	
NATO와 WTO간 MBFR 협상 개최	1973. 10. 30	상호 상주대표부 개설 합의
서독과 체코간 프라하조약 체결/ 서독, 불가리아 및 헝가리와 외교 관계 수립	1973. 12. 11 동년 12. 21	
미국, 동독과 외교관계 수립	1974. 3. 14 1974. 10. 7	
3차 유럽안보회의, 헬싱키 선언 채택	1974. 7.31 - 8. 1	우편 및 전화 협정체결
SALT-II 협정 체결	1976. 3. 30 1979. 6. 18	
미·소간 INF결렬/나토 '이중결정'	1979. 12. 12	
소련, 아프카니스탄 파병/신냉전 시작	1979. 12. 27	
	<b>1980년대</b>	
아프칸 침공에 대해 미국 SALT-II 비준 거부	1980. 1. 4	슈미트·호네커 동베를린 정상회담
	1981. 12. 11 -13	
레이건 미 대통령, SDI 계획발표	1983. 3. 23	동독에 차관제공
	1983. 6. 29	
INF 최종결렬/ 미국의 중거리 미 사일 서독 배치(서독의회 결정)	1983. 11. 22	소련 안드로포프 서기장 장례식에서 콜과 호네커 정상회담 동독에 무이자차관 제공 소련의 압력으로 호네커 서독방문 무기 연기 동독, 국경지역 자동발사화기 자 진철거
	1984. 2. 13	
	1984. 7. 25	
	1984. 9. 4	
	1984. 11. 30	
고르바초프 소련 공산당 서기장 취임	1985. 3. 12	소련 서기장 체르넨코 장례식에서 콜과 호네커 회담/ 상호신뢰표명

국제 환경	연 도	동서독 관계
	<b>1980년대</b>	
서독 외상 고르바초프 방문/서독·소련관계 회복  미·소 정상회담/INF 협정타결 콜의 모스크바 방문 고르바초프 유엔연설/시나트라 독트린 CSCE 후속회의에서 MBFR 최종타결(비인) 고르바초프의 서독방문  부시와 고르바초프 말타회담	1985. 11.1	동독, 국경매설 지뢰제거
	1986. 3. 23	최초 도시간 자매결연 체결
	1986. 6. 6	동서독 문화협정 체결
	1986. 7. 20-22	
	1987. 8. 27	서독 사민당과 동독 공산당간 합의서 발표
	1987. 9. 7-11	호네커의 서독방문
	1987. 12. 7-8	
	1988. 10. 24-27	
	1988. 12. 7	
	1989. 1. 15	
	1989. 6. 12-15	
	1989. 7-8월	동독주민의 대규모 탈출시작
	1989. 10. 18	동독주민의 평화시위 끝에 호네커 실각
1989. 11. 9	베를린 장벽 붕괴	
1989. 12. 2-3		
1989. 12. 9	유럽공동체 정상회담/ 독일통일에 관한 원칙 합의	
	<b>1990년대</b>	
콜과 고르바초프, 카우카수스 회담  제4차 협상에서 '2+4'조약 체결	1990. 2. 12-14	오타와에서 '2+4' 협상개최 결정
	1990. 5. 18	동서독 화폐·경제·사회 통합조약 체결
	1990. 7.13-16	
	1990. 8. 31	동서독 통일조약 체결
	1990. 9. 11-12	
1990. 10. 3	독일통일	

## 2. 국제적 긴장완화와 동서독의 적응과정: 1960년대

1958년 흐루시초프의 '베를린 통첩'에서부터 시작되어 결국 1961년 8월 13일 베를린장벽의 구축으로 이어진 베를린 위기의 전 과정을 통하여 '강자의 정책'이 상정했던 전제들은 여지없이 무너지게 되었다. 서독을 당혹스럽게 만든 것은 베를린 위기를 감행한 소련의 강경한 정책보다도 위기과정에서 보여주었던 서방동맹국들의 온건한 대응이었다. 서방동맹국들의 태도는 다름 아닌 긴장완화의 필요성을 반영한 것이었다.

그러나 서독정부의 기존정책이 하루아침에 변하기는 어려웠다. 서독정부는 긴장완화를 둘러싼 서방동맹국, 특히 미국과의 이견 속에서 1966년 키징어와 브란트가 주도하는 대연정이 출범하기 이전까지 한동안 노선갈등에 처하게 되었다. 갈등의 이유는 크게 두가지였다. 첫째, 통일 및 영토를 포함하는 독일문제의 해결 방법에 있어서 서독정부는 동독을 국가로 인정하거나, 오데르-나이세 강의 국경을 수용할 수 있는 준비가 전혀 되어 있지 않았기 때문이다. 둘째, 긴장완화가 초래할 안보적 불안 때문이다. 무엇보다 긴장완화의 맥락에서 선택된 '유연대응전략'이 유사시 독일을 전장(戰場)의 중심으로 삼고 있는 현실에 대해 서독은 불안을 느꼈다. 이처럼 긴장완화에 대한 독특한 이해관계로 인하여 서독은 서방동맹국과는 불편한 관계를, 동방진영으로 부터는 긴장완화를 거부하는 데 대한 비난의 화살을 감수해야 했다.

그렇지만 베를린 장벽의 충격과 긴장완화에 대한 국제적 압력에 직면하여 서독은 점진적인 변화의 모습을 보이기 시작했다. 1961년 외상에 취임한 슈뢰더(Gerhard Schröder)는 동유럽국가들과 경제관계발전을 통해 긴장완화 분위기에 부응하고자 했다. 이에 따라 1963년을 전후하여 동유럽국가들(루마니아, 폴란드, 헝가리, 불가리아)과의 무역확대협정이 체결되었다. 그렇지만 이 정책은 동유럽국가들과 무역 및 문화관계를 개선·확대시킴으로써 동독을 고립시키고, 이를 통하여 궁극적으로 동독을 압박하는 외교적 지렛대로 삼으려는 분명한 목적을 가지고 있었다.<sup>19)</sup>

19) Manfred Knapp, op cit, S.158~159; W. Griffith, op cit, pp. 119~122.

슈뢰더의 동방정책은 서독이 서방으로부터 고립될 위험성을 감소시키는 동시에 동유럽과의 관계를 개선하는 데 중요한 기여를 했지만, 궁극적으로는 한계를 가졌다. 무엇보다 동유럽국가들의 행동자율성을 과대평가했기 때문이다. 소련과 동독이 배제된 상황에서 동유럽에 대한 서독접근은 결코 쉬운 일이 아니었다. 더구나 오데르-나이세 국경선과 수데텐의 영토를 포기하지 않는 한, 폴란드나 체코슬로바키아와의 실질적 관계개선은 애초부터 가능하지 않았다.

슈뢰더의 동방정책적 유연성이 정책진로 수정에 관한 국내적 논쟁을 확산시키는 가운데, 베를린에서는 새로운 동방정책이 서서히 태동하고 있었다. 당시 베를린 시장으로서 베를린 위기를 가장 고통스럽게 경험한 브란트는 장벽구축 직후부터 이산가족의 고통을 덜기 위해 서베를린주민들의 동독방문을 성사시키려는 마후협상을 동독정부와 추진했다. 그 결과 1963년 '여행사증협정(Passierscheinabkommen)'이 체결되고 제한적이나마 서베를린 주민들의 동베를린 방문이 가능하게 되었다. 이는 독일문제 해결을 위한 소위 '작은 걸음 정책(Politik der kleinen Schritte)'의 출발을 알리는 것이었다.

당시 야당이었던 사민당은 베를린 위기를 계기로 양극체제하에서 독일 문제가 정치적으로 해결되기 힘들다는 점을 분명히 깨닫고, 안보와 독일문제 상관계를 재인식하기 시작했다. 에곤 바(Egon Bahr)의 투징(Tutzing) 연설내용<sup>20)</sup>은 이 점을 명확히 반영했다. 에곤 바는 공산주의 체제의 변화를 목적으로 하는 케네디의 평화공존정책을 독일정책에도 적용시킬 것을 강조하고, 독일문제를 외교적으로 해결할 수밖에 없는 현실을 내세워 동독 불인정 정책의 오류를 지적했다. 이 맥락에서 그는 단기적으로 현상유지를 인정함으로써 동독을 변화시키는 계기를 만들고, 나아가 궁극적인 분단의 현상변화를 가져다 줄 수 있는 여건의 조성에 역점을 두는

20) 투징의 기독교 아카데미에는 원래 브란트가 초청될 예정이었고, 그와 참모들 사이에 연설내용이 충분히 검토되었다. 그러나 결국에는 독일 및 동방정책분야에서 그의 핵심 참모였던 에곤 바가 초청되었다. 따라서 그의 연설은 브란트의 의사와 전적으로 동일했다. Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent* (Frankfurt/a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 1995), p. 100.

‘접근을 통한 변화’를 주창했다.<sup>21)</sup> 실제로 1969년 사민당/자민당 연립정부가 추진한 동방정책은 투쟁 연설의 구상을 실천에 옮겼다고 해도 과언이 아니다.

브란트의 동방정책은 사민당이 대연정(Große Koalition)에 참여하면서 소위 ‘신동방정책’이라는 이름을 얻게 되었다. 기민당 출신의 키징어 총리는 취임 후 대의회 정부연설에서 “서독외교정책의 최대목표는 통일이 아니라 긴장완화를 위한 노력”임을 밝히고, 동독의 외교적 고립 포기, 동유럽 국가들과의 국교정상화 용의, 소련블록과 무력사용포기 공동선언 등을 제안했다.<sup>22)</sup> 이러한 새로운 주장은 사민당의 정책노선과 당시 안보를 미국에 의존할 수밖에 없는 현실을 수용한 기민당 주류의 시각이 합의된 결과였다.

대연정시절 루마니아와의 수교를 시작으로 할슈타인 원칙의 실질적 폐기, 동서독 총리의 서신교환 및 정상회담 개최 시도, 소련과의 무력사용포기 협상 시도 등 신동방정책이란 이름에 걸맞는 성과들이 있었지만, 사민당의 혁신적 구상들이 원활하게 실행되지 못했다. 그 이유는 세가지로 요약될 수 있다. 첫째, 동독 및 영토의 현상인정에 대한 기민당 내부의 기본적 거부 분위기와 소련의 체코슬로바키아 침공에 대한 반소 분위기 때문이다. 둘째, 신동방정책에 대해 위협을 느낀 동독정권의 동구권 국가들에 대한 소위 ‘울브리히트 독트린’<sup>23)</sup>을 적용했기 때문이다. 셋째, 가장 결정적인 이유는 정치권력변화로 보수적 분위기에 휩싸인 소련의 지도부가 서독의 정책변화를 제대로 인식하지 못하고, 동독의 입장을 옹호했기 때문이다.

21) 연설문 전문은 다음 책 참조. Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München: Carl Hanser Verlag, 1991), pp. 11~17.

22) Auswärtiges Amt (Hrsg.) *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949 bis 1994* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1995), pp. 299~301 참조.

23) 이는 할슈타인 원칙과 대비하여 서독의 언론이 명명한 것으로써 서독과 관계 개선을 하려는 동유럽국가들에 대한 동독의 견제를 의미한다. Timothy Garton Ash, *op cit*, p. 87.

### 3. 유럽긴장완화의 확립과 동서독 관계의 정상화: 1970년대

신동방정책은 소련의 대서방정책 변화와 브란트를 총리로 하는 사민당과 자민당의 연정 출범이 맞물렸던 1969년부터 비로소 본격적으로 결실을 맺기 시작했다. 이는 무엇보다 유럽국제정세가 신동방정책의 순조로운 추진을 위해 매우 바람직하게 전개된 덕분이었다. 당시 긍정적으로 작용했던 국제정세는 크게 네 가지이다. 첫째, 1960년대 말 소련의 핵무장 수준이 미국에 근접하는 가운데 나토는 유럽의 지속적 평화체제구축을 위해 동유럽블록이 제기했던 유럽안보회의 개최 요구에 긍정적 입장을 표명하기 시작했다. 둘째, 1968년 소련은 체코슬로바키아 침공을 계기로 동유럽블록에 대한 지배력의 안정을 확신함으로써 대서방정책에 대한 자신감을 가질 수 있었다. 셋째, 1965년 코시긴의 경제개혁이 실패로 나타나자 소련은 경제발전의 동력을 서방의 경제력 및 기술에서 찾기 시작했으며, 미국보다 서유럽국가, 특히 서독이 경제협력의 파트너로서 훨씬 덜 부담스럽다고 생각했다. 넷째, 1950년대 말부터 서서히 가시화되었던 중·소분쟁이 1969년 무력충돌로 이어지는 가운데, 소련은 유럽에서 안보적 안정을 더욱 절실하게 필요했다.<sup>24)</sup>

이러한 국제환경변화는 서독에게 행운(*fortuna*)이었다. 그렇지만 기회를 놓치지 않았던 브란트 및 서독의 정치지도자들의 판단력과 실천능력이 없었다면, 밖으로부터 주어진 행운은 빛을 발하지 못했을 것이다. 당시의 상황에서 필요한 것(*necessita*)이 무엇인지를 제대로 판단하고 적절한 전략을 구사하지 못했다면, 외적 환경변화는 무의미했을 것이다. 기본구상은 이미 1960년대 초반부터 공개되어 있었지만, 변화하는 국제정세 속에서 초기구상들을 실천에 옮기는 데에는 적지 않은 난관들이 곳곳에 숨어 있었기 때문이다.<sup>25)</sup>

24) *ibid.*, p. 89.

25) 예컨대 신동방정책의 일차적 관문을 어디에서부터 -모스크바 또는 바르샤바 - 찾을 것인지, 동독인정과 기본법의 상충을 어떻게 조화시킬 것인지, 소련과의 무력포기협정과 독일문제에 대한 전승4대국의 유보권(*Vorbehaltsrecht*)을 어떻게 연결시킬 것인지 등의 문제는 치밀한 전략을 요구하는 것이었다. Peter Bender, *Die >Neue Ostpolitik< und ihre Folgen: Vom Mauerbau bis zur*

주어진 행운의 최대한 활용이라는 맥락에서 신동방정책의 핵심 내용과 전략은 크게 세 가지로 요약·설명할 수 있다. 첫째, 아데나워의 동방정책과 달리 알타체제의 현상유지를 인정했다는 것이다. 이 맥락에서 동독을 국가로 사실상 인정했다. 이는 국제정세변화에 대한 순응이긴 하지만, 보다 적극적 의미에서 긴장완화가 평화적 수단에 의한 독일 및 유럽분단의 극복을 가능하게 할 것이라는 미래의 확신을 바탕으로 깔고 있었다. 그러나 현상유지 인정은 잠정적인 것으로서 서독정부가 궁극적인 현상타파(통일)를 결코 포기한 것은 아니었다. 둘째, 동유럽공산체제의 안정을 통한 점진적 변화 유도이다. 브란트 정부는 소련의 지배력이 확고한 상황에서 서방의 직접적 개입으로 동유럽체제를 변화시키는 것은 매우 어렵다고 판단했다. 대신에 동유럽체제에 내재하는 변화촉진 요인들에 주목하여 우선 긴장완화를 통해 소련의 세력권을 인정함으로써 소련이 위성국가들의 국내개혁에 대해 너그러워질 수 있게 만들고, 동시에 동유럽국가의 지도부가 내부적 개혁에 대한 자신감을 가질 수 있는 환경을 조성해줌으로써 장기적으로 동유럽의 체제변화를 유도하는 소위 '선순환'을 목표로 삼았다. 셋째, 공산권에 대해서 안보와 협력을 동시에 추진하는 것이다. 사실 서독의 안보적 이해관계는 주변의 정상국가와 비교하여 여러 측면에서 특수성을 가지고 있었다. 패전국가로서 주변국가의 경계를 의식해야 하는 동시에 양대블록의 첨병적 지위에 있었기 때문이다. 따라서 서독은 안보문제가 개입되는 어떠한 사안에 대해서도 매우 조심스러웠다. 그러나 동서간 긴장완화와 관련하여 나토에서 수용된 '하멜보고서'의 내용을 적극 활용하여 서독정부는 부담없이 소련 및 동유럽과 협력을 확대할 수 있었다.

이러한 전략구상 아래 사민당 정부는 소련을 모든 문제의 해결 관문으로 생각하고 협상을 추진했으며, 마침내 1970년 5월 에곤 바와 그로미코 간에 최종합의가 이루어졌다. 소위 '바 문서'로 알려진 이 합의서는 이후 모든 동방조약들에 관한 기본방침을 정했다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. '바 문서'가 확정되는 과정에서 동독은 서독과의 공식적 대화를 요청했고, 이에 따라 최초의 동서독 정상회담이 개최될 수 있었다. 그러나 양독일에서 번갈아가며 개최된 두 차례 정상회담은 상징적인 의미만을 띠

고 있었으며, 실제 동서독간의 관계정상화 협상은 ‘바 문서’의 합의내용에 따라 진행되었다. 그 결과 1972년 말 동서독 기본조약을 비롯하여 분야별 협정이 체결되고, 동서독의 유엔동시가입과 상호 상주대표부 개설이 이루어졌다.

동서독관계의 정상화에도 불구하고 동독은 관계개선에 따른 서독의 정치·사회문화 유입이 미칠 파장을 우려하여 소위 ‘차단정책’을 추진했기 때문에 양독관계의 급격한 발전을 기대하기는 어려웠다. 그럼에도 불구하고 양독관계가 점진적으로 활성화될 수 있었던 것은 무엇보다 서독정부의 현실주의적 독일정책 덕분이었다. 특히 1974년 서독 총리가 된 슈미트는 통일을 향한 전제조건이 양독일에 존재하지 않는 상황에서 통일논의는 무의미하다고 주장하고 통일여건의 조성 차원에서 양독관계의 실질적 개선에 초점을 맞춘 독일정책을 일관되게 추구했다.<sup>26)</sup> 이 과정에서 서독은 동독정권에게 양독 교류·협력의 확대를 통한 경제적 이익의 보장을 확실히 인식시킴으로써 차단정책의 벽을 조금씩 완화하는 성과를 거둘 수 있었다.

슈미트는 당시 동서블록간 긴장완화가 정착되는 상황에서 실용주의적 외교노선을 선택했다. 그는 동서긴장완화의 결과 소련의 서방에 대한 영향력이 무한정 증대할 가능성을 막아야 된다는 점을 분명히 염두에 두고 있었지만, 이것은 결코 미국중심의 동맹체제에만 의존하는 ‘외다리의교’에 의해서가 아니라 소련 및 동유럽국가들에 대해서도 적극적인 정책을 펼치는 ‘양다리의교’를 통하여 달성되어야 한다는 신념을 가지고 있었다.<sup>27)</sup> 이런 가운데 그는 동독을 애초부터 중요한 정치적 상대로 간주하지 않았다. 그의 관심은 주변 열강들과의 대화 및 협력에 있었다. 사실 1970년대 서독의 정치적·경제적 위상이 제고되었지만, 통일문제에 대한 외교적 해결 가능성은 여전히 낮을 수밖에 없었다. 1960년대까지 서독은 약자의 입장에서 서구통합과 안보를 추구하는 가운데 통일목표를 뒤로 미룰 수밖에 없는 ‘약자의 딜레마’에 처해 있었다면, 1970년대에 들어와서는 ‘강자의 딜

26) Avril Pittman, *From Ostpolitik to Reunification: West German-Soviet political Relations since 1974* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992), pp. 66~72.

27) J. Joffe, *op cit*, p.103; M. Knapp, *op cit*, p. 161.

레마'에 빠지게 되었다.<sup>28)</sup> 즉 서독의 경제적·정치적 역량이 증대하고, 유럽정치에서 주도적 국가로 부상하게 되었으나, 동방정책의 자율성이 강화될수록 자칫하면 주변국들로부터 서독이 현상유지를 변경할 의도를 가지는 것으로 오해받을 수 있기 때문에 분단극복은 이전이나 마찬가지로 난제로 남을 수밖에 없었다.

슈미트의 양다리외교는 1970년대 말 소련의 아프카니스탄 침공과 미·소간 중거리핵미사일(INF) 협상이 결렬되면서 시작된 '신냉전'과 더불어 한계에 직면하게 되었다. 그는 INF협상이 결렬되자 나토에서 소위 '이중결정(Doppelbeschluss)'<sup>29)</sup>을 주도하는 동시에 미·소간의 화해를 위한 중재자 역할을 자임했다. 그러나 서독은 제고된 국제적 위상에도 불구하고 미·소의 대결구도에 개입하기에는 역부족이었으며, 오히려 소련과의 접근에 대해 미국의 의혹을 불러일으키는 결과를 초래했다.

#### 4. 신냉전의 발발과 동서독의 관계악화 회피: 1980년대 전반기

신냉전의 발발과 나토의 '이중결정'은 결국 서독의 외교적 자율성이 제한적이며, 서독은 냉전이 지속되는 한 서유럽동맹체제에 발 딛고 설 수밖에 없다는 현실을 일깨워주었다. 이와 더불어 동서독은 국제환경 변화가 양독관계에 미치게 될 악영향을 우려하게 되었다. 이 맥락에서 슈미트는 1981년 동베를린 근교에서 총리취임 후 처음으로 호네커와 정상회담을 가지고 신냉전에도 불구하고 유럽의 평화유지를 강조했다. 당시 동독은 1970년대 후반에 시도했던 산업구조조정이 실패하면서 외채상환 불능의

28) Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen* (München: Carl Hanser Verlag, 1974), p. 46.

29) 나토 회원국들은 4년동안(1979~1983) 소련과의 중거리 핵미사일의 감축회의를 지속할 것이라는 결정과 만약 이것이 실패로 돌아갈 경우 이에 대응하여 미국의 중거리 핵미사일인 Pershing II를 서유럽에 배치할 것이라는 결정이 동시에 채택하였다는 점에서 '이중결정'이라고 말한다. Josef Köpfer, "Bemühungen zur Rüstungskontrolle, Rüstungsbegrenzung, Abrüstung und Entspannung, NATO-Doppelbeschluss," *Nordatlantikpakt-Warschauer Pakt*, hrsg. von J. Köpfer (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, 1984), pp. 298~299.

문턱까지 내몰린 상황에서 서독의 도움이 절실했다. 따라서 호네커는 '피해의 차단'이란 이름 하에 신냉전으로 인한 양독관계의 훼손을 심각하게 우려했다. 뿐만 아니라 동서독은 1970년대 여러 차원의 대화와 협상을 통해 상호간의 기대치를 충분히 이해할 수 있게 되었기 때문에 양독관계 발전에 대해 공감대를 가질 수 있었다.

1982년 국내정치문제로 기민당이 다시 정권을 잡게 된 이후 서독의 콜 총리는 슈미트의 외교에서 얻은 교훈을 바탕으로 동맹정책에 더욱 큰 비중을 두었다는 것이다. 이 맥락에서 콜 정부는 1983년 국내의 평화주의자들의 반대를 무릅쓰고 미국의 중거리핵미사일의 서독배치를 허용하고, 레이건 미대통령이 제안한 '전략방어계획(SDI)'에 대한 동참의사를 표명했다. 그러나 야당시절의 반대와 달리 브란트의 동방정책기조를 이어받았다. 무엇보다 신냉전에도 불구하고 양독관계의 유지·발전을 원했기 때문이다.

콜 정부가 1983/84년 동독에 총 20억 마르크(DM)를 차관으로 제공한 것은 바로 그러한 이유에서였다. 그 결과 1984년 가을 분단 이후 최초로 동독공산당(SED)의 서기장인 호네커가 서독을 방문하기로 양국간에 합의를 보았다. 그러나 소련은 콜 정부가 미국의 대소정책에 동조하는 것을 결코 용인하지 않았다. 소련은 서독의 외교를 1950/60년대에나 사용했던 '보복주의(revanchism)' 또는 '실지(失地)회복주의'라는 용어로 매도하고, 동서독관계의 발전에 제동을 걸었다. 동서독간에 합의된 호네커의 서독방문도 소련의 동독압력으로 말미암아 실현될 수 없었다.

그렇지만 동서독이 상호 관계의 유지·발전을 원하는 한, 소련의 대동독 압력은 한계를 가질 수밖에 없었다. 동독은 양독협력의 일환으로 과거 서독이 끈질기게 요구했던 문제들을 수용했다. 예컨대 양독주민의 상호방문 절차 완화, 동독주민의 합법적 서독이주 확대, 그리고 동서독 국경지역에 배치되었던 자동발사화기를 자진 철거하는 등 서독에 호의적인 태도를 보였다.

## 5. 소련의 개혁정치와 독일문제해결의 모색: 1980년대 후반기

1985년 고르바초프가 소련 공산당 서기장에 취임하고 개혁정치를 표방

하면서 미·소간에 신냉전이 종식되고 국제적 긴장완화가 재개되었다. 그러나 신냉전시기 형성된 소련의 서독에 대한 악감정은 한동안 지속되었다. 고르바초프는 집권 초기에 영국과 프랑스를 방문하여 이들 국가를 외교적 파트너로 인정한데 반해 서독을 배제함으로써 국제정치무대에서 서독을 무시하는 듯한 태도를 취했다. 이러한 배경에는 동유럽권에 대한 서독의 영향력 증대에 대한 우려와 콜 정부의 전략방어계획 동참에 대한 불만이 가장 큰 이유로 작용했다.

서독과 소련의 관계는 고르바초프의 등장 이후 1년이 지난 1986년 외무장관인 젠서의 모스크바 방문을 계기로 서서히 해빙되기 시작했으며, 1987년에 들어오면서 급속도로 진전되었다. 또한 이러한 배경 하에 1987년 호네커의 서독방문도 마침내 실현될 수 있었다. 소련과 서독의 관계가 급속한 발전을 이루게 된 동기는 소련의 서유럽에 대한 재평가라는 맥락에서 찾아볼 수 있다.<sup>30)</sup> 서유럽에 대한 소련의 인식변화는 곧 서독의 중요성이 부각되는 것을 의미한다. 경제외교에 우선권을 두게된 소련은 서독의 경제력, 그리고 EC에서의 위상에 대한 매력은 물론이고, 동독을 담보로 보다 용이하게 서독으로부터 경제지원을 받을 수 있다고 판단했기 때문이다. 콜 정부는 소련의 외교정책적 변화에 기민하게 대응했다.

30) 과거 서유럽을 미국의 종속국으로 보던 소련이 새로운 인식틀을 갖게 된 배경에는 다음 세가지 중요한 요인이 있었다. 첫째, 소련은 경제개혁의 어려움을 겪으면서 서방의 지원을 필요로 했다. 서유럽으로부터의 지원은 소련에게 미국과 일본으로부터의 지원보다 훨씬 가능성이 높을 뿐아니라 정치적 부담도 적었다. 미국과 일본은 경제원조의 대가로 각각 정치적 간섭과 영토문제를 들고나오는 반면에 소련은 동유럽이라는 담보를 배경으로 서유럽으로부터 유리한 입장에서 경제지원을 받을 수 있었기 때문이다. 둘째, 1987년 EC 가입국들은 통합의 급진적 발전을 위한 '단일유럽의정서(SEA)'를 채택하였다. 소련은 1993년부터 단일시장을 형성함으로써 엄청난 경제력을 보유하게 될 EC가 장차 그에 걸맞는 국제정치적 역량을 발휘할 것으로 보였다. 또한 고르바초프는 소위 '유럽공동의 집'이라는 그의 유럽정치적 목표를 위해 서유럽통합은 초석으로 비취졌다. 셋째, 일련의 미·소정상회담들의 결과 미국과의 관계가 정상화 내지 안정화되고, 특히 1987년 INF 협정이 타결된 이후 서유럽은 재래식무기 및 단거리핵미사일의 감축을 위한 중요한 협상파트너로 등장하게 되었다. Hak-Sung Kim, "Die Auswirkungen der Perestroika auf die DDR und die deutsche Wiedervereinigung," Ph.D Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität zu München (1992), pp. 221~226.

CSCE의 틀속에서 개최된 빈(Wien) 군축회담에 적극 동참하고, 소련에 대한 서방의 경제원조를 위해 발벗고 나섬으로써 소련이 신뢰할 수 있는 협력파트너로 스스로를 부각시키기에 전력을 다했다. 1988년 콜의 모스크바 방문과 1989년 고르바초프의 본(Bonn) 방문은 그러한 노력의 결실이었다.

콜 정부는 소련에 대한 지원을 대가로 독일문제해결을 위한 소련의 용단을 촉구했다. 이에 대해 소련은 자국의 개혁정치를 위해 서독의 도움을 기대하고 있었지만, 독일문제 자체를 부인하는 등 독일통일에 대한 부정적 태도를 계속 견지했다. 이러한 가운데 고르바초프는 1989년 본(Bonn) 방문시 독일문제에 대한 직접적 언급을 회피한 채 다만 민족자결원칙만을 강조함으로써 독일문제를 경제적 원조의 흥정거리로 만드는 고도의 전략을 구사하였다. 사실 콜 정부의 독일문제해결 요구는 소련의 정책변화를 당장 통일로 연결시킬 수 있다는 기대에서 나온 것은 아니었다. 서독정부의 의도는 소련의 독일정책에 가시적 변화를 촉구함으로써 통일의 외적 여건을 조성하는 데 있었다.

당시 동서독 관계는 소련의 개혁정치로부터 기대치 않았던 긍정적인 파급효과를 거둘 수 있었다. 무엇보다 동독정권이 양독관계 발전에 더욱 적극적인 태도를 보였기 때문이다. 이는 단순히 서독으로부터 경제적 이익을 보장받기 위한 것일 뿐만 아니라, 소련 개혁정치의 수용을 거부함으로써 나타난 어쩔 수 없는 결과였다. 즉 소련의 개혁정치는 동독사회의 불만이 분출하는 계기를 마련했다. 이를 무마하기 위해 동독정권은 주민들의 서독방문과 서독이주를 대폭 허용하기 시작했다. 1987년 호네커의 서독방문 역시 그러한 의미를 내포하고 있었다. 그러나 근본적으로 동독정권이 내적 개혁을 거부하는 한, 그러한 조치만으로 주민의 불만이 해소될 수는 없었다. 1987년 동독에서도 최초로 반체제조직이 결성되었고, 이들에 대한 동독정권의 탄압은 1989년 동독주민의 대규모 서독탈출과 평화시위를 초래했으며, 마침내 호네커의 실각과 베를린 장벽의 붕괴로 이어졌다.

베를린 장벽의 붕괴 이후 동독주민들의 통일요구가 급격히 분출하기 시작하자, 서독정부는 미국의 적극적 협조 아래 주변강대국들을 본격적으로 설득하기 시작했다. 일차적으로 미국은 독일통일의 명분을 축적하기 위해

통일에 부정적 입장을 표명하는 영국과 프랑스를 끌어들이어 통일과정과 결과에 대한 기본원칙을 마련했다. 이제 독일문제의 해결은 소련의 동의만을 남겨두게 되었다. 원칙론적으로 민족자결권의 존중을 약속해왔던 고르바초프는 명분상으로 동독주민들의 통일요구를 받아들이지 않을 수 없었다. 결국 소련은 1990년 2월 '2+4' 회담의 개최에 동의함으로써 독일통일을 둘러싼 관련국들의 협상이 시작될 수 있었다.

'2+4' 회담에서 최대의 걸림돌은 안보문제였다. 서방이 제시한 기본원칙에 따르면 통일독일은 나토에 잔류해야만 했으나, 소련은 거부적 태도를 보였다. 그러나 소련의 거부적 태도는 본질적으로 안보적 불안에 기인하는 것만은 아니었다. 소련의 거부는 본질적으로 소련 국내개혁의 혼란과 밀접한 연관성을 맺고 있었다. 소련의 개혁세력은 이미 대세가 독일의 통일로 기울었으며, 이를 거슬리기 힘들다는 사실을 인식하고 있었지만, 보수세력의 공세적 태도 탓에 대가 없이 독일통일을 승인할 수 없었다. 특히 독일 통일은 서방의 경제적 원조가 절실했던 소련의 주도적 개혁세력에게 최적의 흥정거리였다.<sup>31)</sup> 이를 간파한 서독정부는 소련에 대한 정치적·경제적 지원은 물론이고, 소련정부의 요구를 가능한 범위 내에서 최대한 수용하기 위해 서방동맹국과의 외교적 협상을 추진하였다. 동시에 7월 콜 총리는 소련을 방문하여 고르바초프와의 카우카수스(Kaukasus) 회담에서 독일의 군사력 제한을 비롯한 소련의 여러 가지 요구를 구체적으로 수용<sup>32)</sup>함으로써 '2+4' 협상타결의 최종 장애를 제거했다. 이에 따라 1990년 8월 31일 동서독간의 통일조약과 9월 12일 '2+4' 조약이 체결될 수 있었고, 마침내 10월 3일 독일통일이 실현되었다.

31) Hannes Adomeit, "Gorbachev and German Unification: Revision of Thinking, Realignment of Power," *Problems of Communism*, vol.39, no.4 (1990), p. 11.

32) 소련의 허용대가로 독일은 ① 통일 이후 군사력을 37만 이하로 유지, ② 핵, 생물, 화학무기의 생산 및 보유금지, ③ 1994년 말까지 소련군의 동독주둔허용, ④ 소련군 철수전에 동독지역에 나토군 주둔금지, ⑤ 소련군의 철수비용 및 송환군인들의 주택건설비 지원(총 135억 DM), ⑥ '2 + 4'조약체결 이후 독·소경제협력 및 친선조약 체결 등에 동의했다.

## IV. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 독일의 분단 및 통일문제는 구조적으로 국제정치적 문제였으며, 이에 대한 서독의 명확한 인식은 분단문제에 대한 현실주의적 접근을 가능케 했다. 우리의 경우, 냉전적 대결이란 점을 제외하고 국제적 환경구조가 독일과는 많이 다르다. 역사적으로 독일처럼 지역 질서의 안정을 위협했던 지역 패권국이 아니었으며, 분단에 대한 우리의 직접적 책임이 없을 뿐만 아니라, 유보권과 같은 국제법적 제약도 없다. 나아가 동북아에는 유럽과 같은 서로 강력하게 결속된 양대블록의 대결구조가 없다. 따라서 냉전시기 우리는 독일과 비교하여 분단문제 해결에 보다 유리한 외적 조건을 가진 것으로 생각했었다. 그러나 탈냉전과 더불어 독일은 통일을 이루었고, 우리는 여전히 냉전적 대결상황을 벗어나지 못하고 있다. 이렇듯 예상과 판이하게 다른 결과가 나타난 이유는 여러 측면에서 찾을 수 있다. 그 중에서 무엇보다 독일은 1960년대부터 국제정치적 변화에 적극 동참하여 현상유지를 잠정적이나 인정함으로써 양독관계 발전의 계기를 마련했고, 양독관계의 점진적 발전은 1980년대 후반 소련의 개혁정치와 유럽국제질서의 변화를 마침내 통일의 기회로 전환시키는 발판이 되었던 데 반해, 우리는 남북관계의 실질적 발전을 위한 안정적 기반 조차 마련하지 못했다.

세계적 탈냉전을 경험하면서 우리도 한반도 내외의 현실을 직시하기 시작했다. 즉 통일의 당위성을 주장만 하기보다 먼저 한반도의 긴장완화와 평화정착이 급선무라는 점을 깨달았다. 이러한 맥락에서 대북포용정책이 태동했으며, 이를 추진하는 과정에서 독일사례는 귀중한 간접경험으로서 관심의 대상이 되었다. 그렇지만 대북포용정책 역시 한반도의 평화정착 문제를 남북 당사자가 직접 해결해야 한다는 당위성에 집착했다. 비록 문민정부 시절부터 시작된 4자회담이 지속적으로 추진되었지만, 우리는 이 회담을 기본적으로 당사자 해결을 위한 우회적 수단으로 간주했다. 물론 북한의 대량살상무기 개발 탓에 한반도 문제의 국제화가 가속되는 상황에서 대북포용정책은 주변강대국의 한반도 정책에 대한 외교적 대응에 주력하지 않을 수 없었다. 그러나 근본적으로 남북 당사자 해결을 대한 주변강대

국의 양해와 협조를 구하는 수준을 넘지 못했다.

어떠한 주변국가들도 한반도 평화정착에 대한 남북 당사자해결을 반대할 명분을 갖지 못한다. 문제해결의 어려움은 북한의 체제생존 전략과 미국을 비롯한 주변강대국들의 세계 및 동북아 전략이 복잡하게 얽혀 있는데 기인한다. 따라서 우리는 그러한 복잡한 이해관계를 풀 수 있는 실마리를 찾아내어 문제를 하나씩 해결할 수 있는 정책을 수립·추진하는 데 집중해야 한다. 이를 위한 과제는 1960년대 중반부터 1970년대 초반 서독의 그것과 매우 유사하다. 그렇지만 당시 독일과 달리 우리의 국제환경은 결코 긍정적이지 않다. 다자간 협력기구 대신 양자간 동맹정책이 주종을 이루고 있다. 그 결과, 약소국인 우리의 입장은 강대국의 이익에 의해 무시될 가능성이 훨씬 높다. 또한 북한 역시 동독과 다르다. 과거 동독체제는 소련의 존재만으로 충분히 유지될 수 있었기 때문에 블록대결구조 속에서 어느 정도 자신감을 가지고 서독과의 관계 개선에 나설 수 있었던 데 반해, 북한은 체제생존을 위해 오로지 자력에 의존할 수밖에 없기 때문에 훨씬 폐쇄적이고 방어적이다.

그러므로 과거 서독이 추진했던 정책을 그대로 모방할 경우, 우리에게도 성공적일 수 있는 가능성은 거의 없다. 특히 북한정권도 자신의 시각에서 독일사례의 시사점을 얻었을 것이고 보면, 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고 민족자결원칙에 따른 통일을 궁극적 목표로 삼고 '개구리의 도약'과 같은 정책을 구상하고 실천했던 서독의 접근태도는 주목할 가치가 충분하다. 남북관계개선이 한반도 평화정착을 위한 관건이라는 사실은 자명하다. 문제는 북한의 체제유지전략으로 인한 한반도 주변 국제환경이 남북관계개선을 제한시키고 있는 현실이다. 독일의 경우에도 만약 서독이 동독을 중심 대상으로 삼고 문제해결을 시도했다면, 동서독관계의 정상화는 매우 힘들었을 것이다. 이러한 점에 주목한다면, 우리는 북한과의 관계개선 노력에 못지 않게 국제정치적 차원에서 문제해결의 실마리를 찾는 노력을 더욱 강화해야 한다. 독일에 비해 열악한 환경에 처해 있는 우리에게 그러한 과제는 더욱 어려운 것임에 틀림없다. 그러나 1960년대 국제환경 변화에 직면하여 서독 역시 많은 논란 속에서 정책 전환을 시도했고, 결국에는 큰 성과를 거두었다. 이러한 맥락에서 독일사례의 시사점은 구체적인

정책들에서뿐만 아니라, 서독의 기본적인 접근태도, 전략구상과 실천방법의 측면에서 찾아질 때, 더욱 큰 의미를 가질 수 있을 것이다.